

# 伪满财政的畸变

## ——兼论伪满政府对乡村经济的脆弱控制

王大任

**内容提要:**本文以伪满统治时期地方财政体制的变迁为切入点,探讨其对乡村社会经济的脆弱控制。伪满政权具有殖民化和法西斯军备化二重特性,因而其财政政策始终呈现出高度中央集权化特征,地方财政体系缺乏自主性,且规模比率严重失衡,不依靠中央财政的大量补助金就无法维持。在这一背景下,伪满政府通过街村制向农村基层社会进行行政扩张,而地方财政体系却无法支撑上述行政扩张。为了改变这一状况,伪满当局试图通过建立“国民邻保组织”的方式,将两个原中央直属部门与基层政府强行捆绑嫁接,以提高其基层政府的行政能力,但是这一做法却带来了行政业务数量的激增。结果,伪满政府始终无力改变其乡村基层组织行政控制脆弱的困境。

**关键词:**东北 伪满 地方财政 乡村基层组织

研究伪满政府对东北乡村经济的控制与掠夺,对于了解日本帝国主义在东北地区的殖民统治,是一个重要的课题。风间秀人、车雾虹、王大任等学者都已从农村基层行政统治的角度考察过伪满政府对东北乡村经济的控制力。<sup>①</sup>正如风间秀人所言,伪满时期的乡村行政统治具有严重的“脆弱性”,“根本不发挥其行政职能”。<sup>②</sup>这种行政职能的脆弱性,在一定程度上导致了伪满乡村基层政府推行提高农作物亩产量、推广“特用作物”种植等经济建设的低效,以及在“粮食出荷”行动中与农村传统支配势力较量的乏力。地方财政是反映基层政府地位和控制能力的一个重要因素。伪满地方财政系统的畸形化,与其基层行政系统对乡村行政控制的脆弱扩张存在紧密联系。然而长期以来,这种联系在以往讨论伪满乡村行政控制的研究中却往往被研究者所忽视。因此,以伪满基层财政政策运行机制为切入点进行深入研究,必能进一步深化对于其乡村控制实况的认识。尽管对于伪满时期的财政政策,一些国内出版的伪满洲国史专著中都有一定篇幅的涉及。<sup>③</sup>但对于伪满的地方财政,国内学术界却鲜有专门研究成果,仅日本学界有少量学者进行过相关研究,且多为介绍性。<sup>④</sup>而对于其与乡村基层政权构建和控制力间的关系,中外学界的关注度则更少。本文尝试以伪满地方财政职能和作用的变迁作为入手点,衡量伪满基层政权在其殖民体系中的地位及其在乡村社会中的控制力,进而深化对日本帝国主义在东北乡村中实施殖民统治的认识。

[作者简介] 王大任,中国社会科学院经济研究所副研究员,北京,100044,邮箱:wangdra@cass.org.cn。

① 参见浅田乔二、小林英夫《日本帝国主义对中国东北的统治:以十五年战争时期为中心》,东北沦陷十四年史吉林编写组1993年编印(内部资料),第188—237页,该部分实际执笔人为风间秀人;车雾虹《伪满基层政权研究》,黑龙江人民出版社2000年版,第73—135页;王大任《撕裂的乡村:日本殖民统治对中国东北农村阶层结构的冲击与异化》,《中国经济史研究》2018年第4期。

② 浅田乔二、小林英夫:《日本帝国主义对中国东北的统治:以十五年战争时期为中心》,第237页。

③ 如谢学诗《伪满洲国史新编》,人民出版社1995年版,第150—158页;李淑娟《日本殖民统治与东北农民生活(1931—1945)》,社会科学文献出版社2014年版,第210—271页;苏崇民《日本侵占下东北经济的殖民地化》,北京交通大学出版社2018年版,第371—379页。

④ 陈祥「1930年代における“満洲国”地方財政構造の変化」『現代社会文化研究』第50期,2011年3月。

## 一、伪满政权的二重特性对其中央财政集权化的影响

日本侵略者在入侵东北后,在当地建立了名为“满洲国”的傀儡政权。这一政权,不同于一般的独立国家,也不同于当时世界上大多数殖民地傀儡政权,具有奴役压迫中国人民的殖民性和将东北纳入总体战扩军备战体系的法西斯化的二重特性。

伪满傀儡政权作为日本帝国主义对东北地区进行统治的工具,其自上而下的政治制度设计都是为其奴役中国人民服务的。因此,民族压迫性是这一政权的鲜明特性之一。伪满政权始终坚持“日本人官吏应该是‘满洲国’运营的核心”这一方针,在中央和地方关系上实行以伪满“国务院总务厅”为政治核心的高度中央集权制度。在试图实现以“总务厅”为代表的中央政权对地方进行如臂使指的控制的同时,还不断将日本官吏的势力向东北原有地方行政系统中渗透。一方面,日伪当局借口清除地方中国官吏中的“实力派”“擅权”,将地方的行政权、军权、财权逐步收归中央,并在地方政权中尽量扩大日本官吏的比率。另一方面,逐步通过兴农合作社、协和会等组织将中央权力向地方的经济、行政组织扩展渗透,强化中央政权对地方行政的控制。

伪满政权的另一个特性是,其政策与日本法西斯进行军备扩张的战略联系异常紧密。日本帝国主义自日俄战争进入东北以后,一直将东北地区作为其掠夺经济资源的“满洲生命线”。从一战期间开始,总体战理论在各国之间迅速流行,主张建立军事独裁机构对人力、物力等国内战争潜力进行彻底挖掘。以田中义一、永田铁山、石原莞尔为首的一批军官更是在日本国内对此理论大肆鼓吹,主张通过掠夺东北资源充实日本战力,加速日本法西斯化进程。<sup>①</sup>特别是作为“九一八”事变元凶的石原莞尔,坚决主张“将‘满洲’作为重工业基地,以此为推动力,促进日本本国重工业的发展,在短时间内建成强有力的军事国家”,“构筑‘日满一体化’的强有力的军事帝国”。<sup>②</sup>基于上述目的,日本帝国主义者在伪满国内逐步构建起了一个由关东军和日本金融资本直接支配的,以行政指令等超经济强制为主要手段的,以构建“日满一体”的“国防国家”为目的的统制经济体系。

伪满政权的上述二重特性,充分反映到其财政政策上,构成了伪满财政高度中央集权化的特征。一方面,伪满中央财政在绝大多数时间里始终占据绝对支配性,地方财政自主性相对不大。伪满对东北广大基层地区在相当长一段时期内并不能加以有效控制,在最初的两年时间里,伪满对地方财政系统包括基层征税机关的控制颇为有限,中央财政大部依靠关税和盐税。<sup>③</sup>在1932—1934年期间,日伪当局通过财政组织改组和大量安插日本人官吏的方式,迅速控制了各县捐税局等原有地方税务征收系统。<sup>④</sup>1932年,为了削弱由中国官员构成的地方“实力派”的权力,废除了作为省“独立金库”的省财政厅,省级政府机构的支出完全由中央财政贴补。1935年,伪满当局出台《地方税法》,力图改变原有地方税(主要为县级财政)税制“纷乱多歧”“分裂对立”的现状,事实上是开始把地方税制“附加税化”,地方财政主要依靠按比率征收的中央财政税目附加税以及各种相对独立征收的“捐”“费”,这本质上也是一项加强“财政中央集权化”的重要举措。<sup>⑤</sup>在村街制设立以前,伪满当局对于县以下基层社会机构的“自卫团费”等财政收支更是完全无法掌控,只能任由其“自治”。需要强调的是,1936年以后,伪满当局又开始逐步推行了一些措施来改善地方政府财政的自主性,如同年12月,

① 安富步『満州暴走隠された構造大豆満鉄総力戦』角川新書,2016年,124—125頁。

② 小林英夫『昭和ファシストの群像』校倉書房,1984年,73—101頁。

③ 当时东北的关税和盐税,因清末民初诸种不平等条约和外债关系,实际权力掌握在由债权国控制的海关税务司和东三省盐务稽核所手中。日本通过窃取中国在东北主权的方式,较早就直接控制了这两个机构。

④ “满洲国”史编纂刊行会:《满洲国史(总论)》,黑龙江省社会科学院历史研究所1990年印刷,第289—290页。以作为县级税务征收系统的捐税局为例,1932年9月末有高达96个税捐局伪满当局不能实际控制,占全部税捐局总数的60%。1934年5月末这一数字减少到只有6个,仅占全部税捐局总数的3.75%。

⑤ 木登「孔雀の羽を着けた鳥:満洲国地方税制度の改正」『満洲評論』第9卷第12号,昭和10年9月21日,6—10頁。

伪满公布《省地方费法》，恢复了被取缔的省财政权力，<sup>①</sup>并以市县旗财政为主，逐步加大了地方财政收支的预算额。1937年12月以后，伪满通过在地方上实行街村制度，将行政机构向县以下渗透，开始试图控制原有保甲制度下基本独立自治的村屯级基层财政，并开始于1938年将村街税纳入地方一般会计类财政收支项目。不过，伪满地方财政与中央财政相比仍然比例相对很低，“大部分依靠国库的补助费，极端缺乏自主性和灵活性”的情况并没有从根本上改变，参见表1。<sup>②</sup>

表1 伪满时期中央和地方财政岁入情况 单位：伪国币千元

	中央会计		省会计		县市旗会计		街村会计	
	一般会计	特别会计	一般会计	特别会计	一般会计	特别会计	一般会计	特别会计
“建国”财政年度	21 237	0						0
1932 财政年度	152 922	26 362	0	0	31 884	444	0	0
1933 财政年度	194 574	90 589	0	0	42 278	2 788	0	0
1934 财政年度	214 899	173 972	0	0	58 994	11 422	0	0
1935 财政年度	132 768	137 088	0	0	38 627	5 090	0	0
1936 财政年度	220 823	260 533	0	0	66 336	8 556	0	0
1937 财政年度	312 754	676 848	42 140	0	73 094	8 254	0	0
1938 财政年度	396 009	1 221 709	71 284	2 684	94 352	95 891	34 359	0
1939 财政年度	603 902	1 403 370	87 370	17 670	109 112	132 556	41 121	0
1940 财政年度	758 258	2 229 371	131 769		160 096		62 361	0
1941 财政年度	813 880	2 111 175	147 417		210 595		77 097	0
1942 财政年度	868 162	2 010 272	163 622		268 981		95 968	0
1943 财政年度	1 055 000	2 244 227						0
1944 财政年度	1 315 000	2 670 929						0

资料来源：中央一般会计据中央档案馆等编《日本帝国主义侵华档案资料选编·东北经济掠夺》，第774、797页；中央特别会计据东北物资调节委员会研究组《东北经济小丛书系列·金融》附表五《会计别岁出岁入历年比较》，东北物资调节委员会民国三十六年（1947）版；地方财政据国务院内务局「康德4年度（1937）地方财政概要」康德4年、国务院内务局「康德5年度地方财政概要」康德5年、国务院总务厅地方处「康德6年度地方财政概要」康德6年、国务院总务厅地方处「康德9年度地方财政概要」康德9年相关部分计算而得。

说明：伪满政府沿用了民国财政年度的计算方法，以每年的7月1日作为新一个财政年度计算的开始。“建国”财政年度为1932年3月至6月30日间财政数字。1935年财政年度中央财政一般会计数字，仅为当年度半年财政统计数字。

另一方面，代表政府专项支出的特别会计项目也在伪满财政体系中占据着越来越重要的作用。这种特别会计项目不同于以确保“国家”财政统一透明为特征的一般会计项目，系政府为了推进某一事业或企业，而从政策上将其资金管理与主要维系行政开支的一般会计项目分开，单独成立的一种特别会计预算管理制度。1937年以后的伪满财政政策开始有计划地转向为日本侵略者在东北地区的军备扩张和经济掠夺提供财力支持。在特别会计项目中，大部分正是专门面向日伪当时正在进行的以“产业开发”为名的经济掠夺的，如投资铁路、水力电气建设事业等项目；有的项目是专门用来为日本军国主义的战争机器服务的，如军需厂、军械厂、北边振兴等项目；有的项目是协助日本向东北进行移民，加速土地掠夺和殖民化的，如开拓事业项目。<sup>③</sup>“所有这些，都带有明显的侵略性质。”<sup>④</sup>可见，特别会计经费本质上是日伪当局在常规的财政收支外，专门集中财政资金，为推行其在东北进行经济掠夺和法西斯化军备扩张的“产业开发”政策而精心炮制的一项措施。就收支数量而言，中央特别会计项目要远远大于地方，和一般会计项目收支的比率也要远远大于后者（参见表1）。伪满时期，东北地区的“产业开发”政策是关东军和日本财阀操纵伪满政府，通过加强其政权内部中央集权的方

① 「省地方费法」『满洲国政府公報』，1936年12月26日。

② 中央档案馆等编：《日本帝国主义侵华档案资料选编·东北经济掠夺》，中华书局1991年版，第770页。

③ 東京銀行集会所調査課『満洲の財政・金融・物価』昭和17年，88頁。

④ 中央档案馆等编：《日本帝国主义侵华档案资料选编·东北经济掠夺》，第759页。

式,强行以行政手段推进的。特别会计项目可以在总体上看作上述行为在财政政策上的一种反映,其资金聚敛方式亦呈现出“集力于中央”的特性。

## 二、高度中央集权财政体制下伪满地方财政的畸形化

在伪满高度中央集权化的财政体制下,地方财政始终处于弱势地位。1936年以前,伪满当局全力抑制省财政的独立性,对县以下的村屯则完全无力控制。虽然1937年《地方税法》公布以后,伪满当局开始声称要强化地方财政的“自主性”,地方税在数量上有不小的增长,但仍低于中央财政。根据表1可知,一般会计类地方税占中央税的比率,1932财政年度为21%,1934年为27.4%,1936年为30%,1938年增长到51%,1940年为47%,1942年为61%。特别会计类,地方财政所占比率更低,远远低于中央财政。1932财政年度仅为1.7%,1934年为6.6%,1936年为3.3%,1938年度8.1%,1939年也不过增长到10.7%。尽管伪满财政制度在设计上参考了当时日本的财政制度,在地方财政对中央财政的从属性上亦可看作是前者的延续,<sup>①</sup>但是,在地方财政与中央财政的收支差距上,伪满地方财政的比重明显过小。从1891—1939年日本国库与地方支出的数据分析可以看出,1891年至1921年中央支出和地方支出的差距逐渐缩小,1922至1937年间日本的国库支出已经基本与地方支出持平,地方财政支出在绝大多数年份里甚至都要大于中央财政支出,如1927年,日本国库支出为17.7亿日元,而地方支出却有20亿日元。1936年日本国库支出为22.8亿日元,同年地方支出却有29.8亿日元。由于受侵华战争的影响,1938年后中央财政的支出才开始重新明显超过地方财政支出。<sup>②</sup>

在这种情况下,伪满地方财政的收入甚至不能满足其基本支出需要。事实上,即使在与中央财政差距比较小的地方一般会计类财政收入中,也有大量是来自中央财政的补助金。1932财政年度,市县旗级财政收入中有18.5%是来自中央的补助。1938年2.6%是来自中央补助,另有22.8%是来自省级财政补助,而省财政收入中62.5%要靠中央补助。1939财政年度,市县旗级财政收入中1.9%是来自中央补助,21.9%来自省级财政补助,而省财政收入中63.3%要靠中央补助。1942财政年度,市县旗财政收入中国库补助金占2.8%,省财政补助金占14.6%,而省财政收入中47.1%靠“国库辅助金”维持。另外,村街级财政也会得到一些财政补助金,不过数量一般不大,如1939年仅占其收入的2.8%。<sup>③</sup>考虑到省财政收入中大部分来源于国库补助金,省财政提供给县级财政的补助金也可以看作是转移后的中央财政补助金。可见,地方财政不但在收入数量上远远低于中央财政,对中央财政在补助金方面的依赖亦十分强烈。

另外,地方财政系统内部的分配亦不均衡。市县旗级财政的地位异常突出。参照表1可见,在省财政取缔和街村制成立前,市县旗财政是伪满当局唯一能掌握的地方财政收入。1937年以后,尽管省财政和街村财政被先后设立,市县旗级别的财政仍在伪满地方财政中占据了主体地位。1937—1942财政年度间,一般会计财政项目中,市县旗级的收入就占到了全部地方财政收入的50.2%,而特别会计项目中,1938—1939财政年度市县旗的收入分别占到了地方总财政收入的97.2%和87.2%。相比之下,作为社会基层组织的街村级1937—1942财政年度间的财政收入仅占地方财政总收入的17.6%,而且并没有特别会计项目。

一般而言,地方财政中一般会计类收支偏向于维持地方政府中的日常行政运转开销和教育开支。省财政一般会计支出中,除了办公费用依赖于国家财政补助金外,给市县旗提供的补助金、警察

① 小林千秋『地方財政』良書普及会,昭和18年,3頁。

② 内務省地方局『地方財政概要昭和14年度』昭和15年,2頁。

③ 國務院總務庁地方処『康德6年度地方財政概要』,4—15、200頁;國務院總務庁地方処『康德9年度地方財政概要』,1—20頁。

费用、教育费用和营缮费用(其中绝大多数面向学校设施)所占比率最高,占了总支出的六七成之多。而在市县旗财政的一般会计支出中,办公费、警察费和教育费也占了总支出的大半。在地方一般会计中,用于经济增长投资的“劝业费”比率一般很低,普遍在2%以下。<sup>①</sup>在地方财政体系中,进行经济增长的投资主要依靠特别会计财政来完成。以1939年为例,该年地方税中的特别会计类财政收支项目有:单列类2项,分别为鸦片麻药作业特别会计和鸦片麻药公营益金特别会计;省财政专属特别会计6项,分别为都邑计书经济特别会计、复兴工作经济特别会计、农地造成事业经济特别会计、省会馆经济特别会计、耕牛资金经济特别会计和森林交付金经济特别会计;市财政专属特别会计9项,分别为都市计书事业经济特别会计、水道经济特别会计、交通事业经济特别会计、市场经济特别会计、市营住宅经济特别会计、市立病院经济特别会计、基本财产经济特别会计、铁西工业土地事业经济特别会计和授产作业经济特别会计。尽管所设计的项目很多,但有些项目的设立实属叠床架屋,很多省级和市县旗级特别会计,甚至一般会计中的“劝业费”支出项目多有重叠。需要特别指出的是,在地方财政的特别会计收入中,因鸦片种植而带来的财政收入占到了相当大比重。1938年财政年度中,鸦片麻药作业特别会计收入为伪国币67 041 901元,鸦片麻药公营益金特别会计收入为伪国币2 699 845元,总计69 741 746元,占地方特别会计类财政收入的70.75%,占全部地方财政收入的23.36%;<sup>②</sup>1939年财政年度中,鸦片麻药作业特别会计收入为伪国币93 422 949元,鸦片麻药公营益金特别会计收入为伪国币6 714 444元,总计100 137 393元,占地方特别会计类财政收入的66.66%。而由地方特别会计财政支出的细目可以看出,上述收入基本都花在了“烟片麻药作业费”、鸦片“禁断”事业(实质上是伪满政权出面的鸦片专卖统制)、各项“指导监督费用”,<sup>③</sup>可谓“取之于鸦片用之于鸦片”。伪满省级和市县旗级行政单位特别会计项目下的经济增长支出,大部分都投入到了鸦片种植事业,因此,将其归结为间接为中央财政中的“鸦片专卖”收入服务亦不为过。

### 三、地方财政畸形化与殖民当局对乡村的权力渗透

综上所述,伪满时期的地方财政始终处于一种畸形化运行的状态中。这种畸形化不仅仅反映在中央和地方财政收支比率的数值上,更反映在地方财政自主性的极端缺乏和整个财政体系掠夺性的极端突出上。与正常国家通过增加中央财政比率以加强财政中央集权的情况不同,伪满作为一个日本法西斯控制下的傀儡政权,其财政先天就具有攫取性和民族压迫性的特性。对于这一财政系统而言,强化掠夺要远远优先于促进发展。特别是在伪满当局行政控制力相对薄弱的地方行政体系中,地方政府独立促进地方经济的“自治”“擅权”行为是日伪当局始终要坚决避免的。在日本军阀和财阀操纵下,如臂使指地集中全国资源建立一个“国防国家”才是伪满政府一以贯之的国策。地方政府在推进经济发展乃至强化行政控制力等方面缺乏自主发展扩张的弹性。在这一背景下,伪满地方财政在收支比率和自主性上的畸形化实则是其体制的一种内在的现实反映。

在地方财政体系畸形化的同时,伪满地方行政统治也始终处于向基层不断进行控制能力扩张的状态中。伪满前期,省财政被废止,对县级以下基层社会缺乏行政组织上的控制,伪满的地方财政仅有很少量的县旗级财政。1936年以后,虽然伪满政府开始声称要强化地方财政的自主性,但主要应对地方日常行政开销的一般会计类财政收入仍然严重不足,只能依靠中央财政的补助金维持,主要面向“产业开发投资”的特别会计中大部分收支也是为鸦片专卖系统服务的,而街村级财政更是根本没有特别会计预算。伪满洲国作为一个由关东军和日本财阀操控的高度集权化的殖民政权,中央殖

① 在没有特别会计指出的街村财政中,“劝业费”才勉强达到了一般会计支出的2%—3%。

② 國務院內務局『康德5年度地方財政概要』,250頁。

③ 國務院總務庁地方處『康德6年度地方財政概要』,12頁,126—158頁。

民权力只有通过军事暴力支撑的行政强制才能渗入地方基层社会。在对基层政权的殖民化改造过程中,上述畸形化的地方财政系统势必会影响伪满当局对农村基层行政系统的权力渗透。

在伪满初期,无论是县以下的基层社会组织,还是县以下政权的财政收支,日伪当局的控制能力都可谓微乎其微。一开始,日本人对地方的行政控制仅仅局限于铁路沿线的少数县城。<sup>①</sup>直到1933年,伪满政权才在形式上控制了东北的大多数县政权。1933年以后,为了加强对境内抗日力量的镇压,日伪当局开始在东北地区县级行政机构以下设立保甲组织,将民众以户为单位编入“保一甲一屯一牌”四级组织体系中。一旦出现抗日行为则实行连坐制,并依托上述保甲系统在乡村组织了庞大的“自卫团”,用以对抗抗日义勇军。至1935年底,各地的“自卫团员”数量已经达到了177万人。<sup>②</sup>不过,就这种保甲制度而言,其仅仅是一个辅助警察系统的社会秩序维持系统。“组建自卫团是保甲制的最重要业务和活动中心”,<sup>③</sup>并非真正意义上的行政组织。各地的保长、甲长也都系农村中代表原有“旧势力”的“劣绅”,保甲制一定程度上反而增强了这些“劣绅”的“支配力”。<sup>④</sup>在行政管理上,县以下保甲机构基本在这一时期内处于自治状态。保甲系统中的财政收支基本没有任何预算,上级的行政机构更无法进行任何有效控制和支配。<sup>⑤</sup>

另一方面,日伪当局完全无法掌控的这部分保甲系统财政收支,其数额却大得惊人。当地“劣绅”以“村费”和“自卫团费”名义向农民征收的各种费用甚至要远远多于国税和县地方税。根据1934年对吉林省永吉县南荒地村的调查,该村村屯费占农民租税公课负担的65.6%,县税占22.8%,国税仅占11.6%。<sup>⑥</sup>这就意味着,大量乡村财富在保甲制下实际上被游离于伪满国家财政系统之外的保甲组织所掌握,这也成了伪满当局将行政权力向县以下的乡村基层组织渗透的主要动因。

1937年以后,伪满开始在县以下实行街村制,试图改变过去的保甲制,使得行政机构的作用延展到乡村基层社会中。街村制度中的“村”级行政单位,并不等同于自然村(屯),而是将原有数个自然村通过行政手段整合而形成的行政单位。在街村制下,街村级行政机构的财政收支必须编制预算,并受上级行政机构的监督审核。这无疑是对保甲制下农村基层财政随意化趋势的一种抑制。

“改善官吏素质”、割裂基层官吏与“土豪劣绅”的关系,原为街村制行政改革的要点,<sup>⑦</sup>但事实上因为地方财政在1937年以前完全处于被抑制的地位,当时即使县级政府的办公人员编制数量也受到财政经费的严重制约。如绥中县1937年,除了县长和县参事官以外,全县有一科四局(总务科、内务局、财政局、警务局、教育局),全部工作人员加起来却只有49人。<sup>⑧</sup>在怀德县,县长和县参事官以下也是一科四局的编制,共有包括科员和雇员在内的工作人员60人。<sup>⑨</sup>街村制度推行后,地方上需要财政支持的官吏和地方行政事务急剧膨胀,人员编制往往无法满足行政系统向基层渗透所带来的业务的扩张。在兼管多个甚至十多个自然村的伪满“村”级行政编制中,无论人员还是经费在街村体制下都出现了严重不足。如海城县,在刚刚实行村制时将村划分为三等。其中一等村规定要设立总务、财务、学务、劝业、警备五个“系”,而三等村也要设立总务、财务、劝业三个“系”。但实际上

① 车霁虹:《伪满基层政权研究》,第5页。

② 浅田乔二、小林英夫:《日本帝国主义对中国东北的统治:以十五年战争时期为中心》,第192页。

③ 野間清、山本純愚「海城縣に於ける農村行政組織と其の運営現態」『滿鐵調査月報』第17卷第3号,昭和12年3月,96頁。

④ 滿洲國實業部臨時產業調查局『産調資料45/9農家社會生活篇:康徳元年度農村實態調査報告書』康徳4年,141頁。

⑤ 和田喜一郎、横地誉富「錦州省錦縣に於ける農村行政組織と其の運営現態」『滿鐵調査月報』第17卷第3号,昭和12年3月,12頁。

⑥ 滿鐵經濟調查會『滿洲の一農村に於ける農民の負擔』昭和9年,5—14頁。

⑦ 小泉吉雄「滿洲國內統治の根本原理に就て」『滿洲評論』第15卷第1号,昭和13年7月2日,19頁。

⑧ 國務院實業部臨時產業調查局『康徳四年度縣技士見習生農村實態調査報告書(綏中県)』康徳5年,12頁。

⑨ 國務院實業部臨時產業調查局『康徳四年度縣技士見習生農村實態調査報告書(綏中県)』,24頁。

只有村长、助理、会计、雇员各一人，而三等村仅有村长、会计、雇员各一人。<sup>①</sup>

村街制在基层社会中的推行意味着，伪满基层权力机构行政业务相较于保甲制急剧增长，而同时，因财政预算编制权被收归上级行政机构，其经费却反而相对大为削减。在锦县，村长所要履行的行政职能有 20 余项，其中劝业一项在该县唐庄子村就又分为种猪饲料辅助、树苗、改良副业、改良农种、农林指导等若干子项，配给村长的包括助理、村丁、服役之类的辅助工作人员却只有 6 人，且多不能保证足额，如该县唐庄子村村长以下就实际只有 4 名下属。<sup>②</sup> 即便如此，无论是工作人员的薪酬和办公开支，还是各项行政事业费，在街村制实行后都相比保甲制时期出现了锐减，根本无法应付日益增加的行政人员和行政业务。在保甲制下，村费的征收要数倍于县税。而在实行街村制度以后，在县政府监督下编制的村费预算被大大减少。1938 年，其总支出降为只有县财政的 34.4%，其中直接用于行政人员开支的“公署费”仅有县的 67.3%。<sup>③</sup> 特别是，街村级财政系统没有编制特别会计预算的权力，进一步降低了其财政的自主性及其对履行自身行政职能的支撑力。

实际上，村费的不足造成了街村制在推行的过程中，大多数行政工作“都是命令主义式的施策”，主要仅在政治组织结构上“试行了”基层行政组织的部分职能，“存在忽略街村民生活和整个街村的自主振兴倾向”，“产业经济、教育保健和警察各部门”“仍未取得较大的成果”。<sup>④</sup> 特别是，各村行政业务设定上异常繁杂，大量本应“上级团体”承担的“事业”也要由村费开支承担，同时却得不到多少财政补助金。<sup>⑤</sup> 更严重的是，因为基层官吏数量的急剧扩张，各种代表着农村“旧势力”利益的“土豪劣绅”大量混迹于街村系统中，县政府也无法对基层的摊派进行有力监管。从 1939 年 6 月伪满政府公布的《街村育成要纲》来看，各地的“不法摊派”仍是很严重的问题。<sup>⑥</sup> 在一些地方的实地调查中，农民所负担的村费仍然远远大于国税和县税，如根据 1939 年的调查，奉天省每户实际负担国税 3.77 元、县税 5.91 元、街村费 10.63 元。安东省和锦州省的情况也差不多。<sup>⑦</sup> 人均实际负担与公开财政收支严重不符。在这种情况下，日伪当局通过街村制向乡村基层进行行政渗透的企图“很快陷入窘境”，<sup>⑧</sup> 不得不通过建立“国民邻保组织”的方式对农村基层行政系统进行重新组织。

#### 四、伪满政府增强乡村控制力的尝试及其失败

在村街制下，伪满当局可以说仅仅是形式上建立起了乡村基层行政机构，其行政能力相当有限。更严重的是，根据佐藤大四郎在绥化县农村的调查，“村制在很多场合下也同时是地方土豪劣绅的巢穴”，其即便履行村政、教育等一点点行政职能，也往往意味着附加给当地村民成倍的摊派压力。他发现，“村公所肃然、小学校普及的地方。外观建设越好，村民中占大多数的辛勤劳动的中农、贫农越是在贫困中呻吟”。<sup>⑨</sup> 另根据 1941 年东北北部农村的调查，随着“村公所事务量的激增”，该地农村中被私自摊派的金额也随之成倍增加。<sup>⑩</sup> 尽管如此，因业务的繁杂、人员和经费的短缺，各地街村庞

① 野間清、山本純愚「海城縣に於ける農村行政組織と其の運営現態」『滿鐵調査月報』第 17 卷第 3 号，昭和 12 年 3 月，58—59 頁。

② 和田喜一郎、横地誉富「錦州省錦縣に於ける農村行政組織と其の運営現態」『滿鐵調査月報』第 17 卷第 3 号，昭和 12 年 3 月，9—26 頁。

③ 國務院內務局『康德 5 年度地方財政概要』，1 頁。

④ “满洲国”史编纂刊行会：《满洲国史（总论）》，第 730 頁。

⑤ 関口猛夫「街村財政の現状とその諸問題」『滿洲評論』第 16 卷第 8 号，昭和 14 年 2 月 25 日，18 頁。

⑥ 中央档案馆等编：《日本帝国主义侵华档案资料选编·伪满傀儡政权》，中华书局 1994 年版，第 519—528 頁。

⑦ 関口猛夫「街村財政の現状とその諸問題」『滿洲評論』第 16 卷第 8 号，昭和 14 年 2 月 25 日，18 頁。

⑧ 浅田乔二、小林英夫：《日本帝国主义对中国东北的统治：以十五年战争时期为中心》，第 199 頁。

⑨ 大槻雪夫「綏化縣農事合作社の農村組織工作について」『滿洲評論』第 15 卷第 4 号，昭和 13 年 7 月 23 日，21—22 頁。大槻雪夫为佐藤大四郎笔名。

⑩ 山崎義夫「北滿農村の實態」『滿洲評論』第 20 卷第 13 号，昭和 16 年 3 月 29 日，21 頁。

杂的新增行政业务仍然完成率很低。1939年以后,随着日军加紧扩大侵略战争的步伐,“时局迫使国家把增加农产品、提供劳务等一系列要求集中到战时体制最落后的农村中来”,<sup>①</sup>农产品的增产和掠夺成为伪满政府农村工作的重中之重。因此,在农产品增产的“直接动因”驱动下,伪满政府必须改变原有村街制下“施政散漫不彻底的危险性”,从“重点主义”角度将“邻保组织运动、协和会分会运动、合作社运动综合起来”,对农村中基层行政系统进行全面调整。<sup>②</sup>

尽管对农村行政的目标进行了以“农产增产”为核心的“重点主义”规划,在具体实施过程中却仍遇到极大困难。这主要源于日伪当局所推行的“农产增产”政策从根本目的上来说是要在东北掠夺各种军需的农产资源。首先,伪满当局所倡导的“农产增产”并非单纯地要求对现有农村生产能力在数量上进行提高,而是为其掠夺所需的战略物资“量身定制”、强行催生的。日伪当局显然对于其急需的棉花、洋麻、水稻、大麻子和小麻子等作物的增长十分重视,而对于大豆、青麻等不急需的作物,尽管东北普通民众需求巨大,却不但不加鼓励,反而在种植面积上极力加以抑制。<sup>③</sup>其次,对于伪满当局来说,增产归根到底仅仅是手段,掠夺才是真正目的。而这意味着,伪满的街村组织还要从基层控制农村的农产品流通市场。因上述两种情况,伪满当局尽管把工作重心集中在“农产增产”上,但无论是调整农产种植结构、推广特需农作物,还是与粮栈等势力争夺农村基层农产品市场,单靠行政执行能力有限的街村制,都是无法完成的。

在不改变财政高度中央集权化体制的前提下,街村行政机构想要完成“农产增产”所扩展的行政业务,难以通过伪满财政体制内部的微调来实现。自身依靠中央财政大量补助金才能维持的省级和市县旗级地方财政无力给街村级分配更多的财政补助金,本来主要面向地方经济建设投资的省级和市县旗级特别会计预算也被大量用在了鸦片的种植和专卖事业上。为了完成农产增产的需要,伪满当局在提高农村基层组织的行政执行能力方面,将其与原本隶属于“中央”的“兴农合作社”和“协和会”两套系统,通过“国民邻保组织”的形式进行了重新整合。

在“国民邻保组织”下,原有基层行政组织、“协和会”、“兴农合作社”被整合为一体,“使村长、(“协和会”)分会长及村“合作社”社长无一例外地由同一人担任”,实现了“村政管理的综合化,并加强一元化的指导力量”。基层行政组织的末梢也在“国民邻保组织”下延展到了作为自然村的屯,且屯长与兴农会会长必须为同一人。<sup>④</sup>日伪当局期望通过推行上述国民邻保制的形式,强化乡村基层组织的行政能力,主要考虑是:其一,“兴农合作社”系统已经在控制农村金融市场和控制农村流通市场方面取得了一定成绩,在农业技术改良指导、种子改良、农具改良、提供农业金融贷款等方面也做了很多具体的工作。<sup>⑤</sup>到了20世纪40年代,伪满政权为应付战争带来的财政压力,给予“兴农合作社”的“助成金”也开始“大幅减少”,“经费节减”亦成为兴农合作社所面临的重大问题。<sup>⑥</sup>这种情况下,将“兴农合作社”系统和伪满乡村基层组织在推行“农产增产”的政策前提下组合起来,无疑可以将“兴农合作社”在农产流通和农业技术方面的人力、资金整合到基层行政组织中,强化后者对于农产品生产和掠夺领域的行政执行力。其二,“协和会”是在关东军支持下,以将“王道政治和民族协和”为代表的“满洲建国精神”推行到民众中去为目标的,是一个具有政党性质的政治组织,不少人把加入“协和会”看作进身之阶,因此成员数量增长很快。到了1943年上半年,有注册会籍的会员数已经达到4285414人。<sup>⑦</sup>日伪当局有意借用“协和会”组织,在乡村基层干部中强化思想控制,并为其

① “满洲国”史编纂刊行会:《满洲国史(总论)》,第730页。

② 佚名「農村振興新政策の性格」『満洲評論』第22卷第17号,昭和17年5月2日,4—6页。

③ 王大任:《经济史视阈下伪满时期东北农作物种植结构变动的实证分析》,《宁波大学学报(人文科学版)》2017年第5期。

④ 中央档案馆等编:《日本帝国主义侵华档案资料选编·伪满傀儡政权》,第536—549页。

⑤ 大西信治『満洲農村合作社運動の記録』龍溪書舎,1980年,80—93页。

⑥ 高橋「興農合作社事業運営方針の轉換」『満洲評論』第20卷第3号,昭和16年1月18日,3页。

⑦ 菅原达郎:《协和会之全貌》,高藤直基知编:《满洲国指导综揽》(满文),满洲产业调查会康德11年版,第589页。



训练大量深受“满洲建国思想”毒害的青年干部。<sup>①</sup>另一方面,在农村的“协和会”组织也随着国民邻保组织的推行而开始被动员到“农产增产”之中。<sup>②</sup>随着“国民邻保组织”的推行,农村基层组织至少工作人数上比较街村制时期有了不小的扩充。以拜泉县时中村为例,该村在“国民邻保组织”时期已经有编内人员 33 人,再加上编外人员,一个村级行政单位共有 78 人。<sup>③</sup>

但是机构的整合和工作人员的扩充,并没有带来农村基层组织内部行政能力的提升,反而扩大原有乡村基层组织的业务范围,加剧了人力和财力不足。协和会融入乡村邻保组织的速度远远低于预期,大多数地方直到 1943 年依旧处于“组织进行中”,“于满人中尚不得谓为充分”。<sup>④</sup>到了 1944 年,很多“国民邻保组织”下的工作已经完全流于形式。<sup>⑤</sup>而“兴农合作社”在与粮栈争夺交易场的过程中已力不从心,更无精力从事农业技术指导。<sup>⑥</sup>尽管“兴农合作社”取得了满洲兴银、正金银行、兴农金库等机构的大量融资,<sup>⑦</sup>但其大部分资金被投入于“兴农合作社”附带的放贷业务,以及发放出荷粮的奖励,以至于因“兴农合作社的财政困难”,另外“在短期内增设了很多交易市场”,而导致其“交易场处理农产品的能力显著下降”。<sup>⑧</sup>随着农村社会基层组织的急剧扩张,“无论在‘协和会’还是‘兴农合作社’中,基层‘骨干’的工作人员可谓少之又少”;大量代表着自身利益的乡村支配阶层混迹其中,反而借“国民邻保组织”去阻碍伪满当局农村政策的推行。<sup>⑨</sup>“国民邻保组织”在乡村推行后,私自摊派问题在伪满灭亡之前达到无法抑制的程度,<sup>⑩</sup>行政工作也是“无论哪项工作也未取得预期的成果。实际上陷于破产的状态”。<sup>⑪</sup>

就“国民邻保组织”的首要任务“农产增产”来说,其“取得的成绩”更仅仅是表现在政治宣传方面。农产品生产数量尽管字面上的随着“农产增产”运动有所提高,但实际的亩产量却是逐年降低,增产完全是依靠土地的扩张获得的。<sup>⑫</sup>为了实现字面上的增产,很多不适合耕作的“荒地”也被强制开发,很多学生也被临时强迫参加农业生产。<sup>⑬</sup>更重要的是,因在灌溉、肥料、病虫害防护、栽培技术等方面的工作皆有不足,伪满政府所真正急需的很多“特用作物”增产都阻力重重。水稻、苏子等作物的种植比率甚至因对人力资金进行组织的行政能力有限,顾此失彼,反而出现了不增反降的情况。<sup>⑭</sup>在农产品掠夺方面,伪满联合了“兴农合作社”但仍无法完全控制乡村农产品流通市场,既无力排挤农村中的粮栈等固有势力,也无法取缔日益严重的黑市交易,更无力完成交易场内对已掠夺农产品的输送分配。<sup>⑮</sup>在推行掠夺东北地区农村产品的“粮食出荷”政策过程中,很多地区出荷工作的完成更多的是依赖于县级部门直接使用警察下乡进行收缴,而非乡村基层组织的行政组织能力。<sup>⑯</sup>总的来说,以“国民邻保组织”为代表的伪满乡村基层组织在“农产增产”运动中的表现,也在一定程度上反映了其对乡村控制能力的脆弱性。

① 綱治隆夫「協和会と隣保組織」『滿洲評論』第 21 卷第 24 号,昭和 16 年 12 月 13 日,11 頁。

② 本宮次郎「臨戰體制下の協和會進路(下)」『滿洲評論』第 21 卷第 17 号,昭和 16 年 10 月 25 日,9—15 頁。

③ 东北局宣传部:《东北农村调查》,东北书店民国三十五年版,第 13—15 頁。

④ 菅原达郎:《协和会之全貌》,斎藤直知编:《满洲国指导综覧》,第 581 頁。

⑤ 佐藤岩之進「協和會を繞る二三の問題」『滿洲評論』第 27 卷第 4 号,昭和 19 年 7 月 29 日,18—20 頁。

⑥ 鐵道總局調查資料課「農產物交易場整備廢合問題概況」『滿鐵調查月報』,第 21 卷 11 号,昭和 16 年 11 月,194 頁。

⑦ 安富步『「滿州国」の金融』京都大学人文科学研究所,1997 年,168—169 頁。

⑧ 浅田乔二、小林英夫:《日本帝国主义对中国东北的统治:以十五年战争时期为中心》,第 376 頁。

⑨ 王大任:《撕裂的乡村:日本殖民统治对中国东北农村阶层结构的冲击与异化》,《中国经济史研究》2018 年第 4 期。

⑩ 結城「攤派の抑制について」『滿洲評論』第 28 卷第 4 号,昭和 20 年 1 月 27 日,20—21 頁。

⑪ 浅田乔二、小林英夫:《日本帝国主义对中国东北的统治:以十五年战争时期为中心》,第 237 頁。

⑫ 东北物资调节委员会研究组:《东北经济小丛书系列农业(生产篇)》,民国三十六版印行,第 50—69、123—135 頁。

⑬ 中央档案馆等编:《日本帝国主义侵华档案资料选编·东北经济掠夺》,第 456—460 頁。

⑭ 王大任:《经济史視阈下伪满时期东北农作物种植结构变动的实证分析》,《宁波大学学报(人文科学版)》2017 年第 5 期。

⑮ 風間秀人『滿州民族資本の研究:日本帝國主義と土着流通資本』綠蔭書房,1993 年,265—266 頁。

⑯ 島村三郎等:《我们在满洲做了什么:侵华日本战犯忏悔录》,群众出版社 2016 年版,第 173—174 頁。

## 五、结论

综上所述,伪满政权在其统治时期对东北的乡村基层社会进行了行政组织上的渗透,不过这种渗透并未奏效,对基层社会行政控制力可谓脆弱的扩张。地方财政系统的畸形化正是造成其控制能力不足的一个重要原因。伪满政权作为一个法西斯殖民政府,其财政政策的制定奉行着“官民一体,举国一致”,聚集全国财力进行军备扩张的方针。伪满的地方财政系统乃至整个地方政府体系莫不是伪满中央“如臂使指”地执行其建设“国防国家”国策的工具。伪满的地方财政不但在与中央财政的比率上明显偏低,而且其财政自主性也遭到扼杀。极低比率的实业费、绝大部分“特别会计”收支被用以支撑中央的鸦片专卖制度,甚至大量基本行政开销都要依靠中央财政的“补助金”,因而地方政府对推进经济发展乃至强化行政控制力在先天上就缺乏自主性和发展扩张的弹性。

在伪满统治前期,东北的乡村基层社会在保甲制下基本处于自治的状态,绝大多数乡村资源掌握在保长甲等乡村固有的“旧势力”支配者手中。日伪当局在乡村中推行街村制,试图将行政组织渗透进乡村社会之中,并把原独立的村财政纳入其集权化的财政体系之中。然而,扩张后的基层行政系统势必导致行政业务的大量增加和基层工作人员的短缺,很多扩展的行政业务需要较高自主化的地方财政资金来进行支撑,而伪满畸形化的地方财政系统显然缺乏应对这种扩张的弹性。

伪满政府对基层社会的行政渗透速度远远超出了其畸形且机械的地方财政体系的承受能力。将街村财政纳入其集权化的财政系统后,不但街村财政愈发缺乏弹性,而且基层社会中可利用的财政收入也随之在总额上明显减少。此时伪满当局试图以合并部分原中央直属机构的方式,增加其基层行政组织的行政能力。但是新加入的机构又带来了新的业务扩张,非但没有解决其行政能力低下的困境,反而进一步降低了对基层的控制力,“国民邻保组织”无论在增进农村生产力还是资源掠夺方面都呈现出了乏力的态势,间接造成了伪满在农村极力推行的“农产增产”运动的破产。

### On the Malformation of the Finance of Puppet Manchuguo Government with Further Discussing its Weak Control over the Rural Economy

Wang Daren

**Abstract:** The weak control of puppet Manchuguo government over the rural society and economy is discussed in this paper, mainly focusing on the change of the local financial system during the period of puppet Manchuguo. Puppet Manchuguo government had a duality of colonization and fascist militarization, which resulted in the following characteristics: its financial policies were highly centralization from beginning to end, its local financial system lacked independence and was heavily imbalance in scale, so it could not be maintained without lots of subsidiaries from the central finance. Under the circumstances, puppet Manchuguo government carried out administrative expansion into rural grassroots society by means of “street and village system”, while its local financial system could not support the above-mentioned administrative expansion. In order to change the situation and raise the administrative capacity of local grassroots government, so-called “National Neighbor Supervision Organization” was established by grafting compulsorily two departments directly under the central government on local grassroots government, but the measure resulted in a sharp increase of administrative tasks. Eventually, puppet Manchuguo government could not escape from the difficult situation of its weak administrative control over rural grassroots units.

**Key Words:** Northeast China, Puppet Manchuguo, Local Finance, Rural Grassroots Organization

(责任编辑:王小嘉)