

上 编

殖民统治与民族解放运动

第一章 殖民统治的真相

序 言

日本对朝鲜半岛持续达 35 年之久的殖民统治大体上可以划分为三个时期：从韩日“合邦”到“三·一”运动为第一个时期；从“三·一”运动到“满洲事变”^①（1931 年）为第二个时期；从“满洲事变”到日本战败投降为第三个时期。

第一个时期通常又称为武断统治时期。在这个时期，日本为了镇压反对殖民地化的义兵战争和爱国启蒙运动，禁止一切军事活动、政治活动和文化活动，在恐怖的气氛中建立行政、经济、社会和文化诸方面的殖民地统治基础。宪兵警察制度笼罩着整个朝鲜半岛，朝鲜的黎民百姓大气难出。然而，即使是在这种镇压政策之下，民族抵抗运动依然前赴后继地进行着，最后终于爆发了“三·一”运动等全国规模的全民族民族解放运动。

第二个时期是所谓“文化政治”的时期。在这个时期，日本由于“三·一”运动的爆发而惊慌失措，认识到只凭借武断统治已无法控制朝鲜民族，从而转向假借“文化政治”的民族分裂政策。宪兵警察制度也转变为普通警察制度，朝鲜语的报纸获准发行，集会和结社在某种程度上也得到许可。与此同时，日本还加紧培养亲日派，分裂民族解放运动战线，而且获得了某种程度的成功。

经过该时期，部分民族解放运动势力脱离了绝对独立及独立

即日本帝国主义武装侵略我国东北的“九·一八”事变。——译者

战争路线，转向改良主义运动，他们或者是主张在殖民统治之下的自治，或者是将民族运动的方向引向文化运动。特别是该时期之后实施的所谓地方自治制度，将韩日“合邦”时期仅局限于部分王族和政治家的亲日势力扩大到了地主阶层和知识分子，进一步巩固了殖民统治的基础。

第三个时期是日本所谓的“大正民主”^①结束并转向法西斯体制，通过满洲事变、中日战争、太平洋战争不断扩大侵略战争，迫使殖民地朝鲜协助其侵略战争的时期。侵略战争正式开始之后，殖民地朝鲜的法西斯体制比之日本有过之而无不及。殖民地历史上绝无仅有的强制性“创氏改名”和抹杀民族语言等野蛮政策，均在该时期付诸实施。

在沦为殖民地之前的大韩帝国时期，全面否定君主主权制度的政治运动还没有出现，但新民会^②等标榜共和制的政治团体已经产生，国民主权主义运动显示了一些征兆。但是，到了殖民地时期，任何形式的政治活动均被禁止，政党因此也无法存在。

于是，在整个殖民地时期，国内全然没有进行民主主义政治训练的机会，具备民主主义素质的政治指导者自然也无从养成。殖民地时期的 35 年，应该是朝鲜半岛地区清算君主体制、建立民主主义政治体制的历史时期。但是，由于殖民统治，积累民主主义政治训练的机会完全被剥夺，君主主义的统治体制依然一成不变地继续着。

另外，日本对朝鲜的统治还造成了“八·一五”之后朝鲜半岛南北分裂的重要原因。日本的殖民统治在社会和经济上遏制了民族资本和民族资产阶级的成长，而这种资本主义的落后性质和高压政策又压制了训练有素的无产阶级的成长，致使任何阶级都

音译“大正德谟克拉西”，指日本大正时代（1912—1925）的民主运动和思潮。——译者

② 1906 年由安昌浩、李甲、李东辉、申采浩等组成的独立运动团体。——译者

无法独立自主地领导民族解放运动。与此同时，日本还使用彻头彻尾的民族分裂政策，加深这两个阶级之间的分裂。

太平洋战争末期，日本已经丧失继续进行战争的能力，却又提出所谓“本土决战”，从而导致苏联参战并进军朝鲜半岛。美国为阻止苏军占领整个朝鲜半岛，迫不及待地提出了三八线。因此，战争之后美苏两国军队分割占领了朝鲜半岛，分割占领演变成为国土的分裂、民族的分裂。

日本对朝鲜半岛的殖民统治所留下的最大的政治性灾难是完全剥夺了进入近代社会的朝鲜半岛居民积累民主主义政治经验的机会，从而沉重打击了“八·一五”之后朝鲜半岛民主主义政治形式的确立，并且造成了朝鲜半岛南北分裂的根源。

第一节 武断统治的镇压

朝鲜总督府

大韩帝国由于韩日“合邦”而告灭亡，朝鲜半岛沦为日本帝国的一个地区，被称为“朝鲜”。统监府转变为总督府，宣告了全面的殖民统治的正式开始。朝鲜总督直属日本天皇，几乎不受日本内阁的管辖，他是全面行使行政权、立法权、军队使用权等的殖民地统治的绝对权威者。只有陆军或海军大将方得被任命为朝鲜总督。首任总督由“合邦”时的统监寺内正毅（1852—

① 1906年2月日本根据1905年11月强迫朝鲜签订的《乙巳保护条约》而设置的殖民统治机构。——译者

1919) 续任，此后在整个殖民地时期共有八人相继任朝鲜总督。

尽管美其名曰“合邦”，但朝鲜被置于日本宪法的适用范围之外，朝鲜人甚至连最基本的人权都得不到保障。朝鲜总督掌握着君主般的权力，他的位置不仅在日本军界，而且在政界占据相当大的比重。日本首相出身者出任朝鲜总督者有之，朝鲜总督出身者出任日本首相者亦有之。因此，他们经常为其政治野心驱使，实施欺骗性的、野蛮的殖民政策，以此作为其业绩的核心。甚至于出现了现任总督因欺诈罪而被罢免的情况。

朝鲜总督府的行政机构在“合邦”初期沿用大韩帝国时期的中央政府官制，设内务部、度支部、农工商部、司法部等，之后，部很快即降格为局（1919年8月20日）。在整个殖民地时期，局长绝大部分由日本人担任，仅有一两个亲日派朝鲜人被委任为局长，而这只是例外。

地方行政组织是将全国划为13道、12府、317郡。道长官，即后来的道知事，录用相当数量的亲日派朝鲜人。参与官作为道长官的辅佐官，负责掌握民情，自甲申政变之后均任命亲日朝鲜人担任。统监府时期于各道的朝鲜人观察使之下设日本人参与官掌握地方行政实权，但“合邦”之后道长官的位置大部分为日本人所攫取，其下所设朝鲜人参与官并无实权，只是以此位置优

历任总督及其任期依次是：寺内正毅，1910—1916年；长谷川好道，1916—1919年；斋藤实，1919—1927年；宇垣一成，1927年；山梨半造，1927—1929年；斋藤实，1929—1931年；宇垣一成，1931—1936年；南次郎，1936—1942年；小矶国昭，1942—1944年；阿部信行，1944—1945年。——译者

朝鲜王朝末期主管财政、税收、货币的行政机构。原称度支部，1894年废除，1895年重设并改称度支部。——译者

③ 1884年开化派金玉均等发动的具有资产阶级改革性质的改革运动，因该年为甲申年，故名。——译者

亦称“监司”，朝鲜王朝地方行政长官，行驶地方行政权、司法权、征税权，各道各设一名，从二品，一般兼任节度使。——译者

待亲日派而已。

朝鲜总督府的官吏，无论地位高低，大部分由日本人充任。地方官厅的道、府的干部则均是日本人。虽然郡守中有一定数量的朝鲜人，但是郡行政的实权大多操于日本人内务局长或财务局长之手。只有面长以下的职员才大部分为朝鲜人。但是，即使是同级的官吏，日本人与朝鲜人之间的待遇也存在着天壤之别。

朝鲜总督府“优待”大韩帝国时代的皇族和亲日派高官要员，并且为显示朝鲜人也参与殖民地统治，设立中枢院作为总督的咨询机构。中枢院以政务长官为议长，任命一级亲日派 15 人为顾问，二级亲日派 20 人为赞议，此外 35 人为副赞议。后将赞议和副赞议合并，改称参议（1921 年）。李完用（1858—1926）、宋秉峻（1858—1925）等“合邦”的作俑者被任命为中枢院顾问，但他们仅仅是傀儡而已。

首先，根据中枢院的议事规则，若未获得议长即政务长官的同意不得发言；其次，对于同一事项，只能发言一次。议长宣布议事总结之后，任何人均不得再就议事发言。即使如此，截止“三·一”运动爆发，这类议事也从未召集过一次。中枢院顾问、中枢院参与接受了日本给予的贵族称号和恩给金，在促成“合邦”之后继续充当殖民统治的侏鬼，享受荣华富贵，在整个殖民地时期是臭名最为昭彰的民族叛徒。

宪 兵 警 察

日本在朝鲜建立宪兵警察制度是从“合邦”之前开始的。在策划“合邦”时炮制了《关于韩国驻割宪兵的文件》（1907 年 10 月 7 日），规定“驻屯韩国的宪兵主要掌握涉及治安维持的警察业务”，开始实施臭名昭著的宪兵警察制度。

“合邦”伊始，公布《朝鲜总督府警察官署官制》（1910 年 10 月 1 日），日军驻朝鲜宪兵司令官兼任警务总监，各道的日军宪兵

队长兼任警察部长。“合邦”之前，日本宪兵主要集中配置于城市；“合邦”之后则改为分散配置，甚至农村地区也设置了宪兵分遣队、宪兵派出所。

全国处于宪兵警察统治的重压之下，宪兵和巡察的数量急剧增加。“合邦”时的 1910 年，从宪兵队本部到宪兵派出所，全国共有其机构 653 个，兵力 2019 人；到 1911 年增加为机构 935 个，兵力 7749 人，仅一年期间兵力增长了三倍以上。至于警察，从警务总监府至巡查派出所，1910 年全国共有警察官署 481 个，警员 5881 人；而到 1911 年增加为官署 678 个，警员 6222 人。

宪兵和警察在人员上的比率，1910 年为警察 74.4 比宪兵 25.6，一年后的 1911 年变为宪兵 55.5 比警察 44.5。宪兵兵力的增加幅度以及宪兵警察性质的强化程度由此可见一斑。

宪兵警察直接或间接地负责收集情报，“讨伐”义兵，即决处分犯罪，调停民事诉讼，传达执行法院文件，收取税收，监视山林，管理户籍，护送邮件，检疫防疫，测量雨量，缉查走私，管制劳动者，普及日语，改良农作物等涉及殖民统治行政方方面面的事务。特别是高等警察除了在朝鲜境内的侦察和情报活动之外，还插手到满洲、俄国、中国、美洲等地。

无论是宪兵还是警察，都包括了相当数量的朝鲜人，对此不能视而不见。1910 年，2019 个宪兵中朝鲜人占 1012 人，约占半数。这些朝鲜人都是宪兵补助员，他们配置于各宪兵官署，充当日本宪兵的走狗。同年，5881 个警察中包括朝鲜人 3493 人，他们中警务官、警视等干部约 120 人，翻译 58 人，巡查 181 人，巡查补 3131 人。宪兵警察制度在镇压“合邦”时全国性的反抗运动以及建立殖民地统治体制时发挥了决定性的作用，而其低级人员的半数竟然是朝鲜人。

宪兵分遣队和巡查派出所分布于全国各地，甚至于穷乡僻壤；这些分遣队和派出所配置多则十人，少则五六人的宪兵警察，处理包括上列各种业务在内的三十多种业务，干预着朝鲜人所有的

日常生活。

“合邦”初期，朝鲜总督府对于拥有如此之庞大的组织、兵员、权限的宪兵警察还感不足，甚至于还给一般文职官员和各级学校教员配备了镶有金边的制服、制帽和配刀，威胁居民和学生。尽管如此犹感不安，于是又在全国各要塞配备大量正规兵力。

日本驻扎在朝鲜的军队早在统监府时代即已达约一个师的兵力，“合邦”之后（1915年）又增派了两个正规师，设师部于龙山和罗南，并在全国主要城市配备了联队（团）或大队（营）。在镇海和永兴湾设海军基地，从军事上完全控制了朝鲜半岛。

日本“合邦”大韩帝国后运用一般警察无法维持“治安”，从而只得实施史无前例的宪兵警察制度，这是因为反对“合邦”的运动汹涌澎湃。尽管日本称占领朝鲜半岛为“合邦”，但是仅仅根据实施宪兵警察制度这一事实也足以证明这是军事上的占领。

高 压 政 策

日本占领朝鲜半岛时，最积极地进行抵抗活动的是军队被解散后分散到全国各地且加强了战斗力的义兵部队。因此，日本为巩固殖民地统治体制，当务之急乃是镇压义兵的抵抗，为此肆行的即日军所谓的“南韩大讨伐作战”。

朝鲜半岛北部地区的义兵部队在“合邦”前后已经转移到满洲和沿海州。但是，义兵部队仍然活跃于三南地区，特别是智异山和全罗道沿海地区，日本正规军对其实施了有组织的大规模“讨伐作战”。从1909年9月起，日军动员步兵两个联队和海军舰艇的兵力，进行了为期约两个月的“作战”。目击者黄玗（1855—1910）在《梅泉野录》中如此描述道：

“满洲”指我国东北地区，“沿海州”指俄罗斯远东地区。——译者
忠清道、全罗道、庆尚道的总称。——译者

日军兵分数路，搜索湖南地区^①的义兵。北面从珍山、锦山、金堤、万顷，东面从晋州、河东，南面从木浦，成网状合围。村村围剿，户户搜查，稍有疑心，即予处死。于是，路人绝迹，邻里亦断往来。义兵三三五五地逃散，却无藏身之处。强者挺身而出，拼搏而死；弱者怯而亡命，葬身刀下。

“南韩大讨伐作战”是在“合邦”前夕实施的，目的在于对义兵的活动进行斩草除根。不仅如此，日军还借“讨伐”义兵之名，对一般百姓进行了彻底的镇压。通过这次“作战”，全国陷入恐怖的氛围之中，从而奠定了殖民地统治的基础。

日本占领朝鲜半岛之后，不仅对义兵，而且对爱国启蒙运动，进行了镇压。爱国启蒙运动是以言论活动和民族教育活动为中心而展开的，朝鲜总督府对运动的镇压也相当彻底。

统监府时期即已制定《新闻纸（报纸）法》（1907年7月）和《新闻纸规则》（1908年4月），控制爱国启蒙运动和抗日运动。“合邦”时又勒令《皇城新闻》和《大韩每日申报》停刊，只保留朝鲜总督府的御用报纸《京城日报》及其朝鲜语版《每日申报》。

不仅如此，“合邦”前后还对书籍进行大规模的停刊、禁售和没收处分。《初等大韩历史》等初级教科书，《东国历史》、《越南亡国史》等历史著作，《李舜臣传》、《法国革命史》等均被禁止出售。《西北学会月报》等爱国启蒙运动杂志均被停刊。

爱国启蒙运动的发源组织大韩协会、西北学会等各种团体也受到镇压，最后被解散。“合邦”之前即已制定并公布《保安法》（1907年7月）授予政府解散结社的权力。“合邦”时公布《关于取缔集会的文件》，禁止政治性集会，爱国启蒙团体不久全部被解

全罗 南北道的别称。——译者

散（1910年9月）。

朝鲜总督府还对大韩帝国时期方兴未艾的近代民族教育热潮进行彻底的镇压。统监府时期即已制定各种《学校令》，统制自由的教育活动，在增加官立学校的同时，配置日本人教师，强化日语教育。但是，民族教育活动之受到决定性的打击则是始于制定《私立学校令》（1908年8月）和《关于书堂的训令》（1908年8月），这两项法令对书堂和私立学校的设立以及教科书的采用采取了监督和限制措施。特别是按照《私立学校令》，即使是在法令公布前获准设立的学校也需要在六个月内重新申请许可。

于是，在1908年6月底之前申请许可的1995所学校，获准建立的只有820所，其中教会学校778所，民族学校仅42所。《私立学校令》还规定，凡违背学部大臣命令，或被认定为有害的学校，均得令其关闭。1908年全国共有私立学校约5000所，而到《私立学校令》生效后的1919年8月已减少至1900所。

虽然朝鲜总督府对爱国启蒙运动进行了镇压，但却无法做到斩草除根，于是捏造“安岳事件”和“暗杀总督未遂事件”，大肆逮捕爱国启蒙运动人士（1911年）。“安岳事件”乃是以安重根（1879—1910）胞弟安明根筹集独立运动资金事件为契机，逮捕、镇压黄海道地区160余名知名人士的事件。“暗杀总督未遂事件”则是为镇压爱国启蒙运动的秘密组织新民会捏造的事件，包括基督教教徒在内约600人被逮捕，其中105人被判有罪。

尽管日本在“合邦”前后尽力镇压义兵斗争和爱国启蒙运动，但并不能根绝这些爱国活动。抗日爱国启蒙运动发展成“三一”运动，而义兵斗争则演变为满洲地区的武装独立运动。

参 考 文 献

姜德相：《宪兵政治下的朝鲜》载《历史学研究》第321号，1967年。

该事件系1912年发生，又称“一〇五人事件”。——译者

集 第 集， 年。

朴庆植：《宪兵警察的“武断政治”》载《日本帝国主义之统治朝鲜》上，
青木书店，，，，，，，~~书~~超能丁 - 4 1 1 1 0 0 车 T j 9 . . 9 T d （（常

察制度，采用普通警察制度。但是，实际上武断统治时期的宪兵转变为“文化政治”时代的警察，军、警兵力大为增加。

根据废除宪兵警察的法令，宪兵司令被任命为朝鲜总督府的警务总监，朝鲜宪兵队所属宪兵则被任命为朝鲜总督府的警察官；无论他们的服役年限如何，均编入预备役。此外，还大量培养朝鲜人宪兵补助员，将其配备到宪兵队和警察署。这实际上打开了延长宪兵警察制度的道路。

随着宪兵警察制度的废除，并且为了镇压“三·一”运动之后高涨的民族解放运动，日本朝鲜驻屯军认为“统治朝鲜最少需要五个师的兵力”，主张设置新的师。虽然军队的增加没有实现，但警察兵力却大大地加强了。

首先，警察署在“三·一”运动之前的1918年武断统治时期为751个，而到“文化政治”时代的1920年是2716个，增加三倍以上。根据“合邦”之后1910年12月的统计，警察官署和宪兵机构合计为1134个，难望1920年之项背。其次，警察兵力1918年约为5400人，到1920年约为18400人，也增加了三倍以上。再次，警察费用1918年约为800万日元，1920年约2400万日元，又是增加三倍。

虽然标榜“文化政治”，但是为了镇压这个时期日益高涨的反日运动和社会主义运动，日本制定了《治安维持法》（1925年）。该法令第一条即规定禁止“旨在变更国体（或政体）及否认私有财产制度的结社，知其情而加入者，处以十年以下徒刑”。另外，该法令还以取缔“无政府主义者、共产主义者和其他运动者”为理由，完全剥夺了结社的自由。

尽管教员和文官解下了配刀，宪兵的警察行为也暂时消失，但是全部警察机构仅仅在一两年的时间内即增加了三倍，确立了一郡一警察署，一面^①一派出所的制度。根据《治安维持法》，“特

朝鲜旧行政区域单位之一，相当于我国的乡。——译者

高”警察、便衣警察、秘密警探等加强了对民族解放运动领袖以及知识分子、学生的监视和逮捕活动。

“文化政治”的欺骗性在于：表面上废除宪兵警察制度，采用怀柔政策，而实际上却大幅度增加普通警察的兵力，进一步加强殖民统治体制；并且制定《治安维持法》，强化思想统制和对社会运动的镇压。“文化政治”的另一个欺骗性还在于：通过标榜“文化政治”扩大亲日势力，分裂民族解放运动战线。

亲日派的培养

“三·一”运动之后的“文化政治”企图达到的分裂朝鲜民族的政策表现为培养新的亲日派。日本在“合邦”之前即已胁迫、收买一部分留日学生、亡命政客及高级官吏为亲日派，并在“合邦”过程中加以恰当的利用。但是，在“合邦”之后，日本只让其中屈指可数的人参与到殖民地统治体制之中，对其他大部分人实行绝无实权的“优待”政策。

“三·一”运动爆发之后，惊慌失措的日本将亲日派推上前台，企图利用他们收拾局面。然而，他们的活动不仅全然无效，而且其中部分人反而在“三·一”运动的热潮中脱离亲日派，从而削弱了亲日势力。日本认识到仅仅依靠“合邦”时所利用的亲日派对于“三·一”运动之后的殖民统治已经于事无补，制定了培养新的亲日势力，利用其于殖民统治和分裂民族解放运动战线的政策。

“三·一”运动后，在镇压朝鲜人的腥风血雨中上任的总督斋藤实（1858—1936）开始构思“对付朝鲜民族运动的对策”，提出了如下培养亲日势力的政策：

第一，加强培养绝对忠诚于日本的官吏；

第二，物色舍命献身的亲日人物，将其渗透到贵族、两班、儒生、富豪、实业家、教育家、宗教活动家之中，建立亲日团体；

第三，在各种宗教团体中使亲日派成为最高领袖，安置日本

人为顾问，使其成为日本的御用工具；

第四，向亲日的民间人士提供便利和援助，在树材教育的理念下长期地、大量地培养亲日的知识分子；

第五，为身为两班和儒生而无职业者提供谋生的途径，利用他们进行宣传或侦察民情；

第六，通过劳资争议、租佃争议使朝鲜人富裕阶层认识到他们与工人、农民的对立，引进日本资本并使之与朝鲜人富裕阶层相联系，从而将他们吸收到日本方面；

第七，为了控制和操纵农民，在全国各地设立亲日团体矫风会、振兴会，将部分国有森林出售给农民并予他们以入会权，加以怀柔利用。

斋藤实的构想几乎是大功告成。首先，日本在培养舍命献身的职业亲日派方面取得某种程度的成功，他们将这些亲日派广泛地利用到制造亲日舆论，组织亲日团体，告发独立运动活动家，收集独立运动情报，破坏独立运动，对外宣传，逮捕独立运动活动家并诱说其变节等活动中。为制造亲日舆论，还组织了国民协会、大东同志会等。

作为大地主阶层和附属于日本之资本家的亲日团体，设立了大正亲睦会、维民会等。儒生的亲日团体则出现了大东斯文会、儒道振兴会。为削弱农民运动而设立的御用团体则有朝鲜人佃农相助会。

殖民地统治当局培养亲日派的措施是其民族分裂政策的组成部分之一。随着“三·一”运动之后社会主义思想的传入，在朝鲜人社会里地主、资本家阶层与佃家、工人之间的利害关系和对立日益尖锐化。朝鲜总督府以此为契机，在加强对社会主义路线和佃家、工人镇压的同时，保护地主、资本家阶层，使其成为改良主义者或亲日派，从而分裂、削弱了民族解放运动战线。

参政权与“地方自治”

“三·一”运动之后，朝鲜总督府平息了民族解放运动的热潮，培养了更多的亲日派，并且还推行更为有效的民族分裂政策，而企图把部分民族资产阶级吸引到物产奖励运动、文化运动、自治运动等改良主义运动中来。朝鲜总督府为更卓有成效地推进这项运动，宣传要给予朝鲜人以参政权和自治权。

在殖民统治之下给予朝鲜人以参政权有两种方法，即单独设立朝鲜议会或让朝鲜代表参加日本国会。但是，日本人自始至终不想采取其中任何一种方式，仅仅是设立地方行政的咨询机构，宣传赋予参政权，目的在于通过这种作法扩大亲日派，从而混淆坚持完全独立、绝对独立路线的民族解放运动战线。

朝鲜总督府提出参政权后，部分亲日派立即予以响应，开展所谓参政权请愿运动，企图将民众的反日感情引向歧途。但是，该运动只是导致其主要人物闵元植（？—1921）被梁槿煥（1894—1950）杀害，没有达到什么效果。于是，朝鲜总督府宣称将按照原计划，改组部分地方制度，设立地方咨询机构，进行地方自治训练。

“三·一”运动之后与地方制度改组同时所设立的地方咨询机构，包括设于行政机关的府协议会、面协议会、道评议会以及设于教育机关的学校评议会等四种。其中日本居民人数众多的府的协议会完全经选举产生；而至于面协议会，只有在城市化过程中日本人和朝鲜人地主大量增加的全国 24 个指定面实行选举制，剩下的约 2500 个普通面的协议会均为郡守指定。

至于道评议会，议员的 2/3 由道知事从府、面协议会议员推举而出的候补者中任命，其余 1/3 议员也是由道知事任命些所谓“知名人士和社会贤达”担任。学校评议会只设于府和郡，府学校评议会的议员实行选举制，而郡学校评议会议员则是由郡守从面协议会推举出的人中任命。

道知事或府尹、郡守所任命的大部分议员无疑都是亲日派人士，即使是实行选举制，日本人的当选率也比较高。因为选举权只限于每年交纳府税或面赋课金 5 日元以上者，所以唯有日本人和朝鲜人地主以及资本家、富裕商人才享有选举权。1920 年，旅朝日本人每 45 人中即有 1 人担任府、面协议会的议员，而朝鲜人每 2800 人中才有 1 人。

协议会是咨询机构而非决议机构，即使如此，任命的议员也多于选举的议员，这拓宽了日本人和亲日朝鲜人的获委之路。在日本选举人纳税额为 3 日元；而在朝鲜，则提高到了 5 日元，这极大地限制了朝鲜人的选举权。道、府、面协议会就是通过这种方式形成的。究根索蒂，“文化政治”时期的“自治制度”充其量只是标榜朝鲜人的参政权，宣传“自治制度的训练”，它实际上是培养亲日派政策和民族分裂政策的延伸。

文化运动与自治论

“文化政治”是为削弱民族解放运动阵线、造成民族分裂而炮制出台的，它的另一个策略是将因“三·一”运动而风起云涌的民族解放运动引向文化运动，从而削弱绝对独立论和独立战争论的气氛。在“三·一”运动之后的民族解放运动阵线里，除了绝对独立论和独立战争论继续进行着之外，独立准备论、实力培养论、外交独立论等也登台亮相。最初日本对此均予以镇压，后渐渐地转向利用稳健的独立准备论和实力培养论，企图使其演变为文化运动。

“三·一”运动至少在国内没有结出特别的果实，而随着社会主义运动的兴起，国内部分民族主义者一时迷失了运动的方向。日本企图趁此机会以“文化政治”为旗号，将民族运动的方向引到文化运动，它一方面积极地奖励宗教运动、修身运动、社交运动、生活改善运动、农村启蒙运动，另一方面还不择手段地笼络这些运动的领导者。