

臺灣省文獻委員會 編

臺灣省通誌

卷三 政事志
戶政篇 地政篇

衆文圖書公司印行

臺灣省通志卷三政事志戶政篇

第一章 總 說

臺灣之有戶政，在澎湖起自宋元明，在本島起自西班牙及荷蘭人先後佔據時期，荷西人當時編查戶口之目的，在按口課納人頭稅，此爲早期歐洲人對其殖民地所施之搾取手段。

鄭成功驅荷，鄭經委政陳永華治臺，戶政制度漸趨詳備，因明鄭志圖恢復，非此不足以徵兵籌餉也。

臺灣歸清之初，先則強迫官民內遷，繼之限制人民渡臺，致偷渡來臺者都成漏戶，未能予以編列戶口，故其表面所查得之戶口數，反較明鄭時期爲少，戶政之亂，至此已極。迄光緒元年以降，漸次自由渡航，對來臺人口，並獎勵其設籍定居，戶政逐漸入正現。

日本人據臺時期，以警察控制保甲，以保甲控制戶口，以戶口調查爲殖民統治之工具，限制人民異動則尤嚴，戶政制度與其本國不同，本國之戶籍法禁止適用於臺灣，至民國八年^{大正八年}頒行通婚法後，又有促使臺胞同化之戶政制度，此又無非爲殖民政策之另一毒辣手段。

臺灣光復後之戶政，一貫爲配合實施地方自治，實現三民主義之模範省而建立，雖間有以治安觀點，經加整理改進，加強戶警之分工合作，但總期勿與我民主憲政體制稍有不合。

戶政乃人口行政之簡稱，戶即指家而言，我民法第一一二條規定，稱家者，謂以永久共同

生活爲目的而同居之親屬團體。但法律亦承認非親屬而以永久共同生活爲目的之同居者，亦可組織成家。戶籍法上之戶，有血統戶與經濟戶之分，依戶籍法第四條規定，凡在同一處所，同一主管之下，共同生活，或營共同事業者爲一戶，以家長或主管人爲戶長。是故戶之意義，與民法上家之規定，微有出入，而範圍亦較爲廣泛。不過現代工業化國家，對於戶政，只辦人口調查，與人事登記，無所謂戶籍登記。推行戶籍登記者，僅中國與日本兩國。我國現行法律，採取個人責任主義，個人在公法上，對空間行使權利義務，越過戶籍階層，直接對管轄官署負責，在私法上，對親屬行使權利義務，越過戶籍階段，直接對人負責。雖然戶長有時可代表全戶之意思，但亦限於特定事項與時期，並不影響個人在公法上或私法上地位。現行法規對於戶長家屬之區分，純爲行政上之便利，並無宗法社會戶主有特別權利地位之意義。修正戶籍法廢除以戶定籍之原則，而採取一人一籍制度。至口之意義，乃泛稱一般人口，並無男女之分。

戶政之效用，在政治上以編查戶口所得資料作爲施政依據，在人民因戶籍法之實施，以確定其屬籍，並爲身分之公證，作爲享受權利及履行義務之依據。

本篇之纂，在澎湖起自宋元明，在本島起自荷西時代，以迄中華民國五十年，後待續編，併此敘明。

第二章 清代以前之臺澎戶政

第一節 宋元明時代

臺灣本島，至明末以後始有漢人來往，至荷蘭人於明天啓四年公元一六二四年佔領後，始逐漸形成漢人部落，而澎湖早在南宋初年十二世紀初即有漢人部落，故敘述宋元明時代之臺灣戶政，即澎湖之戶政史。

相傳澎湖於隋開皇中公元五八一年至六〇〇年，即有虎賁陳稜略地至此，唐元和間公元五八一年至六〇〇年，有進士施肩吾

携眷居此，此等傳說是否可靠，史家之間尙無定論，故此期間澎湖之人口史與戶政史亦均無從敘述。

惟澎湖於南宋乾道年間公元一一一三年至一一三三年後，即有漢族軍民造屋屯居其間見樓鑰致魏景長大猷行狀中所記澎湖略，且其編戶甚蕃見本

閩海陽言陳學伊於萬曆甲辰年間所纂論西夷記，故此期間之戶口數雖難稽考，但曾經舉辦戶政中之戶口編查，殆無疑義。

元大德元年公元一二九七年，據連雅堂臺灣通史載：「當是時，澎湖居民日多，已有一千六百餘人，

貿易至者歲常數十艘，爲泉州外府」，此爲有關澎湖人口之最初紀錄，惜未註明資料來源，此人口數如屬可靠，即可證明當時即有戶口編查，否則後人焉能得知此人口數。至元順帝至元年間公元一三三五年至一三四〇年，澎湖設巡檢司，隸同安，爲置行政機關之始見汪大淵於公元一三五〇年出版之島夷志略，該地既需設官治理，想

必戶口日蕃，定有戶口編查矣，惜未見有戶口數之記載流傳。

明洪武二十一年

公元一三七八年

，爲防杜澎湖考民與倭寇勾結，成爲中日海盜之根據地，盡徙嶼民，廢

巡司，而墟其地。該地當時之戶口編查情形如何，於遷徙時有戶口若干，雖難考查，惟既能盡徙

之，其數最多或僅在萬人左右。天啓二年

公元一六二六年

後，荷蘭人曾佔領澎湖，又漸恢復蕃殖，崇禎年

公元一六四四年至一六四七年

間，大陸動亂形勢嚴重，從福建遷來該地者日增。癸卯之役

康熙二年，公元一六六三年

，鄭經一度失金

廈，清兵對此二島焚殺淫掠甚慘，居民避入澎湖者驟增，而明鄭在此設安撫司，編查人口已逾萬

，惟據施琅於康熙七年

公元一六六八年

上「盡陳所見疏」中云：「查自故明時，原住澎湖百姓，有五、六

千人」見靖海紀事，其估計似不無過少。

第二節 荷據時期

臺灣戶政設施較有歷史可稽考者，在荷蘭人驅逐西班牙人獨據臺灣之後。荷蘭人爲配合其殖

民政策，曾先後於明永曆四年

清順治七年，公元一六五〇年

及永曆九年舉辦全臺戶口調查，在此前後，並於永曆元年

、二年、八年及十年另舉辦臨時戶口調查四次。當時荷蘭東印度公司派駐臺灣之殖民地長官，將

臺灣全島劃分爲北、南、淡水及卑南寬等四大地方會議區，每一地方會議區置若干政務員，其重

要任務之一，即係對各番社之戶口調查

漢民族之移居者不包括在內

。凡報列在戶口名冊內者，皆須按口課納人頭

稅，此爲臺灣戶政之嚆矢。當時荷人統治番社之人口數，據一六五四年三月十日，臺灣長官

Class

Venbungh 向印度總督與議會報告臺灣情勢之呈文中，敘述高山族時云：「現在臺灣居民之總數

，約在十萬以上」。

明末因大陸動亂之結果，來臺漢人，荷據時期即年有增加，據德國史學家 Reiss Ludwig 於一八九七年出版之「臺灣島史」所載：公元一六二四年後即明天啓四年，迄至公元一六四四年，凡二十年間之移民數爲二萬五千戶內有部份日本商戶，荷人所徵人頭稅已有三千「里呂（Realen）」，關於人口數，據另一德國史學家 Wirth Albrecht 於一八九八年出版之「臺灣之歷史」載：公元一六五〇年明永曆四年清順治七年之移民數，最少已達十萬人以上云，又據荷蘭最後之臺灣行政長官揆一謂：「十七世紀中葉，中國移民之少壯者有二萬五千人云」；而連橫之臺灣通史戶役志則謂：「臺灣易手歸鄭成功時，人口約計二十萬人」當時荷蘭人多不過二千餘人，以統治此等移民，其戶政必已相當嚴密，否則將無以控制。荷蘭人據臺期間之前半期，以獎勵漢民來臺種蔗製糖以增加其收入，至後半期，因鑒於一六五二年郭懷一之抗荷，爲防漢民再起反抗，對於移民遂予抑制，其戶政亦可能格外嚴密。

第三節 明鄭時代

鄭氏自永曆十五年

清順治十八年，公元一六六一年

驅荷後，即令查報戶口，稱追隨鄭氏來臺之軍民爲主戶，其牟

利商爲客戶，查報目的，在於徵兵籌餉。自中央以至地方各級，皆設有專司，負責調查登記居民戶口動態及協辦徵收丁口稅之任務。鄭氏入臺之初，合番社人口十餘萬人，其總數爲二十五萬人

見 Wirth Albrecht 所著臺灣之歷史

永曆十八年

康熙三年，公元一六六四年

乃趨詳備，並實行「鄉治」制度，將承天府分置四場，場置簽首，鄉鄙劃分爲三十四里，里置總

理，里有社，置鄉長，十戶爲牌，牌有首，十牌爲甲，甲有首，十甲爲保，保有長，凡人民之遷徙、職業、婚嫁、生死，均層報於總理。觀此組織及其任務，實爲採取我國保甲制度而參採臺灣原有地方組織於一體。至康熙二十二年^{公元一六八三年}，鄭克塽降清，明鄭治臺前後二十二年，已增加軍民若干，頗難稽考。降清時，據由欽命總督水陸官兵兼理糧餉太保兼太子太傅建平侯鄭泰獻給閩浙總督李率泰之「臺灣人丁冊」中，所記臺灣人口：「一、總上大小將勳爵及文武官員二千一百五十六員，雜職在外未造。二、水陸官兵四十一萬二千五百餘名。三、大小戰艦約計五千餘號。四、海上軍民籍及流寓人口計三百萬餘」。據此人丁冊人口已較清代末期之二百五十萬人尤高，當極不可靠。又據鄭氏於康熙二十二年降清時所交出之丁口徵稅簿載：除官軍不計外，計戶數爲「萬二千七百二十戶，人口一萬六千八百二十人；此戶口數則又覺太少，且人口數比戶口數多出無幾，尤不相稱，故亦極不可靠。雖此戶口數僅爲徵稅對象之丁男，而非全部戶口，但何以與鄭泰所獻人丁冊所載總數太不成比例，實令人費解。於此可見古人所述戶口編查數常不足信，亦可謂當時無確實之戶政。

第三章 清代之臺灣戶政

第一節 概 說

康熙二十二年臺灣歸清版圖。翌年，清廷從施琅疏議，將臺灣置爲一府三縣，戶政設施，歸由府縣掌管。當時以地方初定，井里蕭條，且因施琅將原居臺灣之官民強迫內遷，再加嚴禁外來船隻來臺，經核准進港者如夾帶人丁，卽嚴究辦。其經准許來臺者，亦祇准單身，不許攜帶眷口，故自康熙以迄雍正年間，戶口未見大增，制度亦亂，戶口疏漏甚多。乾隆初，清廷詔將「臺灣四縣丁銀悉照內地之例，酌中減則」，由是移民漸多，墾務日進。惟來臺者仍不許携眷，番地亦禁開拓。迄光緒元年以降，漸次自由渡航，人民始大量遷移來臺，政府亦獎勵其定居，許置戶籍。留居之移民，政府則權宜變通法則，始終准許保留其原籍，而以寄籍方式居留臺灣。當時雖行保甲制度，然其牌甲之名稱與編組，並不盡符十家爲牌，十牌爲甲之規定，甲之上級，未必爲保，地方區劃，多以里、保、街、庄、社等名稱代之。「里」、「堡」同級，北部多稱堡，南部多稱里。城市地區則特別區劃爲段、合境、境、街四級，各置總簽首，指揮或輔助保甲戶籍之編查。保甲制之戶籍，係以甲冊、保冊及門牌爲基礎，關於戶口之登記以及門牌之編製，均屬甲長之職務。一甲內用以登記戶籍之甲冊，由甲長掌理，保冊由保長掌理，戶口如有異動，由牌長報告，甲長、保長則登記於戶口冊，彙報上級，門牌之改填或發給，亦係保甲之事務，由此可見保甲

長在當時戶籍制度中。不啻爲地方之基層戶籍人員，至城市之總簽首、簽首，里堡之總里、耆老，相當於各地區之戶籍人員，此爲清代臺灣戶政之特殊情形。

第二節 康熙至乾隆年間之戶口編查

大清會典規定，每五年編查戶口一次。臺灣入清版圖後，於康熙三十年，始行戶口編查；嗣於康熙五十二年詔示全國，以同五十年丁口實數爲課賦根基，對於續生人口永不加賦，臺灣自亦照此施行，此雖爲當時之所謂德政，但由此地方政府對於戶口編查尤不重視矣，且於康熙五十年前臺灣人口本已流徙無常，精查不易，而官吏亦早已等閒視之。今根據臺灣府志賦役志所載康熙二十三年至五十年，計二十七年間之戶口，即可見其編查不實之情形：

康熙二十三年

領臺當時

戶數一二、七二七戶，丁口一六、八二〇人。

三十年，戶數照舊，丁口增加六三〇人。

三十五年，戶數照舊，丁口增加三二三人。

四十年，戶數照舊，丁口增加二九九人。

四十五年，戶數照舊，丁口增加四九〇人。

五十年，戶數照舊，丁口增加二六五人。

康熙二十三年即領臺當時之戶數，稱爲舊額，係依照鄭氏時代徵收丁口餉所編冊籍而定者。

自康熙三十年至五十年計二十年間，戶數全無增加，而丁口僅增加二千零七人而已，其戶數之所

以不增加者，半由官吏不重視編查，半由當時嚴禁携眷渡臺，而單身新來者多寄寓原有戶口者之同一戶內故耳，兼因當時偷渡者既不敢報戶口，又居處無定，故戶數與丁口極多漏編，致所載兩者之數均不確實。又康熙五十年，臺灣、鳳山、諸羅三縣戶口編查之比較如下：

臺灣縣：戶數七、八四六戶，丁口一〇、二九〇人。

鳳山縣：戶數二、四四五戶，丁口四、〇七八人。

諸羅縣：戶數二、四三六戶，丁口四、四五九人。

連雅堂著臺灣通史戶役志云：

「府志稱舊額戶一萬二千七百二十七，口一萬六千八百二十人，是必有謬誤，不然何其渺耶，考施琅疏陳海上情形，謂查自故明時，原住澎湖百姓有五、六千人，原住臺灣者有二、三萬人，俱係耕漁爲生，至順治十八年，鄭成功擊去水陸官兵眷口三萬有奇，康熙三年，鄭經復擊去六、七千人，以此計之，則臺灣之人殆十萬，何以僅爲一萬六千餘人，且琅之疏亦有未確者，鄭氏陸師七十二鎮，使鎮爲千人，則有七萬二千，加之以四民，應倍其數，是臺灣之民，此時已近二十萬，不然以一萬六千人，僅不過一鄉，而奏設三縣，何其夸耶，蓋志之所載，僅舉丁賦而言爾，清例凡有家眷者爲一戶，男子年十六者爲丁，婦孺爲口，是時移殖之人，多爲家眷，丁男流落四方，躬耕巖穴，編查不及，故若其少」。

此說自亦持之有理。至乾隆年間，丁銀改按地畝徵收，由是，此種戶口編查，實際上已無必要，然而各省督撫，仍須向戶部具報人口，乃將此戶口編查事務，移歸保甲辦理，計自康熙年間

以來，由大陸潛渡來臺之風不絕，至乾隆二十五年，始寬緩渡臺之限制，准許挈眷來臺，於是偷渡之弊乃減，而戶口之編查，亦因之得其確實。

第三節 嘉慶至光緒年間之戶口編查

嘉慶十六年驗對保甲門牌，查得戶數爲二十四萬一千二百十七戶，丁口爲二百萬三千八百六十一人。光緒十三年臺灣分省，巡撫劉銘傳爲準備清賦工作起見，實行編查戶口，以十戶爲一牌，置牌頭，十牌爲一甲，置甲長，十甲爲一保，置保正，每戶發給印信紙牌一枚，填記姓名丁男口數，牌頭甲長不時稽查，其中如有死亡，由牌扣除，續爲補充，遷去者刪之，移來者補之，此舉較爲合理，不過當時之戶口編查，限於丁男，並非全部戶口，自屬美中不足。及至光緒二十一年所成之臺灣通志稿所載人口，始包括全部丁口，其數如下：

臺北府

淡水縣：六三、四〇七戶，四〇七、七五四丁口。

宜蘭縣：二一、四六四戶，一一四、〇九五丁口。

新竹縣：三〇、八七三戶，一五六、九五三丁口。

基隆縣：一五、三一五戶，八八、二二九丁口。

臺灣府

臺灣縣：四一、七二〇戶，二二三、四〇五丁口。

彰化縣：五八、一七八戶，二六一、四八二丁口。
雲林縣：二九、五七五戶，一一〇、六四九丁口。
苗栗縣：一六、八一四戶，七一、〇九二丁口。
埔裏廳：三、五九一戶，一五、六一四丁口。

臺南府

安平縣：四八、一一九戶，一九六、一五三丁口。
嘉義縣：九一、二二二戶，四二三、六一五丁口。
鳳山縣：七三、七一九戶，三九三、四五六丁口。
恆春縣：三、五七五戶，一九、七七九丁口。
澎湖廳：八、九四五戶，七六、五四〇丁口。

上列統計，缺載臺東直隸州一部份，據當時所成臺東州采訪冊所載之戶數與丁口如下：

南鄉：一七八戶，七三〇丁口。

奉鄉：一六三戶，一、一四〇丁口。

廣鄉：四十八戶，一七〇丁口。

新鄉：四三〇戶，二、七七九丁口。

蓮鄉：一七九戶，一、〇九六丁口。

計爲九百九十八戶，五千九百十五丁口，全臺總數爲五十萬零七千一百零五戶，二百五十四

萬五千七百三十一丁口。

當時所成澎湖廳志經政志戶口載：「近時澎之民多渡臺謀生，來往無定，然而續有滋生，較前爲嚴」。又臺東州采訪冊載：「南鄉埤南新興街」大小店舖手藝工匠等，浮戶九十家，男婦約三百七八十人，無定數，馬蘭坵街七十餘戶，商販居其小半，各營弁勇之眷口居其大半，男女約二百七八十人，亦無定數。按此總數，似係依其在籍數而概算者，至其實際丁口數，當超過此，光緒初年所成吳子光一肚皮集民籍載評語云：

「內地戶口不若臺灣之衆，會典載：福建戶數爲四百七十餘萬，今淡水冊籍爲四十二萬一千三百有奇，以淡籍例之，全臺不下三百萬人，可謂盛矣」。

第四節 山胞戶口之編查

山胞戶口，向與平地民戶區別，且只編查熟番之數，由來番課係由社商或通事包辦，其丁冊所載，極不確實，而大清會典所載戶口編審附註：「回、番、包括西藏及臺灣山胞、黎、猺、夷人等，久經向化者，皆按丁編入民數」。其實臺灣部份似在例外，尤其嘉慶、道光以後，此等熟番大部份有其一再遷徙流離之經過，欲編查其確實戶口，自屬不可能，可知其簿冊係形式而已。至生番戶口，向不編查，原如文化志所載：「康熙五十四年，閩浙總督覺羅滿保題報生番歸化云：所報丁口，似不須編查附入版圖，順其不識不知之性，使之共樂堯天」。及至光緒十二年，設立全臺撫墾局

，始着手編查，據稱有：「歸化生番八百六社，男婦大小丁口一十四萬八千四百七十九人」被光緒十九年
成之聚焉。不過此亦示其概數而已。
番社同

卷三政事志戶政篇

第三章

清代之臺灣戶政

第四章 日據時期臺灣之戶政

第一節 概 說

日人佔據臺灣之初，即已注意戶口調查，光緒二十二年^{日明治二十九年}，首任臺灣總督樺山資紀以訓令第八號頒發臺灣住民戶口調查規程，爲日人在臺頒布戶籍法規之始，其主要內容如下：

- 一、戶籍由警察官吏及憲兵隊編製，警察分署及憲兵屯所併置地方，以警察爲主管。
- 二、各街庄之總理^{相當於鄉長}，應隨時巡視轄境內，如遇有戶口異動，應負責報告或爲之訂正。
- 三、戶籍不分本籍寄留，一概編入本人居住之街庄。
- 四、戶籍以一戶爲單位，每一街庄編訂一冊。
- 五、戶籍應記載戶主及其家屬之姓名、年齡、稱謂，非戶主之親屬另立一戶。傭人或無籍者，附註於雇主之籍末。

該規程偏重現住人口之登記，對於出生、死亡、轉居等異動，則不甚注意，故怠忽不報者甚多，至於對日本人，則依照另頒之內地人寄居登記規則辦理。

光緒二十九年^{日明治三十六年}，臺灣日本總督以地方秩序漸次安定，遂修正戶口調查規程，一面將戶籍業務統交警察辦理，不再與憲兵共管，一面盡量利用保甲組織，輔助警察機關。戶口調查事務由巡查及巡查補辦理^{巡查及巡查補均係日人對警察之專稱}，戶口之申報由保正甲長及居民本人負責，凡各戶現住者之身

卷三政事志戶政篇

第四章 日據時期臺灣之戶政

臺灣省志卷三政事志

分職業異動情形，及素行生計狀況等，除由保正甲長查報外，並得以其他方法偵知戶口之異動資料，逕予實查後更正調查簿。此種戶口調查簿，可謂係「保甲冊」之延續，目的在於維持治安，為警察行政之一種資料。迨後社會秩序逐漸恢復，人民需要證明其屬籍身分之事日益增加，現住主義之戶口調查簿，不足應付需要，各地方長官雖自光緒二十八年^{日明治三十五年}起，先後着手編製「本籍主義」之戶籍。惟因未經統一籌劃，各地所採方式不同，彼此亦互不聯繫，以致形成各自為政之局面，又因人民申報習慣尚未養成，疏漏過多，故無法編製完整之戶籍。至光緒二十九年^{日明治三十六年}，為期獲悉土地及戶口之實況，乃於是年九月開始第一次臨時戶口調查之準備，歷時兩年。至光緒三十二年^{日明治三十九年}，先後訂頒有關臨時戶口調查之各種法規，於是年十月一日舉行第一次臨時戶口調查^{相當於戶口普查}。並先期於是年六月將前述戶口調查規程與規定予以廢止，另以府令頒布戶口規則，於次年一月十五日起施行。該項戶口規則之特點，為在「現住主義」中兼採「本籍主義」，對臺灣人以其原住所為其本籍，以家為本位，登記家長及家屬全體，此種戶口調查簿，係根據光緒三十二年^{日明治三十九年}戶口調查簿過錄，將二者之間記載不符或遺漏部份，作詳密之校正，因此其內容亦較正確，成為本籍之戶口調查簿，但因其所根據法規為戶口規則，乃係警察法規之一種，故與日本國內所行之戶籍法尚未盡同。

日人對臺灣人之戶籍登記，係以戶口調查簿代替戶籍登記簿，而寄居臺灣之日本人不能無戶籍，故早於光緒二十二年^{日明治二十九年}及光緒二十五年先後公布「內地人^{日人}申請遷徙臺灣案」及「寄居臺灣之內地人申請遷徙、出生、死亡案」，但以臺灣人不能適用日本戶籍法，致兩者之間發