

從臺灣到滿洲： 以關東都督府警政建設為中心的 日本帝國統治學知移轉分析（1905-1918）*

林文凱**

摘要

晚清以來清帝國的臺灣與滿洲之歷史，因日本南進與北進政策的並進與關聯而被潛在聯繫起來。本文主要以滿洲的關東都督府警政建設為焦點，分析日俄戰後以兒玉源太郎與後藤新平為中心的殖民官僚如何將臺灣的統治學知移植到關東州與南滿洲地區。首先，討論日俄戰後 1905-1907 年間，臺灣總督兼滿洲軍總參謀長兒玉源太郎，如何先後將石塚英藏與後藤新平等臺灣總督府官員調任到南滿洲，從而將臺灣警政體系初步移植到南滿洲；同時也分析日本帝國在南滿洲的領事館與其所屬警察署的初步建置。其次，討論在後藤新平的影響下，關東都督府民政長官白仁武與警務課長佐藤友熊等人如何將臺灣保甲制度與警政相關法令移植到關東州，確立了關東州以警察為中心的民政架構，並解決了關東州與周邊的馬賊等治安維繫問題。最後，後藤新平等人為解決日本在南滿洲警政由關東都督府與外務省領事館雙頭並立問題，如何推動關東都督府主導的南滿洲警政統一案，從而將日本警察的治理與監控範圍擴展到整個南滿洲，並有效確立了日本在南滿洲的帝國勢力擴張與殖民近代化的制度基礎。藉由以上分析，本文說明日本帝國南進與北進政策之間的緊密關聯，以及臺灣與滿洲之間統治樣式遷移與統治人才周流的樣態。

關鍵詞：滿洲統治、帝國學知、後藤新平、警政建設、保甲制度、關東都督府、學知移植

* 本文係筆者主持科技部專題研究計畫〈帝國日本的「科學」殖民：滿洲治理與社會調查活動（1907-1931）〉（MOST107-2410-H001-012-MY2）與〈近代「滿洲知識」的生產：日本帝國滿洲地志、地方調查與中國東北地方志的比較〉（MOST109-2410-H001-057-MY3）之成果。初稿曾發表於 2022 年 4 月 6-8 日之「The 19th Annual Conference of European Association of Taiwan Studies」與 7 月 7 日之「近現代臺灣經驗的交錯與流動學術研討會暨林本源中華文化教育基金會年會」。感謝後一會議之與談人林志宏教授的深入評論，以及參與兩會議的林玉茹教授等與會學者的回應意見，本刊匿名審稿人也提供深入的修改意見，謹此致謝。

** 中央研究院臺灣史研究所副研究員

來稿日期：2022 年 7 月 25 日；通過刊登：2022 年 10 月 13 日。

- 一、前言
 - 二、關東州與南滿洲領事館日本近代警政的初步建置（1905-1908）
 - 三、關東州警政體制發展與保甲制度建置（1908-1918）
 - 四、南滿洲警政統一化的初步改革與治安情報體系的擴大（1908-1918）
 - 五、結論
-

一、前言

1894年，日本與清朝因朝鮮半島控制權而爆發甲午戰爭，勝利後取得遼東半島與臺灣兩個殖民地，但遼東半島因俄德法三國干涉而放棄，僅臺灣成為日本帝國的第一個殖民地。臺灣殖民統治初期，因為激烈的武裝抗日運動統治難有進展，日本中央每年須挹注臺灣財政的補充金也成為嚴重的負擔，日本議會甚至有聲音呼籲將臺灣賣給法國。直到1898年2月第四任臺灣總督兒玉源太郎（1852-1906）與民政長官後藤新平（1857-1929）上任後，在後藤新平一連串的行政（以警政為核心）、財政與經濟改革下，臺灣的秩序才日益穩定，並在1905年達成財政自主化，且開始顯著的經濟近代化發展。¹

甲午戰後，清朝開始與俄羅斯結盟，欲以其牽制日本對於東北滿洲的侵略，因而在1896年授予俄羅斯帝國在滿洲修築東清鐵路的權益，並在1898年將旅順與大連所在的遼東半島租借給俄羅斯。俄羅斯在1900年八國聯軍期間出兵華北，但在亂事平定後仍然盤踞在東北不願撤軍，並持續介入朝鮮半島與日本爭奪朝鮮的控制權，日本擔憂俄國在滿洲的勢力擴張威脅其在朝鮮的利益，雖與清朝及歐美協力促請俄羅斯撤軍但遭拒，1904年2月談判無效後乃主動對俄羅斯宣戰。日

¹ 鶴見祐輔著、一海知義校訂，《〈決定版〉正伝 後藤新平3：台湾時代1898-1906年》（東京：藤原書店，2005）；北岡伸一著、魏建雄譯，《後藤新平傳：外交與卓見》（臺北：臺灣商務印書館，2005），頁33-60。

本戰勝後，乃繼承俄羅斯東清鐵路南滿洲鐵道支線的權益，並取得俄羅斯控制的遼東半島關東州租借地。² 日本亦繼續擴大在朝鮮的控制權，並在 1910 年將朝鮮納為正式殖民地。³（有關東清鐵路、滿鐵路線與以下所述滿洲地名方位，請參見文末〈附圖一 第一次世界大戰前的滿洲鐵道關係圖〉）。

應注意的是，日本雖然獲勝並取得南滿洲的權益，但當時俄羅斯仍然保留其在北滿洲的帝國權益，且持續在北滿周邊的極東地區積極經營；日本朝野普遍預期不久後日俄將再次爆發戰爭，日本的滿洲經營攸關未來日俄戰爭的勝敗，因此須慎重擘劃在滿洲的經營方略。戰後日本在關東州租借地成立了關東都督府，推動在遼東半島的殖民統治；並成立了國策會社南滿洲鐵道株式會社（以下簡稱「滿鐵」），主導在南滿鐵道與沿線土地的經營；另外，戰後日本人除大量進入擁有特殊權益的關東州與滿鐵附屬地經商定居外，同時也有很多人進入滿洲陸續開放通商的地區（如奉天、營口、安東、遼陽、長春……）活動，日本帝國也在這些地區成立領事館管理僑民、保護並擴張權益。⁴

而規劃關東都督府與滿鐵的成立並決定最初滿洲統治方略的，正是推動臺灣殖民統治有成的兒玉源太郎與後藤新平。事實上，兒玉源太郎本身是日俄戰爭的主導者，他以臺灣總督身分兼任陸軍參謀次長擘劃對俄軍事方略，並在宣戰後擔任滿洲軍總參謀長實際指揮作戰贏得勝利。兒玉源太郎在 1904 年戰爭初期勝負未明時，即與後藤新平商討戰勝後應該在滿洲推動的經營方略，並在戰後以後藤新平在臺灣的統治功績與經驗向日本中央推薦後藤新平擔任第一任滿鐵總裁。

² 和田春樹著，易愛華、張劍譯，張婧校訂，《日俄戰爭：起源和開戰（上、下卷）》（北京：生活·讀書·新知三聯書店，2018）。

³ 日俄戰後，日本鞏固其在朝鮮半島的支配，先是將朝鮮納為保護國，成立韓國統監府控制其外交權及干涉內政；並在 1910 年，進一步將韓國合併，設置朝鮮總督府推動殖民統治。和田春樹、後藤乾一、木畑洋一、山室信一、趙景達、中野聰、川島真編集，《岩波講座 東アジア近現代通史（第 2 卷）：日露戰爭と韓國併合——19 世紀末-1900 年代》（東京：岩波書店，2010），頁 1-39。

⁴ 滿鐵附屬地，乃指南滿鐵道線路以外，因鐵道經營所需，一併劃歸給滿鐵經營管轄的滿鐵線路兩側與各鐵道車站附近劃定範圍的市街地。參見貴志俊彥、松重充浩、松村史紀編，《二〇世紀滿洲歷史事典》（東京：吉川弘文館，2012），頁 203。有關日本在關東州租借地與滿鐵沿線之經營權益與統治法制，參見外務省編，《外地法制誌（第 12 卷）：關東州租借地と南滿洲鐵道付屬地（前編）》（東京：文生書院，1990）。日俄戰後，日本在南滿洲的經營權益，嚴格來說並不是殖民統治權，但其在關東州與滿鐵沿線的權益幾乎與一般殖民地無異，而其在南滿洲各地設置的領事館也擁有超越一般外交機關的警察權，且日本試圖透過這三個機關擴大其在南滿洲的帝國勢力，對於時人與分析家來說，日俄戰後日本帝國在南滿洲的經營可以殖民統治來名之，因此本文以下將採廣義用法，以「殖民統治」來表述關東都督府、滿鐵與日本滿洲領事館等經營機關的活動。

後藤新平擔任滿鐵總裁時同時兼任關東都督府的顧問，不僅透過政策擘劃與引入臺灣官僚人才，將臺灣統治經驗所確立的帝國學知移轉到滿鐵與關東都督府，而且更將其在臺灣總督府與日本華南領事館協力推動南進政策的經驗，移植到關東都督府與日本南滿洲領事館的互動上，積極引導與逼迫南滿洲領事館配合其推動滿洲經營方略。後藤新平將其發展自臺灣統治經驗的滿洲殖民方略稱為「文裝的武備」論，即如同臺灣殖民統治一般，以積極的行政、財政、經濟、教育、學術與衛生等近代化建設，使滿洲的人民滿意與皈依日本帝國的統治，藉以穩固殖民統治並防備他日俄羅斯帝國的侵略。⁵

有關後藤新平將臺灣統治學知移轉到滿洲的議題，學界主要關注的是他如何透過滿鐵調查機關，如滿鐵調查部、滿鮮歷史地理調查部與東亞經濟調查局的設置，將科學調查與學術研究的學知移轉到滿洲。⁶ 但細查日本滿洲統治歷史可以發現，統治初期所面臨的主要難題，與臺灣統治初期一樣，是威脅程度不輕於臺灣抗日游擊隊的滿洲馬賊（兼及海賊及強盜等）的治安問題，因此如何建立足以壓制馬賊的警政（警察與保甲）體制乃是優先問題。同時，為了在財政有限下開展關東州行政，如何建立以警察輔助的民政體制，並在關東州內漢人、滿人為主的金州地區建立保甲制度來輔助警政與民政也是重要課題。⁷ 因此本文將以日本在關東州的警政建設（1905-1918）為主題，討論後藤新平如何將臺灣統治學知移轉到南滿洲。⁸

⁵ 有關後藤新平的「文裝的武備」論的詳細內涵，參見鶴見祐輔著、一海知義校訂，《〈決定版〉正佐後藤新平4：滿鐵時代1906-08年》（東京：藤原書店，2005），頁259-263。

⁶ 黃福慶，〈論後藤新平的滿洲殖民政策〉，《中央研究院近代史研究所集刊》（臺北）15：上（1986年6月），頁371-402；黃福慶，〈滿鐵調查部的調查事業：「滿洲舊慣調查報告」評估〉，《中央研究院近代史研究所集刊》19（1990年6月），頁341-362；小林英夫，《滿鐵調查部》（東京：講談社，2015），頁1-53。

⁷ 滿洲馬賊猖獗危害治安問題，參見趙中孚，〈近代東三省鬍匪問題之探討〉，《中央研究院近代史研究所集刊》7（1978年6月），頁509-525；田志和、高乐才，《關東馬賊》（長春：吉林文史出版社，1992）；澁谷由里著、賴庭筠譯，《馬賊的滿洲（最被低估的「匪類」、「東北王」，北洋政府最後一任掌權者：張作霖，與他的「馬賊」霸權！）》（新北：光現出版社，2018）。有關後藤新平警政建設，簡要參見以下史料與相關研究：井出季和太，《臺灣治績志》（臺北：臺灣日日新報社，1937），頁312-322；李幸真，〈日治初期臺灣警政的創建與警察的召訓（1898-1906）〉（臺北：國立臺灣大學歷史學研究所碩士論文，2009）；洪秋芬，〈日據初期臺灣的保甲制度（1895-1903）〉，《中央研究院近代史研究所集刊》21（1992年6月），頁437、439-471；劉恆奴，〈日據時期臺灣之保甲制度〉，《臺大法律學刊》（臺北）24（1994年6月），頁169-189。

⁸ 如同本文以下第二節的說明，關東州租借地初期的殖民機關關東總督府（1905.10-1906.08）與關東都

有關日本在南滿洲警政建設的議題，有幾類相關研究。首先，是日本殖民地支配與官僚體制形成問題的研究，山室信一曾提出「殖民地統治樣式遷移」與「統治人才周流」兩個概念，來分析日本帝國內地與殖民地之間統治經驗移植的問題，其分析概念受到後來學者廣泛運用與對話。⁹ 王鐵軍的研究，則注意到日俄戰後關東州民政機關與臺灣總督府官僚之間「統治人才周流」的關係，即關東州初期（1905-1906）的民政機關乃由石塚英藏等二十餘位臺灣官員前來滿洲籌設而成。不過，其並未討論關東都督府成立後，後藤新平派閥所屬成員長期控制關東都督府民政，以及臺灣以警政為核心的民政體制如何擴展到南滿洲等更為重要過程。¹⁰

另一方面，加藤聖文曾用類似的觀點來分析關東州、滿洲國與拓務省之間官僚的形成與交流，並注意到關東都督府的民政長官石塚英藏（1866-1942）、中村是公（1867-1927）、白仁武（1863-1941）、宮尾舜治（1868-1937）都是與兒玉／後藤人脈相關的殖民地官僚。不過，他的分析未觸及臺灣警政統治學知，以及其如何移植到關東州的問題，也忽略了石塚英藏與後藤新平的瑜亮不合關係。¹¹

督府（1906.09-1919.04）都由軍人擔任總督或都督並兼管軍政與民政。但1918年9月原敬擔任日本首相後，推動日本殖民地行政體制改革，1919年4月將關東都督府改制，改設關東廳與關東軍分管民政與軍政，關東州統治政策因此多有變革，其後本文所探討的主導南滿洲與關東州行政的後藤新平與其派閥的重大影響力也不再延續，因此本文的討論將以1905-1918年為時間斷限。

⁹ 山室信一，〈植民帝國日本の構成と滿洲國統治樣式の遷移と統治人材の周流〉，收於ピーター・ドウズ（Peter Duus）、小林英夫編，《帝國という幻想：「大東亞共和國」の思想と現実》（東京：青木書店，1998），頁155-202。山室信一的分析係以滿洲國時期為主，不過其文章一開始討論了臺灣與關東州的統治樣式，但內容顯示其對臺灣與關東州統治樣式的了解極為不足，分析多有錯誤。如他對於軍政與民政及其是否分化的認識非常狹隘，認為在1919年原敬內閣時期對各殖民地統治機構改革之前，臺灣與關東州的統治樣式裡軍政與民政並未分離，仍然是以軍政為主導的殖民統治，而殖民地統治的「實質民政」之展開是在原敬改革之後才開始。其一方面，忽略了臺灣總督府早在1896年4月從軍政機關改為民政機關，而關東州則從1906年9月關東都督府設置以來也從軍政機關改為民政機關；另一方面，臺灣總督府與關東都督府內部雖然都分設陸軍部與民政部，並由武官總督與都督統管軍政與民政，但軍政與民政執行機關與官僚完全分化，並無軍政優先主導民政的問題。山室信一這種對於軍政的狹隘認識，不僅無法有效掌握殖民地統治軍政與民政的真實關聯以及以民政為優先的內涵，更無法掌握後藤新平文裝的武備論的殖民地積極經營論的重要內涵。參見本文後面討論。

¹⁰ 參見王鐵軍，〈日本外地官僚の形成：日露戰爭中の台湾總督府官僚を中心として〉，《中京法學》（名古屋）44: 1/2（2009年11月），頁83-183；王鐵軍，〈台湾總督府官僚と關東都督府の設立：植民地間の官僚交流を中心として〉，收於檜山幸夫編著，《帝國日本の展開と台湾》（東京：創泉堂，2011），頁199-214。

¹¹ 加藤聖文在其有關各地殖民地官僚交流的分析中，將石塚英藏歸類為兒玉／後藤的臺灣人脈，這說法不能完全說錯，但如同分析後藤新平派閥的馭場裕司所說，石塚英藏應該說僅是屬於兒玉源太郎的人脈，當時的政治評論家甚至說兒玉源太郎最初將其引入臺灣總督府擔任僅次於民政長官後藤新平的參事官長職位，帶有監督後藤新平的用意。總之，石塚英藏與後藤新平在臺灣期間雖然緊密合

此外，松田利彥曾經援用山室信一的統治樣式遷移的觀點，研究關東州 1917-1919 年短命的憲兵警察制度與朝鮮憲兵警察制度，及其後滿洲國時期警察制度的關聯。不過，其分析忽略了在關東州警政建設上，更為重要的後藤新平等入臺灣統治學知的移植過程。¹²

其次，討論日本在關東州的警政建設時，應注意日本不僅著眼於關東州與滿鐵沿線的警政建設，同時亦須關注關東州與滿鐵沿線以外南滿洲領事館管轄區域的警政建設問題，儘管此有違日清之間的國際條約與領事裁判權之虞。對此，日本南滿洲領事館所屬的外務省與關東都督府及滿鐵所屬的陸軍部門的態度不同，前者不願過度刺激清朝與違背國際條約因此採取慎重態度，後兩者在後藤新平殖民經營政策引導下則積極推進日本警政在整個南滿洲地區的擴張。

日本政治史研究者北岡伸一、小林道彥、栗原健、井上勇一等人，針對日本帝國如何將警力擴展到南滿洲各地的議題作了不少的研究。北岡伸一與小林道彥討論了後藤新平的殖民地積極經營政策扮演的角色，並分析了他如何支持關東都督府與南滿洲領事館爭奪與擴張警政。¹³ 而栗原健則分別從關東都督府與南滿洲領事館的角度，針對關東都督府如何建立擴及領事館管轄範圍的警察制度作了深入討論。¹⁴ 不過，這些人的討論並未關注日本在南滿洲的警政建設與擴張背後，

作，但兩者關係不睦，其與同為內閣法制局出身、在總督府內擔任民政部警務署警視總長的大島久滿次（任職期間同樣與後藤新平有非常緊密的合作），都是屬於總督府內反後藤派的高官。參見加藤聖文，〈政党内閣確立期における植民地支配体制の模索：拓務省設置問題の考察〉，《東アジア近代史》（東京）1（1998年3月），頁39-58；加藤聖文，〈植民地官僚の形成と交流：關東州・滿洲國・拓務省の役割〉，收於松田利彥編，《日本の朝鮮・台湾支配と植民地官僚》（京都：國際日本文化研究センター，2008），頁31-46；駄場裕司，〈後藤新平をめぐる權力構造の研究〉（東京：南窓社，2007），頁21、89-93。

¹² 松田利彥著、陳姪媛譯，〈日本帝國在殖民地的憲兵警察制度：從朝鮮、關東州到滿洲國的統治樣式遷移〉，《臺灣史研究》（臺北）14：4（2007年12月），頁83-109。

¹³ 日本政治史學者小林道彥有關後藤新平的殖民地積極經營論在日俄戰後日本滿洲統治政策中的相關分析，比起開創這個討論議題的北岡伸一的分析更為深入，不過這些分析並未真正觸及日本帝國在關東州與滿洲殖民經營的實際分析，更未分析後藤新平的臺灣經驗如何轉移到南滿洲的過程。北岡伸一，《日本陸軍と大陸政策 1906-1918年》（東京：東京大学出版会，1985），頁54-58、115-125、263-275；小林道彥，《大正政変：国家經營構想の分裂》（東京：千倉書房，2015），頁151-152。

¹⁴ 栗原健，〈關東都督府問題提要：特に官制上よりみた都督の在滿領事指揮監督問題〉，收於栗原健編著，《対滿蒙政策史の一面：日露戰後より大正期にいたる》（東京：原書房，1966），頁37-60；井上勇一，《滿州事變の視角：在奉天總領事の見た滿州問題》（東京：東京図書出版，2020），頁30-32、53-62、92-95。另外，南滿洲日本警政建設問題，也與滿鐵沿線的鐵道警備問題及中日交涉相關，參見林亨芬，〈南滿鐵道警備問題與中日交涉（1906-1931）〉（臺北：國立政治大學歷史學系

所涉及的臺灣統治學知移轉的問題。

此外，有關日本帝國在滿洲的警政建設問題，Erik Esselstrom 晚近以東滿間島地區日本外務省（領事館）警察為例，討論其如何成為日本帝國在非正式殖民地地區擴展帝國勢力的尖兵，他的分析主要在外務省警察史相關檔案與日本外務省警察史研究專家荻野富士夫的研究基礎上展開，並進一步理論化討論外務省警察與日本帝國主義擴張的關聯；另一方面，其研究曾從制度史的面向，詳細指出間島警察的建置與其監控活動，和 1880 年代日本在朝鮮的領事館警察以及日朝合併後朝鮮總督府警政之間的密切關聯，以及其與日本內地和其他地區外務省警察情報監控之間的關聯。這個研究頗有助於理解外務省警察在日本帝國擴張史的角色，以及間島地區日本外務省警察的運作實況。¹⁵

不過，Erik Esselstrom 的分析主要關注間島地區日本警政，從而忽略了關東都督府警察在整個日本滿洲警政建設上的重要性，且未注意關東都督府與南滿洲領事館警察的關係，乃是 1909 年後朝鮮（統監府）總督府警政機關與間島領事館警察協同合作與競爭關係的制度性前例；同時他也誇大間島外務省警察在整個滿洲的重要性，其人數與支配影響範圍其實遠小於兼任南滿洲領事館警察的關東都督府警察體系。¹⁶ 另外其整體討論仍然僅著重於警政與帝國擴張的關聯，而忽略了後藤新平所謂文裝的武備論，也就是日本如何透過引入近代化警政來推動殖民近代化建設，缺乏這個面向的分析，我們將無法理解為何日本殖民時期有這麼

博士論文，2018）；林亨芬，〈取締與維權：日本對南滿馬賊問題的認識及肆應（1904-1922）〉，發表於 2020 年 8 月 6 日中央研究院近代史研究所學術討論會，該文已投稿《中央研究院近代史研究所集刊》並通過審查，將於近期出版，感謝作者林亨芬博士提供相關文本參考。

¹⁵ Erik Esselstrom, *Crossing Empire's Edge: Foreign Ministry Police and Japanese Expansionism in Northeast Asia* (Honolulu: University of Hawai'i Press, 2009).

¹⁶ 有關朝鮮總督府為了協調管控臨近間島地區朝鮮人的警政問題，參照關東都督府的前例建立了間島地區領事官兼任朝鮮總督府事務官的制度，參見本文第四節的相關討論。有關日本帝國在非殖民地地區的警察建置，雖然間島地區因為大量朝鮮墾民的存在，因此該地區的外務省警察是日本帝國在各國領事館管轄區域中警察人數最多的，但其數量與重要性比不上南滿洲的關東都督府警察。以 1925 年的統計為例，間島地區的外務省警察定員人數為 397 名，而南滿洲關東都督府警察總數則有 2,656 名，其中分別為關東州內警察現員 1,112 名、滿鐵附屬地警察現員 1,200 名、兼任南滿洲各領事館警察定員有 344 名，且其支配影響範圍廣及南滿洲，遠大於間島地區。間島地區與（兼任）南滿洲領事館警察定員人數，參見副島昭一，〈中国における日本の領事館警察〉，《和歌山大学教育学部紀要・人文科学》（和歌山）39（1990 年 2 月），頁 68。關東州內與滿鐵附屬地警察現員人數，參見關東局長官房文書課編纂，《關東局統計三十年誌：自明治三九年至昭和十年》（大連：該課，1937），頁 730-731。

多清國人湧入關東州與滿鐵沿線，以及 1920 年代的滿洲奉系政權王永江等人或者 1930 年代的國民政府蔣介石政權，為何積極學習侵略者日本的警察與保甲建設，並以之作為推動滿洲與中國近代化建設的基礎？本文則將透過關東都督府警政建設，來說明日本帝國在南滿洲的警政建設如何奠定其帝國勢力擴張及殖民近代化建設的基礎。

另應關注的是，日俄戰後滿洲成為日本大陸政策北進目標，關東都督府在南滿洲警察權的擴張乃是其北進政策最重要的一環，其與後藤新平主政臺灣期間以臺灣總督府為基地，透過警察權擴張在日本華南領事館管轄區推動南進政策的經驗有所關聯。有關後藤新平的南進政策推動，臺灣學者鍾淑敏與王麒銘已有相關分析，筆者將參照這些南進政策研究，並從統治樣式遷移的角度，提示學界未曾關注的日本帝國南進政策與北進政策的重要關聯，指出日本帝國的北進政策其實是後藤新平臺灣經驗中南進政策實踐的進一步移植。¹⁷

最後，應指出的是日俄戰後日本帝國加緊在滿洲殖民近代化建設的同時，清帝國為了應對俄羅斯與日本的侵略，亦在滿洲新設東三省並委任徐世昌等人推動東北新政，而其為甲午戰後清廷學習明治維新以推動近代化的晚清新政之一部分。後藤新平在擔任滿鐵首任總裁時，曾經指出日本在南滿洲的建設不僅是與北滿洲的俄羅斯帝國競爭，也是與清帝國東北新政建設的競爭。¹⁸ 因此，本文文末也將討論日本滿洲經營與中國東北政權近代化建設的競爭結果，以及兩個政權近代化學知之間的關係。

以下本文分析，將分成三個部分展開，首先將討論日俄戰後初期(1905-1908)

¹⁷ 鍾淑敏，〈臺灣總督府「南支南洋」政策之研究：以情報體系為中心〉，收於湯熙勇主編，《中國海洋發展史論文集（第七輯）》（臺北：中央研究院中山人文社會科學研究所，1999），頁 695-722；王麒銘，〈臺灣總督府與對岸的日本領事：領事兼任總督府事務官之考察〉，收於國史館臺灣文獻館編輯組編，《第十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，2019），頁 1-18。王麒銘一文在鍾淑敏前文研究基礎上，進一步討論臺灣總督府如何承繼 1908 年創設的南滿洲領事兼任關東都督府事務官制度，在 1917 年創設了日本華南各領事兼任臺灣總督府事務官的制度。該研究初步提示了日本帝國北進政策與其後南進政策推動之間的關聯。但其討論未曾注意到關東都督府擴張警察權到領事館管轄區域的作法，其實承自更早之前後藤新平主政臺灣期間的南進政策作法。筆者第三節將對此深入討論。

¹⁸ 任達 (Douglas R. Reynolds) 著、李仲賢譯，《新政革命与日本：中国，1898-1912》（南京：江苏人民出版社，1998）；鶴見祐輔著、一海知義校訂，《〈決定版〉正伝 後藤新平 4：滿鉄時代 1906-08 年》，頁 137。

關東州與南滿洲領事館警政體制的初步建置；其次，討論 1908-1918 年間關東州的警政發展與關東州內金州地區保甲制度的建置，並分析其如何解決關東州外周邊的馬賊、海賊及強盜等滋擾問題；最後，則分析 1908-1918 年間南滿洲警政統一化的改革與治安情報體系擴大的過程，分析日本帝國的警力如何從關東州一隅與滿鐵沿線的狹小空間擴大到整個南滿洲，從而奠定日本帝國在整個滿洲擴張勢力的重要基礎。

二、關東州與南滿洲領事館日本近代警政的初步建置 (1905-1908)

1904 年 2 月日俄開戰後，日本陸續在陸戰與海戰取得勝利，並在南滿洲各地陸續建立軍政署，以與佔領區內清朝原有的民政機關合作安撫民心與籌集軍需。¹⁹ 隔年 5 月底日本打敗俄羅斯派來支援的波羅地海艦隊，戰事底定停戰後，滿洲軍總參謀長兒玉源太郎開始著手將南滿洲軍政機關轉變為民政機關，首先是將關東州租借地內的金州、大連與旅順三個軍政署廢除，並在 6 月新設關東州民政署來承繼地方行政業務。當時兼任臺灣總督的兒玉源太郎，調派臺灣總督府參事官長石塚英藏前來關東州擔任關東州民政長官，並帶來二十餘名總督府官僚依照臺灣經驗籌設關東州民政。²⁰

關東州民政署在大連設置本署，在旅順與金州設置支署，本署事務分成官房

¹⁹ 大山梓，《日露戦争の軍政史録》（東京：芙蓉書房，1973）；林亨芬，〈日俄戰爭期間復州民務公所成立爭議〉，收於唐啟華等，《近代中國的中外衝突與肆應》（臺北：政大出版社，2014），頁 1-22。

²⁰ 王鉄軍，〈台湾總督府官僚と關東都督府の設立：植民地間の官僚交流を中心として〉，頁 208-212。石塚英藏，日本福島縣人，1890 年（東京）帝國大學政治科畢業後進入法制局，後任法制局參事官兼書記官，1898 年 3 月隨總督兒玉源太郎入臺擔任總督府參事官，職位僅次於當時一同赴任的民政長官後藤新平，石塚與後藤在各項事務上密切合作，但兩人間私下關係不睦。1905 年 5 月石塚英藏擔任關東州民政長官，1906 年 9 月關東都督府成立後續任關東都督府民政長官，其後曾試圖阻撓預定擔任滿鐵總裁的後藤新平兼任關東都督府顧問，因此，在 1907 年 4 月後離職轉往朝鮮統監府擔任參與官，歷任朝鮮總督府農商工部長等職位。其後，1929 年來臺擔任臺灣總督，隔年 10 月間臺灣發生霧社事件而在 1931 年初去職。野口真広，〈石塚英藏の台湾経験：台湾總督府參事官長から台湾總督へ〉，收於松田利彦編，《日本の朝鮮・台湾支配と植民地官僚》，頁 143-161；馱場裕司，《後藤新平をめぐる権力構造の研究》，頁 101-102。

及庶務、財務與警務三部，設置當時的本署職員包括民政長官石塚英藏以下4名事務官、警視2名、通譯官1名、其他屬與通譯若干名，旅順與金州支署則分別包括由警視擔任的支署長1名，與屬1名、通譯若干名。關東州民政署主要官僚是從臺灣總督府遷移而來的官僚構成，並沿用以警察主導與協助整體民政的警察政治模式。²¹

1905年9月日俄兩國在美國總統西奧多·羅斯福（Theodore Roosevelt Jr.）調停下簽訂《朴次茅斯和約》（ポーツマス条約），同年12月日本與清朝簽訂《中日會議東三省事宜條約》，日本就此承繼俄羅斯在關東州租借地與南滿鐵道及其附屬地的權益。日本帝國應如何在整個南滿洲經營的問題，開始成為日本政界重大問題而浮上檯面。接著，我們討論兒玉源太郎與後藤新平如何協力擬定日本帝國的滿洲統治方略，藉以釐清日本的臺灣統治經驗如何成為其滿洲統治的基礎。

1904年4月間，兒玉源太郎在鴨綠江會戰初勝後，就開始透過通信持續與後藤新平會商未來滿洲的經營方略，後藤新平提議參照英國成立東印度會社的作法來經營滿洲，兒玉接受這個提案並委託其具體規劃。隔年7月間日俄和談期間，後藤新平來到滿洲戰區訪問兒玉，並提交給兒玉後來以其名義立案的《滿洲經營策梗概》。其主要內容為：

戰後滿洲經營的唯一要訣，就是表面上假裝僅經營鐵路，但暗地裡實行各種建設。依據這個要訣，租借地內的統治機關與經營鐵道的機關必須分設為全然的兩個機關，鐵道的經營機關必須假裝成跟鐵道以外的政治與軍事毫無關係。租借地內的機關，則以目前研議中的遼東總督府來充當，而鐵道的經營機關則另外設置滿洲鐵道廳，作為政府的直轄機關，負責鐵道營業、線路守備、礦山開採、移民獎勵、地方警察、農業工業改良、以及與俄羅斯和清國交涉事件，並從事軍事性諜報任務，同時也令其負責平時鐵道隊的技術教育。但是我們獲得的鐵道是從長春到大連的幹線與諸多支線所構成的，有一部分經過遼東總督管轄地內，因此總督府與鐵道廳之間可

²¹ 〈關東州民政署職員表〉，《明治38年5月起 各部各隊職員表 大本營陸軍副官部（秘）》（東京：日本防衛省防衛研究所藏），檔號：大本營-日露戰役-M38-12-125，「アジア歴史資料センター（JACAR）」網站，Ref.: C06040984800，下載日期：2023年1月18日，網址：<https://www.jacar.go.jp/>。〔按：下載日期、網址以下省略〕。

能動不動就會產生意見衝突，為了加以預防，應該令鐵道廳的長官兼任總督府都督。另外，守備鐵道安全的鐵道守備隊由遼東總督府轄下的軍隊派遣而來，有關守備任務則必須受鐵道廳長官的指揮。²²

1906年1月間，日本新組建的西園寺公望內閣成立「滿洲經營調查委員會」，並委任剛從滿洲軍總參謀長身分回任陸軍參謀部次長的兒玉源太郎擔任委員長，該會主要任務就是審議兒玉立案的《滿洲經營策梗概》以及陸軍省與外務省等其他省廳所提出的滿洲經營相關方案。

兒玉主導的《滿洲經營策梗概》採取積極殖民經營策，擬成立相對獨立的殖民機關來推動滿洲經濟開發以支持殖民擴張；但委員會中其他日本軍方與政界要員則都採取消極經營的態度，相互間又有對立。如陸軍元老山縣有朋，有鑑於不久未來俄羅斯的軍事復仇，及當時南滿洲仍待發展的經貿落後現況，堅信南滿洲只有軍事價值，不具有太多的經濟價值，主張為防禦俄羅斯復仇進行軍事準備。而伊藤博文、井上馨以及較為顧及國際關係的多數外交官員，認為日本當時的經濟實力不足，應採「門戶開放政策」與英美合作開發滿洲；且依據日俄與日清條約，南滿洲並不是整個為殖民地，不應該如同山縣有朋等陸軍要員的想法一樣將整個南滿洲作為殖民地軍事化，而妨礙各國在滿洲的共同經濟開發。

在1906年前半年的政策審議過程中，陸軍方面基於軍事整備考量本不願撤除南滿洲佔領區的軍政與儘速撤兵，但在英美等國的抗議壓力下，該年5月間在伊藤博文主導召開的「滿洲問題協商會議」後，決定迅速撤兵並撤銷軍政署，結東南滿洲的軍政。另一方面，山縣有朋、伊藤博文等元老與陸軍、外交部門也終於針對關東州租借地與滿鐵及其沿線的經營方式取得妥協共識，陸續決定了關東都督府與南滿洲鐵道株式會社兩個主要殖民機關的組織方式。²³

²² 筆者譯文，原文參見鶴見祐輔著、一海知義校訂，《〈決定版〉正伝 後藤新平4：滿鐵時代1906-08年》，頁15-16。

²³ 日俄戰後日本中央有關滿洲經營的大陸政策辯論，學界過去主要以陸軍強硬外交與外務省協調外交的二元對立視角來分析，關注陸軍的南滿洲軍事化與外務省及伊藤博文等人的南滿洲消極經營策。這方面的分析觀點，參見王鐵軍，〈「滿洲問題協議會」：滿鐵、關東軍在東北的權力關係構築〉，《社會科學戰線》（長春）2019:8（2019年8月），頁143-155。不過，小林道彥的精彩研究指出在這兩大政策傾向之外，更應該關注的是後藤新平與桂太郎及兒玉源太郎等陸軍實力派人物結合，以積極經濟開發為主體的殖民地積極經營策。參見小林道彥，《大正政變：國家經營構想的分裂》，頁97-187。但小林道彥並未針對後藤新平如何將臺灣經營經驗移轉到滿洲的過程作出分析，參見以下討論。

日本政府在 1906 年 7 月底公布了《關東都督府官制》，內容分為兩部分：第一部分內容主要規定關東都督的任職資格、中央管轄機關與都督府權限，規定關東都督府都督任職資格為「為親任官，由陸軍大將或陸軍中將擔任之」；關東都督府由都督統理諸般政務，關東都督府內除下轄都督官房外，還設置有民政部和陸軍部。都督府整體民政業務受到外務大臣的監督，至於轄下陸軍部的軍事行政則分受中央陸軍部長、參謀部長與陸軍教育總監的監督。關東都督府都督並被賦予以下三項職權：第一，管轄關東州及負責南滿洲鐵道之鐵道線路的保護，並監督南滿洲鐵道株式會社業務。第二，都督依特別委任掌管同清國地方官憲交涉事務。第三，都督擁有其職權或委任範圍內的府令發布權與對都督府內文官的人事管轄權。

第二部分主要規定了關東都督府下轄的民政部組織、職權以及職員編制等。與本文討論直接相關的民政部，負責管轄除軍事行政以外的一切行政事務，包括對於滿鐵鐵道線路的警備保護與監督滿鐵業務。民政部下轄庶務課、警務課、財務課、土木課和監獄署等四課一署。民政部職員編制，包括民政長官 1 名，為敕任官；2 名參事官和 6 名事務官、3 名民政署長、18 名技師、6 名警視、1 名典獄和 3 名翻譯官等為奏任官；其餘編制內的 220 名課員則屬於判任官。²⁴

1905 年 9 月日俄和約簽訂後，日本在 10 月暫設關東總督府來管轄南滿洲佔領區的各地軍政署並監督前述 6 月設立的關東州民政署。隔年 9 月，關東總督府改組為關東都督府後，日本中央委任原關東總督大島義昌擔任關東都督，但關東都督府的監管範圍明顯縮小，從原來與俄羅斯軍隊對峙的長春與吉林、敦化、琿春等一線以南的整個南滿洲地區，縮小為關東州租借地的全盤行政權，以及長春以南的滿鐵與其沿線的警備權與業務監督權。關東都督府的首任民政長官是原關東州民政署民政長官石塚英藏，轄下民政部的高官除來自臺灣總督府的民政署原官員，還有來自中央內務省等機關的日本內地官員。

另一方面，滿洲經營調查委員會已審議決定籌設官民合組的株式會社來經營滿鐵業務，日本中央乃在 1906 年 7 月設立「南滿洲鐵道株式會社設立委員會」，

²⁴ 栗原健，〈關東都督府問題提要：特に官制上よりみた都督の在滿領事指揮監督問題〉，頁 37-43；川島淳，〈日露戰後における植民地統治機構の相克：「關東都督府官制」制定経緯の再考〉，《東アジア近代史》7（2004 年 3 月），頁 21-38。

該委員會由陸軍與外務省、大藏省與遞信省等部門的重要官員還有澀澤榮一、大倉喜八郎等民間財閥領袖共 80 人組成，負責規劃滿鐵的具體組織規程與章程，並研擬滿鐵的首任總裁人選，而擔任該會委員長的是同年 4 月間辭掉臺灣總督與兼任參謀本部次長職位並升任陸軍參謀總長的兒玉源太郎。

兒玉源太郎擬優先推薦擔任首任滿鐵總裁的人，正是與其長期搭檔統治臺灣並為其提出滿洲經營方略的後藤新平。兒玉以後藤新平治理臺灣的卓越成績，毫不費力地說服日本各界支持選任後藤。不過，推薦案審議前的同年 4 月間，日本銀中央剛委派陸軍大將佐久間左馬太接替兒玉擔任臺灣總督，佐久間並邀請因臺灣統治功績獲授男爵的後藤新平繼續擔任民政長官，後藤也已同意。三個月後日本中央邀請後藤來東京商議轉任滿鐵總裁一案，他 7 月 22 日在東京陸續面見邀請其擔任總裁的內務大臣原敬、首相西園寺公望、陸軍巨頭元老山縣有朋與兒玉源太郎等中央要員，並獲得山縣有朋等首肯將負責勸說佐久間同意讓後藤從臺灣總督府離職，但後藤新平卻堅持必須仔細考慮，並未立刻答應推薦案。

隔天早上卻意外傳來兒玉源太郎腦中風急逝的噩耗，後藤雖然有應遵從兒玉遺志的壓力，但仍未鬆口同意，而是陸續提出包括擔任總裁後須兼任臺灣總督府顧問與關東都督府顧問等就任條件。直到取得日本中央要員與臺灣總督佐久間左馬太與候任首任關東都督府之大島義昌的同意，並解決外務大臣林董與法制局長官岡野敬次郎認為滿鐵總裁兼任兩府顧問違反文官法制的反對後，後藤新平才正式同意擔任滿鐵的初任總裁。²⁵

1906 年 11 月後藤新平就任總裁並兼任關東都督府顧問期間，獲得大島義昌

²⁵ 後藤新平這個滿鐵總裁推薦案因為也牽涉兼任臺灣總督府顧問案，王麒銘曾經為文詳細討論，筆者大致同意其有關推薦案過程與臺灣總督府顧問制度的總體分析，不過該文認為後藤新平原先態度消極不想擔任總裁，乃是在各高層的力說下才同意這個推薦案的說法，筆者認為乃因其未完整了解後藤參與滿鐵經營劃策過程（此非該文研究主題），且因過度根據原敬日記等旁觀者的史料所導致的誤解。筆者以為依據後藤新平的傳記資料與後藤新平文書中的滿洲資料，可以確認後藤新平早在 7 月間上京商議滿鐵總裁推薦案之前，已經得知兒玉擬推薦其擔任總裁並有過深談，只不過與日本中央之間就任總裁的相關條件仍未談妥，所以尚未正式同意，但他必然有其意願，否則兒玉不會多所費心出面與中央要員協調並為其爭取更好的就任條件。因此，他在 7 月 22 日上京會見中央要員討論此一推薦案時，未立刻同意推薦並非因無意願擔任總裁，而是採取以退為進的策略藉以爭取更好的就任條件（包括賦予其兼任臺灣與關東都督府的顧問等權限）。王麒銘，〈後藤新平與臺灣總督府顧問制度〉，《臺灣師大歷史學報》（臺北）64（2020 年 12 月），頁 83-127；鶴見祐輔著、一海知義校訂，《〈決定版〉正伝 後藤新平 4：滿鐵時代 1906-08 年》，頁 12-78。

都督的充分配合，在關東都督府的民政組織與警政等業務上多所興革。首先，後藤為讓其主掌的滿鐵會社更有效地主導關東都督府的民政業務，策劃以滿鐵副總裁中村是公來替代與其曾密切合作但有瑜亮情節的石塚英藏擔任關東州民政長官，中村是公因此於 1907 年 4 月接替石塚英藏擔任民政長官。後藤原先運作讓中村是公以滿鐵副總裁身分兼任關東州民政長官，但因外務大臣林董等人以不合官制為由反對，乃將其免去滿鐵副總裁身分，改為擔任關東都督府民政長官並兼辦滿鐵副總裁事務。²⁶

除了中村是公兼任案外，後藤新平為了直接掌控關東都督府與滿鐵沿線的警政規畫，也在 1907 年 8 月讓他一手選任的滿鐵理事久保田政周兼任關東都督府警務課長。²⁷ 中村是公與久保田政周兩人兼任關東都督府民政與警政首長後，即合力在關東州內大力擴充警察派出所所數並酌量增加警察人數（含部分中國人巡捕），派出所數／警察人數分別從 1906 年底的 44 所／533 人增加到 1907 年底的 77 所／612 人。其後雖然關東州內人口快速增加，但伴隨關東州周邊的馬賊等問題陸續解決，如同臺灣 1902 年後治安穩定後的作法一樣，關東都督府為以有限的財政擴大警力涵蓋輻射空間並強化關東州警政效率，乃一邊持續擴充關東州內的派出所數目、但減少每一派出所的警察員額。如 1917 年底的派出所數／警察數為 116 所／668 人。²⁸

其三，1906 年 11 月關東都督府初設不久，民政長官石塚英藏在滿鐵沿線附屬地內共設置大石橋、奉天、公主嶺三個警務署，以及遼陽與鐵嶺兩個奉天警務

²⁶ 中村是公，日本廣島人，1893 年（東京）帝國大學法律學科畢業後進入大藏省，1896 年轉進臺灣總督府民政局，其後歷任財務局長、土地調查局長、總督府參事官、專賣局長、財務局長、總務局長等職位，並在後藤新平不在時代代理民政長官職位，是後藤新平一生最重要部屬與密友。1906 年 11 月滿鐵創立後，後藤拔擢其追隨來滿洲擔任副總裁，方從臺灣總督府職位退職。有關中村是公經歷與擔任關東都督府民政長官過程，參見青柳達雄，《滿鐵總裁中村是公と漱石》（東京：勉誠社，1996），頁 1-78。

²⁷ 久保田政周（1871-1925），日本北海道出身，1895 年（東京）帝國大學法科大學獨法科畢業，進入內務省土木局任職，歷任內務省書記官、警保局警務課長等職務，1906 年受後藤新平邀請擔任滿鐵理事，負責管理滿鐵地方部，奠定滿鐵沿線警務、教育、勸業與衛生事業的基礎。鶴見祐輔著、一海知義校訂，《〈決定版〉正伝 後藤新平 4：滿鐵時代 1906-08 年》，頁 122；〈久保田政周〉，「weblio 辭書・百科事典」，下載日期：2022 年 3 月 1 日，網址：https://www.weblio.jp/wkpa/content/久保田政周_久保田政周の概要。

²⁸ 關東局長官房文書課編纂，《關東局統計三十年誌：自明治三九年至昭和十年》，頁 730。

署支署。隔年 11 月間中村是公上任後，依據其對滿鐵沿線日本居留民與活動的調查針對滿鐵沿線的警務配置進行調整，乃將大石橋警務署廢除，新設遼陽警務署，並在大石橋、瓦房店與撫順設置警務支署，前兩者屬於遼陽警務署、撫順則屬於奉天警務署，並將公主嶺警務署的管轄區域作部分變更。²⁹ 同時也將派出所數目大幅擴充，並增加少量警察人數，從 1906 年底的 14 所／292 人，增加到 1907 年底的 29 所／322 人。³⁰ 不過，關東州與滿鐵沿線警務更重要的變革，發生在 1908 年與其後，本文將在第四節進一步討論。

另一方面，日俄戰後，當日本滿洲軍歸國的同時，除有大量日本人進入關東州與滿鐵沿線外，也有不少日本人進入南滿洲其他通商開放地尋找經商與活動機會，依照國際法，新設的關東都督府與滿鐵會社對這些區域的日本人並無管轄權，而須與清朝協調設置領事館來管轄，且照當時清朝與日本間的不平等條約，日本領事館對於管轄區域內的日本國民擁有治外法權。1906 年 3 月間，日本外務省開始籌劃在奉天設置總領事館，並在國際壓力下要求陸軍儘速撤兵及結束軍政，且將在滿日本人管轄事務移交新設領事館。前述伊藤博文主導召開的「滿洲問題協商會議」後，6 月 1 日奉天總領事館正式開館，並開始主導南滿洲地區的外交事務。

應留意的是，奉天日本總領事館其實是日本在南滿洲開設的第三個領事館。日本在南滿洲的第一個領事館是在牛莊（即營口），該地在 1858 年第二次鴉片戰爭後被強迫開港准許國際通商。日本直到 1876 年才在該地設置領事館，但因日本人稀少、與日本間商務也還不發達，因此日本僅委任當地英美等國人擔任名譽領事協助領事業務。1895 年甲午戰後日本滿洲貿易有所展開後，日本才在 1897 年 6 月間正式在當地配置日本人領事。1904 年 3 月日俄戰爭爆發後，牛莊領事館暫時閉館，同年 8 月間日本佔領軍控制營口周邊區域後，為了處理與當地各國領事交涉事宜，牛莊日本領事館乃重新開館，並調派駐天津總領事伊集院彥吉轉任牛莊領事。

日本在南滿洲第二個開設的領事館在安東，安東（丹東）與奉天（瀋陽）兩地繼營口之後在 1903 年因《中美通商行船續訂條約》開港准許通商。³¹ 1906 年

²⁹ 關東都督府官房文書課編，《關東都督府施政誌》（大連：該課，1919），頁 132-133。

³⁰ 關東局長官房文書課編纂，《關東局統計三十年誌：自明治三十九年至昭和十年》，頁 731。

³¹ 日俄戰爭前，滿洲僅開放牛莊、安東、奉天通商；日本為了擴大在「南滿」的特權，迫使清政府簽訂

5月1日日本在安東開設領事館，之後6月1日奉天總領事館方開館，儘管其開設規劃較早。其後日本陸續在鐵嶺（1906年8月）、遼陽（1906年8月）、新民府（1906年10月）、長春（1906年11月）等通商地開設領事館、領事分館或出張所。之後伴隨日本人湧入南滿洲各地，這些日本領事機構陸續升格，從出張所升格為領事分館、或從領事分館升格為領事館。³²

另應關注的是，領事館的居留民管轄除了領事行政業務外，也有須由領事館警察處理的居留民犯罪等警政事務，1904年9月間重新開館的牛莊領事館，最一開始跟外務省申請配置警察人員，外務省乃從警視廳選用派遣了2名巡查，隔年隨著牛莊日本居留民人數與業務的擴展，該館繼續增加警察人數到5名，這是南滿洲領事館警察最初的創設。

1906年4-5月間奉天總領事館籌備開館期間，首任奉天總領事荻原守一認為領事館的開設必須同時充實領事館警察，因此開始向外務省申請從日本內地選派警察人員來奉天任職，值得注意的是，他也同時向當時的關東民政長官石塚英藏請求協助，請其選派6名懂得中國語（北京官話）的警部與巡查來總領事館任職。可以說南滿洲領事館警察的創始過程，關東州民政部門訓練出來懂得中國語的警察也扮演了重要的角色。

另若依照奉天總領事與安東領事等人的規劃，相對於領事行政業務，居留民警備事務的負擔其實更為繁重，南滿洲各領事館在開館時一般只需數名領事館職員，但領事館警察則須配置領事館職員十倍左右員額方為足夠。不過，因財政上的限制，外務省實際上配置的警察數量有限，1907年在廣大的南滿洲才設置了13個派出所，遠少於關東都督府同一年在關東州與滿鐵附屬地所各設置的77個與29個派出所，直到1908年後藤新平參與介入領事館警察的改革後，南滿洲各領事館的警察派出所數目方增加為25個（參見第四節討論）。³³

了《中日會議東三省善後事宜正約和附約》，附約中規定，開放奉天省：鳳凰城、遼陽、新民屯、鐵嶺、通江子、法庫門，吉林省：長春、吉林、哈爾濱、寧古塔、琿春、三姓，黑龍江省：齊齊哈爾、海拉爾、琿琿、滿洲里等16處開埠通商。步平、郭蘊深、張宗海編著，《東北國際約章匯釋（1689-1919年）》（哈爾濱：黑龍江人民出版社，1987），頁289。日本等國因此在日俄戰後，陸續在這些自開商埠，向清朝要求開設本國領事館。

³² 井上勇一，《滿州事變の視角：在奉天總領事の見た滿州問題》，頁1-73。

³³ 參照荻野富士夫，《外務省警察史：在留民保護取締と特高警察機能》（東京：校倉書房，2005），頁149-161、169。

1907 年間伴隨關東都督府所屬的滿鐵附屬地警務署與南滿洲各領事館警察署的開設運作，在鐵道沿線的遼陽、奉天、鐵嶺、長春、營口、安東等六個地區的附屬地內外同時設有警務署與警察署。這些同一地區的滿鐵沿線內外居留民經常往來頻繁、業務也常相互關聯，但其警察管轄權卻分屬兩個警察系統，從而產生兩地警察系統執法標準不一、亦無相互地域管轄權等警察行政枱格問題。擔任關東都督府顧問與滿鐵總裁的後藤新平，上任後不久就開始極力抨擊此一問題，並試圖推動南滿洲警政統一政策以解決此一問題。本文將在第四節討論此議題。

三、關東州警政體制發展與保甲制度建置 (1908-1918)

前面提到後藤新平擔任滿鐵總裁與關東都督府顧問後，讓中村是公擔任關東都督府民政長官兼辦滿鐵副總裁事務，並讓滿鐵董事久保田政周兼任關東州警務課長。不過，因後藤新平在 1908 年 1 月的南滿警政統一案的改革中（參見下一節討論），為了提高警務部門的重要性，特別設置警視總長一職擔任警務課長，在官制上久保田政周不具擔任警視總長資格，無法再兼任警務課長。另外，兼任兩職的中村是公，因民政長官的辦公地點在旅順、滿鐵副總裁的兼任辦公地在大連滿鐵本社，實在無法分身兼顧，任職剛滿一年就被迫在 1908 年 5 月辭去民政長官職位，改專任滿鐵副總裁，並在後藤新平之後繼任滿鐵總裁職位（1908.12-1913.12）。³⁴

不過，後藤新平並未因此喪失對於關東州民政與警政的主導權，事實上他推動與其關係密切的白仁武接任民政長官職位，當時的政治評論家指稱白仁武與中村是公、久保田勝美（滿鐵理事）、清野長太郎（滿鐵理事）為後藤門下四天王，其擔任民政長官任期很長（1908.05-1917.07）。³⁵ 另外，後藤新平並讓臺灣總督

³⁴ 青柳達雄，《滿鐵總裁中村是公と漱石》，頁 51-120。

³⁵ 白仁武，日本福岡縣人，1890 年（東京）帝國大學政治學科畢業，進入內務省任官，歷任內務省參事官、北海道課長、栃木縣知事、文部省普通學務局長等官職。有關白仁武的生平，參見山本實彥，《政府部內人物評》（東京：政府研究會，1909），頁 82-83；山本實彥，《政界の寧馨兒》（東京：博文館，1910），頁 104-122。寧馨兒為日本從中文原意借用的詞彙，原指稱讚他人兒子俊秀美好，此處被政治評論家用以指稱前途看好的新一代政治人物。

府官僚佐藤友熊（1866-1923）擔任警視總長兼警務課長，佐藤友熊 1900 年 1 月從日本轉入臺灣總督府擔任臺南縣警部長，之後歷任桃園廳長、宜蘭廳長與臺北廳長職位，並長期兼任臨時土地調查局事務官協助中村是公與後藤新平推動臺灣土地調查。他在 1907 年 9 月從臺灣總督府轉入關東都督府擔任民政部事務官，並在隔年 1 月警察官制修正後轉任警視總長，與白仁武一樣長期任職到 1917 年 7 月才卸任。可以說白仁武、佐藤友熊等後藤新平相關人脈，保證了後藤新平臺灣警政經驗為主體的統治學知持續在南滿洲移植。

接著，討論日本在南滿洲的警察任用、教育、配置與執勤等議題。作為近代專業的警察科層體制，關東都督府制定了一系列明確的法令，以任用身體檢查與學術試驗合格者擔任關東州警察，並設置警察官吏教習所提供各級警察執勤與升職所需的專業學知；同時規定了詳細的警察配置與勤務執行規範，將警察配置到各派出所，並對勤務執行方式詳細規範與監督考核。而這些警務法令因應社會治理需要，也會不時地增修。另外，因應管轄區域內清國人與朝鮮人治理所需且可節省財政，關東都督府亦選任清國人與朝鮮人擔任巡捕，其同樣須經歷教習課程後方可執勤；另一方面，為了強化日本人警察與中國人、朝鮮人巡捕執勤所需的多重語言能力，也規劃各種語言學習課程與考試，通過者可以領取津貼。³⁶

應留意的是，若將關東都督府與後藤新平主政臺灣總督府期警政制度的法令加以比較的話，會發現關東都督府的警政法令大量採擷自臺灣總督府的類似法令。另外，除了這些警政法令外，白仁武與佐藤友熊等人也引入與臺灣類似、僅適用於清國人的法令，包括 1908 年 9 月頒布的「罰金及笞刑處分例」、「民政支署長該當拘留或科料罪裁判處理規則」、「民政署長、支署長（警視）民事爭訟調停之規則」，這些法令賦予警視擔任的支署長擁有更多針對殖民地人民的行政與司法權限，並可大為節省殖民地統治的行政與財政成本。³⁷

³⁶ 有關警察法規詳細內容，參見歷年的《關東都督府法規提要》，如關東都督官房文書課編，《關東都督府法規提要（明治 42 年 10 月現行）》（大連：滿洲日日新聞社，1909），第六類警察，頁 293-438。有關警察教育內容與各年度的訓練人數等統計資料，參見關東廳編，《關東廳施政二十年史》（大連：該廳，1926），頁 290-295。

³⁷ 關東廳編，《關東廳施政二十年史》，頁 233-235、240、308；關東都督官房文書課編，《關東都督府法規提要（明治 42 年 10 月現行）》，第十三類司法及司獄，頁 909-954。有關臺灣罰金與笞刑法令移植到關東州議題的初步分析，參見林瑾瑤，〈異法地域之鞭：日治時期笞刑處分之研究（一九〇四~一九二一年）〉（臺北：國立臺灣師範大學歷史學系碩士論文，2006），頁 161-162。

另外，在討論後藤新平如何移植臺灣警政經驗到滿洲議題時，還應關注關東州金州地區保甲制度的建置。前面提到，晚清以來滿洲各地馬賊等匪患猖獗、治安紊亂，但在關東州管內的大連與旅順兩地因有日本軍隊駐紮，且有大量日本居留民，是滿洲地區治安最好且無馬賊問題的地區。關東州管內的金州地區則並無軍隊駐紮，居民幾乎全數是清國的漢人、滿人，其與莊河廳及復縣交界地區一直都是馬賊頻繁出沒地區。關東都督府治理金州的初期在解決該地區馬賊問題時，面臨兩個與統治臺灣初期類似的治安難題，一是金州住民中不少與馬賊氣脈相通，導致追緝困難；二是即使發生馬賊事件，受害者與鄰人害怕遭到報復，或缺乏鄰里互助觀念，不願向官方提供訊息。為有效掌控治安情報以解決馬賊問題，因此關東都督府 1909 年仿照臺灣經驗開始在金州地區實施保甲制度。³⁸

關東都督府在 1909 年 6 月發布保甲制度地方規約準則，首先，規定金州各地以會村屯的人群聚落為基礎，依據適當戶數編成保甲。其次，規定保甲成員切實呈報戶口異動、人員出入、犯罪活動、謠言與危害地方安寧等事件，並相互監督與呈報非法行為、合作防範犯罪、保持衛生以及通報防治傳染病，並且合作從事各種地方公共事務。其三，規定保甲內成員若有違反規定的行為，須承擔集體連坐的責任，除非事先向官員申告並盡力防止問題擴大，方能免除連坐。其四，規定組成保甲壯丁團，並在特殊情況下配合警察的派遣協助維護地方治安。其五，規定保甲成員的賞罰與撫恤規則，以鼓勵保甲成員遵守規約。最後，規定保甲行政所需經費由保甲成員各戶集體負擔，並規定經費的管理與收支公開辦法。

仔細考察可發現，金州保甲制度運作邏輯與臺灣一樣，首先，保甲組織的運作，是在村屯會等地方傳統街庄組織的基礎上編成，同時保甲長與壯丁團長的選任主要也是以村長／屯長／會長等地方頭人來擔任。其次，保甲制度的實際運作受到警察官吏派出所的嚴密監督管理，即派出所警察管理、指揮會長，會長指揮

³⁸ 有關臺灣保甲制度，參見洪秋芬，〈日據初期臺灣的保甲制度（1895-1903）〉；劉恆奴，〈日據時期臺灣之保甲制度〉，頁 168-189。嚴格來說，日本在處理南滿洲馬賊等治安問題時，除了警察體制外，還有關東都督府陸軍部所屬的滿洲守備隊與關東憲兵隊，但滿洲守備隊主要負責鐵道安全的守備，關東憲兵隊作為軍事警察主要對駐滿洲師團及獨立守備隊執行軍事及司法警察業務，雖然也兼負一般行政和司法警察職責，不過 1912 年後憲兵隊人數僅 120 名。滿洲守備隊與關東憲兵隊僅在特定狀況下參與大規模馬賊的討伐，主要的馬賊討伐與治安維護工作係由警察負責。林亨芬，〈取締與維權：日本對南滿馬賊問題的認識及肆應（1904-1922）〉。

會內的壯丁團，村長與屯長輔佐會長並監督其區域內的甲長，甲長則負責監督甲內的各家長。另外，保甲制度的具體運作如同近代科層組織一樣注重文書檔案管理，要求會村屯長這些承擔保甲制度運作的人，必須妥善調製保存保甲契約簿、保甲幹部名簿、壯丁團員名簿、各種命令簿、各種報告簿、經費收支簿、經費收支單據；同時針對壯丁團的選任、服務辦法、還有服裝也有詳細的規定，並規定若接受派遣任務時可獲得的津貼。³⁹

透過關東都督府統治時期民政官員定期呈報的〈關東都督府政況報告並雜報〉資料，可具體看到關東都督府的保甲制度如何運作。依照關東都督府的相關法規，都督府須定期（初期是三個月一次）向主管機關呈報其施政報告，而這些報告則是透過日常行政所生產的各種行政檔案定期彙整所製作出來的。〈關東都督府政況報告並雜報〉第四卷以後的資料，收錄了金州民政支署長所呈報的保甲制度運作狀況，裡面提到保甲制度實施後，地方合作自衛的觀念日益發達，充分發揮預防警戒的作用，1909年7-9月份間雖曾發生幾件馬賊事故（詳載馬賊人名），但都在甲民的通力合作下逮捕了馬賊，因此平安無事；另外9月中曾偵查到海賊的活動情報，但在嚴加警戒下並無被害產生。此外，呈報中也提及在鄰保相互警戒下，住民因此回歸正業，不再發生流氓生事行為。⁴⁰

其後，各期呈報資料，陸續報告馬賊與海賊還有流氓問題，都因保甲制度的實施，幾乎絕跡，不再成為問題。同時，提到在警察指導與保甲機關的有效運作下，保甲民的自治等公共觀念漸漸養成與發達，開始努力遵守各項保甲公約。但即使如此，保甲民中仍然有人因為違反規定而遭到罰款，譬如1910年1月間金州、普蘭店、貔子窩三地共有54人被罰款120.50元、2人被罰2日勞役，2月間45人被罰款106元、3人被罰10天勞役，3月間66人被罰款172元、10人被罰50日勞役。⁴¹

³⁹ 關東廳編，《關東廳施政二十年史》，頁308、313-320。

⁴⁰ 〈1 諸般政務施行ノ成績【明治四十二年七月ヨリ九月】／17 金州民政署〉，《關東都督府政況報告並雜報 第四卷》（東京：日本外務省外交史料館藏），檔號：1-5-3-12_004，「アジア歴史資料センター（JACAR）」，Ref.：B03041537400。

⁴¹ 〈1 諸般政務施行ノ成績【明治四十三年一月ヨリ三月】／15 金州民政支署〉，《關東都督府政況報告並雜報 第五卷》（東京：日本外務省外交史料館藏），檔號：1-5-3-12_005，「アジア歴史資料センター（JACAR）」，Ref.：B03041541000。

在 1910 年下半年金州民政署的報告中，則提到因保甲制度配合推廣緣故，之前已推行數年的造林地獎勵政策終於產生成效，民眾體會到獎勵旨趣，有更多人開始進行造林經營。另外，1906 年實施的街道兩旁樹木栽植規定，到 1908 年春季都未看到有人主動栽植，其後雖由官方發給樹苗後開始栽植，但街道樹木栽植的保護監督並不容易，常因人畜踩踏、牛馬嚼食而全數死掉。不過，去年（1909）保甲制度實施後，將街道植樹保護的規定納入保甲公約，並對違反者所屬會長以下的村甲長進行罰款處分後，有效喚起了人民的注意，最近行道樹栽植收到良好成效。在該期的報告中，進一步提到保甲制度的施行，不僅有效防遏馬賊、海賊，而且對殖產興業、道路修築改良、害蟲驅除等種種事務均發揮功效。

此外，也提到本年冬季時的常備壯丁、預備壯丁、後備壯丁等的配合出役狀況良好，社會秩序因此靜穩，同時地方風俗漸漸改良。值得注意的是，這一期保甲規約處分表內，除了 298 人合計罰款 954.3 元、5 人 25 天勞役的處分外，還有 6 人獲得 40 元的賞金。⁴² 以上這些報告，清楚顯示了在警察的監督下，關東州保甲制度的運作與臺灣一樣卓有成效，不僅有效維護社會治安，並成為各類地方行政的輔助，有效推動了地方行政與殖產興業的開展。

接下來，分析關東都督府的馬賊、海賊與強盜等治安問題以評估其警政建設成效，首先，透過表一可以發現日俄戰後初期（1905-1908），在關東州內或者州外滿鐵附屬地有相當多馬賊案件，但其後關東州內馬賊就大致被掃蕩完畢。另一方面，在海賊部分，因為滿鐵沿線支線海岸接壤區域遠少於關東州內的旅順、大連等地帶，所以從 1909 年開始統計調查以來，州內海賊案件遠多於州外，不過 1910 年警政建設有效強化後很快減少。其後到辛亥革命的 1912 年與一次大戰 1915-1918 年間因社會動盪，州內即遼東半島沿岸海賊件數方有增加，同時州外的馬賊件數也有增加，警察緝捕的匪賊人數也有增加。⁴³

⁴² 〈1 諸般政務報告〔明治四十三年度下半年〕／22 諸般政務施行ノ成績 金州民政支署〉，《關東都督府政況報告並雜報 第六卷》（東京：日本外務省外交史料館藏），檔號：1-5-3-12_006，「アジア歴史資料センター（JACAR）」，Ref.：B03041545700。

⁴³ 另外，1922 年之後兩次直奉戰爭期間因大量奉軍進關內參與軍事征戰，南滿洲各地警備力量較為薄弱，或者戰爭結束後戰敗殘兵或兵員解編落草為賊緣故，因此馬賊再次橫行，甚至有部分侵入關東州與滿鐵沿線滋擾。齋藤良二編著，《關東局警察四十年の歩みとその終焉》（東京：關東局警友會事務局，1981），頁 25。

表一 關東州警務部門管內馬賊、海賊與其他強盜案件統計

年次	馬賊		海賊		其他強盜		年次	馬賊		海賊		其他強盜	
	州內	州外	州內	州外	州內	州外		州內	州外	州內	州外	州內	州外
1905	57						1912	0	3	1	1	9	42
	15							0	4	19	0	10	23
1906	82	9(11-12月)			55(6-12月)		1913	0	5	5	0	10	69
	36	1(11-12月)			33(6-12月)			0	12	4	1	9	78
1907	35	48			46	62	1914	0	3	8	0	25	64
	19	3			32	22		0	24	7	0	25	50
1908	27	32			49	30	1915	0	2	23	0	29	86
	19	12			36	16		0	25	3	0	27	81
1909	1	21	17	0	32	46	1916	0	3	55	0	43	71
	8	24	15	0	35	47		1	16	27	0	33	65
1910	0	2	32	0	19	34	1917	0	4	23	0	30	99
	4	2	2	0	21	46		13	22	13	4	21	89
1911	0	0	3	0	15	28	1918	0	13	31	0	28	69
	1	5	4	0	13	23		1	44	4	0	24	92

說明：1. 各欄中 1908 年以前的空格無數目者，為還未開始進行確切統計。

2. 1908 年為止船舶內的強盜（即海賊）被列入其他強盜類內。各年度第 1 列的數額為被害案件數，第 2 列為被以該類案件逮捕的件數，但 1908 年以前的馬賊欄第 2 列的數目為逮捕人數。
資料來源：關東廳編，《關東廳施政二十年史》，頁 303。

至於馬賊與海賊以外的「其他強盜」案件，在關東州內從 1906-1908 年間件數比較多，1909 年後大幅下降，不過其後隨著關東州內經濟發展與人口的快速增長而有部分增加，但增加數目並未超過人口增長數目，而且從逮捕件數來看，其他強盜案的追捕頗有成效。而在關東州外滿鐵沿線附屬地，其他強盜案件數也是一樣大幅下降，但因附屬地內外移動方便，很多罪案逃離滿鐵附屬地之外追捕不易，案件數大概都是關東州內的兩到三倍。但關東州 1906 年人口數（373,259）是鐵道附屬地（11,496）的 32.5 倍，而 1915 年關東州人口（540,978）則是滿鐵附屬地（95,251）的 5.7 倍。⁴⁴ 因此以人口數平均的犯罪比例來看，應該說關東州外南滿鐵道沿線地區的犯罪比率遠高於關東州內，但因逮捕案件數也相當高，顯示滿鐵附屬地的關東州警務部門在追緝罪犯上的成效也頗佳。

⁴⁴ 1906 年與 1915 年關東州內與州外人口數，參見關東廳編，《關東廳施政二十年史》，頁 6。

四、南滿洲警政統一化的初步改革與 治安情報體系的擴大（1908-1918）

後藤新平透過中村是公與久保田政周等人事案，推動了關東都督府與滿鐵沿線的警政興革，但前述的關東都督府與領事館兩個警察系統扞格的問題，還有日本領事館警力不足無法有效管轄龐大的南滿洲日本人的議題，也逐漸浮現。後藤批評：「（南滿洲）都督府警察與領事警察管轄地相鄰，但不僅無法相互協助，而且往往相互敵視反成損害日本國威的機關。一旦馬賊侵劫、鼠疫流行的話，兩者妄動紊雜的狀況可以想見，不僅缺乏對於清國官民的督勵之力，反可能遭致其訕笑。」⁴⁵ 為了達成日本帝國的滿洲經營目標，他因此積極尋求南滿洲警政的統一化。

應關注的是，關東都督府警察與南滿洲領事館警察系統的扞格，不僅是警察體系本身的問題，更涉及關東都督府與南滿洲領事館各自行政權限的問題。因此後藤新平的南滿洲警政統一案，也涉及關東都督府與南滿洲領事權限的整合問題。後藤提出與南滿洲警政統一相關的主要有兩個建議案，首先，提議應該在南滿洲設置領事特別官制，要求讓不具外務省領事資格者也能擔任南滿洲特別領事，並讓領事官兼任都督府事務官，接受關東都督的指揮，以便根本解決滿洲行政不統一的問題。其次，應該在都督府設置警視總長，並廢除領事館警察，由都督府警察負責領事館警察的管轄事務，並將其併入都督府警察體系統一指揮管理。⁴⁶

這些建議受到關東都督大島義昌的全力支持，並以關東都督府名義擬定具體法案提請中央審議。這些提案雖然獲得陸軍大臣寺內正毅的支持，但相關提案中尤其有關特別領事官制的設置，等於由都督府控制整個南滿洲的外交權，侵犯日本中央外務省的人事與外交權限，且將都督府租借地內的行政權擅自擴張到租借地外，等於不把南滿洲當作清朝的領土，而是當作日本的特殊地域，必將破壞國

⁴⁵ 引文參見鶴見祐輔著、一海知義校訂，《〈決定版〉正伝 後藤新平 4：滿鐵時代 1906-08 年》，頁 151-152。

⁴⁶ 後藤新平的建議案是整個有關如何統合關東都督府、滿鐵與南滿洲領事館行政的複雜提案，篇幅文脈關係，在此僅就南滿洲警政統一相關的部分，加以討論，其他有關三個殖民機關的行政管轄與殖民方略的統合與衝突議題將另文分析。參見鶴見祐輔著、一海知義校訂，《〈決定版〉正伝 後藤新平 4：滿鐵時代 1906-08 年》，頁 122-160，以上警政相關提案，特別參見頁 159-160。

際關係即與清朝關係，因此遭到法制局與外務省及時任韓國統監的元老伊藤博文的強烈反對。

最終中央政府僅妥協同意了其他有關警政統一與警察權限擴張的折衷提案，即1908年1月10日的敕令第二號與第五號案。首先，都督府期待的特別領事官制並沒有成立，南滿洲的領事仍由外務省派任、外交權仍由領事與外務大臣掌控。但為了解決滿鐵沿線內與沿線外的警察權分別屬於關東都督府警察與外務省領事館警察兩個系統的問題，規定南滿洲領事官兼任關東都督府事務官，並規定由都督府的警察官兼任領事館警察官。⁴⁷

透過這種相互兼任的規定，首先，在警察法規與勤務規定上，南滿洲領事館與關東都督府各自管轄法規的警察法規與執行細則可以統一，原則上不會再相互扞格。其次，在兩地警察的指揮與協調問題上，因為領事館警察是由關東都督府警察兼任，所以關東都督府的警察首長可以一併指揮領事館的警察，同時因為南滿洲領事兼任都督府事務官，因此有必要時各地領事官也可以同時指揮其管轄區域鄰近鐵道附屬地內的關東都督府警察。最後，因為關東都督府的警察都兼任領事館警察官身分，所以南滿洲同一地區滿鐵附屬地內的警務署與附屬地外的領事館警察署不再受過去管轄區域的限制，有必要時可以在對方的轄區內執行警察勤務，譬如關東都督府所屬的滿鐵沿線內的奉天警務署警察官，有必要時可進入滿鐵沿線外奉天總領事館所屬的奉天警察署轄區內進行逮捕犯人等勤務。⁴⁸

接著，討論後藤新平推動的南滿洲警政統一化在日本滿洲經營上的重要意義。在南滿洲警政統一之前，關東都督府警察僅擁有關東州與滿鐵沿線日本人與清國人的管轄權限，但日本人與南滿洲馬賊的活動地域實際上超越這兩地區，遍及南滿洲領事館管轄的開放通商地區及未開放地區。因此關東都督府警察系統統合與擴張到南滿洲領事管轄區域後，首先，關東都督府不僅有效擴大了對於南滿洲日本人的取締與保護，同時也大為擴大了警政系統對於南滿洲各地馬賊等治安情報的調查掌握，不僅較能有效監控南滿洲馬賊對於領事館管轄附屬地外日本人的侵擾，同時也較能監探馬賊對於關東州與滿鐵沿線附屬地的滋擾。另外，關東

⁴⁷ 栗原健，〈關東都督府問題提要：特に官制上よりみた都督の在滿領事指揮監督問題〉，頁44-47。

⁴⁸ 荻野富士夫，〈外務省警察史：在留民保護取締と特高警察機能〉，頁162-167。

警察與臺灣警察一樣，除了治安維護的司法警察之外，同時作為消防警察、行政警察、衛生警察廣泛參與各類民政，其除針對南滿洲的治安相關情報進行調查外，也在不具有行政管轄權的附屬地外廣泛進行中國人社會情報的調查，因此提供了關東都督府等在南滿洲推動重要的政經軍事北進政策所需的學知基礎。

其次，前面提到外務省的警察經費較少，各新設南滿洲領事館的警務人員編制很有限，且為避免引發外交紛爭比較謹守條約規定，不採積極經營滿洲的政策，同時外務省也沒有自己的警察訓練機關，無法提升警察的學知與執勤能力。與此相對，關東都督府的警政經費較為充足，且在後藤新平等人主導下採取較為積極的殖民地經營政策，因此在南滿洲領事館警察編入都督府警察系統後，南滿洲領事館警察人數大為增加，且關東都督府擁有完備的警察官訓練所，對於領事館警察的訓練與警政的統一和效率提高很有幫助。所以這個南滿洲警政統一政策，對於日本在南滿洲警察為先鋒的北進政策推展有重大幫助。

另一方面，承繼後藤新平滿洲積極經營論的關東都督府，透過前述領事館警察管轄權限的制度性收編，除了在南滿洲領事管轄區域內的開放通商地派遣警察積極管理與保護日本居留民（取締不良居留民、保護居留民免於排日運動及馬賊的危害），並擴張居留民的權益外；因日本商民往往違背條約規定，擅自在未開放地活動，因此關東都督府所屬的警務署與警察署也常以保護日本人為藉口，擅自侵犯清朝的主權，派遣警察官前往未開放地區臨時出差、暫留，或者設置臨時出差所與暫留所，即使事後遭清朝官方發現並以侵犯主權為由希望撤除，也往往不願撤退並造成既定事實。

另應注意的是，儘管有 1908 年的警政統一案，但因外務省所屬南滿洲領事在南滿洲經營方針上與都督府的北進積極經營策並不相同，因此關東都督府與領事館之間在警政、外交或者更大的滿洲經營方向上仍時有扞格。所以，1908 年 7 月後藤新平離開滿鐵總裁職位，轉任桂太郎第二次內閣遞信大臣並兼任鐵道院總裁（1908.07-1911.08），以及其後在桂太郎第三次內閣（1912.12-1913.02）與寺內正毅內閣（1916.10-1918.09），陸續擔任其他職位大臣期間，進一步在日本中央創設了拓殖局作為各殖民地機關的中央監督官廳，希望有效協調中央與臺灣、朝

鮮、滿洲等地殖民機關的關係，並進行各地殖民政策的統合與推展。⁴⁹ 其中在南滿洲部分，後藤新平則在中央配合關東都督府與滿鐵積極推動南滿洲行政統一案，試圖透過關東都督府、滿鐵與領事館權限的更多統合，包括對於南滿洲警政作進一步的改革以推動其積極經營滿洲政策，但因為中日關係考量與外務省的掣肘反對，南滿洲警政統一案之後十年間的其他政策進展相對有限。

比較值得談的是，1917年之後的有限警政變革。在1915年南滿與東蒙條約簽訂後，日本帝國經營滿洲更為積極，滿鐵、關東都督府與南滿洲日本領事之間的滿洲殖民機關三頭馬車問題再度爆發，關東軍與滿鐵背後的陸軍省與後藤新平及南滿洲領事背後的外務省，都提出以自身組織為主體的南滿洲行政統一提案，相互爭奪南滿洲經營的主導權。但各方的主導權爭奪都無法成功，最終僅在1917年7月通過兩個相關修訂案，首先是修改關東都督府與滿鐵官制，將滿鐵總裁改為理事長，並將關東都督對於滿鐵業務的權限從「監督」提高為「統裁」，藉以提高關東都督府與滿鐵的統合，但實際上對於兩者關係與南滿洲行政影響不大。⁵⁰

其次是，在陸軍背景的首相寺內正毅與陸軍省的主導下，於1917年7月針對關東都督府警察官制作修正，一方面提升都督府警察部門的地位，將民政部警務課獨立為警務部，下面設警務、保安、高等、衛生四課，並將警視總長改為警務總長；另一方面實施了所謂的「警憲統合制」以統合關東都督府憲兵（軍事警察）與南滿洲警察的指揮體系，規定以關東憲兵隊長兼任警務總長，並以憲兵將校（憲兵校級、尉級軍官）擔任警視、憲兵士官擔任警部，但憲兵並不兼任一般警察，即以憲兵軍士官統領指揮各級警務機關警察。陸軍省與關東都督府希望透過這些修正，讓關東都督府所屬的憲兵與警察在南滿洲的馬賊討伐與治安維護上

⁴⁹ 拓殖局最初在1910年6月創設，1913年6月山本權兵衛內閣因對殖民地經營較消極乃以行政整理的緣故廢止，但1917年7月間後藤新平擔任內務大臣期間再度創設，其後又屢有變革，並在1929年擴大編制改設拓務省。有關拓殖局的創設與沿革，參見山崎丹照，《外地統治機構の研究》（東京：高山書院，1943），頁14-23；加藤聖文，〈政党内閣確立期における植民地支配体制の模索：拓務省設置問題の考察〉，頁40。不過，山崎丹照一書主要是法令沿革的說明。而加藤聖文一文討論重點是在1924年政黨內閣期之後的拓務省設置問題，對於拓務省前身的拓殖局與後藤新平在該機關的創設參與並未細論，有關該議題參見後藤新平傳記中散落各處的相關討論，鶴見祐輔著、一海知義校訂，《〈決定版〉正伝 後藤新平 5：第二次桂內閣時代 1908-16年》（東京：藤原書店，2005）；鶴見祐輔著、一海知義校訂，《〈決定版〉正伝 後藤新平 6：寺內內閣時代 1916-18年》（東京：藤原書店，2005）。

⁵⁰ 北岡伸一，《日本陸軍と大陸政策 1906-1918年》，頁115-125、262-275。

可以更為統合。

1917年這個改革雖與後藤新平相關，但如同松田利彥的分析，這個改革應該是長期擔任朝鮮總督的首相寺內正毅主導下的朝鮮憲兵警察制度之移植，而且接替佐藤友熊擔任新任關東憲兵隊長兼警務部長的是前任朝鮮憲兵隊長兼警務部長隈部親信。⁵¹但這個警政修改遭日本國內與中國批判為「南滿洲的軍閥化」，而且憲警合一的修改反而導致警政運作不順暢，在1919年4月原敬內閣時期推動殖民統治文治化改革後被廢除，警政體系再次恢復為純然的文官警察機構。⁵²

而在1915年二十一條要求後中日簽訂「南滿東蒙條約」，賦予日本人在南滿洲自由往來住居與經商的合法權利，關東都督府則將之前非開放地非法設立的臨時出差所與暫留所進一步合法化為固定的警察出差所或派出所。其後，面對日益激烈的排斥日貨運動，關東都督府的警察甚至直接針對排日的中國人進行搜索、逮捕等警察權。而伴隨南滿洲各地日本警察事務需求的擴張，主張積極殖民經營的關東都督府在1918年間決定大量增加警察，合計共新設64個派出所，並增加227名警察。⁵³

不過，對本文有關臺灣經驗移植的討論來說，還應注意的是此一改革後，接替白仁武擔任關東都督府民政長官的乃是後藤新平另一個具有深厚臺灣經驗的知名愛將宮尾舜治。他在轉任關東民政長官之前是在後藤創設的拓殖局，協助其擘劃有關臺灣與關東州等殖民地統治改革方案，包括如何解決滿洲統制三頭馬車的問題。宮尾擔任民政長官1年9個月期間，除了協助推動關東都督府、滿鐵與南滿洲領事館的行政統合外，還包括運用其臺灣經驗推動財政、產業與文化建設，以及參照臺灣法制進一步擴大警察與行政官員的微罪處罰權，在關東州創設犯罪

⁵¹ 不過，松田利彥的分析中還有可以補充之處，其僅注意朝鮮與關東州警察制度的樣式分析，與推動此一改革的是曾在1910-1916年間長期擔任朝鮮總督的現任首相寺內正毅（軍銜為元帥陸軍大將），卻未指出除了制度移植外的人才周流面，在制度修改後擔任關東都督府新的警務總長，正是長期領導建構朝鮮憲兵警察制度的隈部親信，其在1910年擔任朝鮮駐劄憲兵隊長，然後擔任朝鮮統監府警務部長，朝鮮合併後繼續擔任朝鮮總督府警務部長與憲兵隊長。隈部親信在1917年7月升任陸軍少將後，轉任關東憲兵隊長，並同時擔任關東都督府警務總長。參見福川秀樹編著，《日本陸軍將官辭典》（東京：芙蓉書房出版，2001），頁278。

⁵² 荻野富士夫，《外務省警察史：在留民保護取締と特高警察機能》，頁183-191；關東廳編，《關東廳施政二十年史》，頁273-274。

⁵³ 荻野富士夫，《外務省警察史：在留民保護取締と特高警察機能》，頁168-180。

即決例等。⁵⁴

接著，依據關東都督府的詳細統計資料，整理出〈附表一 關東州、滿鐵附屬地與領事館管轄區域警察統計，1906-1918年〉、〈附表二 南滿洲區域各地警察機關與人員統計，1920年〉，以便以量化方式簡要說明南滿洲、關東州、滿鐵附屬地與附屬地外領事館管轄區域的警政建設沿革。不過，在說明之前應該解釋為何〈附表二〉以1920年而非本文討論年代下限1918年的警政統計資料為依據，此乃因關東都督府（1906-1919）歷年的警政統計資料，將南滿洲六個領事館（牛莊、遼陽、奉天、鐵嶺、長春、安東）警務署與其附屬地警察署的警政統計合併在一起，直到關東都督府改制為關東廳之後1920年的關東廳統計資料，才明確將兩個地區的警政統計分開表列。

接下來，說明〈附表一〉的相關意涵。首先，從1906-1918年間關東州內與州外滿鐵沿線區域的人口增加迅速，領事館管轄區域的日本人口增加相對緩慢，不過，那實際上是因為領事館人口僅統計日本人，而前兩個區域除了日本人外還包括清國人與朝鮮人，所以統計上的歷年人口增加率相對較高。其次，可以發現伴隨人口增長，三個區域的派出所數、警察數都有顯著地增長，尤其1911年辛亥革命南滿洲治安稍為惡化，關東都督府臨時增加了警察人數，混亂結束後警察員額則又稍微削減；另外1915年南滿東蒙條約簽訂後，日本人取得南滿洲的居住與商租權後人口增加再次加快，都督府也因此再次擴增警察人數，並大幅擴增關東州外的派出所數目，藉以強化對於關東州外日本人的保護與取締。

此外，從〈附表一〉中關東州內外的巡查與巡捕數的比例來看，雖然關東都督府在關東州內為了節省財政成本，都如同臺灣一樣雇用經警察官訓練所訓練的清國人或朝鮮人擔任巡捕；但整體來說關東都督府並未成比例地增加非日本人巡捕的人數，相對來說日本人巡查增加的比例較高一些，這表示關東都督府相對來說仍然比較信任日本人巡查，因此持續增加薪俸原高於巡捕的日本人巡查人數。

⁵⁴ 宮尾舜治，日本越後人（今新潟縣），1896年（東京）帝國大學法律學科畢業，進入大藏省任職，1900年來到臺灣，歷任安平稅關長、財稅局稅務課長、專賣局長、殖產局長，其後曾短暫代理臺灣民政長官。1910年4月回到日本，進入後藤新平主導創設的內閣拓殖局擔任第一部長，後兼第二部長，並任拓殖局副總裁。1917年又在後藤新平協助下轉任關東民政長官。有關宮尾舜治一生與後藤新平不解之緣，參見以下其傳記全書；另有關其在關東都督府任職時期的臺灣經驗移植與作為，參見以下傳記第八章部分。黑谷了太郎編，《宮尾舜治傳》（東京：吉岡荒造，1939），頁333-363。

接著，從〈附表二〉內關東州內、滿鐵附屬地與領事館各署的警民比來看，關東州內的警民比最高，尤其金州、普蘭店、貔子窩三個清國人為主地區警民比最高，關東州內的警民比平均大約是滿鐵附屬地的三倍多、領事館管轄區域的兩倍多，這表示關東都督府在關東州內的警政效率最高，金州等地區更有保甲制度配合警察的運作，因此可以以較少的警察數維繫治安穩定並推動關東州內的近代化建設。而滿鐵附屬地的警民比、也就是警政效率則次之，雖然該區域管轄的現住人口數較少，但因為作為鐵道附屬地每日有大量人口往來附屬地內外營生，因此特別配置較多的警力，藉以維持滿鐵與附屬地社會的安全與正常經濟運作。

最後，領事館管轄區域的警民比最低，但這並不表示領事館警察的運作效率最低，實際上雖然關東都督府警察兼任的領事館警察僅對於轄區內的日本人擁有警察管轄權，但實際上該地區的警察必須妥善管轄龐大領事館轄區域內涉及日本人權益的事務，同時還擔負著地區內治安與政經情報調查工作，因此關東都督府仍配置了相對高比例的派出所與警察，來強化其在附屬地外的管轄與監控範圍。而如前所述，在 1908 年的警政統一改革案後，滿鐵沿線上同一地區的附屬地內警察署與領事館警務署，可以隨時相互支援，因此在關東州外的這些日本警察作為日本帝國在南滿洲的尖兵，可以說是扮演了帝國擴張與殖民近代化建設的前線戰鬥任務。

接下來，討論 1908 年南滿洲領事兼任關東都督府事務官制度制定實施後，如何擴展到東滿洲間島與華南地區，藉以說明後藤新平臺灣統治經驗在日本帝國統治範圍內的進一步移植。有關這個議題，王麒銘在其 1917 年日本華南領事兼任臺灣總督府事務官制度的研究中，曾根據相關史料，指出該制度是仿照 1908 年關東都督府與 1912 年朝鮮總督府的前例而來。如其分析 1912 年朝鮮總督府為了有效監控、管轄大量移居滿洲間島地區的朝鮮人，曾參照關東都督府前例制定間島地區領事官兼任朝鮮總督府事務官制度，希望可以藉以提高朝鮮與間島地區兩地警政單位對於「不逞鮮人」監控與一般朝鮮人管理的效率及其一致性。⁵⁵

⁵⁵ 間島是滿洲吉林省東部與朝鮮接壤的圖們江流域的延吉、圖們、琿春、龍井等地區，清朝時期清帝國為了避免中韓之間產生邊界糾紛，將該地區封禁禁墾；但晚清以來陸續有朝鮮人入境私墾，清廷有鑑於俄羅斯的入侵也改採移民實邊政策將該地區開禁放荒，也有不少滿洲漢人進入該地區拓墾，並因此引發兩國多次的邊界劃定糾紛。1900 年義和團事變俄羅斯侵占南滿洲曾經與與當時的大韓帝國

而 1917 年臺灣總督府為了推動南進，則是依照關東都督府與朝鮮總督府的前例制定類似制度，規定華南領事官兼任臺灣總督府事務官，希望藉以讓華南領事協助其在華南推動相關南進政策。不過，王麒銘的分析沒有往前追溯 1908 年關東都督府的官制修改中後藤新平的關鍵角色，也沒有關照該改革與後藤新平之前以臺灣總督府為基地主導的南進政策之關聯，以及在該案制定過程他所扮演的角色。⁵⁶

事實上，如同鍾淑敏有關日治時期臺灣總督府針對華南情報調查的研究顯示，在 1917 年仿照關東都督府的前例派令華南領事為臺灣總督府事務官，藉以指揮臺灣總督府在當地的警務人員以蒐集南進政策相關情報之前，總督府老早已經試圖利用華南領事館蒐集情報，尤其後藤新平主政期間更是積極構築相關情報網絡。如其分析：「總督府藉著與領事館的直接通信權，或者藉駐外人員為事務官或『囑託』，積極的自專職涉外事務的機關獲取海外資料。同時，不止於被動的接受而已，總督府還藉著利用臺灣關係者為『囑託』，或是派遣警察等相關人員駐留對岸的方式，建立自己的情報網，以確保獨自情報的來源。再加上官吏的視察及調查機關的研究報告，從而構築了完整的情報體系。自情報體系獲取必要的情報之後，再與在地的領事館人員開會協商，切磋政策之可行性，展開實務層面的對話」。⁵⁷

本文想要強調的是，1917 年的華南領事官兼任總督府事務官等制度，的確是移植自關東都督府的警政經驗，並讓總督府利用領事館與派遣總督府警察赴華南

合作，試圖在該地區推動拓墾並侵占該地；而 1905 年之後日俄戰後日本控制大韓帝國後，也曾經主張間島地位未定。日清兩國經多次談判，方在 1909 年簽訂《圖們江中韓界務條款》，同意該地區為清國領土，但准許朝鮮人入墾該區。其後，越來越多朝鮮人入墾該地區，在 1910 年日韓合併與 1919 年朝鮮三一獨立運動後，各有不少不滿日本殖民的朝鮮人在該地進行抗日運動，日本帝國為了擴大在該地區的殖民勢力與避免該地的抗日運動危及在朝鮮與間島的日本統治，乃透過朝鮮總督府與間島領事官警政的建設來保護朝鮮人的拓墾活動與監控「不逞」鮮人。有關間島問題與邊界交涉談判過程，參見姜龙范，《近代中朝日三国对间島朝鮮人的政策研究》（哈尔滨：黑龙江朝鮮民族出版社，2000）。有關日本帝國在間島地區的警政建設，參見李洪錫，《日本駐中国东北地区領事館警察机构研究：以對东北地区朝鮮民族統治为中心》（延吉：延边大学出版社，2008）；荻野富士夫，〈II 間島における外務省警察〉，收於荻野富士夫，《外務省警察史：在留民保護取締と特高警察機能》，頁 395-572；Erik Esselstrom, *Crossing Empire's Edge: Foreign Ministry Police and Japanese Expansionism in Northeast Asia*.

⁵⁶ 王麒銘，〈臺灣總督府與對岸的日本領事：領事兼任總督府事務官之考察〉，頁 3-4。

⁵⁷ 鍾淑敏，〈臺灣總督府「南支南洋」政策之研究：以情報體系為中心〉，頁 695。

蒐集情報的作法更為常態與制度化。但就統治學知移植的角度來說，1908年關東都督府為了在滿洲推動積極北進政策，試圖侵奪南滿洲領事館的外交權限，並派遣警察蒐集滿洲經營相關情報的原型作法，其實是後藤新平早先在臺灣總督府推進南進政策作法的移植與進化。同時，有關該案在1917年6月開始的審議過程，王麒銘的檔案分析僅簡要指出當時臺灣民政長官下村宏與內務省、外務省及拓殖局等中央機關的審議關聯，但從本文所關切的後藤新平統治學知的移轉來說，還應該補充與強調的是當時主導推動該案的中央要員正是時任內務大臣的後藤新平，而當時參與擬議該案的是剛重新設置的拓殖局，時任拓殖局長正是剛從關東都督府民政長官轉任的白仁武。⁵⁸ 從這些過程，我們可以看到以後藤新平與其政治人脈作為重要節點的日本帝國南進政策與北進政策的學知連鎖之長期移植關係。

五、結論

清帝國在晚清以來遭受歐美與日本帝國主義的衝擊，臺灣與滿洲因此先後成為日本帝國南進與北進政策的對象遭到日本帝國侵略支配，兩地社會因此巧妙地聯繫起來，並因此經歷類似的殖民近代化發展。本文討論日俄戰爭後日本如何在南滿洲地區建立關東都督府、滿鐵與領事館三個殖民機關，並以關東租借地與滿鐵沿線附屬地為基礎進行滿洲經營，從而累積擴大帝國在整個南滿洲勢力的過程，討論集中在作為帝國支配與殖民開發基礎的南滿洲日本近代警政建立過程的分析。

本文指出南滿洲日本警政體制的建立，主要奠基於後藤新平臺灣統治學知在滿洲的移植。首先，日俄戰爭期間擔任臺灣總督兼滿洲軍總參謀長的兒玉源太郎就與後藤新平密切交流未來日本帝國的滿洲經營方略；同時兒玉也在1905年5月戰爭結束初期，召請石塚英藏與二十餘位官員來關東州籌設關東州民政署，初步將臺灣警政與以警察為中心的民政體制框架移植到關東州一隅。其後，後藤新

⁵⁸ 參見〈6. 福州、廈門、汕頭及広東ニ駐在スル帝國領事官ヲシテ台湾總督府事務官ヲ兼任セシムル官制ニ関スル件（附兼任領事並囑託ニ対シ其執務心得方訓令ノ件）自大正6年8月〉，《帝國外務省官制雜件 第二卷》（東京：日本外務省外交史料館藏），檔號：6-1-2-13_002，「アジア歴史資料センター（JACAR）」，Ref：B1510077400。

平因其臺灣經營業績而受舉薦，在 1906 年 11 月擔任初任滿鐵總裁並兼任關東都督府顧問，在其主導下，其臺灣僚屬與親信中村是公被舉任為滿鐵副總裁，其後並取代石塚英藏兼任關東州民政長官，而其所舉任的滿鐵董事久保田政周則擔任關東州警務課長，兩人進一步援引臺灣警政經驗，擴大了關東都督府的警政建置。本文也討論了戰後初期南滿洲領事館與領事館警察的初設狀況，以及其引發的關東都督府與領事官警察系統並存的扞格問題。

另外，本文也討論 1908 年間中村是公與久保田政周因故辭去都督府職位後，後藤新平如何繼續舉薦白仁武與佐藤友熊兩人為新任民政長官及新設的警視總長兼任警務課長，使得後藤可以繼續依賴兩人主導與推進關東州警政的建設。其後，進一步說明白仁武等人如何援引臺灣經驗，制定了一系列的關東州警務法令及相關司法法規；同時也在關東州清國人為主的金州地區創設保甲制度。並指出關東都督府藉由臺灣警政的移植，很快地解決關東州內部與鄰近地區的馬賊與治安問題，從而奠定了關東州殖民開發的基礎。

其三，筆者討論後藤新平為了有效推動南滿洲整體的殖民開發經營，並為了解決滿鐵附屬地內外關東州警察與領事館警察兩個系統扞格問題，乃援引了臺灣總督府南進政策與華南領事館合作交手的經驗，藉由南滿洲領事官兼任事務官制與關東都督府警察兼任領事館警察制，將關東州警察系統擴展到領事館管轄區域，從而擴大了日本近代警政在南滿洲的支配範圍，對於日本在南滿洲的勢力擴張奠定重要基礎。而且注意到後藤新平主導的南進政策推進手法不僅被移植應用到北進帝國擴張，其後又反向影響了南進政策的進一步推展。

最後，應該說日本以關東州與滿鐵為基礎的南滿洲經營的確取得成效，其與控制更大滿洲地域的張作霖東北政權的近代化建設競爭可以說明顯勝出，並因此餵養了日本帝國北進擴張的更大野心。不過，值得注意的是，張作霖政權雖然無力阻止日本帝國在滿洲的擴張，但關東州與滿鐵的各種近代化建設學知，也對張作霖政權的建設產生刺激作用，尤其是奉天代省長王永江借鑑日本近代化學知推動建設有成，使得 1920 年代張作霖的奉系軍閥實力大漲並得以與北洋軍閥爭奪中國中央政權。⁵⁹ 不過，日本滿洲政權與張作霖政權 1915 年以來的同床異夢合

⁵⁹ Ronald Suleski, *Civil Government in Warlord China: Tradition, Modernization and Manchuria* (New York:

作關係，在日本的侵略野心與張作霖的潛在抵抗下終於破滅，因而有 1928 年 6 月暗殺張作霖的皇姑屯事件與 1931 年謀奪整個滿洲的九一八事件的發生。

Peter Lang, 2002); 王凤杰，《王永江与奉天省早期现代化研究》（长春：吉林人民出版社，2010）；林文凱，〈近代化行政之根本：晚清民初（1905-1928）中國東北政權的警察保甲建置與人口調查〉，收於陳俊強、洪健榮主編，《臺北州建州百年：在地化與國際化的視角（1920-2020）》（新北：國立臺北大學海山學研究中心、新北市立圖書館，2021），頁 161-204。

附表一 關東州、滿鐵附屬地與領事館管轄區域警察統計，
1906-1918年

年度末	關東州內					關東州外							
	派出所數	警察總數	巡查數	巡捕數	州內人口	警民比	派出所數	警察總數	巡查數	巡捕數	附屬地人口	領事館人口	警民比
1906	44	533	257	219	373,259	784.2	14	292	245	0	11,496	-	46.9
1907	77	612	285	242	409,652	777.3	29	322	260	0	24,377	-	93.8
1908	92	642	324	230	427,117	771	39	276	226	0	28,307	-	125.3
1909	97	591	282	231	446,596	870.6	62	366	263	19	49,252	11,995	174.7
1910	99	603	290	238	462,399	875.7	74	334	225	43	57,437	12,537	214.3
1911	105	639	318	216	488,136	870	64	545	394	68	59,009	12,449	127.7
1912	111	677	388	216	501,767	830.7	76	801	626	81	68,654	12,457	103
1913	109	635	366	200	517,170	913.7	93	714	526	88	78,424	13,588	127.7
1914	108	643	381	192	522,429	910.2	72	655	463	97	84,694	13,817	151.2
1915	109	653	393	192	540,978	924.7	109	619	429	92	95,251	13,460	182.8
1916	108	668	401	197	555,102	928.3	129	708	519	90	102,616	14,415	168.5
1917	116	668	398	191	572,525	972	139	757	561	93	116,380	18,640	178
1918	116	746	478	187	583,503	877.4	209	917	671	107	139,265	28,249	179

說明與資料來源：

1. 表內關東州內外的派出所數、警察總數、巡查數、巡捕數、州內人口、附屬地人口、警民比等數額，來自關東局長官官房文書課編纂，《關東局統計三十年誌：自明治三十九年至昭和十年》，頁27-28、730-731。關東州外警察、巡查與巡捕數，則包括滿鐵附屬地內所轄各警務署與附屬地外領事館（長春、奉天、鐵嶺、遼陽、安東、營口）所轄警察署的人數。應注意的是，《關東局統計三十年誌：自明治三十九年至昭和十年》，頁731內表222「鐵道附屬地」內的警察職員統計數，在1908年到1919年的數額同時包括附屬地外領事館警察統計數，但1920年後的數額則僅包括滿鐵附屬地的警察統計數，因此1920年的各項數額比起1919年突然大為減少。
2. 表內關東州內人口與附屬地人口包括所有人口，包括清國人（中華民國人）、日本人（含臺灣人、合併後朝鮮人）、朝鮮人、其他外國人，係由兩地區內日本警察戶口調查簿登錄所得的現住人口，不包括旅客與暫時滯留人口，亦不含日本陸海軍在營艦者及在監獄人口。
3. 關東州外南滿洲領事館人口，僅包括各領事館管轄區域內的現住日本人口，由各領事館內警察戶口調查簿登錄所得，但1906至1908年無詳細調查。《關東局統計三十年誌：自明治三十九年至昭和十年》一書內無南滿洲領事館管轄區域內人口，關東廳編，《關東廳施政二十年史》，頁4-5內有「南滿洲現住戶口累年比較」表，扣除關東州內、滿鐵附屬地人口後，即南滿洲各領事館內現住日本人口。
4. 關東州內的警民比，為關東州內人口除以（州內巡查數+巡捕數）之比例；關東州外的警民比，為滿鐵附屬地人口數（不含領事館管轄日本人口數）除以（州外巡查數+巡捕數）之比例。

附表二 南滿洲區域各地警察機關與人員統計，1920年

區域	署名	派出所數	警察總數	巡查數	巡捕數	人口數	警民比
關東州民政署	旅順民政署	23	139	91	32	105,048	755.7
	大連民政署	41	379	288	53	238,867	630.3
	金州民政署	14	98	63	24	87,900	896.9
	普蘭店支署	22	86	43	36	117,542	1,366.8
	貔子窩支署	20	92	50	35	118,025	1,391.6
	合計	120	794	535	180	667,382	840.5
滿鐵附屬地警務署	營口警務署	1	28	16	4	174	6.2
	瓦房店支署	8	27	17	6	7,676	284.3
	大石橋支署	8	34	22	7	5,749	169.1
	遼陽警務署	6	37	27	3	6,899	186.5
	鞍山支署	9	57	42	10	9,743	170.9
	奉天警務署	18	112	89	9	21,052	188.0
	本溪湖支署	13	51	41	5	2,877	56.4
	撫順支署	18	65	55	5	44,371	682.5
	鐵嶺警務署	5	31	18	5	4,008	129.0
	開原支署	9	69	59	4	15,035	217.9
	長春警務署	13	107	81	12	29,312	273.9
	四平街支署	7	36	30	2	11,186	310.7
	公主嶺支署	5	32	24	4	10,054	314.2
	安東警務署	16	66	51	7	9,715	147.2
合計	136	752	571	83	177,851	236.5	
領事館警察署	牛莊警察署	7	27	18	5	4,403	163.1
	遼陽警察署	1	8	5	2	505	63.1
	奉天警察署	12	32	19	4	10,827	326.6
	鐵嶺警察署	16	41	33	3	18,591	453.4
	長春警察署	8	29	25	1	1,744	60.1
	安東警察署	17	67	46	13	30,403	453.8
	合計	61	204	146	28	66,473	325.8
1920年總計		317	1,750	1,111	291	911,706	521.0
1919年總計		326	1,843	1,200	310	797,674	432.8
1918年總計		325	1,663	1,054	294	751,017	451.6
1917年總計		255	1,426	891	284	707,545	496.2
1916年總計		237	1,376	853	287	672,133	488.5
1915年總計		218	1,272	817	284	649,689	510.8

說明與資料來源：

1. 表內南滿洲各地民政（支）署、警務（支）署、警察署的派出所數、警察總數、巡查數、巡捕數、人口數、警民比等數額，來自關東廳長官官房文書課編，《關東廳統計書 第15（大正9年）》（大連：該課，1921），頁22-23、301。
2. 表內關東州內人口與附屬地人口包括所有人口，包括中華民國人、日本人（含臺灣人、朝鮮人）、其他外國人。領事館人口，僅包括各領事館管轄區域內的現住日本人口。
3. 最下面5列1915-1919年的南滿洲區域的人口數與警民比，《關東廳統計書 第15（大正9年）》原表內的人口數僅有關東都督府管轄的關東州與滿鐵附屬地人口，且警民比係以該人口數除以南滿洲所有（巡查數+巡捕數）之比例。為與1920年總計資料標準一致，本表內該5列的人口數將南滿洲領事館日本人口數補加入，並重新計算警民比。



附圖一 第一次世界大戰前的滿洲鐵道關係圖

說明：在一次大戰前，滿洲境內鐵道主要僅有日俄戰前俄羅斯建成的中東鐵道（滿洲里到綏芬河）與其南部支線（哈爾濱經長春到旅順），日俄戰後南部支線長春到旅順路段改由日本接收控制改稱南滿鐵道，還有也由日本控制屬於滿鐵支線的安奉支線（安東到蘇家屯[奉天]）、撫順支線（蘇家屯到撫順）、營口支線（大石橋到營口）等鐵道，另外還有英國協助清朝興建的京奉鐵路一部分之北寧鐵路（奉天經錦州到山海關），與其支線溝營鐵路（溝幫子到營口）等。

資料來源：依據加藤聖文，《滿鉄全史：「国策会社」の全貌》（東京：講談社，2006），頁6地圖改繪。

引用書目

- 「アジア歴史資料センター（JACAR）」網站，Ref：B03041537400、B03041541000、B03041545700、B15100777400、C06040984800，下載日期：2023年1月18日，網址：<https://www.jacar.go.jp/>。
- 〈久保田政周〉，「weblio 辭書・百科事典」，下載日期：2022年3月1日，網址：https://www.weblio.jp/wkja/content/久保田政周_久保田政周の概要。
- 大山梓
1973 《日露戦争の軍政史録》。東京：芙蓉書房。
- 小林英夫
2015 《満鉄調査部》。東京：講談社。
- 小林道彦
2015 《大正政変：国家経営構想の分裂》。東京：千倉書房。
- 山本實彦
1909 《政府部内人物評》。東京：政府研究會。
1910 《政界の寧馨兒》。東京：博文館。
- 山室信一
1998 〈植民帝国日本の構成と満洲国統治様式の遷移と統治人材の周流〉，收於ピーター・ドウス（Peter Duus）、小林英夫編，《帝国という幻想：「大東亜共和圏」の思想と現実》，頁155-202。東京：青木書店。
- 山崎丹照
1943 《外地統治機構の研究》。東京：高山書院。
- 川島淳
2004 〈日露戦後における植民地統治機構の相克：「關東都督府官制」制定経緯の再考〉，《東アジア近代史》（東京）7: 21-38。
- 井上勇一
2020 《満州事変の視角：在奉天総領事の見た満州問題》。東京：東京図書出版。
- 井出季和太
1937 《臺灣治績志》。臺北：臺灣日日新報社。
- 王凤杰
2010 《王永江与奉天省早期现代化研究》。长春：吉林大学出版社。
- 王铁军
2019 〈「満洲問題协议会」：満鉄、关东军在东北的权力关系构筑〉，《社会科学战线》（長春）2019(8): 143-155。
- 王鉄軍
2009 〈日本外地官僚の形成：日露戦争中の台湾総督府官僚を中心として〉，《中京法学》（名古屋）44(1/2): 83-183。
2011 〈台湾総督府官僚と關東都督府の設立：植民地間の官僚交流を中心として〉，收於檜山幸夫編著，《帝国日本の展開と台湾》，頁199-214。東京：創泉堂。

王麒銘

- 2019 〈臺灣總督府與對岸的日本領事：領事兼任總督府事務官之考察〉，收於國史館臺灣文獻館編輯組編，《第十屆臺灣總督府檔案學術研討會論文集》，頁 1-18。南投：國史館臺灣文獻館。
- 2020 〈後藤新平與臺灣總督府顧問制度〉，《臺灣師大歷史學報》（臺北）64: 83-127。

加藤聖文

- 1998 〈政党内閣確立期における植民地支配体制の模索：拓務省設置問題の考察〉，《東アジア近代史》（東京）1: 39-58。
- 2006 《滿鉄全史：「国策会社」の全貌》。東京：講談社。
- 2008 〈植民地官僚の形成と交流：關東州・滿洲国・拓務省の役割〉，收於松田利彦編，《日本の朝鮮・台湾支配と植民地官僚》，頁 31-46。京都：國際日本文化研究センター。

北岡伸一

- 1985 《日本陸軍と大陸政策 1906-1918 年》。東京：東京大学出版会。

北岡伸一（著）、魏建雄（譯）

- 2005 《後藤新平傳：外交與卓見》。臺北：臺灣商務印書館。

外務省（編）

- 1990 《外地法制誌（第 12 卷）：關東州租借地と南滿洲鉄道付屬地（前編）》。東京：文生書院。

田志和、高乐才

- 1992 《关东马贼》。长春：吉林文史出版社。

任 达（Douglas R. Reynolds）（著）、李仲贤（譯）

- 1998 《新大革命与日本：中国，1898-1912》。南京：江苏人民出版社。

李幸真

- 2009 〈日治初期臺灣警政的創建與警察的召訓（1898-1906）〉。臺北：國立臺灣大學歷史學研究所碩士論文。

李洪錫

- 2008 《日本驻中国东北地区领事馆警察机构研究：以对东北地区朝鲜民族统治为中心》。延吉：延边大学出版社。

步 平、郭蕴深、张宗海（編著）

- 1987 《东北国际约章汇释（1689-1919 年）》。哈尔滨：黑龙江人民出版社。

和田春树（著），易爱华、张剑（譯），张婧（校訂）

- 2018 《日俄战争：起源和开战（上、下卷）》。北京：生活·读书·新知三联书店。

和田春樹、後藤乾一、木畑洋一、山室信一、趙景達、中野聡、川島真（編集）

- 2010 《岩波講座 東アジア近現代通史（第 2 卷）：日露戦争と韓国併合——19 世紀末-1900 年代》。東京：岩波書店。

松田利彦（著）、陳延媛（譯）

- 2007 〈日本帝國在殖民地的憲兵警察制度：從朝鮮、關東州到滿洲國的統治樣式遷移〉，《臺灣史研究》（臺北）14(4): 83-109。

林文凱

- 2021 〈近代化行政之根本：晚清民初（1905-1928）中國東北政權的警察保甲建置與人口調查〉，收

於陳俊強、洪健榮主編，《臺北州建州百年：在地化與國際化的視角（1920-2020）》，頁 161-204。新北：國立臺北大學海山學研究中心、新北市立圖書館。

林亨芬

- 2014 〈日俄戰爭期間復州民務公所成立爭議〉，收於唐啟華等，《近代中國的中外衝突與肆應》，頁 1-22。臺北：政大出版社。
- 2018 〈南滿鐵道警備問題與中日交涉（1906-1931）〉。臺北：國立政治大學歷史學系博士論文。
- 2020 〈取締與維權：日本對南滿馬賊問題的認識及肆應（1904-1922）〉，發表於 2020 年 8 月 6 日中央研究院近代史研究所學術討論會。

林瓏瑤

- 2006 〈異法地域之鞭：日治時期笞刑處分之研究（一九〇四~一九二一年）〉。臺北：國立臺灣師範大學歷史學系碩士論文。

青柳達雄

- 1996 《滿鉄総裁中村是公と漱石》。東京：勉誠社。

姜龙范

- 2000 《近代中朝日三国对间岛朝鲜人的政策研究》。哈尔滨：黑龙江朝鲜民族出版社。

洪秋芬

- 1992 〈日據初期臺灣的保甲制度（1895-1903）〉，《中央研究院近代史研究所集刊》（臺北）21: 437、439-471。

栗原健

- 1966 〈關東都督府問題提要：特に官制上よりみた都督の在滿領事指揮監督問題〉，收於栗原健編著，《對滿蒙政策史の一面：日露戰後より大正期にいたる》，頁 37-60。東京：原書房。

副島昭一

- 1990 〈中国における日本の領事館警察〉，《和歌山大学教育学部紀要・人文科学》（和歌山）39: 63-80。

齋藤良二（編著）

- 1981 《關東局警察四十年の歩みとその終焉》。東京：關東局警友会事務局。

荻野富士夫

- 2005 《外務省警察史：在留民保護取締と特高警察機能》。東京：校倉書房。

野口真広

- 2008 〈石塚英蔵の台湾経験：台湾総督府参事官長から台湾総督へ〉，收於松田利彦編，《日本の朝鮮・台湾支配と植民地官僚》，頁 143-161。京都：日本文化研究センター。

貴志俊彦、松重充浩、松村史紀（編）

- 2012 《二〇世紀滿洲歴史事典》。東京：吉川弘文館。

黃福慶

- 1986 〈論後藤新平的滿洲殖民政策〉，《中央研究院近代史研究所集刊》（臺北）15(上): 371-402。
- 1990 〈滿鐵調查部の調査事業：「滿洲舊慣調査報告」評估〉，《中央研究院近代史研究所集刊》（臺北）19: 341-362。

黒谷了太郎（編）

- 1939 《宮尾舜治傳》。東京：吉岡荒造。

福川秀樹(編著)

2001 《日本陸軍將官辭典》。東京：芙蓉書房出版。

趙中孚

1978 〈近代東三省鬍匪問題之探討〉，《中央研究院近代史研究所集刊》(臺北)7: 509-525。

馱場裕司

2007 《後藤新平をめぐる權力構造の研究》。東京：南窓社。

劉恆奴

1994 〈日據時期臺灣之保甲制度〉，《臺大法律學刊》(臺北)24: 169-189。

澁谷由里(著)、賴庭筠(譯)

2018 《馬賊的滿洲(最被低估的「匪類」、「東北王」,北洋政府最後一任掌權者:張作霖,與他的「馬賊」霸權!)》。新北:光現出版社。

鍾淑敏

1999 〈臺灣總督府「南支南洋」政策之研究:以情報體系為中心〉,收於湯熙勇主編,《中國海洋發展史論文集(第七輯)》,頁695-722。臺北:中央研究院中山人文社會科學研究所。

關東局長官官房文書課(編纂)

1937 《關東局統計三十年誌:自明治三九年至昭和十年》。大連:關東局長官官房文書課。

關東都督官房文書課(編)

1909 《關東都督府法規提要(明治42年10月現行)》。大連:滿洲日日新聞社。

關東都督府官房文書課(編)

1919 《關東都督府施政誌》。大連:關東都督府官房文書課。

關東廳(編)

1926 《關東廳施政二十年史》。大連:關東廳。

關東廳長官官房文書課(編)

1921 《關東廳統計書 第15(大正9年)》。大連:關東廳長官官房文書課。

鶴見祐輔(著)、一海知義(校訂)

2005 《〈決定版〉正伝 後藤新平3:台灣時代1898-1906年》。東京:藤原書店。

2005 《〈決定版〉正伝 後藤新平4:滿鐵時代1906-08年》。東京:藤原書店。

2005 《〈決定版〉正伝 後藤新平5:第二次桂內閣時代1908-16年》。東京:藤原書店。

2005 《〈決定版〉正伝 後藤新平6:寺內內閣時代1916-18年》。東京:藤原書店。

Esselstrom, Erik

2009 *Crossing Empire's Edge: Foreign Ministry Police and Japanese Expansionism in Northeast Asia*. Honolulu: University of Hawai'i Press.

Suleski, Ronald 薛龍

2002 *Civil Government in Warlord China: Tradition, Modernization and Manchuria*. New York: Peter Lang.

From Taiwan to Manchuria: Analysis on Transfer of Ruling Knowledge in Japanese Empire Centered on Police Administration of Kanto Governor's Office (1905-1918)

Wen-kai Lin

ABSTRACT

Since the late Qing Dynasty, the history of Taiwan and Manchuria in the Qing Empire had been bonded together under Japan's southward and northward expansion policies. This paper focuses mainly on the establishment of the police system of the Kanto Governor's Office in Manchuria, and analyzes how the colonial bureaucrats led by Kodama Gentarō and Gotō Shinpei transplanted Taiwan's ruling knowledge to the Kanto Province and South Manchuria after the Russo-Japanese War. First, it discusses how the Governor-General of Taiwan and also Chief of General Staff of the Manchurian Army, Kodama Gentarō, successively transferred officials from the Government-General of Taiwan, such as Ishizuka Eizō and Gotō Shinpei to South Manchuria between 1905 and 1907, thus initiating the transplantation of the Taiwan police system to Manchuria. The paper also analyzes the initial establishment of the Imperial Japanese consulates in South Manchuria and its police stations. It then discusses how, under the influence of Gotō Shinpei, the Chief of Civil Affairs of the Kanto Governor's Office, Shirani Takeshi, the Chief of Police Affairs, Satō Tomokuma, and others, transplanted Taiwan's Baojia system and police-affairs-related laws to Kanto, and established a police-centered civil administration system in Kanto, thus maintaining public order and cracking down on horse bandits in and surrounding Kanto. Finally, this paper elaborates on how Gotō Shinpei promoted the unification of the police administration led by the Kanto Governor's Office in South Manchuria. On the one hand, this solved the problem of the Kanto Governor's Office and the consulates of the Ministry of Foreign Affairs in South Manchuria having their own police administration units; on the other hand, this expanded the scope of Japanese modern police governance and monitoring toward the whole South Manchuria, thus establishing

effectively the institutional basis for Japan's imperial expansion and colonial modernization in South Manchuria. The above analysis illustrates the close relationship of the Japanese Empire's southward and northward expansion policies with the transfer of ruling styles and the circulation of ruling talents from Taiwan to Manchuria.

Keywords: Manchurian Rule, Imperial Knowledge, Gotō Shinpei, Construction of Police System, Baojia System, Kanto Governor's Office, Transfer of Ruling Knowledge