

民国时期中国东北的森林国有化与央地关系变迁*

池 翔

内容提要:清末民初,在内忧外患的情境下,中国朝野逐渐认识到“森林国有”的重要性。北京政府将东北的天然森林划为国有,并设东三省林务局进行统一管理,希望以此强化边疆控制并重建中央权威。然而,中央直辖林务局的设置遭到东三省地方军政实力集团的抵抗,进而引发了中央政府和地方政府围绕国有林管理权和收益权的纠纷,以及林、矿部门间关于国有林采伐权的争夺。本文利用东三省档案馆的林务局档案,考察民国时期内忧外患情形下“森林国有”理念在中国东北的落地和纠葛。这一时期,北京政府和东三省地方实力派围绕国有森林的管理权展开博弈,既有合作又有冲突,从而引发了从中央到地方层面政治和经济治理结构的变化,深刻影响了东北边疆森林的管理体系和空间秩序。

关键词:东北 国有林 农商部 林务局 央地关系

自第一次工业革命以来,森林等自然资源的国有化逐渐成为近代国家政治和经济发展中的一个热点议题。一方面,自然资源的国有化是西方列强实现资本主义发展的有力手段,他们通过剥夺原住民的土地和资源权益而建立的自然资源国有制,^①极大地增强了各自向全球进行扩张的能力;另一方面,自然资源的国有化也关系到近代国家国民身份和国家认同的建构,^②在很大程度上改变了近代国家的政治、经济和社会机构。美国、日本等国在一些地区推行的天然森林国有化即体现了这些特征。^③

就中国而言,自晚清以降内忧外患,更是使森林的国有化被赋予了相当重要的内涵和意义。不过,目前学界有关近代中国国有森林的历史研究大多集中在晚清国有土地的丈放和南京国民政府时期的国有林制度,对民国国有林制度的发端和实践则探讨较少。^④因此,本文将尝试考察民国北京政

[作者简介] 池翔,中国社会科学院近代史研究所助理研究员,北京,100101,邮箱:chixiang@cass.org.cn。

* 本文为国家社会科学基金青年项目“近代中国东北的林权嬗变、林木贸易与边疆治理研究(1861—1931)”(批准号:22CZS059)阶段性成果之一。

① 美国的国家森林就占用了印第安部落曾经用于季节性狩猎和采集的土地。Theodore Catton, *American Indians and National Forests*, Arizona: University of Arizona Press, 2017.

② 国家对于公地和国有森林的分配和管理是环境治理的重要环节,也是一个多族群国家合法性的基础。环境治理在国家建构中承担了重要的型塑角色,超越资源、自然与环境保护运动。参见侯深:《变动的环境、变动的国家——美国作为一个环治国家的演化》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2020年第2期。

③ 关于19至20世纪日本在北海道、台湾和朝鲜建立“国有林”制度的历史,参见小関隆祺「北海道林業の發展過程」[北海道大學農學部演習林研究報告]1962年第1期,25—94頁;萩野敏雄「朝鮮・滿洲・台灣林業發達史論」大空社,2005年;David Fedman, *Seeds of Control: Japan's Empire of Forestry in Colonial Korea*, Washington: University of Washington Press, 2020等。

④ 有关晚清及民国时期东北土地改革和森林殖民开发的代表性研究,参见王长富:《东北近代林业经济史》,中国林业出版社1991年版;Nicholas K. Menzies, *Forest and Land Management in Imperial China*, St. Martin's Press, 1994; Isett, Christopher Mills, “Village Regulation of Property and the Social Basis for the Transformation of Qing Manchuria,” *Late Imperial China*, No. 1, 2004, pp. 124 - 186; 王希亮:《近代中国东北森林的殖民开发与生态空间变迁》,《历史研究》2017年第1期;林文凯:《晚清奉天省土地改革与日本关东州土地调查:统治理性与调查学知识之比较》,“中央研究院”近代史研究所集刊编辑委员会编印:《“中央研究院”近代史研究所集刊》第114期,2021年印行,第41—82页;等等。

府时期中国东三省国有林国家所有权的生成和纠葛,进而探讨近代中国在推行森林国有化过程中的诸多问题。这或可推进对于当时中国人环境治理和经济发展思想的认识,也有助于对近代中国东北边疆森林秩序的理解。

一、森林国有论和中央的国有化努力

在清代,东北的天然森林被称作“良维窝集”。^① 作为满人的发祥重地、清朝抗击外敌的军事屏障,以及旗人子弟练武之地,东北地区的天然森林一向受到清廷重视。^② 清末民初,面对内忧外患,中国朝野开始意识到“森林国有”的重要性。1906年,《东方杂志》“实业”栏目刊出《振兴林业策》一文。该文认为,国有林是“君民共有之林,面积宜大,则资本、人工即随之而大,管理役员亦因之而多”。清朝应取法美国、日本和德国的林业,以“国有”的方式加强对森林的管控。首先,要依据“国家之状况”,划定“国有林面积之多寡”;然后广设森林学校、建立森林官员、设定林区署、设置保安林,并讲求工业,这样才能发挥国有林在财政、富民和生态方面的效益。^③

1909年4月,农工商部上奏从“供用林”和“保安林”两个类别来理解国有林、公有林等众多森林新名目。农工商部认为,允许国家和人民采伐的森林是“供用林”,严禁采伐的森林是“保安林”。世界各国为了获得“供用林”和“保安林”,“不仅设官立局,又为特布森林法律,特设森林警察,防之至密而护之至周”。相比之下,清朝地方各省的农林学堂和树艺公司经营分散,缺乏统一规划。因此,农工商部建议,应一面“分咨出使各国大臣,调取各国森林专章”,一面“遴选熟习农务之员,就近派往日本考查造林之法”,最后汇总到农工商部,制定“森林专章”,以振兴林业。因为,“若国家无整齐画一之章程,官府无切实营办之责任,而全恃民人自为之能力,则森林之成立必永永无期”。^④ 农工商部的奏折虽然没有专门讨论国有林,但已从“供用”和“保安”的方面理解了国有林的功用,并要求国家统筹和官府参与。

1910年10月,徐天叙在《湖北农会报》发文提出在东北推行国有林的倡议。徐天叙表示,世界各国都注重国有林,因为国有林能够“恢护财政”和“保安国土”,但这个目标“非人民智识之所能周,抑非人民势力之所能及”。徐天叙认为,中国东北的森林,“名归政府所有,实则视之默然,听其生灭,未能收利”;而今“长白山、黑龙江、间岛等处之森林,久为日俄垂涎”,鸭绿江右岸之森林又被日本方面占有。因此他主张,中国应尽快在东三省创办国有林,以保障中国天然森林之富源。^⑤

尽管当时的有识之士已竭力倡导“森林国有”,但由于清朝很快灭亡,东北森林国有化问题未能被及时解决。1912年8月,北京政府成立农林部,继续处理这一问题。^⑥ 对于民国成立后的东北林政,东北官员也抱有极大的期待。同年,在一份提交至吉林省临时省议会的议案中,一位官员写道:“现值共和告成,国体大定,又特设农林一部,系应仿照东西各国明定林业专章,规划轮伐区域……借以固我边圉,保我利权”。在议案结尾,他又补充道:“俟农林部拟定《山林法》颁行后,再行分别国有林、公有林、风景林、保安林,以及民间之私有林、社寺林,另定采伐护养各项详细章程。”^⑦ 不难看出,东北地方官员对“国有林”等新式林业词汇已十分熟稔,并期待将其运用于东北的森林治理。

对于清末民初的中央和东三省地方政府而言,推行国有林对于应对东北边疆局势无疑具有积极意义。首先,东三省天然森林资源丰富,可以有效涵养水源和防卫风沙,起到“保安林”的效果,与“童

① 何秋涛:《朔方备乘》卷21《良维窝集考》,上海古籍出版社1995年版,第22页。

② 孟泽思:《清代森林与土地管理》,赵珍译,中国人民大学出版社2009年版,第48页。

③ 《振兴林业策》,《东方杂志》第3卷第6期(1906年)。

④ 《农工商部奏酌拟振兴林业办法折》,《政治官报》第566期(1909年)。

⑤ 徐天叙:《论中国急宜设置国有林》,《湖北农会报》1910年第10期。

⑥ 《司分实行章程续》,《大公报》(天津)1912年9月11日,第5版。

⑦ 《提议筹办吉林省林业案》(1912年6月19日),吉林省档案馆藏,民国吉林全省农务总会档案,档号J018-03-0018。

山濯濯”的腹地省份形成对比；^①其次，根据日本的经验，发放国有林给民众可以极大地增加财政收入；^②最后，在东北推行国有林，可以保证良材大木优先供应本国工业，有利于民族资本主义的发展。

此外，东北森林的国有化还与当地的国防安全和边疆秩序息息相关。农商总长周自齐就注意到，东三省“地广人稀，居民大半客籍，迁徙无常，山林所在，向无业主。国家既未暇兼顾，地方官但知征税款，不加取缔，以致华洋各商任意滥伐，毁弃滋多；野火延烧，动逾百里；甚至勾串外人影占盗卖，往往以个人交涉酿成国际问题，种种弊端”，同时，“日之南满、安奉铁路，俄之西贝利亚、中东、海滨省各铁路及松花黑龙两江轮船之用材、燃料取给予我者，岁又不知凡几，愈砍愈少，濯濯立待”。^③这些问题的产生在一定程度上正是因为东三省森林的国有化程度较低和国家监管的长期缺位。故而周自齐极力主张将东三省的天然森林划归国有。

北京政府首先在吉林省试点了国有林计划。鉴于吉省“官山最多，森林最盛”，又“地近强邻，尤应提前经理”，1912年11月，农林部在吉林省城筹设农林部驻吉林林务局，后增设农林部驻哈尔滨林务分局。农林总长陈振先表示，过去吉省官山森林因“国家未设山林行政机关”，向由“木税各局暨地方官掌管”；现在农林既设“专部”，山林又有“专司”，林政事务“应由本部筹办”。因此，陈振先要求，吉林省地方税局仍继续征收木税，但其他“发给票照，入山采木等事”，统由吉林林务局接管，“以一事权”。^④12月，农林部公布《东三省国有森林发放暂行规则》，将东北边疆的无主荒地和原生林地划定为国有林区，授权林务局对有重大“国土保安”关系的国有林进行直接经营，并开放其余国有林给私人报领。^⑤

1913年底，国有林计划正式覆盖吉林、黑龙江、奉天三省。11月26日，农林部直辖的吉林林务局和哈尔滨林务分局合并，更名为“东三省林务局”，局址迁至哈尔滨。^⑥12月13日，农林部发布《东三省林务局暂行规程》，规定，“东三省林务局隶属于农林总长”，设局长一人，另设科长、科员、林务员和林务练习员若干；林务局的职责为调查、管理、经营和发放东三省国有林，以及林业试验和造林。至此，新的农林部东三省林务局成立，正式代表中央政府全权统筹吉黑奉三省的国有林事宜，农林部佥事韩安为第一任主任。12月27日，农林部和工商部改组为农商部。随后，农商部在吉林、黑龙江部分地方县市酌设林务分局和驻在所，所有林务官员由农商部统一派驻。

1914年，农商部公布《森林法》，进一步对国有林的管理权限进行了划分。《森林法》共6章32条，将全国森林划为国有林、公有林、私有林和保安林四种类型。按照规定，凡“关系江河水源者”、“面积跨越两省以上者”和“关系国际交涉者”之国有林，由农商部直接管理，其余国有林“委托地方官署管理”。同时，农商部有权将“对于经营国有林有重大关系”的私有林或公有林收归国有，并予业主以一定赔偿。^⑦《森林法》对“农商部直营”和“委托地方官署”的国有林情形做了明确安排，在一定程度上强化了中央直接管理国有林的权限。

由于东北幅员辽阔，东三省林务局移驻哈尔滨后，对“南满”地区鞭长莫及。为了加强对奉天国有森林的管理，农商部又单独在奉天设局管辖。1915年5月，周自齐派林务顾问力钧前往奉天，筹设奉天林务分局。同年7月，农商部下令改“奉天林务分局”为“奉天林务局”，力钧为首任局长。与此

① 《农工商部奏酌拟振兴林业办法折》，《政治官报》第566期（1909年）。

② 熊希龄曾在一篇推广实业学堂的文章中提到，日本通过国有林发放岁入达三百万。参见《湖南熊庶常希龄上前湖南巡抚端推广实业学堂办法说帖》，《东方杂志》第2卷第9期（1905年）。

③ 《周自齐给大总统原呈》（1915年7月2日），辽宁省档案馆藏，民国档案，JC010-01-004548。

④ 《农林部咨吉林都督本部现派山林司司长胡宗瀛前往该省筹设林务局请飭属随时接洽文》，《政府公报》第192期（1912年）。

⑤ 《农林部公布东三省国有森林发放暂行规则》，《大公报》（天津）1913年1月3日，第9版。1914年8月8日，修订后形成正式的《东三省国有林发放规则》。

⑥ 《农林部委任令第四十七号》，《政府公报》第565期（1913年）；《农商部委任令第五十四号》，《政府公报》第647期（1914年）。

⑦ 参见王长富：《东北近代林业经济史》，第119—120页。

同时,“东三省林务局”再次更名为“东三省林务总局”,农商部佥事胡宗瀛接任局长,韩安任副局长。^①这样,农商部在东北地区就设立了两个中央直辖林务局。位于哈尔滨的东三省林务总局名为“总局”,实际管辖范围主要是吉黑两省,在吉林省城、宁古塔等地设办事处;地处沈阳的奉天林务局单独掌管奉天省内国有山林,在安东、本溪、安图和抚松等处下设分局和驻在所。

这一时期,东三省国有林经营主要以森林的登记与发放为主,个人或法人承领国有林分为三个步骤:首先,报领的个人或法人主动向林务局申报,并提交地照、保长切结等证明资料。其次,林务局随后派出林务员实地勘测,并绘制林图和林业报告书。因地处偏远,林务局无法调查,由地方县署代行勘测的林区仅限奉天省的洮南,吉林省的延吉、密山、饶河,以及黑龙江省黑河道所属各县。^②最后,调查结束后,林务人员将以上材料提交农商部审批,待审批通过后向承领人发放林照。林照是由农商部批准的国有林采伐执照,代表国家对天然林砍伐权的授权许可。获得林照的个人或法人必须按计划采伐国有林木,并完纳山分、木税和照费等相关费用,以五年为期。由于经费支绌,东三省国有林的造林、护养和林业试验落实较少,这一点也被后来的林业学家反复诟病。

虽然东三省国有林发放初见成效,但在实践中仍存在中央和地方权限划分不清晰的问题,即中央和地方之间对于如何分配东北国有林的所有权和管理权,以及由此衍生的国有林木采伐权和收益权还不明确。按照《森林法》的设计,农商部应对有重大“国土保安”作用的国有林实施直营,其他国有林应委托地方官署管辖。鉴于民初特殊的内外形势以及东北地区天然林储备丰富的特点,农商部依托“部设林务局”直接主导东北国有林的创办事宜,的确符合法律和情理。但是,在森林国有化的过程中,农商部其实独占了东北国有林的所有权和管理权,部设林务局也因此成为东北国有林事实上的控制主体。农商部及部设林务局通过审核与发放国有林照的法律程序,实际垄断了东北地方实业开发中最基本的天然森林采伐权,也在无形中剥夺了与地方官署本该共享的国有林所有权和管理权。这种“悬空”的制度设计虽然本意是代表中央层面对地方的支持,但在后续的地方实业开发中却演变为一种“中央”障碍,引发一系列纠葛。

二、东三省国有林的部省纠葛

随着东三省林务局的运行,中央政府和地方政府围绕东北国有林使用和收益的矛盾也逐渐显现。自《东三省国有森林发放规则》和《森林法》的相继颁布后,国有林的登记和发放就被正式纳入到国家财政体系中。国有林报领产生了勘测费、照费、领取林照必须缴纳的保证金、木税、山分和木植票费等多种新的费用。按照规定,凡中华民国公民或依中华民国法律成立之法人,可以申报200方里以内、承领期限不超过20年的国有森林。根据林学家的估算,每报领1方里国有林,民众需缴纳20元的照费和勘测费。^③据不完全统计,1912年至1929年,吉林省共发放国有林30829方里,黑龙江省25710方里,奉天省1098方里,共计面积57637方里。^④这就创造了至少115.3万元的收入,还不算后续售卖木料时征收的木税、按照林木市价8%收取的山分和木植票费^⑤,以及验照和转让林照的费用。由于国有林发放的收入可观,通过放卖国有林获得的财政收入也就逐渐引起农商部和地方

^① 《农商部飭(二则):第六百七十一号》,《政府公报》第1134期(1915年)。

^② 郭保琳等:《东三省农林垦务调查书》(1915年),虞和平主编:《中国抗日战争史料丛刊:经济·农林牧》第582册,大象出版社2016年版,第234页。

^③ 据陈植估算,报领一处200方里的国有森林,其照费及勘测费约为4000元左右。陈植:《满洲之农林概况及日人开发满洲农林业之设施》,《东方杂志》第22卷第24期(1925年)。1方里约等于540亩。

^④ 陈嵘编著:《历代森林史略及民国林政史料》,京华印书馆1934年版,第116—117页。

^⑤ 山分和木植票费,也作“山林票费”,是指承领国有林的个人或法人,在售卖木料时按照木材市价的8%,分别向林务局缴纳的票费。1915年至1919年间,东三省林务局和哈尔滨木石税局发放的一年期国有林短期采伐执照费用也算作“票费”的一种,又名“小照费”。

官员们的重视。

胡宗瀛曾在《考察日本林政报告书》中对日本的国有林放卖民间所带来的收益赞叹不已。据他的考察,日本国有林在最初推行的阶段也面临经费支绌的问题。为了解决经费短缺,1899年,日本颁布《国有林野法》,将国有林野中“不适于政府经营者”编成预算案,“次第放卖人民,得面积74万1500余町,估值23022000余圆”。这里的“不适于政府经营者”包括:(1)国有林野在固有农地范围内者;(2)国有林野为农业肥料材积或畜牧等所必须者;(3)国有林野经济上不适于政府经营者。日本国会随后通过预算案,指定国有林放卖收入为“国有林野特别经营费”,禁止挪作他用。从1899至1908年,日本国有林的发放估值2000余万圆,实际得价4480余万圆。对此,胡宗瀛感慨道:“以我东三省天然森林数倍于日本,设能急起直追,善为师法,则林利未可限量!”^①

随着东北国有林发放收入的增多,中央政府和地方政府的矛盾逐渐开始显现。1915年4月,周自齐接替张謇,成为新一任农商总长,周氏推行的国有林收入分配方案随即引发了农商部和东三省财政厅之间的多轮交锋。双方争论的焦点围绕东三省林务局经费来源展开。由于林务局肩负勘测林场、添设各地林务办事处和筹办森林警察等任务,急需经费支持,而财政部的拨款时常不能按时到账,周自齐便计划将山分和本植票费改归农商部经收,各省税局保留木税收入,但这一方案遭到地方政府强烈抵制,磋商未果。于是,周自齐转而要求东三省对林务经费“酌量分认”。周自齐认为,东三省林务局“虽由中央特设,而实际则仍为地方办事”,因此,各省财政厅理应按相应额度分摊林务局的经营费用。根据周自齐的预算,黑龙江省应每年认缴12000元,吉林省和奉天省财政状况稍好,应分别认缴20000元。这样,东三省林务局一年可支配52000元的林业管理经费。周自齐表示:“林务一经整理,则山分及其他关于森林之收入自比日益增加。若以取诸林者还用诸林,名实尤为相副〔符〕。”^②

东三省地方政府对农商部要求的摊派费用意见不一。黑龙江省和吉林省财政厅负责人基本同意“部省合办”,以山林票费支付部设林务局费用。奉天省财政厅厅长王永江则直接表达了质疑。王永江表示,东三省林务局是隶属于农商部的行政机关,不应该要求地方财政自下而上进行供养。如果要摊派费用,应将“年付模式”改为“报销模式”。他在信中诉苦道,“奉天岁出岁入各款,均尽数列入预算报部,并无闲款可资开支,况旧债累累”。王永江认为,要维持东三省林务局的运作,最好的办法是“山林票费项下按年酌拨”。王永江表示,应由农商部与财政部商议,将国有林报领所产生的山林票费收入用于东北的森林治理,“就三省森林之收入酌充林政之支绌”,而不是将费用分摊到地方政府。^③

1915年6月,北京政府发布“大总统批令”,强制要求东三省林务局经费“由三省分任”,各省财政厅被迫接受摊派。^④然而,各地方政府由于经费紧张,难以支持“部设林务局”及其分局的扩张。早在1914年3月和10月,为了控制更多大林地,同时开辟更多的收入来源,农商部曾在黑龙江省设立三处分局,分别是位于铁骊县(今黑龙江省铁力市)的东北分局、通河县(今哈尔滨市通河县)的东南分局和呼玛县(今黑龙江省大兴安岭地区呼玛县)的北路分局,由王树声、陶炳然担任专办。除了勘测和发放国有林外,各路分局也颁发“短期砍伐小照”。黑龙江省三处林务分局的设置,本意是为了更加便捷地获取大、小兴安岭地区的木材资源,以及加强对中俄边境的控制。但遗憾的是,新设局所的运作时间没有超过两年。

① 胡宗瀛:《考察日本林政报告书》,农商部吉林林务局1917年印刷,第2页。

② 《农商部周自齐呈》(1915年5月19日),辽宁省档案馆藏,民国档案,档号JC010-01-004548。

③ 《奉天财政厅实业科复》(1915年6月4日),辽宁省档案馆藏,民国档案,档号JC010-01-004548。

④ 《大总统批令:农商部呈为陈明整顿东三省国有森林原设林务局经费拟由三省分任恭呈仰祈钧鉴由》,《政府公报》第1125期(1915年)。

民初以来,由于战事连年,黑龙江省财政长期处于赤字状态。1914年,黑龙江省财政共收入银元4616455元,支出银元6231469元,收支相抵后亏空1615014元。^①黑龙江省木税自1914年改定税制后,每年大致收入22万元上下。^②木税虽然是黑龙江省财政的重要来源,但在连年赤字的状态下,黑龙江省并不愿意负担新的林务机构。1915年7月,黑龙江巡按使朱庆澜发起改革,要求撤销林务分局。他援引《森林法》第三项规定,“国有林除农商部直接管理外,得委托地方官署管理”,即所谓“委托主义”,表示在特定情况下,黑龙江地方政府有权接管国有林管理的职责,并改善和整顿省内林政。于是,为了减少本省财政压力,朱庆澜指定铁骊、通河和呼玛三县的设治局来接管保护和发放国有森林,并要求征收局将山分和个人税捐“照数解省”,以补充省内军政开支。^③此外,黑龙江省省长也下令各县市负责人必须参与监督各县的林业综合管理。黑龙江三个林务分局在短时间内的设立和裁撤,反映出中央政府与东北地方政府在国有林管理问题上的深层矛盾。北京政府和东三省都追求国有林发放收入,尤其是希望分享国有林收益这块大蛋糕,但当维持森林行政运作的支出超过地方政府所能获得的国有林收入时,地方长官往往会采取“委托”的策略裁撤林务局所,缩减运营费用。

尽管农商部东三省林务局的扩张遇到了掣肘,农商总长周自齐又在东北推行了一项新的针对“国有林及国有林地管理”的大林区制度。1916年1月22日,周自齐上书袁世凯,建议在农商部下设立“中央林务处”。他表示,在中央设置管理国有林的专门机构,将使中国的林政发生革命性的变化,并取得重要成就。周自齐认为,尽管中国拥有丰富的森林资源,但仍缺乏“适当的培育和养育手段”。他写道:“中国地大物博,边省富有森林,内地产木之区亦复不少。只以培植护养之法既未研求,国家又无政令维持,遂至荒旷,委弃视为固然,坐失利源,事非旦夕。比年,林学列入农科学知渐知讲习;商人采运木植、设立公司亦有合群竞胜之思。然实力未充,势终涣散。”周自齐点出了中国森林治理的主要弱点,“实力未充,势终涣散”。因此,他认为,林政创新的关键在于国家的强力介入,“亟赖公家提倡,于分区遴选,设警调查,绘造林图诸端,悉心规划”。周自齐的计划是:在农商部下设立中央林务处,负责统筹全国范围内国有林事务;然后按现有行政区划逐级设立大林区,每个大林区由农商部委任林务专员一名,负责调查、测绘、培育和保护的国有林;同时设立森林会,开展林务讲演和劝导,以及定时向林业部和地方政府报告。周自齐表示,现有的农商部把“农”和“商”合于一体,极大地限制和阻碍了国家对林业的投入。同时,他批评各省将国有林管理纳入实业厅的习惯做法,认为“各省森林事业概由实业科员经理”,导致“既无专注之精神,亦乏淹通之才识”。周自齐认为,应该任命有实际林业经验或毕业于林业学校的人担任林务专员和技术人员。此外,在经费方面,他建议林务处的经费“由中央担任”,各省林务专员及各县造林费用则由“各该省及各地方分任,于省行政、实业经费向下开支”。^④

对东三省而言,建立新的大林区制和设立林务专员意味着又一笔林务经费投入。1916年3月,黑龙江巡按使朱庆澜向周自齐提出质疑。他在信中写道:“东省原有部设林务局一处,常年经费由三

① 万福麟监修,张伯英总纂,崔重庆等整理:《黑龙江志稿》(上),黑龙江人民出版社1992年版,第869页。

② 民初黑龙江省木植税捐名目繁多,包括木植税、山本税和林务百二捐等。据不完全统计,1912年黑龙江省木税收入为141842元;1914年改定税制,黑龙江省木税按价每元征收1角1分,当年共收入木税221511元。1926年,黑龙江省本省木植税收入为221511元;1929年,黑龙江省本省木植税收入为294338元,1930年为221511元。从以上仅存几个年份的木税数据可大致推知,黑龙江省每年木税收入大致稳定在22万元上下。参见黑龙江省地方志编纂委员会编:《黑龙江省志》第33卷《财政志》,黑龙江人民出版社1991年版,第58页;万福麟监修,张伯英总纂,崔重庆等整理:《黑龙江志稿》(上),第856、1045、763页。

③ 《为拟裁撤林务分局仍叫各县署、设治局、征收局分别办理咨部核复并通飭遵照》(1915年7月),黑龙江省档案馆藏,黑龙江省档案,档号62-3-1413。

④ 《农商部为奏准部设林务处专管全国林务抄录奏章咨请查照议复由》(1916年1月22日),黑龙江省档案馆藏,黑龙江省档案,档号62-3-1415。

省分担。现在各省大林区筹设办事处,核与林务局性质相同,究竟该局是否继续存在”,并表示“边省财力支绌,办事处经费别无他款,可否即以分任林务局经费款目移用此处?”^①此前黑龙江省摊派的东三省林务局款项为每年12000元,农商部最新下发的“各省大林区办事处常经费预算”为每年7688元,两相比较,大林区制度似乎对东北地方财政的压力更小。鉴于林务专员与原有的东三省林务局存在职能重叠,周自齐在回复中承认,“此次奏设林务专员事关通行办法,并不适于特别省份”,并放弃在东北重新设置林务专员,“江省林务专员职务应即飭东三省林务总局兼办,……所有机关名称及经费一切仍旧”。^②

1916年末,中央直辖东北国有林的管理模式开始遭遇挫折。在袁世凯死后,中央政府被迫对东北国有林的管理实施放权。1916年10月,谷钟秀任农商部新任总长。1917年4月,谷钟秀宣布正式撤销农商部东三省林务总局。谷钟秀承认,由农商部设局统管东三省森林事宜是极为困难和复杂的,因此提出将东北国有林管理权力下放,由各省自办。根据谷钟秀的改革方案,地处哈尔滨的东三省林务总局改组为黑龙江林务局,由米逢泰领导;位于吉林的吉垣林务办事处则改组为吉林省林务局,由胡宗瀛负责;原奉天林务局继续进行,由奉天省省长公署接管。至于农商部曾要求的林业经费摊派任务,谷钟秀表示,以后各省国有林发放收入只需要用于本省林政,不需要再上缴任何费用给总局或农商部。^③

在谷钟秀的推动下,由农商部依托部设林务局对东三省森林进行直接管理的格局(1912—1917年)被打破。1919年,《申报》刊出一篇题为《农部附属机关之现况》的文章,历数农商部早期设置的林业试验场等机构的现状,并描述了农商部和东三省林务局之间“若即若离”的关系:现有的“三处东三省林务局”,之前由农商部派员充任局长,“惟经费不出于部而出于省……但亦可视为本部附属机关”。然而最新的政策是农商部不再直接监管东北林务,只是“由政府简任局长在部”,于是东三省林务局“失却附属之性质”。^④自中央直辖的东三省林务局撤销后,东北国有林所有权和控制权的主体逐渐转移至东三省地方官署和各实业部门。

三、地方政治与东三省的国有林建设

20世纪初,由于中央内阁多次更迭,地方军政实力集团已经养成,中央政府和地方政府围绕东北国有林的控制权又经过了多轮博弈。自1916年袁世凯死后,中央政府的权威已不稳固;张作霖和奉系势力的快速发展,对中央权威形成直接挑战。这一时期,奉天省和吉黑两省国有林的控制权整体向“省办”转变,但又呈现出不同的状态。受国内外政局变化的影响,奉天的国有林已经由实业厅接管,完全纳入奉系军阀的土地财政;吉黑两省的国有林控制权则仍在中央和地方之间摇摆。

在张作霖的支持下,奉天省对国有林的管控完成了从“部办”到“省办”的转化。首先是压缩林业经费,裁撤多余的办事处。农商部奉天林务局原成立于1915年7月,其总部设在奉天省城,下辖安东、本溪、抚松和安图等多个林务办事处。为节省省级经费,1917年6月,财政厅厅长王永江提出裁撤安东和本溪办事处,其理由是:本溪与奉天省局距离较近,又交通便捷,如有任何业务需要可直接来奉天省局;况且本溪县内的国有林已被强本公司报领,再专设本溪办事处没有必要。至于安东办事处,王永江表示,中日合办鸭绿江采木公司位于安东,本应设置林务分局收缴山分票费,但按照条约要求,该公司每年按比例向中国政府上缴“红利报效”。既然“山分票费已无形消纳于公司盈余之

^① 《咨为农商咨送林务专员规则并请酌定办事预算数目暨筹款办法》(1916年2月4日),黑龙江省档案馆藏,黑龙江省政府档案,档号62-3-1415。

^② 《农商部为咨复》(1916年2月17日),黑龙江省档案馆藏,黑龙江省政府档案,档号62-3-1415。

^③ 《农商总长谷钟秀复》(1917年4月6日),辽宁省档案馆藏,民国档案,档号JC010-01-004548。

^④ 《农部附属机关之现况(续)》,《申报》1919年1月5日,第6版。

中”，自然也就没有专设安东办事处的必要了。^① 据王永江估算，本溪办事处全年额定经费 2750 元，安东办事处全年额定经费 4460 元；如果能裁撤两个办事处，并取消临时开办费，奉省财政每年可节省大洋 1 万余元。于是，奉天林务局第二任局长吴维勋上任后，就听取建议取消了驻安东和本溪的办事处，仅保留省城总局和抚安办事处。这样，按林务局预算比例，奉天省城林务局全年额定经费为 5650 元，抚安办事处全年额定经费为 2280 元，仅剩“一局一处”的奉天林务局经费就从原来的大洋 15140 元削减为 7930 元。^②

随后，张作霖又亲自参与清理奉天省内的国有林报领。1918 年 8 月，奉天省长公署首先发布了“奉天督军兼省长布告”，宣布将山分和木植票费由市价的 16% 改为 8%，并重新定名为“国有林管理费”。同时，奉天林务局在每 200 方里国有森林处设林区驻在所，负责收费和养护。^③ 1919 年 2 月，张作霖以“东三省巡阅使”的身份公布《奉天清理国有林简章》八条，要求奉天民众从施行之日起三个月内，完成民有林场内天然林木的“国有林”报领，限期未报的民有林场将被奉天实业厅收归国有，统一发放给其他承领人。^④ 至此，奉天的国有林发放完全由实业厅接管，其发放收入充实了奉系军阀的土地财政。

吉黑两省的情形有所不同。因中日“吉黑林矿借款”的签署，日本方面要求北京政府承诺重新统一东三省林政。因此，吉黑两省的国有森林事业在 1917 年下放省实业厅后，又被重新纳入中央直辖的范畴。1918 年，北京政府段祺瑞内阁向日本政府寺内内阁提出借款要求，并以吉黑两省之林矿资源为担保。一开始，日本方面并不同意。他们认为，由于现阶段北京政府治下的中央政局与森林行政不统一，无法保证东三省森林事业的收入，因此拒绝了林矿担保的提议。为了顺利借款，段祺瑞内阁向日方承诺，将重新设局统一东三省林政，并聘请日本顾问，以借款的部分投入东北森林行政改革。最终，1918 年 8 月 2 日，北京政府与日本政府正式签订《吉、黑两省金矿及森林借款合同》，日方提供 3000 万元日金借款，以吉黑两省的金矿及国有森林的收入为担保，10 年为期。中日双方约定，由中方在吉黑两省设立专门的“中央政府直辖之森林局”，以“统一吉黑两省之森林行政，谋森林事业之发达，而整顿各种之设备，且谋中央政府收入之增加”。^⑤ 1919 年初，北京政府农商部在吉林和黑龙江两省设立中央直辖吉林森林局和黑龙江森林局，接管国有森林管理与发放事宜，原省属林务局废止。^⑥

尽管中央政府通过设立直辖森林局，再次将吉黑两省森林纳入统一行政范围，但在实践中，农商部对东三省国有林的支配却遭遇挫折。1920—1921 年农商部与黑龙江省实业厅对于绥北森林处置权的争夺正体现了国有林控制权逐渐“省有化”的趋势。1920 年 3 月，黑龙江商人曾蝗生申请承领绥楞（今黑龙江省绥棱县）、通北和萝北等处国有森林，组织绥北森林公司。黑龙江实业厅收到申请后展开调查，在勘界过程中发现该林区存在林产纠纷。11 月 15 日，农商部突然颁布训令，要求接收绥北公司林区产业。新任农商总长王迺斌在训令中说，由于教育部提议各学校“经营殖产，积立基金”，请求政府特别拨给“公有荒地、森林及林矿”。国务会议经过讨论，决定将绥北公司林区产业“拨发教

① 中日合办鸭绿江采木公司 1923 年以前每年收支达 1000 余万元，1920 年解往奉天财政厅红利 225000 元，报销金 70418 元，合计 295418 元。1923 年后由于盈利减少，解交财政厅奉大洋 860494.34 元。孔经纬、傅笑枫：《奉系军阀官僚资本》，吉林大学出版社 1989 年版，第 27 页。

② 《奉天财政厅厅长王永江致信》（1917 年 6 月 18 日），辽宁省档案馆藏，民国档案，档号 JC010-01-004548。

③ 《奉天省长公署为征收国有林营理费并发布规划事的布告》（1918 年 8 月），辽宁省档案馆藏，民国档案，档号 JC010-01-33082。

④ 《奉天省长公署为公布执行清理奉天国有林简章的布告》（1919 年 2 月），辽宁省档案馆藏，民国档案，档号 JC010-01-33083。

⑤ 《致中华汇丰银行函》，转引自王长富：《东北近代林业经济史》，第 157 页。

⑥ 邵士杰等编：《吉林省大事记（1912—1931）》，吉林省档案馆 1988 年版，第 135 页。

育部作教育基金,提交国防会议”,并即将派人来接收。^①

如果说,此前农商部对东北国有林的直接管理是在国家长期缺位的情况下,为抵御日俄渗透和保卫地方利权而作出的一种努力;那么,此时农商部一纸部令就要把黑龙江的国有林产变成中央的“教育基金”,在黑龙江省省长孙烈臣看来,就是中央在以“森林国有”的名义侵犯地方权益。孙烈臣拒绝了农商部的要求。他在回复中说,中央“未与江省接洽,遽然派员来江接收,事殊唐突”;况且林场何时能收成效“尚难预卜”。孙烈臣表示,绥北林业公司的收益本应用来偿还林矿借款。即使现在林矿借款另有筹赎,该林区财产也应“拨还江省”,不能“提归部有”。^②在僵持数月后,国务院经过复议,最终放弃接管绥北森林。按照此前东三省国有林的管理模式,农商部理应有权直接管辖黑龙江省的国有林;即使根据“吉黑林矿借款”的协议,黑龙江省的无主森林属于担保林,中央政府及其直轄的森林局也应对绥北国有林拥有管理权。但事实上,黑龙江省政府不仅全权接管了本省的国有林,还拒绝了农商部的查收。这表明,此时中央政府和东三省地方的关系已经发生较大变化,新任靳云鹏内阁所代表的中央权威已不完全被地方认可。

东北的实业开发中涉及大量对天然林木的采伐。无论是开垦、采矿或修路,还是安顿劳工或补给燃料,都需要以采伐和使用天然林木作为基础。在国有林制度推行以前,东三省各类矿局、路局及劳工往往自主采伐,不用向任何局所报备。然而,在国有林制度推行后,按照规定,凡在东北林区内进行开垦、采石和采矿等涉及采伐天然林的活动,都必须首先向农商部林务局申领。只有经林务局勘测登记、发放林照后,才能合法伐木,否则就是“盗伐国有林”。为合法避开国有林报领的山林照费负担,地方实业部门往往要求开辟“特别林区”,共享国有林的管理权和收益权,这样既节省了报领成本,又充实了地方的经济实力。

在黑龙江省,沿中俄边境地区的瑷珲、漠河、萝北和呼玛等“特别林区”的建立就是森林局与金矿局之间围绕国有林所有权和采伐权斗争后的结果。库玛尔河金矿位于黑龙江右岸呼玛县。1908年,时任黑龙江巡抚周树模从俄人手中赎回该处金矿,成立库玛尔河金矿局。余庆沟金矿在黑龙江右岸呼玛县西南120里,于1911年开办,系官商合办性质,1913年改名为余庆沟金矿局。^③1918年6月12日,黑龙江省金矿总局成立,负责统筹中俄边境上的金矿开采。在国有林政策推行以前,黑龙江沿岸的大兴安岭国有林长期以来一直由官办金矿局控制,金矿局对丰富的矿区森林享有长期支配权和无偿采伐权。且由于金矿局地处偏远,位于大兴安岭深处,农商部林务局鞭长莫及,往往只能听之任之,无法收取山林照费。

库玛尔河金矿局占地3万余方里,总局设在兴隆沟,工人曾达2万余人。^④余庆沟金矿局占地4万方里,总局设在古龙河正沟,兴盛时期有矿工15000余人。^⑤1912年至1915年,库玛尔河和余庆沟金矿的黄金产量占黑龙江地区黄金总产量一半以上,1915年两矿合计黄金产量更是高达58160两,史称“呼玛金潮”。^⑥据记载,兴盛时期的库玛尔河和余庆沟金矿年收入可分别达34余万元和19余万元。^⑦然而,1918年后,由于经营不善,库玛地区采金量日益减少,金矿局生产形势一落千丈。1918年,库玛尔河金矿产金9001两,1919年降至7535两;余庆沟金矿1918年产金10601两,1919年降至3544两。^⑧金矿局收入也随之减少。

① 《农商部训令黑龙江实业厅》(1920年11月15日),黑龙江省档案馆藏,黑龙江省实业厅档案,档号73-1-301。

② 《绥北公司林区应由江省主持核办》(1920年12月26日),黑龙江省档案馆藏,黑龙江省实业厅档案,档号73-1-301。

③ 陈真:《中国近代工业史资料》第3辑,生活·读书·新知三联书店1961年版,第581页。

④ 李振全、石庆武主编:《东北经济区经济地理总论》,东北师范大学出版社1988年版,第162页。

⑤ 陈真:《中国近代工业史资料》第3辑,第582页。

⑥ 黑龙江省地方志编纂委员会编:《黑龙江省志》第22卷《黄金志》,黑龙江人民出版社1996年版,第30页。

⑦ 吴承洛编:《今世中国实业通志》(上),商务印书馆1929年版,第158页。

⑧ 黑龙江省地方志编纂委员会编:《黑龙江省志》第22卷《黄金志》,第33页。

1919年,新的农商部黑龙江森林局设立后,正式要求金矿部门有偿承包国有林,以获取矿区内合法采伐天然林的权利,这一要求给金矿局的经营带来了挑战。库玛尔河金矿局和余庆沟金矿局一向掌握大面积大兴安岭天然林,而金矿开采、安顿工人和维护沿途邮路都极其耗费木材;按每方里国有林报领应缴纳20元照费和勘测费计算,每1000方里则需缴纳2万元。库玛尔和余庆沟金矿的合计占地面积高达7万方里,且1919年前后其经营相继陷入困局,此时要求金矿局向森林局报领矿区内国有林的相关山林照费确实不太现实。为此,库玛尔河金矿局局长何守仁与余庆沟金矿局局长孙兰昇一起,向黑龙江省实业厅上书,要求在中俄边境的国有林区内建立“特别林区”,将矿区国有林的所有权和采伐权都交给金矿局掌管。

何守仁和孙兰昇列举了金矿局不能接受报领国有森林的三项理由:(1)节约金矿开发的成本;(2)事关中俄边防;(3)事关大兴安岭鄂伦春族的基本生活保障。其中,金矿开采对天然林木的需求量极大,从勘探、过滤、运输,到最后的选材,几乎每一个环节都需要消耗木材。据何守仁介绍,金矿开采的第一步是勘探金矿矿种。在勘探中,工人们需要制作脚手架,挂上篮子和绳子,以便将坑里的沙子运到矿坑之外。制作脚手架就需要砍伐大量林木。而在金矿的过滤和运输过程中,工人们一般需要用松木修筑水路和用原木修筑山路,修路也是极其耗费木材的工程。此外,为了给工人们提供休息场所,金矿局一般会在森林中统一修建木屋。由于大兴安岭冬天天气极寒,工人们平日还需要焚烧原木以作柴火,其日常生活也需要消耗木材。

何守仁因此建议,将呼玛、萝北、漠河、瑗珲四处国有森林设为“特别林区”,其木材“均作金矿之附属品,不再出放”。他指出:“倘一旦将矿区天然之森林砍伐权消亡之,是伐木必缴山本,则全省金矿得不偿失,直无一处可做也。……若令办金厂者买木开矿,则所耗之材,将倍蓰于所得之财,而矿務必不可为。”同时,何守仁警告说:“思黑龙江本瘠苦之区,财赋收入无论何项,不逮奉天、吉林,其能与奉、吉争先者惟金矿收入。今金矿如此危急,若不保存,恐财政前途不堪设想!”何守仁还提到了鄂伦春人对自由采伐木的依赖。他表示,长期以来,鄂伦春人的生存完全依赖于大兴安岭林区内的自然补给。如果开放该区森林承领,任由外人入山采伐,何守仁担心,国有林的报领会限制鄂伦春人的生存,最终可能导致鄂伦春人投靠俄国人。^①

孙兰昇则提出了哨道的边防问题。嫩江和漠河之间的驿道贯穿了大兴安岭的国有林区和金矿产地,是林矿运输和边防补给的重要干道。1916年,朱庆澜军长在嫩江与漠河之间重修了嫩漠邮路,从此,“沿边两千余里有路可通”,俄国人遂“划江自守,不越雷池一步”。孙兰昇表示,由于养路费较高,从1917年起,驿道沿线的金矿局和矿务公司开始逐站(逐段)分摊费用。在嫩江—漠河驿道沿线的34个驿站中,余庆沟金矿局负责维护14个驿站。孙兰昇表示,由于哨道的维护费已经很高,如果再增加一笔国有林报领费,将完全超出金矿局的承受能力。孙兰昇也反复强调嫩漠邮路的边防和公共意义,他指出,“本省之嫩漠邮站,对外则俄人不能越境,可以巩固边圉,是有关于国土保安;对内则交通便利,又可于邮路两旁兴垦实边,系供公用之必要也。”^②因此,他要求在嫩漠邮路沿线单独划出一片国有林区,作为专门的“护路森林”,留作公路养护,且矿局可以永久免费使用。

“矿区森林”和“护路森林”作为特别林区的建议得到了黑河县长施绍常和黑龙江省长孙烈臣的支持。他们以《东三省国有林发放规则》第5条(即“涉及国土安全或公共用途的森林可由国家收回”)作为设置特别林区的法理基础,要求矿区森林不必收归农商部。最终,金矿局的请愿得到了北洋政府实业部的批准,黑龙江北部的边境森林停止发放,金矿局以“矿区森林”和“护路森林”的方式

^① 《呈为森林发放有碍矿务进行,缕陈各种障碍情形》(1919年5月26日),黑龙江省档案馆藏,黑龙江省实业厅档案,档号73-1-295。

^② 《呈为嫩漠邮站缔造艰难,请将附站森林留充公用以资补助》(1919年6月11日),黑龙江省档案馆藏,黑龙江省实业厅档案,档号73-1-295。

继续享有该处天然森林的所有权和采伐权。这些特别林区的设计,实际是农商部和森林局对金矿局国有林所有权和管理权的承认和让渡,也是地方政府和实业部门为维护地方利益对《森林法》和国有林制度的灵活运用。

由于东北边疆独特的自然和政治情形,东北国有林往往还涉及土匪的清剿问题。在黑龙江省,由于林区广大,人烟稀少,土匪集团势力强大,警力或军队的支援是保障国有林发放的前提。例如,木兰县和黑河县的国有林场位于县治数百里以外,每当两县县长需要带队考察木兰的短期伐木营地或勘察瑗瑛地区的国有林场时,就会向绥兰道道尹于驹兴写信,请求派警察或地方军队协助地方林务,甚至建议直接“由警察兼理林务”。^① 同样的情形也存在于奉天省东边道。由于每年秋冬之际木把(即伐木工人)团体入山伐木半年,他们大量聚集在一起,平时正常伐木,闲时聚众抢劫,于是形成了“胡匪、木把不分,今日之胡匪,即昨日之木把;此时之木把,及将来之胡匪,心性靡定,反复无常”的情形。因此,大部分报领了东边道国有森林的商人和民众在进山伐木时,也常常会要求地方衙署派兵保护,导致“军队不敷分布”。^② 由此可见,在东北国有林的实践中,仅依靠中央设置的林务局难以完成对边疆国有林的有效管辖,各职能部门已经成为事实上东北国有林经营权和管理权的主体。

四、结语

清末以来,中国朝野大致已认识到,国有林的创办“非人民智识之所能周,抑非人民势力之所能及”,必须要有国家的参与。但具体由谁来代表国家行使国家所有权和管理权,其实经历了一个长期的央地权限划分过程。在民初东三省森林国有化的进程中,东三省国有林历经“部办”“部省合办”再到“部办与省办并行”,其国有林所有权和管理权主体从农商部逐渐分散至地方官署和各实业部门。各方势力围绕国有林的国家所有权、管理权、采伐权和收益权等展开博弈和斗争。这其中既有“中央的国有林”,也有“地方的国有林”;一省之内,各实业部门之间也涉及对国有林管理权和采伐权的争夺,既有“森林局的国有林”,也有“金矿局的国有林”。这一时期,随着中央权威和地方实力的此消彼长,东北国有林的国家所有权和管理权逐渐从由农商部独占转向多层次和多元化。

《森林法》对于“农商部直营”和“委托地方官署”的国有林的规定,为中央和地方之间交涉国有林管理权提供了法理基础和灵活发挥的空间。各方按照需求,有选择性地强调《森林法》的某一条法律条文,或作出完全不同的解释。例如,按照《森林法》第四条,凡“关系江河水源者”、“面积跨越两省以上者”和“关系国际交涉者”的国有林,应由农商部直接管理,其余国有林“委托地方官署管理”。农商部在要求直营东北国有林时,往往强调东北地区的地缘局势和天然林储备丰富的特点,正好对应《森林法》中对“农商部直营国有林”的要求,因此农商部有权合法要求直营权。相反,地方官署在要求国有林的管理权时则强调《森林法》第三条,“国有林除农商部直接管理外,得委托地方官署管理”,只谈地方官署可以被“委托”,直接略过需要农商部直营的情形。库玛尔河金矿局和余庆沟金矿局则是“断章取义”地援引第五条,即“公有或私有森林,农商部认为经营国有林有重大关系者,得以相当价值收归国有”,来要求金矿局直接享有“矿区森林”和“护路森林”的国有林国家所有权和管理权。最终,金矿局成为了林务局和地方官署之外的新的国有林所有权主体。

虽然一定时期内,中央和地方之间存在东北国有林权限划分的矛盾,但总的来说,民初北京政府推行的东北森林国有化,为东三省创造了统一的森林行政。以往东北天然森林的管辖主体较为分散,垦务局、清丈局、木石税局及地方县署都有权对其辖区内无主森林进行划区收费,发放证照。但

^① 《绥兰道尹于驹兴呈》(1925年12月3日),黑龙江省档案馆藏,黑龙江省档案,档号62-3-1413。

^② 《辽宁省政府为垦殖委员会请将金川、辉南等县林场规划会事》(1929年1月19日),辽宁省档案馆藏,民国档案,档号JC010-01-4569。

国有林的推行以及农商部林务局的设立,使国有林制度成为东三省的基本林政,很大程度上改善了地方衙署各自为政的情形。即使在 1922 年张作霖取得东三省军政大权后,国有林的名字和机构也一直保留。这一时期,北京政府和东三省地方实力派围绕国有林的管理权展开博弈,既有合作又有冲突,从而引发了从中央到地方层面政治和经济治理结构的变化,也深刻影响了东北边疆森林的管理体系和空间秩序。

Nationalization of Forests and Changes in Central-Local Relations in Northeast China during the Republican Period

Chi Xiang

Abstract: State-owned forests were gradually recognized by the Chinese government during the late Qing Dynasty and early Republican period in the context of internal and external crises. The Beijing government nationalized the northeastern forests and established a Forestry Bureau directly under the Ministry of Agriculture and Commerce for unified management in an effort to regain control of the frontier and reestablish central authority. However, the establishment of the centrally-administered Forestry Bureau was met with resistance from local military and political forces in the three eastern provinces. Conflicts over state forest revenues and disputes over ownership of state forests resulted between the central and local governments. By examining the Forestry Bureau archives in three eastern provinces, this paper examines the landing and entanglement of the concept of “state-owned forests” during the Republican era in northeastern China. During this period, the Beijing government and local authorities in the three eastern provinces played around with the control of state-owned forests, both cooperating and conflicting, thus triggering changes in political and economic governance structures from the central to the local levels, profoundly affecting the northeastern frontier forests’ management system and spatial order.

Keywords: Northeast China, State-Owned Forests, Ministry of Agriculture and Commerce, Forestry Bureau, Central-Local Relations

(责任编辑:高超群)