

# 日治時期警察政治及其影響

文／章光明（中央警察大學警政管理學院院長）、陳添壽（中央警察大學通識教育中心副教授）

圖片提供／國立臺灣圖書館



▲日治時期臺灣警察比日本警察業務更加廣泛。

警察政治是日治時期臺灣總督府有效的統治手段之一，有別於一般民主國家實施的警察制度。日治時期臺灣警察的軍事性、政治性和經濟性的角色演變，凸顯殖民政府在引進現代警察制度的同時，特別強調警察在國家發展中的工具性功能；同時，警察政治也相當程度的影響戰後中華民國政府在臺灣戒嚴時期實施的治安政策。本文透過臺灣警察與殖民政府體制關係的演變，將日治時期警察政治分為：日治初期（1895.5~1920.8）軍事性警察與中央集權體制、日治中期（1920.8~1937.7）政治性警察與地方分權體制，和日治末期（1937.7~1945.10）經濟性警察與戰時動員體制等三個時期，分述其影響。

## 日治初期（1895.5～1920.8） 軍事性警察與中央集權體制

1895年5月21日日本國內依據〈臺灣總督府臨時條例〉，發布臺灣重要警政

人事，6月17日舉行始政典禮後，即實施〈臺灣人民軍事犯處分令〉，以唯一死刑確保統治權。當時臺北以南的武裝抗日仍然發生，內閣總理伊藤博文遂將總督府改為軍事型體制。在「軍令立法」時期，民政局內務部必須依軍令施政，並開始從日本國內招募警職人員來臺。

11月，總督府透過〈臺灣住民刑罰令〉，和軍警參與司法檢察及審判的〈臺灣住民治罪令〉，下令警察協助憲兵維持治安及進行搜查、逮捕等工作。憲兵則依據〈內臺憲兵條例共通時代〉，分為若干守備管區，其下設憲兵警察區派置分隊，並將三縣一廳的臺北縣保持警察部，下屬支廳則設警察署、分署；尚未靖定的臺灣縣、臺南縣改稱民政支部，其下設出張所；澎湖島廳則設警察署、分署，建構以軍事性警察為主的中央集權式體制。

1896年3月，為了臺灣4月起實施的民政，日本政府頒布《六三法》，賦予臺灣總督委任立法權，使其可頒布具法律效力之命令。表面上是將「軍令立法」改以「律令立法」，確立司法常態制度，但實際上是日本國內承認委任殖民地制定法律的臺灣特殊化總督專制。1897年，乃木希典為鎮壓武裝抗日，推動「三段警備制」，並從「熟蕃」中招募「護鄉兵」。

「三段式警備制」強調將臺灣各地分為三級：未曾確立治安的地方為一級區，派駐憲兵及警備，以警備隊長兼任地方行

政官；山岳及平原緩衝區為第二級，憲警聯合共同負責治安行政；臺北、臺南等社會治安已確立的為三級區，由警察擔當治安責任。同時，將地方行政區改置六縣三廳，廢支廳，將警察署、辦務署與撫墾署並立，仍直接受縣警察部長指揮。

1898年，兒玉源太郎基於治安與殖產需要，特制定《保甲條例》，做為警察機關的輔助單位，其性質有如「自治警察」；加上保甲幹部與基層員警的人事交流，形成臺灣特有警察和保甲的治安雙軌制。保甲制度配合警察職權調整，成為行政系統的末端組織，直到1945年日本戰敗才廢止。此外，兒玉為解決地方行政與治安系統的混亂現象，廢三段警備制，將警察署、撫墾署併入辦務署；1901年為強化警察功能，更將總督府的警保課改設警察本署，設警視總長，凡地方行政涉及警察業務時，授予直接指揮各廳長；地方則廢縣廳與辦務署，將全島分為20廳，其下設支廳；又將全島分南北兩個警察管區，設警察區長，各廳的警務課長也由警部擔任，廳以下的支廳長須為警部職等，屬員須為警察，完備統一指揮體系的全面警察化。

1902年，帝國議會三度有效延長《六三法》，並於1906年12月底《六三法》有效日屆滿之時，發布《三一法》取代《六三法》，但基本上仍維持「律令立法」時期引入日本國內法律體系的嚴刑峻法為主。為有效「理蕃」，殖產局遂將其管轄的「蕃人」、「蕃地」事務，移由警察本署，警察又成為「理蕃」政策的執行者。1909年雖一度成立「蕃務本署」，廢除警察本署，由警視總長兼任內務局長；



▲1895—1898年臺灣警力分布圖。



▲象徵無事不管的南無警察大菩薩。

1911年，鑑於要儘速解決治安問題，乃廢內務局，重置警察本署，而為充實基層員警人力，放寬臺灣人擔任巡查的資格限制，以及納入隘勇、隘丁，改稱警手。

到了1914年太魯閣戰役成功「討蕃」，和1915年平定噍吧哖事件，大規模武裝抗日已近銷聲匿跡，因此廢「蕃務本署」，將其事務移交警察本署，地方廳的「蕃務課」也併入警務課，達成臺灣無論平地或山地，漢人或原住民完全納入警察體系的目標，也逐漸弱化軍事性警察的角色。1919年6月更藉同化政策，將警察本署改為警務局，隸屬民政部，總督只能在認為須保持安寧秩序時，得以請求在其管轄區域內的陸軍司令官使用兵力維持秩序，亦即隨著臺灣軍司令官制度的建立，軍事指揮權已從總督轉移到軍司令官。10月臺灣總督更改派文人田健治郎出任。

## 日治中期（1920.8～1937.7） 政治性警察與地方分權體制

1918年一次世界大戰後，日本國內受「大正民主」的民本主義激盪，和美國總統威爾遜（Woodrow Wilson）民族自決、共產國際社會等情勢變化影響，加上在日



▲ 1924年臺灣議會請願團抵達東京車站時，與前來歡迎的當地臺灣留學生共同合影。（圖片提供／陳添壽）

的臺灣留學生、仕紳因受中國辛亥革命和五四運動鼓舞，相繼在東京發起《六三法》撤廢運動。鑑於民主風潮，臺灣總督府遂於1920年8月展開政府體制的變革，改地方為五州二廳，州設警務部，郡設警察課，市設警察署與分署，廳設警務課與支廳，並由警部兼任支廳長，將中央集權式權力結構調整為地方分權體制。1921年更透過《法三號》取代《三一法》，將臺灣的法律基礎由總督的律令改為天皇敕令，以利將警察政治隱形在地方分權的民政制度下，作家楊逵謔稱其為「草地皇帝是警察」（Country King Policeman）。此時期也是日警在臺機構組織最充實之時期。

嗣後，《六三法》撤廢運動順勢轉成臺灣議會設置請願運動，但臺灣人自覺殖民政府不可能同意臺灣實施議會政治，遂將目標轉向爭取地方自治，透過成立的臺灣文化協會和發刊的《臺灣民報》，以提高文化之名，行農民與勞工運動之實，導致1923年蔣渭水等人根據《治安警察法》，申請成立臺灣議會期成同盟會的結社失敗，多位成員被捕的「治警事件」。

1925年，日本國內為防範政治性活動蔓延，在臺灣同步實施《治安維持法》。

由於1927年，臺灣議會設置請願已轉成臺灣民族運動，加上臺灣文化協會出現路線之爭，蔣渭水、林獻堂、蔡培火等人退出；蔣渭水乃成立臺灣民眾黨，主張民族自決；林獻堂、蔡培火、楊肇嘉另組臺灣地方自治聯盟。臺灣地方自治運動發展到1931年，由於臺灣民眾黨受到臺灣共產黨成立及其階級意識和民族矛盾的思想鼓動，終致被解散。臺灣議會設置運動亦有感於長期受到政治警察壓抑，1934年宣布中止請願運動。隔年，臺灣地方自治聯盟雖推派候選人參選，但是這種不會影響權力結構，採半數官選、半數由市會及街協議會員行使的間接選舉，實與該聯盟的理想相去甚遠。

檢視這時期的政治性警察職權，因應臺灣政治和文化活動的抗爭，特別將保安課的組織擴大，分設高等警察、特高警察、圖書警察三股，改設獨立單位，強調警察業務為取締危險思想，防範共產主義與民族自決的言論，以及負責監督出版事務，以加強對政治文化思想的監控。但到了1937年，受到日本國內反制「大正民主」，和發動戰爭的影響，不但臺灣地方自治聯盟解散，也導致政治性警察與地方分



▲《臺灣警察時報》第六號中，許丙丁所繪的漫畫。

權體制隨著調整。此時期的重要業務措施尚包括：管理特種營業、執掌衛生行政、加強消防組織及設備、整理戶籍、治理「蕃族」、取締流氓、刑事偵查科學化等。

### 日治末期（1937.7～1945.10） 經濟性警察與戰時動員體制

1930年代中葉以後的國際政經局勢，由於世界體系缺乏共同霸主，導致整個世界分裂為若干地區性集團。日本恐被孤立，遂於1936年將南進政策列為國家發展目標；1937年7月發動侵略中國的戰爭，也開始在臺灣實施米穀管制政策。

此時期值二次世界大戰期間，警察納入戰時體制，警政特點有二：一為警察權極度擴張，舉凡刑事、兵事、防空、經濟等都為警察管轄；二為機構與人員增添。戰時動員體制主要透過1939年實施的《國家總動員法》，確立經濟性警察的統制經濟和安定戰時國民生活。特別是在總督府警務局，及州警務部增設經濟警察課，市警察署、郡警察課則增設經濟警察股，專司取締違反統制令的業務。同時，為因應戰爭總動員的需要，以及加速推動臺灣皇民化、工業化和南進基地化政策，在總督府分設防空課與兵事課。

1941年，總督府更為了對應日本國內的大政翼贊會，在臺灣成立皇民奉公會，要求其配合各地經濟警察的統制戰備物資。1942、1943年先後實施陸軍與海軍志願兵制度，和高砂義勇隊。隨著1944年日本太平洋戰線失利，臺灣軍司令

官安藤利吉策動日本內閣准其自兼臺灣總督，復行軍政。1945年8月15日日本昭和天皇宣布戰敗，戰時動員時期被徵調南洋軍伙的臺灣人紛紛遣返回臺。9月1日，國民政府任命陳儀為臺灣省行政長官兼警備總司令，奉命編組接收臺灣。1946年4月13日，總督府臺灣官兵善後聯絡部解散，5月30日天皇敕令第二八七號廢除臺灣總督府。

### 結語

日治時期，殖民政府施行的警察政治，對臺灣人而言，臺灣與日本的政治統一，以及臺灣的經濟現代化，是透過警察兼具平民憲兵與現代化普及者的雙重身分，既可以強迫臺灣人順從日本的殖民統治，又可以強行將臺灣經濟納入日本的資本主義系統。而警察政治的體制，除了高階警察幹部都由日本人出任的不公平現象外，不僅在空間上進行直接的政經支配，促使臺灣人從不斷對抗異國統治的過程中，高漲了臺灣人集體意識與國族認同的問題；更在社會文化上展開全面性同化工作，其目的更甚於帝國主義的剝削與掠奪，終致使臺灣人喪失其固有的歷史記憶與文化傳統。

如果我們能為自己的歷史自豪，就是要看清楚我們的道德責任，我們不是要對日治時期臺灣的警察政治做苛責或美化，而是希望身為現代人的我們，扛起這份超越時間、延續好幾代的集體道德責任，或許我們更可以從日治臺灣時期警察政治的歷史經驗中得到一些啟示。



▲中日戰爭爆發後，臺北市南警察署為防諜而設置的廣告宣傳塔。