

近代中国海关与廉政

(Chinese Maritime Customs Service and Clean Governance)

杨智友 (YANG Zhiyou)

第二历史档案馆 副研究馆员 (Associate Research Archivist, the Second Historical Archives of China)

总税务司赫德治下的中国海关，在廉洁方面堪称表率，“是大清帝国唯一没有贪污腐败的衙门”。中国第二历史档案馆馆藏海关档案记载，自1854年至1870年，内班职员181名，有81人因考核不合格而去职，其中涉及贪腐者，仅1人而已。贪婪是人的天性，在晚清几乎无官不贪的背景下，赫德这个杰出的制度设计者和管理大师，是如何建立起一套行之有效的人事行政管理制度，使其成为外籍税务司制度的基本内核，从而基本上杜绝了贪腐呢？考察《China and the Modern World: Records of the Maritime Customs of China 1854-1949》，不论是《总税务司通令》、《海关职员录》等人事档案，还是伦敦办事处档案以及半官性函件，都可以从中找到想要的答案。

首先，**考试任用、重视学历**。考试制度是英国文官制度的核心。考试录用的推行，不仅保证海关

能够选拔到有真才实学的关员，促进各项业务的开展和提高，而且使海关在相当程度上减少了当时中国一般政府机关通行的，靠人情介绍推荐的不良风气，使海关行政不受私人关系掣肘，以保证海关行政的廉洁、高效。通过海关驻伦敦办事处及上海、广州等地公开考试招募，大批欧美高材生被中国海关录用。这种以考试作为人事选拔方式的做法，在晚清封建主义用人腐败的历史背景下，是极大的社会进步，给时人与后代提供了一个相对公正的竞争环境。

其次，**专业分工、各司其责**。海关人员的编制，既有纵的等级之分，又有横的职类之别。赫德早年把海关职员分为税务、海务两大部门，前者又分为内班、外班，每一部门、系别内部又划分许多不同的等级。随着时间的推移，职别分类更细、等级划分不断增繁，所有各门类各等级人员之职务权

责均明确规定，各有专司，符合“分工合作”原则，具有近代科学管理精神；同时，使其无从推诿，官僚作风较难产生，工作效率也有保证。另外，每一职、等、班关员的薪俸，都根据其职务繁简，责任轻重而有明确的规定，符合“各尽所能，各取所值”的原则。同时实行迁调制度，这种类似于现代的轮岗制度，既能在多个岗位培养海关中高级职员，又能防止中高级职员在一个岗位“经营”多年，出现廉政问题，把部门当做“自留地”，能够有效预防腐败的发生。

再次，绩效考核，升迁有序。从人事管理的角度考察，实行考绩报告制度，有符合科学性的一面。它评价指标具体，比起封建王朝通行的用人少有标准、提拔仅仅依据人际关系的陈规陋习，以评判项目的形式为关员树立起了良性行为模式和考核标准，是历史性进步。考绩报告制度的多年沿用，促进了人事管理的专人化、档案化、规范化，可使上级历史地全面地了解该职员，避免偏听偏信，少犯主观或官僚主义错误。赫德治下的海关，用人还有两个惯例：一是从基层做起，循序晋升。使得高层关员都有基层工作经验，熟悉业务，不致事事假手属下。二是职位有保障。海关人员一经正式任用，无重大过失、贪渎行为或健康障碍，均不能任意撤换，也不以长官之进退而影响其地位，实际上是有了终身职业保障。因此，相对其他机关来讲，海关职员比较安心服务、勤勉奉职，易养成守正不阿之精神，有助于保证海关机器运作的廉洁与高效。

最后，高薪养廉，老有所依。从赫德执政时起，海关关员的高薪待遇多达9项。此外还实行年资加薪制度，一般洋员每2年晋升或加薪一次，（后来）华员每3年晋升或加薪一次。年资越高、等级越高、待遇越好。这样，既设置繁缛的层次等级，同时又实行定期晋级、循序渐升，在每个职员面前，都存在着短期内晋升的希望和可能，有助于激励进取心；而要升至较高的职务，又非长期努力不可。这种可望而又可及、但又必须长期努力才能达到的目标，把鼓励和约束巧妙地糅合在一起，有助于关员长期服务海关。赫德还在海关实行退休制度，并在中国首创推行养老储金制度。平时待遇优厚，退休了还有一笔可观的退休金作为养老保障，关员在岗时便无后顾之忧，可以安心工作。而且，服务年限越长，养老储金积累越大，职员越舍不得

放弃。这样，养老储金实际成了促使关员保持操守、廉洁行政的保证金，无形中增加了管理效力。

综上所述，近代海关有严密的税款完纳和呈报制度，业务操作过程分工较细、实行流水作业、分段管理。让每个参与流程的海关工作人员只限于其中某一环节作业，不能集全部环节于一身，防止个人包揽业务全程而从中做手脚。加之人员不时变动，使报关商人与海关工作人员相识相熟的程度降低到最小，防止他们利用私交而谋取公务上的便利，从而使不法海关职员无机可乘，这叫使之不能贪。此其一；近代中国海关职员均为考核选拔，素质较高，加上高薪养廉，经权衡利弊后，大都不想冒险去贪污。这叫使之不想贪。此其二；海关对贪污案件处分极为严厉，对发案的基层主管，也将因监管不力而受到连坐处分。从而形成层层监督、防止发生贪污的连锁机制，使敢于试法者望而止步。这叫使之不敢贪。此其三。不能贪，不想贪，不敢贪，这就是海关这架机器廉洁高效运转的保证，也是晚清海关为什么能成为林林总总衙门中出污泥而不染的一枝奇葩，被时人称为世界行政管理史上的奇迹。