

近代中國海關與廉政

(Chinese Maritime Customs Service and Clean Governance)

楊智友 (YANG Zhiyou)

第二歷史檔案館 副研究館員

(Associate Research Archivist, the Second Historical Archives of China)

總稅務司赫德治下的中國海關，在廉潔方面堪稱表率，“是大清帝國唯一沒有貪污腐敗的衙門”。中國第二歷史檔案館館藏海關檔案記載，自 1854 年至 1870 年，內班職員 181 名，有 81 人因考核不合格而去職，其中涉及貪腐者，僅 1 人而已。貪婪是人的天性，在晚清幾乎無官不貪的背景下，赫德這個杰出的制度設計者和管理大師，是如何建立起一套行之有效的人事行政管理制度，使其成爲外籍稅務司制度的基本內核，從而基本上杜絕了貪腐呢？考察《China and the West》，不論是《總稅務司通令》、《海關職員錄》等人事檔案，還是倫敦辦事處檔案以及半官性函件，都可以從中找到想要的答案。

首先，考試任用、重視學歷。考試制度是英國文官制度的核心。考試錄用的推行，不僅保證海關能夠選拔到有真才實學的關員，促進各項業務的開展和提高，而且使海關在相當程度上減少了當時中國一般政府機關通行的，靠人情介紹推薦的不良風氣，使海關行政不受私人關係掣肘，以保證海關行政的廉潔、高效。通過海關駐倫敦辦事處及上海、廣州等地公開考試招募，大批歐美高材生被中國

海關錄用。這種以考試作為人事選拔方式的做法，在晚清封建主義用人腐敗的歷史背景下，是極大的社會進步，給時人與後代提供了一個相對公正的競爭環境。

其次，專業分工、各司其責。海關人員的編制，既有縱的等級之分，又有橫的職類之別。赫德早年把海關職員分為稅務、海務兩大部門，前者又分為內班、外班，每一部門、系別內部又劃分許多不同的等級。隨著時間的推移，職別分類更細、等級劃分不斷增繁，所有各門類各等級人員之職務權責均明確規定，各有專司，符合“分工合作”原則，具有近代科學管理精神；同時，使其無從推諉，官僚作風較難產生，工作效率也有保證。另外，每一職、等、班關員的薪俸，都根據其職務繁簡，責任輕重而有明確的規定，符合“各盡所能，各取所值”的原則。同時實行遷調製度，這種類似于現代的輪崗制度，既能在多個崗位培養海關中高級職員，又能防止中高級職員在一個崗位“經營”多年，出現廉政問題，把部門當做“自留地”，能夠有效預防腐敗的發生。

再次，績效考核，升遷有序。從人事管理的角度考察，實行考績報告制度，有符合科學性的一面。它評價指標具體，比起封建王朝通行的用人少有標準、提拔僅僅依據人際關係的陳規陋習，以評判項目的形式為關員樹立起了良性行為模式和考核標準，是歷史性進步。考績報告制度的多年沿用，促進了人事管理的專人化、檔案化、規範化，可使上級歷史地全面地瞭解該職員，避免偏聽偏信，少犯主觀或官僚主義錯誤。赫德治下的海關，用人還有兩個慣例：一是從基層做起，循序晉升。使得高層關員都有基層工作經驗，熟悉業務，不致事事假手屬下。二是職位有保障。海關人員一經正式任用，無重大過失、貪瀆行為或健康障礙，均不能任意撤換，也不以長官之進退而影響其地位，實際上是有了終身職業保障。

因此，相對其他機關來講，海關職員比較安心服務、勤勉奉職，易養成守正不阿之精神，有助于保證海關機器運作的廉潔與高效。

最後，高薪養廉，老有所依。從赫德執政時起，海關關員的高薪待遇多達 9 項。此外還實行年資加薪制度，一般洋員每 2 年晉升或加薪一次，（後來）華員每 3 年晉升或加薪一次。年資越高、等級越高、待遇越好。這樣，既設置繁縟的層次等級，同時又實行定期晉級、循序漸升，在每個職員面前，都存在著短期內晉升的希望和可能，有助于激勵進取心；而要升至較高的職務，又非長期努力不可。這種可望而又可及、但又必須長期努力才能達到的目標，把鼓勵和約束巧妙地糅合在一起，有助于關員長期服務海關。赫德還在海關實行退休制度，并在中國首創推行養老儲金制度。平時待遇優厚，退休了還有一筆可觀的退休金作為養老保障，關員在崗時便無後顧之憂，可以安心工作。而且，服務年限越長，養老儲金積累越大，職員越捨不得放棄。這樣，養老儲金實際成了促使關員保持操守、廉潔行政的保證金，無形中增加了管理效力。

綜上所述，近代海關有嚴密的稅款完納和呈報制度，業務操作過程分工較細、實行流水作業、分段管理。讓每個參與流程的海關工作人員只限于其中某一環節作業，不能集全部環節于一身，防止個人包攬業務全程而從中做手脚。加之人員不時變動，使報關商人與海關工作人員相識相熟的程度降低到最小，防止他們利用私交而謀取公務上的便利，從而使不法海關職員無機可乘，這叫使之不能貪。此其一；近代中國海關職員均為考核選拔，素質較高，加上高薪養廉，經權衡利弊後，大都不想冒風險去貪污。這叫使之不想貪。此其二；海關對貪污案件處分極為嚴厲，對發案的基層主管，也將因監管不力而受到連坐處分。從而形成

層層監督、防止發生貪污的連鎖機制，使敢于試法者望而止步。這叫使之不敢貪。此其三。不能貪，不想貪，不敢貪，這就是海關這架機器廉潔高效運轉的保證，也是晚清海關為什麼能成為林林總總衙門中出污泥而不染的一枝奇葩，被時人稱為世界行政管理史上的奇迹。