

内蒙古自治区地方志丛书

ᠨᠢᠮᠤᠭᠤᠯᠠᠭᠤᠨ ᠵᠢᠨᠠᠨᠠᠨᠠᠨ ᠵᠢᠨᠠᠨᠠᠨᠠᠨ ᠵᠢᠨᠠᠨᠠᠨᠠᠨ ᠵᠢᠨᠠᠨᠠᠨᠠᠨ ᠵᠢᠨᠠᠨᠠᠨᠠᠨ ᠵᠢᠨᠠᠨᠠᠨᠠᠨ ᠵᠢᠨᠠᠨᠠᠨᠠᠨ

内蒙古自治区志

公安志

(下)

内蒙古自治区公安厅 编



中国人民公安大学出版社

CUPPSU



ᠨᠢᠮᠤᠭᠤᠨ ᠵᠢᠨᠠᠨ ᠵᠢᠨᠠᠨ ᠵᠢᠨᠠᠨ ᠵᠢᠨᠠᠨ ᠵᠢᠨᠠᠨ ᠵᠢᠨᠠᠨ ᠵᠢᠨᠠᠨ ᠵᠢᠨᠠᠨ ᠵᠢᠨᠠᠨ

内蒙古自治区志 公安志

(下)

内蒙古自治区公安厅 编

中国人民公安大学出版社

2008. 1

目 录

序	1
凡例	5
编纂说明	7

(上)

概述	1
大事记	16
第一章 机构	221
第一节 建置沿革	221
第二节 专业警察机构	373
第三节 中国共产党内蒙古自治区公安厅组织	390
第四节 内蒙古公安战线主要领导人简历	398
第二章 惩治反革命犯罪	406
第一节 情报侦察	406
第二节 保卫内蒙古自治运动	463
第三节 剿匪	491
第四节 反动党团特务登记	513
第五节 镇压反革命运动	520
第六节 取缔反动会道门	554
第七节 肃清暗藏反革命分子	568
第八节 侦破反革命案件	572
第九节 取缔邪教组织	587
第三章 刑事侦缉	595
第一节 历史沿革	595
第二节 侦查破案	613
第三节 三年严厉打击严重刑事犯罪	662
第四节 刑事侦查工作改革	666
第五节 追缉逃犯	673
第六节 惩治盗窃牲畜犯罪	682
第七节 打击拐卖妇女儿童犯罪	692
第八节 刑事犯罪情报资料	696

第九节 刑事侦查技术	701
第四章 社会治安管理	729
第一节 历史沿革	729
第二节 公共治安秩序管理	738
第三节 公共场所管理	749
第四节 特种行业管理	754
第五节 危险物品管理	766
第六节 社会治安综合治理	779
第七节 查处治安案件	784
第八节 治安保卫委员会	785
第五章 禁毒	787
第一节 毒情及早期禁毒	787
第二节 1952年禁毒运动	794
第三节 改革开放新时期禁毒斗争	799
第四节 包头市禁毒工作	807
第五节 禁毒案例遴选	817
第六章 户政和人口	838
第一节 历史沿革	838
第二节 户口管理	879
第三节 户口登记与人口管理	887
第四节 户口迁移与人口流动	894
第五节 居民身份证管理	903
第六节 人口统计调查	904
第七节 包头市人口信息管理	924

(下)

第七章 出入境管理	929
第一节 外国人入境出境管理	929
第二节 中国公民因私出国出境管理	978
第三节 公安外事	986
第八章 消防管理	992
第一节 历史沿革	992
第二节 消防组织	994
第三节 消防监督	997
第四节 火灾预防	1006

第五节	消防宣传	1014
第六节	消防科技	1018
第七节	消防装备与设施	1020
第八节	火灾扑救	1022
第九节	火灾统计与分析	1028
第九章	道路交通管理	1033
第一节	历史沿革	1033
第二节	管理机构	1040
第三节	道路交通秩序管理	1044
第四节	机动车辆与驾驶员管理	1059
第五节	道路交通事故处理	1077
第六节	道路交通警务管理	1087
第七节	道路交通管理科技应用	1099
第十章	边防管理	1112
第一节	边境概况	1112
第二节	历史上内蒙古边境防务	1116
第三节	管理机构	1133
第四节	人民公安边境防务	1136
第五节	边境口岸与公安边防检查	1156
第六节	公安边防涉外工作	1166
第十一章	经济文化保卫	1172
第一节	历史沿革	1172
第二节	保卫机构	1174
第三节	安全防范	1178
第四节	重点保卫	1183
第五节	经济犯罪案件侦查	1186
第六节	保卫森林资源	1202
第七节	经济警察	1203
第十二章	警卫	1206
第一节	历史沿革	1206
第二节	基础业务建设	1208
第三节	首长警卫	1210
第四节	外宾警卫	1228
第五节	重大集会和庆典警卫	1232
第六节	重要会议警卫	1237

第十三章	预审与监管	1238
第一节	历史沿革	1238
第二节	看守所工作	1258
第三节	收容审查工作	1263
第四节	监管改造战争罪犯	1266
第十四章	公安信息通信	1282
第一节	概况	1282
第二节	公安专用有线通信	1284
第三节	无线通信	1290
第四节	机要通信	1296
第五节	计算机信息化建设	1298
第六节	“110”报警服务台	1303
第十五章	公共信息网络安全监察	1312
第一节	发展概况	1312
第二节	防治计算机病毒	1314
第三节	查破和预防利用计算机犯罪案件	1318
第四节	计算机扫黄专项治理	1322
第五节	“公众电脑屋”安全管理	1324
第六节	计算机国际互联网安全管理	1326
第七节	网上监控	1328
第十六章	公安法制	1347
第一节	历史沿革	1347
第二节	执法监督检查	1360
第三节	法制宣传教育	1375
第四节	行政复议应诉与国家赔偿	1387
第五节	劳教审批	1398
第十七章	公安人事	1405
第一节	警察编制与人事	1405
第二节	表彰奖励	1437
第三节	公安烈士及牺牲人员	1444
第十八章	公安教育	1472
第一节	民国警察教育	1472
第二节	解放区公安教育	1475
第三节	中华人民共和国公安教育	1477

第十九章 纪检监察与警务督察	1494
第一节 纪检监察沿革	1494
第二节 教育与管理	1496
第三节 查处案件	1499
第四节 受理群众信访举报	1512
第五节 警务督察	1518
第二十章 公安审计	1533
第一节 概况	1533
第二节 公安业务费审计	1537
第三节 公安行政性收费、罚没收入审计	1540
第四节 基建工程竣工决算审计	1546
第五节 离任经济责任审计	1548
第二十一章 机关行政与警务保障	1552
第一节 公安信息与调研	1552
第二节 公安统计	1562
第三节 公安档案	1587
第四节 公安信访	1594
第五节 公安史志研究与编修	1623
第六节 蒙古语文编译	1629
第七节 警务保障	1634
文献与资料辑存	1661
后记	1822

第七章 出入境管理

中国蒙古地区出入境依法管理始于清代。当时，漠北蒙古（外蒙古，亦称喀尔喀蒙古）属中国领土一部分，清廷派有库伦办事大臣，掌管喀尔喀军政，其主要职责之一是负责北部边防和对俄交涉。漠南蒙古（内蒙古）的呼伦贝尔地区与俄国接壤，清廷在呼伦城（今海拉尔）设副都统衙署，沿边设置卡伦（满语，边境防御哨所），受黑龙江将军节制，负有守卫边境和对外交涉之责。清代蒙古地区的出入境管理主要在喀尔喀和呼伦贝尔两个地区。以后，随着“中华民国”的建立，外蒙古的“独立”以及东北、内蒙古地区的沦陷和解放，内蒙古地区的出入境管理工作历经了不同时代的变迁。

民国36年（1947年）内蒙古自治区成立后，出入境管理工作纳入公安机关的业务范围，各级公安机关根据中共中央东北局和东北公安总处的指示，着手对中外人员出入境进行调查，建立必要的出入境管理制度，加强外侨的管理。

中华人民共和国成立后，全国人大、国务院制定了一系列有关出入境管理的方针、政策和法律、法规。公安出入境管理是国家行政管理的一部分，是国家对中国公民和外国人出入境及与之相关的事务行使管辖权的一种法律行为。公安出入境管理的主要任务是受理审批出境、入境、过境申请；对境外人员在华居留、旅行等进行管理；管理国籍事务；实施出入境边境检查；查处出入境违法行为。公安出入境管理的原则是维护国家主权、安全和利益；保障中外公民合法权益；方便往来；遵循国际法。

内蒙古自治区公安机关认真贯彻执行出入境管理的方针、政策和法律、法规，随着国内外形势的变化，不断调整、改革和加强出入境管理工作。中共十一届三中全会以后，国家实行对外开放的方针，相继颁布《中华人民共和国国籍法》、《中华人民共和国外国人入境出境管理法》、《中华人民共和国公民出境入境管理法》以及与之相关的一系列法规。内蒙古自治区公安机关为促进公安出入境管理工作更好地适应改革开放新形势的发展，结合本地区的实际情况，依法行政，加大改革力度，严格规章制度，出入境管理工作步入法制化、规范化的轨道。

第一节 外国人入境出境管理

一、清代和民国时期

1. 外国人入境和居留概况

外国人在中国内蒙古地区入出境和居留的历史由来已久。早在清康熙二十八年

(1684年)中俄签订的《尼布楚议界条约》中记载：“……将流入黑龙江之额尔古纳河为界，南岸属中国，北岸属俄罗斯。其南岸墨里勒克河口，现存俄罗斯庐舍，著徙于北岸……”可见三百年前已有俄罗斯人入境并侨居呼伦贝尔境内。

从19世纪末到中华人民共和国成立百余年间，随着西方列强对中国的入侵，持有不同目的的外国人蜂拥进入，其中一部分人凭借列强势力和不平等条约，进出内蒙古和在内蒙古境内居留、旅行、传教、经商、淘金，甚至进行间谍情报活动，享有种种特权。

早在清光绪三十年(1904年)日俄战争前夕，日本大批间谍即进入东北和内蒙古。例如，女间谍河原操子结识昭乌达盟喀喇沁王贡桑诺尔布，在王府建立毓正女学堂为活动据点，以王府教师名义为掩护，陆续输送日本间谍到东北和内蒙古各地。日俄战争结束后，日本东京帝国大学教师乌居龙藏夫妇，继任喀喇沁崇正男学堂和毓正女学堂男女教习，一直到伪满时期为止。此期间，喀喇沁旗陆续派了不少蒙古族男女青年出境到日本留学。

清光绪十二年(1886年)，英国传教士华国祥进入归化城设耶稣教堂，发展牧师7名，教民289人。同年，归化城通顺街设耶稣教堂，有瑞典籍教士7人。清光绪二十八年(1902年)，法国神甫进入赤峰，建立天主教堂。清光绪三十年(1904年)，比利时籍神甫牟里(汉名闵宣化)进入林西县，在大营子建立天主教堂。嗣后，外国传教士纷纷进入内蒙古传教，先后在萨拉齐县小巴拉盖、集宁县玫瑰营子、磴口县三盛公等地建立教区和教堂。

呼伦贝尔盟是外国人进入最多的地区。清光绪二十六年(1900年)八国联军入侵中国，沿中俄边境卡伦皆被俄军所毁，边境管理失控。大批俄罗斯人乘边防空虚和民政管理松弛之机，擅自越境进入呼伦贝尔地区放牧、垦荒、采金。据清光绪三十三年(1907年)史料载：“庚子乱后至本年春，俄人越额尔古纳河入我境居留者有二十四屯一千零三十一户。”清光绪二十六年(1900年)东清铁路(后改称中东铁路)工程施工，29年(1903年)铁路通车运营，大批俄罗斯铁路工程技术人员、护路部队人员、铁路职工、商人、手工艺人入境进入呼伦贝尔铁路沿线各地，部分人长期居留。清光绪三十一年(1905年)，俄国在日俄战争中失败后，日本于当年12月迫使清政府与之订立“中日会议东三省事宜”正约和副约，将满洲里等16个地方辟为商埠，日本人开始到满洲里经商。据《中东铁路历史概况》援引清光绪三十三年(1907年)统计，中东铁路西线—呼伦贝尔境内，俄罗斯人口总计15790人，其中满洲里5577人，扎赉诺尔1428人，海拉尔4375人，博克图2767人，扎兰屯1643人。另据《黑龙江志略·人口》和《清代黑龙江孤本方志四种》记载：清宣统2年(1910年)呼伦贝尔境内有中国居民36895人，外侨17061人，外侨占总人口的46.2%。清宣统三年(1911年)辛亥革命爆发，清帝逊位，沙俄和外蒙古策动“呼伦贝尔独立”，唆使叛军攻陷胘腩府，一时“海满无关，秩序大乱”，沿中俄边境一线的20座卡伦，17

座在战乱中被毁，造成有边无防的局面。沿额尔古纳河俄方一侧的俄国居民，大批流入呼伦贝尔境内定居。据《呼伦贝尔志略·外交篇》记载：“宣统三年，俄人越界垦割又复自由行动，由俄屯四打拉曲立海（指旧粗鲁海，位于中方黑山头对岸）、鄂洛气（位于中方室韦对岸）一带俄民移住我界三百余户，大举耕垦……”民国6年（1917年）俄国十月革命后，沙皇贵族、官僚政客、工商资本家、地主富农越界进入呼伦贝尔流亡。民国9年（1920年），远东地区数万名走投无路的反对苏维埃政权的谢苗诺夫、高尔察克、卡别立、奥尔洛夫残部，沿中东铁路成建制地携械进入中国境内，后来不少人在呼伦贝尔地区定居。与此同时，额尔古纳河以西的俄国乡民也相率越界进入呼伦贝尔三河流域落户。据民国11年（1922年）调查，呼伦贝尔地区（不含西布特哈，即岭东各旗）中国居民42 045人，外国人27 538人，外国人占总人数的65.5%。据《呼伦贝尔志略》民国12年（1923年）统计资料，室韦、奇乾两县境内定居俄侨9 833人。另据肱臆县民国15年（1926年）统计，全县总人口12 037人，其中外国人9 038人，占总人口的75.6%；其中俄罗斯人8 897人，占外国人口的98.4%。民国18年（1929年），苏联开展剥夺富农的农业集体化运动，一些被剥夺者和政治反对者相继越境逃入呼伦贝尔。历年进入呼伦贝尔地区的俄国人，主要分布在以海拉尔为中心，西起满洲里、东至扎兰屯的滨洲铁路沿线、额尔古纳旗“三河”流域及陈巴尔虎旗、鄂温克旗境内，形成了50多个俄侨聚居的村屯，大者200余户，小者也在50户以上。除俄（苏）侨外，日本人也在20世纪初中东铁路运营后进入满洲里、海拉尔、扎兰屯等地侨居。据清宣统元年（1901年）统计，呼伦贝尔共有日侨124人，其中呼伦厅管内66人，肱臆府管内32人，西布特哈管内26人。据《呼伦贝尔志略·户口》援引民国12年（1923年）统计，呼伦贝尔地区有日侨135人。居留在呼伦贝尔的日侨多为工商业者和自由职业者，但也不乏间谍和情报人员。如民国12年（1923年）日本间谍小原平岛潜入满洲里以经商为掩护进行情报活动。同年，日本特务机关派遣陆军大尉小原重志，以“小原公馆”为掩护进行间谍活动。民国14年（1925年）日本间谍义目恒雄潜入海拉尔以日本妓女馆“富山楼”为据点收集情报。民国20年（1931年）“九·一八”事变后，呼伦贝尔沦陷。至民国34年（1945年）抗日战争胜利，大批日本军警宪特、行政官吏、公教人员、工商业者及其眷属涌入呼伦贝尔盟地区。据民国27年（1938年）统计，不包括军警呼伦贝尔盟有日本人5 217人。

民国22年（1933年），日军侵占昭乌达、卓索图两盟。据统计资料，赤峰市在日军侵占前居留的外国人共60人，其中日本人51人。日军占领赤峰后，日本人进入赤峰的人数逐年增加，至民国25年（1936年）已达1 062人，包括官吏、公务员、公司职员和雇员、商人、自由职业者、宗教人员等。

民国26年（1937年），日军侵占锡、察地区和绥远省西公旗以东地区，日本人入境人数急剧增加。据张家口日本总领事馆调查资料：“昭和15年（民国29年·

1940年)5月末,察哈尔盟有日本人588人,朝鲜人39人,其他外国人86人;巴彦塔拉盟有日本人6752人,朝鲜人953人,其他外国人145人”;“厚和市(今呼和浩特)有日本人1939户、4350人,包头市有日本人951户、2162人。”

从19世纪末叶至20世纪40年代,入境内蒙古的外国人在其治外法权的庇荫下,享有各种特权,甚至参与非法和犯罪活动。清咸丰十年(1860年)沙俄通过《中俄北京条约》,在蒙古地区攫取了大量特权:(1)免税和自由贸易特权;(2)增设领事馆和领事裁判权;(3)扩大从恰克图经过蒙古地区到北京邮政线路特权;(4)确定以常驻卡伦为中国北部边界。清同治八年(1869年),中俄签订不平等条约《改订陆路通商章程》,沙俄富商大贾大批涌进中国蒙古地区。至清光绪十一年(1885年),俄商在库伦和蒙古地区其他较大城市开设十余个规模较大的公司。清光绪七年(1881年),沙俄与清政府签订《伊犁条约》及《续改陆路通商章程》,取得进口货物减免海关税1/3的特权及俄商由俄国边界运货经过科布多、归化城前往天津,由张家口、通州行走的特权。清光绪二十三年(1897年),沙俄资本家和“道胜银行”组织“以开发中国矿藏为目的”的银团,以俄中“合办”为名,攫取外蒙金矿租让权,设场开采。清光绪二十六年(1911年)沙俄资本家和道胜银行银团改组,成立“外蒙图车二盟金矿公司”。据统计,仅光绪三十年(1904年)至民国3年(1914年),就采集黄金26.6575万两。

从清光绪二十三年(1897年)中东铁路施工到二十九年(1903年)中东铁路营运以后,在沙俄势力把持下于铁路两侧成立“特别区”。入境俄国人凭借沙俄势力,纷纷建立“自治会”,有权征收本管区的各种捐税,管理地方产业、交通、商业、建筑和文教卫生事业。俄国十月革命后,一些流亡政客和旧俄军官参与“中东路事件”(见第十一章第七节),重新集结武装,参加对苏作战。有些人还卷入中国军阀混战,参加第二次“直奉战争”。与此同时,日本也乘机攫取和扩大在华的利益。清光绪三十一年(1906年)12月,《中日会谈东三省事宜条约》在北京签字。清政府承认俄国让日本南满之各项权利,开齐齐哈尔、海拉尔、满洲里等16处为商埠,日俄商贾纷纷入境。光绪三十三年(1907年)7月,《日俄协定》与《日俄密约》同时签订。密约规定,将中国东三省划为北满和南满,北满为俄之势力范围,南满为日之势力范围,俄承认日在朝鲜之地位,日承认俄在外蒙古之利益。民国元年(1912年),沙俄同日本进一步签订瓜分中国的第三次《日俄密约》,重申前两次“密约”内容,又规定把中国蒙古地区划为东西两部分,东部为日本势力范围,西部为俄国势力范围。民国7年(1918年)8月,日军5244人强令当地驻军将营房腾给日军居住,并擅自警戒中东路。民国22年(1931年),日本人在沈阳成立“全满日人自主同盟”,该组织任务为:满洲日侨自成一自治单位;拥护满洲已得到的权利;满蒙之一切外交由同盟会指挥。日军侵占内蒙古后,不仅日侨享有种种特权,俄侨中的反华反苏分子也受到日军青睐。在日本关东军特务机关扶植下,组建了特务武装——白俄别石柯夫部

队，进一步完善了流亡中心“白俄事务局”，出版发行俄文反动报纸《兴安之音》。大量白俄反动分子参加日伪警、宪、特机关工作，先后组织起十多个反动党派和政治团体，如“法西斯党”、“哥萨克联盟”，等等。

民国 27 年（1938 年）呼伦贝尔岭东各旗市外国人口统计表

表 7-1-1

旗 市	总 数	俄 国 人	日 本 人	其他外国人
合计	24 035	18 184	4 955	896
海拉尔市	6 571	2 540	3 248	783
满洲里市	2 424	1 567	810	47
索伦旗	4 020	3 728	286	6
新巴尔虎左旗	853	622	189	42
新巴尔虎右旗	660	435	207	18
陈巴尔虎旗	1 457	1 414	43	
额尔古纳左旗	7 301	7 198	103	
额尔古纳右旗	749	680	69	

注：俄国人中有十月革命后入境者 611 人。

民国 28 年（1939 年）呼伦贝尔盟岭西各旗市外国人统计表

表 7-1-2

旗 市	总 数	日 本 人	朝 鲜 人	其他外国人
合计	4 819	1 969	1 153	1 697
布特哈旗	4 691	1 850	1 149	1 692
喜扎嘎尔旗	30	30		
阿荣旗	30	30		
莫力达瓦旗	31	24	4	3
巴彦旗	37	35		2

注：20 世纪 40 年代初，有数十个日本垦荒“开拓团”移居呼伦贝尔盟岭西各旗，每个“开拓团”都有数十户移民，仅阿荣旗就有“开拓团”20 个，但缺少确切统计数字。

2. 清代对外国人的管理

清康熙二十八年（1689 年），清政府与俄国签订《中俄尼布楚议界条约》，规定中国东北和呼伦贝尔地区以外兴安岭、格尔必齐河、额尔古纳河为中俄两国国界。对边界的人出境，规定：“两国猎户人等，不论因何事故，不得擅越已定边界”；“嗣后有逃亡者，各不收纳，并应械系遣还”；“自和约已定之日起，凡两国人民持有护照者，具得过界来往，并许其贸易互市”。同时，作为《尼布楚条约》附近的边境碑文亦规定：“今即永相和好，以后一切行旅有准令往来之文票者，准其贸易不

禁。”

清雍正五年（1727年），清政府与俄国签订《中俄布连斯奇界约》、《中俄阿巴哈依界约》、《中俄色楞额界约》、《中俄恰克图界约》，确定了中国外蒙古地区与俄国的边境线。对边界出入境，《中俄布连斯奇界约》规定：“疆界既定之后，如两国有无知之徒，偷入游牧，占据地方，建屋居住，一经查明，应即飭令迁回。本处两国人民，如有互相出入杂居者，一经查明，应即各自取回，以安边疆。”《中俄恰克图界约》规定：“按照所议，准其两国通商。除两国通商外，有因在两国交界处所零星贸易者，在色楞额之恰克图、尼布朝之本地方，择好地建盖房屋，情愿前往贸易者，准其贸易。”“均指令由正道行走，倘或绕道，或有往他处贸易者，将其货物入官。”对于两国递送公文出入境者，《中俄恰克图界约》规定：“送文之人俱令由恰克图一路行走，如实有紧要事件，准其酌量抄道行走。倘有意因恰克图道路遥远，特意抄道行走者，边界之汗王等，俄国之头人等，彼此咨询，各自治罪”。对于越境外逃和越境犯罪者，《中俄恰克图界约》规定：“两国嗣后于所属之人，如有逃走者，于拿获地方，即行正法。如有持械越境杀人、行窃者，亦照此正法。如无文据而持械越境，虽未杀人、行窃，亦酌量治罪。军人逃走或携主人之物逃走者，于拿获地方，中国之人，斩；俄国之人，绞；其物仍给原主。如越境偷窃驼只、牲畜者，一经拿获，交该头人治罪；其罪初犯者，估其所盗之物价值，罚取十倍；再犯者，罚取二十倍；三次犯者，斩。凡边界附近打猎，因图便宜，在他人之处偷打，除将其物入官外，亦治其罪。”

清雍正五年（1727年）实行边境卡伦制度。至宣统元年（1909年），呼伦贝尔地区沿额尔古纳河中俄边境仍设置卡伦21座，外蒙古地区沿边中俄边境设卡伦28座。清政府为加强中俄边境管理和人员出入境管理，建立了一系列有关卡伦的规章制度，还就呼伦贝尔地区的卡伦制定了《边境卡伦章程》，共9章41条。对边境和出入境人员管理，《章程》规定：

（1）“凡俄商过界照约应有俄官所发中俄两国文字执照，注明商人姓名、随人姓名、货色包件、牲畜数数目若干，呈由卡伦查验，查明后，即由该卡盖用戳记，挂号放行；其无执照者即扣留交附近俄官罚办。至华人出境，亦需有副都统执照方准放行。”

（2）“中俄商民贩运往来，所有违禁货物如入境军火出境米谷、食盐等类，务须随时严查，防其私运，有则一并入官。”

（3）“沿边两国人民遇有寻常纠葛事件，应由满洲里垦局及各总卡会同该管俄官秉公判结，按月汇造清册呈报。其重大交涉统归副都统核办，两总卡并分移吉林设治局知照，各卡不得专擅。”

（4）总分各卡伦须将所管界内每月俄人入境若干，出境若干，因何事故，有无越界私自砍伐草木、渔猎、开矿、垦地及建房居住等事，并华人入境若干，出境若干，做何营业，均列表呈报一次。分卡限下月十五日以前呈报总卡，总卡限下月底汇齐呈

报副都统，并分报边垦总局。

3. 民国对外国人的管理

民国元年（1912年）民国20年（1931年），此间沿中俄（苏）边境卡伦虽然遭受了宣统3年“蒙旗独立”、“中东路事件”的两次破坏，但是卡伦一经恢复，当时的民国政府，即制定管理边境的各种规章制度，以图加强边防建设。据史料记载，从民国元年始，当时的民国政府、黑龙江省长公署、呼伦贝尔督办公署、呼伦贝尔市政筹备处以及沿边各卡伦先后制定出《管理俄侨办法》、《中俄沿边居民经由水陆各界往来过境暂行章程》、《边境卡伦章程》、《卡伦传递公文、消息条例》等一系列有关加强人出境和外侨管理，保障边境安全的条例、规定、章程等。

民国元年（1912年）1月，在沙俄驻呼伦领事乌萨蒂策动支持下，呼伦贝尔额鲁特旗总管胜福、陈巴尔虎旗总管车和扎、索伦旗总管成德等人，调集附近各旗蒙兵千余人，用沙俄“援助”的500支枪，组织武装，于15日攻入呼伦城（今海拉尔），强行驱逐官署官员，占领官署，宣布呼伦贝尔“独立”，加入外蒙古“独立”后的所谓“大蒙古帝国”，成立呼伦贝尔自治政府，脱离黑龙江省管辖，取代呼伦贝尔兵备道和下设的呼伦贝尔直隶厅、肱臆府、吉拉林设治局，除中东铁路附属地仍属俄国势力范围外，一切权力归呼伦贝尔自治政府。随后，胜福在俄国军队配合下，派蒙军数百人进攻肱臆府和吉拉林等地。2月2日，车和扎率400余名蒙军，在伪装成蒙古兵的一个营俄军配合下，向肱臆府发起攻击，双方激战数小时，俄、蒙军被击退。2月4日，俄军马步炮兵800余人配合蒙军合围肱臆府，限中国驻军12小时内交出全部枪马，否则开炮轰击。中国方面为防止引起中俄武装冲突，遂撤出肱臆府等地驻军。呼伦贝尔自治区政府在俄国军队支持下，控制了呼伦贝尔地区。

呼伦贝尔“独立”后，俄国人通过经济“支持”加紧对呼伦贝尔自治政府的控制。华俄道胜银行贷款给呼伦贝尔自治政府，用于购买俄国武器，并由俄军官为其训练军队；由俄商和资本家同福胜等签订40多项合同，大量攫取呼伦贝尔地区的伐木、采矿、垦殖、渔猎等权利。至此，中国政府对呼伦贝尔地区外侨的管理失去控制，鞭长莫及。

民国4年（1915年）6月7日《恰克图条约》签订后，11月6日《中俄关于呼伦贝尔之协定》在北京签字，呼伦贝尔为“特别区域”，直接归中华民国中央政府节制，并受黑龙江省长官监督，呼伦贝尔副都统由中华民国大总统任命，胜福为呼伦贝尔副都统。呼伦贝尔脱离黑龙江省和实行“特别区域”历时8年，副都统衙门是呼伦贝尔地区唯一的权力机构，对外国人的管理无资料可考，但沙俄势力依然控制呼伦贝尔地区，入境的外国人享有种种特权，日本势力也乘机侵入。例如，扎赉诺尔是内蒙古呼伦贝尔著名产煤区，沙俄以“铁路用煤”为借口，强行霸占，并迫使中国工人在毫无安全设备的煤窑里采掘。到民国8年（1919年），沙俄掠走煤炭达780余万吨。

民国9年（1920年），取消呼伦贝尔特别区域，恢复民国元年（1912年）前的

旗、县分治体制，副都统归黑龙江将军节制，沿袭旧制，专辖蒙旗事务。同时，设直隶于黑龙江省长公署的善后督办兼交涉员 1 员，下设呼伦县、肅慎县、室韦县和奇乾设治局，善后督办兼交涉员管辖 3 县 1 局事务和沿边卡伦及外交事宜。督办直接隶于省，与副都统无从属关系。督办公署成立后，根据《呼伦贝尔督办公署暂行条例》规定，实施对边境卡伦和外国人管理。

民国 4 年（1915 年），在西布特哈总管衙门设置布西设治局，由西布特哈总管兼设治员，归龙江道管辖。民国 10 年（1921 年）设治局和总管衙门移驻尼尔基，设治局管理地方行政事宜，包括对外侨的管理，总管衙门办理各旗属生计事宜。民国 14 年（1925 年），西布特哈总管公署与布西设治局分设，总管公署仅限于办理旗属生计等事宜，其职能逐渐消亡。设治局管理西布特哈一切行政、经济、军事、司法、警察、外事、教育、财政、税务、垦务、建设、实业、清乡等事业。布西设治局（翌年改称雅鲁设治局）下设公安局，管理外侨户籍、治安等事宜。

民国 17 年（1928 年）1 月，成立绥远交涉员公署，下设总务科、交际科、外交科、通商科，在绥远都统监督下，办理绥远一切外交事务。同年 5 月，绥远政局变动，交涉员公署裁撤。

4. 内蒙古东部解放区的外国人管理

民国 34 年（1945 年）8 月抗日战争胜利，日本投降，伪满洲国和伪蒙疆政府垮台，居留在内蒙古境内外国人的情况发生了很大变化。

民国 34 年（1945 年）8 月苏军出兵中国东北和内蒙古东部地区，大批有历史罪恶的白俄分子被苏军捕走。战乱之中日本人纷纷逃亡离境，又经民国 35 年（1946 年）中国政府有组织的遣返，所剩少数妇女和孤儿被中国居民收留，有的不愿暴露身份，隐瞒国籍，居留中国。苏联政府登记入境俄国侨民，恢复俄侨的苏联国籍，50% 的俄侨领取了苏联政府的“海外公民证”。

内蒙古地区入境的外国人虽有明显减少，但呼伦贝尔盟以苏侨为主的外国人和无国籍人仍有 3 万余人，分布在以海拉尔为中心，西起满洲里，东至扎兰屯的滨洲铁路沿线和额尔古纳旗“三河”流域以及陈巴尔虎旗、鄂温克旗、莫力达瓦旗等地的 20 多个火车站和 50 多个村屯中，政治情况复杂，治安问题较多，各类案件时有发生。

呼伦贝尔盟各级公安机关，根据统一部署，从民国 35 年（1946 年）始，相继开展外侨调查研究工作，在调查研究的过程中逐步实施管理。

（1）分期分批清查整顿外侨户口，加强人口管理

民国 36 年（1947 年）秋，呼伦贝尔盟开始实行侨民迁徙凭苏联侨民会介绍，经属地公安机关审核发证制度。民国 37 年（1948 年）初，呼伦贝尔盟公安处从海拉尔市开始清理整顿侨民户口，填发侨民户口簿，初步建立外侨户口管理制度。同年 12 月至翌年 3 月，结合海拉尔地区全面清查户口，对外侨户口专项治理，核实户口底册，核对外侨户数、人数、国籍、性别、年龄、住址、职业、宗教信仰，调查政治态

度、行为表现等基本情况，进一步健全了外侨户籍管理制度。民国 38 年（1949 年）5~6 月，满洲里市公安局和喜桂图旗公安局对外侨人口进行专项调查，基本摸清了居住在满洲里市、扎赉诺尔矿区和牙克石外侨的基本情况。据调查统计，外国人居留在满洲里和扎赉诺尔两地的有苏联、德国、日本、朝鲜、希腊、波兰、捷克斯洛伐克、土耳其、犹太、南斯拉夫籍及无国籍人员 8 千多人，其中满洲里市 5 千多人。在调查统计的基础上，分别建立了外侨户口底册，填写了外侨户口簿，并建立了外侨户口管理制度。

(2) 对外国人旅行、迁徙实行特别管理

民国 35 年（1946 年）4 月，国民党在东北挑起内战，全东北解放区普遍实行路条、旅行证、居住证制度。内蒙古公安部按照东北行政委员会公安总处的规定，印制外国人特别旅行证，对外国人旅行实行管理，限制在东北解放区内旅行。

满洲里市（包括扎赉诺尔矿区）是边境口岸城市，为维护国家主权和安全，对外国人旅行和迁徙从严审查，适当限制。总的原则是旅行从宽，迁徙从严；社会主义国家在华人员从宽，资本主义国家在华人员从严；国家机关企业雇用外侨从宽，散居社会的外侨从严；政治历史清楚者从宽，政治历史情况复杂者从严。凡属以下情形者，可以批准旅行、外出和迁徙：①国家机关企业雇用外侨因公出差、调动者；②因案件牵涉或债务产权纠葛必须前往办理者；③因病就医或任职、就业及学生上学、假期回家者；④配偶及直系亲属聚居或相互探亲者；⑤社会主义国家在华职工、商务人员调动和旅行者；⑥其他有正当事由确属必须外出、迁徙者。凡属以下情形者，一般不批准旅行、外出或迁徙：①传教士外出旅行传教或迁徙传教者；②居住地有债务纠纷、欠纳租税及其他民刑案件未了事宜而申请迁徙者；③其他非属必要的旅行、外出、迁徙者。

民国 38 年（1949 年）初，津、京解放，战线迅速向南推进，一些外侨申请到关内经商、购物、治病、探亲。内蒙古公安部于 4 月发出《关于外侨邮电旅行的通知》，规定：外侨一般不批准赴关内旅行，特殊的须报经内蒙古公安部批准。在东北解放区旅行，除边境口岸、旅大地区外，酌发旅行证。同年 9 月，按照东北公安部统一制定的外国人旅行证格式印制了外侨旅行证及其申请书，认真执行外国人旅行管理制度。满洲里市规定，居住在满洲里和扎赉诺尔区的外国侨民在本区域内旅行免办旅行证件，在呼伦贝尔盟区域内旅行，由满洲里市公安局审批发给旅行证件，到东北各地和关内旅行，由满洲里市公安局报呼伦贝尔盟公安处或内蒙古公安部批准。

(3) 外国人出入境管理

外国人入境必须持本国有效护照经有关部门签证，经边防部门查验后方可入境。外国人出境贯彻执行“出境从宽”的原则，具体要求是：

- ①凡自动要求出境的，一般都应迅速批准，并办理出境手续。
- ②有债务纠纷和其他未了民刑案件，从速裁决后批准出境。

③从事间谍特务活动无侦察价值的一般嫌疑分子，迅速批准出境。

④掌握国家机密者，报请上级审查批准后，办理出境手续。

⑤其他出境对国家不利者，待其不利情况排除后即可批准出境。

(4) 收缴外侨中的枪支弹药

呼伦贝尔地区外侨中原有许多枪支，日本战败投降后又有大批枪支流入外侨手中，一些外侨聚居的边远村屯几乎家家有枪。是时，抗日战争刚刚胜利，社会秩序混乱，曾允许边远村屯的外侨有限制地持有枪支弹药，在当地公安机关登记注册，领取枪证。随着各地治安状况逐步好转，分期分批予以收缴。据额尔古纳旗统计，截至民国37年（1948年）春，共收缴各类枪502支。

民国37年（1948年）11月，呼伦贝尔盟公安处对外侨拥有枪支进行了调查，据不完全统计，已注册的枪支，海拉尔市250支，满洲里市（包括扎赉诺尔）27支，牙克石249支，索伦旗327支，额尔古纳旗1000余支；未登记注册的“黑枪”1000余支。为妥善清理收缴外侨持有枪支，呼伦贝尔盟与苏联领事馆协商，请苏方协助将枪支收缴公安机关，双方协商规定：

①边远侨民点有自卫必要者暂不收；

②野外常年生产作业点保留步枪1支，以备防匪打狼；

③猎民使用的枪支暂时不收；

④治安尚不稳定，当地侨民有组织的自卫队的枪支暂时不收；

⑤侨民会领导人经当地公安机关批准，可持短枪，其余一律收枪。

此外，收缴了牙克石苏侨沃伦措夫自办的由苏侨组成的“林场保安队”近200支步枪，并解散了保安队。

在当时的历史条件下，收缴外侨枪支并不彻底，至1954年，结合遣返苏侨归国，比较彻底地收缴了苏侨持有和私藏的枪支。

(5) 惩治外侨中的违法犯罪

抗日战争胜利后，呼伦贝尔地区外侨中经常发生抢劫、凶杀、纵火、伤害、盗窃以及偷越国境、酗酒滋事等刑事和治安案件；极少数外侨还参与反革命破坏活动。民国35年（1946年）6月，滨洲线博克图站一苏侨持枪抢劫多起，累计杀害中外居民13人。额尔古纳旗苏侨兄弟二人在抢劫中杀害中外居民3人，后又窜到海拉尔枪杀守桥战士1名。苏侨亚历山大参加“好友”刘兴东股匪，窜拢各地烧杀抢掠。一“白俄枪手”受国民党牯录县地下党部收买，于民国36年（1947年）5月在满洲里刺杀西满军区后勤部驻满洲里办事处副主任陈福海未遂。

面对上述情况，呼伦贝尔盟公安机关与苏联领事馆协商，对侨民中的违法犯罪依法整治和惩处。满洲里市制定了处理外国人违法犯罪办法：①外国人在中国违法犯罪，根据情节轻重，依照有关规定，分别给予警告、依法拘留或依法追究刑事责任。②证据确凿的杀人犯、反革命首恶分子，可依法判处死刑或无期徒刑，从犯可按其罪