

# 迈向现代化：政府应扮演的角色

## ——对轮船招商局的实证分析

高文舍

公元 1840 年，中国社会进程发生了巨大变化，绵延数千年的泱泱帝国在“蕞尔小国”的坚船利炮下威风扫地，尘封已久的国门被强行打开，外国资本长驱直入。面对这一挑战，中国人举起了“自强”、“求富”的盾牌，近代企业纷纷建立，中国历史从此掀开了近现代化的凄壮篇章，1872 年成立的轮船招商局便是其中炫目的一页。“一叶知秋”，招商局艰难曲折的发展史为我们提出了中国现代化进程中值得深思的问题：政府应该扮演什么角色。

### 一、分离与合一：官督商办的历史选择

19 世纪 60 年代后，长江航运遂为外国商轮垄断，利权丧失以及对中国传统沙船业的打击成为朝野人士关注的焦点。尽管当时风气未开，但用先进技术和新型管理方式武装的外国企业所具有无与伦比的优势却是有目共睹的；令人瞩目的速度、低廉的运费、可靠的安全保障及高额利润使“魔船”成为近现代化进程的“吉祥物”。有鉴于此，新式企业——轮船招商局便应运而生。尽管说

成立招商局在于“收回利权”，“稍分洋商之利”，但作为民用企业，它无疑成为中国社会近代化进程中的重要内容。

毋庸置疑，外国轮船企业的组织形式和管理方式成为招商局的范式。这一范式的核心是企业作为独立法人资格按照商品经济规律来运作，但在19世纪的中国，这一范式则以官商结合的方式出现，它表明：政治权力对经济组织的渗透或控制；经济组织仍无法离开政府的襁褓。这是中国现代化进程夭折的主要原因之一。

尽管说招商局的“官督商办”具有新特点，但政府招商对我们并不陌生，唐代刘晏变革盐法，行官盐招商运销，开招商先河，宋明以降，多循榷盐商卖，前清矿政也有招商之举。缕析而明：所有招商行为都是在政府资金不足、经营无力时的选择，对商人资金和经营能力的利用以及缓解财政困难的动机不言自明。招商局的“官督商办”也不例外。

由于巨额的战争赔款、庞大的军费开支，清政府财政已捉襟见肘，根本无力兴办民用企业。据估计，1852—1863年间，户部银库出入实银规模平均只有19万两，“大约只抵得上两个中等县份的田赋收入”<sup>①</sup>。而民间资金尚可集聚利用的余地极大<sup>②</sup>，1960年前后，仅买办手中已有2000—3000万元的积累，这尚未包括其从鸦片走私中所获取的巨额佣金<sup>③</sup>。买办资本成为外国企业华商

---

① 彭泽益《十九世纪后半期的中国财政与经济》第142页，人民出版社1983年版。

② 严中平估计约6.2亿余关两，黄逸峰估计4亿两，郝延平估计5.3亿两。

③ 张国辉《洋务运动与中国近代企业》第264页，中国社会科学出版社1979年版。

附股的重要来源<sup>①</sup>，如广州大商伍家就是旗昌洋行的大股东。1856年，在旗昌50万元资本中，来自伍家的“长期贷款”就占了30万<sup>②</sup>。1862年成立旗昌轮船公司，开创资本100万两<sup>③</sup>，其中买办资本认股竟占60%—70%<sup>④</sup>。对于外商来说，利用买办资本“不仅解决了资金不足的问题，同时又是控制华商的手段”<sup>⑤</sup>，可谓一石两鸟。因而，能否招徕买办商人资本常被视为外商企业成败的关键。这一事实使得洋务派一开始便十分注重买办的经济实力。

此外，买办阶层长期作为沟通东西方经济文化的桥梁<sup>⑥</sup>，既根植于中国社会传统，又深谙西方的行为准则，具备了务实与开拓进取的基本素质，这是那些“皆思安坐而致尊荣”的官僚、“空谈学问”的儒士及“求田问舍”的地主所无法比拟的。特别是长期服务于外商，买办具有十分丰富的现代经营管理知识，这是兴办新式企业极为重要的一点。

基于上述优势，买办无疑成为兴办新式企业的急先锋，是政府赖以凭借或利用的强大力量。

但是，洋务派毕竟站在维护封建政府的立场，他们并不轻易放弃对经济活动的控制，因而，新式企业仍被局限在政治权力所

---

① 汪敬虞：《十九世纪外国侵华事业中的华商附股活动》，《历史研究》1965年第4期。

② 章文钦：《从封建官商到买办商人——清代广东行商伍怡和家族剖析》，《近代史研究》1984年第3、4期。

③ 《捷报》，1862年3月29日。

④ 刘广京：《英美航运势力在华的竞争》，第21页。

⑤ 聂宝璋：《中国买办资产阶级的产生》，第33页，中国社会科学出版社1979年10月版。

⑥ 郝延平：《十九世纪的中国买办：东西方间的桥梁》，《The Commercial Revolution in Nineteenth-Century China》University of California Press, 1986。

容许发展的范围。买办也被纳入官僚体系，完成了向亦商亦官的传统回归。

## 二、现象与实质：变异的统制经济

从表面上看，招商局是官督商办，作为启动资金，政府垫付的20万串钱未作为股金，只是“示信于众”，而“所有盈亏，全归商认，与官无涉”<sup>①</sup>，尽管在组织形式上仍有股东大会与董事会，每年要公开财务帐目，李鸿章也反复强调政府不干预局务，官督作用限于“扶持”，所谓“诚以商方应由商任之，不能由官任之，轮船商务牵涉洋务，更不便由商任之。与它项设立官局，开支公款者迥不相同。惟因此举为收回中国利权起见，事体重大，有裨国计民生，故须官为扶持，并酌官帑，以助商力之不足”<sup>②</sup>。从上段文字可以看出，招商局完全是一个自主经营、自负盈亏的经济实体。但事实上却是“由官总其大纲，察其利病”<sup>③</sup>，督官权力极大，且总办，督办、帮办等均由官府札委，郑观应就此感慨道：“中国尚无商律，亦无宪法、专制之下，各股东无如之何！华商相信洋商，不信官督商办之局，职此故也”<sup>④</sup>，关键在于政府所委人员的权力不受约束，“股东不能顾问”<sup>⑤</sup>，仅此一点就是以褫夺股东权利，置企业于死地。

此外，“官督”还表现为对企业资金的随意调拨或变相掠夺。

---

① 《李文忠公全书》奏稿，卷36。

② 《李文忠公全书》奏稿，卷36。

③ 《李文忠公全书》，译署函稿，卷1，《论试办轮船招商局》。

④ 《郑观应集》下册，第1003页。

⑤ 《郑观应集》下册，第621页。

1885年，李鸿章以招商局款10万两附入上海织布局股份，1896年，政府径提招商局余利20万两、公积60万两充作通商银行股本，1902年，招商局认汉阳铁厂股份27.4万两，萍乡煤矿股份16.4万两，另外，又被迫对这两个企业垫款46.9万两，搞得招商局“现金竭蹶，不复能添置新船”<sup>①</sup>。同时，招商局不得不以各种形式报效朝廷。对此，郑观应抨击道：“窃思该局资产俱是商股，前蒙南北洋大臣借巨款买受旗昌轮船公司船产早已陆续清还，另每岁报效南、北洋兵轮学堂经费以来，计共银一百三十万两矣！何以尚归北洋大臣管辖？试问日本政府资助三菱公司邮船之款亦巨，有报效如此之多乎？有年结余利二万，要报效八万之多乎？”<sup>②</sup>郑氏一针见血指出了政府对企业的赤裸裸的掠夺。这种现象在其他“官督”企业中仍很普遍。因而，“官督商办”实际上已蜕变为政府的官办企业，作为变异的统制经济，“官督”成为经济发展的巨大障碍。

统制经济实际是一种政治经济一体化模式，企业难以成为市场主体，因而也不可能完成政治、经济两个社会主要功能之间的结构分化。其结果，经济运行被纳入政治权力的活动范围，行政原则代替了市场法则。

### 三、橘逾淮而北则为枳：经营管理误区的缘由

尽管招商局在经营管理中有不少可资借鉴的经验，但名商实官的企业管理最终会阻碍企业的发展，事实上，招商局俨然是一

---

① 《招商局总管理处汇报》第5166页，转引杜恂成博士论文。

② 《郑观应集》下册，第875页。

官场，从管理方式到人事安排都带有浓厚的封建色彩。

首先是任人唯亲。早在1881年，郑观应在给唐廷枢的书信中说：“查招商局乃官督商办，各总、会、帮办俱由北洋大臣札委，虽然我公现蒙李傅相（李鸿章）器重，恐将来招商局日有起色，北洋大臣……不问是非，不念昔日办事者之劳，任意黜陟，调剂私人，我辈……安有奥援之助力？而股东辈亦无可奈何”<sup>①</sup>。郑氏不幸言中。李鸿章亲信盛宣怀入局达35年之久，大力培植新信<sup>②</sup>。盛的姻亲施紫卿及子嗣数代承袭汉口分局总办一职，曾为李鸿章私人医生的麦佐之与其子也控制天津局数十年。即使唐廷枢、徐润主局时，也呼朋引类，“引用亲朋至二三十之多”<sup>③</sup>。

既是官府札委和裙带关系，机构臃肿，人浮于事，相互推诿，勾心斗角，营私舞弊便是必然现象，“多是官场中人，官气难除”，“多假公济私，不以局务为重”<sup>④</sup>，“但问一己之囊橐，不问全局之仔肩”<sup>⑤</sup>。贿赂公行，贪污自肥之风盛极。徐润挪用巨款投机地产，亏欠局款16.2万两，据称盛宣怀年额外收入多达20万两<sup>⑥</sup>，1903年杨士琦主局便私分10万两漕运余款<sup>⑦</sup>。所谓“六总办、三董事、一顾问，无一非分肥之辈”<sup>⑧</sup>。官僚手下也食泽而肥，“近数十年追随宫保（盛宣怀）左右由寒素坐致富厚者指不胜屈”<sup>⑨</sup>上行下效，或

① 《郑观应集》下册，第780页。

② 徐润云：“致奉参革，兼以泰山压卵，谁敢异言，致润有屈莫伸。”（《徐愚斋自叙年谱》第39页）

③ 《洋务运动》（六），第125页。

④ 《盛世危言后编》卷8，第43页。

⑤ 《国民政府清查整理招商局委员会报告书》下册，第97页。

⑥ 《清实录》（光绪朝）卷186，第4页；卷188，第19页。

⑦ 盛档：《郑面应改盛宣怀函》（1912年2月27日）。

⑧ ⑨ 盛档：《郑观应改盛宣怀密函》。

者“搭客以多报少，影射隐瞒”<sup>①</sup>，或者栈租“以多报，或至私肥”<sup>②</sup>，“买煤有弊，买船有弊，揽载水脚短报有弊，轮船栈房出入客货有弊，用物有弊，修码头不开标有弊，分局上下浮升有弊”。<sup>③</sup>可谓无处不弊，不胜枚举，究其原因，只能归结为官僚政治。

推诿低效与贪污是官僚政治的两大顽症。王亚南先生指出，一部二十四史，“是一部贪污史”<sup>④</sup>，“专制官僚社会统治者对于臣下，或臣下对于僚属所要求的只是‘忠实’而不是‘清廉’，至少两者相权，宁愿以不清廉保证‘忠实’。结局，做官总有机会发财，有官斯有财，有财斯有土，有土斯有社会势力和身份”<sup>⑤</sup>。因此，招商局内部的衙门作风与贪污行为并不是偶然的，它是社会政治结构的反映。

官僚、地主、商人三位一体是中国的文化传统，表现为政治经济一体化模式，其中政治权变是核心。当外国资本涌入后，新式企业成为发财致富的有效手段，官僚自然倚重于此。但新式企业的发展需要全新的社会环境和管理方式，这是当时社会所不能提供的。虽然招商局也援引外国企业的管理方式，但结果却南辕北辙，政府仍然用传统的统制方式来管理。“橘逾淮而北则为枳，貉逾汶则死”。人们无法完成在封建的躯干上嫁接资本主义的枝叶，当然也无法结果。因而，从严格意义上讲，招商局很难称之为国家资本主义，它充其量只是国家政权与经济组织的混合物，政府没有提供一整套旨在促进经济发展的制度保证。

---

① 《清朝续文献通考》，第11046—11047页。

② 《洋务运动》（六），第121页。

③ 盛档：《郑观应致盛宣怀函》（1910年9月14日）。

④ 《中国官僚政治研究》第117页。

⑤ 《中国官僚政治研究》，第82页。

#### 四、动力与桎梏：商能分利不能分权

政府与企业关系究竟如何？美国著名社会学家帕森斯指出，就工业主义发展的初期而言，“如果私营企业不从一定类型的政治控制中解放出来，就不可能有工业主义的发展”<sup>①</sup>。但对一个不发达地区，特别是在外部压力特别强的情况下，究竟该作何种选择：社会学理论告诉我们，人们这时最关心的是政治问题，经济活动也潜藏着深刻的政治动机，唯其如此，“经济个人主义在不发达地区不可能有一种意识形态方面的强烈吸引力”<sup>②</sup>。特别是在一个长期奉行重农抑商，以政治伦理为本位的国度里更是如此。这样，无论是制度还是意识形态都不可能为私人企业的发展鸣锣开道，这无疑使中国的近现代化进程受到严重影响，“经济个人主义”背着沉重的历史包袱。但是，“如果既定的经济势力能按照传统建立的秩序强烈地提出合法的要求，那么，几乎理所当然得到传统的政治权威的致力保护”<sup>③</sup>。因而，官督商办便不再是偶然的了。

勿庸讳言，招商局在初期曾得到官方的大力扶助，表现为借官款、免息减税及专运等。开办费 20 万串，购买旗昌的 100 万两，到 1877 年已欠官款 198.8 万两<sup>④</sup>，这些官款利息低且可缓免交息，如 1877 年曾缓息 3 年，1885 年因资金周转困难又得以暂缓还

---

① 帕森斯：《现代社会的结构与过程》第 95 页，光明日报出版社 1988 年 5 月版。

② 帕森斯：《现代社会的结构与过程》第 101 页，光明日报出版社 1988 年 5 月版。

③ 帕森斯：《现代社会的结构与过程》第 87 页，光明日报出版社 1988 年 5 月版。

④ 《字林沪报》1882 年 10 月 14 日。

本息，嗣后又以缴本免息的办法至1900年还清。1881年清政府规定“凡由招商局运茶，自汉运津者只完正半两税外，概不重征”<sup>①</sup>。在新式企业兴办之初，特别面对外国资本竞争的情况下，政府扶助是招商局生存与发展的必要条件，诚如总理衙门在一份奏折中称：招商局“所以能自立者，实赖官为维持，故虽怡和、太古多方排挤，该局犹能支柱”<sup>②</sup>。郑观应曾对官商的这一合作寄于厚望，他说：“全恃官力，则巨费难筹，兼集商资，则众擎易举。然全归商办，则土棍或至阻挠，兼依官威，则吏役又多需索。必官督商办，各有责成：商招股以兴工，不得有心隐漏；官稽查以征税，亦不得分外诛求。则上下相维，二弊俱去”<sup>③</sup>。但随着时间的推移，官督商办的弊端则日益明显，官方实操大权，无视股东权利，郑观应“上下相维”的幻想也彻底破灭，他揭露了“用人之权自操督办，股东不能过问”<sup>④</sup>的现象，另在《商务叹》一诗中，郑观应写到：“轮船电报开平矿，创自商人尽商股……办有成效倏变更，官夺商权难自主……电报贬价归国有，不容商董请公估。轮船局权在直督，商欲注册官不许。总办商董举自官，不依商律由商举……名为保商实剥商，官督商办势如虎”<sup>⑤</sup>。经元善也指出：“今之官督，实侵占商业而为官办……挟官以凌商，挟商以朦官，真情如此”<sup>⑥</sup>。可见，剥商侵权及垄断是“官督”的实质。

垄断不言自明，但剥商侵权却不能视为处理官、商关系的技

① 《洋务运动》(六)，第44页。

② 杨家骆主编：《戊戌变法文献汇编》第2册，第401页。

③ 《郑观应集》上册，第704页。

④ 《郑观应集》下册，第621页。

⑤ 《郑观应集》下册，第1369—1370页。

⑥ 孙敏棠：《中国近代工业史资料》第1辑，第957页。

术问题，而是原则问题。从根本上讲，政府也决不放弃对经济活动的控制。经济权力是政治权力的可靠保证，政府也不允许对其权力的分割，“权操于上”是统治者时刻铭记的信条，对此，张之洞一语道破：“盖国家所宜于商民之者利，所不能听商民专之者权”<sup>①</sup>，即是说商能分利不能分权，显然，分利只能在政府所限定的范围之内，以不危及政府权力为原则。但“政治权力的拥有者和追求者着眼于社会系统的相当短期的目标……经济改革牵涉到改变社会的主要制度结构问题”<sup>②</sup>，政权主体与经济活动全体的目标大异其趣，二者的冲突便不可避免，即便是二者的合一也只是冲突的结果，二者目标的差异是中国近现代化进程迟缓的根本原因。

早在1776年，亚当·斯密就指出：“中国一向是世界上最富有的国家，然而，许久以来，它似乎就停滞于静止状态了，今日旅行家关于中国耕作勤劳以及人口稠密状况的报告与500年前视察该国的马可·波罗的记述比较，几乎没有什么区别。也许在马可·波罗时代以前好久，中国财富就已达到了该国法律制度所允许的发展程度”<sup>③</sup>，“法律制度所允许的发展程度”实际上揭示了民间经济力量所受到政治权力的根本限制。当二者发生冲突时，政府常常会牺牲经济发展以换得稳定与秩序，“天下之大宝曰位”，经济发展常常以改朝换代的大动荡为自己开辟道路。

著名经济学家希克斯指出，商人阶级所组成的社会“所特有

---

① 《张文襄公全集》卷43。

② 帕森斯：《现代社会的结构与过程》第87页。

③ 《国民财富的性质及其原因的研究》上，第65页，商务出版社1981年4月版。

的并引起各种新问题的要求只有两个，即保护财产和维护合同”<sup>①</sup>，个人财产不许随意侵犯，这与中国所谓“夺之在君，予之在君”以保持“不贫不富”，“给民不饥不寒”的目标南辕北辙。而维护合同在于保证双方以自由平等者的身份从事交易，彻底脱去政治权力的强制性与掠夺性。政府在经济活动中提供可靠的法律保证，其核心是将交易者的权利和义务制度化<sup>②</sup>，这是市场开放与资源流动的基础，是商品经济发展的核心。尤为重要的是，这一法律系统本身便包含对政府权力的限制<sup>③</sup>，毫无疑义，“人治”政府无法提供现代化发展所要求的法律系统。因此，中国的现代化建设仍面临着十分艰巨的任务。

几点启示：

改革实质是社会、政治、经济的转型，是一场革命，我们从招商局的发展中可以总结出一些对我国目前仍有普遍意义的经验教训。

首先要进行全面改革，特别是要求政治体制改革与经济改革配套，否则，经济活力将被传统的政治结构所扼杀。同时，塑造新型的价值体系，给企业及个人的经济拓殖以文化驱动。

其次，政企分离。这既是走出政治经济一体化模式的突破口，也是现代化进程的支点。只有这样，才能真正解决国家对企业的行政控制或干预问题。

第三，转变政府职能。政府不应对经济活动事无巨细的包揽，更不应直接插手生产领域。而应该服务于经济，为经济发展提供

---

① 《经济史理论》第32页，商务出版社1987年7月版。

② 帕森斯：《现代社会的结构与过程》，第117页。

③ 希伯来人有“人神立约”的传说，这是对双方权利与义务的界定。见《神话与民族精神》，第327页，山东文艺出版社1987年2月版。

有效的法律手段，以保证经济法人的基本权利及平等、公平等市场法则的正常运行。

第四，真正赋予企业的生产经营自主权，彻底改变政府权力垄断的局面，这是改革成功与否的关键。

第五，应该按照市场原则建立企业内部经营机制，在生产、经营、用人、分配等方面摒弃小农经济或家族经济的观念和作法。建立一整套自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的新型机制。唯其如此，才能真正搞活微观基础，增加社会财富。

（作者工作单位：北京首钢研究与开发公司）