

民国初年奉天府“废府存县”研究

王崇旭

(黑龙江大学, 黑龙江省、哈尔滨市, 150006)

摘要: 民国二年(1913)北洋政府颁行《划一令》,在全国推行废府存县,清代延续二百余年的奉天府随之裁撤。研究表明,奉天府长期实行无直辖区的府制,事权交错导致行政效率低下,而清末新政区的不断析出进一步压缩了其管辖范围;晚清新政与战乱导致地方财政入不敷出,府级机构因缺乏独立财源而迅速空心化;清末旗民二元体制瓦解、辛亥革命的冲击及中央统一政令的推行,从制度层面消解了府制的存续基础;日俄势力在东北的扩张,使铁路附属地、商埠地形成独立治权,进一步架空了奉天府的行政职能。多重因素共同作用下,奉天府最终裁撤改县,这一变革也推动东北地方行政体系完成与内地规制的统一,逐步迈入近代治理阶段。

关键词: 废府存县; 奉天府; 行政区划; 制度结构; 财政压力; 边疆危机

中图分类号: K2 **文献标识码:** A

前言

清入关后,盛京作为龙兴之地,实行八旗驻防与府县民政结合的管理模式。《钦定盛京通志》亦明确记载:“奉天府尹于顺治十四年添设,其旗民事务,向以奉天将军兼辖”^①。康熙三年(1664)“添设奉天府府丞、治中、通判、推官”^②。据此,奉天府有了相对完整的行政体系。“乾隆三十年,始以盛京侍郎兼管奉天府尹事务,皆由特简,无常员”^③。奉天府尹品秩为正三品,与京师顺天府尹并齐,不同于一般知府之从四品,且长期由满员出任。民国二年(1913)1月8日,北洋政府颁布《划一现行各省地方行政官厅组织令》,规定“其由有直辖区之府,或直隶厅州、厅州改称为县者,各以原地方为管辖区域”^④。同日颁布的《划一现行各县地方行政官厅组织令》进一步明确,“其由有直辖区之府,或直隶厅州,或厅州,改称为县者,各以原管地方为其管辖区域”^⑤。清代府级建制由此裁撤。

学界目前对废府存县的研究已取得若干值得重视的成果。傅林祥、郑宝恒在《中国行政区划通史·中华民国卷》中系统论述了北京政府时期地方行政制度,对1913年1月8日所颁三项法令的文本内容、各省推行状况以及道制确立的经过作了较为详尽的梳理^⑥;赵逸才在《清末奉天、锦州二府的县级政区格局及其边界形态》中对奉天地区各州县设置变化作了

①(清)阿桂奉敕修,刘谨之纂:《钦定盛京通志》卷41《职官三》,乾隆四十四年刻本,第2页。

②《清圣祖实录》卷12,中华书局1985—1987年影印本,第10页。

③(清)永瑢、纪昀等纂修:《钦定历代职官表》卷49,文渊阁四库全书本,第11页。

④《政府公报》第243号,北洋政府印铸局,1913年1月9日,第144页。

⑤《政府公报》第243号,北洋政府印铸局,1913年1月9日,第151页。

⑥傅林祥、郑宝恒:《中国行政区划通史·中华民国卷》,复旦大学出版社2007年版。

动态分析^①；薛虹、李澍田主编《中国东北通史》对清末民初东北行政体制的转型讨论，但讨论方向多以东北整体来考察，未对辽宁局部地区乃至奉天府进行大篇幅论述^②；刘子扬在《清代地方官制考》中对清代各省的地方机构设置、建制、沿革都作了详细的探析，同时对盛京和奉天府的官制也有一定考究^③；既有研究对改制过程的史实梳理已有基础，但对府被废的原因缺乏系统分析。本文之所以选择奉天府为研究对象，一是因其行政地位之特殊，体系之完善，是研究陪都兼边疆行省代表之政区；二是其改革之复杂，过程之曲折，是探析清末民初区划沿革之典范。本文制度结构、财政、时局政策、边疆危机等方面入手，探究奉天府废府存县的原因。

第一节 奉天府裁撤的过程

奉天府于1913年初正式裁撤，由于承德县属于府亲辖，无附郭县可用，遵照法令将其亲辖地改设为“奉天县”，“中华民国初沿清制，民国二年，奉政府教令，旧有府、厅、州一律改称为县，因改奉天府为奉天县”^④。然而，“奉天县”与“奉天省”省县同名，违反中央政府“省县不可重名”的命名原则。“是年四月，行政公署以省县同名，义有未协，令仍归复承德县原名”^⑤。但恢复承德县之名后又引发了新的问题。直隶省已有承德县，为清代热河行宫所在，民国后亦依统一政令改为县制。两县同名，中央要求整改。经奉天省议会商议，有人提议改辽代所置的乐郊县，但因年湮代远，百姓多不知其然，难以接受；后认为沈阳县为宜，既在沈水之阳，名实相符，又因袭古称，百姓容易接受。“夏，以县名与直隶承德县重复，乃援据明时此地曾为沈阳卫，并以县境居沈水之阳，复改称为沈阳”^⑥。1914年1月，北洋政府内务部颁布《改定各省重复县名及存废理由清单》，在全国范围内清理同名县，沈阳县名由此获得中央层面的正式确认。同年六月，随着道制在东北的正式确立，沈阳县隶属奉天省辽沈道，标志着奉天的省、道、县三级行政管理格局正式建立。

第二节 奉天府裁撤的原因分析

奉天府的裁撤不单单是一纸政令如此简单，它更涉及制度结构、财政经济、时局政策、边疆危机等原因的影响。

一 清代府制在奉天地区结构性问题

清代地方行政施行省、府、县三级制，但府的实际行政效率并不均衡。瞿同祖在《清代地方政府》中对州县基层官职日常行政状态已有充分描述，然知府对其下属州县官的监督，主要是通过文书往来完成的。他审阅州县官的报告，转发上级的指令，并在必要时对州县官

① 赵逸才：《清末奉天、锦州二府的县级政区格局及其边界形态》，《清史研究》2020年第5期。

② 薛虹、李澍田主编：《中国东北通史》，吉林文史出版社1991年版。

③ 刘子扬：《清代地方官制考》，故宫出版社2014年版。

④ 民国《沈阳县志》卷1，民国六年铅印本，第5页。

⑤ 民国《沈阳县志》卷1，民国六年铅印本，第5页。

⑥ 民国《沈阳县志》卷1，民国六年铅印本，第5页。

提出询问或警告。这种监督的有效性很大程度上取决于知府个人的勤勉程度和行政能力。奉天府下辖辽阳州、复州、海城县、盖平县、开原县、铁岭县等多个州县，知府对上述州县的行政影响力，在很大程度上受到这种间接管理的限制。但从另一方面看，由于省无法直接兼顾地方各县，清代的府在行政协调方面发挥着承上启下的作用，尤其在钱粮催征、案件审理、科举考试等方面具有不可替代的作用，不是简单的虚级机构。但就奉天府而言，该府在宣统二年（1910）承德县并入亲辖之前长期属于无直辖地方的府。府治所在的承德县以附郭县形式存在，并不由府直接管辖，知府推行政令须经由县衙中转，使府县之间因事权不明易产生的推诿与拖延，行政效率低下。

康熙三年（1664），清廷设承德县为奉天府附郭首县。《清实录·圣祖实录》康熙三年六月甲午条记载：“添设奉天府府丞、治中、通判、推官。设承德、开原、铁岭三县，改辽阳县为州，并海城、盖平，属奉天府”^①。“三年，以附京首邑为承德县，设开原、铁岭二县，改盖州为盖平县，并隶奉天府”^②。光绪二十八年（1902），因奉天府管辖范围较大且人口较多，清廷从承德县析出兴仁县，奉天府城出现一城两附郭县的格局。光绪三十四年（1908），兴仁县迁治抚顺城。双附郭局面至此结束，承德县成为唯一的附郭县。（兴仁县迁治抚顺后改为抚顺县，该县设置独立的行政区划体系，抚顺的县治即由此确立。）宣统二年（1910），清廷裁撤承德县，并入奉天府亲辖，兴仁县亦于同年裁撤。双附郭设而复裁，前后存在仅八年。府级行政需要附郭县来分担日常繁杂的民政事务，但双附郭县的存在又不可避免地与会的事权产生交叉冲突，相互推诿扯皮，行政愈加混乱。

此外，面对晚清人口与政务激增，奉天府的应对方式主要为增设新的政区。新政区设置主要有三类，其一是人口激增、开垦殖荒，如新民府、海龙府、昌图府、庄河直隶厅。“增祺奏，将新民厅同知升为新民府，设知府一员，以新设之镇安县、彰武县隶焉”^③，“海龙府，光绪五年以流民垦鲜围地置海龙厅，抚民通判治海龙城。二十八年六月升厅为府”^④，二者皆因流民开垦荒地导致城内人口激增而单独设府；二是贸易兴盛、商埠事务繁多，如法库直隶厅、营口直隶厅。营口“仅就沿岸贸易言之，则吾国口岸为本地第一良港，缘近年以来，东省铁路逐渐展布，此路又有支线由满沟子迳达营口，亦便利”^⑤；三是保护清皇室祖陵、管理旗民事务，如兴京府。此外，光绪三十二年（1906）设庄河厅，宣统元年（1909）升为庄河直隶厅。对奉天府的分化可以使打破旗民分治，析出新府厅州县的过程本质上是将旗地、围场、蒙地纳入州县管理的过程，便于推动东北社会转型，同时在一定程度上防范日俄渗透，提高行政效率。但奉天府直接管辖的区域被大幅裁剪，原辽西、辽北、辽东地区成立新的行

① 《清圣祖实录》卷 12，中华书局 1985—1987 年影印本，第 10 页。

② （清）允禄等奉敕撰：《钦定大清会典则例》卷 31，文渊阁四库全书本，第 2—5 页。

③ 民国《奉天通志》卷 57《统部七》，民国二十三年沈阳铅印本，第 2431 页。

④ 民国《奉天通志》卷 87《城堡》，第 4052 页。

⑤ 民国《奉天通志》卷 162《航路上》，第 7599 页。

政机构，无疑降低了奉天府的辐射范围，商业枢纽地位分化；此外，税源大量流失，收入降低但开支未减；再者，奉天府无法节制周边地区，权责难以协调。至宣统年间，奉天府的管辖范围较之同治年间已大为缩小，府制无法从自身的行政结构上解决弊病，废府改革势在必行。

二 财政压力对府级建制的冲击

“冲繁疲难”是清代对同一地方政府进行等级划分，来区分省、府、州、县的重要程度，四字分别有不同含义：“冲”指地当孔道，“繁”指政务殷繁，“疲”指赋多逋欠，“难”指民风刁悍、命盗案件繁多。该制度于雍正六年（1728）由广西布政使金鉉提出，乾隆七年（1742）正式完善，将其与“最要缺、要缺、中缺、减缺”合并，将地方行政区划分为四等。四字俱全者为最要缺，按规定须由督抚从资深官员中拣选调补。《清史稿》地理志二·奉天府对奉天府、承德县、抚顺县、金州厅等都有“冲，繁，疲，难”四字评定，其中奉天府为“最要缺”^①。奉天府地处盛京，作为交通要冲，是通往黑、吉的必经之地，各方来往接待频繁；省城衙门林立，政务协调任务繁重；甲午、庚子之后经济凋敝，钱粮征收困难；加上涉外事务与旗民杂融，社会矛盾尖锐复杂，是为“冲繁疲难”。此评定反映出奉天府的行政成本远高于一般府治，而当地经济状况难以提供与之匹配的财政资源。

辛丑后，东北地区尚未正式设立行省，实行与内地行省不同的八旗驻防将军制度，因此在庚子赔款中被排除在外，不进行任何摊派。但东北在八国联军侵华战争时是俄国的主要入侵对象，遭受了沉重的破坏。“谕军机大臣等：赵尔巽奏奉省应办事宜为难情形一折。奉省为根本重地，百战疮痍，列强环集，经营措置，动多棘手，览奏殊深廑虑”^②。“二十九年，以练新军，复摊各省练兵经费，而各省以创练新军，办巡警教育，又有就地自筹之款。奉天一省警费至三百余万两”^③。仅警务费额就如此庞大，加征田赋、盐税、厘金等苛捐杂税更是给奉天地区造成了严重的财政困难。此外，光绪三十三年二月十三日《请援照云南成案仍铸银元折》（1906）载：“窃维奉省向乏制钱，市面行使皆系商号所出钱帖，信用薄弱，各分吟域，惟恃大小银元流通周转。自三十一年经财政处会同前户部奏请限制各省银元，奉省亦在奏停之列，于是市面银元往而不来，日形其少。辽阳等处出帖商号因银元短绌，被挤倒闭，各城商务颇受影响”奉天制钱短缺、钱帖泛滥，市场萧条，财政周转不动。《宣统政纪》中亦载：“东三省财政困难，谨拟补救……现查奉省财力支绌，异常固有之军饷因防疫移用，尚须另筹抵补，饬再增此出缺，实属为难”^④。府本身并无独立财政来源，只能靠向下摊派和向上请款两端应付，府县之间的财政矛盾由此激化。上下交困之下，府级行政运转受到严

① 《清史稿》卷 2《地理志二·奉天府》，关外二次本，第 1914—1917 页。

② 《清实录·德宗实录》卷 564，中华书局 1985—1987 年影印本，第 2 页。

③ 《清史稿》卷 125《食货志六·会计》，关外二次本，第 21 页。

④ 金毓黻：《宣统政纪》卷 52，近代中国史料丛刊影印本，第 4 页。

重影响，一些日常政务因经费无着而陷于停顿。

“奉省自光绪甲午而后，所入税厘各款，合之旗、民两署所征地粮杂税，以及各省协饷，岁计不过二百四十万。是时官俸薪饷悉仍旧制，岁出之数已有不敷”；“庚子以来，丈放蒙围各荒，分设府厅州县，入款较增；而时值兵燹，添练防军、招抚赈恤，需款颇巨。虽奏办推广实官各捐以资挹注，而出款益繁，所亏亦益甚”^①。为筹措赔款，“将军赵尔巽莅奉，首裁盛京五部、府尹、驿巡道等官，设财政局以统一出纳之权”“整顿税捐、盐厘，裁革陋规，剔除中饱”；“开办清赋，重定税契章程”^②。原有的赋税征收体系无法维持奉天府财政运作，盛京五部、府尹等管职裁撤合一，用以精简机构减少开支，使府级机构在地方权威严重受损。

三 时局政令的作用

除了制度本身的弊端和财政经济的影响，时局的变化与政令的实施是推动行政改制的根本动因，从某种程度上讲，废府存县是时局政令作用下的必然结果。

光绪三十一年（1905）八月，盛京将军赵尔巽奏请裁撤奉天府尹及盛京五部。“十一月，改设奉天府知府。阁钞十一月一日，政务处议奏：赵尔巽请改设省会知府，应如所请，设奉天府知府一缺，归驿巡道辖，金州一厅，辽阳、复州一州，承德、兴仁、海城、盖平、开原、铁岭六县，悉归该府专辖”^③。光绪三十三年（1907），清廷对东三省官制进行改革。《奉天通志·大事志》载，是年“裁盛京将军，设奉天省，以徐世昌为东三省总督，兼管三省将军事务”。“光绪三十三年（1907）三月，罢将军，置东三省总督、奉天巡抚，改为行省”^④。盛京原有户、礼、兵、刑、工五部亦在此后数年内陆续裁撤，其职掌分别归并奉天行省公署各司道。此次改革的重点在于裁撤军府、改设行省，废除奉天府的“陪城”体制，使东三省在行政体制上与内地各省保持一致。徐世昌到任后，省署各司道直接对接州县处理政务，府的转运职能被大幅削弱；设度支使司统一管理全省财政事务，下设会计、田赋、俸饷、税务等科，试图收回地方截留的财政，府丧失了独立财源与支出决定权；各级审判厅逐步设立取代知府的司法职能。奉天府的行政、财政、司法等权在数年间被大量收归省级机构，府级机构逐渐呈现出空心化态势。

随着时间的发展，晚清的统治逐渐处于崩溃边缘，1911年爆发的辛亥革命进一步动摇了府制根基。“日本驻奉天总领事致内田外务大臣电 1911. 10. 26 第 344 号今日收到赵尔巽总督直接通知，约定会议后与本官会谈。会晤时赵总督称：据密探查悉，该地情况颇为不妙，有属于革命党且有相当身份之绅士，已秘密潜入本地正进行某种策动；在此情况下，深望日

①（清）徐世昌撰：《东三省政略》卷 7《财政·岁出篇》，宣统三年铅印本，第 43 页。

②（清）徐世昌撰：《东三省政略》卷 7《财政·岁出篇》，宣统三年铅印本，第 43 页。

③（清）徐世昌撰：《东三省政略》卷 9《民政·奉天篇》，宣统三年铅印本，第 153 页。

④《清史稿》卷 2《地理志二·奉天》，关外二次本，第 1 页。

本警察尽力协助清国警察，防事变于未然”^①。1911年武昌起义爆发后，奉天以赵尔巽、袁金铠等人为主成立“奉天国民保安会”，以“保境安民”为名维持地方秩序，实质为变相保皇派。奉天巡防军统领张作霖在奉天各界代表会上采取武装压制要求宣布东三省独立、响应武昌起义的革命党人，因张作霖保驾有功，赵尔巽提拔其为军事部副部长，奉天省各地方实权逐步落入张作霖所代表的军人势力手中；同时张榕等人成立“奉天联合急进会”响应南方革命，在庄河、营口、海城、辽阳、铁岭、开原等地都成立了联络处，先后发动庄河起义、辽阳起义，起义虽被镇压，但地方分离主义已表现明显，局势愈发失控。至1912年，奉天府知府的实际职权已萎缩至省城部分民政事务，行政和军事指挥权完全落入张作霖手中。对下辖州县几乎丧失统辖能力。1913年1月北洋政府的《划一令》到达时，奉天府实际上已无法作为府级行政机构正常运作，政令所起的作用更多是对既成事实的认定。

民国肇建，章太炎于1912年2月26日在《大公报》发表《条拟官制之要电》，主张“废省存道，废府存县，县隶于道，道隶于部”^②。府制之弊，在于虚设。有直辖地方者，府与县争权；无直辖地方者，府为赘疣。去府而存道，则层级减而事权专。章太炎此议的目的在于压缩行政层级，因府导致行政效率低下，以道替代府，可节约经费开支、提高效率。此议为袁世凯所采纳。袁世凯之所以采纳此议，符合其削弱南方各省的政治意图。当时各省都督拥兵自重，北洋政府的有效控制范围仅限于北方几省，通过改制可加强中央集权，抑制地方的割据和叛乱。

1913年1月8日，北洋政府在颁布《划一现行各县地方行政官厅组织令》的同时，还颁布了《划一现行各省地方行政官厅组织令》和《划一现行各道地方行政官厅组织令》，对省、道、府、县的改制均做了具体要求。其中《划一现行各道地方行政官厅组织令》规定“见设巡道各省分，该道官名均改为观察使，由该省行政长官呈国务总理呈请简任”^③，道的地位由此从清代的监察区正式转化为一级的行政机构。道的设置基本上代替了府的职能，精简了地方府级单位，但同时道的职权必须加强，否则省县之间就会出现真空。奉天省于1914年6月设立辽沈道、东边道、洮昌道三道，以辽沈道辖沈阳等二十二县。

四 晚清边疆危机的加剧

晚清时期，东北边防危机加剧，以沙俄、日本为首的帝国主义国家不断攫取在华利益。伴随着中东铁路的修建、沿线商埠的兴起、地方资源的开发，许多地方行政职权逐步转移至专门机构，经济活动掌握在帝国主义国家手中，这间接导致奉天府徒有其名而无实权可用。

伴随着清王朝甲午战争的战败，沙俄方面为防止日本夺取其在东北亚地区的势力，中俄双方于1896年签订《御敌互相援助条约》（《中俄密约》），以共同防御日本为由双方进行军

① 解学诗、苏崇民主编：《满铁档案资料汇编》第13卷《满铁附属地与“九一八”事变》，社会科学文献出版社2011年版。

② 章太炎：《条拟官制之要电》，《大公报》1912年2月26日，人民出版社1980年影印本，第189页。

③ 《政府公报》第243号，北洋政府印铸局，1913年1月9日，第149页。

事援助、开放口岸给俄舰，允许俄国在中国修筑铁路。随即双方签订《中俄合办东省铁路公司合同章程》，其中第六款规定：“凡该公司建造、经理、防护铁路所需之地，又于铁路附近开采沙土、石块、石灰等项所需之地，若系官地，由中国政府给予，不纳地价”；“凡该公司之地段，一概不纳地稅”；第七款规定：“凡该公司建造、修理铁路所需料件，应免纳各项稅厘”；第十二款规定：“自该公司路成开车之日起，以八十年为限。所有铁路所得利益，全归该公司专得”；“三十六年后，中国政府有权可给价收回”^①，该条约是沙俄向东北地区扩张的工具，中东铁路公司通过后续购地合同不断扩大占地，形成了所谓的“铁路附属地”。

1898年3月，中俄双方签订《中俄会订条约》，即《旅大租地条约》，攫取旅大地区利益，并“今自画此约日起，推及由该干路某一站起至大连湾，或酌量所需，亦以此理，推及由该干路至辽东半岛营口、鸭绿江中间沿海较便地方，筑一枝路”^②，获得南满铁路筑路权。同年7月，双方签订《东省铁路公司续订合同》，合同规定中东铁路支线由哈尔滨延向南延伸，途径长春、公主岭、奉天至旅顺、大连，第四款规定：“许公司采伐在官树株”“许公司所过开采煤矿”，俄国有伐木、采矿权利；第五款规定：“俄可在租地内自酌稅则”，俄国获得辽东半岛租地内的自主稅则权。^③光绪二十九年（1903），中东铁路南满支线全线通车，极大地破坏了省城的稳定，面对沙俄对奉天府及周边各州县地区土地、林木、矿产、稅则等利益的攫取，府治管辖权利逐步被架空，难以对地方事务进行有效管理。

1900年八国联军侵华，沙俄趁机占领铁路沿线各大城市，时任盛京将军增祺与其签订《奉天交地暂且章程》。其内容主要包括：在奉天设立俄国总管一员，“辽东总理大臣往来交涉事件，凡将军所办要件，该总管应当明晰”；“留俄军驻防”；奉天清军一律缴械遣散，俄军未占炮台、营垒、火药库一律拆毁；盛京将军应保卫地方安靖，“务使兴修铁路毫无拦阻破坏”；设立巡捕马、步各队，保护商民，倘若地方有事，“转请俄带兵官，尽力帮同办理”^④。该条约的签订震惊朝野，盛京将军兵权被削，奉天府衙行政受到俄国钳制，其下辖辽阳、营口、铁岭等处大片土地被俄国实际控制，根本原因在于旗官掌军政，府官掌民政，这种事权割裂导致面对外敌时无法做到统一调度。清廷事后拒不承认此约。光绪二十八年（1902）签订《交收东三省条约》，规定俄军分三期在18个月内从中国东北撤出。1903年俄国提及所谓“七项撤军新条件”，违约赖在奉天、辽阳等地驻军，限制奉天军备扩充，由此引发1904年的日俄战争。

日俄战争后，双方签订《朴茨茅斯合约》，第六条规定：“俄国政府允将由长春至旅顺口铁路及一切支路，并在该地方铁道内所附属一切权利财产，以及在该处铁道内附属一切煤矿，

① 王铁崖编：《中外旧约章汇编》第1册，生活·读书·新知三联书店1957年版，第672页。

② 王铁崖编：《中外旧约章汇编》第1册，生活·读书·新知三联书店1957年版，第741页。

③ 王铁崖编：《中外旧约章汇编》第1册，生活·读书·新知三联书店1957年版，第783页。

④ 王铁崖编：《中外旧约章汇编》第1册，生活·读书·新知三联书店1957年版，第948页。

或为铁道利益起见所经营一切煤矿，不受补偿，且以清国政府允许者都移让日本政府”^①。俄国将长春以南的中东铁路转让给日本，改称南满铁路。日本于1906年成立南满铁道株式会社，在奉天铁路沿线划定附属地，由满铁独立行使行政管理权，不受奉天府地方行政系统的管辖。就新民而言，光绪三十三年（1907），清廷以166万日元购回奉天至新民的军用铁路专线，改标准轨接入京奉铁路，与关内的铁路联系自此建立。“然其最盛时期，尤在清光绪三十及三十一、二年间，京奉火车初到，一时遽增转运粮客行栈一二百家，车站南偏，俨然另辟一大商场”^②。两条干线在奉天交汇，使区域内的经济联系突破了原有的府县边界。铁路带来的跨界流动使人口与货物的集散不再以府治为中心，府级政区对辖区内各州县的经济统合功能被铁路沿线的纵向通道所替代。

除了对铁路沿线的管理，在奉天省城的租界和商埠也享有特权。1903年，清政府分别与美日签订《续议通商行船条约》和《续订通商行船条约》，成立奉天商埠。光绪三十二年（1906），根据中日《会议东三省事宜正约》，奉天等地正式开埠通商。条约附约第一款规定：“中国政府应允，俟日俄两国军队撤退后，从速将下开各地方，由中国自行开埠通商：奉天省内之凤凰城、辽阳、新民屯、铁岭、通江子、法库门；吉林省内之长春、吉林省城、哈尔滨、宁古塔、珲春、三姓；黑龙江省内之齐齐哈尔、海拉尔、瑷珲、满洲里”；第九款：“所有奉省已开办商埠之营口暨虽允开埠尚未开办之安东县、奉天府各地方，其划定日本租界之办法，应由中日两国官员另行妥商厘定”，租界地享有治外法权；第十款：“中国政府允许设一中日木植公司，在鸭绿江右岸采伐木植”，为日本今后的扩张提供了落脚点。^③其中中国允许日本政府继续经营安东至奉天铁路，以十五年为限，更是对奉天府管辖各州县造成了严重割裂。奉天商埠地处满铁附属地和奉天老城之间，其大部分位于今天沈阳和平区境内，地理位置极佳。商埠地划出部分地方用以为外国人提供居所，中外商人在此租地建房和经商，同时颁行许多减税让利等优惠政策。1906年设立的奉天开埠总局掌管商埠地对外通商交涉等事务，后涉及商界勘探、土地测绘、住房建房等事务，管辖权并不受限与奉天府，反而是与奉天府在处理民政平行的存在。在这种并立的治理格局中，府作为管辖全城行政事务的建制单位已经丧失了存在必要。奉天商埠地与铁路附属地均设独立的市政管理机构，与奉天府地方行政系统之间不存在统属关系。府改县以后，沈阳县的实际管辖范围也仅及于商埠地与铁路附属地之外的旧城区与近郊农村，对城内多个国中之国并无实际管辖权。

第三节奉天府裁撤后的影响

奉天府的裁撤是清末民初东北行政制度从传统向近代转型的关键节点，其影响并不止于政区名称与层级的更迭，对于沈阳市的近代化转型也起到了一定的促进作用，更是变相推动

① 《国际条约集（1872—1916）》，世界知识出版社1962年版，第254页。

② 民国《新民县志》，民国十五年铅印本，第25—26页。

③ 中日条约研究会编：《中日条约全辑》，《中日会议东三省事宜正约附约》，中日条约研究会民国二十一年（1932）版。

了奉系军阀的崛起。

首先是政区的层级发生了变化，行政效率得到提升。1914年6月，东北正式实行省、道、县三级行政管理体制。奉天省共辖三道，即辽沈道、东边道和洮昌道。辽沈道治所设于沈阳，共辖二十二县，包括沈阳、铁岭、开原、营口、辽阳、辽中、新民、锦县、锦西、兴城、绥中、义县、北镇、盘山、黑山、彰武、法库、康平、昌图、梨树、怀德、辽源等县。东边道治安东，辖二十一县；洮昌道治洮南，辖十五县。县公署的结构改县后也进行调整。县署建制，大县设四科，分理文秘民政、财政税收、教育卫生、治安刑法；中县三科，小县二科。科下尚有劝业、劝学、邮政、警察、度量衡等所。沈阳作为原省会首县，依大县编制设四科，但较之旧奉天府衙门中府尹、治中、通判、经历、照磨、司狱等官制的庞大规模，制度相当精简。至此，奉天地区的行政层级与内地行省完全接轨，清代以来盛京陪都的特殊行政体制正式归入全国统一序列。

其次，也推动了沈阳城市的近代化转型。伴随着城市工商业的繁荣与人口的集聚，催生了专门化市政管理的需求。1923年8月，奉天省划沈阳县城区及商埠地一带为市区，正式设立奉天市政公所，“掌管省城街道、卫生、交通、公用事业诸项市政事务”，县署逐步退出城区行政管理，专辖乡村地区，城乡分治的格局初步形成，沈阳首次出现市的建制。奉天市与沈阳县同属奉天省管辖，形成了市县并立的格局。1929年东北政务委员会成立后，废道制，县归省直接管辖，同时改奉天省为辽宁省，奉天市改称沈阳市。

最后，奉天府制的瓦解，不仅冲击了传统的文官治理体系，也为地方军事势力的崛起腾出了空间。辛亥革命后，张作霖所部巡防军进驻奉天省城，逐步掌控地方军权。原府级行政体系已趋于瘫痪，知府职权日蹙，仅能办理老城部分民政，军政、外交、财政诸权悉入军人之手。废府存县推行后，县级行政官员的任免权逐步落入奉天省军政当局手中，中央对地方的人事管控大幅削弱，奉系军阀因此逐渐崛起。

结 论

奉天府的裁撤与废府存县改革，是清末民初国家地方行政制度近代转型、东北边疆治理格局重塑的典型范例。清代奉天府依托陪都地位形成旗民并治的特殊行政体系，在时代变迁中逐渐暴露出层级冗杂、事权交错、管辖效能不足等固有弊病。加之晚清巨额财政压力、中央不断变化的政令制度，以及日俄势力入侵造成的边疆危机，传统府级建制失去了存续的基础。民国北洋政府颁布统一行政法令，本质是借助制度改革整合地方治理体系、强化中央行政管控。奉天府改为县治并归入道辖，不仅完成了东北地方行政层级与内地规制的统一，终结了盛京延续263年的陪都体制，也推动东北逐步摆脱旗民分治的落后模式，迈入近代地方治理新阶段。

参考文献

- [1] 阿桂等奉敕修, 刘谨之等纂:《钦定盛京通志》, 乾隆四十四年刻本。
- [2] 傅林祥、郑宝恒:《中国行政区划通史·中华民国卷》, 复旦大学出版社, 2007 年。
- [3] 金毓黻编:《宣统政纪》, 近代中国史料丛刊影印本。
- [4] 刘子扬:《清代地方官制考》, 故宫出版社, 2014 年。
- [5] 《清实录》, 中华书局, 1985—1987 年影印本。
- [6] 瞿同祖:《清代地方政府》, 范忠信、晏锋译, 法律出版社, 2011 年。
- [7] 世界知识出版社编:《国际条约集(1872—1916)》, 世界知识出版社, 1962 年。
- [8] 王铁崖编:《中外旧约章汇编》第 1 册, 生活·读书·新知三联书店, 1957 年。
- [9] 解学诗、苏崇民主编:《满铁档案资料汇编》第十三卷, 社会科学文献出版社, 2011 年。
- [10] (清)徐世昌撰:《东三省政略》, 宣统三年铅印本。
- [11] 薛虹、李澍田主编:《中国东北通史》, 吉林文史出版社, 1991 年。
- [12] (清)永瑆、纪昀等纂修:《钦定历代职官表》, 文渊阁四库全书本。
- [13] (清)允禄等奉敕撰:《钦定大清会典则例》, 文渊阁四库全书本。
- [14] (民国)翟文选、臧式毅修, 王树楠、金毓黻等纂:《奉天通志》, 民国二十三年铅印本。
- [15] (民国)张博惠修, 王皓如等纂:《新民县志》, 民国十五年铅印本。
- [16] (民国)章太炎:《条拟官制之要电》, 《大公报》1912 年 2 月 26 日。
- [17] (民国)赵尔巽等撰:《清史稿》, 关外二次本。
- [18] (民国)赵恭寅修, 曾有翼纂:《沈阳县志》, 民国六年铅印本。
- [19] 赵逸才:《清末奉天、锦州二府的县级政区格局及其边界形态》, 《清史研究》2020 年第 5 期。
- [20] 《政府公报》第 243 号, 北洋政府印铸局, 1913 年 1 月 9 日。
- [21] 中日条约研究会编:《中日条约全辑》, 中日条约研究会, 民国二十一年(1932)。

A Study on the "Abolition of Prefecture and Preservation of County" Policy in Fengtian Prefecture during the Early Republic of China

Wang ChongXu

(Heilongjiang University, Harbin, 150006)

Abstract: In the second year of the Republic of China (1913), the Beiyang government promulgated the Uniform Organization Decrees, initiating the nationwide policy of abolishing prefectures while retaining counties. As a result, Fengtian Prefecture, which had existed for over two hundred years in the Qing dynasty, was abolished. Research shows that Fengtian Prefecture had long operated under a system with no directly governed territory, leading to overlapping administrative powers and low efficiency. The continuous establishment of new prefectures, subprefectures, and counties during the late Qing further reduced its jurisdictional scope. The New Policies and successive wars in the late Qing caused severe local fiscal deficits, and the prefecture-level institutions, lacking independent financial resources, rapidly hollowed out. The collapse of the bannermen-civilians dual system, the impact of the 1911 Revolution, and the implementation of unified central decrees all eroded the institutional basis for the survival of the prefecture system. Moreover, the expansion of Japanese and Russian influence in Northeast China gave rise to railway attached areas and treaty-port zones with independent administrative powers, further stripping Fengtian Prefecture of its actual functions. Under the combined effect of multiple factors, Fengtian Prefecture was eventually abolished and converted into a county. This reform also helped align the local administrative system of Northeast China with that of the interior, gradually ushering in a modern phase of governance.

Keywords: abolition of prefectures and retention of counties; Fengtian Prefecture; administrative division; institutional structure; fiscal pressure; frontier crisis

作者简介(可选):王崇旭, 男, 汉族, 黑龙江省鸡东县人, 在校本科生, 主要从事历史地理、东北边疆及清史研究