

拒毒运动中国民政府 与地方官员行为及其关系

——以浙江为中心的讨论

潘 标

提要：1912年1月孙中山就任中华民国临时大总统后，向政府与国民阐明了禁烟之意义与决心。孙中山有关禁烟的阐述，成为日后国民政府厉行禁烟的“拒毒遗训”，而此遗训却缺乏实际约束力。国民政府在内外扰攘的环境下，谋求开展拒毒运动，在一定范围内一度取得了较好的成绩。然而，因为财政与时局的动荡，国民政府的拒毒行为并非一以贯之。在政治纷乱的包裹里，也始终隐截若某些地方政府及其官员的利欲，所谓遗训与法规，往往只是具文。国民政府魔劣的官员遴选和监察制度，对地方政府及其官员微弱的约束力，是拒毒运动不能取得最终胜利的重要原因。

关键词：拒毒运动 政府 官员 行为

作者洛标，浙江科技学院校长办公室助理研究员。（杭州 310023）

民国时期，毒品成了杀害民众健康，麻痹民族精神，影响社会发展，进而动摇国家根本的工具，有识之士对其鞭挞从未停止，他们从各个角度阐明了拒毒的重要性。1928年，蒋介石在参加全国第一次禁烟会议时说：“如果大家要救中国，必自禁烟始。”蒋进而指出，国内“各地官僚，还有恃鸦片为额外之收入的，尤其是上海，我知道靠鸦片吃饭的，有万余人”。戴季陶认为，中国的毒品，是与外国帝国主义势力入侵紧密相关的，鸦片实际上“是中国对外缔结不平等条约的发端，我们要晓得鸦片的祸害，弱国病民，远胜于洪水猛兽”。政府对由毒品带来的危机意识是非常强烈的。然而，也如蒋介石所指出的，在民族危机面前，依然有大量的地方官员，无视政府厉禁毒品之政策，反而将毒品当作谋取不法之财的工具。而实际^[1]，国民政府本身也因财政拮据，屡屡自毁形象，禁烟为虚，敛财为实，致使禁烟法令在大部分省区成为一纸具文。

浙江是国民政府统治的中心省份之一，无论是毒品的泛滥与危害，还是拒毒运动的开展，都具有典型意义。据一份1912年的调查统计，浙江省种植烟苗的县份竟达“全省百分之八十七，烟亩达4290755亩”。其烟毒的分布状况，大抵杭嘉湖和宁波、台州、温州、绍兴等地区流行鸦片为主，其它地区以红丸为主，而温州、台州种植烟苗也相当普遍。到了1928年和1929年，“如临海、宁海、缙云、仙居各县属，毒卉遍地”。浙江的拒毒主张较其它省份严厉，成绩也较出色。其拒毒运动，在政府的危机意识下严厉开展，并一度颇有声势。然而，也存在地方官员不法的行为，对拒毒运动造成极大的阻碍。浙江的毒品也始终不能得以彻底扫除。

目前学术界，大多数学者有关地方性的拒毒禁烟研究，一般注重对拒毒禁烟的史实分析及政策的探讨。最近，崔志海关注到了清末禁烟的国际关系问题，从外交关系的角度，研究了清末的禁烟运动。认为“美国政府在清末禁烟运动中与中国的合作，不但有力地推动了清末中国禁烟运动和国际禁烟运动，同时也是晚清中国参与多边国际外交活动的一个成功范例”。李传斌探讨了医学传教士与近代中国禁烟的关系问题。对地方官员与拒毒之关系问题，杨红运注意到了地方官员在拒毒运动中的作用。以上诸位学者，尚未关注到拒毒运动中政府与地方官员行为，及其相互关系问题。本文即以此为视角，以浙江为中心，通过分析拒毒运动历程，揭示政府与地方官员关系之一角。

一、现实困境与“拒毒遗训”的矛盾：艰难的国民政府拒毒行动

孙中山就任临时大总统后，为践行其三民主义，认为鸦片毒品是民族发展的最大障碍，并有碍于民生的实现，于是颁布命令，申明其对禁烟的坚强决心。这些申明日后被国民政府奉为总理的“拒毒遗训”而加以宣扬。所谓总理“拒毒遗训”，其内容为：

鸦片营业，绝对不能与人民所赋予权力之国民政府对立。中国之民意未有不反对鸦片，苟有主张法律准许鸦片营业，或对鸦片之恶势力表示降服者，均为民意之公敌。

对鸦片之宣战，绝对不可妥协；苟负责之政府机关为自身之私便，对鸦片下旗息战，不问久暂均属卖国之行为。

欲达禁烟之目的，必需由国民政府探定全国一致遵守之计划；拒毒团体，更须奋斗不懈，千万不可放弃坚忍与不妥协之奋斗决心，永远抱定彻底不降服之政策！

国民政府认为，孙中山上述这段话乃是“遗训煌煌，实为国民政府禁烟之根本教条”。因此，在各个场合，无论是机关单位还是各界名人，只要是有关于拒毒禁烟，时常以孙中山的这段“拒毒遗训”来宣扬拒毒禁烟的根本道理。1929年，浙江省拒毒会成立，并进行了全浙巡回拒毒大运动，在其宣言上，开宗明义地表示：“本会秉承总理之遗训，以协助政府肃清鸦片及一切毒物为唯一之意志。”朱家骅曾任浙江民政厅长，他对毒品奉行严厉禁止的态度，在他担任民政厅长期间，浙江的拒毒事业很有成绩。在一次杭州各界拒毒运动周上，朱家骅作了演讲，其第一句话便是：“兄弟对于本省禁烟，誓遵总理拒毒遗训，努力奋斗，务达肃清目的。”国民党中央禁烟委员会成立后，1929年5月，浙江省奉其命令，省内之禁烟机关，于每年六月三日纪念林则徐虎门销烟时，必须加读总理拒毒遗训；此外，如果查获烟犯，必须移送法办，同时司法机关要将“总理拒毒遗训，竖立或悬挂各该衙署进门处所，以资警惕”。

然而，总理的“拒毒遗训”真那么管用吗？它真能起到引导禁烟机关或相关官员，厉禁拒毒的作用吗？还在南京国民政府甫经成立之际，国民党中央一面宣称总理遗训煌煌，要践行总理遗训厉行拒毒禁烟，同时却表示：“然在某种情形之下，亦有不能过于拘泥者。”所谓“不能过于拘泥者”指的是什么呢？国民政府表示拒毒之时，对北洋政府时代因军阀割据而导致的鸦片毒品弛禁现象十分痛心，指斥军阀“借口军费不敷，盛化私为公之美名，明征烟税，公开售贩”，导致清末民初的拒毒成绩几乎化为乌有。然而，国民政府自身又是如何拒毒的呢？1927年，国民政府将拒毒禁烟的事务划归财政部管理，在其下面设立禁烟处，并令各县设立禁烟局和戒烟药品专卖处。财政部根据国民党中央指示，制定并颁布了《禁烟暂行章程》。其中规定：“商民贩售戒烟药品必须申领特许证，戒烟药品一律由政府抽税，第1年税率为70%，第2年为100%，第3年为200%。”国民政府财政部所称的戒烟药品，其实就是鸦片。如此一来，其借戒烟之名而行征税之实，已是昭然若揭的事实了。所谓“拒毒遗训”，此时已变得毫无约束力。因此，《禁烟暂行章程》一经公布，全国舆论哗然，反对之声四起，而尤其以江浙两省反对最为强烈。

有趣的是，国民政府厉行拒毒禁烟，引称的是“拒毒遗训”。而当财政部颁布《禁烟暂行章程》，那些反对的声音借用的也是“拒毒遗训”，他们纷纷以“拒毒遗训”来指斥财政部违反“拒毒遗训”。《禁烟暂行章程》颁布后，浙江省党部表示强烈反对，电呈国民党中央执行委员会电文称，如果实行征税，则“总理遗教，政府信令，国民生计，国际信誉，均一无是处”。要求制止这项行动。同样，浙江省商会也对章程表示强烈反对，其在呈给国民政府的电文中称，鸦片“裁民弱国，莫此为甚，远之总理遗训昭垂……举凡所有寓禁于征，似无道理。”

放宽历史的视野，对于国民政府的这项“寓禁于征”政策，便不难理解了。中国的拒毒禁烟运动，自清末直至民国初年，成效极为良好，然而自袁世凯以后，中国渐渐演成军阀害据之风。“因一般之军阀，欲维持其权利，必须拥重兵以自卫，而借鼓励种植鸦片，抽取税款，以为响需之源。”这样一来，烟毒便重新流布于国内。

历史的悖论在于，国民政府一面高唱“拒毒遗训”，在全国范围内厉禁烟毒，一面却自行违背“拒毒遗训”的训诫，并实行寓禁于征，违背孙中山1924年的拒毒主张。结果招来一片反对之声，而反对之声却也要借用“拒毒遗训”。此中原委，以历史的眼光来看，主要是因为南京国民政府甫经成立，还要处理国内许多反对势力，财政拮据之故也。这种现象在地方也不例外，比如四川省，1935年之前，“各防区莫不以烟税为重要财源，为了争夺烟税收入依然大打‘国内鸦片战争’”。综上所述，在政治纷乱的环境之下，满足财政需求成了各地考虑的

大事，连中央政府一时也不能例外，所谓“拒毒遗训”渐渐成为一种意象而失去实际效力，是不难理解之事了。正如马寅初在浙江任省禁烟片烟监察委员时说的那样，“我们天天说总理遗嘱，可是鸦片不禁止，人人成为乌烟鬼，还讲什么民族主义？”。屡禁不止的毒品，时时高唱的“拒毒遗训”，构成了国民政府拒毒运动中的奇特现象。

当然，国民政府的拒毒运动也并非一无是处，不同时期，国民党中央政府及某些地方省政府，鉴于对毒品泛滥的强烈危机感，通过禁烟法令或成立拒毒团体，拒毒运动还是取得了一定的成绩。

1927 年以来，对烟毒在国内的重新猖獗，各界精英颇有认识。国民政府当局认识到，“近百年以来，尤其是民国成立以来，鸦片使我国社会风气败坏，国民道德堕落，国民精神萎靡。以及国民经济凋敝，这种种现象又造成整个国家的积弱”。成立于 1929 年的浙江省拒毒会，在其编撰的浙江省拒毒会总报告的弃言里，描述了当时浙江省烟毒流行的可怕场景，他们意识到这种状况所带来的严重危机：“杭州各界人士，惕于林文忠公，‘此祸不除，十年后无可筹之响，且无可御之兵’沉痛之遗训，于党政各机关团体联合举行拒毒运动周时，发起组织浙江省拒毒会。”林则徐的遗训，到了 1929 年，依然振聋发聩，警惕着浙江各界有识之士。1934 年，时任浙江省教育厅长的叶溯中在“六三禁烟纪念会”上，发表致辞：“今日为林文忠公禁烟焚土纪念日，不能不令人忆念鸦片战争以来，我民族横遭帝国主义者侵袭之痛史，不能不令人顾念民族健康前途之危险。”面对烟毒流行的严峻局面，时任浙江省政府委员、浙江省财政委员会主席的马寅初则主张“以军事委员会委员长直接担任全国之禁烟禁毒，不足以肃清烟毒”，也就是说，在马寅初看来，除非蒋介石直接管理禁毒，施行严刑峻法，否则烟毒无法除清。

以上这些政界或民间人士对烟毒巨大危害的认识并非空中楼阁之论，而是在目睹了当时浙江实际情形后发出的沉痛呼唤。浙江省拒毒会相关人士发现“烟雾弥漫于全省，罍花灿烂于台温”，可见毒品在浙江的泛滥何其严重。马寅初在杭州时，一日散步，见街头一男子因为吸毒卖妻，十分悲痛。他在浙期间，“发现省内有许多人染上了抽鸦片烟的恶习”。严峻的现实摆在了中央与地方政府面前。面对这种局面，各级政府和民间拒毒团体，却有着不同的行为。

国民政府对于禁毒，因为形势的变化，不同时期有不同的策略。先是 1927 年的“寓禁于征”，借禁烟之名行收税之实，遭到各省反对作罢，已如上述。1928 年，国民政府设立全国禁毒委员会，9 月 10 日，制定颁布《禁烟法》和《禁烟法施行条例》，在禁种、禁运、禁售、禁吸等各环节全面禁毒，改行“断禁”政策。《禁烟法》规定：“凡在中华民国十八年（1929 年）三月一日以后吸食鸦片者，依刑法第二百七十五条治罪。公务员于前项日期后吸食者，依刑法所定最高度之刑处断。”可见，这一时期国民政府对于禁烟，决心非常大，成绩也不错：“从 1928 年 7 月到 1929 年 6 月各地共缉获吗啡 516. 71 两，129 块 401 包，海洛因 39. 38 两，339 包，白丸 5869 两。48030 粒，59 包，金丹 20632 两，187025 粒，296 包。”然而好景不长，随着国内战火重新点燃，国民政府财政陷入窘境，禁烟政策旋即改变，改“断禁”为“渐禁”。借口“以前禁烟采取断禁政策，未著成效，就鄂豫皖三省实行渐禁办法”⁰。1935 年，国民政府面对因延续数年渐禁政策所致毒品泛滥的景象，重新颁布了一系列禁烟法规，决心实行“两年禁毒，六年禁烟计划”。这一时期，国民政府的禁烟政策虽然取得了一定的效果，但因战争纷繁，政局不稳，总体成效依然不理想。

浙江的禁烟态度极为严厉，虽在全国深具名声，但也经历了一些变化。当 1927 年财政部采取“寓禁于征”政策，并要求各省采取一致做法时，浙江省民间虽然一致强烈反对，但政府起初还是遵照财政部做法，采“寓禁于征”，将售卖戒烟药品之权授予浙江中兴公司，广收财源。只是规定自 1928 年起，“限三年内，将鸦片烟完全禁绝”。然而由于以浙江商会为代表的民间团体一致反对，浙江省政府派马寅初为代表赶赴南京建议中央由浙江省自行厉禁烟毒。

自此之后，浙江省自行制定并颁布《浙江省禁烟条例》、《浙江省临时禁烟办法》等法律法规共计 17 种。此外，还“通令各市县地方官吏，及水陆警察，以实力办理本省禁烟事务为重要考成”。也就是在法规上和行政上为浙江省的禁烟做足了准备工作。为了彻底禁绝毒品，政府当局将禁止的法律法规涵盖了禁种、禁吸、禁贩、禁售等各个环节。比如禁种环节，1931 年制定了《厉禁种烟办法》六条，其中有规定：“各县县长应遵照县长履勘烟苗章程，亲历履勘，省府于烟苗出土时期，特派专员履勘，如有发现，负责人员均受连坐处分。”决心之彻底，法规之严厉，于此可见一斑。措施如此严厉，实际行动也同时积极展开。如在杭州，“公安局于江干城站等处，每日派员检查旅客，曾屡次破获旅客私运烟土、红丸人犯，均移法院惩办”。据统计，1928 年底，浙江共查处各类烟犯人数 1865 人。1935 年，浙江共查处烟毒案件 35 件，男女烟犯 55 人；1936 年，共查处烟毒案件 19 件，男女烟犯 41 人。到了 1933 年，浙

江东阳的烟毒被基本肃清。可见，在政府当局的积极努力之下，浙江这一时期的禁烟取得了一定的成绩。

此外，浙江省政府还成立拒毒团体，通过协助查禁、宣传拒毒政策等方式，达到拒毒的理想。

1929 年，以浙江省政府党政机关为主体的浙江省拒毒会在杭州成立。浙江省拒毒会一直是浙江最主要的拒毒团体，并“以秉先总理之遗训，以协助政府肃清鸦片及一切毒物为唯一之意志”。浙江省拒毒会成立以后，举办了数次规模不等的全浙巡回拒毒活动，通过组织各学校学生进行拒毒演讲比赛，纪念林则徐六三虎门销烟，赴省立第一监狱署等活动，精心组织，大量宣传拒毒。大到通都大邑，小至穷乡僻壤，都留下了其活动的踪迹。

1929 年 10 月，由 24 个团体一起组织参加的杭州各界第六届拒毒运动周在杭州开幕。到会者 100 余人，会场进行无线电播音直播，并由当地媒体杭州民国日报印刷发行“拒毒运动特刊”。此后，散发传单标语给广大市民群众，在公众运动场演讲厅举行有 50 余团体参加的团体代表大会。大会结束后，“焚毁烟土毒物，计杭地方法院没收之烟土毒物三大箱，烟具三大箱，市公安局没收之烟土红丸吗啡烟具七大篓，共计值二三万金之巨”。此外，这届拒毒运动周还召集了杭州市多个中小学校及童子军 2000 余人到运动场参加大会。

除杭州外，浙江省拒毒会还分期分批到全省各地区举行拒毒运动宣传。如在宁波举行第七届拒毒运动周时，由“各机关团体学校派代表 1 人至 3 人参加演讲会”，以期扩大宣传，增强影响。在衢州进行运动周时，举行了“宣传大会，参加人数达四万七千五百余人，铲除烟苗二十余亩，焚毁烟毒品，计红丸十三万二千余粒，烟土七千余两，又大小二十余包，烟具一千二百六十件，制造红丸机器一副，又烟毒品有以价值估计者共约三万四千六百元”。为让乡镇一般民众也加入拒毒队伍，一起下除毒务尽的决心，复兴农村，浙江省拒毒会的触角不止于县市，而及于乡镇。1934 年 8 月，经拒毒会统计，全省乡镇农民，“合计参加运动人数，为十四万一千五百五十二人”。浙江省拒毒会立志要对“一般民众夸大宣传，到处举行巨大展览大会，使一般民众对于鸦片毒害，得到具体之印象。督促各该地政府实施禁烟法令，绝对不容妥协”。事实也确如其所言，经过多次反复宣传，不仅加深了民众对烟毒危害的认识，在协助政府机关铲除烟毒上也有成绩可载。

二、政治纷乱：地方政府与官员行为的悖逆

政治纷乱时期，地方官员的态度与行为，对所在地区禁烟的成败至关重要。

早在 1907 年，清廷与英国签约，实施为期 10 年的禁烟，成果卓著，因而被誉为“是 1911 年革命前中国政府所有改革中最成功的一次运动”。就浙江而言，据 1911 年杭州关贸易报告，“本省禁种罂粟事肃清之文早见，即征诸实际，亦信其尽绝根株”。取得这样的成绩，一面固然与清廷严禁政策有关，另一方面，跟当时各地督抚行为有很大关联，他们并不仅仅是采取简单的铲除等生硬办法，而是“十分强调改植其他农作物，以作种种补救办法”，增加农民的收入。比如当时浙江“督抚朱瑞、民政司褚辅成、民政长屈映光等，对于禁烟，均竭尽全力以赴之，上下一心，故成绩卓著”。

民国时期的浙江，1932 年 5 月，蒋介石成立军事委员会禁烟总会后，任命吴望极为浙江禁烟特派员，负责管理烟毒危害最为严重的东阳、永康等八县禁毒事宜。“吴氏到任以后，晓喻宣传，调查摸底，查缉法办，雷厉风行，一年中成效大著，两年不到，即基本肃清。”这说明地方官员的态度与行为，对禁烟的作用非常重要。然而大好形势，因为抗日战争的爆发，蒋介石的军事委员会禁烟总会随之取消，吴望极的禁烟成绩也大打折扣，烟毒也未能在浙江消灭干净。

实际上，促使政府下决心禁烟拒毒，是日益加重的烟祸所带来的民族危机意识。遗憾的是，这种危机意识往往只局限于国民党中央或如江浙等少数一些省份，而国民党中央因为财政问题，在某些时期，对于禁烟也只能是拿起“拒毒遗训”做一些表面文章，实则借此敛财。因为政治纷乱，很多省份不由中央政府所真正掌控，中央政府无法有效管制地方政府，因此其对于中央政府的禁烟法令往往阳奉阴违，实际上也是将烟税作为财政来源的大宗而不加控制。如面对国民政府 1928 年的断禁政策，江苏省政府依然经常私自派专船去汉口运烟土，每次运三五万两，分发全省各县销售，1931 年该省建设厅私运的毒品木箱在杭州被查获。“1934、1935 年

高台县的农民曾经请求政府，自动禁种鸦片，不再交那种令人害怕的烟亩罚款，然而政府对于这种请求，却没有允许！”1931年安徽省政府私自在芜湖、大通各大埠设立军警稽查处，抽收烟税，省城安庆烟馆林立，公开营业。1929年开始担任热河省主席的汤玉麟不但强迫该省农民广种罂粟，还亲自在热河和奉天设工厂制毒，成了臭名昭著的“阿片王”。1930年中原大战爆发前，冯玉祥下令甘肃省主席刘郁芬在全省贩卖鸦片，筹集军费，供西北军东出潼关之用。西北军将领孙殿英、刘汝明等部还自制吗啡、金丹，连同鸦片烟膏一起售卖，出货不畅时还胁迫驻地的县长代为强行派销。在张掖，甘肃省财政厅每年硬要当地农民交纳近20万元的“烟亩罚款”。“不管你种烟不种烟……并且给县长一种提成的办法，就是县长经收罚款，可以有百分之五的报酬，收得多些，提成的实数也随着大些”；福建省政府主席方声涛本身是个吸食鸦片、腐化堕落的官僚政客，其政令只通行省城福州及附近若干县份。地方政府与官员这种阳奉阴违的现象，在全国范围内，可以说是不胜枚举。

那么，一般基层官员对于国民政府的拒毒法令执行情况又如何呢？国民政府虽因财政原因，无法真正实行彻底禁烟，但对基层公务人员涉毒的处罚，较之一般民众，要严厉许多。如在1929年7月15日公布实施的《禁烟法》里，对公务人员犯有制造、销售、运输、吸食毒品者，有依各本条加倍处罚的规定；而对公务人员利用权力，强迫他人制造鸦片或种植毒品者，直接处以死刑。浙江省自1928年自行实施拒毒禁烟，其所制定的相关法律法规，较之国民政府的同类法律法规要严厉许多。如《浙江省肃清毒品条例》，对一般民众的制裁已经相当严厉。对于栽种、制造、贩卖、运输罂粟者，一律处以死刑。而“吸食鸦片红丸及其他代用品者处六个月有期徒刑或三百元以下罚金，公务员加倍”。无论是国民政府中央，还是浙江省，都对公务人员涉毒作出了加倍处罚的规定。那么，实际情况如何呢？是不是所有公务人员都会因为这些严厉的法律法规而更加从严禁毒呢？

实际上，浙江省各地公务人员触犯拒毒禁烟法律者是比较普遍的。中华国民拒毒会统计科主任周楚才在浙江考察期间，“在杭州江干，目观搜查行李警士获一土贩，竟以金钱贿其败露而停止举发，绍、萧诸县闻公安局警士大都以烟犯为一种买卖”。1930年，朱家骅任浙江省民政厅厅长期间，在省民政厅第二科添设禁烟主任，专门负责调查各地地方官员的涉毒情况。经过调查，县级官员涉毒情况较为普遍，例如，“所属公务员之因烟瘾被检具调验者，如临安县县长周庸枢等，又查禁烟苗不力，或涉受贿嫌疑，因此受记过撤职处分，及解送法院讯办者，如临海、宁海等各县县长，亦日繁有徒”。“旧繁有徒”这四个字，说明了地方官员悖逆禁烟法规之严重程度。县级地方长官的情况如此令人担忧，那么，区及乡镇一级情况又如何呢？

1932年底，东阳县第五区基干队团丁陈荣昌获知第六区有一个叫吕云照的人，在第五区赤岩山陈汝立家中制造毒品红丸。陈荣昌即前往此处，将吕云照拿获，并搜出制造机器、红丸和大批原料。事后，陈汝立以大洋300元贿赂相关人等，吕云照被释放。后吕云照等人又出大洋数千元，央求第六区区长杜韵林、队长陈维清，不要再追究这件事情。事情被外界知晓，纷纷要求查办。浙江省民政厅于是要求东阳县政府彻查真相，并将查办情形上报。经过调查核实，县政府呈请将该区长队长停职候审。”

乡镇一级，情况也不容乐观。1933年，浙江省财政厅接到缙云县乡民报告称，该县禁烟委员会受贿私放毒犯，财政厅于是派专员对此事进行核查。彻查结果是，一名叫江存义的红丸犯，被查获后，托人找到县禁烟委员会委员褚塞说情，由江存义捐献禁烟委员会经费220大洋，由禁烟委员会出面，请县政府对此事免于追究。还有一名叫李献元的红丸犯，被人截获大t从外地运来的红丸，送到乡长陈宝升家中。陈宝升不仅没有追究李献元的罪责，反而将红丸全部还给李献元，只是由李献元出90元大洋，其中40元给了截获这批货物的人，另50元自己拿下。为帮助李献元逃脱罪责，陈宝升居然用空箱子装满红糖冒充红丸将其销毁，但被一法替获悉而告知县政府。县政府派人将乡长陈宝升拘拿，李献元潜逃。后来陈宝升、李献元托人转请县禁烟委员会委员王施仁，由陈宝升出大洋60元，李献元出大洋100元，作为禁烟委员会经费，由禁烟委员会向县政府说情，将陈宝升释放。后财政厅将“缙云县长记过一次。县禁烟委员会褚攀、王施仁撤销委员资格，移归法庭法办。县禁烟委员会违法捐款，予以改组。各该贩运红丸犯暨关系人等，伤县务获法办。”此案中，可以看到，该县自县长，到禁烟委员会委员，再到乡长和毒贩，几乎连成一条线，关系重叠，非常密切。毒贩就算被发现，或一时被拿获，只要出钱就保管无事。负责禁烟事宜的财政厅也深知，浙江省严厉禁止种植毒品，可是屡禁不绝，其主要原因，“固由于各县县长、公安局长奉行之不力，但防军与保卫团之包庇纵容，乡镇村里长副之徇情隐饰，或暗有分润”也不无关系。这样的拒毒禁烟，如何能取得理想的成绩呢？

三、政府与官员的关系：拒毒成败再思考

回顾国民政府的禁烟历程，可以大概呈现其拒毒失败的端倪。

1927 年南京国民政府之“寓禁于征”，其原因即在于北伐财政之拮据。然而，由于“寓禁于征”政策遭到强烈反对，1928 年，国民政府成立全国禁毒委员会，实行“断禁”政策，制定各项禁毒法律法规，规定：“所有烟民限于 1929 年 3 月 1 日前戒绝，凡制造、贩售鸦片、吗啡、海洛因等项毒品或栽种罂粟者，均依法各该条治罪。”实行全面禁毒。然而，“断禁”政策实行未久，即爆发了国内战争，因财政之需，1929 年，国民政府借口“以前禁烟采取断禁政策，未著成效”，所以不得不在湖北、河南、安徽三省“辖境实行分期渐禁办法”，遂改“断禁”为“渐禁”，所谓“渐禁”者，即收税之别名。且其政策实行范围逐年扩大，到 1935 年已扩至湖南、江苏、浙江、福建、山东、山西等省。此后，随着抗日战争的全面爆发，时局纷乱中的国民政府，财政更加窘迫，所谓禁烟拒毒的各种法令，只能是一纸具文。

国民政府的拒毒运动，从孙中山的“拒毒遗训”，到国民党中央及部分省政府等政要的危机意识，再到地方官员的行为，是一个逐渐递进的过程。各个环节本当各自发挥作用，方能有效肃清全国烟毒。只是或因处于特殊的政治纷乱期，或因国民政府长期财政拮据——这说到底还是因为政治纷乱导致，“拒毒遗训”尤其在中央政府势力不能到达的地方，只能成为一种意象，危机意识也只存于少数当政者心中。

不难看出，国民政府拒毒之所以失败，一是政治纷乱无力约束地方政府；二是财政拮据，无法割断财政收入与毒品之间的关系。

财政的拮据，不独中央政府然，地方政府亦然。在国民政府时期，毒品成了地方政府及其官员财政来源的重要渠道。1932 年，广西禁烟罚金为 1587 万元，但当年省库和国库收入不过 3194.7 万元，烟税在财政收入中的重要性，于此可见。此外，如陕西、甘肃、湖南、湖北等省，财政上均严重依赖烟税。“云南省直到 1935 年国民政府实施六年禁烟运动时，输出的鸦片仍达 2000 万法币。”

严重的政治纷乱，导致国民政府根本无力有效约束地方政府及其官员。自国民政府成立，直至退出大陆，几乎无时无刻不在战乱之中。或对付拥兵自重的军阀，或防备压制中国共产党政权，或抵抗日本的侵略，或忙于应付国共内战。比如 1936 年，国民党成立“军事委员会禁烟总会”，由蒋介石亲自任禁烟总监，在上海、杭州两地设立浙沪禁烟公署办公点，专门负责浙江与上海两地的禁毒。但八一三战争爆发，“杭州市民人心惶惶，日机轰炸频仍，市民一夕数惊，禁烟工作即无形停顿”。由于抗战，蒋介石也无暇顾及禁烟工作，而将“军事委员会禁烟总会”取消。当时任职于浙江省民政厅负责禁烟的辜孝宽，在谈到烟苗难除时无奈地说：‘政府虽亦发现烟苗后，令伤各县长督会就地警队，戮力搜拔，然警力既感单薄，驻军防剿匪共又不敷调遣。’对付中共需要兵力，铲除烟苗的兵力自然衰减，力量的薄弱自无待言。在政治纷乱加重的状况下，政府有限的力量既遭到削弱，对地方政府及其地方官员的约束就显得更加不足，其悖逆行为就不难理解了。

本文想进一步追问的是，除了以上二端，还有没有其他原因，导致拒毒运动的失败呢？考察国民政府与官员的关系，或可提供理解这个问题的钥匙。

南京国民政府成立后的第二年，即 1928 年，在政府官员录用的方式上，计划大体继承北洋政府采用考试制度录用官员的做法：“关于官吏之法规，按《建国大纲》第十五条及国民党对内正纲第五条，凡候补及任命官员，非经中央考试铨定资格不可。”而浙江省，早在 1927 年朱家骅担任浙江省民政厅长时，就已开创先河，极力推行新政，“先后举办了浙江省县长考试，创办自治专科学校，培养地方自治人才”。这本是一项优良的政府用人制度，国民政府时期，通过考试进入政府机关的官员，也呈现出了微弱的上升势头。据统计，通过考试脱颖而出的官员，从 1931 年的 101 人，增长到 1947 年的 575 人。除 1932、1934 和 1938 年，从 1931 到 1947 这 14 年里，国民政府总共举办了官员考试 14 次，总录取高等官员数量为 4046 人，普通官员数量为 6210 人。然而，这项产生微弱效果的优良制度，在实际运行当中，却也远非设想的样子。以上 14 年时间里，通过考试产生的各级地方公务人员，从权力大小和所从事的事务看，他们甚至不能称之为官员。总体数量是明显偏少，且只能从事一些较为卑微的琐碎事务。而那些大量掌握权力的“政务官”，却并非通过考试产生，而是直接决定于国民党中央党部。于是，在国民政府内部，充斥着大量通过私人裙带关系进入要害部门的大小官员。1936 年，何廉出任行政院政务处长，对其中的裙带关系洞若观火：“院中大小官员的任免几乎都是通过个人关系来解决的，尽管在考试院的督导下，实行这一种考试制度，但大小官职都不是通过

这种制度替补的。”而通过这种私人裙带关系建立起来的官僚队伍，其不良后果是显而易见的。政府大小官员，唯长官意志是从，只对长官负责而不是对法律、对制度、对整个政府负责。部门上下任人唯亲，不讲规则，所谓政府在这个时候对官员来讲只是个虚设。

对于政府公务人员的违法、失职、渎职、腐败等问题，国民政府有《公务员惩戒法》加以防范，分别采取免职、降职、减俸、申诫等处罚，但“惩戒处分，被惩戒人为荐职以上者，由司法院呈请国民政府或通知其主管长官行之；为委任职者，由司法院通知其主管长官行之”。很明显，在大多数官员有荐职或委任的情况下，所谓送其长官负责惩戒，是很难最后彻底实施的。有统计数据表明，1932年到1935年间，国民政府中央公务员惩戒委员会总共受理惩戒案349件，其中受免职处分的官员案件为113件，受降级或减俸处分的官员案件数为195件，受记过处分的为官员案件数101件。而1940年到1947年，国民政府总共惩戒官员共623人，其中免职者计230人。从以上数据可以看出，即便有《公务员惩戒法》，但真正受到惩戒的官员为数极少。即便在这些受到惩戒的官员当中，也有此处惩戒，彼处复出，或此时惩戒，彼时复用者。如1939年任川康盐务管理局局长的廖秋杰，曾经触犯法律被免职，然而旋即又任财政部盐务总局局长，至1948年，廖秋杰又因“违法贪污渎职罪嫌，已有财长王云五下令停职。近又有人向王部长密告，历述廖违法渎职及贪污情事，擅权，荒淫无度，引用私人等劣迹。”此案可以看出，国民政府对为数极少的违法犯罪官员，其惩戒依然显得极为宽松。即便犯过罪、“引用私人”如廖秋杰者，依然能够担当大员。这样任人唯亲的官员，其下属如何能够为政府负责？

王奇生在谈到国民党党政关系时指出，国民政府“各机关用人实行长官负责制，长官对其下属任意辟用，任意罢免，悉是视其个人好恶以及亲疏远近而定”。在这样的官员任免制度下，便产生了“从中央到地方整个政府机构中到处充斥着不合格的公务人员”。如果说多数地方大小官员的悖逆行为导致了舞弊现象严重，造成烟毒不能在全国范围内彻底禁绝的最大原因，那么，这种魔劣的政治制度则是导致产生大量不合格的、悖逆行为地方官员的最大原因。正如北洋政府时期有议员所指出的那样：“不肖官吏，黄缘禁令，科罚自肥，动累千百，贿路朝人，夕报戒尽，上下涂饰……边徼盗种，既有所闻，山僻私贩，持械聚众，甚于盐米。”地方官员行为在厉禁烟毒中的作用，于此道尽。同时也说明了，政治纷乱时期，国民政府既倚重地方官员治理地方，又对其缺乏约束力，对其悖逆行为所造成的危害某种程度上无可奈何的矛盾。

责任编辑：徐吉军