

QINGMO MINCHU JINGJI ZHENGCE YANJIU

中国社会科学院出版基金资助

F129.5

X746

清末民初 经济政策研究

徐建生 徐卫国 著

 广西师范大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

清末民初经济政策研究/徐建生, 徐卫国著. —桂林: 广西师范大学出版社, 2001. 12

ISBN 7-5633-3457-2

I. 清… II. ①徐… ②徐… III. 经济政策—研究—中国—近代 IV. F129. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 080485 号

广西师范大学出版社出版发行

(桂林市中华路 36 号 邮政编码: 541001)
(网址: <http://www.bbtpress.com.cn>)

出版人: 萧启明

全国新华书店经销

广西桂林中核印刷厂印刷

(桂林市八里街 310 小区 邮政编码: 541213)

开本: 890 mm × 1 240 mm 1/32

印张: 7.375 字数: 210 千字

2001 年 12 月第 1 版 2001 年 12 月第 1 次印刷

印数: 0 001 ~ 1 000 定价: 16.80 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与印刷厂联系调换。

自序

近十年来,在从事中国近代经济史的学习和研究的过程中,政府的经济政策对于我们,由分派的课题工作转变为研究的兴趣所在。经济史学界的前辈严中平先生,在《科学研究方法十讲》一书中提出:“政策法规是我们研究经济史的大框架,各种经济现象都可以在这里对号入座。”(91页)由于政策法规对社会经济普遍性的广泛影响,它对于探究经济的运行过程具有重要的价值。政策是政治作用于经济的最直接和正式的方式,涉及的内容应是非常广泛的。其起自上层的制定和出台固然有探源的意义,其自上而下实施贯彻于基层的过程则具有变化和转移的效应,其结果更易于猬集是非得失,褒扬贬抑。正如严先生所指明,“政策法规并不等于经济实际”,长官意志从来都要被打些折扣。政策法规能否兑现成为社会经济运行的趋势和主流,不仅取决于政策的合理性、针对性及渠道和力度,还取决于经济运行内在和固有的流程。所以,宏观经济现象在经济政策法规中的“对号入座”,与其说是如矢中的般的机械契合,不如说是动态的磨合,是相互的折射和反映。

政策法规与经济实际间的不等式,促使我们进一步得出政策法规与经济政策间的不等式。这就涉及了经济政策的界定。政策形态作为一种偏好和取向,体现着政府意志,首先是由所谓“规范性文件”作为载体的,其中既有法规条例,还包括指示、决定、命令等,地方性法规也在其中。这些堂而皇之的成文形式之间,在强制程度、稳定程度、规范程度及制定机关等方面也存在差别;当权者的经济意志还可能通过其他的渠道表现出来,例如政策制定时的引动机制、预定利益目的,统治者与各级执行者的经济行为,其历史习惯与传统,政策性文件的实施过程及状况等。如果将它们归类为两种表现方式,那么前者所反映的政策内容较为正式、规定、显在和表面,后者则偏于习惯、潜隐和非正式。经济政策内容与性质的多层与多重性,可概括为显性与隐性、表层与深

层、规定性与习惯性(随意性)等两种基本的区别。欲求既见树木又见森林,就不能偏向一方,二者关系也值得计较。至于经济政策能否化为经济运用的趋势和主流,则更需要在超出法规条文本身的更大范围内展开考察。

关于经济政策与经济实际的关系,外国学者J.丁伯格在《经济政策:原理与设计》中提出,存在“与经济分析的逻辑相反的经济政策的逻辑”(4页,商务印书馆,1988)。虽然这是经济政策学者对制定政策所应遵循的原则的总结和示范,至少我们从这一总结中察觉到政策与实际(及其分析)在运用上的对应与对立,即常言道对立统一的矛盾双方,从而也促使我们剖析政策与实际间的偏差,探究其所以然。不仅如此,在经济政策的制定出台、精英与“势力集团”、政策的手段与目的的偶合等思路,我们也得到不少启发。外国学者博尔丁在《经济政策原理》著作中,总结出经济政策的四项目标,认为经济政策的功用在于实现经济的进步(Progress)、稳定(Stability)、公正(Justice)和自由(Freedom)。这可以说是一般性的概括,我们所涉及的政策研究应不在例外。

当然,对清末民初经济政策的研究不能仅止于如此的一般和宽泛。从晚清洋务运动兴起到民国北洋政府崩溃,在半个多世纪(1865~1927年)之中,经济政策的内容是特殊和具体的。我们首先要展示政策的具体以及特殊之处何在,即经济政策的实况,继而探讨从晚清政府到民国政府两个政府之间,政策的延续与变异。这半个多世纪,中国社会发生着不同于以往改朝换代般的剧烈变动,既是中国形成半封建、半殖民地社会的重要时期,在发展学者的视角又是中国近代化(或称早期现代化)的关键时期。经济政策从这个角度看,就是政府在社会经济生活中扮演角色。角色的正、反及其效力大小,与中国近代化的进程息息相关。因此,经济政策的问题成为经济近代化研究的核心问题之一。中国近代经济的发展或不发展,并不是命中注定的。半个世纪之中,经济政策发生近代转型的时机,即近代化进程出现转机的时机,曾经时隐时现。与若干可称为机遇或契机的时刻相伴随的,是相应的活跃而旺盛的政策需求。晚清到民国的历届政府的经济政策在这些历史关头,究竟怎样及该如何,自然成为我们考察的重点。

本课题得到中国社会科学院社科青年基金的支持。课题进行中,参考了虞和平、杜恂诚、朱英等先生的研究成果,得到汪敬虞、刘克祥、朱荫贵、魏开肇等先生的指导,在此谨表谢忱。本书稿成于1998年底,后稍有改动。幸得广西师范大学出版社和宾长初先生的帮助,即将付梓。我们才疏学浅,选题立项时难免痴心妄想,形成文字却发现,先生们提出的许多建设性的问题未能展开或深入探讨。如果将拙著比为山石,期望它是一块有用的矿石。

作者

2001年5月

目 录

第一章 近代经济政策转变的开始.....	(1)
第一节 自强新政的实施与受挫	(1)
一、图强、求富与“制器”、“浚饷源”的目标	(2)
二、自强新政的推行与困境	(9)
第二节 民间的不满与要求	(15)
一、民间的不满与士大夫的批评	(15)
二、政策转变机遇的丧失	(19)
第二章 甲午战后经济政策的局部调整	(22)
第一节 “从速变计”的设想	(22)
第二节 振兴工商的举措	(28)
一、国家资本的维持、改造与扩张	(29)
二、放松对民间资本的限制	(33)
第三节 路矿要政的提出与特点	(35)
一、集资方式上的多种尝试	(36)
二、经营管理方式的变化	(39)
第四节 “变成法”的初步尝试	(43)
一、立商政	(43)
二、定奖章	(46)
第三章 新政时期经济制度的变革	(50)
第一节 官僚集团内部的议论	(50)
第二节 经济制度的变革	(52)
一、经济法规的制定	(52)

二、政府职能的调整	(62)
三、工商业者地位的提高	(64)
第四章 覆亡前经济政策的矛盾与混乱	(65)
第一节 实力讲求与大肆搜刮	(65)
第二节 推行新政与倒行逆施	(71)
第三节 挽回利权与依赖外资	(76)
第五章 晚清经济政策的特点	(80)
第一节 全球殖民化、资本主义化和现代化趋势 与晚清经济政策的特性	(80)
一、全球殖民化、资本主义化和现代化趋势与晚清经济 政策的目标	(80)
二、晚清经济政策的特性	(89)
第二节 呼唤新型民族国家	(94)
一、各方的批评和晚清经济政策的转型契机	(94)
二、呼唤新型民族国家	(97)
第六章 近代经济政策转变的新契机	(103)
第一节 民国创建与百废待兴	(103)
一、实业救国与建国热潮	(103)
二、南京临时政府政策措施及其示范效应	(112)
第二节 政策形成的背景与起步	(115)
一、北洋政府经济基础的变化	(115)
二、经济主管部门与资产阶级参政	(118)
三、首届全国工商会议	(122)
第七章 民初经济政策的特征与导向	(128)
第一节 政策法规的出台	(128)
一、法规制定的途径与时限	(128)
二、主要法规的分类与列表	(130)
第二节 法规内容与政策导向	(133)

一、民初经济法规的七项主要内容	(133)
二、规范性文件、政策导向及其多重性	(153)
第八章 民初经济政策的动机和目的	(155)
第一节 财政本位的政策出发点	(155)
一、历史传统与政权性质	(155)
二、民初财政的硬性制约	(157)
第二节 政策的反动传统及其变异	(160)
一、官产、官业处置与国家资本主义	(160)
二、收归国有、官有取向与民族资本的困境	(169)
三、失控、变异与破坏	(184)
第九章 民初经济政策的残缺与痼疾	(190)
第一节 政策法规的沿革及实施局限	(190)
一、法规的前后承续关系及其缺欠	(190)
二、规范内容的三层面及实效	(191)
第二节 由经济到政治的二元性及政策实质	(200)
一、政策作为政治与经济的联结点	(200)
二、政策中的诸多矛盾	(203)
第十章 丢失的机遇：清末民初经济政策综观 及剖析	(208)
第一节 失之交臂与时不再来	(208)
第二节 政府角色与近代化道路	(212)
主要参考文献	(219)

第一章

近代经济政策转变的开始

第一节 自强新政的实施与受挫

我们对经济政策的探讨从自强新政开始。第一次鸦片战争后,古老的东方大国开始了半封建半殖民地化的进程。但在战后相当长的时期内,清政府并没有意识到“天下大势”的变化,几乎未采取任何应变措施。^①直到 19 世纪 60 年代,太平天国革命和第二次鸦片战争给清王朝带来“创巨痛深”的打击,一部分官僚才对“数千年来未有之变局”有所认识。慑于西方的“船坚炮利”,清政府着手举办“自强新政”,标榜“图强”、“求富”,意图实现末世王朝的“中兴”。由此,以农立国、辅以工商的传统经济政策有了转变的迹象;传统的市场经济也有了向现代市场

^① 梁启超指出:“然此后二十余年,叠经大患,国中一切守旧,实无毫厘变法之说也。”(梁启超:《戊戌政变记》,载林志钧编:《饮冰室专集》,一,21 页,上海,中华书局,1941。)

经济体系转型的趋向。

“自强新政”开始于 19 世纪 60 年代。清政府为应付危局,相继采取了举办新式军用工业和民用工业等重大措施,并带动了部分私人资本投资于新式产业,产生了早期的资本家;社会各阶层也开始关注起“洋务”来。中国社会过去是林则徐、魏源等个别“先觉”者的呐喊,曲高和寡;此时已有一批进步的士大夫议论、思索中国应该向何处去等重大问题。于是,由政府主持的“自强新政”引起连动,形成后人所称的“洋务运动”。然而,图强、求富的目标并未达到。笔者以为,自强新政和洋务运动之间似不宜完全画等号。不能因为自强新政的种种弊病就完全否定了洋务运动;也不能因洋务运动开启了中国早期现代化的历程,就完全肯定新政活动。

一、图强、求富与“制器”、“浚饷源”的目标

在遭到“创巨痛深”的打击后,清政府中的一部分官僚(主要是洋务派官僚),已意识到图强、求富的重要性。他们试图通过举办自强新政来“中兴”衰弱的封建王朝。当时的状况是,在衰朽的封建体制中,以较为开明的洋务派集团来具体贯彻图强、求富的意图,负责自强新政的实施,落实练兵、制器、筹饷等活动,甚至直接插手企业的经营管理。洋务派承担了国家干预经济的执行人角色。这也是在当时的制度环境下的无奈选择。

相对而言,洋务派对当时局势的认识较为清醒,也意识到存在自强的机遇;预期新政将给清王朝带来中兴的转机。

他们认识到清王朝处于“数千年未有之奇变”之中。洋务派代表人物李鸿章说:“各国条约已定,断难更改。……历代备边多在西北……今则东南沿海万余里,各国通商传教,来往自如,麇集京师及各省腹地,阳托和好之名,阴怀吞噬之计,一国生事,诸国构煽,实为数千年未有之变局。轮船电报之速,瞬息万里;军器机事之精,工力百倍;炮弹所到,无坚不摧,水陆关隘,不足限制。又为数千年未有之强敌。外患之乘,变幻如此,而我尤以成法制之,譬如医者疗疾不问何症,概投之以古

方,诚未见其效也。……盖不变通则战守皆不足恃,而和不可久也。”^①认定不自强不能挽救危局;而且主张抓住机会,不能拖延。“处今日喜谈洋务乃圣之时。……中国日弱,外人日骄,此岂一人之咎。过此以往,能自强者尽可自立,若不自强则事不可知。”^②为西太后所重用的重臣恭亲王奕訢也认为,“洋人向背,莫不以中国之强弱为衡,固非独一日本为然。我能自强,可以彼此相安,潜慑其狡焉思逞之计。否则我无所恃,恐难保无轻我之心。设使一朝反覆,诚非仓猝所能筹画万全,今既知其取胜之资,即当穷其取胜之术,岂可偷安苟且,坐失机宜”。^③最高统治者也承认:“外国生事与否,总视中国之能否自强为定准。”^④洋务派的活动,在不动摇西太后的权威(或西太后自认为不会动摇其权威)的时候,得到了西太后的支持;洋务派也权倾一时。同治六年正月二十三日(1867年2月27日)的懿旨对洋务派褒奖有加:“三载考绩,为国家巨典,中外满汉诸臣有能为国宣劳,勋猷卓著者,允宜特予甄叙,以示宠荣。兹当京察届期,吏部开单题请,详加批阅。恭亲王首赞枢廷,于今六年,小心谨慎,夙夜勤劳,克尽匡襄,深资辅翼,著交宗人府从优议叙。吏部尚书文祥、户部尚书宝璜、都察院左都御史汪元方同心赞画,勤慎和衷,均著交部议叙。协办大学士、两江总督曾国藩,公忠素著,保障东南。陕甘总督左宗棠,严疆剔厉,谋画忠诚。湖广总督李鸿章,才略优长,不辞劳瘁。四川总督骆秉章,老成硕望,宣力弥勤,均著交部从优议叙。余著照旧供职。”^⑤又据史料,光绪亲政后,“现在办事一切照旧。大约寻常事上决之,稍难事枢臣参酌之,疑难事请懿旨”。^⑥(光绪)“事太后谨,朝廷大政,必请命乃行”。^⑦洋务活动也渐渐为社会

① 李鸿章:《筹议海防折》,《李文忠公全集》,奏稿,卷二十四,1页。

② 李鸿章:《复刘仲良中丞》,《李文忠公全集》,朋僚函稿,卷十六。

③ 《筹办夷务始末》,同治朝,卷二十五,2页。

④ 同治五年二月二十日上谕,中国史学会编:《中国近代史资料丛刊〈洋务运动〉》(一),15页,上海,上海人民出版社,1961。

⑤ 《清实录》,第49册,493~494页,北京,中华书局,1978。

⑥ 陈义杰整理:《翁同龢日记》,第四册,2262页,北京,中华书局,1992。

⑦ 《清史稿》,第30册,8929页,北京,中华书局,1977。

所接受。有人用不无嘲讽的语气描述道：“时在咸丰初元，国家方讳言洋务，若于官场言及之，必以其人非丧心病狂必不至是，以是虽有其说而不敢质之于人。不谓不及十年而其局大变也，今则几于人人皆知洋务矣。凡属洋务人员可获优缺擢高官，而每为上游所器重，侧席谘求；其在同僚中亦以识洋务为荣，器器然自鸣得意。于是钻营奔竞，几以洋务为终南捷径。”^①

不过，清政府、洋务派图谋自强，实际目标则是“保和局”。他们对列强是抱有幻想，且相当惧怕的，一心要保持“中外和好”。曾国藩说：“洋人十年八月入京，不伤毁我宗庙社稷，目下在上海、宁波等处，助我攻剿发逆，两者皆有德于我。我中国不宜忘其大者而怨其小者。”^② 奕訢认为：“是该夷并不利我土地人民，尤可以信义笼络，驯服其性，自图振兴。似与前代之事稍异。……若就目前之计，按照条约不使稍有侵越，外敦信睦，而隐示羁縻，数年间即偶有要求，尚不遽为大害。”^③ 李鸿章干脆承认，“我之造船，本无驰骋域外之意，不过以守疆土，保和局而已”。^④ “自有洋务以来，迭次办结之案，无非委曲将就。”^⑤ 他主张，“目前固须力保和局，即将来器精防固，亦不宜自我开衅。彼族或以万分无礼相加，不得已而一应之耳”。^⑥ 中法战争、甲午战争的失败，就与退让求和的一贯政策直接相关。正所谓“今日买船，明日置炮，此处筑台，彼处设垒，岁费国家数百万金，而每有震惊，一味求和”。^⑦

图强是为了保和局。求富主要是为了“浚饷源”。换言之，就是替练兵、制器开辟财源、满足军事方面的经费需求（包括军工企业的经

① 王韬：《弢园文录外编》，洋务上。

② 《曾文正公手书记》，甲子年五月七日（1864年6月10日）。

③ 《筹办夷务始末》，咸丰朝，卷七十一，17页。

④ 《李文忠公全集》，奏稿，卷十七。

⑤ 《李文忠公全集》，朋僚函稿，卷二。

⑥ 李鸿章：《筹议海防折》，《李文忠公全集》，奏稿，卷二十四。

⑦ 邵循正等编：中国近代史资料丛刊《中法战争》（三），18页，上海，新知识出版社，1955。

费)。李鸿章说：“欲自强必先裕饷，欲浚饷源莫如振兴商务。”^① 沈葆楨则称：“筹饷为自强之纲。”^② 所谓“振兴商务”不过是“浚饷源”的一种手段。

当然，求富也有“稍分洋商之利”的设想。李鸿章讲到兴办上海机器织布局的理由时说：“臣拟遴派绅商在上海购买机器，设局仿造布匹，冀稍分洋商之利。”^③ 又说，举办工矿业可以“开发利源”，“免致外人覬觐”，“杜外人覬觐之渐而保中国自主之权”，“洋人常以代中国兴利为词，今我先自兴其利，且将要路占造，庶足关其口而夺之气，使之废然而返”。^④

求富之中还包含有“富民”的想法。李鸿章说：“臣维古今国势必先富而后能强，尤必富在民生而国本乃固。”^⑤ 又说：“诚能设法劝导，官督商办，但借用洋器洋法，而不准洋人代办，此等日用必需之物采炼得法，销路必畅，利源自开，榷其余利，且可养船练兵，于富国强兵之计，殊有关系。”^⑥ 当然，这是从“浚饷源”的角度谈富民的。

总之，图强、求富是新政总的指导思想和长远的目标导向。具体指导经济活动的则是“制器”和“浚饷源”，再佐以“分洋商之利”和富民的设想。图强落在实处便是“制器”（军事上就是练兵），以便“靖内乱”和“保和局”。求富就是为了“浚饷源”，为练兵制器筹集资金。

以“振兴商务”的方式来“浚饷源”，这尽管突破了传统的依赖农业提供财源的观念，给一些有兴趣投资于新式产业的人带来了机会，但仍未能跳出敛财型财政的圈子。为了裕饷，清政府害怕失去对财源的控

① 《李文忠公全集》，奏稿，卷三十九，32 页。

② 沈葆楨：《复奏洋务事宜疏》，载葛士浚编《皇朝经世文续编》，卷一百一十，洋务一，20 页。

③ 《李文忠公全集》，奏稿，卷四十二，43 页。

④ 《李文忠公全集》，朋僚函稿，卷十七，42 页；奏稿，卷四十五，32 页；奏稿，卷三十九，23 页。

⑤ 李鸿章：《试办机器织布局折》，《李文忠公全集》，奏稿，卷四十三。

⑥ 李鸿章：《筹议制造轮船未可裁撤折》，《李文忠公全集》，奏稿，卷十九，50 页。

制,始终不愿放松对民用企业的控制,也不愿放手让民间自由兴办企业。虽有“尤必富在民生”的漂亮话,而实际的做法却是“办有成效倏变更,官夺商权难自主”。^① 参股投资的商人只是他们利用来开辟财源的工具;所谓的“重商”只是看重商人的钱袋,而不是扶持他们发财致富。1893年上海机器织布局焚毁,损失惨重,而股商仅得两成的补偿。真是“名为保商实剥商”^②。与民争利的恶习难改。

不仅如此,比较“开明”的洋务派,就是在他们津津乐道的“西学为用”上,其认识也有片面之处。洋务派信奉“中学为体,西学为用”,以为中国的政教、风俗不得改变,而西方的技术、机器生产可以学来为中国所用。但他们实在低估了被视为“末技”、“器用”的西学的作用,认识很不全面。他们以为西学之用就是“制器”,就是隆隆作响的机器、耸立的烟囱和高大的厂房,根本没有意识到,比这更重要的乃是近代机器生产的组织形式和相应的市场规则,即现代的企业制度和市场制度。在所谓“末技”、“器用”之中,也包含“本体”的制度性因素。故而,清政府推行自强新政,洋务派忙忙碌碌,其实连所谓“末技”都未真正学到手,甚至根本就没有意识到,被当做末技的西学中还有如此丰富的内容。与洋务派关系密切的郭嵩焘(也有人认为郭就是洋务派)说,中国学习外国,应“先考知其国政、军政之得失,商情之利病,而后可以师其用兵、制器,相辅以益其强,又末中之一节”。^③ 用兵、制器在他看来只是末技。李鸿章在申述兴办机器织布局的理由时说:“出口土货,年减一年,往往不能相敌,推原其故,由于各国制造均用机器,较中国土货成于人工者,省费倍蓰,售价既廉,行销愈广。”^④ 在他看来,洋货的优势来自机器制造,却不明白洋货在价格、质量上的优势,不仅来自机器的使用,也与近

① 夏东元编:《郑观应集》,下册,1369~1370页,上海,上海人民出版社,1982。

② 夏东元编:《郑观应集》,下册,1369~1370页,上海,上海人民出版社,1982。

③ 中国史学会编:中国近代史资料丛刊《洋务运动》(七),134页,上海,上海人民出版社,1961。

④ 李鸿章:《试办机器织布局折》,《李文忠公全集》,奏稿,卷四十三。

代工厂制度、现代公司制度的组织形式密切相关。即使早期的改良思想家,虽然注意到企业应按公司成例运作,但未从制度、本体的高度认识这个问题。郑观应在1894年出版的《盛世危言》序言中说,西方的“治乱之源,富强之本,不尽在船坚炮利,而在议院”。他借用张树声的话说:“育才于学堂,议政于议院,君民一体,上下一心……此其体也。轮船火炮,洋枪水雷,铁路电线,此其用也。”^①当然,思想家对当时政治制度的桎梏感受极深,所以才强调政治制度改革的重要性。而洋务派则只见物质,不见背后的制度因素。

肩负“中兴”大任的洋务派,大多靠镇压农民起义起家,由军事而政治进而插手经济,势力逐步膨胀。他们位居要职,又有与外国打交道的经验,权倾一时,如李鸿章、左宗棠、张之洞等人,形成强大的地方权势集团。他们为“中兴”摇摇欲坠的清王朝,十分卖力地实施新政的每项举措,并借以壮大了自身的力量,以致清政府耗资兴办的新式企业,程度不同地控制在他们手中。如上海地区的企业,李鸿章拥有最大发言权;湖北的厂矿,实权掌于张之洞之手。这样,洋务派利用实施新政的方便,把持新式企业,成为控制新式经济的封建官僚,其实力远远超过一般的封建官僚。以李鸿章为首脑的北洋集团,就是在自强新政中崛起的。当时有人指责李鸿章说:“再阅数年,兵权益盛,恐用以御敌则不足,挟以自重则有余。”^②

而左宗棠、张之洞等洋务大员,都是可以影响朝政的重臣。“内轻外重”之势,表明洋务派官僚与掌握皇权的最高统治者之间,利益并不完全一致。显然,这种局面对新政是有影响的。洋务派本应代表中央政府行使招商、督察、扶持新式企业的职责,但受利益集团的私利的驱动,政府官员的职务行为变异为追逐利益的商业行为。

这样,洋务派与民间商人、企业家的利益冲突更为明显。李鸿章虽然也大讲民用企业可由商人“自立商议”;盈余“全归商认”;企业经营要

① 夏东元编:《郑观应集》,上册,233、234页,上海,上海人民出版社,1982。

② 中国史学会编:中国近代史资料丛刊《洋务运动》(三),17页,上海,上海人民出版社,1961。

“摒除官场习气，悉照买卖常规”，^①如此这般，似显开明。但一有机会，他便要扩大对企业的干预，“钤制”各项事务。当轮船招商局因受中法战争、上海金融风潮、徐润挪用局款等因素影响而发生周转困难时，李鸿章不是借机改革和完善企业的各项制度，而是扩大企业中的官权，用官僚取代买办。此外，他还仗势排挤其他企业。在请求规复机器织布局的奏折中，李鸿章先是信誓旦旦地表示“保护利权，更须体恤商情”，但旋即要求“无论官办商办，即以现办纱机四十万锭、布机五千张为额，十年之内不准续添，俾免壅滞”。^②他所要“体恤”的，原来只是他所控制下的企业。不但享有当时商人梦寐以求的“概免内地沿途厘税”的优惠，还享有“十年专利”的特权。其他各色人等，不得自行设厂，否则就有“壅滞”之过。另一位重臣张之洞，倾向于企业官办，他创办钢铁、采煤企业的过程颇具戏剧性，且耗资巨大，步履维艰，白白耗时费力。他们个人的喜好、素质，左右了企业的命运。

一些官僚还视企业为私利之源。“凡有所需，非以势勒，即以术取”；“公司办有盈余，地方官莫不思荐人越俎代谋”。^③在轮船招商局，“当道所荐者，非科甲则不士、不农、不工、不商向无历练之人，以期挂名文案，得支乾脩。或图船上坐舱之职，事由副手代理，彼则坐地分肥。或为分局帮办，时与当道酬应，于局事无裨，而糜费愈多”；“凡得一官一差者，即有追随谋食之人络绎不绝，无以位置，其苦况难言，为他国未有者也”。^④大大小小的官僚们，不能像追求利润的商人那样关心企业的命运，却为一己之利而紧盯企业，随时从中渔利。在洋务派控制下的企业尚且如此，何况其他。

由此可见，清政府以洋务派实施新政，洋务派获利最大；一些封建官僚也从中渔利。这既不完全合乎最高统治者“中兴”清王朝的利益目

① 中国史学会编：《中国近代史资料丛刊〈洋务运动〉》（七），134页，上海，上海人民出版社，1961。

② 《李文忠公全集》，奏稿，卷七十八，11页。

③ 夏东元编：《郑观应集》，上册，596、611页，上海，上海人民出版社，1982。

④ 夏东元编：《郑观应集》，上册，641页，上海，上海人民出版社，1982。