

近代以来官督商办企业的发展历程及启示

何富彩

(江西科技师范大学经济管理与法学院,南昌 330036)

摘要:近代以来官督商办企业的发展历程表明,尽管官督商办企业的产权结构存在天然的缺陷,然而,在近代资本主义发展的早期,因为政府的干预及官督商办企业经营效率较好,仍然可以逐渐吸引私人资本,结果是私人投资的增加与官督商办企业的规模经济相互强化。产权结构方面的缺陷及政企不分等,制约官督商办企业的进一步发展,最终导致官督商办企业的逐渐衰落。近代以来官督商办企业的发展与衰落,对于当代具有一定的启示。在全面深化改革的进程中,既要使市场在资源配置中起决定性作用,又要更好地发挥政府作用,通过有效市场与有为政府的有机结合推动高质量发展。

关键词:官督商办;私人资本;产权结构;投资激励

中图分类号:F129 **文献标志码:**A

一、导论

近代以来,中国新式资本主义企业的组织形式包括官办、官督商办、官商合办及商办,其中官办企业主要集中在新式的军事工业和新式的矿业。^{[1]1463}鸦片战争之后,中国逐渐沦为半殖民地,有为之士逐渐意识到“师夷长技以制夷”,以曾国藩、李鸿章、左宗棠等为代表的洋务派官僚锐意引进西方先进技术来发展中国的军事工业,官办军事工业企业的代表是江南制造局、福州船政局等。尽管清政府创办军用企业的最初目的是增强军事力量,军用企业从事的也属于非商品经济活动,与社会经济的联系不怎么密切。然而,军事工业的发展在客观上促进了 19 世纪 70 年代民用工业的兴起。^{[1]1477}从产权关系来看,官办的企业由政府出资并且由政府委派官僚和相关人员进行经营管理。以官商合办形式出现的企业通常是民用企业,从事的是以获利为目的的商品生产活动。官商合办企业名义上是由政府和商人合

办,实际上的经营管理大权却掌控在清政府委派的官僚手中,商人代表处于从属地位。不过,官商合办的企业在甲午战争之前并未得到广泛推行。

在中国近代资本主义企业产生和发展初期,官督商办企业和商办企业是两种最为主要的企业组织形式。19 世纪 70 年代,在清政府兴办近代军用企业的过程中,发现由于缺乏相应的原料、燃料及交通运输业的配套发展,致使军用工业本身的发展逐渐步履维艰。^{[1]1463}有些军用工业本身是“制造机器的”,洋务派官僚酝酿利用现有军用工业的一些设备和产品来创办民用企业。因为清政府当时财政上捉襟见肘,很难筹拨创办民用企业所需要的巨额资金,所以洋务派官僚提出“官督商办”的企业组织形式。19 世纪 40 年代末,时任云贵总督的林则徐在奏折中提出以“官督办”与“民间采”发展云南矿业。^[2]官督商办这一企业组织形式之所以出现,很大程度上是起源于国家在兴办民用企业中缺乏资金。经营“官督商办”企业的具体措施是,先由官方

作者简介:何富彩(1976—),江西余干人,博士,江西科技师范大学经济管理与法学院讲师,主要研究方向:经济史。

提供部分官款作为垫支资本,同时指定与官方有一定联系的“商人”出面,向社会招募资本,然后由该企业以其经营所得,陆续归还官方一早就垫借的款项。这些商人的身份极其复杂,既包括买办,又包括与买办存在密切关系的旧式商人,还包括退职的官吏,其后还包括一些地主。^{[1]1463}甲午战争之前,中国近代中大型的航运、煤矿、电讯和纺织企业等几乎都采用官督商办这一企业组织形式。

一般而言,官督商办就是企业的创办及经营必须置于官府的监督之下,而实际的经营则是通过商人,在企业的创办及经营过程中商人们需要不断招徕社会上的个人资金。在金融业尚不发达的情形下,垫借官款是晚清官督商办企业的一种特有和普遍的现象。^{[3]9}在企业开办之时或是创业之初,因为难以募集到足额的社会股本(商股),政府以债权人身份垫借一定数量的资金作为企业的建设费用或流动资金,等企业生产经营具有一定成效后再陆续归还政府。^{[3]9}从现代产权理论关于债权和股权的区分来看,官府垫借的款项是企业的债权,它并不是企业注册资本中的股本。募集而来的商股才是企业的股本,是实际的股权,代表投资人对企业的所有权。以轮船招商局的创办为例,轮船招商局在创办之初,“借领直隶练饷公帑,纯系存项性质,非股本也。”^{[4]785}

从 19 世纪 70 年代到 19 世纪 90 年代,官督商办企业盛极一时,比如轮船招商局、开平矿务局、上海机器织布局、天津电报总局、中国铁路公司、漠河金矿、华盛纺织总厂等,这些官督商办企业在相关的经济部门几乎拥有法律上或事实上的独占地位,成为近代企业的支柱。^{[1]1612}官督商办这一企业组织形式一定程度上促进了中国近代资本主义的发展,然而,随着时间推移,官督商办企业的发展遭遇到极大的危机。甲午战争之后,尚存的官督商办企业或被收归国有,或是改为商办。^[5]在官督商办企业之后,商办企业逐渐成为近代中国资本主义企业的主要组织形式。^[6]1895—1900 年,全国新创办的工业和矿业企业共有 147 家,其中有 127 家商办企业,商办资

本额占总资本额的 83.3%。^[7]

张国辉(1979)认为,由于产权界定的不清晰,特别是股权与官府垫支借款之间的利益分配关系不明确及所有权和经营权之间的分离等,官督商办企业实际上名为“官督商办之局”,实际上“权操在上”“从企业发展的长远利益来衡量官款所起的作用,总的来说是挟持,而不是扶持。”^[8]在官督商办企业发展的早期,官款确实对企业的创办、发展及壮大起到了促进作用。在缺乏完善的财产权保护的外部环境下,垫支官款、“官为主持、商为承办”在一定程度上起到了“扶持”的作用,因为它有助于释放经济中的投资激励。有的研究则强调,像轮船招商局这样的官督商办企业其实一早就被官府挟持,官府对企业事实上的侵占也导致了招商局的所有者和管理层无法正确地行使其权利和义务。^[9]余雪琼和王利平(2020)认为,官督商办这一组织形式与更高层次的治理理念与社会逻辑较为相容。^[10]王明和龙登高(2021)则深入探讨了官督商办企业的治理机制,多委托人与多任务性似乎最终导致官督商办企业治理出现不可调和的矛盾。^[11]

从长期来看,对财产权的保护是有利于释放私人投资激励的。然而,在中国近代资本主义发展的早期阶段,必要的政府干预在事实上对官督商办企业的良性发展具有正向影响。因为在一个资本等要素没有充分发育的市场,政府干预事实上可以引发对私人参与官督商办企业的投资激励。政府的垫借官款及其直接干预在某种程度上可以确保私人投资的安全性,它类似于一种承诺机制,确保私人投资可以获得稳定的收益。相关研究认为,以轮船招商局、开平矿务局等为代表的大型官督商办企业最后之所以走向失败,很重要的一个原因是官督商办企业本身具有的混乱产权关系结构。^{[12]300}不过,诸如此类的研究则忽视了早期的政府垫款及政府干预在激发私人投资官督商办企业积极性上所发挥的重要作用。针对南通大生纱厂的案例研究结果表明,受整体高利贷环境的影响与制约,大生纱厂的“官利”制度与当时中国资本市场是相容的。^[13]王开玺(2009)

认为,李鸿章力主创办轮船招商局之时提出的“由官总其大纲,察其利病”并非完全向企业争权,而是适度放权,同时也是以其本人为代表的洋务派对清政府顽固势力指责的一种回应。^[14]此外,周建波(2001)的研究认为,官督商办这一组织形式很大程度上缓解了国家创办现代企业之初经常遭遇的启动资金匮乏这一关键难题,体现了国家资本与私人资本相结合的精神内涵,客观上有利于中国的早期现代化。^[15]

综上所述,现有的相关研究一方面忽视了官督商办企业中政府参与对私人投资激励产生的影响。另一方面,现有的研究在一定程度上忽略了私人投资激励与官督商办企业经济规模效应之间的相互强化。在近代化的早期阶段,官方的垫借款项和官方的干预等有利于官督商办企业逐渐对投资人产生激励。来自政府的垫款、参与或是直接干预向投资者传递出官督商办企业本身可以作为一种安全的投资选择,资本内在的逐利性将逐渐激发私人投资官督商办企业的热忱。由于私人资本可以从投资官督商办企业中获取股利及分红,这一投资激励有利于官督商办企业不断吸纳来自社会的商人股份(商股)。而随着企业资本金的扩大,将有利于企业生产和经营规模的扩大,其规模经济的效应得以发挥,进而不断推动官督商办企业出现较大的发展。与此同时,在官督商办企业创立之初,其产权结构存在天然的缺陷。如果产权明确清晰,私人资本最终拥有企业的支配权,企业的实际经营必须在最大程度上满足所有者的利益诉求。然而,来自政府的干预经常损害企业所有者正常的经济利益诉求。官督商办企业产权结构缺陷制约了企业迈向更为完善的治理。随着时间推移及官督商办企业发展规模的壮大,官督商办企业创办之初就存在的产权结构缺陷将进一步制约企业所有者们的利益诉求,从而抑制私人投资。与此同时,从外部环境来看,随着民族资本主义的发展和壮大,个人投资也有了更好的去处。结果是内外两方面的原因最终促使官督商办企业逐渐衰落。

二、官督商办企业:政企关系、产权与经济激励

从现代产权制度来看,官督商办企业是股份制企业,股权属于商股持有者的出资人,政府的垫款或是向政府的借款属于政府对企业的债权。在当时的历史条件下,政府与官督商办企业之间存在十分密切的联系。所有权和经营权的界限并不分明。从官督商办企业的产权结构来看,所有权属于投资官督商办企业的投资人,所有人承担企业的亏损及分享企业经营带来的收益。政府的垫借款项则是企业在经营过程中逐步还本付息的借款,无需承担经营风险。然而,在政府“督率”过程中,政府的干预可能经常侵害所有者的利益。官督商办企业中官和商的关系可以用李鸿章的话进行概括,“由官总其大纲,察其利病,而由该商等自立条议,悦服众商。”^{[1]1612}企业“所有盈余,全归商认,与官无涉。”^{[1]1612}这是1872年李鸿章为轮船招商局的设立所做的规定,随后沈葆楨在1875年又为招商局的官商关系做出新的规定,“官商一体,商得若干之利,官也取若干之息。”^{[1]1613}总体上来看,在官督商办企业的创办之初,尽管官方垫支的借款并不属于企业的实际股权。但是,来自政府层面的“监督”决定了企业的生产经营,政府通过垫借官款、缓息免息、免税减税及营业特许权等对官督商办企业发展产生了至关重要的影响。^{[4]1614-1617}

官督商办企业是在特殊的历史条件下出现的,它既不同于市场经济条件下国家和私人参股的股份公司,又不同于国家所有的混合所有制经济,也不同于完全私人所有的股份制企业组织形式。从外表上来看,它有点类似于近代资本主义国家早期出现的特许公司。从总体上来看,近代中国生产要素市场发展程度低于近代资本主义国家早期发展阶段水平,官督商办企业所处的外部市场条件与近代资本主义国家特许公司所处的外部市场条件存在显著的差异。此外,官督商办企业内在具有的产权结构与政企关系,与近代资本主义国家特许公司仍然存在显著的差异。就官督商办企业的产权结构而言,随

着时间推移,由于产权结构的缺陷,企业管理者越发无视股东利益。其造成的消极影响使投资者逐渐丧失对官督商办企业的信心,最终抑制私人投资激励。就官督商办企业中的政企关系而言,官督商办企业中的官员“总其大纲,察其利病”一早就使得官督商办企业包含复杂的政企关系。政府干预在初期并不会显著妨碍官督商办企业的发展;相反,政府干预为吸引私人投资与确立官督商办企业的垄断地位提供了很大的助力。然而,最终政府的过分干预也会使得官督商办企业效率低下,失去投资者的信任,逐渐导致官督商办企业自身的衰落。

在官督商办企业发展的初期,一方面,因为这些企业本身所处的行业与国民生计密切相关,官督商办企业通过诸多特许及优惠条件能迅速获得行业中的优先发展地位。另一方面,官督商办企业在创办过程中,确实吸引了一批较为优秀的来自商人阶层的企业管理人才。这两个方面与来自政府层面的诸如垫支借款、追加借款等直接参与或政府干预,会使得官督商办企业可以作为一种优质的资产供投资者选择。私人投资激励及官督商办企业的经济规模效应相互作用、相互强化,有利于促进官督商办企业的发展和壮大。以轮船招商局为例,1873年1月17日,轮船招商局在上海创办。轮船招商局筹办之时垫借的官款达到12万两,是年7月,实收资本还不到20万两。为开展航运业务,招商局必须有足够的资本投入,轮船订购、码头等方面的支出必不可少。同年唐廷枢为坐局总办,1874年8月中旬,招商局实收资本银增至47.6万两。^{[16]66}1881年,招商局招募到100万两的股本。^{[1]1480}在招商局招募商股的同时,政府也在不断通过垫借官款来扩大招商局的生产和经营规模。1875年,两江总督沈葆楨为招商局垫借官银100万两。垫借的官银在本质上是属于企业借款,招募而来的商股在本质上属于企业股权,即是企业的所有权。在官督商办企业草创之时,因为资本要素市场发育落后,招募而来的商股寥寥无几,必须通过官方垫借款项企业才有可能创办。随着企业开始经营,因为潜在获利的可能,社会资本才有可

能应募而入股。^{[12]300-301}在这一过程中,随着规模的扩大,企业资金周转不时出现困难,官方也通常会追加借款来确保企业正常的生产和经营。随着企业生产和经营规模的扩大,其经济效益也将凸显,对私人资本参与官督商办企业投资产生更大的吸引力。而充足的资本投入与官督商办企业的规模经济效应两者之间存在相互强化的关系,那些生产经营效率较好的企业更容易吸收到足够的资本投入。而一旦资本投入较为充裕,又有利于企业扩大生产和经营规模。

再比如官督商办的开平矿务局。1878年,开平矿务局正式开局,唐廷枢任总办。在开平矿务局拟定的章程中,突出了“商办”的性质,并且保证大股东对矿山的的管理权,其着眼点在于吸引私人投资。^{[1]1498}尽管其在1878年募集商股上遭遇了不小的挫折,当时计划集资80万两白银,实际上仅募集到20万两。不过,随着开平矿务局在1881年开始出煤,当年年底仅从上海便吸收到大约100万两的私人资本。1889年,开平矿务局又招募到新股50万两白银。^{[16]78}然而,1892年,继任唐廷枢任总办的张翼却反对采用开平矿务局通过招募新股扩大生产和经营规模的做法,改向对外借款来增加资本金。1899年,开平矿务局以财产作抵押,先后向英国墨林公司借款30万英镑和德华银行借款45万两白银。通过借款来增加资本金的做法事后被证明是不利于开平矿务局发展的,因为借款不同于股权,无须承担企业的经营风险。一旦企业资金周转出现暂时性困难,会被借款人轻而易举地加以利用。后来,英国商人轻而易举地就得到了开平矿务局。

近代中国的商品市场和劳动力市场尽管得到一定的发展,然而并不充分。资本市场的发育则更为落后,抑制了那些富有阶层及货币持有者的投资热忱。因为国内工商业发展的滞后,很多富有阶层转而附股于外国洋行。19世纪后半期,许多中国资本附股于外国洋行表明了这一点。^{[12]302}当时,普通人尤其不愿意参与官办企业或有政府和官员参与创办的企业。1876年,上海某外国记者就曾指出,“中国

有多为私人资本欲谋出路,但无路可寻”,原因在于普通投资者害怕被官府任意剥夺财产权或是对其投资进行任意处置。^{[12]302}不过,如果工矿企业在一开始就有明确的章程,并且明确主张“商办”,无疑会对投资者产生一定的激励。

在一个金融市场不完善、资本市场发育极其落后的年代,官方的垫借款项和官方的干预等有利于官督商办企业逐渐对投资人产生激励。投资者可从投资中获取股利及分红,这一投资激励有利于官督商办企业不断吸纳来自社会的商股。随着企业资本的扩大,有利于企业在国内市场生产和经营规模的扩大,其规模经济的效应得以发挥。除此之外,官督商办企业绝大多数与国民生计密切相关,人们对官督商办企业的产品和服务需求具有无限弹性,通过政府干预,官督商办企业也可能获取在行业中的独占地位,从而进一步强化了官督商办企业在国内市场的垄断地位,这一垄断地位很大程度上得益于政府的干预。尽管其在产权关系上存在天然的缺陷,但潜在巨大的商业利润将会对投资人产生正向的激励。除此之外,一些具有多年经营管理经验的“商人”(包括买办、退职乡绅、商人和现任官员)主持大局,事实上消除了官督商办企业早期发展阶段中产权缺陷对企业发展和壮大的不利影响。然而,官督商办企业最终却难以进一步发展。官督商办企业内在包含的政企关系及其产权结构,一定程度在初期促进了官督商办企业自身的发展。不过,官督商办企业包含的政企之间复杂的关系及其产权结构方面的缺陷,最终也会导致官督商办企业的失败。诚然,从企业发展所面临的外部经济环境来看,官督商办企业的发展之所以步履维艰,存在一个不能忽略的外部原因,就是中国民族资本主义的逐步发展及其壮大。民族资本主义的发展对私人投资产生了更大的激励,与此相对应的是,官督商办企业越来越缺乏对私人资本的吸引力。

三、官督商办企业的经营效率:以轮船招商局和开平矿务局为例

官督商办企业这一组织形式在一定程度上促进

了近代资本主义的发展,然而,因为产权结构上的缺陷等,最终将制约商股的投资激励。所以说,这一促进作用又是不完全的。在轮船招商局、开平矿务局的发展过程中,筹办之初,因为众多潜在的投资人持有观望乃至怀疑的态度,轮船招商局和开平矿务局都没有吸引到足够的创办资本,由于实收资本远远少于预计入股的资本数额,官方的垫支借款确实有利于企业本身的筹办。轮船招商局在创办之初,垫借的官帑就占到全部资本的 1/4 强,这些垫借的官款要求企业在将来的经营过程中逐步还本付息。从轮船招商局的发展历程来看,早在 19 世纪 60 年代,美商旗昌轮船公司就已经在长江航线上形成巨大势力。随着英商太古轮船公司在 70 年代以后进入长江航线的经营,美商旗昌轮船公司和英商太古轮船公司在航业利润上展开激烈争夺。随着招商局的出现,旗昌和太古竟然化干戈为玉帛,迅速勾结起来,把轮船招商局视为共同的打击对象。^{[1]1481-1482}1873—1877 年,尽管航运业本身具有潜在的巨大商业利润,然而,如果轮船招商局没有来自漕运专利、垫借的官款及国内商人的广泛支持,轮船招商局也许维持不了多久。从第一届结账算起,垫借的官款不断充实招商局的经营资本,1878 年,随着招商局商股股本的增加,借款逐渐在全部资本构成中呈现一定的下降趋势。到 1881 年 6 月结账的时候,借款占比出现短暂的上升。一直到 1882 年,资本构成才逐步好转。^{[17]38}

随着股本的增加及时不时的垫借官款,轮船招商局才有财力不断拓展航运业务。特别是在唐廷枢任总办之后,招商局扩充了运输业务。1872 年,招商局开辟了上海浦东和天津紫竹林码头,在唐廷枢和徐润主持局务之后,招商局又租用了上海耶松洋行的码头和堆栈,同时又在汉口开辟新的码头、兴建栈房等,1874 年,招商局直接买下了耶松洋行的码头和堆栈,接着又在宁波和镇江设置码头和趸船,此外,招商局还兴建储藏漕粮的仓库、开辟新的航线等。^{[1]1480-1481}随着招商局业务的蒸蒸日上,1876 年,招商局以 220 万两规银买下了旗昌轮船公司的全部

资产。在收购之时,旗昌公司的股票价值暴跌,面值一百两的股票仅值五十六两,而且旗昌公司本身的生意也疲滞。唐廷枢在 1876 年 11 月 18 日与旗昌公司订立契约,将该公司在上海及各地所有轮船资产,一并售予轮船招商局。出售价格为规银 220 万两,分期缴付。在收购旗昌轮船公司之后,轮船招商局拥有的固定资产超过了当时任何一家在华的外国轮船公司。^{[17]39}

轮船招商局最为主要的收入来源是水脚收入,此外,还可从仓库和栈房等方面获取一定的收入。1873—1874 年,轮船招商局的水脚收入大约为 42 万两,随着招商局业务的扩充,此后开始攀升,1876 年 6 月开始突破 150 万两,1876 年 6 月是结账日期。紧接着在 1877—1878 年间,突破 200 万两。此后一直到 1893 年,招商局的水脚收入一般在 200 万两上下浮动。^{[1]1736}不过,因为耗费在运输上的开支同样巨大,净收入占毛收入的比重大致在 15%—37% 之间浮动,中位数水平为 26.19%。^{[1]1736}随着业务的扩大,轮船招商局的净收入也出现较大的上升。1873 年,轮船招商局净收入为 81608 两,此后开始增加;1883—1884 年,招商局的净收入达到 91 万两,不过同年利润占净收入之比仅为 16.99%。1873—1878 年,招商局在其净收入中并未计提折旧,这一时期,利润占净收入之比都为 100%。随着在 1878 年 6 月开始计提折旧,利润占净收入之比毫无疑问会出现一定的变化。^{[1]1737}

因为招商局本身在航运上的优势地位,随着投资的增加,其经营越发具有规模经济效应,较为稳定的经营利润可以不断吸纳商股的加入。此外,即使在某一阶段遭遇经营困难,政府通常会履行“督率”的责任,从诸多方面为企业发展壮大创造条件。近代中国金融市场和资本市场的发育较为滞后,一直到 1882 年,才在上海出现国内股票上市交易机构,第一家华资银行一直到 1897 年才在上海成立。在中国近代资本主义企业发展的早期,创办企业通常会遭遇到较大的资金投入问题。投资规模太小,很难形成规模经济效应。而要想扩大投资规模,向社

会招募股份势在必行。社会储蓄转化为投资意味着追逐获利的可能。晚清财政日趋紧张,私人储蓄成为参与投资的主要来源。特别是民用企业的投资更是绝大部分来自私人储蓄,其中一部分华股依托洋行,剩下的储蓄则逐渐进入近代资本主义民用企业。

很多官督商办企业在刚开始的阶段确实很难吸纳到必要的私人资本,不过,随着政府将垫借官款这一直接融资手段用于官督商办企业的筹办、创立及发展,逐步吸引到越来越多的私人投资涌入官督商办企业。比如在轮船招商局的发展过程中,1875—1876 年,共招募到商股 60 万两;1877—1878 年,共招募到商股 73 万两;到 1881 年 6 月,商股已收足 100 万两。因为在 1882—1883 年,轮船招商局的股票价值已经由每股一百两的票面价值上升到每股两百两,招商局决定再招募 100 万两新股。1883—1884 年,招募 100 万两新股的目标也实现了。^{[17]38-42}有研究认为,“从客观上讲,运用以政府拨款和垫借款的直接融资手段,对于早期国家产业资本及部分私人产业资本的形成和发展起到了较大的促进作用。”^{[12]293}对于私人投资而言,可以从投资中获取收益是其最大的激励。

由于数据的可得性问题,很难对当时的相关投资收益率与招商局商股的收益率进行比较。大致而言,招商局商股从 1874 年 6 月的第一届结账开始,都会派发股息和官利。1874—1875 年,股息官利为一分。在第二届结账的时候,股息除发官利一分、余利 5 厘及办事人花红,账目上尚有盈余。到 1878—1879 年第五届结账,给商股以五厘的股息,另外五厘作续招新股之款项。在股本增加至 200 万两后的 1883—1884 年,尽管在经营中出现了一定的困难,派发股息一分后,账面上仍然净余 77000 余两。1885—1886 年,第十二届结账发股息官利三厘。在盛宣怀主持局务之后,轮船招商局实际上已经成为官督官办。然而,从当时股息官利派发来看,私人商股仍然可以获得较好的投资回报。^[18]1897—1898 年,第二十四届结账,发股息二分。每一份商股的投资收益率大致在 3 厘至 2 分之间,1900 年之前,中

位数水平大致在 8 厘左右,8 厘的股息即 8% 的投资收益率。我们可以参照 1899 年张謇创办大生纱厂时的高利贷借款利率,当时为 1 分 2。^[13]而招商局在 1899—1900 年间,1899 年底结账,发股息官利 1 分 375。^{[17]46}由此可见,从整体上讲,投资招商局的收益率是较为可观的。

从轮船招商局的经营效率、投资收益率来看,官督商办企业这一组织形式在当时的历史条件下客观上促进了资本主义的发展。再以开平矿务局的发展为例,有研究指出,中国近代煤矿中规模最大、成效最为显著的是官督商办的直隶开平矿务局。^{[1]1497}开平矿务局在创办之初,明确在《开平矿务局招商章程》中指出企业官督商办的性质,并且保证大股东对矿山的管理权,还制定较为详细的利润分配方案。除了得到政府的倾力支持之外,企业家才能再一次在近代官督商办企业的发展中扮演了关键角色。唐廷枢会同丁寿昌和黎兆棠“督办”开平矿务局期间,从私人投资来看,创办之初吸引私人资本不顺利。在开平矿务局成立初期的 1877 年 9 月至 1878 年 10 月间,一年的时间内吸引私人资本还不到 20 万两。其后,对私人资本的吸引力逐步增加。开平矿务局之所以对私人资本产生巨大的吸引力,与其本身的迅猛发展密不可分。从 1882 年正式投产至 1889 年,开平矿务局增产 5.46 倍。^{[1]1500}恰恰是在增长之后的 1890 年,开平矿务局很短的时间内就能在上海吸引到 50 万两的私人资本。到 1896 年,又增产一倍。而同期创办的官办基隆煤矿却日渐减产,这两者的经营效率形成鲜明的对比。开平矿务局在其章程中即明确规定,每年所得利息先提官利(股息)1 分,在提取官利之后,如果每年所得利润还有盈余,则给予提办者花红 2 分,其余 8 分仍按股均分,认股在 1 万两的大股东则允许派代表 1 人到局办事,各厂的重要办事人员必须从商股持有者中选充。^{[1]1498}相比轮船招商局,开平矿务局从一开始就明确了商股在企业中所处的地位,并且明确了商股的收益权。这在某种意义上是一个重大的进步,其对财产权的保护、对产权关系的界定、商股参与企业

的经营管理等都进行了积极的尝试。当然,这一尝试也有可能遭遇政府的干预而最终导致失败。从轮船招商局及开平矿务局的典型案例来看,如果官督商办企业可以体现出较好的经营效率,会对私人投资产生激励。这两个方面优势相互强化,随着私人投资的增加,企业更有资本和冲动去扩大其生产和经营规模,逐步实现规模经济,如此又会进一步吸引私人资本的参与。当然,因为政府的干预,官督商办企业拥有事实上或是法律上的优势乃至独占地位,这无疑有助于官督商办企业提升经营效率、不断在市场中获取更大的经济利益,进而对社会资金参与官督商办企业投资产生更大的激励。

四、官督商办企业失败的成因分析

近代以来官督商办企业的发展历程表明,官督商办企业构成了中国早期资本主义经济的一个主要部分,其酝酿、产生和初步发展在客观上促进了中国民族资本主义的产生和发展。^{[1]1631}中国国家资本主义发展的第一波高潮始自 19 世纪 60 年代洋务派在内忧外患中的自强运动,早期的洋务派自强运动集中于发展军事工业,以国家资本为主导。随后,官督商办开始逐步发展。中国国家资本主义在早期近代军事工业的发展中占据主导地位,民族资本主义的发展天然不足,在官督商办企业出现之后,为社会剩余资本提供了投资渠道。在政府干预及私人资本参与之下,官督商办企业在 19 世纪 70 年代至 19 世纪 90 年代获得了长足发展。等官督商办企业逐渐退出历史舞台,民族资本主义的发展开始拥有更为广阔的外部环境。随着相关要素市场的逐步发育,民族资本主义开始蓬勃发展。

然而,近代以来官督商办企业最终又是难以发展的。结合近代以来官督商办企业的发展历程,可以将官督商办企业最终失败的成因归结为四个方面。第一,从产权上来看,官督商办企业的产权存在天然的缺陷。在官督商办企业中,私人投资者并不真正拥有所有者地位,这会抑制私人资本对官督商办企业的投资激励,从而导致官督商办企业的失败。

第二,从产权保护的法律法规来看,缺乏正规的制度对官督商办企业中投资者的利益进行保护。由于缺乏产权保护的法律法规,在官督商办企业的发展历程中,私人财产权经常被侵害,从而导致官督商办企业的失败。第三,从政府与企业之间的关系来看,政企不分也是官督商办企业失败的成因之一。在官督商办企业发展的初期,政府的参与有利于官督商办企业逐渐形成垄断地位。不过,政府与官督商办企业之间的利益纠缠甚至尖锐对立最终导致企业自身难以进一步发展,从而导致官督商办企业的失败。第四,官督商办企业的治理机制很不完善,这也是官督商办企业失败的成因之一。官督商办企业的治理机制难以反映出所有者与经营者各自的利益诉求,所有者与经营者对企业控制权的争夺也会抑制官督商办企业的进一步发展,从而导致官督商办企业的失败。

首先,产权的天然缺陷制约了官督商办企业的进一步发展,最终导致官督商办企业的失败。在官督商办企业中,拥有企业股权的私人出资人实际上并没有真正拥有企业的经营权和最终的剩余索取权,官督商办企业产权上的缺陷最终使得投资者用脚投票,逐渐丧失投资激励。随着官督商办企业生产和经营规模的上升,过去那种粗放式经营管理难以为继,迫切需要更为完善的与产权所配套的经营管理结构。以轮船招商局为例,创办招商局的最初目的方面是解决漕运问题,另一方面是因为发展航运业具有潜在的巨大商业利润。这些商业利润有可能对社会资本(商股)产生吸引力。实际上,近代中国社会,富裕阶层手中握有大量的财富。据张仲礼先生估计,1887年,占全国人口2%的富有乡绅阶层掌握全国国民收入中的21%。只要经济中存在资本投资的激励,这些财富中的很大比例都有可能转化为投资。^{[12]300-301}然而,官督商办企业产权结构的缺陷制约了企业迈向更为完善的治理。那些拥有企业股权的民间出资人往往并不真正拥有企业的经营权和最终的剩余索取权,而拥有企业债权的政府部门和官员却拥有企业的实际支配权和剩余索取

权。^{[3]11}在缺乏相关财产保护法律法规的背景下,投资者逐渐丧失投资的安全性,投资激励将会遭受极大的抑制。

其次,缺乏促进资本市场进一步发育的正规制度建设,最终导致官督商办企业的失败。在官督商办企业发展的早期,尽管债权和股权在公司经营管理中地位的不平等对于官督商办企业的发展和壮大产生一定的阻碍,不过,社会投资的增加将这一阻碍作用降低到最低程度。一旦官督商办企业发展到规模经济的地步,投资人将更为强烈地要求获得企业的实际控制权和最终剩余索取权,然而,法律上对于私人财产权的保护却极为匮乏。官督商办企业天然地包含“官”“商”两种社会势力,由于所有权与经营权缺乏清晰的界定及缺乏对私人财产权的保护等,在官督商办企业的发展过程中,官与商之间的矛盾越发激化,最终导致官督商办企业不能获得充分发展。官督商办企业创办之初,缺乏正规制度回应企业所有者即商股持有者的利益诉求。随着官督商办企业经营效率的提高及其规模的发展和壮大,清政府在企业制度供给上严重滞后于社会的投资需求。一直要到清末新政时期颁布《公司律》之后,企业产权界定才开始清晰起来,企业所有者及投资者的利益才获得了正规法律制度的保护。按照《公司律》,无论是国家出资还是民间出资,“资本面前,人人平等。”^{[3]16}在《公司律》颁布之后,官督商办企业原有的产权界定不清晰问题才得以逐步缓解。不过,随着清政府退出历史舞台,官督商办企业也成为历史。

再次,政府对官督商办企业的过度干预最终导致官督商办企业的失败。在官督商办企业发展的初期,政府干预对于官督商办企业的进一步发展具有促进作用。然而,政府的过度干预甚至侵害企业投资者利益也会抑制官督商办企业的进一步发展,导致官督商办企业退出历史舞台。在官督商办企业的早期,政府干预或是参与企业的经营管理,客观上促进了官督商办企业的发展。由于生产要素市场等发育的滞后,特别是其中的资本市场发育较为落后,这些客观的历史条件决定了早期私人资本主义的发展

与政府干预存在紧密的联系。在政府干预之下,官督商办企业可以通过经营效率的提升吸引更多的私人资本参与,私人资本的扩充又有利于促进官督商办企业逐渐形成规模经济。从开平矿务局的案例可以看出,政府参与可以吸引私人投资,逐渐形成规模经济。在开平矿务局创办之初,通过开平矿务局招商章程明确了股东权益。然而,后来具有政府背景的管理层却无视股东权益,视章程为无物。^[19]在官督商办企业经营过程中,由于缺乏完善的财产权利制度,对于企业的控制权和剩余索取权并没有明确进行界定,政府可以轻易地利用企业本身的收益来为政府财政服务。一旦出现这样的情形,商人会失去继续参与的兴趣,对社会投资也会产生负面影响。甲午战争后,一大部分官督商办企业逐渐被剥去了“商办”的外衣,很多官督商办企业的控制权开始转移到政府手中。

最后,官督商办企业中的治理机制难以满足资本主义进一步发展的需要,最终导致官督商办企业自身的失败。诚然,官督商办企业是近代早期中国资本主义发展的一个重要组成部分。然而,官督商办企业中政府官员与企业所有者之间的关系,与公司治理中所有者与经营者之间的委托—代理关系存在显著的差距。在官督商办企业发展的初期,私人投资的收益一定程度上会掩盖官员与所有者之间的矛盾。然而,官督商办企业中作为“总其大纲、察其利病”的管理者与所有者之间最终会因为产权制度的缺陷及复杂的委托—代理关系等引发尖锐的对立。^[11]晚清煤矿企业的研究认为,官督商办最后走向失败的深层次原因在于政府的不完全财政制度。^[19]来自中国通商银行的证据表明,甲午战争之后,尽管官督商办企业逐渐退出历史舞台,以“官助商办”企业面目出现的企业模式还是摆脱不了来自政府层面的负面影响。^[20]从中国通商银行产生的历史条件及其与外国的关系来看,它既在一定程度上体现了官商合力在促进企业发展中的积极作用,又很难避免官商之间的内在矛盾。^[21]在其成立之初,张之洞将中国通商银行的评语是“不官不商、亦官

亦商、不中不西、亦中亦西。”^[21]中国通商银行作为中国近代史上第一家资本主义金融企业,由于其包含着十分复杂的政企关系和并不清晰的产权结构,内在地决定企业的实际经营者需要游走在资本权贵和政府权贵的夹缝之中。^[22]从官督商办企业后期的发展经历来看,官员“总其大纲、察其利病”将不断导致政府对所有者利益的侵害。^[18]官督商办企业内在治理机制的不完善,既源自产权制度的缺陷,又同政府与企业之间纠缠不清的关系密切相关。从官督商办企业的发展历程来看,“官”“商”之间对企业所有权与控制权的争夺时常成为官督商办企业治理中面临的难题。^[23]

五、结论及启示

近代以来官督商办企业的发展历程表明,即使缺乏对财产权充分的保护,如果企业的发展可以为私人投资提供正向的激励,政府干预与私人投资相结合的企业仍然可以实现其规模经济。以优质资产面貌出现的官督商办企业,其投资激励对私人资本的吸引在很大程度上可以超越产权制度本身产生的激励。然而,随着官督商办企业规模经济的发展,官督商办企业内在产权制度上的缺陷,最后逐步演变成政府与私人资本尖锐的对立。与此同时,政府与私人资本在企业控制权和剩余索取权等方面的对立也会损害企业本身的经营效率。所以说,近代以来官督商办企业既是发展的又是不能发展的。其发展是因为在官督商办企业发展的初期,产权结构的天然缺陷不会妨碍对私人资本的投资激励。其之所以不能发展是因为随着政府与私人资本在官督商办企业中展开控制权和剩余索取权的争夺,逐渐丧失对私人资本的投资激励。关于近代以来官督商办企业发展历程的研究对于当前全面深化改革具有一定的启示意义。

(一)产权制度对市场经济发展和组织发育至关重要,合理与清晰的产权制度可以为经济中的微观主体提供恰当的激励。在当前全面深化改革的进程中,深化所有制改革是重点内容。深化所有制改

革,既需要充分保护多元化产权主体的利益,又要充分发挥多元化产权主体参与市场竞争的积极性和主动性。要着力破解深层次的体制机制障碍,合理的产权制度有利于降低体制运行成本并为企业家等微观主体提供经济激励。通过产权制度层面的改革改善企业家预期及增强企业家信心,为企业家精神的涌现创设合理的激励结构,有力地促进企业家精神的发育和成长,促进建设创新型国家。

(二)充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,经由市场经济体制提升资源配置效率、激发市场主体活力、推动企业不断革新及促进高水平对外开放,通过健全法律法规制度确保市场的持续发育、市场的永葆活力及市场效率不断提升。官督商办企业的发展历程表明,完善的资本市场可以为微观主体创造持续的正向激励。在近代化早期资本匮乏阶段,缺乏正规制度保护的资本市场仍然可以为私人投资提供出路。然而,产权缺陷与不完善的资本市场等最终会抑制私人投资。深化改革,一方面需要充分发挥市场在配置资源中的决定性作用。另一方面,通过突破思想观念束缚与体制机制障碍,通过制度建设等确保市场在配置资源中的决定性作用。

(三)实现市场在资源配置中的决定性作用与更好地发挥政府作用二者之间有机统一。实现有效市场与有为政府的有机结合及良性互动,有力推动中国式现代化。尽管市场在资源配置中能够起到“决定性作用”,但是市场并不能起到全部作用。官督商办企业的发展历程表明,在官督商办企业的早期阶段,政府干预一定程度上弥补了资本市场本身发展的不足。然而,资本市场的进一步发展内在要求官督商办企业逐渐脱离政府干预。在推动高质量发展与实现中国式现代化的进程中,既需要用好“看不见的手”,又需要用好“看得见的手”。在全面深化改革的进程中,既需要不断发挥市场经济的优势又需要发挥党和政府的积极性。有效市场和有为政府同时发力,才能有力推进高质量发展和实现中国式现代化。

(四)深化国有企业改革与混合所有制企业改

革,完善现代公司治理制度。官督商办企业的发展历程,是一种特殊形式的混合所有制企业。由于产权缺陷与政府干预,官督商办企业的内部治理一开始就遭遇重重困境。在当前深化国有企业改革与混合所有制企业改革的进程中,一方面,需要不断深化国有企业改革与混合所有制企业改革,意志坚定做大做强国有经济、充分发挥国有经济主导和战略支撑作用。另一方面,通过优化资源配置、提升国有企业的活力与效率、健全国有资产的监管体制,积极探索国有企业新的发展方式,完善中国特色的国有企业现代公司治理,为全面建设社会主义现代化国家做出更大贡献。

参考文献:

- [1] 严中平. 中国近代经济史(1840—1894) [M]. 北京:人民出版社,2012.
- [2] 陈勇勤. 林则徐最先提出官督商办模式与近半个世纪官方办企业方针的实质[J]. 福建论坛(文史哲版),1998,(2):51-55.
- [3] 张忠民,等. 近代中国的企业、政府与社会 [M]. 上海:上海社会科学院出版社,2008.
- [4] 聂宝璋. 中国近代航运史资料(第一辑)下册[G]. 上海:上海人民出版社,1983.
- [5] 胡勇华. 官督商办企业:由传统向现代企业制度演进的过渡性组织形态[J]. 江汉论坛,2006,(6):78-80.
- [6] 虞和平,吴鹏程. 清末民初轮船招商局改归商办与官商博弈[J]. 历史研究,2018,(3):39-55.
- [7] 杜恂诚. 民族资本主义与旧中国[M]. 上海:上海人民出版社,1991:30-33.
- [8] 张国辉. 洋务运动与中国近代企业[M]. 北京:中国社会科学出版社,1979:173.
- [9] 罗苏文. 轮船招商局官督商办经营体制形成的原因及影响[J]. 史林,2008,(2):18-32.
- [10] 余雪琼,王利平. 拼合视角下的晚清官督商办公司之形成[J]. 管理学报,2020,17(3):328-337.
- [11] 王明,龙登高. 官督商办企业的兴与衰:企

业治理机制视角[J]. 中国经济问题, 2021, (7): 64-77.

[12] 赵津. 中国近代经济史[M]. 天津: 南开大学出版社, 2010.

[13] 朱荫贵. 从大生纱厂看中国早期股份制企业的特点[J]. 中国经济史研究, 2001, (3): 49-59.

[14] 王开玺. 论洋务派官督商办企业的经营形式——以轮船招商局及李鸿章为中心[J]. 河北学刊, 2009, 29(3): 69-76.

[15] 周建波. 晚清官督商办企业的改革思想及实践——西方股份公司制度在中国最初的命运[J]. 中国经济史研究, 2001, (4): 90-95.

[16] 王方中. 中国经济史编年记事(1842—1949年)[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2009.

[17] 上海市档案馆. 旧中国的股份制(一八六八年—一九四九年)[G]. 北京: 中国档案出版社, 1996.

[18] 李玉. 晚清“官督商办”企业制度的“跷跷板”效应[J]. 南京社会科学, 2016, (4): 146-153.

[19] 梁华. 近代时期官办、官督商办煤矿的政府约束因素分析[J]. 中国经济史研究, 2007, (3): 135-141+164.

[20] 巩为为. 盛宣怀与“官助商办”的中国通商银行[J]. 中国经济史研究, 2004, (3): 66-74.

[21] 汪敬虞. 略论中国通商银行成立的历史条件及其在对外关系方面的特征[J]. 中国经济史研究, 1988, (3): 90-102.

[22] 张富强. 论近代香山买办向民族资产阶级的成功转型——兼论唐廷枢、徐润、郑观应等近代人物的历史地位[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2023, 62(3): 39-49.

[23] 潘映文. 官商之间的轮船招商局(1872—1949)[J]. 理论观察, 2021, (12): 111-115.

(责任编辑 陆晓宇)