

“六三法”的存废与台湾殖民地问题

李 理

内容提要 “六三法”是日本殖民台湾时期的基本法,其本身存在只有十年,但其建构的殖民地法律模式,在台湾延续了50年。“六三法”最主要的特点就是委任立法。这种典型的殖民地立法程序,在明治宪政体制下是否违宪,曾引发日本朝野及学术界的热烈争论。有一些人为了美化日本的殖民统治,鼓吹说日本为在台湾实施宪法特意制定了“六三法”,而“六三法”是否违宪引起的争议,是围绕着“台湾是否是殖民地”而进行的,因此说台湾不是日本的殖民地。实质上“六三法”争议的真正本质,是有关新附领土统治政策之选择的政治性问题,而不是一般的法律问题。“六三法”争议的真正核心是谁有权来制定台湾的法律,其实质是为“六三法”的违宪性寻找法律依据,同时,也是政党势力与执政的军方势力就各自对台湾统治方针的妥协与斗争。

关键词 “六三法” 台湾 殖民地

《有关应施行于台湾三法令之法律》俗称“六三法”^①,是日本

① 该法内容第一条:台湾总督得发布在其管辖区域内具有法律效力之命令。第二条:前条之命令须取得台湾总督府评议会之议决,经拓殖务大臣提请敕裁。台湾总督府评议会之组织以敕令定之。第三条:于临时紧急状况下,台湾总督得不经前条第一项之程序,而迳为发布第一条之命令。第四条:依前条所发布之命令,须于发布后立即提请敕裁,并向台湾总督府评议会报告。不获敕裁核可时,总督须立刻公布该命令于将来不具效力。第五条:现行法律或将来发布之法律,其全部或一部分须于台湾施行者,以敕令定之。第六条:此法律有效期为三年。参见:《台湾ニ施行スヘキ法令ニ関スル件ヲ定ム》,アジア历史资料センター所藏:公文类聚・第二十编・明治二十九年(1896年)・第四卷・政纲四。

统治台湾初期殖民在法律的基本法,1896年3月由日本帝国议会以法律第63号发布,同年4月1日正式实施,最初有效期为3年,“六三法”最大的特点就是确认了委任立法制度。“委任立法”主要是指台湾总督在其管辖区域内,得制定具有与帝国议会之“法律”同等效力之“命令”,此项命令特点称呼为“律令”。由“六三法”构建的律令立法制度,可以使台湾总督,在台湾这块区域内,得以自行制定法律并督促其被执行,不受日本帝国议会的牵制。由于“六三法”本身存在着很大的违宪问题,故其争议不断。但日本殖民统治当局为了便于统治,3年的期限一延再延。1906年10月终于以法律第31号对其进行了修改,这就是世称的“三一法”。^①“三一法”对于“六三法”中有关总督享有律令制定权力之规定并未改变,仅就法令的效力做了补充性的规定,即律令不得违背根据“施行敕令”而施行于台湾的日本法律(指由帝国议会所制定者),及特别以施行于台湾为目的而制定的日本法律及敕令。但事实上在“三一法”发布后,日本的法律或敕令施行于台湾者依旧不多,特别是“法的成立形成”仍然以“六三法”规定的律令定之为原则,故“三一法”

① “三一法”于1906年10月由日本帝国议会制定,1907年1月1日起开始实施,规定有效期为5年,1911年3月以法律第50号第一次延长,1916年3月以法律第28号第二次延长,至1921年12月30日上,存续有效期为15年。“其内容如下:第一条:在台湾须以法律规定之事项,得以台湾总督之命令规定之。第二条:前条之命令经主管大臣奏请敕裁。第三条:在临时紧急时,台湾总督得经行制定第一条之命令。前项之命令经制定后应即奏请敕裁,如不得敕裁者,台湾总督应即公布该命令将来失效。第四条:法律之全部或一部如有施行于台湾之必要者,以敕令定之。第五条:第一条之命令,不得违背第四条施行于台湾之法律,及以施行于台湾为目的所制定之法律及敕令。第六条:经台湾总督制定之律令仍然有效。附则:本法之施行效力自明治四十年(1907)1月1日起至明治四十四年(1911)12月31日止。参见:黄静嘉:《春帆楼下晚涛急——日本对台湾的殖民统治及其影响》,商务印书馆2003年版,第92-94页。

实质上仍是“六三法”的延续。“三一法”亦附有 5 年的有效期,不过仍然一再延长,直到 1921 年底“法三号”^①的出台。因此,由“六三法”所建构的“律令立法”这种殖民地立法制度,事实上在台湾延续了 25 年。“法三号”实施后,尽管台湾区域内法的成立依据,开始转变为以“敕令”定之。所谓敕令就是指依天皇大权或法律的委任经敕裁所发布的命令,在“敕令立法”时期日本内地的法律大量引入台湾,但总督仍然具有发布与法律同等效力之命令的权力,故由“六三法”确立的“委任立法”制度一直存在于台湾殖民地法制当中,直到殖民统治结束为止。“六三法”的最主要特点就是“委任立法”。这是一种典型的殖民地法律模式,其在明治宪政体制下是否构成违宪,曾引发日本朝野及学术界的热烈争论。但却有一些人为了美化日本对台湾的殖民统治,别有用心的鼓吹什么日本为了要在台湾实施宪法而特意制定了“六三法”,而“六三法”是否违宪及在议会引起的争议,是围绕着“台湾是否是日本的

① “法三号”于 1921 年底由日本帝国议会制定,于 1922 年 1 月 1 日起开始正式实施。“法三号”最引人注目的就是“委任立法”的形式从以“律令”立之,修改为以“敕令”定之,从而结束了长达 25 年之久的律令立法时期,开始了敕令立法时代。“法三号”的基本内容如下:第一条:法律之全部或一部,如有施行于台湾之必要者,以敕令定之。前项情形关于官厅或公署之职权、法律上期间或其他事项,如因台湾特殊情形没有特例之必要者,以敕令另定之。第二条:在台湾须以法律规定之事项,如该法律尚未制定,或虽有法律而不适合台湾情形者,以因台湾特殊情形有没有特例之必要者为限,得以台湾总督之命令规定之。第三条:前项之命令应经主务大臣奏请敕裁。第四条:如有临时紧急之必要者,台湾总督得不依前条之规定,经委发布第二条之命令。依前项规定所发之命令,经公布后应即奏请敕裁。如不得敕裁,台湾总督应即发布其命令将来失效。第五条:依本法台湾总督所发之命令,不得违反施行台湾之法律及敕令。附则:本法自大正十一年(1922)1 月 1 日施行之。参见:同上:101-102 页。

殖民地”而进行的,因此说台湾不是日本的殖民地。^① 这种错误观点对一些不了解历史事实真相,法律知识不足的人来说,非常容易上当受骗。所以本文将就此问题进行深入分析,以求在法律、史实层面上还历史以本来面目。

一 “六三法”是为在台湾实施日本宪法而制定的吗?

日本在取得了台湾及澎湖列岛这块殖民地后,要如何治理它,确实没有一套完善的政策^②,且政府内部对此也有意见分歧。对台湾统治方式最根本的问题在于:台湾是否像琉球一样设立府县,使当地各项事务皆依从中央的体制,听命于中央的指挥;或在台湾另行创立一个“殖民地政府”,使其有自主的权力来决定当地的事务。当时日本政府聘请两位外国法律顾问来研究此问题,一位是来自于法国的 Michel Joseph Revon,一位是来自于英国的 William Montague Hammett Kirkwood。Revon 的建议是:对台统治之初,不妨参考英国的殖民地统治经验,赋予台湾总督较广泛的权限,但基本方向上仍然应仿效法国统治阿尔及利亚,渐次地使台湾近似于日本内地,最终施行县制。Kirkwood 则持不同的意见,他主张日本应以英国的殖民地统治制度为典范,根据英国“君主直辖殖民地”的模式,直接以天皇大权统治台湾,再由天皇将其对台湾的立

① 黄文雄:《捏造された近現代史》,株式会社徳間書店 2002 年 1 月版,第 191-192 页。

② 首任总督府民政局长水野遵在其《台湾協會の経過について》的演讲当中即认为台湾是因“日清战争的战果”,在“日本未有准备的情况下”落入日本手中。参见:上沼八郎监修:《台湾協會会报》第 1 卷,東京ゆまに书房,1987 年版,第 29 页。后藤新平甚至说台湾是日本“的殖民地统治的练习地”。鶴見祐輔編著:《後藤新平伝》第二卷,後藤新平伯伝記編纂会,1937 年 7 月 20 日发行,第 31 页。

法权力,委托给总督、高层官员及当地人所组成的殖民地立法机关来行使。^①

起初日本比较倾向于法国模式,在1895年5月10日,日本刚刚接收完台湾后,便由总理大臣伊藤博文发训令给第一任总督桦山资纪,赋予了总督“临机专行”的权力,以应付台湾瞬息万变的情势。^②由于台湾人民的激烈反抗,打乱了日本人一开始对台湾立法制度的构想。原先设计来治理台湾的民政机构,除了在台北地区外,皆无法运作,故在8月6日,台湾被纳入台湾事务局(隶属于内阁)及大本营(日本战时最高军令组织)共同管辖,以强化军事统治,并使得军事命令(日令)成为台湾最初的法律来源。

实际上此时期在总督府方面,官员对如何治理台湾也有两种意见。1895年9月10日,由民政局内务部拟定陈请总督桦山资纪裁定民政局长水野遵提出的意见书。该意见书当中列出可供选用的三种方针:(一)将“土人”全部放逐岛外。(二)对“土人”强制施行日本帝国法律,并破坏“土人”的风俗习惯,俾使彻底地化为日本人。(三)“土人”的风俗习惯任其自然改良,政府不予干预,法律亦按“土人”的状况制定。^③水野的意见并不为当时的总督府参谋副长角田秀松所赞同。角田主张采用第二项方针并加以折衷,希望至迟在12年后,使“土人”成为“纯然的帝国臣民”。或许是因为内部意见不一,桦山总督并未对水野遵的提案

① [日]伊藤博文:《秘書類纂台湾資料》,原書房,1977年版,第407-409、108-148页。

② 该训令的最后一条明确表示,总督应先依训令列举的要点施行庶政,待总督提出详细的调查报告之后,政府再依据这些报告,确定适合于台湾的永久性制度。参见:伊藤博文:《秘書類纂台湾資料》,第434-439页。

③ 徐国章:《由“六三法”看日本治台的基本理念——天皇大权统治主义》,《台湾风物》第48卷第2期抽印本,1998年6月30日,第22页。

作最后的裁定。

在收集到的各方面意见中,日本政府内部比较重视 Kirkwood 的治理台湾政策。Kirkwood 曾经在 1895 年 7 月 24 日,向司法大臣提出了《台湾制度、天皇的大权及帝国议会相关意见书》,就台湾问题,以极大的篇幅介绍“拥护天皇大权”的各项宪法见解意见:

(一) 台湾一经割让给日本天皇后,即归天皇的立法权统治。

(二) 天皇的立法权除受主权的限制外,天皇得依其大权施行之。

(三) 天皇的立法权就目前的情形而言,仅受宪法第五条及第三十七条(按:议会的立法协赞权)的限制,其他则不可对之加以限制。

(四) 前项限制并不及于割让地区或征服地区的相关立法。这些地区只是“属国”而已,既未并入“母国”内,当然不受前项限制。

(五) 如若依其他的宪法解释,则必将出现“除第五条及第三十七条外,其他条款皆得施行于割让地区或征服地区”的见解。

(六) 若如此,则台湾的统治将难获得成果,其财政也将无望获得完全整治,司法方面,终至无可施行。

(七) 天皇对台湾拥有绝对的行政权及司法权,只要不向帝国国库请求其费用之支出,一切都不必询问帝国议会,而得专断决行。^①

同时,他也直言不讳地指出,政府如采纳他的意见,在议会难保不会遭到议论和攻击,因此,他认为宪法现有的条文不可施行于

① 徐国章:《由“六三法”看日本治台的基本理念——天皇大权统治主义》,第 25 页。

台湾,如果决定要于台湾行宪就必须修宪。^①

政府在制定台湾条例案时,积极地吸收了 Kirkwood 的意见,确定了殖民地立法采取“委任立法”的制度,授权台湾总督得于辖区内发布代法律之命令。同时,在“六三法”制定之时,台湾总督府全心致力于抵抗运动的镇压工作,总督也由武官来担任。台湾总督府为了岛内镇压的便利,主张伊藤内阁应给予总督以统治台湾的最大权力,俾能有效统治近 300 万与日本人习俗不同,且对日本帝国忠诚度可疑的台湾住民。^②伊藤内阁也因台湾早期的镇压事业及对所随军队支配的思虑,接受了总督府的意见。所以,政府在“六三法”中给予了“台湾总督得发布在其管辖区域内具有法律效力之命令”^③的特别律令制定权。从法理学上讲,日本帝国议会将其对台湾的立法权力委任给台湾总督行使,故称之为“委任立法”。其实,台湾的立法权力是否依明治宪法的规定,必须经由帝国议会的“协赞”,这并不是没有疑义的事情。“六三法”的解决方式是把“面子”留给帝国议会,承认其对台湾事务拥有立法权,但却把它“委任”给了台湾总督,实际上总督得到了真正的权力。除了

① 他建议于宪法当中增下列条文:一、日本于宪法发布后所获得的海外殖民地或属国并不适用本宪法条文。但,其定有可适用之条文则不在此限。二、殖民地或属国之制度,依天皇之行政上、立法上的大权,以敕令施行之。三、殖民地或属国之岁入出应别于帝国之岁入出。四、财政上自立之殖民地应负担帝国国防费当中有关殖民地的部分。但,对于财政上必须请求帝国国库补助之殖民地,政府于帝国议会提出要求时,须于议会作一切有关该殖民地之制度及施政的报告。五、无论在何种情况下,政府均须以报告的方式向帝国议会提出各殖民地之岁计预算及当地之施政相关敕令及法律抄本。参见:徐国章:《由“六三法”看日本治台的基本理念——天皇大权统治主义》,第 26 页。

② [日]中村哲:《植民地统治法の基本问题》,东京日本评论社 1943 年版,第 105—109 页。

③ 简后聪:《台湾史》,五南图书出版公司 2001 年印行,第 592 页。

“六三法”的律令制定权外,按台湾总督府条例(敕令)的规定,台湾总督还掌有在台行政权(包括对司法机关的行政监督权),及在台驻军的指挥权。^①这样就使得台湾这块地域成为日本帝国领域内的一个特别法域。台湾总督府于日本中央政府及其殖民地统治政策的监督下,可在台湾地域自行制定法律并督促其被执行,不受日本帝国议会或任何设置在台湾之议会的牵制。

日本政府在拟定的“六三法”时,确实也遇到了殖民地统治制度在基础法上的困难。此系因当时实施的明治宪法(1889年)中没有关于宪法在新领土或殖民地上之效力,及关于殖民地统治方式之规定。^②明治宪法如果不施用于台湾,则“六三法”无“宪”可违。就宪法是否适用于新领土问题,日本法律学者间有积极肯定说^③与消极的否定说^④

① 参见1896年的台湾总督府条例,第三、五、六、八条。参见:《台湾总督府条例ヲ定ム》,アジア历史资料センタ4所藏:公文类聚・第十九编・明治二十八年(1895年)・第七卷・官职二・官制二・官制二。

② [日]中村哲:《植民地统治法の基本问题》,第70—71页。

③ 其基本主张是:获得新附领土是可以预见之事,宪法中对帝国之领域及宪法之适用范围未作明文规定是有意的省略,以使领域不仅包括制宪之领土,更及于制宪后获得的领土,且任何帝国的领域当然都应适用帝国的宪法;假如宪法之适用与否限于新附领土的社会条件,则对社会发展程度在认定上所产生的歧异性,必使宪法之适用与否不明确,且尚若宪法适用与否的问题竟不由宪法本身来决定,宪法将失去作为国家最高指导性法律的地位;假如真的有特殊需要,对于该适用明治宪法的新附领土来说,由帝国议会来制定特别的“限地法”,即足以对应。参见:王泰升:《台湾日治时期的法律改革》,联经出版事业公司1999年版,第71页。

④ 其基本主张为:帝国的领域与法律的施行地域不见得一致,宪法也是法律的一种,自不例外;在宪法前言中的“八洲”指固有的日本领土,“祖宗忠良臣民的子孙”亦指固有的日本人社会,并不包括风俗习惯相异之新附社会的人民;虽然“六三法”是依照帝国议会“协赞”的程序所制定,但台湾本应直接依天皇大权统治,天皇当然得在各种可能的方式中择一行使其立法权力,经帝国议会之程序只是其中的一种选择项,不可就此即谓依宪法之规定统治台湾。参见:王泰升:《台湾日治时期的法律改革》,第72页。

及部分适用说等不同立场。^① 政府没有拘泥于“宪法”的适用性问题,认为“在论及殖民地的统治问题时,诸如经常只图在宪法上的条文求其权源者,并不能称为正当的见解”。^② 此后,日本法律学者们也不断努力,以求解救此一殖民地统治法律之“违宪性”,其中最“成功”的也许要算权威的公法学者美浓部达吉的“部分适用说”。^③

日本政府方面,当时担任外务次官而为台湾事务局委员的原敬,对草案中台湾总督拥有立法、行政、司法等广泛的权限(特别是具有法律效力之命令的发布权)、台湾的预算不需帝国议会协赞及总督武官制,提出了质疑。另外他还提出了著名的《台湾问题二案》。^④ 此案确实提出不把台湾当成“殖民地”来看待,但其主张并未获得多数的同意。^⑤ “六三法”拟定以后在众议院审议时,确实出现了争议。争议的内容也集中在日本宪法是否适用于殖民地,及连带的“委任立法”是否违宪问题。当时的民政局长水野遵代表政府表明了立场:“宪法只施行于制宪当时的日本帝国领土,故所谓宪法亦施行于制宪后新收领土之台湾的说法,乃属学术理论,即

① 黄静嘉:《春帆楼下晚涛急——日本对台湾的殖民统治及其影响》,商务印书馆 2003 年版,第 64—67 页。

② [日]山本美越乃:《植民地政策研究》,京都弘文堂书房,昭和 2 年(1927 年),第 153—155 页。

③ 美浓部理论认为宪法的施行区域问题,须就其条款加以区别,其中若干部分有属地性质,仅适用于本,并不当然适用于本土外之领土;若干部分没有属地性质,可随其统治以扩张于新领土;若干部分则是有属人性质的,仅适用于本国人。在这种情形下,新领土与旧领土是否受一样的宪法支配,就不是宪法本身的问题,而是政策上的问题了。同时,新领土的宪法适用,就只是部分应适用,与部分不应适用,而不发生违宪与否的问题了。参见:黄静嘉《春帆楼下晚涛急——日本对台湾的殖民统治及其影响》,第 64—67 页。

④ [日]伊藤博文:《秘书类纂台湾资料》,第 32—34 页。

⑤ [日]《岩波讲座近代日本と殖民地 4——统合と支配の论理》,东京岩波书店 1995 年版,第 33 页。

宪法学者议论。”^①但考虑政党人士的质询,因此追加了第六条即:三年的年限。而日本政府当时坚持宪法已施行于台湾的见解,因此就不可避免地面对“六三法”之委任立法是否违宪的问题。依据多数日本学者的看法,帝国议会仅能就特定的事项将其立法权委由行政机关行使,否则它等于未履行在宪法中被赋予的职责。但日本政府却有意避开“六三法”中委任立法之基础问题,仅强调“六三法”是在1896年由帝国议会议决的,已经形成“宪政惯例”,且在实际上有维持之必要。^②日本政府的这个态度,正好表现出“六三法”争议的真正本质,也就是说,这是一个有关新附领土统治政策之选择的政治性问题,而不是一般的法律问题。而“六三法”争议的真正核心是谁有权来制定台湾的法律。在整个的争议过程中,台湾人民根本就没有发言权,他们只是被统治的客体,即一群被日本统治且无任何政治权利的“人民”。

由以上内容可以看到,当时的日本政府并不想把日本宪法施用于台湾,“六三法”不是为在台湾实施日本宪法而制定的,而是为使代表天皇大权的台湾总督统治的权力,在行使时有最大效力而制定的。就“六三法”本身来看,其备受争议的就是所谓的“委任立法制度”。但仔细探究,其最畸形的第三条、第四条所规定的“紧急律令制度”,与明治宪法第八条^③极为相似。特别是台湾总督发布的“紧急律令”的事后追认权要由天皇来“敕裁”,这使“紧急律令”

① [日]台湾总督府:《台湾ニ施行スベキ法令ニ関スル法律》,自刊,大正10年(1921年),第11页。

② [日]《日本统治下五十年の台湾》,外务省条约局法规课自刊,1964年,第44—45页。

③ 该条文内容:“天皇为维持公共安全或避免灾厄,因紧急之必要,于帝国议会闭会的情况下,发布可以代替法律之敕令。该敕令须于次一会期向帝国议会提出,尚议会不予承认时,政府须公布其在将来失去效力。”

仅受天皇大权的节制,而不受议会的监督,这就必然使行政权对台湾的统治,更加肆无忌惮。这一切完全是基于殖民统治执行的考虑来制定的,在“六三法”发布理由书中明确表示“台湾归属帝国版图时日尚浅,百事草创,土匪蜂起,然台岛与首都东京距离甚远,两地间航线并未开通,且台岛也与本国人情风俗等相异,是故提出本案”。^①而台湾人民的基本权利也就因日本政府基于“便于统治”的考虑,而遭恣意践踏。宪法是保障民权的根本大法,而“六三法”不仅不是为了要在台湾实施日本宪法而制定,而且多处违背宪法。“六三法”引起的法学界的争议,即“殖民地统治和由帝国宪法所规定的国家体制是何种关系的问题”^②的争议,其实质是为“六三法”的违宪性寻找法律依据,而不是某些人所说的“是否在台湾实施日本宪法”而引发的。

二 围绕“六三法”的争议是 “台湾是否是殖民地”的争议吗?

“六三法”实施3年以后,在第二次山县有朋内阁之下的第十三次议会(1898年11月7日—1899年3月9日)上,“六三法”再次被审议。日本政府方面认为,台湾与3年前“六三法”制定时并没有多大的改变,因此主张“六三法”再延长3年。这种主张被认可,“六三法”得以第一次延期。

① [日]《台湾ニ施行スヘキ法令ニ関スル法律案理由书》,アジア历史资料センター所藏:公文类聚・第二十编・明治二十九年(1896年)・第四卷・政纲四。

② 就台湾与宪法的关系的争议主要围绕着以下三个方面:一、新领土与主权的关系。二、对新领土宪法的实施问题。三、新领土的住民法的地位问题。参见:[日]小林启治:《国际秩序の形成と近代日本》,株式会社吉川弘文馆,2002年12月10日,第75页。

在这期间,日本的政党势力不断壮大,以立宪政友会、宪政本党为中心的政党,把政党对殖民地政策的参与作为参政的契机。具体来说,就是在不能实现政党内阁的现阶段,与国内行政相同,政党应渐次主张“以议会为中心的台湾统治”。^①

在第一次延长到期后的第十六次议会(1901年12月7日—1902年3月9日)上,“六三法”再次被审议。此时,内阁首相为桂太郎^②,台湾总督的施政者是第四代总督儿玉源太郎和民政长官后藤新平。在本次会议上,作为政府委员的后藤新平,明确表示台湾在短期内实行与国内相同的制度是不可能的,在此期间“六三法”体制还有存在的必要。日本政府也认为,尽管台湾岛内虽逐渐平静并发展起来,但把本国的法律原封不动地施行于台湾是没有道理的。在2月5日召开的众议院特别委员会会议上,台湾总督儿玉源太郎作为政府委员,就台湾的统治方针,作了代表政府本意的发言。其发言的主旨如下:面向未来的台湾岛内日本化,使之作为日本的屏障、日本的领土是非常困难的。所以先放下这种想法,只把它看作是利源之地。也就是说,要本着优先获取经济上的利益为方针来加强台湾的统治。在3年后的“六三法”截止日期之前,制定出适应统治方针而变更的新的台湾统治法,并取得议会的协赞。因此,现在请求协赞“六三法”继续延期。^③

其实,在此次会议前,政友会和宪政本党就两党在众议院审议“六三法”时全力主张废止“六三法”已达成共识。^④在儿玉的发言以后,政党反对政府的行动就开始了,宪政本党在2月7日的《大

① [日]《史学杂志》史学会,东京大学文学部内,第103编第一号,第67页。

② 桂太郎在1896年6月,受第二次伊藤内阁委任,任第二代台湾总督。

③ [日]《史学杂志》,第103编第一号,第67页。

④ [日]原奎一郎编:《原敬日记》第二卷,东京乾元社,昭和25年(1950年)12月5日发行,第480页

阪朝日新闻》发表《法律第六十三号问题》一文，主张反对“六三法”继续延期。以政友会的众议院内总务尾崎行雄提出代替“六三法”的法案“六三法修正案”^①，并拿到党内进行咨询。经过总务委员会的许可^②，在2月14日召开的议员总会上提出了该项修正案。该修正法案依然保留了紧急时刻总督可发布命令的权力。但在第二条上加上了一点，即在“六三法”中所没有的总督发布命令要得到“议会的认可”一项。这项修正案，向世人明确表示了政党以“议会为中心的台湾统治”的理念。政友会的总务委员原敬和松田正久等虽然都赞成尾崎的“六三法修正案”，但认为此阶段就废止六三法为时尚早。特别是在儿玉总督的发言后，政党派开始动摇。这样，在2月21日最后的议员总会上，尽管尾崎仍然固守着“六三法修正案”，但由于政友会赞成政府的提案，“六三法”的延长得以议决通过。2月26日，在众议院会议上，与第十三次议会相同，虽作出“六三法”违宪论，但还是通过“六三法”再度延长3年。

在第十六次议会通过延长“六三法”之后的第3年，迎来了第一次桂内阁约定提出“六三法”代替案的第二十一次议会（1904年11月28日—1905年2月27日）。但此时正值日俄战争期间，执政的桂内阁积极寻求各方面对延长“六三法”的支持。早在议会审议延长“六三法”之前，政府与政友会、宪政本党就开始协商再次延长“六三法”事宜。台湾总督府也请求政府加快和第一大党政友会的协商，民政长官后藤新平请求桂首相，要求让法制局长官一木喜

① 修正案主旨如下：一、台湾岛内法律的实施由敕令裁定。二、限于紧急状况下，台湾总督得发布命令（律令）。并在发布之后，向作为主管大臣的内务大臣请求敕裁，并有必要得到议会的认可。三、总督发布的命令（律令）如得不到敕裁的认可，将失去法律效力。参见：《史学杂志》，第70页。

② [日]原奎一郎编：《原敬日记》第2卷，第486页。

德郎和原敬亲自交涉。^①此时正值战争,政府企图接近政友会,并且,此时桂太郎和政友会的西园寺公望总裁、松田正久、原敬之间,正在秘密地协商战后交接政权的事宜。桂太郎允准后藤的请求,让一木和原敬直接商量。^②原敬对带着桂太郎指示而来的一木表示,此案的最终解决留待战后,现阶段继续沿用“六三法”,政府就此方面应该和政友会、宪政本党两党的协商代表推心置腹地交流,表明政府应该采取的方针。^③

在一木和原敬秘谈后的一个月,桂太郎和政友会的原敬、松田、宪政本党的大石正己、犬养毅,就维持“六三法”问题进行了长谈。并在其后,政友会的原敬和大冈育造,宪政本党的大石、犬养听取了台湾方面关于维持“六三法”的说明。两党在和桂太郎秘谈的基础上,决定在党内征询维持“六三法”的意见。在政友会内部,西园和原敬等最高领导人认为,因为是战争状态,所以应早一点承认沿用“六三法”。^④其他党员想法一致,于是政友会内部顺利地通过支持沿用“六三法”。宪政本党内部,有将此案留待下次议会讨论、承认政府的要求、反对维持“六三法”的诸种意见,但结果,仍然是和政府协商的领导人的意见被党内通过。^⑤之后,两党就维持“六三法”的条件等与政府步调相合,积极进行磋商。

1905年2月17日,在众议院正式审议延长“六三法”的特别委员会议上,尽管政府与政党之间已经达成共识,但围绕统治台湾

① (日)《後藤新平文书》、《後藤新平宛て桂太郎书翰》,1905年2月2日付,フィルム,第26页。

② [日]原奎一郎编:《原敬日记》第二卷(续篇),东京乾元社,昭和26年(1951年)1月30日行,第216页。

③ [日]原奎一郎编:《原敬日记》第二卷(续篇),第217页。

④ [日]原奎一郎编:《原敬日记》第二卷(续篇),第218页。

⑤ [日]《宪政本党代议士会》,《东京日日新闻》,1950年1月29日。

的方针,还是发生了若干对抗。^①后藤新平和一木等人,回避明确言明台湾统治的方针,强调目前仍然以保证利源开发为主。这一方面避免了与政党矛盾的扩大,同时也如政府所愿,“六三法”的维持,在众议院顺利通过,接着在贵族院也顺利通过。于是“六三法”一直持续到1906年,取得了政府预期的结果。

在第二十二届议会(1905年12月—1906年3月27日)期间的1906年1月,第一次西园寺内阁成立。这是日本历史上第一次真正意义上的政党内阁。第二十二届议会是日俄战争后日本处理战后事宜的第一次议会,各界高度重视,也是以政党势力为基础而组阁的西园内阁首次议会。当时,原敬为内务大臣,是主管台湾总督府及台湾统治的大臣。他一上任就迅速地制订了取代“六三法”和第一次桂内阁台湾统治法的新法案,其中心内容是使本国的敕令在台湾具有法律效力,并通过敕令使本国法令在台湾得以实行,废止台湾总督发布命令权。

原敬内相在1906年3月19日的正式会议上提出了该法案,该法案内容如下:(一)在台湾实施的法律,由敕令规定。(二)由敕令规定法律的全部及一部在台湾施行。(三)台湾总督发布的律令仍然具有法律效力。本法从明治四十年一月一日开始施行。^②原敬对提出此法案的理由进行了如下的说明:针对台湾现实情况,实施与本土一样的法制还是很困难的,也是不可能的,但仍然沿用“六三法”,也是不合时宜的,考虑到台湾的现实和现在的制度,故提出适应今日情况的改正案。由于这部法案是以“敕令”为要点,

① 桂太朗首相提出政府统治台湾的方针是:把台湾与日本从政治制度方面加以区别对待,由台湾总督府主导统治台湾。这明显否定了政党已经提出的逐渐地将台湾统治和本国行政同样地纳入到议会中的理论。因此,会上政党与政府再次产生纠葛。参见:[日]《史学杂志》,第103编第一号,第71页。

② [日]《史学杂志》,第103编第一号,第75页。

被称为“敕令主义”或“敕令案”。此案与第十六次议会时尾崎提出的修正案相比,内容更加明确。新法案将尾崎修正案的依敕令实行本国法的精神继承下来,并明确了不承认总督有发布命令的权力,只不过在第三条中承认维持现在的总督命令的法律效力。该法案更加推进了政党的主张。在此次会议上,奥山政敬和小松原英太郎等军方势力对于原敬删除“六三法”中紧急状态下总督有发布命令权力一项,进行了强烈批判。在3月22日的贵族院特别委员会上,贵族院对原内相提出的取代“六三法”的新法案也进行了强烈的批判。反对派主要由茶话会、无党派和研究会所属议员构成。议员们对原敬提出了各种质疑。对此时废除“六三法”,将总督命令改为敕令的意义表示强烈怀疑。原敬未作充分的反驳,本次特别会议无果而终。在24日的贵族院特别委员会上,无党派的都筑馨六针对原敬的新法案而提出了修正案。此修正案几乎是“六三法”的翻版,规定台湾总督有命令发布权,只是总督发布命令的手续有点不同。但是,贵族院对都筑的修正案也不满意。后来无党派的菊池武夫所提出的和“六三法”相似的法案,最终获得了该委员会的通过。贵族院最大的山县有朋派别——研究会采取了除菊池案之外全部反对的态度。鉴于贵族院的形势,西园内阁在内阁会议上,只好决定撤回取代“六三法”的新法案,同意了贵族院提出的菊池的新法案,即后来的“三一法”。

以上历史史实告诉我们,日本议会围绕“六三法”的争议,其实质是针对台湾统治方针的变动,政党势力与军方势力的较量。政党所倡导的“以议会为中心主导台湾统治”的方针,不等于否定台湾是日本的殖民地,更不等同于要把日本宪法实施于台湾。如果确实如某些人所言的那样,那么在后来的“法三号”中,应明确规定宪法施用于台湾,但一直到台湾光复,日本始终没有在台湾实施日本宪法。

通过以上的分析,可以得出这样的结论:在1895年《马关条约》签订后,到1945年日本战败中国收回台湾主权期间,台湾都是日本帝国主义的“殖民地”,这一点是毋庸置疑的。日本政府不愿意承认台湾就是西方所谓的“殖民地”,只好用在“台湾之部分施行宪法”之说来辩护,运用法律解释来解决这个本质上是政治性的问题。而“六三法”根本就不是为要在台湾实施日本宪法而制定的;围绕“六三法”存废的争议更不是为了将日本宪法施用于台湾,也不是在讨论“台湾是否是日本的殖民地”,而是政党势力与执政的军方势力就各自对台湾统治方针的妥协和斗争。

(作者李理,中国社会科学院近代史研究所助理研究员)

(责任编辑:刘 兵)