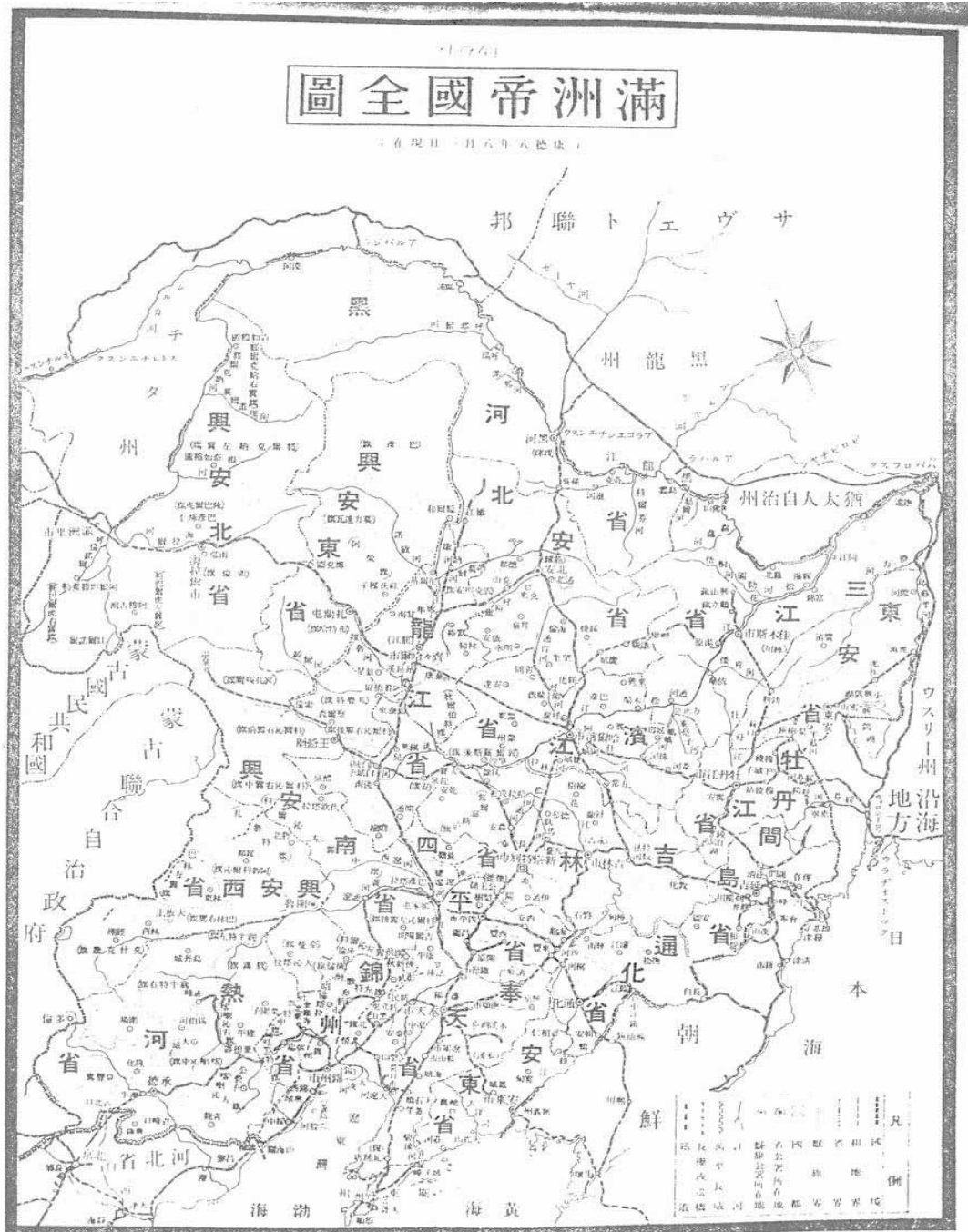


第三章 深化統治與地方行政體系



1941 年 8 月的滿洲國全國地圖，此時全滿已劃分為 19 省，一直維持至滿洲國滅亡。來源：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）

承續第二章對於中央體制之分析，本章將探討滿洲國地方行政制度之形成及演變。在行文架構上，第一、二節以時間序列論述省、縣層級制度的演進，焦點放在「中央－地方」關係上，亦即剖析日滿當局如何由「懷柔地方」起步，以漸進手法將在地的政軍勢力削弱，達到中央集權的最終目標。

地方基層行政制度較為特殊，故獨立在第三節討論。第三節之重心置於「傳統中國式」至「近代西方式」制度之轉變。滿洲國前期以「保甲制度」鞏固對地方基層（尤其是農村）的統治；後來伴隨著「治外法權撤廢」之實施，改行類似日本法的「街村制度」。此中政策考量及其時空背景，實值得探討。

第一節 建政初期的地方行政制度

第一項 對在地勢力的懷柔

一、各地區的「獨立」與「統合」

在「九·一八」事件前，滿洲在張學良勢力主導下，尚有許多地方性的軍閥或政治領袖，主要者有吉林省的熙洽¹、哈爾濱的張景惠²、遼寧省的臧式毅³、遼寧東邊道的于芷山⁴、洮南的張海鵬⁵、察哈爾的馬占山⁶。對於東三省的軍閥統治形態，學者小林英夫有如下的分析⁷：

奉天軍閥的政治、經濟中樞乃是省。奉天軍閥的根基，由北而南

¹ 參閱內尾直昌編，《滿洲國名士錄》（東京：人事興信所，1934年），頁56。

² 參閱姜念東等，《偽滿洲國史》（大連：大連出版社，1991年），頁98。

³ 參閱《滿洲國名士錄》，頁106。

⁴ 參閱《滿洲國名士錄》，頁12。

⁵ 參閱滿洲國軍刊行委員編，《滿洲國軍》（東京：蘭星會，1970年），頁18。

⁶ 參閱《滿洲國軍》，頁18。

⁷ 小林英夫，〈「滿洲國」の形成と崩壊〉，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，1988年2月），頁23。

有黑龍江、吉林、奉天三省。然而這三省，各自設有省政府、省的中央銀行及其附屬的巨大糧棧，此外還有稅捐局．．．擁有各自的軍隊．．．張作霖自己直接支配奉天省的同時，對其他二省則採取間接支配的形式。有人將之類比為，江戶時代幕藩體制下的大名與德川家之關係．．．

關東軍進占全滿初期，實際上並不能以一己之力遂行統治，且又需製造滿洲「自治」的表象，故必須與在地勢力合作。於是決定先成立「各省政權」，再「逐次聯省統合」，最後「樹立新統一政權」⁸。其過程大致如下⁹：

（一）遼寧省地方維持委員會成立

在親日中國人趙欣伯的策動下，1931年9月24日，袁金鎧等人成立「奉天地方自治維持會」，次日向關東軍令官本庄繁提出「請願書」，請求勿撤兵，以維持秩序。26日，該「維持會」又改為「遼寧省地方維持委員會」，暫時代行省政府職能，並由關東軍派日籍顧問參加。闕朝璽及趙欣伯另先後成立「遼寧四民¹⁰臨時維持會」及「東北紳民時局解決方策討論會」。28日，三會發表「獨立宣言」，宣布遼寧省脫離「張學良政權」。

（二）吉林省宣布獨立

吉林省之「獨立」，並未經過「地方維持會」的階段，而是由關東軍命前清皇族熙洽，於9月28日逕行宣布。在此之前的9月26日，熙洽已將原有的軍、政兩機關合一，改稱「吉林省長官公署」，並自任長官。

（三）東省特區治安維持會成立

哈爾濱的情形較為特殊，牽涉到蘇聯的利益，故日本無法為所欲為。北滿的「中東鐵路」乃由蘇聯經營，中東路沿線地區，由吉林省劃出，

⁸ 參閱田中恒次郎，〈反滿抗日運動〉，收於小林英夫、淺田喬二編，《日本帝國主義の滿州支配》（東京：時潮社，1988年），頁335。

⁹ 參閱姜念東等，前揭書，頁89-102。

¹⁰ 「四民」，乃指「商、工、農、學」而言。

自成一「東省特別區」，劃分為 13 個行政區¹¹，哈爾濱為其一部分。張景惠先在哈成立東省特區之「治安維持會」，招募「特區警備隊」以呼應日軍，並放任日本特務進行活動。直至明年初，張景惠方才正式宣布東省特區的獨立。

（四）洮南宣布獨立

在日方勸誘下，張海鵬於 10 月 1 日，宣布洮南獨立。

（五）于芷山自任東邊道保安總司令

于芷山原任「東邊道鎮守使」，管轄遼寧省東邊一帶 23 縣，擁有 4000 餘名部隊，堪稱實力雄厚。關東軍加以攏絡，使其於 10 月 5 日承諾負責保護東邊道境內日僑之安全。15 日于芷山更自任「東邊道保安總司令」。

（六）內蒙古獨立運動

早在 1916 年，日本就曾策動巴布扎布進行內蒙獨立運動，結果失敗。在「九·一八」事件之前，巴布扎布二子甘珠爾扎布及正珠爾扎布，乃繼續進行秘密活動。「九·一八」事件時，其乘勢組織「內蒙自治軍」，後又依次改為「內蒙獨立軍」、「蒙古自治軍」，並由日方派遣軍事顧問。惟該軍後來不敵張學良東北軍而垮台。

在大致掌握了滿蒙各地方勢力的效忠之後，關東軍開始進行「逐次聯省統合」的工作。自 1931 年 12 月 22 日後數日內，遼寧、吉林、黑龍江、熱河四省及內蒙政權，先後在奉天舉行「聯絡會議」¹²。次年 2 月 5 日起至 25 日為止，臧式毅、熙洽、張景惠、馬占山之「四巨頭」及袁金鎧、趙欣伯，共召開了 10 回的「建國幕僚會議」，第 1 回即決定了「先由三省聯合發布獨立宣言，次組織政務委員會以準備新國家之建設，再聲明國家之成立。國旗、國號、元首制，採以民意之形式」的方針¹³。

¹¹ 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 435。

¹² 參閱古屋哲夫，〈「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 64。

¹³ 參閱古屋哲夫，前揭文，頁 65；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 69。

最後，在關東軍的授意下，會議作成如下決定¹⁴：

- 一、新國家之國號為滿洲國
- 一、滿洲國之元首稱為執政
- 一、國旗為新五色旗
- 一、年號稱為大同
- 一、政治採民本主義
- 一、首都定於長春

於是乎，在3月1日，上述「在地有力人士」以「滿洲國政府」之名義，宣布《滿洲國建國宣言》，完成了滿洲人民「自決」的形式，也確立了「關東軍－在地勢力」的侍從結構。

二、尊重在地勢力之現狀

滿洲國之建立，既是奠基於關東軍與在地勢力的「合作」上，在相當的時期內，仍需尊重各山頭的既得利益，以維持統治。這種局面，也反映在地方行政組織的設計及人事安排上。1933年8月8日，日本閣議決定《滿洲國指導方針要綱》¹⁵，其中第5點即規定：

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。

「建國」初期，滿洲國的一級行政區劃，乃是奉天（原遼寧）、吉林、黑龍江、熱河四省，加上興安省（南起內蒙古，西至外蒙古，北迄興安嶺）及東省特別區（哈爾濱為中心）。奉、吉、黑、熱四省設「省公署」；興安省三分為興安東、南、北分省，各設「分省公署」，由「興安總署」統轄；東省特別區則設「長官公署」。¹⁶此種區劃設計，除新設興安省外，大體延襲了「東三省＋東省特別區＋熱河省」的舊制。益可見日人君臨滿洲之初，不欲多事更張的心理。在人事上，各省區之首長，也多維持

¹⁴ 滿洲帝國政府編，《滿洲建國十年史》（東京：原書房，1969年），頁72。

¹⁵ 《日本帝國主義侵華檔案資料選編3》，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。

¹⁶ 參閱《日本帝國主義侵華檔案資料選編3》，頁431-432。

舊人：原遼寧省政府主席臧式毅，仍任奉天省長¹⁷；原吉林訓練總監兼吉林省政府委員熙洽，「九·一八」事件後自任吉林省公署長官，「建國」後仍任吉林省長¹⁸；原東省特別區行政長官張景惠，1932年初任黑龍江省長，「建國」後回任東省特別區長官¹⁹；原黑龍江省政府主席馬占山，仍任黑龍江省長²⁰（惟後來轉而抗日）。

不過，關東軍仍然不能讓各地方領袖享有過大的自主權，以免尾大不掉。是故，在財稅方面，各省原有財政廳一律撤廢，而於奉天、吉林、哈爾濱、龍江、熱河等五地，新設稅務監督署，隸屬於財政部之管理以監督國稅事務；署長受財政總長之指揮監督；署長綜理署務並指揮監督稅捐局長及其他所屬徵稅機關²¹。此外，關於鹽務、關稅等事項，也由中央政府派吏員擔當業務²²。在軍事方面，採行「軍政分離」，各地設「警備司令官」，並周期性地更迭司令官²³，又由日本「軍事顧問團」控制滿洲國軍²⁴。總之，各地方勢力，其原來「軍閥」之色彩，已逐漸淡化。

第二項 對縣級單位的掌握

「九·一八」事變之後，許多縣份之首長、公安局長棄職逃匿，使地方陷於無政府狀態，而敗兵、土匪更是籍機滋事²⁵。加以日軍控制地區有限，遼寧省地方維持委員會之政令，幾乎不能越出省城附近各縣；吉林省熙洽雖然而通令全省各縣服從其命令，但除了省城附近及延邊少數縣份外，通令等於空文²⁶。這些情形，讓關東軍認識到，僅只掌握省

¹⁷ 參閱《滿洲國名士錄》，頁106。

¹⁸ 參閱《滿洲國名士錄》，頁56。

¹⁹ 參閱《滿洲國名士錄》，頁117。

²⁰ 參閱李念慈，《滿洲國記實》（台北：文海，1981年），頁156。

²¹ 《昭和八年·滿洲年鑑》（大連：滿洲文化協會，1933年），頁109。

²² 《日本帝國主義侵華檔案資料選編3》，頁432。

²³ 《日本帝國主義侵華檔案資料選編3》，頁432。

²⁴ 參閱姜念東等，前揭書，頁189。

²⁵ 參閱滿洲帝國政府編，《滿洲建國十年史》（東京：原書房，1969年），頁102。

²⁶ 姜念東等，前揭書，頁102。

級單位，並不能有效統治遼闊的滿洲地區，有必要將觸角深入各縣。

不過，掌握縣級單位的手段，不能只靠關東軍及親日軍閥有限的兵力，而必須以「自治」、「掃除弊政」等號召爭取基層人心。為此，1931年11月10日，關東軍在奉天成立了「自治指導部」，以于冲漢為部長，中西敏憲為顧問。本部下設統務、調查、聯絡、指導4課及「自治監察部」、「自治訓練所」，並向各縣派遣「自治指導員」。指導員主要是起用自「滿洲青年聯盟」及笠木良明、中野琥逸領導的「大雄峰會」²⁷。指導員利用各縣既存的民間團體（如：農務會、商務會），來組織民眾，並示以「減輕租稅」、「破除賄賂」之目標尋求民間團體幹部的協力。由於舊有之省層級勢力已被日本軍力所削弱，自治指導部因而在縣層級的掌握上，發揮了一定的功效。²⁸

一、分權主張的消滅

以笠木良明為首的自治指導部，主張以縣為單位實行自治制，日人作為參事官，以顧問身分指導縣行政。自治指導部於1932年3月15日解散，成員多數轉入新政府的「資政局」。笠木任資政局局長，與總務廳人事處長高野忠雄合謀，引進大量日本人。他們將各縣的參事官（原自治指導員）糾集到奉天及新京，成立「縣參事會」，計畫將資政局改為執政直屬之機構，並將計畫呈報給溥儀。這種作法，事實上是在挑戰關東軍的霸權。關東軍對此作出強烈反應，立即將資政局有關日人400多名召集來，由板垣高級參謀宣布解散資政局及縣參事會。²⁹笠木的自治構想也就因而化為泡影。不過，平心而論，由日人組成的縣參事會，恐怕將不過是與關東軍相抗衡的另一日人統治集團。笠木式的「自治」，不見得真能為「滿系」住民帶來自主權。

二、曇花一現的《自治縣制》

²⁷ 大雄峰會是笠木良明所創的思想團體，會員數十名，主要是滿鐵的青年社員。笠木良明受大川周明強烈的影響，係一「佛教的國家主義者」，1929年，自滿鐵的「東亞經濟調查局」（東京）轉調至滿鐵本社（大連），後於同年成立該會。岡部牧夫，《滿洲國》（東京：三省堂，1985年），頁29。

²⁸ 古屋哲夫，前揭文，頁52-53。

²⁹ 《日本帝國主義侵華檔案資料選編3》，頁438。

1932年7月5日，滿洲國公布《縣官制》（教令第54號）及《自治縣制》（教令第55號）。《縣官制》係適用於未實施《自治縣制》的縣份。是故，滿洲國的縣可分為「自治縣」及「官治縣」二種³⁰。《自治縣制》，對於縣級的自治選舉有如下規定³¹：

第二十五條 縣自治委員會以依左列標準選任之委員組織之。

- 一 住民戶數三萬未滿之縣 七名。
- 二 住民戶數三萬以上七萬未滿之縣 十名。
- 三 住民戶數七萬以上之縣 十五名。

第二十六條 縣自治委員會就具備左列條件者，經省長認可，選任縣長。

- 一 有相當智識經驗且德望高者。
- 二 居住縣內一年以上且年齡二十五歲以上之男子。

就《自治縣制》之法文觀之，可知日滿當局原本尚計畫在縣級單位實施相當程度的自治。到了1933年，從縣政實情觀之，奉天省各縣已趨於自治，將國稅、地租及不動產登記稅作為地方收入，充當各縣「自治費」，因此支出任意膨脹，較大的縣採用大量人員，提高薪俸，已逸出常軌；而小縣連正當支出都無法應付。在另一方面，有的縣由於國稅收歸中央，地方財政立刻窮困，而處於不能置之不理的狀態。黑龍江省各縣亦為基於《縣官制》而改組者，但仍有未改組之縣份，在行政上並無整頓。而如吉林省各縣仍然沿襲舊制，一般的縣，連縣長都尚未正式任命，縣公署職員多數是縣長任意任命的，因而每當縣長更迭就會引發大變動。³²民政部地方司司長黃富俊，認為人民尚乏自治之經驗與能力，地方自治勢必為「土豪劣紳」所把持；有鑑於日系自治指導員及警務指導官，多假借自治名義，利用地方不良分子，任意妄為，不從省方命令，故反對驟然實施縣自治³³。是故，《自治縣制》暫時停止執行，民政部於

³⁰ 黃富俊筆供（1951年5月），收於《日本帝國主義侵華檔案資料選編3》，頁436。

³¹ 《滿洲國法令集》第一編（東京：拓務省，1933年），頁173。《滿洲國法令集》所收條文為日文版，筆者將之譯為中文。

³² 《日本帝國主義侵華檔案資料選編3》，頁439。

³³ 黃富俊筆供（1951年5月），收於《日本帝國主義侵華檔案資料選編3》，頁436。

1933年8月以訓令公布《各縣臨時改組辦法》，實施縣公署之改組³⁴。該《辦法》明確了中央監督的權限，取消了虛有其表的自治名義，並統一了辦事各機關的權限，此後縣政乃漸入軌道³⁵。

第二節 「廢藩置縣」經驗的移植

滿洲國的地方行政組織，事實上是朝著強化「中央集權」的方向改革。《滿洲國指導方針要綱》之所以作相反的宣示，乃是有鑑於地方勢力一時無法剷除，故採懷柔姿態，以免激起反抗。惟待日人之統治趨於穩固，接下來的一連串地方行政制度改革，便帶有「廢藩置縣」的味道。李念慈認為³⁶：

「滿洲國」的改建新省，在他們（日人）思維中，認為就是明治維新廢藩置縣的模型，張景惠、臧式毅、熙洽、張海鵬等也就等於當年日本的「藩主」，從而板垣征四郎、原田熊吉，也不妨自比於「維新三傑」一類的人物。

這種說法，並不是後代史家的類比。事實上，在當時日人眼中，滿洲國地方制度改革，確實相當於明治維新的「廢藩置縣」。日人小山貞知，於1934年10月為文指出³⁷：

此次臧（式毅）省長兼民政部大臣，作為地方制度調查會長，呈報行政區域之改正，恰與明治維新當時土佐藩主上奏廢藩置縣有同樣功績。

³⁴ 《日本帝國主義侵華檔案資料選編3》，頁439；織田五郎編，《康德六年版・滿洲國現勢》（新京：滿洲國通信社，1939年），頁74；《滿洲建國十年史》，頁75。

³⁵ 黃富俊筆供（1951年5月），收於《日本帝國主義侵華檔案資料選編3》，頁436-437。

³⁶ 李念慈，《滿洲國記實》（台北：文海，1981年），頁280。

³⁷ 小山貞知，〈日本の在滿機構改定と滿洲國地方制度の確立〉，載於《滿洲評論》第7卷第16號（大連：滿洲評論社，1934年10月20日），頁12-13。

第一項 日本廢藩置縣的經驗

所謂「廢藩置縣」，乃指日本明治政府，為建立中央集權，而將封建藩國廢止，改置中央直轄之縣份的過程。

1868 年（明治元年），10 府 23 縣 277 藩；1869 年 12 月，府為京都、大阪、東京 3 府，46 縣，271 藩。廢藩置縣後的 1871 年 7 月，3 府 306 縣。11 月實施《府縣官制》，整理統合為 3 府 72 縣。³⁸

根據 1871 年 11 月 27 日發布的《縣治條例》，縣令「教督保護縣內之民、遵奉施行條例布告、收租稅、督賦役、判賞刑、若有非常之事則向鎮台分營稟議、便宜處分」。一手掌握地方統治之權限，不分化行政與司法。江藤新平改革司法後，才將司法權轉於各地之裁判所。此時的地方制度改革，目的在將如同「獨立國」的藩，轉化為中央政府的地方機關，故具有強烈的中央集權傾向，而無地方自治之實。³⁹

在確立縣級的制度之外，中央更著手於基層町村的掌握。1871 年《戶籍法》，為了戶籍事務而將各地方劃分為「區」，各區置「戶長」、「副戶長」，以「戶」來掌握全體人民。消滅「藩治」後，1872 年 4 月 9 日，廢止了名主、庄屋、年寄等封建職位，全部統一改稱戶長、副戶長，「區」自此不止負責戶籍事務，而成為一般的行政區劃。於是，中央政府對地方末端的指導、監督，變得如魚得水。⁴⁰

總而言之，日本為消除封建遺緒、建立起中央集權之體制，採取了一種漸進式的手段。首先容許藩、縣並存，再逐步撤藩增縣，最後達到全國置縣的成果。為了避免舊有地方意識再起，更進而重劃各縣，將 306 縣改為 72 縣。此外，廢止基層村町的封建制度，使中央意志得以貫徹到國家的「神經末梢」。這種經驗，事實上很容易被日人移植於山頭林立的滿洲。

³⁸ 長谷川正安、利谷信義，〈日本近代法史〉，收於伊藤正己編《外國法と日本法》（東京：岩波書店，1972 年），頁 15-16。

³⁹ 長谷川正安、利谷信義，前揭文，頁 16。

⁴⁰ 長谷川正安、利谷信義，前揭文，頁 16。

第二項 大幅縮小省區

滿洲國成立當時，踏襲原有的「四省制」，僅另加興安省，各省地域過於廣大，全國近 200 個市、縣、旗，而僅分為 5 省，顯然不便於統治。而且，大省區制，易造成地方勢坐大，有礙於中央集權。⁴¹事實上，在奉天省，關東軍憑藉其武力，尚能向各縣派出「自治指導員」，故擁有相當的控制力。然而在吉林省，情形就完全不同。省長熙洽竟脅迫中央銀行分行長，而拒不上繳省庫所存經費；又以吉林自治「發展得很好」為由，不接受中央派來的自治指導員；此外，他仍擁有 3,000 名私人軍隊，權勢不遜於往昔。⁴²由此可見，滿洲國初期，日本對全滿之控制，在相當程度上，仍受阻於地方固有勢力。為消除統治上的障礙，時至 1934 年，省制改革便如火如荼地展開了。

1934 年 12 月，5 省改為 14 省，分別為：吉林、龍江、黑河、三江、濱江、間島、安東、奉天、錦州、熱河、興安東、興安西、興安南、興安北省。這是一次大規模的變革，奠定了滿洲國省區劃分的格局，之後雖迭有調整，惟僅是在 14 省的基礎上添加新省⁴³。1934 年此種區分，在地理上有如下意義⁴⁴：

奉天省＝滿鐵沿線、文化較高之地方，而與日本人接觸最多。

安東省＝具有與朝鮮國境相接之特長。

吉林省・龍江省・錦州省＝改善從前鞭長莫及之處。

熱河省＝察哈爾蒙古與漢民族之雜居地帶，而為重要省區。

三江省＝沿河與蘇聯相鄰之國境省。

間島省＝此為朝鮮人與漢民族之雜居地帶，而與熱河省於察哈爾蒙古之關係類似。

黑河省＝此為北邊之國境，人口僅 45,000 名，為無盡之產金地帶。

⁴¹ 參閱織田五郎編，《康德六年版・滿洲國現勢》（新京：滿洲國通信社，1939 年），頁 74；《滿洲建國十年史》，頁 75。

⁴² 《日本帝國主義侵華檔案資料選編 3》，頁 441-442。

⁴³ 1937 年，新設牡丹江、通化兩省，共 16 省；1939 年，新設東安、北安兩省，共 18 省；1941 年 7 月，新設四平省，共 19 省。參閱《日本帝國主義侵華檔案資料選編 3》，頁 486-489 列表。

⁴⁴ 小山貞知，〈日本の在滿機構改定と滿洲國地方制度の確立〉，頁 13。

值得一提的是，戰後國民政府不回復「東北四省」體制，而將東北劃分為遼寧、熱河、安東、遼北、吉林、松江、嫩江、合江、黑龍江、興安省 9 省⁴⁵，實係受到滿洲國省區劃分之影響。由此觀之，滿洲之省區細分，應該可謂有相當的合理性。

省區細分之後，人事安排也有所變動。中央解除了民政部大臣臧式毅之奉天省長、財政部大臣熙洽之兼職，切斷了彼等與省的直接關係，削弱了彼等與原有地盤、人員和經濟的聯繫。⁴⁶這種措施，十分類似 1871 年，明治政府將各舊藩主充任的「藩知事」免官，強制移籍東京府，以絕其與舊藩民間關係之作法。⁴⁷然而，日滿當局此時，做得並不如明治政府當年那般徹底，而仍相當「照顧」既有在地方勢力。對此，李念慈評述道⁴⁸：

．．．奉天省長即以臧式毅系的民政部次長葆康充任（特任），吉林省長為熙洽的秘書長羅鏡寰（簡任），濱江省為代理張景惠特區長官的呂榮寰（特任），無疑出自「舊令尹」的推轂，此外各省省長，除熱河省起用一個舊直系的劉夢庚（前任京兆尹曹錕系）而外，餘均由東北籍官吏中，遴選任命。關東與這一班滿洲「藩主」的諒解自此始。「滿洲國」以「土著派」為中心，扶植東北籍人士，作為滿洲政治的基幹，所謂「滿洲人」的「滿洲國」，也就是關東軍統治滿洲的原則，懷柔上層東北籍有力分子，從而團結中級官吏，號召東北——尤其旅大的知識「青年」。翌年鄭孝胥去職，張景惠繼任國務總理，「土著派」遂為「滿洲國」的正統派，與日本提携合作，進為「日滿洲一體」制。

筆者以為，或許是異族統治之故，反使關東軍有所顧忌，而採取一種較具妥協性的做法。

⁴⁵ 參閱莫先熊，《中國區域地理圖》（台北：生力，1988 年），頁 40。

⁴⁶ 《日本帝國主義侵華檔案資料選編 3》，頁 443。

⁴⁷ 參閱長谷川正安、利谷信義，前揭文，頁 11-12。

⁴⁸ 李念慈，《滿洲國記實》（台北：文海，1981 年），頁 280。

第三項 省權限的變遷

一、1934 年將省公署定位為中間機關

1934 年 12 月施行新《省官制》，省公署不再是地方行政之最高機關，而成為介於縣與中央政府的「中間機關」。地方行政之最高負責人為國務總理大臣，省直屬於總理大臣，接受其指揮監督。同時，關於由中央各部大臣主管之業務，則接受各部大臣之指揮監督，執行法律及命令。此外，並明確規定省長專斷及委任之權限範圍，使其發揮作為中間機關的機能。⁴⁹

二、1937 年後擴大省公署權限

國務院 1937 年 5 月 8 日發表《政治行政機構改革大綱》⁵⁰，共有六大重點，其中第五點提到政府擬⁵¹：

密切中央和地方之間之聯繫；擴充並加強地方行政機關之職能，糾正劃一主義之弊害。

由此可以推知，滿洲國當局已意識到過度中央集權的弊端，而希望重新賦予地方政府較大的權限。國務院於 1937 年 6 月 17 日決定《地方行政機構整備要綱》，關於省公署之權限，擬作如下之改變⁵²：

2 省公署之權限：於可能範圍統合地方行政機關，以擴張省公署之權限。

甲 礦業監督事務之一部移歸公署。

乙 一般林野行政由省公署掌管，地方營林署對於省公署之聯絡，尚須加以緊密措置。

⁴⁹ 《日本帝國主義侵華檔案資料選編 3》，頁 442-443。

⁵⁰ 《康德六年版·滿洲國現勢》，頁 45。

⁵¹ 《日本帝國主義侵華檔案資料選編 3》，頁 261。本《選編》所收錄之《政治行政機構改革大綱》，乃譯自日文本。筆者將之與日原文對照，作部分修正。以下引用《政治行政機構改革大綱》者，皆同此處理。

⁵² 《日本帝國主義侵華檔案資料選編 3》，頁 448。

丙 關於地方行政之權限或事務，務須廣為委任於省長。

丁 擴充省地方費俾省長得作適切圓滑之運營，關其具體案則另定之。

在上述《要綱》之指導下，1937年12月修正公布《省官制》，轉而擴大強化省長之權限，舊法關於省公署職員員額須「由民政部大臣定之」的規定亦刪除（第2條），使省成為「地方行政之實質的指導育成之重要機關」⁵³，解消1934末以來「中間機關」或「派出機關」⁵⁴的定位。

時至1940年12月3日，滿洲國政府又制定《地方財政建立要綱》，其開宗明義指出⁵⁵：

地方財政之現狀，大部分依靠國庫之補助費，極端缺乏自主性及靈活性。因此，地方團體很難根據其行政情況，制定必要之財政計劃，是故，在很大程度上阻礙了地方行政工作之開展。為此，必須盡速建立地方團體之財政，以利於地方行政之綜合運營，從而對國發展作出貢獻。

爲了提高地方政府之財政自主性及充實性，該《要綱》計劃了下列措施⁵⁶：

一、重新劃分經費負擔，調整並進一步明確國家與地方團體，以及地方團體相互間之經費分擔，使之趨於合理化。．．．

二、積極形成地方團體（特別係縣旗及市街村）之基本財產．．．

三、合理修訂稅制，增加地方團體之稅收。

1.全面重新研究稅制。．．．應對地方稅制進行合理之修訂。在此項工作完成之前，可採取下列過渡措施。

(1)將國稅中之土地稅、營業稅、出產糧食稅、礦區稅、礦產稅，以及禁烟特稅等各種稅收之百分之五十撥與各省，作為省之地方經費。

⁵³ 《康德六年版·滿洲國現勢》，頁74。

⁵⁴ 《日本帝國主義侵華檔案資料選編3》，頁453。

⁵⁵ 《日本帝國主義侵華檔案資料選編3》，頁471。本《選編》所收錄之《地方財政建立要綱》，應係譯自日文本。筆者將之作部分修正，以符合當時中文的公文法令修辭。

⁵⁶ 《日本帝國主義侵華檔案資料選編3》，頁471-472。

(中略)

五、逐步減少地方財政調整資金，使之分配合理化。

(下略)

由此可知，省及其下之地方自治團體（縣旗及市街村），依據該《要綱》，享有較以往為大的財政自主權。

我們須注意，日滿當局之所以放心重新擴張省的自主權，應該由於日方對於省級單位的「內面指導」日趨鞏固，而間島省、黑河省、東安省在某些時期甚至由直接日人出任省長⁵⁷，省已無與中央相拮抗之虞。

第三節 從保甲到街村

第一項 「建國」前的基層組織

在奉系時代，軍閥掌握了省級單位，至於其下的縣、村、屯（自然村落）則享有大幅的自治空間。到了 1920 年代後半至 30 年代前半，縣之下的各行政組織，開始擁有各自的武裝團體。例如，自治組織最末端的「屯」，自身擁有自衛武裝團體，並對屯民課徵「屯稅」以維持之。⁵⁸在較發達的遼寧省，縣、村之間則有尙「區」一級⁵⁹。

1929 年，東北易幟歸順國民政府後，爲了消除「土豪劣紳」壟斷基層的現象，設立「區長訓練所」，施以 3 個月的訓練後，將新區長派赴各地。至 1930 年，指定遼寧省 6 個交通便利的縣實施「地方自治區」，一縣分數區，每區轄數鄉鎮，區長兼自衛隊長，並有部分司法權，得將盜匪公開審判、就地正法。⁶⁰

總而言之，滿洲國建立前，中國東北的基層自治組織，仍然深具傳

⁵⁷ 參閱《日本帝國主義侵華檔案資料選編 3》，頁 487-489 之表格。

⁵⁸ 參閱小林英夫，〈「滿洲國」の形成と崩壊〉，頁 24-25。

⁵⁹ 奧村弘，〈「滿洲國」街村制に關する基礎的考察〉，收於《「滿洲國」の研究》，頁 35。

⁶⁰ 參閱奧村弘，前揭文，頁 36；梁肅戎，《大是大非—梁肅戎回憶錄》（台北：天下文化，1995 年），頁 9。

統中華法系的特色。即便是 1929 年實施的新制，亦未明確區分民政、司法、軍事之權限，這或許是因應滿洲鄉間的邊區性質，而一時無法引入西方近代自治制度。

第二項 對保甲制的溫存

「保甲制」是傳統中國的基層地方行政、治安、軍事組織。其中較著名的有北宋的「保甲制」（王安石制定）及「保伍法」、明代王陽明的「十家牌法」，及至清代亦繼續運用相類的制度⁶¹。

滿洲國之法制，絕大多數採行近代西方法，包括「援用」的中華民國法令及日籍學者、官僚所設計的新法令。然而，滿洲國自 1933 年至 1937 年間，卻施行傳統中國的「保甲制度」。此究為何故？

「中國社會（尤其是農村），國家意識稀薄，然而同時強力地保有切離於國家之外的自治傳統」，基於這樣的認識，自治指導部成立的同時，發出〈宣傳第一號〉，指出⁶²：

自治指導之目標乃是，對都市及農村舊社會，以傳統性自治體之家族制度—公祠—土地廟制—同業組合及冠以宗教外皮之諸種之民眾團體之傳統為基調，依從地方之文化上・經濟上發展階段，協助民生之向上。

由此可知，在日方的構想中，對滿洲基層地方之掌握，首先應仰賴華人傳統之自治組織。由此似可看出，滿洲國前期採行「保甲制」的思想脈絡。而就日本之殖民經驗觀之，台灣自 1898 年開始實施保甲制⁶³，關東州則在 1909 年至 1925 年間實施保甲制（後改革為「會制」，相當於日本內地的「町村制」）⁶⁴，可知日本對於華人地區之基層地方統治，傾

⁶¹ 村井，〈滿洲國保甲制の進展とその意義〉，載於《滿洲評論》第 9 卷第 11 期（大連：滿洲評論社，1935 年 9 月 14 日），頁 7。

⁶² 古屋哲夫，前揭文，頁 53。

⁶³ 王泰升，〈台灣日治時期的法律改革〉（台北：聯經，1999 年），頁 96。

⁶⁴ 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 147-148。

向於使用傳統中華法系之保甲制度。

一、保甲制的建立

1932 年 10 月 31 日，在關東軍主導之下，國務院發布訓令第 62 號，設置「中央清鄉委員會」、「省清鄉委員會」及「縣・旗清鄉委員會」。清鄉委員會的任務「主要係致力於警察機關之改編強化、（民間持有之）槍械之收購、匪賊討伐并招撫工作，並伴隨以縣政之指導改善并政治工作等……」。清鄉委員會的設立目的，可說是於關東軍軍事行動終了後，在當地進行治安維持。⁶⁵

1933 年 2 月開始的熱河作戰大致完結後，同年 6 月，關東軍改行分散配置，以應付於割據滿洲各地的抗日游擊隊。6 月 4 日，滿洲國設置作為「有關治安維持主要事項之立案、審議機關」的「中央治安維持會」，同時在省、旗、縣・旗亦設立相應的治安維持會，取代清鄉委員會。而保甲制度就是由治安維持會所立案及審議的。⁶⁶根據日滿官方的認識，所謂「保甲」的意義如下⁶⁷：

保甲者，乃支那自古以來之地方自治團體，於各府・縣・州等管下之城・市・鄉・村內，依一定之戶數編成稱為保・甲・牌之以鄰保友相倚之團體，主要任務係在其團體內保持康寧，並防止不測緊急之危害，之制度。

二、保甲制的內容

1933 年 12 月 22 日，滿洲國公布《暫行保甲法》，該法可分為三個部分，即「保甲組織」、「連坐制」、「自衛團組織」。居民以 10 戶為 1「牌」，10 牌為 1「甲」，1 個警察區域內的甲為 1「保」。若某一牌出現「擾亂治安」的「犯罪人」，各戶須負連帶責，課以「連坐金」，以「連坐制」促使鄰里相互監視，作為警察之輔助機制；此外，保甲組織尚可充當地方之自衛團體，保與甲另有組織自衛團的義務，年滿 18 歲至 40 歲之男子，

⁶⁵ 風間秀人，〈農村行政支配〉，收於淺田喬二、小林英夫編，《日本帝國主義の滿州支配》（東京：時潮社，1988），頁 261。

⁶⁶ 風間秀人，前揭文，頁 261-262。

⁶⁷ 《滿洲國警察史（上卷）》（新京：治安部警務司，1942 年），頁 351。

除公務員和殘疾者外，均須充當團員。⁶⁸

三、保甲制的弊端

經實施後，保甲制度在鄉間產生的矛盾有三⁶⁹：

第一，自衛團的營運費用龐大，農民的負擔過重。蓋農民於農務之外，尚須參加自衛團，實在力有未逮，因而導致自衛團大半是「有給團員」。終於造成「今日之保甲經費，實質上大部分支出於自衛團之俸給，其數額直可與縣預算相匹敵」⁷⁰這樣的狀況。更有甚者，「有給自衛團員」中，身分不明之人所在多有，常發生「團員圖謀通匪或脅迫住民之不軌情事」⁷¹。

第二，隨著保甲制度的強化，「保甲役員」（保甲幹部）與「保甲民」的對立愈形顯著。保甲役員的選出，原則上是由保甲民互選；然而，當選者多為農村的「舊支配者」。結果，「農村內部之實情，乃保甲制已成完全服務於補強土豪劣紳之基礎，維持強化對貧農之舊封建性支配之一機關．．．」⁷²

第三，保甲制的施行，對農民的生活產生破壞。「十戶一牌、十牌一保」的原則，實務上往往加以機械性的施行。因而「常可見一個自然部落分屬於二個相異之甲．．．此種情況下，詢問農民即可知許多人感到不便．．．」⁷³。

保甲制度在滿洲國建國初期，對治安之確立發揮了相當的功效。然而，與農村生活的矛盾頗大，因而在許多地區，保甲制流於形式。例如在北滿地區，農村的保甲組織及縣警察隊，其防治盜匪或武裝抗日勢的

⁶⁸ 參閱姜念東等，《偽滿洲國史》（吉林：人民，1980），頁206；古屋哲夫，〈「滿洲國」の創出〉，收於《「滿洲國」の研究》，頁75~76；風間秀人，前揭文，頁261以下。

⁶⁹ 風間秀人，前揭文，頁267-268。

⁷⁰ 《保甲制度論》（新京：民政部警務司，1936年），頁26。

⁷¹ 《滿洲帝國協和會組織沿革史》（新京：滿洲帝國協和會，1940年），頁202。

⁷² 《農村社會生活篇》（新京：實業部臨時產業調查局，1937年），頁153

⁷³ 《農村社會生活篇》，頁144。

成效不彰。部分農家之所以能免於「匪患」，乃是由於「通匪」之故，亦即不能仰仗官方力量⁷⁴。是故，實際的農村支配仍存在相當大的問題。有鑑於此，滿洲國政府開始考量，在治安已確立的地區，漸次廢止保甲制度，而改行「街村制」這種常規的行政組織。⁷⁵

針對保甲制功效不彰的問題，有人認為華人農村社會，長久以來習於合法的及不合法的「二重政權」統治，故有以下建議⁷⁶：

一、統治滿洲國民（除了營遊牧生活的蒙古民族）的要訣，乃在於先得到作為社會經濟生活中樞的地主・富農之信賴。關於此點，我認為有必要回復到建國初期的方針，從中央到地方，優遇善良的耆宿長老。．．．

二、．．．關於本文主題的治安問題，必須建立關東軍—國軍—縣警察隊—保甲及私兵之系統，貫通中央及地方，施行編制改組以求彼此能夠根本上緊密聯絡．．．

甚至露骨地指出⁷⁷：

所謂地方自治、所謂對國政之發言權，應該賦與所謂王道國家的當然國民—具體而言，即為地主・富農．．．

不過，此一「復古」的建議者，似乎未明瞭滿洲農村本已為鄉紳階級所掌控，已至有害公權力的程度。是故，該建議並不為日滿官方所採納。日後所行的「街村制」，正是要結束對傳統中國鄉治形態的「溫存」，而引入近代式的基層統治結構。

⁷⁴ 參閱右近，〈滿洲統治と地主階級—新機構首腦部への進言・其一〉，載於《滿洲評論》第8卷第2號（1935年1月12日），頁3。

⁷⁵ 風間秀人，前掲文，頁268。

⁷⁶ 右近，〈滿洲統治と地主階級—新機構首腦部への進言・其一〉，頁4。

⁷⁷ 右近，〈地主階級の政治參與—新機構首腦部への進言・其二〉，載於《滿洲評論》第8卷第6號（1935年2月9日），頁4。

第三項 近代式街村制

一、街村制的濫觴

滿洲的街村制度，最早可溯及 1922 年的《奉天省各縣區制試行規則》；東三省歸順國民政府之後的 1929 年，該《規則》改正為《遼寧省暫行村制大綱》。該《大綱》僅係一試行制度，施行於遼寧省的一部分地區。⁷⁸

1934 年 9 月，民政部派員（含「滿系」）赴日本考察「町村制度」，作為滿洲國建立「街村制」之參考⁷⁹。舊吉林省南部及舊遼寧省，開發程度較高，且已有「區村制」的基礎。原本北滿採行保甲制，而南滿則有村鎮制度⁸⁰。在此種背景下，南滿的安東省、奉天省、錦州省及間島省先後在 1936 年以省單行法規的形式，施行街村制⁸¹。

二、街村制的政策及其目的

前述 1937 年 5 月的《政治行政機構改革大綱》，關於基層地方行政之改革指出⁸²：

十三、普及協同組合，建全地方自治制度。

1.使謀求行政與經濟相融合之地方團體及產業組合建立密不可分之關係。為此，兩者之理事機構在人員上須保持聯繫；並在其地區劃分上，盡可能使之一致。

2.地方自治須因應人民之生活文化程度及能力，適度地加以統制。

(1)地方團體之理事機關由官吏或政府選派之人員構成。

(2)地方團體暫時不設議決機關，雖設諮問機關之情形，亦不依民

⁷⁸ 《康德六年版·滿洲國現勢》，頁 55, 75；高青山，〈偽滿各級行政機構的解剖〉，載於《東北》第 1 卷第 1 期（重慶：東北問題研究社，1940 年 3 月），頁 14。

⁷⁹ 黃富俊筆供（1954 年 6 月 30 日），收於中央檔案館編，《偽滿洲國的統治與內幕—偽滿官員供述》（北京：中華書局，2000 年），頁 212。

⁸⁰ 黃富俊筆供（1954 年 6 月 30 日），收於《偽滿官員供述》，頁 213。

⁸¹ 奧村弘，前揭文，頁 20。

⁸² 《日本帝國主義侵華檔案資料選編 3》，頁 267。

選組成。

(3)自治之範圍應擴大至基層團體，因應人民之生活文化程度以能力，採取逐漸普及之方針。

(4)排除保甲與街村並立之作法，伴隨著街村之健全，逐步吸收保甲。

1937年12月1日公布的《街村制度確立基本要綱》(與《街制》、《村制》同時公布)，則進一步勾勒出街村制的輪廓⁸³：

第一 方針

街村為國家最下級之行政區別，且為地方團體以鄉土的自治為基礎，再加以官治的色彩，其目的使國家之施政，十分普及於鄉閭，且振興鄰保共同的生活，以增進地方人民之福祉者也。

第二 要項

一、以民族協和為根本基礎。

二、街村團體原則上採用大街村主義。

三、街為準於市之都邑，村則以結合農村的部落，使之團結，而加倍助長其發達為目的。故制度上街與村制截然分別。

四、使街村具有經濟職能及保甲的機能，以謀村行政之綜合化，故極力使之避免在街村內，另設關於行政經濟等特殊團體。

五、理事機關之主腦者，為官吏或官選之吏員。

六、街村長為有俸給職。

七、不設咨問機關，但以勅令指定之街則設之。

八、為使制度有伸縮彈力性起見，街村制中，止於規定基本原則，並使之為參酌的各地方事情之制度便於運用起見，於必要時，使受國務總理大臣之許可，並使之以省令規定實行細則。

九、於適用街村制之地，則不適用暫行保甲法。

根據1937年《滿洲經濟年報》之分析，實行街村制的目的，乃在「實現行政機構單一化」⁸⁴：

．．．對於街村機構不主張街村與保甲同時並存，隨著街村的完善，逐漸吸收保甲制度。同時，為了使行政與經濟融合，使地方

⁸³ 《日本帝國主義侵華檔案資料選編3》，頁502-503。

⁸⁴ 《日本帝國主義侵華檔案資料選編3》，頁503。

團體與產業組合建立密切不可分的關係，兩者的辦事機構在人員方面應緊密聯繫，使兩者所轄地區盡量一致，實現行政機構單一化，防止地方行政與經濟互相脫節。

此外，在改革舊制弊端的意義上，實行街村制，亦含有下列目標⁸⁵：

- （一）將「商務會」、「區農會」及其他「變態的自治」收入行政機構，以整編近代式地方行政的態樣。
- （二）排除封建的榨取勢力，以確立明朗自治。
- （三）與保甲制度相關聯者，改革自衛團、絕滅「小會兒攤款」，將行政系統一元化。

由此可知，日滿當局已決意重編地方基層的統治結構，消滅被目為「封建榨取勢力」的土豪劣紳。一方面在減少民怨，另一方面更藉以排除國家權力行使上的障礙。

三、街村制的內容

1937年12月1日，日本在滿洲國「治外法權撤廢」的同時，《村制》及《街制》公布。大體如上述的《基本要綱》所示之方針。二法的內容大同小異。街與村為同一層級，二者不同之處，在於文化程度高低及人口多少。街為不設市的城鎮，村則為農村部落的結合。⁸⁶街、村均具有法人格，採用「大街村主義」。街、村長以下之吏員皆為「官選」，街、村長為「有給職」。原則上不設議決機關，一部分由勅令指定的街則設有「諮議會」，但仍僅為諮詢機關性質。街、村第1級受縣長、第2級受省長、第3級國務總理大臣之監督。⁸⁷為了消除地方首長任意苛斂的弊端，該二法亦明文規定，街村住民除依本法、其他法令外，不得命負擔街村之費用。而受課賦街村稅之人，認其賦課為違法或有錯誤時，得向村長請求審查，不服審查決定者，仍得向縣長、省長訴願。

所謂「大街村主義」，乃是將南滿（舊遼寧省區域）固有「區村制」

⁸⁵ 參閱豐島弘明，〈地方團體としての街村と省・縣（上）〉，收於《滿洲行政》第6卷第2號（1939年2月），頁14，轉引自風間秀人，前揭文，頁271。

⁸⁶ 高青山，〈偽滿各級行政機構的解剖〉，頁14。

⁸⁷ 《康德六年版・滿洲國現勢》，頁55。

下之村，加以「數村合併」，並且將「區」廢止。此一作法，學者認為，或許是延續張學良政權消除「土豪劣紳」之政策。⁸⁸筆者以為，日滿當局可能亦著眼於便利治安維護，因為小村落分散各地，使得官方備多力分、難以掌握。無論其目的為何，強行「併村」遷移，迫使部分農民遠離耕地並毀棄房產⁸⁹，仍對之造成相當大的損害。

街村制實行之後，為進一步擴充街村的「整合功能」，國務院於 1939 年 6 月 7 日發布《街村育成要綱》，在「街村區劃與其他組織之關係」方面，要求⁹⁰：

1.與警察管轄區域之關係

以村之區域為管轄區域。於村公所同一地點設分駐所．．．原則為一村一派出所主義。

2.與農事合作社之關係

農事實行合作社之地域，使與村行政上之屯一致。而縣合作社辦事處之地域，使與村一致，應乎村之發展，漸次以村為單位而育成村合作社。

3.與學區之關係

國民學校或國民學社、國民義塾之學區，原則上以村或屯作單位，於可能範圍，內與村公所同一地點設置村內一校之國民學校（一村一國民學校主義）。

4.與協和會⁹¹分會組織之關係

分會之地域使與街村一致。分會內班之地域，使與屯一致為原則。但街應乎狀況，得為兩個以上之分會。

由此可見，日滿當局對「街村制」實抱有相當大的期望，而將之定位為一「治安、經濟、教育、民眾動員」的綜合性基本單元。

四、與日本法的比較

⁸⁸ 參閱奧村弘，前揭文，頁 35-36。

⁸⁹ 高青山，〈偽滿各級行政機構的解剖〉，頁 15。

⁹⁰ 《日本帝國主義侵華檔案資料選編 3》，頁 520-521。

⁹¹ 「協和會」是滿洲國半官方的民眾動員組織，類似日治台灣的「皇民奉公會」及日本內地的「大政翼贊會」。參閱三谷太一郎〈滿洲國國家體制と日本の國內政治〉，收於《近代日本と植民地 2・帝國統治の構造》（東京：岩波書店，1992 年），頁 191 以下。

滿洲國的「街村制」⁹²與日本 1935 改正的《町村制》，在外觀上頗為相似，惟有以下幾點根本性的差異⁹³：

- (一)《町村制》規定有「町村會」；「街村制」則無規定。
- (二)町村長係民選；街村長係由縣長任命。
- (三)町村長係無給「名譽職」；街村長係「有給職」。
- (四)《町村制》所定的「組合」，視為法人；「街村制」則無規定。

由此可知，滿洲國的街村制與日本的町村制在基本理念上，實大相逕庭。日本町村制具有「地方自治團體」的內涵；而滿洲國街村制既無民選議決機關、亦無民選首長，雖然官方一再標榜「自治」，然終無自治之實質。至於街村長採「有給職」，筆者以為很有可能是基於攏絡人心的考量。

五、削弱「舊支配勢力」

為了配合街村制的實施，1937 年 12 月 23 日，滿洲國政府制定《市街村自衛法》，指示應儘速將地方「自衛團」由有給制改為無給制。此一方面是在掃除保甲制之弊端，另一方面也是希望市街的「義務制」自衛團能發揮「動員民眾」之功能，以配合中日戰爭下的戰時體制。然而，該政策並未落實。例如，吉林省各地仍以街村預算的三成作為「自衛團費」。1938 年 5 月 4 日，內務局通令「整理有給自衛團員」，使「有給團員」由約 50,000 人，於 1939 年驟減至 13,601 人；惟減少的趨勢至 1940 年即停止。而自衛團的「義務化」，則進展得相當遲緩。雖然如此，1939 年時，官方仍認為街村的實施，在抑制保甲制下廣泛殘存的「舊支配勢力」、減輕農民負擔的目標上，是「大致成功」的。⁹⁴

惟值得注意的是，所謂「土豪劣紳」僅是被抑制，其影響力仍未根除。國務院於 1939 年 6 月 7 日發布的《街村育成要綱》「縣之注意措置事項」中即指出⁹⁵：

⁹² 《街制》內容與《村制》大體相同。

⁹³ 整理自奧村弘，〈「滿洲國」街村制關基礎的考察〉，收於《「滿洲國」の研究》，頁 26-27。

⁹⁴ 參閱風間秀人，前揭文，頁 272-273。

⁹⁵ 《日本帝國主義侵華檔案資料選編 3》，頁 527。

街村長立於無智之民眾與舊習未脫之不良官吏劣紳等之群中，宜理解其擔當遂行街村行政為困難多端之立場，故須尊重其身分，加以嚴重監督，同時尚須十分保護。

由是觀之，街村制實施了 1 年半，街村長的實際地位並不完全穩固，「土豪劣紳」在基層地方仍相當大的影響力。此外，當局或許是注意到，「土豪劣紳」或其他不良分子介入人民納稅的過程，而以詐欺手法從中獲取不法利益，《街村育成要綱》還特別強調「親自繳納」原則：「街村稅由納稅人依據告知書親住繳納，以免除經手收款之弊害。」⁹⁶

第四項 戰時的鄰保組織

隨著中日戰爭的長期化、泥沼化，1940 年 4 月滿洲國政府公布《國兵法》，開始實行徵兵制。民眾戶籍之整備是徵兵制的先決要件，因此同年 8 月，《暫行民籍法》制定，10 月滿洲國實施了首次的「國勢調查」。⁹⁷滿洲國官方的人力動員體制漸趨完備，然而僅依政府本身的力量仍不足以因應時局所需，日滿當局企望人民「自發地」配合戰時政策。因此，「半官方」的人民動員組織也同時在整建，「協和會」於 1938 年成立「協和少年團」、「協和青年團」及「協和義勇奉公隊」，積極從事民眾動員之工作⁹⁸。在此同時期，滿洲國政府則加強了對協和會的統制，引起會員的普遍不滿。最後，政府與協和會進行協議，幾乎全面接受了後者之主張，於 1940 年 12 月 20 日，決定《國民鄰保組織確立要綱》。⁹⁹國務院次年 2 月 3 日以訓令第 24 號公布之。其中規定¹⁰⁰：

第一 方針

鑑及建國之理想，暨時局之趨勢，以建國精神為基調，即應國家之諸要情，確立鄰保互助之國民組織，以期國民生活之向上，國策之遂行。

⁹⁶ 《日本帝國主義侵華檔案資料選編 3》，頁 523。

⁹⁷ 岡部牧夫，前揭書，頁 129。

⁹⁸ 參閱姜念東等，前揭書，頁 235-236。

⁹⁹ 參閱風間秀人，前揭文，頁 285-288。

¹⁰⁰ 《日本帝國主義侵華檔案資料選編 3》，頁 528-529。

第二 要領

一、國民鄰保組織之構成

國民鄰保組織立足於國民生活之鄰保互助、生活協同之實態，即應地域的實情，以一定地域內之全住民而構成之；以協和會員為其中核。

行政及協和會機構之最下部為村、街、區、分區及分會；在農村者以屯以下，在市街地者以班以下，為國民鄰保組織。

屯以牌構成，班以組構成之。

屯長、班長、牌長、組長，務以協和會員充之。

（下略）

如此，地方行政組織與民眾動員組織相結合，形成滿洲國對民眾「一元化」統制及支配。換言之，這是行政組織與協和會「二位一體化」之實現，以排除二者間的「相剋摩擦」¹⁰¹，進而把人民的日常生活共同體納入基層行政組織，使農產之增產收購、生活必需物資之統制配給、勞動力之動員等戰時行政滲透到基層，以爭取人民的全面合作¹⁰²。

第四節 小 結

日本以少數人君臨遼闊的滿洲，雖以武力將中國政權逐出，然軍事手段畢竟有其侷限之處。因此，在滿洲國初期，日方採取了妥協性的地方統治策略：在省級單位，對在地「軍閥」懷柔備至，但不忘削弱其自主性；在縣級單位，以與「改革秕政」號召民間團體的合作，惟「縣自治」則因種種問題而僅曇花一現；在基層農村，則重視鄉紳力量，並以中國傳統「保甲制度」維持官方控制力。

在妥協之餘，日方圖對滿洲國地方制度進行「漸進式」改革，以求將統治力由中央貫徹至每一角落。及至對滿統治趨於穩定，即仿照明治維新「廢藩置縣」的手法，於 1934 年大幅分割省區「分而治之」，在人事上架空在地勢力，並在官制上使省成為中央與縣的「中間機關」。然而，省過於欠缺自主權，亦有失靈活，加以日方對省級政府的「內面指導」

¹⁰¹ 風間秀人，前揭文，頁 291-292。

¹⁰² 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 632。

已形鞏固，故於 1937 年底擴大省之權限。

在基層地方行政方面，「保甲制」出現了種種弊端，不但造成人民的負擔，而且也帶來統治上的困擾，故亟待改革。此外，亦爲了使在滿日人在「治外法權撤廢」後不致於難以適應，故於 1937 年底起實施近代式的「街村制」，惟幾無「自治」之內涵，與日本法差異仍大。日滿當局頗重視街村的「整合功能」，期使其作爲動員、治安、經濟、教育的基本單元。與此同時，對「土豪劣紳」之抑制，亦在積極進行。及至 1940 年，更將街村與半官方動員組織「協和會」相結合，形成「二位一體」的「鄰保組織」，加強了戰時的動員能力。

總而言之，滿洲國的地方行政體系，乃是以「國家權力深入地方」及「加強動員效能」爲主要目標，至於「地方自治」雖喊得漫天價響，仍不過是一句動聽的口號。然而，中國東北在奉系軍閥統治下，一直缺乏有效率的地方行政制度，滿洲國時期，在相當程度上改善了此一問題，亦是不可諱言的。

