

中華民國二十三年十二月

新疆建設計畫大綱 草案

行政院新疆建設計畫委員會擬

呈文

## 行政院新疆建設計畫委員會呈院長文

呈爲具報會務進行情形，並恭呈議決建設計畫大綱草案，仰祈

鑒核事，竊本會遵照本年二月二十日第一四八次院議籌備組織，爰於三月十三日召集第一次全體委員會，正式成立，先後計共開會五次，中經議定建設計畫大綱，分爲政治經濟文化交通四類，政治類分內政外交司法三項，經濟類分財政金融商業工業農業林業礦業畜牧八項，文化類分教育宗教社會生活出版四項，交通類分道路電信航空郵政四項，並依據大綱，分設政治經濟文化交通四組委員會，指定委員唐柯三張西曼陳曾亮羅靖王曾善劉掄英李景樞馮有真爲各組召集人，又以日常會務需人處理，指定張西曼陳曾亮羅靖王曾善劉掄英李景樞馮有真定工作程序，分期由各委員按組擔任，籌擬建設方案，茲於本月四日第五次全體委員會會議，由政治組報告在規定工作期中，召集組會十一次，通過提案，爲（一）民族問題（二）省區問題（三）地方自治問題（四）整頓省政計畫（五）移民計畫（六）王公制度問題（七）廢止新蘇商約計畫（八）整理邊界計畫（九）外人居留及入籍處理問題（十）籌設法院分期計畫（十一）維護教律及養成法官計畫等十一篇，經濟組報告召集組會九次，通過提案爲（一）整理賦稅計畫（二）整理省鈔計畫（三）發展商務計畫（四）提倡工業計畫（五）農業建設計畫（六）振興水利及墾殖計畫

(七)振興林業計畫(八)開採礦產計畫(九)調查地質計畫(十)改良畜牧計畫等十篇，文化組報告召集組會七次，通過提案爲(一)教育計畫(二)宗教問題(三)禮俗問題(四)衛生計劃(五)出版計畫等五篇，交通組報告召集組會九次，通過提案爲交通整個計畫，內分鐵路公路航空郵政電信等項，據各組所述理由，咸謂係根據原定計畫大綱，先擬細目，次商原則，後集多人建議，慎加整理，始製成本組整個之提案，民誼與各委員悉心審議，僉認新疆問題繁重，同人識見有限，各組提案，雖皆按切事實，可付施行，究以編擬過於倉卒，調查庸有未周，只能將上列全部提案，作爲草案通過，草案云者，尙有缺於將來之事實糾正也，此本會在工作程序中會務進行之大概情形也，復按新疆壤地遼廓，距離國都最遠，一切言語風尙，概與內地懸殊，歷任長官更緣之以行所謂綢廠政策，遂至視等要荒，勢成隔絕，就歷史言，則曰但可羈縻，就地理言，則曰本爲異域，於前代稍勤遠略之君，反多譏爲窮黷，故步自封，恬不爲怪，不知現代國家，人民領土主權三者，皆爲立國之要素，不能有絲毫之放棄，新疆地隣中亞，實處歐亞中心，土地既極廣延，民族復甚複雜，赤白帝國主義者逼處其傍，眈眈虎視，倘吾棄同甌脫，絕不經營，越俎頻來，曠臍何及，故居今日而言新疆不易治與不亟治者，皆昧乎當前之理解也，本會成立伊始，渥荷鈞座蒞臨訓誨，莫不感奮提撕，仰體

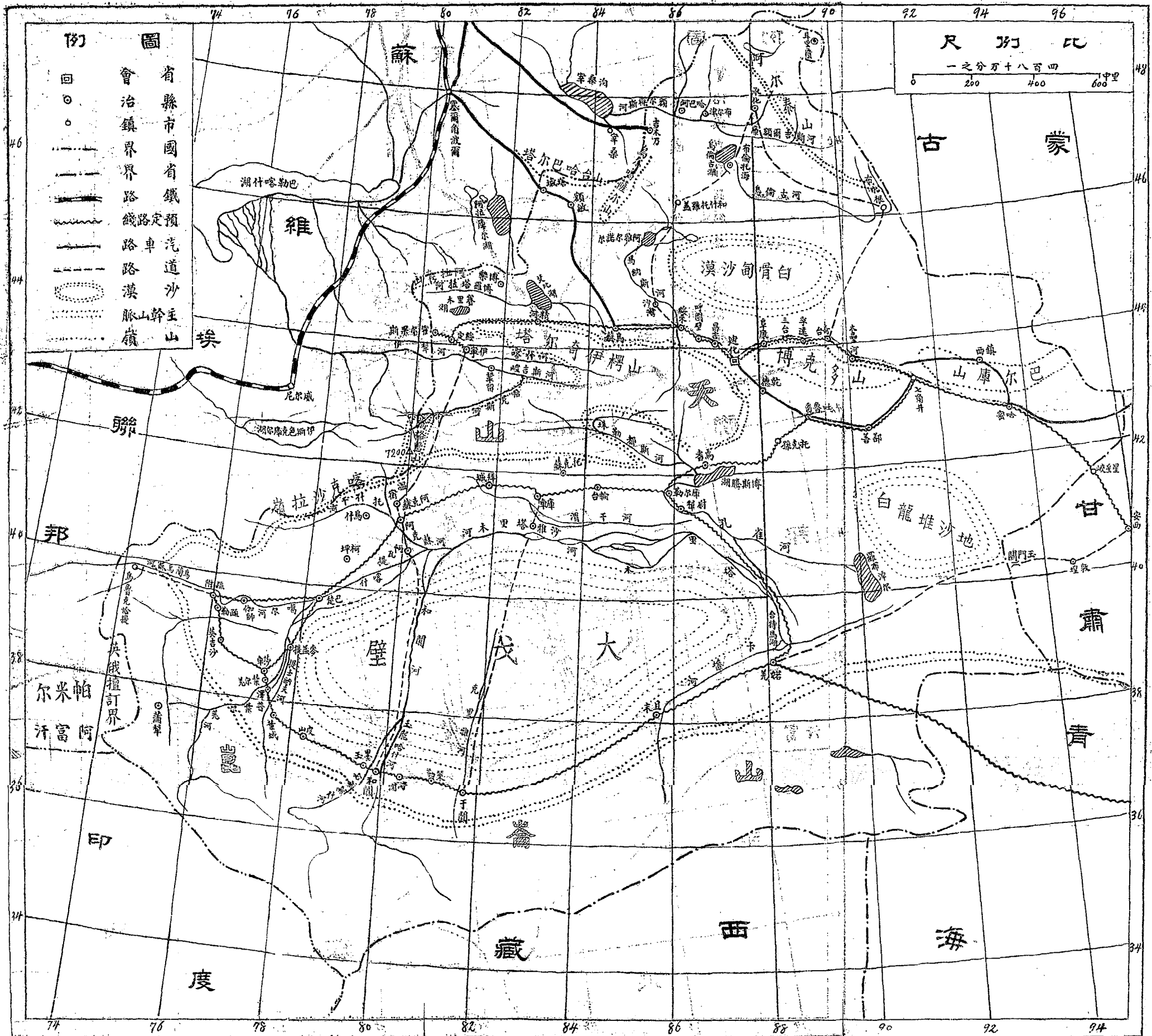
盡謀，於草擬計畫，咸知力避躁妄，不鶩高深，凡所敷陳，皆求切要，其關於民族問題者，則鑒其文化落後，信仰不同，待遇必主均平，扶助必圖普遍，總期能臻實效，共躋文明，此本會草案內容之大略也除恭呈議決建設計畫大綱草案，以備采釋施行外，理合將全體委員討論情形，備文呈請

鑒核訓示祇遵，謹呈

行政院院長汪。

行政院新疆建設計畫委員會主任委員褚民誼

# 新疆全省圖



- 圖例
- 省縣市國省
  - 會治鎮界
  - 鐵路
  - 預路
  - 汽道
  - 沙道
  - 山
  - 嶺
  - 脈
  - 山

尺 比 此  
 一 之 分 万 十 八 百 四  
 0 200 400 600 中里

新疆建設計畫大綱草案

呈文

# 政治組草案目錄

- (一) 民族問題
- (二) 省區問題
- (三) 地方自治分期計畫
- (四) 整頓省政計畫
- (五) 移民計畫
- (六) 王公制度問題
- (七) 廢止新蘇商約計畫
- (八) 整理邊界計畫
- (九) 外人居留及入籍處理問題
- (十) 籌設法院分期計畫
- (十一) 維護教律及養成法官計畫



新疆建設計畫大綱草案

政治

目錄

二

## 民族問題



新疆當帕米爾高原之東，據傳爲我中華民族發祥之聖地，惟上古茫昧，無從考證，自漢而後二千餘年有歷史可稽者，則天山南路爲漢之西域三十六國地，皆屬居國，天山北路，爲漢之山北六國及烏孫匈奴右部地，多屬行國，隋唐之間，突厥回紇吐蕃等相繼興起，元建察哈台漢國，分封諸王，代爲君長，於是衛拉特興焉，有清繼起，經營邊徼，北平準部噶爾丹之後，南馘安酋霍集占之首，全疆底定，建軍府於伊犁，連城列郡，戍邊屯田，不獨從征有功之漢軍綠營，滿洲旗營，察哈爾額魯特、錫伯索倫，以及黃衣白帽之徒，得以生息其間，而兼收並蓄，舉哈薩克、布魯特、塔奇克、等衆，亦皆內附，故即喀什噶爾一道署，曾設有九種語言之舌人，近則少數白種之拉丁，條頓，日耳曼，斯拉夫及棕色種之印第安等族之人，亦雜居各處，於是新疆一省之民族，遂至爲複雜而爲內地各省所無之現象，亦中華民國之奇觀也，茲分析舉之如左：

(一) 漢族 漢族之通新疆，始自漢武帝元狩元年張騫之使西域，距今已一千八百一十二年，其間經晉魏隋唐宋元各代，置府設州，奉使從軍，留居邊地者，數當不少，雖間有隔絕，關係始終未斷，至前清改設行省，漢族且爲土著之一，就現有者而論，計分八大幫，

即甘肅陝西新疆奉直豫魯山西南湖江浙四川等是，而閩貴雲粵之人，亦間有之，就中甘陝湘鄂川及本地人，多數爲農爲兵爲工爲商，直魯豫山西之人，多數爲商，從政隨幕者，則各省之人皆有，民國以前，湘人居多，民國以後，甘人最盛，漢族農人多聚居於北路迪化哈密伊犁塔城阿爾泰各行政區，南路則焉耆一區，漢回較多，其他阿克蘇喀什和闐各區，農民盡係纏回，漢族不易混合，惟疏勒縣屬之八屯，原爲兵屯之地，現在尙有漢農數十戶，計全省各界，漢人約二十餘萬。

(二)滿族 (甲)旗籍宦遊之在新疆者，爲數甚少，已習同漢族，(乙)康熙乾隆以來，調遣入新，而現猶留居者，計古城城守尉之防軍約一千數百人，多數已習同漢族，少數尙知滿洲文字語言，(丙)伊犁塔城兩處之新舊滿營防軍約一萬人，少數習同漢族，多數尙守滿洲語言文字，以上(乙)(丙)兩種，現均爲農或商，自謀生計，(丁)錫伯營亦作席伯或作席北，音近鮮卑黑龍江人，其大部先世居西北利亞，俄屬之西北利亞，卽以此得名，既非索倫，又非蒙古，實鮮卑之後裔，語言文字，習同滿洲，而俗尙則與滿少異，皆自黑龍江遷來，無事力田，有事服兵役，不完租稅，性喜服從，人數約三萬，(戊)索倫營係遼之後裔，爲黑龍江土著，散居山谷，挽強命中，洞虎犀，跡奔獸，雄視東遼，自康熙時編入旗籍後，訓以紀律，號稱勁旅，雖其文字言語，習同滿洲，而音近蒙古，間雜漢

語，平準部後，由黑龍江遷來，留守伊犁，強毅之風猶昔，人數約一萬數千。

(三)蒙古新舊土爾扈特和碩特額魯特等部，本元代裔孫衛拉特部族，土爾扈特自始祖翁罕三四傳至舍複及烏巴錫，於乾隆三十六年歸附後，始詔以新舊別稱之，各部言文風俗，與他蒙古同，善騎獵，平時角賽，以練體力，性樸實，能耐勞苦，奉喇嘛教，遊牧爲生，游地寬廣，各歸其王公管轄，不向新省庫完納糧稅，王公喇嘛之威權極重，以種俗宗教關係，與外蒙西藏人頗相接近，易受誘惑，茲分述其王公職銜及牧地四至如次：

(子)南路舊爾扈特扎薩克卓哩克圖汗盟長喇地，在喀喇沙爾，卽焉耆縣東，踰天山至博爾圖嶺，接迪化縣界，南至扣克納克嶺，與庫車接界，東南至尉犁戈壁，與諾羌接界，有小路通青海，西踰天山，接伊犁察哈爾牧地，北至卡倫，接伊犁所屬額魯特牧地，現汗王兼盟長名滿楚克札布，所轄四旗，約二萬數千戶，活佛所轄伊嘛約五千餘人。

(丑)北路舊土爾扈特和碩布延圖扎薩克親王牧地，在塔爾巴哈台城東，當金山之西南霍博克薩里，東與科布多所屬之新土爾扈特接，西與塔城所屬額魯特牧地接，南至戈壁，與迪化接界，北與阿爾泰烏梁海接，現在親王名鄂羅莫扎普，所轄三旗，約一萬戶，活佛所轄喇嘛約二千人。

(寅)東路舊土爾扈特畢錫呼勒圖親王兼盟長牧地，在庫爾喀喇烏蘇東至奎屯河，接

綏來界，南至天山，踰山接南路土爾扈特牧界，西接精河界，北至戈壁接塔城界，現在親王名敏珠策旺多濟，所轄二旗，約數千戶，活佛所轄喇嘛約八百人。

(卯)西路舊土爾扈特扎薩克土謝圖貝勒牧地，在伊犁城東，天山之北，晶河南岸，東至精河屯田界，南至喀什山陰，接伊犁將軍圍場，西至察哈爾牧地，北至庫爾喀喇烏蘇、塔拉額、西林淖爾、所屬一旗，約三千戶，喇嘛數百人。

(辰)新土爾扈特扎薩克親王於民國二年由科布多逃至新疆，安插於白塔山一帶，牧地東界鎮西，南界奇台，西界阜康，北至科布多，多數牧民尙在科布多，現王名納木加旺登，其在白塔山者，聞僅三千五百餘人，喇嘛三百人。

(巳)和碩特扎薩克郡王牧地，在喀喇沙爾東至烏沙克塔、南至開都河，西至小珠勒都斯，北至察罕通格山、現襲郡王班第轄三族，約七千戶，喇嘛約二千人。

(午)額魯特無王公，乃乾隆二十四年平回部後，招撫準部達瓦齊之遺民，直隸伊犁將軍況下，置一領隊大臣管轄之，世守伊犁塔城沿邊一帶之卡倫，人數約二萬人。

(未)扎哈沁扎薩克貝勒，於民國八年由科布多逃入新疆，率衆五百餘戶，借地安插於孚遠之五廠湖，及迪化阜康各縣境內，牧民約三千人，喇嘛二百人。

(申)阿爾泰烏梁海部，世業採捕，散處山林，以射獵爲生，其先爲元宗室，遼王阿

札史里等，明初稱兀良哈，清初爲準部所役使，係阿爾泰之土著，自爲部落，強悍耐寒，暑，蒙哈民族對之，均有遜色，牧地在阿爾泰額爾濟斯河，青格里河，烏倫古河，布爾根河，布察罕河，八里蓋河，布爾津河，哈巴河等流域，東抵科布多界，南至戈壁，接近迪化阜康孚遠奇台各界，北至山之杜爾伯特及諾爾烏梁海牧界，西北一帶，緊接俄境，卡倫歸其世守，乾隆間編爲七旗，分左右二翼，右翼有扎薩克貝子一，鎮國公一，副都統一，左翼有扎薩克鎮國公三副都統一，共五千數百戶，五萬數千人，喇嘛千數百人，於民國十三年被科布多佔去大半，安土重遷，日盼援救，至今尙未收復也。

(四)察哈爾，木元裔小王子後，嘉靖間布希駐牧察哈爾地，因以名部，四傳至林丹汗，爲滿洲所滅，嗣編其部駐義州、康熙間叛，既平，乃徙其衆於宣化邊外，設察哈爾都統管轄之，清平準部後，分遷其部至伊塔邊境，世守卡倫，忠信誠懇，是其特性，亦無王公，置領隊大臣一人統制之，隸伊犁將軍管轄，牧地在伊塔沿邊一帶，人數萬餘。

(四)回族 新疆之信奉回教者，大別之爲漢回纏回哈薩克布魯特塔吉克巴楚麥蓋提一帶之刀浪人、疏勒縣屬怕依拉甫協黑里莊之土爾其人，以及前俄帝國時代，挾其侵略主義，侵入南北兩路之俄屬中亞纏回老曼夷回，藉英領之力，侵入於南疆各屬之阿富汗回印度回等，宗教雖同，性質各異，雖不必一一列舉，然類聚羣分，已可於上述之各回人中，舉

而概括之矣。茲分述之如左：

(子)漢回 纏回及西人稱之曰東干、(Tungan)即中國各省之清真教徒，唐時西域大食回教勢力，深入回紇部中，曾以兵力援唐，一部分留居中土、是爲回教自大陸傳入中國之始。其自海道傳入者，係自大食航紅海至南洋羣島而廣東而西南各省，初係通商，繼有宛噶思者，率徒百餘人、傳教至粵、建懷聖寺於番禺、此部份人，閃族(Semite)居多，計回教徒之入中國，至今已一千餘年，故言語文字衣服與漢族同化，現在新疆者，皆由內地各省前往，以甘肅爲最多，故又稱甘回、甘回中又分華寺慕扶提胡門沙溝四大門宦、此外尙有白莊畢家場大拱拜諸支派，尙有西寧循化所屬之撒拉回人，係番人之奉回教者，另有其言語，新疆漢回，老教居多，其有門宦者，以沙溝門馬元章之教徒，及馬化龍之孫馬二之教徒爲最盛，各地漢回在迪化省城，各分一坊，計有陝西坊鳳翔坊固原坊寧夏坊蘭州坊河州坊撒拉坊西寧坊肅州坊安西坊太子寺坊南大寺坊坑坑寺坊陝西新坊蘭州新坊洮州坊等，所謂坊者，即某地之回民，集合共建一清真寺也，外縣分坊，不如省中之多，其聚居之地，以迪化焉者一帶爲中心，政軍學農工商各界皆有，而以經商務農爲最多，全省總數三十餘萬乃至四十萬。

(丑)纏回 原爲回紇(Ouigour)係突厥(Turk)別種，突厥之名，見於南北朝時，初

臣柔然，六世紀中葉，叛柔然而滅之，復與波斯結盟，破亡滑國，其勢始振，建國漠北，同時分而爲二，曰北突厥亦稱東突厥，曰西突厥，隋大業元年紀元六〇五年，西突厥處羅可汗殘殺鐵勒諸部之酋，鐵勒由是叛，突厥之勢漸衰，其留居者，多混入回紇諸族中，其行者轉徙西方，與大食合，勢復盛，建國中亞，宋時所謂花刺子模，元史所謂回國者皆是，其別族鄂托曼於八世紀中避蒙古兵，由中亞遷於小亞細亞，其後勢漸強，起滅東羅馬，跨有西亞東歐北非三洲之地，是即今之土耳其，故西人地學家猶稱天山南路曰東突厥斯坦，葱嶺以西曰西突厥斯坦，斯坦者，波斯文地土之謂也。回紇繼突厥而興，考之舊唐書，其先爲匈奴，後魏時號稱鐵勒，依托高車，(部落名)臣屬厥厥，近謂之特勒，居無恆所，隨水草流移。考之新唐書，或曰勅勒，訛爲鐵勒，其部落凡十有五種，袁紇卽其一，一名烏護，又名烏紇，至隋曰韋紇，唐稱回紇，或曰回鶻，貞觀初，其酋菩薩與薛延陀(部落名)部合敗突厥，貞觀二三年伐突厥，擒降頡利可汗，漠北唯回紇與薛延陀勢盛，嗣回紇又破薛延陀，而有其衆，勢遂大振，貞觀二十年南過賀蘭山，臨黃河，遣使入貢，太宗賜筵受降，爲置六府七州，高宗永徽六年，曾遣兵隨蕭嗣業討高麗，龍朔中，與同羅僕固(皆部落名)兩部犯邊，高宗命鄭仁泰討平之，因以鐵勒本部爲天山縣，玄宗開元時其勢又漸盛，中宗時徙居甘涼，助唐攻滅突厥，肅宗時，以討安



史功，妻以帝女甯國公主、德宗時，請改號回鶻、從之，武宗會昌三年，劉沔、大破回鶻、其勢始挫，後爲黠戛斯人所滅，其別部龐特勒先在安西稱可汗，居甘州一帶，宋初與中國交往常通，西夏興起，襲取甘州、乃奔出玉門、遠至于闐、建國曰畏兀兒(Orkhon)。宋時西域畏兀兒之勢最強，元時爲蒙古所併，明代稱之曰輝和爾，成祖永樂四年，其吐魯番之酋阿力自稱蘇丹，兼併哈密、嗣有阿哈瑪特莽蘇爾等侵墩煌，攻肅州，西邊因之多事，阿里等人名，纏回中今多有之，蘇丹(Sultan)則回教國稱其君主之詞，足證今之纏回、卽畏兀兒族，亦卽回紇也。明末中國大亂，西域種族消長，不甚詳明，清初北路屬準噶爾部，南路爲纏回所有，而屬於準部設省後，準部由王公管轄，纏回則徧戶爲氓，迄今因之，據唐書回紇傳、其先爲匈奴、初非回教、按大食記載，回歷八八年，卽紀元七〇七年，當唐代武后景龍年間、阿拉伯名將屈底波(Qasib)攻降安國、(卽今俄屬中亞之布哈拉、(Bukhara))突厥往攻，爲大食，兵戰敗，先天年間，紀元七一二年，屈底波攻康國、(卽今俄屬薩瑪爾故特、(Samarkand))康國求救於石國、(卽今之塔什干、(Tashkent))，國王命其子統兵往援，爲所滅，康國、遂降大食、中亞佛教各國，迫從回教、於是蔥嶺以東，天山南北，大食勢力，亦漸伸入，昔之佛國，先後改奉回教、此畏兀兒族信奉回教之由來，因其效大食之俗，以白布纏頭，故稱其人曰纏頭

、此又纏回名稱之由來，亦即蒙古族與閃族、混合之時期也。其在麥蓋提一帶之刀浪人、則純粹爲畏兀兒族、未受他族同化，有稱其爲蒙古之遺種者，證以回紇來源，不爲無因，疏勒縣屬帕依拉甫協黑里莊之土耳其人，則清初隨某回教主由中亞佈教而來之遺種，自成村落，另有言語，與其他纏民習俗不同，則又未受畏兀兒族同化之土耳其人也，或稱其爲大食人，則尙待考。乾隆二十七年，詔遷喀喇沙爾屬之纏民二百戶往伊犁試墾，三十一年復遷哈密纏民五百戶屯田，其後喀什之民，亦有遷往者，此項移民，人稱之曰塔蘭奇，是則名稱之別，非種族之別，現在纏民散居於焉耆阿克蘇喀什和闐各區，而以喀什爲中心，北路纏民，多來自南疆，計全省約一百七十餘萬，佔新疆人口總數三分之一。

(寅)哈薩克分三部，左部爲漢堅昆地，右中部右西部則康居國地也，隋時屬西突厥，唐末屬葛邏祿，五季後通稱回鶻，其自立國，自明中葉始，乾隆時悉內附，其地在新疆西徼，南起塔什干，北迄西北利亞，左部逐水草爲行國，其部曰鄂爾圖玉茲，在伊犁西若北，而在北者爲最近，右中部曰齊齊玉茲，所轄皆附塔爾巴哈台北爲最近，右西部爲烏拉玉茲，處極西，爲最遠，哈部之有三玉茲，亦如準部之有四衛拉特也，習俗略同蒙古，言語名詞，現與蒙古相同者，恆十之二三，教則同於回部，而不善禮拜諷經，當

乾隆時，阿布賚汗之初入貢也，其表奏悉爲托忒文，今則盡係旁行書，無復從前直下之文體，語言文字，自成一種，不與纏回相同，初附時，歸塔爾巴哈台參將管轄，其各鄂托克雖各有頭目領之，然竊攘成性，漫無約束，其汗、亦不能禁，以故不准入卡倫內，向例每遇冬深雪大，准於卡倫附近，暫時駐牧，聊以卒歲，每馬百匹，收租馬一匹，示限制也，夏至展放卡倫時，仍驅逐盡淨，不准潛留，歲久年湮，禁令漸弛，蓋當事者，貪其租馬且慕聖德如天，無所不容之虛名，而不事驅逐，於是邊外哈薩克，始得在塔城境內支築毳幕，從事牧游，同治三年，中俄畫界，人隨地轉卡倫內之哈薩，暫歸中國，然其初原未取得土地權，係借用蒙古地面爲之居住，所以應納租馬，亦不以藩屬待遇，而寵以封爵，僅由參贊放任千百戶長，以統轄其部衆而已，此咸豐以前之事也。光緒八年收回伊犁時，哈薩克黑宰部之吉台胡岱們都等，率大小頭目及匠工三千餘人，向我投誠，經伊犁將軍金順奏准收留，指令在博羅塔拉安插，原屬察哈爾所管牧地，卽交察哈爾領隊大臣就近管束，並放千戶長三名，每年完納租馬三百匹，後因生齒日繁，添設千戶長二名，自願增交租馬七百匹，垂爲定例，此在伊犁之哈薩也，而在塔城之哈薩，自光緒二十八年奏准在阿爾泰設立辦事大臣後，將塔城屬之阿爾泰畫出，所有蒙哈，均歸阿爾泰辦事長官管轄，境內寄住之哈薩共十二族，每年共繳租馬六百匹，民國元年

科布多失陷，北政府簡放新疆東路土爾扈特親王伯勒塔爲阿爾泰辦事長官，爲籠絡計，始呈請以蒙古外藩王公之例，褒封哈首，此哈薩克取得中國官爵之始也。阿爾泰塔城伊犁及烏什沿邊俄籍哈薩克等族，因避稅災，常有羣衆逃入中境，新疆當局屢派專員會營驅逐，自設省迄今，驅逐逃哈之案，不勝枚舉，驅之旣不能盡去，而中籍哈薩生齒日繁，亦漸東移，於是鎮西木壘河奇台孚遠阜康昌吉呼圖壁綏來烏蘇一帶可收之地，無處不有哈薩矣，人口總數未詳，現居伊犁者二部，一黑宰，二阿勒班、塔城三部，一曼畢特、二賽布拉特、三土爾特，均無王公，共有人口十五萬餘，阿爾泰柯阿勒依一部，有郡王一，鎮國公一，輔國公三，皆民元以後所褒封，然非世襲罔替者，人口約七萬。

(卯)布魯特分東西二部，東部在天山北，漢時爲烏蘇田部，古所謂塞王種也，西部在天山南，漢時爲捐毒休循二國地，唐爲大小勃倫，西域傳云，直土魯番而去土魯番八千者，卽今布魯特之地是也，布魯特教同回部，而居無城郭，游牧同準噶爾，而不崇黃教、人貧而悍，善擄掠，雖準噶爾強盛時，亦不能禁，大頭領稱比、語言略同哈薩克，與纏回特異，文字亦各別，蓋同一回文，亦猶同一拉丁文而有英法德俄之異也。東部畏準噶爾之威，迫而西徙，寓安集延、乾隆二十三年，將軍兆惠搜捕準部餘孽，經其地，其比圖魯起拜等，類內附、高宗優加賞賚，霍集占西竄，布魯特比率其所部人戶悉力以

拒，頗著戰功，烏什回賴黑木圖叛，遣其黨巴布敦赴浩罕乞援，布魯特比齊里克齊誘擒巴布敦，獻於軍前，西部以額德格訥爲之長，大軍追霍集占至其地，其酋長率所部二十萬衆，盡爲臣僕，於是布魯特十九部落皆內附，以拒霍集占之功，封其比，爲散秩大臣，授職塔什巴里克伯克，卽以地賜之，土人俱爲其管轄，其部下頭目，賞賚有差，令各散處於烏什塔什噶爾英吉沙葉爾羌四山之中，以便游牧，歸喀什噶爾各參贊大臣管轄，每歲遣人進馬，公家酌給綢緞以答之。道光後屢從張格爾玉素叛亂，同治開安酋內侵，布魯特一部投俄國，餘衆附之作亂，平定安酋，改建行省，亦未深究，俄滅浩罕，於是塔什干安集延相繼屬俄，而中俄畫界，人隨地轉，現在中俄兩國，均有布魯特人，凶狠善戰，且居兩國疆場之間，視強弱爲向背，實邊外一逋逃藪也，牧地自蒲犁起至烏什止，亘數千里，人數約二十餘萬。

(辰)塔吉克者，塔吉克什突騎施之音轉，卽突厥也，西人呼突厥、曰突而克，爲亞洲之雅利安族，多散處於蒲犁縣境，其地漢爲蒲犁依附西夜烏秣諸國，後漢爲億若國，魏爲蒲犁億若二國地，並屬疏勒，北魏及唐爲喝盤陀國，宋元爲干闥國，明屬葉爾羌，均當葱嶺東麓，遙與五印度相通，爲漢唐以來東西相通之孔道，唐玄奘請經印度，歸途卽取道於此，其人大都旃幕尙牧，間有服田力穡者，俗亦禮拜誦經，持戒如纏回，全縣

人口除漢英俄各籍九百餘戶及次多之布魯特人外，惟塔吉克爲佔大多數也。

此外則俄屬中亞纏回也，韃靼人崇奉回教之老聶夷也，英籍印回也，阿富汗人也，西洋之傳教士也，俄國各種難民也，或以經商留新，或以職務留新，或以避地留新，爲數無多，毋庸詳舉，惟由蘇俄冒死逃入伊塔一帶求食之黃種白種難民，若無限制，三十四年後，生齒日繁，難免無喧賓奪主之事，將來研究外人居留問題，應切實注意及之。

總觀上述，新疆人民固以回族爲最多，而回族又以纏民爲最多，以少數漢族統制其上，隔閼怨望，自所不免，故新疆民族問題，首在解除纏漢界限，以免發生誤會，茲擬辦法如下：

#### (甲)各民族一律平等待遇

查新疆自改行省以來，在法律上各民族，一律平等，初無歧視，在事實上，則全省官吏，盡屬漢人，民國建立雖稍引用纏民爲官吏，亦居少數，而漢官與纏民之間，言語不通，彼此精忌，官既不信其民，民自難信其官，種種誤會，從此發生，積漸遂成爲不平等之形狀矣，加以一般附從官吏而生活之漢人，藉勢欺人，卽纏、人之爲頭目者，亦往往憑藉官威，魚肉鄉里，以少數人不正當行爲，而使兩族感情，日趨惡劣，是豈政府

之本意乎。茲欲補徧救弊，厥有四端：

(一)爲南路之縣長者，如通纏語纏文，應特予進級或另立嘉獎之法，以資鼓勵，以期南疆官吏，全知纏回語文，藉通情感。

(二)養成纏族，從政人員，以期本地纏民，多得參政機會。

(三)自整頓省政計劃實施之日起，三年以後，由省政府督飭所屬各機關，遇各項職員缺出，應儘先擇用合格之纏民，以期逐年增加纏回公務員之額數，同時於政府分發人員之數目，逐年應定限制。

(四)新疆既係中華領土，一切行文，當然以華文爲主，纏民中通達華語華文之人材甚少，故從政者多用華人，並非有意不用纏人，應將此項理由，譯爲纏文，散發各縣各鄉，廣事宣傳，俾纏人能明此理，并勸導速習國語，以爲自治及參政之預備，同時對於在新無論何畧漢人，應徧發切實勸告文字，使知從前自大之誤，以期永遠與纏族相善，維持長久之和平。

### (乙)調和民族感情

按前篇所述，各族生活方式及其區域，大致均有一定範圍，彼此尙少利害衝突，惟爲防患未然計，應由省府責令耕牧兩族人民雜處各縣，切實查明牧區廣狹，耕地多寡，規定兩利

辦法，以資遵守，至全省各牧區，亦應由主管機關，詳細查勘，通盤畫定區域，使牧民能安其生，藉除爭佔之弊，漢民在南路以高利貸爲生活者，尤應嚴禁，以減纏民之反感，此節當於整頓省政計畫中另論，凡遇兩族爭訟事件，必公平處斷，以避偏護之嫌。

### (丙) 扶植其文化政治經濟之發展

以上甲乙兩項，係治標辦法，治本之道，約有三端：

#### (一) 扶植文化

(子) 最低限制，五年之內，使各族之人，百分之六十至七十，能讀寫其本族文字。

(丑) 十年之內，使纏民百分之四十能華語，百分之二十五至三十能讀寫華文，其他游牧各族，限度不妨稍寬，以後逐年推進能通華語華文者既多，則知國家一切法令，提倡自治，參加行政，胥基於此，而各族自有文化及中國高深教育，亦無不賴此讀書識字爲之發端也。

#### (二) 發展政治

#### (三) 發展經濟

以上三端均另擬有詳細計畫，茲不贅舉。有史以來人類爭端，十九發自互求生存，新疆



自此次大亂之後，各族經濟損失極大，本會對於該省之金融農林礦牧工商，既已均有計畫，尙望早日核定，實際施行，俾新省纏滿蒙哈各民族之經濟，日見充裕，衣食足而後禮義興，彼此情感，自然融洽，而我中華民國統治新疆之根據亦胥在於此矣。

## 省區問題

考新疆省之沿革，當未設省前，皆以西域稱之，歷代經營，散見史冊，至清初分踞天山南北者，爲準回兩部，經康熙乾隆兩次平定，列於藩屬，同治時東干亂起，安酋雅克布伯克擁南路諸城，俄人亦乘間進佔伊犁，紅廟復爲白彥虎所據，英人且陰袒安酋雅克布伯克，疊執危詞，清廷至有捐棄南疆之議，幸於光緒二年，左宗棠排除衆議，督師西征，相繼討平諸亂，六年奏設行省，認定北路之烏魯木齊，南路之阿克蘇，最爲形勢所在，居天山南北之脊，自高臨下，足以控制全境，請設新疆總督於烏魯木齊，置新疆巡撫於阿克蘇，使彼此聲勢聯絡，乃可收互相表裏之效，原奏經付廷議，七年伊犁事件了結，劉錦棠復奏請設省，八年乃准設新疆爲行省，軍府之制，於是改爲郡縣，隸陝甘總督兼轄，但已失去左氏控馭全疆增厚國防之意，省設巡撫布政使按察使，駐迪化，改迪化爲府，是爲省治，設省以後，全省設治，時有變遷，清代有道四府六廳十一直隸州二，州一縣二十一，分縣二，喀什噶爾則設提督，伊犁則設駐防將軍，所有清初軍府制度，均加裁改，卽回官名目如阿奇木伯克等類，亦悉廢置，入民國始沿用省道縣三級制，民國五六年間，塔城改參贊爲道，阿爾泰隨亦劃歸新省，改爲道區，先後并增設縣治，計新疆南北兩路，遂擴充爲八道五十餘縣，卽北路爲迪化

，塔城，伊，犁，阿山四道，南路爲阿克蘇，焉耆，喀什噶爾，和闐四道，現國民政府對於地方行政制度重加改革，採用省縣兩級制，惟該省以幅員遼闊，種族分歧，強鄰逼處，交涉繁重，如伊犁，喀什噶爾兩道，均駐在邊境，向來兼辦交涉事宜，如阿山塔城兩道，均駐在蒙哈及邊疆地方，向來兼辦蒙哈及交涉事宜，又如和闐，阿克蘇，焉耆各道，其轄地各數千里，距省爲遠，需有大員坐鎮其間，以資策馭，經省主席楊增新據此理由，請仍保留道制，乃將原有八道改爲八區，各設行政長領之，此新疆成立省區之大概情形也，新疆設省合諸中國本部十八省及東三省，共爲二十二行省，在當時或取新闢疆土之義，實則自漢唐以降，中國不知犧牲多少生命，糜費多少金錢，乃始獲此片土，隸我版圖，卽清季之縣其地，人其人，正封域之名，施統一之治，詎可謂爲無意之舉，誠以其地足爲西北屏藩，舉以屬人，則秦隴門戶洞開，中原實難安枕，清代迭舉重兵，幸而戡定，左宗棠有「重新疆者所以保蒙古，保蒙古者所以衛京師」兩語，蓋深知其地之關係重要也，邇來江海弛禁，國都失險，一旦有事，遂議西遷，若西北根本動搖，更復何地自處，故言開發西北者，首宜安定新疆，是固爲吾國民族救亡圖存之大計，又豈僅國防一事已耶。

新疆全面積共五百五十六萬三千四百里，地方廣袤，可抵中國本部十八省三分之一，約當東三省之一倍半，安徽省之十倍，江蘇省之十四倍，浙江省之十五倍，湖北省之八倍，

四川省之三倍，合長江上下游之區域，亦不過適合新疆之一省耳，自設省迄今五十餘年，一切故步自封，政治文化，一無可言，人民既飽受痛苦，日即貧弱，近且變亂相乘，外患岌岌，議者遂歸咎於疆域之廣漠，種族之龐雜，以及天山南北兩路經濟風尚種種情形之特殊，以一省政府統轄施治，殆非所宜，於是縮小省治範圍之說，應時騰起，大要以分爲二省及分爲四省兩說，爲最有力，茲撮錄如左：

一、劃分二省說，計分爲南疆北疆二省。

(一)地理上之理由 新疆因天山山脈，自西徂東，橫貫於其中，故夙有天山南北兩路之分，而此兩路之地理環境，大不相同，天山北路多草原地帶，與塞外內蒙古草原相類，天山南路爲沙漠中之水草田，與本部田野相似，居民經濟受地理環境之支配，故自古北路卽爲行國，其人民以畜牧爲生，逐水草而居，南路則爲居國，其人民居城郭，有田疇廬舍，多事耕種，至於今日，此種風尚仍少變更，夫爲政貴在因民之所利而利之，天山南北兩路之地理環境，及其經濟情況，既如此之不同，則凡政治之設施，自不能一律，此新疆應劃爲南北兩省之理由者一。

(二)歷史上之理由 新疆漢時天山北路爲匈奴之一部及烏孫國，南路爲車師鄯善龜茲溫宿疏勒莎車于闐等國，晉魏時北路爲烏孫及鮮卑西部，南路爲龜茲及于闐，隋時北

爲突厥地，南仍其舊，唐時擊破突厥，統轄全疆，設置都督於各地，統曰羈縻洲，嗣因安史之亂，大部爲吐蕃所有，五代時多歸回鶻，南部分屬吐蕃，宋時東南屬吐蕃，西北爲畏兀兒國，後併於西遼，元滅西遼，天山以北之地，置元帥府於阿力麻里以治之，天山以南之地，置元帥府於別失八里以治之，吐蕃以東之地，置元帥府於曲先以治之，統屬察合台汗國，明時北路稱瓦剌，南部爲吐魯番，帖木兒帝國另建都於撒馬爾罕，喀什噶爾汗國亦屬之，明末清初，山北爲準噶爾所據，山南爲回部所據，經康熙乾隆兩朝，屢川重兵平定其地，隸於版圖，同光之間，復有東干之亂，兩路全陷，經左宗棠率師專征，耗時數年，糜費千萬，始克收復，改置行省，蓋自漢以來，天山南北兩路，卽處於分立之勢，唐元兩代，雖曾統一於一時，然未幾復由合而分，殆亦其地之風俗習慣有以使之然也，此新疆應劃爲南北兩省之理由者二。

(三) 民族上之理由 新疆雖爲回族蕃衍之區，然天山南路，則屬纏頭回，其他種族殆不  
多見，天山北路則種族極爲龐雜，回族之外，有漢滿蒙諸族，而回族又有哈薩克東  
干之分，故自種族上觀察，治理天山南路，實較治理北路爲易，且治一種單純民族  
之地方，與治多種複雜民族之地方，其採取政策，決不能同，此新疆應劃爲南北兩

省之理由者三。

(四)政治上之理由 新疆東西廣約三千七百里，南北長約三千里，省治設於迪化，雖居中心，然中有沙漠，自省治以達省之西南東南以及南部，距離極遠，道途極難，政令送達，動以月計，控制之難，更非言可喻，且南北兩路因民族地理之不同，語言互異，經濟懸殊，則凡民政財政教育實業之行政，自必大有差異，此新疆應劃爲南北兩省之理由者四。

(五)國防上之理由 我國邊患，自古西北恆劇於東南，蓋東南以大海爲界，向不與他民族接觸，尙易防範，西北則廣漠無垠，無處不與他國接壤，以言防，則無天險可限戎馬之足，以言戰，則無舟楫可省轉饋之煩，此在平時西北邊患已不易防，況在今日之新疆，內而民族渙散，外而強鄰逼處，情勢危險，無以復加，倘或有失，則不獨秦隴失其屏蔽，且蒙藏亦無以控制，故在今日而言國防，實莫要於新疆，然欲鞏固新疆，則非厚其兵力不可，惟新疆地曠人稀，物力有限，常備之兵，不能過多，惟有採用屯田兵制，與民兵制而已，且新疆地方遼遠，南北兩路，相距甚遙，一旦有警，彼此不易互相策援，故欲充實國防，非從縮小省區專其責成入手，俾各努力開發擴充防軍不可，此新疆應劃爲南北兩省之理由者五。

二、劃分四省說，計分爲迪化，疏勒阿山，焉耆四省。  
迪化省

(一)區域 於天山北麓與古爾班通古特沙地之間，建立迪化省，省會設於迪化，轄迪化，乾德，昌吉，呼圖壁，綏來，烏蘇，精河，博爾，伊寧，綏定，霍爾果斯，鞏留，塔城，額敏，沙灣，阜康，孚遠，奇台，木壘河，鎮西，哈密，伊吾，宜禾等二十三縣。

(二)形勢 該省背倚天山，面臨沙漠，東接蒙古，西界蘇俄，前爲迪化伊犁塔城三道，今爲三行政區之地，面積約等湖北皖南及浙江兩省又半之大，蘇俄土西鐵道橫經邊境，論西北以新疆爲最要，論新疆以該區爲最要，爲注全力以固邊圉起見，該區實有獨建一省之必要，其東部哈密，爲通內地之咽喉，且爲新省全部之後路總站，三塘湖元湖爲入蒙要道，西部之塔城綏定，爲當俄之要隘，亦卽西北邊境之二大重鎮也，迪化省府坐鎮中樞，極得左右指揮轉輸之便，形勢之勝，無逾於此，地位衡要，亦無逾於此。

疏勒省

(一)區域 於拜城，阿克蘇，于闐以西建立疏勒省，省會設於疏勒，轄疏勒，溫宿，烏什，拜城，澤普，麥蓋提，葉爾羌，莎車，英吉沙爾，葉城，皮山，墨玉，和闐，

洛浦，策勒，于闐，蒲犁等二十縣，又烏魯克恰提及賽圖拉兩設治局。

(二)形勢 該省在蔥嶺以東，帕米爾高原之下，居中國之極西，三面高山，東臨大漠，前爲阿克蘇喀什及和闐三道，今爲三行政區，面積約等江浙皖三省之大，蘇俄包其西北，英印峙其西南，與迪化守望相助，互爲聲援，分負國防之責，一旦邊疆有警，該省即可獨當英俄，以減迪化伊犁西顧之憂，本省之莎車疏附阿克蘇三要隘，與迪化省之綏定塔城聯合戰線，共禦外侮，不復遙受迪化指揮，致誤軍機，且從和闐于闐兩路南向，可以經營西藏，與由西康青海兩路入藏者，收夾輔之效，地位之重要如此，實有獨建一省之必要。

## 阿山省

(一)區域 於古爾班通古特沙地以北，建立阿山省，省會設於承化，轄承化，布爾津，哈巴河，吉木乃，本倫托海等五縣，德倫河，布爾根，察罕通古，耳里匪，可可托海，清河及哈斯托羅蓋七設治局。

(二)形勢 該省前爲阿山道，現爲阿山行政區，居新疆之北端，東連蒙古，西接蘇俄，境內哈巴河吉木乃，爲俄人羣集之所，而蒙回哈各族居留斯土者極衆，一旦邊疆有警，俄蒙勢必聯合，該區山河立有變色之虞，今爲控制西蒙，經營科布多，兼爲同



部防俄起見，實有獨建一省之必要，該省在新劃四省中區域最小，然尙與河南省相等，其荒僻情形，民政狀況，大致與甯夏青海相等，而形勢重要則遠過之，論者若以該省收入甚微，無建省資格，而併入迪化，則遺邊疆絕大禍患，所謂一着有失，全局皆輸者也。

### 焉耆省

(二)區域 於天山以南，庫車沙雅以東，建立焉耆省，省會暫設於焉耆，該地去南部邊境一千七八百里之遠，實有鞭長莫及之憂，將來應移省會於鉄千里克，在羣河交匯之間，地點適中，以便控制四方，轄焉耆，吐魯番，鄯善，輪台，庫車、沙雅，尉犁，婁羞，且末，庫爾勒等十縣，七角井，托克蘇兩設治局。

(二)形勢 該省前爲焉耆道，今爲焉耆行政區，北倚天山，南迄崑崙，大戈壁橫亘中部，面積約當江西湖北湖南之大，新劃四省，迪化疏勒阿山三省，分當英俄，各負國防之責，該省獨休息於內，從事農桑毛織之振興，及馬匹之蕃殖，以濟三省軍備之用，哈密以西爲天山路交通之命脈，軍事運輸所關尤重，婁羞且末一路，西接和闐莎車，東通敦煌安西，此路乃由甘肅，達疏勒之捷徑，輔助軍運，尤極重要，青海駐軍，現正計畫修築都蘭以西通婁羌公路，將南由蘭州、西寧直趨疏勒，則婁羌

哈密同爲後路總站，是轉輪關中軍實，分濟迪疏兩省者，該省之任也。

上述分省論議，各有相當理由，後說注重國防，尤可注意，此外更有擬分天山南北及伊犁爲三省者，惟是就新疆省區之現狀觀察，以人口論，財力論，實尙非可分之時，在新疆設省初年，清陝甘總督譚鍾麟奏謂：「一城不過十莊，不及內地二三小縣，祇每城設一官已足」可見其土曠人稀，厥後雖陸續增設縣治，而人口分佈，以地理關係，至不平均，卽就總人口計算，而因無準確調查可據，約照各縣不完備之文報及郵局報告，總數殆在二百六十五萬至三百萬之間，持與面積平均，每一方里不及二人，較之內地，尙不逮四五大縣戶口之多，再以全省縣治及設治局總數，使分治於數省之下，未免頭重腳輕，十羊九牧之弊，此人口稀少，縣治無多，暫不宜分者一也。新省人口三分之二爲纏回，多居南疆，彼處氣候溫和，物產豐饒，全省精華所在，故全省收入，南疆亦幾佔三分之二，今如分省，南疆或可自立，北疆頓失財源，何以圖存，新疆在前清時爲受協省分，每年協款有二百四十二萬兩之多，民國成立，內地協餉斷絕，端賴整理收入，發行紙幣，免強維持，然挖肉補瘡，已屬支絀，近則紙幣充斥，財政破產，卽新亂最大原因，昔以全省之財力，供給一省政府尙嫌不足，今欲分供數省政府，際此荒亂之餘，何以擔負，此稅收有限財力困窮，暫不宜分者二也。更有進者，新疆民族複雜，地方遼闊，就表面言，似治理不易，其實交通梗塞，民智未開。民情樸厚，尙係

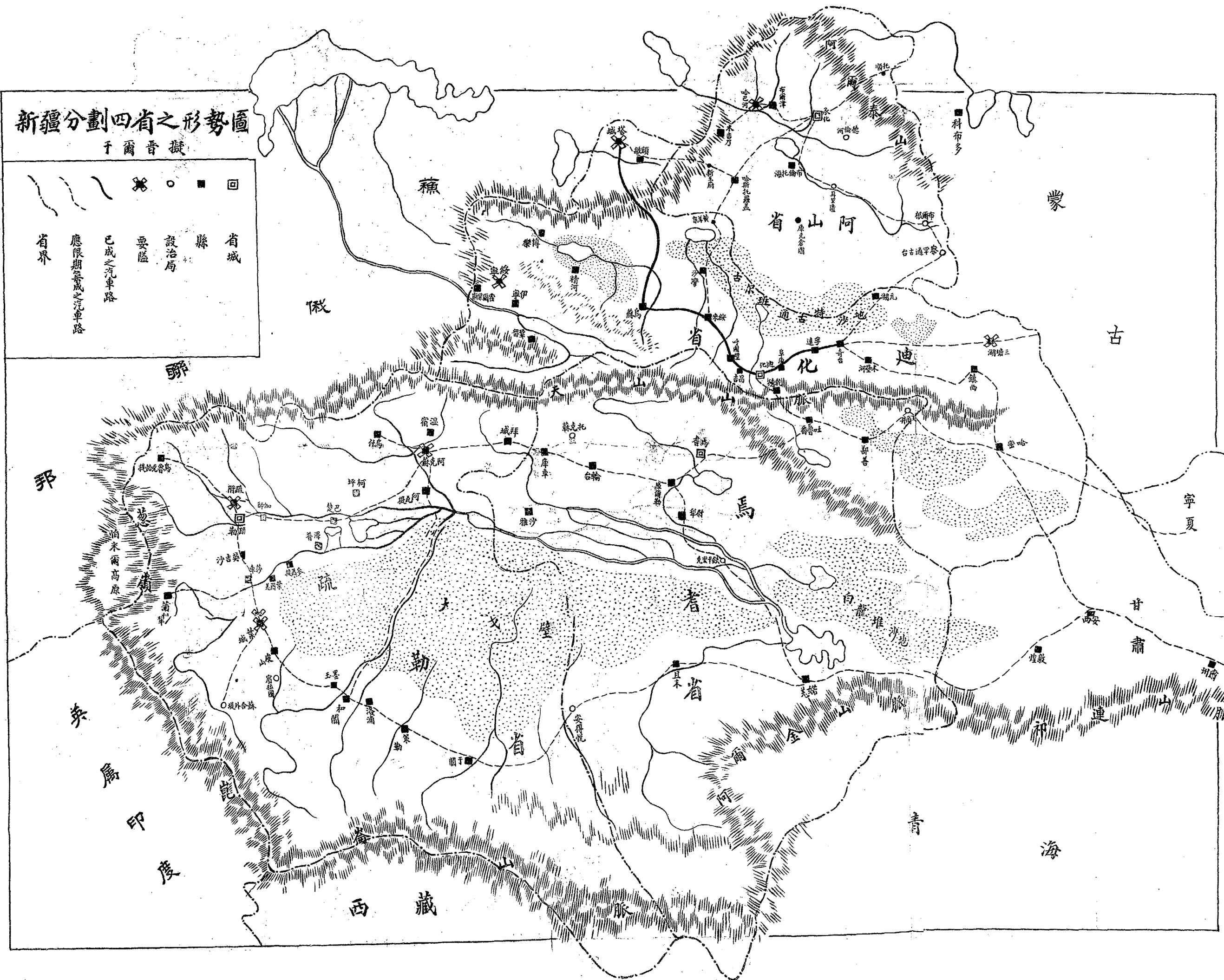
# 新疆分劃四省之形勢圖

于爾音擬

省城 縣 設治局 要隘 已成之汽車路 應限期完成之汽車路

回 縣 設治局 要隘 已成之汽車路 應限期完成之汽車路

省界



中古時代情形，但能生存，決不思亂，故自設省以來，非有人從中播弄勾煽，從無顯著暴動，今日或倡言自決，或侈談主義，固亦熾張一時，而轉瞬即歸消弭，蓋其性質既不好動，又有宗教風俗足相維繫，故其地雖廣，其民雖雜，並非難治，要以治之者，及治之之法得當與否爲斷，目前要圖，在由中央實際上能以全力統一全疆，勿多更張，與民休息，一面趕辦交通水利礦產移民各項，逐步進行，十年後生聚教養，地方發展，財力人力，均見富庶，再言分省，自猶未晚，倘爲國防必要起見，劃分若干區域，以便駐軍施政，兩不相妨，則第一須設立統率西北邊務機關，第二政軍各費須完全由中央協濟，第三所有應行舉辦之建設事業，須以統制辦法，由中央主持，此雖與分省無關，而各區分治，上其政於省府，總其軍於國防，中央無鞭長莫及之勞，邊圍去尾大不掉之害，凡主張分省者所顧慮諸弊，轉以無須分省而皆祛除淨盡矣，又縮小各省省區之議，在四中全會提出者不止一案，經議決由中央延聘專家，組織專門委員會，研究決定，事關國策，自非一時所能率爾，新疆省區應否分劃，與縮小省區案相同，自當由專門委員詳細討論，固非倉卒所能論定者也。

## 地方自治分期計畫

自治爲 總理建國大綱所規定，亦實施憲政之必要基礎，故年來政府頒發籌備省市縣自治各項規程，三令五申，積極促進，而考其實際，鄉村人民，今日唯一希望，在安定生活，衣食既足，則禮義廉恥之心油然而生，然後導之以規程，責之以功令，乃能推行盡利，否則徒使人民擔負加重，地方機關加多，必無所裨，據考查各省窮僻縣分所得，自治二字，徒託空名，甚至藉此空名，增一魚肉鄉民階級，多數區公所，以公益機關，變而爲尊嚴衙署，人民對區長有所伸訴，須遞呈稟，區長對人民有所指示，類似長官，除聯絡縣府，恃勢營私外，他無所事，且區長以下人員，有不識字者，有嗜好甚深者，良莠不齊，措施失當，其較好區公所之工作，亦只捏造數字，填具表格，往來行文，止於「等因奉此」而已。於此可見現在所謂自治，僅由內政部咨行省政府，省府轉行到縣，縣府復以「等因奉此」分令各區公所，不問事之性質如何，所需經費多寡有無，每月終由各區公所，照例造費月報，縣府據以彙呈省府，省府更據以轉咨內政部，如此經過數月，即謂第一期完成，再歷數月，又謂第二期完成，上下相欺，徒增擾累，人民未蒙自治之利，先受自治之害。內地言文相同，風氣開啓較早，推行新式教育較廣，而辦理地方自治，一般之效果如此，新疆種族龐雜，言文宗教不同，

社會組織不同，生活環境不同，更因交通不便，風氣閉塞，幾無教育可言，普通人民知識簡單，勉強促進自治，更必利少害多，此豈政府經國籌邊之所宜，然亦非謂新疆地方自治，即始終不辦也，按之以上事實，內地地方自治之未能推行盡利者，乃辦理自治非人，非自治本身不良也。新省以前遵照公令，籌辦自治，完全敷衍，未如內地之應有盡有，人民未加若何負擔，其弊較內地尚輕，茲略敘該省籌辦自治經過，以明實況。

前清末年，籌備立憲，新省設立諮議局，以候補人員充任局中各職，籌備地方自治事宜，本地之人，加入者甚少，於局內成立自治研究所，由各縣派送學生，北路漢人較多，派送入所者，尚多本籍之人，南疆各縣，盡係纏民，識字之人極少，派送入所者，恆多以漢人冒籍，是於籌備之始，根本已背自治精神，所中研究者，亦只部頒各項自治通行規程、於地方特殊情形，諸多未愜，學員半年卒業，所學何事，似皆茫然，以此項人員遣回本籍，籌辦自治，其成效可知。民國改元，新省亦如內地各省，成立省議會，會員由各縣派送，尚多本籍之人，似較前清辦理自治研究所時，稍勝一籌，惟南疆纏族議員，大半係本縣縣署通事，或曾充鄉約之人，服務官廳既久，只知聽命，未敢妄言，即北路漢族議員，亦惟議長之馮首是瞻，議長爲督署所指定，議長之意思，即政府當局之意思，固未嘗勤求民隱，俯從民意也。此時省議會所執行之重要職務，即選舉指定之國會議員，其他非所敢問，且會中回漢議員，

多由楊前省長委兼省公署職員，一省自治最高樞紐，幾成行政附屬機關，其後省議會解散，人民代表，大半變爲公務人員，纏回中並間有委任縣知事者，此雖與自治無關，實開本地人從政之端，不得謂非新省民權之萌芽，民十九年省府准內政部咨文，成立區公所併訓練區長人材，於是各行政長所在地，成立區長訓練所，由所屬各縣派送現任鄉約，入所練習，三月卒業，由區行政長發給證書，回籍充任區長，不過變鄉約之名爲區長，改鄉約辦公處爲區公所，一切仍舊，於自治實無影響，惟未就地另籌經費，人民不增擔負，雖有空名，尙無實害，其他省自治籌備委員會，縣參議會等，迄未依法組織，卽組織成立，亦不過增多虛地白字之牌額耳，近傳該省各行政區，成立各族人民聯合會，雖未依照內政部各項自治規程，似亦未出地方自治範圍，惟有被第三者策動之說，事果屬實，殊非國家之福，此應急圖補救者也。

據上論列，新省今後籌辦自治，宜力改紙上談兵之弊，於辦理自治人員，應妥慎選擇，甯缺勿濫，於現有之民族聯合會，應因勢利導，避免第三者之干涉，一切辦法，應適合當地情形，實事求是，不拘條文，分別緩急，逐漸推行，新省地方自治庶有觀成之日，茲擬分期籌辦該省自治步趨如次：

### 第一期

(一)成立省自治籌備委員會 查現在中央法令之奉行，地方事業之推進，均以省爲樞紐，而

一省地方情形，人民習慣，須有實際考察機關，權衡輕重，因地制宜，自治如何進行，經費如何籌措，負責討論，以爲籌辦新省自治之根據。故擬在迪化省會，成立斯會，此項委員會，內政部於二十一年頒有組織規程，除依照規程，由內政部省黨部各派一人爲委員外，其餘省政府委員推派人數，民政廳應行參加人員，及其他團體人數，不妨酌減，而本省各地方各民族中素負聲望者，不妨多予延攬。其他條款，亦應按當地情形，隨時增減，新省地方遼闊，在省城專設一會，恐考察難週，似應於喀什，和闐，阿克蘇，焉耆，伊犁，塔城，阿爾泰等區，設立分會，會員由迪化總會選派一二人，其餘會員，均由當地各民族公正之人充之，此項分會，除依據部頒規程，執行職務外，並得以人民疾苦，地方興革各事，建議於總會轉達民政廳核辦，以上總分各會，足以聯絡民族感情，現在所有之民族聯合會亟應取消，以免外人之操縱。

(二) 整頓警政 查推行自治，警政爲先，新疆警察之腐敗，於整頓省政計劃中，亦略論及，此後該省全省公安警察，應寬籌經費，選用合格官佐兵士，切實訓練，以期關於籌辦自治，警察應盡各項事務，得收實效。

(三) 提倡教育 人民教育不普及，自治卽無從說起，新疆教育不良，本會文化組教育大綱內，已略言其既往，併擬有此後改進計劃，應切實施行，以期各民族均得相當教育，而自



動趨於自治之途。

(四)補助經費 辦理地方自治，在理論上係爲人民自謀福利，應需之款，當然由人民自籌，而事實上因辦理非人，人民既增擔負，恆少實利，新省大亂之餘，經濟破產，人民求生不易，即舊有之賦稅，尙恐不能如數繳納，豈宜再加，爲收拾邊地人心計，初步籌備自治之經費，似可由省庫與國庫合籌，以示特別優遇。

(五)提高區長待遇 新省各縣現在區長，即以前鄉約變名，并無公費可支，而仍供縣府之奔走者，以身居一鄉，作福作威，另有其生財之道也。欲樹新省地方自治之基，應由整頓區長制度始，新省各縣現有區長，均係縣長委充，非由民選，惟地方民智未開，派別紛歧，選一村長，尙彼此爭訟，累月不決，選一區長，必更紛擾，楊前省長曾通令各縣，鄉約必經民選，以事實難行，迄未照辦，今擬折衷辦法，每區由人民選舉三人，由縣府擇其一人任之，區公所各項開支，應由縣府與各區公正老務人商定，呈准由省庫開支，縣長對區長不得仍前賤視，以期提高待遇，而得相當人選。

(六)維持民間類似自治組織 新疆南路各縣，一鄉之中，有鄉約(現稱區長)村長(于孜巴什)處理鄉村一切事務，而對地方官負責，又有十戶五戶之長，處理十戶五戶之事，而對鄉約村長負責，阿訇則司誦經佈道，評議爭端，依麻目、則司婚姻生死人口記載等事，米

拉甫、司水利、拔夏甫、司捕盜，而阿克沙哈爾，卽老務人，又爲一鄉排難解紛者，如能各盡其職，不求私利，豈非一鄉之自治雛形，是宜因勢利導，督之使之，以爲自治之發端。

以上第一期籌劃各端，應於五年內切實進行。

## 第二期

(一) 籌設各行政區參議會 查第一期整頓警政，調查戶口，現行區公所事務，逐漸改善，自治已見端倪，此時應將各行政區所設省自治籌備委員分會，改組爲行政區參議會，遵照部頒規程，參酌地方情形，及籌備自治委員會意見，促進各縣區自治組織。

(二) 訓練自治人材 第一期省自治籌備委員總分各會，經長時間之考察及經驗，對新疆地方自治，應有通盤計劃，實施此項計劃，端賴人材，故宜設自治人員訓練所於迪化及各行政區，訓練各縣選送人員，以備應用。

(三) 實行民選區長 第一期教育，經五年之改進，人民當有相當程度，各縣區長卽可實行民選。

(四) 籌備游牧民族自治 新疆布魯特，哈薩克，塔吉克，蒙古，均游牧民族，其社會組織，與農民不同，自治辦法自難一律，應由省自治籌備委員負責，於此期中考察討論。

以上第二期工作，限五年完成。

### 第三期

(一) 分別成立縣參議會 十年之內，教導訓練，人民當知自治之利，而地方財政亦漸裕如，應依據部章及省自治籌備委員會計劃，按各縣情形，陸續設縣參議會。

(二) 初步進行游牧民族自治。

(三) 分期完成區以下各級自治組織。

(四) 取消省自治籌備委員會。

以上第三期工作，亦限五年完成。

所擬三期籌辦新省地方自治辦法，爲求實效起見，故寬以時日，慎其步趨，將來實施，仍待詳細斟酌增益也。

新疆建設計畫大綱草案

政治

自治

八

## 整頓省政計畫

新疆政治腐敗，首在吏治不良，而吏治之壞，清季已積重難返，然尙設館課吏，訓練從政人員，用捨黜陟，大吏以考成清議所關，尙不致逾越常軌，鼎革後，當道以好惡用人，材幹資望，非所注重，於是黨蔕雜進，良莠不分，所定各機關職員及縣長以下薪俸，復太低微，不足生活，營私舞弊，視爲當然。查民元廳道月俸六百兩，以省票價高時論，僅合洋二百餘元，省城各機關科長，月支省票一百二十兩，科員分三等，月支六十四三十兩不等，外縣一等縣縣長月支省票五百兩，二等四百兩，三等三百兩，公費在內，縣署科長，月支票銀十四兩，科員十兩，僱員八兩六兩不等，而各縣額設職員，大縣亦只六七人，不敷應用，縣長尙需另用幕友，自貼月薪，而縣府科長科員僱員，縣長亦另有津貼，始克維持，南路所治多纏民，例設通事毛拉，以譯言文，月支票銀九錢或一二兩不等，其他政警月支工銀二三兩，食糧一斗數升而已，萬難生活，浮收苛索，實制度逼之使然，如征收糧草，折色小麥，每石定價三四兩不等，再加一錢五分公耗，二斗五升按正價折銀之私耗，四錢鹽課，草折草捐一兩，票費每張五分，計每石約共折合六七兩不等，尙有收至八九兩十餘兩者，本色糧每石，於公家應加之二斗五升私耗外，有額外浮收一二斗，甚至四五斗者，其他牲稅，羊稅，油

水磨課斗秤捐等項，於定章外，均有私增，經手司事工役，亦無不藉端沾潤，通事則於詞訟中，索取規費，或不盡量宣達官民之情，藉以詐取民財，政警等提案傳人，亦各有需索，層層剝削，在人民積久成習，但不求之過苛，並不反對，在省府明知俸薪太薄，不敷用度，如無告發，聽其自然，即有告發，如爲親信，敷衍了事，從未懲處，以此種吏治，臨之於不同宗教言語之民族，安望人之不懷怨望耶，亂後收拾人心，當先整飭省政，澄清吏治，擬具辦法分別於下：

(甲)改善行政制度 新疆行政機關及統系，名義上雖多遵照中央現行制度，而大權實操於主席或督辦一人之手，雖有省委，雖有省務會議，僅屬空名，一切財政民政建設教育司法外交事務，悉惟省府之命是遵，任一稅吏，派一教員，委一管獄，亦有時須得省府同意，其他可知。各機關職員薪俸太微，無他出路，服務久者，惟有由主管長官，轉求省府，酌委縣缺，以資鼓勵，於是財政教育司法外交各機關職員，無不有薦任縣長之希望，即無不有運動縣長之行爲，而對本機關應盡職責，反多忽視，各區行政長，惟有承上轉下，於就近監督官吏，推行政務諸端，極少實權，各縣則除審理詞訟，經徵稅課外，其他行政，以經費無出，亦只以空文搪塞，上下相欺，今欲改善，所有省府轄屬各機關權限，亟應劃清，不得由主席一人包辦，委任縣長，或收稅官吏，應由民廳財廳負責，不

必由主席直接下條令委，民間民刑上訴案件，及司法行政事務，宜直接高等法院，更不必經過省府，各區行政長，以省境遼闊，省府督察難週，故分設行政機關，有代表省府之權，臨時措施，應許自主，考核屬吏，尤宜實行，各縣爲執行各項政務之總匯，二人之學識精力有限，添設各項人員，以資佐理，各縣應設之財政教育建設各局，以新疆現在財力人事論，尙非其時，應從緩議，至於軍民分治，理論極是，惟自民國成立迄今，事實尙未辦到，新省以前，雖軍民合制，而督辦爲省長所兼，均爲文人，是以政治軍，較以軍治政者，稍勝一籌，現雖分設主席督辦，而實際政務軍事，不及內地各省之繁，內地尙少分設，新省何必獨異，將來實行整理之時，仍當按以政治軍辦法，設省長一職，簡放文治人員，兼理籌備國防事務。

(乙)增加薪俸公費 新疆爲邊鄙之區，服用各物，價值昂貴，而紙幣低落，尤足影響生計，以民國十六七年省票價論，每省票二百六十餘兩，始合國幣百元，每省票一兩，只合國幣三角餘，簡任職月支省票六百兩，合之國幣，尙不及暫行文官官等官俸表所列委任人員應支第一級之數，其餘可知，且從政者，服務荒遠，國家應有獎勵之方，郵政局派赴該省郵務員，於原薪外，另有津貼，是其明證，故欲鼓勵人材，剔除積弊，自宜厚加薪俸，以安其生，而後可繩之以法；而服其心。新疆紙幣，亟須整理，將來無論有票價積

如何，行政人員俸給，應遵照官俸表所列簡任薦任委任各級俸額，酌予變通，以國幣實數發給，并另定津貼及進級辦法，茲擬標準如次：

簡任 俸 額

省主席或省長 六百八十元，月加津貼一百元。

祕書長

廳長

六百四十元，月加津貼六十元。

委員

行政長

薦任

省政府及行政長所屬

祕書科長 三百二十元，以二十元按五級遞進。

縣政府

一等縣長 四百三十元，知纏語纏文者，以三十元按四級遞進，不知者，以十五元按四級遞進。

二等縣長 四百元，進級辦法同前。



三等縣長 三百八十元，知纏語纏文者，以二十元按四級遞進，不知者，以十元

遞進。

委任

省政府及行政長所屬

秘書

科長 一百八十元，以二十元按五級遞進。

局長

一等科員 一百四十元，以二十元按五級遞進。

二等科員 一百元 同 前

三等科員 七十元 同 前

縣政府

秘書

一百元 同 前

科長

科員 七十元 同 前

此外省府以下機關所用僱員，及縣府僱員，征稅司事，糧倉斗級，政務警察，通事，毛拉等員役薪工，均應按當地生活情形，參照郵局待遇職工辦法，切實提高，縣府所屬各區區

長，現無經費，亦應由公家酌量支給。

各機關公費，及公務員赴任出差旅費，應另行核定，按實支數發給。

凡在新省公務員之薪俸，應每月扣除百分之二，存儲銀行生息，以備將來退職時發還，作爲養老金。

此項增加經費，即以前述每年各縣人民習慣所納額外賦稅，查明提公撥用，如有不敷，再由中央及地方合力籌補。

以上所擬俸額，略示標準，將來實行，仍應參酌當地情形增減之。

以上增加薪俸公費，詳細數目，應由該省組織財政委員會，依據前項標準，編制預算，報由財政及銓敘等部，核定施行。

(丙)嚴予甄別 政府對於新省公務人員，既擬優予待遇，則其人選，自宜嚴格甄別。

(一)現在該省公務人員，已經依法甄別審查及格者，應由該省民政廳組織公務員覆覈委員會，重行考查一次，其考查之標準如左：

(子)按公務員任用法第六條第二款，虧空公款尙未清償者，第三款，曾因贓私處罰有案者，第四款，吸用鴉片或其代用品者，均不得任用爲公務員，新省政界中之犯以上三款者，頗不乏人，而尤以犯第四款者較多，應由覆覈委員會，詳查

案卷，博採輿論，并認真調驗，有無嗜好，凡有犯前項規定之一者，當即呈報註銷其公務員資格。

(丑)民國後，新疆官長用人，多憑一己好惡，冒濫之弊，所在難免，故現在甄別審查及格人員中，不明新疆風土人情者，大有人在，應由覆覈委員會，分班調集薦任以下各員，逐一口試，考驗其對於新疆政教情形，是否明瞭，如一無所知者，不得以公務員待遇。

(寅)邊地人才缺乏，以前用人，諸存寬大，其中學識材具毫無所取者固多，然在各機關服務多年，積有勞資，且已年老，應查明其在公年限之多寡，分別酌給養金遣散。

(二)以後由內地分發該省公務人員，以經高等考試及格者為準，就地錄用人材，應嚴格遵照公務員及縣長任用各法辦理。

(丁)訓練行政及佐治人才 新省情形，不同內地，行政人員等，應有特別訓練，始克應付裕如，擬設立新疆省立政治學校，酌定課程，分班教授。

甲班 凡現有及以後分發該省屬委任人員，均須於辦公之餘，前往學習，其課程專重該省各族言文習俗教條。

乙班 教授政法各科并各族言文，俾畢業後，分發各機關，充任佐治人員。所有該校課程，年限，學額，及獎勵優才生辦法，另定之。

(戊)確立保障 公務人員既經甄別，復經訓練，任用之後，凡因事被人告發者，應依法偵查，如無實據，應治起訴者以誣告之罪，不得仍前敷衍，是非不明。各機關人員之進退，應切實遵照公務員任用及考績各法辦理，長官不得以好惡從事。其非法被黜之公務員，得向民政廳申訴理由，請求救濟，縣長任期，規定三年，無故不得更換。

(己)振立紀綱 公務人員進退，既皆依法辦理，從前奔競請託陋習，應由主管長官嚴厲取締，對於貪污，應依法加等懲處，如所犯爲五等徒刑，則處以四等或三等徒刑，其有貪贓枉法，私利人命案件，情節重大者，則處以一二等徒刑。對於廉潔官吏，應特別獎進，如縣長得連任，或呈請明令嘉獎，或加倍進級，以資觀感。

以上各端，如能切實推行，省政自可入於正軌，其詳細條例，應由該省政府依據前列原則，妥擬呈核，以前黑暗愚民政策，如不令人民閱報，限制一般人出入新省等情，并應廢除。至於設治一節，新設之縣，其分界未清，不便人民者，如莎車，葉爾羌兩縣治，縣府所在地，相距僅約一公里，未免過近，巴楚，麥蓋提兩縣所屬區域，相混不清，均應由省政府從新查明劃分，或仍照前合併。將來辦理墾殖，伊犁，塔里木，額爾齊斯各流域，荒地增闢，

人口增多，應由省府屆時分別添設縣治。

就已往經過，整頓省政中，尙有應切實改革者四端列下：

(一)警政 迪化省城公安警察，實數不及三百名，每名月餉省票五兩餘，以民國十六七年匯價計算，合國幣不及二元，年力強壯者，負戴所入，月可得省銀二三十兩，絕不願充警兵，故投身警務之士，均衰老不堪，無法謀生之人，公安局長及各區署長，薪俸亦低，又非警政出身，不知何謂訓練，外表服裝，破爛污垢，街頭崗警，盡如出自卑田院中，以此種組織，而欲維持省會公安，其成效可想而知，各縣公安警察，月餉票銀三四兩不等，服裝之費，且由縣長私墊，公家無此開支，其職務除看守縣府門戶護從縣長外，他非所知。是應仿照內地公安局章制，并參酌該省情形，提高各級公安官佐兵士資格待遇，及更改其組織，由內政部調遣警政人員，前往充任官佐，切實訓練，以收實效。

(二)煙禁 清末厲行禁煙，新省奉令維謹，煙禁確著成效，政軍各界，已無敢私吸者，民間亦大部禁除，種販同時絕跡。民國後惜未繼續嚴禁，已戒者復犯，未吸者反成新癖，年有增益，其最惡之習，即小兒好啼或小有不適，父母恆以所吸之煙，噴入小兒口中，謂爲絕妙止啼去病良方，襁褓之中，卽種惡根，長成之後，戒除極難，是以新省漢族吸煙人數，有增無減，前省長楊增新、初尙禁種，全省無產煙之區，煙多來自俄邊及甘肅，

至十七年，楊忽大開禁種之令，十餘年成效，棄於一旦，金樹仁時，對於種煙，忽開忽禁，無一定政策，大亂之後，吸種販運，公開無阻，長此不已，恐漢族在新省將歸消滅，應由該省政府參照中央禁煙條例，特定新疆禁煙辦法，吸種販同時并禁，政軍兩界吸煙者，尤當切實調驗嚴禁，至於白面金丹之毒，尙未流入新疆，惟應由該省府妥訂預防辦法，以免傳染。

(三)採辦草柴 南路各縣，凡有駐軍者，例由本縣供支軍需，糧料由縣倉所征存之本色內開支，柴草則分期向民間採買，採價常較市價爲廉，距城遠者，不能親運柴草，遂按戶攤出現款，交頭目在城市就近購交，應領少數發價，亦無從得，柴草交縣府轉發軍隊，軍隊於柴草之質量，常有挑剔，故縣府於驗收時，卽有以多估少之舉，原意爲防賄墊，久則變木加腐，從中漁利，人民受累更深，此後駐軍各縣，如係產煤之地，應令軍士修路，自備汽車採運，其不產煤者，應由駐軍修道，向就近出煤地方，以汽車運濟。所需麥草首宿，查明此次亂後附城無主荒地，收歸公有，招人承租，專收其草，以應軍需，或做兵屯辦法，自耕自給，設有不敷，再向民間採買，發價務求公平，以免攤派之累，其開動軍隊，道經各縣，另定供支辦法，不在此限。

(四)高利貸 纏民教規，不准放款求利，貧民小商，恆苦週轉不靈，印度商人及漢族失業者

，利用此機，遂在南路各縣，開設小押當兼營放款，資本極微，多則千餘兩，少則二三百兩，利則月息七八分甚至一錢，收當物品，三月即須出當，最初不過少數之人，藉以求生，官府并未注意，任其自由，因此種營業，獲利甚大，故效尤者亦日衆，於是百餘戶之鄉區，即有漢族放債及開當者，八九家至十餘家不等，重利盤剝，殘害民生，前省長楊增新、雖經嚴禁，並未除根，亟應實行禁止，其印度人放債者，由省府與駐喀什英領事交涉，限期勒令改業，過期不改，即勒令出境，漢族放債者，經此次事變之後，或已絕跡，應由民政廳通令南路各縣，不准再有放債之人，開設當業，須照北路辦法，領取帖照，資本至少須五千兩，驗明確實，始准開業，取利以月息三分爲限，當期以六個月或一年爲限，併不得兼營放款，一面由該省財政廳籌劃，飭令各縣，組織放款機關，專以調劑貧農小商，放款之額，至多不得超過三百兩，最低以五兩爲限，借款者須有五家連保，并明確爲正當用途，始得放給，月利一分半或一分，詳細辦法，應由該省政府飭令民財建各廳會議，呈准施行。

新疆建設計畫大綱草案

政治

省政

一二



## 移民計畫

民生主義，爲我國今日切要政策，而移民殖邊，又近代調劑民生最良方法，新疆遠處荒鄙，諸待開發，極宜移民，茲據事理，分析言之：

(一) 新省面積約五百五十六萬餘方里，人口總數約三百萬，平均每方里不及一人，而內地各省，平均每方里人口，數十倍於新疆，長江流域，尤患人滿，以過剩人口，移填空虛，理所當然。

(二) 內地近年，水旱頻仍，農村人民，家亡產破，加之世界各國經濟衰落，百業凋敝，我國所受影響尤重，各大都市失業者，初無統計，任其自生自滅，不死於飢寒，卽流爲盜匪，既乖人道，復闕治安，新省有此廣土，正宜移往，別開生路。

(三) 新省未墾之荒地甚廣，待採之礦產極豐，而各項工業，均須振興，徒以交通不便，有土無人，凡有建設，以工少值昂，不利進行，欲除此弊，必先移民，工多則值賤，開發一切，卽少阻力矣。

(四) 新省西南界英屬印度，西南及西北與蘇俄交界，北隔復隣外蒙，通印之道，蔥嶺居中，崇山險阻，尙易爲守，新蘇邊界，綿亘約四千里，中間若伊塔一帶，道多平坦，處處可

通，而外蒙交界，亦少山河之阻，洞開門戶，隱患殊深，是宜遷多數民衆，以實空虛國防。

移民理論，既如上述，故國人近年提倡甚力，惟未移以前，若無適當計畫，率遷有衆，遠趨荒陬，恐水利未興，地等石田，辦礦無資，寶山空入，而工廠未開，無處容納，人多事少，流落堪虞，是利未見而害已生矣，故言移民，有先決之問題數端：

(一) 便利交通 新綏路已由新綏汽車公司籌備就緒，因新省亂事甫息，尙未正式通車，應請中央督促新疆省府，速恢秩序，早令開車，蘭州至迪化公路，尙未切實計畫修築，應俟鐵道部前聘瑞典人斯文赫定、將考查回程路線情形報告後，根據所陳，并參酌本會所擬公路計畫，趕將哈密東通甘境公路，限期修成，蘭州通新公路，亦同時按所定路線修接，俾汽車得早行駛。

(二) 興辦水利 按照本會對水利墾殖計畫，組織新省水利墾殖委員會，設計改良全省河道各事，以利墾殖。

(三) 開發鑛產工業 按照本會開採各鑛及開辦工廠計畫，確定實施日期。

交通既便，各項建設，已有設計，進行有期，再分期陸續遷移應需之人，以免有人無事之弊，茲擬移民計畫如左：

(一) 設立移民機關 國內至新疆，無直達鐵道，中途需假汽車運輸，若移多量之民，道遠事繁，應有一定組織，以專責成，而利進行，其應設之機關，分甲乙兩種：

(甲) 總機關 設於北平，名之曰移民新邊辦事總處，由全國經濟委員會內政部及鐵道部會同派員組織之，北平有平綏平漢兩鐵道，赴綏遠轉往新省，赴鄭州轉往甘新，均較便利，故設總處於此。

(乙) 分機關 設移民新邊辦事分處於綏遠鄭州西安蘭州肅州哈密迪化等處秉承總處命令，執行移民一切事宜。

(二) 移民條例 應請 政府規定，通令各省市，調查所屬境內，凡有可移之民，直接與移民辦事總處商洽，以便由處分配人數，限以時期，指定地點，會齊出發，併由各省市予以種種便利。

(三) 移民程序 應由近及遠，先移黃河流域之民，再及長江流域，而黃河流域中，最初由河南山西陝甘各省遷徙，繼及於冀魯一帶，蓋以上各省，氣候與新省相差不遠，生活大致相同，距離亦較近也，東南人民，應俟最後移往。

(四) 移民人數 應由少及多，新省建設之初，一切尙未儘量發展，需人有限，若遷移過量，是減內地失業人數，增加邊地失業人數，移與不移等耳，故應按每年所需人數移往，假

定第一期爲十年，第一年所需人數，至多由五萬乃至十萬，以後建設事業，累年有進，所需人力，亦當遞增，十年期滿，估計可移三百萬至五百萬，第二期十年，新省建設已達發展之期，需人之量，當較前益增，而墾務一項，容納人數尤多，計可移三千萬至五千萬。

(五)移民方式擬分二種：

(1)自動 凡自願前往新疆謀生而旅費不敷者，得向本管市府或縣府申請登記，轉達北平移民辦事總處查核分配，發給憑照，做照前苦工赴東北辦法，由處向經過之各鐵道及汽車機關接洽，減費運行，併由處分派人員指揮一切，予以便利，以資鼓勵。

(2)被動 由各省市縣調查失業貧苦人數造具清冊，轉達總處，由處分別緩急遠近，配定人數，派員分往各處，點驗發照，併同時領導，由最近各鐵道免費先運西安或綏遠，再由各該處分處，供給食糧，由陝而甘而新，或由綏而新，沿途督令幫修工路，以工代賑，寓移於工，公私兩利之道也。

自移或被移民衆，未到迪化以前，先由總處通知迪化分處，計其先後將到人數，預向建設各機關，接洽分配，以便到後，即獲工作，免致久候。

(六)移民之管理 移民到達迪化，由分處驗收，分定遣赴各處人數，按每百人爲一組，每組

選出一人爲之工頭，合數單組派一人爲管理員，負責指揮，約束其自由行動，一年後，各人生活安定，管理員即可取消，在自行前往，未受協助者，不在此限。

(七)移民之分配 最初移往民衆，先分配於北路，按照各項建設計畫，在迪化伊犁阿爾泰哈密等處，開墾採礦，及在各工廠工作，而以屯墾爲主，五年後，陸續推及南疆，以採礦作工業路爲主，其從事墾荒者，應另闢區域於塔里木流域一帶，不與本地纏民雜居，以免因言語宗教不同，及生活利害關係，發生種種糾紛。

(八)移民經費 移民新省之切要，既如前述，自宜積極進行，惟按二十年計畫，作大規模之移民，非籌鉅款莫辦，前列各端，略舉綱要，實施之時，應移人數，究需若干，現難先決，則需款確數，亦難預定，茲假定二十年中最少約需經費一萬萬元，每年平均需五百萬元，籌集之法，分言如下：

一 指定新省全省墾荒地價，採鑛收入，及工廠餘利之一部，作爲抵押，向國內各銀行，分期籌借。

二 由各項振款內，酌量提撥。

三 由全國經濟委員會所辦各項生產事業之盈利項下酌提。

四 移新民衆，受政府種種協助，到新疆後，獲有工作，按人按月，應徵收其所得百分之

一二，以助續移經費。

款如可籌，民即可移，至於頒發移民條例，移民新邊辦事總分處施行細則，及籌款各項手續，則須臨時另定也。

## 王公制度問題

清初新疆，南爲回部，北爲準部，康乾以後，全疆平定，於各部內，凡頭目及有功者，分別賜封爵位，以示懷柔，惟種族不同，所有王公制度，因之各異，請分析言之。

回部王公制度 回疆哈密吐魯番庫車阿克蘇烏什沙車疏勒拜城和闐阿爾泰各處均係回教王公所在地，各王公或負一方重望，或係政教中心，誠服內向，歷受政府冊封，優遇有加，在歷史及地理上，實屬流傳悠久之勢力，此項王公制度，始於康熙三十六年，封哈密回部部長額貝都拉爲扎薩克一等達爾汗，雍正十年封吐魯番額敏和卓爲輔國公，至乾隆二十四年，平定準噶爾後，哈密額貝都拉之子于素甫及吐魯番額敏和卓，均以功先後晉封郡王，并各置扎薩克一員，以王公充任，統理所部回民事務，以下各置參領佐領等缺，其他南路各回城，均封有王公，并各置阿奇木伯克一員，亦多以回王兼充，以下另設各種伯克，分掌城村大小事務，伯克之秩，由三品至七品，哈密吐魯番之札薩克郡王，均照蒙古郡王例，歲支俸銀一千二百兩，少者數百兩不等，各回城所設之阿奇木伯克等官職，俱按照品級，歲支給養廉錢自八百騰格按大清會典載，每一騰格合紋銀一兩，按現時略至一百騰格不等，每年各王公分班輪流晉京展觀，并命各王公常川駐京當差，新疆在未建省以前，設有將軍參贊大臣，領隊大臣協理

大臣辦事大臣協辦大臣都統副都統等職，分掌軍事，統治回民，城市鄉村，一切行政司法，則直接山上列阿奇木伯克及各種伯克管理。光緒八年，新疆建省，巡撫劉錦棠奏准仿照內地各省之制，改設府廳州縣，設有道員同知州通判知縣各種官吏，除哈密一部照舊外，各回城阿奇木伯克均予裁撤，於府廳州縣下設鄉約才孜巴什等，以處理各城回民事務，略如內地之鄉長村長，迥非昔時回官可比，惟鄉約遇有缺出，由內地官加具切實考語，呈經邊疆大員，發給委牌，則仍照回官向例，并撥給地畝，以爲辦公經費，此制改行後，回城各王公及各回官，在地方上之權利，雖驟形縮減，然各王公之封爵，一仍舊貫，如哈密回部有雙親王，吐魯番回部有親王及鎮國公，庫庫回部有親王，阿克蘇回部有郡王，阿爾泰回部有郡王及鎮國公輔國公，伊犁回部有輔國公，烏什回部有輔國公，和闐回部有鎮國公，各回部王公，在昔均以功之大小，分別加封晉爵，出缺遞降，後漸詔令世襲罔替，賜以土地爲封邑，或一縣或數縣，大小不等，於其一定範圍內，享有種種特權，對於政府不負任何義務，建省後，各王公封邑，漸次取消，除管理其俸田外，不復再理民事，惟哈密扎薩克雙親王，在回疆王公中，保有特別權威，能直接管理所轄人民，處理該部回民事務，碩果僅存，非他部回王所能企及，此回部王公之大略情形也。

蒙古王公制度 新疆之焉耆和什烏蘇精河奇台迪化古城清河阿山均爲蒙古王公所在地，



(計) (一) 有巴圖賽特奇勒圖部所屬中路和碩特中旗，中路和碩特右旗，中路和碩特左旗三旗，(二) 烏納恩素珠克圖部所屬南路舊土爾扈特汗旗，南路舊土爾扈特中旗，南路舊土爾扈特右旗，南路舊土爾扈特左旗，東路舊土爾扈特右旗，東路舊土爾扈特左旗，西路舊土爾扈特右旗，北路舊土爾扈特右旗，北路舊土爾扈特左旗，北路舊土爾扈特中旗，北路舊土爾扈特左旗，北路舊土爾扈特右旗，共十旗，(三) 青賽特奇勒圖部所屬新土爾扈特右旗，新土爾扈特左旗，新和碩特旗，烏梁海左翼四旗，烏梁海右翼三旗，以上共三部，所屬二十三旗，部亦稱盟，凡稱盟者，均有盟長，有旗者，均有札薩克，爵則汗親王郡王貝勒貝子公等，皆世其爵職，札薩克爲職，例由簡派，新疆則多以每盟爵尊者充之，盟長以次病卒，而嗣子年未二十爲不及歲，則以福晉或夫人護之，母或妻均可，此外伊犁有四愛曼爲準部亂後遺族，官止總管，且不世襲，特魯特爲四愛曼之一，察哈爾則移自張家口外察哈爾本部，索倫錫伯則移自東三省，是爲四營，以領隊大臣領之，其下有總管佐領等官，以前均歸將軍及參贊管轄，是又新疆無盟無札薩克之旗也。清時待遇新省盟旗王公一如內外蒙古，年班朝覲，駐京當差，無不照例辦理，盟旗內部組織，亦皆與內外蒙古各盟旗同，至民國二年，由科布多逃來之新土爾扈特札薩親王，八年逃來之札哈沁札薩克貝勒，原非新省舊有王公，然已分別安插於奇台宇遠一帶，與其他王公同等待遇矣。

以上新省回蒙兩部王公制度，至民國改元，照舊沿用封襲等事，循例舉行，并經政府先

後分別誓封，以示優異。乃國內憂患頻仍，迄無寧息，籌邊遠略，未暇計及，以致回蒙情況，多所隔膜。楊增新金樹仁二氏先後主持新政，閉關自守，愚弄邊民，不欲回蒙各部盟旗，與中央直接發生關係，故政府與回蒙各部盟旗往來文件，恆被扣留，音信既絕，於是中央與新疆回蒙關係，失却聯絡，民十九年，金樹仁竟將哈密親王所屬人民封田改土歸流，致成此次新亂之導火線，殊可慨也。

民國成立，每有倡議廢除王公制度者，但邊疆各民族文化落後，民智固塞，保守性強，以宗教語言文字風俗習慣之種種不同關係，而社會組織，生活環境，亦各特殊，對於原來之法度章制，多尙保守，若強令改革，必生事變。新疆各民族之崇信王公，無異內蒙民族，內蒙接近中原，智識較高，而其王公之制，迄未變更，新疆回蒙遠處邊鄙，若一旦破除其固有組織，必疑爲中央有所歧視，於團結民族生存救國之旨，不無相背，將來影響於開發建設及鞏固國防諸大端，殊非淺鮮。爲今之計，亟宜妥謀熟籌，對於新疆各民族王公制度，仍照內蒙王公制度，一例保留，併應酌予優待，以期團結，而固邊防。根據以上理由，略陳意見如下：

(一) 查清季對於王公入覲，定有專條，分別年班，按時輪流入京展覲，乃所以示德威，現在應速恢復展覲舊制，由蒙藏委員會參照舊案，另定新章，令新省王公各分成數班，於每

年秋冬兩季，分班來京展觀，週而復始，勿令間斷，所有各王公年俸，及展觀往返川資，併由蒙藏委員會，參照以前則例及現在官俸，并出差待遇官員辦法，從優規定，使展觀各王公觀光首都，一新耳目，藉以聽受黨政之訓練，以堅其誠服內向，擁護祖國之心，或於京中，另設專署，酌留服務，俟於相當之時，遣回邊地，宣傳中央德意，協助開發邊疆事業。

(二)新疆王公既不宜遽行廢除，應由中央查明現在各王公，及無盟無札薩克各旗，分別各予優待，對於各王公之財產利益妥加保障，并發還各王公被沒收之財產，以安民心而固邊圉。

(三)各王公如有明瞭國情時勢，自動請廢其爵位而歸其土地人民於政府者，中央應另予特別待遇，以資獎勵。

以上為新疆王公暫仍舊制原則，實施辦法，則有待於蒙藏委員會，會同新疆省政府，細核定之。

計附新疆回蒙各王公封號姓名地名一覽表各一表

同部各王公封號姓名地名一覽表

封	號	姓	名	地	名	備	考
親	王	白	錫	附	哈密	回部	
郡	王	艾	林	阿爾泰	回部		
鎮	公	塞大比雅薩	阿敦拉	阿爾泰	回部		
輔	公	沙塔爾	汗	阿爾泰	回部		
輔	公	阿烏勒	坎	伊	犁		
輔	公	依布	拉引	烏	什		
親	王	沙	以提	吐魯	番		
鎮	公	伯克	郎木	吐魯	番		
郡	王	哈	的爾	阿	克蘇		
親	王	買甫	斯庫		車		
鎮	公	拉	承恩	和	闕		
封	號	姓	名	地	名	備	考
衛土爾扈特南部	盟長	滿	楚克	扎布	焉	者	
衛土爾扈特南部	部落	印務	西理	達爾瑪	焉	者	
衛土爾扈特南部	部落	中	旗	扎薩克	郡王		

新疆蒙古各部盟旗王公封號姓名地名一覽表

新上爾尼特輔國公	薩克親王	新上爾尼特部落盟長扎	額魯特十蘇木總管	承化寺扎薩克喇嘛	哈部 輔 國 公	哈 部 輔 國 公	額爾特部落左旗扎薩克 輔國公	額爾特部落右旗扎薩克 輔國公	霍爾特部落盟長中旗札 薩克郡王	薩克郡王	長扎薩克貝勒	薩土爾恩特西部部落盟 長	薩土爾恩特東部落副盟 長	扎薩克輔國公	薩土爾恩特北部落左旗 扎薩克輔國公	薩土爾恩特北部落左旗 扎薩克輔國公	薩土爾恩特北部落右旗 扎薩克親王	薩克輔國公	薩土爾恩特南部左旗扎 薩克輔國公	薩克輔國公	薩土爾恩特南部右旗扎 薩克輔國公	
棍 布 朝 克 丹 奇	察 克 德 爾 車 林 奇	巴 圖 塔	桑 木 橙 烏	阿 烏 拉 汗 伊	沙 塔 爾 汗 昌	喇 達 那 堆 焉	格 寧 公 都 爾 焉	班 第 焉	達 喜 精	德 恩 沁 阿 拉 什 烏	印 務 尼 瑪 烏	圖 魯 巴 圖 和	多 爾 濟 阿 拉 什 和	鄂 羅 勒 木 扎 布 和	阿 拉 什 班 濟 爾 瑪	棍 木 拜 焉						
台	台	城	蘇	黎	吉	者	者	者	河	蘇	蘇	什	什	什	者							

新疆設計畫大綱草案 政治

全	上	希里克奇	奇	台	
全	上	喇瑪扎普奇	奇	台	
新土爾扈特副盟長中旗 札薩克貝勒	蘇納曉諾爾會	奇	奇	台	
新土爾扈特右旗札薩克 副盟公	圖布新巴雅爾奇	奇	奇	台	
勒和爾特部落札薩克鎮 盟公	達木鼎策德恩迪	迪	迪	化	
扎哈沁旗郡王銜札薩克 貝勒	根布倭奇爾	古	古	城	
阿山烏梁海右翼旗盟長 印務札薩克貝子	楚勒圖瑪	青	青	河	
阿山烏梁海右翼札薩克 鎮國公	圖魯巴圖青	青	青	河	
烏梁海左翼札薩克貝子	太平	阿	阿	山	
烏梁海左翼札薩克鎮國 公	桑散扎布	阿	阿	山	
烏梁海右翼札薩克	笨	阿	阿	山	
阿爾泰柯勒依哈薩郡王	愛林	阿	阿	山	
阿爾泰柯勒依哈薩鎮國 公	薩阿敦拉	阿	阿	山	
全	塞大庇雅	阿	阿	山	
阿爾泰柯勒依哈薩輔國 公	額爾莫泰	阿	阿	山	

上表所載舊土爾扈特東部落，原分左右兩旗，左旗前盟長札薩克貝勒名德恩沁阿拉什，現為敏珠德爾濟襲職，特附記之，以備參證。

## 廢止新蘇商約計畫

前清光緒七年，中俄伊犁改訂條約內，准俄人在天山南北各處貿易，暫不納稅，原約雖載自換約之日起，於十年後，可以商議酌改，而每屆期滿，俄人輒多方推延，甚至以武力脅迫，始終未嘗修改，英人援最惠國利益均沾之例，亦不納稅，於是中籍纏商，設法領取英俄駐在各處商務頭目人之手條，抗不納稅，漸至南疆纏民，紛紛投入英俄國籍，以期庇護，清末民初，此風最盛，糾紛屢起，應付爲難，治權財政，受損甚鉅。民國七八年間，俄國內亂未息以前，條約無形失效，至民九蘇聯土耳其斯坦政府，派代表抵伊犁喀什邊界，接洽通商，前省長楊增新以俄之新政府尙未經我國正式承認，擬訂臨時局部通商條款，先從伊犁入手，喀什另議，令飭伊犁許道尹商辦，嗣經許道尹與該政府代表議定約款，呈明定案，其內容大要如次：

- (一) 蘇俄人由俄運貨來伊，或由伊運貨回俄，均依照新疆統稅章程，向中國稅關納稅。
- (二) 關於兩國人民間，因貿易發生爭論時，及所有民刑訴訟各事，均以住在國法律裁判執行之。

(三) 關於商務兼交涉機關，中國得設於俄國七河省，崑爾諾，城內，俄國得設於伊犁伊甯城

內。

按上約挽回新疆數十年喪失之稅權法權，殊屬可貴。十年五月，蘇聯復派代表來新，要求於伊犁外，將迪化喀什塔城承化一律開放，共設五領事，新疆亦於阿拉穆圖（即崑崙）外，加設塔什干、安集延、斜米帕拉挺斯克，（斜米）宰桑、四領事，以爲交換，並提出會議原則十四條，會商半載，迄無成議，蘇聯代表乃即返國，十二年九月，蘇聯另派代表來迪，促再續商，新省仍奉前提十四條磋商，歷時八月，始克竣事，於是蘇聯設迪化總領事，伊犁等四處分設領館，新省亦於斜米設總領事，（現改塔什干）安集延等四處分設領館，其詳細原案，尙未查得，而大要仍根據伊犁所訂臨時商約，惟考其實際，我仍多失，茲舉例以明之。

（一）蘇聯商業，全山國營，新商運貨入蘇聯境內，不克自由貿易，稅率既較我爲高，而存貨有指定之地，售貨有限定之時，過時加稅，賠累甚重，只有任被定價收買，於是新商在蘇聯無立足之地。

（二）蘇聯在迪，伊，塔，喀及阿爾泰，設立貿易機關，傾銷其進口各貨，新商無法與競，收買新省土貨，彼以熟貨抵價，所付現款，僅百分之二五，且抵換貨品，多由彼分配，日用易銷者少，而粗製雜貨者多，新商以土貨運銷內地不易，久存又無以週轉，只得任彼



宰割。

(三)蘇聯於各貿易機關外，復設中亞銀行支店，以匯兌爲其主要營業，僑新津商售貨之款，多由彼匯回，甚至省庫在津滬需款，亦向購匯，匯價漲落，由其規定，全省金融，盡爲操縱。

民國二十年，哈密亂事緊張，前主席金樹仁向蘇聯商購飛機及子彈等軍用物品，彼遂乘機要求交換條件，結果遂有新蘇臨時通商協定之成立，錄原約如下：

中華民國之新疆省與蘇聯共和國，彼此領土接近，在歷史上已有經濟發展之關係，又查雙方政府，屢次表示願意共同發展新蘇間商業，因此新疆省政府與蘇聯政府，在中華民國與蘇聯正式通商條約未成立以前，協定如左：

(一)新疆省與蘇聯共和國貨物出入及人民往來之邊卡，依照中國及蘇聯現行法律，將來由依爾克斯塘，(或土爾朵特)霍爾東斯，巴克圖，及吉木乃(邁科布且蓋)經過之。

(二)新疆省政府希望蘇聯政府，准予新疆商民不必經特別許可之手續，有權將新疆各種土貨，無限制運入蘇聯，售與蘇聯國營商業機關，但爲蘇聯現行法律所禁止入口之貨，不在此限。

(三)新疆省政府對於蘇聯商務機關，及其國民在喀什伊犁塔城阿山迪化各區，准予自由執行

交易之權，并山上述各區內，遣派代理人或委員，前往莎車、吐魯番、焉耆、和闐、阿克蘇、與各該本地商民或商號訂立買賣契約，及督促其旅行之權。

新疆省政府爲蘇聯買賣事業趨於軌道起見，允許蘇聯商務機關之職員，及其國民，遵守新疆現行法律或規定，對於各代理人與各商務機關，在其地彼此來往之間，得有自由往返通行之權。

(四)新疆省政府希望蘇聯政府，關於蘇聯商務機關及其國民與新疆商民或商號訂立買賣合同及契約之時，允予彼此間自由商訂買賣貨價轉運及契約期限各條件，并依照中國現行法律上公證之程序，將所訂之買賣合同，到官廳內登記，新疆省政府聲明，合同登記程序之日期，依照新疆現行慣例，不得超過五天，新疆省政府證明，本管地方官廳於雙方發生爭論之時，定能先行調查雙方所訂之合同或契約，依照中國現行法律，公平履行雙方所訂之契約。

(五)新疆省政府允許蘇聯商務機關，及其人民，無論現在或將來，按照中國現行法律，所完納之關稅，及其他稅款，比之中國商民及商號，不能有較高或加重情事，如將來新疆依據現行法律施行營業稅及其他類似營業稅性質之稅捐時，所有在新疆之蘇聯商務機關，及其人民，自應與中國商民及其商號，一律完納。

(六) 新疆省政府希望蘇聯政府，爲重視新疆國民經濟利益起見，所有關於發展新疆應用各種機器，如工業電氣農業交通等項全部構造之機，將來依照商業合同性質，完全供給之，并以同樣性質之合同，担任新疆建設上應用相當技師，及由中國人民內造就專門人員。蘇聯政府并以同樣性質之合同，對於新疆國民經濟上，施行改良農業墾牧各事宜，仍乞予以相當協助。

(七) 新疆省政府希望蘇聯政府，爲重視新疆國民經濟利益起見，對於新疆商民，將內地出產各貨，運入新疆，或將新疆出產各貨，運往中國內地，允准按附單內所列之各貨，通過蘇聯國境，此項附單，將來由新疆省政府之特派員，會同蘇聯駐迪化總領事，以發達新蘇間商業爲基礎，在本年十一月十五以前，會同商訂之，該項附單，得按照新疆及蘇聯國民經濟必要之情形，每年商訂改定之。

新疆省政府希望蘇聯政府，將來對於新疆省政府轉運自己必需上之訂購物件，亦非含有買賣性質在內，請求由蘇聯國境通過，無論由中國內地運入新疆，或由新疆運往中國內地，或由與蘇聯訂有商約及將來締結商約之第三國，運入新疆時，以極友好之態度，准予查明辦理。

新疆省政府接准蘇聯政府函稱，如所運通過蘇聯國境之貨，爲現行法律所禁止者，蘇聯

政府對於新疆之請求，當然不便查照辦理一節，業已查照備案，所有以上規定各節，純爲發展新蘇間雙方經濟關係，新疆省政府認爲同意，發生效力。

附件第一號

逕啓者，新疆省政府爲謀新蘇間商業發達起見，通令新疆稅關，對於新蘇間沿邊出入口各貨，規定劃一稅則，以期雙方商務，共同發展，爲此函達鑒核賜復，並頌台綏，此致。

附件第二號

逕啓者，爲謀蘇聯共和國與新疆省商業方便起見，擬在迪化喀什伊犁塔城設立蘇聯財政所，辦理蘇聯各商務機關內彼此買賣上，財政上，或與中國商號商民之往來事宜，中國商號商民，如向該財政所有商業委託時，亦兼辦之。

在執行上項事務時，該財政所根據雙方之情願，得抽取相當之手續費，相應函請貴特派員，並希新疆省政府對於上述各節，表示贊同，特此佈達，順頌台綏，此致。

中華民國二十年即一千九百三十一年十月一日訂於迪化。

查前項協定，既不合法，且多爲蘇方片面之利益，茲分拆言之：

(一)民國九年前省長楊增新時，伊犁先有臨時通商之約，十二年復有新蘇局部通商之議，此次協定，對前約一字未提，殊不可解，且不呈明中央，秘密簽立，尤非正軌。

(二)土爾朵特、係喀什通蘇聯邊卡，道路坦平，可行汽車，較依爾克斯塘，往來便利實多，就商運言，開放土爾朵特，固無不可，就國防言，則以不開為宜，俄國革命時，楊前省長已令飭封閉，只准由依爾克斯塘邊卡通行，原為邊境易於防守計，此次協定第一款，竟允復開，喪失已經收回之地勢。

(三)原協定第二款，要求蘇俄准新疆商人不經特別許可手續，將新省各貨無限制運入蘇聯，售給其國營機關，而蘇聯征收關稅稅率未經定明，新商如運貨赴俄，仍可由其加以重稅，限以時期，使我商不敢前往貿易為止，與以前情形，并無改進。

(四)原協定第三第四等款，准蘇俄貿易機關及其國民，在喀什伊犁塔城阿山迪化各區有自由執行交易之權，於上述各區內，得遣派代理人或委員前往莎車等五處，與該各地商人訂立買賣契約，并許其自由往返，其範圍太廣，權利過大，將來全省商務，必盡為蘇俄所得，且隨時隨地，可以宣傳共產主義，我將防不勝防，雖有遵守新疆現行法律一語，彼如實不遵守，又有何法以濟其窮。

(五)原協定第五款，蘇聯商務機關應納稅率，不得超過中國商民應納之稅率，查關稅我有自

主之權，進出口貨物，按當地經濟情形，我得隨時規定稅率高下，以資調劑，若征收蘇聯貨稅，與吾商相同，彼以國營之力，任意傾銷，我商將逐漸被迫而停業。

(二)第七條關於新疆假蘇聯鐵道往來運輸貨物及新疆省政府必需品各節，并未磋商運價，蘇聯隨時可以提高運價，使假道無利，而仍可保其壟斷之權，且以國內之地，不自行開發交通，以利運輸，而必假道他國，尤為可恥。

(三)全協定中，凡我所求於彼者，均為希望未定之辭，而彼求於我者，則為允許肯定之語，損己利人，不平孰甚。

觀上論列，新蘇商約之利少弊多，甚為明顯。現在新省與蘇聯有無續訂之約，尙不可知，若不速圖挽救，即此經濟侵略，已足自殺，茲擬補救步趨如次：

(一)由中央政府飭外交部，與蘇俄政府切實交涉，無論以前現在或將來，凡新省與蘇聯訂立之約，未經中央政府批准者，概不承認。

(二)由外交部從速準備，與蘇聯進行中蘇正式商約，以前新省所立局部各約一律廢止。

(三)中蘇正式商約，如因他項關係，一時不易實現，則應由外交部實業部選派富於學識，確有經驗者各二三人，前往迪化，會同省府及交涉員，調查全省經濟情形，商業狀況，根據平等互惠原則，與蘇俄會商，另訂新疆局部商約，凡前述不利我方各點，切實改正。

此外英國在新通商，并無專約，以前援最惠國之例，與俄人同享不納稅之利，及與蘇聯改訂局部商約，英印商人，先不納稅，旋亦就範，而領事裁判權，英人根據中英條約，始終不允撤銷，凡遇中印人民爭訟事件，新疆官吏，則依中蘇之約，同等辦理，英領則堅持交涉，以前省政府呈報中央，謂英蘇在新治外法權，全已取銷，實則英方并未承認，往往發生糾纏，處理不易，外部派員改訂新蘇商約之時，應研究與英方在新此後外交上應有之一定方針，以資遵守，又十二年新疆省政府與阿富汗所訂臨時通商條件十款，應一併考查，是否繼續有效，或另改訂，此於改訂新蘇商約時，所當同時注意者也。

新疆建設計畫大綱草案

政治

商約

一〇



## 整理邊界計劃

新疆自遜清高宗平定準回後，俄國勢力，已漸伸入，曾請與伊犁塔城喀什三處通商，當時理藩院僅允伊犁兩處，遂於咸豐元年八月二十一日即一八五一年，訂立伊犁塔爾巴哈台通商章程十七款，是即新俄正式發生外交關係之始。嗣於咸豐八年即一九五八年，又在天津訂立中俄條約十二款，其第九款載：「中國與俄國從前未經定明邊界，由兩國派出信任大員，秉公查勘，務將邊界清理，補入此次和約之內，邊界既定之後，登入地冊，繪爲地圖，立定憑據，俾兩國永無此疆彼界之分」等語。是又新俄邊界發生關係之始。茲將以後續訂關於新俄邊務各約，分析言之：

### 中俄續約

此約又名北京條約，訂於咸豐十年（一八六〇年），計十五款，增開喀什一處，試行貿易，其於新省邊界有關者，爲第二第三兩款：

第二款 西疆尙在未定之界，此後應順山嶺大河之流及現在中國常駐卡等處，及一七二八年（雍正六年）所立沙賓達巴哈之界碑未處起，往西直至齋桑淖爾湖，自此往西南順天山之特穆爾圖淖爾，南至浩罕邊界爲界。

第三款 嗣後交界遇有含混相疑之處，以上兩條所定之界，作爲解證，至東邊自新興凱湖至圖們江中間之地，西邊自沙賓達巴哈至浩罕之地，設立界牌之事，應如何定立交界，由兩國派出信任大員，秉公查勘，東界查勘在烏蘇里河口會齊，於咸豐十一年三月內辦理，西界查勘在塔爾巴哈台會齊商辦，不必限定日期，所派大員等，遵此約第一第二條，將所指各交界，作記繪圖，各書俄羅斯字二份或滿洲字或漢字二分，共四分，所作圖記，該大員畫押用印後，將俄羅斯字一分或滿或漢字一分，共二分，送俄羅斯收存，將俄羅斯字一分，或滿或漢字一分，送中國收存互換，此記文地圖，仍會同具文畫押用印，當爲補續此約之條。

#### 勘分西北界記約

是約亦名塔爾巴哈台約，於同治三年九月初七日即一八六四年，依據咸豐十年北京條約第二條，在塔城訂立，計十款，摘要錄下：

(一)自沙賓達巴哈界牌起，先往西，後往南，順薩彥山嶺至唐努鄂拉達巴哈西邊末處，轉往西南，順賽留格木山嶺至奎屯鄂拉，即往西行，順大阿勒台山至齋桑淖爾北面之海留圖兩河中間之山，轉往西南，順此山直至齋桑淖爾北邊之察奇勒莫斯鄂拉，即轉往東南，沿淖爾順喇額爾齊斯河岸至瑪呢噶圖勒幹卡倫爲界，此間分別兩國交界，即以水流爲憑，向南水流之處爲中國地，向西向北水流之處爲俄國地。

(二)自瑪呢圖勒幹卡倫起，往東南行，至賽里鄂拉，先往西南，後往西行，順塔爾巴哈台山嶺至哈木爾達巴哈，即轉往西南，順庫木爾齊，喇哈布拉克，巴克圖，鞏塘子，瑪爾圖沙喇布拉克，察罕托霍，依額爾格圖，巴爾魯克，莫多巴爾魯克等處卡倫之路，至巴爾魯克，阿拉套，兩山嶺中間，由平地行，即在哈布塔蓋、阿魯沁達蘭兩卡倫中間，擇山坡定界。自此至阿勒坦特布什山嶺東邊末處爲界。此間分別兩國交界，即以流水爲憑，向東南向水流之處爲中國地，向西向北流水之處爲俄國地。

(三)自阿勒坦特布什山嶺東邊末處起，依阿拉套嶺往西，順阿勒坦特布什、索達巴哈、庫克托木，罕喀爾察蓋等山頂行，向北水流之處爲俄國地，向南水流之處爲中國地，至向東水流之薩爾巴克圖河，向西水流之庫克鄂羅木河，向南水流之奎屯河源之匡果羅鄂山，即轉往南，向西水流庫克鄂羅木河等河之處爲俄國地，向東水流之薩爾巴克圖等河之處爲中國地。自此由奎屯河西邊之奎塔斯山頂至圖爾根河水，從山內向南流出之處，即順圖爾根河依博羅胡爾吉，奎屯，轉往東南，至特穆爾里克河源轉東，由特穆爾里克山頂行，圍繞哈薩克布魯特遊牧地，至格根河源，即轉往西南，格根等向西流水之處，爲俄國地，溫都布拉克等東流水之處爲中國地。自此往西南，喀喇套山頂行至畢爾巴什山，即順向南流水之達喇圖河至特克斯河，過特克斯河順那林哈勒哈河，靠天山嶺爲界。自此往西南，分析回子部落，布魯

特部落住牧之地，由特穆爾圖淖爾南邊之罕騰格爾薩瓦巴齊，貢古魯克，喀克善等山，統曰天山之頂，行至葱嶺靠浩罕邊界爲界。

(四)定期移設界牌。

(五)(六)游牧人民及山川物產，以其地劃歸之國管轄。

(七)兩國派員會立界牌鄂博，應將處所地點登記互換。

(八)兩國河流之互相灌注者，均不得截其故道。

(九)增中俄邊界大臣往來行文兩處。

(十)巴克圖卡倫迤西小水地方，舊有人民，限十年內陸續內遷，將分定界址，繪圖并作記，用俄滿文繕寫互換。

#### 塔爾巴哈台界約

是約係依據同治三年塔城條約而設立牌博之約文，於同治九年九月二十二日即一八七〇年在塔城商定，計共三條：

(一)自塔爾巴哈台，瑪呢圖噶圖勒幹卡倫起，往東南行，至賽里鄂拉，先往西南，後往西行，順塔爾巴哈台山嶺至哈巴爾蘇地方止，此一段共建牌博十處，第一處起，即在瑪呢圖噶圖勒幹卡倫地方建立牌博一處，次在哈爾塔爾地方，建立牌博一處，沙爾布拉克地方，建

立牌博一處，沙爾托羅蓋地方，建立牌博一處，察汗鄂博地方，建立牌博一處，克爾根達什地方，建立牌博一處，（以上牌博至光緒九年均劃歸俄國）巴彥木爾占地方，建立牌博一處，庫哲滾大壩地方，建立牌博一處，布凱阿蘇地方，建立牌博一處，哈巴爾蘇地方，建立牌博一處，共建牌博十處。

（二）同治九年七月十六日兩國大臣自瑪呢圖噶圖勒幹卡倫起至哈巴爾蘇地方止，新立界牌十處，其中間隔，疏密不一，凡人不能行走之地，卽爲交界處所。其立定交界，東南爲中國地方，西北爲俄國地方，兩國各以此次新定界址爲憑，永遠遵守，不可混淆。其餘各項事宜，均照同治三年九月間兩國大臣在塔爾巴哈台議定圖約辦理。今兩國大臣會同建立塔爾巴哈台交界牌博，各宜將交界起止地方，牌博名數，各分四分，兩國交界大臣各將圖約鈐印畫押，彼此更換爲憑，并畫地圖兩紙，兩國大臣會同畫押各鈐用印信，俄國建立牌博大臣存收一紙，中國建立塔爾巴哈台牌博大臣存收一紙，永昭信守。

（三）此次兩國建立牌博大臣，各立塔爾巴塔台交界牌博十處，理應遵照舊章，每年兩國派員會同往查一次，惟塔爾巴哈台，尙未克復，不能照章往查，一俟塔爾巴哈台克復後，仍照舊章，每年兩國派員會同往查一次。

### 伊犁改訂條約亦名中俄改訂條約

新領建設計畫大綱草案 政治

同治三年訂立塔爾巴哈台界約時，新疆回變發生，俄以維持治安爲名，於同治十年五月進佔伊犁，清廷通牒責問，俄以亂平歸還爲答。乃任左宗棠於光緒二年統軍進平新亂，至四年全疆底定，派侍郎崇厚至俄都交涉，爲俄脅迫，於翌年締返還伊犁條約，割讓伊犁南部帖克斯流域平原，崇厚因以被撤下獄。復遣曾紀澤使俄力爭，於光緒七年正月即一八八一年在俄都聖彼得堡訂立是約，凡二十款，節錄其關於邊界者如下：

(七)伊犁西邊地方，應歸俄國管屬，以便因入俄籍而棄田地之民在彼安置，中國伊犁地方與俄國交界，自別珍烏山，順霍爾果斯河入伊犁河匯流，再過伊犁河往南，至烏宗烏山，廊里札特村東邊，自此處往南，順同治三年塔城界約所定舊界。

(八)同治三年塔城界約所定齋桑河迤東之界，查有不妥之處，應由兩國大臣會同勘改，以歸妥協。並將兩國所屬之哈薩克分別清楚，至分界辦法，應自奎峒山過里伊爾特什河，至薩烏爾嶺，畫一直線，由分界大臣就此直線與舊界之間，酌定新界。

(九)以上第七第八兩條所定兩國交界地方，從前未定界牌之交界各處，應由兩國特派大員安設界牌，該大員等會齊地方時日，由兩國商議酌定。俄國所屬之費爾干省與中國喀什噶爾西邊交界地方，亦由兩國特派大員前往查勘，照兩國現管之界勘定，安設界牌。

### 伊犁界約

是約係依據光緒七年伊犁改訂條約第七條而勘更界址之紮，時在光緒八年九月十八（一八八二年十月十六）共計三條：

（一）自伊犁西南天山之陰，那林哈勒噶山口中起，至伊犁東北喀爾達坂止，此間共立界牌鄂博三十三處，兩國分界大臣，會同在那林哈勒噶山口中，建立第一處界牌鄂博，因山中之水往北流，以水東邊爲中國地，以水西邊爲俄國地。從此出口口往東北，順水建立第二處界牌鄂博，又往東北，順水至草野，建立第三處界牌鄂博，從此往北行至草野，建立第四處界牌鄂博，從此往北行，至諾海托勒蓋山，在山之上，建立第五處界牌鄂博，從此往北行至特克斯河之南沿，建立第六處界牌鄂博，自那林哈勒噶山口中至特克斯河之南沿，共立界牌鄂博六處。以界牌鄂博之東邊爲中國地，西邊爲俄國地。從此過特克斯河，順河沿往東北行，至格登山口所出蘇木拜水流入特克斯河之地方，以特克斯河之南沿爲中國地，北沿爲俄國地，自蘇木拜水流入地方，逆流往北行，至格登山口蘇木拜地方，連立第七處界牌鄂博，山中所出之水往南流，入特克斯河，以水之東沿爲中國地，以西沿爲俄國地，從此往東北行，至沙爾套山之西南斷處，建立第八處界牌鄂博（按自第八牌博，當即割棄格登山嶺之地），從此往東北行，至沙爾套山梁爲交界，以山之東南爲中國地，以山之西北爲俄國地，順沙爾套山梁往東北行，至山斷處，地名康喀，其水往東南而流，在水之西沿斷處，建立第九處界

牌鄂博，在東沿建立第十處界牌鄂博，以界牌鄂博之東南山水爲中國地，西北爲俄國地，從此往東北，順山梁行，至喀爾套山之達巴罕，建立第十一處界牌鄂博，自第十處界牌鄂博至第十一處界牌鄂博止，以山之東南爲中國地，西北爲俄國地，從此往西北，順山梁行，至山高處建立第十二處界牌鄂博，從此往西北，順山梁行，至山高處，建立第十三處界牌鄂博，從此往西北，順山梁行，至山高處，建立第十四處界牌鄂博，從此往西北，順山梁行，至山高處，建立第十五處界牌鄂博，從此往西北行，至沙爾諾海小山之橫路北邊山上，建立第十六處界牌鄂博。自喀爾套山之達巴罕至沙爾諾海小山，共立界牌鄂博六處，以界牌鄂博之東邊爲中國地，西邊爲俄國地。從此往北，走過沙爾諾海大山之達巴罕，行至山陰，往東北略行，即在沙爾諾海，別德圖二水中間之小山斷處，建立第十七處界牌鄂博，以小山之東邊由沙爾諾海山谷流出之水，入於橫海之處爲中國地，以小山之西邊別德圖水爲俄國地，從此往西北行至噶爾扎特村之東邊，瑪雅村之西邊，兩村中間，爲特奇勒干小山，建立第十八處界牌鄂博，從此往西北行，至伊犁河南沿霍爾果斯河水流入之處，此間草野之地，建立第十九處界牌鄂博，第二十第二十一第二十二第二十三第二十四第二十五等處界牌鄂博。自沙爾諾海山之北邊，建立第十七處界牌鄂博，至伊犁河南沿，建立第二十五處界牌鄂博止，共立牌鄂九處，以界牌鄂博東邊爲中國地，西邊爲俄國地，從此過伊犁河自北沿往霍爾果斯河，逆流往北行，入霍



爾果斯河之山口，至河源，又往北行至別珍套山，又往西灣至唐喀達巴罕，建立第二十六處界牌鄂博，此間以河及河源爲交界，以霍爾果斯河之東邊爲中國地，西邊爲俄國地，從此西行，又往西北行順別珍套山梁，自喀羅羅鄂博往西北行，至庫克烏蘇山，建立第二十七處界牌鄂博。從此往西行，至庫克烏蘇山之平高德木克達坂上，建立第二十八處界牌鄂博。自二十六界牌鄂博至二十八處界牌鄂博止，以界牌鄂博之東邊北邊爲中國地，西邊南邊爲俄國地。從此往東略北而行，靠阿拉套山之達巴罕，至薩爾坎斯克山中，庫克托木，索達坂，喀爾達坂等處，建立第二十九，第三十，第三十一，第三十二，第三十三，界牌鄂博，共立界牌鄂博五處，以阿拉套山之達巴罕爲交界，以山之東南爲中國地，以山之西北爲俄國地。

(二)霍爾果斯河源流出之水，在霍爾果斯河之東西兩沿居住人民等，願將河水灌地者，准其灌地，卽作兩國公水，彼此不准爭競，以資各民得其地利。至霍爾果斯河中有洲之處，卽作兩國公地。兩國民人，不准在洲蓋房種地，將此載入條約，永爲例。

(三)自今日分地之後，限三年每至六月，會同將所定界牌鄂博，查點一次。兩國各派能幹之官二員，隨帶兵丁，一起自那林哈勒噶起查至伊犁河南沿止，一起自別珍套山起，查至噶爾達坂止，查其所立界牌鄂博如有損壞之處，仍照舊章妥爲補修，將此載入條約，兩國永照此章辦理，是以兩國建立界牌鄂博大臣會同繪圖，所擬條約中，蓋用印信，並畫押，將條

約各四分，輿圖各一分，彼此相換，各爲憑據，以昭信守。

### 喀什噶爾界約亦名喀什東北界約

是約依據光緒七年伊犁改訂條約第九條而勘界之約文，於光緒八年十月十七日即一八八二年，在喀什換文，計共四條：

(一)兩國大臣奉旨會定邊界，由納林哈勒哈河起，過穆匝爾特達坂向西天山中梁罕騰格爾頂上，接薩瓦巴齊之天山，至喀什車，庫庫爾圖克，以上各達坂，人難越過，均係指天山中梁爲界，兩國大臣同到別迭里達坂，於別迭里達坂，南西陡崖，從達坂行走路徑，兩邊相離二十二丈半，埋立中俄兩國界牌鄂博。凡有天山斷處，從西北流過天山的河水，遵照紅線，天山西北屬俄國，天山東南屬中國界，遵照條約，不許改截源流，所有兩國大臣行走中國之博斯塔克山薩瓦巴齊口，此口有卡子庫瑪拉克河，即圖上的扎納特河，楚拉克特，普庫魯克，伯果斯，喀西克來，烏魯再力雅克，庫奇嘎爾塔，臻丹，扎特克勒克，貢古魯各山口，繞至天山，因高險難越，指天山中梁爲界。

(二)大清國欽差分界領隊大臣沙，大俄國欽差分界格納拉爾，瑪玉爾，費克托爾密登斯開會面，互由那林哈勒哈河口起，至別迭里達坂以東，所有山大梁陡，難以越過，實難埋立牌博，即別迭里達坂，埋有牌博，由此山靠向西北處爲俄國界，靠東南處爲中國界，現中國

與俄國互相互立定牌博各名山河繪圖編入文書爲憑。

(三)大清國光緒八年五月初五日，即俄國一千八百八十二年依雲月<sup>俄六</sup>月初一日起，計足三百六十六日，由兩國各派委員，帶兵每年查驗達坂新立牌博一次，按年照章查辦別迭里，達坂新立牌博鄂博，倘有損壞之處，即各派官員按照舊式，補修各牌博。

(四)現在邊界山嶺降雪嚴寒，分界事宜難竣，兩國欽差大臣等會面，言定分過邊界地名，編入文書，造寫清俄文字各四分，兩國分界大臣鈐用印信，書花手押。兩國大臣言定已分之界，各繪地圖二分，凡分邊界均靠輿圖紅線，仍將邊界地名兼寫清俄文字，鈐用印信書花手押，商定兩國分界事宜，由大清國光緒八年九月二十五日，即俄國一千八百八十二年倭克提雅巴里月<sup>俄十</sup>二十五日起，計定二月二十日，兩國分界大臣等均至庫克沙爾山奇恰爾達坂南面之阿克塞河會齊，舉辦分界事宜，兩國大臣等編入文書相換，各存地圖各一分，文書各四分，以備查辦。爲此在喀什噶爾城，互換文憑文書，以昭固信。

#### 科布多界約

同治八年七月，曾依據三年塔城界約，訂立科布多界約三條。是約又據光緒七年改訂條約第八第九兩款，將前約在哈巴河，賽哩烏蘭齊巴爾，地方改訂。時在光緒九年七月初十日即俄國一八八三年七月三十一日。計共五款，摘錄其關於界線最要者第一條於下：

(一)查今一八六四年在塔城議定自大阿勒泰山嶺起，至賽哩烏蘭止，應將舊界更改，現在兩國所立新界，自賽哩烏蘭之木斯烏山西脚起，至烏勒崑烏拉斯圖河源，循此河至邁哈布奇蓋地方，有依森克拉得墳，由此直循喀喇額爾濟斯河而行，入阿拉克別克河之額爾濟斯口上十里，歸額爾濟斯河灣南首，由此循喀喇額爾濟斯河，循阿拉克別克河上游出山沿額奇克阿蘇阿雅噶荒地，而流至左右之阿克塔斯河口，從此轉東直過克森阿什奇真山梁，由博勒哲克河左至博勒哲克畢爾愛拉克巴什河口，循博勒哲克之畢爾愛拉克巴什河上游而行，直出薩斯山灣至核河之源，由此直至阿克哈巴河上游而止，至大阿勒泰山嶺來源，自此即歸同治三年塔城所定舊界，其木斯烏山以西及阿克哈巴河源以東舊定邊界，應仍其舊，毋庸更改。至其間因分別現定兩國邊界，將即議定邊界附入條約，以圖上紅線道作為交會；線道以東以東南之地，均為中國所屬，線道以西以西北之地方皆為俄國地。兩邊邊界既已議定，不得再議更改。

#### 塔爾巴哈台界約亦名塔城西南界約

是約俄人援光緒七年改訂條約第九條而議定塔界之約文，查第九條並無改定塔屬舊界明文，惟八年伊犁界約已不遵照七年約文，而守同治三年舊界，則喀拉達坂一帶自不能不改，乃強引七年條約以相混，於光緒九年九月初三俄國一千八百八十三年九月二十一在塔訂立換

文，計共七條：

(一)今自伊犁東北塔爾巴哈台西南之喀拉達坂地方，所立舊界牌鄂博分起，至塔爾巴哈台之哈巴爾阿素達巴罕止，此間共立牌博二十一處，今將牌博在何處爲建立之處，逐一開明，分界辦法，自喀拉達坂起原注伊至土斯賽溝口，從此東南行，至該溝頭，卽建立俄國二十四處界牌鄂博。原注卽中國第一個牌博從此行至郎庫勒之野高阜，庫庫阿德爾庫布多克地方，建立第三十五處界牌鄂博。從郎庫勒之野西北行，至莫敦巴爾魯克舊卡倫，就此兩間之庫夏奇等溝口對面，建立第三十六處界牌鄂博。從此行至沙拉阿噶奇達墩名溝口對面，建立第三十七處界牌鄂博。以扎婁勒山之南麓，建立第三十八處界牌鄂博。就此山之西邊，建立第三十九處界牌鄂博。莫敦巴爾魯克舊卡倫地方，建立第四十處界牌鄂博。從此順中國舊卡倫之路行，至巴爾魯克舊卡倫地方，建立第四十一處界牌鄂博。顏爾格土塔素土舊卡倫地方，建立第四十二處界牌鄂博，察罕托海舊卡倫地方，建立第四十三處界牌鄂博，沙拉布拉克舊卡倫地方，建立第四十四處界牌鄂博。瑪呢土舊卡倫地方，建立第四十五處界牌鄂博，從此順卡倫之路行，至鞏塘子舊卡倫，有伊尙纏頭之樹木園子，此園以爲交界之西，其烏松阿哈奇泉子地方，建立第四十六處界牌鄂博。克吉爾拜泉子地方，建立第四十七處界牌鄂博。鞏塘子舊卡倫地方，建立第四十八處界牌鄂博，從此順卡倫之路行，至喀拉市拉克，巴克圖舊卡倫地方，建

立第四十九處界牌鄂博，從此順卡倫之路行，至奇塔特河水山口流出地方，此處有烏松布拉克之河附近地方，建立第五十處界牌鄂博。由塔城往素五素達巴罕之路附近地方，建立第五十一處界牌鄂博。喀拉奇塔特河從塔爾巴哈山中流出地方，建立第五十二處界牌鄂博。從此喀拉奇塔特河逆流行，至庫木爾奇舊卡倫地方，建立第五十三處界牌鄂博。從喀拉奇塔特河逆流行，至布爾罕布拉克河匯流之處，從此以布爾罕布拉克逆流行至河源，建立第五十四處界牌鄂博。從此卡倫之路行，至哈巴爾阿素達巴罕直靠舊界，自塔屬喀拉達巴罕起，哈爾阿素達巴罕止，共立牌鄂二十一處。其所立牌博，繕寫清漢俄三樣字，就此所立牌博之處，以爲交界。并將所繪輿圖紅綫，亦爲兩國交界，今將兩國所立之界，自塔屬西南喀拉達巴罕起，止迤北哈巴爾素達巴罕，其界綫西北爲俄國地方，界綫東南爲中國地方。並將輿圖內所畫紅綫迤東爲中國地；迤西爲俄國地。其所立牌博數目，及所有輿圖內山河，以及地方，均按此約議定章程辦理。

(二)查哈拉奇塔特河水，自塔爾巴哈台山根流出，此河水以兩國軍民人等，均勻分用，至流過兩國交界之水，以兩國軍民人等灌溉田地及各項使用，一例均勻分用。其各河之水，仍舊放流本河，不准另行攔阻，兩邊均獲其益，不得相爭。

(三)此約內所開交界地方所立牌博自今年始，三年限滿，兩國邊界官吏於是年七月間，

即俄國敖古斯月<sup>俄八</sup>各派安員會合商定會所，查點新立牌博，如有損壞之處，即照輿圖及約內所立牌博章程，妥爲修補。

(四)查從前巴爾魯克山內及塔屬各處駐牧俄哈薩克等，因爲利己，未令中國官員管轄，亦未交稅，今議定此約後，其巴爾魯克山及塔爾巴哈台所屬地方，仍屬中國地方，即令該哈薩克等遷移俄國之地，亦屬礙難。今換此約日起，其巴爾魯克山之哈薩克，予限十年，仍舊在巴爾魯克山內放牧，俟限滿後，兩國官員如不另行商辦，則即將該哈薩克遷往俄國地方，十年限內，中國官員將中國人民，毋庸遷往巴爾魯克山內，亦無須設卡，除巴爾魯克山哈薩克外，其餘塔爾巴哈台所屬各處駐牧哈薩克等，即欲遷往俄屬地方，亦屬礙難。今換此約日起，予限一年，其一年限內，今將該哈薩克照舊原處放牧，俟限滿後，即將該哈薩克遷移額米爾河迤南及巴爾魯克山內，或俄國所屬地。(按巴爾魯克山、已於光緒十九年九月收回)

(五)查哈巴爾阿素迤南，順中國舊卡倫，有一條商路。今將此路以爲兩國人民行走公路，於此路或俄國即中國，均無須安卡，亦毋庸修蓋兵房。

(六)按照從前兩國官員商辦，其中國塔爾巴哈台所屬奇畢爾阿噶奇地方割草之地，塔爾巴哈台，巴克圖，兩邊之人，照前一律均勻割用，又俄屬烏宗布拉克河水種地之所，亦照兩國邊界官商定，兩國人民，一律均勻耕種，此係兩國和好之道辦理，今將此事，均令兩國邊

界官辦理。

(七)今兩國分界大臣將界務分畢，共同商議，繕寫清俄字條約各四分，奧圖各一分，蓋印畫押，互換爲憑，今將此約在塔城互換，各執爲據。

續勘喀什噶爾界約亦名喀什噶爾西北界約

是約係依據光緒七年改訂條約第九條而勘界之約文，於光緒十年五月初十日即俄國一八八四年五月二十二日，在新瑪爾噶拉城換文，共計六條：

(一)兩國分界大臣，上年建立牌博，自別疊里達巴罕起向西行，至南邊科克莎勒山一帶，山中並無達巴罕，轉而向南，順天山中行經庫噶爾塔，齊恰爾，烏魯，巴圖瑪納克，俄語喀喇濟勒幹，清語和踐特，至俄語庫魯木都克達巴罕，清語庫倫都，自此又向西行，按照奧圖指南向北，順本山行經博斯愛格爾庫爾皮別里，黑皮恰克達巴罕，俄語鐵列克達巴罕，清語鐵列克提依達巴罕，烏圖魯達巴罕、俄語克則勒庫爾，清語黑子庫勒，俄語圖魯噶爾塔，清語圖魯阿提依，至俄語圖雲即蘇岳克達巴罕，清語蘇爾克達巴罕，以上十四達巴罕，均已建立牌博，獨不能上喀喇濟勒干達巴罕，未立牌博。是指其山之中梁爲界，靠奧圖紅線迤南地方以及河水，爲中國所屬地方，順天山靠奧圖紅線迤北地方以及河水，爲俄國所屬地方。



(二)自圖雲卽蘇岳克達巴罕起，順喀什噶爾，裴勒奈兩省中間山梁，向南行經俄語博爾貴，清語庫噶爾塔，伊提穆阿蘇至庫噶爾塔達巴罕，自此又向西南，順山行經圖子阿蘇，卽阿朗庫勒·喀拉瑪阿蘇，塔勒格依，俄語薩依德，清語色且，薩克雅爾德，俄語塔爾塔庫勒，清語塔拉庫勒，克斯達爾，至俄語喀喇察勒達巴罕，清語哈哈哈拉，自此南行經俄語伊特特克，清語伊克則克，至喀喇別里達巴罕，自此不到喀喇灣庫勒達巴罕，卽順南山分脈，向東南行自克則勒蘇河至伊爾克什塔木河止，以上十四處，均已建立牌博或在山根，或在山中，以上所載達巴罕以及河水地方，靠紅線迤西均爲俄國所屬地方；以上迤東以及河水地方，均爲中國所屬地方。

(三)大清國清欽差勘分界務領隊大臣，沙克都林扎布會同大俄國欽差勘分界務吉納喇勒瑪玉爾裴克托爾米德恩斯克依，自伊爾克什塔木河方向南行，經瑪里塔他巴爾山，烏斯別里達巴罕，喀喇阿爾塔達巴罕，卽喀勒達宛，喀喇扎克達巴罕至烏斯別里克則勒借克山，此處卽爲兩國分界之末處。因其山高，人不能上，且無建立牌博之地方，亦無走路，礙難勘分，是以兩國大臣商定自伊爾克什塔穆河地方向南行，順瑪里塔巴爾河，以河之左岸，爲俄國所屬地方，以右岸爲中國所屬地方，又自河口起向南行，順山行至瑪里塔他巴爾山，自此又順此山分脈行，至烏斯別里達巴罕，自此又經瑪爾堪蘇河，順喀喇庫勒池之迤東，又順本

山至喀喇塔達宛，卽喀喇阿爾塔達巴罕，看此一帶山，大約每歲積雪。自此又經喀喇札克達巴罕，至烏考別里卽克則勒借克達巴罕，看此一帶達巴罕，大約每歲積雪。至此達巴罕卽爲兩國地界分竣之處。於是俄國界轉而爲西南，中國界轉而爲正南。以紅線迤西地方以及河水，爲俄國所屬地方，以紅線迤東地方以及河水，爲中國所屬地方。

(四)此約文內載中俄國所分界限，互相關立牌博之山河地名，應繪輿圖貼說爲憑。

(五)兩國邊界官員，自分定界限之後，兩國每年各派委員帶領兵丁，會於邊界前往查看新立牌博一次。如有損壞之處，應由所派官員，仍照原制，各爲補修。

(六)兩國分界大臣，所有會同議定已分界限之地名，應立約文，以清文俄文合璧，各用印信畫押，又兩國分界大臣應將所分界限，繪畫輿圖，並畫紅線，將所分界限地名，以清文俄文合璧，用印信畫押，各將輿圖一分，約文四分，彼此互換，存案備查。

查新疆當乾隆時，和碩特，準噶爾，杜爾伯特，土爾扈特，所謂四衛特者，均入版圖，而哈薩克，布魯特，巴達克山，坎巨特，拉達克，布哈爾，浩罕等部亦相繼入貢，此際領土直至齊桑淖爾所出額爾齊斯河下游二百里以外，而蘇俄現有之哈薩克自治共和國一部，吉爾吉斯自治共和國，和托輯克，吐谷曼三自治共和國幾均在我勢力範圍之內，咸豐以來，前列各部，除坎巨特至民國二十一年新亂未及南疆以前，尙年納貢金一兩五錢外，沿邊所屬，或

一部或全部先後爲人所據，其因以上界約而劃失之地，略述如下：

(甲)咸豐十年，北京條約第二條有以現在中國常駐卡等處爲界等語：考邊地卡倫，有添設移設常設之分，以事實必要臨時添置，而時過撤銷者，謂之添設卡倫，以氣候關係隨時遷移更番而戍者謂之移設卡倫，設於距城較近一定處所，以便供給食用，而歷年不變者，謂之常駐卡倫，此項常駐卡倫之設，原意在巡查邊界，禁游牧人私行出入，無關界址，而俄人於此約中強以常駐卡倫之處爲分界之據，力爭無效；於是常駐卡以外我國領土，失去不少，是爲西北喪地之種因。

(乙)西北勘分界約成立之後，烏梁海十佐領游牧地，科布多所屬阿爾泰淖爾，烏梁海二旗牧地，哈薩克游牧地，布魯特游牧地等，均劃入俄國，而北京條約所稱之齊桑淖爾及順天山之特穆圖淖爾等處亦均退讓，總計失地約一，三三七，〇〇〇方里。

(丙)塔爾巴哈台界約，自瑪呢圖噶圖勒幹起至哈巴爾蘇止，迤北齊桑上流一帶，至光緒九年被俄割去。

(丁)伊犁界約與同治三年塔城舊約及光緒七年改訂條約相較，變更甚多。如以舊界之格登山劃爲俄屬，再南原以達喇圖河爲界，而此約改以蘇木拜爲界，縮地不少。又北邊喀爾達坂亦非舊界。自此約以喀爾達坂爲界，喀屬巴爾幹克山外一帶平地，不復能入界內。總計喪

失霍爾果斯河以西伊犁河南北之地，約三萬二千餘方里。

(戊)喀什界約喪失札納特河上流地三千方里。

(己)科布多界約以同治九年科布多，塔爾巴哈台兩界約，所劃界約相較，計失去額爾齊斯河南北之地，約達六萬方里。

(庚)續勘喀什界約，未循天山正脊阿特巴什山，竟順科克沙勒山向西南劃去，致劃失科克沙勒河源。舊界向北凸出，本約界向南凸，共計失地約二萬七千方里。

另立簡表以明之。

### 新俄界約簡表

約名	年月日	訂約大臣	訂約地點	所訂界綫	喪失地	備考
北京條約	咸豐十年 一八八〇年	恭親王奕訢 俄使伊格那替 業福	北京	自沙濱達巴哈經齊桑 渾爾順天山之特穆爾 圖渾爾南至浩罕邊界 爲界		此約爲西北失地之種 因
塔城界約	同治三年九 月初七日 一八六四年	勒辦西北邊界 大臣明誼 俄使臣雜哈勞	塔城	勒定沙濱達巴哈至浩 罕邊界之葱嶺止	喪失烏梁海十佐 領游牧地等約達 三、七、〇、〇〇方 里	亦名中俄勒分西北界 約記

塔爾巴哈台界約	中俄條約改訂	伊犁界約	喀什噶爾界約	科布多界約	塔爾巴哈台界約	積勒噶爾界約	什噶爾界約
同治九年七月十六日	光緒七年正月二十六日	光緒八年七月八日	光緒八年十二月二十五日	光緒九年七月八日	光緒九年九月初三日	光緒十一年五月初八日	光緒十一年五月廿二日
塔爾巴哈台大臣程嘯	駐英公使曾紀	哈密副都統大臣	欽差大臣沙克	伊犁參贊大臣	伊犁參贊大臣	沙克都林札布	米德恩斯克依
塔城巴哈台	俄京聖彼得堡	那林哈勒噶	喀什噶爾城	哈巴河賽里	塔爾巴哈台	新爾爾噶拉城	
自瑪呢岡噶圖勒幹起	約明伊犁西邊地方應	勘定那林哈勒噶山口	勘定那林哈勒噶河口	勘定齊桑泊爾迤東舊	自喀拉達坂起至哈巴	自別疊里至烏孜別里	
齊桑上游一帶至		喪失霍爾果斯河	喪失札納爾特河	喪失顏爾齊斯河		喪失科克沙勒河	
總署載同治九年九月	光緒八年之伊約略均	鄂博爾達坂至匡果羅	此約一稱喀什噶爾東	此約一稱中俄科塔界	此約又稱塔城西南界	此約亦名喀什噶爾境	

新疆建設計畫大綱草案

政治

邊界

二

中英俄三國間未定邊界

新省西南與俄國所定界線，止於烏孜別里，其南即帕米爾，縱約三百公里，橫約四百六十餘公里，四圍多大山脈。全區分爲八帕；在新疆蒲犁縣境，曰塔克敦巴什帕米爾，居全帕東南；塔克敦巴什帕米爾之西爲阿克蘇河所曲抱者，名小帕米爾；其西南當薩雷庫里之南，曰大帕米爾；在大帕米爾南，小帕米爾西者，曰五罕帕米爾，爲全帕之最南帕；大帕米爾北，當葉什庫爾湖東曰阿爾楚帕米爾；其東北臨阿克拜塔勒河者；曰薩雷茲帕米爾；其東抱朗庫里湖屬我疏勒總境者，曰朗庫里帕米爾，居全帕最北；抱喀喇庫里湖而當阿賴嶺之南者，曰和什庫珠帕米爾。各帕地高出海面一萬六千公尺至三千八百公尺不等，常年積雪，故生植不繁，人跡尤少，惟爲塔里木河源所出，又爲新疆西南之天然屏障。以其能通印度，接壤阿富汗，又爲英俄所重視。

帕米爾形勢之重要，既如上述，我國竟未詳定界線，僅於其地，設卡八處，光緒十五年俄人派兵侵入帕界，當時清廷曾電駐俄許大臣詰問，俄允撤兵，不再越界。及英國使阿富汗出兵防俄，俄又藉口禦阿爭帕，初則詭辭嘗試，繼則行動自由。光緒十八年總署雖有退兵議界之交涉，乃因循延宕，四年之久，一事無成。光緒二十一年三月，英俄各以利害關係，竟在倫敦更訂界約，私分帕界，而我國並未與聞，咄咄怪事。

總觀以上經過，我國西北邊界之喪失，其最大原因有二；

(一) 國勢不振 前清自咸豐以降，內憂外患，接踵而至，國勢日衰，俄人乘之，得步進步。

(二) 政策錯誤 我國以前傳統政策，對於征服之邊遠地方，但事羈縻，所有人民生活，疆域形勢，未嘗注意，一旦分界，盲無所知，惟有任人宰割。

(三) 人材缺乏 分界人員無地理學識，測繪技術，於山水位置遠近及名稱等，無從確定，勘界議約，胸無成竹，聽人指劃，從事通譯者，方言未精，所譯俄約原文，又不盡合，故多錯失。

茲當新亂初平注重國防之時，已失之地，固難挽回，而已定及未定之界，亟宜從新會勘確定以免日後糾紛，而重領土。爰擬整理邊界辦法原則兩項：

(甲) 組織整理邊界委員會 由參謀外交兩部選派專門測繪，精於條約，及通達英法俄纏蒙哈語言人員各若干，檢摺關於新疆界務抄案及各項圖書，并一切應用新式測繪儀器前往迪化，會同省府及該省外交部特派員，組織一會，定名曰新疆整理邊界委員會，其工作程序如下：

(一) 確定地名 我國以前勘界人員，事前於地方形勢名稱，既無研究，又不精方言，臨時

勘分，所有山河名稱，有從當地之稱謂譯出者，有從俄譯之音而轉譯者，如達坂二字，或譯達巴哈，或譯達巴罕，或譯達宛，賽哩鄂拉，又作賽里烏蘭，又作薩烏魯山，亦即賽里，蓋鄂拉二字係從俄國山字 *гора* 譯者，諸如此類，不勝枚舉。於是一地名而散見於各約中者不同，令人難於查考，且易誤會，應由會中先將各種圖約查對，并以各方言就地查詢，統一各約所列地界名稱，附以拉丁字注音，以免紛歧，此項工作以四個月爲限。

(二) 預先測繪 先將各項關於邊界舊圖彙齊，照繪全疆界線總圖，派遣測量隊攜圖出發，週歷沿邊，凡可到之處，均須親蒞，實地測量一次，與總圖比較，如有錯誤，即行更改，俾對全邊形勢，有正確之認識，此項工作，以一年半爲期。

(三) 實行會勘 按照原訂界約，每年由中俄兩國派員會勘一次，旋改爲三年一勘，歷屆會勘，僅自伊，塔，阿克蘇至喀爾蘇約克等處爲止，其自蘇約克以西，與俄屬費爾干省交界，俄以界務未清，藉詞延宕，自光緒十四年後，已八九屆未行清查，光緒二十五年喀什道黃光達派員專勘喀費交界牌博，竟被俄人阻回，光緒三十四年，俄土爾其斯垣總督請改建中俄界牌爲石碑，以垂久遠，新撫聯魁擬乘機清查喀費未勘之界，密令喀什道袁鴻佑，派員節詞前往密查，又被俄卡阻進，民國四年前省長楊增新以俄德交



戰之故，藉名調查布魯特人口，派周家瑞查勘喀費界牌一次。至全疆邊界自歐戰後，再未照約會勘，歷時既久，深恐牌博失跡，更難着手，現我確立地名，預先測繪一切準備就緒，即可由外部照會蘇聯政府，派員定期會勘，先勘已定之界，再會英蘇，劃分帕米爾未分各界，此項工作，以二年爲期。

(四)改訂界約 會勘確定後，原有卡倫牌博，均宜酌量情形，可增者增，可減者減，界牌則易石質，或其他堅固物料，以期久遠，所有以前錯誤，根據測量結果，妥爲議更，邊界距離里數，地位方向，經緯度，及高出海面之數，均應有準確之標識及記載。由兩方另立全邊新界總約，不必照前有塔界伊界喀界之分，惟帕米爾之界，以有英國關係，另立專約，均附詳細圖誌，以資遵守。仍定每三年會勘一次，至於卡倫，無論常設移設添設，均爲巡查之用，不關界地，亦當明白列入約內，以免將來誤會。

(乙)整頓卡倫 新省沿邊卡倫，其爲兩國訂明通行者，則設有卡員卡兵，稽查行人，其不通行者，則派兵看守，此項員兵，薪餉既薄，人選尤濫，駐通行卡倫者則藉端索取往來行人驗照之費，不當孔道者，住宿設備，更爲簡陋，卡兵常不在其處。欲求整理，應先提高卡員卡兵待遇，卡員必擇受有高等教育之人，卡兵則須特別加以訓練，邊境荒鄙，久居其苦，應定二年更換，期滿之卡員卡兵，并應另定特別升獎辦法，以資鼓勵。以前員役索費及不到

卡各弊，另定嚴厲監查懲戒條例，以革積習。卡房修建，亦宜酌量改善，以壯觀瞻而崇國體。

以上整頓界務卡倫，所需經費，由參謀部國防經費內籌措，辦事細則，臨時另定之。

## 外人居留及入籍處理問題

外人之居留新疆者，北路有天主教，德籍傳教士，內地教會英籍傳教士，白俄及蘇俄逃民，南路有瑞典教會傳教士，阿富漢人，英籍印度人，英國保護之坎巨提人，傳教士之居留，有條約關係，阿富漢人印人及坎巨提人，有置產娶妻者，爲數無多，可按條約及國籍法處理，非重大問題。本篇所討論者，爲俄邊逃入新省難民，數目甚多，現在既礙中國人民生活，地方治安，將來復虞喧賓奪主，關係頗鉅，亟應籌謀解決之道。查外人逃居新省經過，可分三段言之：

(一)新省之烏什塔城伊犁阿爾泰一帶，中俄邊境，爲兩國所屬布魯特或哈薩克聚居之處，逐水草而居，以游牧爲生，每因氣候變遷，水草繁枯，或避重稅，中屬布魯特或哈薩克有驅其牲畜逃入俄境者，俄屬之人有驅其牲畜逃入中境者，兩國隨時交涉，彼此驅逐回籍，歷年辦理有案，惟此種民族，以氈幕爲家，善於騎駛，遷徙甚易，此來彼去，此逐彼竄，前清及民國，曾屢作大規模之驅逐，分派委員，會同營兵，按段查逐，而山路崎嶇，頗難追隨，且有以賄賂放任者，故掃數清除，未易辦到，迪化，奇台，孚遠，阜康，鎮西一帶山中，向少哈薩克，歷年因邊境逃居者增，漸向腹部遷移，以上各處，遂多此輩

蹤跡，俄國革命之際，哈薩逃來者日衆，民國十六七年，楊前省長增新，曾派員調查，分別發給入籍執照，以便稽考，此自前清至民國十七年俄國布魯特或哈薩逃居新省之大略情形也。

(二)民國七八年，俄國白俄與赤黨相爭，白俄敗北，逃入新省者，伊犁有杜托夫之軍隊，迪化有阿年闊夫之軍隊，由塔城經阿爾泰竄入蒙邊者，有巴赫赤之軍隊，其他各界人民，避難入境者亦復不少，總計不下萬人，此項敗軍，先後經楊省長增新資遣入關，留新者甚少，難民中有自行入關赴天津哈爾濱一帶謀生者，有仍返俄境者，其留新者，多在伊塔阿山一帶，竄居南路喀什者，以道路艱險故，爲數極少，此項留久白俄，或經商，或業工，以伊塔爲多，爲數不及三千，遑當時政府之命，照無約國人民待遇，調查人口職業填發居留證書，以後漸有投歸中籍之人，是則白俄逃居新省之經過也。

(三)民十九以來，蘇俄厲行集農政策，私人土地收畜，均歸公有，沿邊向以游牧爲生之哈薩，至是失所憑藉，別無謀生之術，真正俄農，田產被沒，大半失業，兼之連年歉收，食糧缺費，相率避地伊、塔、阿山一帶者，絡繹不絕，以二十年爲最多，計以上三處，前後逃入，約在三萬以上，最初蘇俄邊卡，查禁甚嚴，凡遇逃民，卽予槍斃，而逃人心理，死中求生，仍冒險潛行，噫不畏死，蘇方遂漸放任，新省府亦曾嚴令沿邊，查阻驅逐

，而西北邊境，多係坦途，處處可通，查不勝查，逐不勝逐，甚至逐至中途，難民橫臥道上，聲言自願餓斃新邊，不願歸死蘇境，似此情形，驅之則傷人道，留之則安插爲難。據本年八月二十九日印度西姆拉路透電訊，印督威林敦在立法院演說，未謂「蘇俄與中國新疆難民紛紛移入印度，致使印度感受困難，若驅之出境，使之跋涉中亞之崇山峻嶺，殊不合人道原則，但若任其源源入境，亦屬有害」等語，足證處理逃民之難，不獨新疆爲然，此又最近蘇俄難民逃居新省情形，亦即新省內政外交中一嚴重問題也。

按上論列，民國二十年以前，居留新省之外籍哈薩及白俄，大體已有相當管理，此後切實由各該管官署隨時監察，其有不安守者，依法辦理，應無若何困難，現所當設法處理者，即二十年後，爲蘇俄共產政策所壓迫，逃居新邊之難民也，此項難民，中分哈薩俄人兩種，以哈薩爲多數，以前逃入哈薩，往往驅其牲畜同來，於地方經濟，不無片面利益，最近來者，牲畜多被收沒，無產之徒，十居八九，地方上遽增多數無業游民，賤值爲人傭工，妨及本地人生活，而偷竊搶劫，擾及治安，俄人雖較哈薩爲少，而其生產技能，較本地人爲優，偷種田地，經營工商，如無適當管理，恐將來勢力養成，本地人或爲所制，故有喧賓奪主之感也。茲爲解除目前困難，預防將來隱患起見，應由該省省政府成立專管機關，處理前項居留難民，此項機關組織及辦事之綱要列左：

### 組織大綱

(一) 成立新疆居留難民管理處，由省府調派民政建設兩廳，及外交部新疆特派員公署人員組織之。

(二) 此項管理處分設於塔城伊犁阿山三區，直隸於省政府。

(三) 每處設處長一員秉承省政府命令，總理居留難民一切事宜，處長下分設四組：

(甲) 總務組 執掌處中一切普通文書，及庶務事宜。

(乙) 繙譯組 繙譯處中文告及難民文件，併通譯言語。

(丙) 調查組 調查所在地居留難民人口登記之，併嚴密監察赤黨混入。

(丁) 工務組 管理併分配難民工作事宜。

### 辦事大綱

(一) 調查難民人口年齡性別及原有職業，分別登記，以備查考。

(二) 調查後，由工務組擇其男性年歲少壯而無特殊技能者，派人分班率領，就所在地需要情形，或修公路，或墾官荒，或植森林，或作鑛工，女性則令在所居地各軍營中，任縫洗衣服裝工作，力強者，并得與男子同任他項工作，均酌給食糧或工資，資額得以其工作能力，按年分別遞增。

(三)其年老或年幼無工作能力者，應另設所收容，派人管理，發給食糧，對於幼童，併應施以相當教育，使漸與我同化。

(四)其行爲乖張，不受約束，或假名逃難，暗中宣傳共產主義者，應由調查工務各組及領事之人隨時嚴密督查，呈經處長，轉送地方官，或治以法，或即逐出國境。

(五)其有專長者，應分別性質，爲公家服務，酌給工資，資額得依其工作效能，按年遞增。

(六)管理處未成立前，難民中已覓有相當職業而不妨礙本地人生活者，應仍准其工作，發給臨時居留執照，每年酌徵居留稅，以補助贍養難民老幼經費。

(七)五年後，此項工作難民，如果品行端正併以勞力所得，確能自立者，應由處彙報，按照中華民國國籍法第三條之規定，呈由內政部許可入籍，其婦女有嫁中國人者，應按國籍法第二條第一款之規定辦理。不在此限。

(八)管理處各項經費，應由省庫支付，不敷時，得由中央擬辦該省各項建設經費內撥助。

(九)此項管理處之存在，以五年爲限，期滿時，於所管理之難民，業經去秀留良，呈請歸化，應造冊報經省府轉令當地縣府接收，以中民待遇。

以上爲處理現時居留新省外籍難民之大要辦法，施行細則，應臨時就當地情形另定，喀什烏什沿邊逃民較少，應由該各處縣政府遵照前項綱要管理，不另設處，至以後逃民，因新

省去年大亂之餘，食糧同一缺乏，想無源源而來之處，惟一二年後，該省經濟恢復原狀，難免不再逃入，應由省府會同外交特派員與蘇俄領事交涉，商訂切實有效阻止逃民辦法，以免復來。



## 籌設法院分期計畫

新疆自漢唐以來，開府置州，設都護校尉節度經略使等官，僅以監視各族向背，防止邊患，於其政治法律固未嘗強使從同中國。清代乾隆時，初平西域，北路則分置鎮西迪化吐魯番各廳州縣，隸鎮西道，屬甘肅省，參照內地行省制度，治理新遷之屯戶，其他蒙古哈薩布魯特各族，仍歸其王公及酋長管轄，南疆八城纏民，則歸阿奇木伯克治理之，故司法行政，亦歸阿奇木，監獄則有土牢，處罰則有鞭笞斷手各刑，審判悉從其教律習慣，光緒初改建行省，添設阿克蘇喀什噶爾伊塔等三道，置新疆巡撫，並將甘肅之鎮西道改隸新疆，取銷阿奇木伯克之制，行政司法由府廳州縣兼理，並仿照福建省台灣道之成例，加鎮西道以按察使銜，管理全疆刑名，綜覈定讞，茲將新疆司法經過狀況，約述如左：

(一)開省之初，部臣不諳地方情形，牽文拘法，強以施行內地之程序，責之新疆，劉錦棠以道路寫遠，言文不同，且新設州縣，事屬草創，襄理乏人，略知例案者，多不願游幕萬里之外，卽由關內招募刑件，大半濫竽充數，驗傷填格，諸多未諳，於各屬案件，只期供情確實，不盡責之爰書，奏准變通辦理，此該省司法之因地制宜，不能與內地相同之情形也。

(二)光緒末葉，清廷厲行新政，改良司法，京內之刑部，易名法部，各行省之按察使改

爲提法使，於是新疆提法使榮霽創辦法政學堂，考選新疆候補正雜人員四十人，並招考久在新省游幕者三十人，本地及客籍之生監三十人共一百名，充當員生，學習法政，聘請日本教習二員，並留日學生張培愷賈晉樊耀南等三人，共同担任教授，三年畢業，奏准由京派員考試，共錄取及格法官十八名，書記二十四名，於宣統三年成立新疆高等審判廳，迪化地方審判廳，迪化初級審判廳，以郭鵬爲高等審判廳長，張培愷爲高等檢察長，賈晉樊耀南爲地方廳檢長，實行新法審檢程序，並設習藝所，以樹模範監獄之基，不准迪化縣知縣受理詞訟，行之數月，漸無具控之人，竟有花落訟庭，草生囹圄氣象，迨新任巡撫袁大化到任，百姓忽紛紛具控鳴冤，始悉新疆人民，智識簡單，厭惡審判程序紛繁，及不辨初地兩廳受理案件輕重之別，舉凡偵察證據，添傳證人，提起公訴一切手續皆非所樂，於是袁撫仍准迪化縣知縣照舊受理民詞，蓋徇民之所願也。旋將各級審判廳，一致廢除，通飭各府廳州縣按照現行新律條文處斷，詳由提法使總覈，此司法改良經過之情形也。

(三)光復之後，廢提法使，設司法籌備處，主管司法，並延攬人才，預備普設審判各廳，惟審時度勢，人種繁雜，各有習俗變更不易，而庫空如洗，又無力以支付法官薪俸，及修造公廨，不得不變通辦理，仍由縣知事兼理司法，民事則訊判後，以兩造具結爲完案，刑事則照新法擬判，造具初判書，分呈都督府司法籌備處本管道，由司法籌備處總核覆判定讞。

罰金之條，前主席楊增新以新疆民人愚懦，如科罰金，不啻爲縣知事開一生財之路，嚴禁援用，十四年各縣設承審員，旋多裁撤，跪訊刑訊，屢令嚴除，雖各縣奉行，尙未一致，而司法之改進，已漸開端。十八年裁司法籌備處，成立新疆高等法院，總覈全省司法，考其實際，人民上訴，仍援楊增新時代舊習，直接呈訴省府，法院所能執行者，唯覆判各縣刑事初判案，及核轉司法計算案耳，內地現行各級審判之制，及訴訟程序，固未曾推行及於新省，至於拘留所仍前清時之班房，監獄仍前清時之舊牢，感化教育，衛生設備，以經費無著，徒成具文，判決罪犯入獄後，雖有囚糧，典獄者有尅扣之弊，拘留人犯，無人送食，有由縣長自行供給食物者，南路多數縣府習慣，每日縛諸衙署頭門，任其乞討，種種惡習，未能盡述，此該省司法之現狀也。

綜觀以上經過，應知新省司法制度，未能與內地相提並論之主要原因有六：（一）言文習俗不同，（二）人民智識幼稚，（三）地方遼闊，（四）人才缺乏，（五）經費困難，（六）省府干涉司法過當，茲參酌地方情形，擬具分期籌設該省法院及改良司法意見如次：

### 第一期

（一）依據法院組織立法原則，以二審爲例外之規定。

（甲）迪化省會仍舊設高等法院，審判案件，爲三人合議制。

(乙)各縣政府仍舊兼理司法，代行地方法院職務，並暫兼檢察官，審判案件，爲獨任制。

新省情形特殊，前已略述，訴訟案件，允宜早結，以免人民纏訟之苦，故暫照前採二審制。

(二)高等法院應遵照法院組織法組織之，惟推事及檢察官等，應由司法部選擇曾任法官，確有經驗，而品行端正者，呈請任命，不得仍前由省主席薦任，併厲行職權，不能仍前由省府代行。

新疆以前司法籌備處處長，及現在之高等法院院長以下各官，均係由省政府推薦任命，幾成省府屬官，一切覆判案件，以省府之意思爲根據，頗少自主之權，故人民民事刑事上訴，只知有省府，不知有高等法院，兼理司法之縣長，亦只知有省府，高等法院之命令，縣長固未重視，故此後薦任高等法院推事，應由司法行政部主持，民間一切民刑上訴案件，應由省府佈告，直接高等法院，凡向省府上訴者，除控告官吏之事件，一律不予受理，凡關司法行政事件，各縣長有不奉行高等法院之命令者，得請由省府懲戒，庶幾舊習漸除，司法獨立精神，亦可逐漸樹立矣。

### (三)仿行巡迴審判制度

新省地方遼闊，由省至伊犁，約長一千六百八十里，至塔城約長一千六百六十五里，至阿爾泰，假道綏來，約長一千八百四十里，至哈密約長一千六百四十五里，至焉耆，約長一千〇二十五里，至阿克蘇，約長二千六百九十五里，至喀什，約長三千九百八十五里，至利闐約長四千三百六十里，與省會高等法院所在地，距離甚遠，凡有第二審案件，頗不便民，而在各處成立高等分院，又爲經費所限，似應由高等法院，選派推事，定期分赴各區，借用各區行政長公署，爲臨時法庭，審判各該區所屬各縣第二審案件，所有收受書狀，蒐集證據等事，可由區公署代行之，新省哈薩及布魯特人民，殺人，有賠償命價之習，償價以馬五百匹爲最多數，偷盜之犯，有盜一賠九之例，其他民刑案件，亦多由其頭目人處理，雖有冤抑，亦不願來城，訴之法庭，因以游牧爲生，遠處深山，正式起訴，諸多不便，而司法者之勢力，亦頗難直達彼族之中，應由高等法院或管轄哈布人民之縣府派人定期分赴各牧場，審理該族民刑案件，重大者，得提歸縣府審訊，除民事酌從習慣外，嚴禁頭目私利刑事案件，有犯必懲，以期漸除欺壓及強暴之風。

以上係第一期法院設置之擬議，關於改良各點，另述如下：

## (二) 提高法院各級人員待遇

新省紙幣低落，高等法院以下各員及管獄員法警等，薪工既薄，復係紙幣，不足維持生活，應參照整頓吏治計劃內所擬公務員支薪辦法辦理，以安其生活而免舞弊。

(二) 由內地考選有經驗之檢驗吏

新省各縣檢驗吏，均由以前作充，多係濫竽充數，檢驗屍體，任意填寫，於審判命案，出入甚大，應由司法行政部在內地考選此項人才，分派該省各縣服務，以昭慎重。

(三) 改良拘留所及監獄

新省各縣，拘留所及監獄之腐舊，前已述及，若普遍接現代設備辦理，實恐財力不及，應先籌建迪化模範監獄一所，一切仿照內地監獄制度，並參酌當地情形辦理，迪化區附近各縣執行徒刑人犯，均可監禁於此，各縣之拘留所及監獄，就舊有者，酌量改善，應有最低限度之衛生設備，如飲料空氣光線及冬日取暖各端，均求適合，各獄中應設簡單病室，各縣設醫官一人，以診治患病犯人，拘留所中未定案人犯，如無人送食應准由公家支給食糧，不得仍前乞食，監獄中犯人，以前每人每日准發食麵八兩，殊嫌不足，應即酌增，管獄員及法警以前積弊，應由兼理司法之縣長，隨時嚴厲查禁。

(四) 禁止非刑

民國以來，屢禁刑訊，雖未完全廢止，然較前清，改善實多，惟有時一二縣長，尙有動

用大刑者，應嚴定懲戒條例，以免輕犯，纏回教律原有斷人手足之規定，但此風早息，惟蒙古王公處置罪人，例用皮鞭有大中小之分，大鞭數十，可斃人命，尙有鑿鉛於犯人兩手心內，使隨血管流入心房而斃之之說，蒙古王公有直轄其人民之權，此項非刑，雖不能由法院禁止，應設法勸導廢除。

#### (五) 變通現行訴訟程序

新疆北路，除蒙哈外，言語相通，南路纏民通中國言文者，固如鳳毛麟角，卽識其本族文字者，亦僅千份之一二，一切規章，頗難使其明瞭，現行各項訴訟程序，在內地僻遠之鄉，尙難通行，況在新省，故宜由迪化高等法院查照地方情形，改訂簡易辦法，以便利人民之訴訟。

(六) 由迪化高等法院調查各族教律及習慣，呈由法部另訂新省民事單行法，併准合格之阿訇，參與各縣民事訴訟案件。

此項另於教律問題內舉例說明

#### (七) 養成法官

此項另於養成法官計劃內說明

以上第一期擬辦各項，應於五年內完成。

## 第二期

(一) 各行政區籌設高等分院  
(二) 各縣陸續添設承審員，南路酌用纏人

(三) 酌量於較大之行政區設立模範監獄

第一期擬辦各節，如能推行無礙，則就地養成之法律人才漸多，人民亦漸有法律知識，而五年內促進建設，財源漸闢，故可按上列三項，推擴司法行政之範圍，惟南路參用之纏人承審員，以非本縣籍者為原則。

以上第二期擬行各項，亦限五年，如有困難，仍可延長。

## 第三期

(一) 各縣設地方法院，但貧瘠之區，得合數縣設一地方法院。

(二) 縣長兼理司法之制，陸續廢止。

(三) 實行改建各大縣拘留所及監獄。

(四) 實行三審制。

一二期司法行政，逐漸改進，十年後，財政充裕，交通亦漸便利，故宜遵照現行法院組織法籌設各級法院，建築各大縣新式拘留所及監獄，小縣只建拘留所，監獄歸併附近大



縣內，以前例外之二審，至此可改三審，以符通例。以上第三期擬行各項，亦限五年完全，必要時得延長之。

三期計劃，僅就該省情形，略擬大綱，至經費之籌集，人才之選拔，各項施行細則，仍應由司法行政部通盤籌畫，切實核定也。

新疆建設計畫大綱草案

政治

法院

一〇

## 維護教律及養成法官計畫

新疆司法，因民族宗教不同，自難與內地相提並論，且民法有從習慣之條，亦未便強之使同。查纏民習俗，凡有爭訟，先投其鄉老務人（纏名阿克薩哈爾）評議，或訴之村長（于孜巴什）及鄉約（伯克），不服則訴之於其阿訶（司教務者）按其教律判處，或訴之於縣府，縣府受理後，往往對其婚姻遺產制度，不同漢族，無從按律斷決，則仍發交縣城之大阿訶，查照經律評判。例如婚姻，按其風俗，不禁多妻，但至多不得過四妻，夫權甚大，男子隨時可以藉端離婚，妻則非經男子遺棄數年，或屢經虐待，確有憑證者，不能輕言仳離，離後所有財物，不能帶行，妻被離，所生子或女，不及歲者，由妻撫養，男子應按月付給養費，離後必須取得其夫印有指印，而經阿訶蓋篆（即阿訶之印章）之離婚字據，併須經過百日，始得另嫁，離婚後男子如欲與妻復合，須再履行結婚手續，始可重爲夫婦，意在限制人之輕於離合也。其特別者，夫妻發生口角，夫并無離婚決心，以一時氣憤，口說離異三次，夫妻即不能同居，如欲復合，亦須再經阿訶之證明，至其婚嫁年齡，女子十三四，男子十五六，即可嫁娶。又例如遺產，父或母歿後，例請阿訶鄉約老務人等蒞止，查明全部所遺動產及不動產，分作若干股，按股分配，男子所分，倍於女子，出嫁之女，亦可承分其生身父母遺產，出婚之

女已歿，由其子或女承受，此外鄉鄙之區，人民智識簡陋，租賃借貸，多憑口頭訂定，缺少正當契約，一生爭持，各言其是，無從判定真偽，按其教律，可由被訴人在阿訇前抱經盟誓，以資證明，其有字據者，必由當地阿訇加蓋印章（銀質圓形間有長方形者）始足為憑，在文明法律中，為不可許，而在新疆特殊情形下，一時未便改革，茲為國家法律，地方教規兼籌并顧計，擬由迪化高等法院，組織教律研究會，由院長充任會長，指定法院所屬精於法律人員，併聘任纏回熟於經典，素有聲望之阿訇為會員，會中分設兩組：

(一) 繙譯組 由熟習經典阿訇，併法院精於法律人員，僱用通譯，將教律詳細譯成國文，同時將現行法律大概，譯成纏文。

(二) 編查組 查核譯成教律，關於刑事，仍照我國現行刑律，關於民事，凡現行民法所無者，分類彙編，詳為註釋，呈報司法院作為依據，另擬新疆單行民法若干條，頒發施行，以纏文所譯現行法律概略，刊印多分，發各縣轉散民間閱讀，以增纏民法律常識。

新疆單行民法，未經司法院制定以前，所有民事訴訟，仍照現有習慣辦理，前項會中工作，限一年內完成，所需經費，由新省司法臨時經費項下開支，細則另定之。

新省既因宗教言語文字不同，所有抗訴上訴，律師辯護等手續，訟費之擔任，及地方法院高等法院之設置，卽不能按內地司法制度一律辦理，故於迪化法院未籌設完備以前，暫應按現有規模，設高等法院，附民刑各庭及高等檢察廳於迪化，受理上訴各案，并覆核刑事判書，各縣司法，暫由縣長兼理，各縣阿訇，應分區聘請經學深高大阿訇，考試一次，及格者，始准在縣城大寺中註冊，轉達縣府，認可其在本縣民間契約上蓋摹，及評判民事爭訟事件，此項認可之阿訇，各縣應造具名冊，呈報高等法院及省府備案，此種辦法，非官廳干涉其教，正所以維護其教，蓋纏民中識文字者少，不肖之徒，於經典有一知半解，卽冒充阿訇，蓋印摹證，評判爭訟，但求私利，不守經義，於是僞造字據，妄引經律之事，層出不窮，人民受害甚深，官廳自應爲之糾正，以尊其教。

民間民事訴訟，應准先由其鄉之老務人調解，調解不成立，再訴之縣府，縣府受理後，查其情形，得判由縣城註冊正式認可之阿訇，聽取兩造理由，查比經律，呈報縣府，以憑判斷，以前各縣鄉約村長受理詞訟習慣，應嚴厲禁止，同時擬於省城高等法院內，成立法官養成所。

宗旨 訓練合於本省情形之法官，以備逐漸完成司法之獨立。  
名稱 新疆高等法院法官養成所。

班次 三班(甲)班專爲司法部考試合格分發新疆之承審人員而設，此項人員，既已學習

法律，但令研究纏文及其教律，他族語言習俗，亦同時學習。

(乙)班招收本省有志法律之漢人子弟，或服務法院之低級職員，遵照部定法律專校課程，酌量改訂教授，并習纏文及教律。

(丙)班專收纏哈青年子弟，先授簡易之國語，再教以簡易法律知識，同時併聘阿訇授以經典。

名額 年齡 臨時另定之。

課程 按前述各班所擬授之功課，酌量核定。

年限 甲班一年卒業，乙班三年，丙班四年。

待遇 甲班卒業，分任各大縣承審員，或其他司法機關之法官。

乙班分任非其本籍各小縣承審員或縣府關於司法之佐治人員。

丙班分任非其本籍各小縣承審員，或縣府關於司法之佐治人員。

乙丙兩班卒業任事之學員得因其勞績經驗，遞升各級法官。

津貼 所中學員，應分別情形，給予津貼，以資鼓勵。

該所詳細規則，由新省高等法院擬呈核准施行。