

二、伪满政权机构

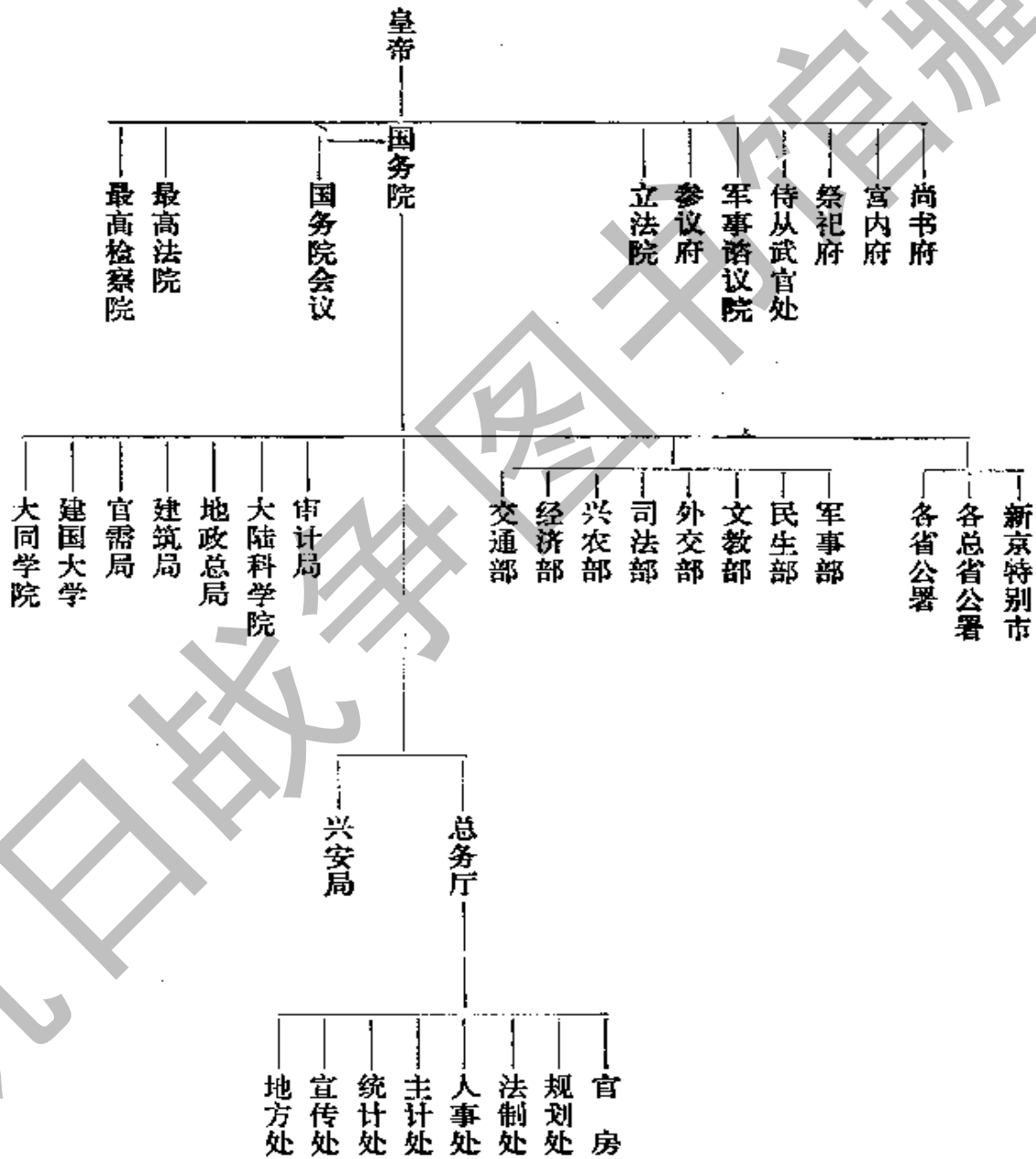
1 伪中央国家机构

一九三二年三月九日，溥仪就任伪执政时，公布了伪满洲国的《政府组织法》。按该法，伪满中央政府实行立法、行政、司法、监察四权分立的四院制。即如下表所示，在执政之下，设国务院、立法院、监察院的三院七部，和作为执政谘询机关的参议府与审判机关的法院。

根据伪满洲国《组织法》规定，执政作为伪国家最高机关代表国家，行使统治权，并对全国人民负责，应由全国人民推举就位。执政还要依据所谓《人权保障法》保障全国人民享有的自由和权利，并对全国人民誓约，承担所负义务。为了推行国务，伪参议府应执政的谘询提供意见。至于立法、国务、法院、监察各院均在执政指挥之下行使职权。但这一切都是虚伪的点缀。不但执政溥仪并非人民推举，溥仪的人权保障更是欺人之谈。而且，就是这样一点点的民主点缀，不久也完全取消。

一九三四年三月一日，伪满洲国的政体，从执政政治改为立宪君主制，溥仪摇身一变而为伪皇帝，由一个“全国人民推举就位”的伪政府首脑，一夜之间变成了世袭的君主。随着伪帝制的实施，又公布了新的《组织法》。该法规定，以立宪君主制为标榜的伪满政府实行立法、司法、行政三权分立制。伪皇帝作为统治伪满洲国的元首，经过立法院的“翼赞”行使立法权，统督国务院行使行政权，根据法律使令法院行使司法权。伪皇帝还统率陆海

伪满中央统治机构表（一九四三年）

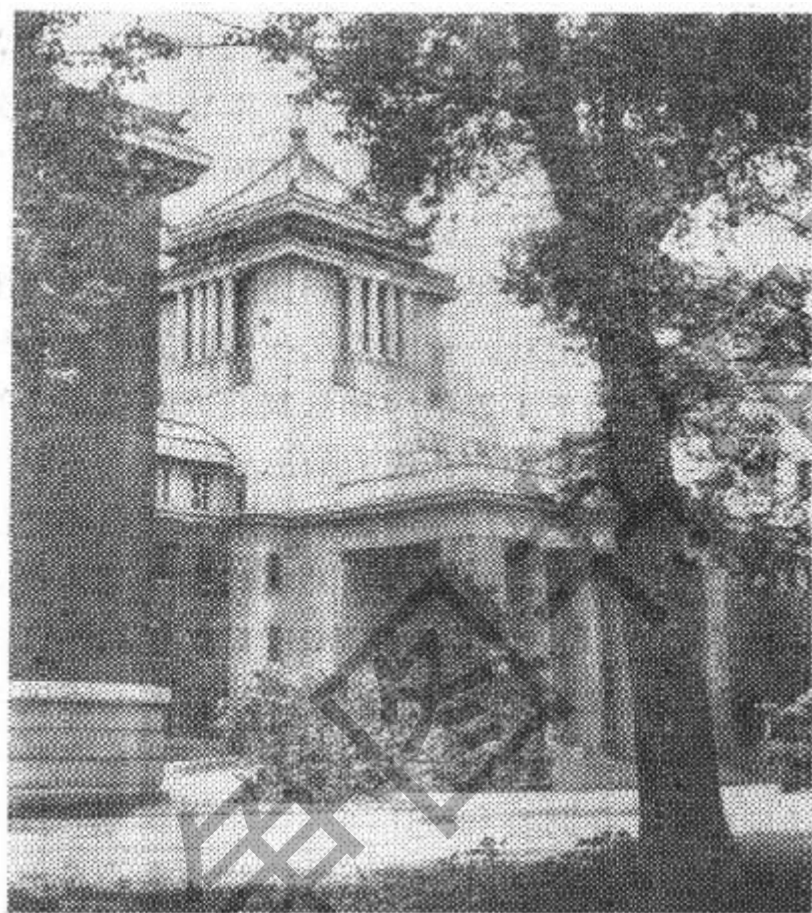




伪皇帝溥仪

空军。关于重要国务，以参议府作为谘询机关；伪皇帝得令参议府提出意见。监察院掌管监察和审计。宫内府掌管宫内事务。伪《组织法》规定，皇帝的尊严神圣不可侵犯，不负刑事责任，国务上也无回答之责。这和原来的《组织法》规定的执政在施政上要向全体人民负责，显然不同。伪皇帝拥有统帅权，得以发布各种法令和命令。

按照新颁布的《组织法》，伪国务总理改称为国务总理大臣，各部总长改称为各部大臣。伪国务总理大臣是皇帝的辅弼者，但对各部大臣则居于统治地位。国务总理大臣主持国务院会议，认为必要时可以停止或取消各部大臣的命令。这就是说，各部大臣



伪国务院旧址

是所管部门的行政长官，各部伪大臣对伪皇帝并无辅弼责任。因此，伪满政府组织是以国务总理为中心的宰相制度。另外作为皇帝的侍卫机关，设有侍从武官处。后来作为重要谘询机关还设立了军事谘议院。尚书府则是掌管御玺、国玺以及与印玺有关事务的机关。

为了适应殖民统治与掠夺的需要，伪满的中央国家机构，也不断地进行扩大和改组。一九三四年十一月九日，伪国务院的兴安总署改为蒙政部，并设大臣。同年十二月一日，伪国务院设恩

赏局。一九三五年十一月八日，将总务厅需用处改为营缮需品局。为了配合资源掠夺，一九三五年三月二十二日，设立综合性科研机构大陆科学院。作为移民侵略的“指导统制”机关，一九三五年七月二十三日，在伪民政部内设立拓政司。一九三六年三月二十六日，设地籍整理局。

一九三六年和一九三七年，日本和伪满洲国之间还演出了一场所谓撤销治外法权的把戏。帝国主义在中国的治外法权，都是通过强加在中国头上的不平等条约和强制造成既成事实的办法攫取的。日本帝国主义在我国东北攫取的治外法权，不限于领事裁判权，还有警察权和课税权，在所谓满铁附属地内还非法行使行政权。日本帝国主义武装占领全东北并将其彻底沦为殖民地后，治外法权已无意义。一九三六年六月十日，日伪之间签订了一项撤销治外法权条约，即《日本国与满洲国间关于日本国臣民在满洲国居住和满洲国的课税等条约》。根据这个条约，日本在我国东北的治外法权逐步废除，并调整和转让南满铁路附属地的行政权。为此，首先协定，日本人在伪满洲国有居住和往来的自由，可以从事农、工、商以及其他一切公私职务和事业，享有关于土地的一切权利，日本人在伪满洲国内服从伪满洲国的课税、产业等行政法令。同时规定，在这些方面，日本人包括日本法人^①，不得受到比满洲国人不利的待遇。一九三七年十一月五日，又进一步缔结《日本国满洲国间关于撤销在满洲国的治外法权和转让南满铁路附属地行政权条约》。根据这一条约，日本在东北的治外法权全部废除，并全面转让满铁附属地行政权。此后，只有教育行政、兵事行政、神社行政，由日本方面掌管。

^① 法人，系自然人的对称。依法成立并能以自己的名义行使权利和负担义务的组织，如公司、社团等都是法人。

治外法权的所谓废除，实质上是日本侵略势力攫取特权的合法化和扩大化，同时也是日本与伪满之间政治统治权的统一。这就为日伪统治当局加紧政治统治、改革统治机构创造了条件。一九三七年五月八日《满洲国政府行政机构改革大纲》发表，六月五日《组织法》部分修改，并发表《国务院官制》和《国务院各部官制》，七月一日开始实施。这次行政机构的改革，着眼于所谓“简素化”“一元化”和“能率化”；特别是力图防止政治上的分立化，为此将各部、局横的控制和对内对外纵的控制都集中于伪国务总理大臣。为了迅速完成对抗日力量的镇压和对人民的政治统治，将有关机关加强和统一，并调整地方军警和一般行政的关系。为适应大规模经济掠夺计划的推行，也加强了经济机构的统治职能。这次行政改革的具体内容是：伪国务院的九个部，精简为治安、民生、司法等行政三个部，和产业、经济、交通等经济三个部。原来的实业部改为产业部，财政部改为经济部，军政部改为治安部。原来民政部警务司的业务转移到治安部。撤销原文教部，将其业务归并到新设的民生部之中。在国务院内，作为总务厅下设的局，设立内务、外务、兴安三个局，分别掌管原民政部地方司、外交部和蒙政部的业务。撤销监察院，行政监察归总务厅官房，会计检查归新设的审计局掌管。军政部的马政局并入产业部外局畜产局。继这次改革之后，随着侵略战争的发展，伪满中央政权机构，多次进行调整和变动，其主要者有：一九四〇年六月一日将原来的产业部改为兴农部；同年七月十五日，修改《组织法》，设立伪皇帝直属的祭祀府；一九四一年一月一日恩赏局并入总务厅人事处；一九四二年外务局再次升格为外交部；同年十月二十六日设立民生部所属的国民勤劳奉公局；一九四三年四月一日撤销治安部，成立军事部，警察业务移归总务厅所属的新设立的警务总局，同时恢复文教部；同年九月十八日设立司法部

所属的司法矫正局；一九四四年一月十七日恢复恩赏局；同年二月二十八日设立交通部所属的土木总局；同年八月五日在总务厅设立防空部；一九四五年三月十一日民生部改为厚生部，国民勤劳奉公局变为国民勤劳部。

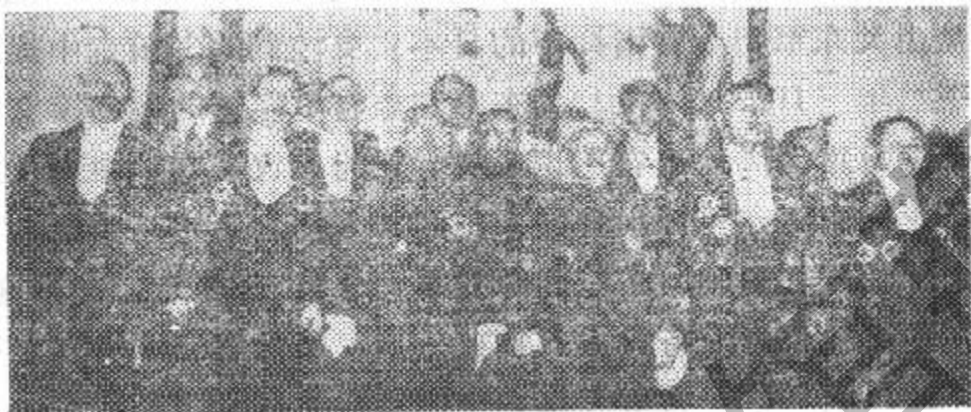
我们说伪满洲国是傀儡政权，并非意味着伪满洲国的政权机构全系虚设，也不是这些机构没有发挥政权的职能；全部问题只在于，实权究竟操在谁的手里，并且是按照哪一个集团的意志和利益行使权力。

2 总务厅、次长制、火曜会

伪满洲国建立伊始，在溥仪就任执政的同时，以郑孝胥为首的一大批汉奸卖国贼被任命为伪满中央政府各部门的首脑。据一九三二年三月九日伪满《政府公报》发表，郑孝胥为伪国务总理，臧式毅为伪民政部总长，谢介石为伪外交部总长，熙洽为伪财政部总长，张燕卿为伪实业部总长，丁鉴修为伪交通部总长，冯涵清为伪司法部总长，赵欣伯为伪立法院长，于冲汉为伪监察院长，张景惠为伪参议府议长，汤玉麟为副议长，袁金铠、罗振玉、张海鹏、贵福为参议，林槩为伪最高法院院长，李盘为伪最高检察厅长，张海鹏为侍从武官长，等等。

一九三四年三月一日伪满实行帝制。一九三五年，张景惠接替郑孝胥任伪国务总理大臣，其他各部大臣则为：外交部张燕卿，民政部吕荣寰，财政部孙其昌，军政部于芷山，交通部李绍庚，实业部丁鉴修，文教部阮振铎，司法部冯涵清，蒙政部齐默特色木丕勒，宫内府熙洽，参议府议长臧式毅，参议谢介石、沈瑞麟，等等。

这一批汉奸亲日派，都有其卖身投靠的丑恶历史，受到日本



张景惠（右三）与各伪大臣

帝国主义的重用之后，又无一不对其主子唯命是从。如果说伪满洲国政权机关是客观存在，而这批汉奸总长、大臣们确实是形同虚设。他们对日本帝国主义的用场是：点头称是，举手赞成。例如一九三二年八月，日本政府决定，把伪满洲国的全部铁路、水运和航空等设施，以所谓“委托经营”的名义交给满铁经营时，上述总长、大臣们无一反对。因此，从签订协定，经国务院会议和参议府讨论，到溥仪批准，全部过程，四天内完成。当时，关东军参谋长向一个汉奸大臣声称，象把满洲铁路等交给日本机关经营这样的事情，从日本人的口中说出来，不容易进入中国人的脑袋，即不易被人接受，希望你们在这方面多做贡献。^①这就是他们对日本帝国主义的使用价值。他们之中有的人对日本帝国主义确实是够忠贞不二的。象伪国务总理大臣张景惠这样的人，直到伪满洲国崩溃的一、二十年之后，还受到坚持侵略立场的极少数日本人的赞扬。

根据前述一九三三年“八八决议”，即《满洲国指导方针要纲》，日本帝国主义对伪满洲国政府的控制，是在关东军司令官兼

^① 参照满铁：《满洲事变后国有铁道处理经过报告概要》。

驻满大使的统辖下，主要通过日籍官吏进行。换言之，伪满洲国政府是由关东军司令官指挥下的日本官吏控制的。前章中提及的一九三二年三月十日溥仪与关东军司令官本庄繁的秘密换文中写道：“敝国（指伪满）选有达识名望者任为参议，其他中央及地方各官署之官吏更亦可任用贵国人，而其人物之选定，委诸贵军司令官之保荐，其解职，亦应商得贵军司令官之同意。”^①这就是说，在伪满政权中配备日本人官吏一事，是伪满洲国建立之初就确定了的，而且这一人事大权完全操持在关东军司令官手中。但是，伪满初期日本人官吏还仅止于高级官吏。当时关东军决定，伪满中央政府的官吏为六百人，其中百分之二十是日本人官吏，而一些重要部门日、汉官吏的比例是，总务厅、国都建设局为七比三，财政部、实业部为六比四，民政部、文教部为三比七。到一九三五年五月，日本人官吏已增加到三千人，如果再加上所谓准官吏，则达六千人，在中央一级伪机构中，日、中官吏的比率已超过一比一，象国道局这样的机关，日本人官吏达百分之九十。^②及至伪满后期，伪中央政府机关日本人官吏比重虽未增加，但少数机要部门则清一色由日本人所把持。

根据伪满《国务院官制》规定，总务厅本应是伪国务总理的幕僚机关，主要处理伪国务总理直接主宰的“部内的机密人事、主计及需用的有关事项”。但是，在伪满的中央政权机构中，自始就“在军部掌握下推行总务厅中心主义，强化总务厅的人事统制权。”^③一九三七年伪满行政机构改革时，总务厅下设内务、外

① 日本外务省：《日本外交年表与主要文书》1840—1945，下，1955年版，第216页。

② 关东军司令部第三课：《满洲国人事行政指导方针要纲》。见《现代史资料》，续·满洲事变，みすず书房，一九七二年版，第923页。

③ 关东军参谋部：《关于人事事项》，《现代史资料》，续·满洲事变，みすず书房，一九七二年版，第920页。

务、兴安三个局，试图实现以总务厅为中心的国务的集中统一。而在一九四二年发表的所谓《基本国策大纲》中更公然规定强化总务厅中心主义。

因此，伪国务院下属的总务厅，实际控制国务院，日本人总务厅长是国务总理部下，但国务总理却要事事受命于总务厅长。

关东军对伪满政府进行“内部指导”的专设机构是它的第四课相应地伪满国务院总务厅是第四课的对口机构。第四课——总务厅，这才是伪满统治机构的真正中枢。

如果说日本人官吏是伪满政权机构的实际控制者，那么总务厅则是控制伪满政权的日本人官吏的控制者。因为关东军有明文规定：“国务院总务厅长遵照关东军司令官的意图，统制日本人官吏（在军政部服务者除外）。”^①

伴随“总务厅中心主义”的不断强化，总务厅的机构也日趋庞大，到一九四四年八月，它已发展到一局、四处和一部，即企划局、人事处、主计处、法制处、弘报处和防空部。自不待言，总务厅之内绝大部分是日本人官吏。特别是总务厅长一职，大都是与日本军部密切勾结的官僚。如驹井德三、阪谷希一、远藤柳作、长冈隆一郎、大达茂雄、星野直树、武部六藏，等等，同关东军都配合得很好。关东军司令官是伪满洲国的太上皇，总务厅长则是伪满国务院的实际总理。

和伪国务院设置总务厅一样，伪国务院各部最初都设有总务司，由日本人担任司长。一九三七年行政机构改革时，撤销总务司，改设“官房”，同时在各部大臣之下配置日本人次长。从此开始实行“次长制”。根据法令，次长本是大臣的辅佐者。但实际上，次长才是伪国务院的真正内阁成员。各部汉奸大臣，事无巨

^① 关东军参谋长致伪满总务厅长通牒《关于在满洲国政府服务的人事处理问题》，《现代史资料》，续·满洲事变，みすず书房，一九七二年版，第838页。

细，都俯首贴耳听命于本部的日本人次长。这些次长，虽不象总务厅长那样总揽伪满中央的全权，但却称霸于一定的部门，并且参与伪满洲国的重要决策。日本帝国主义为了推行这种“次长制”以控制伪满政权，曾经从日本政府物色一些人担任这个肥缺。其中包括象岸信介这样的人物，他曾任伪满产业部次长，在制定和推行经济掠夺政策、特别是在制定所谓产业五年计划中，十分活跃，并起了重大作用。正因如此，他和满铁总裁松冈洋右、关东军宪兵司令官东条英机、总务厅长星野直树、满洲重工业公司总裁鲇川义介，当时被称之为统治伪满洲国的“五虎”。

伪国务总理大臣按惯例每周召开一次审议重要国务的国务院会议，这是形式上的内阁会议。真正的内阁会议，是由总务厅长官主持，各部次长参加，每周周二召开的定期次长会议，即众所周知的所谓“火曜会”。这个“火曜会”的成员，除总务厅长官和各部次长外，还有总务厅次长、警务总局长、兴安局参与官、总务厅各处长。关东军第四课课长有时也参加会议。这个会议虽非立法机关，但伪满洲国政府的一切重大决策都出自这里；因为都是伪满日籍高级官吏和关东军一些负责人共同策划、制定的，拿到伪国务院会议和参议府的汉奸大臣们面前，几乎全都是原封不动地举手通过。甚至有些重大决策和措施，最后连个过场都不走，不经过伪国务院会议和参议府，直接付诸实施。这类议案多半在临时次长会议上审议。这样的会议，在总务厅长官认为必要时召开，每月两次以上。例如，一九四一年七月，关东军以“关特演”为名，推行其对苏军事侵略计划，伪满洲国政府根据关东军关于战争物资和战争准备的要求，而决定的对策；一九四一年十二月太平洋战争爆发后所决定的战时对策；一九四四年中期，研究确定的综合各部、局的非常时局对策；一九四五年，按关东军指示，伪满洲国最后以通化为据点的方案，等等，都是由临时

次长会议决定的。这类议案都属于不许中国人官吏知道的机密事项，因而只须临时次长会议通过，总务厅长官批准便可执行。

当然，在次长会议之上还有关东军司令官这个伪满洲国的太上皇在那里发号施令。他根据日本帝国主义殖民侵略政策和利益，经常向伪满洲国提出各种要求，下达各种指示。具体做法是，每周周五召开由关东军司令官、参谋长、副参谋长、伪满总务厅长官、协和会本部长等参加的“满洲最高首脑者会议”，在这个会议上，作出决议，并向伪满总务厅长官正式提出要求事项。

3 地方统治机构

对省和省以下的伪满地方机构，也通过日本人官吏进行控制，办法与伪中央机构大同小异。

“九·一八”事变后初期，关东军的军官和满铁社员组成追进队，到处策动地方汉奸投降派宣布“独立”，与中国“断绝关系”，为制造伪满洲国创造条件。及至伪满傀儡政权建立，日本帝国主义又十分惧怕地方势力发展，实行高度的集权统治。为此，它们在组织上采取两项特别措施：一是伪满中央机构的汉奸总长兼各省伪省长职务，据一九三二年三月九日公布的任命，伪民政部总长臧式毅兼任伪奉天省长，伪财政部总长熙洽兼任伪吉林省长，伪军政部总长马占山兼任伪黑龙江省长，伪参议府副议长汤玉麟兼任伪热河省长；二是仿照伪满中央机构的做法，各省省长之下设总务厅，由日本人官吏任厅长，不言而喻，日本人总务厅长是各省的真正省长。

在任各省伪省长的同时，伪满政府公布了省一级机构的〈官制〉。即把省政府改称为省公署，它是伪满中央政府和伪满地方行政官署县公署的中间机构，被置于伪国务总理和伪部总长的指挥

监督之下。

由伪满中央机构的汉奸首脑兼任各省伪省长毕竟不是长久之计。为了尽量控制地方势力及其地盘，避免各地游离于日伪中央统治之外，对地方开始采取分而治之的方针。经过满铁大特务和伪满政权的积极制造者金井章次等人的阴谋策划，在溥仪登基做伪皇帝之后，一九三四年十月一日公布了新的《省官制》，将包括热河省在内的原东北四省划分为十个省，并于十二月一日发表了新的伪省长人选。对内蒙地区，代替兴安总署设立蒙政部，并把原来的兴安省，划分为东、南、西、北四个省。因此，实际上是把原东北四省分割为十四个省。即：

| | |
|------|--------|
| 奉天省 | 省长葆 康 |
| 滨江省 | 省长吕荣寰 |
| 吉林省 | 省长李铭书 |
| 龙江省 | 省长孙其昌 |
| 三江省 | 省长金名世 |
| 间岛省 | 省长蔡运升 |
| 安东省 | 省长王兹栋 |
| 锦州市 | 省长徐绍卿 |
| 热河省 | 省长刘梦庚 |
| 黑河省 | 省长钟 毓 |
| 兴安东省 | 省长额勒春 |
| 兴安南省 | 省长业喜海顺 |
| 兴安西省 | 省长札葛尔 |
| 兴安北省 | 省长凌 升 |

此外还有新京、哈尔滨两个特别市和东省特别区（即中东铁路沿线）。

“七七”事变后，日本帝国主义对伪满洲国进一步实行“分

治”政策。一九三七年增设通化省和牡丹江省，一九三九年增设北安省和东安省，一九四一年增设四平省。这样，伪满洲国最后便由十九个省一个市（哈尔滨改为普通市）所构成。

省一级伪政权也推行“次长制”。一九三七年十二月改革省一级〈官制〉时，省的日本人总务厅长一律变为省次长。他的地位、作用与伪满国务院总务厅长和各部次长相同，都是各该部门把持一切的实权派。太平洋战争爆发后，作为日本帝国主义进行侵略战争军事基地的伪满洲国，首先成为准备对苏进行战争的前沿阵地，特别是北部和东西两面边境，更是战争准备的第一线。为此，日本帝国主义指使伪满设立东满总省，下属牡丹江、间岛、东安三个省，在西部设兴安总省，包括兴安东、西、南、北四个省。在这两个总省，日本帝国主义撕掉伪装，省长由日本人官吏直接担任，并被赋予较之一般省长更大的权力。

县、旗一级机构是伪满时期最基本的地方政权，它是日伪当局统治人民、鱼肉人民的直接指挥机关。因此，“九·一八”事变的炮声一响，日本侵略者就开始夺取县政权和建立伪政权的阴谋活动。青年联盟和大雄峰会的成员，以县自治指导员的身分专门在县一级政权进行收罗汉奸的勾当。一九三二年七月五日，伪满政府公布了县的〈官制〉，县知事改称县长，日本人县自治指导员改为县参事官。为了全面控制县一级各方面大权，除日本人参事官外，一九三二年到一九三五年还陆续配备了日本人警务指导官、经理指导官和产业指导官，以掌握政治、经济和警察大权。一九三七年十二月一日，伪满中央和省一级政权机构的“次长制”扩展到基层，县参事官改为副县长。从此，在县、旗范围内，日本人官吏的一元化统治日趋加强。伪满时期有一个名之为“协和会”的组织，它不断膨胀和扩张，不仅对人民群众进行法西斯思想统治，而且广泛地参与政治上的统治和经济上的掠夺活

动；还有一个称作“兴农合作社”的机构，它从生产和流通两个领域对农村和农民推行殖民掠夺政策。日本人县参事官改称副县长之后，还逐步地兼任了这两个伪机构的头目。一九四一年起，推行所谓地方行政总合化对策，采取“三位一体制”，由日本人副县长统一掌管这三个日伪机构。

另外，和设立东满总省和兴安总省一样，根据旨在进行对苏战备的所谓北边振兴计划，在边境一些县分，日本帝国主义嫌汉奸蹩脚碍事，县长一职干脆由日本人担当。

伪满初期，日本帝国主义虽然骄横无忌，不可一世，但在实行殖民统治方面，仍有许多鞭长莫及、力不从心之处。在街村一级基层伪政权中，它主要是依靠原有的统治势力。这当然不只是统治力量的问题。充分依靠和利用直接骑在人民头上的旧势力，也是日本帝国主义进行殖民侵略政策的惯用伎俩。一九三六年前，街村一级一直沿用原有的机构和制度。一九三六年以后才开始实行“暂行街村制度”。街是次于市的城镇，村是所谓部落的结合，它们都要受县和县以上伪政权的监督和管理。

日本帝国主义对东北人民的殖民统治和扩大侵略战争的步伐是完全一致的。一九四〇年十二月，日伪当局制定了《国民邻保组织确立纲要》，翌年二月三日正式公布实行。根据这项反动法令，市街居民组成班、组，农村居民组成屯、牌，将人民群众严密控制起来。日本帝国主义利用这些邻保组织，收“出荷”，抓劳工，摊派捐税，“献纳贮蓄”，等等，给广大人民群众造成了极大的苦难。