

KANGZHAN SHIQI GUOMIN ZHENGFU JISI YANJIU

抗战时期

孙宝根 著

国民政府缉私研究

(1931—1945)



中国档案出版社

责任编辑：赵增越

封面设计：刘庆伟



抗战时期国民政府缉私研究 (1931-1945)

ISBN 7-80166-700-X



9 787801 667007 >

ISBN 7-80166-700-X

定价：39.00元

抗战时期国民政府缉私研究

(1931—1945)

孙宝根 著

中国档案出版社

责任编辑/赵增越

图书在版编目(CIP)数据

抗战时期国民政府缉私研究/孙宝根著. —北京:中国档案出版社, 2006

ISBN 7-80166-700-X

I. 抗... II. 孙... III. 海关—稽查—研究—中国—民国 IV. F752.59

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 047248 号

出版/中国档案出版社(北京市宣武区永安路 106 号 100050)

发行/中国档案出版社

印刷/扬中市印刷有限公司

规格/890×1240 1/32 印张/11

版次/2006 年 6 月第 1 版 2006 年 6 月第 1 次印刷

印数/1000 册

定价/39.00 元

目 录

绪 论	1
第一节 研究缘起	1
一、研究目的与意义	1
二、研究对象及范围	3
第二节 概念界定	4
一、关境与关税	4
二、走私	6
三、缉私	10
第三节 相关文献资料与研究现状	13
一、文献资料	13
二、相关研究	18
第四节 研究方法与论文架构	31
一、研究方法	31
二、本书架构	32
第一章 战前中国海关缉私体制	34
第一节 中国海关缉私主权的丧失	34
一、晚清海关缉私体制的衰微	34
二、中国海关缉私主权的丧失	39
第二节 外籍税务司制度下的海关缉私体制	40
一、外籍税务司制度下的海关缉私部门	41
二、外籍税务司制度下的海关缉私规章	43
三、外籍税务司制度下的海关缉私体制评价	45

第二章 猖獗的战时走私活动	47
第一节 国民政府实行关税自主	47
一、国民政府提高关税税率	48
二、全面抗战时期国统区关税税率	50
第二节 九一八事变至七七事变前走私概况	52
一、华北走私	53
二、华中走私	56
三、华南走私	57
第三节 七七事变至抗战胜利前夕走私概况	59
一、走私规模与数量	60
二、走私人物、货物及种类、据点及路线、方式及方法	61
第四节 走私猖獗的原因	71
一、日本方面	72
二、中国方面	77
第五节 走私的恶劣影响	81
一、经济方面：走私严重削弱国民政府的抗战经济	81
二、政治与社会方面：破坏中国的关税自主，造成战时社会的紊乱与罪恶	83
三、军事方面：走私严重破坏国民政府战时国防和军事	84
第三章 战时缉私组织机构之演进	86
第一节 国民政府整饬海关行政	87
一、有利的国际国内形势	87
二、国民政府整饬海关行政	88
三、国民政府全面控制海关	91
第二节 海关缉私组织机构的建立与完善	92
一、海关创立专门的缉私机构	92
二、防止路运走私总稽查处	96
三、防止公路内河私运稽查处	98

第三节 海关缉私工作陷于困顿	99
一、沦陷区海关缉私主权的丧失	100
二、海关缉私线分崩离析	101
第四节 战时层层叠叠的查缉走私机构	103
一、战区货运稽查处	103
二、海关机构的调整	107
三、运输统制局监察处(水陆交通统一检查处)	110
四、国民党各战区经济委员会(战区经济作战处)	113
五、军事委员会办公厅特检处(军事委员会办公厅 邮航检查处)	122
第五节 统一缉私机构的组建	123
一、统一缉私机构的建立	125
二、规范缉私署和省缉私处组织工作	135
第六节 缉私机构的调整	139
一、裁撤缉私署	139
二、裁撤海关监督和海关内地关卡	141
第四章 战时缉私规章制度之变迁	143
第一节 《海关缉私条例》	143
一、国民政府意图恢复中国海关缉私主权	143
二、《会讯船货入官章程》的终结	144
三、颁行《海关缉私条例》与设立海关罚则评议会	146
四、《海关缉私条例》简评	147
第二节 颁行一系列打击走私的新规章	150
一、进出口船只及货物管理和检验规程	150
二、处罚走私偷漏关税行为规章	153
三、完善缉私奖励制度	162
第三节 缉私政令的逐步统一	166
一、应对战时环境的各项查缉走私的法令法规	167

二、各项查缉走私法令法规的施行	170
三、缉私政令的统一	182
第五章 战时缉私队伍之建设	186
第一节 海关缉私警察制度	186
一、关警队的组建	186
二、关警队的发展	189
三、全面抗战期间的关警队	196
第二节 缉私署税务缉私警察制度	198
一、税务缉私警察	198
二、财政部税警总团	202
第三节 国民政府经济游击队	211
一、经济游击队的组建	212
二、经济游击队的缉私工作	217
三、经济游击队的裁撤	220
第四节 国家总动员会议经济检查队	222
一、组建	222
二、组织与分工	224
三、缉私与抢购	224
第五节 财政部查缉人员干部训练班	226
一、组建情况	227
二、训练内容	231
三、班期沿革	232
四、学员招募与分发	233
五、内部控制	235
第六章 战时国民政府缉私策略之嬗变	238
第一节 1931 年 9 月到 1937 年 6 月国民政府缉私策略	238

一、民众呼吁国民政府加强缉私工作	239
二、国民政府防止白银走私的努力	242
三、国民政府缉私政策由“妥协退让”转向“针锋相对”	244
四、国民政府“强硬”缉私策略的具体实施	246
第二节 1937 年 7 月至 1943 年 3 月国民政府缉私策略	252
一、国民政府确立战时经济体制	253
二、国民政府战时经济统制的实施	255
三、加强金融方面的监管和缉私	257
四、提高查禁军需民用物资走私的效能	260
第三节 1943 年 4 月至 1945 年 8 月国民政府缉私策略	262
一、走私活动对战时物资供需的作用	262
二、国民政府战时利用走私的策略	264
三、财政部货运管理局的抢购与缉私	267
第七章 战时国民政府缉私成效评估	282
第一节 海关缉私成效评估	282
第二节 缉私署缉私成效评估	288
结 语	298
第一节 战时国民政府缉私的积极作用	298
一、对维持国民政府战时经济起到了一定的积极作用	298
二、战时确立的近代中国海关缉私制度对现实有一定 的借鉴作用	299
第二节 战时国民政府缉私存在的问题	300
一、决策者的认识问题	300
二、缉私组织方面的问题	302
三、缉私规章制度的问题	303

抗战时期国民政府缉私研究

四、缉私队伍的问题	306
五、缉私部门的腐败问题	309
主要参考文献	316
一、中国第二历史档案馆馆藏档案	316
二、著作	318
三、论文	338
四、报刊	342
后 记	343



绪 论

第一节 研究缘起

一、研究目的与意义

人们对历史的追问往往来自于对现实的关切。历史是一个连续的偶然性与必然性相结合的因果进程,复原历史真相和描述历史事实,是史学研究者的职责;考量历史的经验教训,是史学研究者应尽的义务。史学研究与其说是检阅故纸堆,不如说是找寻人类未来的发展目标,正因为如此,不同时代的不同人群对历史都有着不同的解读和不同的感受。

从学术角度来看,抗战时期的缉私问题极富学术价值,它的研究价值不仅在于揭示战时走私泛滥异象对国民政府的政治、经济、文化、社会生活等各个方面产生广且杂的影响,兼诸抗日战争时期中华民族与日本帝国主义的基本矛盾,战时缉私亦凝结并凸显战时社会种种异样矛盾及民众复杂心境,因而透过走私与缉私问题重新检视抗日战争烽火岁月,为真实复原抗日战争辟就了新的领域、新的视野。而且,对这一问题的审读,能使抗战社会经济史研究进一步深入到社会生活的深处,揭示抗战时期深层次其他社会矛盾冲突之根源,扩大抗日战争经济史和社会史的研究视野。从缉私史的角度去诠释抗日战争,也有益于丰富抗日战争史的内涵,推动诸如近现代中国经济史、中国社会史、中外贸易史、中国商业史、中国财政史、中国海关史、中外关系史、中国法律制度史、中国缉私警察制度史的深入研究。

历史是现实的一面镜子。从现实角度来看,改革开放以来,由于 20 世纪末中国海关执法腐败问题严重^①,中国大陆走私案件逐渐增多,走私活动曾一度失控,已成为一个严重的社会、政治、经济问题。出现了“厦门远华特大走私案”和“湛江 9898 特大受贿走私案”等许多重特大恶性走私案件,这不仅造成我国巨额税金流失、巨额资产外流,如“厦门远华特大走私案”走私案值达 530 多亿元,偷逃税款 270 多亿元^②，“湛江 9898 特大受贿走私案”走私案值达 110 亿元,偷逃国家税收 62 亿元,^③而且破坏我国对外贸易的正常秩序,冲击我国民族工业,助长地方主义倾向,严重败坏我国政府的形象,毒化人们的思想灵魂,污染社会风气。^④对此,中共中央、国务院对海关内部严重的执法腐败问题十分关注,中央领导多次发表讲话和谈话,要求海关加强自身队伍的建设,“管住自己的人,把好国家的门”。^⑤因此,如何建立健全有效的缉私体制依旧是当前现实中的重大课题。以史为鉴,可以知兴替。研究近代中国特别是抗战时期的缉私问题,不仅具有较强的学术价值,而且深藏着很强的现实意义。

本书根据大量历史档案资料的记载和前人的研究成果,试图回答以下几个问题:战时国民政府缉私组织机构是如何演进的?战时缉私规章制度是如何变迁的?战时缉私队伍建设情况怎样?战时国民政府缉私策略究竟怎样嬗变?如何评估战时国民政府缉私绩效?本书只是对抗战时期国民政府缉私进行了一些浅显的探索,目

① 参见谷秀川工商管理硕士学位(MBA)论文:《中国海关执法腐败问题分析》,北京:对外经济贸易大学,2001 年。

② 钟文:《查办厦门远华走私大案始末》,载《金融经济》2000 年第 12 期。

③ 王炽、赵志文、郑宏范:《权钱交易法不容——广东湛江特大走私受贿案侦破始末》,载《中国海关》1999 年第 7 期。

④ 王桦、米博华:《走私与反走私聚焦》,载《人民日报》1998 年 8 月 9 日;夏南新:《走私对我国经济危害性分析》,载《统计研究》1999 年第 5 期。

⑤ 吴仪:《海关总署召开通关作业改革方案审定会吴仪国务委员接见与会代表并讲话》,载《中国海关》2000 年第 9 期。

的有二：一方面，揭露抗战时期日本对华走私活动的基本特点、规模与危害；另一方面，全面阐述抗战时期国民政府的缉私制度、缉私策略和缉私举措，全面评估战时国民政府的缉私绩效与错漏。

二、研究对象及范围

对抗战时期这一历史概念的时空范畴，本书是依据《中华民族抗日战争史》^①、《中国抗日战争史稿》^②、《中国抗日战争史》^③、《中日战争史》^④等研究抗日战争史比较权威的著作，将本书的研究时段定为从始于1931年九一八事变爆发，到1945年8月日本宣布投降。

如果没有走私，就无缉私可言。缉私实际上是一种走私与反走私、限制与反限制的斗争，在走私与反走私这一特殊矛盾运动的构成中，矛盾双方根据一定的环境和条件形成了矛盾的独特形态、运动方式和运动规律。这一矛盾运动的范围就是缉私研究的对象。因此，要研究缉私，必须首先了解走私活动。

整个抗战时期，走私问题相当复杂，从地区上看，有遍及全国范围的走私活动、地区性走私活动以及各地区内部之间的走私活动。在局部抗战时期，主要是华北、华中和华南一带的走私活动；在全面抗战时期，主要是国统区和沦陷区之间、抗日根据地与沦陷区之间、国统区与抗日根据地之间以及各地区内部之间的走私活动。从走私主体上看，涉及许多国家和地区的不同阶层的人，主要是日鲜人（包括日人和日军治下的朝鲜人）、英国人、美国人和一些国人（包括台湾、香港及澳门人）为获取暴利而疯狂进行的走私活动。

① 王秀鑫、郭德宏主编：《中华民族抗日战争史（1931—1945）》，北京：中共党史出版社，1995年。

② 费古今、唐培吉主编：《中国抗日战争史稿》，长沙：湖南人民出版社，1984年。

③ 军事科学院军事历史研究部编：《中国抗日战争史》，北京：解放军出版社，1991—1994年。

④ 胡德坤著：《中日战争史》（1931—1945），武汉：武汉大学出版社，1988年。

一般而言,研究抗战时期走私问题主要是研究国统区与沦陷区之间以及国统区内部之间的走私问题,因之,研究抗战时期缉私问题也就是研究抗战时期国民政府针对国统区与沦陷区之间走私以及国统区内部之间的走私所采取的主要策略和举措。至于抗日根据地与沦陷区之间的走私与缉私问题,本人已另辟专题进行研究。^①

按理说,缉查毒品走私和查禁人口走私工作以及盐务缉私工作也是整个抗战时期国民政府缉私工作中的一项重要内容,但由于抗战时期国民政府的禁烟禁毒研究硕果累累,本书无意过度重复,仅概略谈及这方面的内容。至于查禁人口走私和盐务缉私工作,鉴于其专业性较强,战时人口走私及各盐区盐务缉私工作极度繁杂,且限于本书篇幅,亦基本予以裁省。

第二节 概念界定

一、关境与关税

关境,是一个国家执行统一海关法律的境域。一般情况下,关境就是国境,但也有不同的情况,如欧盟实行的是统一关税政策,因此欧盟各国的关境就大于国境。而当前我国由于台湾地区和大陆地区还未统一,香港、澳门回归后也实行的是独立关税政策,所以我国的关境实际上小于国境。

抗战期间,国民政府治下的国统区与日伪治下的沦陷区政权形态各异。因之,抗战时期所指的“境”,既指实际的国境或关境,也指战时军事经济封锁线或各自实际控制线。如1939年9月8

① 已发表的论文有孙宝根、单淮:《抗日根据地缉私述论》,载《理论学刊》2005年第3期;孙宝根:《抗战时期陕甘宁边区缉私述论》,载《延安大学学报》(社会科学版)2005年第6期。

日国民政府军事委员会和行政院共同颁布,1943年10月国防最高委员会第122次常务会议修正通过的《封锁敌区交通办法》^①规定:本办法所称敌区指已被敌人暴力控制之区域,所称封锁区指与敌区接近之区域,所称封锁线指敌区与封锁区交界处所,规定公务人员除因必要任务持有证明文件者外禁止通过封锁线;壮丁、技术人员、公务员眷属及地方绅耆不得进入敌区;一般人民只准进入封锁区不准进入敌区,但因收集或运人物产之商人经主管机关核准者不在此限。又如在1941年6月国民政府财政部缉私署档案中载:“对敌施行经济反封锁,依照《封锁敌区交通办法》,就各战区之交通形势,严密划定封锁线,以强有力之缉私部队配备从事防堵敌货侵入之及查缉。”^②

关税是一个主权国家为了维护本国利益对进出口贸易采取的一种限制措施,走私一般以逃避国家监管和逃避关税为主要目的。关税(Customs Duty; Tariff Duty)是进出口商品经过一个国家的边境时,由政府所设置的海关,向进出口商征收的一种税收。^③无庸赘言,关税征收目的具有财政、经济、社会上的多重意义。随着封建社会内部资本主义成分的发展和全国统一市场的形成,关税开始具有国家贸易政策工具的作用。^④从广义上讲,关税分为国境关税和国内关税。国境关税又称外部关税,它是指货物通过国境时征收的关税,一般来讲,各国所征收的关税都是国境关税。国内关税又称内部关税,它是指货物在国内流通时征收的关税。抗战期间国统区与沦陷区施行不同的关税,这种关税的性质一般视同“国境关税”,而国统区内部的关税则视同“国内关税”。

① 全文见第三战区司令长官司令部编:《经济游击队应用法令汇编》,编者刊,1941年,第423—425页。

② 《本处改进缉私计划》(1941年6月),缉私署档案,档案号:一四五(2)/7,南京:中国第二历史档案馆藏(以下简称二档馆藏)。

③ 薛宝田:《关税与国际贸易》,载《铁道物资科学管理》1995年第5期。

④ 王福明编著:《海关缉私》,北京:对外经济贸易大学出版社,1997年,第12—13页。

二、走私

1. 基本涵义

走私(Smuggling; Contraband)是一种复杂的社会经济现象,有其地理、历史和社会上的因素,广泛涉及政治、经济、外交、军事、文化等各个领域。走私问题也是一个普遍的国际现象。任何国家都存在走私问题,只是其程度不同而已。走私作为一种违法行为,是随着国际间的进出口贸易发展和进出境管理上的限制而产生的。^①

走私一词的本意,是指“秘密地将货物输出入某国,以避免完纳合法的捐税”^②。任何违反法律和其他法令所规定的关于商品和贵重物品进出境的关税条例,藏匿物品以逃避海关检查的行为都被称为走私,而从事此类行为的人要受到不同程度的处罚。由于社会制度不同,经济发展不平衡以及民族文化和道德方面的差异等,各国对进出口贸易和进出口物品的管理也不尽相同,因此,在不同的国家,走私的含义也有所不同。^③如偷税性的走私,只在有关税的国家或地区存在,而在自由港和某些特别地区就不存在。又如日常生活用品的走私,在经济较发达的国家之间基本上不存在,而在发达国家同落后国家之间,因为物品价格相差悬殊,就大量存在。再如某些政治意识形态的书刊,甚至淫秽书画、用品等,在某些国家不予管制,而在另一些国家则被列为违禁品。

在我国历史上,把走私规定为一种违法犯罪行为,出现于 2700 多年前的西周奴隶制国家。^④《周礼》和《礼记》记载:“凡货不出于关者,举其货、罚其人”,意思就是凡是携带货物不经过关口而逃避监

① 叶涛著:《日据台时期国台贸易考略》,载《中国边疆史地研究》1998 年第 1 期。

② 南开大学马列主义教研室中共党史教研组编:《华北事变资料选编》,郑州:河南人民出版社,1983 年,第 522 页。

③ 廖振华著:《海关查私学》,北京:中国海关学会编,1987 年,第 16 页。

④ 廖振华著:《海关查私学》,第 5 页。

督检查的,就没收货物并处罚运送货物的人。^①在近代中国,凡是非法输运进出口物资,瞒骗海关,偷漏关税以及其他违反海关规定的行为,都视为走私。^②在这里必须指出的是:民国时期尤其是抗战时期,国民政府确立走私立法的外延非常宽泛,这就造成了两个问题,一是普通老百姓一般搞不清楚究竟什么行为是走私;二是相关缉私人员行政执法的随意行为增多了。在现代,人们普遍认同走私是一种严重的经济违法行为,其主要特点是钻空取巧,千方百计逃避海关的监管,以达到牟取非法暴利的目的。^③按照我国当前的《海关法》和《刑法》以及1988年1月21日第六届全国人民代表大会常务委员会第24次会议通过的《关于惩治走私罪的补充规定》,走私指逃避海关监管,运输、携带、邮寄国家禁止进出境物品、国家限制进出口或者依法应缴纳关税的货物和物品进出境的;或者擅自出售特定减免税的货物及其他海关监管货物,应受海关处罚的行为。^④但人们一般认为走私是“指违反海关法规,非法运输、携带或邮寄货物、金银、货币、有价证券、文物及其他物品进出国(边)境,或在国内出售走私物品,破坏国家对外贸易管制的行为”^⑤。

2. 基本特性

第一,走私是一种繁杂的社会异象,由此决定了走私活动具有

-
- ① 转引自张国贵主编:《走私犯罪的惩治与防范》,北京:西苑出版社,2000年,第3页。
 - ② 如1934年6月19日国民政府颁布施行的《海关缉私条例》,其罚则把违反海关规章与走私同样对待。
 - ③ 胡家庆、王秀琼著:《进出口商品学》,上海:上海社会科学院出版社,1990年,第179页。
 - ④ 参见宿世芳主编:《当代中国海关》,北京:当代中国出版社,1992年;田燕苗著:《海关法论解》,北京:中国工商联出版社,2001年;司鹏程、吴尚鹰著:《中国海关法论纲》,上海:上海人民出版社,2000年;海关总署政策法规司编:《中华人民共和国海关法》,北京:中国海关出版社,2001年;《“走私”一词不宜滥用》,载《中国海关》1989年第2期。
 - ⑤ 辞海编辑委员会编:《辞海》,上海:上海辞书出版社,1990年,第2184页。