

台灣文化創意產業系列004



台灣治安制度史

——警察與政治經濟的對話

陳添壽 著



蘭臺出版社

台灣治安制度史

—警察與政治經濟的對話

陳添壽 著



蘭臺出版社

國家圖書館出版品預行編目資料

台灣治安制度史—警察與政治經濟的對話 / 陳添壽著

--初版--臺北市：蘭臺出版：2010.02

ISBN：978-986-7626-98-1（平裝）

1.警政史 2.政治經濟 3.臺灣

575.8933

99003237

台灣治安制度史—警察與政治經濟的對話

作者：陳添壽

出版者：蘭臺出版社

美編：林育雯

封面設計：林育雯

編輯：張加君

地址：台北市中正區開封街1段20號4樓

電話：(02)2331-1675或(02)2331-1691

傳真：(02)2382-6225

E—MAIL：lt5w.lu@msa.hinet.net或books5w@gmail.com

總經銷：成信文化事業股份有限公司

網路書店：<http://www.5w.com.tw>

劃撥戶名：蘭臺出版社 帳號：18995335

網路書店：博客來網路書店 <http://www.books.com.tw>

香港代理：香港聯合零售有限公司

地址：香港新界大蒲汀麗路36號中華商務印刷大樓
C&C Building, 36, Ting, Lai, Road, Tai, Po,
New Territories

電話：(852)2150-2100 傳真：(852)2356-0735

出版日期：2010年02月初版

定價：新臺幣360元整（平裝）

ISBN：978-986-7626-98-1

版權所有·翻印必究

自序

2008年12月11日我正忙於校稿《台灣經濟發展史》一書時，得悉葉石濤先生過世的消息。葉先生早在1987年即以寬容心胸，接納所有先後來台作家的所謂台灣主體文學史觀，出版了《台灣文學史綱》，奠定了他在戰後台灣文學理論建構者的地位。當然這噩耗對於有意自許要整理《台灣治安史》的我而言，在內心深處產生了極大的震撼。雖然這次在我出版的《台灣經濟發展史》內，收錄了一部分我近年來在警察大學陸續發表的〈台灣傳統治安與產業發展的歷史變遷〉、〈台灣殖民化經濟警察角色演變之研究〉、〈戰後台灣經濟與警察關係的發展〉等三篇與治安有關的論文，但畢竟它在內容上還不足稱為是一本有系統的台灣治安制度變遷史論述。所以，葉先生的過世激發了我除了要根據上述三篇論文之外，趕快再整理已於台灣省諮議會發表過的〈近代台灣政經體制與警察關係的演變之探討〉，以及補上2009年11月在警大通識教育中心研討會上發表的〈制度變遷：國民政府大陸時期警政發展(1912~1949)〉一文，綜合完成本書〈上篇：台灣治安制度史綱〉。或許資料蒐集與整理，在內容上尚未很完備，在立論方面亦有待商榷之處，但是先以大綱型式印行，作為日後再增訂的想法，亦不失為一種自我要求和期許的權宜策略。

另外，令我更注目的是2008年12月12日《中國時報》的刊出〈葉石濤作史綱，台灣文學定調〉的標題。對於葉石濤《台灣文學史綱》的記錄了17世紀至20世紀三百多年的台灣文學史，並為台灣的本土文學定調。其中也特別提到葉先生在1953年遭台灣省保安司令部以「知匪不報」判處有期徒刑五年，這與當時國民政府統治台灣戒嚴時期的治安制度有關。在那個風雨飄搖的環境裡，台灣許多的言論和出版都受到相當嚴密管制，因而被稱之為

「白色恐怖」的年代。

回溯1953年，是在我出生後的第三年，一直到1966年我進入唸高中和大學的時期。易言之，從1950年代至1970年代的二十多年時光，給我印象最深刻的是當時氛圍極受自由主義思想的影響。所以，在課堂上，我們除了喜歡閱讀教育部指定大學用書，如由國立編譯館出版、台灣商務印書館發行的錢穆重要學術著作《國史大綱》之外，對於五四時期胡適、傅斯年、林語堂等學人的著作，例如由文星書店分別在1966年6月出版的《胡適選集》，共分為政論、詩詞、歷史、序言、日記、書信、年譜、考據、翻譯、雜文、演說、述學等12類，以及在1967年1月出版的《傅斯年選集》共10冊，林語堂的《蘇東坡傳》、《吾國與吾民》、《武則天正傳》等作品，也因為他們都是白話文運動的健將，都強烈主張言論自由、鼓吹民主政治，雖不見容於當時政府，但其書卻仍然在市面上引起迴響而流通，也受到社會的敬重。

而當時也夯李敖和柏楊的作品，我個人覺得其風格頗有承續五四時期的精神。例如李敖未入獄之前的《傳統下的獨白》、《胡適研究》、《胡適評傳(第一冊)》等書，以及柏楊未入獄之前的《動心集》、《不學有術集》、《笨鳥先飛集》、《勃然大怒集》等書。可是，最終李敖和柏楊的處境，在那個年代裡也同樣地不見容於政府，都先後曾被以影響「國家安全或社會治安」等相關的罪名，而被抓去關在牢裡。出獄後的李敖和柏楊仍在為爭取言論自由的環境裡，繼續發表文章，諸如李敖出版的《李敖千秋評論叢書》、《萬歲評論叢書》等一系列的評論性書刊；柏楊則出版了《中國人史綱》、《中國歷史年表》和一系列的《(柏楊版)資治通鑑》等書。而二位所出版的書刊凸顯在那個所謂「白色恐怖」年代，頗受到社會上愛好自由、民主，和校園裡許多老師、學生的推崇。

特別是在那個年代，我們在校園裡的教授和學生都有這樣的相同經驗，就是對於一些重要的大學用書，卻往往有部分被列為禁書，老師和學生只能私下採不公開的方式，購買由出版社採取避開政府檢查在市場上流通的管道。重要的書刊諸如鄭振鐸所寫的《文學大綱》、《插圖本中國文學史》等書。其書被禁的可能原因是鄭振鐸在1949年初，曾先後被選為中共政協委員及全國人代會代表，出任文物管理局局長兼中國科學院考古研究所所長，1952年任中國科學院文學研究所所長，1953年6月更升任文化副部長，後來不幸於1958年因飛機失事喪生於蘇俄境內。所以，當時在坊間或學校流傳的《文學大綱》兩大冊，只印有「台灣商務印書館」發行，「本館編審部編」，而並未註明作者姓名；而《插圖本中國文學史》四大冊則根本未註明「北平：樸社出版社，1932年6月」的出版地和時間，卻在書的自序裡最後出現「公元1932年6月4日鄭振鐸於北平」的文字。又如馮友蘭的《中國哲學史》一書被禁，可能肇因於馮友蘭在1949年國民政府遷台之後，很多對中共抱有希望的學者，都留在大陸，馮友蘭就是其中之一。所以，馮氏於1936年在北京清華大學出版的《中國哲學史》，在台灣流傳的版本則完全未出現著者姓名和出版處。雖然鄭氏、馮氏的書都屬於文學的工具書類，但只是作者立場與當政者不一致，就難逃被查禁的下場。台灣書商就是以這種逃避查禁的方式，大玩與當時戒嚴時期嚴格思想和文字控制的把戲，乃至於郭廷以於1980年在香港中文大學出版的《近代中國史綱》，是否亦存有對當時國民黨是否能容忍其學術言論自由的疑慮，在等到辭去中央研究院近代史研究所所長一職之後，藉由旅美期間才繼續完成其多年有意協助羅家倫與蔣廷黻對近代中國史論述的遺願，我們似乎可以從該書的〈小記〉，和其夫人在〈書後小記〉的字裡行間感受一些端倪。

審視當時傳承五四文人精神的思潮，這是主要表現在學術

思想的層面。但在1950、1960年代所擴及胡適與「自由中國」雜誌、雷震倡導成立「民主黨」之間的關係，1970年代的「文星」雜誌發行，以及後來接棒的「大學雜誌」和「美麗島雜誌」等一系列所謂「黨外」的刊物，都是由於登載了許多評論當時國民黨政府如何不民主、不自由的言論，而在戒嚴時期的這樣時空背景下，遭到「黨國體制」的中國國民黨中央文宣部門、執行查禁書刊的警備總部和警察人員等執法人員的扣留或燒毀，這都是台灣推行民主化過程中所出現的重大轉折事件。所以，在這種戒嚴體制結構下的制度變遷，到底台灣政經發展與警察之間的關係為何？成為檢視戰後台灣治安制度的重要面向。因此，在本書的〈上篇：台灣治安制度史綱〉裡，除了將上述論文做了局部修改之外，特別根據這一研究途徑分別檢視〈荷西時期台灣治安制度(1624~1662)〉、〈鄭氏時期台灣治安制度(1662~1683)〉、〈清國時期台灣治安制度(1683~1895)〉、〈日本時期台灣治安制度(1895~1945)〉、〈中華民國大陸時期治安制度(1912~1949)〉，乃至於〈中華民國台灣時期治安制度(1945~2009)〉等階段的章節，並串聯成〈台灣治安制度史綱〉的初稿。我深感目前這樣的內容，勉強只能稱為「大綱」性質的論述，就誠如我上前的說法，我真期盼能在不久的將來，激勵自己努力增修完成一部《台灣治安史》，乃至於一套《台灣政治經濟思想史》。

至於，本書的〈下篇：警察與政治經濟的對話〉則是我多年來在警大通識中心專任講授〈經濟學〉、〈經濟學概論〉、〈警察經濟論〉，和在警大推廣中心講授〈政治學概論〉，以及在北台灣科技學院兼任講授〈社會科學概論〉的綜合心得。雖然，我曾經有過參與政府和政黨部門協調的工作經驗，對於重大政策的形成與運作並不陌生，目前也專心致力於教學和研究，並一直嘗試將實務與理論結合。這一屈指算來，前前後後的努力工作已經累積有數十年功夫，但是現在要將自己對警察與政治經濟的跨學

自序

科整合的相關論文結集成書，心理上確實經過幾分的掙扎。因為，畢竟在「警察學」領域，不單只是人文及社會科學領域，還有屬於鑑識、刑事、水上、消防、交通等科系，其研習內容尚涵蓋自然學科的範圍。所幸，我從2006年至2009年在中央警察大學通識教育中心舉辦的學術研討會上，一系列的以〈論經濟學與警察學的整合發展之研究〉、〈再論經濟學與警察學的整合發展之研究〉，以及〈警察經濟論〉為題發表了三篇專論。藉此特別要感謝在研討會中，曾先後擔任我論文評論的教授，指正了我在內容裡的盲點；也因為有經過這樣嚴審的過程，鼓起我嘗試把上述論文加以整合的勇氣，期望經由自己這次的努力，對於從制度經濟學和政治經濟學的科際整合研究，提出一些屬於自己的看法。

因此，我將〈下篇：警察與政治經濟的對話〉一共分為十七章，第一章緒論，主要論述警察與政治經濟對話的科際整合理論背景；第二章至第十六章分別列舉了相關警察議題的政治經濟論述，希望藉由這樣對話的方式有助於對警察議題做比較深入的分析，並對實際警察工作者在制度和政策上的決策思考模式能有所啟發。畢竟警察除了對自己本職的專業工作要有深刻的認識和體認之外，萬萬不能忽略了通識教育對警察全人格成長的重要。所以，我在每一章的內容安排，特別分為問題緣起、經濟理論和主題論述三大部分，希望能適合不同面向和不同程度讀者的思考，至於原先已有的延伸閱讀部份，因為考慮篇幅過長，遂與參考文獻的部份未能在本書裡一起保留下來，期待將來有機會再行增補。而我對於警察全人格教育重要性所持的觀點，可以溯自我對於人文及社會科學整合理論的興趣和信念，或許就跟我所受的教育過程和工作背景有關。在校園學習裡我先後接受過人文及社會科學的教育；而在社會職場上我所從事的工作又都屬於整合性資源的服務；加上在教學與研究領域也大部分都是擔任通識教育的課程。我何其有幸，難得這一苦練人生的為學、工作和教學歷

程，也因此養成我偏好從宏觀、綜合的角度去思考問題。許多大師級人物不是都這樣地勉勵我們：「為學之道，有如金字塔，須由廣博而專精。」

或許也因為受到這話的激勵，使我深深覺得：凡事做能令自己感動的，較易爆出熱愛生命的火花。所以，現在當我閱讀布勞岱爾(Fernand Braudel)、華勒斯坦(Immanuel Wallerstein)、熊彼得(Joseph A. Schumpeter)和杜拉克(Peter F. Drucker)等大師的經典之作，總對其學識淵博和透徹分析能力的敬仰之心油然而生，甚至於近年來桑德勒(Todd Sandler)的《經濟學與社會的對話》和傅利曼(David D. Friedman)的《經濟學與法律的對話》等比較袖珍型的整合性學科大作時，心裡仍然是受到同樣的鼓舞。更特別值得我一提的是，多年來我一直好讀政治經濟學家高伯瑞(John K. Galbraith, 或譯為蓋布烈斯)一系列出版的《1929年大崩潰》、《不確定年代》、《富裕社會》、《另眼看經濟》、《穿梭經濟時光》、《經濟治國》、《新工業國》和《權力的剖析》等大作。而當1997年發生的亞洲金融風暴，和2009年的全球金融海嘯之後，更讓我對這位在2006年過世，享年97歲，而其具有濃厚凱因斯(John M. Keynes)思想的學人典範懷念不已。而2009年諾貝爾經濟學獎得主頒給有新制度學派之稱的威廉森(Oliver E. Williamson)，和強調有效治理公共資源的歐斯壯(Elinor Ostrom)，再度印證已沉寂多年從制度性角度論述政治與經濟學科整合的重要性。

也因為自己對於人文及社會科學的熱愛，從就讀高中時期開始，就不斷接觸了胡適、徐志摩等三〇年代主要人物的詩集，或文學作品，自己也有過嘗試寫過。或許這也是對於一位實際從事通識教育工作者所自我要求應該涉獵的領域。為提升自己當下從事通識教育的教學和研究品質，不也正是考驗自己在學科上的整合能力嗎？2009年12月6日塑立在高雄文學館旁邊的葉石濤

紀念雕像已經揭幕，並舉行了一系列追思紀念活動，這是對於一位畢生從事台灣文學創作者，和建立台灣主體文化典範的尊崇。所以，在學科整合的學術道路上，我非常喜歡在五四時代提倡新詩的胡適之先生，於1930年9月19日為遠東運動會中國選手作的一首詩，名叫〈健兒歌〉，詩內容的一部份是這樣寫的：「健兒們，大家向前！祇一人第一，要個個爭先。勝固然可喜，敗也要欣然。健兒們，大家上前！」我想我這本書的整理出版，就是懷著這樣受鼓舞的一顆心，努力上前。雖然我不是要爭第一，這也不是我的個性，卻可作為自勉的座右銘。

我所持的學術研究態度，總認為我們應該從自己生活的現實，或是生活歷史的現實，來思考社會生活的現實。我就是懷抱這樣的心態在跨學科理論的整合，和在從事通識教育工作的這領域裡，努力完成這本書，內容上一定還有許多不周延或過於簡陋之處，衷心期盼大家的指教。最後，還要感謝學校提供的教學和研究環境，也感謝我的家人，特別是為了專心照顧今年已93歲高齡母親，從警職退休的二哥，在我追求學術研究這條路上的關懷和支持。

陳添壽2010年1月5日寫於
桃園中央警察大學研究大樓

..... **目 次**

自序 5

上篇：台灣治安制度史綱

第一章 緒論 15

第二章 原住民時期台灣治安制度(~1624) 24

第三章 荷西時期台灣治安制度(1624~1662) 29

第四章 鄭氏時期台灣治安制度(1662~1683) 39

第五章 清國時期台灣治安制度(1683~1895) 44

第六章 日本時期台灣治安制度(1895~1945) 58

第七章 中華民國大陸時期治安制度(1912~1949) 66

第八章 中華民國台灣時期治安制度(1945~2009) 125

第九章 下篇 結論 133

下篇：警察與政治經濟的對話

- 第一章 緒論：經濟學帝國主義 136
- 第二章 供需理論：經營賭場的合法化？ 178
- 第三章 價格理論：毒品的價格機制 193
- 第四章 生產理論(一)：犯罪的成本效益 207
- 第五章 生產理論(二)：拼治安的最適選擇 228
- 第六章 生產理論(三)：安全帶不安全？ 233
- 第七章 生產理論(四)：線民制度化的機會成本 241
- 第八章 消費理論(一)：卡債的啟示效應 246
- 第九章 消費理論(二)：消防救災的公共財 260
- 第十章 市場理論：罷工的資訊不對稱 265
- 第十一章 政府理論：組織犯罪防制條例的政策立法 282
- 第十二章 財政金融理論：真洗錢假貿易 303
- 第十三章 貨幣政策理論：非法移民的外部性 313
- 第十四章 貿易政策理論：交通的運輸利益 324
- 第十五章 教育經濟理論：警察教育的公費補助 337
- 第十六章 政治經濟理論：警察角色變遷 344
- 第十七章 下篇 結論 354



上篇：台灣治安制度史綱

第一章 緒論

第一節 歷史制度學派的研究途徑

歷史制度學的分析方法是最早出現在經濟學的研究上，其發展比較早的歷史學派(Historical School)該是源起於19世紀中葉，當時德國尚處在分裂的、衰弱的，及以農業為主的經濟社會。特別是針對當時英國主張自由放任的古典學派、邊際學派與新古典學派所提出，根據單純前提演繹經濟理論的反向思維。所以，歷史學派認為負責、廉能政府的干涉是可以共同來促進工業發展，而且強調經濟發展的目的不單只在於增加一個國家民族的生活與福祉，尤須顧及民族利益、社會正義與自由等價值。因此，英國所主張自由國際貿易所導致經濟依賴關係的不對稱性，是貿易促成了強國增強其對弱國經濟影響力的手段，不但會摧毀弱國的傳統價值，更導致了物質主義及對奢侈消費品的氾濫。歷史學派中的國家主義更強烈批評國際貿易是帝國主義的侵略行

為，容易造成一個國家的極端民族主義興起。所以，代表歷史學派的德國經濟學家李斯特(Friedrich List)，主張對於幼稚工業(infant industry)施行保護關稅，而且有一定的期限，待其充分發展之後，即行解除，而才能與先進國家從事自由貿易。李斯特出生於德國，父親是製革匠，17歲從基層公務員開始，升至擔任符天堡邦(Wurtemberg)內政部長助理，並擔任杜賓根大學(Tubingen University)行政學教授，拿破崙戰爭結束，李斯特擔任「德國工商同盟」(German Commercial and Industrial Union)的主席，鼓吹對外貿易的保護措施，而與當時政府政策大相違背，被取消新當選的國會議員資格，且被判10個月徒刑，1825年李斯特離開普魯士轉赴美國，結交朝野賢達，1832年美國總統傑克遜(Andrew Jackson, 1767-1845)派他擔任美國駐萊比錫領事，並鼓吹建立全德鐵路的重要性和保護貿易的主張，1841年刊行《政治經濟學的國民體系》(National System of Political Economy)論著而聲名大噪，且獲得符天堡邦邦王的諒解，重回故鄉定居，可惜在57歲那年，自殺身亡。^{【1】}

其他歷史學派的學者諸如施謨勒(Gustav Schmoller)^{【2】}、湯恩比(Arnold Toynbee)^{【3】}、陶尼(Richard H. Tawney)^{【4】}等人，也

【1】 參閱：林鐘雄，《西洋經濟思想史》，(台北：三民，1999年8月)，頁195~196。

【2】 出生於德國，1861年大學畢業後，隨即參加工業調查工作，1864年以後先後在各大學授課，1882年轉任柏林大學教授，1912年退休。

【3】 出生於倫敦，1872年進入牛津大學，1878年取得學位，並受聘該校講師，講授英國經濟史，1883年逝世，享年31歲。

【4】 出生於加爾各答，父親是英國公務員，曾在牛津大學受教育，1913年受聘倫敦經濟學院為研究貧窮而設立的拉坦達達基金會(Ratan Tata Foundation)董事，1931年至1949年擔任倫敦經濟學院經濟史教授，同時為許多政府的委員會工作，對英國工黨及費邊社(The Fabian Society)有深遠的影響，陶尼一生從事教課和寫作，是一位傑出的經濟史專家。