

清末民初东北移民实边存在问题初探

高 强

摘 要 清末民初,出于防范边患、巩固边疆之目的,清政府和民国政府在东北地区实行移民实边政策。在政策实施的过程中,存在着诸多问题,诸如政策导向错误、经办官员腐败等。另外,由于种种原因,许多切实可行的措施也往往流于形式。所有这些问题的存在,使移民实边政策的推行受到阻碍而未能收到完美的效果。

关键词 清末民初; 东北; 移民实边

中图分类号 K252 **文献标识码** A **文章编号** 1009-5101(2011)05-0069-04

收稿日期 2011-08-08

基金项目 教育部人文社会科学研究西部和边疆地区规划基金项目“1912-1931年东北边疆危机与移民实边问题研究”(10XJA770001)、陕西省教育厅科研计划项目资助“移民与边疆安全——以民国时期东北边疆为例”(11JK0221)的阶段性成果之一。

作者简介 高 强,宝鸡文理学院历史系副教授,历史学博士。(宝鸡 721013)

自清朝初年以来,清政府在东北地区实行封禁政策,致使东北边疆人烟稀少、满目荒凉,遂使沙皇俄国有机可乘,于19世纪中叶侵吞中国东北边疆大片领土,近代东北边疆危机由此而引发,之后,沙俄与后起的日本对我国东北边疆的侵略日甚一日,导致清政府实施以招民开垦边荒为主要形式的移民实边政策作为应对之策,辛亥革命后,民国政府继续推行这一政策。清政府和民国政府在东北实行的移民实边政策,在取得一定成效的同时,在政策实施方面存在着诸多问题。

一、政策导向错误与措施不力

有清一代,尽管满洲统治集团在处理满汉民族关系方面较为妥善,但厚此薄彼的现象仍然存在,在东北移民实边政策实施的过程当中亦不例外。清廷对东北地区实行封禁政策的重要原因之一在于考虑旗人的生计问题,有意将大片荒地留作旗人的后备资源,禁止汉人染指。封禁政策严重限制了东北地区的有效开发,可谓教训深刻而代价高昂。为亡羊补牢,清廷被迫以“实边”取代“虚边”,但在政策实施初期,清政府虽然开始招徕汉民以开垦边荒、充实边疆,但对汉族垦民仍然有或多或少的歧视心理,为数不少的荒地仍被列为汉族垦民无法涉足的禁区,以黑龙江为例,清政府曾于光绪十五年(1889)发布上谕,宣称“东三省山场荒地,系旗丁游牧田猎之区,乾隆、嘉庆、道光、同治年间历奉谕旨严禁流民开垦,深恐有碍旗人生计”,谕令黑龙江将军依克唐阿采取措施,“毋任奸民混入私垦。”^{[1] 2696}

随着沙俄与日本的侵略行径变本加厉,清政府迫于边患日深、东北地区危机重重的严峻形势,将移民实边政策逐渐推向深化,但仍然执行旗人优先的方针,如黑龙江全面开禁之后,齐齐哈尔“省城附郭荒地,凡旗丁已垦之地”,规定无须另交荒价,“拨给永远为业”,而所剩“余荒并减价,先尽旗丁承领,”^{[2] 376}如此事例,不胜枚举。

除政策导向错误外,措施不力的现象亦很严重。在东北放荒招民的过程中,奉天由于靠近关内,招致垦民一般没有问题,吉林与黑龙江的腹地各方面条件与奉天差别不大,招徕垦民也不十分困难,而吉林与黑龙江特别是黑龙江的沿边地带,由于荒价偏高、气候酷寒、过于偏远以至于交通不便等诸多因素的存在,贫民即使为谋生急于得到土地,也多由于以上原因望而却步,这就需要官方通过制定优惠政策、采取便民措施而加以引导,客观而言,东北地方官员确实在这方面有所考虑,制定了一些吸引垦民赴治

边地带垦荒实边的具体措施和优惠政策。以减免垦民路费为例,东三省第一任总督徐世昌与黑龙江第一任巡抚程德全曾于光绪三十三年(1907)奏请减免移民路费,指出“内地各省近日轮路四通,京汉一路已与京奉轨线相衔接,而海上航路由烟台而达营口,取道尤便,计赴江人民以直、豫、皖、鄂及山东数省为宜,是由汉至奉火车及由东赴营商船,皆为赴江要路”,但是,由于“轮路川资所需过巨”,关内贫民无力负担,因而请求清廷指令邮传部将赴黑龙江垦荒移民之“路价、轮船费,概行豁免以利遄行,实于边省殖民要政大有裨益”^①。清政府命邮传部就此事议奏,而邮传部以各种理由表示无法减免移民路费,继程德全出任黑龙江巡抚的周树模对此颇有感触,指出“黑龙江地方辽阔,三面邻俄,谈边防者咸以兴垦殖边为目前第一要务”,但往往流于空谈,等到东北地方当局提出具体建议,有“迁民实边,请免轮路川费一奏”,虽然“叠奉谕旨,飭部议准”,但结果总是“或筹无定款,或议未实行”^②,始终不见具体执行之方案。

如上所述,清政府在招民垦荒时惠民措施执行不力,诚如时人所言“近日之言移民开垦者,盖大半以招徕抚绥为主义,不知中国之人安土重迁,习与性成,谁肯去其乡里,遗其故旧,扶老携幼,而远适于沙漠荒落之墟?纵不然,万里云山,几经霜露,而奔走驰驱之艰难,贫民无力,将又何所恃而达此开垦之区域乎?故民虽有赴东三省开垦之愿,而困于道里之遥远,国家又不为之计,亦惟望洋兴叹而已,而东三省亦不得大收开垦之实效。”^③指出了由于清政府在招民措施和优惠政策方面不能有效落实而流于形式,严重影响到移民实边政策的顺利推行。

民国取代清廷后,以往清王朝对汉人出山海关垦殖的种种限制及歧视汉族垦民的现象已不复存在,这对移民实边事业有积极作用,但尽管如此,民国政府政策执行不力的现象依然存在,许多惠民措施仅限于建议层面,而不能付诸实施。1913年,副总统黎元洪曾发出通电,指出“东北各省介居俄日之间,政府亟宜注意”,“宜力行移民实边之计,将直隶、山东、安徽、湖南、湖北五省之民移于彼处,以兴屯垦”,同时提出六点具体方案:(一)政府当发轮船、火车之免费票,俾北移之民得挈眷同往;(二)政府当预备垦田所用之器具,凡移民不能自备者由政府给发之,三年之后再由移民备价返还政府;(三)移民分两种,甲为政府移往者,乙为自愿移往者;(四)政府当设专官以理移民之事,晓谕移往之民,使知满洲土地肥沃,力耕则上足富国、下足富家;(五)移民以携有家属为宜,俾能永居满洲,有固定之志;(六)以上言五省之民移居满洲,最为合宜。”^④黎元洪以上所论,指出由于俄、日两国觊觎我国东北,因此移民实边之举刻不容缓,并强调政府应在移民迁移途中及迁移之后的生活、生产安置等方面发挥其作用,给移民以优惠政策,以吸引关内直隶、山东等地百姓移民东北,如此既可改善民生,又能充实边疆,可收一举两得之效。但通电发出后并无反响,究其原因,与民初错综复杂的政局有关。民初局势相对混乱,军阀当权者忙于争权夺利,对于东北移民实边之事并不关心。另外,民初大小军阀为维护其既得权势、广占地盘而维持庞大的武装,致使国家财政在很大程度上被军阀的穷兵黩武所消耗,无力在财政方面对移民实边事业予以支持,当时报刊对此有分析“移民实边既可裕人民生计,又可以巩固边陲,政府久经决定未积极之进行,而迄今所以尚未有何等进步者,实因大宗移民需费甚巨,无从筹措故也。”^⑤

二、官员腐败营私与揽头揽荒现象严重

除政策失误和措施不力之外,经办官员贪污腐败现象惊人,成为清末民初东北移民实边政策实施过程中的一大症结。

在清末招民放荒的过程中,有很多经办官员腐败不堪,营私舞弊现象层出不穷。例如,盛京户部侍郎良弼在主持丈放奉天围场西流水围荒的过程中“流弊甚多,有照地不符者,有领照而未得地者,有无照而侵占地亩者,种种舛错,”^⑥不一而足,更有甚者,良弼竟将九十三方^⑦膏腴围地据为己有,事发后被迫“将地交清,而原领地照九十三张概未呈缴,意欲欺凌乡愚、隐瞒后任,”^⑧在办理奉天另一围场东流水围荒垦务时也出现了类似现象,如清丈行局监绳委员、候选知县邵棠曾利用职务之便,“朦混捏领荒地七千三百八十亩。”^⑨

以上所举仅是个案,类似事例还有很多,当时就有人指出“东三省屡次垦荒,大半利归中饱,如押

① 参见东三省总督徐世昌等奏筹备迁民实边请免轮路川费折,政治官报,1907(12)。

② 参见辽宁省档案馆、奉天省长公署全宗 JC10-4277 黑龙江行省为招民垦荒事与军督部堂的往来文件,黑龙江省奏移民垦荒酌定特别办法并陈现在办理情形折。

③ 参见清末民初东北土地计量单位,1方合45响。响亦作晌,一般而言,奉天每晌合6亩,吉林、黑龙江每晌合10亩。

荒一款,官价而外复加一倍,充做委员局费,愚民无知,又复贿嘱差弁人等多量绳弓丈尺,迨升科后执照外地多浮余,往往撤地归公,重找荒价及历年隐瞒之租,因而家产尽绝者不知凡几,此固由于小民之贪利,而实不肖委员上下其手,贻害地方,库款进有限之财,闾阎受无穷之累,相习成风,靡所底止。”^[8]可见,贪污腐败、营私舞弊之风成为清末东北移民实边政策实施过程中的一大痼疾。

民国建立后,在招民放荒的过程中,经办官员腐败营私的现象依然严重,据《盛京时报》报道,为数不少的放荒官员“凡遇放垦之时,大段联荒尽行留捐不放,虚悬放垦之名,借以转售渔利,真正农民以土地为性命,倘无特别势力向垦员疏通,则腴地不能到手”,如此引起“一般人民不平之心,以致群相裹足,为荒务前途之障碍。”^[9]试举一例,据黑龙江省都督府参谋长徐霖 1913 年呈报,因民国成立,原通肯副都统衙署被裁撤,为照顾旗人生计,计划“为旗人放出生计地二十四井^①”,而原通肯协领春玉在经办此事时“声明放出七十余井,实则放出一百一十七井毛荒”,不但大大超出规定的放荒数字,而且所呈报与实际丈放的荒地数目相差甚远,并且据春玉声称,“所放之荒每方收小费五吊,街基每丈方收钱三百文,其附郭田每晌收钱十吊,作为开办经费”,但经调查后发现“所收各费均系随入随出,无帐可查”,被经办人员“分饱私囊。”^[10]又如,1915 年,吉林“密山县知事庆康在办理放荒一案中,徇私枉法,被革职提交法庭讯办。”^[11]

民国初年,为推动边疆地区的移民垦荒事业,垦殖机构纷纷成立,如吉林垦殖分会、山东垦殖分会等,这些垦殖机构一般均得到当地官员的支持,带有官方色彩,曾在舆论层面大力倡导移民实边,有其存在的意义,但在具体移民操作方面却建树不多,其原因相当复杂,其中一个方面在于垦殖机构自身存在的问题。如山东垦殖分会曾在吉林同江主持移民垦荒事宜,但成效不大,据时人分析,其原因主要在于:“职员过多,徒费公款,且昧于农垦,不能认真办理”;某些职员素质低下、不务正业,“假公济私,甚至互相冲突,致起诉讼”,甚至有“因斗殴致伤而被县署拘留者”;垦殖机构“形同衙署,擅作威福,”^[12]等等。垦殖机构仅具有半官方性质,即已如此腐败不堪,当时经办荒务官员腐败营私的严重程度可想而知。

另外,在清末民初丈放荒地时,揽头作为土地投机者勾结经办官员,包领大段荒地、转手渔利的现象也十分普遍,在有大片荒地的黑龙江省尤为突出,经常会出现“领荒之人并非垦荒之户,无不勾串兵胥,捏名包揽,有一人领至数百晌者,甚有领至千余晌者”^[13]的情况,其目的在于转手倒卖,牟取暴利。此外,有官府背景的揽头在包领荒地时,还常有多领少报、霸占一般垦户土地等行为,例如,据程德全光绪三十三年(1907)奏报,揽头王鸿猷在捐官为知府銜候选同知后,依仗其权势与财力,“与其族人王馥德伙领巴拜”一带荒地,“据报仅七十二井半,闻其实则有一百四十六井,明系将未放官荒及他户已领未垦之地影射包套在内。”^[14]

针对揽头包揽渔利的现象,清政府也曾试图加以限制,但收效甚微,这与清政府在放荒时注重筹款不无关系,由于清政府外债、战争赔款等负担异常沉重,在财政方面左支右绌、罗掘俱穷,因此在招民垦荒时虽然主要以充实边疆为目标,但借放荒而收取荒价以筹集款项也成为其孜孜以求之重要目的,并且常常本末倒置,将借放荒而筹款置于优先地位,造成“以放荒收价图一时之近功,未闻移民实边规百年之远计”^[15]之现象,如此,大片荒地落入投机者之手,而真正的垦民没有垦荒的机会,开发荒地、辟地聚民以充实边疆、巩固边防也就成为空谈。

民国初年,揽头揽荒现象依然如故,如吉林珲春德惠乡揽头杨胜友在当地大荒沟官荒丈放时包领大片荒地,致使其他垦户在其包领荒段附近只要“开垦荒地,均认为伊之地户,以致大荒沟远近荒地无人敢领,殊与招民实边之意大相背驰。”^[16]黑龙江龙江道尹何煜曾根据黑龙江一省的情况,指出揽头揽荒的危害,“江省放荒有年而开垦成熟者尚不及三分之一”,其主要原因之一就在于“包揽大户转卖渔利”,导致“真正农民开垦无力”,揽头揽荒“转卖之弊为害最烈,或指膏腴而换碱洼,或以一地而卖数户,纠葛丛生,千歧百出。”^[17]揽头之所以依然猖獗,仍在于同放荒官员朋比为奸、相互勾结,据黑龙江国税厅 1913 年报告,丈放荒地之时,揽头与垦局官员串通,“先用数名报于局中,以为包揽大段、垄断图利之计,丈地委员又每与各户暧昧授受,以腴为瘠、以多为少,比至清丈又复具文,积此数因,遂生两果:一放而不垦升科无期,一丈而不清讼案时起,此即江省垦务开办多年而无成效之所由来也,”^[18]对于此类现象的

① 清末民初东北土地计量单位,1 井合 36 方。

危害,黑龙江国税厅认为“江省垦务一端,质言之实可为江省存亡关系之枢纽,盖对内政策则借以殖民,对外政策则借以实边,非财政上之关系问题,系领土上之关系问题,”^[15] 将揽头揽荒所导致的恶果上升到关系边疆安全的高度,并非夸大其词。揽头存在的主要原因仍在于民国政府与清政府一样,在招民放荒时将筹款置于重要地位,以黑龙江一省为例,“江省自来放荒,虽曰招民开垦,然一方面仍为增加收入计,以致包揽大段、转手渔利之风愈演愈进,近年地价腾涨,因而愈甚。”^[16]

综上所述,在清末民初推行移民实边政策的过程中,一般以丈放荒地、招民垦种为主要方式,希望以此为手段,达到充实人口、开发边地以巩固其安全之目的,但在具体实施的过程中,政策导向错误、经办人员腐败营私、大户包揽渔利等现象司空见惯,许多切实可行的惠民措施也往往流于形式而得不到落实。所有这些问题的存在,终使移民实边政策的推行受到阻碍,而未能收到更为完美的效果。

参考文献:

- [1] 朱寿朋.光绪朝东华录[M].北京:中华书局,1958:2696.
- [2] 台北故宫博物院故宫文献编辑委员会.宫中档光绪朝奏折:第25辑[M].台北:台北故宫博物院,1975.
- [3] 论东三省宜速移民开垦[N].盛京时报,1907-11-19(2).
- [4] 黎副总统电请移民满洲之擘划[N].盛京时报,1913-10-18(6).
- [5] 移民实边经费拟定分担办法[N].盛京时报,1915-08-19(3).
- [6] 中国第一历史档案馆.光绪朝硃批奏折:第93辑(农业·屯垦耕作)[M].北京:中华书局,1996.
- [7] 中国科学院历史研究所第三所.锡良遗稿·奏稿:第2册[M].北京:中华书局,1959:889.
- [8] 中国第一历史档案馆.光绪朝硃批奏折:第54辑(军务·防务)[M].北京:中华书局,1995:673.
- [9] 开放满蒙沃荒之利益[N].盛京时报,1915-07-21(6).
- [10] 黑龙江省档案馆,哈尔滨师范大学历史系.黑龙江历史大事记(1912—1932)[M].哈尔滨:黑龙江人民出版社,1984:16-17.
- [11] 吉林省档案馆.吉林省大事记(1912—1931)[M].内部发行,1988:68.
- [12] 郭葆琳,王兰馨.东三省农林垦务调查书[M].东京:神田印刷所,1915:199.
- [13] 清丈荒地[N].盛京时报,1913-08-05(7).
- [14] 何煜.龙江公牍存略[M].台北:文海出版社,1978年影印:241.
- [15] 黑龙江国税厅呈复遵查该省垦务情形请鉴核由(二年六月十七日)[M]//佚名.田赋案牍汇编:分省四 黑龙江.台北:文海出版社,1970年影印.
- [16] 何煜.黑龙江垦殖说略:第四章 移殖[M].铅印本,1915:10.

【责任编辑:李 丽】

On the Problems of the Immigration Policy to Strengthen the Northeast Border in Late Qing Dynasty and Early Republic of China

GAO Qiang

(History Department of Arts and Sciences College of Baoji University, Baoji 721013, China)

Abstract: In the late Qing Dynasty and early Republic of China, the Qing Government and the Republic of China adopted the immigration policy in the northeast region so as to be against the aggression and defend the frontiers. During the process of the implementation of the immigration policy, there were many problems such as the wrong policy guide, the corrupt officials, and many measures was not carried out for some reasons. These problems obstructed the implementation of the immigration policy, and did not attain the full purpose.

Key words: The late Qing Dynasty and early Republic of China; The northeast; Migrating to strengthen the border