

林洋港
李登輝
邱創煥
連戰

監修

高育仁
邵恩新
劉裕猷
陳孟鈴
陳正雄

張麗堂
林豐正
林衡道
江慶林
簡榮聰

主修

劉寧顏

總纂

重修臺灣省通志

卷五

武備志 全一冊
保安篇

臺灣省文獻委員會 編印

重修臺灣省通志卷五武備志保安篇 目次

第一章 綜 說	一
---------	---

第二章 保甲制度	五
----------	---

第一節 保甲制度概說	五
------------	---

第二節 明鄭時期之保甲制度	七
---------------	---

第三節 清代之保甲制度	八
-------------	---

第一項 康熙年間之保甲制度	九
---------------	---

第二項 雍正年間之保甲制度	一〇
---------------	----

第三項 乾隆年間之保甲制度	一〇
---------------	----

第四項 嘉慶年間之保甲制度	一二
---------------	----

第五項 道光年間之保甲制度	一三
---------------	----

第六項 同治年間之保甲制度	一四
---------------	----

第七項 光緒年間之保甲制度	一四
---------------	----

第四節 日據時期之保甲制度	一六
---------------	----

第一項 保甲規約	一六
----------	----

第二項 保甲機關	一九
----------	----

第三項 保及甲之編成	二一
------------	----

第四項 保甲鎮壓我抗日志士	二二
---------------	----

第五項 利用保甲之實際措施	二三
---------------	----

第六項 保甲制度與山胞	二四
-------------	----

第七項 保甲制度存廢論	二四
-------------	----

第三章 團 練	二七
---------	----

第一節 清代之團練	二七
-----------	----

第一項 團練之創始	二八
-----------	----

第二項 雍正、乾隆、嘉慶年間之團練	二八
-------------------	----

第三項 同治年間之團練	二八
-------------	----

第四項 光緒年間之團練	二九
-------------	----

第二節 日據時期之團練（壯丁團）	三一
------------------	----

第四章 警 察	三三
---------	----

第一節 清代之警察	三三
-----------	----

第二節 日據時期之警察	三八
-------------	----

第一項 警察制度之嚆矢	三九
-------------	----

第二項 警察制度之沿革	三九
-------------	----

第三項	警察之組織	四一
第四項	警務局及州廳警察機關組織	四九
第五項	警察人事	五三
第六項	警察教育	六〇
第七項	保安警察	六三
第八項	警察風紀	六五
第九項	警察之優劣	六五

第五章 光復後之警政

第一節	專業警察之組織	七〇
-----	---------	----

第一項	臺灣省警察學校	七一
第二項	臺灣省警務處刑事警察大隊	八四
第三項	臺灣省公路警察大隊	九三
第四項	臺灣省保安警察第一總隊	九四
第五項	臺灣省保安警察第二總隊	九八
第六項	臺灣省保安警察第三總隊	九九
第七項	臺灣省保安警察第四總隊	一〇一
第八項	臺灣省警務處直屬警察第一大隊	一〇二

第九項	臺灣省警務處直屬警察第二大隊	一〇二
第十項	臺灣省鐵路警察局	一〇三
第十一項	港務警察所	一〇四
第十二項	臺灣省淡水水上警察巡邏隊	一〇五
第十三項	臺灣省警務處警察電訊所	一〇六
第十四項	臺灣省警務處警察機械修理廠	一〇六
第十五項	臺灣省警察廣播電臺	一〇六
第十六項	臺灣省警務處民防指揮管制中心	一〇八
第十七項	駐衛警察	一〇八
第二節	縣市警察機關（臺北市、高雄市）	一〇八
第三節	臺北市陽明山管理局警察所（士林、北投分局）	一二一
第四節	警察勤務	一二三
第一項	警勤區之劃分	一二四
第二項	警察勤務方式	一三四
第三項	勤務分配	一三六
第四項	警察勤務督察	一三八
第五節	警察教育	一三九

第一項	警員教育	一四〇
第二項	專業訓練	一五七
第三項	常年教育	一六一
第六節	警察人事	一六四
第一項	任 免	一六四
第二項	考核獎懲	一六五
第三項	警察待遇	一六六
第四項	退休撫卹	一七四
第五項	保 險	一七九
第六項	福利濟助	一八一
第七節	協助偵查犯罪	一八四
第一項	全般犯罪概況	一八四
第二項	少年犯罪	二三四
第三項	查緝煙毒	二四一
第四項	防爆工作	二四六
第五項	交通安全	二四六
第八節	警民關係	二五三

第一項 臺灣光復初期之警察印象	二五三
-----------------	-----

第二項 政府遷臺後之警察新作風	二五三
-----------------	-----

第六章 警備治安	二五九
----------	-----

第一節 臺灣省警務處	二五九
------------	-----

第二節 治安措施	二六三
----------	-----

第一項 管理民間自衛槍枝	二六三
--------------	-----

第二項 取締散兵遊民	二六四
------------	-----

第三項 山地治安措施	二六五
------------	-----

第七章 民防	二七三
--------	-----

第一節 民防組訓	二七四
----------	-----

第二節 空襲防護	二七四
----------	-----

第三節 防情管制	二七五
----------	-----

第四節 船舶編管	二七六
----------	-----

第五節 災害搶救	二七七
----------	-----

第一項 天然災害之防救	二七七
-------------	-----

第二項 消防救災	二八六
----------	-----

第八章 警察與戶籍	二九九
第一節 戶警合一	三〇〇
第一項 新制之實驗	三〇一
第二項 普遍實施、雙軌一途制	三〇二
第三項 回復舊制，增設警察兼戶籍副主任	三〇三
第四項 實施戶警聯繫	三〇三
第五項 戶警合一之實施	三〇四

第一章 綜 說

保安二字、根據辭意解釋，就是保持平安的意思，一個國家政治是否清平，人民是否安居樂業，保安制度是否完善，實其關鍵。保安制度；大致包括保甲、團練、壯丁團、漁團、警察等五種組織。

臺灣是我中華民國的革命堡壘，反抗俄的復興基地，國人辜路藍縷，歷經滄桑。然後經荷蘭的統治，民族英雄鄭成功的收復，清朝的接收，日本人的侵佔，民國三十四年幸得光復，其間保安制度各具特色。

查臺灣一地，於明季以前，載籍極罕，明朝天啓四年，荷蘭人侵佔了臺灣，是時島上有我漢人計三萬戶，十萬人口，荷人統治期間，其保安制度無可考。

明永曆十五年，民族英雄鄭成功驅荷復臺，直至其孫鄭克塽降清，此後凡六十年間。其初僅謀足食足兵，寓兵於農，拒馬信之寬典，而持之以嚴，亦無保安制度之可言。唯至其子鄭經繼承其志，有關庶政委任陳永華，臺灣的治理方上軌道，有關其時的保安制度，連雅堂先生說：「制鄙三十四里，置總理，里有社，十戶爲牌，牌有長，十牌爲甲，甲有首，十甲爲保，保有長，理戶籍之事。凡人民之遷徙，職業婚嫁生死，均報於總理。仲春之月，總理彙報於官」（註臺灣通史、卷二十一鄉治志）。綜觀鄭成功收復臺灣之始，初期軍事重於開墾，樹藝以養軍，寓兵於農，及自委政於陳永華後，即行保甲制以理戶籍等……到了永曆二十年臺灣日盛、田疇、市肆不讓內地，鄉村已具備規模，保甲制度已見實行。

臺灣歸清版圖後，保甲制度初曾停廢。查保甲制度，在清初順治元年，施行總甲制，十家置一甲長，百家置一總甲。甲內有一家犯盜賊、逃亡、姦宄等案，同甲之家即告甲長、甲長報總甲，總甲報州縣、州縣核實解兵部。若一家予以隱匿，而鄰佑九家，甲長、總甲不首告，則治其罪。康熙九年頒行十六條聖諭內，有「聯保甲以弭

盜賊」一條，唯保甲制之施行，委諸地方官，未普行全國，亦無施行於臺灣。唯自清領臺之後，內地移民紛至，臺灣闢田日廣，聚落增多，治安紛亂，康熙六十年朱一貴亂後，清廷及籌謀善後之官吏，深覺保甲制於地方保安之重要，始予重興，至康熙末葉，又復因循頹弛。在「請行保甲責成鄉長書中」有說：「但今保甲之法，久已視為具文，虛應故事，莫肯實心辦理，而署事各官，又皆有五日京兆，推委後人意，真末如之何也」。乾隆中葉，刑部持發條例，全國勵行保甲制度，臺灣亦不例外，尤以乾隆末葉林爽文亂後，懲前之失，對保甲制度益發重視，同時臺灣於朱一貴、林爽文兩次內亂之戡平，皆得力於鄉勇之投効，清廷稱之為義民，故以後即實施團練制度與保甲制度相表裏。所謂團練，即鄉村兵民相兼之防備組織。除以對付盜賊以外，凡遇兵亂，則執干戈從軍，以備兵勇之不足，無事則散歸隴畝。嘉慶咸豐年間，臺灣多次叛亂，其戡平，藉團練之力甚大，同治元年載潮春倡亂，淡水廳竹塹紳士林占梅傳集紳商，設保安總局於廳治，辦團練以為事先預防，廳城賴以得寧。同治十三年日本侵臺，沈葆楨欽差辦理臺灣海防事務，設臺灣府團練總局，統率地方分局，以備不虞。光緒七年，分巡臺灣兵備道劉墩，將「培元總局」改為團練總局，以為平時之用。光緒十年，中法之役起，奏請林維源為「全臺團練大臣」，制定「全臺團練章程」。光緒二十一年甲午之役，為嚴修臺灣防備之一措施，以邱逢甲為團練使。

清代以前，在臺灣尚無警察之名，但已有警察之實，在地方行政之執行上，其性質一如後設之行政警察、保安警察和司法警察。

光緒二十一年，日本佔據臺灣，由於臺灣是其第一個殖民地，對於殖民地之管理全無經驗，加上我臺胞愛國志士紛紛起義抗日，初期以軍隊實施殺戮、鎮壓。其後改採懷柔政策收攬民心，因而參酌舊慣，於光緒二十四年（明治三十一年）三月公佈保甲條約，以期藉保甲控制全臺，更設壯丁團與保甲制度相輔而行，自始我臺胞無論出行與投宿，皆受其嚴格限制，更殘酷者莫過藉「過怠金」與「連坐罰」之執行，施恐嚇威脅之統治，令人深惡

痛絕。

日據臺灣時期，建立嚴密之警察制度，控制社會秩序，監視人民活動，遂行其殖民統治政策。其警察之作爲，及對我臺胞之歧視，態度至爲惡劣。全臺有警察人員一萬二千九百零八人，長警多數爲日人，警官中，屬我臺籍者僅有「警部」一人。由此可知我臺胞遭受歧視之一斑。且其警察個人形象，無異特權階級，鄉村霸王，貪污受賄行爲頻仍，故我臺胞對日警之所作所爲，自始難以誠服，每於武裝反日事件爆發之時，必先襲擊警署，撲殺日警，是具體之證明。

臺灣光復，盡除日人在臺殖民地政策下之一切法制規章，對保安之設施方面，廢保甲制而行村里制。警察方面，更承抗戰勝利之信心，及我先總統 蔣公的建國建警指示，於民國四十二年公布警察法公布，使警察組織已邁入「制度化」，今日我臺灣治安已享譽全世界，成爲亞洲最安全，治安最良好之地區，凡此皆爲全體警察人員日夜辛勤之所獻。臺灣自光復以來，政府尤銳意於警政之革新。爲培育人才，塑造警察形象，民國三十四年，臺灣行政長官公署下令成立臺灣省警察訓練所。三十六年，中央頒布「各省市警察學校組織規程」。三十七年，臺灣警察訓練所改組爲臺灣警察學校。又於民國四十三年將中央警官學校復校，並實施四年新制教育，其後更設立警政研究所。在警察行政上，則沿用原有之規模，加以擴充改進，無論組織、人事、勤務、裝備等，均已臻健全而充實、除惡鋤奸、衛民正俗、安定社會等，俱見成效，唯近年來由於社會上商業發達，社會型態改變，崇財富尚享受，以至道德倫理淪落，經濟，暴力犯罪時有所聞，遂使社會治安漸趨惡化，隱憂時生。今後我警政當局自唯加強人員訓練，裝備之充實，及密切警民合作，再創警政新境，固可預卜。

第二章 保甲制度

第一節 保甲制度概說

保甲制度可溯源於周「周官」一書，（亦稱「周禮經」）所載比、閭、族、黨、州、鄉之制，其主要目的在相保、相救、自衛、自治。法家商鞅曾用以治秦。隋、唐均沿襲因革，至王安石始正名為保甲。

保甲制度之形成，並非出自自然的方式，係由於政府官吏爲了地方上的治安，以行政命令街庄舉辦的一種地方自治的組織。其編制之方法，一般言之可分爲二。一爲二級制，將保甲分爲保與甲，亦即以十戶爲一甲，十甲爲一保。另一種採三級制，分爲牌、甲、保三部份，即十家爲一牌、設牌頭，十牌爲一甲，設甲長，十甲爲一保，設保正。

保甲制度之內容有三：

- 1 鄉村受官命而編制保甲，其組織十家爲一牌，置牌頭，十牌爲一甲，設甲長，十甲爲一保，設保正。
- 2 保甲之職責，主要爲維持地方治安，及編查戶口，有時兼辦田土，戶婚民事及輕微刑案之調處，有時亦辦理（如差徭、呈報案件或糧賦等）雜務。
- 3 平時，一牌十家互相糾舉，若一家犯法，九家不告於牌頭，甲長、保正等人須連坐。唯亦因時代因地而有異，或祇連坐左右鄰，或單連坐甲長及保正。

根據以上保甲制度之內容分析，保甲的職務可分爲兩種：

- 1 自治的職務：主要是在防範盜賊，維持地方治安，稽查街庄內外人色及追捕人犯，爲此目的而編造戶口

，登記人之出入。

2 官治的職務：就民事及輕微刑案，保甲亦予調處、處罰。又催糧賦、辦理差徭等事、冬防期間，分派壯丁，巡更境內，以防盜賊。

保甲的連坐，通常使十家相保，一家窩匪，容隱不報，九家連坐；即取其連環保結，以收保甲實效。而牌頭、甲長、保正等知而不首報，亦按律連坐。

保甲制度基層幹部爲甲長與保正。其任用方式，是以舉充方式任之，有關舉充的條件是勤慎、老成、身家殷實、爲衆所推服者，由本保紳民舉充之。

保甲制度的法源；在清朝有會典、刑部條例、戶部則例、省例、保甲事宜等五種。保甲制度之根本法初揭載於乾隆會典（修於乾隆二十九年），完成於嘉慶會典（修於嘉慶十八年）。其他規定施行細則或標準載於刑部條例或戶部則例。保甲事宜則編纂有關保甲制度之諸家意見及慣例，曾爲嘉慶會典所採用，省例則規定有關實施上之準則，其根本組織，雖以會典或則例爲準，但各省之實施細目則不一而足。

在日據時期，於光緒二十二年（明治二十九年）十月十日准在地方組織自衛組合。十月二十九日頒自治警察施行標準十一項。光緒二十三年（明治三十年）十一月十四日頒壯丁團員編成標準計二十條。光緒二十四年（明治三十一年）八月三十一日以律令第二十一號發布保甲條例。光緒二十九年（明治三十六年）五月以訓令第九十七號公布保甲條例施行細則標準，爲各州制定施行細則之依據。

其時，保甲是否屬於自治體之公法人，久懸議論，主張爲自治體者，謂；一、依保甲條例第三條，有設定保甲規約之自主權；二、負有各種權利義務，如壯丁團設置權、保甲費徵收權，過怠（怠慢）處分權，褒賞給與權，以及其他戶口調查權；三、以維地方安寧秩序爲其存立目的；四、以一定區域爲構成要件，因認爲保甲係爲維

持地方安寧秩序，於一定區域，一定人民團體所構成，其保正、甲長且由保甲民所選舉，應爲有人格之自治體。持反對論者，認國家並未委任保甲其部分事務或賦予地方自治權，祇爲發展保甲准其設定規約，其修正變更亦均需上級長官之許可，殊無自主權可言，其自衛或維持治安實際活動，均需受警察官吏之指揮監督，故僅處於警察補助機關之地位。

第二節 明鄭時期之保甲制度

荷蘭人佔據臺灣時期，有關臺灣的地方自治原始型態如何？舊記並無可徵。及至鄭成功於永曆十五年（西元一六六二年）驅逐荷人，收復臺灣，一方面安撫山胞，一方面爲糧食而寓兵於農，施行營盤之制，故無保甲之設，及子鄭經嗣襲，相傳寧靖王於南路長治里設立墾田，區劃一圖二圖等史蹟，其跡與保甲制度尙相仿。及至永曆二十年（西元一六六七年）臺灣開墾成功，田疇、市肆不讓內地，据估當時人口約二十萬，此時鄉庄已略具規模。有關鄉庄組織，連雅堂先生說：當初招民而施行屯田法，獎勵開墾，嗣於鄭經立，委政勇衛陳永華，改東都爲東寧，分都中爲四坊，曰東安、曰西定、曰寧南，曰鎮北。坊置簽首，理民事。制鄙三十四里，置總理，里有社（是否有社長，連雅堂先生未提）。十戶爲牌，牌有長，十牌爲甲，甲有首，十里爲保，保有長。理戶籍之事。凡人民之遷徙、職業、婚嫁、生死，均報於總理。仲春之月，總理彙報於官。考其善惡，信其賞罰，勸農工，禁淫賭，計丁庸，嚴盜賊，而又訓以詩書，申之禮義，範之以刑法，勵之以忠敬，故民皆有勇知方。又考連氏通史列傳中陳永華傳載：「分都中爲東安、西定、寧南、鎮北四坊，坊置簽首，理庶事，制鄙爲三十四里，里有社，社置鄉長，十戶爲牌，牌有首，十牌爲甲，甲有首，十里爲保，保有長，理戶籍之事，勸農桑，禁淫賭，詰盜賊，於是地無游民，番地漸拓，田疇日啓，其高燥者，教民植蔗，製糖之利，販運國外，歲得數十萬金，當是時

，閩粵逐利之氓，輻輳而至，歲率數萬人，成功立法嚴，永華以寬待之，險阻集物萬方，臺灣之人，於是大治。

關於臺灣山胞之統治，荷蘭据台（西元一六二四年至一六六二年）及明鄭時代（西元一六六二至一六八三），山胞番社組織已略見規模，為政者為之設土官，以約束山胞，管理社務，又番社另設通事，但究為官所設？或是否為番社代表機關？資料缺乏，不得而考。然在荷蘭統治下，有賸社之制，係對官承攬番餉，而取得所賸番社的生產物為其代價。賸社之人稱為「社商」，亦稱「頭家」。諸羅縣志說：賸社亦起自荷蘭，就官承餉，曰社商，亦曰頭家，八、九月起，集夥督番捕鹿，曰出草。計腿易之以布，前後尺數有差。劈為脯，筋皮歸焉，惟頭及血，臟歸之捕者，至來年四月盡而止，俾鹿得孳息，曰散社。永曆十五年鄭成功入臺，僅二十三年即結束其統治，其關係番社的記錄資料也甚缺乏。當時於番社設有正副土官，以統攝番衆，但其地位即如內地的里長，保長。（註臺灣通史卷二十一鄉治志）

臺灣於荷蘭人統治時期，有關臺灣治安事務初期多採取放任政策。明鄭統治臺灣計二十三年，於其統一臺灣第四年（康熙三年）始頒行保甲辦法，歷經十九年，由於施行得法，臺灣治安得以奠定良好基礎。惟鄭經崩，其子相繼爭位，政治因而頹敗，終至永曆三十七年不幸滅亡，而臺灣歸於清。

第三節 清代之保甲制度

清世祖順治元年入京之時，為維持地方治安，曾實施總甲制，以十家為一甲，百家為一總甲，凡有盜賊、逃犯、奸宄，由鄰佑報甲長，甲長報總甲，總甲報府州縣衙，州縣知府再呈報兵部。惟清代保甲制度創始於康熙九年頒布的聖諭第十六條中之第十五中所言：「聯保甲，以弭盜賊」。而其制度的精髓所在，見於乾隆二十九年頒行的大清會典說：「凡保甲之法，戶給印單，書其姓名習業，出註其所往，入稽所來，十戶為牌，立牌長；十牌