

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

PHILIPPOS KARAGEORGIOU

PHILIPPOS KARAGEORGIOU



PHILIPPOS KARAGEORGIOU	
1	1979
2	1980
3	1981



本成果系中华社会科学基金资助课题及
国家教委人文社会科学研究规划项目

朱英·石柏林□著

近代中国 经济政策 演变史稿

湖北人民出版社

鄂新登字 01 号

图书在版编目(CIP)数据

近代中国经济政策演变史稿/朱英,石柏林著.
武汉:湖北人民出版社,1998.

ISBN 7-216-02418-4

I. 近…

II. ①朱…

②石…

III. 经济政策—中国—近代—研究

IV. F129.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 11650 号

近代中国经济政策演变史稿

朱英 石柏林 著

出版: 湖北人民出版社
发行:

地址:武汉市解放大道新育村 33 号
邮编:430022

印刷:武汉市科普教育印刷厂

经销:湖北省新华书店

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32

印张:19.875

字数:440 千字

插页:6

版次:1998 年 10 月第 1 版

印次:1998 年 10 月第 1 次印刷

印数:1-1 340

定价:28.00 元

书号:ISBN 7-216-02418-4/F·414

前 言

检索学术界对中国历史上政府经济政策发展变化的研究成果,可以明显看出,长期以来有关各学科对这一课题的探讨虽并不很充分,但却随着研究工作的不断发展已逐渐引起一部分学者关注。迄今为止,有关中国古代经济政策的研究成果尽管仍谈不上十分充实,但已发表了较多的论文,并且在1995年出版了高王凌撰写的专著《十八世纪中国的经济发展和政府政策》(中国社会科学出版社出版),另还有其他一些研究汉代和清代等不同历史时期经济史及经济政策的著作。但是,系统论述中国古代各时期经济政策发展变化的通论性著作也仍付之阙如。

相比之下,对于近代中国经济政策发展演变及其影响的研究,无论在史学界还是在经济学界,都是一个更为薄弱的环节。80年代以前,学术界对这一课题的研究尚未予以重视,即使是专门论述中国近代经济史的著作或教材,也很少涉及与

此相关的内容,专题论文同样非常少见。80年代这一情况略有改变,一些有关的论著已附带论及晚清和民初经济政策的发展变化及其影响,并开始有少量的专题论文发表。到90年代,本课题的研究逐渐受到学术界的重视,不仅专题论文的数量日见增多,而且在有关的著作中对近代经济政策的发展变化及其影响的论述,篇幅也大大增加。

例如杜恂诚撰写的《民族资本主义与旧中国政府(1840—1937)》(上海社会科学院出版社1991年版)一书,即以专节论述了甲午战争后清政府产业政策的转变及其影响,对国民党政府的某些经济措施也作了较为具体的个别考察。又如石柏林撰写的《凄风苦雨中的民国经济》(河南人民出版社1993年版)一书,对南京国民政府初建和抗战期间以及战后的一些主要经济政策,都进行了较多的论述。另外,其他的经济史专著,如马小泉等人撰著的《强权与民生——民初十年社会透视》(河南大学出版社1991年版)和张静如、刘志强主编的《北洋军阀统治时期中国社会之变迁》(中国人民大学出版社1992年版)等著作,在论述各阶段社会经济发展时都有若干篇幅涉及经济政策问题。这些著作和相关的论文等成果问世,表明一部分学者对本课题的研究确已给予了相当程度的关注。

本书的作者之一朱英在80年代末和90年代初,也开始对探讨晚清时期清政府经济政策的发展演变及其影响产生了比较浓厚的兴趣。起初主要是在研究清末的商会时,接触到一部分有关晚清时期清政府经济政策的资料,一方面意识到史学界以往对这一课题的研究十分薄弱,另一方面感到已出版的近代史著作对晚清经济政策及其改革措施的评价,似乎与史实不无出入。于是,开始作一些专题研究,撰写了数篇论文,相继在《历史研究》和《近代史研究》等杂志上公开发表。后又

在原有专题研究的基础上,出版了《晚清经济政策与改革措施》(华中师范大学出版社 1996 年版)一书,受到史学界同仁的热情鼓励与好评。

然则也应看到,学术界现时虽对近代中国经济政策这一课题的研究日趋重视,并取得了一部分研究成果,但就总体而言研究的进展仍较缓慢,存在着以下若干缺陷:

其一是限于单独对某个历史时期的经济政策分别加以考察,缺乏全面系统的综合性研究,因而至今仍没有从整体上探讨近代中国经济政策的专著出版。由于仅限于短时段的研究,而且并未涉及所有各个重要的历史时期,所以对整个近代中国经济政策的发展演变缺乏深入了解,比较中的审视和观照显得尤为欠缺,对不同历史时期各项经济政策在当时和后来实际影响的评价也难以获得比较全面的把握。

其二是以往的研究还不同程度地存在着简单化或者化约论的片面倾向,这主要是因为长期以来我们对清政府、北洋军阀政府以及国民党政府未作细致和全面的深入研究,只是笼统简单地将其定性为腐朽反动的政权,予以全盘否定。因此,在一般人的眼中看来,不论是清政府和北洋军阀政府,还是国民党政府,其所推行的各项政策,包括经济政策在内似乎均无积极影响可言,也一概给予否定,这实际上并非历史唯物主义的态度。近年来,一部分学者对此已有所认识,并力图改变以往的这种片面倾向,取得了一定的成效。但由于上述整体性的系统研究不充分的缺陷,在这方面仍未完全摆脱过去的藩篱;同时,近年的一些研究也在某种程度上出现了另一种片面倾向,对清政府以及北洋政府的改革措施及其经济政策给予了过高的评价,忽略了对其局限性的考察。

其三是对近代中国各个历史时期经济政策的决策运作程

序与方式,还缺乏比较深入的探讨;对一些重要经济政策实施的具体过程与实际影响,所作客观分析和评价也明显感到不足且有失偏颇。另外,以往的研究在多层次考察和多角度剖析等方面,似也略显欠缺。特别是对各地区贯彻实施中央政府各项经济政策的差异,较少作具体的对照研究,往往是统而论之,由此难免失之片面。

上述几个方面的缺陷,可以说是学术界对近代中国经济政策及其影响的现有研究尚不充分的反映,同时也表明对这一课题的探讨仍然需要进一步加强深度和力度。

有关深入研究本课题的学术价值和实际意义,现在看来已无需再多费笔墨作详细说明。越来越多的学者已意识到,全面系统地研究近代中国经济政策的发展演变及其影响,不仅具有较高的学术价值,而且也具有明显的现实意义。正如章开沅先生在为拙著《晚清经济政策与改革措施》撰写的序言中所说:“就近代中国而言,跨世纪就意味着社会转型。从19世纪末到20世纪初,是从传统农业宗法社会向现代工商社会全面转型的发端;从20世纪末到21世纪初,则是在社会主义体制内,社会从计划经济到市场经济的更为深刻而意义重大的转型。尽管前后两种社会转型,性质不同,基础不同,终极目标与环境机遇也不相同。但是,作为社会经济转型时期,政府如何积极而又恰如其分地确定自己的角色,发挥自己的作用,并且正确地制订政策、健全立法并采取各项相应配套措施,仍可从前人的历史经验中汲取若干有益的东西。因此,或许可以认为,本书的出版,不仅具有学术意义,而且具有现实意义。”

毫无疑问,政府实施何种政策,尤其是各项重大的经济政策,对本国过渡时期经济的发展乃至社会转型的进程,都将产生不容忽视的重要影响。及时而正确的决策将迅速推动经济

的发展与社会转型的进程;反之,错误的决策则会产生严重的阻碍作用,甚至延误和丧失某些不复再现的绝好机遇。类似的情况,在近代中国不乏正反两个方面的具体表现,从中可以获取宝贵的经验教训,对时下的经济改革提供某些借鉴。正因为如此,对这一课题的研究也受到政府有关部门的重视,原国家教委社科司制订的“九五”人文社会科学研究历史学类规划课题指南中,即将各重要历史时期的经济政策及其管理方式列为了重点课题,其目的显然是希望有关学科的学者从不同的角度对这一课题开展比较系统而深入的研究。

具体就近代中国的情况而言,由于所处的特殊外在环境及内在国情所致,决定了政府在经济的发展乃至整个近代化的过程中,扮演着举足轻重的角色。以工业化的发端与发展进程为例,从有关史实可以看出,近代西方主要资本主义国家的政府尽管对大机器工业的产生也起了一定的促进作用,但却并非工业化直接或具体的组织者。其原因在于,西方国家早期的工业化,主要是原有资本主义手工工场向大机器工业的一种自然过渡,也即资本主义经济因素自然发展的结果,而不是政府利用行政权力有意识的组织和安排。由此可以说,西方国家的早期工业化是一种无意向性的社会经济现象,带有一定程度的自发性质。这种自发性特征,在最早实现工业化的英国表现尤为突出,法、美、德等国次之。

与西方资本主义国家的工业化明显不同,起步于19世纪中叶的中国早期工业化,主要不是由原有资本主义手工工场向大机器工业的自然过渡,而是受西方资本主义入侵的影响,沦为半殖民地危机之中的清朝政府用以自救的产物。中国虽然早在15世纪—16世纪的明朝即已出现了资本主义萌芽,但在其光阴长达近三个世纪之久,始终未能越出蜗牛爬行式

的缓慢行程,直到鸦片战争前也没有发展到工场手工业阶段,仍然是小农业和家庭手工业紧密结合的封建自然经济占主导地位,因而不可能促使中国走出中世纪,踏上资本主义工业化的道路。在不完全具备经济条件的情况下由政府出面发动工业化,这种历史现象并不仅仅限于近代中国,同一时期面临西方资本主义入侵的日本也是如此。只是由于两国政府对工业化重要性的认识理解程度不一,特别是在时间上有先有后,所以两国的工业化并非同时起步。这进一步表明,半殖民地封建落后国家的工业化能否起步,何时起步,不是决定于其社会内部经济因素是否发展成熟,而是取决于掌握国家政权的统治者能否面对外来侵略提出及时而正确的应变措施,因此政府所实施的政策起着相当关键的作用。

尽管近代中日两国工业化开始的时间先后不一,但促其发端的主要原因大体相似,起主导作用的也都是掌握国家政权的统治者。换言之,两国的政府都是肇始工业化的直接推动者和组织者,发挥了决定性的影响。同时,两国工业化的方式最初也主要是政府运用国家政权的力量,引进移植西方工业大国的机器设备和科学技术,力图摹拟西方国家的工业化模式,并且有着“求强致富”、挽救民族危机的明确目标,因而在某种程度上可称其具有一定的主动性和自觉性特征。

另一个重要原因是在半殖民地特殊社会环境下诞生的中国私营民族工业,一般都比较稚幼,并且面临着实力雄厚、技术先进的外国资本的倾轧。如果政府不从政策上在各个方面予以大力扶持和资助,中国的私营资本将很难与强大的外国资本竞争,也不可能获得迅速的发展。而私营民族工业能否充分发展,又是落后国家实现工业化的另一个关键,近代日本工业化的成功与中国工业化的受挫均对此提出了明证。因此,政

府对私营民族工业实施的一系列政策,对于整个社会经济的发展同样产生着至关重要的影响与作用。

以上论述说明,近代中国与西方资本主义国家工业化起步和发展的一个明显差异,是政府在其间扮演着不同的角色。这里并不是说西方国家的政府对其本国工业化的发展没有产生影响,事实上英、法等国推行的重商政策,也曾对本国工业化的发生起过不容忽视的作用。但西方国家的政府,一般都未像近代中日两国政府这样扮演本国工业化的发动者和组织者的重要角色。所以,近代中国政府实施的经济政策相对而言也就具有更为突出和更为重要的影响,甚至可以说在很大程度上决定着本国工业化最终的发展方向与成败结局。由此可见,深入考察和分析近代中国不同历史时期政府经济政策的发展演变及其影响,无疑具有非常重要的意义。

基于上述各方面的认识,我们在对晚清的经济政策与改革措施以及南京国民政府的经济政策进行了初步的阶段性研究之后,深感仍有必要在以往研究的基础上,继续拓宽视野,对整个近代中国经济政策的发展演变及其影响,作一全面和系统的综合性探讨,并力图进一步加强研究深度和力度,以弥补过去研究中的各种缺陷。

不过,要想真正做好这项研究工作,完全达到预期的目标却并非易事。首先是由于本课题的时间跨度较大,涉及的内容也较多,单是资料的收集即需花费相当大的气力。从事历史学研究的学者无不对收集史料这一基础性工作的种种困难颇多感慨,个中艰辛恐怕只有身体力行之后才会有切身感受。好在我们数年前即已开展本课题的前期研究工作,在各地收集了不少有关的史料,否则无法顺利完成这一研究任务。

其次,近代中国不同历史时期经济政策的制定与实施过

程都非常复杂,其发展变化有时也显得扑朔迷离,如果不作全面深入的具体探究,只是简单地进行定性分析,将很难避免失之偏颇的弊端。特别是有些经济政策在实施过程中往往会出现一定的变异,甚至最终成为一纸空文,未能产生应有的实际作用。另外,各省对中央政府所订经济政策的贯彻执行情况也并非完全一致,不能统而论之,需要进行细致的比较与分析,否则无法确切评价其效能。

再次,要想使本课题的研究达到新的高度和深度,不仅需要近代中国经济政策的发展演变及其影响作全面的考察与剖析,改变以往未作深入研究就简单加以否定的状况,而且应该在考察论述不同历史时期经济政策与管理措施的同时,将其与剖析近代中国经济发展与社会转型的特点紧密地结合起来,避免孤立地就事论事,罗列史实,注重通过考察经济政策的发展演变,解剖近代中国整个社会发展变迁的规律性特点,并从理论高度加以概括;另外应运用上下纵横的比较研究,既分析近代中国不同历史时期经济政策的传承与异同,进行多角度和多层次的相互比较,从纵向论述近代中国经济政策在不同历史条件下的发展变化与相异的社会影响,又尽可能地与近代欧美和日本等主要资本主义国家的有关经济政策作横向比较,考察相互间的异同以及造成异同的诸多因素,进而比较准确地论述相互之间经济政策产生的不同社会影响。

以上是从事此项研究的难点,但同时也是我们给自己事先提出并希望在研究过程中能够做到的几点要求。其主旨在于对近代中国经济政策的发展演变进行全面系统的考察和研究,深入论析其诸方面的特点以及对近代中国经济和社会发展的多重影响,并在此基础上探讨政府的经济职能及怎样才能更好地履行这一职能,从大量的有关史实中认真总

结当今仍然可资参考借鉴的经验教训。当然,这只是我们的愿望,能否真正做到还需专家和读者阅读此书后作出客观的评断。

目 录

第一章 晚清政府的经济政策	1
第一节 晚清政府经济政策的变化原因	2
一、甲午战败的刺激	2
二、民间舆论的推动	11
三、清政府内部的变异	19
四、“新政”实施的影响	28
第二节 晚清政府经济政策概述	39
一、晚清政府的一般工商政策	39
二、晚清政府的农业政策	52
三、晚清政府的财政金融政策	65
四、晚清政府的外贸政策	73
五、晚清政府的矿务政策	85

六、晚清政府的铁路政策	93
第三节 晚清政府经济政策的影响	104
一、资本主义经济的初步发展	104
二、工商业者社会地位的提高	112
三、资产阶级的初步形成	123
四、官商关系的变化	130
第四节 晚清政府经济政策的缺陷	139
一、决策过程中的缺陷	139
二、实施过程中的缺陷	153
三、清政府政权性质的局限	168
第二章 民初的经济政策	175
第一节 南京临时政府的经济政策	176
一、临时政府的主要经济政策	176
二、临时政府的财政困境及解困措施 ...	190
三、临时政府经济政策的影响	200
第二节 民元临时工商会议	208
一、临时工商会议的召开	209
二、临时工商会议的性质与内容	213
三、临时工商会议的影响	226
第三节 北京政府经济政策概述	239
一、北京政府的工商政策	239
二、北京政府的农业政策	251
三、北京政府的财政金融政策	263

四、北京政府的矿务政策	276
第四节 北京政府经济政策的影响及缺陷 ...	282
一、促进资本主义经济的进一步发展 ...	283
二、民间实业团体的兴盛	297
三、政策制定与实施中的缺陷	306
四、发展实业与掠夺榨取的矛盾	322
 第三章 南京国民政府建立时期的经济 政策	 332
第一节 财经政策的制定与实行	333
一、全国经济、财政会议的召开	334
二、各项财经政策的制定	338
三、关税自主政策的提出与实施	343
四、盐税的改革与统税的创办	354
第二节 国家金融体制的建立与货币改革 政策的实施	 366
一、“四行二局”的设立与国家金融体制的 形成	 366
二、美国“白银政策”的冲击与国民政府的 对策	 373
三、币制改革政策的推行	381
第三节 公债政策及其影响	390
一、以债还债的公债政策	390
二、债务整理与维持债信的政策	397

三、公债政策的作用与影响	405
第四节 挽救农业危机的政策	412
一、农村自然经济的衰败	413
二、挽救农业危机政策的主要内容	416
三、鼓励农民合作政策与农业合作运动的 展开	424
第五节 工业建设政策的制定与推行	435
一、工业政策的制定及主要内容	436
二、发展国家资本企事业的政策	439
三、鼓励发展私营工商企业的政策	451
第六节 国民政府初期各项经济政策评价 ...	457
第四章 南京国民政府抗战时期的 经济政策	467
第一节 国民政府的战时经济政策	468
第二节 建立战时后方工业基地的政策与努力	474
一、工厂内迁与工业重心的西移	475
二、发展后方交通运输业的构想与计划	478
三、“经济统制”政策与战时工业体制	482
四、加强国家资本统制的垄断政策	484
五、工业合作政策与“工合运动”的兴起	491

六、建立后方工业基地政策的作用与特点	
.....	497
第三节 开发后方农业与谋求农副产品自给	
的政策	501
一、国统区对农业经济依赖的加强	502
二、开发后方农业的政策与措施	504
三、战时农业政策的效果与作用	508
第四节 维持抗战需要的战时金融与财政税	
收政策	515
一、“四联总处”的设立与战时金融体制的	
形成	516
二、战时财政支出的增长	521
三、适应战时财政需要的税收改革政策	
.....	523
四、筹措抗战经费的内外债政策	528
五、战时财政金融政策的作用与影响	532
第五节 战时外贸统制政策的推行	536
一、战时外贸统制政策的制定	536
二、统制政策下对外贸易的起伏与萎缩	
.....	540
三、战时外贸统制政策的作用与特点	544
第六节 战时经济政策之利弊	550
一、战时经济政策是保证抗战取胜的重要	
因素	551