



中财 B0107913



晚清经济政策与改革措施



00138/27

中央财经大学图书馆藏书

登录号 468529

分类号 F129.52/4

(鄂)新登字 11 号

图书在版编目(CIP)数据

中国版本图书馆 CIP 数据核字(95)第 07087 号

晚清经济政策与改革措施/朱英 著

—武汉:华中师范大学出版社,1996.10

ISBN 7—5622—1708—4

I. 晚…

II. 朱…

III. ①经济政策—经济改革—中国—清后期

②经济史—中国—清后期

IV. K252

晚清经济政策与改革措施

WANQING JINGJI ZHENGCE YU GAIGE CUOSHI

© 朱 英 著

华中师范大学出版社出版发行

(武昌桂子山 邮编:430079)

新华书店湖北发行所经销

文字 603 厂印刷

出版人:朱 峰

责任编辑:段 维

责任校对:张 钟

封面设计:蔡跃华

督 印:朱 虹

开本:850×1168 1/32

印张:10.75 字数:283 千字

版次:1996 年 2 月第 1 版

1996 年 10 月第 2 次印刷

ISBN7—5622—1708—4/K·113

印数:1 001—4 100

定价:17.00 元

本书如有印装质量问题,可向承印厂调换。

序 言

章开沅

早在一个世纪以前，由状元“下海”成为企业家的张謇，到日本参观访问以后就深深感到政府政策对于社会经济发展之极端重要。他有一段名言：“政者君相之事，学者士大夫之事，业者农、工、商之事。政虚而业实，政因而业果，学兼虚实为用，而通因果为权。”张謇通过自己的亲身实践，通过对日本经济发展的参照，明确提出政、学、业三者之间需要建立良性的互动关系，这在当时确实称得上真知灼见。

在政、学、业三者之间，张謇显然更强调政，而批评最多者亦在于政。这是可以理解的，因为在任何国家，政府及其政策在国内总是起主导作用；而对于后起的发展中国家来说，为了奋起与强大的发达国家的经济势力相竞争，就更加需要政府对企业的政策倾斜与实力扶持。张謇在访日期间，非常羡慕日本政府奖励补助（包括资金支持）工、商诸业的政策，他称之为“以予为取”，有远见的投入必将产生极大的效益。他感叹说：“日本凡工业制造品运往各国，出口时海关率不征税，转运则以铁路就工厂，又不给则补助之，国家劝工之勤如是。……与世界竞争文明，不进则退，更无中立，日人知之矣。”而要想在这场文明竞争中求得生存与发展，“其命脉在政府有知识，能定去向”。

当时的中国,基本上仍属于传统的农业宗法社会范畴,社会转型虽已开始然而步伐极为缓慢。步伐缓慢的原因很多,其中特别重要的一点就是政府知识不足。西方资本主义列强打开中国国门早于日本 10 多年,但中国政府最高决策集团的知识结构的变化,却远远落后于明治维新政府的上层人物。所以,尽管在趋新的士大夫和部分官员推动下,经济方针由“求强”逐步倾斜于“求富”,而且工、矿、交通各业都略有建树,但从总体而言,作为“君相之事”的“政”仍然拖住了中国社会经济发展的后腿。《晚清经济政策与改革措施》一书的作者,正是有感于政府政策导向与配套措施的重要,以及以往史学界对于这一领域探索之不足,才经过多年刻苦研究并撰写付梓的。

本书力图矫正过去对清朝后期的政府一概否定的简单化弊病,力求历史主义地客观陈述晚清经济政策与改革措施的演变过程。作者把晚清这一时间概念界定为甲午战后,因为清朝政府经济政策转变的广度、深度与力度,确实是在 1895 年以后才有清晰的轨迹可寻。过去我们往往过分强调“百日维新”的昙花一现和庚子之役的极端愚昧落后,殊不知这两件大事在中国早期现代化的道路上,都曾留下深刻的印痕。如果说前者至少是通过一系列诏谕,初步勾划了虽然简略却也清楚的现代国家的草图;后者则是以历史的反动及其空前加深的民族灾难,为清朝政府的顽固传统路线谱写了一曲悲惨的挽歌。有了正反两方面的历史经验,才使清政府的整体趋新政策导向迈出了决定性的第一步。辛丑以后的新政,实际上是戊戌变法的继续,尽管它缺乏足够的自觉。

张謇不是历史学家,但是他也有爱谈因果关系的习惯,譬如上述“政因而业果”,士大夫(即学)需要“通因果为权”之类。我们史学界的祖师爷司马迁,早在两千多年以前就对历史学家提出极高的要求:“究天人之际,通古今之变,成一家之言”,这可以说是“通因果为权”的典范。但是在我国晚清史的研究中,对因果关系的寻求往往失之于公式化、简单化,因而有时难免忽略了因果关系内涵与外延的错综复杂特点。对晚清 10 年新政的研究与论析,人们常常是因为清朝最终的覆亡,而否定了它在某个时期和某种程度上多少顺应潮流的转变与努力。如果说,社会转型是历史发展的必然趋势,那么处在这个大潮流中的人群(包括统治者)就决不可能一成不变,其中总有某些人在某些方面做某些适应社会转型的事业,充其量无非是存在着主动适应与被动适应、奋力推进与勉强因应之类的差别而已。

我很同意作者的说法:“无可否认,近代中国社会在许多领域中明显出现从传统向近代的过渡转化,实际上始于 19 世纪末 20 世纪初,而这种转化与清政府实施的新政策及其改革措施有着密切的联系。”作者不仅从总体上论述了甲午战后清政府经济政策的变化及其影响,而且还从财政、金融、农业、贸易、矿务、铁路各方面,对政府政策的变化及其影响作了更为具体的陈述与阐释。作者的视野又不仅限于经济政策的本身,他还认真考察与评述了与经济政策变化密切相关的政府机构、立法运作、劝业措施乃至涉及面更宽的地方自治与市民社会等等问题,使读者可以通过本书获致对晚清社会经济变化更为全面

与深入的理解。当然,作者的态度是客观与公正的,既恰如其分地肯定了晚清政府经济政策与改革措施的某些积极因素,同时又进而评说其得失,探寻其因果关系与经验教训。他不像时下有些轻浮作者,忽然一反过去对清朝政府、国民党政府的全盘否定,转而对它们的许多政策措施给以缺乏研究基础的溢美乃至颂扬。我一贯提倡“治学不为媚时语”,这不是回归传统士大夫的自我矜持,而是现今具有科学头脑的历史学家追求真理的应有良知。

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。我相信,不仅是历史学界的同行与学生,即或是政府相关部门官员和工商界的主管人员,也将有兴趣阅读此类书籍。读史可以益智,不管时下有多少人以为这是迂腐,我却永远对此深信不疑。

1994年冬于桂子山寓所

前 言

晚清的经济政策与改革措施,是一个既具有学术价值,又对时下所进行的改革开放具有参考借鉴意义的研究课题。80年代以前,学术界对这一课题的研究未予以充分重视,有关的成果非常少见。同时,由于受“左”的思想的影响,一些著作在提及清末“新政”时,几乎都无一例外地加以全盘否定。对“预备立宪”也简单地斥之为伪立宪,认为毫无积极意义可言。自80年代开始,随着思想解放和实事求是精神的恢复,学术界对以往的中国近代史研究进行了全面的反思,提出了不少新的学术见解,并且对过去缺乏研究的许多课题,也着力进行了比较深入的探讨。在这种情况下,清末“新政”的研究逐渐引起学者重视,并发表了一批具有较高质量的论文,特别是对“预备立宪”的讨论十分热烈,已涉及到许多细节问题。从宏观角度进行论述的成果也时有问世,并出版了诸如侯宜杰所著《二十世纪初中国政治改革风潮》等有一定分量的专著。有关晚清经济政策与改革措施的研究,同样开始受到一些学者的关注,也陆续发表了一部分论文,但仍显得比较薄弱,迄今为止尚无有关专著出版。国外的学者对这一问题虽然较早即给予关注,但也只有一些论文发表,未出版专著。因此,对这一课题仍有全面深入探讨的必要。目前的研究尚限于对晚清时期清政府某个方面的经济政策加以考察,缺乏系统分析和应有的深度,有些方面的政策也仍然忽略未论,有些观点则仍值得商榷。

笔者从80年代初开始研究清末的商会,即查阅到一部分有关晚清时期清政府经济政策的资料。当时通过查阅有限的资料,即初步感觉到以往的近代史著作对晚清的经济政策与改革措施的评

价,似乎与史实不无出入。随着研究工作的深入和接触更多的有关史料,这一想法愈益明显。于是,开始对这一问题的研究发生了比较浓厚的兴趣,将其作为自己的研究方向之一,并利用外出的机会进一步收集有关的各方面资料,为深入研究这一课题奠定基础。

另外,笔者在近十余年研究晚清历史的过程中,还有一个明显的感觉是以往对 19 世纪末 20 世纪初的清政府,似乎也存在着简单和片面评价的情况,只看到这一时期清政府衰朽反动的一面,忽视了这一时期清政府各方面政策的新变化。如果平心而论,这些新的政策和措施,对当时中国政治、经济、教育、军事乃至社会生活的发展变化,是有一定积极影响的。无可否认,近代中国社会在许多领域中明显出现从传统向近代的过渡转化,实际上始于 19 世纪末 20 世纪初,而这种转化与清政府实施的新政策与改革措施有着密切的联系。过去我们往往有意无意地忽略对这方面的研究,可谓一大缺陷。在对当时的清政府作出定性的评论时,一些论著常常借用当年革命党人的话语,诸如“洋人的朝廷”等,将清政府说得一无是处。辛亥革命时期的革命党人出于革命宣传及推翻清朝统治的目的,对清政府进行猛烈的抨击,以各种方式和言词尽量揭露其腐朽反动的一面,是情有可原也是十分必要的,并且在当时的历史条件下,产生了积极的作用。但作为今天的历史研究者,却不宜简单地借用辛亥时期革命党人的话语对清政府做出定评,而应进行全面的考察,给予实事求是的科学评价,这样才能真正总结历史的经验教训,否则将难免失之片面。

笔者不揣浅陋,试图作出些微努力以弥补这一缺陷。起初并未曾大胆地设想撰写一部这方面的专著,只是尝试通过研究其中一些自认为比较重要,而其他入未曾注意的问题,从某个侧面对 19 世纪末 20 世纪初的清政府进行更进一步的深入探讨。同时,限于时间和个人的学识,也不可能对这一时期清政府各个方面的政策及其改革措施,均一并加以探讨,只能结合自己过去的研究基础和已掌握的有关资料,扩大视野,拓宽领域,着重对晚清的经济政策

与改革措施作专题性的研究。即使是这个研究计划最初也很粗略，至多不过是自己大脑中的设想。然而，一旦投入到这个课题的研究之后，越来越感到研究这一课题的重要性及其意义，也增强了笔者的信心。几年来，陆续撰写了一些与本课题有关的论文，其中有数篇分别在《历史研究》和《近代史研究》杂志上发表之后，受到史学界同仁的热情鼓励。

现在呈现给读者的这部书，由于上述原因，在体例上不能说非常严密。细心的读者可以看出，本书的特点仍然是以专题研究的方式，对晚清的经济政策与改革措施，分别进行了一些初步探讨。之所以仍然采取这种形式，一是可使研究更为深入，对某个方面的问题尽可能作更详细的分析；二是因为某些方面的问题已有学者发表论文进行了比较全面的论述，本书如果面面俱到，难免重复他人的论述，徒增篇幅而无学术价值。所以，有些虽然重要但已有论文发表的问题，本书没有以专章进行探讨。而有些问题尽管以往已有研究成果问世，但本人的观点与他人不同，则仍以专章加以阐明，如对清末新政性质及其失败原因的考察等。另外，有些方面的问题本书虽辟专章进行了讨论，也并非对这方面的所有细节都以相应的篇幅展开论述，仍主要是选取以往研究较薄弱的内容作为重点，例如财政金融政策及有关措施方面的甲午“息借商款”和发行“昭信股票”等，而对赋税政策、币制改革等则未予论述。

笔者对晚清经济政策与改革措施的专题探讨虽已有数年，但此次成书的时间却十分仓促，来不及对内容及体例作细致的补充与调整。如果说专题研究的方式也有缺陷，那就是某些内容在论述过程中容易交叉重复。笔者在整理过程中虽力图删去交叉重复的内容，但因时间关系恐难免仍留下这方面的缺陷；另外，本书引文、注文较多，为减少文字重复，在页末注中首次出现的注文，注项尽可能齐全，再次出现时一般略去版本、版次，这里特作说明，并敬请读者鉴谅。

目 录

第一章 甲午战后清政府经济政策的变化及影响	1
一、甲午战后清政府经济政策变化的原因	1
二、甲午战后清政府发展实业的主要措施	7
三、甲午战后清政府发展实业政策的积极影响及局限.....	15
第二章 晚清的财政金融政策	23
一、甲午“息借商款”.....	23
二、“昭信股票”的发行.....	29
三、解决财政困难的其他措施.....	39
四、近代银行的设立.....	43
第三章 晚清的农业政策	51
一、发展农业的新认识.....	51
二、戊戌变法时期的发展农业政策.....	55
三、清末的发展农业政策.....	58
第四章 晚清的贸易政策	69
一、清初的贸易政策.....	69
二、晚清对外贸易政策的变化.....	75
三、晚清对外贸易的双重影响.....	85
第五章 晚清的矿务政策	97
一、甲午战前的矿务政策.....	97
二、甲午战后的矿务政策	114
第六章 晚清的铁路政策	135
一、甲午战后的铁路政策	135
二、路矿总局时期的铁路政策	140
三、商部时期的铁路政策	145
四、邮传部时期的铁路政策	151

第七章 设立商务局、农工商局:发展实业措施之一 ·····	158
一、商务局、农工商局的设立·····	158
二、商务局、农工商局的职责·····	164
三、商务局、农工商局的实际作用·····	171
四、商务局、农工商局的局限·····	180
第八章 创办劝业会:发展实业措施之二 ·····	184
一、端方与南洋劝业会·····	184
二、清末的武汉劝业奖进会·····	190
第九章 颁行经济法规:发展实业措施之三 ·····	196
一、晚清经济法规的产生·····	196
二、晚清经济法规的种类·····	202
三、晚清经济法规的作用与影响·····	209
四、晚清经济法规的局限·····	217
第十章 晚清的地方自治政策 ·····	225
一、晚清地方自治政策的推行·····	225
二、晚清地方自治政策的主要内容·····	229
三、晚清地方自治政策的影响·····	234
第十一章 晚清改革与市民社会雏形的诞生 ·····	239
一、市民社会的发展模式·····	240
二、市民阶层与资产阶级·····	242
三、晚清中央集权的变化·····	247
四、晚清的市民社会雏形·····	251
第十二章 清末新政新论 ·····	258
一、新政期间的政治改革·····	258
二、新政期间的经济改革·····	261
三、新政期间的教育、军事改革·····	265
四、新政的性质·····	267
第十三章 清末新政与清朝统治的灭亡 ·····	273
一、辛亥革命与清末新政的终结·····	273

二、民族矛盾对清末新政的制约	277
三、政治参与的发展及清政府的错误对策	281
四、新政期间中央与地方的关系	285
第十四章 晚清时期袁世凯的经济思想及其政策	294
一、晚清时期袁世凯的经济思想	294
二、晚清时期袁世凯的发展实业政策	298
附录 晚清经济政策与改革措施记事年表	306
后记	327

第一章 甲午战后清政府经济政策的变化及影响

1894年的中日甲午战争，对近代中国历史的发展产生过深远的影响。多年以来，史学界已对与此相关的许多问题进行了比较深入的探讨。但是，有关甲午战争对清政府经济政策变化的影响，尚无详细论述。在近代中国这样一个民族资本非常薄弱的半殖民地国家中，政府实施何种经济政策，不仅会对社会经济的发展造成截然不同的后果，而且在很大程度上影响到整个社会的发展进程。因此，认真考察清政府经济政策的变化，是一个十分重要的研究课题。甲午战后至19世纪末，可谓有清一代清政府经济政策开始发生重要变化的历史时期。在此之前，清政府虽曾创办近代军、民用工业，但对民间使用机器兴办近代工矿业，基本上采取限制和压抑政策，谈不上给予支持和保护。在此之后则转变为鼓励发展民间实业，开始推行重商政策。下面，即对甲午战后清政府经济政策变化的原因、具体措施及影响，作些初步探讨。

一、甲午战后清政府经济政策变化的原因

中国在甲午战争中的惨痛失败及战后所面临的危局，是促使清政府经济政策发生变化的主要原因。从有关史料可以看出，甲午战败及签订空前屈辱的《马关条约》，既使民间人士爱国救亡热情急剧高涨，同时也给清朝统治者带来了不小的刺激，迫使其不得不思有所振作。《马关条约》签订后，清廷曾颁发上谕说：“嗣后我君臣上下，惟期艰苦一心，痛除积弊，于练兵筹饷两大端，实

力研求，亟筹兴革，毋稍懈志，毋务虚名”^①。当时，清廷最高统治者的所谓自强之道，主要还只是练兵、筹饷两大端，但随后各级官吏奏陈自强之计，却纷纷呼吁发展工商实业。

许多官员都认为，中国在甲午战争中之所以战败，其重要原因之一乃是因为中国积贫积弱，而积贫积弱的缘由则是由于工商不发达。所以，中国欲自强，就必须大力发展工商实业。顺天府尹胡燏棻在奏折中强调：“筹饷练兵之本源，尤在敦劝工商、广兴学校”。他主张开铁路以利转输，铸钞币银币以裕财源，开民厂以造机器，开矿产以资利用^②。张之洞认为甲午战后形势紧迫，“若再因循游移，以后大局何堪设想”。他在《吁请修备储材折》中，也提出“亟造铁路”、“速讲商务”、“讲求工政”等9条措施^③。总理衙门的奏折同样也呼吁“通商为致富之原，必令上下相维，始克推求利弊”^④。在各级官员的吁请之下，清朝最高统治者致力于自强的指导思想也逐渐发生了变化，开始重视发展工商实业。光绪二十一年闰五月上谕称：“叠据中外臣工条陈时务，详加披览，采择施行，如修铁路、铸钞币、造机器、开各矿”等，如能“实力讲求，必于国计民生两有裨益”。同时还表示要“以恤商惠工为本源”，并命各省将军督抚暨地方官“悉心妥筹，酌度办法，限文到一月内分晰复奏”^⑤。

特别需要指出的是，甲午战后清朝统治集团内部的大多数官员不再强调发展官办或官督商办企业，而是着重呼吁发展民间工商实业。他们认为官府对商办企业非但不应限制阻挠，而且应给予保护，这与洋务运动时期相比较确实是一个很大的进步。胡燏棻

^① 沈桐生辑：《光绪政要》第21卷，上海崇文堂宣统元年铅印本，第12页。

^② 沈桐生辑：《光绪政要》第21卷，第18页。

^③ 《张文襄公全集》第37卷，“奏议37”，北平文华斋1928年刻本。

^④ 沈桐生辑：《光绪政要》第21卷，第32页。

^⑤ 朱寿朋编：《光绪朝东华录》（四），中华书局1958年版，总3631页。

在奏折中明确地说：“窃谓中国欲藉官厂制器，虽百年亦终无起色，必须准各省广开民厂，令民间自为讲求。”^① 监察御史王鹏运则针对以前限制民间开矿的情况上奏阐明：“中国五金各矿，藏地下者不可胜数，徒以封禁，大利不开。”“应请特谕天下，凡有矿之地，一律准民招商集股，呈请开采，地方官认真保护，不得阻挠。俟矿利既丰，然后按十分取一，酌抽税课，一切赢绌，官不与闻。……期以十年，矿利全开，民生自富，而国用犹有不足，国势犹有不强者，未之有也。”^② 另在修建铁路的问题上，甲午战后清朝统治集团内部一致认为铁路为“通商惠工要务”，亟应兴办。胡燏棻在条陈变法自强疏中，大力提倡商办铁路。他认为铁路的修建“第一在劝立公司，准民间自招股本，而一切窒碍之处，如买地勘界等项，必须官为保护”^③。当时，有少数官员曾强调铁路非一般实业，仍主张官办或官督商办，但遭到多数官员的反对。关于官办及官督商办的弊端，一些官员已开始有所认识。刘坤一即曾向朝廷奏明：“若徇于官督商办之说，无事不由官总其成，官有权，商无权，势不至本集自商、利散于官不止。招股之事叠出，从未取信于人。即招商、织布等局，成效可观，究之经理归官，利又无几，于商情终形隔膜。今铁路若归官办，或由官督，必从招股入手，先声既坏，何术以广招徕。”^④ 经过讨论，清政府还是决定采取铁路商办的办法。

为了达到保护商办企业顺利发展的目的，一些官员还提出要破除官商隔膜，改变以前官压抑商的状况。王鹏运、褚成博等人

① 沈桐生辑：《光绪政要》第21卷，第18页。

② 中国史学会主编：《戊戌变法》第2册，神州国光社1953年版，第291页。

③ 《皇朝道咸同光奏议》第6卷，第1页。见《近代中国史料丛刊》，台湾文海出版社1965年—1987年分三批影印。以下相同出处只注“文海出版社影印本”。

④ 《刘坤一遗集》第883页。转引自宓汝成编：《中国近代铁路史资料》第1册，中华书局1963年版，第203页。

都曾吁请朝廷飭令设立商务局，俾得维护华商，消除官商隔阂，使“官商一气，力顾利权”。总理衙门的奏折说明：各级官吏“盖必有恤商之诚，乃能行护商之政”，如此则“商情可期踊跃，商利可冀扩充”。而以前官府对工商业者“不关痛痒，公事则派捐，讼事则拖累”，商之视官政猛如虎，其能收上下相维之益乎？对设立商务局的建议，总理衙门也表示“诚为当务之急”，并强调要“一切仍听商办，以联其情”^①。陈炽在其振兴商务条陈中，更是痛切地指出：“中国官商情形隔膜，动以崇本抑末之说，视商人之盈亏成败，漠然不加喜戚于其心。持此以与泰西各国通商，如下驷驽骀追踪骐骥，必使中国盈天下无一富商，所有利权皆归彼族，上下交困，仰人鼻息以为生。”^②不难看出，在甲午战败的刺激下，清朝统治者对发展工商实业开始日趋重视，对私人企业的态度也有所转变，并进而提出要改变传统的官商关系机制，以使官与商联络一气，共同振兴实业。

对于甲午战后中国被迫确认外商得以在华设厂以及随之而来的利权大量外溢这种严重局面，清朝统治者内部的一部分人也深感忧虑，并呼吁采取应付对策。他们认为，只有保护华商，迅速发展本国的工商实业，才能有效地维护利权。给事中褚成博曾专门上了一道洋商改造土货请饬筹抵制折，指出“洋人每争一利，必合上下财力，惨淡经营，而华商势涣情睽，力分财绌，自非官力为护持，一志齐心，痛除向来官商隔膜固习，断难与彼族争权”^③。稍后，出使美、日、秘大臣伍廷芳也曾上奏论及发展本国实业及维护利权的重要性。他指出：“中国地大物博，各国环伺，乘间要求，非第利其土地，实亦羨其矿产。我诚定计于先，广为筹办，既

① 朱寿朋编：《光绪朝东华录》（四），总 3723 页。

② 朱寿朋编：《光绪朝东华录》（四），总 3708 页。

③ 毛佩之辑：《变法自强奏议汇编》第 6 卷，光绪辛丑上海书局石印，第 2 页。

可貽我民之乐利，亦可杜他族之覬覦。”^①清廷最高统治者也对此表示关注，认为“马关商约于我华民生计，大有关碍，亟宜设法补救，以保利权”^②。补救的办法，即在于发展工商实业。清廷的另一道上谕曾明确指出：“振兴商务，为富强至计，必须讲求工艺，设厂制造，始足以保我利权。”^③可见，维护利权也是促使清政府经济政策发生变化的因素之一。但利权问题之所以在当时显得格外严重，仍然是甲午战后外国在华直接开设工厂的结果，因而也与甲午战争有着密切关系。

与此同时，甲午战争中的大量军费开支及战后对日巨额赔款，使清政府出现了前所未见的财政危机，这是促使清政府经济政策转变的又一个重要原因。户部奏折透露战后清朝的财政状况说：“方今国用匱绌，既异寻常……罗掘已空，供应何恃？”^④面临如此严重的财政危机，清政府只得举借外债，拆东墙补西墙，但仍然是“挪无可挪，借难再借”^⑤，从而迫使清政府不得不寻求摆脱财政危机的新出路，这就是发展工商实业，开辟新的财源。盛宣怀于光绪二十二年向朝廷条陈自强大计，即说明“必兴商务，然后可以扩利源”，同时还提出要“广制造、兴矿政，以开源也”^⑥。清廷上谕也曾表示：“自来求治之道，必当因时制宜，况当国事艰难，尤应上下一心，图自强而弭隐患。”^⑦其具体办法，也是造机器、开矿藏、修铁路、铸钱币等新经济措施。

另一个不容忽略的因素，则是甲午战后民间有关“设厂自救”、发展工商实业的社会舆论日益高涨，这对清政府经济政策的

① 台湾近代史研究所编印：《矿务档》第1册，台北1950年版，第42页。

② 中国史学会主编：《戊戌变法》第2册，第3页。

③ 中国史学会主编：《戊戌变法》第2册，第39页。

④ 朱寿朋编：《光绪朝东华录》（四），总3728页。

⑤ 朱寿朋编：《光绪朝东华录》（四），总3966页。

⑥ 中国史学会主编：《戊戌变法》第2册，第438、440页。

⑦ 朱寿朋编：《光绪朝东华录》（四），总3631页。