

# 论民国东北地方政府实行“移民实边”战略的措施

崔利波

(辽宁大学出版社 辽宁 沈阳 110036)

[摘要] 民国时期,东北地方政府为了巩固国防,开发边疆,调整人口布局,安置灾民,实施了有针对性、有计划的“移民实边”战略。这一战略的施行,在一定程度上遏止了列强尤其是日本、沙俄对东北地区的侵略步伐,增加了官府的收入,促进了民族的融合。

[关键词] 民国时期 东北地方政府 移民实边政策

[中图分类号] K258 [文献标识码] A [文章编号] 1674-5450(2009)05-0159-02

民国时期,东北地方政府实行的“移民实边”虽沿袭自清代,但国际背景、国内形势及地方政府和中央政府的关系已经发生了变化:一是列强争夺东北尤其是日俄之间的争斗日趋激烈,边疆危机更趋复杂化;二是大量难民涌入东北,其规模超过了清代;三是北洋时期,中央政权频繁更迭,对地方的控制力减弱,国家在财力上也不能给地方以更大的支持,对外更是软弱无能,东北地方政府面对的压力超过以往;四是1922年东北宣布自治,地方政府制定政策的独立性明显增强。因此,东北地方政府“移民实边”的目的也更具有独立性和针对性。

为了鼓励关内人民移居东北,实边固防,开发边塞,东北地方政府先后颁布了一系列条例、章程。这些政策、措施为移民大批进入东北提供了便利,减轻了移民的负担,保证了移民的安全,从而促进了移民事业的顺利开展和东北边疆的开发。

第一,清丈土地,扩大垦荒范围。在东北三省,皇族私产和清政府公产犬牙交错,无明确界分,清丈工作较为复杂。为此,从1914年起东北三省当局就在清丈上下功夫,尽可能地把旗地、官荒、蒙地混为一谈,列为放荒地。而清室的官庄,除内务府官庄视同私产处理外,其余的一概视为公产,颁布招垦章程,号召内地人

民前往垦殖。同时,东北地方政府对于王公贵族将土地擅自或售与外人或占地不垦的行为采取了严厉措施,并制定了比较严密的清丈办法,如各地的勘丈范围、勘丈程序、勘丈土地的计算标准等。

第二,规划移民区域,合理调整移民布局。东北边疆是典型的移民区域,自清代开禁以来,整个移民过程经历了一个由无序到有序、由民间自发到政府干预、由宏观干预到微观调控等几个阶段。清末民初,基本是无序、自发或宏观干预阶段。至20世纪20年代,东北地方政府加大了对移民活动的干预力度,其重要标志就是对于移民区域的明确。政府引导、干预移民的去处,主要是受“移民实边”战略意图的制约。东北地方政府“移民实边”的战略意图比较明确:一是经济开发;二是军事固防。经济开发是明的,军事固防是暗含的。这两项宗旨都体现在对移民区域的确定上。

东北地方政府确定北满东部地区为重点移民区域。除确定整个东北地区的移民重点区域之外,各省也有自己的移民重点。此后,东北地方政府即按所划定的区域分配移民数量。当时,东北地方政府对于移民分配的比例基本上是按照“北多南少”、“东多西少”的原则,从而避免了移民迁入的盲目性和移民分布不均的弊端。

[收稿日期] 2008-02-28

[作者简介] 崔利波(1963-)男,辽宁沈阳人,辽宁大学出版社副编审。

第三,调整客运价格,减轻移民负担,控制移民流向。移民事业,在交通上的困难异常重大。当时,关内灾民贫困已极,很难负担路费。一般情况下,从山东中部到东北辽宁一带,约需大洋14.10元,这相当于一个长工半年的收入。为减轻移民负担,1925年,东北边防屯垦督办张作霖倡议并实行国有铁路减免关内移民的票价政策,只收三等客票的50%~60%,以优待贫困移民。从此,东北国有铁路局减免移民客票价格成为惯例,发展为东北当局吸引关内移民的一项政策。1925年至1931年,由于国有铁路实行减价运送关内移民政策的施行,使自清末以来的“闯关东”难民乘车难的问题在一定程度上得到了缓解。

第四,安置难民政策。民国移民多为难民,安置难民即为安置移民。东北地方政府为安置难民而经常与关内灾区联系,了解难民数量,再与东北各接收省县沟通,督其在难民来东北前即做好接待准备。安置难民,各省、县政府均由主要官员亲自过问,亲自布置。由于东北地方政府的重视,政策得力,安排稳妥,使大量灾民得以顺利到达移居地,并得到稳妥安置。

第五,一般垦殖政策。在东北地方政府“移民实边”战略措施中,最具有实际意义的当属东北地方政府鼓励移民垦殖的政策。纵观民国以来东北地方政府的垦殖政策,其最大特点是始终体现着政府鼓励开垦和吸引垦户的指导思想,并在措施上逐渐走向完善和具体。移民到达移居地之后,住房、粮食、水井是移民的第一需要,继之还需要种子、农具、牲畜等生产资料。为此,在房屋、水井、种子、家具、牲畜、移民资格、领荒标准、领荒程序、土地价格等方面,政府都有明文规定。

第六,奖勤罚怠措施。从各地制定的垦殖政策看,均有巩固垦殖成绩、鼓励开垦新荒的奖勤罚怠的措施。奉天省对于新垦之地一律免租3年,吉林省开放官荒4万垧给移民开垦;黑龙江省支出百万巨资做为移民开发水田的奖励费,热河省则出台了惩罚“只放不垦”的政策。从各处出台的政策和措施看,尽管由于时间有先后、地域各异,各地的政策不完全相同,但无论细节规定上有何差别,都有奖勤罚怠的内容。

第七,抢垦措施。民国初年,黑龙江开始放荒。放荒之初,由于各地偏重于对移民的招徕,不重视实际开垦。对于领户以多领为善,也没有限制领户的开垦期限,更没有制定有不开垦或欠租撤佃的办法,以致造成荒地出放多年,实际到段开垦者为数无几。这样既有碍地方发展,又违东北地方政府所定“移民实边”之策。因此,黑龙江省民政厅于1930年春特推出《沿边荒地抢垦章程》。此章程颁布以后,政府援用其中所定条款着手举行清丈。同时,对于未垦荒地各户

提出警告。

综上所述可以看出,东北地方政府实施的“移民实边”战略目的明确,措施比较全面系统而且具体可行,管理方式突出了官方与民间两种力量合一模式。这种以官方管理为主导、民间积极参与配合的亦官亦民的管理模式,充分体现和适应了民国时期东北移民流动管理的客观需要。不仅保证了对移民的安置,也突出了政府“移民实边”的战略意图;不仅符合全国大局的人口调剂政策,也适应了东北区域内人口梯度流动的客观规律;不仅在人口分布上通过安置移民使东北人口疏密不均的客观现实得到了调整,也在一定程度上缓解了国防空虚带来的压力;不仅满足了难民获得土地的愿望,也保证了闲置土地的开发。正是由于这种全方位、完善而有效的综合措施的不断出台,将移民潮对东北边疆的负面影响降低到了最低程度,不仅没有使关内因为移民潮的产生而带来的社会动荡随着移民潮的汹涌而至导致东北社会的动荡,正好相反,通过政策的调节使无序的移民纳入到了政府管理的轨道,使移民就食谋生的目的和东北地方政府“移民实边”的战略意图较好地结合为一,使个体移民获得小块土地以养家糊口的分散劳动和政府寻找劳动力以大规模集体开发边疆的宏大规划相契合。

东北地方政府实施的“移民实边”战略及围绕这一战略而采取的一系列措施,不仅在民国以来东北地方政府移民管理发展史上具有至关重要的地位,而且在中国移民管理史上也具有独特之处,标志着东北地方政府的治边政策水平、行政管理能力等均已上升到了高于以往的程度。

#### [参考文献]

- [1]董惠云,张秀春.张学良与东北新建设资料选[M].香港:香港同泽出版社,1998.
- [2]朱汉国,王印焕.民国时期华北农民的离村与社会变动[J].史学月刊,2001(1).
- [3]郭宏德.中国近代农民土地问题研究[M].青岛:青岛出版社,1993.
- [4]李文治.中国近代农业史资料(第1辑)[M].北京:三联书店,1957.
- [5][日]满史会编.东北沦陷十四年史辽宁编写组译.满洲开发四十年,1987:463.
- [6]邹枋.中国田赋附加的种类[J].东方杂志,第31卷第14号:312.
- [7]邓云特.中国救荒史[M].上海:上海书店,1994:80.
- [8]王寅生.中国北部的兵差与农民[M].南京:南京中央研究院社会科学研究所,1931:8.

【责任编辑 杨抱朴】