

北洋时期京直地区旗地管理述评

王立群

(首都师范大学 历史系, 北京 100037)

[摘要] 清朝灭亡后, 北洋政府接收了京直地区的十几万顷旗地。这些旗地是增辟税源的一条重要途径, 历届北洋政府都十分重视该地区的旗地管理问题, 设置了专门的管理机构, 制定了相关的丈放章程以及有关管理人员的奖惩措施。由于政治动荡, 这些政策没有得到完全实行, 但其终究体现了中国地方行政系统现代化建设的基本方向, 具有积极意义。

[关键词] 北洋时期; 京直地区; 旗地; 管理

[中图分类号] K258

[文献标识码] A

[文章编号] 1002-3054 (2008) 01-0064-07

清朝灭亡后, 其遗留下来的种种巨额财产成为国人瞩目的焦点, 旗地问题即属其一。尤其是在京直地区, 北洋政府共接收旗地达 16 万顷左右, 年收入“不下百万元”^{[1] (P5)}, 成为当时历届政府增辟税源的一条重要途径。北洋政府对于京直地区旗地的管理, 不仅是当时京直地方行政的一个重要组成部分, 而且还从一个特定的角度体现出中国行政系统现代化变革的积极意义。因此, 不论是对于政治史还是对于社会史研究来说, 它都应成为一个不容忽略的重要课题。但是, 迄今为止, 学术界对这一问题尚无深入研究。1935 年中国地政研究所刊印的《河北旗地研究》, 就 1912 年~ 1935 年间历届北洋及国民政府有关旗地的整理、处分, 进行了一定梳理, 但究于各阶段之详情则不够全面具体。此外, 只有极少数学者在有关近代经济或清代旗地问题的论著中略有提及^[2]。有鉴于此, 本文拟在上述研究的基础上, 对北洋时期京直地区旗地的管理问题进行专门研究。

—

京直地区包括京兆特别区和直隶省^[3]。这一区域环绕京师, 一直是畿辅重地。1644 年清朝定鼎北京后, 将绝大部分八旗官兵分驻于该地

区, 以达其在军事上“居重驭轻”的目的。为了解决这部分八旗官兵的生计, 清朝统治者在该地区圈占了大量民地, 分配给八旗兵丁为生, 同时建立了大量皇庄和八旗贵族庄园。迄至康熙中叶, 形成了畿辅旗地分布的格局, “直省九府, 除广平、大名二府远处京南, 均无旗庄坐落, 毋庸置议外, 其余七府所辖有旗庄坐落者, 共计七十七州县, 广袤二千余里”^{[4] (P13)}。清朝统治者从圈占土地中首先选择膏腴上地设立皇庄; 其次, 按爵秩分给王公贵族设立王庄; 再次, 按照“计丁授田”的原则分给八旗兵丁等, 兵丁分取份地, 官员拨取田园, 这二者统称八旗庄田, 亦称一般旗地。

自清中叶以降, 普通八旗官兵因不事稼穡而又养尊处优、生齿日繁等原因, 往往在经济拮据或生活急需时将土地典卖与民间为业, 旗地典卖现象日益严重。清制虽禁止旗地买卖, 但这些禁令常流为一纸空文, 实际上旗地典卖现象已司空见惯。据御史舒赫德在乾隆二年 (1737) 估计“则近时近京五百里已半属民人”。针对此种情形, 清廷多次动用内帑回赎。赎回之地的一部分, 加上退圈地和旗人户绝田, 入官田立为八旗公产, 交户部保管, 设庄头, 招原佃承种, 发给佃契。另一部分, “先令原业主照原价交官, 还

[收稿日期] 2007-09-15

[作者简介] 王立群 (1980-), 女, 河北沧州人, 首都师范大学历史系 2006 级博士研究生。

给原产，如原业主不愿承领，即准各旗官兵及闲散人，或扣俸饷，或交现银承买”^[5]（卷九五，略五十，旗地条）。但实际上，“贫乏兵丁，食饷有限，无从措价”，其结果“势必尽归富户”，“则赎地一事，恐未必于贫乏旗人有益”^[5]（卷九五，略五十，旗地条）。所以反而促使了旗人大地主的发展，加速了旗人的分化。光绪十八年（1892），户部对八旗公产进行分类整理，定名为八项旗租地^[6]。

经过清初之圈占、中叶后之演变，清末时，京直地区旗地约分两类，一为老圈，一为八项^[7]。其中，旗圈地亩12万余顷^[8]（P39621~39622），旗租地亩为3.8万余顷^[8]（P39600）。而此二者，名称虽异，根本实同，只不过其租主一属私人，一属公家，即老圈旗地为八旗官兵及各宗室、王公直接食租之地，八项旗租地则属清廷国有、为地方官征租之地。

二

民国肇兴，八旗地主失去原有的荫庇及特权，经济加速没落，大部被迫以卖地为生。如直隶京汉沿线地区，“旗室陵夷”，旗地被纷纷贱卖^[9]（附录一，16）。欲卖旗地，各旗地业主必须依靠地亩册、佃户册以及庄头之协助。但是，由于年代久远旗地册籍难于整理，导致北洋初期旗地的管理、经营情形极为混乱，病弊丛生。这可从旗地所有者、管理者及使用者身上窥其大端：

首先，旗地所有者——满人，难于控制旗地流失。

第一，皇室庄田，由于内务府总理之，所以地亩册、佃户册尚皆完全，但地之四至则多有含混不清。第二，宗室庄田，由于其业主并不注重旗地管理，于是给庄头以可乘之机，蓄意隐匿旗地地册，以图中饱。因此，宗室庄田被隐匿者为数不少。第三，一般旗地，其地亩总册、佃户总册均存于各旗都统衙门，但龙票（即土地管业执照，俗称“租照”。清制，只准食租，不准出卖）是存于业主手中。民国成立后，由于生计无着，大部分旗人被迫以卖地为生，因此私典私卖日益增多；而各旗都统为图己私，与庄头勾结，故意紊乱册籍。另外，在清代一般旗地由于其业主病故、绝户等因，其退出地亩除划出一部分瘠薄地

由清廷招民垦种升科，或作为被圈民人的拨补地，或直接给还民人外，其余地亩则由清廷收为己有，立为公产；而在民国初年，由于对旗地并无统一管理，所以由此而产生之无主旗地，或由庄头私吞，或被其承种之佃户视为己产。

其次，旗地管理者——庄头^[10]，在旗地交易中大谋私利。

清代，王庄、一般旗地之经租均须依赖庄头。尤其是一般旗地，由庄头经收租额，齐缴都统衙门，再由都统衙门转交各业主，庄头在旗地管理中之重要作用由此可见一斑。民国成立后，不少庄头为图私利，大都利用自己多年经租经验，采取种种手段，中饱私囊，致使旗地迷失现象更为严重：（一）一部分庄头见满人失势，故将所收之地租完全自肥，隐避不见业主；（二）“纵有稍缴租额者，亦皆搪塞延迁，甚有因知业主失却契册者，竟言早年长典与彼，以霸产权。”^[8]（P39679）

再次，旗地使用者——佃户，大肆攫取旗地产权。

清廷覆灭后，许多旗地承种佃户认为自己所佃种地之所有权本应属于自己；即使不是原业主之承佃者，“惟推让受让之价格，亦无异一般土地之价格，于是咸视此旗地佃种权，即当产权矣”。因此，当庄头再行取租时佃户大多反抗不交。以发生于满城县冯村佃户群殴庄头因伤致死一案为例：1914年12月7日，正蓝旗庄头费简侯至冯村收租，佃户黄云龙纠众二百余人包围租栈，宣言“产权系属彼辈先人所遗留，革鼎后理宜收回”，费简侯进行回斥，遂被棍棒殴打致死^[8]（P39678）。此外，不少佃户还至该管县公署，冒报荒地升科，缴价领照；而各地方官署为增加收入，亦丝毫不问地之来源，滥行发照。于是，旗地之情形更为紊乱不堪。

废清皇室及宗室各人因有优待条件而依旧生计无忧，普通满人则生活日艰。为此，北洋政府政事堂提出“旗民生计案”^[11]（《政事堂核议旗民生计案》），并多次派员“接洽各旗都统”^[12]（《朱督办接洽各旗都统》），召开“八旗生计会议”^[13]（《八旗生计会议昨日开议》）。北洋政府出于救济贫乏旗人考虑，同时更因为逐渐意识到旗地之整理对于解决连年内战所导致之军费需求激增及增裕财政岁入之意义，于是开始着手

整理旗地，旗地管理的紊乱状况逐步得到改善。

历届北洋政府设置了从中央到省、区再到县的金字塔式的管理机构，各级机构目标明确、职责清晰，实现了旗地管理的制度化。它们一般都制定相应的处分章程及对清理人员的奖惩条文，这又促进了旗地丈放的规范化。而且随着时间的推移、政权的转换，京直地区旗地的管理总体呈现出日臻有序的趋势。这些都体现了中国地方行政系统现代化建设的基本方向，具有积极意义。

第一，管理机构不断完善。

1914 年 9 月，北洋政府财政部成立“清理官产总处”，但并未涉及多少旗地事宜，只是从 1915 年才开始处理八项旗租地问题。对于作为清廷公产的八项旗租地，北洋政府以“奇货居之”^[7]，将其从清廷手中无偿接收，“认为此固有之官产，预算收入不下百万元”^{[7] (P5)}，于是“整顿租册，按月将清理出者，造册移交财政厅，另各县政府从事经收”^{[8] (P39799)}。1919 年 7 月，官产处裁撤，八项旗租地由直隶省财政厅和京兆区财政厅分别接手管理。

1920 年 6 月 15 日，北洋政府国务院训令直隶省与京兆区，分别在其所辖境内成立“旗产官产清理处”，隶属直隶省长公署及京兆尹公署，开始全面处理旗地问题。

1924 年 11 月冯玉祥北京政变后，其国民军控制京兆地区，仍令“京兆区旗产官产清理处”负责办理旗地事宜。直隶省则由张作霖奉系控制，其裁撤原有旗地管理机构，于 1925 年 5 月成立“直隶全省旗产官地清丈局”，设总局于天津；另外，清丈局以“体恤寒微旗族无力到局”为由，“特在京师分设‘收册处’，收受一切地照地册，按七日一次，由处缴局候核，以免地主跋涉来局”^[14]。10 月份，直隶省长李景林训令“以全省旗产官地清丈局应即裁撤”，所有旗产事务仍归财政厅办理，并在财政厅“征榷科附设清理旗产事宜总处”，“令旗产所在各县附设分处”管理旗地^{[15] (第三辑，财政二，P160)}。

1926 年夏，张作霖进据北京，全面控制直隶省和京兆区，设立“清理旗产事务局”管理旗地；旗地所在各县，则按《清理旗产事宜通则》设立“清理旗产事宜分局”办理“旗圈售租及无粮牛录地升科各事宜，以专责成”^[16]。

1927 年 7 月，为统一事权、增加军费，成立“全国官产督办公署”，旗产事宜则由督办公署下所设四厅之第二厅办理。在直隶省和京兆区，则另设“官产旗产荒地清理处”，接手旗地事宜。7 月 7 日，官产旗产荒地清理处成立，办公地点设于天津，在旗产较多之各县则设“清理委员会同该县知事共同负责管理”；不久，又将“各县局长、委员一律改为专员，办公处均沿用清理局名称（如天津县官产旗产荒地清理局，余仿此）”，“并在保定各县距津较远为便于督促起见，另设局长一员俾资考核”^[17]。按照处理旗产事务之繁简及旗产之多寡，各县清理局分为三个等级：一等局月定经费五百元，二等局月定经费四百元，三等局月定经费三百元。“惟保定各县及天津文县旗产较多，月定经费八百元”^[18]。

第二，有效管理政策不断出台。

上述北洋各时期之管理机构，一般都制定了相应的处分章程。（一）在直隶省，1918 年直隶省议会制定了《直隶处分八项旗租简章》。1920 年，直隶旗产官产清理处制定了《直隶全省旗产官产清理处处分旗产章程》。1925 年 5 月，直隶全省旗产官地清丈局针对王公庄地专门制定了《全省旗产官地清丈局丈放王公庄地章程》。1925 年 10 月，直隶省清理旗产事宜总处颁布《直隶省旗圈售租章程》和《直隶省处分八项旗租章程》。（二）在京兆区，1916 年北洋政府财政部颁发《京兆清查官产处处分八项旗租章程》。1920 年，京兆区旗产官产清理处制定了《京兆区旗产官产清理处处分旗产章程》。1925 年 11 月，京兆区颁布《修正京兆旗产地亩简章》、《补充规则》及《清室内务府坐落京兆各县收租地亩处分办法》。另外，还制定了各奖惩条文，如 1926 年 8 月 2 日，清理旗产事务局训令第九十号文称“查旗圈地亩，陈报最关重要，催头辅助庄头亦有相当关系，兹为诱掖庄头、催头等出力赞助，并预防阻挠起见，拟定《奖惩庄头催头办法五条》”^[19]；1926 年 7 月 31 日，清理旗产事务局制定《各县处分八项旗租奖惩规则》，以区分旗产所在各县知事、各清理旗产委员及各分局办事员处分旗地进度不同而所应得之奖惩^[20]。

旗地处分的基本方针大都“以原有佃户或承租人承领为原则”，由他们缴价留置，将旗地变

为民地；旗地处分价格则基本遵循“旗圈租之十倍，旗租五倍”^[21]之例，即旗圈地亩按现年租之十倍，旗租地亩按现年租之五倍。

这些政策措施的出台，对于旗地丈放的正规化、有序化起到了促进作用。

第三，地权的确定

地权即土地所有权。历届民国政府所采取的政策丈放、广大佃农出价留置的举措，均是其用以确定、调整和处理有关旗地产权及权属变更的管理活动。通过丈放，广大佃农不仅拥有此类土地的使用权，而且进一步获得了它的所有权和支配权。这有助于从根本上解决旗地问题，因为旗地问题的最大症结便在于地权的不确定。如前所述，由于种种原因，旗地存在着籍籍紊乱、无主、庄头隐匿霸占及佃户视佃种权即为产权等大量问题。通过旗地的丈放，这些情况在一定程度上得到了改善。正如时人所言，“令民人留买升科，此虽与前项官租同受痛苦，然升科永纳国课，留买则确定地权，亦政之善者也。”^{[22](卷六, p5)}因此，虽然历届民国政府是出于自身经济利益的考虑而对旗地进行丈放，但这一举措本身就是一种成效，因为它毕竟在一定程度上有助于地权的厘定。

三

历届北洋政府在其执政时设置专门机构管理旗地，并制定相关丈放章程，这无疑促进了旗地整理的日臻有序化。但是，其整理旗地之根本目的只在弥补由于常年军阀频繁混战所导致的羸靡财政以及增加军费，再加之其管理体制的局限，故其整理过程中便不可避免地产生了种种弊端。

第一，丈放价格不切实际，额外盘剥层出不穷。

历届政权之处分旗地，均采取政府丈放、原佃留置的政策。这本无可厚非。因为丈放其实于政府和佃农为两利之事，佃农获得产权，政府因保障佃农之私有产权而收取适当之费用，借以增加财政收入，亦为合情合理。这样看来，政府的做法确有其道理，问题在于“度”的把握，政府对佃农之收费过度了。

北洋历届政府均要求在指定期限内将地价一次缴清，否则或加价或增租。在内战频仍的民国时期，上述要求对于留置者来说，实属不易且负

担加重。以1916年~1919年京兆区八项旗租地之整理为例。1916年，北洋政府财政部颁发《京兆清查官产处分八项旗租章程》，规定旗租地佃农“以租额十倍之代价迫民购买，分三期涨价。第一期购买者出租额十倍，第二期购买者出租额十五倍，第三期购买者出租额二十倍。过三期不买则插标另卖。”^{[1](P1)}对于这种高额的分放地价，多为贫民的佃农根本无力承受，因此激起了佃农的强烈反抗。北洋政府不得不适当减轻留置价额，规定佃农留置旗租地时可以按原租十倍的六成五减收现洋。此后，留置旗租地的佃农才逐步增多^{[1](P30)}。但是，如果原佃根本无力留置声明放弃、由旗地清理机关另行招人承领时，承领之地价比原佃承领时也要有所增加。如1924年旗产官产清理处规定，招人另承时所增加之价格为十分之二（如原上等田地五元，另行招人承领时则为五元五角）^{[8](P3702)}。

留置佃农除需缴纳高额承领地价外，还要交纳注册费及凭照费等其它费用。如：1920年直隶省旗产官产清理处规定，承领者除缴纳正价外，还要缴付注册费每亩三分、凭照费每亩一毛^{[8](P39691)}；1920年京兆区旗产官产清理处规定，承领者除缴纳正价外，还要缴付注册费为正价百分之二十、部照费五角、执凭费三角^{[8](P39694)}；1924年冯玉祥控制京兆区后所制定之《京兆旗产地亩简章》规定，“承领者除缴纳正价外，还要缴付部照费每亩收正价百分之三、注册费每亩收正价百分之二”^{[8](P3701)}；1926年夏，张作霖进驻北京，统一直隶省及京兆区，其先后所设之清理旗产事务局及官产旗产荒地清理处均规定，“申请留置前，应先出具申请书”，“是项清理书由清理处发给领旗人，应缴纳纸笔费一角、注册费每亩五分、注册费每亩三分”^[23]。如此一来，各种部照费、注册费等附加费用成为加在留置者身上的一项沉重负担，这在通县1915年~1920年间的旗租处理收费上有清楚的体现（参见下表）。

据此表所示，仅一通县在5年中照费洋之征收数便高于地价洋万元左右，而照费、册费及增租的总数更是超出地价数额42%，那么广大佃农在留置旗地时除正额地价外所承担的其它费用之高就可想而知了。

通县 1915 年~ 1920 年旗租处理收费简表^{[24] (第4集)}

项目	数额	征收数	呈解数	提出奖励金	办公开支
照费洋		585 97 元 8 角	45698 元	217 元 4 角	12139 元 6 角
册费洋		8564 元 1 角	6852 元	39 元 3 角	1638 元 2 角
地价洋		477 49 元 2 角	25700 元 5 角	1932 元 3 角	18634 元 5 角
增租洋		511 元 9 角	511 元 9 角	无	无
总计		115423 元	78762 元 4 角	2189 元	32412 元 3 角

第二，管理人员玩忽职守，为谋私利滥用职权。

为督促丈放，北洋政府将旗地所在各县处分旗地的情况作为其管理人员考成的重要方面，并制定了相应的奖惩措施，对于促进旗地丈放确实起到了一定的积极作用。但正是由于利益上的刺激，一些旗地管理人员或为多解旗款极力压榨留置者以求升迁、满足个人政治利益，或借用职权中饱私囊、满足个人经济利益。而北洋政府为了获得旗地处分的丰厚收入，往往对其放任自流。

以 1926 年清理旗产事务局所制定的奖惩规则为例：1926 年 7 月 31 日总办张殿玺训令第八十五号文称，“此次清理旗产特定由旗租旗圈提奖项下各提三成，分奖各县在事出力人员”，“但惟各县办理成绩不一，若优劣不分，一律给奖，未免有失公允之道”。有鉴于此，清理旗产事务局制定《各县处分八项旗租奖惩规则》，以区分旗产所在各县知事、各清理旗产委员及各分局办事员处分旗地进度不同而所应得之奖惩：可在“原定期限内，处分八项旗租卓著成绩者，除照章给予奖励外，并附特别奖”；“原定期限内至五成以上者应得奖金，全数给奖”；“原定期限内不及五成者，扣应得奖金十分之二”；“原定期限内不及四成者，扣应得奖金十分之四”；“原定期限内不及三成者，扣应得奖金十分之六”；“原定期限内不及二成者，所有在事印委各员由本局查明，呈请分别严惩”；对于“清理期内在事出力人员遇有更替时”，“前任征存奖金，应移交后任保管，俟事竣，由本局按前后办理情形，定其成数，分别办理，不得私自结算”；对于“受扣给奖金处分之县分”，“应将扣存奖金，解交本局，以各移奖他县处分八项旗租特别出力人员之用”^[25]。因此，各清理旗地人员为多收款项，完

成任务，避免惩罚，大多甘冒处分。如满城县知事程琨为了得到提成公费，在丈放旗地过程中“既无确正地册，又无切实手续，以致已买未买无可查考，往往票催多系重出。卸任之后，尚有已收地价而未发执照者，竟达一万一千元。”^{[22] (卷六, 16)}而遇到类似情形，“若有佃户提起诉讼，则竭力袒护；发生纠纷，则一味敷衍”，因为若“认真澈查，必致影响收入”。况且“原负责之人，自知如能按月多缴地价，上峰目的已达，本身职位可固，纵使秉公处置，反使劳而有过”，于是并不顾及民众痛苦而发生种种劣迹。如“查丈时，向佃户索取酬劳费，以有无溢多为要挟；处分时，向佃户索取减则费，以定等级高下为条件；租主因年载久远，不自知底确者，彼等常捏造图章冒领价款。……”^{[8] (P39830)}北洋时期由此所发生旗地纠纷案件 300 余起，以其中一明显案件为例：“昌平县懋公府旗地共十七顷六十余亩，在民国十年，已竟卖与佃户，而官产局知懋公府现在衰落四散，并无主持之人，竟指契约系属伪造。前系蒙蔽领照，强迫仍须出资留置。而拘押佃户七人，威胁倍至”^{[8] (P39832)}。旗地管理机构人员滥用职权之劣行由此可见一斑。

可以说，各县旗地管理机构人员，既是北洋中央政府和省政府旗地政策的传达人，又是旗地留置款项征收的执行人，还是政府与留置佃农之间的联结人。然而，各县旗地管理机构人员在旗地整理、留置过程中的种种劣行，使他们不可能真正实现他们本应扮演的角色，其结果必然导致留置佃农负担的进一步加重。

第三，管理程序虎头蛇尾，实施效果大打折扣。

就对旗地的宏观管理过程而言，北洋时期历届政权注意制定管理计划和组织实施，却忽略了旗地管理过程中的检查指导和总结改进。这就导致了旗地管理过程的各个链条相互脱节，旗地处分政策的实施效果缺乏及时反馈和修正。如张作霖奉系控制直隶省后，于 1925 年 5 月设立“直隶全省旗产官地清丈局”，并颁布《直隶全省旗产官地清丈局章程》及《全省旗产官地清丈局丈放王公庄地章程》，但 5 个月 after，直隶省长李景林便训令另设“清理旗产事宜总处”接手旗地事宜，并于 16 日颁布《直隶省旗圈售租章程》和

《直隶省处分八项旗租章程》。这样，前一时期所制定的管理章程还未得以充分实施，便为另一章程所取代。再加上其管理旗地之最终目的毕竟只在通过获得丈放价款以增裕财政收入，并不注重丈放政策能否得到切实贯彻、实施过程是否存在流弊，因此对其实施效果的检查和改进则更无从谈及了。

由于北洋时期政权更迭频繁、机关庞杂，留置旗地者在其交价承领后，往往还要经受后届政权之不断盘索，如1926年11月颁行的《直隶保定道属旗地圈租清理处简章》第十六条规定：“凡从前旗产事务局所处分之旗产，除手续不清者应酌量情形另行清理外”，“其已得有证书者，亦须换本处证书”，“且换证书时，仍需缴纳申请书之纸笔费一角、证书费每亩五分、注册费每亩三分”^[23]。而且，许多已经缴纳价款的佃农并未拿到营业执照，仅持有收据小条，后虽有限期换发之令，但办事人员往往“以事属旧案，价款早已缴清，徒多麻烦”为借口，置之不理，以致佃户不能确定产权^[24]。另外，广大佃农出重价留置旗地后，按规定其一般在当年便可进行升科，如1925年《直隶省旗圈售租章程》规定：各租户缴清价款后，“按照民地买契税率，一律投税；并同时升科，每亩科责定为三分，统自售租之次年起征”^[27]；同年的《直隶省八项旗租章程》规定“旗租升科暂照租籽地粮额，每亩定为三分。其原租额不及三分者，照原租额升科”^[15]（第三辑，财政二，P1652~1654）；1925年11月的《修正京兆旗产地亩简章》则规定“留置后应即升科，每亩粮银一分五厘，统自民国十六年起征”^[28]。但是，历届军阀根本不重视旗地是否按普通民地

注释：

- [1] 胡国宾. 直省旗租案文汇编（下卷）[Z]. 首都图书馆馆藏，印行时间不著。
- [2] 汪敬虞. 中国近代经济史（1895~1927）[M]. 北京：人民出版社，2000；衣保中. 清代八项旗租地的形成、破坏及丈放[J]. 史学集刊，1993（4）；衣保中. 民国时期八项旗租地的丈放[J]. 吉林师范学院学报，1993（2）。
- [3] 北洋时期的京直地区，包括京兆特别区和直隶省。北洋政府沿袭清朝旧例，将今日之河北地区沿称“直隶省”，并于1914年划大兴、宛平等二十余县

升科，而只注重获得价款，正如时人陈照所指出的那样，“过去一般当局，不查历史，强令人民缴价留置。留置以后，又未见另行升科。今业权转移，而租名如故，负担仍重于常田。”^[29]（1卷1期）

由是观之，历届民国政府出于经济利益的驱动，大都热衷于旗地处分政策的制定，而对于其具体的实施及实施过程中的各种流弊则听之任之，使得管理的效果大打折扣。

通观北洋时期京直地区旗地的管理，随着专门管理机构的设立以及管理政策的不断出台，初期茫无头绪的状况确实得到逐步改善且日臻有序。这体现了中国地方行政系统现代化建设的基本方向，具有积极意义。就其管理机构而言，这一时期建立了一套从省、区至县级较为完整的系统。就其所制定的各项有关旗地条文来说，无论是有关旗圈地和旗租地的不同处分章程，还是为促进处分而针对管理人员及相关人员所制定之各奖惩措施，均较为完备和周密。尤其值得肯定的是，广大佃农通过政府的丈放获得了土地的所有权，从而有助于从根本上解决旗地问题。但是，从实际运作情况来看，由于政局动荡、战乱频繁，再加上体制和种种人为因素的干扰，北洋政府在旗地管理方面又带有一些无法避免的弊病。如：在名义上，历届统治者均高唱以国家和人民利益为重，实际上却是政府经济利益高于一切，对佃农收费过度；虽不断颁发有关旗地管理机构人员之奖惩措施，但真正出现纠纷时却对其不法行为放任自流；虽不断出台相关管理政策，但却因政权更迭频繁而得不到完全实行。因此，北洋时期之京直地区旗地问题依然流弊甚多，并为日后南京国民政府之继续整理埋下了隐患。

与顺义府为一独立行政区，名曰“京兆区”。从此，直隶、京兆分治。1928年北伐成功后，南京国民政府复将二省区合并，改名“河北省”。

- [4] 鄂尔泰等. 八旗通志·土田志[Z]. 长春：东北师范大学出版社，1985。
- [5] 黄彭年等. 畿辅通志[Z]. 石家庄：河北人民出版社，1989。
- [6] 八项旗租地，包括存退、另案、庄头、屯庄、三次、四次、奴典、公产，是清政府所掌握的各类“公产”旗地的总称。它们从康熙乾隆旗地破坏

- 及随后调整的过程中逐步形成,在乾隆年间被正式定名,在光绪年间得到系统整理。
- [7] 胡国宾.直省旗租案文汇编(序言)[Z].首都图书馆馆藏,印行时间不著。
- [8] 萧铮.民国二十年代中国大陆土地问题资料[Z].台北:成文出版社,1977。
- [9] 陈伯庄.平汉沿线农村经济调查[Z].北京:中华书局,1936。
- [10] 庄头,中国封建社会地主阶级所设田庄的管理人。清代之庄头最早出现于皇庄之中。皇庄建立之初,从庄上的劳动壮丁中金拔出庄头,与壮丁的地位相同,都是奴仆。庄头的任务仅是管辖壮丁、催收银谷,汇总上缴。随着时间推移,庄头在催收和上缴之间得到一定量的庄上的生产物,逐渐积累了财富,从一无所有的管庄奴仆变成了拥有相当财富的管庄人。清中叶旗地普遍实行租佃制后,庄头的职能发生变化,他们除仍然役使少数壮丁外,还有管理土地出租、催租、收租和转送各租主等权利,成了名副其实的二地主。
- [11] 大公报 [N]. 1914-09-16。
- [12] 大公报 [N]. 1914-10-13。
- [13] 大公报 [N]. 1914-10-20。
- [14] 直隶全省旗产官地清丈局章程 [Z]. 河北省档案馆馆藏: 656-2-578。
- [15] 第二历史档案馆编. 中华民国档案资料汇编 [Z]. 南京: 江苏古籍出版社, 1991。
- [16] 获鹿县办理旗产组织大纲 [Z]. 河北省档案馆馆藏: 656-2-820。
- [17] 直隶全省官旗产荒地清理处通令 [Z]. 河北省档案馆馆藏: 656-2-826。
- [18] 直隶省长公署指令第 10 号 [Z]. 河北省档案馆馆藏: 656-2-826。
- [19] 清理旗产事务局训令第 90 号 [Z]. 河北省档案馆馆藏: 656-2-820。
- [20] 清理旗产事务局训令第 85 号 [Z]. 河北省档案馆馆藏: 656-2-820。
- [21] 清理旗产事务局布告第 3 号 [Z]. 河北省档案馆馆藏: 656-2-826。
- [22] 陈宝生修, 陈昌源纂. 满城县志略 [Z]. 台北: 成文出版社, 1969。
- [23] 直隶保定道属旗地圈租清理处简章 [Z]. 河北省档案馆馆藏: 656-2-859。
- [24] 清查地亩公牒 [Z]. 首都图书馆藏, 印行时间不著。
- [25] 各县处分八项旗租奖惩规则 [Z]. 河北省档案馆馆藏: 656-2-820。
- [26] 清理河北旗产善后方案 [Z]. 中国科学院图书馆藏, 印行时间不著。
- [27] 直隶省旗圈售租章程 [Z]. 河北省档案馆馆藏: 656-2-580。
- [28] 修正京兆旗产地亩简章 [Z]. 北京市档案馆馆藏: J44-186-1。
- [29] 陈照. 河北省旗杂租地色沿革考略 [J]. 东方文化月刊, 1938。

The Management of Banner Legacy in Jingzhao District and Zhili Province during the Period of Northern Warlords Government

WANG Li-qun

(History Department, Capital Normal University, Beijing 100037, China)

Abstract: After the downfall of the Qing dynasty, a large number of banner legacy (about 160, 000 hectares) in Jingzhao District and Zhili Province was taken over by the Northern Warlords Government. As an important way of increasing revenue, every regime has attached great importance to it, such as setting up the special management institution, promulgating a series of rules about its management, and of rewards and punishment. But in a turbulent situation of that time, all of these could not be carried into practice in a whole way. However, they reflected the modernization of local administrative systems in China.

Keywords: the period of Northern Warlords Government; Jingzhao district and Zhili province; banner legacy; management

(责任编辑: 窦 坤)