

清末東三省改制的背景

趙中孚

- 一 八旗駐防與民官的設置
- 二 光緒初期的吏治變通
- 三 促成東三省改制的幾個原因
- 四 徐世昌與東三省新制
- 五 整飭吏治推行新政

一 八旗駐防與民官的設置

光緒三十三年三月（一九〇七年四月），清廷下詔改革東三省官制，正式設奉天、吉林、黑龍江三省。截至當時，不計已經割讓給日本的臺灣，中國共有二十二行省。光緒三十三年以前，東三省是以八旗駐防體制為主的特區，所謂三省，並無確切的行省建置意義。東三省正式建省，不僅代表所謂中國本部地方行政制度的擴大，也進一步指出了東北邊疆在文化、社會和政治上與中原地區的不可分性。因此，東三省改制具有極重要的歷史意義。

崇禎十七年（一六四四），新興的滿洲政權取代了土崩瓦解的朱明王朝。為了鞏固統治形勢，八旗丁壯幾乎傾巢而出，夥同輸誠的明帝國殘餘軍馬，東征西討。遼東一帶雖經明朝經營了兩百多年，但兵燹之後滿目創夷，殘破不堪。八旗丁壯既然不暇回顧，清廷只得寄望於招民開墾，恢復舊觀。於是順治十年（一六五三）的遼東招墾辦法。但滿清源出東北，對「龍興之地」有一種不容他人染指的維護心理和實際考慮，於是又有康熙七年（一六六八）的廢止遼東招墾之令。從此以後，東北在某種意義上被列為禁區，進入了長達兩百年的封禁時期。

封禁時期的東三省，最顯著的差別，是它被劃在清帝國地方行政系統之外，自成行政單元。滿清從入關之日起，首先廢除了明代在遼東舊有的衛所組織和民政建

置的規制，次一步定盛京爲陪都，設盛京五部，置盛京將軍。目的在把東三省變成皇家內苑和八旗子弟的保留地。^①但當時的遼東在明清長期戰爭後，僅有的一點農業社會基礎也告崩析，清廷乃不得不用招墾辦法吸收漢人勞動力，重建遼東農業規模，增加社會財富。但遼東農業地區的社會結構，從久遠的秦漢時代起，即建築在半官僚行政的基礎上。滿洲統治階層深深體認這個事實，所以把遼東招墾和重建有限度的官僚行政體制工作同時推動。招墾令頒佈後不久，即設置了遼陽府。四年後改遼陽府爲奉天府。^②

在遼東招墾令頒佈的同年，清廷也擴大了東三省的八旗駐防組織。除了在陪都盛京主持民族事務的「盛京昂邦章京」（即後來的盛軍將軍）之外，也分置了「寧古塔昂邦章京」，駐在吉林的寧古塔（寧安縣）。在寧古塔設置八旗軍政方面長官，與遼東招墾令並無直接關係，基本的考慮可能在整頓邊防。康熙元年（一六六三），盛京昂邦章京改稱「鎮守遼東等處將軍」，寧古塔昂邦章京也改稱「鎮守寧古塔等處將軍」。名稱的改變並不重要，重要的是自康熙朝起，東三省駐防八旗軍政組織功能開始變化。換言之，自康熙元年起，鎮守盛京和寧古塔的將軍，由於特殊需要，開始承擔了更多的戍守任務。康熙十五年（一六七六），鎮守寧古塔將軍移駐吉林烏刺，以及康熙二十二年（一六八三）再於黑龍江城分設「鎮守黑龍江等處將軍」，很能說明這種轉變。同一時期中，由於流民陸續出關，奉天府轄內的縣治，也由最初的兩縣增加到七縣。乾隆十二年（一七四七），駐於盛京的八旗駐防主管，正式改稱「盛京將軍」。二十二年（一七五七）寧古塔將軍也改稱吉林將軍。黑龍江將軍名稱不改，然自康熙三十八年（一六九九）移駐齊齊哈爾後自成局面，沿爲定制，於是東三省疆理雛形粗具。^③

① 見盛京通志（乾隆元年刊本），卷十九「職官」，頁1。

② 參見管東貴：「清初遼東招墾設官例的效果及其被廢原因的探討」，中央研究院歷史語言研究所集刊第四十四本第二分；遼東設置民官始末及其職司嬗遞見皇朝通志，卷六十九，職官略六；及盛京通志，卷十「建置沿革」，頁7~8。

③ 乾隆十二年「鎮守遼東等處將軍」改稱「鎮守盛京等處將軍」，合奉天府尹，亦稱盛京省。同年「鎮守寧古塔等處將軍」改稱「鎮守吉林烏林等處將軍」，亦簡稱吉林省；黑龍江同。又奉天府尹單稱，亦時作奉天行省。無論稱其爲省或行省，其含義與內地均不相同。參見趙澄泉：「清代地理沿革表十一：東三省」，禹貢，六卷三四合期。

大體說來，有清兩百多年間東三省的特殊行政體制，分爲駐防與民政兩個系統。然而，至少在光緒初年以前，很難從組織上確定不同官署的功能和職掌。盛京將軍最初爲東北八旗駐防的最高軍政長官，其職掌爲「鎮撫留都，安輯旗民，董率文武，凡軍師卒戍田莊糧糈之籍、疆域之廣輪關梁之要隘，咸周知其數，以時簡稽而修飭之。吉林將軍「掌鎮守吉林烏拉等處地方，繕固鎮戍，綏和軍民，秩祀山川，輯掌邊境。」黑龍江將軍「掌鎮守黑龍江等處地方，均齊政刑，修舉武備，綏徠部族，控制東陲。」^④將軍職掌的內涵，充分說明八旗軍政系統兼有方面權力的事實，但因不同轄區的政治社會實際狀況而發生轄理事務的多寡，因此這一系統的基本功能並不劃一。

在陪都系統方面，自滿清入關，即在盛京陸續設置了五部，以侍郎領之。盛京戶部掌「賦稅之出納，及官莊旗地歲輸之數，謹其儲積，辨其支給，以時稽核而會計之。」禮部掌「盛京祭祀朝會燕饗之儀式，及園池果瓜畜牧之用，咸辦其物，以供時薦」。兵部掌「盛京武備及郵遞邊防之政。」刑部「掌盛京旗民之獄訟，會奉天府共讞之；邊外蒙古訟者，會札薩克副臺吉共讞之。」工部掌「盛京營造、工作、製器、及諸色工匠之屬」。^⑤所謂「留都」的五部，是鎮守盛京內大臣（其後改稱將軍）衙門所屬的四曹演變而來，因此基本上盛京五部僅承將軍指揮，處理僚佐事務，公牘亦由將軍及五部侍郎會銜。其後將軍威望漸輕，五部權力逐重，彼此之間在業務的處理上漸生杆格；會辦公件亦呼應失靈。^⑥

奉天府尹的職掌與五部、盛京將軍也發生程度不同的重疊和衝突。順治十年，爲配合遼東招墾的需要，設遼陽府，順治十四年改建奉天府，置府尹一人，掌「留都教化與其禁令。」康熙三年置府丞一人督理學政、治中一人掌考試，並通判、教授、經歷、司獄各官。奉天府尹原爲漢缺，自乾隆三十年起以盛京戶部侍郎兼管，變成滿缺。^⑦因此，在職掌上不但與五部中的戶部重疊，也和刑部牽扯不清。在職權上更與盛京將軍及吉、黑二省將軍衝突。

④ 皇朝通典，卷三十六，職官十四「盛京將軍等官」

⑤ 前書，卷二十五，職官三「盛京五部」；卷三十六，職官十四「盛京將軍」。

⑥ 見崇實「奏請變通奉天吏治摺」，光緒朝東華錄，元年七月戊午。

⑦ 皇朝通典，卷三十三，職官十一「奉天府尹」。又參見崇實前摺。

奉天府尹之設，最早只在督轄八旗駐防以外的民官，其範圍並不限奉天省地方，諸如雍正年間吉林烏拉境內的永吉州、寧古塔副都統境內的長寧縣，均轄於奉天府尹。乾隆後為重整三省疆理，裁吉林境內州縣，還諸駐防。乾隆二十二年以後，單稱奉天府尹為「奉天省」，奉天府尹自後僅轄理盛京境府州廳縣民官。^⑧

三省將軍所屬各城額設八旗駐防，理論上與民官各有體制，互不相涉。但在清代兩百多年間，除了以上所述的將軍、五部、及奉天府尹之間職掌和權力的矛盾之外，地方的八旗協佐防校，和同通州縣等民官的組織，也有類似的重疊和矛盾。

以盛京將軍轄下各地駐防來說，包括興京、開原、鐵嶺、撫順、遼陽、鳳凰、岫巖、蓋州、廣寧、錦州、寧遠、義州、牛莊、海城、熊岳、金州、復州、旅順共十九城。截至光緒初年，十九城中除牛莊、熊岳、旅順、海城等處八旗駐防不與民治同城外，其它都和民官建置重複。^⑨旗民官署同城並不等於職權的明確劃分，在通常情形下，二者權限的劃分很不平均。光緒以前，盛京旗界重要事務大部由旗官掌握。豆米的徵收，由將軍衙門戶司負責；旗界陞科地或試墾地額徵銀兩、餘租地額徵銀兩、海口漁船、山繭，以及雜稅銀兩，亦多由旗署筆帖式會同城守主管催徵。盛京境內民官的職掌，雖然不出戶籍、教育、糧馬等一般性事務的處理，但却不能全權處理訴訟事項。^⑩換言之，奉天州縣官並不能發揮內地各省州縣具備「靡所不綜」的親民功能；州縣各官的陞轉任免，名義上雖藉京察計典取決，但以府尹先由五部侍郎兼攝，後由將軍管理，京察計典僅屬具文，實則率以盛京地方之意為準。^⑪因此，奉天及後來的吉、黑二省雖有民官之設，其內涵和一般州縣體制却大不相同。

東三省州縣民官之設置，旨在管理不斷入境的流民。但在初期的「封禁」體制

⑧ 見趙澄泉前文。

⑨ 參見盛京典制備考，卷七「將軍屬各城駐防」、「奉天職官」（收滿蒙叢書第一卷，東京，滿蒙叢書刊行會）。

⑩ 前書同卷「奉天職官」；皇朝續文獻通考，卷一百二十九，職官十五「奉天府」。奉天府的組織，與順天府大致相同。截至光緒四年，共轄三道、兩府、三廳、十九州縣。奉天府屬州縣的組織及功能與內地各省頗有差異，例如：多以同知、通判兼管知縣知州事；新設州縣佐貳多兼職，如巡檢管典吏事，經歷管司獄事，以及數州縣共一訓導之類。亦無縣丞、主簿等員專理糧馬稅厘。

⑪ 參見崇實變通奉天吏治前摺。

下，州縣和駐防系統雖顯示出和內地各省相反的主從關係，這種以八旗駐防為主的地方行政制度，尚不致發生重大困擾。因為早期單純的農業移民社會，是依附在旗地上發展起來的。在滿清壟斷下的封建土地關係基礎上，理論上並不發生漢族移民權益的保護問題。乾隆以後禁止流民出關的禁令，和久已立為成憲的旗民不交產上諭，可以明白說明這一事實。但流民陸續出關墾植並未受禁令所阻遏，移民由旗民手中得到土地的支配權也並沒有因不交產令而全面受到禁令。於是移墾社會逐漸發展，咸同以後速度尤快。為配合這一情勢，東三省當局乃不得不陸續添設民官治理。^⑫

咸同以後，早期移墾的遼河平原移民社會迅速擴大，奉天東邊閒荒紛紛墾熟升科。在極短期內，即吉林省也面臨設置民官的壓迫。及至東三省農業移墾社會延伸到松花江和牡丹江流域後，不僅新移墾區需要設官治理；即原有民官的規模和內涵也不再適用。例如，最常發生的旗人和民人爭訟，原則上雖由州縣會同駐防城守合理，最後由府尹會同盛京刑部訊理結案。但上下牽制，稽留往復，往往使單純詞訟變為苞苴爭納，是非不分的纏訟。^⑬這僅僅是當時民旗二重地方制重大缺失的事例之一。但已充分說明，東三省在大量流民繼續移墾的情況下，社會經濟結構的變化，已經到了非變通舊有民官職掌不足以適應的地步了。

與奉天毗連的吉林將軍轄區，八旗駐防的組織和奉天相仿。截至光緒中葉，將軍以下隸五城副都統及協佐防驍等官。州縣民官的設置，雖早在雍正時已着手，但乾隆二十二年後廢除，其後又行酌情添設。截至光緒初年，吉林將軍轄區僅有吉林、長春、伯都納三廳。因此吉林地區旗民同城遠不如奉天為習見。至於黑龍江將軍轄內地區，民官之設置，除呼蘭平野移民較多地段於同治元年（一八六二）置呼蘭廳理事同知外，直到光緒末期，也不過另增一綏化廳而已。^⑭但這並不是說吉黑兩廳理事同知外，直到光緒末期，也不過另增一綏化廳而已。^⑭但這並不是說吉黑

⑫ 光緒三十一年九月二十七日，盛京將軍趙爾巽奏以「旗民向禁交產，行之既久，弊害滋多，請將奉省旗地旗房不准民人典賣舊例恩准刪除，以期旗民交益」，可視為東三省正式廢除旗民不交產禁令之始。光緒東華錄，三十一年九月丁酉。

⑬ 見崇實變通奉天吏治前摺。

⑭ 參見吉林通志（光緒十七年刊本），卷六十，職官志三，頁2~38；皇朝通志，卷七十，職官略七；皇朝續文獻通考，卷一百二十九，職官十五有關吉林及黑龍江載記。

兩地沒有流民的問題，不需要民官。相反的，從光緒朝起，吉林和黑龍江面對了奉天的同樣困擾，即如何擴大設置府州廳縣，來處理日益擴大的農業移墾社會的複雜事務。

就官僚行政體制言，奉天旗民行政組織與結構的變化，可以作為東三省的代表。就時間區分言，由順治元年到光緒元年，可視為八旗駐防與民官合治階段。而自光緒元年起奉天變通吏治，則促成傳統雙元行政體制進一步制度化。

二 光緒初期的吏治變通

光緒元年七月，署盛京將軍刑部尚書崇實，奉令規劃奉天全局，變通吏治，以配合日益複雜的地方行政事務。崇實擬訂章程七條具奏，經軍機大臣、六部九卿會議，確認所擬辦法均為當務之急，奉旨准行。¹⁵ 崇實在奉天吏治變通章程中，明白指出從滿清入關後二百四十年間奉天地方行政組織與功能的脫節，主要是由不合時宜的旗民並治體制造成，並坦率分析了奉天旗民系統不能相互配合的原因，提出改革辦法，其要點如下：(一)變通將軍事權；(二)變通府尹事權；(三)增加首道；(四)劃分旗民官員職責；(五)增定大吏養廉；(六)變通盛京五部事權等。崇實的改革吏治辦法，顯然是針對奉天旗民行政體制的矛盾而發的。奉天地方權力的惡性分化，使將軍、五部衙門和奉天府尹長期各自為政，從而造成奉天官場怯於任事、勇於諉過的習氣。因此他建議加重將軍職權，旗民文武，全歸統轄。將軍一缺改為「管理兵刑兩部、兼管奉天府尹事務，加兵部尚書銜」，另頒「總督奉天旗民地方軍務」關防一顆，並加「兼理糧餉」字樣，以便管帶金銀庫印鑰，且可稽核戶部出入。換言之，盛京將軍獨攬了奉天省的民政、財政和軍事大權，變成事實上的「總督」。崇實的另一建議，是專一奉天府尹事權；自後府尹一缺加二品銜，「以右副都御史行巡撫事」，察吏安民，並專理旗民訟爭。因以往民旗交涉司法審理，必須邀同盛京戶部兼尹及盛京刑部會辦定案，府尹不能自專。因此訟案往往稽延往復，無法迅速清理。流風所

¹⁵ 見崇實變通奉天吏治前摺，及恭親王等議覆崇實奏請變通奉天吏治摺。恭親王等對變通奉天吏治一案有詳細論析，可為參考。對崇實另摺奏請援熱河之例，准奉天將州縣各缺，不論滿漢，一律誥補，並加理事通判銜，亦擬破例准其所請。奉天官制之初步變通，因得於光緒二年完成。見光緒朝東華錄元年九月癸亥。

及，州縣亦無所適從。於是奸邪官員包苴爭納，需索無止，造成司法審理上的重大疵病。

盛京五部的權責。在崇實的建議中也有清晰劃分；如戶部單管東三省餉需，毋需奉天府尹涉入；刑部對旗民爭訟的管轄權，只限在犯從以上案件之類的。換言之，五部只經管事務性事件，其餘盛京五部不再過問。

將軍、府尹既然分別加總督、巡撫銜，地方行政組織也經崇實建議一併調整。奉天自後應由前此的府縣二級制，變為道府縣三級制。裁治中一缺，添設驛巡道作為首道，掌理全省驛站及新設捕盜營之同、通、州、縣。其道缺應擇由正途出身之人請旨簡放。

旗民地方各官職掌的變通，最為重要。崇實除建議將地方通判、同知各民官全部加理事銜外，更重要的改革，是奉天省一切涉訟案件，無論旗民，專歸同、通、州、縣等官處理。旗界大小各員，只准經理旗租、緝捕盜賊等事務，其他一律不得干預。並將民官納入吏部人事升遷左降考核系統；各城駐防城守各職，亦應由將軍甄別其才力，不得因其為宗室專缺而有所寬縱。

為澈底打好官僚行政基礎，崇實主張寬給大吏養廉，比照外省之例，將軍每年實支養廉銀一萬八千兩、府尹一萬二千兩。其外旗民各官，養廉概以八成實放，不可七折八扣，俾得支應一切正雜開銷。如此才能談到革除陋規，提高行政效率。^⑯

崇實擬定的章程，經軍機大臣六部九卿議准實行後，奉天雖無行省之名，已具行省之實。行省在中國傳統地方行政結構中是一個重要的層次。它不僅是地方行政的單元，也具有充分的社會功能，發揮承上治下的作用。省級的行政組織，原則上必需具備三種功能：(一)對社會控制的功能，也就是維持地區內法律與秩序的功能；(二)提供並維持社會必要服務事項的功能，也就是贊助及發動各種社會服務及福利事業的功能；(三)徵收稅賦的功能，也就是合法取貲於公眾，藉以養官施政的功能。^⑰這是傳統地方政府的主要任務。東三省自嘉道以後，地方政府的組織與結構，已經

^⑯ 見前註文，暨盛京典制備考，卷七「奉天職官」，卷八「奉天吏治變通有關奏片」。

^⑰ 參見 Gideon Sjoberg, *The Preindustrial City*, Free Press, N. Y. 1960, pp. 244-252 ("Governmental Function")

過渡到需要高度分工的階段。舊有的旗民合治制度，不再能夠發揮上述的功能。人口的增加和社會成員背景的日趨複雜，也註定要藉制度化的官僚行政組織來配合；經濟活動的變化，更需要專業行政機構來協調。換言之，光緒初年的奉天，已經不再是單純的移墾社會。社會和經濟的變遷，為奉天政治組織與結構的變化提供了先決條件。

在同樣情況下，吉林也被迫實行地方行政體制的改革。光緒四年（一八七八）署吉林將軍岐元亦奏請變通吉林吏治，改設府縣。他在奏摺中指出，吉林移墾社會日益擴大，旗署已經無法兼理移民。最大的困擾，在於旗署官員不諳律令吏治。若不亟設民官，劃疆分治，吉林境內社會問題必致層出不窮，甚至無法收拾。因此他建議用正本清源之法，仿奉省變通章程，在衝要之區，酌中設立廳縣佐雜等官。升吉林為府治，長春廳通判改為同知。民地錢糧，旗民詞訟，專歸新設廳州縣管理。駐防之八旗協佐防校，不准管理旗務，防剿盜賊，不准干預地方司法審理。舊有三廳主人員，概加理事銜。¹⁸

吉林是繼奉天之後第二個考慮逐漸變八旗軍政組織為民官體制的地區。這是嘉道以來流民陸續墾荒的結果。吉林當局所要處理的，除「如水歸壑」的移民浪潮之外，更重要的，是如何教化養育新的移墾成員。這都不是已有的吉林廳、長春廳和伯都納廳三個原型民官組織所能勝任的。

岐元擬議的吉林官制變通辦法，直到光緒八年（一八八二）才見諸實行。當時的將軍銘安仿奉天成案，具體實行了道府縣三級制。但大規模設治，要到光緒末期才全面展開。主要原因，是由於經費支绌，稅源有限。吉林唯一的財務收入，是「放荒收押，試辦斗稅」。藉有限財源支應添官用度，其困窘是可想而知的。因此，自光緒八年吉林改官制的過渡時期，幾乎長達二十年。¹⁹

黑龍江省變更官制的背景與奉吉兩省相若，但由於移墾社會的擴大較遲也較緩，所以具體設治置官到光緒末葉才開始。光緒三十年（一九〇四），黑龍江將軍達桂奏請變通黑龍江吏治，添設民官。政務處在議覆中指出，黑龍江截至當時僅有呼

¹⁸ 見銘安請添設吉林道府州縣摺，光緒政要，卷八，頁8~9。

¹⁹ 銘安前摺；吉林通志，卷六十職官志，頁38~57。

蘭、綏化兩廳理事同知之設。而近年荒地日闢，交涉日繁，戶口蕃庶，事多官少，照顧難周，擬准所請。黑龍江隨卽普設府州廳縣各官，全省在短期內由八旗轄治局面一變為民官治理局面，其辦法與吉林大同小異。^②

光緒一朝東三省傳統旗民並治的體制，開始部份為內地官僚行政體制所取代，是東三省移墾社會擴大，需要多元功能行政組織予以配合的必然結果。按次序奉天最早（光緒元年），吉林居次（光緒八年），黑龍江殿後（光緒三十年）。從這個時序看，也不難理解東三省移民開發的一般狀況。

上面說過，變更吏治雖具行省之實，但並不等於建省。截至光緒三十三年，東三省的最高行政長官，仍舊是三省將軍。理論上，東三省依舊是特區，是皇家的內苑，甚至放荒招墾也大半限於閒荒。不過，清廷在面對了更困擾的問題之後，不得不就東三省現況作進一步評估，最後終於決定正式建省。

三 東三省改制建省的幾個原因

清末正式改變東三省地方行政體制，置奉天、吉林、黑龍江三行省，是多種原因促成的。歸納起來，不外：（一）庚子之後，日俄對東三省處心積慮的侵略計劃，已經見諸實際行動。（二）東三省移墾社會迅速擴大，原有民族二重行政組織雖經變通，仍舊彼此脫節，造成功能的僵化。（三）為了配合並推動全國性的吏治變通，東三省是一個不必除舊即可佈新的實驗地區。

甲午戰後，日本勢力伸入朝鮮半島，侵逼遼東。李鴻章等洋務大臣為抵制日本，不惜飲鴆止渴，於光緒二十二年（一八九六）與俄訂密約。密約中規定了俄國在東三省境內有接築鐵路的權利；光緒二十四年，清廷又允許俄在「南滿」敷設中東路支線、租借旅順大連灣，東三省遂淪為俄國勢力範圍。光緒二十六年（一九〇〇）拳亂發生，俄更藉口出兵，控制全部東三省，並於九月十八日強迫奉天將軍增祺簽訂了一份「暫訂條約」。這份沒有固定期限的「暫訂條約」，給予俄人在東三省的實際統治權。而奉天將軍以下的中國民旗官吏，等於承命辦事，對俄國軍事當

^② 政務處奏覆黑龍江添設地方各官事宜摺，光緒政要，卷三十，頁 54~55。

局負責。② 消息傳來，舉國譁然。至此，東三省形勢已演變到版圖指日變色的地步，不僅北京寢食難安，即英、日兩國，也以利益攸關，不甘緘默。光緒廿八年四月，俄受英日壓迫，雖訂撤兵期限，然翌年又積極對清廷頓施壓力，在東三省設總督，有長久不去之勢，而終於引發日俄戰爭。

清廷為不使東三省淪為日俄殖民地，大體上遵循兩個方向努力：其一，是開放東三省，在列強相互牽制下保持東三省的主權；其二，是儘快將東三省在行政體制上和內地劃一，使東三省成為中國不容分割的一部份。光緒二十七年六月，廷諭李鴻章、奕劻及張之洞、劉坤一籌辦開放東三省任由各國通商，「庶幾保全根本之地」。③ 八月張之洞上「東三省開門通商摺」，對保全東三省之道作了深刻分析。摺後並附有日本貴族院議長近衛篤磨書函及措置東三省條議。④

近衛篤磨這份條議的精神，實際上即是所謂「門戶開放」政策的東洋翻版，並無甚驚人之論。當時俄人囊括全部東三省，與其說近衛公是關心中國利益，不若說是關心本身利益。因為日本當時所籌慮的，是如何迫俄撤兵。具體的說，為阻止俄人壟斷東三省，應仿三國干涉遼東故事，把俄人霸佔東三省拒不撤兵這件公案，交由「列國公議」。但必需以開放東三省為先決條件，使列國均沾利益。這和張之洞在奏摺中所指出「東三省雖許外人雜居，而主權猶操之在我」古典制衡外交的運用相近。在當時的情況下，看起來似乎對中國有利。

證之於三年後日俄大動干戈一事，近衛這份「披瀝肺肝」的建議，其作用是不難理解的。但近衛篤磨多少還表現了維新後日本元老政治家所僅有的起碼「道義感」；他除了為當時中國籌擬制俄之策以外，也同時為中國想出保衛東三省版圖的

② 見奕劻、李鴻章電致西安行在軍機處，光緒東華錄，二十六年十一月丙申條。電錄增祺與俄督阿萊克息夫互訂奉天交地章程九款。增祺與俄佔領軍立約始末，見羅曼諾夫：帝俄侵略滿洲史（民耿譯，民國六十二年臺北學生書店重印），第五章「全滿洲之臨時佔領」，頁 204~304。

③ 將軍增祺與俄督阿萊克息夫所訂「奉天交地暫行條約」雖經清廷於同年十一月二十八聲明廢除，不予承認。然正式交涉却因俄方所提草案過苛而僵持不下。李鴻章與劉坤一、張之洞為劃押事彼此積疑負氣，爭論不已。翌年（光緒二十七年）六月十四日，西安行在電諭李、劉、張等，對本案有所排解。並指出俄約自難全廢，終當設法改訂。然基本對策，為許各國在東三省通商，使互相牽制。見光緒東華錄，二十七年六月戊申條。

④ 張之洞奏「俄約要盟貽害請將東三省開門通商摺」，張文襄公全集，奏議五十五，頁 2~6。

⑤ 張之洞前摺附件，頁 6~15。

根本辦法。這個辦法，就是變通制度，實行新政。近衛認為，開門通商避免一國侵略的辦法，究非澈底之策，必須「擺脫從來拘遷之見，建一種新法」，才能確保東三省。他建議的新法大致是這樣的：

- 一、廢除東三省將軍，併合三省爲一省，置總管府以治之。
- 二、總管府軍政、行政、司法之權須分立，以明權限。
- 三、總管府下設顧問、大理二院，分掌立法及訟獄；設民兵財三部，分掌民政、軍事、度支。
- 四、總管府總管由宗室親王中簡放，各部官吏掄選國中俊才充之，無滿漢之別。
- 五、各部聘用外國人之俊異優秀者爲顧問，以備諮詢。

根據近衛的說明，上述顧問院實際爲東三省的立法機關，他認爲東三省在當時複雜的國際局面下，舊法已不適用，必需代以新法，才能適應。基於同樣理由，東三省也必需設最高審理機構大理院，督轄按察使衙門，才能有效處理中外涉訟案件。與內政有關的民部三省各設其一，轄於布政使，主辦戶口事宜，兼管農商。地方行政規制不妨如舊，然應於各地設行政警察。兵部爲兵權樞紐，專辦邊防及彈壓土匪；東三省可自行募兵，兵額六十營，分駐各地，置都統一人統帥。財部則專辦租稅事宜，並監督礦山、森林以保利源。在組織上，東三省總管府爲東三省最高權力機構，設總管一人、協辦二人，辦事官若干人；顧問院設顧問官十人，辦事官若干人；大理院設審官十人，華籍三人，外籍七人，推其中一人爲院長；民軍財部各設大臣一人，參贊官二人，辦事官若干人。

以上變通東三省行政結構和體制部份，是第一步。一俟各項變法就緒，即應撤去牛莊以下各口岸海關，以便各國人自由來往貿易，專在東蒙及山海關設稅關，以憑稽征。最重要的，是把東三省的築路、開礦權，對外人開放。最好也准外人在東三省自由居住，甚至購置田地。

近衛所建議的新法，實際上是由中國主動地把東三省的地位特殊化甚至半獨立化，並無隻字提及東三省改置行省。此外，他以爲開東三省港埠爲自由貿易場所，對中國的利益並無損害。因爲關稅可改由內地租稅補充，如伐林、賣荒、加征稅

項，每年可以進款三千萬兩，對地方新政的推動，不無作用。^② 從開發東三省的長遠角度看，近衛的建議未嘗沒有道理。但仔細推敲，則在這個建議下整頓東三省，其後果是把東三省變為名副其實的列強殖民地。因為近衛強調的利益均沾，已經到了中國主動讓出關稅權、外人購地權、外人開礦權、外人司法審理權的地步，這和張之洞開放東三省以圖保全的原意基本上是大有出入的。但張之洞以為「遼東已經俄踞，強立新約，此時若爭回，直是儻來之物，落得照此破格試辦」。^③ 他並邀同兩江總督劉坤一聯銜奏請樞廷考慮近衛所陳開放東三省和東三省變更行政體制的辦法。奏上，北京雖然沒有同意將俄約「請各國公議」，也沒有表示對東三省設總管府的可否，但顯然已經體察到東三省改制和開放通商的必然關係。^④

促成東三省改制設省的另一個原因，為東北移墾社會日益擴大，民旗雙線行政體制在功能上逐漸無法配合現實狀況，非澈底改革體制，設置行省不足言治理。

東三省移墾社會的擴大，自清初至清末，大致可分三個階段來說明。第一階段由滿清入關至康熙七年（一六六八）可以視為明清戰後的復舊時期。第二階段，由康熙七年廢止遼東招墾，實行所謂封禁，到嘉慶八年（一八〇三）局部弛禁。第三階段，由嘉慶八年實行局部弛禁，到甲午戰後發生移民高潮，以迄於清朝傾覆。移墾社會擴展的方向，最先為奉天的盛京將軍轄區及呼蘭平野，即遼西走廊、遼東半島及遼河、呼蘭河兩岸一帶，時間在光緒以前。光緒初年至庚子前後，移墾區擴展至吉林省境及東蒙、乃至黑龍江省中南部。光緒二十六年後，大小興安嶺之間及黑龍江沿岸亦遍佈移民足跡。^⑤ 以下是一份人口和耕地的統計資料，可據為比較

康熙二十四年（一六八五）

二六、二二七（據地丁資料）

乾隆十四年（一七四九）

四〇六、五〇〇

道光二十二年（一八四二）

一、六六五、五四二

② 同前。

③ 張之洞致劉坤一電稿，張文襄公全集，卷一七三，頁 20~21。

④ 密諭指出：「東省俄人尚未交還，今遽將俄約宣請各國公議，必致激怒於俄，勢成決裂，東三省又大遭蹂躪，更恐震驚陵寢。是通商未成，而巨禍立至，事將不可收拾」。對設置總管府一節，則略而不言，僅暗示俄人未退兵前，不宜空言先受賓禍。見張之洞東三省開門通商前摺所附上諭。

⑤ 參見拙文「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，第四期下冊，頁613~664。

同治三年（一八六四）	二、一八七、二八六
光緒十年（一八八四）	四、七三七、〇〇〇
光緒廿四年（一八九八）	五、四一三、〇〇〇（以上不含旗籍丁口）
光緒三十三年（一九〇七）	一四、四五七、〇八七（合民旗丁口） ^㉙
三省耕地部份	
順治十八年（一六六一）	六〇、九三三畝
康熙二十二年（一六八三）	三一二、八五九畝
雍正十二年（一七三四）	二、六二二、七二二畝 (以上爲三省民地地畝) ^㉚
咸豐至同治（一八六〇六八）	二、〇八〇、〇〇〇畝（黑龍江放墾地畝）
光緒中期（一八八〇一九〇）	一〇、六一六、五二四畝 (吉林省熟地及新墾民地) ^㉛
光緒三十四年（一九〇八）	
奉天省	三九、四〇九、四六四畝
吉林省	四九、三二四、五八〇畝
黑龍江省	二一、一〇三、九七〇畝
三省合計	一〇九、八三九、〇一四畝（合旗地民地） ^㉜

這份資料雖然不全正確，但可以顯示東三省移墾社會一定程度的擴大過程。當然，人口與耕地數字的增加並不代表一個擴大中移墾社會的全部內涵。更重要的，是它在結構和功能上的配合與調整。截至光緒末葉，移民人口急遽增加，舊有的旗民並治的東三省地方行政體制，已經到了非澈底更張不足以應付當時局面的地步。前此，盛京將軍崇實、吉林將軍銘安以及黑龍江將軍達桂雖均在地方行政體制上作了或多或少的變通，但基本上東三省仍舊是「以旗領民」，並不意味行政功能的強化。換言之，除了盛軍將軍有總督兼銜之外，吉林和黑龍江將軍仍舊以將軍公署節

㉙ 參見拙文「1920~30年代的東三省移民」，中央研究院近代史研究所集刊，第三期下冊，頁325~343。

㉚ 參見「近代東三省移民問題之研究」頁631所附統計表。

㉛ 上文附表。表列畝數係由每晌十畝換算所得。

㉜ 據大連朝鮮銀行編：滿洲重要統計表（大連，大正九年），表二「滿洲各省耕地面積表」，頁6。

制所屬道府州縣；將軍以下的同通州縣和協佐防校，形成了尾大不掉的雙線官僚行政體系。彼此之間，在軍事、治安、司法、財政等職掌上依然糾葛不清，弄成治絲益棼的局面。結果不僅造成清末東三省地方行政效率的空前低落，更為亟待規劃的東三省移墾社會帶來無窮困擾。

當時東三省行政上的重大弊病，除了旗民系統的疊床架屋，互為牽制之外，最常見的，還有以下數端：(一)民旗各官假公濟私，苛捐雜稅擾民；(二)司法風氣敗壞，訟獄罰款太濫；(三)仕途紛雜，夤緣奔競，官箴不振；(四)胥吏佐貳朦蔽把持，交相為惡等。類似困擾，固為清末吏治通病，然三省體制特殊，旗民系統交相為惡，尤難整頓，其中以吉林和黑龍江隱憂最大。^③因此，光緒三十二年（一九〇六）三月，黑龍江將軍程德全為配合實際需要，奏請進一步變更官制。

程德全在奏請變更官制摺中雖然沒有建議裁除將軍衙門，改置行省，但却具體請求裁除或歸併駐防舊制中不合時宜的司處等單位，另組新機構，由具備專長知識官員主持，「無旗籍民籍之別，無候補投效之分」。新行政組織的變通，應本日本變法精神，職有所專，分層負責，共分十司：(一)諮詢司：專安插裁退之高位旗員，不賦實責，專備諮詢；(二)行政司：為全省政令之所出；(三)外交司：專掌邦交之事，以修好彌爭；(四)財政司：綜核度支；(五)武備司：掌全省軍務，如訓練、調遣等；(六)學務司：掌全省教育行政及教化事項；(七)巡警司：地方治安之督率工作；(八)裁判司：掌刑名訴訟，凡有京控上控命盜雜案，以及提省之戶婚田產訟案，均歸審理；(九)農政司：以開墾閒荒為專職，兼理林業；(十)商務司：管理工程工藝及有關事項。^④

程德全官制改革計劃的主要精神，是在某一限度之內，把舊有八旗駐防的省級行政體制，變為與內地相同的省級官僚行政體制，而其重點在於裁併旗署。這和他在光緒三十一年（一九〇五）十一月奏請「統籌江省官缺兵制」，主張大量芟裁冗員旗丁的精神是前後呼應的。^⑤黑龍江八旗駐防的傳統不同於奉吉，旗員的影響力

③ 徐世昌：東三省政略（民國六十四年臺北重印本），奉天民治篇，紀整飭吏治；黑龍江省民治篇，紀整飭吏治。

④ 程德全奏「江省設立專司歸併舊有局處摺」，程將軍守江奏稿，卷十，頁51~56。

⑤ 程德全奏「統籌江省全局裁併官缺兵制摺」，前書卷七，頁39~50。

也大於奉吉二省。因此，身爲漢人却位列黑龍江八旗駐防最高長官的程德全，在改革官制的計劃中，開宗明義，首先爲八旗官員設想出處，主張設諮詢司，一如日本維新後之設元老院，將曾任實缺而無適當職位安插的旗員歸入該司，仍食原俸。這是本古時「三老五更」精神的兩全辦法，也是化解反對力量的途徑之一。可是，這種近乎率直的意見，不僅不爲地方旗員所接受，北京的政務處也認爲這種多餘的體恤違反了尊賢之典，並傳旨申飭。^{⑥6}

程德全的構想沒有立即付諸實行，並非完全見阻於守舊勢力，而在於清廷已作通盤籌劃。但顯然在日後東三省改制的措施中，程德全的構想大致被採納了。

與程德全條陳變通江省官制辦法的同時，盛京將軍趙爾巽也就奉天省級行政組織的變通辦法陳述所見。趙爾巽的意見與程德全在精神上是一致的。唯一的不同，是趙爾巽主張設「盛京行部」，合將軍、府尹以及盛京五部之權於一署，下設十局。行部大臣自判內務、外務、吏治、督練四局事務；財政、司法、學務、巡警、商礦、農工等六局則設參贊、參議等員分判。這種形式的省級行政組織，在結構上與程德全的想法雖然大同小異，但趙爾巽却進一步指出，欲求省級行政組織的健全及行政效率之改善，疆吏的權力絕不容分割。^{⑥7}他也指出，歷代官制多於國初頒定，「但知墨守，鮮議維新，致弱之原，亦多由此。」^{⑥8}

奉天民官設置最早，規模也最龐大，光緒初年經崇實奏准變更吏治後已經有了進一步的調整。然而奉天的情況究不同於吉黑二省，除人口衆多政務繁瑣，原有事權紊亂的旗民並行行政體制已無法有效作業之外，甲午戰後日益複雜的交涉和民政局面，使事權不統一的奉天當局更感首尾協調失靈。日俄戰後奉天無政府狀態所造成的嚴重後果，更幾乎使大局無法挽回。因此，北京在光緒卅一年四月正式撤換了奉天將軍增祺，代之以趙爾巽。並下詔撤除盛京五部，由將軍兼管五部事務。同年八月，廷諭再裁奉天府尹兼巡撫事一缺，由將軍兼理；府尹所兼學政由東三省學政兼管。^{⑥9}這一系列行政組織的變更，事實上已經把奉天的事權大致劃一了。留下

⑥6 見程德全「江省設立專司歸併舊有局處」前摺。

⑥7 「盛京將軍趙爾巽請設盛京行部事宜」，光緒政要，卷三十二，頁 18~19。

⑥8 同前。

⑥9 見光緒東華錄，三十一年四月丙午、七月庚子、八月丙午各條。

的，只是如何把省級行政首長的權力，在不容分割的基礎上成爲定制而已。所謂的行部大臣，說得更確切些，就是總攬奉省大權的總督。

綜合程德全、趙爾巽所作官制改革建議的重點，不外：(一)增強省級行政官署的權力，廢除藩臬二司，代之以分工、分層負責的新行省組織，以免彼此牽掣攻訐，而提高行政效率；(二)擬議中的新省級行政組織除具備分工及專業化的特質之外，並得因時、因地、因人制宜，隨時變通，以配合東三省移墾社會的特殊情況。

另一個間接促成東三省改制的原因，爲庚子之後，清廷痛定思痛，主動澈底評估當時局勢，決定着手變法。自光緒二十七年三月設置督辦政務處，到八月下詔責成中外臣工共襄變法之舉，顯示了清廷不但充分體認了非變法不足圖存的要義，更說明清廷爲維護搖搖欲墜的皇朝，不得不立即頒佈一系列的改革命令。在所有的改革方案中，最根本也是最迫切的，是中央和地方行政體制的變通。而東三省「一切規模略同草創，或因或革，措置較易爲功」。在這一層考慮上，把東三省正式納入行省系統，自然是先決條件。^⑩

基於以上各種因素，東三省在清末正式改制設省，已屬勢在必行。而直接促成東三省改制的關鍵人物，則爲徐世昌。

四 徐世昌與東三省新制

光緒三十二年（一九〇六）九月二日，廷諭貝子載振，尙書徐世昌往奉天查辦事件。^⑪徐世昌等關外之行的目的，主要在對日俄戰後東三省情勢及實際狀況作一深切瞭解，以作爲開放通商及通盤改制的參考。徐世昌等在東三省各地詳細諮詢，費時三個月，返北京後綜成「密陳考察東三省情形摺」，並附三省調查報告。^⑫這份文件，是敍述日俄戰後東三省政治、財政、社會、外交情形的最完整資料。徐世

⑩ 見奕劻等奏「接續編訂各省官制摺」，光緒東華錄，三十三年五月丁巳。

⑪ 光緒東華錄，三十二年九月丙申上諭。

⑫ 載振、徐世昌在東三省親赴各地，並「檄調各員分途考察，凡邊務、蒙疆、商埠，一切內政外交，皆究其所以致此之故，而推其如何補救之方」。三個月後返京，綜成報告書，凡十萬餘言。見東三省政略，卷首，錢能訓序。徐世昌「密陳考察東三省情形摺」見退耕堂政書，卷五，1~10，摺後附考察奉天、吉林、黑龍江三省詳細報告，內容包括交涉、吏治、民情、警務、財政、學務、軍政、實業、各地分查情形。見同書卷六——卷七。

昌在密摺中，首先指出「一抵新民，而境界氣象迥然有中外之殊」，繼而痛陳日本於日俄戰後恃勝而驕，在所謂中東路南滿支線附近屬地中，予取予與。不僅悍然掠奪礦權、伐林權、徵稅權，甚至逼令沿線州縣學堂延聘日本教習，商埠地亦遍掛日旗。即鐵路範圍之外，日人亦無所不至。日在奉天甚至藉口派兵至將軍衙署之內捕人，任意更換衙署官吏。其無視中國官署行政權之尊嚴，已經到了把南滿視為第二朝鮮的地步。庚子後俄人在奉天之專橫，諒也不逾於此。密摺並就日俄分噬南北滿的險惡形勢，縷加分析。^⑬

除東三省國際形勢之外，徐世昌也把奉天、吉林、黑龍江三省的政治、社會、和經濟狀況，詳加剖析。其奉天省部份，大致為：(一)鈔法混亂，財源支絀，無力興辦要政；(二)教育不普及；(三)地方武力空虛；(四)墾務不上軌道，實業未予提倡；(五)寨堡林立，民匪不分；(六)蒙古王公勾結俄人，擁兵自重，邊防堪虞；(七)旗丁好逸惡勞，旗官阻撓新政。吉林省部份，大致是：(一)吏治最陋，設官不足言治；(二)詞訟積累，審理不公；(三)民旗各官中飽稅收，地方金融操之俄人；(四)練軍不成營伍；(五)教育不成規模；(六)閒荒遍野，報種者寥寥；(七)民俗淺陋，德性不修。黑龍江省部份：(一)庚子後俄人常川駐軍，越墾佔地，掠奪林礦之利；(二)練軍不足保境安民；(三)旗署習舊，旗員短視，新政阻滯，較奉吉二省尤為可慮；(四)有曠土無墾民；(五)俄人壟斷金融；(六)俄築路後，客工之無業者，論為馬賊，為害地方。^⑭

與東三省改革行政體制最有關聯的，莫過於三省的吏治。徐世昌對三省吏治的癥結作了極詳盡的說明和分析。他在摺單中指出，奉天民官設置最早，但地方官員庸碌者多，賢者却步。牧令本身不諳法令，不習裁判，任由刑幕門丁把持公事。吉林吏治的最大缺失，在於官衙無功能，官吏無操守，視侵蝕中飽為當然，「積弊相承，匪伊朝夕」，故三省中以吉林吏治最難收拾。黑龍江民官設置較遲，問題出在旗署。江省的協佐以下旗員，對設官、放墾、興利殊不關心，甚至時加杯葛。^⑮東三省吏治不修，當然不是改制的必要條件。但就徐世昌所述三省吏治種切，已可看

^⑬ 見徐世昌前摺。

^⑭ 綜合徐世昌前摺及附件所得。

^⑮ 見徐世昌前摺附件清單東三省吏治部份。

出二百餘年來東三省旗民並治，事權不分的紊亂局面。因此，徐世昌乃就用人行政，變通事權的考慮，作了進一步的建議。

光緒三十二年十二月，徐世昌再上「密陳通籌東三省全局摺」，其中除瀝陳招墾興利，挽回主權之重要外，並指出為應付非常之局面，東三省不宜各自為政，「必聯合三省，屬諸一人，乃可收統一之效。然就令得人而理，而不破除文法，專一事權，亦無以盡人材之用。」因此他建議特設東三省總督一員，賦予治理東三省的全權。所謂全權，乃總攬內政，財政，軍事一切事務，僅外交事件與外務部諮詢辦理。總督以下，另設奉天、吉林、黑龍江巡撫各一員，專理三省民政，不得與總督平行。凡有奏件，均需總督領銜。三省用人行政，亦由總督主持。^⑥

徐世昌對東三省改制的建議，和趙爾巽的「盛京行部」和近衛篤磨的「東三省總管府」，在精神上都不盡相同。但徐世昌所擬議的東三省總督統攝三省軍政，事權上遠超過內地總督，無非「略如咸同間曾國藩、胡林翼之於東南各省」，基本上是權宜措施。真正的目的，在於把東三省納入地方行政系統，正本清源，阻止日俄進一步蠶食，鞏固東土士民的向心力。^⑦

清廷經過兩個月的等待，終於在光緒三十三年三月八日，以東三省吏治因循，民生困苦，亟應認真整頓為名，改盛京將軍為東三省總督，設奉天、吉林、黑龍江巡撫，正式把兩百餘年來旗民並治的東北，納入行省系統。同時任命徐世昌為東三省總督，授唐紹儀奉天巡撫、朱家寶署吉林巡撫、段芝貴署黑龍江巡撫。至於如何分設職司，則命徐世昌籌劃辦理。^⑧

東三省改制設省，除了澈底解除了自清初即懸為成憲的所謂封禁局面之外，更重要的，是具體顯示了所謂中國本部地方行政系統的擴大，已經遠超過歷代政治影

⑥ 徐世昌「密陳通籌東三省全局摺」，退耕堂政書，卷七，頁 10~16。

⑦ 徐世昌在「密陳通籌東三省全局摺」中，請俟來年（光緒三十三年）二月日俄兵撤後再明降諭旨，剋期實行改制。撤兵期滿，一切措施之權皆操於清廷。即使日俄有意拖延，不為撤兵，則「彼曲我直，亦可為所欲為」。因此，改制之議雖已大致決定，為避免日俄藉口阻撓，仍密而不宣。清廷僅諭整飭東三省事務，戒三省將軍勿以舉辦清賦捐稅等地方應政之政，操切擾累，峻削煩苛，以致民不堪命。見光緒政要，卷三十二，頁 55。

⑧ 見光緒朝東華錄，三十三年三月己亥條。

響力所未及的界限。也同時說明，東三省的改制設省，乃是在既有的移民社會基礎上實現的，而不是藉任何武力對土著居民進行迫害或驅逐所造成的結果。改制後的東三省，容有若干地區仍為蒙古或其它滿洲同系部落所聚居，但尚不致發生文化層面的矛盾；政治上，則難免保留了某種程度的雙元結構。

改制設省後的東三省，因內治外交環境特殊，新官制的釐訂，基本上也以配合當時實際情況為原則。所以東三省的行省組織，與內地各省均不相同。綜合言之，東三省改制後官制的特色，約有以下各點：

(一)名義上奉天、吉林、黑龍江三省雖經納入內地行省系統，但在組織和結構上，三省乃屬所謂新行省體制，與內地各省大不相同。例如，三省並沒有督撫藩臬公署，代替舊有行省各級公署的，僅「行省公署」而已。新「行省公署」的組織，大體上是在舊有三省將軍公署的各局司，以及陸續增設的各局司基礎上發展而成的。三省「行省公署」之內，各分設二廳：承宣廳稟承督撫旨意，掌一省機要政務，以及考核用人等事務；諮議廳掌議訂法令章制等事務。其下分設交涉、旗務、民政、提學、度支、勸業、蒙務等七司。二廳由左右參贊分別承領，七司則由司使負其總責。司以下分科，由僉事及科員處理交辦事務。新行省官署組織的特色，在於僉事以下事務官員，皆由學有所專及材地相宜者充任；另諮議廳也設議員及副議員等諮詢人員，不定品位，不拘本省實缺候補，凡明達政治，熟於本省情形者，均得羅致。^{④9}

(二)在權限劃分上，東三省總督不僅為各省最高行政長官，也是三省最高行政軍事長官。東三省總督原則上在奉天行省公署辦公，但理論上也同時在吉林、黑龍江行省公署辦公。因此，總督為首長，三省巡撫僅居次官之位。凡奏咨批札稿件，廳司以次，皆呈督撫核定。總督在他省時，公事由巡撫批閱，但重要案件，仍需先呈總督定奪。奏章事件，亦仿京部程序，皆需由督撫聯銜。如係例行之件或迫不及待者，而總督出省，則列總督前銜由該省巡撫一面奏辦，一面電商總督。三省公署堂印，由總督佩帶。總督在他省時，則本省印信由巡撫佩帶，總督回省時仍交還總督。^{⑤0}

④9 參見徐世昌奏「擬定東三省職司官制及督撫辦事要綱摺」，退耕堂政書，卷八，頁22~33。

⑤0 「東三省職司官制章程」，前摺附件，同書卷八，頁25~26。

(三) 改制後的東三省，一反傳統體制，由東三省總督兼管三省將軍事務，並加欽差大臣銜；三省巡撫亦加副都統銜。但三省旗務例行事件，則由各省承宣廳及旗務司主管，蒙務則由蒙務司主管。大體劃分，奉天省轄科爾沁六旗，吉林轄鄂爾羅斯前旗，黑龍江轄鄂爾羅斯後旗、扎齊特、杜爾伯特三旗。換言之，東三省雖改行省，而蒙旗組織仍各成系統，各旗轄地亦暫不設流官。⁵¹

(四) 東三省首創行政司法分權之制，專設提法使司，受督撫節制，管理司法行政，兼理審判。但以全國性司法改制未臻成熟，所以距司法之真正獨立尚有距離。至於高等以下各級審判廳及檢察廳之設，東三省則為全國創舉。⁵²

(五) 改制後東三省各級行政官吏，總督有破格任用之權。無論其為補署、獲咎、以及丁憂人員，只要才具出衆，職事必需者，均得擢用。三品以上大員，總督亦得指名密保，或會同該省撫臣奏保，請旨簡放，或派員試署。實缺當差人員的考績、升擢，也由東三省督撫全權決定。⁵³

(六) 為配合東三省迫切的邊防和治安需要，改制後設置了東三省督練處，總攬全區軍政，並預定兩年之內練成新軍三鎮。東三省同時自辦了講武堂和各種兵科學校，專司官弁的養成；製械兵工等規模，也相繼建立。⁵⁴

(七) 東三省與內地各省最重要的不同之處，為總督權責的專一及龐大。舉凡吏治損益、財款出入及一切事項，總督有酌量變通，隨時隨事因地制宜，分別奏咨核辦之權。⁵⁵ 充分說明，當時清廷對東三省地區求變求治之切。這一點固然與清廷全盤變通官制的本旨相符，然揆其用意，則顯然是要把東三省作為變法圖存的試驗地區。因此，東三省改制的成敗，關係至為重大。而徐世昌之能邀得清廷破格授權，也就不難理解了。

五 整飭吏治推行新政

51 見前附件，並參見東三省政略，蒙務，蒙旗篇「紀各旗放墾」及所附蒙務奏件。

52 徐世昌「酌擬奉省提法司衙門及各級審判廳檢察廳官制職掌員缺摺」，退耕堂政書，卷十，頁 8~20。

53 參見徐世昌「擬定東三省職司官制及督撫辦事要綱摺」。

54 東三省政略，軍事，軍政篇「紀東三省督練處」所附「奏設東三省督練處試辦章程」，頁 1~10。

55 見徐世昌前「擬定東三省職司官制及督撫辦事要綱摺」。

徐世昌膺命之後，除積極籌擬東三省分設職司等事項之外，也同時大力進行刷新吏治的工作，以利新政的推動。東三省民旗各署官員，因循泄怠，不思振作，向為土民所詬病。徐世昌籌劃東省改制，深深體會到，若不對貪鄙不肖者加以貶抑，對賢能有為者破格擢用，則新政之推行將無從着手。所以蒞任之初即開始整飭政風，予人一新耳目之感。然東三省蠹吏之丟官，却自新任署黑龍江巡撫段芝貴始。

段芝貴事件，不僅牽涉及農工商部尚書貝子載振，更使慶親王奕劻處境萬分難堪。光緒三十三年三月二十五日，御史趙啓霖參劾段芝貴「夤緣親貴，濫綰疆符；奕劻、載振父子廣收賄賂，欺罔朝廷」，以致物議沸騰。請予一併懲處，以肅綱紀。⁶⁶ 經醇親王載灃、大學士孫家鼐查覆，並無實據。⁶⁷ 但與本案有直間關聯的段芝貴、載振和趙啓霖，都先後去職。僅趙啓霖於去職後不久，加恩開復革職處分，繼續作他的御史；載振開去一切差使，段芝貴當了幾天的空頭巡撫，結果由原黑龍江將軍程德全繼續主持黑龍江省。⁶⁸ 這其中的蹊蹺，是值得推敲的。因為趙啓霖在參劾奕劻父子和段芝貴之後不久，又對東三省吏治「最難收拾」的吉林民族官員進行全面劾舉。結果造成自將軍達桂以下大小官員十六人的貶調處分，幾乎把吉林的道府同通和協佐參機一網打盡。而主持本案調查的，正是徐世昌。⁶⁹

徐世昌主持東三省改制，對整飭吏治，頗有不拘成法，全權裁奪的作風。東三省改制前不久，徐世昌曾就東三省因應變通之道，上摺痛陳種切。其中特別指出：

「廷臣之言事者，於用人則謂為倖進，於用款則謂為虛糜，於章程法令則謂為自私，於因革損益則謂為多事。窺其用意，欲以此為揣摩嘗試，而令當局者不辦事，不用人，不用款，長此因循而後快。故一令未終，前後異轍；大綱未舉，疑阻紛乘。」⁷⁰

⁶⁶ 光緒朝東華錄，三十三年三月丙辰。

⁶⁷ 光緒東華錄，三十三年四月乙丑「載灃、孫家鼐查覆奕劻父子被參案」，上諭指出，趙啓霖以毫無根據之詞率行入奏，污穢親貴，着即革職，以示懲儆。

⁶⁸ 見光緒朝東華錄，三十三年三月丙辰、四月丙寅、及六月丙寅各條。

⁶⁹ 見光緒東華錄，三十三年八月丙子條上諭；及退耕堂政書，卷十，頁5~10。徐世昌在「查明（吉林）大員被參各款據實覆陳」中，指出「吉林吏治之壞，根柢甚深，現當改設行省，尤非一意廓清，難有起色」。故派吉林提法使吳灝、試用道謝禮鑒，按照趙啓霖所指各節，「不動聲色，逐一詳查」，並選派廉幹之員，分往各處「認真確查」。所得各員劣迹，有「為原奏所未及者」。

⁷⁰ 徐世昌「請定大計而彌隱禍摺」，退耕堂政書，卷八，頁15~18。

言下之意，東三省新制之推行，必破除無謂之阻撓，方能見功。但「廷臣之言事者」，其指陳若有利於東三省新制之推動，或竟製造一二輿論，使新政之推動更易收到具體效果，則不僅為徐世昌所歡迎，即北京亦默認其可。類此充分說明，「有治人，無治法」的傳統政治邏輯，在禍亂相尋，時局日迫的東三省是切合實際的。

與吉林將軍達桂等被參一案性質相反的事件，同時發生在奉天。御史趙炳麟參劾盛京將軍趙爾巽任用史念祖辦捐滋擾，請加懲處。徐世昌在查覆摺中指出：「該將軍（趙爾巽）素性坦白，用人不疑，史念祖營私自利，非該將軍所能料」。⁶¹ 其詞氣與署吉林將軍達桂被參查覆摺中所陳「該署將軍貪婪無厭，政以賄成……用一豐年而財政銷亡，用一余濬而吏治淆雜……」兩相比較，雖不無呵護及過當之處，但其基本出發點，在銳意整飭吏治，並非全出一己好惡，是大可斷言的。⁶² 趙爾巽公誠廉明，主奉兩年，政績昭著。⁶³ 東三省改制後，調陞四川總督。苦僅以誤用稅吏獲咎，豈可謂平。而達桂等昏曠貪鄙之徒，改制前把持官署，漁肉地方。改制後諸政待舉，如仍任由若輩佔居要津，亦非理法之所當。

徐世昌雖竭盡全力刷新吏治，推動新政，然以瞻顧究難週全，對所屬賢與不肖的處置，容有不盡人意之處。黑龍江布特哈東路總管福齡被參奪官一案，即為一例。光緒三十四年五月，福齡為黑龍江視學員薛殿賓等捏詞糾參，經徐世昌及黑龍江巡撫周樹模以「貪橫乖謬，欠交鉅款」奏請革職歸案訊辦。事後雖查無一事得實，但該案却為黑龍江提法使司擋置，直至宣統三年猶懸而未結。⁶⁴ 福齡自光緒三十三年兼辦納謨爾荒務，於新荒之放領，戶口之調查，災民之救濟，公署街基之建造設計，巡警之布置，教育之開辦，在在不遺餘力，荒邊野域乃得開發。⁶⁵ 徒因地方滿漢之爭，橫遭栽誣，奪官繫獄。而徐世昌或疏於省察，或執於一偏，竟任循吏蒙受貶抑，則不免使賢能者扼腕，不肖者窃喜。這雖非徐世昌樂為之事，但當時整飭吏治原則上既以主觀判斷為準，則應慎賞慎罰，失之寬縱酷苛，均非所宜。

⁶¹ 徐世昌「查明奉天捐稅情形及被參各款摺」，退耕堂政書卷九，頁 14~22。

⁶² 見前徐世昌「查明大員被參各款據實覆陳摺」。

⁶³ 參見Dugald Christie, *Thirty Years in Mukden*, 1883-1913, Chapter XXI ("Reconstruction")pp. 196-206. 作者以傳教士身份，對趙爾巽主奉兩年成績有公正的評論。

⁶⁴ 見官海伏波大事記，卷十，頁 4~21。

⁶⁵ 前書，卷九，頁 52~54。

徐世昌督東期間，對吏治之因革及新政之推行建樹良多，為東三省日後之發展奠定相當規模。但若干批評指出，徐世昌任用私黨，兼之貶抑太過，造成東三省新官僚體制的矛盾，以致黨同伐異，派系之爭，終清之世不止。也有人指出徐世昌好大喜功，舉辦新政操之過急，以致用款浮濫，財政不修。其實這都是過當之責。⁶⁶ 東三省改制經由徐世昌籌劃，東三省在日後變局中能以確保，要亦得力於及時改製建省。改製後東三省新官僚組織中容有派系之爭，但徐世昌量才器使，不次擢用新人，如張元奇、張錫鑾，黃開文，張作霖，湯玉麟，吳祿貞等，均得展所長。⁶⁷ 至於舉辦新政，徐世昌亦以不擾地方，培元固本為原則。上任之初特由北京撥發鎊餘銀三百萬兩作為開辦新政用度。觀乎新政項目之龐雜及用度之浩繁，當其卸任之際，庫存告罄亦屬當然。⁶⁸ 總之，徐世昌開創東三省新局面，把東三省具體納入中國地方行政系統，使東三省成為中國領土不可分割的一部份，已足當萬千褒語，漸漸評功論罪，就大可不必了。

-
- ⁶⁶ 對徐世昌主持東三省的批評，日本學者所持角度最苛，自然不足為奇。參見矢野仁一等編：滿洲の今昔，「現代の滿洲」第四章，第二節「歴代總督の功罪」，頁 275~276；及園田一龜著：張作霖；第二章，第四節「奉天官場の變遷——徐世昌の新政失敗」，頁 51~52。
- ⁶⁷ 徐世昌「請派署奉天司道各缺並遵旨增改官缺摺」，退耕堂政書，卷九，頁 9~11；「奏陳官兵在吉林境內勦捕巨匪情形摺」，同書，卷十，頁 3~5；「派員籌辦延吉邊務摺」，同書，卷十，頁 12~14。
- ⁶⁸ 徐世昌「東事需款請先撥鎊餘摺」，退耕堂政書，卷八，頁 9~20。