

WanQing Guandushangban Yanjiu



晚清 官 督商办研究

罗肇前 / 著



厦门大学出版社  
XIAMEN UNIVERSITY PRESS



# 晚清 官商办研究

曹幸穗 著

# 晚清 官督商办研究

罗肇前 / 著



厦门大学出版社  
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

晚清官督商办研究/罗肇前著. —厦门:厦门大学出版社,2005. 1  
ISBN 7-5615-2341-6

I. 晚… II. 罗… III. 商业经济-经济史-研究-中国-清后期  
IV. F729.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 008702 号

厦门大学出版社出版发行

(地址:厦门大学 邮编:361005)

<http://www.xmupress.com>

[xmup@public.xm.fj.cn](mailto:xmup@public.xm.fj.cn)

厦门新嘉莹彩色印刷有限公司印刷

2004 年 12 月第 1 版 2004 年 12 月第 1 次印刷

开本:850×1168 1/32 印张:8 插页:2

字数:200 千字 印数:0001~1100 册

定价:18.00 元

如有印装质量问题请与承印厂调换

# 目 录

|                     |    |
|---------------------|----|
| 第一章 导论.....         | 1  |
| 第二章 商股商办 .....      | 20 |
| 第一节 涵义 .....        | 20 |
| 一、归商人所有.....        | 20 |
| 二、由商人经营.....        | 28 |
| 三、中小股东的权益.....      | 35 |
| 小结 .....            | 45 |
| 第二节 实行商股商办的原因 ..... | 45 |
| 一、环境使然.....         | 46 |
| 二、湘淮洋务派疆吏的商办思想..... | 51 |
| 三、洋务运动思想家的商办思想..... | 56 |
| 小结 .....            | 65 |
| 第三节 意义之所在 .....     | 66 |
| 一、企业良好的经济效益.....    | 66 |
| 二、带动了民族资本主义的发展..... | 71 |
| 小结 .....            | 83 |
| 第三章 “官督” .....      | 84 |
| 第一节 作用 .....        | 84 |

---

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 一、倡办、保护和维持 .....           | 84  |
| 二、官、商矛盾 .....              | 90  |
| 三、勒索报效 .....               | 93  |
| 四、洋务运动和官督商办的局限性 .....      | 97  |
| 小结 .....                   | 100 |
| 第二节 官、商结合和相互妥协的产物 .....    | 101 |
| 一、官督商办的提出 .....            | 101 |
| 二、必然的监护 .....              | 107 |
| 三、围绕轮船招商局经营形式的斗争 .....     | 112 |
| 四、企业主持人对“官督”的态度 .....      | 116 |
| 小结 .....                   | 120 |
| 第三节 “轮电之争”与摆脱“官督” .....    | 121 |
| 一、袁世凯收回电线、整顿轮船 .....       | 121 |
| 二、盛宣怀资本集团各企业相继摆脱“官督” ..... | 126 |
| 小结 .....                   | 133 |
| 第四章 官督商办的一些讨论 .....        | 135 |
| 第一节 官督商办企业的操作 .....        | 135 |
| 一、是否衙门习气深重 .....           | 135 |
| 二、重用买办 .....               | 147 |
| 三、垄断经营辨析 .....             | 153 |
| 小结 .....                   | 161 |
| 第二节 承顶大型官办企业 .....         | 162 |
| 一、津沪电报招商承办 .....           | 162 |
| 二、湖北铁政招商承办 .....           | 166 |
| 三、台湾基隆煤矿招商承办尝试的失败 .....    | 171 |
| 小结 .....                   | 176 |

---

|                                    |     |
|------------------------------------|-----|
| 第五章 李鸿章与张之洞官督商办之异同·····            | 177 |
| 第一节 张之洞经济思想由官办向商办的转变·····          | 177 |
| 一、力持官办的洋务思想·····                   | 177 |
| 二、转变的第一步：“商能分利，不能分权”·····          | 183 |
| 三、湖北铁政被迫招商承办·····                  | 187 |
| 四、转而形成商办思想·····                    | 195 |
| 小结·····                            | 199 |
| 第二节 李、张二人官督商办异同之处·····             | 200 |
| 一、股本构成之异同·····                     | 200 |
| 二、股商权限之异同·····                     | 202 |
| 三、“官督”侧重之异同·····                   | 206 |
| 小结·····                            | 212 |
| 第六章 中日两国近代化殊途探因·····               | 214 |
| 一、冲击与反应：革命是历史前进的动力之一·····          | 214 |
| 二、农业税的差异·····                      | 218 |
| 三、两国商人经济实力的差异·····                 | 223 |
| 小结·····                            | 231 |
| 附录一 直接征引资料·····                    | 234 |
| 附录二 1979—1998 年国内发表的有关官督商办的论文····· | 242 |

## 第一章 导 言

19 世纪 60 年代初,由于清统治集团的改组,开始了洋务运动。伴随着湘、淮军的洋枪化,洋务军事工业陆续办了起来。然后,为了“自强”,又走上了“求富”的道路,兴办洋务民用企业。

洋务民用企业产生于 1872 年,主要是为了解决漕运,维持大清帝国的供应网。随后,逐渐意识到浚饷源、挽利权,陆续开办了采矿、纺织、电报等诸企业。这些民用企业,大多采用官督商办形式。

近代航运企业是在传统航运业陷于深重危机的情况下产生的。第二次鸦片战争后,清政府被迫在深入腹地的长江沿岸开放了对外通商口岸,西方列强攫得中国的内河航权;北方沿海也开放了对外通商口岸。外商轮船公司迅速控制了中国江海航运。因在竞争中明显居于下风,以海船为世业的江浙大商“不惟亏折资本,寝至歇其旧业”<sup>①</sup>。道光年间上海曾有沙、卫等船 3000 多艘,到 19

---

<sup>①</sup> 左宗棠:《左文襄公全集》(以下简称《左集》),奏稿,第 18 卷,第 10 页,《拟购机器雇洋匠试造轮船先陈大概情形折》同治五年五月十三日。

世纪 70 年代初只剩下 400 多艘,<sup>①</sup>濒临被彻底淘汰。

在“中国沿江沿海之利,尽为外国商轮侵占”<sup>②</sup>和负责海上运输漕粮的旧式航运业遭到毁灭性打击的同时,清国库也很空虚,统治者的日子很不好过。于是,顽固派大臣把抨击矛头由同文馆转向近代军事工业。1872 年初,内阁学士宋晋以“糜费太重”为借口,公然提出将福建船政局和江南制造总局“暂行停止”。<sup>③</sup>李鸿章、左宗棠、沈葆楨都反对废止作为御侮之资的军事工业企业。在反驳过程中,“间造商船,华商雇领”<sup>④</sup>的建议被提了出来。就这样,洋务派为了“自强”,不得不走上“求富”的道路。在直隶总督李鸿章的倡导下,第一家大型华资近代民用企业轮船招商局诞生了。

由于倡办轮运的洋务派大臣不愿为企业赔贴官款,因此招商局只能实行商股商办;又由于企业系由官倡办,并在官的保护、维持之下,所以受官监督控制。这是第一家官督商办企业,即官府监督控制下商股商办的企业。

轮船招商局创办之初,由上海沙船主承办。但旧式商人不谙近代企业,招商局很快就陷入困境。幸亏及时招引买办入局,才扭转了局面。实行商股商办,并重用买办,轮船招商局得以站稳脚跟,并在毁灭性竞争中取得胜利,一举吃掉曾垄断中国江海航运的美商旗昌轮船公司。后来在与太古、怡和的竞争中,也足以抗衡,

---

① 李鸿章:《李文忠公全集》(以下简称《李集》),朋僚函稿,第 12 卷,第 29 页,《复邵汴生中丞》同治十一年九月二十四日。

② 《李集》,奏稿,第 56 卷,第 1 页,《遵议维持商局折》光绪十二年正月二十一日。

③ 《洋务运动》(五),第 105~106 页,同治十年十二月十四日内阁学士宋晋片。

④ 《李集》,奏稿,第 20 卷,第 31 页,《试办招商轮船折》同治十一年十一月二十三日。

立于不败之地。

以轮船济漕运是燃眉之急,自然要首先解决。开了近代民用企业弛禁这个头,接踵而来的新式采矿、机器纺织等“求富”活动也就在情理之中了。1874—1875年的“海防议”中,李鸿章、沈葆楨等洋务派重臣向清政府提出“开采煤铁,以济军需”的要求。翌年,朝廷准许他们“先在磁州、台湾试办”<sup>①</sup>。随后,沈葆楨在台湾创建了官办的基隆煤矿,李鸿章支持唐廷枢设立官督商办的开平矿务局。开平煤矿办得相当成功,收回了天津煤炭市场,并在其他通商口岸占领了部分市场。

“海防议”中,不仅有人要求办机器采煤,对机器纺织亦“各处海防条陈多涉及之”。后经津海关道黎兆棠“再四讽劝”,李鸿章于1876年派员到上海“出头承办”新式纺织事宜。<sup>②</sup>1878年,设立上海机器织布局。该局也是官府监督控制下的商股商办企业。非常不幸的是,这家纺织企业受到1883年上海金融风潮的影响,基建工作一度陷于停顿,费尽九牛二虎之力,才于1889年12月28日建成投产。

“求富”过程中,最难搞起来的是电报和铁路。直到1879年,才由李鸿章从“号令全营,倾刻响应”<sup>③</sup>的军事需要出发,架设了自大沽海口炮台到天津长约40英里的电线。次年,李鸿章以中俄伊犁交涉的信息往来状况为依据,指出“曾纪泽由俄国电报到上海只须一日,由上海至京师现系轮船附寄尚须六七日到京,如遇海道

---

① 中国社会科学院经济研究所存《户部钞档》,《光绪元年四月二十六日上谕》,转引自张国辉:《洋务运动与中国近代企业》,中国社会科学出版社1979年版,第184页。

② 《李集》,朋僚函稿,第16卷,第3页,《复沈幼丹制军》光绪二年正月二十六日。

③ 《李集》,奏稿,第38卷,第16页,《请设南北洋电报片》光绪六年八月十二日。

不通,由驿必以十日为期,是上海至京仅二千数百里,较之俄国至上海数万里,消息反迟十倍”,强调“现自北洋以至南洋,调兵馈饷,在在俱关紧要,亟宜设立电报,以通气脉”,奏准“由天津陆路循运河以至江北,越长江由镇江达上海,安置旱线”。<sup>①</sup> 津沪电线用官款接通后,于1882年廉价售予商人,改为官督商办企业。此后十几年间,电线遍及青藏高原以外的神州各地。

铺筑铁路就更不顺利了。1880年冬,淮军大将刘铭传首开铁路之议,虽得到李鸿章的支持,却遭到张家骧等顽固派大臣的群起反对,势头很猛。清政府便在刚刚同意架设电线后,拒绝铺筑铁路。<sup>②</sup> 1881年,官督商办的开平矿务局为了运煤,建成一条唐山到胥各庄11公里长的轻便铁路,连接通向天津的运河。该铁路于次年通行火车,但随即引起“都中言官复连奏弹劾,谓机车直驶,震动东陵,且喷出黑烟,有伤禾稼。奉旨查办,被勒令禁驶”<sup>③</sup>,只能用马车在钢轨上行驶。

从1872年创办轮船招商局起,到中法战争前夕,首批洋务民用企业陆续产生,在中国大陆均是采用官督商办的形式。商人经营承办使这些企业大多能赚得丰厚的利润,得以长期维持下来,并获得发展。

中法战争后,新设立了总理海军事务衙门。1887年海军衙门的五位主管大臣联衔上疏请筑铁路<sup>④</sup>,奏准。至此,清政府总算正

---

① 《李集》,奏稿,第38卷,第16页,《请设南北洋电报片》光绪六年八月十二日。

② 《清实录·德宗景皇帝实录》第126卷,第13页,光绪七年正月己卯谕军机大臣等。

③ 宓汝成编:《中国近代铁路史资料》第一册,中华书局1963年版,第121页。

④ 《洋务运动》(六),第186~187页,光绪十三年二月二十二日总理海军事务奕譞等奏。

式同意建铁路了。这表明,近代民用企业经十几年弛禁,以新生事物强劲的生命力,终于赢得了开禁。

1888年10月,开平矿务局建的由唐山经塘沽至天津的铁路全线通车。李鸿章奏请由天津“就势接做”至通州,<sup>①</sup>遂再次掀起“铁路议”。通过1888—1889年的“铁路议”,清政府采纳两广总督张之洞的建议,决定建筑芦汉铁路。为建该路,张之洞调任湖广总督。张为筑路而创设湖北铁政局,采矿、炼钢;与此同时,他还创办了湖北织布局。湖北铁政局和湖北织布局均采用官办的形式,这是在近代企业已经开禁、可以动用官款兴建的条件下,掀起的官办浪潮。

官办企业经济效益低下,亏损严重。甲午战争后,在戊戌维新运动中,要求改官办为商办呼声很高。于是,光绪皇帝下诏:“从速变计,招商承办”。<sup>②</sup>从此掀起了清末的商办浪潮。

在甲午战争以前,也曾有过个别官办企业作出招商承办的尝试。

1882年春,李鸿章将1881年冬刚刚建成的津沪电线,交给了新创办的官督商办企业电报局——这不是经营亏损后迫不得已的举动,而是根据李鸿章一贯的思路采取的措施,坚持企业的长期运转要靠商股商办,但须在官府的监督控制下。

从1885年起,台湾巡抚刘铭传,试图将官办的基隆煤矿改归商办。由于未据“官督”名义,于1890年受到总理各国事务衙门和户部的弹劾,以企业“官竟不能过问”的罪名,将刘“交部议处”,谕

---

① 《李集》,海军函稿,第3卷,第9页,《海军照章定议并筹津通铁路》光绪十四年九月初九日。

② 《清实录·德宗景皇帝实录》,第371卷,光绪二十一年六月庚寅谕军机大臣等。

令基隆煤矿“赶紧停止”<sup>①</sup>，尝试以失败告终。

甲午战争后，在戊戌维新思潮中，形势大变，近代企业由官办改归商办，才得以铺开，形成浪潮。官办的湖北铁政局因此招商承办，改为官督商办企业。

1897年，成立了官督商办的“中国通商银行”，这是中国第一家新式银行。经过1/4世纪的官督商办发展实业之路，华资近代金融企业终于诞生了。

戊戌维新失败后，顽固派的气焰甚嚣尘上。1899年，根据顽固派大臣徐桐提出的“盈余、利息如何酌提归公”<sup>②</sup>这一建议，慈禧太后派遣顽固腐败的宠臣刚毅南巡搜刮、榨取，迫使轮船招商局和电报局等办有成效的官督商办企业每年拿出巨额的报效款。

1901年11月7日，李鸿章逝世，盛宣怀资本集团失去了靠山。因感到形势不妙，盛宣怀于1902年2月，以亏损后“悉照原价盘售给集成公司”<sup>③</sup>的名义，使华盛纺织总厂摆脱“官督”，成为完全商办企业。

接下来，新任直隶总督袁世凯，趁盛宣怀丁忧守制的机会，把电报局收归官办，使轮船招商局处于官方代理人的督办之下。轮、电股东不甘所有权被剥夺，进行了多年抗争，终于迫使清政府以每股180元的价格补偿电报局股东，允许招商局“注册立案”<sup>④</sup>，摆脱

---

① 《清实录·德宗景皇帝实录》，第288卷，光绪十六年八月壬子谕军机大臣等。

② 盛宣怀：《愚斋存稿》（以下简称《愚稿》），第3卷，第5~6页，《遵查论电两局款目酌定报效银数并陈办理艰难情形折》光绪二十五年七月。

③ 《愚稿》，第5卷，第42页，《上海华厂纺织亏累招商接办折》光绪二十八年八月。

④ 盛宣怀档案资料（以下简称“盛档”），《严义彬、郑观应致邮传部、农工商部电》宣统元年六月二十九日，转引自夏东元：《盛宣怀传》，四川人民出版社1988年版，第383页。

“官督”，成为完全商办企业。在轮船招商局摆脱“官督”前夕，官督商办的汉阳铁厂与商办萍乡煤矿公司合并，成立完全商办的“汉冶萍煤铁厂矿股份有限公司”。至“轮、电之争”结束，盛宣怀资本集团的各企业，除通商银行外，均已摆脱“官督”，完全商办。通商银行则于辛亥革命后，随着清王朝的倾覆和中华民国的建立，自动取消“官督”，完全商办。官督商办走完了它的40年历程，退出历史舞台。此后虽仍偶有“官督商办”出现，但在国民经济中已无足轻重，不足挂齿。

## 一

洋务民用企业大多采用官督商办形式，因此有必要搞清这种企业的性质。主要官督商办企业的股本全都集自私人，由商人经营管理，即商股商办，但其处于官的监督控制之下，一如字面上的涵义，因此属性是特殊的民族私人资本，受官府监督控制的民族私人资本，与完全商办企业的区别在于多了一层“官督”。故而，对官督商办进行研究，必须从“商办”和“官督”两个方面分头进行考察。

李鸿章倡导的洋务民用企业之所以实行商股商办，是因为李氏害怕政府年复一年地亏累贴钱。当时的国内环境不允许为办民用企业赔钱，朝廷上的顽固派大臣对西方先进科学技术深恶痛绝，极端仇视新式企业，连军事工业企业也大张挞伐，上奏章弹劾，强烈要求停办，对民用企业更不会放过。李鸿章等洋务派重臣可以以御侮之资决不应因图省费而止、俾免自撤藩篱为理由，坚持把军事工业办下去，却很难请款兴办近代民用企业，更无法常年向所办的民用企业贴钱。为此，他们不得不把办民用企业之事归类于民间的商务，以区别于官务；由商人承办，自负盈亏，官方不负直接经济责任，至多酌借官款给企业以助商力之不足，但原则上借款迟早

是要归还的。

不仅靠镇压太平天国改组清统治集团的湘、淮系洋务派疆吏大多抱有商办思想,而且他们幕府中的洋务干才们(如马建忠、薛福成、郑观应等,及北洋幕府外围的王韬)更是热衷于商办——这也是洋务民用企业多实行商股商办的原因。

实行商股商办的洋务民用企业,多数取得良好的经济效益。轮船招商局、开平矿务局、电报局、漠河金厂等都持续获得丰厚的利润,企业内部资产再积累量大,股息发放额高,中国的野心家及外国帝国主义分子垂涎三尺,时刻觊觎。

这些洋务民用企业由于实行商股商办,因而带动了民族资本主义的发展。原先“诡寄洋行”<sup>①</sup>的买办资本被争取过来,转化为完全意义的民族资本。通过这些企业的创办和经营,造就了唐廷枢、徐润、盛宣怀、郑观应、杨宗瀚等一批近代企业家,为此后民族资本的初步发展准备了干部力量。这些企业的成功,使得国内许多殷富的思想发生变化,认识到只有办实业才能发大财,一改往昔唯独买办才有投资近代企业的意向却又诡寄洋行的局面。从此以后,殷富们不投资实业是没有前途的,拥有上千万财产的巨富胡光墉,不肯投资实业,结果在操纵生丝市场的投机中破产,就是一个最突出的例子。

在官府监督控制下商股商办企业中,命运最为不济的是上海机器织布局。该局因赶上金融风潮而亏折股资,致使基建工作停顿了数年;投产并获利后没几年,又因火灾焚毁于一旦。但其带动作用最为突出。其投产后,江浙富商看到丰厚的利润,纷纷请求多办纱厂。李鸿章根据他们的要求,决定对近代棉纺织业进行扩充。他在继续默默地保持上海机器织布局专利状态同时,让华商以分

---

<sup>①</sup> 《李集》,朋僚函稿,第13卷,第2页,《复沈幼丹船政》同治十二年二月十八日。

局的名义各自创设独立的纱厂。旋因上海机器织布局被焚毁,李鸿章便在奏请规复织布局的同时提出“厘定章程,号召华商多设分厂,以资推广,方可以土产敌洋货,力保中国商民自有之权”<sup>①</sup>,希望“得于毁灭之余另开局面,倘能从此渐推渐广,未始非商务一大转机”<sup>②</sup>。号召发出后,华商蜂起响应,踊跃投资建立纱厂,民族资本的第一次投资设厂高潮就此展开。这次高潮,以棉纺织业为核心,并持续到中日甲午战争结束后的若干年,但其确实开始于甲午战争的前夕。

李鸿章倡导的洋务民用企业,不但实行商股商办,同时也处在官的监督控制之下。之所以会有“官督”,就政治原因而言,湘、淮系洋务派大臣,为了便于实际操作,大多在不同程度上主张商办;但多数京官的脑子里却没有这种概念——顽固不化者视近代企业如寇仇,必欲毁之而后快,经世派则有变商办为官办的思想。这就使得洋务民用企业,虽然必须商股商办以保证良好的经济效益,但经各种力量冲合,避免不了“官督”。

顽固派仇视一切采用西方先进科学技术的近代企业,已是众所周知,书中不作赘述。经世派认同“自强”、“求富”,同意办近代军用和民用企业,但他们鄙视逐利,对商人怀有偏见,因而要求变商办为官办。譬如,国子监祭酒王先谦,于1880年冬上疏弹劾轮船招商局,亟言“夫归商不归官,局务漫无钤制,流弊不可胜穷”<sup>③</sup>,要求把该局收归官办,因李鸿章坚决抗辩,才维持住了该局官督商

---

① 《李集》,奏稿,第77卷,第38页,《重整上海织布局片》光绪十九年十月二十六日。

② 《李集》,奏稿,第78卷,第11~12页,《推广机器织局折》光绪二十年三月二十八日。

③ 《洋务运动》(六),第39页,光绪六年十月二十六日国子监祭酒王先谦奏。

办原状。

各种力量冲合导致对商股商办企业实行“官督”，表明湘、淮系洋务派仅是清统治集团的改组者，所能搞的只是“自强”、“求富”，使华资近代企业产生，因处处受到保守势力的狙击，他们不能改变旧有的社会结构和政治体制（即使稍有此愿望，也无此能力）。受此局限，洋务运动到中日甲午战争就结束了，李鸿章等洋务派只得让出历史舞台，交给康有为、梁启超等改良派，以及孙中山等革命派，继往开来，驱动历史前进的车轮。

对于“官督”，应一分为二地进行分析，既要看到其正面作用，也要认清其反面作用。应当承认，没有李鸿章等洋务派疆吏的大力倡办、保护和维持，这些洋务民用企业就无法产生、生存和发展。但是，有了“官督”，必然会有反面作用。譬如，企业存在着官、商矛盾。又如，后来被顽固派勒索报效。尤为严重的是，李鸿章死后，继任的北洋大臣袁世凯，不顾股商的反对，强行将电报局收归官办，并滥用札委权，指定官方代理人督办轮船招商局，挑起“轮电之争”。

企业由官倡办，又得到官的支持、保护，势必要受到官的监督、控制，这是维持的代价。这一因果关系，不唯在近代中国，就是在西方国家和日本也不例外。英国东印度公司和日本三菱会社都因得到政府的优待而受到监督。尤其是日本的三菱会社，性质与中国的轮船招商局极为相似。三菱会社是“政府督导保护下民有民营的海运政策”<sup>①</sup>的保护对象，日本的“政府督导保护下民有民营”，与中国的“官督商办”，意思是完全一样的。但两国政府的近代化魄力大不相同，因此财政支持力度有很大差距，日本政府白送官船，每年又另给巨额补助金。清政府只垫借官款，将来仍要归

---

<sup>①</sup> 转引自朱荫贵：《国家干预经济与中日近代化》，东方出版社 1994 年版，第 49 页。