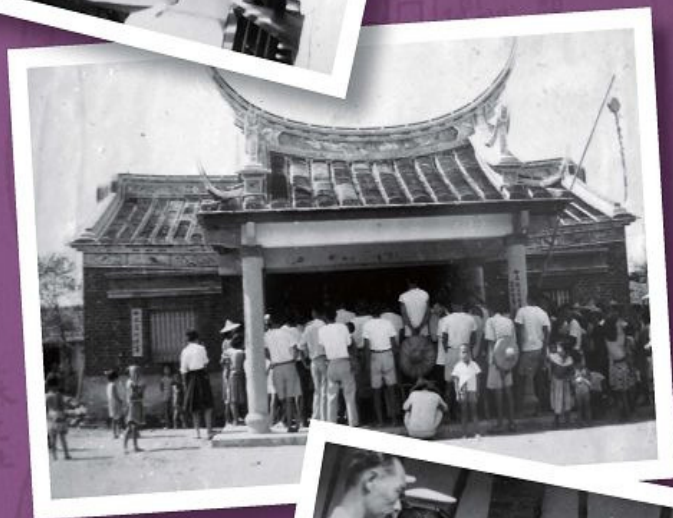


第 玖 篇

《陳義城》

政事篇



相片提供：梁耀文

前言

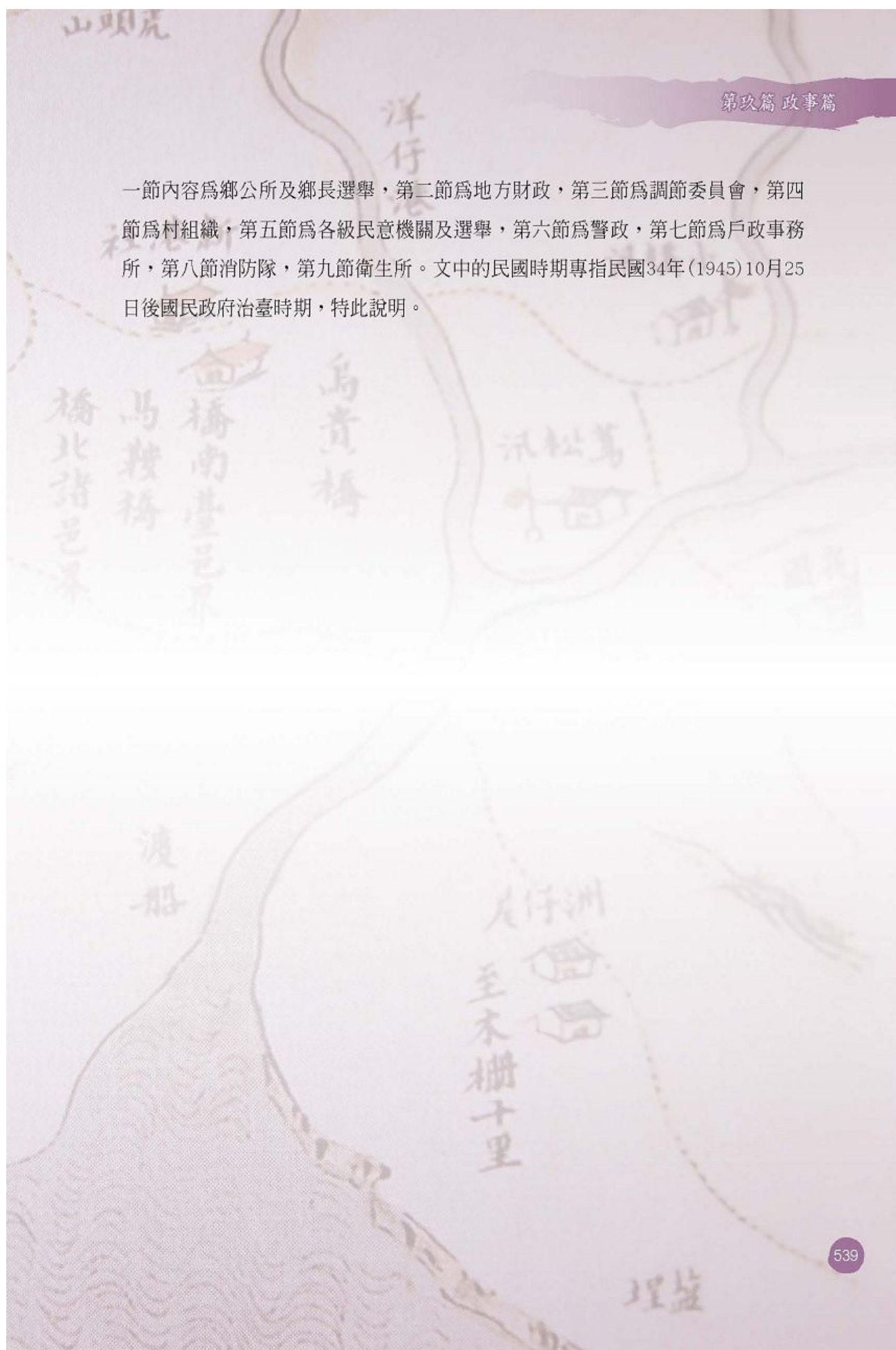
人是群居的動物，政治即管理眾人之事，從個人至國家都脫離不了政治，以歷史發展脈絡來看政治組織的演變，從早期簡單的部落社會發展至今日村莊、都市之規模，政治組織漸趨複雜，本鄉從原住民時代歷經荷、鄭、清、日等政權遞嬗，至目前的民國（34年以後）時期，在行政區劃上變化甚大，地方行政機關的編制也與時俱變，人事變遷之速也不喻而知。

制度變遷在文獻資料中尚可稽考，然日治時期以前的地方人物，因年代久遠已難透過文獻或徵訪耆老得到完整資料，因此本篇著重論述民國時期的政治制度沿革及人物介紹。撰稿過程中每當筆者採訪老一輩詢問早期地方上的名望人物，聽著耆老述說著過去人物的種種，深有人事變遷無常之感，前輩政商聞人雖已逝去，不過其為人處事之風範，對地方的建設及貢獻尚在鄉民心中，透過前輩先賢一代傳承一代不斷地付出及建設，造就出今日安定鄉的風貌。

在行政區域方面，本鄉在荷西時期，為西拉雅族「目加溜灣社」（BackoIoan之「直加弄社」舊地，「直加弄」本地人稱為「加弄」，在本鄉的保安宮原立有「直加弄社」石碑一座，證明「直加弄社」原為平埔族的部落。鄭氏初期本鄉隸屬天興縣，鄭經繼位後改縣為州，本鄉時隸天興州，在行政區域上被劃為「永定里」。清領初期為「諸羅縣安定里」後改為「安定里東保」；清光緒11年（1885）時，臺灣建省時將行政區域重劃，本鄉隸屬臺南府安平縣；至日治時期大正9年（1920）時，本鄉被改制為臺南州新化郡之安定庄，同時將鹽水廳內海寮、管寮、新吉等劃入本鄉之行政區。民國34年（1945）後行政區域改制為安定鄉，民國37年（1948）胡厝寮劃入善化鎮，民國46年（1957）10月廢「復榮村」改設「大同村」，民國54年（1965）港尾村之油車劃分為南安村，六嘉村之中崙和沙崙劃分為中沙村，形成今日的16村的轄域。

本篇除前言及結語外共分兩章，以民國34年（1945）10月25日為時間斷限，之前為第一章民國時期前的政治制度，內容敘述荷西及鄭氏時期的地方行政、清領的地方行政、日治時期的地方行政等三部分。第二章為民國時期的地方自治，第

一節內容為鄉公所及鄉長選舉，第二節為地方財政，第三節為調節委員會，第四節為村組織，第五節為各級民意機關及選舉，第六節為警政，第七節為戶政事務所，第八節消防隊，第九節衛生所。文中的民國時期專指民國34年(1945)10月25日後國民政府治臺時期，特此說明。



第一章 民國時期前的政治制度

第一節 荷西及鄭氏時期的地方行政

荷西治臺以前居於曾文溪沿岸的族群以原住民平埔族為主，當時本鄉大多為平埔族居住活動的範圍，「當時原住民的政治組織有村落議會，其成員係來自全村40至42歲年齡的男性，不過村落議會並不具備政策決定的權力，而僅有對全體村民共同參與的村民大會所決議之事的執行權，及確定村民遵循女祭師（即inib，通譯為尪姨。）透過祭祀、與靈界溝通後所得的指令。」¹至1624年荷蘭人統治臺灣後，開始和附近的平埔族有所接觸，除了商業上的交易，也有軍事上的衝突，荷蘭傳教士也逐漸在各部落中遊走傳教。

荷蘭人在臺經營是以東印度公司的名義進行各種活動，除了進行商業活動外，同時運用軍事力量加強對臺的控制，「從1635年以後荷蘭人大力由臺南向外擴張，自然面對的是與其敵對的原住民，荷蘭人的軍事行動是先從討伐麻豆社等再向南部擴張，接著討伐中部和東部原住民再推向北部基隆，1642年擊敗西班牙人後。至1644-5年荷蘭人幾乎掃平北部、中部和東部的原住民，因而控制了整個臺灣。」²在以軍事控制全臺後，開始在原住民地區設立地方議會，其施行情形如下：「荷蘭人為了控制原住民，在原住民地區設地方議會制度（Landdagh），以每村選出的長老（即村長）和牧師來控制，而為使長老有合法性，荷人發給長老們衣服、藤杖和荷蘭旗幟。從1644年8月以後每年要召開一次地方會議，長老們得報告轄區內的事，荷蘭人加以考核並給予獎懲。」³「透過約文與授封儀式確認了村落的首長，在每年地方會議重新授權，認可其解決爭端的權力。儀式上的結盟來將荷蘭東印度公司與原住民的相對政治地位具體表現出來，確立公司與村落間各自的權利義務關係。」⁴透過地方會議建立「領主—封臣」的體系，這是「荷蘭

1 康培德，〈荷蘭時代村落頭人制的設立與西拉雅社會權力的轉變〉，《回顧老臺灣展望新故鄉——臺灣社會文化變遷學術研討會論文集》（臺北：國立臺灣師範大學歷史學系，臺灣省文獻委員會合編，2000），頁4。

2 楊彥杰，《荷據時代臺灣史》（南昌：江西人民出版社，1992年），頁73-82。

3 楊彥杰，《荷據時代臺灣史》，頁87-8。

4 鄭維中，《荷蘭時代的臺灣社會：自然法的難題與文明化的歷程》（臺北：前衛出版社），頁32。

東印度公司將其統治與原住民社會聯繫起來的主要機制。」⁵地方議會制加強了公司在臺政治上的控制，透過這個機制將原住民部落自主的政治權力收歸由公司授權，而具有合法性，並透過定期的會議和獎懲措施，來取得支配原住民的政治權力及其所帶來的利益，不過要支持這個制度的運作仍是以軍事力量為其後盾。這個制度一直到鄭成功入臺才有大幅改變。

鄭成功於永曆15年（1662）在通事何斌的引導下順利入臺，但無法馬上結束和荷蘭人的戰事，而有缺糧的危機，就如戴炎輝所述：「鄭成功於永曆15年入臺後，一方面安撫原住民；他方面寓兵於農，令部屬分赴各地，開闢草地（鄉下）以安頓軍伍及其眷屬三萬餘眾。唯其開拓地方仍集中於臺南一帶地方。當時人口約在二十萬之譜，鄉庄亦已略具規模。惟開墾成功，則在永曆19年（1666）以後。據記錄永曆20年（1667）以後，臺灣日盛，田疇、市肆不讓內地。」⁶

鄭氏治臺之初，因軍隊數量不少，為解決糧食問題而有寓兵於農的屯田措施，在臨近大員的地方設置屯墾區，其中「臺南以北鄭成功營盤所在地有：領旗、右先鋒、右營、左鎮、國公府、林鳳營、二鎮、中協、角宿、中營、右武營、營仔、下營、營頂、營後、中軍營、舊營、五軍營、查畝營、後鎮、將軍營、後鎮仔、新營、小新營、大營、後營、果毅後。」⁷上述屯區中有一地為領旗，即在本鄉安定村內，後更名為領寄。

鄭氏治臺時的地方行政制度多出參軍陳永華之手，故沿襲明代的地方制度，「州、縣為行省下之地方政治組織，州置知州一人，縣置知縣一人，分掌一州縣之政。州、縣之外，邊地又有安撫司，為地方治安，番務機構，統治軍旅，察治姦宄，凡兵民之政皆掌之。承天府內設四坊，坊置簽首以理庶事。府外設二十四里⁸，里置里長（等於今鄉鎮長）治理庶事。時土番部落散布各里中者，仍之為社，社置鄉長，以其社中頭目充之，以理番務。」⁹

5 歐陽泰 (Tonio Andrade) 著，鄭維中譯，《福爾摩沙如何變成臺灣府》（臺北：遠流，2007），頁341。

6 戴炎輝，《清代臺灣之鄉治》（臺北：聯經出版事業公司，1984），頁3-4。

7 臺南縣政府，《臺南縣志》（臺南：臺南縣政府，1980），卷4，政制志下，頁100。

8 臺南縣政府，《臺南縣志》，卷4，政制志下，頁99。24里如下：「長治里、維新里、嘉祥里、仁壽里、文賢里、仁和里、永寧里、新昌里、仁德里、依仁里、崇德里、武定里、廣儲里、里保大里、新豐里、歸仁里、長興里、永康里、永豐里、感化里以上20里數萬年縣；新化里永定、善化里、開化里等4里屬天興縣。其中永定里約略為今之臺南縣安定鄉、西港鄉、佳里鎮、將軍鄉之範圍。」（臺南縣政府，《臺南縣志》，卷4，政制志下，頁13-20。）

9 臺南縣政府，《臺南縣志》，卷4，政制志上，頁71。

鄭氏時期的地方制度起初設承天一府，下轄萬年、天興兩縣分統南北¹⁰。鄭經時改承天府為東寧，天興萬年兩縣為州，並設南、北兩路及澎湖共3安撫司。在州、縣之下設里，共置24里，永定里為其一，此時本鄉為永定里之一部份。

第二節 清領時期的地方行政

康熙23年（1683）臺灣入清版圖，地方行政機關建置調整為1府3縣，府為臺灣府，下轄3縣分別為臺灣縣、諸羅縣、鳳山縣，其中諸羅縣之範圍大抵為鄭氏時天興州及北路安撫司之範圍。清初「諸羅縣初設時以蔦松溪與臺灣縣交界，管轄溪以北地區四里、七堡、十九莊。」¹¹當時安定里為諸羅縣所轄4里之一，至乾隆年間林爽文事件後，改諸羅為嘉義縣，本鄉亦屬嘉義縣。道光12年（1832）時發生張丙事件，事後閩浙總督程祖洛奏請改劃臺灣及嘉義兩縣界，將新港溪改為灣裡溪（今曾文溪），於是改歸臺灣縣所轄¹²。至光緒年間臺灣建省改臺灣縣為安平縣，本鄉亦為安平縣所轄。

清領在縣下設里、保，當時設置的情形為「臺灣廳、縣，除本城外，其鄉庄

10 「永曆十八年鄭經改東都為東寧，改2縣為2州，以新港溪上游及蔦松溪下游以北地區為天興州，以南屬萬年州。以承天府為中心，都中建十字街，分四坊曰：東安、西定、寧南、鎮北。」（臺南縣政府，《臺南縣志》，卷4，政制志下，頁13。）

11 臺南縣政府，《臺南縣志》，卷4，政制志下，頁17。

12 依道光13年11月14日閩浙總督程祖洛所奏：「一、劃勻臺灣、嘉義二縣疆界，以資維制也。全臺形勢，南北袤長，嘉義縣實居西面適中之地，其轄境南至臺灣縣交界之新港溪八十里，北至彰化縣交界之虎尾溪五十里，海外道里荒遠，並以倍計，實在南北袤長共有二百四、五十里。加以港汊紛歧，風雨悠忽，橋樑所不能濟，舟車有時而窮，行路之人，往往斷絕。其東西名止五十一里，而自極西海埔至極東番界，非一二日程不能到，約計亦有二百里，地廣人稠，風氣最悍，政務極繁；官斯土者，每有鞭長不及之勢。即迤南邊界居民，赴郡則可朝去夕回，赴縣必得二日始到，常苦不便。又臺灣縣轄境，南至鳳山交界之賢行溪二十里，北至嘉義交界之新港溪二十里，亦以倍計，南北不過八十里，東西廣六十八里，計僅及嘉義三分之一；且有鎮道府廳駐紮同城，民風亦稍馴良，其治理之易，不啻數倍於嘉義。臣詢訪輿情，親加審度，應請將嘉義縣新港溪迤北至灣裡溪止，計地二十餘里，西極海濱，東極番界，劃歸臺灣縣管轄。庶疆界稍勻，官民交便，而綜計臺灣縣管轄地方，仍止及嘉義之半。在臺灣縣無虞照料難周，在嘉義縣少此二十餘里之地，治理較前稍易。如蒙俞允，所有戶口錢糧郵驛一切應行改撥事宜，另容查議題咨，分別造冊核辦。」（臺灣銀行經濟研究室，《臺案彙錄甲集》，卷2，閩浙總督程祖洛奏酌籌臺灣善後事宜摺，（臺北：臺灣銀行經濟研究室，民48），頁111-112。）同年12月23日大學士曹振鏞等所議：「原奏內稱劃勻臺灣、嘉義二縣疆界，以資維制等語」「臣等謹會同各該部公同商酌，意見相同。總之，臺灣為全閩門戶，營伍廢弛則士卒弱，將帥素尸則盜賊恣。況繼凋敝之餘，培養維艱。消囂陵之習，教化宜急。總在官斯土者，以訓俗型方為己任，以久安長治為要圖。將見康樂和親，安平為一，書合正德，利用厚生，成三世太平之基、萬世之利也。是否有當，伏乞皇上聖鑒，訓示遵行。謹奏。」（臺灣銀行經濟研究室，《臺案彙錄甲集》，卷2，大學士曹振鏞等議奏前案摺，頁127-129。）

的區劃，視鄉庄而異其名稱。廳、縣下之大區劃為里、保（堡）、鄉及澳；小區劃為街、庄（莊）及鄉。街、庄及鄉係自然形成的地方自治團體；反之里、保、鄉及澳，乃官為徵賦及治安目的所劃分，特別為差役管轄而設。有應予注意者，此等區劃並非法令所規定，乃官所劃分的區域，隨地方的發展，以行政處分而增設。又街、庄本無固定界，隨自然而分合。」¹³本鄉在鄭氏時期已設里，至清領改永定里為安定里，並於康熙年間出版的《諸羅縣志》內已見安定里下分東、西兩保：「開化里、善化里（俱在縣治之南）、新化里（在縣治之南，與臺灣交界）、安定里（在縣治之西南，濱海）。」「赤山保、茅港尾保、佳里興保（以上俱屬開化里）、善化里東保、善化里西保、新化里東保、新化里西保、安定里東保、安定里西保。」¹⁴或許是因臨近府城的里開發日盛，而在里下分設保，且清初亦有在臺推行保甲制。「保甲係官為治安警察之目的，命街庄舉辦的組織，非自然形成者。保甲對地方行政無不影響。臺灣於鄭氏時代（1661至1683年），已設有保甲。清代內地亦設保甲，而在臺灣，自清領之初，亦施行保甲制。惟保甲制於康熙末年已經廢弛。嘉慶以後，時而有編查保甲，官亦時而諭令保甲職員辦理各事務，但終不實力奉行，致保甲徒具形骸而無其實。道光以後，保甲滲入聯庄及團練制之內，保甲固有的組織及其機能已不復存在。」¹⁵

因推行保甲制，故在保之下設甲，康熙時諸羅縣下轄各保的甲數如下：「新化里東保二十甲、新化里西保一十九甲、善化里東保一十八甲、善化里西保一十九甲、開化里赤山保二十五甲、開化里茅港尾保一十五甲、開化里佳里興保一十六甲、安定里東保二十四甲、安定里西保二十三甲、新舊略莊一十三甲、大奎壁莊一十一甲、下茄苳莊一十一甲、井水港莊一甲、鹿仔草莊二甲、龜佛山莊二甲、南勢竹莊一甲、大坵田莊二甲、龜仔港莊一甲、榔莊一甲、諸羅山莊一十甲、打貓莊二甲、他里霧莊一甲、半線莊二甲。」¹⁶可見當時安定里東保下轄24甲，算是一個不小的保。

至清末據《臺灣府輿圖纂要》所載「安定里東保（莊二十，城西北十六里起）：牛肉寮（十六里）、許東營（十七里）、港口莊（二十里）、四份寮（二十里）、渡仔頭（二十一里）、上下洲（二十二里）、港仔尾（二十二里）、油車仔（二十三里）、

13 戴炎輝，《清代臺灣之鄉治》，頁5。

14 周鍾瑄，《諸羅縣志》（臺北市：臺灣銀行經濟研究室，1962），頁29-30。

15 戴炎輝，《清代臺灣之鄉治》，頁79-80。

16 高拱乾，《臺灣府志》（臺北市：臺灣銀行經濟研究室），卷2，規制志，保甲，諸羅縣，頁39。

領旂莊(二十四里)、加弄莊(二十四里)、鄭拐莊(二十五里)、六塊寮(二十六里)、大道公營(二十六里)、西衛莊(二十七里)、嶺頂莊(二十七里)、后堀潭(二十七里)、嵌頭百二甲(二十八里)、林厝莊(二十八里)、蘇厝莊(二十八里)、胡厝莊(三十里)。」¹⁷是為當時安定里東保下轄的地方。

清領的里保組織其領導人職稱甚多，其中「總理係官最重視的鄉職，稱之為一堡之正；紳耆等於保舉總理之稟內，則稱之為街庄之首。總理係境內之核心的存在，其職務則概括全面，其被稱為總理，職此之故。官於地方另置有地保，以之為其耳目、手足，凡地方大小事，命其稟報，並予辦理；即地保乃駐鄉的官役。總理及地保係鄉治上最重要的職位。」¹⁸

總理推選的程序如下：「總理的充當，通常由境內街庄的頭人，或再會同對保差或地保，檢附保結狀及被舉人的認充結狀，向廳、縣正堂稟舉。正堂認其為不適任，即予批斥；若尚無不合，即飭差傳被舉人赴轅受驗，經迅驗為合格，則予諭充，同時發給諭帖及戳記。總理舉充的程序，可分為保舉及驗充兩階段。例外情形，正堂不經街庄頭人的稟舉，因查訪而逕行充任某人為總理。總理候選人不願充任則已；倘願充當，仍應經驗充，且補呈認充及保結狀備案。」¹⁹

經推選後若得官方認可則會發給諭帖及戳記，「諭帖係官委派總理的諭令，付與總理執持，作為其職務的憑據。戳記乃廳、縣正堂給予總理，以表徵其職位的木印。諭帖及戳記，簡稱為諭戳。關於總理的給領戳記，唐贊袞說：『鄉約名總理，地方官給戳記，門首懸大燈，亦書總理銜。』諭戳的作用，在於示信於民。總理於正印官更迭時，繳換諭戳。繳換戳記的理由，從表面看，官關切地方利益，赴任之初，將不良總理予以撤換，而良者予以嘉勉。惟總理為自治體的領袖，非官的班底，而乃換諭戳，恐係為需索陋規之計。或許因總理本無任期，恐歷久則易生病弊，故有換諭戳之設。」²⁰

在各保除設總理還有地保，「臺灣自清領初期，即置有地保。地保，本質上係駐鄉的差役，與本衙的皂快班連繫者，均係所謂『在官人役』。換言之，地保係官治組織的最末端。一地保的轄區，初期似為一里（堡）。《新竹廳志》述雍

17 《臺灣府與圖纂要》，臺灣縣與圖纂要，臺灣縣與圖冊，坊里，頁100-101。

18 戴炎輝，《清代臺灣之鄉治》，頁21。

19 戴炎輝，《清代臺灣之鄉治》，頁24。

20 戴炎輝，《清代臺灣之鄉治》，頁27-8。

正年間設淡水廳時的地保，謂：分竹塹及淡水二保，各置一地保；嗣後因地方發展及分治等原因，堡名及堡數迭有變動，該書仍謂：地保、鄉保每堡一名。安平縣的地保，特稱為坊保。」²¹

「地保舉充的程序，與總理、董事、街庄正等無異。地保屬於差役，視地方，因地方長官其人，或視情形如何，有時不經紳耆等的選舉，逕由官予以充當。就一般言，地保係經對保頭役、紳衿、耆老等的保舉；官認為適任，則予諭充。」²²

總理及地保兩者之差別在於「總理乃地方自治團體的首席。地保在身分上係賤役，而總理乃地方紳董。在職務上，地保係辦理官治（警察）的事務，聽命於官吏者；而總理乃辦理自治的事務，官予禮遇。惟實際上，官不無視總理、保正等同於地保，而地保在鄉作威作福。此可謂總理之地保化，而地保之總理化。雖然，民間之意識內，總理係頭人的地位，由民人選舉之；地保係差役的身分，由官充任之。從職務言，總理辦理自治的、調解的事務；而地保乃處理官治的、訴訟的事務。就實際言，地保雖與總理併立；但總理從境內士紳舉充，其名望遠勝地保。」²³

除了總理和地保外還有其他的鄉職：

「頭人，乃領導人之謂。就一般言，不論其為總理、街庄正副、董事、或紳衿、耆老，以及街庄某角落、同族、同姓的領袖，均為頭人。頭人有廣狹兩義：在廣義，指一切領導人而言。於其中，總理、董事、街庄正副，於公事上既有特別名稱；狹義的頭人，僅指紳衿、耆老、族長、義首、街庄內團體的負責人、某角落或同姓的領袖而言。」²⁴

清領初期「設管事以經理賦稅及夫役，管事大致上係一庄一人，而一里堡通常有數庄，故一里堡有數管事。管事係由庄民向官推舉，經官驗充者。管事初以徵收田賦為其專責；但依鄉職一般之例，某部分的負責人，亦干預其他部分的事務，故後來亦干預庄內一般事務。負有這樣職務的管事，應予後代文獻內所見的管事予以區別。後代管事乃墾戶的經理人；但藉墾戶的聲勢，於庄內亦甚被重視，隱然為里堡、街庄的頭人之一種。初期的管事，於後代文獻罕見，似自然廢

21 戴炎輝，《清代臺灣之鄉治》，頁667。

22 戴炎輝，《清代臺灣之鄉治》，頁668-9。

23 戴炎輝，《清代臺灣之鄉治》，頁667。

24 戴炎輝，《清代臺灣之鄉治》，頁38。

絕；但未詳確其年代」²⁵

「董事的名稱，就一般言，取意於協辦首席之人；不但堡、總理區，即民間社團或財團亦予使用。董事論其性質，本為紳士、耆老之類。」²⁶

另尚有紳衿亦為地方上有影響力之階層，「紳衿係已不在職的官員及學位保持人（生員、監生、貢生、舉人、進士等），亦稱為紳士。紳衿為官所器重，亦為街庄民所尊敬，介在官民之間，溝通政策及民意；因而可影響官的決策，又干預街庄務。紳衿有多人時，因其學位有高低，學識、聲望亦有殊，其在地方上的地位，自有輕重之別。紳衿若身為墾戶或業戶，以及經商而有財產，其地位則更重。就一般言，紳衿的地位比耆老為高。紳衿除其學位被褫奪外，保持其地位。紳衿的職務，亦如耆老，涉及一般街庄務。」²⁷

「耆老，俗稱之為老大，老人憑其經驗，自為街庄人所推重。清律沿襲明律，設有關於耆老之規定；其合設耆老，須於本鄉年高、有德、眾所推服人內選充；不許罷閒吏卒、及有過之人充應。此係街庄民自然所推戴，其名額又無限制，官不給發諭帖或戳記；但仍公認街庄內耆老的存在。耆老每與總理、董事、街庄正或紳衿等人，稟請於官（選舉、斥革鄉職，及街庄務）；而官亦常諭令總理、地保等協同耆老等，選舉鄉職，辦理清庄聯甲或團練等；但在此情形，並不明示耆老為何人。」²⁸

「族長（或族正）約束宗族，排解宗內糾紛，其例甚多；而反亂時，族長率子弟保衛桑梓，時亦有之。街庄的組織，即其鄉職，悉視街庄內的勢力而定。若於庄內有甲姓，其頭人則為其總理、董事、或街庄正；不然亦唯族長而參與地方公務。」²⁹

以上所述為清領在地方上重要的鄉職，根據道光年間重修直加弄堤岸所鑄之

25 戴炎輝，《清代臺灣之鄉治》，頁9-10。

26 戴炎輝，《清代臺灣之鄉治》，頁35。

27 戴炎輝，《清代臺灣之鄉治》，頁37。

28 戴炎輝，《清代臺灣之鄉治》，頁39。

29 戴炎輝，《清代臺灣之鄉治》，頁40。

碑記落款³⁰，可見當時的安定里東保有：總理、董事、地保、管事、莊耆等職，其中列於地保前的總理和董事應為進行本工程的負責人，和其後的總理性質不同。至於在當時安定里東保內是否還存在其他的鄉職，則因資料不足而難以徵考。

第三節 日治時期的地方行政

壹、地方行政組織的演變

甲午戰爭後，日本根據馬關條約取得臺灣的統治權，明治28年（1895）5月21日，第1任臺灣總督樺山資紀於啓程往臺灣前，在廣島制定臺灣總督府暫定條例。此時一切政務的推行是靠軍事力量在推展，因此又稱為軍政時代。³¹

在明治28年（1895）6月時發布地方暫行官制，設置臺北、臺灣、臺南3縣及澎湖島廳，臺北縣下設基隆、宜蘭、新竹3支廳，臺灣縣下設嘉義支廳，臺南縣下設鳳山、恆春、臺東3支廳，是時被稱為施行民政的時代，但只是有名無實，除了臺北縣因為政經及社會秩序被維持良好而得以施行，其他地方則無法推行。³²

然總督府因無法全面推行3縣1廳制度，所以在同年8月依照改正後的總督府條例，臺北縣下轄基隆、宜蘭、新竹、淡水4支廳，澎湖島廳照舊，其他的縣廢除改為民政支部，即臺灣縣改臺灣民政支部，下轄嘉義、彰化、雲林、苗栗、埔里社出張所，臺南縣改臺南民政支部，下轄鳳山、恆春、臺東、安平出張所。³³此時本鄉屬臺南民政支部安平出張所管轄。

當全臺逐漸平定，已可漸漸感受到軍政的弊端。於是在明治29年（1896）4月1日、公布地方官制的敕令，至此撤銷軍政回復民政，也就是廢除民政支部及其所轄之出張所，回復成原設的臺北、臺中、臺南3縣及澎湖廳³⁴，縣下設支廳管理，並將臺灣縣改為臺中縣，本鄉歸臺南縣所轄。

30 直加弄築岸碑記所載：「道光貳拾六年陽月（缺）日，總理許世澤，董事歐陽梓、陳月，地保蔡朝和、許劉祥，管事李和成、陳允昌，總理翁頂宗，庄者下州陳抄，頂州陳獅、直加弄王宙、港仔鄭排、油車仔王見、嶺旗陳壁、鄭拐王吁、渡仔頭鄭恭、中寮陳王、堤塘鄭就、許中營張啟、翁江 全立。」此碑現存安定保安宮，高89公分，寬53公分，花岡岩材質。何培夫，《南瀛古碑誌》（新營：臺南縣文化局，2001），頁221。

31 杉山靖憲，《臺灣歷代總督之治績》（臺北：成文出版社有限公司，1922），頁31。

32 杉山靖憲，《臺灣歷代總督之治績》，頁32。

33 杉山靖憲，《臺灣歷代總督之治績》，頁32。

34 杉山靖憲，《臺灣歷代總督之治績》，頁32-33。

在第3任總督乃木希典上任後，於明治30年（1897）6月10日，將原設之3縣1廳改為6縣3廳，共有臺北、臺中、臺南、新竹、嘉義、鳳山6縣，澎湖島、宜蘭、臺東3廳。縣及廳下設警察署、撫墾署等65處，不設支廳，改設辦務署³⁵管理，值得注意的是有斟酌清代的舊慣，建立街、庄社長制。明治30年（1897）6月臺灣總督府以敕令157號制訂公佈，「在臺灣總督府管下設置街庄社長案」，由數個街庄社合成一區，作為辦務署公佈法令於地方，與地方利害關係事務報告辦務署的中介行政單位，於是本鄉隸屬臺南縣灣裡辦務署安定里東堡第1、2區。³⁶

第4任總督兒玉源太郎上任後，明治34年（1901）5月1日實施地方機關的調整，將原來的6縣3廳改為3縣3廳，3縣為臺北、臺中和臺南縣，3廳為宜蘭、臺東和澎湖廳，下轄的辦務署由65處縮減為44處。³⁷本鄉隸屬臺南縣大穆降辦務署灣裡支署。

明治34年（1901）11月16日，因總督府嫌府、縣（廳）、辦務署3級制度欠缺處理事務的靈敏度，故廢除辦務署改為2級制，並廢縣，就是把3縣3廳改為臺北、基隆、深坑、宜蘭、桃園、新竹、苗栗、臺中、彰化、南投、斗六、嘉義、鹽水港、臺南、鳳山、蕃薯寮、阿猴、恆春、臺東、澎湖20廳。³⁸此時安定屬臺南廳所管轄。

廢縣和辦務署，從3級制度改為2級制度，在過渡期間建立20廳的政治制度是有必要且適當的。從過去實施情形看來是適當的，但涉及行政區劃的細繁，產生欠缺行政效率的靈敏度。第5任佐久間總督著眼於此，並且有必要再淘汰冗員，於是在明治42年（1909）10月25日，進行廳的增併，將20廳改為12廳，12廳為臺北、宜蘭、桃園、新竹、臺中、南投、嘉義、臺南、阿猴、臺東、花蓮港及澎湖廳。其中花蓮港廳是從臺東廳分設而出，由於交通建設上較落後，之所以這樣規劃寓有開發文化上較為落後的東臺灣新計畫。³⁹此時本鄉為臺南廳灣裡支廳安定里東堡。

第8任總督田健治郎上任後，於大正9年（1920）7月27日，依敕令第二一八

35 原文為辦務署，本篇使用辦務署以利閱讀。

36 參考杉山靖憲，《臺灣歷代總督之治績》，頁78。及王瑞興，《安定鄉聚落的發展與變遷》，頁57。

37 杉山靖憲，《臺灣歷代總督之治績》，頁95。

38 杉山靖憲，《臺灣歷代總督之治績》，頁96。

39 杉山靖憲，《臺灣歷代總督之治績》，頁170。

號，改正總督府地方官官制，廢西部10廳重新規劃新設臺北、新竹、臺中、臺南、高雄5州，爲了提高地方官的地位和權限，廢除奏任官級的廳長，改置敕任官級的知事。⁴⁰將12廳改爲「5州2廳」，州下設「郡」、「市」，郡下再設「街」、「庄」，成爲「州—郡市—街庄」的三級行政區域。此時本鄉名爲臺南州新化郡安定庄，設安定庄役場於安定659番地，同時將原本隸屬於鹽水廳西港仔堡內的海寮、管寮、新吉等劃歸安定庄，原名直加弄也改爲安定。⁴¹

在新的地方制度中，市設奏任官市尹，街庄亦置奏任官而享有判任官待遇的街庄長。市街庄是國家的行政機關，設有獨立的官廳，其管轄區域也在國家的行政區劃中，同時也被認爲是地方的公共團體，給予獨立的法人地位。⁴²

昭和10年（1935）時再增設澎湖廳，本鄉仍爲臺南州新化郡所管轄。

貳、大正9年(1920)後的地方自治

大正9年(1920)7月，臺灣總督田健治郎公布《臺灣州制》、《臺灣市制》及《臺灣街庄制》，各地得依規定設立地方自治組織，本鄉亦置庄役場及庄協議會，分別負責行政及監督庄政，與今之公所及代表會之關係類似，可說現代地方自治制度之前身，以下就當時街庄役場及協議會之組織權限一一介紹。

一、街庄役場組織

（一）街庄長

街庄長的任期4年，街庄長對內統轄街庄一切事務，對外則爲街庄之代表。街庄長的職務權限：（1）應用街庄經費執行應辦的公務（2）街庄協議會的提案（3）財產及建築物的管理和監督（4）收支的命令及會計監督（5）證書及公文書類的保管（6）各種稅金的徵收（7）依據其他法令屬於街庄長的事項。也有指揮監督所屬吏員的權力。⁴³

街庄長還有召集和關閉街庄協議會的權限，在提案權及專權處分的權限上大

40 杉山靖憲，《臺灣歷代總督之治績》，頁285。

41 王瑞興，《安定鄉聚落的發展與變遷》，頁58。

42 杉山靖憲，《臺灣歷代總督之治績》，頁287。

43 佐伯迪，《臺灣地方自治》（臺北：成文出版有限公司印行，昭和10年（1935）），頁33-34。

體和市尹相同。但不得直接對吏員行使任命及懲戒，這屬於廳長和郡守的權力，特別是助役和會計役任免懲戒是屬州知事和廳長的權限。⁴⁴

（二）市街庄助役

市街庄助役的職務權限為輔助街庄長執行市街庄一般事務，除了接受市街庄長委任之事務外，可以獨立執行事務。市街庄助役定額一名，若街庄有特別事情時，經廳長和郡守的認可，得多設數名，但增設者為無給職。街庄助役在街庄長有事時可以代理其職務。⁴⁵

（三）會計役

各街庄設置有給職的會計役一名，但若有特別的情況時，廳長和郡守未任命專任的會計役，則由助役兼任，會計役的任期是四年。會計役職掌街庄的出納和其他的會計事務。街庄會計役有事時由廳長或郡守指定代理的吏員。⁴⁶

（四）吏員

接受街庄長命令執行職務，吏員的人事任免是依據街庄長呈報到廳長或郡守處，由廳長或郡守依街庄長所呈來進行懲戒或解職。⁴⁷

（五）區總代及委員

在街庄各區置區總代一名，接受街庄長的命令輔助實行區內的行政事務，屬名譽職。委員除了對市街庄的財產和建築物的管理外，還有其他方面如：有關教育、土木、衛生等事務，當地方有特殊事情時則慎重審議。但街庄長對街庄委員或臨時委員的任命須經過廳長或郡守的同意，委員是名譽職受街庄長的委託從事事務，身為本街庄之住民為必要條件。⁴⁸

二、街庄協議會

（一）昭和10年（1935）前的街庄協議會

街庄協議會依大正9年（1920）公布之《臺灣市制》，《臺灣街庄制》之規

44 佐伯迪，《臺灣地方自治》，頁34。

45 佐伯迪，《臺灣地方自治》，頁34-35。

46 佐伯迪，《臺灣地方自治》，頁35-36。

47 佐伯迪，《臺灣地方自治》，頁36。

48 佐伯迪，《臺灣地方自治》，頁36-37。

定，在市街庄應為市尹、街庄長對市街庄內事務之諮詢，分別設置協議會。惟市街庄協議會員並非出之選舉，而為官方所任命者，對市街庄事實並無議決權，僅為市街庄長之諮詢機關，故與州協議會相同，並非民意代表機關。⁴⁹

市街庄協議會，分別由市尹、街庄長及協議會員組織之。協議會員由州知事就市街庄內具有住所之有學識、名望人士任命之，協議會員為名譽職，任期兩年。市街庄助役（等於鄉鎮公所主任秘書）在職期間均為當然協議會員。但市助役同時為市協議會副議長，與街庄助役略有不同。⁵⁰

協議會員定額在市為15人以上，30人以下；街庄為7人以上，20人以下，在此範圍內由臺灣總督定之，依昭和5年(1935)10月1日當時臺南州各街庄協議會會員名額表列安定庄的會員有13名本籍人，1名日籍，合計14人。⁵¹

市街庄協議會係屬一種合議體，須有議長綜理之，議長依照規定分別由市尹及街庄長擔任。協議會另置副議長，市協議會副議長係由現職市助役充任，街庄協議會則由廳長或郡守就協議會員中選任之。⁵²

議長因故不能主持會議，由副議長代理之。議長、副議長均因故不能主持時，市協議會由協議員中選舉臨時議長擔任，街庄協議會則由廳長或郡守就協議會員中選任臨時議長。⁵³

協議會主要職權為下列事項，應市尹、街庄長之諮詢，但有緊急措施認為無暇諮詢時，則不在此限。1. 決定歲出入預算；2. 頒訂或修廢市街庄單行法規；3. 關於市街庄稅、使用費、手續費及伏役，實物之賦課征收事項；4. 關於市街庄債事項；5. 歲出入預算外之拋棄權利增加義務事項；6. 經常費之決定及變更；7. 基本財產及公債金穀等之設置、管理及處分；8. 關於因市街庄之廢置分合或區域變更之財產處分。其他尚有（1）遇議長副議長均有故時有權選舉臨時議長。（2）議決常置員會及常置員之設置。（3）對具有迴避原因之議長及協議會員可行使同意權同意其出席發言。」⁵⁴

49 臺南縣政府，《臺南縣志》，卷3，政制志（中），頁15。

50 臺南縣政府，《臺南縣志》，卷3，政制志（中），頁15。

51 臺南縣政府，《臺南縣志》，卷3，政制志（中），頁15。

52 臺南縣政府，《臺南縣志》，卷3，政制志（中），頁17。

53 臺南縣政府，《臺南縣志》，卷3，政制志（中），頁17。

54 臺南縣政府，《臺南縣志》，卷3，頁17-18。

(二) 昭和10年(1935)後的街庄協議會

街庄協議會的改變，迨日治時期昭和10年（1935），因世界民權潮流高漲，臺灣人要求地方自治，循合法路線反抗，情勢甚為激烈，官方於是年4月1日頒行自治性較為濃厚之《臺灣州制》、《臺灣市制》、《臺灣街庄制》。明定州、市、街庄為法人，承官署之監督，在法令範圍內處理其公共事務，此次改革賦與臺胞一半之自治權。新制規定州及市各置州會及市會，街庄設街庄協議會。⁵⁵

但街庄協議會與州、市會有別，並無議決案件之權限，改制後仍然僅為街庄之諮詢機構而已。街庄協議會以街庄長為議長，街庄長有事故時，以其職務代理人代理之。⁵⁶

街庄協議會員之選舉，與市會議員選舉同，其半數由街庄民中具有選舉權資格及被選舉資格者選出，與市會議員相同。⁵⁷協議員有兩種產生方式，根據《臺灣街庄制》第十三條『街庄協議會員額的二分之一由擁有協議會員被選舉權者出任，其他的則是由州知事和廳長任命。』民選的議員透過選舉產生，當時的選舉權限制，依《臺灣街庄制》第十條：『身為帝國臣民年齡二十五年以上，身為男子具有獨立生活的經濟能力，並居住在本街庄六個月以上，並且在六個月內繳經總督府指定的稅捐納給街庄年稅額五元以上的，有街庄協議員的選舉權，但有下列的情形則無選舉權：一、禁治產者及準禁治產者；二、破產者；三、被處以六年的勞役和囚禁之刑者；四、犯刑法第二編第一章和第三章所列之罪或未滿六年的懲役還有處以囚禁之刑者；五、除了前列各項的罪刑外，犯六年以上者。』同法第十一條『現役的陸海軍軍人（未包括尚未入營者及歸休的士官兵）及戰時事變之際，還有依兵役法第五十五條第二項的規定被召集及志願編入國民軍者，沒有街庄協議會員的選舉權。』

被選舉權依《臺灣街庄制》第十二條所定：『有街庄協議會員選舉權者就有被選舉權，但下列所列之人在職時及據第十條第二項規定者則不在此限。

「一、判官、檢察官、警察官吏及收稅官吏。

二、小學校及公學校的教員。和選舉事務有關的官吏，有給職官吏及有給職的街庄吏員於其關係區域內沒有被選舉權。街庄長及街庄有給吏員和其他職員在

55 臺南縣政府，《臺南縣志》，卷3，頁18。

56 臺南縣政府，《臺南縣志》，卷3，頁25。

57 臺南縣政府，《臺南縣志》，卷3，頁25。

職時不得兼任街庄協議會員。」

街庄協議會員之員額，據《臺灣街庄制》第八條對街庄協議會員的員額如下：

- 「一、人口未滿五千的街庄，八人；
 - 二、人口五千以上未滿一萬的街庄，十人；
 - 三、人口一萬以上未滿一萬五千的街庄，十二人；
 - 四、人口一萬五千以上未滿二萬的街庄，十四人；
 - 五、人口二萬以上未滿二萬五千的街庄，十六人；
 - 六、人口二萬五千以上的街庄，二十人；
- 協議會的人數是以人口為基準由臺灣總督制定之。」

當時本鄉的人口，據昭和11年（1936）臺灣廣友會出版的《臺灣自治名鑑》所載昭和9年（1934）時的安定庄戶數2835，人口18601⁵⁸，依規定設置14位庄協議員。

改制後州及市會已具有議決案件之權限，但街庄協議會，仍為街庄長之諮問機構。依照規定下列各項案件，街庄長須提出協議會諮問。一、訂定或改廢街庄條例；二、決定歲入出預算；三、除法令規定外，征收使用費、手續費、街庄稅或伏役實物之賦課；四、關於發行街庄債，規定或變更其發行方法，利率及償還方法等；五、設置、管理及處分基本財產及公積金穀等；六、管理及處分不動產；七、決定或變更經常費；八、設置特別會計；九、除歲入出預算外，其他有關負擔義務，拋棄權利事項；十、處理訴願、訴訟及和解事項。除上列各項外，街庄長認為必要時，得將街庄有關事項諮問街庄協議會。街庄協議會，遇行政機關諮問時，須予以答復。在行政機關依照規定徵詢街庄協議會時，如街庄協議會尚未成立或召集不成或不申述意見或不能召開，行政機關得不待其意見，逕行處分。由此可見，街庄協議會仍然僅為行政機關之諮問機構。⁵⁹

街庄協議員依《臺灣街庄制》第十四條規定「街庄協議會員是名譽職，協議會員的任期為4年，由總選舉日起算。」街庄協議會由街庄長召集。臺灣總督得以命令解散街庄協議會，街庄協議會解散時，應於3個月內重行選舉及任命協議會

58 臺灣廣友會，《臺灣自治名鑑》（臺北：成文出版社有限公司，昭和11年（1936）），頁196。

59 臺南縣政府，《臺南縣志》，卷3，政制志中，頁25-26。

員，但有特殊理由時，臺灣總督得另定其期間。郡守得決定期間命令街庄協議會停會。⁶⁰

臺南州各街庄協議會第1屆協議會員係於昭和10年（1935）11月22日舉行，全州10郡66街庄同時選出，並於同日任命，全州總員額為924名，其中不諳日語者，約佔半數（據昭和12、14年臺南州要覽）。第2屆係於昭和14年（1939）11月舉行。第3屆原應於昭和19年（1944）11月21日任期屆滿時改選，嗣因戰事關係延長任期1年，改定於昭和20年（1945）11月22日改選，然是時本省已遇光復致未舉行，假冒民主之舊制，自己不復適用。⁶¹

昭和10年（1935）時依新法選出的安定庄協議員如下：飯田新次（官）、林正發（官），王枝瓦（官）、王寶珠（民）、王三源（官），蔡榮彬（官）、蔡源成（官）、王天雨（民），王仙福（民）、胡老柵（民）、胡歡能（官）、莊金能（民）、方墻（民）吳茂林（民）。⁶²

參、行政機關首長

明治30年（1897）時安定王襟三擔任臺南廳安平支廳安定里東區區長，32年（1899）任大穆降辦務署新市街支署安定里東堡第1區庄長，33年（1900）任大目降辦務署噶吧嘍支署安定里東堡第1區庄長，明治35年（1902）後擔任臺南廳灣裡支廳安定里東區區長。王青田於明治43年（1910）至大正9年（1920）擔任臺南廳灣裡支廳安定里東區區長，陳百亨於大正10年（1921）任臺南州新化郡安定庄庄長，隔年由港口王聯貴接任，至昭和12年（1937）由河田泰暫代，昭和13年（1938）後由山本二郎擔任至二次大戰結束。末任庄長山本二郎，明治17年（1884）9月21日生於日本富山縣，大正10年（1921）9月任臺南州警部補，昭和2年（1927）2月任臺南州警部，同年8月5日請辭獲准，昭和12年（1937）7月就任安定庄長。⁶³在擔任庄長期間，自律甚嚴，以身作則，愛護部屬，甚得地方名望。

60 臺南縣政府，《臺南縣志》，卷3，政制志中，頁26。

61 臺南縣政府，《臺南縣志》，卷3，政制志中，頁27。

62 臺灣廣友會，《臺灣自治名鑑》，頁196。

63 興南新聞社編，《臺灣人士鑑》（臺北：興南新聞社，1943.03）頁413。

表9-1-1 日治時期安定區長、庄長一覽表

年代	職稱	姓名
明治30年1897	臺南廳安平支廳安定里東區區長	王襟三
明治32年1899.2.1	大穆降辨務署新市街支署安定里東堡第一區庄長	王襟三
明治33年1900.4.1	大穆降辨務署噍吧哖支署安定里東堡第一區庄長	王襟三
明治34年	缺	缺
明治35年1902.5.1	臺南廳灣裡支廳安定里東區區長	王襟三
明治36年1903.5.1	臺南廳灣裡支廳安定里東區區長	王襟三
明治37年1904.5.1	臺南廳灣裡支廳安定里東區區長	王襟三
明治38年	缺	缺
明治39年	缺	缺
明治40年1907.5.1	臺南廳灣裡支廳安定里東區區長	王襟三
明治41年	缺	缺
明治42年	缺	缺
明治43年1910.5.1	臺南廳灣裡支廳安定里東區區長	王青田
明治44年	缺	缺
明治45大正元年	缺	缺
大正2年1913.7.1	臺南廳安定里東區區長	王青田
大正3年1914	臺南廳安定里東區區長	王青田
大正4年1915	臺南廳安定里東區區長	王青田
大正5年1916	臺南廳安定里東區區長	王青田
大正6年1917	臺南廳安定里東區區長	王青田
大正7年1918	臺南廳安定里東區區長	王青田
大正8年1919	臺南廳安定里東區區長	王青田
大正9年1920	臺南廳安定里東區區長	王青田
大正10年1921	臺南州新化郡安定庄庄長	陳百亨
大正11年1922	臺南州新化郡安定庄庄長	王聯貴
大正12年1923	臺南州新化郡安定庄庄長	王聯貴
大正13年1924	臺南州新化郡安定庄庄長	王聯貴
大正14年1925	臺南州新化郡安定庄庄長	王聯貴
大正15年1926	臺南州新化郡安定庄庄長	王聯貴
昭和2年1927	臺南州新化郡安定庄庄長	王聯貴
昭和3年1928.8.1	臺南州新化郡安定庄庄長	王聯貴
昭和4年1929	臺南州新化郡安定庄庄長	王聯貴
昭和5年1930	臺南州新化郡安定庄庄長	王聯貴
昭和6年1931	臺南州新化郡安定庄庄長	王聯貴
昭和7年1932	臺南州新化郡安定庄庄長	王聯貴

安定鄉志

昭和8年1933	臺南州新化郡安定庄庄長	王聯貴
昭和9年1934	臺南州新化郡安定庄庄長	王聯貴
昭和10年1935.7.1	臺南州新化郡安定庄庄長	王聯貴
昭和11年1936	臺南州新化郡安定庄庄長	王聯貴
昭和12年1937	臺南州新化郡安定庄庄長（職務代理）	河田 泰
昭和13年1938	臺南州新化郡安定庄庄長	山本二郎
昭和14年1939	臺南州新化郡安定庄庄長	山本二郎
昭和15年1940	臺南州新化郡安定庄庄長	山本二郎
昭和16年1941	臺南州新化郡安定庄庄長	山本二郎
昭和17年1942.11.1	臺南州新化郡安定庄庄長	山本二郎
昭和18年1943	臺南州新化郡安定庄庄長	山本二郎
昭和19年1944.1.1	臺南州新化郡安定庄庄長	山本二郎
昭和19年	臺南州新化郡安定庄庄長	山本二郎

資料來源：《職員錄》（1897-1910），國立中央圖書館臺灣分館藏。《臺灣總督府文官職員錄》（1912-1923），（臺北：臺灣日日新報社）。《臺灣總督府及所屬官署職員錄》（1924-1944），（臺北：臺灣日日新報社）。