

# 由臺灣總督府檔案的復命書談日治初期的華南海運 (1895 ~ 1911)

黃得峰

## 前言

(1895) 明治二十八年日本接收臺灣之後為拓展海運，擴充海外勢力，以提供補助金的方式命令輪船公司開設航線，亦即命令航線，先由內地臺灣航線、臺灣沿岸航線，到以臺灣為跳板延伸到對岸、南洋各地的航線，其中擁有豐富貨客資源的華南市場更是日本政府勢在必得的目標，而進軍華南市場的首要任務必須驅逐把持臺灣航線已久的道格拉斯輪船公司，背負此使命的大阪商船公司與道格拉斯之間的激烈競爭，可說是日本開拓華南航線的第一戰，臺灣總督府曾先後派遣官員、大阪商船公司也派遣職員前往華南地區實地視察，本文擬引述臺灣總督府檔案中復命書的內容略為一窺明治時期的華南海運概況。

## 日治初期臺灣華南間的海運

早在日治之前，英商道格拉斯洋行即以海龍、福建、科摩砂、及爹厘士四艘輪船積極的投入了臺灣與對岸間的定期航行，至日本接收臺灣時，道格拉斯已經擁有九艘船隻，亦即大、小海龍各一艘，以及海門、爹厘士、海壇、海澄、福建、科摩砂、阿里拜七艘。海龍、福建、科摩砂主要航行臺北方面，爹厘士則航行臺南方面，完全壟斷了臺灣與華南間的航運交通。

道格拉斯公司各航線運費：

區	船 客 運 費	
	間	上 等 下 等
淡水—安平—廈門間	20 圓	10 圓
淡水—安平—汕頭間	35	17
淡水—安平—香港間	50	25
福州—廈門間	25	8
福州—汕頭間	35	10
福州—香港間	45	14



甲板旅客特別調降運費率，淡水、廈門間約在三圓左右。

		貨 物 運 費			
品 名	單 位	香港—汕頭間	香港—淡水—安平間	香港—福州間	香港—廈門間
火 柴	一箱	0.30 圓	1.10 圓	1.00 圓	0.40 圓
乾 鹹 魚	一擔	0.15	0.40	0.30	0.15
紡織品類	一噸	3.00	7.00	7.00	4.00
雜 貨	一噸	3.00	7.00	7.00	4.00

道格拉斯公司自創立以來，獨占了獲利頗豐的淡水香港線，且福州香港線及香港安平線也有相當的業績，此外貨客臨時增加的季節也積極的調派船隻載運，因此幾乎每年都有分配盈餘。尤其是中日戰爭期間及戰後的貨客移動普遍增加，同時運費也居高不下，故業績又更為好轉，股東紅利也達到每年八分乃至一成二另又附加特別分紅的狀況。

#### 接收後日本輪船的概況

臺灣居民大多為福建省移民，臺灣華南間的貨客關係極為密切，中日戰爭之後臺灣雖然納入日本版圖，但與華南之間的交通運輸並未發生急速變化，由前幾年的貨客進出統計，兩地間人員及物品的移動依然維持盛況。

年 次	旅 客 (人)			貨 物 (噸)		
	出	入	計	出	入	計
明治 29 年	—	—	—	151,036	94,165	245,201
同 30 年	10,800	21,923	32,723	154,566	132,514	287,080
同 31 年	—	—	—	167,038	189,704	356,742
同 32 年	15,867	12,454	28,321	130,447	144,383	274,380
同 33 年	9,577	9,523	19,100	147,756	125,287	273,043

但當時臺灣與華南之間的交通運輸權實際上是由外國船獨占，明治二十九年五月施行民政時日本政府首先開設內地臺灣間的定期航線，當時因日本戰後的財政狀態相當窘迫，且對外航線牽涉到許多與外國船隻競爭的棘手關係，不得不採取國內航線的優先，對外航線暫緩的作法。在此之前，日本郵船曾經將自營的香港海參崴線於返航時靠泊基隆試圖連絡對岸，及北辰館輪船公司獨立開設的淡水香港線，可惜只是曇花一現。

香港海參崴線靠泊基隆：明治二十二年日本郵船開創上海、海參崴自營航線，明治二十八年將起點延長至香港，由於正值日本接收臺灣，版圖獲得擴展，因此打算分食獨占且堅若盤石的道格拉斯航權，自明治三十年四月起開始實施每月一次回航時靠泊基隆，載運茶、樟腦、砂糖等至福州、廈門、香港，同時也提供華僑搭乘。

本航線使用相模丸及長門丸兩艘輪船，去航由香港經上海、煙台、仁川、長崎、釜山、元山至海參崴，回航由海參崴經元山、釜山、長崎、馬關、神戶、基隆、福州、廈門至香港，每月航行一次，詳細實績不詳，由於靠泊次數稀少，以及當時的靠泊地點並未包括淡水，故貨客蒐攬不如人意，至同年底廢止。

淡水香港線：北辰館輪船公司於明治三十一年七月開辦淡水香港線，其航程為淡水—廈門—香港。本線開航以來的實際情況不詳，短期之內雖然在各地的貨主間獲得好評，但不堪道格拉斯汽船的壓迫，定期航行只維續了隆盛丸四次、勢德丸及扶桑丸各一次、合計六次，業績不佳，造成虧損，同年十一月北辰館輪船公司大稻埕事務所關閉。

第一份復命書：秋山啓之廈門及香港出張復命（總督府公文類纂 04571/004）

明治三十一年五月臺灣總督府屬秋山啓之奉命赴廈門及香港訪查，該復命書中對廈門地區的航運描述如下：

#### 第一 廈門的概況

廈門位於福建省南部，與福州同屬閩海的要鎮，其港灣為華南沿海唯一的良港，海水深入港區，船舶在此停泊最為安全，且港內水位深又寬廣，可容納任何大船巨艦，廈門市街位於此港灣北部的廈門島上，人口二十萬餘，極為繁華熱鬧，市街南部沿海一代為居留地，此處有外國商館、銀行清國稅關及郵局，灣內有一小島面對居留地，稱為鼓浪嶼，上面設有各國領事館及外國人的住宅，我國及英國、德國、西班牙、美國四國的領事館各有派駐領事，法國、荷蘭、比利時、瑞典、挪威、葡萄牙、丹麥、夏威夷則設有名譽領事，根據日本領事館的調查，外國人總數三百五十餘人，其中我國人包含領事館職員有十九名，另外出入廈門的我國旅客每個月平均五人左右，商業以茶葉再輸出為主，茶葉大部分由淡水輸出，其他則是福州及廈門當地生產，經查詢明治二十九年的茶葉輸出總額為二十一萬三千零十七擔（一擔約為一百斤），其中的十六萬六千四百四十四擔來自淡水，一萬三千五百七十四擔來自福州，剩下的為當地生產，其價格高達五百六十八萬五千六百零二海關兩，其他的主要產物有砂糖、麻、水果等，另本地雖然有鐵、煤炭、銅、金、銀等含量豐富的礦山，但尚不成氣候，輸入品為綿布、羊毛布、金屬器具、雜貨等，此等商品全部由當地人掌控，自香港、上海或新加坡等地買進，根據明治二十九年的稅關報告，輸出入總額達二千五百二十二萬四千七百三十九海關兩，廈門確實是福建省的要港、



## 第二 廈門的航運交通

廈門人勤勞節儉，最愛移居通商，故其移居地不僅臺灣，甚至遠達海峽殖民地、爪哇、菲律賓群島等地，因此，上述地點與廈門間有甚多直航船舶，另外沿海的交通平常有招商局的輪船三艘、Butterfield & Swire 商會（擁有五十艘輪船）的輪船二艘、Jardine Matheson(遮甸)商會（擁有十艘輪船）的輪船三艘航行於上海廈門間，有時也航向汕頭，兩家公司的輪船雖然都依據貨物多寡機動出航，但平均每個月有五次航班，此外加拿大太平洋輪船公司、太平洋郵船公司、東西洋輪船公司的輪船在香港上海間航行時也靠泊廈門載運貨物，道格拉斯輪船公司動用六艘輪船，以香港為起點，二艘航行於廈門福州間、一艘航行於廈門安平間、三艘航行於廈門淡水間，幾乎維持定期的航班，另外尚有甚多臨時航行的輪船，而上述的輪船都免費遞送沿岸的英國信件及郵政局的郵件，例如道格拉斯輪船公司自行設置信箱處理一般郵件的收受及遞送，在船內設置郵務室，甲板上擺設郵筒，用心極為周到，在烏港及香港間航行的日本郵船公司的輪船雖然也靠泊廈門，但每月只有一次，而最有前途的廈門臺灣間的海上交通卻完全被道格拉斯輪船公司獨占，對我國的貿易發展極為不利，職認為目前我國輪船必須要開設臺灣與中國對岸間的航運交通，以往日本商品輸入到廈門的管道大都是由香港或上海載運前來，其主因在於廈門並無我國輪船航行，根據明治二十九年的稅關報告，進出此港的船舶，輪船為一八六三艘，總噸數 2,063,324 噸；帆船為一一四艘，總噸數 49,429 噸。

### 大阪商船公司開設淡水香港線

明治三十二年度，亦即民政施行後第三年，總督府通過預算以補助金方式開設的航行對岸的命令航線，亦即和道格拉斯輪船黃金航線併行的淡水香港線，與獨占對岸航線的道格拉斯輪船公司正式展開競爭。

其內容如下：

航	線	自淡水經廈門、汕頭至香港			
航	行	自三月	每月四次	自九月	每月三次
次	數	至八月		至二月	
船	資	總噸數 1,200 噸以上		平均航速 10 哩以上二艘	
用	船	舞鶴丸 1,075 噸		隅田川丸 742 噸	

但大阪商船的兩艘輪船性能都不如道格拉斯輪船優秀，為與其分庭抗禮，先於同年六月底以 1,600 噸級的淡水丸取代隅田川丸，又於翌年十二月以 1,500 噸級

的大仁丸取代淡水丸及三十四年五月以大義丸取代舞鶴丸，重新強化陣容。明治三十三年度起陸續又開設了下列諸航線：

- (1)安平香港線 明治三十三年四月一日開始
- (2)福州三都線 明治三十三年十月一日開始
- (3)福州興化線 明治三十四年三月一日開始
- (4)香港福州線 明治三十三年十月一日開始

上述航線中的安平、香港線及香港、福州線與淡水、香港線都是和道格拉斯經營的航線強烈衝突的重疊航線，日本政府「驅逐」道格拉斯的心態極為明顯，這段時間也是大阪商船和道格拉斯競爭最激烈的時期。大阪商船公司開辦淡水香港線之後，立即以便宜對手五成的運費率逼迫道格拉斯，道格拉斯公司也徹底調降船客運費應戰。亦即將以往廈門淡水間的下等運費由七圓一舉調降到商船以下的二圓五十錢，接著又調降為二圓二十五錢、二圓，商船也立即調降運費以為對抗，道格拉斯在這種削價競爭的惡性循環之下，業績節節敗退，尤其是安平、香港線受明治三十三年義和團之亂的影響，大部分船隻被英國政府徵用而停航，義和團之亂結束後仍無法復航，僅將經營主力置於福州香港線及淡水香港線，最後終於不堪大阪商船的強力競爭，於明治三十七年撤出臺灣航線。

第二份復命書：商船公司呈報廈門內海航線視察復命書（總督府公文類纂 04704/023）

明治三十五年三月大阪商船公司計劃開設廈門內灣線(廈門石碼線、廈門同安線)，派遣職員林安繁 前往實地視察並籌辦開航事宜，因係輪船公司的市場調查報告，基於在商言商的利益考量，本復命書中對當地各航線及市鎮貨客概況、碼頭及營業處土地的取得、船長船員的雇用、運費徵收方法、乘客招攬手段及與代理店的合作方式等都有敘述，對了解當時華南地區的海運營業生態甚有幫助。

#### 廈門內海航線視察報告書

(三月十二日報告) 一、廈門內海航線概要

、、、泉州方面逐漸邁向衰退，而漳州方面則漸次日益昌盛，故位處漳州廈門中間的貨客中繼地石碼雖只是人口五、六萬人的小村落，但卻是貨客集散上絕對不可輕忽的存在。目前外國商人在石碼的兩處地點設置倉庫，設置石油儲存槽的地點有四處，此外由作為磚瓦的生產地對華南及臺灣輸送的龐大數量來看，確實也是樞要地點，其盛況年年俱增。

現今狀況

#### 第一項、石碼航線（往漳州方面）

石碼、安海、石灣為廈門內海航線中最重要之三處地點，其他雖然有金門、臭塗（泉州）、石尾（漳州）等小航線，但由該地輸出或輸入的華工遠遠不及前述三條航線，在廈門碼頭集結輸出到南洋諸島及臺灣地方的華工幾乎都來自泉州、漳州兩府，前者以安海、同安（石灣），後者以石碼作為集散地，每年來往的人數在六十萬人到七十萬人之間（不包括戎克船）。



\*\* 本航線使用的汽艇數量為三艘，亦即順發、逐電及海珠。同安航線使用的「同福」只有偶而前來此地，亦即由以往的四艘減少為三艘，加上華工的數目與日俱增，近來頻頻發生超額搭載稅關出港執照所載規定員額以外的船客之事，其中以逐電號（石碼航線）的情形為最，據當地海關官吏所言確有其事。

\*\* 各船舶航速、噸數等列載如下。

	噸數	航速	煤炭	水
順發	三〇	七	五圓	七〇錢
逐電	二〇	六	五	七〇
海珠	二〇	六	五	七〇

\*\* 上述各船舶雖然情況皆佳，但因航速較慢，故我方速度敏捷的社船明顯地佔上風，尤其是各船都趁漲潮時進出，幾乎是同時由各起點出發，故航速的快慢在乘客眼中高下立判，對人氣的影響關係甚大，任何搭載等同於貨物的中國人的船舶，其體裁等完全不關緊要，速度是唯一的要求。

\*\* 上述三艘船舶中以順發號最佳，為優待洋人特別在船上擺設椅子，對洋人的中國僕人從不收取運費，惟每航班搭載的洋人極為稀少，儘管此等洋人的運費高昂，對收入卻毫無影響，故開辦社船航行之際若訂定洋人運費在五十錢左右，對收入的影響應該甚少卻可贏得盛大美名。

\*\* 石碼航線船舶的船員人數不定但大致如下：

輪機長	掌舵手	票務二人	水手	鍋爐工
二十五圓	十五圓	約十五圓	十圓	十圓

\*\* 由於廈門的船塢僅有一處，修繕費用等為高出香港三分之一至三分之二倍，各公司寧可支付較高的薪資雇用最喜愛、最屬意的輪機長，委託其處理大部分修繕。

#### 運費徵收方式

\*\* 出港三十分鐘後，兩名帳務人員在船內來回收取運費並交付竹簡一片，上岸之際

予以收回，其功用與一般的車票相同，不過，對此等帳務人員的管理甚為寬鬆，彼等不無將運費中飽私囊之事，故帳務人員大部分都由各船主的親族擔任。

\*\* 對手提行李、衣物箱（南洋、臺灣的華工為限）酌收運費，各船的收費標準不定。

\*\* 各船皆設有鴉片室，進入此室者徵收五十錢。

<sup>1</sup> 林安繁：石川縣金澤市人，明治九年生，明治三十四年七月東京帝國大學法學系畢業，明治三十四年八月進入大阪商船公司任職，翌年出任廈門出張所主任。（總督府公文類纂 10099/104）

- \*\* 由於以石碼爲首的各航線都合併計算營收，各船主同盟爲避免競爭，於正月客源稀少時減少航班次數，例如石碼的三艘當中停航兩艘，以節約煤炭及鍋爐給水費。

#### 航線概要

廈門潮汐的變化落差甚大，每天有晨昏兩次的漲、退潮，最嚴重時有二丈餘落差由於廈門石碼間的河水也受其影響，在石碼出現七、八尺落差，故航行於兩地間的三艘汽艇都考慮潮汐的因素同時由廈門出發。

- \*\* 石碼原本只是一小村落，人口約五、六萬人，但因位處漳州廈門間交通的要道，漳州瓦、漳州茶、紅糖之類由漳州輸出的貨物，福州杉、石油（俄油）、金門鹽等輸入到漳州的貨物皆在此地上岸，故百貨匯集此地，此即不能輕忽石碼之原因。由石碼到漳州的上游非到七、八月大水期間終究難以航行輪船，亦即每日或有些微不同，大致上早上六點爲漲潮，由石碼開往漳州的戎克船都趁此時由石碼出航，此時水深大約七、八尺，至上午八點變成四尺，至上午十一點變成二尺，下午七點再次漲潮，又見河水澎湃的往漳州上游奔流，在此間航行的客船有三十艘，通常雇用一艘需要一圓五十錢，若船夫全爲婦女則徵收三圓，每艘的搭乘員額約三十人，幾乎無立錫之地，由此足以得知漳州石碼間交通頻繁的程度。由石碼至上游的漳州之間，沿岸到處都是磚瓦煉造場，供應華南及臺灣沿岸需求的產量爲數不少，若能吸納此項貨物，相信對促進我華南航線的蓬勃發展絕非難事。

- \*\* 漳州人口十八、九萬人，市街繁榮，不比廈門遜色，遙遙掌控著上游的華南地區，貨物聚集於此地，日本雜貨充斥四處，將來可望更加發達，謂將來有望之原因，亦即漳州乃前往南洋與臺灣的華工之源泉，故每年由三月中旬至五月止的期間出外到臺灣擔任茶葉「苦力」（茶工），至十一、十二月歸來的人數有五、六千人乃至一萬人，合計其他前往新加坡的人數每年超過二十萬人，彼等大多數擁有或多或少的資產，將錢財儲存於故鄉，其中也有不少生活富裕的富豪。、、、檢視淡水支店的報告，社船在乘客的人數方面雖不一定比道格拉斯爲劣，但道格拉斯於每年產茶季節單獨在淡水廈門之間調派吃水較淺的「福爾摩沙」號往返航行，吸納此等船客，故三井經常只能在一旁羨慕發呆，相信這是吾輩最需要努力改進之處。

#### 第二項、同安航線

- \*\* 同安航線使用的船舶大略比石碼稍大，目前航行其間的船舶有順利、和美、海清、雲奔四艘，吃水四尺到五尺之間，不論航速或船體都以海清最佳。輪機長的薪資都是三十五圓，比石碼航線稍高。
- \*\* 本航線與石碼航線不同的是鴉片室的客人徵收四十錢，由南洋歸來的客人亦即彼等口中的「洋客」每人徵收五十錢，因其手頭寬裕，故加重其負擔，據說一眼即可由外表判斷是否爲洋客，其他與石碼航線相異之處乏善可陳。



\*\* 石灣的人口雖只有三、四萬，其盛況也遠遠不及石碼，但前往南洋的華工超過二十萬人，儘管商業繁盛不可期望，但富豪眾多，遊手好閒的人民也頗不少，只是石灣當地的水位經常低淺，有時輪船無法靠近，比起石碼，令人感覺相當不便。

\*\* 此地有三名客頭（拉客黃牛），乘客在陸地私底下達成約定，搭乘各小輪船的舢舨前往小輪船登船，當四艘小輪船魚貫地停泊於石灣外港後，各船不必賣力地拉客，自己所屬的舢舨不須競爭便能獲得客人，雖然這些主要是靠地上客頭的安排，但也許是感覺由各船的船員招攬乘客過於緩慢，或是實施同盟計算所導致的結果也難料，我方若能積極的運用招攬乘客的方法，相信必能大幅地超越彼等，此即附件中所述欲於此地尋求有實力客頭的原因。

\*\* 同安的人口大約十萬餘人，商業情勢雖然大為不振，但富有人家不少，東部泉州的華工前往安海，西部泉州的則全部前來同安集結，此處至少就小輪船航線的目的而言不可輕忽看待，相信此航線最適合當作第二目標。

本公司對石碼、同安兩航線之計畫

\*\* 請託道格拉斯商會買辦林麗生<sup>2</sup> 交涉取得各航道轉運地點內可供建築碼頭之土地之事，職與林氏見面熱烈討論之結果，決定石碼方面先向漳州府知事租借當地最大港入口處沿岸寬二十丈、縱深六丈之土地，將以林氏之名義，每年繳交五圓租金，該地位於石碼厘金局隔壁，地點絕佳，此事係由林氏秘密運作，我方若不儘速表明意向，恐有引來其他公司干擾之虞，故職擅自決定向漳州府知事表達承租之意，惟因中國人之習慣不樂於將土地租予外人，故將以林氏之名義承租再轉租予我公司，避免產生瓜葛。

\*\* 船員預計以每艘五人雇用兩艘份，目前正洽談中，上述船員中輪機長有必要選用深諳各種引擎機械者，由其負責一般的修繕，以節省修繕費，否則必須以高於香港三分之一乃至三分之二的價格委託廈門的船塢進行修繕，因此，有必要大幅提高輪機長的薪資，預估在二十五圓乃至三十圓。

\*\* 客頭（拉客黃牛）若非由各地方的熟人擔任無法為自己的船舶招來客人，特別是其他公司實施合併會計，預料客人稀少時裁減船班以節約煤炭費等，隨處可見種種對我公司的新事業帶來的妨害，尤其職自抵廈以來便多方走動打聽業者的情況，隨時進行協議，目前由於認為最重要的是事先選擇客頭，故又擅自進行洽談中，亦即擬在同安、安海、石碼各配置對當地與旅社皆熟識的客頭一人，在廈門則由買辦（打算雇用現成的人士）兼差攬客，按客人數

<sup>2</sup> 林麗生清同治八年十二月五日生於福州，其父林鶴年祖籍福建安溪縣人，曾參加光緒壬午科舉考試獲福建省舉人，依據林麗生於明治三十二年九月十三日向臺北辦務署提出的入籍申請書，林麗生早在日本接收臺灣之前十年即渡臺從事商業，之後便以臺灣籍民身分赴清，昭和六年廣東市政府曾就其國籍、身分歸屬向廣東總領事查証（總督府公文類纂 04142/029）



目給予小額報酬，確實目前在同安、石碼的船主並未設置客頭，不過，競爭的結果，客頭的設置必定會再出現，至去年底為止石碼雖然也有客頭，但現在由於各船主同盟的結果，也有廢除客頭的案例。

- \* \* 船舶的帳務人員經常有短報乘客人數情事，若不盡所有努力防止，辛苦開辦航線的苦心將化為泡沫。關於此點各船主雖然都以自己的親人出任，但本公司並無此種方便，職個人的想法打算如下，亦即各船出港入港之際必須前來稅關的碼頭，將出港入港報告書交予稅關員，讓稅關員調查人數，並監視船舶不得超載乘客及裝載貨物成為常態，該臨檢完成前船舶不得讓乘客下船或出港，因此，此時是最方便調查所有乘客人數的時刻，職相信進出港之際與監視官不在時讓店員一一外出調查人數，監視有無出海的舞弊行為係屬良策，故採用此方法時便可了解出海的舞弊行為出現與否，關鍵在於店員是否勤奮，雖然也有中途由海上直接登船的情形，但屬於極少數，整體而言，不致有誤。
- \* \* 稅關官吏之間的賄賂也是公然進行，例如機關的考試、超載定額以外的眾多乘客時，其處置方式輕重之間差異極大，石碼航線的逐電屢屢被課以罰款也是因為疏於賄賂之故。
- \* \* 現今三井的買辦由於能力不足，實在不擅於攬客，自鄉下搭乘小輪船或戎克船前來廈門的華工大部分被道格拉斯所奪，因此，在各內海航線的終點亦即安海、同安、石碼等地完全委任客頭，令其勸誘客人務必搭乘南清航線的社船，Jardine(遮旬)與漳州、泉州的客頭口頭約定一定讓前往南洋的客人搭乘該社船後正一步步壓倒(Butterfield Swire)或是在小輪船內販賣華南航線的船票，擬由兩者中擇一，此事將與三井洽談，為方便之計，擬於當地見機行事。

#### (三月十二日報告) 安海航線概要

- \* \* 安海航線由廈門鼓浪嶼間往東南行，至大坦北邊轉向東北，通過列嶼西邊自金門島北邊而出，穿過大嶼小嶼之間往北行貫穿白沙營前間的水道，右方可見東石，由該地前行十清里即抵安海碼頭，由廈門出發至白沙為止全程六十清里當中，估計有四十清里為外港航道，船身搖晃甚為激烈，故需要大型船隻，目前在安海航線來回航行的船舶大約在六、七十噸之間，計有萬發、萬美、飛鳳、仁和、和安、順德發、順成發、同福計八艘。
- \* \* 所有船體都比同安、石碼航線優良，萬美、飛鳳、順德發的情況最佳，一般都設有上層甲板，甲板上有稍微準備一些為洋人擺置的長椅等設備，然而航行外港期間船身搖晃甚為激烈，其中尤以萬發為最，甚至高於水面四尺左右的扶手也有幾乎沒入水中的情形，風平浪靜時尚且如此，何況是驚濤駭浪之際。



- \* \* 船員薪資比石碼、同安略高，輪機長亦即船長（輪機長兼任船長）的月俸一般為三十五圓。
- \* \* 安海有十數間旅館（客棧），其中有四家完全提供搭乘安海航線的諸小輪船或上岸的華工住宿，此即三陞號、冷利號、合利號、益利號四家，此等旅館一般都擁有各小輪船公司的股票，除股票紅利之外，尚可獲得每名旅客運費的百分之五的佣金，船票為事先販售，與石碼、同安不同，直接登上輪船支付運費者人數甚少，因此，有意新加入此航線經營的輪船事業者必須拉攏此等旅館給予百分之五的佣金，或是在當地找尋堪與其匹敵的客頭全力進行競爭，二者只能擇一。
- \* \* 安海廈門間往來的旅客種類除在兩地間來回的旅客外，以前往南洋（往「馬尼拉」與新加坡兩種旅客，後者佔多數）的華工與前往臺灣的茶工（產茶季節時最多）最多，每年中國農曆新年結束後，即我國三月中旬起至四月底為止為安海外出客最多的時期，10月、11月左右為返鄉客最多的時期，亦即中國人習慣在自己的故鄉過年，無法如願時也要在最接近母國的地方歡渡新年，目前臺灣已逐漸逼近產茶季，由石碼、安海、同安、金門出外的華工最保守的估計不下二萬人，前往南洋者也超過十萬人，由整年度來看，即使依據並不完整的稅關調查，往來的華工仍有六、七十萬人，因此，只要用心掌握今日的時機，必定能為華南航線的船舶帶來利益。
- \* \* 在安海集結的船客大多來自東北方的泉州府，尤其在泉州安海之間的下蓮，人口雖不滿一萬，但居民有一半以上前往新加坡謀生，不論有無財產，皆以前往新加坡為志，且貧窮無財者經三、五年後也衣錦還鄉，鄉里民皆心生羨慕，互相結伴出外，故下蓮雖幾乎無商店，也無經營商業者，但磚瓦石造的高樓大廈爭相起建，據稱擁有二十萬銀圓以上的資產家有十數間，目前正是此等華工蜂擁而出的時刻，各船都是滿載的情況。
- \* \* 由於安海、同安兩航線都是海賊<sup>3</sup>橫行，不輸興化附近，故即使是載運米、

<sup>3</sup> 日本統治臺灣之前，海盜事件在來往極為頻繁的臺灣與華南間即已是嚴重的問題，日本統治臺灣之後也沒有消退的跡象，總督府公文類纂在明治三十一年時臺南縣及臺中縣都曾接獲通報發生海賊事件。

通報臺南縣發生海賊事件（總督府公文類纂 04560/06）。通報戎克船於臺中縣遭遇海賊事件（總督府公文類纂 04560/09）。福州領事通報總督府明治三十二年十二月五日臺南縣民陳炳如所有的清籍船金成發號載運 19450 圓雜貨途中在福州南日島遭海賊掠奪，其雇用的兩名清國人皆遭殺害；另明治三十二年九月同樣於該處臺南縣人陳培年及吳方遭海賊襲擊，臺籍船金合益號及船上 12436 圓的貨物被燒毀，水手三人遭殺害（總督府公文類纂 04645/17）。明治三十五年澎湖廳長以電報陳報西嶼澳緝馬灣鄉民彭有所有的振成利號於同年一月二十二號上午在福州南日島近海遭一百二十餘名海賊襲擊，兩名水手當場死亡，一人傷重不治，另外四人受傷，船貨被搶奪一空（總督府公文類纂 04809/09）。明治四十二年十一月三日金永隆號船長葉陳皆因船艙受暴風雨破壞前往廈門拓林港避難時，繫錨遭數名歹徒切斷，載運貨物也遭掠奪（總督府公文類纂 05325/11）。

雜貨的戎克船經常有請求輪船在前拖行加以保護的情形，其費用通常為每次六銀圓。

- \* \* 除安海航線之外，尚有臭塗航線直接進入泉州灣，此航線比安海航線的波浪更為兇猛，冬季停航轉往安海航線，至三月中旬左右，海象已漸趨平穩，故通常派遣和安、順德、順成發三艘航行臭塗，而此航線中國人雖然須支付運費五十錢，但泉州方面的旅客大都在泉州南門外晉江橋下雇用戎克船，每人支付五、六錢至洛陽橋或臭塗，搭乘此航線的船舶合計僅需五十五、六錢即可抵達廈門，遠比彼等自泉州經陸路至安海，於當地住宿一晚再支付三十錢更為經濟且省事，故一般都儘量搭乘臭塗航線船隻。
- \* \* 泉州灣自古即為良港，但每年七、八月左右，由於洪水夾帶沙土，淤積在臭塗的上游晉江入口處成為沙洲，儘管晉江橋下漲潮時水深八、九尺，但小輪船無法溯航晉江，在臭塗停泊，又可俟潮汐時刻，上岸到洛陽橋吸收自惠安縣內前來洛陽集結的華工。

(三月二十四日報告)

- \* \* 原本有馬氏曾談及雇用日本人不僅捨近求遠且極不符經濟，我方依據日前有馬氏的信函立即著手雇用中國人，以十六圓雇用一名船長亦即輪機長，若是日本人，絕無法以十六圓包含衣食費在內左右加以雇用，尤其是雇用不諳當地語言的日本人為船長，安排至生疏的航路執勤實在是捨近求遠，應該是絕對錯誤的想法，其他船員將在本月中全部雇齊，先前呈報的船員薪資為溢報價格，實際上的價格較低，惟安海航線船長以下所需的船員人數較多，薪資亦高。
- \* \* 石碼地區的客頭將在本月中決定，帳務人員方面也找到一名老實人，當地店面也初步決定由類似經辦所有買賣業務的「買辦」負責，該員目前在道格拉斯任職，本人表示薪資隨意不拘，十五、六圓即可，該員乃廣東的資產家，應為確實可信之人，待所有條件成熟後，其人名、薪資等將另行呈報。
- \* \* 3、4、5三個月為茶工往淡水大量輸出的時期，此時石碼航線的船舶每天皆是滿載，乘客無不盼望「汽艇」早日到來，且因此等茶工在10、11、12三個月間歸來，此時又再度出現盛況，其他則有無數前往「斯托雷茲」、「馬尼拉」的華工由安海、同安出航，各船都是滿載的情況，目前的大好時機豈有拱手讓人之理？
- \* \* 先前當地的小輪船船主頻頻集會，討論如何應付本公司的介入，至二月底突然決定同盟競爭，但此時畢竟已經無力競爭而放棄，各船主恢復自由行動，因此，安海航線船飛鳳、同安航線船海清、石碼航線船海珠、白水營航線船海棠等船主都前來表達出售希望船隻的意願、、、
- \* \* 曾調查過各船船費，但中國人完全不據實以告，故完全無法得知正確的數字，



令人困惱，惟煤炭費石碼、同安兩航線都是往返耗用半噸（基隆炭每噸十銀圓）乃至一噸，安海一噸半左右，當地雖然隨時都有煤炭，但若能儘量由淡水運來，價格將更爲低廉，此件目前正和基隆支店洽詢中。

（四月一日報告）

\*\*根據稅關調查，本年一月份廈門石碼間來往的乘客爲九千五百二十人，二月份爲一萬零五十一人，平均一個月一萬人，由目前航行的三艘輪船分攤，每艘約三千人，亦即每天往返合計一百人，以每人二十仙計算，月額不過六百銀圓，若減掉其中船費合計三百六十四銀圓十仙，每艘僅剩二百三十六銀圓九十仙，惟目前航行中的三艘輪船係以噸數比率各自分配總收入，然而早年三艘輪船航行本航線時運費曾調降至五仙左右，若此次仍然無法避免短期間的競爭，運費勢必跌至五仙左右，每艘的總收入將只有每月一百五十銀圓，亦即每月虧損二百十四銀圓十仙，此外也尚需預估局部修繕費，以此計算本航線完全無利可圖，但此種競爭料必持續不久，惟目前若暫時控制在兩艘，雖然尚有獲利，但也無炫耀之處，換言之宛如戲一場。以下摘錄本年一月暨二月份各水路來往的乘客人數：

由廈門進入內地者	一月	二萬六千五百九十六人
	二月	二萬四千五百三十人
由內地前來廈門者	一月	三萬一千五百十三人
	二月	二萬七千五百七十人

\*\*此次與林麗生簽定的承包契約內容大致如下：

1. 公司負擔：①輪船二艘②噸稅、關稅、領事館手續費及修繕費
2. 林麗生負擔：①船員薪資②其他一切船費
3. 利益分配
 

①運費十仙以上二十仙以下時	公司	四成	林	六成
②運費五仙以上十仙以下時	公司	三成	林	七成
③運費五仙以下時	公司	二成	林	八成
4. 此外，林氏方面出現正常損失時（因競爭導致），公司負擔七成，林氏負擔三成。

當月二十九日及五月十一日大阪商船旋即開設廈門石碼線及廈門同安線，兩者皆爲總督府命令航線。

#### 內地貿易與外國貿易的

道格拉斯退出臺灣航線之後以本島爲中心的補助航線逐漸獲得改善，基隆築港完成及縱貫鐵路通車更加快了臺灣島內產業發展的腳步，臺灣與內地間的貿易

不論移出、入在十數年間都呈現驚人的成長，照理對外貿易也應同步發展，但實際上對外貿易的實績卻裹足不前，幾近原地踏步，明治四十年度臺灣清國間的貿易輸出、入也出現急轉直下大幅衰退的情形。

臺灣歷年移出入總價額比較表（日據時期臺灣統計書）

年 度	貨 物 價 額（圓）			
	移 出	移 入	計	入（出）超
明 治 30 年	2,104,648	3,723,722	5,828,370	1,619,074
明 治 31 年	4,142,778	4,266,768	8,409,546	123,990
明 治 32 年	3,650,475	8,011,826	11,662,301	4,361,351
明 治 33 年	4,402,110	8,439,033	12,841,143	4,036,923
明 治 34 年	7,345,956	8,782,258	16,128,214	1,436,302
明 治 35 年	7,407,498	9,235,290	16,642,788	1,827,792
明 治 36 年	9,729,460	1,1194,788	20,924,248	1,465,328
明 治 37 年	1,0431,307	10,156,311	20,587,618	（出）274,996
明 治 38 年	1,3661,500	13,483,833	27,145,333	（出）177,667
明 治 39 年	18,259,528	15,634,341	33,893,860	（出）2,625,
明 治 40 年	17,634,673	19,750,445	37,385,118	2,115,772
明 治 41 年	24,423,387	20,926,859	45,350,246	（出）3,496,528
明 治 42 年	36,309,500	24,006,803	60,316,303	（出）12,302,697
明 治 43 年	47,937,252	29,070,095	77,007,347	（出）18,867,157
明 治 44 年	51,643,586	33,739,556	85,383,142	（出）17,904,030
大 正 元 年	47,831,451	43,325,290	91,156,741	（出）4,506,161

臺灣歷年輸出入總價額比較表 (日據時期臺灣統計書)

年 度	貨 物 價 額 (圓)			
	輸 出	輸 入	計	入(出)超
明 治 29 年	11,395,680	8,631,002	20,026,682	(出) 2,764,678
明 治 30 年	12,752,200	12,659,298	25,411,498	(出) 92,902
明 治 31 年	12,819,760	16,875,405	29,695,165	4,055,645
明 治 32 年	11,092,623	14,273,092	25,365,715	3,180,469
明 治 33 年	10,532,165	13,570,664	24,102,829	3,038,499
明 治 34 年	8,234,097	12,809,795	21,043,892	4,575,698
明 治 35 年	13,724,271	10,100,532	23,824,803	(出) 3,623,739
明 治 36 年	10,986,966	11,009,464	21,996,430	22,498
明 治 37 年	12,287,366	12,590,010	24,877,376	302,644
明 治 38 年	10,629,607	10,963,877	21,593,484	334,270
明 治 39 年	9,779,084	12,737,460	22,516,514	2,958,376
明 治 40 年	9,741,429	11,220,685	20,962,114	1,479,256
明 治 41 年	9,297,898	17,074,766	26,372,864	7,776,868
明 治 42 年	1,1687,576	12,591,470	24,279,046	903,894
明 治 43 年	11,986,096	19,852,562	31,838,658	7,866,466
明 治 44 年	13,175,590	19,555,047	32,730,637	6,379,457
大 正 元 年	14,960,228	19,307,126	34,267,354	4,346,898

明治四十二年一月臺灣總督府海事官保木利吉奉命視察華南航線，前後歷時四十五天，視察地區涵蓋廣州、香港、汕頭、廈門、福州、楊子江、上海及漢口各地的商業實況、華南沿岸重要的輪船公司、大阪商船公司的現況並且對華南貿易業績不振的原因提出檢討，報告的範圍極為廣泛，由於篇幅過於龐大，摘錄部份內容供參考。

第三份復命書：南清航線視察復命書（總督府公文類纂 05254/011）

#### 臺灣華南間貿易

隨本島各項事業蓬勃發展，臺灣華南間的貿易也逐年熱絡，進出口貨物的增長情況（合併計算外國貿易及內地貿易）如下：

	輸出及移出	輸入及移入	合計
明治 31 年	16,962,538	21,142,173	38,104,711
明治 32 年	14,743,098	22,284,918	37,028,016
明治 33 年	14,934,275	23,009,697	37,943,972
明治 34 年	15,580,053	21,592,053	37,172,106
明治 35 年	21,131,769	19,335,822	40,467,591
明治 36 年	20,716,425	22,204,252	42,920,677
明治 37 年	22,718,673	22,746,321	45,464,994
明治 38 年	24,291,107	24,447,710	48,738,817
明治 39 年	28,038,612	28,371,801	56,410,413
明治 40 年	27,376,102	30,971,130	58,347,232
對比十年前增額	10,413,564	9,828,957	20,242,521

進出口總額由明治三十年的三千八百餘萬圓至明治四十年增加為五千八百三十餘萬圓，短短十年間增加二千萬圓，其中與內地間的貿易在十年間成長四倍以上，惟獨外國貿易不見有任何發展，反而飽受內地貿易之打擊。本島四貿易港以往十年間的貿易如下：

輸出

	淡 水	安 平	打 狗	基 隆	其 他	合 計
明治 31 年	7,451,108	2,343,728	281,659	79,887	2,663,378	12,819,760
明治 32 年	7,271,297	2,015,594	225,327	83,269	1,497,136	11,092,623
明治 33 年	6,507,710	1,049,838	325,502	121,371	2,527,744	10,532,165
明治 34 年	4,603,990	1,422,451	147,162	202,024	1,858,470	8,234,097
明治 35 年	9,361,728	1,321,016	124,935	601,522	2,315,070	1,3724,271
明治 36 年	7,564,774	621,027	50,332	1,443,929	2,306,894	1,0986,966
明治 37 年	5,909,934	1,012,635	901,708	3,335,616	1,127,473	12,287,366
明治 38 年	6,004,423	451,744	32,512	3,024,376	126,552	10,629,607
明治 39 年	5,128,353	757,254	39,678	3,010,653	843,146	9,779,084
明治 40 年	4,041,326	586,839	69,045	4,424,611	619,608	9,741,429

一、淡水港的輸出額由一度達八百萬圓以上跌落至四百萬圓，主要的原因在於以往全部由淡水輸出的臺灣茶（烏龍茶平均一千五百萬斤價額五百五十萬圓，包種茶平均三百萬金價額一百萬圓）已經逐年不再經由淡水輸出，目前如下表所示，除包種茶外，幾乎全部不再經由淡水輸出。

	三 十 八 年	三 十 九 年	四 十 年
烏 龍 茶	5,806,108斤	6,327,375	629,565
	2,212,945圓	1,874,624	229,723
包 種 茶	2,685,819斤	2,972,874	3,337,347
	802,968圓	968,724	1,085,639

二、安平港的輸出額曾經達二百三十餘萬圓，如今只剩下四分之一亦即五十餘萬圓，與打狗港遭遇相同的命運，其主要輸出品米、糖由於轉換市場由輸出品變成移出品為其原因。

三、基隆港的輸出額於明治三十一年為八萬圓、明治三十五年為六十萬圓，至明治四十年達到驚人的四百四十餘萬圓。此乃奪取淡水港獨占輸出的茶導致的結果。



## 輸入

	淡 水	安 平	打 狗	基 隆	其 他	合 計
明治 31 年	9,871,539	3,230,922	380,411	764,340	2,638,195	16,875,405
明治 32 年	9,668,733	2,236,599	274,098	408,007	1,685,655	14,273,092
明治 33 年	8,833,067	1,889,191	534,835	754,894	1,562,677	13,570,664
明治 34 年	7,250,198	1,758,034	572,899	1,587,686	1,641,978	12,809,795
明治 35 年	5,941,530	1,644,126	333,774	814,180	1,366,922	10,100,532
明治 36 年	6,623,880	1,753,243	403,206	1,083,730	1,245,405	11,009,464
明治 37 年	7,871,183	2,017,470	477,107	1,089,087	1,135,163	12,590,010
明治 38 年	6,927,996	1,923,194	484,644	585,100	1,042,943	10,963,877
明治 39 年	8,368,280	2,137,794	351,980	919,569	959,742	12,737,460
明治 40 年	6,477,064	1,926,470	1,174,976	889,428	752,842	11,220,685

四、輸入也隨著輸出的衰退而減少，亦即淡水港的輸入由明治三十一年接近一千萬圓至明治四十年變成六百五十萬圓，另外安平港的輸入由明治三十一年三百二十餘萬圓治明至四十年變成二百萬圓，其他港口也未見增加，輸入呈顯整體衰退，而打狗港於明治四十年的輸入額出現大幅增加屬於輸入製糖機器類的短暫現象，不足為例。

如上所述，對外貿易狀況僅基隆港對美國方面的直接輸出雖有成長，但淡水、安平及打狗的輸出入商品亦即對華南方面及經由華南的貿易確實呈現衰退，由下表臺灣清國間的貿易額所示足以證明。

臺灣清國間貿易（圓）

	輸 出	輸 入	合 計
明 治 31 年	10,872,751	10,099,674	20,972,425
明 治 32 年	8,692,467	6,299,751	14,992,218
明 治 33 年	7,792,383	5,995,494	13,787,877
明 治 34 年	6,438,722	5,656,168	12,139,890
明 治 35 年	8,759,779	5,156,865	13,916,634
明 治 36 年	6,275,181	5,747,795	12,022,976
明 治 37 年	7,175,202	5,841,992	13,017,194
明 治 38 年	5,32,874	5,372,722	10,405,596
明 治 39 年	4,946,903	6,163,824	11,110,727
明 治 40 年	2,981,814	4,333,804	7,315,618



如上表所示，臺灣清國間的貿易至明治四十年輸出入都急轉直下大幅滑落的情況值得注意，以下是社會的風評：

福州洋稅關長蒙特葛梅尼曰：

造成福州對臺灣的輸出大衰退的原因係由於日本政府於明治三十九年改訂關稅定率課徵重稅，商賈異口同聲稱臺灣關稅幾乎為禁止性的稅制，總之此項稅率改訂為臺灣貿易帶來嚴重的後果，另外由臺灣輸入的煤炭明顯的減少是武庫、造幣局的事業終止及製茶公司事業減縮的結果。

汕頭洋稅關長哈里斯於報告書中揭露下表謂曰：造成如此貿易衰退的原因在於臺灣於明治三十七年採用金貨本位制與明治三十九年提高關稅以及與日本貨的競爭。

#### 汕頭臺灣間貿易

	由臺灣輸入(圓)	輸出至臺灣(圓)
明治 38 年	558,052	132,018
明治 39 年	504,132	116,061
明治 40 年	431,162	91,550

福州領事的報告曰：福州臺灣間的戎克船貿易呈現逐年增加的熱況，一九〇六年總額達到六萬九千一百三十四兩，但同年對臺灣的輸出卻完全相反，一九〇四年的輸出額為二十二萬四千四百九十一兩，至一九〇六年卻遽然直下，僅剩三萬零一百八十七兩，依據業者所言，如此驚人的輸出衰減歸因於臺灣諸港課徵等同於禁止輸入的高利率關稅。

某氏曰：像這種清國人臺灣上陸條例以及清國勞働者取締規則成為間接、直接阻隔臺灣與華南間關係，妨害彼此貿易的因素，又曰禁止輸入華南貿易唯一的媒介——銀貨對華南的貿易具有重大影響。

某領事曰：臺灣總督府一方面基於庇護華南貿易的目的，投注大額金錢開設定期航線，一方面卻又實施輸出稅存續、調漲輸入稅、輸出品課賦重稅等如同遏阻華南貿易的政策，其作法看來極為矛盾。

簡要上述各種說法言之，臺灣一方面實施間接禁止清國商人渡臺、對輸出入物品課徵禁止性關稅、對輸出品生產課徵重稅等妨礙華南貿易的政策，一方面又持續投注巨額的補助金獎勵航運等，此即造成華南貿易衰退的原因。

#### 縱橫華南的重要輪船公司

華北沿岸航線在招商局、太古洋行及怡和洋行三家公司的經營之下由來已久，而上述三家公司、道格拉斯輪船公司、香港廣東澳門輪船公司在上海以南的地區同樣擁有不容侵犯的勢力，茲將各公司的概況陳述於下，其定期航線另記載於後段的海運項內。

## 1. 輪船招商局

輪船招商局為明治五年兩江總督李鴻章為運輸江蘇的貢米至北京命令觀察使朱雲甫創辦，當時資本僅三十萬兩，加上向兩江總督衙門借款三十萬兩合計六十萬兩購買洞庭、漢陽、福星、永寧、有利、日新等八艘船隻開設天津、長江、廣東三條航線，當時為三十八年前的草創時期，無法獲得利益，因此，至光緒初期，李鴻章再命唐廷樞、徐潤加以整頓，增資至一百萬兩，爾來在馬建忠、馬建常、盛宣懷的努力之下，終於達到今日的規模，其股份大多為政府所有，事實上是一家半官半民的大公司，總公司在上海的法國租借地，擁有船隻三十一艘如下表，總噸數合計五萬五千九百二十一噸。

船名	總噸數	登記噸數	船名	總噸數	登記噸數
安平	1,857	1,159	新祐	1,629	1,038
致遠	1,873	1,177	愛仁	1,343	826
飛鯨	1,539	980	江孚	2,330	1,468
豐順	1,346	831	江新	3,372	2,101
海定	1,492	1,124	江寬	2,330	1,450
海晏	1,344	837	江天	2,014	1,368
新昌	2,000	1,258	江通	566	340
新濟	1,846	1,385	江裕	3,098	2,270
新豐	1,846	1,385	江永	2,118	1,451
新康	2,146	1,262	固陵	498	150
新銘	1,800	1,428	公平	2,705	1,742
廣濟	505	313	普濟	1,049	631
廣利	2,359	1,468	泰順	1,962	1,216
廣天	2,474	1,536	圖南	1,537	943
快利	1,450	879	遇順	1,696	1,079
美富	1,799	1,321	計	55,921	36,415

## 2. 印度支那輪船航運公司

此公司為光緒三年由楊子江汽船會社與支那沿海汽船會社兩家公司合併，以資本金一百二十萬英鎊在倫敦成立的股份有限公司，但由其大股東Jardine Matheson亦即怡和洋行作為該公司的代理店，掌理一切事務，實際上總公司在香港，目前擁有船隻四十一艘，總噸數合計九萬七千五百零八噸。



船名	總噸數	登記噸數	船名	總噸數	登記噸數
亞貓喇	2,545	1,566	合生	2,149	1,359
昌和	1,065	696	江和	2,175	1,354
昌陞	1,989	1,256	景星	1,983	1,222
吉陞	1,984	1,199	官陞	2,130	1,333
財生	2,284	1,424	金生	3,237	2,078
春生	2,218	1,418	吉生	4,895	3,110
怡生	1,783	1,127	吉和	2,665	1,924
阜生	2,251	1,410	廣生	2,283	1,428
福生	3,100	1,987	麗生	3,460	2,225
富辟	2,284	1,433	連陞	1,659	1,049
恆生	2,143	1,356	樂生	1,560	979
顯生	2,412	1,536	隆生	1,738	1,093
隆和	3,923	2,386	德和	3,770	2,335
茂生	2,161	1,644	同陞	1,869	1,173
南生	4,035	2,591	威陞	1,865	1,165
安生	2,801	1,787	水生	2,339	1,517
瑞和	2,672	1,931	和生	1,783	1,127
瑞生	2,790	1,776	日陞	2,284	1,424
太生	2,383	1,544	益生	1,967	1,236
德生	1,562	977	元生	1,753	1,128
定生	1,650	1,045	計	97,508	62,368

### 3. 支那輪船公司

同治十年創立的英國合資公司，由成員之一的太古洋行管理所有業務，總公司名義上在倫敦，但有關船舶的事務實際上總公司在香港，太古洋行的總公司也在香港，擁有船隻六十三艘如下表，總噸數合計十二萬一千四百八十七噸。

船名	總噸數	登記噸數	船名	總噸數	登記噸數
安徽	2,201	1,350	福州	1,994	1,228
常州	1,948	1,203	杭州	1,572	999
長沙	2,269	1,463	漢陽	1,956	1,207
建安	2,200	1,350	海口	1,411	896
直隸	1,862	1,143	徽州	1,993	1,217
成都	2,268	1,459	湖南	1,862	1,143
金華	2,198	1,349	湖北	1,951	1,205
鎮江	1,986	1,229	宜昌	1,984	1,228
奉天	1,765	1,073	開封	1,622	987
張家口	1,862	1,148	蘆州	1,992	1,216
甘肅	1,993	1,217	閩江	540	376
甘肅	1,862	1,143	南昌	2,733	1,044
嘉興	1,862	1,143	牛莊	895	558
吉安	1,195	729	安慶	2,732	2,101
金陵	3,397	2,511	寧波	1,985	1,228
九江	1,985	1,228	北海	1,992	1,227
貴州	1,992	1,215	保定	1,742	1,073
廣西	1,985	1,228	北京	2,231	1,274
桂林	1,742	1,073	潘陽	2,551	1,892
貴陽	1,718	1,044	湘潭	1,622	930
涼州	1,990	1,215	山西	1,984	1,228
臨安	2,203	1,352	紹興	2,122	1,307
汝市	1,090	811	德安	2,193	1,346
盛京	1,650	1,034	天津	1,992	1,227
順天	1,758	1,081	濟南	2,269	1,460
西安	1,654	1,047	洞庭	2,036	1,264
松江	1,622	987	溫州	898	560
四川	1,862	1,142	蕪湖	1,992	1,227
太原	2,269	1,459	穎州	1,992	1,216
大名	2,200	1,350	岳州	2,127	1,306
淡水	1,424	919	雲南	1,953	1,206
大通	2,548	1,882	計	121,487	76,044

#### 4. 道格拉斯輪船公司

明治十四年左右，英國鐘錶店的店員數人獲得其主人道格拉斯的遺產後，購買了海輪號（270 噸）及塞里斯號，開始航行於淡水及福州等地，此即到格拉斯輪船公司的起源，二十六、七年前再變更為股份有限公司，名為道格拉斯輪船公司，之後便逐年盛大，我國領臺當時資本已達一百萬銀員，擁有輪船六艘，其中海壇（1,183 噸）、南澳（862 噸）（明治三十年於海壇海口沉沒後新建 2,080 噸的海澄號取代）兩艘航行香港汕頭廈門州線，另外在劉永福事件中有名的塞里斯號（820 噸）航行香港汕頭廈門安平線，福爾摩沙（674 噸）、海龍（783 噸）、海門（636 噸）三艘航行香港汕頭廈門淡水線，雖然獨占了本島的海運事業，但不堪商船公司命令航線的競爭，明治三十五年左右停航香港安平線，明治三十六、七年左右停航香港淡水線，船隻閒置不用，於是於明治三十六年將福爾摩沙號、明治三十八年日俄戰爭時將爹厘士號及海龍號出售，旗下僅剩三艘船舶，但去年明治四十一年又新購入 2,289 噸的海洋號輪船，亦即目前航行香港福州線的輪船有海門、海壇、海澄、海洋四艘。

領臺道格拉斯公司股利分配額如下：

28 年	29 年	30 年	31 年	32 年	33 年	34 年	35 年	36 年	37 年	38 年	39 年	40 年	41 年
12%	12.6%	8%	12%	無	無	6%	6%	6%	6%	7%	5%	8%	5%
		南澳 號沉 沒		商船公司開辦 南清航線之故									新購 海洋 號

由上表可觀察到道格拉斯公司以前經常發放一成以上的股利，但自明治三十二年商船公司命令航線開航後，受到嚴重的打擊。另外該公司截至明治四十一年六月三十日為止一年間的年度結算報告中指出，本期一般海運業雖然遭逢異常的衰退，但本公司扣除諸雜費、保險費、諮詢費及監查人報酬之後仍有七萬三千四百六十二銀圓的淨利，提議分配資本金的 5% 亦即發放五萬銀圓股利，其餘的二萬三千四百六十二銀圓充當公司財產的折舊費用。

該報告顯示目前道格拉斯輪船公司有四十五萬餘銀圓的出借款，每年孳生利息四萬五千餘銀圓，超過輪船收入而且利潤甚豐。

#### 5. 香港廣東澳門輪船公司

資本額一百二十萬銀圓(每股十五銀圓)的英國股份有限公司，總公司在香港，其船舶龐大且華麗，為稱霸香港廣東澳門梧州間的競爭者，清國輪船及法國輪船都非其對手，目前儘管去年上半期業務低迷，加上保安號社船(1,873 噸)沉沒，每股仍然發放一圓二十五仙亦即 8% 的股利，看最近由票面十五銀圓股價漲到市價二十七銀圓左右，足以證明該公司獲利甚佳，目前擁有船隻如下：

河 南	1,377	香 山	1,055	龍 山	141
佛 山	1,425	瑞 安	1,818	西 南	349
金 山	1,818	瑞 泰	1,651	南 寧	349

大阪商船公司命令航線：

大阪商船公司接受補助金開設的華南航線有：

- (一)明治三十二年開設的淡水香港線。
- (二)明治三十三年開設的安平香港線，明治三十八年改稱打狗香港線。
- (三)明治三十三年開設的香港福州線，明治三十八年延長至上海成爲香港上海線。
- (四)明治三十三年開設的福州三都線。
- (五)明治三十五年開設的福州興化線。
- (六)明治三十五年開設的廈門內灣線(廈門石碼、同安線)。
- (七)明治三十八年開設的淡水福州線。

等七條航線，但由於業績入不敷出，且命令航線的前景不佳，其中福州三都線、福州興化線及廈門內灣線於三十七年度、淡水福州線於四十一年度遭到廢止，迄至明治四十二年僅剩三條航線，目前支付的補助金分別爲淡水香港線十萬二千圓、打狗香港線四萬四千四百圓、香港上海線十六萬三千五百圓，合計三十萬九千九百圓。該三條航線自開航以來的收支情況如下：

淡水香港線

年 度	收 入	支 出	補 助 金	損 益	資 本	獲 利 率
明治 32 年	87,216	305,831	75,600	-143,015	600,000	
明治 33 年	190,363	340,274	123,000	-26,911	680,000	
明治 34 年	208,183	312,474	110,700	6,408	651,666	1%弱
明治 35 年	209,589	305,872	93,937	-2,346	678,000	
明治 36 年	190,233	286,314	92,631	-3,448	598,000	
明治 37 年	216,436	304,249	93,937	6,124	143,000	約4%
明治 38 年	241,111	340,268	108,700	9,543	406,000	2%強
明治 39 年	243,445	326,208	108,700	25,937	667,000	約4%
明治 40 年	267,453	324,799	78,700	21,354	616,000	3.5%



安平香港線

年 度	收 入	支 出	補 助 金	損 益	資 本	獲 利 率
明治 33 年	70,534	170,449	60,000	-39,915	190,000	
明治 34 年	99,507	121,266	60,000	38,240	190,000	約20%
明治 35 年	74,992	103,376	61,028	32,652	183,000	約18%
明治 36 年	78,319	101,635	58,485	35,169	148,000	約23%
明治 37 年	95,012	145,472	61,028	10,567	50,000	約20%
明治 38 年	94,943	138,874	40,900	-3,030	40,000	
明治 39 年	113,139	149,465	40,900	4,575	209,000	約15%
明治 40 年	123,196	157,573	51,400	17,023	284,000	約6%

香港上海線

年 度	收 入	支 出	補 助 金	損 益	資 本	獲 利 率
明治 33 年	*47,179	60,773	35,000	-21,406	160,000	
明治 34 年	*99,922	157,707	64,970	7,184	300,000	約2.3%
明治 35 年	*79,914	126,898	52,353	5,368	300,000	約1.7%
明治 36 年	*83,982	143,482	52,353	-7,146	246,000	
明治 37 年	*96,247	141,199	52,353	7,401	47,000	約1.6%
明治 38 年	182,418	328,498	141,700	-4,380	280,000	
明治 39 年	182,464	326,446	141,700	-2,282	598,000	
明治 40 年	180,525	307,885	175,300	47,939	597,000	約8%

\*為香港福州線時代



大阪商船公司的命令航線雖然在十年之間驅逐了勁敵道格拉斯，且大肆的奪取了戎克船貿易的勢力，完全霸佔了臺灣華南間的航線，卻無法擺脫業績不佳的命運，由表面上來看，其原因如下：

- (一)淡水香港線在淡水的貿易最興旺之時正與道格拉斯公司進行激烈的競爭，等到道格拉斯公司輪船撤退後，淡水最主要的貿易物品烏龍茶卻逐漸被基隆港所奪，且物價高漲及船舶改良導致支出增加而收入卻未見成長，營業漸漸陷入困境。
- (二)打狗香港線由於臺灣南部對外貿易萎縮，道格拉斯公司認為停航較為有利，無意強行介入競爭。明治三十五、六年度曾配發2成左右的股利，但自三十八年度起補助金被削減，其收入未能隨船舶改良及其他因素的成本增加而成長，無法獲得充足的利潤。
- (三)由於香港上海線自開航後連續兩年呈現虧損，故自四十年度起增加補助金額，支出也略有下降，尚有約8%的獲利，但業務終究低迷不振，尤其是明治四十一年度下半期受到香港、廣東方面的抵制，呈現幾近空船的狀態。

事實上大阪商船公司在華南各港口間的收入達不到預期的原因，除上述三點之外，背後尚其他的因素：(一)航線孤立(二)航行次數稀少(三)競爭對手強大(四)缺少後援(五)船舶品質不佳(六)陸地設備拙劣(七)支店勢力薄弱(八)船長信用低落(九)無法落實定期航班(十)待客服務品質不良(十一)船內膳食不佳(十二)船員與陸地職員不合(十三)船員與陸地職員異動頻繁

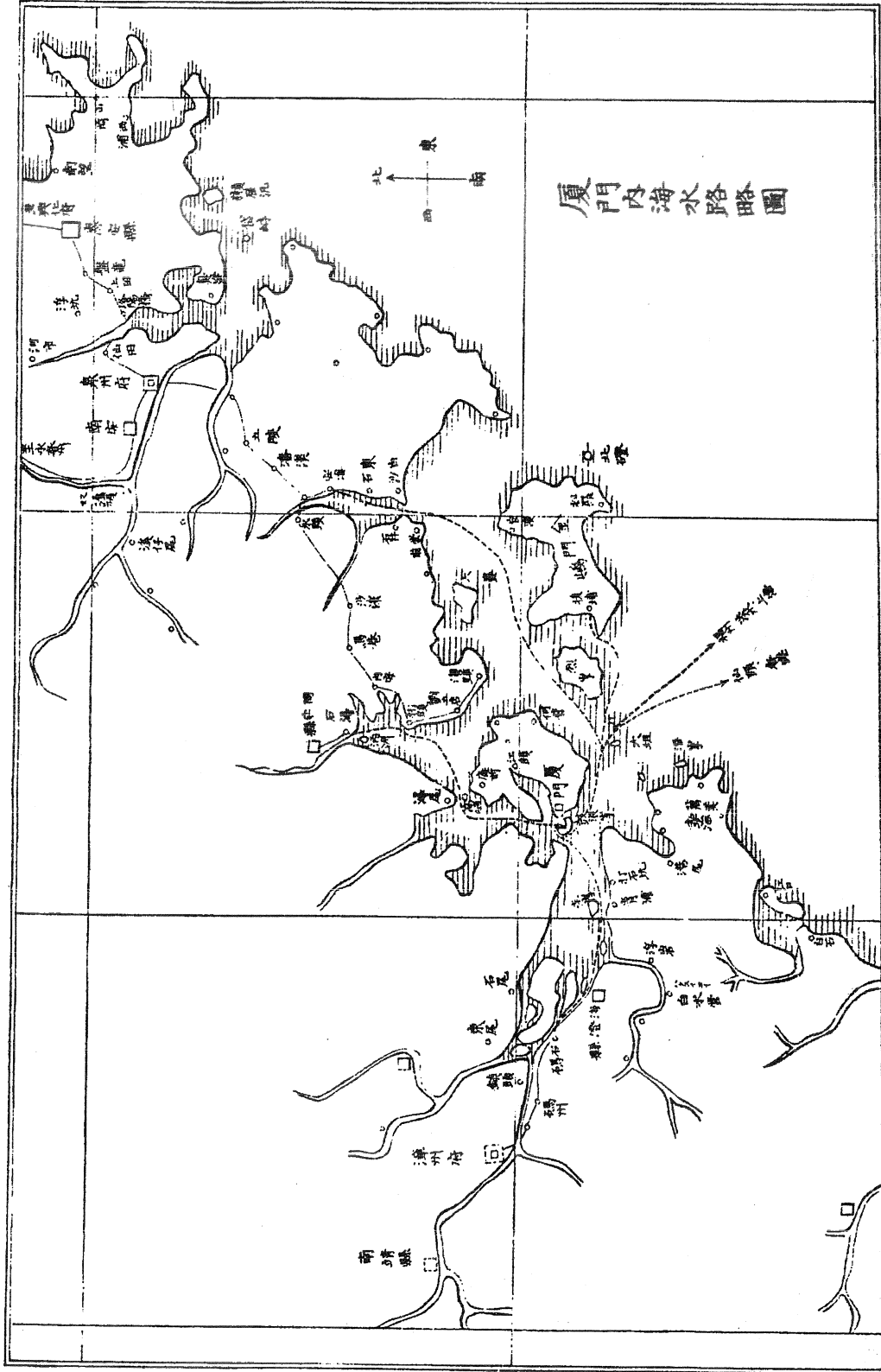
## 結語

在日本政府每年提供補助金強力支援之下，大阪商船公司雖然不出幾年便從道格拉斯公司奪回了臺灣航線，也在貨客資源豐富的華南市場保有了一席之地，但要在多家勢力龐大且又聯手競爭的外國輪船公司及數量繁多的戎克船環繞之下獲得利益本非易事，況且又存在著保木利吉在復命書中指摘的各種因素，儘管日本政府達成了開拓華南市場的使命，但至少在大正之前仍然是屬於乏善可陳、甚至是慘淡經營的局面。

## 參考書目

- 臺灣海運史 海運貿易新聞臺灣支社發行 昭和17年
- 海運 ダイヤモンド社發行 昭和13年
- 航海の話 米村末喜著 昭和2年
- 日據時期臺灣統計書 臺灣總督府官房統計課發行
- 清代臺灣海運發展史 松浦章著 卞鳳奎譯 博揚文化發行 2002年
- 日治時期臺灣海運發展史 松浦章著 卞鳳奎譯 博揚文化發行 2004年

參考圖



# 大正九年（1920）臺灣地方制度之變革與假自治

徐國章

## 目次

- 一、前言
- 二、地方制度改革之背景及經過
- 三、州制、市制、街庄制之內涵
- 四、懸羊頭賣狗肉的假自治
- 五、結語

## 一、前言

大正九年（1920）創刊的《臺灣青年》刊物中，有一篇署名張棟梁所寫的文章〈對臺灣官制改革希望及自覺〉（漢文），文中一段云：

吾人更有一言欲敬告我島民同胞，蓋今回之所謂自治制者，不過僅少具有自治之態裁，決非真正之自治制度耳。夫欲得實現如內地之自治制者，須待自治要素精練，使物質精神之發達，事事堪與內地人並駕齊驅而後可。如徒知苟且偷安；謀良田置美妾；飽食終日無所用心者；則吾知再歷二十五年之後；亦猶今日而難享真自治制矣。<sup>1</sup>

這段文字，旨在喚起臺灣人民的政治自覺意識，惟也讓筆者產生了幾項疑問：一是日本官方基於什麼樣的考量下，在統治臺灣二十五年後，於原本完全的「官治行政」中開放一點空間給臺灣實行「自治行政」？二是當時在臺所施行的「自治制」何以被批評為「決非真正之自治制度」？三是就現代的政治觀念而言，自治是一種主權在民的展現，然而，早在十八世紀末自由思想盛行歐洲之時，實行中央集權的法國即有人極端主張市、鄉、鎮等地方團體是因自然法而先於國家而存在，國家權力不得對之任意干涉的「固有權」說法，日治時期的臺灣人知識份子對於自治的認知又是如何？何以一位臺灣人知識份子會發出「欲得實現如內地之自治制者，須待自治要素精練，使物質精神之發達，事事堪與內地人並駕齊驅而後可」這種附帶「自我要求」前提條件的自治訴求？基於這幾項疑問，本文擬依序探討底下幾個子題：一是當時臺灣地方制度變革的緣起和過程。二是當時施行的「地方自治制」的內容。三是這套「地方自治制」存在的問題。四是臺灣總督府對施行「地方自治制」所持的態度與臺灣人所要求者所存在的落差。

<sup>1</sup> 張棟梁，〈對臺灣官制改革希望及自覺〉，《臺灣青年》第一卷第三號（1920年9月），頁3。



不過，爲了便於後文鋪陳，在進入本文之前，擬先就地方自治相關的一些概念，作一概述。

首先，所謂的自治，起初是一種政治上的觀念，就是「不受國家專任官吏支配，人民自行處理或至少參與和自身利害相關的公共事務」。<sup>2</sup>所謂「不受國家專任官吏支配」，說明了自治乃是相對於官治（即官僚政治）的觀念。簡單而言，自治就是以人民爲主體的政治，亦即「人民自治」<sup>3</sup>、「公民自治」（名譽職自治）<sup>4</sup>，人民不再處於消極的被統治地位，而是能積極地參與政務。而按戰前日本公法學者美濃部達吉的說法，此種意義下的自治，表現在法律上的型態，甚爲多樣，無法將之作爲一定的法律制度來加以觀察，故稱之爲「政治意義的自治」。<sup>5</sup>這種政治意義的自治（即Self-government）觀念，起源於國民性富於自由思想的英國，「乃十三世紀英國人民與王權爭自由的結果」<sup>6</sup>，其涵蓋層面很廣，不僅存在於行政層面，而且也及於立法及司法層面，由此而形成的制度，舉如英國的議會制度、陪審團制度以及以名譽職掌管地方警察等事務的治安法官<sup>7</sup>等，故也有學者稱之爲「廣義的自治觀念」<sup>8</sup>。而就地方制度而言，英國在第九世紀（薩克森

<sup>2</sup> 美濃部達吉，《行政法撮要》（東京市：有斐閣，1925），頁198~201。

<sup>3</sup> 戰前日本行政法學者織田萬認爲，自治原本很少被當作是法律上的課題來研究，大多是被當作政治上的課題來討論，欲明白自治的性質，就須先瞭解自治有兩種根本上不同的觀念，即「人民自治的觀念」和「團體自治的觀念」，這兩種觀念均孕育自政治上的議論而相互交錯牽連促成歐洲各國自治制度的發達。詳見織田萬，《行政法講義（卷上）》（東京市：有斐閣，1924），頁41~44。

<sup>4</sup> 「公民自治」的觀念以英國最爲發達，其原則上不依賴專業官吏，而是由被統治者自身以名譽職身分處理公共生活事務。故而在這種意義下，自治範圍廣泛，上至立憲政治（國會制度）、陪審團制度，乃至地方的開發，許多受過大學教育的鄉紳，以名譽職身分返鄉服務奉獻，形成英國地方自治的特色。前田多門，《地方自治の話》（東京市：朝日新聞社，1930），頁4~5。

<sup>5</sup> 美濃部達吉前揭書，頁199。

<sup>6</sup> 涂懷瑩，《行政法原理》（臺北市：五南圖書出版公司，1990），頁424。另，有關英國的憲政略史，可參閱薩孟武、劉慶瑞，《各國憲法及其政府》（臺北市：三民書局，1985），頁1~16。

<sup>7</sup> 治安法官（Justice of Peace）爲英國於十四世紀所設的機關，原由國王任命，本來的任務不過是維持治安，後來權限漸次擴大，包括了道路橋樑的建設、貧民的賑恤等民政事項。至1873年，英國國會通過「最高法院組織法」（Supreme Court of Judicature Act），統一原本紛亂的法院制度。其中，治安法官成爲受理刑事案件的最下級司法機關，一縣（county）之內有許多治安法官，他們無需具備專門的法律知識，爲沒有薪俸的名譽職，經地方團體推薦，由大法官（Lord Chancellor）任命之，受理輕微案件。薩孟武、劉慶瑞前揭書，頁77、80~81。

<sup>8</sup> 日本行政法學者島村他三郎及《臺灣行政法大意》（長尾景德編纂）書中，皆主張自治的觀念有廣、狹二義之分。見島村他三郎，《行政法要論》（東京市：巖松堂書店，1925），頁110；長尾景德編，《臺灣行政法大意》（臺北市：杉田重藏書店，1923），頁119。我國行政法學者涂懷瑩亦持此種分法，見涂懷瑩前揭書，頁424。

時代)時,地方的村(township)、鎮(hundred)即有自由民(yeomen)選舉村、鎮長的制度及設有村會、鎮會等代表機關。至中古末期迄十九世紀初葉,英國的地方政府分爲縣(county)、教區(parish)及市(borough)三個單位,其中市的機關爲市長、參議員和議員,均由自由民選舉。1834年,英國訂立法律,就救貧、衛生、學校、道路等特別的行政事務分別設立自治團體,各自治團體之事務由公選組成的參事會及團體任命的有給職吏員掌管,開始建立真正的地方自治制度。<sup>9</sup>1835年英國國會通過「市組織法」(Municipal Corporation Act),確立市的法人地位,設立民選議會(council)處理市務。<sup>10</sup>

英國的自治觀念影響了歐洲大陸,從十八世紀末至十九世紀初,英國的國會制度成爲它國模仿的對象,同時,其地方自治制度也對它國產生莫大的影響,如德國普魯士公法學者 Rudolf von Gneist 參考英國地方制度(名譽職制度),協助普魯士修改地方制度;<sup>11</sup>法國學者 Leroy-Beaulieu 等人介紹、鼓吹英國自治制度。凡此,直接或間接促成了十九世紀下半法、德等國地方制度的改革。<sup>12</sup>因此,英國乃被稱爲「自治的母國」。<sup>13</sup>

雖是如此,法、德等歐陸國家,仍因其政治發展、國情與英國不同,乃發展出另一種自治觀念,相對於「人民自治」;而著重於「團體自治」,即「國家容認公共團體執行其相關公共事務的權利」<sup>14</sup>,亦即自治團體的法律人格是由國家所承認。這種自治,侷限於行政層面,故學者稱之爲「狹義的自治觀念」,而爲行政法學所討論。<sup>15</sup>這種觀念起源於實行中央集權的法國,<sup>16</sup>而以強調國家主權

<sup>9</sup> 星野武雄,《自治制要論》(東京市:大明堂書店,1925),9~10。

<sup>10</sup> 有關英國地方自治史之介紹可參閱薩孟武、劉慶瑞前揭書,頁80~86。

<sup>11</sup> Gneist(格奈斯特)爲近代德國地方行政方面最負盛名的公法學者、柏林大學教授,對英國憲政及地方自治制度有深入研究,當時曾獲「鐵血宰相」俾斯麥的大力支持,主持普魯地方制度的改革,促成了1872年普魯「郡制」的公布。Gneist將英國的「公民自治」觀念引進歐陸,並配合以團體爲本位的歐陸自治思想,而形成「自治是國家和社會間的中間組織」的看法,認爲放任社會自然發展,將會導致富者愈富、貧者愈貧的社會失衡狀態。要匡救這種傾向,唯有向富者課以公共負擔;要結合各社會階級,避免相互衝突,莫如施行自治制度。故 Gneist 主張採行英國式、以地方鄉紳爲主的名譽職主義自治制度,如此而形成的自治概念即爲:「自治乃係遵從國家法律,以地方稅支應地方相關國家行政,並藉由名譽職執行者。」然而,這種主張「名譽職」的自治定義,日後卻也遭到行政法學者不少質疑。見末松偕一郎,《地方自治制要義》(東京市:帝國地方行政學會,1923),頁30;島村他三郎前揭書,頁110~111;前田多門前揭書,頁7~8。

<sup>12</sup> 下中彌三郎編,《大百科事典 第十一卷》(東京市:平凡社,1935),頁472。

<sup>13</sup> 島村他三郎前揭書,頁110。

<sup>14</sup> 島村他三郎前揭書,頁110。

<sup>15</sup> 基此,地方自治制度於行政法學上的研究乃出現兩類傾向,一是側重於地方團體對國家行政的參與,而於行政組織中加以說明;另一則是重視地方團體的獨立性,而與國家之行政組織分開論之。在當時的日本,前者是以美濃部達吉爲代表,後者則以寬克彥、佐佐木惣一爲代表。杉村章三郎,〈地方自治制〉,收錄於末弘嚴太郎,《現代法學全集》(第三卷)(東京市:日本評論社,1928),頁239。



論的德國為代表。其中，以國家主權論為基礎的自治觀念，嗣後於十九世紀末藉由日本政府所聘請的德籍公法學者 Albert Mosse（前文所提 Gneist 的門生）傳入日本，造就了日本明治時期中葉新地方自治制度（市制、町村制、府縣制、郡制）的陸續實施，同時也成為戰前日本行政法學上為區別「政治意義的自治」而界定「法律意義的自治」時的立論基礎。所謂「法律意義的自治」，按代表學者美濃部達吉的定義，即指「公共團體在國家監督下，自行執行其事務」之意，亦即將自治的觀念，從原本政治上的意義，轉為團體行政的意義。<sup>17</sup>

這種團體行政的意義，即牽涉到「公共團體」（亦即「自治團體」）的概念。所謂「公共團體」，即指「在國家之下，以國家性事務為存立目的之法人」。

- 
- <sup>16</sup> 法國的歷史可說是人民與政權之間的鬥爭史。在封建時代，鄉鎮常與諸侯相爭，君王為了抑制諸侯而保護鄉鎮。乃至諸侯失勢之後，變成人民對君王的鬥爭。至十八世紀末年自由主義盛行，要求個人政治自由及地方團體政治上的自由的聲浪高漲，地方分權的必要性大受討論，甚至有人提倡地方團體特別是市、鄉、鎮應該完全自國家獨立出來；也有人建議採行自治制度，惟未獲採納。1789 年法國大革命之後，雖於地方設有民選議事機關與執行機關，中央對於地方行政不加干涉，但是法國人民不習慣地方自治之行政，而致地方上發生種種混亂，復以內憂（雅各賓、吉倫丁兩黨黨爭及之後雅各賓黨之恐怖統治）外患（對奧宣戰）交迫，致令地方分權制度無法維持，中央政府對於地方行政遂又加強了控制。至拿破崙時代，實行強力的中央集權，並於 1800 年制定官治主義濃厚的地方制度法，各自治體執行機關皆由官派，僅容許最基層的鄉、鎮議會經由選舉組成。而在同時，地方自治權要求運動也相對興起。其後，法國先後於 1831、1833 年乃至第三共和成立後的 1871、1884 年，進行多次的地方制度改革，才逐漸建立起近代的地方自治制度，惟仍未放棄中央集權的原則。拿破崙時期的地方法制，不但奠定了法國近代地方制度的基礎，且日後也影響到國外，範圍及於義大利、比利時、西班牙、希臘、日本及南美各國，因此，法國乃被稱為歐陸式地方制度的開基者。下中彌三郎編前揭書，頁 472；織田萬前揭書，頁 43；前田多門前揭書，頁 65~66。有關法國的地方自治簡史，可參閱薩孟武、劉慶瑞前揭書，頁 291~301。另外，根據薩孟武、劉慶瑞前揭書的分析，自治制度分為地方分權（以英國為例）及中央集權（以法國為例）兩種。其中法國的部分：第一，關於權限的分配，法國雖然概括地委任地方管轄的事項，但是地方團體行使權限時，須呈報上級機關，求其承認，遂致地方權限不大。第二，關於地方機關的組織，法國的地方機關，其議決機關與執行機關完全分立，而執掌行政權的地方政府常由中央任命，其不由中央任命而由住民選舉者，也須受中央政府的嚴格監督。第三，關於中央的監督，相對於英國偏重於立法監督，即監督機關以中央議會為主，法國則偏重於行政監督，監督機關以中央政府為主，中央政府有承認或取消地方機關活動之權，甚且可以解散地方議會或免職地方長官。薩孟武、劉慶瑞前揭書，頁 79~80。
- <sup>17</sup> 美濃部達吉前揭書，199~200。此外，織田萬從「人民自治」和「團體自治」兩種觀念論之，認為這兩種觀念係源自政治上的議論，很難直接移至法律層面上。惟「團體自治」的觀念較諸「人民自治」的觀念近乎法律層面。蓋「人民自治」，範圍失之廣泛，其理論最後必使人民成為自治權的主體，而此並不能作為法律上的概念，且世界各國制度中，以政府官吏兼任自治事務者，亦不在少數。因此，在不妨礙自治的情況下，以團體作為自治權的主體，於某種程度上脫離國家干涉，自行經營其事務，此即當可作為「自治」在法律上的見解。織田萬前揭書，頁 44~45。

<sup>18</sup> 換言之，「公共團體」係由國家授權成立，在國家的監督下，以管理公共事務為其存立目的的公法人團體。按當時日本學界的通說，公共團體依其組織或構成要素概分為以下三種：

一是地方團體，乃為國家之下的地域團體（即所謂的「領土團體」），以國家領土的一部分作為自己的地域，於國法所容許的範圍內，為謀地方公共的福利，而擁有支配其地域內所有人民的權利。地方團體以處理一般行政事務為常態而廣謀地方公共利益為目的者，稱為普通地方團體，如日本內地的府、縣、市、町、村，朝鮮的道、府、邑、面及臺灣的州、廳、市、街、庄。因特殊目的而成立，處理特定的行政事務者，稱為特別地方團體，主要是指二個以上的地方團體為處理共同事務而相結合的組合性地方團體，如日本內地的府縣組合、市町村組合，臺灣的州組合、市街庄組合。

二是公共組合，乃一定的團體成員所構成的公共團體，為公的社團法人，包括以土地及治水為目的的團體（水利組合、森林組合）、同業團體（重要物產同業組合、畜產組合、醫師會）、產業發展團體（商業會議所、農會、水產會）、健康保險團體等。

三是營造物法人，乃係公的財團法人，有別於學校、郵局、鐵路等處於國家或地方經營事業下不具法人資格的營造物。這種營造物法人於當時的日本很少見，只有產業組合中央金庫和神社。<sup>19</sup>

由於地方團體以外的自治團體主要係為特殊的行政事務而設，其發展遠較地方團體為遲，故向來一般所講的自治，主要是用在地方行政，亦即專指地方自治。

基於以上的敘述，可知本文所謂的地方自治制度，是指在法律意義下地方團體所行的團體自治制度。其就法制而言，在日治時期的臺灣即是指「州制」、「廳地方費令」、「市制」和「街庄制」。

## 二、地方制度改革之背景及經過

臺灣自清雍正十一年（1733）以來即存在著本土舊有的地方組織，此即所謂的「保甲制度」，然而，保及甲並不具法人地位，其只是一種執行警察任務、以自衛為目的的鄰保相助團體，故其並非本文所言的地方自治團體。及至日治期間

<sup>18</sup> 當時有關「公共團體」的定義，學者間各有其立說，本文為化繁為簡，採美濃部達吉之說。詳見美濃部達吉前揭書，頁 193~198。

<sup>19</sup> 公共團體的種類，依各種標準，而有不同的分類。除了依組織或構成要素而分外，其依成員加入團體之程序而分者，有強制公共團體、任意公共團體之別；依事務範圍者，有普通公共團體、特別公共團體之別；依設立程序者，有依法規當然成立的法規設立公共團體、依官廳或團體準成員之意思成立的非法規設立公共團體之別。星野武雄前揭書，頁 30~31。



的二十世紀初葉，在殖民統治者的施捨下，臺灣始有機會嘗試建立近代西式地方自治制度，亦即，該西式制度是由歐化後的殖民國日本植入臺灣。因此，在探討當年臺灣地方自治制度之建立過程之前，乃有必要先回溯日本地方自治制度的沿革。

戰前日本地方自治制度的發展，按學者杉村章三郎的說法，大概分為二期，第一期為明治初年以前，即西方制度尚未移入日本之前的日式地方自治制度，包括：上古時代大化革新之前的氏族、大化革新後仿自中國唐制的「五保」制度<sup>20</sup>、於地方官之外自成一獨立體的莊園；中世（鎌倉、室町、織田、豐臣時代）的比鄰自衛小團體如枝鄉、寄鄉、小村等；近世（德川幕府時代）的五人組及具有法人地位的町、村。第二期為明治二十一年繼受西方制度，施行市制、町村制以後，地方自治的成文法修正時期。至於明治初年新政開始至明治二十一年期間，則為過渡時期。<sup>21</sup>

於此，欲進一步說明者，乃係日本明治維新以後（即過渡期開始之後）地方制度的演進過程。在明治前半期間，日本的地方制度即藉由新政的推行，逐步完成官治組織（行政官廳）和自治組織（公共團體）交錯併用的雙軌體制。詳言之，明治政府成立之初，地方藩主封建勢力仍然存在。明治元年（1868）發布的「政體書」，將地方區劃分為府、縣、藩，實行所謂的「三治政治」，即府、縣為朝廷直轄地，置知府事及知縣事，掌管官吏及地方一般行政；而各藩領內之行政、兵備、裁判等仍由藩主統轄。明治二年（1869）六月實施「版籍奉還」後，任各藩主為知藩事，全國土地全歸朝廷直轄，封建制度自此走入歷史。明治四年（1871）七月「廢藩置縣」後，免知藩事之職，同年十一月制定「府縣官制」，分全國為三府七十二縣，改知縣事為縣令，並頒佈「縣治條例」及事務章程。至此，地方官治組織（即法制上所謂的「官制」）大致就緒。嗣後日本朝野間興起憲政思潮，乃以施行地方自治為開端，作為行憲準備，於明治十一年（1878）七月頒佈「郡區町村編制法」、「府縣會規則」及「地方稅規則」，此即所謂的「三新法」。據此，府、縣之下為郡、區，係中級地方行政區劃；郡、區之下為

<sup>20</sup> 「五保」制度係源自中國周朝的「五家」之制，即《周禮》所謂：「令五家為比，使之相保。」而中國的「五保」制度，乃以唐朝最為完備，日本遂以之為範，而於「律令制」下，建立了日本的「五保」制度，即《日本書紀》中所謂：「凡五十戶為里，每里長一人。凡戶主皆以家長為之。凡戶皆五家相保，一人為長，以相檢察。」所謂「五家相保」，即稱「五保」。當時的「戶令」第九條規定：「凡戶皆五家相保，一人為長，以相檢察，勿造非違，如有遠客來過止宿，及保內之人有所行詣，並語同保知。」足見「五保」的組成和任務。「五保」制度日後即成為德川幕府時代鄰保制度「五人組」的基礎。有關「五保」制度迄「五人組」制度的沿革及其內容請參閱穗積陳重，《五人組制度論》（東京市：有斐閣，1921）。

<sup>21</sup> 參閱杉村章三郎前揭文，頁 241-255。



町、村，係最下級之地方行政區劃。府、縣設府、縣會，為府知事、縣令之諮詢機關，乃日本最初的民選議會，採限制選舉制，選舉人和被選舉人有年齡、男性及繳納一定地租金額以上之資格限制。府、縣會審議預算、決算，但無提案權，其議決須獲府知事、縣令許可。郡於一郡或數郡置郡長一人，惟此時的郡，只是純粹的地方區劃，尚不具公法人地位。區置於三府（東京、大阪、京都）五港（橫濱、神戶、長崎、函館、新潟）及其它主要都會地區內，區置區長。町、村於每町、村或數町、村置戶長一人，戶長公選，區內之町、村不置戶長，由區長辦理事務。區、町、村各設區、町、村會，議決有關公共事業之費用。日本地方自治之基礎自此遂告奠立。明治十六、七年（1883、1884），日本政府決意行憲，同時亦積極研擬建立完整的地方自治制度，遂以當時擔任內務大臣的山縣有朋為核心，延聘德國公法學者 Albert Mosse 擔任內閣法律顧問，於明治二十年（1887）一月二十七日設置地方制度編纂委員會，由編纂委員 Albert Mosse 以德國普魯士中央集權主義的地方自治制度為範，並融合日本本土的自治制度精神，起草法案，而於明治二十一年（1888）四月公布「市制」、「町村制」，將原有的區、町、村分合廢置改為最下級地方公共團體之市或町、村，市、町、村長為市、町、村之執行機關（理事機關），以公選方式任命，市長為有給職，町、村長為名譽職，皆屬地方自治體吏員，非為國家官吏；市、町、村各設市、町、村會為議決機關，採所謂的「等級選舉制」，即依納稅總額將選舉權人分等級，每一等級選出同數之議員。市會採「三級選舉制」（之後改為二級），町、村會採「二級選舉制」，議員皆為名譽職。等級選舉制於大正十五年（1926）實施普選制後廢止。明治二十三年（1890）五月公布「府縣制」（其中沖繩縣遲至明治四十二年始適用）、「郡制」，府、縣成為國家地方行政區域的同時，兼為上級地方公共團體，由國家官吏之府、縣知事充任自治體之執行機關（理事機關）；設府、縣會為議決機關，與市、町、村會大抵相同，採限制選舉制。郡成為國家地方行政區域的同時，亦兼為中級地方公共團體，以國家官吏之郡長充任自治體之執行機關（理事機關）；設置以限制選舉制選出的郡會作為議決機關。至此，地方公共團體遂分為「府縣」、「郡」、「町村」三級制與「府縣」、「市」二級制兩種，各自擁有自治權。<sup>22</sup> 之後，「府縣制」及「郡制」於明治三十二年（1899）三月，「市制」、「町村制」於明治四十四年（1911）四月全面翻修，惟自治之大體原則，並未更動。

至於地方官官制方面，在發布「市制」、「町村制」之後的明治二十二（1889）年起，北海道除外，全國分為三府四十三縣，各府、縣之下分為郡、市

<sup>22</sup> 附帶一提，當時尚有所謂的「特別市制」，係於明治二十二年（1889）發布法律施行於東京、京都、大阪三大都市，市長非經公選任命，而是由府知事充任，官治色彩濃厚。該「特別市制」於明治三十一年（1898）遭廢止，三大都市改適用普通「市制」。前田多門前揭書，頁 46，48~49。

及島廳，郡及島廳之下再分為町、村。府、縣置府、縣知事，為最上級地方官廳。郡置郡長，島廳置島司，兩者屬第二級地方官廳。市、町、村內不設國家地方行政官廳，而由中央授權市、町、村或其吏員之市、町、村長處理國家行政事務。北海道則置道廳長官，由其管轄全道，其下設六市十四支廳，支廳之下再分為町、村。市、町、村為地方公共團體，不設國家官廳，道廳長官之下屬官廳僅有支廳長。

基於上述，可知日本於領有臺灣之前，國內地方制度的兩大系統——地方官廳組織（官制）和地方自治制度，前者大致定型，後者則見建立規模，嗣後更逐步改良發展，乃至大正後期臺灣施行「州制」、「市制」、「街庄制」之時，日本內地的地方行政早已是官治行政和自治行政相輔並行，即「一部分是由國家的行政官廳執行，一部分是根據公共團體的自治權來執行，一部分是委任給公共團體之吏員或其它團體或個人來執行。」<sup>23</sup>

然而，有如此經驗的日本，在其第一塊殖民地臺灣又是如何建立當地的地方制度？

就沿革上觀之，明治二十八年（1895）六月二十八日，臺灣總督自行訂定了「地方官假官制」，分地方行政區劃為三縣（臺北、臺灣、臺南）及各縣轄下共十二支廳，惟此不過是殖民政府初來臺灣時的應急措施，且一般警察官及職員配置並不完備，遂致此一暫行官制少有實地運用。<sup>24</sup>當時臺灣武力抗日活動頻繁，總督府行政官員忙於處理「平亂」前後事務，其能展開一般行政業務者，僅為臺北縣管轄區域內。<sup>25</sup>至同年八月六日，為了平定武力抗日活動，日本政府決定於臺灣施行「軍政」，以陸達第七十號訂定「臺灣總督府條例」，將總督府改組成軍政府組織，而地方制度也於八月二十五日配合改為民政支部制（臺北縣、澎湖島廳仍沿用舊制），全島設一縣（臺北縣）二民政支部（臺灣、臺南）一廳（澎湖島）及其轄下各支廳、出張所。此一軍政府體制持續至明治二十九年（1896）三月末，日本政府鑑於臺灣局勢已趨穩定，遂決定在臺復行民政，訂頒了治臺基本法「六三法」及臺灣總督府相關各項重要官制。就地方制度方面，由此迄大正九年（1920）施行州制度止這段期間之變遷，可整理如下表：

<sup>23</sup> 這是筆者借用美濃部達吉之言。見美濃部達吉前揭書，頁 136。

<sup>24</sup> 參閱臺灣總督府警務局，《臺灣總督府警察沿革誌（一）》（臺北市：南天書局，1995（復刻板）），頁 7-12。

<sup>25</sup> 《臺灣總督府警察沿革誌（一）》，頁 13。

變革日期	地方區劃	變革理由
明治29年3月31日	三縣一廳	廢止軍政組織，復行民政。
明治30年5月27日	六縣三廳	統治基礎逐漸穩固，加上地方政務繁多，遂有必要大幅修正地方官官制，廢除原有的支廳，新增三縣一廳，成為六縣三廳，於縣、廳轄下必要地點設辨務署，作為普及行政的下級機關，以圖調整地方政務，並將部分原屬民政局統轄的事務移歸地方廳掌理，原則上，民政局統轄大綱，擔當計畫和監督之責。 <sup>26</sup>
明治31年6月20日	三縣三廳	為去除官制上所帶來的煩累，簡明政務，並謀殖產之發達，為臺灣之經營建立自辦財源的管道，遂於臺灣進行中央、地方官制的修正，行政機關為此大幅縮編。於地方，六縣裁併為三縣，將縣廳之下分設的辨務署、警察署及撫墾署等大約數百廳署整併成四十四個辨務署。 <sup>27</sup>
明治34年5月1日	三縣四廳	廢除恆春辨務署，新設恆春廳。蓋因恆春偏處臺灣南端，交通不便，風土、人情與臺南不同，不宜置於臺南縣監督之下，且該地主要行政業務在於蕃地開發，故宜設為一廳，以改善當地政務遲滯的情形。 <sup>28</sup>
明治34年11月9日	二十廳	為改進業務運作有欠靈活及相互諉責的弊病，乃廢除原有的縣、廳，將其業務併入原辨務署，並提升原辨務署地位，以之為廳，直屬總督府。此外，由此簡化地方廳組織，將各廳管轄區域侷限於小區域，俾能為地方保安作周全準備。 <sup>29</sup>
明治42年10月25日	十二廳	臺灣地方已歸平靜，地方政務已有長足進步，其種類及份量已不能僅靠一位高等行政官處理，特別是產業發達，就政策及措施之一致性而言，有必要擴大地方廳區域，以期統制業務。復以縱貫鐵路完成、道路、電話等交通設施完備，以往以保安為目的的小區域地方廳已無存在必要，遂將原來的二十廳，減併為十二廳。 <sup>30</sup>

就檔案、史籍上所見，這段期間所謂地方制度的變革，在法制上正式的用語乃為「地方官官制之改正」。換言之，地方制度僅侷限在「地方官官制」。「地方官官制之改正」除了上表所列犖犖大者之地方行政區劃變革外，還包括地方官吏官職、官等、編制、職權等地方官廳內部組織的修正。就上表觀之，所謂地方制度的變革，不過是地方行政官廳數量、管轄區域的調整；而就變革理由來看，

<sup>26</sup> 見《臺灣總督府警察沿革誌（一）》，頁394。

<sup>27</sup> 見《臺灣總督府警察沿革誌（一）》，頁467~468。

<sup>28</sup> 見《臺灣總督府公文類纂》，V00580/8。

<sup>29</sup> 見《臺灣總督府公文類纂》，V00580/22、V01454/6。

<sup>30</sup> 見《臺灣總督府公文類纂》，V01454/6。



包括因應行政業務量的增加、行政目的的轉變，以及簡化縱向的官廳層級、裁併橫向的官廳組織、增進官廳行政效能等，完全是基於「官治行政」的考量。無怪乎論者謂此等「官制之改正」，「皆係只官治行政機關之變革已耳，而未見有附與自治權之地方團體，即從來皆只有官治行政，而未有所謂地方自治者也。」<sup>31</sup>當然，所謂「官制」，即指官廳的組織法，既然地方制度僅侷限於「地方官官制」，則地方制度的變革自然也就淪為「官治行政機關的變革已耳」。

蓋按當時日本行政法學上所謂「官治行政」<sup>32</sup>，係指行政官廳所為之行政。學者認為，國家的行政機關分為行政官廳和公共團體二類。行政官廳乃為國家的機關，其發表之意思為國家之意思，亦即官廳本身無獨立意思，非為法人。因此，「官治行政」遂為國家自行所為之行政。此類行政包括日本中央官廳之各省大臣、府縣知事、臺灣總督、廳長等普通官廳，以及稅務監督局長、鑛務局長、郵便局長等特別官廳之行政。相對於此，具有公法人資格的公共團體（自治團體）所為之行政即為「自治行政」。<sup>33</sup>

這種完全「官治行政」的地方制度，結合中央、地方一條鞭式的警察萬能體系（地方政務警察化），乃使得臺灣人民面臨論者所言的以下處境：

過去二十五年間我臺灣實為官治萬能時代，不，是武斷政治、警察行政專橫的時代。而在其治下的三百餘萬民眾，不僅口耳失去用處，實際上，身心也皆無自由。從社會觀點來看，這些民眾是自營的無能力者——從國家觀點來看，是完全的被統治者——從人類觀點來看，是十足的落伍者。噫，這種不自然的畸形人，果真能容許存在於今日的新時代、新世界中乎？<sup>34</sup>

遠觀日本，回視臺灣，顯然，在殖民統治體制下，臺灣人在制度的適用上，是遭到歧視對待而淪為次等「臣民」。

而這種情況，隨著第一次世界大戰期間俄國革命及民族自決主義興起等世界局勢的影響，開始現出一絲轉機。為了因應殖民地人民民族自決的政治要求，日本當局乃相對高舉「同化主義」的大旗，進行其殖民地的制度改革。在臺灣方面，大正八年（1919）十月二十九日，日本政府任命當時被視為「副首相」的遞

<sup>31</sup> 林慈舟，〈改正臺灣地方制度概論（上）〉，《臺灣青年》第一卷第四號（1920年10月），頁1。

<sup>32</sup> 於今，「官治行政」已成舊用語，今之學者認為「官治行政」之觀念，隨著民主政治之普及，在基本性質上，亦與自治行政相通，故宜僅稱之「國家行政」，不宜再用「官治行政」之名。涂懷瑩前揭書，頁53。

<sup>33</sup> 星野武雄前揭書，頁3-4；美濃部達吉前揭書，頁198；林慈舟，〈地方自治概論〉，《臺灣青年》第一卷第三號（1920年9月），頁5。

<sup>34</sup> 《臺灣青年》第一卷第二號〈卷頭之辭〉（1920年8月）。

信大臣田健治郎擔任臺灣首任文官總督。<sup>35</sup> 在原敬首相的支持下，田標榜「同化主義」的統治理念，在「內地延長主義」的施政方針下，除了以「適用或準用母國法律為原則，委任立法為例外」的「法三號」來解決多年擾攘不已的「六三問題」之外，先此也對臺政進行各項改革，這包括開始在臺灣施行所謂的地方自治制度。

然而，早在幾年前，日本在朝鮮即已首度施行了殖民地的地方自治制度。晚臺灣十五年受日本統治的朝鮮，在被日本併吞之前的韓國政府時代，即已存在著日僑的自治團體——居留民團，這種以旅韓日本臣民所組成的居留民團，按明治三十八年（1905）日本「居留民團法」的規定，係法人團體，受官廳監督，在法令或條約範圍內，執行公共事務。因而，居留民團被視為是日本在外國的地方團體。明治四十三年（1910）八月日本併吞韓國後，居留民團繼續存在，當時在朝鮮日僑有二十萬人，於各地共組成了十一個居留民團。惟至大正二年（1913），當時的朝鮮總督寺內正毅秉持「內（日）鮮人劃一政治」的政策理念，執意廢除居留民團（過程中，朝鮮各居留民團代表提出陳情表示反對），遂於同年十月發布制令第七號「府制」（相當於日本內地的「市制」）及制令第八號「學校組合令」。實施後，以府及學校組合為自治團體，並廢止居留民團、各國居留地會及韓城衛生會相關法令。「府制」中規定，府為法人，受官廳監督，處理其公共事務及依法令屬於府之事務。府以官廳首長府尹為執行機關（理事機關），並設有協議會，為諮詢機關，非議決機關，協議會員由官方任命；學校組合則是由在朝鮮之日本內地人所組成的自治團體，處理內地人教育相關事務。至大正六年（1917）六月，復以制令第一號發布「面制」，賦予當時最下層行政區劃「面」（相當於日本的町、村）處理公共事務的權能。<sup>36</sup>

<sup>35</sup> 田健治郎與當時的首相原敬原本就私交甚篤，在臺灣事務局時期，兩人同為文官總督論者。大正八年（1919）十月二十四日臺灣總督明石元二郎病逝後，原敬即派法制局長官橫田千之助傳達請田繼任臺灣總督之意。田有所猶豫，遂於同月二十八日早晨拜訪對他提攜甚力的政壇大老山縣有朋，徵詢其意見。山縣雖因組黨問題而對該人事案難以提出定奪意見，不過卻也認為除田以外，「別無其他適任人選」。田獲得山縣諒解後，於是夜至首相官邸訪見原敬，當面提出意見，主張殖民地總督應超然於政黨政派之外，不受內閣更迭的影響，而保有獨立的地位，而且也應該杜絕政黨人士動輒向官方關說或在其背後支持下圖謀殖民地利益的通弊。原敬對此也有同感，並表示已有十足的自信和準備可以解決，田遂爽快允諾接下臺灣總督的職務。詳見田健治郎傳記編纂會，《田健治郎傳記》（東京市：田健治郎傳記編纂會，1932），頁373~378；吳文星·廣瀨順皓·黃紹恆·鍾淑敏·邱純惠主編，《臺灣總督田健治郎日記（上）》（臺北市：中央研究院臺灣史研究所籌備處，2001），頁36~39。

<sup>36</sup> 有關本段之敘述，請參閱清柳綱太郎，《總督政治史論》（京城府：作者自行發行，1928），頁114~142；末松偕一郎前揭書，頁78~81。

同樣是日本的殖民地，朝鮮拜居留民團問題之賜，而較臺灣先建立了地方自治制度。若將當時朝鮮的「府制」內容和日後臺灣所發布的「市制」內容相對照，則可發現細節上兩者間雖然有些許差異，可是就大體架構上來看，謂「府制」是「市制」的範本，當不為過，而事實上，日本內閣提交法制局審議的「臺灣市制律令案」文件當中，即附有朝鮮的「府制」，作為首件參照資料（其後才是日本內地的「市制」）。<sup>37</sup> 易言之，日本在殖民地施行地方自治制度，不啻是以朝鮮為試金石，而日屬殖民地的「被動的團體」<sup>38</sup> 自治型態，亦由此發軔，臺灣則是承續其後。<sup>39</sup>

另外，田健治郎獲任臺灣總督之前的同年三月一日，朝鮮爆發了民族獨立要求運動，朝鮮人走上街頭高喊「獨立萬歲」，據言，有二百萬以上的朝鮮人分別於各地參與示威。日方派軍、警進行武力鎮壓，一年之間，造成 7,645 死亡、45,562 人受傷、49,811 人遭逮捕，<sup>40</sup> 震驚國際，使得日本不得不正視朝鮮人的要求，而對統治政策進行調整。日本政府不接受朝鮮人的獨立要求，也不容許朝鮮自治（深恐轉化為獨立論），但在朝鮮的地方自治制度上，卻作了一些鬆綁修正，<sup>41</sup> 除了發布「朝鮮道地方費令」（大正九年制令第十五號）、「朝鮮學校費令」（大正九年制令第十四號）兩項地方自治新制外，同時也修正了「府制」、「面制」，賦予府、面（限朝鮮總督指定之面）內具有一定資格的住民選舉協議會員（仍是諮詢機關）的權利和被選舉權。朝鮮人拼著鮮血，好不容易才爭到這一點點初步的地方選舉權，而在當時的臺灣，政治運動尚處於萌芽階段，對殖民政府還不致構成壓力。不過，朝鮮的「獨立萬歲」運動，還是帶給臺灣人知識份

<sup>37</sup> 見日本國立公文書館「アジア歴史資料センター」網站：《公文類聚》，A01200175200。

<sup>38</sup> 學說上，公共團體（自治團體）之種類，若依其權能則可分為：一、主動的團體，團體之機關是由團體所屬成員構成或團體有權自行選任，團體的意思發自其內部，如日本之市、町、村及公共組合。二、被動的團體，團體之機關是由外部所賦予構成，團體自身無選任之權，團體所屬成員無權自行作成團體意思或參與其組成，團體之意思是由外部機關作成，團體只能保有財產，負擔費用。如昭和五年（1930）之前日本殖民地朝鮮之府及面、臺灣之街、庄及昭和十年（1935）之前臺灣之州、市，其執行機關皆由國家官吏擔當，無議決機關而僅有諮詢機關。三、介乎兩者之間者，如日本北海道、府、縣及昭和五年之後朝鮮的府、邑，其議決機關由住民公選，惟其執行機關則由國家官吏充任，乃半被動的團體。美濃部達吉前揭書，頁 204~205。

<sup>39</sup> 昭和六年（1931）八月十六日「臺灣地方自治聯盟」第一次大會的宣言當中即言：「徵諸過去的事例，我臺灣當局有追隨朝鮮先例的傾向。」臺灣總督府警務局，《臺灣總督府警察沿革誌（三）》（台北市：南天書局，1995），頁 548。

<sup>40</sup> 日本近現代史辭典編集委員會，《日本近現代史辭典》（東京：東洋經濟新報社，1994），頁 255。

<sup>41</sup> 「朝鮮行政」編輯總局，《朝鮮統治秘話》（東京市：帝國地方行政學會，1937），頁 156~159。

子莫大的鼓舞，乃至激發了「六三法撤廢運動」，<sup>42</sup>而揭開了臺灣人政治運動的序幕。

在前述背景之下，臺灣進行了地方制度的改革。大正八年（1919）十一月五日，田健治郎於赴任前提出「教化臺灣人成為純日本人」的大方針，獲得原敬同意，<sup>43</sup>「同化政策」遂成為治臺的政策理念。同月二十二日，田於總督府所召開的廳長會議中，首度訓示有意改善臺灣的地方制度，以作為普及公學校、改良道路橋樑、建設衛生設備的準備措施。<sup>44</sup>十二月二日，田於官邸召集民政長官下村宏、內務局長川崎卓吉等人研究地方制度修正案，目的在實施縣制及府區庄（相當於日本內地的市町村）制，並於次日定出大體內容。<sup>45</sup>五日，於總督官邸召見下村，兩人就施政方針及執行方法充分交換意見後，預立了各項大綱，包括決定著手調查、準備確立地方制度。<sup>46</sup>十九日，田召集下村、川崎、及相關局長、主管課長、秘書官等至官邸，審議縣、郡、市、町制及廳、支廳等地方官制、地方制度制定案。<sup>47</sup>二十五日，田獲敘勳一等、授寶瑞章。二十六日首途晉京，並於二十七日獲命為帝國議會的政府委員。大正九年（1920）一月六日抵達東京。九日，訪見首相原敬，談論臺灣民情、統治方針等，並就確立臺灣地方制度等事宜，提出自己的看法。<sup>48</sup>十五日，總務長官下村宏抵達東京。<sup>49</sup>十六日，田與法制局長官橫田千之助、拓殖局長官古賀廉造協商臺灣地方制度修正事宜。<sup>50</sup>二十

<sup>42</sup> 針對臺灣人第六次請願設置臺灣議會，臺灣總督府警務局曾提出方針，當中言：「本島幸而未見如此紛亂局面，惟仍受此種風潮刺激，造成民心多所動搖。特別是當時於內地比較有機會自由接觸此等風潮、目擊朝鮮學生們行動的臺灣人留學生，受到最深刻的影響，不難想見其會感到無可遏抑的衝動。情勢顯示，此等風潮，在內外呼應下，將會掌握任何機會，而使運動具體化。所謂六三法存廢之成為問題，即在此時。」《臺灣總督府警察沿革誌（三）》，頁316。

<sup>43</sup> 田健治郎傳記編纂會前揭書，頁383。實則，在此之前，大正八年十一月一日平田東助拜訪田健治郎時即言：「臺灣統治之大方針，在醇化島民令為大和民族。」田表贊同。同月五日，田在訪見原敬之前，先向山縣有朋辭行，田於當時的對談中即提及臺灣統治之大方針：「其要在漸次教化臺灣人、廢社會的待遇差別，遂為純乎日本人，結局可及政治的平等待遇。」山縣大表贊同。吳文星等主編前揭書，頁45、52~53。

<sup>44</sup> 田健治郎傳記編纂會前揭書，頁400。

<sup>45</sup> 吳文星等主編前揭書，頁92、94。

<sup>46</sup> 《臺灣總督府警察沿革誌（一）》，頁614。大綱項目為：一、準備廢止笞刑。二、計畫增加鐵路車輛。三、各學校日本內地人、本島人共學之調查。四、計畫創立醫、農、文科大學。五、制定戶籍令及臺灣人家族歸化入籍之調查。六、準備確立地方制度。七、設立商業會議所。田健治郎傳記編纂會前揭書，頁405~406；吳文星等主編前揭書，頁96~97。

<sup>47</sup> 《臺灣總督府警察沿革誌（一）》，頁614；吳文星等主編前揭書，頁110。

<sup>48</sup> 田健治郎傳記編纂會前揭書，頁409。

<sup>49</sup> 吳文星等主編前揭書，頁146。

<sup>50</sup> 田健治郎傳記編纂會前揭書，頁410。

二日，帝國議會開議。二月十一日，川崎持臺灣州制、市町村制及地方官制等稟報案晉京，之後，下村、川崎、參事官鼓包美全力與法制局、拓殖局等進行審查交涉，惟未有結果。<sup>51</sup> 二十日，田於貴族院預算總會答詢時，亦就修正臺灣地方制度等案，陳述意見。<sup>52</sup> 二十六日，眾議院因普選法案爭議問題，遭到解散。三月六日，田訪見原敬，請求原敬同意以下意見：一、為確立臺灣地方制度之基礎，擬發布縣、廳、郡、市的官制。二、為確立地方公共團體的基礎，擬施行縣、市、町、村的自治制。三、將民治與警察分離，使其分擔教育、土木、衛生等業務。四、正式承認日本內地人與臺灣人通婚，制定戶籍令。五、適切規定臺灣職員之大禮服代用服及簡易職服。以上意見，均獲原敬同意。<sup>53</sup> 二十日，田攜同下村至法制局會見橫田法制局長官、古賀拓殖局長官及法制局參事官、拓殖局書記官等十餘名官員，請求速就前列第一、二項進行聯合審查。<sup>54</sup> 三十日，田再度會見原敬，除向其報告將於四月八日返臺外，並特別提出請求，希望刻正於法制局審查中之臺灣地方制度案於暑休前能提付樞密院諮詢。<sup>55</sup> 田返臺後，與東京之間，重要的事項皆以電報往來傳信。另一方面，前述總督府官員則留在東京繼續與法制局斡旋達二個月，地方制度方面大致獲致完結。田遂於六月七日再次首途晉京，一方面敦促官制修正案的進行，一方面推動州、郡、市、街、庄等之區劃決定之審查。<sup>56</sup> 十八日，會見原敬，取得原敬允諾儘速將地方制度修正案提付樞密院諮詢。二十一日，「臺灣總督府地方官官制」修正案獲法制局審議通過並提付閣議。二十二日，田訪見樞密院副議長清浦奎吾，請求於暑休前完成臺灣地方制度案及官制修正案之審議。<sup>57</sup> 二十六日，「臺灣總督府地方官官制」修正案獲得閣議決定通過，逕付樞密院審查。七月三日，拓殖局正式將臺灣州制、廳地方費令、市制、街庄制等四項律令案提報內閣，並於十三日獲內閣審議通過。十四日，「臺灣總督府地方官官制」修正案經樞密院本會議（按：院會）修正原案後獲議決通過。十五日，四項律令案、二十一日，「臺灣總督府地方官官制」修正案，均由首相原敬奏請天皇敕裁，並於二十六日同獲天皇裁可。<sup>58</sup>

51 《臺灣總督府警察沿革誌（一）》，頁 614；吳文星等主編前揭書，頁 178。

52 田健治郎傳記編纂會前揭書，頁 411；吳文星等主編前揭書，頁 188。

53 田健治郎傳記編纂會前揭書，頁 412~413；吳文星等主編前揭書，頁 209。

54 吳文星等主編前揭書，頁 226。

55 田健治郎傳記編纂會前揭書，頁 413；吳文星等主編前揭書，頁 237。

56 《臺灣總督府警察沿革誌（一）》，頁 614。

57 吳文星等主編前揭書，頁 353。

58 《臺灣總督府警察沿革誌（一）》，頁 614。另，關於「臺灣總督府地方官官制」修正案及四項律令案於內閣的審議文件，請查閱日本國立公文書館「アジア歴史資料センター」網站：《公文類聚》，A01200179200、A01200175100、A01200175200、A01200175300、A01200175400。



前述過程，說明了該次臺灣地方制度的改革乃係田健治郎所主導，田藉其在中央政府的雄厚人脈關係，獲得了支持，而能順利推動其在臺的地方政策。然而，田是基於何種需要而對臺灣地方制度進行如此的變革？綜合律令案理由書中所載及田於八月三十一日召集地方官時所下達之訓示、九月一日對新任地方官和其他官員所正式下達之訓示、十月一日諭告第三號之內容，可整理成底下幾項重點：

- 一、提高地方官地位，擴張其權限，改變以往大小事務全由總督府直轄的中央集權主義模式。
- 二、停止以往由警察官兼理地方普通行政事務的作法，改以普通文官擔當，讓警察回歸其本來的機能。
- 三、建立地方分任制度，藉以逐步實行普及教育（譬如普通教育由街庄經營，中等教育由州經營，專門以上的高等教育由總督府經營）、改善道路・橋樑等交通設施、建立相當程度的衛生設備及其它公共事業。
- 四、蕃地與平地合而設郡，俾便於按照蕃地開發的實際情況，隨時隨地逐步施行街庄制，同時也考慮到蕃地開發所需人夫、物資供給等之便利。
- 五、藉由州制、市制、街庄制的制定，賦予地方公共團體自行經營公共事業的權能，讓人民慢慢涵養對公共事業的公義責任觀念，確立可達到地方自治真境的基礎。
- 六、成立具有法人地位的地方公共團體，作為鄰保協同的主體，自營公共事業，藉以伸暢公益，宣敷教化，維護社會安寧，增進民眾福祉，以確立自治基礎，達成地方分權的效果。
- 七、由州知事選任街・庄長及市以下之協議會員，以開啓擢用臺灣島人中有為人士的適當管道。<sup>59</sup>

以上各項，可以看出田的改革構想係著力在地方分權和公共團體的設立，惟對於臺灣一般住民（非止於總督府所選定的有為人士）能否有權參與地方事務，則無著墨。臺灣要「達到地方自治真境」，卻還得有待「人民慢慢涵養對公共事業的公義責任觀念」。田在其大正九年七月十四日之日記中曾言：「郡守、市尹、街・庄長等，皆暫由官選，州、市、街、庄一方面為地方公共團體，賦予賦課地方稅或街庄稅的權能，主要擔當中等、初等教育及土木、衛生等之經營；各團體內置官選協議會員，以應團體財務措施之諮詢。這些皆為日後施行自治制度的準備性基礎制度。」<sup>60</sup>顯然，按田的構想，「州制」、「市制」、「街庄制」不過是對臺灣人民的試行制度，制度有否進化機會，還得視臺灣人民日後的表現

<sup>59</sup> 以上各項詳見律令案理由書（資料來源詳註 58）及臺灣總督府編，《詔敕・令旨・諭告・訓達類纂（一）》（臺北市：成文出版社，1999（復刻版）），頁 320~323，326~329。

<sup>60</sup> 田健治郎傳記編纂會前揭書，頁 429；吳文星等主編前揭書，頁 381~382。



是否能達到殖民統治者要求的標準。以下一段田之公開訓示即是最典型而常見的官方論調：

本島多數民眾，不唯其文明程度尚未能與母國相比，且其言語、風俗有異，思想、情感也有不同，故母國各項制度礙難立即全數施行於本島。然而未來如能得見大幅進步發展，則推測將有必要採取進一步的改善措施，必須時時努力指導獎掖，增進其文明。如此次發布的地方制度，也都是本於此一宗旨。<sup>61</sup>

由殖民統治者來指導、獎掖殖民地人民進化，如此觀念下所形塑的自治制度，如何有可能給與臺灣人民自主的空間？而此一試行制度，按後來臺灣總督府內務局長豐田勝藏的回憶自承：其草案「幾乎只由幹部決定，難免有粗漏之譏」。

62

然而，無可否認，相較於之前的純地方官官制修正，此次的地方制度改革，在日治臺灣史上，仍是有其階段性的意義。其制度要點，在官制部分，係於大正九年（1920）七月二十七日，以敕令第二百十八號修訂發布「臺灣總督府地方官官制」，並自九月一日施行。新制是將原有的十二廳當中，西部十廳改併為五州（臺北、新竹、臺中、臺南、高雄），相當於日本內地的府、縣；保留臺東廳和花蓮港廳，形成五州二廳制。原十二廳之下的八十六支廳當中，西部各支廳予以廢止，新設獨立行政官廳四十七郡，郡之下設二百六十街、庄。東部二廳之下分設五支廳，再下則分三街庄十八區。在官廳職員方面，以敕任官充任州知事，擔任州之首長，取代原來的奏任官廳長。州設內務部及警察部，各以事務官充任部長；郡置奏任官郡守，賦予警察權，其下普通行政事務主要由普通行政官吏擔當，警察事務則專由配置於警察課（由警視或警部充任課長）的警察官負責。郡守多由行政官擔任，取代之前支廳長大都由警察官擔任的情形。不過，於含有蕃地的郡，當局認為仍有保留警力必要，遂以例外由警視兼任郡守；市置奏任官市尹，街、庄置奏任或判任待遇之街、庄長，取代原有置於街、庄的區長。市設於臺北、臺中、臺南三大都市，業務較為繁重，故有別於郡守，未賦予市尹警察權，而是另設警察署，下設分署，由警視擔任署長，警部擔任分署長，專管警察

61 臺灣總督府編，《詔敕・令旨・諭告・訓達類纂（一）》，頁327。

62 此係豐田於昭和三年（1928）二月十四日接見臺灣民眾黨幹部時所言，大正九年改革臺灣地方制度時，豐田是以事務官身分參劃其事。宮川次郎，《臺灣的政治運動》（臺北市：臺灣實業界社，1931），頁227。不過，大正九年（1920）臺灣總督府總務長官下村宏在臺灣新地方制度發布之前接受《臺灣青年》記者訪問時宣稱，當局內部當初在研擬新制時，並非無異議，而是有各種意見，譬如有人主張與其設街、庄，莫如像日本內地一樣設町、村較妥，設州比較好，不要設縣，草案其實是經過長時間不斷的調查和研究而成。下村宏，〈布かるべき自治制度につきて〉，《臺灣青年》第一卷第二號（1920年8月），頁4。

業務。東部二廳各置奏任廳長，支廳則以警視或警部充任支廳長，分掌廳之事務。各州、廳內除首長之外，其他職員則為事務官、理事官、警視、技師、視學、屬、警部、技手、通譯、警部補、稅務吏、森林主事，各有其規定員額；各郡及市除各有郡守、市尹之外，尚有理事官、視學、屬、技手，亦是各有規定員額。

在地方自治制度方面，臺灣總督於大正九年七月三十日分別發布律令第三號「臺灣州制」、律令第四號「臺灣廳地方費令」、律令第五號「臺灣市制」、律令第六號「臺灣街庄制」，皆自同年十月一日實施，而前述設有地方選舉權的朝鮮「府制」、「面制」亦自此日實施。<sup>63</sup>此一新制，大要言之，州、市、街、庄除為國家行政區劃外，同時亦為地方公共團體，並具有財團法人性質。其執行機關（理事機關）分別由國家官吏之州知事、市尹、街·庄長擔任，分別代表州、市、街·庄，處理州、市、街·庄事務。而州、市、街·庄各設協議會，作為其諮詢機關，各由州知事、市尹、街·庄長與其協議會員組成。協議會員均由官方任命，名譽職，任期二年。

至於郡，僅為單純的行政區劃，並未如日本內地發布「郡制」，亦即郡非為自治團體。蓋於臺灣制定這套地方自治制度之前，日本內地對於其本身的「郡制」即已出現諸多檢討的聲音，認為「郡制」係繁文縟節的制度，已無必要，在歷經多年爭議之後，乃於大正十年（1921）四月發布法律第六十三號廢止了「郡制」。<sup>64</sup>由此背景，不難理解日本政府何以不在臺灣施行「郡制」。

<sup>63</sup> 朝鮮總督齋藤實是於大正九年四月九日正式將「府制」、「面制」等之部分條文修正案報請日本中央政府審議，提案理由書中載明此次修正之主旨在於將府協議會員及部分面協議會員改為民選，「以暢達民意」。拓殖局將成案提報內閣的時間是在同年五月十二日，遠較「臺灣州制」等案的七月三日為早，惟內閣總理大臣將朝鮮「府制」、「面制」報請敕裁的時間卻與臺灣案相同，是在七月十五日，而朝鮮案於七月十九日獲「裁可」，早於臺灣案的七月二十六日。至於朝鮮「府制」等地方自治制度何以與臺灣「州制」等制度同日施行，之間有何關聯，仍有待挖掘史料釐清。日本國立公文書館「アジア歴史資料センター」網站：《公文類聚》，A01200174800、A01200174900。

<sup>64</sup> 日本的「郡制」係仿自德國的州、郡、町·村（鄉鎮）三級制度。惟自日本制定「町村制」之後，對舊町、村進行廢置分合，組織了相當有力的町、村，町、村和府、縣之間的郡，遂成為不必要的自治團體層級。加上「郡制」實施二十餘年，其自治業務績效不彰，而就節省經費上而言，「郡制」亦無存在理由。自明治三十七年（1904）年底第二十一次帝國議會起，眾議院和政府先後提案廢止「郡制」，在貴族院的牽延下經歷多年爭論，終於在第四十四次帝國議會通過了廢止案，而於大正十年（1921）四月公布法律第六十三號，以大正十二年（1923）三月三十一日為期，廢止「郡制」，自此，郡喪失了自治體的地位，惟仍暫時保留郡長、郡役所，作為行政官廳。至大正十五年（1926），廢止郡長、郡役所，郡乃僅剩為地理名詞而已。星野武雄前揭書，頁33~34；前田多門前揭書，頁49~50。

附帶一提，論者在言及臺灣或朝鮮等日本殖民地的地方自治制度時，常有一種說法，指其地方團體，是「被動的團體」，「只能保有財產，負擔費用」，<sup>65</sup>或「其成為法人之目的僅在於成為財產權的主體，負責擔負費用」。<sup>66</sup>其實，在臺灣發布「州制」等制度之前，固無所謂的地方自治制度，惟卻存在著「以地方經費支應地方設施」這種負擔地方經費的團體，舉如明治三十一年（1898）廢止了街、庄、社長事務費由國庫支付的作法，而改由各街、庄、社分擔經費，並按先前慣例或訂立適當辦法讓街、庄、社長收取收入。另外，還於同年七月發布了律令第十七號「臺灣地方稅規則」，開徵地租附加稅、家稅、營業稅、雜種稅等四種地方稅，並將原本屬國庫支付而其性質屬地方負擔的項目，移作為地方設施，再以這些地方稅收支應地方費用，包括辦務署費（地方廳費）、街庄社等役場（按：公所）費、警察費、土木費、教育費、衛生費、勸業費、救育費、廳舍營繕費、地方稅辦理費。明治三十四年（1901）修正「臺灣地方稅規則」，設定費區，由臺灣總督擔任管理者。明治三十六年（1903）將臺灣全島劃分為第一地方費區（西部一帶）、第二地方費區（恆春廳及臺東廳）、第三地方費區（澎湖廳），這些地方費區皆為經費負擔團體，實體上為具有權利能力的獨立公法人。「臺灣地方稅規則」的內容，為日後「廳地方費令」所承繼，同時也為「臺灣州制」、「臺灣市制」、「臺灣街庄制」吸納成為其制度內容的一部分，而地方費區在沿革上也就被視為是為臺灣地方自治團體建立了基本制度。<sup>67</sup>

綜觀上述，可以看出大正九年臺灣地方制度的變革，重點是放在地方自治上，其實施的地方自治制度，主要法源除了「臺灣總督府地方官官制」（敕令）及「臺灣州制」（律令）、「臺灣廳地方費令」（律令）、「臺灣市制」（律令）、「臺灣街庄制」（律令）、以上各制之施行令（府令）外，還包括「臺灣州財務規程」（訓令）、「臺灣州稅規則」（府令）、「臺灣廳地方費會計規則」（府令）、「臺灣廳地方費會計取扱（按：辦理）規程」（訓令）、「臺灣廳地方費稅規則」（府令）、「臺灣市街庄稅規則」（府令）、「市街庄財務規程」（訓令）。鑑於篇幅所限，執其大者為要，以下一節，乃僅根據「臺灣州制」、「臺灣市制」、「臺灣街庄制」及其施行令等相關子法的內容，分項說明該套地方自治制度的內容。至於「臺灣廳地方費令」，由於其只是純粹的廳地方經費負擔規定，內容不過是準用「臺灣州制」的部分條文（多為財政相關條文），故除非特有必要說明，否則仍以「臺灣州制」涵蓋討論之。

<sup>65</sup> 原幹洲（次郎），《臺灣地方自治法制自治要求運動》（臺北市：勤勞と富源社，1932），頁3。

<sup>66</sup> 美濃部達吉前揭書，頁277。

<sup>67</sup> 臺灣總督府，《臺灣統治概要 昭和二十年》，頁10~11。

### 三、州制、市制、街庄制之內涵

行政法學者在介紹地方自治制度時，一般會分成底下幾項加以說明：地方自治團體的成立、機關組織、權能、義務負擔、國家之監督。本文亦遵循此法，俾便說明制度的內涵。

#### （一）地方自治團體的成立

地方自治團體是「以一定的區域作為構成的基礎，以其區域內之住民作為團體成員」，<sup>68</sup>可知，區域（土地）和住民乃為構成地方自治團體的兩大要素。所謂區域，乃指地方自治團體行使其自治權限和執行行政事務的土地範圍。臺灣州、市、街庄制開宗明義規定，州、市、街、庄的名稱及區域依國家之行政區劃（州制第一條、市制第一條、街庄制第一條），亦即州、市、街、庄的區域是與國家行政官廳的管轄區域完全一致，其區域是由臺灣總督定之（地方官官制第一條、第三二條、第四六條）。而州的區域涵蓋市、街、庄區域。至於區域的變更（廢置分合、境界變更），由於事涉地方自治團體的權利，故在日本內地，不是直接依據法律進行（如府、縣），就是依據法律規定的行政行為進行（如市、町、村）；臺灣的基礎法規對此則無任何規定，惟按大正十一年（1922）民政長官發給各州知事、廳長之通令，市、街、庄之區域變更由州知事或廳長預先徵詢市尹或郡守、街、庄長意見及諮詢協議會後，報請臺灣總督決定。<sup>69</sup>

所謂住民，是指在地方自治團體區域內擁有住所之自然人或法人。因此，臺灣市、街、庄的住民即指在市、街、庄內擁有住所之自然人或法人，而州（廳）則是以州（廳）境內市、街、庄之住民為其住民。在日本內地，有參與地方選舉權利的住民稱為公民，無者則為普通住民。臺灣州（廳）、市、街、庄的住民皆無選舉權，故無公民和普通住民之別。依臺灣制度，州、市、街、庄住民只有共用州、市、街、庄財產及營造物的權利，同時有分擔地方負擔的義務。

地方自治團體的設立有三種情形：一是於純粹的國家行政區劃中新設同區域的地方團體，如大正九年所施行的臺灣州制、廳地方費令、市制、街庄制即是。二是藉由區域之分割、合併等廢置分合方式所設立的新地方團體，如大正十五年（1926）將原屬高雄州轄下的澎湖郡分出，升格新設為澎湖廳，同時亦編入「廳地方費令」的區域，成為地方自治團體。三是所謂的組合性地方自治團體，即兩個以上的地方自治團體，為共同處理事務而相互結合設立一個團體，如日本內地的府·縣組合、市·町·村組合、臺灣的州組合、市·街·庄組合等。這種組合體，本身為一地方自治團體，其權力不僅拘束相關成員團體，而且也直接及於住

<sup>68</sup> 美濃部達吉前揭書，頁 208。

<sup>69</sup> 原幹洲（次郎）前揭書，頁 9。



民，並得以組合名義，訂立條例，課以人民租稅。在臺灣，此等組合之設立，於州，是依相關州之協議，訂立規約，經臺灣總督認可設立（州制第三六條），惟於公益上有必要時，得依臺灣總督之決定，設立或解散州組合（州制施行令第七一條）；於市，是由州知事視需要，訂立管理辦法及費用負擔辦法，經臺灣總督認可設立（市制第三四條）；於街、庄，則由州知事、廳長視需要訂立管理辦法及費用負擔辦法，經臺灣總督認可設立（街庄制第三七條）。州、市、街、庄組合原則上準用州、市、街、庄相關規定（州制第三七條、市制第三五條、街庄制第三八條）。

## （二）機關組織

地方自治團體的機關一般可分為議決機關、執行機關（理事機關）、輔佐機關（吏員或公吏）來討論，而議決機關的說明是擺在第一位，以彰顯自治的原意。惟日本當時尚不容其殖民地（臺灣、朝鮮）設立地方自治團體的議決機關，只容設立諮詢機關，整體而言，其殖民地地方自治組織仍是處在官治組織掌控下。基於此，本文乃以執行機關為先，分項說明如下：

### 1. 執行機關

亦稱理事機關。執行機關統轄處理地方自治團體之一切事務，對外代表其團體，與國家的行政官廳相當。其擔當者，有由國家官吏兼任，亦有由選任之團體吏員擔任，臺灣屬前者，分別由敕任官之州知事、奏任官之市尹、判任官待遇之街、庄長（街長得以十人為限為奏任官待遇）擔任州、市、街、庄的執行機關。依臺灣制度，州（廳）、市、街、庄依法律、敕令或律令處理各自事務（州制第二條、市制第二條、街庄制第二條），各由州知事、市尹、街、庄長擔當州、市、街、庄事務，代表州、市、街、庄（州制第三條、市制第三條、街庄制第三條）；廳地方費則由臺灣總督管理（廳地方費令第一條），無專任的執行機關，惟於「街庄制」，仍賦予廳長監督權限，與州知事相當，實質上仍具執行機關性質。州知事（廳長）、市尹無任期限制；街、庄長任期為四年，原則上為名譽職，經州知事、廳長許可，得定為有給職（街庄制第五條）。

執行機關之權限，主要分為擔當事項、對吏員之任免、指揮監督、懲戒權、對協議會之權限、處務規程訂定權等項。

首先，就州知事而言，其所擔當的事務為：

- 一、執行應以州費支應之案件。
- 二、管理財產及營造物。但有特置管理者時，則監督其事務。
- 三、命令收入、支出及監督會計。
- 四、保管證書及公文文件。
- 五、賦課徵收州稅、使用費、手續費及勞役、現有物品。
- 六、其它依法令屬州知事職權之事項（州制施行令第一條）。

任免、指揮監督、懲戒權方面，州知事經臺灣總督認可，得於州置常設或臨

時委員，由州知事就州內擁有住所者當中任命此等委員，委員為名譽職，在州知事指揮監督下，從事受委託之事務（州制第十一條）。再者，州知事任免州之吏員，並就官吏和吏員當中任命州之會計役；吏員承州知事之命從事事務，而州知事對吏員有懲戒之權，其懲戒處分分為譴責、二十五圓以下之過失怠慢罰款及解職三種。對吏員進行懲戒處分前，得命吏員停職，其停職期間，得不發給全部或部分薪資；因懲戒而遭解職之吏員，二年內不得再擔任州之公職（州制第九條）。此外，州知事（廳長）對街·庄職員亦有任免、懲戒權，亦即街·庄助役及會計役皆由州知事（廳長）任免、懲戒（街庄制第五條、第十一條）。

對協議會的權限方面，州協議會由州知事召集，決定開會、閉會（州制施行令第十二條），而州知事就法定事項（詳後敘協議會之權限事項），提案諮詢協議會意見。當州知事認為案件需要緊急處理而無暇諮詢協議會時，得逕為處理，惟須向下一次協議會報告。州知事於協議會未應召集或未成立或未提出意見時，或因「州制施行令」第十五條規定之議長及協議會員因親屬利益迴避不得參與議事而無法召開會議時，得不俟協議會之意見而逕為處分，惟仍須向下一次協議會報告（州制施行令第二條）。

州知事有權訂定州事務相關處務規程（州制施行令第三條）。

市尹的權限大致準照州知事，所不同者，除了州、市的層級之別外，州知事對市、街·庄事務有監督權，舉如：得發布市、街·庄事務監督上必要之命令或處分，停止或取消下級監督官廳於市、街·庄事務監督上所發之命令或所為之處分（市制第三十七條、街庄制第四十條）。州知事得將其部分職務令由郡、市、街·庄之官吏或吏員協助執行，或授權郡、市、街·庄之官吏或吏員執行（州制第七條）。此外，州知事（廳長）有權任命市、街·庄協議會員（州協議會員則由臺灣總督任命），而當市、街·庄協議會員有怠慢職務或污損體面之行為時，州知事（廳長）得將之解任（州協議會員則由臺灣總督解任）（州制第十五條、市制第十四條、街庄制第十六條）。市尹為下層地方團體機關，自是無此等權限。

至於街·庄長的權限，與市尹所擁有者相差無幾，惟於任免、懲戒權方面，有給職吏員的任免是依街·庄長具報，由廳長或郡守行之（街庄制第六條），其懲戒則是由廳長或郡守逕為決行（街庄制第十一條）。助役、會計役之任免、懲戒由州知事或廳長行之（街庄制第五條、第十一條）。

## 2. 輔佐機關

為了分掌事務，執行機關之下尚設輔佐機關，由國家官吏或團體之吏員充任。依臺灣制度，此種輔佐機關（職員）如下：

### (1) 官吏：

官吏者，乃係基於天皇之任官大權所選任之官制上定有官職之人員，為國家之公僕，對國家負有忠誠服無定量勤務之義務。「州制」第五條、「市制」第六條規定：官吏之州（市）事務相關職務關係依國家之行政相關該職務關係之規定

處理。換言之，州（市）之官吏為州知事、市尹等國家行政官廳的輔佐官吏的同時，亦為州（市）地方自治團體執行機關州知事、市尹的輔佐機關，輔佐執行州（市）之行政事務。

(2)有給職吏員：

吏員亦稱公吏，乃係基於公法人之自治權或國家對公法人之監督權所選任者，故有由公法人（自治體）自為選任，亦有由國家參與甚至代替公法人選任者，而有別於官制上規定的官吏。吏員對自治團體負有忠誠服無定量勤務之公法上義務，其分為名譽職吏員、有給職吏員二種。名譽職吏員本身另有本業，不以吏員職務為專職，僅得名譽，不支領俸給，惟於職務執行上，得獲費用補償如津貼、旅費等。州、市、街·庄之名譽職吏員有：街·庄長、街·庄助役、州·市委員、州·市·街·庄協議會員（大正九年十月府令第一百四十二號「州市街庄名譽職員費用補償支給規程」）。而有給職吏員則置於州、市、街·庄，無任期限限制。於州，由州知事任免，承州知事之命從事事務、臨時代理屬於州知事職權之部分事務。<sup>70</sup>於市，由市尹任免，承市尹之命從事事務。於街·庄，依街·庄長具報，由廳長或郡守任免，承街·庄長之命從事事務。

(3)街·庄助役：

由州知事或廳長任免，任期為四年，原則上與街·庄長一樣是名譽職，經州知事、廳長許可，得定為有給職。助役於每街·庄置一人，惟街·庄長經廳長或郡守許可，得不置助役或增加其員額（街庄制第五條）。助役之職務為輔佐街庄·長，於街·庄長有事時，代理其職務（街庄制第七條）。

(4)會計役：

置於州、市、街·庄，掌管會計事務，即，掌管奉命辦理之歲入金、歲出金、歲入歲出以外現金、證券或物品之出納及保管事務（州制施行令第五五條、市制施行令第五七條、街庄制施行令第五十條）。州、市之會計役分別由州知事、市尹就官吏或吏員中任命之，無任期限限制（州制第六條、市制第七條）；各街·庄置會計役一人，由州知事或廳長任免，為有給職，任期為四年，有特別情況之街·庄，州知事或廳長得不置專任之會計役，而令街·庄長或街·庄吏員兼任之（街庄制第五條）。

(5)委員：

由州知事經臺灣總督許可、市尹經州知事許可分別置於州、市，分常設、臨時二種委員，為名譽職，由州知事、市尹分別就州、市內擁有住所者當中任命

<sup>70</sup> 按大正九年(1920)十一月府令第一百七十二號「州有給吏員規則」規定，州得置主事、產業主事、土木技師、產業技師、衛生技師、書記、檢稅吏、產業主事補、土木技手、產業技手、衛生技手等有給職吏員。其任用條件，原則上須具備委任文官或判任文官資格，或領有稅務吏或森林主事考試及格證書。州知事得將有給職吏員配置於郡，由郡守指揮監督這些有給職吏員。州知事認為有必要時，經臺灣總督認可，得置規定外之有給職吏員。



之。州、市委員各受州知事、市尹指揮監督，從事受委託之事務（州制第十一條、市制第十條）。

(6)町委員：

置於市，即市尹為便於處理事務，經州知事許可，得置町委員，以一町或數町置一名町委員，任期一年（市制施行令第四條）。

(7)總代：

置於街·庄，即街·庄為求處務上的便利，得將境內劃分為數區，置總代，任期一年（街庄制施行令第四條）。

3. 諮詢機關

接受執行機關諮詢提出意見的機關。當時日本於其殖民地未設議決機關，僅設諮詢機關。於臺灣，總督府內設評議會，地方州、市、街·庄各設協議會（廳未設協議會），皆為附屬於官治體系的諮詢機關，而非相對於官治體系或執行機關的議決機關。

(1)協議會之組成

各州、市、街·庄協議會係由各該執行機關之首長（州知事、市尹、街·庄長）及協議會員組成。各級協議會議長分別由各該州知事、市尹、街·庄長擔任。協議會員為名譽職，任期二年，皆由官方任命，州協議會員是由臺灣總督就州內擁有住所而具學識名望者當中任命，市、街·庄協議會員則是由州知事或廳長就市、街·庄內擁有住所而具學識名望者當中任命（市制第十三條、街庄制第十五條）。另外，州事務官、市理事官、街·庄助役於在職期間為當然之各該級協議會員（州制施行令第七條、市制施行令第八條、街庄制施行令第七條）。協議會員之員額，於州為二十人以上三十五人以下，於市為十五人以上三十人以下，於街·庄為七人以上二十人以下，在此範圍內，由臺灣總督定之。其中，州及市係於五州、三市各定其員額（州制施行令第六條、市制施行令第七條）；街·庄則是按各街·庄人口數分級定其員額，而此員額，除因人口有明顯增減情形且經臺灣總督許可，否則四年內不予變更（街庄制施行令第六條）。

協議會員於符合下列情況之一時，視為解職（州制施行令第二五條、市制施行令第二五條、街庄制施行令第二三條）：

- 一、遷居時。即，州協議會員遷居至州外，市、街·庄協議會員遷居至市、街·庄外時。
- 二、受禁錮以上刑之宣告時。
- 三、受禁治產、準禁治產或破產之宣告時。

協議會除議長及協議會員之外，尚置副議長、書記。於州協議會，副議長由擔任州協議會員且可代理州知事職務之州事務官充任；於市協議會，由擔任市協議會員之市理事官充任；於街·庄協議會，則由廳長或郡守自街·庄協議會員中選任（州制施行令第八條、市制施行令第九條、街庄制施行令第八條）。副議長之職責僅在議長有事

時，代理議長職務。議長、副議長皆有事時，於州、市協議會，則由協議會員選出之假議長（按：臨時議長，以下同）代理；於街·庄協議會，則由廳長或郡守自協議會員中選任假議長代理（州制施行令第八條、市制施行令第九條、街庄制施行令第八條）。書記，於州協議會由州知事，於市協議會由市尹，於街·庄協議會，由街·庄長任命，承議長之命，從事庶務、會議記錄、口譯工作（州制施行令第二二、二三條、市制施行令第二二、二三條、街庄制施行令第二十、二一條）。

另外，州、市協議會於閉會期間得設常置員會，將原屬協議會權限之案件委由其議決。於州協議會，常置員會是以州知事、協議會員之擔任內務部長之州事務官及互選之五名協議會員組成，以州知事為議長，議長有事時，由擔任常置員之州事務官代理議長職務（州制施行令第十一條）。於市協議會，常置員會是以市尹、擔任協議會員之市理事官及互選之協議會員組成之。互選之協議會員於臺北市及臺南市各定為五名，於臺中市定為三名，以市尹為議長。議長有事時，由擔任常置員之市理事官代理議長職務（市制施行令第十二條）。

## (2) 權限事項

協議會為諮詢機關，故其職權主要在於接受執行機關之諮詢，審議諮詢案件，並作出決議回復意見，其受理之諮詢事項如下（州制第十三條、市制第十二條、街庄制第十四條）：

- 一、編定歲入、歲出預算。但追加、更正預算時，未增減州稅（於市、街·庄為市、街·庄稅）、使用費或手續費者除外。
- 二、訂定或改廢市、街·庄條例（僅適用於市、街·庄協議會）。
- 三、州稅（於市、街·庄為市、街·庄稅）、使用費、手續費或勞役、現有物品之賦課徵收相關事項。
- 四、市、街·庄債相關事項（僅適用於市、街·庄協議會）。
- 五、可永久獲利之事業、償還舊債或因天災事變時之借款相關事項。
- 六、歲入、歲出預算所定者除外，新定之義務負擔或權利拋棄。
- 七、訂定或變更繼續費。
- 八、基本財產及備存錢穀等之設置、管理及處分相關事項。
- 九、因州之廢置分合或區域變更（於市、街·庄為市、街·庄之廢置分合或區域變更）時之財產處分相關事項。

以上權限之外，州、市協議會尚有選任假議長之權（州制施行令第八條、市制施行令第九條）及議決常置員會及常置員相關規定之權（州制施行令第十一條、市制施行令第十二條）。

## (3) 議事程序

### A. 議長之議事權限

協議會為合議體，設議長一人，由其總理會議，訂定會議順序，召開、結束當日會議，維持議場秩序。議長認為有必要時，得禁止協議會員發言，或取消其發言，或命其離開議場。此外，議長尚有議場旁聽許可權、旁聽人離場命令權及

會議表決可否同數時之裁決權（州制施行令第十四、十六、十八、二十、二十一條、市制施行令第十六、十八、二十、二十一條、街庄制施行令第十二、十四、十六、十八、十九條）。

#### B. 參與議事之列席人員

即執行機關之首長（州知事、市尹、街·庄長）及受其委任或聘任之官吏、吏員。此類人員僅止於列席參加會議而不得參與議決（州制施行令第九條、市制施行令第十條、街庄制施行令第九條），其任務為說明議案及解釋行政業務。

#### C. 協議會之會期及召集、議案通知

州、市、街·庄協議會分別由州知事、市尹、街·庄長召集。於州協議會，會議有通常會和臨時會之分，通常會每年召開一次，會期定為十日以內，其召集，須於開會日十四天前將之通知協議會員；臨時會係於必要時，限定案件召開之，其會期定為三日以內，其召集，須於開會日五天前將之通知協議會員。不論通常會或臨時會，如急需執行時，則不受前述通知日期之限制。提交臨時會之案件，須事先將之通知協議會員，但開會期間有急需執行之案件時，州知事得逕行將之提交會議（州制施行令第十、十二條）。於市、街·庄協議會，則無通常會和臨時會之分，只要市尹、街·庄長認為必要，即可訂立會期召集協議會，召集及會議案件須於開會日三天前通知協議會員，急需執行時，則不在此限。開會期間如有急需執行之案件，市尹、街·庄長得逕行將之提交會議（市制施行令第十一條、街庄制施行令第十條）。

#### D. 議事規則

州、市、街·庄協議會分別由州知事、市尹、街·庄長決定召開會議，惟必須要有協議會員法定員額半數以上人員出席，始得開會（州制施行令第十三條、市制施行令第十三條、街庄制施行令第十一條）。

協議會為諮詢機關，本身並無提案權，必須俟執行機關提案諮詢，始得審議案件，表決作成意見。雖說諮詢案的提案權是掌握在執行機關手中，惟與其說它是一種權限，莫如說它是執行機關對諮詢機關的一種義務。亦即，案件只要涉及法定之諮詢事項（州制第十三條、市制第十二條、街庄制第十四條），除非事態緊急，否則即須交付協議會審議。

議案交付協議會審議後，由協議會員發表意見，進行討論。協議會之會議原則上以國語（按：日語）為使用語，議長認為必要時，得令書記口譯（州制施行令第十七條、市制施行令第十七條、街庄制施行令第十五條）。協議會員不得於會議中發出無禮言語或涉及人身攻擊之言論（州制施行令第十九條、市制施行令第十九條、街庄制施行令第十七條），否則議長可禁止、取消其發言，或命其離開議場。會議經議長許可，可開放旁聽，惟議長認為必要時，得命旁聽人離場。

議案經討論終結後，由協議會員行使表決權，以過半數決之，可否同數時，依議長之決定（州制施行令第十四條、市制施行令第十四條、街庄制施行令第十二條）。經由如此程序作成協議會之答覆決議。

協議會之會議須作成會議記錄，由議長命令書記製作，記載會議始末及出席協議會員之姓名，且會議記錄須由議長及議長指定之出席協議會員二人以上署名；街·庄協議會之會議記錄，特別指定須以日文記載（州制施行令第二三條、市制施行令第二三條、街庄制施行令第二一條）。

### （三）權能、義務負擔和國家之監督

地方自治團體為公法人，有法律上的獨立人格，有權自訂規章、自組機關，惟仍須依據國家授權，在國家監督下，於法律（或臺灣之律令）認許範圍內，管理地方公共事務，謀求地方一般住民之福利，達成團體的存立目的。由此，乃產生地方自治團體的權能、義務及國家監督等關係。

#### 1. 州、市、街·庄之權能

由於繼受歐陸法之故，當時日本行政法學說上，通常將地方自治團體權能所屬的事務區分為固有事務和委任事務。前者係指自治團體存立目的之事務，自治團體無需俟特別法律規定，即可基於一般權能，當然執行，如團體之組織相關事務、財政相關事務、保育相關事務（公共事業、公共設施）即是；後者則為自治團體存立目的以外的事務，係由國家或其它公共團體特別委任歸屬自治團體之事務，其須依據特別之法律規定或法律所定之行政行為，就特定事務，接受特定之委任。如辦理幼稚園、中·小學校、國稅之徵收事務等即是。<sup>71</sup>由此可知，地方自治團體的權限乃包括組織權、財政權、保育行政權。另外，尚有本於地方自主權的自治立法權。惟需要注意的是，在臺灣，州、市、街·庄的執行機關州知事、市尹、街·庄長皆係官方任命，諮詢機關之協議會員亦係由官方選任，自治體本身並無如日本內地市、町、村一般有權訂定組織法規、自行選任組織，亦即，臺灣的地方自治團體並無自治組織權。職是之故，乃以財政權、保育行政權、自治立法權等三項說明臺灣州、市、街·庄之自治權能。

#### A. 財政權

論者常謂當時臺灣的地方自治團體目的僅在於成為財產權的主體，負責擔負費用，足見財政權乃為當時制度之重點，此於所謂廳之自治制度（廳地方費令），尤為如此。

依臺灣制度規定，州（廳）、市、街·庄有義務支付本身業務所需之費用及法律、敕令或律令規定屬於其負擔之費用（州制第十九條、市制第十八條、街庄制第二一條）；而為了支應此等費用，州（廳）、市、街·庄有權擁有自己的財產，對其境內所屬課稅，及取得其它收入（州制第二十條、市制第十九條、街庄制第二二條）。據此可知，州

<sup>71</sup> 美濃部達吉前揭書，頁 211~214。今之學者將此區分方式稱為法律之「概括授予」，即「以法律授予地方自治團體一般權能，而於必要時，以特別法令授予特別權能」，乃有別於英美法系國家所採用的「各別授予」——由中央立法，各別授予自治團體以自治權能。涂懷瑩前揭書，頁 438。

（廳）、市、街·庄有權取得的收入主要如下：

(1)財產所生之收入

指由州（廳）、市、街·庄所設之基本財產或備存錢穀所生之收入（州制第十七條、市制第十六條、街庄制第十八條）。基本財產所生之收入分爲不動產收入和動產收入，如土地·建物之租金、自有山林田地所生之收入（出售木材、牧草等）、利息等；備存錢穀性質類如政府的預備金，係爲因應凶歲救恤急用時所預存的金錢穀物及其它如公債、股票、有價證券等。基本財產及備存錢穀之設置、管理及處分相關事項須諮詢協議會意見（州制第十三條、市制第十二條、街庄制第十四條）。

(2)境內課稅之收入

稅之種類於州（廳）、市街庄各有不同，州（廳）稅之種類爲地租附加稅、所得稅附加稅、戶稅、營業稅、雜種稅。戶稅自戶主徵收之，而營業稅及雜種稅之種類由臺灣總督定之（州制第二二條），亦即，對物品販賣業、銀行業、保險業、印刷業、營造業等二十三項業者，按各課稅標準及稅率徵收營業稅（臺灣州稅規則第一條）；對澡堂、理髮、市場、船筏、車、轎、藝妓、遊樂場、表演、屠畜等十七項，按各課稅標準及稅率徵收雜種稅（臺灣州稅規則第十八條）。市街庄稅則分爲國稅·州稅（或廳地方費稅）之附加稅及特別稅二種（市制第二一條、街庄制第二四條）。支應市、街·庄經費基本上是以直接國稅·州（廳）稅之附加稅爲主，若有不足，始賦課特別稅。特別稅相關事項須經臺灣總督認可，以市、街·庄條例規定之（市制第二六條、街庄制第二九條）。賦課間接國稅（如酒稅、物品稅、印花稅等）之附加稅時，須經臺灣總督認可（市制施行令第六三條、街庄制施行令第五六條）。

州、市、街·庄稅之賦課徵收須諮詢協議會意見，並由臺灣總督規定賦課徵收相關事項。

符合下列條件之一者，皆負有繳納州（廳）稅（或市稅或街·庄稅）之義務：

- 一、於州（或廳或市或街·庄）內擁有住所者（州制施行令第二六條、市制施行令第二六條、街庄制施行令第二四條）。
- 二、滯留州（或廳或市或街·庄）內三個月以上者，溯自滯留起始日繳納（州制施行令第二七條、市制施行令第二七條、街庄制施行令第二五條）。
- 三、於州（或廳或市或街·庄）內擁有、使用或佔有土地、房屋、物件者（含法人）。
- 四、於州（或廳或市或街·庄）內指定營業場所營業者（含法人）。
- 五、州（或廳或市或街·庄）內爲特定行爲者（含法人）（三、四、五項見州制施行令第二八條、市制施行令第二八條、街庄制施行令第二六條）。

州（廳）、市、街·庄賦課州（廳）、市、街·庄稅時，有權動用兩種強制手段，即(1)就營業方面，對營業時間、家宅進行臨檢或檢查帳簿、物件（州制施行令第三八條、市制施行令第三七條、街庄制施行令第三五條）。(2)對不繳納稅款者進行催繳後，依國稅滯納處分之例進行滯納處分（州制第二六條、市制第二四條、街庄制第二七條）。



附帶一提，「州制」第二十三條規定，州得依臺灣總督所定規定，對市街庄分別賦課其費用。此即專屬於州之市街庄分賦金收入。

### (3)使用費

對營造物之使用者所徵收的金錢上的相對給付（州制第二四條、市制第二二條、街庄制第二五條）。如市場、水道、屠宰場、墓地等之使用費。

### (4)手續費

對特定人辦理之事務所徵收之金錢給付（州制第二四條、市制第二二條、街庄制第二五條）。如開立證明、傳染病院入院、民事爭訟調停、催繳稅款等之手續費。

### (5)其它收入

包括行政罰鍰、對受懲處吏員所收之過失怠慢罰款、國庫之補助款、繳交之學費、捐款等，不一而足。

此外，州（廳）、市、街·庄經營以州（廳）、市、街·庄費用支應之事業而有特別必要時，得賦課勞役或現有物品（州制第二五條、市制第二三條、街庄制第二六條）。其中，勞役以一般人所能勝任者為限，學藝、美術及手工藝等需要特殊技術的勞役，不得賦課。經賦課勞役者，得由本人親自擔負，或派出適當的代理人承擔。勞役或現有物品，緊急狀況除外，得以金錢替代之（州制施行令第三五條、市制施行令第三五條、街庄制施行令第三三條）。

除上述收入權之外，州（廳）、市、街·庄有起債之權，亦即於(1)可永久獲利之事業(2)償還舊債(3)因天災事變而有必要時，有權辦理借款；為執行預算內之支出而有必要時，得辦理以其會計年度內之收入足以償還之臨時借款（州制第二九條、市制第二七條、街庄制第三十條）。

州（廳）、市、街·庄有獨立的預算權，其歲入、歲出須作成預算，經諮詢各該協議會意見，於年度開始四個月前（於州、廳）或二個月前（於市、街·庄）報請臺灣總督（於州、廳）或州知事（於市）或廳長·郡守（於街·庄）認可後，予以遵從執行，其會計年度依政府之會計年度（州制第三十條、市制第二八條、街庄制第三一條）。根據州、市、街·庄制及其施行令，該預算制度之要點有：

- ①歲入歲出預算大分為經常、臨時二部，各部再細分款、項。
- ②會計年度自四月一日起至翌年三月三十一日止。
- ③原則上每年度之歲入、歲出獨立，惟容許例外之繼續費制度。即，以州（廳）、市、街·庄費用支應之案件，其須以數年為期支出其費用者，得於其年限期間訂定各年度支出金額，作為繼續費。
- ④預算以州（廳）、市、街·庄稅及其它一切收入為歲入，以一切經費為歲出，編列歲入、歲出預算。
- ⑤一般會計之外，尚得設特別會計，特別會計之歲入歲出須另外編成預算。
- ⑥設有預備費，用以充抵預算不足或預算外所生之必要支出，惟預備費不得充抵預算中未經認可之費用。

⑦容許追加或更正既定預算。

#### B. 保育行政權

地方自治團體以處理地方公共事務為其存立目地，故有權經營各種不屬國家或其它團體專營之公共事業，進行各項公設施，以廣謀地方住民之公共利益。這種保育行政權所涉及之事務，包括固有事務如公園及公會堂之設置、醫院·自來水·公共汽車·農業倉庫等伴隨收益的事業經營、葬儀所·墓地之經營、簡易投宿所·簡易住宅·公益當舖等社會事業，以及委任事務如高等小學校、公學校、幼稚園、青年訓練所等之設施。以上各項事業、設施，市、街·庄皆得自為決定是否執行，稱為隨意事務。而有些事務則是要求由市、街·庄義務執行，舉如屬委任事務之國稅、州稅之徵收、固有事務之防疫事務等，稱為必要事務。必要事務有以法律（或律令）指定事務種類者，亦有以監督官廳之命令要求義務執行者。有的事業或設施原則上屬隨意事務，惟於必要時亦得強制市、街·庄執行，如不良住宅地區改良事業。有的事業僅容許州有權辦理，市、街·庄則無，如公立中學校、公立高等女學校、公立實業學校等，屬州執行的業務，市、街·庄只能負責小學校、公學校業務。<sup>73</sup>

保育行政於本質上並無需要命令強制的權力，除非法律（或律令）有特別規定，否則在執行這些事務時，不得使用特別的權力手段，<sup>74</sup>有者，僅為對營造物之使用者徵收使用費，對特定人辦理之事務徵收手續費，並對這些費用的滯納者科以五圓以下的秩序罰款（州制第二八條、市制第二六條、街庄制第二九條）。

#### C. 自治立法權

地方自治團體基於國家授權，在不抵觸國家法律的範圍內，得就所屬住民之權利義務或自治體事務，自行制定條例，此即自治體之自主權或自治立法權，其所定之條例，稱為自治法規，乃係地方自治團體意思之表現，與國家之法規有別。當時的日本內地，僅市、町、村有自治立法權，經其議決機關通過而制定的自治法規分為條例、規則二種。條例所規範者，關乎市、町、村住民的權利義務或市、町、村事務；規則所定者，係與營造物相關或法律所規定之特殊事項（如市町村會會議規則、旁聽人管理規則等）。<sup>75</sup>而在臺灣，條例的制定權，僅市、街·庄擁有，州（廳）則只有使用費、手續費相關細則的訂定權。市、街·庄經臺灣總督認可以條例規定的事項有：(1)特別稅(2)使用費(3)手續費(4)營造物之使用；條例中得訂定五圓以下過料（按：行政罰鍰）之罰則；條例關乎住民的權利義務，故須依規定之公告方式向一般人民告示之（市制第二六條、街庄制第二九條）。條例

<sup>72</sup> 所列要點係參照原幹洲（次郎）前揭書，頁 68~70。

<sup>73</sup> 本段整理自美濃部達吉前揭書，頁 257、原幹洲（次郎）前揭書，頁 47~48、50。

<sup>74</sup> 美濃部達吉前揭書，頁 258。

<sup>75</sup> 美濃部達吉前揭書，頁 259~260。



的制定改廢須提交協議會審議，諮詢其意見（市制第十二條、街庄制第十四條）。惟協議會為諮詢機關而非議決機關，若就此點而言，謂市、街·庄有自主立法權，未免勉強。

市、街·庄除條例制定權外，市尹有訂定市事務相關處務規程之權（市制施行令第三條），街·庄長經廳長或郡守認可，有訂定街庄事務相關處務規程之權（街庄制施行令第三條）。規程不同於條例，不具法規性質，僅為市、街·庄的內部關係規範，並非針對住民的權利義務關係而定，訂定程序單純，無須諮詢協議會意見。

無論是條例或規程，均不得與法令相抵觸，否則，抵觸部分無效。

## 2. 州、市、街·庄之義務負擔

地方自治團體對國家所負之義務有因其公法人性質而伴生的必然義務，亦有特別依法律（或臺灣律令）規定所課的負擔。前者分為二種，其一為達成自治體存立目的的義務，即，自治體一方面擁有處理固有事務的權能，另一方面也擔負執行固有事務，達成自治體存立目的的義務。其二為服從國家特別監督的義務。後者（特別依法律規定所課的負擔）稱為自治負擔，為自治體存立目的以外的法定負擔，分為事務負擔、經費負擔、勞役·現有物品之負擔三種。<sup>76</sup>

所謂事務負擔，係指處理委任事務之義務。對地方自治團體而言，處理委任事務固為一種權能，然其義務的性質卻是較強。按臺灣州、市、街庄制規定，州、市、街·庄依法律、敕令或律令處理屬於州、市、街·庄之事務，此即針對州、市、街·庄等地方自治團體課以處理委任事務的義務。而「市、街、庄有義務收繳市、街、庄內州知事所指定之州稅」（街庄制施行令第三九條），亦屬此類。另外，街·庄制第十條規定：「街、庄長或吏員依法令所定之規定，掌管國家、州及其它公共團體之事務。」此項規定，則是針對街·庄之機關（街·庄長或吏員）課以處理委任事務的義務，即，街·庄之機關作為國家機關，接受委任，擔負執行國家事務的義務，所謂吏員負擔，即指此類。

經費負擔，主要有：(1)本身業務（固有事務）所需之費用。如吏員薪資、辦公廳費、土木費、教育費、衛生費、勸業（按：獎勵產業）費、社會事業費、營繕費、協議會費、辦理費等（州制第二一條、市制第二十條、街庄制第二三條）。(2)法律、敕令或律令規定屬於州、市、街·庄負擔之費用。如街庄制（律令）第十條規定，街、庄執行國家、州或其它公共團體所委任之事務時，其所需經費由街、庄負擔。(3)街·庄長或吏員接受委任執行國家事務時所需之費用。

勞役·現有物品之負擔，如日本內地法律規定：遇洪水而危險急迫時，地方行政廳或其委任之官吏得命下級公共團體提供土地、材料、搬運器具、器具及勞

<sup>76</sup> 美濃部達吉前揭書，頁 216~219。



役（河川法第二三條）；而臺灣則規定：州內部分市、街、庄對州有提供勞役或現有物品之義務。勞役、現有物品，如非緊急，可以金錢替代（街庄制施行令第三五條）。

### 3. 國家之監督

地方自治團體之受國家監督，蓋係統治權屬於國家，地方自治團體之各項權能皆係來自國家之委託，亦即，地方自治團體之存立係基於國家之授權，非獨立於國家之外，故與國家之間，存有特別權力關係。復以自治區域究為國家領土的一部分，自治行政之當否，與國家有密切的關係，自應受國家特別監督。<sup>77</sup>

臺灣州、市、街·庄的自治行政，係按地方層級而有不同層次的國家監督官廳。州（廳）事務的監督官廳為臺灣總督（州制第三八條）。市事務之監督官廳，第一層為州知事，第二層為臺灣總督（市制第三六條）。街·庄事務之監督官廳，在州者，第一層為郡守，第二層為州知事，第三層為臺灣總督；在廳者，第一層為廳長，第二層為臺灣總督（街庄制第三九條）。

至於監督方法，則有底下幾項：

#### A. 監查

日本內地府縣、市、町村制規定，監督官廳於監督府·縣、市、町·村而有必要時，得要求提供業務報告，徵調文件帳簿及實地視察業務或檢閱出納。臺灣州、市、街庄制則無此項規定。其實，理論上而言，州（廳）、市、街·庄之執行機關（州知事、廳長、市尹、街·庄長）皆是由官方任命，具有官吏或準官吏身分，依官僚體系的層級節制原理，其自治行政業務一如官治行政，自然須受上級官廳（長官）指揮監督，無需待法律有所規定。不過，臺灣總督府還是於大正十年（1921）六月發布了訓令第一百十二號「市街庄行政事務監查規程準則」，明定對市、街·庄行政事務的監查項目（包括業務實施計畫、民力消長、事務分掌情形、吏員訓練、協議會事項、出納、賦課徵收等二十九項規定），分監查為每年一次的定期監查、視需要而隨時進行的臨時監查二種。對市之監查由州之內務部長或特別指派之官吏執行。對街·庄之監查則由郡守（在廳則為庶務課長）或特別指派之官吏執行；執行監查時發現違法、不當、錯誤或不清楚之事項，得要求主事者提供說明或監查上之必要文件。

#### B. 矯正性監督

分為以下四項：

##### (1) 發令及取消處分

監督官廳得對其監督對象之地方自治團體發布事務監督上必要之命令或進行處分（州制第三九條、市制第三七條、街庄制第四十條），這種命令處分權，於州事務歸臺灣總督擁有，於市事務歸州知事、臺灣總督擁有，於街·庄事務歸郡守、州知事（廳

<sup>77</sup> 林紀東，《行政法》（臺北市：三民書局，1992），頁192。

長)、臺灣總督擁有。此種權限，並非任由監督官廳自由裁量，而是限就法律(或臺灣律令)所定州、市、街·庄應負之義務，命其履行或進行相關處分。此外，在市、街·庄之監督上，「上級監督官廳得停止或取消下級監督官廳關於事務監督上所發之命令或所為之處分」(市制第三七條、街庄制第四十條)，此即界定了監督官廳之間於命令處分權上的上下關係。至於監督官廳對監督對象之處分取消權，臺灣州、市、街庄制並無如日本內地市、町村制一般有所明定，惟於官制中即已對此設下相同規定，亦即，臺灣總督認為州知事或廳長(州知事認為市尹，廳長認為街、庄長，郡守認為街、庄長)所為之處分有違成規、損害公益或侵犯權限時，得取消或停止其處分(總督府官制第十條、地方官官制第九、三八條)。

#### (2)強制預算權

指監督官廳對被監督團體的預算追加或刪減權。臺灣州、市、街·庄制規定，第一層監督官廳(於州為臺灣總督，於市為州知事，於街·庄為廳長或郡守)對於以法律、敕令或律令規定屬其監督對象所應負擔之費用或依該管官廳職權所命令之費用未載於預算中時，或認定預算中列有不適當之費用時，得明示理由，於預算中加列或削減該費用(州制第四十條、市制第三八條、街庄制第四一條)。可知，這種強制預算僅施行於必要支出，不行於隨意支出；僅動用在歲出預算，而不及於歲入預算。對於不當之預算支出，監督官廳有權予以刪減。

#### (3)代執行

代執行是一種針對得由他人代為的作為義務所行的強制執行手段，原義務人不作為時，由該管行政官廳或第三人代執行，並向義務人徵收費用。<sup>78</sup>於日本內地的市、町村制，代執行的情形有二種，一是就個別行為，市、町、村長及吏員未執行其應執行之案件時，監督官廳或受其委任之官吏、吏員得執行之，其費用由市、町、村負擔；二是就職務之全部，市、町、村長、助役、收入役、副收入役皆有事時，監督官廳得選任臨時代理者或派遣官吏，掌管其職務。<sup>79</sup>臺灣州、市、街·庄制並無此類規定，惟於「地方官官制」中明定州知事或廳長有事並依程序仍無代理人時，由臺灣總督令該州或廳之高等官一人代理該職務；郡守或市尹有事時，由州知事指定代理其職務之官吏(地方官官制第十條、三九條)。至於街、庄，則於大正十三年(1924)內務局長函覆臺中州知事之「街庄長助役皆有事時街庄代表之件」中明示，街、庄代表缺員或久病無法執行業務時，可由郡守選任臨時代理人或派遣官吏，掌管其職務。<sup>80</sup>

#### (4)懲戒

指監督官廳對其監督對象團體之吏員之懲戒權，僅見於街庄制。即州知事或

<sup>78</sup> 美濃部達吉前揭書，頁 97。

<sup>79</sup> 美濃部達吉前揭書，頁 263。

<sup>80</sup> 原幹洲(次郎)前揭書，頁 92。

廳長得對街、庄助役及會計役進行懲戒，廳長或郡守得對街、庄有給職吏員進行懲戒。

### C. 預防性監督

於臺灣州、市、街庄制有認可・許可及決定權之保留二種。

本來，學術上所謂行政行為中的認可，係針對法律行為，亦即當事人的法律行為必須取得國家的同意，始得有效成立。而所謂許可，通常乃係針對事實行為，亦即特定作為於一般禁止情況下，對特定人或特定案件，解除其禁止，而得合法為之。可知，認可的效果在於完成法律行為的效力，未獲認可而為其行為，其行為無效，但不直接成為處罰的原因。許可則在解除禁止，效果在於恢復自由，未獲許可而為其行為則為違法，可成為處罰的原因，惟於其行為效力卻無直接關係。<sup>81</sup>

學理上雖是如此，然於當時日本法律中的「認可」、「許可」用詞，卻非如此界定，即，在市、町村制中所謂的許可，乃在不違反許可申請的宗旨範圍內，監督官廳得予修正，給與許可。認可則是全無修正餘地，僅能就其全部為認可或不認可。<sup>82</sup> 臺灣的市、街庄制則是承繼這種制度，惟仍有一點差異，即，「需監督官廳許可或認可之案件，監督官廳得在認為不違反申請宗旨的範圍內予以更正，給與許可或認可」（市制施行令第六五條、街庄制施行令第五九條，州制施行令則無此規定），就認可權，賦予監督官廳有修正權限，此點與日本市、町村制不同。

就許可事項而言，於州，須經其監督機關臺灣總督許可者，有委員之設置、借款、常置員會及常置員相關規定、協議會之會議規則及旁聽人管理規則、對街・庄特別分賦費用辦法之訂定等；於市，須經臺灣總督許可者有借款（不含臨時借款），須經州知事許可者有委員之設置、捐贈或補助、臨時借款、常置員會及常置員相關規定；於街、庄，須經臺灣總督許可者有借款（不含臨時借款）、協議會員員額之例外增減，須經州知事或廳長許可者有有給職街・庄長及助役之指定、臨時借款，須經廳長或郡守許可者有不置助役或增加助役員額。惟以上許可事項皆與學理上的認可性質相通。

認可事項方面，於州，須經臺灣總督認可者有州組合之設置・增減・解散・歲入歲出預算、既定預算之追加或更正、預算之流用、金庫業務辦理銀行之設立、容許辦理金庫業務之銀行運用現金及州制施行令第七十三條規定須經臺灣總督認可之事項；於市，須經臺灣總督認可之事項有市條例之制定、市・街・庄組合之設置・規定變更・解散、市廢置分合或區域變更時市街庄之財產處分及市制施行令第六十三條規定須經臺灣總督認可之事項，須經州知事認可之事項有市役所之位置、歲入歲出預算、町委員之設置、委員之組織及任期、以翌年度歲入充

<sup>81</sup> 美濃部達吉前揭書，頁 54、58~59。

<sup>82</sup> 美濃部達吉前揭書，頁 264。



抵當年度歲入對歲出不足的部分、既定預算之追加或更正、預算之流用、金庫業務辦理銀行之設立、容許辦理金庫業務之銀行運用現金及市制施行令第六十四條規定須經州知事認可之事項；於街、庄，須經臺灣總督認可之事項有街·庄條例之制定、街·庄組合之設置·規定變更·解散、街·庄之廢置分合或區域變更時街·庄之財產處分及街庄制施行令第五十六條規定須經臺灣總督認可之事項，須經州知事或廳長認可者有街·庄役場之位置及街庄制施行令第五十七條規定須經州知事或廳長認可之事項，須經廳長或郡守認可者有指定會計役之代理吏員、基於街·庄舊有慣行而將特定營造物供人使用、街·庄處務規程之訂定、以翌年度歲入充抵當年度歲入對歲出不足的部分、既定預算之追加或更正、預算之流用及街庄制施行令第五十八條規定須經廳長或郡守認可之事項。惟上述這些認可事項也有是與學理上的許可性質相通者，如州制施行令第七十三條、市制施行令第六十三條、街庄制施行令第五十六條都有規定的「處分學藝、美術或歷史上珍貴物件或對之施加大幅變更」之認可事項，乃屬事實行為，可視為學理上的許可事項。

至於決定權之保留，乃係針對特定案件，受監督之地方自治團體自始即無決定權，而是將之保留由監督官廳決定，監督官廳頂多於決定前參酌其監督對象的意見。如州制第四十一條「因州之廢置分合或區域變更而有必要時，臺灣總督得徵詢相關州知事意見，為州之財產處分」即是（市制第三九條、街庄制第四二條亦有同類規定）。

#### 四、懸羊頭賣狗肉的假自治

根據上節所述，臺灣州（廳）、市、街·庄等自治團體，有其機關組織、自治權能·義務、監督機制，表面上看來，固為一套完整的地方自治制度，然如本文「前言」所引，論者（張棟梁）仍謂其「不過僅少具有自治之態裁，決非真正之自治制度耳」，認為臺灣人欲得實現如日本內地之自治制，則「須待自治要素精練，使物質精神之發達，事事堪與內地人並駕齊驅而後可」。究竟臺灣的地方自治制度與當時的日本內地，甚至是朝鮮制度，有何差距？這是本節必須先探討的課題。茲將當時臺灣、朝鮮、日本內地的地方自治制度大要製作比較表如下：

比較項目		臺 灣	朝 鮮	日 本 內 地
成 立 要 素	基 本 制	臺灣州制、廳地方費令、市制、街庄制。	朝鮮道地方費令、府制、面制。	府縣制、北海道地方費法、市制、町村制。
	區 域	依國家之行政區劃，採州、市二級制及州（廳）、街、庄二級制；街、庄之上的郡，官制上與市同級，惟僅為單純的國家行政區劃，非為地方自治團體。	依國家之行政區劃，採道、府二級制及道、面二級制；面之上的郡、島，官制上與府同級，惟僅為單純的國家行政區劃，非為地方自治團體。	依國家之行政區劃，採府、縣、市二級制及府、縣、郡、町、村三級制；北海道則採道、市二級制及道、町、村二級制，町、村之上的支廳，官制上與市同級，惟僅為單純的國家行政區劃，非為地方自治團體。
	住 民	無公民和普通住民之別，住民無選舉權和被選舉權。	府及朝鮮總督指定之面之公民有協議會議員的選舉權和被選舉權。	各級地方公民皆有各級地方議會的選舉權和被選舉權。
機 關	執 行 關 係	州知事、廳長、市尹、街、庄長，皆為國家官吏或準官吏，由官方任命。除街、庄長原則上為名譽職、任期四年外，其他則無任期限制。	道知事、府尹、面長皆為國家官吏或準官吏，由官方任命，無任期限制。	府、縣知事、北海道長官皆為國家官吏，由官方任命，無任期限制；市長由市會選舉三人選，經內務大臣奏請天皇裁可選定，為有給職，任期四年；町、村長（含北海道一級町、村長）由町、村會選舉產生，任期四年，原則上為名譽職。北海道二級町、村長則由北海道長官選任，無任期限制。
	輔 佐 關 係	包括地方官吏、有給職吏員、會計役、州、市委員、市之町委員、街、庄助役、街、庄境內之區之總代，全由官方任免。	包括府之官吏、有給職吏員（名譽職為例外），面之副長（限指定面，有給職）、有給職書記、有給職技手、無給職區長（置於町、洞、里），全由官方任免。	北海道、府、縣吏員（道、府、縣知事任免、有給職）、北海道、府、縣出納吏（道、府、縣知事任命）、市町村助役（由市、町、村會選定，市助役為有給職，町、村助役原則上為名譽職）、市參與（市會選定，原則上為名譽職）、市町村收入役（市、町、村會選定）、區長（置於市者，由市長任免、置於町、村者，由町村會選定）、委員（府、縣委員由府、縣知事任命，市、町、村委員由市、町、村會選定，皆為名譽職）。北海道一級町、村之助役（有給職）、收入役（有給職）、委員（名譽職）皆由町、村會選定，書記（有給職），由町、村長任免；二級町、村之書記、收入役、委員皆由支廳長任命，書記、收入役為有給職，委員為名譽職。
組 織				



機 關	議決機關	並無設置。	並無設置。	府・縣會、北海道會、市會、町・村會，議員皆由公民選舉產生，任期四年。
	副議決機關	並無設置。	並無設置。	於府縣、北海道、市設參事會，由地方官吏及每隔一年自議會議員選出之名譽職參事會員組成。參事會為各該級地方議會之代理機關，主要職務為接受議會之授權，或於臨時有事或緊急情況時，議決原屬議會議決權限的事項。
組 織	諮詢機關	於各州、市、街・庄設協議會，各協議會由各該執行機關之首長及協議會員組成，所有協議會員皆由官方選定，任期二年。且州事務官、市理事官、街・庄助役於在職期間為當然之各該級協議會員。	於各道、府、面設協議會。各協議會由各該執行機關之首長及協議會員組成。道協議會員由道知事任命；府協議會員由府公民選舉產生；面協議會員，總督指定之面由公民選舉產生，其它面由郡守或島司任命。各級協議會員任期皆為三年。	並無專設之諮詢機關，而是由府・縣會、北海道會、市會、町・村會等地方議會及各級參市會兼有諮詢機關功能。
	自治組織權	機關全由官方任命，故無自治組織權。	只有府及指定面有選任協議會員之權能，執行機關全由官方任命。	市、町、村有權訂定自體的組織法則，自己選任機關。府・縣、北海道之組織權較狹小，僅能選舉議決機關，而不能選任執行機關首長。
能	財政權	收入權（財產所生之收入、境內課稅之收入、使用費、手續費、勞役、現有物品及其它收入）、起債權、獨立預算權。	約同左。	約同左。
	保育行政權	經營各種不屬國家或其它團體專營之公共事業，進行各項公設施，分為固有事務及委任事務。	同左。	同左。
	自治立法權	市、街・庄於特別稅、使用費、手續費、營造物之使用有條例的制定權，州（廳）只有使用費、手續費相關細則的訂定權。條例的制定改廢須提交協議會審議。惟協議會為諮詢機關而非議決機關。	規定府於住民之權利義務及府事務相關者有條例的制定權。條例的制定改廢須提交協議會審議。惟協議會為諮詢機關而非議決機關。	規定市、町・村於住民之權利義務及市、町・村事務相關者有條例制定權，於營造物之使用有規則制定權。條例及規則的制定改廢須提付議會議決。

義務 負擔	義務	執行自治體固有事務、服從國家特別監督的義務。	同左。	同左。
	自治負擔	事務負擔（處理委任事務）、經費負擔、勞役、現有物品之負擔。	事務負擔（處理委任事務）及經費負擔。	事務負擔（處理委任事務）、經費負擔、勞役、現有物品之負擔。
國家 之 監 督	監查	州制、廳地方費令、市制、街庄制雖無規定，但仍有監查制度。	道地方費令、府制、面制皆無規定。	監督官廳於監督而有必要時，得要求監督對象提供業務報告，徵調文件帳簿及實地視察業務或檢閱出納。
	矯正性監督	監督官廳的發令及取消處分、強制預算、代執行、懲戒等權。	道地方費令、府制、面制皆無規定，惟於「朝鮮總督府地方官官制」則有命令、處分之取消或停止、代執行等權之規定。	包括監督官廳的發令及取消處分、強制預算、代議決（議會之議決違法、不當經再議仍不更改時或議會有事或怠慢無法進行議決時）、代執行、解散議會、懲戒等權。
	預防性監督	監督官廳的許可、認可權及決定權之保留。	同左。	同左。

基於上表，可將臺灣制度與日本制度的主要差異點臚列如下：

- 一、相對於日本的地方住民有選舉權和被選舉權，臺灣住民則無，即臺灣無公民。
- 二、日本的地方自治執行機關首長及輔佐吏員有部分（市、町、村之首長、助役、收入役、委員、市參與等）是由公選產生，臺灣則全由官方任命。
- 三、日本地方議會為民選議決機關，自治立法權有民意基礎，臺灣僅設有官任的地方諮詢機關協議會，自治立法權無民意基礎。
- 四、日本地方自治團體有自治組織權，臺灣則機關全由官方任命，無自治組織權。

以上四點，主要癥結在於一般住民的參與有無。就政治上的自治意義（人民自治、公民自治）而言，臺灣這種無法讓一般住民參與地方政務決定的地方制度，焉能稱為自治制度？臺灣住民僅能擔負繳納地方稅等與日本內地相差無幾的義務，卻無法和日本內地住民一樣享有選舉權，無怪乎論者會批評此種制度為「懸羊頭賣狗肉」<sup>83</sup>、徒具形骸的假自治制度。即便就法律上的自治意義言之，

<sup>83</sup> 當時的明治大學教授泉哲謂：「第一，『臺灣自治制』之題目覺有懸羊頭賣狗肉之觀，何則，蓋其所謂自治制者，非以臺灣島全部之自治制為意味者，不過只為州市街庄制度之改善而已。次則廢十廳而設五州之理由，殆在乎增大其地方行政官廳權力，以招徠人物，緩和從來之極端的中央集權主義，而增加地方廳之權限，與地方官以得試其技量之機會耶。」泉哲，〈臺灣自治制評〉（漢文），《臺灣青年》第一卷第三號（1920年9月），頁36。



當時日本學者提出了所謂日本地方制度上自治的要素的說法，即：一、公共團體保有自己的財產，自己負擔費用執行統治者委任之團體事務並將此事務視為自己的事務。二、公共團體自體選出自己的機關，決定自己的意思，並以自己的機關執行團體內的行政事務。三、公共團體在國家監督下執行事務。<sup>84</sup> 這三項要素，缺一不可，特別是第二項，可謂是「自治制度的精髓」<sup>85</sup>，是「不可動搖的自治原則」<sup>86</sup>。惟於臺灣，獨缺此項自治制度的精髓和原則，由此而論，臺灣也可說是「無地方自治團體」<sup>87</sup>。何以致之？官方的說法，已如第二節所述，即，臺灣人的程度尚不足以實施如同日本內地的制度。當時擔任臺灣總督府法務部長的長尾景德於其所編的《臺灣行政法大意》書中亦謂：

臺灣自治制度的現狀，欠缺此項（自治制度的——筆者加入）精髓，惟若驟然由國家將部分行政事務委任給人智未開、缺乏責任觀念的人民，讓其視為自身固有的事務來執行，則不無使其人民迷失方向、招致行政事務紊亂之憾，此作為國家政策，不免被譏為太過拙劣。於是乎國家於測試人民是否有能力實行自治的同時，為讓其練習，而於一定的範圍內，容許自治，作為進入真自治的階梯。於官治行政中摻入自治行政，通常將此謂為半官半自行政。然臺灣自治制度的現狀，當可解釋為係基於此種理由而處在將要進入完全自治制度前的試煉當中。<sup>88</sup>

而這種論調於日後也有論者原幹洲（次郎）予以附和，<sup>89</sup> 並用這種論調來作為說明臺灣與朝鮮在自治制度上何以有差別待遇的基調。蓋在臺灣施行全由官方任命的地方自治團體制度的同時，朝鮮的府及指定面的公民即已享有諮詢機關協議會員的選舉權、被選舉權。至昭和五年（1930）十二月一日，朝鮮全面修改地方自治制度，發布「道制」、「府制」、「邑面制」，將原為諮詢機關的道、府、邑（原指定面改為邑）協議會，改為議決機關（面協議會仍為諮詢機關），且地方公民享有府、邑·面協議會員的選舉權和被選舉權（道協議會員三分之二透過區域內府、邑·面協議會員選舉產生，三分之一由道知事任命），制度可謂更向

<sup>84</sup> 星野武雄前揭書，頁 21~22；原幹洲（次郎）前揭書，頁 2；長尾景德前揭書，頁 155。

<sup>85</sup> 長尾景德前揭書，頁 155。

<sup>86</sup> 這是借用山縣有朋任職內務大臣期間於明治二十一年（1888）地方官會議中的話語，山縣謂：「要實施自治制度，則公選町村長為不可動搖的原則，是不可動搖的自治原則。」前田多門前揭書，頁 45。

<sup>87</sup> 原幹洲（次郎）前揭書，頁 3。

<sup>88</sup> 長尾景德前揭書，頁 156。

<sup>89</sup> 原幹洲（次郎）謂：「臺灣文化程度尚低，責任觀念缺乏，若驟然讓地方人民自行處理其事務，則反而不無招致行政事務紊亂之虞。於是乎臺灣今暫時於官治行政中摻入某種範圍的自治行政，施行半官半自的行政，待將來地方人民逐漸習於政治，提升其公共意識，自覺其政治上的責任後，始將進入完全的自治。今之制度可謂是試煉中的制度。」原幹洲（次郎）前揭書，頁 3。



日本內地制度靠近一步。相對於當時臺灣的地方自治團體仍屬「被動的團體」，朝鮮的地方自治團體則已從「被動的團體」進化爲「介於被動與主動之間的團體」（稱爲半被動的團體）。會有如此差別性發展，原幹洲（次郎）認爲除因「朝鮮當局的英明果斷外，一般朝鮮人民於公共意識、團體生活精神、政治自覺上也遠較臺灣人優秀」。<sup>90</sup>他並對要求實施自治制度的臺灣人提出忠告，指出臺灣的文明設施是從先進的日本內地移入，文明設施的進步並不同於表示島民水準高；臺灣人欠缺公共意識，評價低於朝鮮人，必須要有所自覺；與其要求自治制，莫如先實施義務教育，以提高教養程度，培養公共意識；不可貿然斷定實施自治制即可解決萬事，只要島民的公共意識培養至相當的程度，即可順理成章地實施自治制，讓住民有參政權，惟就現狀所見，一般島民尙不知如何選出自己的代表，以達到參政的實效。<sup>91</sup>

上述論調，充斥著濃厚的上對下的指導進化觀念，恐怕也是頗合當時執政當局的胃口，當然，臺灣人是不會歡迎這種帶有歧視意味的論調。乍看之下，這種論調似乎言之成理，惟若從自治的根本真意加以細究，則這種從統治者指導觀點出發的論調，不免令人懷疑其係甘心昧於自治觀念產生的歷史因素。蓋就西方自治觀念發展的歷史來看，自治是人民對統治者鬥爭所爭得的參政權利，絕非是靠統治者施捨、指導安排而得的恩准。此於朝鮮，亦是如此，而論者漠視朝鮮人民灑熱血拼獨立的過程及昧於當時（昭和五年）朝鮮經濟景氣不佳、農村凋敝、畢業學生失業而引發學生運動等局勢緊繃的事實，卻直言「當局者的英明果斷」和朝鮮人很有公共意識、團體生活精神和政治自覺（指自覺政治上的責任而非權利），未免自欺欺人。所謂「透過義務教育來提高臺灣人的教養程度，培養公共意識」，其若是在自由發展之下，或有可成，然而，義務教育若擔負了官方特定的政治任務，則所謂教養程度、公共意識，終究還是得迎合統治者的要求。如此一來，無形中也間接強調了殖民地自治制度的統治工具性格。昭和五年（1930）年八月成立的「臺灣地方自治聯盟」雖也主張義務教育，建議總督府早日實施，但它是將義務教育當作是改革自治制度的附帶新工作項目，而非將之視爲先行於自治制度改革的首要工作，況且，它所主張的義務教育，出發點係在提升臺灣的文化，藉由普及教育（特別是初等教育），提高就學率，以解決臺灣兒童受教機會不足的問題。同時，它也調查當時的公學校教科書，發現僅六年級的修身教科書中有在介紹當時地方自治制度的輪廓，至於緊要所在的自治精神的涵養，則付諸缺如。<sup>92</sup>

殖民統治者居於指導的地位，被殖民者則須接受其訓練，遂有所謂「自治訓

<sup>90</sup> 原幹洲（次郎），《臺灣地方自治法制自治要求運動》〈第二篇〉，頁2。

<sup>91</sup> 原幹洲（次郎），《臺灣地方自治法制自治要求運動》〈第二篇〉，頁36-37。

<sup>92</sup> 《臺灣總督府警察沿革誌（三）》，頁550-551。



練」的名詞。然而，歷史顯示，自治是人民對統治者鬥爭所爭得的參政權利，倘若自治要由統治者對人民施予指導訓練，則這種指導訓練下的自治，會是如何的效果？國內學者李若文以嘉義郡小梅庄（今梅山鄉）為例，為文剖析臺灣街庄的自治行政，旁徵博引，頗見用心。文中提及，所謂自治訓練，就是殖民政府對臺灣百姓施予的政治訓練，用以達成國家目標或符合統治者的期待；且自治訓練強調培養自治精神，何謂「自治精神」，李教授援引田健治郎的說法，「自治精神」的目的有二，一是培養居民公德心及愛鄉熱情，使其自動自發勇於承擔責任。二是培養臺灣人對皇室的忠貞及愛國心，期待藉此一制度使臺灣百姓能早日成為帝國「忠良的臣民」。李教授指出，自治訓練的過程是由上級團體州、郡集合街庄吏員進行講習訓練，街庄長帶動地方菁英在協議會實施集會議事訓練，街庄吏員推動庄民參與公共事務並隨時施與必要訓練。此外，李教授對於當時臺灣自治論者所提出的「假自治」評論雖未正面予以否定，惟對於所謂的自治訓練於臺灣行政制度化的貢獻，則以歷史學的角度，給與正面的評價，隱然有向「假自治」論挑戰的意味。李教授認為，日本在臺首度施行的地方自治制度，雖然被指為徒具虛名，不過，制度本身的規範以及臺灣人從中獲得的訓練依然印證了地方自治制度所具有的功能——增加居民的政治興趣、學習會議規範、明瞭自治的意義、提高知識水準、發揮公益精神和公德觀念等，亦即，以街庄役場職員而言，日常的行政磨練使各人各依行政職務獲得相對能力的提升；協議會員方面，經由議事訓練所強化的發言力、判斷力、溝通協商能力，成為個人和地方重要的資源，這是殖民政權的政治理性向殖民地傳達、殖民地社會實踐現代國家理性的一段歷史過程。而地方自治制度天生具地方分權傾向，溝通機制不得不朝具真實基礎的方向擴充，於是，統治者終於在 1935 年讓步實施了臺灣史上第一次選舉。李教授還下了重語：「如果『假自治』是惡政或只是箝制臺灣人的新的統治手段，民族運動人士就不必大費周章去爭取實施與內地相同的『地方自治制度』了。」<sup>93</sup>

李教授的見解，頗能自成一理。不過，筆者願不揣譾陋，提出另一番看法。筆者認為，李教授的見解存在著根本的問題，有待釐清。首先是對自治意義的認識，誠如本文「前言」所述，政治意義的自治是指「不受國家專任官吏的支配，人民自行處理或至少參與和自身利害相關的公共事務」，其表現在法律意義上就是：「公共團體自體選出自己的機關，決定自己的意思，並以自己的機關執行團體內的行政事務。」顯然，人民於自治的參與或執行，首要條件是在於一般住民有無自治首長和民意代表的選舉權和被選舉權，並組成議決機關，參與地方政務的決定，而不是在於行政庶務的處理。就當時臺灣制度之街、庄而言，自治行政

<sup>93</sup> 李若文，〈日治臺灣的自治行政（1920~1934）——以小梅庄為例〉，《淡江人文社會學刊》，第十三期（2002年12月），頁71~72、80~82。

事務的執行，是由官制上所列的準官吏街・庄長及官方任命的輔佐吏員（公吏）擔任，吏員自治行政處務能力的提升，應該不是自治行政的特有效果，在官治行政中，提升官員的行政效率往往也是官制改革的因素之一。任命當地臺灣人擔任街・庄長、吏員，不過是增加特定地方有力人士服公職的機會（之前的地方官治行政體系中，早已設有臺灣人擔任的參事、街、庄、社、區長等地方行政輔佐機關），此於一般住民的自治參政權而言，意義不大。

其次，協議會雖為合議體，有正規的議事程序，惟其終究只是諮詢機關，不是議決機關。其實，在早先的地方官制當中，即已規定在各廳設置五人以內可由當地臺灣住民擔任的參事（判任官待遇），作為廳長的諮詢機關，並奉命從事事務。據此，謂協議會「有如廳參事會之變形」<sup>94</sup>，或不為過。況且協議會員之產生，誠如泉哲所言：「協議員係任命職之時，勢不能不指命仰總督府鼻息之人物也明矣。而此等人物，多係與公共團體未有同情之輩，不但不能表示何等之代表的意見，反有化為總督府州知事、郡守等之通告機關之恐焉。若協議會員，欲舉島民充之，則何以不採用選舉制耶，此甚屬難解者也。若協議會員舉內地人，則即為任命，或亦無妨也，亦未可知，然若如此，則反乎設協議會之本旨矣。」<sup>95</sup>因此，如僅強調「地方菁英在協議會經由議事訓練所強化的發言力、判斷力、溝通協商能力，成為個人和地方重要的資源」，而忽略了協議會於本質上所存在的缺陷，則此觀點，未免捨本逐末。

然而，李教授的觀點，竟是如此貼近當時官方的說法，而下了以下的論斷：「對臺灣人而言，培養紀律能力、學習行政和文書技術、扮演國家機器的螺絲釘角色、透過協議會體驗新的地方整合方式等，有助於臺灣人自我意識和社會自主性的成長，這些都是正面意義的改變。」<sup>96</sup>

再者，所謂「殖民政權的政治理性向殖民地傳達，殖民地社會實踐現代國家理性」的說法，似乎單方強調了殖民政權的指導力量，而無視於住民的自主性。蓋在真正的自治之下，即便是殖民政權要將政治理性向殖民地傳達，也還是要透過一般住民參與公民論壇的討論辯駁（特別是報章雜誌等大眾媒體、社運組織、政治團體、體制外集會、出版等）及民選議會的議決過程，此即主動的參與，而非被動地在官方授予的限定場域中接受訓練或傳達，如此，殖民地社會始能自主地實踐現代國家理性，否則，地方自治終究不脫「官治行政」的窠臼。地方自治制度雖然「天生具地方分權傾向」，但溝通機制應該不是「不得不」，而是有它

<sup>94</sup> 這是借用陳崑樹的話語，不過，陳對於協議會仍有期待，其希望協議會能真正達成諮詢機關的使命，而與往日有名無實的廳參事會有所不同。陳崑樹，〈改革されたる臺灣自治制に於ける感想〉，《臺灣青年》第一卷第二號（1920年8月），頁49~50。

<sup>95</sup> 泉哲前揭文，頁38。

<sup>96</sup> 李若文前揭文，頁80~81。

艱辛的過程和機遇，才能「朝具真實基礎的方向擴充」。小梅庄長江樹德代表庄民層層上報，申請更改庄名，就當時制度而言，行政區劃的變更（包括改名）屬於官治行政的範圍，由臺灣總督發布府令修改（無需報請日本中央政府審議），非屬地方自治權限，庄長向上陳報，應屬官僚層級節制之作用，人微言輕，遇上層層「官」卡，若無力疏通，則所謂「以統治者的規範與國家強權交涉」，結果不免空夢一場。倘若是實施真正的地方自治，則改庄名即可藉由統治者定下的規範——地方議會制度的運作，以合法產生的民意為後盾，向國家強權交涉，成功機率自然為大，而江庄長或許就無需在庄有地上大規模植梅，來回應當局駁回改名的理由——「梅山」不產梅。

「假自治」不是惡政，但它卻是有如套著嶄新漂亮床套的黑心床墊，讓人誤以為新而受騙。連總督府當局都公開承認臺灣的這套制度還未達到「地方自治真境」或「完全的自治」，有自覺意識的臺灣人民當然要奮起，「大費周章去爭取實施與內地相同的『地方自治制度』了」。如此一來，「假自治」的價值，反而在於提供了臺灣人民向殖民統治者爭取權利的使力點。

臺灣州市街庄自治制度的發布，讓當時的臺灣人知識份子既有質疑，又懷憧憬而五味雜陳。在當年發行的《臺灣青年》刊物中，此項新制也曾引起一番討論，其卷頭語中，強調「自治能力的試驗時代已經來臨」，臺灣是要永久的官治，還是完全的自治，端賴「今後吾人自覺的程度而定」，呼籲臺民須「灌注心血於自治能力的培養和訓練」，「獎勵自治所要的教育，涵養公民所需具備的公共精神、合作精神及自立精神」。<sup>97</sup> 蔡式毅批評新制是「官僚式的自治制」，然而他認為州、市、街、庄具有法人性格這一點，算是進步的改革，他希望「市尹、郡守及其他官吏儘可能由本島人擔任」，否則新制度恐將不能獲得好成績，也無法體現民意。<sup>98</sup> 張棟梁也持類似看法，主張配任臺民為市尹或理事官、助役、屬及其它要職，加上州、市、街、庄各級協議會員，亦以臺民為主任用之，則「不僅厚鮮薄臺之嫌可釋，且內臺人間之感情自然融合」。<sup>99</sup> 林慈舟則批評臺灣之州、市、街、庄：「以國家之官吏，使其併有執行機關與意思機關之二權能，而尚未有由人民所選舉之議決機關，是即尚未認人民有參與其行政之權，故此無自治權之團體之事務，斷不得謂為真義之自治行政焉。」「似此不具團體自治之權能，而專受官所支配者，蓋不得不認為過渡時期之變態制度者也。」不過，他也滿懷希望，認為州、市、街、庄雖非真正的地方自治團體，然既認為其具財政獨立之法人格，則實已啓自治行政之端緒，立地方團體之基礎矣，「今後必能隨

<sup>97</sup> 〈卷頭之辭〉，《臺灣青年》第一卷第二號（1920年8月）。

<sup>98</sup> 蔡式毅，〈臺灣の地方行政制度の改革に就きて所感〉，《臺灣青年》第一卷第二號（1920年8月），頁37。

<sup>99</sup> 張棟梁前揭文，頁2。

乎民智之發達，社會之進運，漸次得以期待乎立憲國所要求之完全地方自治」，「誠可謂我臺灣之前途已現一線之曙光者矣」。<sup>100</sup>

然而，情勢的發展顯示，「假自治之名，行官治之實」的「變形的地方制度」<sup>101</sup>要予變革為完全的地方自治，並非如預期樂觀。

其實，能獲得多大的自治空間乃是屬於政治問題，是由政治力來決定制度的寬窄。臺灣有識之士顯然也瞭解此一現實，不過，最初他們所熱切追求的，是屬於更高層級的自治問題——由「撤廢六三法」演變而來的「臺灣議會設置請願運動」，地方自治制度改革之訴求尚未成為政治運動的主角。「臺灣議會設置請願運動」自大正十年（1921）一月至昭和九年（1934）二月，前後歷時十四年，進行了十五次請願活動。活動最盛期是在大正十四年（1925）至昭和二年（1927）年間，不過，統治當局認為該請願運動要求設置功能有如帝國議會的臺灣議會，係違憲的主張，且該運動伴隨著不單純的目的，帶有民族主義、反抗日本統治的色彩，遂予打壓。加上昭和二年一月，該請願運動的支持團體臺灣文化協會轉向無產階級運動，使得該請願運動的統一戰線產生分裂而出現陰影。之後，該請願運動，乃藉由臺灣民眾黨（昭和二年七月成立）的力量，繼續進行。至昭和五年（1930）八月，臺灣民眾黨內部分裂為左、右兩派，乃至右派脫黨組成臺灣地方自治聯盟。議會設置請願運動的幹部雖多屬右派，惟自治聯盟成立的目的，僅專注在地方自治制度改革一項，故該請願運動無法以聯盟名義推動，而且民眾黨分裂後，少有人對該請願運動抱持熱情，而反對者卻增多。在統治當局的打壓、帝國議會不斷地延宕、「審議未了」、「不採擇」等累年反覆的議事阻絕及前述運動團體內部不利的局勢發展下，議會設置請願運動終致無結果而落寞地劃下休止符。

相對於議會設置請願運動氣勢的逐漸衰退，臺灣地方自治制度的改革運動卻是愈見發展。實則統治當局在打壓議會設置請願運動的同時，卻也採取所謂「容忍（臺民）爭取狹義的參政權及要求改善地方自治的運動」的方策。<sup>102</sup>而根據《臺灣總督府警察沿革誌》記載，臺灣地方制度之改革成為政治運動上之訴求最早是出現在林獻堂、黃呈聰於大正十三年（1924）十二月二十九日向總督及總務長官提出的「本島施政改革建白書」當中。<sup>103</sup>至昭和二年（1927）二月，蔣渭水籌組的臺灣自治會（後改為臺灣同盟會）的黨綱政策案中列出「要求完成地方自

<sup>100</sup> 林慈舟，〈改正臺灣地方制度概論〉，《臺灣青年》第一卷第四號（1920年10月），頁2、3～4。

<sup>101</sup> 在新制實施兩年後，刊物《臺灣》即在卷頭語中直言當局和島民都齊聲公認新制是「假自治之名，行官治之實」的「變形的地方制度」，為過渡性質的制度。〈卷頭辭——地方自治を促成せよ〉，《臺灣》第三年第八號（1922年11月）。

<sup>102</sup> 《臺灣總督府警察沿革誌（三）》，頁324。

<sup>103</sup> 《臺灣總督府警察沿革誌（三）》，頁404-405。

治制度，實施普通選舉」的政策訴求。<sup>104</sup> 同年五月，蔣渭水、蔡培火、謝春木等人將籌組中的臺灣同盟會改稱為解放協會，嗣後又先後將之改為臺改革新會、臺灣民黨，政策中要求州市街庄自治機關民選並賦予議決權，選舉方式須採用普通選舉制。<sup>105</sup> 不過，臺灣民黨遭總督府以煽動民族情緒、有礙內臺融合之理由禁止。<sup>106</sup> 至七月，謝春木、蔣渭水、蔡培火、彭華英、黃周等人繼而組成臺灣民眾黨，政策中首列「要求州市街庄自治機關民選並賦予議決權，選舉方式須採用普通選舉制」，且於十二月開始付諸行動，要求黨之各支部監視市、街、庄協議會狀況，舉辦批判演講會，努力喚起輿論重視，並於昭和三年（1928）二月十三日、十四日先後拜訪總督、內務局長，提出地方制度的九項改革要點，並於之後舉辦演講會，宣傳推動島民連署提出相同的九項改革要點建議書。九項改革要點為：

- 一、應明文規定州、市、街、庄為公法人。
- 二、議員民選，依普通選舉。
- 三、議員數，不論內臺人，依人口比例而定。
- 四、應改為議決機關。
- 五、議會名稱定為州、市、街、庄會，議員名稱定為州、市、街、庄會議員。
- 六、應提付議決之事項，以府、縣、市、町、村會之權限為標準。
- 七、市、街、庄長由市、街、庄會選出。
- 八、擴充市、街、庄條例的規定事項。
- 九、議員為名譽職。

改革要點著重在將官選改為民選，諮詢機關改為議決機關。然則，總督府當局仍以臺灣社會環境尚未成熟為藉口，未予正面回應。<sup>107</sup>

同年七月十五日，民眾黨召開第二次黨員大會，其宣言草案（遭總督府禁止散發）中宣明立即集中全力，開始奮鬥推動當前政治工作上最為迫切的臺灣地方自治制度改革運動方針。<sup>108</sup> 昭和四年（1929）七月二十四日，民眾黨授意在東京的林呈祿、楊肇嘉拜訪拓務大臣松田源治，並提出建議書，建議書要目中列有「施行完全的臺灣地方自治制」一項。<sup>109</sup> 同年九月十八日，民眾黨向新上任的臺灣總督石塚英藏提出臺灣統治改革建議書，建議書中「應完成地方自治制」一項指出，臺灣初等教育之普及率雖不及日本內地，惟法制漸趨完備，交通、衛生、

<sup>104</sup> 《臺灣總督府警察沿革誌（三）》，頁 412。

<sup>105</sup> 《臺灣總督府警察沿革誌（三）》，頁 418-421。

<sup>106</sup> 《臺灣總督府警察沿革誌（三）》，頁 424。

<sup>107</sup> 《臺灣總督府警察沿革誌（三）》，頁 441-445。

<sup>108</sup> 《臺灣總督府警察沿革誌（三）》，頁 450。

<sup>109</sup> 《臺灣總督府警察沿革誌（三）》，頁 461。

通信等文明設施毫不遜於日本內地任何地方，民智之進步非昔日能比，產業日益興盛，財政成長顯著，總督府歲計預算已突破二億一千萬圓，臺民作為國民所盡之義務毫不少於日本內地，因此，無論就時勢變遷、立憲國家之原則、內臺融合上觀之，是有即時實施完全的自治制必要。<sup>110</sup>十月十七日，民眾黨召開第三次黨員大會，宣言中並無明列「實施完全的地方自治制」，惟卻對評議會和地方協議會提出嚴厲批判，認為：「官選而無議決權的總督府評議會及州市街庄協議會的臺灣人議員，皆是御用紳士，完全不代表臺灣人的利益，過去三十年間的臺灣統治，唯一的成績就是這些御用紳士和支配階層的利益關係一致融合，共謀而形成一個寄生階級。」<sup>111</sup>昭和五年（1930）四月七日開始，民眾黨舉辦全臺巡迴演講會，展開大規模的自治促進運動，散發傳單，發動民眾連署向總督提出建議書，要求改革現行虛假的自治制度，施行真正的自治制度，改議員官選為民選，諮詢機關為議決機關，市、街、庄長應由人民公選，地方稅之賦課應由民選議員議決而定。<sup>112</sup>不過，此一由蔣渭水等人所發動的自治促進運動，卻帶有緩和黨內部不合及牽制黨內右派行動的用意。<sup>113</sup>

原來，民眾黨自創黨之初，即存在著內訌隱憂。走紳士派運動（合法的政治運動）路線、以殖民地自治為目標、追求民族自決主義理想的蔡培火一派（右派），和深受中國國民黨革命影響、主張扶持世界弱小民族及無產階級與帝國主義鬥爭、以臺灣民族獨立為目標實現殖民地民族解放的蔣渭水一派（左派），於黨內不時上演路線之爭，最後導致黨內分裂，蔣渭水一派於昭和三年（1928）第二次黨員大會後掌握了民眾黨實權，惟之後卻於昭和六年（1931）二月十八日第四次黨員大會通過修正之綱領、政策後，立即遭總督府禁止結黨。林獻堂、蔡式毅、蔡培火等一派則先於昭和五年（1930）八月十七日另外組成臺灣地方自治聯盟，自此，有力的中產階級以上的人士大多投奔自治聯盟勢力之下，熱烈展開活動；而民眾黨則僅能在自治制之改革或總督政治之批判等範圍內持續其活動，其勢力和地盤終究是無法和自治聯盟相抗。<sup>114</sup>民眾黨遭黨禁後，自治聯盟乃成為當時臺灣僅存的合法政治結社。

自治聯盟以確立臺灣地方自治為單一目標，標榜基於民主主義的立場，改革臺灣地方制度，以由民選的州、市、街、庄議員組成州、市、街、庄會，並賦予議決權為中心目標，附帶致力於指導輿論、訓練和民眾之組織化。<sup>115</sup>其改革大綱

<sup>110</sup> 《臺灣總督府警察沿革誌（三）》，頁 471。

<sup>111</sup> 《臺灣總督府警察沿革誌（三）》，頁 481。

<sup>112</sup> 《臺灣總督府警察沿革誌（三）》，頁 491~492。

<sup>113</sup> 《臺灣總督府警察沿革誌（三）》，頁 491。

<sup>114</sup> 《臺灣總督府警察沿革誌（三）》，頁 507。

<sup>115</sup> 《臺灣總督府警察沿革誌（三）》，頁 527。



有五：一、應賦予普通選舉的公民權。二、應確立州、市、街、庄的自主權。三、應將官任諮詢機關改為民選議決機關，明確其職務權限。四、應改革執行機關之組織，明確其職務權限。五、確立州、市、街、庄之財政管理權。根據這五項大綱，自治聯盟更提出「臺灣地方自治制度改革要領」，其內容包羅公民權之資格、公民之權利義務、選舉權及被選舉權相關規定、州市街庄之立法權（條例、規則之制定）範圍、州市街庄之議員人數、州市街庄會之職務權限、執行機關首長之選任、吏員之選任、任期、市、街、庄長職務權限、使用費、手續費、行政救濟、起債、預算案議決權、決算認定、確保會計役出納權獨立、會計檢查等等，<sup>116</sup> 逐項條列，形同法令修正案的提案。自治聯盟還附帶提出希望事項：一、撤廢保甲制度。二、實施行政裁判制度。三、徹底實施義務教育制度。四、普及公民教育。五、準備賦予婦女公民權。<sup>117</sup>

自治聯盟成立之後，陸續推行活動，其要者如下：

- 一、自昭和五年（1930）八月十七日開始於全島二十四個地方舉辦巡迴政論演說會，以喚起輿論及民眾支持改革。<sup>118</sup>
- 二、對聯盟各支部下達指令，要求激勵所屬各級協議會員積極參與協議會活動，並觀察、記錄協議會情形，以作為它日批判之材料。<sup>119</sup>
- 三、昭和六年（1931）初指派楊肇嘉赴東京向還在東京的新任總督太田政弘提出改革臺灣地方自治制度的建議書，並透過眾議員介紹，向眾議院提出相同的建議書，且於三月獲眾議院受理通過。此外，三月並分別向眾議院、貴族院提出請願書，惟於眾議院以「審議未了」而告終結，於貴族院則未獲採納。<sup>120</sup>
- 四、昭和六年（1931）八月十六日以後，再度於全島各地推動民眾連署請願書，向帝國議會請願改革臺灣地方自治制度。過程中由楊肇嘉在東京奔走尋求各路要人援助。惟因帝國議會臨時會會期短暫，無暇處理請願，活動遂告中止。另外，在臺灣，則向總督南弘提出自治制改革建議書，要求確立完全的自治制、實施義務教育、斷行公共組合的自治化。<sup>121</sup>
- 五、昭和七年（1932）六月二十四日向新任總督中川健藏提出自治制改革建議案。之後自七月十五日至八月十五日，於全島各支部大會及全島主要市、街、庄二十六處舉辦講演會，努力喚起輿論支持。<sup>122</sup>

<sup>116</sup> 詳細內容請參閱《臺灣總督府警察沿革誌（三）》，頁 533~540。

<sup>117</sup> 《臺灣總督府警察沿革誌（三）》，頁 540。

<sup>118</sup> 《臺灣總督府警察沿革誌（三）》，頁 540。

<sup>119</sup> 《臺灣總督府警察沿革誌（三）》，頁 542~543。

<sup>120</sup> 《臺灣總督府警察沿革誌（三）》，頁 543。

<sup>121</sup> 《臺灣總督府警察沿革誌（三）》，頁 557~558。

<sup>122</sup> 《臺灣總督府警察沿革誌（三）》，頁 560。



- 六、昭和八年（1933）七月二日，爲了因應總督府當局研擬中的臺灣地方制度修正案大綱見諸報端，遂召開理事會，協商總督府修正案發表前聯盟所應採取的態度。之後，陸續於臺中、臺南、臺北舉辦全島住民大會，廣發傳單，宣揚制度改革。十月，指派楊肇嘉、葉清耀、葉榮鐘赴朝鮮考察地方制度。之後，赴東京拜訪拓務省、法制局官員及伊澤、中川、太田等前任總督，爲自治制度之改革奔走。<sup>123</sup>
- 七、昭和九年（1934）七月，向各省大臣提出「非常時期外地統治之再認識相關意見書」，其中指出臺灣每人國稅負擔之金額爲朝鮮的二倍半，學齡兒童就學率也將近是朝鮮的二倍，且臺灣早在明治三十八年（1905）就已財政獨立，朝鮮至今尚需中央年年補助二千萬圓以上，而臺灣的各項設施卻遠不及朝鮮，朝鮮自昭和六年（1931）進行大幅改革以來，以民選議員組成議決機關，地方自治的型態大體上已見完備，臺灣卻一次未改，十餘年來一直沿用舊制度。因此，意見書中主張，第一項基礎工作乃在改革地方制度，賦予住民公民權，確立自治制。<sup>124</sup>

綜觀上述臺灣人知識份子爭取改革地方自治制度的歷程，可以瞭解臺灣人知識份子自始即意識到殖民統治者所行諸臺灣的自治制度是假自治。初期因地方自治並非政治運動的首要訴求，故其主張只見原則性宣示。逮至自治聯盟成立後，始見具體成案提出，而從成案內容當中可以看出自治聯盟對自治理念的掌握精確，法制瞭解深刻，而且也留意到日本政府於朝鮮和臺灣之間，有不公平對待的情形，而藉此發揮作爲意見書中立論的依據。

然而，運動的整個過程是採體制內的路線與統治當局周旋，方法不外發表宣言、綱領、政策、演講會、傳單、發動民眾連署請願、向統治高層建議、帝國議會請願、建議、尋求中央政界人士支持等等，行動有如臺灣議會設置請願運動的翻版。就成效而言，議會設置請願運動牽涉到憲法問題，如想透過修憲達成目的，就當時日本憲政體制而言（修憲提案權掌握在政府手中，帝國議會無提案權），比登天還難，根本不可能，在政府和帝國議會的反對下，終歸無疾而終。如此，若仍要走體制內改革路線，則追求地方自治真正地實現，不失是一種退而求其次的選擇，而這種不抵觸憲法的改革建議，的確也曾二度獲得眾議院支持通過而有些許進展。不過，殖民統治者還是爲德不卒，「要一塊給五毛」，於昭和十年（1935）四月一日給了臺灣人民一套打過折扣的自治制度——賦予二十五歲以上且年繳稅金五圓以上之男性住民以公民權，但州、市、街、庄協議會員半由官派、半由民選，州會、市會爲議決機關，街、庄協議會仍爲諮詢機關。溫馴善良的臺灣人，花了如此多的心力和時間，所得僅爲如此，處境遠不及朝鮮。自治

<sup>123</sup> 《臺灣總督府警察沿革誌（三）》，頁 567~570。

<sup>124</sup> 《臺灣總督府警察沿革誌（三）》，頁 571~572。



聯盟雖然於此新制發布前試圖力挽狂瀾，一方面向總督中川陳情，提出擴張選舉權、改半官半民選議員為全部民選、以擴大監督權為條件讓街、庄設議決機關等三項訴求，另一方面也派員赴東京拜訪政要，奔走陳情，不過，最後還是採納顧問林獻堂的意見——「應各自評估自己的力量，安分盡自己的義務，等待天命」，對新制採消極應對的態度。<sup>125</sup>而自治聯盟的行動遂轉為「指導訓練島民，謀求新制度的公正運作，以期早日確立完全的地方自治制度」。<sup>126</sup>

就這樣，在殖民統治者所設定的「內地人本位的畸形自治制」<sup>127</sup>下，臺灣於昭和十年（1935）十一月二十二日舉辦了只有少數臺灣人能夠參與的第一次選舉，選出了半數的市會、街庄協議會員。而臺灣人長期苦心追求的梦想——完全的真自治，直至日本結束對臺統治，依然未能實現。

## 五、結語

為了因應殖民地民族自決主義思潮的衝擊，臺灣總督府當局高舉「同化主義」大旗，實行所謂「內地延長主義」的施政方針，並基於地方分權的需要，而於殖民統治臺灣二十五年之後，開始在臺試行地方自治制度。在此之前，總督府在臺所行的地方制度，僅止地方官官制，純為「官治行政」而無「自治行政」。

總督府在臺首度施行的這套地方自治制度，係繼受歐化後的日本地方自治制度，並參酌另一日本殖民地——朝鮮之「府制」、「面制」後，再予緊縮變形而成。這套緊縮變形而成的制度，並無賦予住民選舉權和被選舉權，致使臺灣一般住民無權參與地方政務的決定，而負擔的義務項目，卻不下於日本內地。所謂自治機關，仍為官僚所掌控，以自治之名，行官治之實，乃成為懸羊頭賣狗肉之假自治制度。而此假自治制度的實施，對臺灣人民而言，宛若是一場家家酒遊戲。

「假自治」的實施，初使臺灣人知識份子存有質疑卻仍懷有憧憬。然而，隨著臺灣島內政治運動的展開，臺灣人的政治自覺意識開始抬頭，「假自治」浸假成為臺灣人政改訴求中的首要改革對象。較高層級的自治要求——臺灣議會設置請願運動氣勢漸走下坡之際，右派人士乃退而求其次，成立單一目標的運動組織——臺灣地方自治聯盟，仍然採體制內請願活動模式，推動臺灣地方自治制度改革運動。經過多年的奔走、活動，終於促使總督府在「假自治」施行十五年之後，修改制度。不過，統治當局為德不卒，慳吝擠出「半官半民」的畸形自治制度施捨給臺灣人民。在不滿意而無奈的情境下，只有少數的臺灣人有權參與了臺灣史上第一次的選舉。

<sup>125</sup> 《臺灣總督府警察沿革誌（三）》，頁 576。

<sup>126</sup> 《臺灣總督府警察沿革誌（三）》，頁 580。

<sup>127</sup> 這是借用蔡式毅的話語。見《臺灣總督府警察沿革誌（三）》，頁 575。

提到選舉，底下一段總督府官員質疑臺灣人文明程度的發言，值得吾人省思：並非不許各位高喊修正地方制度，惟觀諸目前情勢，則努力提升本島人的文明程度，豈不是更為切實而重要。看看水利組合評議員的選舉情形，投票人以臺北州佔總投票權人數 23% 為最高，選舉當日於投票場所甚至有人詢問有無發給便當或日津貼，多人全然不知選舉或評議員為何物。而且第二次選舉時，在選舉場所配置代筆人，選舉前也努力大加宣導，棄權者竟更見增加，著實令人寒心不已。<sup>128</sup>

對照現今享有完全政治自由和權利的臺灣公民，上自總統選舉，下至地方基層選舉，仍不時傳出賄選、接受招待等情事，甚至出現遊覽車上發放「走路工」、參選人或政黨以大小型專車「服務」接送選民投票等「民主的笑話」，前輩們長年前仆後繼向統治者爭取得來的成果——制度大有進步，但是，臺灣公民，您進步了嗎？

## 致謝詞

本論文於研討會中承蒙講評人中央研究院臺灣史研究所鍾淑敏副研究員兼副所長及現場提問先進們不吝賜教，筆者受益匪淺，謹此特申謝悃。

## 參考文獻

1. 內閣法制局編纂，《現行法規提要》，（東京：內閣法制局，1905）。
2. 內閣記錄課編纂，《現行法律輯覽》（東京：有斐閣書房，1923）。
3. 內閣記錄課編纂，《現行法令輯覽》（東京：有斐閣書房，1927）。
4. 帝國法規出版株式會社編，《現行法規全書》（東京：帝國法規出版株式會社，1943）。
5. 臺灣總督府編纂，《臺灣法令輯覽》（臺北：帝國地方行政學會，1926）。
6. 臺灣總督府編纂，《臺灣法令輯覽》（臺北：帝國地方行政學會，1943）。
7. 臺灣總督府編，《詔敕·令旨·諭告·訓達類纂（一）》（臺北市：成文出版社，1999（復刻版））。
8. 臺灣總督府編，《臺灣統治概要 昭和二十年》。
9. 臺灣總督府警務局，《臺灣總督府警察沿革誌（一）》（臺北市：南天書局，1995（復刻板））。
10. 臺灣總督府警務局，《臺灣總督府警察沿革誌（三）》（台北市：南天書局，1995（復刻板））。

<sup>128</sup> 本段言語係昭和三年（1928）二月十三日蔡式毅等民眾黨幹部至總督府陳情時，地方課長能澤外茂吉於對談間所提出的辯駁。《臺灣總督府警察沿革誌（三）》，頁 444。



11. 《臺灣總督府公文類纂》，V00580/8、V00580/22、V01454/6、V3006/10、11、12、13。
12. 日本國立公文書館「アジア歴史資料センター」網站：《公文類聚》，A01200174800、A01200174900、A01200175100、A01200175200、A01200175300、A01200175400、A01200179200。
13. 美濃部達吉，《行政法撮要》（東京市：有斐閣，1925）。
14. 織田萬，《行政法講義（卷上）》（東京市：有斐閣，1924）。
15. 前田多門，《地方自治の話》（東京市：朝日新聞社，1930）。
16. 涂懷瑩，《行政法原理》（臺北市：五南圖書出版公司，1990）。
17. 薩孟武、劉慶瑞，《各國憲法及其政府》（臺北市：三民書局，1985）。
18. 島村他三郎，《行政法要論》（東京市：巖松堂書店，1925）。
19. 長尾景德編，《臺灣行政法大意》（臺北市：杉田重藏書店，1923）。
20. 末松偕一郎，《地方自治制要義》（東京市：帝國地方行政學會，1923）。
21. 下中彌三郎編，《大百科事典 第十一卷》（東京市：平凡社，1935）。
22. 穗積陳重，《五人組制度論》（東京市：有斐閣，1921）。
23. 田健治郎傳記編纂會，《田健治郎傳記》（東京市：田健治郎傳記編纂會，1932）。
24. 清柳綱太郎，《總督政治史論》（京城府：作者自行發行，1928）。
25. 「朝鮮行政」編輯總局，《朝鮮統治秘話》（東京市：帝國地方行政學會，1937）。
26. 宮川次郎，《臺灣の政治運動》（臺北市：臺灣實業界社，1931）。
27. 原幹洲（次郎），《臺灣地方自治法制自治要求運動》（臺北市：勤勞と富源社，1932）。
28. 林紀東，《行政法》（臺北市：三民書局，1992）。
29. 井出季和太，《臺灣治績志》（臺北市：臺灣日日新報社，1937）。
30. 園部敏，《行政法原論》（京城府：帝國地方行政學會朝鮮本部，1936）。
31. 渡邊宗太郎，《日本行政法 上》（東京：弘文堂書房，1936）。
32. 拓務省管理局，《朝鮮臺灣樺太關東州ノ地方制度概要》（日本國立公文書館「アジア歴史資料センター」網站）。
33. 吳文星·廣瀨順皓·黃紹恆·鍾淑敏·邱純惠主編，《臺灣總督田健治郎日記（上）》（臺北市：中央研究院臺灣史研究所籌備處，2001）
34. 張棟梁，〈對臺灣官制改革希望及自覺〉，《臺灣青年》第一卷第三號（1920年9月）。
35. 杉村章三郎，〈地方自治制〉，收錄於末弘嚴太郎，《現代法學全集（第三卷）》（東京市：日本評論社，1928）。
36. 林慈舟，〈改正臺灣地方制度概論（上）〉，《臺灣青年》第一卷第四號

- （1920年10月）。
37. 林慈舟，〈地方自治概論〉，《臺灣青年》第一卷第三號（1920年9月）。
  38. 〈卷頭之辭〉，《臺灣青年》第一卷第二號（1920年8月）。
  39. 下村宏，〈布かるべき自治制度につきて〉，《臺灣青年》第一卷第二號（1920年8月）。
  40. 泉哲，〈臺灣自治制評〉，《臺灣青年》第一卷第三號（1920年9月）。
  41. 李若文，〈日治臺灣的自治行政（1920~1934）——以小梅庄爲例〉，《淡江人文社會學刊》，第十三期（2002年12月）。
  42. 陳崑樹，〈改革されたる臺灣自治制に於ける感想〉，《臺灣青年》第一卷第二號（1920年8月）。
  43. 蔡式毅，〈臺灣の地方行政制度の改革に就きて所感〉，《臺灣青年》第一卷第二號（1920年8月）。
  44. 〈卷頭辭——地方自治を促成せよ〉，《臺灣》第三年第八號（1922年11月）。

