



清末民初中央实业管理机构
整合及转型研究

丁健 著

中国社会科学出版社



清末民初中央实业管理机构
整合及转型研究

丁健 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

清末民初中央实业管理机构整合及转型研究 / 丁健著. —北京:
中国社会科学出版社, 2018. 6

ISBN 978 - 7 - 5161 - 8909 - 2

I. ①清… II. ①丁… III. ①国家机构—研究—中国—近代
IV. ①D693. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 221745 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 耿晓明
责任校对 韩天炜
责任印制 李寡寡

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2018 年 6 月第 1 版
印 次 2018 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 31
字 数 471 千字
定 价 118.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

序

中华民国初期（1912—1928），学者约定俗成称其为民初，^① 是中国社会的一个特殊的历史阶段，是中国由传统的农业社会向现代工业社会转型的重要转型期，而在这个转型期，中国社会发生了天翻地覆般的变化：比如政治方面，政治现代化急剧发展，政治精英迫切挽救民族危机，以达民族独立与国家富强，追逐国际新潮流，辛亥革命后确立民主共和新体制，先以美国共和奠其基，继移法国民主共和模式定其型。西方资产阶级民主的诸多表现形式——选举、国会、宪法、政党、内阁等无不一一尝试和运作，中国人开始享有言论、著作、刊行、集会、结社、居住、迁徙、信仰之自由，有请愿、诉讼、应试、选举等权利，这在中华五千年历史上都是破天荒的。

民初经济快速发展，是中国历史上经济发展的好的时期之一。到“五四”前后，中国资本主义发展到了黄金时代。中国民族资本主义发展的具体情况，我们用一组数字来表示：比如 1912—1918 年的 6 年间，投资总额比清末甲午战争之后到辛亥革命的 16 年的投资还多 3000 多万元。中国著名的资本集团，钢铁大王、棉纱大王、造船大王、面粉大王等均是这一时期涌现出来的。再从注册公司数目来看，“仅从公司注册数来说，辛亥革命前的 1903—1908 年，新工业公司在旧商部注册的仅为 265 家，平均每年注册企业约 44 家，而 1912—

^① 或称中华民国前期、中华民国北京政府时期、中华民国北洋政府时期、北洋军阀统治时期。

1921 年在北洋政府农工商部注册的企业则为 794 家, 平均每年注册约 80 家, 比辛亥革命前增加一倍。”^① 工厂企业多了, 工人阶级的队伍当然也壮大起来了。辛亥革命之前, 中国工人阶级产业工人有 60 万人, 到 1920 年达到 200 多万人。关于这一时期经济发展, 有许多方面的原因, 比如辛亥革命的影响、第一次世界大战的影响、北洋政府的积极努力等。尤其是袁世凯执政时期的努力, 袁世凯政治上集权专制, 发展经济不遗余力。他继承、继续了晚清北洋新政的事业而进一步发展, 制定了一系列发展经济的政策、法令、法规, 重要的达几十项之多,^② 初步完成了中国近代经济法律体系的架构, 为经济的发展奠定了政治基础和法制保证。同时体现在经济生活实践中, 在较为完善的法律法规保护和引导之下, 经济快速发展, 无论是从规模、范围还是从影响上, 民国初年经济发展的速度与总量, 都大大超过了晚清几十年的总和。袁世凯以后的北京政府, 也都很重视发展经济, 这是这一时期中国经济发展的内动力。

民初的思想文化方面是自由的, 中国历史上继春秋战国以后的第二次百花齐放、百家争鸣的思想大解放, 是这一时期形成的, 中西方各种政治学说、学术流派都被接纳, 相互交流, 相互驳难, 从而促进了思想文化的发展和人们的思想大解放。在中西文化交流和思想大解放的过程中, 产生和铸造了一大批顶尖级的思想家和文化巨匠, 梁启超、陈独秀、李大钊、胡适、梁漱溟等是杰出代表。

民初教育是发展的, 是在清末教育快速发展基础上的进一步发展。袁世凯把兴办学校作为立国要图。他说: “本大总统既以兴学为立国要图。今兵气渐销, 邦基粗定, 提倡斯旨, 岂容踌躇。矩矱本诸先民, 智慧求诸世界。”^③ 1912 年 9 月, 中华民国教育部公布了第一个《学校系统令》, 即“壬子学制”。壬子学制将整个国家教育分为三大体系: 普通教育、师范教育与实业教育, 确立了以初等教育、中

① 李新、李宗一:《中华民国史》第 2 编第 1 卷上, 中华书局 1987 年版, 第 379 页。

② 张华腾:《封建买办政权还是资产阶级政府?——1912—1915 年北京政府性质新议》,《史学月刊》2008 年第 2 期。

③ 舒新城:《中国近代教育史资料》上册, 人民教育出版社 1961 年版, 第 248 页。

等教育、高等教育为经，以普通教育、实业教育、师范教育为纬的完整的现代教育体系。在民初经济极为困难的情况下大力发展现代教育，实为难得。在北京政府的努力下，现代教育发展成效显著。据统计，清末新政时期的1910年，全国学生数和学校数分别为1284963人和42496所，而到1912年新教育体制确立后，分别达到了2933387人和82272所，分别增加了一倍以上。到1915年，更分别达到4294251人和119739所。^①

尽管民初社会是在清末基础上的进一步发展和进步，但民初社会不是一个完美和理想的时代，而是一个过渡的时代，社会发展的转型期，是一个充满矛盾的时代，新与旧、中与西、先进与落后、进步与反动、传统与现代并存，反对外国侵略与向西方学习同在，各种矛盾纵横交织，呈现出一个极端混乱的时代。其实，这是非常正常的现象，任何一个社会大变革时代莫不如此，孔子不是惊呼春秋战国时代是“礼坏乐崩”吗？然而我们谁都承认春秋战国是发展进步了。民初也是这样，中国社会就是在混乱矛盾中发展前进的，这就是历史的辩证法。

然而，长期以来学术主流革命史观下的民初，不仅毫无进步之处可言，而且被视为中国历史上最黑暗最反动的历史时期。既然这一时期如此反动和黑暗，那么学者在涉及这一时期的问题时不得不望而却步，这就直接影响了对于民初社会的研究，以至于改革开放30多年来，中国近现代史在晚清史、南京国民政府研究方面产生了一大批成果，研究相当深入，而对民初社会、北京政府方面的研究相当薄弱，基本上还停留在大批判时代，这种学术现象显然是极不正常的。^②

对民初社会、中华民国北京政府研究不正常的一个主要原因之

① 中国第二历史档案馆：《中华民国档案史料汇编》第三辑（文化），江苏古籍出版社1991年版，第930页。

② 就中华民国史研究而言，中华民国前期即1912—1928年的研究相当薄弱，如中国社会科学院近代史研究所编《中华民国史研究三十年》（1972—2002），社会科学文献出版社2008年版，收录了具有代表性的论文64篇，其中关于中华民国前期历史即1912—1928年的论文仅8篇，仅为全部论文的八分之一。

一，就是以袁世凯为首的北洋集团当政。袁世凯后来复辟帝制，做了洪宪皇帝，违背了历史发展的潮流。袁世凯死后，其北洋集团分崩离析，演化为几个军阀集团，北洋军阀为争夺中央政权不惜诉诸武力，割据称雄，战争不已，民不聊生，严重影响了中国社会的发展。但是这些仅仅是民初国家与社会的一部分内容，而不是全部内容。随着改革开放的进一步扩大，人们思想的进一步解放，对民初历史认识的进一步加深，全面认识民初国家与社会的时机到了。

民初国家与社会的内容非常丰富，就政治制度创新方面来说就有着非常丰富的内容。辛亥革命中创立的中华民国，本身就是创新。什么天赋人权、三权分立、总统、内阁、国会、宪法，一切都是新鲜的。就中华民国北京政府来说，晚清政府、南京临时政府并没有给他们留下多少可资借鉴的东西，^① 一切都要在行政实践中去探索。而原有的帝制体系虽然宣布终结了，但其观念根深蒂固，不时在影响着每一个人。旧有体制与崭新体制之间，冲突、磨合、融合肯定不是一时的。政府、议会、司法三权分立，议会对政府的监督、制衡该把握到什么程度为好，怎么既防止行政集权专权，又能发挥其高效迅速的效力，也需要行政实践来调节。就行政内部各部分来说，总统、总理、行政各部之间的关系该如何处理，虽然《临时约法》规定大总统为国家元首，内阁辅佐总统处理政务，内阁负实际责任，但具体行政时谁是最后的决策者，约法没有明确的说明。就因为这些不明确的规定，自然造成了民初几次总统、总理之间的政争。先是大总统袁世凯与首任内阁总理唐绍仪之间的斗争，继而是大总统黎元洪与总理段祺瑞之间的府院之争，接下来的还有北洋袍泽之间代总统冯国璋与总理段祺瑞之间的政争。仅仅这些，就已经足够作为对民初政治人物的考验了，需要政治人物的智慧和能力。这些问题的出现和解决，就是民初重大政治问题的主要内容。

辛亥革命后中国社会都面临哪些主要问题，这些问题是如何解决

^① 清末新政中清政府模仿的是日本二元君主立宪政治体制，南京临时政府采取的是美国总统制政治体制，北京政府实行的是法国类型的内阁制政治体制。且清政府清末体制、南京临时政府总统制体制为时短暂，几乎没有什么借鉴。

的，也是民初国家与社会的主要内容。民初面临的第一个重大问题就是国家重建与统一问题，首先是南北统一、内部统一。1912年3月中国政治舞台上实际存在南北两方三个政府、五种政治势力。三个政府是皇帝已经退位的清政府，南方中华民国南京临时政府，已经在北京宣誓就任中华民国大总统的北京临时政府。五种政治势力即以袁世凯为首的北洋集团势力、满洲贵族政治势力、以孙中山为首的南方革命党势力、立宪派政治势力和地方势力。经过协商和政治妥协，三个政府、四种政治势力（满洲贵族退出政治舞台）统一在中华民国北京政府之内，和平协商确立起国家统一的中央政府，这本身就是奇迹，是这一时期政治家智慧的高度结晶。

内部、南北统一之后的一个最为急迫的问题就是中华民族统一问题。武昌起义之后各省纷纷独立期间，沙俄策动外蒙古王公贵族独立，竟然宣布成立“大蒙古国”，以库伦活佛哲布尊丹巴为皇帝，建立起分裂主义政权，并进一步向内蒙古各地进犯，内蒙少数王公响应附和库伦当局，中国北部边疆岌岌可危。沙俄在中国北部策动外蒙王公的行动，又刺激英国策动西藏上层分裂势力脱离中国而谋独立。面对外蒙、西藏分裂势力，为维护国家统一，北京政府采取了一系列的应对措施，宣布民国汉、满、蒙、回、藏五大民族共和、五族平等的政策，裁撤藩名及各族之间互通婚姻等。制定和颁布《蒙古待遇条例》《西藏待遇条例》，稳定蒙古、西藏上层。对外蒙上层晓之以理，痛斥其分裂行为。袁世凯几次致书库伦哲布尊丹巴，以民族大义劝其回归祖国，“外蒙同为中华民族，数百年来严如一家，现在时局陆危，边事日棘，万无可分之理。……各蒙与汉境唇齿相依，犹堂奥之于庭户，合则两利，离则两伤。今论全国力量，足可以化外蒙之贫弱为富强，置于安全之域，旧日苛政，当此新基创始，自必力为扫除。此外如有要求，但能取消独立，皆可商酌。”^①北京政府制定的一系列民族政策和措施，对维护国家统一，对中国社会的发展都起到了一

^① 袁世凯：《致库伦活佛书》（一），《袁大总统文牍类编》，上海汇文堂新记书局1925年版，第61页。

定的积极作用。

对支持外蒙、西藏分裂主义者的沙俄和英国，北京政府也曾进行了坚决的斗争，如中国代表陈贻范在北京政府的指示下，拒绝在割让或损坏中国领土主权的英国一手制造的《西姆拉条约》上签字，并发表严正声明：“凡英藏本日或他日所签之约，或类似之文件，中国政府一概不能承认。”^① 中国政府又向英国驻华公使朱尔典，并通过中国驻英公使刘玉麟向英国政府声明：“中国政府不能擅让领土，致不能同意签押，并不能承认中国未经承诺之约或类似之文牒。”^② 与沙俄的谈判，虽然在力争之后妥协退让，不得不与之签订《中俄蒙协约》，但中国政府原则性的立场没有改变，外蒙为中国领土之一部分，哲布尊丹巴呼图克图汗名号由中华民国大总统册封，外蒙使用民国年历。在此前提条件下，外蒙于1915年6月9日致电北京政府，取消独立及国号、年号，中国恢复了对外蒙行使主权。^③

经过北京政府的努力，中华民国汉、满、蒙、回、藏五族共和、国家统一的局面得以维持下来，国家领土主权维持了清末的旧貌。汉、满、蒙、回、藏五族共和，显示了中华民族的新气象。

民初国家面临的另一重大问题就是恢复发展经济。清末经济一片残破景象，经过革命的洗礼更加严重，北京政府还要按期偿还清政府的一系列债务和对外赔款，财政状况达到非常糟糕的地步。北洋政府除了举借外债以应付经济社会危机外，制定了一系列发展经济的政策和措施，刺激和鼓励发展工商实业，如上述竟达几十项之多。这些发展经济的政策和措施产生了非常积极的作用和显著成效，以至于到五四运动前后的20年代，中国资本主义发展到了黄金时代。而政府财政也发生了重大变化，1913年财政收入达557296145元，支出

① 《西藏地方历史资料选辑》第300页，转引自李新、李宗一主编《中华民国史》第二编上，第237页。

② 《西藏地方历史资料选辑》第302页，转引自李新、李宗一主编《中华民国史》第二编上，第237页。

③ 见李新、李宗一主编《中华民国史》第二编上，第218—219页。

642236876 元, 亏损 84940731 元。1914 年财政状况好转, 收入 383504188 元, 支出 356024030 元, 盈余 25480158 元。1916 年财政收入 472124695 元, 支出 471519436 元, 盈 605259 元。^① 1914 年、1916 年财政状况好转, 收支平衡略有节余, 这说明财政困难的局面已经改变, 民初依靠外债度日的日子已经成为过去。可惜袁世凯称帝引发的社会动荡打断了这一趋势。

总之, 民初国家与社会之内容既非常丰富, 又十分复杂, 绝不是北洋集团与革命党人的单一斗争所能概括的, 也不是袁世凯破坏民主法制一意专制集权所能代表的。要了解和研究民初国家与社会, 民初历史需要史实重构和重新解读。为使人们客观公正地认识这一特别的历史时期, 我们确定从基础做起, 对民初国家、社会发展有关的国家机关、政府政策、重大事件、重要人物以及一些重要社会问题进行逐步研究, 从一个个的微观问题入手, 到诸多问题的解决, 编写《民初国家与社会》系列丛书, 以使人们全面了解和认识民初社会, 推动对民初国家与社会的深入研究, 基本还原民初社会的原貌。

民初国家机关是国家的重要组成部分, 也是社会发展的重要内容, 对民初国家机关进行深入研究, 可以更直观地了解民初国家与社会。《民初农商部研究》一书, 是《民初国家与社会》系列丛书的一种, 由我的学生丁健博士撰写。丁健博士是一个刻苦勤奋、奋发向上、基础扎实、善于思考、勤于写作的青年学者。2008—2011 年在陕西师范大学读博期间, 他以勤奋刻苦、分秒必争, 有效利用时间搜集资料扬名于师大图书馆。师大图书馆部分珍贵阅览室, 管理老师中午有 1 个小时的午饭时间, 即 12—13 点暂时关闭。丁健为了利用时间, 竟然允许管理老师将他关闭在室内, 下午 5 点 30 分阅览室关闭后, 他才正式用餐、休息。现在物质极为丰富的时代, 如此读书搜集资料的青年学生实为少见。丁健正是以这样的拼

^① 张神根:《袁世凯统治时期北洋政府的财政变革》(1912—1916), 未刊, 第 80 页。另见朱汉国、杨念群主编《中华民国史》第十册, 四川人民出版社 2006 年版, 第 167 页。

搏精神，在陕西师范大学图书馆、陕西省图书馆、上海图书馆、南京图书馆、北京图书馆及中国第一历史档案馆、第二历史档案馆等搜集了大量的资料，包括不少未刊档案，完成了《民初农商部研究》博士论文并顺利答辩，获得参与答辩老师的一致好评。

《民初农商部研究》的撰写，针对民初国家与社会研究极为薄弱而写，针对人们重政治斗争轻经济发展而写。民初内阁所属十部：外交、内务、财政、陆军、海军、司法、教育、农林、工商、交通十部，农林、工商、交通三部是主管国家经济发展的行政部门。后来农林、工商合并为农商部。辛亥革命后南北统一，国家的稳定与国际地位，自然重视外交、军事与内政。国家的富强与社会的发展，自然是经济的发展与人民生活水平的提高，而农商部、交通部是代表国家，主管国家经济发展的最高行政机关，人们重视研究民初经济发展，但忽略了经济发展的国家主管部门的努力，《民初农商部研究》的最大价值就在于此。

《民初农商部研究》课题，除了其突出国家主管部门农商部在经济发展与社会进步中的作用外，我认为还有几点创新之处。

第一，理论指导与运用。农商部是现代中国国家管理部门，是分管国家经济管理部门，丁健自然运用了现代化理论、新制度经济学理论、管理学理论、政治学理论以及多种理论指导下的研究方法研究民初农商部，凸显了农商部国家机关的现代化、制度化，内部架构及明确分工，明细的科层化以及专业化等，社会转型时期的国家行政机关，已经迈上了现代化之路。

第二，观点公允、平实、新颖。丁健在扎实丰富的第一手资料的基础上，得出对农商部客观的评价，称“通过对农商部施政绩效的研究，更加突出了作为民初农工商矿各业领导主体的农商部的作用，从而使我们更容易洞悉民初社会经济发展的内在原因，得出民初农商部是一个务实的中央行政管理机构的结论”。再者，通过对农商部的研究，有利于我们从经济的角度重新认识袁世凯北京政府。民初的中央政府是强人政权，与时人期待的民主政府相悖，但其在经济发展方面取得了很大的进步。民初经济发展的原因，一是

强有力政府的领导；二是强有力政府颁布的经济政策和经济法规，初步确立起市场经济体制，两个方面的共同作用，促进了民初经济的快速发展。如此客观平实的研究，目前还很少见。还有，研究人物在民初经济发展中的作用，人们重视实业家、教育家张謇的作用。《民初农商部研究》不仅重视曾任农商部总长张謇的作用，还特别重视农商部管理人员的群体作用，历任农商部总长、次长以及各司司长的作用。农商部不同于其他行政各部，专业性强，一般都有专业高学历背景，在制定政策和促进经济发展中有着广阔的视野和知识背景。

第三，研究未尽，留下许多扩展空间的思考。诸如农工商部依法行政，避免了中间环节腐败现象的发生，特别在工商业企业注册方面，依法收取注册费用，严禁各地方额外勒索等。

第四，务求实际。研究民初农商部，必然追述清末农工商部。清末、民初虽然是两个历史概念，然而实际上无论如何都不能将其分割，两个概念组合清末民初历史大概念，正好是中国近代史上社会转型最快、最为明显的时期，看得见，摸得着，清末孕育了民初，民初来源于清末，国家机关、政治制度、国家政策、政治经济人物、社会矛盾等，一脉相承。丁健将原博士论文《民初农商部研究》，经过深度修改易为《清末民初中央实业管理机构整合及转型研究》出版，我认为是非常合适的。

研究清末民初时期的国家经济领导机构，重现此一时期国家与社会原貌，实为不易，要有一定的学术胆量，开拓创新；要有非常丰富的一手资料，有力支撑自己的观点。丁健颇费气力，尽了他的最大努力，为我们提供了学术价值颇高的专著。但限于清末民初历史时期的复杂性，限于理论修养和研究视野，还有一些缺陷和不足。诸如外文资料的利用，农商部涉及外贸、外资、外国科学技术和中外合作等，从中外关系方面看农商部，研究视野会更宽。再者，农商部不是独立存在、独立行政的，必然涉及与大总统的关系，与国务总理的关系，与外交部、财政部及交通部的关系，与各省民政长的关系等，限于篇幅，书中没有显示出这些内容。

不过，尽管该著有一些不足，但不影响该著较高的学术价值，该著的出版，对中华民国史、中国近代政治制度史、中国近代经济史以及北洋史等的深度研究，具有创新价值，对重新认识清末民初社会具有一定的启示作用。

是为序。

张华腾

2016年2月18日

目 录

绪论	(1)
一 选题缘由及意义	(1)
二 学术史回顾	(4)
三 主要资料与研究方法	(10)
四 创新与不足	(12)

第一编 中央实业管理机构设置之历史沿革

第一章 清末商部创设前之农商管理机构概述	(17)
第一节 户部、工部、内务府	(17)
第二节 总理各国事务衙门、南洋大臣、北洋大臣	(22)
第三节 商务局、农工商局	(27)
第二章 清末中央实业管理机构的设立及整合	(31)
第一节 商部的设立及其机构人事	(31)
第二节 商部改组为农工商部	(45)
第三节 商部、农工商部主要活动评述	(64)

第二编 民初中央实业管理机构的设立

第三章 民初中央实业管理机构的初步设置	(93)
第一节 历史背景和社会基础	(93)
第二节 设立过程中的权力纠葛	(134)

第三节 农林、工商二部之筹建	(146)
第四章 民初中央实业管理机构的整合	(163)
第一节 合并之缘由	(163)
第二节 二部合并之经过	(168)
第三节 二部合并之评价	(175)

第三编 民初中央实业管理机构之组织架构

第五章 官制	(185)
第一节 农林部官制评述	(186)
第二节 工商部官制论析	(197)
第三节 农商部官制述评	(203)
第四节 分科治事制度及地方行政机构	(212)
第六章 人事与经费	(221)
第一节 人事制度	(221)
第二节 主要人事赓续	(239)
第三节 关键人物及其施政理念	(258)
第四节 经费	(299)

第四编 民初中央实业管理机构的职权运作及其绩效

第七章 运作方式	(321)
第一节 行政方式	(321)
第二节 法律方式	(354)
第三节 协作方式	(372)
第八章 运作过程	(377)
第一节 制定实业政策	(377)
第二节 对农工商矿各业的管理	(399)
第三节 对农工商矿各业的调查研究和改良	(412)

第四节	组织召开两次重要的全国性实业会议	(421)
第五节	积极参与国际交流	(427)
第九章	绩效	(434)
第一节	民初中央实业管理机构与农业的发展	(434)
第二节	农商部与民初工商矿业的发展	(446)
第三节	农商部与民初对外贸易的发展	(451)
结语		(454)
参考文献		(458)
后记		(475)

表 目 录

表 1-1	商部官职设立表	(40)
表 1-2	商部农工商部时期主要职官年表	(49)
表 2-1	南京临时政府向外国银行借款清单	(113)
表 2-2	清末商部、农工商部厘订的法令章程清单	(122)
表 2-3	民初农商部职位任职清单	(124)
表 3-1	农林部的分科情况	(213)
表 3-2	工商部的分科情况	(213)
表 3-3	农商部的分科情况	(213)
表 3-4	1913 年文官考试制度框架	(224)
表 3-5	1915 年文官考试制度框架	(225)
表 3-6	中央行政官官等表	(230)
表 3-7	农林部、工商部官等表	(231)
表 3-8	农商部人员的具体编制表	(236)
表 3-9	简任官以下月俸分级表	(237)
表 3-10	官等俸给对照表	(238)
表 3-11	技术官月俸分级表	(239)
表 3-12	总长或代理总长更替表	(240)
表 3-13	次长或代理次长更替表	(244)
表 3-14	曾任参事人员表	(247)
表 3-15	曾任司(局)长简表	(249)
表 3-16	宣统四年的实业经费预算	(301)