

王朋岗, 2013, 《西部民族地区贫困的人口学因素分析——以新疆南疆三地州为例》, 《前沿》第 1 期。

王志远, 2011, 《对目前新疆少数民族人口生育观变化的分析》, 《中共伊犁州委党校学报》第 3 期。

Richard A Easterlin and Eileen M. Crimmins, *The Fertility Revolution*, The University of Chicago Press, 1985.

## 【论 文】

# 盛世才时期新疆“改土归流”研究<sup>1</sup>

郭胜利<sup>2</sup>

**摘要:** 盛世才时期新疆札萨克盟旗制度“改土归流”, 是近代新疆传统行政体制一体化与民族地区现代化改造的重要部分。囿于 20 世纪 40 年代后日益恶化的边疆形势, 导致其改革在局部地区出现迟滞与反复, 一定程度上影响了新疆社会现代化进程。

**关键词:** 盛世才; 盟旗制度; 改土归流; 新疆

近代新疆北部游牧民族社会中, 氏族组织仍然起到十分重要作用,<sup>[1]</sup>后虽经杨增新和金树仁时期改革, 但未有本质的变化。<sup>[2]</sup>盛世才时期通过“改土归流”, 使新疆基层行政建设与管理逐渐迈向现代化轨道。<sup>[3]</sup>民国时期新疆盟旗制度的废除, 有利于边疆的行政统一, 促进各民族经济、文化的交流和融合。<sup>[4]</sup>但前期研究多集中于新疆地方政府与传统政治之间的政治权力斗争, 相对于 20 世纪 30 年代之后新疆民族地区社会结构演变及生产关系变化关注不够, 其在新疆新旧政治制度过渡期中的地位及作用亦存在进一步研究的空间。

本文通过相关史料梳理, 于前人研究基础上, 对盛世才时期新疆札萨克盟旗制度“改土归流”的缘起、进程、问题与本质以及历史走向等主要方面存在问题进行系统考察, 揭示近代新疆民族地区现代化进程的内在规律及其与当代政治体制演变之间的关系。

## 一、20 世纪 30 年代新疆社会的变化

20 世纪 20 年代初, 全疆俄罗斯人难民约有 25,000 名,<sup>[5]</sup>哈萨克人难民 20 余万人,<sup>[6]</sup>经新疆地方政府与苏俄交涉, 塔城、伊犁方面留下俄罗斯难民 6,886 名。<sup>[7]</sup>之后联共政治局与新疆方面协商, 把其中一批移民到匹羌-齐克腾尔、兰乡斯克、喀喇沙尔-库尔勒等地区。<sup>[8]</sup>“九·一八”事变后, 苏联政府认为在与伪满交界地区存在的苏联远东中国侨民 111,466 人<sup>[9]</sup>是不可控因素, 将对国家安全构成威胁,<sup>[10]</sup>1936 年 4 月 7 日, 联共(布)中央政治局通过清理中国人的相关决议。<sup>[11]</sup>后经国民政府交涉, 1938 年 6 月 10 日, 联共(布)中央政治局形成《关于迁移远东中国人》的新文件, 准许中国人自愿迁往新疆。<sup>[12]</sup>新疆政府相关资料显示, 经伊犁被遣返回国华侨 9,000 余人, 经塔城遣返回国人员 10,000 余人, 被政府就地安插在霍尔果斯、伊宁、察布查尔、精河及塔城地区。1913 年新土尔扈特管家密亲王率领全部蒙民离弃布尔根河, 投诚新疆。散流

<sup>1</sup> 本文刊载于《青海民族研究》2017 年第 4 期, 第 40-46 页。http://www.doc88.com/p-6418418410050.html

<sup>2</sup> 作者为河南大学副教授, 主要研究方向为中国近代少数民族史。



奇台、孚远、阜康、迪化各县，飘零寄活；1934年6月，新疆地方政府又将新土尔扈特蒙民安置焉耆满汗王地面。<sup>[13]</sup>

1920年前后，由于地震频发，水旱连年，再加上兵事不断，导致河西走廊、青海农业区大量难民背井离乡。1930年8月20日，行政院令新疆省政府加大西北移民实边；1930年10月24日，新疆省政府决议接收一部分甘肃逃来难民安插垦辟荒地。1931年5月16日，国民会议第八次会议通过“厉行移民政策”，移民新疆进一步加快。

国内外难民的进入，改变了新疆人口与社会旧有结构，战争又从内部进一步加剧此一结构变化。在哈密，农民或是被召募到征战着的双方军队里，或是遭到枪杀，或是逃跑在外，道路两旁，出现了更多农舍的废墟和荒芜的果园。<sup>[14]</sup>1933年焉耆失守，右旗辅国公部属蒙民旧有积蓄、孳牲被匪全行抢劫，犹如席卷。不但牲畜受损，而全家数口被杀者有之。<sup>[15]</sup>镇西蒙民自遭军事后，流离失所，避难远方，余者均疲衣枵腹，不能回庄。人口结构的变化，基层社会的破坏，都使得1930年以后的新疆社会处于一个政治、经济动荡期。

1917年1月26日，旧土尔扈特南部落札萨克盟长卓里克图汗布彦蒙库病逝，1923年1月多布栋策棱车敏暂护札萨克印务。但多把持札萨克盟长大政迟迟不予归还，与西里克和满汗王矛盾重重。为制约多布栋策棱车敏，使其早日王政归还，西里克选择与多相背道路，力促南部落现代政治改革之推进。

旧制度之间的矛盾从内部削弱了传统政治的力量，而战争对经济的冲击，进一步动摇了札萨克王公制度的基础。在哈密，斯文·赫定看到聂兹尔的儿子像个普通平民一样生活，王宫大部分墙已经倒塌，大火的痕迹遍布每一个角落，后宫除了几根被烧焦的木头之外，一切荡然无存，连果树都被连根拔掉。<sup>[16]</sup>焉耆堆牛旗郡王姜巴道尔吉、辅国公恭巴家境败落，一家十数口三餐不继，几成饿殍。

伴随着传统政治力量的衰落，新生政治力量开始在民国新疆民族地区崛起。1933年初，尧乐博士回哈密，趁机强夺白锡尔的全部武器弹药。<sup>[17]</sup>白锡尔被尧排挤，只好投奔鄯善苏把什的亲戚。尧乐博士服务哈密王府二十多年，深得当地民心。陈赓雅视察哈密时亦发现，缠族新兴统治力已转向他（尧）一方面，王族一脉亦将“寿终正寝”。<sup>[18]</sup>镇西遭军事后，大红山蒙民四十余家，该牧民众一切事务渐由二混子（汉人娶蒙古妇人者）阿由希办理，在新土尔扈特堪布罗布桑巴拉丹、亲王察克得尔车林等蒙古王公的极力推荐下，1937年5月，阿有喜（希）被委为新疆蒙古勒文化促进会镇西蒙古监察委员长。<sup>[19]</sup>新兴力量的崛起与旧势力的衰落，导致传统体制内部矛盾重重，旧有王公、札萨克制度已无力应对，怎样处理这些方面的矛盾与冲突，稳定地方，改善民生成为当时新疆省政府稳定地方难以避开的问题。

进入新疆的哈萨克人，居无定所，牧无属区，故而不时窜蒙境，往来飘忽，蒙民受其滋扰，屡起交涉。<sup>[20]</sup>精河县所属博罗塔拉地方，汉缠回民往该处垦牧者年渐加多，伊宁县属东南托古斯塔柳一带地方，人口日繁，各种民族杂居，控制不易，扎克沁一部分蒙民原系来自他县，并无游牧范围，随着户口生齿日增，垦牧渐繁，人类庞杂，治理难周，原有制度规模狭隘，不足以招致户口，拊辑边民，镇抚地方，巩固边圉，处理外事。且旧设多为守土之官，非生财之官，每岁由公家筹拨数千金之经费。此种状况之下，地方制度及时改进以资发展就提上了议事日程。

新疆行政系统，省之下的札萨克制，其札萨克各有封爵，世袭其位，对于所属人民有完全管理之权，其人民对于省政府不负纳税服役之义务。<sup>[21]</sup>清末，政府逐渐把“命盗、钱债、田土、户婚、事故各案件”收归“局员察律办理”，<sup>[22]</sup>“一切词讼案件，概由官断审报”，对西、北边疆各部之传统体制，开始进行“变通”，逐步收回王府的司法、民事、税收等权力，加强中央政府的直接管辖，“以一事权”。<sup>[23]</sup>省县制之下新旧政治制度的冲突，伴随着民国新疆现代化进程的推进业已矛盾表面化，鲜有调和余地。



入新哈萨克难民无地安插，新省方面以新疆旧土尔扈特北部落赛里山阴一带地方租为游牧，但此批哈萨克一直未能得到平等的国民待遇，他们在中国只能借地而没有真正属于自己的牧场，由外蒙辗转到焉耆区的查亲王所部所拨之地惟游牧牲畜尚不敷用，民众日用生活实感困难，束手待毙之忧已达极点。大量外来人口进入，开荒安户一事尤为刻不容缓。1930年，新疆省政府政治委员会对哈密地区土地情况进行调查，回王和礼拜寺占有哈密全部熟地的60%以上，王府大小头目占地约25%，而占人口85%的农民仅有不足15%的耕地。<sup>[24]</sup>库尔勒地方为焉耆最繁富之地，其附近村庄粮赋居县之大半，但地亩向归蒙王所属。<sup>[25]</sup>大量耕地集中于札萨克王公之手，由此所致地方官员对于已垦、未垦之地应如何丈量调查及年度额粮如何规定、征收无法推进。新疆地处脊边，自协响停止，各项实业亦未发达，历年开支钜万，尚能勉强支持者，得田赋之力居多。1930年底，新疆财政厅制定惩罚措施：（田赋征收）逾限期半月者记大过一次，一月者记大过两次，一月以上至二月者记大过三次，照章扣俸。<sup>[26]</sup>怎样在旧有体制制约之下筹拨大量土地，援助解决草场，以增国赋成为新疆省政府地方官员当务之急。

新疆蒙部游牧为主，但20世纪30年代以后，此种状况开始变化。1934年2月21日，北部落夏律瓦到塔城购买耕牛，1936年7月27日新土尔扈特部恳请督办公署回阿山原牧地耕种度日。焉耆、和靖、和硕三县、局现有之蒙族民众实行开垦从事农业者约占整体蒙族30%。<sup>[27]</sup>在新政府发展农业、扩大春耕口号下，一般蒙民渐知农业需要，多开渠耕种。同时一部分蒙民由于债务、天灾或其他原因丧失了牲畜，以游牧再不能维持全家生活，逼使自己耕种；其他有羊群的牧民，将自己大块土地伙种给佃户，抽其中一部分土地自耕。耕作观念冲击之下，焉耆区和硕特全牧头目及民众等意欲耕种地亩，以求生计。随着生产方式的逐渐改变，蒙部民众对土地之所属、认识亦日渐觉醒，和靖由山里来到七棵星、赛布湖地方二百多人，声言划分地亩，请派员前往分给，以便耕种。<sup>[28]</sup>下层蒙族民众中土地私相收售开始出现，民间租地纠纷日渐增加。新疆省政府方面不得不于1943年5月15日出台《新疆省蒙族采地租佃办法》对日益增多的土地买卖、租地事宜进行政策性规范。

从人口结构到政治构成，从生产方式到生产观念，无不从根本上动摇着传统政治体制的根本，标志着—个体制变革的到来。而外在的边疆危机加快了这一变革的进程。南疆变乱后，1933年11月12日，英国驻喀什总领事托马斯·格罗弗提立即抓住机会，支持一个友好的穆斯林国家。<sup>[29]</sup>日本方面萌生利用前土耳其皇太子建设大回教国野心，<sup>[30]</sup>并意图利用红十字会及黑狼会组织进出新疆，<sup>[31]</sup>1933年8月3日，联共布中央政治局通过关于新疆工作的指示，维持新疆的自治状态，削弱新疆同中国东部和印度经济联系。<sup>[32]</sup>

为了应对此—日益严重的边疆危机，新疆方面加快了地方民族社会整合的历史进程。围绕着新县制为核心的“改土归流”已是迫在眉睫。

## 二、地方、王府、民众的博弈与权、利重构

盛世才时期全省人口400余万<sup>[33]</sup>据1942年统计，新疆全省耕地内的人口密度每平方公里为283人，新疆耕地内人满为患的情形和四川相仿。<sup>[34]</sup>故此盛世才“改土归流”首要处理以草场、耕地为核心的民生问题。

由此筹拨土地，援助解决草场问题，使蒙、哈、柯游牧民族生活日趋安定，对旧有土地制度及其物权关系划分成为摆在各级政府面前的问题。哈密方面，刘应麟、尧乐博斯组成清查田赋委员会，不分县属或王府所属农业土地，普遍清丈，按照土地等级，定出科则，全体哈密农民统归县府管辖，减轻农民的一切负担。<sup>[35]</sup>伊犁方面，当局设专门的拨地委员会，负责处理归化族的屯田、居地等事宜，并于1935年12月制定了伊犁入籍归化族耕地使用办法十七条。<sup>[36]</sup>塔城方面，对于草场、田地，按照命令，原有范围内由总管等自行分配办理。焉耆方面，令各区行政长、县





局长等将境内官有已垦地亩及草场共有若干亩数，未经开垦者若干亩数，调查清楚呈报。土地、牧场初步解决之后，围绕旧体制下的行政、赋税、司法、人事等问题开始提上地方政府议事日程。

新疆建省后南路盟亦受省政府、焉耆府（区）兼辖，由汗王兼任盟长，为旧土尔扈特南路四旗之最高行政组织，掌握全盟政治、军事、司法大权。杨增新对新疆少数民族封建王公的爵位全部予以承认，并报请北洋政府重新册封。盛世才勘定新疆以后，提出在封建势力不妨碍社会发展和不影响建设新新疆前途的情势之下，保护各族王公、阿訇、贝子、贝勒、佛爷、喇嘛等的地位和权利，基本确定了改土归流的初步原则：拟依照国民政府公布之县组织法逐渐推行县以下之自治制度，在第一个三年计划中，新疆在地方自治中仍实行区庄制、乡约制、札萨克制。对于蒙哈游牧区域还没有划定区域或是设置区村的，省政府决定哈萨克族仍称千户长等于区长副区长、百户长副百户长等于村长副村长，蒙古族之固子达札楞藏根名称亦仍旧。随着第一个三年计划完成，开始着手对盟旗制度进行行政改革。1940年7月，焉耆行政区组成以巴拉登大喇嘛为委员长的“清理盟长公署委员会”，取消焉耆土尔扈特部汗王、和硕特部郡王等王公札萨克称号，只保留其爵位，实行政爵分开的行政体制，盟旗行政事务由此发归地方政府管辖。

民国初期，满蒙人民一切赋税，悉如旧制，不入国家。1929年11月22日蒙藏委员会就于此《蒙藏会议提案标准》第十一条中提到：“土地之岁收，地价之增益，公地之生产，山林川泽之息，矿产水力之利，皆为地方政府之所有”。哈密二次“改土归流”之后，土地、赋税、人民皆收归地方政府管理。为了加强对地方管理，焉耆县长韩熊呈报新疆省政府，逐步将焉耆附近汗王封地收归国有，由政府统一管理征收农业税。盟旗田赋收归地方政府之后，新疆省政府组织牧税委员会，由地方有关机关，各派委员共同管理，聘各村长头目为帮征人员，并负责帮同考察，由省政府临时派员，帮同办理。从而完成了对盟旗农牧业赋税权力调整。

赋税权力的回收，业已使得蒙部王公生活大非昨日，而战乱匪患与外部政治变化，使得此一状况雪上加霜，不得不在经济上更多的依赖于地方政府救济。阿山乌梁海右翼正大喇嘛札木彦绰木皮勒屡遭匪患，牲畜、财物均被抢掠一空，生计异常困难，最后由新疆省政府月支薪俸洋20元。同样情形在焉耆地区也有发生，1937年3月16日，乌静彬为请给予焉耆区各蒙古王公虚职以为救济，1937年3月25日新疆省政府方面聘请江布尔道等王公为顾问，月给国币25万元，帕吾克等台吉为参议，月给国币20万元。

“四·一二”政变后，盛世才宣称：政府宣言改良司法，并且通令全省文武官吏和各王公头目领袖，凡应死罪者，均应将该犯人依法审判，呈请省政府核准后方能执行死刑。但因蒙古习惯的关系，惟有县政府仍然以蒙族旧习惯。凡婚姻、丧葬等事以及斗殴债务纠纷等等，例仍归自己的王公头目、固孜达、札楞等处解决。但若事涉民族之间民众纠纷、王公事情等一些较大问题处理上，省政府方面还是把司法之裁定收归政府，逐步削减王府对民族地区司法的影响。扎布素区蒙民帕吾苟，被汗王之叔多盟长依王公之势力压迫，将其地侵占，归王府耕种，1940年3月，帕吾苟请求县长将其地断归原主耕种，后经和靖县建设委员会查明属实，多盟长侵占蒙民帕吾苟祖遗地亩一案，将王府侵夺耕地准予返发，使其得以耕种。伊犁哈萨克千户长哈那伯克占据阿拉善沟，对于蒙民有蛮横行为，最终亦经省府介入，解决争端。<sup>[37]</sup>

政治、经济、司法权力的收回，从根本上廓清了盟旗札萨克王公制度的基础，而紧随其后的人事制度改革，则最终把新疆民族地区政治融进到现代化的行政体系之中。

改土归流之后王府及地方人事变动，新疆省政府方面本就地原则，对于同为满清时代注重边防而不注重理民的盟长、领队、总管，王应榆提出：改其官制，统一名称，仍以原有官长改充现职”，<sup>[38]</sup>所有一切旧名义官佐一并取消，分别改充局长、区长、村长等职，各区、村公所内部组织即照旧有组织人员办理，再不更动。但汗王、郡王只保留其王爵尊号。其年俸由省财政厅核拨至和靖县政府支付。1939年4月，盛指令撤销旧土尔扈特南路盟长公署，原盟长尔德尼调任新疆省建设厅副厅长，委任原盟长公署印务处官员殷英为和靖县首任县长。1939年7月28日，



伊犁行政长官兼伊犁警备司令姚雄发布 1663 号政令，废除千百户长制，将各千户长改设为区长，百户长改为庄长。1940 年，塔城行署通过塔城厄鲁特区、村制改革，总管巴图被任命为区长，副总管二人为助理员，佐领十人均为村长，骁骑校十人为村副，委官十人为闾长，领催四十人、委领催五十人均为邻长；总管办公室班长改为区目，差役改为区丁，书记名目仍保留。

通过上述各方面的改革，新疆省政府初步完成了地方民族社会的政治改造，但随着时间推移，其问题及弊端逐渐在实践过程中暴露出来。

### 三、“改土归流”中的缺陷与不足

盛世才意图通过“改土归流”建立省县制度，替代传统封建王公札萨克体制，加强地方控制，维持自身在新疆的统治。但囿于内外部环境变化，造成其在制度设计、配套措施、操作实践过程中表现出种种纰漏缺失，最终影响到民国新疆“改土归流”的进程。

首先在制度设计层面，制度是解决社会资源分配的行政手段，是制度之下人们选择交易的结果，不同的制度安排，就会形成与之相应的社会文化。其可行性和有效性有赖于其嵌入的政治、经济和社会背景。盛世才新疆“改土归流”是近代新疆现代化政治进程的一部分，在“行政一体化”背景之下，其改革“并非于旧制外增设新制”，只是把所有区名即以旗名定之，乡名即沿用旧日各苏牧名称。

盛世才通过其一体化之下的“改土归流”，逐渐打破过去西北民族地区传统“二元体制”，但其在二元制向一体化转化过程中只是完成制度地方层面的设计，且于国家层面缺乏一定的政策与舆论支撑。

1929 年 7 月蒙藏委员会在《蒙藏委员会施政纲领》就蒙藏地区革新蒙藏旧行政制度改革提出，规定王公待遇，奖励自动取消封号之王公，渐次废除封建式的世袭制度。1930 年 1 月，蒙藏委员会会议决定，将爵号与职官分开，前者遇有死亡或出生、请袭、请封等事情，概予搁置，不予理采，使其无形消灭。盟长、副盟长历由中央简任，废止札萨克世袭制，一律改用任命方式。1931 年 9 月国民政府在“改土归流”动议中提出现行制度外一切特殊制度，均应渐次废除，以期政令统一。同时又指出“蒙古各盟旗、藏族各千百户之各自有土地、人民、宗教、言语、文字、风俗习惯者，截然不同，未可一概而论”。盟部旗组织治理蒙古人，在同一区域内实行蒙汉分治，盟旗涉省、县事件，应商承省、县政府办理。但于必要时，得以法律变更之。<sup>[39]</sup>但 1934 年 3 月 14 日，国民政府又颁布《解决蒙古地方自治问题办法原则》，承认盟旗地方之组织不予变更，管辖治理权一律照旧。

国民政府盟旗改革方案，其在盟旗与省县职权方面的划分有悖于近代以来西北民族地区行政一体化的历史趋势，西北民族地方势力据此屡向地方政府力争其传统权利，地方政府对此多有抵触。新疆省政府方面以地方形势特殊陈述原由，请求暂缓中央盟旗改革方案实施。1932 年 9 月 1 日，行政院就新疆暂缓实行蒙古盟部旗组织法事与蒙藏委员会协商，最终默认新疆暂缓施行。

[40]

此种局面的出现，在一定程度上妨碍了对札萨克盟旗制度“改土归流”工作的推行，除却此种政策理论冲突外，与新疆地方政府相关配套措施跟进不力亦有很大关系。盛世才时期，其建立新县治之后同样亦面临着人才短缺问题，为了解决此一窘境，自 1934 年 11 月盛世才开始招考保送新疆学生到苏联在塔什干“苏联中亚国立大学行政法律系”学习，但此批报送人才很少能够充实到县局以下政权机构，一县设置，县长之下，设管狱员一员，科长一员，科员二员；雇员四员，公役、警察各二十名，在处理边境民族事务时，还需添设译员通事。以致于新县治下，沿用多为旧习，模范新规难以落实。虽尤为刻不容缓之图，但亦因陈议太高，实难办到。故而在其盟旗制度改革过程中，不得不于县局及其以下起用旧员，沿袭传统时代的人事格局。马仲英事件之



后，新疆东部为尧乐博士所占有，南疆麻木提、马虎山势力依然存在，迪化内部和加尼牙孜亦是貌合神离，盛世才通过一系列所谓“阴谋暴动案”把此批政治对手罗织殆尽，迅速对各封建势力进行整合，初步稳定了其在新疆的统治。随着其第一个三年计划的完成，地方民族主义逐渐成为其潜在的危险因素，特别是盛、苏关系紧张，与延安方面日增齟齬，盛世才转而强化内部力量整肃，通过1940年、1941年、1942年的大阴谋暴动案、大清除运动，一大批蒙哈王公、宗教人士被投入囹圄。1942年4月，据警务处统计股案卷一次处死366人，被羁押或惨杀之一部亦有895名，其中不乏一批蒙哈王公及地方宗教上层人士。到盛世才治理新疆后期，人才危机局面进一步加深，这在很大程度上制约了新疆地方政府以“新县政”为核心的“改土归流”工作的推进。

改土设治之时，为了使各头目对政府机关有深刻认识，鼓励各头目工作，焉耆地区依照过去盟署发给工资标准，编造预算表决定各头目应领薪资数目。但因政府财政困难，区村经费难以兑现。地方政府试图通过养廉地解决经费问题，但蒙族民众大部从事畜牧业。在土地所属关系尚未明确情况之下，于蒙部民众内实行养廉的确有困难。如若折收羊只，其中不但多费手续且易于流弊，同时各县辖境辽阔，民众居住星散，每项工作往返颇费时日。面对各区、村长屡催经费，政府方面着实无法办理。为了解决区村公所人员薪资问题，激励其对新县政的积极性，新疆省政府方面规定：凡能将田赋全数遵章如期扫数征收者：正副县长得田赋2%之奖励，税局正副局长得0.5%之奖励，由县长分配拨给县府内办理征粮得力人员1%奖励，由税局长分配办理征粮得力人员1%奖励，农约应得1%奖励。但实际情况却是各地耕地数目无从详查，厘清地亩，征赋升科难以实行。在一些地区，甚而遭遇民众抵制。为了完成田赋任务，一些地方县局强行起征。1935年10月24日，新满营呈文给伊犁行政长官状告巩留县政府：“设县以来，前任丁、何、李、汪四个县长任意完粮，负担过重，以致民生困难，（且）不遵章程，任意征收，今年一份地完粮五石，明年一份地完粮四石不等，又摊派草料，负担加重”。哈密“改土归流”过程中，地方官员罔顾民请起征田赋，结果为王府方面利用，导致改土归流工作功败垂成。前车之鉴，当事纠纷，使得新设县局运行经费捉襟见肘，日益艰难。其日常之运转已是勉为其难，更何况民族社会改造工作的推进。

缘于体制设置与经济基础缺陷，导致新增县局难以发挥其应有作用，在事涉改革关键问题——土地问题上延迟难决，蒙部民众面临着物权上的重新分割，蒙、哈、柯、汉、归化等难民亦迟迟得不到草场耕地，颠簸流离，面临破产的边缘。因此盛世才的“改土归流”，暗藏着严重的社会危机，而此一切，均与土地问题有着密切关系。

民国新疆“改土归流”形式上为改革传统政治体制建立现代行政管理模式，实质为一场持续的社会变革。对于政府与王公之间政治博弈的“改土归流”，其成功与否和民众支持关系大焉。而民众支持又离不开以草场、耕地为基础的生产资料及其衍生的生产关系的鼎革。故从生产资料所属物权关系分析，产权关系未明，隶属关系不清，导致盛世才“改土归流”舍本而逐末，未能从根本上动摇封建政治的基础。

在改土归流过程中，厘清官产数目，明确草场、耕地所属关系首当其冲，但在清查官地过程中遇到诸多问题。焉耆地区所属山林、草场、土地，早经封建制度时代划分给所属蒙民（系当时口头划分，并无执照及地图），殆无官有之土地可言。已分之土地，绝无再分割之情势。至盟长公署直接是否尚有土地与草场，因未准盟署咨明，不得而知。在土地未经政府详细规定以前，若骤加划分土地、草场，安置蒙、哈、柯人民，势必引起误会及不良影响。虽然地方政府一再申明，系将官有土地、草场查明分拨，俾资耕牧，并非以私人固有之耕地、草场分拨他人。但此举还是引起蒙部民众担忧，蒙、哈、柯民族无耕无牧人民安插问题始终得不到妥善解决，且因土地、牧场划分导致原各盟旗人心浮动，部分蒙民开始出卖自己手中的土地。故此焉耆区不得不将上项问题暂缓实行，于1940年10月成立划地委员会，邀请当地王公、喇嘛参加意见，妥善处理以免误会。<sup>[41]</sup>除巴伦区代区长艾仁才等将荒地划分给一百五十余人外，其他各县均未进行土地划拨





工作。在伊犁地区亦遇到同样问题。为了安置归化族居民，伊犁当局设有一个专门的拨地委员会，负责处理归化族的屯田、居地等事宜，但巩留县新满营区所有之土地仍由该营人民把持种地，他族人民不得插入。

之所以在土地等关键问题上出现偏差，与当时政府在改土归流中的指导思想与方法息息相关。作为新疆改土归流的主体，新疆省政府以及其领导人物盛世才，一切措施均围绕巩固其在新疆统治为核心，作为一个地方军阀，域内所有可能危及其统治的政治力量均为其打击的对象。中央政府制约机制的缺失，使盛世才所主导的现代政治体制改造背景之下的改土归流，难免表现出过分注重于行政体制上的整齐划一，地方各级政府为在短时期内完成政治任务，手段简单、罔顾民众等问题纷纷呈现。地方政府在新县制建设过程中急功近利，在改土归流中衍生出许多短期行为，哈密行政长官刘应麟、焉耆县长韩熊、塔城行政长官赵剑锋以及巩留县的丁、何、李、汪四个县长等区县官员，为了按时完成计划任务，在新县政建设中罔顾民间疾苦。有的县长任意完粮，致使民生困难，且不遵章程，任意征收，又摊派草料，负担加重。原本是兴利除弊的“改土归流”，结果却大失民望，而从旧制度下转任的一些地方官员，任职以来对于政府任务毫无忠诚之意，遇事推诿敷衍，漫不经心，进行消极抵抗。使得民国新疆的“改土归流”工作一波三折，多生反复。

#### 四、现代与传统之间的徘徊

民国时期新疆“改土归流”过程中的县治改革，完成了从传统多元政区到现代省县政区的转变，对于现代新疆城市发展和全疆城市体系的建立打下了基础。通过盛世才的“改土归流”，新疆省政府逐步在民族地方确立了现代省县区村体制，最终把新疆民族地区社会纳入现代化改造的历史进程，其积极意义不言而喻。

1928年12月，蒙古王公代表条陈革新盟旗制各项办法，国民政府方面否定省治之下仍令旗县分治，于县政府外复设旗政府，省政府之下复设盟政府。新疆“四·一二”政变后，盛世才在其施政纲领中《八大宣言》中提出“实行地方自治，将来拟依照国民政府公布之县组织法逐渐推行县以下之自治制度。”经过改土归流后行政体制改革，盛世才时期新疆民族地区的行政体制先后整理为：县局区乡制、县局区庄制、县局区村制、县局乡保制四种形式，最终在旗以下组织中确立保甲制。

北疆设置，原为俄防，在清朝时期本系武营编制，均系武职，注重带兵而不注重理民。随着由军政到民政功能的转化，虽则于行政上做到了划一管理，但其边防作用却极大削弱。随着1942年后新疆内外部政治形势的变化，新疆地方面临着严重内忧外患，不得不改变其“改土归流”的历史方向。

由流到土的反复与土流共生局面的形成。1945年10月6日，麦斯武德等在致蒙藏委员会函中要求新疆享有同西藏、外蒙同等自治之待遇，并提出：新疆高度自治，则于国父遗教、国民革命之目的、建国大纲及第一次代表大会宣言及钧座训示国内民族一律平等之原则，民族间彼此之隔阂仇恨亦可泯灭于无形。<sup>[42]</sup>1945年10月16日，国民政府内政部在会商之后认为：新省为西北国防之重要基地，不应实行高度自治。省府除重要单位外，余可酌用该省人士。1945年，内政部政务次长张维翰视察新疆后提出解决方案，1946年3月5日会商后形成新疆问题之建议：对新疆各民族予以适度自治。尽量选拔该地各族人才参与地方行政或自治机构。慎选派往新省官吏，并切实提高其待遇。1946年3月1日至17日，国民党六届二中全会通过《对于边疆问题之决议案》：关于新疆部分，应按照解决新疆省局部事变所定之办法实行保障边疆民族之自治权利。<sup>[43]</sup>1946年3月23日，蒋介石在《为汇核修正边疆各盟旗地方自治方案致国防最高委员会代电》中指出，旗为地方自治单位，旗以下之参佐制度仍旧。盟设盟政府，盟政府主席由国民政府任命



之。盟政府直辖于行政院，不属于盟政府之旗隶属于所在地方之省政府。盟、旗有关涉及省县事宜应与省县政府协商之。国民政府就 1945 年之后新疆民族地方的政治走向基本确立。

依据中央意旨与地方情势，吴忠信提出抚新三项当务之急：释放盛世才滥押人士，宣抚地方，敦睦邦交。但其并未在根本上扭转新疆局面，相反全疆局势有进一步糜烂危险，同时又面临着地方民族主义反弹的趋势。张治中莅新以后，北疆局势恶化，迪化岌岌可危。情势之变，已远非 1944 年初，为此国民政府与新疆地方不得不调整其治疆理念，暂缓新疆“改土归流”的进程，并改变盛世才时期的一些措施，意图缓和局势，安定地方。

1944 年乌静彬组织和靖县代表团赴迪化向吴忠信保释满汗王出狱，并于 1945 年 3 次上书蒋介石，要求恢复王室，重组旧土尔扈特南路盟，同年年底，第三份报告送交蒋介石后，蒋批示由新疆省地方处理。为此第八区行署就蒙民请求恢复盟长公署案进行研讨，认为恢复盟旗制度与恢复王公制度系截然两事，盟长亦并非一定由王公充任。新疆盟旗制度应适应本省地理环境，盟应隶属于省政府。由省政府订颁办事规程，对盟长之职权范围及办事程序予以详细规定，使与时代精神及本省现行政策完全符合。左曙萍呈文由新疆省政府呈报国民党中央政府，破格批准恢复旧土尔扈特南路盟及盟长公署，与和靖县制并存。之后巴图色特奇勒图和硕特部落于 1946 年恢复盟长公署，班弟的叔叔乌日吉克高恩其克任盟长。白锡尔亦于 1946 年当选为哈密县长。1946 年 10 月，旧土尔扈特北部落亲王就该盟之归属等问题致张治中，提出请按照盟旗政府组织法，仍予直属新疆省政府，受中央之支配。蒙准隶属省政府统辖后，并请委乔亲王以塔城区相当之行政长官，恢复原有自卫队、边卡队。1947 年 12 月 10 日，旧土尔扈特东部盟、北部盟、新土尔扈特盟致电省政府，要求俟有机会恢复东部盟、北部盟及青赛特奇勒图新土尔扈特盟署。

1947 年 7 月 9 日，乌静彬召集原旧土尔扈特南路各旗首领、苏木头目、喇嘛等上层人士及民众代表 170 余人开会，正式宣布恢复南路盟，恢复后的盟长公署仍设在汗王府，汗王满楚克扎布任盟长，乌静彬任副盟长。其时乌静彬是国民党和靖县政府第七任县长、国民党和靖县党部书记长，集王权、政权、党权于一身。恢复盟长公署后，县治仍然存在。关于自卫团一节，蒋介石回复乌静彬责令焉耆区行政督察专员及各县县长妥为办理。<sup>[44]</sup>1948 年 3 月 11 日，和硕特盟长公署成立，达瓦等为正、副盟长。同一时期的伊、塔、阿三区政治仍为县建制，但同时县下总管、千户长、百户长共存。此种政治体制之下，一批亲王、汗王、护国公、贝勒、总管同时在现政治体制中担任国大代表选举监督员、妇女协会副主任、副专员、县长、副县长等职。

从双轨制到属地管辖格局的形成。1928 年，国民政府下令在内蒙古及青海改设行省，将蒙古盟旗地域划入省政府的管辖之下，遭到盟旗反对，1931 年 10 月 12 日，国民政府通过《蒙古盟部旗组织法》，改变了过去二元政治格局，原则上确定了省县体制与盟旗制度并存的双轨制格局，但由于地方政府的抵制，此一格局亦只是停留于政策层面，在省府与盟旗的斗争中，宁夏、青海、新疆各自形成不同的治理模式。盛世才通过第一个“三年计划”使得新疆社会基本恢复正常，通过“改土归流”方式逐步改变新疆民族地区原本政治体制，在双轨制基础上，形成了“双重管理”的模式。但在实施过程中，新疆地方政府逐渐认识到旧体制“名义存在则职权亦存在。若于设治之后仍将旧名义保留，则于原有带兵职权外又增一治民职权，诚恐积重难返，将来再欲取消不免多感困难。为一劳永逸，并为加速纳蒙民于政治轨道计，不如乘此时机，毅然决然将吐、和两部改设治局，所有盟长、固子达、藏根等一切旧名义官佐一并取消”。

1939 年 4 月，盛指令撤销旧土尔扈特南路盟长公署，同年 6 月正式成立和靖县，由殷英为和靖县首任县长。盟长公署下属各旗改为同名区，保留王公爵号，其年俸由省财政厅核拨至县政府支付。通过 1940 年后的进一步改革，新疆地方形式上实现行政一体化建设目标，把前一阶段的“双重管辖”模式统一为“属地管理”，完成了近代新疆行政一体化的历史任务。

但是此一改革至 1946 年前后缘于外部形势恶化又出现反复，原本取消的盟长公署又重新组建。1948 年，新疆蒙部地方形成《新疆旧土尔扈特南部落盟组织大纲》，对于盟长公署之职权





规定：盟长公署掌理一切事务并考查监督一切，正副盟长需根据旧礼教推行政务，盟署经费，除中央及省政府供给外，应由各区摊派，盟署兼管司法工作，盟长公署成立保安队，队中诸事由省保部直接领导。表面上看盟旗组织又重新得到了恢复，但实际分析，其政治上只是依据旧礼教而推行政务，经济上、地方军事上还要仰仗中央及省政府帮助，虽然说盟署兼管司法，但事涉其他民族事务还要转交地方办理。由于盟署组织的扩大，经费难免困难，其不足部分由各区摊派，实际加重了部民负担。故而恢复之后的盟旗组织，于外部环境、内部条件均缺乏发展空间。同时，盛世才通过“改土归流”，把旧有体制人员转变为政府公职人员，在现代化的历史趋势之下，盟旗制度重新把此批公职人员转变为旧体制下的属员，其在推行过程中亦遭到这些区长、村长的抵制。故从此一结果而论，1946 前后年新疆“改土归流”工作的反复，只是在形式上恢复了旧有传统体制，并未能从根本上扭转近代以来新疆现代化的历史进程。

综上，盛世才新疆“改土归流”，是新疆民族地区现代化进程中的重要部分。囿于军阀自身局限以及 20 世纪 40 年代后恶化的边疆形势，其旧制度改革与现代行政体制一体推进过程中，中央与地方，政府与王公，现代与传统斗争的双方相互妥协，在“改土归流”的现代化改造中达到新的平衡点，形成了新制度与旧势力的共生以及区域、局部有限自治的局面。虽则如此，但在新疆新旧社会交替的历史转折点，其过渡性作用以及对之后新的政治体制形成还是产生了一定的影响。

#### 参考文献：

- [1] 吐娜，“论近现代新疆蒙古族社会组织”，《内蒙古社会科学》，2012，（4）。
- [2] 卫拉特蒙古简史编写组，《卫拉特蒙古简史》，乌鲁木齐：新疆人民出版社，1996：228。
- [3] 陈芸、张皓，“盛世才执政时期新疆区村制探析”，《西域研究》2011，（4）。
- [4] 刘国俊，“民国时期新疆盟旗制度的废除”，《新疆地方志》2014，（1）。
- [5] [英] 林达·本森、英格瓦·斯万博格，“新疆的俄罗斯人是如何从移民成为少数民族的”，陈海译，胡锦涛校。《新疆社会科学情报》1990，（10）。
- [6] 洪涤尘，《新疆史地大纲》。台北：正中书局，1935：203-204。
- [7] 杨增新，《补过斋文牍癸集三》。台北：文海出版社，1965：324-325。
- [8] “联共（布）中央政治局会议第 8 号记录：新疆问题”（1934 年 6 月 9 日），沈志华编译，《俄国解密档案：新疆问题》，乌鲁木齐：新疆人民出版社，2013：32。
- [9] Гравс В.В., Китайцы, корейцы и японцы в Приамурье// Трубы Амурской экспедиции (Санкт - Петербург.1912), с.349-351.
- [10] Маленкова А., “Политика советских властей в отношении китайской диаспоры на Дальнем Востоке СССР в 1920-1930 - е гг.” Проблемы Дальнего Востока, ИА (2014), с.129.
- [11] РГАСПИ, ф. 17, оп. 162, л. 19, л. 136.
- [12] АП РФ, Ф. 3.3. Оп. 58. д. 139. л. 106-107//Хаустов В.Н.и др., Россия XX век Документы: ЛубянкаСмалци и Главноеупрление еос безопасностиНКВД. 1937-1938, с.539-540.
- [13] “督办公署就新土尔扈特部代表呈报该部蒙民生计困难事给省政府的咨”（1936 年 4 月），厉声主编，《近代新疆蒙古历史档案》，乌鲁木齐：新疆人民出版社，2008：364。
- [14] [瑞典] 斯文·赫定，《马仲英逃亡记》，凌颂纯、王嘉琳译，银川：宁夏人民出版社，1987：27。
- [15] 硕特右旗为请豁免三年牧税事致省政府的公禀（1938 年 2 月 29 日），厉声主编，《近代新疆蒙古历史档案》，乌鲁木齐：新疆人民出版社，2008：361。
- [16] [瑞典] 斯文·赫定，《亚洲腹地探险八年》（1927-1935），徐十周等译，乌鲁木齐：新疆人民出版社，1992：495。



- [17] 伊敏诺夫·伊拉洪，“尧乐博斯何许人也”，中国人民政治协商会议新疆维吾尔自治区委员会文史资料研究委员会，《新疆文史资料选辑》（第13辑），乌鲁木齐：新疆人民出版社，1986：74.
- [18] 陈赓雅，《西北视察记》（下），兰州：甘肃人民出版社，2002：245.
- [19] 罗布桑巴拉丹等为请委阿由士为稽查事致省政府的呈（1939年9月28日），厉声主编，《近代新疆蒙古历史档案》，乌鲁木齐：新疆人民出版社，2008：98.
- [20] “内务部财政部会呈大总统会核新疆省布尔根河设治局改设县佐及托克逊地方添设县佐一案拟请照准文”（11月19日），《财政月刊》1921（85）.
- [21] 曾问吾，《中国经营西域史》，乌鲁木齐：新疆人民出版社，2013：405.
- [22] 《左宗棠左文襄公全集》（第57卷），台北：文海出版社有限公司，1979：1.
- [23] 四川省民族研究所清末川滇边务档案史料编辑组，《清末川滇边务档案史料》（下卷），北京：中华书局，1989：921-926.
- [24] 聂一鸣，“哈密回王兴衰”，《哈密市文史资料》（第2辑）（内部发行），163.
- [25] 和靖县政府为已垦、未垦地亩如何丈量致于行政长的呈（1939年12月31日），吐娜主编，《民国新疆焉耆地区蒙古族档案选编》，乌鲁木齐：新疆人民出版社，2013：114.
- [26] 《呈请勒限令催各县造报十九年厘正地亩简明表一案由》，《新疆省政公报》1930，（11）.
- [27] “省政府就焉耆行署呈报蒙族区、村公所经费及区、村长待遇等事给财政厅的训令”（1942年5月10日），厉声主编，《近代新疆蒙古历史档案》，乌鲁木齐：新疆人民出版社，2008：268.
- [28] “和靖县政府将牧民要求划分地亩的文转呈焉耆蒙牧会”（1940年3月12日），吐娜主编，《民国新疆焉耆地区蒙古族档案选编》，乌鲁木齐：新疆人民出版社，2013：118.
- [29] L/P&S /12 /2364, PZ. 98. 1934, Letter, HMCGK-GOI, 23 /11 /1933.
- [30] 新疆ニ於ケル日本ノ活動ニ関スル論説新聞切撥送付ノ件（昭和9年1月3日から昭和9年2月3日）。检索号：B02031845400.
- [31] 广田外务大臣第八五号（昭和9年1月3日から昭和9年2月3日）。检索号：B02031845400.
- [32] “关于新疆工作的指示”（1933年8月3日），沈志华编译，《俄国解密档案——新疆问题》，乌鲁木齐：新疆人民出版社，2013：16-18.
- [33] 张大军，《新疆风暴七十年》，台北：兰溪出版社，1980：5953.
- [34] 王成敬，“西北的农田水利”，许治胜编，《中国西部开发文献卷六》，全国图书馆文献复制中心，2004：113.
- [35] 刘应麟，“二次‘改土归流’概况”，新疆维吾尔自治区文史资料研究委员会编，《新疆文史资料选辑》（第6辑），乌鲁木齐：新疆人民出版社，1980：172.
- [36] 中国人民政治协商会议伊犁哈萨克自治州委员会编，《伊犁文史资料合订本》（第11-16辑）（内部资料），290.
- [37] 《盛督办就哈萨克占据焉耆蒙民草场案已查勘致满汗王的电》，吐娜主编，《民国新疆焉耆地区蒙古族档案选编》，乌鲁木齐：新疆人民出版社，2013：261.
- [38] 王应榆，“伊犁视察记”，《西北问题》1935，（4）.
- [39] 《蒙古盟部旗组织法》，第二历史档案馆，《国民党政府政治制度档案史料选编》（下册），合肥：安徽教育出版社，1994：425.
- [40] “行政院致蒙藏委员会训令”（1932年9月21日），苗普生、马振犊，《民国新疆档案汇编》（1928-1949）（第11册），南京：凤凰出版社，2015：436.
- [41] 《程行政长就成立划地委员会给和靖县政府的令》（1940年10月23日），吐娜主编，《民国新疆焉耆地区蒙古族档案选编》。乌鲁木齐：新疆人民出版社，2013：144.



[42] 《内政部为会商麦斯武德等筹建议新疆高度自治致蒙藏委员会函》，《中华民国史档案资料汇编》第五辑第三编政治（五），南京：江苏古籍出版社，1999：480-481。

[43] 《对于边疆问题报告之决议案》，《中华民国史档案资料汇编》（第五辑第三编政治）（一），南京：江苏古籍出版社，1999：474。

[44] 《蒋介石回复乌静彬有关治理新疆蒙旗意见致蒙藏委员会代电》（1946年8月1日），苗普生、马振犊，《民国新疆档案汇编》（1928-1949）（第48册），南京：凤凰出版社，2015：436，341。

## 【报 告】

# 服务国家战略 支援新疆建设 ——河西学院向新疆维吾尔自治区输送大学生工作情况的汇报

甘肃省 河西学院 2017年10月

2006年9月，新疆维吾尔自治区教育厅结合教育部《关于大力推进城镇教师支援农村教育工作的意见》（教师【2006】2号）和《关于大力推进师范生实习支教工作的意见》（教师【2007】4号）文件精神，启动了以师范院校为主的大学生到基层实习支教工作计划。在甘肃省教育厅的大力支持下，河西学院大力推进实习支教工作。

援疆支教12年来，学校领导高度重视、亲力亲为，职能部门精心谋划、携手推进，师生积极参与、无私奉献，已形成了“全方位、多层次、大密度、高水平”的合作基础和援疆工作格局。援疆工作形成了五个方面的突出特色，取得十个方面的受援成果，受到社会各界的称赞好评。河西学院由此成为了援疆实习支教和就业批次和人数最多、地域分布最广、涉及学校层次和课程专业最多、时间最长、社会各方好评最多的内地高校。

### 一、共识高，不断深化援疆工作战略认同

河西学院地处千里河西走廊，作为内地距离新疆最近的一所大学，与新疆地域相邻、民族相融、民俗相通、文化相亲，在高铁时代，新疆与河西走廊的时空距离大幅拉近，交通更加迅捷、交往更加便利，已成为河西学院服务定位的重要区域，也是河西学院提升发展的重要战略资源。一方有服务西部的责任担当，一方有加快发展的现实需求。在这一前提和基础之上，河西学院援疆工作顺利推进，不断深化，结出累累硕果。

合作以来，河西学院党委书记黎志强、原校长刘仁义教授等7位校领导亲临新疆检查指导援疆工作，会见新疆地方政府和教育等部门领导，认真听取工作汇报，充分肯定合作的成绩，主动协调和解决具体问题，落实援疆项目；一致表示，基于“一带一路”、精准扶贫的国家战略和新疆实习支教合作的协议和工作成果，河西学院把援疆工作作为服务国家战略、担当社会责任的重要组成部分，作为学校一项重要的工作，为新疆教育事业的发展和民族地区办学水平的提升，尽最大努力。

甘肃省领导和新疆维吾尔自治区领导及有关部门的高度重视和充分认可，有力促进了援疆工作的深入推进，也为我们增添了信心和动力，促使我们用真心、动真情、发真力做好这项神圣的事业。

近年来，学校大力实施“借东之势、向西发展”战略，充分利用地域优势，在新疆积极开展实习支教、实习支医、科技支农、文化服务、历史研究和就业创业，不断深化与疆内各地区、各行业的合作，取得了可喜的成绩。我校学生在新疆实习和工作期间受到用人单位的热情关怀，与

