



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION



清末东北新政研究

高月◎著



黑龙江教育出版社

中国边疆研究文库

二编·东北边疆卷



清末东北新政研究

高 月 著

黑龙江教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

清末东北新政研究/高月著. -- 哈尔滨:黑龙江
教育出版社,2012.6
ISBN 978-7-5316-6489-5

I. ①清… II. ①高… III. ①政治改革—研究—中国
—清后期②疆域—行政管理—研究—中国—清后期 IV.
①D691

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 120179 号

清末东北新政研究

Qingmo Dongbei Xinzheng Yanjiu

高 月 著

选题策划 丁一平 华 汉
特约编审 吕观仁
责任编辑 华 汉 李中苏
封面设计 sddoffice.com
版式设计 王 绘 周 磊
责任校对 张若平
出版发行 黑龙江教育出版社
(哈尔滨市南岗区花园街 158 号)
印 刷 山东临沂新华印刷物流集团有限公司
开 本 640 毫米×960 毫米 1/16
印 张 21.75
字 数 280 千
版 次 2012 年 11 月第 1 版
印 次 2013 年 4 月第 2 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5316-6489-5 定 价 45.00 元

黑龙江教育出版社网址:www.hljep.com.cn

网络出版支持单位:东北网络台(www.dbw.cn)

如需订购图书,请与我社发行中心联系。联系电话:0451-82529593 82534665

如有印装质量问题,影响阅读,请与我社联系调换。联系电话:0451-82529347

如发现盗版图书,请向我社举报。举报电话:0451-82560814

中国边疆研究文库二编
——当代学人边疆研究名著

编委会成员名单

(以姓氏笔画为序)

主 编:厉 声

副 主 编:丁一平 于逢春 李大龙

编委会成员:丁一平 马大正 于逢春 王子今

王希隆 厉 声 吕一燃 李大龙

李治亭 李金明 李国强 邢玉林

林荣贵 周伟洲 魏存成

序 言

边疆既是一个地域概念，也是一个政治概念。就地域层面而言，是指国家毗连边界线、与内地（内陆、内海）相对而言的区域。一般而言，历史上中国的边疆是在秦统一中原、其重心部分形成之后确立的，有着两千多年的历史沿革。相应地，中国的边疆研究也有着悠久的历史 and 优良的传统，并与国家和边疆的安危息息相关。

从近代到新中国成立，中国边疆研究曾出现过两次研究高潮，第一次研究高潮是19世纪中叶至19世纪末，西北史地学的兴起，国家边界沿革的考订、边疆民族发展的著述等，是这一时期中国边疆研究高潮的标志。在边疆研究的热潮中，一些朝廷的有识之士开始学习近代国际法的领土主权原则，与蚕食我国领土的列强势力相对抗。黄遵宪、曾纪泽等都曾以“万国公法”为武器，在处置国家边界事务中与英、俄列强执理交涉。在边疆研究领域，学者们开始将政治学、法学等与传统的史学、地理学等相结合，开创了现代意义上的边疆学研究。

第二次研究高潮是20世纪20年代至40年代，是在国家与民族危机激发下出现的又一次中国边疆研究高潮。国际法与政治学方法也被广泛地运用到中国边疆史地的研究之中，边政学的创立与研究、以现代学术新视角和新方法对中国边疆进行的全方位研

究，是这次高潮的突出成就；研究内容也从边疆领土主权、历史地理扩展到民族、语言、移民、中外交通等领域。与此同时，边疆考察作为中国边疆史地研究的内容与方法，也愈益受到重视。

两次研究高潮的实践与成果，实现了中国边疆研究从传统中国史学研究向现代多学科综合研究的转变，为中国边疆研究学科领域的进一步拓展与深化奠定了基础。新中国成立后，中国边疆史地研究方兴未艾。继而在改革开放大潮的推动下，带来边疆学研究的三度兴起。此次研究高潮酝酿于20世纪80年代初，兴盛于90年代，至今热度不减。

1983年，中国社会科学院中国边疆史地研究中心（以下简称“边疆中心”）成立，这既是我国边疆史地研究第三度热潮的产物，也进而成为国家边疆研究的前沿引领者。

近30年来，边疆中心在边疆研究领域已取得了丰硕的学术成果，很多研究成果不仅填补了新中国成立以来各自领域的学术研究空白，而且以综合性、系统性、科学性的特点，成为目前国内同类研究中的优秀作品，对学科建设和发展、对推动全国边疆史地研究，均起到了举足轻重的作用。在研究内容方面，已形成了从最初以中国近现代边界研究为主，发展到以古代中国疆域史、中国近代边界沿革史和中国边疆研究史三大系列为重点的研究格局。近年，坚持基础研究与应用研究并重，在继承和弘扬中国边疆史地研究遗产的基础上，已逐步形成了历史研究与现状研究、基础研究与应用研究融而为一的中国边疆学研究模式。

边疆中心所实施的应用研究，是以当代我国边疆的稳定和发展现状为切入点，直面当代中国边疆面临的紧要问题和热点问题，进行跨学科的综合研究。中国边疆研究不但要追寻边疆历史发展的规律和轨迹，还应探求边疆发展的现实和未来。当代我国边疆现状研究首先是当代中国社会发展的现实需要，也是中国边疆学学科发展的需要。我国边疆区域的发展现实，促使中国边

疆现状研究的内涵和外延要有新的学科定位：即将中国边疆作为统一多民族国家的有机组成部分，作为一个完整的研究客体；现状与历史不可分，现状的历史实际上也是历史的现状，所以要进一步加强历史的和现状的综合性一体研究。通过对学科布局的适时调整，中国的边疆研究不断取得学科突破和新的学科增长点，进而尽快实现以基础研究为主的中国边疆史地研究向基础研究与应用研究并重的中国边疆研究的过渡。

短期内，我国在中国边疆疆域理论研究方面必须明确主旨，并应该有大的突破。在深化实证研究的同时，应进一步加大理论研究投入的力度，不断探索中国边疆历史与现状发展的规律。在实证研究的基础上，努力为历史上多元一体的中华民族边疆地区的政治、经济、人文发展和变迁构筑理论体系，是中国边疆史地学研究的根本目标。近30年来，大量高水平的研究成果相继面世，为中国边疆疆域理论体系的构建与未来中国边疆学学科体系的构建奠定了坚实的基础。

一方面，边疆实证研究的不断深化，需要理论层面的支撑。在中国古代历史疆域理论、历代边疆治理理论，古代统一多民族国家边疆地区的发展规律、古代边疆民族在多元一体中华民族中的发展规律等方面，以及在近现代陆疆、海疆与边界的理论问题等方面，通过大量的实证研究探索其中的规律，进一步构建我国边疆历史发展与统一多民族国家发展的理论体系。

另一方面，边疆研究学科的发展需要尽快完成中国边疆学学科的构建，包括边疆学学科的概念、界定与范畴，学科性质和功能，学科体系构建等一系列理论问题，建立以马列主义为指导的、有中国特色的中国边疆学理论体系。近年来，国内数所大学以开设边疆学博士点为契机，也在加紧边疆史地学科的构建；一些高校和地方科研院所，先后以“中国边疆学”或“中国边疆史地学”的学科定位建立了相关的学科专业；围绕边疆研究先后出

现的相关学科命名有边疆政治学（边政学）、边疆史地学（边史学）、边防学、边疆安全学（边安学）等。但从学科层面看，在学术界尚未形成统一的认识，缺乏基本学科框架的规范系统论证。在诸如边疆学的内涵与外延及整体构建等方面还需要做更多深入研究；在疆域理论研究方面则需要投入更多的力量，尽快拿出较为成熟的成果。同时，应注重学科理论建设与方法论的进一步开拓，在原有的历史学、民族学、历史地理学等为主的基础上，扩展引入政治学、社会学、法学、国际关系学、地缘政治学等理论与方法，进一步突出边疆研究作为跨学科、边缘学科和新兴学科的特点与优势，不断加快学科建设步伐。

学术研究与研究成果的出版是并行的。20 世纪 80 年代末，当组建不久的边疆中心在成果出版方面寻找出路的时候，黑龙江教育出版社以高度的社会责任心与敏锐的学术眼光，伸出了合作之手。一晃至今，双方精诚合作了 20 多年。先是以《边疆史地丛书》的形式，自 1991 年 3 月开始出版，截至 2011 年，先后有 70 余种边疆研究著（译）作面世。已出版的学术著作得到了学术界和读者的广泛关注，取得了良好的社会效益，持续有力地推动着中国边疆研究学科的不断 development。如果说边疆中心在边疆研究方面成为了学术前沿的引领者，那么黑龙江教育出版社则以边疆研究成果的出版而成为国内外知名的品牌出版社。

在当前我国边疆研究氛围持续高涨的形势下，经边疆中心与黑龙江教育出版社共同努力，将以更为严格的科学态度、更为严谨的学风文风，共同出版水平更高的边疆研究著作。双方遂决定以《中国边疆研究文库》的形式，由边疆中心组稿审定，黑龙江教育出版社编辑出版。

《中国边疆研究文库》由《中国边疆研究文库初编——近代稀见边疆名著点校及解题》与《中国边疆研究文库二编——当代学人边疆研究名著》两部分组成。前者共选出近 50 种近代以来

面世的我国边疆研究学术著述，在实施点校的基础上，作出导读性与研究性的解题，予以重新出版；后者选择近 50 种新中国成立 60 多年来我国（包括台湾、香港、澳门）边疆研究的老一代知名学者、中年有为学者、年轻后起学者的著述，汇集出版。可以说，这些著作基本代表了目前我国边疆学研究的水平。

同时，对 1949 年后有较大影响的边疆研究著述又进行了修订出版，特别是将新近的研究成果充实其中，使这些有影响的研究成果内容更加翔实、完整，更具学术价值。

今天，中国边疆研究已是一门具有广阔发展空间的显学，呈现在读者面前的《中国边疆研究文库》尚属开创之举，一定有诸多不尽如人意之处，衷心希望得到广大读者的支持帮助、批评指正。同时，我们也有信心，在目前《中国边疆研究文库》初编、二编近 100 部著作的基础上，继往开来，努力开拓进取，组织更多边疆研究的优秀成果，继续出版三编、四编……为我国边疆研究的持续兴盛，为繁荣边疆的历史文化，为今天我国边疆的社会稳定和经济发展，作出应有的贡献。

需要说明的是，本《文库》系国家出版基金特别资助项目，如果没有国家出版基金办大手笔支持我国的出版事业，本《文库》是无法面世的。在此，请允许我们表示诚挚的感谢。

主编谨识

目 录

序章	(1)
一、从“大一统”到清末新政——清王朝统合疆域策略的 变迁	(3)
二、东北新政与清王朝对东北边疆的统合	(7)
三、疆域统合与近代中国民族国家构建	(17)
四、对先行研究的检讨	(20)
五、本研究拟重点利用的档案文献	(29)
第一章 政治体制的同质性变革	(33)
一、引言	(35)
二、东北旗民二元管理体制的创立	(37)
三、旗制的萎缩	(42)
四、同质性政体的确立	(50)
五、小结	(77)
第二章 国家权力的渗透——东北新政中的地方自治	(81)
一、引言	(83)
二、民治？治民？——清政府的地方自治政策取向	(85)
三、权力渗透：东北地方自治实态	(96)
四、地方自治的成效	(166)
五、小结	(168)

第三章 财政改革	(173)
一、引言	(175)
二、赵尔巽对奉天财政的整顿	(179)
三、国、地两税划分中的东北财政	(204)
四、预算制中的东北财政	(236)
五、小结	(269)
第四章 东北新政中的国民教育	(273)
一、引言	(275)
二、东北教育体制的变容	(278)
三、小学堂的设立与国民教育	(280)
四、改良私塾与国民教育	(289)
五、小结	(307)
结章	(309)
一、清末东北新政与统合东北边疆的一般趋势	(311)
二、国家认同的重建与疆域统合	(312)
三、疆域统合之于近代中国民族国家构建	(317)
四、本研究的界限与展望	(320)
参考文献	(321)

序章

□ 至清末，王朝統治者不得不再次對疆域進行統合，在傳統的『滿漢一家』『中外一體』的『大一統』理念已然失去效用的情況下，統治者必須尋找新的統合手段，以增強中央政府對全部疆域的統治力和各民族對于王朝的認同，清王朝的办法是在全國範圍內推行顛覆傳統體制的新政改革。

製造器械而已此西藝之皮毛而非西政之本源也居上寬臨下簡言必信行必果我往聖之道訓即西人富強之根基中國不此之務徒學其一言一語一技一能而倣以購徇情而自利身家之積習舍其本源而不學學其皮毛而又不精天下安得富強耶雖之法今不更調習不砥礪求振作需議更張者軍機大臣大學士六部九卿出使各國大臣各省督撫各就現在情形參酌中西政要舉凡朝章國政吏治民生學校科舉軍政財政當因當革當省當併或取諸人或采諸己如何而國勢始興如何而人才始出如何而冗吏始格如何而武備始修各舉所知各行所見通限兩箇月詳悉條議以聞再由朕上臬

慈禧
諭
朕
諒
料
酌
盡
善
切
實
施
行
自
西
幸
大
原
下
詔
求
言
封
章
屢
見
而
今
之
言
者
率
有
兩
途
一
則
襲
報
館
之
文
章
一
則
拘
書
生
之
成
見
更
相
笑
亦
更
相
非
兩
國
於
偏
私
不
化
睹
其
利
未
睹
其
害
一
歸
於
空
礙
難
行
斯
進
講
富
強
往
往
自
違
本
始
這
儒
談
正
學
又
往
往
不
達
事
情
關
中
外
臣
工
需
鑒
斯
二
者
酌
中
發
論
通
變
道

實行新政上諭部分內容

序 章

一、从“大一统”到清末新政——清王朝统合疆域策略的变迁

“大一统”是春秋时期儒家首倡的政治学说，有着丰富的理论内涵。孔子著《春秋》提出“大一统”的政治主张：“隐公元年，春，王正月。”《公羊传》对此做出了诠释：“元年者何？君之始年也；春者何？岁之始也。王者孰之谓？谓文王也。曷为先言王而后言正月？王正月也。何言乎王正月？大一统也。”《礼记》对“大一统”进行了通俗的解释：“天无二日，土无二主，家无二尊，以一治之也，即大一统之义也。”孔子之后，西汉的儒家学者对“大一统”思想进行了深刻评价，如董仲舒称：“《春秋》大一统者，天地之常经，古今之通谊。”^①王吉称：“《春秋》所以大一统者，六合同风，九州共贯也。”^②可见，“大一统”思想的核心就是天下统于一主，反对国家分裂。其因对于王权的维护而受到历代王朝统治者的推崇，被奉为实施方略，力行不怠。

秦始皇并六国，废分封，创建了中央集权的“大一统”的国家政权，是中国历史上第一次将“大一统”理论变为现实。尽管

① 班固：《汉书》卷五十六《董仲舒传》，北京，中华书局，1976。

② 《汉书》卷七十二《王吉传》。

秦始皇不崇尚儒家，但他的政治实践完全是“大一统”思想的体现，即所谓“书同文，车同轨，行同伦”是也。自秦以降，历代王朝均沿袭皇权的一统，尽管历史上王朝更迭，纷争不断，但“大一统”作为治国理念被历代所传袭，是中国历史发展的主线。

需要特别强调的是，无论是儒家的“大一统”思想，还是历代王朝对于“大一统”的追求，其统一的范围均只限于中原地区，这与“大一统”思想产生的时代背景密不可分。春秋时期，王权式微，诸侯争于内，“夷狄”侵于外，即所谓“天下无道，礼乐征伐自诸侯出”。此时儒家力主复周礼，尊周王，抵制夷狄，重建“礼乐征伐自天子出”的政治秩序，产生了“大一统”的政治主张。此后孔子的弟子和其他儒家学者不断对“大一统”思想进行提炼。汉代班固在《白虎通义》中称：“帅诸侯，朝天子，正天下文化，兴复中国，攘却夷狄。”他称之为“霸”，实则是尊皇权，重统一，贯彻了“大一统”的基本思想，但此时的“大一统”已明显将范围限定为“中国”，将“中国”与“夷狄”对立，视“夷狄”为一统的障碍。这种思想即所谓“华夷之辨”，主张“内诸夏而外夷狄”，对周边被称为“夷狄”的民族采取防范态度，坚持“非我族类，其心必异”^①。

受“夷夏之辨”的束缚，历代一统的范围均没有包括“夷狄”等边疆地区。自秦至清以前，历代皆以长城作为夷夏的分界，“筑长城，界中国”^②，以别内外，异殊域，对长城以内的中原地区和长城以外及其他边疆地区采取不同的统治方式。在中原地区建立以郡县制为基础的中央集权体制，实行直接统治；在其他边疆地区则实行“以夷制夷”和朝贡政策，使其在名义上保持与中央政府的隶属关系，即羁縻统治。

因此，可以说，清以前历代没有实现对边疆地区的一统，其

① 房玄龄：《晋书》卷一百零二《刘元海传》，北京，中华书局，1976。

② 《汉书》卷九十六上《西域传》。

“大一统”是“华夷之辨”的一统，是把边疆民族排斥在外的一统。这种“大一统”以汉族为中心，鄙视“夷狄”，使得中原与边疆处于对立状态，双方的冲突史不绝于书，如清人所总结：“当中国治则通而来宾，不治则叛而互相吞并，争为雄长。至土马日强，土宇日广，恒与中国为敌。”^①

由上可见，“大一统”在古代中国具有三种属性：思想形态、治国理念和疆域状态。作为思想形态，其一以贯之的“统一”内核不断被历代思想家阐释，与其母体儒家思想一道成为左右中国历史发展的占主导地位的思想。但迨至清代，“大一统”无论是作为治国理念，还是作为王朝疆域的客观状态，较诸历代均发生了重大变化。

首先，清王朝统治者完全否定了“华夷之辨”，突破了历代“中外”“华夷”之间的界限。这种新的“大一统”观念发端于皇太极，历世祖、圣祖、世宗各朝而趋于臻备，^②其核心是中外一体、满汉一家，各民族均统合在满族之下。其次，一统的范围突破了华夏中原地区，扩大到了周边民族地区。以“大一统”理念为指导，对于汉族聚居的中原地区，王朝满族统治者通过推崇儒家经典文化赢得了汉族士大夫的归附，取得了从明朝继承而来的统治中原的合法权威，建立中央集权，将“华夏”社会纳入版图；对于周边民族地区，则采取废除长城、政治联姻、推崇黄教、改土归流等多种策略，消除夷夏之间的隔阂，牢牢掌控这些地区的统治权，将边疆民族地区纳入王朝的疆域构造中，根据不同地区、不同民族的特点，在边疆地区设置管理机构，将边疆地区纳入中央政府的权威之下。应该说，清朝的“大一统”超越了历代羁縻政策所能达到的中央对边疆的控制力，突破了历代王朝

① 《布特哈志略》，见金毓黻编《辽海丛书》（第4册），2479页，沈阳，辽沈书社，1985。

② 具体过程参见李治亭：《论清代“大一统”与边疆民族问题》，见朱诚如、王天有《明清论丛》（第六辑），北京，紫禁城出版社，2005。

的疆域边线。

经过清前期几代帝王的经营，清朝开创了“中外一家”的空前统一的“大一统”时代，但迨至清末，这种“大一统”局面受到挑战。从中原来看，清朝统治二百年间积累的政治危机和社会矛盾在王朝统治者与列强的交涉过程中所表现出来的腐败无能面前被极度放大，吏治腐败，鸦片流毒及咸丰、同治以后地方势力的坐大，引起中央权威的衰落。在西方种族民族主义在清末中国传播的背景下，皇权的举措失当激起了主题族群的“异族”记忆，从而形成排满风潮，清朝中央政府统治中原汉人的合理性受到质疑。从边疆民族地区来看，1840 年以降，打着“一个民族一个国家”旗号的西方列强不断对边疆地区进行利益渗透，诱导当地族群脱离王朝中央政府的管辖。这些边疆民族地区原本就处于清朝疆域的外层，当地族群与满族统治层之间只是利益或实力的妥协，一旦内部的利益或实力牵制变弱，或外部出现新的利益诱体，先前王朝营造的对这些地区的控制力就会被削弱，这些地区对于王朝统治正统性的认同也会减弱。

至清末，王朝统治者不得不再次对疆域进行统合，在传统的“满汉一家”“中外一体”的“大一统”理念已然失去效用的情况下，王朝统治者必须寻找新的统合手段，以增强王朝中央政府对全部疆域的统治力和各民族对于王朝的认同，清王朝的办法是在全国范围内推行颠覆传统体制的新政改革。清末新政以光绪二十六年十二月初十日（1901 年 1 月 29 日）颁布的新政上谕为嚆矢，该上谕将清王朝试图通过除旧布新，改行新政，变革统治方法，以达到“浑融中外之迹”^①，重建中央政府权威的目的表露无遗。而权威的强弱正是中央政府能否将全部疆域重新纳入有效统治的关键。

^① 中国第一历史档案馆编：《光绪朝上谕档》，光绪二十六年十二月初十日，桂林，广西师范大学出版社，1996。