

战时经验与制度变迁：山东解放区 对东海关的接收与改造（1945—1949）

水海刚 张庭祯

内容摘要 1945年8月烟台的解放，使得东海关的历史由外籍税务司时期进入到人民海关时期。为适应战争的需要，东海关原有的管理系统被打散，原来的各分关分属各地工商局管辖。与此同时，山东解放区的海关管理也呈现出维持较高税率、强调海关工作人员的政治可靠性、海关直接领导权逐级下放、积极开展“群众路线”式的缉私活动等特点，这些均是适应战争形势而实行的新举措。山东解放区对东海关的接收与改造，事实上已呈现出“整体接收、逐步改造”的特征。随着解放区海关管理人员的培养与流动，这一经验与管理模式也从战时经验转变为新的制度实践，从而奠定了新中国海关管理制度革新的基础。

关键词 海关接收 烟台 东海关 山东解放区

作为中国近代史研究热点之一的中国近代海关史研究，虽已取得了巨大的进展和突破，但总的看来仍有许多亟待推进的领域。从研究时段来看，已有研究极少涉及抗战及解放战争时期；从研究内容来看，中国近代海关制度及其在1927年后的演化问题仍是有待厘清的领域。如关于海关的垂直管理系统在国内军阀混战、抗日战争、解放战争等一系列大事件下所遭受的挑战、冲击及回应的研究仍待深化。以解放区时期海关的研究而言，作为中华人民共和国这一新生政权诞生前的特殊时期，中国共产党对近代海关的接收与改造，对于我们理解新中国海关及其相关制度的形成大有帮助，理应引起学界的注意和进一步讨论。本文有鉴于此，以全国最早被解放区接收的东海关为例，探讨解放区政权对近代海关的接收与改造，以期在较长时段的视野下，加深对中国近代海关制度及其演变理解。

一 东海关的设立及其沿革

东海关于1861年8月22日由晚清直隶候补知府王启曾创设，其创立是中英《天津条约》中要求开放口岸的结果。早期的东海关实为海、常两关的通称，负责管理烟台的税收以及港务费用，1862年1月17日，登莱青道移驻烟台，道台崇芳兼任第一任东海关监督。该年冬，英国人汉南（C. Hannen）担任东海关首任洋关税务司，组建东海关税务司署。1862年4月东海关洋关开始正式办公，执行各国制定的“协定关税”税率，标志着东海关^①被纳入中国近代新式海关系统之中。^②东海关的沿海管辖范围，北至大清河，南至老黄河口，与江海关和津海关相接。^③

1901年，由于《辛丑条约》中要求中国的赔款以海关税、常关税、内地厘税和盐税作为抵押，烟台口及其50里内的常关（东自系山口，西至八角口）由东海关监督衙门移交东海关税务司管辖，东海关征收的关税不再由东海关监督上缴，而作为战争赔款存于英国汇丰银行和俄国道胜银行。同年，原为东海关常关管理的民船业务划归洋关管理。^④从这一时期起，东海关税务司基本上拥有了所有海关事务的实质领导权，东海关监督衙门的地位逐渐弱化。1915年11月东海关（洋关）龙口分关设立，由东海关税务司苏古敦（A. H. Sugden）兼管。1930年10月国民政府收回威海卫，东海关（洋关）设立威海卫分关。^⑤1931年1月1日，全国关税会议统一划定全国海关关区，把所有的常关改为海关的分卡，裁撤厘局。东海关50里以外的常关统归洋关管辖，至此常关消失，东海关成为完全由总税务司管辖的机构。虽然东海关监督一直存在到1938年2月28日南京国民政府宣布裁撤，^⑥但从此时起东海关监督已经名存实亡。此时东海关的组织结构大致为：东海关为总关，由总税务司领导，下辖龙口分关、威海分关以及东海关民船台。龙口分关又分管八角口、平畅河、刘家沟、天桥口、庙岛、栾

① 东海关为海、常两关的通称，以下行文中除特别说明外，均以洋关为叙述对象。

② 丁抒明《东海关设关考略》，《近代史研究》1985年第2期。

③ 《总税务司通令》（1864年第8号），中华人民共和国海关总署办公厅编《中国近代海关总税务司通令全编》第1卷，中国海关出版社，2013，第74页。

④ 边佩全主编《烟台海关史概要（1862—2004）》，山东人民出版社，2005，第134页。

⑤ 山东省地方志编纂委员会编《山东省志·海关志》，山东人民出版社，1997，第25页。

⑥ 山东省地方志编纂委员会编《山东省志·海关志》，第22页。

家口、黄河营、黑港口、太平湾、掖口、虎头崖、下营口、羊角沟等十三个分卡；而威海分关的组织更为细化，下辖石岛管理分卡（负责管理八河沟、沙窝岛、朱家圈分卡）和曲格管理分卡（负责管理俚岛、龙须岛、蜆江分卡）；民船台则管理着系山、八角口、芝罘三个分卡。^①

1938年2月3日，日本海陆联队从青岛由陆路和海上侵入烟台，东海关同日被日军占领，3月12日，日本人勅仓作助（S. Momikura）由江海关调至东海关任税务司，两天后，北平伪中华民国临时政府指令保留此前南京国民政府宣布裁撤的东海关监督一职，由温世珍担任。沦陷后，东海关的税款及税收税目由日本正金银行接管。^② 日军占领烟台后，对东海关进行了大规模调整，将东海关内部分为总务课、监察课、缉私课、港务课、秘书课和会计课。^③ 此后一直到1945年8月，东海关都受到日本方面的管控，在勅仓作助之后又经历了两任税务司：1942年起任职的左岛忠夫（T. Sashima）和1943年1月26日起任职的饭田谦（T. E. Tanaka）。1945年8月24日烟台第一次解放，日本对东海关的控制结束。^④

二 山东解放区对东海关的接收

1. 战时状态下东海关管理系统的分离与整合

1945年8月，威海、龙口、石岛、烟台先后解放，东海关进入中国共产党领导、人民政府管理的新时期。1945年8月24日，烟台抗日民主政府委任贾振之为第一任人民东海关关长，接管东海关，10月27日，胶东区行署正式任命他为关长。^⑤ 由于各地解放的时间不同，在贾振之在任时，此前由东海关管辖的威海分关、龙口分关成为东海关的平级机构，同东海关一样，由胶东区工商局直接管理。^⑥ 此时东海关仅下辖系山口、八角口和刘家旺三个事务所。在东海关内有秘书科、总务科、监察科和港务科，其中总务科下又设置了总务、征收、鉴定、进口、出口民船、统计、港务费征收、

① 山东省地方史志编纂委员会编《山东省志·海关志》，第26页。

② 边佩全主编《烟台海关史概要（1862—2004）》，第152—154页。

③ 山东省地方史志编纂委员会编《山东省志·海关志》，第26页。

④ 边佩全主编《烟台海关史概要（1862—2004）》，第104页。

⑤ 边佩全主编《烟台海关史概要（1862—2004）》，第235页。

⑥ 1947年8月10日东海关改由胶东区税务局管理，时任关长赵桂源兼任税务局长。见边佩全主编《烟台海关史概要（1862—2004）》，第239页。

会计等九个股；监察科下设有监察股和查验股。^① 1946年6月5日，胶东行署任命赵桂源担任东海关的新关长，^② 同年10月，原属烟台工商管理局的关税股并入人民东海关的总务科，一个月后，按照胶东行署的机构精简会议讨论结果，东海关升格为总关，受胶东区工商局垂直领导，威海、龙口、石岛三个海关再次成为分关划归东海关管理，并且新成立了乳山分关。^③ 次年7月25日，胶东行署决定成立胶东区税务局，东海关关长赵桂源担任局长。8月10日，此前由胶东区工商局领导的烟台（即东海关）、龙口、威海、石岛、乳山各海关划归胶东税务局领导。9月19日，在国民党军再次占领烟台前，人民东海关撤离烟台，仅留下十人看守。至9月30日，人民东海关留守员工也撤离了烟台。人民东海关的人员撤出烟台后同烟台市银行、工商局合编成立了烟台经济工作队，将原来海关的分支机构改编为5个海关事务所、8个检查站，转入地下以游击的形式进行经济斗争。11月10日，胶东区行署为适应战时需要，决定将各分关改为独立海关，归属各地工商局直接领导，^④ 8月以来负责主持工作的张超被任命为新的人民东海关关长。

1948年10月20日烟台再次解放，烟台市人民政府重新接管东海关，车忠翰被任命为关长，此时东海关内部组织有了较大变化，分为会计、估验、监察、总务、港务五个股，同时还有和这五个股平级的巡缉队，^⑤ 此前被国民政府裁减的员工此次接收了26名，多为普通工人。^⑥ 由于此前9月1日石岛进出口局成立，石岛海关划归其管辖，乳山海关也划成石岛海关的一个分关，而此前划成独立海关的威海、龙口海关也仍然归当地的工商局管理。因此此时东海关直接领导的只有系山口、八角口、刘家旺三个事务

① 《东海关组织机构及人员配备情况》，青岛海关史志编纂委员会编《山东解放区海关史料综览》，中国海关出版社，2006，第15页。下文引用史料，除特别说明外，均来源于此书，不再赘述。

② 《胶东区行署关于东海关关长的公布令》（1947年6月5日）。

③ 边佩全主编《烟台海关史概要（1862—2004）》，第238页。遗憾的是笔者并没有找到胶东行署关于此次机构合并的具体文件，仅发现在1946年11月19日，胶东区工商局发出了《关于召开人事会议的通知》，文件指出此次会议的主题在于精简机构，由此推断大约是在这次会议后进行了海关的合并。参见青岛海关史志编纂委员会《山东解放区海关史料综览》，第27页。

④ 青岛海关史志编纂委员会编《山东解放区海关史料综览》，第60页。

⑤ 《东海关机构组织编制表》（1948年10月）。

⑥ 《东海关接收前被敌裁减员工登记表》（1948年1月）。

所。11月23日,烟台进出口管理局成立,东海关划归该局垂直领导。^①1949年1月,烟台进出口局将威海海关、龙口海关分别改为分关,划归东海关管理。2月,华东财办指示裁撤小海口的海关机构,东海关内部改股为课。2月,于厚轩被任命为东海关副主任,开始负责东海关的日常工作。

同年6月,华东财办对海关机构进行调整,^②东海关改称“烟台海关”,下辖系山口、八角、刘家旺三个直属海关事务所以及龙口和威海两个分关。值得注意的是:龙口分关此时仅下属栾家口、黑港口两个事务所,其他蓬莱、海庙后、虎头崖等地的事务所均已撤销;威海分关更加彻底,金山港检查站划归系山口管理,朝阳港检查站划归石岛海关管理,双岛分所撤销。这是海关适应形势精简部门的一大举措。

1949年10月,新中国成立,同月,石岛分关划归东海关管理。此时的东海关又回到了1946年底的状态,管辖石岛、威海、龙口三地的海关,不过威海和龙口海关的级别由分关降至事务所。东海关内部的结构也再次发生变化,下设秘书、人事、行政、验估、稽查五课。^③

2. 山东解放区政权对旧海关的人员接收

1945年8月24日烟台解放之后,当天中共就派人接收了东海关,同时被接收的还有此前在东海关工作的旧职员。关于海关旧职员的接收,在胶东行署指示下东海关采取的是“留用不动,按月付薪”的政策。^④1946年4月东海关人员配备文件显示,当时东海关共有73位职工(不包括88位工友),处于请假或辞职(但还未离职)状态的有14位,占总人数的19.18%。^⑤差不多五分之一的人都不在工作状态,此时的东海关日常运作已经出现“人员已感不足分配”、“因人员不敷,未能按照出入口性质划分工作”的问题。

虽然胶东区工商局指示“对于海关旧职员……应进一步抓紧安慰他,鼓励教育他……开展思想斗争是重要的”,^⑥但是实际上这种“安慰、鼓励、教育”作用不大,在旧职员心中,至少是有些旧职员心中,海关的领导权仍然在总税务司那里,自己仍然是要对上海的总税务司负责的。例如,有

① 山东省地方史志编纂委员会编《山东省志·海关志》,第61页。

② 《华东财办工商部关于调整海关机构的指示》(1949年6月7日)。

③ 《烟台海关新组织机构表》(1949年10月)。

④ 《胶东区工商局关于海关干部工作的批示》(1946年4月29日)。

⑤ 《东海关组织机构及人员配备情况》(1946年4月25日)。

⑥ 《胶东区工商局关于海关干部工作的批示》(1946年4月29日)。

旧职员写英文信到上海的总税务司处说明东海关当时的情况，甚至要求向总税务司请假，以期暂时离开东海关 [具体信件内容无法看到，此处摘自东海关写给胶东区工商局的报告，该英文信被截获后胶东区工商局很困惑，问询东海关“为什么（他）不向我们请假”]。^①

而旧职员不愿为新政权服务更为实际的原因是薪资问题，其实东海关以及胶东行署、胶东区工商局对于海关旧职员的态度从根本上讲是非常想要团结、挽留的，在各种报告批复中，对于旧职员事务的处理上，胶东行署都会要求海关尽量满足旧职员的种种要求，只是根本矛盾无法解决，由此产生其他连带问题。这一根本矛盾就是薪资问题，旧海关职员普遍反映薪资待遇不足以供养家庭，另外还担心在人民海关任职之前缴纳的养老金会无法发放。^②

解放区政权固然无法确定各位旧职员此前缴纳的养老金状况，即使可以确认，新政府也不一定愿意负担这一部分支出，它没有收到此前缴纳的养老金，自然也就不能做此开支。因此对于部分旧职员请求询问之前税务司每个月扣除的养老金能否向上海的税务司联系发放时，胶东区工商局的答复是“在联合政府正式出现后，可提出交涉，是否成功待将来看……民主政府是照顾每个人的生活的，只要能够忠诚的为人民服务，老来生活人民也是照顾的。”^③显然这种观念上的“大饼”并不能填饱肚子。而另一方面，垂直管理系统崩溃之后，虽然要求对旧职员“按月付薪”，但是各级别具体付薪多少，又无法做到让新政权与旧职员双方都满意。东海关在接收旧职员时薪资是以“每人每月150至300”小麦为标准的，^④这里没有说明计量单位，但是推测其单位应该是一斤，即每人每月150—300斤小麦。以此标准，薪资最高的职员要养活一个六口之家，每人每天也仅有一斤多不到两斤小麦，除去磨成面粉时的损耗以及用于换取衣物、日用品的开支，

① 《东海关关于旧职员写信反映情况的报告及批复》（1947年）。

② 中国近代海关各级职员薪资由总税务司统一划分，各个级别有其限制，并且在海关内部有自己的养老金制度，旧海关中对职员有“所有海关人员至预定年限时强制退职”的规定，并且“对于此项退休人员予以资助，俾暮年得有养贍”，但养老金的来源需要通过强制储金来完成，即“华洋各员新入关的，由月薪内提百分之六，以月薪一千两计算。月薪在一千两以外者亦作一千两算，由海关代储生息……将来拨还办法分有四种：一、强制休致时；二、自行告退时；三、本人病故时；四、免职出关时”。当垂直管理体系崩溃之后，最现实的问题其实就是养老金问题。

③ 《东海关关于旧职员写信反映情况的报告及批复》（1947年）。

④ 《胶东区工商局对东海关旧职员工任用及待遇的指示》（1945年11月23日）。

几乎无法正常生活。为此东海关曾多次向胶东区工商局反映，需要提高职员待遇，但是职员待遇问题似乎并不是胶东区工商局能够决定的，该局一方面安抚东海关“薪金问题，这里要重拟，不日下达勿念”，^①另一方面抓紧时间向山东省财政厅报告相关问题，^②在问题解决之前，只能仍然按照每月小麦150—300斤供给，不过山东省财政厅似乎并没有很快回复。

1948年10月，烟台再次解放之后，东海关对人员薪资重新进行了评定，职员最低每月450斤小麦，普遍在500—770斤，专门技术人才如工程师、潜水员等工资为950斤、820斤不等，工友工资则定在300—400斤，^③此时的薪资水平虽然不算很高，但比较1945—1946年已经有了提高。值得指出的是，国民政府占领烟台期间曾经给仍在东海关工作的职员发放额外的“米津”补贴，普通职员每月额外米贴225斤，工人也有150斤，^④烟台二次解放后人民政府评定薪资时取消了这些补贴，但是此时并未出现职工因为薪资问题而辞职的情况，这可能和战争局势以及几年来海关旧职员减少有关。

1949年初，胶东区行政公署发布《胶东区海关职工薪给暂行办法（草案）》，分出海关、分关、事务所、检查站四个不同级别，每个级别的不同职员又分为不同等级，最终将海关职员分为九个不同等级，最高为一级，即东海关关长，每月薪金加津贴可以拿到3000元，最低一级的职员也可以拿到1800元。而海坝工程会的职员薪资则分为五等，最高一级纯熟的技术工人每月可以拿到1700元，普通的勤杂人员、税警和练习工人则仅有1140元，工人部分的工资并不按照服务年限计算，纯粹按照技术水平发放（此时应该是以人民币为单位，因为此前山东解放区发行的北海币在1948年12月1日人民币发行后按照100:1的比例被收兑。在1945年8月，1北海币相当于33元3角3分伪币（见《山东解放区海关史料综览》“前言”）。^⑤此时人民币的购买力按照1949年烟台进出口局发布的《烟台港口调查报告》来看，1949年1月每市斤苞米价格为10.80元，^⑥即此时东海关关长每月最高薪资仅可以购买277.78斤苞米，相比于1948年的定薪情况来说大幅

① 《东海关对旧职员潜逃事件的报告及批复》（1946年3月1日）。

② 《胶东区工商局关于海关旧职员问题的报告》（1946年3月6日）。

③ 《东海关员工薪粮意见表》（1948年10月）。

④ 《烟台海关港务股职员薪资比较表》（1948年11月24日）。

⑤ 《胶东区海关职工薪给暂行办法（草案）》（1949年）。

⑥ 《烟台港口调查报告》（1948年8月3日）。

下降，和1945—1946年东海关刚被解放区接收时的薪资水平差不多。

综上所述，解放区时期东海关的薪资水平几经调整，但是一直处在一个较低的水平，同此前垂直管理体系存在时全国各级职员执行的薪资水平完全无法相比；同时，由于这种割裂与崩溃，海关原有的养老金制度无法继续运行，旧职员的权益受到了损害，因此纷纷离开或者逃避继续在东海关服务，使得人民政府对旧海关人员的接收遭遇了困难。

三 改造与创新：山东解放区对东海关的管理

1. 海关管理

仔细梳理山东解放区对东海关的管理，我们从中至少可以观察到以下几个方面的变化：

其一，在海关人事方面，首先是海关关长的任命权逐渐下放。东海关关长最初由山东省政府委托胶东区行署直接任命，到了后期改由烟台市人民政府任命^①，这和晚清民国时期旧海关的情况相去甚远，因为此前的东海关税务司乃至高级职员都是海关总税务司才有权任命的，而胶东区行署的行政级别又远低于原先的总税务司署，最高管理层都是这样，下层的人事权更不必说，到了后期一些分关关长的任命权甚至已经被下放到烟台市进出口局。^②其次，这些关长卸任后的去向有着高度的一致性，往往调往其他经济部门继续担任高级职务，或是升入胶东区税务局，或是升入胶东区工商局。这说明此时的山东解放区是非常需要经济干部的，而这些机构的业务方面本来就与东海关有联系，在东海关的经历成为这几位关长后来进入这些机构管理层的关键因素。这几任关长任期都极短，有几任甚至不满一年，去除这种快速变动对于海关工作造成的影响，东海关一定程度上成为山东解放区高级经济干部的培养室。到了新中国成立以后，“烟台海关1949

^① 第二任关长赵桂源由胶东区行署于1946年6月5日任命，第三任关长张超在实际负责关长工作几个月后由胶东区行署于1947年11月17日正式任命为关长（见青岛海关史志编纂委员会编《山东解放区海关史料综览》，第49页）。第四任关长车忠翰于1948年10月开始负责关长工作，具体任命文件没有查到，但边佩全主编《烟台海关史概要（1862—2004）》第235页中备注其为“烟台市人民政府任命”。第五任关长于厚轩具体的任命文件也没有查到，暂时同样按《烟台海关史概要（1862—2004）》中的记载为“烟台市人民政府任命”。

^② 《烟台进出口局关于海关人事工作的命令》（1949年）。其中烟台市工商局直接将威海海关主任于厚轩调离威海分关，“到局令有任用”。

年共调出人员 146 人、1950 年共调出人员 133 人，有力地支援了全国各地海关及其他机关，企业单位”。^① 最后，对于关长的任命，解放区是比较重视相关基层经历的，第三任关长张超、第四任关长车忠翰和第五任关长于厚轩，在被任命关长前都在东海关或威海分关做到了分关长或是某一课的课长，这固然是由于海关工作的复杂性，没有相关经历无法很好地管理海关，但更加验证了上一点——东海关在很大层面上是有着经济干部培养室的作用的，先从海关的分关基层做起，然后一步步升任副关长、关长，最后调往其他经济部门担任高级职务。这同时说明东海关的地位在垂直管理系统崩溃后在逐步下降，它所培养出来的干部，在很短的时间内就要被调离海关，海关自己无法保留人才，这从长期来看一定是不利于海关运作的。

其二，在隶属关系上，解放区东海关经历了四个阶段，即 1945 年 8 月至 1947 年 7 月由胶东区工商管理总局领导，1947 年 7 月至 1947 年 9 月由胶东区税务局领导，1947 年 9 月至 1948 年 11 月由烟台市工商管理总局领导，1948 年 11 月至 1949 年由烟台市进出口管理局领导。在这四个阶段中，东海关的直接领导变化非常之快，但是一个非常显著的趋势是直接管理东海关的机构的行政级别同东海关关长的任命权一样正在逐步下降，从一开始的胶东区行署下设的工商局、税务局下降为烟台市管辖的工商局和进出口局。这一定程度上和战争导致的中断有关，因为 1947 年 10 月烟台再次被国民党占领，此时新政权管理下的东海关只能转入地下和烟台市工商局以及烟台市银行组成了“经济工作队”继续进行税收工作，^② 所以东海关在当时直接对烟台市工商局负责，受其领导比较便于工作开展，毕竟战争情况下再想直接获得胶东区行署的指示是非常困难的。另一方面，这种管理权变化的背后，是新政权对海关工作的不断探索，说明新政权在原有的垂直管理体系崩溃后正在思索如何更有效地管理海关。在当时的情况下，一开始将海关同其他税务机构一并放置在工商局管理，后来成立了专门的税务局后改由税务局管辖，直到最后专门成立了负责外贸的进出口管理局来监管，这种不断具体、不断细化的过程，体现出新政权逐步意识到海关同其他税务机构的不同之处，以及这种不同所带来的行政权力重新划分的要求。

其三，在管理系统上，东海关和它下属分关的关系也不断发生变化。

^① 《烟台海关十年工作概况（1949—1959 年）》，转引自边佩全主编《烟台海关史概要（1862—2004）》，第 253 页。

^② 《石岛工商局关于胶东区调整机构与干部任职的公布令》（1947 年 11 月 17 日）。

东海关下属分关的关系按时段划分可以简单分为 1945 年 8 月至 1946 年 10 月的相对独立时期、1946 年 10 月至 1947 年 9 月的总关时期、1947 年 9 月至 1948 年 10 月的沦陷转入地下时期，以及 1948 年 10 月至 1949 年的管理权恢复时期。解放初期，东海关所在地烟台，在解放时间上晚于其一直以来的分关——威海、龙口等地。^① 龙口和石岛解放时当地工商局随军入城已经完成了对海关的接收，威海市政府也在解放后很快接收了海关，因此在各地海关接收进度不一致的情况下很难恢复此前的总关—分关模式，人民政府对于海关的管理工作也需要一段时间进行摸索调整。经过一年多的熟悉之后，胶东区工商局开始着手恢复东海关的总关地位。先是 1946 年 10 月，原属烟台工商管理局的关税股并入了人民东海关的总务科，一个月后东海关又升格为总关，威海、龙口、石岛三个海关再次成为分关划归东海关管理，并且新成立了乳山分关，此时的东海关规模最大。可惜的是东海关总关地位恢复不久，国民党再次占领烟台，东海关工作只能转入地下，而此时并没有受到进攻的乳山、石岛分关和同样转入地下的威海分关再坚持向东海关汇报工作显然不合时宜，于是再次独立。当烟台二次解放之后，政策方面的调整逐步进行，经过了 1949 年初的海关机构精简调整以及 10 月的再次调整，东海关又恢复了总关地位。

这种海关下属机构不断调整的情况恰恰说明解放区政权认识到了曾经的垂直管理体系在海关工作开展中的必要性，高层的总税务司制度在解放区当时的情况下显然无法执行，但是到了基层的分关与总关层面，新政权逐步努力尝试恢复这种体系，这其中主要的两次尝试就是上文提到的 1946—1947 年与 1948—1949 年两个时间段对东海关总关地位的恢复。

总的看来，解放区时期东海关一方面地位不断下降，行政级别不断被下放，培养出的税务干部也不断被抽离；另一方面，在基层组织的设立与管理中，解放区政权却隐隐想要恢复此前垂直管理体系下总关管理分关的模式，新政权对于恢复这种基层模式所做的两次尝试，一定程度上表明它无意完全推翻垂直管理体系。虽然受当时形势的制约，在高层方面当时解放区政权无力重建全国统一或者说大部分地区协调一致的垂直管理体系，但是至少在基层层面它仍然尝试恢复这一制度。

2. 人员改造

新政权对于工作人员提出的要求可能没有它对于东海关制度建设提出

^① 1945 年 8 月 16 日威海解放，8 月 18 日龙口解放，8 月 20 日石岛解放，8 月 25 日烟台解放。

的要求那么容易观察,但是作为一个强调意识形态的政党,在对海关工作人员的思想意识管控、对海关工作人员的出身与政治成分的要求上,新政权实际上是毫不松懈的。从东海关1949年工作总结中有关东海关及其下属各分关的人员统计表,^①可以发现几个非常明显的特点。首先,海关职员中中共党员的比例非常高,比如东海关及其所属分关、所在1949年1月统计时共有职员315人,其中中共党员168人,所占比例为53.3%;而具体到烟台海关,这一比例还要更高些,104位职员中共有中共党员58人,比例为55.8%。其次,职员中中共党员的比例明显高于勤杂人员,当时东海关及其分关共有勤杂人员24名,但仅有5名是中共党员,所占比例为20.8%;具体到烟台海关,当时共有8名勤杂人员,其中更是仅有1名中共党员,所占比例仅为12.5%。两相比较,我们不难发现在解放区时期东海关对于其中的工作人员政治成分是有着一定要求的,虽然没有看到具体的诸如“海关工作人员应该优先录用中共党员”之类的通告、规定,但实际上,解放区东海关的工作人员中中共党员占到一半以上。也可以说中共党员进入重要部门的可能性比非党员更高。那么当时东海关工作人员中,除了中共党员人数占有较大优势外,是否还存在其他政党的党员也占有相当比例的情况?答案是否定的,在上述统计表中,东海关及其分关共有339名职员与勤杂人员,其中只有4名为其他党派成员,剩余的均为“无党无派者”。因此,在当时的东海关中,对于工作人员的政治成分是有着相当要求的,这种中共党员占有极高比例的人员结构正是解放区时期东海关用人方面的新特点之一。

除了政治成分的要求外,新政权对于新发展的海关工作人员的“出身”也有一定要求。例如石岛分关1946年工作总结中对于当年新发展的22名干部的统计数据显示,这22人中共有16人成分为“农”,且大多为贫农或中农,仅有1名富农;接下来人数最多的是“学”,共有4人;另外还有1人成分为“商”,1人为“工”。^②当时在海关工作的人员均称干部,这些新发展干部进入海关后从事的都是基础工作,如检查员、稽征员、会计、巡缉队等,甚至有两人是到海关做炊事员的。因此这份新发展干部统计表,可以代表解放区海关对一般工作人员的发展与接收情况,这些新发展人员很明确以出身为“农”的人员为主。

^① 《附表:烟台海关及所属分关、所、职员、勤杂人员总统计表》(1949年)。

^② 《新发展干部统计表》(1946年)。

解放区政权对于海关的政治要求不仅体现在对工作人员的筛选或是对政治成分的要求上，更体现在对旧职员的思想改造上。此前解放区海关中的旧职员，由于经济原因离职的很多，但除此之外，还有一个很重要的因素导致旧职员不愿意再留在海关工作，那就是思想改造。1946年2月，在解放区接收东海关几个月之后，时任东海关关长的贾振之深夜向他的上级主管领导胶东区工商管理局副局长胡铁生写了一封报告信，信中主要向胡报告了旧职员“潜逃”事件。^①事件的起因是“建校受训之旧关员回来以后，便引起了在关关员的不安，都以为他们回来，则自己也要轮到受训了”。此处的“受训”指的是“烟台、威海的海关、邮局、银行等单位科级以上的人员、中学教师等”作为胶东建国学校（简称“建校”）“第三期政治队学员”接受思想改造，“通过政策教育，让其划清界限，继续工作”。胶东建国学校是“抗战年代，由胶东行署直接领导创建的一所培养革命干部的学校。它创办于1942年9月……从胶东解放区各党政群机关调集学员”，原本对学员有“入学条件，要求政治可靠，具有初中以上文化程度，身体健康，经过审查后调干入校”，^②但此时让旧海关职员入学学习，显然是想要通过干部培训使得他们“政治可靠”。这种担心去建校“受训”的情绪导致“过年之后，便有两个关员——×××、×××请病假在家里养病”，后来这两个关员写信辞职，后面又“接二连三的逃了11名”，“并且另外又有三个请假的”。旧职员接二连三辞职显然引起了贾关长的高度重视，他同负责该事的总务科长将逃跑的人的信件阅读之后，分析了旧职员逃跑的原因，认为旧职员之所以逃跑，“一是受训，二是生活无法维持”，这其中“生活无法维持”的情况上文已经论述过，此处分析为什么旧职员怕到建校“受训”。首先，在这份报告中提到一种情况，即最开始请病假的两名旧关员“都是基督教徒”，建校“受训”，显然是要对旧职员的思想进行马克思主义改造，而这些职员的基督教信仰势必和建校“受训”产生冲突，在当时的情况下，思想改造不彻底，就会对这些职员在海关的工作产生不利影响，因此他们选择了辞职。而另一个害怕“受训”的原因，是“受训”本身实在“可怕”，此前去“受训”的关员中“吴宝璋病死在医院，王振鹏在受训时期逃跑”，不论吴是什么原因病死，或是王因为什么逃

^① 《东海关对旧职员潜逃事件的报告及批复》（1946年）。

^② 迟克俭《省立建国学校胶东分校创建八年》，烟台市政协文史资料委员会等编《烟台文史资料》第15辑，1991，第152页。

跑，只要这两件事均是发生在“受训”期间，就足以让旧关员们恐惧了。除了建校培训之外，海关对于旧职员的思想教育有以下几个方式“1. 集体座谈会 2. 个别谈话 3. 轮流着个别座谈”，而主要内容均是围绕让他们认识到目前的国内形势以及此前错误等展开的，这些教育过后有一些旧职员“深受教育而良心上责备自己，在发言时泣不成声”，但大多职员则“有些等待心理……对人民事业大部是犹豫的，甚至不同意，但未说出”。^①而除了各种培训，更让这些旧职员感到恐惧的是解放区的“群众运动”。作为海关工作人员，不论是民国时期还是日据时期，因为收入不错，大都拥有一定社会地位，而了解放区时期，他们除了“受训”还不得不参加群众运动，接受群众对他们的“算账”。例如威海分关关于旧职员离职的报告中就提到有一名旧职员，在“群众运动最热烈的时候”开始请假，因为“其在30年退职的一个老妈子，以工资不清，提出向他算账”，威海分关认为这是“受不住群众运动的考验的惊慌的表现”，果然最后该职员出走，调查原因时发现“群众这次的热火朝天运动给他的刺激相当大……他家里人受不了开会忙的麻烦……他曾亲自说过好几次，意思是家人受不了集会的痛苦，以后他为避免开会，把家眷送去烟台了”。^②思想改造显然影响了解放区政权对旧海关人员的接收。以威海分关为例，解放区政府接收威海海关之后，仅有10名旧职员选择继续留在海关工作，占基层职员的29.41%，而这10人中仅有刘盛栋1人是此前威海海关的高层，他曾担任旧威海海关的秘书。更多的旧职员选择了离开，甚至包括一些已经写了“悔过书”的旧职员也没有继续在海关工作。笔者在威海分关1945年《接收与建立威海海关半个月工作总结》的附件《职员反省材料》中发现了日据时期威海分关代理副税务司（当时威海分关的实际最高负责人）的多份反省笔记以及多位海关旧职员的反省笔记，这其中有曾经的海关高层，但更多的是基层职员，笔者将这些“悔过书”粗略地与这份工作总中附录的《现在机构分工表》进行比对后发现，旧海关的高层没有一人留任，基层人员中则至少有三位写了“悔过书”却没有继续在海关工作。^③

至此，我们可以看出解放区政权对于海关的政治与思想要求有多个方面，从人员的政治、经济成分到旧职员的思想改造，解放区政权在选用海

① 《接收与建立威海海关半个月工作总结》（1945年）。

② 《威海工商局关于海关旧职员离职的报告》（1946年6月10日）。

③ 《接收与建立威海海关半个月工作总结》（1945年）。

关工作人员时主要考察的不是业务能力，也不是受教育水平，而是共产党一直以来坚持的走群众路线和政治上的可靠，当然这种用人条件并非解放区时期所特有，早在中央苏区时期，扩展“关税征收”队伍时就已经有“条件要忠实可靠”的规定。^①

3. 业务改造

山东解放区政权在一定时期内是将东海关作为一个“心无旁骛”的征税机关来看待的，使用它的征税职能帮助解放区政权管理对外贸易，“争取有利交换”、“争取出超”。1947年时，山东解放区的主要经济负责人薛暮桥在华北各解放区财政经济工作会议上总结山东解放区的财政经济经验，认为在掌握物资时“有两种办法：一是政治力量（如政府的统制封锁等），一是经济力量（在市场上收购），这两种办法必须要密切的结合起来”。^②而东海关恰恰是这两种力量得以结合的地方之一，它一方面要完成解放区政权交给它的税收任务以向其提供财源，另一方面还要通过高效、完善的执行征收任务促进解放区对战略物资的管控。因此东海关的职能在解放区时期大部分是围绕着“征税”这一基础展开的，也正是因为这样，东海关在解放区时期大部分时间的直接领导机构不是工商局就是税务局，其行政编制和解放区内的其他征税部门属于同一序列。虽然在这一时期东海关也会根据解放区的需要有意地进行贸易管控，但是其主要业务是征收关税，其贸易管控职能也是通过征收关税实现的。

不过在1948年11月机构调整后，情况发生了一些变化，东海关被划入专门成立的烟台市进出口管理局，受其管理，解放区政权似乎认识到了海关与“进出口管理”之间的天然联系，东海关的主要业务虽然没有发生转变，职能却逐渐由“关税征收”向“贸易管控”倾斜。在当时的山东解放区，各地进出口管理局直接归山东省政府工商部管辖，各进出口管理局下“均设有进出口贸易公司及海关”，^③而这些进出口管理局的主要任务顾名思义就是“进出口管理”，这同东海关以往从属的工商局或税务局在职能上是有着较大区别的。这种变化的发生说明解放区时期新政权对于海关的主要

① 《中华苏维埃共和国中央临时政府财政人民委员会训令 第十五号——建立关税制度》（1933年3月17日），江西省税务局等编《中央革命根据地工商税收史料选编（1929.1—1934.2）》，福建人民出版社，1985，第193页。

② 《山东解放区的财政经济工作》（1947年4月），薛暮桥《抗日战争时期和解放战争时期山东解放区的经济工作》，人民出版社，1979，第22页。

③ 《山东解放区海关1949年上半年工作的主要情况》。

职能、海关管理权的归属仍处在一个不断摸索的阶段,一些设置并非一成不变,东海关各阶段的工作重心也是不断适应解放区的需要而进行变化的。

在内部组织上,解放区时期的东海关经历了几次比较重要的变动。首先是烟台第一次解放时,东海关内部设秘书科、总务科、监察科和港务科,其中总务科下设置了总务、征收、鉴定、进口、出口民船、统计、港务费征收、会计等九个股;监察科下设有监察股和查验股,1946年10月,原属烟台工商管理局的关税股并入了人民东海关的总务科。^① 而到1948年10月烟台再次解放时东海关内部分为会计、估验、监察、总务、港务五个股,以及一个和股平级的巡缉队,此时东海关的行政级别整体下降了一级,这是由于1947年国民党占领烟台后,东海关的直接领导权由胶东区税务局下放到烟台市工商局,所以东海关内部的组织也由课降成了股。到了1949年,战争形势逐步稳定,东海关的级别才又恢复,其内部组织也重新划分为秘书、人事、行政、验估、稽查五课。这几次调整大体上是某些业务部门时而并入总务科,时而独立,但基本维持了东海关原有的业务范围。

值得注意的是,解放区时期东海关内部职能变化最大的只有一个,那就是东海关对于烟台港港务管理职能的“恢复”与“再次流失”。长期以来烟台港的港务工作大部分实际是由“烟台海坝工程会”这一组织负责的,该组织1913年5月15日在北洋政府的任命下成立,东海关监督任委员会主席,东海关税务司任会计主任,中外商会和各国领事团选出三人作为委员。起初“工程会之职务专为筹划款项及监理筑港工事”,^② 1921年烟台港东、西海坝以及北端的码头竣工后,该组织成为东海关的附属机构,负责烟台港口的修建以及管理工作,^③ 不过仅有修建权,没有“港内行政权”,“行政权操于海关”。^④ 1945年烟台市第一次解放时民主政府宣布取消芝罘港务局,恢复海坝工程会,时任东海关关长的贾振之兼任海坝工程会会长,此时的海坝工程会职权和芝罘港务局时期几乎一致,即港口修建和港内行政权均归工程会,不过工程会受到东海关管辖,此工程会曾在工作报告中建议东海关“工程会现管港务,应由海关收回管理”。^⑤ 到1949年3月调整机构

① 边佩全主编《烟台海关史概要(1862—2004)》,第238页。

② 《海坝工程会总结报告》(1946年)。

③ 山东省地方史志编纂委员会编《山东省志·海关志》,第683页。

④ 《海坝工程会总结报告》(1946年)。

⑤ 《海坝工程会总结报告》(1946年)。

后，港务事宜改由烟台进出口局港务处管理，不久港务处升级为港务局，与东海关平级。可见，山东解放区政权认识到成立专职机构负责港务，一方面体现出政权对于港务管理的重视，另一方面也可以减轻海关的负担，明确海关的主要业务是征税而非其他。

4. 人民路线：解放区政权的海关缉私

海关原有的垂直管理系统崩溃之后，山东解放区政权对于东海关工作取得了前所未有的自主权，开始创造性地利用海关进行一些富有特点的活动，群众性的缉私活动就是其中之一。

烟台解放后，胶东区行署于1946年10月9日下发了第一部《缉私暂行条例》，规定了缉私的权限、处罚章则、奖赏办法等，明确“凡缉私案件均须送交工商机关统一处理，其他部队、机关、团体、不得擅自处理。……没收权属于支局和海关，罚款权属于事务所”，并在总则第二条中提出要“广泛的开展群众性的缉私活动，贯彻缉私奖惩政策之执行，以期彻底消除走私”。^①这是此前政权未曾进行的活动，那么群众性的缉私活动在缉私案件均须送工商机关统一处理的前提下如何进行呢？这份条例中是这样解释的“如经群众告发或密保〔报〕因而缉获者，应按章程提百分之二十（的罚金）给密告人。”所以群众主要是以告发和密报的形式参与缉私，并且在查获走私案件之后，将得到罚金的20%作为奖励。按照条例关于罚金的解释，这笔钱将相当于“税款一倍以上十倍以下”的20%，虽然总罚金“不得超过货物总值”，但对于举报者来说也是一笔不小的收入。并且如果查获的是“私酿烧酒”或“入口烧酒”，这笔奖金还将提高到“没收价款提成百分之五十”。所以这种奖励制度下，群众性缉私活动的开展和群众的积极性有了充分的经济保障。此后解放区政权还对缉私奖金进行过提高，1948年2月8日，《山东省胶东区缉私暂行章则》出台，其中关于群众性缉私活动的规定，首先是“凡解放区内群众、机关、部队及一切脱离生产之工作人员对走私偷税者，均有查缉责任与权力”，放开了缉私权，接下来“群众、民兵等提没收变价或罚款百分之五十充奖，粮食提给实物；……奖金百分之七十奖励举发人或密报者”。^②不过到1948年底，新税则税率制定，将其改为“除工商税收人员外其他机关、部队、群众均按照没收部分估价的30%

^① 《胶东区行署公布缉私暂行条例的训令》（1946年10月9日）。

^② 《山东省胶东区缉私暂行章则》（1948年2月8日）。

和罚款部分罚款额的50%提奖”。^①除此之外,东海关还发展了一套“缉私密报”制度,“一切个人单位,发展培养密报对象”、“一切热心与自愿从事缉私护税之海内外人员,均可经教育培养为临时或固定之密报人员”,这些密报人员的工作目标是力求具体准确地将走私情况提前报告给海关,以求案件缉获和处理得彻底正确,同样,这些密报人员也将得到缉私奖励。^②

那么在如此丰厚的缉私奖励的激励下,解放区东海关的缉私情况究竟如何?1945年8月烟台第一次解放,经过短暂的调整东海关工作得以开展,因此当年的工作报告中仅报告了11月、12月两个月的缉私情况。11月查获鸦片10公两,12月查获鸦片9公两、面粉45袋、各色花布148尺,所查获的物品均被没收。^③按照此报告描述的情形来看,由于刚刚恢复工作,缉私力度不够,查获的货物和查获的次数都比较少。根据其后的报告,甚至到1946年上半年海关查验还经常因为商人将船满载而无法查验,或是商人报验时还未将货物备齐,以至于“查无从查,验无从验”,查验“夹带私藏更无从谈起”。可见在具体的缉私章程出台之前,东海关的缉私效果是不太理想的。

到了1946年7月以后,因为海关关栈启用,入口货物必须卸入仓库,出口货物也需要到海关码头验货场查验,同时1946年10月胶东区行署《缉私暂行条例》颁发,情况有所好转。1946年共查出藏匿少报案件63起,其中进口货物被查获的情况比较少,更多的是出口货物涉及藏匿少报,而这些货物多数为“花生油、花生米、鸡子、水果、地瓜干”等食品。根据报告,此时的走私情形一般是普通商人为了获取更多的利润匿报高税率出口品数量,或者将禁出货物藏匿在普通货物中。^④到1947年上半年,匿报走私案件共查获23起,涉案的均为商号或公司(仅有一起匿报糖稀案),大部分涉案货物仍然是食品,其次是柞丝、棉纱等纺织品,匿报税款774772元北海币,罚款41525元北海币。^⑤

从1947年下半年到1948年10月,东海关撤离烟台转入地下,缉私工作改由烟台经工队执行;1948年底,烟台再次解放,局势逐渐稳定,东海关恢复工作。到1949年,东海关缉私工作共查获174起案件,其中出口58

① 《山东省政府关于施行〈山东解放区征收进出口税暂行条例〉的布告》(1948年12月15日)。

② 《烟台海关缉私密报暂行条例》(1948年)。

③ 《1945年东海关工作总结报告》(1945年12月25日)。

④ 《东海关1946年工作总结》(1946年)。

⑤ 《东海关1947年上半年关税工作总结》(1947年7月28日)。

次，入口 116 次。可以看出，解放区时期东海关的缉私工作确实取得了一定成效，尤其在缉私相关条例出台之后，查缉情况大幅好转。

四 山东解放区政权接管东海关的成效分析

解放区自 1945 年 8 月起开始接管东海关，除了 1947 年 9 月下旬到 1948 年 10 月国民党占领烟台，东海关转入地下，税收情况受到一定影响之外，其余时间东海关均作为一个重要的征税部门为解放区的建设、发展以及为解放战争提供了大量财政收入。

解放区政权对贸易统计是非常关注的，1948 年 12 月 1 日，华东财办工商部发布《山东解放区进出口统计工作制度》，指出进出口统计之意义在于“作为决定政策的根据……以此管理社会主义的财富”，该制度规定了进出口统计方法、步骤、统计单位以及货币单位，其中统计货币指定为北海币（人民币流通后改为人民币）。规定中要求“各基层统计单位，按旬统计，于旬后三日内报告各进出口局……各进出口局或海关按月汇总统计，于月后 15 日内，报告工商部”。同时分别规定了出口贸易统计分类科目表和进口贸易统计分类科目表，共计 15 类 97 项，对大部分项目的计量单位也进行了规定。^① 因此山东解放区留下了大量统计数据资料，在此笔者选取多份东海关年度工作总结报告中有关贸易港口（仅选取前三名）、大宗货物以及历年关税的数据整理成表，以说明解放区时期东海关的关税收入及其辖区内的进出口贸易情况（参见表 1）。

表 1 是笔者根据《1945 烟台东海关总结工作报告》、《东海关 1946 年工作总结》、《东海关 1947 年上半年关税工作总结》、《东海关 1948 年下半年关税工作总结》和《烟台海关 1949 年工作总结》中的数据整理得出的，其中 1947 年 6 月至 1948 年 10 月烟台被国民党再次占领期间资料缺失。除 1949 年船只数量明确记录为轮船外，其他年份的记录均表述为“船只”，是否包括帆船不能确定。

通过表 1 可以看出解放区时期同东海关辖区进行贸易的主要为国内其他地区，如大连、青岛、天津等北方港口。国际贸易方面，直到 1949 年才出现了同香港以及“南北鲜”的贸易数据，根据 1949 年的东海关工作报告，

^① 《华东财办工商部关于〈山东解放区进出口统计工作制度〉的通令》（1948 年）。

表 1 东海关 1945—1949 年基本贸易情况

时间	出口船只来源港口			入口船只来源港口			大宗出口货物	大宗入口货物	出口税收	入口税收	总税收 (加上行李税、陆运税等)
	大连	大沽	北塘	大连	大沽	北塘					
1945 年	103 只	77 只	15 只	136 只	89 只	47 只	鸡蛋、咸鱼、粉丝、猪肉、苹果、纸烟	煤、杂粮、碱、虾酱、火油、豆饼、肥田粉、烧酒	1134610.5 元	733989 元	1912435.5 元
1946 年	大连 11143 只	本港 708 只	安东 309 只	大连 1378 只	本港 417 只	安东 380 只	生油、粮食、面粉、生米、苹果、粉皮、粉丝、干鲜鱼虾、火柴、纸烟	煤、钢铁、金属丝钉、棉花、棉纱及棉线、各种机械配件、脚踏车及其附件、各种交通工具、印制纸张	108351339.9 元	57934406.5 元	186023513.1 元
1947 年 1—3 月	大连 822 只	青岛 433 只	上海 347 只	大连 861 只	上海 399 只	青岛 377 只	生油 17.94%	棉花 19.02%	777069914.90 元	368556202.80 元	1156082377.70 元
1947 年 4—6 月	大连 1078 只	青岛 810 只	天津 497 只	大连 1000 只	青岛 653 只	天津 580 只	鲜干鱼虾 16.39%、食盐 5.38%	汽油 6.58%	北海币	北海币	北海币
1948 年 7—12 月	大连 315 只	安东 48 只	长山岛 10 只	大连 308 只	长山岛 177 只	安东 83 只	粉丝面团 30.48%、猪及猪肉 15.67%、鲜干果 7.45%、姜蒜辣椒 5.42%、麻皮 5.33%	纸张 17.79%、火柴 15.29%、水泥 7.87%、农具及工具 7.37%、自行车及零件 6.29%、中西药品 6.27%	210654815 元	86639045 元	338522150 元
1949 年	大连 340 只	香港 24 只	朝鲜 62 只	大连 374 只	北朝鲜 7 只	香港 24 只	大豆、土产品、粉丝、各种植物油	汽油 柴油 润滑油、西药、电料、麻布麻袋、车辆船艇	672888198 元	289922756 元	967185947.6 元

资料来源：青岛海关志编纂委员会编《山东解放区海关史料综览》，第 793、1270、1669、1763、2352 页。其中 1947 年 1—3 月出口船只共 1969 只，入口船只共 2005 只；1947 年 4—6 月出口船只共 4786 只，入口船只共 4500 只，表中 1947 年各港口船只具体数据系按原始资料中进出口船只来源港口比例与总船数换算得出，但是似乎原档案记录有误，直接换算数据并非整数，在此进行四舍五入。

烟台同香港、南北朝朝鲜以及上海的贸易是在“通过1、2月份与我试探贸易，了解了我之贸易政策与管理办法，特别感到与我交换物资利润丰厚”后，才“争先恐后载货来此”，烟台港在1949年3月时曾一日内停泊过8艘港轮。而到了6月，由于5月间上海、宁波的解放，解放区政权得以同海外进行贸易，烟台港也开始重新面向国际。虽然紧接着由于青岛7月解放后香港的轮船改由青岛入口，烟台港的进口情况受损，但1949年除了同大连港的贸易依然占总贸易量的绝大部分外，香港、南北朝朝鲜这几处此前几年并没有直接同烟台进行贸易的地区成为烟台重要的贸易对象，从往来货物总值来看甚至这些港口才是1949年烟台进出口贸易的主角。值得指出的是，该年最大的一笔出口货物是销往日本神户的6000吨大豆，价值1452116750元人民币，折美元443701.97元，这标志着烟台港重新面向国际，恢复了一个国际化港口的面貌。

解放区政权为了发展经济，在海关政策、税率税则的制定上追求实现出超，实际完成情况却不尽如人意。因为不同年份东海关报告的格式与侧重点不同，仅在1947年及以后的年份对烟台港的贸易情况进行了简要分析，在此摘录其中对于出入超情况的描述：1947年“上半年还是入超，入超总值在6亿元以上……入超的原因如下：1. 因为战争浩大，出口物资又很少。2. 因为前期对于入口税的估价是按照我区市价计算，内中有利润和税率在内。3. 因逃跑的奸商恶霸，现在有不少回来，他们所有的钱大部分是法币，来到解放区不能用而变成货物拿回来”。1948年“半年来出入口贸易总额系2659537137.5元，出口能占37.4%。入口能占62.6%。出超（应为‘入超’之误——引者注）是670420297.5元”。1949年“全年进出口贸易额8190852624.59元。兑除出超1498643431.15元；但以全年每月之美金牌价折合人民币得出数额计：入口总值为美元3487164.97元，出口总值为美金3452777.00元，入超34393.97美元，究其原因美金与人民币比值太差同时也是人民币值下跌所致”。^①

上述材料中烟台港三年的贸易情况均为入超，这一定程度上是受战争影响，在烟台二次解放初期，由于烟台港被军事管制，“只许入口，不许任意出口”，虽然“因此影响各地船只不敢直驶本港”，^②但实际上出口方面受到的限制更多一些。除此之外，1947年上半年海关报告中对于入超情况产

① 青岛海关史志编纂委员会编《山东解放区海关史料综览》，第804、1286、2364页。

② 《东海关1948年下半年关税工作总结》。

生的原因分析认为是计量方式和“奸商”因为无法使用法币而改为换回货物造成的，但实际上，从表1中烟台港历年进出口的大宗货物情况不难看出，当时烟台出口的产品主要是食品、简单的手工业制品，而其进口的产品则是工业制成品、工业原料、西药等技术含量较高的产品，这样一来，势必造成烟台港口贸易处于劣势，这是当时山东地区经济中农业占比较高、工业孱弱的体现。

以上为解放区时期东海关的关税收入以及烟台港的主要贸易状况，接下来笔者再结合解放区时期山东省以及胶东区历年的财税收入情况，分析一下解放区时期东海关对解放战争的贡献。

解放区时期山东省以及胶东区的税收、财政收入情况目前留下的资料并不全面，有部分年份缺失，但大体上还是可以完成与东海关税收情况的对比。1945年，这一年8月下旬烟台才解放，东海关被解放区政权接收，因此实际上只提供了几个月的税收收入，总共是1912435.5元北海币，仅占胶东区税收收入的6.06%，而扩展到全省的话，东海关所提供的税收更是沧海一粟，仅占比7‰，这说明解放区刚接管东海关的时候，东海关并没能给解放区提供什么有效的税收。

到了1946年，东海关的税收收入占胶东区总税收收入的15.72%^①，占总财政收入的4.41%^②，虽然看起来此时东海关成为胶东区税收收入的重要来源，在税收收入中占到较高比例，但胶东区财政收入的主要来源并不是税收，税收收入仅占胶东区财政收入的28.03%，因此虽然东海关对胶东区1946年的税收工作做出了不少贡献，但在胶东区的整体财政收入中占比不是很大。而且同1945年相比，此时的东海关已经恢复了总关地位，1946年的税收数据却没能比1945年更好。此时的数据是包括各个分关的数据的，1946年东海关全年总关加分关的税收总和只占了胶东区税收收入的15.72%，如果按照1945年仅有4个月的税收占比来估算，即使只有一个东海关烟台总关，这个数字也应该在18.18%以上。所以这一年虽然东海关的税收收入看似不错，但其实并没有达到应有水平。

① 《胶东区1946年各项收入统计表》，朱玉湘、申春生编《山东革命根据地财政史稿》，山东人民出版社，1989，第348页。其中胶东区1946年税收收入是表内各税项收入相加之和，总数为1183049868.17元北海币。

② 《胶东区历年财政收支对照表》，山东省档案馆编《山东革命根据地财政史料选编》第5辑，山东人民出版社，1982，第437页。胶东区1946年总财政收入为4220545745.08元北海币。

1947年9月下旬到1948年10月，烟台被国民党占领，解放区东海关的工作报告仅有1947年上和1948年下这两份，而且1947年胶东区的财政税收等资料笔者一直未能找到，因此这一年的情况无法进行具体分析，不过当时受局势影响，东海关转入地下，想必给它的征税工作带来了不少困难，所能做出的财税贡献也应该非常有限。至烟台再次解放后，1948年7—12月东海关的税收仅占到胶东区税项收入的1.37%，^① 占总财政收入的3‰，可见从1947年下半年到1948年底，东海关因为烟台被占，被迫转入地下后基本没能为解放区提供收入。但这段时间恰恰是淮海战役爆发前后，山东解放区战事吃紧，也最需要钱粮支持，为了给全面反攻做前期财政准备，克服各地区经济部门不协调的情况，中共华东中央局甚至在1948年3月23日专门成立了华东财经办事处，进驻山东作为“实际行政权力机关，统管财经、粮食、工商、银行、收支审核等工作”，^② 可惜的是东海关在这一阶段没能做出什么贡献。

1949年1月，淮海战役结束，1949年8月，山东全境获得解放，1949年10月1日，中华人民共和国成立，这一年山东解放区的形势逐步稳定，经济工作的重点是恢复和稳定地方经济。1949年8月4日，山东省人民政府发出通令对部分营业税条款进行减征修改，部分产品如机器及机器零件制造业减征幅度达到40%。^③ 而与海关有关的关税下调早在1948年12月就已经进行。1948年12月15日，山东省政府颁布《山东解放区进出口货物税目税率表》，^④ 该表的税率比东海关此前执行的1947年8月由胶东区制定的《山东省胶东区暂行进出口税则及进出口税率》普遍低了许多，出口税率最高的也仅为20%，进口税率最高的为30%，东海关1949年的税收受到一定影响。由于1948年11月30日，华东财办对会计制度进行了新的设计，在统计时各地关税收入不再列入各地区，而是以“关税收入”列入省直科目，^⑤

① 《山东省一九四八年财政收入分户统计表》，据《山东省人民政府三十七年度财政收支决算报告书》整理，山东省档案馆编《山东革命根据地财政史料选编》第5辑，第422—423页。该年度胶东区税项收入总数为24633830773元北海币，总财政收入为90926854005元北海币。

② 朱玉湘、申春生编《山东革命根据地财政史稿》，第377页。

③ 朱玉湘、申春生编《山东革命根据地财政史稿》，第402页。

④ 《山东省政府关于施行〈山东解放区征收进出口税暂行条例〉的布告》（1948年12月15日）。

⑤ 《华东财办工商部会计制度草案》（1948年）。其中指出“华东财办工商部进出口管理处关税科，为综合进出口税收综合会计单位，对山东省政府财政厅解报”，虽然“关税所征收之税款、没收、罚款等，为‘关税收入’，以稽征所为解款单位，一律随时解入当地金库”，但各地“行政经费开支，统一由工商部向金库领取，向华东财办报销”，关税解报不再经过行政公署，而是由新的垂直的各级进出口管理局关税科负责直接上解到华东财办工商部。

所以在“山东省一九四九年财政收入分户统计表”中胶东区总财政收入中是不包括关税的，^① 这样一来无法直接将东海关的税收收入同胶东区的财政收入进行比较，不过东海关 967185947.6 元人民币的关税收入，仍相当于该表中胶东区全年税收收入中最高的一项——营业税的 47.78%，相当于胶东区 1949 年除盐税（也被列入了省直科目，不再列入各地区）及关税之外所有税收收入的 20.47%，^② 占山东省关税总收入的 2.95%，所以 1949 年东海关虽然执行的税率比之前降低了很多，但是它所提供的税收收入在胶东区的各项税收收入中已经位于前列。

至此，我们可以看出解放区时期东海关除了在刚被接收的早期以及内战全面爆发烟台被占被迫转入地下的两个时期无法提供有效的税收收入外，在大部分时间是为胶东区乃至山东解放区提供了不少资金支持的。在较为稳定的时期，东海关的关税收入可以为胶东区提供 15% 左右的税收，成为胶东区几个比较重要的税收来源之一，这在当时是非常关键的。可惜的是东海关能够发挥较大作用的时期，都是局势相对比较稳定的时期，或是恢复发展时期，而在山东省解放区政权最需要财粮补给的战争时期，由于自身所处环境的不稳定和战争对贸易的影响，东海关反而没能提供多少帮助，这说明海关这一征税机构提供税收非常依赖稳定的贸易环境，只有在周边局势正常时才能对政权巩固和建设提供更多帮助。

五 小结

中国近代海关制度自 19 世纪 60 年代建立之后，经历了多次变化，从上层管理权的更替到基层组织结构的变更，从关税自主权的逐步回归到抗日战争时期垂直管理体系出现混乱，近代中国海关的面貌是不断发展变化的。到了解放区时期，海关这一特别的征税机构第一次由人民政府掌握，必然发生新的变化，产生新的影响。这些新的变化有保留至今天仍在使用的，也有在不断的实践中被摒弃的，这些变化的出现及其造成的影响值得我们关注，对于从整体把握中国近代海关史的发展变迁有着重要意义。

① 《山东省一九四九年财政收入分户统计表》（1948 年），山东省档案馆编《山东革命根据地财政史料选编》第 5 辑，第 430—431 页。表中数据以人民币为单位。

② 胶东区 1949 年除关税及盐税外的税收收入，即货物税、营业税、印花税、屠宰税等的总和为 4722909757 元人民币。

解放区时期共产党政权对于海关的管理、制度建设与职能分配等有特殊的时代背景。1945年8月，作为中国北方重要港口城市的烟台率先被中共解放，解放区拥有了第一个完全在自己控制下的海关——烟台东海关。从这时起，直到新中国成立，解放区东海关的发展呈现出两条较为清晰的脉络，首先便是对曾经长期存在的海关垂直管理体系崩溃产生的应激反应。这种应激反应大部分可以归纳为“不适”或“阵痛”，最先爆发出的问题就是东海关的旧职员无法适应新政权对他们的管理。面对人才缺失的情况，解放区东海关只能一方面对旧职员进行思想教育，另一方面则继续使用中央苏区时期“从军队和地方中调入人员”补充“关税干部”的办法，^①同时对这些新发展干部的“出身”与“政治成分”提出要求。

其次是新制度的创设。旧的架构既然已经不在，新的制度就需要建立，解放区政权在建设海关时提出了许多新的要求。首先就是对海关的工作流程以及职能方面进行改造。解放区时期东海关所执行的工作流程大体上延续了近代以来逐步形成的流程，但在一些细节上有着非常明显的解放区特点。其中最明显的是解放区时期出现了一种某些特定货物商人要经过解放区设立的“贸易公司”才能购买的“统购统销”制度，商人想要从解放区出口特定货物除了要同海关打交道外，其货源也受了解放区控制，甚至在某些时期商人想要出口特定货物还要先为解放区进口一定量的其他商品。这种许可经营的制度可以追溯到中央苏区时期，中央人民委员会第四十六次会议上就曾创造性地提出发放“谷米出口证”以“避免秋收时谷价下跌过多”。^②

解放区政权还对东海关的职能重新进行了划分，在解放区后期东海关不再负责管理烟台港的港务。实际上在整个解放区时期东海关的港务职能经历了一个“恢复”与“再次流失”的过程。解放区政权一开始恢复东海关的港务职能，到后期又重新将它分割出去，实际上也是认识到了港务工作的重要性。这种分割虽然看起来是对海关权力的限制，但实际上是有助于海关、港务工作开展的，海关可以有更多的精力做好关务工作，而港务也有专门部门进行专业化管理。

另外一个非常有特色的地方是解放区的“群众路线缉私”制度，该制度同样延续自中央苏区，早在中央苏区就已有“没收货品罚没款及罚款，

^① 江勇辉《中华苏维埃共和国临时中央政府关税探究》，《上海海关学院学报》2009年第4期。

^② 《中央人民委员会第四十六次会议（摘录）》（1933年7月22日），江西省税务局等编《中央革命根据地工商税收史料选编（1929.1—1934.2）》，第221页。

得取出五分之一至二分之一赏给报告人，以资奖励”的规定，^①只不过到了解放区时期在保留举报奖励的同时，还进一步规定“凡解放区内群众、机关、部队及一切脱离生产之工作人员对走私偷税者，均有查缉责任与权力”，^②要求“广泛的开展群众性的缉私活动，贯彻缉私奖惩政策之执行，以期彻底消除走私为目的”。^③

除此之外，解放区海关还要求船只进口前先承认人民政府的合法性，船只只有获得了人民政府颁发的相应证书，才能进入东海关进行合法的进出口贸易，同时解放区时期的东海关还加强了对于随船人员的管理，并实现了进出口货物最低5%的查验比例限制。这些工作流程的细微变化展现的是解放区对于海关工作制度化的强调，也在一定程度上反映了当时海关工作的开展实际是围绕着“一切为了战争”这一主题的。

经历了由垂直管理体系崩溃所带来的阵痛及新制度建设带来的成效，解放区时期东海关取得了不少成绩，它的一些制度设计在新中国海关成立伊始成为全国海关的执行标准，如“港务”职能从海关剥离，新中国成立后海关总署命令各海关“解除与海关无关的职务：如海务、江务及巡卫国境海岸的查私工作”；对于进出口船只上“船员清单、旅客清单”的查验；对于“归国华侨携带行李物品免税”的优待等。^④同时它还在解放区局势相对稳定的几年中成为胶东区最重要的几个税收来源之一，为解放战争提供了许多帮助。

综上所述，解放区时期人民政府对于东海关的接收与改造，一方面批判和继承了自19世纪60年代以来的中国近代海关制度，另一方面也吸收了20世纪三四十年代中央苏区和边区税收征收的经验，并加以创新，提出了人民政权对于海关机构的新要求，还为日后新中国海关的创立提供了大量税务人才。^⑤在此前提下，山东解放区政权摸索与积累的海关管理经验在新中国海关创立之初被部分吸纳，成为我们今天海关制度的一部分。

（作者单位：厦门大学历史学系）

① 《关税征收细则》（1933年5月11日），江西省税务局等编《中央革命根据地工商税收史料选编（1929.1—1934.2）》，第216页。

② 《山东省胶东区缉私暂行章程》（1948年2月8日）。

③ 《胶东区行署公布缉私暂行条例的训令》（1946年10月9日）。

④ 中央人民政府海关总署《新中国海关》，新华书店，1951，第10、81、141页。

⑤ 《烟台海关十年工作概况（1945—1949）》，转引自边佩全主编《烟台海关史概要（1862—2004）》，第252页。

struggling for tariff autonomy.

Keywords: 2.5 Per Cent Surtax; Manchurian Customs; Manchuria-Mongolia Problem; Sino-Japanese Relationship

Wartime Experience and Institutional Change: Reception and Reconstruction of the Chefoo Customs by the Regime of the Liberated Areas in Shandong, 1945 – 1949
Shui Haigang/Zhang Tingzhen

Abstract: Accompanied by the liberation of Yantai, the history of Chefoo Customs entered the period of the people's customs from the period of foreign customs commissioners. In order to meet the needs of the war, the original management system of the Chefoo Customs was broken up, and the original customs were under the jurisdiction of the local industrial and commercial bureaus. At the same time, the customs administration of the Shandong Liberated Areas also showed the characteristics of high tax rate, emphasizing the political reliability of the customs staff, decentralizing the direct leadership of the customs, and actively carrying out the "mass line" type of anti-smuggling activities, etc. which were all the new measures to adapt to the war situation. The reception and transformation of the Chefoo Customs in the Shandong Liberated Areas has in fact shown the characteristics of "overall reception and gradual transformation". With the training and flow of customs management personnel in the Liberated Areas, this experience and management model has also changed from wartime experience to new institutional practice, thus laying the foundation for the innovation of the PRC's customs management system.

Keywords: Customs Reception; Yantai; The Chefoo Customs; Shandong Liberated Area

Research on the Source of Working Capital of Beijing Hardware Shops in Modern China
Lu Zhongmin

Abstract: The source of working capital of Beijing hardware shops was diverse, flexible and operable in modern China. It was an indispensable source for the survival and development of shops. This article mainly discussed the stability, status and amount of funds for the source of working capital which mainly included several aspects, such as the original capital, capital of protecting the original capital, capital of protecting human stock, and so on.

Keywords: Modern China; Beijing; Hardware Shops; Working Capital