

第二章 權力機制的確立與「內面指導」



關東軍司令部大樓（今中共吉林省委機關辦公大樓），始建於 1935 年。
圖片來源：邢志、李成主編，《以史為鑒——日本製造偽滿洲國圖證》（長春：吉林人民出版社，2000 年），頁 116-117。



滿洲國國務院大樓（今長春白求恩醫大基礎醫學部），1934 年 7 月動工，1936 年 11 月竣工。造型類似同期建築的日本國會大廈。圖片來源：西澤泰彥，〈「滿洲國」の建設事業〉，收於山本有造編，《「滿洲國」の研究》（京都：京都大學人文科科學研究所，1993 年），頁 429。

在探討滿洲國法制與殖民政策間之關係前，須先明瞭該國的立法機制、及其運作實況。如此，方能探知日本究竟依何程序，將其殖民政策落實於滿洲國法律。由於滿洲國在形式上是一個「獨立國家」，故日本無法像對待所屬殖民地那般，直接地發號施令；而只能以間接手段來影響滿洲國之立法。針對此問題，日本制定了「內面指導」的策略，以便將日方的意志貫徹於滿洲國的施政中。

本章在將先探討日本對滿洲國政策的確立，其次概述滿洲國的中央政府之架構及特色，之後研究日系官吏在滿洲國政府中的關鍵地位，最後再分析「內面指導」的運作實態。簡言之，本章乃以日本的對滿政策為背景，以滿洲國形式上的政府組織為經，日方實質的權力操作為緯，解答「誰在統治、如何統治滿洲國？」這個問題。

第一節 日本對滿洲國政策的確立

第一項 日本經營滿洲之史的考察（1905~1931）

一、日俄爲爭奪滿洲而戰

中日甲午戰爭（1894—1895 年），日本擊敗中國，於 1895 年 4 月 17 日迫使後者簽訂城下之盟——《馬關條約》。根據該約，中國應割讓台灣及遼東半島予日本。此本應爲日本經略滿洲（中國東北）之開端，惟俄國亦覬覦遼東半島的戰略價值，遂聯合德國、法國，向日本提出「友善的勸告」，要求日本歸還遼東半島，史稱「三國干涉還遼」。

然而，俄國卻於 1898 年強行向中國租借遼東半島。1900 年義和團事件後，俄軍更強佔中國東北拒不撤離。1904 年，日本已不能忍受俄國長期獨占滿洲利權，終於主動攻擊俄軍。時至 1905 年，日俄戰爭以日本戰勝收場。

幾經折衝，日俄於 1905 年 9 月 5 日簽訂《樸資茅斯條約》(The Treaty of Portsmouth)，其中關於日本在滿利權者有以下二條¹：

第五條 俄國政府以中國政府之允許，將旅順口、大連灣并其附近領土領水之租借權內一部分之一切權利及所讓與者，移轉與日本政府，俄國政府又將該租借疆域內所造有一切公共營造物及財產，均移讓於日本政府。

第六條 俄國政府允將由長春（寬城子）至旅順口之鐵路及一切支路，并在該地方鐵道內所附屬之一切權利財產，以及在該處鐵道內附屬之一切煤礦，或為鐵道利益起見所經營之一切煤礦，不受補償，且以中國政府允許者，均移轉給日本政府。

日本經營滿洲的歷史自此正式展開。

二、日本於遼東半島設關東州

¹ 王芸生，《六十年來的中國與日本》第四冊（北京：三聯書店，1980 年），頁 202。

依據《樸資茅斯條約》第 5 條，日本繼受俄國在遼東半島的租借權。日本將該半島稱為「關東州」。1905 年 10 月，置「關東總督府」於遼陽（1906 年 5 月遷至旅順）。1906 年 9 月，廢止關東總督府，改置「關東都督府」於旅順。關東都督須為陸軍大中將銜，兼轄軍民兩政，管轄關東州，監督「南滿洲鐵道株式會社」的業務，擔任南滿洲鐵道的保護、取締工作，統帥部下軍隊。都督施政的監督機關時有所改，泰半時期受外務大臣的監督。²

1919 年 4 月，廢止關東都督府，改置關東廳於旅順。把原本關東都督府的軍政部分分離，另設置關東軍司令部。這是受到一次大戰後民族自決風氣與日本「大正民主」的影響，同時期台灣、朝鮮總督也不再限定為現役大中將。關東廳一般政務受內閣總理之監督，涉外事件受外務大臣監督，關東長官負責關東州的行政，負責南滿洲鐵道的警備上的取締，並監督滿鐵的業務。³

三、以南滿鐵道作為殖民先鋒

依據《樸資茅斯條約》第 6 條，日本自俄國受讓自長春（嚴格來說是自寬城子）至旅順間的「東清鐵道」（後稱「中東鐵路」）。⁴為了經營這段鐵道及其支線，1906 年，日本國家以二億圓資金設立「南滿洲鐵道株式會社」（簡稱「滿鐵」）。滿鐵乃是基於日本政府與軍部之指導，以特別法（勅令）設立之「特許會社」（或稱「特殊會社」），受政府強力的監督，並享有種種特權。其本質實為用以侵略中國的國家機關。⁵

關於滿鐵構想的濫觴，有認為在日俄戰爭初期，台灣總督兼滿洲軍總參謀長⁶的兒玉源太郎，以及其左右手—台灣民政長官後藤新平，即開始考慮仿效「英屬東印度公司」（The British East India Company），設立

² 黃清琦，〈旅大租借地之研究（1898-1945）〉（台北：國立政治大學外交研究所碩士論文，2003 年），頁 147。

³ 黃清琦，〈旅大租借地之研究（1898-1945）〉，頁 147。

⁴ 島田俊彥，〈關東軍—在滿陸軍の獨走〉（東京：中央公論社，1988 年），頁 12。

⁵ 岡部牧夫，〈滿州國〉（東京：三省堂，1985 年），頁 15。

⁶ 日俄戰爭時之職位。

特許公司作為日本拓殖的先鋒。1906 年，後藤成為滿鐵第一任總裁。⁷

除了鐵道運輸業之外，滿鐵還經營礦業（如撫順及煙台的煤礦）、水運業、電氣業、倉庫業等附屬事業。南滿鐵道的週邊有所謂「附屬地」，俄國經營時代，利用中俄《合辦東省鐵路公司合同章程》（1896 年）法文本的文字解釋，把 Administration 解釋為行政管理之意，攫取了行政管理權，日本時代繼續擁有保有此項特殊權益，並一再擴大鐵路附屬地，至 1936 年總計 298.326 平方公里。附屬地的行政歸滿鐵地方部經營，在長春、奉天（瀋陽）、撫順等 25 個城市附近，附屬地為廣大的市街地。⁸此外，為了支應鐵道及附帶事業用地內的土木、教育、衛生等相關必要設施，尚可向用地內的住民徵收「手數料」及其他要費用。由此可知，鐵滿對其附屬地，實享有某種程度的「行政權」與「徵稅權」。⁹

四、以武力侵占中國東北

第一次世界大戰，日本屬於戰勝國，而且戰爭損失極微，與英法義等國的「嚴重失血」不能相提並論。然而，日本國內的社會與經濟，在大戰後仍然遭遇到的嚴峻的問題。關於日本在 1920 及 30 年代的困境，英國學者 Paul Kennedy 指出¹⁰：

（第一次世界大戰後）當歐洲恢復了和平時期的紡織品、商船和其他商品的生產產量時，日本面對的競爭壓力就更大，而且日本在製造業產品成本在這一時期普遍比西方高。再者，絕大多數日本人民仍然從事小農經濟，農民的利益不僅因為台灣和朝鮮稻米進口量大增而受到傷害，而日本重要的絲織品出口貿易因美國在一九三〇年之後的需求減少而發生的崩盤，也造成農民慘重損失。野心勃勃卻又憂心忡忡日本政客們，一直試圖透過帝國主義擴張手段來緩和這些困境。

此外，在國際局勢方面，國際共產主義在蘇聯的支持下正方興未艾，

⁷ 太平洋戰爭研究會，《圖說・滿洲帝國》（東京：河出書房新社，1996 年），頁 36-37。

⁸ 黃清琦，〈旅大租借地之研究（1898-1945）〉，頁 155。

⁹ 島田俊彥，《關東軍—在滿陸軍の獨走》，頁 13。

¹⁰ Paul Kennedy 著，張春柏、陸乃聖主譯，《霸權興衰史》（*The Rise and Fall of the Great Powers*）（台北：五南，1995 年），頁 394-396。

日本已漸漸警覺到來自蘇聯的威脅，當時日本右翼人士片山哲即指出¹¹：

日本人苟自滿蒙完全退卻，我國經濟之破滅，迫在眉睫，姑勿庸論，抑尚有預須考慮之問題，即因此所受之政治影響是也。假定吾人自滿蒙退卻，其後，將由誰繼．．．美國乎？抑英法乎？但在滿洲擁有居臨實力之蘇俄，當推捷足．．．
赤色旗將高懸於大連埠頭，朝鮮治安，亦自大受影響。果然則我僅以對馬海峽對彼共產主義俄羅斯為鄰邦．．．
是吾日本苟不欲蘇俄在遠東發展者，則當然不贊成放棄滿蒙也明矣．．．

同時，國民政府北伐完成後，日本在中國（尤其是滿洲）的種種利權受到極大的妨害。¹²此乃由於 1927 年 11 月 23 日（北伐期間），國民政府對列強聲明，要在最短期間內廢除不平等條約，並將「關稅自主權之恢復」、「治外法權之廢除」、「租界及租借地、鐵路特權、內河航行權、沿岸貿易權之收回」等均列入預定時間表內，這其中也包括了日本在滿蒙的利權。¹³於是，日本部分政治人物及軍人，開始考慮「領有滿洲」，一方面作為對抗蘇聯的前哨，二方面藉以一舉排除中國對日本「在滿利益」的阻礙。

在上述的背景之下，1931 年 9 月 18 日，關東軍未得日本中央授權，逕自出兵，攻擊張學良的中國軍隊。由於中國採取「不抵抗」政策，關東軍遂迅速地占領東三省，開啓了日本侵略中國的新階段。

第二項 日本「滿蒙建國」政策的形成

一、石原莞爾的「滿蒙領有」方案

要討論滿洲國的成立，有一人物乃是絕對不能忽視的，此人即為兼具「天才」與「怪人」特質的石原莞爾（1889~1949）。石原 1889 年出

¹¹ 陳覺，《日本侵略東北史》（上海：商務印書館，1933 年），頁 68-69。

¹² 參閱中西輝政，〈滿州事變とは何だったのか〉，載於《歴史街道》（東京：PHP 研究所，2002 年 4 月號），頁 20 以下。

¹³ 許介鱗，《近代日本論》（台北：故鄉，1987 年），頁 165。

生於日本東北貧窮的山形縣¹⁴，1902 年入仙台陸軍地方幼年學校，1909 年任陸軍步兵少尉，1915 年入陸軍大學校，1922 年派駐德國研究軍事¹⁵。平民出身以及窮鄉僻壤的故里，使得石原對於社會問題有較深的體認。而在德國的留學經驗，則使其對於現代「總體戰」(total war, totale krieg)理論有獨到的見解。他認為，真正的世界大和平，只有建立在人類信仰信念的統一。爲了達成人類信仰信念的統一，則必須先經過一場前所未有的大戰爭—石原稱之爲「世界最終戰爭」。在石原的想像中，這場戰爭的兩造，乃是作爲「東洋文明中心」的日本，以及作爲「西洋文明中心」的美國。爲了使日本有能力打贏這場戰爭，必須以滿洲作爲後盾。¹⁶

1928 年石原以中佐官階出任關東軍參謀，他於 1929 年 7 月 5 日指出「滿蒙問題之解決，唯有日本領有該地始能完全達成。」¹⁷同年月，石原作成〈關東軍滿蒙領有計劃〉，主張領有後採取「總督制」，行「最簡明之軍政」，除治安維持外，盡量不加任何干涉，依日、鮮、華三民族之自由競爭，以期滿洲之發達¹⁸。1930 年 3 月 1 日，石原莞爾在滿鐵調查課的演講中，再次強調¹⁹：

- 一、日美戰爭為必至之命運。
- 二、為了未來的日美戰爭，日本必須控制西太平洋之制海權，並且將滿蒙領有。
- 三、滿蒙領有之唯一方法，就是滿蒙為我所有。

「九·一八」事變的軍事行動，乃以石原所擬作戰計畫爲基礎²⁰，可見石原的意見在關東軍有相當的影響力。而事實上，關東軍之所自行起事，其目的亦在於使日本領有滿洲。

¹⁴ 山形縣乃日本本土代表性的貧窮縣份，NHK 電視劇《おしん》女主角阿信即是出生於此。

¹⁵ 參閱〈石原莞爾・人生年表〉，載於《歷史街道》2002 年 4 月號，頁 27。

¹⁶ 參閱島田俊彥，《關東軍—在滿陸軍の獨走》（東京：中央公論社，1988 年），頁 77-79。

¹⁷ 〈國運轉回ノ根本國策タル滿蒙問題解決案〉，收於角田順編，《石原莞爾資料・國防論策篇》（東京：原書房，1971 年），頁 40。

¹⁸ 島田俊彥，《關東軍—在滿陸軍の獨走》，頁 80。

¹⁹ 角田順編，《石原莞爾資料・國防論策篇》，頁 46-7。

²⁰ 參閱檜山良昭，〈天才參謀の電撃作戰が滿州を制した〉，載於《歷史街道》（東京：PHP 研究所，2002 年 4 月號），頁 34 以下。

二、轉向「滿洲建國」方案

日本陸軍參謀本部於 1931 年度（昭和 6 年度）的〈情勢判斷〉中，將「滿蒙問題」之解決策略分為三階段：第一階段係「國民政府主權下之親日政權樹立案」，第二階段係「獨立國家建設案」，第三階段係「滿蒙占領案」。²¹

然而，此種「漸進式」的併吞計畫，卻因關東軍擅自引發「九一八」事變而被打亂。關東軍既以武力占領中國東北，則自然不會接受「第一階段」的作法。是故，此時爭議的焦點落在究竟是要讓滿洲「獨立建國」或「直接領有」之選擇上。

「九一八」事變後，關東軍的獨斷行為，引起了日本中央的非難，在國際上更被目為侵略行動。因此，「直接領有」勢不可行。9 月 22 日，包括板垣征四郎、石原莞爾在內的關東軍參謀部，捨棄了領有計畫，轉採「獨立國家建設案」²²。石原鑑於滿洲多民族、多宗教之事實，主張建立一「五族協和、王道樂土」之新國家，成為「遠東的美利堅」，並作為日本在「世界最終戰爭」的「後方」²³。然而，對於 22 日的政策急轉彎，石原當時其實感到十分委曲，故有以下感想²⁴：

九月十九日之滿蒙占領意見，不為中央所青睞，加以建川（美次）少將全然不同意，故可知到底無法實行，吞下萬斛淚水而後退至滿蒙獨立國案，以之作為最後陣地，期待良機再來，終有實現滿蒙領土論之日。

由此可知，對石原等人而言，無論對「滿蒙建國」之理想抱持多大的憧憬，站在日本人的立場，畢竟只是「第二志願」而已。不過，縱使不以「建國」為最佳選項，一旦決定此方案後，「夢想家」石原莞爾即轉而維護新國家的「獨立性」，反與關東軍之主流意見相衝突。

²¹ 島田俊彦，《關東軍—在滿陸軍の獨走》（東京：中央公論社，1988 年），頁 111。

²² 島田俊彦，《關東軍—在滿陸軍の獨走》，頁 112。

²³ 參閱佐治芳彦，〈「霸道の文明」から「王道の文明」へ〉，載於《歷史街道》（東京：PHP 研究所，2002 年 4 月號），頁 43-44。

²⁴ 山室信一，《キメラ：滿洲國の肖像》（東京：中央公論新社，1999 年），頁 65。

三、各種「建國方略」

1931年10月21日，關東軍國際法顧問松木俠（1898~?）與板垣征四郎、石原莞爾等軍方參謀交換了數次意見之後，作成了《滿蒙共和國統治大綱案》此一「滿洲建國第一次之具體性方案」。根據該案，新國家之國體為「共和制」，政體為「立憲民主制」，大總統之下，設置立法、司法、行政、監察四院，立法院由上、下兩院構成，下院議員之選出採「制限選舉」。其統治方針為「盡可能減少官治行政之範圍、減少官吏，以行自治的行政」。²⁵

同月23日，日本「滿洲青年聯盟」²⁶對關東軍司令官提出《滿蒙自由國建設綱領》，其中指出「為與南京政府對抗起見，組織形態參照該政府」，在中央政府，設置總統、副總統、中央執行委員會²⁷。中央執行委員會「以各省選出或推薦之代表所組織」。²⁸

11月7日，松木俠參酌《滿蒙自由國建設綱領》後，又提出《滿蒙自由國設立案大綱》，仍採民主及立憲政體，以「聯省自治」的方式建立中央政府²⁹。其中關於日本利權最緊要者，係松木建議「設置由帝國臣民所組成之顧問府」³⁰，此即日後滿洲國《政府組織法》中「參議府」之原始構想，惟不同者，乃在於該案僅主張日人以「顧問」身分影響滿洲國決策，而不直接以官吏身分參與國政。此種「顧問模式」，實借鑑於

²⁵ 古屋哲夫，〈「滿洲國」の創出〉，收於山本有造編，〈「滿洲國」の研究〉（京都：京都大學人文科學研究所，1993年），頁54。

²⁶ 「滿洲青年聯盟」，是以大連新聞社企畫之模擬議會為契機，於1928年所結成之在滿日人民間團體。會員主要為20至30餘歲的滿鐵及其他的受薪階級、辯護士等自由業者、中小自營業者，1929年達2700餘名。該聯盟基本上對中國採強硬態度，自「九一八」事變前，即致力於向日本送出遊說團，以喚起排外的輿論。參閱岡部牧夫，〈滿洲國〉（東京：三省堂，1985年），頁27。

²⁷ 當時南京國民政府乃採「訓政體制」，元首稱為「國民政府主席」，尚無總統、副總統之設，故〈滿蒙自由國建設綱領〉所謂之「參照」，應不包括此二者。至於「中央執行委員會」則係模仿中國國民黨之組織。

²⁸ 古屋哲夫，〈「滿洲國」の創出〉，頁54。滿洲青年聯盟史刊行委員會編，〈滿洲青年聯盟史〉（原書房復刻，1968年），頁658-659。

²⁹ 山室信一，〈滿洲國の法と政治一序説〉，載於《人文學報》68號（京都：京都大學人文科學研究所，1991年3月），頁135。

³⁰ 小林龍夫・島田俊彦編，〈現代史資料7・滿洲事變〉（東京：みすず書房，1965年），頁255。

1904 年 8 月的《日韓協定書》。該協定書規定由日本推薦一位財政顧問給韓國，裁決所有相關的財政事項；外交事務則由美籍顧問 Stevens 掌理；此外，宮內部、軍部、警察等所有部門，都設置了日本顧問，史稱「顧問政治」³¹。總之，這是日本為控制形式上的「獨立國」，而採取的「先期手段」。

然而，到了 1932 年 1 月 22 日，松木又提出：「以參議府之權限抑制國家的最高意志，諸官廳除技術性職位外，日本人也要進入內部任職」、「擴大國務院之權限、由秘書廳掌握人事預算（主計局），安排日本人進入前者與實業廳」及「立法院乃形式性的，實際採獨裁中央集權制」³²之方案，該案成為滿洲國中央權力結構的指針。所謂「秘書廳」，就是後來滿洲國《國務院官制》（大同元年教令第 5 號）第 8 條所謂處理「機密、人事、主計、需用及宣傳」的「總務廳」。立法院僅形式上存在，國務院自不受「立法權」制衡；而國務院之實權又掌握在日人控制的「秘書廳」手中，日系官吏等於掌握了政府的「人事」、「財源」、「資源」³³。關東軍計畫中的滿洲國之「傀儡性」，在此表露無遺。這種控制模式，在 1907 年的《日韓新協約》亦可找到先例。根據該協約，日本駐韓統監正式取得干涉韓國內政之權，且各部門的「顧問」撤銷改任「次官」，史稱「次官政治」³⁴。而後來實際上日本對滿洲國的控制，即採此種模式，直至終戰。

松木之所以會由「顧問模式」變本加厲主張「日人任官、掌握樞要、中央集權、獨裁制」，山室信一推測，可能是受到東京帝大教授蠟山政道在關東軍主辦之「諮問會議」中提議的影響。「諮問會議」後，蠟山於滿鐵社員俱樂部講演，指出滿洲不脫殖民地之性格，是故必須建立「寡頭的」或「獨裁的」政治組織，並由某一民族「指導其他民族」，還主張「締造效能、公正、廉潔的政府」，比「公民權」來得重要。³⁵此外，吉田裕則根據當時客觀環境，認為是「反滿抗日」鬥爭的高揚，促使關東軍採

³¹ 朱立熙，《韓國史—悲劇的循環與宿命》（台北：三民書局，2003 年），頁 170。

³² 《現代史資料 7·滿洲事變》，頁 356。

³³ 山室信一，〈「滿洲國」統治過程論〉，收於山本有造編，〈「滿洲國」の研究〉（京都：京都大學人文科學研究所，1993 年），頁 90。

³⁴ 朱立熙，前揭書，頁 172。

³⁵ 參閱山室信一，〈「滿洲國」統治過程論〉，頁 90-91；蠟山政道，〈滿洲時局に關する觀察〉，載於《新天地》1932 年 2 月號，頁 18。

取更加緊密的控制模式³⁶。

四、關東軍的政治考量

本文認為，關東軍之所以轉採「滿洲建國」方案，在政治上之目的有三：

（一）以「住民自決」的形式，迴避《九國公約》之拘束及國際輿論之抨擊。

1922年成立的《九國公約》（日本及中國均為締約國），規定列強必須尊重中國領土的完整。³⁷而日軍強佔滿洲，即已違背該公約。關東軍顧及此，遂在「九·一八」事變後不久，即命袁金鎧、于冲漢、丁鑑修、闕朝璽等當地人士成立「地方維持委員會」³⁸，以塑造一種「自治」的假象。加之，國際聯盟決定派遣滿洲事變調查團赴滿，關東軍更急於在調查團到達前，成立一個新政府³⁹。而在滿洲國成立後不久的1932年3月12日，日本內閣決議通過《支那問題處理方針要綱》，其第6點亦指出⁴⁰：

在實行上述各項措施時，應盡力避免與國際法以及國際條約發生抵觸。尤其有關滿蒙政權問題之措施，由於涉及到九國條約等，應盡可能採取由新國家主動提議之形式。

（二）建立一「非直轄」的殖民地，使關東軍較能獨斷專行。

回顧過去經驗，在日本治初期關於統治模式的爭論中，陸軍的藩閥勢力，即「希望透過特別的制度，使擁有強大職權的台灣總督單獨宰制

³⁶ 吉田裕，〈軍事支配（1）滿洲事變期〉，收於小林英夫、淺田喬二編，《日本帝國主義の滿洲支配》（東京：時潮社，1986），頁130。

³⁷ 參閱鈴木隆史著，周啟乾等譯，《日本帝國主義與滿洲》（日本帝國主義と滿洲）（台北：金禾，1998年），頁309。

³⁸ 古屋哲夫，前揭文，頁44。

³⁹ 岡部牧夫，前揭書，頁31。

⁴⁰ 中央檔案館等編，《日本帝國主義侵華檔案資料選編3·偽滿傀儡政權》（北京：中華書局，1994年），頁5。

台灣，免受日本中央的掣肘。有學者⁴¹稱之為『特別統治主義』。⁴²而「在地的」關東軍，對滿洲亦有如是期待。第一次世界大戰後，日本對台灣、朝鮮的統治政策，已改採「內地延長主義」⁴³；且在台灣殖民地立法上，「勅令中心主義」取代了「律令中心主義」⁴⁴。是故，若將滿洲收為日本正式的殖民地，在當時的形勢下，關東軍似難推行其「特別統治主義」。把滿洲建立為「獨立國家」，日本的國家意志，即常須經過關東軍，才能到達新京⁴⁵政府。觀乎日後的發展，更可證關東軍建立「獨立王國」的用心。

至於關東軍壟斷滿洲統治的動機，南韓學者任城模，以少壯將校改革日本之計畫為出發點，提出如下剖析⁴⁶：

滿洲事變的領導人，包括石原莞爾，企圖在滿洲國建立一座法西斯主義的境外基地（external base），並使之成為（日本）境內法西斯化（fascistization）的模範。亦即「由外而內的法西斯化」。在這個計畫中，滿洲國被定位為日本轉型至「國防國家」的基地，以及帝國「總體戰體系」（total war system）的實驗室。從而，滿洲國具有（日本）體制對立面的性格，而不僅僅是其延伸。在這個意義下，滿洲國是一股「擴張的逆流」（backward flow of expansion）。滿洲國「獨立國家」的形式，使之成為可能。

⁴¹ 參閱春山明哲，〈台灣舊慣調査と立法構想〉，載於《台灣近代史研究》第6號（1988年10月），頁86-87。

⁴² 王泰升，〈日治時期台灣特別法域之形成與內涵—台、日的「一國兩制」〉，收於氏著《台灣法律史的建立》（台北：自刊，1997年），頁106。

⁴³ 關於「內地延長主義」的生成與施行，在台灣部分，參閱黃靜嘉，《春帆樓下晚濤急—日本對臺灣殖民統治及其影響》（台北：台灣商務，2002年），頁9-15；在朝鮮部分，參閱糟谷憲一，〈朝鮮總督府の文化政治〉，收於大江志乃夫等編，《岩波講座近代日本と植民地2—帝國統治の構造》（東京：岩波，1992年），頁121-146。

⁴⁴ 大正10年（1921年）法三號《台灣ニ施行スヘキ法令ニ關スル法律案》第2條規定：「台灣ニ於テ法律ヲ要スル事項ニシテ施行スヘキ法律ナキモノ又八前條ノ規定ニ依リ難キモノニ關シテハ台灣特殊ノ事情ニ因リ必要アル場合限り台灣總督ノ命令ヲ以テ之ヲ規定スルコトヲ得」使台灣總督以「律令」行使委任立法權的情形成為例外。參閱山崎丹照，《外地統治機構の研究》（東京：高山書院，1943年），頁348以下。

⁴⁵ 滿洲國首都，原名長春。

⁴⁶ 任城模，《「國防國家」實驗：滿洲國 日本》，載於《中國史研究》第16輯（大邱：中國史學會，2001年12月），頁191以下。

換言之，滿洲國一方面是日本的殖民地，另一方面卻又被關東軍少壯派當作改造日本的策源地及實驗室，所以任城模認為滿洲國在種程度上是與日本本國相對立的，在日本向外擴張的浪潮中，算是一股「逆流」，反饋到殖民母國。關於此點，在日後滿洲國的種種法政措施中可以得到印證。

(三)「獨立國」的形式，有助於收攬人心。

關於「滿洲建國」對時人的號召力，美國學者 Louise Young 指出⁴⁷：

在這個傀儡政權中，他們看到了某一形式的殖民國家，它代表著帝國主義者與臣民的新合作形態、一套既不屬於正式亦不屬於非正式的殖民統治方案，而該方案能夠迎合民族主義者對主權及民族自決的要求。

「滿洲國」這塊招牌，在當時的確吸引了各種不同立場的日本人。Young 舉了幾個代表性的人物說明此一現象⁴⁸：

滿洲國的締造者，是由各色各樣的人所組成。帝國的願景啟發了「右翼軍官」、「改革派官僚」、以及「左派、右派革命志士」的想像力，使昔日的敵人成為夥伴。我們很難想像一組比下述更不可能的「帝國主義合作者」(coimperialist)：右翼「大亞細亞主義者」大川周明、日本最著名的反戰詩作者與謝野晶子、左翼共產國際(Comintern)間諜尾崎秀實、以及虐待狂的憲兵軍官甘粕正彥。然而，正是這些以及其他許許多多的人物，分享著滿洲國的夢想，並協力讓那些夢想實現。

．．．對帝國主義計畫的反對意見，雖然有時被強制消音或者掩蓋過去，但更常被收編(coopted)。在二〇年代反對甚至敵視日本在中國東北擴張的團體，被說服相信這個新興帝國可以提供他們某些事物，因而於三〇年代結合起來建設滿洲國。

不可否認的，Young 的措辭稍嫌「浪漫」了些，不過仍可讓我們瞭

⁴⁷ Louise Young, *Japan's Total Empire: Manchuria and the Culture of Wartime Imperialism* (Los Angeles: University of California Press, 1998), pp. 41.

⁴⁸ Louise Young, *Ibid.*, pp.16-17.

解，「滿洲建國」的路線，在當時確實具有「收編」或「安撫」反對勢力的效果。我們再舉其他例子說明：日本漢學家橘樸原本強烈批判日軍侵占滿洲，然而與板垣、石原會談之後，卻轉而認為⁴⁹：

作為亞細亞解放之礎石，建設以東北四省為版圖之一獨立國家，日本對之置以絕對的信賴，不僅返還一切既得權，更進而盡所能給予援助。

同時，間接地，期待祖國之改造、將勤勞大眾自資本家政黨之獨裁及榨取中解放出來．．．

被稱為「東北文治派巨頭」的親日中國人于冲漢，也力倡：「為實現保境安民，獨立國家之建設乃絕對必要。」⁵⁰筆者以為，此種收編安撫效果，應該也在關東軍決策者的考量之中。

五、對關東軍方案的異議

1932年1月，在奉天「大和飯店」(ヤマトホテル)，由朝日新聞社所主辦的「滿洲建國前夜の日支名士座談會」中，石原莞爾有以下之發言⁵¹：

我個人認為，既然成立了獨立國家，就不應該有都督府之類的設置。．．．現在因為日中兩國人民共同締造新滿洲，所以不應該有日本人、中國人的區別。從而，(滿鐵)附屬地、關東州全部都歸還(給新滿洲國)，關東長官也要面臨失業狀態囉！．．．我認為最好是，日本的機關縮小到最小限度，日本人、中國人均無區別地進入新國家的政府。我認為如果不能做到那樣的話，滿蒙新國家就什麼也不是了。

針對關東軍的「日人主導」及「獨裁制」方案，同情中國的漢學家橘樸⁵²，很快地提出了批判：

⁴⁹ 山室信一，《キメラ：滿洲國の肖像》，頁111。

⁵⁰ 島田俊彦，《關東軍—在滿陸軍の獨走》，頁113。

⁵¹ 〈日中兩國民が新しい滿州をつくる〉，載於《歷史街道》2002年4月號，頁39。

⁵² 參閱 Louise Young, Ibid., pp. 276.

新國家的樹立者及核心的主體，決不僅僅是日本人，支那人及其他一切諸民族都包含在內。⁵³

民主制不可避免地伴隨著能率低、效率遲的缺點，然而，卻可以避免獨裁制附纏之可怕的破壞作用。⁵⁴

石原莞爾反對日本的高度控制，橘樸主張民族的真正平等，並且希望滿洲能建立起民主制體。然而，關東軍高層所期望的，是有效、獨斷地動員、運用當地的一切資源，其所念茲在茲者，仍為締造一個可由日本軍方獨斷獨行的殖民帝國。是故，石原莞爾、橘樸的理想自不可能為關東軍所採納。

第三項 《日滿議定書》及其秘密附件

在關東軍主導下，滿洲國於 1932 年 3 月 1 日發表《滿洲國建國宣言》。日本內閣會議則於 3 月 12 日決定了《滿蒙問題處理方針要綱》，確定「遂步誘導，使其具有作為一國家之實質」的方針⁵⁵。時至 1932 年 9 月 15 日，關東軍司令官兼日本特命全權大使武藤信義，與滿洲國國務總理鄭孝胥，代表日滿兩國於新京簽訂《日滿議定書》⁵⁶，此乃日本正式承認滿洲國之國際法行為。而在早在同年 3 月 10 日，溥儀與關東軍司令官本庄繁作成了一「秘密換文」，至此亦成為《日滿議定書》的秘密附件，終滿洲國之世，該換文均以「特秘」處理而不對外公布。此外，鄭孝胥在 8 月及 9 月與關東司令官分別就滿洲的鐵道、港灣、水路、航空路、航空會社及礦業權等事項，與關東軍司令官簽署協定，也一併附於《日滿議定書》。《日滿議定書》的本文如下⁵⁷：

⁵³ 橘樸，〈獨裁か民主か〉，載於《滿洲評論》1932 年 2 月 27 日號（大連：滿洲評論社），頁 5。轉引自山室信一，〈「滿洲國」統治過程論〉，頁 91。

⁵⁴ 橘樸，〈獨裁か民主か〉，載於《滿洲評論》1932 年 2 月 27 日號，頁 7。轉引自山室信一，〈「滿洲國」統治過程論〉，頁 91。

⁵⁵ 鈴木隆史著，周啟乾等譯，《日本帝國主義與滿洲》，頁 439。

⁵⁶ 滿洲國方面稱《滿日議定書》，由於《日滿議定書》乃現今中、日文著作慣用稱呼，故本文權宜上從之。

⁵⁷ 《滿洲國政府公報》大同元年 9 月 15 日（新京：國務院總務廳秘書處），頁 1；陳覺，《日本侵略東北史》（上海：商務印書館，1933 年），頁 435-436。

- 一 滿洲國將來滿日兩國間未另訂約款之前，在滿洲國領域內日本國或日本國臣民，依據既存之日中兩方間之條約協定及其他約款及公私契約所有一切權利利益，即應確認尊重之。
- 二 滿洲國及日本國，確認對於締約國一方之領土及治安之一切脅威，同時亦為對於締約國他方之安寧及存立之脅威，相約兩國協同當防衛國家之任，為此所要之日本國軍，駐紮於滿洲國內。

依據《議定書》本文，滿洲國須繼承中國對日本既存之條約義務，換言之，即日本國家及人民在滿洲仍繼續享受既得之各種利權。其次，《議定書》本文更進一步賦予日本在滿洲境內的駐軍權。溥儀與本庄的秘密換文共分 5 點，各點內容如下⁵⁸：

- 一、敝國（滿洲國）關於日後之國防及維持治安委諸貴國（日本），而其所需經費均由敝國負擔。
- 二、敝國承認，貴國軍隊凡為國防上所必要，將已修鐵路、港灣、水路、航空等之管理并新路之布設，均委諸貴國所指定之機關。
- 三、敝國對於貴國軍隊認為必要之各種施設竭力援助。
- 四、敝國參議府就貴國之人選有達識名望者任為參議，其他中央及地方各官署之官吏亦可任用貴國人，而其人物之選定委諸貴軍司令官之同意。前項參議之人數及參議總數有更改時，若貴國有所建議，則依兩國協議以增減也。
- 五、將來由兩國締結正式條約時，即以上開各項之宗旨及規定為立約之根本。

該秘密換文，將滿洲國的國防、治安、交通運輸均委諸日本，又允許日本人進入滿洲國政府，其人選甚至由關東軍選定。而鄭孝胥與關東軍司令簽訂的三個協定，將滿洲國的鐵道、港灣、水路及航空路委託關東軍管理，鐵道、港灣及水路委由滿鐵經營，航空事業及礦業則由「日滿合辦」企業經營。

總而言之，滿洲國「建國」伊始，即與日本有如上之「讓渡國權」的協定，使得滿洲國在實質上成為日本之傀儡。《日滿議定書》及其附件，

⁵⁸ 《日本帝國主義侵華檔案資料選編 3》，頁 3。

乃滿洲國傀儡體制的最高法源，實可謂之為滿洲國法律體系「母法」。

第四項 日本內閣的總結與背書

滿洲國成立一年多以後，1933年8月8日，日本內閣會議決定《滿洲國指導方針要綱》，作為日本政府操控滿洲國的基本方策。其中較重要的有如下數點⁵⁹：

二、有關滿洲國的國家根本組織、國防、治安和外交事項、日滿經濟活動中特殊重要的基礎事項，以及國本奠定的有重大問題，務須給予積極指導。除此之外，一切交付滿洲國要人採取自由行動。

三、對於滿洲國的指導，根據現行體制，在關東軍司令官兼駐滿帝國大使的內部統轄下，主要是通過對日本人官吏進行實質性的指導。

日本人官吏應該是滿洲國運營的核心，因此必須妥善而恰當地進行選和推荐，以便能充分貫徹本指導方針。同時，為了使日本人官吏成為活動中心，便於統制起見，決定保持以總務廳為中心的現行體制。

四、滿洲國為實行君主立憲制為最終目標，但目前仍維持現行體制，經慎重討論後再制定正式憲法。

滿洲國暫不成立政黨或其他政治團體。

五、滿洲國行政不實行極端的中央集權制，盡可能尊重地方自治的傳統，使之與中央集權協調一致，有關各項制度的改革應循序漸進，逐步開展。

九、滿洲國經濟政策的制定，以確立帝國世界經濟實力發展為基礎；同時，為加強滿洲國的經濟實力而合理地融合日滿兩國經濟為目標，並保證國民生活的提高與均衡。

十、滿洲國經濟開發，以日滿共存共榮為指導思想，凡屬受到帝國國防要求制約的部分，均應置於帝國的實權之下，除此之外，應在滿洲國之實權下，適當地由國內外人士從事公正自由的經濟

⁵⁹ 中央檔案館等編，《日本帝國主義侵華檔案資料選編3·偽滿傀儡政權》（北京：中華書局，1994年），頁25以下。原文參閱小林龍夫·島田俊彥編，《現代史資料7·滿洲事變》（東京：みすず書房，1964年），頁589-590。

活動。

十四、滿洲國之司法，須特別尊重該國之國民性及習俗，迅速健全體制，充實機，培養普遍導守法紀之良好風尚。同時，建立對外信譽，以期逐步撤銷治外法權。

由此一《要綱》之作成時點及內容觀之，其可謂將日方在滿洲國成立前後的政策爭論作一解決。其實，更貼切的說法是，日本內閣以該《要綱》為關東軍已經實行的措施及預計實施的構想，作一「背書」。其中指出了日人藉「總務廳中心主義」來遂行「內面指導」(內部指導)的策略，並確立不久後改為帝制的目標。觀諸上述關東軍諸方案，「改行帝制」似本不在計畫之中，惟溥儀及鄭孝胥、羅振玉等人，相當堅持元首須為「皇帝」的身分，故關東軍向彼等保證，滿洲國不久後將改建帝國⁶⁰，而由日本閣議加以明文化。關於帝制之採行，根據美國記者 E. Snow 的推測，日本意在減少統治的成本，蓋滿洲國諸般事務僅需出於傀儡皇帝的名義即可⁶¹；日本人蠟山政道則認為，在日滿「同心協力」的前提下，滿洲國的政治體制不可能與日本有顯著的差異⁶²；中國人高青山則判斷，日本乃在利用皇帝的「主權者」資格，便於將來仿朝鮮故事而達成「日滿合邦」⁶³。

值得注意的是，第 5 點規定「不實行極端的中央集權制」，與關東軍原先的構想及滿洲國日後的發展大相徑庭。筆者以為，其用意可能在「建國」之初安撫滿洲固有的地方勢力，此將於本文第三章討論。

第二節 滿洲國的中央政府組織

第一項 中央政府組織

一、「四院體制」

⁶⁰ 參閱李念慈，《滿洲國記實》(台北：文海，1981 年)，頁 145-147。

⁶¹ 參閱山室信一，《キメラ：滿洲國の肖像》，頁 226。

⁶² 參閱山室信一，《キメラ：滿洲國の肖像》，頁 227。

⁶³ 參閱高青山，〈十年來暴日對東北政治統治的總剖析〉，載於《東北》4 卷 1 期(重慶：東北問題研究社，1941 年 9 月)，頁 27。

滿洲國的國體，自 1932 年 3 月 1 日建國至 1934 年 2 月屬於「共和制」，國家元首仿 1924 年至 1926 年段祺瑞「臨時執政」之先例⁶⁴稱為「執政」，年號「大同」；自 1932 年 3 月 1 日至 1945 年 8 月瓦解為止，則屬為「君主制」，國家元首稱為「皇帝」，年號「康德」⁶⁵。帝制時期的滿洲，其全名應為「滿洲帝國」⁶⁶。

在 1937 年政府機關改革之前，滿洲國的中央政府一直維持著「四院體制」，亦即執掌行政權的「國務院」、代表立法權的「立法院」、行使司法權的「法院」、以及職司監察及審計的「監察院」。此一架構大致仿照同時期的中華民國政府「行政、立法、司法、考試、監察」五院體制，惟捨「行政院」而稱「國務院」、法院之上無「司法院」之設、不設考試院。山室信一認為這種「一面準據南京政府，同時另一方面又採取其相反設想乃至對抗型(Gegenbild)」的作法，可說是滿洲國在「國家形成」上頗顯著的特徵⁶⁷。

二、行政機關總攬立法權

值得注意的是，滿洲國號稱「三權分立」⁶⁸，然「翼贊」皇帝行使立法權之立法院（《組織法》第 5 條），立法院組織依法另行規定之（《組織法》第 17 條），卻未有法律規定其組織⁶⁹，以致終無議員之選舉、院會之召開，僅設有一「立法院秘書局」作為「暫定措置」⁷⁰。在這種情況下，皇帝諮詢機關「參議府」在立法方面就扮演了替代性的角色。蓋《組織法》（1934 年 3 月 1 日，康德元年勅令第 1 號）第 36 條規定：「皇帝暫時得經諮詢參議府發布有與法律同一效力之勅令、定預算及為預算以外國庫負擔之契約。」而參議府實質的運作權係掌握於日人出任之「秘

⁶⁴ 參閱山室信一，〈滿洲國の法と政治一序説〉，頁 139 以下。

⁶⁵ 參閱中村繁編，〈滿洲と開拓〉（新京：滿洲建設勤勞奉仕隊實踐本部，1942 年），頁 88-89。

⁶⁶ 參閱〈滿洲國帝制實施之對外宣言〉，收於半澤玉城，〈支那及び滿洲關係條約及公文集〉（東京：外交時報社，1934 年），頁 181-182。

⁶⁷ 山室信一，〈滿洲國の法と政治一序説〉，頁 141。

⁶⁸ 尾上正男，〈滿洲國基本法大綱〉（東京：郁文社，1940 年），頁 67。

⁶⁹ 滿洲帝國政府編，〈滿洲建國十年史〉（東京：原書房，1969 年），頁 117。

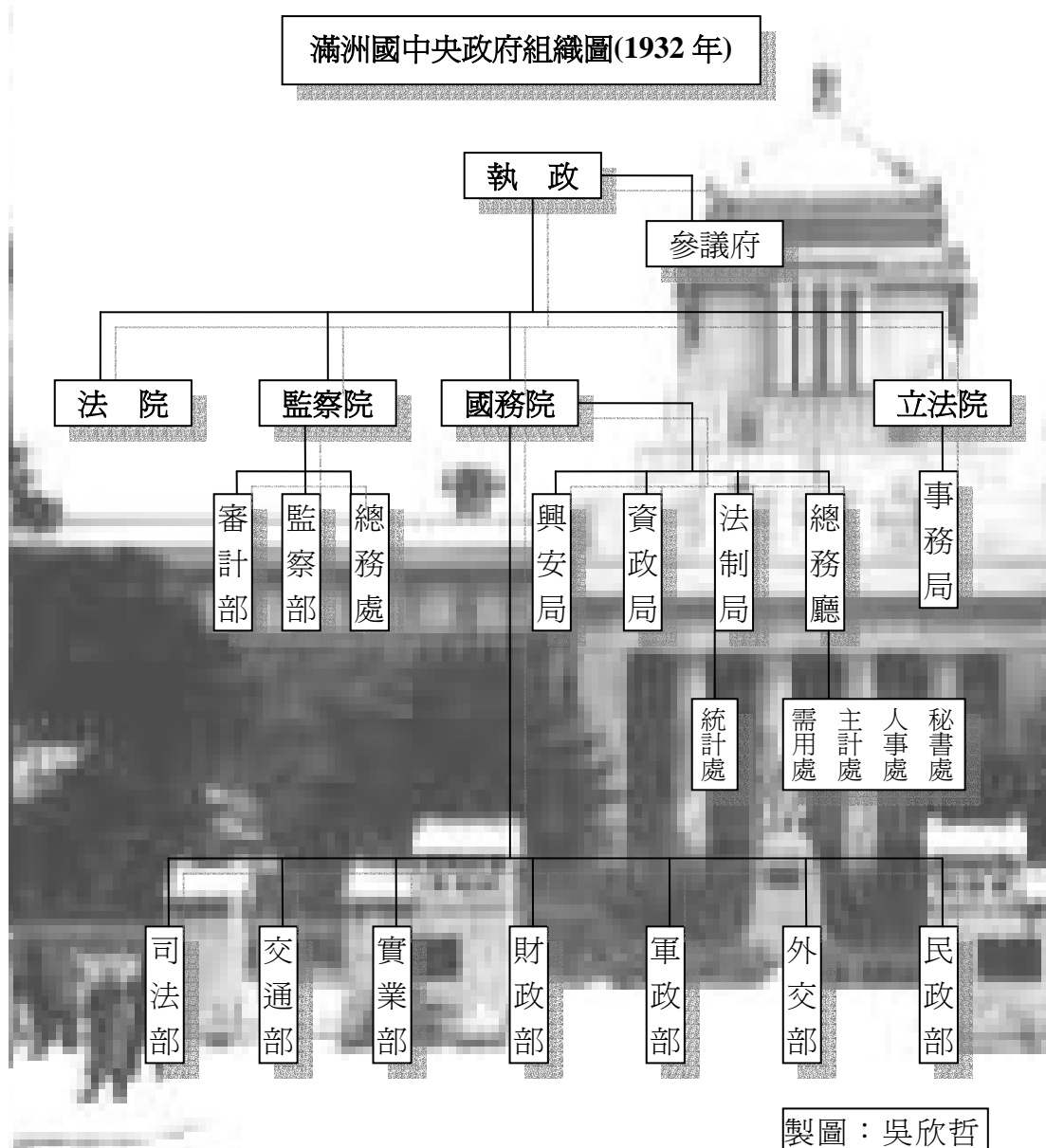
⁷⁰ 香川幹一，〈滿洲國〉（東京：古今書院，1940 年），頁 28。

書局長」手中⁷¹。不過，參議府國務院總務廳才是日本實施「內面指導」的核心⁷²，故參議府在立法過程所扮演的角色，並不如法條字面上所示的那麼重要。

其實，無論是參議府或總務廳主導，都意味著滿洲國的行政機關本身即掌有立法權，並不符合近代立憲主義之精神。然而滿洲國《組織法》上有「立法院」之設計，倒也說明了，縱使是在法西斯思想盛行的 1930 年代，「統治之正當性來自人民公意」仍是普遍的見解，殖民統治者及專制政權也需要為此而「裝模作樣」一番。只不過，日本人在滿洲國對此種「民意門面」並不算太重視，是故連一個「橡皮圖章式」的國會也捨不得成立。筆者以為，這或許是殖民統治者心虛的表現，深恐殖民地人民把「樣板國會」假戲真作，妨害到殖民政權的利益。

⁷¹ 山室信一，〈「滿洲國」統治過程論〉，頁 100。

⁷² 詳細情況，請參閱本章第四節。



73

第二項 1937 年中央政府機關的改革

滿洲國的行政機構，在 1937 年進行了一次大規模的改革。這次改

⁷³ 底圖照片為滿洲國國務院，來源：
<http://www.cam.hi-ho.ne.jp/kuboshima/Changchun/Changchun.html>

革，包含了中央及地方的政府組織。改革的宗旨包括：精簡機構以加強「一元化統制」而提高國家營運效率、軍警與一般行政間之協調、配合「五年計劃」加強統制重要產業、振興農村、密切中央地方間之聯繫、擴充加強地方行政機關之職能、扶植整地方自治等事項⁷⁴。

關於地方行政之改革，將於本論文第三章加以討論。在此先介紹中央政府的改革。中央政府的改革中，筆者以為較值得注意的，有以下三項：

一、縮小參議府權限

根據《組織法》規定，參議府是「就一定問題，接受皇帝諮詢，並上奏其意見」，「關於重大國務問題，可向皇帝上奏」的機關。它具有雙重性質，既是皇帝的諮詢機關，同時也是皇帝的輔佐機關。而在新的機構中，則廢除上述向皇帝主動上奏意見的制度，只能作為皇帝的諮詢機關而開展工作。如此，參議府便與日本的樞密院一樣，不得干預國務院的施政。這一點與國務院對施政統制權的擴大是互為表裡的。⁷⁵

二、廢除監察院

在該次改革中，監察院完全撤銷。新設「審計局」，作為國務院的直屬局，負責審計工作。《組織法》原規定監察官及審計官除受刑事審判或懲戒處分外，不得免其職務，如不得其同意不得停職、轉官或減俸。而在新機構中，對於審計官則廢除了上述規定。審計工作根據《審計法》（1937年6月17日公布）進行，該法規定「審計局長及審計官在執行任務中不受國務總理大臣指揮」，但就其身分而言，仍處於國務總理大臣的直接監督之下。⁷⁶

監察院之廢，其主要原因，恐怕係在於其成效不彰，蓋實際上監察

⁷⁴ 參閱國務院總務廳情報處，〈關於中央政治行政機構改革問題〉（1937年5月15日），收於《日本帝國主義侵華檔案資料選編3》，頁261。

⁷⁵ 摘自滿鐵產業部，《滿洲經濟年報》，1937年・下（東京：改造社）。收於《日本帝國主義侵華檔案資料選編3》，頁227。

⁷⁶ 摘自《滿洲經濟年報》，1937年・下。收於《日本帝國主義侵華檔案資料選編3》，頁227。

院只敢彈劾「非日系」的官吏，終導致「日系」與「滿系」官吏之對立⁷⁷。此外，山室信一推測尚有另一原因，即 1937 年時民法、刑法等法典陸續制定完成，「法令的日本化」已大致達成，是故已無模仿中華民國國制及法令之必要了⁷⁸。

三、擴大總務廳權限

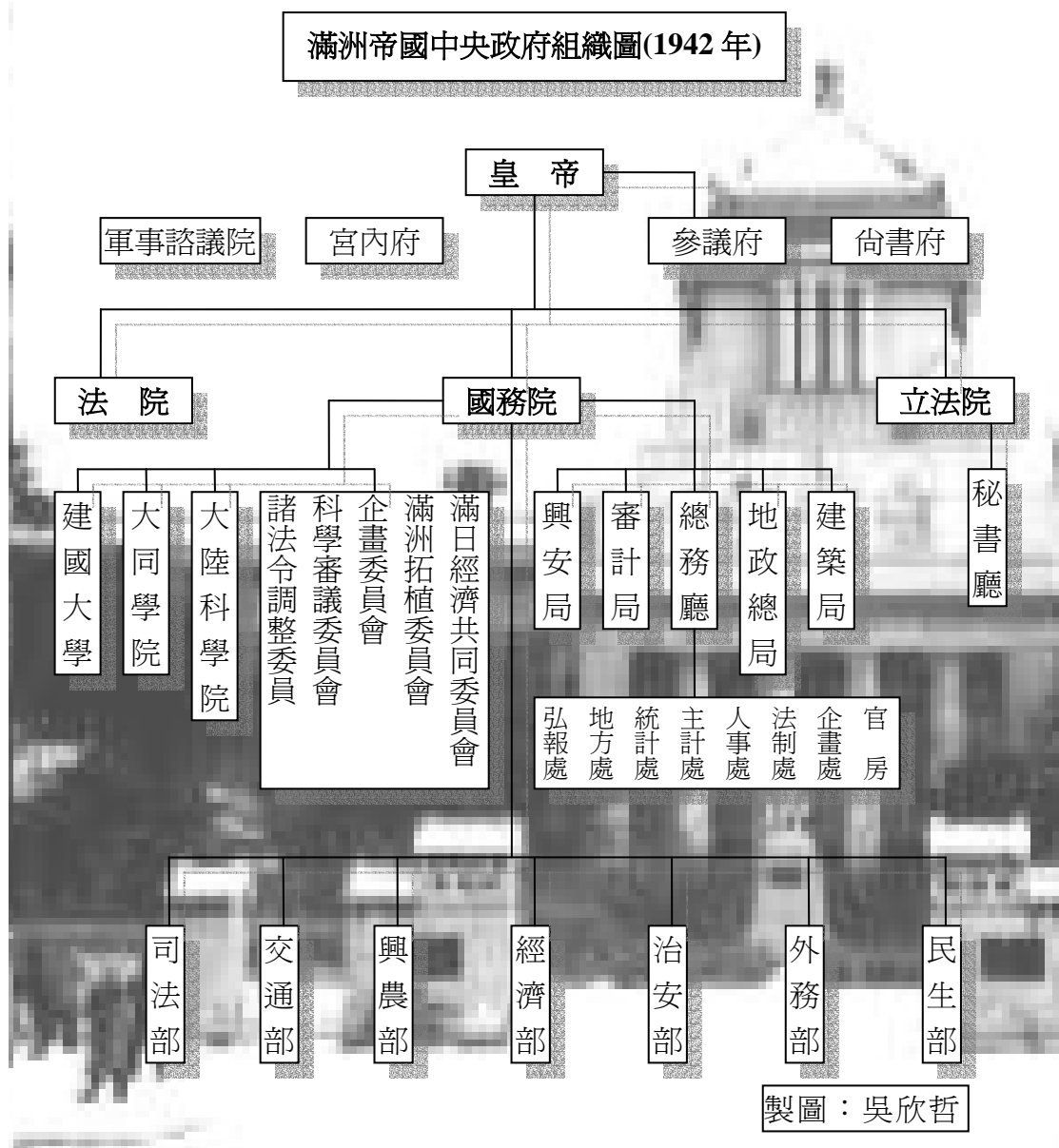
總務廳主管國務總理大臣執行各項任務中的具體事務。總務廳長官是輔佐總理大臣的幕僚長，在新機構中採取由總務廳長對於一切部門之政治進行實質性統一領導的方針。⁷⁹

總而言之，1937 年的改革，在中央層面，著重「總務廳中心主義」的加強。故一方面削減參議府之權限，另一方面又擴張總務廳的業務範圍。其目的在使日方的指揮體系趨於一元化，減少統治上的成本。

⁷⁷ 參閱山室信一，〈滿洲國の法と政治—序説〉，頁 141。

⁷⁸ 山室信一，〈滿洲國の法と政治—序説〉，頁 150。

⁷⁹ 摘自《滿洲經濟年報》，1937 年・下。收於《日本帝國主義侵華檔案資料選編 3》，頁 279。



第三節 日系官吏的地位

第一項 國籍認定的問題

滿洲國宣布成立後，即於 1932 年（大同元年）3 月 10、11、12、13 日連續召開國務院會議，以一瀉千里之勢通過了以關東軍特務部為中心，聽取各方面日本專家意見後，制定的《政府組織法》、《人權保障法》以及各種官制等重要的基本法令。12 日召開的第三次國務院會議，提出

了「日系官吏」問題。實業部總長張燕卿提出質問：「採用日本人任官吏時，是視其為外國人，還是作為滿洲國人對待？」總務長官駒井德三回答：「是作為滿洲國民的日系對待。」張又問：「那麼，滿洲國法律也同樣適用於日本人嗎？」駒井果斷地問答：「當然！」。⁸⁰

然而，直至 1945 年覆滅為止，滿洲國並未制定「國籍法」，僅於 1940 年制定《暫行民籍法》（康德 7 年勅令第 197 號）⁸¹，惟該法僅屬「戶籍法」之性質。在滿洲國任公職之日本人，其是否屬於「滿洲國國民」，遂一直無法律上之明文依據。日本學者亦有為滿洲國「國籍法」之立法提供建言者⁸²，但亦未被官方付諸實行。此似可認為是日本官方基於日方之利益，而刻意將在滿日人的國籍問題模糊化。

當時的學者，有的根據〈滿洲國建國宣言〉之文句，主張居住於滿洲的「漢、滿、蒙、日、朝」五族，均為滿洲國之國民⁸³；亦有的依據溥儀 1935 年〈回鑾訓民詔書〉中所謂滿日兩國「一德一心」之宣示，主張在滿洲的日人，應擁有日本及滿洲國的「雙重國籍」⁸⁴。當然，這些說法大抵不違背日本官方的認知或期望。

在司法實務方面，倒是有一則最高法院刑事判決援引〈滿洲國建國宣言〉作為認定滿洲國國民之依據，並進一步推衍，認為⁸⁵：

我國建國之精神，自漢滿蒙朝日之所謂五族始，雖其他民族，苟有居住於滿洲國領土內之事實，並體得滿洲國之建國精神而願長久居住者，作為滿洲國之人的構成分子，浴王道樂土之恩澤．．．滿洲國之人民不必侷限於右宣言例舉之五族．．．舊俄羅斯帝國人民之諸民族而現在無蘇聯邦國籍之所謂白系俄人，無論因舊來

⁸⁰ 《日本帝國主義侵華檔案資料選編 3》，頁 89-91。

⁸¹ 參閱高橋貞三，《滿洲國基本法》（東京：有斐閣，1943 年），頁 87。

⁸² 例如：金澤理康，〈滿洲國籍法提言〉，載於《早稻田法學》第 21 卷（東京：早稻田大學法學會，1943 年 2 月）。

⁸³ 參閱高橋貞三，前揭書，頁 86。

⁸⁴ 參閱金澤理康，前揭文，頁 12-14。

⁸⁵ 康德 5 年(1938 年)12 月 23 日涉外庭判決，《最高法院刑事判決例三卷》，頁 513。轉引自柚木馨，《滿洲國民法總論・I》（東京：有斐閣，1943 年），頁 92-93。

歸化而成為有中華民國籍者，或因革命而猝然成為無國籍者，苟居住於滿洲國，並符合上述之條件者（應解為滿洲國國民）

對該實務見解，學者柚木馨批評道：「作為法律論述，極為曖昧模糊」，但亦認為這在無「國籍法」之現狀下亦係不得已者⁸⁶。筆者以為值得注意的是，最高法院自始即以在滿洲國長住之「漢滿蒙日朝」五族為「當然國民」，在此基礎上論證在滿之白俄系人「也」在國民之列。由此似可推知，於日滿官方心目中，在滿日本人亦具滿洲國籍是「無庸置疑的」。在這種「五族協和」的理論基礎下，日本人任滿洲國官吏，根本不生「外國人任內國公職」之問題。

第二項 日人任官的比例與程序

一、日人任官的比例

標榜「漢滿蒙日朝」五族協和的滿洲國，政府中究竟應容納多少比例的日系官吏，其決定過程，頗具戲劇性。

1932年3月12日召開的第三次國務院會議中，擁有實力的財政部總長熙洽亦提出質問：「究竟在滿洲國政府中，要安排多少日本人，讓他們擔任什麼職務呢？」根據當時關東軍司令官本庄繁的指示「盡可能以少數日本人指導滿洲國人建設滿洲國」，這樣估計在全部滿洲國官吏中有10%日系官吏即足以貫徹日本的控制。然而，駒井卻認為至少需要20%，故問答道：「如果新政府的官吏是700人，其中將有150名日系官吏，並給予適當的地位。」熙洽大為不滿，厲聲反駁駒井，認為事關重大，應徵求執政（溥儀）的意見。駒井竟威脅：「那好吧！我們日本人連一個人也不要求參加滿洲國政府，你們自己任意執行政務好了。」並出作欲拂袖而去之態。熙洽不得已只好進行解釋，說自己的意見是錯的。就這樣，關於日系官吏的議案，取得了形式上的一致通過。⁸⁷

不過，隨著大量日人進入滿洲國，後來日系官吏在全滿洲國政府所佔比例，實際上已遠遠超過20%。在中央政府中，日系官吏甚至佔50%

⁸⁶ 柚木馨，前揭書，頁92。

⁸⁷ 《日本帝國主義侵華檔案資料選編3》，頁91-92。

以上。關東軍 1935 年制定的《滿洲國人事行政指導方針要綱》承認⁸⁸：

自事變以來，日本人官吏人數逐步增，目前已達三千人以上；如包括準官吏，其數即將超過六千人。中央機關之日滿人之比例已在一比一以上，以國道局為例，日本人實際占總人數之百分之九十。

有鑑於此，該《要綱》要求：「日本人官吏，尤其是中級以上官吏，除萬不得已情況外，不再採用。」⁸⁹以遏制日系官吏無限增加的傾向。

此外，根據曾在滿洲國「產業調查局」任職的台灣人陳嘉樹回憶⁹⁰，日本爲了迴避日系官吏比例之限制，安排更多日人進入滿洲國政府，亦有將部分台灣人編爲「滿系」⁹¹之舉。

二、日人任官的程序

1932 年 3 月 10 日，即滿洲國成立之初，執政溥儀與關東軍司令官本庄繁有一「秘密換文」，該換文後成爲日本承認滿洲國之《日滿議定書》（1932 年 9 月 15 日）的秘密附件。換文的第四條規定⁹²：

敝國（滿洲國）參議府就貴國（日本）之人選有達識名望者任爲參議，其他中央及地方各官署之官吏亦可任用貴國人，而其人物之選定委諸貴軍司令官之同意。．．．

1932 年 5 月 18 日，關東軍公布其《滿洲國採用日本人重要職員綱要領》，其規定如下⁹³：

⁸⁸ 《日本帝國主義侵華檔案資料選編 3》，頁 102-103。

⁸⁹ 《日本帝國主義侵華檔案資料選編 3》，頁 103。

⁹⁰ 參閱許雪姬，《日治時期在「滿洲」的台灣人》（台北：中央研究院近代史研究所，2002 年），頁 510。

⁹¹ 此應泛指華人，而不限於滿族。

⁹² 《日本帝國主義侵華檔案資料選編 3》，頁 3-4。

⁹³ 《日本帝國主義侵華檔案資料選編 3》，頁 96-97。

一、滿洲國總務長官所需之日本人官吏，必須就其職務、資格等，與關東軍參謀長協商。

二、關東軍參謀長將前項協商結果及對人選之要求條件通知陸軍次官，委託陸軍次官提出人選。

關東軍確定候補者人選時，由關東軍參謀長以文件通知陸軍次官。

三、陸軍次官確定人選並徵求本人意見後，與關東軍參謀長進行內部協商，根據協商結果，再與該日本人進行內部聯繫。

此一內部聯繫可視之為實質性之決定，但仍需由關東軍司令官對滿洲國作出形式上之決定。

四、關於任免日本人官之形式之手續須經滿洲國政府徵得關東軍司令之同意後，由滿洲國政府與本人辦理。

五、關於特殊會社重要日本人職員之採用，亦以本要領為準進行之。

注：本方所謂滿洲國政府之重要職務，可解釋為課長級以上或相當於上述級別之特殊會社之重要職員。

上述《要領》雖多次提及日本陸軍省次官，惟實際上其重要性似乎不大。基本上仍是由關東軍作實質的決定。時任職滿洲國司法部的前野茂，於1934年負責招聘日本司法官至滿洲的業務，事後向關東軍第三課報告成果，竟被軍官厲聲警告不得無視關東軍，關東軍沒有必要承認其所提出之人事案云云。前野茂經軍官說明才知，滿洲國司法若欲招聘日本司法官，應將其人數及配置場所告知關東軍；關東軍再通知日本司法省請其選定適任者；最後由關東軍向滿洲國政府推薦⁹⁴。由此可以推知，在滿洲國的人事決定上，關東軍似不太受日本中央政府之節制。

《滿洲國採用日本人重要職員綱要領》對於關東軍如何行使「人事權」之程序，並未詳細規定。爲了確立明確的運作規則，1935年5月1日，關東軍公布了《滿洲國人事行政指導方針要綱》，其中承認：「建國以來，在人事行政方面，多依從慣例，或擅自採取權宜之計，其間由於個人或黨派等私情之存在，容易產生各種弊端。」⁹⁵顯現出滿洲國初期

⁹⁴ 參閱前野茂《滿洲國司法建設回想記》（大阪：日本教育研究センター，1985年），頁29-30。

⁹⁵ 《日本帝國主義侵華檔案資料選編3》，頁101。

人事行政的渾沌狀態。該《要綱》以表格說明日系官吏之人事手續如下⁹⁶：

類 別 負 責 機 關	關東軍司令部（第三課）	特務機關
簡任 任免・調動	事前批准	材料上報軍司令官
荐任 任免・調動	同 上	同 上
委任 任免・調動	具參事官、屬官、主任警務指導官，須經事前批准，其他可事後報告	事前指導
雇傭人 同上	關於日、滿人比例須經事前批准	對管區內之受雇人實行監督
囑託 同上	根據前待遇，按上述各項規定辦理	

第四節 「內面指導」的實際運作

第一項 「四頭政治」的統一

日本的駐滿機關原本包含關東州廳、關東軍、南滿洲鐵道株式會社，再加上奉天總領事館（握有滿鐵附屬地的警察權及領事裁判權），是為日本在滿洲前期的「四頭政治」。這種「政出多門」的情形，顯然不利於統治。日本政府初步的解決方法，是在人事上作調整，1932年8月，陸軍大將武藤信義就任關東軍司令官，兼任「特命全權大使」及關東州長官，達成「三位一體」。三位一體之關東軍司令官，在日本國內受陸軍、拓務、外務三省監督；滿鐵，現地受關東軍，日本國內受拓務省及外務省監督。

1934年，日本陸軍、外務、拓務三省，針對在滿機構改革的問題，各自提出了以下的方案⁹⁷：

⁹⁶ 關東軍，《滿洲國人事行指導方針要綱》（1935年5月1日），收於《日本帝國主義侵華檔案資料選編3》，頁106。

⁹⁷ 青野，〈在滿機關改革の歸著點〉，載於《滿洲評論》第7卷第11號（大連：滿洲評論社，1934年9月15日），頁5。

- 一、指導精神
 - (陸) 武主文從
 - (外) 文武分任
 - (拓) 文武分任
- 二、與滿洲國之關係
 - (陸) 不可分之特殊關係
 - (外) 與歐美諸國同視
 - (拓) 不可分之特殊關係
- 三、關東州政之監督
 - (陸) 由全權府監督之
 - (外) 由拓務大臣監督之
 - (拓) 由全權府監督之
- 四、滿鐵附屬地
 - (陸) 暫時保留
 - (外) 以治外法權撤廢及返還為前提
 - (拓) 絕對保留

由以上各案可看出，外務省相當重視維持滿洲國「獨立國」的外觀，拓務省及陸軍省則希望促進日本在滿洲的實質統治及機構之統合，而陸軍部更主張「武主文從」，以減少外務、拓務省的干預。憑藉軍方的政治影響力，陸軍省的方案終獲採納，1934 年 9 月 14 日，日本內閣會議決定《對滿關係機關ノ調整ニ關スル件》如下⁹⁸：

- 一、內閣新設擁有特別組織之對滿事務局，將拓務省主管之大部對滿有關事務移交該局。
對滿事務局特設總裁。
- 二、將現行之駐滿機關三位一體制改為關東軍司令官與駐滿特命全權大使之二位一體制。
- 三、關東州設知事。
- 四、南滿洲鐵道株式會社與滿洲電信電話株式會社之業務監督，關東州知事及其他監督，鐵道附屬地行政權之行使等權力，屬於駐滿特命全權大使。為此，大使館設事務局，其權限受內閣總理大臣之監督。

⁹⁸ 《日本帝國主義侵華檔案資料選編 3》，頁 41 以下。原文參閱內閣制度百年史編纂委員會，《內閣制度百年史・下》（東京：內閣官房，1985 年），頁 207。

五、根據條約規定，於新京常設日滿經濟會議。

1934 年 12 月 26 日，日本政府公布《對滿洲事務局官制》（勅令第 347 號）及《關東局官制》（勅令第 348 號）。日本中央政府成立「對滿事務局」⁹⁹，該局主要職權如下¹⁰⁰：

- （一）關於關東局之事務
- （二）關於保持各廳對滿行政之統一之事務
- （三）除涉外事項之外，關於在滿洲拓殖事業之指導獎勵之事務
- （四）南滿洲鐵道株式會社及滿洲電信電話株式會社業務之監督

日本駐滿大使館下設「關東局」。「關東局」之職掌主要有三¹⁰¹：

- （一）關東州廳之監督及其他關東州政務之管理
- （二）除別有規定外，南滿洲鐵道附屬地行政之管理
- （三）南滿洲鐵道株式會社及滿洲電信電話株式會社業務之監督

由此可知關東州政務置駐滿大使館管轄之下，而駐滿大使又是關東軍司令官所兼任，故實質上是關東軍進一步收編了統治關東州的權力。在日本中央，「對滿事務局」總裁則由陸軍大臣林銑十郎大將兼任，確保了軍部對滿洲事務的控制。¹⁰²總而言之，日本陸軍一方面統合駐滿機構，一方面在日本中央建立單一主管機關主導對滿事務，排除拓務、外務兩省的干預，使得滿洲國更趨近於日本陸軍的專屬之物。

日本陸軍「統一」了日本官方的滿洲事務主導權後，對滿鐵的收編與改造，亦是指日可待。滿鐵方面亦感受到了這股趨勢¹⁰³：

陸軍、外務及拓務三省關於駐滿機構改組之爭論中心，據稱是爭

⁹⁹ 1942 年 11 月 1 日，對滿事務局廢止，所管事務移歸新設的「大東亞省滿洲事務局」。參閱山室信一，《キメラ：滿洲國の肖像》（東京：中央公論新社，1999 年），頁 260-261。

¹⁰⁰ 山崎丹照，《外地統治機構の研究》（東京：高山書院，1943 年），頁 74。

¹⁰¹ 山崎丹照，《外地統治機構の研究》，頁 276。

¹⁰² 吉田裕，前揭文，頁 153-154。

¹⁰³ 滿鐵編寫之內部打印稿，日期不詳。收於《日本帝國主義侵華檔案資料選編 3》，頁 60。

奪滿鐵及警察權問題。．．．通過了駐滿機構改革方案，則滿鐵改組問題的再次提出，就僅僅是時間問題了。

拓務省喪失了關於滿洲問題的發言權，只在形式上，保留了有關海外拓殖及移民殖民事務．．．其實質性業務既已喪失大半，而其改組也為期不遠了。

1937年12月1日，「滿鐵附屬地行政權」全部移讓予滿洲國¹⁰⁴，從此，滿鐵在滿洲的統治權能大幅削減。與此幾乎同時，滿鐵的事業經營範圍也面臨了「瘦身」的命運。直至1937年3月底以前，滿鐵仍然擁有80個以上的關係企業，表面上，滿鐵仍是滿洲產業經濟開發的中心機關。但事實上，同年10月22日，日本內閣會議通過《滿洲重工業確立要綱》，「日產」鮎川義介為首的民間資本於12月27日設立「滿洲重工業開發株式會社」（簡稱「滿業」），總攬滿洲的重工業經營。於是，滿鐵將大部分與重工業相關的附屬事業陸續移給「滿業」，滿鐵的中心幹部也紛紛轉調「滿業」。自「滿業」設立至二次大戰結束，滿鐵僅餘：（一）鐵道為中心的交通事業，（二）撫順煤礦及製油事業，（三）調查與研究事業等三個部門作為公司的主要業務。¹⁰⁵滿鐵失去了如同過去「英屬東印度公司」般的崇高地位，至此，日本對滿洲之統治權力已達真正的「一元化」。

第二項 「內面指導」的途徑

關東軍於1932年5月21日作成《對滿蒙方策》「第四次案」，其中明確決定「以日籍滿洲人為中心對中央行政進行指導，但須堅持由少數人控制要害部門之原則」¹⁰⁶。所謂「日籍滿洲人」即指「日系」滿洲國國民。日人究竟如何藉由掌控「要害部門」來進行「內面指導」，且看以下的分析。

一、總務廳支配國務院

¹⁰⁴ 參閱副島昭一，〈「滿洲國」統治と治外法權撤廢〉，收於《「滿洲國」の研究》，頁150。

¹⁰⁵ 黃福慶，〈一九三三年的滿鐵改組案爭議〉，載於政大《歷史學報》第18期（台北：政大歷史系，2001年5月），頁58。

¹⁰⁶ 《日本帝國主義侵華檔案資料選編3》，頁14。

1932 年的《政府組織法》第 27 條規定：「國務院承執政之命以掌理一切行政事宜。」第 31 條規定：「關於法律訓令及國務之教書，由國務總理副署之。」，1934 年後的《組織法》亦有類似規定。由此二條文可知，國務院實為滿洲國行政權之中樞。而根據《國務院官制》（大同元年，教令第 5 號）第 3 條：「國務總理認為必要時，得停止或取消各部總長之命令或處分。」，可知國務院乃一「首長制」而非「合議制」的機關。亦即，國務總理對政務掌有最終的決定權。

然而，真正關鍵者在於同《官制》第 8 條：「國務總理為直宰關於部內之機密、人事、主計、需用及宣傳之事項，置總務廳處理之。」因此，實際上掌管這些事務者，乃總務廳，其下設有秘書處、人事處、主計處、需用處、情報處（第 12 條），共 5 處。1937 年 6 月修正《國務院官制》（康德 4 年，勅令第 119 號）更擴大其職務範圍，改設企劃處、法制處、人事處、主計處、統計處、弘報處（第 15 條），共 6 處；至 1943 年 12 月又增設地方處。

該廳表面上是國務總理「輔佐機關」，惟根據《國務院辦理文書暫行章程》第 8 條規定，起案文書受主管官廳署之裁決後，應送總務廳秘書處，由秘書處分類配發廳內各處，再由各處長向總務長官提出，總務長官必要時得要求法制局審議，向國務總理提出。總而言之，總務廳可以事先審核(check)國務院會議的議案。¹⁰⁷此外，人事處掌管官吏之任免進退及身分、官吏之紀律及賞罰、官吏之給與及待遇等事項；主計掌管政府預算及決算、國資之計畫及運用、國庫金收支之管理、收支科目等事項。¹⁰⁸由此可知，國務院決策、政府人事及國家預算此等重大事項，均掌握在總務廳手中，滿洲國官方亦不諱言總務廳是「國務院的神經中樞」¹⁰⁹。

總務廳占有如此關鍵性地位，日方為便於「內面指導」滿洲國政府，自然會在該機關安排大量的日系官吏。首先，總務長官一職，自始至終均日人擔任；其次，以 1943 年為例，全總務廳中，「日系占有率」高達 84.3%，其企畫處、主計處人員更全由日人充任¹¹⁰。總而言之，總務長官

¹⁰⁷ 古屋哲夫，前掲文，頁 68。

¹⁰⁸ 《滿洲年鑑》第 1 冊（大連：滿洲文化協會，1933 年），頁 79。

¹⁰⁹ 《日本帝國主義侵華檔案資料選編 3》，頁 317。

¹¹⁰ 參閱山室信一，〈「滿洲國」統治過程論〉，頁 116。

才是實際上的「國務總理」。

1932年8月，關東軍第三課（後改為第四課）成立，主管對滿洲國的指導與統制，後者政治、行政上之重要事項及日系官吏之採用等，須由總務廳向第三課報告，取得關東軍之同意。¹¹¹關東軍司令官、參謀長及參謀副長批准後，再以參謀長的名義向總務長官下達稱為「遵命通知」的批准書。特殊重要或與日本有關的事項，關東軍還須透過陸軍省軍務局請求日本政府批准。¹¹²由於實際事權均集中於總務廳，故關東軍對之加以嚴密的控制，則就滿洲國之統治可謂「以簡馭繁」。此即所謂的「總務廳中心主義」。

二、日系次長會議

為了塑造「獨立自主」的形象起見，國務院各部首長均由「滿系」人員擔任；然而，各部次長及各部之總務司長，則均由日人充任，並立於事實上的監督地位¹¹³，此即所謂「次長制」。各部的次長有一不成文慣例，即每週二集會，議決要提交國務院會議之提案，該會議稱為「火曜會」（後改為「水曜會」）。火曜會由總務長官主持，由總務廳次長、各部次長（初期為總務司長）、總務廳各處處長、興安局參事官，以及關東軍第三課（後為第四課）課長組成¹¹⁴。

原滿洲國皇帝溥儀回憶道¹¹⁵：

凡是偽滿的所謂「根本大計」、一切法令全是由它制定，一切都是取決於它的。．．．經它決定便成為鐵案，不能更動。由火曜會制定和決定後，才交偽滿形式的國務院會議。經它無條件的通過

¹¹¹ 吉田裕，前掲文，頁132。另參閱古海忠之，《忘れ得ぬ滿洲國》（東京：經濟往來社，1978年），頁55-56。

¹¹² 《日本帝國主義侵華檔案資料選編3》，頁64。

¹¹³ 岡部牧夫，前掲書，頁35。

¹¹⁴ 《日本帝國主義侵華檔案資料選編3》，頁330。火曜會原均由日人參加，後由於有「滿系」人員被任命為總務廳次長及該廳之統計處長和監察處長，故也有華人參加，惟無甚影響。參閱〈古海忠之筆供〉（1954年6月8日），收於《日本帝國主義侵華檔案資料選編3》，頁331。

¹¹⁵ 〈溥儀檢舉武部六藏〉（1954年7月19日），收於《日本帝國主義侵華檔案資料選編3》，頁337-338。

後，再經偽參議府的所謂偽皇帝的諮詢機關的會議無條件的通過，再由偽總理和偽議長先後分別對我作形式上的報告。再由偽國務院總務廳交來法令（詔書、任命狀都是總務廳交來的），經我所謂裁可以後，簽名蓋印，然後再交由偽總務廳發布施行。．．．

我們可由溥儀的描述中得知兩個重點：首先，「火曜會」與「總務廳中心主義」是相輔相成的，總務長官運用火曜會整合日系高官與關東軍的意見，以形成政策；其次，《組織法》第 38 條雖賦與「參議府」在「勅令立法」程序中之關鍵性地位，然而火曜會實際上仍掌握了大部分的立法權力。

應注意的是，火曜會決定的「事實上拘束力」確實相當強大，惟尚非如溥儀所說那般毫無迴旋空間。原總務廳次長古海忠之指出¹¹⁶：

．．．當後來把議案提交到立法機關—閣議和參議府時，基本上沒有什麼修改，幾乎全部議案原封不動地被表決通過。參議府只偶爾附上希望條件；至於審議後保留者那就更少，在我記憶裡僅有兩件。

由此可見，參議府仍有其微弱的影響力。不過，如本章第二節第一項所述，參議府實權乃握於日系秘書局長之手，故縱偶有修正火曜會意見之舉，也只是代表了殖民統治者內部之異議耳。

三、日滿經濟共同委員會

爲了實踐上述 1934 年日本閣議《對滿關係機關ノ調整ニ關スル件》第 5 點關於「設立日滿經濟會議」的要求，1935 年 7 月 15 日本與滿洲國締結了《日滿經濟共同委員會設置ニ關スル協定》。根據該協定，滿洲國中央政府設置了由兩國政府監督的「日滿經濟共同委員會」¹¹⁷。該委員會在「關於日滿經濟合作之重要事項」及「關於日滿合辦特殊公司業務之重要事項」方面，接受日滿兩國政府的諮詢；兩國政府不經此一諮詢，則不得處理這些重要事項。委員會之日方委員由關東軍參謀長、關東局總長等出任，滿方委員由總務廳長、外交大臣、實業大臣、財政大

¹¹⁶ 〈古海忠之筆供〉（1954 年 6 月 8 日），收於《日本帝國主義侵華檔案資料選編 3》，頁 331。

¹¹⁷ 山室信一，〈「滿洲國」統治過程論〉，頁 110。

臣等 8 人出任。該會之主導權掌握在擔任主席的關東軍參謀長手中。¹¹⁸由此可知，「日滿經濟共同委員會」乃由關東軍直接掌握之經濟企畫組織，實為日本另一個內面指導滿洲國的管道。

在「日滿經濟共同委員會」設立，日滿又依循同樣模式成立「日滿共同防衛委員會」(1939 年 4 月)、「日滿弘報聯絡會議」(1940 年 8 月)、「日滿食糧會議」等單位，實質上作為日本各省廳對滿洲國直接傳達統治意思的機關。¹¹⁹

第五節 小 結

「九·一八」事變之後，日本開始摸索對滿洲的統治模式。關東軍少壯參謀原本計畫將滿洲直接併入日本帝國，然而世事未能盡能如人願，最後妥協於國內外情勢，採取「獨立建國」方案。為了充實「獨立國」的門面、並收攬人心，日本人亦精心設計了滿洲國的國家組織，既參酌中華民國制度而同時又加以修正，號稱「三權分立」以順應國際潮流並誇示優於中國。然而，由於終未制定立法院組織，而無國會之召開，故實際的立法權能掌握於行政機關之手。

值得注意的是，滿洲作為一形式上的「獨立國」，反而使關東軍相較於台灣、朝鮮，較不受日本中央之節制。在軍國主義日盛的氛圍下，日本軍部於 1934 年底促成了「在滿機關」的統合、於 1937 年改組「滿鐵」，使得滿洲愈形為關東軍的「獨立王國」。在「五族協和」的大纛下，透過安排「日系」人員於要職、以及總攬大權的「總務廳」，日方建構了對滿洲國政府的「內面指導」機制，形成日本殖民統治史中極特殊的一例。

¹¹⁸ 鈴木隆史著，周啟乾等譯，《日本帝國主義與滿洲》(日本帝國主義と滿洲)(台北：金禾，1998 年)，頁 550-551。

¹¹⁹ 山室信一，〈「滿洲國」統治過程論〉，頁 110。

