

边疆危机、移民实边与政区设置

——以晚清吉林蜂蜜山地区为例的讨论

孙景超

在晚清东北边疆危机的背景下，移民实边成为维护边疆地区稳定的重要手段；边疆危机与移民实边的双重影响，推进了边疆政区的设置。通过对吉林蜂蜜山地区放垦与设治这一历史进程的审视，可以看出边疆危机是引发移民实边的契机；移民实边促进了政区设置的进程，亦在一定程度上纾解了边患。三者之间的密切关系，体现了清末东北政区设置的特殊之处。

关键词 边疆危机 移民实边 政区设置 蜂蜜山

作者孙景超，历史学博士，中国社会科学院中国历史研究院古代史研究所助理研究员。地址：北京市朝阳区国家体育场北路1号院，邮编100101。

在晚清边疆危机的背景下，移民实边成为朝野公认的重要应对方法。大规模的移民在促进边疆农业开发的同时，也为该地区行政区划的设置奠定了基础。作为移民实边的主要区域，东北的政区设置在晚清时期的变化可谓剧烈，历来也是学界研究的焦点。相对而言，相关研究主要集中在较为宏观的层面，对于基层地区的研究相对较少。在具体研究中，也多以边疆危机—移民实边—政区设置的时间线性关系来排列三者的顺序。^①但仔细翻检史料不难发现，边疆地区的历史进程相对更加复杂，并不适宜简单地套用内地的开发进程模式。边疆危机、移民实边与政区设置等重大事项间的相互关系究竟如何，仍是值得深入探讨的重要话题。本文选取晚清吉林蜂蜜山地区为例，试图通过微观地域透视，来探析晚清东北边疆危机下移民实边与政区设置之间的关系。

一、边界变化与界务问题

清代中期以前，蜂蜜山地区为吉林将军管下三姓副都统辖区，僻处一隅，其最早的记载

① 笔者所见主要有薛允信《清末蜂蜜山地区的土地开发》，刁书仁等编著《东疆研究论集》，吉林文史出版社1992年版；刘克祥《清末和北洋政府时期东北地区的土地开垦和农业发展》，《中国经济史研究》1995年第4期；李细珠《试论清末新政时期政区变革的几个问题》，《近代史研究》2003年第2期；范立君、许凤梅《清末吉林省的开禁与移民》，《吉林师范大学学报》2008年第2期；高强《清末吉林沿边地带移民实边述论》，《吉林师范大学学报》2010年第1期；暴景升《清代东北地区旗民分治体制与州县设置》，朱诚如、王天有主编《明清论丛》第11辑，故宫出版社2011年版；阿地力·艾尼《清末边疆建省研究》，黑龙江教育出版社2012年版；傅林祥等《中国行政区划通史·清代卷》，复旦大学出版社2013年版等。

见于道光年间《三姓山川纪》：“蜂蜜山在三姓东南穆楞河南岸，与塔城接界，山约高二百余丈，自蜂蜜山而西北，至三姓六百二十里。”^① 光绪年间修纂的《吉林通志》载“蜂蜜山，（三姓）城东南六百二十里，高二百余丈。”^② 在蜂蜜山周边，方志文献中除了兴凯湖、穆楞河等自然地物外，大部分地区仍是森林密布的“窝集”，仅有少数从事渔猎的费雅喀等部，几乎见不到农业村落的记载。直到光绪三十四年（1908）姚和锬等调查吉林边务，仍称该地为莽荒：“（吉林）东南一带，地势陂陀，山林丛杂，胡匪出没无常，居民程度低下，专以耕猎为业。”^③

清朝前期，依《尼布楚条约》确定的中俄边界，尚远在黑龙江以北的格尔必齐河、外兴安岭一线。19世纪中叶，俄国在第二次鸦片战争中趁火打劫，先后强迫清政府签订《璦琿条约》和《北京条约》，割去黑龙江以北、外兴安岭以南、乌苏里江以东包含库页岛在内的大片土地。^④ 在吉林东部地区，国界线的具体走向为黑龙江、乌苏里江、松阿察河、兴凯湖、白稜河、瑚布图河、珲春、图们江口一线。咸丰十一年（1861），户部侍郎成琦等依《北京条约》，与俄方代表划定东界，设立“喀”、“拉”、“那”、“倭”、“帕”等字界牌。光绪十年（1884），吴大澂等重勘东界，收回被俄强占的黑顶子等地，在图们江口附近补立“土”字界牌，添设“拉”、“萨”、“玛”字界牌，并设立26个记号等，使得松阿察河以南的中俄边界线全部明晰。新的边界划定之后，原本位于内地的蜂蜜山地区开始成为边疆要地。对于蜂蜜山地区在边疆形势中的地位，《东三省政略》云“蜂蜜山东南与俄为界，其兴凯湖东有亦字界碑，越湖西有喀字界碑，再偏北有拉字界碑，又迤西有玛字界碑，又偏南有那字界碑。”^⑤ 熟稔于东北边防形势的曹廷杰评价道“三姓要害则在黑河口、蜂蜜山二处……蜂蜜山在三姓东南六百里，与宁（古塔）、珲（春）成犄角之势，与三姓为陆路之门，南可断岩杵河、海参崴诸处之后路，北可据伯力之上游也。”^⑥

与边疆形势日益严峻形成鲜明对比，由于东北地区长期封禁，边境地区人口空虚，实际处于有边无防的状态，导致俄人越界侵夺权益等事不断发生。蜂蜜山及其邻近地区，已经成为晚清边疆危机的典型地区。其边界形势，首先体现在界碑问题上。尽管成琦、吴大澂两次勘界均立界牌，但对其管理维护并不完善，俄人常有潜移界碑之举，“土字碑为最南一碑，由此而北、而东北，自绥芬河，傍兴凯湖，迄松阿察河止，凡界碑大率建于岭上。从前官吏，初不知国防为何物，俄人暗窃潜移，界线遂半非其旧。俗谚故有‘马驮界碑’之语……”^⑦ 这一情形在蜂蜜山以南的兴凯湖地区表现得尤为突出“县境南以白稜河为国界，河小如沟，秋令犹浅涸，至无可辨认。从前界线在河南五十里，当兴凯湖之正中，而南北分划。湖西有勿赛气河

①（清）祁寓藻《三姓山川纪》，（清）徐宗亮等撰、李兴盛等点校《黑龙江述略（外六种）》，黑龙江人民出版社1985年版，第134页。

②（清）长顺等编《吉林通志》卷19《舆地志七》，吉林文史出版社1986年版，第349页。

③姚和锬等《吉林边务报告书》，李兴盛等编《黑水郭氏世系录（外十四种）》，黑龙江人民出版社2003年版，第2079页。

④相关条约可参见王铁崖编《中外旧约章汇编》，三联书店1957年版。

⑤徐世昌《东三省政略》，文海出版社1965年版，第1235页。

⑥曹廷杰《东北边防辑要·吉林根本说》，丛佩远、赵鸣岐编《曹廷杰集》，中华书局1995年版，第32页。

⑦魏声和《鸡林旧闻录》，吉林文史出版社1986年版，第37页。

卡伦为识。及后卡伦废失,吴大澂勘界至此,乃立喀字界碑于快当别地方,缩进五十里而为今界。然白绦河外约三四里,尚有小河一道。今之界线更移在小河,俄又强占我三四里焉;而界碑复被潜移,即湖东龙王庙地方之亦字界碑,亦屡盗易。”这一带的界碑连线穿越兴凯湖,界碑的移动对湖面的划分也产生了影响“湖之分界遂以两岸喀、亦两碑作横直线计,湖床之为我有者,仅在北端三之一耳。”^①

与边界线中国一侧的空虚状况形成鲜明对比,俄国极为重视对该地区的移民与垦殖,尤其是西伯利亚铁路贯通之后,铁路与乌苏里江沿线的车站、居民点等鳞次栉比,连贯成线。由于严寒等条件限制,俄国滨海省农业生产条件并不好,“哈巴罗夫斯克区和乌第区的居民很少从事农作……乌苏里哥萨克区内乌苏里江沿岸的某些地方也需添购粮食……只有位于兴凯湖西南的乌苏里哥萨克区南部和整个南乌苏里区是以农业为主的地区,完全用自产的粮食”。^②俄滨海省农业最发达的地区,正邻近蜂蜜山。因此,俄人越界垦殖、测绘等事屡见不鲜。如光绪三十二年(1906)越界测绘:“(俄人)派武官七员,分为七班,每班带兵二十五人,于各山峰安设旗杆为目标点,测绘地图。起五月,至八月从容竣事而去,我国无有过问者。即金华高丽、红土崖附近之俄民,时复越境打牲滋事。”^③越界垦殖情况也较为严重,“查得距呢吗口百里以外乌苏里穆稜河口、大木克河、都穆河、屯望、宝脖子五处,计有俄民三十二户,在彼越垦荒地五十余垧,搭盖窝棚,为久据计。”为此,招垦局等机构屡经交涉,方得收回利权。“先飭令呢吗交涉局招垦分局向之禁阻,置之不理;复飭总局径向东海滨省俄官磋商,令其回国,始由俄官转飭各该管俄官,允我将越垦俄民驱逐出境,并于呢吗口、饶力河一带,禁止俄民刈草、猎牲、砍伐树木,以维持我国自有之地利,此越垦之交涉也。”^④

日俄战争后,有部分依附于俄国的朝鲜移民亦在此附近越界垦殖,增加了边疆形势的复杂性,“近俄以归附之韩民,牢笼要结,迫而为垦牧之先驱,或伤我之碑记,或侵我之沟界,任意骚扰,毫无顾忌,则我民之哀哀无告,不得不去此就彼,以任人之所欲为,此界务之所以愈趋纠葛,日渐繁难也”。^⑤

尽管边疆危机严重,但当地部分官员、民众对此缺乏相应的认知,其行为也对边界事务造成了一些不利的后果。如清末禁种鸦片后,“奸民相聚界上,广植莒粟(罌粟)。为避中国官府之禁令,将记号日向西移。纵界碑不徙,而界线已如弓字形。即此暗中失地,已是无数。他日界碑一徙,恐更酿难解之交涉。”^⑥内外交困之下,边疆危机日益凸显。

二、移民实边

清代前期,包括吉林在内的东北大部分地区处于封禁状态,至晚清放垦之前,蜂蜜山地区仍然停留在较为自然原始的状态,“蜂蜜山森林茂繁,湖流清冽,植物、动物、矿产之

① 魏声和《鸡林旧闻录》,第39页。

② [俄]翁特列别格著、黑龙江大学俄语系研究室译《滨海省1856—1898》,商务印书馆1980年版,第109页。

③ 徐世昌《东三省政略》,第1236页。

④ 徐世昌《东三省政略》,第1237—1238页。

⑤ 姚和铨等《吉林边务报告书》,李兴盛等编《黑水郭氏世系录(外十四种)》,第2080页。

⑥ 魏声和等撰、高阁元等标注《吉林地志》,吉林文史出版社1986年版,第24页。

属，随地而有。因山中特产蜂蜜，故以名山。其蜂窝多在山峰石隙，而杨木岗附近一带枯树之中，蜂巢亦颇繁殖。土人于秋后采取蜂蜜，每户可采至千余斤，可谓盛矣。”其他物产，“禽兽以麋、鹿、狐、貂、雉为最多，熊、虎、豹、狼、山羊、野猪、貂鼠次之，大半出产于蜂蜜山连脉之完达山……植物以柞、桦、松、柳为最多，其次如木耳、蘑菇（菇）等，土人多架设窝棚以采取为业。”^① 清中期后，东北部分地区开放封禁，但蜂蜜山地处偏远，无暇以整，居于该地的赫哲人仍以渔猎为主，正如《东三省纪略》所记“乌苏里江、混同江沿岸一带赫哲人种，向以渔猎为生，不知粒食，故彼族虽据有沃土，而农事迄未萌芽。”^② 随着边疆危机的持续，该地区的放垦也被提上日程。吉林将军长顺曾奏称：“（蜂蜜山）其地界乎三姓，广漠无垠，绝鲜屏障。自铁路通告以后，更复蚕食无虞。塔、姓二城又相离皆远，鞭长莫及，兼顾难周，自非招垦开屯民，不足以固藩篱而免窥伺。”^③ 可见开放封禁、移民实边已成共识，但其过程多有反复。

吉林地区的放垦始于咸丰、同治年间，但主要集中于伯都讷、双城堡等少数地区。光绪七年（1881），清政府在三岔口设招垦总局，下设穆稜河分局，开始在这一地区招垦；光绪八年（1882），吉林将军铭安曾派春龄等人勘测蜂蜜山地区，但均效果不彰。光绪二十一年（1895），清廷发布上谕“东三省为根本重地，山林川泽之利，当留有余以养民。是以虽有闲荒，尚多封禁。今强邻逼处，军食空虚，揆度时宜，不得不以垦辟为筹边之策。”^④ 由此东北地区全面开禁。但蜂蜜山地区仍较为封闭落后，“光绪二十六年以前，广土无垠，视同瓯脱，历任将军从无整理之事。自设招垦局，前长春府知府戴鸿钧创办于先，分省补用知府吴瞻菁继起于后，历经兵燹，旋撤旋立，乃稍集居民从事屯垦”。^⑤ 实际情况是光绪二十五年（1899），吉林将军长顺奏请设立蜂蜜山招垦局，但时值多事，庚子事起后沙俄军队占领东北地区，“（招垦局）燬于兵燹，垦户逃亡，局亦撤去，一切案卷无可稽考”。^⑥ 稍后又有日俄战争的影响，导致放垦过程十分缓慢。成图于光绪二十九年（1903）的《蜂蜜山招垦四至图》，反映了包括蜂蜜山在内的整个穆稜河流域的开发情况依然十分落后“蜂蜜山地旷民稀，现时无从清丈。此图致难开方计里。将来荒务完竣，屯镇分明，再行详加丈量，复绘图说，庶可清晰无讹也。”^⑦

日俄战后，清政府深感东北边疆之空虚与边疆形势之危急，蜂蜜山放垦之事得到快速推进。光绪二十八年至三十三年间（1902—1907），各级招垦局相继设立，蜂蜜山所处的穆稜河流域共设总局一、分局二、行局二“二十八年，复派员设总局于穆稜河街，设分局两所，一在蜂蜜山之凤山镇，一在呢吗口。呢吗口者，地临江岸，南与俄车站仅隔一水，洵水陆交通之区也。设行局二，一在穆稜河南，一在河北。此又三十三年稟准添设，专为清丈已

① 徐世昌《东三省政略》，第1279页。

② 徐曦《东三省纪略》，黑龙江教育出版社2014年版，第225页。

③ 中国第一历史档案馆藏《奏为派补用知府吴瞻菁办理宁古塔属蜂蜜山垦务并请赏给顶戴事》，档号：04-01-22-0066-087。

④ 《清德宗实录》卷373，光绪二十一年七月己未。

⑤ 徐世昌《东三省政略》，第1231页。

⑥ 徐世昌《东三省政略》，第1253页。

⑦ 德国普鲁士文化遗产图书馆藏《蜂蜜山招垦四至图》，编号：Hs. Or. 761。

放之地、展放未丈之地而设。”^①总局所在地穆稜河街，即今穆稜市，凤绵镇即今密山市，呢吗口即今虎林市虎头镇，其范围基本涵盖了整个穆稜河流域。

招垦局设立后，以招徕移民、放垦边荒为要务，针对蜂蜜山地区人少地多的情况，重点提出了官垦、商垦、兵垦、民垦等四项措施。“蜂蜜山地方辽阔，户口太稀，欲使数百里荒芜立臻繁庶，非统官垦、商垦、兵垦、民垦四项合办，不能速收实效。”其具体内容为：“由地方提倡，先备资斧，迁移内地人民，计口授田，将来届限升科，按垧纳粮，是为官垦；招集商股，设立公司，俾购机器开荒，以熟地三成报效，是为商垦；移北洋退伍之兵，分驻沿边，以固吾圉，如此者曰兵垦；有力之户，备价领荒，令自领自开，不准揽头贩卖，如此者曰民垦。合官商兵民之力，开辟洪荒，幅员虽长，自可尅期告竣。查该边边防紧要，无论何项开垦，皆应寓兵于农，挑选壮丁，于农隙讲求武事，就团练之中用兵法部勒，强邻不得而责言也。”^②四项措施中，实际上以官垦和民垦为主，此外还辅以剿灭胡匪、减免捐税、补助耕牛种子等措施，努力为移民放垦营造环境。

招垦局设立之前，该地区仅有零星私垦，“惟从前皆私垦，零星散处。由穆稜河东之八面通至青沟岭，东南至龙王庙七百余里，只有三四百户。其在凤绵镇者，系朝鲜垦户，约四十余家，此即纳价升科承种此三千五百余垧之居民也”。招垦局设立后，随着各种推进措施的落实，放垦效果逐渐显现出来。“自招垦设局，领户渐众，前后丈放穆稜河南生荒七万余垧，河北生荒八万余垧，多系直隶、山东、奉、吉之民，领多者一二万垧，少者百垧、十垧不等，所添新户为数不少。”随着放垦规模的扩大，商业性的垦殖公司也开始出现，“又有哈尔滨商人禀准自行集股十万两设立公司，在山内黄泥河附近领荒数千垧，以为开设货场兼营耕作之用”。^③关于其垦殖规模，成书于光绪末年的《东三省政略》有以下统计数据，“自二十六年至三十二年，共放生荒二十万零二千二百七十三垧五亩九分一厘，垦熟升科者共三千七百七十垧八亩八分。三十三年分，共放生荒十一万九千四百四十五垧八亩，均按七折扣算共放。拟设府县街基，头等三十六方半，二等四十四方，三等十五方。三十四年分，共放学田生荒一万零八十垧，奏明免缴荒价。此外又放生荒五万七千二百六十七垧一亩七分二厘，均案三七折扣，共放熟地五百八十六垧九亩一分。共放府县街基，头等九方，二等八方，三等九方。又放呢吗口街基镇基，头等八千四百二十一丈七尺五寸，二等四千八百九十八丈五尺。”^④以上数据因放垦之初的优惠措施，均有折算。除了农田放垦数据外，还计有相当数量的府、县、镇等聚落的“街基”用地，显示城镇聚落也有了一定的发展。

经十数年经营，蜂蜜山地区的农业初见成效。宣统元年（1909），吉林省民政使谢汝钦巡查吉林东部地区，曾统计该地放垦情况“密山荒地，在吴委员贍菁经管期内，放出十三万七千九百七十六垧八亩三分三厘；蒋委员观圻经管期内，放出六万八千零六十七垧六亩三分八厘；田委员葆绶经管期内，放出八万三千六百十二垧零六分；范委员炽泰经管期内，放出五万零七百七十四垧零四亩九厘，又放学田地一万零八十垧。绍委员舒经管期内，放出七千九百四十八垧六亩一分。通共放出生地三十五万八千四百五十九垧一亩九分，升科者虽仅

① 徐世昌 《东三省政略》，第1253页。

② 徐世昌 《东三省政略》，第1257页。

③ 徐世昌 《东三省政略》，第1253—1254页。

④ 徐世昌 《东三省政略》，第1253页。

四千四百零七垧零六分六厘，而成熟之地已二万有余。本年垦户较上年多至三四倍，中途所遇迁移入山者，尚有数辈。”无论是耕地还是人口，数量均有较大增长。谢氏在考察途中曾深入农家了解情况，“初九到山之日，借农家为午餐，与农民细谈垦利，据称地土肥美，密山实足为全省冠，熟地每垧收粮七八石，即本年新辟之荒，所出亦足供所食。沿途察勘土性，俄境虽在密迹，若枯（瘠）而微带白色，终不若华境之膏润而黑，洵天府上腴也。”^①密山知府魁福上任后，垦务成绩更加突出，宣统三年《顺天时报》曾报道“自魁守到任后，注意垦务，日来颇有起色，垦户亦日渐加多。比较上年，垦户已增千余户，故郡中市房亦添建五百余间，商务殊觉进步，自治会、商务会今年亦皆成立。该郡附郭垦熟地，每十亩领价吉钱百吊，四路清丈，亦将告竣。所放荒地，随放随有人领，不似从前之无人过问，即此可见密山垦务之发达矣。”^②尽管在放垦过程中，也存在着冒领、虚报等贪污腐败状况，但成就依然比较显著。至民国初年，密山已经成为重要的粮食输出地“密山土质之美，甲于全省，每地一垧，岁收粮动有三千余斤。前清光绪乙酉设治时，放荒已及三十五万垧。当招垦时，山中粮食悉仰给于外来，近年乃输出激增，农利日溥，洵塞外之上腴也。”^③

三、政区设置

蜂蜜山地区垦务兴办之后，田土日辟，移民渐集，但边疆危机的形势依然严峻。“蜜山千里边荒，强俄接壤，彼则营屯林立，我则榛莽空虚。俄民遂相率私垦，预图侵占，俄官更驱逐华民，横肆残忍。频年以来，俄人之私垦、猎牲、伐木及一切非理之举动，时有所闻。既无守土之吏以相问难，而区区招垦局委员势权不敌，而又以为非其责务也，隐忍规避，听客所为而已。”^④面对严峻的边疆危机，职能较为单一的招垦局，由于在级别、职权等方面难以统揽，也无力应对各类难题，于是政区设置也被提上议事日程。

清代前期，东北包括吉林在内，普遍实施的是适应旗人管理的将军一副都统一协领等管辖体系，府州县设置极少。日俄战争前，吉林境内政区设置极为稀疏，仅有吉林府、长春府二府，宾州直隶厅及伯都讷厅、延吉厅、绥芬厅等散厅。光绪三十二年（1906），清廷派农工商部尚书载振等考察日俄战争后的东北地区，对其政区设置有如下报告“吉林地辟民聚，富庶过黑龙江远甚。从前司牧之官，惟省城及西北一隅设有三厅，光绪初年以来，经前将军铭安、希元先后奏改官制，增设吉林道暨府厅州县各缺。及二十八年以来，前将军长顺、现任将军达桂以辖境辽阔，控治维艰，又先后奏请增设滨江道暨府厅州县各缺……然查本省幅员，东西径距二千四百余里，南北径距一千五百余里，东南至西北斜长二千余里，西南至东北斜长三千九百余里，以现制郡县校之，则三姓东北、宁古塔正东、珲春东南一带建置尚形疏阔。除南境近接韩界外，余均与俄属东海滨省处处毗连。彼族越畔之思已非朝夕，较诸内地形势，尤为重要，设官分治，良不容缓。”^⑤与载振同时出关考察的徐世昌亦奏称“自前将军

①（清）谢汝钦《按属考察日记》，李兴盛等编《黑水郭氏世系录（外十四种）》，黑龙江人民出版社2003年版，第2049页。

②《密山垦务发达观》，《顺天时报》第二千九百九十九号，宣统三年十二月十七日。

③魏声和《鸡林旧闻录》，第40页。

④徐世昌《东三省政略》，第1237页。

⑤中国第一历史档案馆《日俄战争后东三省考察史料（上）》，《历史档案》2008年第3期。

铭安设道府州县,已二十余年,久未整饬,地辟人聚,而民官无几。近年前将军长顺、署将军达桂又奏设延吉、依兰等府厅州县九处,然宁(古塔)、琿(春)各城仍未专设民官。该省辖境辽远,东南一带,郡县过形疏阔,新政无成效可言。”^①这些考察与奏议,反映了当时吉林地区政区设置稀疏的状况,也体现了中央视角下对边疆危机形势下政区设置迫切性的认识。

从地方上来讲,光绪三十三年(1907),东三省地区裁撤将军体制,改设总督、巡抚,地方政区设置也开始向府州县体制快速推进。而新政区的设置,与移民招垦密切相关,即存在从招垦局向府县的转化过程。从职能上来看,原有的招垦局虽有一定的行政职能,但毕竟不够完善。在处理对俄诸多交涉时,力有不逮。徐世昌评价招垦局在应对俄人越垦、伐木、五沟华民交涉三事时,“幸得对待慎密,从速议结,尚不至亏损国权。然事关土地人民,终非垦局所能持久,俟添设民官,更当极力维持,以保护人民为义务,庶几河流不惊,地利日辟,而无意外之交涉,隐相尝试也”。^②就地方而言,招垦局在治安、剿匪、税收等职能上的缺失,在很大程度上影响了垦务的发展,也使得对设置政区的需求更加迫切。《东三省政略》对这一过程有详细记载“测定设治地方先设局,所以集远人也。今沿边邻俄,苟使土地渐辟,民户繁滋,则不能不设治。设治虽非今日事,然测定地点预备建设则今日为尤急。往者闻山中恒言,此山好地土,惜无官保护,故百姓不敢进山。委员等入山调查,远人闻山中已有官吏,今春赴垦者千有余家。洎乎夏间,垦局委员领地各户被绑十数人,不独相戒不往,并有已来而逃走者。盖以官吏且不自保,遑问保民。今如前议,沿边既设军队以招之使来,仍必于各地方设治以抚之。”其具体步骤,规划如下:“法宜于开办第一年内,派员测绘全境舆图,划出道、府、州、县各治地方,以道员驻所设垦务总局,以府、州、县驻所设分局。第一年择要先设,至次年一律设焉。俟总、分局一体成立,即将拟设道、府、州、县各缺专折出奏,暂以总分局各局长等充地方官,五年以内,仍依局所经费专办垦务,并筹备设治事宜,兼理民事。俟该管地方垦地过半,户口较多,已有租税可收,将赖政刑为治,届时暂将局所名义取消,一以地方官厅之制行之,其得力人员即请补该管地方实缺,以资治理。”^③地方政区的设置正是在多重因素的共同作用下,由垦务体系向行政区划设置转变。

由此,蜂蜜山地区的政区设置很快得到实现。首任东三省总督徐世昌对蜂蜜山地区的形势较为熟悉,力主在此地置府“兹查省城东北蜂蜜山一带,平原千里,土尽膏腴……其地东临兴凯湖,一无屏蔽,西距宁古塔城七百余里,兼顾难周,拟请添设知府一员,名曰蜜山府。”^④光绪三十四年(1908)初,经清廷批准密山府正式设立,治所即在招垦局旧址(今密山市知一镇),其管辖地域几乎相当于整个穆稜河流域,“划兴凯湖以北、乌苏里江以东、^⑤挠力河以南、七星砬子及哈达岭以东之地定为府境”。^⑥设治过程中还发生了一个小插曲,最初上报的府名“蜜山府”,被改成了密山府。其具体缘由为“设治顷官署报部铸印,原作蜜山。印文颁到,乃改作从山之密,遂仍之。”^⑦

① 徐世昌《退耕堂政书》卷5《密陈考查东三省情形折》,文海出版社1968年版,第221页。

② 徐世昌《东三省政略》,第1240页。

③ 徐世昌《东三省政略》,第1260—1261页。

④ 徐世昌《退耕堂政书》卷8《吉林增设府州县员缺折》,第646页。

⑤ 按:从实际位置来看,蜂蜜山地区位于乌苏里江以西,故此处“东”当为“西”。

⑥ 徐曦《东三省纪略》,第223页。

⑦ 魏声和等撰、高阁元等标注《吉林地志》,第23页。

密山府设立之后,整个吉林东北地区的政区设置仍嫌稀疏。地方督抚官员仍筹划在该地区继续设置州县,以进一步充实地方。“查吉林东边之地,惟蜂蜜山为第一要区。今虽添设府治,而控驭诚有难周。论者谓府治既设,当再扩充州县区域,以期周密。因相度地势,于其东北饶力河之南设一县,名曰饶河县;于其北宝清河之西设一州,名曰宝清州;于其东南临兴凯湖设一县,名曰临湖县。又以原设之穆稜河知事升改县治,名曰穆稜县。而府治则专辖湖之西北各地方,复分别改设、添设、缓设奏请施行,旋经议准在案。”^①其目的自然仍以实边固边为第一要义,“然后蜂蜜山一区布置周密,及今选员经理,于保民绥边庶乎有济”。同时,也为清末其他新政措施的推行奠定相应的基础,“但愿设治以后,有人民、田产、房舍以安其居,而俄人稍戢其越畔之思,其他行政乃可渐次举行”。^②在这一思路的推动下,宣统年间又先后从密山府境分设了虎林厅、饶河县等政区,拟设的宝清州、临湖县等则缓设。

四、讨论

行政区划的设置,向来受到地域空间、户口多寡、经济发展程度等诸多因素的影响,对此历代典籍中多有记述。《礼记·王制》载“凡居民,量地以制邑,度地以居民。地邑民居,必参相得也。”《汉书·百官公卿表》云“县大率方百里,其民稠则减,稀则旷。”《通典》则称“以户口多少、资地美恶为差。”谭其骧在分析讨论浙江省的开发进程与政区设置时曾言“一地方至于创建县治,大致即可以表示该地开发已臻成熟……故研求各县之设治时代及其析置所自……不啻为一部简要的地方开发史。”^③以上诸论,皆反映出中国古代政区设置与人口、区域开发程度的关系,即人口、区域开发是政区设置的必要前提,这一原则在政区设置的历史上屡见不鲜。

在边疆地区,情况似乎更为特殊。清代前期的吉林地区一再被封禁,如乾隆六年(1741)五月颁布禁令“吉林等处系满洲根本,若聚集流民,于地方实无裨益……伯都讷地方,除现在民人勿许招募外,将该处荒地官兵开垦,或作牧场。再出产人参、东珠之吉林江及与长白山、乌苏里等处相通之水旱道路,向来不准行走,应令该将军、府尹等严行查禁。”^④在这一严格禁令之下,吉林地区除少量旗人垦地和牧场外,其余或为禁区或为森林窝集,人口极为稀疏,难以支撑政区的设置,由此也导致了边防的空虚。有学者即认为“中国近代边疆危机的产生和大片领土的丧失,很大程度上是由于缺少大规模移民造成的。”^⑤咸丰、同治之后,东疆沦丧,吉林地区也因此部分开禁,移民渐形增多。光绪二十一年(1895)全面开禁后,吉林地区迎来了移民高潮,各级政区也迅速增多。有统计数据显示,从光绪三十三年至宣统二年,吉林人口从4416300增加到4840100人,宣统三年(1911)更是迅速增加到5722639人,已垦耕地3312145晌。^⑥与之相应的是政区数量的迅速增加,至宣统三年

① 徐世昌《东三省政略》,第1232—1233页。

② 谭其骧《浙江省历代行政区域——兼论浙江各地区的开发过程》,《长水集(上)》,人民出版社1987年版,第404页。

③ 《清高宗实录》卷142,乾隆六年五月辛未。

④ 张根福《试论近代移民对巩固中国边疆的作用》,《史学月刊》1995年第7期。

⑤ 参见马汝珩、成崇德主编《清代边疆开发》,山西人民出版社1998年版,第409页。

(1911), 吉林全省政区增加到 11 府、1 直隶厅、4 厅、1 直隶州、2 州、18 县。^① 移民与人口之间的关系, 不可谓不密切。民国时人曾评价: “总之江省垦务一端, 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也。”^② 此论虽系就黑龙江而言, 但对相邻的吉林亦适用。

大规模移民实边较为迅速地提升了边疆地区的人口数量、农业生产、商业与交通等综合实力, 也为设立新的行政建置奠定了坚实的基础。通过新的行政建置, 在客观上增强了国家对边疆地区的控制力, 对于巩固边疆具有重要的意义, 同时也在一定程度上增强了移民实边的效果与可靠性。但两者之间也并非完全的线性关系。在边疆危机这个大前提的逼迫之下, 移民与实边之间的关系, 也变得更为复杂, 在特殊情况下政区的设置有可能超速实现。仍以密山府为例, 在设立之初, 其人口、商业诸情况仍相当落后: “蜂蜜山居民总计约千四百余户, 有眷口者不过三百余家。然户皆独立, 间隔距离由数里至数十里不等, 求二三户连接者不可得。计穆稜河南岸由石头河至柞木台子, 居民约二百余户, 有眷口者六七家, 烧锅兼杂货店二户, 油房一户。由三索通至龙王庙居民约千余户, 分布平原及蜂蜜山之溪谷, 有眷口者约三百余户。内计韩人携眷者五十余户, 瓦尔喀人眷口十余户, 杂货铺四户, 烧锅并杂货店一户。”^③ 从人口数量、经济发展水平的角度来看, 蜂蜜山地区与内地相比, 完全不能等量齐观。以内地政区设置的标准衡量, 该地显然是不足以达到设治要求的。但在边疆危机的形势之下, 对比相邻的俄国境内, 移民、垦殖各项事业日臻发达, 谢汝钦考察时亲见俄国境内情形: “沿乌苏里江南行, 平原弥望, 村屯井井, 近北一带, 荒地间有未垦, 稍南则熟地为多, 牧场园林, 具见条理。此地开辟五十年, 计时却不为久, 而比之江东华境, 不无后先之判。”^④ 西伯利亚铁路修筑以后, 这一反差更加明显。《蜂蜜山招垦四至图》中描绘自松阿察河口至穆稜河口, 俄国一侧俄人车站与人家鳞次栉比, 与边界线另一侧极为空旷的蜂蜜山形成鲜明对比。这种强烈的对比, 无疑也对该地的移民、政区设置等事务形成了巨大的压力和推动力。

蜂蜜山招垦局系因招民放垦而设, 但在实际中承担了地方行政职能, 因其并非行政机构, 在处理对俄交涉时名实之间免不了产生问题。光绪二十九年(1903)吉林将军长顺奏称: “事涉外交, 国体所在”, 请求将招垦委员、候补知府吴瞻菁破格赏给二品顶戴(清代一般知府为从四品), 光绪皇帝朱批: “吴瞻菁著赏给三品顶戴。”^⑤ 这是基于特殊情况的从权之制, 其后由招垦局迅速改为府县体制, 亦是此种思路的体现。密山府设置之后, 其知府仍然兼管招垦局事务, 体现出垦务与地方政区的密切关系。这一特点, 显然是晚清东北政区设置过程中不同于内地一般过程的特殊之处。在考察边疆政区的设置过程中, 不可完全套用内地政区设置的一般规律, 从权行事、切合时宜, 也是不可忽视的重要因素。

(本文责任编辑 朱 尖)

① 参见傅林祥等《中国行政区划通史·清代卷》, 复旦大学出版社 2013 年版, 第 167 页。

② 财政部编《田赋案牍汇编》, 文海出版社 1970 年版, 第 190—191 页。

③ 徐世昌《东三省政略》, 第 1247 页。

④ (清)谢汝钦《按属考察日记》, 李兴盛等编《黑水郭氏世系录(外十四种)》, 2043 页。

⑤ 中国第一历史档案馆藏《奏为派补用知府吴瞻菁办理宁古塔属蜂蜜山垦务并请赏给顶戴事》, 档号: 04-01-22-0066-087。

carried out their duties. These Ambans' authority was transferred to Anxi Tidu (安西提督) after the later moved from Balikun to Urumqi. After 1771, the Eight Banners Garrison were set up in the east Xinjiang. And Urumqi Dutong (乌鲁木齐都统), which was established in 1773, gradually participated in the administration of all military and civilian affairs. As a result, the east Xinjiang was under the dual jurisdiction of Shan'gan Governor (陕甘总督) and Urumqi Dutong. This evolution was the result of the Qing Dynasty's response to the development of the situation in Xinjiang.

Key Words: the East Xinjiang Amban Shangan Governor Urumqi Dutong

The Operation and Policy of Interprovincial Financial Assistance in Xinjiang during the Jiaqing Period Liao Wenhui (63)

In order to reduce the expenses of the interprovincial financial assistance in Xinjiang, the central government held multiple discussions with the provincial head-officials of Gansu and Xinjiang. In terms of results, apart from a mild increase on the number of annual assistances, the operation of interprovincial financial assistance in Xinjiang suffered no major changes. In the meantime, the inner limitation and fragileness of Xinjiang region, due to its lack of independence in finance, became to appear. Such a defect was neither fixed nor relieved, which set the stage for the border and governance crisis during the Daoguang period.

Key Words: Xinjiang Interprovincial Financial Assistance Jiaqing Period Borderland Governance

Analysis of the Application of Laws in Robbery Cases of Xunhua Ting in the late Qing Dynasty Li Shouliang (76)

Apart from according to local rules and regulations, in robbery cases between the Mongolians and Tibetans the principal offenders were often punished according to *the Mongolian laws*. In case of serious robbery, the government often punished important troublemakers in accordance with the law represented by *the Law of the Qing Dynasty*. The application of diversified laws in robbery cases reflects the government's consideration of maintaining the balance of power among different tribes and ethnic groups and keeping them within their borders, under the concept of "governing according to the customs". The government used civil mediation and official adjudication interactively to solve disputes, and paid attention to coordination and infiltration in the application of law, so as to strengthen the legal control of the state and enhance the state power.

Key Words: the Late Qing Dynasty Xunhua Ting Robbery Application of Law

Crimination Management and Borderland Governance: Trial of Tibetan Tribal Disputes of Xunhua Ting in the Late Qing Dynasty Ruan Xing (86)

The judgments were usually based on legal norms, and sometimes were ruled by law with consideration of circumstance. But sometimes trials were conducted flexibly, not based on the law or consideration of circumstance, but on the specific situation of the borderland at that time, to pacify the two parties and interest-related sides and stabilize the borderland, which was actually the result of the power struggle among local tribes, monasteries, governments and the other local powers. To a certain extent, the trial of Tibetan tribal disputes in Xunhua Ting in the late Qing Dynasty reflected the development trend of traditional Tibetan tribal dispute solutions and the status of social order, and the complex relationship between the local and the state in the legal order.

Key Words: the Late Qing Dynasty Xunhua Ting Tibetan Areas Tribal Disputes Trial

Borderland Crisis, Immigration and the Establishment of Administrative Divisions: A Case Study on the Fengmi Shan Area of Jilin in the late Qing Dynasty Sun Jingchao (96)

Under the northeast border crisis in the late Qing Dynasty, the immigration policy to strengthen the borderland had become an important means to maintain the stability of the border areas. The dual influences of borderland crisis and immigration promoted the establishment of administrative divisions in the area. Through the study of this historical process, we can see that the borderland crisis was an opportunity to lead immigration and immigration stimulated the process of setting up administrative districts and alleviated the crisis to a certain extent. The close relations among the three aspects reflects the particularity of setting up administrative divisions in the Northeast Region in the late Qing Dynasty.

Key Words: Borderland Crisis Immigration Policy to Strengthen the Borderland

Setting up Administrative Divisions Fengmi Shan (蜂蜜山)

From Tian Di Jun Qin Shi to Tian Di Guo Qin Shi: on National Identity of the Borderland Ethnic Groups in Southeast Yunnan since the Qing Dynasty Nie Xun (105)

This article selects the ethnic groups in the southeast of Yunnan as the research object and discusses the process of state construction and integration in aspects of establishment of administrative divisions, construction of military defense system and governance of the basic social organizations in three periods including the Qing Dynasty, the Republic of China and the People's