

历史

晚清商办铁路抵制外资的 法制建构及其实效^{*}

李耀跃

【提要】在收回利权运动中创办的各省商办铁路公司，将限制或禁止外国资本的规定列入公司章程，并获得国家行政的支持，但宏大的爱国叙事并不关注具体的制度构建，从各类章程“不入洋股”、“不借洋债”等零散表述中透出的爱国情怀，却不敌资金匮乏的现实，这些限制性规定最终成为空文。某种程度上，政府通过国家立法限制商办铁路公司私入洋股、擅借外债，而商办铁路公司则利用公司章程抵制国家借用外债，国家法律和公司章程成为双方相互抵制的工具。在具体操作中，政府和商办铁路公司都在抵制对方对外融资的同时又以外国资本作为解脱自身困境的出路。

【关键词】收回利权运动 商办铁路 外国资本

【中图分类号】K258.9 【文献标识码】A 【文章编号】1000—2952 (2016) 02—0119—05

现代意义上的外资包括境外资金、技术、设备等资本形式，晚清主要从资金角度关注外资，多称洋款、洋股、洋债，后期也称外资、外债。晚清语境下的“外国资本”是一个救亡图存和与列强争利的政治范畴。在抵制外资、收回利权运动中，晚清各界主要从国人之外角度判定外国资本，其范畴包括由外国人直接投资和掌握的境内外资本。侨商在境外所集资本，则不属于外国资本。

目睹日本崛起，在抵制外国资本的收回利权运动中，晚清各界绅商要求筹备商办铁路公司自主兴修铁路，收回路矿利权。^①在各省商办铁路风潮中成立的冠名“商办”的铁路公司可以归为三种类型：一类公司纯由地方督抚掌控而徒有商办之名，如河南洛潼铁路公司、陕西西潼铁路公司、云南滇蜀铁路公司等；一类公司系官督商办或官商合办，政府在管理权、用

人权等方面具有明显优势地位，但商人股东亦能发挥一定的作用，如川汉铁路有限公司（1907年改为完全商办）、湖北商办粤汉川汉铁路股份有限公司等；一类公司则纯由商办，如浙江全省铁路有限公司、广东全省粤汉铁路总公司（侨资）、江苏省铁路股份有限公司等。^②从公司治理角度分析商办铁路公司抵制外国资本过程中与政府的联合与对抗，在此主要考察后二种情况下铁路公司运作中的制度构建及其实效。

^{*} 基金项目：河南工业大学高层次人才基金“清末铁路借款法律问题研究”（2013BS025）。

^① 《为杭绅高尔伊盗卖四府矿产事敬告全浙绅民启》，《浙江潮》1903年第8期。

^② 宓汝成：《中国近代铁路发展史上民间创业活动》，《中国经济史研究》1994年第1期。

一、国家立法中的制度建构

甲午战后,各国纷纷向清政府提出直接投资铁路要求并企图划定或扩张在华势力范围。同时,国内官办(或官方主导)铁路建设囿于资金限制却几无进展。^① 各界官绅提出以绅民出资商办的方法筹集铁路建设资金,清廷随后颁布的上谕和法律中明确鼓励华商集股投资铁路,在颁布商律及一系列章程奖励华商投资公司之外,还以特别法的形式专门规范商办铁路投融资活动。清政府先后颁布了《矿务铁路公共章程》、《重订铁路简明章程》等单行章程,还起草了路律及施行条例未及颁行。

1898年清政府颁行《矿务铁路公共章程》。矿务铁路总局暨总理各国事务衙门会奏矿务铁路章程疏中所强调的“示洋股之限制,保华商之利权”^② 在某种程度上成为该章程规范铁路投融资活动的指导原则。^③ 该章程在开办铁路矿务的官办、商办、官商合办三种办法中,强调、鼓励并奖励商办,提出国家保护商办铁路的自主经营。1903年颁布的《铁路简明章程》是对《矿务铁路公共章程》规定的修订和增补,^④ 虽明确华洋官商均可筹办铁路公司,却在洋商投融资问题上予以更为严格限制。《铁路简明章程》是偏重于铁路集股的专门法规,^⑤ 明确了商办铁路公司适用《公司律》的问题,将外国资本的活动归入中国法律管辖范围内,是在商事领域废除领事裁判权的一次尝试。^⑥ 《铁路简明章程》虽修订了《矿务铁路公共章程》一些规范并填补了某些法律空白,但《矿务铁路公共章程》并未被废除,其在《铁路简明章程》未涉及的问题上依然有效。

铁路章程严格限制铁路筹办中的外资份额。《矿务铁路公共章程》规定铁路公司“集款以多得华股为主”,借洋款或招洋股须“先有己资及已集华股十分之三,以为基础”,目的不外乎一切权柄,操自华商,“以归自主”。^⑦ 《铁路简明章程》进一步严格外资限制,规定所附搭洋股应“以不逾华股之数有限”,并“不准于附搭洋股外另借洋款”,^⑧ 借用洋款则“按照原估用款不得过十成之三”。^⑨

铁路对外借款往往被课以较为严格的担保责任,《矿务铁路公共章程》、《铁路简明章程》规定

商办铁路公司借用外债须声明商借商还,国家概不作保,可用铁路公司机器、房产抵借,不准以土地、铁路作抵。^⑩ 起草的路律也规定铁路公司借用外债不得将铁路抵押给外国人,借款筑路中外国债权人不得干预路事。^⑪ 邮传部成立后,再次电告各省督抚重申不得以路矿抵押借用外债。^⑫

利用并严格限制外资,鼓励华商资本主导铁路筹办,作为一项政策,在国家立法中得到进一步明确,在官方的支持下,各省纷纷成立商办公司,掀起了商办铁路的热潮,1903~1907年间,全国有十五个省份先后创设了各省铁路公司。

二、政府审批中对外国资本的抵制

清政府所颁相关路矿章程虽然限制性地允许外国参与投资铁路,但在具体批准铁路公司和铁路规划中,基本拒绝了外国资本的参与。1904年,浙江绅商与德商荣华洋行各认股一半合资成

- ① 李耀跃:《晚清铁路借款政策中的外交因素研究》,《北华大学学报(社会科学版)》2015年第2期。
- ② 清邮传部:《轨政纪要初编》轨一,通译局1907年版,第5页。
- ③ 李耀跃:《晚清铁路对外借款法律问题研究》,法律出版社2014年版,第85~86页。
- ④ 清邮传部:《轨政纪要初编》轨一,通译局1907年版,第9页。
- ⑤ 李占才主编:《中国铁路史》,汕头大学出版社1996年版,第412页。
- ⑥ 上海商务印书馆编译所编纂:《大清新法令(1901—1911)》第4卷,洪佳期等点校,商务印书馆2011年版,第402页。
- ⑦ 清邮传部:《轨政纪要初编》轨一,通译局1907年版,第3页。
- ⑧ 上海商务印书馆编译所编纂:《大清新法令(1901—1911)》第4卷,洪佳期等点校,商务印书馆2011年版,第402页;《轨政纪要初编》轨一,第5~6页。
- ⑨ 上海商务印书馆编译所编纂:《大清新法令(1901—1911)》第4卷,洪佳期等点校,商务印书馆2011年版,第402页。
- ⑩ 上海商务印书馆编译所编纂:《大清新法令(1901—1911)》第4卷,洪佳期等点校,商务印书馆2011年版,第402~403页。
- ⑪ 曾鲲化:《中国铁路史》,新化曾宅1924年发行,第509页;谢彬:《中国铁道史》,中华书局1929年版,第164页。
- ⑫ 邮传部不准以路矿抵押洋债,《振华五日大事记》1907年第6期。

立暨浦铁路公司，请办浙江乍浦至杭州城外湖墅的铁路。铁路总公司以入股“非借款还本即行自管者可比”且“华商一半，亦系德商影射”，不符《铁路简明章程》规定而予以驳回。^①

中国铁路总公司在批复短程铁路时，也往往驳斥外国资本，鼓励华商承办。杭州至郊区拱宸桥的短程铁路工程量较小所需资本较少，督办铁路大臣盛宣怀试图鼓励华商“自行堪导”，却终因“虑洋商影射”而未寻到合适的国内投资。^② 1903年，日商与华商订立借款合同，由华商沈文孙等出资并借款筹备资本请办该路。^③ 同时，华商李厚祐等禀请专集华股修筑该路。盛宣怀认为“按照总公司奏案，承办者自应先尽华商出资者”。^④ 最终，铁路总公司批复中以李厚祐等禀请专用华股且申请在先为由，驳回了华商与日商合资承办该路的请求。^⑤

嗣后成立的邮传部在抵制商办铁路公司私借外债方面也不遗余力。1906年，邮传部再次强调商办铁路公司“宗旨原藉商力之有余以辅国力之不足”，“其不得擅借外债可知”。^⑥ 1907年以后，邮传部更是多次强调包括湖南、川汉、江西在内的商办铁路系“禀请自办之路”，不得有借用外债之议，且铁路关系利权，借款修路恐“利益未见，而祸害已随之矣”，因此“凡系禀请自办之路，概不准借外债”。^⑦

三、商办铁路公司章程中的抵制外国资本条款

商办铁路既为“保全利权”，奏请成立公司的公文中即不断强调“由华商自办”，并保证“无洋股在内”，^⑧ 随着收回利权运动的展开，商办铁路公司甚至成为抵制外国资本特别是拒借外债运动的标志。各省公司一致提出“藉商办以保主权”，所谓自办即“不招外股，不借外债”。^⑨ 各商办铁路公司在筹款筹办和运行中，通过公司章程、招股章程、办事章程等构建了一系列抵制外国资本的制度，其中许多公司章程或招股章程中明确规定了对外国资本的限制与禁止。

在公司章程之外，各商办铁路公司的招股（集股）章程中也有大量对洋股、洋债的禁止性规定。直隶、山东、江苏、安徽四省绅商拟分省认股筹款修建津浦铁路，奏报《四省预筹津浦铁

路商股有限公司招股章程》规定股票“不得售与外国人”。^⑩ 四川绅民集股自办川汉铁路，《川汉铁路总公司集股章程》明确规定“不招外股，不借外债”。^⑪ 川汉铁路鄂境路线招股章程、粤汉铁路鄂境线段招股章程也作了类似规定，不招洋股，不借洋债，不得以股票向洋人抵押借款。^⑫

另外，在筹办铁路过程中，出资绅商间还有一些协调跨省、跨区段筑路及筹款等问题的协议或章程，也明确对外国资本予以限制或禁止。粤汉铁路收回后，湖南、湖北、广东官绅会议商订公共条款议定三省分别筹款各修本省之路，在各自筹款招股中“不得暗招洋股”。^⑬

四、商办铁路公司抵制外国资本的效果

国家提倡商办路矿后，国人收回利权的热情高涨，人们踊跃向商办铁路公司认股，甚至

- ① 宓汝成编：《中国近代铁路史资料：1863~1911》，中华书局1963年版，第718~721页。
- ② 宓汝成编：《中国近代铁路史资料：1863~1911》，中华书局1963年版，第695页。
- ③ 宓汝成编：《中国近代铁路史资料：1863~1911》，中华书局1963年版，第692~693页。
- ④ 宓汝成编：《中国近代铁路史资料：1863~1911》，中华书局1963年版，第697页。
- ⑤ 宓汝成编：《中国近代铁路史资料：1863~1911》，中华书局1963年版，第698~699页。
- ⑥ 此事后被江苏巡抚予以否定，参见“商路违章私借外债擅订合同请飭查禁折”，徐世昌：《退耕堂政书》卷32。
- ⑦ 奏飭不准借外债办路，《振华五日大事记》1907年第31期。
- ⑧ 商部右承王清穆致商部函，《交通史路政编》第5章“民业铁路”，交通部交通史编纂委员会、铁道部交通史编纂委员会1935年版，第259~260页；四川总督锡良奏请“自设川汉铁路公司折”，外务部具奏“议覆锡良自设川汉铁路公司折”，锡良奏请“照章集股设立川汉铁路公司折”，戴执礼编：《四川保路运动史料》，科学出版社1959年版，第1~4页。
- ⑨ 戴执礼编：《四川保路运动史料》，科学出版社1959年版，第28页。
- ⑩ 宓汝成编：《中国近代铁路史资料：1863~1911》，中华书局1963年版，第816页。
- ⑪ 宓汝成编：《中国近代铁路史资料：1863~1911》，中华书局1963年版，第1062页。
- ⑫ 宓汝成编：《中国近代铁路史资料：1863~1911》，中华书局1963年版，第1028~1029页。
- ⑬ 《张之洞全集》，河北人民出版社1998年版，第1713页。

有人在认股现场谈到路权丧失时声泪俱下。^①集股成立商办铁路公司，是一份爱国的热情，也是一份担当。某些筹办铁路公司较晚的省份，当地绅商甚至殊觉面子无光，^②而许多募股动员集会引来了包括学生在内的社会各界人士的参与。在1905至1911年间，各省商办铁路公司集聚的资本超过该时期各种工矿企业民族资本总和。^③在商办铁路中，也不乏有“欲得一准办之据，以自为谋”者，有申请办路认股资本毫无根据者，^④甚至有些申请商办铁路者只是出头申办，资金全凭洋商幕后支持。^⑤爱国热情所撑起的抵制外国资本、收回铁路利权运动推着人们去踊跃认股，却无法提供足够资金使认股获得兑现。随后的事实逐步表明，商办铁路中的拒款、认股、劝募、宣传并未取得实质效果，大部分商办铁路或股款未足或徒拥虚名。^⑥

粤汉铁路在收回利权自办铁路的呼声中从美国合兴公司收回，由湖南、湖北、广东三省筹款兴修“以保利权”，^⑦却因集股困难而迟迟无所进展。为筹措修路资金，湖广总督张之洞、邮传部与英、法、德财团草签了一个借款合同，却引起一系列抗议。湖北绅商代表称其组织商办铁路公司后认股踊跃，且在招股之外，又有派股、抽股等为筹资保证，不借外债完全足以商办。^⑧但实际上“认股者大部分不过系支持拒款运动而认股而已”，在私股集资期限内，公司实收股款不足拟议股款的四分之一，且其中认购的股份只占二成左右，其余款项绝大多数来自各种新设税课。绅商们不过是“通过省谘议局，来建议增加新的捐税，以便资助一条将由他们掌握并从中牟利的铁路”。^⑨

商办铁路公司的筹资困难严重拖延着铁路建设工程的进展。各商办公司筹资难者人浮于事，筹资有起色者则争角剧烈，“用人之冗滥，采办之侵蚀，与官办无异”。^⑩自1906年商办铁路公司开始兴办至1911年，全国总共只筑成铁路85公里，却耗资巨大、亏损严重。^⑪困境中的商办铁路公司，在抵制外资、收回利权的口号下发起成立，却在运作中屡现借债传闻。苏浙两省商办铁路公司曾坚决抵制政府借用外债，却在抵制政府之余因资金紧张而数度拟借外债。^⑫湖南全省铁路有限公司总理席汇湘也曾被

媒体披露有秘密向日商三井洋行借款的动议。^⑬

商办铁路公司章程中有关不得将股票抵押给洋人的限制性规定也往往得不到落实。有些铁路为了规避舆论压力，通过外国代理人、中间人入股公司，再以股票抵押给外国，一步步陷入外国控制之中。江西全省铁路总公司依靠官府征收的资金有限，各界认股并不踊跃。南浔线开工不久即因资金缺乏而难以为继。上海华商大成工商公司受日本之托入股铁路公司，大成公司与江西铁路总公司约定股票可抵押但不得转售外国人。随后，大成公司与日本兴业银行签订《关于江西铁路公司借款契约》，约定由兴业银行通过大成公司提供铁路贷款，大成公司将其所持铁路公司股票作为抵押，并得到铁路公司在股票背后加注认可。此外，借款契约还将大成公司自江西全省铁路总公司处所得米捐、盐捐等权利提交兴业银行作为担保。该事曝光后各界哗然，但资金困乏的铁路公司却在各界的反对声中一步步被日本资本所控制。

各界商绅认股时群情激昂以拒款救国为己任，最终或几句空言或以洋款冒认，官方支持民间的收回利权运动，严格限制筹办铁路中私用洋

① 《申报》1907年10月30日。

② 《各省路政汇志》，《东方杂志》1906年第1期。

③ 汪敬虞编：《中国近代工业史资料》第2辑下册，科学出版社1957年版，第649页；芮坤改：《论晚清的铁路建设与资金筹措》，《历史研究》1995年第4期。

④ 宓汝成编：《中国近代铁路史资料：1863~1911》，中华书局1963年版，第626页。

⑤ 李耀跃：《晚清铁路对外借款法律问题研究》，法律出版社2014年版，第194~195页。

⑥ 郑孝胥、陆尔奎、高凤谦：《论筹还外债》，《申报》1909年12月30日。

⑦ 《清史稿》卷149，第16册，中华书局1976年版，第4441页。

⑧ 《申报》1910年1月15日。

⑨ [美]周锡瑞：《改良与革命：辛亥革命在两湖》，杨慎之译，江苏人民出版社2007年版，第110页。

⑩ 汪康年：《论铁路国有与民有》，《汪穰卿遗著》卷5，1920年。

⑪ 宓汝成编：《中国近代铁路史资料：1863~1911》，中华书局1963年版，第1150页。

⑫ 宓汝成编：《中国近代铁路史资料：1863~1911》，中华书局1963年版，第888页。

⑬ 湘路又有借日款消息，《振华五日大事记》1907年第39期。

款，却迫于各方压力不断议借洋款。陈三立等绅商曾极力反对将南浔铁路也收归国有、官督商办，并自称已筹款四百万两，后被查明所集之款“名为侨款实系洋债”时，却不以为然，以为邮传部系借洋债的始作俑者，“又何不可效尤”。^①可以说，抵制外资作为口号，能够推动一场爱国运动，却无法真正推动救国事业的发展，官民之间的矛盾在很多时候演变为由谁主导借款问题。

结 语

国家立法严格限制外国资本，审批铁路公司或铁路规划时中央和地方官员更以各种理由拒绝外资，可以说，外国资本参与商办铁路几近被政府禁止，但针对外资的限制性或禁止性规定却不能在官方所办铁路中严格遵守。铁路总公司和相关部门或囿于以往成案或出于路工需要而频繁借债。商办铁路公司本为抵制外资、收回利权而兴起，公司规章明文严格限制甚至拒绝外国资本参与铁路融资，并获得国家支持，

却最终无法得到贯彻实施。各商办铁路公司或于路工无成，或转而求助外资，其对外资的抵制将更多指向国家借债。以挽回利权为口号设立的商办铁路公司，最终并未能担当起实业救国的重任，延误了铁路建设，也进一步加深了官商之间的矛盾。商办铁路公司的效率低下、管理混乱，使国家重新审视支持铁路自主商办政策，开始转向干路国有，统一借款修路，而这也带来了进一步的官商矛盾。可以说，抵制外资的制度初衷并未实现，抵制外资的各种立法、各项章程、条款最终成为官商间相互对抗的工具。

本文作者：法学博士，河南工业大学法学院讲师

责任编辑：赵俊

① 上海图书馆藏：“盛宣怀档案”，“江西全省铁路协会刘宝寿致盛宣怀函”（索取号：091901）。

The System Construction and Its Effectiveness of Foreign Capital Regulation of Commercial Railway in Late Qing Dynasty

Li Yaoyue

Abstract: The private railway companies of different provinces that were founded in the movement of “reclaiming economic rights”, all listed in their articles of incorporation stipulations limiting or prohibiting the entry of foreign capital, and won support from the government. But the grand patriotic narrative had little to do with the establishment of specific stipulations. The patriotism reflected in such expressions as “foreign shares forbidden” and “borrow no foreign debts” in various articles of incorporation, was no match for the harsh reality of capital shortage, leaving those stipulations a mere formality. To some extent, the government employed legal instruments to impose restrictions on private railway companies, and private railway companies employed articles of incorporation against the government’s borrow foreign debts. In this process, national laws and articles of incorporation became the means for mutual rejection between the two sides. However, both sides in reality used foreign capital as a solution to their predicaments as well as rejected each other’s borrowing foreign capital.

Keywords: the movement of “reclaiming economic rights”; commercial railway; foreign capital