

清末直省農工商礦交通諸局 由倡設至規整變遷考察

王鴻志

[提要] 與以往清末商務局、農工商務局研究強調振興實業的近代化意義不同，本文從制度變遷的角度分析農工商礦諸局從倡設到規整的過程。既有研究已注意到清末直省設立農工商等局與振興實業的關係，實際上這些臨時性機構的倡設還與新知接引、甲午戰後危局籌餉等因素密切相關。其間關係到督撫權勢坐大和直省司道兼辦新業務的變局，以及紳商群體崛起加速“士農工商”社會結構變化的問題。清廷添置商部，試圖收束督撫權力，管控紳商，統轄農工商礦諸務，構建中央、直省上下垂直貫注的實業交通行政體系，然阻力大、收效微。其在清末的演進反映了外官改制的內在困境。

[關鍵詞] 直省 督撫 紳商 農工商礦諸局 演進

[中圖分類號] K257 **[文獻標識碼]** A **[文章編號]** 0874 - 1824 (2014) 04 - 0188 - 11

清代直省官制體系中沒有管理農工商礦事務的專門職官，晚清先知先覺者對歐美、日本農工商職官體系的認知接引，以及甲午戰敗籌餉重壓，促使督撫在衙署外添設農工商礦諸局。其過程既牽涉各階層人士對設立農工商礦諸局的認識變化，又關乎督撫權勢擴增、紳商群體崛起加速社會結構變動等問題。清廷設置商部後，於各省設商會，選派商務議員、礦務議員、路務議員，以統事權，加強管理，但阻力重重，收效甚微，只有待內外官制改革時一併規整。本文在前人研究基礎上^①，揭示清季農工商礦諸局籌議、設立、規整演進的歷程，再現各方在此過程中的困境與選擇，以期深入認識近代社會結構變化與直省實業、交通行政機構變動調整的有關史實。

一、求富而倡

清承明制，進一步加強中央集權，崇本抑末^②，鞏固“士農工商”四民社會結構，工商為末務，常被賤視、抑制和壓制，督撫衙署內不置專管此類事務的屬員，農工商礦事務多因徵收賦稅而令司道兼理。如布政使、按察使的輔佐官道員，有時兼任河務、水利、驛傳、茶馬屯田、糧儲、鹽法等事務，“各以職事設立”，^③“皆掌佐藩臬，核官吏、課農桑、興賢能、礪風俗、簡軍實、固封守，以率所屬而廉察其政治”。^④中國疆域遼闊，官少民眾，僅靠布政使、按察使統

馭地方不免鞭長莫及，在沖要之地設立分守、分巡道，以資鎮攝並監督府州縣，甚為必要，正所謂“其所以承流而宣化，整綱而飭紀者”。^⑤

不過，無論分守、分巡道，抑或專門的糧儲、鹽法事務道，雖然兼管農桑、水利、鹽、茶、驛傳等務，與農工商或交通事務發生聯繫，但其主要職能是掌佐藩臬兩司，而非近代農工商礦或交通行政管理的專門機構。但鴉片戰爭後，中國被迫參與世界“商戰”，“西學”來華，不僅動搖“重農抑商”觀念，而且孕育出添設實業或交通行政管理機構的新思想。

19世紀60～80年代，隨著洋務運動的開展，一批近代軍事和民用工業相繼成立，如江南製造總局、輪船招商局、天津機器製造局、蘭州織呢局、上海機器織布局、開平礦務局、蠶桑局、屯田局、工藝局等。這些局所為適應洋務新政需要而設，很大程度上屬於生產部門，尚不算真正意義上的行政管理機構。但洋務運動開通了社會風氣，為後來有識之士認識和瞭解域外農工商礦和交通行政機構打開了窗口。

較早注意到外國設立商政機構的是留學生。1890年，留歐生馬建忠看到西方列強以通商致富，且有專門機構勸導、保護商業，才使中國損失慘重。他認為致富之道“莫若略仿西國設一商務衙門”，該商務衙門先借洋款二三千萬，供商人借款專辦商務，“歲取其息以還洋款”。這樣可解決股商裹足、資本難籌的問題，假以數年，“即可轉貧民為富民，民富而國自強”。^⑥

出使英、法、義、比四國的薛福成也注意到外國設立農工商等機構的優勢。1891年2月，他在日記中寫道，“觀各國設官之意，頗有與中國暗合者”，外國多在中央設立農部和商部，“殆猶中國之通商大臣，惟在內在外之不同耳。”^⑦到日本後，薛福成又發覺，中國土貨出口銳減“良由中國但聽商人之自為，而國家不為經理”，“日本農務商務，則有農商務省以管攝之、保護之。其署有官房，有總務局，有農務局，有商務局，有交務局，有水產、山林、地質、礦山、專賣、特許、會計、叢林、制絲、制線諸局；其官，自大官以迄技手，有條不紊，秩然井然，……是以能擴充利益，商務日興。”^⑧日本的經濟行政機構和殖產興業政策令薛福成頗為震撼。不久，他提出中國振興商務八策，第一策便是仿西洋各國設立專官，“有商部尚書以綜核貿易之盈虧”，又有商務委員“稽查工作之良窳”^⑨，扭轉中國貿易逆差的局面。

與走出國門者相比，國內新式學堂學生雖不能親眼目睹域外農工商礦或交通行政管理機構，但近水樓臺先得月，由麥華陀、傅蘭雅、唐廷樞等人創立的上海格致書院為這些學生對比瞭解中西商政提供了平臺。如柯來泰認為，中國欲治“商情渙散”之症，“非朝廷仿行洋法，特設專官統籌全局，妥立章程不可”。他指出，中國應創設商務官員，統於通商大臣，“經理商賈、制貨、運貨、出入交易，開拓市埠各事”，“此乃振國之綱”。^⑩柯來泰指出商務官員的職掌，令人耳目一新。與柯來泰相似，學生彭壽人也認識到中國商貿失敗是因為中國不設專官，“提倡無人”，建議朝廷仿西制，“特派商務委員考察各種工藝”，興利除弊，“工藝自日有起色矣。”^⑪

與以上先知先覺者相比，鄭觀應對中外商政制度的認識更全面深刻，所提建議更明確易行。1893年，鄭觀應在首版五卷本《盛世危言》中提出“商戰”論：國家“切勿薄視商工”，應“特設商部大臣總其成，兼理工藝事宜”，外省設商務局，“庶下情上達，不至為一人壅蔽也。”^⑫這是目前所見最早提出設立商務局者。

不過，《商戰》篇未詳細介紹商務局的職能，只是說商務局具有溝通商情的作用，與之同時出版的《商務》篇則詳細闡述了如何設立商務局的方案。

他認為，中國在商戰中一敗塗地，“病在講求商務之無人耳。推原其故，上在官而下在商”，“欲求利國，先祛二弊；欲祛二弊，先自上始。必於六部之外，特設一商部，兼轄南、北洋通商事宜。南、北洋分設商務局於各省水、陸通衢，由地方官公舉素有聲望之紳商為局董，凡有所求，力為保護”，“數十年後中國商務之利有不與歐系並駕者，吾不信也。”^⑬

後來，鄭觀應又增補五卷本《盛世危言》，將原來的《商戰》篇改為《商戰一》和《商戰二》，並將五卷本的《商務》篇稍作增改後作為《商務三》，另增寫《商務一》、《商務二》、《商務四》和《商務五》。鄭在增補版中對商務局的建制和功能作了進一步解釋和說明。^⑭

與五卷本《商務》篇相比，《商務一》明確指出各省省會應設商務總局，各地行商擇地設立商務分局。在人事上，“總局則令各處行商，每年公舉老成練達有聲望之殷商一人為總辦。由總辦聘一公正廉明熟識商務之紳士常川駐局”。^⑮另外，鄭觀應在《商務四》中強調，設商部、立商務局乃振興商務“揣本之道”^⑯。這些建制方案對後來商務局的設置不無影響。

1894年，曾遊歷沿海商埠及香港、澳門等地的陳熾也提出設立商政機構的建議。他明確指出，中國宜仿泰西各國增立內地商政局，^⑰主持稽核中外貿易等情事。

以上所述大體反映了1890年代初期先知先覺者探索建立商政機構的歷程。隨著對東西洋各國商政制度瞭解和認識的深入，他們愈加體認到中國在殘酷“商戰”中慘敗的現實，紛紛對比和反思中外商政管理的差異，不約而同地認識到商政機構的設立與國家強弱密切相關，籲請朝廷儘快設立相應的商政機構。在諸多方案中，鄭觀應的方案成熟，思路清晰，具有較強的操作性。就直省商政機構而言，他不僅提出在直省設立商務局，而且對商務局的功能、人事、職權等方面也提出了具體建議。然而，這時國內的社會變化還沒有產生設立專門的商政機構的客觀需求。因此，上述官紳的認識和建議還不足以引起當權者的足夠重視，但甲午慘敗令富國強兵成為朝野上下關注的焦點，實業行政改革被正式提上議事日程。

二、籌餉困局與農工商礦各局初興

甲午戰敗，割地賠款，允許外國列強在中國通商口岸設廠製造，民族危機空前嚴重。巨恥奇辱，國人痛定思痛，紛紛反思自省，探索民富國強之路。在直省設立實業行政管理機構、發展農工商礦各業、開闢餉源成為時人關注的熱點。

積極推動直省設立商務局者當為兩江總督張之洞幕僚鄭孝胥。他不僅促成蘇州、江寧、上海三地首設商務局，還利用晉京之機積極聯絡帝黨人士，托王鵬運奏請各省設立商務局。^⑰

不過，由於官商隔閡素深，時人對設立商務局並不看好。如陳熾說，清廷令各省設立商務局，“然地方官吏，大都一笑置之，即便實見施行，亦惟以一紙官文奉行故事，而於商人奚益也？而於商務奚裨也？”“不設專官以隸之，不設專律以防之，不定地方官吏之考成功罪以警之，而欲恤商情、振商務、保商權，是猶緣木求魚，欲南轅而北其轍也，其必不可得也。”^⑱此說切中肯綮。多數督撫對設立商務局置若罔聞，似只有四川和山西兩省響應朝令，開設了商務局。

重慶作為《馬關條約》新開的通商口岸，塞漏卮挽利權任務艱巨，川督鹿傳霖在光緒帝督催下，於1896年5月30日在重慶設立通商局，選派紳士候補郎中李本方和刑部候補主事喬樹枏經理局務。^⑲強學會解散後，宋育仁經翰林院編修張百熙奏保回川、鹿傳霖奏請，入通商局與李本方、喬樹枏總辦商務，通商局遂改名為商務總局。^⑳

山西雖處內陸，但巡撫胡聘之較為趨新，於1896年7月8日奏請設立了商務局。^②不過，在鄉紳劉大鵬看來，山西設立招商局（即商務總局——筆者注）似是招商融資機構，太谷縣舉人曹中裕任總辦，“欲將晉省富民本銀歸於招商局，難免人怨。”^③

除上述省份外，其他督撫對設立商務局多冷眼旁觀。這種局面與國人渴求振興商務、實現富國強兵的訴求相差甚遠。隨著維新運動的推動，商政改革不斷走向深入。1898年1月29日，康有為上奏《請大誓臣工開制度新政局摺》，建議清廷內設十二局，其中關涉農工商礦交通事務者就有農商、工務、礦政、鐵路和郵政等局，占一半還多；將外官中的藩、臬、道、府全部變為差，各省有道六七十，每道設一新政局，凡農工、商業、山林、漁產及其他政務皆歸其督辦。^④

朝廷中樞意識到如此變革官制，風險太大，“於是百般阻擾、壓制、拖延”。^⑤總理衙門歷時半年才議覆，全盤否定開設制度局，僅建議特派大臣總理鐵路、礦務兩項事務，至於康有為所請外官改制“別開生面，全紊定章，亦未必有實效”，應毋庸置議。^⑥康有為唯有歎息：“我摺似無一語駁者，似無一條不行者，上宜無以難之，雖奉旨允行，而此摺又皆成為一紙虛文矣。”^⑦

繼康有為之後，1898年5月，侍郎榮惠也奏請朝廷在直省設立商務、礦務官員。不過，總理衙門認為此議與鄭孝胥托王鵬運奏請各省設立商務局大同小異。^⑧光緒帝發諭，仍照總理衙門前議，於各省會設立商務局，公舉殷實紳商派充局董，詳定章程，實力遵行，“即著各督撫督率員紳認真講求，妥速籌辦。”^⑨可見由督撫督率紳商開辦商務局成為朝廷振興商務的要義。

全面改革官制受挫後，康有為調整策略，分步實施，逐個突破。就商政而言，7月23日，上《請立商政以開利源而杜漏摺》，認為各省奉旨設立商務局兩年來，多未施行，應在總理衙門之下設商部，令直省商務局直隸於總理衙門。^⑩這樣，改革阻力勢必減小，各省商務局也可與中央部門對應銜接，防督撫藐視皇權，不奉維新之令。

光緒帝也加快興商步伐，諭令各省：“振興商務，為目前切要之圖”，兩江總督劉坤一、湖廣總督張之洞揀派員紳試辦商務局，“以期逐漸推廣”。^⑪該上諭顯然是根據康有為摺所擬，但光緒帝此時對改革官制還相當謹慎，並沒有採納康有為提出的總理衙門之下設商部的建議。

不過，8月2日，光緒帝再次諭令推行實業交通新政，各督撫選派員紳，開辦商務局“皆當實力推廣，俾收成效”。^⑫同日，礦務鐵路總局在京成立，統轄“所有各省開礦築路一切公司事宜”。^⑬這正是康有為《請大誓臣工開制度新政局摺》中建議的內容。

光緒帝此時設立礦務鐵路總局，與其說是對頑固派的讓步，依總理衙門所議行事，毋寧視為維新派投石問路之策，準備另佈一棋。在此前一日，光緒帝已密令孫家鼐、胡燏芬飭令直隸霸昌道端方迅速回京，預備召見。^⑭康有為注意到反對成立礦務鐵路總局的聲音較小，就又上一摺，建議京師設農商局、各省立分局。^⑮光緒帝依其所奏，在京師設立農工商總局，派直隸霸昌道端方、直隸候補道徐建寅、吳懋鼎為督理，“一切事件，准其隨時具奏”，各直省設立分局，遴派二三名紳士“總司其事”。^⑯看似天衣無縫的背後隱藏著光緒帝和康有為的默契配合。^⑰

光緒帝還諭令，“各省府州縣皆立農務學堂，廣開農會，刊農報，購農器，由紳富之有田業者試辦，以為之率。其工學、商學各事宜，亦著一體認真舉辦，統歸督辦。農工商總局大臣隨時考察。”^⑱農工商總局具統管全國農工商事務的職能，結束了戶部兼管農工商以及總理衙門兼管通商事務的歷史。

然言者諄諄，聽者藐藐，各督撫也多視若具文，與光緒帝推動改革的期望相差甚遠。1898年

8月26日，光緒怒斥兩江總督劉坤一、兩廣總督譚鍾麟和直隸總督榮祿對新政因循玩愒，置若罔聞，意存觀望，要求各省督撫當振刷精神，從速籌辦，“毋得遲玩，致幹咎戾”。^⑨此諭“雖明責劉、譚，實則深惡榮祿而宣其罪。”^⑩這個敲山震虎的上諭證明多數督撫對變法觀望不前，猶豫不決。

為切實推進改革，1898年8月30日，光緒帝痛下決心，推行新官制，諭令各省督撫裁撤“不辦運務之糧道”和“向無鹽場，僅管疏銷之鹽道”，並“將現有各局所中冗員一律裁撤淨盡”，舉辦新務，限一月辦竣覆奏。^⑪發展農工商礦諸務畢竟攸關國計民生，光緒帝嚴旨頒佈後，劉坤一、張之洞和榮祿等紛紛籌設農工商務局（或稱商務局）。

由於光緒帝敲山震虎直指位高權重的直隸總督榮祿，榮不敢再敷衍下去，很快奏請在天津設立農工商務分局。不過，榮祿並沒有嚴格遵照上諭設局。他反對選派商董總司局務，認為農工商務分局“若僅責之紳士，恐故見自封，難期倡率，自非由官督紳辦不足以廣開風氣”。在設局地點上，他考慮到“天津為通商總匯，南北要衝，就此先設分局，民間易資觀感”，^⑫而未在省城保定設局。9月1日，榮祿選派直隸藩司裕長、署長蘆鹽運使方恭釗等總司局務，督率紳士辦公。

與榮祿不同，劉坤一、張之洞則遵旨籌設商務局。劉坤一之前敷衍維新變革，要因是其反對維新派實行資產階級民主政治以及“快變、大變與全變”的變革方式。^⑬但光緒帝點名要求其在上海設立商務局，他也不敢一味怠慢。1898年9月6日，劉坤一致電總署彙報籌設上海商務總局情形，選派張謇會同分發湖北候補道劉世珩經理其事，“並派江西候補道惲祖祁、江蘇候補道蒯光典，分辦江南、皖北商政”，沿江、沿海繁庶之處“亦令其選舉樸誠明白之商董數人，量設分局，協同辦理”。^⑭為避免重複，又將原江寧、上海商務局歸併於新的上海總商務局。^⑮10月22日，新上海商務局開局辦事。^⑯

張之洞行動也較快。1898年9月3日，張致電總理衙門，呈報籌辦漢口商務局。^⑰同日，還致電總署，請求奏調江蘇候補道程儀洛赴鄂籌辦商務局。^⑱光緒帝很快發布上諭，同意張之洞奏調程儀洛赴鄂籌設商務局，並讚許張之洞“遵設漢口商務局，辦理迅速，籌劃周詳，深堪嘉尚”^⑲。9月23日，張之洞奏請在漢口設立商務局，舉辦啟發、倡導、合力、塞漏、祛習、保護、體恤、獎勵八項事宜。^⑳10月14日，光緒帝正式允准張之洞設立漢口商務局。^㉑不久，張之洞還歸併整合之前具有“生產”性質的原蠶桑局、工藝局，將蠶桑局歸併於農務學堂，將工藝局並於工藝學堂，“以免分歧而專責成”，兩學堂均由商務局總辦程儀洛管理。^㉒

與上述各省設立商務局不同，雲南先裁糧儲道，再設農工商務總局。1898年9月18日，雲貴總督上奏，雲南糧道向無運務，照旨裁撤，“將糧儲道管理之通省糧儲、屯田事件歸併藩司兼管，其管轄雲武兩屬地方及驛堡、水利事務，即歸併通省鹽法道兼管”，將糧道衙署改設農工商務總局，“藉省經費而免曠廢”。9月20日硃批：“著歸入議裁湖北等省巡撫各缺案內妥議具奏”。^㉓

熱河都統廷傑老謀深算，看直隸、江蘇、山西、安徽、湖北、吉林等省遵旨開辦，刺探改革風向後，上奏朝廷說，籌議農工商三事有“四利六難”，建議清廷裁撤京師農工商局，“歸併總理衙門辦理，抑或請旨另簡重臣管理，則事權較一，呼應較靈，於大局不無裨益。”^㉔果然好景不長，政變發生，幾乎一切歸復如舊，雲南糧道還恢復了原職。

設立農工商務局雖然關係富民強國，但慈禧太后還是以農工商總局設在京城“文牘往還，事多隔膜，一切未能靈通”為由，“著即裁撤”。^㉕可見，固有的政治體制萬萬不容改變，有關國

計民生的農工商礦等事務仍由各督撫分門別類就地籌辦。

為消除內外大小臣工的擔心和疑慮，1898年11月16日，慈禧重申，兵農工商諸務，“類能力致富強，確有明效。苟能擇善而從，次第舉辦，自可日期有功”。^⑨12月30日，她再次諭令各省，就練兵、積穀及農工商等切要之事迅速籌辦。^⑩慈禧三令五申，鼓勵各省發展農工商諸務，相對於其他新政事務來說，振興農工商似是迎來了春天，各督撫舉辦新政也有了明確的方向，因而農工商各局在政變後在沿江沿海及通商要埠紛紛設立，浙江、廣東、湖南設立了農工商務局，安徽設立了省城商務總局和蕪湖商務分局，福建設立了廈門保商局，湖北設立了農務局。

總體而言，這段時期督撫衙署外設立的農工商礦各局主要承擔著管理實業事務的職責，朝廷將發展和管理農工商業的權力分寄督撫，督撫再授權給擁有資財、權勢和威望的紳商。如此可不動官款、不設專官而享其成，又不損原有的體制，便能推動農工商各業的發展^⑪，不能不說是歷史的進步，但是，隨著農工商各局迅速膨脹和擴張，使督撫權勢進一步擴增，“內重外輕”統治格局加速變動，紳商崛起促使“士農工商”社會結構發生裂變，外官改革已不可避免。

三、農工商礦各局的勃興及其影響

庚子事變後，巨額賠款以及推行新政所需的龐大經費使清廷難堪重負，各督撫莫不憂庫款奇絀，百事掣肘，著名的《江楚會奏三摺》，力陳修農政、興商務、勸工藝刻不容緩。^⑫振興實業、發展交通、開浚利源成為時人的共識，農工商礦各局紛紛設立。

1901年，汪康年指出，時勢危迫之際，督撫舉辦新政“應仍從前之形式而暗將政體更變”，設新局辦新事，“務使全省之事皆一律一線，如此則事事順手矣”。另外，各省“應設郵部，凡鐵路、電線、驛務及水陸事宜，皆歸其主持，今郵局、電局雖有人管理，仍歸局中稽察，宜另設一局為之”。^⑬此說貼反映了庚子後各省設局辦新政的實情。自1900～1907年間，農工商礦各局如雨後春筍般湧現，遍及各省，往往“一事一局”，不勝枚舉。

這些局所對振興實業不無裨益。有學者指出，到20世紀初年，民間資本較以前獲得更加迅速的發展，出現第二次投資熱潮，1901年新設立的民間工礦企業16家，1902年為21家，1903年為8家，1904年為31家，1905年多達43家。這段時期不僅開設廠數和投資數額大大增加，且投資領域更為廣泛，繅絲、棉紡、火柴、茶業、電燈、肥皂、煙草、玻璃、鍋爐、採礦、航運等行業全面開花，均有民間投資工廠出現。^⑭

就此而論，在不改變外官制的前提下，督撫衙署外增設農工商礦各局，發展實業交通，開拓利源，並無不可。然而，凡事利弊相生，這些局所在為督撫處理農工商礦各種“興利”事務的同時，也產生了一些弊病，侍郎徐琪形容這些臨時性機構“譬如滿地散錢無所貫串”^⑮。概而言之，其弊主要表現在以下幾個方面：

第一，權責不明，虛糜經費。興利事繁責重，農工商礦各局除有總辦、會辦、幫辦、提調、文案、收發員、校對員、翻譯、雜役等名目外，還有司道督辦，許可權模糊，分工不明，遇事往往互相扯皮。如紹興紳商擬自行開辦滬紹行輪，商部未准立案，後來發現，“此意並非出於商部，實由藩司主持。因之洋務、商務兩局，均不敢為政”。^⑯浙江巡撫增韞洞察此弊，曉諭各司、道、局、處、所說：“要知各局、處、所督辦、總辦，事權本屬統一，不過督辦有各該管衙門公事，未能常川駐差，故須總辦略予分勞，非謂督辦即不負責成也。”^⑰這說明，當時辦理局務人員權責不明的情況普遍存在。時人痛斥道：“內而六部九卿之泄遷如故，外而督撫之爭權，

各局所之總辦、督辦、會辦等名目仍如故，素餐屍位，不以為非，盛氣相凌，各是其是。”^⑯

另外，隨著興利事務日漸冗雜，文牘益繁，農工商礦各局所需辦事人員相應增多，這就為正式或候補官員提供了謀差之機，“當其到省之時大率持顯者之信函，藉要津之請託，思得一差一缺為富貴驕人之資”，各督撫不得已“借整齊公事之名，暗以施位置私人之計”，“此固各省督撫之所同而如出一轍者”。^⑰農工商礦各局私人充斥，虛糜經費在所難免，既敗壞吏治，又影響興利。

第二，累商病民。設立農工商礦各局意在興實業開利源，但實際並不盡然。1900年，兩廣總督李鴻章為籌措巡警經費，令商務局開徵房捐。^⑱安徽巡撫為籌庚款，札委蕪湖商務局總辦許鼎霖每年籌捐三十萬兩。^⑲山東農工商務局遇有商事涉訟案件，業經該局斷結，即抽一成作為公費，“人皆怨之”^⑳。蘇州農務局設立快八年，“未役一農夫，未犁一寸土，徒以城內民地之遺失契據，與有契據而遠出遲報及婦孺小民之畏懦不報者，一概強壓充公，招人價領，陽假興利之美名，陰肆厲民之虐政”，民怨沸騰，以致士紳王同愈力主裁撤農務局，以除虐政。^㉑凡此種種，不勝其數。事實說明，有些農工商礦局不僅沒有盡到興利之責，反而病商累民，激化矛盾。正如時人譏嘲：各省農工商局主事者百計鑽刺，謀得此差，“但知一入局中即可濫支薪水，於應辦公事非特茫無所知，抑且不暇計及。……往往有一事焉，在外尚可料理，一經商局而轉，層層勒索，受累不堪者。是則局雖設，非特不能保商，且將病商。夫亦何必多此一舉，以耗費無窮之公款哉。”^㉒

第三，擴張督撫權勢。各督撫奏調、奏留實業人才在局任事，擴張人事權，而且局中大小事務均由督撫裁奪施行，事情重大者才由督撫奏請辦理，其權勢愈加增重。在經費上，農工商礦各局各盡所能，就地籌款，還衝擊著中央財政。自咸同以後，坐大成勢的督撫隨著農工商礦各局的不斷衍生，權勢也疊加遞增，這是清廷鼓勵督撫在衙署外設立農工商礦各局所始料不及的。1903年商部成立後，清廷想收直省實業、交通行政大權於中央，難度之大，阻力之多，猶如攻石。

1903年商部甫一成立，就試圖加強中央集權，建立與直省對應銜接的行政系統。該部開宗明義指出：“臣部辦理一切，首在破除積習，以期上下相符，事權歸一”，“否則以管轄之權雖在臣部，而所辦農工路礦諸務無非地方大吏之責成，如或內外隔閡，未能合力振興，勢將無所措手”。為此，奏請在各省設立鐵路、礦務、農務、工藝各項公司，以資統轄，並請皇帝飭令各省將軍督撫，對商部所設各項公司“務須會同籌畫，贊助維持，一面嚴飭各該管道、府、州、縣盡力保護，毋稍漠視”，如果各省自行籌辦各項公司，需將辦理情形隨時報部，“藉資查核”，至於商部派出考察商務人員，“應與地方官彼此接洽，俾得呼應靈通”。^㉓商部集權強權之意昭然若揭。

但是，商部剛剛成立尚無力舉辦此等公司，至於委派考察商務人員和各省籌辦公司須知照該部，只不過徒具其名，難以插手各省農工商礦事務。難怪外人評論說：“商部新立，應辦之事甚多，乃自創設以來，每閱旬日必上一條陳，請降明諭，責令各省大吏，或興辦某事，或整頓某事，皆係委任外省，責成於人。而本部則一事不辦，今已四五次矣。何竟專設一部？專對空策，敷衍欺飾，即以為能事畢乎”。^㉔抨擊聲不絕於耳。有人甚至說，商部設立以來“並未興辦一事”，“其所條奏者皆係各省承辦之事，而該部坐享其成，實於初創宗旨不符，當此籌款維艱之際，正宜格外節省經費”，不如暫行裁撤該部，“其所籌得之款借作練兵之用”。^㉕此言別有用心之處暫且不論，但確實道出了商部無事可辦的尷尬，也反映了商部缺乏與直省對應銜接的行政

機構，只有攜皇權之威，責令督撫司道遵辦，這正是商部誕生不久的無奈之處。

備受指摘的商部為免遭被裁，多方力圖振作，第一要務是構建與直省上下銜接的溝通系統，強權擴能。

倡設商會是商部溝通直省的首要舉措。先前研究多強調商會溝通官商的作用，倘若仔細研讀《商部奏定商會簡明章程》，不難發現商部籌設商會另有深意。該章程第二款規定，各省設立商會，原官立保商各局“應由督撫酌量留撤”。^⑨但是，各督撫均不願裁撤苦心經營的農工商礦各局。商部通過廣設商會來達到集權的目的，效果微乎其微。

繼奏請設立商會後，商部又先後在直省設立商務議員、礦務議員和路務議員，加強對直省實業交通行政的管理。1904年，商部深感內外不能合力，興辦實業“難於措手”，若任各省商務局散而無紀、漫無稽察，“誠恐要政所關，有名無實，殊非朝廷整飭百廢之至意”，建議將商務局總辦作為該部商務議員，“其是否稱職”，即由該部隨時察核。奉旨，“依議”。^⑩這為商部在直省設立准直屬機構邁出了重要一步。商部制定的《各省商務議員章程》對商務議員的資格、選任、職責、許可權等作了明確規定，並強調，“商務議員與本部有直接之關係，尤宜詳稽功過”。^⑪商部此舉加強了對直省實業行政的領導權。截至1907年底，商部共札派商務議員41名。^⑫不過，各省商務局總辦實際上均由督撫委任，仍為督撫“私人”，聽命於督撫。

商部札委商務議員並不能解決所有問題。商務議員是差而非官，對振興實業畢竟有責無權，商部頒佈的政令仍難在地方貫徹執行。1905年6月，商部發覺，其發交地方審查的江西豐豫亨、山東合德號等商事詞訟案件，“各該地方官有閱六七月未覆者，有閱四五月未覆者”，即使“文牘交催”，“仍復任意遲延，案懸未結，實疲玩已極”，“違背定例”；又如路政、礦務、航業、農務、土貨、製造、工藝各項事宜“均為國家要政，刻不容緩之圖”，迭次通行各省切實督催，招商興辦，除南北洋、河南、廣東各省籌辦外，“其餘往往視若具文，屢催罔應”；至於保護回籍華商一事，諭旨發布一年有餘，“惟兩廣總督抄錄保商局章程咨送到部，此外各省並無隻字聲覆。即福建省保商局曾否改定章程辦理，有無成效，亦未據奏咨有案”。^⑬商部對此頗為氣憤，要因是直省沒有與之對應的官制體系，責成無屬，呼應不靈。

礦務管理也是如此。1906年，為調查各屬礦產，商部奏準將各省礦政局一律改為礦政調查局，通咨各省督撫，遴選能勝礦局總協理及礦師之任者，“開具詳細履歷，加具切實考語”，^⑯由該部加札，作為商部礦務議員，加強各省礦務管理。但各礦務議員仍然唯督撫馬首是瞻。按照礦章規定，凡礦商領取開礦執照者，各地方官必須設法保護，但是商部發現，“各省遇有本部所發礦照及保商文件多以弁髦視之”。^⑰為尋求應對之策，商部各堂官私議，通過編訂電報密碼與各省礦務議員商辦礦務，“以免洩露而昭慎重”。^⑱此策難以實施，商部各堂官不過發發牢騷、快快口舌而已。

設立商務議員、礦務議員未引起督撫強烈反對，但1905年10月商部擬設立路務議員，加強對直省路政的管理，卻招致袁世凱的極力反對。商部認為歐美各國路政均歸中央部臣直轄，“是以有利必興，無弊不革”，而中國興造鐵路將及二十年，“規制既未整齊，情形尤隔閡”，亟需整頓。但如果仍按設立商務議員和礦務議員的辦法，“僅恃循例咨報，終難得其要領”，唯有設立路務議員直隸該部，一切辦路事務由路務議員徑報商部核辦才有成效，並擬訂路務議員辦事章程十二條請朝廷核奪。^⑲

袁世凱大為反對商部設立路務議員。他指責商部設立路務議員，侵奪督撫和辦路大臣之權。

摺上後，清廷諭令政務處議奏。政務處居中調和，商部不得不將原章程第二、第三、第五、第十一等條刪改後頒行各省。商部還辯稱設立商務議員並非侵奪督撫許可權，“意在通內外上下之情”，“其大要均在化隔為通，初不致有侵犯許可權之弊”。^④商部雖竭力辯解沒有奪權之意，但司馬昭之心，路人皆知。改訂後的路務議員章程與商部原擬章程相比，路務議員的許可權大大縮小，只具有形式上的監督之責，各省路政大權仍然操控於各辦路大臣和該管督撫手中。

設立路務議員之議由商部右丞王清穆所提，袁世凱對其懷恨在心，發誓說，欲削商部權，“先去王某，則彼部棟樑本實拔矣。”遂保薦王清穆為直隸按察使，“蓋左遷也”。^⑤朝廷果然於1906年8月3日諭令王清穆為直隸按察使，^⑥王的仕途遂黯淡難卜。

時人私議路務議員風波折射出的督撫與商部的緊張關係。汪大燮致函汪康年說：“此事極有關係，商部原議非不可駁，而以京曹官為議政員，外省為行政員，則於理最不合。若然，則中央政府非特不能行政，且議政之說，亦徒有虛名耳。疑商部必與衝突，不衝突大有關係，衝突亦有一種大關係”。^⑦汪在另一信中又說，“商部辦事瑣碎則有之，何至見惡於樞譯，即被張季直運動亦非惡事。礦務議員辦法，固未盡善，然袁之駁之非駁商部也，直不認政府行政權耳。”^⑧一語中的，清廷欲構建“指臂相連”的行政體系因督撫權勢顯赫而受阻。

無論是商會，還是商務議員、礦務議員，擬或路務議員，雖然形式上均與商部有直接之關係，但開展各項事務均繞不開督撫股掌，而且這些衙署外的機構均不在正式官制體系內，缺乏制度的約束和監督，督撫的權力愈來愈大，導致直省實業、交通行政有超脫朝廷控制的風險。因此，商部要想對直省實業、交通行政進行有效控馭，使政令在各地及時有效地貫徹落實，當務之急是建立上下貫注、權責分明的省級行政機構，整合歸併農工商礦各局，釐清部臣和督撫的實業、交通行政權責關係。但是，新制度的建立必然涉及原有制度的調整和變革，以及相關利益的劃分和整合，其過程曲折複雜，唯有待內外官制改革時再行解決。

①朱英《論晚清的商務局、農工商局》（北京：《近代史研究》，1994年第4期）一文探討了晚清重農、重商思想興起推動了設立專門機構的史實，劉增合《論清末工商產業行政整合的初始努力——以商部之前的商務局為例》（北京：《中國社會經濟史研究》，1998年第3期）則關注到商務局整合工商產業行政的進步性。近年來關曉紅研究清季外官改制，深化了學界對督撫衙署外臨時性局、處、所的認識（詳見關曉紅：《從幕府到職官：清季外官制改革中的幕職分科治事》，北京：《歷史研究》，2006年第5期；《晚清局所與清末政體變革》，北京：《近代史研究》，2011年第5期）。曲霞認為晚清對商務的重新定位與商務局的設立密切相關（見曲霞：《清末直省商政機構的確立與運作》，廣州：《學術研究》，2012年第11期）。但農工商礦諸局從議設到各省繁興以致規整的歷程仍較模糊，尚有較大研究空間。

②抑商政策源於漢，“當起於商業發展過甚，財富集中，貧富不均之現象”，重農抑商“原有其歷史背景以志重大成因，並非一朝而突然施行”，其重要目的有三：“一則政治上削除豪強勢力，以避免危及皇權。一則經濟上避免壟斷專利，以便國家經濟趨於穩定（如鹽鐵公營，即在杜絕私人壟斷）。一則社會上有平均財富之功用，使不至有敵國之巨富，以及貧富之懸殊。”詳見王爾敏：《商戰觀念與重商思想》，《中國近代思想史論》，北京：社會科學文獻出版社，2003年，第199～200頁。

③托津等纂：《欽定大清會典事例》，卷二十五《吏部·各省道員》，台北：文海出版社，1991年，第312頁。

④《清朝通典》，卷三十四，職官十二，第2209～2210頁。

⑤《變通官制芻言》，上海：《申報》，1901年8月9

- 日。
- ⑥馬建忠：《富民說》，《適可齋記言記行》，見趙靖、易夢虹主編：《中國近代經濟思想資料選輯》，中冊，北京：中華書局，1982年，第37～38頁。
- ⑦薛福成：《出使英法義比四國日記》，卷六，長沙：岳麓書社，1985年，第289頁。
- ⑧薛福成：《出使日記續刻》，卷一，長沙：岳麓書社，1985年，第357頁。
- ⑨薛福成：《出使日記續刻》，卷五，長沙：岳麓書社，1985年，第599頁。
- ⑩陳忠倚輯：《皇朝經世文三編》，《近代中國史料叢刊》，第751號，台北：文海出版社影印本。
- ⑪《格致書院課藝》，第9冊，第46～47頁，轉引自郝秉鍵：《19世紀晚期中國民間知識分子的重商思想——以上海格致書院為例》，此文在中華文史網首發。
- ⑫⑬⑭⑮⑯鄭觀應著、王貽梁評注：《盛世危言》，鄭州：中州古籍出版社，1998年，第294、309～311、300～301、305、315頁。
- ⑰⑲趙樹貴、曾麗雅編：《陳熾集》，北京：中華書局，1997年，第80、233～234頁。
- ⑱詳見拙文：《論鄭孝胥與晚清商務局之創設》，長沙：《求索》，2008年第10期。
- ⑳故宮博物院、故宮文獻委員會編：《宮中檔光緒朝奏摺》，第九輯，台北：故宮博物院，1974年，第853頁。
- ㉑故宮博物院、故宮文獻委員會編：《宮中檔光緒朝奏摺》，第十輯，台北：故宮博物院，1974年，第901～902頁。
- ㉒㉓㉔㉕㉖㉗朱壽朋纂：《光緒朝東華錄》（四），北京：中華書局，1958年，第3803～3804、4095、4256～4257、4281頁。
- ㉘劉大鵬著、喬志強標注：《退想齋日記》，太原：山西人民出版社，1990年，第66～67頁。
- ㉙㉚㉛康有為撰，姜義華、張榮華編校：《康有為全集》，第四集，北京：中國人民大學出版社，2007年，第14～15、335～336、384頁。
- ㉚關曉紅：《晚清學部研究》，廣州：廣東教育出版社，2000年，第36頁。
- ㉛楊家駱主編：《戊戌變法文獻彙編》，第五冊，台北：鼎文書局，1973年，第7～8頁。
- ㉜蔣貴麟主編：《康南海先生自編年譜》，台北：宏業書局，1987年，第58～59頁。
- ㉝《德宗實錄》，卷418，第483頁。
- ㉞㉟㉟㉟《德宗實錄》，卷421，第517、525、525、524頁。
- ㉟㉟㉟《德宗實錄》，卷423，第539～540、539～540、548～549頁。
- ㉟尚小明對端方與康有為的關係做了探討，詳見尚小明：《戊戌時期的端方》，見王曉秋主編：《戊戌維新與近代中國的改革——戊戌維新一百周年國際學術討論會論文集》，北京：社會科學文獻出版社，2000年，第765～769頁。
- ㉟㉟中國史學會主編：《中國近代史資料叢刊·戊戌變法》（二），上海：上海書店出版社，2000年，第61、100頁。
- ㉟《德宗實錄》，卷424，第556～558頁。
- ㉟國家檔案局明清檔案館編：《戊戌變法檔案史料》，北京：中華書局，1958年，第394頁。
- ㉟崔運武：《中國早期現代化中的地方督撫：劉坤一個案研究》，北京：中國社會科學出版社，1998年，第202～203頁。
- ㉟㉟中國科學院歷史研究所第三所主編：《劉坤一遺集》（三），北京：中華書局，1959年，第1413、1056頁。
- ㉟張謇研究中心、南通市圖書館編：《張謇全集》，第6卷，南京：江蘇古籍出版社，1994年，第415頁。
- ㉟㉟苑書義等主編：《張之洞全集》，卷八十，電奏八，石家莊：河北人民出版社，1998年，第2130、2131頁。
- ㉟《德宗實錄》，卷425，第568～569頁。
- ㉟苑書義等主編：《張之洞全集》，卷四十九，奏議四十九，第1326～1329頁。
- ㉟《德宗實錄》，卷429，第625頁。
- ㉟苑書義等主編：《張之洞全集》，卷一百三十三，公牘四十八，咨札四十八，第3703頁。
- ㉟故宮博物院、故宮文獻委員會編：《宮中檔光緒朝奏摺》，第十二輯，台北：故宮博物院，1974年，第161頁。
- ㉟中國第一歷史檔案館編：《光緒朝硃批奏摺》，第1輯，北京：中華書局，1995年，第616頁。
- ㉟據統計，甲午後中國第一次民間投資設廠熱潮期

- 間，商辦礦數字和資本總額，均超過了以往二十多年的總數，並開始領先於官辦或官督商辦企業，取得了主要地位。見馬敏：《官商之間——社會劇變中的近代紳商》，武漢：華中師範大學出版社，2003年，第180～181頁。
- ⑤苑書義等主編：《張之洞全集》，卷五十四，奏議五十四，第1436～1441頁。
- ⑥《汪穰卿（康年）先生遺文》，《近代中國史料叢刊》，第5號，台北：文海出版社影印本，第123～127頁。
- ⑦參見馬敏：《官商之間——社會劇變中的近代紳商》，第181頁。
- ⑧《徐花農侍郎奏請添設商部衙門摺》，上海：《申報》，1901年11月1日。
- ⑨聶寶璋、朱蔭貴編：《中國近代航運史資料》，第二輯，下冊，北京：中國社會科學出版社，2002年，第1310頁。
- ⑩擷華書局編：《宣統己酉大政記》，卷二，紀事二，《近代中國史料叢刊續編》，第242號，台北：文海出版社影印本，第383頁。
- ⑪《論中國改革官制宜分定許可權》，上海：《申報》，1905年2月24日。
- ⑫《書護贛撫奏裁併局所摺後》，上海：《申報》，1903年3月27日。
- ⑬《房捐重疊》，上海：《申報》，1900年7月14日。
- ⑭《房捐私論》，天津：《大公報》，1902年6月19日。
- ⑮《噴有煩言》，天津：《大公報》，1903年3月28日。
- ⑯《王太史電請裁撤農務局》，上海：《申報》，1907年5月11日。
- ⑰《保商說》，上海：《申報》，1904年1月8日。
- ⑱《商部奏請旨飭下各省將軍督撫會同籌畫商部所設公司事宜片》，天津：《大公報》，1903年10月3日。
- ⑲《西人評論商部》，天津：《大公報》，1903年12月28日。
- ⑳《傳說裁撤商部》，天津：《大公報》，1904年1月9日。
- ㉑《商部奏定商會簡明章程》，天津：《大公報》，1904年3月5日。
- ㉒《商部奏請各省商務局員酌充議員摺》，上海：《東方雜誌》，1904年12月31日，第11期。
- ㉓《商部議派各省商務議員章程》，上海：《東方雜誌》，1904年12月31日，第11期。
- ㉔國家圖書館編：《近代統計資料叢刊》（26），北京：燕山出版社，2007年，第619～628頁。
- ㉕《商部整頓商務摺》，上海：《申報》，1905年6月5日。
- ㉖《商部慎選礦務議員》，天津：《大公報》，1906年1月5日。
- ㉗《咨飭實力保護礦》，天津：《大公報》，1906年6月15日。
- ㉘《頒發電報密碼》，天津：《大公報》，1906年6月14日。
- ㉙《商部奏擬訂路務議員辦事章程》，成都：《四川官報》，丙午閏四月中旬，第十二冊。
- ㉚㉛《光緒朝東華錄》（五），北京：中華書局，1958年，第77～78、90頁。
- ㉜《崇明王丹揆先生傳》，卞孝萱、唐文權編：《民國人物碑傳集》，北京：團結出版社，1995年，第902頁。
- ㉝㉞上海圖書館編：《汪康年師友書札》（一），上海：上海古籍出版社，1986年，第854～855、862頁。

作者簡介：王鴻志，暨南大學近代中國研究中心講師，博士。廣州 510632

[責任編輯 陳志雄]