

● 中国近现代史

论“官督”对近代早期工业企业治理的影响

胡 勇 华

(武汉大学 历史学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 胡勇华(1963-), 男, 湖北黄冈人, 武汉大学历史学院博士生, 主要从事中国经济史研究。

[摘 要] 近代工业企业“官督”行为是影响企业治理的重要因素。晚清政府通过对企业经营项目审批权、人事任免权和账目稽查权的控制, 对近代企业治理施加了正反两方面的影响。政府在为近代企业发展提供多种政策便利的同时, 也造成企业产权关系模糊和法人地位的丧失, 因而不仅影响了近代企业治理成效, 也要为中国失去早期工业化的宝贵时机承担责任。

[关键词] 官督; 企业治理; 影响

[中图分类号] K252 [文献标识码] A [文章编号] 1671-881X(2004)01-0026-05

中国近代早期工业企业的创建与发展过程一直是与官方保持着密切而又错综复杂的关系, 尤其在甲午战争前, 近代企业基本上是在官方的倡导和约束下运行的。有资料显示, 从 19 世纪 70 年代到 1903 年, 以官督商办形式先后创办的近代工业企业已有 40 余家, 主要集中在矿业、航运、金融保险等行业, 其中尤以煤炭和金属采掘业最为集中^[1](第 33 页)。如果从产权关系和组织制度两方面对近代早期工业企业进行考察, 不难发现, 其治理成效往往首先受制于“官督”及其在企业治理过程中的表现方式。

一、“官督”在近代早期工业企业中的表现方式

“官督”主要是强调官方在企业经营活动中的作为方式与手段。实际上, 近代早期工业企业从官办到商办, 不管是那种形式的企业都离不开官方的影响, 即使像张謇这样一个最具私人经营性质的商人, 他在开办大生纱厂时, 同样要征得张之洞与刘坤一这样的洋务官员的批准和资助。对清政府而言, 强调企业经营活动中“官督”的影响, 其基本考虑无非有二: 一是强调企业经营活动要全部置于官方的保护、扶持和监督控制之下, 即“由官总其大纲, 察其利病”; 二是强调企业经营活动不是由官直接操办, 而是由官方认可的商人出面, 募集社会资本经营, 同时, “所有盈亏, 全归商任, 于官无涉”^[2](第 40 页)。可以说, 在近代工业企业经营活动中强调“官督”形式, 既是清政府“一厢情愿”的发展工业思想, 也是在当时复杂的政治与经济环境下, 官与商之间在兴办企业问题上达成的一种暂时的妥协和相对利益上的均衡。

毫无疑问, “官督”在近代企业组织中最充分的表现形式是近代官督商办企业。在这些企业中, 官方对企业的督查与控制主要是从以下几个方面展开的。

首先, 官方严格控制和掌握企业经营项目的审批权。从勘察规划、组织章程到经营过程中的重大事项变更等事关企业经营方向的基本内容都必须事先征得主政官员的同意。在开平煤矿, “所有开工办事章程, 先由直督认可, 然后施行, 其尤关重要者, 须经直督奏准, 方能举办”^[3](第 339 页)。汉阳铁厂招商承办时期规定: “用人理财、筹划布置……及应办一切事宜, 悉照轮船、电报公司章程, 遵照湖广总督札饬

均由督办一手经理,酌量妥办。”^[4](第11页)可见,近代早期工业企业经营决策权不是操于股东之手,而是受制于朝廷要员,企业经营大权往往就落于集“官、绅、商”于一体的少数官僚手中。

其次,官方拥有对企业高层管理人员的控制与任免权。近代早期许多工业企业实行的是“总办负责制”,“总办”以下设有“会办”、“帮办”等职,如唐廷枢担任轮船招商局“总办”期间,徐润一直是招商局的“会办”,朱其昂、盛宣怀、郑观应等也先后被任命为招商局“会办”或“帮办”。至20世纪初,许多企业开始实行“督办制”,“督办”之下,设有“总办”和“总稽查”,如1885年轮船招商局改组后,盛宣怀出任“督办”一职。尽管企业内职务的设立名目繁多,但有一点是明确的,那就是企业内部所有高层的任免都“系听(督办)调度”,而招商局从1872年至1911年,先后19任总办、督办,无一不是由北洋大臣“札委”,或由邮传部“部派”。正如当时的《北京官报》所言,“督办、会办乃至代表股东的商董,皆需由李鸿章授职,因而实际的取舍人还是李鸿章”^[5](第155页)。

第三,官方拥有对企业经营账目的审计稽查权。账目是企业全部经济往来活动的凭证和记录。因为账目对企业的特殊重要性和敏感性,起初洋务官员对企业的账目稽查也持十分慎重的态度,李鸿章曾专折上奏朝廷说,如随意调薄清查,必定会“滋生疑惑,生意难以招徕,且洋商嫉忌方深,更必乘机倾挤,冀遂其把持专利之谋,殊与中国商务大局有碍”。尽管如此,官方对企业的账目稽查仍然屡见不鲜。1885年,马建忠奉命对轮船招商局进行调查,其中就认为招商局“帐目之弊,失之太深,不外四注,有帐无实,而每年结帐又徒务虚名,究难取信”^[6](第125-126页)。1899年,清朝大臣徐桐在一份要求对轮船招商局、电报局和开平矿务局“彻查”的奏折中要求政府责成各企业,“迅将经营各项近年收支数目,亦限三个月分折开具清单,酌定余利归公章程,专案奏明请旨定夺”^[7](第7页)。这样,政府通过运用这些权力,牢牢地掌握了对近代早期工业企业的控制权和支配权。

二、“官督”在近代早期工业企业治理中的“正效应”作用

企业在本质上是一种以经济目标为取向的社会组织,在其内部它表现为一种人与人之间相互契约关系的组合与连接,在其外部它受政策、技术等环境因素的影响并不断进行自我调节。因此,企业治理的水平和成效就基本上受制于企业内外两种因素的影响。“官督”对企业而言是一种由外部向内部转化的影响因素,且这种影响具有正反两方面的意义。

在近代早期工业企业兴办过程中,当时整个社会正处于“民贫于下,财绌上”的艰难时期,同时,世界范围的工业化发展趋势和压力日益明显,政府不得不顺应世界工业化发展的潮流,加快自强鼎新的步伐,并借助自身的影响力,支持具有近代化意义的工业企业的发展,达到“用官以助商力之不逮”^[8](第590页)的效果。这在客观上促进了官方在企业治理中发挥“正效应”的作用。这种“正效应”作用具体表现在以下几个方面:

第一,官方通过对企业人事任免权的控制,及时发现和任用了一批经营管理人才。

近代早期工业企业中,管理人才和技术人才都是十分匮乏的,真正受过专门训练的人才几乎等于零,而且早期企业的管理带有十分浓厚的行帮观念,从而严重制约了企业的发展和制度创新。为了尽快扭转这一局面,晚清政府加大了人才的选用培养力度,一方面先后选派8批官费留学生累计209人分赴欧美深造,其中有23名攻读矿冶、机器和工艺技术等专业^[9](第87页)。另一方面,政府在国内建立了一批培养专门人才的学校。张之洞在创办汉阳铁厂之初,就拨出专款开设了矿学化学堂和化学学堂,并说“查开矿炼铁,必须讲求矿学化学。外洋矿师薪工太厚,势难多雇。必须自设学堂,练习人才,以备将来鄂厂及各省之用”^[10](第18页)。盛宣怀主政铁厂之后,深感企业“必有学通中西、虑周识远之士,始足以赞画机宜;必有开敏精练、操履谨严之才,始足以委以庶务”。以此为标准,他与王文韶、张之洞连衔奏保梁启超、郑孝胥等“博通今古”“学识清超”之士,请准调铁路总公司任用。同时,政府还向英美法德日等国聘请了大量的教习,其中1905年至1906年就有五六百人之多^[11](第382页)。正是在官方的努力

下,一批企业经营管理人员很快脱颖而出,像李鸿章幕府里的盛宣怀、李金镛及后来的唐廷枢、徐润等都成了晚清著名的企业家。

第二,官方通过对企业账目的稽查,及时发现了企业中的舞弊行为,惩治了一批腐败人员,从而有助于提高企业治理的成效。洋务官员李鸿章、左宗棠、张之洞等都重视对企业领导人中腐败行为的查处。如徐润担任轮船招商局会办期间,因挪用公款事发,被勒令退赔并予开除,以至于“家业荡然,生机尽矣”。郑观应因挪用上海机器织布局公款事发,其命运和徐润一样,到后来连日常生活都需要别人接济。

第三,官方通过运用多种优惠政策,使近代早期与官有密切联系的工业企业在经营上得到比外资工业企业和纯粹民办企业更多的经营特权和便利,从而大大降低了企业的“创业成本”,提高了企业的市场竞争力。晚清政府实行的专利制度便是其中典型的例子。上海机器织布局于 1882 年便获得李鸿章奏准“十年之内只准华商附股搭办,不准另行设局”^[12](第 1051 页)的经营特权。此后,包括专利权在内的许多经营特权,也施诸于众多官督商办企业。如招商局从创办之初开始,李鸿章就一直强调“事体重大,有裨国计民生,故须官为扶持,并酌借官帑以助商力之不足”^[13](第 35 页)。有统计,招商局自创办之后 10 余年间,从清政府获得一二百万两的低息贷款^[14](第 161 页)。同时,招商局还被给予 50 年设局专利权、加拨漕粮、半税权优惠政策等,这些都是官方为其经营治理创造的良好外部环境,“成为商局命脉所系”。

三、“官督”在近代早期工业企业治理中的“负效应”作用

出于多种需要和考虑,在近代早期工业企业的兴办过程中,政府为企业提供了许多带有明显中国特色的政策便利,而企业则完全像是被政府抱着长大的孩子。在这种环境下成长起来的企业,天生就是畸形的。如果从“官督”对企业治理的“负效应”因素考察,这样的结论是很容易得出的。

首先,“官督”进一步模糊了企业产权关系,使近代企业治理结构更加混乱,企业法人地位得不到确认。

产权是围绕财产问题而形成的经济权利关系,包括主体的责任、权力和利益。产权关系决定企业的生产目的和经济地位。在“官督”的总体框架下,近代早期工业企业活动整体上受制于政治权力的制约,企业的决策权难以操于真正关心企业命运的股东大会或者董事会之手。于是,“商民虽经入股,不啻途人,即年终分利亦无非仰他人鼻息。而局费之当裁与否,司事之当用与否,皆不能过问”^[15](第 6 页)。以招商局为例,唐廷枢于 1873 年至 1884 年,就一直以官员和经理双重身份主政招商局,他首先是李鸿章推荐由朝廷下令任职的“总办”;同时又是股东代表,这样就成为集“官派经理”和“买办商人”于一身的大股东。其后,盛宣怀担任招商局“督办”时,同时也是天津海关道“道台”。在这种情况下,标志企业基本产权特征的所有权和使用权难以区分,企业经营乃至利润分配受到官方干预也就不可避免。像 1885 年,李鸿章就曾擅自以招商局款 10 万两附入上海机器织布局的股份;1896 年,清政府提招商局余利 20 万两、公积 60 万两充作通商银行股本^[16](第 22 页),至于官方要求的各种名目的“报效”,更是企业经常性的财务负担,而企业自己应当拥有的财产处置让渡权反倒变得不独立、不完全和不重要了。

实行股东会、董事会、监事会制度,是工业企业法人治理结构建立的基本形式和内容。股东会应是企业中最高权力机构。然而许多近代早期工业企业并不重视发挥董事会和股东大会的作用。其中一个重要的原因在于商股们认为总办、会办等企业要职皆系官方委任,故“有所怀疑畏惮而不敢尽其辞”^[17]。更为严重的是,当官方成为企业的全权代理人后,企业的法人地位进一步丧失,以至于 1914 年《公司条例》颁布以前政府颁行的所有企业法规都避而不谈“企业法人”问题,诚如郑观应所言,近代中国企业“尚无商律,亦无宪法,专制之下,各股东无如之何”^[18](第 4 页)。没有法人地位的企业便常常处于一种不可名状的威胁之中。

其次,官方通过其掌握的对企业督查控制的权力,加剧了政府官员在企业中恣意安插亲信和营私舞弊的行为

由于产权关系模糊,大小官僚为了最大限度获取自身利益,往往把企业经营权交给“内部人控制”,这必然导致“积弊多端”。汉冶萍公司在汉阳、大冶、萍乡三处职员“统计不下千二百人,大半为盛宣怀之厮养,及其妾之兄弟,全以营私舞弊为能”。而汉阳铁厂每逢督办到厂,“全厂必悬灯结彩,陈设一新,厂员翎顶衣冠脚靴手本,站班迎迓,酒席赏耗之费,每次至二三百元之多,居然列入公司账目”^[19](第474页)。企业内部官权重,官气盛可见一斑。1907年,朝廷官员瑞澄在奉命对轮船招商局彻查后认为,盛宣怀“前充招商局督办,用局款购置上海地产,弊端百出,有用‘本局’及‘总办’出名者……皆盛一人经手,价涨视为己业,价落拨归公产”^[20](第64页),盛宣怀正是这样利用手中职权不断扩大自己拥有的企业股权份额,据当时美国驻天津领事估计,盛宣怀每年至少有20万两的额外收入,到1897年,他已拥有招商局27.5%的股份^[21](第221页),成为招商局最大的股东。

最后,“官督”模糊了官与商各自不同的管理职能,加深了官商之间的隔阂和矛盾,最终阻碍的不仅是近代工业企业治理水平的提高,而且影响了中国早期工业化的进程。

尽管官方不断强调“官督”在企业治理中的意义全在“扶助”“扶持”和“保护”上,也确实为企业提供了一些资金和政策上的便利,但是毕竟官商各自追求的利益目标相去甚远,企业经营者希求的是“官助招商”,官员心中只想“招商助官”,像张之洞在筹划江南铁路时就表明了他“不甘让利于商,更不肯让权于商”的真实意图。他承认“鄙意本拟全归官办,因欲筹全路,藉以稍集商股”。从19世纪八、九十年代开始,近代企业中的官商矛盾便日益激化。官权以“督办”的霸主身份在企业中横行无忌,假公济私,财势两足,更加“有强权无公理”。而众多商人的投资经营热情也受到极大的挫伤,以至于在1895年,江南铁路招股时,通告发出许久,“沪商尚无入股,电询粤商,亦无应者,……(因)招商、电报局皆官权重而商利轻,即其前车,故各怀观望”^[22](第18、23页)。“官督商办”这种曾被寄予希望的近代早期工业企业组织形式,日益受到冷落和抨击,就连曾积极为之摇旗呐喊的郑观应也感叹道“轮船招商开平矿,创自商人尽商股……办有成效倏变更,官夺商权难自主……名为保商实剥商,官督商办势如虎”^[23](第613页)。官商关系的尖锐对立,政府官员自己应该是心知肚明的。黑龙江官员在筹办漠河金矿时,就意识到“官尊商卑,上下隔阂,官视商为鱼肉,商视官如虎狼”^[24](通论)这种官商之间的深层矛盾。

“官督”以及由此造成的官商矛盾恶化的直接后果是导致大量有发展前途的工业企业提前夭折。近代早期即便是像汉冶萍公司和电报局这样盈利较好的洋务企业,也都是昙花一现。汉冶萍公司在多重压力下,大部分设备闲置,到1912年底,汉厂炼钢炉被迫全部停产。至于电报局则以其丰厚的盈利成为北洋大臣及以后的北洋政府眼中的一块肥肉,在1908年改归官办后,终于彻底从商界消失。而轮船招商局最终也“愈发陷入困境,每年债息高达数十万两,完全无力还付。船舶破旧,栈房失修,面临破产的边缘”。

另一方面,官商关系恶化也直接导致越来越多的国内商人转而向外国企业投资,即所谓“附股”现象。如旗昌轮船公司、上海自来水公司,有50%以上是中国资本,而中国玻璃公司等所谓外资企业中中国资本更高达80%^[25](第288页)。之所以如此,一个重要的原因是因为一些国内商人认定与其让自己的财产受到官方的注意而被勒索,不如置身于外国企业的保护下获取更多的“机会利益”。

官商矛盾反映了代表发展资本主义的商与维持封建统治利益的官之间的不可调和的矛盾。有清一代,生产增长市场繁荣,18世纪应该达到高峰。尽管这时中国与西方国家比国力还显高强,但此后由于中国在科技和制度创新上,尤其是包括企业治理在内的经济制度的创新上明显落后于西方,因而,包括“官督”在内的政府行为在客观上不仅不能推动近代工业企业的发展,反而阻碍了其正常的运行。也正因为有官方的过度干预,官僚作风代替了科学管理,在企业治理中显得比企业精神和科学管理制度更能发挥作用,从而不仅延误了中国近代企业步入早期工业化的时机,也使中国民族资产阶级所追求的“实业报国”的理想和希望全都成了泡影,最终只留得个(近代工业企业)“在资金、设备、技术各方面,都根本不算工业,不如任其倒闭”^[26](第117页)的无奈叹息。

[参 考 文 献]

[1] 杜恂诚,《民族资本主义与旧中国政府》,上海,上海社会科学出版社,1991

- [2] 李鸿章. 李文忠公全集 [M] . 译署函稿. 卷 1. 北京: 商务印书馆, 1921.
- [3] 近代历史研究所编. 矿务档 [C] . 台北: 精华印书馆, 1960.
- [4] 张之洞. 张文襄公全集: 卷 44 [M] . 北京: 中国书店, 1990.
- [5] 北京官报 [N] . 1885-10-02.
- [6] 中国科学院近代史研究所史料编辑室. 洋务运动(六) [M] . 上海: 上海人民出版社, 1961.
- [7] 盛宣怀. 愚斋存稿 [M] . 第 3 卷. 1914.
- [8] 夏东元. 郑观应集: 上册 [M] . 上海: 上海人民出版社, 1992.
- [9] 徐鼎新. 中国近代企业的科技力量与科技效应 [A] . 上海: 上海社会科学出版社, 1995.
- [10] 张之洞. 张文襄公全集: 卷 14 [M] . 北京: 中国书店, 1990.
- [11] 王晓秋. 近代中日文化交流史 [A] . 北京: 中华书局, 1992.
- [12] 孙毓棠. 中国近代工业史资料: 第 1 辑(下册) [C] . 北京: 科学出版社, 1957.
- [13] 李鸿章. 李文忠公全书: 奏稿. 卷 36 [M] . 北京: 商务印书馆, 1921.
- [14] 朱荫贵. 国家干预经济与中日近代化 [M] . 北京: 东方出版社, 1994.
- [15] 陈忠倚. 皇朝经世文三编: 卷 26 [M] . 上海: 上海书局石印本, 1902.
- [16] 招商局总管理处汇报. 豆建民. 中国公司制思想研究 [A] . 上海: 上海财经大学出版社, 1999.
- [17] 书李傅相招股开铁路示谕后 [N] . 申报. 1887-05-31.
- [18] 郑观应. 盛世危言后编: 卷 12 [M] . 1920.
- [19] 汪敬虞. 中国近代工业史资料: 第 2 辑. 上册 [C] . 上海: 上海科学出版社, 1957.
- [20] 瑞澄致轮船招商总局函. 李玉. 晚清公司制度建设研究 [A] . 北京: 人民出版社, 2002.
- [21] 张后铨. 招商局史(近代部分) [M] . 北京: 人民交通出版社, 1988.
- [22] 张之洞. 张文襄公全集: 卷 150 [M] . 北京: 中国书店, 1990.
- [23] 夏东元. 郑观应集: 上册 [M] . 上海: 上海人民出版社, 1992.
- [24] 葛士浚. 皇朝经世文续编: 卷 1 [C] . 武进盛氏思补楼刊本. 1897.
- [25] 郝延平. 中国近代商业革命 [M] . 上海: 上海人民出版社, 1991.
- [26] 汪敬虞. 中国近代经济史(1895—1927) [M] . 北京: 人民出版社, 2000.

(责任编辑 桂 莉)

On the Influences of *Governmental Supervision* on the Enterprises in the Late Qing Dynasty

HU Yong-hua

(School of history, Wuhan University, Wuhan 430072 Hubei, China)

Biography: HU Yong-hua(1963-), male, Doctoral candidate, School of History, Wuhan University, majoring in Chinese economic history.

Abstract: “Governmental supervision” is an important factor that influences modern business management. The late Qing dynasty’s control over business projects, human resources, and audit, acts as a rapier to the development of modern business. While the government provides facilitating policies for the development of modern enterprises, it also deprives enterprises of its status of a legal person, which results in the ambiguity of ownership of enterprises and further influences the efficacy of management. It is also the reason that China lost the opportunity of early industrialization.

Key words: Governmental Supervision; enterprises supervision; influences