

近代中國史料叢刊第十五輯  
沈雲龍主編

國防與外交

謝曉鐘著

文海出版社印行

中華民國五十六年十二月壹初版

近代中國史料叢刊 第十五輯

線裝十  
定價新台幣



主編者：沈雲龍

發行人：李振華

臺北縣永和鎮中興街99巷8號

出版者：文海出版社

郵政劃撥戶第二七八四號  
電話九二一二六五九號

印刷者：英明美術印刷廠

臺北市康定路二〇二號

經銷者：全省各大書局

版權所有

內政部登記證內版臺業字第〇八〇〇號

# 國防與外交目錄

## 新疆經營論

建置第一	一
吏治第二	六
軍政與國防第三	八
財政第四	一二
交涉第五	三〇
教育第六	三三
實業第七	三四
交通第八	三六
天山南北路交通道考第九	三八
金融雜評第十	四〇
菸酒局與官產處第十一	四四
糧草改折第十二	四七

礦稅述略第十三.....四八

阿爾泰現勢論

沿革第一.....四九

建置第二.....五〇

財政第三.....五二

交涉與防務第四.....五五

交通第五.....五八

戶口與牧界第六.....六一

物產第七.....六三

新疆勘界失地四則.....六五

帕米爾高原形勢論.....六七

西北國境喪地頭末.....七一

烏梁海科布多沿邊第一.....七三

新疆沿邊第二.....七三

中俄特別會審制度與界務.....七九

1687/07  
11

漢代玉門陽關古道考……………八三

陽關古道恢復之先聲……………八七

黃河重源考……………八九

南河北河辨……………九一

### 中英藏案交涉顛末

(一)發端……………九五

(二)英藏交通之歷史及關藏案之中英締約情形……………九六

(三)清季之川邊經略及派兵入藏始末……………一〇二

(A)康藏各地改治及西康設省經過

(B)川軍入藏及達賴二次出亡顛末

(C)達賴出亡後之中英交涉及關連藏案之不丹尼泊爾交涉

(D)清廷撫馭西藏之失當

(四)民三森姆拉之藏案會議……………一一二

(A)中英藏森姆拉會議由來

(B)森姆拉會議中爭執要點

(C) 森姆拉議事錄摘要

(D) 森姆拉會議決裂後之中英繼續交涉

(五) 藏番內犯及邊藏停戰訂約……………一二四

(六) 關於西藏境界之中英協商……………一二九

(七) 關係各方對於藏案交涉之意見……………一三〇

(八) 最近之中英藏案交涉……………一三四

(九) 結論……………一三六

西藏問題之研究……………一三九

外蒙問題研究……………一五一

最近之外蒙問題……………一六七

中俄重劃國界問題……………一八七

呼倫貝爾之甘珠兒廟會……………一九四

華盛頓會議與東三省……………一九九

中俄松黑航權問題……………二一七

日對滿洲山東經濟侵略之成功……………二二七

間島問題 ..... 二三六

片馬問題之地理與歷史 ..... 二四九

片馬交涉顛末及其救濟方策

緒論第一 ..... 二六七

英人侵略之事實及歷年交涉情形第二 ..... 二六八

我國交涉應持之理由及證據第三 ..... 二六九

關於片馬交涉案條約成案彙錄第四 ..... 二七二

最近交涉電報及補救策第五 ..... 二七八

雲南普思沿邊疆理論 ..... 二八九

海南島開發建議

導言第一 ..... 三〇三

西沙羣島地理及交涉第二 ..... 三〇三

黎族種類及生活狀況第三 ..... 三〇六

黎患原因及疆理黎境第四 ..... 三一四

港灣經營及交通機關第五 ..... 三一八

瓊崖雜誌第六

三三二

廣西越邊卡隘考

三三七



# 國防與外交

衡陽謝 曉鐘

## 新疆經營論

### 建置第一

新疆地域遼廓，伯仲滿洲，物產豐盈，天府奧區。擁方里四百五十萬餘，才人口二百一十餘萬。雖殖民之未講，亦建置之匪完。溯自清同光間，左文襄、劉襄勳輩，削平回亂，勘定全疆，開設行省，建牙烏城，廢軍府之制，拓羣縣之規。（今迪化道屬各縣，多設自清康熙兩朝。）厥後因地制宜，遂有增設。迄於民國六年，行政小區，有縣四十，又縣佐三分五道區以施管轄：一曰迪化道，尹初駐省城，後移奇台。轄縣十：曰迪化，曰昌吉，曰綏來，曰阜康，曰孚遠，曰奇台，曰鎮西，曰哈密，曰鄯善，曰吐魯番。又縣佐一，曰呼圖壁。二曰塔城道，尹就清參贊大臣改設。（民國五年）仍駐塔城。轄縣三：曰塔城，曰烏蘇，曰沙灣。又縣佐一，曰和什托羅蓋。三曰伊犁道，尹駐伊寧。轄縣四：曰伊寧，曰綏定，曰霍爾果斯，曰精河。四曰阿克蘇道，尹駐阿克蘇。轄縣十一：曰阿克蘇，曰烏什，曰溫宿，曰拜城，曰庫車，曰沙雅，曰輪台，曰焉耆，曰尉犁，曰若羌，曰且末。又縣佐一，曰柯坪。五曰喀什噶爾道，尹駐疏附。轄縣十二：曰疏附，曰疏勒，曰伽師，曰巴楚，曰英吉沙爾，曰莎車，曰蒲犁，曰策城，曰皮山，曰和闐，曰于闐，曰洛浦。是時建設，舉備若斯，一縣所轄，動輒千里。或戶口已庶，生聚有失機宜；或膏壤廣遠，墾闢正賴專官。益以懷回王公采地，錯處犬牙，內政鮮齊一之觀，土地呈蕪棄之象。急宜統籌全局，增改縣治，從事疆理，廣徠移民，並興墾牧，樹實鴻之宏規，謀全國之發展。就余實地考察，應

增應改爲縣二十有三，又縣佐八區。迪化道屬：呼圖壁，須升爲縣。鄯善增一縣，治魯克沁。吐魯番二堡，三堡、洋海諸地屬之。哈密回王采地改二縣：一治塔勒納沁，東山諸地屬之；一治三堡或回城，附城暨迤西諸地屬之。奇台增一縣，治木壘河。（已呈政府設縣佐。）迪化增一縣佐，治達坂城。（即乾德城。）吐魯番增一縣佐，治托克遜。鎮西增一縣佐，治三塘湖，割奇台元湖屬之。塔城道屬：和什托羅蓋縣佐，擴轄地於蒙部，升爲縣。塔城增一縣，治額敏河。北部落蒙部改一縣，治鄂博圖或六蘇木。東部落蒙部改一縣，治四顆樹或烏里溝。伊犁道屬：博羅塔拉設一縣，治大營盤。錫伯營設一縣，治河南。新舊滿營設一縣，治托古斯塔留，哈什河設一縣，治十二團場。塔爾斯川設一縣，治塔爾特。索倫營設一縣，治廣仁城或瞻德城。特克斯川設二縣，分治河沿適中膏腴之區。西部落蒙部改一縣佐，治大河沿。阿克蘇道屬：柯坪縣佐升爲縣。焉耆增一縣，治庫爾勒。（已呈政府設縣佐。）南部落蒙部，除沿驛道地應撥隸焉耆外，餘地改二縣：一治玉津阿拉，一治龍王台。尉犁增一縣，治鐵干里克，割塔羌夜明蘇屬之。且末增一縣，治安得悅，割于闐沿安得悅河地屬之。喀什噶爾道屬：葉城增一縣，治波斯坎，割附近莎車地屬之。和闐增一縣，治哈拉哈什城，伽師增一縣，治北鄉。大阿圖什，于闐增一縣，治尼雅，割大金廠諸地屬之。疏附增一縣佐，治安鳩安。巴楚增一縣佐，治夏和爾。莎車增一縣佐，治黑孜吉爾。增改諸治，具如上述。其於蒙回采地諸縣，第一期知事，宜令該管王公兼署。因勢利導，着着進行，俟具規模，再加任免。妙其運用，自易奏功。又阿爾泰特別區域，今日實難獨立以發達，余極主改道區，併隸新疆。果能現實，即併阿塔爲一道，鎮守佐駐承化，道尹仍駐塔城。割烏蘇暨烏蒙新縣隸伊犁，以符原案。當是之時，新疆轄地更廣，控制更難，即宜區爲山北山南兩省，分理百政。山北設省長兼督兩省軍

塔，駐迪化。隸以迪化、阿塔伊犁三道，四十二縣，又七縣佐。（阿爾泰入縣三縣佐，其後阿爾泰現勢論建置篇）山南祇設省長，駐阿克蘇。隸以阿克蘇、喀什噶爾兩道，三十二縣，又四縣佐。（阿克蘇道尹宜移駐庫車）惟是新疆財政，自奉北紐於南，軍政經費，南又少支於北。將來實行分省，兩省軍費，固須平均分負，以資調劑。即山南應解中央專款，（現皆由中央協和歲餉四十八萬元內劃抵，從未實行解部）亦宜撥解山北，備興庶政，相助為理，聯域毋分，共圖富強，就求進步。十年而後，西二省不難與東三省爭雄長矣。

按阿爾泰特別區域，已於民國八年，改為阿山道區，隸屬新疆。並已設立三縣治及數縣佐矣。又楊增新省長，近年積極辦理新疆，增設縣治縣佐甚多，並劃全疆為八道區，分轄新舊諸縣及各縣佐。茲將本年四月，楊省長寄來設治劃區清單於左，以備治地理者之參考。再新疆縣佐，皆有專轄地域，實質上即為一縣，不過縣佐俸給及公署公費，次於三等縣缺而已。

（甲）新疆現有道區縣縣及縣佐表：

（一）迪化道 轄縣十又縣佐二

迪化 從德城縣佐 阜康 孚遠 奇台 木壘阿縣佐 哈密 鎮西 鄯善 七角井縣佐

昌吉 呼圖壁 綏來

（二）塔城道 轄縣四又縣佐一

塔城 額敏 烏蘇 沙灣 和什托洛門縣佐

國防與外交

國防與外交

(三)伊犁道 轄縣五

伊寧 綏定 精河 霍爾果斯 博樂

(四)焉耆道 轄縣六又縣佐二

焉耆 疏附勒 吐魯番 托克遜 輪台 尉犁 塔里 且末

查焉耆道雖擬設置，尙未成立。

(五)阿克蘇 轄縣六又縣佐三

阿克蘇 柯坪 溫宿 烏什 庫車 托克遜 拜城 沙雅

(六)喀什噶爾道 轄縣八又縣佐一

疏附 烏魯克恰 疏勒 巴楚 麥蓋提 伽師 英吉沙 莎車 蒲犁

(七)和闐道 轄縣七又縣佐一

和闐 于闐 策勒村 墨玉 洛浦 皮山 葉城 澤普

(八)阿山道 轄縣三又縣佐三

承化 民國十一年成立 布爾津縣 民國九年成立 布倫托縣 民國十年成立 哈巴河縣佐

民國十年成立 吉木乃縣佐 民國十一年成立 布爾根河縣佐 民國十年成立

(乙)新設各縣及縣佐志略

▲額敏縣。民國七年成立，由塔城縣析置，以北錫伯圖山下阿什塔孜為額界，以西賽布拉游牧為塔界，阿什塔孜以南，以榆樹窩子為額界，西以吐爾圖勒為塔界，榆樹窩子迤南二台，二台以南巴爾魯克山下頭道水二處，東歸額敏，西屬塔城，頭道水以南，巴爾魯克山尾，東面新烏瓦克為額敏界，西以曼必特吐爾圖勒為塔城界。

▲墨玉縣。民國九年成立，由和闐縣析置，以哈拉哈什河為和墨分界地點，河東屬和闐縣，河西屬墨玉縣。

▲博樂縣。民國十年成立，由精河綏定兩縣析置。

▲澤普縣。民國十一年成立，由葉城縣析置，東至莎屬別什幹，南至葉屬庫木什，西北均至澤普勒善河即玉河為界。

▲木壘河縣佐。民國六年冬成立，由奇台縣析置。

▲策勒村縣佐。民國八年成立，由子蘭縣析置，東以固拉哈瑪莊為界，西以洛浦縣境為界，南以喀拉村莊為界，北以溫宿縣沙漠為界。

▲香魯克恰提縣佐。民國十年成立，由疏附縣析置，以銅廠，肖布拉克為疏烏分界地點。

▲托克遜縣佐。民國十年成立，由吐魯番縣析置，以布幹台為吐托分界地點。

▲乾德城縣佐。民國十年成立，由迪化縣析置，自東山紅溝起，至博克達山止，澤南屬迪化，澤北屬乾德城。

▲七角井縣佐。民國十一年成立，由鄯善縣析置，以西鹽池山溝為鄯七分界地點。

▲托克蘇縣佐民國十一年成立，由庫車縣析置，以庫之渭干大河爲庫托分界地點。

▲阿克提縣佐民國十一年成立，由阿克蘇縣析置，北以司的克橋爲界，南至新河，里格令村爲界，東至伯什里克村爲界，西至色格思阿大克村爲界。

## 吏治第二

新疆開設行省，始清光緒八年，左文襄建議於前，劉襄勤踵成於後；於是軍府之制，一變而爲羣縣。其初守牧諸官，多取才於戎幕，一官出守，閱歷殊深，萬里于役，經驗愈富。乃越時既久，老成凋謝，絕塞遐荒，碩彥裹足。仕途流品，逐漸混雜；州縣牧吏，羣習貪枉，以狡詐爲才，以鑽營爲能。政治道德，淪亡以盡；禮義廉恥，喪失無餘。封疆大吏，監司諸員，尤各養爲處優，驕泰成習。僚屬之賢否黜陟，皆以逢迎之工拙爲衡，上下相蒙，積重難返，殃民病國，行若無事。政府則睽隔太遠，視察難周；閭閻則語言不通，冤痛莫訴；生民塗炭，於茲有年。民國代興，今省長楊公懋任封圻，本其經驗魄力，（楊任州縣二十餘年，洞悉州縣積弊所在）奮起整飭，獎勵廉能，劾罷貪婪，派主計淨提各縣陋規，駐密探偵報知事賢否，明令各縣繼民，隨時得以據情郵控，控無不辦，辦無不嚴。（間有上控未理者，祇二三特別知事。）知事有所做畏，鮮敢以身試法。行之數年，舊式吏治，遂臻清明之域。移較關內各省，皆勝一籌。惟是一意孤行，拘守成見，矯枉過正，不無間然。旁觀熟察，應改良者，尙有二端：一知事俸給公費，宜較關內各省加優，勿仍包辦之現制。蓋知事爲親民之官，政治之良窳，民情之向背繫焉。不有相當廉俸，備供仰事俯蓄，俾令內顧無憂，誰能安心勤政愛民，潔己奉公，不稍額外苛斂。況夫新省生活程度，高於內省，知事由省赴任，交卸返省，遠程數千，近亦千

里隨携眷幕僕役，旅費已屬不貲。在任期間，差役之拱張，僚屬之應酬，衙署之支出，俱有難言之隱。而近年各縣陋規，又復節經提淨，挹注彌補，何去何從。以故自好之士，恆視縣缺爲畏途，裹足不前。不肖者流，竊恐別開生面，取償人民，且藉自肥。設或大吏偶欠精明，監視未周，清末積弊，何難復起。今宜稍棄人治主義，建立法治精神。於各知事俸給公費，按照政府定章，每月加給一成，廢除現在不問公費俸給，一等缺每月總支銀五百兩，（時值兌現合四百六七十元，去定章八百餘元尙遠）。二等缺四百兩，三等三百兩包辦之制，以養其廉。赴任交卸，往返川資，分別遠近，由公家酌量發給，以示體恤。佐治人員，征收司事，薪水伙食，酌量規定，作正開支。上官過城，供應所需，亦訂專章，使資遵守，嚴禁浪費。似此辦理，儉樸知事，自贍之外，尙多剩餘，用裕家計，必能爲國宣勞，盡力職責。苟有自甘不肖，枉法貪贓，即行盡法懲處，以勵其餘。勸以厚祿，繼以重法，貪污亦必自新，廉能將更自勵。吏治清明，奚止今日已哉。一宜釐定知事保障條例，勿任奸民捏控無罪。新省遷民，罪儒者固多，刁狡者亦所在皆有。民國而後，揚省長痛清末官吏之貪殘，動謂有壞官無壞百姓。遇民控官，輒則立予查辦，重則撤任候查，僅憑呈詞，風行雷厲，查無實據，亦不罪民。有時傳訊，並無主體，好訟之風，於以大啟。漢回奸民，落魄遊幕，習知其然，往往挾以要求知事。稍有不遂，捏控隨之，公呈私訴，連篇累牘，務去其官而後已。說者謂新疆知事，祇值銀三千三百，（編民上訴皆用郵票，不須躬遞。）枉曲之情，可以概見。今不亟定知事保障條例，懲以匿名揭帖之律，則剛直知事，又無特別奧援，將受無窮之委曲。奸猾之徒，勢必聯絡鄉約，阿諛結納遊幕，莠民朋比爲奸，相倚牟利。峻膏削脂，暴斂橫征，無惡而不敢作矣。此外糧草征收，局部不無情弊；採辦軍需，官價半飽胥吏鄉約。採銅派工，採金發價，舊日積弊，皆未淨除。車馬之應

役，人民之當差，漢人之重利盤剝，種種弊害，留遺尙多。亟應慎選廉能知事，統籌全局，遴派廉潔委員，認真盛收；安委公正頭目，承辦一切，明訂典押放債章節，（利率須照英俄籍民放債所取爲標準，過低恐不能行，且爲外人增利。）使之遵守。隨事隨時，兢業以行，峻法嚴刑，務去民害。又皆澄清吏治之要點也。

### 軍政國防第二

新疆孤懸西陲，幅員廣遠，種族紛雜，文化簡陋，交通滯阻，強隣英俄，耽耽虎視，防務稍疏，立召危亡。安內攘外，皆賴軍隊以維持。脫有勁旅常川駐紮，則內而蒙回纏哈，知所懼懼，而安心內向。外而沿邊卡倫，戒備有資，而外侮潛消。然現在新省，兵力既異常單薄，（合省城一混成旅，伊犁喀什兩混成團，及各回隊防營與阿爾泰塔城兩處陸軍，兵額實數僅八千人內外。）軍制復異常複雜，（陸軍與回隊，固各營自爲編制，額不一律，防營步兵有百人或百餘人爲一營，騎兵有五十騎或六十騎爲一旅者。）軍容更異常腐敗。軍官則多數不知學術兩科爲何物；兵士則終歲飽食，從未至校場教練，野外演習。鎗則連發單發之毛瑟，英製口裝旋條煤管之來復，俄製之滑筒，諸舊式廢鎗，無營不有。而中央發出之新式快鎗，亦多銹蝕損廢。賁以安撫宏圖，實南轅而北轍。自非別籌辦法，切實整頓，斷難壁壘一新。資守邊防而固疆圉。整頓之方，不外四端：一宜擴充兵額，統一軍制。新省輪廓二萬餘里，沿邊卡倫多至數十百處。交通極其梗阻，形勢極其散漫。現有兵額，實在難敷分配。須將現有各軍名目，一律取銷，從新編練陸軍四混成旅。以一旅駐省城，分防奇台哈密。一團駐阿爾泰，分防塔城和什托羅蓋。一旅駐伊犁，分防精河烏蘇。一旅駐喀什噶爾，（喀什噶爾提督裁改鎮守使，由駐防旅長兼任。）分防莎車，巴楚。一團駐阿克蘇，分防烏什。



焉者，輪流調戍，瓜期一年。藉請各處地形，攘外諸多便利；復耀軍容全境，安內亦具實力。其編配也，以二旅由甘、陝、晉、豫、直、魯、鄂、川八省酌量認挑，並携眷屬。每三年挑撥二旅，至四次而止。（能永久續挑更佳）開拔各費，暫由各該省份分擔，全軍餉乾，亦由中央補助數成。一俟新省財力稍裕，次第籌償。其餘二旅，即就新省現有各軍，實地檢查，留其精壯，去其老弱。更從土著漢、蒙、回、纏、哈諸族，挑選徵募，以足其額。與由關內挑來兩旅，混合編制，分駐各處。不第模範兵多，訓練不難着手，而各族雜處，習尚亦易同化，軍制統一，軍紀一新。勁旅之陸軍，可計日以練成；國防之緩急，亦有恃而無恐矣。二宜同時編練各縣警隊與警察。警隊與警察，皆負責保護地方治安之責，東西列邦，無不視為重要內政。新省警隊，各縣僅具形式，毫無精神。警察則祇省城伊、塔、喀什、莎車數處，有此名目，他縣皆未興辦。今宜極力整頓警隊，使具實力；遍設警察，一律武裝，完成保衛地方之責。藉紓國防緩急之力。警隊大縣額設八十名，中縣六十名，小縣與縣佐皆四十人。警察額數，視警隊二分之一。（伊、寧、塔城、奇台、吐魯番、庫車、阿克蘇、疏附、莎車、和闐、九縣，各增商警三十人或二十人。）足額編制同時進行。服裝期其整齊，訓練略倣陸軍。率以新式軍官，使請新操，授以存庫舊槍，使資實習。警隊巡邏縣境奸宄，警察專保縣城治安。指揮於知事，賞罰於道尹，節制於省長。統計全省四十三縣，（縣佐準縣）約得三千數百餘人。益以省城額練警察五百人，當有四千人而強。（新省現在已設六十三縣，依案編練，約可得六千人。如照建置篇所擬縣與縣佐擴至八十五處，分設山南、山北兩省，則此項兵數，當可得八千人。）訓練得法，舊習淨除；一旦有事，亦足調備攻守。全省兵力，不又增厚於無形乎。三宜兵額求足，軍械求精。新省軍隊腐敗，甲於全國。軍紀風紀，多不識為何物；空名缺額，已久成爲習慣。（喀什、噶爾提督

馬福興吃缺至全額四分之三。今宜嚴令各級軍官，遇有兵士缺額，隨即徵募補充，違者軍法從事。而新省生活程度過高，縱以財政困難，不能按照各國遠戍兵士通例，發給雙餉，亦宜比較定額，稍予優給餉乾，使之安心在伍。否則兵不足額，平時既鮮整齊之規，戰時復減戰鬥之力。至新省現有軍械，砲位固少，又皆舊式，幾若廢物。而良好步槍馬槍，亦祇五六千桿，餘皆舊物，不適射擊。（參看上之小註）宜由中央配備三混成旅全部精良武器，一次裝運到新，俟發新編陸軍，備供演習攻守之需。如不敷用，或須補充，隨時再向中央請領其舊式槍枝，一律收存省庫，次第修理，撥給各縣警察隊警察，俾資實習換演。似此辦理，兵士必常足額，軍械自皆精良。則政府耗一爰餉，即得一健全戰鬥員，裨益國防，豈淺鮮哉。四宜實行退伍，籌辦屯田。新疆國防，極關重要，足兵至計，亟應早籌。而惟一辦法，端賴兵士定期退伍，隨即屯田安戶。（警察警察各兵，亦須退伍屯田。）寓兵於農，養成國民皆兵制度。蓋兵士入伍，既經三年，軍事學術，當然嫻熟，遇有戡守，悉足調用。現代各國續備常備之制，實有深意存焉。默察新省情形，尤應積極師法。況復官荒極廣，沃壤極多，退伍弁兵，容易安插。能耕者耕，願牧者牧，謀生致富，胥無所難。如在伍期間，即能就近撥地，以操練餘閒，從事於隴畝，預立基礎，藉裕軍食，更為上策。如果辦理切實，進行銳猛，至十二年而後，國防有事，下令動員，則隨時可集十萬勁旅，以應戰守。且增戶民十萬，墾闢荒地，租稅所入，又足稍裕財源。一舉而數善並陳，此之謂也。進論國防，應整頓者，亦有三端：一卡倫防守宜專責成。曩在清時，北路卡倫，為滿營專責，南路則標營擔任。（後於伊塔改屬哈薩克，喀什則屬布魯特及塔吉克諸民，因其就近遊牧，放充伯克，兼管卡倫。惟與俄民多屬親故，遊牧草場，私行租借，每逢春夏，俄人越界遊牧甚多，弊端百出。）今擬改編陸軍，應歸各地防

軍，更番戍守，並宜體察地形夷險，比較原有兵額，酌量增加，以防疏濬。更做俄卡兵弁換防之例，均其勞逸。雖在極邊，每間半年，必往梭巡一次。駐卡弁兵，應將逐日經過事實，與隣國邊防狀況，隨時報告，以憑核辦，預籌防守。一沿邊設防，務扼險要。新省邊防，其重要者，東北防科布多，正北及西防俄羅斯，西南防英吉利與土耳其。三大國防之中，又以俄爲第一，英土次之。起蒲犁烏什別里山口，訖阿爾泰奎屯山，蜿蜒七千餘里，處處與俄接壤，保境守國，尤宜扼要。天山以北，當宿重兵於伊犁、塔城、阿爾泰三地。更扼守布爾津河和什托羅蓋，使阿塔互爲犄角。設防精河、烏蘇，使伊塔各壯聲援。駐兵霍爾果斯、博羅塔拉，嚴備敵人輕騎相襲。天山以南，當宿重兵於喀什噶爾及阿克蘇兩處。扼守烏什、安鳩安，鞏固屏藩。駐軍巴楚，策應阿喀。如斯布置，防範嚴密，俄人卽欲進攻，亦非一鼓可下。獨惜我之西北大鐵道未成，長途戈壁，交通阻滯，關內派兵增援，輸送費時。不若彼有斜米巴拉廷斯克、阿里瑪圖，皆通鐵道；齋桑淖爾復有輪船，包圍之勢早成，轉運之便神速耳。蒲犁、葉城、皮山和闐、四縣與阿富汗，條拜提北印度相鄰。阿富汗附土，土倚德以強。阿土皆回教國，恒欲利用宗教上之勢力，操縱我回民，蠶食我領土。故防土須與防英並重。苟預扼守蒲犁與卡拉胡魯木卡，更駐重兵於莎車，以爲策應聲援。卽有緩急，亦無足慮。科防方面，扼守察罕通古以遏其衝，駐兵元湖，聯絡奇台，以厚其勢。戍守布爾根河、青格里河，與承化啣接一氣。東西援應，配備得力，敵卽莫敢內犯。蓋外蒙自治，作亂稱云，俄實爲之主謀。今俄西敗於德，東復內訌，自顧不暇，安能助蒙擾我邊鄙。外蒙卽不自量，竟欲自張旗鼓，與我作戰，亦無多少戰鬥能力。獅子搏兔，不必用全力也。

按外蒙古近已受俄援助，組織國民政府，一切政制，悉倣蘇俄。軍隊訓練，固皆俄之教官；軍械亦係蘇俄給予。

自實質言，外蒙不啻蘇俄治下之一領土。外蒙年來屢侵阿山道區，布爾根河，煽誘新省所轄蒙部，受彼政治支配。則新疆防俄仍最重要，而科防尤不可輕忽。復次阿富汗近倡回教大同盟，意在勾結新省回民，以爲土耳其用。土自凱末爾執政而還，國勢頓強，全無近東病夫之狀，則防土亦不能放鬆。英與新省，十四年復明訂局都通商條約，其屬部坡達克山人民，得以往來南疆各城貿易，則防英自較前益緊。總之右述地點，皆應注重設防，勿論維與鄰也。

#### 財政第四

新省曩在清時，本爲受協省份，自入民國，協餉斷絕，當局力謀整理以圖自立，經營六年，成績斐然。以余所見，猶多宜整理之處。爰申述之，以備當局採擇。竊維理財之道，不外二端：曰開源，曰節流。自新省民國成立迄今，楊省長增新儉樸自持，彙僚用命惟謹。政費撙節，再無可減之餘地。軍費一項，雖有浮報濫支之處，亦邊省情形特別，不能不以此爲他項用途之彌補者。默察現勢，新省財政，節流方面，似無可言。惟是遠居絕域，年來關內政變，相尋影響未及新省。楊公又能澄清吏治，加意撫綏。蒙、回、纏、哈相安樂業，民生日裕，稅源日佳。若從開源方面以言整理，尙非甚難。今就歲入各稅，權衡輕重，斟酌情形，本實地調查之所得，通盤籌畫，其應加改良，應行整理之處，蓋有五端：一曰田賦，二曰統稅，三曰雜稅，四曰印花稅，五曰官產。

(一)田賦。我國國家歲入，向以田賦爲大宗。居今日而言理財，治標之策，亦以整理田賦爲惟一辦法。惟是各省田賦，多沿清制，而清又復襲自有明。賦額不均，賦則不均，畝法弓法，更不均。甚至田少者糧多，田多者糧少，有

田而無糧，有糧而無田；飛灑詭畝，百弊滋生。官無可考之糧書，更有私藏之秘冊。以言整理，憂其難，頭緒繁曠，猶其餘事。查新省田賦，在開省以前，向有兵屯、遺屯、旗屯、回屯、戶屯之分。授地既不一致，計畝亦多參差。自左文襄劉襄勳輩收復全疆，開設行省，審度地勢，清丈升科，漸有劃一之規。然北路計畝，多循昔日屯制；南疆各城，又本善後局章。故地畝雖分三等，而實際多失均衡。民國繼興，相沿未改。且豪強兼并，在在有名一畝而實只二三畝，猶爲守法良民。流弊所滋，不知紀極。自應切實調查，以圖根本上改革。茲就現在情形，詳慎研究，其亟待整理，且平正而易舉行者，約略舉之，殆有五端：——一名目宜統一也。新省田賦名目之多，甲於全國。正賦糧之外，有一五公耗，二五私耗。（北路各縣私耗，有六升者，有一斗二升者，有一斗五升者，名目更多。）正賦草之外，有草捐、草耗。（北路各縣，向不徵草。）而畝捐、鹽課與糧票費諸端，猶不在內。此屬於現在正式田賦者也。其他實即田賦，而稱謂各殊者，又有園地課、稻田課、官地租、金地課、銀地課、蘆課、欄杆課、首稽課、棉花地稅諸名目等。紛糾錯雜，莫知究竟。今除糧票費一項，宜令取銷，另從附加稅中，酌提幾成，作爲徵收經費。南疆各縣附加鹽課一項，暫須仍舊帶征外，其餘一五公耗，二五私耗，草捐、草耗，畝捐諸名目，兩宜概予廢除，統名之曰糧草正賦。其新賦率，即合上列各項舊所應納之數爲之。查新闢田賦，名目雖多，而賦率究非甚重。詳詢耆舊，參稽卷宗，綜核糧價，統計現在人民所納田賦，不過每畝收益百分之四。（兼併地畝，尙未算入。）較之東西諸先進國，固爲最輕之率。即視古代什一之稅，部定每畝一元二角之率，亦相去尙遠。今以前日應納之稅，作將來課稅之率，亦猶二五——十。人民有觀聽齊一之便，將樂從之不暇，決無起而梗阻者也。此統一田賦之第一步辦法也。園地課，係徵其地所產蔬果、棉花、葡萄之稅。吐魯番、

鄯善、迪化、綏定、伊寧、于闐、洛浦、和闐等縣均有之。此項徵收方法，亦皆計畝而征。每上地一畝，征銀二錢二分，或二錢，中地一錢五分，下地一錢或九分。亦有不分上中下地，每畝征銀三錢之處。稻田課，惟伊犁、綏定有之。亦係按畝納課，每畝征銀一錢。官地租，惟南疆各縣有之。即人民承種驛站官地，伯克養廉官地，與叛產充公官地，納租公家者也。其征本色，則每畝收糧一斗或二斗，其征折色，則地分等則，每畝收銀一錢五分，或五分或三分。金地課，銀地課，惟洛浦、于闐、且末三縣有之。初按採金之夫，每夫收金五分。嗣因金夫多寡靡恆，課額無定。乃改攤田賦之中完納，苦樂失均，頗爲民累。厥後遂將新墾地畝，酌量提撥，定爲金地課，銀地課。上地每畝征銀八分，中地六分，下地四分。棉花地稅，惟庫車有之。每畝征銀八分，不完糧草，不分等則。蘆課，惟疏勒、莎車兩縣有之。蓋官荒草灘，生長蘆草，人民刈爲織蓆之用，因就其地酌量征稅。此外，葉城之欄杆課，塔城之苜蓿課，亦皆官地租與人民征收稅課者也。以上各項地課，苜蓿課，蘆課，欄杆課，類皆按畝而征，且多分別等則，固儼然田賦之類也。今除官地租、欄杆課、苜蓿課、蘆課四項，宜特別劃出，併歸官產處分。令由承佃人民，徵納地價，同時更酌定等則，併入正式田賦，辦理征收外。其餘園地課、稻田課、金地課、銀地課等，亟應清查畝數。各按新省地糧升科章程，分別等則，一律改課爲糧，計畝征收。其賦率，必使相當於現徵田賦，值百抽四之數，以保均衡而昭劃一。此統、一、田、賦、名、目、之、第、二、步、辦、法、也。上述二項辦法，果能切實改革，次第進行。不第新省田賦名目，一洗從前紛亂之弊。而財政部將來實行歸併賦目，即可據此以爲標準矣。一、地、畝、宜、清、查、也。新省自清康、雍、乾、三朝，相繼屯田墾荒而後，迄於宣統三年。清查地畝確數，共熟地一千零五十五萬四百七十五畝五分五厘。其時當局修訂志書，且謂豪強兼併者流，往往有數十戶冒爲一戶。

者倡逐一清丈，以杜隱匿而均貧富之議。民國繼興，於今六祀，鉤稽卷宗，截至民國四年底止，地畝之數，爲一千一百四十三萬四千五百六十七畝八分三厘，以較宣統三年清丈之數，僅增八十七萬九千八百六十二畝二分八厘，雖有冊報尙未到齊，或有數目錯誤，發還更造者，約略計之，其數當不出二萬畝以外。合之民國五年新墾地畝，（五年墾地甚多，作此文時，冊報皆未到者。）僅憑將來冊報，至多恐亦不過四五萬畝而已。以新省面積如是之廣，地味如是之沃，地方安寧如是之久，（民國元二年間，雖有伊犁革命，南路戕官，阿科用兵，然皆未大擾亂地方。）出關來新種地者如是之多，（據甘肅安西知事楊昌祿云：民國五年出關種地，經過安西，登記循環簿者，男女一萬三千餘人，漏列者暨取道草地或俄道者，尙有多數。）繼民生聚如是之容易繁殖，前後五六年間，增墾地畝，至少當有三四百萬畝。今猶未及百萬者，其中估墾，隱墾之多，顯而易見。余督查印花，道路所經，天山南北各縣，殆遍。節詢執政紳耆，僉謂每戶所估實在地畝，超過法定數倍以爲恒。（巴楚縣麥蓋提莊，額地萬餘畝，經劉人傑清丈，實八萬餘畝。阿瓦台莊，堯樂阿奇一戶，納糧只地六百餘畝，經李湜清丈，實四千餘畝，均未上報。）而官書地畝之非確數，民間兼併之爲故常，殆新省各界所公認也。今而逐一清丈，固竣事需時，用費又鉅，新省瘠病，萬難建此宏規。即依部頒調查田畝辦法大綱，亦難望其實行。蓋新省地邊俄國，土著纏民，在中俄分居，逃俄歸中，逃中歸俄，平居無事，歲恒數觀。倘調查田畝，依法積極進行，愚纏無知，勢必疑慮以府，將加苛稅，或有沒收行爲，相率投俄，以求庇護。因整理內政而牽動外交，欲增加賦入而轉致民散，此在公忠體國者流，斷不忍見此種惡果發生也。詳察此間情形，似宜斟酌地方習慣，採用特別方術，漸進以達最後之目的。其法惟何，即明定歇地畝是也。新省地廣

人稀，農業極其幼稚。農民習於戍耕，又不知採集肥料，全恃天然地力。故今年耕甲地，明年耕乙地，其停種者，是爲歇地。今宜就其習慣，酌定歇地畝數，不征料草。（向無歇地者，不在此例。）先期用漢、緬、合、璧、告、示，曉諭人民，令其自行報告縣署，或委鄉約代查呈報。除明定應有歇地畝數外，一概不准隱匿。並責成各鄉約、農官，互相稽核，許發以徵其實。宜言一年而後，派人逐一清丈。若再發見隱匿地畝，則將嚴重罰辦，以策其後。新省士民，異儒畏法，既知歇地不征糧草，必將據實呈報。各縣同時舉辦，一年即足竣功。一俟冊報到齊，得知各縣地畝確數，即再諭知農民，勤加糞治，禁止歇耕，限年升科，違則嚴罰。又新省人民，從前領荒，面積廣汎，界限含糊。近年生聚漸繁，爭界之訟，紛紛而起。宜由財廳通令各縣知事，遇有此等訟案，務須認真勘辦，照糧割地。其無糧者，視爲隱糧，再令升科。對於新墾地畝，則令隨時切實勘丈，分別備案，以省將來清丈之煩。又各處旱地，（無一定水注之田，南方所謂靠天收者。）開墾極多，向未納糧。亦宜依照明定歇地辦法，更特別倍給畝數，酌定爲中下二等，按則納糧，嚴禁隱匿。如果天旱無收，准遵災歉條例，呈報政府，核明蠲免。務令增賦於國，而無病於民。以此就其習慣，分年分別次第辦理。如能運用盡善，毫不敷衍因循，不第將來實行調查田畝，有所依據，而省手續。即目前國家賦入，亦有日增之望矣。一戶冊宜亟編訂也。新省設省之初，各縣徵收糧草，均有定額。花戶名冊，載在官中，即所謂魚鱗清冊是也。迨後歲有新墾，隨時增入，率皆有案可稽。洎夫民國成立，機關改設，南疆各屬，又復相繼戕官，一切卷宗，存者無幾，戶數糧額，類難稽考。前由國稅廳籌備處，行查各縣，以民國二年應徵之數，作爲額徵。旋於三四兩年，續有新墾，隱墾升科糧草。計截至民國四年底止，共征額糧三十二萬四千五百九十餘石，額草二千八百一十四萬八千三百餘斤。而按之



實際，花戶多仍舊名，地則屢易其主。甚有其地已荒，其糧攤入他戶而貢納者。及今不加詳查，編訂戶冊，再逾數年，則納賦之人，皆非戶冊之名。而有田無糧，有糧無田，田多糧少，田少糧多，飛濶詭寄，種種弊端，將從此而滋生矣。今宜用澳圖合壁告示，曉諭人民，做各省田地易主，丁漕更莊辦法。令各現有田地者，即以其名報官，定為納賦之人。其已荒之田，則另招民承墾，再行升科，暫廢其賦。依次編號，訂為戶冊，藏之官中。將來新墾隱墾各戶，以及田地易主之名，以次登記入冊。依此辦法，數年之後，必有完全戶冊，見於新省。不第征收官吏，得以源源本本，按圖索驥，而清查田畝之後，改定賦則之時，亦不致茫無把握。即現時飛濶詭寄諸弊，亦得藉茲以施稽核之方術矣。一等則宜重定也。新省地雖遠在邊徼，然古籍數稱，牧蓄繁盛，水草豐美。則其地質肥腴，宜禾宜黍，概可想見。當清開省之初，招徠子遺，計戶授田。大抵上地六十畝為一戶，中地九十畝，下地一百二十畝。然亦有多寡不一致者。北路各縣，上地每畝，科糧九升六合三勺，或九升及七升五合七升五升四升五合不等。中地每畝五升及四升五合不等。中中地每畝三升，下地每畝三升或二升，下地每畝二升或一升。南路各縣，上地每畝，科糧五升五合，或五升及四升五合，四升三合，三升不等。草五斤。中地每畝三升二升，或一升不等。草三斤。中下地每畝二升，或一升八合，草三斤。下地每畝一升五合或一升，下地每畝八合，均二斤或一斤。迨後新墾地畝，及新設各縣，隨時稟定章程，有上地按中地科征，中地按下地科征，並有下地每畝，科糧七合五勺及五合之處。其在等則初定之時，雖多以土宜為準。生酉蒿者為上地，生龍鬚草者為中地，生蘆葦者多，穰為下地。然任意指配，毫無標準，亦所在而有。不均之弊，誠為難免。亟宜斟酌情形，重定等則，以求人民負擔之均衡。余行經各縣，詳加咨詢，僉謂新省地屬初闢，在在皆為沃

壤其間稍有區別者，祇在水源旺與否耳。今若重定新省田地等則，似宜取舊有之成規，衡以現在之水源，參以地質之肥瘠，收益之多寡，詳慎斟酌，勉求合夫三等九則之常經。使南北兩路納賦之率，漸相接近，並宜厘定賦率，以合爲單位。合以下，則用四捨五入之法，舉凡從前勺秒攝圭諸名目，概予豁除。斯亦整理田賦治標之一辦法也。一征收經費宜明定也。新省征收糧草，現係一期舉行，無東南各省，歲有下忙上忙之別。每年陽曆七月起，至次年正月禁，七閱月間，是爲征收糧草之期。土著擾民，恭謹畏法，向無滯納情事，故征收期限，鮮有延長者。其征收經費之開支，亦只在此七月，餘時無復有也。民國五年，楊省長厘定征糧規則，定每糧票一張，收銀二分五厘。除製票工本，准支八厘外，餘概以充征收經費。其征糧較多之縣，所收票費而有贏餘，一律解繳歸公。征糧少者，不敷開支之縣，准其照章請領，准於預算決算造報備核。其征收員役，除各縣額設斗級各役外，則以征糧之寡多，定司事巡丁之額數，亦有臨時派委監取委員者。其特設司事巡丁之薪工，與監收委員之俸給，皆由征收經費項下開支。全年開支，約須二萬元左右，糧票費收入，歲僅一萬六千四百餘元，截長補短，計尙不敷三四千元，須另由正項開銷。查新省征收糧票費，係採比例稅法，最失人民負擔之公平。有納糧數石或數斗，僅糧票一張者，有納糧數合或數勺，亦須糧票一張者。每張平均收銀二分五厘，在糧多者，或不及百分之一，而糧少者，或與正賦相埒，有時或並過之。不均之甚，無適於此。亟應廢除此項收入，遵照財部定案，每年另於正賦之外，按糧分配，征收附加稅銀二萬元，作爲征收經費。似較現征票費，人民擔得其均衡。此征收經費，亟宜明定之辦法也。

(二) 統稅 我國商稅，以與友邦有稅率協定，利益均霑之約，保商政策，既失自由，而謀歲入增加，亦多困難，

厘金悉稅，復逼全出，以致國貨銷場日形縮小，華人商業日趨銷沈。財政經濟學家，恆謂吾國稅制，爲獎勵輸入，與東四諸先進國，適成一反比例。不亟謀根本上之改革，加稅裁厘，改訂商約，列邦卽以此亡我而有餘。雖然，此猶未足以語新疆也。新省自清光緒七年，中俄改訂約中，有俄商在天山南北各城貿易，暫不納稅之文。厥後俄商進出口貨稅厘，概行豁免。而華商則照內地稅制，重重抽收。是同一商民，俄人獨佔優勢，同一貨品，而俄貨獨見暢銷，獎勵輸入，於斯爲盛。於是我國奸商，相率賂託俄商包庇，謂較赴局納稅，尙爲合算。俄商復視爲利藪，不論土貨洋貨，輒行包攬。甚至屬中回民，並購俄領通商票，冒稱俄人，抗不納稅。一經查出，確係冒籍，則又捏報俄領。俄領卽出而橫加干涉，文牘往返，纏繞滋多。有時事前並未購買通商票，而一報俄領，俄領且硬爲之辨護，或臨時補發者。近更愈出愈奇，俄人違背條約，於南北各城，委放商約。我國奸商，欲求免稅，卽向此項商約，賄買手書小條。遂爾蜂行無阻，稅局無以留難。雖經新省長官，與俄領事迭次交涉，俄領允爲取締。然亦徒託空言，實際上俄商約之出手條，仍自若也。以我華商片面應得之稅，節經俄人多方包攬，幾盡隱入俄商之手，事理既太不平。而時至今日，俄領事之通商票，且成爲華民冒托俄籍之證據。不加預防，害伊胡底。今宜由外交部乘俄殘敗紛擾之餘，與俄駐京公使，提議修改條約，（約文原定十年一修改，逢辛年提議）取消暫不納稅之條，以謀根本上解決。不第新省商稅，可按現額增加三倍。而內政外交，自此亦解除多少困難。然茲事體大，效果良否，關夫國力，恐未可以空言相爭。片面動議，遂能坐操勝算也。茲就關於新省商稅，整理救濟，目前治標之策，按諸情形，實行尙非甚難者，略舉六端，以備採擇：一、通商票宜嚴加取締也。通商票之制度，本於中俄陸路通商章程，卽係俄商來新貿易，免稅執照，便各關局卡

偷查送放行者也。其票面須註明商人姓名、貨色、包件數目，並以六個月為滿期。嗣因俄商暗中包運華貨，華商亦賄買俄國通商票，以圖免稅。於是俄國領事所發之票，漫無限制。且蔑視條約，既改期限為一年，或任意以填寫逾期仍為有效，復不詳註商人姓名、貨色、包件數目。祇於票內載有俄商某人，赴天山南北各城販貨，隨帶成本俄帖若干（俗呼俄國頭幣為俄帖）白銀若干字樣。以致稅局稽查，無從着手。一遇持有通商票之俄商，只得聽其通過，不復稽查以圖省事。百弊滋生，莫可究結。將來新稅率規定，以應一面由新省省長與俄領事嚴重交涉。此後發行通商票，務須按照通商章程，只發真正俄商。且必詳註商人姓名、貨色、包件數目，嚴定期限，逾期作廢。並不得於稅局查覺無票、廢票、替票（即甲商持乙商之票）之後，更為補給換給。一面由新省交涉員，凡值俄領文送通商票來請蓋印簽字之時，務須據約詳加審查。期限非六個月者，駁回；商人姓名、貨色、包件數目，以及販貨地方，出入同境程途，有一未詳註者，駁回。確知實非俄商而為中國奸商者，駁回。萬不可圖票費之微項收入，僅憑一紙咨文，來票若干，即蓋印若干，再蹈從前之覆轍也。一俄商約手書小條，宜實行取銷也。查中俄條約與通商章程，俄人在華設置領事，固有專條。委放商約，本無舊例。今俄在我新省各城，任意委放商約，固已違反約文。而各商約復縱恣無度，忌憚毫無，恆出手書小條，以為貿易免稅之據。且時濫售於我奸商，以盡其包攬商稅之能事。駭人聽聞，莫此為甚。俄國領事，不第不加取締，而且暗中縱容。其有意與我為難，昭然若揭。宜由新疆省長，據約與之嚴重交涉。能從根本上取締各城商約，固為策之上者。否則，亦須責以國際信義，令彼約束商約，嗣後不准發出手條，包攬商稅，以除稅局稽查之障礙，而裕國庫之收入。一出產稅宜及時試辦也。查新省土產，為俄人所必需者，以棉花、葡萄、皮

毛、牲畜、蠶絲、爲大宗，歲約值銀五六百萬兩。將來新稅率規定，即宜及時興辦出產稅，稅率定爲值百抽五，果能切實辦理，歲可護銀二三十萬兩。蓋此項稅金，雖征之於出產，而商民加價出售，則皆轉嫁於俄商者也。其抽收之法：棉花、葡萄，則就園地按畝而征於種戶；皮毛、牲畜，則就牧場按隻而征於牧戶；蠶絲則按出絲多寡而徵於養蠶之家。此係就場征税，手續不無繁重。惟查俄商在新收買土貨，多係假手華商，鮮有直接前往鄉間收取者。若能飭令出產所在地各該知事與商會或商總，就近調查此項經手收買俄貨商民，令其代收代解，則更省事。一面酌量收數，與以相當之報酬。則各該代收俄貨商民，亦必樂於從事矣。一俄商販運貨物，應有一定行程也。此後俄商前往各地收買皮毛、葡萄、棉花、牲畜、蠶絲諸土貨，固須於通商票上，明載地點，不能如現在之統書天山南北各城。即其出入國境，亦宜與該領事明白交涉，必由指定卡倫行走，不得繞越他處，以便稽查保護。有此地點，將來改定條約，征收洋稅，亦易防其偷漏。其指定卡倫之處：喀什道屬，西由明約路，西北由小阿圖什，北由大阿圖什；阿克蘇道屬，由衣布拉引卡；伊犁道屬，由尼堪卡倫；塔城道屬，由草塘子；阿爾泰屬，由吉木乃。凡俄商運貨往來，除以上指定地點外，他處皆禁繞越。違則一律扣留，交俄領事分別罰辦。一俄商運單，宜再勵行辦理也。查新省從前，以俄商籍票包攬華稅，弊竇層出。俟由統稅總局議定章程，預發空白運單，交存各縣知事。俟有俄商來其地販運某貨，即將貨色、包件、數目，詳填於運單，給與俄商，粘連俄領原給通商票板，以便經過局卡，查驗放行。曾經新省長官，照會俄領有案。乃俄商多未遵辦，以致查驗徒託空言。將來新稅率規定，宜由新省長官，重辦此項運單，並與俄領嚴重交涉。凡遇俄商販運土貨，確有不能預在通商票內，詳註貨色、包件、數目之處，即以該地知事填給運單爲憑。一至稅局，

必須貨票相符，方能免稅。否則認爲包攬，照約罰辦。一包稅，纏商宜加嚴密監督也。查新省南路各城，與伊犁商業較繁之區，多係纏商包辦統稅，若輩與各纏商語文一致，里閑多同，稽查易周。其有華商賄託英俄商約，希圖漏稅者，亦易得其底蘊，不致任其包庇，是其利也。然包商多取殷實，殷實多係土豪，土豪類多魚肉鄉里。今以收稅大權，難保不無違章浮收，妨害商業情事。且纏民平日，於頭目人服從敬畏，視知事有加。蓋以知事無終身，頭目人皆土著耳。有此俗尚，更難保包商不與各阿渾（回教司鐸）鄉約（即頭目人）扶同一氣，朋比爲奸，從事橫征以苦商民。倘有此項情事發生，漢纏語文皆殊，地方官監督查察，均較難周，而纏民刁嚙於土豪頭目人之積威，莫敢控訴，益爲可憫。今宜特定章程，一面做照新省現行纏民控告知事辦法，遇有稅局弊端，即准密控，遇控即行嚴查，情實即從嚴辦。不以其爲纏民而稍事優容。一面凡各統稅局長，酌易漢員。至各分卡，概由纏商分辦，使之互相牽制，勢分力弱。而局長係漢員，纏民亦易控告，地方官亦易監督。似此辦理，果能得人切實進行，纏民包稅之弊，或可少爲救濟。然亦人治主義，究非法治之能持久也。以下所陳，對外皆爲爭約而非改約。果得熟諳外交人員，嚴慎辦理，多方交涉，堅持不懈，未始不可如願相償。至與辦出產稅，與監督包商，皆屬內政範圍。今揚省長皆優爲之，特恐其愛民情深，愛回尤切，未克立即進行耳。對內對外，如能一一辦到，新省商稅收入，雖未必即如議者所云，改訂條約，兼收洋稅，年可增至一百萬元之多。然較現額（民國六年二十五萬餘兩）增收一倍，則似確有把握也。

按新省與蘇俄，現已締結局郵通商條約。俄商貿易於新省者，已照海關稅則，抽收輸出輸入兩稅。並在伊犁設有稅關，專抽俄商之稅。上述俄商情弊，今皆根本解除矣。

(二)雜稅。新省雜稅雜捐，名目不下數十種。除契稅、牙稅、常稅、斗秤稅外，尚有牲稅、牧稅、年租金、皮毛稅、火印稅、孳生稅、過境稅、洗羊毛捐、皮張變價、水磨課、水碓課、旱磨課、油磨課、葡萄秤稅、蠶繭稅、蠶繭行用、油稅、油籽稅、門市捐、山價捐、地攤捐、肉價捐及其他種種名目。其征收各項稅款，均由知事帶征，向未另設征收專局或督催員。各縣知事征收此項稅捐，有自行派人征收者，有包商承辦者。其經費開支，則按缺之繁簡，酌設收稅司事及巡丁之額數。其收數至多之縣，准用司事巡丁各三四名，少者各一二名。近年以來，各縣稅捐，多係包商征收，此項司巡，遂多次第裁撤。至其收入總數，則位田賦之次，爲新省歲入大宗。別其項目，又以牲稅爲鉅，契稅次之，牧稅、斗秤捐，又次之。其他各稅，則皆非有大宗收入也。今欲整理稅制，增加收入，牲稅收稅，固最有望。契稅、斗捐，亦非無着。蓋新省爲天然遊牧之區，自昔民尙牧畜，恒耕三而牧七。近雖漸加墾闢，而牧畜猶屬不少。伊犁一隅，鎮守使所管遊牧地方，征收哈薩克一部份草頭稅，據民國五年冊報，已達三十九萬四千七百六十四元餘，聞諸道路，尙未涓滴歸公；牧利之大，可以知矣。據民國四年份收入摺冊，新省財廳所轄，牲稅爲五十二萬一千八百五十餘元，牧稅爲一十一萬七千七百九十餘元，火印稅爲六千零四十餘元。而皮毛稅附入統稅比較之中，孳生稅、過境稅，各處征收不同。會囑財廳分別調查，以備專案整理。大約牧畜諸稅，現在稅收，當在七十萬元左右。余督查印花，經縣甚多，沿途詳加查察，此項收入，若能切實整理，每年尙可增收一二十萬元。蓋牲稅從價，值百抽四，估價多有不實。牧稅按頭分別征收，頭數不無少報。偷漏隱匿之弊，在在而有。今於牲稅，宜由財廳按照市價酌定價格，分飭各縣知事，分別辦理。牧稅則參酌草場廣狹，與牧牲頭數，稍加稅率，核實征收。孳生稅則併入牧稅，過境稅則歸之牲稅，兩項名

目，隨即取銷，以謀稅目之簡單。或謂參酌伊犁鎮守使署，征收哈薩克草頭稅辦法，不分牲稅、牧稅，按頭值百抽五，一次征收，以省手續而一稅目。此種主張，若能辦理盡善，別無障礙發生。經理得人，涓滴皆能歸公。亦未始不可藉謀歲入之增加，而免現制之繁複也。皮毛向為新省出產大宗，此項稅收，宜從統稅中提出，專案辦理，以便隨時得以斟酌情形，整理增加。而火印稅向係按照張數抽稅，實質上殆與屠宰稅相同。新省目前若不開辦屠宰一稅，則宜併入皮毛稅或牲稅內征收，勿須另立名目。要之，上述牧畜諸稅，果能詳定專章，嚴加征收官吏以考成。派員稽查，嚴防商民之偷漏。其於收數較多之縣，更臨時酌派催提委員，督查一切，認真辦理，以較現在收入，當能增加一二十萬元。再逾數年，生聚日衆，畜牧日繁，生活日進，需要日多，商販日增，物價日昂，各項稅收，更有日增月益之望。此牧畜諸稅整理之意見也。契稅一項，民國四年收入，共二十四萬四千八百餘元。南疆幾居十之八九，而又以喀什道屬為最多，阿克蘇屬次之。北路則土曠人稀，向來戶民承種田畝，領有執照，展轉相頂，並無買賣。其有買賣者，厥惟城中之少數房屋。今若專就買賣契與契抽稅，則北路幾無稅可收。自應凡係領地執照，於升科時，一律按照地畝時價，完納契稅。蓋此種執照，實即營業憑據。而契稅原則，又為保障人民權利而設。以言法理本質，稅及執照，尤屬相當。矧新省前於險，契案內，各屬執照，亦曾一律調驗，照章收費。今而開辦執照契稅，尙非無因而來，民間必能遵章納稅。一面由部頒發特別印花以資粘貼而表證明。一面由新財廳厲行新省現行契稅規則，以促進行而杜隱匿。果能切實整理，步步積進，每年收數，當可增至三十萬元以上。至斗秤捐一項，自奉財部章程，仿照山西辦法。開辦以來，歷時不過數年，民國五年收數，已達到九萬餘元。若再加以整頓，廣為推行，亦可再增三四萬元。他若葡



棉秤稅與蠶繭行用之應併入牙帖或斗秤捐內辦理；年租金之應特別提出，與房租一項，作為官產收入；油稅、油籽稅之宜併為一目；水磨課、水碓課、旱磨課之宜統名磨課，則又整理稅制統一名目之不可少者也。

#### (四)印花稅

新省開辦印花稅，始自民國三年四月，其初不甚發達。嗣經財廳電呈財部，准由商民購帶入關，以資滙兌，銷數稍形增多。洎奉財部頒發罰款章程，頻經勸導檢查，商民踵相購貼，頗形踴躍。其間銷數最多，首推喀什交涉局，出國護照一項。蓋是地為入中亞俄屬各省及小亞土耳其國要道，商民赴外貿易，傭工、朝汗、（糧俗以赴麥加朝拜摩罕默德墳墓及降生地方為無上光榮，名曰朝汗，或稱朝山）者多故也。自歐戰發生以還，出國人數日形減少，護照印花亦遂滯消。又民國四年，奉到財部訓令，各縣知事准提三成獎金，銷數極其暢旺。是年十月，提獎減至一成，銷數又覺稍減。五年上半年，報部銷數之少，一因禁止購帶入關，一因各縣多未報齊。截至五年底止，全年共售印花稅票，除提獎及開支外，共獲稅洋六萬九千零九元二角二分四厘。至前呈准商民購帶入關，銷售內地之案，奉到財部飭令，早經取銷；所刊執照亦經停止。並於印花票上加蓋財政廳字樣，防止商民購帶入關。（實際尚未盡然）南疆纏民，雇工、租債、析產、借約、合同、各項亦知書立字據，經阿渾羣印為憑。財廳曾飭各縣，除離婚詞訟兩項，經阿渾蓋羣者，毋庸粘貼外。（呈詞每紙，現遵部令粘用一角）其餘無論何項字據，但經阿渾蓋羣者，均由阿渾按章代貼印花。嗣據沙雅縣知事魯效祖呈報，極力開導，民間漸知購用，歲可銷售二千餘元等語，亦由財廳據案通令各縣切實照辦。此新省開辦印花稅以來之經過情形也。今日整理之方，不外三端：一推行宜積極也。南疆民間，因應照財廳通飭各縣，與沙雅呈報各案，切實辦理。更須一面由廳酌定知事罰章以戒不