

第五屆台灣新生代論文研討會

台灣的國家建構與資源分配

台灣近代國家的形成

——以法律為中心的初步考察

湯志傑

(台大社研所碩士)

主辦單位

財團法人台灣研究基金會

1993年9月11日至12日

# 台灣近代國家的形成

## —以法律為中心的初步考察

### 一、

國家的形成，是直到近代才出現的現象。政治組織的出現，則早已有數千年的歷史，可說是伴隨著人類文明而誕生。然而，在今人的日常用語中，國家一詞的意義卻常常是十分曖昧而模糊的，往往涉及不同面相、不同層次的意涵。用字遣詞上的混淆，正反映了思想上的混亂，這也正是今日許多爭議無法理性地加以釐清的原因之一。因此本文的目的，在將台灣近代國家形成的過程放回到近代世界史上國家形成的背景中來加以理解，以期能說明國家形成的意義，進而對現在的自己加以定位。

首先，藉著對近代國家形成的探討，釐清國家形成的幾個因素：疆域、國家機器、國民意識。其次，透過對從清朝到日據統治型態轉變的討論，來說明國家機器逐步建立，並取得對社會控制的過程。進而以詮釋的方式，嘗試解釋人民意識上的轉變。筆者企圖在近代化的脈絡下，說明資本主義與政治支配兩股力量如何促進近代化國家的形成。最後，筆者希望能夠說明目前國家形成所遇到的主要障礙，以及可能的解決辦法。

### 二、

在日常用語中，國家一詞通常有二個意思。一指政府機關或權力機關，另一則指為前述機關所統治的整個社會（Giddens, 1985:17），後者往往具有文化意涵的指涉，因此與傳統語彙相連結。前者則專指政治意涵，強調制度的面相，從「中國」的傳統來看，國家一詞的使用固然有政治的意涵，但文化的意義毋寧更為重要，這在天下分裂，互爭正統時，最清楚的表達出來。Levenson便認為「中國」的國家觀念實際上指的是傳統文化上的「天下」，而非近代政治意義上的「國家」。（Levenson, 1968:98-104）。就漢文化為其主要成份之一的台灣而言，這層混淆同樣存在，因此進一步釐清國家形成的意義，

毋寧有助我們澄清現況。

近代的國家，不單只是意指一政府機關而已；就近代史的進程而言（這當然是西歐的經驗），它還意涵了疆域（territory）的因素和武力的獨佔（主權毋寧只在思想史上佔有一席之地）這是西歐在1500年由近 500 個「政治單位」經過無數個戰爭，最後在 1900年才形成 25 個民族國家（nation-state）（註一）的歷史所呈顯出來的（Giddens;1981:187）。在這個過程中突顯了三個因素：戰爭、資本主義、民族國家。戰爭的衝突情境，是形塑內／外團體認同的契機，因為團體認同的形成，主要是依對外來者、對他人的界定而產生的（Giddens;1985:117）。睽諸歷史，就形成近代國家而言，這種與外團體衝突（戰爭）的重要性，遠大於團體內部的衝突－革命。過於強調資產階級的「民主革命」往往會掩蓋專制王權伴隨著資本主義的進展，而形塑了近代民族國家的形貌的歷史。這種政治利益（政權的確保、疆域的擴展、民族國家的形成）與經濟利益的糾葛（市場的擴大、原料的取得），才真正催生了近代國家的樣貌。儘管從封建到資本主義的發展，揭示了重心從政治向經濟轉移，儘管人們習於將資本主義視為一經濟過程，具有普遍化（如商品、勞務的交換）的影響力，但切莫忘記資產階級也唯有透過政治上的專權，才能促成其最終的經濟目的（Giddens; 1981:19），這不可避免的要參與到國家政治中。

在資本主義與戰爭兩個動力的推動下，傳統歐洲的君王、貴族才走出城市（或莊園）的限制，從點的控制進而取得了面的影響力。這一方面是透過對外的征戰而形成清晰的疆界，另一方面則是對內的掃蕩，取得武力的獨佔（以軍隊及警察為代表）。更重要的是，深入到民間生活各個階層的國家機器（主要是行政組織）被建立起來（註二），並往往伴隨著法律創造的形式（註三），這種行政機器的普遍化和統一化之所以可能，在於生產的商品化摧毀了舊有的城鄉關係（Giddens;1981:190）以及傳播媒介（印刷、廣播）的普及。這種在特定疆域內取特全面統治地位的行政組織，正是近代民族國家的原型。

有爭論的是，國家所指涉的文化、社會意涵並未因制度面的強調而消失。民族國家所意涵由種族、語言、文化而來的國家認同更與民族主義指涉的情感面糾結不清。回到由專制王權到民族國家建立的歷史中，我們可以清楚的觀察到，國家其實是個「想像的共同體」，國家象徵所提供的共同感填補了傳統社會秩序崩潰後，因之出缺的個人

存有的安全感的位置（Giddens,1981:193-4；1985:218）。我們無法找到真正純粹由單一民族、完全相同的語言、文化的人民組成的國家。相反的，民族（nation）是國家（state）製造出來的（Hobsbawm，1990:44-5）－開明專制下的「國民教育」可為代表。君主主權論到人民主權論的發展，正彰顯出國家的地位才是優先的，共同體的意識、民主的要求毋寧是後起的。相應著這樣的思潮，nation-state 同時傳達出了國民國家的意涵，從政治意識的角度來重塑民族、語言文化諸因素著重在政治共同體成員身份的認定及其對共同體的認同，它是在憲政理性主義的架構下，以公民權（citizenship）為核心內容，創設一政治共同體的要求，它一方面以主權的獨立性宣示對外的獨立自主，一方面則以人民主權、公民參與來闡示內部的自主性、一致性與共同性。隨著階級問題與民主理念的興起，由國王和國家機器所推動的國家形成的比重便日漸下降，國民透過公民權參與共同事務以形成政治認同，國家意識，反倒成為具有決定性意義的機制。

至於民族主義則主要是一感情面的訴求，主要毋寧源自浪漫主義的文化運動。這種情愫的激起毋寧更多來自國家動員各階層國民對抗共同敵人，而不是出自種族或語言的共通性（Giddens，1985:118-9）。民族主義其實有著雙面性（Janus-Face）。一方面帶著進取性、侵略性，同時又昭示了啓蒙的民主理想（Giddens，1985:218）。這種雙面性在民族自決的風潮中表現得最明顯。反壓迫、反殖民的熱情、與追求政治公民權的解放和國家至上、民族至上的法西斯性格，同時雜揉在一起。正是這種雙面性使其與民族國家的概念糾纏不清，並時而為建設的力量，時而為破壞的力量。

上述歐陸國民國家發展的模式不當然是放諸四海皆準的，但由於近代歐美的強勢，世界被西方化的程度相當高，同時近代國家必然處在一國際體系中而無法孤立存在，上述的模式因此便成了不可忽略的歷史背景。筆者認為，唯有回到近代化了的國際政治社會這個現實時，才能真切的掌握到台灣的獨特性，亦才能究明台灣近代國家形成的意義。

### 三、

考察台灣從封建到近代化的發展（註四），清代到日據的轉變可

說是關鍵，這不僅是改朝換代或淪為被殖民而已，它同時標誌著從傳統到近代的轉型。

清帝國統治下的台灣，主要是由漢移民社會，及被迫逐漸移居山地的原住民族群所構成（註五）。就清帝國而言，本身只是一個疏放的行政體系，據台初期，只是為弭平明鄭的反對勢力，並沒有將台灣收入版圖的打算，後來基於台灣作為中國東南屏障的考慮，才正式設治（許雪姬，1993:1）。因此，開廳設府的意義毋寧在於設置據點，更表明清帝國的最終統治權。實際上多維持著「天高皇帝遠」的傳統帝國統治型態。廳、縣以下雖設有里、堡、鄉、澳，但其主要功能在於徵稅，對於自然形成的地方自治團體（街、庄、鄉）並無統屬的關係（戴炎輝，1979:5，12，173）（註六），帝國行政組織僅以間接而有限的方式介入人民的生活。台灣的獨特性則在於：拓殖移民的需要使得豪強（在早期往往是所謂的頭人、墾首）扮演了仕紳組織、領導、中介的角色。在這種傳統的社會網絡中，宗教、經濟、軍事等各項事務往往並未分化開。同時，民間團體或地方自治團體往往享有為近代國家所壟斷的各項政經權力。以郊為例，郊為一商業卡特爾，一同業組合，卻享有一訂定商事法規的權力（帝國基本上放任不管），同業中沒有不入郊者（涂照彥，1992:372），郊甚至可以訂定釐金，對進出口貨物加以抽稅（台灣私法商事編第一冊，1961:12，13，17，35），這對獨佔稅收，以稅收為主要財政來源的近代國家而言，不啻是絕對無法容忍的事，郊的辦事處往往設於寺廟，並代辦團練等各項自治事項，寺廟之爐主往往兼郊之執事（後來才有爐主、董事之分化）（台灣私法商事編第一冊，1961:17，28-31）。在帝國放任民間自治的情況下，錯綜複雜的政經利益與宗教因素等，自然的形成一個嚴密的封建自治體系，想要越過今外郊—行郊—文市/批發商—消費者/販仔這種封建層級的任一層級，不只將遭到來自經濟利益被剝奪的反擊，同時會受到挑戰整個社會秩序的壓力。

官府權力的發動，往往只在下述情形：收稅或有盜賊、叛變等重大事故時，而在實際上，前兩者亦往往透過豪強、仕紳或宗族力量的中介，以聯庄或團練等民間的自治組織來執行（戴炎輝，1979:61-2，78-80），只有會動搖其政權的叛變，才是真正值得帝國顧慮的（註七）。劉銘傳的新政固然企圖強化行政組織、加強公共建設、確定租稅來源（即減四留六、興建鐵路等一連串措施）。但由於清帝國本身

並沒有近代化，欠缺近代化國家權力的最終支持，革新終敵不過本土強大的封建勢力。即便是近代資本主義的力量若無國家強權的支持，一樣無法瓦解此一封建體系。譬如清朝在被迫開港以後，外資進入台灣使得對外貿易強化，外郊因而衰退。但內郊卻因獨佔島內交易網絡反而更爲活耀，封建秩序益形鞏固。直到日本據台以後，挾其國家武力而來的日資，才真正摧毀了內部的交易網（涂照彥，1992:375-8），這固然是因爲之前的外資多爲商業資本，不若日資是產業資本，真正介入到生產、交易的網絡中。但國家權力干涉的因素也是不容忽視的。單靠經濟的力量而不經過國家這個環節，是無法重塑整個法律體制，以及資本主義賴之爲基礎的土地所有關係。

傳統封建的形態亦反映在其文化意識上，依今人對分類械鬥的研究我們可以觀察漢人移民有逐漸土著化的趨勢，由原鄉地緣的認同指標，轉化爲以台灣聚落爲基點的地緣與血緣意識（陳其南，1987:157）（註八）。但以台灣作爲一個整體的意識，一個想像的台灣社群則還沒出現。分類的原則可以是血緣、地緣或經濟利益，卻絕對沒有以台灣這個地域界限作爲分類的依據。這相當程度上可以歸因於全島性的溝通網絡尚未建立（無論是出於交通、印刷或市場的因素），但更重要的是，一個以台灣爲疆界、可以截然判分內／外團體的界限尚未出現。在傳統漢文化的籠罩下，不論是朱一貴或林爽文的叛亂（或革命），都還是停留在改朝換代的思考上，而沒有提出新的可能性。他們或許有據地爲王，串連全島的企圖，但他們卻沒有將之整合爲一個整體的能力。他們無法統合當時住於台灣的漢人來對抗當時來自中國的漢人，最後甚至被在台漢人所「出賣」（伊能嘉矩，1985:449-450，463）。在天下觀的文化傳統下國家是遙遠的，除非必要，沒有人會想上官廳。即便是以近代眼光來看專屬於國家，爲國家所壟斷的刑罰權，當時亦默許街庄或宗族得有部份的裁判權及處罰權（戴炎輝，1979:19，169）。至於各項公共設施（這是古典自由主義認爲國家這個必要的惡之所以需要的原因），就更是善心人仕或仕紳、豪強的事了。在這種情況下是無法發展出國家意識的。從戰爭命題來看，台灣作爲一個整體這樣的台灣意識的出現，是在日本佔領台灣，日本相對於「台灣人」（或所謂本島人）作爲一個外團體而出現時，才相應的形成的，今人的研究亦証實了這一點（吳密察，1992；賴曉黎，1991）（註九）。


在經濟、社會關係方面也維持著傳統的封建型態（儘管商品經濟已十分發達）。大租戶、小租戶、佃戶間複雜的大、小租權關係，反映出土地所有關係的不明確，更重要的是，這表示清帝國對土地的控制甚弱，無法確保其稅收的穩定。儘管傳統文化中聲稱「率土莫非王土」，將所有土地視為王室所有，但實際上居於支配地位的往往是商賈、仕紳等地主階級。就建立在租稅基礎上的近代國家而言，在農業生產為其汲取資源的主要來源的情況下，無法確定國家賦稅的負擔者，無法確定稅收的穩定，無異宣告國家的死亡，因為它將無力進行各項行政措施，乃至戰爭。從歐洲的經驗來看，君主與貴族的鬥爭，多便是起因於租稅的問題。二者間的鬥爭往往影響的君王與那一個階級的結盟。這種對內的動員不僅影響國民意識的形成，更影響到所建立的國家的統治型態。

#### 四、

要究明台灣形成的過程，不得不對日本國家形成的過程作一探討。因為正是在與日本遭遇的經驗中，台灣第一次面對了近代化的國家機器。同時，日本自身近代化的經驗，也是其統治台灣所能參考的主要依據（畢竟，日本不是歐美各國，而歐美各國的殖民經驗，亦無法全盤照抄）。日本的近代化始於明治維新，其背景則為歐美列強勢力的入侵。因此可說是資本主義勢力所挾帶的國家武力影響下，開始採行由上而下的改革。日本採行君主立憲的方式，與貴族、軍閥達成某種妥協，開始推動國家機器的近代化，並進行戶口調查、土地的整理及各項基本建設，並採納西方法律的思想，致力於資本主義的發展，廢除過去一田二主複雜的土地關係，確定土地所有權的歸屬，明確控制土地稅收的來源（井ヶ田良治等，1982:21-2）。

正是在日本國力逐漸增長，工業日漸發達的過程中，日本戰勝了清廷取得台灣。在此之前，日本政、經界則充滿了「南進論」與「北進論」的爭論（註十），這反映出日本本身發展的猶豫與探索，但不論日本是軍事或政治的因素，還是出於經濟的因素佔領台灣，從早期財政自主的要求，到「工業日本，農業台灣」口號的提出，可以看出日本是以壓榨台灣的農業、人力資源來進一步累積其資本，發展其工業。因此日本是在其自身統治經驗的基礎上，循著資本主義的軌跡

發展。在借鏡歐美帝國主義的經驗下，日本亦將台灣視為一殖民地，而未將國土納為日本本土的一部份（註十一）。這相當程度影響日後台灣國家形成的過程。

儘管日本戰勝了清朝而獲得台灣，但就其真正取得台灣的支配權而言，它依然面對著戰爭：台灣民主國及各地的反抗。它必須借助武力來達成它支配台灣這個疆域的目的，對日本而言，要建立其國家機器的支配體系，第一要務便是收平叛變，完成對內的掃蕩，達成武力的獨佔，這一直到1919年才真正完成（註十二）。樺山總督的軍政時代，僅初步完成軍事接收。後來乃木希典則推出三段警備法，劃分軍隊、憲兵、警察的負責區域（黃靜嘉，1960:2），1901年在兒玉總督、後藤新平民政長官任內，則建立了警察政治（配合保甲制度的實施），與人民直接接觸的第一線行政機關，概由「警部」兼任（鹽見俊二，1955:128）。在這個逐漸取得武力獨佔的過程中，行政機關亦隨之逐漸改善。這種警察與行政體系的密切關係，恰顯出殖民統治的性格（註十三）。為了殖民統治的遂行，赤裸裸的鎮壓機關必須與一般行政結合。然而這種威權統治的行政體系，並不妨礙其為近代化了的國家機器。與清帝國相比，它不只是更有效率而已。更重要的是，透過無所不在的警察和保甲制度和行政機關結合，國家獨佔了武力，達成治安的要求（註十四），並且以全面而直接的方式介入人民的生活，即便是屬於私法自治的範疇，亦必須在國家創設的法律的限制下行動。

隨著收平匪亂而推行的，則是被矢內原忠雄稱之為「資本主義化的基礎工程」的措施：戶口調查、土地的調查與整理、財政的管理、專賣制度的確立、貨幣金融制度的建立、度量衡的統一等。其實，這不單是為了發展經濟以汲取資源而已，這更是日本自明治維新以來的經驗，上述的工作（由其是對戶口、土地、貨幣的掌握）乃是其確保統治權的基本工作，是近代國家必然從事的基本工作。於是，在國家強權的支持下，舊有的封建土地關係被粉碎了，大租權被廢除了，小租權成為國家賦稅的負擔者。貨幣、度量衡統一了。同時，隨著鐵路基本建設的推展，台灣逐漸形成一個獨立自主的經濟體，漸漸脫離與中國大陸的關係，而納入日本經濟圈中。

隨著日本逐漸在台灣建立起國家機器的同時，日本殖民政府亦採取近代國家創設法律以為統治依據的形式，頒佈了各項法令（註十

五)。相應於從軍政到民政，乃至後期戰時統制的轉變；在法律制度方面，則是從軍令統治到以律令立法的原則（以法六三號為法源）的時期，以迄以敕令立法為原則（以法三號為法源）（黃靜嘉，1960：63-90）（註十六）。這樣一個過程，與其視之為威權統治漸趨溫和，不如看作是統治的深化。從早期總督獨攬行政、立法、司法、軍事大權，在地方全權決定一切，到文人總督的出現，立法須經中央的同意，所反映出的毋寧是地方的綏靖，以及逐漸將台灣納入日本正常體制運作的過程。因為不論是律令立法，抑或是敕令立法，都只是行政權的發動，而不受議會的節制與監督。所差異者，只在中央與地方層級的不同。然而有意義的是，這呈現出將台灣納入日本正常體制運作的企圖，具體的代表則是「內地延長主義」的提出與實行。在承認台灣殖民地特殊身份的前提下，內地延長主義主張在台灣直接適用內地法則，因而意涵著將台灣正式納為日本本土的一部份（如琉球）。這除了將國家機器移植到台灣外，還含有直接在本地形塑國家的意涵；即國家想塑造民族，灌輸人民國民意識。

但是，台灣的殖民特性，終究阻礙了這一進程。日本在統治初期採取高高在上的殖民者姿態，施行高壓政策，結果促使在台漢人族群意識的發展，並進而形成以台灣為整體，認同台灣的台灣意識。如此一來，使得日本無法很順利的形成台灣人民認同日本的國民意識。同時，台灣意識的出現卻也宣告它脫離了傳統漢人意識而本土化了。一方面，凝聚力甚強的漢人意識促成了在台漢人的一體感，但其模糊、籠統的文化意識屬性卻不具有近代國家的觀念，它只會訴諸文化的民族情感。台灣意識則除了具有明確的地域涵意外，更取得了政治的意涵，在台漢人除了因與日本人的族群文化的差異而形成一體感外，更在與國家機器的互動中，認識到近代國家的觀念，進而體認到以台灣為疆域範圍之自足的政治體觀念。然而，它還不是一種國家意識，一種國民意識。它缺乏政治上積極認同的國家對象，也沒有完全解決成員身份認定的問題，亦即政治體成員身份的認定優先於種族、語言等其他因素。換言之，它並未將在台日人及原住民等涵攝進來，仍是以漢人意識為基礎。這是因為台灣意識的出現多少是一外來者（日本人）規定的結果，是一被動的現象。日本以「台灣人」的範疇來稱呼在台漢人，結果，他們自己將之內化為台灣意識。所以，這種台灣意識還缺乏一種自發的、積極的追求自我政治認同的意涵，因而還不是

一種國家意識。儘管如此，它卻也使得日本雖然成功的在台灣建立其國家機器，但台灣人民並未因此就參與了日本近代國家的形塑。在日本總督以國家權威為後盾的法律統治的形式下，台灣人民的確日漸熟悉了這套運作體系。從台灣繼受西方法律的過程來看，兩地立法時間的差距其實是很短的（尤其在經濟的範疇）（註十七）。除了初期少數因求安定而尊重台灣的舊慣（主要與土地有關）外，其他不是在統治初定或日本本土繼受後，就施行於台灣。但是挑戰日本統治地位卻是絕不允許的，因而存在著像匪徒刑罰令這種殖民地特別法。換言之，在關鍵性的問題上，日本人與台灣人仍舊適用不同的法律。這種差異對待時時提醒了台灣人並非日本國民的事實。資本主義的力量雖然逐漸鬆動了日本統治的威權，使日本與台灣在法律上日趨同一，但維繫其殖民統治地位的法律卻始終是不容挑戰的。資本主義的力量還不足以突破這層封鎖（註十八）。

然而，隨著社會的發展，以及日本國家機器的建立，卻產生了另一種形式的反抗運動：社會運動。在武力已為日本所獨佔，暴力路線前途渺茫的情況下，具有近代性的政治社會運動隨之在二十年代出現。基本上，這是在承認日本統治地位的前提之下，運用日本本身統治所賦予的權力進行抗爭（註十九）。正是在這一點上，我們看到了近代政治意識與國家意識的發展。社會運動的出現有著一次大戰後民族解放風潮以及日本本身大正民主的背景。它同時摻揉著民主、自由的古典自由主義限制政府、保障人權的理念，以及反壓迫、反殖民、反帝國主義的共產主義色彩，乃至無政府主義的主張，因而在社會運動所呈現出來的現象十分錯綜複雜，各團體所使用的觀念在傳統文化及新引進的西方思潮交互激盪下，不僅彼此不一致，且常常自我前後不一，定義模糊。儘管如此，從既有的文獻來觀察，我們可以肯定，具有特定疆域，作為一套行政體系的國家機器這樣的國家觀念，已為台灣人民所認識，並可嫻熟地利用這套制度來爭取利益（註二十），但就一套兼含國家意識、著重於政治上國家認同的近代國民國家的觀念則還是很曖昧的（註二十一）。日本並未很成功的在台灣建立起其國民國家、將台灣納為日本本土的一部份、取得台灣人民的效忠。而由台灣社會所發展出來的社會運動，也沒有明確的提出形塑台灣國民國家的主張。儘管他們多有提及國民革命及建立共和國的想法（主要多為左翼者所提），但其實質意義多為民族自決意涵下的獨立自主、

謀求「台灣民族」的獨立（台灣社會運動史，I :150，158，167，III :14，25，35，73）（註二十二）（註二十三）。在這個過程中，作為反抗動員的民族主義訴求出現了，但卻缺乏深厚的根基。它一方面與傳統漢文化意識糾結，另一方面則是基於對現實壓迫的不滿，本身並沒有蔚為一真正的浪漫的文化運動。

就作為當時社會運動的主流－文化協會－來說，其所揭諸的宗旨，毋寧著重在民智的啓迪，追求一種與近代西方物質文明相適應的文化（註二十五），而沒有對傳統文化加以整理、篩選，釐清台灣文化的獨特性，也沒有致力於近代人權理念與國家觀念的探討與鼓吹，尤其是從政治公民權、人民參與的角度來探討國家的建立。它所從事的活動，毋寧是在種族歧異壓迫下的反彈，透過以文化為幌子的政治活動來追求自身權益。另一方面則是寄望學習西方文化，以改造舊文化、舊習性，希望透過演講、播映電影等啓蒙方式，蔚為風潮以鼓動大眾。它本身並沒有一個積極的國家認同的因素（不論是對日本、中國或台灣），也沒有挑戰日本國家體制的企圖。事實上，從最早的社會運動－同化會－開始，以在台漢人為主體的社會運動對於形塑一個國家意識，在主權及公民權的架構下，釐清政治共同體成員的身份界定便一直是曖昧不明的。同化論的主張表現出日人將台灣納入日本國家形成的意圖，另一方面則有著台人藉此獲得平等待遇的設想。然而，同化論者主張台灣作為日支親善的橋樑（台灣社會運動史，I :5，12），卻更適切的點出台灣的尷尬角色：它既未真正融入日本，成為日本的一部份，卻也不屬於中國。從這個角度來看當時的社會運動－議會設置請願運動，便可明瞭它為何是有限的了。它所企求的自治，並非真正的獨立自主，建立自己的國家。而是在日本國家機關授權下（換言之，即承認日本統治的地位），實行議會立法（註二十六）。它一方面沒有積極參與日本帝國的企圖，同時也沒有復歸中國或自立的傾向。文化協會與台灣議會期成同盟呈現出這樣的落差：一方面是以集體的名義從事啓蒙運動，宣揚民族自決理念。但在實際行動上卻只能以個人身份爭取殖民地的自治（台灣社會運動史，I :215）。

基於這樣的背景，內地延長主義的實行，就不單是民族自決風潮或日本本國社會運動的壓力，甚或內閣派系的鬥爭所能完全解釋。從後藤新平開始便有的同化企圖，到了這個階段才正式啟動，進入制度的程序中。隨著戰爭氣氛的日益加劇，因應動員統治需要的措施亦

愈來愈多，愈來愈嚴，塑造國家意識、國家認同的需要就愈迫切，而其情境亦愈切合。於是，我們看到日本一方面剷除社會菁英的社經基礎（林繼文，1991:56-68，137-151），同時以有限的地方選舉籠絡、分化運動參與者（即台灣地方自治聯盟的成立）。最後，在大東亞共榮圈的號召下，進行如火如荼的「皇民化運動」，意欲徹底將台灣人改造為日本人。有趣的是，這時日本的戰爭對象，包括了台灣人傳統文化上所認同的「中國」。近代中國的形成恰恰亦正是藉著日本的入侵而形成。孫文所虛構的中華民族在對日抗戰的全國總動員、東西南北的大流竄中，釐清了疆界，形成了一體感。台灣在這近代中國的形塑中，不僅是缺席者甚至還扮演了「敵人」的角色（台灣社會運動史，I:125，142）。然而，它卻又不是真正的敵人，它仍然是殖民地而未真正整合進日本國家體制中。處在這種尷尬情境下的台灣人如何看待這種處境呢？很可惜的，在日本二〇年代末、三〇年代初的鎮壓之下，社會運動沈寂了，使得我們無法看到這方面的表現。即便是當時看來最激進的台共份子也消聲匿跡了。外來的高壓固然可以解釋運動的消失，然而這未嘗不也顯示出運動內在的虛弱。

對於文協左派、農民組合乃至台共等一系左派傾向的運動組織而言，反抗日本帝國主義統治的重點在於從事工農革命、民族革命。在左派的傳統中國家是資產階級統治的工具壓迫的工具，因而是必須摧毀、瓦解的對象，其手段則是階級鬥爭。在反抗帝國主義、追求民族解放的風潮中，它所指向的革命對象依然是帝國主義與支配階級，但加入了民族革命的手段。然而對他們而言，階級解放的意義遠大於國家形構，民族革命只有在反帝鬥爭中才有意義。因此，所謂民族仍是很含混的概念。就尚未完全接受近代西方政治文化及國家意識洗禮的台灣而言，這種觀念上的混淆就更加嚴重。雖然他們多半使用了「台灣民族」這樣的字眼，但卻沒有賦予清楚的界定。基本上，多還是依著血緣或文化的因素，以在台漢人為台灣民族（台灣社會運動史，III:25）（註二十七）。從既有文獻來看，民族同時意涵了對祖國（指文化中國）的憧憬，兼指對蘇維埃（含蘇聯、中共及日共）的忠誠，以及以台灣為疆域範圍的自立（如一再提及台灣獨立）。構成民族、血緣、情感、種族等諸般主客觀因素並未得到釐清。民族這樣的訴求多半被用來從事反壓迫民族的政治鬥爭，而沒有形塑近代民族國家、國民國家的意涵。左派的意識形態限制了他們對國家的想像，儘管

台共曾批判農民組合犯了公然拒絕民族革命的幼稚病，主張結合階級鬥爭與民族革命（台灣社會運動史，III：31，36），而相對地，農民組合則認為唯有依靠階級鬥爭，才能達成民族革命（台灣社會運動史，I：358），但兩者的差異其實只在於是否要與民族資本家結盟這點上。對他們來說，階級意識還是遠重要於共同體意識、民族意識，支配關係的消除遠勝於創建國民國家。在戰爭氣氛日益強化、壓制愈趨強硬的時候，訴諸反壓迫的民族革命不但沒有如預料的日益昂揚，反倒似在皇民化的國家意識形塑中日趨暗淡。大檢舉後高壓統治的白色恐怖，固然是主要原因，但這反映了左翼運動不僅在組織上不成熟、在思想上亦然。在陷入對台灣社會性質加以論爭、劃分、結盟對象的路線鬥爭中，左右兩派都沒有掌握到社會潛藏的動力。在國家這個巨靈的統治下，諸神退位，更何況是世俗之物。

總結日據時代的發展來看，日本的國家機器已成功地在台灣建立起廣泛介入人民日常生活的行政組織，台灣的疆域範圍亦已告確立以台灣為整體的台灣意識，亦已趨於成熟。然而，在民族意識與國家認同方面還很含混。近代憲政主義理性主義下的公民權意識、國家意識還很淡薄。皇民化一度造成向日本產生國家認同的可能性，但隨著戰敗而瓦解了。另一方面，對近代中國的認同或自立於台灣的國家意識也沒有深入人心，而多停留在漢文化意識的層次上，憧憬著祖國或自治。同時，作為日本國家動員的「民族主義」（皇民化運動）和作為政治鬥爭的「民族主義」（台灣社會反抗殖民統治）都出現了。因此，可以說作為國家形構的硬體皆已成熟，但提供存有安全感之精神層面的認同，卻還飄浮不定，遑論實際介入到制度形塑中。

## 五、

戰後台灣的發展，基本上是沿襲戰前的軌跡。所差異者在於，國民黨政府這個外來政權與當時台灣主要的構成族群（閩、客）享有同樣的漢文化傳統。同時，在反攻大陸無望的情況下，它被迫必須本土化，必須在此生根。就這兩點而言都有利於台灣國民國家的形成。然而二二八這個不合諧的起點卻昭示了存在於兩岸社會以及國民黨政權和台灣社會文化的差距。對於曾經歷日本統治的台灣人而言，國民政府無寧是個尚未近代化、貪污腐敗而沒有效率的政權。在議會設置

運動曾席捲一時，台人治台的口號已深植人心的情況下，國民黨維持日本「總督」（即當時的陳儀行政長官）統治的模式顯然不能令人滿意。於是我們看到二二八處理委員會再度提出自治的要求（註二十八）。但基本上，他們還是承認「中國」享有最高的統治權，仍自視為中國的一部分。隨著大陸失守，國民黨政權退據台灣。基於台海對抗的情勢需要，國民政府開始在台灣重建「國家」。它接收了日本所留下的資產與行政機器，並在軍隊武力的支持下，確立了其統治的地位，逐步建立其國家機器。繼二二八而來的是高壓統治及白色恐怖。在壟斷軍警特等暴力工具的情況下，國民政府一面塑造中共外來威脅，一面掃蕩、鎮壓內部反對勢力，完成其建立國家機器的過程。隨著1952年開始的黨改造，國民黨黨國體制更以統合主義（corporatism）的形式介入到人民各個生活層面，完成國家的監控體系。另一方面，則進行土地改革，實行耕者有其田政策，以確保租稅來源，並爭取小農支持。並且開放地方選舉，以侍從主義（clientism）的模式結合地方派系，以取得統治的正當性。更透過國民教育系統及對大眾傳播媒體的壟斷，全面灌輸大中國意識。

然而，國民黨將台灣「中國化」的企圖有其內在的困境。一方面，國民黨在國際社會中無法與中共競爭「中國」的代表性。而統治權不及大陸的事實，亦妨礙了人民經由與土地的連結而產生對國家的認同。同時，高壓的統治手段以及限制台人政治參與的機會，都使得台人無法參與到「中華民國」這個政治共同體的形塑中。因此儘管國民政府有著完整的憲法形式，並成功的建立起國家機器，卻因無法放棄中原正統的意識形態，一再宣稱擁有中國的主權而不認同台灣，所以遲遲無法在台灣完成近代國家的建構（不論為「中國」或「台灣國」）。在面對國際政治現實承認，以及不享有對大陸支配權的困境下，國民黨政權只好一再以文化上的中國意涵一來形塑政治上對中國認同的隱喻。在像「台灣情、中國心」之類模糊而曖昧的訴求中，國民黨一再混淆台灣人民政治認同的對象，妨礙國家意識的發展。其不僅是各項制度設計無法配合台灣的現況，更妨礙了共同體意識的形成，徒然製造紛爭而無法提供存有安全感的保障。

在國民黨威權統治下，早期的反對勢力多半只能流亡海外，並開始形成台灣民族、台灣獨立的論述來攻詰國民黨，爭取支持。然而在脫離與台灣本土連結的情況下，其影響微乎其微。地方選舉所帶起

的風潮亦在雷震案、蘇東起案的鎮壓下歸於沈寂。直到退出聯合國的外交挫敗，蔣經國致力於本土化政策後，反對勢力才藉著雜誌、選舉而形成黨外運動。1979年美麗島雜誌創刊，開始出現「台灣前途由台灣人民自決」的主張，隨即遭強力鎮壓。但由於中美斷交帶來的外交危機，以及台灣本身社會力的發展，國民黨政府不得不重新開放選舉以鞏固政權。因而啓動了八〇年代的政體轉型，隨著國民黨威權體制的鬆動，民進黨成立了，台灣自決、台灣獨立等，訴求建構台灣國家的主張亦進入言論市場中，因而開展了新一階段國家形構的競逐。

一方面，國民黨由台籍人士李登輝出任總統，逐步解決了萬年國會的問題，透過二屆國代、立委的選舉，完成政權本土化，並進行修憲，開展出立基於台灣現實的獨台路線。另一方面，反對運動則透過選舉與社會運動，挑戰國民黨政權的正當性，逼迫其朝向本土化及民主化的方向改革，並進而提出制憲與建立台灣共合國的主張與之競爭。

就獨台路線而言，設若國民黨能解決主權問題，明確宣告以台灣為統治權行使的範圍，並以憲政改革的方式，確定以台灣為疆域範圍的制度規劃，它未嘗不能在台灣完成「中華民國」的形構。衡諸當前文化意識與政治認同依然混淆，漢文化傳統仍有一定影響力（註二十九）的情況下，在對中國認同（著重於文化意涵）的基礎上完成台灣國家的建構，不能說完全沒有競爭力。但現階段，它面對著如下的困境：國民黨如何徹底本土化，並解決其本土化過程中衍生的問題（如金權）。更大的挑戰則來自於它如何處理兩個中國的問題，如何達成對外的共識，以及如何解決社會內部的歧異與矛盾。

至於在認同台灣的基礎上建構台灣國家的主張，以往往往會訴諸民族主義（尤其海外台獨的傳統）。然而，就如前述，民族主義的提法固然有其尋求解放的一面，但亦有壓迫、法西斯性格的一面。同時，在目前文化上國家認同比政治上國家選擇更為混淆的情況下，能否妥當處理這個問題不無疑問。畢竟挑起情愫的結果是難以預料的。從目前政治的權力鬥爭向社會漫延的現象（如新連線高雄 314 事件）來看，這種進路顯然困難重重。在依血緣或文化所提出的台灣民族論都還不夠完整的情況下如何說服台灣人民共建政治共同體是最大的挑戰。

相應於近年來的情境，訴諸主權、公民權，採取憲政理性主義

的途徑來建構台灣的國民國家，毋寧是較可行的方式。它強調以人民政治參與的方式來形塑政治共同體，在土地連結的情感上來形成社群意識，建構國民國家。這樣的進路較可以避免陷入國家機器的壓迫陷阱，同時，對社會內部的分歧亦可有較佳的解決。從近代權利理論的發展，我們得知，權利乃鬥爭而得到的（Jhering, 1988）。國民主權、公民權的理念正是將主動權放回人民的手中。公民權的憲政主張即是在公共生活的要求下，以公眾參與的方式來解決公共生活的問題，形塑共同體意識。在此，共同體成員的身份優先於種族或階級之類其他因素的考慮。同時，近來公民權理論的發展，更指出市民權、政治權與社會權的發展（Marshall, 1964），開啓社會民主化的面相，而有助於社會分歧的解決。它嘗試以公眾參與的方式來解決社會問題，將民主原則適用到各個生活領域中。這種透過參與來形塑對社群的認同與共同體意識，毋寧較可避免國家壓迫與民族主義法西斯性格的問題。同時，透過參與所凝聚的共月同體意志，在與中國的應對上（不論是交善或交惡），毋寧是較佳的基礎。衡諸目前文化意識與政治認同依然混淆，民主化尚未完成的情況下，這條路自然也不是坦途。但在台灣命運共同體的觀念已逐漸為各方接受的情況下，我們毋寧相信，台灣近代國民國家的形成，是有著光明的遠景的。

## 《註釋》

- 註一：或譯國民國家，這個字的雙重意涵是另一必須解析的問題，詳下。
- 註二：即前述國家的第一個意涵。
- 註三：有別於中世紀「發現」法律的傳統型支配型式，亦即以人為的國家制定法作為統治的依據。
- 註四：至於封建的意涵，台灣與歐陸封建型態的差異，因不涉及主題的釐清，此處不擬深究。
- 註五：原住民族群自有其政治組織的形態，但距近代國家的形態差異甚遠，同時其文化中似亦難找到類似「國家」的觀念，因此在本文中多以忽略的方式處理。至於其在國家形成的過程中，對國家機器的回應，以及其自身意識上的轉變，出於時間與能力上的限制，必須留待日後再做整理。

- 註六：作為官府胥吏的地保甚至被視為賤民（戴炎輝，1979:675）。
- 註七：因此清朝寧可採用勞民傷財的班兵制，也不願用台灣人當兵，這不只是防民變，亦是怕台灣總兵擁兵自重，見許雪姬（1993:3）。
- 註八：至於土著化是否正如陳其南所言，為中國社會在台灣的重建，則有待考量。可以肯定的是，在傳統的漢人意識之外，這些漢人移民已逐漸建立起對本地的認同。
- 註九：這樣的台灣意識顯然混雜著地域和族群的因素。漢文化傳統強固的凝聚力和土著化後對台灣本地的認同，有助於這種整體意識的形成（在此，忽略原住民族不論）。日本這個外來角色的存在，使得台灣人意識到彼此的差異，並透過彼此的對待而形塑了自我的意識。這正符合社會化理論中，「我」的觀念的獲得，是透過與他者的互動的說法。
- 註十：「南進論」與「北進論」的爭戰，多少反映出海軍與陸軍建軍思想、國際戰略的不同，這種差異往後也影響到台灣總督的作為（林繼文，1991:29-33）。擴大而言，內閣中各派系的鬥爭亦會牽動到台灣情勢的發展，例如：關於日本內地的法律是否適用於台灣，日本內閣的因素便遠大於台灣內部的因素（王泰升，1993:57, 58）。但就整體來說，日本政局的變動對台灣國家近代的形成而言，仍可視為一連續的整體，其異可以忽略。
- 註十一：文化、族群上的差異自然也是造成影響的因素。其實，統治初期並非沒有同化的想法，但同化的主張真正落實為制度設計，則是後來的事。
- 註十二：即迄藩社大體平定為止。漢人社會則在1903年已大致平定。最後一次大規模的武裝抗日則是1915年的西來庵事件，參見鹽見俊二（1955:127, 134）。
- 註十三：日本統治當局亦承認地委政與剿匪的密切（台灣社會運動史，I:5）。後來的田總督一度嘗試推動郡警分離，但終歸失敗。後期甚至分化出思想警察及經濟警察等專業警察（鹽見俊二，1955:128-130）。
- 註十四：即便是從事反對日本的運動者，亦不得不承認這點，見台灣社會運動史，I:100。至於軍警之對外征戰與對內維持秩序

的角色分化是否完成，就獨佔武力為形成近代國家的要件而言，並非必要的條件。

註十五：至於所謂的法律是否經過民主的議會通過，則非所問。近代國家統治的特色僅著重在國家制定法的角色，是否民主並非關鍵。

註十六：但在戰時統制時期，則有大量的律令立法。

註十七：請參閱王泰升，1993。

註十八：日本為防止本地勢力崛起，對於台人成立股份公司這種近代籌募資金的方式，一直予以壓制，直到1920年才解禁（涂照彥，1992:397，411，黃靜嘉，1960:100，223）。這種作法使得台灣成為日本下的特殊法域，多少有助於台灣意識向國家意識的發展。尤其台灣當地司法案件的最高審判機關即在台灣，使台灣成為一自足的法律體系，這種明確的疆域及最高性、自足性，恰符合近代國家意識的要求。

註十九：除了共產主義運動有意識的從事體制外抗爭，以合法活動掩護非法活動外（台灣社會運動史，III:19），其他的政治社會運動多仍在合法的範圍內進行。早期的文化協會甚至承諾只從事文化、啓蒙活動，撇清與政治的關係（台灣社會運動史，I:190，236）。

註二十：社會運動利用集會、結社的權利（儘管並非充分的自由）興起，便是最佳的證明。「台灣是世界的台灣」，「台灣非是台灣人的台灣不可」（台灣社會運動史，I:19，208）的提法，則傳達出了明確的疆域意識（當然還夾雜著民族意識）要求立憲政治、三權分立（台灣社會運動史，I:210）乃至議會設置請願運動，更是直指國家機器的層次。在台共的文獻中，曾使用「國家機關」的字眼（台灣社會運動史，III:32），台共並屢次主張建立台灣共和國（台灣社會運動史，III:14，25，35）。活動於上海的台灣自治協會則使用了主權（但是是中國主權）這樣的觀念（台灣社會運動史，I:94）。

註二十一：像把台灣比喻為「原籍中華民國福建省台灣道。現住所大日本帝國台灣總督府」便是最明顯的混淆。根本未參與到近代中國國民國家的形塑便毫不遲疑地自冠中華民國的名

社運史, I: 119

← 蔣渭水

臨床護義

台灣這個名

稱，因此只好再安上清帝國的舊制「道」（因為在當時的中華民國體制下，是找不到台灣的定位的）。最後卻又以總督府這個統治機關來對比，層次顯得十分混淆。

註二十二：像把台灣民主國解釋為共和國，表現出國民革命的形態（台灣社會運動史，I：167，III：25，342，346），顯然較多的站在民族的角度，而非政治認同的觀點上。台共則曾明白指出：台灣革命兼具民主主義革命和使台灣獨立的民族革命雙重性質（台灣社會運動史，III：14）。

註二十三：謀求民族的解放、獨立可說是左、右翼共同的主張。所差異者在溫和與激進的不同。而且彼此對民族的解釋南轅北轍，詳下。至於民族獨立後是否重歸中國懷抱，多半顯得曖昧（如中台同治會，見台灣社會運動史，I：137，150）再不便是各擁其主（中國國民黨－台灣革命青年團或蘇維埃工農革命－台共），要求改復者有之（台灣社會運動史，I：177），保持緘默者有之。明確提出以台灣本身為基礎成立一個國家的，則很少見。

註二十四：他們不是強調台灣人原是大漢民族或自居支那民族，便是主張台灣民族為中國民族，稱中國人為同胞，稱中國為祖國。再不便是以在台漢人為台灣民族（台灣社會運動史，I：129，157，162，163，172，178，191，210，211，212，224，422）。至於訴諸殖民統治的壓迫，作為動員的依據，則是左右翼皆然（日人御用團體除外，如台灣公益會）。但不論其立場為何，鮮有能強調台灣文化的獨特性者（只有台灣文藝作家協會曾強調，見台灣社會運動史I：422）。同時，其運動形態多表現為上對下的政治動員、演說，而沒有打動人心的文藝創作，沒有形成真正的文化運動。

註二十五：如在主旨書中認為舊道德已衰退，新道德卻尚未建立，因此謀求台灣文化的「提高」。從其講習會內容涵括衛生、法律、經濟學等來看，此點亦甚明瞭。即便是文協轉向後，由連溫卿所提出之促進大眾文化實現的綱領中，還是主要指向農村文化的提高、商工知識的增進、惡習迷信的打破、衛生思想的普及、時間恪守的獎勵等事項，見台灣社

會運動史，I:189, 201, 202, 256, 268)。

註二十六：文協文獻中，便自承自治是在某國保護下，成立政府（台灣社會運動史，I:211）。又從日本統治者的眼光來看，他們認為文協會員中具有脫離日本統治意願的人，為數極少（台灣社會運動史，I:237）。這雖然值得懷疑，但也表明了文協對日本統治的地位是不構成威脅的。

註二十七：相對於右翼而言，左翼份子較少提到台灣民族是中國民族、台灣民族是中國的民族，或台灣人是漢的民族之類的詞語（台灣社會運動史，I:131, 165, 178, 191, 199）。台共曾自承「台灣民族的傳統及獨立國家的傳統的歷史非常薄弱」，同時，從台共或上海反帝同盟對台灣民主國的評斷，以及霧社事件的反省來看，當時仍局限於漢族群意識（台灣社會運動史，III:25, 29, 339, 342, 343），而還沒有從疆域，從政治的角度，強調主觀認同，形成國民國家的觀念。

註二十八：請參閱台灣憲政改造會，1992:19之附表。

註二十九：如台灣寺廟前往大陸迎湄洲媽祖之熱烈情況，可見一般。

## 《參考書目》

王泰升 1993

「日本殖民統治下的台灣法律改革－以西方法的繼受為中心（1875-1945）」，改於律師通訊164期，頁56-63.

井ヶ田良治等 1982

日本近代法史 法律文化社.

伊能嘉矩 1985

台灣文化志 上卷（中譯本）台灣省文獻委員會.

台灣社會運動史 1989

台灣社會運動史 I ~ V，王紫玉等譯 創造出版社.

台灣私法商事編（第一冊） 1961

台灣私法商事編（第一冊） 台灣銀行經濟研究室

台灣憲政改造會 1992

主權、制憲、社會改造 台灣憲政改造會

- 吳密察 1992  
「日據時期台灣社會的變遷－以國民國家的觀點所作的一個初步整理」 發表於第四屆台灣新生代論文研言討會「國民國家與台灣歷史」 台灣研究基金會主辦。
- 林繼文 1991  
日本據台末期（1930-1945）戰爭動員體系的研究 台灣大學政治學研究所碩士論文。
- 涂照彥 1992  
日本帝國主義下的台灣 李明俊譯 人間出版社。
- 陳其南 1987  
台灣的傳統中國社會 允晨。
- 許雪姬 1993  
清代台灣的官僚體系 北京的辮子 自立晚報。
- 黃靜嘉 1960  
日據時期之台灣殖民地法制與殖民統治。
- 鹽見俊二 1955  
「日據時代台灣之警察與經濟」 收於台灣經濟史初集 頁127-147 台灣銀行經濟研究室。
- 賴曉黎 1991  
「台灣意識的現實性與可能性」 刊於憲改會訊第一期 台灣憲政改造會
- 戴炎輝 1979  
清代台灣的鄉治 聯經。
- Jhering, Rom 1988  
法律的鬥爭 薩孟武譯，收於王澤鑑 民法實例研習叢書 第二冊 民法總則 頁 I ~ X 。
- Giddens, A. 1981  
A Contemporary Critique of Historical Materialism  
Macmillan Pr.
- Giddens, A. 1985  
The nation-State and Violence. Polity Pr.
- Hobsbawm, E.J. 1990  
Nations and Nationalism Since 1780: Programme,

Myth and Reality, Cambridge.Uni.Pr.

Levenson, J.R. 1968

Confucian China and its Modern Fate: A Trilogy  
Berkeley Uni. of California.Pr.

Marshall, J.H. 1964

Class, Citizenship and Social Development. Westport  
Greenwood Pr.