

盛世才执政时期新疆区村制探析

陈 芸 张 皓

内容提要：盛世才执政时期，区村制在新疆实施，经历了三个阶段，不同阶段其任务也随之发生变化。前期重点是改定县治与增设县局，而县以下政权组织建设较少；中期则将工作重心放在划编区村上；后期则对区村组织机构与区村长相关事宜给予规范与完善。区村制是适应当时地方行政现代化需要而产生的，其使新疆基层政权组织首次得以健全，形成了县以下行政制度的科层化，并进而稳固了盛世才的统治。但正当区村制高速发展之时，由于盛世才政治立场的转变而中途为保甲制所代替。

关键词：盛世才 区村制 《新疆省区村组织章程》 基层政权

中图分类号：D693.62 文献标识码：A 文章编号：1002—4743（2011）04—0036—09

1936年新疆内乱平定后，盛世才对新疆的政治、经济进行了改革，其中之一就是对基层政权的改组。尽管盛世才对南京国民政府不满，但为了得到合法的执政地位，仍强调新疆与中央的隶属关系，遵行国民政府政令。在苏联和中国共产党的帮助下，盛世才以国民政府《县组织法》的区乡制为基础结合自身实际，提出在新疆推行适用于北方地区的区村二级制。区村制在新疆经历了目标不明的懵懂期和任务渐趋明确的摸索期，最终完成了其组织结构的充实和完备。它改变了传统以来县以下不存在科层化的行政制度，使新疆基层政权首次得以健全，这构成了新疆地方行政制度现代化的一个重要层面。本文以区村制在新疆的演变历程为主线，深入考察其在各个不同阶段的任务及特征。

一、懵懂中的区村制：区村编组在《县组织法》框架下的悄然发生

金树仁执政时期，国民政府《县组织法》在新疆推行^①，仅涉及到新疆北路六县的第一区，其他各县仍保留着原有的农官、乡约制，基层政权未发生质的变化。盛世才在内乱平定后，欲图整顿基层政权，使其处于有政府、有组织状态。但此时，一方面由于新疆内乱初定，盛世才还无暇顾及对基层政权组织实施统一性、系统化的改组；另一方面盛世才为使国民政府承认其政权的合法地位，表示遵从国民政府政令，《县组织法》即是其一。所以直至1940年新疆省并未出台单行的基层政权改组章程，仅在第一期三年计划中提出改革新疆基层政权体制，将农官乡约制改

^① 陈芸，张皓 《金树仁对国民政府〈县组织法〉践行初探》，《新疆社会科学》2011年第5期。

为区乡制。1937~1940年间新疆主要以国民政府《县组织法》的区乡制为改组依据，但也有部分县在基层政权改组实践中，结合其地广人稀的实际情形进行了区村编组。

1. 牧区开辟县治与基层政权的组建

盛世才治新时期第一期三年计划中基层政权建设的任务是“完成改定县与增设县治，厘定县界之工作”，而“在一般行政中首要者为新疆的政治组织与行政区划与县治之开辟”^①。盛世才率先从开辟县治入手，自1938年开始对原有游牧地区的盟旗制进行大规模全方位的“改土归流”。此间，新疆增设了诸多县局，1940年李英奇总结第一期三年计划成绩时，对此事做了陈述：“一般牧民纷纷呈请政府改设县治，政府为适应民众需要起见，添设县治计有以下四处：一、焉耆区：和硕设治局、和靖县；二、伊犁区：昭苏设治局、巩哈设治局、河南设治局；三、塔城区：察汗托海设治局；四、喀什区：阿图什设治局、乌恰设治局。”^②县治开辟之后，县局以下的政权组织也相应地进行了改组，其编组或以县局下直辖村，或保留原有庄的划区，或以区乡和区村等为基层行政单位，情形较为混乱。

1938年伊犁行政区内的营旗制全部废除，将锡伯、索伦四营及特克斯、巩哈之游牧区一律改为河南、巩哈、昭苏、温泉四设治局。锡伯营于1937年12月9日就撤营改制问题召开全营民众会议，决定在设治局下直辖村，不设区，将8个牛录改设为7个村，选举产生各村村长。1938年1月18日伊犁屯垦使公署公布设治方案后，锡伯营领队广恩、副领队张德英奉令赴头牛录和三牛录村组设河南设治局，将没收归公的“叛逆”房产作为办公地点。1月21日经伊犁屯垦使公署批准报伊犁区行政长官公署备案颁发委任状。随后，河南设治局局长广恩通电声称自4月15日开始办公，日后各地公文来往一律称河南设治局。^③“察哈尔营于1938年2月1日改为温泉设治局，原察哈尔营左右两翼分别改为第一区和第二区，每区设8个庄，裁撤总管、章京等职，改为区村制。至此，察哈尔营的军事编制撤销。”^④4月13日，温泉设治局布鲁根局长主持召开第一次议事会议，讨论兴建设治局办公室事宜，最终地点选在原察哈尔营领队部。1939年10月，又在博格达尔庄设置局属街一级建制，委任街长2名。

焉耆行政区长于德一在1938年2月，就土尔扈特南部落与和硕特提出将蒙古盟旗制改为县局治，盛世才指示其首先由各部落召开行政会议讨论具体改制方案。一年后于德一将改制方案上呈省政府，得到批准：土尔扈特南部落改组为和通县，共建6区29乡，各区、乡设区、乡公所；和硕特部改为和硕设治局，改旗为区后，由固孜达担任区长，梅仁副之，改苏木为乡，藏根担任乡长，昆都副之。汗、王、公、台吉的尊号并没有更动，继续支付王公们的薪俸，以保证“改土归流”政策的实施。

盛世才时期，还在原县局之下进行了直接取消各部落旧有名称改编区村的工作。1940年6月塔城区代行政长官赵剑锋向省政府呈请将塔城蒙古十苏木改设区村，“查塔城蒙古十苏木有一千余户，四千余丁口，牧地面积甚大。似此户口渐繁，民事渐增，自应及时改进，以资发展。”同时，鉴于“伊犁、焉耆两区蒙族人民最多地方均经设治，旧日各级头目名称一律取消，改为区、

① 张大军《新疆风暴七十年》，台北：兰溪出版社有限公司，1980年，第3739~3741页。

② 李英奇《浅谈新疆多年来的民政工作》，《反帝战线》1940年第三卷第4期，第34~37页。

③ 察布查尔锡伯自治县地方志编纂委员会编《察布查尔锡伯自治县志》，新疆人民出版社，2007年，第362页。

④ 博乐市志编纂委员会编《博乐市志》，新疆人民出版社，1992年，第8页。

村制，一切建设深能渐次推进，而又能减轻人民负担。所有该处总管、副总管等名目自应变更，以归划一。”^① 据此，赵行政长提出改制方案，拟定在改制完成后，将总管、副总管改为正、副区长，佐领、骁骑校等改为村长，区村长待遇比照其他游牧区域。

盛世才集中精力“改土归流”，开辟县治，将原有牧区的营旗、盟旗制全面废除。首批县长或设治局局长都是由原有领队、总管兼任，经过一段时间的适应期后，渐行废除领队、总管名称，改为设治局局长、副局长专任。县治开辟后，各县局的行政管理者改在公共场所办公，但县级以下的基层政权组织未能划一，各种编组单位均有出现。

2. 农区区乡、区村编组的并行

1938年牧区的开辟县治基本完成后，1939年盛世才又将工作重心转向了农区的改定县治，各县基层行政组织构建由此渐行开启。与牧区相比，农区改定县治后的基层政权组织较为简单，一者是依据《县组织法》编组区乡，一者是结合新疆实际情形划编区村，两种编组单位交互并行。例如，“昌吉县在1939年废除农官乡约制，推行区乡制度。全县划分第一、二、三、四区和城关镇，辖八乡，乡下设村，即一区（三工、园丰）、二区（榆树沟）、三区（佃坎、大西渠）、四区（六工、滨湖），牧区不变。”^② 库车县在1939年“县下置区、乡”^③。

与此同时，也有一些县开始划编区村，推选区村长，确定区村长办公地点和经费。阜康县在“1933年4月，封建军阀盛世才夺取政权后，沿用金政权建制，阜康县基层政权改设农官二人，乡约十三人，商总三人。1939年阜康县废除农官、乡约制，将全县十三庄改为十三村，并设六区。”^④ 库尔勒在1940年5月10日利用巴扎日召开农民大会，参加者为各机关法团、各大阿訇、各乡约、伊玛目及农牧民约五百余人，“改定农村行政组织，划分四乡为五区，每区各推区长一人，共推总区长一人，并将每村之伊玛目推为兼充村长，又组织水利委员会。”^⑤ 巩留县于8月2日召开第八次县政会议，确定区村长办公地点及办公经费等各项数目。^⑥

3. 县政人员的训练

在县治开辟和基层政权的改组过程中，地方行政人员是必不可少的施动者，而对其的训练也是改定县治中的重要环节。新疆“因地域辽阔，交通不便，犹有不少县长，对政府政策向欠了解，但政府已注意此点，成立县治干部人才训练所。”^⑦ 盛世才于1936年成立县长训练班，训练期为一年，“由各行政机关选送成绩优良之工作人员及招考专门学校毕业生，共一期毕业学员60人，曾改善了县政，获得相当的成效。”^⑧ 事实上，1937年6月结业后，除少数人被派充县长职务之外，其余绝大部分仍然担任一般工作，对于改进县治成效不大。地方行政人员的训练仅涉及

① 《赵剑锋为报塔城十苏木蒙古改设区、村制事给省政府的呈》，新疆维吾尔自治区档案馆藏，组织机构2-1卷。

② 昌吉地方志编撰委员会《昌吉县志》，新疆人民出版社，1999年，第58页。

③ 新疆库车县志编撰委员会《库车县志》，新疆大学出版社，1993年，第452页。

④ 中国人民政治协商会议阜康县委员会文史资料研究委员会编《阜康文史》第三辑，新疆人民出版社，1989年，第158页。

⑤ 《库尔勒召开全县农民大会参加群众五百余，改定农村组织并组水利委会》，《新疆日报》1940年6月8日第3版。

⑥ 《巩留开县政会议确定各区村长办公地点》，《新疆日报》1940年8月30日第3版。

⑦ 《南疆视察团郑副委员长谈话》，《新疆日报》1936年6月13日第3版。

⑧ 何耿光《新疆过去与今后的干部训练》，《新新疆》，1943年，第一卷第1期，第83页。

县长和设治局长，训练规模和范围较小，训练机构也没有连续性。

自1938年起，盛世才进行了大规模连续性的县政人员训练。省政府先后组织了两期政治干部训练班（1938年11月至1939年8月，1939年10月至1940年10月），学习期为一年，分为甲乙两班，甲班学员都是从省县各机关抽调的在职人员，不分民族，以忠实于六大政策，工作积极，有朝气，有进取心为招收对象，一般都是反帝会员。乙班学员是招收在职的，比较年轻的区、村干部，其中多是原任的农官、乡约。“计第一期毕业学员191人，内高级组98人，初级组93人，……第二期毕业学员193人，内高级组69人，初级组124人”，两期学员毕业后分别派充到全疆45个和39个县局，高级组学员“分发到各区县以县长及科长、秘书等职任用。其原充乡约农官者仍回原籍。”^①同时，各县也纷纷组织了农约、村长、街长训练班。当时的《新疆日报》对各县街村长训练班成立与毕业情况报道颇多。各县训练期限不一，有一月、五周，也有一个半月，最多不超过两月。训练课程主要是政策法规、地方自治、农牧卫生常识、识字、算术、歌咏等知识普及类课目，县政知识针对性不强。例如，孚远县为提高农官乡约的政治素养，“特组织农约训练班，每十日受训一次，其课程为六大政策浅说，时事问题，战时民众任务等。”^②截止1940年，迪化街长训练班毕业学员计四十三人。^③呼图壁县于1939年1月1日村长十户长训练班正式开课，训练期为五周。^④由于部分县已经划编了区村，自1940年开始，各县逐渐组建区村长训练班。例如，哈密在1月24日召开区村长会议，决议成立区村长训练班，3月11日正式开课，5月4日举行了毕业典礼。为了造就更多区村长，哈密计划成立第二期区村长训练班。^⑤

以上可见，关于县政改革走向何处，盛世才还没有明确的方向，这就使基层政权改组仅注重于县级政权，并呈现出以下特征：第一，县级行政体制基本完成了由传统到现代的转型。行政学认为常设机构与常设人员是现代化行政的一个基本特征。牧区开辟县治后选定县局长、区村长，农区改定县治后推定区村长，使其均成为政府官员，并发给薪俸，设置公共办公地点。这都无疑地体现了县级行政体制的现代化色彩。第二，区村制的改革仅为尝试性行为，未形成基层政权主流。省政府既未强令推行《县组织法》，也未颁行适宜于新疆的基层政权法令，基层政权改组处于模棱两可之间，或效仿《县组织法》的区乡制，或结合新疆实际编组区村，各种编组单位层出不穷，基层政权组织极为混乱。第三，县政人员培训初具体系，但针对性不强。盛世才对县政人员的训练层级逐渐下沉，由县长推及到村长十户长训练，由农官乡约演变为区村长，训练事宜也逐渐成为连续性与计划性行为。但在对县政人员训练的过程中，也反映出一些不足。例如，县政人员的培训缺乏县政改制方面的针对性培训，大多为政治常识性的普及教育；训练时间较短、训练工作不到位、食宿未能完全解决等问题。另外，刚刚改换头衔而来的区村长职责和待遇均未发生变化，仍依照惯例履行，其薪俸或由村民每月津贴，或从粮草税中抽收。

① 何耿光 《新疆过去与今后的干部训练》，《新新疆》，1943年，第一卷第1期，第85页。

② 《孚远县组织农约训练班》，《新疆日报》1938年11月30日第3版。

③ 姜作周 《七年来新政府培养出来的新干部》，《反帝战线》，1940年，第四卷第1期，第23~29页。

④ 《呼图壁村长十户长训练班写实》，《新疆日报》1939年2月26日第3版。

⑤ 《哈密区村长训练班举行毕业典礼继招二期普遍训练新干部》，《新疆日报》1940年5月5日第3版。

二、政府令行下的区村制:《县政府组织规程》的颁令与划编区村

新疆省政府在几年的基层政权改组实践中,对区乡和区村制权衡利弊之后,最终认定区村二级较为适宜新疆地广人稀、管理人才缺乏的现状。加之,苏联和中共协助的深入,盛世才也要求新疆地方行政仿照中共政权建设,体现民主集中制原则。因此,1941年1月新疆省对《县组织法》进行了因地制宜式的修正变通,注入了民主行政建制成分,并以政令形式明确理清了县与区村之间的隶属关系。这样,在新疆省政府的明令之下,区村正式成为地方行政单位,各县迅速改农官乡约制为区村制。

1. 区村划编的全面铺开

区村制令行之后,伊犁行政区首当其冲,并极力树立起伊宁县为编组区村的模范县。伊犁行政首长姚雄也因在实施区村制成绩突出,于1941年6月提升为民政厅厅长。1941年1月30日,伊宁县府召开首次农牧会议,姚雄亲临现场,参加者有农牧场长、农会会长及农官乡约百余人,讨论改组区村制,最后拟订改组计划,^①2月1日姚雄结合伊宁县农牧会议和行政区会议讨论结果,就区村改组计划事项向省政府呈报,在呈报的附录《伊犁区伊宁县政府试行新区村制暂行办法大纲》中明确其宗旨是“为执行政府宣言,实施地方自治废除乡约农官改为新区村制,以下各级政治机构俾民主集中制依次推行本区各村”。伊宁县“根据地方环境及实际情形,划分全县为四个区和二十个村”^②。伊宁县于3月召开第二次县政会议,正式确定划全县为四区,并指定区长办公地址;改各农官乡约为区长,努力工作者继续留任,否则另选人员充当,并成立短期训练班,“所有文具膳宿等费完全由公家担任发给之,并规定三月五日开始上课,讲师由各机关首领担任之。”^③随后,其他各县根据地理环境及人口多少等实际情形也纷纷改编区村,划一基层行政组织。呼图壁将“游牧所辖村庄完全重新筹备分划,每管九十家以上者,设村长一人,全县共分五区二十五村,哈族游牧中之藏根均更名为区长或村长,已分划齐全。”皮山县奉令划一区村制,“即考查各庄村户口,按当地环境实际的需要及各庄村的大小,地方的远近,并参照当地情形”^④,将全县划分八区,共一百七十一村。绥定县遵照省政府改编区村的命令,在农会召开改组会议,决定将全县分为五区,并组织改选了正副区长。^⑤

此外,一些县鉴于旧有组织的存在,试图在其基础上改编区村,并就此问题呈请省政府要求变通办理,但请求均遭拒绝。麦盖提、河南县就是其中二例。^⑥

2. 区村长的训练与待遇问题

此时期,各县继续开设区村长训练班。与前相比有以下特点:一是为使各区村长了解区村编组意义,明确自身职责所在,除了提高区村长自身政治素质之外,更侧重于区村制实施的意义和

① 《伊宁县府召开首次农牧会议 姚司令兼行政首长亦亲临训话》,《新疆日报》1941年2月13日第3版。

② 《伊犁区伊宁县政府试行新区村制暂行办法大纲》,新疆维吾尔自治区档案馆藏,政字2-6-906卷。

③ 《伊宁二次县政会议 划全县乡村为区村 并派员加意保管渠口》,《新疆日报》1941年3月30日第3版。

④ 《皮山县划一区村制》,《新疆日报》1941年7月25日第3版。

⑤ 《伊犁黄渠竣工防水 绥定县改选正副区长村长》,《新疆日报》1941年5月27日第3版。

⑥ 《呈为呈转事案据麦盖提县政府呈称呈为呈请职县拟在庄以下设村》,新疆维吾尔自治区档案馆藏,政字2-6-905卷 《划一乡村组织 河南县改换千百户长名目 改编过去村庄番号》,《新疆日报》1941年2月12日第3版。

具体操作上的应用训练。所授科目为县政问题、违警法、农牧常识、政府政策。二是划区完成后，各县加强了对区长的训练，之前大多仅限于村街长的培训。三是训练更具规范性。街长训练班由公安局组织，村长训练班由农会组织，训练教师均由县政府各机关首长担任。四是训练期限有所延长。沙雅县公安局组织街长训练班，聘请各机关首长为教师，于1941年2月间开始训练。^①阿克苏于2月14日举行了区长训练班的开学典礼，孙司令兼行政长在开学典礼上训话：“各区村长过去工作努力工作，成绩卓著，现为使各区村长更进一步了解政府政策和一般工作知识，加强各区村长工作，以加速建设新阿克苏。”^②3月初阿克苏又召开行政会议决议成立村长训练班，训练期为一个半月。

关于区村长的待遇问题，此时虽明定支給区村长薪俸，但就其每月薪俸应支付多少及经费从何而来均未明确规定。由于区村制在新疆属首创，应如何确定区村长的待遇问题，省政府当时也没有明确的思路，而是就区村长待遇问题下发到各县，由各县农会讨论，拟定大体数目上报省政府，省政府再以此数目为考量确定统一薪俸标准。拜城县于1941年1月17日利用县城巴扎召开农民大会，其中讨论事项之一，就是“奉政府令，对区村长的待遇问题，应发动各乡农民在巴扎讨论后送交县府”^③。乌苏县在召开区村长会议时，议题之一就是“调查以前区村长之待遇以作改善之标准”^④。显然，当时区村长待遇仍是一个悬而未决的问题。

以上可见，在省政府的明令之下，此时期基层政权改组呈现以下特征：第一，基层政权改组层级下沉，区村划编范围广、进度快。在完成县级行政体制改组后，新疆省政府着力改组县级以上政权。各县在伊宁县编组区村的模范效应下，依据自身情形迅速划编区村，选定区村长，确定办公地点。这样，新疆省基层政权组织逐渐建构起来。第二，区村长训练注重县政知识与能力的培养，训练渐具规模。训练科目除讲授县政问题外，还专门阐明区村制的意义及任务，并且区村长训练有专门机构负责，日趋成为常规性的政治事务。

三、政令双规下的区村制：《新疆省区村制组织章程》的颁行与全面展开

1. 区村制在法令层面的充实

区村制令行近一年，基本将全疆基层行政区整齐划一，极大地提高了行政工作效率。加之，随着中国共产党与盛世才关系的日趋密切，1941年7月毛泽民调任新疆民政厅代厅长开始主持民政工作。为充实和完善区村制，毛泽民主持拟定了《新疆省区村制组织章程》，共八章三十五条，于1941年11月1日颁行。随后，毛泽民又拟定了《区、村长选举法》和《区、村公所组织章程》，以及《街长选举办法》和《街长办事组织章程》，并相继公布实施。区村章程规定县以下分为区、村二级，按照住户数目多寡，组织区、村公所。村长之选举按各村人口之多寡，公

① 《沙雅县公安局组织街长训练班》，《新疆日报》1941年2月4日第3版。

② 《阿克苏区长训练班举行开学典礼》，《新疆日报》1941年2月14日第3版。

③ 《拜城召开农民大会 农会改组》，《新疆日报》1941年2月15日第3版。

④ 《乌奇两县响应扩大植桑号召拟于本年广泛试种，召开区村长联席会议》，《新疆日报》1941年3月8日第3版。

选名望素孚、办事公正之代表五人至十一人，在代表中推选一人为村长。区长、副区长之产生由该区村代表大会选举产生。区长任期两年，副区长及村长任期一年，可连选连任。区村长的职责是承县政府之令，维护属地社会治安，缉拿盗贼，催民按期交纳公粮和各种捐献等行政事务。各村开设养廉地，以该地全部收益作为各区、村公所经费基金。并规定各区长每年待遇为小麦二十京石，村长每年待遇为小麦十京石；各游牧区长每年待遇为大洋四百八十元，村长为二百四十元。区村长利用农闲时开展训练，期限为两个月。区村章程的颁布，使区村组织在法令层面得以充实和完备。

区村章程拟订后，省政府下发通令，“为令行事，查该厅呈拟区村长组织章程，业经审核修正，应由该厅分别咨令各区行政公署，各县局遵照，惟查区村制在本省系属初创，各族民众尚不明了，应由各县局详为解释区村长之制度，系属国府规定，其职责比较村官乡约尤为重要之意义，以免发生误会，除令行财政厅知照外，合行抄发章程一份，令仰该厅即便遵照，并将公布施行日期报查，此令。”^①这样，区村制在政府令行和法令规范的双重保障下得以迅速开展。各县积极组建区村公所，增设村代表，选举区村长，区村制的实施进程大为加速，各项基层行政建设全面铺开。

2. 区村制实施的现代化特征

(1) 继续划编区村，组建区村公所。1941年1月省政府通令实施区村制后，虽有大部分县已划编区村，但仍有一些县未划编或需重新划编，因此划编区村继续进行，区村公所先后组建。哈密接令后，于12月召开全县区村长会议，讨论划分区村问题，“按照该县实际情形将全县共划分为四个区，并特划两个直属村，第一区共划十一村，第二区共划十一村，第三区共划六村（包括一个直属村），第四区共划五村，另外五道沟哈族划为直属村，”设立区村长训练班，“受训与报名的原则：各区村长均受训外，并选村代表一人，如有志愿受训者，亦准报名参加。”^②巴楚县在1943年2月召开本年首次区村长会议，会议决定修正区村辖境，同时确定和修正各区所属村的名称。^③区村划编大体完成后，各县纷纷组建区村公所，在公共场所办公是现代化行政的一个基本特征。库尔勒在12月4日召开各区公所成立纪念报告大会，先由农会会长宣读政府颁布区村制办法，而后由各正副区长阿不都等十三人举行宣誓。^④

另外，旧有游牧部落由于看到改编区村后的游牧区得到了迅速发展，也纷纷要求改编区村。旧土尔扈特部落首领固孜达尔扎泰于12月15日呈文民政厅长毛泽民，并由其代转盛世才恳请改编区村。对于部落主动的改制请求，盛世才欣然同意，“查该固孜达尔扎泰等所呈，正适合我政府一律建立区、村制之原则，应予照准。”但对具体划分多少区村以及区村选举能否公正，省政府指令固孜达“遵照大纲所示，切实进行领导各区、村民众进行建新工作”^⑤。此外，裕民设治局自1942年起也开始实行区村制，将曼别特游牧区共划为东西两区，东为和平区，西为民平区。

① 《彻底实行民主健全行政机构 政府通令全疆施行区村制》，《新疆日报》1941年11月11日第3版。

② 《哈密划分区村 组织区村长训练班》，《新疆日报》1941年12月16日第3版。

③ 《即日巴楚召开本年首次区村长会议通过本年行政司法财政等工作计划大纲 重新划分区村辖境》，《新疆日报》1943年2月14日第3版。

④ 《库尔勒区公所成立 区村长举行宣誓》，《新疆日报》1941年12月24日第3版。

⑤ 《旧吐尔扈特部落为请准改编为区、村制事致盛世才的呈》，新疆维吾尔自治区档案馆藏，组织机构2-6卷。

和平区户数较少，分为九村，民平区户数较多，划为十二村，并划分了三个直属村，一为归化村，一为新地村（哈汉两族），及裕民附近沟内之村（此村多为贫民或佃户）。重新选出区村长，每年全游牧区供给区村长年俸八千余元（养廉地在内）。^①

（2）区村长训练的系统化与规范化。区村章程颁行后，省政府继续招收第三期政治干部训练班学员，于1942年1月开学，所授课程增加了区村长须知一课，由当时的新疆省民政厅厅长毛泽民自编自讲。“第三期215人，内高级组132人，初级组83人。”^②由于盛世才政治立场的转向，第三期学员大部分转入中央训练团新疆分团继续学习。同时，各县也继续开展区村街长训练。在区村制章程之下，区村街长训练班更具规范性和系统化。区村长训练的主管机构是县农会或农进会，^③负责筹备区村长训练的相关事宜；一些县还设立管理训练的部门——教务股和训育股，教务股负责课程及时间分配，训育股负责上课纪律规范及奖惩办法；以县长为班长，以副县长和公安局长为副班长；训练科目在原有课程基础上增加了区村长须知；章程规定训练期限为两个月，但事实上大多都延长至三个月。1942年9月26日疏附县村长训练班第一期学员五十余人在县府会议厅举行毕业典礼。^④截止到1942年底，“各县普遍成立了区村长训练班，训练区村长的自治能力，迄今全省区村长已受训练者已达全数三分之二，省城方面曾开设了三期政治干部训练班，其中还调训了各县许多区村长，这都是筹办地方自治的准备措施。”^⑤

（3）区村长的民主改选与考核。根据区村章程规定，区长任期两年，副区长和村长任期一年，自1941年年初区村制的全面推行已有多数年，各县村长及村代表任期届满，已到改选期限。例如河南县召开全县行政例会，通过多项决议，其中之一就是“各村代表应照章改选一次，以便推动工作。”^⑥各县在区村制实行之后，区村长多由民选，树立了区村自治的初步基础，这也是现代化行政的一个基本特征。

除根据区村长表现可连选连任或改选外，这一时期还建立起了对区村长的考核制度，分别设置考核标准，建立考核机构，但各县机构名称不一。绥定县召开各区村长会议，决定将征收额粮作为考核村长工作成绩的标准。河南县组织区村长考绩委员会，以此来考核区村长工作成绩，“县府在这三十一年度工作全部结束的时候，为了考核各区村长们的去年过程中的工作成绩，以资分别奖励起见，经丁县长在日前政委员会会议上提议，拟组织区村长考绩委员会。当经决议以正副县长、公安局、税务局长，县长秘书及各科科长为委员。考核办法：按彼等全年各项工作。分别优劣，提出意见，加具考语，以便汇报审核，优者给予物质及精神之奖励，劣者则予以批评及申斥，使之今后对各项工作，加倍努力，面明赏罚。”^⑦巩哈县为使各村长保有高度的工作热情，在区村长大会上通过“组织工作优劣奖惩评判委员会，委员由各区长充任之，每月终评判一次，

① 韩清涛《今日新疆》，贵阳：中央日报总社，1943年，第42页。

② 何耿光《新疆过去与今后的干部训练》，《新新疆》1943年，第一卷第1期，第83页。

③ 系农会的组织，全称是“农业促进委员会”。在新疆是由共产党领导下组织的，农会作为政权的组织形式。在县一级，农会与县政府分享政权，限制了县长的行政决策权；在县以下，农民协会就利用掌握的区村政权，大力开展各项应兴应革事项。

④ 《喀什村训班首期学员毕业》，《新疆日报》1942年9月27日第3版。

⑤ 李英奇《十年来新疆的政治建设》，《新新疆》，1943年，第一卷第1期，第41页。

⑥ 《河南县府召开全县行政例会区村长训练班举行开学典礼》，《新疆日报》1943年1月5日第3版。

⑦ 《河南县府组织区村长考绩委员会 考核去年工作成绩分别奖惩》，《新疆日报》1943年1月23日第3版。

优者呈请嘉奖，劣者予以相当处罚。^①可见，区村长在履行政务时，均有一定的考核机制和标准，这在一定程度上规范了区村长的行为，增进了基层行政人员的工作效能。

(4) 区村长待遇经费中传统与现代的纠结。在区村章程颁行前，区村长的待遇多是由县农牧改进会募集而来，其办法系按每亩耕地收洋五万，牛马十只以上者每头收二分，不满者免收，羊五十只以上者每只收一分，不足者亦免收，驼每只收五分。此种募集方式是传统的乡村公共财务方式，不是靠公共权力和有关制度为依托的强制性税费，具有临时性和私人性质。区村章程颁行后，明确规定以耕种养廉地为区村长办公和薪俸支出。这在一定程度上褪去了传统特点，建立了法定公共收入之上的经费制度，初显现代化色彩。但从传统到现代经费体制的转型中并不顺利，困难颇多。绥来县就声称以耕种养廉地办理困难，请求继续沿用募集办法。1943年11月15日绥来县给县政府呈文，“复查职县之耕地，除户民承种外，其无承种者均属岁产或文化会之会产，区村长待遇为以耕种养廉地办理确实困难，且本年度行将终而区村长待遇经费亟应筹备，拟请在乡镇保甲尚未编查完竣以前，仍以上年度募集办法筹备，以利工作而便进行。”^②可见，制度设计并不等于现实运作，新疆省区村长待遇虽有政府法定的财务机制，但在实际运作中其经费大多仍来源于公共捐税，缺乏固定性和程序化，是较为随意的临时摊派，因此由传统到现代公共财务收入的转型仍需时日。

综上所述，盛世才时期新疆实施的区村制是在国民政府《县组织法》基础之上，结合新疆地广人稀的特点而建构的基层政权体制。新疆省基层政权改组在摸索中建设，在建设中完善，从县、区村组织改组，直至区村政权的建构，区村制的目标与任务渐行明确，基层政权逐步完成从传统到现代的转型。至1942年底，新疆全省已有50多个县实行了区村制。1943年11月盛世才命令改编保甲时，各县仍利用区村长协助编组保甲。因为“县以下自治纪律，则有区村制度施行数年，也颇具成效”，且“区村长是乡镇保甲成立之前地方自治的基本干部，同时原有区村地方举办乡镇保甲也觉有脉络可寻。因此在乡镇保甲未开始编查之前，区村成立的依然援例委任区、村长，在这年（1943年——引者）共委任区长79人，副区长85人，村长521人。”^③事实证明，区村制在新疆的实施已有数年历史，并非所谓的“昙花一现”，无果而终。相反，区村制的实施使新疆基层政权组织首次健全起来，基层行政建设与管理逐渐迈向现代化轨道，也为基层各项工作的开展创造了良好的平台。“县以下区村制施行已多年，组织亦相当健全，运用亦很灵活，地方农田、水利、牲畜、垦荒等生利事业亦已逐渐发展。凡此种种，说明新疆之基层政治，已走上地方自治之途程，而为新县制之实施奠定了最好的基础。”^④总之，区村制为日后新疆基层政权组织建构了基本框架，并进而推动了新疆整个现代化发展进程。

（作者单位：新疆石河子大学政法学院；北京师范大学历史学院）

责任编辑：陈霞

责任校对：李文博

① 《巩哈县府召开区村长改选会 组织奖惩平委会成立训练班》，《新疆日报》1943年2月11日第3版。

② 《为呈请32年度区村长待遇经费募集办法恳请32年度办法办理析核示》，玛纳斯档案馆藏。

③ 李溥霖《一年来的民政》，《新疆日报》1944年1月7日第3版。

④ 陈必见《新县制实施与国力培养》，《新新疆》1943年，第一卷第3期，第25页。

On the Islamization of Central Asia

Lan Qi (1)

Abstract: The ages from 11th century to the early 13th century is the period of Islamization of Central Asia. From 7th century to 8th century , Islamism was introduced to the places of Khorasan in the western of Central Asia and Transoxiana in innermost Central Asia. From 10th century to 11th century , with the help of Karahan and Ghaznavid Kingdoms , Islamism spread southward and eastward , resulting in the converting to Islamism of the residents in western Xingjiang , China , central Afghanistan and along the Indus Valley. From 11th century to 13th century , Islamism had been in every aspect of Central Asian society , even becoming a lifestyle. On three aspects , i. e. , material culture , political system and ideology , this paper analyzed Islamic influence in Central Asia.

Key words: Central Asia; Islamization; Karahan Kingdom; Ghaznavid Kingdom; Arab

A study on “Registered Residents” in the Han slips from Xuanquan Yuan Yansheng (8)
Tibetan military system towards the Western Regions after conquest Zhu Yuemei (18)

Abstract: After occupied south edge of the Tarim Basin , Tibetan faced different geographical conditions and new community life , which influenced seriously their military system. Historical texts and ancient Tibetan documents from the Western Regions and Dunhuang suggest that Tibetan military system in the Western Regions resulted from their military forces regionalization and collectivization gradually , on the basis of both their “three troops” and military tribal alliance which were set up at the beginning of the Tibet foundation. It consisted of four routes Khroms , being parallel with Hexi , Guanlong , Chuankang and west Erhai military commands. The root organizations under Khrom adapted to traditional administrative mode of traffic and oasis city security of the Western Regions. The army was rationed by ways of soils distribution , property registration and unified grain offering , etc. and the bureaucracy and its functions were modified correspondingly.

Key words: Tang Dynasty; Tibet; Western Regions; military system; official system

Conflicts between Mongol’ s nomadic patrimonialism

and Han’ s centralism and its influence around Yuan Dynasty Gong Haifeng (27)

Abstract: Around Yuan Dynasty , there were severe conflicts between traditional Mongol “nomadic patrimonialism” and Han’ s “centralism”. Emperor and central government attempted to carry out centralism , while nomadic patrimonialism had already deeply rooted in all the Touxia’ s (kings , emperor’ s sons – in – law , merited officers , etc) mind. From Ogodei conquered Jin and Kublai established Yuan , until the end of Yuan Dynasty , although Yuan government had adopted various measures , these conflicts still remained and had a profound influence on Yuan Dynasty , which is also the reason for the “the merger of Mongol and Han” in Yuan Dynasty.

Key words: Nomadic Patrimonialism; Centralism; “Wuhusi (a tax)”; Touxia; Darughachi; the merger of Mongol and Han

An analysis of the District – Village system

of Xinjiang under Governor Sheng Shicai Chen Yun Zhang Hao (36)

Abstract: Sheng Shicai carried out his administrative system , namely district and village system ,

when he governed Xinjiang in three stages according to different missions. The first stage aimed to arrange the county seats and add county organizations, less getting to grass – roots units under county level; the second focused on setting up districts and villages; and the third was to standardize and improve the district and village organizations and things related to district and village heads. This system geared the local administration to the demand of modernization and improved Xinjiang's root units for the first time, with a bureaucratized administrative system below county. As a result, Sheng Shicai strengthened his power. However, this system was replaced by Bao – Jia system (a neighborhood administrative system) in half-way, when he changed his political stand.

Key words: Sheng Shicai; district – village system; Xinjiang District and Village Organization Regulations; grass – root units

Population movement and the rise and development of coal mining industry

in Xinjiang during Qianlong and Jiaqing's reign

Jia Jianfei (45)

Abstract: After unified in Qing Dynasty, Xinjiang started an urban and rural construction and mass inland people came continually, which promoted coal mining industry especially in its northern part, not only facilitated the production and living for military and civilian there, but also accelerated the social and economic development. Mainly based on Manchu and Han archives and other relevant materials, this paper discussed, focusing on those inlanders' activities in Xinjiang, the rise and development of Xinjiang coal mining industry during Qianlong's and Jiaqing's reign.

Key words: coal mine; movement of population; inlanders; economic development; the period of Qianlong and Jiaqing Emperors' reign

Trades between Ladakh and Xinjiang – Tibet of China during 1919—1929

Zhu Wei (53)

A second study on the carpets with figures designs from Shanpula in Lop, Xinjiang

—— Date and routes for Hinduism spreading to Khotan

Zhang He (60)

Abstract: This paper focused on the origin and date of the figured woolen carpets with Hinduist themes and the reason of their appearance in Xinjiang. According to the usage of Khotanese, contents of picture and forms of art of the carpets, this paper took its upper limit time at the mid – 4th century CE. Because it is the first time that the Hindu subjects were discovered in Xinjiang, it challenged us with questions such as, was there a spread of Hinduism into Khotan or even a Hindu community existed in Xinjiang? By studying the archaeological discoveries and ancient documents from the time of Warring States to the end of Tang dynasty, this paper held that between the time of Han and early Tang, or even earlier, there was not only an environment and proper condition for Hinduism to spread in Khotan and Loulan areas, but also there existed Hindu communities. The time Hinduism came to Khotan is most likely during Kushan and Gupta periods, and the main traffic pass is probably through Kashmir. The fact that Khotan changed its official writing from Kharosthi to Gupta Brahmi during 4 – 5th century and that the Khotan carpets carried both Hindu subjects and Gupta Brahmi scripts suggests that the carpets could be influenced by Gupta more. The followers who brought in Hindu belief might be the Sakas from northern and northwestern India and Kashmir, who already were Hindu believers. Their coming brought new enthusiasm in the already existed Hindu belief among the local Saka community and also changed their au-