

# 东南的旗营与旗地问题

马学强（上海社会科学院历史研究所）

中国历代王朝之更替，相伴而来的就是财产上的重新分配，“成者为王，败者为寇”是一条通则，“成者”的一方可以毫无顾忌地强占“败者”一方的财富。强权决定了一切。1911年民国肇兴，宣告实行了千年的帝制时代的结束，整个社会结构亟须重造。旗地为清代所特有，名义上也是一种官有财产，民国政府对旗地的处置不是简单的发个公告予以没收，而是根据旗地的实际占有情况，成立专门机构对其产权进行了较长时间的清理。与此同时，对旗民的生存状况也给予了一定的关注。民国的诞生，不仅仅是“换了个主人”，政府在许多地方采取了与历代各朝不同的做法，由此彰显了政权性质之差异，昭示了时代的变化。

## 一、 东南旗地、旗营之由来

作为清代满族土地所有制的一种特殊形式，旗地是对所有权属于八旗的土地的通称，主要分配给有旗籍者满洲八旗、蒙古八旗和汉军八旗官员及兵丁，亦称八旗庄田。按清人的说法，此乃“义同乎胙土，制等乎分田。”但是，旗地在满族入关前后的性质是不同的，一种观点认为：“入关以前基本上属于以奴隶制庄园和农奴制庄园为主导形式的土地所有制；入关以后，除少量的皇庄和王庄外，占绝对数量的一般旗地很快向封建地主所有制转化了。”<sup>①</sup>清初的旗地大多通过暴力手段，掠夺百姓的土地取得。旗地是清代一种重要的土地形态，其分布范围很广，后来发展到有所谓的“畿辅规制”、“奉天规制”，还有屯田旗地（“屯户规制”）、各处驻防地亩等。其田地来源不同，形成的背景也十分复杂。总的说来，旗地主要分布在关外及直隶地区。就东南地区而言，也有旗地分布，这就是驻防地亩，或称旗营。“清室入主中夏，以八旗将士驻防各省要区，控制形胜，为一种特别之制度。此项旗营，在所驻之地，自成一局面，为时二三百年”。<sup>②</sup>

---

<sup>①</sup> 参见王锺翰：《康熙乾三朝满汉文京旗房地契约四种》，载叶显恩主编：《清代区域社会经济研究》，中华书局1992年版。

<sup>②</sup> 徐一士：《一士类稿》，辽宁教育出版社1997年版，第181页。

清兵入关，节节推进，迅速攻取了很多城池，为了镇抚地方，圈地驻防。顺治二年（1645年），在顺德、济南、德州、临清、徐州等八处设营，驻扎满洲兵。后以满洲蒙古汉军兵丁镇守东南要地，于江宁（南京）、京口（镇江）、杭州、福州等处驻防。

南京为东南重镇，顺治二年（1645年），清兵攻占南京，即创设江宁驻防旗营。江宁旗营额设马甲正兵4000名，分为八旗。顺治十八年（1661年），始定将军主其事，以两名副都统佐之。将军从一品，位与两江总督齐。

京口旗营，位于镇江城外，控扼长江下游。顺治十一年（1654年），清廷命江宁昂邦将军移驻镇江，次年又命固山额真石廷柱为镇海大将军，统率八旗官兵，驻防京口。顺治十六年（1659年），命都统刘之源挂镇海大将军印，统八旗官兵共甲二千副，并左右二路水师驻扎镇江，镇守沿江沿海地方。镇江原为汉军驻守，至乾隆二十八年（1763年），裁汰汉军，抽调江宁旗营驻防兵（主要是蒙古兵）1317名，以一员副都统率领前往镇江，改称京口驻防蒙古八旗。<sup>①</sup>

顺治四年（1647年），清廷命副都统董阿赖率师驻防杭州，遂为驻防旗营之始。<sup>②</sup>起初，清兵抵杭州，于清泰、望江、候潮三门一带修筑兵垒。顺治五年（1648年）春，专设镇守将军驻防杭州，散居民庐，以民居大者为衙署，小者为兵房。兵与民杂处，日久颇有齟齬者，遂商议划定地段建筑驻防兵营。顺治十七年（1660年），设杭州总管一员，康熙二年（1663年）改为杭州将军。

福州则于康熙十九年（1680年）设置八旗驻防，雍正七年（1729年）设三江口水师旗营。<sup>③</sup>

各地驻防体制有所不同，“在乾隆朝八旗汉军出旗为民以前，八旗驻防有满蒙与汉军合驻、满蒙合驻和汉军单驻等几种形式，其中西安、杭州等地为满蒙汉军合驻，京畿各处以及江宁、荆州等，或因其地位特殊，或因当时特定的历史条件，而为满蒙合驻而无汉军，则汉军单驻之处有三，最早的是京口，其次是广州和福州。”<sup>④</sup>各地驻防旗营的房地来源不一。明清易代，前明公、侯、伯、驸马、太监在各地城镇留下若干房地，名义上虽是“察明量给原主外，余给满洲兵丁”。

---

<sup>①</sup> 据《京口八旗志》。

<sup>②</sup> 一说，顺治二年（1645年）初，设杭州梅勒章京，是为杭州驻防之始。

<sup>③</sup> 参见《福州驻防志》、黄曾成的《琴江志》等。

<sup>④</sup> 详见定宜庄：《清代八旗驻防将军兼统绿旗的问题》，载《中国史研究》2003年第4期。

<sup>①</sup>实际上大多被强占了，原主的权利根本不顾。随着各省驻防营地的建立与扩大，房地来源也发生了变化。此以江宁、杭州的旗营、旗地为例进行考察。

有关江宁驻防的情况：“原定马厂地界，分为三厂，共计 15110 余亩，内除留护明陵地 1130 亩，禁止挖掘，又除省卫项下升科地 790 多亩，实余地 13190 亩，其高阜处皆可埋葬，低洼处仍堪牧马，两无妨碍，准予公葬。”<sup>②</sup>此为大概。江宁旗地城内外皆有，其具体分布：在城内的列为皇城内、王府园、北城、夜东、夜西（夜东、夜西以在夜字铺之东西而名）五处，城外有大教场、小教场、官大圩、左翼、右翼、太平门六处。

江宁旗营驻明皇城者，称驻防城。防城内设有很多官署，其占地面积不一，据民国二年调查，大的如将军署，占地 37.2 亩，小的如笔帖式署地仅 1.21 亩。驻防兵丁亦各有住宅与普通营房，可供其家眷居住，“比屋而居，世代相承”。驻防旗员兵丁，除发放俸饷外，还分配土地。顺治五年（1648 年）题准，江宁驻防旗员，给园地百八十亩至六十亩不等。皇城因是原驻防所在，故旗地最多，内有高园、矮园、新续之分。清初，旗民以其身份特殊，在所住房屋周围都筑有高墙，故称高园。王府园，历来是官宦之所，明太祖为吴王时居于此地，遂被视为发祥之地而长期搁置，不许臣民私占。后一度为太监王瑾宅第，王瑾歿后，改为承恩寺。清兵进占南京，没为旗产。其他几处旗地，来源不一，或系旧时官署营房遗址；或系皇庄官田，赐庄田园；或属习武公地，如大、小教场。这部分旗地在产权上可以说是历史上承袭而来的官地或公地。

另有一些旗地的由来值得追究，如时常出现旗民与当地民众“互争无主地无法解决，如能径向将军署领照认租，纵系民有，亦被指作旗地，不特人民不容异议，府县亦不敢过问。”<sup>③</sup>这一方面反映出驻防军人染指民间私产的事实，同时，也形成了旗地散处全城的格局，这些东鳞西爪的旗地在产权上更易造成纠葛。

南京旗地面积以后又有增加。到乾隆中叶，由江宁驻防官兵出资购买八卦洲，领有执业部照。在八卦洲上所收的芦草，专供旗营炊灶之用。该洲濒临江湖，经年累积，续涨新滩。1921 年，经有关部门丈量，丈明该洲面积为 85365 亩，而旧额仅 24000 亩（折合新弓 27900 亩），溢涨新滩达 57465 亩。八卦洲，乃驻防

<sup>①</sup> 嘉庆《钦定八旗通志》卷七十三，《土田志·各处驻防地亩》。

<sup>②</sup> 嘉庆《钦定八旗通志》卷七十四，“土田志·八旗莹地”。

<sup>③</sup> 参见万国鼎：《南京旗地问题》，正中书局 1935 年印行，第 6、7 页。

官兵共同筹资，通过买卖而得，在产权上与普通旗地不同，应属“旗民共有之私产”。此外，旗营在外地也拥有一些田地，如万春湖，也叫万顷湖，坐落在安徽当涂、芜湖境内，乃清廷拨给旗营的牧马之地。

杭州旗营竣工于顺治七年（1650年）。杭州自元末张士诚改作城垣后，终明之世，居民以濒湖一隅，最称繁盛，次则吴山之麓，次则望江、清泰两门之间，只有北隅梅家桥、水星阁诸处，原为宋末张功甫南湖旧境，多场圃园囿，较为疏旷，于是，初拟在此兴工营建。后据礼部、工部之议，择定杭州城西隅濒湖中段，圈定市街坊巷而筑驻防兵营。巡抚萧启元随后圈定仁和县境东西南北图及右卫中所屯地，共计征地140亩、住宅基地520.4亩、荡7亩、屯地117亩；又圈钱塘县境南北图西壁坊及前卫屯地，共计征地2.4亩、住宅基地220.6亩、屯地27.2亩，相度形便，从事建筑。

旗营的具体位置，位于杭州中城西部，西倚旧城，濒湖为堑，其范围：南自涌金闸而东，沿河越曲阜桥，跨清湖河将军桥，东包俞家园，折而北，截积善坊巷、东平巷、寿安坊巷、崔佳巷、铁线巷、里仁坊巷之西端，复折东三十余步，又北截蝙蝠弄、睦亲坊、宝树巷，更北沿高地上至结缚桥，折而西，跨河绕井字楼，直西至米仓弄、风波桥，复西北沿浣纱溪西岸至小车桥，南折，西抵钱塘门而止，环九里有奇。城以砖石为之，为门五：南曰延龄，东之南曰迎紫，东之北曰平海，东北曰拱辰，西北曰承乾。其中延龄、迎紫、平海三门，各宽一丈二尺，高一丈六尺，拱辰、承乾二门较狭小。另有水门三座。后“犹以为未足”，于顺治十六年（1659年），续圈界墙外钱塘县境南壁图西壁坊征地75.7亩、基地325.7亩，自后无所增损。计统营内地1104.5亩，城外四旗地325.5亩，城脚基地18.4亩余，共地1436亩多。<sup>①</sup>有人指出：“明代税制宽，多有隙地，为经文所不及，故所圈仅千亩有奇，而占地甚广。”<sup>②</sup>这样看来，实际面积可能还要大些。

清政府在杭州人口最稠密地带圈占这么多地田地，是建立在大量居民背井离乡的基础上的，有人估计，被迁居民约十万户。在这一过程中，原业主不仅产业丧尽，而且还必须在接下来的二十年中替旗人缴纳被占领的土地税收。

驻防旗营既定，兵民相隔，按例军民之间应该相安无事，然而，还是经常发生官兵圈占民房的事件。顺治十八年（1661年）二月，王弘祚以太子太保、户

<sup>①</sup> 参见张大昌辑：《杭州八旗驻防营志略》卷十五，“营制”，浙江书局光绪年间刊行。

<sup>②</sup> 见徐映璞：《杭州驻防旗营考》，《杭州史地丛书》第二辑第十二册，杭州图书馆1985年复印。

部尚书的身份上《题官兵圈占杭州民房其民实苦事本》，内中提到：“总管柯魁带领官兵驻防杭州，圈住民房一千四百五十二间，被圈之民实苦失业……”<sup>①</sup>杭州市民的房屋被官兵蛮横侵占，失去了财产，地方大吏彼此推卸责任，拖延多时而不得解决，居民深受其害。

考东南旗地、旗营房地的来源，除承袭前代的官地或公地，包括官署营房遗址、皇庄官田、习武公地如大、小教场等，而更多的是凭借政治、军事的强势，赤裸裸地侵占私人财产。在此过程中，百姓的权利无法得到保障，“被圈民户，不获庐舍，往往栖止于神庙寺观及路亭里社中，历数年而后定，且额征地税如旧，至康熙中始获除免。”<sup>②</sup>清兵占领民房，在东南的许多地方随处可见。顺治十六年（1659年），因沿海不靖，苏州有驻防兵来守，将军祖大寿“圈封民居，以为驻防之所，号大营。兵自娄门至桃花坞宝城桥而止。”<sup>③</sup>在松江，一些前朝官员的园林更是成为清兵公开豪夺的目标。松江城内的徐阶赐第、钱相国机山居第、董中丞府第，及上海的陆家宅第、露香园等，或占居改建，为清将衙署居所。名臣徐阶居第，被大肆改造，“一如抚院军门制度，建牙列戟，居然行台矣”。上海露香园，在清康熙初，移住水师，启建营房，“夷山堙谷，摧枯伐朽，纵横筑室，宛然壁垒”。<sup>④</sup>

这种现象并非清代所独有，审视历代王朝，夺取政权后也经常采取类似手段。伴随着王朝的更替，财产得以重新分配，“成者”的一方，可以无所顾忌地强占“败者”一方的财富，粗暴地将它们变为官产、公产，或换一个口袋，成为另一些人的私产，而毋须过问财产本身的来源、权属。在那种通则中，“强权”、“枪杆子”决定了一切。财产上的得与失，不断轮回，这正是中国社会改朝换代中的常态。

## 二、旗地的权属在发生变化

旗地是清代独特的土地占有形式，但其权属处在不断的变化之中。

旗地，系旗人世产，可以世袭，实际上也是清朝的官地。清初对于旗与旗之

---

<sup>①</sup> 故宫博物院明清档案部编：《清代档案史料丛编》（第四辑），中华书局1979年版，第140页。

<sup>②</sup> 徐映璞：《杭州驻防旗营考》，《杭州史地丛书》第二辑第十二册。

<sup>③</sup> （清）钱泳：《履园丛话》卷一，“小韩都堂”。

<sup>④</sup> （清）叶梦珠：《阅世编》卷十，“居第”。

间、旗与民的土地转让都予以严厉禁止。清代律例中对旗地、旗产有几条规定，首先对八旗人员置买产业进行严格控制。<sup>①</sup>另有一条规定：“旗地旗房，概不准民人典买，如有设法借名私行典买者，业主、售主俱照违制律治罪，地亩房间价银一并撤追入官，失察该管官俱交部严加议处。至旗人典买有州县印契跟随之民地民房，或辗转典卖与民人，仍从其便。”<sup>②</sup>后来，越旗交易有所放松，然而对旗与民之间的田地控制仍很严格。遇有旗人因特殊缘故典卖土地，照《八旗买公产例》。到乾隆时，规定旗人遇事故典地者，要报主管官员存案，“以备查赎，或图多得价值，准其不拘旗分出卖，漏税私立文券者，治罪。”<sup>③</sup>可见，旗地不同于一般民地的买卖。

虽然，清廷一再重申严禁旗地交易，但民间土地买卖风气的盛行，无以遏制，由此也有力地冲击着旗地内部的稳定性，加之旗人分化严重，典卖土地者日多。所以，到乾隆年间，旗间交易、旗民交易已十分普遍，以致出现畿辅旗地，在民者已“十之五六”。<sup>④</sup>经历康熙、雍正、乾隆数代演化，旗地发生了较大变故。乾隆三年（1738年），乾隆帝说过这样一段话，颇足注意：

朕前以旗人生计贫乏者，多令将八旗入官地亩立为公产，取租解部，按旗分给，以资养赡。但思此等入官地亩内，有我朝定鼎之初圈给八旗官兵将钱粮悉行豁免者，亦有旗人与百姓自想交易出银置买仍在州县纳粮者，两者

---

<sup>①</sup>《大清律例会通新纂》卷八“户律田宅”规定：“凡八旗人员置买产业于各省者，令该员处实首报交与该督抚，按其产业之多寡，勒限变价归旗，如有隐匿不首及首报不实者，该督抚访查题参，将所置产业入官。其隐匿不首者，照侵占田宅律治罪。首保不实者，按不实之数，亦照侵占律治罪。如地方官扶同徇隐，别经发觉者，照例议处。其未经查出之知府并督抚司道均照例分别议处。至于查禁以后，仍有违禁置产，私相授受者，照将他人田产朦朧投献官豪势要律，与者受者各杖一百，徒三年，产业入官，其托民人出名诡名寄户者，受托之民人，照里长知情者隐瞒入官家产计所隐赃重者坐赃治罪，受财者以枉法从重论，地方官失于查察者照律议处。”

<sup>②</sup>《大清律例会通新纂》，卷八“户律田宅”。

<sup>③</sup>乾隆二十三年（1758年）二月甲戌，载《高宗实录》卷五五七，转引自南开大学历史系编：《清实录经济资料辑要》，第136页。

<sup>④</sup>针对这一些现象，乾隆十九年二月壬辰，军机大臣等议奏：“臣等现查以俸饷坐扣赎出地亩及买得公产地亩共九千八百三十三顷八十二亩，除租佃与民及典卖在旗外，其余典卖与民人地亩共七百二十五顷二十八亩。伏思此项地系特恩动帑向民赎回，将伊等俸饷坐扣，俾各得原业，不许私行典卖与民之处，例禁甚严；乃竟有不肖旗人，图利私典与民，民人违例私典，均属不合，请将此项七百二十五顷有另地尽行彻出……再查旗人原圈地亩及自置地亩内，从前清查时未报，此次报出典卖与民共一万四千七百五十九顷零，既据自行报出，照议免其治罪，应交与各差佐领，清查原业主，如能交银回赎者，令其回赎；如不能回赎者，将此项地官赎……”从之。参见《高宗实录》卷四五六，转引自南开大学历史系编：《清实录经济资料辑要》，第136页。

原属不同，祇因旗产入官，有粮无粮，未经分析，一并交官收租，是以部册并造入公产，此项民地当契买之时，旗人执业，民人得价，原系彼此乐从之事，若以入官之后，一概定为公产，不准民赎，殊非朕轸恤畿辅黎赤之本怀用，是特颁谕旨，除原圈官地为旗人世业，自不容民间置买，其旗人自置有粮之民地，现在入官者，如有欲售之人，不论旗民，一体准照。<sup>①</sup>

清朝规定凡官地例禁与民交易，然旗人不习耕种，生齿日繁，不免“私有质鬻”。雍正初曾清理旗地，令颁帑赎回，“凡不自首与私授受者，胥入官为公产旗地，令宗人府内务府八旗具各种地亩坐落四至，编制清册，是为红册，以备审勘旗民田土之争。”<sup>②</sup>乾隆初，朝廷仍动用公帑回赎民典旗地，但规定凡赎入官地并抵帑籍没等田，皆征租，曰旗租。这部分旗地在产权上实际已发生变化。此后，旗地多为汉人租种，旗主坐享地租。有的旗人为了逃避典卖之名，而以押租的名义将土地交给民人，这实际上就是变相的典卖了。

旗地的占有日益复杂。一方面，它在不断地被变卖；另一方面，部分旗民却在私下购置民地。有关旗民置产，向有定例，规定除所圈田地外，“民间地土房屋，禁止旗人置买”，以后重申禁令，如有违例，所买地土房屋尽行入官，买者、卖者一并治罪。至乾隆二十一年（1756年）作出更定，准许驻防兵丁在外置立产业，由此使旗民拥有的地产益显纷扰。

针对旗地经常出现的变卖现象，清廷开始考虑作些变通。户部于咸丰二年（1852）讨论“变通旗民交产章程”，内容有：一、查出私买旗地，免追花利。二、清查各项旗地，划除民地。三、民人呈报升科地亩，宽予期限。四、带地投充等弊，严行杜绝。五、应报升科地亩，不准徇隐。六、从前典当旗地，改立卖契。七、借名私买旗地，改归买主……此外，还包括新卖旗地，设法稽查；旗产归旗，照旧纳粮等，并要求“责成州县办理，分别劝惩”。<sup>③</sup>虽然还有一些限制，毕竟有所松动，特别是准允将从前典当的旗地改立卖契，即默认了变卖的事实。以后，旗地日渐分解，权属紊乱。所有这一切给日后旗地产权的清理带来了麻烦，但同时也要求新政权考虑到旗地实际权属的变化。

<sup>①</sup> 嘉庆《钦定八旗通志》卷六十四，“土田志·畿辅規制三”。

<sup>②</sup> 《清史稿》一百二十，“食货一·户口·田制”。

<sup>③</sup> 咸丰二年十一月，载《文宗实录》卷八十，转引自南开大学历史系编：《清实录经济资料辑要》，第137页。

### 三、民国的举措：没收旗地与尊重实际的产权

1911年辛亥革命爆发，清王朝被推翻，延续了千年的帝制宣告终结。这是一个新型的政权，从其性质到具体的行为措施，处处显示出一些新气象、新变化。虽然政局跌宕起伏，但一些社会变革还是取得了很大进展，就产权制度的演进而言，立法上有了重大突破，明确了“中华民国领土内之土地属于国民全体，人民依法取得之土地所有权，应受法律之保障与限制。”旗地、旗营不容存在，其财产属于全体人民。另一方面，民国政府也尊重私有财产。所以，在旗营、旗地的处置上，不是简单的发个布告，没收夺取了事，而是经过一番具体的清理与整顿。

对于杭州驻防旗营而言，较少有旗产纠纷，只是拆除与重建的问题。辛亥革命爆发，杭州起义摧毁了清朝八旗兵在杭州的驻防营地，军政府很快没收了旗营土地。通过一系列的政治行动，新政府掌握了大片土地。民国二年，开始拆除旧旗营城墙，打破西湖湖滨一带的封禁，并把它开辟成新市场。

为了筹集资金建设新市场，新政府于1913年贴出布告：任何具有中国国籍的公民均可投标竞地。并设立专门机构，负责地块划分，分等标卖。特等地位于湖滨路沿街和主要马路的交叉口，价格每亩1,500元。其他，一等1000元，二等800元，三等600元，四等300元。起初，人们在观念上还不能适应，购买者不甚踊跃，一度竟降价销售。此后，随着人们对这一地段的潜力看好，买主渐多，到1920年已销售一空。通过这种标卖的方式，将公地转化为民地。在实现产权转让的同时，政府获得了巨额资金，然后就有能力去规划、建设新城市。凡此，对杭州城市近代化有着很大影响。

南京的旗地财产则比较复杂，亟待登记清理。江苏地方专门设立“清查江宁驻防旗营财产处”，办公地点在江南巡警学堂旧址。该处成立后，着手调查旗产，对皇城内高、矮园旗地还逐块进行丈量绘图。不久，该处被撤销，改由南京府知事接收，另设“南京府清查旗地处”。从清查江宁驻防旗营财产处移交的清单中，可以看出当时对旗地调查的进展情况，计有：旗营官私房屋清册2本，城内外田地山清册4本，旗营官有园地清册1本，官有桥租清册1本，私有房屋租照根1本，地租照根2本，桥租照根1本，城内园地租照3本，旗民领回私产执照存照



1 本，城外田地照 3 本，皇城地租照 2 本，卷 226 宗。<sup>①</sup>民国初年，地方政府能根据旗地存在的实际情况，具体处理，如仍准许民领回或承租，分别发给执照、租照。

民国时期，时事纷扰，各种机构时设时裁，迭有变革，有关旗地调查与旗产处理的机构也多有变化，先后改名江宁驻防旗产征租局、清理旗产处（附设于江宁县）、旗民生计善后处等。至 1927 年，南京特别市成立，改称南京特别市旗民生计处，主要处理旗民生计及旗产事宜。

旗地，是清代特殊的土地占有形态，早期旗地与民地有严格区分，实质上是国家“公地”，后来由于社会经济结构发生变化，旗民内部出现分化，部分旗地事实已与民地无疑，私下也在买卖交易，但鉴于满清政权性质，旗民省份的殊异，旗地终究是一种特殊的地产，民众置买旗地，仍心存疑忌，所以隐匿者不少，有的只是私下承诺，并无正式契约，这给后来清理旗地带来麻烦。此外，旗地散处各地，其中部分租与民众，每年收取租金，租金甚微，有的承租人在取得旗地的使用权后，于承租地上建造房屋，再行租赁，由此获利。地产与房产的分离，也增加了厘清产权的难度。凡此都说明清理旗地是一项复杂的事务。围绕旗地所有权的争端，主要发生在“执有旗地者”与政府部门之间。

自土地局进行旗地登记，按市政府方面的认定：凡属旗产，一律没收，产权属全体人民，以前如曾订有契约，则皆系租赁性质，而无所有权。但一部分旗地执有者则认为：旗地、旗产性质十分复杂，以现今的旗产实际情形而言，十有九已为汉人管业，这些人均由钱款购买所得，立有契约。现在一概宣布为市有，这便是侵夺人民财产。于是，官民之间就现实旗地的所有权问题上发生对抗。

从清初以来，旗地产权处于不断演化之中。后来旗产执有者，自有他们充足的理由，这里，我们引用一位名叫储枝祥的的陈述，他是作为南京东城（皇城）地区的代表：

查东城之旗地，向分高园、矮园、新续三种，其产权性质各异。高园为所有权，矮园为永佃权，新续为承领权。缘清初曾于南京设将军一职，驻明故宫旧址，以统八旗。旗民所住房屋，周围设有高园，故有高园之称，是为旗民私产。东城以内，除官署操场外，人烟稀少，荒地甚多，将军奎在同

---

<sup>①</sup> 参见万国鼎著：《南京旗地问题》，正中书局 1935 年印行，第 17 页。

治年间，请旨招垦，由汉民领取是项荒地，垦熟之后，纳粮耕种，子孙相继，为旗民佃户。其佃权转辗推让，至今已八十余年，俗称谓矮园，对高园而言也。民国初立，将旗产没收。经过旗民之吁请，民国二年复将明故宫高园三千六百余亩发还旗民。此项园地，大都由旗民转卖与汉人，皆有契照可查。而矮园田户，自民元即与旗民发生土地之争执，后卒规定于旗民生计处纳粮，以其十分之四作为旗民之生计费。高园则皆领有执照，并经验契，照内有该户业主租户旗民私产等字样，验契纸亦有所有人之称。因经办人之不同，而所用文字有异。矮园多无印照，其纳粮推让，则凭粮串。民国元年曾一度改为纳粮，后复改为缴租。盖经办人亦莫名其妙，用字互殊。而一般农民祇知有田可种，漫不经心。然在法律上之性质，固无变更也。新续为在清末招垦之旗地，民二一律升科，所占亩数不多，国家有垦荒条例可援，均不可视为租借。今市政府土地局登记章程，一律改为承租人，是将民等所有权、永佃权并垦荒条例一律推翻，民等何以为命，为此恳请大部尊重人民私产，飭令订正登记章程及登记申请书，将承租人字样分别改为所有人、永佃人、承领人以确定各种权力，并准予展期登记。<sup>①</sup>

旗产的拥有者对南京东城旗地的不同性质、产权演变作了回溯，并以相关契证为据。土地局据此也作出了回应，其要旨：（1）产权属性。旗地不准买卖，只能推让，凡推让契纸上，都注明“租地”字样，此性质属租借无疑。又查得旗民生计处之收租执照，无论高园、矮园，都写明“租户”二字。这十多年来，大家没有争议。断不能因为曾经经验契，领有民国三年的新契纸与民国十七年的验契纸上印有“所有者”三字，就认定已取得了所有权。（2）从具体之产权状态来说，东城以内房屋，在清代时属于旗员衙署，或旗兵营房，均系公家所建筑，而旗人自行建造的很少。辛亥革命爆发，东城房屋大半烧毁，旗人星散。民国成立，政府顾念旗民生计，对于旗民原住之地基，准其继续“承租”，或推让“接租”，此已属国家政策宽大。虽然，民初所发之租照内，印有“业户”二字，或填写“接租旗民私产”字样，然根据事实，不足为凭。此类旗地，既向官府接租，何来旗民私产？所以，后来，在租照中将“业户”改为“租户”。（3）至于储枝祥等代表提出的几种不同产权性质，也经不起推敲。如所谓的东城荒地，汉民领垦，显非事

---

<sup>①</sup> 转引自万国鼎著：《南京旗地问题》，第62页。

实，在满清旗营内，汉人是不能直接向官府领垦的，须由旗民承租后，始得向旗民租种，关于此项规定，旗人中的年长者都知道。而汉人为旗民佃户一说，也属虚言。即使当时的汉人能直接向清官府领垦东城旗地，则耕种该地的汉人，又何必子子孙孙相继为旗民佃户呢？何况，遍查旗民当年租与汉人承种之地，并未发现永佃租契，等等。

在这场争辩中，双方都各执一词。政府一方从大处着眼，坚持旗地固有的产权属性，其房屋基地，皆为官有。既为国家公共财产，理当没收，因为那是属于全体人民的。而旗地的实际占有者，从自己的切身利益出发，更多强调旗地的多样性与旗产在长期发展中所经历的变化，并抓着民国初年官府颁发契据中的失误，大做文章。公允地说，从旗地的产权性质来讲，确属官有。但如果从契据的连续性、有效性，及晚清民初旗地的实际运作来看，旗地的实际占有者完全有理由认为自己是旗产的所有者。特别民国初年所颁发的旗地契证上写明“所有权”，不管是默认、还是办理时的失检，都属于官府行为，理应承担由此出现之后果。

因涉产权纠纷，官民之间各不相让，以至租金积欠甚巨，遵章缴租或按公布地价承买者寥寥无几。直到1934年以后，南京市财政局颁布“处理旗地办法”，其要点：（一）过去欠租基地准照五折清缴农地三折塘地一折；（二）将来租额依照行政院公有土地处理规则第八条千分之一至千分之五之规定，基地准酌减为千分之一农地千分之点六塘地按农地折中；（三）如愿缴价承领其应缴地价准予八折计算；（四）如愿缴领而无现款缴纳地价与欠租者准划地作抵但有建筑物之基地不准划抵；（五）溢地应饬价领缴价后始作抵；（六）一、三两项办法以本年内为有效期间过期不予折减。<sup>①</sup>政府作出了较大让步，南京旗地的权属问题才得以大致解决，或租或买，产权开始明晰。

民国时期，相关部门对东南旗营、旗地的清理遵循了二点：（1）对前朝的官有土地采取了没收原则，收归国有；（2）同时也考虑到了旗地的实际占有情况，“人民依法取得之土地所有权，应受法律之保障与限制”，成立专门机构，制定章程、条例，清理了相关的土地，该保障的予以保障，该限制的进行了限制。对旗地的清理，其目标与民国土地的“民有化”进程是相伴随的。

清王朝覆灭后，旗营拆毁了，旗地被没收，在清朝享有特权的旗人也逐渐融

---

<sup>①</sup> 转引自万国鼎著：《南京旗地问题》，第19-22页。

入于普通民众之中。旗人作为清王朝的特殊群体，长期以来养成了赋性傲惰、不耕而食、不织而衣的习惯，一旦他们的政权倾覆，就变得困苦狼狈。在丧失了原有的土地、特权以后，因无一技之长，多数旗民颠沛流离，嗟来乏食，可谓惨不忍睹。“革命军兴奏凯歌，八旗生计付江河。壮年给养非长策，刻苦经营愧白俄。”<sup>①</sup>民国初年，各省旗民给养无着，其中一些人便游食于上海，但由于长年游晃闲散，习性难改，来沪谋食颇感困难，还不如十月革命后侨寓到上海的白俄人，能从事各种职业，自食其力的。民国政府鉴于各地旗民苦状，曾发文安置。在杭州旗下新市区的东北，建造平房 500 间，安置八旗兵的家属。“旗下新市区的东北，已经建了五百间平房，安置旧日旗兵的家属。有些旗人已经与汉人熔于一炉而离开了他们的安置区。”<sup>②</sup>在南京大中桥都统署街，集资建平房三处六所计 270 间，名曰“旗民栖息所”，专供旗民住宿。然而，一些旗民好吃懒做，故态复发，竟将所租官房转租，收取租金，逍遥一番后又失住所，这是他们自身的问题。在南京市，为解决旗民的生计等问题，曾先后颁布《宁省善后工艺厂开办章程》（1915 年 10 月）、《南京特别市政府旗民生计处管理旗民住屋办法》（1929 年 6 月）、《南京特别市八旗教养院组织章程》（1929 年 7 月）、《南京市旗籍小学生免费规则》（1933 年 7 月）、《南京市旗民给养规则》（1933 年 7 月）。从总的说来，民国政府对旗民还是给予了一定的照顾与保护。

（收入《东南社会与中国近代化》，上海古籍出版社 2005 年 10 月版，略有修改）

---

<sup>①</sup> 余槐青：《上海竹枝辞》，引自顾炳权编著：《上海洋场竹枝词》，上海书店出版社 1996 年。

<sup>②</sup> 蒋梦麟：《民国初年之社会动态》，载《天堂与地狱》，“20 世纪中国纪实文学文库”第一辑（1900—1949 年），文汇出版社 1997 年版。