

地方政府的行政實踐與國家制度之間的衝突及重塑——以晚清吉林將軍雙城堡民界的出現為例

任玉雪、李中清、康文林 (Cameron Campbell)*

本文以晚清東北封禁政策變化之初端，即吉林將軍雙城堡民界的產生為例，論述了地方政府的行政實踐與國家制度相互塑造的過程。乾隆四十二年（1777），清廷開始對東北升科民地徵收懲罰性賦稅。嘉慶二十年（1815）雙城堡旗人移墾後，由於旗界的收入無法支付地方政府的辦公費，吉林將軍富俊違反清廷的民人政策，以較輕租額吸引入丁陳民以官佃的身分，攜眷佃種官地，主要包括公租地、恆產地、隨缺地。富俊通過種種途徑迫使清廷接受這一轉變，從而在雙城堡形成民界，其租賦制度改革，對清末東北的開禁政策產生重要影響。通過對民界的考察，發現地方官員違反制度的現象是普遍存在的。不過，一般情況下，這種背離的幅度是有限的，典章制度的威懾作用依然存在。然而，如果一些制度成為地方社會發展的巨大障礙，地方官亦會創設新的行政慣例，消解國家制度對地方社會的影響。新的地方政策，在地方政府與國家的博弈中產生，典章制度的變遷，可能就始於這種微小的積累。由此可見，地方政府的行政實踐與國家制度之間充滿了矛盾，在激烈的碰撞中相互塑造。

關鍵詞：晚清 地方政府 國家制度 雙城堡 民界

* 上海交通大學歷史系；香港科技大學人文社會科學院、上海交通大學歷史系；美國加州大學洛杉磯分校社會學系、上海交通大學歷史系

壹・旗界與民界：行政實踐與制度衝突

一・問題的提出

地方政府的行政實踐與典章制度之間的關係，一向受到學術界的關注，成果卓著。在以往的研究中，可以看到兩個截然相反的畫面。其一，「理論上縣官擁有絕對的權力，但在實踐中他處處受到官僚規章和程式的制衡」。¹ 在繁瑣的典章制度約束下，官員處處謹小慎微，嚴格照章辦事。² 其二，地方政府在行政實踐的過程中，許多法律法規並未真正被實施，或多或少流於形式。³ 在許多情況下，政策的頒佈是一回事，政策的實施又是另一回事。⁴ 中央政府及制度對於地方行政首腦的制約難以取得實效。而地方行政首腦破壞制度的主要驅動力，是個人私利。⁵

本文通過考察晚清東北封禁政策變化之初端，即吉林將軍雙城堡（今黑龍江省雙城市）「民界」的產生過程，發現了另外一種關係模式：實際運作的過程中，地方政府常常與國家制度之間產生巨大的矛盾，但並非簡單的或服從、或視而不見。而是在激烈的衝突中相互塑造，從而形成新的規章制度。或許，這才是地方政府與國家制度之間最有活力的模式。國家制度的變遷，可能就始於這種微小的積累。

二・租賦的降低與東北封禁政策之變化

人們普遍認為晚清東北開禁放荒，即允許民人報領封禁地區的旗地，始於咸

¹ 黃宗智，《清代的法律、社會與文化：民法的表達與實踐》（上海：上海書店出版社，2001），頁219。

² 瞿同祖著，范忠信、晏鋒譯，《清代的地方政府》（北京：法律出版社，2003），頁331-332。

³ 同前書，頁333。

⁴ 陳鋒，《清代財政政策與貨幣政策研究》（武漢：武漢大學出版社，2008），頁9。

⁵ 魏光奇，〈清代州縣官任職制度探析——附論中國傳統政治中的地方行政首腦權力制約〉，《江海學刊》2008.1：161-167。

豐十年 (1860)，是清廷迫於財政、邊疆等各種危機的倉促之舉，⁶ 實際上，自嘉慶末年以來，以富俊為代表的東北封疆大吏，已經開始在吉林將軍的雙城堡、伯都訥等地推行積極改革。史學界對於雙城堡、伯都訥地區的移民已經有了豐富的研究，主要集中在京旗移墾、⁷ 地方行政制度、⁸ 流民對吉林地區的開發，⁹ 以及雙城堡的移墾與商業發展等諸多方面。¹⁰ 以往的研究，詳盡論述了京旗移墾的過程及後期管理，並注意到流民對旗地的開發。本文發現，道光元年 (1821) 雙城堡界內已經存在「民界」，¹¹ 其租賦遠低於吉林將軍的升科民地，對東北的開禁放荒政策產生了直接的影響。以往的研究並沒有注意到雙城堡「民界」的租賦制度轉變，忽略了來自清朝管理體制內部的開禁動力與行政實踐。

清廷在東北實行封禁與京旗移墾並存的政策。康熙中期以後，京畿、直隸一帶的旗人經濟惡化，超前耗費了口糧與兵餉，旗地也因民人的典買而流失嚴重。清廷嘗試從官制、兵制、旗務等各方面緩解旗人日益嚴重的貧困化，甚至多次回贖民典旗地，但收效甚微。¹² 為從長遠的角度解決旗人生計問題，清廷開始嘗試讓貧困京旗歸田務農，先後在京畿、直隸一帶以井田制、屯莊制組織京旗屯墾，

⁶ 稻葉岩吉著，楊成能、史訓遷合譯，《東北開發史》（原名《滿洲發達史》，地點不詳：辛未編譯社，1935），頁324-333；吳希庸，〈近代東北移民史略〉，《東北集刊》1941.2；趙中孚，〈近代東三省移民問題之研究〉，《中央研究院近代史研究所集刊》4下（1974）：614-664。筆者按，關於東北開禁的研究為數眾多，此不一一列舉。

⁷ 定宜莊，〈試論清代中葉京旗的雙城堡屯墾〉，《北方文物》1987.1：81-86；刁書仁，〈略論乾隆朝京旗蘇拉的移墾〉，《北方文物》1994.2：65-69；魏影，〈清代京旗回屯問題研究〉（哈爾濱：黑龍江大學出版社，2010）；Shuang Chen（陳爽），“Where Urban Migrants Met Rural Settlers: State Categories, Social Boundaries, and Wealth Stratification in Northeast China, 1815-1913” (PhD diss., University of Michigan, 2009).

⁸ 何榮偉，〈簡述清代雙城堡地區的行政制度〉，《滿族研究》1992.1：26-30；趙麗艷，〈清代雙城堡地區編查保甲述略〉，《滿族研究》2000.3：48-50；何榮偉、趙麗艷，〈清代雙城堡八旗的設置〉，《蘭台世界》2001.2：40-41。

⁹ 石方，〈清代中期的“京旗移墾”、漢族移民東北及其社會意義〉，《人口學刊》1987：31-36；刁書仁，〈論清代東北流民的流向及對東北的開發〉，《清史研究》1995.3：30-36。

¹⁰ 江嶋壽雄，〈雙城堡〉，氏著，《明代清初の女直史研究》（福岡：中國書店，1999），頁547-554。

¹¹ 〈雙城堡總管衙門〉（瀋陽：遼寧省檔案館藏），全宗號—卷號：JB10-676，光緒十七年四月，〈官兵屯丁戶口地畝等項冊籍〉，頁001-007。

¹² 韋慶遠，〈論八旗生計〉，《社會科學輯刊》1990.5：85-90。

但效果並不顯著。¹³ 東北是清朝的龍興之地，地廣人稀，似乎是京旗閒散的理想歸宿。康熙七年（1668），清廷廢除了鼓勵漢人出關的招墾政策，改為消極的封禁。乾隆初年，開始推行更加嚴厲的封禁政策。¹⁴ 此後不久，清廷嘗試將京旗移墾東北，以解決京旗生計問題。具體來說，乾隆朝的移墾地為拉林、阿勒楚喀，嘉慶、道光兩朝為雙城堡，光緒朝為呼蘭，前後歷經百餘年。¹⁵

學術界普遍認為京旗移墾東北效果不佳，並沒有達到清廷的預期目的。¹⁶ 以雙城堡京旗移墾為例，清廷先後投入幾十萬兩白銀，原議移墾京旗三千戶，實際上只遷入雙城堡六百九十八戶，至同治十年（1871），逃、絕、抱骨回京者二百二十五戶，故只有四百七十三戶京旗在雙城堡定居下來，約是原計畫的百分之十六，而留在雙城堡的京旗又有近三分之一的家庭生活貧困。京旗久居都市，不諳農業生產之道，移墾後生活困難。此外，京旗習慣了朝廷的恩養，缺乏勞動熱情，也是京旗移墾失敗的重要因素。¹⁷

京旗移墾收效甚微，與此同時，東北封禁地區內的民地數量卻增長迅速。¹⁸ 以吉林將軍為例，據蕭一山研究，吉林將軍境內的民地，乾隆末年比康熙時期增加四、五倍。¹⁹ 乾隆四十七年（1782）以前，吉林、寧古塔、三姓、伯都訥四處原有陳民地八十六萬四千一百四十八畝，四十二至四十七年之間，升科流民私墾地五十七萬二千九百六十八畝。²⁰ 而一些特別的地區，如伯都訥，道光元年的民地甚至比較雍正末年增加一百三十倍。²¹

¹³ 韋慶遠，〈論八旗生計（續）〉，《社會科學輯刊》1990.6：82-85。

¹⁴ 趙中孚，〈近代東三省移民問題之研究〉，頁614-664；刁書仁，〈論乾隆朝清廷對東北的封禁政策〉，《吉林大學社會科學學報》2002.6：83-90。

¹⁵ 魏影，〈略論清代京旗回屯的失敗〉，《北方文物》2008.1：83-86。

¹⁶ 稻葉岩吉著，楊成能、史訓遷合譯，《東北開發史》，頁324-333；魏影，〈清代京旗回屯問題研究〉，頁190-203；定宜莊，〈試論清代中葉京旗的雙城堡屯墾〉，頁81-86；刁書仁，〈略論乾隆朝京旗蘇拉的移墾〉，頁65-69；Chen, "Where Urban Migrants Met Rural Settlers," pp. 99-105. 陳爽博士以土地開發和分配為中心，對雙城堡八旗人口移駐及其後一百年中社會結構的形成和延續作了較系統的論述，認為雖然京旗移民沒有達到清政府的預期目的，其移民安置以及社會重構的措施是成功的。

¹⁷ 定宜莊，〈試論清代中葉京旗的雙城堡屯墾〉，頁81-86。

¹⁸ 刁書仁，〈試論康乾時期流民出關移墾與東北旗地的變化〉，《社會科學戰線》1990.3：224-230。

¹⁹ 蕭一山，〈清代東北之屯墾與移民（下）〉，《東北集刊》1943.5。

²⁰ 薩英額，《吉林外記》（《中國基本古籍庫》清光緒浙西村舍本，網址：<http://www.lib.sjtu.edu.cn/view.do?id=1536>，搜尋2009.08.20），卷七，〈田賦〉，頁55-57。

²¹ 蕭一山，〈清代東北之屯墾與移民（下）〉。

租賦收入可能是東北封禁地區民地不斷增加的動力。東北旗地租賦始徵於康熙三十二年（1693），但僅在盛京地區徵收，且租額遠低於同一區域的民地。²² 柳條邊以外的吉林、黑龍江地區，除雙城堡外，一般旗地的租賦始徵於光緒二十八年（1902）。²³ 在此之前，民地與官莊的租賦是八旗地方政府的主要歲入來源。以吉林將軍為例，在道光初年，吉林將軍的歲入主要來自於民人地丁銀、稅課及官莊，共約十一萬七千四百九十八兩，其中來自民人的收入約八萬五千三百七十兩，佔百分之七十三。²⁴ 因此，雖然有清廷禁止民人私墾的章程，但八旗地方官兵並不用心稽查，以至每查辦一次，就會新增流民數千戶之多，隨後以「聚族相安，驟難驅逐為詞」，請求將流民入冊安插。²⁵ 故在咸豐十年東北開禁以前，封禁地區的民地數量已經呈不斷上升的態勢。²⁶

是繼續在東北推行封禁政策，還是允許民人報領旗地，這是清廷和主政東北的封疆大吏必須面對的現實問題。耗費巨資的京旗移墾並沒有達到預期目的，如果拋棄旗民之別而以經濟效益為準繩，清廷必然會放棄封禁政策，允許民人報墾旗地。然清廷一向視八旗為大清帝國的根本，放棄維護旗人利益的祖宗之法似乎是不可能的，問題的解決似乎陷入了僵局。

吉林將軍富俊最終找到了化解僵局的辦法，讓京旗移墾與民人開墾旗地不再矛盾，即推行以入丁陳民為京旗備墾的政策，²⁷ 具體方案在伯都訥屯田中大力推廣。²⁸ 伯都訥位於雙城堡西南，有肥沃荒地二十餘萬晌，道光二年（1822）富俊

²² 趙中孚，〈清代東北三省的地權關係與封禁政策〉，《中央研究院近代史研究所集刊》10（1981）：283-302。

²³ 徐世昌，《東三省政略》（長春：吉林文史出版社，1988），下冊，卷七，〈財政·吉林省〉，頁1140。

²⁴ 筆者按：吉林將軍民地丁賦約八萬五千三百七十兩；稅課約七千一百二十八兩；官莊徵倉穀二萬五千石，以米一石折銀一兩計，共計收入十一萬七千四百九十八兩。詳見《吉林外記·田賦》，頁55-57。

²⁵ 《清實錄》（北京：中華書局影印，1986），第31冊，卷二三六，嘉慶十五年十一月壬子，頁175-176。

²⁶ 蕭一山，〈清代東北之屯墾與移民（下）〉。

²⁷ 「入丁陳民」是指一些佃種旗地的流民，在清查時登記入冊，但僅可以佃種旗地，不能報領土地。阿勒楚喀、拉林、雙城堡附近的入丁陳民於嘉慶十五年（1810）奏准入丁，見《吉林通志》（《中國基本古籍庫》清光緒十七年刻本，網址：<http://www.lib.sjtu.edu.cn/view.do?id=1536>，搜尋2009.08.25），卷三一下，〈食貨志四〉，頁543。

²⁸ 刁書仁，〈清代伯都訥地區的開發〉，《史學輯刊》1991.4：59-64。

奏請以民人屯墾，被清廷以為時尚早、經費不敷為由駁回，並要求富俊解釋為何要用民人開墾，指出「聚之易而散之難」，清廷的措詞相當嚴厲，稱富俊欲在龍興之地招集眾多流民，不知「其意何居」。²⁹ 富俊從容應對，回奏並非招集流民屯田，而是以吉林將軍納糧、納丁的陳民認墾，將來不必另外安置。而且入丁陳民可以自備種子、牛具、農具，不需清廷投入備墾資金。³⁰ 道光初年吉林、伯都訥分別有納丁納糧民人二萬九千二百九十八戶、一萬四千四百二十八戶，阿勒楚喀有三千零七十三丁。³¹ 富俊以陳民代替流民，逐漸打消了清廷的疑慮。五年(1825)，清廷開始允許入丁陳民認領伯都訥旗地，至八年，共招佃戶三千六百戶，每戶佃種旗地三十晌，共十萬零八千晌，設新城局管理。³² 這是東北封禁後，清廷首次允許民人大規模的報墾旗地，也是清末開禁放荒的前奏。

需要說明的是，入丁陳民僅是以官佃的形式佃種旗地，並沒有土地所有權。然而，此後並沒有京旗遷入伯都訥的民屯地區，至光緒四年(1878)，經吉林將軍銘安奏請，將入丁陳民報領的旗地減收荒價，撥給民人永為恆產。蕭一山將伯都訥民人屯田視為「實由京旗屯田之藉口」，開吉林招民墾荒之濫觴。³³

吉林將軍富俊以伯都訥民屯是為京旗備墾為由，制定了比較低的新租額，即每晌六百六十文，東北開禁後被清廷採用。乾隆四十二年(1777)以後，清廷對續增的東北民地徵收懲罰性租賦，每畝徵銀八分，米四合四勺二抄五撮。³⁴ 在道光四年，伯都訥鄰近的雙城堡地區，銀一兩為市錢二千五百文，³⁵ 穀價每石約二千六百文，³⁶ 以此推算，此時民地租賦約為每晌市錢二千零一十二文。富俊規定伯都訥民佃五年之內，每年每晌交納制錢三十文，即市錢六十文，第六年後每晌納制錢三百三十文，計市錢六百六十文，比乾隆四十二年升科民地少一千三百五

²⁹ 《清實錄》第33冊，卷三一，道光二年三月朔，頁544。

³⁰ 同前書，卷三二，道光二年閏三月丁丑，頁565。

³¹ 蕭一山，〈清代東北之屯墾與移民(下)〉。

³² 〈軍機處錄副奏摺〉(北京：中國第一歷史檔案館藏)，檔號：03-3391-127，道光二十一年，〈呈查明阿勒楚喀雙城堡並伯都訥圍場大封堆內外熟地荒地畝數清單〉。

³³ 蕭一山，〈清代東北之屯墾與移民(下)〉。

³⁴ 同前註。

³⁵ 〈軍機處錄副奏摺·呈查明阿勒楚喀雙城堡並伯都訥圍場大封堆內外熟地荒地畝數清單〉。

³⁶ 〈硃批奏摺〉(北京：中國第一歷史檔案館藏)，檔號：04-01-22-0047-026，道光四年二月二十九日，〈奏為遵旨履勘雙城堡地方閒散墾種地畝情形事〉。

十二文，為民人大規模的報領創造了條件。³⁷ 咸豐十年（1860），東北開禁放荒的賦稅，亦沿用每晌市錢六百六十文的租額。³⁸ 可見伯都訥民人屯田的地租改革，對清末的放荒政策產生了直接的影響。

伯都訥屯田方案並非是吉林將軍富俊偶然的靈感，而是在總結雙城堡移墾經驗的基礎上提出的，³⁹ 亦是雙城堡「民界」政策的延續。吉林將軍富俊大幅降低了雙城堡民界地租，道光三年（1823），民界公租地為每晌市錢五百文。⁴⁰ 公租地是一些入丁陳民耕種的土地，旗人移墾後，允許其以官佃的身分繼續耕種，先是向雙城堡地方政府交糧租，後改為每晌市錢五百文，比乾隆四十二年升科民地租額少一千五百一十二文。⁴¹ 恆產地、隨缺地的地租與公租地相近，詳見下文。需要說明的是，民界佃戶與伯都訥的民佃一樣，僅以官佃的身分佃種官地，並沒有土地所有權。由此可見，富俊的伯都訥屯田方案，應該得益於雙城堡民界的探索與實踐。

吉林將軍富俊允許入丁陳民佃種旗地，降低租額的開發方式，逐漸推廣到雙城堡周邊地區，後因戶部對較低的租額不滿而停止擴展。新城局民屯取得成效後，在道光十年（1830）至十八年之間，伯都訥副都統衙門私行招佃開墾新城局北界的珠兒山一帶旗地七千九百八十五點九晌，按照新城局章程升科，即每晌市錢六百六十文。⁴² 二十四年（1844），雙城堡大封堆界外圈荒約三萬晌開放，招集入丁陳民一千戶佃種，每戶三十晌，第三年納租，每晌市錢六百六十文。⁴³ 新城局附近的夾信溝、八里荒地區，也有民佃開墾，亦按照新城局租額，即每晌六

³⁷ 〈軍機處錄副奏摺·呈查明阿勒楚喀雙城堡並伯都訥圍場大封堆內外熟地荒地畝數清單〉。

³⁸ 張伯英，《黑龍江志稿》（《中國基本古籍庫》民國二十一年本，網址：<http://www.lib.sjtu.edu.cn/view.do?id=1536>，搜尋2009.08.20），卷一七，〈財賦志〉，頁480。

³⁹ 衣興國、刁書仁，《近三百年東北土地開發史》（長春：吉林文史出版社，1995），頁102。

⁴⁰ 〈軍機處錄副奏摺·呈查明阿勒楚喀雙城堡並伯都訥圍場大封堆內外熟地荒地畝數清單〉。

⁴¹ 同前註。

⁴² 同前註。

⁴³ 〈中央研究院歷史語言研究所現存清代內閣大庫原藏明清檔案〉（臺北：中央研究院歷史語言研究所藏），登錄號：228685-001，道光二十五年八月二十二日，〈移會稽察房吉林將軍〔經額布〕等奏吉林所屬各處本年二麥秋收分數一摺又漢字片奏雙城堡大封堆外荒地調劑京旂招佃分撥情形等因附片一件〉。

百六十文交納。不過，封禁政策的變革並非一蹴而就。道光二十三年，戶部因為對新租額不滿，認為與乾隆四十二年的升科民地租額相比，每晌六百六十文的地租過於低下，建議回歸以往的民地租額。吉林將軍以土地貧瘠為由，請求保持不變，獲得批准。二十七年（1847），在戶部的奏請下，停止民佃繼續報領珠兒山、凉水泉、夾信溝等處荒地。不過，已經報墾的土地繼續按每晌六百六十文徵租。⁴⁴ 這一租額，在咸豐十年東北開禁放荒後繼續沿用。⁴⁵ 由此可見，富後的民人政策在雙城堡周邊的地區推行，促進了清廷在開禁放荒問題上的制度轉變。

三・地方行政與國家制度的衝突

雙城堡移墾始於嘉慶二十年（1815），是年設委協領，隸阿勒楚喀副都統，統於吉林將軍。⁴⁶ 由於清廷將民人視為旗地流失的隱患，因此，在制定雙城堡移墾計畫時聲稱，如果仍允許雇傭民人開墾，聽任地畝私行租佃，「久之悉為流民佔據，將來移駐旗人時，無地可耕，則該將軍等辦理不善，咎有彼歸，斷不寬恕」。故在雙城堡的京旗移墾之前，以吉林、盛京等地的東北旗人三千戶代為墾荒，並沒有招集民人代墾。與此同時，為防止傭工的民人久居旗地，嚴禁民人攜眷進入雙城堡。⁴⁷ 然而，雙城堡移墾五年後，即道光元年，境內就出現了允許「入丁陳民」佃種的納租地，後被稱為民界。民人的身分是官佃，可以攜眷居留在雙城堡。⁴⁸ 如圖二所示，民界納租地包括公租地、隨缺地、恆產地，分佈在雙城堡衙門周圍，即以協領衙門、東官所、西官所為中心的區域，以及大封堆北部向外拓展的地區。

雙城堡民界出現伊始，就違反了清廷在雙城堡的民人政策，但在地方政府的推動下逐漸合法化。嘉慶二十一年（1816），阿勒楚喀副都統請求允許雙城堡界內

⁴⁴ 〈中央研究院歷史語言研究所現存清代內閣大庫原藏明清檔案〉，登錄號：161762-001，咸豐元年十一月二十七日，〈奏覆吉林將軍固慶請墾雙城堡恆產地界內荒地輸租抵充俸餉應如所奏辦理〉。

⁴⁵ 《黑龍江志稿》卷一七，〈財賦志〉，頁480。

⁴⁶ 何榮偉、趙麗豔，〈清代雙城堡八旗的設置〉，頁40-41。

⁴⁷ 黑龍江省雙城縣檔案館，〈嘉慶二十年拉林試墾章程及史料〉，《歷史檔案》1987.3：47-50。

⁴⁸ 王履泰，《雙城堡屯田紀略》（與《東北屯墾史料》合刊，收入李樹田主編，《長白叢書·第四集》〔長春：吉林文史出版社，1990〕），頁197。

的入丁陳民繼續耕種交租，遭到吉林將軍富俊的嚴厲批評。但到嘉慶二十四年(1819)，富俊已經改變立場，允許這些入丁陳民以公租地佃戶的身分繼續佃種交租。次年，富俊又允許入丁陳民報領雙城堡的隨缺地、恆產地，並在道光元年得到皇帝的正式恩准。⁴⁹

為了吸引入丁陳民，富俊允許民人攜眷居住在雙城堡，這違反了清廷的民人政策，雙方產生劇烈的衝突，導致清廷最終修正了以往的民人政策。道光二年，皇帝派人密查雙城堡屯田，發現界內有攜眷民人，富俊被迫對此做出解釋。⁵⁰ 可能是攜眷民人問題觸動了清廷的敏感神經，富俊旋即改任理藩院尚書。⁵¹ 道光三年，繼任的吉林將軍松霖以容留攜眷民人為由，彈劾雙城堡協佐各官，協領舒精額自殺身死。不久，松霖亦因病去世。⁵² 道光四年松筠繼任吉林將軍，在京旗移墾等問題上與道光皇帝意見相左，而此時移墾在即，富俊復被委任吉林將軍。與此同時，道光皇帝接受了富俊的民人政策，即允許入丁陳民攜眷在雙城堡全境居留，包括小封堆以內的京旗居住範圍。⁵³ 道光十六年(1836)，皇帝復又重申雙城堡的民人政策，嚴禁民人攜眷進入小封堆以內，並責令吉林將軍每年嚴查上奏。直到光緒末年，我們仍然能看到吉林將軍清查雙城堡民人的奏摺。不過，民人攜眷進入雙城堡小封堆以外地區的政策，最終穩定下來。⁵⁴

雙城堡的民界是地方政府的行政實踐與國家制度劇烈衝突、相互塑造的產物。國家制度無疑是清廷約束地方政府的重要手段，但地方政府在謀求發展時，可能創設新的地方性政策，以消解國家制度對地方發展的限制，並通過種種途徑迫使皇帝接受這一改變，體現了地方管理的靈活性與創造性。而這種來自地方的個案突破，亦可能促使國家制度發生質的改變，從而對社會發展產生深遠影響。

⁴⁹ 〈硃批奏摺〉，檔號：04-01-22-0045-046，道光二年七月初四日，〈奏為遵旨雙城堡屯田嚴禁民人私典並陳明大封堆內民人不能無眷事〉。

⁵⁰ 〈硃批奏摺·奏為遵旨雙城堡屯田嚴禁民人私典並陳明大封堆內民人不能無眷事〉。

⁵¹ 《清實錄》第33冊，卷三七，道光二年六月己巳，頁669。

⁵² 〈硃批奏摺〉，檔號：04-01-12-0373-109，道光三年八月十四日，〈奏為特參雙城堡協領舒精額等招住民人私種旗產請分別降補議處事〉。

⁵³ 〈硃批奏摺〉，檔號：04-01-22-0047-014，道光四年四月二十日，〈奏為接奉諭旨聲明雙城堡中左右三屯雇覓民人代耕事〉。

⁵⁴ 〈中央研究院歷史語言研究所現存清代內閣大庫原藏明清檔案〉，登錄號：168731-001，道光十六年七月十五日，〈奴才祥康咸齡奏請嗣後應請遵照道光二年奏定章程小封堆裏各旗屯界內其內地隻身民人工作不禁外寔在雇與旗人傭作者方准容留倘係潛往雙城堡影射牽混亦即隨時驅逐〉。

四・資料與方法

雙城堡數量龐大、保存完好的檔案，以及相關的歷史文獻，為描述地方政府與國家制度之間的相互重塑過程，提供了詳細的資料。主要有遼寧省檔案館的〈雙城堡總管衙門〉（全一千五百五十五卷）；雙城市檔案局的〈雙城堡協領衙門檔〉（全三萬三千六百零六卷）；中國第一歷史檔案館藏〈硃批奏摺〉、〈軍機處錄副奏摺〉中與雙城堡相關檔案，以及臺灣中央研究院歷史語言研究所藏〈中央研究院歷史語言研究所現存清代內閣大庫原藏明清檔案〉與雙城堡相關檔案六十六件。特別是保存於遼寧省檔案館之雙城堡的戶口冊和土地冊，提供了詳細的人口和土地資料。目前我們利用二百六十冊戶口冊，建立了從一八六六到一九一二年一百二十個旗屯的人口資料庫（總計一百三十四萬六千八百二十九人次）。同時還利用二十三冊土地冊，建立了從一八七〇到一八八九年雙城堡旗民的土地所有權資料庫（包括一萬九千六百零九塊次土地和一萬三千一百五十五人次的旗人、民人地主資訊），成為本文考察民界產生的重要依據。⁵⁵

此外，利用 Google Earth 製作的大比例尺地圖，幫助我們獲得了雙城堡民界準確的空間定位。如圖二所示，雙城堡民界的村屯並非在邊遠的角落，而是環繞著雙城堡的行政中心，即在協領衙門、東官所、西官所周圍，凸顯他們的重要性，這是我們從檔案文獻中無法看到的。另外，攜眷民人居留範圍的變動，也可以利用地圖獲得更為直觀的認識，使深入分析民界的發展過程成為可能。

地圖繪製的過程頗為複雜，主要的要素包括旗屯、民屯與封堆。成書於民國十五年（1926）的《雙城縣誌》，把嘉慶二十五年（1820）向北擴展的封堆，稱為小封堆，完全弄錯了。⁵⁶ 我們根據前文提到的土地與人口資料庫，將所有與封堆相關資訊整理出來，專門做了關於封堆的資料庫，糾正了以往的錯誤。所幸的是，很多旗屯、民屯做為自然村保留至今，我們可以借助圖吧

⁵⁵ 李中清、康文林、陳爽，〈基於《雙城堡總管衙門》的土地冊與人口冊的研究〉（未刊）。

⁵⁶ 高文垣等修，張鼎銘等纂，《雙城縣誌》（圖一卷，收入《中國方志叢書》〔臺北：成文出版社，1973〕，據民國十五年鉛印本影印）。筆者案，在《雙城縣誌》所附的地圖，即〈吉林雙城縣地畝沿革略圖〉中，小封堆位於大封堆以北，這明顯標錯了。在相關的檔案及《雙城堡屯田紀略》中明確記載，小封堆是在大封堆以內。其中，大封堆以北的封堆，是嘉慶二十五年雙城堡向北拓展的區域，被稱為恆產地界。

(www.mapbar.com)、易地圖 (maps.eeeeee.org) 等電子地圖，構造雙城堡清代地圖的草圖。不過，民界的村落是流民自發形成的，有許多同名的村落，因此，在確定民界村屯的具體位置時，土地及人口資料庫發揮了巨大的作用。例如土地冊對民人村落及土地的詳細記載，為我們確定地理座標的相對位置提供了重要資訊：「周金窩棚，民佃周八十，承種隨缺地三十四晌，內計地十晌，坐落窩棚西北，東至周八十地，西至王士玉屯，南至付順地，北至房家窩棚」。⁵⁷

此外，筆者曾於二〇〇九年八月兩次前往雙城堡考察，除了採集旗屯與民屯的 GPS 資訊，還特別收集了民界村落的口碑資料及家譜。主要的考察地點是周家鎮，這裏原是雙城堡左屯的民界，詳見圖二。在道光二年，左屯民界有十八個自然村，其中十二個現在依然存在，筆者走訪了其中的九個村落。⁵⁸ 在這些自然村中，漢族人口占絕大多數，海旺屯的洪姓村民稱本村滿族為雜姓，即後遷入的人口。⁵⁹ 在王世玉屯，與當地村民的聊天中，筆者尋問村名的來歷，村民認為可能最初來屯的人叫王世玉。筆者查閱了王士（世）玉屯的土地冊，最初報領土地的人中，的確有人叫王士玉，與村民的口碑資料相互印證。⁶⁰ 在雙城堡的民界中，大部分村落的名字與人名相關，可能大多是流民進入後自然形成的，與清廷有序移民建立的旗屯有著天壤之別，實地考察使我們對歷史檔案有了更深入的理解。

⁵⁷ 〈雙城堡總管衙門〉，全宗號一卷號：JB10-653，同治九年六月，〈官兵屯丁戶口地畝等項冊籍〉，頁080。

⁵⁸ 道光二年雙城堡左屯民界納租地，分佈在十八個村落內，即於家馬架子、王士玉屯、房家窩棚、小八家子、大八家子、范家窩棚、張旭元屯、石家窩棚、海旺屯、長嶺子、後長嶺子、陳家窩棚、周金窩棚、葦塘溝、劉攪頭屯、劉三歪屯、楊茂窩棚、楊家歲子，其中前十二個村落現在依然存在，大部分位於今雙城市周家鎮。非常感謝周家鎮領導，以及王立江村長。王村長在職近四十餘年，對這一帶十分瞭解，親自帶領筆者走訪了九個自然村。其中，王士玉屯現名為王世玉屯。

⁵⁹ 洪慶滿等續修，《洪氏譜書》（雙城市海旺屯：家族合資出版，第四次續修，2004），頁237-239。筆者按：洪姓村民家有譜書，為岫岩洪氏後裔，記載原為滿洲人，清初隨王入關，康熙年間，始祖洪雅攜夫人包氏及二子來岫岩駐防，乾隆二十一年改入民籍。至於海旺屯的洪氏遷來的具體時間，並不清楚，推測可能是同治年間。

⁶⁰ 〈雙城堡總管衙門〉，全宗號一卷號：JB10-653，同治九年六月，〈官兵屯丁戶口地畝等項冊籍〉，頁082。

貳・雙城堡的旗界及民人居留政策

雙城堡設置之初，全境都可視為旗界。民人在旗界的居留，是一個十分敏感的問題。清廷普遍認為，民典旗地是引起旗人生計問題的重要原因，從而嚴格限制民人攜眷進入雙城堡。然而，吉林將軍、阿勒楚喀副都統，以及雙城堡官兵，卻有著不同的想法。在各方的博弈中，民人的居留政策幾經變動，新的地方行政慣例逐漸形成。

一・雙城堡的旗界

如圖一所示，雙城堡位於松花江以南，拉林河以北。東西一百三十里，南北七十里，外圍約每隔一里挖立一個封堆，俗稱大封堆，是與拉林的邊界，即雙城堡四面與拉林相鄰。⁶¹ 大封堆以內，分左、中、右三屯，是按旗人移墾的順序劃分的。這裏的三屯，並非自然屯，是一個區域概念。嘉慶二十一年，來自吉林將軍的一千名旗丁，遷入雙城堡的四十個旗屯，位於中部，後來稱為中屯，設有協領衙門，一直是雙城堡的行政中心。從道光四年（1824）開始，從京師、熱河等地的旗人六百九十八戶陸續遷入中屯地區。左屯、右屯分別位於中屯的東西兩側，是嘉慶二十四、五兩年從盛京、吉林遷來的旗人，共二千戶，也是各設四十個旗屯，故雙城堡總計一百二十個旗屯。⁶² 左右兩屯有佐領駐紮，衙門稱為東官所、西官所。⁶³ 在中屯與左右兩屯之間，也挖立了封堆，俗稱小封堆，是中屯與左右兩屯佐領的行政管理邊界。⁶⁴

封堆內旗屯的佈局，由國家統一規劃，整齊有序。由圖一可見，雙城堡左、中、右三屯，各分為八個旗，按八旗方位排列。中屯的排列最為整齊，以協領衙門為中心，分左右兩翼。右翼為正黃、正紅、鑲紅、鑲藍各旗，左翼為鑲黃、正

⁶¹ 〈雙城堡總管衙門〉，全宗號一卷號：JB10-628，同治三年六月二十八日，〈呈報會查堡界地里圖冊行稿〉，頁149-193。

⁶² 魏影，《清代京旗回屯問題研究》，頁68-69, 76。

⁶³ 〈雙城堡總管衙門〉，全宗號一卷號：JB10-628，同治三年六月二十八日，〈呈報會查堡界地里圖冊行稿〉，頁149-193。筆者按：在二〇〇九年搬遷之前，雙城市的市政府所在地即是雙城堡協領衙門最初的駐地；東官所、西官所的所在地，分別是雙城市的東官鎮、西官鎮的鎮政府所在地。

⁶⁴ 《雙城堡屯田紀略》，頁23。

白、鑲白、正藍各旗，由北向南依次排列。每旗五個屯，頭屯居中，二、三、四、五等屯分別距頭屯約四點五里，按逆時針方向排列，俗稱梅花形。如圖所示，左右兩屯與中屯略有不同，八個旗的位置可能是依據山川形便略有調整。

為防止旗地迷失，在京旗移墾之前，清廷先從吉林、盛京等地遷來旗人三千戶，先行耕種。這些人後來被稱為屯丁，與京旗相區別。在富俊的移墾計畫中，每戶屯丁分給荒地三十晌，先開墾二十晌，第四年起交糧。道光二年經松霖奏請，將屯丁旗地的升科年限改為六年。⁶⁵ 京旗遷入後，由屯丁名下分給熟地十五晌，荒地五晌，其餘的仍留給屯丁，即熟地、荒地各五晌。屯丁餘下的十晌土地，以及京旗分到的二十晌土地，都稱為己產地，不必交糧納租。⁶⁶ 由於京旗遷入戶數少於原計畫，京旗與屯丁實際的土地分配數量有所增長，此不贅述。清廷認為以東北旗人為京旗備墾，可以防止京旗雇傭民人，從而減少民典旗地的可能。

二・雙城堡的地方政府

雙城堡為京旗移墾而設，清廷非常重視，地方政府迅速建立，辦公機構也逐漸完備。嘉慶二十年，在雙城堡適中之地建立衙門，⁶⁷ 長官為委協領（嘉慶二十四年改為三品實缺協領），設有佐官二名，由領催擔任，有甲兵二十名，承擔各種差役。此外，另設左右兩翼，分別設委佐領、委驍騎、領催等辦公人員，兩翼分別另有甲兵十五名。因此，雙城堡共有長官一名，佐理官員約十名，另有甲兵五十名。到同治九年（1870），官兵人數增加到三百餘名。⁶⁸

需要指出的是，這些八旗官兵，雖然隸屬於八旗系統，但他們的職能，已非軍事駐防，而是管理地方經濟、行政、司法、宗教等各項事務。例如甲兵，職能已和州縣政府的差役相似。雙城堡地方政府的辦公機構也不斷完善。最晚到同治

⁶⁵ 〈硃批奏摺〉，檔號：04-01-22-0046-040，道光三年六月初五日，〈奏為遵旨另行詳議雙城堡屯務章程事〉。

⁶⁶ 《雙城堡屯田紀略》，頁232。

⁶⁷ 委協領衙門，即二〇〇九年雙城市政府搬遷之前的舊址。

⁶⁸ 〈雙城堡總管衙門〉，全宗號一卷號：JB10-698(1)，同治九年十二月，〈為將八旗官兵等應領隨缺地租錢文除自行經理收租散放其應找領並應交錢文數目開單割飭兩翼轉飭各旗遵照赴司關領由〉，頁170-176。

末年，地方政府已經設有左右司、左右翼、印務處、查街處、銀庫、印務庫、監獄等辦事機構。⁶⁹

雙城堡是吉林將軍最早徵收旗地租賦的區域。最初是納糧，按照主持移墾的吉林將軍富俊的計畫，道光二年雙城堡中屯屯丁開始交租，是年交糧三千六百三十一倉石。雖然數量不多，是吉林旗地首次交租。⁷⁰ 至二十一年，由於京旗遷入的數量少於預期，故仍有一千一百一十六戶屯丁耕種著備撥京旗的土地，總計一萬三千零二十晌，每年納糧一萬三千零二十倉石。⁷¹ 這是雙城堡地方政府來自旗地的重要收入。二十五年（1845），雙城堡將旗人私墾荒地八千七百五十三點一晌升科，名曰八千晌地，發給報領人執照，與公交租，這也是吉林將軍最早的發放執照的納租旗地。⁷² 根據雙城堡的奏銷清冊，同治十二年雙城堡地租收入約有六萬零二百三十一吊。⁷³ 在吉林將軍轄區內，雙城堡租賦的增長是非常顯著的，光緒十一年（1885），欽差大臣穆圖善向慈禧太后所上的東三省防務密摺中，將其視為吉林將軍增加收入的典範。⁷⁴ 由此可見，刑名錢糧亦是雙城堡地方政府的主要職能。⁷⁵

清代旗地普遍不徵收賦稅，但東北地區卻是例外，⁷⁶ 旗地徵收賦稅始於盛京

⁶⁹ 〈雙城堡總管衙門〉，全宗號一卷號：JB10-707(2)，同治十年四月，〈為將本司應存各項錢款所有舊管新收開除實在現存各數目造具清冊四本相應呈堂立案備查由〉，頁305-334。

⁷⁰ 〈硃批奏摺〉，檔號：04-01-22-0045-003，道光二年十二月初三日，〈奏為遵旨辦理雙城堡徵租修工事〉。

⁷¹ 〈硃批奏摺〉，檔號：04-01-12-0458-078，道光二十一年二月十九日，〈奏為遵旨派員查明伯都訥新城局阿勒楚喀雙城堡大封堆內外已墾未墾熟荒地畝事〉。

⁷² 〈雙城堡總管衙門〉，全宗號一卷號：JB10-676，光緒十七年四月，〈官兵屯丁戶口地畝等項冊籍〉，頁001-007。

⁷³ 〈雙城堡總管衙門〉，全宗號一卷號：JB10-746，同治十二年十二月，〈為將堡屬本年應徵各項地畝大租錢文現據八旗、民界、雙城堡站如數催竣合將地畝晌數按項分晰造冊附封呈報將軍衙門由〉，頁255-264。

⁷⁴ 《清代黑龍江歷史檔案選編·光緒朝八年—十五年》（哈爾濱：黑龍江人民出版社，1986），光緒十一年十一月三十日，〈欽差大臣穆圖善為東三省防務事恭錄慈禧太后密諭及奏摺、片諳黑龍江將軍文〉，頁194-200。

⁷⁵ 何榮偉，〈簡述清代雙城堡地區的行政制度〉，頁26-30。

⁷⁶ 刁書仁，〈論嘉道以前的東北旗地〉，《滿族研究》1993.4：16-20；任玉雪，〈從八旗駐防到地方行政制度——以清代盛京八旗駐防制度的嬗變為中心〉，《中國歷史地理論叢》2007.3：103-112。

地區。⁷⁷ 清朝入關之初，分配給東北駐防官兵的土地是不交納任何賦稅的。康熙三十二年（1693）清丈旗地，開始「薄徵草豆」，是年查得一百一十六萬七千五百四十四日五畝，每日徵豆一升、草一束，東北旗地始徵租賦。⁷⁸ 雍正六年（1728）蓋州、復州、牛莊等旗地改徵米，從留存的檔案可見，奉天旗地租賦的徵收有著比較嚴格的制度。⁷⁹ 乾隆三十一年（1766），再次清丈奉天旗人的私墾地，稱為旗餘地，分三則起徵，經計算大約每日三或四分左右。隨著八旗駐防政府經濟、行政功能的增強，八旗駐防區已經不是純粹的軍事控制區，與民官一樣，成為地方社會的管理者。⁸⁰

與州縣政府相比，雙城堡地方政府的管理可能更為深入。以中屯為例，四十個旗屯分為八個旗，每旗五個屯，設總屯達一名，副屯達一名，享有國家俸祿，與八旗官兵一樣，分春秋兩季發放俸餉。⁸¹ 此外，每個屯設屯達一名，十家長二名，協助管理。⁸² 總屯達、副屯達、屯達、十家長的職責相似，負責維護地方治安、協助徵收錢糧，如果當差不勤，就會有被裁撤的危險。⁸³ 因此，雙城堡地方政府的管理深入村屯，嚴密性可能超過了州縣地方政府。

或許可以說，雙城堡雖然偏處東北一隅，但所受到的關注，遠非普通州縣所能及，是由清朝政府締造的移墾社會。從村落的設計到移墾的全部費用，都由政府包攬，包括提供房屋，生產、生活資源，無償的分配土地等。⁸⁴ 此外，清廷在雙城堡建立了嚴密的土地與戶口登記制度，地方政府的管理深入到村屯的層級。可以說，清廷儘可能的從各個方面為京旗移墾創造有利條件，期待著京旗生計問題的解決。

⁷⁷ 刁書仁，〈論嘉道以前的東北旗地〉，頁16-20。

⁷⁸ 呂耀曾等修，魏樞等纂，《盛京通志》（乾隆元年，上海：上海圖書館藏咸豐二年雷以誠校補重印本），卷二四，〈田賦附旗田稅課〉。

⁷⁹ 丁進軍，〈雍正年間盛京旗地額賦史料〉，《歷史檔案》1987.1：3-12。

⁸⁰ 任玉雪，〈從八旗駐防到地方行政制度〉，頁103-112。

⁸¹ 〈雙城堡總管衙門〉，全宗號一卷號：JB10-717，同治十年六月，〈為屬翼正黃旗副屯達等四名找領自去歲春季起至本年六月十五日止加閏十九個月工食錢三十八吊懇為發給之處呈報衙門由〉，頁354-358。

⁸² 何榮偉、趙麗艷，〈清代雙城堡八旗的設置〉，頁40-41。

⁸³ 〈雙城堡總管衙門〉，全宗號一卷號：JB10-1470，光緒五年八月，〈為將屬翼正紅旗報稱總屯達喜成因差滑懶呈請斥革其應驗斯缺之人容俟傳齊另文送選呈報大人衙門由〉，頁91-94。

⁸⁴ 黑龍江省雙城縣檔案館，〈嘉慶二十年拉林試墾章程及史料〉，頁47-50。

三・民人居留政策變化之一：吉林將軍富俊立場的轉變

在雙城堡的民人居留政策上，清廷、吉林將軍，以及阿勒楚喀副都統、雙城堡地方官兵始終存在分歧。爭議的焦點主要集中在兩個問題上：其一，如何處理雙城堡境內的入丁陳民；其二，是否允許民人攜眷進入雙城堡。

在雙城堡旗人移墾之前，已有一部分入丁陳民在此居住。所謂的入丁陳民，是指在嘉慶十五年（1810）清查時，一些佃種旗地的流民登記入籍，這些人不能報領旗地，只能以佃戶的身分租種旗地，故被稱為「入丁陳民」。嘉慶二十年，雙城堡移墾開始後，發現當地有一百多個民人村落，每村約十餘戶，佃種旗地。其中包括流民及入丁陳民。對於流民，清廷決定立即驅逐，入丁陳民既然已經入籍，各方一致同意不能立刻驅逐。

但如何處理入丁陳民的土地，吉林將軍富俊與阿勒楚喀副都統意見分歧很大。富俊認為入丁陳民必須放棄原來的耕地，在其居住的村屯周圍，圈出一里半里，在周圍挖壕，不許越壕開墾，稱此為「不攢之攢」，迫使民人遷出雙城堡。然而，直接管理雙城堡的阿勒楚喀副都統，卻有著不同的想法，於嘉慶二十一年寫信給富俊，認為入丁陳民的土地如果拋荒，很是可惜，不如仍然租給民人，每晌納租糧六斗，給原主和雙城堡公所各三斗，兵民兩利。他的建議馬上被富俊否決了。富俊認為這些土地是留給京旗移墾之用，如果任由民人開墾，恐成後患。因此嚴飭各官，不許民人越壕種地，否則會受到嚴厲的懲罰。⁸⁵ 富俊的想法，顯然淵源於清廷對民人典買旗地的恐懼。

然而，事情的發展正好相反，一部分入丁陳民繼續耕種原地，向雙城堡地方政府交租，最晚在嘉慶二十四年（1819），富俊已經默許了這種做法。是年，左屯的佐領圖敏與協領明保發生衝突，向吉林將軍申訴。由此得知，圖敏在界內清查出入丁陳民八、九名，決定按地收租，每晌五斗，並稱這是建堡以來的慣例。但協領明保將其叫到家中，稱入丁陳民周金的土地，他已買下做為官店，不能取租，兩人為此發生矛盾。富俊可能直到此時，才得知還有一些入丁陳民繼續耕種原來的土地，但並沒有反對。這說明雙城堡地方政府在實際操作的過程中，並沒有嚴格遵循吉林將軍「不攢之攢」的政策，至少允許一部分入丁陳民繼續耕種原來的土地，並公開收取地租。

⁸⁵ 《雙城堡屯田紀略》，頁123。

留下來的入丁陳民，可能與雙城堡的官兵保持著特殊的利益關係。有記載表明，嘉慶二十一年，雙城堡境內被要求遷移的入丁陳民達三百二十名，共有耕地八千二百五十餘晌，遠遠多於留下來的入丁陳民及其土地的數量。⁸⁶ 至於留下來的民人，如何爭取到繼續耕種的權利，具體的過程無從知曉，有些人可能得益於和官兵保持了特殊的利益關係。如前文提到的周金，共有土地一百九十餘晌，⁸⁷ 按照松霖在道光二年的調查報告，每丁每年只能耕種六、七晌，以此計算，周金可能還雇傭了男丁近三十人。⁸⁸ 佐領收租時，受到協領的阻攔，周金顯然與地方官兵有著特殊的利益關係。而其他人，則被趕到封堆界外。⁸⁹

富俊逐漸接受了入丁陳民在雙城堡耕種的事實，並開始制定新的民人政策。清廷允許民人進入雙城堡傭工，但嚴禁攜帶家眷，認為民人攜眷入堡，是久居旗地的前奏，進而會盜典旗地。隨著勞動力短缺問題的凸顯，富俊開始嘗試打破限制，允許民人攜眷進入「大封堆以內，小封堆以外」，即允許民人攜眷進入雙城堡的部分區域，實際上消解了清廷的民人政策。

道光二年，富俊的新政策受到清廷的質詢。是年五月，松霖就任黑龍江將軍的途中，路過雙城堡，奉旨密查雙城堡屯田事宜，報告大封堆內發現攜帶家眷的民人。道光立即令富俊嚴查，「以杜私占旗產之漸」，富俊不得不為此做出解釋。在回奏中，他詳細闡述了新政策，即允許民人進入「大封堆以內，小封堆以外」：

至雙城堡屯田嚴禁民人私典，於二十年設立之始，即劄飭該管官嚴查，違者撤地追償，仍治以仍得之罪。亦在案。茲奉諭旨欽遵，再行分別示禁，並嚴飭雙城堡協領，詳查屯田界內除覓隻身民人作工不禁外，如有攜眷居住者，立即驅逐具報，仍令每年年底出結，以杜私占旗產之漸。嗣因分設左、右二屯，又將中屯與左右二屯分界各設立小封堆，以別雙城堡三屯佐領分管界址。其小封堆以外，大封堆以內閑荒，仍留作本地官兵及京旗官兵隨缺地畝之用……入丁陳民此處即其土著，承種隨缺，佃戶有家，仍不至欠租潛逃，且小封堆以內旗丁既須雇工，大封堆以內若無民戶，一遇農

⁸⁶ 《雙城堡屯田紀略》，頁194。

⁸⁷ 同前書，頁136。

⁸⁸ 〈硃批奏摺〉，檔號：04-01-22-0044-019，道光二年六月初九日，〈奏為查勘雙城堡屯田情形酌擬調劑事〉。

⁸⁹ 《雙城堡屯田紀略》，頁58。

忙添工，雇覓於百數十里以外，誰肯遠來相就。此小封堆以內斷不可容留民人，而大封堆內斷不能不容留民人之情形也……。⁹⁰

從奏摺可知，在民人進入雙城堡的問題上，富俊的觀念已和清廷產生了巨大分歧。雖然富俊也聲稱嚴禁攜眷民人進入雙城堡，但同時堅持要有特定的區域允許民人攜眷居住，即「小封堆以內斷不可容留民人，而大封堆內斷不能不容留民人」。富俊的觀點很明確，認為雙城堡大封堆以內，小封堆以外，保持一定數量的民人是必要的，居所穩定的民人是旗人雇工的可靠來源。同時，為了有穩定的勞動力來源，允許民人攜帶家眷也是必要的。從松霖的調查結果可知，富俊想法並沒有僅僅停留在觀念上，至少，富俊沒有嚴格的執行清廷的民人政策。

「大封堆以內，小封堆以外」，只是一個模糊的相對概念，並沒有說明確切的空間範圍。我們利用 Google Earth 軟體粗略測量了富俊允許民人攜眷居留的面積。在大封堆以內小封堆以外，除去左右兩屯（八十個旗屯）所在的區域，即左、右二屯兩翼之間的空地分別約為一百七十四、一百五十五平方公里，總計三百二十九平方公里。雙城堡東西一百三十里，南北七十餘里，面積約為三千零一十九平方公里，如此一來，富俊允許民人攜眷居留的面積，約佔雙城堡面積的百分之十一。⁹¹ 如果僅僅根據奏摺等文獻的記載，是無法知道富俊允許民人攜眷在如此廣闊的區域內居留。

清廷對吉林將軍雙城堡民人新政的不滿，可能是由於清廷對雙城堡移墾的實際情況不瞭解。清廷一向視民人為旗地的威脅，但事實上，旗人移墾之初，對民人勞動力的依賴，遠遠勝於對民人的排斥。以中屯為例，嘉慶二十年（1815），從吉林、奉天等地來的一千名旗人，富俊認為每丁三年可以墾種二十晌，二十四年起徵糧，每晌一石，可備京旗移墾之用。然而，屯田的實際過程非常艱難，遠遠沒有富俊想像的順利。第二年正月，就有正紅旗十家長張茂，因感覺不能按期墾完二十晌，無法交糧，約眾赴省請求減免。雖然無果而終，卻在雙城堡引起騷動。同年九月，查出逃丁一百二十餘名。⁹² 留下來的屯丁，土地開墾的速度也比計畫慢得多。直到道光二年，已有七年之久，多數屯丁開墾出的熟地不過六、七

⁹⁰ 〈硃批奏摺·奏為遵旨雙城堡屯田嚴禁民人私典並陳明大封堆內民人不能無眷事〉。

⁹¹ 清代一里約為五百七十六公尺；見黃盛璋，〈歷代度量衡里畝制度的演變和數值換算（續二）〉，《歷史教學》1983.3。據此計算，雙城堡東西寬七十四點八八公里，南北長四十點三二公里，面積約為三千零一十九點一六平方公里。

⁹² 《雙城堡屯田紀略》，頁123。

晌，不到計畫的一半。⁹³ 旗地開墾緩慢的主要原因，就是缺乏勞動力。遠在京師的道光皇帝，可能體會不到雙城堡移墾的艱難。

四・民人居留政策變化之二：清廷立場的轉變

可能吉林將軍富俊民人新政引起清廷不滿，道光三年（1823），富俊改任理藩院尚書，同年四月初二日，原黑龍江將軍松霖就任吉林將軍，於七月陳奏雙城堡屯田章程六條，大多是對富俊政策的修訂。在嘉慶二十年籌劃屯田時，松霖曾任吉林副都統，對雙城堡屯田事務比較熟悉。道光二年奉旨密查雙城堡屯田後，曾陳奏雙城堡屯田事務章程八條，就任後改為六條，基本是對富俊原有政策的修訂，並沒有實質性的改變：其一，在八條中原議種地需要幫丁，給開墾超過八晌以上者幫工錢每年三千文，在六條中取消；其二，補助中屯屯丁住房修整費用三兩；其三，中屯已建京旗住房四十所，足夠使用，以後加蓋視移墾京旗戶數而定；其四，建蓋京旗房屋，地基加寬；其五，在左右兩屯修建義倉，兼儲穀與黑豆；其六，修改各旗逃丁的賠補規則。⁹⁴

道光三年八月，松霖特參雙城堡協領舒精額招住民人，甚至有攜眷民人居住在小封堆以內，議將協領降為佐領，遇有缺出再行補用；中屯、右屯佐領交部議處。⁹⁵ 不久，舒精額自殺身亡，還背負「私典官荒，寫立租契，許商民蓋房開鋪，收取租錢」等罪名。⁹⁶ 上述行動似乎是松霖嚴查雙城堡攜眷民人，整頓旗務的結果。

實際上，此次事件更像地方官員利用清廷的民人政策而導演的權力之爭。道光四年，富俊復任吉林將軍，審理了舒義（協領舒精額之弟）控告松霖密參舒精額致其自縊的案子。松霖早於道光三年九月十七日逝於吉林將軍任內，涉案的關鍵人物王履泰⁹⁷ 最後供稱，舒精額被參後，曾找松霖理論，將軍並沒理會，事後

⁹³ 〈硃批奏摺・奏為查勘雙城堡屯田情形酌擬調劑事〉。

⁹⁴ 〈中央研究院歷史語言研究所現存清代內閣大庫原藏明清檔案〉，登錄號：130659-001，道光三年七月，〈移會稽察房松霖奏詳議雙城堡屯務章程條款一摺并奉上諭一道〉。

⁹⁵ 〈硃批奏摺・奏為特參雙城堡協領舒精額等招住民人私種旗產請分別降補議處事〉。

⁹⁶ 黑龍江省地方志編纂委員會編，《黑龍江省志》（哈爾濱：黑龍江人民出版社，1989），〈大事記・第八篇・清〉，頁241-255。

⁹⁷ 王履泰，江蘇吳江人，官至大名府知府，因違制聽曲被黜，道光元年（1821）發配黑龍江將軍，後應吉林將軍富俊奏請改派到雙城堡幫辦屯田，四年因倚官滋事罪改發伊犁，充當苦差。王履泰編有《雙城堡屯田紀略》，將嘉慶十九年至道光三年間與雙城堡屯田相

舒精額憤恨自殺。之後，王履泰替將軍擬寫奏摺，偽稱查出舒精額生前挪用商號錢款，私蓋房屋，造成舒精額畏罪自殺的假象。不僅舒精額死後上下其手，松霖參奏的摺稿，亦可能完全出自王履泰之手。據其供稱，松霖就任吉林將軍後，身體多病，王履泰因懂些醫道，被招入府中同住，早晚看脈，摺奏書札及一切公事，松霖都與其商議。王履泰承認素與舒精額不和，在松霖參奏的各官中，並沒有左屯的佐領圖敏，而左屯的攜眷民人數量的最多的；中屯並沒有攜眷民人，但佐領舒義，即舒精額之弟卻在參奏之列。此外，松霖奏摺的底稿，一向立即交司存檔，而八月十四日參奏舒精額的底稿，是松霖去世的九月十七日，才由王履泰交司存檔的。種種可疑之處表明，道光三年松霖之參奏，似乎是王履泰利用清廷的民人政策，在雙城堡導演的權力之爭。⁹⁸

松霖去世之後，道光派松筠繼任吉林將軍，但不久去職，由富俊繼任。松筠去職的原因是「不能任事」。查閱現存的檔案與《清實錄》，松筠並沒有大錯，但似乎沒有理解道光皇帝的意圖，且處理現實需要與清朝制度衝突的時候，經驗不足，因此屢被訓斥，最終去職。松筠任吉林將軍之時，雙城堡屯墾已屆七年，道光寄以厚望的京旗移墾馬上開始起動，但松筠到任後，奏報雙城堡貨幣不足，商人缺乏，百物昂貴，建議先移有月餉的宗室，可以帶入貨幣。宗室與旗人雜居的建議，馬上被道光批駁。⁹⁹ 松筠的注意力似乎並不在雙城堡移墾上，又向道光建議可移京旗到盛京將軍養什牧場，並請求封篆之後親赴盛京查勘。道光以官各有專職，不得撤離職守為由駁回。¹⁰⁰ 道光四年二月，在處理綏芬、烏蘇里採漠的問題上，松筠奏請在小綏芬雙城子達瑚河一帶屯田，以供刨夫糧食。道光認為允許刨夫在如此遼遠的地方屯田，可能會影響採漠，且官兵稽查不易，可能會導致民人藏匿。隨後道光皇帝以松筠不能勝任為由，復派富俊擔任吉林將軍。¹⁰¹

關的重要文書，分為上諭、奏略、咨會、札檄、示約五類編輯成書，共十六卷，約十七萬字，成為瞭解雙城堡屯田早期情況的重要史料。詳見任海濱，〈試論王履泰在雙城堡屯田中的作用〉，《牡丹江師範學院學報》2006.3：56-57。

⁹⁸ 〈硃批奏摺。奏為特參雙城堡協領舒精額等招住民人私種旗產請分別降補議處事〉。

⁹⁹ 〈中央研究院歷史語言研究所現存清代內閣大庫原藏明清檔案〉，登錄號：204482-001，道光三年十二月二十七日，〈移會稽察房綿課奏為議覆松筠奏雙城堡屯田情形請先移駐在京閒散宗室並以雙城堡原議移駐京旗閒散查有盛京養息牧大凌河二處均可籌辦移駐一案窒礙難行應毋庸議奉旨上諭松筠著交部議處〉。

¹⁰⁰ 〈硃批奏摺〉，檔號：04-01-22-0046-001，道光三年十二月二十日，〈奏為接奉訓旨妥為籌劃雙城堡屯田開墾事〉。

¹⁰¹ 《清實錄》第34冊，卷六五，道光四年二月丁酉，頁17。

富俊復任吉林將軍，似乎意味著清廷對其民人政策的妥協。道光四年（1824）四月，富俊奏請允許屯丁雇傭民人，否則無法完成每戶二十晌之定額。同時請求允許攜眷民人進入雙城堡，包括小封堆以內的所有區域，否則中屯屯丁無法雇到幫工。在雙城堡設置之初，清朝皇帝決然不會同意富俊的奏請，但此時京旗移墾在即，經過了松霖密參協領致自縊案，以及松筠之不能勝任，道光皇帝開始妥協，同意了富俊的主張。¹⁰² 至道光十六年（1836），共有二百五十二戶攜眷民人受雇於旗人。¹⁰³

清廷授受民人攜眷進入雙城堡全境的政策，後來亦會有所反覆。道光十六年，皇帝認為民人攜眷進入雙城堡，「有一利必有一弊」，諭令吉林將軍清查有無「潛入雙城堡影射牽混」之民人。時任吉林將軍祥康依據道光二年富俊的奏摺，再次限制民人攜眷進入小封堆以內傭工，並責成阿勒楚喀副都統、雙城堡協領清查，每屆年終上報吉林將軍，再由其詳奏皇帝，遂成定例。¹⁰⁴ 直至清末，皇帝仍然能收到來自雙城堡的民人清查報告。¹⁰⁵ 經過此次政策變動，民人可以攜眷進入「大封堆以內，小封堆以外」的政策，並沒有改變。可以說，吉林將軍富俊的民人政策孕育了民界。

叁·雙城堡民界的產生途徑

雙城堡民界是清廷允許「入丁陳民」佃種旗地的區域，最初的民界納租地包括公租地、恆產地、隨缺地等官地。隨著私墾土地的升科，民界納租地不斷增加。道光二年（1822）民界納租地約為一萬五千一百九十一點二晌，¹⁰⁶ 光緒七年

¹⁰² 〈硃批奏摺·奏為接奉諭旨聲明雙城堡中左右三屯雇覓民人代耕事〉。

¹⁰³ 中國第一歷史檔案館編，《光緒朝硃批奏摺》（北京：中華書局，1995），第26輯，〈內政·保警〉，頁232。

¹⁰⁴ 〈中央研究院歷史語言研究所現存清代內閣大庫原藏明清檔案·奴才祥康咸齡奏請嗣後應請遵照道光二年奏定章程小封堆裏各旗屯界內其內地隻身民人工作不禁外寔在雇與旗人傭作者方准容留倘係潛往雙城堡影射牽混亦即隨時驅逐〉。

¹⁰⁵ 〈雙城堡總管衙門〉，全宗號一卷號：JB10-712，同治十年九月，〈為民人程德省控委官鳳春等霸種地畝不交一案現已擬結剗飭右翼委協領轉飭廂紅旗佐校等遵照文內事理查辦完結繪圖呈報備查由〉，頁119-128。

¹⁰⁶ 〈軍機處錄副奏摺·呈查明阿勒楚喀雙城堡並伯都訥圍場大封堆內外熟地荒地畝數清單〉。

(1881) 為二萬六千九百二十二點六晌，半個多世紀裏增長一倍。¹⁰⁷ 如圖二所示，民界自然村呈點狀分佈在雙城堡衙門周圍，即以協領衙門、東官所、西官所為中心的區域，這裏主要是恆產地與公租地，恆產地界是大封堆北部向外拓展的地區。¹⁰⁸ 本節以民界納租地的產生為線索，討論民界的形成過程。

民界的產生，是各種因素聚集的結果。首先，旗地面積遼闊，但勞動力嚴重不足，民人更願到旗界傭工，正如雍正時期的奉天府府尹所言，「東北旗地多於民地，流寓人民住居旗地謀生求食者眾」。¹⁰⁹ 其次，除了一些客觀原因，與旗人習慣於朝廷的恩養、好逸惡勞有直接的關係。¹¹⁰ 最後，民人能夠在旗界合法的居留，與地方政府對民界地租的依賴，以及官兵謀求尋租的機會是分不開的。

一・從非法到合法的公租地

公租地是雙城堡境內原來的入丁陳民佃種的土地，經歷了從非法到合法的曲折過程。雙城堡移墾之前，當地原有一百多個民人村落，有一些人是佃種旗地的入丁陳民。按照清廷為雙城堡制定的民人政策，入丁陳民必須放棄已經開墾的土地。嘉慶二十一年，被要求遷移的入丁陳民達三百二十名，原有耕地八千二百五十餘晌。¹¹¹ 然而，時至二十五年，在籌集地方政府辦公費的名義下，有一部分入丁陳民的土地保留下來，並在道光二年合法升科，名為公租地。據道光二十一年(1841)雙城堡地畝調查，公租地數額為一千三百九十四晌。¹¹²

¹⁰⁷ 〈雙城堡協領衙門檔〉（雙城：黑龍江省雙城市檔案局藏），全宗號一卷號：1-13570，光緒七年，〈為將應徵光緒七年分各項地畝租賦數目開單割飭左右翼委協領轉飭各旗並承催員弁等及民界雙城站一體遵照由〉，頁1-5。

¹⁰⁸ 道光末年以後升科的納租旗地，如八千晌地，很多也分佈在這個區域，與民界納租地交錯分佈。

¹⁰⁹ 中國第一歷史檔案館，《雍正朝漢文硃批奏摺彙編》（南京：江蘇古籍出版社，1989），第26冊，雍正十二年三月拾五日，〈奉天府府尹呂耀魯跪奏為立陳利弊仰祈睿鑒事〉，頁32-33。

¹¹⁰ 魏影，〈略論清代京旗回屯的失敗〉，頁83-86；刁書仁，〈略論乾隆朝京旗蘇拉的移墾〉，頁65-69。

¹¹¹ 《雙城堡屯田紀略》，頁194。

¹¹² 〈硃批奏摺・奏為遵旨派員查明伯都訥新城局阿勒楚喀雙城堡大封堆內外已墾未墾熟荒地畝事〉。

雙城堡官兵可能是在地租的誘惑下，違反清廷的規章制度，允許一部分入丁陳民繼續耕種，一個與公租地相關的訴訟案揭示了這一歷史過程。同治十年（1871），雙城堡西官所的民人程德，赴吉林將軍衙門呈控委官鳳春等霸種地畝。從其敘述可知，其父程忠仁，原籍山東登州府海陽縣，在嘉慶七年（1802）來到雙城堡，開墾荒地十三點六晌。雙城堡設治後，仍然留在原地，地畝查丈入冊，向雙城堡地方政府交租，每晌五百文。程德在控詞中，又將這些土地稱為公租地。¹¹³ 在雙城堡左屯公租地的土地冊中，只有佃戶一戶，登記為程公，名下土地十三點六晌，這絕非偶然。程德的兄長名為程功，公租地原在其名下，程功與程公應是同一個人。由此可見，雖然清廷有驅逐之政，仍有入丁陳民保留下來，成為旗地上的官佃，向地方政府交租。

這些公租地佃戶，可能是與官兵保持著特殊的利益關係，才被允許繼續佃種交租。如前文提到的周金，共有土地一百九十餘晌，¹¹⁴ 按照松霖在道光二年的調查報告，每丁每年只能耕種六、七晌，以此計算，周金可能還雇傭了壯丁近三十人。¹¹⁵ 當左屯佐領圖敏向其收租時，受到協領的阻攔，指稱已將其作為官店，不能取租。¹¹⁶ 由此可知，一些民人，很可能是因為與地方官兵形成利益共同體，才免於驅逐。

二・地方政府放墾的恆產地、隨缺地

與公租地不同，恆產地、隨缺地是吉林將軍富俊於嘉慶二十五年放墾的官地，允許民人攜眷報領，這是富俊民人新政的重要部分。如圖二所示，恆產地位於雙城堡大封堆以北的區域，全稱為「備撥恆產養贍地」，簡稱恆產地，是準備撥給無業的退革兵丁的土地；隨缺地位於雙城堡協領衙門，以及東官所、西官所周圍，是按官兵的職銜分配的官缺地，用來支付官兵的辦公費。

¹¹³ 〈雙城堡總管衙門〉，全宗號一卷號：JB10-712，同治十年九月，〈為民人程德省控委官鳳春等霸種地畝不交一案現已擬結剗飭右翼委協領轉飭廂紅旗佐校等遵照文內事理查辦完結繪圖呈報備查由〉，頁119-128。

¹¹⁴ 《雙城堡屯田紀略》，頁136。

¹¹⁵ 〈硃批奏摺・奏為查勘雙城堡屯田情形酌擬調劑事〉。

¹¹⁶ 《雙城堡屯田紀略》，頁58。

恆產地

恆產地界的範圍相當廣闊，嘉慶二十五年，在規劃備撥無業退革官兵恆產地的名義下，雙城堡的邊界向北擴展到韓家店、涼水泉一帶，新建封堆一百二十七個，東西約一百二十七里，南北五里，大約二萬餘晌。¹¹⁷

與以往相比，民人政策有了很大的變化。這裏原是拉林閑荒，一些入丁陳民在此耕種。雙城堡此次展界，允許原住的入丁陳民報領，不再驅逐。¹¹⁸ 報領的條件十分寬鬆，次年納租，每晌五市斗，並准其永遠承種，不許增租奪佃。是年有四十餘戶入丁陳民報領恆產地。¹¹⁹

恆產地是在官兵養贍的名義下申請的，即用來分撥給退革兵丁及鰥寡孤獨者，但實際上絕大部分收入用作地方政府的辦公費。道光二十一年清查雙城堡土地時，恆產地為七千二百三十六點三晌，¹²⁰ 實際上分撥給退革兵丁的恆產地，只有二百八十八晌，約佔恆產地的百分之四，其餘六千九百四十八點三晌，全部收入用作地方政府的辦公費。¹²¹ 同治九年（1870）後，雙城堡仿照黑龍江改革養贍制度，以糧或銀兩代替土地分配。¹²² 此後，恆產地與養贍沒有任何關係，地租名正言順地全部作為地方政府的辦公支出。

由上述可知，恆產地是以官兵養贍的名義設置的，實際上大部分用來支付地方政府的財政開支，如此瞞天過海，地方政府也有自己的苦衷。旗人移墾之初，地方政府的辦公費用只有公租地地租，非常有限。如果申請專項土地支付地方財政，在清朝恐怕還沒有先例。因此，以官兵養贍的名義升科土地，實際用於地方政府的財政開支。名實不符的恆產地，就在如此微妙的情形中產生了。

¹¹⁷ 《雙城堡屯田紀略》，頁56。

¹¹⁸ 〈雙城堡總管衙門〉，全宗號—卷號：JB10-706，同治十年正月，〈為將承種恆產地之民佃等墾請人丁戶口統歸堡屬管轄以免兩路奔馳之情形呈報將軍衙門由〉，頁40-43。

¹¹⁹ 《雙城堡屯田紀略》，頁56。

¹²⁰ 〈硃批奏摺。奏為遵旨派員查明伯都訥新城局阿勒楚喀雙城堡大封堆內外已墾未墾熟荒地畝事〉。

¹²¹ 〈雙城堡總管衙門〉，全宗號—卷號：JB10-700，同治九年十月，〈為派騎都尉文博等分路徵催各項租賦帶弁兵各二名移付左司揀派由〉，頁164-168。

¹²² 〈雙城堡總管衙門〉，全宗號—卷號：JB10-691，同治九年三月，〈為將應領養贍鰥寡孤獨人等分晰查明務於本月二十日以前造冊呈報劄飭左右翼委協領轉飭六佐遵照由〉，頁141-145。

隨缺地

早在嘉慶十九年（1814），富俊規劃雙城堡移墾時，官兵隨缺地就定位在協領衙門，以及東官所、西官所周圍，共約有六千五百六十晌，計畫用來支付官兵的辦公費。不過在當時，官兵的己產地都無法全部開墾，隨缺地會隨著官缺轉移，所以一直形同虛設。

為開墾隨缺地，嘉慶二十五年，吉林將軍富俊開始允許旗、民人等自願佃種，承諾報領人可攜帶家眷前往，發給關防執照。¹²³ 隨缺地的報領條件十分寬鬆，例如，先交納糧食一市斗，每名承領不能超過一百晌，第一年每晌交租一斗，依次遞增，第六年增到六斗，是為定數。如不拖欠，不准奪佃，但不准私行典賣土地。道光元年，富俊以隨缺地無力開墾為由，申請到每晌地一兩銀子的補助，用於購買耕牛、農具，並雇傭民佃。¹²⁴ 如此一來，隨缺地荒廢的情況迎刃而解。

至道光十一年（1831），將隨缺地中的三千七百三十晌分配雙城堡官兵，其餘的二千八百三十晌地畝，以每晌市錢五百文收租，補貼義學及地方政府辦公費。¹²⁵

隨缺地的報領政策，不可避免的導致民人攜眷進入雙城堡，甚至包括小封堆以內的區域，富俊並沒有將新的民人政策如實上奏。道光二年，松霖奉旨密查雙城堡屯田，查出攜眷民人，富俊被迫向皇帝闡述「小封堆以內斷不可容留民人，而大封堆內斷不能不容留民人」的事實及緣由。正如前文所述，直到道光四年，經過了松霖、松筠兩任吉林將軍的起起伏伏，富俊再次擔任吉林將軍時，才將其允許民人攜眷進入雙城堡全境的政策全盤上奏，經過了四年時間，終於被道光皇帝暫時接受。

而雙城堡的地方政府，在放墾隨缺地的過程中，並不在意吉林將軍放墾政策的約束，很多官佃報領隨缺地的數量，超過百晌的限制。由隨缺地地畝冊可知，超過一百晌地的佃戶，共計十四名，其中左、右兩屯各三名，中屯最多，為八

¹²³ 《雙城堡屯田紀略》，頁198-199。

¹²⁴ 〈硃批奏摺〉，檔號：04-01-22-0043-024，道光元年七月二十日，〈奏為雙城堡隨缺荒地無力開墾援案加展生息利銀給資佃墾事〉。

¹²⁵ 〈軍機處錄副奏摺·呈查明阿勒楚喀雙城堡並伯都訥圍場大封堆內外熟地荒地畝數清單〉。

名。中屯民界辛家窩棚的佃戶辛盛，一個人竟然承領了六百六十五晌。詳見下文表一。¹²⁶

肆・雙城堡民界的戶籍管理及地租

一・民界佃戶的戶籍及權利

雙城堡的相關檔案中，習慣將民界的佃戶稱為官佃，大多數是民佃，還有極少數旗佃。民佃是入丁陳民，旗佃則可能是浮丁，即非政府組織的，自行流入的旗人。移墾之初，由政府組織遷入的京旗、屯丁，都有足夠的、不交納任何賦稅的己產地。由於民界土地要交納租賦，故報領土地的旗佃，應是無權在旗界分配土地的浮丁。因此形成一個很奇特的現象，以往嚴禁進入雙城堡的攜眷民人，以及無權分配土地的浮丁，卻聚居在雙城堡的核心地區，這可能是清廷無法想到的。

雙城堡是為京旗移墾而設，故民人及浮丁的政治權利受到清廷的限制，不能入籍。雙城堡移墾，圈佔的旗地原屬拉林協領，故入丁陳民的戶籍隸屬於拉林協領衙門。民界的存在，違反了清朝旗民分治的根本制度及民人政策，雖然清廷最終妥協，卻始終限制民人在雙城堡入籍。同治九年，雙城堡地方政府向吉林將軍申訴，想將恆產地界入丁陳民的戶口，改隸雙城堡，無果而終。¹²⁷ 以此推測，民界其他地區的入丁陳民也是如此。入丁陳民戶籍仍然隸屬拉林協領衙門，浮丁則仍隸原籍，故雙城堡地方政府對民界的管理權是殘缺的。

民界佃戶很難獲得與移墾旗人相等的政治地位，不能在當地參加科舉考試，通往社會上層的仕途顯得非常渺茫。由於沒有雙城堡的戶籍，一些旗界的浮丁申請在當地報考，都被拒絕，民界的浮丁當然概莫能外。¹²⁸ 而入丁陳民，長期遠

¹²⁶ 〈雙城堡總管衙門〉，全宗號一卷號：JB10-656，同治九年九月，〈官兵屯丁戶口地畝等項冊籍〉，頁197。

¹²⁷ 〈雙城堡總管衙門〉，全宗號一卷號：JB10-706，同治十年正月，〈為將承種恆產地之民佃等墾請入丁戶口統歸堡屬管轄以免兩路奔馳之情形呈報將軍衙門由〉，頁40-43。

¹²⁸ 〈雙城堡總管衙門〉，全宗號一卷號：JB10-1460，光緒四年七月，〈為將廂藍旗呈送續來浮丁實表赴考試查係續來之戶未有送考成案應即劄駁該旗遵照查明核辦由〉，頁152-156。

離故土，回鄉考試則更不可能。此外，由於沒有戶籍，也不可能擔任地方官職。從這個角度來講，佃戶的政治地位低下，進入仕途的可能極其渺小。

另外，佃戶的權利缺乏制度上的保障。民界的佃戶，即公租地、恆產地、隨缺地的佃戶，是在吉林將軍富俊的允許下居留的，並最終得到清廷的認可，其土地及姓名亦登錄在雙城堡的地畝冊與人口冊中。然而多年之後，卻有佃戶的後裔被驅逐出雙城堡，唯一的理由是違例居住在旗界。同治十年，右屯公租地佃戶程德至吉林將軍衙門，呈控雙城堡委官鳳春等霸種地畝七十晌。姑且不論孰是孰非，程德不但沒有要回有爭議的七十晌土地，其名下的另外五十八晌土地，也被全部沒收，全家被判驅逐出雙城堡。吉林將軍判決的唯一理由是程德乃民人，違例在旗界居住。¹²⁹ 然而，按照前文所講的雙城堡民人政策，道光十六年（1836）決定沿襲二年的富俊奏摺，允許民人攜眷居住在大封堆以內，小封堆以外。程家的公租地位於右屯，符合上述規定的範圍，卻仍然被判驅逐出界。沒有文獻記載此事波及其他佃戶，然而至少說明，民界佃戶的權利缺乏制度上的保障，往往因官而變。

二．佃戶的土地登記記錄與數量

在民界的土地冊中，詳細記載了土地承領人的姓名及數量，實際上，很多資訊並沒有隨著土地所有情況的變更而改變，逐漸成為固定的管理單位。以隨缺地為例，在光緒二年（1876）的土地冊中，明確記載了隨缺佃戶，及其擁有的納租地數量。佃戶名下的附注，提供了土地所有情況變化的詳細資訊。大概分為四類：一，本領，可能是報領者與耕種者為同一人，故稱本領；二，「故」及隨所佃戶的子孫姓名。可能是原領佃戶已故，由其子孫耕種；三，與原隨缺佃戶完全不相關的姓名，可能是隨缺地已改由這些人耕種；四，在附注中，原佃戶名下的納租地，被分為不同數量的幾塊，被不同的人耕種。¹³⁰ 由此可見，雖然實際的所有者已經改變，但土地冊登記的戶主姓名及土地數量，依然保持不變。也就是

¹²⁹ 〈雙城堡總管衙門〉，全宗號一卷號：JB10-712，同治十年九月，〈為民人程德省控委官鳳春等霸種地畝不交一案現已擬結剗飭右翼委協領轉飭廂紅旗佐校等遵照文內事理查辦完結繪圖呈報備查由〉，頁119-128。

¹³⁰ 〈雙城堡總管衙門〉，全宗號一卷號：JB10-656，同治九年六月，〈官兵屯丁戶口地畝等項冊籍〉，頁177。

說，民界土地的記錄，長期保持不變，逐漸演變為固定的賦稅單位，可能是民界管理的重要依據。

與旗界平均分配土地不同，民界佃戶報領的土地數量懸殊。在移墾之初，旗界平均分配土地，屯丁每戶報領荒地三十晌，而民界佃戶報領的土地多少不一。筆者按照土地冊登記的佃戶土地數量，分為四個區間。詳見表一：

表一：雙城堡民界佃戶報領的土地數量（土地單位：晌）¹³¹

等級	佃戶報領的土地數量	區間土地總量	與民界土地總量的百分比 (%)	戶數	戶均土地
一	665.00-100.00	7,141.40	51	39	183.11
二	99.99-30.00	4,438.40	32	93	47.72
三	29.99-6.00	2,221.90	16	149	14.91
四	5.99-0.50	172.10	1	50	3.44
合計		13,973.80 ¹³²	100	331	42.22

從土地冊的記載來看，共有三百三十一戶佃戶報領公租地、隨缺地、恆產地，共計一萬三千九百七十三點八晌。不難看出，由於民界佃戶土地不是平均分配的，每戶佃種的土地數量相差懸殊。最多的一戶為隨缺地佃戶辛盛，領地六百六十五晌，最少的則為零點五晌。¹³³ 正如前文所講，按照吉林將軍富俊在嘉慶二十五年頒佈的隨缺地報領政策，每戶領地不能超過一百晌。然而，隨缺佃戶有十四戶領地超過限額，依然登記入冊。

從總體來看，在四個等級中，最高與最低等級的佃戶土地，數量相差也很多。在第一個等級，每戶領地數量在六百六十五至一百晌之間，共有三十九戶，占戶口總量的百分之十二，領有土地占民界納租地總量的百分之五十一；領地最少的第四等級，即領地在六晌以下的佃戶，共有五十戶，占戶口數量的百分之十五，報領土地占民界納租地總量的百分之一。

¹³¹ 資料來源：〈雙城堡總管衙門〉，全宗號一卷號：JB10-650，頁2-317；全宗號一卷號：JB10-653，頁2-335；全宗號一卷號：JB10-656，頁2-279；全宗號一卷號：JB10-658，頁2-144。

¹³² 一萬三千九百七十三點八〇晌是根據三百三十一戶的土地計算得出的，由於個別佃戶的土地數量檔案記載模糊，可能存在近百晌的誤差。

¹³³ 〈雙城堡總管衙門〉，全宗號一卷號：JB10-656，同治九年六月，〈官兵屯丁戶口地畝等項冊籍〉，頁177。

有百分之四十左右的佃戶土地，比清廷分配給屯丁的土地數量還要多。道光二年，清廷分配給中屯屯丁每戶三十晌，這是由國家控制的，不可更改。而民界有百分之四十的佃戶，即一百三十二戶，土地數量超過三十晌。這些佃戶總計領地一萬一千五百七十九點八，戶均八十七點七二晌。

需要指出的是，一些民界佃戶報領如此多的土地，很可能並非都是自己經營。道光二年，據松森估計，每個旗丁每年能開墾六至七晌土地。以此推之，民界有些佃戶，可能是充當了攬頭的角色，報領土地後，再租給其他人。民界有個村莊，就叫劉攬頭屯，可能就是因為劉姓佃戶充當攬頭得來的。經查證，村裏有佃戶劉宗堯，報領隨缺地一百二十三晌，村名可能就是因為他招攬佃戶得來的。¹³⁴

三・民界的地租與雙城堡地方政府最初的收入

雙城堡民界地租的變化，亦是富俊民人政策改革的關鍵。趙中孚曾指出清代東北封禁的實質，與其說是禁止漢人出關（事實並未阻止漢人出關），不如說是禁止漢人在東三省取得土地所有權更為恰當。清廷通過旗民不交產法令，使出關的漢人只能佃種旗地，清廷坐收高額地租。¹³⁵ 而雙城堡民界地租在徵收之初，就與旗界相差不多，這一改變是清末東北民人政策的重要改革。

在雙城堡的徵租慣例中，將全境分為三個獨立的區域：八旗、民界、雙城堡。民界設記名防禦一名，基層設鄉約。由鄉約直接徵收地租，轉交給地方政府委派的八旗官兵。而民界防禦，則負責總理民界事務。¹³⁶

民界最初的納租土地，即公租地、隨缺地、恆產地，開始的納租額度並不相同。公租地最初納糧，道光三年改為每晌納錢五百文。¹³⁷ 嘉慶二十五年恆產地

¹³⁴ 〈雙城堡總管衙門〉，全宗號一卷號：JB10-650，同治十年正月，〈官兵屯丁戶口地畝等項冊籍〉，頁316。

¹³⁵ 趙中孚，〈清代東北三省的地權關係與封禁政策〉，頁283-302。

¹³⁶ 〈雙城堡總管衙門〉，全宗號一卷號：JB10-700，同治九年十一月，〈為再行剴催管理民界記名防禦八十三遵照刻將前經代討期限鄉約王義等名下欠交租賦務於本月二十五日送交倘再搪塞即將不交情形連該鄉約等一併送司擬辦由〉，頁193-201。

¹³⁷ 〈軍機處錄副奏摺・呈查明阿勒楚喀雙城堡並伯都訥圍場大封堆內外熟地荒地畝數清單〉。

報領時，規定每晌納租五市斗。¹³⁸ 而雙城堡屯丁的土地，即為京旗備墾的東北旗人的土地，每晌地納倉石一石。道光初年倉石一石，計市石四斗。¹³⁹ 因此，恆產地地租僅比雙城堡的東北旗人，即屯丁地租額高一市斗。隨缺地的地租最初議定每晌一斗，逐年增加，至第六年為六斗。¹⁴⁰ 後改為納錢，每晌五百文，改徵錢的時間約是道光十一年。¹⁴¹ 最晚在同治末年，雙城堡旗、民各項納租地租額劃一，都是每晌納六百六十文。¹⁴²

民人佃種旗人隨缺、伍田等旗地，在柳條邊以內的盛京地區已經普遍存在。然民佃要交納較高的地租，每畝徵銀三至七分不等。¹⁴³ 以銀一兩折市錢二千五百文計算，盛京隨缺地地租為每晌市錢七百五十文至一千七百五十文，亦多於雙城堡的隨缺地租。

在雙城堡移墾之初，地方政府來自於旗界的收入非常有限，民界的收入就顯得尤其重要。詳見表二：

表二：道光二十一年（1841）雙城堡交納地租的土地（土地單位：晌）¹⁴⁴

隸屬	土地種類	升科時間	土地數量	總計	百分比 (%)
民界	恆產地	道光二年	6948.3	14843.2	53
	隨缺地	道光二年	6500.0		
	公租地	道光二年	1394.9		
旗界	納糧地		13020.0	13020.0	47
				27863.2	100

¹³⁸ 《雙城堡屯田紀略》，頁194-195。

¹³⁹ 〈雙城堡總管衙門〉，全宗號一卷號：JB10-1487，光緒七年十一月，〈為屬翼廂紅廂藍等二旗報稱旗屬等歷年交給陳屯京旗蘇拉租糧均按八斗交給之情形加結呈報〉，頁7-11。

¹⁴⁰ 《雙城堡屯田紀略》，頁198-199。

¹⁴¹ 〈軍機處錄副奏摺·呈查明阿勒楚喀雙城堡並伯都訥圍場大封堆內外熟地荒地畝數清單〉。

¹⁴² 〈雙城堡協領衙門檔〉，全宗號一卷號：2-6700，宣統二年九月，〈為將一切增除地畝按項分晰填注租表一紙備文咨呈清理財政局鑒核由〉，頁1-3。

¹⁴³ 趙中孚，〈清代東北三省的地權關係與封禁政策〉，頁283-302。

¹⁴⁴ 資料來源：〈軍機處錄副奏摺·呈查明阿勒楚喀雙城堡並伯都訥圍場大封堆內外熟地荒地畝數清單〉。

由表二可見，在道光二年，雙城堡設置七年後，民界的公租地、隨缺地、恆產地正式升科，共計一萬四千八百四十三點二晌，至道光二十一年，仍佔雙城堡納租土地的百分之五十三。

至嘉慶二十五年，共有三千戶屯丁先後遷入中、左、右三屯，每丁分配三十晌土地。屯丁的三十晌土地中，有二十晌是為京旗準備的，開墾六年之後，未交京旗的土地要交納糧租，每晌一倉石。實際上，到道光二年，已經移墾七年之久，多數屯丁每戶開墾的熟地不過六、七晌。¹⁴⁵ 是年，中屯屯丁開始交租，交糧三千六百三十一倉石。¹⁴⁶ 二十一年，還有備撥京旗地一萬三千零二十晌，故旗界納租地佔當年雙城堡納租地總數的百分之四十七。來自旗界的收入，還要用來準備京旗移墾。¹⁴⁷ 如此一來，來自旗界的可支配收入就非常有限。

由上述可知，在雙城堡設置之初，由於旗界的收入無法支撐地方政府的辦公費用，吉林將軍富俊違反清廷的民人政策，以略高於旗地賦稅的輕租，吸引民人佃種交租。但民人並不能獲得與旗人相同的政治地位，如不能在雙城堡入籍，進入仕途的機會渺茫。甚至在民界耕種的權利，也會隨著吉林將軍的變更而難以保障。

伍・結論

乾隆四十二年（1777）以來，清廷對東北升科民地徵收懲罰性重賦。在雙城堡移墾之初，由於旗界的收入無法支付地方政府的辦公費用，吉林將軍富俊違反清廷的民人政策，以較輕租額吸引入丁陳民以官佃的身分，攜眷在雙城堡佃種交租，並通過種種途徑迫使清廷接受這一轉變，從而形成民界。雙城堡民界的模式被推廣到伯都訥，以及鄰近的珠兒山、涼水泉、夾信溝、八里荒等處。這種來自清廷內部開禁動力與實踐，對清末東北的開禁放荒政策產生深遠的影響。

雙城堡民界的出現表明，地方政府的行政實踐與國家制度之間常常充滿了矛盾，兩者在激烈的衝突中相互塑造。如果一項制度成為地方社會發展的巨大障礙，地方官可能會創設新的行政慣例，消解其對地方社會的影響，並可能通過種

¹⁴⁵ 《雙城堡屯田紀略》，頁58。

¹⁴⁶ 〈硃批奏摺·奏為遵旨辦理雙城堡徵租修工事〉。

¹⁴⁷ 黑龍江省雙城縣檔案館，〈嘉慶二十年拉林試墾章程及史料〉，頁47-50。

種途徑迫使清廷接受這一變革，從而使以往的制度發生質的改變。國家典章制度的變遷，可能就始於這種微小的積累。

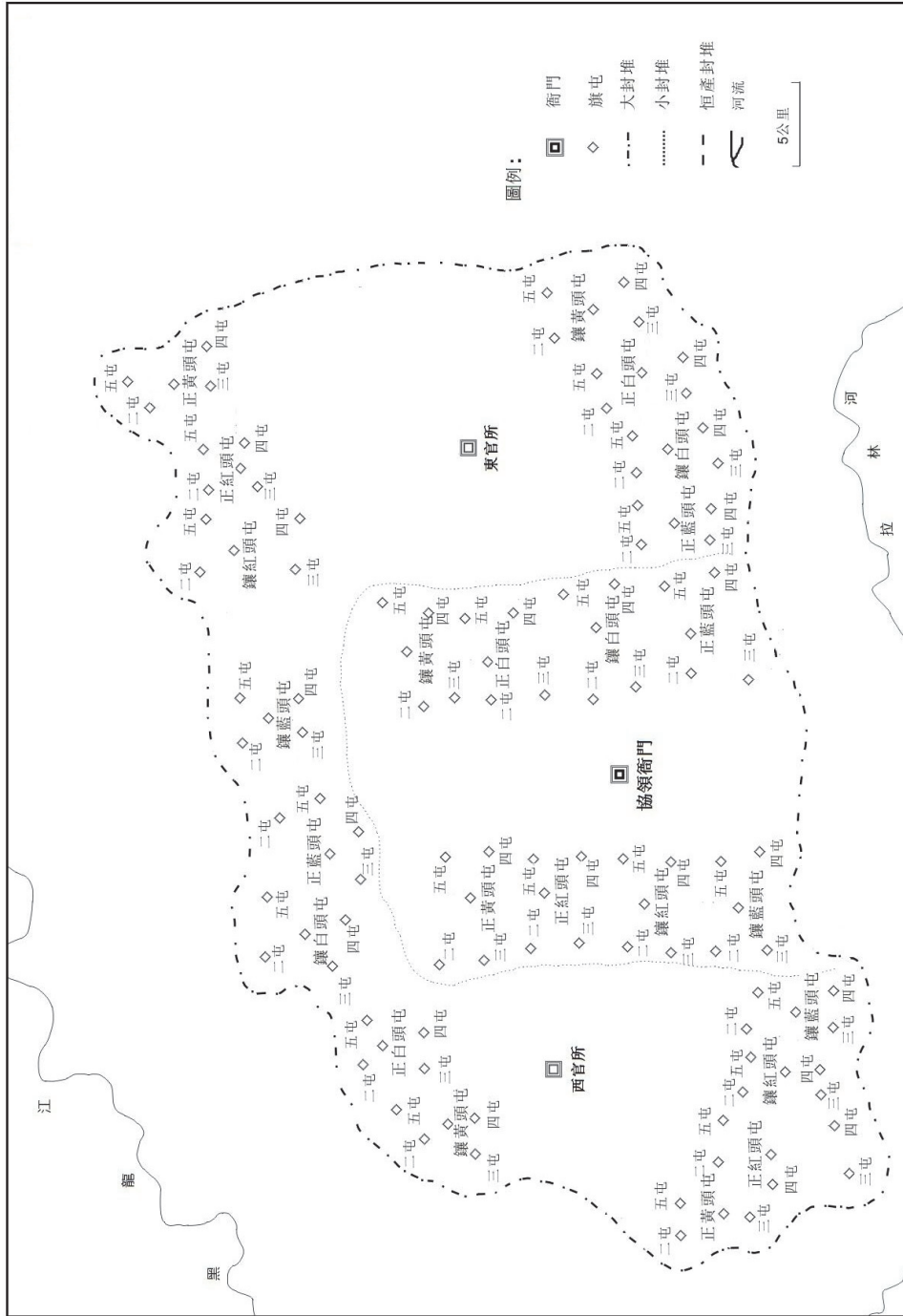
地方官員創設的規則，僅行之於地方，是地方性的行政慣例，可能會隨著地方官員的變更而變化，亦可能隨時被清廷叫停。例如，在吉林將軍富俊的允許下，入丁陳民程忠仁承領公租地，居住在雙城堡西官所旗界。半個世紀後，他的後裔程德，卻被後來的吉林將軍逐出雙城堡，唯一的理由是民人違例居住在旗界，這顯然把富俊的政策放到了一邊。因此，地方官員創設的新規則，可能只是臨時性的地方政策。這種地方政策，也可能隨時被清廷叫停。正如前文所述，雙城堡民界的開發模式，即以入丁陳民佃種旗地，交納較少租賦的方式，雖然在吉林將軍的珠兒山、八里荒、涼水泉、夾信溝等地大受歡迎，卻在道光二十七年(1847)被戶部叫停。由此可見，地方政府的行政實踐並不能我行我素，依然受到清廷的制約。

(本文於民國九十九年三月十日收稿；同年十二月二十三日通過刊登)

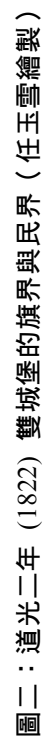
後記

2011年度教育部人文社會科學研究青年基金項目，課題編號：11YJC770045，「基於數據庫的晚清吉林省雙城府賦稅研究(1815-1911)」階段性成果。

在本文寫作的過程中，得到眾多幫助：黑龍江省雙城市檔案局、吉林省檔案館的工作人員，為筆者查閱檔案提供了熱情的服務；雙城市周家鎮的王立江村長不辭辛苦，帶領筆者走訪了諸多村落；孫惠成老師幫助筆者建立了雙城堡民界土地及人口資料庫；愛荷華大學陳爽博士對本文的修改提出諸多寶貴建議；中國人民大學華林甫教授、李中清—康文林研究組、上海交通大學歷史系的諸位同事，亦提供了諸多幫助，在此致以謝忱！



圖一：嘉慶二十五年（1820）雙城堡的旗屯（任玉雪繪製）



引用書目

一・傳統文獻

- 〈中央研究院歷史語言研究所現存清代內閣大庫原藏明清檔案〉，臺北：中央研究院歷史語言研究所藏。
- 〈軍機處錄副奏摺〉，北京：中國第一歷史檔案館藏。
- 〈硃批奏摺〉，北京：中國第一歷史檔案館藏。
- 〈雙城堡協領衙門檔〉，全三萬三千六百零六卷，雙城：黑龍江省雙城市檔案局藏。
- 〈雙城堡總管衙門〉，全一千五百五十五卷，瀋陽：遼寧省檔案館藏，全宗號：JB10。
- 《吉林通志》，《中國基本古籍庫》清光緒十七年刻本，網址：<http://www.lib.sjtu.edu.cn/view.do?id=1536>，搜尋2009.08.25。
- 《清代黑龍江歷史檔案選編・光緒朝八年一十五年》，哈爾濱：黑龍江人民出版社，1986。
- 《清實錄》，北京：中華書局影印，1986。
- 中國第一歷史檔案館編，《光緒朝硃批奏摺》，北京：中華書局，1995。
- 中國第一歷史檔案館，《雍正朝漢文硃批奏摺彙編》，南京：江蘇古籍出版社，1989。
- 清・王履泰，《雙城堡屯田紀略》，與《東北屯墾史料》合刊，收入李樹田主編，《長白叢書・第四集》，長春：吉林文史出版社，1990。
- 清・呂耀曾等修，（清）魏樞等纂，《盛京通志》（乾隆元年），上海：上海圖書館藏咸豐二年雷以誠校補重印本。
- 清・張伯英，《黑龍江志稿》，《中國基本古籍庫》民國二十一年本，網址：<http://www.lib.sjtu.edu.cn/view.do?id=1536>，搜尋2009.08.20。
- 清・薩英額，《吉林外記》，《中國基本古籍庫》清光緒漸西村舍本，網址：<http://www.lib.sjtu.edu.cn/view.do?id=1536>，搜尋2009.08.20。
- 高文垣等修，張鼎銘等纂，《雙城縣誌》（圖一卷），收入《中國方志叢書》，臺北：成文出版社，1973，據民國十五年鉛印本影印。

二・近人論著

丁進軍

- 1987 〈雍正年間盛京旗地額賦史料〉，《歷史檔案》1987.1：3-12。

刁書仁

- 1990 〈試論康乾時期流民出關移墾與東北旗地的變化〉，《社會科學戰線》1990.3：224-230。
- 1991 〈清代伯都訥地區的開發〉，《史學輯刊》1991.4：59-64。
- 1993 〈論嘉道以前的東北旗地〉，《滿族研究》1993.4：16-20。
- 1994 〈略論乾隆朝京旗蘇拉的移墾〉，《北方文物》1994.2：65-69。
- 1995 〈論清代東北流民的流向及對東北的開發〉，《清史研究》1995.3：30-36。
- 2002 〈論乾隆朝清廷對東北的封禁政策〉，《吉林大學社會科學學報》2002.6：83-90。

石方

- 1987 〈清代中期的“京旗移墾”、漢族移民東北及其社會意義〉，《人口學刊》1987：31-36。

任玉雪

- 2007 〈從八旗駐防到地方行政制度——以清代盛京八旗駐防制度的嬗變為中心〉，《中國歷史地理論叢》2007.3：103-112。

任海濱

- 2006 〈試論王履泰在雙城堡屯田中的作用〉，《牡丹江師範學院學報》2006.3：56-57。

衣興國、刁書仁

- 1995 《近三百年東北土地開發史》，長春：吉林文史出版社。

李中清、康文林、陳爽

- 未刊 〈基於《雙城堡總管衙門》的土地冊與人口冊的研究〉，未刊。

何榮偉、趙麗豔

- 2001 〈清代雙城堡八旗的設置〉，《蘭台世界》2001.2：40-41。

何榮偉

- 1992 〈簡述清代雙城堡地區的行政制度〉，《滿族研究》1992.1：26-30。

吳希庸

- 1941 〈近代東北移民史略〉，《東北集刊》1941.2。

定宜莊

- 1987 〈試論清代中葉京旗的雙城堡屯墾〉，《北方文物》1987.1：81-86。

洪慶滿等續修

- 2004 《洪氏譜書》，雙城市海旺屯：家族合資出版，第四次續修。

韋慶遠

1990a 〈論八旗生計〉，《社會科學輯刊》1990.5：85-90。

1990b 〈論八旗生計（續）〉，《社會科學輯刊》1990.6：82-85。

徐世昌

1988 《東三省政略》，長春：吉林文史出版社。

陳鋒

2008 《清代財政政策與貨幣政策研究》，武漢：武漢大學出版社。

黃宗智

2001 《清代的法律、社會與文化：民法的表達與實踐》，上海：上海書店出版社。

黃盛璋

1983 〈歷代度量衡里畝制度的演變和數值換算（續二）〉，《歷史教學》1983.3。

黑龍江省地方志編纂委員會編

1989 《黑龍江省志》，哈爾濱：黑龍江人民出版社。

黑龍江省雙城縣檔案館

1987 〈嘉慶二十年拉林試墾章程及史料〉，《歷史檔案》1987.3：47-50。

趙中孚

1974 〈近代東三省移民問題之研究〉，《中央研究院近代史研究所集刊》4下：614-664。

1981 〈清代東北三省的地權關係與封禁政策〉，《中央研究院近代史研究所集刊》10：283-302。

趙麗艷

2000 〈清代雙城堡地區編查保甲述略〉，《滿族研究》2000.3：48-50。

蕭一山

1943 〈清代東北之屯墾與移民（下）〉，《東北集刊》1943.5。

瞿同祖著，范忠信、晏鋒譯

2003 《清代的地方政府》，北京：法律出版社。

魏光奇

2008 〈清代州縣官任職制度探析——附論中國傳統政治中的地方行政首腦權力制約〉，《江海學刊》2008.1：161-167。

魏影

2008 〈略論清代京旗回屯的失敗〉，《北方文物》2008.1：83-86。

2010 《清代京旗回屯問題研究》，哈爾濱：黑龍江大學出版社。

任玉雪、李中清、康文林

江嶋壽雄

1999 〈雙城堡〉，氏著，《明代清初の女直史研究》，福岡：中國書店。

稻葉岩吉著，楊成能、史訓遷合譯

1935 《東北開發史》（原名《滿洲發達史》），地點不詳：辛未編譯社。

Chen, Shuang（陳爽）

2009 “Where Urban Migrants Met Rural Settlers: State Categories, Social Boundaries, and Wealth Stratification in Northeast China, 1815-1913.”
PhD diss., University of Michigan.

Conflict and Reform in Local Government Administrative Practices and Central Government Institutions: The Emergence of the *Minjie* in Shuangchengpu during the Late Qing Dynasty

Yu-Xue Ren, James Lee, and Cameron Campbell

Department of History, Shanghai Jiao Tong University; School of Humanities and Social Science, Hong Kong University of Science and Technology;
Department of Sociology, University of California, Los Angeles

In this article, we look at the emergence of the *minjie* (civilian lands) in Jilin's Shuangchengpu region and the beginning of changes to the late Qing dynasty ban on Chinese immigration to the Northeast, outlining the process of the mutual formation of local government administrative practices and central government institutions. From 1777 on, the Qing court began to levy fines on the cultivation of civilian land in the Northeast. But, beginning in 1815, after the settlement of Shuangchengpu, the income from banner lands in that area proved insufficient to support the cost of running the local government. As a result, the Jilin governor, Fu Jun, defied Qing court policy, using lower rents to attract civilian settlers to lease official lands (especially those classified as *gongzu*, *hengchan*, and *suique* lands) and become tenants. By various means, Fu Jun was able to force the Qing court to accept this change in its policy and thereby establish a *minjie* in Shuangchengpu. This institutional tax reform had a major impact on the lifting of the Northeast immigration ban in late Qing China. In this article, we examine civil administrative practices in Shuangchengpu and find that the local government there frequently violated imperial regulations. However, in most cases, these violations were limited in scale, and imperial regulations still retained authority. All the same, we suggest that when institutional regulations formed by the central government proved a hindrance to the development of local society, local magistrates would institute new administrative practices so as to diffuse the effect of these regulations. Thus, new local policies came into being as a result of the struggles between local governments and central institutions, and subsequent changes in

imperial institutional and legal practice might have originated from the accumulation of minor changes caused by these struggles. Local governments and central government institutions often had contradictory agendas, and, in the sometimes intense collisions that occurred between the two, change and adaptation was a mutually reinforcing process.

Keywords: late Qing dynasty, local governments, imperial institutions, Shuangchengpu, *minjie* (civilian lands)