

混乱的秩序：珍珠港事变后海关总税务司的人事更迭

傅亮

内容提要 珍珠港事变之后，重庆国民政府对重建后的海关总税务司署的控制力显著增强，外籍总税务司的权力受到明显削弱，周骊成为海关史上“最没有权力”的海关首脑。梅乐和复职之后，并没有改变总税务司地位削弱的事实。《中英新约》的签订、梅乐和的辞职标志着英国在中国海关特殊地位的终结。考虑到总税务司的权力已经削弱、海关在战后重建以及对外贸易中的作用，重庆政府任命美籍税务司李度继任总税务司。重庆政府对海关的政策转变，终使总税务司署与外籍总税务司在民族主义的冲击中保存下来，稍改海关在珍珠港事变后的混乱局面。

关键词 珍珠港事变 海关 总税务司 人事更迭

抗日战争爆发后不久，国民政府迁往重庆，但以第四任总税务司梅乐和(Frederick William Maze)^①为首的海关总税务司署并没有随着国民政府迁都而离开上海。梅乐和没有为海关撤退至重庆做好准备，导致重庆政府对重建海关总税务司署完全没有准备。^② 1941年12月8日，日本偷袭珍珠港，并向荷属东印度、马来亚、缅甸和菲律宾等地发动进攻，正式对英美宣战。随后，日伪接管了租界内的海关总税务司署，总税务司梅乐和以及大部分高级职员被俘。12月10日，汪伪政府财政部下令将梅乐和解职，令总务科税务司岸本广吉接任总税务司。17日，上海的总税务司署将沦陷区海关所有英美籍职员解职。^③ 为了统领国统区的海关，重庆政府也开始重建海关总税务司署。1941年12月18日，重庆政府财政部关务署^④下令：“总税务司署应即移渝办公，在总税务司梅乐和未到渝以前，著派现任腾越关税务司周骊代行职务，并由重庆关税务司负责筹办组设总税务司

^① 梅乐和，生于英国贝尔法斯特，中国海关第二任总税务司赫德(Robert Hart)的外甥，1929年1月开始担任海关总税务司。

^② 毕可思(Robert Bickes)认为这最终是个灾难。毕可思：《太平洋战争时期的中国海关》，张宪文主编：《民国研究》总第13、14辑，社会科学文献出版社2008年版，第156—177页。本文所称的重庆政府指的都是重庆国民政府，特此说明。

^③ “总税务司通令第5770号”“总税务司通令第5771号”，海关总署办公厅编：《中国近代海关总税务司通令全编》第42卷，中国海关出版社2013年版，第3、5页。汪伪总税务司通令接续此前的通令编号，以此来显示其“正统”地位。

^④ 1927年6月国民政府在财政部下设立关税处，由其管辖海关，后易名为关务署。关务署的设立降低了总税务司署的行政地位。戴一峰：《近代中国海关与中国财政》，厦门大学出版社1993年版，第80页。

署各项事务。”^①12月26日,重庆海关总税务司署正式办公。

1942年1月8日,周骊(C. H. B. Joly)就职代理总税务司,开始了不到一年的代理总税务司生涯。梅乐和于1942年3月5日被日本宪兵队逮捕后因交换俘虏被释放,于当年8月27日抵达葡属东非的马奎斯(Lourenco Marques)。12月3日,梅乐和抵达重庆,并于14日宣布复职。1943年5月31日,梅乐和辞职,其总税务司职务由美籍税务司李度(L. K. Little)^②继任,未到任之前由总务科税务司丁贵堂^③代理。1943年7月21日,李度抵达重庆,不久之后被任命为署理总税务司,1944年4月被正式任命为总税务司。

珍珠港事变后至抗战胜利前夕,重庆海关总税务司署一共经历过两位代理总税务司、两位总税务司以及一位署理总税务司。^④在周骊代理总税务司不到一年的时间里,总税务司的地位受到明显削弱。梅乐和回到重庆复职之后,并没有改变这种事实。梅乐和辞职后,美籍税务司李度继任海关总税务司,标志着英国在中国海关特殊地位的终结,也结束了珍珠港事变之后海关总税务司署的混乱局面。

目前学术界对珍珠港事变爆发之后的海关史研究并不充分,对于重庆政府控制的海关总税务司署仍有不少地方值得研究。英国学者毕可思认为:“现存的史料有利于撰写从李泰国(Horatio Nelson Lay)时期(1859—1863掌控中国海关)到梅乐和时期的政治和外交论文,但是往往叙述至珍珠港事件时就终止。”^⑤随着大量资料的公开,有关后期海关历史的研究逐渐成了可能。毕可思和方德万(Hans van de Ven)都认为在珍珠港事变之后中国海关的变化,充分反映了海关中外国影响的降低以及国民党对海关控制的增加。^⑥张志云在新近出版的著作中详细叙述了重庆总税务司署的人事斗争以及重庆政府内部其他机构对海关的争夺。^⑦但这一时期海关总税务司人事更迭背后的中、英、美之间外交关系的变化,以及重庆政府对海关的政策变化,仍值得进一步梳理。

一、周骊成为代理总税务司

晚清海关外籍税务司制度建立之后,前两任总税务司李泰国与赫德都是英国人,但并没有明文规定总税务司一职一定由英国人担任。1896年《英德两国借款草合同》第七款直接规定:“至此次

① Mr. Maze to Mr. Cubbon, 9th, Oct 1942, *The Papers of Sir Frederick Maze Relating to the Chinese Maritime Customs Service, PPMS2 Confidential Letters and Reports*, Volume 15, School of Oriental and African Studies. 以下简称 *The Papers of Maze, PPMS2 Confidential Letters and Reports*, Volume 15。

② 李度,1914年自达特茅斯学院毕业后考入中国海关,曾在厦门关、津海关、江海关、总税务司署等处任职,1935年起至太平洋战争爆发担任粤海关税务司。

③ 丁贵堂,辽宁海城人。毕业于税务专门学校,1916年进入海关,曾担任汉文科税务司、总务科税务司等职,是海关华员的代表人物。

④ 代理总税务司英文名为 Officiating Inspector General,署理总税务司英文名为 Acting Inspector General。五位海关首脑为代理总税务司周骊、总税务司梅乐和、代理总税务司丁贵堂,李度先任署理总税务司,后正式成为总税务司。

⑤ 毕可思:《太平洋战争时期的中国海关》,张宪文主编:《民国研究》总第13、14辑,第157页。

⑥ 毕可思:《太平洋战争时期的中国海关》,张宪文主编:《民国研究》总第13、14辑,第156—177页。方德万:《二战中的中国海关:民族主义中的异端》(*The Maritime Customs in World War Two: A Stubborn Anomaly in a Nationalist Time*),张宪文主编:《民国研究》总第17辑,社会科学文献出版社2011年版,第182—211页。

⑦ Chihyun Chang, *Government, Imperialism, and Nationalism in China: The Maritime Customs Service and its Chinese Staff* (London: Routledge, 2013), pp. 135—142。张志云另有专文对1940年3月汪伪政府成立到珍珠港事变这段时期内中国海关与汪伪政府的关系作了很好的探讨,用力颇深。张志云:《分裂的中国与统一的海关:梅乐和与汪精卫政府(1940—1941)》,应俊豪等著,周惠民主编:《国际法在中国的诠释与运用》,台北,政治大学出版社2012年版,第113—148页。

傅亮 / 混乱的秩序:珍珠港事变后海关总税务司的人事更迭

借款未付还时,中国总理海关事务应照现今办理之法办理”^①,照现今办理之法即指由英国人担任总税务司。1898年2月,英国公使告知总理衙门,呈上英国政府电示:“英国在华贸易既已超过他国,本国政府认为,海关总税务司将来仍照以前办法,应由英人担任,对于英国商务利益关系极大。”总理衙门同意了英国的要求,“嗣后仍照以前办法,聘用英人为总税务司”,但留了一步余地:“将来他国各口贸易较多于英国,则届时自不必聘用英人矣”。^②至此,英国人担任海关总税务司一职成为海关定制,这使得英国能够长期保持在中国海关中的特殊地位。一般说来,总税务司在任职到期之前都会推荐数名候选人,再由中国政府从候选人中圈定。由于近代海关地位的重要性,海关总税务司职位一直是中外关注的重要议题,赫德离职之后,海关第三、四任总税务司安格联(Francis Arthur Aglen)和梅乐和,都经历过一番激烈竞争才得以胜出。1929年,梅乐和成为海关总税务司之后,英籍海关职员仍然是其考虑继承人时的首选。

在珍珠港事变之前,梅乐和至少有两次提到候选人的问题:一次是在1937年,梅乐和推荐的候选人名单中包括罗福德(L. H. Lawford)、安斯迩(E. N. Ensor)、白立查(E. A. Pritchard)、李度。^③一次是在1940年,梅乐和致电财政部部长孔祥熙:如果自己因为健康或者其他原因不能继续履行总税务司职务的话,日本人可能会支持岸本广吉、梅维亮(W. R. Myers)、罗福德、易纨士(H. F. Edwards)中的一位来继承总税务司职位,而国民政府对此四人的忠诚都有所怀疑,肯定不会支持四人中的某一位。如果排除这四人的话,他会从以下五位税务司中选择一位担任自己的继承人。他们分别是郭本(J. H. Cubbon)、甘柏操(A. S. Campbell)、安斯迩、白立查、李度。^④在梅乐和第二次提及的候选人之中,郭本、甘柏操、安斯迩、白立查都是英国人,只有李度是美国人。从资历和能力上来说,这些候选人都有资格出任总税务司一职。以资历最浅的李度为例:1914年10月初到海关,曾担任津海关署副税务司、江海关署副税务司,1932年升任税务司,后长期担任粤海关税务司。李度既在沿海大关如厦门关、津海关、江海关迁转,又有在总税务司署各科任职的经历^⑤,这是一个总税务司候选人应有的履历。但是,在日伪控制了上海总税务司署之后,梅乐和既无法同重庆政府财政部建立直接联系,其本人及总税务司署高级职员也无法转至重庆。^⑥此前梅乐和提到的候选人诸如罗福德、甘柏操、安斯迩、白立查、李度等人都在日伪控制下,而郭本也远在英国,都无法前往重庆重建总税务司署,这就给其他人留下了机会。

重庆政府对于梅乐和没有将总税务司署迁往重庆而导致被日伪劫夺的后果非常气愤,更令人愤怒的是英国人在香港没有抵抗多久就向日本投降,却反而利用中国军队去缅甸增强英国人保卫印度的军事力量。^⑦重庆政府财政部在召开的一次讨论海关命运的会议上提出了三个应对危机的

^① 王铁崖编:《中外旧约章汇编》第1册,生活·读书·新知三联书店1957年版,第639页。

^② 王铁崖编:《中外旧约章汇编》第1册,第732—733页。

^③ Sir H. M. Knatchbull-Hugessen to Foreign Office, 1st, Feb. 1937, The National Archives, FO 371/20996. 本文所引FO档案都系英国国家档案馆所藏,不再一一注明,特此说明。To Foreign Office Ministry, 20th, May 1937, FO 371/20996. 罗福德时任江海关税务司兼税务专门学校副校长;安斯迩时任江汉关税务司;白立查时任总税务司署缉私科税务司;李度时任粤海关税务司。

^④ Mr. Maze to Sir Alexander Cadogan, 5th, Jun. 1940, FO 371/24703. 岸本广吉时任总税务司署总务科税务司;梅维亮时任津海关税务司;罗福德仍任江海关税务司兼税务专门学校副校长;易纨士曾与梅乐和争夺总税务司职务,后退休,时为伪满洲国海关服务;郭本退休后被聘用担任伦敦办事处税务司;甘柏操时任总税务司署秘书科税务司;白立查时任九龙关税务司;李度时任粤海关税务司。梅乐和发给孔祥熙的电报时间为1940年5月31日。

^⑤ Stanley Wright, *Documents Illustrative of the Origin, Development, and Activities of the Chinese Customs Service*, Volume 5 (Shanghai: Statistical Department of the Inspectorate General of Customs, 1939), p. 659.

^⑥ 吴景平、林孝庭主编:《宋子文与外国人士往来函电稿(1940—1942)》,复旦大学出版社2009年版,第212页。

^⑦ Hans van de Ven, *Breaking with the Past: the Maritime Customs Service and the Global Origins of Modernity in China* (New York: Columbia University Press, 2014), p. 280.

方案：1. 在重庆建立一个由美国人担任总税务司的总税务司署；2. 在重庆建立一个由英国人为代理总税务司的总税务司署；3. 废除税务司体系，将海关直接置于财政部关务署控制之下。与会者认为第三个方案符合当时的形势，但是财政部在顾问美国人杨格（Arthur N. Young）的强烈建议下，采取了第二个方案。^①

据关务署代理署长彭重威回忆，“当时首先要解决的是海关总税务司的存废问题，我极力主张趁此机会予以根本取消。孔祥熙请示蒋介石，蒋不赞成。我又建议，如果一定要保存旧制，不如换一个美国人来当总税务司，孔仍不赞成，要我在后方各海关中找一个合适的英国人”。^② 彭重威认为没有一个人有能力充当总税务司，不过他在查办滇缅路货运稽查处案件中，与腾越关税务司周骊相处过10多天，他认为周骊既能干又听话，于是向孔祥熙推荐周骊代理总税务司。^③ 从彭重威的回忆中可见，他的主张是废除英籍总税务司或者以美国人担任总税务司，但囿于政令只能选择一个英籍税务司担任总税务司。

那么，周骊到底是不是合适的总税务司候选人呢？从上文可见，梅乐和两次提及候选人的时候，都没有推荐周骊，至少说明他不是“梅乐和属意”的总税务司候选人。与其他候选人相比，周骊的履历黯淡很多。周骊，1892年9月17日生于澳门，1912年11月22日加入中国海关工作，后在蒙自关、哈尔滨关、厦门关、江汉关、瑷珲关等关工作，1934年起开始在江海关担任署税务司、副税务司，1936年任江海关常务税务司，1939年转任腾越关税务司。^④ 张志云就认为：周骊花了24年才升到税务司，27年才独自出任地方海关首长，可见其能力在海关中实属平庸。^⑤ 因此，周骊不在梅乐和的候选人名单里也是可以想见的。但是，日伪控制沦陷区海关之后，重庆政府仍能控制的海关只剩下12处。如果重庆政府的海关总税务司（或代理总税务司）仍由英籍税务司担任的话，也只能从重庆政府控制下的海关税务司中选择。我们从履历、国籍等方面来对各关税务司的情况作一比较（表1）。

从表1可见，12个海关中，有英籍税务司或署税务司六名，美籍和挪威籍税务司各一名，华籍税务司、暂行护理税务司、署税务司四名。在六名英籍税务司中，最早进入海关任职的是周骊，班思德（T. R. Banister）次之。班思德出生于1890年2月8日，1913年12月进入海关，1930年任署理税务司，1935年4月任总税务司署会计科税务司，长期在总税务司署统计科、会计科等处任职。^⑥ 虽然班思德比周骊早一年升任税务司，但周骊长期在各关任职，其任职经历稍微丰富一些。因此，如果从周骊和班思德二人中挑选一人担任总税务司的话，周骊比班思德稍占优势。但周骊和班思德

^① 杨格还建议应该明确表明海关的管理不会发生任何变化，不过没有得到采纳。Sir H. Seymour to Mr. Ashley Clarke, 30th, Nov. 1942, FO 371/35763.

^② 彭重威：《南京国民政府时期引水事权亲历记（续完）》，《档案与历史》1990年第2期，第66页。太平洋战争爆发之后，郑棻被困香港，关务署署长一职由关税科长彭重威代理。

^③ 彭重威：《南京国民政府时期引水事权亲历记（续完）》，《档案与历史》1990年第2期，第67页。彭重威的说法，从张惠和的回忆录中也可以得到验证。张回忆说“当年关务署彭处长从海防回国，途经腾冲海关，该关税务司英人周骊，率领海关全体人员排队迎接，所以彭处长十分赏识，保举当重庆海关（总）税务司”。张惠和：《海关生涯见闻》，上海市政协文史资料委员会编：《上海文史资料存稿汇编》4，“经济金融”，上海古籍出版社2001年版，第90页。张惠和此时负责筹建中的总税务司署的电报工作。

^④ Stanley Wright, *Documents Illustrative of the Origin, Development, and Activities of the Chinese Customs Service*, Volume 5, p. 160.

^⑤ 张志云：《中国海关的关员审查和战后复员（1943—1945）》，周惠民主编：《国际秩序与中国外交的形塑》，台北，政治大学出版社2014年版，第192页，注释11。

^⑥ Stanley Wright, *Documents Illustrative of the Origin, Development, and Activities of the Chinese Customs Service*, Volume 4 (Shanghai: Statistical Department of the Inspectorate General of Customs, 1939), p. 385. 班思德在近代史上最为出名的是著有《中国沿海灯塔志》一书。

两人的履历都很难胜任总税务司职务，他们中任何一人担任总税务司，都属于无奈的选择。因此，如果不是太平洋战争的爆发，周骊是不可能成为海关总税务司的，他不是一个合格的总税务司候选人。^①

表1 太平洋战争爆发后重庆政府各地海关税务司概览^②

关名	税务司	初到(年月)	末升(年月)	国籍(国)
长沙关	饶诗(R. C. P. Rouse)	1923. 6	1940. 10	英
重庆关	霍启谦	1913. 4	1939. 4	中
闽海关	朴安西(C. A. Pouncey)	1920. 7	1938. 1	英
拱北关	柏德立(H. W. Bradle)	1912. 3	1932. 4	美
龙州关	黄锡祺	1919. 7	1941. 4	中
雷州关	和普(S. Hopstock)	1920. 8	1941. 4	挪威
昆明关	班思德	1913. 12	1935. 4	英
南宁关	陈韶	1913. 4	1939. 10	中
沙市关	张伯烈	1914. 7	1931. 10	中
腾越关	周骊	1912. 11	1936. 4	英
瓯海关	葛敦诺(W. A. B. Gardener)	1923. 7	1941. 4	英
梧州关	拔士(E. Bathurst)	1920. 9	1940. 12	英

梅乐和虽被汪伪政府解职，但仍然是国民政府的海关总税务司，他被困上海之后，一直试图和重庆政府联系，为重建海关总税务司署提供建议。正好此前担任总税务司署特别任务的卢斌冒险从上海回到重庆，梅乐和“因便拟妥电稿举荐周骊代行总税务司之职，以替被禁于香港之白立查”，“该电到达之时，适周骊已蒙钩座（指财政部部长孔祥熙——引者注）先派代行该职”。^③因此，周骊的任命完全是重庆政府的选择，而并非来自梅乐和的推荐。关务署代理署长彭重威主张取消总税务司或者任命一个美籍总税务司，在无奈之下只能推荐周骊代理总税务司。彭重威推荐其代理总税务司的原因在于“周骊既能干又听话”，一个弱势的代理总税务司，更方便关务署加强对总税务司署的控制，从而实现重庆政府加强对海关的控制。

二、总税务司地位的削弱

珍珠港事变之后，英国的溃败以及其对中国的不信任，导致国民党对英国非常反感。1942年12月16日，蒋介石称：“英使及其武官贪小讨利，仍不注意全局与大体，与前无异，非余平时所想伟大气魄之撒克逊民族也。”在12月23日，蒋介石又称：“英人之贪诈自私，毫无协同作战之诚意，而

① Chihyun Chang, *Government, Imperialism, and Nationalism in China*, p. 136.

② 饶诗为长沙关署理税务司，黄锡祺为龙州关暂行护理税务司，陈韶为南宁关署理税务司，葛敦诺为瓯海关署理税务司，拔士为梧州关署理税务司。孙修福编译：《中国近代海关高级职员年表》，中国海关出版社2004年版，第127、162、182、281、286、288、297、302、434、469、501、507页。

③ 《总税务司梅乐和呈报太平洋战争发生前后在沪应付经过情形》，Dr. Bickers and Dr. Hans van de Ven edit, *China and the West: The Maritime Customs Service Archive from the Second Historical Archives of China, Nanjing*, reel 312. 以下简称 *China and the West*，不再一一注明，特此说明。

对我国之轻视侮蔑，尤为可痛。”而因为英国扣留美国租借物资，蒋介石大怒：“余应令在缅人员，一律回国，而以物资送还美国，以示不屑可也。”^①中国驻苏联大使傅秉常甚至对英国大使直言中国政府以及人民皆对英愤激。^②珍珠港事变之后，重庆政府虽然没有实行“废除税务司体系，将海关直接置于财政部关务署控制之下”的建议，但财政部中诸如彭重威等主张废除总税务司的官员，转而试图削弱海关的基础来削弱总税务司，“使其成为一个只是有名无实的领导人”。^③彭重威选择周骊担任代理总税务司，其考虑之一就是为了更好地控制海关总税务司署，从而进一步削弱总税务司的权力和海关的独特地位。

总税务司地位的削弱，主要表现为人事权和财政权两方面。

(一)代理总税务司的人事权

1941年12月18日，重庆财政部关务署命令由腾越关税务司周骊代理总税务司，并令重庆关税务司霍启谦筹备建立总税务司署。1942年1月12日，海关总税务司署向各关发布通令，宣告总税务司署已于1941年12月26日开始办公，并命令各关对日伪所任命之总税务司的命令置之不理。总税务司署在经过一定精简后，由总务科税务司直接掌管此前统计科与海务科之工作，财务科税务司则掌管此前计核科与财务科两科的工作，总务科税务司由重庆关税务司霍启谦担任，财务科税务司由班思德担任，审榷科税务司由杜秉和担任，代理人事科税务司由陈柏康担任，代理缉私科税务司由李桐华担任。^④总税务司署各科税务司的任命，大都未经代理总税务司周骊的同意，都由重庆政府独自决定。据张惠和回忆，周骊到达重庆之前的1942年元旦，海关各职员在重庆关税务司霍启谦家聚会，先由关务署代理署长彭重威发表演说，后由霍启谦及左金章谈话，后即宣布成立重庆海关总税务司公署，由霍启谦代理总务科税务司，左金章为文书科税务司，陈柏康为人事科税务司，杜秉和为税则科税务司，李桐华为查缉科税务司。^⑤张惠和的回忆虽然与事实有所差异，但完全说明总税务司署各科税务司的任命完全由关务署主导，未经周骊之手。除了总税务司各科税务司的任命之外，周骊甚至无法决定海关中洋员的命运。在周骊未到重庆之前，海关对于休假职员以及被日本囚禁的洋员的处理问题也已经做出了决定。因为多数休假以及被囚禁的高级洋员都比各科华籍税务司的资历要高，他们希望政府抛弃正在休假以及沦陷区的职员，让华员承担更多重要的工作。华员在总税务司署占到优势，大大加强了海关中华员的地位。而且正在休假及沦陷区的洋员无法回到重庆的话，更多华员可以逐渐充实到高级职位，从而进一步提升华员的地位。这也在实际上削弱了外籍总税务司的地位。

1942年1月7日，周骊到达重庆，翌日就职代理总税务司。周骊就职后，立刻明白自己面临的困境，“他们没有经过我的同意，在我到达之前已经决定了许多问题”。^⑥关务署代理署长彭重威明

^① 黄自进、潘光哲编：《因勉记》下册，台北，“国史馆”2011年版，第813、814、815页。

^② 黄自进、潘光哲编：《因勉记》下册，第841页。

^③ Mr. Maze to Mr. Cubbon, 17th, Dec. 1942, *China and the West*, reel 98. 北洋政府时期，中国海关在外籍总税务司的管理之下，海关的独立性以及财政权力非常之强，甚至可以左右政府的财政，以至于安格联被称为“太上财政总长”。参见戴一峰《近代中国海关与中国财政》，第72页。梅乐和继任总税务司之后，重新执行赫德既定的海关政策，稍微改变了海关与国民政府的关系，但海关仍然保持其独特地位。

^④ “总税务司通令第5769号”，海关总署办公厅编：《中国近代海关总税务司通令全编》第28卷，中国海关出版社2013年版，第136页。

^⑤ 张惠和：《海关生涯见闻》，上海市政协文史资料委员会编：《上海文史资料存稿汇编》4，“经济金融”，第90页。1942年1月12日发布的总税务司通令中，总税务司署各科税务司除了增加班思德为财务科税务司、减少左金章的文书科税务司之外，其余各科税务司的任命与张惠和的回忆完全一样。张惠和所说的税则科和查缉科，其实就是审榷科和缉私科。

^⑥ Hans van de Ven, *Breaking with the past*, p. 281. Mr. Joly to Mr. Cubbon, 6th, Apr. 1942, *China and the West*, reel 98.

确地向周驷说总税务司的地位以及新的总税务司署的权力有了剧烈的变化，他将通过总税务司署更为直接和有效地管理海关事务。周驷甚至发现“他（指彭重威——引者注）在总税务司署中设立一个办公室在未与其商议或通知他之前就直接向各科税务司下令”。在确信总税务司不再拥有权力之后，海关中的华员自然就无视总税务司署，而与关务署保持一致，并尽最大可能地削弱洋员的地位。^①因此，周驷甚至对总税务司署以及总税务司的地位感到绝望了。^②

英国驻华大使薛穆(Horace James Seymour)观察到，周驷必须与中国政府中的民族主义者逐渐增加的敌意战斗，因为他们坚持将海关看成是外国（主要是英国）帝国主义在中国的代理机构之一。^③因此，平准基金管理委员会英方委员霍伯器(H. L. Hall Patch)总结道：中国财政部中越来越多的民族主义者渴望利用英国现在的困难去摆脱中国海关这“最后的帝国主义枷锁”。^④因此，周驷时刻感觉到重庆政府中始终有一股强大的力量想要废除总税务司署、降低洋员的地位或将他们全部赶走，使海关和其他征税机关一样完全受中国政府的控制^⑤，不再保有其“自主权”。薛穆和霍伯器所说的民族主义者，其代表即是彭重威。他们的主要要求是彻底废除关于海关的不平等条约、完全收回海关自办、摈弃海关洋员。^⑥在民族主义的冲击之下，代理总税务司人事权的削弱，使得周驷成为海关史上“最没有权力”的海关首脑，而对总税务司署以及总税务司地位影响最大的还要属于《公库法》的实施。

（二）《公库法》的实施与财政权的限制

国民政府曾于1938年公布《公库法》，要求政府各机关预算经费之收支一律由代理公库之银行或邮政机关办理，海关一直暂缓执行。1941年8月，行政院要求经中央暂缓实行公库制度的各机关于1942年1月1日起切实行。珍珠港事变之后，重建的海关总税务司署无法立即实行《公库法》，因此海关一直暂缓执行。1942年5月底，周驷接到命令要求海关立即实行《公库法》。周驷两次向财政部部长请求推迟执行，经过磋商，财政部只同意海关推迟至10月1日开始实行《公库法》。^⑦

《公库法》的实施对海关的影响在于总税务司署再也无法控制各个海关的预算以及支出，这将剥夺总税务司的所有财政权力。1942年7月31日，英国驻华大使薛穆向外交大臣艾登(R. A. Eden)发电详细报告此事：“在《公库法》实施之后，每个海关关区都将成为一个独立的财务

① 这是梅乐和在给郭本信中转述的周驷到重庆之后的遭遇。Mr. Maze to Mr. Cubbon, 17th, Dec. 1942, *China and the West*, reel 98. 被困香港的关务署署长郑莱回重庆复职后，周驷的处境有所好转，但他也很难明确地对周驷表示支持。毕可思认为“郑莱领导的关务署似乎蓄意损害总税务司署，从而借机谋利，以期巩固自身的地位”。毕可思：《太平洋战争时期的中国海关》，张宪文主编：《民国研究》总第13、14辑，第167页。从周驷对彭重威以及郑莱两人不同的观感来看，关务署代理署长彭重威应该比郑莱对总税务司署的敌意更浓，Mr. Maze to Mr. Cubbon, 17th, Dec. 1942, *China and the West*, reel 98. 在郑莱之后，1944年9月7日继任关务署署长的李锐，曾经试图对海关制度加以改革，削弱海关洋员的地位：“海关人事制度，其权限向来操在总税务司的外人手里，他认为应制定一种海关人员考核法规，趁此机会将海关人员陆续遣出。”杨嗣、文略：《李锐先生事略》，《湘潭县文史》第3辑，湘潭政协文史资料研究委员会1988年编印，第58页。

② Sir H. Seymour to Mr. Eden, 14th, Sep. 1942, FO 371/31625.

③ Sir H. Seymour to Mr. Eden, 4th, Aug. 1942, FO 371/31679.

④ Mr. Waley to Mr. Ashley Clarke, 27th, Aug. 1942, FO 371/31625.

⑤ Mr. Maze to Mr. Cubbon, 17th, Dec. 1942, *China and the West*, reel 98.

⑥ 晚清海关建立之后，总税务司以及税务司体系的高级职员都由洋员担任。1929年，梅乐和继任总税务司之后，开始进行海关改制，停止招募洋员，提拔华员担任高级职位，改善华员待遇。但是，这些改革并没有改变海关行政由洋员主导的格局。参见陈诗启《中国近代海关史（民国部分）》，人民出版社1999年版，第190—207页。

⑦ Mr. Maze to Mr. Cubbon, 17th, Dec. 1942, *China and the West*, reel 98. 关于《公库法》的详细内容，参见陈诗启《中国近代海关史（民国部分）》，第455—458页。

体系,总税务司署不能再控制每个口岸的支出,任何根据贸易需要而增加和削减支出将完全成为地方性的行为,薪水和关员调派将由地方来支配,总税务司署就丧失了存在的意义了。海关的管理将完全处于中国的要求之下,而且地方实力派将取代总税务司的地位。对于这种情况,周駢认为这个法律严格执行的唯一结果就是总税务司署的结束以及洋员的解雇。他向财政部申请修改该法律,但没有获得成功。”^①就在7月31日当天,平准基金委员会英方委员霍伯器发电给英国财政大臣:“中国试图摆脱海关这个‘最后的帝国主义枷锁’的想法是非常短视的,因为海关的崩溃将使中国面临的财政问题以及其他国家在中国的利益的问题更难解决。海关对于维持中国这个国家的统一具有重要作用,战后中国可能会经历一段内乱时期,如果统一的中国海关按照《公库法》这种方式分成若干部分,每个海关关区将成为当地政府控制下的一个财政实体,中国将失去最大的统一纽带之一。”^②因此,他建议应该认真地说服美国政府与英国一起尽力保持海关的构架。但是,薛穆在与美国大使讨论之后认为:任何有关海关总税务司问题的正式抗议都是无济于事的,只能在有机会的时候发表非正式的抗议。“虽然周駢仍然试图修改法律并全力维持海关尽可能长期地运转下去,但是他比较沮丧并感到抗争几乎没有希望”。^③

对此,外交大臣艾登认为如果海关严格实施《公库法》的话,不可避免地显著增强财政部对总税务司署以及洋员的有效控制,这与中国政府在国内事务方面尽可能排除外国控制的政策是一致的。但是,英国若对此发表正式的抗议,反而不会有什么好的回应。“任何形式的抗议仅仅只会引起中国政府的反感,目前中国在任何事务上都不会接受英国的意见”。^④因此,艾登也同意了薛穆不发表直接抗议的意见。8月26日,英国外交部发电给薛穆,正式同意了其不发表直接抗议的意见。

对于霍伯器的建议,外交部远东司司长克拉克(Ashley Clarke)认为是不可能执行的。因为“这等于让英国人和美国人一起告诉中国政府,你们没有外国人的帮助就无法有效地管理国内事务。为了中国自身、外国贸易者以及投资者的利益,中国应该保持海关的外籍税务司制度,使其在战后而无限期地存在下去(可能经过一定修改)”。克拉克认为这个在西方看来是极好的建议,可能会引起强烈的冲突,因为“目前中国决定摈弃所有的外国监管,并憧憬中国在世界独立国家中的正当地位”。^⑤克拉克再次重申了驻华大使薛穆的意见:不能发表直接抗议,只能寻求合适的机会在适合的地方表达非正式的抗议。至此,英国政府确定了不直接干涉《公库法》的实施的政策。

9月7日,薛穆向艾登报告,提到周駢想要寻找海关实施《公库法》的折中办法,而且情况似乎已经有了改善,因此薛穆期望海关能够渡过这次棘手的危机。^⑥不久薛穆发现这种乐观看法可能言之过早,修正《公库法》使其不阻碍海关运转的企图并没有成功,《公库法》将于10月1日在海关严格实施。同时,薛穆也怀疑发表非正式的抗议能否抑制民族主义对海关的冲击。在1942年底,薛穆得知梅乐和将从南非回到重庆之后,“相信凭借他的伟大经验和磋商技巧,可以减少海关事务的不稳定”,从而解决海关有史以来最严重的危机。^⑦

1942年12月3日,梅乐和从非洲辗转回到重庆。对于《公库法》的实施对海关将要产生的影

① Sir H. Seymour to Mr. Eden, 31st, July 1942, FO 371/31625.

② Mr. Waley to Mr. Ashley Clarke, 27th, Aug. 1942, FO 371/31625.

③ Sir H. Seymour to Mr. Eden, 31st, July 1942, FO 371/31625.

④ The Secretary to the Treasury, 18th, Aug. 1942, FO 371/31625.

⑤ Mr. Ashley Clarke to Mr. Waley, 3rd, Sep. 1942, FO 371/31625.

⑥ Sir H. Seymour to Mr. Eden, 7th, Sep. 1942, FO 371/31679.

⑦ Sir H. Seymour to Mr. Eden, 2nd Nov. 1942, FO 371/31679. Sir H. Seymour to Mr. Eden, 14th, Sep. 1942, FO 371/31625.

响，梅乐和非常清楚。“和周驷对海关实行《公库法》的疑虑一样，梅乐和认为反对这种外部的改革措施是没用的，任何时候想要抑制民族主义的热血是徒劳无功的。但是他认为也许可以部分地改变，从这个考虑出发，他给孔祥熙提供了一个计划，建议《公库法》应该将海关作为一个整体通过总税务司署来实施，而不是在单个的海关实施”^①，“财政部给海关经费的拨款应该由总税务司署分配到各个海关，而不是直接由财政部分配”。^②但是财政部关务署拒绝了这个建议，“因为这与《公库法》的精神直接矛盾”，但对海关实施《公库法》的特殊对待是“通过从每个关区的预算资金里扣除20% 提交给总税务司一般消费账户，使分摊资金有更大的灵活性”。^③这种特殊对待主要针对的是海关担保的外债还款而言，并不改变总税务司的财政权受到明显限制的事实。

《公库法》的实施，彻底收回了总税务司的海关税款保管权，之后海关税收一律扫解国库核收。^④此后，总税务司署的财政经费只能完全依靠财政部的经费拨款，这就大大限制了总税务司的财政权力。而财政部对海关经费的控制导致海关经费短缺成为抗战时期海关难以解决的难题。由于战时的物价上涨，海关职员的薪资只能勉强满足基本生活需要，甚至有人不敷出、举债度日之虞，这就对海关职员造成了严重的冲击，使其很难安心在海关服务。1943年8月，英国外交部在一份备忘录中提到：“建立了卓越水准的海关到今天仍然是中国唯一有效率的机构。但现在这种效率有可能被彻底破坏。第一是由于中国新实施的《公库法》，第二是由于海关所提供的工资非常之低。”^⑤1943年9月15日，昆明关税务司给署理总税务司李度的电报中谈及海关职员因待遇问题而辞职的情况，提出给海关职员增加工资和待遇的五条建议。对此，计核科税务司评论道：“真正的问题是给海关提供的经费非常不足。昆明关税务司的每一条建议意味着给职员更多的钱。这些建议不能回避的问题是总税务司从哪里去得到更多的钱。很少有税务司认识到根本的问题是由《公库法》导致的。他们仍不相信这个简单的事实，就是总税务司不能（通过预算或其他方式）去支付他没有得到的钱或者那些总税务司无法利用的钱。从某种意义上说海关现在直接并肯定受到限制，这是他们以前从来没有过的事情。”^⑥

三、《中英新约》与梅乐和的辞职

梅乐和因交换俘虏抵达葡属东非的马奎斯之后，原本打算先回到英国再返回重庆，但最后改变主意决定先回到重庆述职。孔祥熙其实更希望梅乐和回英国休息，但英国政府考虑到梅乐和的存在及其影响力对于英国维持在中国海关的地位是最有帮助的，遂送其回到重庆。^⑦1942年12月3日，梅乐和抵达重庆，在发电给重庆财政部关务署之后，于14日自动宣布复职。在梅乐和返回重庆之后不久，周驷即提交辞呈：“除非发生不可能的变化，我个人认为拯救海关的所有努力注定要失败，我也不再想做代理总税务司，因此我申请于1942年12月31日起自愿退休。我宁愿离开海关，甚至冒着失去我已经工作三十年的退休金的风险，也不愿在海关注定要严重恶化的时候仍

① Sir H. Seymour to Mr. Ashley Clarke, 15th, Dec. 1942, FO 371/35763.

② Mr. Maze to Loy Chang, 10th, Dec. 1942, *The Papers of Maze, PPMS2 Confidential Letters and Reports*, Volume 15.

③ Sir H. Seymour to Mr. Ashley Clarke, 19th, Jan. 1942, FO 371/35763.

④ 陈诗启：《中国近代海关史（民国部分）》，第458页。

⑤ Foreign Office Memorandum, 17th, Aug. 1942, FO 371/35765.

⑥ Audit Secretary's Comments, Sep. 1942(具体日期不详), *China and the West*, reel 315. 此时计核科重新与财务科分开。

⑦ Hans van de Ven, *Breaking with the past*, p. 282.

待在这里。”^①周驷的辞职显示了他对海关以及总税务司未来的深刻担忧。英国政府对于海关的未来也非常担心，薛穆认为中国政府很有可能想像邮政以及盐务稽核所那样慢慢地让总税务司消失，拒绝任命继承人，从而废除海关的外籍税务司制度。因为从周驷代理总税务司至梅乐和回到重庆（1941年12月18日至1942年12月3日）将近一年的时间，周驷的职务一直都是代理总税务司，薛穆认为这是一种不祥的征兆。^②因此，英国政府非常希望梅乐和的复职能够挽救这种局面。

梅乐和在没有得到重庆财政部的准许之前就自动宣布复职，令财政部部长孔祥熙极为不满，认为没有财政部的批准是非常“不礼貌”的。^③直到1943年2月28日，财政部才准许梅乐和正式复职。在了解到重庆政府对于海关的态度之后，梅乐和认为“在中国被其盟友美国看成四强之一的时候，洋人控制的总税务司署的继续存在只是在事实上承认中国没有能力运转他们自己的海关”，他认为“自己很可能是最后一任总税务司，即使中国会选择某人来继承他的位置，但也只不过是作为顾问或者出于联盟的考虑”，“中国政府的真实态度实际上是一种两全其美的心态，既想要继续保持海关此前所拥有不可否认的优点，又不想雇佣洋员，而由高级华员来掌管海关”。^④对于梅乐和对海关问题的看法，克拉克于1943年1月18日写的批注评论道：

海关按照过去的模式继续让洋员担任行政职务，对于中国政府的价值在于：一是这能保证具有很好的效率；二是这能让中国政府以关税作为抵押借到外债。

在这些民族主义的日子里，海关的良好效率不再是中国政府所关心的，现在中国能够获得巨额借款而不要利息或不需偿还，海关的担保也无法成为一种刺激了。另一方面，中国估计这种情况可能不会永远持续下去，因此为了他们的利益考虑，需要维持海关以目前的状态继续下去。

以我们的观点看，除了我们仍然可能通过海关继续雇佣的英籍职员发挥影响之外，一个有效的清廉的海关未来对我们与中国的贸易来说是非常重要的。我们已经采取的态度是除了在有机会的时候发表非正式的抗议之外，我们不应该再去抑制民族主义的热血。但是依我看梅乐和爵士为维护海关统一直至被战争所中断期间所做的事情应该得到我们的支持和同情。^⑤

梅乐和悲观地认为中国政府将不会任命另外一个英籍总税务司或者其他非中国籍的人来行使总税务司的职责，但中国政府可能想要在剥夺洋员的自主权或者将他们变成可有可无的顾问角色的前提下继续维持海关的运转。而且，英国只能接受中国的安排，等待事情的发展。^⑥因此，梅乐和认为外籍总税务司的角色已经到了“终场”的时候了。克拉克也认为中国政府已经不需要将海关作为借债的担保，而海关洋员已经成为众矢之的，因此海关继续保留洋员的基础已经不复存在了。

梅乐和以及克拉克的看法主要是因为1942年11月召开的国民党五届十中全会通过了一项有

^① Mr. Maze to Mr. Cubbon, 17th, Dec. 1942, *China and the West*, reel 98.

^② Sir H. Seymour to Mr. Eden, 5th, Oct. 1942, FO 371/31679.

^③ Mr. Maze to Mr. Cubbon, 17th, Dec. 1942, *China and the West*, reel 98.

^④ Sir H. Seymour to Ashley Clarke, 15th, Dec. 1942, FO 371/35763.

^⑤ Sir H. Seymour to Ashley Clarke, 15th, Dec. 1942, FO 371/35763.

^⑥ Sir H. Seymour to Ashley Clarke (Confidential), 25th, Jan. 1943, FO 371/35763.

关海关的决议：

海关的直接管理应该归还中国；应任命外国副职协助中国海关首脑；关务署署长应该接管海关。有关的各港口也应该由华员管理当地的海关；可以派洋员税务司来协助管理海关。^①

为此，孔祥熙专门派人将汉文科华籍税务司丁贵堂从上海孤岛营救出来，1943年2月6日丁贵堂到达重庆。^②对于丁贵堂的到来，梅乐和清楚地意识到这可能会涉及总税务司的人事变动：“各种关于海关的谣言在这儿流传着。例如有的说总税务司署将合并到关务署里去，英国放弃要求任命英国人担任总税务司，将任命一个中国人担任总税务司等等。倘若总税务司署与关务署合并的话，关务署署长将自动地行使总税务司的权力，从而使后者没有必要继续保留。这个建议正在考虑当中，据说获得很多方面的赞同。”^③因此，孔祥熙派人营救丁贵堂逃出上海，当然有任命丁贵堂为海关首脑的想法。而《中英新约》的签订为任命一个中国人担任海关总税务司也提供了条件。于是，梅乐和在接到丁贵堂到达重庆的通知后，向孔祥熙表明：丁贵堂“对海关事务以及日常业务非常熟悉，完全有能力胜任比他目前的职位更高的岗位”。

在1942年底中英双方谈判修约的时候，重庆政府对1942年10月英方提出的草案并不满意，随后在换文中提出通商口岸制度、沿海贸易及内河航行权、外籍引水人之雇佣、中国海关雇用外籍总税务司以及外籍军舰未得中国同意进入中国口岸等都在废除之列。^④重庆政府提出废除雇佣外籍总税务司，引起伦敦债券持有者的担忧。12月7日，伦敦的中国债券持有人委员会发电给外交部次官贾德干(Alexander Cadogan)表达了他们的看法：“废除治外法权对担保大部分中国借款的中国海关税收和盐税的征收以及管理可能会影响，这是需要考虑的”，认为新约应该照顾债券持有者的契约权利。^⑤

对于中国债券持有人的担忧，贾德干表示英国“不想在目前的条约或者任何东西中减少中国政府应该承担的责任”，“然而除了条约谈判之外，正如你所知道的中国政府已经有一种趋势，那就是将盐务署以及海关中的外籍职员解雇，并将这些机构完全置于中国的管理之下。当英国政府已经显示出想要放弃治外法权的时候，他们是同情中国人民想要完全收回管理国内事务的自由权力，而且这是不能错过的机会——去表达希望中国政府至少可以继续维持海关像目前这样运转下去。这既符合中国自己的利益，也与由海关税收担保的债券持有人的利益是一致的”。^⑥贾德干的意见代表了英国在新约谈判中的立场。1942年12月3日，中英双方在重庆政府外交部长宋子文的办公室举行会议。英方同意中方废除雇佣外籍海关总税务司的要求，但驻华大使薛穆提出“希望中国政府会像目前这样继续维持海关的管理，这也符合中国自己的利益”。^⑦

1943年1月11日，中英双方在重庆正式签字订立了《中英新约》。新约彻底废除了海关任

① Mr. Maze to Mr. Cubbon(11th, Feb. 1943), Chungking Chancery to Far Eastern Department, 24th, Feb. 1943, FO 371/35764.

② 朱权：《丁贵堂孤岛脱险记》，《档案与史学》1997年第5期。Mr. Maze to Mr. Cubbon(11th, Feb. 1943), Chungking Chancery to Far Eastern Department, 24th, Feb. 1943, FO 371/35764.

③ Mr. Maze to Mr. Cubbon(11th, Feb. 1943), Chungking Chancery to Far Eastern Department, 24th, Feb. 1943, FO 371/35764.

④ 秦孝仪主编：《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》第3编，“战时外交”(3)，中国国民党中央委员会党史委员会1987年版，第763页。

⑤ Lord Bessborough to Cadogan, 7th, Dec. 1942, FO 371/31664.

⑥ Cadogan to Vere, 21th, Dec. 1942, FO 371/31664.

⑦ Sir H. Seymour to Foreign Office, 5th, Dec. 1942, FO 371/31665.

用英籍总税务司的规定,这不啻宣告了英籍总税务司命运的结束。梅乐和在向财政部汇报的时候就曾表示自己“不想待在重庆管理自由中国的内地海关”。^①《中英新约》的签订,更加预示着梅乐和离开中国海关的日子不远了。1943年5月31日,在辞掉总税务司职务之后,梅乐和将总税务司署移交给总务科税务司丁贵堂。梅乐和的辞职,“标志着中国海关历史的第三阶段的终结”。^②

四、李度继任总税务司

近代中国海关作为存在了近90年的机构,其工作效率及廉洁程度是令人瞩目的。即使在珍珠港事变之后非常困难的局面下,海关的各项工作也取得一定的进展。例如,海关新开征的战时消费税增长顺利,1942年为3.99亿元,1943年增长为7.18亿元。^③虽然《中英新约》废除了任命英国人担任海关总税务司,但并不意味着海关将彻底废除外籍税务司制度。宋子文在1943年访问伦敦的时候,专门表示废除治外法权并不意味着在中国政府服务的英国职员必须离开,“我希望他们继续留下,这也是中国人的愿望”^④,表达了希望维持海关目前管理体制的态度。宋子文的声明反映了重庆政府对总税务司署以及外籍总税务司的态度稍微有些变化。

顾维钧曾私下向梅乐和表示:“政府以及财政部承认总税务司署的效率和忠诚。”^⑤孔祥熙也对梅乐和的述职报告表示满意,并要求梅乐和提交关于海关管理的建议,伦敦办事处税务司郭本即认为这是一个非常积极的信号,说明重庆政府认识到“海关对于一个稳定政府的价值”。^⑥除孔祥熙的认可外,梅乐和也发现“一些老资格的政治家如王宠惠、顾维钧、宋子文是支持他的”。^⑦考虑到海关在战后重建以及对外贸易方面的作用,重庆政府逐渐趋向保留海关总税务司署以及外籍总税务司。梅乐和此前所担忧的任命华籍总税务司、总税务司署合并到关务署的“谣言”没有成为事实。对于这种变化,1943年3月1日,梅乐和致电郭本表示虽然自己的辞职“可能会结束英国在中国海关的影响”,但是他感觉“任命外籍税务司代替我的职位的愿望看起来有可能实现”。^⑧

珍珠港事变之后,美国非常重视中国战场在远东战略中的地位,并加强了对华的经济、军事援助。作为中国的盟友,美国在东亚具有举足轻重的作用。前文提及在财政部讨论海关命运的会议上,有一个方案就是建立以美国人为总税务司的海关总税务司署。因此,梅乐和在1942年末的时候就表示可能会推荐郭本、郝乐(Foster-Hall)和李度,并认为任命一个美国人可能更为合适。^⑨而在海关废除任命英国人为总税务司之后,美籍税务司李度自然成为总税务司的第一人选。在1940年5月31日,梅乐和在给孔祥熙的电报中就将李度列为自己的候任人选之一。李度曾经长期担任

① Mr. Maze to Mr. Cubbon, 20th, Feb. 1943, FO 371/35764.

② “Foreigners in China,” *The Times*, 1st, Jun. 1943, pg. 5.

③ 毕可思:《太平洋战争时期的中国海关》,张宪文主编:《民国研究》总第13、14辑,第170页。本文重点并不关注战时海关业务,所以对此并不涉及。

④ Sir H. Seymour to Mr. Ashley Clarke (Confidential), 25th Jan. 1943, FO 371/35763. 该内容系1942年1月14日曼彻斯特卫报的报道。

⑤ Mr. Maze to Mr. Cubbon, 17th, Dec. 1942, *China and the West*, reel 98. 顾维钧时任重庆政府驻英大使。

⑥ 孔祥熙要求梅乐和就两个问题发表看法:一是对当前中央政府控制区域海关机构的建议,二是关于战后管理收复沦陷海关的看法。Mr. Cubbon to Mr. Ashley Clarke, 2th, Feb. 1943, FO 371/35763.

⑦ Sir H. Seymour to Mr. Ashley Clarke, 30th, Jan. 1943, FO 371/35764.

⑧ Mr. Maze to Mr. Cubbon, 1st, Mar. 1943, *The Papers of Maze, PPMS2 Confidential Letters and Reports*, Volume 15.

⑨ Sir H. Seymour to Mr. Ashley Clarke, 21th, Dec. 1942, FO 371/31763.

粤海关税务司，海关履历无可挑剔。郭本认为：“不考虑国籍的话，最有资格担任海关首脑职务的海关税务司是李度，他是一个美国人，过去的几年中一直担任粤海关税务司。他在海关中被认为是具有杰出能力且最有原则的一个人，他工作做得很好，他的优点也为在中国的英国大使馆的人们所熟知。他很善于和中国人打交道而且中国人很喜欢他。”^①郭本甚至认为李度有可能克服目前海关面临的困境。

由于《中英新约》已经废除任命英籍总税务司，对于海关总税务司人选问题，英国政府已经无从置喙。因此，英国外交远东司司长克拉克表示，在目前情况下对中国政府施压要求继续雇佣外国人担任海关首脑是无用的，但是梅乐和在离开之前可以建议中国任命李度担任海关总税务司。与此同时，英国政府会正式通知美国政府，如果中国将任命李度或者任何其他合适的美国人担任海关总税务司的话，英国将表示欢迎。虽然“美国政府不大可能为了任命一个美国籍总税务司同意单独或者与我们一起向中国政府发表声明，但是我们应该将海关对于中国以及对未来我们与中国的关系的重要性告知美国政府，至少在这个过渡阶段，很有必要的是最优秀的洋员应该成为剩下的外籍职员的首脑。李度正是这样一个得到一致赞同的最佳洋员。我们希望他们能看到李度的名字能够以最有效地方式推荐给中国政府而没有遭到任何反对”。^② 1943年3月3日，英国外交部正式通知美国国务院，表示如果中国政府任命李度的话，“希望他能够接受而且美国政府将会支持”。^③ 3月16日，英国驻美大使发电表示：“美国国务院同意英国外交部的看法”，“如果李度被任命的话他可能将会接受”。^④

在太平洋战争爆发之后，美国的援助及同盟成为重庆政府坚持抗战的重要支持之一。为了进一步争取美国的援助以及支持，任命李度担任总税务司自然成为重庆政府的对美外交策略之一。而以美籍总税务司为首的中国海关还可能成为维系中美关系的一个纽带，在战争及战后的重建中为争取美援发挥作用。“对于国民政府而言，任命一位美籍总税务司是一个安全的抉择，这有可能成为一条从美国获取支持和援助的渠道，虽然此时美国国务院基本上不理睬这个所谓的盟友”。^⑤ 对此，梅乐和认为“基于目前的中国外交关系的安排，包括蒋夫人访问美国而形成的气氛，都为任命此前任职广州的美国税务司李度做好了所有的安排”，“如果李度的任命没有通过的话，孔祥熙博士将任命聂普鲁（另外一个美国税务司）”。^⑥ 正如梅乐和所料，孔祥熙通知梅乐和“建议选择李度来担任这个职务”，梅乐和也得知“蒋委员长认为在这个时候任命一个美籍总税务司将是一个友好的姿态：舞台已经搭好了”。^⑦ 至此，李度出任中国海关第五任总税务司成为定局。

由于李度远在美国，在其到达重庆之前，由总务科华籍税务司丁贵堂代理总税务司。丁贵堂的代理总税务司职务虽然很短暂（1943年5月31日至8月16日），但这却意味着华人第一次成为中国海关的首脑。^⑧ 中国海关虽然再次任命了一位外籍总税务司，但是“海关总税务司不可能像以前一样维持同样的地位以及独立权力”，“海关总税务司署的直接危机得到解决，海关缺乏足够资金

① Mr. Cubbon to Mr. Ashley Clarke, 27th, Jan. 1943, FO 371/35763.

② Mr. Ashley Clarke to Sir H. Seymour (draft), March, 1943, FO 371/35763 (具体日期不详)。

③ Foreign Office to Washington, 6th, Mar. 1943, FO 371/35764.

④ Viscount Halifax to Foreign Office, 13th, Mar. 1943, FO 371/35764.

⑤ 毕可思：《太平洋战争时期的中国海关》，张宪文主编：《民国研究》总第13、14辑，第176页。

⑥ Sir H. Seymour to Foreign Office, 7th, Mar. 1943, FO 371/35764.

⑦ Mr. Maze to Mr. Cubbon, 9th, Mar. 1943, *The Papers of Maze, PPMS2 Confidential Letters and Reports*, Volume 15.

⑧ Chihyun Chang, *Government, Imperialism, and Nationalism in China*, p. 137.

的财政问题仍没有解决”。^①重庆政府再次任命一位外籍总税务司，“至少表明目前他们没有想法去清除海关的外国影响”^②，也表明他们不会对海关的组织机构进行根本的改变，而让总税务司署继续处于不稳定的状态之中。可是，无可辩驳的事实是，总税务司的权力不可能再像过去那样了。梅乐和指出：“赫德的预见是正确的：将我们从所占据的不合理的位置上赶走只是一个时间问题。”^③而且，在李度担任总税务司之前，丁贵堂已经在海关中建立起自己的势力，李度任职之后重新启用了海关历史上的副总税务司职位来安置不满的丁贵堂，在海关历史上，竞逐过总税务司职务的裴式楷、易纨士都曾担任过副总税务司。^④这也意味着，丁贵堂在海关中的地位仅次于李度，这也是华籍职员在海关历史上的第一次。

1943年7月21日，李度抵达重庆，8月16日被任命为署理总税务司。李度上任后，首先面临的问题就是：广大海关洋员对于海关未来以及他们的职业生涯感到忧虑。9月6日，李度发给重庆政府的各关税务司，分析目前的海关形势，认为需要考虑的是两个问题：“一是战时海关的地位，二是战后海关的未来。”李度认为：“1. 在战争中坚持工作是我的责任。我认为我对中国和我们自己的国家、海关中的华籍以及外籍同事，都有责任在这个紧要关头来保持海关的完整和效率。2. 虽然海关中的外籍职员的未来并不清晰，我们必须挽救可能发生的深远危机，我觉得没有必要过早绝望，而且过去中国政府对海关洋员是如此慷慨。我的建议是，在令人焦虑的时候，我们要跨越所遇到的障碍，同时也要尽可能做好我们的工作。”^⑤为了稳定海关洋员的情绪，1944年2月，孔祥熙发给李度，表示政府不会忘记他们的忠诚服务，期望海关能够克服战争导致的混乱，并在战后重建中扮演重要角色。孔祥熙认为应该在不危害海关效率的条件下继续由华员代替洋员，但洋员仍旧可以享有他们的岗位。对于洋员的经济压力，孔祥熙表示同情，并对修改洋员的薪资作了一些承诺。^⑥

孔祥熙的态度表明重庆政府仍会继续留用部分洋员，并期望海关在战后重建中发挥重要作用，打消了洋员关于未来海关生涯的顾虑。至此，重庆政府的海关政策彻底稳定下来。李度担任海关总税务司之后，结束了总税务司的人事更迭，一定程度上改善了海关的混乱局面。1944年4月，李度被正式任命为总税务司。可以说，重庆海关总税务司署经历了将近两年的混乱之后，终于暂时趋于稳定。

五、结语

从1942年初到1943年初，重庆政府对于海关洋员以及外籍总税务司的去留一直模糊不定。在选择代理总税务司的时候，主张废除总税务司的关务署代理署长彭重威选择周骊这个并不合格的候选人，关键原因在于其“能干又听话”，从而得以削弱代理总税务司的权力，加强关务署对总税务司署的控制。这种削弱与控制主要表现在两方面：一是在周骊抵达重庆之前，关务署已经决定了总税务司署各科税务司的人选，严重削弱了代理总税务司的人事权。二是《公库法》的实施标志着

① Sir E. Teichman to Foreign Office, 3rd, Mar. 1943, FO 371/35764.

② Sir H. Seymour to Mr. Eden, 20th, Jun. 1944, FO 676/467.

③ Mr. Maze to Mr. Little, 17th, Apr. 1943, FO 371/35765.

④ Chihyun Chang, *Government, Imperialism, and Nationalism in China*, p. 138. 张志云在书中提到，关务署署长甚至告诫李度说丁贵堂已经在海关中建立起“丁党”的势力。

⑤ Mr. Little to Commissioners, 6th, Sep. 1943, FO 371/35765.

⑥ H. H. Kung to Mr. Little, 1st, Feb. 1944, FO 371/41646.

傅亮 / 混乱的秩序：珍珠港事变后海关总税务司的人事更迭

中国政府彻底收回了关税保管权，进一步削弱了代理总税务司的财政权力。^① 这使得周骊成为海关史上最没有权力的首脑。

1942年11月召开的国民党五届十中全会通过的关于海关应由中国直接管理，并由关务署接管海关的决议，更让海关总税务司署以及总税务司的地位受到威胁。因此，梅乐和一度悲观地认为：“中国政府将不会任命另外一个英籍总税务司或者其他非中国籍的人来行使总税务司的职责。”^② 英国在东亚力量的崩溃以及中国国际地位的提升，使得英国无法继续维持在中国海关的特殊地位，《中英新约》规定英国放弃任命英国人为总税务司的要求，标志着英国在中国海关中的特殊地位彻底终结。

虽然英籍总税务司的历史彻底结束了，但并不意味着海关彻底废弃了外籍总税务司。重庆政府考虑到海关对战后重建以及对外贸易中的作用，并没有采纳任命华籍总税务司或者将总税务司署并入关务署的建议，而是在削弱总税务司地位的前提下继续维持总税务司署的运转。随着美国力量在东亚的兴起，国民政府为争取美国的支持并维持中美之间的政治经济关系，选择任命李度为海关总税务司。李度在1944年4月被正式任命为总税务司，这标志着将近两年之久的总税务司人事更迭的混乱宣告结束。重庆政府的实用主义，最终使总税务司署与外籍总税务司在民族主义的冲击中保存下来，稍改海关在珍珠港事变后的混乱局面。李度继任总税务司之后，海关的局面逐渐稳定下来，但已经被削弱了权力的总税务司很难再有更大的作为。

[作者傅亮，华东师范大学历史学系博士研究生]

(责任编辑：高莹莹)

^① 这种人事权的削弱，在李度任职后可能有所改善，但由于丁责堂及海关华员地位的上升，不可避免地对外籍总税务司的权力有所掣肘。对于《公库法》在海关的具体实施情况，笔者准备另文探讨。

^② Sir H. Seymour to Mr. Ashley Clarke (Confidential), 25th, Jan. 1943, FO 371/35763.