

第五章 日本占领时期的蒙古族

第一节 东北沦陷时期的东蒙古

一、“九一八”事变之际东蒙古独立、自治活动

1927年4月日本田中内阁上台后 接连召开了“东方会议”和“大连会议”讨论制定新的对华政策 加紧推行其侵占中国东北及东蒙古地区的所谓“满蒙政策”。 “东方会议”之后 随着资本主义世界经济危机的爆发，日本国内的各种矛盾日渐尖锐。因此，日本政府、军部及右翼法西斯团体等都主张用对外侵略来摆脱经济危机。这样 在日本国内“满蒙是日本的生命线”；“满蒙问题只有以武力解决”等舆论占了上风。日本关东军更是不断制造事端 寻找借口，急于出兵占领东北。他们于1928年6月炸死张作霖 继而反对张学

良实行“东北易帜”，1931年6、7月又以“万宝山事件”和“中村大尉事件”作为借口，进行战争煽动。

1931年9月18日关东军在沈阳附近挑起“柳条湖事件”以此为导火线开始向东北三省和内蒙古东部地区发动了大规模进攻。由于国民党政府采取“不抵抗”政策，日军仅用4个多月的时间即完全占领了东三省的主要城市和铁路线。1932年3月1日，由日本侵略者一手策划操纵的“满洲国”在长春成立，清朝废帝溥仪被推举为执政。1933年3月，日军又占领了热河省全境。这样，东北四省及内蒙古东部的哲里木盟、昭乌达盟、卓索图盟以及呼伦贝尔、西布特哈地区均成为日本的殖民地。这些地区的一百万蒙古族人民在日本的殖民统治下渡过了十几个年头。

“九一八”事变爆发后，受日本豢养的巴布扎布之子甘珠尔扎布、正珠尔扎布兄弟及内蒙古东部各盟旗的一些王公、上层和青年知识分子，企图在关东军的支持下达到内蒙古独立的目的。

甘珠尔扎布和正珠尔扎布从大连赶到沈阳，召集东北蒙旗师范学校的滕续文、哈丰阿等青年学生筹划建立蒙古独立军的计划。同时到关东军司令部面见本庄繁司令官、三宅光治参谋长、板垣征四郎参谋等，要求给予枪支弹药支援。关东军方面也正想利用蒙汉之间的民族问题实现其侵略计划，当即答应拨给3000枝东北兵工厂制造的七九步枪和60万发子弹。^①甘珠尔扎布等又将科左后旗统领包善一（额尔敦毕力格）和科左中旗协理韩色旺召到沈阳，鼓动他们

^① 正珠尔扎布《伪内蒙古自治军始末》，《文史资料选辑》第39辑，文史资料出版社，1980年。

率部参加蒙古独立军。包、韩二人答应只要有武器就可以参加。甘珠尔扎布还派人联络盘踞在通辽一带的土匪天红（名金昌，苏鲁克旗人）高山将他们编入了独立军。于是甘珠尔扎布等就利用这部分武装成立了蒙古独立军司令部，甘自任司令，萨嘎拉扎布（巴林右旗人，汉名郑凤翔）任参谋长，滕续文任秘书长，韩凤林（科左中旗人、日本士官学校毕业）任副官长，正珠尔扎布负责与关东军联络，日军退伍中尉和田劲任顾问，下设宣传、军械等 8 个处。同时，还在沈阳日本租界地内的阿王（原科左后旗扎萨克亲王阿穆尔灵圭）府设立了办事处。^① 甘珠尔扎布等把关东军拨给的 3000 枝步枪和 60 万发子弹运到科左后旗大蒿子包善一家分发给包善一、韩色旺、天红等所属部队。尽管如此，由于包善一、韩色旺等只是想借机扩大个人势力，保护个人财产，对蒙古独立活动并不热心，而且在暗中还接受张学良的委任。^② 所以蒙古独立军内部一开始就矛盾重重、互不统属。

甘珠尔扎布等虽然组建了蒙古独立军，但还没有制定出蒙古独立的具体计划。他们决定“由科左后旗经过科左中旗占领通辽县整顿队伍，再往北经过高力板、科右中旗到兴安岭索腰勒吉山会合郭道甫的部队以后再商议下一步的打算。”^③ 1931 年 10 月中旬蒙古独立军各部集结在郑通线大林站一带，准备攻打通辽县城。他们首

^① 《满洲事变当时之一部分蒙旗概况》（日本油印），日本防卫厅防卫研究所图书馆藏，“满洲·满蒙·29”号资料。

^② 王欣、刘忱《辽北蒙边高文彬抗日义勇军抗战始末》，《“九一八”——“七七”内蒙古抗日救亡运动》，第 11 页，内蒙古人民出版社，1991 年。

^③ 正珠尔扎布《伪内蒙自治军始末》。

先派人要求驻守的东北军骑兵第3旅无条件交出县城，没有成功。10月13日，甘珠尔扎布和田劲等率领蒙古独立军一部进入城内，遭到埋伏的守军和商团的里外夹击，被打死200多人。^①独立军被迫退回大林站，和田劲顾问跑回沈阳。

蒙古独立军攻打通辽失败后，又从吉林省投日的熙洽处获得武器、资金援助。关东军方面也改派退伍大佐松井清助为顾问。10月20日，甘布尔扎布等又按照关东军的旨意，将蒙古军改称为内蒙古自治军。^②由包善一任总司令兼第一军司令，韩色旺任第二军司令，甘珠尔扎布任第三军司令兼总参谋长，白云航任炮兵队长。第一军驻科左后旗，第二军驻科左中旗，第三军驻科左中旗舍伯图一带。

11月3日，关东军羽山支队攻占通辽县城。1932年2月25日，松井顾问率第一军一部向开鲁进攻时，被东北军第17旅57团李守信部和蒙汉抗日义勇军在葛家营子附近打死。甘珠尔扎布等无法控制部队，便离开了内蒙古自治军。关东军方面又派来退役少佐盘井文雄任顾问，本间诚大尉、服部茂树等协助指挥。4月，关东军将内蒙古自治军改编为兴安南警备军，遂成为完全由关东军控制的武装。

甘珠尔扎布、正珠尔扎布以及部分青年学生企图在关东军的支持下实现内蒙古独立或自治的活动终告失败。

与此同时，其他一些王公、上层和知识分子也搞起了内蒙古独立、自治的活动。1931年12月12日，在泰来召开了东部蒙旗王公

^① 《东北军第三旅旅长张树森电文》，转引自姜念东等《伪满洲国史》，第102页，吉林人民出版社，1980年。

春日行雄编著《日本和蒙古一百年》，第55页，（日本）亚西亚博物馆·蒙古馆印行，1993年。

会议。出席会议的有扎鲁特、科右前、科右中、杜尔伯特、扎赉特、依克明安等旗扎萨克和黑龙江各旗总管的代表巴特玛拉布坦、寿明阿、博彦满都等，以及那木海扎布、图们满都呼、阿成嘎等。关东军代表谢访传达了日本方面建立满洲国的计划，博彦满都介绍了在科左三旗组织内蒙自治军的经过。会议讨论了东蒙局势和前途，通过了六项决议：“一、各旗乘此机会独立；二、一周之内在郑家屯设立内蒙古自治筹备处，每旗各派一名代表并配属若干随员；三、维持费由派代表之各旗负担；四、独立范围为现内蒙古全境；五、独立后境内不允许汉族军队驻扎；六、独立后各旗组织由蒙古人组成的自治军，专门担任治安之责以防备汉族军队。”会议还决定在郑家屯召开内蒙古王公会议。^①其后，在郑家屯成立了由东蒙十四旗代表组成的内蒙古自治筹备处。

泰来会议的决议，如决定内蒙古全境独立，成立内蒙古自治筹备处，各旗建立自治军等，都反映了这一时期东部地区蒙古人寻求独立、自治的意愿。

与此同时，日本方面加紧策划建立“满洲国”。1931年10月，关东军司令部制定了《满蒙共和国统治大纲案》，决定在东北建立新的国家，将蒙古人聚居地区作为自治区域，并入新国家之内。^②1932年2月，在沈阳召开所谓“建国会议”，成立东北行政委员会，宣布东北地区脱离中国而独立。当时没有参加会议的哲里木盟盟长齐默特色木丕勒和呼伦贝尔副都统贵福被指定为东北行政委员会委员。

^① 《锦州以北内蒙古王公会议召开之件》，日本外务省外交史料馆档案《满蒙关系杂纂·内蒙古关系》第一卷，A-6-1-2-1-14。

^② 《日本和蒙古一百年》，第55页。

为建立“满洲国”的需要，关东军方面又于1932年2月20日至21日在郑家屯召集了东部各旗代表会。^①参加会议的有哲盟盟长兼郭前旗扎萨克齐默特色木丕勒、科右中旗扎萨克业喜海顺、呼伦贝尔总管凌升、科右后旗协理寿明阿等王公上层，博彦满都、玛尼巴达拉、包色旺、那木海扎布、德古来、包音扎布、达瓦敖斯尔、胡凤山等士绅和知识青年共30余人。关东军方面派菊竹实藏、满铁郑家屯公所所长、关东军嘱托出席。会上，菊竹传达日本方面的决定，即在将要建立的满洲国内实行蒙汉分治体制，东蒙地区将成为一个单独的行政系统，设置兴安省，在中央机构中单独设立专门管理兴安省事务的兴安局等。

参加会议的各旗代表表示接受日本方面的决定。同时向关东军司令官本庄繁及东北行政委员会提出了“促进建国，确定蒙古自治行政区域，保证区域外之蒙古人的居住，蒙古人参加新国家机关”^②等书面要求，并推举齐默特色木丕勒和呼伦贝尔副都统贵福由其子凌升代理，为代表，将书面要求送交东北行政委员会和关东军司令官。

这次郑家屯会议决定了东蒙的命运，即东蒙地区作为伪满洲国的组成部分，接受日本的统治。在关东军的操纵控制下，东蒙古地区的独立、自治活动最终被纳入了日本方面设定的轨道，最后演变为日本建立满洲国整个进程的组成部分。

^① 《日本和蒙古一百年》第57页。对于此次会议名称和召开的日期有不同的记载：《满洲年鉴》（1933年版）中认为是2月10日（第43页）；《满洲帝国蒙政十年史》（《蒙古研究》1942年第2期）中认为是2月18日。

^② 《满洲年鉴》（日文，1933年版），满洲文化协会编印，第43—44页。

二、日伪对内蒙古东部地区的统治管辖体系

“九一八”事变之前，关东军方面就已着手制订占领蒙古地区的计划。1930年底，关东军参谋部的佐久间亮三大尉奉命完成了《关于统治满蒙占领地研究》。1931年7月，片仓衷大尉受关东军参谋石原莞尔的委托，写出了《占领满蒙后经略外蒙方策研究》。

1931年9月22日，即“九一八”事变后的第4天，关东军便制定《解决满蒙问题政策案》，提出在东北“建立受我国政府支持、以东北四省及蒙古为疆土、以宣统皇帝为首脑的中国政权”^①，确定了东蒙古地区的命运。当时在东蒙古地区出现的要求全内蒙古独立的“活动与这一方针不相符合”，关东军方面就开始抑制蒙古人的独立活动，极力使这一活动向只在满洲国范围内实行有限度自治的方向发展，并首先迫使甘珠尔扎布等将蒙古独立军改为内蒙古自治军。

1931年10月，关东军制定《满蒙共和国统治大纲草案》，提出“将蒙古自治领作为满蒙独立国六省区之一编入之，鉴于蒙古民族的特性，需要特别的行政组织。”^② 1932年1月，关东军又制定了《满蒙问题善后处理要纲》和《满蒙自由国建设顺序》。《处理要纲》提出：“蒙古将来形成特定的蒙古地域，以期从政教两方面进行拢络，并且尽量减少汉人的刺激，采取渐进的态度进行指导，”“蒙古自治区包括东部内蒙古、呼伦贝尔地区之外，还把内蒙古的察哈尔、锡

^①（日）关宽治、岛田俊彦《满洲事变》（王振锁、王家骅汉译），第267页，上海译文出版社，1983年。

^② 转引自《日本和蒙古一百年》，第55页。

林郭勒盟的地域也包括在新满蒙独立国圈内。”^①《建设顺序》中则决定“(东北)政务委员会要求热河和内蒙古派遣代表,让他们参与必要的表决,以便使其迅速同新国家合并。”

1932年2月,关东军参谋板垣征四郎、竹下义晴、片仓衷等与菊竹实藏、松井清助等人一起讨论制定了《伴随满蒙建设之蒙古问题处理要纲》。《要纲》更具体地确定了东蒙地区行政体制的框架:“为蒙古人设立一个特定的省,以畜牧业经济为主,并使之实行自治,其他各省内蒙古人杂居地带则暂时实行特殊行政。1、将东部内蒙古、呼伦贝尔作为一个区划,逐渐将察哈尔省包括在内。2、称之为兴安省,建立新国家的同时承认其为自治省。3、废除王公制度,参议府里容纳若干蒙古人。4、为维持治安,除每旗成立自卫团之外,建立兴安游击队南北两个军(2500名)由松井清助大佐、磐井文雄少佐指挥。5、预定郭尔罗斯旗旗长齐王或海拉尔的贵福为省长候补人选。”^②他们在郑家屯东蒙各旗代表会议上提出的方案就是以这个《要纲》为蓝本的。

同年3月1日,伪满洲国正式成立时,其《建国宣言》中称新国家的版图为奉天、吉林、黑龙江、热河四省和呼伦贝尔、哲里木、昭乌达、卓索图各盟。同时,在其国务院内设立了兴安局,分管为蒙古人划定的特殊行政区域兴安省。3月9日,满洲国政府公布《兴安局官制》,规定兴安局“隶于国务院,主管兴安省一般行政事务及

① 转引自《日本和蒙古一百年》,第56—57页。

② 《满洲事变》,第444页。

③ 转引自《日本和蒙古一百年》,第57页。

另定地域之蒙旗事务，协助国务总理。”^①兴安局下设总务处（分调查、秘书、总务三科）、政务处（设教育、警务、蒙务、地方四科）、劝业处（设工商、农矿、畜产三科），齐默特色木丕勒任兴安局总长，菊竹实藏任次长，白滨晴澄任总务处长，寿明阿任政务处长，原骥四郎任劝业处长。同年6月，兴安局内成立旧蒙务整理委员会，作为兴安局总长监督各旗旗务的咨询机构。8月兴安局改称兴安总署，其职能权限和主官、机构未变。

在成立兴安局的同时，对东蒙古地区的行政建制进行大幅度的调整。取消了哲里木盟和呼伦贝尔副都统衙门、西布特哈总管衙门建制，成立了兴安南分省、兴安北分省、兴安东分省，三分省合称兴安省。任命业喜海顺（原科右中旗扎萨克亲王）为兴安南分省省长，凌升（原呼伦贝尔额鲁特旗总管）为北分省省长，额勒春（原东路布特哈总管）为东分省省长。各分省均配置日本参与官，中村撰一任兴安东分省和北分省参与官，松冈信夫任兴安南分省参与官。^②同年6月确定了兴安三分省区划。兴安南分省下辖原哲里木盟的科尔沁左翼三旗、右翼三旗和扎赉特旗；兴安东分省下辖原西布特哈地区，新设纳文旗、巴彦旗、莫力达瓦旗、阿荣旗、布特哈左翼旗、布特哈右翼旗、喜扎嘎尔旗，撤销原有雅鲁县、索伦县和布西设治局；兴安北分省下辖呼伦贝尔地区的索伦左翼旗、索伦右翼旗、新巴尔虎左翼旗、新巴尔虎右翼旗、陈巴尔虎旗、额鲁特旗、

① 《满洲国政府公报》第1号。

② 《日本和蒙古一百年》，第58页。

布里雅特旗、鄂伦春旗，撤销原设呼伦、胪滨、奇乾、室韦四县。^①其后三分省公署陆续成立南分省驻郑家屯东分省驻扎兰屯北分省驻海拉尔。1935年6月南分省公署迁至王爷庙（今乌兰浩特市）

1933年3月日军占领热河全境将其并入伪满洲国。取消了卓索图盟和昭乌达盟建制，新设兴安西分省，分省公署驻开鲁，^②原昭乌达盟盟长、巴林右旗扎萨克扎噶尔为分省长。5月确定了兴安西分省区划，辖原昭乌达盟扎鲁特左翼旗、扎鲁特右翼旗、阿鲁科尔沁旗、巴林左翼旗、巴林右翼旗、克什克腾旗和开鲁县、林西县^③，同时撤销了经棚县和天山、鲁北、林东等三个设治局。^④将原卓索图盟各旗及原昭乌达盟的翁牛特左右翼二旗、敖汉左右南三旗、奈曼旗、喀尔喀左翼旗划归热河省管辖。

1934年12月兴安总署改为蒙政部齐默特色木丕勒任大臣，依田四郎任次长，下设总务司、民政司、劝业司、关口保、寿明阿、永岛忠道分任各司司长。同时兴安四分省升格为兴安南、北、东、西四省并对各省辖区和旗县建制作了部分调整调整后的兴安四省共辖27旗、3县。未划入兴安四省的东部蒙旗有喀喇沁左中右三旗、敖汉左右南三旗和翁牛特右翼旗仍属热河省土默特左右翼二旗划入新设立的锦州市以上合称“锦热蒙旗”郭尔罗斯前旗、郭尔罗斯后旗、杜尔伯特旗和伊克明安旗分别划入吉林省、滨江省

《新兴的兴安省》，转引自《内蒙古史志资料选编》第五辑，第29页，内蒙古地方志编纂委员会总编室编印。

《满洲国政府公报》第105号。

《满洲国政府公报》第130号。

《新兴的兴安省》第29页。

和龙江省 并合称省外四旗。

1937年7月，伪满洲国为加强中央集权再次调整中央政府机构，撤消蒙政部，改设直属于国务总理大臣的兴安局，变为不直接主管蒙古行政，而是国务总理及各部大臣有关蒙古行政的咨询联络机构。各部大臣在解决有关蒙地特殊权益、特殊社会制度等事项时必须取得国务总理大臣的认可。^①兴安局总裁为扎噶尔(1940年3月由巴特玛拉布坦继任)，下设总务科、调查科、第一议事官房、第二议事官房等机构。

为了解决锦热两省的旗县并存问题 伪满洲国政府于1940年1月撤销了热河省和锦州省的乌丹、赤峰、建昌、宁城、建平、新惠及阜新、朝阳等8个县。同时从土默特右旗析置土默特中旗。^②

1943年10月 伪满洲国政府为了加强对苏备战 将兴安四省合并为兴安总省，将原兴安东、西、南三省公署改为兴东、兴南、兴西三个地区行署，又将原兴安南省北半部划为兴中地区。由于兴安北省与苏、蒙接壤，是对苏备战的第一线筑垒要塞区之一，所以在关东军的强烈要求下保留了兴安北省建制，一直保持相对独立的地位^③。兴安总省省长博彦满都 日本参与官白滨晴澄。总省公署设在王爷庙，下设官房、民生厅、警务厅、产业厅、交通厅^④。这一行政区划体制一直延续到伪满洲国垮台。

① 《满洲国政府公报》第1380号。

② 《满洲国政府公报》第1713号。

③ 满洲国史编纂刊行会《满洲国史·各论》第1285页，满蒙同胞援护会刊印，1971年，东京。

④ 《满洲国政府公报》第2789号，《兴安总省官制》。

三、日本统治下的东蒙地区社会政治与经济

1. 日伪实行殖民统治的基本方针

日本侵略者把内蒙古东部各盟部旗并入伪满洲国之后，在建立和逐步调整统治管辖体制的同时，其对蒙古民族实行殖民统治的基本方针和政策，也在不断调整。

1933年7月，关东军根据满洲国内蒙古人民所处的地理位置及其语言、文化、经济特点等具体情况，制定了《暂行蒙古人指导方针要纲案》。基本内容是：1、增强其对日满信赖之心；2、不能激化民族对抗的观念；3、利用旧惯进行统治，保持以王公为中心的现有制度；……6、生活方式方面，大体上保持现在的方式，逐渐进行文化设施。为此，（1）慎重解决汉蒙民族间的纷争，使其不致于成为民族斗争；（2）保护畜牧业，防止无限制地扩大耕地；（3）普及卫生思想，讲究医疗方法；（4）教育方面，一般采取广为普及的措施，并首先为了提高领导者的素质，设立必要的教育；（5）注意利用喇嘛教，唤起民族自我意识，并改善喇嘛教；（6）不能急进地进行从畜牧业向农业的转变，而以渐进的方式促使其达到半农半牧的程度；（7）改造兴安总署。^①

1936年4月，发生了所谓兴安北省省长凌升（达斡尔族）筹人“反满通苏”事件。与此同时，关东军也已在内蒙古西部地区扶植起以德王为首的蒙古军政府。根据这一形势变化，关东军于同年5月

^① 岛田俊彦、稻叶正大编《现代史资料（8）·日中战争（一）》，第447—448页，三铃书房，1965年。

以“满洲帝国政府”的名义进一步制订了《国内蒙古人指导方针》。其中规定 1. 关于满洲国内蒙古民族指导方针是 使他们牢记自己是满洲国的构成分子之一 举国一致五族协和 以建国精神为基础，在此范围内尊重其民族固有之习俗、历史 并加以渐进式的指导 以期提高。对于实施和助长国家大政方针以及为实现民族协和所必需的事项等，逐渐融合到全国统一的精神之中，与其他民族享有同样的幸福。但是对此的指导上，要与对国外的蒙古民族的指导截然区分开来。2、关于国外蒙古民族指导方针是，使他们与日本相依存，与满洲国保持亲善关系 促成现蒙古军政府为中心的民族独立运动，使其成为经略外蒙的基地，逐渐向新疆扩大。但是决不能为此允许国内蒙古民族的离满解体运动。”为此 还确定了如下具体政策措施：“1、对于作为蒙古社会唯一生产手段的牧场、山林等土地 原则上承认蒙旗旗民的共同用益权（总有、入会权）防止土地资本的侵入而使蒙地离散。2、分清王公的公私生活 不能因他们的存在而使其成为阻碍蒙古社会经济文化发展的桎梏 同时以期中央集权的统一。3 将分散游牧的蒙古人形成部落实行定居，将其基础产业畜牧业转向半农半牧 以期受文化熏陶的同时引导其向更高的经济阶段发展。4 普及一般教育的同时予喇嘛以新的教养，引导其向更高的文化阶段发展。5、开发蒙古现存之地上地下资源所得利益 尽量让蒙古人均沾，同时鼓励蒙古人的生产，使其得到现实的利益。”

根据这些基本方针 日本统治者对东蒙古地区的政治、经济等许多方面 先后实施了一些重大“改革”其中最主要的就是所谓王

① 《满洲国史·各论》第 1257—1258页。

公“特权奉上”和蒙旗“土地奉上”。

2. 盟旗体制改革与王公“特权奉上”

日伪统治时期 东蒙地区的政治制度和社会经济发生很大变化。

在盟旗体制方面 新设兴安各(分)省取代了原有各盟(部),并且直接管辖辖境各县。旗的名称和旗一级政权虽得以保留,但已经不是原来意义上的旗了。据伪满洲国政府 1932 年 7 月公布的《旗制》(旗是地方自治团体(第二条)具有法人资格(第一条)在旗内拥有住所即为旗住民,不论其为蒙古民族或汉、满及其他任何民族 都享有作为住民的权利和义务(第三条)这就废除了过去旗县并存时代的旗管蒙人、县管汉人的所谓“属人行政”。同时还废除了原有贵族、平民、奴隶等社会等级差别。旗的行政长官称为旗长,是由国家任命的地方官员,而不是原来的世袭扎萨克或总管^①。

从 1934 年 1 月起 各旗普遍设置了日本参事官。参事官的职权,在名义上是“辅佐旗长,参与旗行政之机要工作;”^②而实际上掌握着旗的“一、预算制度,二、税制整理,三、国库支出之旗职员工资,四、土地整理,五、节约冗费,六、维持治安,七、奖励产业”等权力^③成为旗的实际统治者。

司法制度方面 将过去由盟长和旗扎萨克审理案件 逐步转变为行政权与司法权分离。1933 年 10 月 公布了《兴安省处理司法事务暂行办法》 成立部分或全部由行政官员组成的第一审(旗、县公署审判所)和第二审(省公署审判庭)审判机构。1937 年 9 月,设

^① 《满洲国政府公报》第 21 号。

^② 《满洲国政府公报》第 277 号。

^③ 《日本和蒙古一百年》,第 66 页。

立了兴安各省法院。在尚未设立正式法院的旗、县，则新设审判署。^①由省公署受理的案件改为由该地方（省）高等法院受理。旗、县审判署的审判员由旗长或县长充任。这一点虽然仍没有摆脱行政官员兼理司法的，但与从前审判机关的成员全部或一部分由行政官员充任相比，有了很大的变化。

旗的基层组织方面，将“属人主义”改为“属地主义”，废除了原来的参领、佐领制，采用了努图克、嘎查制。每个旗划分为若干努图克（相当于区），每个努图克又分若干个嘎查（相当于村），嘎查下又分若干爱里（小居民点），努图克、嘎查、爱里的长官均称为“达”。努图克和嘎查均设公所。人口达到五千左右的小城镇则实行“街”制，其地位相当于努图克，长官称“街达”。

旗的财政管理方面，改变了过去旗的收支与扎萨克的收支相混的状况。确立旗财政预算制，划分旗公署与扎萨克个人的收支。旗官员统一由国库支給工资，努图克达、嘎查达的工资由旗财政支付，取消了王公扎萨克私自摊派及征租征税特权。

在从行政、司法、财政等方面逐步削弱和取消王公扎萨克的特权统治体制和权力的基础上，最终废除了有清以来的蒙古王公扎萨克制度。

早在1932年2月，关东军制定的《伴随满蒙建设之蒙古问题处理要纲》中就已提出了“废除王公制度”的主张^②。但由于意识到蒙

① 《满洲国政府公报》第1029号。

善邻协会调查部《蒙古大观》，1938年，改造社，转引自《内蒙古近代史译丛》第一辑，第189页，内蒙古人民出版社，1986年。

② 《日本和蒙古一百年》，第57页。

古王公在盟旗政治生活中的地位和影响，对王公扎萨克制度没有立即采取急剧的改革措施。如 1933 年 7 月的《暂行蒙古人指导方针要纲案》即提出：“利用旧惯进行统治，保持以王公为中心的现有制度”^①。中央兴安总置（局）蒙政部 兴安各分省及各旗长官大多是原来的盟长和扎萨克，说明伪满洲国初期，对蒙古人的统治主要是通过原有王公进行的。

从 1938 年初开始 兴安局与有关部局和省公署为废除王公制度进行了十几次协商。最后决定在“开放蒙地奉上”的同时，要求蒙古王公也将“特权奉上”。为此专门制定了《旧蒙古王公待遇要纲》，以蒙古王公自动“将向存之封建权益全部奉上国家”^②的名义正式取消王公制度。同年 10 月 19 日 在伪满洲国皇宫内举行了“特权奉上”的仪式，兴安南省、兴安西省及省外四旗 10 名旗长和 25 名旧王公代表 向溥仪递交了由 34 名王公署名的《旧王公特殊权益奉上书》。满洲国政府作为对“特权奉上”的奖赏 以“维持旧王公的生计和体面”的名义 发行 600 万元的“旧蒙古王公裕生公债” 根据王公的原有爵位和职务，每年将其 24 万元利息分发给 34 名王公。^③

1939 年 9 月，热河省六旗和锦州市二旗的 11 名王公也汇集新京 举行仪式 将“特殊权益奉上”。同时 发行 250 万元的登录公债 每年将其 10 万元利息发给锦热蒙旗的 16 名王公。^④

《现代史资料（8）·日中战争（一）》，第 448 页。

兴安局编《开放蒙地奉上关系记录集成》，第 21 页，兴安局刊印，1939 年。

③《开放蒙地奉上关系记录集成》，第 124 页。

④《对奉上蒙旗权益旧王公由政府支給公债》，1939 年 8 月 29 日《盛京时报》。

这样 延续了近三百年的蒙古王公制度在东蒙地区被彻底废除。

3. 调整土地关系与“蒙地奉上”

伪满洲国成立之前，由于清末及民国时期大规模放垦，汉族移民的大量涌入和县治的设立，使得东蒙地区旗县并存或旗县交错的情况相当普遍。由此而产生的旗与县之间，蒙古人与汉人之间的土地关系呈现出非常复杂的形态。总的来看，东蒙地区的土地大致有三种类型，即正式开放地、非正式开放地和非开放地。

所谓正式开放地是指根据清朝及民国政府的法令，经过正式放地手续，已从汉族农民征收了荒价，并发给地照，又按照一定的比例征收蒙租的土地。从土地所有权的角度看，这些土地依然属于蒙旗，汉族农民只有使用受益权。所以各旗在出放地界内都设有征收蒙租的机构——地局。属于正式开放的土地包括原哲里木盟各旗出放的土地 涉及伪满洲国奉天、吉林、滨江、龙江、北安五省 32 个县 1 市及新京特别市；兴安南省、兴安西省的通辽、开鲁、林西三县及各旗内若干地段，兴安东省各旗沿河流区域，以及热河省的敖汉旗、翁牛特左旗之一部。所谓非正式开放地是指通过“借地养民”或没有经过政府正式的放垦手续，由当地蒙古王公或平民私自放垦，收取地租，成为事实上的开放地的地区。这类地区包括原卓索图盟的全部及昭乌达盟的奈曼旗、翁牛特右翼旗、喀尔喀左翼旗、克什克腾旗的全部或一部 涉及伪满洲国锦州、热河及兴安西省。所谓非开放地就是指基本保持畜牧业经济的纯牧业区 包括呼伦贝尔、原哲里木盟各旗未放垦地以及原昭乌达盟北部几个旗，涉及伪满洲国的兴安北、南、西三省及省外四旗。

为逐步解决东蒙地区的土地关系问题 伪满洲国政府于 1932 年