

南 華 大 學

社 會 學 研 究 所

碩 士 論 文

行政監控與醫療規訓：談日治初期傳染病的防治

The Administrative Surveillance and Medical Discipline：

Discussing the Prevention and Cure of Contagion in the Beginning of colonial Taiwan



研 究 生：董 惠 文

指 導 教 授：鄒 川 雄

中 華 民 國 九 十 三 年 七 月 十 五 日

南 華 大 學
社 會 學 研 究 所
碩 士 學 位 論 文

行政監控與醫療規訓
—談日治初期傳染病之防治

研究生：董 惠 文

經考試合格特此證明

口試委員：呂建德

周 平

鄧川雄

指導教授：鄧川雄

所 長：蔡 幸 瑞

口試日期：中華民國 93 年 6 月 18 日

致謝詞

朋友常說，一本論文最重要的是致謝詞，因為每一位讀者最先也最認真閱讀部分就是致謝詞，筆者深有同感，所以把致謝詞留待到最後很認真地動筆。

這一本寫了四年的碩士論文可以順利上架，首先得謝謝我的指導老師，鄒川雄老師，是鄒老師非常有修養的忍受一次又一次的延遲，每一次都笑笑地說：「沒關係」，我才有勇氣繼續把論文完成，也感謝周平老師與呂建德老師辛苦地擔任口試委員。而且在南華，許多日常的雜事都是同學幫忙才能順利的完成，謝謝惠玲、怡安、欣誼、幸芳以及宓姝的幫忙，尤其是宓姝，是我碩士班最後一年心理上最依賴的戰友。

進入社會學的領域後，是高承恕老師的引領，我才能夠開始領悟讀書的樂趣，進而有興趣到碩士班就讀。在東海待了七、八年，結交了許多好朋友，這一本論文可以順利完成，也得到這些好朋友不少的幫忙，是小玫、Bess、素貞還有阿金姐，幫我順利地解決借書的問題。尤其是小玫在我拮据的經濟上，給我最大的幫助，而阿金姐與 Bess 也常常扮演我心靈的垃圾桶，聽聽我吐苦水。

最後，應該感謝的是我的父母與家人，是他們容忍一個三十幾歲的人還能追求自己的夢想，而不務正業在家翻書、敲鍵盤。這一路走來，受到身邊的人諸多幫助，每個人都是我貴人，謝謝囉！

摘要

本論文以日治初期的防疫工作與殖民政府的行政監控體系的關係為探討核心，其目的在於瞭解日本殖民政府如何在台灣社會建立具有現代意義的公共衛生。

第一章：「緒論」，說明研究動機、目的、研究視角，並界定研究範圍，以及本篇論文的綱要。

第二章：「日治初期近代監控體系的建立與完備」，本章共分為五節。首先介紹日本殖民之前，清朝統治台灣的情況，以此為基礎，與後面的章節作統治範圍的比較。自第二節開始，介紹日本殖民政府如何將近代的統治系統—警察，殖入還是傳統社會的台灣。殖入的過程，其實是與殖民政府進行武力內部綏靖是同時進行，此時警察體系的發展並不成熟足以完成內部綏靖的工作，所以殖民政府把傳統社會裡維持地方治安的機制—保甲納入，將新式的警察與傳統的保甲組織整合，建構一個代表國家權力的行政監控體系。這一個行政監控體系在執行全面性的戶口清查後，建構台灣成一全景敞視的社會。

第三章：「西方醫療規訓體系在台灣的建立」，本章共分為五節，首先，日治之前的醫療與公共衛生，是處於國家權力缺席的情況。由於鼠疫在台灣出現，日本殖民政府必須盡快建立防疫系統，所以國家權力以醫療規訓的方式，將西方醫療體系放入台灣社會，而且透過行政監控體系執行各項鼠疫防疫措施，由此建立台灣公共衛生的雛形。

第四章：「現代醫療規訓對台民生活世界的衝擊」，共分四節。台灣社會本身面對疫病也有一套傳統的邏輯，被強迫殖入西方醫療後，兩者會有落差出現，所以殖民政府以行政監控體系削減傳統的宗教對於疫病的影響，取締非官方允許的醫療者行醫，並且積極介入台民遺體的處理方式等等。雖然這些會對台民的生活世界有所迫害，但是還不足以將生活世界有關醫療以及防疫等資料庫破壞殆盡，私底下台民依然以傳統醫療為主。

第五章：「結論」，就全文作一綱要性的回顧，並就醫療規訓的成效，提出筆者粗淺的看法。

目 錄

第一章 緒論	1
第一節 楔子：一種認知上的矛盾	1
第二節 研究視角—傅柯、紀登斯、哈伯瑪斯	4
一、訓權力與瘟疫—傅柯	7
二、行政監控、內部綏靖與鼠疫撲滅—紀登斯	12
三、生活世界被殖民—哈伯瑪斯	18
第三節 研究方法、資料收集與相關研究文獻的探討	19
一、相關研究文獻的探討	19
二、研究方法與資料收集	20
第二章 日治初期近代監控體系的建立與完備	23
第一節 清朝對台灣行政監控薄弱	24
第二節 現代警察制度與現代行政監控的建立	27
一、殖民初期警察的主要任務—壟斷暴力的使用	27
二、地方行政區域的變動—空間分割的細緻化	30
三、現代國家規訓的機制—警察制度的設置	31
第三節 傳統保甲制度的重新啟動	42
一、鄉治系統的複製—設置保良局	42
二、監控網目的細密化—保甲制度的改良	45
第四節 空間分解再組合—戶警合一	53
一、日治前的戶政	53
二、戶籍清查的草創期	54
三、戶政養成期：保甲制度與警察的配合	56
四、全景敞視社會的確立	59
第五節 小結	62
第三章 西方醫療規訓體系在台灣的建立	65
第一節 甲午之前西方醫學在台灣的發展	66

一、官方醫療的缺席—中國醫療體系的特性 -----	67
二、西方醫療的引進者：傳教士 -----	68
第二節 衛生行政體系的建立-----	70
一、衛生「權力—知識」轉化的機制 -----	72
二、中央衛生調查與諮詢機關 -----	76
第三節 醫療規訓體系的建立-----	76
一、基層醫療研究體制—醫院的設立 -----	77
二、醫療規訓的執行者—公醫制度的建立-----	79
第四節 行政監控整合下的防疫措施 -----	81
一、行政監控下的環境衛生-----	82
二、「黑死病」的防疫措施與監控系統-----	84
三、行政監控與撲滅鼠類 -----	89
第五節 小結-----	91
第四章 現代醫療規訓對台民生活世界的衝擊	93
第一節 傳統醫療與西方防疫醫療的落差-----	94
第二節 對生活世界各式醫療的管理—國家介入傳統醫療-----	99
一、漢醫行醫資格的認定 -----	99
二、漢醫醫術的考核-----	100
三、嚴格取締非官方核定之醫療者行醫 -----	102
第三節 現代規訓管理傳統肉體-----	103
一、病人無選擇權的被隔離-----	104
二、官方行政力量強力介入死亡遺體的處理 -----	105
三、國家介入喪葬方式 -----	106
第四節 台民的反應 -----	109
第五節 小結-----	110
第五章 結論	112
參考文獻	118

第一章 緒論

第一節 楔子：一種認知上的矛盾

在 90 年代末期，台灣社會出現討論有關日本殖民時期種種施政的激烈而正負兩極評價。過去國民黨政權為了建構中國認同的意識，對於日本文化與日本殖民時期的種種施政，不是採取負面形象的塑造，要不然就是刻意的忽略，各種公開、抬面上的言論都一再地想塑造出日本對中國與台灣各式各樣的殘暴形象，與歌頌大中國文化作一極端性的對比。為了塑造中國民族認同的官方意識型態，國家在通俗文學、通俗讀物、電影、以及教育體制內填鴨給學生的教材裡，每每提台灣在日本殖民下的這段歷史，鏡頭與畫面皆會出現「日本人永遠是拿著槍、軍刀逼迫台灣人民的壞人」，在殖民地—台灣所實施的政策是種種為壓榨、為壓迫的暴政，而最後相對這些負面、充滿被壓迫的情境中，唯一正面的語詞，是頌揚發生在台灣各地「愛國」的武裝抗日事件，在對特定人物、事件的簡略介紹之後，接下的用語與畫面就是「八年浴血抗戰勝利，台灣重回祖國懷抱」。當然，對於當權者而言，中華民族五千年的悠久歷史，台灣這一段五十年的被殖民歷史，並不值得花費多長篇幅，更何況是一段不光榮的被殖民史。因此，對台灣重要的一段歷史，就在一面崇高地稱頌國民黨政權抗日的言詞，與各種強調民族被侵略、被殖民的恥辱等強烈詞語之中，被草草帶過，如滄海中的一粟。有關台灣被殖民的這段歷史，從課本教材、通俗文學、電視、電影接受的歷史教育與社會主流價值，給筆者的印象是充滿非常負面、令人憎恨的情緒字眼。然而這些負面的評價，其實跟日常生活中祖父母輩所提及殘留在他們記憶中的日本有著截然不同印象，在他們記憶中的「日本時代」，治安良好沒小偷、街道乾淨、十分衛生。就讀國小五、六年級的導師，也常常動不動就開口罵中國人「不衛生」，並稱讚他所生長的「日本時代」和日本人是多麼地愛「乾淨」。筆者童年生活中所接收到對日本殖民者的觀感，其實是與當時社會主流價值有所衝突，而且一直在日常生活裡不斷地衝撞，對筆者來說誰是誰非難以找到解答。

但是進入八〇年代末期，台灣社會對日本的觀感開始有了的轉變，在政治風向的吹襲之下，為了呈顯新的台灣圖像，對抗舊的「國族主義」—「中國」，從過去一貫的低貶與負面言語，出現了正面稱讚殖民政府在台「治績」的聲音。當然另一方面就會出現台灣是被日本人「奴化」的聲音。在認為是日本「奴化教育」的遺毒與肯定日本人的「治績」這正反兩面相互攻堅的情緒語言引導之下，筆者對台灣在被日本殖民時期歷史的瞭解，好像處處有痕跡，卻又模模糊糊。所以，想在各種對台灣這段歷史種種的愛恨情仇字眼下，對童年的疑問與台灣歷史，做一些瞭解。

進入有關日本殖民時期文獻的閱讀時，由於童年對國小導師常常提到「日本時代講究衛生」的印象還一直深刻地留在腦海裡，因此面對龐大的史料之中，對於談到日治時期公共衛生與衛生觀念的史料，一開始就特別地加以注意。而且發現兩段令人感到有意思的文字：

臺府街市，房屋周圍或院內，流出污水，又到處瀦留成沼，或人與犬豚雜居，雖有公共廁所之設備，而往往到處散放糞便，唯市中日本人鑿井之噴水，以鐵管供及飲用水，而其桶器極為不潔。娼婦到處暗出，其染惡性梅毒已入第三期，侵蝕至骨者，室內甚多。又臺南府地方，雜亂廢棄物自不庸論，及糞尿液到處散放堆積，街路兩旁之排水溝，污水積滯，惡臭衝鼻，由城外頓入城內，為臭氣刺激，幾至嘔心¹。

日本軍隊一進入並接管當時台北城時，就宣示了幾件命令：戶籍調查、籌設編組警察（巡捕）、清掃市區並成立衛生組織頒佈清潔法。這些工作除了責成新成立的警察機構負責，還成立街區保甲以求落實於每個家戶。在籌設警察機構、訓練在地的警察人員期間，教授的語言課程中，特別注重有關於環境衛生的字眼，如不乾淨、生病、醫院、藥、清掃等日語字詞²。

第一段引文是來自當時進入台南市區的日本軍隊的紀錄，可以看到當時可說是台灣首善之區的台南城缺乏排水溝渠、清潔用水等基本的公共衛生設施，連當時最有政治、文化資本也最有經濟能力的台南府城都是如此，那麼，台灣其他地區對於基礎公衛的建設是可想而知的。當時的台北城市區的狀況可以從第二段引文中，可以判斷街道清潔。台灣從南到北，主要兩大都市台北城與府城台南的市區，給予外來者的印象都是環境髒亂，幾乎無法居住，使得日本人的軍隊一入城必須馬上整理

¹ 陳君愷 1992 《日治時期台灣醫生社會地位之研究》，P.13。

² 古野直也 1994 《台灣近代化密史》

環境衛生。根據這兩段當時日人的描述，好像有點符合國小老師常常掛在嘴邊的話語：「日本人比較愛乾淨」以及「日本時代注重公共衛生」。然而在收集史料的過程中，發現戰後老一輩所讚揚的日本殖民者之種種政績，尤其是公共衛生這一層面，在殖民初期並不是十分平順地就在台灣社會推動，是經歷一番激烈的拉扯中，逐漸進入台灣社會，這激烈的拉扯所展現的不僅是殖民者與殖民地權力與利益的衝突，也是傳統社會遭遇現代社會的戰爭。

初期，日軍從兵到登陸台灣之後，因為戰爭而喪失性命的官兵寥寥可數，而病死在台灣這異鄉的亡魂卻遠遠超過戰死士兵的數十倍，甚至數百倍，這是日本軍隊水土不服的結果？是可以這麼說。因為自古以來，位居亞熱帶的台灣常發生各種風土病，使得台灣每每被稱為「瘴癘之地」：「南北淡水，均屬瘴鄉」³，明清時期從大陸內地來台，不論是移民或官員，也大多水土不服。明清兩朝來台官員的筆記著錄，多會提及來台所見，其中常出現的是疫病盛行以及隨從軍官兵士罹病、死亡⁴。

當時除了自然居住環境不佳、疫病叢生之外，台灣也時常發生動亂，加上清朝對台灣社會的行政治理策略，是採消極開發、積極防禦的態度，只要不發生顛覆統治權的動亂，官方鮮少採積極主動管理地方，這可以從清朝時期的台灣行政統治範圍的擴張來證明，整個台灣的墾殖史裡，地方行政是跟隨在積極墾荒的人民後頭而設置官員與駐地，因此清朝對於台灣的行政控制，可以說是以優勢武力弭平人民「造反」⁵，而缺乏積極治理與監控的行政。甲午戰後，李鴻章在東京簽訂「馬關條約」時，曾經形容台灣：「住民剽悍強暴」、「三年一小反、五年一大亂」、「鳥不語花不香」，可以看出在清朝政府眼中，台灣好像一條隨時會發脾氣、有攻擊力的水牛，一條容易暴動不安的水牛。

³ 李騰嶽 1952 《台灣省通誌稿政事志衛生篇》，P.06。

⁴ 根據記載，鄭成功軍隊擊敗荷蘭人入主台灣後，「水土不服，疫癘大作，病者十之八九，死者甚多」，甚至在 1710 年，清朝將實際的統治範圍向北前進時，台灣北路參將因為畏懼瘴癘並不親身赴任、視察，而 1715 年由彰化向北親身視察的參將阮蔡文在途中中了疫氣，雖然沒有葬身台灣，卻在回北京路途上，病情加重逝世，見連橫 1962 《台灣通史》。

⁵ 戴炎輝 1979 《清代台灣之鄉治》。

面對經常有動亂的台灣，當政權移轉到日本殖民政府的手上時，日軍一樣以配備現代化武器的優勢武力強力壓制台灣民間社會的武裝勢力，一次次地將台灣反抗勢力逼入深山密林成為游擊於社會的地下武裝，雖然初期沒有獲得最徹底的勝利，將武裝反抗勢力完全消滅，但是至少在登台的第二年已將武裝反抗的勢力範圍與危害程度壓縮，因此裁廢軍政，開始進入民政時期。雖然強盛的武力使得日本殖民政府在戰爭中獲得優勢，但是面對嚴重威脅來台官軍生命的種種疾病，剛開始是卻是節節敗退，因疾病致死的人數是大於戰場上的廝殺⁶。統治這樣風土病肆虐、缺乏公共衛生設施的台灣，殖民政府的官員與軍隊在水土不服、疾病侵襲以及各地不斷頑抗地武裝抗日活動的威脅之下，台灣如何成為日本殖民政府中最常被稱讚的政績—「衛生台灣」？日本殖民政府是如何統治素有好鬥、難治理的兩百萬台灣人民，然後有能力更進一步動員人民來改善衛生防治疫病？

殖民政府是異民族的統治，本身的文化與台民原有的生活邏輯常常有所差異，因此除了不滿被統治而發動的武裝衝突外，台民在日常生活上也時常與殖民者發生爭執與不滿。然而對於來台殖民的日本政權而言，不僅想要在武力上征服台灣社會，更進一步地想要馴服台民，使之成為對日本「柔順」、有生產力的勞動力。從激烈的武裝反抗到成為殖民者可以生產乳汁供應殖民母國的乳牛，台灣社會在這過程中，是如何被搓揉而改變？清朝時期的台灣社會與日本結束殖民的台灣社會，有著截然不同的轉變，不管是在肉眼可見的硬體公衛設施，或是社會深層文化本身，是什麼樣的機制，使得水牛轉變成「柔順」的乳牛？而「瘴癘之地」如何成為殖民地的「衛生模範」？本文的主要目的，試想經由分析日治時期日本殖民政府對台灣進行近代性監控的引進，來探討日本殖民政府如何透過引進公共衛生、現代醫療以及警察制度等監控與訊息生產機制，進行對台灣的殖民統治，這是比傳統社會一種更細膩、更緊密、更深入庶民生活的統治方式。

第二節 研究視角—傅柯、紀登斯、哈伯瑪斯

對當時來台日人來說，殖民地政府對台灣公共衛生的推行是一個進步的善政，不僅可以將台灣改造成適合日人生活的環境，更是象徵從落後的傳統社會中，將台

⁶ 范燕秋 1994 日據前期台灣之公共衛生—以防疫為中心之研究 前引書，P.13。

灣推入近代化的世界，改善台民的體質，進而有著日本先進國家帶領台灣走入「進步」的圖像⁷。可是，以後人或來台日人角度，認為對台灣具有正面貢獻的公共衛生，在當時台灣人民的眼中，其實是不得不屈服的苛政。因為這不單只是一個醫學典範的轉折點而已——從中醫轉為西醫，從「瘴癘之氣」轉為「細菌」，除了情感上感受到自己被外人以武力欺壓而屈服的羞辱感外，公共衛生是殖民政府強力介入台民日常生活的新規範，這一規範嚴重、全面地衝擊著台灣社會原有的宗教信仰、醫療觀念，台民倍感壓力，也極力想反抗。

兩者對於公共衛生以及西方醫療的看法這麼兩極化，殖民政府如何讓公共衛生落實在台灣生根？其實從近代公共衛生史來看，國家力量介入的痕跡處處可見。殖民政府當然也不例外。但是當時台灣也正處在一個傳統—現代的歷史時間點上，殖民者日本—現代社會統治台灣—傳統社會，在醫療與社會文化、傳統與現代的落差中，國家權力如何施展，自然是需要作一番探討。本文企圖從國家權力這個角度來切入問題的討論，希望以紀登斯的監控、傅柯的規訓以及哈伯瑪斯的生活世界等觀點，來論證公共衛生與西方醫療在台灣的發展與限制。

傅柯認為權力不單只有統治者或國家機器所能產生，也不盡然只是權力由上往下的壓制，而是可以透過訊息向上流通，形成一種新的「權力—知識」網絡，使得權力的運作可以深植各角落的每個心靈，獲得更細膩的權力。當時日本殖民地政府以高壓的監控為手段，實行的是由上往下對臺灣社會進行規訓，的確暫時地可以獲得馴服的效果，但是是否可以真實地穿透臺灣人民的心靈，還是備受折扣？本論文想藉由傅科權力與知識的弔詭，以透視現代的公共衛生政策是如何進入台灣人民的生活當中，改變原有的醫藥文化、醫療信仰以及文化。台民的生活世界在日本殖民政府高壓的規訓與監控下，與過去的確有重大的改變，但他們的身心狀態的確是表裡如一嗎？或者在種種監視、壓迫與利益誘使之下，臺灣人的生活世界依舊保有某程度的自由，陽奉陰違？不可否認地，台灣社會是在日本殖民統治初期，開始邁向了現代社會生活。日本殖民地政府對台灣所執行的政策：公共衛生觀念、衛生制度的建立、現代學校教育的引進、警察制度的設置，都是國家透過這些機制將公權力的執行直接進入人民生活世界，重新將生活的一些細節合理化，使這些機制成為對

⁷ 黃文弘 2001 《政經框架、典範碰撞與知識位移—台灣醫學典範轉折的系譜溯源》。

國家政權有用的規訓、教育工具，這一些工具訓練了台灣人民的肉體，增進了國家權力對肉體的控制，更重要的是，這是透過訓練肉體以控制心靈，使得鍛鍊出「柔軟身體」、「柔順心靈」的人民，達到一再形塑新台灣社會的目的，被迫規訓的臺灣人民，比過去在傳統社會下生活更容易被監視與控制。

對季登斯來說，不同類型的社會情境存在著許多差異性，但是在針對國家權力概念描述依舊存在著普遍適用的指標：首先是監控程度，其方式有二，一是將訊息加以累積與收集，另一種意義的監控是擁有權力者對其他人活動的直接督管。指標二是供養大量不直接從事物資生產的行政人員。三為制裁強度及制裁範圍的發展，尤其是軍事力量發展與掌控。四為產生或增強意識形態的機制。以上四點是作者紀登斯在區辨歷史上不同類型社會的主要指標。尤其是現代國家的形成過程，國家監控能力強弱與否更是提供了可識別的變遷機制，使現代國家與傳統社會的國家形式有所區別⁸。台灣經歷日本五十年的殖民統治，實際上就是一個從傳統社會轉換為現代國家很好的歷史觀察對象，也是新系統殖入台民生活世界的歷史過程。

在傳統國家中，大多數人民的日常生活，至少農村是處於國家行政權力之外的。大多數的當地社區是依據其傳統的風俗和生活方式而實行自治，對於大多數的私人活動形式，行政機構是不大干預的⁹。日本殖民之前的台灣就是位階在這樣的傳統社會。等到日本殖民台灣，統治的範圍與強度開始改變，這種改變主要是透過現代監控的引進，擁有新式的信息收集器，掌握了台灣人民生活世界，並進行改造。所以台民面對日本殖民政府的到來，不僅是換了新的統治者、剪辮子而已，一種新形式的被統治狀態開始進入自己的生活世界。跟過去只換皇帝姓氏，生活世界變動不大的改朝換代，台民必須被迫接受與自己「身心狀態」不相符合的生活型態，「上有政策，下有政策」在殖民政府的嚴密監控系統中，似乎不太可能。

本節將由傅柯的規訓權力出發，在第一部分中先討論規訓權力與現代社會防止傳染病的關係，進而從中分析防疫知識與權力的關連，尤其是權力、知識與人民之間的相互關係。台灣在日本殖民政府登陸開始一個新的紀元，新的統治者運用不同的統治方式，從 Giddens 的觀點討論這一新的統治型態，其實是中央集權的行政力

⁸ Giddens, Anthony 1998 《民族國家與暴力》，P.14-15。

⁹ Giddens, Anthony 1998 《民族國家與暴力》，P.14-15。

量改善了信息的流通與積累方式與效率，信息的量與質的快速積累擴大中央行政力量，這行政力量深入人民的日常生活¹⁰，所以將在第二部分討論現代行政權力的兩大機制：通訊與信息儲存、內部綏靖。Giddens 在談論內部綏靖時，認為傅柯所主張的「規訓權力」，其實主要依賴於儲存信息意義上的監控，並指出傅柯的主張只是在特別建構起來的場所中所進行的特別權力運作。但如果從日治初期，殖民政府為掃除防疫工作的各種阻礙與衝突，使國家機器的行政權力成為確實而最大化的「規訓權力」。可是這些規訓權力，從哈伯瑪斯的觀點來看，殖民政府以行政監控體系為基礎而進行的醫療規訓，是系統入侵生活世界，是新制度與組織，影響台民的生活世界。

一、規訓權力與瘟疫—傅柯

(一)權力的運作藉由一種直接、集體且匿名的監視來瞭解事物並觀察

民眾

首先，實行嚴格的空間隔離：封閉城市及其邊沿區，嚴禁離開城市、違者處死；將城市分成若干區，各區由一名區長負責；每一條街由一名里長負責，他在監視下料理該街事務，所有的人都必須待在家裡。里長本人從外面挨家挨戶地鎖門；他帶走鑰匙，交給區長；區長保管著鑰匙直到隔離期結束。每個家庭應備好口糧。但是沿街也設立了通向各所房子裡的木製小通道，這樣每個人都可以收到分配的麵包和酒，同時又不與發放食物者和其他居民發生聯繫。只有區長、里長和衛兵可以在街道走動。這是一個被割裂、靜止僵死的空間。每個人都被固定在自己的位子上。檢查不停地進行著。到處都是機警的眼光。「一支由可靠的軍官和富人指揮的警察隊伍」，在各個出入口、市政廳和各個區進行警戒，以確保民眾的服從和長官的絕對權威。在每個城門應設一個觀察所，在每個街口設幾個哨兵。每天，區長巡視所負責的地區，瞭解里長是否完成了任務、居民是否有不滿之處。每天，里長也深入所負責的街道，在每所房子前停下，讓所有居民都在窗戶露面。他呼喊每個人的名字，瞭解每個人的狀況。如果有人不在窗口露面，里長應該追問原因：「這樣，他會很容易發現是否有死人或病人被隱藏起來」。每一個鎖在這種籠子中的人，每一個在各自窗口處的人，

¹⁰ Giddens, Anthony 1985 《民族—國家與暴力》。

都要回答點名和在追問時露面——這是對生者和死者的大檢查。這種監視建立在一種不斷的登記體制的基礎上：里長向區長報告，區長向市長報告。從「鎖門」之時起，每個城市市民的角色就被逐個確定了。「每個人的姓名、年齡、性別」都被登記註冊。登記冊一份交給區長，一份交給市政廳，另一份供里長每日點名用。在巡視中所能瞭解的一切情況——死亡、病情、抱怨、異常現象——都被記錄下來，轉達給區長和市政長官。市政長官對醫療處理握有完全的控制權。他們指定一位醫生負責，病情記錄應該不斷地匯總。每個人的病情和死亡都要經過當局，經過他們所做的紀錄和決定。

在隔離五、六天後，就開始對每所房子逐一地清理消毒。每所房子的居民都要離開。在每間房子裡封鎖門窗，點燃香料。四個小時後，住戶被允許回家¹¹。

這是傅柯在《規訓與懲罰》中，「全景敞視主義」一章提到十七世紀末當一個城市出現瘟疫時，所頒佈的一道命令，在這場景裡頭出現了監視者——里長、區長、警察醫生、市政長官、市長，被監視者——死者、病人以及健康的市民，甚至前述所提的監視者，也是被更高層級的人所監控著，因為雖然監控要依賴人實際操作，「但是它是一種自上而下的關係網絡作用，這個網落在某個程度上也是自下而上的和橫向的。這個網絡「控制」著整體，完全覆蓋著整體，並從監督者和被監督者之間，獲得權力效應」。這個權力效應的產生，是因為監視無所不在，無時不警醒著，因此沒有任何暗黑之處，一目了然，而且監視的關係網絡無時不監視著原先負有監督任務的人員，透過層層的監控，誰也逃不掉權力的運作網。因此，在這個防疫的機制下，整個城市成為一個個被割裂、被封閉的小空間，而每個空間都有人隨時監視著受到監視。「在這一空間中，每個人都被鑲嵌在一個固定的位置，任何微小的活動都受到監視，任何情況都被記錄下來，權力根據一種連續的等級體制統一地運作著，每個人都被不斷地探找、檢查和分類，劃入活人、病人或死人的範疇。」¹²在日治時期，警察與保甲制度依憑著戶口調查，逐步地將整個台灣轉變成一個可見度高的全景敞視社會，在疫病流行期間，真的不斷地被殖民政府觀察、紀錄與分類。

¹¹ Foucault, Michel 1992 《規訓與懲罰—監獄的誕生》，P.195-197。

¹² Foucault, Michel 1992 《規訓與懲罰—監獄的誕生》，P.197。

這一項隔離檢疫方案代表了城市衛生組織的一種「政治—醫療」理想¹³。醫療的政治權力作用於劃分空間、重新分配、安排病人，將病人、非病人一個個加以分隔、孤立、監視、紀錄，掌控了病人的健康狀況。權力親近到每個被監視者的身體，觀察的是每個人身體的變化。在傳統君王的社會，一國的君王是唯一放在燈光下被檢視的個體，他的身體狀況、疾病以及所服用的藥方也都有著紀錄。相對之下，老百姓是一群無名的人，沒有人監視他們的健康，更不用說是被記載在史書裡。但是進入防疫的城市，或是現代社會，每一個個人，卻是從頭到腳都被知悉。引文中，權力藉著層層的監視、檢查、記錄等越來越精細的管道，確實地達到個人本身，及於他們的身體、姿勢和所有生活的日常活動，藉由這些管道，即使統治很多人，權力的運作也能像統治一個人一樣有效率。

在傅柯的看法中，在權力運作下監視的重點是活動過程而不是其結果，過程中是儘可能嚴密地劃分時間、空間並根據活動本身的編碼次序來進行的。「這些方法使得人們有可能對人體的運作加以精心的控制，不斷地征服人體的各種力量，並強加給這些力量以一種柔順—功利關係。這些方法可以稱做「紀律」（規訓）」。¹⁴因此，監視是一種技術而不是制度，它的目的是要確實地鑄造一個個馴服的身體，這個柔順的身體不僅可以被監視、紀錄、檢查之外，還可以被利用、馴服、改造，讓監控者獲取知識與權力的效應。日治初期，公共衛生的推行與原有的傳統生活邏輯發生許多衝突，殖民政府如何面對這些衝突提出說法，來增強自己的正當性？「公共衛生」=「善政」，這是國家權力借用的名義，實際上是透過刻意建立的層層監視而大幅擴大國家權力統治強度，使得規訓深入台灣社會的家戶、個人之中。公共衛生與西方十八、十九世紀發展的「生物醫學」¹⁵，在殖民政府的實踐下，開始對台民的肉體進行規訓，而且也成就了「生物醫學」在台灣醫學知識的霸權地位¹⁶。殖民政府所引入的以「生物醫學」為基礎的西方醫療，不僅使得疾病可以透過官方的醫療機制而被控制、被研究，此一知識系統也進入人民的日常生活裡，成為殖民政府的統治技術，尤其在「生物醫學」體系之下的防疫工作，有助殖民政府對人民

¹³ Foucault, Michel 1992 醫療制度史，吳宗寶譯，《當代》七十一期，P.94。

¹⁴ Foucault, Michel 1992 《規訓與懲罰—監獄的誕生》，P.137。傅柯在談到學校、軍營、監獄、最重要的是工廠時，有許多類似這種身體政治轉變的描述。

¹⁵ 這是一套以西方生物學為基礎的醫學知識，是本文即將討論的西方醫療的知識範型。

¹⁶ 黃慧琦 1996 醫學與社會變遷 從古典社會學理論出發，P.05。

身體、信仰、人際往來等信息的累積與解讀，這些積累與解讀又進一步地促使國家機器擴大了行政權力深度與範圍。

（二）知識與權力

對傅科而言，其所關注的「權力」論述焦點不是在於提出新的「權力理論」，而是關心「權力關係」得以發揮作用的場所、形式和技術。針對權力，傅柯提出一個新的分析視角，現代社會的權力關係不再是國家由上向下運用，而是以各種不同的形式、不同的技術在不同的場域，以靈活而多元的策略在運行著。藉著打破西方傳統的權力觀—認為的「權力是由上往下」的壓迫、暴力等負面的想法—重新賦予權力新的意義，認為這是一種具有滲透能耐、生產性的權力，而權力的運作是更細緻的過程，國家機器不見得都是使用蠻力來完成權力的運作，而是對一切細緻、縝密的監控，因為「權力都將通過嚴格的監視來實施。任何一個凝視目光都將成為全面施展權力的一部份」¹⁷。

權力不但不是消極、壓迫運作，反而具有生產能量，生產什麼？生產知識。關於知識與權力之間的關係，傅柯認為「權力產生知識」，權力鼓勵知識的生產並不僅僅是因為知識為權力服務，權力使用知識也並不只是因為知識對權力的運作有用處，反而，權力與知識是直接相互指涉的。知識與權力結合而對肉體所進行的滲透是傅柯另一個重點。規訓權力的三個重要手段：層級監視、規範裁決與檢查。層級監視使得受監視者被「一目了然」；規範裁決則與矯正、分類、方便度量有關；而檢查則更是可以結合兩者¹⁸。在這裡我們見識了知識—檢查—權力三者的緊密關係：透過檢查程序，使得肉體變得「可見」。檢查之後，被分出等級，並給予特定的位置。緊接著空間分佈的動作之後，是一系列細緻的觀察與紀錄。除了觀察之外，「描述」是另一個取得主體資訊的重要方式。因此，檔案（archives）與履歷（biography）是另外一些重要的工具。傅柯認為在過去，個人的日常活動與個人訊息並沒有進入描述的領域，而規訓權力翻轉了這個關係，並透過描述造就成一種新

¹⁷ Foucault, Michel 1992 《規訓與懲罰—監獄的誕生》，P.172。

¹⁸ Foucault, Michel 1992 《規訓與懲罰—監獄的誕生》，P.191。

的工具。「描述不再是供未來回憶的紀念碑，而是提供不備之需的文件。」¹⁹透過履歷的描述，得以清楚地掌握有關該「案主」的「知識」，進而進行分類；藉由檔案文書的個別描述，使得每個人成為「可描述、判斷、度量、可與他人比較的人」。關於「描述」，更犀利的手段是「自白」，讓個體自己陳述自己，於是權力與知識出入個體。

規訓的歷史環境是當時產生了一種人體藝術，其目標不是增加人體的技能，也不是強化對人體的征服，而是要建立一種關係，要通過這種機制本身來使人體在變得更有用時，也變得更順從，或者因為更順從而變得更有用。當時正形成一種強制人身的政策，一種對人身的各種因素、姿勢和行為的精心操縱。人體正在進入一種探究它、打碎它和重新編排它的權力機制。規訓造就了馴服、訓練有素的肉體，「柔順」的肉體。規訓強制在肉體中建立了增強與支配加劇之間聚斂聯繫。²⁰

規訓權力的功能除了是「改造肉體」的有效機制之外，統治者通常也能利用規訓的技巧對人民做有效的監控與動員。在空間的配置上，每個人民各就其位，由於每個個人都有其所屬的位置，所以對統治者而言，所有子民都是「可見而無法遁逃的」。以知識的角度來看權力與個體之間的關係，我們發現不同的權力造成不同的知識，而知識亦能幫助權力進一步的滲透，個人本身就是「知識」的對象，統治者藉由對個人特性的瞭解（如性別、職業、經歷、健康狀況、思想、語言狀況），進一步可以更確切地掌握該個體²¹。

日治時期，透過分隔空間、不斷地檢查、紀錄，行政部門可以一本記載所有突發狀況的紀錄本子，掌控社會。這些記錄與行政權力就像光線與監視者的關係一樣，共同形成嚴密的監控技術。傅柯以規訓權力的角度審視社會各領域：軍隊、工廠、學校、醫院、監獄、家庭²²。以此為基礎，傅柯指出無孔不入的權力猶如圓形監獄裡放置在中心點的監視塔，個體在其間遭遇著權力之眼的監視。以一種矯正肉體而進行「教養」觀念（由外而內）的規訓技術不只使人可以被改造成高度生產力的「機器」，同時也兼顧這位工人的「柔順性」；這是規訓的特性。規訓權力是可

¹⁹ Foucault, Michel 1992 《規訓與懲罰—監獄的誕生》，P.190。

²⁰ Foucault, Michel 1992 《規訓與懲罰—監獄的誕生》，P.137-138。

²¹ 黃敏原 1998 論教育與規訓 以日治時期台灣的皇民化現象為例，P.107。

²² Foucault, Michel 1992 《規訓與懲罰—監獄的誕生》，P.226。

以透過對肉體的塑造、操縱而使之變得柔順，肉體無須精神主導而自行運動的一面，這是從「肉體具有自發性」的前提特別強調出統治者可以單單經由人民肉體的制伏而達到一定程度的改造。

最後，肉體本身就是知識的對象，肉體也是知識，權力與知識透過種種技術更進一步地認識肉體、掌握肉體，進而管理肉體²³，權力—知識—肉體，肉體—知識—權力²⁴，三者相互指涉。而且透過精心的計算，使得個人因「規訓」而增強肉體的生產力，卻又可以有效地控制、管理個人。傅柯認為「規訓」是現代國家統治子民，最核心的技藝。

日治時期，殖民政府一開始就引入警察制度，作為維持治安、執行行政工作的最基層機構，不過在進行內部綏靖的過程中，傳統的保甲制度扮演重要的角色，保甲組織充當殖民警察與軍隊的耳目，使得殖民政府可以透過保甲制度，將台民納入保甲組織之中²⁵。被納入保甲組織的台民，以家戶為基本單位，被固定在一定的空間位置，逐漸地殖民政府利用保甲組織所編制、清查的戶口名冊，清楚的掌握每一個人²⁶。殖民政府透過警察與保甲組織，將台灣建構成一全景敞視的社會，進行層級性的監控，以及不斷的檢查。如此一來，殖民政府只要透過保甲名冊，台民的動向都在監控之下，一旦有需要，殖民政府則可有系統地對台民進行動員²⁷，這些動員包括了日常的環境清潔，以及傳染病肆虐時期的種種防疫工作。殖民政府以警察與保甲組織為主體，對當時的台民進行不斷的檢查與紀錄，建立起完備檔案，再進一步地透過這些檔案資料修革政策與法規，使得殖民政府可以落實的管理起台民，確實的管理面向還包括對台民生命與肉體。

²³ Foucault, Michel 1992 《規訓與懲罰—監獄的誕生》，P.24-27。

²⁴ 黃敏原 1998 論教育與規訓 以日治時期台灣的皇民化現象為例，P.116。

²⁵ 保甲組織在殖民軍隊與警察執行內部綏靖工作的過程中，其所扮演的角色，將在本文第二章有詳細的討論。

²⁶ 台灣省文獻委員會 1978 《日據初期之鴉片政策附錄保甲制度》第二冊，P.215-218。

²⁷ 黃敏原 1998 論教育與規訓 以日治時期台灣的皇民化現象為例，P.10。

二、行政監控、內部綏靖與鼠疫撲滅——紀登斯

人們以為傳統的臣民需要遵從統治者每一項命令，否則「違者處死」，也正是在這種意義上說，後者對前者擁有無上的權力。可是，這種權力絕不會對臣民的行為實施廣泛的而又名副其實的控制。這是因為傳統國家的統治集團缺乏左右其臣民日常生活的固定手段。與此相對照，現代國家的一項主要特徵就在於：國家行政人員的控制能力的巨大擴張，能進入、貼近個人的日常生活活動最私密的部分，甚至可以控制或者改造個人的肉體。現代國家控制能力的巨大擴張，是立基於對於時—空關係的控制，這是在概念上對人民活動的時間安排和空間的佈局上給予關注。想要跨越時—空而能持久存在，新的交流方式必須出現，才能將人類的活動跨出自己產出的情境，Giddens 認為是書寫文本的出現讓跨越時空的交流成為真實與可能，而且對國家機器來說書寫配合配置資源與權威性資源的儲存與分配而產生，只有它彙整了資訊與資源，行政權力才能運作。因為書寫基本上提供一種可以對信息進行彙整、編輯的工具，使得統治者的行政範圍可以脫離面對面的情境，而擴大行政權力的控制範圍，而這只是初步的、最簡單的跨時—空延伸的技術。

對傳統或現代來講都一樣，對相關社會活動和事件的成規化信息的運用，事實上是各種層級組織得以存在的基礎，尤其是國家。可是，Giddens 提到的現代國家或者組織的行政力量時，強調「監控是為了行政目標而對信息進行的核對與整理，它與作為直接督管的監督關係密切」²⁸，也就是本文想要討論的重點——國家的行政監控。「監控」指兩類互為關連的現象，一個是持續積累並經過整理的信息，這得用於書寫以及行政表格的展列，它們可以被運用於管理個人的活動，它所積聚的正是有關個人以及活動的信息。在此，重要的不僅是「信息的收集」，還有「信息的儲存」。信息記號的「外在化」特徵必然會使人們的交往從原來的身體和面部接觸的固有聯繫中分離出來。另一種意義上的監控是，居於權威位置的個人對另一些個人的活動實際直接的監管。在現代國家組織裡，這些具有明確邊界的情境中展開的活動集中過程，很大程度上強化了支配者對這些活動所進行的「監控」乃至控制。在多數「非現代」社會中，第二種意義上的監控所能掌控的程度與第一種相較，其

²⁸ Giddens, Anthony 1985 《民族—國家與暴力》，P.56。

程度是相對有限的²⁹。在階級分化的社會中，在相當有限的區域內現代組織中，無論是在社會行動者的大部分日常生活場所，如工廠與辦公室，還是在更具「整體性」的情境，如監獄、醫院、軍營，人們生活的絕大部分時期均能受到或多或少的持續性監控。這是因為現代國家和現代組織所具有的獨特性在於：它們保有詳盡的「官方統計」、個案歷史以及其他有關個人日常生活非常詳盡的紀錄。而監控是為了行政目標而對信息進行的核對與整理，它與作為直接督管的監督關係密切。

事實上，前述兩種主要意義上的監控的發展，對於其他非現代國家的誕生、組成與持續存在，也都是具有關鍵的重要性。但是，對於現代國家來說，監控的強度透過配置資源水平的發展而增強，與非現代國家的決裂的關鍵，在於監控的角度與深度有著巨大的改變——從軍國大事中配置資源與權威性資源運作的紀錄，轉向人民日常生活與其肉體上。在前一節有關瘟疫的引文中，可以看到監視者對每個人、每件事、每個情況做紀錄，這些個人肉體每日細微的變化，似乎與國家組織關連甚小，但是這些紀錄持續累積並且經過表格整理，其實是成為行政力量實行政策的信息，是可以再一次被運用於管理受監視個人的活動。這些持續的監視與記錄，積聚的正是有關個人的信息，每一個被定位在固定位置上的個人，清清楚楚地讓自己的健康、情緒反應呈現在監視者的眼光之下，無所遁逃。對 Giddens 來說，這些經過監視而收集到的訊息固然重要，如何將這些信息儲存與整理而避免對信息誤解與扭曲，更是行政監控的重心所在。因此，作為對信息進行編整的那種監控，成了行政力量的基本要件。因為當信息整編後，在現實上是可以被直接用於督管人類活動，「知識與權力是相互指涉的」。

（一）行政力量之一：通訊與信息儲存

國家權力的產生，預設著能反思性得以監控體系的再生產，這包括應用於行政目的的信息有序化收集、儲存和控制³⁰。

收集信息、彙整信息、儲存信息，在書寫、表格發展完備之後，技術水平再次革命性發展是和與傳播因素擴大有著大大地相關，這些技術因素在鞏固民族—國家

²⁹ Giddens, Anthony 1985 《民族—國家與暴力》。

³⁰ Giddens, Anthony 1985 《民族—國家與暴力》。

的行政整合過程中起著關鍵性的作用。「它們包括：運輸的機械化、電子媒體的發明導致通訊與運輸的分離、國家「公文檔案」活動的擴展及其所包含的為行政所用的信息收集與核查的大量湧現」。這些技術的開展，每一項都代表著時—空域化限制的範圍與深度逐一被打破，它們給現代社會提供了擴大時—空延伸範圍的利斧³¹，砍除了阻礙的大樹與蔓藤—自然地理的險阻、權力的壟斷。

但是，這些新的技術發展，必須設置在一個新的時—空秩序中，就是時間表，「它要求並且刺激著以數量化的時間來調節社會生活與個人活動」，並且有系統、有組織地進行時間的分割與重組。只有透過重組時間表，所有組織的獨特時間表才能進入有秩序的時—空設置，這樣一來具體事件，如火車的啟動與飛機的起飛，才能確實受控有效率。但是在 Giddens 通訊技術快速擴張的圖像中，運輸機械化的重要性是排在電子通訊後頭。因為沒有電報和後來的電子通訊方式，快速的機械化運輸就會侷限於短暫的路程、少量的人以及小部分的機器製造品。大批量的運輸需要予以精確地時間化和空間化的運動，這又要求具備超前計畫的通訊能力，只有具備了這些條件，整個交通系統才能得以反思性管理，也才能完全組織化。電報所確立的通訊與運輸分離，它把地理學者所說的「距離的摩擦」降到最低限度。距離上的分離不僅僅是時間上的分離，也與費用和精力的消耗直接相關。那種可以說是瞬間即達成的通訊，既不會免除費用，也不會免除精力消耗，但是它能免除空間分隔所造成的那些消耗。郵政網絡當然是電報及後來的電話的主要補充，尤其是電話網的設置，將信息的傳遞邁向一個快速、簡便且個人化的時代。雖然在日治初期，國家機器的行政力量分佈、進入地方社會不依靠電子通訊，而是以運輸機械化為重心，但是進駐之後的統治—信息的收集、儲存、控制與運作，電報與日後秩序較寧定而發展的電話，是扮演最關鍵的角色。

有了確定的行政範圍，加上通訊的技術水準大幅的提高，信息的收集、儲存就應該有一跳躍性的增長，這跳躍的增長，不單是從信息的數量來看，更從信息的種類、信息精細度，可以看見跳躍所跨過的鴻溝有多麼寬大。以國家系譜學的角度進入信息的儲存與收集的歷史，發現從絕對國家向民族—國家的變動，有一個很好的標誌，就是系統收集「官方統計數據」的出現。在絕對主義時代，數據收集僅就國

³¹ Giddens, Anthony 1985 《民族—國家與暴力》，P.214。

內事務而言，主要集中在兩個方面，一個是財政與稅收，另一個是人口統計。從18世紀中期開始，所有國家的官方統計都保持並擴展了內容，它們覆蓋了社會生活的諸多方面，並且第一次做到詳細、系統並幾乎完備。它們包含對下述材料的集中核計：出生、婚姻和死亡；關於居住、種族背景與職業的統計，紀錄、報告和例行的數據收集成了國家日常運作的一部分，雖然它們不僅僅被運用於國家的日常運作。行政力量在運輸與通訊技術水準快步發展的支持之下，在信息的掌握也就是監控的層面，在細膩度、數量以及觀察層面都是和過去的傳統社會有著絕大幅度差異。

而現代國家行政監控的最大的成就之一就是內部綏靖，國家透過各項技術的精進而將信息掌握的優勢擺放爭取國家內部暴力的壟斷上。日本殖民政府在武器上佔儘優勢外，在完成台灣全島初步的征伐後，對道路、鐵路交通還有通訊設施等行政監控的技術因子都採積極的建設，使得殖民地政府在完成內部綏靖上有更多的助力。不過，殖民政府可以徹底地完成台灣的內部綏靖，在於將行政監控見構成一網絡，徹底扮演監管者的角色。

（二）行政力量之二：內部綏靖

Giddens 認為不論是傳統國家或是現代國家，監控都是一個重要的行政機制，「因為監控透過信息的儲存和控制來動員行政力量」³²。行政監控的深度是比較出現代國家與傳統國家差異的重要機制。而內部綏靖與否是測試行政監控深度與強度的重要指標。內部綏靖的過程主要牽涉的是暴力問題，國家機器能否壟斷暴力的問題。傳統國家對「越軌」的概念，只能用意識型態去替代國家機器的行政力量，因為傳統國家的行政範圍沒有延伸到地方社區的日常實踐中，其行政中心對暴力手段的掌握也不穩固。在第一章曾經提過，台灣在清朝治理期間，民間合法地擁有武力的比例就不少，私下藏匿槍枝亦不少，所以在日軍登陸台灣之後，軍隊遭遇激烈抵抗不是清朝的正規軍，而是台灣民間自組的義勇軍，這是有比較有組織的武裝抗日，還有其他零散屬於個人或少數的武裝抗日活動，地區性對殖民政府武力的挑戰是存在。如何將這些挑戰弭平，是殖民政府執行民政行政力量的前提。

³² Giddens, Anthony 1985 《民族—國家與暴力》，P.223。

傳統國家在維持國家機器的行政能力時，使用或威脅使用武力的現象似乎長期存在，因為當時國家掌握的時—空伸延的技術與現代國家比較起來還很低。當現代國家行政能力的強化時，首先展現於各個方面監控的擴展，之後會使國家對暴力手段的依賴逐步弱化。為消弭這些可能對抗行政力量的武力，必須掌握穩固的暴力手段，也就是說必須壟斷暴力工具。不管是弱化非官方的武力或者完全壟斷暴力工具都必須依賴國家機器行政監控的擴展。而行政監控的穩定強化卻必須在內部綏靖的狀態下，才能完成。這兩者相互指涉的。

為何執行國家行政監控最好的利器是警察？警察制度是針對是那些「越軌」行為執行行政力量的機制，這一個機制依憑的是職業專家所確定以及國家核心權威所授與的法律條文來維持秩序，重新建立一套行政權力與人民之間一種強制性的關係。所以當警察在維持秩序時，不需要結合過去的血緣連帶、地緣連帶等地區性的控制，或者是結合直接武力干預而去執行。近代警察執行行政權力時，是依靠監控，將日常生活的各式各樣的信息加以收集、儲存、篩選與控制之後，然後進行管制暴力進行，並且箝制非國家暴力的發展，解除它的武力。其實，警察的建制是深入地與群眾與之生活，然後為行政機構提供巨細靡遺的訊息，並由行政機構透過這些訊息的匯集，重新編整之後，再回頭將這些訊息直接投入現實之中，再次成為督管被監視者的知識。雖然殖民時代的警察不是唯一有監視能力或者採用監視的組織，但是訊息的收集有賴於能夠深入人民的日常生活裡頭、持續、而清楚的洞察一切，才能獲取有益內部綏靖的各項訊息。因此殖民時期的警察制度其最主要目的，即是可以使得台灣社會隱藏在暗處的事物停置在監控的眼光下。

殖民地政府對於加強行政監控擴張與加速內部綏靖的進行，除了軍隊的硬碰硬、面對面的武力執行外，增強警察在台灣社會的監控能力，是殖民地政府必須面對的重要課題，所以他們還利用傳統中國社會的保甲制度來配合以日本人為主體的近代警察機制，作為深入統治台灣、改變台灣舊有習俗的輔助工具。因為，單單只依靠日本軍隊、憲兵隊以及警察，其日治初期的統治強度與廣度是無法確切的深入台民的日常生活，更何況想確實有效地控制、改造、規訓台灣人民。其實保甲制度在中國社會實施已久，清朝政府也曾將這一套制度實行於台灣。但是兩者所獲得的成效與制度的改變有待第三章篇幅來做討論。不過，日本軍隊一進入台灣，馬上成立近代化的警察制度，保留了傳統已有的保甲制度，除了彌補警察巡捕人數不足的

缺點，而快速而確切地維持地方秩序，還能收籠絡舊有台民領袖，更何況這些在地方主持調解、清庄、聯庄及團練³³等任務的「頭人」³⁴經常也是私人武裝的擁有者，逐步利用保甲制度的收編，殖民政府就可以兵不血刃地直接管理部分在民間的武力³⁵，達到某部分的內部綏靖效果。日本殖民地政府在台民仕紳的建議之下，採用了保甲制，這不僅能收編舊有的地方勢力，更進一步地成為自己統治台灣的照明燈，以解決人生地不熟的問題。保甲的選舉、維持、指揮、監督等有明文規定，並由警察機關監督其實行³⁶。如此一來，日本殖民政府的行政權力，在現代警察與傳統保甲制度輔助之下，其統治的力量快速地擴張、滲透進入台民的日常生活世界。

三、生活世界被殖民—哈伯瑪斯

哈伯瑪斯認為社會是一個實體，大致上可以分化為兩部分，一個是系統，一個是生活世界³⁷，跟隨著現象學的傳統，哈伯瑪斯把生活世界視為文化資料的儲存庫，是生活一起的社群所共有共享的，這一資料儲存庫擁有龐大而不明確的背景資料和知識，它也是規範人類的整合準則，也就是人類共同接受的價值理念，同時構成個人行為取向的養料、資料庫；人類的溝通行為是奠基在生活世界的基礎上，人類必須透過生活世界這一共有共享的資料庫，才能使得人類相互之間的交往成為可能³⁸。而系統這一概念，對哈伯瑪斯來說，系統是作為社會制度或組織，影響著人類的生活。生活世界和系統的關係是非常密切的，系統的發展是要依靠生活世界賦予符號意義³⁹。

³³ 清庄、聯庄及團練皆是台灣傳統維護地方秩序的機制與保甲制度息息相關，故將在第三章做討論。

³⁴ 頭人係渾詞，乃地方領導人之義，一般而言，不論是總理、街庄正副、董事或紳衿、耆老以及街庄某角落、同族、同姓的領袖，均為頭人。戴炎輝 1998 《清代台灣之鄉治》，P.38。

³⁵ 這一部分有關民間武裝的管理見諸於明治三十年至三十六年間《台灣日日新報》的報導，詳細的內容將於第二章中保甲部分做討論。

³⁶ 鄭淑屏 1986 台灣在日據時期警察法令與犯罪控制，P.49。

³⁷ 哈伯瑪斯 1994 《交往行動理論》第二卷。

³⁸ 哈伯瑪斯 1994 《交往行動理論》第二卷，P.139。

³⁹ 哈伯瑪斯 1994 《交往行動理論》第二卷 P.145-146。

基本上面對現代社會的困境，哈伯瑪斯以「生活世界殖民化」這個概念來形容系統控制了生活世界⁴⁰。現代社會的主要系統主要可以從市場和國家機關兩個層面來理解。市場是指經濟系統，主要是透過金錢來制約人類行為或者影響生活世界。而國家機關指的是國家透過科層式的行政架構所產生權力來影響人的行為。換句話說，系統是透過經濟和國家權力來進行運作。「生活世界的殖民化」指的是生活世界受到市場機制與科層化的權力侵襲，即使原先生活世界與系統是相輔相成的結構，但是最後生活世界被系統所控制了。不過，「生活世界殖民化」的前提是立基於生活世界理性化，因為生活世界的理性化可以讓系統在生活世界的出現或運作複雜性的提升成為可能，之後系統的運作邏輯才能控制生活世界⁴¹。

日本政府來到台灣之後，為了解決台灣傳染病嚴重危害健康與生命的問題，以行政監控體系為基礎，將西方醫療體系帶入台灣的生活世界，強制台灣人民接受不同於傳統的醫療方式。也就是說，殖民政府以國家權力為媒介，把西方醫療觀建構成殖民地的醫療行政體系，要求台灣人民必須接受國家權力強力介入的醫療方式。可是個人並不會完完全全聽任國家行政擺佈，在非常情況下受制的生活世界還是會發生抵抗戰爭⁴²。因為當時台灣社會理性化的進程，還是停留在以權威與神聖事物的崇拜與尊崇，尚未進入用理性代替權威或傳統文化制約，更何況，台灣是被動而強制地殖入監控與醫療系統。在缺乏生活世界理性化的條件下，談不到系統殖民生活世界，只能說，系統侵入生活世界。所以，即使殖民政府透過行政監控體系把台灣建構成一個全景敞視的社會，以此為基礎進行衛生醫療的規訓，希冀層層的監視、不斷的檢查可以讓西方醫療進入台灣社會，改變原有的醫療習慣，從鼠疫的防治成績來看，的確很有成效，但是台灣人民還是會反抗這些醫療與衛生行政，甚至在脫離監控體系之後，對傳統宗教與文化的尊崇又重新回來了。

⁴⁰ 哈伯瑪斯 1994 《交往行動理論》第二卷 P.153-197。

⁴¹ 哈伯瑪斯 1994 《交往行動理論》第二卷 P.153-155。

⁴² 陳學明、吳松、遠東 1998 《通向理解之路—哈伯瑪斯》，P.125。

第三節 研究方法、資料收集與相關研究文獻的探討

一、相關研究文獻的探討

雖然過去一直忽略台灣被殖民的這一段歷史，然而討論台灣醫療史、公共衛生史⁴³，卻無法忽略日本殖民政府這 50 年的歷史，也不能否認殖民政府在改善衛生與提昇醫療水準所做的努力與作為。因此，已經有許多前輩針對日治時期台灣西式醫療以及公共衛生的開端，做了一些討論。李騰嶽先生執筆《台灣省通誌稿卷三政事志衛生篇》、曹永和總纂的《日據前期台灣北部施政紀實衛生篇》，以及許錫慶先生編譯《台灣總督府公文類纂衛生史料彙編》，匯集日本殖民時期的衛生文獻，提供有關醫療衛生豐富的史料與統計數字。莊永明先生的《台灣醫療史》是以台灣大學醫學院以及台大醫院為主軸的醫療史，討論台灣衛生與醫學的歷史發展過程。日人小田俊郎所著寫《台灣醫學五十年》是以殖民時期各任總督對台的衛生政績以及重要衛生官僚的貢獻為主體，這兩份文獻對於整個台灣醫學教育沿革以及醫療政策有編年式的討論，提供筆者相當多的數據史料，加上其編年式地討論其實是有助於筆者與治安政策做對照。謝振榮先生的碩士論文《日本殖民主義下台灣衛生政策之研究》認為衛生政策乃是殖民政策的一環，故會隨著殖民政策的更張而有所改變，其焦點著重在衛生政策的形成與殖民形勢的關係以及衛生政策的演變。許錫慶先生在編譯史料之餘，也寫了一篇《日據時期在台防疫工作序幕戰》，范燕秋小姐更是有系統地從事日治時期台灣公共衛生的研究，從碩士論文《日據前期台灣公共衛生—以防疫為中心》到博士論文《日本帝國發展下殖民地台灣的人種衛生》，還有《日治前期台灣公共衛生之形成（1895-1920）：一種制度面的觀察》、《鼠疫與台灣之公共衛生（1896-1917）》等文章，這些專書或者論文，在公共衛生政策的整理以及「鼠疫」對台灣公共衛生史的影響，給予筆者莫大幫助。當然也可以從其中看到有關於台灣公共衛生順利地開展，是與殖民地治安控制等問題息息相關，不過這些文章多偏重於探討「鼠疫」流行對日本治理台灣的衝擊、台灣總督府如何開始防疫工作等，以及「鼠疫」與台灣公共衛生開展的關係，其重點多放在官方衛生、醫療政策的討論。對於當時衛生政策的執行與台灣社會原有生活邏輯之間，到底發

⁴³ 當然在以「中國」為抬頭的醫療史、公衛史，甚至是官方的「台灣」公衛史，這一段台灣歷史有著被刻意忽略的篇幅。

生怎樣的衝突，台民如何反應，以及殖民政府在反彈之餘如何進行防疫工作，這些文章的討論並不仔細，討論相關的篇幅比例也比較低。因此，本文希冀以鼠疫的防疫工作為主體，探究日治初期殖民政府建立公共衛生的主要機制與特色。

二、研究方法與資料收集

本文的研究方法將採歷史研究法與歷史社會學的觀點，史料的收集與考證將焦點集中在日本殖民政府在傳統的台灣社會推行新式的公共衛生的政策、台民的反應、各地方的行政措施等，進行統整，除引用相關官方文獻資料外，另外當時的報紙針對鼠疫相關報導以及警察與地方保甲於公共衛生政策執行情況、政府檔案史料以及與本論文主題相關的著作與論文、時人回憶錄或後人替其所撰寫的傳記、口述歷史資料等，依各研究範圍作分門別類，以相互比對的佐證，以其掌握更全面性的觀點。希冀以這些在歷史資料間因西方醫療與台灣傳統醫療碰觸的火花，以及相關問題的對照印證分析，稍將當時台灣社會的歷史有某些具體的呈現。

這些研究資料，包括日治時期、清治末期名人的的回憶錄與文學作品，將是本文豐富的資料庫來源，而日治時期的報紙更是可以提供豐富一手資料，為了消滅死亡率極高、傳染迅速的「黑死病」，日人經常在報紙上做相關公共衛生及防疫政策的宣導，並討論日人與台民面對「黑死病」威脅時，處理的方式與態度的差異性，在其中有許多台民的投書反應，也有當時醫學知識對此傳染病的討論。因此，台灣日日新報將是本文最重要的參考資料。透過報紙的閱讀將可發現，日本殖民政府的公共衛生政策是如何透過新建立的基層行政機制——警察與保甲，一步步地摸索衛生行政，也將衛生行政一步步推入台民的生活世界中，並與台民原有的醫藥系統與宗教信仰擦出衝突的火花。

本文研究範圍的時段是自 1895 年日軍登陸台灣至 1918 年殖民政府舉行鼠疫平息慶祝會。其研究範圍為殖民政府在台灣施行的防疫（鼠疫）措施與當時的基層行政監控系統即警察和地方保甲之間的關係，還有台民如何面對國家權力積極地進入生活世界。

本文共分為五章，其簡介如下：

第一章：「緒論」，說明研究動機、目的、研究視角，並界定研究範圍，以及本篇論文的綱要。

第二章：「日治初期近代監控體系的建立與完備」，本章共分為五節。首先介紹日本殖民之前，清朝統治台灣的情況，以此為基礎，與後面的章節作統治範圍的比較。自第二節開始，介紹日本殖民政府如何將近代的統治系統—警察，殖入還是傳統社會的台灣。殖入的過程，其實是與殖民政府進行武力內部綏靖是同時進行，此時警察體系的發展並不成熟足以完成內部綏靖的工作，所以殖民政府把傳統社會裡維持地方治安的機制—保甲納入，將新式的警察與傳統的保甲組織整合，建構一個代表國家權力的行政監控體系。這一個行政監控體系在執行全面性的戶口清查後，建構台灣成一全景敞視的社會。

第三章：「西方醫療規訓體系在台灣的建立」，本章共分為五節，首先，日治之前的醫療與公共衛生，是處於國家權力缺席的情況。由於鼠疫在台灣出現，日本殖民政府必須盡快建立防疫系統，所以國家權力以醫療規訓的方式，將西方醫療體系放入台灣社會，而且透過行政監控體系執行各項鼠疫防疫措施，由此建立台灣公共衛生的雛形。

第四章：「現代醫療規訓對台民生活世界的衝擊」，共分四節。台灣社會本身面對疫病也有一套傳統的邏輯，被強迫殖入西方醫療後，兩者會有落差出現，所以殖民政府以行政監控體系削減傳統的宗教對於疫病的影響，取締非官方允許的醫療者行醫，並且積極介入台民遺體的處理方式等等。雖然這些會對台民的生活世界有所迫害，但是還不足以將生活世界有關醫療以及防疫等資料庫破壞殆盡，私底下台民依然以傳統醫療為主。

第五章：「結論」，就全文作一綱要性的回顧，並就醫療規訓的成效，提出筆者粗淺的看法。

第二章 日治初期近代監控體系的建立與完備

Giddens 在界定傳統國家與民族—國家的差別，其中很重要的一點是兩者行政力量—通訊信息的儲存與內部緩靖—程度上的不同⁴⁴。傳播工具技術的改進，可以導致「國家“公文檔案”活動的擴展以及其所包含為行政所用的信息收集與核査」⁴⁵快速的成長，讓行政力量擴展。但是還是需要一個行政體制來運用這些傳播工具，才能讓信息的收集與核査工作持續進行。殖民政府以外來政權來接收統治權，本身得重新建置一套行政體制來進行統治，何況日本當時已是屬於民族—國家，當然有能力也有需要一套新的制度。首先，殖民政府引進了警察制度，作為國家權力最基層的代表人，但是單靠警察並不能達到行政權力滲透台民生活世界的效果。因此，殖民政府還納編了傳統的「自治」組織保甲制度，希冀可以滲入台民生活。本章以警察的建置與保甲的改革為主體，探討兩者的整合，在殖民政府統治上扮演何種角色。

但是包括電報、鐵路等傳播信息機械，早在日本殖民台灣之前，就已經由清朝官方引入，但是對於行政活動信息的收集與核査，並未因此建立一個有能力轉變台灣社會的政府。統治權的行使歷程中，殖民地政府與先前清朝的有著明顯的不同，其中最大的不同是殖民政府開始有系統地將台灣社會羅織進入現代行政監控與規訓的網絡中，使得台灣社會的生活世界感受到改變的力量。

雖然在接收台灣之後，亦積極改進與完善台灣的通訊與運輸系統，但是殖民政府在後來可以擁有改變台民生活世界的力量，卻來自引進新的行政監控機制，由此機制扮演著關鍵的行政監視者與執行者。殖民政府體認到應用於行政目的的信息有效率、有序收集、儲存與控制，對於掃蕩台灣武力抗日份子十分重要，是對於台民生活進行治安管制最基本的工作。這些收集、儲存信息以及進行治安管制等工作，

⁴⁴ Giddens, Anthony 1985 《民族—國家與暴力》，P.214-233。

⁴⁵ Giddens, Anthony 1985 《民族—國家與暴力》，P.214。

不能讓軍隊直接訴諸武力來執行這些工作，而是必須建立一個新的機制，讓內部綏靖的工作逐漸驅除直接武力的使用。讓台灣社會的生活世界改變的力量不再是直接訴諸武力，而是轉變為滲透性的使用行政力量，這一機制就是現代警察。不過由於編制以及處於殖民社會的特殊情況，殖民政府的警察在統治初期所發揮的功能有限，為了扮演殖民政策與人民生活世界之間的關鍵連接點，殖民政府將台灣原有的治安機制—保甲逐步納入警察管理之下，不過由於殖民時期警察所執行與輔助執行的政務十分龐雜，這所牽扯的層面太廣，因此本論文所關注的焦點放在衛生政策—警察（保甲）—台民。在討論衛生行政與警察（保甲）之前，本章會將範圍限定在警察與保甲的結合，尤其是警察與保甲在行政監控所扮演的角色做深入的討論。更重要的，在內部綏靖工作告一段落時，殖民政府積極的建構警察與地方保甲做為推動行政規訓的機制，把警察一個維持治安的機制轉變成為規訓機制，轉變的基礎在於警察在保甲的配合之下，將整個台灣的戶籍做一個清楚整理，讓台灣人民的空間位置清楚地呈現在警察與保甲的紀錄中。如此一來，在台灣的每個人就像生活在全景敞視社會，可以不斷地被保甲、警察觀察並加以彙整報告、登記記錄，然後進一步被檢查。

本文首先進入日治之前，討論傳統的清朝是如何統治台灣。第二節開始探討現代的監控體系—警察的設置，以及此一機制與台灣內部綏靖還有行政權力介入台民生活世界的關係。第三節主要討論是中國傳統的基層統治機制—保甲組織，殖民政府雖然接受這一統治機制，但是實際上經過一番改頭換面，殖民政府把原先屬於地方自治的組織，納入警察監督之下，成為輔助基層行政的機制。殖民政府除了把警察與保甲組織加以整合之外，還規劃台灣社會的每個人都有一固定的空間位置。第四節即是討論殖民政府如何透過警察與保甲組織，執行戶口清查工作，建立一個全景敞視的社會。

第一節 清朝對台灣行政監控薄弱

中國號稱中央集權，實際上卻是結構鬆散的傳統統治機器，歷代王朝依靠著流動性極大的官僚⁴⁶，搭成從中央到地方的政府機構骨架，由各級官僚指揮軍隊與帶

⁴⁶ 李國祁、周天生 1975 清代基層地方官人事嬗遞現象之量化分析，《國立台灣師範大學歷史學報》。

領辦事人員，也就是所謂的吏員，進行內政管理與統治，然而這樣的國家機器是無法在數字上做管理，也缺乏下層的行政管理機構，這樣幅遠廣大的帝國，朝政一紙命令從中央下達，只能到達縣府衙門，根本無力將行政力量直接貫徹實行於廣大的農村，貫透國家力量於地方社會的每一個個體⁴⁷。官僚組織與底層社會之間，生存著仕紳階級，在兩者之間扮演著國家命令的轉達，以及雙方溝通的中介者⁴⁸。而底層社會自有一套運作邏輯，那就是以血緣為中心主幹的宗族連帶，地方自治的保甲組織，以及商業活動的行商組織為運作機制，在這些組織的原則下，作為日常生活秩序的控制、運行。如果以現代社會的監控角度來看中國傳統的底層社會，的確是與統治階層有形式上的臣服關係、文化認同關係，但是國家實際的行政力量甚少有效地深入其中，國家的命令不僅難以直接執行於農村，甚至命令的宣達通知都得依賴非官方的組織才能順利達成，這個中介角色是由地方仕紳、商戶以及宗族共同扮演，不是地方官員也不是他們的幕僚、差役，這其中缺乏一個可以觀察、收集信息、整合信息的機制存在。

清初在台灣直接治民的行政單位為縣，雍正之後增設廳，縣、廳之下，視實際需要再往下分設縣丞、巡檢，管理縣、廳內行政事務⁴⁹。清廷對台灣的態度是「為防台而治台」⁵⁰，強調主權的擁有，只要不進行反清的武裝運動，官方並不干涉。國家的行政與人民的生活社會有一段距離，往往是人民瞞著官方進行開墾，等拓墾據點一成聚落，聚集人口與事務增多後，清廷發覺其行政控制力不足，才會跟隨在移民後面，配合增設行政區及軍事設施⁵¹。所以清朝在統治台灣時，經常是處於統治力量不足的狀態，縣、廳所轄的範圍是一再地因拓墾據點增加而顯的廣大，官方人員編制又少，統治能力非常薄弱⁵²。從北台灣地區新莊巡檢職權範圍來看，包括：海防、輯和民番關係、維持地方治安。但是隨著北台灣的開墾與開放港口通商，北台灣住民數量因貿易通商昌盛而日益增多，管轄的區域也因為人民積極墾殖日益增

⁴⁷ 梁啟超 1974 《中國六大政治家》，台北：正中書局、尹章義 1989 新莊巡檢的設置及其職權與功能：清代分守巡檢之一個案研究，收於《台灣開發史》、黃仁宇 1993 《中國大歷史》、金觀濤、劉青峰 1994 《興盛與危機》。

⁴⁸ 費孝通 1991 《皇權與紳權》。

⁴⁹ 尹章義 1989 新莊巡檢的設置及其職權與功能：清代分守巡檢之一個案研究。

⁵⁰ 許雪姬 1993 《滿大人最後的二十年》

⁵¹ 郁永河 1996 《裨海紀遊》，P.16-29。

⁵² 黃立惠 1999 《清季台灣吏役之研究》。

廣，事務繁多的而人手稀少的清朝地方行政長官是疲於奔命，根本在人力上是很難管理地方的行政。沈葆楨於「牡丹社事件」來台後，針對北台灣增設行政區上奏中央政府，曾經提到：

同知半年駐竹塹衙門，半年駐艋舺公所，相去百二十里，因奔馳而曠廢，勢所必然；況由竹塹南至大甲尚百餘里，艋舺而北至滬尾、雞籠尚各數十里，命、盜等案屢見疊出；往往方及北轅，旋憂南顧，分身無術，枝節橫生，公事之積壓、巨案之諱飾，均所不免。⁵³

從現在的大肚溪以北到基隆這樣廣闊的地區，對於當時通訊技術落後還有交通不便的清朝地方政府，只依靠 14 位執法人員⁵⁴，對於基本的維持治安以及司法任務，都無法發揮正常的統治功能，更何況有餘裕讓官員觀察、紀錄人民的日常活動，然後訓練人民，使得政府的行政權力可以管理人民的宗教、經濟，監視治安。清朝的國家權力在台灣經常是空有統治之名，卻無改造人民的統治實權。

牡丹社事件之後，歷任行政長官銳意的興革下，安內與攘外同時進行：努力地澄清吏治，希冀可以達到內部綏靖、減少台灣社會動亂的目的；加強軍事防務，以增強抵禦外國武力入侵的能力。在經費與人才的刻意加強下，清朝在台灣統治的確比過去積極⁵⁵。尤其在加強抵抗外力的著墨上，清朝最是積極，台灣增設現代化的建設，如興建鐵路、設立電報、購買輪船，這些建設的目標都是為加強台灣的對外防務⁵⁶，雖然是改善台灣運輸、通訊的技術，其目的基本上跟收集民間社會信息的關係比較小。日後，日本殖民政府於此卻是差異相當大。其他改革如新設民政諸局：清理街道局、煤油局、伐木局、煤務局、設學堂：西、番、電報學堂、設防與練兵：整頓營勇、擴大機械局（軍械）等⁵⁷，這些措施幾乎是國家機器主導系統性的創立，不僅對於整個行政機制並未有所改變，而與當時台民社會的日常生活相關性也不大。再加上行政長官的替換後，繼任者因為經費拮据，並未持續進行執行這些新政。

⁵³ 蘇碩斌 2002 《台灣近代都市空間之出現》，P.43，前引書，沈葆楨《福建奏折》，P.47。

⁵⁴ 到了道光年間，淡水廳的行政人員編制：淡水同知府、竹塹巡檢司、新莊縣衙，三個衙司加起來，也才 14 個衙役。

⁵⁵ 許雪姬 1993 《滿大人最後的二十年》。

⁵⁶ 黃秀政 1992 《台灣割讓與乙未抗日運動》。

⁵⁷ 許雪姬 1993 《滿大人最後的二十年》。

因此，當時清朝政府對台灣人民的統治密度與強度，並未有進一步的改善，國家機器與人民日常生活的距離依舊不曾縮短。

終清廷領治台灣兩百年，保安、綏靖及地方秩序的維護，比之其他領地更為嚴密⁵⁸，但統治密度的不足，又受限於統治技術的落後，所呈現的統治強度使得基層行政官衙與地方社會的生活慣性邏輯始終不密切。因為對信息進行編整的那種監控，是行政力量能管理、改變人民日常生活的基本要件，而這樣的監控在清朝時期的台灣社會是低微的。過去，清朝官方的行政監控一直將焦點擺放壟斷暴力的內部綏靖上，對於人民生活的直接督管與改變，並無多大的興趣，況且在台灣的統治基本上一直處於消極的狀況。即使新政的推動者，對於此一行政監控有所體悟，而重新將過去附之文書記載的保甲制度⁵⁹，加以改革，希冀保甲重新成為行政監控的基層單位。清廷治理台灣將近兩百年，不曾設置警察制度，而是將警察所從事的行政、司法等工作，納入一般行政單位—差役、地保、自發性的街庄組織，並沒有一個事權專一的官方行政單位負責執行與監督⁶⁰，從行政監控的角度來說，缺乏一個可以彙整、報告各項人民活動信息的機制。不論是運用吏役、地保的官治制度，或是自發性的董事、總理的街庄組織，清朝官方行政監控體系始終依舊架構在一個鬆散的自治鄉治系統之上，無法有效地穿透底層社會，進行信息的收集與整編，更何況是近一步將這些經整編的信息用於督管台民的生活，改變台民的日常生活。

第二節 現代警察制度與現代行政監控的建立

Foucault 認為社會規訓職能中最重要的部分，是由警察機關接管⁶¹，台灣進入日本的統治時，警察的確是控制與動員台灣社會最大的動力，然而為何在殖民時期警察可以扮演規訓者的角色、執行動員的任務？是透過什麼樣的設計讓殖民地的警察可以成為推動行政最重要的輔助者與執行者？

⁵⁸ 曹永和編 1985 《日據前期台灣北部施政記實—警治篇政治篇》，P.04。

⁵⁹ 劉銘傳在推動清丈土地之時，就是以已先進行改革的保甲制度為基礎。

⁶⁰ 曹永和編 1985 《日據前期台灣北部施政記實—警治篇政治篇》，P.05。

⁶¹ Foucault, Michel (傅科)著，劉北成、楊遠嬰譯 1992，規訓與懲罰 監獄的誕生，P.212。

一、殖民初期警察的主要任務—壟斷暴力的使用

殖民政府在登陸台灣之前，對於接管台灣是採取一種樂觀的態度，認為可以兵不血刃地領有台灣，認為可以順利接收官方文書資料，但是事實上卻是一場空想，日軍招受激烈的抵抗，而重要文書資料散逸在戰火中⁶²。日本政府在發生甲午戰爭之前，日本軍隊第一次⁶³企圖進犯台灣時，就曾經派遣軍官與士兵裝扮成商人與僧侶，在台灣各地旅行收集當地的風土人情⁶⁴，之後又以視察商務狀況的名義，由當時日本駐福州副領事到台灣調查「民情」⁶⁵。而清政府與日本做政務交接並不是在台灣本島舉行，加上清政府官員在日軍接近登陸之際先行私逃，原隸屬與雇傭的兵勇軍心不穩而燒殺搶掠，造成當時的行政中心台北城情勢混亂，兵勇甚至燒毀最高行政機構巡撫衙門⁶⁶，使得日本軍隊無法順利地接收清政府所遺留下的公文、租稅調查報告以及法律訴訟等相關文書、紀錄，日後殖民政府的民政單位並資料可供參考。因此，當日本殖民政府接收台灣時，但是它們手中並沒有足夠的訊息與資料，對台灣有初步而清楚掌握。而因各地對殖民政府的武力挑戰不斷出現，無暇顧及行政的推動，所謂的行政監控也只能將焦點放在有關內部綏靖的信息收集上，對於將這些台民的活動「從其與傳統和地方共同體生活的互為牽連的狀態中，部分分離出來」⁶⁷而加以改變台民生活世界的各項規訓，得先等一等。

從殖民政府進入初步已經綏靖的地區之後，官方將巡邏街市、宣傳告知各項法令，以及在已控制地區如台北城⁶⁸進行改善環境不潔淨衛生狀態，以及進行調查戶口等，成為初期警察的主要之職務⁶⁹，可以看見殖民政府積極地想讓警察成為國家行政與軍隊剿「匪」的耳目。所以日本政府一接管台灣之後，只要武裝抗日份子退卻的地區，警察馬上跟在日軍身後出現在全台各地，並招募當地人士擔任巡查補的職位進行地方行政的補充，加強對人民進行監控與日常生活訊息的收集。但是直接

⁶² 古野直也 1994 《台灣近代化密史》，P.54。

⁶³ 1874 年日本藉口琉球屬民在恆春被台灣原住民殺害，出兵三千多人進犯南台灣。

⁶⁴ 黃昭堂 1994 《台灣總督府》，P.11-13。

⁶⁵ 古野直也 1994 《台灣近代化密史》，(P.49)。

⁶⁶ 黃秀政 1992 《台灣割讓與乙未抗日運動》。

⁶⁷ Giddens, Anthony 1985 《民族—國家與暴力》，P.57。

⁶⁸ 雖然登陸初期台北城不費一兵一卒及打開城門，但是隨後武裝的抗日勢力依舊在台北進行突擊。

⁶⁹ 台灣省文獻委員會 1959 《台灣省通志稿政事志保安篇》。

武力的使用，依然持續再進行，所以 1897 年日本殖民政府依舊需要動用約 11,000 人的軍隊來進行「平定」武裝抗日⁷⁰的活動之外，還需要憲兵 4,039 人、警官 3,350 人進駐台灣，坐鎮鞏固比較平靜的地區，維持地方治安。想要徹底「消滅」全台大規模武裝抗日，掌握穩固的暴力手段壟斷暴力，日本殖民政府整整花費了 10 年⁷¹。在一切情勢、信息無法收集與彙整的不明狀況下，單單依靠軍隊的直接武力是無法控制民氣激昂又藏有武力⁷²的台灣社會。

為了讓已經完成初步內部綏靖的區域，可以開始落實各項民政，正規的警察從日本陸續來台履任。各地區在正規警察派駐之前，治安主要由憲兵和在台灣招募的警吏維持⁷³。不過武裝抗日行動頻頻在各地發生，軍隊疲於奔命，而且分配於地方的警察人數不足。因此，為避免住民的武力內應，1896 年三月，殖民政府以駐守各地的守備隊為主力，加上警察、憲兵，組成強有力的武器搜索隊，在各地進行威力十足的搜索，搜索到的只是一些廢槍和刀劍，而且武器搜索越嚴，百姓藏匿的也就越緊⁷⁴，使得針對武力抗日的綏靖工作，成效不彰。以軍隊、憲兵、警察為主體建立地方行政，基本上連治安的維持都無法徹底執行。

除了武裝抗日事件大小不斷地在台灣各地發生之外，1896 年，日本入侵台灣的第二年，台北與台南南北兩地傳出「黑死病」的疫情。早已深受台灣風土病困擾的日本官員與軍隊，發現「黑死病」的疫情後，為避免大量的病患與病死者出現影響軍隊的軍心與來台日人的恐慌，雖然當實地方行政組織尚未完備，還是以各種應急與權宜的措施，由總督府做鎮指揮，讓 1896 年 6 月成立的地方縣廳緊急調集警

⁷⁰ 在日軍登陸北部初期，只遭逢零星抵抗，這是因為由清朝募來的兵勇多數尾隨唐景崧逃走。但林朝棟統率子弟兵退向南方，新竹以南至彰化附近，抵抗日本南進的軍隊。大軍南下台北至新竹間，抗日軍並起群而攻擊，激烈抵抗日軍的侵奪，致使日軍死傷不絕。為盡快消滅台北至新竹間的武裝抗日軍，當時擔任台灣總督的樺山資紀擬定了所謂「掃蕩計畫」，將南下路途中，日軍遭遇抵抗的鄉鎮及村落，施行焦土政策，火燒民房、大肆殺戮平民，藉此斷絕抗日軍的補給與隱蔽後路，並達到殺一儆百的功效，武裝抗日的勢力一面南下，一面是退卻到深山地帶藏匿，伺機而動。見黃秀政 1992 《台灣割讓與乙未抗日運動》，P.211-217

⁷¹ 古野直也 1994 《台灣近代化密史》。

⁷² 當時台灣民間社會私人擁有武器者眾多，富家大戶為防土匪以及街庄為自保皆自備有火槍，以及深入山區進入墾殖的墾號、隘勇，為與原住民作戰，其組織頗具規模，不乏武器與人力。

⁷³ 森田孝利 1994 日本統治初期台灣的治安維持制度。

⁷⁴ 台灣慣習研究會 1988 《台灣慣習記事》(中譯本)第三卷(下)第十一號

察、憲兵支援醫療人員的方式，強制執行區域檢疫、交通檢疫以及隔離等措施⁷⁵。如何徹底解決「武裝抗日」與「風土病」這兩大問題，的確是殖民政府治理台灣初期最重大也最根本的工作。然而這兩大威脅來台日人生命危險的「台灣病」，是與台民的社會文化以及生活習性息息相關的；而且當時沒有詳細而可供殖民政府參考的官方文書資料，佔據台灣的日本殖民政府對於台民的種種生活訊息、習俗、法律以及戶籍資料等等幾乎無從著手進行瞭解。因此，面對這一危險而陌生的社會，只能以強勢武力赤裸裸地壓迫台民使之暫時而表面的屈服。而對於各種接踵而至的疫病，在登台後的一、兩年，因為各地武裝抗日不斷，殖民地政府無法將治理的心力放在衛生與環境改善上，也只能「腳痛醫腳，頭痛醫頭」。但是，面對內部綏靖的難題，直接的武力（軍隊）無法徹底解決，反而經常造成反效果⁷⁶，逼使更多台灣人民參與地下武裝反抗。

二、地方行政區域的變動—空間分割的細緻化

日本政府佔領台灣之後，內部綏靖的問題一直無法徹底，所以殖民政府在地方的行政區調整並不積極，甚至認為若要維持地方和平寧靜，施政方針必須簡單且依其舊慣⁷⁷，故本島地方行政區域，在日治初期一概依從清朝舊制，只是將名稱作一些調整：府改縣，廢之前的廳及縣，再將新置縣之下設置支廳。地方官制隨著殖民政府內部綏靖的程度，不斷地做更動，但是不變的是，每一次的更動代表著殖民政府對台灣社會統治的再一次深化。因為每一次的改制都將台灣的地方行政區域重新劃分，每個最基礎的地方行政區域管轄範圍越劃越小，分割再分割，使得在分割後受監管的強度又增強。

地方的行政機關為因應實際情勢曾經作多次的更動⁷⁸以協助軍隊控制情勢，進一步行使台灣的統治權。最早期的三縣一廳十二支廳，殖民政府在初期每縣設置知事負責行政事務，以及書記官、參事官、警部長各一人，下屬官員五十人，由其承

⁷⁵ 范燕秋 1995 《日治前期台灣公共衛生之形成（1895-1920）》。

⁷⁶ 日軍面對台民的武裝抗日，經常是採取將其居住的村莊加以屠殺與燒掠的策略，逼使更多台灣人民起來反抗，見李崇儔 1996，《日本時代台灣警察制度之研究》，P.52。

⁷⁷ 洪敏麟 1978 《日本據臺初期重要檔案》。

⁷⁸ 1896年三縣十六支廳，1897年六縣三支廳下設四十四個辦務署，1901年二十廳，1920年五州二廳等。

辦縣行政事務。而各支廳置支廳長一人，下屬官員十五人承辦行政事務⁷⁹。但這只是一理想性的派駐而已，並未實際施行。地方制度的變革一再地縮小行政區域的範圍，地方行政組織裡名目上是支廳或辦務署，但是在殖民政府的設計裡將警察「集團組織」方針，改成「散在主義」，實際上最基礎的地方行政中心是警察官吏派出所⁸⁰，逐漸以警察的派駐代替行政人員⁸¹。

隨著總督府控制的範圍增大，統治基礎日漸穩固，為讓行政監控更深入台民的日常生活，使得各項政令落實，殖民政府逐步作地方行政的改革。但是，在支廳之下於重要地方設置辦務署，將統治的密度逐漸加強，這是武力掃蕩反抗勢力的內部緩靖與蒐集、編整信息的行政監控，兩者相互支援下，所獲得最初步的成果。但是想要將統治強度增強至可以改變人民的日常活動，最重要的機制是警察，此一機制擔負監督原有的鄉治系統，而且在行政的機能上，扮演最關鍵的角色：由警察將鄉治系統所蒐集之各項信息，加以整理、編整，呈現民政局上司；再者，面臨政策落實的要求，警察是最貼近人民生活、最能直接督管人民改變的行政機制。

三、現代國家規訓的機制—警察制度的設置

Giddens 認為聚集現代國家形成過程中所需要的行政力量，是必須透過信息儲存與控制的監控來動員⁸²，從台灣的殖民歷史來看，殖民政府的行政力量之所以具有支配性，在於有一個重要的機制可以監控種種行政上的信息與動員，警察是執行這監控的最適當行政機關。更何況為了取得行政上的支配力量，殖民政府對於將政務的推動、落實一直視為是警察工作的主力路線，因為警察在監控機制裡扮演重要的角色，透過監控而取得的支配力量更甚於基層的地方行政長官，警察成為推動所有政策最重要的行政力量⁸³。殖民時期警察的任務範圍廣闊，主要是在司法、思想管制、行政宣達與執行以及處理蕃務。但是這四項任務執行成功與否的關鍵，是在於對人民日常生活信息蒐集、編整的深度，因此本文關注之重點在於警察如何透過

⁷⁹ 洪敏麟 1978 《日本據臺初期重要檔案》。

⁸⁰ 辦務署 辦務支署 警察派出所

⁸¹ 鍾淑敏 1989 日據初期台灣總督府統治權的確立，P.30。

⁸² Giddens, Anthony 1985 《民族—國家與暴力》，P.222。

⁸³ 李崇儷 1996 日本時代台灣警察制度之研究，P.189。

行政監控的執行，將彙整過的人民信息，轉換成衛生、醫療規訓行動的來源，因此，本節將焦點放在警察如何建立支配性的力量？由於治安體系與司法的關係密切，甚至擔任治安維持的警察，其實可以說是司法的助手並且推動司法之外的紀律建立⁸⁴，殖民時期的警察的確在司法之外推廣「生活」紀律，而且對台民來說警察基本上是司法的化身，所以會把殖民時期警察與司法的關係提出作討論後，再來討論警察與殖民時期行政監控的關係。

（一）直接武力的先導—憲兵隊

日本軍隊從基隆登陸之後，跟隨台灣第一任總督樺山資紀的二百八十名憲兵⁸⁵負起當時的治安工作。根據日本陸軍的報告書提到，日軍率同憲兵與翻譯人員在基隆登陸之後，「三天的時間開啟行政的端緒，包括市街的繪測、戶口調查、市街的區分（分為北中南）、市場的開設、出告示安民、土著幹部的編制、市街大清潔法的實施、田租的調查、文件的整頓」⁸⁶，接下來將這些行政移交給陸軍，憲兵隊再率五十七名的部下、翻譯人員前往台北城再行行政事務先導，所進行的事務與之前基隆的任務大同小異。憲兵隊除了在日本軍隊的後頭擔任行政事務的先導部隊之外，還是鎮壓台民的利器，同年八月因為日軍在各地接收的工作受到武裝抗日份子的強力挑戰，遂實施「軍政」，將一切行政事務以軍事行動順利為優先考慮，隨著軍隊南下擴展統治區域，對於憲兵隊需求增加，故在同年十二月增員至三千四百名，其組織嚴密而長期駐紮於地方進行信息的蒐集，而且擁有優良武力，遂對「武裝抗日」的活動有著明顯的壓制力。所以在翌年軍政解除後，依然保留其權力，這權力包括是軍紀的維持，擁有行政警察、司法警察的權限，分佈於全島要津的地點，憲兵隊不僅是日軍軍紀的監督者，更是日軍進行內部綏靖的後盾，尤其是對「武裝抗日」各種相關信息的整編提供日軍做清剿動作的事前準備，憲兵隊的各式監控，包括憲兵隊本身的巡視、調查以及任命台灣社會原有的地方領導人為監視報告人，都是為了掃蕩「武裝抗日」的行政目標而對信息進行的核對與整理。除了為達成軍事目標的監控之外，初期至少在實施「三段警備制」之前，憲兵隊亦是殖民政府警

⁸⁴ Foucault, Michel (傅科)著，劉北成、楊遠嬰譯 1992，*規訓與懲罰——監獄的誕生*，P.214。

⁸⁵ 蔡易達 1988 *台灣總督府基層統治組織之研究—保甲制度與警察*，P.126。

⁸⁶ 古野直也 1994 *《台灣近代化密史》*，P.62。

察的輔助隊，尤其在行政與司法上的襄助不亞於入駐的警察。因為內部綏靖工作的逐步獲得成果以及從日本本土招募的警察陸續進駐台灣各地，憲兵隊執行在行政與司法上的任務，逐漸被解除⁸⁷，這過程中憲兵隊的武力使用持續不斷地發揮更為直接的作用，以搜查「匪徒」與引導軍隊討伐。

（二）行政監控點的擴展—警察部署

當初殖民政府認為台政首重地方治安，然而初期警察卻無力解決台民直接的武力對抗，地方治安必須依賴軍隊直接鎮壓，所以擁有較優勢武力的憲兵隊在初期的治安扮演重要的角色。台灣警察的開端起於憲兵隊在台北城招募台籍的「警吏」31名，這些受簡單日語教育與體操、立正、左右轉等動作訓練的警吏，輔助憲兵隊進行巡視、調查、清潔街道或從事通譯事務等工作，警吏必須白天四次、夜間三次，巡邏查察城內及市街。而警吏管理在每日點名查察時，詢問警吏昨日發生事故及其所探聽聞知的信息，再以書面或口頭報告上司⁸⁸。

按照當時殖民政府對台灣治安的看法⁸⁹，總督府在台北城開辦後，警察機關僅得一百多人補助再加上憲兵隊的協助，這樣的人數僅能維持台北城內外市街的秩序而已，而且憲兵並非屬於地方行政的機關。所以台灣全島的內部綏靖工作稍定之後，殖民政府依照日本本土的制度，將警察人員分配到各縣廳，及支廳重要市街港口，其標準如下：

本島暨開地所居住土人，人口雖不知確數，但大約在 300 萬人左右，以人口每 2,000 人分配警員一人，即警員總數 1,500 人，。警官、警員分佈台北、台灣、台南三縣，即每縣警官 50 人、警員 500 人。

日本軍隊佔領恆春城後，總督樺山資紀向日本政府報告「今則本島殆歸平定」⁹⁰，宣稱結束三個月直接武力鎮暴的軍政（1895 年 8 月至 11 月）後，進入民政時

⁸⁷ 蔡易達 1988 《台灣總督府基層統治組織之研究--保甲制度與警察》，P.127。關於憲兵擔綱任務階段性轉變，並非本文討論重點所在，故略之。

⁸⁸ 台灣省文獻委員會 1959 《台灣省通志稿政事志保安篇》。

⁸⁹ 「本島之民俗，輕生好鬥、賭博吸煙，惡事無所不為，言之不為過，故警察對於本島民政之重要性首居第一」，洪敏麟 1978 《日本據臺初期重要檔案》。

⁹⁰ 古野直也 1994 《台灣近代化密史》，P.90。

期，雖然這一份電報聲稱已經平定全島的武裝抗日行動，卻非事實，因為國家對於直接武力有效控制的目的並未徹底達成：成千上萬的武裝抗日份子潛入地下，成為長居深山廣林的游擊隊。不過此時日本殖民地政府已經掌握了台灣西部平原各大城市其及市街，因此殖民政府對於警察員額以及駐守點的發展與擴展比較積極，之後，日本殖民政府逐漸控制台灣重要的空間位置：在市街的重要出入口及地帶都設置了警察派出所，鄉村則是每一庄各有警察派出所。這些派出所就是殖民政府最基層的政務推動中心，更重要的，這些派出所的警察，擔綱蒐集、彙整了台民的各項信息的工作，這些基本訊息包括人口數、店鋪數、戶口數等等，尤其是對於家戶裡頭人口數的增減，是其監控最重視的焦點⁹¹，分散性的派出所設置。

不過由於內部綏靖的工作尚未完成，「武裝抗日」的事件不斷地在台灣各地發生，日本軍方的影響力不減，甚至是凌駕各級民政官員之上，在總督府內文官系統經常處於武官之下，而以民政為主的警察和身兼民政、軍政的憲兵系統也經常有摩擦，因為憲兵隊是軍人身份，雖負有行政責任，但最終目的還是以鎮壓武裝抗日為目的，所以執行時會有過當而直接端出武器，經常引起台民的反彈而惡化反抗的情緒，這樣的情況反而與管理民政的警察會有衝突出現。這是因為警察是希望透過對人民活動進行「監控」乃至進一步控制、改變舊有習慣，減低政策執行時的衝突，以維持社會秩序的主要目的。最早的軍政時代，由陸軍雇員來充當警察官，之後以從日本、台灣招募的警察為主，雖然經過幾度行政制度的變遷，都只是人數與配置的更改而已，警察制度與組織本身並沒有多大的變化。在地方行政體制裡，官員出身來源主要是警察，地方廳長雖然是由文官擔任，但是地方廳的事務大半是由警務課來掌控，而下級官廳則是以警部來擔任長官，支廳的行政官吏全部是巡查，所以在地方行政上是由警察掌理一般行政事務⁹²。另外一方面，在警察體系裡，警察所擔負的任務一直是進行編整的監控與行政督管台民活動。

貼近人民生活，進而蒐集信息，編整信息後，再回饋到執行層面，甚至是透過這些編整後再監管台民日常生活中的變與不變，並試圖改變台民與原有傳統的關係，是殖民地警察存在的最高價值。因此為了達到行政監控的最細膩處—規訓權力的啟動，殖民警察必須能夠與台民的距離更接近，對台民的監控更嚴密。除了積極

⁹¹ 戶籍的調查一直是殖民政府積極想蒐集整編的信息，關於這一部分，下面的章節再來討論。

⁹² 李崇儷 1996，日本時代台灣警察制度之研究，P.72。

改善各項監控的信息流通速度與素質等技術⁹³外，殖民政府必須提高警察統治的密度。

1897年總督府以擴充地方行政的名義進行大規模的改制，發佈「地方官官制」⁹⁴，不僅在縣廳之下設置辦務署，還平行地設置警察署，由辦務署負責行政工作，而警察負責治安工作，不過辦務署的行政工作是以警察的治安工作是否開始執行為前提，所以警察署擴展是在行政單位之前。在同一年，全台灣警部人數250人，巡查人數3,000人，加上採用台民為警吏400人，警力到達3,650人，如果再加上軍隊11,000人及憲兵隊4,000餘人⁹⁵，在當時人口估計300萬人口的台灣，監視者與被監視者的比例是1比160，況且這一數據尚還不包括其他基層的行政官員。其後隨著警察擔負的行政監控事務越多，殖民政府逐年地增加警察的員額及派出所駐在點。1919年地方官制再次改制之前，警察的人數已經達到11,598人。地方官制隨著殖民政府內部綏靖的程度，不斷地做更動，可是地方官制不論如何改制，警察署不管是獨立於地方支廳，或者被地方行政機構加以收編，警察與基層行政的關係是結合的十分緊密⁹⁶，警察在整個基層行政的推動上扮演著執行者之外，透過不斷的執行監控、規範、檢查，警察成為督管人民接受行政的規訓者。在統治權逐漸穩地

⁹³ 台灣因地理環境因素，河流短而流速急促，以十九世紀末的技術等級，陸路的交通很難突破河流的阻礙，使得南北交通不便，南北交通所依賴大多是透過各河港之間船泊的往來。殖民政府，著眼於統治的強度與軍隊調動，因此對南北交通十分重視，日本殖民政府，接續著原有劉銘傳時代，修築了從基隆到新竹的一百公里鐵道的規模，逐步地修築鐵路縱貫線，縱貫線於一九〇八年四月正式接通。1877年清朝在台南與高雄之間鋪設了台灣第一條電報路線，之後亦鋪設海底電報線，其主要目的是軍情的傳遞。日本殖民政府對於可以傳遞信息各項建設的重視更甚於清朝，總督府首先由軍事角度出發，積極的增加電報線以及增長台灣島內電信線長度，此外還增設電話設施，在台灣重要地區設立電話交換局，殖民政府在台灣建築起電信、電話網，再加上鐵道以及道路的修築，監控所蒐集的信息可以快速的累積與流通。見林蘭芳 2001 台灣早期的電氣建設（1877-1919），P.245-275。

⁹⁴ 「將原本的三縣一廳改為六縣三廳：台北縣、新竹縣、台中縣、嘉義縣、台南縣、鳳山縣、宜蘭縣、台東廳、澎湖廳，並在各縣轄之下設置辦務署，作為最下級的行政單位」。翌年新任總督上任後，地方官制又進行改制。李崇信 1996 日本時代台灣警察制度之研究，P.53。

⁹⁵ 李崇信 1996，日本時代台灣警察制度之研究，P.54。

⁹⁶ 「地方官制改為二十廳之後，廳長因地方行政需要而得總督同意時，可以增設支廳，支廳成為日常生活中與台民最接近的行政單位，而支廳長一向皆由警部擔任，支廳內主要雇員亦皆為警察的情況之下，等於在地方事務上是由警察掌握一般行政事務」。李崇信 1996 日本時代台灣警察制度之研究，P.72。

的過程中，警察的各項權限也不斷地擴張，也不斷地做調整與規劃，使得其能適切地扮演基層行政推動者的角色。

（三）行政監控的深化—警察職務與權限的擴展

從警察配置的密度來看統治權是可以數字來量化表現，但是統治的深度是否到達可以改變人民的日常生活，就得從警察日益增加的職務與權限來觀察。殖民總督府做為一個外來殖民政權，所擁有的是缺乏正當性與基礎文書資料的統治，透過警察之手來實行其統治之政策是有現實性的必要⁹⁷，因為殖民政府需要警察的角色深化地滲入台民的生活世界，由警察介入大多數的行政監控工作，才能讓各項行政工作做動員與執行。警察的角色可以分為三大方面，一是司法警察，一是行政警察，另一是思想警察，由於思想警察設置是屬於中後期的階段，尤其此一部份跟本文所討論的衛生事務有段距離，故不與討論。而司法警察的部分，是殖民政府維持治安、控制犯罪的工具，由於被授權的範圍幾乎涵蓋台民生命、財產、人身自由的管理，加上有「犯罪即決例」⁹⁸的權力—從物質懲罰到輕微剝奪與羞辱，使得司法警察所涉入台民各項活動與風俗的監管相當深入。這些將台民日常生活的一舉一動漫山蓋海地包括於其權限之中，讓警察執行移風易俗行政事務時，給了無上的權威，因而對台民產生威嚇的效果⁹⁹，這使得行政警察的角色可以順利扮演，而行政警察所獲得各項成果亦會產生回饋效用，當司法警察面對「匪徒」案件與其他刑事的偵察時。因此司法權限在殖民警察的體系中，是扮演什麼樣的角色？警察是司法的助手或是司法是警察的利劍？

日治時期，台民將警察稱為「大人」，對其有著十分懼怕的心理，除了戰爭時期的殺戮與受異民族統治的不確定因素之外，殖民政府制訂一系列的嚴刑峻罰有相當大的關係，讓殖民地的警察在司法上握有較大的授權，對台民的生活世界有著干

⁹⁷ 李崇億 1996 日本時代台灣警察制度之研究，P.124。

⁹⁸ 司法體系委行政主管或憲兵或警察，就台民如違反違刑法之輕罪，這些事務監管者可以自己給予立即的判決，對犯者科處罰鍰後與予以結案，而不必進行訴訟的處分辦法。曹永和編 1985 《日據前期台灣北部施政記實—警治篇政治篇》，P.313。

⁹⁹ 「遇到沒有靠左邊走的人、赤膊挑擔的人、不去市場設攤而在路邊賣菜的人，或是看不中意的人，觸犯他官威的人，都憑陳大人的感情好惡，不論貴賤、老弱男女，都毫不容情，或罰鍰，或打嘴巴。」吳濁流 1991 陳大人，收於《吳濁流集》，P.52。

預的權力。1895 年殖民政府發佈了「台灣住民刑罰令」（相當於刑法）、「台灣住民治罪令」（相當於刑事訴訟法）¹⁰⁰，使得殖民地與日本本土的刑法與刑事訴訟法有所不同，這是因為殖民政府認為，為確保殖民統治順利，在治罪效率上必須要求符合「簡單、迅速」的原則，而日本原有刑事訴訟法許多規定對殖民統治規定並不符合這兩項原則，尤其是其刑事訴訟法中規定，檢察官如認為重罪之案件應該移送預審，但是以行政命令授權檢察官可以不必遵守預審制，「對於匪徒刑罰令罪犯等其罪跡已經很明顯，著毋須蒐集證據者，如果還需要給予以預審，不但徒拘形式，且延遲其他案件之裁判，對本島而言實為最不適切之條款。因此頗有必要特設例外，以規定關於本島人與清國人之犯罪」¹⁰¹，而台灣住民治罪令第三條規定：「陸軍憲兵將領、下士、守備隊長、地方各行政廳長官、警部長、警部，得為檢察官搜查犯罪」，以及第五條：「憲兵、上等兵及巡查，非有審判官或檢察官之命不得逮捕被告。但現行犯時，則應立即逮捕之」¹⁰²。殖民政府為收偵察犯罪、維持治安的最快速率，將檢察官的權限加以擴大，而擔負檢察官的職務的人員，除出身司法體系的正職檢察官外，憲兵高級官員、地方行政長官以及高級警官也都可以擔任檢察官的職務，對於台民的輕微犯罪有偵察、立即審判的權限。司法警察的權限除了上綱到檢察官的層級，擁有搜索扣押權及羈押犯人權、強制處分權、輕罪立決權。基層警察的輕罪立決權最早是與違警罪連結在一起，在殖民統治的第二年即 1896 年，台北縣知事呈請總督府頒發違警罪即決例，規定「警部、巡查或憲兵於發覺有該當於拘留或罰鍰之現行犯時，應聽取其住址、姓名、年齡、身份、職業，並告以其所該當拘留或罰鍰之罪後，予以釋放」¹⁰³。而所謂的違警罪例，其中所規定的禁治項目包山包海，都是針對台民的生活世界各種既有規律，加以改變或是禁止。再加上當時地方性的武裝抗日不時發生，所謂的「匪徒」與平民百姓，殖民政府無法輕易分辨，基層警察所擁有現行犯的逮捕權，只要稍有風吹草動，再加上「簡單、迅速」的審判原則就會使台民淪為警察的俎上肉，這些刑事訴訟程序修改給予警察的擴大權限也增加警察在執行行政事務時的權威。違警罪立判的權限不僅成為維持治安遏阻犯罪的利器，更是讓警察在監管、改變台民日常生活時較少遇到抵抗¹⁰⁴。

¹⁰⁰ 曹永和編 1985 《日據前期台灣北部施政記實—警治篇政治篇》，P.311。

¹⁰¹ 吳定葉 譯 1979 《日據初期警察及監獄制度》，P.327，原為文言體，筆者略加以白話重新引用。

¹⁰² 曹永和編 1985 《日據前期台灣北部施政記實—警治篇政治篇》，P.311。

¹⁰³ 曹永和編 1985 《日據前期台灣北部施政記實—警治篇政治篇》，P.313

¹⁰⁴ 《台灣日日新報》在明治三十一年二月一日有讀者投函，提到一位退職的艋舺警察分署警吏，在執行監督清理街道的職務時，如果台民在應答上反應稍慢，就會立即遭到鞭打。

而 1918 年所發佈的第四十三號府令「台灣違警例」，雖不是殖民初期所發佈的法律條文，但是可以從中窺探作為違警處罰的標準，此一府令僅有三條文，其中第一條對各種違警事項逐條逐文地羅列了 127 項¹⁰⁵事務，這洋洋灑灑的 127 條的違警處

¹⁰⁵ 台灣違警例第一條 不遵守左列記載之事項者，處以拘留或罰鍰：

一、不可沒有固定的住居所或職業而到處徘徊。二、不可無故潛伏有人居住或無人看守之邸宅、建造物或車船內。三、不可無故為強行求見或強譴、威迫之行為。四、不可濫行強求捐贈、援助、施捨、強賣物品或強迫表演技藝、供給勞力而請求其報酬。五、不可濫行收利之目的分發物品、入場券等。六、刪除。七、不可妨害投標或強求共同投標或對於得標人分配其事業或利益及強求金品。八、不可就投標無故收受得標人之金品及其他財產之利益。九、關於投標禁止互相協議等違反投標趣旨之行為。十、不准非律師之人為類似律師業務之行為。十一、有害及他人的身體或物件之情形不可隨意棄置物件。十二、不可對官、公署為不實之申述、投書等行為或知情而為其代書。若有申述之義務者，不可得無故拒不申述。十三、不准在群眾匯集之場所不聽制止或為妨害制止之行為。十四、不可詐稱本籍、本居、住所、氏名、年齡、身份、職業而投宿或乘船。十五、不可濫行投棄牲畜之屍體或污穢物、瓦礫等，或怠於清除之。十六、不准散播流言、謠言或虛報並惑眾。十七、不可妄言吉凶、禍福或為招訣念咒、祈禱、畫符等行為或授與護符之類而迷惑眾人。十八、在戶外不准講述有關政事或其紛爭之事項。十九、不准群眾相為謀聚或禁止為教唆、煽動群眾而有有害安寧秩序之行為。二十、不可為粗暴或不穩之言論、行為而害及公安。廿一、不可無故關涉他人有關金錢的談話、經手爭議等問題，且不可為使惹起訴訟禍其他紛擾之行為。廿二、在人口稠密之地方，不可濫行玩弄或使人玩弄煙火等其他火器。廿三、受官署督促後，勿怠於修繕有崩壞之虞的建築物或重新裝載有顛仆之虞的物品。廿四不可隨便在有人家的附近、山野或有引火之虞的物件附近焚火。廿五、不可疏忽對石灰及其他有自然發火之虞之物的處理。廿六、不可隨便在私有地外設工作物或將屋簷超出其外。廿七、不可拔取或攀折道路、堤防、公園、社寺境內等之樹木等等。廿八、不可污瀆或去除官公署之榜示、或依其指揮禁止通行之榜示、指道標之類以及公署之揭示場。廿九、郵政筒不准郵便物以外物件投入。卅、自動電話的投幣口不准投入貨幣以外的物件。卅一、不可隨便解放他人所繫住之獸類或舟筏。卅二、對於祭拜或慶祝之儀式及其行列不可為惡作劇或妨害之。卅三、不可隨便發射槍砲。卅四、對於他人之業務等有關行為不可為有妨害之行為。卅五、對於勞工或僕役不可無故妨害其自由或苛酷對待之。卅六、不准為圖不正利益而以新聞紙、雜誌或其他方法為誇大、虛偽之廣告。卅七、不准擅送未經囑購之新聞紙、雜誌等其他出版物，或登載未經委託之廣告，以請求其價款。卅八、不准擅自勸募廣告或強請刊登廣告。卅九、不准詐稱官公職、位階、勳爵、學位、稱號等，並禁止僭用官家之服飾、徽章或使用與之類似之物。四十、不可隨便印製他人之名片或以之為不正之使用。四一、對於自己或他人的業務部可詐稱有經官廳之允許。四二、不准以不正之目的隱匿他人。四三、當水災、火災、地震等其他事變發生時，在未受制止之警戒區域，進入之或為退出該場所而受該當官吏援助之人，不可袖手旁觀。四四、受官署之督促，勿怠於煙囪的改造、修繕及掃除。四五、不可怠於對精神病患者的監護，而使之在公眾得通行之地方徘徊。四六、勿怠於繫鎖有危險之虞的獸類而縱放其在公眾得通行之地方。四七、在未受制止交通混亂之處或民眾群集之處，不可增加其混雜之行為。四八、在電線的近旁，勿為放風箏等其他有妨害之行為。四九、不可將獸類繫留於道路、堤防之樹木、電線桿及其他之建設物。五0、在橋樑或堤防有受損壞之虞的地方不可繫住舟筏。五一、不可將牛、馬、驢、車、木石及其他物件橫在道路或堆積之等有害通行之行為。五二、無故不可妨害舟筏之通行。五三、在鐵道用地內，不准隨便使家畜類進入。五四、在鐵道線路、軌道專用線路或道路近旁，若無相當之看守人則不准放飼牛馬。五五、在軌道專用線路內，

不可隨便將車牽入或使家畜類進入。五六、不可隨便通行軌道專用線路或橋樑。五七、不准污漬或除去軌道之標誌。五八、在道路、下水道或他人管理之地域內，不可隨便放飼家畜或使之侵入。五九、未得許可，不可變更道路及其所道路地基、堤防、下水道、河川或用水路之原形。六〇、不准將車推入沒有覆蓋設施之公用下水道而橫斷之。六一、不可隨便在他人所有地內採取土石、沙礫或矮草。六二、不准秘密地為賣淫或為其介紹、容留之行為。六三、不可污穢墓碑、塑像、神祠、佛堂、教堂、郵政函件、自動電話室、公園的設施等其他公用之建設。六四、不可在公眾得出入之場所為賭博或使人為賭博之行為。六五、無故不得和正在賭博之同座。六六、不可在自己或其他人的身體上刺字（紋身）。六七、不可隨便在牆壁等其他場所貼紙等，更禁止污損或除去房宅的門牌、標誌、招牌以及租屋、售屋等其他所貼之告示。六八、不准異樣之裝扮或奇異之言語不肯受制止而到處徘徊。六九、不准有害治安或有亂風俗之演藝、談話，或使人為之。七〇、對於官署制訂價格之物品不准私下以定價之外價格販賣。七一、不可違背許可所附之條件。七二、未得許可，不得解剖或保存死屍、死胎。七三、不可隱匿死屍或假裝成他物。七四、在自己所佔有之地方，當知有需人扶助之老幼、不知名者、及病者或有死屍、死胎時，要迅速向警察官吏報告。七五、前條所稱之死屍或死胎，要接受警察官吏之指揮部可變更其現狀。七六、開業醫師、醫生、產婆或助產士，無正當理由，不可拒絕其業務上之招請。七七、對於病患不可為驅鬼、祈禱、符咒或給予神符、神水等妨害醫療之行為。七八、不可隨便用催眠術。七九、不可為了禁典、祈禱之故而傷了自己的身體。八〇、不准污穢供人飲用之淨水或禁止妨害其使用和妨害其水路。八一、不准在公共給水栓之周圍洗滌物品並不准污損公共給水栓或妨害其使用。八二、不可隨便開閉公共給水栓。八三、不准在公共給水栓之把手插入木石等而放水。八四、不准由公共給水栓汲取船舶用水。八五、不可在精米中混入石粉等其他異種物，並禁止有米糠或含濕氣之精米供販賣用。八六、不准將病死之禽獸做為食物而販賣、給予。八七、受官署督促後勿怠於清潔法之執行。八八、受官署之督促後不得怠於防鼠或捕鼠之措置。八九、不得隨便阻擋在他人身邊或跟隨之。九〇、無正當之事由不可不應官署之召喚。九一、受官署的督促，不可怠於取除倒於道路上的竹木或垂掛的枝葉。九二、不可隨便熄掉他人的標燈或固定所點之燈等。九三、不准隨便通行他人有更作物之田圃。九四、不可在他人之田園裡採摘果菜類及採折花卉。九五、於有妨害他人安眠之場所，在晚上十二點後日出前不可為歌舞、音樂或其他之喧噪行為。九六、在公眾得通行之地方，不可讀、賣新聞紙或雜誌類。九七、在街道上或公眾得自由出入之地方不可隨便使用空氣槍或吹箭之類物品。九八、不准鬥犬或鬥雞。九九、在人口稠密之地方，不准為投瓦石等危險遊戲或使人為之。一〇〇、在公眾通行之地方，若有井溝、凹陷等其他交通上危險之處時，不可怠於為點燈等其他適當預防的裝置。一〇一、在公眾得通行之場所，不可蹴使獸類而使之驚慌逃逸。一〇二、在交通有妨害之地方，無夜間燈光時，不可牽引牛馬或騎行。一〇三、在道路上放置木石等時，不可怠於做圍欄及點燈之標誌。一〇四、在渡船、橋樑等其他場所，不可收取超過定價之通行費或無故妨害通行。一〇五、在渡船、橋樑及其他應付通行費之場所，若不付其所定之價款則不許通行。一〇六、不可不受制止在路旁或有害交通的地方陳列飲食或其他商品。一〇七、不可不受制止在有害通行之地方遊戲或使人為之。一〇八、不可疏忽於牽繫牛馬而妨害通行。一〇九、不可在禁止出入之地方出入或違背官署榜上之禁條。一一〇、在公眾得共建之地方，不得虐待牛馬及其他動物。一一一、在街路上不可不受制止而放聲高歌或為其他喧嘩、爭論。一一二、在公眾得共建之場所不得做出醜態。一一三、刪除。一一四、對於未成年人或學生不可勉強其飲食或勸誘其遊戲。一一五、刪除。一一六、受官署督促後不得怠於道路之掃除及下水道之疏通。一一七、不得為有害河川、溝渠或下水道之疏通的行為。一一八、在街路或公園不得大小便或使人為之。一一九、在路上不得濫行屠宰獸類或剝其皮毛。一二〇、不准以供食用之目的隨便買賣、授受生河豚。一二一、為了改葬或洗骨而挖掘之墓穴不可疏於填平。一二二、應屬自己管

罰，大致上有六個方向，（一）妨害秩序安寧，（二）妨害公務，（三）妨害交通，（四）妨害他人身體、財產，（五）妨害風俗，（六）妨害衛生等，這些規定所管轄的範圍將殖民地人民的生老病死、食衣住行等生命史做縱深的涵蓋。127 項負面禁止事項，可以看出殖民政權對於警察授與的權力是包山包海地，使得人民日常生活中的一舉一動皆是落入警察機關的監控職權範圍，警察隨時隨地對人民的食衣住行作不斷地檢查。這些幾乎無所不包又可立即判決的司法權限，使得每一個警察成為殖民地規訓系統裡最基層的刑罰機制。

在日治時期，警察的設置不僅單純地被定位在「維持地方治安」、「司法助手」¹⁰⁶的角色。在殖民政府統治權的開展時，根據「創辦本島警察意見書」的說法，認為警察的設置，在行政工作上的重要性，是一日都不可輕忽的，而警察人員配置尤其是殖民地政府最緊要中的急務¹⁰⁷。基本上，日治時期警察機關是地方行政執行單位，而其他單位是屬於輔助的角色。警察是與台灣人民互動最為密切的殖民官員，其他機關在規訓、改造人民時，經常需要警察的援助，除了藉助警察的權威，由警察對於人民日常生活監控所蒐集的信息，更是瞭解政策執行與修正政策的根據。殖民政權展開具體的控制、干預底層社會的日常活動，需要警察，而且這些控制與干預會隨著警察正式在台灣的創建，持續地、累積地整合、深化，成為台民日常生活的監視者與管教者，是殖民政府可以強制施行政策的最主要行政機制。

在總督府下的警察機關一直是殖民政府總管行政事務的主要機制，其他的行政機制如殖產、法務、學務、通信，因為編制人數不足，不管是中央或是地方基層的行政，許多職務多由警察襄助，甚至主管人員亦由高級警察—警部擔任¹⁰⁸。而地方政府行政的推動，不僅需要警察的行政監控加以襄助，警察更是擔任各項行政事務

理之公廁勿怠於掃除。一二三、在防空演習之際，對於防空警報或防護警報不可發出假裝之音響或使人為之。一二四、在燈火管制演習之際，在其管制種類範圍內之燈光，不可疏於熄滅之。一二五、不准由收音機、留聲機等其他樂器發出不必要而使附近覺得莫名其妙的高音。一二六、使用電器之人不可使產生妨害他人收聽收音機的雜音，並且對於警察官吏或該管官吏所指示的雜音不得怠於為防止之措施。一二七、不准投擲瓦石類在住宅等其他工作物及汽車等其他交通工具或使人投擲之。

¹⁰⁶ Foucault, Michel (傅科)著，劉北成、楊遠嬰譯 1992，規訓與懲罰——監獄的誕生，P.214。

¹⁰⁷ 台灣省文獻委員會 1959 《台灣省通志稿政事志保安篇》，P.17。

¹⁰⁸ 李崇信 1996 日本時代台灣警察制度之研究。

的最主要執行者與監督，使得基層警察名為補助行政機關，其實主要的執行與監管機關，不停地對人民進行著監控與檢查。

從地方行政機關與地方警察機制所擔負的職務來看，其所牽涉的範圍其實是從台灣人民的生老病死、身家財產以及食衣住行，於整個生命歷程，警察的規訓與監控是無所不在、無所不管的。這主要依靠兩個機制建制在警察制度下，成為警察行政最好的幫手與分身，一個是確立層級監視基礎的戶警合一，一個是確保層級監視具有執行力的保甲制度。

1902 年全台警力的配置一共 20 廳警務課、97 廳、992 個警察派出所，警力派遣，警部 177 名、警部補 271 名、巡查 3224 名、巡查補 1524 名¹⁰⁹，從以下《日日新報》的一則報導裡，可以看到殖民政府設置派出所以及警察的最原始的目的，是對治安的監控，而且殖民政府對於信息的儲存工具相當重視：

台北市街於本年度要增設警官派出所二十五處。以城內、艋舺、大稻埕、村落為四區。一派出所位置及土地形式配置六到二名警官，各為管內安寧，並就市民行動時常留意警戒，各派出所均架設電話。¹¹⁰

殖民政府在市街的重要地帶都設置了警察派出所，鄉村則是每一庄各有警察派出所，這些位於交通要衢的派出所如同環形監獄監控者一般，隨時可以監控轄內人民的行旅往來以及家戶中人口的變動。每個派出所行使行政管理職能、治安監視職能、經濟控制職能，殖民時期的派出所是基層行政發號施令的中心，由這裡記錄各種活動、察覺與裁決一切過錯¹¹¹。日治時期基層警察的正式名稱是為「巡查」、「巡查補」，從字眼上可以清楚地看到「巡視」與「檢查」是其基本的工作，警察就是一機動性的電眼，生活在期間的人民遭受到幾乎透明的監視。殖民政府透過司法警察制服與監控人民肉體，再進一步對人民進行行政上的各種改造。

但是不管是對人民肉體的制服或是行政上的改造，監控的第一步是將人民在空間上的位置做一個清楚的瞭解，再來是對人民空間位置的控制，因此種種司法警察

¹⁰⁹ 大園市藏 1935 《台灣始政四十年》，P.575-576。

¹¹⁰ 見台灣日日新報漢文版「增派出所」明治三十五年一月二十五日。

¹¹¹ Foucault, Michel (傅科)著，劉北成、楊遠嬰譯 1992，規訓與懲罰 監獄的誕生，P.174。

與行政警察各項工作的起端，是清查管轄內的人口與戶數，所以人口與戶口的清查是警察最基本也是最重要的行政工作。

第三節 傳統保甲制度的重新啟動

而日本殖民政府的近代行政監控，是建立在新機制—警察與傳統的行政監控的結合。

日本殖民政府清楚警察的設置對於民政的推動，有決定性的影響，但是面對當時台灣人民，即使在軍隊武力已經控制的區域廣設派出所、增加日本「巡查」與台籍的「巡查補」，還是不足以組織起一個有效率的統治網。台民提供過去藏匿的武器給匪徒使用，甚至自己加入武裝反抗軍，包圍嘉義城。即使 1896 年四月招募的第二期警察抵台，警備大為擴充之下，各地的反抗仍未因此而消滅，所謂統治圖具虛名而已¹¹²。而且，雖然殖民地警察擁有司法的權限、懲罰犯罪的權威，但這一個殖民政府的警察統治網不嚴密，人手與監視技術不足，無法進入人民的日常生活，建立起可以環顧周遭環境人、事、物的監視網，更不用說想要更積極地對人民展開規訓權力中最主要的功能—訓練。因此，為了能積極維持以佔領地區的治安，殖民政府在已收集的台灣舊有慣例、風俗中，找出有助其施政的基本資料，加上台民的獻策，保甲成為警察收編台灣社會原有的勢力以及治安維持幫手的重要工具，保甲制度的初期工作最重要的是編造戶口，偵察武裝抗日份子的活動。保甲與戶口的編造是規訓的第一步，因為「規訓首先要從人的空間分配入手」¹¹³。

一、鄉治系統的複製—設置保良局

清朝時期，台灣本身是以鄉治系統來進行行政事務的運作，所以初期殖民政府為盡快進入掌握實際統治權階段，至少是在信息的收集與積累的監控工作上，不得不依賴台灣已有的鄉治系統，並加以利用，試舉台北縣及同縣支廳轄下街庄吏員情況為例：「台北縣直轄地，自七月六日起舉舊總理為事務幫辦，對各街庄戶籍調查，並佐理縣行政事務之執行。基隆支廳，十四街選定人望高者充街長，再由街長選總

¹¹² 台灣慣習研究會 1988 《台灣慣習記事》(中譯本)第三卷(下)第十一號。

¹¹³ Foucault, Michel (傅科)著，劉北成、楊遠嬰譯 1992，規訓與懲罰 監獄的誕生，P.141。

理街長，除調查戶籍外並協助支廳行政事務之推行」¹¹⁴。在逐漸掌握到舊時各街庄的總理人士之後，日本人即利用這些地方性的領導人物來擔任轄內戶數、人口、地方紳望、名望家、豪商等之姓名、住所的登錄，這些舊有的地方性領導人在此時扮演著輔助殖民政府少數行政人員的角色，補足日人對所轄地區信息的缺乏。此外，在台北縣管轄下還准許富豪設立保良局¹¹⁵，維持地方安寧。

軍隊進入台北城後，似乎一切順利，收繳清兵武器，並將兵勇運送回歸中國。日軍入城之後，在整個北台灣，包括台北、宜蘭以及基隆、淡水，日軍都由當地在清朝時期屬於地方頭人人士迎接入城¹¹⁶，使得初步的接收手續似乎十分平順。台北紳商不採任何抵抗而迎接日軍入台北城，其最主要目的是為消除當前的敵人—清朝政府來不及撤走的兵勇，以保護自己的身家財產。希冀借重日軍的武力，解決殘留在台北城燒殺擄掠的清兵，恢復已經脫序的市街狀況。不過，將治安與身家財產寄望於日方的維持與保護，似乎是一場空，日本軍隊以征服勝利者的姿態進入台北，雖然沒有如之前清兵的燒殺擄掠，但對人民生活的騷擾是一致的，當時的詩人洪棄生在詩集中曾經提到：「至則占民房，掠雞牛，搜軍器」¹¹⁷，官吏與軍人經常以搜查軍器與「匪徒」的名義進出民居。而且日軍入城之後雖然立即舉行「始政」典禮，也制訂「假（暫行）地方官官制」，但是政府的行政人員編制十分不足，僅依賴憲兵極少數台籍警吏，進行行政推動與治安維持。

不過前面提到日軍接收文書資料的失敗，使得許多台灣社會人、事、物的各項紀錄缺失，因此殖民政府必須盡快收集相關資料與記錄，在人員不足的狀態下，將原來地方性的領導人物收攏在其下，擔任調查人口數、戶口數、紳士、富商之姓名、

¹¹⁴ 洪敏麟 1978 《日本據臺初期重要檔案》。

¹¹⁵ 保良局設置申請案原文：「茲為溝通上下情意，其以上無滯政，下無遁情，消除謠言之傳播，以安良民，因此擇城內外適當之處設置保良局，由縣直轄，各保選出公平正直紳一二人（附名單）加入，爾後一切民情，由該局具陳，使上下無隔閡，至於經費，二個月間請准由同仁等樂捐，以觀其成效，其規章一俟本案批准後，會議決定，並呈請准予備案，如此次土匪之變或為一二奸徒，乘隙撒佈謠言，各村良民惑之，以致上下離散，且受其煽動，蜂起作亂，因此亟需迅予開局，以安良民。明治二十八年七月 紳士李春生」

¹¹⁶ 楊永彬 1995 臺灣紳商與早期日本殖民政權的關係：1895年-1905年，P.03-07，古野直也 1994 《台灣近代化密史》，P.62-63。

¹¹⁷ 洪棄生 1959 《瀛海偕亡記》，P.4。

住所等職務¹¹⁸，不僅有拉攏這些頭人的效能，也使得這些頭人可以成為官吏的馬前足，成為當時最下級行政機關的要角。雖然這些地方性領導人物可以幫助殖民政府加快瞭解台北城內外的地形與人文，以減少摸索行政統治的時間，不過有些人原先是地痞流氓投機地自動投到殖民政府手下，這些取得殖民政府的官吏身份後，利用各種調查與紀錄的等職務之便利，作為報復私仇、勒索富戶的憑藉，這其中有虛報誣陷反日，使人遭受官方嚴行拷問。加上近萬名軍人、日籍苦力以及來台發戰爭財的浪人，這些人以勝利者的姿態，常穿堂入室於富商、仕紳的內室調戲婦女，奪略百姓財產、占住房舍等¹¹⁹。台北城似乎前門趕走了豺狼，後門又引進了老虎。

紳商為尋求自保之道，向台北廳提出所謂的「保良局設置申請」¹²⁰的請願，從申請案的草文聲明中，可以看到紳商希望透過這保良局擔負溝通上下情意，成為日本殖民政府與人民之間溝通橋樑，並防止謠言的傳播。官方許可之後，擬定了十二條章程¹²¹，其中希冀保良局可以為民間擔任「申冤劈誣、拯救善良」的工作，更可以幫助官方進行戶口調查的工作。更重要的一點，保良局的設立可以明確地保障參

¹¹⁸ 楊永彬 1995 臺灣紳商與早期日本殖民政權的關係：1895年-1905年，P.20。

¹¹⁹ 楊永彬 1995 臺灣紳商與早期日本殖民政權的關係：1895年-1905年，P.19-21。

¹²⁰ 「茲為溝通上下情意，其以上無滯政，下無遁情，消除謠言之傳播，以安良民，因此擇城內外適當之處設置保良局，由縣直轄，各保選出公平正直仕紳一二人（附名單）加入，爾後一切民情，由該局具陳，使上下無隔閡，至於經費，二個月間請准由同仁等樂捐，以觀其成效，其規章一俟本案批准後，會議決定，並呈請准予備案，如此次土匪之變或為一二奸徒，乘隙撒佈謠言，各村良民惑之，以致上下離散，且受其煽動，蜂起作亂，因此亟需迅予開局，以安良民。明治二十八年七月 紳士李春生」，見洪敏麟 1978 《日本據臺初期重要檔案》，P.114。

¹²¹ 「一、保良局實為保良而設，局中諸紳士應善體此意，先公後私，專為申冤劈誣，拯救善良為目的，於處理事務時，不得售人員謝禮報酬，以杜弊端。二、保良局之事務處理，需以仁義、誠心為前提，絕不許私報前嫌舊怨。三、本局業務先行試辦二個月，其費用由各紳士樂捐，期滿由政府視其是否必要再做存廢決定，經費亦應由政府核定。四、諸紳士或居遠方，或因事忙、或病，因而缺席者，當日事務由在座者協議決之。五、辦公時間，除星期日外，每日上午十點起，至十二點止。六、總局仕紳應保舉各市、鄉村公正之士設立分局，以達官意民情。七、凡民間之訴訟，局員不得干預，若關生命、財產有冤屈者，由分局公正之士，提交總局審查，如認為有冤罪時，即上申政府。八、各士兵等在街市鄉村，因語言不通，致詞不達意，或誤虐良民情事發生時，分局應報總局審查，然後呈報政府處理。九、各市街鄉村有土匪搶奪金錢財物，或嘯聚兇徒者，直由分局訴諸總局，轉政府派兵逮捕，或由人民捕縛，請士兵護送官府。十、各設分局，試辦二個月，經費由仕紳豪戶樂捐，但其分攤以房租，或租穀之收入抵用者亦無妨。十一、無論總局或分局一律試辦二個月，該經費若干由各富戶樂捐，所以核實報銷。十二、局或仕紳門戶設門牌，請政府飭令士兵軍屬，除洽公歪，不得侵入其家，以慰從事公務之局員無內顧之憂。明治二十八年八月庶務課民政局」，見洪敏麟 1978 《日本據臺初期重要檔案》，P.117。

與局務的紳商們，保障他們的身家安全與財產：「第十二條 局或仕紳門戶設門牌，請政府飭令士兵軍屬，除洽公外，不得侵入其家，以慰從事公務之局員無內顧之憂」。透過官方核給門牌、護照的認定，保護了紳商，也重建紳商在清朝社會的特權地位。給了保護與特權地位，殖民政府也向他們索取代價，由台北城內總局在各市街、鄉村要地推薦人選並設置分局，要求這些地方領導人物擔任人民與官方、士兵語言、行動溝通的橋樑，並進行戶口調查，還有蒐集住民的各項訊息，藉此希望可以掃查抗日份子的活動。保良局的設置跟清朝的街庄總理一樣，都由地方性的領導人物擔任治安維持與官方溝通等工作的要角，可是保良局在為新政權蒐集訊息的工作上，有明顯不同。在過去只有在事件發生後必須進入官方體系才會被動提供，但是新政權希冀在尚未發生前保良局即可自動提供相關人民活動的各項訊息。在整個行政體系尚未完備時，殖民政府相當程度地依賴保良局，因此在討論保良局存廢與否時，當時的民政局長即認為保良局探知民間隱密貢獻，這些貢獻足以讓官方支付各項保良局費用¹²²。所以，對於台民日常生活的各項資訊，尤其是抗日份子活動的偵察，是殖民政府想要繼續支助保甲局最重要因素。

在整個台北廳（包括現在的台北縣市）各街庄至少設置了二十六個分局，根據保良局章程第三條，總局的費用在設置的第三月開始就由政府負擔，經費逐月增加後，官方對於這一點有所疑慮。雖然分局的經費與官方無關，而是由地方紳商分攤，在攤派的過程經常會有埋怨與衝突，所以在殖民政府的基層行政機關逐漸完備，警察的部署逐漸增加之後，保良局所能負責的事務也逐漸被取代¹²³，因此保良局在設置十個月後面臨存續的問題。在台灣其他地方也有類似的自治組織存在，所扮演的角色亦是相似，為殖民政府作調查工作及區分良、「匪」，這些相類似的組織，殖民政府在內部綏靖有初步的成果之後，也陸續受命關閉。然而，基層行政人員與警察是配置不足額的狀態，還是需要這些地方領導人物幫忙政務的推動，所以保良局雖然廢除，但是在同年 1896 年，殖民政府接受建議在地方恢復保甲制度。不過殖民政府與過去的清朝不一樣，殖民政府對於這些頭人的自主權與領導角色是採不信

¹²² 洪敏麟 1978 《日本據臺初期重要檔案》 保良局存續一案請示，P.125。

¹²³ 楊永彬 1995 臺灣紳商與早期日本殖民政權的關係：1895 年-1905 年，P.33。

任的態度，所以日後逐步地被取消¹²⁴，然後由警察主導與監督這些頭人參與地方的行政工作。

二、監控網目的細密化—保甲制度的改良

雖然，殖民政府的警察陸續地進駐台灣各地，但人數不足與內部綏靖尚未完成的狀況，各地方的治安在恢復民政（1896年四月）之後依然混亂。保良局的裁撤，不代表殖民政府可以自己完全控制台灣。所以為了掃除已經轉入地下的抗日勢力，並重新籠絡地方的領導人物，更重要的沒有這些人物幫忙，對人民的日常生活訊息的紀錄與蒐集，以當時的警力與統治技術，殖民政府缺乏有力的管道，更不用說進行任何規訓的工作。因此，在現實的需要之下，接受了過去曾在台灣實施的保甲制度與聯庄自衛團，重新啟動原有的統治機制，不過在本質上，保甲與自衛團在殖民時期只是官方的統治工具。

（一）保甲自衛團的重新啟動

1895年十一月開始，殖民政府在各重要地方配置警察，但是員額卻少到無法普遍保護百姓，僅僅只能維持警戒地方行政機關的所在地而已。因此彰化、鹿港依循舊習，各村落、街庄以原有「總理董事」組織住民協助官方的警備巡邏，並組派壯丁攜帶槍械在夜間跟隨警官巡邏¹²⁵，但這並非有系統的編制。1896年九月發生「雲林事件」，當時內務部長古莊嘉門，前往嘉義雲林處理動亂平定後的善後工作，在當地接納耆老的建議，希冀殖民政府參考舊習重新起用保甲制度，幫助官方維持地方秩序，因此殖民政府同意在嘉義雲林之間開始設立強大的聯庄自衛團，做為警察的補助機關。

不過殖民政府對於地方自衛團的設置，深感戒慎恐懼，害怕壯丁團反而倒向抗日份子¹²⁶，因此對壯丁自衛團的組織與設置，確立標準與管理¹²⁷，其中規定，組織

¹²⁴ 楊永彬 1995 《臺灣紳商與早期日本殖民政權的關係：1895年-1905年》，P.50-51。

¹²⁵ 台灣省文獻委員會 1978 《日據初期之鴉片政策附錄保甲制度》第二冊，P.216。

¹²⁶ 「1902年的確發生「壯丁反抗事件」，南部地方支廳配合軍隊，指揮保甲壯丁團，全力搜山追捕抗日者時，曾經發生壯丁團將槍口倒向日本軍警，使得殖民軍警約二十人被殺」，見台灣省文獻

壯丁團的部落裡的男女老幼是擔負著強制連坐的責任¹²⁸，在官方警察的監督之下，製作名冊，詳細登記自衛組員的姓名、住址、職業及品行舉動等，而自衛組織中持有槍枝者，應向警察官署報備，警察官署則製作槍枝底冊，詳記其住址、職業、姓名、年齡及兵器種類，並發給所有人適宜許可證。然後依自衛團狀況放貸槍枝給予自衛團，輔助警察機關擔任警戒工作。而且壯丁團多次搜索機關所在地的民宅收押武器，加上要求參加自衛團的頭人與壯丁將本身擁有的武器做登記並提供自衛團使用，可以看出殖民政府企圖透過官方與自衛團的合作，控制散落台灣民間社會的武力¹²⁹，避免這些武器落入抗日份子手中，使殖民政府可逐漸壟斷武裝暴力。

這些自衛團在警察官員的監督之下，可以幫助官方防備「匪徒」的侵害，但是官方亦不將之認定為正式的軍事團體，所以改稱為聯庄自衛，或聯庄保甲。主要擔任的職務，是清查管內的人、戶口、區別良「匪」、協助警方巡邏市街，以最少官方人力部署，而得到「維持地方治安」的成果。

（二）殖民時期保甲制度的確立

1898 年 3 月影響日本對台灣殖民政策最重要的人物，後藤新平來台灣擔任民政局長，後藤的治台方針首要主張「尊重舊慣」，他認為過去台灣社會的反抗，是

委員會 1978 《日據初期之鴉片政策附錄保甲制度》第二冊，P.217。

¹²⁷ 自衛組織的管理標準：一、自衛組應置於警察監督之下。二、自衛組中選一名或若干名為理事，領導全隊並掌理隊中一切事物，並對官署負責任。三、警察官署應製作名冊，詳記自衛組員的姓名、住址、職業及品行舉動等。四、自衛組織中持有槍枝者，應向警察官署報備，警察官署則製作槍枝底冊，詳記其住址、職業、姓名、年齡及兵器種類，並發給所有人一適宜許可證。五、自衛組需要槍枝及其他武器時，要各所有人使用其所有之兵器。六、槍枝及其他武器除防衛上所必要外，不得擅自攜帶或使用。七、如有防衛上必要，需借用槍枝時，需具狀上申。八、所借兵器在危害結束且沒有防衛必要時，應即速歸還。九、警察官署萬一遭遇危害變故，為防備或攻擊之便，應將各自衛隊所有的槍砲彈藥的數量、槍名及所有人的住址姓名向管轄守備隊長報告，另一方面，需經由長官報告民政局長，借予槍枝亦同。見台灣慣習研究會 1988 《台灣慣習記事》（中譯本）第三卷（下）第十一號。

¹²⁸ 自衛組組織標準第六條，見台灣慣習研究會 1988 《台灣慣習記事》（中譯本）第三卷（下）第十一號。

¹²⁹ 當時民間所持有的武器數量頗多，如台北縣一堡之壯丁團員二百八十七名之中，擁有槍械 48 挺，彈藥 1300 發，台灣刀 46 柄，見蔡易達 1988 台灣總督府基層統治組織之研究--保甲制度與警察，P.76。

當政者忽略台灣的風俗習慣而強行改變，所引起的衝突，因此，後藤新平想恢復清朝時代保甲制度，利用舊有的保甲制度，作為因應武裝抗日游擊化的策略，並將它加以改革以補助殖民體制中的不足¹³⁰，尤其是針對可以嚴格執行監視的機制。不過也因為採「尊重舊慣」來施政，以及警察人數配置的不足，所以一開始的保甲制度還是以地方紳商、望族為主導者而非官方的警察，在內部綏靖的工作逐漸步上正軌將「匪徒」瓦解後，台灣保甲的主導權也逐步地被官方取得，做漸次的改革。

1、殖民保甲制度的設置

在完全撤除保甲局之前，殖民時期的保甲制度已經從被接受、實施、改編來到最後全台統一，這個建構全台灣成為全景敞視的機制，主要是根據下列四個保甲律令所形成的，首先是 1898 年 8 月 31 日所頒佈的律令「保甲條例」¹³¹，依據第一條「參酌舊慣、設置保甲，以保持地方安寧」即可知保甲的目的是以「維持地方安寧」而設置的。在這個體系裡頭，每個人、每個家戶是連結在一起，只要出現破壞地方秩序時，保、甲全體人員皆必須負起責任，因此，在保甲體系的每個人都必須負起監督其他人的責任，避免因連帶責任而被罰金。基本上，保甲體系的建立是呈現金字塔型最底層的監控形式。為了能達到讓甲民能遵守保甲規約，在第三條亦規定有「過怠處分」的制度即違反規約者，可以科以罰金、連帶處分及單獨處分，甲民如果拒絕，就將受到刑罰的制裁，強制甲民必須接受規約。至此，殖民政府的規訓權力逐漸透過保甲體系的相互監視與過怠處分，開始流動而展現效能。

¹³⁰ 洪秋芬 2000，日治初期葫蘆墩區保甲實施的情形及保甲角色的探討（1895~1909），P.225。

¹³¹ 「保甲條例」：第一條，參酌舊慣、設置保甲，以保持地方安寧。第二條，保及甲之人民負連坐責任，得將連坐者處以罰金。（按：原文為罰金或料科，均應譯為罰金，但罰金為二十元以上，料科為未滿二十元。）第三條，保及甲各定其規約，規約內得規定褒賞及過怠金。前項規約應經地方長官之認可。第四條，保及甲負責人違職務者，地方長官懲戒之。懲罰為一百元以下罰金、撤職及申誡之三種。第五條，保及甲為警戒防禦匪賊及水火災，得設壯丁團。第六條，有關保甲及壯丁團之編制、指揮、監督、解散、經費、負責人選任權限等之規定以府令定之。第七條，本條例限於地方長官認有必要之地區，經台灣總督認可後師行之。見台灣省文獻委員會 1978《日據初期之鴉片政策附錄保甲制度》第二冊，P.232。

同一個時間發佈的「保甲章程施行細則」¹³²規定保甲的編制方法、經費以及地方保甲與壯丁團之間的關係等細節。保甲最基本的編制方式約以十戶編一甲、約十甲編一保為原則，所以可以看出保甲不以個人為單位，而是以家戶為基本單位，以家長為代表，不論男女老小都必須被編制進入保甲體系，由家長監督。家長選舉出甲長，甲長選舉出保正，由甲長、保正來執行保甲的職務，包括支配保甲，指導、督促甲民執行保甲事務以及最重要的維持地方治安。雖然保正與甲長是經由選舉而產生，但是兩者都必須得到警察、地方長官的審核與認可，所以實際上，大多數的保正與甲長是由警察挑選「合適」的人來擔任。

不過日治初期，殖民政府所訂立的保甲條例及其施行規則，主要還是依循過去的舊慣，在編制、規約與壯丁團的設置等細節，都還僅是粗略的標準，而且任由地方長官全權認可與規定¹³³。由各地方政府依需要申請而自行制訂「保甲條例施行細則標準」，在殖民政府內部綏靖工作暫時獲得成果的翌年，即1902年由總督府做統一的整理，並發佈府令第九七號「保甲條例施行細則標準」¹³⁴，與「保甲規約」¹³⁵，此一細則標準針對保甲規約、壯丁團的配備以及壯丁、保甲相關人員的薪水等相關事務的細節一一的列出。

在「保甲條例施行細則標準」裡頭，對於保正、甲長的選舉資格有消極的規定，但是其中亦明確地規定經官方認定不適任時，官方得命保甲民重新選舉，保正、甲

¹³² 「保甲章程施行細則」：第一條，凡以十戶為甲、十甲為保。第二條，保立保正、甲立甲長，甲長應於甲內選舉經由保正稟請該管辦務署長允准，保正應於保內選舉經由該管辦務署長轉請地方長官允准。第三條，保正應承辦該管辦務署長指揮專任護衛保內安寧之責，甲長應承辦保正指揮專任甲內安寧之責。第四條，凡各保甲預設壯丁團之時，各該保正甲長應稟請該管辦務署長轉請地方長官批准。第五條，凡以甲內壯丁編以甲壯丁團以各甲壯丁團合為保壯丁團，但視其地方情形，各該保正議將數保聯為一壯丁團亦可。所有團員互應選定團長一名，副長若干名經由保正稟請該管辦務署長允准。第六條，團長應承辦該管辦務署或支署長并大團長之監督指揮部下，副團長襄辦團長職務。第七條，各壯丁團互應守望相助。第八條，查有壯丁團有害公益之時，該地方長官亦可命其解散。第九條，保甲及壯丁團應需費用均歸該轄區內鄉民自辦，執事人酬資由地方長官酌定。第十條，收支經費之預算及其報銷，該管辦務署長應行檢閱。第十一條，本章程內指稱辦務署長或支署長者，若余憲兵專轄管區內均應由憲兵屯所長。第十二條，凡施行本章程必須規條並除本章程所定之外有關保甲章程施行規條均將舊慣參考由地方長官核定。見台灣省文獻委員會1978《日據初期之鴉片政策附錄保甲制度》第二冊，P.233。

¹³³ 見台灣省文獻委員會1978《日據初期之鴉片政策附錄保甲制度》第二冊，P.233。

¹³⁴ 見台灣省文獻委員會1978《日據初期之鴉片政策附錄保甲制度》第二冊，P.288-292。

¹³⁵ 見台灣省文獻委員會1978《日據初期之鴉片政策附錄保甲制度》第二冊，P.292-303。

長選舉時或保甲聯合會議時都必須有警察與會監督¹³⁶，保正與甲長的選任是主導在警察手上而非保甲民。尤其在保甲規約的訂定上，可以看保甲是徒有自治之名，而是成為警察機關之下的輔助機制，因為高達八十四條的規約是根據殖民當局立的「規約事項」訂立出來的，而非由保甲民自行訂立的自治規約¹³⁷。這八十四條規約，包含了保甲通則、戶口調查、管束出入者、安寧風俗及警戒搜查、衛生獸疫害蟲等預防及驅除、壯丁團、保甲會議、違背公約處分等共十二章。這公約規定中，規定保正監督查察甲長的職務、指導保內人民使其不得為非作歹，補助警吏搜捕人犯（罪）、調查保甲戶口及取締出入者（違反者）與違反公約者、管理台灣土地測量標記、處分徵收規約、規約上褒賞救恤、違背公約之（過怠金）罰金徵收及處理、經費收支預算及徵賦¹³⁸，而甲長的職務包括補助保正、調查甲內戶口取締其出入、補助警吏及保正搜捕人犯、指導甲內住民不得為非作歹。由此可看出，保正與甲長最重要的任務就是與警察合作，向警察報告轄內保甲民的日常活動，包括生病與否。此時，警察可以透過保正、甲長的合作，逐步建立管內的戶籍資料，如此一來，不僅監控人民日常生活的活動，更是透過保甲將保甲民安排在一個可見、固定的空間。在 1902 年所頒佈的「保甲條例施行細則標準」看不到了有關保良局功能與存在的條款，代表著殖民政府的規訓權力已經可以掌控台灣的基層社會，此後殖民政府在台灣全島實施了統一的保甲制度，並有組織地推動保甲活動¹³⁹。

2、過渡的保甲局

日治初期的保甲局是模仿清朝的聯庄保甲，由地方紳商、望族等舊有的領導階層管理地方保甲而設置的機制，由他們聯名以區域的名義向官方申請設置保甲局¹⁴⁰。保甲局內的編制是以地方領導人擔任局長、副局長辦理保甲局務及保甲局管內一切保甲事務，由保甲局的領導保正與甲長執行保甲事務。有關地方治安一切相關事務如清查戶籍、查緝匪盜、庄中守望相助、街中嚴查盜賊、禁止人民與盜勾引及

¹³⁶ 「保甲條例施行細則標準」第七條、第十七條、第十八條。

¹³⁷ 洪秋芬 1995，日治初期台灣的保甲制度（1895~1903），P.469。

¹³⁸ 「保甲條例施行細則標準」第十條。

¹³⁹ 見台灣省文獻委員會 1978 《日據初期之鴉片政策附錄保甲制度》第二冊，P.289-303。

¹⁴⁰ 「艋舺續設經常保甲局暫行條規」，見吳定葉 譯 1979 《日據初期警察及監獄制度》，明治三十二年，乙種永久第二十九卷。

藏匿、禁止賭博、慈善事業敦勸¹⁴¹等，家長必須報告甲長，然後依甲長、保正、區長階次順序向上報告¹⁴²。

保正、甲長、區長及評議員這些地方領導人，每月在保甲局內會集一次，協議地方有關治安的事項，以維持地方安寧¹⁴³。除安排這些人擔任保甲事務的執行者，另外在保甲局中設置壯丁團，僱傭壯丁二十名，由團長督率日夜在保甲局管內巡邏¹⁴⁴。保甲局的最基本單位是家戶，而且是以「十」為編制的標準，甲長、保長是受保甲局監督、指揮；這些保甲長履行保甲任務、維持地方治安，並不直接由官方的警察指揮與監督。因此，發生於地方的大小事，都是訴諸保甲局，保甲局彷彿成為地方行政中心，而且在這一暫行條規中並沒有明文規定保甲局必須接受官方警察直接的監督與指揮。

1902 年殖民政府討「匪」的工作在南部武裝抗日份子林少貓被殺後，暫時劃上休止符¹⁴⁵，與先前的保良局一樣，在內部綏靖工作有進展後，保甲局的功能取代與經費問題又浮上台面。殖民政府於隔年 1903 年發出通令正式廢止保甲局：

過去設有保甲局，作為保甲與警察官吏的聯繫機構，當時警察的配置是採取集團配置法，加上地方上「匪徒」出沒無常，警察無法監督保甲，乃設置保甲局，以為利用保甲的一時權宜之計。現在地方趨於平靜，警察配置也改採取散在制，可以毫無遺漏地直接監督保甲。保甲局的存在，徒增保甲民之經費負擔。警察官之監督越來越周密，若仍讓保甲局置於警察和保甲之間，恐怕只會妨礙保甲之運用。因此在此時刻，應將其廢止¹⁴⁶

日治初期，殖民政府可以容許保甲局與保良局組織的存在，其實有其特殊的考量，尤其以少數外來異民族來統治多數的台灣人民，在民族意識上已經是備受反抗，更何況登陸之初資料文件接收的任務基本上是失敗的。因此作為行政力量的基本要件——作為對信息進行編整的那種監控¹⁴⁷，在殖民初期根本無法進行，因為信息

¹⁴¹ 「艋舺續設經常保甲局暫行條規」，第二條。

¹⁴² 「艋舺續設經常保甲局暫行條規」，第三條第四項。

¹⁴³ 「艋舺續設經常保甲局暫行條規」，第三條第五項。

¹⁴⁴ 「艋舺續設經常保甲局暫行條規」，第四條第三項。

¹⁴⁵ 古野直也 1994 《台灣近代化密史》，P.62。

¹⁴⁶ 洪秋芬 1995 ，日治初期台灣的保甲制度（1895~1903），P.465。

¹⁴⁷ Giddens, Anthony 1985 《民族—國家與暴力》，P.57。

的來源是缺乏的。所以殖民政府對於當時台灣的各项調查相當注重，不過在當下可以在現實上被直接用於督管人類活動的種種信息，就必須有效率地在最短的時間蒐集，但是官方的統治網如前面所談的並不完全。可以讓不完全的統治網，可以不靠武裝的暴力來進行權力的運作，殖民政府所依賴的是舊有的鄉治系統。尤其初期殖民政府的地方行政組織以及警察配置未完善時，這些由日本來台的官員與警察，不僅人數少，而且人生地不熟，對台灣的風土民情都不熟悉，更何況與台灣人民的語言無法溝通，所以殖民政府必須藉助這些地方領導人來推動行政。可是在內部綏靖工作有進展之後，警察的編制也開始進入軌道，這些以地方紳商舊有勢力的組織，逐漸成為殖民政府直接統治台灣社會的障礙¹⁴⁸，使得殖民政府無法將權力滲透到台灣基層組織而直接督管人民活動，這是保良局與保甲局不能繼續存在的最主要原因

¹⁴⁹
。

（三）警察與保甲的整合：監控體系的完備

1901年，警察機關的設置與警察的配置，殖民政府盡量採取分散主義。並全面的增錄台灣籍的巡查補，逐漸擴展耳目¹⁵⁰。此時殖民政府希望由警察機關與警察取代保甲局指揮保甲，由警察直接督管保正與甲長，警察成為保甲制的中心樞紐¹⁵¹。因此，對於警察與保甲之間的關係，殖民政府必須做明確的規定提供法源根據，以確保殖民政府可以透過警察直接督管台灣社會。尤其是殖民政府明令廢除保甲局之後，在設置派出所的管轄區域，就得盡量與保甲之區域相配合。而且派出所的警察是擔任保甲制度監察的不二人選，由警察掌握保正、甲長的賞罰。所以保甲制度完備而壯丁之組織鞏固的地方，自然得減少派出所警察的員額，殖民政府將其所剩的員額盡量用於派出所的增設，使得派出所的數目增加，也讓殖民政府監控與推動行政的密度逐漸增強。因此，對於保甲與警察的關係必須做明確的規範¹⁵²：

一、此時應更加努力完成保甲制度。

¹⁴⁸ 『台灣日日新報』漢文版，明治三十六年一月二十五日，「稽查保甲」提到三重埔之保甲局，告訴甲民如果保甲局費不繳納，則戶口謄本就不能立即發給。

¹⁴⁹ 洪秋芬 1995，日治初期台灣的保甲制度（1895~1903），P.466。

¹⁵⁰ 吳定葉 譯 1979 《日據初期警察及監獄制度》，明治三十四年，甲種永久第七卷，

¹⁵¹ 洪秋芬 1995，日治初期台灣的保甲制度（1895~1903），P.468。

¹⁵² 吳定葉 譯 1979 《日據初期警察及監獄制度》，明治三十四年，甲種永久第七卷。

- 二、保正、甲長之選任，應十分慎重，盡量選用地方上名望者。
- 三、派出所之管轄區域，得盡量與保甲之區域相配合。
- 四、鄰設壯丁，其人選及監察，尤保正、團長等注意之。
- 五、使派出所員經常做保甲制度之監察。
- 六、鄰設壯丁由警察官隨時擔任其訓練。
- 七、保甲應盡量設備警鐘、銅鑼及其他適宜之警報器，以便做非常之警報。
- 八、前列各項之外，應盡量名是保甲之賞罰等，使制度發生實效。
- 九、保甲制度完備而壯丁之組織鞏固的地方，自然得減少派出所員額將其
所剩人員盡量逐漸增設派出所。
- 十、巡查補得盡量多使用，但有關其錄用應十分慎重。
- 十一、巡查補之薪給、勤務、接應等，應提高其待遇，中隊之上者，應獎勵其志願。
- 十二、巡查補之保證人，不可祇是流於名義，應使其負相當之責任。
- 十三、巡查補暫時盡量不使其做單獨之勤務，而做巡查之補助，使該巡查
負責擔任其監察訓練。
- 十四、各派出所必須配置一人以上之巡查補。
- 十五、戶口調查是為明瞭管內事情最要緊之事項，應十分勵行，不可稍有
懈怠。

警察官吏派出所的增設擴充與保甲逐漸完備的緊密結合，使得台灣全島形成「警察網」¹⁵³。殖民政府的地方行政是以警察為中心，但是保正、甲長才是維持整個地方治安與各項行政事務的推動者，警察是扮演著監督者的角度。利用保甲制度來徵稅、協助公共設施的興建、傳染疾病防治以及台灣戶籍制度的建立。傅柯認為「有了警察，人們就生活在一個模糊的監督世界裡」¹⁵⁴，但是保甲的設置，使得模糊的監督，變成一種持久的、洞察一切的、無所不在的監視。保甲規約的連帶責任與過怠處分，使得保甲管內的保甲民、家長、保正、甲長，必須將自己的眼光放置在生活的各處與各種事件，必須保持警覺的注意力，使得整個台灣社會的人們都成為有層次監控網路的一份子。不過在形成這一個有等級監控網之前，有一個機制非常重要，就是整理戶籍。

¹⁵³ 洪秋芬 2000，日治初期葫蘆墩區保甲實施的情形及保甲角色的探討（1895~1909），P.227。

¹⁵⁴ Foucault, Michel (傅科)著，劉北成、楊遠嬰譯 1992，規訓與懲罰——監獄的誕生，P.213。

第四節 空間分解再組合—戶警合一

一切權力都將通過嚴格的監視來實施，任何一個擬視眼光都將成為全面施展權力的一部份¹⁵⁵。

行政工作的實施必須有一種藉助監視而實行強制的機制，在日治時期近代警察就是扮演這樣的強制角色，而派出所是一監視站、是權力中心，然而層級監視的首要工作是空間的固定，為持續監控必須將空間與活動於此一空間的人民其相關位置，創造出可以觀察、紀錄與訓練的機制，此一機制就是戶籍的清查工作。

一、日治前的戶政

戶籍的清查歷來一直是行政工作的基礎，清朝原本有所謂「盛世滋生戶口冊」，規定每 5 年做一次清查，但是為了避免清查戶口的工作滋擾人民，於是時間又改為 10 年一次。然而康熙五十二年曾詔令全國以康熙五十年所查的人丁實數為常額，之後所續生的人口數，永不加賦，結果造成官方戶口冊的編審也逐漸疏忽怠慢。加上清朝對渡海來台的查驗十分嚴格，禁止來台移民攜帶家眷，結果單身來台的台民多以寄寓的方式與他人共戶，或者來台時就是犯禁偷渡的黑戶，因此台灣的戶口編審與實際狀況有段距離¹⁵⁶。清道光年間，台灣土地的開發逐漸飽和，然而從大陸內地渡海來台者依舊絡繹不絕，無地可耕、無工可作的「羅漢腳」，時常因為饑寒所迫而作賊，或者倡亂或附和分類械鬥。為解決這個問題，官方頒佈了「清庄章程」，命令街庄辦理「清庄」，辦理清查戶籍、編輯保甲清冊，並編查「閒民冊」以約束遊民，此一清庄措施的清查戶籍雖一直執行於台灣，但卻只是消極地清查地方不良份子，而且清庄經常是區域性的舉行¹⁵⁷，對於台灣實際人口戶籍資料的清查並無幫助。1886 年光緒十二年，台灣首任巡撫劉銘傳為了推行新政，其中之一的清賦事業，雖是清查土地與稅賦，但其執行前提是清查人口並實行戶口編查，因此台灣得

¹⁵⁵ Foucault, Michel (傅科)著，劉北成、楊遠嬰譯 1992，規訓與懲罰——監獄的誕生，P.172。

¹⁵⁶ 台灣慣習研究會 1988 《台灣慣習記事》(中譯本)第四卷(下)第十一號，台中，台灣省文獻委員會。

¹⁵⁷ 戴炎輝 1979 《清代台灣之鄉治》，P.59-60。

以開始進行近於實際數量的戶口編審工作，不過當時清查編審的戶口名冊因為戰亂與刻意毀棄，在殖民政府接收文書檔案時，名冊已經散逸失傳而不全¹⁵⁸。

二、戶籍清查的草創期

日軍登陸台灣之後，殖民政府認為施政的前提，首要的行政事務是對區域內的戶籍加以編查、整理¹⁵⁹，所以軍隊每控制一地區，與地方領導人物合作的第一件事即是展開戶籍、人口的調查。不過這些調查都是個別地方依內部綏靖工作的進度而小規模進行，並沒有官方正式的命令。直到 1896 年二月由首任總督下令於以接收地區全面搜查民間武器，順便調查戶口資料；八月日軍接收台灣全島後，由總督府發佈「戶籍調查文書」之後，即制訂「台灣住民戶口調查規則」，作為制編戶籍的準據，其主要內容如下¹⁶⁰：

- 一、戶籍由警察官吏及憲兵隊編製。警察分署及憲兵屯所并置之地方，以警察官為主管。
- 二、各庄之總理（舊時調製保甲戶籍之參與者）應不時巡視庄內，辦理戶籍異動之申報與加除。
- 三、戶籍簿分本籍、寄留，概編入本人居住之街庄。寄留者應在住址欄內記載本籍地名。
- 四、戶籍上應記載：戶主及其家屬之姓名、年齡、稱謂。
- 五、戶籍以一家為一單位，以一街庄編一冊。

此調查規則明確地規定由警察、憲兵來編制戶籍，並確認警察為戶政的主管機關。規則發佈之後，官方要求由憲兵分隊長、副分隊長、警察署長等，各分擔其管下區域，動員部下及吏員，進行挨戶實查¹⁶¹，不過由於在當時警察的配置因人數不足以及內部綏靖工作尚未有進展，所以殖民政府是採取團式配置，只在某些重要地區配置警察，所以戶籍清查的工作都還是採小規模、區域性的進行，而且僅對可控制區域內現住居民進行簡單的調查，對於轉居、出生、死亡的申報，並無規定與要求，甚至官方本身尚未有進行紀錄申報、管理這些戶籍資料的行政能力，在日日新

¹⁵⁸ 台灣慣習研究會 1988 《台灣慣習記事》（中譯本）第四卷（下）第十一號，P.203-204

¹⁵⁹ 古野直也 1994 《台灣近代化密史》，P.63。

¹⁶⁰ 鄭淑屏 1986 台灣在日據時期警察法令與犯罪控制，P.17。

¹⁶¹ 曹永和編 1985 《日據前期台灣北部施政記實—警治篇政治篇》，P.440。

報曾經有一則報導曾經提到，台北縣廳要求進行戶口稽查，地方長官即命令各區街長如警官進行調查，各街長囑咐人民自行填寫兩張家中人口數，一張送至警署，一張交街長存案¹⁶²。此時，戶籍登記無法落實，而難以達到控制人民居住異動的目的。

在戶籍清查的草創期（1895-1902）¹⁶³，記錄人民居住異動的戶籍登記，在日治初期主要目的是為掌控人民在良、「匪」身份的互換，殖民政府頒佈法令目的是在控制、獲取台灣人民生活的訊息，但台民並未與官方合作，所以即使是小規模、區域性的戶籍清查與編制依然缺失很多¹⁶⁴。不過在 1896 年在台南與台北發現黑死病時，區域性的戶籍清查有著新的功能與意義。因為在此年之後，每年台灣各地經常傳出因黑死病而疫死，這些台民死後，其家屬皆不敢也不願報官，將屍體偷偷埋葬在荒郊城外，深怕被官方解剖屍體勘驗，甚至全家兄弟妻子皆死亡，事後當地警察才聞知¹⁶⁵，或者將病人藏匿或移居他處¹⁶⁶。雖然早期殖民政府並不清楚黑死病的傳染途徑為何，但是為防範疫病的擴散，最基本的空間隔離與空間消毒，還是必須徹底執行。在人民有意甚至是積極地隱瞞之下，官方連最基本的防疫措施都無法確實的執行。因此，唯有積極、確實地針對人民居住與家戶人口加以掌握，才是殖民政府防疫措施的基本功¹⁶⁷。所以，殖民政府對於住民的家戶資料調查，更是日趨要求嚴謹與正確。尤其保甲制度在台灣各地逐步地建立，透過地方原本的領導人物擔任保正、甲長，在派駐各地的警察監督之下，由他們擔任檢查戶口，雖然此一時期保甲檢查戶口主要的目的是探查「匪徒」活動的訊息，卻也為殖民政府的防疫工作，確立了管內各家戶及個人的基本空間位置。使得疫病的隱匿在事後還可以因按戶巡查而被發現，並做些消毒、隔斷等補救措施¹⁶⁸。但是，這個時期的戶口調查比較疏

¹⁶² 『台灣日日新報』漢文版，「戶籍調查」，明治三十年十二月十四日。

¹⁶³ 台灣省文獻委員會 1959 《台灣省通志稿政事志保安篇》。

¹⁶⁴ 鄭淑屏 1986 台灣在日據時期警察法令與犯罪控制，P.19。

¹⁶⁵ 見『台灣日日新報』漢文版，明治二十九年十一月二十五日、「台北近處疫病四起」明治三十年二月十五日、「滬尾黑疫」明治三十年六月十二日、「傳染宜慎」、「彰化慘疫」、「黑疫不報」明治三十一年五月十五日、明治三十二年四月二十六日、「拋屍逃逸」明治三十二年六月三日、「患疫兩事」明治三十五年六月十四日等報導。

¹⁶⁶ 見『台灣日日新報』漢文版，明治三十年十二月十一日、「黑疫不報」明治三十一年五月十五日、「患疫兩事」明治三十五年六月十四日、「艋舺鼠疫潛滋」等報導。

¹⁶⁷ 范燕秋 1994 日據前期台灣之公共衛生，P.44。

¹⁶⁸ 見『台灣日日新報』漢文版，明治三十一年六月五日。

漏，雖要求人民申報死亡與死亡原因卻無約束的法令，或因害怕或因不知法令，而造成自然死亡或疫死皆可能被開棺驗屍情況發生¹⁶⁹，使得官民之間更不信任。

整齊戶籍論：帝國初領台灣，早為斯民定其番戶，各處人煙稠密戶數鱗皆有一定之次序，可列號編諸冊，又使人家各立門鑑，記明家族姓名年齡職業，以便校對，冊中其有移住、寄居以及生產死亡嫁娶備雇等，一切增減人數，悉令戶主隨時報該管官吏註冊。然至今，戶籍尚多參差脫漏，一千五百申請鑑扎者，從中符合戶籍者僅有五十多人。蓋因島人遵例未慣所報多失其真，而奉公之人查稽每徒循故事。¹⁷⁰

三、戶政養成期：保甲制度與警察的配合

在 1901 年全台警察配置改為散在制時，增加派出所的進駐點以及警察的配置人數，使得全台灣的戶籍調查工作可以在警察的監督下逐漸地編制完成，加上次年由總督府發佈統一的府令第九七號「保甲條例施行細則標準」，其中第九條保甲規約、及第十條與第十一條保正、甲長職務、第十三條以及第十四條，非常明確地規定家長、保正以及甲長必須負起調查戶口與檢查家戶人口的出入狀況¹⁷¹。而且在保甲規約其中兩章，詳細地規定保甲民與保正、甲長必須擔負戶口調查與管束出入者的義務。保正每年宜二次以上調查保內全部戶口，並報告警察官吏，而甲長每月一次調查甲內全戶口，並報告保正，由保正續報告警察官吏，保正、甲長調查戶口時，要親自前往保內各戶調查家戶中現住者的異動，並視察其品性及生計職業。家長對保正、甲長調查戶口時，必須忠誠的回答。在平時，家長得將居住人的姓名牌與地址掛置於住所門口¹⁷²。除了調查保甲管內的住民的居住空間位置與數量的異動之外，保甲規約裡更積極規定家長、保正與甲長必須對管內出入的異動做管理；當家中有他保的投宿者，家長必須立即將投宿者的原住所、姓名、年齡、職業及來此地的事務，以及預定投宿的日數稟報甲長，由甲長在報於保正。而自己或家人，家長想旅行投宿他處一日以上，家長必須將其姓名、旅行地及要務、旅行預定日數，報

¹⁶⁹ 見『台灣日日新報』漢文版，明治三十一年五月二十日。

¹⁷⁰ 『台灣日日新報』漢文版，明治三十二年十一月十日

¹⁷¹ 見台灣省文獻委員會 1978 《日據初期之鴉片政策附錄保甲制度》第二冊，P.288-292。

¹⁷² 「保甲規約」第二章戶口調查，見台灣省文獻委員會 1978 《日據初期之鴉片政策附錄保甲制度》第二冊，P.294-295。

告甲長，甲長再報告保正，而回家時也必須履行前面稟報的手續。保正接獲前兩項報告時，就必須立即登記於「來往行人屆行簿」，讓警察官吏檢閱¹⁷³。於此，保甲民在空間位置上幾乎是可見，是生活在一個人人相互監視，並有層層記錄與監控機制的社會中。而且，當疫病發生時，不經過警察官吏的認可，家長不可接受曾經到過流行傳染病發生地以及來自傳染病發生地的投宿者。隨著保甲內人民的空間位置越可見，警察官吏越深入人民的生活，而取得的訊息越能幫助警察官吏推動衛生行政工作。

保甲的機制圍繞著保甲民，輔助警察官吏形成了一個觀察、記錄和訓練的機構。但是，配合的戶政法令十分粗糙，這一政令所蒐集訊息而回置行政機制的效能是有限的，所以殖民政府於 1903 年制訂「戶口調查規則」¹⁷⁴，將過去由憲兵與警察共管戶政事務，改為由警察專責執行，不僅是由基層警察擔負了戶口實查的工作，在地方行政機關裡各置戶口事務主辦人，都必須由警部或警部補來辦理有關戶口事務¹⁷⁵。而此時戶口調查就是知悉管內家戶的戶口狀態，然後供給警察資料為其目的¹⁷⁶。警察執行戶口調查事務必須擔任下列三種，第一個是警察必須進行戶口實查，二是依戶口規則受理管內保正或人民申請或者因其他方法獲知戶口異動時，必須登記、整理戶口調查副簿，三是向該管轄的警察本署之上機關報告而整理戶口調查簿¹⁷⁷。保甲制度是以家戶為最基本的登記單位，而戶政事務登記是以家戶長為中心而擴散，個人在戶籍登記上的身份是與戶主的關係，是戶主、戶主之直系尊親屬、配偶等等關係¹⁷⁸。這一時期的戶口調查在名義上雖然使採取「申報主義」，由警察官吏依據保正、甲長或其本人申報，而進行更改登記。殖民政府在戶籍資料蒐集除了由警察執行戶口實查的工作，還必須透過逐漸在全台灣成立保甲並配合保甲規約的規範，使保甲作為警察機關執行戶政事務的輔助組織。不過一般人民並不合作，「政府戶籍認真整頓，二十九年以來凡三次調查，至於警察及保甲則遞年一再稽

¹⁷³ 「保甲規約」第三章管束出入者，見台灣省文獻委員會 1978 《日據初期之鴉片政策附錄保甲制度》第二冊，P.295。

¹⁷⁴ 「戶口調查規程」：第一條戶口調查係以知悉戶口之狀態，供給警察上之資料為目的。第二條戶口調查之事務，分為下列三種，一戶口實查。二戶口調查副簿之整理。三戶口調查簿之整理

¹⁷⁵ 「戶口調查規程」第十九條。

¹⁷⁶ 「戶口調查規程」第一條。

¹⁷⁷ 「戶口調查規程」第二條、第三條、第九條、第十五條。

¹⁷⁸ 「戶口調查規程」第廿二條。

查，凡生死媒娶移徙有條不紊，但漏籍者眾多。昨見竹邑所謂醫生者必具有免許書方可，乃始因請戶籍證明求免許證書，事求人戶籍數次稟請入戶籍而不可得，嗣因邑中巨紳為之保政始得入籍」¹⁷⁹，「人民應當向保甲申請戶籍資料的變動，如家戶中有人死亡四、五日之內，出生則一個月以內向保甲稟報，但出生往往延緩報明，因為小嬰孩出生後一個月內，俗例猶未可命名，所以難稟報；至於出入者的約束與登記更是不認真，家中旅客或親戚之寄宿，申報者報者寥寥」¹⁸⁰。如此一來，採用申報主義使得當時的戶籍資料整理並不完全，所以在保甲執行戶口調查時，地方政府自行改良保甲—「新竹廳此番撤保甲局，。如—戶口調查報告之事，初任為保正時，需將管內戶口查明，從中將家戶分為上中下三種戶，上種戶六個月再調查一次，中種戶二三個月調查一次，下種戶則逐月調查。但此調查中，凡管內有外出者，必須預為報告，其報告法，戶主報之甲長，甲長報之保正，保正報之警務，稍有違犯，皆有處罰金¹⁸¹」。

雖然在人民申報不實時，保甲與警察可以透過實地的調查來代替為申報事項。戶籍申報制度的設計，可以確立證明個人的身份關係；而保甲實查的制度可釐清家戶組織以及個人身份，殖民政府希冀透過這兩個制度可以隨時掌握人口異動。在統治網尚未完善時，這種制度的設計在強調時間的防疫工作中，非常缺乏時效性，往往患者死亡而私葬後，才因密告或實查工作而發現¹⁸²。

四、全景敞視社會的確立

1905 年四月開始，殖民地政府於台灣全面開辦戶口臨時調查，不過這項政策在日本亦尚未進行，整個行政經驗與步驟沒有依循的實例。所以在此之前，殖民政府在市街先作區域的全面戶口調查，作為全台灣戶口普查的準備工作¹⁸³。日本原先預定 1905 年度將調查全國人口，但是以年度經費並無編列，所以暫時停止準備工作；同時殖民政府提議要求同時全面對台灣進行人口普查，在經費上台灣總督府則

¹⁷⁹ 『台灣日日新報』漢文版，「猶有漏籍」明治三十五年六月二十一日。

¹⁸⁰ 『台灣日日新報』漢文版，「中部保甲現況」明治三十六年十月二十三日。

¹⁸¹ 『台灣日日新報』漢文版，「保正責任之概見」明治三十六年八月五日。

¹⁸² 『台灣日日新報』漢文版，「幾誤乃事」明治三十六年六月四日。

¹⁸³ 『台灣日日新報』漢文版，「準備調查」、「戶口調查練習」明治三十八年九月七日。

積極地編了需要支出經費約二十萬圓，並確定在 1905 年度實施；殖民政府設計的普查方法，希望以某月某日某時，全島皆同時調查人口，所以進行調查的時刻不許有快慢的差異，所以調查委員數量要非常多，警察官吏及其他官吏擔任調查職務¹⁸⁴。地方支廳為了要事先練習，曾經傳集管下所有警官以及各級警察與官吏所組成的調查委員，向街庄各戶舉行試驗，作逐一的確查，要求各戶回答各自的祖籍及生年日月等問題¹⁸⁵。

第一次臨時戶口調查舉辦之前，有一些準備工作是由保正與甲長先行開展，在日日新報明治三十八年十月八日有兩則報導，曾經提到台南廳諭令各甲長必須要遍繞管內各戶人口，如果遇有異動事件，必須迅速具備文書，確實向保正稟報¹⁸⁶，再由保正向上申請更動，所以地方的保甲事務所門庭若市絡繹不絕，或報移居、或報寄留，或補漏籍、或稟報除籍者；而各派出所警官亦拿著各街戶口籍簿，天天挨家挨戶的稽查，校對各人口的出生年時日月，及有職業、無職業等，如有異動，隨時訂正；又命令各甲長告諭：「各戶人口，無論男女老幼，戶口調查時務須家戶中的每個人都必須待在家中，以便官吏一一調查，如果所答、所問符合，才能免除處罰」¹⁸⁷。除此之外，對於戶籍資料的另一基本要件，是土地番號的調查，所以地方政府，下令給保甲，要求調查管內人民所居住家屋，在前次土地調查時列為何地番號，經各保正將此命令傳達給人民，讓各家長回家後檢閱自己建物地騰本，將地番號記清，並於翌日到保甲事務所向保正呈報，然後保正在根據家長所報的地番號資料再往上呈報給支廳；這次要求建地番號報告必須詳細，因為此後廳的警務課將依據這次報告的資料，作為家屋地番號的永久記錄，家屋地番號以後不得再改易，即使原有住家已經移居也是不變；並且經過此地番調查確定後，現居家人民必須到保正事務所，領出門牌二塊，一記家屋的番號，一記載戶主的氏姓，縱使租居人民有移徙，戶主之名可移，家屋之番號不可變¹⁸⁸。

¹⁸⁴ 『台灣日日新報』漢文版，明治三十七年七月二十日。

¹⁸⁵ 『台灣日日新報』漢文版，「戶口調查練習」明治三十八年九月七日。

¹⁸⁶ 『台灣日日新報』漢文版，「調查議罰」明治三十八年十月八日。

¹⁸⁷ 『台灣日日新報』漢文版，「台南調查景象」明治三十八年十月八日。

¹⁸⁸ 『台灣日日新報』漢文版，「保正調查番號」明治三十九年一月十八日、「地番揭出」明治三十九年一月二十三日。

在全台進行調查之前，殖民政府公布了「戶口規則」，其中第六條詳細地規定申請登記與實查的事項：出生日期、親子關係、婚姻、死亡、繼承關係、姓名變更、轉居、寄居等，這些事項必須在十日內向保正申請登記¹⁸⁹；若無申報登記或拒絕、迴避警察官吏的戶口實查，必須處分二十圓罰鍰的重罰¹⁹⁰。而且這些戶口事項，必須記載在各級行政機關與警察機關中皆得的具備戶口調查簿，而除戶後也得將資料編置於除戶簿內永久保存¹⁹¹。而且依據本規定，每一家戶必須於住宅門口懸掛木牌，書上家戶長的姓名¹⁹²。在需要申請登記事項有所變更時，家戶長必須向保甲申請變更。從此次「戶口規則」的修訂，可以看到透過對過去的戶政法令作不斷地修正、補充，希冀將過去的戶口調查簿記載不符或遺漏的部分，作全面而詳密校對與更正。從第一次的臨時戶口調查的開展之後，殖民政府逐步地把全台灣的人編制在一個固定、可見性高的統治網內。在這統治網裡，警察站在關鍵的位子，尤其台灣戶政採取「申報主義」與「實查主義」並用制度，所以住民在戶口異動時要自動向警察的輔助機關—保甲¹⁹³進行申報，而該區的派出所巡查也必須根據所申報的事項進行實地調查；若不自動申請，而警察有所風聞時，也可以擅自前往調查而為之更正，這是警察登記或更正戶籍資料的職權。在台灣辦理戶口實查，其性質可以分為三種：一、定期實查，二、異動實查，三、臨時戶口實查，前兩種是由管區派出所巡查、巡查補負責，而後者在廳長、警察署長、警察分署長認為必要時，規定地區及日期進行¹⁹⁴。在平常時期派出所巡查的職務其中之一，是每日均有四小時在外巡查的工作，此時巡邏與戶口實查一併執行。巡邏與戶口實查時，不僅針對戶政資料異動的紀錄，也會針對管內住民的性情、素行、思想、謀生方式、風俗習慣、生活狀況以及居民的生活環境的清潔狀態、健康狀態，積極的留意與訪查¹⁹⁵。

雖然第一次臨時戶口調查的舉行，讓當時的台灣社會對此項工作有很多臆測，認為是殖民政府徵兵與科重稅的準備¹⁹⁶，但是經過第一次的戶口總調查後與住屋地

¹⁸⁹ 「戶口規則」第六條

¹⁹⁰ 「戶口規則」第十六條

¹⁹¹ 「戶口規則」第一條

¹⁹² 「戶口規則」第十七條

¹⁹³ 這一機制單只針對日本國籍的台灣人，原住民、日本人、清籍住民以及其他外國人，不在保甲統治網內。

¹⁹⁴ 鄭淑屏 1986 台灣在日據時期警察法令與犯罪控制，P.29。

¹⁹⁵ 台灣省文獻委員會 1959 《台灣省通志稿政事志保安篇》，P.430。

¹⁹⁶ 『台灣日日新報』漢文版「誤解調查戶口旨趣」明治三十八年六月十三日。

番號的落實呈顯，其實是殖民政府對於空間控制上的絕對大勝利向前邁進一大步，台灣人民的空間位置透過這次調查後，大致上已經很明確地被殖民政府，尤其是警察機制所掌握。加上保甲機制的運作，生活在台灣的人時時有人在監視你的舉動、每個月有人會來檢查你的空間位置，甚至在疫病猖獗時，甲長每天晚上七點鐘必須檢視管內住民的健康狀況。在完全掌控戶政資料時，殖民政府可以更細密地進行觀察、紀錄與分類，然後更有效率地將戶政資料以及其他統計資料作系統的收集，成為殖民政府施政的重要參考依據。這些記錄與行政權力就像光線與監視者的關係一樣，共同形成嚴密的監控技術。而且權力與知識相互指涉之下，知識亦能幫助權力進一步的滲透，戶政資料下的個人本身就是「知識」的對象，統治者藉由對個人特性的瞭解（如性別、職業、經歷、健康狀況、思想、語言狀況），進一步可以更確切地掌握該個體。¹⁹⁷。這一切建立在「實施有上千隻眼睛分佈在各處，流動的注意力總是保持著警覺，一個龐大的等級網絡」¹⁹⁸，警察、保正、甲長與家戶長擔負起網絡中層層的監視，透過不斷地保甲與警察的戶口調查，日治時期的台灣社會成為全景敞視的大監獄，「每個人被鑲嵌在一個固定位置，任何微小的活動都受到監視，任何情況都被記錄下來， 每個人都不斷地被探找、檢查和分類」¹⁹⁹。

第五節 小結

近代國家統治屬民的利器—警察²⁰⁰，是殖民政府維持秩序、剿平叛亂最寄予厚望的機制。這一套包含著現代的監控制度與規訓技術的確提供日本殖民政府能量，使其行政深入台民的日常生活中，並提供充足的訊息給予殖民政府，甚至可以改變台民生活的日常習性，以符合殖民政府統治的要求。但是這些高壓的統治監控與規訓所想要實行的種種政策，其實與台灣原先的社會共享意義、規範、價值，是衝突的，而成由上往下的強力壓制，整個台灣的社會性轉化是否如殖民者預期一般獲得成功的宰制？韋伯認為正當性影響社會支配形式，正當性提供社會對權力、意義支配給予認同、認可，這種認可是一種內在的認可而非外在強力所能強制²⁰¹。缺乏

¹⁹⁷ Foucault, Michel 1992 《規訓與懲罰—監獄的誕生》，P.137-138。

¹⁹⁸ Foucault, Michel 1992 《規訓與懲罰—監獄的誕生》，P.213。

¹⁹⁹ Foucault, Michel 1992 《規訓與懲罰—監獄的誕生》，P.197。

²⁰⁰ Giddens, Anthony 1985 《民族—國家與暴力》，P.225。

²⁰¹ Weber, Max 1989 《支配的類型》，康樂等譯，台北：遠流。

認同的正當性，日本殖民政府的統治技術與密度即使高於過去傳統社會，暫時改變日常生活的習性是可能依從，可是要徹底扭轉原有生活世界的共享意義，光靠警察這個嚴密的監控體系是不可能完成對台民的行政規訓。

日本從清廷手中收台灣，是為日本帝國第一個殖民地，其本身缺乏殖民經驗，因而治台初期面臨了多重的問題。而日本殖民地政府來台後，除了掃除各地的抗日武裝活動，最重大而需要急迫的問題，就是解決統治者--來台日人的健康威脅。當時死在戰場上的日本士兵是數以百計，因罹患傳染病而死在病床上的日本人可是數以千計，所以為鞏固對台灣的統治，減少日人生命在台灣之折損，以吸引日本人來台經營，公共衛生的政策是日本人來台後，極力要進行、不可遲緩的要策²⁰²。但是，在日治初期，台灣不管上層或底層社會都對日本人的防疫措施逼之唯恐不及，甚至有所反抗，當時的詩人洪棄生曾以「防疫苦」為題，寫出面對殖民者強壓地防疫措施，台灣人民的無奈²⁰³。面對頻頻武裝抵抗以及民心不定的狀況，日本殖民政府要推動公共衛生，除了要降低台民反抗的心理，還要化解台民對新式醫療的恐懼與排斥，殖民政府需要的工具就是現代的行政監控系統與原有的地方保甲相結合，對人民進行公共衛生的規訓。因此日本殖民政府在公共衛生的政策推行初期需要警察的強制、澈底配合與執行，甚至以高壓的手段加以推動。這樣以高壓、強制手段推動的公共衛生政策，不僅減少傳染病的散佈，保障了來台日人的健康，更不經意地成為日本殖民政府統治台灣的監控利器，與增加殖民生產力的機制。

日治時期殖民政府引入台灣的制度政策，它們的宣導、執行都得透過警察此一最基層的監控機構。在眾多日治時期或描寫日治時期生活的文學作品中，不管是日籍高等警官或是台籍的巡捕，其形象都是扮演著壓迫者的角色。不管是市場上的度量衡或走在路上平民百姓的服裝儀容，都是他們的管轄範圍，動不動就可以取締你、處罰你²⁰⁴。1901年總督府完成「殖民地特有之警察政治制度」的規畫與設置，此時警察的權限，是集民政、財政、警政於一體²⁰⁵，是台灣進入現代化歷程中，最

²⁰² 范燕秋 1994 《日據前期台灣之公共衛生》 莊永明 1998 《台灣醫療史—以台大醫院為主軸》。

²⁰³ 洪棄生 1959 《瀛海偕亡記》。

²⁰⁴ 在賴和的作品「一支桿秤」，描述著警察對於攤販所使用的度量衡，有絕對的裁量權。而且日本殖民政府也在1900年頒佈「台灣度量衡條例」，作為統一的法據。改變了過去傳統中國社會，斗量因地而不同的習慣。

²⁰⁵ 蔡易達 1988 台灣總督府基層統治組織之研究--保甲制度與警察，P.133。

重要的規訓機制。在整個統治監控網尚未完成時，黑死病侵襲了台灣，為避免官兵傷亡慘重，日本殖民政府推動新式的醫療，並藉此希望能改變當時台民的傳統和地方共同體生活互為牽連的狀態。如果從日本統治者的角度來看，台灣的公共衛生是需要日本殖民政府利用近代社會的「監控」與「規訓」等統治工具，強力植入沒有「衛生」概念的社會，使得公共衛生在素有「瘴癘之地」的台灣快速地開花結果，適合原先生長在溫帶的日本人居，以便能殖民統治順利地進行。

因為派出所、警察、保正、甲長組織起的規訓機構中，扮演著無所不在的電眼，監督區域內的每一個人。殖民政府運用了這些權力的裝置，並加以擴散、分佈設置，再利用這些權力裝置，進行細密的戶政建制，從此之後，殖民政府組織與監控了台灣人民的空間位置。而且，在運輸與通訊技術水準快步發展的支持之下，在信息的掌握也就是監控的層面，在細膩度、數量以及觀察層面都是和過去的傳統社會有著絕大幅度差異。對當時的台灣人民來說，這些新式的公共衛生觀念引進台灣，是伴隨著異民族強大武力威脅，不僅如此，原有的生活邏輯²⁰⁶也在新的行政監控方式的引入下，逐漸被迫改變。

²⁰⁶ 見第三章內文。

第三章 西方醫療規訓體系在台灣的建立

前面章節先以紀登斯行政監控的觀點討論殖民政府的行政體制，談到透過行政監控體系的整合，國家權力是可以滲入在臺民的生活世界。而日本殖民台灣所面臨的兩大問題，一是前章曾經提過的內部綏靖問題，另一個就是鼠疫橫行的問題。為了處理疫病流行，殖民政府積極的引進公共衛生與西方醫療，可是公共衛生與西方醫療是不可能頒佈法令之後，就會自動落實到生活世界，也是需要行政機制去配合執行。殖民政府就是透過這個行政監控體系將公共衛生與醫療落實在臺民生活，讓國家權力強力的介入台民的生活世界。本文將針對行政監控是如何落實公共衛生的防疫工作，以及如何配合醫療規訓的施行作詳細的討論。

早在日本殖民政權登陸台灣之前，西方的生物醫學已經跟隨宗教的腳步進入台灣社會，這一階段的西方醫療只是依附在宗教之下呈現點狀而消極地的從事醫治個人的疾病。但是在進入殖民時期後，官方採取積極引進西方醫療並且強制地組織起醫療體系、建立衛生行政，強制要求台灣人民接受。對 Foucault 來說，這是國家積極介入人民的健康狀況，是一種「醫療監控」，這「醫療監控」包括由國家制訂醫療相關法令、成立相關單位來規範各種醫療行為與醫學知識，並且在基層行政區內派駐管理健康的官方醫療人員，由這些單位與醫療人員直接執行官方的衛生政策²⁰⁷。殖民政府透過專業官僚掌控新式醫療的引進與防疫工作的開展，其實是配合著基層行政人員²⁰⁸控制能力的巨大擴張，因此，本章將討論西方醫療進入台灣的歷史過程中，衛生行政體系如何與國家監控體系進行互動，完成防治鼠疫的工作。

²⁰⁷ Foucault, Michel 1992 醫療制度史，吳宗實譯，《當代》七十一期，P.87。

²⁰⁸ 警察與地方保甲組織、公醫。

殖民政府以行政系統對台灣植入公共衛生，在國家權力與社會關係的發展上是第一遭。其目的是公共衛生要能落實而改善，以達到適合日本人居住，因此殖民政府必須對台灣社會作一番改造。日本人改造的內涵，基本上可以分為「強制」與「取代」兩項²⁰⁹，日治初期，台民在心理與行動是激烈地對抗著殖民者，但是面對殖民者強大而精良武器，對於接踵而來具有強迫性的醫療行為與防疫措施，只能消極地接受抑或逃避。台民的逃避或者不配合，使得防疫措施無法落實，殖民政府「強制」的手段就必須出現，例如鼠疫嚴重蔓延地區，一定強制交通遮斷，甚至是將全村焚燬。另一個需要改造的是醫療，殖民政府運用「取代」的方式，就是以西方的生物醫學取代原有的傳統醫療體系，包括中醫與民俗醫療。但是所實行的新式醫療與防疫措施，不論是「強制」或「取代」，的確與都與台灣人民原有的日常生活產生衝突。如何化解這些衝突所產生防疫上阻礙呢？其實，從日本殖民地進入台灣開始，台民的日常生活、宗教習俗、醫病關係都受到不同程度的行政監控的滲入。日本殖民台灣的這 50 年，就是利用傳統的保甲組織制度與握有新式武器的警察，對台灣進行細膩、監控式統治，配合醫療體系的各項監控，這一個監控的體系逐漸「區別各個肉體、各種疾病、症狀、生與死」²¹⁰，它構成一個表格與文件，於是一種有益於醫療的空間誕生。讓殖民政府建立有效率的醫療監控系統，進而以這掌控訊息能力來進行對醫療知識的建構。台民的環境衛生的觀念、醫療關係與信仰，透過不同層級的監視、種種與防疫相關的規範，不斷地進行檢查，重新被規訓。

本章主要討論國家權力以行政監控與醫療規訓的形式來建構台灣社會的公共衛生與西方醫療，這種國家權力介入台民的醫療與日常生活的統治方式，在日治之前是不曾出現。因此在，討論日治時期醫療與公共衛生的發展之前，先討論西方醫療在台灣的發展。接著在第二節討論殖民政府如何建立衛生行政，第三節探討如何在衛生行政與行政監控的基礎上進行基層醫療，以及醫療規訓。第四節將會以行政監控的角度來討論，殖民政府如何建構鼠疫的防疫措施。

²⁰⁹ 陳君愷 1993 光復之役：台灣光復初期衛生與文化問題的鉅視性觀察，P.117。

²¹⁰ Foucault, Michel (傅科)著，劉北成、楊遠嬰譯 1992，規訓與懲罰 監獄的誕生，P.144。

甲午之前西方醫學在台灣的發展

在探討日本殖民政府的官方介入醫療以及建立公共衛生之前，本節先針對日治之前台灣醫療的發展。台灣開發較晚，又是地處熱帶與亞熱帶，不僅多雨且夏季潮濕炎熱，自古以來就是「瘴癘之地」，來台官員以及遊人都不忘提到有關台灣瘴癘橫行的情況，經常在遊記、書信與地方志裡出現：多瘴、大疫、水土不服等字眼²¹¹，醫療卻十分落後，看不到國家力量介入傳染病醫療與防治的痕跡，即使在西方醫療開始傳入台灣後，一度官方甚至阻止西方醫療進入台灣。

一、官方醫療的缺席—中國醫療體系的特性

在日治時期之前，雖然有關傳染病的文獻不少，但是相關的疾病醫療記載卻十分稀少，從現有的醫療史的研究裡，最早的紀錄可以追溯到十七世紀荷蘭人據台時期，不過卻沒有對台灣居民進行診療的記錄²¹²。

鄭成功父子統治台灣的時期，移民帶來了台灣最早期的醫療，包括民俗醫療²¹³與中醫，但這是民間自有的系統，官方並沒有負責醫療或衛生的相關機構成立²¹⁴。清朝政府領有台灣之後，仿大陸原有的救恤制度，在地方行政中心設置養濟院，以救濟貧病無依、流離顛沛的「羅漢腳」，此後相繼有養濟糖、留養局、收容所、回春院等社會福利機構的設置，收容無親屬可依的行旅病人，為病者施醫、死者埋葬等²¹⁵，但是在行政的體制上依舊沒有專責衛生、醫療的單位，醫療也僅僅是依附在這些有限的社會福利機構。更何況這些機構是依附府、縣等行政中心的增設而增加，清朝領有台灣的初期，行政控制範圍有限，是跟隨在民間墾殖後頭而逐漸擴張，

²¹¹ 十七世紀中鄭成功擊敗荷蘭人，領有台灣，軍隊抵達台灣後，因「水土不服，疫癘大作，病者十之七八，死者甚多。」見陳衍 1993 《台灣通紀》，P.55。十七世紀末和十八世紀初隨著墾殖的區域日漸擴大，清廷也跟隨著人民的腳步調整行政區、調派官員，在這擴大墾殖的過程，許多官員因病死亡或因病開缺。曾任台灣知縣與噶瑪蘭通判的姚瑩，寫了一篇「台灣山後未可開墾」，其中提到東部的開發四難其中一，就是到任該地的官員必須是身強體壯，能耐煙瘴。

²¹² 莊永明 1998 《台灣醫療史—以台大醫院為主軸》，P.18。

²¹³ 包括求神問卜、偏方、巫術等。

²¹⁴ 莊永明 1998 《台灣醫療史》，P.19-21。

²¹⁵ 陳永興 1997 《台灣醫療發展史》，P.44、莊永明 1998 《台灣醫療史》，P.25-26。

所以這些機構的數量與醫療影響有限。中法戰爭期間，法軍佔領台灣不僅敗退，更因遭受各種疾病感染，士兵病亡不再少數。官兵死亡原因為赤痢、傷寒、不明熱等。戰役平息之後，全島亦流行瘟疫，台北地方尤其嚴重，是清朝領有台灣所發生之一次嚴重的傳染病大流行。有一「流疫歌」記述了當時的慘況：

大兵之後繼凶年，法寇銷聲鬼哭喧，陰霾黯黯天無色，魑魅魍魎攫人傳。
彗星初匿跡，閭閻手加額，謂可致昇平，共相登衽席。陰陽失時旱澇起，
旱苦天魃澇苦水；疫癘中人甚蛇蠍，死喪淪亡等蟻魯。清宵逐癘觀鄉讎，
街頭寶塔紛笙歌，爆竹轟轟陰氣散，人心安定天災過，樂如何？²¹⁶

從詩裡頭可以知道當時民間為了驅逐瘟疫，通宵達旦地拜神、演大戲，街道上築起一座座寶塔，四處都響起了鞭炮聲，延請道僧日日誦經，希望如此可驅走瘟神。但是看不到官方的衛生醫療，此時，對於傳染病的醫療與防治，國家的幾乎沒有著力。官方開始介入衛生與醫療事務、建立相關機制，是在統治末期劉銘傳擔任巡撫時期，此時官方撥有經費設立「清理街道局」。該局以保持街市清潔、完成衛生為目的，起初設於台北、基隆、滬尾等地，每局設委員一人、有局勇八人，擔當巡察各街道，督導鼓勵市民，修理街道路，疏通溝渠，清除污物等²¹⁷。除此之外，官方的醫療機構也於此時創設，由官方特聘西醫為官醫，為人民與兵勇醫病，並設立藥局於此官醫局²¹⁸。以上這些新政在台灣施行的時間時分短暫，而且所施行的區域也緊緊侷限在台北城及其附近的市街。劉銘傳去職之後，繼任者以經費不足為由，這些措施盡數廢除，所以可說清朝領台時期官方對於醫療與衛生的影響十分有限。

二、西方醫療的引進者：傳教士

雖然在清領時期，官方的醫療長期以來是缺席，但是由於台灣原始的自然條件使然，瘟疫病往往蔓延，台灣社會對於醫療的需求一直是存在。不過西方醫療開始正式進入台灣，是跟隨在宗教後面，之後隨著與台灣原有宗教與醫療發生種種誤會與衝突，官方經常暗地裡阻止西方宗教的擴展，連帶的西方醫療的擴展也無法在官

²¹⁶ 莊永明 1998 《台灣醫療史》，P.28。

²¹⁷ 台灣慣習研究會 1988 《台灣慣習記事》（中譯本）第三卷（上）第三號，

²¹⁸ 莊永明 1998 《台灣醫療史》，P.31。

方取得確認。在宗教隔閡與民族精神衝突之下，即使台灣民間對醫療有需求，但是對於傳教士所引進的西方醫療還是抱持著排拒的態度。

英法聯軍逼迫清廷簽下了「天津條約」，根據條約，清廷必須開放南部的安平（昔稱台灣府），北部滬尾（淡水）為通商口岸，之後又陸續開放打狗（高雄）與雞籠（基隆），開放四個分佈於台灣南北的港口，西方商人著眼於台灣的蔗糖與茶葉接踵雲集於台灣，西方傳教士後頭也跟著登陸²¹⁹。早期的傳教士多多少少都受過醫術的訓練。因為踏入陌生的土地，想要解救當地人的靈魂，只有宣講教義是不足以吸引當地人，唯有先透過醫療來拯救人們肉體上的痛苦，才能排除對西方傳教士以及基督教的偏見與反感，獲得當地人的信任進而增加傳教上的便利²²⁰。台灣社會接受西方醫療的開始，得從幾位傳教士來台宣教談起。

1865年英國醫生馬雅各（Dr. J L Maxwell）來到台灣府城，開始佈道及施醫，這是英國長老教會在台灣設教的第一年。佈道與施醫的房子是由當時的海關人員提供，房屋前半是佈道所，後半作為醫館。馬雅各從台灣府城被驅逐，來到旗後（高雄旗津），馬雅各此次以醫療為主，而舉行禮拜的對象侷限英籍的同胞，平時只為當地的民眾醫療，所以逐漸地與當地人融洽。1866年馬雅各建立一個可收容八名病患的醫院，這是台灣最早的醫院²²¹。

1872年加拿大長老教會牧師馬偕（George Mackay）的船下錨於淡水，他初期的宣教工作，跟馬雅各一樣十分不順利，經常受到辱罵、吐口水、扔石頭，馬偕夫人的轎子甚至受到路人的攻擊。馬偕雖然不是如馬雅各一樣是專業的醫師，但是他經常旅行於鄉下，以拔牙吸引人們來聽他的福音宣講。馬偕親手幫當時的台灣人民拔了二萬一千顆以上的牙齒。他在《台灣遙寄》提到，「我們的拔牙工作，成了推翻道士們的偏見與反對者最有效的手段之一。」他為了能醫治更多的病人，在滬尾租屋成立「滬尾醫館」，之後，一位美國婦女為紀念丈夫馬偕船長，捐贈三千美金

²¹⁹ 李汝和、賴永祥主修 1971 《台灣省通志卷三政事志外事篇》，P.83-84。

²²⁰ 李汝和、賴永祥主修 1971 《台灣省通志卷三政事志外事篇》，P.150-154。

²²¹ 1868年馬雅各回到府城，重新開始宣教醫療。之後長老教會派遣其他的傳教醫師接續了他的工作，並興建醫館，取名「新樓醫院」。

給馬偕牧師興建醫院，這是北部最早的西式醫院「滬尾偕醫館」，也就是馬偕醫院的前身。

台灣南北兩地因為港口開放的關係，比中部早接觸到西方的生物醫學，1890年在現今豐原市附近才有醫館的設立，也就是彰化基督教醫院的前身。英國長老教會陸續派遣年輕的醫療傳教士來到台灣，蘭大衛是其中之一，他們將醫療站逐漸發展成小型醫院。他們雖然以傳教為主要目的而來到台灣，但是他們傳教所倚賴的醫術，卻讓台灣人民感受到他們的善意，進而接納他們。²²²從南到北，西方傳教士來到台灣，不僅宣講了基督教的教義，更重要地是他們帶來西方生物醫療的種子。這些傳教士的醫療，雖然只是點的分佈，但是這些傳教士不僅自己親身施行醫術，救助台灣民眾，而且訓練身邊的門徒，成為新式的醫療人員，甚至日後日本殖民政府還委託傳教士協助招募學生，鼓勵有醫療背景門徒的子弟接受殖民政府的醫學教育²²³。

當時台灣港口是導因於英法聯軍才開放的，官方面對這樣的時局，積極的主導對西方列強設防的心態，所以鼓動了當時人民民族情緒，對跟隨船堅炮利而來的傳教士，人民並沒有太多好感²²⁴，因此，來台的傳教士為求傳教順利，以本身的醫術作為傳教的後盾。然而不同醫療方式進入台灣，威脅、衝擊了當地原有的醫療體系，所以經常會謠傳「洋醫生殺害漢人」，或者用藥或符咒毒殺病人，以及挖出眼睛、取出腦髓等等謠言四起，所以馬雅各在府城成了不受歡迎的人物，人們對他惡言相向，並威脅拆毀其房屋。馬雅各雖然請求衙門保護，卻不見任何官方的動作。之後，民眾包圍其房屋，拆毀教堂並放火燒毀。官方在事件發生後，也只是通知馬雅各必須遷移²²⁵。面對衝突，對當時的官方來說這只是外國人傳教的案件，而不曾意識這是兩個不同醫療體系所碰出的火花，況且並無醫事相關的制度與專業官僚足以針對這些醫療謠言與衝突加以處理，更不用說對傳教士的醫療行為加以監督。總之，此時國家權力尚未介入台灣的醫療。

²²² 莊永明 1998 《台灣醫療史》，P50。

²²³ 吳文星 1988 《日據時期台灣社會領導階層之研究》，P.71-72。

²²⁴ 1848年當時的台灣道徐宗幹著「防夷書」頒佈於全台，在臺官吏因而簽訂「全民紳民公約」以求團結民心以抗外侮。見《台灣省通志卷三政事志外事篇》，P.87-88。

²²⁵ 李汝和、賴永祥主修 1971 《台灣省通志卷三政事志外事篇》，P.175-176。

衛生行政體系的建立

傅柯認為現代國家所進行的「規訓」是一種從管理生命作出發點的統治形式，而其目的是增強人體的生產力。而殖民時期官方的公共衛生措施與西方醫療建立，也是立基於此目的，希冀透過「改造」與「取代」台灣原有的醫療，可以創造具有生產力、可以監控的人體，來為殖民母國效力²²⁶，並提供了日人各項統治信息，使其增強在殖民地人民心裡的權威與信心。殖民政府透過強制力進行對人民身體控制的統治方式，對當時的台灣人民來說，新統治者與過去清朝政府有非常大的差異。然而，日治初期面對頻頻武裝抵抗以及民心不定的狀況，日本殖民政府要推動公共衛生，除了要降低台民反抗的心理，還要化解台民對新式醫療的恐懼與排斥，殖民政府需要的工具就是現代的行政監控系統與原有的地方保甲相結合，才能對人民進行公共衛生的規訓。因此日本殖民政府在建立中央與地方層級的衛生行政體系後，還是需要行政監控體系的強制、澈底配合推動防疫措施，所以本節將以規訓與行政監控的角度切入以西方醫療觀點建立的衛生行政體系。

在殖民台灣之前，西方的醫療早已在日本本土具有相當重要的份量，尤其是德國的國家醫學強調強制性的醫政體系以及以科學細菌學與實驗室主導的醫學體制，在日本有絕對的影響力²²⁷。日本明治維新之後一直模仿著西方的制度與思想，尤其對於德國的國家學²²⁸十分傾心。十七世紀末與十八世紀初，整個歐洲在重商主義的氣氛下，各國莫不關切自己國家人口的健康問題。從這一角度出發，各國開始評估人民積極的生產力，所以當時出現了出生率、死亡率的統計資料。但是，此時所重視的健康只侷限於統計出出生率與死亡率等數字。傅柯認為當時只有德國讓國家力量以一種有組織、有系統的方式介入健康，也就是改善公眾衛生的醫療管理。這一套醫療管理在十八世紀初與十九世紀初付之實行。包含：

²²⁶ 日本殖民地對於台灣「公共衛生」推展，最主要的兩大目的，一是改善日本人在台的生存率，以提昇官員、日人來台行商、擔任官職的意願；一為將來殖民地的經濟生產儲備良好的勞動力。

²²⁷ 劉士永 1997 一九三〇年代以前日治時期台灣醫學的特質，《台灣史研究》4:1, P.102。

²²⁸ 在這裡國家學的名詞解釋有二，一是一種知識，其研究對象是國家。「國家」不僅僅只是指一個社會的天然資源，或是這個社會中人口的生活條件，還有政治機器的一般運作。另一方面，國家學同時指的是方法，藉著這些方法，國家製造、累積知識以便確保其自身的運作。

- (一) 從醫院、各城市和地方的醫生處取得資訊，以及全國觀察到的流行病和地方性疾病的現象紀錄，建立一個觀察致病原因的行政系統。
- (二) 此外，規範醫療實踐與醫學知識。這個層次非常重要，因為一直到那個時代，醫療訓練與文憑頒發的權力落在大學與從事醫療行業人員的手中。彼時出現一種規範醫學傳授的主張，正確地說應該公開控制教學課程與文憑頒發。因此，醫學與醫生是第一個被規範的對象。這個概念再應用到病人身上之前，首先應用在醫生身上。
- (三) 一個用來控制醫生活動的行政組織。在中央行政部會有一個「辦公室」專責收集各地醫生轉呈上來的資訊；監督醫療調查、審查醫生的處方，描述流行病出現後人民健康之反應；最後根據這些集中的資訊下達命令。
- (四) 創立由政府任命的醫療人員，負責一個行政區域。這些公務人員或從他們的權力取得力量，或從他們的專業知識取得權威。²²⁹

日本現代衛生行政的主導者，也是台灣公共衛生工作的指導者「後藤新平」，就是前往德國流學習醫。從他為台灣這一塊殖民地所規劃衛生行政，可以看到德國國家醫療對其的影響深遠。他所規劃的衛生政策與制度，就是秉持著以上四個原則來進行。第一個制度原則建立研究性的中央衛生委員會以及針對「風土病」調查的出現；1896年總督府發佈「台灣醫業規則」，開啟台灣醫療與醫學規範的新時代。而公醫規則的頒佈與公醫制度的施行，也是實踐第四點。而關於第三個制度，建立衛生行政層級以及配合警察制度，由警察參與醫生會的會議，確實地實現了收集、監看處方籤等行政監控措施²³⁰。這是行政監控的規訓技巧，在專業的醫療領域裡，建立收集訊息的機制並且設置層級式的監控，使得醫療領域與醫療行為擺脫不了行政體系的監控。

一、衛生「權力—知識」轉化的機制

日本人來台所面臨的衛生問題，除了傳染病的威脅外，另外就是環境衛生的不佳了。而環境的不衛生，往往使得傳染病的流行更嚴重。日人對於台灣衛生環境的描述，往往脫離不了：市街環境狹隘不良、臺人居住房舍設計不符合衛生概念，以及飲用水不乾淨等三大問題。為改善環境衛生、為減少傳染病的發生，殖民政府必

²²⁹ Foucault, Michel 1992 醫療制度史，吳宗寶譯，《當代》七十一期，P.87。

²³⁰ 關於第二、第三與第四點的論述，將在下一章進行。

須積極推動各項衛生政策，雖然這些政策的推動主要是由基層的行政監控機制—警察與保甲來執行，但還是需要以專業為主體的衛生行政機關、相關衛生調查研究機制的確立，才能正確地將透過行政監控機制所收集的各種資訊與信息加以整合，之後才能轉化形成政策。

在台灣的殖民統治，本身是有些特性的存在，其中衛生水準、自然環境條件、以及傳統社會的醫療文化是迥異於日本國內。因此，移植於台灣的日本醫療與日本國內並不完全一致，有其因地制宜的差異性，再加上初期殖民政府的內部綏靖的工作不順利，殖民政府為加強有效管理台灣，台灣醫療活動有先衛生而後醫學的現象，殖民政府先擬定一系列的衛生、保健、防疫措施，等到局勢稍受控制，在陸續擴展醫療機構、醫學研究與醫學教育的規劃²³¹。這些規劃性工作屬於前面討論的總督府衛生課的工作，但是衛生、保健與防疫措施的執行，在日本是以中央的衛生局與地方衛生機關為行政主軸，然而在台灣卻是將衛生行政與執行權全部委與警察。只有醫療與衛生的規劃工作以及專業的醫學調查才屬於總督府衛生機關的工作，這是一個「權力—知識—權力」轉化的機制。

台灣總督府在總督府官之下設立衛生事務所，掌管全島的衛生事務；同年八月，台灣總督府條例發佈，將衛生事務分為兩部分，有關衛生保健的部分，也就環境衛生的打掃、衛生工事開展以及地方衛生組合的開展與監督等，由民政局內務部警務課掌理；有關醫事衛生方面主要以醫院的設置與管理，則由陸軍局軍醫部主管。之後總督府條例修訂，將有關衛生事業的掌管機關作了一些調整，除了軍隊的衛生事務之外，其餘的衛生事業，全由民政局主管。民政局接管之後，在該局內的總務課下設置衛生課，其執掌的業務有：（一）關於傳染病及地方風土病之預防暨其他所有公眾衛生事業；（二）關於病院、醫師、藥劑師之業務及藥品取締事務；（三）關於檢疫停船事項；（四）歸於衛生工事之設計事項；（五）關於鴉片取締事項。²³²總督府的衛生課在設置初期，因為殖民政府的官制也尚未確立，經常隸屬於民政局或民政部，直到 1901 年才將衛生課設置於民政部警察本屬內，分保健、醫療、鴉片及臨時防疫等四部門。為了防止鼠疫擴大流行，使臨時防疫部門能獲得

²³¹ 劉士永 1997 一九三〇年代以前日治時期台灣醫學的特質，《台灣史研究》4:1, p.110。

²³² 許錫慶編譯 2000 《台灣總督府公文類衛生史料彙編》，（明治二十九年四月至明治二十九年十二月），P.4。

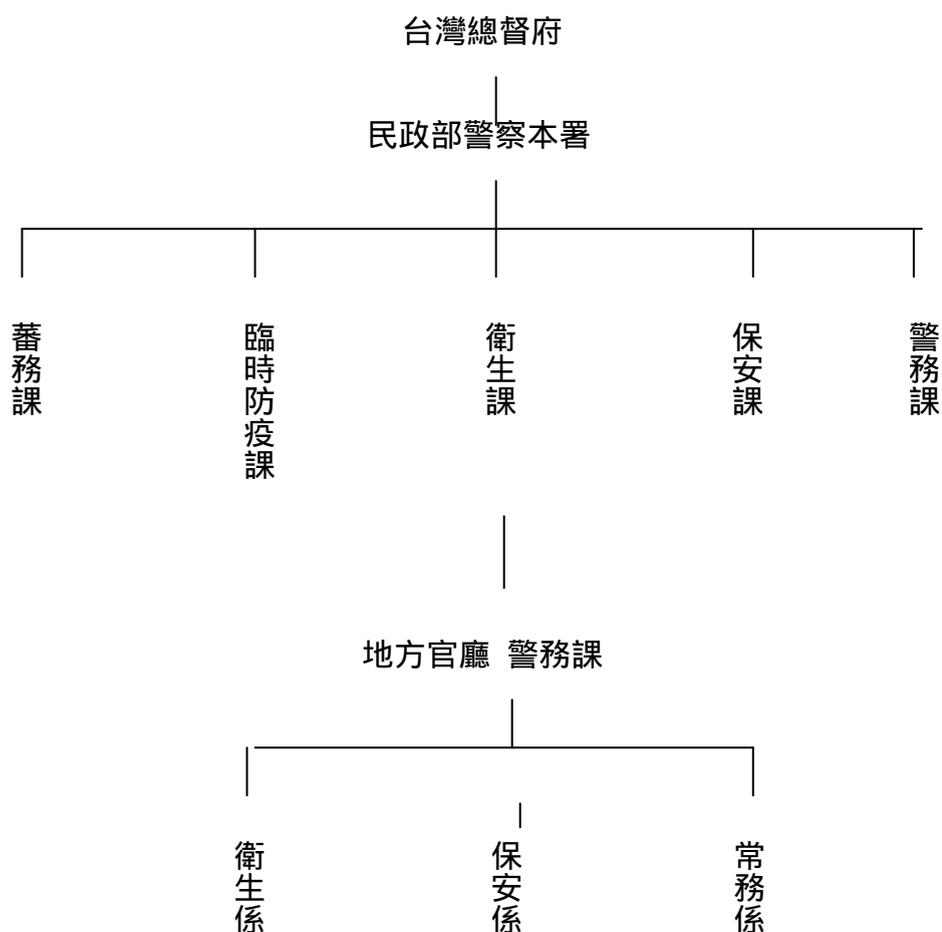
較大的支援，於是將臨時防疫部門從衛生課分離出來，增加防疫事務官與防疫醫官。1909年又將臨時防疫課併入衛生課。不過，總督府的衛生行政機關設置在警務之下，警務局的衛生課成為總督府衛生行政的主管機關²³³。

之後，衛生課下設保健股及醫務股，保健股主要掌管的事務：（一）傳染病及地方病相關事項。（二）船舶檢疫相關事項。（三）種痘及梅毒檢查相關事項。（四）中毒相關事項。（五）墓地、埋葬及火葬相關事項。（六）清潔法相關事項。（七）衛生統計相關事項。（八）自來水、下水道等衛生工程相關事項。（九）飲食品及食用色素相關事項。（十）牛、豬及其他家畜飼養相關事項。（十一）阿片管理相關事項。（十二）其他一般公共衛生相關事項。這些工作要落實執行在台灣基層社會，進行日常生活中衛生事務的管理，所依賴的是警察，其中第五項之後的事項是比較不需要醫療專業知識的工作。而前面四項工作雖然比較需要具有專業知識的人原來執行，但基本上還是以警察為主體，醫療人員為輔助，在醫務股所掌管的事務，包括公醫、開業醫師、醫療機關以藥政管理，實際上也是經常由警察擔任監控者的角度。下一小節將針對這一部分作比較詳細的討論。

工作項目的增加與細分，其實象徵著前一章提到的內部綏靖工作，殖民政府的監控在深度與範圍上有所進展。但最重要，從這些衛生課執掌的工作中，我們可以看到日本殖民統治的為何不同於傳統的清廷政府，尤其是工作事項的第七項衛生統計相關的出列，表現出與過去清廷統治大不同。這是一種科學調查、數字化、統計化，以及監控訊息的積極作為。這些衛生事項行諸於法律條文的出現，僅是看得出日本殖民政府在統治上的理性與理想，要獲得這些衛生事項的統計資料，必須依賴下面會提到的「台灣地方病及傳染病調查委員會」、行政監控機制—警察以及分佈在各地的公醫與醫院提供，總督府衛生課扮演的角色其實是一個「權力—知識」轉化的機制，由這一機關針對蒐集的各項信息加以整合、研究，進一步制訂相關政策，雖然總督府衛生課，在衛生事務編制在警察體系的情況下，沒有指揮執行權，卻有專業知識的發言權，影響殖民政府的衛生政策。

圖一 日治時期台灣總督府衛生行政體系

²³³ 謝振榮 1989 日本殖民主義下台灣衛生政策之研究，P.70、賴郁雯 1996 日治時期台灣的衛生研究，P.13。



資料來源：台灣總督府警務局 1933 《台灣總督府警察沿革誌》，P.106 頁。

衛生問題的解決，不外乎是環境衛生的改善與傳染病的防治。這些實踐層面的執行行政工作是由地方的衛生組織來執行。日治時期，衛生工作的執行除了醫事工作的打針、診斷等專業事宜，是由醫療專業人員執行之外，其餘的衛生行政工作大多由警察與自治組織來施行。日本殖民政府領台之後，地方的衛生組織，一直設置在各州警務部的衛生課，各廳之警務課下的衛生係²³⁴。總之，不論是中央或是地方，日治時期的衛生行政組織都是附屬在警察機關底下，也是立基在監控網絡下，這是日治時期，衛生行政的一大特色。

²³⁴ 李騰嶽 1952 《台灣省通誌稿政事志衛生篇》，P.19。

二、中央衛生調查與諮詢機關

後藤新平的「生物統治原則」，非常重視殖民地舊慣習俗和氣候風土的研究，因此，對於台灣風土病與傳染病的研究調亦是殖民地政府的衛生職務之一，其目的是對殖民地的人民有關出生、死亡情況、風俗習慣、生活形態等，作精密的調查²³⁵。可是日本殖民時期，中央的衛生行政機構主要扮演著行政督導的角色，醫學研究部分，並不是衛生課的直接職務。領台初期，總督府忙於平定各地武裝抗日勢力，以及穩定對台的統治，因此無暇也無力設置專門的機關從事調查與研究的工作。初期從事衛生研究工作的學者，大多以個人身份來台，或是總督府邀請個別的學者來台研究。鼠疫爆發後病患不斷地增加，又找不到具體可靠的預防方法，所以除了原先受託於後藤新平而已經來台進行傳染病研究調查的學者外，總督府還邀請東京帝國大學的教授來台進行細菌病理學研究和臨床調查²³⁶，這雖是由官方聘請專業人員來台進行研究，不過仍屬於個別短暫性的研究。官方有組織性、系統性調查委員會的開端，是總督府設置「台灣地方病及傳染病調查委員會」，這是第一個以官方名義從事從醫院、各城市和地方的醫生處取得資訊，以及全國觀察到的流行病和地方性疾病的現象紀錄，建立一個觀察致病原因的研究單位。委員會是以調查台灣地方病、傳染病及鴉片癮者的治療法為目的，其委員會成員，除了委員長固定是由民政局長官擔任外委員大多數是由公立醫院的院長、醫學校教授以及防疫醫官擔任。此一委員會以研究調查為其主軸工作，或者不時擔任防疫工作的宣導工作，抑或監督，並不是一般的衛生行政機構。這一中央衛生調查機構，實際上是一個規訓權力的一個很好的象徵，透過這些對台灣人民所做的疾病、醫療及健康等科學調查，那麼台灣人民在醫療上，面對日本殖民政府所掌控的知識權威似乎無處可躲。

醫療規訓體系的建立

前一節所討論的是殖民政府在總督府所設置的衛生行政體系，主導的事務是行政資源的分配、進行疾病的研究以及衛生、醫療相關信息整合後制訂法令。有法令，也需要有機制來實行。本節即是要討論，實際深入台民生活世界進行醫療規訓的機

²³⁵ 謝振榮 1989 日本殖民主義下台灣衛生政策之研究，P.72。

²³⁶ 小田俊郎著，洪有錫譯《台灣醫學五十年》，P12-23。

制—地方醫院與公醫制度。殖民時期的基層醫療，是分佈在各地的地方醫院與公醫制度，與行政監控體系—警察、保甲組織的定位是不同的，因為他們是西方醫療進入台民生活世界最重要的醫療專業機制。可是總督府的地方醫療體系，不單純只是提供台灣社會醫治病人的機制，兩者也以專業知識在醫療體系裡建構一張監控網，成為醫療規訓最基層的機制。首先，地方醫院專業的醫療設備，使得醫院成為地方疾病研究與公共衛生推展工作的專業中繼站，連繫著總督府衛生行政與地方公醫。其次，殖民政府設立公醫進駐台灣地方，成為官方醫療體系的第一線，公醫透過診療、檢查、紀錄，配合行政監控體系掌控台民的健康，除此之外，公醫還是台灣基層醫療體系的監督者。地方醫院與公醫制度在台灣各地都是以國家權力的代理人身份，在醫療體系裡監控、記錄台民的健康與醫療。

一、基層醫療研究體制—醫院的設立

在日治之前，所有的西方醫療機構都是私人所創辦，以醫治病人達到傳教的目的，國家權力並沒有介入醫療。可是，等到日本人來了，就有不同的情況產生，殖民政府刻意地把國家權力進醫療體系。除了前面提到有關醫療衛生行政體系的建立，還有在台灣各地設立官方的醫療機構，直接由官方配置醫療人員、編列預算，國家以一種有組織、有系統的方式介入醫療。此時，國家有計畫、有系統的設立醫療機構²³⁷—地方醫院，其目的除了診療疾病之外，地方醫院在殖民政府的規劃設計裡，是一個提供行政監控系統醫療支援、地方疾病研究與調查的機構。

殖民政府設立區域的醫院的地點都是位在台灣重要的都市，這些地方醫院是平時是診療疾病的處所，在疫期時就是各區防治疫病流行與擴散的前哨站與醫療支援中心²³⁸。地方政府成立檢疫機制時，地方醫院長就是檢疫委員必要成員，由醫院醫師或公醫與警察、地方官吏、地方領導人擔任檢疫委員²³⁹。實行清潔法、消毒環境是由警察主導，但是需要醫療專業知識的診斷病因、醫治隔離病人、檢視遺體等檢

²³⁷ 日治初期，除了官方設立的醫院，還有傳教士建立的教會醫院、私人醫療診所以及日本紅十字會台灣支部醫院。無論官方或非官方醫療機構，殖民政府皆納入衛生醫療體系加以管理。見曹永和編 1986 《日據前期台灣北部施政記實—衛生篇》，P.43-87。

²³⁸ 王駿騏 1999 《日治時期台灣醫療之地理研究》，P.102。

²³⁹ 『台灣日日新報』漢文版「台南檢疫」明治三十二年四月二日。

疫工作，就必須在設備齊全的醫療機制進行，所以地方醫院擔負起防疫工作的醫療支援中心。

除了支援檢疫工作，地方醫院的醫院長與醫師明文規定的職務，主要是醫治及研究公醫、私立病院或開業醫無法治療的疾病、傳染病與地方病²⁴⁰。地方醫院必須將這些研究結果以及醫療事項製作成報表²⁴¹，以行政表格的展列彙整地方醫療資料，向上呈報。隨著總督府將資源運用於地方醫院的擴充，醫院與醫院長在地方衛生事務逐漸擔任專業醫療諮詢者的角色。醫院長開始兼任地方的衛生顧問（見表 3-1），每次地方保甲會議或舉行鼠疫預防會議時，醫院長需出席並指導衛生行政及防疫工作，甚至作巡迴的衛生演講推廣防疫捕鼠觀念²⁴²。更重要的，醫院長肩負地方醫療體系的監控工作，負責監督地方公醫執行衛生工作，還透過參與區域內「醫生會」的組織，與公醫共同改造漢醫，將漢醫納入地方醫院與公醫監控之下²⁴³。醫院長成為地方醫療監控的重要人物之一，而地方醫院是地方醫療工作的核心，兩者擔負醫療監控的職責，成為基層醫療體系中國家權力的代理人，地方醫院與醫院長代表國家權力在地方基層對台灣社會進行醫療規訓。

表 3-1 1904 年台灣總督府醫院官制

醫院名稱	位置	員額	院長姓名及其職務
台北醫院	台北市街	17	高木友枝，總督府技師、臨時防疫課長、傳染病及地方病調查委員、市區計畫委員、醫學校教授、校長
新竹醫院	新竹市街	4	河田守恭，新竹廳、苗栗廳衛生顧問
基隆醫院	基隆市街	4	高柳元六郎，基隆廳衛生顧問、基隆港檢疫醫官、港務局醫務監督

²⁴⁰ 許錫慶 編譯 2000 《台灣總督府公文類纂衛生史料彙編》（明治三十年一月至明治三十四年十二月），「醫院職員職務規程標準」，P.90。

²⁴¹ 許錫慶 編譯 2000 《台灣總督府公文類纂衛生史料彙編》（明治三十年一月至明治三十四年十二月），「台灣總督府地方廳衛生事項報告範例」第四條，P.09。

²⁴² 『台灣日日新報』漢文版，「議辦預防」明治三十五年三月二十五日、「黑疫發生」明治三十五年十二月五日、「醫長演講」明治三十六年二月十三日、「會議捕鼠」明治三十六年二月十七日等。

²⁴³ 『台灣日日新報』漢文版，「說論醫生會」明治三十八年十二月二十六日、「彰化醫生會發會式」明治三十九年三月二日。

台中醫院	台中市街	5	富士田裕平，台中廳、彰化廳、南投廳衛生顧問、地方病調查臨時委員
台南醫院	台南市街	5	築山葵一，鳳山廳鼠疫防治顧問、地方病調查臨時委員
嘉義醫院	嘉義市街	4	嘉藤信平
鳳山醫院	鳳山市街	5	鵜飼碧汀，鳳山、恆春廳衛生顧問
宜蘭醫院	宜蘭市街	4	米田倉英，廳衛生顧問
台東醫院	卑南街	4	浦地佐物太，地方病臨時調查委員會
澎湖醫院	馬宮街	4	澤田物五郎

資料來源：范燕秋 1994 日據前期台灣之公共衛生，P.47。

二、醫療規訓的執行者—公醫制度的建立

殖民政府以公醫、地方醫院作為公共衛生的基本醫療設施，兩者職責的不單只是醫治病人，公醫、地方醫院與醫院長皆從事襄助地方防疫工作並將地方的醫療、防疫、疾病等信息製作成表格向上呈報，代表國家權力在地方基層對台灣社會進行醫療規訓，不過由於地方醫院的被動角色以及兩者監控對象的不同，對台民的醫療規訓影響無法與散佈各地的公醫相比。這是因為公醫是殖民醫療體系裡的警察，散落在台灣重要的市街，深入台民的生活世界，是基層醫療體系的監控者：檢視管內人民的健康狀況，監督自行開業的醫療人員、藥業人員。

雖然公醫代表國家權力，但是由總督府任命的公醫，與醫院長不同的，公醫並不是一種官職，而是衛生行政補助機關的工作人員²⁴⁴，其職務是擔任區域內，觀察研究地方的衛生醫療相關事項，尤其殖民政府對於地方衛生行政措施改善的計畫，需要專業而詳細的調查各地實況，以便能詳細瞭解地方衛生上諸多狀況，公醫再依專業判斷列出應改善事項，每個月將這些醫療及衛生事務的列表格呈報給地方廳

²⁴⁴ 曹永和編 1986 《日據前期台灣北部施政記實—衛生篇》，P.20。

長。如果在一區域內如果有數名公醫，則應事先指定報告負責人，令其整理各公醫的報告統一陳報²⁴⁵。

除了調查研究、呈報上級之外，公醫必須聽任地方官廳的命令，擔任傳染病預防、檢疫、診斷、鑑定等醫療相關事項的專業判斷者²⁴⁶。在職務區域內有異常事變需要救助人命時，公醫亦必須趕赴現場配合警察從事救療等醫療工作。以鼠疫防疫為例，警察按家戶巡查，遇有患風寒或久罹疾病的住民，警察必會立即請求公醫到病家診斷病因²⁴⁷，或者病患死亡，家屬向派出所報告申請證明時，警察亦必須請求公醫前往檢視遺體，確定死因²⁴⁸；遇到交通禁斷隔離的時候，公醫必須每日巡診隔離區域內的住家，並在自己管區內宣講防疫衛生方法²⁴⁹；除此之外，公醫還必須檢驗管區內捕獲的鼠類是否有細菌²⁵⁰。日治初期，西方醫療的從事人員不多，散佈在各地的公醫是殖民政府公共衛生第一線的工作者，從強調公醫必須熟悉台灣語言，避免語言翻譯造成醫療的失當²⁵¹，可以看出公醫是直接面對台民的醫療者，尤其在警察引領之下，與行政監控體系合作，使得公醫職責區內的「每個人都被鑲嵌在一個固定的位置，每個人都被不斷地探找、檢查和分類，劃入活人、病人或死人的範疇。」²⁵²，至此，公醫的醫療進入人民的日常生活。

²⁴⁵ 「公醫報告須知」：一、認為有傳染病流行徵兆或有緊急報告之必要時，應立即報告管轄官廳或民政局總務部。二、當對地方病及其他特異疾病患者進行特別研究調查後，應將始末詳情報告民政局總務部。三、在每月五號之前，應將如附件格式之前月份患者月報表送交民政局總務部。月報表之標題欄內應註明某某縣島、某某區、某某公醫，且應蓋章。保中如有需要特別說明之處，應載於備考欄內。如有列記以外之疾病，應載入保內空欄。患者欄應包含施療人數。應將施療藥費之和記載入備考欄內。格魯布（譯註：白喉）、梅毒及鴉片中毒者應在該欄內特別以紅筆標記其數字。見許錫慶 編譯 2000 《台灣總督府公文類纂衛生史料彙編》（明治三十年一月至明治三十四年十二月）。

²⁴⁶ 「台灣公醫規則」：第二十五條公醫為責任區域中之衛生及醫事機關，協助辦理區域內各種公共衛生及醫事相關事務。見許錫慶 編譯 2000 《台灣總督府公文類纂衛生史料彙編》（明治三十年一月至明治三十四年十二月），公醫會設置之件（V00426/A014），P.120。

²⁴⁷ 『台灣日日新報』漢文版，「枋橋防疫」明治三十一年六月五日、「患疫兩事」明治三十五年六月十四日、「大稻埕黑疫」明治三十五年七月二十四日、「病疫復見」明治三十五年十二月十六日等。

²⁴⁸ 『台灣日日新報』漢文版，「病疫復見」明治三十五年十二月十六日。

²⁴⁹ 『台灣日日新報』漢文版，「預防須知」明治三十二年四月二十二日，第十三條第六項。

²⁵⁰ 『台灣日日新報』漢文版，「捕鼠成數」明治三十六年二月四日、「毒鼠試驗」明治三十六年五月二日等。

²⁵¹ 『台灣日日新報』漢文版，「公醫語學」明治三十五年十月三日。

²⁵² Foucault, Michel 1992 《規訓與懲罰—監獄的誕生》，P.197。

公醫規訓監督的對象，還包括了台灣的傳統醫藥事業者²⁵³。公醫和地方醫院長一樣，透過參與區域內「醫生會」的組織，以研究醫術為目的，利用本身的專業知識來改造漢醫²⁵⁴。公醫也根據「台灣公醫規則」的要求，監督劃分在自己管區內的醫師、產婆、針灸及按摩業者的營業狀況，以及藥劑師、藥種商、製藥者的業務及藥品的品質管理²⁵⁵。

公醫的專業醫療知識，可以醫治病人、參與防疫工作以及進行衛生事務的研究調查，是殖民政府對台灣社會進行醫療規訓的重要機制。也由於公醫制度對殖民政府醫療規訓的重要性，殖民政府對公醫的管理與改革特別重視。所以除了制訂「台灣公醫規則」之外，還制訂「公醫監督規程標準」規定公醫從事醫療業務的細節，要求公醫的出診時間、診察費、藥品費、開業場所、出缺醫療等等皆必須提出申請，使得國家行政對公醫的管理可以落實。1899年，為了讓公醫的專業知識可以再提升，官方還指示各地公醫發起組織公醫會，作為醫療業務上協議以及衛生醫事上研究調查的機關，有組織的輔佐地方之衛生行政，並貫徹設置公醫的行政目的²⁵⁶。為加強對公醫的監督，在醫院院長成為地方衛生顧問之際，一併將監督公醫的權力賦予醫院長，醫院長必須一年需一次以上，巡視各地公醫執業狀況，並將其執業的成績呈報總督府²⁵⁷。

行政監控整合下的防疫措施

前面提到日本採用國家醫療，強調國家對醫療的控制，不過原先在日本國內的設計是希冀透過衛生行政與官方醫療機構，下達至地方開業醫及一般人民的身上，不過殖民地的設計卻是將衛生行政的執行權放置在警察上。這是因為要將過去不曾有過的衛生事務移植到台灣，所面臨的抵抗，不僅是殖民者與被殖民者在認同上的衝突，更重要的，由於醫理構成民族心態和文化特質，面對西方醫療觀念進入台民

²⁵³ 『台灣日日新報』漢文版，「醫生春期總會」明治四十年二月二十八日。

²⁵⁴ 『台灣日日新報』漢文版，「醫會狀況」明治三十八年七月二十二日。

²⁵⁵ 「台灣公醫規則」第六條，見許錫慶 編譯 2000 《台灣總督府公文類纂衛生史料彙編》（明治二十九年四月至明治二十九年十二月），（明治二十九年六月份業務報告 V00082/A015）

²⁵⁶ 許錫慶 編譯 2000 《台灣總督府公文類纂衛生史料彙編》（明治三十年一月至明治三十四年十二月），公醫會設置之件（V00426/A014）。

²⁵⁷ 范燕秋 1994 日據前期台灣之公共衛生，P.51。

社會，台民的反抗與逃避所反應的，其實是社會深層之文化本質的對立²⁵⁸。所以在殖民時期需要行政監控強制地介入台民的衛生與醫療，尤其是在鼠疫傳染病發生的時期。不過在平常時期，殖民政府對於環境的衛生工作十分重視，並訴諸於建立一套知識系統。

一、行政監控下的環境衛生

日治初期，對於台灣的「風土病」的瞭解是以傳統的「瘴氣論」為基礎，認為這些疾病是由水氣濕度、有機物腐敗而累積的「毒瘴氣」所導致的，因此生活環境的衛生與供水系統的完善是維持健康、預防疾病的首要工作²⁵⁹。然而，台灣居住環境的衛生在日人的眼中是非常糟糕：

街頭雖然鋪有小石子，但凹凸不平，因為一年之中雨天多，所以路上到處積留了污水。民房用泥土砌成，沒有窗戶，即使白天也陰暗漆黑，有著令人噁心的臭氣。肚皮快要處到地面的豬仔伸長鼻子，在路旁的垃圾堆中尋找食物；在屋後水井洗菜的姑娘旁邊，老婦人正在沖洗便桶。²⁶⁰

街道不潔、住屋的通風採光與衛生不良、住屋附近畜養家禽，這樣的居住環境加上台灣「疫病」不斷，如此一來更是符合傳統傳染病的解釋理論。所以為了來台日人的健康及生命著想，對於環境衛生改善，殖民政府必須積極規劃。不過由於初期殖民政府所能控制的區域有限，加上經費不足，所以環境衛生的改善主要以日人集中居住的區域以及台民人口比較聚集的市街為主。

全台街道的清潔在日軍行軍之後即開始進行，雖然街路狹隘、鋪石凹凸不平的情況無法即時改變，但是對於垃圾堆積、髒水漫流的不潔狀況，起先是憲兵隊帶著翻譯人員上街，聘請當地的人夫進行街道清潔、潑灑石灰水消毒以及建築溝渠等工作，還貼出垃圾場設置位置的告示²⁶¹。但是憲兵隊的編制有限，所以官方開始藉助舊有的地方頭人以及新招募的當地人，由軍人轉任的地方行政人員擔任監督，積極

²⁵⁸ 杜正勝，1997，〈醫療、社會與文化—另類醫療史的思考〉，《新史學》。8卷4期：p.143-171。

²⁵⁹ 劉士永 2001 「清潔」、「衛生」與「保健」—日治時期台灣社會公共衛生觀念之轉變。

²⁶⁰ 小田俊郎 1995 《台灣醫學五十年》，P.11。

²⁶¹ 古野直也 1994 《台灣近代化密史》，P.62-63、『台灣日日新報』漢文版，明治二十九年十二月五日。

的開始確立行政，不過此時對於清潔公共環境的工作，僅是台北城與北部市街區域性的執行，而且是由官方付費聘請人夫來進行。隨著行政人員逐漸配置，官方公佈簡易的清潔法，除了在街頭張貼清潔法的告示之外，還希望由由雇用的當地警察陪同下，對城內各家戶進行清潔法的宣傳，不過殖民政府行政效果並不理想，因此，還是發生日本軍人持槍威嚇居民命令各家戶進行環境清掃、清浚水溝的事情²⁶²。初期的軍事行動的確威嚇著台民，但是針對環境清潔的衛生行政，台民是採取消極的配合，所以配置警察的派出所一設立，警察的第一件工作可能就是監督人民掃除污穢，進行街路清潔²⁶³，不過此時施行環境清潔只是局部，因為殖民政府缺乏左右其臣民日常生活的固定手段與機制。

日軍攻台的軍事大致底定後，台民還是不配合殖民政府的衛生行政。但是殖民政府逐漸佈點控制台灣的地方行政中心以及警察派出所，從集團式的配置到分散在全台重要交通地點，逐漸派出所成為對信息進行的核對與整理的機制，而且它與作為直接督管人民日常生活的保甲機制的監督關係十分密切，尤其是針對公共或私人宅地的環境衛生，透過每天早上的巡查工作，進行監管的工作。公共街道與溝渠的清潔與消毒工作，殖民政府是以威脅利誘的方式，讓台民配合，那進入家屋的範圍，強制與規訓的方式就免不了同時進行了。在登陸初期日本憲兵用槍威嚇居民去執行²⁶⁴。之後，由警察接手之後，以金錢聘請民夫的方式，打掃街道，用石灰水、石炭酸到各處潑灑消毒。所謂的清潔法，不過是區域性頒佈與執行，而且施行的範圍主要以公共的街道、溝渠等環境為主，個人的居家環境問題，平時是以勸導的方式。

而且總督府衛生行政體系與調查、諮詢機關的設置之後，對於衛生法規的規劃能力也逐漸完善，因此針對環境衛生的問題，殖民政府陸續發佈「台灣污物掃除規則」、「台灣家屋建築規則」以及「大清潔法」等法令。

在平常時期，「污物掃除法」與「違警例」是殖民政府督導人民進行環境清潔的依附。「台灣污物掃除規則」其實與前一章裡頭曾經提過的「台灣違警例」關係

²⁶² 古野直也 1994 《台灣近代化密史》，P.68。

²⁶³ 『台灣日日新報』漢文版，「三角湧紳商扣頌」明治三十年七月十四日、「警政得體」明治三十年八月二十七日。

²⁶⁴ 古野直也 1994 《台灣近代化密史》。

十分密切。「污物掃除法」規定「土地所有者、使用者或佔有者必須負起清理區域內的廢棄物」否則處以拘留或罰金²⁶⁵，違犯規則的處罰或說監督的執行者，由地方廳設置監視員處理掃除活動的指揮者，並巡視管理區域污物掃除的情形²⁶⁶。掃除活動的監管者其實就是由派出所的警察擔任，不過這一規則屬於管理私人土地內的污物，「違警例」所規定的管理範圍，就是派出所管內的公共區域道路及飲用水的衛生維護²⁶⁷。而且「違警例」明白規定，台民官署督促後是不能怠惰於清潔法的執行，否則必須接受拘留或罰金的處罰²⁶⁸。「台灣日日新報」就曾經提到一則報導談到：「后井街警長每日督察灑掃，日前有一婦人手抱小兒在水溝放糞便，警官撞見欲送警署押禁²⁶⁹」。日治時期的小說，常提到警察每天早上必須巡查管內的各個街道，其中環境清潔是巡查的重點，所以常有素行不良的警察，以不潔的藉口處罰台民²⁷⁰。而且透過每天早上巡查市街的例行工作，不僅是以直接的行動督管環境衛生，殖民警察還可以進一步觀察、調查、分類、計算著管內各個家戶的健康狀態。

二、「黑死病」的防疫措施與監控系統

初期殖民政府以「瘴氣論」觀點來看待台灣的疫病，所以積極的想改善環境衛生以預防大規模傳染病的發生，但是當時也是細菌學開始當道的時期，這對於在台灣發生「黑死病」醫療與防疫措施，有重大的影響。殖民政府開始展開有系統的防疫措施，其實奠基在大規模的大清潔以及建立醫療通報與行政監控系統。以當時台灣的醫療設施、公共衛生設施與觀念以及基層行政來看，日本殖民政府是從完全空無一物開始建立新的公共衛生紀元。1896年，日本入侵台灣的第二年，台北與台南南北兩地傳出「黑死病」的疫情。早已深受台灣風土病困擾的日本官員與軍隊²⁷¹，發現「黑死病」的疫情後，大有影響軍隊的軍心以及造成來台日人的恐慌²⁷²，可是

²⁶⁵ 「台灣污物掃除施行細則」第二條，見明治三十三年十一月三日府令第109號。

²⁶⁶ 「台灣污物掃除施行細則」第七條，見明治三十三年十一月三日府令第109號。

²⁶⁷ 「台灣違警例」第八十條到八十四條。

²⁶⁸ 「台灣違警例」第八十七條。

²⁶⁹ 『台灣日日新報』漢文版，「儆一戒百」明治三十年八月二十七日。

²⁷⁰ 吳濁流 1991 《吳濁流集》 陳大人，P.47-48。

²⁷¹ 日軍來台的第一年因為傳染病肆虐而人員損失慘重，戰死者僅164人，因病而死者卻高達4624人，罹患疾病人數更高達26094人。

²⁷² 日人報紙以大標題刊出「黑死病發生」，並開闢「黑死病彙報」專欄，大幅度地報導「黑死病」在台北流行的病況與死亡人數以及官方防疫措施。見《台灣新報》明治29年10月29日到12月

地方行政組織尚未完備，何況在鼠疫流行初期，其實對病症的診斷還是在摸索、推測的階段，所採取的臨時防疫措施，只能是由當地的警察消極地針對患者的隔離與消毒。總督府依據「台灣傳染病預防規則案」指示地方廳來處理疫病，由總督府做鎮指揮派遣專業的醫療人員，由地方縣廳緊急調集警察、憲兵支援醫療人員的方式，強制執行區域檢疫、交通檢疫以及隔離、消毒等措施²⁷³，這是最基本的防疫措施，為了解決鼠疫猖獗的問題，殖民政府還進行一系列的捕鼠措施。捕鼠以及防疫措施都是台灣的第一次，這些措施是建基在殖民政府行政監控體系的建立。

起先，由總督府緊急派遣衛生課課員前往疫區調查，並且發佈有關「黑死病」相關的訓令、告示、通告等。而地方廳依總督府衛生課的指示，採取一些應急的防疫措施，首先先將患者送進醫院或隔離所，聘請苦力到會患者家中及附近住家消毒潑灑石灰水，將住家的交通封鎖七天，家人必須在家中隔離，官方派遣警察或工人監視「黑死病」患者以及死者的家屋，以患者住家為中心，由警察與公醫聯合進行挨家挨戶的戶口調查，希望以此可以清查有無患者疾病死者，一旦發現有疑似病例，會再擴大清掃消毒、隔離的工作²⁷⁴。但是此時，殖民政府的行政組織尚未完善、缺乏醫療與衛生方面的專業人才，加上當時對於「黑死病」病理與醫治方法不明朗，所以防疫措施的採行是摸著石頭過河，但是消毒、隔離與戶口清查是每次發現疫病之後，最基本的防疫措施與動員，卻還不是進入傅柯所提的可以將生命帶入國家權力而進行管裡的階段。

不過「黑死病」的發現，使得殖民政府開始規劃醫療衛生制度與公布一些衛生法規，為之後的防疫工作奠立基礎。其中「臨時鼠疫病預防委員組織規程」²⁷⁵，這一規程中，規定總督府與地方廳各自設置臨時預防委員會，地方廳指派若干名檢疫委員，地方廳所指派的委員都是警察²⁷⁶，接受總督府委派的技術人員指揮進行消

20 日的相關報導。

²⁷³ 范燕秋 1995 日治前期台灣公共衛生之形成（1895-1920）。

²⁷⁴ 『台灣日日新報』漢文版，「預防須知」明治三十二年四月二十二日。

²⁷⁵ 許錫慶 編譯 2000 《台灣總督府公文類纂衛生史料彙編》（明治二十九年四月至明治二十九年十二月），P.127。

²⁷⁶ 許錫慶 編譯 2000 《台灣總督府公文類纂衛生史料彙編》（明治二十九年四月至明治二十九年十二月），P.167。

毒、隔離與戶口清查的工作。「台灣傳染病預防規則」²⁷⁷的第二條也規定：醫師診斷傳染病或檢驗屍體時，應立即報告所在地的管轄警察官署或憲兵官署，而官署接獲報告時，應儘速前往預防消毒的措施。另外還有發佈「台灣公醫規則」以及「火車」及「船舶」的檢疫規則等法規，但是在衛生專業人員與警察員額的編制並不足，所以防疫效果非常的差，僅能被動的採取防疫措施。

隨著殖民政府衛生體系依附在警察體系之下，而警察的編制與設置也日漸增多，再加上保甲的配合，鼠疫的防疫措施也才日漸緊密地進入台民的日常生活中。警察的派駐以散在的方式設置在交通的要點上，每當疫病發生的消息一發佈，即使不在疫區，也會採取積極的行動，作清潔、調查的工作，除了巡視管轄內區域的環境衛生外，警察一見到有病人必定詳細詢問其病徵，稍有相似的病症，如出現發燒、斑點，立即將病人送至醫院或隔離所，將病家住屋貼標籤開始禁斷交通，此時禁斷交通的嚴密性與第一次鼠疫的隔離措施與範圍加強不少，當鼠疫並疑似染病者出現的地方，有一定的交通遮斷程序：

病家若無鄰屋相連，即就該一家施行交通禁斷。病家左右若有別屋為鄰，縱有親朋往來，亦一概禁斷。在各街市村莊，若病毒專滯一處之時，全區或指定該處悉行禁斷交通。明示禁斷交通之域，有人看守，除警察、官吏、醫師、人夫等，外概不許往來。在禁斷之處所，凡有日用物件，擇定人買辦。交通禁斷之時，警察官吏及憲兵等，留意施行清潔，並公醫每日巡診，諭示防疫衛生之法。病者全治或遇死亡或送醫院，經過七日不發新病，則禁斷交通即行解除。²⁷⁸

在交通遮斷的這段時間裡，官方積極地將人力部屬在特定的定點，劃分出不同的空間，在這一空間中，染病者的家屬與其他健康者都會被鑲嵌在一個固定的位置，任何進出自己所屬空間的活動都會受到監視，而健康的任何情況都被記錄下來，在這一隔離的空間裡，每個人都被不斷地探找、檢查和分類，劃入活人、病人或死人的範疇。

²⁷⁷ 許錫慶 編譯 2000 《台灣總督府公文類纂衛生史料彙編》(明治二十九年四月至明治二十九年十二月), P.101-103。

²⁷⁸ 許錫慶 編譯 2000 《台灣總督府公文類纂衛生史料彙編》(明治二十九年四月至明治二十九年十二月), P.167-170。

雖然隔離的範圍擴大，也積極改善隔離的周延性，但是，自從 1896 年「黑死病」在台灣現蹤，之後的二十年，鼠疫的疫情還是不曾停歇的出現，因為台民對殖民政府的檢疫措施十分排斥，所以常會藏匿病人、屍體等反制動作，也常常將病人送至親朋好友家中，或者舉家逃到鄉下地方，鼠疫常因這些反制動作而讓疫情向外擴散。所以原本採通報制度的疫病監控制度，無法發揮積極的預防效果，所以疫病監控的執行者警察，以調查轄內死亡者的死因或病症並加強調查住民的健康狀況²⁷⁹、登記購買棺木以及採買藥草的姓名地址²⁸⁰等日常生活監視記錄，積極的管理轄區內的住民健康。甚至警察派人按戶巡查，遇到有患風寒或久罹疾病的病家，立即請公醫到家施布藥水，至於發現貪眠晏起者或露體赤身者，還會訓誡衛生保健之道。²⁸¹

為了防堵鼠疫的流散，殖民政府對於人口的異動相當重視，所以把警察與保甲加以整合，在防疫時期積極的掌控自己管轄區內人民的活動。保正、甲長每天必須到派出所報告，自己管區內是否有人患病，如果對區內有病患而不向上呈報，不但甲長，連保正、保甲局長也會受到牽連處罰²⁸²，不過當時警察與保甲監控的焦點還在內部綏靖的工作上，加上戶口清查的工作並不完全，疫情的監控經常出現缺口。因此官方在制訂保甲規則時，對於戶口調查的要求，規定日趨嚴謹。以新竹廳的保甲規約為例，規定甲長每月應一回以上，就管內各家戶逐一進行調查；保正、甲長對於保甲內人民的出入必須留意，而各家戶若有從別處來家裡寄宿，或者自己家人出外旅行夜一宿以上的話，出入都必須向甲長保正稟報²⁸³。在這個積極想要掌控短期人口異動的保甲制度，對於疫情的監控有很大的幫助，才有警察要求管內的保正在自己家宅裡，設健康調查簿，每個夜晚七點鐘，甲長對管內進行人口及健康調查，

²⁷⁹ 『台灣日日新報』漢文版，「灣裡衛生狀況」明治三十六年五月八日。

²⁸⁰ 「當黑死病發生民間恐警官搜索未有一個敢於靈風，政府雖派許多醫官而竟無處可以醫治，即有醫治者也寥寥，此台人之故態，亦由不知衛生使然。稻江支署曾命各杉行若有發賣棺槨，宜每日造冊來報，且來買者非持本署允准字樣又斷斷不可。昨台北辦務署復傳集稻猛各藥鋪，及向眾而言曰，自今以後凡兌出藥帖務須逐日登記，並列明採買者住址番戶，以便到署稟報，言畢各人退出，試為細揣其故，無非因黑死病而發此言，不然豈獨不畏其繁忙乎，只各藥鋪主人一聞此言多有議其多事焉。」見『台灣日日新報』漢文版，「關乎衛生」明治三十二年四月二日。

²⁸¹ 『台灣日日新報』漢文版，明治三十一年六月五日。

²⁸² 『台灣日日新報』漢文版，「計深撲滅」明治三十六年二月二十六日。

²⁸³ 『台灣日日新報』漢文版，「保甲規則出」明治三十七年一月二十六日。

確定每個家戶是否平安無異狀，然後甲長再到保正處報告，保正再親自到派出所報告²⁸⁴。甚至要求甲長每日上午八時以及下午五時，兩次逐戶調查健康²⁸⁵。

在交通上的檢疫工作，是以船舶與火車以及後來的汽車運輸為主要的檢疫場域。船舶屬於固定、少數的場域可以略過不談。但是火車或汽車就不同了，是當時台灣南北最主要的工具，已經取代船舶交通了，尤其縱貫鐵路的通車，不僅為殖民政府的行政力量帶來快速直接的效用，但也將「黑死病」南北交運，而一般道路早在日軍登陸之前就已積極修建。因此交通的檢疫就可分為兩類，一個是以「火車檢疫暫行手續」²⁸⁶，一個是道路交通要道的監控。只要地方長官認為有必要實施檢疫，就可派遣檢疫委員—通常是警察與公醫組成，在車站針對下車旅客或直接上車廂檢查，發現有病徵者也是採取將病人隔離、車廂以及同車旅客消毒的防疫措施，雖然沒有採取登記的措施，但是一站又一站的檢查，亦希望可以找出患者已杜絕疫病通過火車交通而擴散。而對汽車亦是比照辦理，對乘客檢疫與消毒²⁸⁷。

殖民政府在市街的重要出入口及地帶都設置了警察派出所，鄉村則是每一庄各有警察派出所。派出所是殖民政府最基層的政務推動中心，更重要的，這些派出所的警察，擔綱蒐集、彙整了台民的各項信息的工作，可以看到監視者對每個人、每件事、每個情況做紀錄，尤其在「黑死病」肆虐的時期。但是在發現「黑死病」的初期，台灣在醫療與衛生方面的設施與觀念非常缺乏，行政監控體系也不健全，所以官方處理的方式非常權宜與簡陋，不過隨著警察與保甲制度逐步整合後，官方處理「黑死病」的措施也越來越緊密。

在保甲制度尚未健全之前，警察就已經開始藉助地方領導人的影響力，總督府派技師前赴各地調查鼠疫流行時，順道到各地方召集當地的紳商，對其勸諭衛生之

²⁸⁴ 『台灣日日新報』漢文版，「甲長疫症報告停止」明治三十六年七月九日、「保甲健康調查」明治三十九年十一月十一日。

²⁸⁵ 『台灣日日新報』漢文版，「預防鼠疫」明治三十九年一月三十日。

²⁸⁶ 許錫慶 編譯 2000 《台灣總督府公文類纂衛生史料彙編》（明治二十九年四月至明治二十九年十二月），P.125-126。

²⁸⁷ 「時時令醫生並警官取調從事，如月之六日則派台北醫院醫員一名外，巡查一名設於台北、淡水兩停車場內，俟汽車發著之時，乃將乘客並手荷物件行消毒之法。」見『台灣日日新報』漢文版，「慎重衛生」明治三十一年五月二十日。

真理並詳細開示預防消毒之法，宣示防疫措施以及重要性²⁸⁸。當保甲制度健全而全台幾乎都有建立保甲系統時，鼠疫的防疫措施也因為這個監控體系的加入而更加嚴密。因為在保甲體系下的台灣民眾，是生活在一個全景敞視的社會，尤其是全台性的戶口清查完成後更是如此。每一個人的空間位置被檢視出來，所以每當保內、甲內有人口來往的情形產生，即使沒有採取通報，也可以很清楚地觀察到流動，所以人口流動、生死對於疫病的防治非常重要。

三、行政監控與撲滅鼠類

警察與保甲在面對鼠類的撲滅，還是扮演著關鍵的督促者。在確定鼠類身上的跳蚤是傳染鼠疫的媒介後，官方把撲滅鼠類視為鼠疫滅絕的根本策略，地方廳先後施行捕鼠法，以懸賞、收購鼠類以及強制義務捕鼠為主要政策²⁸⁹。但是收購與懸賞捕鼠花費不貲而衛生經費卻有限，所以殖民政府決定收購懸賞與強制義務制同時並行。然而如何強制台民捕抓鼠類？殖民政府還是依靠行政監控體系，由警察與保甲督導人民進行捕鼠。官方試行了放置捕鼠器、毒鼠藥、集鼠寮誘捕等捕鼠法，其中捕鼠器的設置，在台北廳公布「鼠族驅除規則」後，各地方廳在締結保甲規約時，也將捕鼠的相關規定納入。各廳所公布的規則不一，但是警察是主管機關卻是共識：捕鼠器的置備必需由該管區內警察官吏檢查、確認其功能是否完備以及放置的地方是否合適²⁹⁰。警察還挨家挨戶調查尋問是否有購買捕鼠器，如果有的話則必需報明數量，還加以獎勵，但遇到未曾購置捕鼠器的家戶則當面斥責²⁹¹，有的地方每三天就檢查一次，直到購置捕鼠器為止²⁹²。甚至有些地方的警察派出所，規定每個家戶必須至少設置捕鼠器一個，而且由警察代為購買，命令保正領去發給甲長，再分給甲內各戶，根本沒有選擇與逃避的餘地²⁹³。而且捕鼠器捕獲的鼠類，在提到派出所時，必須報明捕獲者的住所、姓名等資料，避免檢驗出有鼠疫菌，卻找不到捕

²⁸⁸ 『台灣日日新報』漢文版，明治三十一年六月一日。

²⁸⁹ 范燕秋 1994 日據前期台灣之公共衛生，P.114。

²⁹⁰ 『台灣日日新報』漢文版，「驅鼠規則」明治三十五年十二月二十日。

²⁹¹ 『台灣日日新報』漢文版，「鼓勵捕鼠」明治三十六年三月十一日、「查檢鼠器」明治三十六年四月十一日。

²⁹² 『台灣日日新報』漢文版，「安置捕鼠器」明治三十九年一月二十七日。

²⁹³ 『台灣日日新報』漢文版，「頒與捕鼠器」明治三十九年一月十八日。

獲地點，因而失去防疫的先機²⁹⁴。至於毒鼠藥劑的發放以及使用方法，也是透過警察與保甲組織挨家挨戶分配捕鼠藥劑並說明使用方法²⁹⁵。這些強制的捕鼠措施獲得殖民政府的積極支持，因為透過保甲組織的配合，以及警察不斷的督促與檢查，強制義務捕鼠的數量是佔全部捕鼠數的絕對多數的九成²⁹⁶。此時，捕抓一隻老鼠的機制還是由國家權力來主導。

除了透過監控體系督促台民捕抓鼠類，殖民政府還將驅逐鼠類的方向轉向建築物。原先在 1900 年時已經公布「台灣家屋建築章程施行細則」共十二條，到了 1907 年修訂該規則，擴充至二十五條，作更細密的規定，修訂的主體在於鼠疫的防控工作，加強台民住宅的防鼠設施，其中與驅逐鼠類的條文高達七條之多²⁹⁷。殖民政府認為鼠疫盛行的原因之一，是台民的住屋構造十分粗雜，鼠類在其屋內外之活動很便利，即使就屋內大消毒，但是隱藏在住屋內外的鼠類還是很多而無法根除²⁹⁸。希望透過增修的條文，把地基、牆壁、屋脊、天花板、水道溝渠作一規定，減少鼠類在家屋的活動範圍。雖然法令已經做出規定，不過礙於資料不足，對於台民是否有依規定改建家屋，不得而知。但是，從報紙的報導裡可以發現，規則修正公布的前半年，因為鼠疫猖獗，殖民政府開始以強制力量拆除、燒毀鼠疫家屋²⁹⁹，而在公布之後，地方政府更積極的透過保甲組織調查所謂「不潔」家屋，之後限定日期要求台民拆毀改建，否則追究責任³⁰⁰。

總之，不管是環境衛生的整理與維持、住家內的清潔，以及有關鼠疫的種種防疫措施，殖民政府都必須要透過行政監控體系—警察與保甲組織，才能將一系列的衛生法令落實於台民的日常生活。而且要能確實地執行各種防疫措施，如隔離、檢疫等，除了行政監控體系的健全之外，戶口的清查工作，更是檢疫工作能確實執行的關鍵點。

²⁹⁴ 『台灣日日新報』漢文版，「協定驅逐鼠族之規約」明治三十九年三月八日。

²⁹⁵ 『台灣日日新報』漢文版，「台南廳屬鼠疫彙聞」明治三十九年五月五日。

²⁹⁶ 范燕秋 1994 日據前期台灣之公共衛生，P.115。

²⁹⁷ 『台灣日日新報』漢文版，「家屋建築施行細則改正」明治四十年六月二十八日。

²⁹⁸ 『台灣日日新報』漢文版，「南部百斯篤」明治四十年二月二十三日。

²⁹⁹ 『台灣日日新報』漢文版，「燒毀百斯篤家屋」明治四十年一月一日。

³⁰⁰ 『台灣日日新報』漢文版，「污屋拆毀」明治四十年六月二十八日、「調查不潔家屋」明治四十年八月二日、「折毀樸仔腳街之家屋」明治四十一年一月十七日、「保正會議」明治四十二年三月十七日、「拆毀污屋」明治四十二年五月九日等。

第五節 小結

在日本殖民之前，台灣傳染病經常造成人命嚴重的損失，但是官方的行政力量很少介入，其實也沒有機制可以介入庶民社會的醫療³⁰¹。但是，對於日本殖民政府來說，能否防止各種傳染病的流行擴散，關係著殖民成功與否。因此，對於傳染病在台灣出現，一直採取積極的態度與行動。尤其致命速度快、致命率高的鼠疫³⁰²在台灣出現後，殖民政府的態度更為緊張，積極的引進近代公共衛生以及西方醫療。雖然殖民政府努力推動這兩種機制，但是畢竟是新的東西，又與傳統觀念有落差，所以台民的接受度不高。為解決接受度不高的問題，殖民政府必須建構一個可以深入台灣社會的行政機制，殖民政府把推動防疫工作的任務交給警察，而不是專業的衛生行政體系，這些具有醫療專業知識的公醫與地方醫院在防疫工作上不是主體，而是扮演輔助角色。因為，行政監控體系比衛生行政體系更能進入台民的生活世界。

內部綏靖的問題，促使殖民政府重新把傳統的保甲組織納入，與新式的警察整合之後，建構一個具有全景敞視的行政監督體系。內部綏靖逐步解決之後，行政監控體系的運作重點開始轉移到防疫工作上。為了避免鼠疫到處流散，總督府以地方廳警察課為基層的防疫中心，藉著保甲組織，國家權力可以深入台灣基層社會，指揮保甲強制管理監督管區內各家戶的衛生事務，建立起一個嚴密監控的防疫體制。由派出所、警察、保正、甲長組織起的規訓監控機構中，每個人都扮演著無所不在的電眼，監督區域內的每一個人、每一家戶，那家沒配合捕鼠、清潔、隔離，都看的一清二楚。

雖然基層的醫療體系，是扮演衛生行政的輔助者，但是他們在醫療行政體系裡，卻是規訓監督的主體。地方醫院與公醫的專業研究與疾病調查，為總督府制訂相關法令提供信息，對於台灣流行病學資料的建立，有很大的幫助。不過，地方醫院與公醫的職責，最為殖民政府看重的是監督規訓功能。因為在推動西方醫療時，倍受排斥，台民還是喜歡傳統醫療，殖民政府不得已將原有的傳統醫療納入，以避免原有的醫療體系成為防疫網的漏洞。殖民政府納入傳統醫療，是採積極的管理與

³⁰¹ 見本章第一節的討論。

³⁰² 鼠疫屬於瘁死性疾病，患病後一至二日內死亡，比例高達 37.89%，三到四日死亡比例亦到達 28.31%。見張君豪 2001，黑雲蔽日一日治時期朴子的鼠疫與公共建設 P.27。

監督，透過公醫與地方醫院地定期開會重新教育傳統醫療，並透過許可證發放，加以管理，使之可以成為防疫工作的助力者。

第四章 現代醫療規訓對台民生活世界的衝擊

前面的章節談到殖民政府引進西方醫療體系，希冀這一套醫療體系可以改善衛生解決台灣鼠疫以及其他傳染病肆虐的問題。在這種情況之下，西方醫療對台灣社會來說，雖然不是新東西，卻是在國家權力主導之下而被迫接受。當殖民政府以強制的手段要求台民接受西方醫療時，這一套體系全面的與台灣社會的生活世界產生許多衝擊。這些衝擊發生的原因，除了這是不同醫療文化接觸產生的衝突，也是第一次國家權力把醫療以系統的形式侵入台民生活世界，以哈伯瑪斯的觀點來看，這是一種系統植入了生活世界，而且是以權力的強壓將衛生醫療植入台民的生活世界。因此本章將針對當殖民政府以西方醫療來處理鼠疫猖獗時，對台灣社會的生活世界產生的衝擊作討論，這些衝擊的面向包括傳統處理疫病的方式、傳統處理遺體的方式，以及傳統醫療方式。

台灣在日治之前，官方醫療體系一直是缺席的，但民間對於醫療的需求一直存在，然而為什麼處理傳染病較有效率的西方醫療進入台灣社會時卻不受歡迎甚至受到抗拒呢？傳統台灣社會面對疾病時，是以中國傳統醫學與民俗醫療為主。其中民俗醫療是指一個民族對付疾病的方法，是其俗民大眾所使用的自然與超自然的、經驗的、當地習俗所孕育出來的醫療觀念與行為，是根植在日常生活之中，是每一個人基本的一套醫療知識，可以說一有疾病便首先採用的醫療反應³⁰³。因此，鼠疫流竄台灣各地時，台民直接的反應還是固守傳統習俗的方式來處理：吃中藥、偏方、請道士作法事等，並且對於殖民政府所採取的防疫措施加以抗拒。然而這些民俗醫療並不能醫治傳染迅速、致命率高的鼠疫，甚至台民採取這樣的醫療行為，在西方醫療的觀點裡，反而會使得鼠疫有擴散的疑慮，所以殖民政府對於這些民俗醫療是採取嚴厲禁止的態度，希望減少民俗醫療的影響力，讓台民接受西方醫療。

³⁰³ 陳志忠 1998 《清代台灣中醫的發展》，P.47。

西方醫療被殖民政府用來醫治鼠疫，當時的效果其實也很差，死亡率非常高，當時的日本殖民政府已經接受解剖學，對於因傳染病死亡的遺體，尤其起先對鼠疫的徵候不清楚，必須加以解剖以求澄清死因，更重要的是要辨別是否罹患鼠疫而死亡，因此，殖民政府對於檢視屍體、辨求死因非常重視。可是，官方檢視甚至解剖屍體，對台灣社會來說，是不可接受惡政。這是因為，承襲中國傳統的台灣社會，認為「身體髮膚受之父母，不可毀傷」，即使是死後也如此，更不說接受因鼠疫而病死的遺體必須火化的觀念。所以台灣社會對於官方的檢視動作與火化措施非常反感，因而常因此有藏匿屍體與病患的行為出現。但是，為了防止鼠疫因遺體處理不當而再度擴散，殖民政府只能強力的介入管理了遺體的處理方式，而不顧民間的反彈。

西方醫療不僅衝擊了台民的民俗醫療，也促使殖民政府介入肉體的管理，它還成為傳統醫療的管理者，甚至一開始就表明了要取代原有醫療的決心。但是在現實的壓力下，官方還是小讓一步，妥協地讓傳統醫療—漢醫（中醫）進入防疫體系，不過這是權宜之計，最後的目標，殖民政府還是希望把西方醫療植入台灣社會，取代傳統醫療。

本文第一節將討論台灣社會在日治之前以及初期，傳統處理疫病流行的方式，其中有個人的醫療方式，以及社會集體的處理方式。第二部分處理殖民政府如何管理台灣的傳統醫療。第三節討論傳統與西方醫療對於肉體管理的相異性。

傳統醫療與西方防疫醫療的落差

鼠疫發生後，日本人與台灣人的反應是有落差的。殖民地政府與在台日人十分緊張，當時日人報紙《台灣新報》即以大標題「黑死病發生」刊出鼠疫患者在台北城出現的消息，大為緊張。當官方發現疑似黑死病的患者，就將患者送入台北病院，進行診斷，並抽與血液進行顯微鏡的檢驗。隔日確定檢驗結果是鼠疫菌³⁰⁴後，即展開積極防制工作，一方面在台北縣設臨時檢疫本部、支部，並就消毒清潔事宜發佈告示；另一方面將原先台北病院艙艸隔離室改為避病院，以收容、治療病患；因為

³⁰⁴ 1894 香港及廣東發生黑死病流行大爆發，法國籍細菌學家 A. Yersin 調查該次的傳染，因而發現了鼠疫桿菌，並於次年製出鼠疫血清。而日籍細菌學家北里柴三郎幾乎在同時發現了鼠疫桿菌。

鼠疫所採取的隔離、消毒、診斷等醫療動作，對於大多數台民來說是恐懼而排拒。這些疑懼來自醫療觀念的衝突，也來自殖民政府以國家力量介入原屬於台民生活世界的醫療。前兩章的篇幅已經討論國家力量如何進入台民的生活世界，並且將西方醫療入植台民的生活世界，這是哈伯瑪斯所提的「生活世界殖民化」，在「殖民化」的過程中，生活世界是被衝擊而產生落差，因此本節將討論有關台灣傳統醫療習慣面對傳染病的反應與殖民政府防疫工作的落差。

如果從哈伯瑪斯的觀點來看日治時代防範鼠疫流行的過程，其實是國家力量介入了原屬於生活世界的醫療。原先官方根本不介入的台灣醫療，開始受到國家系統的制約，殖民政府企圖以行政的力量控制、管理台民原有醫療文化，而且是強迫地介入，而不是單純的醫療體系中觀念本身自然的取代。

每個社會的生活世界都有自己一套認識疾病，以及預防疾病的知識，裡頭包含著社會對健康、疾病、醫療關係的認定³⁰⁵。每個醫療系統有他的一套理論以解釋病因、症狀、治療方式，這些的解釋理論都與其歷史社會背景有關連。傳統中國社會的醫療大致上是呈現兩元的發展，一是以陰陽冷熱為主體的自然醫學³⁰⁶。一是民俗醫療³⁰⁷，以宗教儀式、咒語、靈籤來醫病，是藉著神明的力量來診斷疾病、治療疾病。其實參考醫療史，可以發現方術經常與醫學參差混雜。方術的醫療與民俗分不開，起源甚早，所以又和宗教信仰摻雜³⁰⁸。民俗醫療包括宗教、超自然療法，同樣也是包括百姓經驗的、世代傳承的，知其然不知其所以然的醫療。但它卻是十分草根性，且根植於原鄉習慣、思想的，自然融合在日常生活之中，是每一個人最基本的一套醫療知識，可以說是一有疾病便首先採用的醫療反應³⁰⁹。從《台灣日日新報》的報導裡，發現台民一遇到傳染病的流行，在個人方面是會求助傳統漢醫由其把脈開藥方，可是也有人求偏方以及求神問卜，以到廟裡求藥籤、請乩童開壇給藥方等

³⁰⁵ 張珣 2000 《疾病與文化》，P.04。

³⁰⁶ 「人體有如宇宙，人體是個具體而微的小宇宙，體內金木水火土各有配對器官，相生相剋、陰陽互補、冷熱互長，若是體內陰陽冷熱平衡，則人體便是健康；體內不平衡便是生病來源。」張珣 2000 《疾病與文化》。

³⁰⁷ 清代台灣民俗醫療的種類有：超自然的：乩童、扶乩、道士、達姨、關落陰、算命、看相、風水、卜卦、抽詩籤、藥籤、拜廟、收驚、符水、先生媽等；經驗的：產婆、地攤膏藥、偏方、秘方，張珣 2000 《疾病與文化》。

³⁰⁸ 杜正勝 1997 醫療、社會與文化—另類醫療史的思考，P.143-171。

³⁰⁹ 陳志忠 1998 清代台灣中醫的發展，P.47。

方式，獲得醫療，曾經道士作法事獲利驚人而引起了日人的注意³¹⁰。可是在社會集體的心理，迎神繞境也是驅逐疫病的好方法，因為台民相信，瘟疫的產生是因為得罪了神明，或者是天數該走到這一步，上天派瘟神下來世間，整頓人心³¹¹，所以在鼠疫爆發的月份，各地方的神明幾乎非常忙碌，忙著在各地巡狩³¹²。或者採佛教造塔求功德的思考，在鼠疫流行時，在街道上造塔，祈求疫病的平息³¹³。台民通常選擇以超自然的醫療來解決鼠疫的原因，因為疾病通常被認為是由於超自然力量所引起的，所以命運早已注定，如果連求神問佛都無法解決，那就只好聽天由命吧³¹⁴。

殖民政府對於宗教信仰介入鼠疫防制工作，非常有意見。因為住民造塔或者迎神，使得各市街衢人潮聚集，經常容易惹起事端，加上在殖民初期，各地的武裝抗日勢力還尚未平息，所以由警察召集諸街民，以人潮擁擠對衛生有害為由，要求必須停止這些活動³¹⁵。早期整個行政監控體系尚未建立完善之前，殖民政府經常以武力強迫制止這些超自然的個體與集體醫療活動³¹⁶。之後，警察與保甲整合之後，家戶的超自然醫療行為：請道士作法、服用乩童或神明所開的藥方等，在嚴密的監控下被取締—處以罰鍰或拘留³¹⁷；但是社會集體需要大規模的迎神驅疫的宗教儀式

³¹⁰ 「道士得時：台島人民凡有得病者，勿論男女老少皆疑有沖犯鬼神等情，故未及延醫調治，往往先僱道士在家中神位念咒，以祈痊癒，際疫病蔓延時，凡飲食起居有不如意時，動輒僱道士，所以現時道士之輩獲利倍之」，《台灣日日新報》漢文版，明治三十一年五月二十六日。

³¹¹ 「神威莫測：城外一土地祠，前居鄰思疫癘者甚多，人心為之惶惶，無奈向神請乩卜吉凶，於是土神批云，因府縣城隍二神，遭人褻瀆以致尊靈不安，至五瘟神使專害人民，倘有善男信女立塑神像、重建廟宇，自能驅逐邪魔、呵護眾生。故於挨戶聚資，懸掛紅彩，演戲還願。」，《台灣日日新報》漢文版，明治二十九年十二月十二日。「流言四處：俗流每遇疫氣不順、人少平安時，總有好事者假造神語，書字貼於街衢，言因世人作惡，天特派遣瘟神巡視凡間，要滅若干人口，各家需行善事誦佛經，配其所傳之符錄，方得免。」，《台灣日日新報》漢文版，明治三十二年六月三日。

³¹² 『台灣日日新報』漢文版，「神威莫測」明治二十九年十二月十二日、明治三十年六月二十五日、明治三十年六月二十五日、治三十年七月十日、明治三十一年五月二十四日等。

³¹³ 台灣慣習研究會 1988 《台灣慣習記事》（中譯本）第一卷（下）第九號。

³¹⁴ 『台灣日日新報』漢文版，「衛生提要」，明治三十一年五月十二日。

³¹⁵ 清代台灣民俗醫療的種類有：超自然的：乩童、扶乩、道士、達姨、關落陰、算命、看相、風水、卜卦、抽詩籤、藥籤、拜廟、收驚、符水、先生媽等；經驗的：產婆、地攤膏藥、偏方、秘方，張珣 2000 《疾病與文化》，P.95。

³¹⁶ 『台灣日日新報』漢文版，「鹿港黑疫蔓延」明治三十年六月二十五日、「大殺風景」明治三十年八月二十一日、「神其逐疫」明治三十二年五月五日等。

³¹⁷ 『台灣日日新報』漢文版，「打狗短信」明治三十九年十月四日。

時，警察卻不是直接地以處罰的方式來遏阻，而是利用地方頭人或者保甲以勸諭的方式，要求停止這些可以聚集人群的儀式。

除了神明遶境、造塔動作以期求除疫之外，台民也向神明的代言者—乩童、占卜者，請求為病人開處方，甚至警察對管內中藥鋪進行調查，抓藥的處方籤，由乩童所開的數量遠遠多過醫生開的。雖然早已發佈「台灣醫藥規則」規定不經許可執行醫藥必須處以拘留或者罰鍰，但是因為行政監控體系尚未完善，稽查人員根本不足，所以執行成效不彰³¹⁸，鄉村地方乩童或燒符紙或開青草藥方的情況屢屢可見³¹⁹。不僅相信透過乩童所開的藥方或寺廟的藥籤，各種偏方也是台民面對疾病會服用的藥方，偏方不僅是家傳自用的藥方，台灣的宗教信仰中強調施藥濟世是積功德，所以在鼠疫大流行的時期，常有人自動免費提供偏方，讓人索取：

台南疫症流行數日前，東勢街森記行內，突然來一婦人，樣為本島北方人，攜有藥資五六百金，特來施藥濟世，計十來日活人已約有四五百，有起核者僅給麥穀少許，令敷患處，另藥泡服百發百中，踵門求治者，不可勝數。因所帶藥資近將用完，現時各行商鳩資六七百金以共疫症所需，醫者疑為菩薩化身，否則神仙降世，大想必得異人秘受神方，始有起死回生之妙。

³²⁰

在臺灣，宗教信仰對於醫療具有相當大的影響，那麼傳統的中國醫療在鼠疫防治中扮演什麼樣的角色呢？其實，台灣盛行的疾病，大都是傳染病之類包括鼠疫，而對於傳染病的醫治，這是素來中國傳統醫學理論中最弱的一環，當時漢醫師用藥療病，還是以「當仰以觀天時、俯以察地理、中以考人性之寒熱病症之陰陽，視其春夏秋冬四時」³²¹，等陰陽五行的醫療觀念，並不符合傳染病醫療的需求。要能確切解決傳染病的擴散，必須掌握確切的傳染病媒，如蚊、蠅、蟑螂、跳蚤等，但是在漢醫傳統的學說侷限下，台民不相信殖民政府所提供致病因—病毒、細菌，以及媒介物—老鼠、蚊子等。在無法掌握傳染病致命、致病確切的原因時，傳統的醫藥無法提供適切的醫療方式，台民只好聽天由命、自求多福。當正統的漢醫醫療醫無

³¹⁸ 台灣慣習研究會 1988 《台灣慣習記事》(中譯本)第三卷(下)第九號, P.161。

³¹⁹ 『台灣日日新報』漢文版,「療患無藥」明治三十六年二月二十二日、「乩童」明治三十八年八月十八日等。

³²⁰ 『台灣日日新報』漢文版,「萬家生佛」明治三十二年五月二日。

³²¹ 陳志忠 1998 《清代台灣中醫的發展》。

法給予傳染病一套確切的解釋，以及提供有效的治療，台灣人民不得不求助於前述的種種民俗醫療。而且醫生在傳統社會裡的地位不高，位處「上九流」，與師爺、地理師、卜卦、相命、和尚等職業者相等³²²，對其信任度不高。所以求漢醫診治與求神問卜³²³，只要能有效果展現，漢醫與民俗醫療兩者對台民來說沒有差別。但是對於殖民政府來說，不管台灣人所求助的民俗醫療還是漢醫，在防治鼠疫的戰役中，是無任何功效，甚至是有害於整個鼠疫防制工作的進行。

這些台灣聽天由命的傳統醫療習慣，被殖民地政府認為是疫病傳播的關鍵原因，因此想積極地、強力地改變這種觀念，然後更進一步讓台灣人民接受西方生物性的醫療。不過台灣社會對於自動介入處理疫病的官方醫療，卻採取排斥的態度。尤其殖民政府強迫病人送醫後死亡率高、隔離病家卻無人送餐以及火化屍體等等，都讓台民十分恐慌，紛紛將病人送到他處，或者全家逃往附近村落。這些殖民政府自詡為文明、德政的防疫醫療遭遇嚴重的反彈與疑懼。面對殖民政府的強力介入，台灣人民除了無奈的接受或者逃往他方之外，頻頻由紳商上書要求暫停執行官方防疫措施，以免驚嚇台民，大稻埕紳商聯名提出「官民性命之要書」的請願書，文中解釋台灣「風土病」是與台灣自然環境有關係，所以有特殊的「療病衛生」，所以殖民政府的醫療因為台灣的水土與日本不同是無法確切的醫治疾病，尤其台民或偶有傷風寒小病，警官即強制送至醫院，採用日式醫療醫治則「十無一生」，若將病人避走鄉村地方，用傳統的醫療醫治卻「十可救八九」，如醫治無效也是天命所致，建議總督府可以接受漢醫的醫療³²⁴。從這些請願書，同時可以反映出當時台灣社會的傳統醫療習慣與信念。

因為這些代表上、中階層的聯名反應，加上在「國籍確定」時很多紳商以檢疫為惡政而將全家遷回中國，也常有疫區的人逃匿到他方的情形，殖民政府在防疫上實際面臨「寬和」則無效，而強制則呈「暴政」的兩難³²⁵。因此原先只以西方醫療

³²² 片岡巖 1990 《台灣風俗誌》，P.146-147。

³²³ 『台灣日日新報』漢文版，「南人尚鬼：艋舺廈新街富商王某，其幼兒病，延醫診治罔效，欲延女覲、男覲乞求與神祉，故在家設壇聘道士，鐘鼓之聲朗朗響徹戶外。」「泉州近況，該區人煙密集，屋宅、街道不潔，每有疫病莫不慘傷，每見疫病復發，居民或焚香祝禱或攜眷而逃。」

³²⁴ 許錫慶 編譯 2000 《台灣總督府公文類纂衛生史料彙編》（明治三十年一月至明治三十四年十二月），「大稻埕居民對檢疫相關建議（V00287/A014）」明治三十一年五月。

³²⁵ 范燕秋 1994 日據前期台灣之公共衛生，P.83。

為主治療鼠疫，也妥協讓漢醫進入專門為台籍病人設立的隔離醫院，協助醫療，並且重視紳商以及地方頭人，希冀他們能扮演溝通及說服台民的角色，接受官方的防疫工作。

雖然有紳商擔任官方與民間溝通的橋樑，不過日本殖民之前，台灣從來發生傳染疫症都不知道有消毒、送醫院、隔離等基本防疫工作，大部分都是集體的迎神驅逐疫症、建醮祈安，希冀藉助神力把疫症消滅，國家權力不曾介入。等到日本以武力取得統治權後，認為潔淨道路、掃除污穢，潑灑消毒藥水施灰粉等，就能消滅毒氣。在當時戰爭的恐懼陰影下，這些動作對於台灣人民來說，是新作為而且是由殖民政府發動，過去從來不曾經歷過國家權力進入這麼日常生活的細節，所以台民疑懼甚至排斥這些清潔消毒的防疫措施。而且主管消毒任務的警察官吏不曾接受過相關訓練，所以不清楚消毒方法與目的，經常只知道以一篇法令條文為依據，也不問、不看患者家庭營業生計是如何，不問家屋之大小、廁所之結構、井水之情況是如何，千篇一律的都撒上石灰，使得石灰污損四處，而使得病家或其相鄰的住家財產污損不少，引起住民的反彈³²⁶。面對台民的反彈與不瞭解，日治初期公共環境的清潔無法獲得住民的配合，所以官方必須聘請苦力執行這些防疫工作，等到保甲制度完善之後，這些工作由保甲規約承接，在警察主導之下藉由保甲的監控，由民間接手消毒與清潔工作，官方才逐漸退為監督者的角色。

對生活世界各式醫療的管理：國家介入傳統醫療

在前一章，曾經討論殖民政府對於受過西方醫療訓練的醫生，進行了管理。尤其是以公醫作為基層醫療的專業監督管理人。在規劃新式醫療的同時，官方也逐漸將台灣原有的醫療業者納入管理，希望透過積極的管理，可以補足因為台民不信任西方醫療而不就醫的疫情漏洞，並希望透過管理可以逐漸淘汰非西方醫療的從醫者。

一、漢醫行醫資格的認定

³²⁶ 「關於令台灣警察官實習傳染病預防方法要旨之建議」許錫慶 編譯 2000 《台灣總督府公文類纂衛生史料彙編》（明治三十年一月至明治三十四年十二月），P.76。

殖民政府雖然將西方醫療視為台灣疫病的救星，但還是擋不住台民前往漢醫尋求醫療，所以為了可以積極管理台灣的醫療，殖民政府開始對台灣從事醫業調查，總督府民政局開列所謂「土人」醫學查明條件，主要是調查人數，全台醫生總數為1070名，其中24名洋醫，是指受過西方醫療訓練者；而漢醫將依台灣風俗分為醫儒醫、良醫、世醫、時醫四種並區分其醫療水準；第二將這些醫生的住址、姓名、年齡及開業的年月日詳細登記呈報³²⁷。

最早，「台灣醫藥規則」並未對台灣原有的醫藥業者進行規範，但是基於台灣人很少而且被動的接受日人醫師的診療，以及經核准的公醫與醫師人數配置嚴重不足，短期內也無法補足人數，這些官方認定接受完善訓練的醫師在短期內人數是無法與傳統的醫生抗衡。加上在防疫工作上，台籍患者比較相信傳統醫生，所以比較之下，病人常向傳統醫生求醫，但是這些傳統醫生對於發現鼠疫卻不通報，反而協助病人隱匿，使得防疫網有了漏洞。

為了可以管制傳統醫生，補足防疫破網，總督府發佈「台灣醫生免許規則」，規定凡是在該規則施行之前在台灣從事醫務者，向地方官申請許可並繳納手續費三圓；經地方官就其申請作認定之後，在依程度發給許可證；這些取得許可證的醫生必須受到配置到台各地的公醫監督，並且將其行醫範圍加以限制，指定其執業區域³²⁸。依此法令，嚴格地要求全台從事漢醫即所謂秘方執行醫業者，限定於同年年底必須向當地警察機關登記³²⁹，期限一到，對於沒有登記立案或者新養成的漢醫或其他從事傳統醫業，一律嚴加取締。此後，殖民政府將傳統的漢醫其及他從事醫業者納入管理之列。

二、 漢醫醫術的考核

³²⁷ 『台灣日日新報』漢文版，明治三十年四月三十日。

³²⁸ 莊永明 1998 《台灣醫療史—以台大醫院為主軸》，P.177-178。

³²⁹ 「醫生履歷：臚舛辦務之署，昨日命一巡查補過稽在臚各醫者，學自何年，行醫何年或內外科，需造履歷書，填明赴之署投遞，以便察勘，想辨真偽。」『台灣日日新報』漢文版，明治三十二年八月三日。

官方把漢醫納入了管理，承認其行醫資格，主要因並非這些傳統醫生的醫術受到殖民政府的肯定。將漢醫納入管理之後，官方可以對其進行考核與監督，並且以罰則還有許可證要求漢醫配合官方的防疫通報，使得官方在防疫網上可以增加通報點：

昨大稻埕派出所與諸醫生籌籌防霍亂之症，因諸醫在起先的病例上，在診斷書上有所隱瞞，致使疫情擴大，今後若再發現有替病人隱瞞疫情，將吊銷其鑑扎³³⁰。

前月間新竹北門口婢女傳染病死亡，醫生洪亮診斷是疫症而不報，共相隱匿，私自埋葬，後被警官知覺，搜查有據，以兩人均係傳染病預防規則違犯，即將案移送法院，至十五日公判開庭，³³¹，於是處醫生洪亮罰金五十圓，富戶處罰金二十圓，並將其業停止，此足為匿報私葬者做一前車之鑑。

避免漢醫成為防疫的缺口，讓漢醫也承擔通報職責，是官方積極管理漢醫的最終目的。在這之前，漢醫在防疫工作是裝飾品，只有在處理人民反彈情緒時，成立所謂漢式醫療的隔離所，以收容不願進入隔離醫院的台籍病人，其實在隔離所主事者還是西醫。

因為漢醫的養成不如西醫有系統，多採師徒傳承或自修醫書的方式。官方對其行醫資格其實是抱持懷疑，所以官方將這些漢醫納入登記、管理之後，更進一步地想要提升其醫術，尤其是加強對鼠疫以及其傳染病的病徵認定。因此，殖民政府指示各地獲得許可證的醫生，為了講習醫業提升專業知識，必須組織醫生會，並在公醫的指導下研習西方醫療的觀念：

台北地方以漢醫營業者，甚屬參差，或雖少時學習未至精，或為藥舖傭工略知藥性者，或有閱些藥書不曉脈理者，如斯學術擅膽敢為人聊病，其害人不知胡底。茲訪問艋舺漢醫黃守乾，前年疫病流行之際，曾在城中治療所承任漢醫之職，因見規時醫士雜出無別，人民多受其誤，計議欲申請長官在艋舺設立漢醫研究會，公立規約以別是非，俾該地業醫者，宜有官給鑑扎，在會研究，方可為人治病，否則一切禁止³³²。

³³⁰ 『台灣日日新報』漢文版，「訓諭醫生」明治三十五年八月二十八日。

³³¹ 『台灣日日新報』漢文版，「傳染病預防規則違犯」明治三十六年七月三日。

³³² 『台灣日日新報』漢文版，「議設醫學」明治三十一年六月二十七日。

以各地地方廳為一單位籌組醫生會，以新竹醫生會為例，該會章程明白呈現其成立宗旨：研究醫術、保護生命；凡官許醫生必須加入會員，兩者身份皆有通報傳染病患者，協助公醫診察疫病、從事疫區消毒等職責。其中還規定每月要定期集會兩次，由會長邀請公醫或日籍醫師衛生或醫療相關新知的演講，以相互研究醫術³³³。出席醫生會聽演講、研習醫術是會員的義務，如果常缺席，而考核平平，也會被撤銷行醫許可證。除了定期聚會，聘請西醫演講新知之外，還有地方醫會，由公醫出題，要求醫生會會員將病名以及治療方法加以論說，然後經由公醫評定甲乙等，公布於醫會集會所，延遲交卷或不交卷則議定處罰³³⁴。

和傳統醫生的養成比起來，殖民政府對於給予許可證的漢醫進一步的醫療訓練，雖然無法從頭再來，但是還是希望透過醫生會的組織，讓這些漢醫可以接受西醫初步的訓練與知識，甚至希望通過考核，使得漢醫可以學習西方醫療在防疫措施上的基本概念，讓漢醫在鼠疫病徵以及其他傳染病的防疫措施上，可使上力，補補台民不喜歡接受西醫而造成的防疫漏洞。

三、 嚴格取締非官方核定之醫療者行醫

可是即使官方企圖透過許可證的發放，將傳統醫生納入新式的醫療體系，希望以此減少台民對防疫醫療的排斥，但是效果還是有限。因為除了取得許可證的漢醫外，台民有其他的醫療管道，這些非官許醫療管道的存在，關鍵還是在於台民對於西方醫療與國家權力的不信任。

相對於取得許可證的漢醫生，那些未取得許可證的，稱為「民醫」，常與官醫形成對立的形勢。尤其在鼠疫流行的時期，台民害怕被隔離、驗屍及火化，經常生病不找獲得官方許可證的醫生，不管他是洋醫或是漢醫，往往私下聘請無官方許可

³³³ 「證書授與：新竹廳授與醫生證書，由廳長、警務課長、醫院院長、公醫及仕紳參與，計有百六七十人，皆向廳內納金三元，請給醫生免許證書，當下諭示，令諸醫生既受此一證書為醫士，其品詣已在上等，自今以後，為精工醫事，擬設伊醫生召集會，一個月或一次或二次集會，請醫士務必臨場，與公醫研究，何病需用何種病方。台灣醫生素來相互妒忌不能聚會，使醫學有講究不到之處，今需隔其前弊。」『台灣日日新報』漢文版，明治三十五年一月五日。

³³⁴ 『台灣日日新報』漢文版，「催繳醫論」明治三十六年四月十四日。

證的醫生，請其療治。其原因不僅僅是費用便宜，更是因為官醫會將病人呈報，萬一病人死亡就會面臨被驗屍、火化的命運。而民醫則會幫助台民隱匿病情，避免被隔離，所以民醫大受歡迎³³⁵。

其實殖民政府容許官許醫生進入官方體系，可以說是一種不得不讓步。可是效果不如預期，當然就得要想辦法將台民的就醫習慣做轉向，轉向官許醫生。怎麼作呢？就是對民醫的取締與壓抑，從開始實施許可證制度之後，地方政府透過警察機關傳令管內各個藥種商，命令而今而後凡是民眾所拿來的藥單，如果無有醫生用印，一概不許將藥材賣出³³⁶。而且極力要求官許醫生開處方箋，地方派出所的警察甚至每個月數次到管區內的官許醫生家巡視，檢查替病人人診斷治療時，所有用使用的藥方是否有列在處方錄，然後在處方箋上蓋印，表示曾經巡視檢查過³³⁷。或者由醫生會準備處方箋，會員每次開藥方，必須使用專用的處方箋，管區內的藥店鋪如沒有這些專用處方箋，就不可賣出藥材，而且各醫生若將處方箋繕寫藥方，必要將自己醫生姓名填記按指印，違反這項規定者罰金五元以上十圓以下。

以官方的行政權來規定限用處方箋、規定藥材的買賣，最主要的目的是要將非官許醫生的用藥來源給箝制住，讓台民無法從這些民醫中獲得醫療，然後轉向官醫尋求醫療，進入官方可以監視、規範、檢查的醫療體系上。不過，單從醫療體系作監督與箝制，是無法消除這些非官醫的醫療行為，因為有需求，有台民的醫療需求，這些乩童開藥、偏方、秘方等醫療行為還是會繼續存在。

現代規訓管理傳統肉體

台灣的官方醫療在日本人之前，是缺席的。對於生病的肉體以及病死的遺體，國家權力都沒有介入。但是，日本殖民政府一來就不一樣。在疫區，必須登記自己的健康狀況，生病了，國家強迫必須就醫診斷，甚至送到醫院隔離。死了，要申請死因診斷，不喜歡火葬也不行，都要取得官方的允許。台民的出生、生病以及死亡，

³³⁵ 『台灣日日新報』漢文版，「醫生近況」明治三十六年十二月十二日。

³³⁶ 『台灣日日新報』漢文版，「問藥須知」明治三十五年一月二十八日。

³³⁷ 『台灣日日新報』漢文版，「巡視醫生處方錄」明治三十七年三月十六日。

都由殖民政府納入管理。本節將討論殖民政府透過行政監控體系，以層級的監視執行各項法令，並不斷地檢查人民的健康，希冀確實掌握鼠疫的疫情。

一、病人無選擇權的被隔離

在風聲鶴唳的鼠疫流行時期，只要身上有發熱或斑點的徵狀被官方察覺，就會被當作是疑似鼠疫患者，馬上被強制送往醫院進行隔離檢驗，或者由病家自設隔離室，隔離期間只能由醫療人員在看病時期進入隔離室內治療。不過，官方對於台灣傳統的醫療不信任，所以只要查獲病人就一定強制隔離，而沒有商量的餘地。強制隔離病人，再加上鼠疫的致命性高達百分之七、八十，幾乎被診斷有病徵而隔離送醫院的病人都無法活著離開，所以台民非常害怕被隔離送醫院：

昨聞醫師黃玉階云，目下黑疫狠毒，台人偶有談及者，則謂到病院萬無生理，聞者信之，余頗怪，問其意，則謂西醫最怕蔓延，中毒稍深者則以藥水灌殺之，致死尤多用火化，屍首可留而葬埋何處終不許屍親知識。更有不經之論，為其所以屏去屍親，蓋欲挖屍心以合藥³³⁸。

前一章曾經提過傳教士將西方醫療帶入台灣，其中也提到有關挖心肝作藥的流言，其實是台民習慣傳統醫療，而對西方醫療有恐懼與不瞭解，所以對西方醫療不信任。此時面對官方強力的隔離病患，強迫台民接受西方醫療的打針、吃冷藥水³³⁹等，台民心中的疑懼更是加重。尤其過去台灣並沒有醫院的設置，當然也沒有住院這一回事，隔離住院只能有醫療人員與病人接觸，跟傳統在家中養病是由家人服侍習慣，大大不相同，在流言與官方強力介入的疑懼之下，台民只能隱匿病人在家養病，或者偷偷送到比較鄉下官方還無法控制的鄉下地方。

超高死亡率的鼠疫，使得被檢疫出需強制送往避病院隔離的病患，只有百分之十到百分之二十左右的病患可以健康的出院。一個活生生的人，經常送進避病院被隔離後，最後辦出院，只有屍體，甚至只有一罈骨灰。這對台民來說，很難接受，以當時的醫療知識也很難瞭解為什麼進到避病院的死亡率這麼高，所以台民逃避檢疫，害怕被送進避病院，只能逃，從市區逃往山區，從台灣逃往大陸。為解決台民

³³⁸ 『台灣日日新報』漢文版，明治三十一年五月二十日。

³³⁹ 『台灣日日新報』漢文版，「望風退避」明治三十年二月十五日。

害怕被送到醫院隔離的問題，殖民政府建立醫護人員全由台人擔綱的避病院，讓漢醫擔任醫療，以及台民進入醫院作雜役工作，希望讓台民可以放心將病人送至醫院治療。此一避病院還是在殖民政府的監控下運作，沒有自主權，前面所提到的消毒與檢查依然照樣進行，使用台民與漢醫擔任醫護，只是要消除台民對於避病院的恐懼。傳統的漢醫在避病院並無法發揮醫療作用。況且，傳統講求「壽終正寢」，即使病死也要臨終前回到自己家中³⁴⁰，所以當時的隔離措施讓台民在醫院過往，並由官方處理遺體，台民當然無法接受，而拒絕前往醫院接受醫療。

二、 官方行政力量強力介入死亡遺體的處理

從前一章與本章第一節的討論中，可以看到即使對醫療有需求，台民對西方醫療的態度卻是排斥多於接受。因為每一個文化的醫學理論都可以自圓其說，雖然台灣傳統的醫療無法有效地解決鼠疫或台灣其他的「風土病」，但還是有它自己的一套說法，而且這一套說法是與社會文化相結合。如果從另一個角度來看，為什麼西方醫療無法在缺乏專業醫療的台灣受到歡迎，其實就是西方醫療有著與台灣社會文化相衝突的觀點，從這個角度來觀察為什麼早在明末清初傳進中國的解剖學以及解剖學基礎不能為中國所接受，就可以理解，這不只是醫學理論的隔閡而已，其實是社會深層之文化本質的顯現。

在中國傳統裡，儒家重視孝道，認為「身體髮膚，受之父母，不敢毀傷」，即使是人死亡也是如此，不願見任何屍體被毀損。因此，對西方醫療所主張解剖屍體以瞭解致死病因，台灣人民深惡痛絕，並恐慌不已。強調探索生物體構造、功能的解剖，對人體是一種破壞性的過程，是強烈地衝擊中國社會裡頭「身體髮膚受之父母，不敢毀傷」以及「死者為大」的觀念。何況台民是被殖民政府強迫送進避病院，接受西式醫療。原先就已經對西方醫療採取排斥態度的台民，怎麼會接受日人為了瞭解疾病的發生、傳染途徑以及病徵，而強調必須檢查、解剖屍體以收集有關鼠疫相關知識的觀念³⁴¹，此時更是助長謠言「日人剖死人胸腹，取肝膽以為藥料」³⁴²的

³⁴⁰ 林綺雲等著 2000 《生死學》，P.236。

³⁴¹ 1896年公布的公醫規則裡頭，明訂公醫是情況需兼任法醫工作，其中第八條第一項就是檢查及解剖屍體。

³⁴² 『台灣日日新報』漢文版，明治三十一年五月二十日。

流佈。而且，由於殖民政府對黑疫的恐懼，加上初期行政監控體系尚未布置完善，有關疫病的訊息，及人民日常生活作息，都不甚完整、清楚，在強調效率之下，強制的手段造成誤判的情況也是有的。《台灣日日新報》其中就提到一則：

一老翁年當古稀，而孫滿堂，因年老氣衰奄奄一息，本月上旬物故，實非死於疫癘。其子孫昨日用柩卜葬，原披麻帶孝尚盡理，鄉俗之人不知新例規則，凡有喪亡事故均需稟報警署，故不知此例又無人關切，竟不知報。為一某甲聞知因向索賄不遂，及誣以黑疫身死，申訴余警長，官聞知即派巡查帶同譯員馳往查驗，欲路途中命喪家俟候檢驗，再行埋葬，該氏子孫無奈揮淚遵依。

由此則新聞可以得知，台民對於殖民政府所頒佈的法令並不清楚，而官方對於疫情相關信息的流通與積累，所能掌握的的程度也不高，這是因為當時累積、收集人民日常生活的方式，依舊是以一種點狀而被動的在進行。國家權力介入遺體的處理，在中國傳統裡，只有在發生命案時，才會出現。所以台民對於殖民政府為了防疫而要求檢視屍體甚至開棺驗屍，無法理解、無法配合。在臺民不配合的情況下，殖民政府只能更強力地執行檢視屍體的工作。

三、國家介入喪葬方式

殖民政府為防範鼠疫因屍體久放而繼續傳染他人，而要求必須在二十四小時之內火化，或者埋葬在官方指定的區域，這對台民來說，嚴重的違反傳統習俗。在中國鼠疫的防治史上有一件特旨，可以看到中國傳統對於遺體的處理，官方不到關鍵並不涉入：1910年東北黑死病大為流行時，雖然當局主張正式埋葬死者，如果在街道上發現屍首必盛於棺木中，送往墳地安葬。但是因為地處寒冷地帶，欲掘地埋葬鼠疫患者的屍體極為困難，因此屍首在雪地上大排長龍。在當地主持防疫工作的中國籍醫生認為這是公共衛生的大阻礙，所以主張集體火葬。可是中國人崇奉祖先的習慣牢不可破，如果將父母、親人的屍體焚燬，是一大褻瀆。因此，唯有皇帝下道聖旨強力要求必須將這些遺體進行火葬，這個問題才解決³⁴³。

³⁴³ 陳勝崑 1992 《近代醫學在中國》，P.98。

中國在 1910 年還需要清朝皇帝下特旨，才能將屍體火化，何況是在更早之前的台灣呢！台灣根溯於中國也是一個祖先崇拜的社會，並且相信鬼魂能賜福或降禍，所以當家中長者死亡後，對死者之屍體與靈魂的處置，便會產生許多儀式，如果缺少了這些儀式，鬼魂就不能轉化為祖先，而無法庇佑子孫，凡而會危害子孫³⁴⁴。所以台灣社會對於死者的葬禮儀式很注重。而且相信祖先死後的風水是影響子孫的未來興衰與否，更強調入土為安，使得墓地的抉擇顯得需要十分的慎重與周密。這樣的觀念，鼠疫防疫工作上對於屍體重視火葬與快速處理的觀念格格不入。反而，需不需要向官方報備這件事，台民並不關注，甚至因為對殖民政府處理屍體方式產生恐懼，所以會積極的死亡的相關訊息，希望躲過官方的任何檢視動作。其中最重要的原因，是對於檢疫時被發現是染疫死亡，會被警察強制火葬，對於這一點台民非常不能接受，因此常常有藏匿病人或屍體，或偷偷運出屍體埋葬的新聞³⁴⁵出現。

這對傳染病的防疫工作來說，是個漏洞，可是面對台民對於火葬的強烈反抗，殖民政府只能做一些補救措施，免得反彈的聲浪越來越大，使得增加武力反抗的籌碼。

乃木到台履任，暨民政局長巡視各部與疫病收容所，乃曰：政府恐民罹疫相互轉傳，故費盡財力而為此，如民不諒我何，即改收容所為送命所，疫死者用火葬恐餘毒染人故，台民曰吾民不幸，死於疫者已慘不可言，尚要焚屍，是死後猶增一死。乃木聞知亦覺不安，乃同衛生委員諄諄勸諭，並准悉從民便，另設台人疫病收容所，侍病者皆用土人親屬欲侍湯藥者聽之又恐人不便於日醫，別延本地醫生調治，死者亦免其火葬，唯由日官擇一適合之地葬之，俟七年後許親屬領回重營墓窆³⁴⁶。

雖然第三任總督乃木將火化屍體一項，向台灣社會讓步，允許得傳染病的遺體不需要火葬³⁴⁷，也在「台灣傳染病防治規則」中，第六條明確規定，經過確實的消

³⁴⁴ 林綺雲等著 2000 《生死學》，P.236。

³⁴⁵ 「彰化慘疫：彰化黑疫之慘前號已至詳且盡，據彰友來信云，經警署查知有六百七八人，其匿不敢報者，實不止對半之數，向時極力消防，惟東門始可出入，近疾勢稍遏，遂并西門亦開，然當天昏地慘時，警察見之即燒并屍，親什物亦焚化，故屍親多墮城以葬後，警察巡城頗嚴，遂偷葬城內避靜處，指不敢立有墓誌，冀留得幾枯骨」。『台灣日日新報』漢文版，明治三十一年五月十五日。

³⁴⁶ 『台灣日日新報』漢文版，明治三十年二月二十八日。

³⁴⁷ 地方政府的權限是可以對其細節作修正，所以註 29 才提到彰化的警察，還是採用火化的方式，處理感染鼠疫的遺體。

毒後，霍亂、鼠疫、傷寒及天花患者的遺體，可以埋葬於官方指定的場所，但必須在二十四小時之內進行。這麼短的時間內必須完成埋葬遺體的工作，使得傳統的喪葬儀式無法進行，這些喪葬儀式是將死去的鬼魂轉化成祖先的重要儀式，加上台灣的喪葬習俗中，重視事事都需要看時辰與風水。在新規定裡頭，這兩者皆不能讓台民依照傳統的習俗來進行。這對過去不曾有官方力量介入這麼個人領域的台灣社會來說，日本殖民政府管得太多了。

自古以來台民的葬期盛行「打桶」，富者一打就幾個月甚至幾年，窮人也需要兩三天乃至一週。舉行葬禮的日期，必須請擇日師來決定。自古以來台灣就採行暫厝制，就是人死了以後不馬上埋葬，富人要停靈幾月甚至幾年，窮人也要停上兩三天乃至一兩週才下葬，這就是「打桶」。形成這種風俗的因素很多，或因擇日師擇不出下葬的吉日，或因風水先生找不到吉祥的墳地，或因子孫在遠方不能在葬禮日，不能趕回送葬，或因死因當時財力不足而無法籌措喪葬費，所以只好暫時停靈改期安葬。另一個說法，就是按照古老的風俗習慣，凡是殯殮時間越長，就表示子孫越孝順，因為有這種觀念，所以就有人故意把殯殮時間拖得很長的³⁴⁸。但是，如果是感染鼠疫的遺體，可能會有再次傳染的可能：

停棺無益：鼠疫之症，從前台灣人耳尚未聞、目尚未見，而不知傳染之害，預防之法為何，無足怪。再自去年以來，亦既共見共聞，所謂傳染之害預防之法，無不家喻戶曉。官長曲順輿情，聽疫死依舊殮並不強人所難，固屬法外施仁有加無已者也。然而患者既已莫救，死者不能復生，自必隨時出殯，大加清潔，庶幾毒氣消除，不至滋育，成為家族鄰里之患。不謂艋舺歡慈市街北郊商四十二番戶安記號李老番之妻因疫死亡停柩在堂，近日親屬聞訃往弔者，被染三人黑籍，而甲猶不趕緊卜葬，坐視蔓延豈不愚哉

即使不是因為傳染病死亡，日本人依然是希望能打破台民的傳統喪葬習俗，一位因腦溢血而死亡的家人，因迷信風水之說，過了八個月未埋葬，雖警察屢加勸導，仍然冥頑不聽。像這樣的例子在全台很平常，絕非特例，如此長久地將屍體置於室內時，腐化的瓦斯器充滿室內，至於惡臭而無法靠近，危害衛生之處不少。在日本大致於二十四小時左右即出殯。台灣人的房屋常因空氣缺乏流通致充滿霉氣，因無日光射入，故本就有不舒服的異臭，隨之台灣人對屍體的臭味並未特別感到不舒服，惟在不知不覺中以受

³⁴⁸ 木清一郎 1989 《台灣舊慣習俗信仰》，P.312。

到毒害。尤其是其屍體被隱藏，或存在醫生未發現的傳染病，實不可等閒視之。無奈台灣人的舊迷信頗為頑固，一朝改易畢竟並非容易之事，此時制訂完備的管理規則在公共衛生上極有必要³⁴⁹。

關於因為擇做風水而到處亂葬的墓地陋俗，由於埋葬取締規則發佈，頗有改善，但關於擇日之陋俗，因官方沒有任何規程，傳統舊習慣依然沒有改變，疫病爆發時，從事喪葬相關工作的風水師還大發利市³⁵⁰。不過，警察與保甲的整合之後，在日常生活中收集有關管區內人民的生老病死，使得殖民政府的防疫措施，可以執行，即使不是完全徹底，對於台民的喪葬的管理開始有了雛形。

第四節 台民的反應

面對前三節所討論官方的國家權力以行政監控與醫療規訓兩種機制介入台民的生活世界，台民並未完全的接收，常常還是保守著傳統的心態，對於官方的醫療與防疫工作抱持著疑懼、排斥的態度，各種逃避檢疫、醫療的行為紛紛出現。其實這些逃避檢疫、隱匿疾病的行為與官方的檢疫、醫療管理等動作，兩者形成一種循環。

由於台灣社會所習慣的傳統醫療，其所能提供的與鼠疫防疫工作的需求，有落差，殖民政府強力的介入醫療有其必要，但是也因為醫療觀念的落差，台民對官方所提供的醫療與防疫的不瞭解，導致所受到的衝擊相當大。面對殖民政府要求以清潔、消毒取代宗教的逐疫儀式，台民接受官方的要求，進行消毒與清潔，但是對於宗教逐疫的儀式，還是不放棄，經常透過地方紳商的出面與官方溝通，舉行迎神繞境等活動。而且日治初期，內部綏靖工作尚未完成，殖民政府對於這些宗教儀式也是採取一種順應的態度，避免引起台民的反感而投向武裝抗日。至於，個人的醫療行為，還是偷偷的求神問卜，抵制官定的醫療者³⁵¹。

³⁴⁹ 台灣慣習研究會 1988 《台灣慣習記事》(中譯本)第三卷(下)第九號, P,156-157。

³⁵⁰ 「山醫命卜相稱之為五術，台地人民不分男女居多取信，當此際盛夏炎威夜涼之候，身體為弱者最易得病，加以疫氣未除，死亡者亦多。夫家資稍裕之人，有逢死亡恆請山加以求葬地，謂得好風水能垂蔭子孫。如值疾病之時，延醫士來家調治此常情也。又當地之習俗偶然得病者，每疑有沖犯鬼神等情，所以欲求卜卦知沖犯何物，又尋相士以算其壽術之短長、運途之否泰，多有疾病死亡之時，習五術者，多門庭若市。」『台灣日日新報』漢文版，明治三十一年六月五日。

³⁵¹ 『台灣日日新報』漢文版，「南人尚鬼」明治三十一年三月二十五日、「鼠疫發生地健康檢查」明

害怕被隔離、檢視病體、火化遺體等防疫動作，台民就必須掩蓋生病的事實。由於官方的公醫、醫院以及拿到官方許可的醫生，都有向行政監控體系報告診斷病情的義務，所以台民生病的時候並不找這些行醫者診療³⁵²，即使是傳統的醫療者，而轉向非官方許可的傳統醫療者：有的人到廟裡求藥籤、請乩童、先生媽等開藥方，這是超自然的醫療方式，有的人會找草藥郎中或者尋求偏方等經驗醫療。但是過了醫生這一關，官方在藥商這裡又設一關卡，要求藥商必須有官許醫生的處方箋才能賣藥，拿著這些超經驗或者經驗醫療者所開的藥方，是無法獲得藥商提供藥材。如此一來，似乎台民已經沒有空隙可以躲避官方的監控。其實，在台民的傳統醫療中，藥商通常就是行醫者，雖然有向上報告的義務，但是備受台民的抵制之下，診病的收入已經銳減，再不賣藥材，如何生存，所以沒有處方箋也一樣賣出藥材，甚至還賣空白的處方箋紙，以供非官許醫生使用³⁵³。

被官方認可是鼠疫的病患要被隔離，是因鼠疫病死者會面臨遺體解剖、火化，或者在二十四小時內深埋於特定的墓地。這些都跟台民傳統崇拜祖先的信仰有所衝擊。為了避免親人被火化、解剖，台民以各種方法規避官方的預防措施：隱匿病患、趁深夜偷葬死者、或將病死者以偽裝自殺向官方報告等，以躲避消毒、隔離、驗屍等等防疫措施。在不配合就更強制檢疫的惡性循環下，台民對殖民政府開棺驗屍、焚化屍體等防疫措施的恐慌加劇，所以常常將病人藏匿在密室或者移居他地，如果親人死亡更是如臨大敵一般，深怕警察找上門來，多方想辦法隱匿病人或屍體、急殯、夜葬，親人死亡也不敢舉行儀式，甚至連哀悼哭泣都得忍住，因為警察會循著哭聲上門檢查，見到病人更是詳細的詢問病情³⁵⁴。喪親之痛卻無法哭泣，讓殖民政府的防疫措施，成為國家權力介入生活世界的惡政之一。

治三十八年十二月十二日、「柯夫人及青山王」明治三十九年十月十二日。

³⁵² 「漢醫擬議：前次藥商組合陳情於台北廳之時，因極陳處方箋始可取藥之弊，蓋以必欲尪、巫之藥皆不可用，承免有害營業，業經蒙台北廳允其變通辦理，藥種商莫不額手稱慶。然漢醫則緣此而每多窒礙矣，愚民最慮消毒，苟室中有患疫之人，漢醫勢不得不報於公醫，遂恨視漢醫如虎狼，而尪巫轉得或奇利，且日積日深，連他病亦不敢延請漢醫，則漢醫必至無人顧問，諸如此類皆不可不設法補救。」『台灣日日新報』漢文版，明治三十五年五月十日。

³⁵³ 『台灣日日新報』漢文版，「醫會叢話」明治三十五年七月三日。

³⁵⁴ 『台灣日日新報』漢文版，「攻心為上」明治三十一年五月十八日。

第五節 小結

在從未有公共衛生、防疫觀念的台灣實施各項疫病防護措施，所會遭遇的抵抗應該是日人事前所無法預料。這是不同醫療觀所造成的落差，也是國家權力介入生活世界的衝擊：

歷來台島從不相信外洋醫道之精微奧妙，雖則每受診脈授藥而嫌忌之心當不去懷徒，增目舌漫散謠言而伊心丕屬外醫。帝國規台以來，內地醫道開化於台民者，其功化矣。斯道傳怖之日可計、日而待矣³⁵⁵。

今台灣歸帝國版圖最重衛生事務，遇疫氣易萌之候，必設檢疫病院延醫生為人診視、派醫吏為人巡查，愚民昧以為多事，有病疫者多方遮掩，冀得巡查不聞知，以致病易傳染，此陋聞習慣未經亦不知傳染之說誠非無據³⁵⁶。

不管在政治上順服於日本的上層仕紳，或是波濤洶湧抵抗較力的底層社會，都對日本人的防疫措施都避之唯恐不及，甚至有所反抗，當時的詩人洪棄生曾以「防疫苦」為題，寫出面對殖民者強壓地防疫措施，台灣人民的無奈心情。台民的日常生活不僅因為兵災³⁵⁷而受到影響，還要長期面對殖民政府介入自己生老病死的日常生活習俗裡。

而對日本人來說，要推動公共衛生，首要化解台民對新式醫療的恐懼與排斥，台民普遍對隔離、檢疫、消毒等防疫措施反感。因此，在醫療人員的資格認定上，作了一個小轉彎，承認漢醫的行醫資格，把這些漢醫拉上官方的醫療船上，暫時減低台民對官方醫療的抗拒與排斥。可是在其他方面，殖民政府對於宗教儀式、埋葬方式以及其他非官許醫生，皆採強制的態度，希冀透過行政監控與醫療監控的雙管齊下，可以逐漸的納入官方的規範中，甚至被取代。不過，由於國家權力介入的生活世界，所衝擊的不僅是醫療方式而已，還有醫療背後的宗教、文化，很難在短期間撼動。

³⁵⁵ 『台灣日日新報』漢文版，「醫法精良」明治三十一年五月六日。

³⁵⁶ 『台灣日日新報』漢文版，「傳染病論」明治三十一年五月八日。

³⁵⁷ 當時不管是仕紳或是一般民眾，面臨日軍登陸的武力掃蕩，或者後來的對付小規模、游擊式的抗日武力，殖民政府均是以軍隊作為作戰主力，常常因為訊息不足、溝通不良而有濫殺無辜、屠村的狀況發生，為了逃避日軍的殺伐以及擔任役夫的工作，當時的人們會「走番反」，暫時逃離村莊。

第五章 結論

近代的公共衛生是以國家行政權力介入，經由法令與行政組織改善飲水、排水、垃圾清理等環境衛生，達到疾病的預防、維護公眾健康的目的³⁵⁸。台灣公共衛生與西方醫療的開展也是如此，而且與急性傳染病鼠疫的衝擊有密切的關係。台灣的公共衛生，國家權力介入的程度，如果與主張國家醫療的德國相比，更是青出於藍勝於藍。其中原因有二，首先，台灣是日本殖民地，基本在民族情感上就有衝突；其次是西方醫療觀念與台灣的生活世界有落差。基於這兩個原因，公共衛生以及西方醫療在台灣的發展，殖民政府除了建構基本的衛生行政體系之外，必須另外花費大力氣架構其他體系來推動。甚至其他體系在防疫衛生工作上主體，而衛生行政體系是輔助單位。這些其他體系包括了行政監控體系—警察與保甲組織，以及基層醫療體系—地方醫院與公醫制度。其中以行政監控體系對於公共衛生與西方醫療的推展著力最深。

西方醫療對台灣社會來說，雖然不是新東西，鼠疫流行時，卻是第一次在國家權力主導之下而被迫接受。當殖民政府以強制的手段要求台民接受西方醫療時，這一套體系全面的與台灣社會的生活世界產生許多衝擊。這些衝擊發生的原因，除了這是不同醫療文化接觸產生的衝突，也是第一次國家權力把醫療以系統的形式侵入台民生活世界，以哈伯瑪斯的觀點來看，這是一種系統殖入了生活世界，而且是以權力的強壓將衛生醫療殖入台民的生活世界。殖民政府在實際的防疫工作上，遇上重重困難。首先，是政府本身行政資源的問題，包括檢疫設備、衛生行政組織、專業醫事人員以及相關醫學研究與資訊等都嚴重不足。其次，台民害怕檢疫以及接受殖民政府的醫療，經常是以逃跑或隱藏病患的方式來躲避。所以殖民政府還逐家逐戶地檢查是否有人不舒服，若發現有患者，立即強制地將病患送入「避病院」隔離治療。強制將病患送入避病院接受西方醫療，並規定病者居住的房間除有醫療知識的

³⁵⁸ 江東亮 1989 《公共衛生學》，P.17-18。

看病人外，一概交通禁斷，不准其他人員進入，這種需要強制消毒、隔離的醫療方式，使得患病者在生病隔離期間，沒有家人的陪伴，訊息也很難與與家裡流通，而且鼠疫致命率高，即使送進避病院，痊癒的機會亦不高，所以因此謠言四起，台民將避病院視為送命所，十分抗拒送醫隔離。台灣人民對於鼠疫的防疫工作、西方醫療，從上到下不分階層，都是是恐懼與排斥，害怕被隔離、驗屍、穿堂入戶的檢查健康，所以台民躲躲藏藏，甚至舉家遷徙到他處，以躲避殖民政府的防疫措施。雖然殖民政府權宜的運用傳統漢醫，並重用地方頭人組織從中協調。不過，防疫措施一時之間很難獲得成效。

在日治初期，不僅鼠疫肆虐，台灣內部武力綏靖的問題也還沒解決。內部綏靖的問題，促使殖民政府重新把傳統的保甲組織納入，與新式的警察整合之後，建構一個具有全景敞視的行政監督體系。內部綏靖逐步解決之後，行政監督體系的運作重點開始轉移到防疫工作上。為了避免鼠疫到處流散，總督府以地方廳警察課為中心，藉著保甲組織，國家權力可以深入台灣基層社會，指揮保甲強制管理管區內各家戶的衛生事務，建立起一個嚴密監控的防疫體制。由派出所、警察、保正、甲長組織起的規訓監控機構中，每個人都扮演著無所不在的電眼，監督區域內的每一個人。殖民政府運用了這些權力的裝置，並加以擴散、分佈設置，再利用這些權力裝置，進行細密的戶政建制，從此之後，殖民政府組織與監控了台灣人民的空間位置。確立每個人的空間位置，可以減少台民藏匿病人、屍體以及逃往他處等不符合防疫要求的行為。警察扮演當地的「瞭望塔」，而保甲制度裡的甲長、保正、保甲書記，甚至是甲民，是散佈在個個角落的眼睛，觀察著、收集著：誰家來了客人、哪一家有人病了等等。此時，疫區內的台民是被一種權力從四面八方地觀察、紀錄、監視、管理及控制。這些個人出入與肉體每日細微的變化，似乎與國家組織關連甚小，但是這些紀錄持續累積並且經過表格整理，其實是成為行政力量實行政策的信息，是可以再一次被運用於管理受監視個人的活動。這些持續的監視與記錄，積聚的正是有關個人的信息，每一個被定位在固定位置上的個人，清清楚楚地讓自己的健康、情緒反應呈現在監視者的眼光之下，無所遁逃。

隨著細菌學的發展，對於鼠疫的起源、蔓延概況、流行媒介的瞭解逐漸清晰，在確定鼠類身上的跳蚤是鼠疫的流行媒介後，殖民政府的防疫工作有進一步的發

展，將撲滅鼠類確立為鼠疫滅絕的根本。至此，台灣社會進入了「人鼠」大戰³⁵⁹。為了在這一場人鼠大戰取得勝利，殖民政府以賞罰並用的方式，大規模的動員台民，進行滅鼠。尤其此時保甲組織在全台的建構已經逐漸完善，在保甲規約明文規定捕鼠是保甲民的義務後，強制義務性驅除鼠類的工作就落在警察—保甲體制上，由警察監督，保甲組織執行。以保甲制度的網羅所有台民加入組織形式來看，保甲組織動員捕鼠，幾乎就是台灣社會全面動員。

除了行政監控體嚴密的監督、強力的動員來進行防疫工作，西方醫療專業的研究與診療是殖民政府一直相信唯一可以醫治傳染病的知識體系。所以，殖民政府積極把西方醫療推入台民的生活世界，讓台民接受西醫的醫治，取代原有的醫療方式，然後建立以專業知識編制的醫療防疫監控網。但是，事與願違，台民不僅不接受公共衛生的觀念，對於西方醫療也充滿排斥，即使對於醫療的需求相當急迫，台民還是無法抹平自己文化與西方醫療之間的落差。所以殖民政府的官方醫療並不受台民的青睞。逼不得已，殖民政府只好權宜的透過簡單的考核，將台灣部分傳統醫藥者納入官方醫療體系，以避免原有的醫療體系成為防疫網的漏洞。

雖然殖民政府把部分傳統醫療者納入醫療體系，但是，以西方專業醫療為主體的醫療網，還是殖民政府醫療體系的主幹骨。殖民政府希望自己建構的基層醫療體系—地方醫院、公醫可以為台灣人民提供疾病的醫治，尤其在傳染病的診療上，西方醫學可以提供比較有效的診斷與醫治。不過，台民卻是排斥西醫的診療，使得公醫與地方醫院的診療功能大打折扣。而且，在傳統與西方醫療的落差之下，的確需要行政監控體系來強力推動公共衛生與西方醫療進入台民的生活世界。具有專業知識的公醫與地方醫院就只能扮演輔助者的角色，而讓行政監控體系成為衛生行政的主體。雖然在衛生行政淪為輔助者，但是他們在醫療行政體系裡，卻是規訓監督的主體。地方醫院與公醫利用專業進行疾病調查與研究，為總督府制訂相關法令提供信息，對於台灣流行病學資料的建立，有很大的幫助。不過，地方醫院與公醫的職責，最為殖民政府看重的是監督規訓功能。因為殖民政府納入傳統醫療，卻不是放任他們自由發展，而是採取積極的管理與監督，透過公醫與地方醫院地定期開會重

³⁵⁹ 范燕秋 1995 鼠疫與台灣之公共衛生（1896-1917），P.69。

新教育傳統的醫療者，並透過許可證發放，加以管理、規範，使之可以成為防疫工作的助力者。

殖民政府因處理鼠疫而建立的防疫網，是由行政監控體系主導衛生行政的工作，利用他們對台灣社會基層的強力控制，以國家權力代表的「違警例」以及半官方自治的「保甲規約」，驅使人民接受規範，推動各種防疫工作。加上專業的醫療規訓體系的密切配合，肆虐台灣二十一年的鼠疫終告滅絕。這一個果實，是殖民政府以國家權力全力澆灌下，才成熟結果。

如果鼠疫滅絕是果實，那麼殖民政府的防疫工作是一棵大樹，樹上還有其他未成熟的果子，如瘧疾、肺結核等等。鼠疫滅絕受到本文的抉選，主要是他最早結果最快成熟，而且影響這棵防疫大樹最深遠，讓它扎根而牢靠。但是，這棵防疫樹在殖民政府離開後，就漸漸枯萎了：

恰巧這時候天花、霍亂等樣樣的傳染病，大流行於全省，這樣和光復同時帶來的瘟疫，都是夢鶴未曾看過的東西。而且一般的都誤信光復是復古，把科學與醫生都放在另一邊，而捧木偶和乩童都來做老祖公。因之下層階級的受災者不計其數，例如北門鄉蚵寮一村，因拒絕打預防針，反對灑消毒水，因而霍亂一時斃命達數百人³⁶⁰。

脫離殖民政府的強力而嚴密的控制後，台民遺棄了過去五十年被強迫接受的醫療行為，開始又重拾之前的醫療與信仰，那些曾經透過現代監控機制所進行的規訓，似乎未曾實際落實於人們。或者從未有所謂的醫療衛生規訓在台灣社會運用過？

規訓是必須經由細緻的知識、權力關係，將肉體編入科學的論述，並對肉體作外部的控制，形塑出社會的價值觀。殖民政府也的確透過行政監控體系以及醫療監控體系，不斷地登記、分類、檢查台灣人民的肉體。但是過程中，這些監督、規訓肉體的手段，與台灣社會生活世界的「肉體」文化有很大的落差，這些落差很難在五十年歲月抹平，新形塑出衛生的社會價值觀。所以當外在的監控、規訓手段消失時，就會產生沒有監視，個體就不會順從的結果。而且，當時行政監控體系與醫

³⁶⁰ 吳新榮 1989 《吳新榮回憶錄》。

療體系進入台灣，其實是被強力殖入，而不是台灣社會本身因為生活世界理性化後，產生的系統。這兩個沒有根的系統，即使膨脹到後來可以控制生活世界，依舊不是將生活世界殖民化，因為一旦殖民政府的國家權力退出後，這兩個系統也面臨了生活世界的反撲。

生活世界在行政監控體系與醫療規訓體系撤離後，有所反撲，但是台民生活世界能夠回到 1896 年之前嗎？從第一章的第一節中可以，發現生活世界在系統的控制下，理性化了。雖然在日本無條件投降後，台民自己第一次處理疫病，是如前面所提的例子，拒絕注射、消毒而重新以宗教逐疫的儀式來處理疫病。但是面對原本已經根絕或者不再大規模流行的傳染病再度的嚴重威脅自己的生命，台民對自己傳統的醫療產生信心動搖，以及經過與國民政府處理疫病的方式相比較之下，對於過去殖民政府的行政監控與醫療規訓的觀感有所不同，從過去的批評、希望復古，到後來稱讚日本時代很「衛生」，台灣社會真的如哈伯瑪斯所說的，生活世界理性化，至少在醫療衛生層面是如此。

也就是因為台灣社會經過日本近代化殖民五十年，生活世界已有理性化的層面出現，面對理性化不足的國民黨政府，出現期待的落差。這種落差出現檢疫工作的嚴謹要求上：

從前日人時代，港口檢疫十分認真，所以數十年無疫病發生，現在正牌的鼠疫又來了，說實在都是由於衛生當局事先疏於防範，比如這次，皆由海港而入，負衛生責任的人竟未發覺。³⁶¹

「美麗之島」近年並無鼠疫蹤跡，有之，據聞是從外埠傳來。如果海港檢疫工作能夠認真執行，對這少之又少的新客人，當可不容其帶病入港。對從天而降的客人也要加以檢查。海空並行，有可疑者，請他暫住隔離病院。連這些都作不到，或做到而不切實，那還談什麼防疫³⁶²。

五十年前，鼠疫肆虐台灣，造成許多人感染死亡，可是當時的台灣人民認為這是一種天災，是神佛降臨的災惡，只能認命。五十年後，傳染病鼠疫又開始在台灣出現，台灣人民的反應卻有所改變了，認為官方的衛生行政必須負起責任。台灣人已經習慣過去由行政監控與醫療規訓積極的處理疫病問題，因為國民政府的檢疫系

³⁶¹ 陳淑芬 1997 戰後之疫：台灣的公共衛生問題與建制(一九四五~一九五四)，P.59。

³⁶² 陳淑芬 1997 戰後之疫：台灣的公共衛生問題與建制(一九四五~一九五四)，P.61。

統失靈，而生命健康備受威脅時，透過切身的生活經驗，比較之下，對祖國的期待與熱情逐漸冷卻，取代的是失望、憤慨。二二八就是在這種社會氣氛醞釀之下發生的正面衝突³⁶³。而且這種衛生與醫療的落差，不僅是發生二二八的因素之一，也是日後許多祖父輩在評論中國與日本時，最重要的面向，因為曾經生活過而最具體的例子。

本文以行政監控體系為基礎，探討日治初期的公共衛生與西方醫療的推動，實際上是將前輩們的觀點，再加以放大，實在不是創造什麼新的觀點。不過本文透過當時『台灣日日新報』的報導，很落實的將日本殖民政府的防疫措施，放在保甲組織與警察日常的執行上，如此一來，以行政監控與醫療規訓的觀點來看鼠疫的防疫措施，的確比較接近台民的生活世界的討論，而不是單純在殖民政府的衛生政策打轉。

觀察台灣公共衛生史與醫療史，國家的力量是扮演著關鍵的角色，日治時期是以警察、保甲組織還有公醫等國家監控體系切入，讓鼠疫在台灣絕跡。過了將近九十年（1917-2003），台灣再次面臨急性且致命率高的 SARS，許多在日治時期台民面對鼠疫與防疫措施的反應，在去年 SARS 流行期間還是出現，例如對隔離的恐慌、快速火化遺體的排拒，還有出現許多偏方，甚至還有求助神佛等等。然而此時，西方醫療已成為台灣社會最主要的求醫場域³⁶⁴，為什麼這些傳統的觀念還是依然存在一百年後的台灣？其實還是可以從監控與規訓的角度從新再來檢視，後五十年台灣公共衛生與醫療的發展。

³⁶³ 陳淑芬 1997 戰後之疫：台灣的公共衛生問題與建制(一九四五~一九五四)，P.66。

³⁶⁴ 張笠雲 1998 從不穩定的口碑到主要的求醫場所：台灣西醫的制度信任建構，P.161。

參考書目

書籍

Foucault, Michel (傅科)著，劉北成、楊遠嬰譯 1992 《規訓與懲罰 監獄的誕生》，台北：桂冠出版社。

Foucault, Michel, 尚衡譯 1990 《性意識史》，台北：桂冠出版社。

Giddens, Anthony 1998 《民族國家與暴力》，胡宗澤、趙力濤譯，北京：三聯。 1998 《現代性與自我認同》，北京：三聯書店。

Weber, Max 1989 《支配的類型》，康樂等譯，台北：遠流。

大園市藏 1935 《台灣始政四十年》，台北：

小田俊郎 1995 《台灣醫學五十年》，洪有麟譯，台北：前衛出版社。

木清一郎 1989 《台灣舊慣習俗信仰》，馮作民譯，台北：眾文圖書。

片岡巖 1990 《台灣風俗誌》，陳金田譯，台北市：眾文圖書公司。

王詩詠 1980 《日本殖民地體制下的台灣》台北，眾文圖書公司。

古野直也 1994 《台灣近代化密史》，高雄：第一出版社。

台灣省文獻委員會 1959 《台灣省通志稿政事志保安篇》，南投：台灣省文獻委員會。

台灣省文獻委員會 1978 《日據初期之鴉片政策附錄保甲制度》第二冊，台中：台灣省文獻委員會。

台灣慣習研究會 1988 《台灣慣習記事》(中譯本)第一卷(下)第九號，台中，台灣省文獻委員會。

台灣慣習研究會 1988 《台灣慣習記事》(中譯本)第二卷(上)第四號，台中，台灣省文獻委員會。(明治三十五年四月)

台灣慣習研究會 1988 《台灣慣習記事》(中譯本)第三卷(下)第九號、第十一號，台中，台灣省文獻委員會。(明治三十六年十二月)

台灣慣習研究會 1988 《台灣慣習記事》(中譯本)第四卷(下)第十一號，台中，台灣省文獻委員會。

江文瑜編 1995 《阿媽的故事》，台北：玉山社出版公司。

江東亮 1989 《公共衛生學》，台北：巨流。

吳文星 1988 《日據時期台灣社會領導階層之研究》，台北：正中書局。

吳定葉 譯 1979 《日據初期警察及監獄制度》，台中：台灣省文獻委員會。

吳密察、吳瑞雲 1992 《台灣民報社論》，台北：稻鄉出版社。

吳新榮 1989 《吳新榮回憶錄》，台北：前衛出版社。

吳濁流 1991 《吳濁流集》，台北：前衛出版社。

李汝和、賴永祥主修 1971 《台灣省通志卷三政事志外事篇》，南投：台灣省文獻委員會。

林綺雲等著 2000 《生死學》，台北：紅葉文化。

金觀濤、劉青峰 1994 《興盛與危機》，台北：風雲時代出版公司。

金觀濤、劉青峰 1994 《興盛與危機》，台北：風雲時代出版公司。

哈伯瑪斯 1994 《交往行動理論》第二卷，重慶：重慶出版社。

洪敏麟 1978 《日本據臺初期重要檔案》，台中：台灣省文獻委員會。

洪棄生 1959 《瀛海偕亡記》，台北：台灣銀行（台灣文獻叢刊第五十九種）。

洪棄生 1970 《洪棄生先生遺書》（洪攀桂、胥湍甫編輯），台北市：成文出版社有限公司印行。

郁永河 1996 《裨海紀遊》，南投：台灣省文獻委員會。

馬偕 1959 《台灣遙寄》，林耀南譯，台北市：文獻委員會。

張珣 2000 《疾病與文化》，台北市：稻鄉出版社。

曹永和編 1985 《日據前期台灣北部施政記實—警治篇政治篇》，台北：台

北市文獻委員會。

曹永和編 1986 《日據前期台灣北部施政記實—衛生篇》，台北：台北市文獻委員會。

梁啟超 1974 《中國六大政治家》，台北：正中書局。

莊永明 1998 《台灣醫療史—以台大醫院為主軸》，台北：遠流出版公司。

許雪姬 1993 《滿大人最後的二十年》，台北：自立報系文化出版部。

許錫慶編譯 2000 《台灣總督府公文類衛生史料彙編》（明治二十九年四月至明治二十九年十二月），南投市：省文獻會。

許錫慶編譯 2000 《台灣總督府公文類衛生史料彙編》（明治三十年一月至明治三十四年十二月），南投市：省文獻會。

連橫 1962 《台灣通史》，台灣文獻叢刊第 128 種。台北：台灣銀行經濟研究室。

陳永興 1997 《台灣醫療發展史》，台北：月旦出版公司。

陳其南 1987 《台灣的傳統中國社會》，台北：允晨文化。

陳衍 1993 《台灣通紀》，南投：台灣省文獻委員會。

陳紹馨 1992 《台灣的人口變遷與社會變遷》，台北：桂冠出版公司。

陳勝崑 1992 《近代醫學在中國》，台北，橘井文化公司。

陳學明、吳松、遠東 1998 《通向理解之路—哈伯瑪斯》，昆明：雲南人民出版社。

費孝通 1991 《皇權與紳權》，天津：天津人民出版社。

黃仁宇 1993 《中國大歷史》，台北：聯經出版公司。

黃秀政 1992 《台灣割讓與乙未抗日運動》，台北：台灣商務印書館。

黃昭堂 1994 《台灣總督府》，台北：前衛出版社。

黃富三 1992 《霧峰林家的中挫(1861-1885)》，台北：自立晚報。

劉妮玲 1883 《清代台灣民變》，台北：國立師範大學歷史研究所。

戴炎輝 1979 《清代台灣之鄉治》，台北：聯經出版事業公司。

戴炎輝 1979 《清代台灣之鄉治》，台北：聯經出版事業公司。

二、博碩士論文

王駿騏 1999 日治時期台灣醫療之地理研究，台北：文化大學地學研究所地理組碩士論文。

何義麟 1986 皇民化政策之研究：日據時代末期日本對台灣的教育政策與教化運動，文化大學日本研究所碩士論文。

- 李崇信 1996 ， 日本時代台灣警察制度之研究 。台北：台灣大學法律學碩士論文。
- 范燕秋 1994 日據前期台灣之公共衛生 ，師範大學歷史學研究所碩士論文。
- 陳君愷 1992 日治時期台灣醫生社會地位之研究 ，台北：台灣師範大學歷史研究所。
- 陳志忠 1998 清代台灣中醫的發展 ，台中：東海大學歷史學研究所碩士論文。
- 陳淑芬 1997 戰後之疫：台灣的公共衛生問題與建制(一九四五~一九五四) 。台北：師範大學歷史學研究所碩士論文。
- 森田孝利 1994 日本統治初期台灣的治安維持制度 。台北：淡江大學日本研究所碩士論文。
- 黃文弘 2001 政經框架、典範碰撞與知識位移—台灣醫學典範轉折的系譜溯源 ，台北：陽明大學衛生福利研究所碩士論文。
- 黃立惠 1999 清季台灣吏役之研究 。台北：師範大學歷史研究所碩士論文。
- 黃敏原 1998 論教育與規訓 以日治時期台灣的皇民化現象為例 ，台北：台灣大學社會學研究所碩士論文。
- 黃慧琦 1996 醫學與社會變遷 從古典社會學理論出發 ，台北：政治

大學社會學研究所。

楊永彬 1995 臺灣紳商與早期日本殖民政權的關係：1895年-1905年。台北：台灣大學歷史研究所碩士論文。

蔡易達 1988 台灣總督府基層統治組織之研究--保甲制度與警察。台北：文化大學日本研究所碩士論文。

鄭淑屏 1986 台灣在日據時期警察法令與犯罪控制。台北：輔仁大學法律學研究所碩士論文。

賴珍寧 1995 日治時期台灣思想控制法令之研究，文化大學文史學所碩士論文。

賴郁雯 1996 日治時期台灣的衛生研究，中央大學歷史研究所碩士論文。

謝振榮 1989 日本殖民主義下台灣衛生政策之研究，文化大學日文研究所碩士論文。

鍾淑敏 1989 日據初期台灣總督府統治權的確立，台北：國立台灣大學歷史研究所碩士論文。

蘇碩斌 2002 台灣近代都市空間之出現，台北：台灣大學社會學研究所博士。

三、期刊論文

Foucault, Michel 1992 醫療制度史，吳宗寶譯，《當代》七十一期。

- 尹章義 1989 新莊巡檢的設置及其職權與功能：清代分守巡檢之一個案研究，收於《台灣開發史》，台北：聯經出版公司。
- 江東亮 1989 健康與公共衛生的歷史，《公共衛生學》，陳拱北預防醫學基金會，台北：巨流。
- 李國祜、周天生 1975 清代基層地方官人事嬗遞現象之量化分析，《國立台灣師範大學歷史學報》，第二期。
- 杜正勝 1997 醫療、社會與文化—另類醫療使的思考，《新史學》。8卷4期。
- 林蘭芳 2001 台灣早期的電氣建設（1877-1919），《政治大學歷史學報》第18期，台北：政治大學。
- 洪秋芬 1992，日治初期台灣的保甲制度（1895~1903），《中央研究院近代史研究所集刊》第21期。
- 洪秋芬 2000，日治初期葫蘆墩區保甲實施的情形及保甲角色的探討（1895~1909），《中央研究院近代史研究所集刊》第34期。
- 范燕秋 1995 日治前期台灣公共衛生之形成（1895-1920）：一種制度面的觀察，《思與言》33：2。
- 范燕秋 1995 鼠疫與台灣之公共衛生（1896-1917），《國立中央圖書館台灣分館館刊》，1：3。
- 范燕秋 1998 新醫學在台灣的實踐，《新史學》9卷3期。

張君豪 2001 , 黑雲蔽日—日治時期朴子的鼠疫與公共建設 , 見《台灣風物》, 第五十一卷第三期。

張笠雲 1998 從不穩定的口碑到主要的求醫場所：台灣西醫的制度信任建構 見《國家科學委員會研究彙刊：人文與社會科學》, 第八卷一期。

陳君愷 1993 光復之役：台灣光復初期衛生與文化問題的鉅視性觀察 ,《思語言》31：1, 1993.3。

史久龍 1976 憶臺雜記 見《台灣文獻》26：4/27。

劉士永 1997 一九三〇年代以前日治時期台灣醫學的特質 ,《台灣史研究》4:1, p.97-147。 2001 「清潔」、「衛生」與「保健」—日治時期台灣社會公共衛生觀念之轉變 ,《台灣史研究》8:1。

四、報紙報導

台灣日日新報漢文版 (1898 - 1910)

「神威莫測」明治二十九年十二月十二日。

「台北近處疫病四起」、「望風退避」明治三十年二月十五日。

「滬尾黑疫」明治三十年六月十二日。

「鹿港黑疫蔓延」明治三十年六月二十五日。

「三角湧紳商扣頌」明治三十年七月十四日。

「大殺風景」明治三十年八月二十一日。

「警政得體」、「儆一戒百」明治三十年八月二十七日。

「戶籍調查」明治三十年十二月十四日。

「投書」明治三十一年二月一日。

「醫法精良」明治三十一年五月六日。

「傳染病論」明治三十一年五月八日。

「衛生提要」明治三十一年五月十二日。

「傳染宜慎」、「彰化慘疫」、「黑疫不報」明治三十一年五月十五日。

「攻心為上」明治三十一年五月十八日。

「慎重衛生」明治三十一年五月二十日。

「道士得時」明治三十一年五月二十六日。

「枋橋防疫」明治三十一年六月五日。

「議設醫學」明治三十一年六月二十七日。

「台南檢疫」、「關乎衛生」明治三十二年四月二日。

「預防須知」明治三十二年四月二十二日。

「神其逐疫」明治三十二年五月五日。

「萬家生佛」明治三十二年五月二日。

「拋屍逃逸」、「流言四處」明治三十二年六月三日。

「醫生履歷」明治三十二年八月三日。

「證書授與」明治三十五年一月五日。

「增派出所」明治三十五年一月二十五日。

「問藥須知」明治三十五年一月二十八日。

「議辦預防」明治三十五年三月二十五日。

「漢醫擬議」明治三十五年五月十日。

「患疫兩事」明治三十五年六月十四日。

「猶有漏籍」明治三十五年六月二十一日。

「醫會叢話」明治三十五年七月三日。

「大稻埕黑疫」明治三十五年七月二十四日。

「訓諭醫生」明治三十五年八月二十八日。

「公醫語學」明治三十五年十月三日。

「黑疫發生」明治三十五年十二月五日。

「病疫復見」明治三十五年十二月十六日。

「驅鼠規則」明治三十五年十二月二十日。

「稽查保甲」明治三十六年一月二十五日。

「捕鼠成數」明治三十六年二月四日。

「醫長演講」明治三十六年二月十三日。

「會議捕鼠」明治三十六年二月十七日。

「療愚無藥」明治三十六年二月二十二日。

「計深撲滅」明治三十六年二月二十六日。

「鼓勵捕鼠」明治三十六年三月十一日。

「查檢鼠器」明治三十六年四月十一日。

「催繳醫論」明治三十六年四月十四日。

「毒鼠試驗」明治三十六年五月二日。

「灣裡衛生狀況」明治三十六年五月八日。

「幾誤乃事」明治三十六年六月四日。

「傳染病預防規則違犯」明治三十六年七月三日。

「甲長疫症報告停止」明治三十六年七月九日。

「保正責任之概見」明治三十六年八月五日。

「醫生近況」明治三十六年十二月十二日。

「中部保甲現況」明治三十六年十月二十三日。

「保甲規則出」明治三十七年一月二十六日。

「巡視醫生處方錄」明治三十七年三月十六日。

「誤解調查戶口旨趣」明治三十八年六月十三日。

「醫會狀況」明治三十八年七月二十二日。

「乩童」明治三十八年八月十八日。

「準備調查」、「戶口調查練習」明治三十八年九月七日。

「調查議罰」、「台南調查景象」明治三十八年十月八日。

「鼠疫發生地健康檢查」明治三十八年十二月十二日。

「說諭醫生會」明治三十八年十二月二十六日。

「保正調查番號」、「頒與捕鼠器」明治三十九年一月十八日。

「地番掲出」明治三十九年一月二十三日。

「安置捕鼠器」明治三十九年一月二十七日。

「預防鼠疫」明治三十九年一月三十日。

「彰化醫生會發會式」明治三十九年三月二日。

「協定驅逐鼠族之規約」明治三十九年三月八日。

「台南廳屬鼠疫彙聞」明治三十九年五月五日。

「打狗短信」明治三十九年十月四日。

「保甲健康調查」明治三十九年十一月十一日。

「柯夫人及青山王」明治三十九年十月十二日。

「燒毀百斯篤家屋」明治四十年一月一日。

「南部百斯篤」明治四十年二月二十三日。

「醫生春期總會」明治四十年二月二十八日。

「家屋建築施行細則改正」、「汚屋拆毀」明治四十年六月二十八日。

「調查不潔家屋」明治四十年八月二日。

「折毀樸仔腳街之家屋」明治四十一年一月十七日。

「保正會議」明治四十二年三月十七日。

「拆毀污屋」明治四十二年五月九日。