

第三编

全面战时体制化

抗日战争图书馆藏书
www.krzzjn.com

第十三章

行政大改组

1937年的行政改革

1937年7月7日，卢沟桥事变爆发，日本帝国主义的大规模的全面侵华战争开始。由于日本政治和经济开始全面实行战时体制，日本及其从属者伪满洲国之间所谓“日满不可分”关系，也要求“进一步发展为一体化”^①的关系。也就是，日本要求伪满洲国和它一道并同样地战时体制化，以适应扩大侵略战争的需要。这便是1937年7月伪满进行行政机构改革的基本动因；自然，它也是伪满洲国自身强化法西斯殖民统治的需要。

所以，伪满的此次行政机构改革，是“对统治机构所进行的基本改革”，即“从建国初期统治阶段，向正规的日满一体化统治阶段的进展”^②。日本侵略者认为，伪满洲国建立的5年来，已为这种“一体化统治”奠定了政治与经济体制的基础。在经济上，农业虽然仍旧建立在前资本主义的小农经营基础之上，但是在工业上，由日本资本控制的钢铁、煤炭、化学等近代化经济体制，已经取代了民族资本的以油坊、磨坊、烧锅等为代表的经济

① 1937年伪中央机构改革的背景与情况。《日本帝国主义侵华档案资料选编》，第8卷，“伪满傀儡政权”，第274～281页。

② 1937年伪中央机构改革的背景与情况。《日本帝国主义侵华档案资料选编》，第8卷，“伪满傀儡政权”，第274～281页。

体制。在政治上，通过8院9部行政机构的建立，伪帝制的实施，新的10省制的实行，治外法权和满铁附属地行政权的准备撤销与转让，以及帝位继承法的颁布等，原来的军阀官僚的地方分权的政治体制，已让位给日本帝国主义的中央集权的政治体制。伪满洲国的这种历史演化，也恰好与日本帝国主义扩大侵华相一致，所以，伪满的行政改革也就成了日伪历史的“必然”。下面即将述及，伪满的行政改革是和制定与推行备战的“产业五年计划”同步进行的。以“七七”事变为转折点，随着日本帝国主义全面侵华战争的开始，伪满政权的施政重点，也从集中进行武力“讨伐”镇压的“治安第一主义”，转向不断强化战时经济掠夺和殖民侵略。而早于“七七”事变仅1周，即1937年7月1日开始实施的行政改革，则是这种施政重点转换的组织措施。

至于此次所谓改革的要点，1937年5月8日伪满政府公布“改革大纲”时，以伪满国务总理大臣“声明”的形式做了表达，这就是：一、“彻底精简一切机构”，加强“各方面的一元化统制”，“实现高效率”；二、“治安”“有关机关实行一元化的统一”，“军警同一般行政之间的协调”；三、“加强对于重要产业的统治机能”；四、扩大“地方行政机关的机能”，等等。^①

改革涉及伪满洲国所有政权机构，重点是伪满国务院。其它机构的变动，都服从于这个重点。首先，伪参议府，它废除了所谓的上奏意见的制度，虽然这种制度本来也徒具形式，可形式也被取消，从而完全被剥夺了参与伪国务院施政的权力与机会。其次，撤销伪监察院。除新设从事财务会计检查的伪审计局外，其

^① 伪满国务院总务厅情报处：《关于中央政治行政机构改革问题》，1937年5月15日。

它方面的监察，未设任何机构，亦无任何制度。这样，伪国务院作为伪满洲国行政权力的中枢，更为突出，而所谓“改革”主要是“改”这个中枢中的中枢，即彻底实行所谓“总务厅中心主义”。改革并未导致伪满国务总理大臣以及其他汉奸大臣们傀儡性职务的变动，变动的只是伪满国务院各部的数量。原来伪国务院设有民政、外交、军政、财政、实业、交通、司法、文教、蒙政等9个部，此次则从所谓“一元化统制出发”，改为外务、内务、兴安等3个局，和治安、民生、司法等所谓行政三部，及产业、经济、交通等所谓经济三部。这样一来，伪国务院除原有的总务厅、恩赏局、大同学院、大陆科学院外，又增加外务、内务、兴安等3个局，以及伪监察院撤销后设立的审计局。根据1937年6月5日公布的《国务院官制》，伪国务总理大臣对上述直属机关，可以就其事务发布“院令”，可以停止或取消各部大臣的命令或处分，可以就官吏之任免、升降以及奖惩等“奏请皇帝”。这些同既往没有变化。只有“国务顾问”制度废除，原来也是虚设，并未实行。在新设机构中，除上面所说的几个局外，还有1个企划会议，它包括经济、民生振兴和文教3个委员会。为此，原有的各种委员会进行了合并和“整顿”。

总务厅在伪国务院中处于中枢地位。按《国务院官制》，总务厅主管伪国务总理大臣执行各项任务中的具体事务。由于地位的重要性，特设特任官总务厅长官和二人制的次长。“总务厅长官是辅佐总理大臣的幕僚长，在新的机构中采取由总务厅长官对于一切部门的政治进行实质性统一领导的方针。”^①原来至关重

^① 1937年伪中央机构改革的背景与情况。《日本帝国主义侵华档案资料选编》，第8卷，“伪满傀儡政权”，第274~281页。

要的外交和地方行政，都设有专门的部，即伪外交部和民政部。此次，撤销了这两个部，将外交和对地方团体的一般性指导，和对地方“长官”（包括伪兴安各省省长）的一般性监督，都改由伪国务总理大臣直接管辖，“实质上是在总务厅的控制下统一领导”。所以伪国务院和伪国务总理大臣权限的扩大，实质是总务厅和总务厅长官权限的扩大。后者是目的，前者是为了后者。撤销伪蒙政部，设立伪兴安局，是为了解决原伪民政部和蒙政部的矛盾。而解决的办法是，伪兴安局和伪内务局的新设和归伪国务院直辖，也就是扩大伪国务院、实质是总务厅的权限。新设的伪兴安局，它不再负责蒙旗行政的一般性指导监督。

伪国务院除上述直属机关外，下设治安、民生、司法、产业、经济、交通等6个部。但是，在伪满的汉奸大臣中，只有伪国务总理大臣是国务大臣。他“奉皇帝之旨统督各部大臣，掌理国家行政之总务任其责。”“各部大臣承国务总理大臣之统督，掌理其主管事务。”^①这和日本各省大臣的情况不同，对伪皇帝不负有辅佐之责。权力如此集中到伪国务总理大臣身上，实质上是为了集中到日本人总务长官身上。

在所谓行政三部中，伪司法部其职权基本上仍因袭旧制。伪民生部则是原民政部的部分职权，和原伪文教部的部分职权。最值得注意的是，伪治安部的新设，它由原伪军政部和原伪民政部警务司合并而成，是伪军、伪警统一的产物。掌管用兵、军政、警察以及其它有关军警事项，相应地设立参谋、军政、警务3个司。伪治安部大臣和参谋、军政两司司长均由现役武官担当。此举的要害在于，日本帝国主义把伪军、伪警的指挥机关统一起

^① 1937年6月5日《国务院官制》，第一条和第八条。

来，以图谋更加迅速而有效地镇压东北人民的反抗和武装斗争。因为，在1937年伪满洲国进行行政改革前后，关东军已将其主力用于准备和进行侵略战争。以1936年秋至1937年春的东边道伪军独立“大讨伐”为标志，在继续“讨伐”围剿东北人民的抗日武装方面，日趋依靠伪军、伪警，实行“以华制华”，并将武力“讨伐”和政治镇压更密切地结合起来。

所谓经济三部，除伪交通部外，伪产业部系原伪实业部，伪经济部系原伪财政部，都基本承袭原有职权。^①这些部门的保留，并使之占伪中央部级机构的一半，反映了当时实行战时经济统制和经济掠夺的迫切需要。

1937年行政机构改革后伪满

中央政府机构职官表

（1937年）

皇帝 溥仪

参议府 议长臧式毅

副议长田边通治

侍从武官处 侍从武官张海鹏

尚书府 大臣袁金铠

秘书官长高木三郎

宫内府 大臣熙洽

次长入江贯一

^① 伪产业部设农务、矿工、建设、拓政4个司，设下属独立局——林野局及畜产局，以取代原林务局和马政局。伪经济部设金融、商务、税务3个司，及下属的独立局——专卖总局。伪交通部设铁路、道路、航路3个司及独立局——邮政总局。

国务院 总理大臣张景惠

立法院 代院长寺崎英雄（7月撤销）

秘书厅 秘书长刘恩格

最高法院 院长林荣

次长柴硕文

国务院直属机构，

总务厅 总务长官星野直树

次长神吉正一、谷次亨

国道局 局长直木伦太郎

国都建设局 局长郑禹

恩赏局 局长藤山一雄、寿聿彰

审计局 长官寺崎英雄

地籍整理局 局长寿聿彰、袁庆旌

营缮需品局 局长笠原敏郎

内务局 长官天津敏男

外务局 长官大桥忠一

兴安局 总裁扎噶尔

参与官博彦满都、白滨晴澄

大陆科学院 院长直木伦太郎（兼）、

铃木梅太郎

大同学院 院长井上忠也

建国大学 总长张景惠（兼）

国务院各部：

民生部 大臣孙其昌

次长官泽惟重

治安部 大臣于芷山

次长薄田美朝

司法部 大臣张焕相

次长古田正武、及
川德助

产业部 大臣吕荣寰

次长岸信介

经济部 大臣韩云阶

次长西村淳一郎

交通部 大臣李绍庚

次长平井出真三

注：本表系根据有关资料编制。伪监察院于1931年7月撤销。关于伪国务院总务厅首脑的称呼，1937年行政改革后，自星野直树起又恢复总务长官之称，直到最后。

1937年伪满的行政改革，也及于地方各级伪政权机构。日本帝国主义为在伪满实行中央集权统治，按改革后的新职权，伪满地方行政由伪满中央统管，而且直接指挥监督地方行政官员的，是伪国务总理大臣，实质即日本人总务长官，而非伪满中央各部及其官员。但为了更有效地推行战时经济体制，执行战时经济掠夺计划，此次改革也给以地方行政机构以一定的“独立性”。1937年6月17日，伪国务院公布实行之《地方行政整备要纲》规定：“于可能范围统合地方行政机关，以扩张省公署之权限”，“关于地方行政权限或事务，务须广为委任于省长。”^①根据这个精神，部分矿业监督事务和一般林野行政，明确划归伪省公署。同时，省一级又开始实行地方费制度。这样，省就不是伪中央的派出机关，重又被赋予行政权，而恢复为一级行政机关。在实施这些改变的同时，省的区划又实行新的“分合增置”，按所

^① 《日本帝国主义侵华档案资料选编》，第8卷，“伪满傀儡政权”，第447～451页。

谓“渐进主义”，以伪滨江省公署的牡丹江办事处管辖区，设伪牡丹江省；以东边道复兴办事处的管辖区，设伪通化省。显然，省一级是朝着分权制发展。关于特别市，此后只限于伪首都新京，哈尔滨则降格为普通市。

地方行政改革的具体实施，也始于1937年7月1日。但首先实行与伪中央行政改革关连密切的部分，即省、特别市和市。关于普通市，原来只有奉天、吉林、齐齐哈尔3个市。此次除哈尔滨降格为普通市外，新设安东、抚顺、营口、鞍山、四平街、辽阳、铁岭、牡丹江、锦州、佳木斯等10个普通市。这些普通市的新设，大部分与下面即将谈到的所谓治外法权撤销有关。正是这个缘故，新的《市制》、《市官制》、《县制》和《县官制》，是1937年12月1日，亦即所谓撤销治外法权开始付诸实施时，才公布的。县、旗伪政权，主要推行所谓“官制主义”。“县为国家之行政区域，于行官治行政之同时，原则上则为公法人，但县不置咨询机关。”^①蒙旗虽然可设咨询机关，但不得民选。1937年的行政改革大纲规定：“自治的范围不能扩大到下级团体”。因而即使是最下层的街或村一级，也委派伪官吏进行统治。至于《街制》和《村制》，也是1937年12月1日公布的，此为伪满正式推行街、村制之始。从此，街村一级，由伪奉天、安东、锦州、热河、间岛、龙江等省，和伪滨江、三江、牡丹江等省的一部分，开始废除保甲制度。但在实施时保留了保甲制度的“牌”的组织。^②在地方殖民统治方面，特别在县旗以下，实行政治经济统一政策。例如，伪地方行政机关与农事合作社，不仅人事上

① 伪满国务院：《地方行政机构整备要纲》，1937年6月17日。

② 1937年12月21日公布之《街制村制施行规定》规定：“牌之组织于街约以二十户，于村约以十户为标准。”

互相交叉，而且辖区也尽求一致，以利统治与掠夺。

治外法权的所谓“废除”

与行政改革齐头并进的，还有所谓“治外法权废除”。特别是地方行政改革，与“治外法权废除”直接相关。所谓治外法权，一般是指国家之间彼此授予对方国家外交官的特权，诸如人身、住所不受侵犯，不受当地司法、行政机关管辖，免除捐税、服役等等。然而，帝国主义在中国的治外法权，是通过强加给中国不平等条约或通过造成既成事实的办法而攫取的种种特权。此外，“九一八”事变前，日本帝国主义在我国东北，除割据关东州，直接推行殖民统治外，满铁还以铁路附属地为名，在南满铁路沿线^①霸占大片土地；另外，日本帝国主义的其他各种侵略势力，也纵深地侵入东北各地。因此，日本帝国主义在我国东北的所谓治外法权，不限于领事裁判权^②，还有警察权和满铁附属地的行政权。本书前面的章节已经述及，在我国东北的日本警察机关，当时是两个隶属不同的系统。其一，是日本拓务省警察；其二，是日本外务省警察。前者配置在关东州和满铁附属地；后者以各地领事馆管理的日侨居住地为辖区。但在日本警察辖区内，不管是拓务省警察，还是外务省警察，他们既管辖日本人，也对中国居民进行统治，而中国的警察权则被排斥在外，对中日两国人都不能进行管辖。至于满铁附属地行政权，毫无条约依据，完全是恃强行使，是对中国主权的公然侵犯。满铁在附属地内设有

① 长春至旅顺和安东至奉天的铁路称为南满铁路。

② 满铁附属地内居住的日本人和侨居于各地由各日本领事馆管辖的日本人，均适用领事裁判权。

地方事务所，以“公费”名义征收捐税，全面行使行政管辖权^①；日本宪兵和警察驻扎附属地，以附属地为根据地，在附属地内外实行警宪暴力统治。这些非法特权的强制行使，日本侵略者认为“乃帝国对满发展之主要条件”。^②而“九一八”事变后，伪满初期，日本侵略者尚未站稳脚跟，殖民统治也有待于确立，他们没有也不会放弃治外法权，相反更加肆无忌惮地行使它，以作为统治和镇压东北人民最直接的暴力之一。1936年春秋两次的安奉铁路沿线的“讨伐”就是一例。为了围剿活跃在东边道一带的抗日联军等抗日武装，在关东宪兵队司令官兼关东局警察部长东条英机率领下，关东局警察大队于1936年春和秋，对安奉铁路沿线进行两次残酷镇压，打死打伤我抗日军400余名，抓捕570余名。当时，关东局警察的活动与伪满军警的活动，已无界线的划分。这种事态本身也表明，保持着日本帝国主义的直接殖民统治和伪满洲国统治的形式上的区别已无必要，治外法权已失去存在的意义。1935年8月9日，日本内阁曾做出决议称，日本是将伪满洲国“作为与帝国实质的一体之东亚雄邦”的。所以，“随着上述我对满国策之演变”，“为实现满洲国之健全发展，谋求日满两国国民之真正融合，使我国国民有可能并确实地在满洲国获得全面发展”，认为“有必要”撤销治外法权。同时，决议还说“帝国率先撤消治外法权，从而使各外国以帝国为准，必须放弃其事实保持之治外法权的地位。”^③但是，日本策划和谋求的治外法权撤销，是以不使日本“在满臣民”生活发生

① 满铁总社设有地方部，全面管辖满铁附属地事务。

② 日本内阁议决定：《关于撤销帝国在满洲国之治外法权及调整并移交南满洲铁道附属地行政权之件》，1935年8月9日。

③ 《日本帝国主义侵华档案资料选编》，第8卷，“伪满傀儡政权”，第126～127页。

急剧变动，确保其生活安定，和顺利执行对满“国策”为条件的。因而采取所谓“渐进的方式”进行。也就是先确保“日本臣民”的各种特权，然后再做事务性处理。1936年8月10日，日本迫使伪满洲国与其签署了关于撤销治外法权的预备性条约《日本国与满洲国关于日本国臣民在满洲国居住和满洲国课税等条约》和《附属协定》。前者主要是令伪满洲国原则上承诺：“日本臣民”得在伪满“自由居住往来”，得从事“各种公私业务和职务”，“享有有关土地的一切权利。”同时，还要求“关于日本国臣民在满洲国领域内享有一切权利和利益问题，不受到较满洲国臣民不利之待遇。”同样，在日本人纳税方面也是如此约定。此外，条约还规定：“本条约之规定不得影响根据日满间之特别约定特定之日本国臣民或法人的权利、特权、特典及豁免。”^①至于后者，即《附属协定》，则更是难见天日的日伪之间的私相授受。第一条便是“将日本臣民原有之商租权”，“变更为土地所有权及其他有关土地权利。”这是一种极其卑劣的侵略行径。民国时期，商租地是日本帝国主义在我国东北侵占土地的一种形式。根据1915年的“廿一条”条约，即《关于南满洲及东部内蒙古之条约》第二条，“日本臣民”可在“南满洲”“得商租其需用地方”^②，用以经营工商业或农业，进行经济侵略。“廿一条”条约被废止后，1929年中国政府曾公布《严禁盗卖土地条例》，严禁擅自出售土地与外人，违者严惩，直至处以死刑。但非法的商租地依然存在，日本人窃地行为并未停止。据满铁调

① 《日本帝国主义侵华档案资料选编》，第8卷，“伪满傀儡政权”，第128～129页。

② 王铁崖编：《中外旧约章汇编》，第二册，生活·读书·新知三联书店，1982年版，第1101页。

查，“九一八”事变前，日本在东北商租土地达12万件以上，其中有3万件系满铁所为。所有这些商租地，绝大部分都是暗中盗取的。而如今日本政府竟以协定约束伪满政府将其变为日本人的正式的土地权。伪满政府为此而于1936年9月21日公布了《商租整理法》，并把“商租整理”作为同年3月设立的地籍整理局的主要业务之一。其次，《附属协定》更多的是关于日本人纳税的规定。例如，日本“遵守”伪满课税、产业法令的“范围及其方式”，须预由日、满“协商决定”。日本人还须“适用减轻税率”等。^①治外法权的正式“撤销”和满铁附属地行政权实行转让，是根据1937年11月5日日本与伪满签定的《关于撤销治外法权和转让满铁附属地行政权条约》，而于1937年12月完成的。该条约也附有《附属协定》。其中最值得注意的是，第四章关于神社、教育和兵事行政。也就是，治外法权撤销后，有关神社、日本人教育和日本人的兵事行政等，仍由日本方面自行掌管，伪满洲国不得过问。

治外法权的撤销和满铁附属地行政权的转让，没有给日本国和日本人民造成任何不利和损失，相反它成了日本帝国主义进一步控制和统治伪满洲国，强化殖民统治的契机和新起点。实质上，它是日本帝国主义把已经攫取的特权合法化，并扩大到全东北，同时也是日本与伪满洲国政治统治机构与统治权力的合一。在治外法权“撤销”过程中，日本所强调的是“满洲国制度及设施的整備”，其实质是按日本的标准，适应伪满的具体情况，实现日本式的制度、法令的齐备，以利于日本侵略势力。撤销治外法

^① 该《附属协定》见《日本帝国主义侵华档案资料选编》，第8卷，“伪满傀儡政权”，第129～132页。

权和转让附属地行政权无非是一种政治招牌，以便在“日本人已服从满洲国的统治，在统治机关中自然要增加日本人”的借口下，向伪满各部门增派日本人。从此，伪满政府从中央到地方，日本官吏猛增，几乎所有的重要职位均为日本人所攫取。从与撤销治外法权直接相关的伪司法部来看，其总务、民事、刑事和行刑4个司中，有3个司即总务、民事、刑事司的司长都是日本人；各司的13个科中，重要的8个科科长都是日本人；重要职务参事官5名全是日本人；此外还有73名日本官吏。法院、检察厅、监狱配备的日本人官更多达907名。伪满司法机关全部日本人化。警察方面，伪治安部警务司长是日本人。警务司下属的7个科中，6个科全是日本人科长。其中特高科青木科长即来自关东局警务部警务课。伪警务司当时实有人员175名，日本人官吏136名，占71%。伪满警察系统，因治外法权撤销和满铁附属地转让，共接收警察5000名，其中3500名为日本人警察，结果使日本人警察总数激增到8000人。征税机关、邮政机关以及地方行政机关，也因为满铁附属地行政权的转让，增加了人员，从而扩大了基层单位的日本帝国主义侵略势力。附属地行政权转让也使满铁减轻了负担，加强了财政基础。从此，它可以免除每年多达1000万元的教育、土木、卫生等地方一般行政支出，并把城市、卫生、警备、产业等总额达6500万元的无效益资产，移交给了伪满洲国，而获得补偿。^①

治外法权的所谓撤销和满铁附属地行政权的转让，使日本帝国主义得以按照自己的意欲，向伪满洲国的行政、司法、警察、

^① 以上数字见战犯吉海忠之等所写日本帝国主义侵华史料。《日本帝国主义侵华档案资料选编》，第3卷，“伪满傀儡政权”，第138～141页。

经济、文化各部分大量安插日本人官吏，致使日本人在伪满洲国的统治能量空前增强。不仅如此，一般日本人在伪满洲国的地位也发生了微妙的变化。由于治外法权的撤销，此后的日本人在伪满洲国，以利害为转移而称作自己是日本人或“满洲国”人，可他们却不在伪满办理户籍。这就非常清楚地暴露了所谓日本人是“满洲国的构成分子”的虚假性。在经济方面，满铁附属地是东北近代化企业集中地区，而主宰这些企业又多半是日本资本，他们经过治外法权的撤销和满铁附属地行政权的转让，便自然而然地变为伪满洲国法人。联系到备战的产业五年计划开始执行，其意义是不言而喻的。至于伪满的地方行政，至此才算完全划一。前面所说的新设的10个普通市，有7个是治外法权撤销后设立的。

各级伪政权战时体制化

1937年伪满洲国的行政改革，是适应战时需要的政权机构大改组。但是改革后的各级伪政权机构仍然不是稳定的。扩大侵略战争所导致的战时政治经济形势的尖锐化和严重动荡，决定了政权机构的不断的分合立废，而总的趋势是强化战时体制。

继1937年之后，伪满政权机构的大动荡，发生在1940年。前此，1939年的大事是开拓总局的设立。本书前面已经说到，关东军所直接进行的武装移民活动，因土龙山农民暴动而转入幕后。伪满政府出面接管日本农业事宜后，1935年4月于伪民政部地方司下设拓政科。同年7月伪民政部官制改动，拓政科升格为拓政司。1936年11月，被称为伪满“三大国策”之一的日本百万户移民计划出笼。随之，拓政司由二科制变为四科制。随着日本帝国

主义全面侵华战争的开始与发展，和对苏备战的加紧进行，“开拓政策亦有重大变化”，成为强化战时政治经济体制的重要一环。于是，按1938年12月24日的330号敕令，开拓总局作为伪产业部的外局设立起来（1939年1月1日正式设立）。后来随着伪产业部的改组，它又成为伪兴农部的外局。开拓总局是个庞大机构，设4处12科，除总务处外，还设有土地、拓政和招垦等3个处。

本书下面的章节即将谈及，随着日本帝国主义的侵华战争愈陷愈深，和欧洲战争的爆发，从1939年起，伪满洲国的战时经济出现了严重危机。适应战时经济资源向重点主义转轨，和开始强化粮食掠夺的需要，自1940年6月1日起，伪满洲国再次进行以经济部门为重点的行政机构改组。这就是：将原来的伪产业部改为伪兴农部，原属伪产业部的矿山、工务工司和水电局等划归伪经济部。日伪之所以如此突出农业，是因为他们感到：“中国事变之长期化与国际情势之紧迫，日满华三国粮食、饲料之自给对策，骤为当面之重要问题。满洲国之农业政策，不止于国内自给自足，而尤为东亚食粮供应之基地，成为特殊农产物之供给渊源”。^①新成立的伪兴农部下设官房、农政司、农产司、粮政司、畜产司，和独立的所谓外局开拓总局。

溥仪第二次访日，堪称为1940年伪满洲国的重大事件。溥仪秉承日本的意旨，此次赴日捧回了天照大神，建立所谓建国神庙和建国忠灵庙，开始推行所谓“惟神之道”。这对日本侵略者来说，是事属从根本上奴化和吞灭中华民族的大事。故在1940年7月15日伪满洲国特别修改了大法——《组织法》，新设立属于伪

① 满洲产业经济调查会编，《满洲产业经济大观》1943年，第191页。

皇帝的伪祭祀府，特任原关东军参谋长、关东宪兵队司令官、现任伪满参议府副议长桥本虎之助为总裁，汉奸沈瑞麟为副总裁。

1940年末，适应日德意军事同盟的建立与日美矛盾加剧的新形势，和迎接不可避免的与即将到来的更大规模的侵略战争，伪满洲国再次进行以精简中央和加强地方为主旨的行政改革。1940年11月19日，火曜会决定的《中央地方行政事务合理化要纲》^①，作为“方针”提出：坚决实行行政机构的调整、行政机构的合理化，和中央权限向地方移交，合理配备官吏，从而使中央作为“规划和监督机关”，彻底贯彻精简的原则。同时，充实和强化第一线的执行机关，使其做到能彻底执行任务，提高效率。根据这个方针，伪中央机关的部分人员随着权力的下放而转移到地方。伪中央机关本身，事务分工力求统一和集中。重点是伪国务院总务厅、伪治安部和伪兴农部。总务厅：撤销调查室，由参事官室和国土计划室组成企划处；撤销伪国务院恩赏局，其业务移交总务厅人事处掌管；弘报处接管原由伪治安部对电影、报纸、出版物，和交通部对广播、新闻通讯的审查业务，以及伪民生部负责的关于文艺、美术、音乐、戏剧、电影、唱片、图书等文化行政事务，与外务局的对外宣传业务；总务厅外务局撤销官房和调查处。伪治安部：国境警察队事务，由保安局移交给警务司；国境警察队由市县旗管理指挥，伪治安部大臣指定事务由地方保安局长指挥监督；铁道警护总队总监部撤销处制实行大科制。伪兴农部：因已设立营林局，林野局精简设科；马政局由伪兴农部大臣管理。关于地方机关，重点是整顿、充实县旗机关。为发挥

^① 《日本帝国主义侵华档案资料选编》，第3卷，“伪满傀儡政权”，第285～287页。

县旗行政的“综合作用”，县旗庶务科长定为事务官。县旗还要新设和加强主管产业、经济行政的科室，并充实、强化对街村基层组织的主管科。

纵观1937年行政改革以来伪满政权，特别是行政机关的推移演化，可以看到，其总的趋势是：实行高度的集权统一，和地方分权的不断强化。这后一方面，不仅是战时体制强化的需要，而且由于日本帝国主义对伪满洲国控制体制的一再调整，和各级政权与机关日本人官吏的大量增加，它已成为可能。所以，在1937年的行政改革时就可以看到：省一级行政机关，不仅扩大了部分权力，而且恢复成为一级地方政权机构；县则实行新的《县制》，街和村制也开始实行。实行地方分权和扩大地方权力，主要体现在地方政权机构的增设、地方权力的增大和地方行政机构与基层其它团体组织的横向统一的不断深化。省一级行政区的设置，继1937年7月伪通化、牡丹江两省的设立，1939年4月18日，为推行旨在加紧对苏备战的所谓北边振兴计划，增设了伪北安、东安两省。前者所辖县为：北安、绥棱、铁骊、庆城、绥化、海伦、望奎、依安、德都、克山、克东、拜泉、明水、通北、嫩江；伪省公署所在地为北安街。后者所辖县为：东安、虎林、饶河、宝清、林口；伪省公署所在地为东安市。1941年7月1日在南部又成立了伪四平省，目的主要加强战时经济掠夺，特别是农业掠夺。其辖区为：四平、双辽、梨树、昌图、开原、西丰、西安（今辽源）、东丰、海龙、长岭。这一地区不仅是东北的主要农业区之一，在对苏备战上，亦具有重要的军事战略价值。

伪市、县、旗行政区划和行政机构及其权力变动的总出发点是，适应战时需要，加强地方统治与经济搜刮。办法是：扩大地方行政机关权力，由日本人官吏统一控制地方行政。从时间方面

说，变化主要发生在1940年。在这之前，地方行政制度的大变化，是蒙旗特殊行政制度的改变。前面业已谈及，1937年行政改革时，为了强化“一元化”的殖民统治，实行彻底的“总务厅中心主义”，伪蒙政部和伪民政部均被撤销，代之以由巴特玛拉布坦为总裁的伪兴安局，名义上直属于伪国务总理大臣，实际由日本人总务长官控制，对蒙古行政起咨询联络作用。有关内蒙的各项具体行政事务，分别由各有关部局掌管，伪兴安局应咨询，负有协助各部局之责。新设立的直属于伪国务院的内务局也设有专管蒙政的第四科。1939年内务局改为总务厅地方处后，其第四科变为总务厅的第二参事官室，这才是蒙政决策机构和统辖中心。至于蒙旗地方行政机构，1937年12月《县官制》修改后，各县统揽大权的日本人县参事官都改为副县长，但蒙旗日本人参事官依旧不变。1940年4月30日公布的《旗官制》，日本人蒙旗参事官也还是一仍其旧。然而，蒙旗特殊行政制度却发生巨大变化，这就是开放蒙地及锦热蒙地的所谓“上交”，和随之而实施的县旗并存的双层行政制度的废除。

蒙古民族以游牧为业，土地由以王公为首的旗民公有。清代初叶保护蒙地，命令禁止他人进入蒙地。清末部分蒙地实际上业已开放，进入蒙旗的垦户成为蒙古王公贵族的佃户。蒙旗开放是清政府实边政策的举措，目的是防卫外侵，奖励垦殖。后见蒙地垦蚀日甚，复又禁垦，但禁而不止。这不仅是因为垦民流移势不可挡，也是由于蒙古王公贵族可从放垦中获得大量蒙租，以供挥霍。民国时期事态日趋严峻，蒙族与他族垦民的矛盾日甚一日。伪满洲国出笼后，日本侵略者出于殖民统治需要，既维护蒙古王公贵族等上层的地位，又利用固有的民族矛盾，推行了保护蒙地的政策。1933年11月，伪满政府公布了《关于兴安各省各旗旗地

保全之件》，规定除原有蒙族自行垦种或放牧等利用蒙旗土地外，禁止私垦或暗中出租垦种。翌年，保护政策扩大到所谓“省外四旗”，即伪吉林省的郭尔罗斯前旗、伪龙江省的杜尔伯特旗和依克明安旗、伪滨江省的郭尔罗斯后旗。法令的执行情况不详，是否达到了保护蒙地的目的，不无疑问。不管怎样，总算向蒙族和蒙古王公贵族做了姿态，这也是怀柔政策内涵之一。然而，时至伪满后半期，1938年首先实施所谓开放蒙地的“奉上”，即上交。所谓开放蒙地，即按法规明令规定而正式开放的蒙旗土地。垦种此种土地的农民，支付荒价，获取租借执照，按年交纳定额蒙租。开放蒙地分布在哲里木盟、齐齐哈尔以东的依克明安旗以及其它广大地区，那里早已设县。正因为如此，佃户非但向蒙旗或王公交纳蒙租，还须向县公署交纳地方税和国税。而蒙旗王公并不将蒙租收入用于行政，仍作为个人收入任意挥霍。以伪吉林省郭尔罗斯前旗为例，蒙租年额达120余万元。此种双重行政体制和租税制度，既不利于中央集权统治，又是县、旗之间经常摩擦的祸根。1938年10月17日，伪满洲国实行开放蒙地上交的作法是：在32个县、1个市和1个特别市的范围内，有关蒙旗和蒙古王公将他们拥有的1430万垧蒙地土地权和蒙租，一律上交给伪满政府；伪满政府为酬其“功劳”和维持其生活与体面，以伪兴安局总裁名义，发给登记公债600万元，年息24万元，分4期支付。另外，每年还向蒙族支付300万元定额补助金。蒙族以其半额在王爷庙设立了蒙民厚生会。

开放蒙地一般是清末开放的。而锦热蒙地早在康熙年间即已开放，但时开时禁，不准永住，因而土地关系亦较复杂。锦热蒙旗制是1936年12月设立的。1939年9月8日，伪满政府命令锦热两个省的8个旗的蒙古王公贵族，准据开放蒙地的作法，将一切

蒙地和关于蒙地的特殊权利上交给伪满政府。伪满政府则向锦热蒙旗和蒙古王公发放登记公债249万元，并从1940年起每年发给150万元定额补助金。以此为基础，1939年12月28日伪满政府以敕令废除锦热两省实行的双层行政体制的8个县县制，从1940年1月1日在这些地方实行单一的旗制。在伪锦州省，由于在吐默特左、右旗外，又设立了中旗，故锦热蒙旗增至9个。

开放蒙地和锦热蒙地上交后，蒙地只存在于伪兴安四省，其它地区蒙地不复存在。蒙旗土地有偿上交和县旗双层行政体制的撤销，既是日伪实行中央集权的需要，也是为了强化财政经济的掠夺。在蒙地上交的同时，伪满的全面“地籍整理”已经开始。前者实际是为后者准备条件。从1942年起，根据“地籍整理”的结果，实行新地税法。更早开始的农产品掠夺，即所谓的“粮谷出荷”，也是以“地籍整理”的资料为基础的。

县旗双层行政体制的废除，使地方行政进一步单一化了，这就更便于地方行政的战时体制改革。1940年12月8日，伪国务院火曜会通过《地方财政确立要纲》和《市县旗行政机构整备要纲》。前者的主要宗旨是：“尽快地建立地方团体的财政”；而主要办法是：重新划分和调整伪中央与地方团体以及地方团体相互之间的经费负担，建立地方团体的基本财产，增加地方税收。在地方税制修订完成前，作为过渡措施，将所谓“国税”中的土地税、营业税、粮食出产税、矿区税、矿产税，以及禁烟特税等各种税收的50%拨给各省，作为省的地方经费；将属于省地方费收入的部分税收，作为实际上的分与税支付给市县旗。建立地方财政，目的是扩大地方权力，这在市县旗尤为重要。为了强化战时的政治统治，《市县旗行政机构整备要纲》要求市县旗“尽最大努力开展民众工作，把握民心，从而发挥地方政治的综合作

用”。在经济上，由于开始实行经济统制，尤其是对农产品开始实行收购和配售，以及生活必需品开始实行统一配售，已经“空前地扩大了县、旗的权限”。《要纲》要求的是：“必须新设或加强主管产业和经济行政的科”，而且《要纲》规定，今后县旗“各科科长原则上由荐任官担任”。另外对街村的主管科也要加强。同时鉴于在地方行政中，县旗地位的提高和任务的加重，“增加县旗长中的简任官人数。”^①以上种种的实行需要修订县、旗官制，为此计划县旗机构增员1500人，这与伪中央行政机构的精简，恰好呈现背道而驰的趋势。

对于协和会和合作社，1940年12月3日的《市县旗行政机构整备要纲》还是要求伪县长、旗长、副县长、旗参事官等，根据各自的职责积极开展活动，及至1941年，伪县旗行政、协和会和兴农合作社的首脑，便开始形成“三位一体”的体制。1941年8月协和会实行改组，从此伪市县旗长兼任协和会市县旗本部长，副市长、副县长、旗参事官兼任协和会市县旗本部副部长。至于市县旗行政与兴农合作社的所谓“表里一体”关系，则是从1940年1月兴农合作社诞生伊始就建立了的。在地方，这种关系更具有实际的重要意义。因为，兴农合作社是取代农事合作社和金融合作社的农业垄断机构，伪满农业政策，特别是同农业生产有关的政策措施，都经由兴农合作社推行。兴农合作社的社长、理事长、理事和监事，均由伪满政府任命；伪县长、旗长、副县长、旗参事官则担任兴农合作社的“参与”。但这只是两者交织之

① 火曜会：《地方财政确立整备要纲》、《市县旗行政机构整备要纲》，1940年12月8日。伪兴农部大臣官房：《兴农部关系重要政策要纲集》，1942年，第38~42页。

始，后来日本人副县长和旗参事官终于兼任了县旗兴农合作社的副社长。

1937、1940年的两次行政改革，在一定程度上扩大了职能部门和地方行政机关的职权，目的是强化战时经济掠夺。以后地方行政改组也频繁不已，战时经济掠夺的目的更为突出。因此，直接面对广大群众的行政统制末梢——街村也不断强化战时体制。不过，伪满的街村制度1937年行政改革时才开始实行，短期内难以完善。据称当时计划用5年时间完成街村制度的建设，但是战时经济掠夺迫不及待，特别粮谷统制迫使日伪提前和加紧街村组织的强化。1939年6月7日伪国务院以训令发布了《关于街村育成之件》。伪满的街村制度实施伊始，就排除“自治”色彩，明确实行官治，并使地方团体与经济组织建立直接关系，机构人员密切联系，辖区尽量一致，实现所谓行政机构的“单一化”。1939年的伪国务院训令自当也贯彻这一宗旨，只是它更加具体化了。训令非常明确地说明，建立和扶植街村制度的首要目的，是“图国家行政之浸透”；并毫不隐讳地宣称把街村作为“诸般国策遂行之实行单位”。关于街村的区划和街村的内部区划：凡拥有人口20000以上具有市街形态的地区为街，或者人口虽不足20000人，但系政治经济要冲且具市街形态的地区亦可设街，设村的标准是1000户和耕地40000亩；街下分区，区下组成牌，村下设屯，屯下组成牌。关于街村区划与其它组织的关系：警察机构，原则上是“一村一派出所主义”；农事合作社，逐渐以村为单位构成合作社；学校实行“一村一国民学校主义”；协和会，分会与街村一致，分会下的班与屯一致。街村机关与其它组织的人事交织更为彻底：农事合作社村办事处设于村公所内，由村长充任办事处长，屯的合作社董事长由屯长兼任；协和会街村分会事务

局设街村公所内，村长兼任协和会分会长，屯内的协和会的班，其班长与屯长为一人。^①

街村是伪满行政机构的末梢，但还不是最基层，其下还有所谓邻保组织。伪满后半期，日本侵略者为了最大限度地驱使中国人民为侵略战争服务，“国民组织化”的口号越叫越响。1941年2月8日伪国务院又以训令第24号抛出了《国民邻保组织确立要纲》。其目的，“以期国民生活之向上”是假，“国策之遂行”才是真。所谓邻保组织，虽以一定地区内的全部区民构成，但“要纲”却要求“以协和会员为中核”。邻保组织，在市街为班以下，在农村为屯以下，屯以牌组成，班以组构成。但屯长、班长、牌长、组长都必须“以协和会员充之”。^②这一“要纲”的实施，无异于保甲制度的死灰复燃。伪满前期实行保甲制度，在于政治统治目的和“讨伐”镇压的需要；而伪满后期的“国民组织化”，更多地是为了有利于日趋加紧的战时经济掠夺。邻保组织虽然不实行连坐制度，但是，日伪通过邻保组织，可以有组织地把东北人民沦为战争奴隶，和进行战争物资剥夺。

日本人次长制与次长会议

伪满各级政权的战时体制化，归根结底是强化日本人官吏对伪满政权的控制权。所以，说伪满政权是傀儡政权，并非意味它不具备政权职能，而在于政权职能全然为日本人所把持。伪满后

① 1939年6月7日国务院训令第71号《关于街村育成之作》。《日本帝国主义侵华档案资料选编》，第8卷，“伪满傀儡政权”，第518～528页。

② 1941年2月8日国务院训令第24号《国民邻保组织确立要纲》。《日本帝国主义侵华档案资料选编》，第8卷，“伪满傀儡政权”，第528～529页。

半期日本官吏控制权的强化，表现为日本人次长制的普遍化，它是日本帝国主义在伪满洲国推行二重政治的新发展。

1937年行政改革的结果，伪国务院统制权扩大，各部变为行政部门，各部的立法权全都隶属于伪国务院。根据伪国务院“官制”第一至第五条所载，伪国务总理大臣职务包括：奉伪皇帝之旨统督各部大臣，管理国家行政事务；熏导官吏，并就其任免、进退和赏罚奏请伪皇帝；关于其主管事务，得依职权或特别委任发布院令；为保持行政统一和维持全局平衡，必要时得命令各部大臣停止或取消处分；支持为谋求行政事务联系而设立的国务院会议。然而，具体执行伪国务总理大臣这些职务的有关事务机关，是几乎清一色由日本人官吏构成的伪国务院总务厅。它是“国务院的神经中枢”，其机构和权力不断膨胀。1937年行政改革后的总务厅，设有总务长官1人，次长2人，下设官房、企划处、法制处、人事处、主计处、统计处、弘报处。1939年又增加地方处。后来，它膨胀到500余人，其中次长2人，处长7人，参事官48人，理事官14人，秘书官4人，事务官67人，调查官3人，技佐2人，属官346人，技士10人。在总数503名官员中，荐任以上的所谓“高等官”达147人，其中简任为16人。这些都是伪国务院“官制”中记载的数字。^①所以，单从机构来看，称其为伪满国务院的院中“院”也不算过分。当然本质地讲，它才是伪满洲国的真正的国务院。

基于总务厅机构和职权的膨胀，1937年行政改革后，总务厅首脑又恢复总务长官之称。在“官制”上虽只是笼统地规定：“国务院置总务长官，为特任”，“总务长官辅佐国务总理大

^① 《国务院官制》多次修改，此为1943年12月数字。

臣”。^①但其实际职权之所及却绝不是文字所能局限的。这一点，日本侵略者并不讳言：“总务长官由日本人充任，他是总务厅的事务长官，同时也处于全面辅佐国务总理的地位。应该辅佐的范围，不限于总务厅所管事项，还涉及到属于国务总理权限的所有事项。总务厅掌管有关国务总理执行职务的事务，总务长官统辖厅务。因此，总务长官的地位相当重要，虽然不是组织法所规定的国务院的构成人员，但实质上相当于副总理，或者是总理的参谋长。”^②其实，总务长官既非副总理，也不是参谋长，而是地地道道的伪满洲国的国务总理。

伪满初期先后担任总务长官或总务厅长的有：驹井德三、阪谷希一、远藤柳作、长冈隆一郎、大达茂雄。1937年行政改革时，星野直树任总务长官，1940年8月武部六藏继任，直到伪满洲国垮台。在伪满洲国，如果把关东军司令官比作殖民总督，那么总务长官就好比总督府的民政长官，其人选至关重要。特别是后两任总务长官，即星野直树和武部六藏，不仅在伪满洲国，即在日本整个统治集团上层，也算是名噪一时的重要人物，对于一系列战时政策的炮制都起了关键性作用。星野直树，系日本大藏省出身的官僚，1932年由大藏省派遣，出任伪满财政部总务司长，以执掌伪满的财政大权，1936年6月任伪财政部次长，同年12月任总务厅长。不能不提到的是，星野直树主宰伪国务院总务厅后，获得1个极其重要的政治搭档，这就是靠执行侵华政策起家的法西斯官僚岸信介。岸信介原在日本商工省任工务局长，

① 《国务院官制》，1937年8月5日，第九条。

② 《满洲国现势》，1944年。《日本帝国主义侵华档案资料选编》，第3卷，“伪满傀儡政权”，第312～313页。

1936年10月任伪满实业部总务司长，1937年行政改革后任伪产业部次长，1938年又成为星野直树的副手，任总务厅次长。正是星野直树和岸信介等人沆瀣一气，狼狈为奸，配合关东军，炮制和推行了伪满的所谓“三大国策”——产业五年计划，日本百万户移民计划，和北边振兴计划，并把日产康采恩引进伪满，设立垄断伪满重工业的满洲重工业会社，为日本帝国主义在我国东北推行战争经济和战时掠夺，立下了汗马“功劳”。当时，星野直树、岸信介与关东军参谋长、关东宪兵队司令官东条英机，满铁总裁松冈洋右，满业总裁鲇川义介一起，被称为控制、操纵伪满洲国的“五虎”，对中国人民犯下了滔天罪行。1939年1940年，岸信介和星野直树先后回国，1941年东条英机组阁时，前者任商工大臣，后者任内阁书记官长，在制定日本战时经济统制政策和发动太平洋战争方面起了重大作用，战后都曾被定为甲级战犯。星野的继任者武部六藏，也是个资深根牢的日本帝国主义统治营垒中的“有力成员”和“一流人物”。他出身于日本内务省，因被三菱财阀岩崎男爵招为女婿，38岁即出任了秋田县知事，1934年即在我国东北任关东局司政部长，1935年升任关东局长。1936至1937年回国任日本企划院次长。在这期间，他在制定备战的经济计划等过程中，与日本各财阀发生了关系，特别是由于1938年又受命筹设华北开发会社，通过确定出资分担额等事务，结识了财界巨头，成为日本各财阀信赖的人物。例如，住友财阀后来获得安东轻金属会社，就是因为有武部之助。武部六藏在日本帝国主义的统治阶级中，交往既广且深，所以，当日本帝国主义，亦即日本军阀、财阀、官僚选择一名对伪满洲国实施侵略政策的最高责任者时，经内务省官僚汤泽三千等人的推荐，立即得到陆军大臣东条英机和关东军司令官梅津美治郎的同意，而被任命为伪满

洲国总务长官。而得到军部和军阀的信赖和支持，是充当伪满总务长官在政治上绝对必备的条件。武部就是因为具备了这个条件，不仅当上了总务长官，而且一干到底，直到日本帝国主义战败投降。

“伪满洲国总务长官秉承日本帝国主义的意图，充当强行侵略满洲的关东军司令官的最高政治参谋，向关东军提供侵略满洲的重要计划与方策，并与关东军司令官、参谋长等共同决定最高侵略政策。另一方面，作为侵略满洲的工具，总务长官又是伪满洲国实际的国务总理大臣，即最高实权者。”^①不过，日伪的喉舌说总务长官相当于伪满的副国务总理，也不无道理，因为，自1937年行政改革起，日本官吏对伪满政权的操纵控制，从上到下实行次长制，即以副职执掌全权和实权，从而使日本帝国主义在伪满洲国推行的特殊的二重政治体制，更加公开化。原来，与伪国务院总务厅相对应，在伪满各部都设有由日本人官吏任司长的总务司；在各省也设有由日本人官吏任厅长的总务厅（伪兴安各省设日本人参事官）；在各县则设日本人参事官（旗亦设日本人参事官），从而自成体系地形成了日本人官吏控制网。经过1937年的行政改革，除了伪国务院总务厅机构、职权扩大，和总务厅长改称总务长官外，伪国务院下属各部的日本人总务司长升格为次长，名副其实地总揽各该部的一切权力，对地位重要的司长和人事、文书、经理等科的科长都换成日本人官吏；将各省的日本人总务厅长升为省次长，警务、交通厅长和人事、文书、经理等科长全部换为日本人官吏；将各市的日本人总务处长升为副市长，

^① 1954年7月1日古海忠之笔供。《日本帝国主义侵华档案资料选编》，第8卷，“伪满傀儡政权”第347～349页。

财务、实业处长和文书、经理科长换为日本人官吏；将各县的参事官升为副县长，警务指导官升为县警务科长等。不只是伪政权行政部门，其他机关、团体和学校，无不如此。当然也还有的部门、团体，其正职也是直接由日本人官吏担当的，如伪祭祀府总裁、伪间岛省长等。1937年行政改革后，日本人负责职务没有改变的，只有伪兴安各省的参事官和蒙旗参事官。实行次长制，由日本人副职总揽全权，虽未见诸文字，但系客观现实。就像伪国务院总务长官以“辅佐”之名充当实际的国务总理那样，日本人次长们也无不名为“辅佐”或“代理”而实际行使全权。在伪满洲国，不知有哪一位汉奸大臣、省长、县长，敢于冒天下之大不韪，而不让日本人次长“辅佐”或“代理”？

日本人次长会议尤为鲜明地体现出次长制在伪满洲国施政中的决定性作用。本来，按照“官制”伪满的最高决策机关是，由伪国务总理大臣主持的伪国务院会议。然而，日本帝国主义却使它变得有名无实，成为政治点缀。因为，关东军司令官对伪满洲国实行所谓内部指导，凡属重大提案，非经关东军司令官的批准，不得提交伪国务院会议；反之，凡经关东军司令官批准的议案，提交伪国务院审议时均不得修改。“实际上，满洲国的最高决策机关就是火曜会议”。在《组织法》中虽无任何明文规定，但这一“由真正掌握国家大政实权的最高日系官吏所组成的审议决定机构——火曜会议”，确系客观存在。由于它是日本人官员的会议，只有总务长官才有权主持，参加者有：总务厅长、各部次长、总务厅各处处长、兴安局参事官，以及关东军第四课课长等。凡是要提交国务院会议的提案均须由火曜会议审议决定。火曜会议已成为常设的公开机构，它的决定集中体现了日本人官吏的意志，并以关东军司令官的批准为保证。所以说它是最高决

策机关，就是因为它所“通过的提案，在国务院会议上再进行修正的，连一件也没有。”^①溥仪曾称：伪满的“根本大计”和一切法令，都由火曜会议制定，一经决定“便成为铁案，不能更动。”经过伪参议府时“无条件的通过”，然后“再由伪总理和伪议长先后对我作形式上的报告”。^②火曜会议早已存在，1937年行政改革后，随着次长制的实行，火曜会议不仅可称次长会议，而且它的作用也发生了新的变化：第一、和定期次长会议相比，临时次长会议日益重要。前者主要是定期审议准备提交伪国务院、和伪参议府的重要议案；后者所审议的“是不让中国官吏知道的”“属于重要侵略政策”，审议决定不需要通过伪国务院和伪参议府履行形式上的手续，直接付诸施行。随着侵略战争的扩大，和战时政治经济矛盾的日趋尖锐化，临时次长会议审议的议案越来越多，大都是“关东军机密事项和伪满国家机密事项。”在这种情况下，定期的“火曜会议，仅仅在通过说明议案，通过向上呈交议案，使日籍官吏首脑们全盘了解伪满的国策，以便统一思想认识，在这方面所起的作用较多一些。”^③而不定期召开的临时次长会议，却越来越成为战时侵略掠夺政策最主要的决策机关。第二，由于临时次长会议的决定，不需要通过伪国务院和伪参议府而直接付诸实施，所以临时次长会议公然成为凌驾于伪满政权机关之上的立法部门。从1940年起，单独由火曜会议制定、颁布和实施的政策法令，屡见不鲜。

① 《日本帝国主义侵华档案资料选编》，第8卷，“伪满傀儡政权”，第329～330页。

② 1954年7月19日溥仪检举武部六藏。《日本帝国主义侵华档案资料选编》，第8卷，“伪满傀儡政权”，第337～338页。

③ 1954年6月8日古海忠之笔供。《日本帝国主义侵华档案资料选编》，第8卷，“伪满傀儡政权”，第330～335页。

伪军伪警合流与盖世太保

1937年7月的行政改革之一，是将伪军政部和伪民政部警务司合并，成立伪治安部。这是伪军、伪警管理、指挥的统一，而非军警组织的合并，在行动上仍然按各自的组织进行。伪军、伪警统一的目的，在于建立伪满洲国相对“独立的”军警镇压指挥系统。这样做，当然并不意味着关东军不再介入“讨伐”和镇压，只是它愈益把主力倾注于准备随时参加侵华战争和对苏备战。历史表明，在伪满洲国，关东军始终是全部日伪军警的统辖者，和杀伐镇压东北人民的罪魁祸首。本书后面章节即将述及，伪满后半期的重点大“讨伐”，无一例外，都是由关东军指挥和有关东军部队参加进行的。1941年7月，关东军还特别把5个独立守备队划出，成立关东防卫军司令部，这是一支专以东北人民为敌，与伪军、伪警一道，进行所谓“地区防卫和治安确保”的武装。在这之前，对于各地区的“讨伐”与镇压，都是由分散驻在各地的日军——主要是独立守备队——防卫司令部统一进行。关东防卫军成立后，此种防卫司令部依然存在，如设在热河地区的西南地区防卫司令部。

1935年12月日本参谋总长载仁亲王下达给关东军司令官的修订的《满洲国陆军指导要纲》，要求伪军必须以“独立的力量”“担任国内防卫及维持治安”，必须更多地承担“战时后方警备”，必须加强“对外征伐之实力”。^①这说明，对于日本帝国

^① 《日本帝国主义侵华档案资料选编》，第3卷，“伪满傀儡政权”，第362页。

主义来说，伪军增加了它的使用价值。关于伪军参加“讨伐”镇压和随同日军进行“外征”的情况，下面还将述及，这里只说说“七七”事变后几年间伪满军的消长变化。1937年行政改革后成立的伪治安部，于芷山为大臣，日本高等警官任次长，下设官房、参谋司、军政司、警务司。其中参谋、军政两司是指挥、管理伪军的。关于地方军事机构，“七七”事变后，由于内蒙地区的蒙旗伪军作为扩大侵略工具的意义增大，为统一指挥调动伪兴安东、西、南、北警备军，成立了伪兴安军管区。随着伪军更多地参加对东边道和对伪三江省的“讨伐”，1939年5月，分别在佳木斯和通化设立第七军管区和第八军管区。第七军管区，张文铸任司令官，日本人赤泽任参谋长；第八军管区，王之祐任司令官，赫慕侠任参谋长。前此，撤销了各地区司令部。关东军和伪军在诺门坎战争中一败涂地之后，撤销了被置于伪军管区序列之外的伪兴安军管区，而改在通辽和海拉尔设立第九军管区和第十军管区，分别由巴特玛拉布坦和乌尔金任司令官。与苏联沿海州隔江相望的所谓东满地区，始终是抗日武装活跃的地区，也是对苏的军事战略要地。因而尽管1936年已在牡丹江设立了第六军管区，可是在1941年又于密山设立了第十一军管区。至此，伪满军的地方军制算是完成。

伪军的整肃实即换血，它开始于1933年5月《塘沽协定》签定之后。取代老弱伪军军官数千人的是日本人军官，1936年达3000人，伪满后期达8000人。主要来自日本退役军人和伪满陆军中央训练处毕业的日本人军官候补者。为强化中国人伪军官的奴化训练和加紧军国主义思想的灌输，除陆军中央训练处外，1939年还设立了军官学校。前者以训练日本人军官为主^①，后者以训

^① 到1941年共训练2541名。

练中国人为主。^①此外，还设有兴安军官学校，和军需、飞行、通讯、宪兵、汽车、兽医、铁路警护、江上军等训练机构。兵源方面最大的变化是，通过1940年4月11日《国兵法》的公布，由募兵制过渡到征兵制。年满19岁的青年被征入伍。^②

伪军开始被用于对内的武力镇压，和随关东军“外征”，相应地亦有“国防军”和地方军之别。前者第一支部队，是1937年由伪靖安军改编的第一师。不过，充作“国防军”主力的还是伪兴安军和各军管区教导队。兵种方面，也打破了原来的框框，开始建立特种兵，和训练特种兵的军事学校。不过，特种兵也主要限于防空部队和后勤部队，即飞行队、高炮队、汽车队、工兵队、辎重兵队。飞行队始建于1937年，到1940年共建3个队，分驻于新京、奉天、通辽（后改驻安东，主要警备水丰电站）。高炮队也是1937年建立的，共5个队，多置于南满重工业区，和丰满、永丰发电站地区。伪满的江防舰队原由日本驻满海军控制，1938年日本驻满海军部撤销，1939年11月江防舰队改为伪江上军。后来因日本人官兵多数人被日本海军召集，伪江上军大大削弱。铁路警护队是最后划入伪军兵种的。它原属警察范畴。1938年1月1日，在伪治安部的隶属下，设立了铁路警护总队，以警卫铁路、船只、汽车、港湾等，共12000人，三分之二是日本人，大量是日本退伍军人。后来，关东军为弥补兵力之不足，曾策谋将其隶属于关东宪兵队司令部之下，但最后却作为伪军的兵种之一，编为铁路警护军。不过，它仍是关东军直属部队。鉴于铁路交通的重要性，铁路警护军，在军事警备上受关东军指挥；警察

^① 到1945年8月，军官学校共办7期，训练1389名。

^② 1941~1945年共征集15~17万人入伍。

业务受关东宪兵队区处。铁路警护军拥有6个旅，分设于牡丹江、哈尔滨、齐齐哈尔、吉林、奉天、锦州；旅下设有更多的警护团。这是一支军警兼任，以铁路和交通线为基地，对中国人民最为凶残的武装暴力集团。

伪满宪兵和伪军特殊谋略部队，在武力镇压和跟随关东军“外征”上，更是一种别动力量。伪满宪兵成立较早。1934年在吉林设立伪宪兵训练处。1935年伪宪兵司令部设于训练处内，应振复为伪宪兵司令官，石黑贞藏中佐为顾问。当时共有6个宪兵队，即伪首都宪兵队和其它5个宪兵队。1936年兵力达1500人。伪满宪兵自始即担任所谓“地方防卫”，兼行军事警察任务。也就是，以对抗日武装和团体进行“讨伐”作战和逮捕镇压为主，而以宪兵的本来任务为辅。1937年3月，伪满洲国发布《宪兵总团令》，将伪满宪兵的所谓“地方防卫”和军事警察两项任务的顺位又颠倒过来，以适应强化伪军控制的需要，因伪军哗变起义事件频频发生。1938、1939年张鼓峰战争和诺门坎战争发生后，伪满宪兵除继续执行其军事警察任务外，还被用于准备对苏作战。当时曾抽调将近半数的伪宪兵兵力，组成独立宪兵团，以5个连作为预备队驻哈尔滨，以5个连分驻乌云、饶河、呼玛、鸥浦、漠河，一旦对苏战争开始，即过江进行铁路爆破等谋略活动。

伪军谋略部队的建立，不仅暴露了日本侵略者竭力使伪军帮凶化的罪恶企图，也说明它所推行的民族离间政策竟应用到军事谋略上。1937年，全东北的朝鲜族人口达80万，70%居住在日伪称之为间岛的延边地区。日本帝国主义对朝鲜族从来就严加控制，极力迫使朝鲜族为其服务，大肆推行朝鲜族的“日本化”政策。间岛地区又与苏联接壤，并系日本经日本海到达我国东北的交通

要冲。故早在1935年伪满军政部就建立数连朝鲜族国境监视队。1939年3月，监视队被改编为伪军间岛特设队，由关东军延吉特务机关长兼间岛地区伪军顾问小越信雄操纵。而小越是妇孺皆知的嗜杀成性的刽子手，与杀人狂伊达顺之助齐名。间岛特设队的主要任务是：“讨伐”抗日联军，镇压中朝共产党人，破坏抗日组织。特设队全系日本人和朝鲜族，队长染川一男少校，共360人。在邻近陶赖昭的老少沟还有个浅野部队，1937年组建，士兵以三河地区的白俄移民村的青年为主，军官中大部分是日本人，也有少数白俄。初称独立骑兵团，后因日本人浅野中校任队长，故得名。兵力初为200人，1941年增至700人。哈尔滨特务机关直接控制。其主要任务是：准备潜入苏联从事间谍和武装破坏工作。故日本人军官多数是日本陆军训练特务的中野学校出身者。浅野队长就是日俄战争时期在俄军后方进行骚扰破坏的长沼挺进队的中队长浅野力太郎的遗腹子。1941年6月苏德战争爆发后，伪军第九军管区按关东军旨意，撤销伪兴安骑兵第八团，将团内蒙古族官兵约400人交王爷庙特务机关长金川大佐，编成由矶野实一任队长的特殊部队，设在王爷庙北20里。矶野部队的军官全是日本人，并授以日军军衔。它是专对苏蒙的谋略尖兵部队，必要时将被派人外蒙进行袭扰、暗杀和破坏。回民团，是1939年回族王殿忠任伪满第一军管区司令官时，由回族官兵组成的伪军回族团队，设于奉天北大营，共3个连，部队内供奉伊斯兰教主，设有阿匐。待日苏开战时，将远进新疆。此外，从1941年起，哈尔滨特务机关还指派多数日军军官打入鄂伦春族，向壮丁散发日本三八式步枪，妄图将善于骑射的鄂伦春族青年用于搜集苏联情报和进行游击。

关于伪满警察，到1938年3月，除163个伪县公署和37个伪

旗公署内设有警务科外，全伪满还设有1067个伪警察署，3612个伪警察分驻所，5个消防署，共有日本人警察7480人，中国人警察70256人^①，加上保安队等具有警察性质的团体，仍如伪满初期，保持10万人的庞大队伍。如前所述，1937年底治外法权“废除”的结果，关东局的日本警察系统有5000人合并于伪满警察机构，其中3500人系日本人警察，致使伪满警察系统中的日本比重高达十分之一，牢牢控制着伪警大权。

伪军、伪警的统辖、指挥系统统一后，原属伪军政部的治安队，即原县属警察队、国境监视队和保甲自卫团等武装团体，全都统一到伪军伪警的体系之中。特别是1938年伪警察机关中开始设立警备科后，更强化了伪警察队和自卫团的统辖与运用，尤其在“讨伐”抗日武装的重点地区。例如，在伪通化省，到1939年8月，在警察队本部下设10个警察大队，共2600余人。^②他们不仅转战于伪通化省和东边道，而且还被派到热河地区，参加那里的对抗日军民的血腥镇压。随着侵华战争的扩大和太平洋战争即将爆发，伪满洲国从战时体制向临战体制过渡。体现在警察统治上，便是强化配合战争的警备任务，和适应战时经济要求，参加经济掠夺，加紧监视社会思想文化动向。1941年7月，苏德战争爆发后，关东军实行所谓“关特演”时，伪都新京、吉林、哈尔滨、齐齐哈尔、奉天、鞍山、抚顺、本溪、安东等重要城市，同时组成了警备队，以备镇压战时人民起义，和警备发电厂、电

① 加藤丰隆：《满洲国警察小史》，满蒙同胞援护会爱理支部，第二编，第13页。

② 伪通化省警务厅：《康德六年度通化省秋冬期肃正讨伐计划书》，1939年8月。《日本帝国主义侵华档案资料选编》，第4卷，“东北大‘讨伐’”，第510页。

报电话局、银行、仓库、粮库等。此后，县警察队也开始加强。至于经济警察，早在1940年，在伪治安部次长涩谷三郎和伪警务司长植田贡太郎指挥下，首先在哈尔滨建立。骨干来自日本，在哈尔滨、奉天、新京的警察机关中设立了经济保安科。城市经济警察全系日本人。不过，从事经济镇压活动的，不单是经济警察，一般警察全都参加。

标志伪满警察统治步入法西斯新阶段的是，秘密警察组织保安局的设立。时间是1937年，也可以视为当时行政改革的组成部分。伪满的保安局及秘密警察，正好相当于德国法西斯的第五纵队，即盖世太保。^①保安局设立后，伪满的警察活动，分为公开的和幕后的两种，也就是开始有一般警察和特务警察之分。从此，所谓“思想取缔”和一般性特务性工作，称为“轻特务”，由警察部门中的特务科、特务股进行；谍报、防谍和谋略工作，则被视为“重特务”，由保安局的秘密警察进行。这样，伪满的日本警察头子们同时指挥两个系统，将公开的“讨伐”镇压，和秘密警察暗中残杀的“秘密战”，同时加在中国人民头上，使法西斯恐怖达到登峰造极的程度。

设立保安局的策划者，是关东军第三课的片仓衷和第二课的山冈参谋等人。保安局是一个与关东宪兵队保持密切联系的完全秘密的特务组织，其“秘密战”的主要目标，是苏联和中国共产党等民族抗日力量。保安局的庞大特务网遍及伪满洲国的全境。盖世太保都以秘密身分活动，拥有“特权”，可对警察、税关、国道局、航空部门、税捐局下达进行特务活动所需要的指示。

^① 德国法西斯的秘密警察组织盖世太保，正式成立于1933年11月，1939年成员达8万人。

为把保安局活动同警察统治衔接起来，保安局长与警务司长，保安局第四科长和警务司外事科长等，实行兼职制。自不待言，这些职务都毫无例外地由日本人充当。保安局在业务上受关东军参谋长直接指挥，从组织角度看，可视为关东军参谋部第二课的分支。第二课派参谋任中央保安局参事，常川驻在保安局。地方保安局则由各地特务机关长任参事，对保安局长进行内部指导。保安局自然是以特务机关为后盾的。此外，关东宪兵队司令官也对中央保安局长进行所谓内部指导。^①

保安局的所谓防谍组织称特谍班，亦即特别侦察班，这种组织一般设于地方保安局。有总班长，总班之下设班，班数因地而异，每班的班员，一般为5人。总班长和班长都是日本人。他们与关东宪兵队往往共同活动，把特务的触角伸向各个角落。

“他们都尽量避免见头就抓，零敲碎打的作法”，而是采取“深入侦察，放长线钓大鱼，一网打尽的方针。”^②因此，在伪满洲国，人们常常是在不知不觉之中被保安局特务或日本宪兵的暗中监视之下，甚至最后遭受迫害。1941年开始，保安局和日本宪兵队编造“战时有害分子”名簿，列入名簿的不仅有中国人，还有苏联人、无国籍者和欧美人。有的地方还把列入名簿者分类：甲类，暗杀对象；乙类，逮捕和监禁对象；丙类，监视对象。

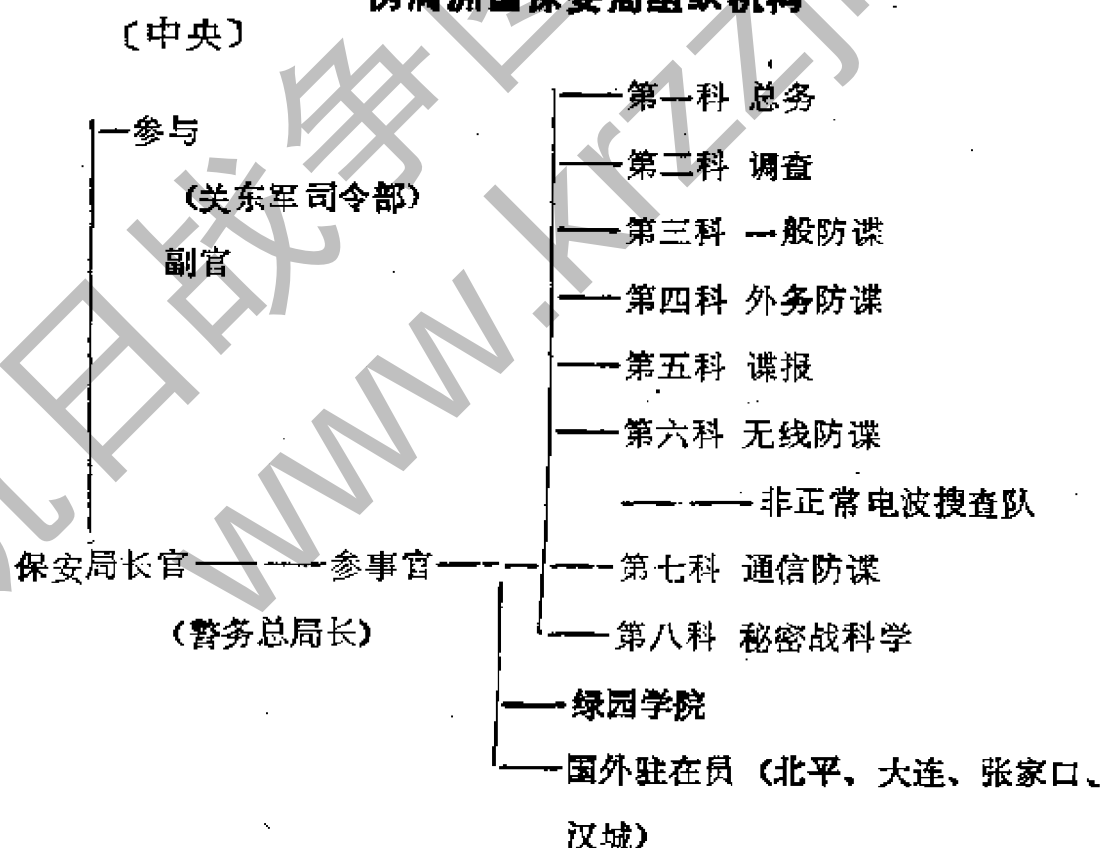
保安局的盖世太保，无论是所谓防谍还是谍报，都离不开谋略和杀害。所以，各地保安局都有伪装的活动据点，和杀人魔

① 在中央保安局先后任参事的是：松村千代喜中佐、武部松雄中佐和大森三彦中佐。1944年地方保安局参事制度废除，省一级保安局专做伪满内的所谓防谍工作。

② 西原征夫：《哈尔滨特务机关——日本关东军情报部简史》，群众出版社，1986年，第192页。

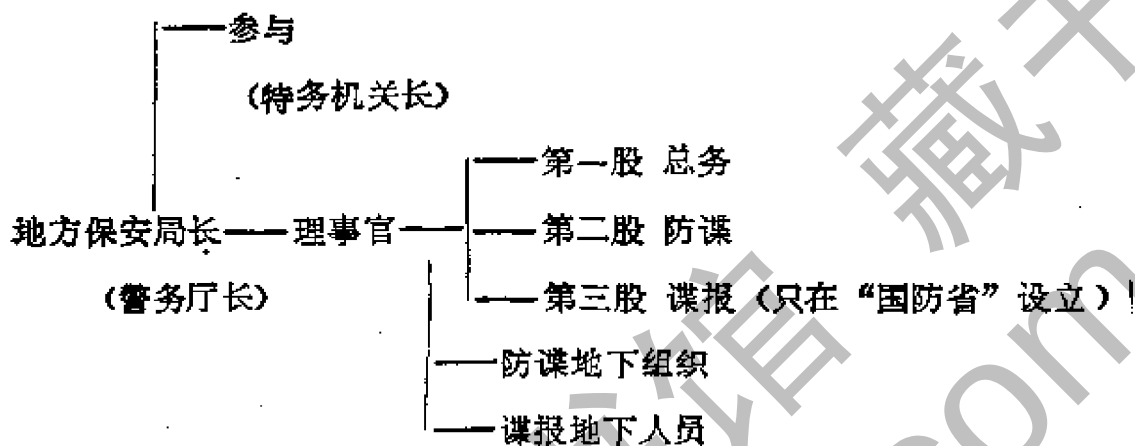
窟。设于哈尔滨的伪滨江省保安局设3个股和“邮检”、“防电”两个班，“邮检”班的对外名称为“冈田洋行”。后来又设特谍班，其活动据点是：道里中央大街的伊伯利亚饭店、高士街的游览船组合和宝石商店。另外，在道里中央大街设有名为“松花塾”的秘密监狱。伪奉天省地方保安局设于沈阳市，以“姜满洋行”为掩护，设有9个特谍班。城内的育美屋书店、劝业商场内的秋江书店、千代田大街前瓦尔夏瓦露西亚饭店、住吉街奉天大楼的“此之花”豆酱馆等都是他们的活动据点或联络点。此外，在加茂街的“敷岛寮”和北陵警察学校内设有秘密监狱。佳木斯西南万发村，设有1处名为三岛化学研究所的保安局魔窟，1939年始建，后又加高围墙，内设两个监狱。

伪满洲国保安局组织机构



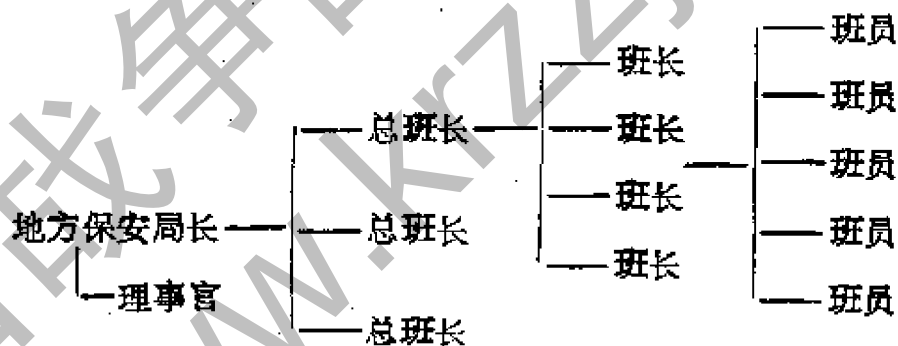
〔地方〕

先在边境省设立，继而陆续在内陆省设立



〔特谍班〕

由地方保安局直辖



注：此表为伪满末期保安局组织状况，当时伪警务总局已成立。