

第四篇

政事志

編纂委員：林呈蓉教授



第一章 早期地方政事之組織與變革（1628-1895）

淡水地區原屬凱達格蘭族社群之活動範圍，17 世紀西班牙人統治北臺灣時期，曾在此建「聖多明哥城」(Santo Domingo, 1628)，乃為淡水築城之始，也是其統治勢力的一個象徵；其後荷蘭人進佔北臺灣，1642 年在西班牙舊城遺址建築 Anthonio 城，又於 1644 年再次修整。而明鄭時期本區之行政範圍初隸天興縣(1661)管下，後則改隸天興州(1664)。

1684 年(康熙 23)，在行政區劃上本區隸屬諸羅縣；至 1723 年(雍正元)始隸於淡水廳，1731 年(雍正 9)隸淡水廳淡水保；1812 年(嘉慶 17)隸屬於芝蘭保；道光年間，則隸屬於淡水廳芝蘭三保。

而地方行政事務上初由淡水廳八里坌巡檢管轄，1767 年(乾隆 23)後則先後由淡水廳新莊巡檢、新莊縣丞(1790)、艋舺縣丞(1808)，以及淡水縣丞(1875)所管轄。1875 年(光緒元)清廷設置臺北府後，行政區劃上本區則隸屬於淡水縣芝蘭三保，地方行政事務由淡水縣丞(1875)所管。

第一節 荷西時期（1628-1662）

淡水位處臺灣島西北角，明代以來即與雞籠並稱。對於東亞海域的貿易者而言，自 15 世紀以後，此地即成為海上航行的一個重要指標，更是船隻飲水的補給地，故在中、外文獻記載中屢屢出現。¹而 16 世紀中葉之後，伴隨東亞海域情勢走向複雜化，淡水的歷史開始有較大幅的變動出現。

根據 16 世紀中葉至 17 世紀初的航海書籍《順風相送》，以及張燮《東西洋考》(1617)等之記載，當時臺灣周遭海域均已發展出固定航線，並確立了一些重要的航行指標。在大航海時代來臨時，位處亞洲大陸、日本、與東南亞等 3 地之間的臺灣，遂成航行的必經之地，島上的一些港口因而興起，其中以雞籠、淡水最為重要，因為這是福建至日本、日本至呂宋之間來往所必經，當西方海權國家試圖壟斷航運、甚至保護商船不受海盜攻擊之際，則凸顯出淡水在軍事上的戰略位置，²而這些國家為爭取貿易與傳教據點，更進而臺灣，甚至是在淡水相互交手。

一、西班牙統治時期(1628-1642)

16 世紀下半葉至 17 世紀初，日本人與坐擁菲律賓的西班牙人可謂是臺灣周遭海域新興的兩股政治勢力，他們均關心貿易事務，也試圖向外擴張勢力。而臺灣因地處日本、琉球、呂宋與大明之間，故無論對日本人或西班牙人而言，臺灣因地理位置而衍生出其相對的戰略價值。歷史上乃留下了不少征臺的軍事傳言，但因未付諸實際行動，故均無結果。例如，1586 年西班牙人為謀求菲律賓群島的安全，並進而擴大其傳教勢力，而開始計畫攻佔包括臺灣在內的菲律賓周邊地區；而 1592 年外傳日本的豐臣秀吉有意佔領臺灣島，而這個的傳聞更引發西班牙的馬尼拉當局出現了攻佔臺灣的爭議。³

在此同時，東亞海域開始出現荷蘭與英國這 2 個新興的海上勢力，他們亦看出臺灣在中國貿易地位上的重要，且除了攻擊葡、西的根據地外，同時也積極尋求貿易據點。1603 年荷蘭聯

¹ 陳國棟，《臺灣的山海經驗》（臺北：遠流出版社，2005 年），頁 126。

² 陳宗仁，《雞籠山與淡水洋：東亞海域與臺灣早期史研究（1400-1700）》（臺北：聯經出版社，2005 年），頁 86-87。

³ 陳宗仁，《雞籠山與淡水洋》，頁 113-127。

合東印度公司艦隊司令韋麻郎(Wybrand Van Waerwyk)率船艦至澎湖，欲進行貿易交涉，惟福建總兵施德政派都司沈有容，迫令自澎湖撤退，故仍一無所獲。⁴ 1607 年荷蘭又率四艘船至廣東南澳尋求通商，亦為明室所拒。此後，荷蘭欲佔領臺灣，以作為巴達維亞(Batavia)與日本間通商的轉運站，1619 年荷蘭與英國締結防守同盟條約，並進而成立聯合艦隊(1620)，除封鎖馬尼拉外，並攻擊澳門，甚至向澎湖進襲(1622)，建立城寨根據地。福建巡撫商周祚、南居益相繼作驅逐荷蘭人，收復澎湖之計，終於 1624 年 8 月 26 日迫使其轉往臺灣南部安平，開啓了荷蘭統治臺灣之時代。⁵

荷蘭人進駐臺灣後，馬尼拉的西班牙人深感威脅。為了對抗荷蘭的勢力，以及建立對大明傳教的據點，並藉機促使華、日商賈勢力能在臺灣北部進行交易，遂於 1626 年 5 月 5 日派軍沿臺灣東海岸北上，12 日進駐雞籠港，取名為「聖三位一體」(Santísima Trinidad)，同月 16 日在社寮島舉行了佔領儀式，並開始築城，名曰「聖救主」(San Salvador)。同時，為了加強防禦，而在港內山上興建堡壘，又在大沙灣附近建立「澗內」(Parián)，是為華人之街市。⁶

西班牙的勢力進駐雞籠一帶之後，人員、物資與貿易所需的美洲白銀，主要是靠每年兩次的馬尼拉補給船維持，但運補作業常因天候而有所延遲，造成物資短缺。⁷不過，西班牙人強大的武力經常吸引鄰近地區的部落來尋求結盟，西班牙人乃藉此獲取其所需之物資。然而，1627 年西班牙人因要求淡水原住民首領提供米糧，而招致了一場誘殺事件，這個事件成為促使西班牙人出動大軍征討淡水的契機，並於翌年在該地興建了「聖多明哥城」。⁸淡水成為西班牙人在北臺灣的 1 處據點，也代表著西方海權國家在淡水擁有政治勢力的開始。⁹

「聖多明哥城」所象徵的意義是西班牙在淡水的政事組織及其統治勢力，當然也是淡水一帶原住民反抗的對象。根據荷蘭的《巴達維亞城日記》之所載，1633 年時就曾發生過「淡水地區的林士番」突擊殺害西班牙人事件；¹⁰1936 年時淡水的原住民曾因不滿西班牙人對已婚居民每年課徵家雞 2 隻及米 3 石，而夜襲淡水城殺害西班牙人及宣教師。而傳教事業雖有顯著成果，但部落信教的主因在於他們認為傳教士是西班牙武力的一種象徵，因此在某種程度上傳教士扮演著促進西班牙與各原住民勢力建立同盟關係的仲介角色，但卻也因此而容易涉入原住民部落之間的紛爭。¹¹但不容置疑地，西班牙對淡水地區的統治力量仍舊薄弱，多數時候他們都退居在堡壘，防備著荷蘭人的北上攻伐而已，更遑論把該地的原住民部落有效統合。

由此推知，擴張領土之於臺灣，對 17 世紀的西班牙人而言並不是第一要務，發展貿易與傳

⁴ 相關事蹟詳見陳學伊，〈諭西夷記〉，收錄於沈有容，《閩海贈言》文叢第 56 種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1959 年），頁 32-35；亦可見中村孝志、許賢瑤（譯），〈關於沈有容諭退紅毛番碑〉，收錄於《荷蘭時代臺灣史論文集》上冊（宜蘭：佛光人文社會學院，2001 年），頁 187-204。

⁵ 關於十七世紀荷蘭人在澎湖之軍事行動，詳見村上直次郎、許賢瑤（譯），〈澎湖島上的荷蘭人〉，收錄於《荷蘭時代臺灣史論文集》上冊，頁 1-21。

⁶ 方豪，《臺灣早期史綱》（臺北：學生書局，1994 年），頁 163-165；曹永和《臺灣早期歷史研究》（臺北：聯經出版，1985 年），頁 26-30。

⁷ 陳宗仁，《雞籠山與淡水洋》，頁 209-212。

⁸ 關於「聖多明哥城」的興築過程、工事，以及周邊建築及市場之研究，參見李毓中、季鐵生，〈西班牙殖民時期北臺灣人文景觀的模擬建構〉，收錄於呂理政主編，《帝國相接之界：西班牙時期臺灣相關文獻及圖像論文集》（臺北：南天出版社，2006 年），頁 159-177。

⁹ 陳國棟，《臺灣的山海經驗》，頁 126-127；歐陽泰（Tonio Andrade）、鄭維中（譯），《福爾摩沙如何變成臺灣府？》（臺北：遠流出版社，2007 年），頁 171。

¹⁰ 翁佳音，《大臺北古地圖考釋》（臺北：臺北縣立文化中心，1998 年），頁 90-91。

¹¹ 歐陽泰（Tonio Andrade）、鄭維中（譯），《福爾摩沙如何變成臺灣府？》，頁 175-181。

教才是最重要的。因此，西班牙人佔領著淡水、雞籠，並花費相當多的經費在該地建設堡壘，但僅派 2、300 人駐守，可見其目地不在於有效控管這些地區，甚至可能無力管理此地；但對於淡水、雞籠的原住民部落而言，籠居堡壘內的西班牙人仍是該區內勢力最強的集團。¹²

1633 年以後北方的日本採行「鎖國」政策，導致西班牙人對日本的貿易活動被迫中斷，加上在臺的西班牙人多因罹患風土病而死去；明末清初之際，造訪北臺灣的中國商船遠比於預估來的少，臺灣之於西班牙的經濟價值日漸減低，西班牙的馬尼拉當局在考量菲律賓當前的軍備與財政，以及評估內外情勢後，開始調整對臺灣的經營策略，1637 年則決議棄守淡水，退居雞籠。¹³

1641 年，淡水一帶的原住民始向出征雞籠的荷蘭人獻地示好，從而開啓了淡水地區原住民與荷蘭聯合東印度公司的統屬關係。其後，荷蘭人進駐北臺灣，「不戰而下淡水城」。¹⁴翌年 8 月 21 日，荷蘭人向雞籠發動攻擊，寡不敵眾的西班牙人則於 25 日開城投降，¹⁵至此在臺灣島上活動的西方海權國家僅剩荷蘭一國，也終結了西班牙在北臺灣共 16 年(1626-1642)，在淡水則有 10 年(1628-1638)的經營。



圖 4-1-1：1626 年西班牙統治時期臺灣北部港口圖

資料來源：國立臺灣歷史博物館，《艾爾摩莎：大航海時代的臺灣與西班牙》（臺北：同編者，2006 年），頁 160。

註：地圖上方港口為雞籠及社寮島，左側缺口處則為淡水。

二、荷蘭統治時期（1642-1661）

1624 年荷蘭人在大員獲得貿易的基地以後，立即築城以謀求持久，先是在大員建造「熱蘭遮城」(Zeelandia, 1634 年竣工)，1625 年又在赤崁建立「普羅民遮城」(Provintia)，成為荷蘭聯合東印度公司在臺灣的政經中心。

1635 年以後，荷蘭在臺灣南部的統治勢力日漸穩固，對外貿易亦算順遂，乃開始向西班牙勢力下的北臺灣蠢蠢欲動。而 1637 年荷蘭人得知西班牙人退出了淡水，乃開始派人在該地活動，並由當地居民口中得知臺灣東北部蘊藏砂金。於是臺灣北部的淡水、雞籠乃成為荷蘭人關注的焦點，希圖能由此繞經北海岸，到東部去探勘金礦。

荷蘭人透過淡水地區的硫磺與鹿皮貿易，開始與當地民眾建立友好關係，並自 1641 年開始

¹² 陳宗仁，《雞籠山與淡水洋》，頁 221-222。

¹³ 關於西班牙人放棄淡水的詳細政策及原因，陳宗仁的專著有相當精彩的討論，參見氏著，《雞籠山與淡水洋》，頁 266-295。

¹⁴ 《巴達維亞城日記》；轉引自陳國棟，《臺灣的山海經驗》，頁 129。

¹⁵ 曹永和，《臺灣早期歷史研究》，頁 31-32。

派船在淡水河巡弋，而淡水的主權也悄然轉向荷蘭聯合東印度公司的控制之下。¹⁶1642年8月下旬，荷蘭軍隊征服雞籠堡壘的1個月後，北海岸3個村落與淡水河流域的15個村落，陸續歸順荷蘭聯合東印度公司旗下。1642年11月，公司當局決定修築淡水堡壘(Antonio)，以保障硫磺之交易，並有效管理北臺灣漢人的貿易活動。1643年6月首任淡水指揮官Thomas Pedel則向大員當局建議將淡水變成此區域商貿管理機關之所在，也因此當時淡水的行政與指揮系統雖轄於雞籠之下，但因交通地利之便，伴隨經貿活動的發展，其重要性日漸增加，遂有取代雞籠之勢。¹⁷

一如前述，1644年荷蘭東印度公司曾重新整修淡水堡壘，並建設大員到淡水的聯絡道路，以及村落、山河的地圖測繪，其目的在於透過大員至淡水的「淡水道路」(de Tamsuysen Wech)之完成，可藉機將軍事力推往每一個待征服的原住民部落。此時，淡水的常駐軍力由1643年的40名開始逐步增員，到了1644年時則增至80名，淡水駐軍人數首次超越雞籠，這個現象就此維持下去。該年度荷蘭人在北臺灣增兵之因，乃「因為自從(荷蘭人)攻克雞籠的城堡，佔據淡水的Antonio城堡以後，從雞籠的東邊直到St.Laurens灣(今蘇澳灣)的地區的原住民，以及從淡水的南邊直到Taurinap(今鹿港)的地區的原住民，因時機尚未成熟，迄今還不能使他們完全順服公司」。因此大員當局乃派兵前來，準備對該區域進行征討。¹⁸

此番荷蘭軍遠征北台灣，從9月10日在雞籠會師後，便前往噶瑪蘭降服那裡的原住民村社，直到10月6日才回到淡水。在淡水時並沒有遇到任何抵抗，比較像是宣威和降服。Cenaer社的土番甚至主動將他們的酋長Maron交給荷蘭軍處置，以表歸順之意。這位Maron酋長被荷蘭軍押回大員，隨後就被流放到巴達維亞。¹⁹

迄至1645年1月底荷蘭軍隊征服了大甲溪以南的原住民勢力後，荷蘭人宣稱「西部平原從大員到淡水、雞籠都已安全，人們可以單獨來往，沒有危險」，²⁰北臺灣的政經中心也從此由雞籠移轉向淡水。

1645年8月荷蘭聯合東印度公司在淡水設立議會，即市參議會(市政法庭)，為除了大員及赤崁地區以外的市參議會，其與本島最高治理機構「福爾摩莎議會」(Raad van Formosa)的性質與層級皆不同，主要作為審理本地區住之市民之間爭端的法庭，由公司官員與市民合組，該城區域內的歐洲人，以及處理漢人地方事務的「耆老」(Cabessa, 或稱「保長」)等，均在議會中擁有席次。而在「淡水議會」成立的同時，「福爾摩莎議會」也決議派任文職商務員擔任淡水「主管」(Opperhoofd)，以取代軍職人員任職主管的角色。於是，淡水乃從一軍事要塞逐漸擴展成荷蘭之於北臺灣的1個重要城市。1645年10月13日荷蘭聯合東印度公司召開「淡水地方會議」(Langgag)，並由淡水城堡「主管」主持、召開，共41席地方村落代表出席。²¹此項制度與前述「市參議會」並不相同，指的是荷蘭聯合東印度公司治理臺灣原住民部落基本行政組織，是一種「領主」與「封臣」的關係。在此項機制的運作下，先由各部落選舉長老(Outsten)管理部落事務，並由公

¹⁶ 陳宗仁，《雞籠山與淡水洋》，頁306-310。

¹⁷ 邱馨慧，〈從雞籠到淡水：荷蘭時代北臺灣的政治經濟移轉〉，《淡江史學》23期，2011年9月，頁206-207。

¹⁸ 江樹生譯注，《熱蘭遮城日誌》II-F fol.192v。

¹⁹ 前揭《熱蘭遮城日誌》II-F fol.192v-205。

²⁰ 甘為霖(R. W. Campbell)、李雄揮(譯)，《荷據下的福爾摩莎》(臺北：前衛出版社，2003年)，頁308；邱馨慧，〈從雞籠到淡水：荷蘭時代北臺灣的政治經濟移轉〉，頁209-210。

²¹ 邱馨慧，〈從雞籠到淡水：荷蘭時代北臺灣的政治經濟移轉〉，頁210-211；另根據《熱蘭遮城日誌》的記載，整個荷蘭統治時期「淡水地方會議」僅於1645年召開唯一的一次。《熱蘭遮城日誌》；轉引自鄭維中，《荷蘭時代的臺灣社會》(臺北：前衛出版社，2004年)，頁28。

司授與親王旗與藤杖顯示長老的權力與位階，²²長老代表部落出席每年所召開的「地方會議」，各部落長老可在此瞭解荷蘭聯合東印度公司的施政措施與各項指令，而公司方面也藉機聽取治下部落的上訴，並考察長老的治績狀況，再決定是否繼續授以公司「封臣」之認可。這個制度早在 1636 年以後便施行於南部，而隨著荷蘭人勢力的不斷擴張，全臺灣分為「南部」、「東部」、「北部」、「淡水」等 4 個集會區，雞籠、淡水、噶瑪蘭等地則隸屬於淡水集會區。

隸屬在荷蘭聯合東印度公司長官與地方會議下的各部落，被統稱為「聯合村」(verenigde dorpen)。聯合東印度公司與各部落之間簽訂有讓渡主權的協約，其中也包括了司法權的讓渡。在經公司派任之政務員 (politijcken) 的輔導和監督，聯合東印度公司長官把部分的司法權授予部落長老。²³而政務員多由傳教士擔任，部落長老則有向政務員報告各相關情事的義務。²⁴基本上，雖說長老與地方會議制度可謂是荷蘭人控管臺灣原住民的重要棋子與手段，但原住民部落仍保有相當程度的自治權。²⁵

至 1650 年代以後，荷蘭聯合東印度公司在臺灣的經營開始面臨內憂外患。鄭成功勢力的興起，使得攻臺傳聞不斷，加上大員又爆發郭懷一事件，連帶影響中國帆船前來貿易的意願，致使得公司獲利不佳，故而難以維持北臺灣的開銷，對其控制與統治力也因此日益減弱。

1655 年後噶瑪蘭與淡水河口一帶的原住民開始反抗荷蘭人的支配。雖然雞籠、淡水的兵力共有 140 名，但在此前不久，噶瑪蘭原住民早已表明不願歸順之意，乃促成淡水一帶的住民對荷蘭的支配勢力有所疑慮。同年 9 月，淡水河南岸原住民不堪忍受荷人的壓迫，乃聯合起而反抗，殺死荷蘭 1 名翻譯與 3 名士兵，包圍在淡水的荷蘭人，並鼓動Cenaer社、Rappan社〔北投〕和Pillien社〔雷裡？〕加入，順道放火燒毀漢人聚落，包圍荷蘭人的堡壘，據說躲在堡壘內的荷蘭守軍「幾乎不敢把頭探出圓堡」。²⁶

戰亂雖於 1657 年因大員當局的增援而暫復平靜，但因淡水罹病的駐軍死亡人數增多，使得荷蘭人一度考慮放棄淡水。1661 年鄭成功率軍攻打大員，5 月淡水守軍得知消息後，乃停止征伐原住民之計畫，但淡水、雞籠兩地之荷蘭駐軍仍無法有效抵禦當地原住民的攻擊，11 月荷蘭人在原住民的脅迫下，最後倉皇逃離淡水，臨去前放火燒毀淡水堡壘，並將無法帶走大砲予以炸燬。換言之，在鄭成功軍隊尚未到來之前，荷蘭勢力便已撤出淡水，放棄經營近 20 年的北臺據點。²⁷

²² 關於荷蘭聯合東印度公司頒授原住民長老公司授與親王旗與藤杖意義之探討，參見康培德，〈親王旗與藤杖：殖民統治與土著挪用〉，《臺灣史研究》13：2，1996 年 12 月，頁 33-55。

²³ 韓家寶、鄭維中，《荷蘭時代臺灣告令集·婚姻與洗禮登錄簿》（臺北：曹永和文教基金會，2005 年），頁 48-50。

²⁴ 關於荷蘭時期淡水地區傳教士的報告書及研究，可參見林昌華，〈十七世紀荷蘭改宗教會對北部臺灣原住民的教化〉，收錄於呂理政主編，《帝國相接之界》，頁 179-206。

²⁵ 李平，《八里鄉志》（臺北：八里鄉公所，2006 年），頁 262。

²⁶ 江樹生譯注，《熱蘭遮城日誌》III·F fol.767v；陳宗仁，《雞籠山與淡水洋》，頁 318。

²⁷ 臺灣省文獻委員會編印，《巴達維亞城日記》第三冊（南投：同編者，1990 年），頁 263-265、317；陳宗仁，《雞籠山與淡水洋》，頁 318-320；陳國棟，《臺灣的山海經驗》，頁 131-132；張建隆，〈十七世紀初，西、荷及清人對淡水的記述與認知〉，《臺灣文獻》53：3，2002 年 9 月。



圖 4-1-2：1654 年淡水與其附近村社暨基隆島略圖（淡水堡壘附近局部圖）

資料來源：國立臺灣歷史博物館，《艾爾摩莎：大航海時代的臺灣與西班牙》（臺北：同編者，2006 年），頁 158。

註：地圖河口區域類似堡壘並插有荷蘭國旗的為「淡水堡壘」，堡壘左側為「漢人住處」（油車口、大庄埔），堡壘右側為「小片古樹林」（破樹仔），再左側則為「沙巴里」（現淡水鎮中心）。關於此圖及周邊區域的註解，可參照漢寶德，《臺北老地圖散步》（臺北：大地地理，2000 年）。

第二節 明鄭時期（1661-1683）

1662 年 2 月 1 日，延平郡王鄭成功於「普羅民遮城」接受荷蘭臺灣長官揆一(Coyet)的投降。即使鄭成功允許荷蘭人可攜帶自己的財產離開，但仍有部分的荷蘭人因被拘禁而無法離去，更有一些荷蘭女性被漢人強納為妻妾，或奴役。1664 年，鄭經曾提議釋放那些被拘禁的荷蘭人，允其在臺自由從事貿易，並得以在位處臺灣北部的淡水或雞籠等地建立聚落。²⁸但荷蘭人並不因此而感到滿足，外加鄭氏集團的政令僅止於臺灣南部，難以涉足淡水一帶，故又重啟荷蘭人覬覦的動機。

1664 年 8 月 27 日，荷蘭艦隊又開進了雞籠港，並再次佔領這個地方，其發展的模式與當年的西班牙人雷同，即先建立據點，使雞籠不受南部的鄭成功攻擊；同時，設立商館，經營與福州之間的兩地貿易。然而，一如過去，他們仍遇上了疾病或糧食不足等問題，除了等待補給船之外，大多數的物資都必須仰賴海峽對岸的華商以及來自淡水住民的供應。不過，由於亞洲大陸上的清廷政權非常擔心荷蘭會與明鄭勢力合流，因此不樂見荷蘭人佔據雞籠、淡水，也間接迫使希圖透過雞籠發展貿易期待落空。

1665 年，位處臺灣南部的鄭氏集團接班人鄭經得知荷蘭人佔領雞籠，遂派遣「勇衛」黃安督領水陸諸軍佔據已遭毀棄的淡水堡壘，同時將淡水城廢址四周圍以木柵，控制淡水河流域，阻絕淡水與雞籠間的聯繫，而淡水住民也因此不再前往雞籠交易，荷蘭人缺糧問題嚴重。²⁹翌年(1666)，鄭軍一度占領淡水，雙方曾有交戰，《海紀輯要》則載明該年 2 軍交戰之經過如下：³⁰雞籠在東寧之北，居淡水上游，其澳堪泊數百舟。(略)丙午年，世子命勇衛黃安督水陸諸軍攻之，親隨鎮林鳳戰死；紅夷無外援，遁還。

其後，荷蘭人也決定於 1668 年 6 月 5 日自雞籠撤軍，同年 12 月 1 日撤毀雞籠城，黯然退出 2 度佔據的雞籠。³¹

²⁸ 陳國棟，《臺灣的山海經驗》，頁 133。

²⁹ 參見張建隆，〈十七世紀初，西、荷及清人對淡水的記述與認知〉；陳宗仁，《雞籠山與淡水洋》，頁 323-324。

³⁰ 夏琳，《海紀輯要》文叢第 11 種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1958 年），頁 65。

³¹ 陳宗仁，《雞籠山與淡水洋》，頁 325-328；臺灣省文獻委員會編印，《巴達維亞城日記》第三冊，頁 356-359。

東亞海域的經濟不景氣與中國內部的爭亂，迫使西班牙與荷蘭勢力先後退出了亞洲大陸的貿易市場，只剩下碩果僅存的明鄭政權繼續與清廷抗衡。

明鄭在臺的 20 餘年期間，其勢大多侷限在臺灣南部。1661 年，鄭成功在臺開起郡縣制度之先，並把大員城改名為安平鎮，而改赤崁(普羅民遮城)為東都承天府，另以新港溪以北設天興縣，以南設萬年縣，而將淡水地區納入天興縣管轄。1664 年時，改東都為東寧，又改天興、萬年兩縣為州，同時增設北路安撫司、南路安撫司、澎湖安撫司等 3 個安撫司，淡水地區此時則隸屬於北路安撫司之管轄區域。³²

但因承天府(臺南)以北皆為天興縣(州)之所轄，疆域廣大且鞭長莫及，僅因防範清軍潛渡而偶派兵進駐淡水、雞籠而已，屬於「點」性質之開闢。例如，1673 年東寧軍雖曾一度派兵留守雞籠，³³但不久之後隨即撤兵；迄至 1680 年，東寧方面得知清海壇總兵林賢欲從福州港進犯淡水、雞籠，並打算據此而進兵逼臺，東寧當局才又另派林陞帶兵北巡，並毀其堡壘；而翌 1681 年，又因雞籠、淡水與福州相對，且「恐北兵從此潛渡」，故鄭氏集團第 3 代接班人鄭克塽乃命武衛將軍何祐督軍駐守，並於雞籠興築城寨、砲臺。³⁴

1683 年，清廷與東寧軍在澎湖爆發海戰，「是時，(姚)啓聖與巡撫吳興祚謀襲雞籠、淡水」。因此，鄭克塽再度命何祐「葺淡水，據雞籠以守」，³⁵但澎湖失守後何祐見大勢已去，竟遣其子何士隆從淡水港坐船前往澎湖，向清軍納款獻臺，「不俟克塽令，悉撤所統師回」。³⁶由此可知，東寧勢力在臺期間並無意長期佔有北臺灣，駐守淡水僅因軍事防衛而短暫駐紮，更遑論有效控管與經營。

第三節 清領時期（1683-1895）

清朝統治臺灣的 213 年(1683-1895)期間內，淡水地區有多次的行政區劃與調整，而淡水地區行政區劃之變革，其實都不是出自清廷主動性之作為，而是迫於時局。國防與治安可說是清廷增設或調整臺灣行政區劃與組織的關鍵因素，³⁷也是瞭解清領時期淡水地區行政區劃與組織變革的重點。

1683 年(康熙 22)，清廷派施琅平臺滅鄭後，翌年設置臺灣府，其下設有臺灣、鳳山與諸羅 3 縣，而淡水地區則隸屬在諸羅縣下。1723 年(雍正元)基於國防和治安的理由，於諸羅縣下大甲溪以北，另置臺灣府之分支機關，名為淡水廳。1727 年(雍正 5)，澎湖始設有與縣同一層級的廳。繼之，1731 年(雍正 9)淡水廳也升格，改成與縣級同一等級的廳。自此之後，至 1874 年(同治 13)以前，淡水廳一直沒有被裁撤，而其地位則與縣級機構同等。³⁸

迨 1875 年(光緒元)因牡丹社事件而新設了臺北府，並將淡水廳獨立升格為縣，而其職官缺

³² 高拱乾，《臺灣府志》，（南投：臺灣省文獻委員會，1993），頁 4。

³³ 陳培桂，《淡水廳志》文叢第 172 種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1963 年），頁 187；戴炎輝，《清代臺灣之鄉治》（臺北：聯經出版社，1979 年），頁 4。

³⁴ 江日昇，《臺灣外記》文叢第 60 種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1960 年），頁 375-376；陳宗仁，《雞籠山與淡水洋》，頁 328-330。

³⁵ 周鍾瑄，《諸羅縣志》文叢第 141 種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1962 年），頁 4；陳國棟，《臺灣的山海經驗》，頁 157。

³⁶ 施琅，《靖海紀事》文叢第 13 種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1958 年），頁 44；陳宗仁，《雞籠山與淡水洋》，頁 331。

³⁷ 張勝彥，《清代臺灣縣廳制度之研究》（臺北：華世出版，1993 年），頁 45。

³⁸ 張勝彥，〈清代臺灣之廳制：以淡水廳為例〉，《臺灣史研究》5：1，1998 年 6 月，頁 1。

分與性質原屬「衝、繁、難」3字缺之等級；³⁹而1885年(光緒11)臺灣建省之後，則增為「衝、繁、疲、難」4字缺。⁴⁰清廷對北臺地方行政區劃的考量，以及淡水地區與日俱增的重要性，可見一般。

另外，行政區劃下的廳、縣除本城外，其鄉庄之區劃，視地方而異其名稱。廳、縣下之大區劃為里、保、鄉、澳，小區劃為街、莊、鄉。後者為自然形成的地方自治團體，反之前者乃官方為征賦及治安目的所劃分，特別為差役管轄而設。特別應注意的是，此區劃非法令所規定，乃官方所劃分的區域，並隨著地方的發展，以行政處分而增設。又街、莊、鄉本無固定境界，隨自然而分合。⁴¹

因此，以下將就行政區劃、地方官衙、駐兵防務、地方鄉治之變革為重點，擇要分述之。

一、康熙諸羅縣時期

1683年(康熙22)清廷派施琅平臺滅鄭之後，並不打算在臺設官治理，即清廷並沒有準備將臺灣納入版圖。雖施琅一再上奏，說明臺灣富厚豐饒，將為中國東南海上之屏障，若不郡縣其地，恐有落入外人手中之虞，如此一來，東南海疆恐永無寧日。清聖祖康熙躊躇再三，並言：「臺灣乃彈丸之地，得之無所加，不得無所損」，但等到侍郎蘇拜履臺視察後，也充分體認到若不在臺設治，荷蘭人的覬覦將永無休止，因此翌年(1684)才將臺灣納入版圖。

而臺灣的設治牽涉到府縣的區劃、職官的安排、軍事佈防等，在在需要經費；但在經三藩之亂後，清廷財政一度空虛，因此在這3方面態度消極，故就收臺之初的府縣區劃而言，設臺灣府以及臺灣、鳳山、諸羅等3縣，清初實際有效統理之地，僅北起半線(彰化)、南至淡水，東到斗六門、下加冬等地，⁴²淡水地區則轄於諸羅縣內，但因清初在臺只守半線以南之地，而行政領有範圍僅限於漢人較多的地區，對於北路所謂「土番居多」之地，並沒有給予太多的關注。

1684年(康熙23)楊文魁赴臺，成為史上首位的臺灣總兵，其於1687年(康熙26)卸任時曾謂：余方愧撫輯未周、布置未當，倏屆瓜期，叨蒙內轉。如雞籠、淡水，迺臺郡北隅要區，緣隔隔郡治千有餘里。夏秋水漲，陸路難通；冬春風厲，舟航莫及，兼之其地有番無民，虞輓運之維艱。自關土迄今，尚乏定議也。⁴³

由此顯示，清初臺灣官員尚無暇慮及包含雞籠、淡水在內的半線以北地區，且因2地交通不便，「有番無民」，雖說是要區，但是否要設官分治或駐軍守防，則「尚乏定議」。

而首任臺灣知府蔣毓英亦謂：北路之半線港、竹塹港、上淡水江，皆可以縱帆四出，陰謀不測之徒，不稽其往來可乎哉？雞籠突處外洋，為諸彝經行之道，紅毛城又孤聳天半，去府治二千餘里。今不置一卒，不設一官，倘奸人窺我虛實，乘間而襲，城以自固，我之應援，由海而上者有風濤之阻；由陸而出者有山谿之險，勞師襲遠，急難攻剋，且運芻轉餉，千里待食，師不宿飽，利害所關，誠非淺鮮。⁴⁴

³⁹ 清代職官之設置為求「人缺之相宜」並各盡其才，而有所謂「衝、繁、疲、難」的職缺制度，即「地當孔道曰衝；政務紛云曰繁；賦多逋欠者曰疲；民刁俗悍，命盜案多曰難」。參見劉錚雲，〈「衝、繁、疲、難」：清代道、府、廳、州、縣等級初探〉，《中央研究院歷史語言研究所集刊》64：1，1992年3月，頁176-177；許雪姬，〈北京的辯子：清代臺灣的官僚體系〉（臺北：自立晚報，1993年），頁25。

⁴⁰ 莊吉發，〈從故宮檔案看清代臺灣行政區域的調整〉，《臺灣文獻》49：4，1998年12月，頁140。

⁴¹ 戴炎輝，〈清代臺灣之鄉治〉，頁5。

⁴² 許雪姬，〈北京的辯子：清代臺灣的官僚體系〉（臺北：自立晚報，1993年），頁1-2。

⁴³ 蔣毓英，〈臺灣府志〉文叢第65種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1960年），頁266。

⁴⁴ 蔣毓英，〈臺灣府志〉，頁239。

由此可知，一旦該地發生動亂，清廷只能勉強循海路或陸路前往處理，若要派兵進駐，後勤補給勢必困難，故最初清廷並未在淡水派駐兵力或設官治理，對此地幾乎形同放棄。⁴⁵

1697 年(康熙 36)郁永河為採辦硫磺曾至淡水，並云：蓋淡水者，臺灣西北隅盡處也。高山嵯峨，俯瞰大海，與閩之福州府閩安鎮東西相望，隔海遙峙，計水程七八更耳。山下臨江睥睨為淡水城，亦前紅毛為守港口設者。鄭氏既有臺灣，以淡水近內地，仍設重兵戍守。

本朝內外一家，不虞他寇，防守漸弛；惟安平水師，撥兵十人，率半歲一更，而水師弁卒，又視為畏途，扁舟至社，信宿即返。十五六年城中無戍兵之跡矣。歲久荒蕪，入者輒死，為鬼為毒，人無由知。汛守之設，特虛名耳。⁴⁶

由此記載可清楚推知，清初對北路淡水地區之防汛巡哨態度消極，在當時人們將北路視之為畏途，任其荒蕪，自然較易成為動亂源頭。不出數年地方上即發生多起變亂，迫使清廷不得不正視問題。在年 1704 年（康熙 43）乃「秩官、營汛，悉移歸治」；迨 1710 年（康熙 49），海盜鄭盡心侵擾淡水一帶，始設「分防千總」，並置塘兵 50 名駐防淡水（實駐八里坌）。⁴⁷

然而，這個地區就如同郁永河當年所形容的，「人至即病，病輒死。凡隸役聞雞籠、淡水之遣，皆歔歔悲嘆，如使絕域；水師例春秋更戍，以得生還為幸」，⁴⁸可見當時北路荒蕪的慘況。

當時淡水地區隸屬於諸羅縣，名義上共轄 4 里 34 社，⁴⁹而清初官方對於北路地方之漢人鄉治，雖承襲明鄭，依軍事上所需而墾成之竹塹、營盤宮、噶哩岸、國姓埔等 4 里，⁵⁰但實際上控制力只達半線以南。對原住民社群的管理，則透過收取徵稅而建立雙方之間的統屬關係，以 Cenaer 社為首，仿倣荷蘭及明鄭時期的方式，委託漢人「通事」、「社商」等向各社徵收「舊額社餉」，⁵¹由此推知，此時清廷的治臺政策消極，而對北路淡水地區的經營與控制更顯薄弱。

二、嘉慶以前「淡水廳」管下時期

1683 年(康熙 22)，清廷雖已確立在臺設置及規劃的行政區域，但是實際上卻未在當地實行縣治，諸羅縣的文武官員，甚至在 1704 年(康熙 43)才進駐諸羅縣城。

然而，在康熙 40 年代時漢人移民已漸侵斗六門，甚至越過半線朝北來到大肚溪北岸。迨康熙 50 年代中葉，漢人移民已北抵南日、後壠、竹塹、南崁。當時的諸羅縣知縣周鍾瑄認為移民的活動已遠離縣治，侵犯土著愈加嚴重，遲早勢必構禍。

而 1710 年(康熙 49)時，臺灣北部受到海盜鄭盡心的勢力威脅，清廷乃在淡水設分防千總 1 員，並在大甲溪以北增設七塘以為防禦，但因當時北路防區過大，全區兵員僅 120 名，其中 50 名則留駐淡水，兵力與素質明顯有所侷限。為了有效解決治安問題，周鍾瑄進一步建議自淡水至半線，應另置 1 縣，並在淡水設 1 巡檢，以加強軍力部署。但此一思考並未被清廷中央所接受。⁵²翌年，時任臺廈道的陳璘、與閩浙總督覺羅滿保等乃合疏奏請添設淡水營，這項建言則於 1718 年(康熙 57)5 月才被核准，置守備 1 員，並領 500 名營兵，駐守八里坌。⁵³

⁴⁵ 許雪姬，《清代臺灣的綠營》（臺北：中央研究院近代史研究所，1987 年），頁 12。

⁴⁶ 郁永河，《裨海紀遊》文叢第 44 種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1959 年），頁 29。

⁴⁷ 周鍾瑄，《諸羅縣志》，頁 110、118；藍鼎元，《鹿洲初集》（臺北：交海出版社，1977 年），頁 471-472。

⁴⁸ 郁永河，《裨海紀遊》，頁 16。

⁴⁹ 薛化元、翁佳音等編，《萬里鄉志》（臺北：萬里鄉公所，1997 年），頁 95；蔣毓英，《臺灣府志》，頁 6。

⁵⁰ 許雪姬，《北京的辮子：清代臺灣的官僚體系》，頁 2。

⁵¹ 蔣毓英，《臺灣府志》，頁 134；郁永河，《裨海紀遊》，頁 216；陳宗仁，《雞籠山與淡水洋》，頁 335。

⁵² 周鍾瑄，《諸羅縣志》，頁 5、110、111-112、118；張勝彥，〈清代臺灣之廳制：以淡水廳為例〉，頁 3-4。

⁵³ 黃叔瓚，《臺海使槎錄》文叢第 4 種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1957 年），頁 32；尹章義，〈新莊巡檢之設置及其職權與功能〉，

1721 年(康熙 60)5 月，朱一貴事件爆發，這是清廷治臺以來，最嚴重的一次動亂，帶給閩浙地方以及清廷中央相當大的衝擊，同時再度提醒當局重新思考臺灣的設治分守等問題。清廷中央與地方官員經多次辯論後，基本上則依藍鼎元的建言，應強化臺灣的國防與治安。

1722 年(康熙 61)4 月，臺灣設有總兵官，另在澎湖設副將。1723 年(雍正元)8 月，清廷則諭令諸羅縣北側半線地方設彰化縣，而竹塹以北則另設淡水廳。

淡水廳設有補盜同知，簡稱淡水同知，而其廳治初設在彰化，後改遷於竹塹。於是，臺灣西北角的淡水則從諸羅縣管下而被改編為淡水廳管下。迄至乾隆末年，臺灣各廳縣的文職機構仍維持 4 縣 2 廳的格局，並沒有太大的改變。

不過，淡水初設同知時，僅負責稽查北路，兼督彰化捕務，廳治暫設彰化。1731 年(雍正 9)，福建總督劉世民等以彰化縣治距大甲溪 150、160 里，該溪以北更是遼闊，倘若一切錢糧、命盜等項全須赴彰化辦理，殊屬不便，乃奏請大甲溪以北地方一切錢糧、命盜事務一併歸淡水同知處理。清廷則依其議，將廳治移竹塹，至是淡水廳之地位與縣級相當；⁵⁴淡水補盜同知至此也改為淡水撫民同知。⁵⁵

另外，此次行政區劃之調整後，淡水廳境內轄竹塹、淡水 2 保，其下則管有 35 莊、75 社。淡水地區則歸於淡水保下，共 25 莊，⁵⁶各保設有 1 保長，屬胥吏，是官方所「指派」在地方上的鄉治人員(官設對保差役、鄉保、地保、坊保)；保下街莊基本上設有總理 1-2 人，是經過官方「驗充」的地方士紳，負責辦理聯莊的相關公務，其性質不同於保長屬於官府之「役」，而是有如非官治人員之士紳一樣，在官民間扮演中介橋樑的角色。⁵⁷

淡水廳成立之後(1723)，設海防同知 1 員，官秩五品；其下分別於竹塹、八里坌設有巡檢 1 員(1731)，官秩九品，為輔助役，用以協助同知處理該廳事務；此外，同知衙門設有幕友與八房。而在處理淡水地區事務的官署八里坌巡檢衙門內，則設有差役供差遣或奉命執行廳務；至於防務方面，增設「淡水汛」於滬尾，1733 年(雍正 11)位於淡水河北岸的淡水營則把原有的守備升格為都司，並再增把總 1 員。⁵⁸1750 年(乾隆 15)，八里坌巡檢司署因受風災而頹圯，乃暫遷鄰近的新莊公館辦公。1767 年(乾隆 32)2 月時，閩浙總督蘇昌乃因八里坌港口沒落，新莊地區興起，而建議裁撤八里坌巡檢，把巡檢改設在新莊，新莊巡檢正式成立。乾隆中期以後，臺北平原的水田化逐步完成，新莊、艋舺已是地廣人稠之區，為考量北臺治安上的問題，1759 年(乾隆 24)淡水營則從八里坌移至艋舺駐防。⁵⁹迨 1787 年(乾隆 52)林爽文事件爆發後，基於治安上的考量，翌年 5 月則在「八里坌添設外委一員，兵三十名」。1789 年(乾隆 54)時任閩浙總督的覺羅伍拉納，則認為巡檢微員不足以資佐理淡水同知，乃建議將之陞為官秩八品的縣丞，而其議為清廷所准，至是淡水廳始有縣丞。因此，自 1789 年起，淡水廳內除了同知以外，另設竹塹巡檢、新莊縣丞

收於《臺灣開發史研究》(臺北：聯經出版社，1989 年)，頁 296。

⁵⁴ 張勝彥，〈清代臺灣之廳制：以淡水廳為例〉，頁 7；尹章義，〈新莊巡檢之設置及其職權與功能〉，頁 297-301。

⁵⁵ 許雪姬，〈北京的辮子：清代臺灣的官僚體系〉，頁 18。

⁵⁶ 范咸，〈重修臺灣府志〉文叢第 74 種(臺北：臺灣銀行經濟研究室，1961 年)，頁 80。

⁵⁷ 另地方非官治人員依地方性質不同，又有稱為「總理、副總理、董事、街莊正副、管事、族長、業戶、澳甲」者。戴炎輝，〈清代臺灣之鄉治〉，頁 63-68；吳俊瑩，〈由斥革總理看十九世紀北臺灣地方菁英與官府的權力互動〉，《政大史粹》第八期，2005 年 6 月，頁 38-40。

⁵⁸ 連橫，〈臺灣通史〉文叢第 128 種(臺北：臺灣銀行經濟研究室，1962 年)，頁 332；周宗賢，〈淡水的班兵會館〉，收於《第四屆淡水學國際學術研討會會議論文集》(臺北：淡江大學歷史系，2007 年 5 月)，頁 3。

⁵⁹ 余文儀，〈續修臺灣府志〉文叢第 121 種(臺北：臺灣銀行經濟研究室，1962 年)，頁 370。

等各 1 員，負責處理淡水廳轄內事務，而這樣的組織結構一直延續至嘉慶年間。⁶⁰

三、嘉慶以後「淡水廳」管下時期

嘉慶以後因海盜朱濆、蔡牽等騷擾北臺灣，乃迫使清廷於 1811 年（嘉慶 16），在原有的澎湖、淡水兩廳之外，又增設了噶瑪蘭廳。



圖 4-1-3：1654 年淡水與其附近村社暨基隆島略圖(淡水堡壘附近局部圖)

資料來源：洪英聖，《畫說康熙臺灣輿圖》（臺灣：聯經，2002 年）

而淡水廳所屬的同知衙門及其附屬僚組織與職掌，至 1815 年(嘉慶 20)以前並沒有太大變動，除了翌年曾呈請把新莊縣丞改為艋舺縣丞，但並未獲准，不過自此之後卻以「艋舺縣丞」通稱，仍駐守在新莊街。⁶¹

而噶瑪蘭廳設立之後，對淡水同知衙門的組織與職掌雖沒有影響，但卻使得地方鄉治因而重劃。1816 年(嘉慶 21)以後，淡水廳改轄「六廂、十二保、二百四十四莊」，而淡水地區原屬淡

⁶⁰ 張勝彥，〈清代臺灣之廳制：以淡水廳為例〉，頁 8-12；尹章義，〈新莊巡檢之設置及其職權與功能〉，頁 301-306。

⁶¹ 尹章義，〈新莊縣丞未曾移駐艋舺考〉，收於《臺灣開發史研究》（臺北：聯經出版社，1989 年），頁 388-393。

水保下，則改隸於芝蘭保下，轄 32 莊，另根據《淡水廳志》之記載，1841 年(道光 21)淡水同知曹謹編查戶口時，已見淡水地區屬「芝蘭三保」，而此地方鄉治區劃迄至咸、同、光 3 朝亦未有太大改變。⁶²淡水廳的官治組織，自 1815 年(嘉慶 20)以後有所變革。根據陳培桂《淡水廳志》之記載，1815 年(嘉慶 20)以後淡水廳的官治組織方面則有所調整。在雍正、乾隆乃至嘉慶年間，負責遞送公文差役的舖司、舖兵等原本合計有 30 名，但在嘉慶 20 年以後，共有舖遞 14 處，舖司 7 名，舖兵 49 名，增加近一半的員額。⁶³《淡水廳志》又載：「嘉慶二十一年，鹿港巡檢移駐大甲，改為大甲巡檢。嘉慶二十二年，彰化縣學訓導分駐竹塹，為淡水學訓導，兼管噶瑪蘭學務」。⁶⁴而根據《欽定大清會典事例》之記載，此一時期淡水同知署的編制擴大，除設有典史 3 人外，廳學訓導、巡檢、縣丞等之下皆各設攢典 1 人。

在嘉慶之後，歷經道光、咸豐 2 朝，直到同治中期，臺灣並未增設備有同知、通判等地方文職最高長官的廳級機構。除於 1869 年(同治 8)，淡水同知衙門內增設一積案局，專處理民眾控訴案件之造報；而 1872 年(同治 11)，則將淡水廳儒學之訓導改為教諭，並新增噶瑪蘭訓導之外，淡水廳的附屬機構基本上沒有太大變動。⁶⁵

然而，伴隨著同治年間臺灣開港後臺北一帶經濟日益繁榮，人口遽增，而淡水廳轄區遼闊，政務難周，洋人易覬覦生事，地方官僚中有識之士乃提出淡水廳改制之議。

1869 年(同治 8)，淡水廳同知陳培桂建言升淡水廳為直隸州；1873 年(同治 12)，夏獻綸任臺灣道後對陳培桂之議深以為然，並主張改噶瑪蘭廳為縣，於竹塹另設新縣，這些思考卻因福建巡撫暨閩浙總督李鶴年任職未久，對於淡水廳升格之事不敢決行而未果。⁶⁶

至於防務方面，則因應 1788 年(乾隆 53)開放八里坌與福建蚶江、五虎門對渡，以及嘉慶時期海盜朱濆、蔡牽等不時騷擾北臺，1808 年(嘉慶 13)淡水營則由都司改為水師游擊駐防，並兼管陸路並移駐艋舺；同時，福建水師興化協標左營守備乃移駐淡水(滬尾)，翌年淡水營改為艋舺營，轄滬尾水師守備 1 員，統兵 770 名，屯駐在「滬尾礮臺」。

1824 年(道光 4)，艋舺營改為參將，仍轄滬尾水師營。1833 年(道光 13)，滬尾水師營共統轄步戰兵 350 名、守兵 395 名，大小戰船 14 艘，其防汛區域涵蓋了今日之基隆、淡水沿海一帶。而 1839 年(道光 19)鴉片戰爭爆發時，臺灣道姚瑩為防制英軍侵臺，翌年則在淡水等 17 處海防正口趕造礮臺，並增兵駐防。淡水一帶防備的強化，也使得地方治安逐漸穩定，以致 1854 年(咸豐 4)小刀會的黃位等肆擾臺北時，竄雞籠而不竄滬尾；而 1858 年(咸豐 8)黃位的餘黨復來窺伺，但亦游奕於雞籠而不逞志於滬尾，由此可證。⁶⁷

⁶² 不著撰人，《臺灣輿圖纂要》文叢第 181 種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1963 年），頁 16；莊吉發，〈從故宮檔案看清代臺灣行政區域的調整〉，頁 128-137；臺灣銀行經濟研究室，《淡新檔案選錄行政編初集》文叢第 295 種（臺北：同編者，1971 年），頁 501；陳培桂，《淡水廳志》，頁 88。

⁶³ 陳培桂，《淡水廳志》，頁 56-57。

⁶⁴ 陳培桂，《淡水廳志》，頁 203-204。

⁶⁵ 張勝彥，〈清代臺灣之廳制：以淡水廳為例〉，頁 13-15。

⁶⁶ 尹章義，〈新莊縣丞未曾移駐艋舺考〉，頁 390-391；黃秀政、張勝彥、吳文星，《臺灣史》（臺北：五南，2002 年），頁 139。

⁶⁷ 陳國棟，《臺灣的山海經驗》，頁 172；許雪姬，〈清代臺灣的綠營〉，頁 305；周宗賢，〈淡水的班兵會館〉，頁 3-4；連橫，《臺灣通史》，頁 332；陳培桂，《淡水廳志》，頁 156。

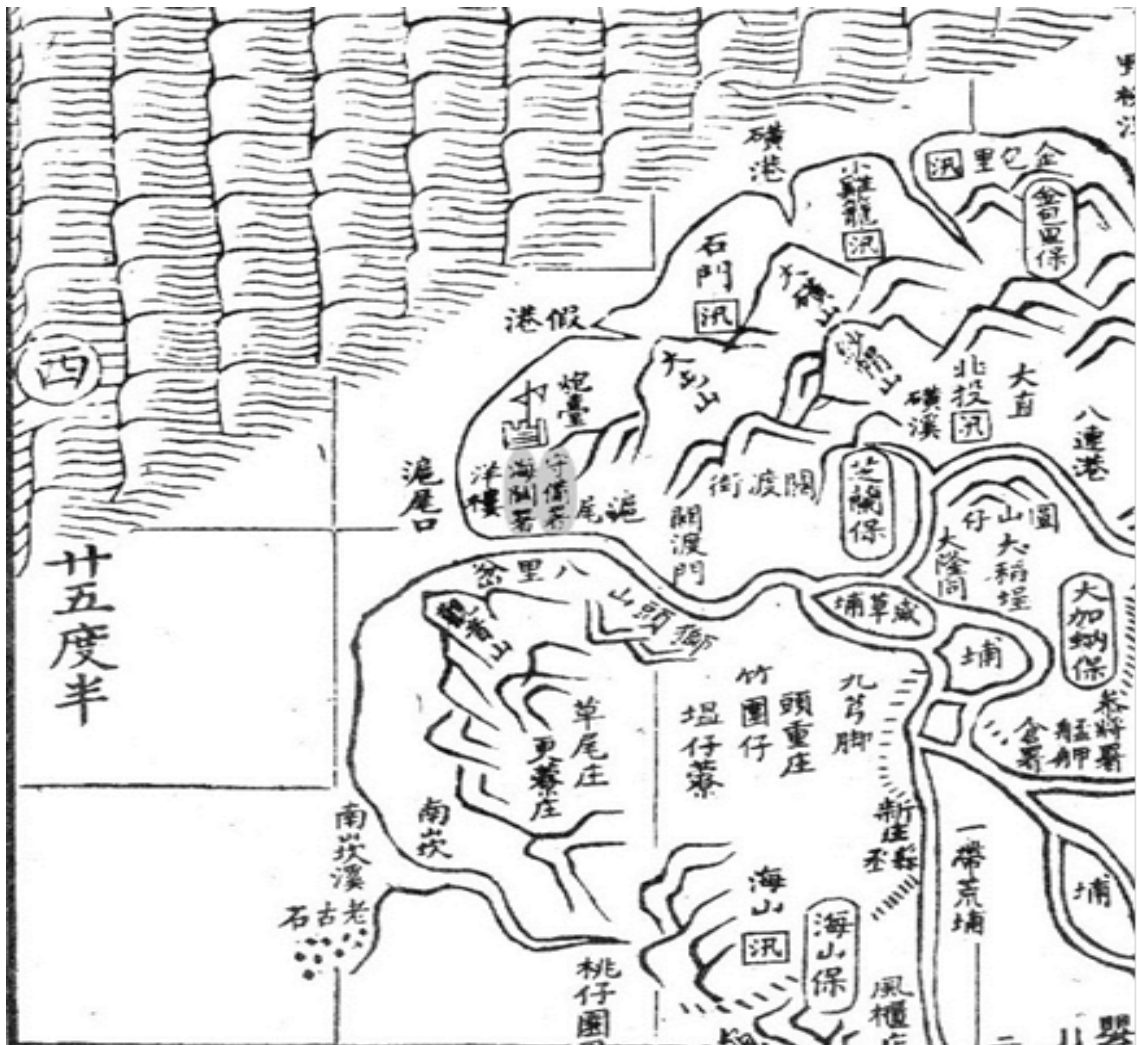


圖 4-1-4：淡水廳志中的「滬尾」

資料來源：陳培桂，《淡水廳志》文叢第 172 種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1963 年）。



圖 4-1-5：1858 年法國人所繪製的淡水地區地圖

資料來源：維爾騰 (Christine Vertente)，《先民的足跡：古地圖話臺灣滄桑史》（臺北：南天，1991 年）。

四、隸屬「淡水縣」管下時期

1874 年(同治 13)臺灣南部發生牡丹社事件，福建船政大臣沈葆楨奉派入臺籌防，並在事件落幕後認為臺灣四面環海、境內民族多，所要處理的問題不是一府的人力所能管轄，並云：前後山之幅員計之，可建郡者三，可建縣者有十數，固非一府所能轄。(略)環海口岸處處宜防。

洋族教堂漸漸分布，居民向有漳籍泉籍粵籍之分，番族又有生番熟番屯番之異，氣類既殊，撫馭非易。⁶⁸

因此，1875 年(光緒元)6 月沈葆楨乃向清廷中央提出應增設廳縣的建言。這項提議在同年 12 月獲得批准，臺灣遂增設臺灣、臺北兩府。臺灣府管轄臺北、鳳山、嘉義、彰化、恆春等 5 縣，以及澎湖、埔里社、卑南等 3 廳；而臺北府則管轄淡水、新竹、宜蘭等 3 縣，以及雞籠廳(由「臺北分防通判」主司之)，並以淡水縣為臺北府的附郭縣。在行政組織上北部的比重大幅增加，而得以與社會經濟的發展相配合。⁶⁹

1883 年(光緒 9)，清法戰爭爆發，翌年 6 月波及臺灣，清廷派遣劉銘傳到臺灣籌辦防務。1885 年(光緒 11)2 月，清法停戰之後，劉銘傳隨即被任命為首任福建巡撫。

同年 10 月，臺灣建省，劉銘傳則出任初代巡撫，其對於臺灣問題的見解與第 2 代、第 3 代巡撫丁日昌、沈葆楨等雷同，均視開山「撫番」為急務。基本上，依劉之見，行政組織的調整應與開山「撫番」配合處理，並認為治臺要務主在防務，故廳縣行政區不宜太廣。1887 年(光緒 13)8 月，劉銘傳的上傳奏摺〈臺灣郡縣添改撤裁摺〉，詳述了調整行政區域的可行之計，在以均平與縮小作為行政區域調整的原則下，而將全臺分為 3 府(臺北、臺灣、臺南)，一直隸州(臺東)，11 縣(淡水、新竹、宜蘭、臺灣、苗栗、彰化、雲林、安平、嘉義、鳳山、恆春)，3 廳(基隆、埔里社、澎湖)。1891 年(光緒 17)，為了對「大嵙崁番」進行「開山撫番」策，乃增設南雅廳，隸臺北府，治大嵙崁，並轄海山全保。⁷⁰

至於駐兵防務方面，1885 年(光緒 11)臺灣建省後，臺灣的綠營兵額，雖經一再裁減只剩下 4500 名，但淡水仍駐有七營水師中的滬尾水師一營。不過，兵員已由員額的 700 名減至 240 名，而實際上營防汛塘兵則僅 98 名，仍維持礮臺汛等 5 處防戍。⁷¹

由此可知，淡水地區於光緒年間因內外問題而獨立升格為縣，縣丞署雖應設於艋舺，但實在新莊縣丞舊署，⁷²而其重要性即如 1894 年(光緒 20)《軍機處·月摺包》中臺灣巡撫邵有濂等人奏請移建臺灣省城的奏摺中所提：「(略)改淡水縣為省會附郭縣，原編衝繁難，改編為衝繁疲難四字調要缺，如遇缺出，在外檢員調補(略)」。⁷³其官職缺分由以往的「要缺」變為「最要缺」，而增此 1 字代表「額賦繁多，不能依期完納」，這些問題在在說明了臺灣移墾重心轉向北移，臺北府城將成為臺灣省會的發展趨勢，而淡水的重要性更因而與日俱增。⁷³

⁶⁸ 沈雲龍主編、吳元炳輯，《沈文肅公（葆楨）政書》（臺北：文海出版社，1967 年），頁 875。

⁶⁹ 薛化元、翁佳音等編，《萬里鄉志》，頁 98。

⁷⁰ 黃秀政、張勝彥、吳文星，《臺灣史》，頁 156-157；劉銘傳，《劉壯肅公奏議》文叢第 27 種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1958 年），頁 284-287。

⁷¹ 周宗賢，〈淡水的班兵會館〉，頁 4。

⁷² 尹章義，〈新莊縣丞未曾移駐艋舺考〉，頁 392-393。

⁷³ 劉錚雲，〈「衝、繁、疲、難」：清代道、府、廳、州、縣等級初探〉，頁 176-177、199；莊吉發，〈從故宮檔案看清代臺灣行政區域的調整〉，頁 139-140。

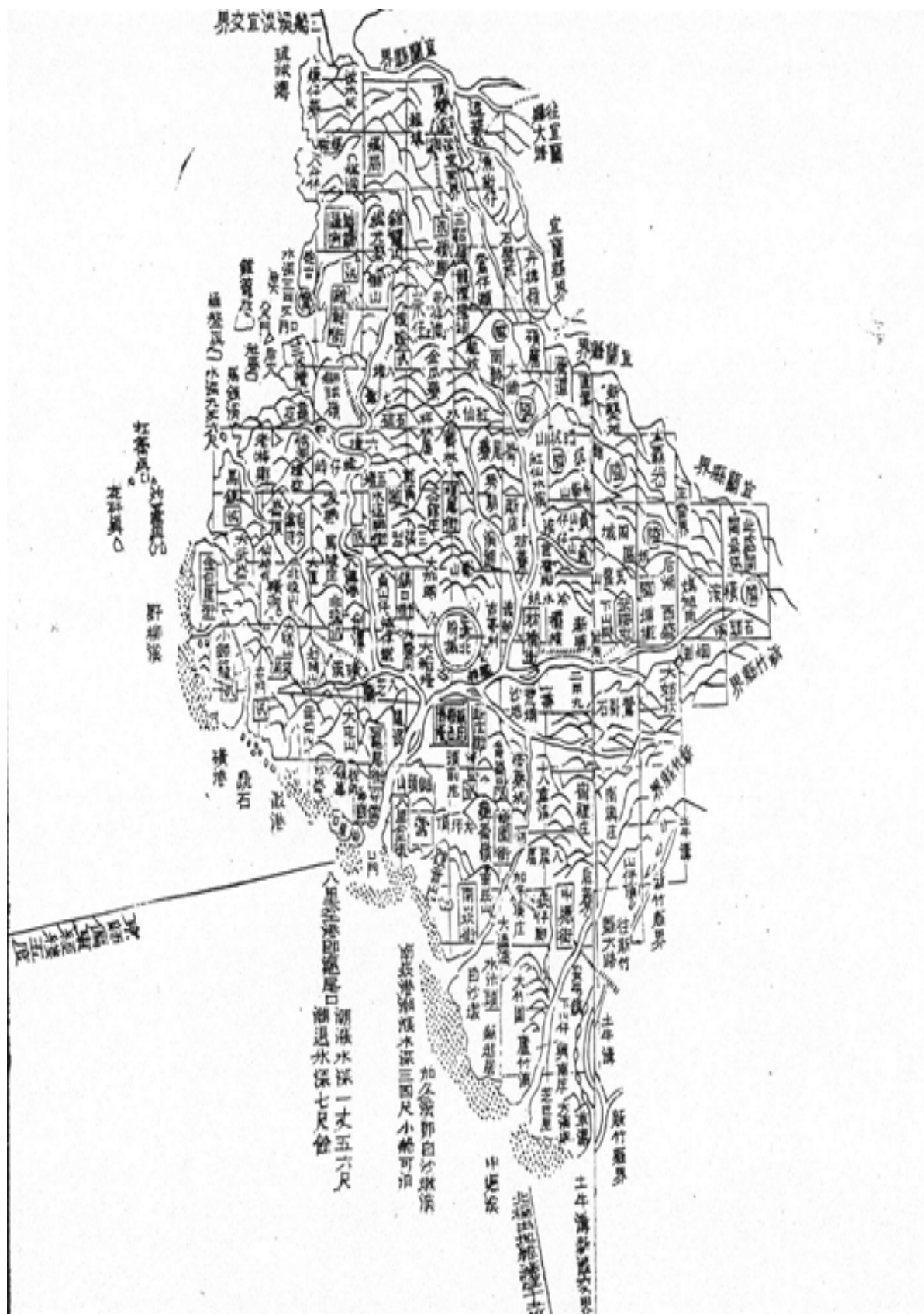


圖 4-1-6：1879 年淡水縣輿圖

資料來源：佚名，《淡水縣總括簡明圖冊》（臺北：成文，1983 年）。

第二章 近代地方政事及自治制度的發展與變遷 (1895-2010)

第一節 日治前期的地方政事與制度 (1895-1920)

一、置縣時期

(一) 3 縣 1 廳時期

1895 年(明治 28)5 月，根據清、日兩國因「甲午戰爭」所簽定的《馬關條約》，清廷將臺灣、澎湖割讓予日本，從此，就法律上而言，臺灣已成為日本版圖之一部份。⁷⁴同年 5 月 21 日制定「臺灣總督府臨時條例」，作為統治初期的基本原則。6 月 13 日，日本內閣設立「臺灣事務局」，並以內閣總理大臣伊藤博文為該局總裁，掌管統治初期的各項事務。6 月 17 日，首任總督樺山資紀在臺北舉行「始政式」，宣告日本統治臺灣正式開始。同月 28 日，依據「臺灣總督府臨時條例」第 20 條之規定，制定「地方暫行官制」，設 3 縣 1 廳(臺北縣、臺灣縣、臺南縣、澎湖廳)，縣以下則設支廳。其中，臺北縣以海軍少將田中綱常為首任知事，該年 6 月以後則陸續分設「基隆、淡水、新竹、宜蘭」等 4 個支廳。⁷⁵不過，在前述「地方暫行官制」尚未公布之前，基隆支廳乃因日軍之登陸，已於 6 月 4 日率先設立，迨 6 月 8 日日軍攻陷臺北城，9 日設立臺北縣後，日軍乃派遣憲兵部隊進駐淡水，並成立「淡水事務所」(又稱「淡水民政支署」)，⁷⁶管理當時有「臺灣第一大港」之稱的淡水一帶行政事務。

「淡水事務所」設於前清稅關內，首任長官為時任陸軍大佐(上校)兼臺灣總督府陸軍局長的福島安正，而從其與下屬合編的《淡水新政記》觀之，即可瞭解日軍自 1895 年 6 月 9 日至 25 日間，於淡水的施政概況。包括，「清國敗兵數千人之送還、市街之測圖、戶口之調查、市場之開設、臺北淡水間定期汽船之開始、糧食之徵發、市中之掃除、衛生之組織、土人委員之編制、巡捕編制、教授憲兵臺灣語、教授巡捕日語及軍事操典；交番所(派出所)、揭示所、芥棄場(垃圾場)及辻便所(公共廁所)之設置、村長之召喚及任命、國旗之授與、租稅調查、船籍調查及重輕罪之處分」等，在淡水進行的所謂 21 項「新政初期之事業」。⁷⁷其中，尚有不少事業為日本在臺灣之創舉，故日本在淡水之行政初體驗，在統治初期的臺灣地方行政上，應具有一定的代表性與重要意義。

而當時淡水初期的地方政務工作，主要由福島大佐轄下的通譯及軍士官負責推行，但「淡水事務所」有感於人員之不足，乃於同年 6 月 12 日決定挑選 8 名臺灣人，擔任地方行政事務役員，將其分為「總務、法務、警務、衛生、商務、補助」等 6 組，同時訓練 14 名臺灣人擔任「巡

⁷⁴ 吳文星等編，《臺灣史》，頁 175。

⁷⁵ 臺北市文獻委員會編印，《日據前期臺灣北部施政紀實：警治、政治篇》(臺北：同編者，1985 年)，頁 500；王世慶，《重修臺灣省通志》卷七(臺中：臺灣省文獻會，1991 年)，頁 156。

⁷⁶ 曾令毅，〈1895 年《淡水新政記原稿底》史料介紹及其價值〉，收錄於《第四屆淡水學國際學術研討會會議論文集》(臺北：淡江大學歷史系，2007 年)，頁 7-10；臺北市文獻委員會編印，《日據前期臺灣北部施政紀實：警治、政治篇》，頁 513。

⁷⁷ 福島安正等編，〈序〉，《淡水新政記》(出版資料不詳，臺灣大學圖書館典藏，1895 年)，未編碼；曾令毅，〈1895 年《淡水新政記原稿底》史料介紹及其價值〉，頁 11-12。

捕」，並透過淡水地區基層的地方村落組織，逐步完成淡水初期的政務。⁷⁸

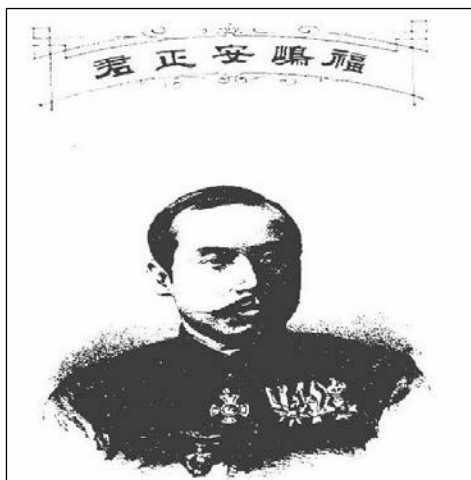


圖 4-2-1：1895 年頃擔任「淡水事務所」長官的福島安正大佐
資料來源：松下軍次，《信濃名士傳・初編》（出版資料不詳，1894 年），頁 388-389。

1895 年 6 月 20 日，「淡水事務所」長官由總督府參事官大久保利武接任，同年 7 月 19 日廢該事務所，並於臺北縣下設「淡水支廳」，廳署設於滬尾街內，支廳長仍由大久保利武續任。⁷⁹



圖 4-2-2：1895 年頃「淡水事務所」所在地前清淡水稅關（鄭喬維先生提供）

表 4-2-1：1895 年 6 月「淡水事務所」行政人員及村長簡表

姓名	擔任職務	備註
福島安正	事務所長官	陸軍步兵大佐兼臺灣總督府第 2 任陸軍局長官
佐藤房雄	憲兵大尉	駐淡水憲兵隊隊長
吳泰壽	通譯官	長崎華僑，曾假淡水教會開辦「日本語學校」，共招收學生 260 餘人(1895.10-1896.04)
中西正樹	通譯官	—
穎川雅言	通譯官	—
正田熊太郎	通譯官	對憲兵教授「臺灣語」
山移定政	通譯官	—
熊本英吉	通譯官	對臺灣人巡捕教授日本語教育
久保善太郎	通譯官	—
佐竹令信	通譯官	對臺灣人巡捕教授日本體操教育及日本語教育
清水秀雄	通譯官	對憲兵教授「臺灣語」
持木宗像	通譯官	—

⁷⁸ 曾令毅，〈1895 年《淡水新政記原稿庶》史料介紹及其價值〉，頁 31、41-43。

⁷⁹ 井出季和太，《臺灣治績志》（臺北：臺灣日日新報社，1937 年），頁 232。

北村幸次郎	通譯官	—
山畠	憲兵二等軍曹	淡水事務所衛生專務
張宙	棟板庄約首(村長)	庄內凡 50 餘戶
楊珍	后厝庄約首(村長)	庄內凡百餘戶
陳良全	灰窯仔庄約首(村長)	庄內凡 90 餘戶
葉金英	大屯庄約首(村長)	庄內凡 60 餘戶
盧丸	新庄仔庄約首(村長)	庄內凡 2 百餘戶
鄭歲	水規頭庄約首(村長)	庄內凡 2 百餘戶
李國章	中田藪庄約首(村長)	庄內凡 30 餘戶
林才	蕃薯藪庄約首(村長)	庄內凡 40 餘戶
李萬	下圭柔山庄約首(村長)	庄內凡 70 餘戶
盧蘊	興化店庄約首(村長)	庄內凡 80 餘戶
楊福生	淡水事務所三等巡捕	月給 8 圓
陳進	淡水事務所三等巡捕	月給 8 圓
謝永	淡水事務所三等巡捕	資格不符不予採用
王有福	淡水事務所三等巡捕	資格不符不予採用
林俊	淡水事務所三等巡捕	月給 8 圓
劉光明	淡水事務所三等巡捕	月給 8 圓
高勝	淡水事務所三等巡捕	資格不符不予採用
王朝	淡水事務所三等巡捕	月給 8 圓
黃炎	淡水事務所三等巡捕	月給 8 圓
洪拖	淡水事務所三等巡捕	月給 8 圓
謝媽力	淡水事務所三等巡捕	月給 8 圓
莊生	淡水事務所三等巡捕	月給 8 圓
楊謀生	淡水事務所三等巡捕	資格不符不予採用
楊有得	淡水事務所三等巡捕	資格不符不予採用
王吉	淡水事務所三等巡捕	月給 8 圓
李得	淡水事務所三等巡捕	月給 8 圓
楊士九	淡水事務所三等巡捕	資格不符不予採用
張水	淡水事務所三等巡捕	月給 8 圓
洪諒	淡水事務所三等巡捕	月給 8 圓
劉才	淡水事務所三等巡捕	月給 8 圓

資料來源：曾令毅，〈1895 年《淡水新政記原稿庶》史料介紹及其價值〉

(二)1 縣 2 民政支部 1 廳時期

鑑於日本統治初期各地武裝反抗激烈，全臺尙無法完全抵定，故總督府於 1895 年 8 月 6 日開始實施軍政，同時改訂「臺灣總督府條例」，規定迄全島鎮定，於臺灣總督府之下，組織軍事官衙，並置總督幕僚(參謀部及副官部)，以及陸軍、海軍、民政 3 局；其中，民政局又分內務、殖產、財務、學務等 4 部。⁸⁰

同月 24 日，總督府制定「民政支部及出張所規程」，於全臺設「1 縣、2 民政支部、1 廳」(臺北縣、臺灣及臺南民政支部、澎湖島廳)，並由民政局長指揮，縣以下仍設支廳或「出張所」，而民政支部下也分設「出張所」；臺北縣管下的行政編制，則仍為「基隆、淡水、新竹、宜蘭」4 支廳。⁸¹

至於地方基層行政制度方面，總督府仍透過部份前清舊有之機制，輔助地方政務之推行。例如，進入軍政時期以後，臺北地方即斟酌舊政府總理之制，選拔居民中嫻熟公務者，於數街

⁸⁰ 臺北市文獻委員會編印，《日據前期臺灣北部施政紀實：警治、政治篇》，頁 500。

⁸¹ 王世慶，《重修臺灣省通志》卷七，頁 158-160；井出季和太，《臺灣治績志》，頁 233。

庄置 1 員，稱之為某街庄事務辦理人，月給 10 至 20 圓，負責傳達政令之周知、戶口調查等事務。另外，設保良局於大稻埕，並於其他樞要之地分置支局，其介立在官民之間，傳上意且通下情，答覆總督府之諮詢等。而淡水地區之乃於 1895 年 9 月由淡水支廳拔擢滬尾街之宋家祥為芝蘭三保之總理，並由各庄選出約首 1 名，以為地方基層事務之負責人。⁸²

(三)3 縣 1 廳時期

1896 年(明治 29)3 月 31 日，日本政府決定對臺恢復施行民政，並公布「臺灣總督府地方官制」將全臺分為臺北、臺中、臺南 3 縣及澎湖島廳，縣以下仍設支廳。臺北縣以橋口文藏為知事，轄下的行政編制仍為「基隆、淡水、新竹、宜蘭」4 個支廳。大加蚋堡、芝蘭一堡、芝蘭二堡、文山堡、興直堡、擺接堡、海山堡、桃澗堡等八堡直隸於臺北縣，芝蘭三堡、八里坌堡則屬淡水支廳管轄。⁸³

至於地方基層行政制度方面，當時地方雖設有約首或街庄事務辦理人之職，但因地有有名望者均視為賤職而不願擔任，加上職務權限僅限辦 1 庄 1 街之事務，故 1896 年 9 月臺北縣知事乃稟請總督先於大加蚋保設立堡務署，同時廢止街庄事務辦理人一職，新置街庄正，並視其成效推行至其他各堡。而其並非正式官制，主要職務乃為專門監督街庄事務，傳上意通下情，並調解民間訴爭，其組織為正副主理各 1 人，書記若干人，正主理以日本人為主，副主理以臺灣人充任之。當時淡水地區屬於淡水支廳管下之芝蘭三堡，於 1897 年 2 月設立，稱為芝蘭三堡務署。⁸⁴

(四)6 縣 3 廳時期

1896 年 6 月 2 日，第 2 任臺灣總督桂太郎乃有將 3 縣 1 廳之制，改為 7 縣 1 廳，透過行政區域之縮小，以便於治安與統治。例如，擬將臺北縣直轄區域，以及淡水、基隆 2 支廳之管轄區域設為臺北縣，但因其任職 4 個月半即去職，而沒有執行。第 3 任總督乃木希典於同年 11 月到任後，乃將桂太郎所提縮小縣區之議附諸實行。1897 年(明治 30)5 月，修定地方機關組織規程，改全臺為 6 縣 3 廳，廢原有支廳，於縣、廳之下設 86 個辨務署(辨為辦之意)。署內置署長及主記各 1 名，署長承縣知事之指揮監督，執行法律命令，並掌理署內之行政事務，監督轄內街庄社長，必要時得要求憲兵或警察支援。其下設街、庄、社等，作為基層行政機關，街、庄、社長由臺人擔任，係由辨務署長遴選轄區內具有才德資望之士，呈報縣知事、廳長核可後任命之。依此，街、庄、社長接受辨務署長的指揮和監督，輔助署內行政事務。當時秩序尚未恢復，地方事務不多，因此所有事務都由街、庄、社長自行張羅，街庄行政並未有多大進展。⁸⁵

另外，縣(廳)、辨務署各置名譽職之參事 5 人，分別由總督、縣知事就轄區內具才德資望之臺人任命之，為知事、署長處理地方行政事務之顧問或承其命辦事。自此，總督府正式建立以辨務署、街庄社作為縣、廳之行政輔助機關的地方制度。⁸⁶臺北縣下共設有 13 個辨務署，滬尾辨務署為其中之一，轄芝蘭三堡，⁸⁷其署址設於淡水街，於 1897 年 5 月後開署辦公。⁸⁸

⁸² 臺北市文獻委員會編印，《日據前期臺灣北部施政紀實：警治、政治篇》，頁 544。

⁸³ 王世慶，《重修臺灣省通志》卷七，頁 164；臺北市文獻委員會編印，《日據前期臺灣北部施政紀實：警治、政治篇》，頁 513。

⁸⁴ 臺北市文獻委員會編印，《日據前期臺灣北部施政紀實：警治、政治篇》，頁 544-545。

⁸⁵ 蔡慧玉，〈日治臺灣街庄行政（1920-1945）的編制與運作〉，《臺灣史研究》3：2，1996 年 12 月，頁 96。

⁸⁶ 吳文星等編，《臺灣史》，頁 184。

⁸⁷ 臺北市文獻委員會編印，《日據前期臺灣北部施政紀實：警治、政治篇》，頁 513。

⁸⁸ 淡水郡役所，《淡水郡管內要覽》（臺北：同編者，1930 年），頁 28。

(五)3 縣 4 廳時期

1898 年(明治 31)3 月 8 日，第 4 任臺灣總督兒玉源太郎到任，以原有縣、廳所屬辨務署、警察署及撫墾署等機關達數百單位，官衙複雜，冗員過多，乃將地方制度行政簡化，同時決定裁併辨務署及縣，並將警察署與撫墾署，合併於辨務署，統合事權，擴大辨務署之職權。於是在 1898 年 6 月 18 日重新制定公布臺灣總督府地方官制，將原有 6 縣 3 廳縮併為 3 縣 3 廳(1901 年又新設恆春廳，行政區域乃增為 3 縣 4 廳)。縣下仍設置辨務署，並依新規定於其下設立辨務支署，於同年 6 月 20 日施行。辨務支署下，仍設街、庄、社；地方警察行政則設置警察官吏管轄。此時期臺北縣下縮編為 10 個辨務署，其中滬尾辨務署管轄芝蘭三堡，而原屬樹林口辨務署所管轄之八里坌堡，此時也劃歸滬尾辨務署管轄。⁸⁹

二、置廳時期

(一)20 廳時期

1901 年(明治 34)臺灣總督府兒玉源太郎認為原有總督府、縣廳、辨務署之三級制，在行政上有欠靈活，縣廳僅為總督府與辨務署的轉達機關而已，而臺灣內部政務大者皆仰賴總督府辦理指揮，地方直接政務由辨務署擔任，而縣廳所需經費頗鉅，以往經驗也證明三級制度效能欠佳，或造成相互推諉之嫌，乃擬廢縣及辨務署。於是同年 11 月 9 日，依據敕令第二百零二號「臺灣總督府地方官制」第 1 條規定，將地方行政區域大行改革，廢縣廳及辨務署，全島改設 20 廳，簡化行政層級，並使總督府民政部內之警察本(總)署長能夠指揮指揮各地廳長，以期統一擴張全島的警察機關，加強落實警察政治。⁹⁰同時又依第 11 條規定在廳下設立支廳，並於 11 月 11 日以府令第 66 號公布廳之位置及管轄區域。

臺北廳設置後，由菊地末太郎任廳長，其承總督之指揮監督，並得執行法律及命令，管理廳內行政事務，同時可自行執行易科罰金 10 圓以下之罰則。⁹¹而各廳內則設名譽職的參事 5 人以內，由廳長就廳內具學識資望之臺人任命之，為廳長之顧問或承其命辦事；街庄社制一仍其舊。

(二)12 廳時期

1906 年(明治 39)4 月，佐久間左馬太接任第 5 任臺灣總督後，即著手改革地方政制。1909 年(明治 42)10 月 23 日，以敕令第 282 號修改「臺灣總督府地方官制」，將原有的 20 廳廢合為 12 廳。其理由為全臺地方政務及治安至此時已有長足之進步，交通機關如鐵路的完成，公路、電話等皆修築完備，從保安的目的而言，小區制之地方廳已無必要。20 廳中所廢 9 廳為：基隆、深坑、苗栗、彰化、斗六、鹽水、蕃薯寮、鳳山及恆春等 9 廳，新設花蓮港廳，合併為 12 廳。其中合併原臺北、基隆 2 廳及深坑廳之一部份為臺北廳。另依廳治之難易輕重分為 3 個等級，臺北、臺中、臺南等 3 廳為一等廳，新竹、嘉義、阿猴等 3 廳為二等廳，其餘為三等廳。

接著於 1909 年 10 月 25 日，以府令頒行廳之位置及管轄區域，又依官制規定設置支廳，在其下設置區，管轄街庄社，並於 1910 年(明治 43)2 月 1 日起施行。

臺北廳治設於大加蚋堡臺北城內(1915 年遷至大加蚋堡三板橋，今北市中正區一帶)，其轄

⁸⁹ 臺北市文獻委員會編印，《日據前期臺灣北部施政紀實：警治、政治篇》，頁 514、522-523。

⁹⁰ 臺北市文獻委員會編印，《日據前期臺灣北部施政紀實：警治、政治篇》，頁 534。

⁹¹ 臺北市文獻委員會編印，《日據前期臺灣北部施政紀實：警治、政治篇》，頁 534。

下之淡水支廳廳址則位於芝蘭三堡淡水街內，管內含芝蘭三堡及八里坌堡，並轄淡水、水梘頭、興化店、小八里坌、大南灣、北新庄、小基隆、老梅、五股坑、貴仔坑、樹林口、坑仔等區。⁹²各區置區長 1 人及書記若干人，為地方政府之輔助機關，而區長承廳長之指揮，協助執行區內之行政事務，並由書記輔助之，且得以指揮轄區之保甲役員，遂行其政務推動；依其職務規程規定，其業務包括：(1)法令之周知；(2)人民陳情、報告之轉達；(3)行政官廳所發命令之傳達；(4)管內之狀況及其他各種之報告；(5)各種稅收之徵繳；(6)公共費之保管及出納等。⁹³

不過，此時期各級地方行政機關仍欠缺自主權與自治權，而深具官治主義及從屬性色彩。行政官員完全是在上級機關的指揮監督之下，執行法律命令和處理行政事務，街庄社長和區長並不具備官吏資格，無固定俸給，僅支給事務費，以協助處理政務，因而全然迥異於日本國內的地方制度。⁹⁴特別是區長雖然是從「地方名望家」中選任，但不一定能任事，而區書記則大多只有公學校畢業資歷，連法令的解釋能力可能都有問題，遑論事務成績。⁹⁵

另外，值得一提的是，1912 年(明治 45)1 月 22 日，臺北廳長井村大吉鑑於淡水與滬尾兩名稱混用之情況嚴重，為便其政務推行及公文書記載，乃上稟總督府將以往常用之地名滬尾一律改為淡水(包含公機關、支廳、學校等)。因此，總督府乃於同年 9 月 21 日以府令第 22 號同意臺北廳之請求，並以府令第 24 號將滬尾支廳改為淡水支廳，滬尾區改為淡水區，滬尾街改為淡水街，而公學校及尋常小學校的部份，也同時改名。⁹⁶自此以後，至少在公機關及官方文書中，淡水已正式取代滬尾，成為本鎮沿用至今的正式名稱。

第二節 日治後期的地方政事與地方自治（1920-1945）

一、置州時期

(一)5 州 2 廳時期

1919 年(大正 8)，首任文官總督田健治郎擔任第 8 任臺灣總督，其治臺方針採同化政策，將文武官分立，並將普通行政與警察分開(郡警分離)，致力制定地方自治制度。1920 年(大正 9)7 月 26 日，以敕令第 218 號，制定「臺灣總督府地方官制」，改革地方行政制度，廢廳設州，廢支廳改置郡、市，廢區、里、澳、鄉，改設街、庄，並規定自該年 9 月 1 日起實施。依其規定，廢西部 10 廳，新設臺北、新竹、臺中、臺南、高雄等五州，東部臺東及花蓮港 2 廳照舊。其中，將原來的臺北、宜蘭兩廳，加上一部份的桃園廳合併為臺北州，並依據該敕令第 32 條之規定，在郡下置街、庄。同年 7 月 30 日，總督府則以律令第 3 號公布臺灣州制，以律令第 4 號公布臺灣廳地方費令，以律令第 5 號公布臺灣市制，以律令第 6 號公布臺灣街庄制，並分別自該年 10 月 1 日起實行。

此次制定的地方制度，主要是要健全發達下級公共團體(市街庄)，以及上級公共團體(州)，付與地方公共團體自營公共事業的權能，故此次地方行政改革的要點在於：第一，修正過去的中央集權，提高地方官之地位，擴大地方權限。第二，廢支廳為郡市，置郡守、市尹；原來支

⁹² 臺北市文獻委員會編印，《日據前期臺灣北部施政紀實：警治、政治篇》，頁 526、541、549-552。

⁹³ 臺北市文獻委員會編印，《日據前期臺灣北部施政紀實：警治、政治篇》，頁 545-546。

⁹⁴ 吳文星等編，《臺灣史》，頁 184。

⁹⁵ 蔡慧玉，〈日治臺灣街庄行政（1920-1945）的編制與運作〉，頁 96。

⁹⁶ 劉澤民，〈「滬尾街」改名「淡水街」的時間與原因〉，《臺灣文獻·別冊》第 32 號，2010 年 3 月，頁 34-36。

廳以下的地方官員，概以警察充任，兼掌普通行政事務，地方制度改正後乃修正為普通行政文官充任。

接著，於 1920 年 8 月 10 日，總督府又以府令第 92 號，公布州、廳、郡、市之名稱、位置、管轄區域，並規定自 9 月 1 日起施行，同時以府令第 47 號，公布街庄之名稱及管轄區域，規定自 10 月 1 日起施行。

臺北州的管轄區域，極東為基隆市棉花嶼東端，極西為新莊郡林口庄小南灣，極北為基隆市彭佳嶼北端。州治設置於臺北市三板橋(後改為文武町)，管轄臺北市，以及七星、淡水、基隆、宜蘭、羅東、蘇澳、文山、海山、新莊等九郡。其中，淡水郡役所設於淡水街，下設警察及庶務兩課，管轄區域為淡水街、八里庄、三芝庄、石門庄。而此次地方制度改革，除上述撤廢區、堡、里、澳、鄉，改設街、庄外，為避免混淆，乃將原先作為地理單位之街庄(改制前)和土名，改成大字、小字，以分別地籍及戶籍，前者大致為現今之村里(地段)，後者大致為鄰(小段)。當時淡水街管內的大、小字區域如下表所示：⁹⁷

表 4-2-2：淡水街管內大、小字簡表

大字	小字
淡水	烽火、龍目井、砲臺埔、新店、福興、公館口、三層厝、協興、元吉、九坎、永吉、東興、暗街子、草厝尾、米市、新厝、后街子、庄子內、布埔頭
油車口	沙崙子、油車口、中崙子
大庄埔	——
北投子	——
林子	——
水碓子	水碓子、林子、北投子
竿蓁林	竿蓁林、一部、小八里坌子、小坪頂、三空泉、內竿蓁林、外竿蓁林、內八里坌子、樹梅坑、關頭埔頂、土地公鼻、竹圍子、高厝坑、外北勢
三空泉	——
小坪頂	——
水規頭	樹林口、鄒厝崙、社厝坑、山子邊、破布子腳、埔子頂、白石腳、南勢埔、瓦磘坑、山子頂、大溪、楓樹湖、百六憂
興福寮	——
中田寮	泉州厝、口湖子、桂花樹、演戲埔腳、大竹圍、水尾子、破瓦厝子、後寮、大埤頭、竹圍子
頂奎柔山	——
蕃薯寮	——
下奎柔山	——
興化店	店子後、頂田寮、車路腳、下田寮、前州子、牛埔子、大牛稠
草埔尾	小中寮、三角埔、崙頂、南平、北勢子
大屯	溪口、六塊厝、石頭厝、番社前、桂竹圍
灰磘子	番子田、石頭埔、新埔子、後洲子、田心子、八里堆、公埔子

資料來源：臺灣總督府官房統計課《臺灣總督府行政區域便覽》

(二)5 州 3 廳時期

1926 年(大正 15)6 月 21 日，發布敕令第 180 號修正臺灣總督府地方官制，原 5 州 2 廳再增 1 廳，變為 5 州 3 廳，自同年 7 月 1 日起實施。另外，也於 6 月 25 日以府令第 45 號及 46 號修改 1920 年所公布的州、廳、郡、市、街、庄之名稱、位置及管轄區域。原 5 州 2 廳之州廳治及管轄區域，除高雄州劃分之澎湖郡改為澎湖廳外，其餘皆照舊。其後，為因應需要，郡市以下不

⁹⁷ 臺灣總督府官房統計課，《臺灣總督府行政區域便覽》(臺北：同編者，1944 年)，頁 8。

時有所調整，至 1945 年全臺計有 5 州、3 廳、51 郡、11 市、2 支廳、67 街、197 庄。而臺北州下共有 3 市、9 郡、12 街、25 庄。9 郡中的淡水郡，其郡役所設於淡水街，郡下共有 1 街 3 庄，分別為淡水街、八里庄、三芝庄、石門庄。⁹⁸



圖 4-2-3：日治時期的淡水郡役所

資料來源：柯設偕，《詩美鄉淡水》（臺北：成文，1985 年再版），扉頁。



圖 4-2-4：日治時期的淡水郡街役場

二、地方自治之施行

(一)地方自治施行之過程

1919 年首任文官總督田健治郎其治臺方針，乃採同化政策將文武官分立，並將普通行政與警察行政分開，同時致力於地方自治制度。於是，1920 年臺灣總督府頒行州制、市制、街庄制及相關法令，使州、市、街庄不僅是行政區劃，同時亦是地方公共團體。選派官吏出任州知事、市尹、街庄長，受官府監督，處理委任事務。並於州、市、街庄各設協議會，作為諮詢機關；各級協議會分別以州知事、市尹、街庄長為議長；州協議會員由總督選任之，市協議會員由州知事選任之，街庄協議會員由州知事或廳長選任之，均為名譽職，任期 2 年。於是臺灣的地方行政區劃由原來的 12 廳，改為 5 州 2 廳，州、廳之下共設 47 郡、3 市、5 支廳、260 街庄、18 區等，開啓所謂「準地方自治制度」時期。其後，為因應需要，郡市以下不時有所調整，至 1945 年(昭和 20)全臺計有 5 州、3 廳、51 郡、11 市、2 支廳、67 街、197 庄。

然而，此一新地方制度並未明定州、市、街庄為法人，亦未對各級行政區域之居民和公民有任何規定，同時州知事、市尹、街庄長為官派與日本本土透過選舉所產生不同，相對所附與之權力也不同，而臺灣的各級協議員也僅有諮詢權，不像日本民選議員擁有更多自治之權力。要之，臺灣的各級協議會不過是徒具形式的民意代表機關。州、市、街庄分別受到上級機關強力的監督，以致自主權與自治權均極為有限，乃深具中央集權的官治主義性格。

職是之故，1920 年代臺灣遂有地方自治改革運動之倡起，要求施行完全自治制度，將州知事、市尹、街庄長、協議會員等改為民選，協議會改為議決機關。經 10 餘年之努力，終於迫使總督府不得不稍作讓步，開放部份參政權與自治權給予臺人。⁹⁹

1935 年(昭和 10)4 月，總督府正式發布地方制度改革相關的新法令，其要點為明訂州、市、

⁹⁸ 淡水郡役所，《淡水郡管內要覽》（臺北：同編者，1930 年），頁 28-29。

⁹⁹ 關於 1930 年代臺灣地方制度改正與選舉的過程之探討，可另參見岡本真希子，〈臺灣地方選舉制度問題之諸相〉，《臺灣重層近代化論文集》（臺北：新自然主義，2000 年），頁 373-412。

街庄爲法人及其公共事務之範圍；擴大自治立法權範圍；廢除州、市預算的認可制度，惟街庄因無決議機關，故其預算仍須經廳長或郡守認可；將街庄長和助役由名譽職改爲有給職；廢除州、市協議會，改設州、市會爲議決機關，廳及街庄則仍設協議會作爲諮詢機關；確立選舉制度，規定市會議員、街庄議會員中半數由州知事官選、半數民選，選舉方式採有限制選舉，凡年齡滿 25 歲以上男子、營獨立生計、居住該市街庄 6 個月以上，年納市街庄稅 5 圓以上者，即具有選舉權和被選舉權，州會議員半數由總督任命、半數由市會議員及街庄協議會員間接選舉選出，任期 4 年；州、市仍各設參事會，由州知事、市尹主持，議決州、市委會委任事項，或於州、市會未成立或休會時取代其職權以議事。此外，州知事、市尹、街庄長仍舊官派且兼任州市會、街庄協議會長。

1935 年 11 月及 1939 年(昭和 14)11 月總督府先後舉行 2 次市會、街庄協議會員選舉，1936 年(昭和 11)11 月及 1940 年(昭和 15)11 月舉行州會議員選舉，而地方自治機關的組織和職權，至日本統治結束爲止也未再修訂。¹⁰⁰

(二)淡水街役場之組織

1、街役場：

1920 年地方制度確立後，街庄行政面目一新，街中事務開始由警察轉爲街役場(相當於現今鎮公所)管理。不同於以往由街長 1 人與 1、2 名書記負責全街事務，街役場是一個有編制、重預算、強調系統管理的組織，統籌規劃街內事務，參與地方事務的地方人士也明顯增加。¹⁰¹

淡水街役場(1912 年以前稱滬尾街)最初可能是借用民宅或廟宇辦公，大概在 1905 年 7 月前已有專門提供街長辦公的「街庄役場」之出現(時由王壽全擔任街長)，該年街役場增建完成，¹⁰²推測應該就是 1920 年後淡水街役場現址(今日淡水中正路上)。

其次，就當時街役場所推行的行政事務來說，由於地方行政區兼有國家行政區和自治區的雙重性格，所以現今地方事務概分爲自治事項和委辦事項，亦即日治時代街庄事務的 2 大類別：「固有事務」與「委任事務」。所謂「固有事務」，即今日之自治事項，指以街庄存立爲目的必須辦理的事務；例如街庄置產，特定對象的手續費課徵等，或事屬國家但由國家授權委託地方辦理的事務。來自國家或其他公共團體委託辦理者稱爲「委任事務」，相當於今日的「委辦事項」，其中又包含由街庄認定是否要執行的「隨意事務」。較之日本本土的市町村制，臺灣市街庄事務範圍明顯縮小，而且，「固有事務」和「委任事務」(即國家事務和地方事務)的劃分原則並不明確，何者爲街庄存立之必須、何者事屬國家與街庄存廢不相干，未必有涇渭分明的區分標準。

街役場工作繁多包括基礎調查、徵稅、公共造產、學校督導、社會救濟、公共建設、衛生管理、政令宣導、文書整理，等等。有些事務兼具「固有」和「委任」2 種性質，例如徵稅，既是委任事務，也是固有事務，因爲課徵國稅、州稅來自政府和上級團體的委託，屬於「委任事務」；課徵庄稅作爲該庄收入，與該庄之存立息息相關，屬於「固有事務」。再如街庄事務基礎調查，本來應屬「委任事務」，但調查所得構成街庄自治的基礎資料，不但是街庄長重要施政參考，更是街庄對外交涉或向國家爭取資源之際不可或缺的憑藉。¹⁰³

¹⁰⁰ 吳文星等編，《臺灣史》，頁 184-186。

¹⁰¹ 李若文，〈日治臺灣的自治行政（1920-1934）：以小梅庄爲例〉，《淡江人文社會學刊》第 13 期，2002 年 12 月，頁 57。

¹⁰² 〈滬尾街庄長役場落成式〉，《臺灣日日新報》，2159 號，1905 年 7 月 14 日，五版。

¹⁰³ 李若文，〈日治臺灣的自治行政（1920-1934）：以小梅庄爲例〉，頁 61。

另外，街庄行政事務的推行有時必須依照其自行制定的自治規章，以符合街庄行政所具備之「自主權」。自治規章一般有「條例」與「規程」2種。「條例」是與住民權利義務街庄事務相關之規定，其大綱出自總督府，細目則由街庄自行以條例的方式制定。條例具有法規性質，須經協議會諮詢程序且依法公告，方得生效。「條例」的範圍較狹隘，通常限於特別稅使用料、手數料的賦課徵收、營造物的使用等。「規程」與住民權利義務無干，而是針對街庄事務處理或街庄內部關係而設，為規範街庄長執行街庄事務規定，制定手續比較單純，不須經過協議會，如街庄的公設市場規程、街庄役場處務規程、區總代職務規程、公設產婆規程、文書編纂規程等等。¹⁰⁴

此外，為加速行政效率的推行，1920年地方制度改正後，臺北州就經常舉辦吏員的在職訓練活動，如「街庄吏員講習會」等，或是聘請臺北州內的講師前來淡水街役場進行「街庄講習會」。¹⁰⁵1933年時為增進行政業務之效能與結省人事成本，淡水街役場還曾自行組織「事務研究會」，該會由街役場內職員組成，以庄長擔任會長，助役為副會長，每月由庶務主任(職等較高的書記)召開1次會議，購買圖書及雜誌，請名士演講，研究時事，並就其他常識或修養上的其他必要事項，依街長、助役的指示交換意見。會費由會員各自負擔；街長每月2圓、助役1圓，其他人約為俸給的2%。而1935年7月時為適應新公布的地方制度改正，淡水街役場也曾組織「改正制度研究會」，每週3日，每次2小時，進行行政事務相關的研習。¹⁰⁶

2、街長：

淡水街以街長為統轄全街並作為街之代表，其產生為由州知事任命，原則上為判任官遇，也「得以」是奏任官待遇。當時臺灣的街庄役場除了街庄長外，其他人都不具有官吏身份。街長及會計役2職依令持有職印；街役場也有專用的印章。街長分為有給職與名譽職種，如為有給職，其任職為4年，1935年以前街長以名譽職為常態，有給職為變通辦法。不過街長為名譽職這一條規定已經在1935年由行政命令加以修正。依新辦法，街長為有給職，但州知事如認為必要，得以是名譽職。由此可見在1935年4月「臺灣街庄制」公布以前，街長以名譽職為常態，有給職為變通辦法；1935年以後，街長有給職是常態，名譽職反而是因地制宜的辦法。¹⁰⁷

街長所負責之事項大致有：(1)執行以街費開支之事項，其項目為街辦公費、土木費、教育費、衛生、勸業、社會事業、營繕、協議費等經費之管理；(2)管理財產及營造物，如特設管理者時，則監督其事務；(3)發布收入及支出之命令，同時監督會計事項；(4)保管證書及公文資料事項；(5)賦課徵收使用費、手續費、街費、勞役、實物事項；(6)其他法律所規定屬於街長之事項。另外，街長所指揮之街吏員，並得將街行政中所任事務之一部，委託街吏員辦理。又，街協議會不能召開會議，或不接受諮詢時，街長得請求郡守指示，不經諮詢逕行處分其事件。如遇緊急事件無暇召集協議會時，也可不經諮詢逕行處分，但均應於下次街會議中提出報告。¹⁰⁸

¹⁰⁴ 李若文，〈日治臺灣的自治行政（1920-1934）：以小梅庄為例〉，頁66。

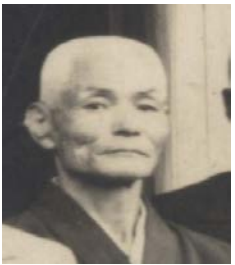
¹⁰⁵ 〈街庄講習終了式〉，《臺灣日日新報》，8410號，1923年10月19日，五版。

¹⁰⁶ 〈淡水街役場事務研究〉，《臺灣日日新報》，11175號，1933年1月18日，八版；〈淡水街役場職員〉，《臺灣日日新報》，102688號，1935年7月27日，夕刊四版；蔡慧玉，〈日治臺灣街庄行政（1920-1945）的編制與運作〉，頁108-109。

¹⁰⁷ 蔡慧玉，〈日治臺灣街庄行政（1920-1945）的編制與運作〉，頁97-99。

¹⁰⁸ 薛化元、翁佳音等編，《萬里鄉志》，頁163。

表 4-2- 3：日治時期歷任淡水街街長(1921-1945)

屆期	街長姓名	任期	經歷
第 1 任	洪以南 	1921-1924	臺北廳參事、漢文學校學務委員、農會評議員、淡水街長
第 2 任	吳輔卿 	1925	滬尾國防局協辦紳董、縣丞補、淡水臨時顧問紳董、滬尾街衛生組合總代、滬尾辨務署參事、臺灣總督府紳章、淡水國語傳習所學務委員、滬尾公學校學務委員、臺北廳參事、淡水街長
第 3 任	雷俊臣 	1926-1929	煙草賣捌業、淡水公學校教員、淡水街長、淡水街協議會員、淡水街評議員
第 4 任	多田榮吉 	1930-1933	淡水建築信用購買利用組合長、美術工藝品輸出貿易商、內臺海運業、商業合資會社社長、電信電機材料及諸官廳御用達、東京麥酒株式會社製品全島一手販賣、諸雜貨業及諸官廳用達商、帝國在鄉軍人分會名譽會員、淡水生產販賣組合長、淡水副業利用販賣組合長、淡水築港期成同盟會委員長、淡水商工會會長、淡水漁業組合長、勸業港灣調查社會事業委員、臺北州水產會委員、淡水街長、淡水商工會顧問、國民精神總動員淡水郡支會參與、淡水街協議會員
第 5 任	鳥井勝治	1934-1937	正五位、勳五等、淡水街長、臺北地方法院雇、臺南地方法院書記、臺北地方法院高等法院書記、勳八等、高雄州屬、從七位、總督府地方理事官、高等官七等、高雄州知事官房調停課長、勳七等、交通運輸係長、臺南州知事官房調停課長、高等官六等、正七位、勳六等、高等官五等、從六位、臺北州知事官房調停課長、高等官四等、正六位、巡查懲戒豫備委員、從五位、高等官三等、位一級

第六任	中原薰 	1938-1940	正七位、淡水街長、府屬、州理事官、市理事官助役、後里水利組合長、三峽庄長
第七任	小副川猛	1941-1945	從七位、淡水街長、臺北廳森林主事、基隆市屬土木課庶務係長、臺北州屬文書課文書係長、同務書係長、總督府屬、官房秘書課恩賞係主任、總督府地方理事官、淡水街助役

資料來源：臺灣總督府編，《臺灣總督府及所屬官署職員錄》大正 10 年至昭和 19 年冊；戴寶村總編纂，《淡水鎮志》，臺北：淡水鎮公所所藏，未刊本，2006 年，未編頁碼。 註：圖片為周明德、陳世芳提供。

3、街吏員：

(1)助役(副街長)

助役的定員原則是 1 人，任用上的辦法基本上比照街長；如得到街長及郡守的許可，得以不增加或不置助役，有時候則以會計役兼任。助役原先是名譽職，但依 1935 年 4 月所公布的新「臺灣街庄制」，則改為有給職，但必要時得為名譽職。而其與街長不同的是助役的有給職是透過律令制定的具有法律效力，而街庄長的有給職係透過行政命令，屬行政上的便宜行事。依 1920 年舊「臺灣街庄制」第 7 條的規定，助役職在輔佐街長，而庄長有事時事務則交由助役辦理，功能與職務類似現今鄉鎮公所的秘書。¹⁰⁹

(2)會計役

會計事務極其複雜且繁重，故自成一獨立機關。會計役並非街長的輔助機關，因此對會計事務皆依自己的名義處理，對之負全責。會計役的工作首推預算編製，並由街長送至協議會審查。其次是收支出納，最重要的為稅金的收支出納，同時也負責帳簿的製作與整理。另外，各市街庄的小、公學校費(生徒授業料)向來由會計役委託學校職員代為徵收。再次，街內公共建設的招標工作也由會計役執行。總之，街內財政相關的事務多由會計役負責；相當於現今地方鄉鎮市公所的主計或財政課長。會計役雖自成一獨立機關，但仍受街長監督。會計役的任免權在於郡守，任期 4 年，一旦加以任命，便不得任意免職。為了防止收支命令和實際出納事務由同 1 人處理所可能產生的專斷弊病，會計役只負責實際的出納工作，至於收支命令則屬於街長的權限。¹¹⁰

(3)吏員

「吏員」一職應該是指書記、技手等有給職，並不包括「雇」與「傭」；前者係約聘職員，後者係臨時工。「傭」係基於民事上的雇傭關係而任免之，而「吏員」則依公法關係依以任免。書記和雇員的工作性質大略相同，差別在於前者為「吏員」，後者不是，而書記因為其不屬技術人員，一般也不冠職稱。進入戰時體制以後，還有「皇民化書記」與「兵役書記」的增設，主要負責皇民化運動及軍事動員相關業務。另外，街庄內的「技手」因屬技術人員，故依其職務性質冠以農業、土木、衛生、水道等職，有時會因需要又有所謂的「勸業技手」與「產業技手」

¹⁰⁹ 蔡慧玉，〈日治臺灣街庄行政（1920-1945）的編制與運作〉，頁 100。

¹¹⁰ 蔡慧玉，〈日治臺灣街庄行政（1920-1945）的編制與運作〉，頁 103-107。

之設置。

依 1920 年「臺灣街庄制」第 12 條規定，街庄可以依臺灣總督府指示，付與有給吏員退休金、退職金、死亡撫卹金和遺族扶助金。到了戰時，市街庄的吏員除了可以支領「臨時家族手當」外，也可以支領「臨時手當」，其支給規則比照街庄長。市街庄有給吏員的戰時勤勉「手當」(津貼)比照總督府部內職員支給。地方團體、公共組合等職員，如在「七七事變」中被陸海軍徵召，可比照文官待遇者，以現職應召。街內有給吏員的定員由街長決定任命，且須得到直轄地方郡守的認可。由於任命的街長有一定的任期，有給吏員理論上應該在其任滿之時與街長同時退職，但實際上只要郡守不辭退，該有給吏員往往可以繼續任職。一般來說，街庄役場的吏員只是「地方團體」中「吏員」的一種。

街庄之外，水利組合、農會或「酒造組合」(同業者組合)都可以設置有給職吏員、囑託和雇員，其支給獎罰比照街庄吏員。¹¹¹

(4) 委員、囑託

依據 1920 年舊「臺灣街庄制」施行第 4 條，街庄爲了處務方便，得以將轄區劃分爲數區，置區委員(1935 年地方制度改正後稱「區總代」)，任期 2 年，爲街庄行政下的輔助機構。其最早可溯及日本江戶時代的「五人組」制度，在臺灣「區」乃以大字、小字來區劃，與官治行政下的行政區劃性質不盡相同但疊合度很高。區、保、派出所轄區以及大小字部落之間有一定的照應關係，區劃方式大致依照地域而定。¹¹²而 1935 年的新「臺灣街庄制」進一步規定，區的設置與否決定在市街庄。再者，區長、區總代的輔導事務僅止於該區，轄區外的地域並不在其輔助事務範圍之內，同時定期召該區委員會議。

區總代屬於街庄役場系統，和保正屬於警察系統不同，但因區制度無法源依據，又因與保甲制度並立，最初成績其實並不被看好。區總代是由街庄役場派任，原則上 1 保 1 名，街庄役場有事時通常會派「小使」(工友)送文書給區總代，再由區總代去通知保、甲長。舉凡政令傳達、納稅通知、徵稅調查、教育、土木、衛生、產業、賑恤、慈善、公共設施營造等，都由其傳達並協助執行。另外，地方上的義務勞動工作，也是由區總代負責通知與召集，¹¹³而以淡水街爲例，必要時還會召開「區委員會」以討論地方事務之推行。¹¹⁴根據 1930 年《淡水郡管內要覽》與 1938 年《淡水街要覽》等資料之記載，1935 年後淡水街區域已從以往的 31 區增爲 34 個區，其名單與區劃如下表所示：¹¹⁵

表 4-2-4：淡水街管內區總代名單（1935）

第 1 區：彭武曲、野島俊宗	第 2 區：吳沛、廣瀨松太郎
第 3 區：陳玉順	第 4 區：陳金木
第 5 區：林清海、森山傳喜	第 6 區：李和尚
第 7 區：張媽進	第 8 區：林百鍊
第 9 區：駱扁	第 10 區：葉水塗
第 11 區：林謀成	第 12 區：郭再添

¹¹¹ 蔡慧玉，〈日治臺灣街庄行政（1920-1945）的編制與運作〉，頁 112。

¹¹² 李若文，〈日治臺灣的自治行政（1920-1934）：以小梅庄爲例〉，頁 58。

¹¹³ 李若文，〈日治臺灣的自治行政（1920-1934）：以小梅庄爲例〉，頁 58；蔡慧玉，〈日治臺灣街庄行政（1920-1945）的編制與運作〉，頁 112。

¹¹⁴ 〈區委員會〉，《臺灣日日新報》，12559 號，1935 年 4 月 25 日，三版。

¹¹⁵ 淡水郡役所，《淡水郡管內要覽》，頁 32；淡水街役場，《淡水街要覽》（臺北：同編者，1938 年），頁 5。

第 13 區：張成車	第 14 區：李繼房
第 15 區：吳章	第 16 區：吳錫蝦
第 17 區：李煮烹	第 18 區：盧坤厚
第 19 區：盧宗興	第 20 區：李釵
第 21 區：高端明	第 22 區：郭水陂
第 23 區：黃江溪	第 24 區：陳慶餘
第 25 區：李銅池	第 26 區：張元亨
第 27 區：張傲	第 28 區：蔡逐
第 29 區：高毛	第 30 區：張火
第 31 區：王永戶	—

資料來源：〈淡水街役場 任區總代 三十四名〉，《臺灣日日新報》，12758 號，1935 年 10 月 6 日，八版。

表 4-2-5：淡水街管內區及區總代數（1938）

淡水	油車口	沙崙子	大庄埔	水碓子	北投子	林子	下圭柔山	頂圭柔山	蕃薯寮	興化店	灰磘子
11	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1
大屯	草埔尾	中田寮	水梘頭	樹林口	興福寮	小坪頂	三空泉	小八里坌子	竿蓁林	莊子內	總計
1	1	1	3	1	—	1	2	1	1	1	34

資料來源：淡水郡役所，《淡水郡管內要覽》。註：大庄埔與水碓子屬於同區，興福寮一區，小坪頂與三空泉屬同區。

街庄長在區委員之外，還可以設置常設或臨時的各種委員。例如，教育委員、土木委員、衛生委員、勸業委員等，¹¹⁶這些都屬於「常設委員」，而街庄勢調查委員等各種調查委員等各種調查委員則是屬於「臨時委員」。但街庄委員係受街庄長之託執行事務，初非其義務，故街庄委員異於「吏員」對街庄長的隸屬關係。街庄委員比照市街庄名譽職職員支領公務津貼，而且比照街庄吏員由街庄長予以任免。¹¹⁷擔任「囑託」一職者必須是相當技術者，少數為有給職，設在郡役所所在的街，大部份為無給職，設在郡下其他的街庄。但「囑託」並非街庄役場內的正在編制人員，除了一般常見的「囑託產婆」外，尚包括「囑託勸業」，其主要因為農業或產業組合職員較少，因此原則上都由街庄役場勸業系的職員兼辦該組合業務，包括該組合的收入、支出、預算執行等。另外，若是郡下數街庄需要有相當技術者的技手進行支援(如公共建設)，這些街庄就會以「囑託」名義共同聘請 1 名具有技術者擔任「街庄技手」，同時置於郡技手的監督下進行相關的工事監督。該名「街庄技手」基本上屬無給職，所支領的所得是由聘請街庄所共同分擔給付的津貼。要言之，「囑託」一職也是因地制宜，其與吏員不同的是「囑託」可以是跨越或超越街庄的，同時該職也可以是高級公務人員。¹¹⁸

¹¹⁶ 關於教育委員與勸業委員職務之介紹，可另參見李若文，〈日治臺灣的自治行政（1920-1934）：以小梅庄為例〉，頁 58。

¹¹⁷ 蔡慧玉，〈日治臺灣街庄行政（1920-1945）的編制與運作〉，頁 112-113。

¹¹⁸ 蔡慧玉，〈日治臺灣街庄行政（1920-1945）的編制與運作〉，頁 114-115。



圖 4-2-5：1923 年淡水郡街街庄事務講習會記念

註：前排左起第 4 位為淡水街長洪以南，2 排左起第 4 位為周明德先生之父周炳銘（周明德先生提供）。

(三)淡水街協議會

日治時期臺灣施行之地方制度大致分為 2 個階段，前期為 1920 年至 1935 年，後期為 1935 年實施新街庄制後，迄至 1945 年(昭和 20)日本戰敗為止。以 1920 年實施的街庄制街庄協議會而言，其並非由街庄內住民自行選舉之代表組成，而是由官方選出街庄內學識名望者擔任，任期 2 年；1935 年街庄制度改正後，街協議會員之中半數由街內住民選出，街協議會員名額也稍有不同，改制後名額增多，任期為 4 年。



圖 4-2-6：1925 年淡水街街役員懇親會記念

註：依編號順序依次為：吳輔卿（街長）、李奎璧、吳成、周炳銘、太田英運、柏木勘五郎、李某、盧孟松、李繼房、石田某、陳有生、陳天錫、吳金童、李元貴、葉松響、林兩岸、曾福臨、陳玉陞、市川某、陳阿同、許萬得、李廷植（周明德先生提供）。

但地方公共事務，如施政計畫、經費預算，以及有關人民之賦稅等，又非完全經協議會所決議，簡言之，街協議會只是街長之諮詢或輔助機關而已。

首先，就街協議會員之被選條件及資格觀之，根據臺灣街庄制第 13 條的規定，人口 2 萬以上而未滿 2 萬 5,000 時，得設協議會員 17 人；其中街庄長及助役為協議會的當然成員。1920 年

淡水街人口為 20,612 人，1930 年增為 23,378 人，1935 年時增為 26,095 人，故原則上淡水街協議會員人數大約在 17 至 20 名之間。¹¹⁹以下為 1920 年及 1935 年街庄協議會員之選任標準：¹²⁰

表 4-2-6：1920 年及 1935 年街庄協議會員之選任標準

1920 年街庄協議會員選任標準	1935 年街庄協議會員選任標準
1.有學識名望者（全為官選）； 2.在該地居住達 1 年以上者； 3.25 歲以上之男性； 4.街庄費區制下的納稅者； 5.未受禁治產宣告者； 6.無前科紀錄者； 7.受街庄或慈惠院等救助數年之內猶未能自立者不得擔任； 8.未承包街庄土木工程者； 9.本島候選人須儘可能懂國語； 10.官吏、吏員、學校教員、神官、僧侶、其他教派神職人員皆不在選任之列； 11.如有以下情況則遭解任，包括遷居該地街庄以外者、犯法被判刑者以及禁治產、準禁治產或被宣告破產者； 12.任期為 2 年，為名譽職，適任者得以連任。	1.協議會員的員額一半由官選，一半民選； 2.在該地居住達半年以上者； 3.25 歲以上之男性； 4.街庄費區制下的納稅者（5 圓以上）； 5.未受禁治產宣告者、未受破產者宣告者； 6.未被判處 6 年徒刑及監禁以上之刑罰； 7.現役軍人及戰時受徵召軍人及志願編入國民軍者無選舉權與被選舉權； 8.官吏、法官、檢察官、學校教員、稅務官、有給職吏員皆不在選任之列，但在適任者不足的情況下，可自現職官吏、教員中選任； 9.任期為 4 年，為名譽職，適任者得以連任。 (以下空白)

其次，就街協議會員之組織及議會程序觀之，協議會有議長、副議長、議員、書記，通常由街庄長出任議長，但街庄長與議找職務不相混淆，協議會之開會、閉會、會員召集等皆由街庄長負責，會議開始會即轉由議長主持。議場秩序由議長負責維持，議決、散延會、中止、休息、休會等亦由議長決定，議長按照規定監控整個會議進行。議事須經三讀、動議、質詢、表決等程序，表決則可以起立或記名、無記名投票進行。會議必須由書記記錄詳細的會議記錄，載明開閉會時間、人員(包括列席官員)、案件名稱、報告事件、議事經緯、質詢問答及其他必要事項等。

街庄協議會被定位為「諮詢機關」，類似顧問團，只能應街長之請提供意見，無主動審議或改變決策的權利，這是最受人非議之處。但就街庄協議會的集會功能觀之，其存在還是有重要的時代意義。協議會提出意見供街庄長參考，必先達成內部決議，而決議過程是一種嚴格的要求的訓練，如議事過程、開會形式、議長及議員責任、各種注意事項等，都在嚴重規範下進行。

最重要者，街庄內代表齊聚一堂，學習以行政區(淡水街)的觀點依法議事。這樣的集會訓練，強調表達意見與協商溝通，確實具有近代民主訓練的意味。

街庄協議會被定位為「諮詢機關」，1920 年後其諮詢的項目就分「必要事項」及「任意事項」。前者指法定事項必須經協議會諮詢者，後者則指法規上不一定非協議會諮詢不可者；2 者區別依實際需要而定。法定事項方面如預算編審、街庄條例制定、街庄稅使用稅手續費及勞役物品的課徵、永久性事業的借款、義務負擔或權利割捨、變更或設定繼續費用、基本財產的管理處分、街庄財產處分、各項預算的留用等。¹²¹

¹¹⁹ 臺灣總督府，《臺灣總督府統計書》，1920 至 1935 年度。

¹²⁰ 參見李若文，〈日治臺灣的自治行政（1920-1934）：以小梅庄為例〉；臺灣新民報編，《改正臺灣地方制度法規》（臺北：同編者，1935 年）；薛化元、翁佳音等編，《萬里鄉志》，頁 159-162。

¹²¹ 參見李若文，〈日治臺灣的自治行政（1920-1934）：以小梅庄為例〉，頁 62。



圖 4-2-7：1921 年淡水街第一回協議會記念

資料來源：洪致文，《臺灣漢詩人洪以南的現代文明旅遊足跡》（臺北：師大地理系，2010 年），扉頁。

1935 年新「臺灣街庄制」公布後，街庄協議會除應街庄長諮詢外，可加以審議決議而申覆之，其諮詢事項包括：1、街庄歲出歲入之預算事項，但預算之增減(街庄稅、使用稅、手續費)除外；2、街庄條例之制定、廢止及修改；3、街庄稅使用稅手續費及勞役物品的課徵；4、關於庄債事項；5、除歲出歲入預算所規定者外，新增負擔或棄權事項；6、規定或變更維持費事項；7、關於設置或管理及處分基本財產權與公積金、儲穀等事項；8、關於庄制之廢合或變更區域而產生的財產處分事項。至於街庄協議員之職權，為對有關其職務本質上的諮詢事項，可提出質問，任意申述意見，提出動議經討論後可逕付表決，故具有發言權、質問權、動議提出權、表決權等，相對於 1935 年改制前，街庄協議會及會員能夠行使之權利，明顯增加不少。¹²²



圖 4-2-8：1935 年地方總選舉記念淡水紀念戳(曾令毅提供)

¹²² 薛化元、翁佳音等編，《萬里鄉志》，頁 158-159。

表 4-2-7：「淡水街協議會」相關之新聞記事(臺灣日日新報)

日期	標題	內容大要	備註
1921-2-23	淡水街協議會	議長報告關於地方制度改正後，移轉本街之增加事務，同時在諮詢案中討論公學校經營案；追加 1920 年度預算 98 圓；決議協議會建築置物場	議會員 7 名缺席，10 名出席；郡守、庶務課長、郡視學列席
1921-4-16	淡水街協議會	主要協議 1921 年度歲出入預算，並附議：1. 總代設置案；2. 淡水街役場附屬建物貸付件；3. 關於水道防疫火葬場事務引繼件；4. 街稅賦課徵收；5. 淡水街公設渡船場使用、小學校授業科、公設水道使用等條例案；6. 借入金案	議會員缺席 1 名；郡守列席
1922-1-30	淡水街協議會	協議徵收課賦街稅；附議 1922 年度之預算約 8 萬 6,000 圓，以及役場、土木、教育、衛生水道等費用	會中對補缺協議員中野金太郎介紹
1925-1-26	淡水郡下各街庄協議會	預算緊縮，擬刪除 1 成經費	郡守、庶務課長、街庄主任列席
1926-1-28	淡水郡街庄協議會	除產業與教育設施外，其他預算依照現行緊縮方針，節約開支	郡守、庶務課長、街庄主任列席
1932-1-24	淡水街協議會	假淡水公會堂召開，街長報告後協議 1932 年度之預算	郡守列席
1933-1-26	淡水街協議會全部原案可決	假淡水公會堂召開，街長報告後協議 1933 年度之歲出入預算	郡守、庶務課長及主任列席
1933-7-30	狹い淡水街を擴張に決定協議會員も賛成	假淡水公會堂召開，說明淡水街管內街道拓寬計畫	街長、協議會員、區委員列席
1934-1-17	淡水街協議員 月例會決定	為增進淡水街之發展，擬定於每月 20 日召集協議會員進行教育、衛生、產業、交通等議題之研究	假郵便局俱樂部舉行
1935-1-30	淡水協議會	假淡水公會堂召開，協議年度之預算	府內務局、內務部長列席
1935-12-20	淡水街協議會 民選不解國語 附書記通譯	假淡水公會堂召開，報告議事日程並公告條例，並進行會議規則、旁聽人管理規則、罰金條例等 3 項諮詢案	民選協議員 3 人不解國語，請通譯協助之
1937-2-28	淡水街協議會	各項事務之審議	州地方課長、郡守
1939-8-3	淡水街協議會	假淡水公會堂召開，討論街稅及其他賦稅改正、從軍應召者賦稅減免或延期條例制定、街稅課率、預算追加等諮詢案	郡守、庶務課長列席
1940-3-1	各地協議會／淡水街	假淡水公會堂召開，討論海水浴場使用問題、紀元兩千六百年奉祝事業、預算決議等諮詢案	府佐理事官、地方課長、郡守、庶務及文書課長
1941-10-30	淡水街臨時協議會	預算案審議（原件不清）	—
1942-3-1	淡水街協議會	假淡水公會堂召開，審議預算案	—
1944-2-29	各地の決戦協議會／淡水	（原件不清楚）	—

第三節 中華民國時期的地方政事與地方自治（1945-2010）

一、臺灣省行政長官公署時期（1945-1947）

（一）戰時的籌劃與設計

自 1943 年(民國 32)12 月中美英俄 4 國領袖發表開羅宣言之後，確立了戰後臺灣回歸中華民國版圖之命運。國民政府開始研擬戰後接收臺灣、重建政權，以及地方政制變革等各項議工作。

1944 年(民國 33)4 月 17 日，盟軍中國戰區總司令蔣介石於中央設計局內設一「臺灣調查委員會(臺調會)」，該委員會花費了近 1 年的時間，徵求人材、收集資料，並加以研議，於翌年草

擬完成「臺灣接管計劃綱要」，內容包括包括教育、警政、金融、地政等相關接管計劃草案，以及行政區劃、土地問題報告書等。而其中相關於戰後臺灣地方政制之變革者，則依次如下：1、〈臺灣接管計劃綱要〉之「通則」與「內政」部份；2、〈臺灣行政區劃（域）報告書〉；3、〈臺灣省各縣市行政區域劃分綱要草案〉等，以下茲就臺北及淡水地區之相關事項，簡要介紹。

首先，依照〈臺灣接管計劃綱要〉中之「通則」規定，戰後臺灣的地方政制，即擬以臺灣為1「省」，接管時則成立省政府。而其下設有「縣(市)」，並就原有之州、廳、支廳、郡、市等改組之。而「街」、「庄」等則改組為鄉鎮。

另，依該要綱「內政」之規定，臺灣舊有的3「廳」，則改稱為縣，但不變更其區劃。原舊有之州(市)則以人口(15萬人左右為原則)、面積、交通及其舊有之市、郡、支廳疆界為標準，劃分出若個縣(市)，而「縣」則可分為3等。舊街庄改組為鄉鎮，但其原有之區劃，暫不變更。同時，明訂接管之後，應積極推動地方自治；同時，在警察機關改組後，更應注重警保組織的問題。而對於「敵性」人民以及臺民戶口之分佈狀況，應迅速調查登記。警察所分配之區域及相關戶政，在不抵觸法令的範疇內，得暫時維持原狀。¹²³

其次，根據〈臺灣行政區劃(域)報告書〉及〈臺灣省各縣市行政區域劃分綱要草案〉等之結論，皆建議除了將街、庄改組為鄉鎮之外，應廢除保甲制度；至於縣市之劃分，在可能的情況下不變更舊有的郡界範圍，並維持每縣以15萬人口為原則之規定，將戰後臺灣的行政區劃劃分成30縣，而其中一等縣有9個，二等縣則有18個，三等縣共3個。而淡水一帶則研擬將原淡水、新莊；或是淡水、七星等2郡合併為一「淡水縣」，並把縣治設於淡水鎮。其轄區面積雖不算大，但文化、經濟、交通等在戰前已屬發達，皆可被歸類為甲等，屬一等縣。

另外，在縣市政府組織上，則建議未來臺灣地區的縣政府只設民、財、教、建、警等5科，以及秘書、會計等2室，不再增加單位，以期簡化機構。至於在戰後各級民意機關方面，則建議應儘早成立，且無施行臨時辦法之必要。

縣市一級等相關之議會組織法與選舉法等在中國大陸業已公佈，有脈絡可資依循。而鄉鎮民代表會，則僅需就鄉鎮組織暫行條例稍加變革即可成立。惟省級方面，尚望中央早日制定，俾有遵循之依歸。

由此可知，二戰前夕臺灣調查委員會對於戰後臺灣地方制度變革方案之設計與籌劃，是權衡日治後期的地方統治與成效所考量得之，並因地制宜而有所調整，為日後的接收與地方行政區劃，建構藍圖。臺調會的籌劃與設計雖兼顧理想與現實，但卻仍有待國民政府最後的決定與採擇。¹²⁴

(二)戰後初期的接收

1945年(民國34)8月15日，日本敗戰投降，臺灣、澎湖地區由中華民國接管。同年9月20日，中央政府頒佈「臺灣省行政長官組織條例」，設置「臺灣省行政長官公署」，隸屬行政院，從事地方行政接管，以及地方組織籌劃等事宜，為當時臺灣社會之最高行政機構。接著，9月28日，臺灣省行政長官陳儀於重慶成立專職接管臺灣的「前進指揮所」，並由秘書長葛敬恩兼任

¹²³ 參見鄭梓，〈附錄一：臺灣接管計劃綱要〉，收錄於《戰後臺灣議會運動史之研究：本土精英與議會政治（1946-1951）》（臺中：作者發行，1993年），頁251-260。

¹²⁴ 鄭梓，〈戰後北臺灣地方政制之變革：以「臺北州」到「臺北縣」為例〉，《臺灣史研究》6：1，1999年6月，頁95-104。

指揮所主任，結合相關人員，成為接管臺灣的先遣部隊。10月5日，葛敬恩率領前進指揮所人員抵臺，展開接管臺灣的準備工作。

是年，11月29日，行政長官公署訓令各處會局，即日起進行接管，並將辦理情形，隨時具報，接管任務乃於焉開始。當時，行政長官公署為便利各級機構的接管業務，除了早在11月1日已由該署民政處組織一「臺灣省接管委員會」，接管省屬機構外，地方機關的接管，亦業於11月7日公佈「臺灣省州廳接管委員會組織通則」（共12條），依舊有5州3廳，而組織了8個接管委員會，並接受行政長官公署及臺灣省接收委員會的指揮監督，辦理州、廳以下各級行政機構的接管業務。接管業務原訂由11月11日開始，除了衛生機構等因散處各地，而少數有展延的情形外，迄至同月30日為止，整個接管任務已宣告完成。¹²⁵

至於臺北地區，於1945年11月8日，另由「臺北州接管委員會」進行接管業務，委派連震東擔任主任委員，下設委員4人、專員12人、幹事9人。接管委員會下設秘書、民政、警察、建設等4科，分別接管舊臺北州知事官房、內務部、警察部、產業部、經濟部各課檔案、公物、財產、圖冊等各項。除了通知各郡街庄及所屬機關學校照常工作、上課，並聽候接管之外，另一方面則開始辦理各項行政業務。臺北州廳於同月14日完成主要部門的接管，而自17日始則接管州下之各郡業務。

淡水郡的接管業務始於11月24日前往接管的人員有臺北州接管委員會委員黃炎生，以及陳清池、蔡和興等2位幹事。¹²⁶迄至12月1日止，臺北州及轄下之郡市街庄等依次全部接管完畢。¹²⁷

(三)戰後初期的行政區劃

戰後初期，臺灣省行政長官公署為了便利政令的推行，地方行政區劃暫依舊制。其後，中央設計局便積極研擬臺灣省各縣市的行政區劃，於1945年12月6日公佈「臺灣省省轄市組織暫行規程」，新設臺北、基隆、新竹、臺中、彰化、嘉義、臺南、高雄、屏東等9個省轄市。接著，12月11日又公告「臺灣省縣政府組織規程」，斟酌各地歷史人文，據以重新劃分行政區域，就日治時期舊有的5州3廳11市，改劃分為8縣與9省轄市，以及2縣轄市；並於省轄市、縣轄市之下另設「區」，係以舊郡或支廳之區劃所改制而成。縣轄之區域，下設有「鄉」、「鎮」，係由舊有之街庄改設而成。至於市轄之區，或是鄉鎮下設之村、里等，則係以舊保甲所改制，在鄉曰「村」，在市、鎮下則設「里」。

1946年(民國35)元月，各縣市政府成立，依照省頒區署及鄉鎮組織規程，改郡為區；改街、庄為鎮、鄉，並於1月底以前改組完成，村里之設置則於2月底以前完成。全臺有8縣，包括為臺北、新竹、臺中、臺南、高雄、臺東、花蓮、澎湖縣等。¹²⁸

1946年1月16日，臺北縣政府正式成立，縣址初設於臺北市的署後街，同時劃分舊臺北州所屬之宜蘭市為縣轄市，並將原有之基隆、七星、宜蘭、淡水、海山、文山、羅東、蘇澳、新莊等9郡改制為區署，舊街庄改制為鄉鎮公所。其後，則因該年12月11日縣政府慘遭祝融之

¹²⁵ 鄭梓，〈戰後北臺灣地方政制之變革〉，頁106。

¹²⁶ 〈接收淡水 郡民歡迎〉，《民報》，1945年11月25日，二版。

¹²⁷ 臺灣省行政長官公署民政處，《臺灣民政·第一輯》（臺北：同編者，1946年），頁46-48；黃秀政撰述，《續修臺北縣志·卷四·政事志（行政）》（臺北：臺北縣政府，2005年），頁82-83。

¹²⁸ 黃秀政撰述，《續修臺北縣志·卷四·政事志（行政）》，頁29。

災，故於翌年(民國 36)1 月 16 日遷治於海山區板橋鎮，以舊海山郡役所充為縣政府辦公室，並裁撤海山區，將該區所屬之鄉鎮劃歸臺北縣政府直轄，又將宜蘭、蘇澳等區併入羅東區，同時廢止七星區。¹²⁹

至於臺北縣轄下之淡水區署，成立於 1946 年 1 月 26 日，在區署成立以前則由汪明燦擔任代理郡守，¹³⁰而區署成立以後，則成為臺北縣轄下之二級區署，最初其轄下有淡水鎮、八里鄉、三芝鄉、石門鄉，而其中淡水鎮被評為一級鄉鎮，其他均為三級。翌年 1 月，原七星區亦併入了淡水區，淡水區署的轄區內增加了汐止、南港、士林、北投等鎮，以及內湖鄉。而 1946 年 1 月 27 日成立時，淡水鎮公所的轄區內共計有 29 個里。

1950 年 9 月，因地方自治之推行區署制度遭致裁撤，而淡水區署自 1946 年成立至 1949 年為止，共經歷了 6 任的區長。¹³¹

二、臺灣省政府時期(1948-1987)

(一)「228 事變」以後地方制度的變革(1947-1949)

1945 年 10 至 11 月期間，行政長官公署的接收人員陸續抵臺之後，隨即展開各地的接管業務。根據淡水耆老周明德先生與黃宏基先生之回憶，該年 10 月 8 日，即有國軍憲兵第四分隊陸續從福建抵達淡水港，淡水一帶的青年學子舉辦歡迎活動，迎接來自中國的接管人員。同年 12 月，國民黨臺灣省黨部也開始派員在淡水一帶進行宣傳與參訪活動，¹³²並招募地方青年與知識菁英加入「三民主義青年團」。當時淡水一帶共有三十多人報名參加，以牙醫兼文學家的王昶雄與畫家楊三郎為首，參與了該團所舉辦的研習活動，他們「研習三民主義，從民權初步開始，研讀建國方略，五權憲法，三民主義」，¹³³希圖為鉅變中的鄉土貢獻力量。另外，1947 年 2 月 24 日，淡水一帶的地方青年與知識菁英更主動組織「淡水振興會」，配合臺灣省政治建設協會淡水分會的成立，意圖對民眾進行憲政與地方自治促進之宣傳。¹³⁴

不過，1947 年 2 月 28 日，二次戰後臺灣社會的地方政制之變革未久，便發生了全島性的「228 事變」。事件發生後，一群臺籍人士隨即組成「228 事變處理委員會」，商討善後事宜，並提出了 42 條處理大綱，其內容反映出臺灣人長期以來對民權與自治的期待與哀望，特別是要求當局能施以省級地方自治、開放縣市長民選、省縣市參議會改選等願望。¹³⁵

然而，因故整個事件演變成軍隊登陸鎮壓，以及全面性的綏靖及清鄉，¹³⁶淡水一帶也遭波及。當時的淡水區長卓克淦，眼見苗頭不對，隨即匆忙從淡水搭船返回福建避難，一群包括「三民主義青年團」成員在內的有志青年，圍集在鎮公所開自治會，商討本鎮應如何自治，維護地方秩序。但這個集會被當局視之為是叛亂行動。外加警備總部主張自 3 月 2 日之後，便有來自淡水的「暴徒」在臺北滋事，¹³⁷於是，3 月 10 日派遣軍隊進入淡水，對自治會與相關人員進行

¹²⁹ 〈臺北縣撤銷三地區署〉，《民報》，1947 年 2 月 7 日，三版；鄭梓，〈戰後北臺灣地方政制之變革〉，頁 109。

¹³⁰ 〈淡水昨日舉行 三民主義宣傳會 張書記長蒞席演說〉，《民報》，1945 年 12 月 23 日，二版。

¹³¹ 盛清沂，〈臺北縣疆域沿革誌略〉，《臺北文獻叢輯·第二輯》(臺北：臺北縣文獻委員會，1956 年)，頁 67-68；黃秀政撰述，〈續修臺北縣志·卷四·政事志(行政)〉，頁 30-31、136-140。

¹³² 〈黨部訪問團第三組 於淡水宣傳懇談 並欲順開講演會〉，《民報》，1945 年 12 月 22 日。

¹³³ 王世慶訪談，〈黃宏基訪談紀錄〉，收於李宜鋒等主編，〈臺灣地區戒嚴時期五 0 年代政治案件史料彙編(二)〉(南投：省文獻會，1998 年)；周明德，〈史話·二二八事件波及淡水〉，《續·海天雜文》(臺北：北縣文化局，2004 年)，頁 272。

¹³⁴ 〈淡水樹林舉行憲政講演會〉，《民報》，1947 年 2 月 27 日，四版。

¹³⁵ 鄭梓，〈戰後北臺灣地方政制之變革〉，頁 113-114。

¹³⁶ 參見吳文星等著，〈臺灣史〉，頁 252-255。

¹³⁷ 簡筌笙主編，〈臺灣省警備總司令部調查室致言普誠代電函送二二八事變相關資料〉，《二二八事件檔案彙編(一)》(臺北：國史

搜捕與濫殺。淡水一帶部分的學生與地方青年或是失蹤，或成為軍隊槍下的亡魂。¹³⁸

1947年5月16日省政府成立，行政組織與相關區劃大多未有更動，但就行政管理與地方自治的推動而言，原有的8縣9省轄市等之區劃，其實並不理想。因西部縣的面積過大，且各縣人口不均，而省轄市的財政貧弱，且縣與鄉鎮之間又設有區署機構，層級繁累重疊，引發諸多不便，地方自治等相關缺點逐一浮現，亟待區域重劃與地方行政制度之變革。

淡水一帶的行政區劃之變革，從開始迄至1949年(民國38)底國民政府播遷來臺為止，僅止於一項，即1949年8月省政府為了草山特區內之治安維持與相關各項建設之推動，而割出淡水區轄下之北投、士林等2鎮，另成立「草山管理局(1950年之後改稱「陽明山管理局」)」，變動可謂不大。¹³⁹

(二)「國府遷臺」後地方制度之變革(1949-1987)

伴隨國共內鬭的激化，1948年8月，國民大會制定「動員勘亂時期臨時條款」，以為憲法之依附。於是，包含臺澎在內皆進入了動員勘亂時期。而由於現實上的需求，臨時條款長期存在；同時，依據臨時條款內容又先後制定了相關之法規和行政命令。因勘亂勦共節節失利，中央政府自1949年4月撤離南京之後，曾先後播遷至廣州、重慶、成都等地。為了軍事安全上之需要，臺灣省政府暨警備司令部乃於該年5月20日起，宣告臺灣全省戒嚴。而同年12月7日，中央政府則宣告遷至臺北。接著，11日中國國民黨中央黨部亦遷往臺北。¹⁴⁰

而在中央政府全面遷臺以前，臺灣省主席一職已由陳誠接任。陳誠於1949年1月5日就職省主席的當日，即揭櫫「人民至上、民生第一」為今後治臺最高原則。於是，不僅有「三七五減租」、「公地放領」、「耕者有其田」等一連串土地改革政策的推行；又有臺灣省地方自治研究會、各縣市實施地方自治綱要之研擬、全省行政區域重新劃分，以及縣市長、縣市議員民選等，為今後地方自治案的施行預作準備。¹⁴¹

而1949年後半，立法院從中國大陸遷往臺灣途中，正進入二讀審查「省縣自治通則草案」，或許是為了避免與中央立法權發生衝突，省政府乃決定以省的單行法規方式，送交省參議會審議。但從原先所研擬的全省性地方自治之規劃，瞬時則縮減為縣市層級的有條件選舉。而省參議會也在1950年1月，通過了「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」與「臺灣省縣市行政區域調整方案」等規則。¹⁴²而關乎臺灣地方行政區域重劃之「臺灣省縣市行政區域調整方案」，其間雖因時局與軍方防衛區域的考量而決定暫緩，但經同年8月16日行政院第145次院會，照省呈報原案通過後，始確立了各轄區，並核定全省劃分為16縣、5省轄市，並飭由臺灣省政府於同年9月8日正式將「臺灣省縣市行政區域調整方案」公布施行，同時裁撤舊區署。¹⁴³

自此，臺灣的行政區劃出現了「臺灣省21縣市」的格局。雖其後又有臺北市與高雄市脫離

館，2002年）。

¹³⁸ 王世慶訪談，〈黃宏基訪談紀錄〉，收於李宜鋒等主編，《臺灣地區戒嚴時期五〇年代政治案件史料彙編（二）》（南投：省文獻會，1998年）；關於淡水的「二二八事件」，可詳見周明德，〈史話·二二八事件波及淡水〉，《續·海天雜文》（臺北：北縣文化局，2004年），頁271-280。

¹³⁹ 黃秀政撰述，《續修臺北縣志·卷四·政事志（行政）》，頁33。

¹⁴⁰ 吳文星等著，《臺灣史》，頁257、206-261。

¹⁴¹ 鄭梓，〈戰後北臺灣地方政制之變革〉，頁114。

¹⁴² 鄭梓，〈一項起死回生的政治工程：1949臺灣首創地方自治規模〉，《歷史月刊》23期，1989年12月，頁70-74；鄭梓，〈戰後北臺灣地方政制之變革〉，頁114-118。

¹⁴³ 鄭梓，〈戰後北臺灣地方政制之變革〉，頁118-124；黃秀政撰述，《續修臺北縣志·卷四·政事志（行政）》，頁33。

省政府管轄，但新竹、嘉義等 2 市亦升格為省轄市，因此仍維持「臺灣省 21 縣市」的格局。在 2010 年五都升格以前，臺灣的地方行政區劃之範圍，大致沒有什麼更動。基本上，迄至 1994 年(民國 83)「省縣自治法」公布以前，省以下的縣級地方區劃未見有變動，僅縣級以下之鄉鎮市、村里，則因社會變遷與人口增加而有局部性調整。¹⁴⁴

至於 1950 年地方區劃的調整，對北臺地區而言，最大的變動，莫過於把成立自 1946 年 1 月 16 日的臺北縣，重劃成臺北與宜蘭 2 縣，1950 年 10 月 10 日正式分治。而經調整之後，臺北縣治暫設於板橋，管轄原本的「基隆、七星、淡水、海山、文山、新莊」等 6 區，以及其轄下之 12 鎮及 20 鄉，暨陽明山管理局轄下之士林、北投 2 鎮，合計共有 34 個鄉鎮，540 個村里。¹⁴⁵而其中臺北縣轄下之淡水鎮，則計有 29 個里。¹⁴⁶

1967 年(民國 56)臺北市升格為直轄市，終止「陽明山管理局」的行政業務，翌年與原屬臺北縣的 6 鄉鎮，一併劃入了臺北市行政區域管轄。自此之後，臺北縣的行政區域大致抵定：極東至貢寮鄉田寮洋字萊萊(東經 120 度 1 分 26 秒)；極西至林口鄉小南灣字下幅(東經 121 度 16 分 31 秒)；極南至烏來鄉棲蘭山(北緯 24 度 14 分 51 秒)；極北至石門鄉富貴角(北緯 25 度 18 分 1 秒)，並轄有 1 縣轄市、10 鎮、18 鄉。

1972 年(民國 61)7 月 1 日，板橋鎮因工商業變得繁盛，人口日增，依規定辦法乃升格為板橋市。接著，繼板橋鎮成格為縣轄市之後，1979 年元旦，永和鎮升格為永和市；而中和鎮則升格為中和市。1980 年，新店鎮升格為新店市；新莊鎮亦改制為新莊市。¹⁴⁷

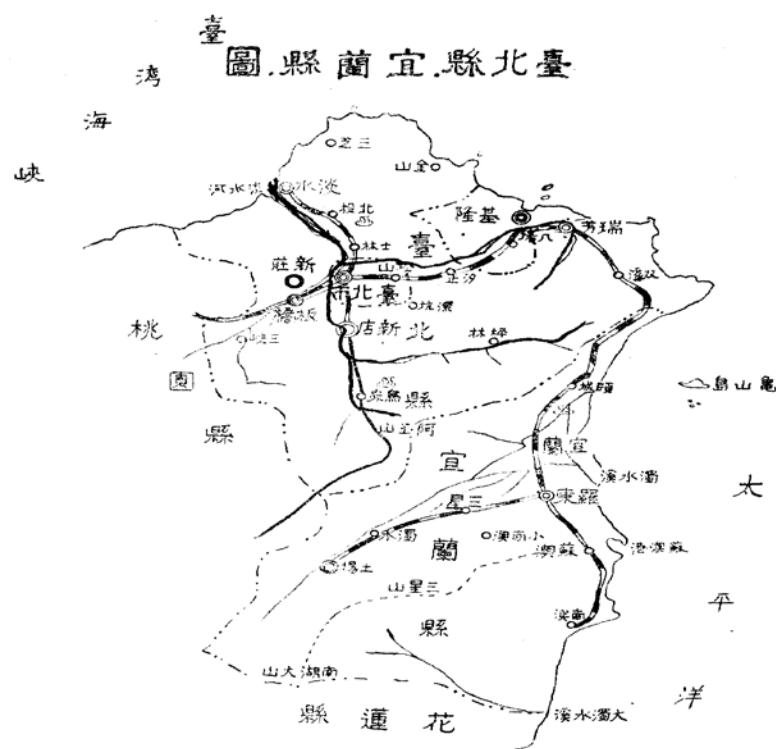


圖 4-2-9：1950 年臺北縣、宜蘭縣圖 資料來源：程璟，《臺灣省行政區域》(臺北：臺灣書店，1950 年)，頁 96。

¹⁴⁴ 而 1950 年的地方區劃又是基於 1920 年所施行之州廳制及其行政區域劃分。李鴻禧、王泰升等著，《臺灣法律史的研究方法》(臺北：學林文化，2000 年)，頁 89-91。

¹⁴⁵ 黃秀政撰述，《續修臺北縣志·卷四·政事志(行政)》，頁 33-34。

¹⁴⁶ 黃秀政撰述，《續修臺北縣志·卷四·政事志(行政)》，頁 44-45。

¹⁴⁷ 黃秀政撰述，《續修臺北縣志·卷四·政事志(行政)》，頁 67。

而臺北縣轄下之淡水鎮，也因人口增加而促使轄區分劃有所改變。一如前述，1950 年地方制度改正後，淡水鎮轄下有 29 里。然而，翌年 8 月，其中文化里則劃分為文化與新生等 2 里，總計有 30 里。¹⁴⁸1970 年(民國 59)10 月 10 日，鄧公里被劃分為鄧公與中興等 2 里。1975 年(民國 64)4 月，由竹圍里分出福德里；1978 年(民國 67)，光明里併入水源里；1982 年(民國 71)，水碓里被劃分為水碓與新興 2 里，竹圍里劃為竹圍與民生 2 里，共計有 33 里。¹⁴⁹2009 年，淡水鎮實施新興、竹圍、水碓、鄧公等分里案，該案自 2009 年 3 月 20 日內政部准予備查，並自同年 6 月 1 日起正式實施，自此淡水鎮由原先的 33 里增加為 41 里¹⁵⁰

三、解嚴與臺灣省政府虛級化時期（1987-2010）

（一）解嚴後憲改到省府虛級化(1987-1997)

1988 年 1 月，伴隨蔣經國總統去世，臺灣社會進入了新的年代。繼 1986 年解除黨禁開始，1987 年解嚴，1988 年開放了報禁，開啓了社會民主化的浪潮。1990 年，在政府的主導下召開「國是會議」，展開兩階段的憲政改革，臺灣省議會順利地獲得省主席任命的同意權。

接著，地方首長的民選趨勢成為必然之結果。1992 年 5 月 28 日，總統依據第 2 屆國民大會臨時會所通過之憲法增修條文，公布增修的憲法條文。其中第 17 條規定排除憲法 100 條第 1 項第 1 款與第 112 條，以及第 115 條與第 122 條等之限制，即省、縣地方制度之內容及其法源依據。

其中，「省縣自治法」與「直轄市自治法」對日後臺灣社會的地方自治具有重大意義，其影響力如下：首先，啟動臺灣地方自治法制化時代。過去 40 餘年來，臺灣社會所施行之地方自治並無法源，因此省縣自治法與直轄市自治法的制定，可謂是臺灣地方自治法史上首部地方治基本法。

其次，鄉(鎮、市)等被正式定位為法律上之地方自治體。省縣自治法雖無地方自治體的相關概念或定義，但從第一條規定鄉(鎮、市)自治、第二條規定(鎮、市)為法人、第十四條規定(鎮、市)自治事項、第十七條規定鄉(鎮、市)民代表會代表之選舉職權等，已凸顯鄉(鎮、市)乃一地方自治體。

因此，淡水鎮也因此被視為法人，各依本法辦理自治事項，並執行縣政府委辦事項。自治事項包括：鎮之「公職人員選舉罷免之實施事項；教育文化事業；衛生環保事業；農、林、漁、牧、礦事業；水利事業；交通事業；財產之經營及處分；公用及公營事業；觀光事業；財政及稅捐事項；合作事業；公益慈善事業與社會救助及災害防救事項；社會福利事項；禮儀民俗及文獻事項；與其他鄉、鎮、市合辦之事業；其他依法律、省法規及縣規章賦予之事項」等，並規定鎮民代表職權，及自治財政，地方政府的職權，相對於先前，自主性可說提高了不少。¹⁵¹再者，省縣自治法與直轄市自治法後來皆成為「地方制度法」之雛形。此 2 法之內容及其主體架構，日後則成為 1999 年 1 月 25 日制定公布之「地方制度法」的思考源流。因此繼「地方制度法」公布後，省縣自治法與直轄市自治法則於 1999 年 4 月 14 日而被斷然廢止。

1994 年 7 月 28 日，根據第 2 屆國民大會第次臨時會議通過的憲法增修條文中，將省主席改為「省長」，並進而有了臺灣省第 1 屆省長暨臺北、高雄 2 院轄市市長的選舉，開啓臺灣地方自

¹⁴⁸ 臺北縣淡水鎮村里鄰戶口數暨戶籍動態登記數(甲)。

¹⁴⁹ 同上。

¹⁵⁰ 淡水鎮公所，〈淡水建設發展報告〉，2010 年 1 月 14 日。

¹⁵¹ 全國法規資料庫：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0040001>（資料徵引時間：2012/7/5）。

級地方政府。1999 年「地方制度法」公布施行後，乃成為我國現行地方自治的主要法制架構。該法所規範之藍圖，大部份條文仍承襲自過去的「省縣自治法」與「直轄市自治法」等規定，雖沒有大幅的調整，但該法施行以來，卻使得縣市的自治權較過往有所增幅。例如，在組織與人事權方面，地方政府可依地方特質與未來規劃，配合政務之所需，研擬增設其所需之單位或機構；同時，在地方自治的權限範圍內，地方政府有權制定相關之「自治條例」。是故，相較於過去，地方政府自主性變得更為進步與彈性，¹⁵³並連帶影響了其轄下鄉鎮市等層級之行政運作。

以淡水鎮為例，該法公布後，除了財政權及代表會之權責依法略有增加外，在組織方面，則配合淡水鎮內之實際需求及發長，依照「地方制度法」以及「地方行政機關組織準則」(2006 年)的規定，陸續增設文建課及產業觀光課等單位，使得淡水鎮公所的機能與組織可說因此更為因地制宜與彈性。¹⁵⁴

四、地方自治之施行

(一)淡水鎮公所

1、鎮公所的設立與組織：

戰後初期，各地即依照行政長官公署所公告「臺灣省各縣設置鄉鎮及街庄長鄉鎮移接辦法」等規定，將日治時期的「街庄」改稱為「鄉鎮」。因此，戰後的鄉鎮公所係以日治時期之街庄役場所改制而成，但由於各鄉鎮之轄區面積、人口、賦稅等有所不同，乃依人口數而將鄉鎮分為三等，其編制員額亦分為 3 個等級，各置鄉鎮長 1 人，副鄉鎮長 1 至 2 人，均由鄉鎮民代表會推舉產生。¹⁵⁵

1945 年 12 月，臺北州改隸為臺北縣，而舊淡水郡則改隸為淡水區署，淡水街改為淡水鎮。翌年 1 月 16 日，臺北縣政府成立，同月 26 日淡水區署成立，淡水鎮長由縣政府選派杜麗水擔任首屆的官派鎮長，同月 27 日淡水鎮公所於焉成立。¹⁵⁶



圖 4-2- 11：戰後淡水鎮首任官派鎮長杜麗水(1901-1984)
資料來源：杜淑純，《臺灣現代醫學之父：杜聰明博士留真集》
臺北：杜聰明基金會，2011 年），頁 30。

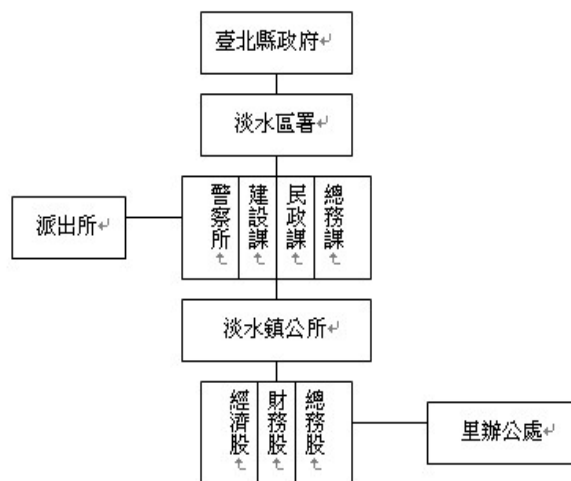


圖 4-2- 12：1946 至 1947 年淡水鎮公所組織圖
資料來源：黃秀政撰述，《續修臺北縣志·卷四·政事志(行政) 頁 87。

¹⁵³ 趙永茂，〈我國地方制度的改制工程〉，頁 49-50。

¹⁵⁴ 淡水鎮公所，《臺北縣淡水鎮統計要覽·第七期》，頁 11。

¹⁵⁵ 黃秀政撰述，《續修臺北縣志·卷四·政事志（行政）》，頁 146。

¹⁵⁶ 臺灣省行政長官公署民政處，《臺灣省民意機關之建立》（臺北：同編者，1946 年），頁 17、33；黃秀政撰述，《續修臺北縣志·卷四·政事志（行政）》，頁 31。

鎮的行政事務執行機構是鎮公所，依照 1946 年 1 月 19 日行政長官公署所公告之「臺灣省鄉鎮組織規程」規定，鎮公所內置有鎮長 1 人，並置副鎮長 1 人襄理鎮長執行鎮務之相關事宜。一如前述，此一時期淡水鎮長係由臺北縣政府官派任命，但自 1948 年 7 月起則改依照「臺灣省各鄉鎮長副鄉鎮長選舉辦法」，進行選舉，其大要如下：

- (1)鎮長副鎮長由鎮民代表會選舉之。
- (2)鎮長副鎮長選舉事務由縣政府主辦，並督導區署協助辦理之。
- (3)鎮內公民年滿 25 歲，經由甲種候選人考試及格，具有左列資格之一者，得為鎮長副鎮長候選人。
 - A.經自治訓練合格者。
 - B.普通考試及格者。
 - C.曾任委任職以上者。
 - D.師範學校或初級中學以上畢業者。
 - E.曾辦公益事務，著有成績者。

另外，在鎮長與副鎮長之下，則依前述「臺灣省鄉鎮組織規程」之規定，分設有總務、財務、經濟等 3 股，每股設有主任 1 人，幹事與事務員若干人，並另設戶籍幹事 1 人。1947 年，重新改組為民政、財務、經濟、文化等 4 股，並設總幹事 1 人，以總理其務。1948 年，為了辦理兵役業務，並增設國民兵隊，置隊長及副隊長各 1 人，隊長則由鎮長兼理之；接著，又為了強化與警察機構間的聯繫，乃增設警衛股。

1950 年，臺灣社會施行地方自治，翌年則依照「臺灣省鄉鎮區公所組織通則」，將鄉鎮區公所組織重新改組，鄉鎮區公所置有鄉鎮區長 1 人，總幹事 1 人，並裁「股」置「課」，將舊有之總務、財務、經濟等 3 股業務，改分為民政、財政、建設、總務等 4 課，同時增設有戶籍室、主計室，並保留國民兵隊等組織。各課之下置有課長 1 人，承鎮長之命，辦理各課主管業務；戶籍室主任則由鎮長兼理，另設有副主任 1 人協助業務之處理；國民兵隊則仍沿其舊制，隊長一職仍由鎮長兼理，另置副隊長 1 人，協助實務之專理。¹⁵⁷另規定鄉鎮區公所得設調解委員會，而其組織內容則由縣市政府制定，經縣市議會通過後，呈省政府備查。至於鎮長之職權內涵，在當時並沒有特別之規定。¹⁵⁸



圖 4-2- 13：1949 年淡水鎮長杜家齊（1885-1961）

資料來源：杜淑純，《臺灣現代醫學之父：杜聰明博士留真集》（臺北：杜聰明基金會，2011 年），頁 31（攝於淡水鎮鎮長室）。

¹⁵⁷ 黃秀政撰述，《續修 臺北縣志·卷四·政事志（行政）》，頁 146；白惇仁總纂，《淡水鎮志》，頁 116。

¹⁵⁸ 白惇仁總纂，《淡水鎮志》，頁 152。

1953 年臺灣省政府訂定「健全鄉鎮村里基層組織編制概要」，以及修訂「臺灣省鄉鎮公所通則」等法規，並依前述法規之規定，將總務課裁撤，另置秘書 1 人，並改戶籍室為「戶籍課」，國民兵隊則改為兵役課，同時增設有人事管理員。

1959 年所修訂公告之「臺省各縣市實施地方自治綱要」，對於鎮長職權已做出明確規定，其內容為「鄉鎮縣轄市公所，置鄉鎮縣轄市長 1 人，由轄區內公民選之，任期 4 年，連選得連任，但以 1 次為限，其職責為辦理鄉鎮自治事項，並執行上級政府交辦事項」。

同年 7 月 1 日，為配合「戶警合一實施方案」，乃裁撤戶籍課，而將其業務劃出，改成立鄉鎮戶政事務所，隸屬於警察分局轄下，並受鎮長的指揮監督。而鄉鎮轄區內之派出所、戶政事務所、衛生所、國民小學，以及鄉鎮層級之人民團體等，均受鎮長之指揮與監督。

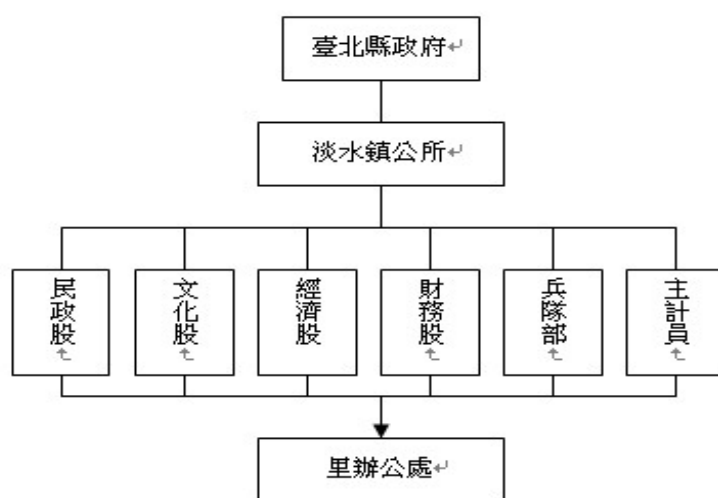


圖 4-2- 14：1961 年臺北縣淡水鎮公所組織圖

資料來源：黃秀政撰述，《續修臺北縣志・卷四・政事志（行政）》，頁 99。

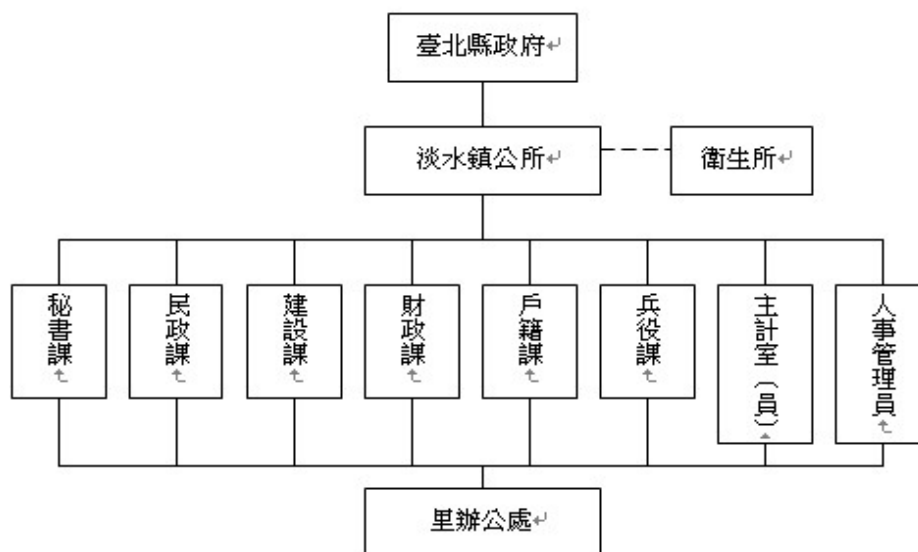


圖 4-2- 15：1973 年臺北縣淡水鎮公所組織圖

資料來源：黃秀政撰述，《續修臺北縣志・卷四・政事志（行政）》，頁 102。註：衛生所為鎮公所附屬機構，故以虛線表示。

1975年6月9日，根據臺灣省政府公告，將本省鄉鎮與縣轄公所等2種組織規程之準則合訂為「臺灣省鄉鎮縣轄市公所組織規程準則」，而成為現行鄉鎮公所組織之依據，其後該準則迄今歷經了9次修訂。依據該準則內容之規範，各鄉鎮置有鄉鎮長1人，日理政務。

鄉鎮公所之內部單位以轄區人口數為基準，而區分為3級，其中人口數10萬以上者，設民政、財政、建設、兵役等4課及人事、主計、政風等3室，並設調解委員會、租佃委員會、造產委員會、兵役協會、民防團、改善民俗實踐會、都市計畫委員會等機構，執行特定事項之辦理；而轄區內農地面積佔1,500公頃以上者，得增設農業課，而淡水鎮公所之組織即如是也。¹⁵⁹

1982年，省政府再次修訂「臺灣省鄉鎮縣轄市公所組織規程準則」，並依此公告「臺北縣淡水鎮公所組織規程」，以下，茲將其組織規程與相關圖示羅列於後。¹⁶⁰

第一條：本規程依「臺灣省鄉鎮縣轄市公所組織規程準則」第13條規定訂定之。

第二條：本淡水鎮公所（以下簡稱本所）置鎮長1人，綜理政務，並指揮監督所屬機關及員工。

鎮轄區內之派出所，對協助上級政府委辦事項，應兼受鎮長之指導；對於協助本所辦理自治事項，應兼受鎮長之監督。

本鎮戶政事務所、衛生所主任兼受鎮長之指導、監督。

本所附屬機構應受鎮長之指揮監督。

國民小學及鎮級人民團體，應受鎮長之監督。

第三條：本所置秘書1人，承鎮長之命處理事務。

第四條：本所設左列各單位分掌有關事項：

- 1、民政課：掌理一般行政、自治、地政、禮俗、家教、公共造產、教育文化、衛生行政、一般社政、社區發展、醫療補助、急難救助、山胞生活改進及協助民防等事項。
- 2、財政課：掌理財務、公產、出納及協助稅捐稽徵等事項。
- 3、建設課：掌理土木工程、都市計劃、公共建設、交通、觀光、水利、自來水、營建管理、市場管理、公用事業、小型排水設施、簡易工商登記及2樓以下建築管理等事項。
- 4、農業課：掌理農林、漁牧生產、農業推廣、糧食、農產運銷及農情調查等事項。
- 5、兵役課：掌理兵役行政有關事項。
- 6、人事室：掌理人事管理級人事查核事項。
- 7、主計室：掌理歲計、會計及統計事項。

文書、庶務、印信、法制、研考、便民服務及不屬各單位事項，由秘書承鎮長之命，指定人員辦理，並指揮監督之。

第五條：本所置課長、人事及主計室主任，人事室並置副主任；分別承鎮長之命，辦理各該管業務。下置技士、技佐、獸醫、課員、辦事員、書記及主記佐理員。

本所置專員1人，協助秘書處理事務及執行交辦事項。

第六條：本規程所列各職稱之職等及員額另以編制表定之。（如附表）

¹⁵⁹ 黃秀政撰述，《續修臺北縣志·卷四·政事志（行政）》，頁147-148；白惇仁總纂，《淡水鎮志》，頁152。

¹⁶⁰ 白惇仁總纂，《淡水鎮志》，頁152-153。

本所應依省頒員額設置標準訂定本所員額設置表，報請縣政府核轉省政府核備，併函送鎮民代表會。

第七條：本所得視實際需要或經鎮民代表會之建議設置事業機構；其組織規程由本所訂定提經鎮民代表會通過，報請縣政府轉報省政府核定。

第八條：鎮長請假或因故不能執行職務時，由秘書代行，秘書同時因故不能代行時，由民政課長代行。

第九條：本所設鎮務會議，每月舉行 1 次，必要時得開臨時會議，均由鎮長召集之，開會時並任主席，鎮長因故不能出席時，由秘書擔任主席。

前項會議由左列人員組織之：

- 1、鎮長。
- 2、秘書。
- 3、課長、室主任、副主任。
- 4、國民小學校長。
- 5、派出所主管、戶政事務所主任。
- 6、衛生所主任。

鎮務會議，於必要時，得由鎮長邀請轄內里長參加，並得邀請鎮農會、漁會、合作社等人民團體代表列席。

第十條：鎮務會議，除公做報告及檢討外，其討論範圍如左：

- 1、鎮長交議事項。
- 2、提請鎮民代表會審議之案件。
- 3、鎮自治規約。
- 4、其他有關鎮務之重要事項。前項會議決議之事項，由鎮長核定辦理。

第十一條：本所分層負責明細表，由本所訂定，報請縣政府核定。

鎮內各里，設里辦公處，置里長 1 人，為無給職，受鎮長指揮監督，辦理里公務及執行交辦事項。

第十二條：里辦公處置里幹事 1 人，其有特殊情形者，得由鄰近之幹事兼辦，承里長之命，辦理里公務及執行交辦事項。

第十三條：里長請假或因故不能執行職務時，由里幹事代理鄰長於任內因故去職時，由里長報請本所另行聘任。第 1 項代理人員，第 2 項另行聘任人員均以補足本屆任期為限。

第十四條：本規程報請縣政府轉報省政府核備後施行。

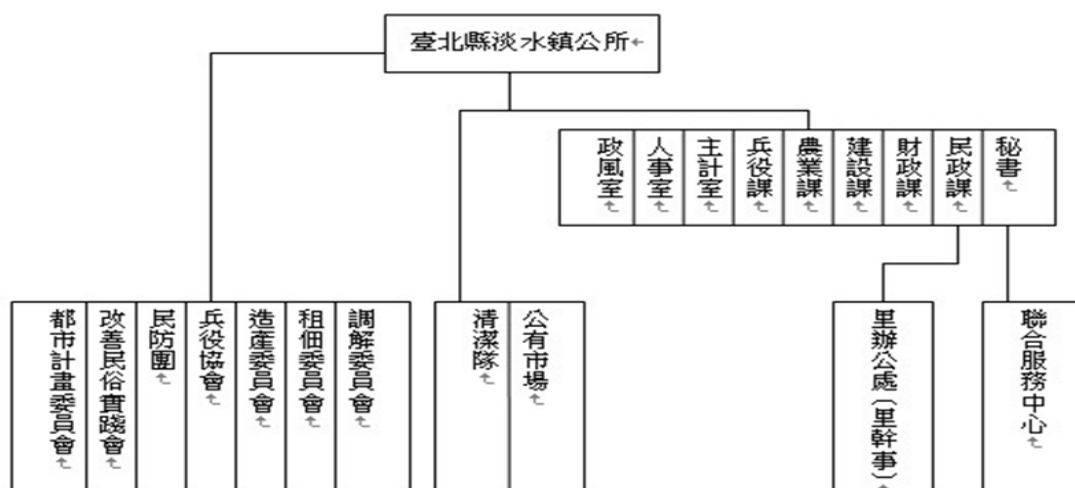


圖 4-2- 16：1982 年臺北縣淡水鎮公所組織圖 資料來源：白惇仁總纂，《淡水鎮志》，頁 153。

2000 年，新修訂「地方行政機關組織準則」，而其中第 19、第 20 條等攸關地方鄉鎮之公所組織。以當時淡水鎮之規模而論，轄區總人口數約 11 萬人(實際估算是 116,107 人)，因此鎮公所得依其準則之規範，置有主任秘書 1 人、秘書 1 人、專員 2 人，且公所內之組織不得超過 10 個課與室。¹⁶¹以下，茲將 2001 年淡水鎮公所組織及其圖示簡列於後。¹⁶²

在淡水鎮公所組織下，各課、室之執掌分別如下：

- (1)秘書室：掌管文書、庶務、印信、法制、研考、企劃、便民、服務及不屬其他各課事項。
- (2)民政課：掌理一般行政、自治、地政、民俗、公共造產、教育文化、衛生行政、民防業務、一般社政及社區發展等事項。
- (3)建設課：掌理工商行政、土木工程、都市計畫、公共建設、交通、觀光、營建工程等事項。
- (4)農業課：掌理農林、漁牧、違規山坡地查報等事項。
- (5)兵役課：掌理兵役行政有關事項。
- (6)財政課：掌理財政、公產、出納、協助稅徵等事項。
- (7)主計室：掌理歲計、會計及統計事項。
- (8)人事室：掌理人事管理事項。
- (9)政風室：掌理人事查核及政風事項。
- (10)清潔隊：廢棄物清理及環境保護業務。
- (11)圖書館：圖書閱讀。
- (12)托兒所：掌管本公所公立托兒所事項。

2006 年，中央政府再次將「地方行政機關組織準則」加以修訂，其中第 6 至第 8 條規定，地方行政機關及其內部單位應依職能類型，業務均衡、權責分明、管理經濟、整體配合、規模適中等幾項原則，設立或調整；而其業務性質雷同者，則應劃由同一機關或單位掌理。

¹⁶¹ 臺北縣淡水鎮公所編，《臺北縣淡水鎮統計要覽·第二期》(臺北：同編者，2005 年)，頁 14-15；全國法規資料庫：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0040004> (徵引日期：2012/5/25)。

¹⁶² 臺北縣淡水鎮公所編，《臺北縣淡水鎮統計要覽·第二期》，頁 5。

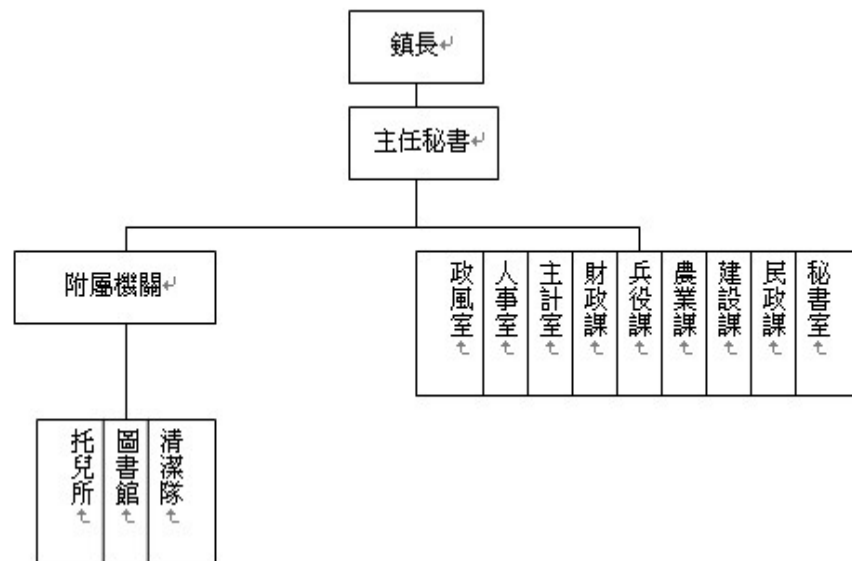


圖 4-2-17：2001 年臺北縣淡水鎮組織系統圖資料來源：臺北縣淡水鎮公所編，《臺北縣淡水鎮統計要覽・第二期》，頁 5。

其中，階段性任務已完成或政策已改變者、業務或功能明顯萎縮或重疊者、管轄區域調整或裁併者、職掌以委託或委任方式辦理較符經濟效益者、經專案評估績效不佳應予裁併者、業務調整或移撥至其他機關或單位者，皆以或調整、或裁撤，予以適當處置。

2006 年，淡水鎮人口數增為 129,898 人，¹⁶³ 依據前述法規之第 19 條規定，鄉（鎮、市）人口在 10 萬人以上，未滿 20 萬人者，應置主任秘書 1 人、秘書 1 人、專員 2 人；而第二十條則規定，鄉（鎮、市）人口在 10 萬人以上，未滿 15 萬人者，內部單位不得超過 10 個課與室，且得依業務發展之需求，設置附屬機構。¹⁶⁴

因此，因應當時淡水鎮轄區內之發展特質，鎮公所內之組織業務乃進行大幅改組，而迄至 2010 年五都改制以前，其組織業務則一如圖示：¹⁶⁵

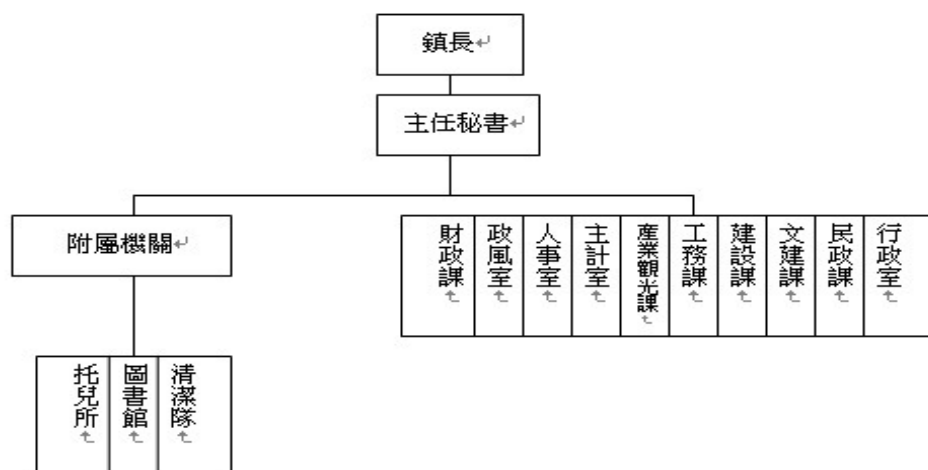


圖 4-2-18：2006 年臺北縣淡水鎮組織系統圖

資料來源：臺北縣淡水鎮公所編，《臺北縣淡水鎮統計要覽・第七期》，頁 11。

¹⁶³ 臺北縣淡水鎮公所編，《臺北縣淡水鎮統計要覽・第七期》（臺北：同編者，2006），頁 18。

¹⁶⁴ 全國法規資料庫：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawOldVer.aspx?Pcode=A0040004&LNNDATE=20060510&LSER=001>（徵引日期：2012/5/25）。

¹⁶⁵ 臺北縣淡水鎮公所編，《臺北縣淡水鎮統計要覽・第七期》，頁 11。

2006 年，依據政府所修訂之「地方行政機關組織準則」，在該準則公告後，淡水鎮公所內各課室之執掌如下：¹⁶⁶

- (1)行政室：將原有的秘書室改為行政室，主要掌管文書、庶務、印信、法制、研考、企劃、便民、服務及不屬其他各課事項，並因應鎮內需求新增檔案、新聞行政、研考、國家賠償、勞工管理、資訊電腦化、採購發包等業務。
- (2)民政課：掌理一般行政、自治、地政、民俗、公告造產、教育文化、衛生行政、民防業務、一般社政及社區發展等事項，並新增調解行政、宗教禮俗、公墓管理、一般社政、選務行政、社會救濟、社會福利、全民健保、原住民行政，並將因應役政變革所裁撤之兵役課業務轉由民政課承辦。
- (3)文建課：掌理文化體育、社區總體營造、社會教育、社區活動中心輔導、社區發展、社團輔導、志願服務、國教輔導等事項。
- (4)建設課：掌理都市計畫、區域計畫、交通之規劃營運管理、攤販管理、公平交易、消費者保護、停車場管理、建設規劃、公園管理、公寓大樓管理、協助工商行政管理等事項。
- (5)工務課：掌理土木工程、公共建設、公用事業、水利、簡易自來水、營建管理、違章建築查報、雨水污水下水道工程、小型排水設施、建築管理等事項。
- (6)產業觀光課：掌理產業振興、產業行銷、產業觀光、農林漁牧生產、農業推廣、糧食農產運銷及農情調查、農業用地農業使用證明書核發、自然生態保育、水土保持及協助家畜衛生防疫等事項。
- (7)財政課：掌理財政收支管理、公產、出納、公共債務、財產經營處分、協助稅徵等事項。
- (8)主計室：依法掌理歲計、會計及統計事項。
- (9)人事室：掌理人事管理事項。
- (10)政風室：依法辦理政風及防瀆訴肅貪等事項。
- (11)清潔隊：廢棄物清理及環境保護業務。
- (12)圖書館：關於圖書典藏、借閱事項、藝文活動推廣事項、其他有關視聽設備管理事項。
- (13)托兒所：掌管兒童保育、衛生保健及社會工作事項。

2、鎮自治之施行：

1950 年，重新調整地方行政區劃，裁撤區署，而由縣直接統轄縣下之鄉鎮市。翌年 1 月，根據「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」之規定，頒訂「臺灣省鄉鎮區公所組織通則」，並公布實施，其要點如下：

- (1)鄉鎮區長原由鄉鎮區代表會選舉，改由人民直接選舉產生，並廢除副鄉鎮區長制度及鄉鎮區等的區分，取消區為自治法人地位，明訂鄉鎮為法人。
- (2)鄉鎮的區域也依其人口分布、自然環境、經濟狀況、生活習慣及交通情形劃分之。
- (3)鄉鎮開始有固定的財源，其包括：戶稅及特別稅、鄉鎮財產之收入、鄉鎮公營事業盈餘之收入、縣獨立稅捐，經縣議會議決分配鎮之收入、鎮民代表會議決，經縣政府核準之公益稅捐、縣撥助之收入等。
- (4)鄉鎮的組織依照規定，採議決機關與行政機關分立制。鄉鎮民代表與鄉鎮長皆民選鄉鎮民代

¹⁶⁶ 臺北縣淡水鎮公所編，《臺北縣淡水鎮統計要覽·第七期》，頁 11。

表會由鄉鎮公民選舉代表組織之。各鄉鎮公所置鄉鎮長 1 人，由鄉鎮民選之。

(5)確定鄉鎮自治事項。「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」公布施行後，曾經過多次的修改，第 1 次修改是 1951 年 4 月開始，1952 年 1 月完成，對鎮自治制度，沒有多大變革。第 2 次修改是 1954 年 6 月開始，9 月完成。增修的部份，與鄉鎮最大關係者，是新增第十三條「鄉鎮縣轄市自治事項」，而鎮的自治事項包括：鄉鎮自治之規劃；里鄰戶之編組事項；國民教育暨社會教育之興辦及指導監督；鄉鎮衛生及保健事項；鄉鎮交通、水利、農林漁牧業事項；鄉鎮公用及公營事業；鄉鎮造產事業；鄉鎮合作事業；農藝及工藝之指導；鄉鎮財政事項；鄉鎮公益、慈善事業及預防災害等事項；與其他鄉鎮縣轄市合辦事業；其他依法律賦予之自治事項等。

由於「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」之修訂，有關鄉鎮自治事項的部份，多所變更。而第 11 次的修訂版本，係於 1981 年 7 月 17 日公告，並另增列 16 項，內容，包括：鄉鎮自治之規劃；村里區域之調整事項；公職人員選舉罷免法之執行事項；鄉鎮教育文化事業；鄉鎮衛生事業；鄉鎮農林漁牧事業；鄉鎮水利事業；鄉鎮交通事業；鄉鎮公田及公營事業；鄉鎮公共造產及觀光事業；鄉鎮財政事業；鄉鎮合作事業；鄉鎮公益慈善事業及社會救助與災害防救事項；鄉鎮社區發展事業；與其他鄉鎮合辦事業；其他依法賦予之自治事項等。

另，根據該綱要第 19 條之規定，鄉鎮可依循相關法令而從事各種經濟事業，並輔導民眾經營各項相關經濟事業。¹⁶⁷

1999 年 1 月 25 日，總統府公告施行「地方制度法」，有關鄉鎮市自治事項之規定如下：

- (1)關於組織及行政管理事項如下：鄉（鎮、市）公職人員選舉、罷免之實施；鄉（鎮、市）組織之設立及管理；鄉（鎮、市）新聞行政。
- (2)關於財政事項如下：鄉（鎮、市）財務收支及管理；鄉（鎮、市）稅捐；鄉（鎮、市）公共債務；鄉（鎮、市）財產之經營及處分。
- (3)關於社會服務事項如下：鄉（鎮、市）社會福利；鄉（鎮、市）公益慈善事業及社會救助；鄉（鎮、市）殯葬設施之設置及管理；鄉（鎮、市）調解業務。
- (4)關於教育文化及體育事項如下：鄉（鎮、市）社會教育之興辦及管理；鄉（鎮、市）藝文活動；鄉（鎮、市）體育活動；鄉（鎮、市）禮儀民俗及文獻；鄉（鎮、市）社會教育、體育與文化機構之設置、營運及管理。
- (5)關於環境衛生事項如下：鄉（鎮、市）廢棄物清除及處理。
- (6)關於營建、交通及觀光事項如下：鄉（鎮、市）道路之建設及管理；鄉（鎮、市）公園綠地之設立及管理；鄉（鎮、市）交通之規劃、營運及管理；鄉（鎮、市）觀光事業。
- (7)關於公共安全事項如下：鄉（鎮、市）災害防救之規劃及執行；鄉（鎮、市）民防之實施。
- (8)關於事業之經營及管理事項如下：鄉（鎮、市）公用及公營事業；鄉（鎮、市）公共造產事業；與其他地方自治團體合辦之事業。
- (9)其他依法律賦予之事項。

以上 9 條乃「地方制度法」中針對鄉鎮市自治事項之相關規定。其後，該法規自 2005 迄至 2010 年地方制度大幅變更改制，即所謂「五都改制」之前，雖曾有 6 次的修訂與增訂，但攸關

¹⁶⁷ 白惇仁總纂，《淡水鎮志》，頁 118。

鄉鎮層級之自治事項等規定，基本上仍以 1999 年所公告之 9 條規定為依歸，並無太大變動。¹⁶⁸

(二)淡水鎮民代表會

1、鎮民代表會的創立：

戰後淡水鎮轄下之民意機構即「鎮民代表會」，其乃由鎮民代表所組織之。鎮民代表則藉由里民大會集會時選出，任期 2 年，連選得連任。根據 1946 年臺灣省行政長官公署所公告之「臺灣省鄉民代表會組織規程」規定，代表會下置有主席 1 人，由全體代表依無記名投票互選，代表會每 2 個月召開會議 1 次，如主席認為有其必要、或有代表 2/3 以上請求開會時，便得召開臨時會議，而鎮民代表會議每次之會期則不得超過 3 日。鎮民代表會另設有書記 1 人，並分設總務與議事等 2 組，各置主任 1 人，事務員 1 至 3 人。

鎮民代表會之主要職權，計有如下之 8 項：

- (1)議決鎮概算審核鎮決算事項。
- (2)議決鎮公有財產及公營事業之經營與處份事項。
- (3)議決自治規約事項。
- (4)議決本鎮與他鎮間相互之公約事項。
- (5)議決鎮長交議之本鎮內公民建議事項。
- (6)選舉或罷免本鎮之鎮長及縣參議員事項。
- (7)聽取鎮公所工作報告及向鎮公所提出詢問事項。
- (8)其他有關本鎮重要興革事項。

其中，第一款的議決概算，應經區署核轉縣政府核准，並編入縣的概算下；而其審核之決算，則應經區署核准後轉縣政府覆核，並公告之。而第六款的選舉鎮長之相關實施日期，則由行政長官公署之命令行事。¹⁶⁹

鎮民代表之名額，根據「臺灣省鄉民代表會組織規程」第 26 條之規定，以轄區人口數按比例決定，人口不滿 5,000 人者，得選出 12 名；而 5,000 以上未滿 1 萬者，得選出 15 名；1 萬以上未滿 1 萬 5,000 人者，可選出 18 名；而 1 萬 5,000 以上未滿 2 萬人者，得選出 21 名；2 萬以上未滿 2 萬 5,000 人者，可選出 24 名；而 2 萬 5,000 人以上者，得選出 30 名。

此名額之分配，基本上是以每村里至少選出 1 名為原則，倘若人口比例不符標準者，得比照所編列之村里數而增其名額；相對地，倘若依照人口標準比例所定之名額，各村里尚有餘額時，則分配給人口較多之村里。

戰後初期，淡水鎮之鎮民代表係依此項標準選計，當時鎮內依人口數而分為 29 里，總人口數在 2 萬 5,000 人以上，因此至少得選出鎮民代表 29 名。1946 年 4 月 2 日，淡水鎮舉辦首屆的鎮民代表選舉，因登記候選之人數不足額，全鎮僅選出 28 名代表，且多數代表都集中於街內各里，郊區各里的部份則呈缺額。

淡水鎮民代表會完成選舉作業後，當選為代表者經公告並參與相關講習，於同年 4 月 7 日宣誓就職，¹⁷⁰開始行使鎮民代表之職權，並於代表會成立大會中，相互推選出主席 1 人，第 1

¹⁶⁸ 全國法規資料庫：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0040003>（徵引日期：2012/5/25）。

¹⁶⁹ 臺灣省行政長官公署民政處，《臺灣省民意機關之建立》，頁 359-361。

¹⁷⁰ 臺灣省行政長官公署民政處，《臺灣省民意機關之建立》，頁 33-36。

屆淡水鎮鎮民代表會主席李好生。而第2屆係於1948年4月22日選舉產生，計選出代表33人，並於同年5月12日宣誓就職，代表會主席李永和。¹⁷¹

戰後初期，第1、2屆淡水鎮鎮民代表任期均為2年，第1屆鎮民代表任期至1948年5月11日。在任期當中，水碓里選出之李祖山因遭「228事件」波及，被軍方逮捕槍斃，¹⁷²但其餘的代表均至任期屆滿為止，順利完成身為代表之職務。

而第2屆鎮民代表的任期屆滿應至1950年5月，惟因實施地方自治，而延至同年9月始辦理改選事宜。而該屆代表在任職其間，協元里的林義禮與竿蓁里的王傳興等相繼過世；鄧公里的杜家齊就任鎮長，長庚里的洪開源就任副鎮長，民安里的盧延榮遷至臺北市，乃因而辭任，這些遺缺均先後完成補選作業，惟北投里的洪直卿病故之後，因所剩任期不足3個月，以故未行補選。¹⁷³



圖 4-2-19：1946 年臺北縣鄉鎮民代表講習會

資料來源：臺灣省行政長官公署民政處，《臺灣省民意機關之建立》，頁 126。

2、鎮民代表會之組織及職權：

根據1950年4月所公告之「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」第26條規定，鄉鎮民代表會由本鄉鎮公民選舉代表組織之，任期2年，連選得連任；而第27條則規定，鄉鎮民代表會設有主席1人，由鄉鎮民代表互選之；同時，第28條規定，鄉鎮民代表會每3個月召開會議1次，於鄉鎮長或鄉鎮民代表2/3以上請求時，則應召集臨時會議。

1959年，修訂「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」，則將鄉鎮縣轄市民代表會之任期改為3年(第26條)，並增員副主席1人，而其選出方式與主席相同，即由「鄉鎮縣轄市民代表互選之」(第30條)。另，根據「臺灣省各縣鄉鎮縣轄市民代表會組織規程」之規定，鄉鎮縣轄市民代表會主席，綜理會務，倘若主席因故不能執行職務時，則由副主席代理。地方自治施行之後，鎮民代表會的屆次則將實施地方自治之前的2屆亦一併納入計算。迄至2010年「五都改制」以前為止，淡水鎮伴隨臺北縣升格為新北市之前，淡水鎮的鎮民代表會共計有18屆。

至於代表會承辦業務之人員，則依「臺灣省各縣鄉鎮縣轄市民代表會組織規程」規定，置有秘書1人，承主席之命，協助業務處理，並監督所屬職員；另置有組員1至5人。員額在5人以上者，得分設議事、總務等2組，分組辦事，各置主任1人，由組員兼任之。

¹⁷¹ 白倬仁總纂，《淡水鎮志》，頁112-115。

¹⁷² 關於李祖山之事蹟及其遭「二二八事件」波及之經過，可參見周明德（化名為周文泰），〈淡水傳奇人物：創蛇仔李祖山〉，《臺灣風物》41：2，1991年6月，頁131-132。

¹⁷³ 白倬仁總纂，《淡水鎮志》，頁112-115。

鎮民代表會之職權依照前述 1950 年「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」第 26 條之規定，計有下列 10 項：

- (1)議決自治事項。
- (2)議決自治規約。
- (3)議決本鎮與他鄉鎮間之公約事項。
- (4)議決預算及審核鎮預算。
- (5)議決鎮公益捐之徵收。
- (6)議決鎮財產之經營及處份。
- (7)議決鎮長提議事項。
- (8)聽取鎮公所工作報告及向鎮公所提出詢問。
- (9)接受人民請願。
- (10)其他依法賦予之職權。

1959 年所修訂之「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」，則將原「議決鄉鎮縣轄市預算及審核決算」之項下，增加「但對於鄉鎮縣轄市預算，不得為增加支出之提議」，又在原第 4 項之後，增列「議決鄉鎮縣轄市所屬事業機構組織規程」與「檢查鄉鎮縣轄市公庫，必要時得調閱會計帳簿及有關憑證」等內容。

而各項之後，另增列 2 項條款：一為「鄉鎮縣轄市民代表會議決自治規約，應函由鄉鎮縣轄市公所轉報縣政府備案」；二為「鄉鎮縣轄市公所應將第 1 項第 4 款之鄉鎮縣轄市預算於年度開始前 1 個月編成，送達鄉鎮縣轄市民代表會審議」等。同時，將第 8 項由原來的一款獨立成為一條，修訂成「鄉鎮縣轄市民代表會開會時，鄉鎮縣轄市長有向鄉鎮縣轄市民代表會提出工作報告之責，鄉鎮縣轄市民代表有向鄉鎮縣轄市長質詢之權」。如此一來，代表會所屬之權責與性質相較於先前之內涵，則有顯著不同。

淡水鎮民代表會之職權，業經「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」的修訂，或有增刪。而 1981 年 7 月 17 日第 2 次修訂，代表會仍保留著 10 項職權，而其中與前者較不相同者，則是增列或修訂其職權為「鎮預算不得為增加支出之提議」、「議決鎮民代表提議事項」等部分。¹⁷⁴

2010 年五都改制以前，根據「地方制度法」第 37 條規定，鄉（鎮、市）民代表會之職權如下：¹⁷⁵

- (1)議決鄉(鎮、市) 規約。
- (2)議決鄉(鎮、市) 預算。
- (3)議決鄉(鎮、市) 臨時稅課。
- (4)議決鄉(鎮、市) 財產之處分。
- (5)議決鄉(鎮、市) 公所組織自治條例及所屬事業機構組織自治條例。
- (6)議決鄉(鎮、市) 公所提案事項。
- (7)審議鄉(鎮、市) 決算報告。

¹⁷⁴ 白惇仁總纂，《淡水鎮志》，頁 131-132。

¹⁷⁵ 全國法規資料庫：

<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawSearchContent.aspx?pc=A0040003&k1=%e4%bb%a3%e8%a1%a8%e6%9c%83&k2=&k3=&k4=&kwid=260&cd=2012/6/10>（徵引日期：2012/5/25）。

(8)議決鄉(鎮、市)民代表提案事項。

(9)接受人民請願。

(10)其他依法律或上級法規、規章賦予之職權。

(三)里鄰制度與組織

1、里鄰制度之建立：

戰後初期，縣各級組織之建立是依「縣各級組織綱要」之規定辦理。鄉鎮之下所設之村、里等，係由日治時期的「保」所改設，在鄉為「村」，在鎮為「里」。村、里之下又將日治時期的「甲」改設為「鄰」。村、里內置有村、里辦公處，透過村里大會的舉行，從公民中選出村、里長 1 人，受鄉鎮長之督導，辦理各項相關業務。¹⁷⁶

1946 年 1 月 19 日，臺灣省行政長官公署曾公告「臺灣省鄉鎮組織規程」，依據該規程之規定，淡水鎮依自然地形地勢而被劃為 29 里。鄰之編制則以 10 戶為原則，鎮內總計共有 428 鄰。同時，遵奉「各級民意機關成立方案」與「籌設各級民意機關工作預定進度表」等，籌設民意機構。

根據「臺灣省鄉鎮組織規程」，列有村里民大會專章，規定里設有里民大會，里民大會乃里的民意機構，由本里全體公民組織之，而其職權如下：

(1)議決本里規約。

(2)議決本里與他里間相互之公約。

(3)議決本里人工徵募事項。

(4)議決里長交議及本里內公民 5 人以上之提議事項。

(5)選舉或罷免里長或副里長。

(6)選舉或罷免鎮民代表。

(7)聽取里辦公室工作報告及向里辦公室提出詢問事項。

(8)其他有關本里興革事項。

里民大會依規定由里長召集，每 2 個月召開會議 1 次，倘若另有特殊事件發生，則得召集臨時會議。里民大會召開時，以里長為主席，里長及副里長另有要事時，則由大會推舉 1 人為主席。

依臺灣行政長官公署於 1946 年 2 月 19 日所公告之「臺灣省各縣市村里長選舉辦法」規定，里長應由里民大會選出，任期 2 年，連選得連任，並受鎮長督導，辦理本里自治相關事宜與其他上級委託事項。村里辦公室內置有幹事與戶籍員等各 1 人，並承里長之命，辦理里的自治與戶籍相關事務。村里內另設有國民兵隊，由里長兼任隊長，幹事兼任隊附。淡水鎮各里則聯合設有幹事 5 人，戶籍員 8 人，隊附 7 人。¹⁷⁷

以下，茲列舉戰後初期淡水鎮轄下各里之區劃，如表所示。

¹⁷⁶ 黃秀政撰述，《續修臺北縣志·卷四·政事志（行政）》，頁 146。

¹⁷⁷ 白惇仁總纂，《淡水鎮志》，頁 111。

表 4-2- 8：1950 年改制後淡水鎮轄下村里區域沿革表

日治大字	淡水	淡水	淡水	林仔	下圭柔山	頂圭柔山	淡水	淡水	淡水	淡水	油車口、中崙子	沙崙子、大庄埔	水碓子	北投子	林子	蕃薯寮	興化店	灰磘子	大屯仔	草埔尾	水札頭	中田寮	大溪	樹林口興福寮水梘頭	小坪頂	內小八里埕子	外小八里埕子	竿藁林	庄子內
改制後	協元里	永吉里	清文里	坎頂里	義山里	忠山里	長庚里	草東里	民安里	文化里	油車里	沙崙里	水碓里	北投里	埤島里	蕃薯里	興仁里	賢孝里	屯山里	中和里	水源里	忠寮里	光明里	樹興里	坪頂里	竹圍里	八勢里	竿藁里	鄧公里

資料來源：黃秀政撰述，《續修臺北縣志・卷四・政事志（行政）》，頁 44-45。

1950 年地方制度改正後，淡水鎮轄下有 29 里；而翌年 8 月，文化里則劃分成文化與新生等 2 里，共計有 30 里。¹⁷⁸1970 年(民國 59)10 月 10 日，鄧公里被劃分為鄧公與中興等 2 里；而 1975 年(民國 64)4 月，由竹圍里分出福德里；1978 年(民國 67)，光明里併入水源里；1982 年(民國 71)，水碓里劃為水碓與新興 2 里，竹圍里劃為竹圍與民生 2 里，共計有 33 里，¹⁷⁹而迄至 2009 年以前，一直都是維持這樣的行政區劃。¹⁸⁰

2、里的組織與權限:

1959 年，已修訂之「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」公告後，臺灣省政府即根據第 36 條之規定，訂定臺灣省各縣市里民大會施行辦法。而根據是項辦法第 2 條之規定：「里民大會為表達民意，宣導政令，發揚倫理道德及促進地方自治建設的基層集會」。其性質與光復初期所施行之內容，即民意機構之特質，已大異其趣。但即使如此，里民大會只存有與否，依然重要。根據其辦法第 7 條之規定，里民大會的任務有以下 7 項：

- (1)里公約之議決事項。
- (2)里與里相互間公約之議決事項。
- (3)里興革事業及所需人力、物力、財力捐獻之議決及其收支之審核事項。
- (4)里長之提議事項。
- (5)聽取村里辦公處工作報告及向村里辦公處提出詢問事項。
- (6)政令宣導事項。
- (7)里民孝親悌友敬老慈幼或對國家地方特殊貢獻之表彰事項。

又依照第九條的規定：里民大會開會時，與里有關之單位，應派員列席解答里民問題的單位，計有：

- (1)國民學校；
- (2)警察派出所；
- (3)衛生所；
- (4)鎮農會；

¹⁷⁸ 臺北縣淡水鎮村里鄰戶口數暨戶籍動態登記數(甲)。

¹⁷⁹ 同上。

¹⁸⁰ 臺北縣淡水鎮公所編，《臺北縣淡水鎮統計要覽・第十期》(臺北：同編者，2009)，頁 24。

(5)其他有關單位。

里民大會是政府與人民意見溝通之集會，俾使上意下達，下情上傳之機制。每年開會次數，依既有之規定為6次，且不得少於4次，需要時還可召開臨時會議(但現已改為每年2次)。會議之召開由里長召集(第8條)，而會議召開時，每戶至少應有公民1人代表出席(第11條)。里民大會設有主席團，里長為當然主席，由出席公民推選2人參加。里民大會之提案，應有公民3人以上附署(第12條)。

1950年4月22日，政府公告「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」，雖沒有明確規定村里之定位與其相關制度，但對村里長的選舉卻很重視。過去曾有「臺灣省各縣市村里長選舉罷免規程」之制訂，並呈轉行政院核准，於1950年7月12日由臺灣省政府公告實施。

而1950年9月間的第3屆里長選舉，則依新制辦理。縣長擔任選舉監督，而選舉事務則由鎮公所辦理。里長選舉不再採集會的方式辦理，而改以公民於投票日當天，在指定時間內隨時前往指定之投票所投票，而里內公民均有選舉權。而年滿20歲之公民，經里內公民30人以上連署推荐者，得為里長候選人。里長之選舉，以全里過半數之公民投票，得票超過投票總數之半數者即視為當選。

1953年2月舉行第4屆里長選舉時，又再次修訂了選舉罷免規程。凡里內公民年滿23歲者，均得申請為里長候選人，無須經連署推荐；又里長之選舉，由該里公民投票，以得票數較多者即視為當選。

1955年4月舉行第5屆里長選舉，依「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」規定，里長任期被修訂為3年。

1957年，第3次「地方自治法規」修訂，始與「臺省各縣市議員選舉罷免規程」、「縣市長選舉罷免規程」、「鄉鎮縣轄市民代表會選舉罷免規程」、「鄉鎮縣轄市長選舉罷免規程等規程」合併簡化成「臺灣省各縣市公職人員選舉罷免規程」，同時確定日後村、里之編制。

繼1958年5月舉行第6屆里長選舉之後，1961年4月舉行第7屆里長選舉，此時則依「臺灣省各縣市公職人員選舉罷免規程」辦理，里長任期則改為4年1任。1965年5月、1969年5月、1973年10月、1978年6月，即第8至11屆的里長選舉，則因統一與同屆之鎮民代表選舉一併舉行，乃導致日期不定，但仍順利辦理完成，選舉辦法亦變動不大。

1980年5月14日，「動員戡亂時期公職人員選舉罷免法」公布實施後，1982年6月12日舉行第12屆的里長選舉，即依該法之第30條與第31條等規定，欲登記為里長候選人者，除須年滿23歲之外，取消任何學歷或經歷限制。¹⁸¹

(四)淡水地方政治之演變

依據政治社會學者蔡明惠長期以來，對淡水一帶地方政治之研究，淡水地區的內部結構，自自治時期以來便受制於近代的社會經濟與政治環境的深遠影響。而所謂近代的社會經濟體系，是指殖民資本主義下的市場擴張；而政治環境則是指專權統治下的政治運作。

就淡水整體的區域結構而言，大致可分為靠山地區(「山頂」)與市街地區(「街仔」)等2大區塊。就靠山地區的農村聚落而言，除了存有傳統地主與佃農間因地權所衍生出的恩義關係外，受到近代資本主義下商品經濟的影響，地主階層乃投入附加價值高的產業，進而經營一些碾米

¹⁸¹ 白倬仁總纂，《淡水鎮志》，頁120。

業與製茶業。透過工商資本的模式，控制農村產品的運銷，而有效扮演日資企業與農業勞動者之間的中間角色；另一方面，在殖民政府行政權力的運作下，產生警察、保甲與農業組織之相關人員，而這些行政人員則扮演著統治階層與地方農民間的仲介角色。靠山的農業聚落在政經環境的運作下，進而發展出多重恩義關係的網絡。

至於市街地區的居民，基本上多延續清朝以來的業種，包括中小企業、服務業、自由業，以及公職等。其中有部份新興金融業與製造業者(如施合發木材公司)，則多半都是藉由土地資本，有效轉化成商業資本或是產業資本而崛起。然而，受制於近代資本主義的競爭與殖民政權的壓力，市街地區從事工商業活動的資產階層，自然會朝往強勢的日資獨占體系靠攏；或成為殖民政府的附庸(client)。他們透過對金融信貸的操控，而與底層的工商業者或是農工階層，建立一套資本相關的恩義網絡；同時，也接受執政當局的籠絡，承接部分的地方行政職務，如街長、助役(副街長)、街協議員等，進而與殖民統治者建立緊密的裙帶關係。¹⁸²

而戰後國民政府接管臺灣，並開始在臺灣推動地方行政區劃的變革。伴隨戰後的政權移轉，淡水市街紳商既有之政經權益，則轉移至來臺的接管人員或是所謂「半山」手中，而「228 事件」的發生，對市街紳商與地方名流而言，更是一項嚴重的衝擊。淡水市街豪商許丙在「228 事件」的鎮壓過程中，亦曾一度被捕入獄。換言之，伴隨政權的移轉，所謂地方「有力者」的權力結構逐漸物換星移。¹⁸³

1949 年國民政府播遷來臺，在 1949 至 1953 年期間陸續推動土地改革與地方自治，作為其「挽救政權、易地生根」之 2 大策略。首先，透過土地改革政策，更進一步瓦解「228 事件」中已遭重創的在地地主階層，同時利用土改之後大量崛起的自耕農，厚植其政權底層的經濟基礎；另一方面則藉由地方自治之名，收攬新興地方勢力，而有效完成統治權力易地生根的目標。伴隨這 2 項策略的運作，對日後臺灣的經濟發展，社會結構的轉型，政治體制的運作，乃至於政權的鞏固與政體的形成等，均有其深遠影響。¹⁸⁴

就 1950 年代初期淡水鎮的社會狀況而言，土改政策提高了農民的社會地位，同時也提供農民參與地方事務的機會，而農會的改組使得舊地主階級喪失了既有的領導地位，小地主階層與那些土改政策後取得地權的新興自耕農，逐漸在農會掌握主導權。戰後第 1 屆(1949-1951)淡水鎮農會理事長由原擔任官派副鎮長，鎮長等職的市街仕紳李永熏擔任，但在土地改革之後，受到所謂「山頂派」鎮長王慶賢的支持，直至第 4 屆的農會(1957-1959)理事長均由與農民關係密切的「山頂派」人士所擔任，於是該派人士自然形成了一股勢力。

1951 年 6 月，在地方自治施行下，辦理首屆的鎮長選舉，間接促使淡水地方所謂「山頂派」與「街仔派」間的角力競爭，浮上檯面，地方的 2 股政治勢力於焉產生。換言之，自 1950 年代以後淡水地區的政治生態逐漸演變成以市街紳商為中心的「街仔派」，與統治官僚結合靠山農民在地力量的「山頂派」之間相互較勁的局面。¹⁸⁵

在 1960 年代、1970 年代期間，除了國民黨為了鞏固其威權體制，有時必須採行輪流提名的協調策略，形成同額競選的局面之外，在淡水鎮歷屆鎮長的選舉中，無論國民黨採行的是提名

¹⁸² 蔡明惠，《臺灣鄉鎮派系與政治變遷：河口鎮「山頂」與「街仔」的爭鬥》（臺北：洪葉文化，1998 年），頁 39-40。

¹⁸³ 蔡明惠，《臺灣鄉鎮派系與政治變遷》，頁 45-46。

¹⁸⁴ 蔡明惠，《臺灣鄉鎮派系與政治變遷》，頁 49-50。

¹⁸⁵ 蔡明惠，《臺灣鄉鎮派系與政治變遷》，頁 53-58。

參選或開放競選，淡水一帶的地方派系之間總是出現公開競爭或暗中較勁的抗衡局面，而這種雙元模式的競爭，也從鎮長選舉開始，而延燒至到鎮內其他的大小公職選舉。¹⁸⁶

基本上，淡水地區的地方政治，其發展模式在 1990 年以前並沒有太大的變化。然而，1989 年由於戒嚴解除，且開放黨禁及報禁，該年底所舉行的立法委員、省議員與縣市長等 3 項公職人員選舉，對新科政黨=民進黨而言可謂是選舉活動的初體驗。而從該次的選舉結果顯示，政黨對地方所能掌握的票源有限，政治勢力主要還是掌控於地方派系。不容置疑地，在野政黨的出現，雖無法完全有效脫離地方與執政黨之間既有的恩義關係，但卻逐漸提升了地方派系的自主性，地方的政治生態更形複雜。¹⁸⁷

而伴隨臺灣社會的民主化，1992 年國會全面改選，面對政治市場的開放，在野的民進黨組織更為健全，而從國民黨所分離出的新國民黨連線(即後來的「新黨」)不再受到黨中央的制約，而地方派系則有更多獲取國家資源的機會。

民主化社會的發展使得執政黨的絕對優勢不再更帶動地方勢力的發展。然而，更多的資源卻引發派系勢力內部的競合關係愈益激化。¹⁸⁸同時，伴隨 1990 年代以後社會的變遷，外來人口的移入，改變了地方社會的人口結構，乃逐漸削弱地方派系在組織動員上的影響力。¹⁸⁹

但就淡水鎮而言，目前尚未看到地方政治派系有衰退或消失的傾向，他們隨著社會環境的「現代化」而與時俱進。他們仍掌握著整合地方勢力的管道，而有其續存空間。¹⁹⁰社會一般認為，即使選民會因候選人的個人形象或是學歷背景而決定支持與否，¹⁹¹然而在地方選舉上，派系勢力仍有其一定程度的關鍵影響力。¹⁹²

第三章 一般行政體制

第一節 戶政

一、荷西與明鄭時期

在西班牙人、荷蘭人來到北臺灣之前，淡水地方已有原住民居住。1628 年西班牙人攻佔淡水後，對淡水地區進行人口數的統計，而荷蘭人也對西班牙的領地進行過人口概算，¹⁹³此外，針對當時淡水地區鄰近聚落的人口記錄，在宣教士的報告書中亦可見到。

宣教士對當地村落人口數的概算，其背後的意圖並非在於徵稅或統治，而是為了宣教活動的推進，目的在於可有效掌控改宗者的確實人數。根據 1630 年代宣教師的記錄，以及日本學者中村孝志的考證推知，當時位在淡水堡壘附近有 1 聚落，稱之為 Taparri(Tappare)，大約是 4、5

¹⁸⁶ 蔡明惠，《臺灣鄉鎮派系與政治變遷》，頁 80-82。

¹⁸⁷ 蔡明惠，《臺灣鄉鎮派系與政治變遷》，頁 53-154。

¹⁸⁸ 王金壽，〈政治市場開放與地方派系的瓦解〉，《選舉研究》14：2，2007 年 11 月，頁 43-44。

¹⁸⁹ 蔡明惠，《臺灣鄉鎮派系與政治變遷》，頁 175-176。

¹⁹⁰ 任育德，《向下紮根：中國國民黨與臺灣地方政治的發展》（臺北：稻鄉，2008 年），頁 268。

¹⁹¹ 〈淡水 第一位博士鎮長 蔡葉偉 交通列急務〉，《聯合報》，2005 年 12 月 6 日。

¹⁹² 〈淡水 內訌…藍綠共同難題 林建仲、鄭楊淑玲 不排除脫黨參選〉，《聯合報》，2005 年 10 月 1 日；〈《北縣鄉鎮市長選情分析》連任有難易 10 地新秀激戰〉，《聯合報》，2005 年 10 月 5 日。

¹⁹³ 例如 1642 年 12 月 12 日的「東印度事務報告」，參見程紹剛，《荷蘭人在福爾摩沙》（臺北：聯經出版，2000 年），頁 237；另根據 1634 年的記錄，淡水堡壘內的西班牙人約 200 人，參見陳國棟，《臺灣的山海經驗》，頁 138。

個部落所組成，住民總數達千人，這是目前所知西班牙時期淡水地區較為明確的人口概算。¹⁹⁴

1642 年，淡水一帶被荷蘭統治管理。1644 年，臺灣長官卡郎(François Caron)宣布以後每年將定期舉行地方會議 1 次，全臺共有 4 個地方會議，分別位於北部、南部、卑南、淡水等 4 大地區，每區轄下有數十個村落，設有政務委員，其任務之一即對原住民部落進行戶口調查，凡列冊者皆需按口課徵人頭稅，故淡水地區的人口統計開始有了明確記載。¹⁹⁵

西班牙人來到北臺灣後不久，漢族人也開始在淡水一帶活動。1630 年代，漢人開始在此一地區進行商業活動與技術服務。這些漢人大致可分為貿易商、小商人、技術工匠等 3 類，但並沒有永久定居的打算。而同一個時期，也有日本商人在此地進行鹿皮等相關土產的交易，甚至是開墾農地。¹⁹⁶

經由「地方會議」的召開，以及定期施行的戶口調查，淡水地區的村社與人口數則明確可見，其人（戶）口統計如下表所示：¹⁹⁷

表 4-3-1：荷蘭時代淡水地區 5 個原住民村落人口統計表 單位：人數(戶數)

村社名	1647 年	1648 年	1650 年	1654 年	1655 年
Senaer (圭柔社)	294 (80)	280 (84)	160 (40)	130 (30)	81 (22)
Cackerlack	108 (32)	—	193 (50)	153 (31)	95 (25)
Tappare	288 (84)	280 (84)	325 (87)	250 (72)	157 (48)
Kypabe	—	—	—	193 (50)	153 (31)
Toetona (大屯社)	—	—	—	82 (24)	77 (23)

資料來源：中村孝志《荷蘭時代臺灣史研究》下卷、陳國棟《臺灣的山海經驗》、康培德〈十七世紀基隆河流域、淡水地區原住民社群分類再議〉。

根據記載，遲至 1644 年荷蘭的大員當局才准許漢人定居在雞籠與淡水的城堡周邊。而 1646 年，大員當局開始鼓勵漢人移居淡水並提供賦稅上的優惠，因此同年 5 月有 15 名漢人定居淡水。1648 年以後，漢人才開始在淡水從事農業墾殖，此時淡水的漢人住民約有 78 名。¹⁹⁸然而，這些數字是根據繳交人頭稅記錄的記載，即淡水城有效掌控下的住民，而實際上在此活動的漢族人數應超過這個數字。

1662 年，明鄭驅逐了荷蘭勢力而領有臺灣之後，隨即下令查報戶口，凡「奔走疏附」者，稱之為「主戶」；商旅者，稱之為「客戶」，但課稅時則不分主客，仍計口算丁。

1664 年(永曆 18)鄭經委由旗下之陳永華施行地方行政改革，明鄭管下的地方戶政制度乃日趨詳備。同時，亦施行鄉治制度，將保甲與地方組織結合，於里置有總理；里之下再分社，置有鄉長。接著，分 10 戶為牌，牌有牌首，10 牌為甲，甲亦有首；10 甲則為保，保有長。而舉凡民眾之遷徙、職業、婚嫁、生死等，均須呈報於總理。儘管明鄭在南臺灣已規劃有完備的地方戶政制度，然而當時北臺灣的淡水仍屬荒僻地區，因此對於當地的經營僅止於屯兵巡行，或做為罪犯流放之地，而明鄭在當地的開發紀錄，則佐證資料闕如。¹⁹⁹直到清領時期，淡水地區

¹⁹⁴ 薛化元、翁佳音等編，《萬里鄉志》，頁 26-28；中村孝志，《荷蘭時代臺灣史研究》下卷（臺北：稻鄉，2001 年），頁 171-174。

¹⁹⁵ 中村孝志，《荷蘭時代臺灣史研究》下卷，頁 41-47。

¹⁹⁶ 參見陳宗仁，《雞籠山與淡水洋》，頁 248-256；甘為霖，《荷據下的福爾摩沙》，頁 339-340。

¹⁹⁷ 中村孝志，《荷蘭時代臺灣史研究》下卷，頁 22；康培德，〈十七世紀基隆河流域、淡水地區原住民社群分類再議〉，《「族群意識與文化認同」：平埔族群與臺灣社會大型研討會會議論文集》（臺北：中研院民族所，2003 年）頁 10-11；陳國棟，《臺灣的山海經驗》，頁 136-139。

¹⁹⁸ 邱馨慧，〈從雞籠到淡水：荷蘭時代北臺灣的政治經濟移轉〉，頁 211。

¹⁹⁹ 許耿修，〈臺灣戶政制度研究〉，國立成功大學歷史所碩士論文，2003 年，頁 11-13。

的開發與人口遷移才開始有了新契機。

二、清領時期

1684 年(康熙 23)，清廷在臺灣置有 1 府 3 縣，戶政則歸由府縣掌理。根據《大清會典》規定，每 5 年編查戶口 1 次，並編訂有賦役冊，作為清廷課賦丁銀之依據。而編列之依據係以「有室家者均編，客戶單丁不與」，即有家眷而定居的 16 歲以上男丁，始納入編制內。然而，地方政府並沒有依規定而嚴格執行。

1713 年(康熙 52)，清廷昭告全國，以 1711 年(康熙 50)所得之丁口數為常額，規定盛世添丁「永不加賦」，要求各地方官員應確實推動戶口調查，編成盛世滋生戶口冊，以瞭解全國人丁口數。然而，當時的臺灣地方官員卻認為即使轄區戶口數增加，也無法增加稅收，因此並不重視戶口的編查。根據《重修福建臺灣府志》之記載，1684 年(康熙 23)即臺灣被納清廷版圖之際，為課賦諸羅縣之丁銀，即開始進行人丁戶口之編造(戶：2,436 / 口：4,199)，待康熙 50 年續編時(戶：2,436 / 口：4,459)戶數無所增加僅口數增加 260 人，由此推知當時並不重視戶口的編查。²⁰⁰而直到 1731 年(雍正 9)以後，這個現象才有改變，淡水廳內轄區的戶口數才逐漸變得詳確。根據陳培桂《淡水廳志》的紀錄如下：雍正十年至乾隆二十九年，遞年編審共增出人丁三十，實在撰戶男婦共三萬三百四十二丁口，(略)嘉慶十六年，查照保甲門牌，核實土著、流寓民戶共一萬七千九百四十三戶，男婦大小共二十一萬四千八百三十三口；內民戶成丁男婦共一十一萬六千二百二十五口，幼丁男女共九萬八千六百八口。²⁰¹從上述史料中也可清楚推知，在嘉慶晚期以前，從淡水廳的人口變化，說明了臺灣北路持續開發的狀況。

1747 年(乾隆 12)清廷將課稅的方法從丁銀改為按地畝徵收；1772 年(乾隆 37)，詔令全國停止戶口編審；1775 年(乾隆 40)，則通令全國辦理保甲，保甲戶口於是取代了傳統的賦役冊，官方才對戶口資料有較為詳確的掌握。

基本上，清代的戶籍制度有兩種，一種是「律定戶籍」，即根據律例規定，用於徵課賦役的一般戶籍；另一則是「保甲戶籍」，即根據會典例則等規定而組織的一種鄉里自衛性編組。

而在保甲制正式施行之後，各戶發給門牌，記載全家姓名、年歲、田糧、行業等。一切填註清楚後，用木牌裱糊，懸掛於門楣。如有遷移、生故、婚嫁等情事，則隨時添註塗改，並告知保甲里長，於保甲冊內一併改註。「保甲冊」即以保甲為單位的戶籍簿，保冊的依據是甲冊，而甲冊則是按各戶門牌編制而成，皆由地方政府刑房書班攜帶府縣印成之門牌用紙，前往各地，會同地方地保與總理就各戶調查丁口，並登記在門牌用紙與簿冊內，門牌懸掛門楣而簿冊則存放於官府備查。有關門牌之更換，最初是 2 年 1 次或 3 年 2 次，而後嗣為奉令製作，期限不一。到了每年年終，由地保巡查各街庄，調查戶數丁口，報告給知縣，再由知縣核計審查後，呈給州府。因此，在上述「保甲戶籍制度」中，保正、甲長、牌頭等也因而成為基層的戶政人員，而地方上的街、庄、鄉等自治團體，其首領如總理或董事，也負起編查保甲門牌之責任，然而多屬志工性質。保甲制度存在的主要目的是利用民間自主力量來「保衛地方」，以杜絕盜賊橫行。因此，各地方的保甲必須確實做好戶口編查，以掌握住民動態。以故，清代保甲戶口的編查資

²⁰⁰ 許耿修，〈臺灣戶政制度研究〉，頁 14-15。

²⁰¹ 陳培桂，《淡水廳志》，頁 88。

料比傳統的賦役冊之記載，來得詳實。²⁰²而前述所列之數據是涵蓋淡水廳全域，因此無法表現出今淡水地區的實際人口狀況。迄至 1841 年(道光 21)，淡水同知曹謹所編查的戶口記錄，才指明今淡水地區的人口狀況(芝蘭三保)。除去廳治丁口(8,523)之外，淡水廳轄下各保的人口統計，則如下所示：²⁰³

表 4-3-2：道光 21 年淡水廳下各保丁口統計表

保名	丁口數	保名	丁口數
城南四保	13,130	城南三保	8,732
城南二保	14,158	城南一保	12,382
城北一保	18,932	城北二保	17,460
桃澗保	25,724	海山保	16,342
大加蠟保	23,683	芝蘭二保	7,980
擺接保	26,917	芝蘭三保	15,808
興直保	16,466	石碇保	6,341
八里坌保	11,574	金雞貂保	11,358
芝蘭一保	12,563	拳山保	14,989
合計丁口：412,837 人			

而隨著時期的推移與人口的增加，清廷對淡水廳內的戶口人丁之記錄，則越趨詳盡，除分各廂、保之外，甚至細分到保下的各莊(庄)，甚至於各莊閩粵之戶口等。根據 1874 年(同治 13)《淡新檔案》「淡屬各庄人丁戶口清冊」之所記，清楚推知芝蘭保 18 莊下各莊戶口人丁總數，其中閩籍丁口有 1,555 人(412 戶)，粵籍丁口 576 人(140 戶)。²⁰⁴這些數據說明今淡水地區閩粵移民的分佈狀況。

根據 1873 年(同治 12)的官方統計可以確知淡水廳北部人口已達 42 萬人之多，²⁰⁵鑒於外防內治難周，1875 年(光緒 1)沈葆楨等人乃有奏請朝廷重啓行政區域之調查。早期移墾社會中，人口變遷與行政區域的調整緊密關聯，由此可證。²⁰⁶

三、日治時期

1895 年(明治 28)清廷因甲午戰爭失敗而簽訂「馬關條約」，導致臺灣被割讓給日本。日本領臺之後，允許臺灣民眾有國籍選擇權，並在其後以訓令宣告執行戶口調查。²⁰⁷

根據日本的戶籍制度規定，有戶籍登記資格者僅限於具日本國籍者。即有日本國籍者方得將資料登載於戶籍上，換言之，戶籍也可說是具有國籍公證的功能。

當時的淡水位居交通要衢，故首批日軍進駐後不久，即已在當地推動初步的戶口調查。1895 年 6 月 9 日，根據《淡水新政記》記載，新任的淡水事務所長官福島安正進駐淡水之後，隔日便安排事務所轄內各員的分工要項，其中戶口調查則被列入屬警務工作的要項之一。而迄至 6 月 20 日止，淡水市街戶口狀態的紀錄一覽如下：²⁰⁸

²⁰² 張勝彥等編著，〈政事志〉，《鹿港鎮志》（彰化：鹿港鎮公所，1990 年），頁 105；許耿修，〈臺灣戶政制度研究〉，頁 13-15。

²⁰³ 陳培桂，〈淡水廳志〉，頁 88。

²⁰⁴ 國立臺灣大學圖書館，〈淡新檔案〉（臺北：同編者，1995 年），頁 328-350。

²⁰⁵ 1895 年所成之《臺灣省通志稿》載淡水縣之戶口為 63,407，丁口為 477,750。許耿修，〈臺灣戶政制度研究〉，頁 17。

²⁰⁶ 莊吉發，〈從故宮檔案看清代臺灣行政區域的調整〉，頁 137。

²⁰⁷ 阿部由理香，〈日治時期臺灣戶口制度之研究〉，淡江大學歷史系碩士論文，2001 年，頁 21。

²⁰⁸ 曾令毅，〈1895 年《淡水新政記原稿庶》史料介紹及其價值〉，頁 34-35。

表 4-3- 3：1895 年淡水市街戶口狀態

地區	戶數	人口		
甲號	466	1,502	男	941
			女	561
乙號	560	2,362	男	1,240
			女	1,122
合計	1,026	3,864	男	2,181
			女	1,683

資料來源：福島安正，《淡水新政記》。

另一方面，同 6 月 7 日，日方進入臺北城並設置臺北縣廳之後，爲了有效掌握居民動態，自同年 7 月 7 日起亦令憲兵隊員在臺北城一帶，包括城內、艋舺、大稻埕等地進行戶口調查。根據《臺灣總督府警察沿革志》之所記，戶口調查的項目主爲戶主姓名、家屬成員、寄居人或傭人姓名，以及家族成員的年齡、職業、出生地等。²⁰⁹

然而，日本領臺初期臺灣社會民眾對新政權的反抗依舊方興未艾，在治安未果的情況下，戶口的調查工作難以順遂。直到翌年 2 月匪徒情勢稍稍鎮靜之後，從防範「土匪」的思考著眼，總督府更有必要推動戶口調查，但在軍政體制下民眾對新政權抱持高度警戒，導致成效有限。

1896 年(明治 29)8 月 1 日，總督府正式發布「臺灣住民戶籍調查諭告」，以以及「臺灣住民戶籍調查規則」，從區分在臺清國人與本島人著手開始，試圖整頓臺灣居民的基本資料；同時規定以 1897 年(明治 30)5 月 8 日爲最後期限，民眾可自由選擇國籍，並攜帶所有家當移出臺灣。而沒有移出打算的臺灣民眾，則被視爲是日本臣民之一員。這是臺灣首次執行戶口調查的重要目的之一。²¹⁰

同年 5 月 27 日，修定地方機構的組織規程，改全臺爲 6 縣 3 廳，廢除原有的支廳，並於縣、廳之下設有 86 個辨務署，戶口相關業務由原本的憲警單位移交至辨務署辦理。不過，此一時期因治安上的需求，警察單位製有「戶口調查簿」，又依 1898 年(明治 31)8 月所公布之「保甲條例」，由保正及甲長等協助警員執行戶口調查，以有效掌控轄下居民的動態，惟調查與登記等方式則因地而異。事實上，1902 年(明治 35)曾修訂「保甲條例」，規定保正與甲長所肩負的 12 項要務當中，戶口調查便是其中之一項。²¹¹

1901 年(明治 34)行政區劃改制，廢縣置廳，戶口相關業務則由廳下的總務課與警務課分掌，前者主司由民眾自行申報的「戶口簿」；後者則主管戶口調查後所製之「戶口調查簿」。一般而言，「戶口調查簿」的內容較「戶口簿」來得正確、詳實。²¹²

1903 年(明治 36)警察本署發布「戶口調查規程」，仍意圖透過警員與保甲的兩相配合，執行戶口的調查工作，並一改過去因地制宜的模式，在統一的形式與調查方法下，結構出固定格式的戶口調查簿。同年 9 月，著手執行戶口調查的工作。總督府擬透過戶口調查有效取得確立政策方針所需之統計資料，以利制訂相關之法律與規範。在「戶口調查簿」的基本格式作爲資料需求的基礎上，由警務單位執行，也藉此掌握臺灣各地人口動態的變化。²¹³

²⁰⁹ 臺灣總督府警務局，《臺灣總督府警察沿革誌》(二)，頁 655。

²¹⁰ 阿部由理香，〈日治時期臺灣戶口制度之研究〉，頁 22-26。

²¹¹ 阿部由理香，〈日治時期臺灣戶口制度之研究〉，頁 34、43。

²¹² 張勝彥等編著，〈政事志〉，《鹿港鎮志》，頁 110。

²¹³ 阿部由理香，〈日治時期臺灣戶口制度之研究〉，頁 41-42。

1904 年(明治 37)2 月，日俄戰爭爆發，臺灣施行史上首次的戒嚴，總督府爲了有效掌控戰事期間臺灣的社會民情與治安狀態，更積極推動戶口相關的調查。1905 年(明治 38)10 月 1 日，以近代「人口普查」的概念在臺推動「第一回臨時戶口調查」，有效掌握原住民區域之外的島內全境之人口動態。

又於同年 12 月公布「戶口規則」，並於翌年 1 月 15 日正式施行。同時廢棄過去地方機關所備有的戶口資料，而改以警察機構所製之戶口調查簿替代之，這份戶口調查簿在必要時則可權充戶籍資料使用，以彌補臺灣社會戶籍法規相關之不足。²¹⁴而這些資料則成爲戰後戶政機構所保留「日治時期戶籍資料」的原型。

1915 年(大正 4)10 月 1 日，總督府再次施以「第二回臨時戶口調查」。此番之調查則改採中央集採法，內容包括檢查、製表、記述等 3 要項，調查之事項有成員姓名、與戶長關係之稱謂、種族、性別、出生年月日、姻親身份、本業及其職稱、副業及其職稱、常用語言、常用外之語言、讀寫程度、傷殘原因、鴉片煙吸食與否、纏足與否、出生地(限日本人)、臨時寄留者常住地、國籍(限外國人)、渡臺年度(限日本人)等。²¹⁵

1920 年(大正 9)總督府正式舉行「第一次戶口調查」，此次戶口調查的作法則仿效日本本土「國勢調查」的內涵辦理，但仍依循臺灣特殊風土與人情，而新增部分項目。調查對象以 1920 年 10 月之臺灣現住者爲主體，在調查委員依項目逐一當面詢問後，憑當事人的回應內容填入調查書內。而一如過去的作法，以警察所存之戶口調查副冊，與本冊校對後，將異動項目，填入規定格式內的附箋，並張貼在副冊上訂正。而調查後的資料經整理、製冊，於翌年(大正 10)公布調查的結果概況，1922 年(大正 11)刊行要覽表。²¹⁶

總督府深感以 10 年爲期的人口調查，不足以因應變化多端的人口異動，故於 1922 年時決議，在每 10 年舉辦 1 次戶口調查之外，又每 5 年新增 1 次簡易調查。因此，1925 年總督府所推動的「第二次戶口調查」，又稱之爲簡易調查。在前 3 次的調查經驗與基礎上，執行過程順遂。調查的對象以 1925 年 10 月 1 日臺灣的現住人口爲主體，調查的區域則分有普通調查區與特別調查區 2 種，前者是指州、廳等一般行政區；後者則爲軍方管轄區、官立醫院、海關、外國領事館等。調查後的資料於翌年(昭和 1)整理編成，同時發行調查結果的概況報告，1927 年(昭和 2)2 月與 3 月陸續發行調查結果便覽與相關統計表。

1930 年(昭和 5)距第一次戶口調查執行後亦有 10 年，依規定須再度執行調查，稱之爲「第三次戶口調查」。此次調查的範圍項目新增了原住民區域，因此從計畫、準備、實地調查、整理及編成等，歷時 5 年；而值得注意的是在這次的調查項目中，刪除了有關纏足婦人之項，因推行「天足」運動多年之後有了一定成效，已不見年輕女性纏足者。而調查的結果則先於翌年(昭和 6)公布戶數，陸續再公布現住人口與常住人口的詳確數字，又於 1934 年(昭和 9)發表調查的最後成果。

而依慣例 1935 年(昭和 10)10 月 1 日繼續舉行「第四次戶口調查」，在作法上與之前的簡易

²¹⁴ 佐藤正広，〈臺灣統治初期の地方行政「臨時臺灣戸口調査」〉，《經濟志林》73(4)，2006 年 3 月，頁 119-124；栗原純，〈臺灣總督府公文類纂〉にみる戸口規則、「戸籍」、国勢調査〉，《東京女子大学比較文化研究所紀要》65，2004 年，頁 73；阿部由理香，〈日治時期臺灣戸口制度之研究〉，頁 45-47。

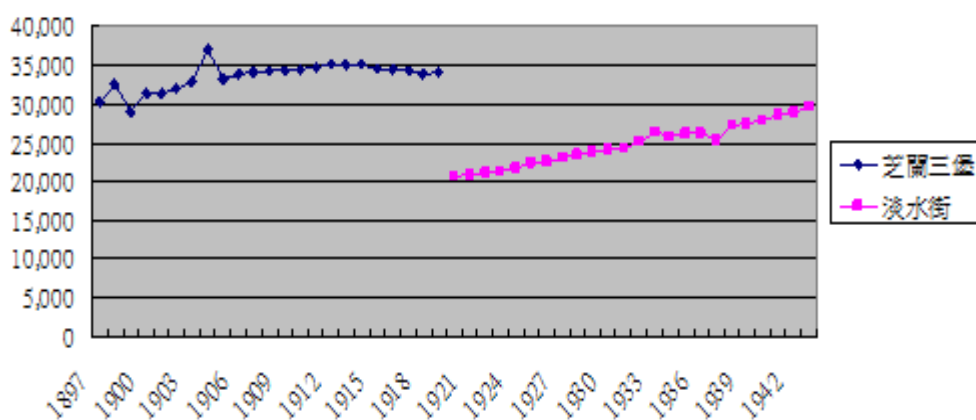
²¹⁵ 曾琛炫，〈重修臺灣省通志（卷七）政治志・行政篇〉（南投：省文獻會，1996 年），頁 1032-1036；臺北市文獻委員會編印，〈日據前期臺灣北部施政紀實：警治、政治篇〉，頁 455。

²¹⁶ 曾琛炫，〈重修臺灣省通志（卷七）政治志・行政篇〉，頁 1037-1038。

戶口調查雷同，但又新增了失業調查與原住民調查等項目。²¹⁷

一如前述，戶口資料的內容透過申報與實查建立，凡人民未申報戶口或身份有所異動，警員在州、廳主管許可下，可依實查結果予以登記或更正。日本統治臺灣期間先後完成 7 次的戶口調查，前 2 次稱之為臨時戶口調查，而從第 3 次起則去掉「臨時」2 字，直接稱之為「戶口調查」。基本上，總督府意圖透過嚴謹的戶口調查有效監控民眾的生活動態，並藉由保甲掌控戶口變化，而駐守地方的警員則監控保甲，戶口調查制度的確立是奠定日本治臺的重要基礎。淡水地區日治時期民眾的戶口資料應藏於該地的戶政事務所保存，而根據總督府時代的統計資料，可推知日治時期淡水地區，包括淡水、三芝、石門一帶人口數的變動如下。其中，從右側曲線可知，地方制度改正後，人口呈現穩定增加。但從代表地方制度改正前的左側曲線就可發現 2 處人口呈現不尋常之波動，首先是 1899 年度(明治 32)淡水地區的人口呈現下降的傾向，人口數從 3 萬 2,000 多人銳減為 2 萬 8,000 多人，臺籍女性與日籍人士大量減少，其原因可能與該年 1 月淡水街一帶開始爆發的鼠疫有著直接的關係，²¹⁸故因疾病而產生的死亡率，或是人口遷出活動，深刻地影響該地之人口變動與結構。其次，1904 年(明治 37)度臺籍人口的比往長增加近 5,000 人「臨時移入人口」，隔年又回復到往常水準，其間(1903-1904)適逢大倉組在此進行為期約 1 年多的淡水線敷設工程，故推測此年度人口突增(職工含家眷)，可能與大倉組在該區域進行土木工程有關。²¹⁹

表 4-3- 4：淡水地區歷年人口變動圖（1897-1943）



註：藍線（上方線）代表 1920 年地方制度改正前，芝蘭三堡（含今淡水、三芝、石門）歷年人口總數變化；紅線（下方線）代表 1920 年地方制度改正之後臺北州淡水郡人口總數的變化，但其所指區域僅限於淡水街，故人口數較上方線所標示的數字，相對較少。
資料來源：臺灣總督府，《臺灣總督府統計書》，第 1 至 46 回；《臺灣常住戶口統計》，1944 年。

四、中華民國時期

（一）戰後初期的戶政

1、接收戶政與清查戶口：

中華民國政府接收臺灣之初，戶政業務乃由行政長官公署警務處所接管。1946 年，戶政業務則改民政處主管，而鄉、鎮、區公所的部份則由鄉、鎮、區長兼戶籍室主任，其下設有幹事、

²¹⁷ 曾琛炫，《重修臺灣省通志（卷七）政治志・行政篇》，頁 1039-1041。

²¹⁸ 〈滬疫復作〉，《臺灣日日新報》，217 號，1899 年 1 月 24 日，4 版。

²¹⁹ 〈大倉組土木部撤回〉，《臺灣日日新報》，1814 號，1904 年 5 月 19 日，4 版；黃富三，〈河流與聚落〉，收於《海、河與臺灣聚落變遷》（臺北：中研院臺史所，2009 年），頁 119-122。

戶籍員、事務員若若干名，辦理戶籍事務，另由民政課長兼戶籍室副主任；而村里辦公室則普設戶籍員，以 1 人為原則。²²⁰

以故，1946 年 1 月，臺北縣政府甫成立時，由縣政府擔任督導機關，而以鄉鎮公所為戶政業務之主管機關，接收舊臺北州警察部所保管之戶籍資料正本；另，接掌舊郡警察課管下之戶政業務，由各級警察機關負責協助調查，並管理戶口調查副本。所有的戶籍表冊，在戶籍法尚未施行以前，仍依原有表冊與相關手續辦理。臺灣民眾在日治時期，改為日式姓名者，或原日籍人士之養子女但已脫離關係者，自是一律改為中華民國籍，並恢復漢式姓名。

1946 年 4 月至 6 月期間，則依同 3 月 18 日所公布之「臺灣省各縣市戶口調查實施細則」，辦理戶口編組之業務。以每 10 戶編成 1 鄰，而編餘之戶若不滿 5 戶者，得併入毗連之鄰；若有 6 戶以上者，則可編成另 1 鄰。戶口調查則以 1 家為 1 戶。舉凡同一處所，在同一主管人之下行共同生活或經營共同事業者，皆編成 1 戶；雖屬 1 家而有分居情形者，則各編為 1 戶。基本上，戶口之編查，不得合數戶為 1 戶，或有大戶與附戶之分。²²¹

1946 年淡水鎮戶口經編查結果，全鎮 19 個里中，共編成 424 個鄰，其戶口統計之情形如下：

表 4-3-5：1946 年淡水鎮戶口調查表

類別 性別	人數				戶數
	本籍人數	寄籍人數	暫居人數	總人數	總戶數
總計	29,822	262	30	30,114	4,682
男	15,106	141	11		
女	14,716	121	19		

資料來源：戴寶村總編纂，《淡水鎮志》，臺北：淡水鎮公所所藏未刊本，2006 年，未編頁碼。

戶口清查完畢後，即遵照 1946 年 6 月所公布之「臺灣人民報告戶口異動規則」與「臺灣省縣市各級辦理戶籍異動的規定」，續辦理戶口異動之登記，內容含括出生、認領、收養、結婚、離婚、死亡、死亡宣告、繼承、監護、職業變更、遷出、遷入等 12 項異動登記，寓身分登記於異動登記之中，俾將來實施戶籍法時，能有效銜接。²²²而上述之異動項目均需於規定期限內，向里辦公處報告。登記辦法採報告（卡）片，彙片成冊，以求簡易。但自翌年 1 月起，則改行戶籍登記申請書。流動人口原由鄰長辦理，現則改由里辦公室處理，而為了嚴密管理，鎮公所每月亦會抽查各鄰戶口情形。

於 1947 年 4 月，開始執行國民身分證的普發，首就臺北市省級暨中央駐省機關公務員發給。接著，同 4 月 25 日頒布「臺灣省各縣市國民身分證發給辦法」，開始辦理全省民眾國民身分證之普發，並通飭各縣市政府辦理該項業務，直至該年底為止。²²³

2、強化戶警機關之聯繫：

在戶政業務改隸民政機關之後，警察機關基於治安維持之理由，對轄區內人口動態能否有效掌握，有其需求。為了加強戶警聯繫，1946 年 10 月，行政長官公署頒定「臺灣省各縣市主辦戶政機關查報戶口異動聯繫辦法」；翌年，則頒布「戶警聯絡辦法」；1948 年，復頒「臺灣省各

²²⁰ 臺灣省行政長官公署民政處，《臺灣民政·第二輯》（臺北：同編者，1946 年），頁 107-108。

²²¹ 黃秀政、陳純瑩撰述，《續修臺北縣志·卷四·政事志（役政、戶政、警政）》（臺北：臺北縣政府，2005 年），頁 72-74。

²²² 臺灣省行政長官公署民政處，《臺灣民政·第二輯》，頁 110。

²²³ 臺灣省行政長官公署民政處，《臺灣民政·第二輯》，頁 113；黃秀政、陳純瑩撰述，《續修臺北縣志·卷四·政事志（役政、戶政、警政）》，頁 75-77。

縣市主辦機關與警察機關辦理戶口查記聯繫辦法」，將權責分割，由警察機關負責外勤，查察催報戶口動態，鎮公所則負責內勤，即登記與分送資料之責任。至於流動人口與外僑戶口之查記、嫌疑居民之偵查、特種營業之檢查、廠場店舖之開歇、僱工請辭及失蹤人口查緝等均劃歸警察機關負責，其他戶籍登記等相關事項，則屬戶籍機關辦理。²²⁴1948年中共勢力日益擴大，從中國大陸來臺之人士漸多，戶籍登記之業務漸有空漏戶口的情形出現。省府為防止這種情況惡化，遂於同年訂頒「臺灣省各縣市戶政機關辦理戶口查記聯繫辦法」，規定設籍、除籍、身份、遷徙等登記皆由戶政機關辦理，流動人口登記、特種戶口、戶口查察、失蹤人口查尋等則由警察機關辦理。

1949年7月，中國大陸的政治情勢急轉直下，省府為確保臺灣的社會治安乃行嚴密的戶口查記，訂頒「臺灣省各縣市戶政機關與警察機關聯合辦公辦法」，該項辦法自該年8月實施之後，由於辦公處所未能有效解決，故把登記單位分散於各鄉鎮派出所、鄉鎮公所、村里鄰長住宅，反而造成民眾在登記上多所不便。其後不久，國府遷臺，臺灣地區的人口瞬間激增，因此此項辦法並未徹底施行。²²⁵

(二)實施地方自治後之戶政

1949年底，國民政府播遷來臺，臺灣人口急速增加，戶籍管理愈顯困難。翌年，「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」公布，為配合地方自治之施行，戶籍資料之整理，戶籍措施之改進，更是在所必行。

1952年6月，臺灣省政府遂遵照中央指示，擬定「臺灣省整理戶籍計畫綱要及實施辦法」頒布，準備進行戶籍整理。根據實施辦法規定，戶籍行政的主管機關，在鎮則為鎮公所；同時為了便利人民申報戶口，在鎮公所轄區內之警察分駐所，另普設有戶口申報處，調派戶警人員合署辦公，受理民眾申請戶籍登記。又為實現戶警合一之目的，民政機構與警察機構相互分工，乃規定由民政單位管戶籍行政與辦理登記，而警察單位則司戶口查察與掌握異動，建立雙軌一途之制度。

在戶籍整理之期間，為有效策劃與監督戶籍行政，在鄉鎮設有一督導小組，由警察分局長與鎮長，分兼正副組長；以合戶警為一，方便指揮與督導，增強行政效率。1953年1月，淡水鎮戶口申報處計6處，包括滬尾、車站、竿蓁林、水碓子、興仁、灰磘子、水梘頭等。²²⁶

此一時期，淡水鎮被劃為臺北縣戶籍整理之首期地區。1954年3月15日，淡水鎮已完成戶口校訂之業務，並規定從該月20日以後起5日為補校期，舉凡在校訂期間中外出之鎮民，應於補校期間向鎮公所辦理補校手續，否則將不發給新的戶口名簿。²²⁷而此次的戶籍整理與換發戶口名簿等業務，對往後身份證之換發與戶口普查，奠定良好的根基。

戶籍整理之後，檢討缺失。1957年，臺灣省政府訂頒「臺灣省改進戶口查記實施辦法」，並自同年3月1日起試辦。基本上，戶籍管理依戶政與警察機關分工原則之規定，「凡有關公證人民身分籍別登記及遷徙登記事項，概由戶政機關依法辦理；凡有關流動人口管理及防止奸徒查辦逃亡事項，則由警察機關辦理」，並在鎮公所內增設警察人員兼任戶籍室副主任，襄助戶籍室

²²⁴ 臺灣省行政長官公署民政處，《臺灣民政·第二輯》，頁115。

²²⁵ 黃秀政、陳純瑩撰述，《續修臺北縣志·卷四·政事志（役政、戶政、警政）》，頁78-79。

²²⁶ 黃秀政、陳純瑩撰述，《續修臺北縣志·卷四·政事志（役政、戶政、警政）》，頁80；白悃仁總纂，《淡水鎮志》，頁377。

²²⁷ 〈戶口校正工作 北縣已辦竣十鄉鎮〉，《民聲日報》，1954年3月18日，5版。

主任辦理戶籍業務，試辦期間直至民國 1965 年後結束。²²⁸

1958 年，正值戶籍整理期間，省府又將核發身份證與戶口名簿等相關法規送交付省議會審議，通過後呈請行政院核備後施行。1965 年底，戶籍整理結束後，則施行第 2 次國民身份證的全面換發。1967 年後，政府為因應經濟建設計畫與人力發展規畫等需求，乃改進年終戶口資料校訂與戶籍人口統計，以獲取精確的經濟活動人口與教育程度等相關統計資料，俾使戶口校訂之功能有效擴充。²²⁹

政府為了「反攻大陸」之人力動員與「復興基地」之建設，對於現行之基本國勢有其瞭解的必要。1956 年，臺灣社會史上舉辦首次的戶口普查，並在行政院與省縣級政府內成立戶口普查處，而鄉鎮市公所內設戶口普查所。

自 1956 年 9 月 16 日午前 0 時至 6 時為普查時刻，將臺閩地區劃分為 30,513 個普查區，進行普查作業。普查完成後，再由各監督區的監督員進行覆覈工作，若無差錯即據以編製普查區初步統計表。淡水鎮當時的普查戶數為 6,519 戶，普通住戶有 6,503 戶，非普通住戶有 16 戶，常住人口為 53,638 人。

依據戶口普查法之規定，戶口普查每 10 年舉辦 1 次，故 1965 年 12 月 16 日，展開第 2 次的戶口普查。該次執行普查的目的不僅是要明瞭臺閩地區的人口質量與戶口組成，同時亦要掌握住宅數量與居民狀況，因此在普查內容中增加了住宅普查等相關項目。²³⁰

(三)從戶警合一到分立之戶政

戶政工作歷經過戰後初期之整理，以及地方自治實施後之改善，無論在法律規章、戶政實務、簡化便民、符合經濟發展目標等方面皆有改進。然而，戶政業務繁瑣，除了靜態的登記工作外，往往無暇實地查對，以致影響了戶籍登記之詳實與否。另外，警察人員基於治安理由而負責戶口查察，即戶籍行政採戶政與警政分立之雙軌制度，戶警之間雖有聯繫，但因制出雙軌，事權不清，以致成效不彰，難以達成戶籍管理之強化與戶口嚴謹查記之目的。²³¹

1973 年 7 月，臺灣社會的「戶籍法」經立法院三讀通過，完成立法程序，翌年 7 月，經行政院公布施行，至此完成了戶政與警政合一之法制化歷程。1975 年 4 月 18 日，臺灣社會正式施行戶警合一的體制後，因戶政之業務被納入警察機關統一管理，權責集中，成效彰顯。

1992 年 6 月 23 日，因終止動員戡亂時期，導致戶警合一之體制喪失法源依據，立法院三讀通過「戶籍法修正案」，將戶政業務劃歸民政機關辦理，並規定戶口查察、素行、失蹤或行方不明人口及流動人口等業務則由警方辦理，同年 7 月 1 日起，臺灣社會的戶政業務再度實施戶警分立制。²³²依據戶警分立實施方案，縣政府民政局設有民政課辦理戶籍行政業務，而舊有之戶政事務所則歸縣政府管轄，相關人員則移撥至縣政府，辦理戶籍登記作業。同時，為使戶政與警政有效分立，戶政、警政單位對戶籍登記與人口動態之管理，俾使能密切聯繫，並相互配合，1991 年 11 月內政部乃訂頒「戶警聯繫作業要點」，自戶政與警政相互分立後實施。²³³

另外，在都市化過程中，由於各鄉鎮市發展的速度與條件不同，導致人口分布呈現明顯差

²²⁸ 白悃仁總纂，《淡水鎮志》，頁 377。

²²⁹ 黃秀政、陳純瑩撰述，《續修臺北縣志·卷四·政事志（役政、戶政、警政）》，頁 84-88。

²³⁰ 黃秀政、陳純瑩撰述，《續修臺北縣志·卷四·政事志（役政、戶政、警政）》，頁 89-92。

²³¹ 黃秀政、陳純瑩撰述，《續修臺北縣志·卷四·政事志（役政、戶政、警政）》，頁 94。

²³² 黃秀政、陳純瑩撰述，《續修臺北縣志·卷四·政事志（役政、戶政、警政）》，頁 110。

²³³ 黃秀政、陳純瑩撰述，《續修臺北縣志·卷四·政事志（役政、戶政、警政）》，頁 129。

異，迄至 1995 年底以前，臺北縣全縣轄下有 29 鄉鎮市，分爲 7 個縣轄市、6 鎮、16 鄉，而依據各鄉鎮市之面積、社會特質、發展型態等，可粗分爲都市型(縣轄市)、都市鄉村混合型(鎮)、鄉村型(鄉)、山地型(鄉)等 4 大類型，而其中淡水鎮則偏屬於都市鄉村混合型。

以故，爲加強便民服務，減輕戶政人員負擔，戶政與警政相互分立以來，戶政機關之首要努力目標即推動戶政資料資訊化。1993 年 7 月全面推展戶政資訊系統，並預定以 4 年內分 3 階段實施完成。1997 年完成戶政資料資訊化之後，戶政業務亦連帶資訊化，提供民眾各項便捷與快速之戶政服務，不僅提升行政效率，落實便民服務，亦有效精簡作業人力。²³⁴

(四)戶政機關之沿革

1968 年 3 月爲防止共黨勢力滲透，由內政部所研擬之戶政與警政合一之實施方案，於翌年 7 月 1 日起依「戡亂時期臺灣地區戶政改進辦法」推行試辦。鎮公所則依照規定將戶籍課劃出，改成立戶政事務所，並改隸於警察局管下，但該所主任仍由鎮長兼任，警察分局副分局長則兼副主任，而原戶籍課長則改任爲秘書，人事、經費、業務等由警察局統一辦理。

由於試辦成效良好，據以修訂了戶籍相關辦法，並於 1973 年先後完成了「戶籍法」與其相關施行細則等修訂，俾使戶政與警政合一制有其明確的法源依據，戶政事務所主任改由警察分局副局長兼任之。

1981 年 7 月，又依「戶政改進方案」之建議，將戶政事務所主任由兼任改爲專任，並兼警察分局副分局長，另受鎮長之指揮與監督，其下設有秘書 1 人，戶籍員、辦事員、雇員等 16 名。²³⁵1992 年 7 月，修訂「戶籍法」，將戶籍行政的主管機關改爲縣市政府，回歸戶政與警政分立。依「臺灣省縣(市)戶政事務所組織規程」之相關規定，戶政事務所置有主任 1 人，承縣長之命並兼受民政局指導，綜理所務，暨指揮與監督其下人員。而其下置有戶籍員、辦事員、書記、會計員、人事管理員，其編制人員在 10 人以上者，置秘書 1 人，襄理所務；編制員額在 20 至 35 人者得分爲 2 股，35 人以上者便分爲 3 股，股置股長。²³⁶

而淡水鎮戶政事務所主要業務之項目與人員編制如下：²³⁷

表 4-3-6：淡水鎮戶政事務所主要業務

名稱	職掌	業務事項
一股	戶籍行政業務	1.人事、一般行政、爲民服務。 2.會計、統計業務。 3.門牌編訂及門牌證明核發。 4.姓名更改及出生年月日更正。 5.國民身分證製發。 6.國籍行政業務。 7.收發、法制、研考、總務、查詢人口、選舉等業務。
二股	戶籍登記及資訊服務	1.各項戶籍登記業務〔包括出生、認領、收養、終止收養、結婚、離婚、監護、死亡、遷入、初設戶籍、住變、變更、撤銷、註銷等〕。 2.戶籍謄本、英文戶籍謄本、戶口名簿、印鑑登記及證明之核發。 3.戶政電腦化資訊業務。

資料來源：戴寶村總編纂，《淡水鎮志》，臺北：淡水鎮公所所藏未刊本，2006 年，未編頁碼。

²³⁴ 黃秀政、陳純瑩撰述，《續修臺北縣志·卷四·政事志（役政、戶政、警政）》，頁 134-135。

²³⁵ 白惇仁總纂，《淡水鎮志》，頁 378；黃秀政、陳純瑩撰述，《續修臺北縣志·卷四·政事志（役政、戶政、警政）》，頁 106。

²³⁶ 內政部主管法規查詢系統：<http://glrs.moi.gov.tw/LawContentDetails.aspx?id=FL028952>（資料徵引日期：2012/6/19）。

²³⁷ 新北市淡水區戶政事務所：http://www.tamsui.ris.ntpc.gov.tw/_file/1192/SG/25359/D.html（資料徵引日期：2012/6/19）；白惇仁總纂，《淡水鎮志》，頁 378；黃秀政、陳純瑩撰述，《續修臺北縣志·卷四·政事志（役政、戶政、警政）》，頁 136。

表 4-3-7：淡水鎮戶政事務所組織

主任	秘書	一股股長 二股股長	課員 戶籍員 辦事員 書記 臨時技術工 工友
----	----	--------------	---------------------------------------

資料來源：戴寶村總編纂，《淡水鎮志》，臺北：淡水鎮公所所藏未刊本，2006 年，未編頁碼。

表 4-3-8：戶警分立後歷屆淡水鎮戶政事務所主任名冊(1992-2010)

姓名	到任日期	卸任日期	備註
陳金祥	1992.07.01	2000.06.27	1992.07.01 戶警分立
李振隆	2000.06.27	2002.08.21	
施得仰	2002.08.21	2010.12.25	
李美滿	2010.12.25	2011.08.01	李美滿秘書代理主任

資料來源：淡水鎮公所民政課、淡水鎮戶政事務所提供資料。

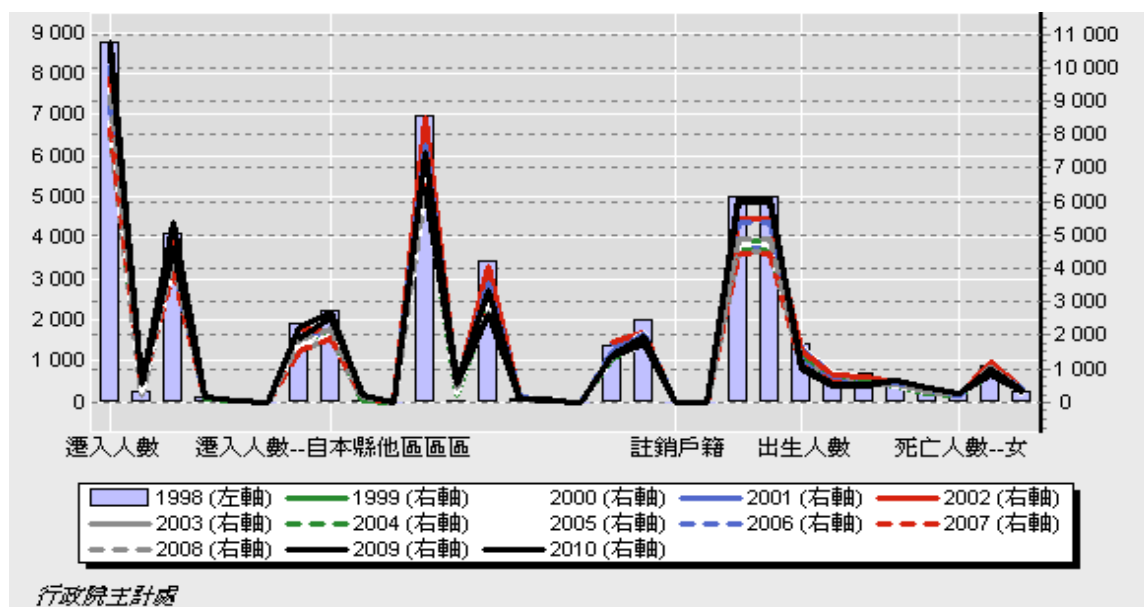


圖 4-3-1：近十餘年來淡水鎮戶口動態圖（1998-2010）

資料來源：新北市統計資料庫：<http://ebas1.ebas.gov.tw/pxweb2007P/Dialog/Saveshow.asp>（徵引時間：2012/6/30）。

表 4-3-9：近十餘年來淡水鎮現住戶數、人口密度及性比例表（1998-2010）

年度	土地面積 (平方公里)	村里數	鄰數	現住戶數	現住人口數	現住人口數--男	現住人口數--女	戶量 (人／戶)	人口密度 (人／平方公里)	性比例 (男／女)x 100
1998	70.66	33.00	562.00	35 568.00	108 467.00	54 661.00	53 806.00	3.05	1 535.06	101.59
1999	70.66	33.00	562.00	37 810.00	111 882.00	56 282.00	55 600.00	2.96	1 583.39	101.23
2000	70.66	33.00	562.00	40 112.00	116 107.00	58 232.00	57 875.00	2.89	1 643.18	100.62
2001	70.66	33.00	562.00	42 086.00	119 533.00	59 662.00	59 871.00	2.84	1 691.75	99.65
2002	70.66	33.00	562.00	43 387.00	121 405.00	60 451.00	60 954.00	2.80	1 718.24	99.17
2003	70.66	33.00	562.00	44 779.00	123 646.00	61 455.00	62 191.00	2.76	1 749.96	98.82
2004	70.66	33.00	562.00	46 211.00	126 132.00	62 533.00	63 599.00	2.73	1 785.14	98.32
2005	70.66	33.00	562.00	47 269.00	128 087.00	63 300.00	64 787.00	2.71	1 812.81	97.70

2006	70.66	33.00	562.00	48 184.00	129 898.00	64 079.00	65 819.00	2.70	1 838.44	97.36
2007	70.66	33.00	562.00	49 618.00	132 101.00	64 991.00	67 110.00	2.66	1 869.62	96.84
2008	70.66	33.00	562.00	51 768.00	135 355.00	66 323.00	69 032.00	2.61	1 915.68	96.08
2009	70.66	41.00	648.00	55 006.00	140 156.00	68 412.00	71 744.00	2.55	1 983.62	95.36
2010	70.66	42.00	658.00	57 463.00	143 481.00	69 841.00	73 640.00	2.50	2 030.68	94.84

資料來源：新北市統計資料庫：<http://ebas1.ebas.gov.tw/pxweb2007P/Dialog/Saveshow.asp>（徵引時間：2012/6/30）。

第二節 地政

一、荷蘭與明鄭時期

1635 年以後，荷蘭聯合東印度公司在臺灣南部的統治勢力，日漸穩固，且對外貿易亦算順遂，故其經營的模式開始由過去將臺灣視為轉口貿易據點，逐漸轉型為將臺灣視為殖民地來經營。在轉型的過程中，荷蘭聯合東印度公司對發展農業的態勢日漸積極，並以授與土地產權、免稅、保障人身安全、提供醫療服務等手段，招徠漢族移民。在土地開墾面積日益擴增的情況下，荷蘭聯合東印度公司也不得不面對官員、漢族人與原住民之間在土地產權問題上的爭議。²³⁸

基本上，自 1630 年代中期以後，荷蘭人在臺灣的土地政策與管理，主要是由 2 套系統所共構而成的一種土地權型態。一套系統建立在荷、漢、原 3 方的合作機制下，具有封建特質；而另一套系統則建立在荷、漢的合作基礎上，而具有市場導向的特性。

前者主要是由荷蘭聯合東印度公司與原住民之間透過「地方會議」締結協約，在封建領地的型態下，公司可獲取原住民祖傳土地的物產使用權（稱為「王田」）。²³⁹而那些有意開發屬於原住民土地的漢人移民（墾首），則須交付地租給荷蘭聯合東印度公司，因原住民已成為荷蘭旗下的封臣，公司再補償地租給原住民。而這樣的補償制度不僅適用於土地，同時也包含了漁撈、竹材採伐等經濟活動。

而後者主要是將不屬於原住民部落的地區，以頒授土地權狀的方式，授與漢族人或公司職員開發，特別是頒授給宣教士。而土地開發者則必須支付「米作什一稅」給荷蘭聯合東印度公司，且為了提升開發上的意願，公司有時也會提供融資或優惠賦稅給開發者。擁有土地權狀者則可進行土地買賣，或視為是金融操作上的擔保品；而他們可以自行從事農業開墾，或佃出給人耕作。²⁴⁰

大約在 1643 年 6 月以後，淡水一帶開始有漢族人前來進行交易與從事土地開發（淡水至南崁一帶），他們透過前述的第一種模式而取得在淡水一帶活動的一種「通行證」，並委由淡水堡壘管理。而直到 1644 年以後，漢人才開始被允許居住於淡水堡壘下。1646 年，荷蘭聯合東印度公司為吸引漢族人前往淡水一帶進行開發，始提供優惠賦稅，同時漢人也透過公司所頒授的土地權狀，在淡水堡壘附近開始從事農業墾殖活動。²⁴¹

1661 年，明鄭攻佔赤崁城之後，一方面繼續圍攻熱蘭遮城，也著手安頓百姓並開始進行查報田園冊籍。²⁴²其後，甚至計畫每年清丈 1 次，用以課徵新墾地之田賦。²⁴³這些措施除了是對當

²³⁸ 韓家寶，《荷蘭時代臺灣的經濟、土地與稅務》（臺北：播種者文化，2002 年），頁 76。

²³⁹ 荷治時期所推行的土地制度，即清代臺灣方志所謂的「王田制度」。參見余文儀，《續修臺灣府志》（臺北，成文出版社，1984 年），頁 241。

²⁴⁰ 韓家寶，《荷蘭時代臺灣的經濟、土地與稅務》，頁 124。

²⁴¹ 邱馨慧，〈從雞籠到淡水：荷蘭時代北臺灣的政治經濟移轉〉，頁 207、211。

²⁴² 這個工作者要由鄭軍所留用的荷蘭聯合東印度公司土地測量師「梅氏」擔任，並透過螺子走過土地的步數，量出地的長寬與預

時的土地進行動態調查，作為徵稅的依據與開發的參考之外，也等於直接承認漢族人與原住民對於土地的既有權益。換言之，把荷蘭時代的「王田」直接改名為「官田」，但土地存在的本質並未改變，面積與地租依舊。²⁴⁴另外，明鄭也嚴正告諭官兵，在進行屯墾時，不許任意強圈原住民與百姓的現耕地，這對明鄭入臺初期在安撫住民上，發生了極大效用。而鄭氏除了獎勵民眾進行農耕之外，亦令軍兵屯墾，以供給大軍之所需，即所謂的「營盤田」。

關於明鄭的屯墾制度，《臺灣外記》則有詳盡記載，並附有相關政策的實行綱要與告諭。而從該書之記載，即可推知明鄭入臺以後，為徵集戰備糧食而推動「兵農合一」政策的心境。²⁴⁵然而，明鄭時代臺灣的中部、北部的土地開發僅少，無論是淡水一帶，或北部原住民區域，皆不見有大規模墾拓，²⁴⁶前述的這些制度似乎只行之於南臺灣而已。²⁴⁷

二、清領時期

清領時期的土地制度與政策，基本上是在私有土地制度前提下，由民間向官方申請開墾而成為民有地；至於原住民活動的土地，則因政治與族群上的關係，而儘量不予觸及。但因移民人口日漸增多，終究無法有效遏止漢族人越界侵佔墾闢的情事發生。

同時，又因拓墾關係而發展出所謂的「墾佃制度」；即由富豪士紳或其他有力者，以墾戶或墾首的身分，向官方請墾，招募佃戶，協助拓墾。例如，1709 年(康熙 48)「大佳臘墾荒告示」及其相關文書，目前被視為是清代北臺灣最早的一份請墾記錄，即由陳賴章墾號向官府請墾大佳臘(今臺北萬華、大龍峒、大稻埕、松山一帶)、淡水港、毛少翁(今臺北士林)等 3 處荒埔地，並合股招佃的古文書，上面則詳細記載了墾戶請墾招佃的過程。

而開墾之地若是原住民的所有地，則由拓墾者向土官(原住民頭目)承租或承買土地而後招佃開墾，1735 年(雍正 13)王啟林等人向淡水一帶的圭柔社土官承買荒埔 1 處，即為一例。墾戶、佃戶之間皆訂有契約，由墾戶給予農具開墾待墾成之後，墾戶即成為擁有收租權的業主，佃戶則須按時繳納佃租，但享有永久在此耕作的權益。²⁴⁸

然而，這樣的墾佃關係，終究無法受到時間的考驗。佃戶伺機將土地擅自借貸給他人耕作(二佃)，自己則以業戶自居，於是臺灣社會的墾佃關係乃逐漸演變成「懇戶、佃戶、實際耕作者」等 3 層關係。

佃戶向二佃所收的田租，相對於業戶繳給政府的田賦(又稱「大租」)，一般稱之為「小租」。因此一般也稱業戶為「大租戶」，佃戶則成為「小租戶」，二佃則是「現耕佃農」。而大租戶則透過由下而上的 3 層土地租佃制度所產生之差額，以及未向官府陞科(申報)之「隱田」，獲取鉅額利潤。而這也是臺灣的墾佃制度與大租戶制度發達，以及荒埔土地迅速開發的重要誘因。

估田地的產量。江樹生譯注，《梅氏日記》（臺北：漢聲，2003 年），頁 48-53、62。

²⁴³ 這個每年清丈的計畫未及實行，臺灣即歸清朝版圖。臨時臺灣土地調查局，《清丈一斑》（臺北：臺灣日日新報社，1900 年），頁 9。

²⁴⁴ 另根據梅氏的記錄可知，鄭軍對於租稅與債物的催討是相當嚴厲的，這不盡讓人推測鄭成功對於「維護」舊有土地擁有者的權利，主要在於利用原有之制度而迅速取得大軍備戰所需糧餉物資。江樹生譯注，《梅氏日記》，頁 66。

²⁴⁵ 曹永和，《臺灣早期歷史研究》，頁 262-272；王益滔，《臺灣之土地制度與土地政策》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1964 年），頁 5-6。

²⁴⁶ 根據尹章義的研究，明鄭時期前來淡水一帶進行拓墾活動的，可能只有 1657 年鄭經的部將攜眷屬百餘人前來而已。尹章義，〈臺北平原墾拓史研究〉，《臺灣開發史研究》，頁 33-34、39-40。

²⁴⁷ 胡清正等譯，《臺北廳志》，頁 59。

²⁴⁸ 尹章義，〈臺北平原墾拓史研究〉，《臺灣開發史研究》，頁 61-68；王益滔，《臺灣之土地制度與土地政策》，頁 6-7、16-17；平山勳，《臺灣社會經濟史全集（二）》（臺北：臺灣經濟史學會，1934 年），頁 95。

臺灣社會的土地制度，一般稱為「一田多主」制，但這種制度常因產權上的糾紛，而造成土地買賣上的不便。²⁴⁹而依照清廷的田賦制度規定，大租戶須將墾成之土地面積向官府報陞，但民眾經常以多報少，故隱田甚多，自然對產業發展與田賦課徵產生負面影響。

迄至 1887 年(光緒 13)，臺灣所闢田園雖呈倍數增加，但因久未報丈陞科，巡撫劉銘傳乃奏准於臺北與臺南 2 府設置清賦局，開辦土地清丈事宜。²⁵⁰劉銘傳的清賦事業，雖試圖取消大租戶制，而改以小租戶為業主，但因社會阻力過大導致志業未竟。

至於清代田賦的賦額，則可分為 3 類，如下表所示：²⁵¹

表 4-3- 10：清代田賦一覽表

開墾年代	等級	一甲賦額
1729 年（雍正 7）以前所開墾	上則田	8 石 8 斗
	中則田	7 石 4 斗
	下則田	5 石 5 斗
	上則園	5 石
	中則園	4 石
	下則園	2 石
1729 年（雍正 7）之後所開墾 （依福建省同安縣為例徵收）	田	1 石 7 斗 5 升 8 合 3 勺
	園	1 石 7 斗 1 升 6 合 6 勺
1744 年（乾隆 9）以後開墾	上則田	2 石 7 斗 4 升
	中則田	2 石 8 升
	下則田	1 石 7 斗 5 升 8 合
	上則園	2 石 8 升
	中則園	1 石 7 斗 5 升 8 合
	下則園	1 石 7 斗 5 升 6 合

清廷對於田賦的管理包括 3 個部份，即土地登記、稅額確定與徵收賦稅。

畢竟，一套完整的土地資料對田賦管理而言，是不可或缺的。中國明、清時期土地調查等相關地籍資料，稱之為「魚鱗圖冊」，在圖冊中載明每一土地的面積、界限、等級與所有者，這是近代以前政府掌握土地狀況的基本資料。

但根據中央研究院院士王業鍵的研究顯示，清代的土地登記制度效率低下，缺漏登記的情形嚴重，關鍵在於清廷沒有進行全國性地籍調查。過去明代還曾進行過 3 次大規模的土地調查，但有清一代卻毫無作為。主因在於明末時期所留下的資料已足以支付清廷的財政收支，故在「太平天國」事件發生之前，清廷除了仰賴明末以來的地籍資料之外，僅有部分的省級地方政府與官員等，時有非常態性的些微修訂而已。²⁵²

臺灣的情況亦是如此，迄至清末劉銘傳實施全島性清賦事業以前，僅在 1728 年(雍正 5)之後，辦過幾次局部清丈，而清丈的動機在於清代中葉漢族人移墾臺灣的熱潮，進入一個高峰期。然而，此時平原地區土地已趨飽和，漢人乃轉向沿山岳地帶墾進，與原住民之間極易啓釁，民番衝突日增，迫使官方不得不多次進行番界清查。

清領時期臺灣社會雖曾經進行幾次清丈，但主多針對漢番易起爭端的邊陲地區，此一類型

²⁴⁹ 王益滔，《臺灣之土地制度與土地政策》，頁 19；尹章義，〈臺北平原墾拓史研究〉，《臺灣開發史研究》，頁 23-26。

²⁵⁰ 張勝彥等編，〈政事志〉，《鹿港鎮志》（彰化：鹿港鎮公所，2000 年），頁 42。

²⁵¹ 陳培桂，《淡水廳志》，頁 90。

²⁵² 王業鍵，《清代田賦芻論（1750-1911）》（北京：人民出版社，2008 年），頁 26-27、34-35。

的清丈有時是 1、2 個縣，例如，1810 年(嘉慶 15)，以及 1813 年(嘉慶 18)，相繼對淡水廳，以及噶瑪蘭轄區內的番界屯地進行清丈，並繪製圖冊。而另一種類型的清丈，則是因新設廳縣，為確實掌握地方實態，達成以田統人，而進行行政轄區的清丈，這是出自於統治上的理由。

例如，1876 年(光緒 2)，新設不久的臺北府則在淡水、宜蘭 2 縣推行清賦事業。簡言之，清廷為求免除民番糾紛而導致治安失序而推動土地清丈，但全面性的清丈事業，則須等到臺灣建省之後，在首任巡撫劉銘傳的強力推動下，才施行臺灣史上第一次的土地改革。²⁵³

淡水縣田園甲數並租額表												堡名	庄名
合計	芝蘭三	芝蘭二	芝蘭一	麥山	海山	桃河	八里	興直	擺接	大加納	田數	甲	地
三三六四、九〇〇	四〇四、一五七三	一四五〇、八二五八	一九六三、一一〇三	二〇三三、三三八八	三三九八、三三七五	一〇七三、六四九〇	二二六六、三〇六二	一三八六、三五四六	二八〇〇、四五〇八	三二二、八〇四五八	甲	田	地
三八九六、八五八	一七四〇、二一五	四七七一、四一五四〇	三九、一七四〇三	八二〇一、六六	二八三五、六四	一六一七、〇三八	九八三四、一七〇	六四六八、八二四	一四六七、六七九	三七二九、一五五	甲	園	地
三七一〇、三九一七八	四〇五八、九〇五七	一九八八、三〇七九	二二五五、四八五〇六	二〇五、一五五三三	三六三、一九三九	一〇八九、一〇三〇	二四六四、六八三二	二〇一一、〇四二五〇	四二八八、一四二四三	三四九七、一九九五	兩	田園	共計
五、六二〇、一九〇五	五七四五、二八一七	二六三三、九二七二	三八七八、三三七二	三六六七、五二〇九	五八一六、三八五二	四〇八八、九五四二	三五五、五五二二	二七三七、四四三九	五一〇九、七七五四	五五八、〇六四二	兩	田	租
五、五〇八、四九二	二、一八〇、四四二		四四五五、五五四	一〇二五、七〇四二	二五七五、六六四	一七〇三、七二二	一一六八、〇四四	一〇〇四、五七一五	一六六九、三九四三	六六九、三八八四	兩	園	租
五七七六、〇四七六六	五七六八、二五五八		三七三三、三七八二	三七〇、一五四三	六七三九、一五四	一四五九、二九六五五	四〇六九、三九五四	三七四一、五九七二〇	六七九、一六九八	六五三、九四一六八	兩	田園	共計

圖 4-3-2：淡水縣田園甲數並租額表

資料來源：澤村繁太郎，《臺灣制度考》（臺北：民政局，1895 年），頁 42。

三、日治時期

日本領臺之初，土地基本簿冊多罹兵燹，或遭抗日軍民所奪，或為清政府官吏所隱匿，連重要的地籍資料「魚鱗圖冊」亦遭散失，僅能以殘存的斷卷零冊並依人民的申告徵收地租，同時由於清代臺灣的土地租佃制度紛雜，全島田園實際面積亦無法準確掌握，致使租賦徵稅缺乏明確根據，故領臺之初即以土地調查為最大急務。²⁵⁴根據 1895 年《淡水新政記》的記載，日本領臺之後淡水地區最早的土地調查應始於福島安正主持「淡水事務所」期間。該年 6 月福島安正為了掌握淡水地區的情報，即開始命令轄下人員開始進行相關的調查工作，其中就包括 6 月

²⁵³ 林玉茹，〈由魚鱗圖冊看清末後山的清賦事業與地權分配形態〉，《東臺灣研究》2 號，1997 年 12 月，頁 134-135。

²⁵⁴ 臺北市文獻委員會編印，《日據前期臺灣北部施政紀實：警治、政治篇》，頁 609；松田吉郎，〈日本統治時代臺灣の土地制度と農業生産力〉，《兵庫教育大学研究紀要》第 24 卷，2004 年 2 月，頁 22。

18 日開始的「田地關係諸規定及徵稅調查」，目的在於瞭解及釐清淡水地區的土地狀況，以利往後相關稅務的推行與開徵。²⁵⁵

另外，鑑於臺灣土地地籍之混亂，不但有大小租的存在，而且未報知隱田為數甚多，對於農業、產業開發與田賦的課徵有莫大影響，同時會造成人民繳納賦稅不公的問題。故臺灣總督府遂於 1896 年(明治 29)以律令頒布「臺灣地租規則」，按舊例襲用劉銘傳時代所更正的地租制度，以水田及旱田為田園，未開墾之地為荒地，而地租只對田園課徵。1898 年(明治 31)7 月迅速頒布「臺灣地籍規則」及「土地調查規則」，設立臨時臺灣土地調查局，實施全島的土地測量。臨時土地調查局的重點包含了地籍調查、三角測量、地形測量等 3 種。而最主要的地籍調查是指對於土地邊界、地目、土地面積、業主、典主(抵押者或押權者)、及所負擔的地租、大租和小租等來進行調查。²⁵⁶等到土地調查告一段落後，1904 年(明治 37)頒布整理大租權命令，總督府以公債為補償金交付大租戶，而將土地所有權給予小租戶，同時制定地租規則及地租改正，並確立了「土地臺帳」制度，隔年(1905)實施土地登記制度，自此小租戶乃正式被確認定業主，負起真正的納稅義務，而現耕佃人則成為完全之佃農。1906 年(明治 38)總督府進一步在各州廳內設立「土地整理組合」，負責往後地籍資料動態的記錄與整理。因此，1904 年土地所有權的確立，使總督府得以清丈出比劉銘傳清時代增加了 71% 的田地面積，促成了 1905 年後臺灣總督府的財政獨立，以及往後的稅收漸趨穩定與健全。²⁵⁷

對於地租以外之森林原野，總督府為取締濫砍，保護林野，乃於 1895 年 10 月先行頒布官有林野取締規則，1901 年(明治 34)9 月頒布保安林規則，1907 年(明治 39)3 月訂定同規則施行細則，嚴格保護森林原野，並在其後陸續公布相關林野賣渡及獎勵規則，使林野地逐步得以整理，相關產業也得以漸漸開展。然而，這些措施僅以林野保護及利用為主要目的，調查只屬一小部份，對於官民不分及其他廣大的林野區域仍不甚明瞭，故總督府於 1910 年(明治 43)10 月發布林野調查規則，並在其後逐步進行全島林野之調查，迄至 1914 年(大正 3)調查全部完成，臺灣的森林原野歸屬始明，經營開拓乃就其緒。²⁵⁸

土地調查告一段落後，臺灣各地的土地地籍及其所屬權分逐漸明確，使得相關的開發因而興盛，地方地政業務的推行也逐漸轉移到土地租佃糾紛的調解與農事的獎勵與推行。

1920 年臺灣總督府為對農業進行瞭解，遂開始進行相關的基本調查，並在調查後指出當時臺灣土地租佃習慣是阻礙農業發展的主要弊害，內容包括：(一)契約締結多以口頭方式；(二)契約期間過短且易中途解約；(三)水田佃租的繳納方式為第 1 期作高於第 2 期作；(四)旱田佃租的繳納多在收成前；(五)佃租換算成時價繳納時，換算價格多由地主決定；(六)佃租品質多未約定；(七)有所謂不能減免的鐵租；(八)地主很容易提高佃租；(九)地主大多未支付佃人墾地金之利息；(十)耕地轉租相當盛行等。

上述種種問題都造成業佃關係的逐漸緊張，促使 1915 年(大正 4)後全臺各地農民組合相繼成立，而為了減緩農民運動與小作爭議的發生，穩定農業生產，總督府於是開始在各郡及街庄設

²⁵⁵ 曾令毅，〈1895 年《淡水新政記原稿庶》史料介紹及其價值〉，頁 34。

²⁵⁶ 胡清正等譯，《臺北廳志》，頁 62-63。

²⁵⁷ 松田吉郎，〈日本統治時代臺灣の土地制度と農業生産力〉，頁 22-23；涂照彥，〈日本帝國主義下的臺灣〉（臺北：人間出版社，1991 年），頁 36-41。另外，關於土地調查時期的執行狀況及土地行政制度之建立，詳見李文良，〈土地行政與契約文書：臺灣總督府檔案抄存契約文書解題〉，《臺灣史研究》11：2，2004 年 12 月，頁 223-242。

²⁵⁸ 臺北市文獻委員會編印，《日據前期臺灣北部施政紀實：警治、政治篇》，頁 616-617。

立業佃會及興農倡和會等所謂的「小作改善組合」組織，以進行地主與佃人間糾紛之調停。另一方面，總督府也藉由地方街庄推行書面契約的簽訂、合理小作契約的改訂(減低地租)，以及農業事業的獎勵與助成。²⁵⁹

淡水街的「小作改善組合」稱為淡水街農業組合，其於 1926 年(大正 15)12 月成立，為淡水郡管內街庄最晚成立的農業組合，轄於淡水郡農業組合聯合會之下，其中主要推行業佃糾紛的調解與合理小作契約改訂之推行。但根據 1928 年(昭和 2)的統計，淡水郡下的小作面積共 7,548 甲，經由農業組合推行合理契約改訂後，改訂小作面積為 2,086 甲，改訂面積比率為 28%，²⁶⁰可見推行之初成效並非十分顯著。因此，為壓抑地租之高漲及進行一般物價之統制，1939 年(昭和 14)總督府乃基於「國家總動員法」頒布「地租統制令」，規定所有地租不得超過該年 9 月 18 日前所定之標準，目的在於限制地主過度剝削佃農之所得。²⁶¹

四、中華民國時期

(一)土地登記與地政業務資訊化

戰後初期，政府鑒於地政業務之重要，乃於 1946 年 1 月起便著手進行公私有土地之地籍整理。而臺北縣於同年 8 月 28 日成立「土地權利憑證審查委員會」。1947 年 5 月 2 日，臺灣省行政長官公署公布「臺灣省土地權利憑證繳驗及換發權利書狀辦法」。其後，翌年 5 月 7 日，臺灣省政府則頒布「臺灣省土地複丈規則」。接著，自 1949 年 9 月起開始辦理建築物登記，隔年 7 月 1 日臺北縣成立臨時土地勘測隊，分區辦理各項土地勘測業務，繼而辦理地籍歸戶之作業。1969 年，為達成革新、便民之目標，臺灣省政府於 1950 年 8 月訂頒了「土地登記革新計劃」，以簡化作業程序，縮短處理時限，並規定一般登記案件，上午收件者，下午辦畢；而下午收件，則於隔日上午辦畢；而案情複雜者，2 日內辦畢。

1973 年 7 月 1 日，鑑於原土地登記簿所使用之年代久遠，蛀蝕破損，故有重造土地登記簿之需要，計應重造者有 9,452 筆。

1982 年 11 月，簡化施行作業之第一階段，即縮短登記案件處理流程。翌年 4 月 18 日起，則實施「馬上辦櫃臺」政策，部份之業務項目亦列入「馬上辦」範圍，如抵押權塗銷登記等，則限於 2 小時內辦畢；而地籍登記簿、地籍圖謄本、地價冊謄本等皆可在 1 小時內辦竣。另，自 1984 年 10 月 1 日起，依臺灣省頒訂擴大分層負責之授權，更增進地政相關案件處理速度。²⁶²另外，自 1978 年政府推行地政資訊化作業開始，即著手規劃設計，利用電腦處理地政業務，經多年之試辦與經驗的累積，逐步完成地籍資料電子化處理、數值地籍測量、公告土地現值電腦作業等。由於資訊網路的便利性與迅速性，俾使地政機關在土地登記等相關作業上，變得更加地簡化與便捷。

1989 年，臺灣省地政處研訂「臺灣省建立地政資訊系統推廣構想」，經內政部採納而列入「地政資訊管理方案」。該方案之第一階段內容是配合中央執行全國地籍歸戶政策，將各級地政事務所之土地登記簿、建物登記簿與地價基本資料庫等建檔，起自 1993 年，至 1997 年結束。1997 年之後，則將已建置完成之資料庫有效規劃，並於 1999 年完成地政資料縮影之建置，已達資源

²⁵⁹ 松田吉郎，〈日本統治時代臺灣的土地制度と農業生産力〉，頁 23。

²⁶⁰ 宮川次郎，〈臺灣の農民運動〉（臺北：作者發行，1928 年），頁 226、229。

²⁶¹ 臺灣經濟年報刊行會，〈臺灣經濟年報（二）〉（東京：國際日本協會，1943 年），頁 490-492。

²⁶² 白惇仁，〈淡水鎮志〉，頁 259。

分享之效益與便利，目的是提高地政業務之行政效率。²⁶³

而迄至 2010 年為止，淡水鎮轄內已登錄之土地面積為 6,647.1469 公頃，而其中公有地 1,243.16 公頃，私有地 5,264.5654 公頃，公共私有地 139.4216 公頃。²⁶⁴

(二)土地改革與政策

戰後初期，舊耕地之租佃關係在戰爭期間已遭破壞，加上舊有之業佃團體亦已解體，加租、撤佃等各種租佃糾紛頻仍，政府乃伺機推行減租護佃政策。

1949 年，推動三七五減租政策，規定私有耕地之地租額度最高不得超過全年正產物總收穫量的 375‰；倘若舊地租已超過者，則減為 375‰，而不及 375‰者，則不得增加，且依規定耕地租約須以書面為之，也必須在公所辦理登記。事實上，當時的地租多超過 375‰，因此實施三七五減租政策之後，佃農生活有改善的趨勢，農村的社會經濟亦變得安定起來。

根據最新的統計，截至 2002 年底為止，臺灣地區有三七五租約之耕地面積共計有 2 萬 2,000 餘公頃，相關連之佃農約 5 萬 5,000 戶，地主則約 4 萬 9,000 戶，其地租額、租約期限、終止租約與租佃爭議等一切，均須依耕地三七五減租條例之規定辦理。

然而，為配合「放寬農地農有、落實農地農用」政策之調整，根據農業發展條例第 20 條規定，自民國 2000 年 1 月 28 日以後所訂定之農業用地租賃不適用於耕地三七五減租條例之規定者，則回歸契約自由之原則。

以下將淡水鎮近 10 年來(1999-2010)所推行三七五減租之情形，表列於下：

表 4-3- 11：淡水鎮推行三七五減租之情形（1999-2010）

年度	佃農戶數 (戶)	地主戶數 (戶)	土地筆數 (比)	租約件數 (件)	訂約面積 (公頃)	訂約面積 (公頃)-田	訂約面積 (公頃)-旱	訂約面積 (公頃)-其他
1999	208.0000	212.0000	863.0000	209.0000	128.8253	98.4350	16.3147	14.0756
2000	197.0000	201.0000	847.0000	198.0000	121.3408	92.0700	15.1952	14.0756
2001	197.0000	201.0000	847.0000	198.0000	121.3408	92.0700	15.1952	14.0756
2002	187.0000	196.0000	827.0000	186.0000	113.8563	85.7050	14.0757	14.0756
2003	107.0000	128.0000	486.0000	89.0000	62.2435	48.1450	7.2485	6.8500
2004	137.0000	668.0000	316.0000	93.0000	576.3849	422.1194	87.1139	67.1516
2005	105.0000	165.0000	255.0000	91.0000	58.8190	44.7205	7.2485	6.8500
2006	100.0000	160.0000	238.0000	86.0000	54.9599	40.8614	7.2485	6.8500
2007	100.0000	160.0000	238.0000	86.0000	54.9599	40.8614	7.2485	6.8500
2008	98.0000	157.0000	235.0000	82.0000	54.6828	40.5843	7.2485	6.8500
2009	90.0000	142.0000	226.0000	77.0000	50.9537	36.8552	7.2485	6.8500
2010	83.0000	134.0000	216.0000	70.0000	47.0083	32.9098	7.2485	6.8500

資料來源：臺北縣淡水鎮公所，《統計要覽》，各年度。

而政府繼施行三七五減租之政策後，又推行「耕者有其田」之政策，該政策是以扶植自耕農為目標，即由政府出面徵收超額之私有租佃耕地，轉放給佃農承領耕作。如此一來，俾使佃農可取得耕地的所有權，享有自己的勞動成果。

1953 年 1 月 20 日，政府把預先擬定之耕者有其田條例，經立法院三讀通過後，於同年 1 月 26 日由總統明令公布施行。而臺灣省政府則據以擬定耕者有其田臺灣省施行細則，並於同年

²⁶³ 王耀鋒，〈地政資訊化與現代土地行政〉，《土地問題研究季刊》1：4，2002 年 12 月，頁 97-99。

²⁶⁴ 新北市統計資料庫：<http://ebas1.ebas.gov.tw/pxweb2007P/Dialog/Saveshow.asp>（徵引日期：2012/6/22）。

4 月 23 日公布實施。

淡水鎮的地政事務所轄下，歷年所放領之耕地計 3,877 公頃，而承領之農戶有 3,750 戶。²⁶⁵近 10 年來(2000-2010)承購耕地之戶數從 1983 年的 966 戶，增加至 998 戶，總面積累計為 693.5177 公頃，其中田地 560.0030 公頃，旱地 108.6801 公頃，其他 24.8364 公頃。²⁶⁶

(三)地政機關沿革

一如前述，日治時期淡水的地政業務乃由臺北地方法院登記所「淡水出張所」承攬。1945 年，國民政府接管臺灣之後，則被併入臺北土地整理處辦理。²⁶⁷翌年 11 月 11 日，臺北縣地政事務所奉令成立。1949 年 8 月，淡水地政事務所成立，而成為臺北縣內最早成立的 5 個地政事務所(板橋、新店、新莊、汐止、淡水)之一。1951 年，則更名為「臺北縣淡水地政事務所」。而其職掌為土地登記、土地測量、平均地權與其他等土地相關業務。

淡水地政事務所之人事組織，基本上設有主任 1 名，其下設有會計員和人事管理員若干名，另有登記、測量、資訊、地價等 4 課，各課設有課長 1 名，以及其他職員。臺北縣淡水地政事務所之組織與業務內容，表列如下。

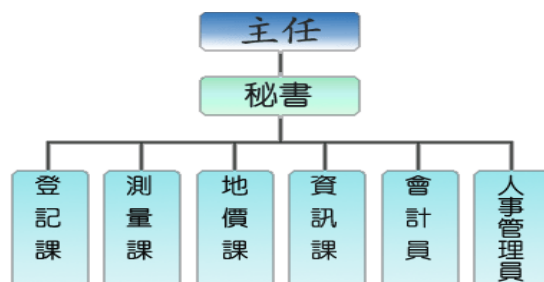


圖 4-3-3：淡水地政事務所組織圖

資料來源：新北市淡水地政事務所首頁：http://www.tamsui.land.ntpc.gov.tw/_file/1359/SG/25962/39515.html（徵引日期：2012/6/22）。

表 4-3-12：淡水地政事務所各課業務項目

名稱	業務項目
登記課	• 土地建物登記審查・登錄校對作業・便民服務・核算規費・公地放領放租
測量課	• 土地建物複丈・地目變更勘查・地籍圖冊閱覽・地籍圖重測・未登錄地勘測 • 政策性測量工作・非都市土地使用編定・災害勘查・總務・出納
資訊課	• 地政資訊作業規劃及執行・電腦設備及機房之管理與維護・臺北縣地政網站管理及維護 • 土地登記複丈地價地用電腦作業系統及資料庫維護管理・地籍倉庫及檔案室管理 • 各類謄本核發・電腦教育訓練・公文收發及檔案管理
地價課	• 地價調查・公告地價・公告現值・地籍地價異動通報稅捐稽徵單位・土地稅賦減免會勘 • 公告地價（公告現值）表釐

資料來源：淡水地政事務所，《為民服務白皮書》（臺北：同編者，2012 年），頁 3。

表 4-3-13：淡水地政事務所歷任主任（1949-2010）

任別	姓名	任別	姓名
第 1 任	宋鴻文（1949-1955）	第 8 任	陳韻全（1980-1989）
第 2 任	張琳馨（1955-1961）	第 9 任	諸恆成（1989-1994）
第 3 任	張品泉（1961-1963）	第 10 任	吳明意（1994-1998）
第 4 任	賴俊卿（1963-1966）	第 11 任	吳鴻銘（1998-2001）

²⁶⁵ 白惇仁，《淡水鎮志》，頁 266。

²⁶⁶ 新北市統計資料庫：<http://ebas1.ebas.gov.tw/pxweb2007P/Dialog/Saveshow.asp>（徵引日期：2012/6/22）。

²⁶⁷ 臺灣省行政長官公署民政處，《臺灣民政第二輯》，頁 184-186。

第 5 任	張品泉（1966-1971）	第 12 任	鄭文瑛（2001-2003）
第 6 任	楊 依（1971-1975）	第 13 任	郭勝豐（2003-2008）
第 7 任	徐曼明（1975-1980）	第 14 任	楊悅君（2008-2012）

資料提供來源：淡水地政事務所資訊課提供



圖 4-3-4：1968 年淡水地政事務所門口一景

註：地政事務所前身爲淡水登記所，影中人爲周明德伉儷，周夫人潘釵女士自 1946 年 12 月起即任職於淡水地政事務所，並於該所退休（周明德先生提供）。

第三節 財政

一、荷西與明鄭時期

1626 年 5 月，西班牙遠征軍從菲律賓的馬尼拉出發，占領雞籠後，隨即面臨了物資補給的問題。他們先在當地民家尋求米糧與鐵器，但因數量有限，無法供應駐軍之所需。此時，西班牙的對華貿易尚未打開，駐軍的一切生活所需多仰賴馬尼拉的供應。其後，華商逐漸運來西班牙人的所需物資，但作為交易手段的白銀則仍需從馬尼拉運來。換言之，所謂「馬尼拉補給 (socorro de Manila)」則成為西班牙人在北臺灣重要的財經命脈。

爲了管理來自馬尼拉的白銀與物資，1627 年馬尼拉當局確立了一套會計制度，指派會計與財務人員來到淡水、雞籠，有效管理相關的帳冊資料。

而此一補給制度在西班牙占領北臺灣的 16 年當中，除了有幾年(1631-1633)因故，馬尼拉當局只派出 1 次補給船之外，多數時候每年均有 2 次補給船來到雞籠。

臺灣大學外文系教授鮑曉歐(Borao, José Eugenio)把運到雞籠的補給清單(1634-1642)，做一整理，²⁶⁸其中白銀、米糧乃最重要的兩項物資，其次則是武器彈藥、衣物等。至於補給船所帶來的白銀，約有一半是用來支付駐軍的薪水；而另一半則用以購買糧食、修建堡壘、教堂以及其他雜務開支。由於從馬尼拉運來的米糧無法久存，因此西班牙人必需向雞籠住民或漢族人購買。以故，西班牙人初抵雞籠時，便隨即通知華商載運米糧前來。此時，物資補給船除了運送官方的所需物資之外，也扮演交通輸運與貿易的角色。因此，西班牙佔領淡水、雞籠期間，補給船制度的存在亦可謂是維繫兩地之間的一個重要支柱。²⁶⁹

西班牙人也對淡水、雞籠兩地的華商、原住民部落課徵貿易稅與糧食等民生物資的實物稅，

²⁶⁸ 該資料之中譯可見李毓中，〈西班牙殖民臺灣時期的史料：聖·薩爾瓦多城的財務報告〉，《臺灣史料研究》第 14 期，1999 年，頁 119-146。

²⁶⁹ 陳宗仁，《雞籠山與淡水洋》，頁 209-212。

雖然目前尚無出現關於西班牙人在此地徵稅的相關資料與研究，但根據荷蘭人的記錄顯示，1636年西班牙人的徵稅行為曾引發淡水一帶原住民的抗爭，因而爆發衝突，造成淡水堡壘內西班牙人的嚴重傷亡。²⁷⁰

1642年，淡水被荷蘭統治之後，荷蘭人為了此地的硫磺貿易而開始修築被西班牙人放棄的堡壘，同時也建立淡水到雞籠兩地之間的通信系統，並在治安穩定後開始修築淡水到大員的陸上交通。起初大員當局並未允許那些能提供貿易、農耕與工藝技術的漢族人在淡水定居，因此舉凡物資與人力的補給，多仰賴大員方面提供。而1644年後，伴隨淡水之於北臺灣地位的提升，大員當局乃派駐所謂的「基層商務員」進駐淡水，其任務除了監督淡水堡壘的修築之外，還包括管理帳簿文書。其後不久，管理財務的「基級商務員」則躍居為淡水堡壘的主管，除了原有的業務之外，後來更兼負送貨單的記錄、區別稅務與管理原住民的年貢收入等，讓淡水的收支狀況更為明朗化。

1646年以後，雖有華商貿易船陸續前往淡水交易，但因多數的華商貿易船已習慣在大員交易，加上明鄭與清廷在華南沿海一帶交戰，促使前往臺灣的貿易船數及其運來的貨物，大不如前。貿易量的減少導致荷蘭在北臺灣的據點，逐漸成為公司的一大負擔，而維持該地的各項財政開支，也從大員當局每年總支出的約10%(1655-1656)，被迫逐年遞減至0.2%(1661)，財政經費以及物資的短絀，對荷蘭人在北臺灣的經營與控制產生負面影響。²⁷¹

荷蘭聯合東印度公司在臺灣治理的成敗與否，其關鍵在於稅務，稅務事業與殖民地的經營與控管，息息相關。荷蘭人在臺灣的課稅項目，種類繁雜，包括針對漢族人的「人頭稅」、進出口稅、米作什一稅、村落交易稅等，還有針對各種生產活動所課徵的雜稅，以及為確立「領主與封臣」關係而由原住民部落所繳交的「年貢」等。

而大員當局為了方便稅務的管理，並爭取最大收益，1630年代晚期開始把這些稅的徵集權力公開標售，一般稱之為「賤」(包稅；稅收承包權)。1640年代中期之後，為了有效禁止漢族人在原住民部落非法居留及交易，還發展出以公開招標的方式，讓得標者得以合法承包原住民部落的一切交易活動，稱之為「賤社制度」。²⁷²透過此一制度的運作，一方面讓得標賤商在交易過程中必須加入得標金額的成本考量；另一方面，透過得標賤商對部落交易的寡占權，保障賤商與原住民進行交易時的優勢地位。換言之，「賤社制度」迫使原住民在對外交易過程中，被公司與賤商剝削2次，而原住民的生活方式也因而受到市場供需所影響，逐漸從傳統自給自足的資源運用，朝往市場取向發展。

1650年之後，荷蘭聯合東印度公司曾一度打算將「賤社制度」推廣到淡水、雞籠，但並沒有成功，因為該制度最北也僅推行於桃園南崁一帶而已。即使如此，1640年代因連接淡水到大員的「淡水道路」開通，「賤社制度」的推行乃得以在淡水以南的沿線部落，迅速拓展開來。²⁷³

1662年，明鄭勢力打敗了荷蘭人之後，對北臺灣的經營不甚積極，但仍透過荷蘭時期所確立的「賤社制度」，對原住民進行徵稅，讓各部落必須呈繳賤金，或稱社餉。於是，淡水、雞籠

²⁷⁰ 陳國棟，《臺灣的山海經驗》，頁127-128；陳宗仁，《雞籠山與淡水洋》，頁221-222、249。

²⁷¹ 邱馨慧，〈從雞籠到淡水：荷蘭時代北臺灣的政治經濟移轉〉，頁210-215。

²⁷² 參見歐陽泰，《福爾摩莎如何變成臺灣府？》，頁295-315；韓家寶、鄭維中，《荷蘭時代臺灣告令集·婚姻與洗禮登錄簿》，頁53。

²⁷³ 康培德，〈十七世紀荷蘭人在臺灣、島嶼東南亞的殖民〉，《歷史月刊》第199期，2004年8月，頁67；邱馨慧，〈從雞籠到淡水：荷蘭時代北臺灣的政治經濟移轉〉，頁214-215。

一帶可說是到了明鄭時期才被納入「贖社制度」的系統。

1682 年，即明鄭降清的前 1 年，根據經濟學者吳聰敏的研究，淡水一帶各部落所繳納的贖金約為 46.08(明鄭銀兩)，稅額與雞籠相同，僅佔該年全臺贖金總額的 3% 左右，而在 38 個繳納社餉的部落中，排名為倒數第 4。若由地方控制的角度觀之，這或許反映出明鄭對於北臺灣經營相對消極且無力。²⁷⁴

二、清領時期

1683 年(康熙 22)清廷領有臺灣之後，於隔年設置臺灣府，其下則設有臺灣、鳳山與諸羅等 3 縣，而淡水一帶則屬諸羅縣轄下。但因清初在臺的行政勢力僅防半線(今彰化)以南，行政領有的範圍僅在漢族移民較多的地區，對於淡水一帶並未設置官衙進駐其間。而迄至 1723 年(雍正元)甫設立淡水廳，並於 1731 年(雍正 9)設立八里坌巡檢署之後，淡水一帶才開始有官衙進駐，乃始有較為明確的財政收支與經費分配出現。

劉良璧的《重修福建臺灣府志》曾經提到雍正至乾隆初年時，淡水廳之經費分配情形：各項正雜餉稅，額銀 280 兩 4 錢，不敷支應，經詳請撥補；奉文准就臺灣縣，起運錢糧項下移解銀 394 兩 6 錢協濟支給。2 共支應銀 675 兩。²⁷⁵依上述史料之所見，雍正、乾隆期間，淡水廳所經收的稅款總額尚不足以支應該同知辦公的所需經費，而必須由臺灣縣支應協濟。雍正後期，每年淡水同知支領的 500 兩養廉銀，以及竹塹與八里坌兩巡檢各支領的 20 兩養廉銀，視之為該廳存留款的一部份一併思考的話，則其存留款總額為 1,215 兩。

而以 1730 年(乾隆 8)廳內大小官員，以及差役的薪俸總額 1,255 兩為例，可以推知，淡水廳全年的經費光是在人事費的支應上尚嫌不足。其中，淡水同知的年俸加上養廉銀共 580 兩，佔廳內總支出的 37.8% 左右，此為廳內最大筆的人事開銷；而八里坌巡檢的年俸，加上養廉銀等共 71.52 兩，其巡檢署內所有差役的年俸總共是 70.06 兩，而 2 項支出則佔淡水廳總支出的 8.8%。

而將存留的經費全數都提撥於人事費的使用情形，直到 1817 年(嘉慶 22)才分配給文教相關支出所用，包括訓導薪銀、廩糧銀、祀典、貢生旗匾，以及鄉飲酒銀等共約 120 兩，這些開支佔當時淡水廳實際存留經費總額的 6% 左右，而這個比例直到同治中期都不曾超越。

換言之，絕大部份的經費仍用於官員、差役薪俸上。就整體而言，淡水廳在清廷統治時代，由存留經費觀之，幾乎很少用於公共建設、社會福利、救恤、公共造產等開銷上，自然也就無所謂公共政策可言。²⁷⁶淡水廳內經費既然短絀，故本應由官方整備的各項設施，則由官員自行捐獻「養廉銀」，再勸紳衿、殷戶募捐，以置各項必要設施為基本財產，或以臨時捐辦處之。²⁷⁷

至於賦稅方面，清代臺灣地方政府的徵稅業務，是由地方政府八房中的「戶房」辦理，其下則有糧總，又設有經管或糧櫃，負責里或保的徵糧事務，而此職務常由在地人充任，同治年間稱之為管事。另外，則由知縣命衙門內 12 班負責從各班差役中選擇糧差，負責督促管區內業戶赴糧櫃繳納。²⁷⁸

清代臺灣賦稅的種類，主要有田賦、丁稅、雜餉等。清初規定「男十六曰丁，女曰口，未

²⁷⁴ 附帶一提，吳聰敏的研究還進一步藉此推算 1682 年淡水地區原住民部落丁口數為 579 人，人口為 1136 人。參見氏著，〈贖社制度之演變及其影響，1644-1737〉，《臺灣史研究》16：3，2009 年 9 月，頁 6、12-14。

²⁷⁵ 劉良璧，《重修福建臺灣府志》文叢第 74 種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，年），頁 240-241。

²⁷⁶ 張勝彥，〈清代臺灣之廳制：以淡水廳為例〉，頁 17-25。

²⁷⁷ 戴炎輝，《清代臺灣之鄉治》，頁 626。

²⁷⁸ 張勝彥等編著，〈政事志〉，《鹿港鎮志》，頁 37。

成丁者亦曰口」。而「丁稅」的繳納有其標準，基本上以貧富分上、中、下三等課徵丁稅。1724年（雍正2），則採行明制的一條鞭稅法，即將丁稅與田賦一併思考，依照各州縣的人丁多寡或地畝廣狹，以為等級，其稅額為地賦銀1兩則丁稅2錢，以2/10的比例徵收。臺灣人丁係照清廷本土的作法，每丁徵銀2錢，並以1735年(乾隆元)為始，永為定例。²⁷⁹

「雜稅」亦稱雜餉，分為陸餉與水餉，陸餉包括厝餉、蔗車、瓦窯、當舖，以及原住民的「社餉」等；水餉則包括漁船、渡船、港潭等項。²⁸⁰1885年(光緒11)臺灣建省，劉銘傳擔任初代巡撫，即採行清賦的革新政策，除了地賦之外，還有關稅、官有財產的收入、樟腦、硫磺、食鹽、林業等公賣收入、郵政收入，以及漁業稅、茶稅、礦業稅、營業稅等各項稅收。²⁸¹而在關稅方面，則把輸出品分為藥材、雜項、水果、糖、板、樟科等6大類，加以課徵。值得注意的是，對於淡水與雞籠2港之外的進出船舶，則另開徵「咎稅」。²⁸²

依日本領臺之初對清廷在臺之財政情形觀之，其主要財源來自海關稅、地租、厘稅、官田佃租、樟樹電稅、官鹽收益金等稅收。其中海關稅之金額為1,608,696圓，地租金額為828,785圓，厘稅(含官鹽利稅)之金額為959,596圓，官田佃租金額為47,937圓，樟腦電稅金額為450,000圓，歲入合計金計金額為4,345,014圓。²⁸³

二、日治時期

日本領臺之後，臺灣地方稅的制定與地方制度的修訂密不可分。在領臺的初始之際，臺灣地方行政經費幾乎多由國庫補助金支付。

1898年(明治31)3月，總督府公告訓令第40號臺灣地方稅制規則，各街庄社長的事務費改由地方政府負擔。同年7月，又規定地租附加稅、家屋稅、營業稅、雜稅等4項作為地方稅經常門，並從臺北縣、臺中縣、臺南縣、宜蘭廳等地開始實施。

而在地方稅項目中，除了地租附加稅之外，臺灣總督府對於特別會計項目中沒有涵蓋的物件也予以課稅，這些地方稅收入加上特別會計的歲入，是總督府統治臺灣和開發並從事各項建設的主要財源。其中，營業稅與雜稅由總督府所定，但地方長官對這幾項稅款的某些部分，經總督府許可後，可視地方情況而免予賦課。地方長官為調查營業稅與雜稅的賦課額度，則設有調查委員會進行調查。

地租附加稅是附加在地租內，其徵收金額不能超過地租1/3的上限。舉凡屋主便須繳納家屋稅，以淡水地區為例，在徵收日之前由滬尾辨務署先行公告，再由辨務署派「主計」逐戶徵收，若有不從者，則由「主計」強制浮貼封條，查封家屋。²⁸⁴

地方稅的收入除了上述項目之外，尚有屬臨時門的稅外收入，包括前年度的剩餘金與寄附金等兩項。一般寄附金的內容包括土木寄附金、教育費寄附金、勸業費寄附金、廳舍營繕寄附金、救濟費寄附金等6項。

然而，1898年7月地方稅制始實施之後，淡水地區雖尚稱平順，但由於事前並未考量各地

²⁷⁹ 陳培桂，《淡水廳志》，頁86-87。

²⁸⁰ 另外，關於北臺灣原住民賦稅之變革可略分為清初的社餉期、雍正以後的番丁銀期，以及光緒末年劉銘傳實施清丈政策後的一條鞭期，參見陳宗仁，〈南港社與北港社考釋：兼論清代臺北地區的番丁銀制〉，《臺灣史研究》7：1，2001年4月，頁16-22。

²⁸¹ 張勝彥等編著，〈政事志〉，《鹿港鎮志》，頁37-38。

²⁸² 胡清正等譯，《臺北廳誌》（臺北：臺北縣立文化中心，1998年），頁329。

²⁸³ 傅奕銘，〈日治前期的臺灣地方稅制與財政〉，《第五屆臺灣總督府檔案學術研討會論文集》（南投：國史館臺灣文獻館，2008年），頁18。

²⁸⁴ 〈將早完課〉，《臺灣日日新報》，491號，1899年12月20日，4版。

的開化程度與舊慣差異，導致臺灣南部六堆等地因稅率問題而發動激烈的拒繳抗爭，該地區的辦務署也因而被襲擊、搗毀，地方稅的徵收一度發生困難。是故，1902 年(明治 35)6 月，總督府方面則伴隨前一年的地方之制度修訂(20 廳)，廢除原本執行徵收地方稅業務的辦務署，而把地方稅的管理權移交還總督府。

但由於各廳的稅制規則南轅北轍，只得暫時延用先前的稅率與賦課方法，因應地方稅制改變的過渡期。翌年(明治 36)4 月，考量各地風土民情的差異性，總督府從而制定了地方區費制度，同時將全島的地方費分為 3 大區塊，斟酌地方情勢徵稅。這 3 大區塊分別為西部各廳、臺東與恆春兩廳、澎湖廳等，而各廳之下又因街庄開化程度各有所異，當時滬尾街的地方稅施行細則中家屋稅的部分，則與艋舺、大稻埕、城內等 3 大市街一樣，而相異於臺北廳內的其他區域。²⁸⁵ 1909 年(明治 42)地方制度修訂為 12 廳之後，稅制區劃基本上仍沿襲過去。

地方稅的賦課徵收由廳長、支廳長等指導監督，並由轄下的街庄社長負責稅金之收集和整理。²⁸⁶ 一如前述，當時地方稅分有經常門與臨時門等 2 大部分，由臺灣總督府的年度統計資料可知，在地方稅徵收的初始之際，雜種稅收入只佔經常門總收入的 1/10，但到了 1917 年(大正 6)以後，雜種稅收入的比率則逐漸提升到 1/5 甚至 1/3 左右。此一現象充分顯示臺灣產、經、教等各項發展，逐漸超越原先總督府所規劃範疇。

若就此一時期臺北縣(廳)的地方稅收入觀之，其稅收比率一直是高居全臺各縣(廳)之冠，體現了臺北地區延續 19 世紀中期以來的發展趨勢，一直是全臺的財經重心。1909 年至 1920 年的「12 廳」時期，臺北廳的地方稅收入約佔全臺地方稅收入的 1/7 至 1/3 間。

在地方稅的支出上，根據臺灣總督府的年度統計資料可知，此一時期支出總計則逐步擴張至 50%，而其中教育費支出是所有支出項目中增幅最多的一項。可見教育事業在日治時期被視為是施政的重點項目之一。²⁸⁷

事實上，直到 1920 年以前臺灣社會並沒有獨立的地方財政制度，1898 年所啟動的地方稅制度，充其量只是將一定的稅收留作地方事務推行之用。近代地方財政制度的確立，則要到 1920 年地方制度再次修訂後，才逐步實現。²⁸⁸

1920 年臺灣社會的地方制度進行改革，臺灣行政區劃改為 5 州 3 廳，州、廳之下有市、街、庄等基本行政單位，更有其獨立財政，以及「一般會計」與「特別會計」之別；但因地方行政單位仍接受總督府的財源補助，故在總督府的歲出項目中，仍編有「州廳費」一項。

據財經學專家黃通、張宗漢等人之研究指出，1920 年以後的地方歲出、歲入情形，大體可以 1936 年(昭和 11)為分野，從總督府歷年的歲出、歲入觀之，1936 年以前地方的需求僅占總督府歲出、歲入的 1/4，其後則占 1/3，顯示地方政府職務加重，故所有的開銷費用亦相對增加；且地方的歲入增加，較歲出為多，故地方政府的財政，亦與總督府一樣，歷年均有剩餘。²⁸⁹

以淡水街為例，地方的歲入可粗分為所謂的租稅(街庄稅)與非租稅收入 2 種，非租稅則含括街庄財產收入、手續費、各項補助金、寄附金、剩餘金等。²⁹⁰ 在 1936 年稅制整理之前，租稅收

²⁸⁵ 〈地方稅規則施行細則〉，《臺灣日日新報》，1789 號，1904 年 4 月 20 日，2 版。

²⁸⁶ 傅奕銘，〈日治前期的臺灣地方稅制與財政〉，頁 18。

²⁸⁷ 臺北市文獻委員會編印，《日據前期臺灣北部施政紀實：經濟、軍事篇》，頁 30。

²⁸⁸ 臺北市文獻委員會編印，《日據前期臺灣北部施政紀實：經濟、軍事篇》，頁 31。

²⁸⁹ 黃通等編，《日據時代臺灣之財政》(臺北：聯經，1987 年)，頁 60-62。

²⁹⁰ 淡水街役場，《淡水街要覽》，頁 11。

入主爲所得附加稅、地稅附加稅、營業稅、戶稅、雜稅等。稅制整理後，營業稅劃歸總督府，戶稅移歸市街庄，另增特別營業稅，以及家屋稅、礦業稅、營業稅等3者之附加稅。而1936年以後州廳的獨立稅源，僅限於雜稅與特別營業稅2種，其他均爲附加稅。至於市街庄租稅，則在1939年戶稅移歸市街庄之後，改爲特別稅戶稅。簡言之，地方之各種稅收，都係總督府或州廳之加成分配而已。而租稅以外的收入，主要爲國庫補助收入，以及使用費與手續費收入，其次則爲借款收入與上年度剩餘金之轉入。²⁹¹即使在1920年以後總督府開始倡議地方自治，地方制度也因1935年的改制，使得地方財政與稅制逐步獲得確立，但尚未授予地方政府完全獨立的財政權，故地方政府轄內各項事業或建設的推展，仍須仰賴總督府的附加稅或加成分配。²⁹²

在歲出方面，以1938年(昭和13)淡水街爲例，教育費仍是自地方稅制定以來，支出最多的一個項目，約占歲出經常部的30%左右；其次則爲街役場費(行政費)約佔20%；再次是水道費約佔8%；衛生費約爲6.7%。²⁹³爲進一步明瞭淡水街之財政情形，擬將1928、1929、1930、1938年等各年度詳細的歲出、歲入細項與金額資料等，羅列如後。

三、中華民國時期

戰後初期，臺灣地方縣市財政在1946年3月31日以前，暫時沿用1945年各州之年度預算，但自同年4月1日以後，則依臺灣省行政長官公署訂頒之縣市財政整理方案實施，該方案中攸關鄉鎮財政之要點如下：

- (一)縣市政府財政收支，自成獨立系統，以縣市爲單位包括縣、市、鄉、鎮之一切收支。特別是關於鄉鎮收支，則編列在縣市總預算內，統收統支，暫不劃分。
- (二)縣市原徵附加稅已全部劃撥縣市財源者，其原有附加名目，應即取消，但原有稅率准暫併改徵鄉鎮附加，例如原有縣市附加稅30%，鄉鎮附加20%現併徵鄉鎮附加50%；至於原有雜稅，如收入無多涉及苛細，得由縣市政府呈准廢除，又各縣市鄉鎮以人畜爲對象課徵之「畜犬稅、傭人稅、從業者稅」等，亦應廢除。
- (三)各縣市及鄉鎮對於國家及省委辦、不屬地方性或自治，或不屬縣市政府之管轄機構等之所需經費，不得開支。同時對於有關超出地方政府處理或權限之財政事項，如未先經報省府核准者亦不得爲之。

根據上述推知，戰後的兩年鄉鎮所需之經費，由縣政府支配。而1947年度至1949年度期間，開始試行縣與鄉鎮間的財政劃分，先後訂定臺灣省鄉鎮財政辦法、鄉鎮款收支處理原則、鄉鎮收支分類表等，以確立縣與鄉鎮之間的財政收支範疇，雖鄉鎮有其收支權限，但仍編入縣總預算中，而由縣政府代辦收支手續。

爲建立鄉鎮之財政，以利地方自治之推行，而依法將縣財政與鄉鎮財政分開處置。爲了使鄉鎮單位的預算收支能獲得平衡，省政府於1947年度預算編審應行注意事項內規定，房捐、屠宰稅、契稅等各按純收入總額40%撥給鄉鎮；而筵席稅、娛樂稅、戶稅及特別稅則全額劃規給鄉鎮，成爲地方政府的財政收入。

而隸屬鄉鎮所有之財產收入，暨公有或公營事業收益等亦劃規鄉鎮所有，但須將縣稅列撥

²⁹¹ 黃通等編，《日據時代臺灣之財政》，頁63。

²⁹² 黃通等編，《日據時代臺灣之財政》，頁63。

²⁹³ 淡水街役場，《淡水街要覽》，頁11

部分的1/4，以及特別戶稅的40%撥出，由縣統籌分配，以補助貧瘠鄉鎮，俾能均衡發展。縣市本身亦廢除原有之國省稅等各項附加稅與特別營業稅，僅於田賦項下依中央規定代徵公學糧3成，用以撥給鄉鎮充作國民教育經費之用。此緣當年國民學校之經常費、人事費與修繕設備費等，悉數劃歸鄉鎮自行負擔之故。

1948年，依國民學校法之規定，國民教育經費列為縣支出，修繕設備費仍列入鄉鎮預算中，以符合就地興學之原則，一方面減輕鄉鎮之財政負擔；另一方面，有效符合憲法之規定國民教育經費所佔縣市歲出之百分比。

1950年，臺灣實行地方自治，縣市長、鄉鎮長及其議員與代表均為民選，政治形勢完全趨向民主與自治，以及各項行政制度之建立，故此時期地方財政業務之重心，以建立各項制度為主要，其中則包含鄉鎮財政之建立。在具體做法方面，依照臺灣省各縣市實施地方自治綱要及臺灣省建立鄉鎮財政辦法之規定，將縣與鄉鎮財政預算分別獨立編制。

1952年度，又將原有縣與鄉鎮之稅課收入重新調整分配，屠宰稅、房捐、使用牌照稅與契約計畫等已撥給鄉鎮收入之部份歸還於縣收入；而營業稅中縣得40%的部份，在鄉全部歸鄉，在鎮則為縣與鎮各半。筵席稅與娛樂稅等亦比照營業稅之劃分辦理，並於此時成立縣政府財政科下之鄉鎮公所財政股，專責管理鄉鎮財政事務。

自1950年度開始至1954年度止，受到稅制改革的影響，縣市稅之收入有直線上升趨勢。縣庫、鄉鎮庫調度靈活；而縣預算與鄉鎮預算，除了稅課收入不斷增加，更獲得省庫之補助，俾使地方建設變得更為充實，此一時期可說是地方財政的安定期。從1954年7月開始，臺灣社會的會計年度改採7月制。到了1961年，政府又擬訂了「鄉縣市財政收支改進方案」，內容規定：1、整頓地方稅收；2、增籌教育及經建費；3、地方支出之限制；4、劃分鄉鎮業務及收支；5、確立預算制度加強財務監督等5大項為今後改進之目標，俾使縣市財政走上坦途。²⁹⁴而自1955年7月以後至此為止，則可稱之為縣市地方財政之進步時期。

而根據1946年所公布之「臺灣省建立鄉鎮財政辦法」第3條中提及，凡應屬鎮公所支出之行政費(例如行政、戶籍、財產、管理等)，以及應由鎮公所辦理之事業(例如鎮之國民教育、生產、建設、衛生、救濟、農墾、造林、倉儲、造產及臨時事業等)，其所需之經費，均以鎮自行負擔為原則。鎮公所除了設財政課之外，應設有會計員，直屬縣政府會計室指導監督，並依法受鎮長之指揮，辦理鎮之歲計會計事項。²⁹⁵

至於鄉鎮收支事宜，則應依據中央在1950年所公告之財政收支劃分法。而其間經過多次修正，現行法規則為1999年1月所修訂之條文，其中的第3條則將全國財政收支系統劃分為中央、直轄市、縣市、鄉鎮與縣轄市等4個層級，而鄉鎮層級的部份，則規定如下：²⁹⁶

(一)收入

1、稅課收入：

(1)遺產及贈與稅：由中央在該鄉(鎮、市)徵起收入 80%給與。

(2)地價稅：由縣在該鄉(鎮、市)徵起收入 30%給與。

²⁹⁴ 白裕莊，《續修臺北縣志·卷四·政事志(財稅)》(臺北：臺北縣政府，2005年)頁2-5。

²⁹⁵ 張勝彥等編著，《鹿港鎮志》，頁55。

²⁹⁶ 全國法規資料庫：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=G0320015> (徵引日期：2012/6/26)。

- (3)田賦：由縣在該鄉(鎮、市)徵起收入全部給與。
- (4)房屋稅：由縣在該鄉(鎮、市)徵起收入 40%給與。
- (5)契稅：由縣在該鄉(鎮、市)徵起收入 80%給與。
- (6)娛樂稅：由縣在該鄉(鎮、市)徵起收入全部給與。
- (7)統籌分配稅：依第 16 條之 1 第 2 項第 3 款、第 6 款及第 4 項規定由中央及縣統籌分配該鄉(鎮、市)之稅課收入。
- (8)臨時稅課：
 - 1、依第 19 條舉辦之臨時性稅課。
 - 2、工程受益費收入。
 - 3、罰款及賠償收入。
 - 4、規費收入。
 - 5、信託管理收入。
 - 6、財產收入。
 - 7、營業盈餘及事業收入。
 - 8、補助收入。
 - 9、捐獻及贈與收入。
 - 10、自治稅捐收入。
 - 11、其他收入。

(二)支出

- 1、政權行使支出：關於鄉(鎮、市)民或鄉(鎮、市)民代表及鄉(鎮、市)民代表會對鄉(鎮、市)行使政權之支出均屬之。
- 2、行政支出：關於鄉(鎮、市)公所及所屬機關之各項支出均屬之。
- 3、民政支出：關於鄉(鎮、市)辦理公職人員選舉、役政與其他民政之事業支出均屬之。
- 4、財務支出：關於鄉(鎮、市)辦理庫務、公產等經費之支出均屬之。
- 5、文化支出：關於鄉(鎮、市)辦理教育、文化、娛樂等事業支出均屬之。
- 6、建設支出：關於鄉(鎮、市)辦理工、礦、農林、水利、漁牧等事業支出均屬之。
- 7、交通支出：關於鄉(鎮、市)辦理交通事業支出均屬之。
- 8、社區發展及環境保護支出：關於鄉(鎮、市)辦理社區發展、環境保護等事業支出均屬之。
- 9、社會福利支出：關於鄉(鎮、市)辦理社會保險、社會救助、福利服務、醫療保健等事業支出均屬之。
- 10、債務支出：關於鄉(鎮、市)借款之付息支出均屬之。
- 11、公務員退休及撫卹支出：關於鄉(鎮、市)公務人員退休金及撫卹金之支出均屬之。
- 12、損失賠償支出：關於鄉(鎮、市)各機關貨幣票據證券兌換買賣之損失，鄉(鎮、市)營事業虧損之彌補及其他損失賠償之支出均屬之。
- 13、信託管理支出：關於鄉(鎮、市)委託代管及代辦事項之支出均屬之。
- 14、協助支出：關於鄉(鎮、市)協助其他政府之支出均屬之。
- 15、其他支出：關於鄉(鎮、市)其他依法之支出均屬之。

以下，茲將淡水鎮近10年來(1998-2010)年度歲出與歲出決算列出，一窺該鎮之財政狀況：²⁹⁷

表 4-3-14：歲入決算表（1998-2010）

單位：新臺幣仟元

年度	總計	稅課收入	罰款及賠償收入	規費收入	財產收入	補助及協助收入	捐獻及贈與收入	其他收入
1998	1,625,807	934,223	8,629	68,000	50,665	523,495	0	40,795
1999	1,135,256	494,849	3,428	55,697	387,548	406,019	0	10,716
2000	3,110,560	887,963	5,915	70,353	129,298	2,001,129	0	12,902
2001	1,103,268	532,321	4,162	44,985	84,619	328,347	...	37,833
2002	904,592	546,889	2,055	36,022	61,052	212,612	0	45,962
2003	904,592	546,889	2,055	36,022	61,052	212,612	0	45,962
2004	943,989	679,583	3,194	34,373	22,349	146,832	0	57,658
2005	856,291	663,377	9,341	78,799	27,184	61,096	0	16,494
2006	836,707	648,902	4,576	100,523	32,907	40,234	0	9,566
2007	909,395	699,541	6,187	90,637	48,720	48,810	0	15,500
2008	1,017,301	731,570	6,736	103,762	50,264	72,917	0	52,052
2009	1,884,073	820,532	10,389	66,883	34,897	751,498	4,712	195,162
2010	1,269,800	888,983	4,598	69,398	35,568	249,755	5,884	15,614

資料來源：新北市政府主計處統計資料庫：<http://ebas1.ebas.gov.tw/pxweb2007P/Dialog/Saveshow.asp>（徵引時間：2012/6/30）。

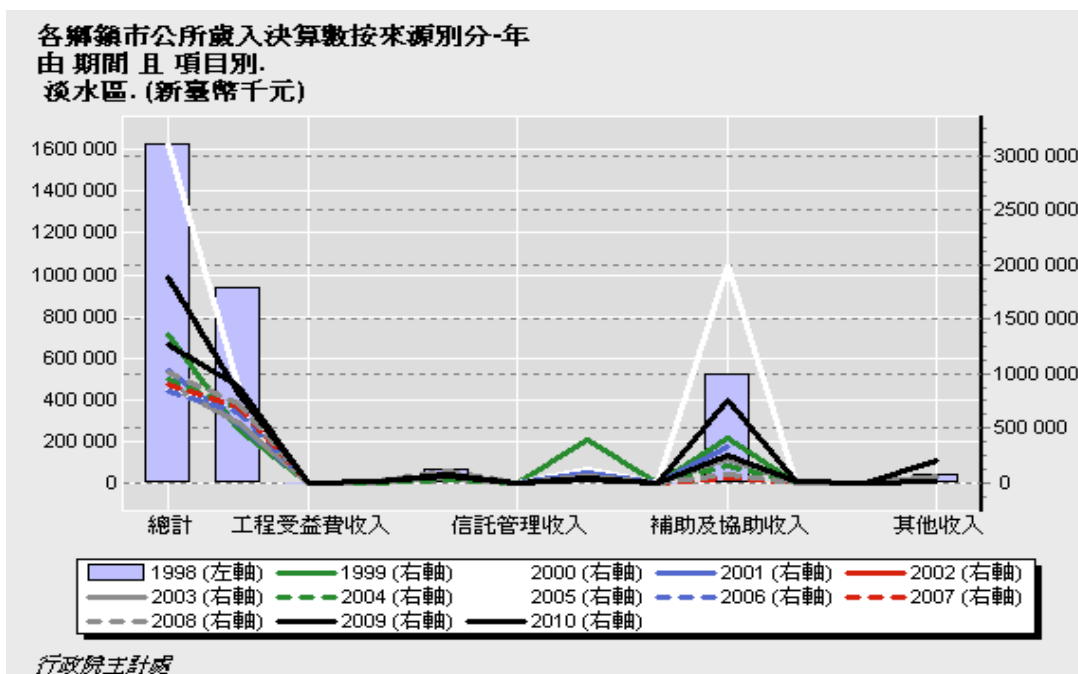


圖 4-3-5：歲入決算圖（1998-2010）

資料來源：新北市政府主計處統計資料庫：<http://ebas1.ebas.gov.tw/pxweb2007P/Dialog/Saveshow.asp>（徵引時間：2012/6/30）。

²⁹⁷ 新北市政府主計處：<http://ebas1.ebas.gov.tw/pxweb2007P/Dialog/Statfile9C.asp?strCC=01>（資料徵引時間：2012/6/26）。

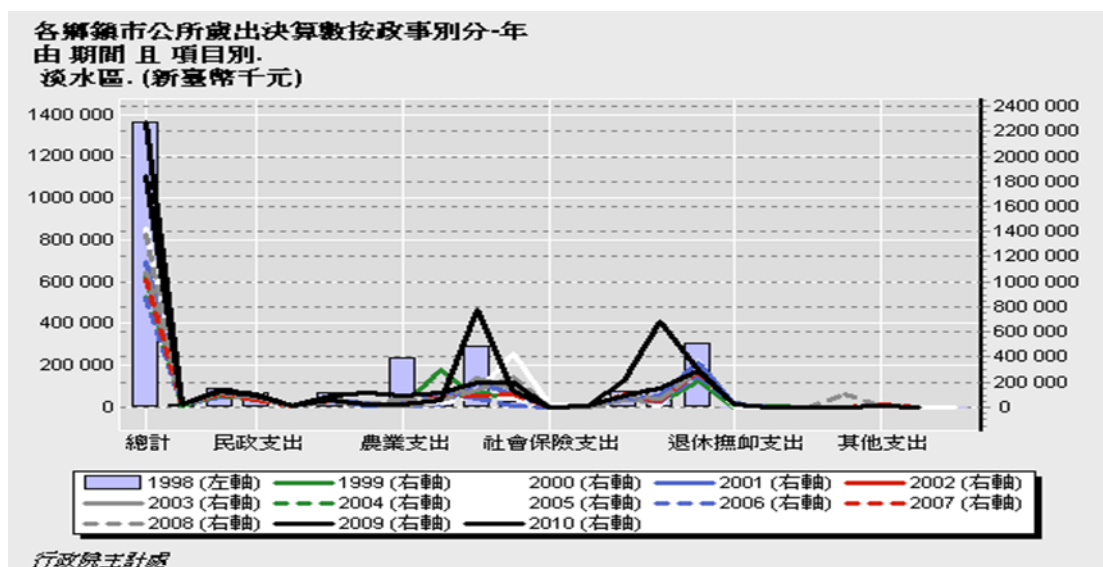


圖 4-3- 6：歲出決算圖（1998-2010）

資料來源：新北市政府主計處統計資料庫：<http://ebas1.ebas.gov.tw/pxweb2007P/Dialog/Saveshow.asp>（徵引時間：2012/6/30）。

表 4-3- 15：歲出決算表（1998-2010）

單位：新臺幣仟元

年 度	總 計	政 權 行 使 支 出	行 政 支 出	民 政 支 出	財 務 支 出	教 育 支 出	文 化 支 出	農 業 支 出	工 業 支 出	交 通 支 出	其 他 經 濟 服 務 支 出	社 會 保 險 支 出	社 會 救 助 支 出	福 利 服 務 支 出	社 區 發 展 支 出	環 境 保 護 支 出	退 休 撫 卹 支 出	債 務 還 本 支 出	債 務 付 息 支 出	補 助 及 協 助 支 出	其 他 支 出
1998	1,360,334	14,397	88,331	66,696	4,740	67,797	16,190	236,376	43,548	288,850	26,749	18,465	11,802	77,304	91,550	303,497	0	0	0	0	4,043
1999	1,054,664	9,682	89,403	66,604	8,171	42,174	20,262	7,855	293,250	69,545	117,434	16,562	1,391	70,232	30,360	204,631	0	2,575	1,192	0	3,341
2000	1,430,578	28,208	90,032	113,455	5,191	47,944	3,630	16,284	50,150	126,148	422,868	18,162	6,121	103,890	12,204	373,247	0	0	0	0	13,044
2001	1,157,189	25,075	83,189	95,391	4,649	58,148	26,871	13,626	22,120	190,854	98,857	348	4,654	54,626	94,734	356,175	17,181	0	0	0	10,691
2002	1,080,173	17,517	92,787	70,222	8,523	46,964	13,491	9,926	34,922	232,376	151,951	391	1,670	56,349	40,458	276,737	20,800	0	0	0	5,088
2003	1,080,173	17,517	92,787	70,222	8,523	46,964	13,491	9,926	34,922	232,376	151,951	391	1,670	56,349	40,458	276,737	20,800	0	0	0	5,088
2004	875,214	24,183	90,957	53,520	8,099	62,667	20,381	32,009	29,049	122,636	62,021	0	1,319	72,253	50,084	216,534	24,811	0	0	0	4,692
2005	864,047	23,599	97,290	57,904	6,294	50,388	19,736	26,177	32,423	92,451	61,098	0	1,536	75,403	37,967	247,134	30,114	0	0	0	4,532
2006	863,929	23,684	109,263	56,178	5,543	52,502	13,575	30,757	107,581	64,964	7,168	0	1,430	74,519	44,431	241,386	26,794	0	0	0	4,155
2007	1,014,564	24,119	102,336	53,496	5,308	53,189	17,983	25,180	81,814	92,184	102,300	0	1,578	96,391	48,605	271,167	21,421	0	0	0	17,494
2008	1,384,614	24,230	113,968	76,586	7,549	61,040	20,363	68,966	57,661	140,349	237,380	0	1,317	87,042	70,868	283,719	19,988	0	0	100,000	13,589
2009	1,845,045	24,488	118,862	84,308	6,393	55,851	22,036	25,716	55,912	772,980	128,145	0	2,938	88,746	144,929	284,676	20,627	0	0	0	8,437
2010	2,271,227	24,372	140,260	99,636	7,350	88,679	110,335	86,652	111,919	192,134	197,221	0	2,775	206,384	678,036	296,037	24,340	0	0	0	5,095

資料來源：新北市政府主計處統計資料庫：<http://ebas1.ebas.gov.tw/pxweb2007P/Dialog/Saveshow.asp>（徵引時間：2012/6/30）

淡水鎮公所的財政收入，除了基本稅收之外，主要財源有 4，分別為中央補助款、縣統籌分配款、計畫型專案補助款與自治稅捐收入等。淡水鎮公所從 2007 年 12 月 12 日起更課徵建築工地臨時稅，此為專款專用之地方稅，主要是因應淡水鎮道路整修與排水系統工程之所需。

而依現行財政稅收劃分之規定，而有下列稅目之分成，其中包括遺產及贈與稅 80%、地價稅 30%、房屋稅 40%、契稅 80%、娛樂稅 100%等。而受制於 2009 年所通過之「遺產及贈與稅率改革方案」單一稅率之影響，今後地方政府的財政稅收則以前幾年之平均稅收為基準，進行比例分配。²⁹⁸

表 4-3- 16：淡水鎮公所受稅課收入分配地方稅之分成情形（2009）

縣稅稅目	縣庫	縣統籌	鄉(鎮、市)庫
地價稅	50%	20%	30%
土地增值稅	100%	-	-
房屋稅	40%	20%	40%
使用牌照稅	100%	-	-
契稅	-	20%	80%
印花稅	100%	-	-
娛樂稅	-	-	100%

資料來源：淡水鎮公所財政課。

歷年地方稅收決算統計圖(單位元)

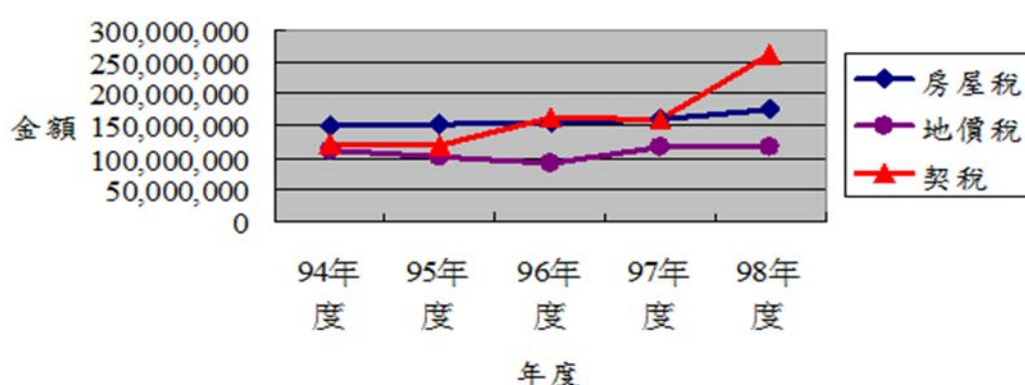


圖 4-3- 7：2005 至 2009 歷年地方稅收決算統計圖（單位：元）

資料來源：淡水鎮公所財政課。

表 4-3- 17：淡水鎮公所地方稅預算決算明細表（2005-2009）

資料來源：淡水鎮公所財政課。

年度	房屋稅		地價稅		契稅	
	預算	決算	預算	決算	預算	決算
2005	146,000,000	150,957,417	105,000,000	111,363,918	100,000,000	121,420,071
2006	147,000,000	151,924,121	107,000,000	102,828,415	100,000,000	119,508,001
2007	147,000,000	154,143,180	73,603,000	90,636,879	120,000,000	161,808,795
2008	149,000,000	159,288,826	100,000,000	116,460,942	120,000,000	159,382,101
2009	153,000,000	174,592,516	100,000,000	117,348,877	130,000,000	261,054,138

²⁹⁸ 臺北縣淡水鎮公所，《財政分析》第二期（臺北：同編者，2010 年）頁 3-4。

第四章 警務、司法與役政

第一節 警政機構（含消防）

一、清領時期

清代淡水廳同知、縣丞、巡檢等各衙門內均設有差役，其中與警察事務相關的罪犯捕拏業務，主要由各衙門內的皂隸、步快、馬快等所擔任。²⁹⁹而依《臺南縣志》謂：「步快補拿人犯；皂隸刑訓人犯，執行笞刑，查訪民案；馬快乃重犯罪的偵探，補拿強盜、土匪」。換言之，此3者之本質係警察，但因清代司法與行政機構不分，故其職務仍含括治安和司法等兩方面，包括受投(接受投狀)、傳訊、捕犯、移解、看管、押放及押還、諭止、勘驗、巡查、執行等等。

淡水廳的皂役和快役，各分3班，共有6班，而各班有1頭役(班頭)。3個皂班，置皂班總頭役，而3個快役班亦如之。另外，皂、快總頭役則各算1班。因此，合3個皂班、3個快班、皂快總各1班，稱為八班，或稱「二總六班」。淡水廳另設有「上三班」和「下三班」，指的是淡北和淡南的各3個班。六班各有其管轄區域，稱為「對保」，各對保的差役，稱為「對保役」或「對保差」。若其管下有「番社」，則仍由該班轄之，其差役則謂之「對社差」；而其管下若有港口，其差役則稱之為「對港役」。³⁰⁰

另外，官方又派地保（或稱保長、鄉長）常駐於里保，以為耳目、手足，本質上係駐鄉之差役，故可稱為是地方上的警察，因扮演著與本衙的皂快班連繫的角色，所以均係所謂的「在官人役」。換言之，地保係官治組織的最末端，其執行之職務則與皂快役類似。而其轄區，初為一里(保)。

根據《新竹縣志》所述，雍正年間淡水廳下的地保，謂「分竹塹及淡水二保，各置一地保」，嗣後雖因地方發展與行政區劃改變，使得保名與保數更迭變換，但直至同治、光緒年間仍維持1保設有1名保長或鄉長之編制。³⁰¹

另外，就消防制度觀之，明代的消防制度已在各城市組建專營救火部隊的火兵，並協同各坊的保甲長，在火災發生時連同前往營救。至於城鄉地區，則推行火甲制度，設置巡警鋪，每鋪設火甲、火夫若干，負責處理地方消防事務。同時進一步規定各家戶須備置水缸，以應不時之需。³⁰²

清代以後，累積前代從救火乃至消防經驗，無論官方或民間，消防組織比以往更趨於制度化發展，救火器具亦大幅進步，因此如1682年(永曆36)12月，「承天府火災，沿燒千六百餘家」的情形，逐漸不再。清代地方消防事務之推動，自雍正以來即要求地方官僚須重視防火，除了視之為施政重點外，並一再要求各省督府須仿照京城的處理模式，置辦救火器具(水銃、鉤鑷、麻搭之類)，廣備水缸、挖掘水井，以應不時之需。同時亦要求各省加強駐軍與衙署救火兵丁之管理與訓練。一如《恆春縣志》所載，城內有天根池「在縣署東數十武，周圍深丈餘，淤則城

²⁹⁹ 張勝彥，〈清代臺灣之廳制：以淡水廳為例〉，頁11-12。

³⁰⁰ 戴炎輝，〈清代臺灣之鄉治〉，頁650-658。

³⁰¹ 戴炎輝，〈清代臺灣之鄉治〉，頁666-675。

³⁰² 鄭永昌，〈驅回祿·慎祝融：談清代的消防管理與救火設施〉，《故宮文物月刊》22：11，2005年2月，頁68。

內多火警，濬則無之」；劉銘傳擔任臺灣巡撫時，亦曾採購「洋水龍」一具，以強化臺北城內的消防設施。³⁰³

而地方官員與士紳亦根據個人防災經驗，提供相關的消防論議或章程，並自發籌組地方救火組織。1841年(道光21)臺灣府城武廟六條街士紳等曾共同擬訂「防火章程」10條，「並各街巷各按地段大小，各自議立董事一二人，協同爐主、街耆，設法鳩資，置備救火水龍、鐵斧、火鉤、扁挑、木桶、木棍、號衣、號帽及尖式小旂等項，器具齊全，交值年爐主輪流收貯。遇有不測，該爐主立即鳴鑼集眾，分別穿帶，執械馳救」。³⁰⁴

至於包括雞籠在內，淡水一帶的消防事務，除了前述機關外，根據1872年(同治11)《淡新檔案》所載，主要是透過各地的總保及其轄下的保甲組織負責，除了配有基本的救火器具外，「並於各處村莊搭建望高寮，各派壯丁澈夜尋更(略)以防火盜」。³⁰⁵由此可知當時的情形與概況。

二、日治時期

(一)草創時期(1895-1898)

日本領臺初期，因反抗情勢激烈，而擬將日本本土漸臻成熟的近代警察制度移植於臺灣，以取代軍憲進行治安維護及行政輔助。而對於日治時期警察制度之研究，一般多參照《臺灣總督府警察沿革誌》之所記，認為臺灣警察制度之嚆矢起於1895年6月20日。當時總督府警保課長千岩英一向民政局長官水野遵提出警察創設之建意而獲採納，在日本所招募之警務人員乃於9月分批陸續抵臺。依同年10月所公布之相關設置規則，在各樞要場所設有警察署及其分署。當時淡水支廳則配置有警部2人，巡查25人。³⁰⁶但因初期招募人數不多，且係陸軍雇員，素質欠佳，故僅止於在地方政府所在地負責警戒工作。而在這些從日本本土所招募來的警察抵臺之前，同年6月25日臺北廳當局選拔了31名臺灣在地人士擔任「警吏」(臨時雇員)，輔助北部軍憲維持地方治安。³⁰⁷

不過，根據《淡水新政記》記載，1895年6月14日曾在「淡水事務所」曾選拔14名臺灣人擔任「巡捕」，以輔助憲兵維持該地治安。換言之，為了轄區內的治安，除了要求駐地憲兵設置步哨以及交番所(駐在所)之外，也聘任在地人為巡捕，在淡水當地施行近似警務的工作。即使在當時這多屬臨時性而非正式的警備制度，但實際上其所擔負的任務內容卻與後來的警察勤務工作相近似，以治安與衛生相關工作為主。以故，淡水地區的「巡捕」可說是近代警察制度在臺灣施行之嚆矢，也顯示當時位處重要交通樞紐的淡水港埠地區之於統治當局的重要性，因而在治臺初始之際便配有在地警務人員的編制。³⁰⁸1896年4月1日，地方警察機構伴隨民政之施行而有地方官制設立，基於此一階段臺灣社會的抗日運動方興未艾，警察官的業務多以防遏反抗份子為要，在「警察集合制」的配置模式下，凡樞要之處皆設有警察署及其分署或派出所等，各派出所之間距離分布數里，以應急變之時能有效支援。當時淡水地區的警察單位有

³⁰³ 鄭永昌，〈驅回祿·慎祝融：談清代的消防管理與救火設施〉，頁68-70；臺灣銀行經濟研究室編，《臺案彙錄丁集》文叢第178種(臺北：同編者，1963年)，頁24；屠繼善，《恒春縣志》文叢第75種(臺北：同編者，1960年)，頁301；臺灣銀行經濟研究室編，《清季臺灣洋務史料》文叢第278種(臺北：同編者，1969年)，頁59。

³⁰⁴ 鄭永昌，〈驅回祿·慎祝融：談清代的消防管理與救火設施〉，頁70；臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣南部碑文集》文叢第218種(臺北：同編者，1966年)，頁473。

³⁰⁵ 〈雞籠街總理何拱辰、董事王家齊等為遵諭保甲將竣清冊稟繳核事〉，《淡新檔案》，檔號：12403_003。

³⁰⁶ 臺北市文獻委員會編印，《日據前期臺灣北部施政紀實：警治、政治篇》，頁46-47。

³⁰⁷ 臺灣總督府，《臺灣總督府警察沿革誌(一)》，頁33-39；黃昭堂，《臺灣總督府》(臺北：前衛，2002年)頁235。

³⁰⁸ 曾令毅，〈1895年《淡水新政記原稿庶》史料介紹及其價值〉，頁25-33。

「淡水警察署」，而其官署則設於滬尾街內，並配置警部 7 人，通譯生 1 人，而成為淡水的地方史上第一個近代警務機構。³⁰⁹

1897 年乃木希典總督施行所謂的「三段警備制度」，將全島分為 3 大區塊，即視匪亂猖獗的山地區域為「一等地區」，派駐軍隊充當警備；至於匪亂騷擾較不嚴重的平地市街，則劃歸為「三等地區」，以警察維護治安；而對於前述兩者之間的過渡地帶，則劃為「二等地區」，由憲兵負責主要的警備工作。此一時期各地雖設有警察機構，但僅扮演軍憲輔助機構之角色，而此一方針亦未獲得預期效果，因此施行了 1 年多之後便廢除此制。

此時，淡水地區的警察單位改稱為「滬尾警察署」，並新設有「滬尾水上警察署」，官署辦公廳皆設在滬尾街內，並於海墘厝、興化店、小基隆等地設有警察分署。³¹⁰



圖 4-4-1：日治初期淡水的臺籍巡捕

資料來源：國立歷史博物館，《臺灣百年攝影展圖錄》（臺北：同編者，1995 年），頁 26。

（二）辨務署時期（1898-1901）

一如前述，1895 年 6 月近代警察制度已被引進臺灣社會，翌年民政恢復之後，也逐步落實近代警察制度於各地。然而，當時的警察權多被掌握在軍憲手中，軍憲與警察的職權劃分曖昧模糊，故常因權責問題導致弊端叢生。直至 1898 年兒玉源太郎擔任總督之後，斷然廢除了「三段警備制度」，而將警察權交還給警務機構，自此之後軍憲退居於二線，警察被推至於治安最前線。³¹¹

1898 年，地方官制部份修訂，全臺設有 3 縣 3 廳，縣廳之下設有辨務署，其轄下設有 3 課，其中第 2 課主管警察事務，作為辨務署長之輔助機關，故又稱之為「辨務署警察制度」。而辨務（支）署下之各地則設有警察派出所，由此從上至下地建立全島性的「警務網」。

1901 年（明治 34），伴隨地方制度改制為「廢縣置廳」，總督府官制修訂而設一「警察本署」，總督府方面乃把日本東京的警務組織模式移植於臺灣社會，將原本的「集合制」，改易為「散在」的配置模式，從此以後在臺灣的地理空間上密集撒布了警察派出所，從 1899 年全臺僅 345 處，逐步增至為 1901（明治 34）年的 930 處。而 1902 年底時，全島除 20 廳轄下的警察課之外，其轄下 97 個支廳更設有 992 個派出所。單就臺北廳轄下觀之，1898 年時僅設有 27 處派出所，迄至 1907 年 12 月時已高達 90 處之多，由此可知平地的警察網漸次普及，警務機構成為殖民政府統治力

³⁰⁹ 臺灣總督府，《臺灣總督府警察沿革誌（一）》，頁 360-361；淡江大學歷史系，《淡水史料文獻蒐集（上）》（新北：淡水區公所，2011 年），頁 96。

³¹⁰ 涂照彥，《日本帝國主義下的臺灣》，頁 33；淡江大學歷史系，《淡水史料文獻蒐集（上）》，頁 103；臺北廳，《臺北廳治便覽》（臺北：同編者，1908 年），頁 39。

³¹¹ 洪秋芬，〈日據初期臺灣的保甲制度（1895-1903）〉，《近代史研究所集刊》21，1992 年，頁 455-456。

量向下延伸的重要基礎。³¹²

(三)支廳時期(1901-1920)

一如前述，1901年(明治34)10月，臺灣總督府旗下設有統一性的警務組織，即警察本署，作為全臺警務治安的指揮中樞。同年11月，總督府基於當時「匪氛不靖，交通之機關猶未備」，時任民政長官的後藤新平乃發布敕令第202號進行地方官制修訂，參仿荷屬東印度殖民地的2層級行政制度作法，將原本的「總督府/縣(廳)/辨務署」等3層級制改易為「總督府/廳」之2層級制。即在總督府旗下設置20廳，「以使呼應得靈，臂指可使」，同時於各廳設有總務、警務、稅務等3課，而總務與稅務之執行仍須仰賴警務之協助，方得順利推行。淡水地區此一時期屬淡水支廳管轄。

依官制修訂的第11條，廳長得經總督府許可，在管內樞要之地設立支廳。支廳長以警部任之，支廳廳員亦全為警察官吏充任，故後人稱此支廳制度為「警察政治」，支廳本身實為一完全的警務機構。支廳制度施行之初，支廳僅為廳長的輔助機構，而非地方廳的下屬官廳。但由於警察涉入地方行政漸深，支廳亦執行各項行政事務，而漸趨走向獨立官廳之型態。1906年10月，支廳制度正式被總督府認定為一獨立的地方行政機構，乃正式成為殖民地行政的第3層機關，即「總督府/廳/支廳」。支廳除原本之「掌理」事項外，並完成上級官廳之委辦事項，被賦予執行地方行政之權責。

1909年10月，總督府官制與地方官制依敕令第282號再次修訂，改20廳為12廳，被廢止之原地方廳則改設支廳於新設的地方廳管下。在12廳時期，支廳地位更為提升，管轄區域較大者之支廳長甚至以警視(警官最高職等者)擔任。換言之，支廳的出現反而削弱了地方廳的重要性，成為當時地方行政的特色之一。1909年之後，淡水地區仍屬臺灣廳淡水支廳管轄。

此次地方官制的修訂乃基於臺灣平地警察「除其固有權限外，又為下級行政機關之中樞」，且「凡所有關於下級行政者，靡一不賴警察」，因此亦將總督府官制中原分屬警察與地方行政之警察本署與總務局合併，新置內務局以統一警察與地方行政。而原屬警察輔助機關之保甲組織，亦當得使之為地方行政之輔助機構，須協助區長執行地方事務。

經過此次的官制修訂，警察之於地方行政的涉入更具其正當性，而支廳更儼然成為警察與地方行政之權力中心，而在地方上，人民耳聞所見之官吏，唯警察而已，警察可說是「民政之羽翼」。因此，警察足以成為殖民政府在地方的代表，地方基層行政機構雖有街庄長之設置，但實際掌握實權者，自支廳以下全為日人警察官。至此，近代警察制度在臺灣已漸臻成熟，自警察本署、廳(警務課)、支廳與派出所，再加上保甲組織，共5層的警務空間階層，結構成殖民地臺灣綿密的警察網絡及統治基礎。³¹³

(四)州治時期(1920-1945)

1920年8月，總督府與地方官制又再次同步修訂。而在地方官制方面，除了花蓮港與臺東2廳仍行支廳制度外，其餘支廳皆被廢止，改施以州市郡街庄制替代之；在警察制度方面，則廢原有的警察本署，於總督府內新設警務局。在此以前，地方行政幾乎都由地方警察執行，但經

³¹² 蔡明志，〈殖民地警察之眼：臺灣日治時期的地方警察、社會控制與空間改正之論述〉，國立成功大學建築學系博士論文，2008年，頁32-33；臺北廳，《臺北廳治便覽》，頁39-40。

³¹³ 蔡明志，〈殖民地警察之眼〉，頁33-35。

此次的改制修訂，從而確立了近代地方行政體系，將警察與行政系統有效分離，警察則回歸原本的警務工作。當時的總督田健治郎強調，廢支廳設郡市是此次地方制度與官制修訂的重點，過去支廳長以下的地方官僚，主多以警務人員充任，使其兼掌普通行政事務的權宜之策。因此，普通行政事務應由普通文官任之，警察則應回歸到原來的功能。

地方制度修訂之後，以州為最上層的地方機構，州廳內則設有警務部，地方警察事務則委由州知事或廳長處之。州下設有郡，其下設警察課，郡守雖以普通文官任之，但仍被賦予警察權，必要時則另在郡下樞要之地設置警察分室。在施行市制的區域則置有警察署專職警務之事，而行政事務則由市役所專責處理。市警察署、郡役所警察課或分室等之下仍普設有警察官吏派出所，成為最基層的警務機關。

修訂初時，全臺有警務單位共 7 個警務部(課)、53 個警察課(支廳)、4 個警察署、2 個警察分署、41 個分室與 976 個警察官吏派出所；至 1942 年時，則增至 8 個警務部(課)、53 個警察課(支廳)、14 個警察署、33 個分室與 1,033 個警察官吏派出所。簡言之，臺灣社會的警察網絡及其組織因地方官制的修訂及統治之所需，而漸趨綿密與健全，淡水地區警務單位的分布狀況，可參見「日治時期淡水街管內警察官吏派出所簡表」。

1937 年 7 月「中日戰爭」爆發，臺灣社會也逐步進入了戰時體制之下，而隨著戰局的擴大，總督府警務局與地方各級警察官署等陸續設置有「經濟警察」，以管制戰時物資的動員，更從而引進「特高警察」以管制戰時民眾的思想與言論，或增設「防空警察課」以辦理防空及其相關動員事宜。另外，在主要城市及州治地區設有「特別警備隊」以為輔助警力，以因應空襲或其他突發事件之所需。

至於鄉間村落(街庄)，由於日籍警員開始因戰事日趨嚴重而被徵調至中國及南洋戰場出征，部份村落地區主要的警務工作則逐漸落到臺籍警員肩上。以淡水地區為例，臺北州淡水郡下 14 處警察官吏派出所的警務工作，1937 年開戰之前，主由以日本人為主的甲種巡查擔任，然而自 1938 年之後，則有 5 處的警務工作改由以臺灣人為主的乙種巡查掌理。³¹⁴

另外，日本治臺以後，對於輕犯罪者採行「犯罪即決制」，將輕犯罪刑之決罰交由警務機構處理，「違警例」即成為授權警察可以即決的法源依據。1896 年該條例公布時，違警事項均交由地方廳縣依照「違警罪目標準」所定之違警罪名處置。直到 1908 年 10 月 1 日才以府令第 59 號公布「臺灣違警例」，共有 5 條 108 項，至 1918 年 6 月改修訂為 3 條 122 項。違反違警例者多處以拘役、罰金或笞刑處分。違警例所規範的事項極廣，舉凡賭博、詐欺、偽造、公共衛生、醫療、噪音環保、公共危險、交通郵電、新聞廣告及商業交易等輕犯罪行均在規範範圍內，對於一般人民日常生活風俗之影響極大。³¹⁵例如，1930 年淡水街水碓子有一許姓公車售票員曾經向民眾散布 1928 年鑄造的 50 錢硬幣皆為贗品之謠言，同時拒收客人該年度之 50 錢硬幣，因而被警察處以「違警例」判處拘役 29 天。³¹⁶總之，日治時期臺灣民眾耳目所聞所見之日本官吏，幾乎可謂是惟警察而已，此即所謂警察國家之典型。換言之，警察成為臺灣社會殖民地統治的中

³¹⁴ 蔡明志，〈殖民地警察之眼〉，頁 35-36。

³¹⁵ 呂紹理，〈違警例〉條，《臺灣歷史辭典》（臺北：遠流，2004 年），頁 1008。

³¹⁶ 〈昭和三年の銀貨を受取らぬ男に拘留 部贗造だと流言したので 警例違反として〉，《臺灣日日新報》，10751 號，1930 年 3 月 23 日，夕刊二版。

樞機構。³¹⁷

(五)保甲制度及消防組織

保甲制度是舊時中國聚落自治自衛組織所結構出一種地方基層制度，而日本領臺初期的保甲編制，則仿效自清乾隆時代以來所訂之制。該制度是根據街庄區域，以 10 家為 1 牌，牌設牌頭；10 牌為 1 甲，甲設甲長；又以 10 甲為 1 保，保設保正，可謂是一種鄉黨組織。

以下則是日治時代結束前，淡水地區警察官吏派出所一覽。

表 4-4-1：日治時期淡水街管內警察官吏派出所簡表（1944 年為止）

行政區	臺北州淡水郡淡水街						
管轄單位	臺北州警務部						
下屬單位	淡水郡警察課						
派出所名	淡水街（直轄）	淡水東	水碓子	竿蓁林	水梘頭	興化店	灰磠子
管轄區域	淡水、油車口、大庄埔	淡水	北投子、林子、水碓子	竿蓁林、三空泉、小坪頂	水梘頭、興福寮、中田寮	頂奎柔山蕃薯寮、下奎柔山興化店	草埔尾大屯、灰磠子

資料來源：臺灣總督府官房統計課《臺灣總督府行政區域便覽》。

保甲的職務內容大致可分為警務、戶籍、稅收等 3 項，而其中又以警察職務最為重要。日治時期的保甲制度之施行，乃是出自於「治匪」對策。1896 年臺灣中部遭受激烈的反抗勢力攻擊之後，為安撫民情，當時的內務部長古莊嘉門被派遣至雲嘉一帶，得知臺灣社會既有的保甲制度後，乃意圖恢復此一舊制，並計畫逐步施行於全島各地。1898 年 8 月，以律令第 21 號頒布保甲條例，而成為日本治臺的基礎之一。

這項保甲條例雖僅有 7 條法令條文，但其目的一如條例內容所明記的，在於以「連坐責任」來維持地方的安寧。以故，乃依規定設有壯丁團，並將其置於主管在地警務單位的指揮監督之下。作為無給榮譽職的保正或甲長，則由地方上享有盛名的鄉紳或士紳兼任之，一般多在自宅辦公而不另設辦事處；而壯丁團亦不支付薪資，僅出差召集等情況之下提供誤餐費，屬志工型態的勞動。事實上，以這種形式被動員的民眾，迄至 1906 年底已達 10 萬名之多，相當於當時警員人數的 9 倍。

殖民政府的權力透過傳統保甲制度，平常時期可資執行戶口調查，以監督臺灣民眾的日常生活，同時也擔負公共衛生的管理、糾正鴉片吸食的弊害、維護道路的安全、災害救助，甚至預防害蟲獸疫等。藉由保甲系統的組織力量，舉凡與人民息息相關之事務，無不間接或直接對處之。這種廣泛利用傳統保甲制度的殖民統治策，一如竹越與三郎在其著《臺灣統治誌》(1907)之所指，以有限的財力，若單靠軍隊或警察的力量，是無以有效維持地方治安。³¹⁸

但由於淡水地區民風純樸，治安無虞，故淡水地區的保甲壯丁團大多負責救災工作，例如 1923 年 5 月大屯山發生森林火災時，即曾調動淡水郡下的保甲壯丁團進行就火；1925 年 1 月時淡水郡石門地區曾有漁船翻覆，郡役所聞報後即出動郡下保甲壯丁團前往救援。³¹⁹

³¹⁷ 洪秋芬，〈日據初期臺灣的保甲制度（1895-1903）〉，頁 457。

³¹⁸ 涂照彥，〈日本帝國主義下的臺灣〉，頁 35-36。

³¹⁹ 〈大屯山之山火〉，《臺灣日日新報》，8251 號，1923 年 5 月 14 日，二版；〈漁舟出淡水顛覆〉，《臺灣日日新報》，8863 號，1925 年 1 月 14 日，四版。

為清楚日治時期淡水地區保甲與壯丁團組織的情形一覽，擬將相關表格整理如下：³²⁰

表 4-4-2：淡水地區保甲及壯丁團組織情形表

1902 年（明治 35）淡水地區保甲情形							
滬尾支廳	保甲局名	成立時間		街數	庄數	保數	甲數
	滬尾保甲局	1900 年（明治 33） 2 月 23 日		1	20	27	221
1919 年（大正 8）淡水地區保甲與壯丁團組織							
淡水支廳	保甲			壯丁團			
	各所	保正人數	甲長人數	團數	團長人數	副團長人數	壯丁人數
	85	85	541	18	18	79	961
1941 年（昭和 16）淡水郡下保甲與壯丁團組織							
淡水郡	保甲保數		保甲甲數	團數	團長人數	副團長人數	壯丁人數
	76		678	16	16	67	784

資料來源：盛清沂編，《臺北縣志》。

事實上，除了一般的地方事務之外，保甲及旗下的壯丁團，也負責執行地方的消防事務。在消防制度方面，日治初期在臺日本人為維護自身的生命財產安全，乃在臺灣各城市陸續成立消防組。在保甲制度確立之後，也賦予各地臺人壯丁團救火的任務，並經常施行消防相關的演習與訓練，使壯丁團成員具備近代消防知識並熟習滅火器械操作之技巧。1921年，總督府進一步公布「臺灣消防組規則」，統一各地的消防組織，並將其劃歸於州廳的警務局保安課管下。自此之後，日本人消防組與臺灣人壯丁團遂成為臺灣社會雙軌並進的消防單位。³²¹

迄至 1943 年 1 月爲止，淡水街內一直欠缺專職的消防單位，其後才有專職的「淡水消防組」出現。在此之前，淡水一帶的消安工作主由管內的保甲聯合壯丁團負責，相關的設備與支出則由壯丁團長負責籌措，由州下警務局管理，且常與「臺北消防組」聯合舉行例行性的消防演練。

除此之外，位於淡水街內的淡水血清獸疫製造所，以及施合發材木株式會社等民間亦私設有消防組織。包括保甲壯丁團在內，無論是官設或私設消防組織，一旦有事則相互支援；平常時期。也利用新春期間固定在淡水郡役所前廣場進行消防演練，並藉此向民眾宣導防火與防空觀念。³²²

三、中華民國時期

(一)警政

戰後的臺灣社會爲了與中國大陸各省之警務組織結構相符，乃於行政長官公署之下設有警務處，爲全省警察最高機關，而各縣市政府之下，則視警察業務繁簡與否，另設有警察局或警察科。1946 年 1 月，臺北縣政府正式成立，依照省頒縣轄市、區署與鄉鎮公所規程，以舊臺北州之宜蘭市爲縣轄市，舊州內的九郡則改爲區署，而舊有之街庄則改爲鄉鎮公所，全縣境內共 37 鄉鎮。同年 2 月，臺北縣境內之村、里等也依序建置完成。警政之接收作業與地方制度之改正可謂是同步進行，而接收作業始於 1945 年 11 月 1 日展開，翌年 1 月完成。當時的警務人員分別以專門委員、專員、管理員、佐理員等不同職稱，派赴至各警察機構從事接管作業。

³²⁰ 盛清沂編，《臺北縣志》卷八（臺北：成文出版社，1983年），頁3092-3095。

蔡秀美，〈從常備消防手到特設消防署：日治時期臺灣常備消防之引進與發展〉，《臺灣師大歷史學報》41期，2009年6月，頁70-71。

³²² 〈淡水壯丁消防出初式 臺北亦來參加〉，《臺灣日日新報》，11765 號，1933 年 1 月 8 日，四版；〈消防出初式／淡水〉，《臺灣日日新報》，14304 號，1940 年 1 月 10 日，五版；〈消防出初式／淡水〉，《臺灣日日新報》，15390 號，1943 年 1 月 8 日，八版。

舊淡水郡警察課則由陳清江、陳德春、王福輝、李海雲等 4 人進行接收，並把舊淡水郡警察課改制為淡水區警察所，下轄淡水警察分局，初始之際則有水上、石門、八里、三芝、淡水等 5 個派出所；而 1947 至 1948 年期間則增改為老梅、後厝、北新莊子、蛇子形、灰磙子、興化店、水梘頭、竿蓁林、水碓子、淡水分局直轄等派出所；1949 至 1950 年 9 月，又將水上派出所劃歸基隆港務警察局管轄，並增改成「北新莊(改)、阿里磅、車站、三芝(改)、滬尾(改)」等分駐所或派出所。³²³

原臺北縣警察局轄下有其警察分局、直屬分駐所、義勇消防隊等，而警察分局下則設有派出所或分駐所，但自 1950 年 12 月 25 日臺灣社會施行地方自治後，原有之警務組織則有所改變。原臺北縣警察局轄下改編為刑事警察隊、保安警察、警察分局、直屬分駐所，而分局之下再各設有派出所或分駐所等。

淡水一帶的警務機構之分布亦隨之調整，一如表列。³²⁴

表 4-4-3：淡水各級警察機關分布表

單位	鄉鎮別	所別	地址
淡水分局	淡水鎮	淡水分局	文化里
		滬尾派出所	文化里
		車站派出所	長庚里
		竿蓁林派出所	竿蓁里
		水碓子派出所	水碓里
		水梘頭派出所	光明里
		興仁派出所	興仁里
		灰磙子派出所	孝賢里
	三芝鄉	三芝分駐所	埔頭村
		後厝派出所	北勢村
		埔頂派出所	埔尾村
		北新莊派出所	田心村
	石門鄉	老梅派出所	老梅村
		石門派出所	石門村
		阿里磅派出所	乾華村
	八里鄉	八里派出所	汎塘村
		大倉派出所	龍源村

派出所是執行警察勤務之末梢單位，位處於警察分局轄下，結合若干「警察勤務區」所組成的一個機構。警察勤務區原稱為「警管區」其後則簡稱為「警勤區」，係警察機關把轄區劃分成若干單位，每一單位指定 1 名警員負責督導，而此一基本單位即稱之為「警察勤務區」。此種警勤區制，亦成為往後民眾習於將警察稱作「管區」之由來。

警勤區之劃分，雖施行自 1946 年 10 月 24 日，但事實上全國各地並未依照警勤區之劃分來處理相關之警務，多半時候是用於各區域之戶口查察，而警務處理仍以派出所為主。

迨 1949 年 5 月 25 日省政府頒布「臺灣省各省轄市、縣警察局所屬警察分駐所及派出所員警服務規則」，明定派出所巡官、巡佐與警勤區員警等相關業務，包括各注意事項。針對各警勤

³²³ 張勝彥、陳純瑩，《續修臺北縣志·卷四·政事志（役政、戶政、警政）》（臺北：臺北縣政府，2005 年）頁 142-146。

³²⁴ 白樟仁，《淡水鎮志》，頁 410-412。

區戶口與其他相關人員動態，以及一般警察業務等，皆由該當班警員負責處理，並由巡官或巡佐等隨時抽查考核。³²⁵而淡水警察分局轄下共有分駐所 1 所，派出所 17 個，並分有 48 警勤區。

1950 年縣市行政區域調整之後，直至 1953 年為止，淡水分局所的轄下面積有 227.4051 平方公里，人口 64,640 人，警力共 65 人，其中警官 7 人，警佐 10 人，警員 48 人。³²⁶

1968 年 7 月 1 日，臺北市升格為直轄市，原陽明山管理局所轄士林、北投及臺北縣所轄內湖、南港、景美、木柵等 6 鄉鎮一併劃歸臺北市，使得臺北縣轄下之警察機構亦有變動，而至同年底，包括淡水分局在內，縣內共有 9 個分局，20 個分駐所，97 個派出所。

1980 年代，由於縣內工商業發展日益繁盛發達，人口激增，社會狀況日趨複雜。1985 至 1990 年期間，配合警政署實施「五年警政建設方案」，亦因應人口日增所引發治安上之需求，臺北縣各轄區內乃增設分局與派出所。淡水分局轄下之警勤區由 1984 年的 82 個增至 87 個；但到了 1991 年伴隨鄉鎮發展之推移，又調降為 75 個。

至 1995 年 3 月為止，臺北縣內共設有 15 個分局、15 個分駐所、123 個派出所、40 個漁港駐在所。其中，淡水分局轄下有中正路(13)、中山路(20)、竹圍(17)、水碓(16)、水源(3)、興仁(5)、賢孝(3)、後厝(2)、興華(2)、埔濱(2)等派出所與三芝分駐所，警勤區數共 92 區(人)。³²⁷

1955 年底，淡水分局轄有淡水、三芝、石門、八里等 4 個鄉鎮，其中淡水鎮增設了海濱派出所，因此分局轄下共有 18 個派出所。

近年來淡水分局平日業務的主要執行重點，多半都隨著轄區內的社會發展特色而有規劃與適時調整。淡水分局轄內居民大多從事農漁業(45%)，其次則為工商業者，再次是軍公教人員，民風純樸，相處和諧。另一方面，分局轄內有 4 個高爾夫球場(淡水、新淡水、大屯、國華)，2 個海水浴場(沙崙、洲子灣)，另有漁人碼頭、金色水岸、紅毛城、小白宮、滬尾砲臺、忠烈祠等古蹟名勝，每逢星期假日，來自外地的遊客日眾；且高爾夫球場與海水浴場經常舉辦國際性活動，人、車絡繹不絕。以故，淡水分局的勤務重點多擺在交通疏導與行止安全的問題上。

而轄區內渡假專用之新舊別墅，遍布山野與海岸，而其中建好尚未出售或興建途中便因建設公司倒閉而呈荒蕪狀，皆易成為歹徒、逃犯、大陸偷渡客等潛匿藏身之處，淡水分局則必須適時規劃各項動態的清查掃蕩之勤務。迄至 2010 年臺北縣升格為新北市前夕，淡水分局之組織及其轄下派出所一覽列出如下。³²⁸

³²⁵ 張勝彥、陳純瑩，《續修臺北縣志·卷四·政事志（役政、戶政、警政）》，頁 150。

³²⁶ 白惇仁，《淡水鎮志》，頁 412-414。

³²⁷ 張勝彥、陳純瑩，《續修臺北縣志·卷四·政事志（役政、戶政、警政）》，頁 151-157、198-200。

³²⁸ 戴寶村總編纂，《淡水鎮志》，臺北：淡水鎮公所所藏未刊本，2006 年，未編頁碼。

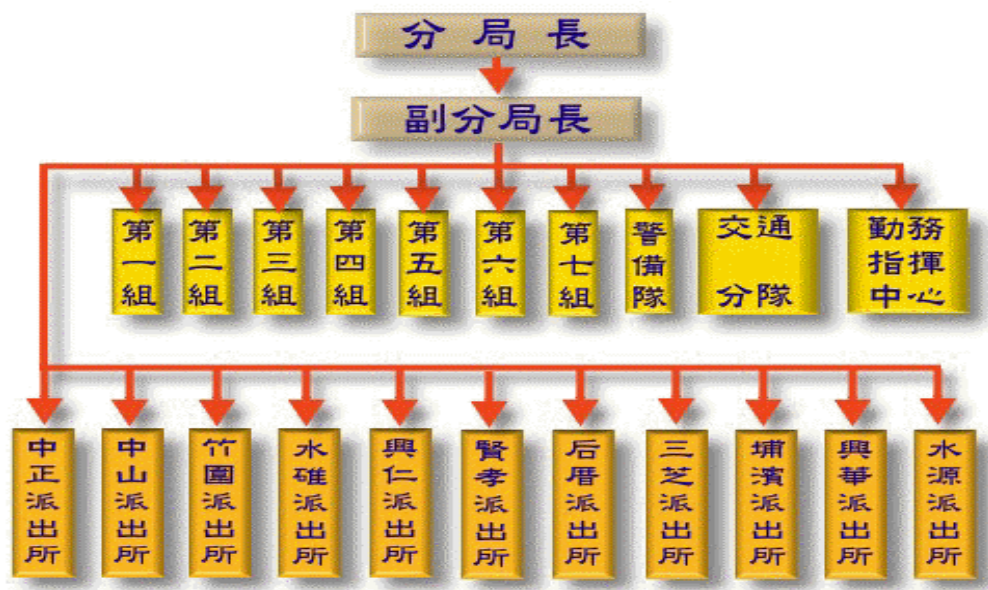


圖 4-4-2：淡水分局之組織及其轄下派出所一覽

淡水分局轄區內有長達 27 公里的海岸線，不僅有其凹凸彎度，周邊山林雜草叢生，夜間視線不良，易成為私梟、偷渡之溫床，對淡水一帶的治安影響甚鉅。因此，轄下各派出所皆定期定時地辦理「社區治安會議暨居家安全協談治安座談會」，協同里長里民進行治安與相關事宜之宣導、推廣。

而轄內設籍之人口雖有限，但有淡江大學、真理大學、聖約翰科技大學、基督書院等大學設置，共約 4 萬餘外地來的學生散居淡水鎮內，在校方管理甚難兼顧的情況下，時有事故發生，淡水分局亦須與學校相互配合，予以適當地約束，防範未然。³²⁹

自 2006 年後，淡水分局為落實學童的安全維護，也提出結合校園周邊住家、商家、金融機構、24 小時超商、愛心商店、交通崗哨等處所，建構安全走廊網，強化學童就學安全之維護。³³⁰(二)消防

戰後舊日治時期的消防組織均告撤銷，所有的消安業務皆歸併各縣市警察局辦理。1946 年 2 月 26 日，行政長官公署公告「臺灣省各縣市義勇消防隊編訓辦法」，臺北縣政府則將轄下舊警防團之消防組重新改組。翌年 8 月，內政部公告「各級消防組織設置辦法」，改成劃一之消防組織，區分為縣市消防組織與民間義勇消防隊組織，而後者則歸警察機關指揮、監督。臺北縣政府乃據此設置義勇消防隊，全縣設 1 大隊，下設 10 中隊，31 分隊，共計有隊員 1,237 名；另，在各繁榮要地配置有救火幫浦車設備者，增設常備消防隊員。淡水一帶的常備消防隊員之編制有 20 名，所有的消防器材則分別由各中隊與分隊保管、整理。

1950 年 8 月，修訂縣市警察局組織規程之後，規定消防隊長改由保安課長(第 2 課)兼任，各鄉鎮得設消防分隊，並於同年 9 月 11 日改組成立，隸屬於縣市警察局管下，相關經費則由各鄉鎮市公所負責。迄至 1952 年底為止，淡水鎮消防分隊人員有 50 名，但所擁有之設備僅消防車 1 部，龍頭 4 組。

³²⁹ 新北市淡水分局：http://www.tamsui.police.ntpc.gov.tw/_file/1339/SG/20780/40022.html（資料徵引時間 2012/6/28）。

³³⁰ 戴寶村總編纂，《淡水鎮志》，未編頁碼。

1956 年 3 月 27 日，省政府公布「臺灣省各縣市消防警察隊管理規則」，把消防隊之管理統一化，以達成消防救災之效益。除了將消防隊更名為消防警察隊之外，並就編制原則、職掌、勤務、設備及經費等，詳細規定。翌年 12 月 21 日，恢復設置隊部，設有隊長、隊附各 1 人，分隊長、技士、辦事員、隊員、雇員若干人。

自 1966 年 9 月開始，則承奉省政府警務處之令，將保安課消防業務自同年 10 月 1 日起，派由消防隊掌理。

另一方面，為輔助消防警察有效發揮消防救災之功能，省政府乃於 1951 年頒訂「各縣市義勇消防隊編訓辦法」，規定各縣市組織義務消防隊，並歸警察局與消防警察隊長指揮、監督。臺北縣下之義勇消防隊設有大隊長 1 人，副大隊長 2 人，由地方熱心消防之人士充任之；另有總幹事 1 人，由警察局派員兼任，並設幹事 2 至 4 人。大隊下轄中隊，中隊以警察分局為單位，設中隊長 1 人，副中隊長 2 人，中隊長由地方熱心消防人士充任之，或由警察分局長兼任，而副中隊長則由地方熱心消防人士充任之；中隊下轄分隊，以鄉、鎮、市為單位，並設有正、副隊長各 1 人，亦由地方熱心消防人士充任；分隊下轄 3 至 6 支小隊，每小隊設有正、副隊長各 1 人，隊員 10 至 15 人，均為義務職，主以協助正規消防隊員，進行地方災害防救之相關任務。³³¹

第二節 司法（含調解委員會）

一、荷蘭時期

荷蘭聯邦共和國在 17 世紀獨立以後，因中央政權是由各邦所共同組織而成的，故不另設中央法院，而是以各邦法院作為終審機關。於是，各邦乃依羅馬法的原則而重新整理了民事法與傳統慣習，再加以立法，此乃所謂「告令集」(plakkaatboek)之由來。所謂「告令」雖緣起於領主的命令，但到了 17 世紀荷蘭共和國諸邦、諸城市，則透過彙編告令集的方式，將諸如遺產繼承、物法、親屬關係等給予法典化(gecodificeerd)處理。

1602 年，荷蘭聯合東印度公司成立之後，由於獲得荷蘭聯邦議會授與壟斷權利與「準」主權，而擁有近乎與聯邦共和國的同等效力。根據其特許狀條文規定，該公司在亞洲駐地可設置司法機關，以及維持治安等權力。聯邦議會授權給聯合東印度公司，由公司最高層級的「十七董事會」代表政府的司法機關，管轄駐守亞洲各地的人員和民眾。

該董事會也曾對東印度領地頒布「告令」，然而在司法事務方面，基本上「十七董事會」僅規定司法機構的權責與組織架構，並不干預司法審理的過程。位於巴達維亞城的東印度總督與議會則被授與司法權，並以荷蘭聯邦的法令為母體，再依當地現實上的需求而因地制宜，仍以「告令」之形式頒布。

1642 年，荷蘭聯合東印度公司再將這些慣例以及告令編成一套《巴達維亞法典》，而其效力則及於公司在東印度地區的轄下各地。基本上，聯合東印度公司所轄地區也都儘可能地配合該法典之規定辦理。而聯合東印度公司轄下的其他區域，也有當地相關的告令集匯編例如 1643 年的《臺灣告令集》，便可謂是《巴達維亞法典》在臺灣的補充條例。

當時臺灣在經濟上雖屬荷蘭聯合東印度公司轄下的殖民地，但在法律上卻是荷蘭聯邦共和

³³¹ 張勝彥、陳純瑩，《續修臺北縣志·卷四·政事志（役政、戶政、警政）》，頁 253-255。

國的屬邦之一，由聯合東印度公司的大員長官與「福爾摩莎議會」所組成的「臺灣領邦政府」(Formosanse landtregeringe)共同治理之。聯合東印度公司透過島內各地的「地方會議」與「市參議會」組成一種分等級制的邦領，例如「原住民封臣」與「公司職員、自由市民和漢人市民」等分屬不同的身份等級，而《臺灣告令集》則僅適用於後者。

聯合東印度公司所屬人員的民事糾紛與刑事案件，一般都交由「法務議會」審理，而該法庭也是「市政法庭」的上訴機構。一般市民之間的紛爭則由「市參議會」(市政法庭)負責審理，這邊所受理的案件大多是財務的相關爭執，通常多根據「羅馬—荷蘭法」的原則處理。在案件訴訟的過程中，有專業律師代理訴訟雙方出庭，而法庭內則由該地具有領導地位的市民擔任承審官，而其中的兩名為漢族人。1645年8月，淡水一帶由聯合東印度公司在淡水堡壘內設置了「市參議會」(市政法庭)，以處理北臺灣的相關司法案件，這可謂是目前所知淡水一帶最早的司法機構。³³²而原住民司法權的行使，主要由公司授封給部落頭人，並由公司駐轄區的政務員扮演輔導與監督的角色。部落頭人仍依慣習來審理部落內的訴訟案件，不過對於死刑或流放等重罪，則依規定必須交由「福爾摩莎議會」審理；駐守原住民部落的聯合東印度公司士兵或宣教士若犯法，則由該轄區的政務員接手審理；部落與部落之間的爭執則有待年度「地方會議」召開時，才由各部落代表提請審理。³³³

二、明鄭與清領時期

明鄭入臺後不久，雖開始「制法律、興學校、計丁庸、養老幼，臺人大安」，³³⁴但其實相關此一時期的司法史料匱乏，而明鄭的年祚不長，其政權體質又偏屬軍事集團，以故並未留下太多文治方面的相關史料。

清廷原本對彈丸之地的臺灣不感興趣，因而對明鄭在臺的歷史活動亦是興趣缺缺，較少觸及司法相關史料。而時人所留下的文獻，亦有相同缺憾，在新史料出土之前，對明鄭時期的司法仍無法一窺堂奧。³³⁵

相反的，清領時期臺灣的司法文書《淡新檔案》在日治時期被保留下來，戰後則由法律史學家戴炎輝整理出版。清代臺灣司法制度與組織，主依「大清律令」之所規，而在臺灣社會的實際運作情形，則透過前述的《淡新檔案》，忠實呈現清領時期臺灣的地方行政與訴訟活動。³³⁶以下，則藉由該史料與相關研究成果，一窺清代淡水一帶司法組織與相關訴訟的實際運作。

淡水廳原係臺灣府的分府，其職責主在臺灣北路的防務上。1731年(雍正9)以後，劃大甲溪以北，合併刑名、錢糧等業務，悉歸淡水海防同知管理，同知衙門乃成為大甲溪以北的最高文治機關，而淡水廳自此纔始備有行政與司法等官衙事務之實質。

而其司法機關屬第一級初審機構(上級為第二審的臺灣府，光緒1年以後改為臺北府)，不但對戶籍、婚姻、土地和刑事輕案等有定案權，對於命盜重案等亦擁有定擬權。³³⁷

若從《淡新檔案》中對於淡水廳署職掌之記載，則可推知，其衙門組織分為「吏、戶、糧稅、禮、兵、刑、工、承發、值堂、招、隨行書」等，而其中相關於司法事務的有「刑房、承

³³² 邱馨慧，〈從雞籠到淡水：荷蘭時代北臺灣的政治經濟移轉〉，頁211。

³³³ 韓家寶、鄭維中，〈荷蘭時代臺灣告令集·婚姻與洗禮登錄簿〉，頁42-59。

³³⁴ 川口長孺，〈臺灣鄭氏記事〉文叢第5種（臺北：臺灣銀行經濟研究室，1958年），頁51。

³³⁵ 王泰升，〈臺灣法律史的建立〉（臺北：臺灣大學法學叢書編輯委員會，2006年），頁25。

³³⁶ 王泰升，〈臺灣法律史的建立〉，頁26。

³³⁷ 戴炎輝，〈清代臺灣之鄉治〉，頁621。

發房、招房」，並由各房胥吏負責掌理。

刑房之職為掌管民刑裁判事項，例如，「賭博、私宰、結會、打架、姦拐、捲逃、強姦、輪姦、剪辮，首告子弟賭蕩，生番殺人；人有急事，奔轅喊冤呈控、扭交，及赴案控驗傷痕，並告發塚、劫棺、毀墳滅骸、戕傷墳穴等案；又指明傷痕、呈請辜醫，及二比滋事，鄉保稟報諭止」等項。

承發房為掌管一切文書的批發、仰訊及牌示等項，依淡水廳之例，兵民控欠錢債，亦歸承發房辦理。另外，按大清律例規定：「各有司讞獄時，令招房書吏照供錄寫，當堂讀與兩造共聽；果與所供無誤，方令該犯畫供。該有司親自定稿，不得假手胥吏，致滋出入情弊」，故另設「招房」負責案件之筆錄口供。³³⁸

但因清代胥吏收入微薄，故在制度上習弊易出。單就司法事務的需索陋規，如「遞狀、准駁及牌示、傳訊、堂訊、勘驗、相驗、保釋、結案及和息」等³³⁹訴訟程序，在各個階段都需索費打點，而淡水廳北部的住民若需興訟告官，則多須長途跋涉來到廳治竹塹城，故一般細事、微末的爭鬭、失德等，自有通事、土目、墾戶、保甲、族正、耆老、公親等仲介調理，再解決不了的話，才會「投詞興訟」。

掌管淡水廳北部地區，主要有八里坌巡檢(後改為新莊巡檢司之)、新莊縣丞(後改為艋舺縣丞司之)2處。按「大清律例」規定，巡檢與縣丞這一類的「佐貳官」，乃縣令與同知的助手，其「不得受理訴訟」，故無司法裁量的權限。

然而，事實上「閩省各營武職暨各屬佐雜，竟有違例私設擅受情事，而臺灣尤甚」，故單就1755至1765年(乾隆20-30)期間發生的「海山庄張、劉兩氏因灌溉水權而生紛爭，進而互毆」之例，就可發現八里坌巡檢其實已有「違例擅受」兩造之控詞，批示處理等情事發生，且實際上八里坌巡檢已成為第一級初審的司法機構，而淡水同知則成了第二級第二審機構，臺灣道乃變成了第三級的司法機構，甚至臺灣道還接受控詞發回第一級機構「勘訊」。既未追究八里坌巡檢的「擅受控詞」、「訊究」、「批示」、「給示開圳」，但卻也不願公然給予巡檢以違例的司法權。

由於本案是財務紛爭的民事訴訟案，刑事部份出自於不服初審判決所致，而於上訴二級司法機構時以和解銷案。民事部分雖上訴到第三級，但仍發回第一級司法機構調解，以和解的方式銷案。由上述的案例可以理解，清代司法訴訟的概況，而其間的司法制度與實際的運作之間的差異，令人感覺興味盎然。³⁴⁰

三、日治時期

(一)司法制度的演變

臺灣總督府於1895年6月17日在臺北城宣布始政後，擬將司法事務劃規3縣1廳的地方官處理，亦即由警察部掌管刑事裁判、內務部掌民事裁判。惟抗日軍事活動頻繁，除臺北縣外其餘地方政府皆未開設。為便於武器鎮壓，同年8月6日臺灣總督府發布全島實施軍政，中止地方官制之施行。

不過，在此之前，淡水地區已因治安因素，而在6月12至14日先行由駐地的軍憲進行「匪

³³⁸ 臺灣銀行經濟研究室，《淡新檔案選錄行政編初集》，頁25-28；戴炎輝，《清代臺灣之鄉治》，頁634-636。

³³⁹ 戴炎輝，《清代臺灣之鄉治》，頁706-709。

³⁴⁰ 尹章義，〈新莊巡檢之設置及其職權與功能〉，《臺灣開發史研究》，頁328-332。

徒」的審理，並經由總督的裁決後，將其現地處刑；其乃屬於佔領地行政的便宜行事，因此並不具備近代西方司法制度的審判精神。³⁴¹

隨著日本軍事佔領區域的擴大，總督府決定以軍事命令創設適用於臺灣住民的司法制度，乃於同年 10 月 7 日發布「臺灣總督府法院職制」，即在軍政底下成立所謂的「軍事法庭」，同時在各地成立 11 個支部。這個軍事法庭職司審判的官員並非由專業的司法人員擔任，而是與一般的行政官員幾無兩樣，且是「一級一審」的裁判機關，與近代西方司法裁判權之三(四)級三審制法院，實在大相逕庭。

1896 年 4 月進入民政時期後，司法不再由軍事機關掌理，並依律令所制定的「臺灣總督府法院條例」，成為規範臺灣司法制度的基本法律。政治犯罪案件，由速審速決的「臨時法院」審理；刑事案件經法院之「檢察官」偵查起訴後，由法院之「判官」(法官)審判之，再由檢察官指揮裁判之執行；民事事件則須由人民起訴後，「判官」審判之；屬於高等、覆審、地方的三審三級制。總督府方面對於法院具體案件之裁判並無權指揮，其職權僅於「司法行政」事務而已。

1898 年臺灣進入「兒玉後藤」體制後，以同年 7 月以律令修正法院條例，並因 1897 年的「高野孟矩事件」而廢除高等法院，僅剩地方法院及其出張所，與覆審法院的二審二級制，同時經過多方的折衝，確立了臺灣總督府法院在臺灣地域內的民刑案件，具有終審裁判權，與日本本土裁判所成為相互獨立的司法體系，直到 1919 年以前仍不相隸屬，兩地司法機關僅在司法協助方面，有相關之互動而已。

1919 年後臺灣總督府法院在各方的堆動下，終於恢復了高等法院的設置及三審制。依該年改正的法院條例，除了恢復了高等法院外，同時也廢除覆審法院，並在高等法院內設置「上告部」及「覆審部」2 個「部」(庭)。自此，臺灣的法院制度，雖然形式上只有二級法院，但實際上為三審制。1927 年後臺灣的法院制度因「內地延長主義」多年的影響，已逐漸發展成「二級(四部)三審」，相當程度上已非常接近日本本土司法機關的職能(四級三審)。

另外，地方法院亦可設置支部(分院)，並配置獨任判官，有些甚至有 3 位以上判官，可組合議庭審理。至於地方法院設於各地之「出張所」，則未配置判官，只能辦理登記及公證事務。³⁴²

(二)淡水登記所及淡水出張所

1895 年日本領臺後，淡水地區雖在「淡水事務所」及軍政時期，出現行政兼司法的權宜措施，但進入民政時期後，即如前所述，在各地設立地方法院及支部機關，負責司法審判。淡水地區的司法訴訟事務，在 1896 年 3 月進入民政時期後由 1896 年 7 月 15 日開始運作的臺北地方法院管轄。此後，雖曾計畫設立「淡水地方法院」實際上並未實現。³⁴³因此，淡水地區設有法院的所屬分支機構，要到 1905 年 7 月 1 日臺灣總督府公布施行「臺灣土地登記規則」後，為方便民眾進行土地臺帳內已登錄土地之「設定、變更、移轉、處分」等權利變動之登記，乃於各地方法院轄區內設置登記所，而淡水地區稱為「淡水登記所」，屬臺北地方法院管轄，³⁴⁴轄區為滬尾、小基隆 2 支廳。依 1905 年律令第四號規定，地方法院及其出張所轄下登記所，法院書記

³⁴¹ 曾令毅，〈1895 年《淡水新政記原稿》史料介紹及其價值〉，頁 27。

³⁴² 王泰升，〈臺灣日治時期的法律改革〉（臺北：聯經，1999 年），頁 129-146。

³⁴³ 臺灣總督府法務部，〈臺灣司法制度沿革誌〉（臺北：同編者，1917 年），頁 5-6。

³⁴⁴ 李文良，〈土地行政與契約文書：臺灣總督府檔案抄存契約文書解題〉，頁 230；臺灣總督府法務部，〈臺灣司法制度沿革誌〉，頁 32-34。

可辦理土地、建物、船舶、商業之登記以及辦理公證事宜。淡水登記所初無專門廳舍及編制，1908 年始編制法院書記兩名，通譯數名，至 1909 年 2 月登記所廳舍才告落成。³⁴⁵1919 年伴隨地方制度改正，淡水郡的管域比以往更為廣大，因應相關業務的增加，1920 年 9 月 1 日後改為「臺北地方法院淡水出張所」，仍置書記辦理業務。故日治時期地方法院所轄之登記所及出張所，戰後在中華民國法體制下，轉歸地政機關管理。³⁴⁶

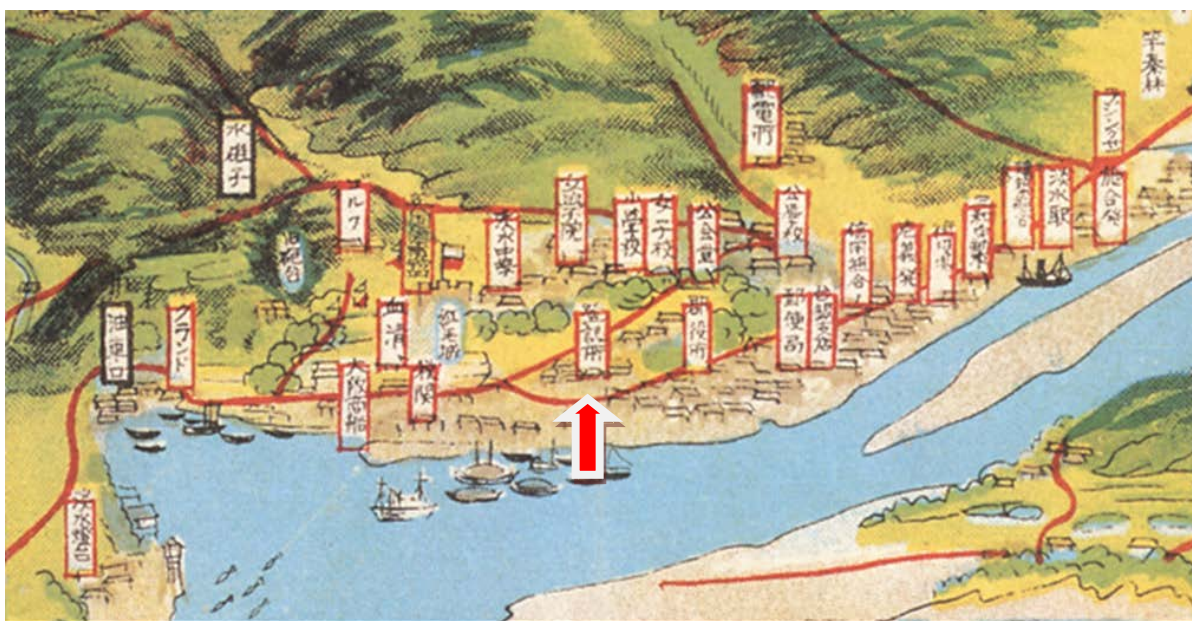


圖 4-4-3：昭和時期淡水登記所位置（箭頭指示處）

資料來源：莊永明，《臺灣島瞰圖：一九三〇年代臺灣地誌繪集》（臺北：遠流，1996 年）。

從戰後乃至 1949 年政府遷臺之前，淡水一帶並沒有法院下轄之相關司法機構，而鄉鎮之民事等相關案件之調解多涉及司法制度與民刑法律，而其處理要領多依 1950 年所制頒之臺灣省各縣市實施地方自治綱要之規定，「鄉鎮公所得設調解委員會其組織由縣市政府訂送經縣市議會通過後，呈報省政府備案」。而為有效發揮調解委員會之調解機制，就其組織原則、調解範圍、調解成立後之效力以及其與司法機關之聯繫等，行政院爰擬制定「鄉鎮調解條例草案」經立法院審議後，1955 年 1 月通過「鄉鎮調解條例」案，並於同月 22 日公布施行。該條例公布施行後，迄至 2009 年為止歷經 10 次的修訂，透過完備的法制體系之建立、以期充分發揮疏減訟源、息紛止爭之目標。³⁴⁷

而除了有「鄉鎮調解條例」成為鄉鎮調解委員會的法源與職權之後盾外，歷次所修訂之地方自治綱要亦備載調解委員會相關之組織與規定。1959 年所修訂之臺灣省各縣市實施地方自治綱要中，亦有相關規定之記載，惟行文與過往之 1950 年所訂頒之條文內容略有些許差異，即「鄉鎮縣轄市公所應設調解委員會，其組織規程，依中央之規定」。

1981 年再次修訂臺灣省各縣市實施地方自治綱要，對於相關之規定更加具體化，其規定內

³⁴⁵ 〈登記所と法院出張所〉，《臺灣日日新報》，3239 號，1909 年 2 月 19 日，二版；淡江大學歷史系，《淡水史料文獻蒐集（上）》，頁 186。

³⁴⁶ 淡江大學歷史系，《淡水史料文獻蒐集（上）》，頁 351；王泰升，〈日治法院檔案的整編與研究〉，《臺灣史研究》16：1，2009 年 3 月，頁 175-176。

³⁴⁷ 法務部、臺灣省民政廳合編，《鄉鎮市區調解及法律扶助手冊》（臺北：同編者，1997 年），頁 1；陳琪瑜，〈我國鄉鎮市區調解制度之研究〉，國立暨南大學公共行政與政策學系碩士論文，頁 57-58。

容如下「鄉鎮縣轄市公所應據鄉鎮調解條例設調解委員會，辦理民刑調解事件」。³⁴⁸

調解委員會依「鄉鎮市調解條例」規定，由 7 至 15 名委員組成，而最多不得超過 25 人；主席則由委員互選 1 名擔任；另置有秘書 1 名，由鄉鎮長指派公所內大專院校法律學系或相關科系畢業者，或經公務人員法務相關考試及格者擔任之，其下則置幹事若干名，人數依業務量之多寡而定。調解委員會開議時，秘書與幹事等須到場記錄，且在每年 1 月或 7 月，得將前半年所承攬調解之業務概況，分別呈報給縣政府、地方法院檢查署或地方分院檢查署等備查，並函知管轄單位之法院或其分院。調解委員會之運作經費，則取自於鄉鎮公所內部之預算與上級單位之補助。

而調解委員之聘任，則依照 2009 年新修訂之「鄉鎮調解條例」第 3 條規定，調解委員會委員，由鄉、鎮、市長遴選鄉、鎮、市內具法律或其他專業知識等信望素孚之公正人士，以倍數模式，將相關姓名與學經歷等資料，分別函請管轄地方法院或其分院、地方法院或其分院檢察署等共同審查，在規定名額下，遴選出符合資格之人士，報請縣政府備查後聘任之，任期 4 年；連任續聘時亦同。調解委員出缺時，得補聘其缺額。但倘若出缺名額達總人數 1/3 以上，且剩餘任期在 1 年以上者，應予補聘。補聘者之任期僅至於原任期屆滿為止。另，調解委員中女性名額不得少於 1/4，而鄉鎮市長或民意代表等亦不得兼任調解委員。³⁴⁹淡水鎮調解委員會自 1946 年 10 月成立之後，迄 2007 年為止共 29 屆，相關人員名簿，一如表列。

表 4-4-4：歷屆調解委員會組織（1946-2010）

任期	屆數	主席	委員	主辦人或秘書
1946-1947	一	杜家齊	林義禮、李永和、洪開源、李元貴、吳沛、李好生、吳金童、張鈺呈	歐陽仲琥
	二	杜家齊	林義禮、李永和、洪開源、張鈺呈、郭玉春、朱木火	歐陽仲琥
	三	杜家齊(37.12-38.6) 李元貴(38.7-39.5)	李永和、李獻鐘、郭玉春、林溪山、盧孟松、吳樹木、陳培樹、吳金童	歐陽仲琥
1950-1951	四	李元貴	李永和、郭玉春、陳培樹、吳樹木、盧孟松、吳金童、莊木樹、林溪山	歐陽仲琥
1951-1952	五	李元貴	郭玉春、陳培樹、吳樹木、盧孟松、莊木樹、李奎璧	歐陽仲琥
1952-1954	六	李元貴	莊木樹、施永錫、李奎璧、吳樹木、陳培樹、張季中、盧孟松、郭玉春	歐陽仲琥
1955-1956	七	李元貴	李獻鐘、麥春福、郭金興、張鈺呈、郭玉春、林海、李鍊輝、柯順源	歐陽仲琥
1956-1957	八	李元貴	江逸仙、王春長、唐適中、盧陳完、郭玉春、林進義、蘇天助、李獻鐘	歐陽仲琥
1957-1958	九	李元貴	江逸仙、王春長、林海、盧陳完、郭玉春、林進義、蘇天助、李獻鐘	歐陽仲琥
1958-1959	十	李元貴	江逸仙、林溪山、林海、盧陳完、郭玉春、李奎璧、蘇天助、李濟南	歐陽仲琥
1959-1960	十一	李元貴	郭玉春、林溪山、江逸仙、盧陳完、林海、李奎璧、李濟南、盧天助	歐陽仲琥
1961-1962	十二	李元貴	李奎璧、郭玉春、張清江、林海、李濟南、孫秀秀、江逸仙、唐適中	歐陽仲琥

³⁴⁸ 白惇仁，《淡水鎮志》，頁 184。

³⁴⁹ 全國法規資料庫：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=I0020003>（資料徵引日期：2012/6/28）。

1963-1964	十三	林海	張清江、陳燈輝、林溪山、李奎璧、盧陳完、李濟南、蘇天助、江逸仙	歐陽仲琥
1964-1965	十四	林海	張清江、陳燈輝、林溪山、李奎璧、盧陳完、李濟南、蘇天助、江逸仙	歐陽仲琥
1965-1966	十五	林海	林溪山、盧陳完、李濟南、江逸仙、郭丙燈、張清江、李奎璧、蘇天助	歐陽仲琥
1967-1968	十六	林海	蘇天助、李濟南、盧陳完、郭丙燈、林溪山、李奎璧、江逸仙、李永秋	歐陽仲琥
1969-1970	十七	林海	蘇天助、李永秋、江逸仙、李奎璧、盧陳完、郭丙燈、李濟南、林溪山	吳輝宗
1971-1972	十八	林海	郭丙燈、李永秋、江逸仙、李奎璧、陳鐘錦、李鍊輝、盧陳完、張季中	吳輝宗
1973-1974	十九	林海	江逸仙、郭丙燈、盧陳完、蘇天助、陳金鍊、李奎璧、李濟南、李永秋	吳輝宗
1975-1979	二十	林海	林碧碧、陳金鍊、李永秋、李濟南、蘇天助、洪家光、江逸仙、盧陳完	吳輝宗
1979-1981	二十一	蔡添財	張乎、蔡錦賢、洪家光、許錦美、林清燉、蔡添財、張鎮坤、李宗文	吳輝宗
1981-1983	二十二	蔡添財	蔡錦賢、許錦美、張乎、洪家光、林清燉、蔡添財、李宗文、張錦坤	吳輝宗
1983-1986	二十三	張乎	洪家光、蔡添進、許錦美、柯添丁、郭添印、陳忠、吳順興、胡和澤	張茂松
1986-1989	二十四	洪家光	張乎、蔡添進、許錦美、柯添丁、郭添印、陳忠、李宗文、紀興旺、胡和澤、蔡添進、吳順興(75.12.18 歿)	張茂松
1989-1991	二十五	洪家光	蔡添進、許錦美、柯添丁、郭添印、陳忠、紀興旺、李宗文、莊根松、王	周文章(78.01-79.01) 陳建和(79.01-80.12)
1992-1995	二十六	張添財	郭添印、紀興旺、柯添丁、莊根松、許宗爐、王木己、陳健三、張忠義、李宗璨、周淑琴	曾石麟、邱淑美
1995-1998	二十七	張添財(歿) 李宗燦	紀興旺、李宗璨、陳健三、張忠義、郭英雪、盧松樹、林錦豐、陳崇煌、蔡添進、陳耀堂	郭全男、黃春福、廖世慈
1999-2003	二十八	王木己	蔡添進、鄭國禎、紀興旺、張文陞、蔡榮輝、張嘉賢、陳國雄、陳崇煌、林錦豐、陳健三、盧松樹、林素真	陳文聰
2003-2007	二十九	主席由委員 輪值擔任	蔡添進、盧松樹、吳重盛、蔡榮輝、盧木安、陳健三、張嘉賢	陳文聰(2003.01-2003.02 退休)、徐天平 (2003.05.09-2004.02.09)、 陳惠珠(2004.02.09-2007)
2007-2010	三十	吳重盛	王忠信、王信崇、何海杉、周移轉、張文陞、張嘉賢、陳江逢、陳李明緣、陳健三、楊秀子、蔡吳岡市、謝榮壽	朱家宏

資料來源：白惇仁，《淡水鎮志》，頁 184-185；戴寶村總編纂，《淡水鎮志》，臺北：淡水鎮公所所藏未刊本，2006 年，未編頁碼；淡水調解委員提供資料，2012 年。

表 4-4-5：歷年調解委員會調解案件統計表（1951-2010）

年度	件數
1951	9
1952	25
1953	25
1954	40
1955	23
1956	28
1957	95
1958	74
1959	54
1960	69
1961	54
1962	194
1963	25
1964	33
1965	23
1966	20
1967	85
1968	19
1969	17
1970	10
1971	12
1972	19
1973	31
1974	28
1975	22
1976	58
1977	21
1978	21
1979	14
1980	24
1981	22
1982	27
1995	498
1996	614
1997	441
1998	357
1999	690
2000	1,061
2001	682
2002	788
2003	603
2004	525
2005	575
2006	574
2007	1,027
2008	1,630
2009	2,158
2010	2,113

資料來源：白惇仁，《淡水鎮志》，頁 184-185；戴寶村總編纂，《淡水鎮志》，臺北：淡水鎮公所所藏未刊本，2006 年，未編頁碼；淡水條解委員提供資料，2012 年。

表 4-4- 6：近年淡水鎮調解委員會辦理調解業務概況（2003-2010）

年度	調解 委員 人數 (人)		總計		民事 合計		民事 債權 債務		民事 物權		民事 親屬		民事 繼承		民事 商事		民事 營建 工程		民事 其他		刑事 合計		刑事 妨害 風化		刑事 妨害 婚姻 及 家庭		刑事 傷害		刑事 妨害 自由 名譽 信用 及 秘密		刑事 竊盜 及 侵占 詐欺		刑事 毀棄 損壞		刑事 其他	
	成 立	不 成 立	成 立	不 成 立	成 立	不 成 立	成 立	不 成 立	成 立	不 成 立	成 立	不 成 立	成 立	不 成 立	成 立	不 成 立	成 立	不 成 立	成 立	不 成 立	成 立	不 成 立	成 立	不 成 立	成 立	不 成 立	成 立	不 成 立	成 立	不 成 立	成 立	不 成 立	成 立	不 成 立	成 立	不 成 立
2003	7	...	365	238	56	79	40	14	8	33	3	9	1	2	2	13	1	5	1	3	309	159	0	0	0	2	56	12	0	3	3	14	250	126	0	2
2004	7	...	290	204	72	121	27	41	7	50	1	10	0	1	3	8	0	1	34	10	218	83	0	0	0	0	30	13	0	1	8	12	180	57	0	0
2005	7	...	308	218	53	117	18	24	12	51	4	8	4	2	6	12	1	3	8	17	255	101	0	0	0	0	30	18	1	1	0	5	224	76	0	1
2006	7	...	299	212	68	117	48	52	4	25	0	5	1	0	4	7	0	0	11	28	231	95	0	0	1	1	23	21	1	0	2	8	203	62	1	3
2007	21	...	1,205	390	254	170	121	42	24	34	13	10	0	0	20	16	5	2	71	66	951	220	0	0	1	1	926	217	0	0	0	0	24	2	0	0
2008	20	...	1,502	593	196	213	79	64	16	26	5	16	0	0	12	15	1	2	83	90	1,306	380	0	0	0	1	1,289	371	1	0	0	0	16	8	0	0
2009	20	2,257	1,744	513	201	200	67	43	13	29	4	7	0	0	21	20	0	3	96	98	1,543	313	0	0	0	0	1,510	298	4	3	1	0	27	10	1	2
2010	15	2,052	1,834	218	50	91	19	30	11	31	0	3	0	2	6	15	1	2	13	8	1,784	127	0	0	4	0	1,764	120	7	1	0	0	5	3	4	3

資料來源：新北市政府主計處統計資料庫：<http://ebas1.ebas.gov.tw/pxweb2007P/Dialog/Saveshow.asp>（徵引時間：2012/6/29）。

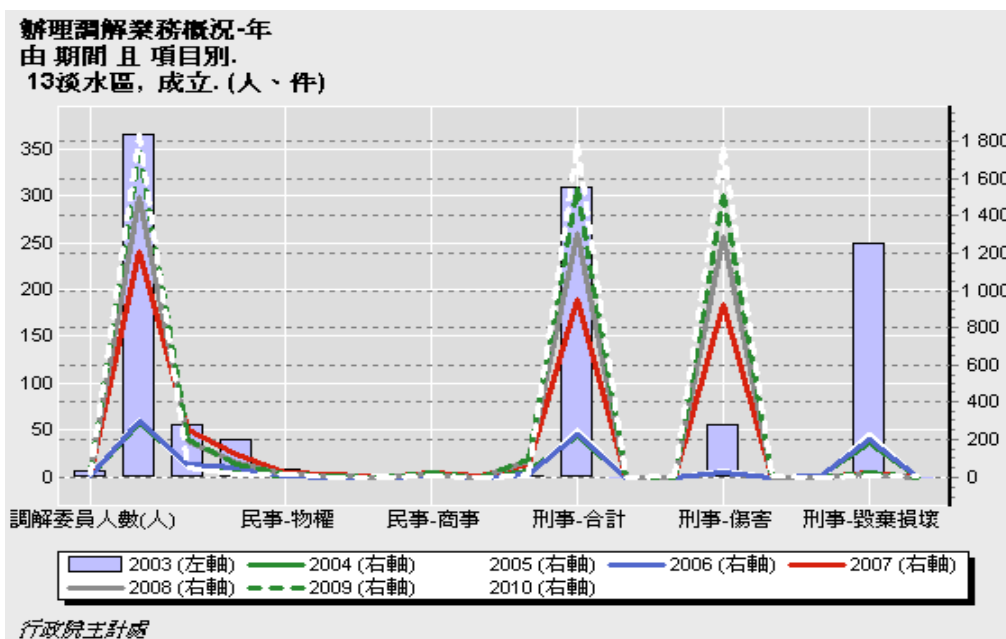


圖 4-4-4：近年淡水鎮調解委員會辦理調解業務（成立）概況圖（2003-2010）

資料來源：新北市政府主計處統計資料庫：<http://ebas1.ebas.gov.tw/pxweb2007P/Dialog/Saveshow.asp>（徵引時間：2012/6/30）。

第三節 役政

一、二次大戰前之役政

兵役行政為國防與軍事之複合行政，目的在於護衛國家。臺灣社會自開發以來，依時代之不同而有著不同的地方防衛組織與制度。淡水的拓殖最早可推至 17 世紀的荷西時期，西班牙與荷蘭人相繼在此建設具有軍事特質的防衛性堡壘，並以軍政手段推展地方的貿易與墾殖。然而，當時無論是西班牙或荷蘭軍隊，其主要成員多由歐洲人與其殖民地(如馬尼拉、巴達維亞等)傭兵所組成，臺灣的漢人與原住民則未參與其中。而明鄭時期的社會開發，則採屯墾與屯兵制，即開墾與防戍全由入墾之軍民權責處理。其後，清廷治臺，其防衛策略則隨時期之不同而有所調整。1684 年(康熙 23)，清廷在臺雖設有正規軍「綠營」防戍臺、澎，但臺灣北端的防衛線則僅止於彰化半線一帶。換言之，其守護圈小於鄭氏時期，足可見此一時期清廷對北臺灣並未重視。而伴隨康熙晚期臺北盆地日漸被拓展開來，外加海盜鄭盡心在北臺一帶侵擾不斷，乃改變了清廷對臺的防務策略。1718 年(康熙 57)，閩浙總督覺羅滿保等乃合疏奏請添設淡水營，置守備一員，並領營兵 500 名，駐守八里坌。

1723 年(雍正元)設置淡水廳後，北淡地區日漸繁榮，淡水港亦成為臺灣北部地區的重要港口，商船往來頻繁，更引發海盜覬覦。但不容諱言地，此一時期駐臺水師營兵之實力有限，宣示意義大於實質效能。而乾隆以後，駐臺的水師營兵除了緝捕海盜之外，也與陸師或團練等其他自衛團體，協同擔負地方治安之責。³⁵⁰有關日治以前淡水地區之軍事防戍，則詳見本志第一章。

日治時期以後，臺灣的地方治安主要是委由警政單位與保甲制度維護，而駐臺日軍則負責

³⁵⁰ 參見周宗賢、李其霖，〈由淡水至艋舺：清代臺灣水師的設置與轉變〉，《淡江史學》23 期，2011 年 9 月，頁 141-159。

對外防戍與山區之討伐、綏靖等。臺灣人雖無服兵役之義務，但別具近代意義的役政制度則隨駐臺日本軍之兵源補充與抽調作業，而已落實。當時臺灣的役政業務與徵調對象，僅限於在臺日本人而已。基本上，凡年滿 20 至 45 歲男子，每年需接受 1 次兵役體檢；並將體位分列為甲、乙、丙、丁 4 種，體格列為甲等而抽到入營籤者，須入營 3 年，乙等則編入補充兵；役男若仍在學者可申請緩征，學校畢業後再入營補訓。

然而，1937 年(昭和 12)以後，鑑於日本對中戰爭局勢緊張，為確保兵源補充無虞，兵役的體格檢查雖一如平時，但標準卻大幅降低，凡檢查合格者受訓 3 個月後，即被送往戰地部隊服役。

1941 年(昭和 16)4 月，待「兵役法」實行後，又將兵役內容分為常備兵、補充兵、國民兵等 3 種，即役種分項與役期等皆較以往複雜，其目的在於細分各種可用之兵源，俾使人員之調度對戰力水準的提升能被合理化運用。另外，在臺日本軍也另組「臺灣在鄉軍人會」，動員在臺之現役或退役日本軍人，以協助進行兵役徵調、軍事教育、撫卹慰問、軍事研究與國防思想之推廣等。³⁵¹

1937 年 7 月中日開戰之後，臺灣人也開始被徵召到中國戰區擔任非正規軍人之軍夫或軍屬，協助輜重、勞役、後勤補給、通譯與其他專業技術等工作。而 1941 年太平洋戰爭爆發後，伴隨戰局的緊張與兵源之不足，臺灣社會開始施行志願兵制度，陸軍志願兵之募集始於 1942 年(昭和 17)，而海軍志願兵之募集則始於 1943 年(昭和 18)。自此之後，臺灣人志願兵亦被視之為正規軍人，當時總計約募集了 16,000 餘名志願兵出征。而自 1945 年(昭和 20)開始，日本正式在臺推動徵兵制度，但只徵調過一期，日本便宣告戰敗投降。³⁵²

日治時期的兵役相關業務，多仰賴地方役政相關單位執行，而其編制亦隨其業務內容的變化而有所調整，如圖所示。

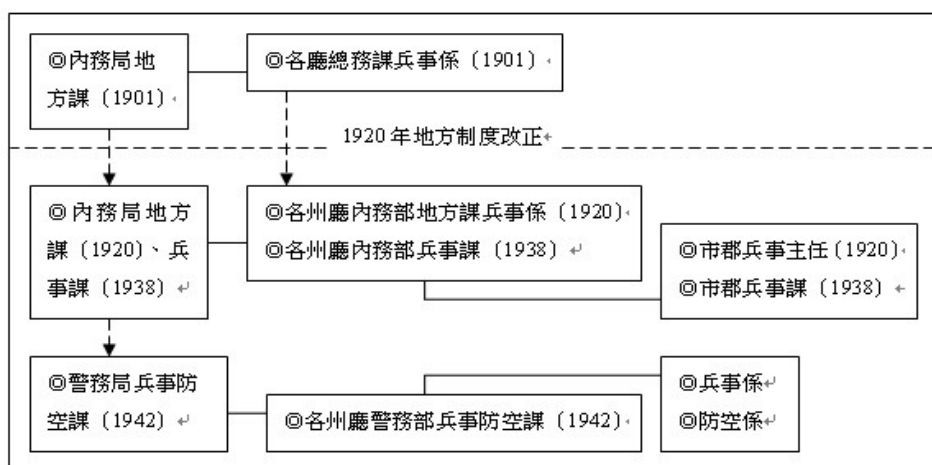


圖 4-4-5：日治時期役政組織簡圖參照《臺灣日日新報》、《臺灣總督府所屬官署職員錄》（各年度）等所繪，曾令毅製。

1901 年(明治 34)所謂「20 廳時期」，役政業務主由各廳總務課兵事係所管，主司者為「兵事主任」，並由內務局地方課定期舉辦全島性的兵事主任會議，以進行兵役徵調相關業務的協商。1920 年(大正 9)地方制度改正後，役政業務仍屬內務局地方課管下，兵事主任會議依舊定期舉行。

³⁵¹ 參見劉鳳翰，〈日軍在臺灣〉上冊（臺北：國史館，1997 年），頁 279-324。

³⁵² 參見蔡錦堂，〈戰時體制下的臺灣〉（臺北：日創社文化，2006 年），頁 97-117。

1937 年 7 月中日戰爭爆發後，因應軍事動員與徵調業務之增加，翌年(昭和 13)在內務局、地方州廳內務部，以及市役所或郡役所內皆設有兵事課，專責戰時體制下的兵役行政。

而 1942 年以後，又因應陸軍志願兵制度的施行，以及戰時體制下防空、救災、消防等動員，臺灣社會的役政業務乃從以往的「內務」部門，移轉至「警務」部門，並於各州廳下的警務部新設兵事防空課，有效統合戰時體制下的地方動員系統，以強化迅速處理災難應變之能力。³⁵³

二、中華民國時期之役政

(一)兵役行政機構及其職權：

1947 年 5 月，臺灣省政府成立後，隨即在民政廳內設立承辦兵役業務之第 5 科；而同年 6 月則於各縣市政府設置軍事科(股)，並分有編練與徵集等 2 股。而翌年 1 月起鄉鎮市區公所則設有國民兵隊部，以鎮長等地方首長兼任隊長，另置有專任隊附 1 人，事務員 3 人，辦理役政業務事宜。

戰後的臺灣社會經濟蕭條，民生疾苦，中央政府以經濟復甦與安定生活為施政目標，並未立即施行徵兵。1949 年，省政府民政廳第 3 科(原第 5 科)則增設勤務股，縣市政府軍事科亦隨之增設勤務股，而各鄉鎮市區則設有村里國民兵部隊，而成為役政之基層機構，舉凡每 3 至 4 個村里便置有國民兵隊附 1 人，負責處理兵役事務。

1954 年 6 月，裁撤鄉鎮市區與村里等層級之國民兵隊部，而在鄉鎮區公所內設置「兵役課」，並於每里設有兵役幹事 1 名。

1961 年 3 月，復裁撤各里之兵役幹事，而把兵役相關業務歸給里幹事協處理。

而迄至 1978 年底，淡水鎮公所內設有兵役課長 1 名、課員 4 名、辦事員 1 名、雇員 1 名。而當時的役政業務主要有國民兵訓練管理、徵兵處理、後備軍人管理與輔導事項等。³⁵⁴

1988 年 12 月 20 日，由內政部召開役政資訊系統之相關研討會，開始規劃役政系統數位化業務，並擬將役政業務納入戶政資訊系統中，俾使役政與戶政一體化處理。

在役政資訊系統的開發過程中，相關役政資料之建檔作業，包括國民兵、役男、後備軍人資料等之整理、異動與更新，以及資料核校等業務，均於 1992 年底前執行完畢，翌年則進行上線作業。³⁵⁵

1997 年 9 月，「全國戶役政資訊系統」建置完成，計有 800 個戶政與役政單位完成了電腦連線作業。透過電腦的快速處理與有效簡化作業流程，減少民眾往返奔波與久候上之不便，更進而強化與其他政府機構在資訊聯繫上之便捷，逐步奠定政府全方位服務之根基。³⁵⁶

淡水鎮公所兵役課所承辦之業務，則有「徵集業務」、「役政業務」與「後備軍人管理業務」等。「徵集業務」之內容包括役男申請體格複檢、申辦役男免役證書、申辦役男禁役證書、補發免役證書、申辦替代役(家庭或宗教因素)、申請提前退伍(家中產生重大變故)、申請延期徵集入營等；而「役政業務」則是核發或補發國民兵證書；至於「後備軍人管理業務」則包括歸鄉報到、緩召申請、轉役或免役之體格複檢、申請服役證明、申請貧困生活扶助、申請貧困喪葬、

³⁵³ 〈州に兵事防空課誕生！〉，《臺灣地方行政》9：1，1943 年 1 月，頁 10-11。

³⁵⁴ 白惇仁，《淡水鎮志》，頁 399；張勝彥、陳純瑩，《續修臺北縣志·卷四·政事志（役政、戶政、警政）》，頁 27-30。

³⁵⁵ 陳木泉，〈參與內政部戶役政資訊化：試辦作業現況檢討〉，《役政特刊》第 3 期，1993 年 3 月，頁 76-82。

³⁵⁶ 池文騫，〈戶政電腦化 便民大躍進〉，《TaiwanNew 財經·文化週刊》第 114 期，2004 年 1 月，頁 76-77。

生育及醫療補助費等。³⁵⁷

(二)國民兵訓練管理：

淡水鎮國民兵之訓練，初起之際是利用寒暑假期間，借用校園場地，鎮內自訓。由臺北縣政府洽請當地駐軍部隊派遣軍事教官協助訓練，並喬借相關之武器與教育器材。

1952 年，臺北縣政府則成立國民訓練營，起初是由臺北縣政府自行集中訓練；嗣後又改由臺北縣政府委託陸軍預備師代訓，每年 2 期，每期 48 小時，所有已受訓過之國民兵則分別依年次編組，列入管理，並按戶籍遷移等辦理異動編管之申請。

1978 年 5 月，國防不復頒定「臺灣地區國民兵管理、教育、訓練服役規定」。

(三)徵兵處理：

1950 年 1 月，臺灣社會試行徵兵，徵集了第 1 期常備軍士；翌年 8 月，正式實施「徵兵制」。徵兵處理共分有「身家調查」、「體檢」、「抽籤」、「徵集」等 4 大流程。1990 年 12 月 27 日公告現行之徵兵規則迄今。

(四)替代役男：

2000 年 1 月，經立法院三讀通過「替代役實施條例」，並經行政院核定自同年 5 月 1 日起開始施行，內政部便據此辦理役男申請服替代役之作業。

截至 2003 年底為止計有 25,185 個替代役名額公告，並由地方政府受理役男申請。當時(2003)全國共有 46,949 名常備役體位之役男提出申請，除了具有合格之專長資格、志工資格，以及家庭、宗教因素等全額錄取外，其餘一般資格之超額部分，則以抽籤方式決定之。³⁵⁸至於替代役男的服役類別，根據「替代役實施條例」第 4 條規定，可區分如下：

1、社會治安類：

- (1)警察役。(機動保安警力、社區巡守、交通助理、安全維護、收容處所警衛及矯正機關勤務等)
- (2)消防役。

2、社會服務類：

- (1)社會役。
- (2)環保役。(水利維護、環境保育等)
- (3)醫療役。
- (4)教育服務役。

3、其他經行政院指定之類別：

如司法行政役、文化服務役、經濟安全役、土地測量役、公共行政役、外交役、體育役及觀光服務役等。

另外在役期方面：

- (1)常備役體位申請服替代役者，役期為 2 年。
- (2)替代役體位甲等服替代役者，役期為 1 年 10 個月。
- (3)宗教因素申請服替代役者，役期為 2 年 2 個月。
- (4)家庭因素申請服替代役者，役期為 1 年 10 個月。

³⁵⁷ 戴寶村總編纂，《淡水鎮志》，未編頁碼。

³⁵⁸ 內政部統計處，《內政部統計年報》（臺北：內政部統計處，2004 年），頁 152。

(五)役男之權益：

國民依照憲法之規定，履行兵役義務保家衛國，而政府對於服役之國民，得給予相關權益之保障。而依照「兵役法」之規定，國民服役期間，享有下述之權利。

- 1、在營服役時，學生保留學籍，職工保留底缺年資，原無學籍和職業者，退伍、歸休、復員或解除召集後，優先就學就業之權利。
- 2、在營服役期間，其家屬不能維持生活時，應由政府負責扶助之。
- 3、因服役時勤務或執行公務受傷殘廢者，政府應負教養之責，或依其志願資送回鄉。
- 4、戰死或因公殉命者之子女，其家庭無力教養時，政府應負責教養至成年為止。
- 5、戰死或因公殉命者，政府應負安葬之責，並建祠立碑，定時祭祀，列敘方志，以資表章。
- 6、其他相關助賞、撫恤、優待等法令規定應享之權利。³⁵⁹

(六)役男之優待與急難救助：

根據兵役法規「服兵役役男家屬生活扶助實施辦法」，當役男家屬不能維持生活時、抑或是老弱而無工作能力等，事例明確，應依其收入而區分為甲、乙、丙等3級，發給1次安家費，以及春節、端午、中秋等3節(以下簡稱3節)生活扶助金，以維持其生計。而其發放基準則如下，未達當地最低生活費標準10%者，是為甲級；已達當地最低生活費標準10%以上，但未達70%者，是為乙級；已達當地最低生活費標準70%以上，但未達最低生活費標準者，則為丙級。

此外，不能維持生活之役男家屬，倘若遇有天災、人禍、生育、死亡等事故，亦得申請如下之救濟：

- 1、生育補助金—役男之配偶生育者。
- 2、喪葬補助金—役男之家屬死亡者。
- 3、急難慰助金—役男家屬遭遇天災、人禍，致生活發生困難者。

至於役男戰死、因公、意外或因病死亡之遺屬，或對傷殘役男之生活扶助等，則應依下列規定辦理：

- 1、戰死或因公死亡者之遺屬，不分等級一律按甲級發給生活扶助金，並依撫卹年限發給之。
- 2、因公失蹤，在陸上滿1年，在海上及空中滿6個月，查無下落者，其家屬之生活扶助，依前款規定辦理。
- 3、因病、意外死亡或傷殘者，其遺屬或家屬之生活扶助金，按撫卹年限發給。

而除了上述之補助辦法外，淡水鎮公所則制定「臺北縣淡水鎮慰問傷亡軍人、遺族與貧困徵屬實施辦法」，並可依此法而在每年的年度預算中編列「現役軍人意外事故及其家屬重大事故急難慰問金」，以期能周延地照顧現役軍人及其家屬，使其安心服役，報效國家。而慰問金的發放對象，主要有3：

- 1、作戰、因公、因病、在營服役自裁、因故死亡之義務役軍人遺族(慰問至留守業務署核准之撫卹年限屆滿為止)。
- 2、經上級政府核定列入特別照顧之傷殘與癱瘓退伍軍人。
- 3、在營軍人之貧困徵屬(須為列級戶)。

上述所列舉之對象，以其傷亡發生日或慰問日以前曾設籍於淡水鎮者為限。而慰問金發放

³⁵⁹ 內政部統計處，《內政部統計年報》，頁152。

日期則以每年的春節、端午節、中秋節等各 1 次。其中，第(1)與第(3)項是每戶每次發放新臺幣 3,000 元整；另，第(2)項每人每次發放新臺幣 5,000 元整。³⁶⁰

(七)後備軍人管理及輔導：

根據兵役法規定，「兵役」區分為現役與後備役等 2 階段，為期時間則自入營服役起迄至除役止；而現役則以「徵集令」為憑，備役則以「召集令」為準。一旦國家面臨危急存亡之際，不僅是現役軍人，即使是後備軍人亦得協同負起保家衛國之使命。因此，後備軍人在除役之前仍定期會收到召集令，調回部隊複習過往之訓練，隨時保持戰鬥技能。

召集令的內容共有動員、臨時、教育、勤務、點閱等 5 種類。

- 1、動員召集：戰爭或非常事變時，依作戰需要實施之。
- 2、臨時召集：平時為現役補缺、停役原因消滅回役，戰時為人員補充或在軍事警備上有需要時實施之。
- 3、教育召集：依軍事需要，於舉行訓練或演習時實施之。
- 4、勤務召集：戰時或非常事變時，為輔助戰時勤務或地方自衛防空等勤務需要實施之。
- 5、點閱召集：於點驗或校閱時實施之。

根據兵役法施行之第二十七條規定，教育召集或勤務召集等「於退伍後八年內，以四次為限，每次不超過二十日」；而第二十八條規定，點閱召集「於退伍後八年內，每年一次，每次以一次為限」。

而後備軍人相關輔導組織之設立，則是依據「後備軍人輔導組織設置辦法」，在全國縣市轄下每一鄉、鎮、市、區等皆設有後備軍人輔導中心，置主任、副主任、祕書等各 1 人，並按所列管之村里數，設有督導員若干；另，又於各村里設置輔導組，置有組長 1 人，轄輔導員若干。

淡水鎮之後備軍人輔導中心，成立於 1965 年(民 54)，其主要業務如下：³⁶¹

- 1、協助後備部隊訓練事宜。
- 2、協助政府推行相關政令。
- 3、協助後備軍人急難救助與問題解難。
- 4、協助辦理後備軍人組織、宣傳、安全、服務工作。
- 5、協助後備部隊召集訓練及要員連絡訪查事項。
- 6、協助辦理後備軍人其他輔導工作事。
- 7、輔導後備軍人就業。

³⁶⁰ 戴寶村總編纂，《淡水鎮志》，未編頁碼。

³⁶¹ 戴寶村總編纂，《淡水鎮志》，未編頁碼。

第五章 社會、衛生與環保

第一節 社會行政

一、荷西時期

17 世紀初葉，西班牙人爲謀求菲律賓群島的安全，並進而擴大其宣教勢力，乃計劃攻佔包括臺灣在內的菲律賓周邊地區。對當時西班牙人而言，在臺拓展勢力並非第一要務，發展東亞貿易與傳教才是其目的。因此，西班牙人初抵北臺灣時，相繼在雞籠、淡水修築城堡，而天主教道明會神父也隨即開始向當地原住民傳教，並創設慈善工作組織，這個慈善組織稱之爲「海難救助基金會」(Cofradía de Santa Misericordia)。根據當時一位神職人員之所述，此基金會是：「在世界上這些地區唯一保護我人免於天主懲罰之物，天主從未讓我們從深重的罪惡中解放出來，而總是懲罰我們」。³⁶²

雖然相關史料有限，無法進一步瞭解此基金會的實際運作狀況，但唯一可知的是，這個基金會主要的協助對象是西班牙人或教徒，並提供往返北臺灣與馬尼拉之間人員的海上救助與相關撫卹工作。

荷蘭人勢力來臺之後，也因宣教士隨船而來，而有社會慈善事業出現。例如，屬教會編制內的「疾病慰問使」，其原來的工作是在航行的船中，擔任照顧病患或爲彌留者禱告，到了臺灣後則教導公司職員的眷屬孩童教理問答；當牧師外出時則代理牧師宣讀週日禮拜的講道篇。另外，如同在荷蘭母國一樣，聯合東印度公司在臺灣也設有「孤寡管理議會」(Weeskamer)，用以照顧那些在臺因公殉職的公司職員妻兒眷屬。公司職員在臺灣逝世，該會則指派適當的人擔任遺孤的監護人，由其照料遺孤往後的生活，包括協助管理與經營孤兒名下的遺產，確保其順利成長，並接受荷蘭「改革宗教會」的信仰洗禮。³⁶³

雖然早在西、荷時期，西班牙人與荷蘭人已將社會慈善事業的制度與觀念帶進臺灣，但其主要的協助對象大多仍侷限於歐洲人或西教徒，而非普及於包括漢族人與原住民在內的臺灣的社會整體。

二、明鄭與清領時期

中國自古以來即因儒、道、佛教的關係，以及歷代對於救濟事業的獎勵，都使得救濟事業成爲一種崇高的國家理想。而官民雙方的窮民救助事業的發展，是隨著明代以降各州縣養濟院政策的建立，以及普及於中國南部民間以慈善、公益事業爲目的之「善會、善堂」而展開，且多是由都市爲中心的鄉紳層、紳商所發起。³⁶⁴因此，鄭氏政權入臺後不久，遂開始在承天府推行「制法律、興學校、計丁庸、養老幼」等文治相關作業。³⁶⁵其中「養老幼」應是與收容救濟相關社會事業，但因欠缺相關史料，目前無法掌握其運作實態。

清代的社會行政施設上，主要著重於「社會救助」事業。例如，在《大清會典》中便有所

³⁶² 歐陽泰、鄭維中（譯），《福爾摩莎如何變成臺灣府？》，頁 174-175。

³⁶³ 韓家寶、鄭維中，《荷蘭時代臺灣告令集·婚姻與洗禮登錄簿》，頁 59。

³⁶⁴ 曾令毅，〈評介大友昌子著《日本帝国の植民地社会事業政策研究：臺灣・朝鮮》〉，《師大臺灣史學報》第 3 期，2010 年 3 月，頁 137。

³⁶⁵ 川口長孺，《臺灣鄭氏記事》，頁 51。

謂的「保息政策」，其政策內容包括：「一曰賜賦。二曰免科。三曰除役。四曰賑糈獨。五曰養幼孤。六曰收羈窮。七曰安節孝。八曰恤薄宦。九曰矜罪囚。十曰撫夷」。然而，清代的政府組織中並未設有專司保息業務的府衙，因此相關業務多責成縣廳等地方官衙依大清律令之規定辦理。³⁶⁶

清廷領臺之後，官方的社會事業主要責成省以下的按司道衙門(按察使；道臺)監督知府層級以下的社會救恤業務，知府有監督義塚與委任董事(稽查義倉)的權限。根據研究可知，保甲以及救恤相關的業務多由知縣協同道臺與知府辦理，而縣廳衙門所屬的「糧房」，主司救恤相關業務，多以「常平倉」(官設倉廩)的荒年救濟為主；而「禮房」則管理恤嫠局(寡婦救助)與育嬰堂等相關事務。³⁶⁷

不過，清代淡水廳所存留的經費大多被編列於衙門內人事支出上，因此轄區內的社會事業之推動，主要是仰賴民間人士與官員捐輸，也間接結構出官民合辦的社會助成事業。以 1866 年(同治 5)淡水同知嚴金清所倡立的「艋舺義倉」為例，嚴氏就曾捐銀 1,000 圓購買米穀 1,000 石，各紳商捐銀穀 4 萬 5,000 石，嗣後紳商續捐 3,000 石，合計達 4 萬 9,000 石。因此，清領時期臺灣的義倉設立多由官方倡導、甚至干涉，但並非以官方事業辦理，官方的角色僅止於監督與獎勵罷了。³⁶⁸而淡水一帶的社會救助事業，主要有義塚與倉庫。

義塚有 2，一是滬尾義塚，位於滬尾街後山仔頂，在 1796 年(嘉慶元)由何宗泮獻給；另一是圭柔山義塚，位於淡水圭柔山，於 1797 年(嘉慶 2)由陳晃生獻給。

倉庫則分為常平倉與社倉等 2 種，淡水一帶最早的常平倉設於八里坌，乃諸羅知縣周鍾瑄於 1716 年(康熙 55)所設立，有倉庫 2 間，而乾隆中期以後，則增至 12 間。至於淡水廳下番社社倉共 34 所，其中供應淡水一帶之所需者，多仰賴圭柔山社、八里坌社社倉 2 所。³⁶⁹

另外，雖自 1836 年(道光 16)，淡水同知婁雲提倡設置義渡，淡水廳的義渡建置可謂是冠於全臺，但由於包括滬尾在內的艋舺、三貂、鳳山崎等地渡船費尚稱便宜，故並未有設置義渡之必要。³⁷⁰

而醫療救助方面，則莫過於 1872 年(同治 11)抵達臺灣的加拿大長老教會馬偕牧師，因來滬尾地區宣教，而創設「滬尾醫館」，為當地居民施醫，成為北臺灣近代醫療之濫觴。³⁷¹

三、日治時期

日本領臺之際，短期社會混亂的現象一度中止了原有的各種救援事業。雖然總督府當局曾一度在臺試行日本的「救恤規則」，但因為救援條件的限制，與給付水準之不同，而難以適用於臺灣社會。因此總督府乃於 1898 年(明治 31)，在兼具舊慣習俗與近代防貧機制的雙重觀念下，成立臺灣慈惠院制度，配合皇室救卹金下賜制度執行社會救援；翌年(明治 32)更公告「臺灣窮民救助規則」，由州廳與市街庄依條文規定，推動貧民的救恤業務。因此，「慈惠院制度」與「臺灣窮民救助規則」可說是日治初期臺灣 2 項重要的社會福利制度，從救援對象與救助內容觀之，

³⁶⁶ 張勝彥等編著，〈政事志〉，《鹿港鎮志》，頁 189。

³⁶⁷ 大友昌子，〈帝國日本の植民地社会事業政策研究：臺灣・朝鮮〉（京都：ミネルヴァ書房，2007 年），頁 34-35。

³⁶⁸ 胡清正等譯，《臺北廳志》，頁 341。

³⁶⁹ 杵淵義房，〈臺灣社會事業史〉（臺北：德友會，1935 年），頁 108、216-221；余文儀，〈續修臺灣府志〉，頁 68-70。

³⁷⁰ 胡清正等譯，《臺北廳志》，頁 342；杵淵義房，〈臺灣社會事業史〉，頁 298。

³⁷¹ 杵淵義房，〈臺灣社會事業史〉，頁 272。

並不比日本本土遜色。³⁷²

1920 年代以後，伴隨社會經濟的發展，日本本土的社會事業逐漸由原本的救貧本位朝往防貧方針轉型，此一時期的社會福利事業被視為是透過救貧與防貧機制，維持國家統合與社會秩序的一種重要裝置。以故，殖民地臺灣的社會事業政策，亦可謂是對應抗日活動與民族主義的一種緩和政策，更進而促使 1920 年代臺灣市街庄或民間的貧民救助事業逐步擴大，帶動了具有近代特質的社會行政之展開。³⁷³

1922 年(大正 11)，總督府著手編列社會事業費，共 8 萬 3,900 圓，而相關事業初由內務局市街庄課管轄；1924 年(大正 13)市街庄課社會事業係(組)則被併入了文教課；1926 年(大正 15)新設文教局，其轄下之社會課則分別主司社會事業、社會教育與社寺等相關業務。

地方的社會行政業務主由各州廳內務部教育課管轄，其課長以下置有社會事業主事、屬(吏員)與書記各 1 名。州下的各郡則由庶務課下的教育係或庶務係兼管社會事業相關業務；郡下的社會事業則由街、庄庶務係專責。³⁷⁴關於日治時期臺灣社會行政機關係統圖，如下所示：

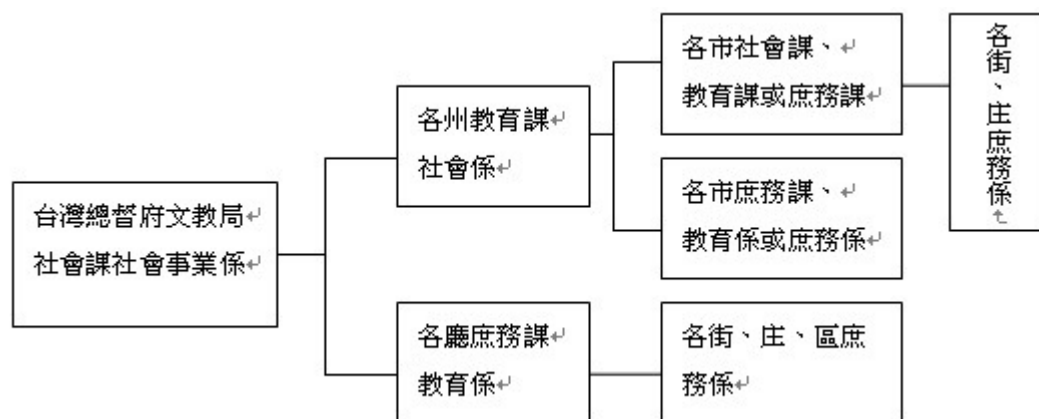


圖 4-5-1：日治時期臺灣的社會行政機構系統圖

資料來源：杵淵義房，《臺灣社會事業史》，臺北：德友會，1935 年，頁 1135。

1920 年代，淡水街的社會事業設施亦有擴增傾向，例如，「淡水海水浴場」與「淡水公會堂」等機構的成立；而淡水街役場則以「街費」聘請臺北仁濟院、日本紅十字會臺灣分會(即「赤十字社臺灣支部」)等相關人員前來，為貧困街民施以金援與醫療救護。³⁷⁵1924 年(大正 13)12 月，淡水海水浴場的設立構想在街協議會上被提出，目的是使一般民眾能夠享有便宜或免費的公共設施，以達到國民身體保健之目的。1936 年(昭和 11)又花費 2 萬 1,000 圓把淡水海水浴場擴大改建，每年吸引 5 萬人次前往利用。³⁷⁶

1928 年(昭和 3)，透過昭和天皇即位紀念所下賜的慈濟救濟金 2 萬 7,800 圓，而擴大興建了淡水公會堂，以有效推動住民感化、講習、矯風與部落改善等社會教化相關事業。淡水公會堂建於 1909 年(明治 42)4 月，位於今新北市市立圖書館淡水分館所在地，是淡水一代早期重要的

³⁷² 杵淵義房，《臺灣社會事業史》，頁 1153-1155。

³⁷³ 曾令毅，〈評介大友昌子著《日本帝国の植民地社会事業政策研究：臺灣・朝鮮》〉，頁 138。

³⁷⁴ 杵淵義房，《臺灣社會事業史》，頁 1134-1135。

³⁷⁵ 杵淵義房，《臺灣社會事業史》，頁 1219-1221；莊家維，〈近代淡水聚落的空間構成與變遷〉，成功大學建築研究所碩士論文，2005 年，頁 (5-45)。

³⁷⁶ 杵淵義房，《臺灣社會事業史》，頁 1189；淡水街役場，《淡水街要覽》，頁 11；臺灣總督府，《臺灣社會事業施設一覽》(臺北：同編者，1927 年)，頁 6。

文化設施之一，主供民眾圖書閱覽、棋藝、聯誼康樂等活動的場所。不分日本人或是在地民眾，皆可至此參與公會堂內所舉辦的各項活動，並定有「淡水公會堂規則」，以供遵循。

1930 年代以後，臺灣社會的社會事業策略則注入了「方面委員」制度，該制度除了原有的救貧、防貧機制外，並以組織化發展，而成為連結國家與住民之間共識的一種平臺。方面委員除了是地方社會事業的推動者之外，也是國家政策的民間執行者。在戰時體制下，方面委員制度則具有強烈的文化工作特質，透過方面委員之機制，有效指導轄區內居民進行近代化生活的改善，以及破除迷信的祭祀活動等。³⁷⁷

淡水街的方面委員制度創設於 1932 年(昭和 7)5 月，為當時臺北州下 9 個「方面」之一。



圖 4-5-2：1934 年的淡水公會堂（周明德先生提供）

全街共有方面委員 6 名，顧問 8 名，而其事務所則設於街役場內，專司社會救助相關之諮商指導、保健救療、職業介紹、戶籍整理、兒童保護、救助金發放等業務，同年 11 月另設有「淡水街社會事業助成會」，以協助方面事業相關活動之推行，據史料所記，當時受益之人數共 524 人，所動用之經費則達 101,760 圓。此外，淡水街內亦設有鼓吹愛護與善導更生人為目的之「共愛會」，並不定時舉辦相關議題之電影放映會，以進行宣傳。³⁷⁸

1937 年 7 月中日開戰後，方面委員會則因戰局吃緊而逐漸凸顯其政治特質的側面，臺灣的社會事業從傾向以軍事扶助、軍眷援助為始，也配合社會的皇民化風潮而開始協助推行新文化的建設，除了迷信或陋習打破之外，還包括寺廟與偶像的信仰廢止、鼓吹神社參拜等。原本具有補強防貧機制的方面委員制度，伴隨戰情的發展，而逐步轉型成日後皇民奉公運動的重要推手之一。³⁷⁹

³⁷⁷ 大友昌子，《帝國日本の植民地社会事業政策研究：臺灣・朝鮮》，頁 384-387。

³⁷⁸ 杵淵義房，《臺灣社會事業史》，頁 1223-1224；淡水街役場，《淡水街要覽》，頁 11；白惇仁等編撰，《淡水鎮志》，頁 440。

³⁷⁹ 曾令毅，〈評介大友昌子著《日本帝国の植民地社会事業政策研究：臺灣・朝鮮》〉，頁 139。

表 4-5-1：淡水郡下軍事扶助後援團體及其相關預算一覽

團體名稱	代表者	設立年月	1937 年決算	1938 年決算
淡水郡出征軍人後援會	淡水郡守	昭和 12 年(民國 26 年)9 月 26 日	—	834
淡水郡醫師會內軍事扶助團	岩下芳太郎	昭和 12 年(民國 26 年)8 月 26 日	—	—
淡水街出征軍人後援會	淡水街長	昭和 12 年(民國 26 年)11 月 1 日	—	—
淡水街保甲軍事後援會	盧阿山	昭和 12 年(民國 26 年)9 月 19 日	775.47	5,583
石門庄出征軍人後援會	石門庄長	昭和 12 年(民國 26 年)10 月 9 日	153.26	—
基隆郡出征軍人家屬後援聯合會	基隆郡守	昭和 12 年(民國 26 年)10 月 1 日	647.63	3,305
金山庄出征軍人遺家族後援會	金山庄長	昭和 12 年(民國 26 年)10 月 1 日	222.28	482

資料來源：白惇仁等編撰，《淡水鎮志》（臺北縣：淡水鎮公所，1989 年），頁 399。

四、中華民國時期

社會行政工作之要務，主要有 2：其一為「改善人民生活，改善人民福祉」；其二則是「加強社會組織，促進社會進步」。³⁸⁰

而根據近幾年淡水鎮公所的歲出預決算表觀之，攸關社會行政方面之支出，大致可分為「社會救助」、「福利服務」、「社會保險」、「社區發展」這 4 大項目。

(一)社會救助

社會救助是整個社會福利體系中，相當重要的一環。當社會保險無法對喪失收入或中斷收入者給予有效與足夠的協助時，社會救助則可針對身處危機中之個人或家庭，適時提供各方面之救援，俾使其維持應有之基本生活，並協助其復居或復業。³⁸¹

1、生活扶助：

生活扶助的對象，係指家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費標準以下者，除了按月發給現金給予生活補助外，並提供相關之扶助措施，如職業訓練、就業輔導、以工代賑等方式協助其自立自強。³⁸²

淡水鎮公所的補助對象分有「婦女緊急生活扶助」、「身心障礙者生活扶助」和「兒童青少年生活扶助」等 3 類。³⁸³婦女緊急生活扶助之補助標準是「按當年度低收入戶每人每月最低生活費用標準一倍核發，而且每人每次以補助 3 個月為限。同一案情以補助 1 次為限。」；至於身心障礙者生活扶助的補助標準是「輕度殘障者每月補助 3,000 元，中度殘障者每月補助 4,000 元」；而兒童青少年生活扶助的補助標準則是「每人每月 1,400 元整」。

2、醫療照顧與看護補助：

針對低收入戶之傷、病患者，或罹患嚴重傷病者，其所需之醫療費用非其本人或是撫養義務人所能負擔者，皆可申請醫療補助。1995 年「全民健保」開辦，但相關低收入戶參加全民健保所需之保險費用，迄 2010 年為止仍由鎮公所全額補助，³⁸⁴以降低就醫門檻，保障其醫療需求；而中低收入戶的部分則補助其自行負擔之醫療費的 70%。

³⁸⁰ 邱創煥，〈臺灣省社會行政概況〉，《中國社會學刊》1 期，1971 年 10 月，頁 178；戴寶村總編纂，〈政事篇〉，《淡水鎮志》，2006 年，未出版，未編頁碼。

³⁸¹ 內政部統計處，《內政部統計年報》，頁 165。

³⁸² 內政部統計處，《內政部統計年報》，頁 165。

³⁸³ 戴寶村總編纂，〈政事篇〉，《淡水鎮志》，2006 年，未出版，未編頁碼。

³⁸⁴ 戴寶村總編纂，〈政事篇〉，《淡水鎮志》，2006 年，未出版，未編頁碼。

3、急難救助：

急難救助一般用於臨時性、突發性之社會救助，不限特定對象，舉凡戶內人口死亡卻無力殮葬、或遭受意外傷害導致生活陷於困境、負擔家計責任者因無法工作導致家庭生活陷於困境時，得向戶籍所在地主管機關申請急難救助。救助的模式以「發放現金」為原則。³⁸⁵

淡水鎮急難救助的補助標準如下，「一般民眾喪葬慰助最高額為 2 萬元，低收入戶則最高額為 3 萬元；傷慰救助金則為 2 萬元」。而經急難救助卻仍無法有效解決困境者，則由當地主管機關依法核列為低收入戶，予以長期補助。

4、災害救助：

根據「社會救助法」之規定，舉凡民眾遭遇水、火、風、電、旱、雹、地震與其他災變，導致損失慘重，更進而影響生活者，各級政府應視災情之需要辦理災害救助，其業務項目包括協助搶救、善後處理、供應膳食口糧、對傷亡或失蹤者家庭予以濟助，輔導修建房舍、設立臨時災害收容所等。³⁸⁶

表 4-5-2：淡水鎮歲出決算社會救助支出部分（1996-2010）

單位：新臺幣仟元

年度別	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
支出金額	7,348	1,612	1,112	1,391	2,004	1,443	1,670	1,670
年度別	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
支出金額	1,319	1,536	1,430	1,578	1,317	2,938	2,775	

資料來源：《臺北縣統計要覽》（各年度）。

(二)福利服務

福利服務政策之施行，代表政府對民眾福祉之關切程度，在做法上則係按照特定對象之需求，並考量其經濟能力給予免費或自費等服務，俾使能克服困難而自立，發揮預防、保護與重建等機制。臺灣社會所規定之福利服務主要對象包括兒童、少年、老人、婦女與身心障礙者。³⁸⁷

1、兒童與少年福利：

1999 年 11 月 20 日內政部成立「兒童局」，統籌辦理兒童政策規劃、法令修訂等業務，以維護兒童身心健康促進兒童正常發展。又因應國際潮流、實際需求與資源整合等，2003 年 5 月 28 日修定公告「兒童及少年福利法」，作為兒童及少年福利工作推動之準據。

目前臺灣社會攸關兒童少年福利之相關措施有如下 5 項：

- (1)經濟安全：針對低收入戶與弱勢家庭提供生活扶助，外加相關之醫療補助、托育津貼、早期療育補助等，以建構兒童與少年之經濟安全體系，來支持家庭照護之功能。
- (2)托育服務：提供質優量足之托兒所、課後托育中心等，亦推動所謂的社區保母支持系統，以滿足家有幼兒家庭之托兒需求。
- (3)福利服務：提供收、出養服務、早期療育、親職教育，以及外籍配偶家庭之外展(訪視)服務等，另設有綜合性兒童福利服務中心，提供各項諮詢、諮商、轉介、外展，休閒娛樂等服務。

³⁸⁵ 內政部統計處，《內政部統計年報》，頁 165。

³⁸⁶ 內政部統計處，《內政部統計年報》，頁 166。

³⁸⁷ 戴寶村總編纂，〈政事篇〉，《淡水鎮志》，2006 年，未出版，未編頁碼。

(4)保護服務：設置「113」電話保護專線，分別建置責任通報與一般通報之救援機制，提供無依、受虐、遺棄或不適應家庭生活等個案者有所倚靠。基本上，採機構收容或家庭寄養等方式安置，並提供保護個案家庭之處遇服務。

(5)防制輔導：推動兒童少年偏差行為與犯罪預防之宣導、辦理兒童少年性交易防制工作，以及兒童少年轉向制度。³⁸⁸

在上述政策中，淡水鎮公所「經濟安全」與「托育服務」等2項已有相當成果。在托育服務方面，共設有8處收托育機構，計21個班，被收托學童約四百餘人，由所長帶領2位組長、校護，以及20多位托育人員與工友等約50名工作人員，協助辦理學童之收托照護。淡水鎮轄下各收托所與辦公室之地點則如表列。

表 4-5-3：淡水鎮托育場所一覽表

設置地點	地址	電話
行政辦公室	淡水鎮中山北路1段158號5樓 (水碓活動中心)	26203130 代表號 分機 31-35
福德收托場地	淡水鎮自強路201巷43.45.47號	2809-8643
竹圍收托場地	淡水鎮民生路27號1.2.3樓	2809-7563 1樓活動空間分機 11 2樓教室分機 21-23 3樓教室分機 31-33
中心收托場地	淡水鎮大義街12號2樓	2622-4284
育英收托場地	淡水鎮埤島里14號	2622-3190
興仁收托場地	淡水鎮興仁路95號	2622-0575
行忠收托場地	淡水鎮演戲埔腳1號	2622-4290
水源收托場地	淡水鎮北新路2段15號	2623-7141
水碓收托場地	淡水鎮中山北路1段158號1.2樓	2620-3130 1樓教室分機 11、12 2樓教室分機 21、22

資料來源：淡水鎮公所提供；戴寶村總編纂，《淡水鎮志》，臺北：淡水鎮公所所藏未刊本，2006年，未編頁碼。

2、老年福利：

臺灣社會之於老年福利政策之努力的目標有3：

(1)安定生活：獎勵老人居住處所之提供，並鼓勵三代同堂。對於孤苦無依之老人則依其意願提供院外救助或送交機構安養，並以社區照顧體系保障老人居住之安全。

(2)文康休閒：普設老人活動中心、社區長壽俱樂部，以及辦理各種長青學苑文康休閒活動。

(3)健康維護與社會參與：除了提供乘車優惠、免費健康檢查之外，亦鼓勵高齡者參與老人志工服務，回饋社會，貢獻心力，俾使老年人能透過社區大學獲取社會教育之機會。³⁸⁹

淡水鎮公所除了提供「免費社區公車」之服務外，亦在鎮立圖書館內設有「鎮民大學」，提供各種藝文活動與相關課程訓練。另有老人福利津貼，舉凡淡水鎮民被列冊為低收入戶與未達最低生活費用標準(8,529元)1.5倍者(12,794元)，每人每月發給6,000元生活津貼；而在1.5倍以上(12,794元)至2.5倍者(21,323元)，每人每月發給3,000元生活津貼；至於領有「榮民就養金」且符合中低收入戶老人生活津貼者，僅可以領取其中差額。

³⁸⁸ 內政部統計處，《內政部統計年報》，頁166~167。

³⁸⁹ 內政部統計處，《內政部統計年報》，頁167。

3、婦女福利：

維護女性福祉是憲法所明文規定之項目，亦是政府建構社會福利制度之重要一環。伴隨近年來社會經濟的發展、教育普及，以及民主化趨勢，臺灣社會的家庭結構有所變化。

為了追求周延的法令政策以滿足婦女之於福利社會的需求，臺灣的社會福利經費從 1991 年度起即單獨編列了一項「婦女福利預算」，以完善規劃各項攸關女性的福利措施。

1999 年 1 月，核頒「婦女人身安全政策及實施方案」，積極協調政府部門和民間組織，推動婦女人身安全保護措施；2000 年 5 月，則公布「特殊境遇婦女家庭扶助條例」；此外，政府亦輔導各地方政府設立婦女福利服務中心，提供婦女多元化服務，包括鼓勵各地方政府與民間相關單位辦理女性知性成長課程，以及各項老人居家服務與托嬰托兒福利設施之規劃，以減輕婦女之於家庭照護之負擔。³⁹⁰淡水鎮公所則依上述條例規定，提供「婦女緊急生活扶助」等服務，以有效落實政策上保障弱勢女性之基本權益。

4、身心障礙者福利：

早於 1980 年與 1981 年政府相繼公布「殘障福利法」與其他施行細則，奠定臺灣社會推展身心障礙福利之基礎；又於 1990 年、1995 年與 1997 年修訂增列身心障礙之等級，並於 1997 年將該項法案修訂名稱爲「身心障礙者保護法」，明定身心障礙者之醫療、教育、就業、福利服務、交通、無障礙環境與稅賦優惠等相關措施與權責機關，並專章明列醫療復健、教育權益、促進就業、福利機構與罰則等資訊，又配合臺灣省政府功能業務與組織之調整，以及地方制度法、行政程序法等施行，以因應推展身心障礙福利服務上之需求。

2002 年 11 月修定公告身心障礙保護法之部分條文，以維護身心障礙者，合法之權益與人格，促進身心障礙者福祉之落實。而相關之福利措施則包括中低收入者之生活補助、托育養護費用之補助、醫療與輔助器具費用之補助、就學費用之補助、定額晉用保障就業、職業訓練生活津貼、創業貸款之補助、稅額減免、搭乘國內公共交通工具與進入風景區、康樂場所或文教設施等享有優惠服務，協助其能自助助人。³⁹¹

淡水鎮公所除了提供 3,000 至 4,000 元不等的身心障礙者生活扶助外，另有「殘障手冊」與「身心殘障輔助器材」之申請協助等。

表 4-5-4：淡水鎮歲出決算福利服務支出部分（1996-2010）

單位：新臺幣仟元

年度別	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
支出金額	66,056	34,971	39,416	70,232	82,076	49,933	56,349	56,349
年度別	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
支出金額	72,253	75,403	74,519	96,391	87,042	88,746	206,384	

資料來源：《臺北縣統計要覽》（各年度）。

5、殯葬福利：

淡水鎮管下有公墓 13 處，多源自於清代與日治時期之義塚，而其中有 8 處已遭禁葬，地點分別如下：

³⁹⁰ 內政部統計處，《內政部統計年報》，頁 167-168。

³⁹¹ 內政部統計處，《內政部統計年報》，頁 168。

- (1)位於竿蓁里埤仔頭學府路口旁的第一公墓
- (2)位於崁頂里鴨母窟的第二公墓，因處淡海新市鎮範圍內而遷移禁葬
- (3)位於義山里店仔旁的第三公墓
- (4)位於義山里下圭柔山義山油行路口進入的第四公墓
- (5)位於番薯里納骨塔路口對面，流浪動物之家下方的第七公墓
- (6)位於北投里登輝大道路邊的第八公墓
- (7)位於樹興里樹林口的第十公墓
- (8)位於坪頂里的第十二公墓，現為新國華高爾夫球場之一部分

迄至 2005 年為止，仍可提供鎮民申請使用之公墓，地點如下：

- (1)位於賢孝里公埔仔的第五公墓
- (2)位於屯山里番社、大屯之第六公墓
- (3)位於水源里南勢埔的第九公墓
- (4)位於樹興里樹林口，第十公墓上方的第十一公墓
- (5)第一公園化公墓納骨塔，是目前申請使用者最多的一處

6、社會保險：

在全民健保實施以前，政府為了增進農民福祉，乃於 1985 年 10 月起試辦「農民健康保險」，委由勞工保險局承辦保險業務，暫以農會成員作為保險對象。

1987 年 10 月起則全面性擴大試辦，舉凡農會之正式會員均可加入農民健康保險，而其給付項目則有生育給付、傷害給付、疾病給付與喪葬補助等 4 大項。

1989 年 6 月，農民健康保險條例由總統明令公布之，是年 7 月 1 日起則全面實施，被保險人除了農會的正式會員外，並擴及年滿 15 歲以上，從事農業工作之農民，給付項目分有生育給付、醫療給付、殘障給付與喪葬津貼等，給付額度大約是 15 個月的月投保金額。

但自 1995 年 3 月實施「全民健康保險」後，原醫療給付之業務則被併入全民健保，而改由中央健康保險局辦理。³⁹²

而在政府實施全民健保之後，淡水鎮公所民政課隨即提供全民健保之相關服務，內容包括「更新換卡」、「轉入加保」、「轉出退保」、「停保」與「復保」等 5 項業務。

表 4-5-5：淡水鎮歲出決算社會保險支出部分（1996-2003）

單位：新臺幣仟元

年度別	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
支出金額	19,650	16,548	19,769	16,562	27,922	391	391	391

資料來源：《臺北縣統計要覽》（各年度）。

7、社區發展：

針對各地方社區發展工作之推行，行政院內政部為強化各方面的協調與配合，行政院乃於 1968 年頒令施行「社區發展工作綱要」。1983 年，則修訂名稱為「社區發展工作綱領」。

歷經十餘年之推展，已發揮一定之效益。然而，為了因應社會環境的快速變遷，1995 年 5 月，重新訂頒「社區發展工作綱要」，採人民團體的模式運作。³⁹³

³⁹² 內政部統計處，《內政部統計年報》，頁 165。

³⁹³ 內政部統計處，《內政部統計年報》，頁 166。

至 2003 年度爲止淡水鎮內已成立之社區發展協會總數共計 19 個，協會會員有 1,870 人，³⁹⁴而其終極目標則是強化社區發展的推動，包括社區公共設施之建設、社區生產福利之建設與社區精神倫之理建設等 3 要項。

表 4-5-6：淡水鎮立案社區發展協會一覽（2006 年版）

編號	社區名稱	理事長	文號/核准日期(民國)	通訊地址	總幹事
1	民生社區	陳延富	北府社一字第 359647 號(81.10.20)	淡水鎮民生里樹梅坑 6-3 號	陳李明緣
2	行忠社區	李來發	北府社一字第 250724 號(82.7.16)	淡水鎮忠山里樁子林 19 號	李來和
3	文化社區	陳文聰	北府社一字第 050305 號(83.2.18)	淡水鎮中山路 151-6 號	江淑玲
4	興仁社區	張良雄	北府社一字第 176801 號(83.5.25)	淡水鎮興仁路 18 號	鄭鵬舉
5	水源社區	黃世禎	北府社一字第 247096 號(83.7.20)	淡水鎮水源里鄒厝崙 5 號	張琪峰
6	崁頂社區	林有土	北府社一字第 429812 號(83.12.12)	淡水鎮崁頂里崁頂三路 149 號	盧春安
7	埤島社區	呂鐵城	北府社一字第 433426 號(83.12.14)	淡水鎮淡金路 2 段 602 號	王堯
8	屯山社區	李添丁	83.11.10 北府社一字第 393785 號 (83.12.14)	淡水鎮屯山里溪口 6 號	謝德永
9	賢孝社區	吳重盛	北府社一字第 367855 號(83.10.22)	淡水鎮賢孝里番子田 18 之 3 號	謝德永
10	福德社區	吳基豐	北府社一字第 100008 號(84.3.24)	淡水鎮自強路 317 巷 9 號	陳榮廉
11	坪頂社區	林添盛	北府社一字第 131695 號(84.4.20)	淡水鎮小坪頂 19-1 號	蔡天賜
12	義山社區	張添智	北府社一字第 215210 號(84.6.20)	淡水鎮淡金路 3 段 185 號	羅德傑
13	水碓社區	賴連壽	北府社一字第 435373 號(84.11.29)	淡水鎮中山北路 1 段 74 號	周進忠
14	沙崙社區	王麗珠	北府社一字第 201640 號(85.6.17)	淡水鎮淡海路 182 巷 23 號 3 樓	陳振豐
15	油車社區	張鍊芳	北府社一字第 430234 號(85.12.6)	淡水鎮中正路 1 段 62 巷 11 弄 4 號	唐儷樺
16	新興社區	蔡炳煌	北府社一字第 110185 號(86.3.31)	淡水鎮中山北路 1 段 45 巷 2 號	張瑞璧
17	竹圍社區	鄭楊淑玲	北府社一字第 176768 號(86.5.23)	淡水鎮民生路 27 號地下室	洪捷勝
18	鄧公社區	李宗燦	北府社一字第 477342 號(86.12.19)	淡水鎮鄧公里學府路 17 號 6 樓	陳慧美
19	中山社區	張忠義	北府社一字第 218785 號(87.7.18)	淡水鎮長庚里中正路 2 巷 4 號	張正雄

資料來源：淡水鎮公所提供；戴寶村總編纂，《淡水鎮志》，臺北：淡水鎮公所所藏未刊本，2006 年，未編頁碼；2010 年版社區發展協會之相關資訊，可參考《續修淡水鎮志》〈社會志〉表 3-4-19。

³⁹⁴ 臺北縣政府主計室，《臺北縣統計要覽—民國九十二年》，第 11 章之 13~14 頁。

表 4-5-7：淡水鎮社區發展成果統計表（1999-2010）

年度	社區發展協會(個)	社區戶數(戶)	社區人口數(人)	社區發展協會會員數(人)	現有設置社區生產建設基金(個)	實際使用經費(元)	實際使用經費—政府補助款	實際使用經費—社區自籌款	社區活動中心(幢)——原建(未作修擴建)	社區活動中心(幢)——新建	社區活動中心(幢)——修擴建	辦理專題訓練或社區幹部訓練(人次)	辦理社區觀摩(人次)	現有社區長壽俱樂部(處)	現有社區媽媽教室(班)	現有社區守望相助隊之設置(隊)	現有社區志願服務團隊(隊)	現有社區圖書館(處)	現有社區民俗藝文康樂班(隊)	現有社區報導或通訊(期)
1999	19	26,530	84,798	1,149	4	10,335,315	5,350,000	4,985,315	11	1	1	0	200	10	10	2	9	5	0	0
2000	19	37,520	113,288	1,512	18	2,385,000	2,385,000	0	8	1	1	0	140	8	23	3	0	10	2	0
2001	19	24,598	113,288	1,585	19	5,300,000	4,450,000	850,000	4	0	0	80	240	4	5	5	0	5	0	0
2002	19	24,598	101,567	1,585	18	5,300,000	4,450,000	850,000	17	0	0	86	302	4	5	5	0	5	0	0
2003	19	39,450	109,341	1,870	18	4,060,473	1,144,000	2,916,473	19	1	0	30	22	4	4	3	1	2	1	0
2004	19	44,571	121,372	1,936	18	6,305,728	4,405,000	1,900,728	15	0	0	0	1,040	3	4	5	0	2	2	0
2005	19	44,837	125,850	2,015	18	5,564,353	3,724,370	1,839,983	14	0	0	0	1,310	1	8	0	0	2	1	0
2006	19	44,837	125,850	2,015	18	4,455,201	3,262,081	1,193,120	9	0	0	0	1,159	3	8	3	0	2	2	0
2007	19	57,807	114,258	745	18	3,948,454	2,684,337	1,264,117	8	0	0	5	10	2	14	1	2	4	1	0
2008	19	47,409	125,670	1,837	18	7,162,321	5,002,723	2,159,598	7	0	0	4	17	1	8	0	3	3	2	1
2009	19	30,324	72,619	1,792	18	5,887,568	3,618,000	2,269,568	9	1	1	0	1,370	6	14	3	6	5	3	1
2010	27	39,421	96,815	2,672	21	11,708,872	8,189,219	3,519,653	9	0	0	430	1,556	5	11	4	6	2	4	0

資料來源：《臺北縣統計要覽》(各年度)。 註：辦理專題訓練項目登記至 2006 年，2007 年起改為辦理社區幹部訓練。

表 4-5-8：淡水鎮歲出決算表中社區發展支出部分（1996-2010）

單位：新臺幣仟元

年度別	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
支出金額	96,192	13,760	17,607	30,360	49,270	46,444	40,458	40,458
年度別	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
支出金額	50,084	37,967	44,431	48,605	48,605	144,929	678,036	

資料來源：《臺北縣統計要覽》（各年度）。

第二節 衛生行政（含環保）

一、馬偕牧師與滬尾偕醫館

清代淡水一帶並無官方所設之衛生醫療相關機構，自 1860 年(咸豐 10)淡水開港後，海關與洋行內均設有近代西洋的診療機構，但其醫療對象多以居住在淡水的外國人為主，³⁹⁵而在地民眾的醫療需求仍求助於傳統漢醫與漢方藥鋪。

1872 年(同治 11)3 月加拿大長老教會的馬偕牧師(Rev. George Leslie Mackay)來到滬尾成立傳教本部後，淡水的在地民眾始得以因病痛而求助於西洋醫學。

馬偕牧師沒有受過專業的醫療訓練，但他透過自己對近代醫療的基本常識，協助在地民眾解決了他們的病痛問題，也逐漸化解民眾對異文化的排外情緒，博取淡水在地民眾的信任。同年 6 月，馬偕牧師在自己的租屋處，為人看診。但由於慕名而來的患者越來越多，翌年馬偕乃於滬尾衙仔腳另租一民宅作為醫館，並聘請淡水海關的醫官 Dr. Ringer 為人看診。³⁹⁶

畢竟馬偕是牧師而不是醫師，只因曾研讀一些醫學與拔牙技術，透過免費發送一些瘡疾特效藥與其他治療膿瘡用的藥膏，以及替人拔牙，而受到民眾的青睞，但比較嚴重的疾病仍需仰賴專業醫師為病患診療。

根據先行研究與轉載，多稱「該醫館在 1878 年曾經有一位葡萄牙人因病前來就醫，不過卻於數天內死亡。因查不出死因，Dr. Ringer 就把病人的屍體解剖化驗，結果在死者的肺部發現一個指甲一般大的蟲，這就是全世界第一次由人體體內所發現的『肺蛭蟲』。消息傳出之後，國際醫學界為此轟動。其後，又由馬偕牧師找到人體被『肺蛭蟲』侵入的原因，主要與嗜食毛蟹有關，而毛蟹的寄生蟲又隨食用進入人體」。³⁹⁷然而，根據 2010 年美國 St. Louis 大學小兒科與 Glennon 樞機主教兒童醫院名譽教授朱真一等考證，認為此說係後世研究者誤解了柯設偕(馬偕外孫)之口述，而影響日後相關之研究與記述，事實上偕醫館與發現「肺蛭蟲」並沒有直接關係。其主要考證之論點在於以下 2 點：³⁹⁸第一，所謂的「肺蛭蟲」應更正為「肺吸蟲」，其乃 1879 年(光緒 5)6 月由淡水海關醫官 Dr. Ringer 在解剖一位葡萄牙人時所發現，但其手術之地點也並非在偕醫館內，偕醫館還在修建中；1880 年(光緒 6)廈門的英國醫師 Dr. Manson 由一位自臺返廈的福州人血痰中發現寄生蟲卵，隔年將其發現公開發表，並在發表內文中提及 1879 年 Dr. Ringer 已發現。

其次，馬偕的日記及其自傳從未提及淡水螃蟹(毛蟹)的相關記錄，因此難以得知人體感染肺

³⁹⁵ 成富清風，〈東北蕃地雜記：1874 年 6 月 8 日〉，《公文類聚》，資料來自 JACAR（アジア歴史資料センター）Ref. A03030385300。

³⁹⁶ 林呈蓉，〈近代臺灣的醫療衛生〉（臺北：莎士比亞文化，2006 年），頁 7。

³⁹⁷ 陳宏文，〈馬偕博士在臺灣〉（臺北：基督中國主日學，1997 年），頁 76-77。

³⁹⁸ 朱貞一，〈馬偕牧師及偕醫館發現肺吸蟲症的誤會〉，《臺灣文獻》61：1，2010 年 3 月，頁 331-350；電子版文章可見 <http://www.th.gov.tw/>（本館出版品→臺灣文獻暨別冊→第 61 卷 1 期）。

吸蟲的原因是出自於食用毛蟹；而當時在臺灣發現肺吸蟲症，馬偕早於 1879 年 12 月離台，Dr. Manson 的報告發表時，馬偕當時並不在臺灣。肺吸蟲的生命史是經在臺日籍醫師們的多年的努力才得已有效證實(1913-1918)，然而馬偕在 1901 年便已往生，故不可能有此發現。

因此，就上述考證內容可知，偕醫館與「肺吸蟲」的發現並沒有直接關係，有此一說完全是因後人的誤解與不察之所致。

1879 年，在美國底特律一名與馬偕牧師同姓的馬偕夫人，為紀念其亡夫馬偕船長，乃慷慨解囊，捐贈 3,000 元美金贊助馬偕在臺的宣教事業。馬偕牧師就以其中的 2,500 元做為建館費用，並將醫館命名為「滬尾偕醫館」，於 1897 年 9 月 14 日完工啓用，附近一些洋行的醫生們也加入協助診療的陣容，造福在地民眾。1884 年(光緒 10)清法戰爭期間，偕醫館對於受傷官兵之醫療協助，扮演著重要角色。

日治時期以後，偕醫館的存在仍受到總督府認可(1900 年 3 月)，雖然 1901 年因馬偕牧師的仙逝，偕醫館曾一度關閉，但 4 年之後另一位宋雅各醫師(Dr. George V. Ferguson)來臺，偕醫館再次整頓啓用。其後，為因應北臺灣民眾的醫療需求，加拿大長老教會乃於 1912 年(大正 1)12 月在臺北牛埔仔(今臺北雙連)募款興建「馬偕紀念醫院」，以紀念馬偕牧師對北臺灣社會在醫療上的貢獻。³⁹⁹

二、日治時期的衛生行政

(一)領臺初期淡水的衛生概況

1895 年日本領臺之際，同年 6 月日軍進入淡水並成立了「淡水事務所」。當時淡水事務所所擔負的任務，除了維持淡水一帶的治安與清兵的遣返業務外，對於該地區週邊衛生環境的整頓，亦是工作的重點之一。

同年(1895)6 月 11 日，造訪淡水的總督府參事樺山資英曾在手記上寫下對該地環境的感想：「土民居住的市街，(略)街道凹凸不平，與基隆相比，更有一層不潔之感(略)」。⁴⁰⁰為了確保流行傳染病不擴散漫延，地處港灣衢口的淡水，以滬尾市街為主的衛生事務乃變得格外重要。事實上，自同年 6 月 9 日淡水事務所長官福島安正大佐進駐淡水後，直到 24 日離臺之前，每日都有衛生事務的相關記載留下。

根據 1895 年《淡水新政記》所載，從 6 月 9 日開始，即因部份憲兵罹患下痢，乃向「偕醫館」商借一室充當隔離病房，並在海關宿舍及其周邊進行流行傳染病的調查，同時也雇傭了數 10 名臺灣人協助清潔掃除的工作。

其次，為了整頓滬尾市街的環境衛生，從 13 日開始推動「大清潔法」的相關調查，並派有專人協助處理衛生相關事宜。同 15 日，公布執行「清潔法實施之諭告」同時也對滬尾市街居民進行相關宣導。除了市街清潔之外，對可能成為傳染病源的清兵屯集所，則明令清兵自行掃除，並在 18 日公告 2 則禁止進入之相關告示，而對於「死(病)亡清兵」的處置，除了必須考慮人道問題外，衛生更是問題考慮的要項。

針對公共衛生的相關設施，淡水街上的垃圾場(芥棄場)與公廁(辻便所)的設置，則成為臺灣

³⁹⁹ 林呈蓉，《近代臺灣的醫療衛生》，頁 8-9。

⁴⁰⁰ 當時同行的則尚有步兵大尉大井源三郎、工兵大尉梅村金十郎，以及軍醫監森林太郎（森鷗外）等人。參見齋藤謙藏，《臺灣戰史》（東京：中村鍾美堂，1895 年），頁 119。

史上的創舉之一。即使《淡水新政記》中僅言及「爲設立憲兵屯所及廁(所)，木材購入完了」(23日)，且欠缺「芥棄場」設置之記錄，但透過該書原稿的2篇序文及其時間觀之，文中具有「總結」特質的兩篇序文中，將垃圾場與公廁等2項衛生設施寫進了淡水事務所「新政初期之事業」當中，間接說明了在1895年6月25日以前，此2項別具創舉意義的衛生設施已經存在。⁴⁰¹

(二)地方衛生制度與經費

日治初期，總督府先後設立衛生事務所與衛生課，但縣廳地方並無專司衛生事務之機構，直到1900年(明治33)起始由警察兼管衛生事務。翌年(1901)地方改制，根據《台灣總督府所屬官署職員錄》，1902年度臺北廳下設有警務課，其下則有衛生係、防疫係等各係(組)，分掌衛生行政、醫藥管理、衛生工程、鴉片取締、公共衛生與防治疫病傳染等各項事務；又於各支廳轄下設置公醫，專司傳染病與死傷驗診，以及獸肉營業、藥商、藝妓、侍應生的管理。當時，淡水街的傳染病防治工作，主由駐守街內的淡水支廳公醫協助管理檢診。

1920年(大正9)地方官制改革，臺北州警務部設衛生課，置衛生技師、警察醫(法醫)、衛生技手等掌理轄區內的衛生行政。淡水郡衛生行政則由郡之警察課掌理，郡役所下之各街庄與保甲等則主司其管區衛生行政之責。而淡水港屬基隆港務部所轄，港務部內設有檢疫所，並於淡水設有支所，以進行海港檢疫與獸疫檢疫等相關業務；1924年後，則改爲臺北州港務部轄下日治時期的地方經費，初期是由總督府統籌撥支，1898年(明治31)臺灣地方稅制實施後，則歸各縣廳自行調配。其後，全島分設爲3個地方費區，而各項衛生經費，則視地方稅源之多寡，酌量配置。唯傳染病預防費的部份，如各廳不勝負荷時仍由總督府統籌補助。1920年地方制度改革，州、市、街、庄等地方行政機構成立，衛生經費乃改由各地區的地方法稅撥支。其中，公共衛生費主要是用於市場整修，以及屠畜場、溝渠、公井、自來水、墓地、火葬場等相關公共衛生設施之所用。

早在臺北廳時期，衛生行政的相關費用以全廳轄區爲一個費區單位調配使用，不足額則以發行地方公債支付。1920年地方制度改正之後，此項公共衛生費始由各州及其轄下之市、街、庄等地方機構支配。⁴⁰²

淡水一帶衛生行政相關費用，以1938年度(昭和13)爲例，淡水街財政的經常性支出中，衛生行政的相關支出包括傳染病預防費(1,926圓)、隔離病舍費(229圓)、污物掃除費(5,812圓)、自來水建設費(10,492圓)、公井費(60圓)、墓地費(260圓)、火葬場費(148圓)、消費市場費(2,161圓)、家畜市場費(44圓)、公設產婆費(470圓)等，總計是40,381圓，占當年度經常性支出的34%。⁴⁰³

(三)地方醫療及公衛設施

日治時期臺北地區的公設醫院有官立醫院2所，私立醫院6所，而可供傳染病患隔離治療之醫院則有12所，分布於臺北市內或市郊附近。以故，相關醫療設施，難以惠及偏僻街庄，偏遠地區民眾的就醫診療，則端賴公醫制度之施行。

1896年(明治29)6月，臺灣總督府公布「臺灣公醫規則」，並於各偏遠地區設置公醫，受地方廳之管理，在被指定的地方開業，並由政府給予津貼。公醫除了對民眾進行診療外，也兼辦

⁴⁰¹ 曾令毅，〈1895年《淡水新政記原稿庶》史料介紹及其價值〉，頁28-31。

⁴⁰² 林仁興主修、盛清沂編纂，《臺北縣志》卷十六，頁3205-3208。

⁴⁰³ 淡水街役場，《淡水街要覽》，頁6。

法院與官廳之相關法醫事務，協助所在地區辦理公眾衛生與醫療宣導等工作。

1920 年公醫制度修訂，公醫任免權改由州廳管轄，並受制於管內郡守與警察分署長指揮，協助辦理傳染病預防，包括種痘、娼妓之健檢與疫病治療、非尋常死傷之檢驗與診斷、傷病救護、精神病者之監護、原住民定期診療與山地衛生事務等，並對轄內漢醫行督導之責。⁴⁰⁴

根據記錄，自 1911-1917 年臺北廳管內有 13 處設有公醫(1 處 1 名)；1921 年地方行政改制後，直至 1937 年為止臺北州內則增至 46 處，而淡水街自公醫制度施行以來，即設有公醫 1 名。⁴⁰⁵

另外，在大正年間淡水街內尚有為防治霍亂、天花等傳染病所設的稻江傳染病院淡水分院，以及可收容 24 人的淡水傳染病隔離病舍。⁴⁰⁶

而根據 1938 年《淡水街要覽》所載，淡水街的醫療機構尚有開業醫 3 名、漢醫 1 名、牙科醫 1 名、產婆 15 名、藥商 16 名等。⁴⁰⁷

其中，淡水一帶的公衛設施最重要的莫過於上水道(自來水)的整備。1896 年 8 月開始建設淡水上水道，由當時的淡水支廳長大久保利武氏所倡議興築，於 1899 年(明治 32)4 月竣工完成，共耗費 102,600 圓。共有水源 3 處皆係自然湧出，由於水質純淨，可直接引入導水管，供給淡水街、油車口、沙崙子、水碓子、竿蓁林、庄子內部份地區民眾飲用。

在淡水一帶的公衛設施尚有火葬場 1 處，墓地 13 處，皆由街役場統籌管理。⁴⁰⁸

日治初期，鑑於臺灣南部牛瘟猖獗，耕牛斃死導致農民嚴重損失，對牛瘟免疫血清有所需求，1905 年(明治 38)乃於阿緱廳(今屏東市)設立牛瘟血清作業所。但幾經轉折之後，1931 年(昭和 6)牛瘟血清作業所乃於淡水新建實驗室，同時改組為「臺灣總督府獸疫血清製造所」。1944 年底，在太平洋戰爭期間曾遭美軍轟炸，房屋器械等皆遭毀壞。戰後，則由行政長官公署農林處接收，其後則改隸臺灣省政府農林廳所管，繼續專職於臺灣家畜禽疾病的防疫重責。⁴⁰⁹



圖 4-5-3：淡水獸疫血清製造所全景

資料來源：臺灣總督府獸疫血清製造所，《臺灣總督府獸疫血清製造所要覽》(臺北：同編者，1938 年)，扉頁。

⁴⁰⁴ 林仁興主修、盛清沂編纂，《臺北縣志》卷十六，頁 3207-3208。

⁴⁰⁵ 臺北州廳，《大正十二年臺北州管內概況及事務概要》(臺北：同編者，1923 年)，頁 188；臺北州廳，《昭和十二年臺北州管內概況及事務概要》(臺北：同編者，1937 年)，頁 344-345；臺北市文獻委員會編印，《日據前期臺灣北部施政紀實：衛生篇、大記事》，頁 93-94。

⁴⁰⁶ 臺北廳，《大正八年臺北廳下虎列拉流行概況》，1919 年；臺北市文獻委員會編印，《日據前期臺灣北部施政紀實：衛生篇、大記事》(臺北：同編者，1986 年)，頁 88-91。

⁴⁰⁷ 淡水街役場，《淡水街要覽》，頁 14。

⁴⁰⁸ 井出季和太，《臺灣治績志》，頁 407-408；淡水街役場，《淡水街要覽》，頁 14。

⁴⁰⁹ 臺灣總督府獸疫血清製造所，《臺灣總督府獸疫血清製造所要覽》(臺北：同編者，1938 年)頁 1；莊家維，〈近代淡水聚落的空間構成與變遷〉，成功大學建築研究所碩士論文，2005 年，頁(5-51)。

(四)海港檢疫及防疫措施

防疫是衛生機構及其相關人員的主要任務之一。臺灣位處東亞熱帶的輻輳之地，流行疫病容易跟隨人流與物流進入臺灣社會。日本治臺以前，疫病流行的社會問題早已存在。根據英國駐臺領事人員之報告，1888 年(光緒 14)霍亂流行於臺灣北部，死亡人數高達 2,000 人；而依同時期上海《申報》之所載，臺北大稻埕地區，平均每天的死亡數約 10 人，特別是舊曆年 7 月 27、28 日的 2 天，每天的死亡人數突破 200 人。

1896 年(明治 29)，臺灣總督府公告《法定傳染病預防規則》，確認 8 種需立即通報的法定傳染病。伴隨醫療知識的增加，其後法定傳染病的數目則增至了十幾種，但該規則中通報、隔離、監控的執行原則仍繼續存留使用，直至今日。

日治領臺後不久，1896 年 9 月臺灣社會首次出現鼠疫疫情，當時雖不知鼠疫的帶源者是老鼠，但可確知的是疫情是由淡水開始，再傳入臺北。臺灣總督府隨即公告在各港口設立臨時檢疫站與隔離所。翌年(1897)，鼠疫流行至鹿港，更蔓延全島。

根據官方統計資料顯示，從 1897 到 1901 年的 5 年間，鼠疫患者有 10,175 人，死亡者 7,922 人。其後的 5 年(1902-1906)，更是鼠疫流行的頂峰，患者有 13,343 人，死亡者則降為 1,063 人。淡水一帶的人口變化也因此呈現出不尋常的波動，1899 年度(明治 32)淡水地區的人口明顯呈下降趨勢，人口數從 32,000 多人銳減為 28,000 多人，臺籍女性與日籍人士的人口數大幅減少，其原因可能與該年 1 月淡水街一帶的鼠疫疫情有關，⁴¹⁰以故，因流行疾病帶動了死亡率變化或是人口移出，深刻影響當時淡水一帶人口的結構與變動。

1899 年(明治 32)總督府通過《海港檢疫法》，將檢疫的相關設施與規定法制化。根據該法規定，每 1 港口置有檢疫人員 5 名，且必須與隔離醫院密切配合，並接受當地衛生警察之管轄與監督。從 1918 年(大正 7)開始，更要求入港船隻必需提供貨品檢疫證明，以及隨船人員健康檢查資料等。

即使醫務與相關人員透過港口檢疫機制試圖防範疫情的擴大，但卻一直無法有效杜絕鼠疫流行。其主因在於來自對岸的華人商船所夾帶的鼠疫病菌，從淡水、鹿港與安平 3 港進入，疫情經由港口進入臺灣社會。鼠疫的問題幾乎年年發生，而成為 1920 年代以前各種法定傳染病中，影響死亡人數最多之一種。但隨著日籍學者不眠不休地檢討、探究，並發現疫情的發生與老鼠有關之後，1920 年，總督府終於可以正式宣告臺灣社會的鼠疫疫情已遭控制，並已根除。

由於來自海外的流行傳染病很容易從港口進入臺灣社會，因此總督府對於淡水港的防疫格外嚴密，除了規定船隻的碇泊處必須與碼頭保持一定的距離外，更規範來自對岸的帆船，必須碇泊於淡水港中央處，且強制船隻固定用的纜索上必須置有若干喇叭狀白鐵器，以防鼠輩順利登陸，舉凡入港船舶若有鼠疫侵擾，則須舉起黃旗並停泊港外。

遭受鼠疫感染之家戶，皆須於門口貼上黃色紙條以為標示，且嚴格規定因鼠疫死亡者之埋葬，須深入地平線下一丈處。⁴¹¹淡水燈塔北側則設有焚化場，專供焚化檢疫不合格之動植物。⁴¹²

此外，亦透過保甲制度獎勵居民捕鼠。根據淡水耆宿周明德先生之回憶指出，「當時滬尾嚴重的鼠疫，淡水支廳除以獎金鼓勵民眾撲滅老鼠，以杜絕鼠疫。凡是抓到老鼠(祇限家鼠，不

⁴¹⁰ 〈滬疫復作〉，《臺灣日日新報》，217 號，1899 年 1 月 24 日，四版。

⁴¹¹ 周明德，〈昔日滬尾的公共衛生〉，《滬尾街第一期》(臺北：滬尾文史工作室，1990 年 7 月)。

⁴¹² 陳永興，《臺灣醫療發展史》(臺北市：月旦出版社，1997 年)，頁 73-75。

收田鼠)，不論死活或大小，由支廳收購。每隻單價相當於一個小學生 2、3 天的零用錢，而且每隻還可獲得 1 張摸彩券，半年開獎 1 次，特等獎相當於剛入社會的大專生 1 個月的薪水，所謂的鼠主們紛紛趁機發筆大小不等橫財。支廳將所收購的這些老鼠悉數投入煤酸水(Phenol)桶裏，然後送往所謂的老鼠病院供檢驗並予焚毀。而滬尾傳染病隔離所所收容的，以鼠疫病患居多，而且兼辦檢驗老鼠，所以當地人簡稱為老鼠病院。迨 1937 年(昭和 12)，日人認為鼠疫已將近 20 年未再發生，才停止收購老鼠」。⁴¹³

表 4-5-9：臺北地區鼠疫患者及死者數表（1896-1917）

年度	1896	1897	1898	1899	1900	1901	1902	1903	1904	1905	1906
患者	180	100	324	345	470	1,284	1,038	399	440	651	533
死者	90	79	229	248	399	1,142	898	345	404	604	487
年度	1907	1908	1909	1910	1911	1912	1913	1914	1915	1916	1917
患者	1,182	1	—	—	1	—	—	12	—	5	7
死者	1,098	—	—	—	—	—	—	10	—	4	7

總計：患者 6,972，死者 5,993，死亡率 86%。資料來源：〈故臺灣總督府技師岡田義行外二名遺族へ金員給与ノ件〉，《公文類聚》，資料來自 JACAR（アジア歴史資料センター）Ref. A04018150200。

除了鼠疫之外，霍亂與天花也是來自境外移入的傳染病。1902 至 1906 年(明治 35-39)的 5 年間，臺灣社會的霍亂病患有 747 人，死亡者 614 人。大正 8 年(1919)，霍亂流行最為嚴重。病原來自於海外船客，結果導致臺北、臺南、澎湖等地大流行，患者 3,836 人，死者 2,693 人。同年(1919)8 月 9 日，日本內務省宣告臺灣為霍亂疫區，臺灣總督府研究所開始生產預防藥劑，除了為民眾施以預防注射外，也灌輸民眾相關的衛生常識，例如印製預防霍亂的文宣，在各處公告，或分送至家家戶戶，並委託地方官廳的警務人員、公醫和開業醫師等，舉辦衛生演講會或放映衛生宣導影片等。翌年(1920)，霍亂再度流行，但僅限於臺中以南的西部地區。而其後的 20 年間，則因防遏得法，病患人數不到 50 人，而死亡者 22 人。

天花之害，雖不及鼠疫與霍亂之大，但是病害持續較久。1897 至 1901 年(明治 30-34)期間最是嚴重，患者 1,758 人，死者 95 人。而 1917 至 1921 年(大正 6-10)期間，患者人數 1,314 人，死者 330 人。其後，天花患者與死者人數有銳減傾向，1937 至 1941 年期間(昭和 12-16)，仍有天花患者 76 人，死者 15 人出現。

為了有效控制來自境外的流行傳染病，除了給民眾施以預防注射之外就是必須阻斷病原傳入的途徑。自 1910 年以後，臺灣總督府當局除了落實戶口登記制度與人口普查之外，也定期公告民眾接種如牛痘等預防疫苗的相關統計。疫苗的施打地點從醫療機構逐漸普及於各村里保正辦公室。在衛生警察與保正的監督下，民眾完成疫苗注射並獲取相關證書。1926 年(大正 15)以後，疫苗注射的相關證明文件更成為入學的必備文件之一。⁴¹⁴

臺灣社會所出現的各種流行傳染病，多數都是由境外移入，因此港口的檢疫分外重要。但唯有瘧疾，可謂是已經在地化的流行疫病之一。鑒於瘧情問題嚴重，1896 年(明治 29)來臺規劃衛生工程的英籍技師巴爾頓強烈建議，民眾家宅地板必須墊高至離地 2 公尺以上，以避開瘴癘濕氣；或修建成 2 層樓建築，並把寢室安置於上層，以免除瘧疾發生。

⁴¹³ 周明德，〈昔日滬尾的公共衛生〉，《滬尾街第一期》。

⁴¹⁴ 劉士永，〈醫療、疾病與臺灣社會的近代性格〉，《歷史月刊》（臺北：歷史月刊雜誌社，2004 年 10 月）。

1900 年(明治 30)「臺灣家屋建築規則」與「臺灣污物掃除規則」相繼公告，1921 年(大正 10)更有「大清潔法施行細則」規範，總督府當局開始依春秋 2 季，定期對指定地區進行清潔整頓，市街與地方的環境衛生逐漸有所改善。

1903 年(明治 33)，因瘧疾而死亡者有 13,544 人，而 1916 年(大正 5)死亡人數亦超過 10,000 人。但因防遏奏效，死亡人數顯著減少。瘧疾與同因病媒蚊所引發的登革熱(天狗熱)，其防遏之道無他，直接對易滋生病媒蚊的沼澤或水溝施以化學藥劑，並進行環境整理。而醫務人員更推動全島性的抽血，檢出帶原者，並讓患者服用奎寧，以利治療。

淡水一帶爲了有效防遏瘧疾，乃於 1929 年(昭和 4)成立「淡水瘧疾防治事務所」，並設有防遏手及其助手各 1 名，執行採樣、檢驗、環境整理等業務，同時亦定期在淡水街、埔頭、大丘田等地推動防遏法，患者與死者人數乃有逐年降低的趨勢。⁴¹⁵

三、中華民國時期之衛生行政

(一)衛生行政機關

戰後初期，由臺北縣衛生行政機關接管日治時期舊臺北州警務部衛生課及其附屬機關，但仍以「衛生課」稱之，而其下設有醫務防疫與保健等 2 係，各置有係長。



圖 4-5-4：淡水街傳染病隔離舍

註：站立者爲周明德先生之父周炳銘先生（周明德先生提供）。

醫務防疫係下，分置有醫務、藥政、防疫等主任；而保健係下則設有保健主任；另置有細菌、化學等 2 實驗室，並設有庶務、會計等 2 主任，均直屬課長，分掌各項業務。根據 1946 年 1 月內政部公告「縣市各級衛生組織大綱」之規定，縣設有衛生院，鄉鎮則設有衛生所。而臺北縣衛生院係於同年 5 月 15 日成立。翌年 1 月，於淡水設立衛生分院。

1949 年，新設縣立淡水區婦嬰保健所，翌年則成立淡水鎮衛生所，隸屬縣衛生院管下，並接受鎮長之監督，辦理鄉鎮相關之衛生保健業務。⁴¹⁶而自 1961 年 7 月 1 日起，鄉鎮市衛生所則奉令改隸鄉鎮市公所，爲鄉鎮市公所之附屬機關。翌年 4 月，臺灣省各縣市衛生院均改制爲「衛生局」，此時衛生局一詞方告確定，有編制 45 名，分屬 6 課 2 室。而衛生所則於 1974 年起兼受縣衛生局之指揮、監督。

1981 年，淡水鎮衛生所搬遷至協元里中山路 158 號。因該處一度進行改建工程，臨時辦公室則設於淡水鎮中山路 137-1 號，直至 2006 年 5 月 20 日再搬回協元里中山路 158 號舊址。⁴¹⁷另，依行政院頒布「縣各級衛生機關設置辦法」之規定，衛生所之組織編制爲主任、醫師各 1 名，

⁴¹⁵ 淡水郡役所，《淡水郡要覽》，頁 143-144。

⁴¹⁶ 黃秀政撰述，《續修臺北縣志·卷四·政事志（行政）》，頁 157-158。

⁴¹⁷ 淡水區衛生所：http://www.phc.ntpc.gov.tw/_file/1461/SG/32709/D.html（資料徵引日期：2012/6/30）。

公共衛生護士 1 或 2 名，衛生稽查員 1 名，事務員 1 名，並得酌用醫護佐理員 1 至 3 名。



圖 4-5- 5：患者船隻被隔離停泊淡水港之情形

註：進入淡水港的船舶，經檢疫人員檢查發現病患，故立即 施以消毒並隔離停泊。資料來源：《大正八年臺北廳下虎列拉流行概況》，1919 年；中央研究院臺灣史研究所典藏（典藏號：0146P0002_0029-001）。

而衛生所之業務執掌，則如下所列。⁴¹⁸

- 1、診療疾病及處理衛生室轉送之病人，遇有必須住院或重症不能自行處理時，應轉送衛生院或介紹至其他就近的醫院診治。
- 2、傳染病的處置隔離及報告。
- 3、推行種痘及預防注射並舉行各種防疫活動。
- 4、改良水井、處置垃圾、撲滅蚊蠅及其他環境衛生之改善。
- 5、推行婦幼衛生，辦理安全助產。
- 6、辦理學校衛生及衛生宣傳。
- 7、辦理生命統計。
- 8、指導並協助衛生室辦理各項衛生保健事務。
- 9、辦理其他有關衛生事項。

伴隨生活環境之變遷，以及政府再造之目標，衛生所則由基本保健之單一功能，逐漸轉型成營造整體社區健康而存在，「衛生所」的機制逐步延伸至「整體社區」的服務模式，力求在醫療、保健、衛生、環保等各方面提供更專業、更多元的服務品質。目前衛生所的主要服務項目有預防注射、中老年病防治、長期照護、結核病防治工作、精神衛生、家庭計畫(新住民)、兒童保健、癌症防治、婦幼衛生優生保健、傳染病防治、性病防治、健康傳銷、自殺防治、醫證換照、衛生稽查等。⁴¹⁹

隨著經濟成長與生技發展，民眾期待擁有更完善的醫療設施與衛生環境。以下茲將近年來淡水鎮醫療衛生概況，以表列出，藉以一窺淡水鎮之醫療資源、醫療機構之服務與分布狀況。

⁴¹⁸ 白惇仁等編撰，《淡水鎮志》，頁 426。

⁴¹⁹ 淡水區衛生所：http://www.phc.ntpc.gov.tw/_file/1461/SG/32709/D.html（資料徵引日期：2012/6/30）。

表 4-5-10：淡水鎮轄下醫療機構之醫事人員與執業人數（2001-2010）

年度	總計	西醫師	中醫師	牙醫師	藥劑師	藥劑生	醫事檢驗師	醫事檢驗生	醫用放射線技術師	醫用放射線技術士	護理師	護士	助產師及助產士	鑲牙生	營養師	物理治療師	物理治療生	職能治療師	職能治療生	臨床心理師	諮商心理師	呼吸治療師	語言治療師	聽力師	牙體技術師	牙體技術生
2001	1,194	171	12	51	92	24	53	0	34	-	570	154	1	-	10	12	2	4	4	...	...	...	.	.	.	.
2002	1,886	215	15	63	97	21	53	0	35	-	554	795	1	-	12	11	3	8	3	...	...	...	.	.	.	.
2003	1,352	228	16	62	100	24	58	0	36	-	623	165	1	-	12	11	3	12	1	...	...	...	.	.	.	.
2004	1,477	329	18	64	114	24	59	0	38	-	642	146	1	-	10	14	3	11	4	...	...	...	.	.	.	.
2005	1,631	387	20	64	124	21	61	0	36	-	706	134	1	-	8	16	3	14	6	2	6	22	.	.	.	.
2006	1,732	398	16	68	129	22	65	0	36	-	772	121	1	-	12	17	3	15	5	6	17	29	.	.	.	.
2007	1,803	388	18	72	131	23	62	0	38	-	841	115	1	-	15	17	4	18	6	10	17	27	.	.	.	.
2008	1,920	405	23	70	141	25	76	0	41	-	899	121	1	-	14	20	4	18	9	10	16	27	.	.	.	.
2009	2,036	387	22	67	146	27	76	0	41	0	1,018	131	1	0	14	17	4	18	9	11	14	33	.	.	.	.
2010	2,048	369	17	69	155	27	77	0	40	0	1,030	122	1	0	17	19	4	21	7	14	20	38	1	0	0	0

資料來源：新北市政府主計處統計資料庫 <http://ebas1.ebas.gov.tw/pxweb2007P/Dialog/Saveshow.asp>（徵引時間：2012/6/30）。

表 4-5-11：淡水鎮公私立醫療機構數及病床數（2001-2010）

年度	院所家數合計	醫院家數	診所家數	醫療院所病床數	醫院開放病床數 一般病床病床數	醫院開放病床數 特殊病床病床數	診所 病床數	精神科日間 照護人數	救護車
2001	77	4	73	1,700	1,567	129	4	-	8
2002	81	4	77	1,716	1,567	145	4	-	8
2003	85	5	80	1,843	1,694	145	4	200	8
2004	88	5	83	1,970	1,819	147	4	-	9
2005	86	5	81	1,987	1,826	146	15	-	9
2006	87	5	82	1,977	1,826	151	-	-	8
2007	93	5	88	1,999	1,826	156	17	-	11
2008	100	5	95	2,123	1,910	...	17	-	10
2009	100	5	95	2,132	1,898	211	23	0	8
2010	99	5	94	2,101	1,848	206	47	0	7

資料來源：新北市政府主計處統計資料庫 <http://ebas1.ebas.gov.tw/pxweb2007P/Dialog/Saveshow.asp>（徵引時間：2012/6/30）。

表 4-5-12 淡水鎮轄區內藥商家數（2001-2010）

年代	藥商家數總計			藥局			西藥商			中藥商			醫療器材商		
	合計	販賣業	製造業	合計	販賣業	製造業	合計	販賣業	製造業	合計	販賣業	製造業	合計	販賣業	製造業
1998	191	0	0	33	0	0	23	23	0	35	35	0	100	92	8
1999	82	0	0	22	0	0	28	22	6	25	24	1	80	78	2
2000	200	0	0	23	0	0	32	26	6	38	36	2	107	105	2
2001	211	0	0	23	0	0	61	25	36	118	116	2	119	116	3
2002	240	0	0	25	0	0	66	26	40	140	138	2	141	138	3
2003	247	0	0	26	0	0	67	25	42	146	144	2	147	144	3
2004	280	0	0	29	0	0	22	43	217	174	43	176	2	174	5
2005	303	0	0	30	0	0	68	23	45	194	192	2	198	192	6
2006	307	0	0	30	0	0	32	27	5	47	45	2	198	191	7

2007	303	0	0	33	0	0	29	24	5	45	43	2	196	187	9
2008	312	0	0	31	0	0	30	25	5	44	43	1	207	199	8
2009	310	0	0	33	0	0	24	19	5	34	33	1	219	209	10
2010	476	0	0	74	0	0	29	26	3	68	68	0	305	292	13

資料來源：新北市政府主計處統計資料庫 <http://ebas1.ebas.gov.tw/pxweb2007P/Dialog/Saveshow.asp>（徵引時間：2012/6/30）。

表 4-5-13：本鎮衛生所歷任主任略歷表

姓名	籍貫	學歷	到任	離職
蔡坤煌	臺灣彰化	國立臺灣大學公共衛生行政班	1949 年	1973 年
高致誠	臺灣	—	1973 年	1975 年
王璟	安徽	陸軍衛勤學校	1975 年	1986 年
李孟	廣東	軍醫	1986 年	1998 年
洪菱品	福建金門	中山醫學院醫學系	1998 年	2000 年
陳孟侃	臺灣臺南	國立臺灣大學醫學系	2000 年	2002 年
鄭淳方	臺灣	國立陽明大學醫學系	2002 年迄今	

資料來源：戴寶村總編纂，《淡水鎮志》，臺北：淡水鎮公所所藏未刊本，2006 年，未編頁碼。

在淡水鎮衛生所的歷任主任中，以蔡坤煌(1922-1994)主任的經歷最膾炙人口。1922 年 9 月 26 日蔡坤煌醫師出生於舊臺中州彰化郡二水庄，自二水公學校高等科畢業之後，便進入位於士林的熱帶醫學研究所進修，研讀傳染病學，1945 年獲取乙種醫師考試合格。其後，曾被派至淡水海港檢疫所、基隆仙洞海關檢疫所、淡水婦嬰保健所等處服務。1947 年，通過醫師甄訓檢覆考試合格，臺大公共衛生行政班結業，隨即奉派至淡水鎮衛生所擔任醫師兼主任，迄至 1973 年屆齡退休。於淡水鎮衛生所服務 25 年之久，老一輩的淡水鄉親，都暱稱他為「衛生蔡」。

蔡醫師熱心公益、關心淡水地方文教事業，曾任淡水國小家長會長十餘年，而在洪炳南校長與杜聰明博士等淡水鄉親的鼓勵下，設立「家長會長獎學金」，而任滿後則更名為「家長會顧問獎學金」。早年籌辦淡江英專時，蔡醫師也與地方士紳共同籌募創校基金。1969 年 8 月，蔡醫師又為了設立「淡水國中清寒獎學金」而奔走募款，迄今該筆獎學金仍年年發放。⁴²⁰

(二)環保清潔

戰後初期，淡水鎮對於市容與環境衛生之整理，悉依 1946 年 5 月省政府所頒「各縣巿市容及環境衛生整理辦法」，以及 1947 年 1 月所公告之「各縣巿衛生機關與警察機關辦理環境衛生工作聯繫辦法」之規定辦理，凡屬設計與技術事務，由縣衛生院辦理；而屬督導執行其取締事務者，則由警察局辦理。2 機關均按月填造報表，互送會章，分呈省衛生處與警務處備查，並規定每月會報 1 次，以資聯繫。

而屬設計與技術事務之項目如下：

- 1、關於全縣公共衛生設備之調查設計事項。
- 2、關於定期實施自來水井水廁所消毒事項。
- 3、關於飲食商店公共場所衛生檢驗。
- 4、關於定期實施商店店員侍應健康檢查事項。
- 5、關於屠宰場之衛生管理及屠畜屠宰前後之檢查事項。
- 6、關於墓地火葬場及埋葬火葬場管理事項。

⁴²⁰ 鄭俊堂，〈醫界耆老 攝影泰斗 滬尾印象館前常務理事蔡坤煌醫師〉，《臺北縣醫誌》8 期，2010 年，頁 27-29。

7、其他有關環境衛生之設計及技術事務事項。

另，屬於督導執行其取締事務之項目如下：

- 1、關於清道工作之監督及管理事項。
- 2、關於不合衛生商店及不良飲食之取締事項。
- 3、關於公共場所之管理及不合衛生之取締事項。
- 4、關於市容之整理（如戶外清潔管理、攤販取締、縱放牲畜取締）等事項。
- 5、關於糞便之定期收集處置。
- 6、關於不良水井則責令改善，以及妨礙衛生飲水之取締事項。
- 7、其他有關環境衛生之督導執行其取締事務。

警察機關為執行與嚴守轄區之環境衛生，乃於各鄉鎮組設清道隊，至 1953 年則改稱「衛生隊」，或置清道伕，負責清除垃圾與疏通溝渠，而此亦為「淡水鎮清潔隊」之前身。⁴²¹迄至 2010 年「五都改制」以前，淡水鎮清潔隊隸屬於臺北縣環保局，除了執行每日定時在固定區域之垃圾清運、掃街、環境維護、污染行為之巡查外，還包括資源回收等業務。自 1995 年開始，執行每週 1 日「資源回收行動日」任務，以配合資源回收之政策目標。⁴²²

以下，茲將近十餘年來淡水鎮清潔隊垃圾清運處理概況，一覽列出。

表 4-5-14：淡水鎮垃圾清運處理概況（1996-2009）

單位：公噸／日

年度	平均每日垃圾清運量 (含溝泥量)	垃圾處理方法				
		處理合計	掩埋	堆肥	焚化爐焚化	其他
1996	130	130	130	—	—	—
1997	130	130	130	—	—	—
1998	127	127	127	—	—	—
1999	123	123	123	—	—	—
2000	124	124	60	—	64	—
2001	145	145	15	—	130	—
2002	151	151	52	—	99	—
2003	151.67	151.67	48.21	—	103.46	—
2004	152.29	152.29	39.21	—	114.08	—
2005	130.26	130.26	29.05	—	101.21	—
2006	131.62	131.62	11.14	—	120.48	—
2007	117.45	117.45	10.32	—	107.13	—
2008	103.05	103.05	1.61	—	101.44	—
2009	92.68	92.68	—	—	92.68	—

資料來源：淡水鎮公所，《統計要覽》（各年度）。

⁴²¹ 白惇仁，《淡水鎮志》，頁 430。

⁴²² 淡水區公所，《便民服務手冊》（新北：同編者，2011 年），頁 81；柏雲昌、錢玉蘭，〈維護臺灣環境清潔的尖兵：地方政府清潔隊〉，《經濟前瞻》12：1，1997 年 1 月，頁 127。

第六章 淡水鎮近期的施政績效與建設（2006-2010）

近年來，伴隨淡水鎮地方觀光之促進與捷運的開通，以及首都週邊都市計畫的開發等帶動之下，地方的發展日顯繁榮昌盛，也促使淡水鎮成為全臺鄉市鎮中少數財政健全、零負債之優質城鎮。⁴²³

地方的建設與繁盛往往是相輔相成的，如何掌握地方特色與實際需求，規劃地方建設之推動，則需要宏觀視野與審慎評估。2006 年 3 月，自蔡葉偉鎮長就任以來，淡水鎮公所即戮力執行鎮長競選時所提出的政權公約，即所謂「淡水動力 123」之規劃，包括「1 個國際河口新都、2 大旗艦計畫、3 項配套方案」，其細部內容則如下表所示：

表 4-6-1：2006 年度淡水鎮施政成績

競選政見	內容	規劃、達成
1 個國際河口新都	前進淡海新市鎮，創造多功能國際新都	◎公共行政大樓遷移：淡水鎮公所現有的辦公室因為空間不足，使辦公室呈現分散多處的現象，讓公所的服務受到了限制。為能讓鎮民洽公更便利的前提下，規劃了行政大樓的遷移計畫。自 2005 年 6 月營建署已陸續出售 1 期 1、2 區的土地，公所目前已經確定 1 期 2 區機關 9 號用地的位置為行政大樓基地，並計畫在淡海新市鎮新建辦公大樓，同時新建的辦公大樓將規劃為地下 2 層、地上 8 層的建築。新辦公大樓完工後，除了鎮公所各課室進駐外，另有淡水地政事務所、淡水戶政事務所、淡水警察分局、土地銀行及淡水稅捐稽徵處等，除了可以解決地方政府為民服務空間不足、交通不便的問題外，還可以將地方行政機關集中，達到服務全方位功能的行政大樓。而行政大樓遷移到淡海新市鎮後，配合規劃中的輕軌路線，將會帶動該地區的發展與繁榮。
2 大旗艦計畫	交通節點大作戰、大計畫	◎竹圍六號道路規劃：交通是淡水發展的命脈，而聯外道路的疏通更是解決淡水交通壅塞的當務之急。鎮公所將規劃由縣政府協助開闢，使淡水經由竹圍 6 號道路接 8、9、10、11 號道路經 13 號道路即可通往臺北，使淡水及竹圍地區聯外道路更加通暢。 ◎中山路機車臨時停車改建商業大樓。 ◎淡水河北側環河快速道路。 ◎全新外型的免費社區巴士。 ◎免費巴士路線擴增。
	沙崙造產計畫	◎沙崙里民活動中心的新建。
3. 配套方案	經濟振興五星方案	◎花海下的淡水農業：淡水鎮公所為改善山區景觀，促進觀光產業的發展，並帶動地方農特產品銷售，增加農民收益，繁榮地方產業經濟，特別在屯山里石頭厝及忠寮里試種 2006 年第 2 期花海綠肥景觀作物，吸引許多遊客前來賞花遊憩。
	充實教育系統方案	◎增設綜合高中：將淡水商工內設立 4 班綜合高中，可適度減少本鎮子弟往返鎮外就讀之舟車勞頓。 ◎推動社區總體營造理念。
	社會福利再提升方案	◎興建社區口袋公園，提供鎮民休閒場所：目前計畫將本鎮部份公有地規劃興建為社區口袋公園，第 1 個將設立於衛生所旁(衛教公園)，提供鎮民運動、休閒的新場所。

資料來源：淡水鎮公所，〈95 年度淡水鎮施政報告〉，2006 年 5 月 8 日；〈鎮長就任週年總體檢〉，《金色淡水》101 期，2007 年 3 月 15 日，二、三版。

⁴²³ 謝德錫，〈從淡水鎮走入淡水區 1946-2010 淡水鎮的蛻變與發展〉，《文化淡水》133 期，2011 年 1 月。引自：<http://www.tamsui.org.tw/culture/133.htm>（徵引時間：2012/7/6）。

除此之外，2006 至 2007 年度淡水鎮公所更計畫推動促進地方繁榮、強化地方歷史與文化特色、打造住民生活便利等多項公共建設，並以「文化淡水、健康城鎮」為施政目標及其願景，全力推展鎮內各項大小建設，而其內容大致可分為「建設、文化、生活、產業」等 4 大重點。

首先，在「建設」的層面，內容包括持續推動與規劃公所大樓遷移至淡海新市鎮計畫、鎮立納骨塔之整修、中正市場與臨時機車停車場改建、淡水老街藝術街坊發展案、建立路燈數位化管理系統、新設臺二乙線景觀燈、爭取淡水河北側沿河平面道路之開闢、壘球場之整建、行政大樓光雕之建置、新建一綜合體育場、持續辦理溪流與排水系統的整治(包括庄子內溪、樹梅坑溪等)、高地系統與民生里大同路的自來水供應、正德國中周邊人行道之改善、福德里 13 號公園增設計畫、清潔隊平臺式垃圾轉運場之興建等。

而所謂淡水老街藝術街坊發展案，含括馬偕上岸處雕像之設置、國語禮拜堂的整修、老街藝術工作坊之建置、分局旁公有綠地之美化、淡水布農禮拜堂之規劃等。其次，在「文化」的層面則有藝術街坊發展軟體建設之推動（如舉辦淡水藝術節、設立淡水文化獎、藝術家駐鎮、人物與創作的主題式行銷等）、鎮刊《金色淡水》之復刊、淡水網路電臺之開設、舉辦兒童藝術嘉年華、舉辦武俠閱讀論壇、舉辦「聖誕佳音傳小鎮」等各種藝文活動。

在「生活」的層次則有公園綠地之闢建與再生，包括衛教公園、安樂伯三角公園、自強路段、淡金公路周邊、和平公園印象公園、竹圍公九公園、百齡公園等；淡海社區與活動中心之建置、強化淡水社區總體營造之推動、設立心理諮商中心以關懷獨居老人、推動健康城市之認證、力行垃圾減量與資源回收、依法開徵建築工地臨時稅以用於道路與溝渠等維護。

而在「產業」層面，包括發展地方文化創意產業、結合地方產業共同行銷淡水、休耕農田遍地開花之花海計畫、輔導休閒農場多角化經營、促進在地農業的提升與轉型等。⁴²⁴

而年度施政與地方建設之推動，皆經過審慎評估後，再由淡水鎮公所執行與落實；另外，為有效掌握鎮民對公所施政之想法，2008 年 9 月公所更委託專業的民調公司進行施政滿意度調查，調查結果的滿意度為 54.9%。換言之，施政滿意度逾半數，而不滿意僅一成，其他則沒有意見。可見自 2006 年以來，淡水鎮公所亦配合時代的腳步邁進，以民調公司進行自我評鑑，而從施政滿意度調查中瞭解多數鎮民感受到公所對地方施政的用心與努力。⁴²⁵

而 2008 年度淡水鎮的施政主題仍以建設「文化淡水、健康城鎮」為願景，戮力推展鎮內各項建設。2008 年度的施政重點中，除了有遠程構想藍圖之建置外，工務執行之落實、以行政革新提升執行成效、尋找地方特色打造活力淡水的形象，以及增置民眾活動空間等，有效達成淡水的便捷與樂活目標。而其施政要點之 5 項，一如下圖之所示。⁴²⁶

2009 年度至 2010 年度淡水鎮公所的施政方針與相關建設，除了續行推動前年度尚未完成之計畫與建設外，有鑑於臺北縣即將於 2010 年 12 月 25 日升格為直轄市，升格之後的行政層級與地方行政體制勢必會有大幅修訂，在面臨地方行政體制重大變革之際，公所團隊則須更有效地完成各項既定之軟、硬體建設，期許在體制轉換前夕能達成政權公約之承諾。

臺北縣升格改制前淡水鎮的施政建設大致可分為軟體建設與硬體建設等兩大部份，茲簡述

⁴²⁴ 淡水鎮公所，〈淡水鎮民代表會第十八屆 第三次定期大會〉，2007 年 11 月 5 日；〈淡水鎮 2007 施政報告〉，《金色淡水》111 期，2008 年 1 月 15 日，一版。

⁴²⁵ 〈淡水鎮公所團隊 施政滿意度過半〉，《金色淡水》120 期，2008 年 10 月 15 日，二版。

⁴²⁶ 〈淡水鎮 97 年度施政總回顧〉，《金色淡水》120 期，2008 年 12 月 29 日，一版。

如下。⁴²⁷

在軟體設施方面，主要有淡水健康城市、淡水創意城市、一滴水紀念館、藝術街坊工程、文化古蹟修復、國際漫畫研討會、建築工地臨時稅、淡水商圈再造、行政區域調整、滬尾休閒農業專區等建設的完成。

一、淡水健康城市之建設

為打造「優質健康環境並積極提升社區能力，進而促進居民健康生活」為目標，自 2006 年 9 月起，淡水鎮開始推動健康城市計畫。同年 10 月，舉辦誓師大會，並召開淡水鎮健康城市促進會籌備會議。11 月，舉辦淡水鎮健康城市促進會成立大會。

2008 年 2 月，試向世界衛生組織西太平洋健康城市聯盟申請「健康城市認證」。同年 7 月，通過「世界衛生組織西太平洋健康城市聯盟」會員認證，而成為全國第一個以鄉鎮層級進入該國際聯盟之城鎮。

2009 年 2 月，舉辦淡水健康城市「健康小站」誓師大會，以「拒絕代謝症候群，六項檢測護一生」為口號，於淡水鎮內各公部門單位、醫療診所、社區鄰里辦公室、社團組織單位等處設立 40 個健康小站，就近提供民眾代謝症候群之初期檢測與衛教防治宣導。同年 10 月，淡水鎮推動健康城市之建設獲得肯定，並通過 2009 年第 1 屆臺灣健康城市之評選，榮獲鄉鎮市組「健康城市卓越獎」，由蕭副總統於嘉義市頒發獎項。

另外，為了具體落實健康城市的社會特質，公所方面乃提出健康城市之社區議題，即營造健康生活的策略與實踐，並規劃分 3 階段推行與落實，內容有第 1 階段「無菸示範街道(真理街)、無菸餐廳、社區推廣」，第 2 階段「心理衛生防治網，淡水衛生所心理諮商中心的設立」，第 3 階段「推動環境生態(大家來種樹)、健康生活(每天多走路)、社會安全(鄰里多關心)」等工作之推動，並在鎮內各處規劃慢行與通學步道，推動新住民家庭關懷計畫，同時在多處設置綠化公園與運動場地，提供鎮民合宜的運動場地，為鎮民打造健康樂活的居家環境。

二、啟動淡水創意城市

為啟動淡水成為創意城市之計畫，公所乃邀請國際藝術家與學生進行巷道藝術裝置，並舉辦淡水地方文化節活動，包括「淡水藝術舞動街坊」系列活動、淡水兒童藝術的嘉年華活動等，並於 2009 年 10 月 10 至 11 日舉辦「百年一次，淡水人的環境劇場」以百餘年前清法戰爭的交戰過程中，法軍登陸淡水為背景，邀集鎮民共同粉墨登場，演出與淡水發展相關之歷史劇「西仔反傳說」，藉由鎮民的參與，有效達成地方的文化與歷史之推廣與再造。

⁴²⁷ 淡水鎮公所，〈淡水建設發展報告〉，2010 年 1 月 14 日。

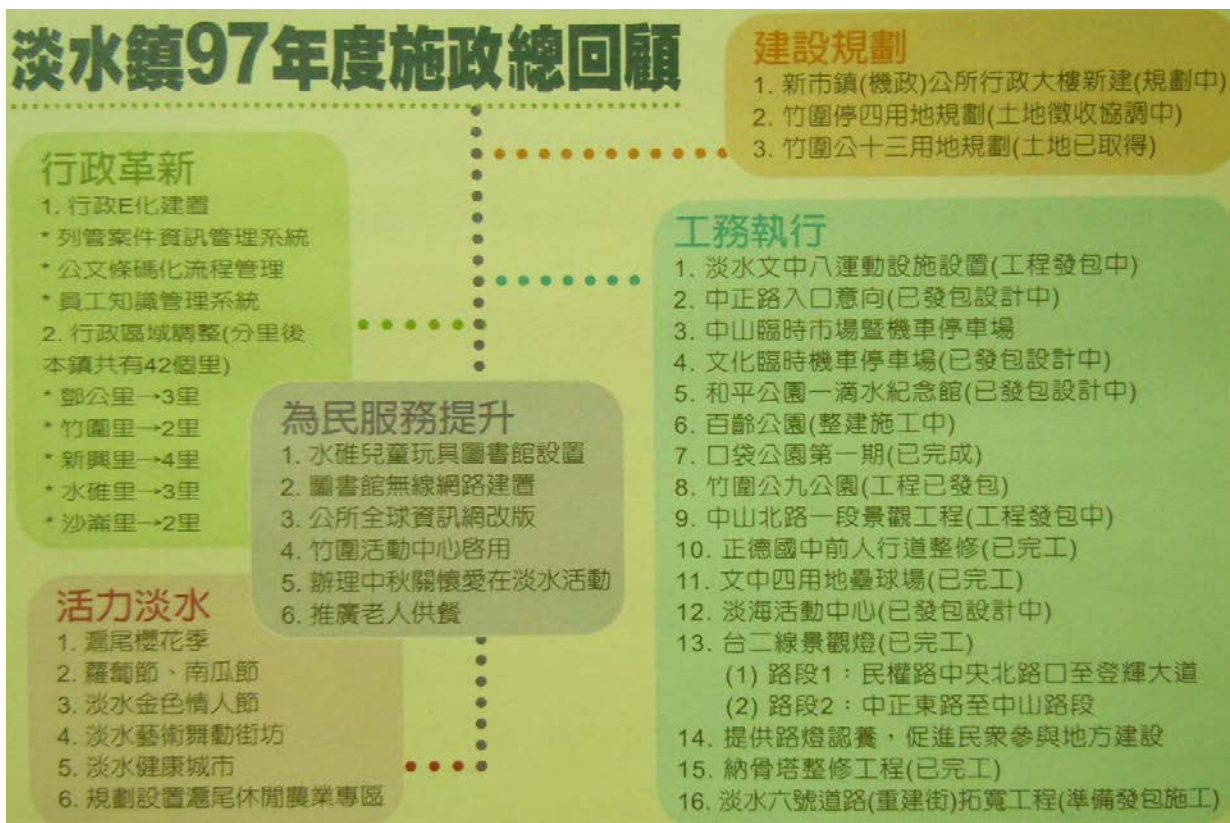


圖 4-5-6：淡水鎮 97 年度施政總回顧示意圖

資料來源：〈淡水鎮 97 年度施政總回顧〉，《金色淡水》120 期，2008 年 12 月 29 日，一版。

三、「一滴水紀念館」

一滴水紀念館源自於 1915 年日本已故文豪水上勉的父親水上覺治在日本福井縣所建之一棟日式木造舊宅，透過臺日等多位熱心人士與志工之協助，而移築至臺灣的淡水。

因水上勉一生蒙受日本由利滴水禪師的思想啓迪，崇尚感念萬物之理念，同時為紀念在跨國移築過程中所有熱心人士與志工所付出之各種滴水心力，故命名為「一滴水紀念館」。水上家之舊宅於 2005 年從日本拆卸並運至臺灣淡水，歷經了 5 年期間，於 2009 年底，乃正式重現於淡水平公園。

該館之移築計畫除了成為開創臺、日之間在建築、文史、藝術與社區營造等交流外，亦伴演淡水鎮歷史性和平的象徵，更藉此期勉今後淡水能被打造成臺、日近代文學之重鎮。

除了見習日本之於歷史建築的修復技術，亦有效展示社區總體營造之演進。⁴²⁸

四、藝術街坊工程

首先是「淡水鎮紅磚藝術村二期工程規劃」，包含 5 連棟商行與舊國語禮拜堂等，2 建物之修復。修復後的空間將規劃為藝術家創意市集與展演中心，除了提供週邊區域讓藝術家進駐，成為推廣展示與大型展演的空間，更將成為鎮民、遊客的藝文體驗交流與休憩之處。

其次是「淡水鎮紅磚藝術村三期工程規劃」，該案系配合縣政府藝術大街整體規劃案之工程計畫，收回相關區域內破舊雜亂之公產，提供藝術家設置創作交流之個人工作坊；另，設有串

⁴²⁸ 新北市淡水區公所：http://www.tamsui.ntpc.gov.tw/_file/1303/SG/43164/D.html（資料徵引日期：2012/7/6）。

連各區間的藝術步道、戶外展演廣場、景觀平臺與藝術綠地空間等，並設有公共藝術與入口意象，一方面藉以改善區域之環境景觀，同時亦可營造區域內的藝術氛圍。

本工程計畫內容如表所示，計畫預估之總經費為新臺幣 7,440 萬元整，並已提中央申請經費補助 6,000 萬元，多以興建工程為主，餘者則由公所依公產收回之進度逐步編列整修經費辦理。而 2009 年則已編列 500 萬元，辦理 5 處違建之拆除，以及規劃執行藝術景觀步道 1 處、藝術工作坊整修 2 處、綠地空間 2 處、藝術廣場 3 處、景觀平臺 1 處等。2010 年，依已收回公產之規劃需求，編列 1,800 萬元的經費，預計持續執行拆除已回收之違建公產，以及開闢 4 處主要景觀公園與戶外展場。

表 4-6-2：淡水鎮紅磚藝術村三期工程計劃內容簡表

分區	施作內容概要	分區	施作內容概要
紅磚區	拆除 9 棟違物	三民區	拆除 2 棟違物
	整建 6 棟藝術工作坊		整建 1 棟藝術工作坊
	新建 2 棟藝術工作坊		設置 1 處綠地及 1 處景觀平臺
	設置 2 處綠地及 1 處戶外演出空間	真理區	拆除 2 棟違物
馬偕區	拆除 3 棟違物		整建 1 棟藝術工作坊
	新建 1 棟藝術工作坊		設置 1 處綠地
	設置 1 處綠地及 1 處街景平臺		

資料來源：淡水鎮公所，〈淡水建設發展報告〉，2010 年 1 月 14 日。

五、文化古蹟修復

淡水鎮管理古蹟與文化資產修復工程暨再利用規劃等，共有 5 項，包括「施家古厝修復及再利用規劃」，修復後則規劃為淡水鎮古蹟導覽中心；「滬尾小學校修復及再利用規劃」，修復後的空間則規畫為淡水鎮文物館與古蹟保存教育示範園區；而「首任鎮長日式官邸重建及再利用規劃」，已把舊建物收回，但因極具歷史風貌而將依原貌修復，重建後的空間則規畫為淡水鎮居民活動與古蹟教育示範園區；至於，「木下靜涯區域修復及再利用規劃」，木下靜涯舊宅則將辦理地上物撥用，並擬申請紀念性建物原貌修復，而週邊違建拆除與空地收回之後，則將規劃設置景觀公園與藝文廣場供鎮民使用；另外，還有「清法戰爭古戰場路線地圖」的製作與規劃。

六、第十屆國際漫畫家大會之舉辦

2009 年 10 月 23 日，在睽違 10 年之後，第 10 屆國際漫畫家大會選定以文化、健康、創意為發展主軸之淡水舉辦，計有百餘位以上的國際漫畫家齊聚交流。

國際漫畫家大會的前身乃 1996 年所創辦之「亞洲漫畫高峰會議」，當時因日本的石森章太郎、里中滿智子、千葉徹彌等知名漫畫家期待能與亞洲各國漫畫家有所交流，乃號召臺灣、日本、韓國、香港、中國大陸等地漫畫界一起共襄盛舉，共同成立「亞洲漫畫高峰會議」，並輪流承擔會議主辦國的重責大任。1999 年，臺灣首度承接主辦國，於新竹舉辦「亞洲漫畫高峰會議」。2000 年，「亞洲漫畫高峰會議」則被正名為「國際漫畫家大會」。⁴²⁹

七、建築工地臨時稅

隨著近年來房地產市場升溫，建商推案不斷，地方政府為籌措自有財源，乃依據地方稅法

⁴²⁹ 〈二〇〇九國際漫畫家大會 第十屆開幕宴擇淡水舉辦〉，《淡海報導雜誌》，2009 年 11 月 7 日；
<http://dannhae-news.blogspot.tw/2009/11/blog-post.html>（資料徵引日期：2012/7/6）。

通則賦予地方政府開徵新稅的權限，經財政部審查通過後，開徵「建築工地稅」。並於 2007 年 5 月 22 日審查通過「台北縣淡水鎮建築工地臨時稅自治條例」，同時財政部於條例通過後即發文給淡水鎮，依規定淡水鎮收到財政部核准的公文後，半年內可公告開徵建築工地稅。

財政部核備通過的淡水鎮建築工地臨時稅自治條例，業者一旦取得建築使用執照後，就必須繳交建築工地臨時稅。開徵門檻是以使用執照登記的總樓板面積超過 500 平方公尺(約 151 坪)為準，超過者才需要繳稅，每平方公尺稅額訂為 200 元；總樓板面積低於 500 平方公尺者，不必負擔建築工地臨時稅。

淡水鎮開徵建築工地臨時稅也提供建商一項分期繳稅的選擇，財政部指出，當臨時稅應納稅額超過 60 萬元，納稅人確實無法一次無法繳清者，可以分 3 期繳稅。保守估計，開徵建築工地臨時稅後，一年稅收約可進帳 2,000 萬元。⁴³⁰

淡水鎮開徵建築工地臨時稅的時間自 2008 年 12 月 12 日起至 2009 年 12 月 11 日止，截至 2009 年 1 月 12 日為止，總計查定開徵共 78 件，但實徵有 70 件。同年 10 月以後，以開徵臨時稅之專款進行轄內主要與次要道路刨除加封等改善工程，包括有民生路、自立路、自強路、民族路、竹林路、八勢路、中正路、公明街、英專路、水源街 1 段、新生街、都計 13 號、14 號、15 號、16 號、17 號、18 號道路等。開徵建築工地臨時稅，可充裕鎮庫，對於支援及推動各項地方建設，有所助益。

八、淡水商圈再造

商圈再造計畫是由公所向經濟部爭取輔導發展老街商圈計畫，協助鎮內產業相互結盟，並籌設淡水鎮商圈發展協會，以達成地方產業共同行銷之目的。除了舉辦淡水鎮觀光發展暨行銷會議之主題演講外，也勸誘商圈內之各經營業者，除了力求在人潮與錢潮中獲取商機，更要以求新求變包裝行銷，俾使有效達成永續經營之目標。⁴³¹

九、行政區劃的調整

隨著鎮內人口的急遽成長，使得鎮內部份地區有里民過多的現象，2009 年公所乃進行新興、竹圍、水碓、鄧公等分里案計畫，經同年 3 月 20 日內政部准予備查，同年 6 月 1 日起實施。將里民數過多之里執行分里作業，以強化鎮民服務的品質，而淡水鎮轄區也由原先的 33 里，增至為 42 里。⁴³²

⁴³⁰ 〈淡水建築工地稅 明年起開徵兩年〉，《經濟日報》，2007 年 5 月 23 日。

⁴³¹ 〈籌設淡水鎮商圈發展協會 淡水觀光發展暨行銷會議〉，《淡海報導雜誌》，2009 年 11 月 7 日；
http://dannhae-news.blogspot.tw/2009/11/blog-post_5125.html（資料徵引日期：2012/7/6）。

⁴³² 〈淡水鎮長蔡葉偉願景領導故鄉 多方傾聽民意並持續社區營造〉，《淡海報導雜誌》，2009 年 1 月 15 日；
http://dannhae-news.blogspot.tw/2009/01/blog-post_2057.html（資料徵引日期：2012/7/6）。

原里名	調整後里名
鄧公里 (3里) 原18鄰 5,811戶 15,684人	幸福里(19鄰) 學府里(18鄰) 鄧公里(17鄰)
竹園里 (2里) 原35鄰 4,294戶 10,075人	竹園里(15鄰) 民權里(17鄰)
新興里 (4里) 原26鄰 7,962戶 21,994人	新義里(14鄰) 新民里(12鄰) 新興里(8鄰) 新春里(11鄰)
水碓里 (3里) 原20鄰 5,200戶 13,878人	水碓里(20鄰) 正德里(14鄰) 北新里(20鄰)



98年12月止總人口數140,156人

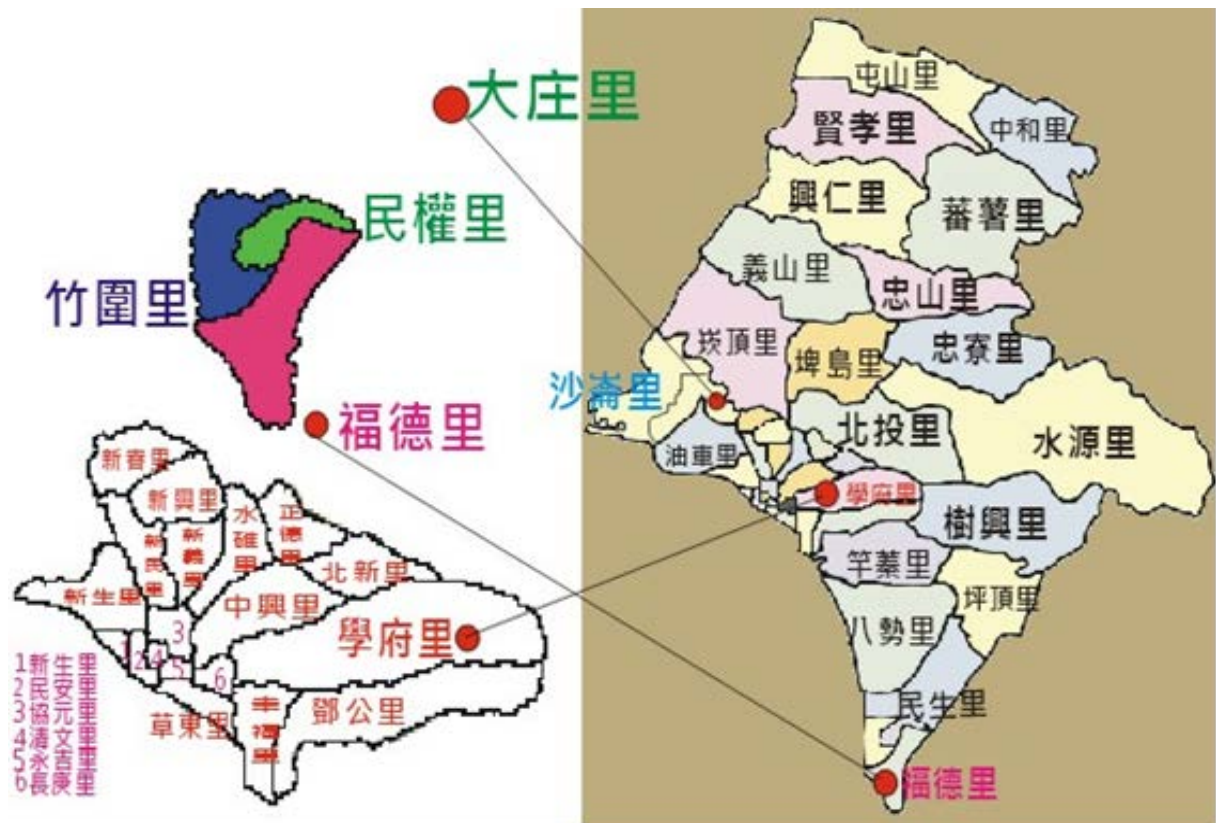


圖 4-6-1：2009 年淡水鎮轄下分里案示意圖

資料來源：淡水鎮公所，〈淡水建設發展報告〉，2010 年 1 月 14 日。

十、成立滬尾休閒農業專區

淡水鎮為北海岸樞紐，本身觀光資源豐富，淡水古蹟位居全縣 29 鄉鎮市之冠，又有來自東西方不同文化在此衝擊與交流，造就鎮民的人文素養，對藝術文化的關心，外加坐擁河岸與山岳等天然資源，更是遊客從臺北市區進入北海岸的第 1 站，因此帶頭示範成為優質的國際級觀光城鎮，責無旁貸。

公所計畫在淡水推展有機、休閒農業，計畫在水源、坪頂、忠寮、樹興等 4 個里之間，打造一 600 公頃的「滬尾休閒農業專區」，廣大腹地可發展民宿、特色餐廳等；此外，淡水楓樹湖金花石蒜專區與屯山花海等，都是淡水新的觀光景點，讓淡水搖變為「新北市花園」。⁴³³

而在硬體設施的興建方面，主要有公所行政大樓之新建，以及中正路老街入口廣場、文化臨時機車停車場、竿蓁里竿蓁一街臨時路外停車場、竹圍停四用地停車場、中山臨時市場暨停車場、福佑廣場暨中正觀光市場、新興活動中心、淡海社區活動中心、油車里活動中心之修繕、原德路老人會館、興建聖賢祠(納骨塔)、淡水環保事業園區、滬尾再生源二手傢俱中心、改善竹圍都市計畫區域排水、開闢竹圍都市計畫 6 號道路與北側沿河平面道路等各項。

而上述之建設計畫都是淡水鎮公所的長期規劃下的執行目標，以因應未來臺北縣升格改制後的人口成長，並透過行政服務品質之提升，強化便利的生活機能，打造健康樂活的環境。淡水鎮伴隨臺北縣升格改制為新北市以後，預估未來的淡海新市鎮將移入 24 萬人口，加上現有的在地鎮民，淡水鎮將成為近 40 萬人口的城鎮。原有的公所大樓恐怕不敷使用，因此將行政中心搬移至新市鎮地區乃為當務之急，除了提供鎮民更周全的服務品質外，對該地區今後的發展更具指標性意義。而公所內的行政團隊更計劃在新的綜合行政大樓旁另設置國民運動中心，不僅可提供居民前往運動健身，而符合國際標準的場地規格，更可舉辦各種國際賽事，如乒乓球、5 人制足球比賽，或是各類武術競技等。

伴隨今後淡水鎮的人口成長，最棘手的莫過於與周遭城鎮有效連結的交通網建置問題。公所亦極力向中央政府爭取被納入重要工程建設之規劃內，包括捷運綠山、藍海線已定案；而淡江大橋也在規劃中；北海岸最迫切急需的淡水河北側平面道路仍在爭取過程中。因此，交通之相關建設，勢必是公所未來改制後戮力推動之一項重點工作。⁴³⁴

⁴³³ 〈升格新北市 蔡葉偉定位淡水鎮 北海岸國際觀光入口門戶〉，《淡海報導雜誌》，2010 年 10 月 29 日；
http://dannhae-news.blogspot.tw/2010/10/blog-post_5225.html（資料徵引日期：2012/7/6）。

⁴³⁴ 〈升格新北市 蔡葉偉定位淡水鎮 北海岸國際觀光入口門戶〉，《淡海報導雜誌》，2010 年 10 月 29 日；
http://dannhae-news.blogspot.tw/2010/10/blog-post_5225.html（資料徵引日期：2012/7/6）。

附錄

附錄一、日治時期淡水地區首長及街役場編制

一、淡水地區歷任行政首長表（1895-1944）

姓名	籍貫	任期／附註
1.淡水事務所長官（1895.6.9～1895.7.19）		
福島安正	長野	1895.6.9 兼總督府陸軍局長～1895.6.25
大久保利武	鹿兒島	1895.6.20 總督府參事官調～1895.7.19
2.淡水支廳長（1895.7.19～1897.8）		
大久保利武	鹿兒島	1895.7.19～1896.9 調內務省參事官
大島富士太郎	兵庫	1896.9 總督府參事官調～1897.8
3.滬尾辨務署長（1897.8～1901.11）		
田邊啓藏	—	1897.8～調麻荳務署長
佐野友三郎	—	1898.11、1899.2
村上先	宮城	1904.4～1901.11 調鹽水港廳長
4.滬尾支廳長（1901.11～1912.9 改名）		
大熊和郎	—	1902.5
中川清	—	士林支廳長調～1903.5
米倉安太郎	—	1904.5
小笠原長辰	—	1906.5～調淡水支廳長
5.淡水支廳長（1912.9～1920.9）		
小笠原長辰	—	滬尾支廳長改任～1913.7
中間光太郎	北海道	1914.5 新庄支廳長調～1920.7
6.淡水郡守（1920.9～1945.8）		
藤代三九三	栃木	1922.7～1924.7
鈴木秀夫	愛知	1924 年總督府屬調～1926 調總督府理事官
山本正一	兵庫	大溪郡守調～1927.8
荒木藤吉	石川	1928.9 嘉義郡守調～1929.8
西村德一	廣島	1929.11 總督府屬調～1931.5 調臺北州警察課長
鈴木忠信	栃木	1931 總督府屬調～1932.4 新竹州警務課長
田中國一	佐賀	1932.4 殖產局庶務課屬調～1935.9 調宜蘭郡守
星野力	群馬	1935.9 臺南州警務課長～1937.8 調高雄州勸業課長
狩野正好	群馬	1937.8～調總督府屬
久武猛彥	高知	1938.7
久保庄太夫	福井	1939～1940.7 調七星郡守
坂井要次郎	福井	1941.7
河村尚平	東京	1942.7
高野義武	—	1944.1

資料來源：臺灣總督府所屬官屬職員錄（各年度）；許雪姬總策畫，〈臺灣歷史辭典・附錄〉（臺北：遠流，2004 年）。

二、淡水街歷任街長表（1921-1945）

屆期	街長姓名	任期	經歷
第 1 任	洪以南	大正 10 至 13 年 （1921—1924）	臺北廳參事、漢文學校學務委員、農會評議員、淡水街長
第 2 任	吳輔卿	大正 14 年（1925）	滬尾國防局協辦紳董、縣丞補、淡水臨時顧問紳董、滬尾街衛生組合總代、滬尾辨務署參事、臺灣總督府紳章、淡水國語傳習所學務委員、滬尾公學校學務委員、臺北廳參事、淡水街長
第 3 任	雷俊臣	大正 15 年至昭和 4 年（1926—1929）	煙草賣捌業、淡水公學校教鞭、淡水街長、淡水街協議會員、淡水街評議員
第 4 任	多田榮吉	昭和 5 至 8 年 （1930—1933）	淡水建築信用購買利用組合長、美術工藝品輸出貿易商、內臺海運業、商業合資會社社長、電信電機材料及諸官廳御用達、東京麥酒株式會社製品全島一手販賣、諸雜貨業及諸官廳用達

			商、帝國在鄉軍人分會名譽會員、淡水生產販賣組合長、淡水副業利用販賣組合長、淡水築港期成同盟會委員長、淡水商工會會長、淡水漁業組合長、勸業港灣調查社會事業委員、臺北州水產會委員、淡水街長、淡水商工會顧問、國民精神總動員淡水郡支會參與、淡水街協議會員
第 5 任	鳥井勝治	昭和 9 至 12 年 (1934—1937)	正五位、勳五等、淡水街長、臺北地方法院雇、臺南地方法院書記、臺北地方法院高等法院書記、勳八等、高雄州屬、從七位、總督府地方理事官、高等官七等、高雄州知事官房調停課長、勳七等、交通運輸係長、臺南州知事官房調停課長、高等官六等、正七位、勳六等、高等官五等、從六位、臺北州知事官房調停課長、高等官四等、正六位、巡查懲戒豫備委員、從五位、高等官三等、位一級
第 6 任	中原薰	昭和 13 至 15 年 (1938—1940)	正七位、淡水街長、府屬、州理事官、市理事官助役、後里水利組合長、三峽庄長
第 7 任	小副川猛	昭和 16 至 20 年 (1941—1945)	從七位、淡水街長、臺北廳森林主事、基隆市屬土木課庶務係長、臺北州屬文書課文書係長、同務書係長、總督府屬、官房秘書課恩係主任、總督府地方理事官、淡水街助役

資料來源：臺灣總督府所屬官屬職員錄（各年度）；本鎮志政事篇正文。

三、淡水街編制表 （一）1920 年（大正 9）淡水街編制

職稱	姓名	職稱	姓名
街長	洪以南	協議會員	國吉俊英
協議會員	李鑑塘	協議會員	谷五一郎
協議會員	曾四安	協議會員	多田榮吉
協議會員	張開	協議會員	赤木榮太郎
協議會員	吳輔卿	協議會員	林幹
協議會員	鄭奎壁	協議會員	汪明燦
協議會員	吳槐堂	協議會員	邱木
協議會員	齋藤利司	協議會員	林金鐘
協議會員	中村幸吉	—	—

（二）1928 年（昭和 3）淡水街編制

職稱	姓名	月給（圓）	本籍	職稱	姓名	月給（圓）	本籍
街長	雷俊臣	50	臺北	書記	吳金童	29	臺北
助役	本田祐太郎	100	愛媛	書記	盧孟松	26	臺北
會計役	杜麗水	62	臺北	產業技手	許萬得	47	臺中
書記	江島善八	65	福岡	土木技手	杉村孝純	76	福島
書記	柏木勘五郎	59	東京	土木技手	太田英運	35	福岡
書記	李元貴	55	臺北	土木技手	李載福	32	臺北
書記	曾福臨	42	臺北	土木技手	李水薰	32	臺北
書記	鄭金江	40	臺北	土木技手	黃金塗	25	臺北
書記	葉松鈞	34	臺北	土木技手	林兩岸	25	臺北
書記	李木榮	32	臺北	土木技手	李廷植	21	臺北

（三）1932 年（昭和 7）淡水街編制

職稱	姓名	月給（圓）	本籍	職稱	姓名	月給（圓）	本籍
街長	多田榮吉	50	兵庫	技手	陳加盛	46	臺北
助役	李奎壁	100	—	囑託	香川勇吉	40	宮城
會計役	杜麗水	66	—	囑託	田中實	40	山口
書記	吉成彥太郎	77	福島	囑託	李水連	40	臺北
書記	池田卯一郎	65	熊本	囑託	郭江魁	40	臺北

書記	郭玖	62	臺北	雇	李宗傳	32	臺北
書記	曾福臨	42	臺北	雇	林學禮	32	臺北
書記	李木榮	48	臺北	雇	杜麗水	32	臺北
書記	李載福	40	臺北	雇	林生圳	28	臺北
書記	黃金塗	33	臺北	雇	盧根旺	24	臺北
書記	林兩岸	33	臺北	雇	李永和	23	臺北
書記	李建埴	—	臺北	雇	花雲霧	22	臺北
技手	杉村孝純	80	新潟	雇	曾樹木	21	臺北

(四) 1932 年 (昭和 7) 淡水街協議員名單

姓名	本籍	姓名	本籍
多田榮吉	兵庫	花光照藏	和歌山
李奎壁	臺北	林輝焜	臺北
中野金太郎	長崎	林百鍊	臺北
濱田理八郎	鹿兒島	陳慶餘	臺北
雷俊臣	臺北	吳章	臺北
鬼頭龜吉	愛知	施禎益	臺北
木下源重郎	長野	盧阿山	臺北
國吉俊英	高知	石井喜一郎	千葉
小西秀太郎	靜岡	—	—

(五) 1937 年 (昭和 12) 淡水街編制

職稱	姓名	月給 (圓)	本籍	職稱	姓名	月給 (圓)	本籍
街長	中原薰	年薪 1,820 (奏任四級上俸)	岐阜	囑託	富永浩	無給	—
助役	谷善次	80 (判任四級上俸)	—	囑託	鄭克昌	無給	臺北
助役	李奎壁	—	臺北	囑託	曾樹木	無給	臺北
會計役	杜麗水	77	臺北	雇	濱田梅喜	65	—
書記	長谷部治郎 兵衛	60	福島	雇	池田吉次	47	—
書記	青池富	55	福井	雇	吉成彥太郎	42	—
書記	曾福臨	54	臺北	雇	田中■三	—	—
書記	上山正雄	54	—	雇	大山德司	38	—
書記	菅沼保雄	47	—	雇	郭江魁	35	臺北
書記	李載福	45	臺北	雇	林榮■	33	臺北
書記	森正敏	45	臺北	雇	花雲務	31	臺北
書記	莊樹木	44	臺北	雇	莊魁	30	臺北
書記	黃金塗	41	臺北	雇	郭日春	27	臺北
書記	林學禮	40	臺北	雇	謝品三	25	臺北
土木技手	杉村孝純	95 (判任三級下俸)	福島	雇	謝其欣	24	臺北
產業技手	林生圳	36	臺北	雇	林新忠	20	臺北
囑託	李水薰	47	臺北	雇	吳氏月	20	臺北
囑託	吳槐堂	25	臺北	雇	原田ユク	1.15 (日給)	—
囑託	李黃氏金池	15	臺北	—	—	—	—

(六) 1937 年 (昭和 12) 淡水街協議員名單 (第 1 回地方總選舉)

姓名	本籍	姓名	本籍
雷俊臣	臺北	大塚道三	—
花香達治	千葉	張傲	臺北
林百鍊	臺北	盧宗興	臺北

木下源重郎	長野	陳天錫	臺北
佐藤喜四郎	宮城	林謀成	臺北
廣瀨松太郎	—	李好生	臺北
伊藤勝太郎	東京	郭水陵	臺北
木村一夫	鳥取	黃維周	臺北
西村伴	富山	李永河	臺北
施禎益	臺北	李元貴	臺北

(七) 1939 年 (昭和 14) 官選淡水街協議員名單 (第二回地方總選舉)

姓名	本籍	姓名	本籍
廣瀨松太郎	—	李元貴	臺北
木下源重郎	長野	李好生	臺北
庄信雄		福山隆利	—
木村一夫	鳥取	關口政一	—
施禎益	臺北	大塚道三	—

以上各表資料來源：《臺北州報》(各年度)；臺灣街庄(區)職員錄(各年度)；鈴木辰三，《臺灣民間職員錄》(臺北：同編者，1919 年)；臺灣總督內務局地方課，《臺灣地方制度法規輯覽》(臺北：臺灣地方自治協會，1938 年)頁，37、725。

附錄二、1945 年後淡水鎮長及代表名冊

一、淡水歷屆鎮長名冊

屆別	姓名	就職日期	任滿日期	備註
	杜麗水	35.1.26	37.5.31	官派鎮長
	李永熏	37.6.1	37.12.31	
	李永熏	38.1.1	38.6.30	
	杜家齊	38.7.1	40.2.28	
	李木榮	40.3.1	40.6.30	代理
1	王慶賢	40.7.1	42.7.30	首任民選鎮長
2	鄭永富	42.8.16	45.8.15	
3	鄭永富	45.8.16	49.1.15	
4	陳根旺	49.1.16	53.1.10	任農會總幹事辭職
4	盛衡樞	53.1.10	53.2.29	縣政府派代
5	鄭永富	53.3.1	57.2.29	
6	鄭永富	57.3.1	62.3.31	
7	陳根旺	62.4.1	66.12.30	
8	陳根旺	66.12.30	71.2.28	
9	李文德	71.3.1	75.2.28	
10	李文德	75.3.1	79.2.28	
11	陳俊哲	79.3.1	83.2.28	
12	陳俊哲	83.3.1	85.7.27	經法院判決五年六個月由 85.7.27 停職
12	盧慶忠	85.7.27	87.2.28	縣政府派代
13	郭哲道	87.3.1	91.2.28	
14	郭哲道	91.3.1	95.2.28	
15	蔡葉偉	95.3.1	99.12.24	

二、淡水歷屆代表會主席名冊

屆別	姓名	就職日期	任滿日期	備註
1	李好生	35.4.7	37.5.10	
2	李永和	37.5.12	39.9.30	
3	莊木樹	39.10.7	42.3.15	
4	李元貴	42.3.16	44.5.31	
5	麥春福	44.6.1	47.2.26	當選議員 47.2.26 辭職
"	江逸仙	47.2.27	47.5.31	補
6	林進義	47.6.1	50.5.31	
7	陳新田	50.6.1	53.5.31	
8	張栖村	53.6.1	57.5.31	
9	張栖村	57.6.1	62.10.31	
10	張栖村	62.11.1	67.7.31	
11	張栖村	67.8.1	71.7.31	
12	林清鑑	71.8.1	75.7.31	
13	李永讚	75.8.1	79.7.31	
14	蔡錦賢	79.8.1	83.7.31	
15	蔡錦賢	83.8.1	87.7.31	
16	蔡錦賢	87.8.1	91.7.31	
17	陳世儀	91.8.1	95.7.31	
18	陳世儀	95.8.1	99.7.31	

三、淡水歷屆鎮民代表名冊

屆別	姓名	就職日期	任滿日期	備註
1	李好生	35.4.7	37.5.10	主席
"	朱木火	"	"	
"	汪宗埕	"	"	
"	李永和	"	"	
"	洪開源	"	"	
"	洪橙燦	"	"	
"	吳沛	"	"	
"	王榮生	"	"	
"	林義禮	"	"	
"	林耀宗	"	"	
"	周錦輝	"	"	
"	陳天錫	"	"	
"	雷樹林	"	"	
"	張季中	"	"	
"	杜家齊	"	"	
"	高金樹	"	"	
"	鄭定土	"	"	
"	許塗園	"	"	
"	張欽灝	"	"	
"	李祖山	"	"	37.3.10 因二二八事件涉嫌被軍方槍斃
"	鄭坤堯	"	"	

"	張鈺呈	"	"	
"	陳元吉	"	"	
"	陳水源	"	"	
"	洪守成	"	"	
"	張秋金	"	"	
"	楊連旺	"	"	
"	康張柳	"	"	
2	李永和	37.5.12	39.9.30	主席.39 年 4 月任滿延長 5 個月
"	盧延榮	"	"	38.6.1 遷出臺北市辭職補選
"	白金泉	"	"	
"	林義禮	"	"	37.10.1 死亡補選
"	郭玉春	"	"	
"	林溪山	"	"	
"	陳金木	"	"	
"	洪開源	"	"	38.1.1 任副鎮長補選
"	杜家齊	"	"	38.7.1 任鎮長補選
"	鄭永富	"	"	
"	張清海	"	"	
"	盧章	"	"	
"	王瑞壁	"	"	
"	楊連旺	"	"	
"	李恭	"	"	
"	汪樹泉	"	"	
"	洪守成	"	"	
"	張秋金	"	"	
"	陳清泉	"	"	
"	陳燈輝	"	"	
"	陳水源	"	"	
"	蘇天助	"	"	
"	陳元吉	"	"	
"	李永書	"	"	
"	康張柳	"	"	
"	洪直卿	"	"	39.3.13 死亡
"	王傳興	"	"	38.5.3 死亡
"	高金樹	"	"	
"	蔡土盛	"	"	
"	張金樹	"	"	
"	盧秋桂	38.9.24	"	補盧延榮缺
"	雷樹林	38.7.19	"	補洪開源缺
"	莊木樹	38.9.24	"	補杜家齊缺
"	洪炳南	38.9.24	"	補林義禮缺
"	張萬得	38.9.24	"	補王傳興缺
3	莊木樹	39.10.7	42.3.15	主席
"	白金泉	"	"	39.12.17 當選縣議員
"	鄭嘉昌	"	"	
"	蔡澤泉	"	"	
"	洪炳南	"	"	
"	林瓜	"	"	
"	柯順源	"	"	
"	陳家興	"	"	
"	陳添財	"	"	
"	麥春福	"	"	
"	施永錫	"	"	

"	盧秋桂	"	"	
"	葉水塗	"	"	41.12.15 死亡
"	吳仕賢	"	"	
"	鄭永富	"	"	
"	陳梧桐	"	"	
"	李永熏	"	"	
"	盧孟松	"	"	
"	陳金木	"	"	
"	張季中	"	"	
"	洪開源	"	"	
"	陳文俊	"	"	
"	林溪山	"	"	
"	雷登瀛	"	"	
"	陳培樹	"	"	41.12.28 當選縣議員缺額
"	郭火養	"	"	
"	康張柳	"	"	
"	李濟南	"	"	
"	李五湖	"	"	
"	蘇天助	"	"	
"	張鈺呈	"	"	
"	陳元吉	"	"	
"	楊連旺	"	"	
"	吳樹木	"	"	
"	王瑞璧	"	"	
"	盧泉附	"	"	
"	曾成	"	"	
"	林泉	"	"	
"	鄭西海	"	"	
"	盧章	"	"	
"	蔡土盛	"	"	
"	蔡茂林	"	"	
"	高金樹	"	"	
"	王水泉	"	"	
"	許攀	"	"	
"	陳燈輝	"	"	
"	盧金龍	"	"	
"	林海	"	"	
"	盧乞	"	"	
"	汪樹泉	"	"	
"	張秋金	"	"	
"	洪守成	"	"	
"	李恭	"	"	
"	高掌全	"	"	
"	陳水源	"	"	
4	陳水源	42.3.16	44.5.31	
"	陳燈輝	"	"	
"	林海	"	"	
"	盧乞	"	"	
"	張金能	"	"	
"	盧有生	"	"	
"	王瑞璧	"	"	
"	楊連旺	"	"	
"	林泉	"	"	

"	鄭西海	"	"	
"	蘇天助	"	"	
"	郭全興	"	"	
"	張鈺呈	"	"	
"	李永象	"	"	
"	張錦堂	"	"	
"	蔡土盛	"	"	
"	鄭根旺	"	"	
"	張怡坤	"	"	
"	莊木樹	"	"	
"	李文池	"	"	
"	紀福明	"	"	
"	林溪山	"	"	
"	麥春福	"	"	
"	林瓜	"	"	
"	柯順源	"	"	
"	江文桂	"	"	
"	洪福	"	"	
"	李元貴	"	"	主席
"	李玉麟	"	"	
"	張和木	"	"	原任代表莊木樹辭職補缺
"	陳金要	"	"	文化里分爲文化.新生二里,原選出二名均住 新生里再補選
5	李炳灯	44.6.1	47.5.31	
"	陳燈輝	"	"	
"	林海	"	"	
"	陳天送	"	"	
"	呂根灰	"	"	46.4.30 當選里長去職
"	張黃老秀	"	"	
"	張金能	"	"	
"	王瑞壁	"	"	
"	楊連旺	"	"	
"	黃庭燎	"	"	
"	林泉	"	"	
"	張盧素香	"	"	
"	蘇天助	"	"	
"	李永象	"	"	
"	許泉圳	"	"	
"	張錦堂	"	"	
"	蔡土盛	"	"	
"	鄭根旺	"	"	
"	黃成	"	"	
"	施懋	"	"	
"	江逸仙	"	"	47.2.27 補選主席
"	李永中	"	"	
"	孫桂清	"	"	女性保障名額
"	林進義	"	"	
"	柯順源	"	"	
"	高治	"	"	女性保障名額
"	林瓜	"	"	
"	麥春福	"	"	47.2.27 當選縣議員辭去主席
"	盧陳完	"	"	
"	李玉麟	"	"	

"	孫秀	"	"	女性保障名額
"	江文桂	"	"	
"	洪福	"	"	
"	張青南	46.10.1	"	補出缺
6	李炳灯	47.6.1	50.5.31	
"	陳燈輝	"	"	
"	陳瑞瑾	"	"	
"	陳天送	"	"	
"	張盧美雲	"	"	女性保障名額
"	張青南	"	"	
"	張金能	"	"	
"	張黃老秀	"	"	
"	楊連旺	"	"	
"	王瑞壁	"	"	
"	黃庭燎	"	"	
"	林泉	"	"	
"	張清江	"	"	
"	林坪崙	"	"	
"	李貫	"	"	
"	許樹欖	"	"	
"	陳萬福	"	"	
"	陳旺火	"	"	
"	高溪	"	"	
"	張怡坤	"	"	
"	田水福	"	"	
"	江逸仙	"	"	
"	楊聯枝	"	"	
"	林進義	"	"	主席
"	陳添財	"	"	
"	周火	"	"	
"	洪許苟	"	"	女性保障名額
"	陳新田	"	"	
"	鄭興旺	"	"	
"	湯家森	"	"	
"	孫秀	"	"	女性保障名額
"	郭丙燈	"	"	49.2.29 就職副主席
"	陳金獅	"	"	
7	陳燈輝	50.6.1	53.5.31	
"	盧欽	"	"	
"	陳天送	"	"	
"	李來發	"	"	
"	林泉	"	"	
"	楊連旺	"	"	
"	李貫	"	"	
"	張清江	"	"	
"	黃城	"	"	
"	黃來福	"	"	
"	林進義	"	"	53.3.1 辭職任公所秘書
"	鄭耀宗	"	"	副主席
"	周火	"	"	53.3.2 死亡
"	張和木	"	"	51.10.11 死亡
"	彭蓉仙	"	"	52.8.10 遷出
"	陳新田	"	"	主席

"	洪許苟	"	"	
"	郭丙燈	"	"	
8	盧阿山	53.6.1	57.5.31	
"	陳燈輝	"	"	副主席
"	張栖村	"	"	主席
"	李來發	"	"	
"	吳順興	"	"	
"	楊連旺	"	"	
"	張清江	"	"	56.4.15 死亡
"	李貫	"	"	
"	蔡添財	"	"	
"	潘木	"	"	
"	鄭耀宗	"	"	
"	林火月	"	"	
"	白康腰	"	"	
"	陳金鍊	"	"	
"	林碧	"	"	
"	郭丙燈	"	"	
"	陳添財	"	"	
"	陳新田	"	"	
"	洪許苟	"	"	
"	張玉	56.8.7	"	補張清江缺
9	蔡添財	57.6.1	62.10.31	61 年 7 月因事辭職
"	高雄星	"	"	
"	陳金鍊	"	"	副主席
"	林碧	"	"	
"	林火月	"	"	
"	白康腰	"	"	
"	陳添財	"	"	
"	洪許苟	"	"	
"	許錦美	"	"	
"	郭丙燈	"	"	
"	周文治	"	"	
"	盧阿山	"	"	
"	張栖村	"	"	主席
"	張黃老秀	"	"	
"	吳順興	"	"	
"	楊連旺	"	"	因競選里長 9 月辭職
"	蘇天助	"	"	
"	張玉	"	"	
"	潘木	"	"	因競選里長 9 月辭職
10	周文治	62.11.1	67.7.31	
"	張栖村	"	"	主席
"	呂龍池	"	"	
"	吳順興	"	"	
"	李永讚	"	"	
"	陳勝雄	"	"	
"	蔡添進	"	"	
"	呂淑娟	"	"	
"	胡和澤	"	"	
"	盧周鳳	"	"	
"	林碧	"	"	副主席
"	陳新田	"	"	

"	洪家光	"	"	
11	張栖村	67.8.1	71.7.31	主席
"	陳連智	"	"	
"	蔡添進	"	"	
"	蔡錦賢	"	"	
"	李永讚	"	"	
"	呂龍池	"	"	
"	林清鑑	"	"	
"	高條洞	"	"	
"	吳順興	"	"	
"	張乎	"	"	
"	喬林如明	"	"	
"	陳新田	"	"	副主席
"	洪家光	"	"	
12	林清鑑	71.8.1	75.7.31	主席
"	張乎	"	"	副主席
"	鄭振豐	"	"	
"	柯添丁	"	"	
"	郭添印	"	"	
"	李永讚	"	"	
"	蔡錦賢	"	"	
"	陳忠	"	"	
"	吳順興	"	"	
"	呂淑娟	"	"	
"	胡和澤	"	"	
"	張添財	"	"	
"	鐘榮壽	"	"	
13	李永讚	75.8.1	79.7.31	主席
"	蔡錦賢	"	"	副主席
"	柯添丁	"	"	
"	蔡榮輝	"	"	
"	郭添印	"	"	
"	莊根松	"	"	
"	陳忠	"	"	
"	呂燁杞	"	"	
"	王桂松	"	"	
"	林清鑑	"	"	
"	許宗燾	"	"	
"	喬林如明	"	"	
"	張添財	"	"	
"	洪家光	"	"	
14	蔡錦賢	79.8.1	83.7.31	主席
"	陳忠	"	"	副主席
"	柯添丁	"	"	
"	蔡榮輝	"	"	
"	郭添印	"	"	
"	張文陞	"	"	
"	周淑琴	"	"	
"	莊根松	"	"	
"	林清鑑	"	"	
"	王木己	"	"	
"	許宗燾	"	"	
"	呂良溢	"	"	

"	喬林如明	"	"	
"	張添財	"	"	
"	洪家光	"	"	
15	蔡錦賢	83.8.1	87.7.31	主席
"	莊根松	"	"	副主席
"	林素真	"	"	
"	蔡榮輝	"	"	
"	張文陞	"	"	
"	郭添印	"	"	
"	鄭楊淑玲	"	"	
"	周淑琴	"	"	
"	呂良溢	"	"	
"	郭哲道	"	"	
"	王木己	"	"	
"	許宗爐	"	"	
"	陳忠	"	"	
"	蔡進發	"	"	
"	陳國雄	"	"	
"	許文龍	"	"	
16	蔡錦賢	87.8.1	91.7.31	主席
"	莊根松	"	"	副主席
"	陳世儀	"	"	
"	蔡榮輝	"	"	
"	鄭楊淑玲	"	"	
"	郭添印	"	"	
"	張文陞	"	"	
"	蔡德寶	"	"	
"	王木己	"	"	
"	喬林如明	"	"	
"	許宗爐	"	"	
"	吳明修	"	"	
"	呂良溢	"	"	
"	蔡進發	"	"	
"	許文龍	"	"	
"	林建仲	"	"	
17	陳世儀	91.8.1	95.7.31	主席
"	鄭楊淑玲	"	"	副主席
"	吳重盛	"	"	
"	張鴻珠	"	"	
"	張文陞	"	"	
"	林信良	"	"	
"	吳明修	"	"	
"	呂良溢	"	"	
"	莊根松	"	"	
"	邱美津	"	"	
"	陳崇煌	"	"	
"	喬林如明	"	"	
"	吳經真	"	"	
"	張嘉賢	"	"	
"	林建仲	"	"	
"	許文龍	"	"	
18	陳世儀	95.8.1	99.7.31	主席
"	莊根松	"	"	副主席

"	鄭楊淑玲	"	"	
"	郭添印	"	"	
"	鄭吉良	"	"	
"	張鴻珠	"	"	
"	林信良	"	"	
"	呂良溢	"	"	
"	陳崇煌	"	"	
"	李金城	"	"	
"	邱美津	"	"	
"	吳明修	"	"	
"	喬林如明	"	"	
"	林繼賢	"	"	
"	吳經真	"	"	
"	林建仲	"	"	
"	許文龍	"	"	

以上各表資料來源：淡水區公所提供。

參考文獻

一、方志、史料匯編

- ◎川口長孺，《臺灣鄭氏記事》文叢第5種，臺北：臺灣銀行經濟研究室，1958
- ◎不著撰人，《臺灣輿圖纂要》文叢第181種，臺北：臺灣銀行經濟研究室，1963
- ◎王世慶，《重修臺灣省通志》卷七，臺中：臺灣省文獻會，1991
- ◎白惇仁總纂，《淡水鎮志》，臺北：淡水鎮公所，1989
- ◎白裕莊，《續修臺北縣志·卷四·政事志（財稅）》，臺北：臺北縣政府，2005
- ◎江日昇，《臺灣外記》文叢第60種，臺北：臺灣銀行經濟研究室，1960
- ◎余文儀，《續修臺灣府志》文叢第121種，臺北：臺灣銀行經濟研究室，1962
- ◎余文儀，《續修臺灣府志》，臺北：成文出版社，1984
- ◎沈有容，《閩海贈言》文叢第56種，臺北：臺灣銀行經濟研究室，1959
- ◎沈雲龍主編、吳元炳輯，《沈文肅公（葆楨）政書》，臺北：文海出版社，1967
- ◎佚名，《淡水縣總括簡明圖冊》，臺北：成文，1983
- ◎江樹生譯注，《梅氏日記》，臺北：漢聲，2003
- ◎李宜鋒等主編，《臺灣地區戒嚴時期五〇年代政治案件史料彙編（二）》，南投：省文獻會，1998
- ◎李平，《八里鄉志》，臺北：八里鄉公所，2006
- ◎范咸，《重修臺灣府志》文叢第105種，臺北：臺灣銀行經濟研究室，1961
- ◎周鍾瑄，《諸羅縣志》文叢第141種，臺北：臺灣銀行經濟研究室，1962
- ◎施琅，《靖海紀事》文叢第13種，臺北：臺灣銀行經濟研究室，1958
- ◎胡清正等譯，《臺北廳志》，臺北：臺北縣立文化中心，1998
- ◎夏琳，《海紀輯要》文叢第11種，臺北：臺灣銀行經濟研究室，1958
- ◎郁永河，《裨海紀遊》文叢第44種，臺北：臺灣銀行經濟研究室，1959
- ◎高拱乾，《臺灣府志》，南投：臺灣省文獻委員會，1993

- ◎屠繼善，《恒春縣志》文叢第75種，臺北：臺灣銀行經濟研究室，1960
- ◎連橫，《臺灣通史》文叢第128種，臺北：臺灣銀行經濟研究室，1962
- ◎陳培桂，《淡水廳志》文叢第172種，臺北：臺灣銀行經濟研究室，1963
- ◎盛清沂編，《臺北縣志》卷八，臺北：成文出版社，1983
- ◎張勝彥等編著，《鹿港鎮志》，彰化：鹿港鎮公所，1990
- ◎張勝彥、陳純瑩，《續修臺北縣志·卷四·政事志（役政、戶政、警政）》，臺北：臺北縣政府，2005
- ◎黃叔璥，《臺海使槎錄》文叢第4種，臺北：臺灣銀行經濟研究室，1957
- ◎黃秀政撰述，《續修臺北縣志·卷四·政事志（行政）》，臺北：臺北縣政府，2005
- ◎黃秀政、陳純瑩撰述，《續修臺北縣志·卷四·政事志（役政、戶政、警政）》
臺北：臺北縣政府，2005
- ◎曾琛炫，《重修臺灣省通志（卷七）政治志·行政篇》，南投：省文獻會，1996
- ◎程紹剛，《荷蘭人在福爾摩莎》，臺北：聯經出版，2000
- ◎福島安正等編，《淡水新政記》，出版資料不詳，臺灣大學圖書館典藏，1895
- ◎臺灣銀行經濟研究室編，《臺案彙錄丁集》文叢第178種，臺北：臺灣銀行經濟研究室，1963
- ◎臺灣銀行經濟研究室編，《臺灣南部碑文集成》文叢第218種，臺北：同編者，1966
- ◎臺灣銀行經濟研究室編，《清季臺灣洋務史料》文叢第278種，臺北：同編者，1969
- ◎臺灣銀行經濟研究室，《淡新檔案選錄行政編初集》文叢第295種，臺北：同編者，1971
- ◎臺灣省文獻委員會編印，《巴達維亞城日記》第三冊，南投：同編者，1990
- ◎蔣毓英，《臺灣府志》文叢第65種，臺北：臺灣銀行經濟研究室，1960
- ◎劉良璧，《重修福建臺灣府志》文叢第74種，臺北：臺灣銀行經濟研究室，1961
- ◎劉銘傳，《劉壯肅公奏議》文叢第27種，臺北：臺灣銀行經濟研究室，1958
- ◎藍鼎元，《鹿洲初集》，臺北：文海出版社，1977
- ◎薛化元、翁佳音等編，《萬里鄉志》，臺北：萬里鄉公所，1997
- ◎簡筌簧主編，《二二八事件檔案彙編（一）》，臺北：國史館，2002
- ◎韓家寶（Pol Heyns）、鄭維中，《荷蘭時代臺灣告令集·婚姻與洗禮登錄簿》，
臺北：曹永和文教基金會，2005

二、專書與論文集

- ◎大友昌子，《帝国日本の植民地社会事業政策研究：臺灣・朝鮮》，京都：ミネルヴァ書房，2007
- ◎中村孝志、許賢瑤（譯），《荷蘭時代臺灣史論文集》上下冊，宜蘭：佛光人文社會學院，2001
- ◎王益滔，《臺灣之土地制度與土地政策》，臺北：臺灣銀行經濟研究室，1964
- ◎王泰升，《臺灣日治時期的法律改革》，臺北：聯經，1999
- ◎王泰升，《臺灣法律史的建立》，臺北：臺灣大學法學叢書編輯委員會，2006
- ◎王業鍵，《清代田賦芻論（1750-1911）》，北京：人民出版社，2008
- ◎井出季和太，《臺灣治績志》，臺北：臺灣日日新報社，1937
- ◎方豪，《臺灣早期史綱》，臺北：學生書局，1994

- ◎尹章義，《臺灣開發史研究》，臺北：聯經出版社，1989
- ◎平山勳，《臺灣社會經濟史全集（二）》，臺北：臺灣經濟史學會，1934
- ◎甘爲霖（R. W. Campbell）、李雄揮（譯），《荷據下的福爾摩莎》，臺北：前衛出版社，2003
- ◎任育德，《向下紮根：中國國民黨與臺灣地方政治的發展》，臺北：稻鄉，2008
- ◎吳密察，《臺灣重層近代化論文集》，臺北：新自然主義，2000
- ◎呂理政主編，《帝國相接之界：西班牙時期臺灣相關文獻及圖像論文集》，臺北：南天出版社，2006
- ◎李鴻禧、王泰升等著，《臺灣法律史的研究方法》，臺北：學林文化，2000
- ◎杜淑純，《臺灣現代醫學之父：杜聰明博士留真集》，臺北：杜聰明基金會，2011
- ◎松下軍次，《信濃名士傳・初編》，出版資料不詳，1894
- ◎杵淵義房，《臺灣社會事業史》，臺北：德友會，1935
- ◎周明德，《續・海天雜文》，臺北：北縣文化局，2004
- ◎法務部、臺灣省民政廳合編，《鄉鎮市區調解及法律扶助手冊》，臺北：同編者，1997
- ◎林呈蓉，《近代臺灣的醫療衛生》，臺北：莎士比亞文化，2006
- ◎柯設偕，《詩美鄉淡水》，臺北：成文，1985 年再版
- ◎洪英聖，《畫說康熙臺灣輿圖》，臺灣：聯經，2002
- ◎洪致文，《臺灣漢詩人洪以南的現代文明旅遊足跡》，臺北：師大地理系，2010
- ◎宮川次郎，《臺灣の農民運動》，臺北：作者發行，1928
- ◎盛清沂，《臺北文獻叢輯・第二輯》，臺北：臺北縣文獻委員會，1956
- ◎涂照彥，《日本帝國主義下的臺灣》，臺北：人間出版社，1991
- ◎莊永明，《臺灣鳥瞰圖：一九三〇年代臺灣地誌繪集》，臺北：遠流，1996
- ◎翁佳音，《大臺北古地圖考釋》，臺北：臺北縣立文化中心，1998
- ◎曹永和《臺灣早期歷史研究》，臺北：聯經出版，1985
- ◎張勝彥，《清代臺灣縣廳制度之研究》，臺北：華世出版，1993
- ◎許雪姬，《清代臺灣的綠營》，臺北：中央研究院近代史研究所，1987
- ◎許雪姬，《北京的辮子：清代臺灣的官僚體系》，臺北：自立晚報，1993
- ◎陳宏文，《馬偕博士在臺灣》，臺北：基督中國主日學，1997
- ◎陳永興，《臺灣醫療發展史》，臺北市：月旦出版社，1997
- ◎陳國棟，《臺灣的山海經驗》，臺北：遠流出版社，2005
- ◎陳宗仁，《雞籠山與淡水洋：東亞海域與臺灣早期史研究（1400-1700）》，臺北：聯經出版社，2005
- ◎國立歷史博物館，《臺灣百年攝影展圖錄》，臺北：同編者，1995
- ◎國立臺灣歷史博物館，《艾爾摩莎：大航海時代的臺灣與西班牙》，臺北：同編者，2006
- ◎淡水郡役所，《淡水郡管內要覽》，臺北：同編者，1930
- ◎淡水街役場，《淡水街要覽》，臺北：同編者，1938
- ◎淡水第一信用合作社，《淡水第一信用合作社六十週年誌》，臺北：同編者，1994
- ◎淡水區公所，《便民服務手冊》，新北：同編者，2011
- ◎淡水地政事務所，《爲民服務白皮書》，臺北：同編者，2012
- ◎程璟，《臺灣省行政區域》，臺北：臺灣書店，1950

- ◎黃通等編，《日據時代臺灣之財政》，臺北：聯經，1987
- ◎黃富三，《海、河與臺灣聚落變遷》，臺北：中研院臺史所，2009
- ◎黃秀政、張勝彥、吳文星，《臺灣史》，臺北：五南，2002
- ◎黃昭堂，《臺灣總督府》，臺北：前衛，2002
- ◎維爾騰 (Christine Vertente)，《先民的足跡：古地圖話臺灣滄桑史》，臺北：南天，1991
- ◎臺北廳，《臺北廳治便覽》，臺北：同編者，1908
- ◎臺灣總督府法務部，《臺灣司法制度沿革誌》，臺北：同編者，1917
- ◎臺北州廳，《大正十二年臺北州管內概況及事務概要》，臺北：同編者，1923
- ◎臺灣總督府，《臺灣社會事業施設一覽》，臺北：同編者，1927
- ◎臺灣新民報編，《改正臺灣地方制度法規》，臺北：同編者，1935
- ◎臺北州廳，《昭和十二年臺北州管內概況及事務概要》，臺北：同編者，1937
- ◎臺灣總督府獸疫血清製造所，《臺灣總督府獸疫血清製造所要覽》，臺北：同編者，1938
- ◎臺灣經濟年報刊行會，《臺灣經濟年報（二）》，東京：國際日本協會，1943
- ◎臺灣總督府官房統計課，《臺灣總督府行政區域便覽》，臺北：同編者，1944
- ◎臺灣省行政長官公署民政處，《臺灣民政・第二輯》，臺北：同編者，1946
- ◎臺灣省行政長官公署民政處，《臺灣民政・第一輯》，臺北：同編者，1946
- ◎臺灣省行政長官公署民政處，《臺灣省民意機關之建立》，臺北：同編者，1946
- ◎臺北市文獻委員會編印，《日據前期臺灣北部施政紀實：衛生篇、大記事》，臺北：同編者，1986
- ◎臺北市文獻委員會編印，《日據前期臺灣北部施政紀實：警治、政治篇》，臺北：同編者，1985
- ◎臺灣總督府，《臺灣總督府警察沿革誌（一）》，臺北：南天，1995年再版
- ◎臺灣總督府警務局，《臺灣總督府警察沿革誌（二）》，臺北：南天，1995年再版
- ◎劉鳳翰，《日軍在臺灣》上冊，臺北：國史館，1997
- ◎蔡錦堂，《戰時體制下的臺灣》，臺北：日創社文化，2006
- ◎蔡明惠，《臺灣鄉鎮派系與政治變遷：河口鎮「山頂」與「街仔」的爭鬥》，臺北：洪葉文化，1998
- ◎鄭維中，《荷蘭時代的臺灣社會》，臺北：前衛出版社，2004
- ◎鄭梓，《戰後臺灣議會運動史之研究：本土精英與議會政治（1946-1951）》，臺中：作者發行，1993
- ◎歐陽泰 (Tonio Andrade)、鄭維中（譯），《福爾摩沙如何變成臺灣府？》，臺北：遠流出版社，2007
- ◎澤村繁太郎，《臺灣制度考》，臺北：民政局，1895
- ◎齋藤謙藏，《臺灣戰史》，東京：中村鍾美堂，1895
- ◎臨時臺灣土地調查局，《清丈一斑》，臺北：臺灣日日新報社，1900
- ◎戴炎輝，《清代臺灣之鄉治》，臺北：聯經出版社，1979
- ◎韓家寶，《荷蘭時代臺灣的經濟、土地與稅務》，臺北：播種者文化，2002

三、期刊論文

- ◎王耀鋒，〈地政資訊化與現代土地行政〉，《土地問題研究季刊》，第1卷第4期，2002年12月
- ◎王金壽，〈政治市場開放與地方派系的瓦解〉，《選舉研究》，第14卷第2期，2007年11月

- ◎王泰升，〈日治法院檔案的整編與研究〉，《臺灣史研究》，第16卷第1期，2009年3月
- ◎申慶壁，〈臺灣的地方自治史話〉，《中國地方自治》，第58卷第12期，2005年12月
- ◎池文騫，〈戶政電腦化 便民大躍進〉，《TaiwanNew 財經·文化週刊》，第114期，2004年1月
- ◎朱貞一，〈馬偕牧師及偕醫館發現肺吸蟲症的誤會〉，《臺灣文獻》，第61卷第1期，2010年3月。
- ◎邱創煥，〈臺灣省社會行政概況〉，《中國社會學刊》，第1期，1971年10月
- ◎邱馨慧，〈從雞籠到淡水：荷蘭時代北臺灣的政治經濟移轉〉，《淡江史學》，第23期，2011年9月
- ◎李毓中，〈西班牙殖民臺灣時期的史料：聖·薩爾瓦多城的財務報告〉，《臺灣史料研究》，第14期
1999年
- ◎李若文，〈日治臺灣的自治行政（1920-1934）：以小梅庄為例〉，《淡江人文社會學刊》，第13期，
2002年12月
- ◎李文良，〈土地行政與契約文書：臺灣總督府檔案抄存契約文書解題〉，《臺灣史研究》，第11期
第2號，2004年12月。
- ◎佐藤正広，〈臺灣統治初期の地方行政「臨時臺灣戸口調査」〉，《經濟志林》73(4)，2006年3月
- ◎吳俊瑩，〈由斥革總理看十九世紀北臺灣地方菁英與官府的權力互動〉，《政大史粹》，第8期，
2005年6月
- ◎吳聰敏，〈賸社制度之演變及其影響，1644-1737〉，《臺灣史研究》第16卷第3期，2009年9月
- ◎林玉茹，〈由魚鱗圖冊看清末後山的清賦事業與地權分配形態〉，《東臺灣研究》，第2號，1997年
12月
- ◎松田吉郎，〈日本統治時代臺灣の土地制度と農業生産力〉，《兵庫教育大学研究紀要》，第24卷，
2004年2月
- ◎周明德（化名為周文泰），〈淡水傳奇人物：刳蛇仔李祖山〉，《臺灣風物》，第41卷第2期，
1991年6月
- ◎周宗賢，〈淡水的班兵會館〉，收於《第四屆淡水學國際學術研討會會議論文集》，臺北：淡江大學
歷史系，2007年5月
- ◎周宗賢、李其霖，〈由淡水至艋舺：清代臺灣水師的設置與轉變〉，《淡江史學》，第23期，2011年
9月
- ◎柏雲昌、錢玉蘭，〈維護臺灣環境清潔的尖兵：地方政府清潔隊〉，《經濟前瞻》第12卷第1期，
1997年1月
- ◎洪秋芬，〈日據初期臺灣的保甲制度（1895-1903）〉，《近代史研究所集刊》第21期，1992年6月
- ◎莊吉發，〈從故宮檔案看清代臺灣行政區域的調整〉，《臺灣文獻》第49卷第4期，1998年12月
- ◎栗原純，〈臺灣總督府公文類纂』にみる戸口規則、「戸籍」、国勢調査〉，《東京女子大学比較
文化研究所紀要》第65期，2004年
- ◎陳木泉，〈參與內政部戶役政資訊化：試辦作業現況檢討〉，《役政特刊》，第3期，1993年3月
- ◎陳宗仁，〈南港社與北港社考釋：兼論清代臺北地區的番丁銀制〉，《臺灣史研究》，第7卷第1期，
2001年4月
- ◎康培德，〈親王旗與藤杖：殖民統治與土著挪用〉，《臺灣史研究》第3卷第2期，1996年12月
- ◎康培德，〈十七世紀荷蘭人在臺灣、島嶼東南亞的殖民〉，《歷史月刊》，第199期，2004年8月

- ◎康培德，〈十七世紀基隆河流域、淡水地區原住民社群分類再議〉，《「族群意識與文化認同」：平埔族群與臺灣社會大型研討會會議論文集》，臺北：中研院民族所，2003
- ◎張勝彥，〈清代臺灣之廳制：以淡水廳為例〉，《臺灣史研究》，第5卷第1期，1998年6月。
- ◎張建隆，〈十七世紀初，西、荷及清人對淡水的記述與認知〉，《臺灣文獻》，第53卷第3期，2002年9月
- ◎曾令毅，〈1895 年《淡水新政記原稿庶》史料介紹及其價值〉，《第四屆淡水學國際學術研討會會議論文集》，臺北：淡江大學歷史系，2007年5月
- ◎曾令毅，〈評介大友昌子著《日本帝国の植民地社会事業政策研究：臺灣・朝鮮》〉，《師大臺灣史學報》，第3期，2010年3月
- ◎傅奕銘，〈日治前期的臺灣地方稅制與財政〉，《第五屆臺灣總督府檔案學術研討會論文集》，南投：國史館臺灣文獻館，2008
- ◎趙永茂，〈我國地方制度的改制工程〉，《研考雙月刊》，第33卷第4期，2009年8月
- ◎劉錚雲，〈「衝、繁、疲、難」：清代道、府、廳、州、縣等級初探〉，《中央研究院歷史語言研究所集刊》，第64卷第1期，1992年3月
- ◎劉士永，〈醫療、疾病與臺灣社會的近代性格〉，《歷史月刊》，2004年10月號
- ◎劉澤民，〈「滬尾街」改名「淡水街」的時間與原因〉，《臺灣文獻·別冊》，第32號，2010年3月
- ◎蔡慧玉，〈日治臺灣街庄行政（1920-1945）的編制與運作〉，《臺灣史研究》，第3卷第2期，1996年12月
- ◎蔡秀美，〈從常備消防手到特設消防署：日治時期臺灣常備消防之引進與發展〉，《臺灣師大歷史學報》，第41期，2009年6月
- ◎鄭梓，〈一項起死回生的政治工程：1949 臺灣首創地方自治規模〉，《歷史月刊》，第 23 期，1989 年 12 月
- ◎鄭梓，〈戰後北臺灣地方政制之變革：以「臺北州」到「臺北縣」為例〉，《臺灣史研究》，第6卷第1期，1999年6月
- ◎鄭永昌，〈驅回祿·慎祝融：談清代的消防管理與救火設施〉，《故宮文物月刊》，第22卷第11期，2005年2月
- ◎鄭俊堂，〈醫界耆老 攝影泰斗 滬尾印象館前常務理事蔡坤煌醫師〉，《臺北縣醫誌》，第8期，2010年

四、學位論文

- ◎阿部由理香，〈日治時期臺灣戶口制度之研究〉，淡江大學歷史系碩士論文，2001
- ◎莊家維，〈近代淡水聚落的空間構成與變遷〉，成功大學建築研究所碩士論文，2005
- ◎許耿修，〈臺灣戶政制度研究〉，國立成功大學歷史系碩士論文，2003
- ◎陳琪瑜，〈我國鄉鎮市調解制度之研究〉，國立暨南大學公共行政與政策學系碩士論文，2009
- ◎蔡明志，〈殖民地警察之眼：臺灣日治時期的地方警察、社會控制與空間改正之論述〉，國立成功大學建築學系博士論文，2008

五、報刊

- ◎《文化淡水》
- ◎《民報》
- ◎《民聲日報》
- ◎《金色淡水》
- ◎《淡海報導雜誌》
- ◎《臺灣日日新報》
- ◎《臺灣地方行政》
- ◎《聯合報》
- ◎《滬尾街》

六、工具書、統計書

- ◎內政部統計處，《內政部統計年報》，臺北：內政部統計處，2004
- ◎許雪姬總編纂，《臺灣歷史辭典》，臺北：遠流，2004
- ◎臺灣總督府編，《臺灣總督府及所屬官署職員錄》，1921至1944年
- ◎臺灣總督府，《臺灣總督府統計書》，1899至1944年（第1至46回）
- ◎臺灣總督府官房調查課，《臺灣常住戶口統計》，1944
- ◎臺北縣主計處編，《臺北縣統計要覽》，各年度

七、檔案、未刊資料

- ◎日本國立公文書館典藏，《公文類聚》
- ◎淡水鎮公所，〈淡水鎮民代表會第十八屆 第三次定期大會〉，2007年11月5日
- ◎淡水鎮公所，〈淡水建設發展報告〉，2010 年1月14日
- ◎淡江大學歷史系，《淡水史料文獻蒐集》，淡水區公所，2011年，未出版
- ◎淡水鎮公所，〈淡水鎮施政報告〉，各年度
- ◎臺灣大學圖書館典藏，《淡新檔案》
- ◎臺北廳，《大正八年臺北廳下虎列拉流行概況》，1919
- ◎臺北縣淡水鎮公所編，《臺北縣淡水鎮統計要覽》，各年度
- ◎臺北縣淡水鎮公所編，《財政分析》，各年度
- ◎戴寶村總編纂，《淡水鎮志》，臺北：淡水鎮公所所藏未刊本，2006

八、網路資料庫

- ◎アジア歴史資料センター：www.jacar.go.jp/
- ◎文化淡水：www.tamsui.org.tw/culture/

- ◎全國法規資料庫：www.phmhs.phc.edu.tw/pms/law/
- ◎新北市統計資料庫：www.ebas1.ebas.gov.tw/
- ◎新北市淡水地政事務所：www.tamsui.land.ntpc.gov.tw/
- ◎新北市淡水分局：www.tamsui.police.ntpc.gov.tw/
- ◎新北市淡水區公所：www.tamsui.ntpc.gov.tw/
- ◎新北市淡水區衛生所：www.phc.ntpc.gov.tw/web/SG?pageID=32709