

# 郑观应与清季“官督商办”

刘叔麟

19世纪80—90年代,是“官督商办”企业的全盛时期。也就在这个时候,郑观应在“盛世危言”中赞扬过“官督商办”,他说:“全恃官力,则巨资难筹;兼集商资,则众擎易举。然全归商办,则土棍或至阻挠,兼倚官威,则吏役又多需索。必官督商办,各有贵成:商招股以兴工,不得有心隐漏;官稽查以征税,亦不得另外诛求;则上下相谁,二弊俱去”<sup>①</sup>。这似乎成为郑观应竭力主张在中国发展官督商办企业的依据。其实,作为近代早期资产阶级改良派的郑观应在这里主张的“官督商办”,与当时洋务派官僚所主张的“官督商办”并不是一回事,前者的主张只是一种并没有实现的主观愿望;后者的主张才是在中国近代史上推行了三、四十年的“官督商办”制度。

郑观应历来主张以“商办”的形式发展近代企业。

19世纪70年代以后,中国出现的近代民用企业主要有“官办”、“官督商办”和“商办”等的几种形式。其中哪种形式最能适应近代企业的发展呢?郑观应向来认为只有“商办”才能使近代企业得到较快的发展,他反对“官办”。由于在70年代初期,许多官办企业已成为事实,郑观应也就不得不主张开矿和造船可以“官办”与“商办”同时并举。他在1876年刊行的“易言”一书中说造船应“官局商局并行不悖”<sup>②</sup>;对开矿则主张“或议民采官收,或由部给照仿牙贴之例准民开采,或竟由官办”<sup>③</sup>。但同时他却对“商办”大加赞扬,而对“官办”严厉批评。他说,商民对自己办企业必然“视为身心性命之图,制造必精,程功必速,成本必廉,虚费必省”<sup>④</sup>。如果企业“一归官办,枝节横生,或盈或亏,莫敢过问。”<sup>⑤</sup>在郑观应的心目中,当时中国的官场腐败已极,官民矛盾已很紧张,“官之于民,声气不通”,商民“畏官之威与畏官之无信而已”<sup>⑥</sup>。在这种情况下,如果企业归官创办,当然“不能昭大信而服商人,赢则借事勒捐,亏则多生枝节”<sup>⑦</sup>。因此,郑观应呼吁对官办之厂,应“改官造为商造”<sup>⑧</sup>。到八十年代新刊“易言”时,前引述的开矿“竟由官办”则被删去。否定“官办”之后,是否认为“官督商办”最好呢?也不是。八十年代以后,虽然“官督商办”企业已建立了很多,但同时这种企业内部的各种腐败现象也暴露得越来越严重。这时候,郑观应一方面开始尖锐抨击官督商办企业的种种弊病,对“官督商办”制度的否定态度日益坚决;另一方面,则更加认为“商办”是发展近代企业的最好形式,竭力主张由商民集股自办企业,并强烈要求清政府应像西方国家和日本那样对商民给予各种保护和扶持。他说:“日本东瀛一岛国耳,土产无,多年来效法泰西,力求振作,凡外来货物,悉令地方官极力讲求招商集股设局制造,一切听商自主,有保护而绝侵挠。……我何不反经为权,转而相师?”<sup>⑨</sup>。这就是郑观应以“商办”形式发展工商业的思想,其根本要求就是“一切听商自主”,官“有保护而绝侵挠”。这段话是中日甲午战争以前说的。但是,要保护商民自办企业,当时已极端腐败的清政府是做不到的,封建官僚只有侵商之虐政,郑观应对此表示了极大愤慨。他指出,在中国“门户洞

开,任洋商百方垄断”<sup>⑧</sup>的情况下,“我商人生长中土,畏官守法,彼西商薄视华官不谙外务,反得为所欲为。……华官不惟不能助商,反腴之,遏抑之,吁是诚何心哉!”<sup>⑨</sup>而且进一步指出发生这种现象的原因在于中国的封建制度本身。他说:“官不恤商者,固有官制过于尊严,实亦国家立法之未善,纵有亲民之官,通识务者,亦不能破格原情”<sup>⑩</sup>。甲午战争之后,迫于形式,清政府对私人设厂的控制开始放松,而郑观应的“商办”主张也就更加明确和坚决,他说,办企业应“皆听商民之自为筹画,而所以保护之者,不过因商之所利而利之,所欲而聚,所恶勿施,言则听,计则从而已,非必事事赖国家为之经理遥制也”<sup>⑪</sup>。又说:“凡通商口岸,内省腹地,其应兴铁路、轮船、开矿、种植、纺织制造之处,一律准民开设,无所禁止,或集股或自办,悉听其便,全以商股之道行之,绝不拘以官场体统”<sup>⑫</sup>。“全以商股之道行之”,与甲午战争以前所说的“一切听商自主”完全一致。因此,在采用什么形式发展近代企业的问题上,郑观应的一贯主张是实行商民自行其道的“商办”,而不是“官督商办”。然而,为什么郑观应在“盛世危言”中又主张“官督商办”呢?这需要弄清两个问题。

第一,这是郑观应针对中国开矿业的特殊情况而说的。

“盛世危言”全书中,“官督商办”的主张仅见于其中的“开矿篇”,而其它各篇均无。譬如在“纺织篇”里,郑观应呼吁在“通商大埠及内地各省皆设纺织局并购机织造,以塞来源”,并说西方“纺织各厂皆设自商民,即制造船炮枪药各厂亦取办于民厂为多”,因此,中国“欲扩充商务,当力矫其弊,不用官办而用商办,如民间有能纠集公司精心制造者,地方官查勘实属应奏明国家为之保护”<sup>⑬</sup>。对于诸如铁路、电报、船运、造船、银行业的发展,郑观应也不主张“官督商办”。因此,“官督商办”只是郑观应针对当时中国开矿业的特殊情况而说的。

中国开矿业的特殊性就在于清政府二百年来对于各种金属矿的开采一向采取严格的控制的政策,这既是两千年来历代封建王朝“重农抑末”政策的一部分,又是防范民众起义的措施。因为采矿业一般聚众较多,统治者害怕由此“窝引匪类”,酿起事端,往往被官府悬为厉禁。清王朝也是“以开矿为虐政,例有专条”<sup>⑭</sup>，“二百余年不敢轻言矿务”<sup>⑮</sup>，虽然到19世纪70—80年代,为解决越来越困难的财政问题,才不得不开放矿业,但仍采取严格控制的办法,不准私人自由开采,私人要开采,必须呈请“官督商办”。据统计,1875年到1894年间,中国全部30多家近代采矿业中,有23家都挂着“官督商办”的招牌<sup>⑯</sup>。所以,郑观应认为采矿业要“官督商办”是有历史根源的。

第二,郑观应主张“官督商办”的落脚点在于“商办”,其实质是官为护持,商民自办。

郑观应的“官督商办”主张与他的“商办”思想是基本一致的。这里关键的问题是对“官督”的理解。从前面引文中可以看到,郑观应认为“官督”的责任在于“稽查以征税”,并以官威避免“土棍”的阻挠和吏役的“分外诛求”,保证商民能顺利地“招股兴工”。在郑观应看来,所谓“官督”,与西方国家在开矿政策上的“督率”是一个意思,即国家用官权来保护商民的经济利益。他说:“历考泰西各国所由致富强国者,得开矿之利耳,国家之督率也严,官商之集办也易,士民之期望也切……”<sup>⑰</sup>,由此,中国的“开矿之事,仍宜商办而官为护持……官商联办为一气,乃能经久而无弊也”<sup>⑱</sup>。

但是,郑观应的主张不过是一种出于良好愿望的设想,它并没有成为现实,而洋务派主张

的“官督商办”，却在中国实实在在横行了好几十年。

洋务派的所谓“官督商办”，主要有两方面的含义：

其一，“官总其大纲”。凡是官督商办企业，其经营管理大权必须由官方掌握，这就是所谓“官督”的意义。官督是通过由官方“专派的”督办来实现的。督办就是国家管理企业的代表，他下面还有总办、会办、帮办、坐办、提调等名目繁多的管理人员，而且也均由官方委派。

其二，“商务应由商任”，这就是所谓“商办”的意义。因官督商办企业的股份主要来自商人的私人资本，企业一般也是按照西方国家股份公司的形式组织起来的，商股理当有权自行管理，因此，李鸿章虽然说官督商办企业应由“官总其大纲”，“察其利病”，同时又表示企业要“听该商董自立条议，悦服众商”<sup>②</sup>，“所有盈亏，全归商人，与官无涉”<sup>③</sup>，“商务应由商任，不能由官任之”<sup>④</sup>，这些话的意思是官督商办应官商分权，即官方行使“官督”之权，商股行使“商办”之权。后来张之洞把这种官商分权的观点说得更加清楚。他说：“至官督商办之要议，大率不过两端：权限必须分明，而维持必须同心。商无权则无人入股，官无权则隐患无穷”<sup>⑤</sup>。

上述两个方面，基本上包括了官督商办制度的内容。但实际上，一个企业只要有“官督”之权，就不大可能有“商办”之权。企业的主要权力，不过是用人和理财。对人权与财权，官僚总是抓住不放，不会让商股染指。因此，李鸿章等人一面说商股有商办之权，一面又规定企业的用人、理财都必须由“督办”决定。如轮船招商局的“用人章程”规定：“专派大员一人，认真督办，用人，理财悉听调度”<sup>⑥</sup>。又如张之洞要求汉阳铁厂“用人、理财，筹划布置……及一切应办事宜，遵照湖广总督札饬，均由督办一手经理，酌量妥办，但随时择要汇报湖广总督查考”<sup>⑦</sup>。后来商股要求真正拥有企业中商权的呼声越来越高，迫于形式，张之洞才同意“官商分权”，把“用人，用财及一切买地，购料、雇工，凡计费、筹款、管理、出纳之事”，划入了商权范围，并表示“商权官断不侵”，但同时又说：“官虽不干预其领款，而用款必须报官，官虽不干预其用人，而所用之人有合礼法者，官亦可令公司撤换”<sup>⑧</sup>。这就是说，官府可以找出任何借口干预商股用人理财方面的最后决定权。总之，官督商办制度的实质不过是以“商办”为名，而“官督”经理一切。两江总督刘坤一在谈到轮船招商局的名称时就说得很清楚：“至该局本系官办，在局员董由官派委”，叫官局未尝不可，但为什么又要取名“官督商办”呢？因为，“一作官局，诸多肘，兼之招股，则众商必不踊跃，揽载则市面亦不从乐，不得不以招商局出名，其实员董由官用舍，帐目由官稽查，仍属商为承办，而官为维持也”<sup>⑨</sup>。如此看来，“官督商办”之局不过是“不得不以商局出名”的“官局”而已。

上述分析说明，郑观应与洋务派官僚主张的官督商办并不是一回事。简单地说，郑观应的主张是以“官督”为名，“商办”为实；而洋务派的主张则是以“商办”为名，“官督”为实。两种主张形式一样，本质却不同。既然如此，那么，买办出身的郑观应为什么又要以商股代表的身份长期担任几个主要官督商办企业的高级职位呢？这主要有两个方面原因，一是出于他那匡时济世的爱国主义思想；二是对洋务派官僚关于“商务应由商任”的保证寄予很大幻想，把“官督商办”当成一种护商的政策，希望他这个商股代表能在“官权”的保护伞下实现发展中国近代工业，以利于对外国的经济侵略进行“商战”的主张。但是，郑观应在经营企业的实践中，看见的只有官权，“商”只能听“官”的摆布，即所谓“位尊而权重，得以专擅其事；位卑而权轻者，相率而听命”<sup>⑩</sup>，

他的“商办”计划和爱国愿望根本无法实现，这使他对官督商办企业的揭露和批评日益尖锐。郑观应认为官督商办企业的弊端主要有以下几个方面：

第一，“官夺商权难自主”<sup>⑧</sup>。上海机器织布局是郑观应参与创办的第一官督商办企业，该企业创办伊始，便使郑观应饱尝了“官权”的厉害。织布局的发起者彭汝琮（四川候补道）是一个官员，他知道办企业如果没有商人参加，连向社会投股都有困难，因此，向李鸿章建议郑观应入局任会办。但很快在办局的计划、步骤等问题上，郑观应与彭汝琮就发生了冲突，彭汝琮反对郑观应“登报招股”<sup>⑨</sup>的主张，而且在局中“或独断而不相谋，或会商而不见纳”<sup>⑩</sup>，使布局在招股、购机、觅厂地以及设厂规模等方面一直无法妥善解决。郑观应还特别指责彭汝琮因在招股上的欺骗行为，使布局筹措资金十分困难，甚至连房租食用的经费也拿不出来，郑观应自己虽“尽力维持”，但仍感到“局事迄无把握”<sup>⑪</sup>，没有办法，只好向李鸿章辞职了事。当时李鸿章虽然也认为彭这个人“作事虚伪，专意骗人”，“可鄙已极”，并将他逐出织布局，但并没有马上把局权留给这位“实心好善，公正笃诚”<sup>⑫</sup>的郑观应，而是于当年秋又委派一名官僚戴景冯（浙江候补道）管理局务，不久又派翰林院编修戴恒主持局务，但这些官僚对如何从商人那里招集股金者一筹莫展，才不得不通过盛宣怀出面请郑观应再次入局。鉴于前次入局的教训，郑观应提出必须让当时颇有影响的商人经元善、李培松和蔡鸿义等人同时入局共事。为利用商人，李鸿章同意了郑的要求，委任郑观应为织布局总办。但官督商办之局不要官方代表是不行的，因此只让郑观应专办“商务”，另派龚寿图主持“官务”。通过这次改组，织布局虽然由官商共主，但二者的矛盾仍不可避免。以郑观应为首的商股势力，力图削弱并取消官方控制，把织布局引向商办的道路。他们首先登报公开招集商股，虽然以龚寿图为首的官方强烈反对这种方式，耽心商股势力增强会影响官僚权位，但此时是由郑观应“总办局务”，商股占了上风，公开集股办法很快取得成效，共收股本50万两，超过原计划10万两之多。郑观应便利用这个时机就禀李鸿章暂时不领官款，企图以此摆脱官方控制，他说：“历来官局招物议，若承领官款，则属目尤难，沪上水陆通风尚器薄，寓公游士未悉局中之翔实，好为事外瑕疵，一经指摘，便减声价。且事属公司，动关众口，果否获利，无卷可操，商本容有折耗之时，官款从无准销之例。今众议且缓请领，亦学虑获利之难；而股份之集皆为利来，顾虑太多，又非招徕之道”<sup>⑬</sup>。但李鸿章却以“股本愈多愈妙”<sup>⑭</sup>为由加以拒绝。1884年，龚寿图终于利用郑观应搞股票投机失败而亏欠局款的机会发难，迫使郑观应离局，官僚又掌握了织布局大权。

郑观应两进织布局都被官方排挤，后来他在其它许多官督商人企业也一再遭受“官权”的种种压迫和阻挠，对官夺商权的危害深恶痛绝。他在晚年教育其子要做一个有道德的人时曾以官督商办企业中的腐败现象为例，痛斥官夺商权的行径。他说：“素称资本伟大的公司……因官督商办，总办、会办均由官派，用非所学……惟各怀私意，其权在上，假公济私，股本力弱，多受无形之损失”，结果使企业中那些“奔走钻营者蒙卓声；谨守廉俭者沉散”，这里只有“强权”而无“公理”，是一个最“无道德”的地方。

第二，“名为保商实剥商”<sup>⑮</sup>。官僚抓住官督商办企业的大权不放，不过是为了以权谋私，侵吞商股利益，因此，官督商办企业在管理上弊病丛生，在郑观应看来，这些弊病主要表现在用人和理财方面。郑观应进轮船招商局时，曾提出十六条管理办法，其中最主要的一条就是如何用

人。他指出,招商局虽“试行有年”,但“成效未彰”,原因之一就是用人出了问题,而要用人得当,必须由“众股东公举董事总协理”,再由“总协理慎选”各司总管;各级管理人员必须“公正无私”和精于业务,并且对所用之人的功过必须赏罚严明<sup>⑥</sup>。但在实际管理中,郑观应发现这些在西方公司所通行的原则在官督商办企业却行不通。招商局中,由北洋大臣扎委的上自督办、总办,下至会办、座办等,无不借各自的官威大搞任人唯亲的裙带关系。如每年办理漕运的时候,“各上司暨官亲募友及同寅故旧”,便乘机“纷纷荐人”入局,而所荐之人无非只为图谋薪水,“求其能谄练办公者十不获一”<sup>⑦</sup>。但因招商局权操在上,又有“漕粮帮助,凡官荐之人势不能却”,虽然明知这样做“于局事无裨而糜费愈多”<sup>⑧</sup>,而招商局还不得不尽力应付,因此,人浮于事的现象越来越严重,到袁世凯控制局务的时候,局中已有会办、座办、提调、稽查、正付董事、漕务商董、帮办等 20 人以上,其中“挂名文案,领乾修者颇多”<sup>⑨</sup>。

官督商办企业在理财方面的舞弊更要严重。郑观应入招商局时还强调对经济帐目要“详细考核”,杜绝营私舞弊,但一年后,局中舞弊现象有增无减。如商局“向存各船一切器皿及动用物件”竟没有“进出帐目”;“栈租向由管栈自收,往往以多报少,或至私肥;且煤栈之弊尤甚,凡卖煤者,闻交金利源栈,必须加价,交船煤斤往往不足磅数,金云司磅人能重入轻出,虽岁报溢煤,究竟所报之数仍多不实”;更为严重的是“各船各栈司事”,只知“日与衣冠周旋,而于分内应照料之客货,每多莫不关心,不屑躬亲经理”,“任听下属徇私舞弊”<sup>⑩</sup>。可见,这些弊病之所以不能杜绝,一是缺乏严格管理制度,二是任人唯亲,结果必然是纵容包庇,无人过问。就连李鸿章本人也认为对招商局弊病的揭露是“吹毛求疵”,在他看来,招商局与别项官事不同,“头绪既繁,岂能处处尽善!交涉既广,岂能人人惬意!”<sup>⑪</sup>有重臣庇护,招商局经办人员更加肆无忌惮地搞贪污中饱的勾当,他们自己“财发数十万或数百万”,而“股东血本,均归乌有!”<sup>⑫</sup>

第三,“国家维持报效多”。凡是官督商办企业,一般都能从政府那里获得一些优惠和特权(包括垫借官款、缓付利息、减免税收和垄断经营),郑观应称之为“国家维持”。但在郑观应看来,这种“维持”并没有起到“助商”作用,反而成为官吏控制和鱼肉企业的借口,是政府向企业捞取无偿报效(即勒索)的合法依据。早在 19 世纪 80 年代初,郑观应就指出:“盖官督商办之局,不占公家便宜,只求其保护,尚为地方官勒索,若太占便宜,更为公家他日借口”<sup>⑬</sup>。后来,郑观应对这种“公家”勒索、“报效”的事实进行了淋漓尽致的揭露。譬如,招商局“所运官家物件……动须报效,间有行李数百件而不付一钱,反代出上下工力”;“各官与招商局有交涉者,或有势力者,皆不遵守局船规矩,往来不买船票”,而“舟中上下之人敢怒不敢言,恐得罪则祸立至”<sup>⑭</sup>。根据郑观应在 1910 年统计,自招商局开创以来,清政府公开向该局勒索的“报效”经费就达 130 万两之多。招商局“报效”官府的重要原因是所谓“官有运漕的帮助”。而另一个官督商办企业漠河金矿并没有享受国家多少“维持”,但向政府的“报效”却最多。据统计,该矿从 1888 年至 1894 年分派给股东的股息合计不过 20 万两,而同期缴给政府的各种“报效”则多达 85.5 万两,为股息的 4 倍,难怪郑观应感叹道:“虽闻漠河获厚利,无如饷重赋难御”<sup>⑮</sup>。当时的西方人士也认为清政府向民用企业大量勒索“报效”的政策是“政治最愚之计”,指出,“中国官场视各大工业企业不啻视同金卵之鹅,彼以金鹅宰而解之以献政府,自谓实心办事,有裨于国,而不识鹅死而金卵亦不能再得矣”<sup>⑯</sup>。郑观应十分赞成这种批评,他在“致工商部参议关尹均笙

书”中列举了清政府向官督商办企业勒索“报效”和“军饷”的大量事实,以证明西方人士的上述批评是完全正确的”。

第四,重用洋员,受制于人。官督商办企业大都引进了外国近代技术设备和雇用了一些外国技术人员,因此存在一个如何对待外国技术的态度问题。郑观应主张有计划引进外国技术,为独立发展本国近代工业服务,因此批评当时洋务派官僚崇洋媚外,一切依赖洋人的态度。他认为官僚办企业“但知购办机器”,“不知能自造机器”<sup>①</sup>,这种“上下因循,不知通变”<sup>②</sup>的办法,哪能“不受制于外人呢”?郑观应主张购买外国机器,但更加强调自己制造,不求洋人,而且还要做到自己设计制造<sup>③</sup>。郑观应对洋人长期把持官督商办企业技术大权的现象十分不满。当时招商局“各船主、大副、二副、大车、二车皆洋人,薪水日增”<sup>④</sup>,郑观应忧心这样长期下去后果不堪设想,他认为这些聘请来的洋员大多属于毫无本领的“南郭先生一流”<sup>⑤</sup>人物,是专为捞取钱财而来的。他特别告诫当局,“修船则防经营洋人与船厂通用作弊”,因为洋人的惯技是将好船当坏船修,“指鹿为马,哄骗外行”<sup>⑥</sup>。招商局洋籍总船主蔚霞,其兄在英国开造船厂,凡招商局“所造之船,所买轮船材料”,都是以高价“购自其兄之厂”,而这个厂“所开价值,其价虽昂,从无一驳”。郑观应对此极为愤慨,指责蔚霞与其兄“通用作弊”,并且在局中专横跋扈,俨如“招商局督办”<sup>⑦</sup>。为了尽快改变招商局依赖洋员的状况,郑观应主张“宣招华人或驾驶学堂毕业生,或曾在轮船学校学习有年者”,列招商局经考核后录用<sup>⑧</sup>。但这一主张在当时没有能够实现。郑观应痛切指出,“中国之大,何患无才,特患在上者无以鼓励之,裁成之。……洋务五十年,糜费金以万万计,欲求一缓急可恃之才而竟不可得……夫五十年来,利源之外溢之多矣”<sup>⑨</sup>。

总而言之,郑观应对官督商办企业的基本态度是抨击和否定,实际上这是对清季官督商办制度的抨击和否定。他通过对“官督商办”企业 30 多年的经营实践,认清了“官督商办”不能“助商”,只能“病商”的本质,从而最终得出了“官督商办势如虎”<sup>⑩</sup>的结论。这一结论代表了其它许多资产阶级改良派以及当时社会的有识之士对官督商办制度的共同认识,这对我们今天正确评价清季“官督商办”无疑是有帮助的。

#### 注:

①⑩⑪⑫⑬⑭⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲郑观应:《盛世危言增订新编》。

②③④⑤⑥⑦⑧郑观应:《易言》。

⑧郑观应:《救时揭露》,《论中国轮船进止大略》(原篇共 8 页,未计页数。)

⑩⑪⑫⑬⑭⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲中国史学会主编:《洋务运动》。

⑳姜铎:《试论洋务运动对早期民族资本的促进作用》,1961 年 12 月 28 日《文汇报》。

㉑㉒㉓李鸿章:《李文忠公全集》。

㉔㉕㉖张之洞:《张文襄公全集》。

㉗《交通史船政篇》,一册,156 页。

㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲郑观应:《盛世危言后编》,民国九年印。

㉓㉔㉕郑观应:《商务叹》,《罗浮待鹤山人诗草》,宣统元年著易堂印。

㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲中国史学会主编《洋务运动》(七)。

(责任编辑:陈 志)