

西方股份公司制度在中国最初的实践和评价

——官督商办企业的再评价

周建波

(北京大学经济学院, 北京 100871)

摘 要: 官督商办企业是西方股份公司制度在中国的最初实践, 是中国现代化过程中与国际惯例接轨的一项重要举措。它不但带动了风气的开化, 而且带动了一系列相关产业的崛起, 对中国现代化建设有推进之功。然而股份公司制度毕竟是与先进的社会化大生产方式联系在一起的, 中国传统社会的文物典章、风俗习惯与股份公司制度所需要的社会条件有较大差距, 因而股份公司制度在中国表现出了相当的不适应, 经营效率低下。1884 年金融危机后官督商办企业被迫改革, 改革从中小官督商办企业开始, 90 年代逐步引向大中型官督商办企业, 到辛亥革命前夕, 官督商办企业基本被改造为商办企业。

关键词: 官督商办企业; 洋务运动; 改革; 股份公司制度

中图分类号: F121.26 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-5919(2001)05-0061-08

晚清“官督商办”企业出现于 19 世纪 70 年代, 兴盛于 80 年代初, 1883—1884 年金融危机后走向衰落。

官督商办企业除了洋务大吏通过招股产生这一种形式外, 还有一种形式就是一些私人企业为了取得官方的保护, 而主动戴上“官督商办”帽子。19 世纪 70 年代末 80 年代初, 中国兴起了一个筹办矿业公司的热潮, 拟用西法挖掘煤矿、铜矿、金矿及其他各种金属矿。筹办这些矿业事务的多半是地方官员和一般商人, 大抵是一些缺乏政治势力的人物。为了创办新式产业, 他们不得不寻找各种门路, 期望取得洋务派大吏的支持。因此, 这些中小型矿业公司, 虽然多是出于私人资本所创办, 却都尽量拉上“官督商办”的关系, 借以作为企业的靠山。从 1877 年到 1882 年间, 先后创办的安徽池州煤矿、山东峄县煤矿和江苏利国驿煤矿可以作为这些既与洋务派大吏有联系, 在一定程度上受洋务大吏控制又是比较独立的进行经营的私人资本新式煤矿的典型。不过由于官办企业的激励机制不足, 导致当时的官督商办企业经营得普遍不成功。在 19 世纪 80 年代中期的那场金融危机中, 中小型官督商办企业基本停产, 大型官督商办企业靠着官方的扶持和对外的借款勉强维持。自此民间商人对公司(当时能在上海证券市场集资的均是得到官方支持的官督商办企业)视若畏途, 从此批判官督商办企业, 要求民商自办

收稿日期: 2001-03-15

作者简介: 周建波(1965—), 男, 山东省莱阳市人, 北京大学经济学院讲师, 经济学博士。

工厂的呼声越来越高。一直到现在,提起官督商办企业,学术界基本的倾向还是批评,笔者认为,应该客观公正地评价官督商办企业及其作用。

一、官督商办企业的创办原因

1872年,内阁学士宋晋上奏折,以糜费过大、成效甚微为由,请罢修造福州轮船局,经李鸿章、左宗棠、沈葆楨等力争,总算是把造船业保下来。然而为了给造船厂的产品——船只寻找出路,也为了让洋务大业能够继续办下去,深受资金匮乏之苦的洋务大吏想出了官督商办的法子,轮船招商局的创立,就是官督商办企业的最初尝试。这家企业所以未以“公司”为名,是因为“按西例,由官设立办国事者谓之局,由绅商设立为商贾事者谓之公司”[1](P612)。此后,李鸿章、左宗棠等洋务大吏又按照轮船招商局的模式组建了一系列的股份公司。

“官督商办”作为一种企业组织形式,是东、西方文化交汇融合的产物。

西方企业为筹集经济建设需要的巨大资本,发明了集股经营制度,这是西方社会为迎接工业化时代的挑战而进行的一项具有很大历史价值的企业经营方法创新。这一制度是随着西方殖民者的炮舰来到中国的,它刚一出现,就受到了“睁眼看世界”的先进中国人的注意。魏源在《海国图志》中用赞赏的语气介绍了这种中国古来未有的经营方式。他说:“西洋互市广东者数十国,皆散商无公司,惟英吉利有之。公司者,数十商集资营运,出则通力合作,归则计本均分,其局大而联。”[2](P111)此后不少中国人希望采用这种集股经营方式投资新式产业。1872年,李鸿章向清廷要求以集股经营方式建立轮船公司,得到批准,遂组建了中国第一家股份制公司——轮船招商局。

“官督商办”虽借用了西方社会企业的创办形式——股份公司,骨子里面却还是封建主义的国家干预主义经济管理思想起作用。

中国在西汉汉武帝时代就形成了以“轻重论”为代表的国家干预主义与以“善因论”为代表的经济自由主义相结合的国民经济管理思想。国家经济干预主义的主要观点是:统治者要管理国家经济,不能只运用行政和法律手段,还要运用经济手段。他们认为,“不通于轻重(轻重是中国古代货币范畴的一对概念),不可为笼以守民,不能调通民利,不可以语制为大治”[3](P613)。所谓“通于轻重”,就是指运用经济手段管理国家经济。他们主张通过政府控制经济,以达到使“民无不系于上”的目的,这样国家政权就巩固了。同时他们还认为,“民富不可以禄使也,贫则不可以罚威也”[3](P613),因此统治者还必须运用“轻重之术”调节人民的经济利益,这样就可以“予之在君,夺之在君,贫之在君,富之在君”[3](P613),从而取得两个结果,一是“民力可得而尽也”,即人民的劳动积极性得到了充分发挥,另一是“民之戴上如日月,亲君如父母”[3](P613),对政权的向心力更强。

政府如何运用“轻重之术”呢?他们强调政府要尽可能垄断对国计民生有重大影响的产业,“毋授人以财”。同时他们还认为,人民的性情是“夺之则怒,予之则喜”[3](P645),要求通过对各种自然资源的垄断,即“官天财”、“官山海”,就可以取得“见予之形,不见夺之理”的效果。

一般来讲,一个王朝在财政有困雄,且政府对社会资源还有相当支配度的时候,往往倾向于国家干预主义。中国历代王朝对山川等各种自然资源的垄断,及各种官办手工业的建立,就是国家干预主义理论的具体运用。在传统社会,这都是与人民生计密切相关、需求弹性低的产品,政府要增加财政收入,而又不通过增加税收的手段,只需在产品上加价就可以了。弄明白这一点,就不难明白历代中国王朝为什么对需求弹性更低的盐实行专卖的原因了。中国近代

的官办企业,包括官督商办企业的兴办,就是在这种情况下进行的。

洋务运动兴起后,恭亲王从《春秋左氏传》中汲取治国之道的智慧,他写道,“守国之道则在于行政而得民。国之安危视乎政之得失。若君弱臣强,国柄下移,欲政令之行,胡可得也。国以民为本,苟无民,何有?君若公室日瘠,厚施在家,欲无失其民,弗可得也”[4](P30)。显然奕訢既想增强国力,实现富国强兵的目标,又想保持对人民的统治,对此,深受传统思想影响的洋务派大吏们(洋务运动之初,他们对西方的了解只限于船坚炮利等实用功利的层次)只能实行国家干预主义政策,只能实行“官天财”、“官山海”式的行业垄断政策。他们借鉴了历代王朝,也包括清政府管理“盐政”的经验,套用西方股份公司的形式,创造出一种既有利于实现“富国”目标,又能满足人们投资新式工商业愿望的企业创办形式——“官督商办”,这是传统经济干预主义思想在近代企业创办形式上的表现,是商鞅“利出一空”(即百姓只能在政府规定的范围内实现“富家”,从而实现百姓“富家”与政府“富国”目标的统一)思想在新时代下的再版。

而从另外一个方面看呢?民间受到外国在华近代企业高利润的刺激,有投资新式经济的强烈愿望和财力,但由于清政府传统的经济政策不准民间兴办工矿业,封建习俗势力又把近代技术视为“洪水猛兽”,认为会“妨碍小民生计”、“震动地脉”和“破坏风水”而加以阻挠,致使他们欲投资近代工矿工业而无门可入。官督商办形式的出现,打破了这一僵局,它既从经济政策上为这些资本投资近代工矿工业开放了条件,又得以用股份制方式集中分散的资本,开办像航运、纺织、电报、开矿等大型骨干企业,有利于资本主义近代工业在中国封建主义大地上迅速诞生,加速了中国由传统社会向现代社会迈进的步伐。

二、“官督商办”企业的内在矛盾及其改革实践

官督商办企业是运用官商合作的形式组建的股份制公司。其特点是:(1)在投资关系上,商股未凑齐以前,先有官本垫入,以后再逐步归还。(2)在官商权力的划分上,“由官总其大纲,察其利病,而听商董自立条议,悦服众商”;“赖商为承办,尤赖官为主持。”[5](P990)所谓“官督”、“商办”即由此而来。目的是官商两头兼顾,各扬其长,不过在双方的关系上,商办重要,官督更重要。

“官督商办”作为一种企业组织形式,体现了国家资本、私人资本一起上的精神,在一定程度上解决了封建农业国家兴办新式工业企业之初资金启动难的问题,有利于中国早期现代化的开展。然而这种以官商合作方式举办的股份制公司,却并没有如创办人所设想的那样:官商各扬其长,通力合作,而是存在着很深的矛盾,原因在于公司内部产权关系混乱。从投资上讲,官方的投资是以债权人的面貌出现的,投资所获是固定利息收入;商人的投资是风险资本,所获是不固定的风险收入,即去掉各种支出(包括官本利息)后的所得。按照现代企业产权理论,当企业处于正常的经营状态下(未破产状态),享有企业控制权的应该是承担经营风险的商人,而非债权人。只有在企业处于破产状态,债权人的利益受到了威胁时,债权人才掌握企业的控制权。如果企业归还了债权人的资本,则债权人将不再拥有对企业的任何形式的控制权。然而官督商办企业内部官权、商权的划分,却不符合这样的原则。在企业正常的经营状态下,最应该掌握企业控制权的商股却无这种权力,而落在不应该掌握这种权力的官府手中。即使企业归还了官款,也并不意味着商股完全控制了企业。正如两江总督刘坤一所述,“盖官帑还清后,局本全系商资,即有亏折,无碍官帑,并无局务不归官之意。……其实员董由官用舍,账目由官稽查,仍属商为承办,官为维持也”[6](P44),企业仍受官府控制和掌握。在这种情况下,商

股的积极性自然受到严重影响,企业效益的低下也就是必然的结局。在19世纪80年代中期的那场金融危机中,中小型官督商办企业基本停产,大型官督商办企业靠着官方的扶持和对外的借款勉强维持。自此民间商人对公司(当时能在上海证券市场集资的均是得到官方支持的官督商办企业)视若畏途,批判“官督商办”,要求民商自办工厂的呼声越来越高,“官督商办”企业的改革势在必行。

围绕官督商办企业的改革,洋务派内部有两种意见,以郑观应为代表的民商希望按市场化原则进行经营,以李鸿章为代表的洋务大吏则基于官督商办企业是优先发展军事工业战略的重要组成部分的考虑,一定要掌握企业的大权。在这场围绕权力的争夺战中,民商失败。原因不仅仅是官权大于民权的作用,还在于这时的官督商办企业已普遍停止了招商股活动,遇到资金不足,则由官方作保向洋行借债,这样官府就在企业取得了比以前更大的权力,商股的权利则受到严重影响。

然而一个掌握了权力的集团,如果长期不能提高组织的小效率,也是必定要垮台的。为避免这种结局,出路只有一条,就是实行旨在提高效率的改革。事实上,自19世纪80年代中期开始,官督商办企业就被迫进行改革,这场改革,先从小型官督商办企业开始,到90年代转向大型官督商办企业。

在19世纪80年代初的那场大危机中,那些实则为私人资本,但挂着“官督商办企业”牌子的中小型矿局,纷纷停产,民间资本对官府集股开矿视如“畏途”。清政府对铜铁等项需用甚殷,而库款支绌又无力开办,又不能像大型官督商办企业一样借洋债,在这种情况下,清政府不得不采取变通办法,即允许若干小矿由私人资本自报开采,官方稽查,收购产品。例如,1884年,甘肃西宁大通县之乙思门庆地方金厂、1885年福州石竹山铅矿、1883年热河承德府三山银矿,都采取这种方式。在这种情况下,企业的生产经营、财务收支,都由私人资本家自己负责,而不再由政府委派官僚来控制,政府对“矿局诸事概不过问”,但只“弹压保护”,稽查和收购产品,因此企业属于私人资本主义性质。在收购产品方面,必须尽官作价购买一定数量,所“余听该商自行销售”和支配。显然,政府对企业的干预比过去那种直接控制企业的生产、人事、理财权要好得多,当然,官府在收购产品时,经办人员各种刁难勒索情事,仍在所难免。

进入19世纪90年代以后,某些大型官督商办企业也不能再按老样子继续下去了,因此不得不走上按市场化原则经营的道路。1893年,上海机器织布局一把大火被烧后,为重振中国的棉纺织行业,新任督办盛宣怀要求将新设的纺织公司作为私人产业来办。他向李鸿章提出,“股商远虑他日办好恐为官夺,拟改为总厂,亦照公共章程,请署厂名,一律商办”。李鸿章对这个方案表示赞成,他答复盛宣怀说,“织局拟改为总厂,一律商办……,似甚周妥”[7](P3850)。新设的公司更名为“华盛纺织总厂”。其实在这个公司里面,官、商关系的模式与上面讲的小型官督商办企业改革后的模式是一样的。因为,新公司规定,每出纱一包,要捐银一两,以弥补投资在机器织布局里面的官本损失,为此新公司特设一个督销公所,以保证官方利益。显然,华盛纺织总厂已转化为私人资本性质。其他大型官督商办企业的命运也大致类似。中国最早的官督商办企业轮船招商局于宣统年间改为完全商办。开平矿务局则于1900年转为英资企业,以另外一种形式完成了“商办”的历程。

不过官督商办企业转为商办的过程,往往是以众多股东付出巨大代价为前提的。上海机器织布局商股所受的损害及这家企业的归宿,可说是一个最有力的例证。这家企业经历了多次改组,每经一次改组,向私人资本转化的洋务官僚对企业的控制程度就加深一步,而投资入

局的私人资本便蒙受一次损害。1887年,龚寿图、龚易图兄弟对机器织布局进行“清理”时,对初创时投资的商股一律课以七折,为此上海《申报》揭出织布局“在股含冤同人”公启,要求“旧账揭清”。[8]到了1893年,织布局毁于一炬,织布局领导集团决定对旧时商股一律以残余物料折价偿还,使那些原初每股投资一百两,后又增资三十两的旧股东,仅仅领回十余两的股金,而企业则在改头换面下变为洋务官僚的私产。在当时,像上海机器织布局这样的演变情况不是个别现象,而是带有代表性的。也就是说,它的演变过程确切地反映了官督商办企业的发展途径。所以,到90年代,目睹一些主要的官督商办企业先后沦为一些洋务官僚的私产之后,郑观应不禁发出感叹:“轮船招商开平矿,创自商人尽商股,……办有成效候变更,官夺商权难自主。……名为保商实剥商,官督商办势如虎。”

三、官督商办企业的历史进步作用

在中国投资新式产业风气未开、且“民贫于下、财绌上”、“散借于凡民,则苦其零星难集”[9](P21)的状况下,要在中国发展现代公司制度,不能不寄希望于官府出面协助。世界经济史表明,一国从传统社会向现代社会过渡,资本主义企业这株幼小的嫩芽能否茁壮成长,在很大程度上取决于国家的支持力度有多大,重商主义就是反映国家干预的理论。后发展国家要追赶先进国家,需要国家支持的力度就更大。

马建忠曾以当时西方各国兴办铁路为例,指出官、商合作在企业发展中的作用。他说,当时西方铁路股份公司的资金来自不同的投资主体,“或纠集于商,或取给于官,或官与商相合办”。如果铁路公司无贸易之利可图,“于是官自办之”有之;“官先创造而交商经理,或商先创造而官为经理”有之。如果铁路公司“利入甚微,制造经理之费难于取偿,始有官商合办之一法”,而官商合办之法又有几种类型:“有官租地与商而不取其值,权其利息之厚薄以定租地之久暂,限满归官者;有商自造自理而官为津贴者;有商股难集而官代为偿其息以鼓舞之者;有需股甚厚难以纠集,而告贷于人难以取信,于是官为具保者”。[9](P11)这些都是欧美国家发展近代工业、组织股份公司成功之先例。不幸的是当时清政府仍受着前现代社会超经济控制传统的影响,官权大于民权,未能起到像欧美各国政府那样的有利作用。我们可以谴责清政府及其官僚集团对近代工业之发展未起到应有的作用,但不能认为政府参与工商业一定要起坏作用。即以人们所歌颂的由商民集股设立公司的形式而言,其大方向可能是正确的,但也不是完善无缺。马建忠曾指出,那时的英美有一些公司,系私商“自集股、自设局”而成,官府不予过问,终因“同行争、市价低,得不偿”而倒闭甚多,最后还得靠官府出而扶持。[9](P11)何况我国那时幼弱的民族工商业还多了一个国际资本主义的强大竞争压力,在那种既无集股习惯而资本市场尚未出现的情况下,如否定官府的任何形式的参与,近代工商业尤其是较大规模的工商业将如何产生,在与国外企业激烈的竞争中又如何生存下来且有所发展?正因为如此,我们看到,著名的洋务派^①人士中,没有一个不期望政府对企业的发展予以一定支持的。即使批评

^① 依笔者之见,在洋务运动期间,凡拥护“中体西用”原则,主张对内改革,对外开放,并积极从事洋务实践的人都属洋务派的范畴。所谓洋务派,在运动的前期,主要与反对变法的顽固派相区别,在运动的后期,主要与主张全面学习西方的维新派相区别。当然洋务派内部也存在思想上的分歧,为便于识别和研究的方便,笔者将曾国藩、李鸿章、左宗棠、张之洞等人称为洋务大吏,他们是这一运动的领袖和庇护者;将郭嵩焘、王韬、薛福成、郑观应、马建忠等人称为洋务思想家或洋务派思想家,他们是这一运动的鼓吹者、实践者和批评者;其他介于二者之间的洋务运动参加者,包括企业家、教育家、官员等,则称他们为一般洋务派人士。

官督商办企业弱点、坚持工商业由私人纠股自由经营的洋务派思想家,也非常强调政府在企业发展中的扶持作用。例如主张商战的郑观应就反复强调官商联合兴办新式工商业的重要性,主张“既应借官力以维持,而工艺之行尤必藉官权以为振作”,总之是要“用官以助商力之不逮”[1](P590)。

所不同的是,洋务大吏和洋务派思想家对国家支持的理解有差别。洋务大吏理解的国家支持是“官”对企业经营的全面干预,即“官总其大纲,察其利病”。而洋务派思想家所理解的国家支持是在特定的领域,即“民力所不逮”之处,发挥保护和稽查的作用,而并不是要求他们掌握企业的经营大权。在洋务派思想家看来,企业的经营管理权由商任之,企业和国家的关系是依法纳税和征税关系。

笔者认为,在一国现代化的初期,出现一批“官营”的或官府参与的带有不少缺点的近代大工商业,无论如何总比没有它们时要好些。官督商办企业在近代中国的发展过程中至少起过以下两个作用:

首先,诞生了一批近代意义上的大、中型企业。如果没有政府的支持,像轮船招商局、开平矿务局等大型民用企业是不会产生的。

其次,鼓励了更多民用工业的诞生,起到了开风气之先的作用。当时民营工业发展的地区常是官督商办企业所在的一些大城市,如上海,而其他没有官督商办企业存在的地区民营工业也并不发达。所以会出现这种情况,主要是官督商办企业出现后,对民营工业的兴起至少起到了四种作用:一是以其高收益刺激了人们投资新式工业的兴趣,转变了人们的观念,为民营新式工商业的创办奠定了基础;二是要求出现为其进行配套加工的零部件企业,直接刺激了民营工业的兴起;三是有利于传播现代技术和管理知识,为民营工业的成长创造了条件;四是有利于创造“制度变迁”的规模效应,从而使该地区成为全国改革速度最快的地区之一,有利于刺激外地新式工商业的兴办。

四、“官督商办”企业的负面作用

随着中国新资本主义经济的不断发展,19世纪80年代以后,越来越多的人对投资新式经济产生了兴趣。在这种情况下,国家全面干预经济的方针,就应该向退出微观经营领域、而重在宏观调控的方向转变,这也正是亚当·斯密的经济自由主义所鼓吹的。此时继续坚持国家对经济全面干预的方针,将会造成以下后果。

一是严重阻碍了民间资本企业的发展。由于担心国内同行企业的竞争,有碍于优先发展军事工业目标的实现,洋务大吏遂通过专利权的手段,通过行业垄断人为扶持官督商办企业的成长。这在经济发展初期,应该说是很有必要的,但到后来,这一制度越来越成为阻碍民间资本产业发展的绊脚石。时人将这种行业垄断非常恰当地形容为“是何异临敌而反缚其众将士手足,仅以一身挡关拒守,不亦慎乎?”[10](P6)。英国专栏作家干德利在他所写的《中国进步的标记》一文中,对轮船招商局有这样一段评论,“招商局的经理们对能够参加贸易以及和国外的敌手们和平共处外,已感到满足了”。“当局习惯于干涉私人企业,因而严重地阻碍整个民族的进步。我们也许可以再指出另外的一件奇异的事情,就是台湾的巡抚为着帮助该岛发展贸易,曾购买了两只火轮船,而招商局的保护者们反对这两只船到北方贸易,认为是对招商局商场的侵犯!”[11](P441、442)正因为此,当时希望中国企业制度发展的人们无不批评这种影响经济进步的政策,指责这种垄断是“损华益洋”的“短视”[12](P495)。

二是束缚了企业自身的发展。资本主义经济是在竞争中逐渐发展起来的。企业之间的自由竞争是促使企业不断改善经营管理、不断改进技术设备和营销方式,从而提高生产效率的推动力量。李鸿章等人人为地扼杀竞争,搞只此一家别无分店的垄断,使自己所办企业处于无国内同行竞争的优越地位。这样,企业便缺乏改善经营管理,改进生产技术设备,改善营销机制的推动力,因而日益陷入停滞、不振甚至萎缩的境地。从这个意义上说,李鸿章的行业垄断思想,并不具有保护先进生产关系、促进社会经济发展的先进性,而是保护了落后,从根本上制约了洋务官办企业的发展。

五、结 论

官督商办企业是中国现代化过程中与国际惯例接轨的一项重要举措,它不但带动了风气的开化,而且带动了一系列相关产业的崛起,对中国现代化建设有推进之功。然而股份公司制度毕竟是与先进的社会化大生产方式联系在一起的,需要社会在典章制度、精神和习俗等方面及时的加以配合。中国传统社会的文物典章、风俗习惯与股份公司制度所需要的社会条件有较大差距,因而股份公司制度在中国表现出了相当的不适应,出现了很多的问题。不过,世界经济一体化的发展大势是谁也违背不了的,因而官督商办企业自19世纪80年代中期后就不得不按照市场化的原则进行变革,这也说明,在工业社会时代,要解决企业效率低下的问题,只有将市场化原则引入企业内部一途,舍此别无他法。

〔参考文献〕

- [1] 郑观应集:上册[M].上海:上海人民出版社,1982.
- [2] 魏源·海国图志[M].郑州:中州古籍出版社,1999.
- [3] 赵守正.白话管子[M].长沙:岳麓书社,1993.
- [4] 奥诃.乐道堂文钞[M].北京图书馆善本室.
- [5] 李鸿章全集:卷2[M].海口:海南出版社,1998.
- [6] 洋务运动:卷6[M].上海:上海人民出版社,1973.
- [7] 李鸿章全集:卷7[M].海口:海南出版社,1998.
- [8] 中报,1888年7月13日.
- [9] 马建忠.适可斋记言[M].北京:中华书局,1960.
- [10] 段之略.皇朝经世文三编:卷61[M].北京:北京图书馆善本室.
- [11] 洋务运动:卷8[M].上海:上海人民出版社,1973.
- [12] 阮芳纪.洋务运动史论文选[C].北京:人民出版社,1985.

(责任编辑 杜家贵)