

# 袁世凱政府與商人(1914-1916)

李 達 嘉

## 摘 要

1914-1916 年間袁政府與商人關係的發展，是中央集權政體從重建到崩解的過程在社會面的展現。商人從清末以來形成的政治力量，在袁實施中央集權制以後明顯地被削弱。甚至在經濟事務上，商人對政府政策的影響也相當有限，儘管商人欲透過公文程式和商會法的抗爭來保障地位，爭取政府對工商發展的重視，但顯然徒勞無功，商人既沒有能力改變政府的經濟政策，對袁為解決財政問題所進行的搜括也無力抗拒。

袁運動帝制時，多數商人雖然不以為然，但並不敢進行反抗，一方面因為袁的專制統治，使他們的政治活動空間受到抑制，一方面因為多數商人對君主或民主並不十分在意，他們真正關心的是工商業的發展和生活的安定。護國戰爭爆發以後，商人因為戰爭對他們造成切身的危害，因此逐漸加入反袁的行列。商人這種亟求安定的心理，和辛亥革命時期他們反滿、二次革命時他們反國民黨是一樣的，不過因為他們的政治力量已經被削弱，在袁政權崩解的過程中，他們並不扮演重要的角色。

# **Yuan Shikai's Government and the Merchants (1914-1916)**

**Li Ta-chia**

## **Abstract**

The relationship between Yuan Shikai's government and merchants from 1914 to 1916 reflected the social effects caused by the reconstruction of a centralized political system and its subsequent disintegration. The political power wielded by merchants in the final years of the Qing was significantly reduced in the wake of Yuan's centralizing efforts. Even in economic matters, the merchants were able to contribute far less than before, despite their efforts to assert their views on the procedural regulation of official communications and commercial law and despite their attempts to seek the government's help in industrial and commercial developments. They had neither power to change the government's economic policies, nor the ability to resist Yuan's attempts to solve fiscal problems by imposing new taxes.

When Yuan tried to become an emperor, the majority of merchants dared not to resist him openly for two reasons. First, Yuan's authoritarian rule reduced the room for civic activities to the minimum. Second, the majority of merchants worried more about economic development and political stability than the political form the government might take, whether a monarchy or a democracy. After the anti-monarchical movement developed its momentum, they gradually took the anti-Yuan side because they came to see Yuan as a destabilizing factor. Their fervent desire for political stability did not differ from earlier periods, but due to their weakened political influence, they did not play a significant role in the gradual disintegration of Yuan's power.

## 袁世凱政府與商人(1914-1916)\*

李 達 嘉\*\*

- 一、前 言
- 二、商會法與公文程式之爭
- 三、不具實效的經濟政策
- 四、財政措施與商人的反應
- 五、商人與帝制
- 六、結 論

### 一、前 言

袁世凱在現代中國的歷史地位和評價，學術界已有定論。他在改朝換代的失序中欲重建統一的中國，並以中央集權做為施政的總綱領，這樣的路線，如果擺在歷史的脈絡中來看，和以前或以後的統治者其實並沒有太大的不同。他的失敗，未必完全緣於中央集權，如果不是實行帝制，儘管他的專制統治已經招致相當程度的不滿，他大致還能掌控整個局面。但是他在民國建立未滿四年，竟然恢復帝制，對政體做一個大翻轉，便不免激成反抗。而他的失敗，除了由於政治上反對勢力的聚結以及眾叛親離外，財政的困難使他無力征討反對勢力，是很重要的原因。

截至目前為止，學界關於袁世凱的研究，主要是以他的中央集權和恢復帝制為中心，來檢討他的政治理念和政治措施，以及從政治和軍事的角度來

---

\* 本文在撰述期間承蒙國科會惠予補助，謹此致謝。

\*\* 中央研究院近代史研究所助研究員

剖析袁帝制的崩潰。幾本主要的中英文著作，像陳志讓(Jerome Ch'en)、李宗一和楊格(Ernest P. Young)對袁的論述，可以說主要著重在政治發展的層面，對袁世凱的財經措施以及袁政府和社會之間的關係並沒有給予太多的關注。楊格雖然觸及袁財經方面，尤其是財政上的一些問題，但仍有相當大的討論空間。<sup>1</sup>甚至白吉爾(Marie-Claire Bergère)專論「資產階級」的著作，對1914年以後袁世凱和商人之間的關係，也流於輕描淡寫。<sup>2</sup>而近年來，一些中國大陸學者雖然為文探討袁的經濟措施，但因為多在袁政府制定的經濟法令上做文章，未能對其實效加以檢驗，得出的結論值得進一步檢討。<sup>3</sup>莫世祥勾勒護國戰爭時期商人心理的文章，雖然已經觸及商人與袁政府之間的一些問題，仍嫌不夠全面與深入。<sup>4</sup>

本文討論1914-1916年間袁政府與商人之間的關係，是將視野從以往研究側重袁與政黨和各省軍人的關係，延伸到袁與社會的互動關係。主要的思考有兩方面：第一，袁的中央集權不可能只在上層的政治結構中運作，它必然要將整個社會納入這套體系之中。中央集權體系在社會上究竟能夠實現到什麼地步，從政府對社會組織的掌控以及它的社會動員可以略窺一二。我們選取在當時居於社會中堅力量的商人來進行觀察，正可以符合這個要求。第二，近代中國商人在政治上的影響力，在辛亥革命時期有所展現，在以往「資產階級革命論」的論述裡，強調中國資產階級隊伍已經成形，對中國的民主政治能夠發生積極的影響。我在〈上海商人的政治意識和政治參與，

---

<sup>1</sup> Jerome Ch'en, *Yuan Shih-k'ai* (Stanford: Stanford University Press, 1972); Ernest P. Young, *The Presidency of Yuan Shih-k'ai: Liberalism and Dictatorship in Early Republican China* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1977); 李宗一, 《袁世凱傳》(北京: 中華書局, 1980年11月)。

<sup>2</sup> Marie-Claire Bergère, *The Golden Age of the Chinese Bourgeoisie, 1911-1937 (L'Age d'or de la bourgeoisie chinoise, 1911-1937*, Flammarion, 1986), translated by Janet Lloyd, (Cambridge: Cambridge University Press, 1989), pp. 203-206.

<sup>3</sup> 如虞和平, 〈民國初年經濟法制建設述評〉, 《近代史研究》, 1992年期4, 頁39-56; 李新、李宗一主編, 《中華民國史第二編: 北洋統治時期》, 第一卷(1912-1916)(北京: 中華書局, 1987年9月), 頁369-390; 張學繼, 〈論袁世凱政府的工商業政策〉, 《中國經濟史研究》, 1991年期1, 頁41。

<sup>4</sup> 莫世祥, 〈護國運動時期商人心理研究〉, 《歷史研究》, 1986年期4, 頁49-64。

1905-1911 〉一文中指出商人與革命派在理念和行動上的分野，<sup>5</sup>在〈從「革命」到「反革命」——上海商人的政治關懷和抉擇， 1911-1914 〉一文中更進一步指出「資產階級革命論」在思考上的一大盲點為，既然辛亥革命是資產階級革命，而國民黨所發動的二次革命是延續辛亥革命的香火，自然也是資產階級革命，但是在二次革命中，做為資產階級主體的多數商人，卻支持袁世凱而反對國民黨舉事，其中的矛盾是資產階級革命論者從來沒有真正面對的。<sup>6</sup>不過，對於商人在辛亥革命和二次革命裡所發揮的影響力，基本上我是予以肯定的。接下來出現的一個問題是，在二次革命以後的袁政府時期，商人的力量究竟能夠對政府發揮多少影響力？換一個術語來說，資產階級是否已經形成足以與現政權相對抗的力量？這個問題與近幾年西方史學界中國近代史研究上關於「公民社會」(civil society)或「公共領域」(public sphere)的討論似乎可以相交涉。本文雖然無意介入這樣的論爭，但近代中國商人在社會上是否已經擁有很大的自主性，卻構成重要的省思。從袁政府與商人關係的變化，可以看出不同的階段有不同的面貌。商人對中國的民主政治發展是否具有很大的影響力，也值得重新評估。

關於這些問題，我們藉由四個面向來觀察，包括商人和袁政府對商會組織和地位的折衝，袁的經濟政策是否符合商人的期待，袁的財政措施對商人所造成的衝擊以及商人的反應，袁帝制的成敗與商人之間的關係。這幾個面向並不是袁政府與商人發生互動關係的全部，但卻足夠使我們對上述的問題有進一步的了解。我們以 1914-1916 年做為觀察的重點，主要是因為袁在中國的統治，雖然始於 1912 年，但是他的中央集權政治在 1914 年以後，也就是在平定國民黨所發動的二次革命，將政敵肅清殆盡，就任正式大總統以後，才真正成型，一直到 1916 年 6 月袁政權垮台為止，是民國初期中央力量最強的階段，正是觀察中央集權政治與社會之間的互動關係極為理想的範疇。

---

<sup>5</sup> 載《中央研究院近代史研究所集刊》，期 22（台北：中央研究院近代史研究所，1993 年 6 月），上冊，頁 171-219。

<sup>6</sup> 載《中央研究院近代史研究所集刊》，期 23（台北：中央研究院近代史研究所，1994 年 6 月），上冊，頁 237-282。

中國的地域極廣，商人的行業和人數極眾，要兼顧各個地區或各個行業的商人和政府之間的關係，顯然非任何人能力所能及。本文毫無疑問地只能對袁政府和商人之間的關係做初步的建構，至於個別地區或個別行業的商人和袁政府關係的進一步討論，則有待更多學者共同努力。

## 二、商會法與公文程式之爭

國民黨二次革命失敗以後，自辛亥革命以來所呈現的紛擾政局，可以說暫時得到平息，袁世凱在肅清政敵之後，開始對政治、社會、經濟、財政等各方面進行秩序的重建。

袁在平定國民黨二次革命的行動上頗得到商人的支持，在民國建立以後，商人強烈企求一個可以讓實業安定發展的政治環境，這種心理使多數的商人對國民黨在國會中所掀起的政爭以及舉兵反袁極為反感，轉而協助袁世凱平亂。<sup>7</sup>在袁氏平定國民黨的舉事行動後，商人一方面籲請參眾兩院儘速舉定袁世凱為總統，<sup>8</sup>一方面主張中國總統不宜更動頻繁，任期長久較有利於國家的發展。<sup>9</sup>袁世凱解散國會，也得到商人的輿論支持。<sup>10</sup>這些都顯示商人希望政治上的爭端能夠止息，在袁世凱的穩定領導之下，創造實業發展的有利契機。

然而，儘管袁世凱政權的鞏固頗得利於商人的支持，在袁肅清國民黨的軍事行動以及被舉為正式總統之後，他所採取的一些措施，為商人帶來幾許難堪。在國民黨的二次革命失敗後，袁立即以助亂的罪名對一些紳商發出通

---

7 二次革命前和期間，商人對國民黨和袁世凱的態度，可以上海商人為代表，關於這方面的研究，可參見李達嘉，〈從「革命」到「反革命」——上海商人的政治關懷和抉擇，1911-1914〉，頁237-282。

8 〈北京總商會籲請速舉總統〉，《申報》，1913年10月5日，版6；〈選舉時代之總統思潮——津滬漢各商界之傳單〉（按：主標題應作〈選舉總統之時代思潮〉），《申報》，1913年10月10日，版3；〈江西今日之總商會——致兩院電〉，《申報》，1913年10月10日，版6。

9 〈全國商會對於選舉總統之意見書〉，《申報》，1913年10月4、5日，版6。

10 〈旅津粵商痛詆國會議員〉，《申報》，1913年11月12日，版10；〈全國商人參與憲法之請願〉，《申報》，1914年1月6日，版2。

緝，譬如在上海方面，除了與國民黨關係較深的紳商李平書、沈縵雲、葉惠鈞等遭到通緝外，莫子經、吳懷疚、顧馨一、毛子堅、王引才、蘇筠尙、陸景林、張樂君、趙芹甫、瞿顯庭等紳商，也都被袁以附亂嫌疑查辦，<sup>11</sup>而做爲商人自衛武力的商團，也被袁氏下令解散。<sup>12</sup>這些紳商在商界和地方上皆有其影響力，與多數商人的關係亦頗深厚，儘管他們對國民黨二次革命的態度或與多數商人不同，但被袁依助亂之罪通緝查辦，則非多數商人所樂見，因此在袁以亂事速平歸功於各省商會「抵拒邪謀，倡提正論」，傳令嘉獎「同心拒逆」的商會和「深明大義」的商人時，<sup>13</sup>廣州、武昌、漢口、上海、南京、通崇、海泰、甘肅等各地商會均以不敢濫邀獎勵，先後辭謝。<sup>14</sup>

同樣讓商人感到難堪的是，袁氏在得到商人的支持解散國會之餘，同時也解散以紳商爲主體的地方自治機構，停辦地方紳商得以養成政治勢力的地方自治。袁以各級地方自治機關藐法亂紀，持黨派私見紛爭不休，議事毫無成效，且附和亂黨構亂等說辭，做爲解散地方自治機構的理由。<sup>15</sup>這樣的說辭，顯然使得商人對袁的舉動不敢做出反應，他們只能寄望袁在政治上的強勢作爲，不會衍生出不利於工商業發展的政策。上海總商會在向國務院謝絕政府嘉獎商會平亂的同時，表示：「政體既改共和，政府與商民實爲一體，當以保商恤商爲根本，則商民受賜良多。」<sup>16</sup>武昌、漢口兩總商會謝絕政府獎勵的電文也說：「今後維持之法，振興之方，正賴中央政府悉心擘劃，迅定保護商業政策，令飭地方長官實力奉行，爲大多數商民謀永久之幸福，庶

<sup>11</sup> 見〈消釋莫須有之嫌疑〉，《申報》，1915年2月24日，版10。

<sup>12</sup> 參見李達嘉，〈從「革命」到「反革命」——上海商人的政治關懷和抉擇，1911-1914〉，頁280。

<sup>13</sup> 《政府公報》，1913年9月18日，號493，「命令」，冊17，頁171。

<sup>14</sup> 《政府公報》，1914年3月25日，號675，「公文」，冊23，頁644-645。上海總商會向國務院表示：「此次反對擾亂，乃出於商界全體之同意，不特滬商一致相同，即全國商會亦與滬會相同，既非一二人之力所能致，自不得與行軍前敵衝鋒陷陣者相提並論，政府固不能盡人而獎，商界亦實無邀獎之人。」見〈總商會謝絕虛獎〉，《申報》，1913年9月30日，版10。武昌、漢口兩總商會致電政府表示：「惟是此次商會抗難保安，係商界全體之力，非少數人奔走之功，共盡國民義務，豈敢上邀矜獎？」見〈鄂垣近事紀要——武漢商會請定保護政策〉，《申報》，1913年10月9日，版6。

<sup>15</sup> 見白蕉，《袁世凱與中華民國》（台北：文星書店影印，1962年6月），頁106-112。

<sup>16</sup> 〈總商會謝絕虛獎〉，《申報》，1913年9月30日，版10。

幾商務漸振，商力以紓，是所切禱。」<sup>17</sup>顯然地，商人對政治問題可以避而不談，但對政府的商業政策卻不能漠然視之。袁在建立中央集權政體的過程中，對商會法和商會行工程式進行修訂，意圖將商會納入中央集權的體系中，這項行動由於被商人視為輕商抑商的措施，引起了商人的強烈爭辯。這個爭持，可以看做是社會力量對中央集權的反抗。

袁政府和商人關於商會法和行工程式的爭執，因為牽涉到商會的組織、清末的商會法規，以及習慣的沿襲，我們有必要先對背景因素加以簡單地說明，以便能比較清楚地了解真正的爭執所在。

清末政府為肆應外力的衝擊，採納重商論者的意見，鼓勵全國商人設立商會。商會組織在名稱上分為商務總會、商務分會、商務分所三種，總會設在商務繁盛之地，分會設在商務稍次之地，分所設在村鎮。而清廷為了表示對經濟發展的重視，打破社會上官商隔閡以及地方官對商人進行勒捐等陋習，特別提高商會的地位，除了對商務總會總理、協理以及分會總理給予加札委用外，<sup>18</sup>商會總理協理遇有地方衙門不能秉公處理的事情，也可直接稟告商部核辦。<sup>19</sup>而由於商務總會領有朝廷頒發的關防，在體制上享有崇高地位，所以在和官廳的公文往來上，各地商務總會對本省及他省督撫均用呈，對司道以下用移，對各總會、分會用照會。而分會對本省及他省督撫司道均用呈，對府廳州縣用牒，對各分會均用移，對各總會用牒。<sup>20</sup>

民國成立以後，這些法規面臨了一些實際的問題。首先，舊有的政體既已被推翻，舊王朝所制定的法律自然不能襲用。而更重要的是，清廷所制定的商會章程，只不過是便宜行事下的產物，其實在清末已經和現況脫節，也到了不得不修訂的地步。就商會的組織來說，清廷所頒佈的商會簡明章程中

<sup>17</sup> 〈鄂垣近事紀要——武漢商會請定保護政策〉，《申報》，1913年10月9日，版6。

<sup>18</sup> 〈商部奏定商會簡明章程二十六條〉第四款，見天津市檔案館、天津社會科學院歷史研究所、天津市工商業聯合會合編，《天津商會檔案匯編(1903-1911)》（天津：天津人民出版社，1989年9月），頁22。此款內容與《申報》1904年3月21日版1所載相同，但與《大清新法令》冊10頁31所載內容略異；徵諸清末事例，後者內容並不可靠。

<sup>19</sup> 〈商部奏定商會簡明章程二十六條〉第七款，見《天津商會檔案匯編(1903-1911)》，頁23。

<sup>20</sup> 見1908年（光緒34年）清廷所頒佈的〈商務總分會與地方官衙門行文章程〉，《商務官報》，戊申第6冊，「法律章程」，1908年，頁19。



只有商務總會和商務分會兩種，章程第三款規定：「凡屬商務繁富之區，不論係會垣，係城埠，宜設立商務總會，而於商務稍次之地設立分會，仍就省分隸於商務總會。」<sup>21</sup>以後商部續定的商會章程附則，又進一步規定：「設立商會均係商務繁富較著之區，至分會則各府州縣均應設立。惟一州縣中請設分會數處，未免紛歧，嗣後每屬祇准設一分會，不論係城埠，係村鎮，總以在州縣中商務最盛之地為斷。」<sup>22</sup>明確地規範每一州縣只准設立一分會。但是 1906 年 11 月由商部改組的農工商部發給各商會的札文又說：「嗣後各府州縣中如已設立商會，而各村鎮尚有續請設立者，即令定名為商務分所。」<sup>23</sup>所以，事實上商務分所的設立，並不在章程的規定之中，直到清廷覆滅為止，也未及將它修訂列入章程。

此外，商務總會、商務分會、商務分所之間的關係究竟如何？也顯得曖昧不明。商務分所因形成較晚，章程及附則未會計及，自不待言，即使總會和分會之間的關係，章程及附則規定亦不明確。前述商會簡明章程第三款有「於商務稍次之地設立分會，仍就省分隸於商務總會」的規定，從文字上看來，似乎分會隸屬於該省之總會，為總會之下屬機構。但是，1906 年 5 月商部則向江蘇各商會澄清總分會之間並無隸屬關係，它發給江蘇各商會札文說：「本部商會章程所謂分會隸於總會者，不過分會按季將商務情形及年底將辦公經費報由總會彙呈本部查核，其實分會辦事章程與總會同，苟分會事事皆稟承總會，未免轉多牽掣，蓋總會、分會以地方商務繁簡為衡，不以體制論也。……總分會之實質，在聯絡不在統轄，非地方隸屬政體可比。」<sup>24</sup>可見，就清廷之意，總會和分會不過是設置地區不同的差別而已，兩者地位是平行的。儘管如此，由於在名稱上總會、分會、分所含有高下、隸屬的意義，總會所在地又是各省商業較繁盛的商埠，所以在各省，分會、分所都有以總會馬首是瞻的味道。

這是清末商會法規和現實情況脫節的一些問題。而在民國建立以後，除

21 清末的商會簡明章程於 1904 年 1 月（光緒 29 年 11 月）由商部奏定頒佈，見《天津商會檔案匯編(1903-1911)》，頁 22。

22 《商務官報》，丙午第 1 期，「法律章程」，1906 年，頁 25。

23 《商務官報》，丙午第 23 冊，「法律章程」，1906 年，頁 11。

24 〈商部札江蘇各商會文〉，《申報》，1906 年 5 月 7 日，版 9。

了舊有的商務總會、分會、分所之外，各省商業代表於 1912 年 11 月趁著工商部召開工商會議之便，在北京成立「中華全國商會聯合會」，將本部設在北京，總事務所設於上海，在各省、各僑埠設立分事務所，它所擬訂的章程並經工商部批准。<sup>25</sup>至此，商會除了總會、分會、分所之外，又有全國商會聯合會的組織。這個新的發展，也必需有新的法規予以規範。

而在商會行工程式方面，清廷所訂的公文程式連商務分所都未包含在內，自然也到了不得不修訂的地步。事實上，在清朝末年，各商會之間的公文往來，程式上已異常紊亂。袁在擔任臨時大總統期間，有意將所有的公文程式簡化，1912 年 11 月 6 日他所頒行的公文書程式便極為簡單，對人民與官署之間的關係，僅規定：人民對於大總統及行政各官署之陳請以呈行之，行政各官署無隸屬關係者之往復文書以公函行之。<sup>26</sup>這份公文書程式對商會等特定團體所應遵循的公文程式並沒有具體的規定，直到次年 2 月，工商部才在對吉林商會的批示中明確地表示：「在商會新章未頒布以前，除商會對於各部及都督民政長自應用呈外，其餘各項一律用函。」<sup>27</sup>儘管如此，各地商會依舊各行其是，不但商會對官廳的程式不一，商會彼此之間的程式亦不一，而工商部也未加以裁制。

商會法和公文程式既然存在種種問題，站在政府的立場，自然必需訂定法規，加以明確地規範。事實上，在國民黨發動二次革命以前，袁政府已經措意於商會法規和商會行工程式的修訂，但因政爭劇烈，未能順利進行。<sup>28</sup>二次革命後，袁開始對政治進行翻修，任張謇為農商部長，由他扛起商會法規的修訂工作。由於商會公文程式較早修訂公布，商人與袁政府的爭執便以此為引爆點。

25 參見虞和平，《商會與中國早期現代化》（上海：上海人民出版社，1993 年 6 月），頁 99-109；〈工商部贊許全國商會聯合會〉，《申報》，1913 年 2 月 19 日，版 7；蘇州市檔案館編，〈中華全國商會聯合會第一次代表大會（上）〉，《歷史檔案》，1982 年期 4，頁 41-51。

26 《政府公報》，1912 年 11 月 7 日，號 190，「命令」，冊 7，頁 23-26。

27 《政府公報》，1913 年 2 月 27 日，號 281，「呈批」，冊 21，頁 320。

28 當時的工商部在籌議改訂商律、礦律、度量衡法的同時，也準備修改清廷所頒行的商會章程，並電令各地商會陳述意見。見《政府公報》，1912 年 6 月分，「命令」，冊 2，頁 41-42。

1914年1月農商部頒佈的商會行工程式規定：京外行政各級官廳對於農工商總分各會往來公文用令、用批，農工商總分各會對於京外行政各級官廳一律用呈，總分會之間互相往來之文件一概用函。<sup>29</sup>由於法令中規定總分會對地方各級官廳一律用呈，與清廷法規所規定商務總會僅對本省及他省督撫均用呈，對司道以下之地方官用移，處於平行地位，分會對本省及他省督撫司道用呈，對府廳州縣用牒，亦處於平行地位，有很大的不同，所以這項法令公布之後，受到各地商會的強烈反對和指責，他們紛紛批評這項法令是政府壓抑商權，降低商會地位的舉動。<sup>30</sup>吉林商務總會致函天津商務總會表示：

此次農商部改訂一律用呈，有意縮小商權，殊失保商本旨。商務權譽攸關，本會勢難遵從。似此層層階級，嗣後無論各級官廳皆成商會長官，凡關於商會進行事宜，非特動輒掣肘，亦將呼應不靈，惟有任人催抑俯首聽命而已。<sup>31</sup>

廣州商務總會在發給各地商會的通函中也表示：

若循此以往，凡屬商務總分各會永隸各級行政官廳之下，知事末職均得而令之，法定機關與個人無殊，商情何由而達！商務無權維持，將內遭勢壓，外受強凌，商命垂絕，決難再立於世界，與設部立會振興商業，謀國富強之本旨大相徑庭。<sup>32</sup>

有些商會甚至以激烈的言辭，指責政府在得到商人支持，獲得政權的統一之後，不但不為有利商人之舉，反而加以摧抑，「實行其愚商病商之手段」，「直比前清專制之不如，豈共和政體所宜有！」<sup>33</sup>全國商會聯合會並且做成

<sup>29</sup> 《政府公報》，1914年1月17日，號609，「公文」，冊21，頁345。

<sup>30</sup> 天津市檔案館、天津社會科學院歷史研究所、天津市工商業聯合會合編，《天津商會檔案匯編(1912-1928)》（天津：天津人民出版社，1992年10月）對各地商會反對農商部公文程式之函電內容，做了摘要表述，列於文末，以供參考。

<sup>31</sup> 《天津商會檔案匯編(1912-1928)》，冊1，頁664。

<sup>32</sup> 《天津商會檔案匯編(1912-1928)》，冊1，頁665-666。

<sup>33</sup> 廣州商務總會致京師商會聯合會事務所和上海商會聯合會總事務所的函稿中說：「其所以出資設會及犧牲數萬之財產擁護中央維持統一者，並非存得獎之心，原以義務所在，維護治安，藉保商業。乃大局甫定，方幸政府成立，力圖建設，休養復元，詎竟壓制商權甚於亂黨，貽之口實，煽惑有資，直比前清專制之不如，豈共和政體所宜有！」杭州商務總會

決議，遵照 1912 年 11 月袁世凱所頒行的教令，商會對部長省長以上用呈，其餘各級官廳往來文書一律用函，要求農商部修正前令。<sup>34</sup>張謇雖然力勸商人勿斤斤於文書形式，卻不為各地商人所接受。<sup>35</sup>在各地商會和全國商會聯合會的力爭下，農商部終於讓步，重新修訂商會行程式，規定除中央各部長及地方最高行政長官仍用呈外，其餘地方各官廳准一律互用公函。<sup>36</sup>商會對於縣知事用呈事項，僅限於應行立案者而言，而立案之範圍僅指商會本身之成立、變更或廢止，以及本身訴訟事件而已。<sup>37</sup>這些修正大體上皆接受商會的意見。

公程式之爭甫平，1914 年 9 月袁政府頒佈的商會法又掀起了軒然大波。這份新的商會法，將商會組織簡化為商會和商會聯合會兩種，把現有的商務總會、商務分會、商務分所一律改組為商會，並且規定各省商會得組織

---

發出的通函也說：「今民國肇始，貌襲共和，實施專制，似與國體亦有未符。……各省行政公署為行政總機關，部對於商會用令用批猶可言也，茲繹部文所謂行政各級官廳也者，明乎自省長以迄知事、警署皆在各級行政範圍以內，涵蓋一切，幾視官廳為至尊無上，以實行其愚商病商之手段，即在前清時代亦尚無此專制。」分見《天津商會檔案匯編(1912-1928)》，冊 1，頁 667、670-671。

- 34 見蘇州市檔案館編，〈中華全國商會聯合會第一次代表大會（下）〉，《歷史檔案》，1983 年期 1，頁 49。
- 35 1914 年 3 月，張謇致函全國商會聯合會表示：「抑僕早夜孜孜所欲告無罪於諸君者，實在修訂法律及金融及種種保息、獎勵、補助、開墾、畜牧之法，為國民謀一線之生機。若文書形式，則僕本無所容心，……」見蘇州市檔案館編，〈中華全國商會聯合會第一次代表大會（下）〉，頁 50。1914 年 4 月，他又致函全國商會聯合會，籲請各代表多費心力於商事條例的修訂，並表示：「若乎形式之爭，則本總長雅不願代表自相紛紜，以亂衷曲，而耗至可寶貴之精神。」見〈農商部張總長致商會聯合會函〉，《申報》，1914 年 4 月 4 日，版 17。
- 36 〈商會聯合會代表報告部批行程式〉，《申報》，1914 年 5 月 25 日，版 10。《天津商會檔案匯編(1912-1928)》，冊 1，頁 673-675。
- 37 〈關於商會公程式之部批〉，《申報》，1914 年 6 月 13 日，版 10。《天津商會檔案匯編(1912-1928)》，冊 1，頁 675。袁氏稱帝後對商會的公程式基本上變動不大，1916 年頒佈的「商會法施行細則」第十三條規定：「總商會、全國商會聯合會對於中央各部署及地方最高行政長官行文用稟，對於地方行政長官得用公函。商會對於中央各部署及地方自道尹以上各行政官署行文用稟，對於縣知事行文得用公函。總商會、商會及全國商會聯合會自相行文均用公函。」見《政府公報》，1916 年 2 月 2 日，號 28，「命令」，冊 46，頁 61。

各省商會聯合會，而取消了全國商會聯合會的設置。<sup>38</sup>同時規定除省城商埠外，每縣只能設立一個商會，其餘應裁撤或改為該縣商會分事務所。<sup>39</sup>農商部在商會法公佈後，更明確表示中華全國商會聯合會依法應予解散。<sup>40</sup>

依農商部之意，商會體系紊亂，將原有總會、分會、分所劃一為商會後，在名稱上既可消除層級之分，同時以各省商會聯合會取代各省的商務總會，成為各省商會名符其實的總機構，對促進各省的商業聯絡亦有實質意義，「是雖即無總會之名，而不啻仍有其實」。<sup>41</sup>而在全國商會聯合會的組織上，農商部表示各省商會如欲召開聯合會議，可以由開會省分之地方長官將詳情報告農商部立案後舉行，無需在法律條文中苛求。<sup>42</sup>

然而，商人對農商部的意見絲毫不表同情，全國商會聯合會上海事務所曾綜合各地商會意見，向政事堂和農商部提出總商會仍應設立的理由為：總商會皆設立於交通繁盛之商埠，與分會為天然的組合，非人力所能輕易改變。若將省城之總商會改為商會，而又另設立商會聯合會，一埠之中設立二機關，不免多所妨礙。此外，他們提出全國商會聯合會應該設立的理由為：全國商會聯合會主旨在聯合全國商會情誼，開通風氣，交換智識，與總商會所行的職務迥不相同，若予取消，則全國各地商會各分畛域，對各地商情難免隔閡，於商業發展不利。同時，他們也認為商會法中規定一縣只能設一商會，其餘或裁撤，或改為分事務所，因會引起地方上的爭執，必然難於實行。<sup>43</sup>

而商人對政府要求各省總分商會應在六個月內改組完畢，否則即予以取消的規定，甚至表現出毫不妥協的態度，全國商會聯合會總事務所向政事堂和農商部呈遞的稟文中說：「姑無論無取消之理，即取消矣，而各業之公所

38 《政府公報》，1914年9月13日，號847，「法律」，冊29，頁361-368。

39 見1914年11月27日頒佈的商會法施行細則，《政府公報》，1914年11月28日，號922，「命令」，冊31，頁280。

40 《政府公報》，1914年10月15日，號878，「批」，冊30，頁1027。

41 《政府公報》，1915年1月17日，號967，「呈」，冊33，頁496。

42 《政府公報》，1914年12月14日，號938，「批」，冊32，頁1050；1915年1月17日，號967，「呈」，冊33，頁495-496。

43 《天津商會檔案匯編(1912-1928)》，冊1，頁693。

公會依然在也。」又說：「商會係正當團體，以商界之精神財力謀商界公共利益，法定如是，不法定亦如是。」<sup>44</sup>

由於商人的強烈反應，袁政府不得不對商人讓步，不但允許上海、天津、漢口、廣州、廈門、煙台、重慶、北京、江寧、蕪湖、九江等商務總會暫緩改組，<sup>45</sup>對各分會的改組期限也一再延後，1915年4月明令改組事宜展限三個月，<sup>46</sup>以後雖迭催各地分會限期依法改組，但至7月，三個月延期行將屆滿時，因各地分會改組事宜仍未報齊，又下令展限至12月底。<sup>47</sup>而1915年12月14日袁政府頒佈的新商會法，也大抵接受商人的意見，保留總商會的設置，原有商務分會、分所則改組為商會或分事務所。並且明文規定總商會、商會得聯合組織全國商會聯合會。<sup>48</sup>至此，袁政府與商人之間的商會法爭執才告落幕。

商人對商會法修訂意見的堅持，除了認為「商會法為商權伸屈所關，商權之伸屈又為商業盛衰所繫」，<sup>49</sup>而藉以促使政府重視商業發展外，對袁在二次革命以後解散商團、停辦地方自治、通緝同情國民黨的紳商等行動，也感受到政府有意壓制商人的力量。而且早在1914年初，農商部著手進行商會法的修訂工作時，便已傳出袁政府有「擬取消商會聯合會，並嚴重監督各地商會」的計劃。<sup>50</sup>一連串的舉動使商人對政府存在極大的疑慮，所以商會法一公佈，各地商會紛紛表達強烈的反對意見，並痛斥政府壓制商權。這些動

44 《天津商會檔案匯編(1912-1928)》，冊1，頁692-695。

45 《政府公報》，1915年1月17日，號967，「呈」，冊33，頁495-497；1915年1月18日，號968，「呈」，冊33，頁530。

46 《政府公報》，1915年4月7日，號1046，「呈」，冊36，頁242。

47 《政府公報》，1915年7月22日，號1151，「呈」，冊39，頁694。

48 《政府公報》，1915年12月15日，號1295，「法律」，冊44，頁543-549。

49 語出上海總商會覆杭州總商會函，見〈緩改商會之贊同者〉，《申報》，1914年12月18日，版7。

50 這項消息最早在1914年3月全國商會聯合會於上海開會時，由農商部司長陳蔗青向與會人士透露。陳將一份函件交由全國商會聯合會在大會宣佈，內容是：「接國務院函開：蔡寶善因奉天商會聯合會干與稅務條陳，總統府擬取消聯合會，並嚴重監督各商會，交令本部查照辦理。」（〈全國商會聯合會記事（九）〉，《申報》，1914年3月24日，版10）而根據蔡寶善的說詞，取消商會聯合會文字，實係議者所加，其條陳係改良自治辦法，無一語涉及商會。見〈蔡寶善上農商部函〉，《申報》，1914年4月5日，版10。

作固然是對袁政府在二次革命之後實施中央集權政策、削弱地方勢力的不滿，不過，商人在對商會法進行抗爭的背後，也頗有爭身分地位的心態。在農商部原先頒佈的商會法中，將商務總分會都改組為商會，對商務總會的紳商來說，要他們與分會平行，實不啻降低他們的身分地位，因此在商會法之爭中，商務總會的反應最為強烈。全國商會聯合會雲南省事務所發出公函便說：

前商務總分會之設，原為法定機關，輔助行政一切承轉宣佈等事，與京外各省各官廳聯屬，時有文牘往來，總會用關防，分會用圖記，所以重體制而示區別也。今本法不分總會、分會，一律改為商會，關防與圖記並未規定，已成非驢非馬之政策。<sup>51</sup>

從這段話可以明顯地看出商務總會仍然希望在體制上能夠與分會有所區別，而商會總協理更懷念清廷加札委用所給予他們的榮顯，希望向農商部力爭總商會會長、副會長都能得到農商部加札委用。<sup>52</sup>這些言論都顯示商人在對袁政府所頒佈的商會法進行抗爭時，維持自己在社會上的崇高地位，其實也是一個重要的因素。

商會行程式的制定和商會法的修訂，明顯地透露袁政府要將商人的力量納入政府的掌控中，如果把它們和袁在二次革命以後解散國會、停辦地方自治、解散商團等行動聯合起來觀察，更可以看出袁是有計劃地削弱商人在政治上的影響力，而商人對袁政府所進行的抗爭，正是社會勢力對袁實施中央集權的反抗。袁在公文程式與商會法的修訂上對商人讓步，說明袁的中央集權政策在貫徹到地方社會時，仍然會遭遇一些實際上的困難，袁是以恩威並濟的方式來解決商人的反抗。新商會法的頒布是在袁稱帝前夕，所透露出來的訊息是袁希望藉對商會法的讓步來換取商人對帝制的支持。其實，無論商會法如何修訂，袁政府一直都利用商會來徵收稅捐或推銷公債，在醞釀帝制的過程中，也利用全國商會聯合會的系統來運動各地商會支持帝制。

所以，雖然從表面看來，在袁政府與商人關於公文程式與商會法的爭執中，似乎商人得到了勝利，但在事實上袁仍然成功地把商會組織納入中央集

<sup>51</sup> 《天津商會檔案匯編(1912-1928)》，冊1，頁688。

<sup>52</sup> 《天津商會檔案匯編(1912-1928)》，冊1，頁688-689。

權的體系中。商人要藉公文程式和商會法爭取政府對商人及商權的重視，嚴格說來是徒勞無功的。在袁的高壓統治下，各省總商會或全國商會聯合會雖然爭得合法的地位，但是不但對政治議題不敢表達與中央相左的意見，在經濟議題上，對政府政策的影響也相當有限。<sup>53</sup>商會在公文程式上爭得了較高的地位，並不代表袁真正能夠推展重商的措施。袁在財經方面的措施正說明這一點。

### 三、不具實效的經濟政策

1912年4月，袁世凱以臨時大總統身分向參議院提出政策宣言，特別強調發展實業的重要，宣稱「民國成立，宜以實業為先務」，將更改礦章、制定商律和度量衡制列為施政首要的工作，<sup>54</sup>並令工商部立即展開修法作業。<sup>55</sup>11月，工商部在北京召開工商會議，全國各地工商代表一百餘人與會，這是政府與全國商人代表第一次面對面交換意見的舉動，含有打破官商隔閡弊病的用意。<sup>56</sup>袁的這些措施，被商人視為重視工商發展的表現，是促使多數商人在國民黨發動二次革命時，支持袁氏迅速平亂的一個重要原因。<sup>57</sup>二次革命以後，袁雖然有心發展經濟，但是他在振興工商方面的措施，顯然令商人

---

<sup>53</sup> 全國商會聯合會自成立以後，雖然開過幾次會，並且討論了一些議案，但實質的功能相當有限。1915年商會聯合會欲召開臨時會時，《申報》的記者便撰文批評：「商會聯合會迭次開會，議案之多，為各會冠，然而成效如何，則不可知也。」（〈商會聯合會〉，《申報》，1915年11月22日，第11版）商會聯合會為交通商界之氣息、灌輸商人之智識而出版的《商務會報》，在發行以後，也因為各商會並不熱衷支持，幾乎無法維持。中華全國商會聯合會會報社曾致函上海南北商會表示：「今出版至第二年五號之久，債權積二萬元之鉅，商會至千五百一處之多，通函催告電郵百元，一索即與，固不乏人，屢索不償，在所多有。」見〈索償報價之迫切〉，《申報》，1915年3月12日，版10。

<sup>54</sup> 徐有朋編，《袁大總統書牘彙編》（台北：文星書店影印，1962年6月），卷首，頁3。

<sup>55</sup> 《政府公報》，1912年5月14日，號14，「咨文」，冊1，頁181。

<sup>56</sup> 《第一次臨時工商會議報告錄》（北京：工商部編印，1913年2月）。亦可參考李達嘉，〈從「革命」到「反革命」——上海商人的政治關懷和抉擇，1911-1914〉，頁271。

<sup>57</sup> 參見李達嘉，〈從「革命」到「反革命」——上海商人的政治關懷和抉擇，1911-1914〉，頁256-282。



大失所望。

從時間上來看，二次革命以後的袁政府時期正是近代中國工商業比較繁榮的初期，近年來有些中國大陸學者把第一次世界大戰期間中國民族工商業的發展歸因於袁的工商業政策。李新、李宗一主編的《中華民國史》便指出：「民國初年所制定的各種經濟法令、法規、章程，在不少方面確是消除了清政府對發展工商業的若干障礙，促進了工商業的發展。」並以辛亥革命前（以 1903-1908 年為例）平均每年註冊的企業約 44 家，1912-1921 年間平均每年註冊的企業約 80 家，增加近一倍，做為論證。<sup>58</sup>張學繼也認為袁世凱政府的工商業政策是第一次世界大戰期間中國民族工商業發展的重要因素。<sup>59</sup>然而，經濟發展所涉及的因素相當複雜，如果只是簡單地歸因於政府的工商政策，而忽略其他方面的影響，很容易得到偏頗的結論。檢討袁政府工商政策實施的成效，從當時商人對袁政府工商措施的反應來觀察，也許可以幫助我們更進一步了解袁政府的工商政策是否果真對工商業的發展有重要的促進作用。

袁在二次革命以後，啓用著名的實業家張謇為工商總長兼農林總長，隨即於 1913 年 12 月將農林、工商部合併為農商部，任命張謇為農商總長。1915 年 3 月張謇辭職，周自齊接任。袁在二次革命以後的工商政策主要是靠張、周二人推動。這段期間袁政府比較受矚目的工商成就為頒布了許多工商法規。這些工商法規的制定，主要在張謇任內完成。我們先就這些工商法規的成效來進行檢討。

工商法規的制定在清末即已展開，當時所頒行的工商法規，包括商人通例、公司律、公司註冊試辦章程、商標註冊暫擬章程、破產律、大清國礦務正章、重訂鐵路簡明章程、大清銀行則例、奏定幣制則例、出洋賽會章程、推行劃一度量衡制度暫行章程、商船公會章程、商會簡明章程、獎勵華商公司章程等。<sup>60</sup>這些法規有的只不過粗具規模，有的並未能落實。民國成立以

<sup>58</sup> 見李新、李宗一主編，《中華民國史第二編：北洋統治時期》，第一卷(1912-1916)（北京：中華書局，1987年9月），頁369-390。

<sup>59</sup> 見張學繼，〈論袁世凱政府的工商業政策〉，《中國經濟史研究》，1991年期1，頁41。

<sup>60</sup> 可參考朱英，〈論清末的經濟法規〉，《歷史研究》，1993年期5，頁92-109。

後，袁世凱任命劉揆一擔任工商總長，劉在總長任內即對清末所頒行的工商法規進行修訂，像前文所提到的商會法修訂，在 1912 年 6 月即已著手進行。<sup>61</sup>而商會法中取消總分會之別的構想，在 1912 年 11 月工商會議召開時，工商部也已經公開提出。<sup>62</sup>張謇擔任工商總長兼農林總長後，更將工商法規的制定列為首要工作，他認為農工商業的發展，「第一問題即在法律不備，非迅速編纂公布施行，俾官吏與人民均有所依據，則農工商政策待舉百端，一切均無從措手。」<sup>63</sup>他在就職時所發表的〈實業政見宣言書〉明白宣示「農林工商部第一計劃即在立法」。<sup>64</sup>張謇在農商總長任內大致上完成了這項政策目標，在他任內所頒布的經濟法規，有公司條例、公司註冊規則、公司保息條例、商人通例、商業註冊規則、商事公斷處章程、商事公斷處辦事細則、商會法、礦業條例、礦業註冊條例、權度條例、權度法、權度營業特許法、國幣條例、勸業銀行條例、典當業條例、證券交易所法、國有荒地承墾條例、森林法、造林獎勵條例、植棉製糖牧羊獎勵條例、公海漁業獎勵條例、狩獵法等。<sup>65</sup>和清廷所頒布的工商法規相比較，袁政府時期所頒布的法規不但涵蓋面較廣，在內容上也比較詳盡。像商人通例從清末的 9 條增加到 73 條，公司條例從清末的 67 條增加到 251 條，礦業條例從清末的 81 條增加到 111 條，商會法從清末的 26 條增加到 46 條等，對商業行為所涉及的各個層面都有比較清楚的規範。<sup>66</sup>

從法制史的角度來看，這些法規為以後中國的經濟法令奠下了重要的基礎，具有承先啓後的重要意義。<sup>67</sup>但是，法令的制定是一回事，法令在當時

61 見《政府公報》，1912年6月分，「命令」，冊2，頁41-42。

62 工商部當時提出的商業政策有言：「商會之設，以後概以經濟區域為標準，無總分會之別。」〈工商部之政策（下）〉，《申報》，1912年11月13日，版2。

63 《政府公報》，1913年11月16日，號522，「公文」，冊19，頁375。

64 張怡祖編，《張季子九錄》（台北：文海出版社，1965年1月），政聞錄，卷7，頁2上。

65 張謇擔任農商總長時期所制定的工商法規，可參見沈家五編，《張謇農商總長任期經濟資料選編》（南京：南京大學出版社，1987年5月）。

66 可參考虞和平，〈民國初年經濟法制建設述評〉，《近代史研究》，1992年期4，頁39-56。

67 參見野澤豐，〈民國初年袁世凱政權的經濟政策與張謇〉，《社會科學戰線》，1984年期2，頁174。

能否落實又是另一回事。由於材料上的限制，我們無法對每一條法令的執行成效進行檢視，不過，從以下幾個方面，我們大致上可以了解這些工商法令的實施情況。

先從商人對這些工商法規的反應來看。張謇雖然把工商法規的制定看做是振興工商業的首要課題，但多數商人卻不這樣認為。1914年12月，各地商會和農商部爲了商會法的問題鬧得不可開交的時候，上海總商會會同浙江、廣東等二十三省商務總會在致政事堂的稟文中，針對張謇在辭職書中所說其政策程序爲「首訂法律，次事查勘，次設勸業銀行」，提出批評，指責「總長政策之程序，適與商人期望之意見相反」，他們批評農商部擬定商事條例和施行細則在商法和民法制定之前，認爲商事條例是以商法爲本，商法由民法而生，在修法的程序上發生錯亂，能否適用大有問題。而且各省各埠情形互異，習慣懸殊，「農商部不顧輿情，削足適履」，「按諸事實，桎鑿難行」，更批評張謇所主掌的農商部「不事生利而空言法律，偏仰給於分利之部，而以財政竭蹶爲藉口，殊非商人所仰望也」。<sup>68</sup>當時《申報》上的一篇短評也指出：「前此所頒關於商業各法案，不能得商人滿意者，或以其條文繁苛，或以其不合商情，故未能遵行也。」<sup>69</sup>這是當時商人對工商法規所抱持的態度和遵行的情況。

再就法令實際執行的成效做觀察，以「公司條例」和「商人通例」來說，在頒布後數月，由於施行細則遲未頒行，以致成爲虛文。1914年7月，張謇曾向袁世凱呈明此種情況，他說：「本年正月三日，先後呈蒙大總統以教令公布之公司條例、商人通例（按：商人通例實係三月二日公布），爲農商部重要之法規時，以施行細則尙未訂定，故雖經公布，並未實施，法庭不以之判斷，官廳不以是督責，而商人仍游行於無法律之中，愚者盲昧依然，黠者奸欺如故。」<sup>70</sup>再以1914年7月頒布的「公司註冊規則」來說，這項法規的制定，原是鑒於地方官對民間創辦企業往往會加以延擱、勒索，對商人造成極大的困擾，所以規則中規定公司稟請註冊應由縣知事在五日以內詳轉，

<sup>68</sup> 《天津商會檔案匯編(1912-1928)》，冊1，頁681-684。

<sup>69</sup> 〈商人之法律觀念〉，《申報》，1914年7月22日，版10。

<sup>70</sup> 沈家五編，《張謇農商總長任期經濟資料選編》，頁56-57。

使註冊手續能夠迅速簡易，減少地方官吏的刁難需索。<sup>71</sup>但 1915 年 2 月底農商部致各省區的咨文仍指出：「惟條例等頒行伊始，商民或未得真情，難免地方不肖官吏，在商人稟請註冊，以註冊事項無關輕重，故意耽延，不遵照法定日期詳轉。或在投稟領照時，於法定應繳冊費之外，另加勒索情事。」<sup>72</sup>這些都是張謇自己的言辭，可見有些法令是否能夠落實是值得懷疑的。

再舉兩項具有獎勵工商業發展意義的法令為例，譬如張謇因鑒於民間對集股創辦公司在三年之內難以獲利，以致對投資與辦企業裹足不前，爲了鼓勵商人創辦實業，特別制定「公司保息條例」，由政府撥存公債票二千萬元做爲保息基金，每年以其利息，針對資本額在七十萬元以上之棉織、毛織、製鐵公司，以及資本額在二十萬元以上之製絲、製茶、製糖公司，從該公司開機製造之日起，補助其資本利息三年，而被保息的公司自領到第一次保息金後第六年起，每年按照所領保息金總額的二十四分之一攤還。<sup>73</sup>在袁政府時期得到保息資格的新創企業共有四家，但因爲條例規定公司需在開機製造以後才能取得保息金，而這四家企業都是在 1916 年以後才開機生產，所以事實上在袁政府時期，它們都沒有得到政府的翼助。<sup>74</sup>再如「植棉製糖牧羊獎勵條例」的制定，是爲了鼓勵民間種植西方品種的棉、甘蔗、甜菜，養殖西方品種的羊，以降低糖、棉及毛織原料的成本，特別制定獎勵條例，依種植的畝數或牧羊的頭數，給予銀錢的獎勵或補助。<sup>75</sup>這項條例在 1914 年 4 月頒布，但是在資料上我們沒有發現任何得到獎勵的案例。

從這些方面來看，我們或許可以比較清楚地了解並不是所有的法令在頒布以後便能夠得到有效的執行。其中有些是因爲商人遵行的意願不高，有些是因爲政府的財政困難，使得有利於工商發展的措施難以推展。張謇在擬定「公司保息條例」和「植棉製糖牧羊獎勵條例」時，財政部都以經費拮据持

71 《政府公報》，1914 年 7 月 20 日，號 792，「命令」，冊 27，頁 335。

72 《政府公報》，1915 年 3 月 4 日，號 1012，「咨」，冊 35，頁 141。

73 張謇，〈致財政部會擬保息商業呈〉，《張季子九錄》，政聞錄，卷 7，頁 7 上、下；《政府公報》，1914 年 1 月 14 日，號 606，「命令」，冊 21，頁 227-229。

74 虞和平，《商會與中國早期現代化》，頁 368。

75 《政府公報》，1914 年 4 月 12 日，號 693，「命令」，冊 24，頁 177-178。

反對意見，<sup>76</sup>最後雖然在張謇向袁力爭下頒布，但得不到財政部的經費支持，終難產生實效。這種情況不只是發生在獎勵工商條例的實施上，在農商部欲設置新機構以推展實業時亦然。如張謇爲了發達礦務，將全國礦區劃爲八區，分別設置監督署，其中六區完成設置，欲展開調查工作時，便面臨經費無著的問題，只好將其餘兩區暫緩開辦，而已設置者待試辦數月後，再定存廢。他曾明白表示：「目下財政困難，實業進行諸多窒礙，雖以必不可少之用途，而財政部亦無款可撥，蓋政治上多一機關即財政上增一銷耗，現在只好持漸進政策。」<sup>77</sup> 1914年11月，他向袁世凱呈請辭去農商總長職務時，更進一步說出農商部在推展工商政策上的困境，他說：

各條例先後已成二十餘種，進是須用農工商技術專家，即須經費，而財政竭蹶，無可措手，就部撙節，所得無多，曾不足以展規畫。……是謇就職時之設計已窮，日在官署畫諾紙尾，所從事者簿書期會之無聊，府史胥徒所可了，其於國民實業前途茫無方向，伐檀素食，時切疚心。<sup>78</sup>

可見經費上的困難是造成工商政策難以有效推展的原因，張謇則因爲對振興工商感到一籌莫展而辭去農商總長職務。

經費上的困窘在張謇辭職，周自齊接掌農商部以後並沒有太大的改變。正因如此，袁政府時期的農商部，除了修訂工商法令之外，大抵只能在不需太多經費的措施上努力，包括利用官僚系統來勸導民間發展實業、用獎章或匾額來獎勵著有績效的工商業者，以及舉行國貨展覽會，這些工作在第一次世界大戰以後更見積極地推行。在勸導民間發展實業方面，如鼓勵民間趁著歐戰造成外貨入口漸少之時，改良土貨，仿造外貨，尤其著重茶業和糖業的振興整頓。<sup>79</sup>在獎章和匾額的頒發方面，因辦理實業著有績效，獲得大總統頒發各等嘉禾章的實業家有虞和德等人，獲得頒發匾額的企業有上海商務

<sup>76</sup> 〈農商總長最近之主張〉，《申報》，1914年3月24日，版2。

<sup>77</sup> 〈張總長最近之農商政策〉，《申報》，1914年7月30日，版3。

<sup>78</sup> 張謇，〈請解農商部長職專任水利局務呈〉，《張季子九錄》，政聞錄，卷9，頁20下；《政府公報》，1914年11月23日，號917，「呈」，冊31，頁730-732。

<sup>79</sup> 〈提倡國貨之通飭〉、〈農商部提倡國貨〉、〈振興茶業之公函〉、〈整頓糖業辦法〉，分見《申報》，1914年12月5日，版10、1914年12月7日，版6、1915年8月31日，版10、1914年12月3日，版6。

印書館等。<sup>80</sup> 1915年7月，農商部呈請大總統頒布「獎章規則」，針對創辦經營各種實業確有成效之工商業者發給各等獎章，獲得給獎的企業有南通大生紗廠等。<sup>81</sup>在國貨展覽方面，1915年9月農商部徵集各地商品運京，在商品陳列所舉行國貨展覽會，藉以提倡國貨。<sup>82</sup> 11月，江蘇省亦舉辦地方物品展覽會。<sup>83</sup>

袁政府在振興工商的措施上，讓商人覺得較具實質鼓勵作用的是減免某些工商產品的進出口稅。這項優惠措施由於牽涉到財政問題，並不在農商部的權責範圍之內，必需徵得財政部的同意，而且大抵是由稅務處發布。初期能夠得到降低商稅優惠的主要是機器製品，第一次世界大戰爆發以後，爲了鼓勵土貨出口，範圍逐漸擴大。對機製產品的優惠措施，其實不是袁政府的新政，而是承襲清廷的政策。清廷爲了鼓勵工商業者從事機器生產，給予機製貨物僅需完納正稅一道沿途概免重徵的優惠。袁政府延用這項措施，如江蘇泰縣商辦第一工場所織布疋、江蘇利生工廠所製布疋洋襪，經財政部查明確係仿照洋式製造，稅務處飭准在本地零星售賣免予納稅，運銷他處則在經過第一關完納值百抽五的正稅後，給予運單，沿途概免重徵。<sup>84</sup>而機製麵粉製造業者在清末曾得到清廷給予五年免稅的優惠，至1912年期滿，袁政府先准予延長一年，1913年10月期滿又再准予不定期限延長，直到通商進口稅則修改完成，或另訂麵粉劃一徵稅辦法爲止。<sup>85</sup>在第一次世界大戰爆發以後，袁政府爲肆應世界經濟情勢的變化，擴大實施降低出口稅的優惠措施，以鼓勵本國商品出口。譬如商人反應本國茶葉因爲出口稅重，世界市場逐漸爲印度、錫蘭茶所侵占，袁政府爲降低商人成本，提高競爭力，將茶葉出口

80 《政府公報》，1915年12月9日，號1289，「呈」，冊44，頁311-313；1915年9月16日，號1207，「呈」，冊41，頁664-665。

81 見《政府公報》，1915年7月21日，號1150，「呈」，冊39，頁667-668；〈地方物品展覽會審查給獎〉，《申報》，1915年11月8日，版10。

82 〈國貨展覽會開幕紀〉，《申報》，1915年10月5日，版6。

83 〈地方物品展覽會審查給獎〉，《申報》，1915年11月8日，版10。

84 《政府公報》，1914年5月14日，號725，「公文」，冊25，頁778；1914年9月4日，號838，「飭」，冊29，頁820。

85 《政府公報》，1913年10月13日，號518，「公文」，冊18，頁298。

稅從原來每擔徵銀一兩二錢五分減少為一兩。<sup>86</sup>對於國人自製的工品，如草帽縵、地蓆的出口稅亦減徵一半，各種通花邊、抽通花紬巾、抽通花夏布、髮織髻網、蜜汁果品等五種產品，則免徵所有出口及復進口稅。<sup>87</sup>同時鼓勵華僑回國投資興辦實業，通令各省行政長官通飭所屬對華僑回國投資興辦實業者給予優厚待遇，對其所辦實業加以協助維持，嚴禁俗吏土棍藉端為難。

88

袁政府的工商政策相較於清廷的振興工商政策，其實並沒有太大的改變，包括工商法規的制定、獎勵工商措施、舉辦賽會、減免進出口稅等，清廷都已經開始推行，袁政府時期除了法令的修訂較清未完備之外，其他的獎勵措施較諸清廷的辦法甚至更不能激勵商人。清廷的獎勵章程規定，對辦理實業著有成效的商人除了賜頒金牌匾額之外，還能以商勳官爵來進行獎勵，袁政府則僅能獎以嘉禾章、匾額和獎章。<sup>89</sup>農商部所制定的「獎章規則」甚至規定受獎者需按獎章等第繳納公費十到四元不等，<sup>90</sup>這樣的獎勵能有多少成效，實在值得懷疑。

綜觀袁政府的經濟政策，雖然不能說對當時的工商發展毫無助益，但其實效確屬有限。農商部所制定的工商法規，即使能夠排除困難逐步推動，對工商業的發展也未必能產生立竿見影的效果。白吉爾(Marie-Claire Bergère)說，袁政府為商人所提供的，不過是一些空文的法令和計劃。<sup>91</sup>衡諸事實，

<sup>86</sup> 《政府公報》，1914年10月18日，號881，「呈」，冊30，頁677。

<sup>87</sup> 《政府公報》，1915年2月20日，號1000，「呈」，冊34，頁775-776。

<sup>88</sup> 《政府公報》，1913年11月11日，號547，「命令」，冊19，頁258。

<sup>89</sup> 關於清廷振興工商政策的討論，請參看李達嘉，〈商人與政治——以上海為中心的探討（1895-1914）〉（台北：台灣大學歷史研究所博士論文，1994年6月），頁53-91。

<sup>90</sup> 《政府公報》，1915年7月21日，號1150，「呈」，冊39，頁668。這項辦法大約是因為受到工商業者的批評，在江蘇省第一次地方物品展覽會給獎時，允由縣公署製給獎章，而不需由得獎人向指定商店購取，見〈地方物品展覽會審查給獎〉，《申報》，1915年11月8日，版10。

<sup>91</sup> Marie-Claire Bergère, *The Golden Age of the Chinese Bourgeoisie, 1911-1937*, pp. 205-206. 白吉爾在另一篇文章中也指出，袁執政期間通商口岸的繁榮，並非歸因於他的經濟政策，真正決定性的因素是第一次世界大戰所引起的國際形勢的轉變。見 Marie-Claire Bergère, "The Chinese Bourgeoisie, 1911-37," in *The Cambridge History of China*, vol. 12, *Republican China, 1912-1949*, part I, edited by John K. Fairbank (New York: Cambridge

這樣的說法並不為過。袁政府時期工商業的逐漸成長，主要的原因還是第一次世界大戰爆發以後，外貨進口減少，而歐洲各國對物資的需求旺盛，以及國際白銀價格上漲提高了中國貨幣的購買力等因素交織在一起，為中國工商業發展提供有利的客觀條件。<sup>92</sup>而 1915 年日本對中國提出二十一條要求所激起的民眾愛國心，更是促成民間大力投入本國工商業發展的主要動力。<sup>93</sup>

當 1915 年初日本向袁政府提出二十一條要求的消息傳出後，各地商民群情激憤，紛紛發起抵制日貨運動，而袁政府因為受到日本的壓力，禁止商民進行抵制日貨，<sup>94</sup>商民於是將憤激之情轉至提倡國貨上。到了 5 月，袁政府接受日本的無理要求，商民更悲憤地視之為國恥，北京總商會向各省商會發出的急電說：「我國民苟尚欲自列於人類，五月七日之恥，此生此世，我子我孫，誓不一刻相忘。今請自本年五月七日始，我四萬萬人立此大誓，共奮全力，以助國家。時日無盡，奮發有期，此身可滅，此志不死。」<sup>95</sup>這項呼籲得到各地商民的響應，更激勵商民決心發展國貨，以挽救危亡。當時《申報》記者便曾經對國貨發展的契機做了相當明白的記述，他說：

我國提倡國貨之聲何自起乎？起之於歐戰初起時。農商部勸告之，各界鼓吹之，以為此乃推廣國貨之時機也。然而斯時之人心，尚覺漠然，蓋時機雖至而尚未切近也。今者登高一呼，而人皆曰國貨、國貨，不待勸告，不待鼓吹，而人人皆以提倡國貨為務，此無他，所感者近，而所受者切。愛國之心，人所同具，故遂奮發而起也。<sup>96</sup>

上海中華國貨維持會組織的中華國貨公司述其成立的旨趣也說：「乃自五月七日以後，激於國恥之反動，而施挽利之敏腕，僉謂莫提倡國貨若也。」<sup>97</sup>

---

University Press, 1983), pp. 744-745.

<sup>92</sup> *Ibid.*, pp. 64-70.

<sup>93</sup> 楊格(Ernest P. Young)也認為袁在經濟發展上並沒有大的計劃和影響，第一次世界大戰期間中國工業的發展極少歸因於袁政府的政策，主要是歐戰提供中國工業發展的機會，而 1915 年的抵制日貨更加促進了它的發展。見 Ernest P. Young, *The Presidency of Yuan Shih-k'ai: Liberalism and Dictatorship in Early Republican China*, p. 199.

<sup>94</sup> 《政府公報》，1915 年 6 月 30 日，號 1129，「命令」，冊 38，頁 1111-1112。

<sup>95</sup> 〈京商會痛心國恥之急電〉，《申報》，1915 年 5 月 12 日，版 6。

<sup>96</sup> 〈提倡國貨之根本法〉，《申報》，1915 年 3 月 25 日，版 10。

<sup>97</sup> 〈中華國貨公司發展旨趣〉，《申報》，1915 年 12 月 2 日，版 17。



從這些都可以看出第一次世界大戰期間中國工商發展的原動力，主要是商民受愛國心的驅策所產生的自發性運動。從這點來說，袁世凱的工商政策遠不如他在外交上的挫敗能夠刺激中國工商業的發展，這真是極大的諷刺。

平實而論，袁政府非無發展實業的用心，袁亦非不了然實業發展對國家財政能有助益，二次革命以後，袁將政治上的反對勢力掃除殆盡，直到他進行帝制運動以前，政局的統一安定是有利於經濟的發展，但是財政的困難終究使得他不能為商人提供實際的翼助。相反地，袁為解決財政的困窘，另行增加許多新稅，這便使他的財政措施和工商政策明顯地背道而馳。袁在二次革命之前所表露對工商發展的重視，在二次革命以後顯然使商人感到失望。

#### 四、財政措施與商人的反應

袁在財政上的困難，使他的工商政策無法有效推展，對商人而言，雖然不免感到失望，但還不至於對政府產生極深的怨讟，但袁為解決財政問題實施各種新稅，增加商民的負擔，使商人的不滿逐漸加深。

袁在財政上面臨困窘，不是在二次革命以後才產生，早在他擔任臨時大總統時期財政問題便是政府的最大困擾。造成中央財政竭蹶的原因，一是清廷所欠外債必需由民國政府償還。這些外債包括賠款和借款，每年應償還的本息約五千萬兩，由於借款多以關稅或釐金作抵，賠款以關稅和鹽稅作抵，<sup>98</sup>使袁政府一方面必需償還鉅額外債，一方面又失去重要的稅源。二是民國以後，各省因自顧不遑，不但不將解款繳交中央，反求中央接濟。據袁政府財政部表示，從民國成立到 1913 年 11 月，近兩年的時間，齊豫湘鄂贛等省繳給中央的解款不過二百六十餘萬元，中央協助各省之款則有一千四百餘萬元，並且替各省償還所借內外債約一千三百二十餘萬元，代還各省應行攤解之賠洋各款共約七千七百五十餘萬元。而裁遣軍隊、替南京臨時政府償還外債等，也都需要經費。在內政建設需款孔殷，外債的償還迫在眉睫，而財政收入卻捉襟見肘的情況下，袁政府的窘迫可想而知。<sup>99</sup>

<sup>98</sup> 徐有朋編，《袁大總統書牘彙編》，卷首，頁 2。

<sup>99</sup> 《政府公報》，1913 年 11 月 2 日，號 538，「公電」，冊 19，頁 45-46。

由於財政為政府的命脈，袁在接任臨時大總統職位後，對財政問題的解決自是刻不容緩。袁政府財政部主要從兩方面來紓解財政的困境，一是對內整理財政，一是繼續進行對外借款。袁非不知對外借款是「飲鳩止渴」，然為解燃眉之急，不能不恃為應急之道。<sup>100</sup> 1913年袁不顧國民黨的反對，強行進行善後大借款。但在善後借款成立後，財政問題益陷於艱難，主要原因有二：一是在善後借款未成立以前，奉、直、齊、蘇等省鹽稅收入尚可為挹注中央財政之助，在借款成立以後，鹽務收入全數作為擔保專款，另行儲存，中央不得動用。二是按照善後借款合同，借款之保息原指定由直、魯、豫、蘇四省提款支付，在借款成立以後數月，四省皆未按期撥款，中央迫於國信，不得不交付每月約一百二十萬元的保息，財政因此日益竭蹶。<sup>101</sup>

對外借款雖然可以解決燃眉之急，但外債愈欠愈多，而關稅、鹽稅相繼作抵，造成財政來源愈來愈少，終非善策，根本之計仍在整理財政，增加稅收。積極性的做法是將財政權逐漸收歸中央，<sup>102</sup>並以整理舊稅和增加新稅為解決財政問題的兩項重要辦法。<sup>103</sup>為了儘速紓解中央的財政問題，並恢復清朝各省向中央解款的辦法，將增設的新稅，如印花稅、驗契、契稅增收、煙酒牌照稅、煙酒稅增收等五項列為中央專款。<sup>104</sup>

袁政府在整頓舊稅方面，主要措意於鹽稅、田賦、關稅、釐金等的整理，然而除了增加政府的收入，加重人民的負擔之外，對商人亟求廢除的釐金，卻因為列強對關稅談判的一再拖延，以及釐金為政府的重要收入來源，而未能廢除。在舊稅未除的情況下，商人對袁政府增收新稅一再表示難以負

<sup>100</sup> 財政部致武昌黎副總統各省都督民政長通電使用「飲鳩止渴」四字來形容當時對外借款，見《政府公報》，1913年11月2日，號538，「公電」，冊19，頁45-46。

<sup>101</sup> 〈善後借款告罄後之中央財政〉，《申報》，1913年11月16日，版6。

<sup>102</sup> 1913年1月，由財政部成立國稅廳籌備處，做為統籌全國財政的機關，重新劃分國家稅與地方稅。1914年6月，中央設財政廳取代原來的國稅廳。賈士毅說：「我國地方財政，革新以來，已經三變。財政司時代，為完全之地方分權制度。國稅廳時代，為中央地方財權並立制度。財政廳時代，為完全之中央集權制度。」見氏著，《民國財政史》（上海：商務印書館，1934年），第1編，頁262-266。

<sup>103</sup> 另外兩項辦法為勵行節餉主義和減政主義，見岑學呂，《三水梁燕孫先生年譜》，上冊，頁137-142。

<sup>104</sup> 賈士毅，《民國財政史》，第1編，頁52-72。

擔，而袁政府不能體恤商情，各省財政廳又在中央的壓力下，往往採取強迫的手段推行新稅，自然引起商人極大的抗爭。

舉例來說，在袁政府所增加的新稅中，將印花稅做為重要的推行目標。印花稅原在清光緒年間即已倡議實施，但因為商人普遍反對，一再延期，清廷亦不敢施以強迫手段，以致終清之世，皆未能收效。袁政府為增加稅收，於1912年根據清廷所訂印花稅則加以修訂成印花稅法，1913年開始施行，初定十元以上起徵，貼印花一分，累進至一元五角為止。<sup>105</sup>但因收數不大，1914年底修改印花稅法，規定十元以下一律貼用印花一分，<sup>106</sup>並授予地方警察檢查之權，迫令商人貼用印花。<sup>107</sup>由於商人普遍認為銀錢交易貨單在十元以下需貼用印花，已屬苛細擾民，一再陳請取消，未獲允准，而警察對十元以下未貼印花者動輒加以拘捕重罰，造成各地商人極大的反抗。像廣東七十二行商人便透過總商會向中央和粵當道要求修改稅法，穀米行、柴行等甚至揚言十元以下之交易單據絕對不貼印花，若官廳施以強迫手段，則以罷市相對待。<sup>108</sup>山東濟寧亦因官吏強迫商民購用印花，商號罷市者二千餘家。<sup>109</sup>由於各地商人普遍強烈反對，袁政府終於讓步，取消十元以下交易單據需貼印花的規定。<sup>110</sup>總計袁政府實施印花稅的實際收入並不算多，1914年僅收入四十多萬元，與中央預算收入三百六十六萬六千六百元差距甚大。1915年印花稅收增至三百多萬元，約占是年中央專款的六分之一，<sup>111</sup>收數雖較前一年度增加，但因為出於強制手段，層層攤派，實效不彰，卻徒然引起商怨。<sup>112</sup>

<sup>105</sup> 賈士毅，《民國財政史》，第2編，頁223-225、228-229。

<sup>106</sup> 《政府公報》，1914年12月27日，號951，「呈」，冊32，頁749-750。

<sup>107</sup> 《天津商會檔案匯編(1912-1928)》，冊4，頁3858-3859。

<sup>108</sup> 〈紀廣東之印花稅〉，《申報》，1915年4月15日，版6；〈粵商民對於印花稅之呼籲〉，《申報》，1915年6月8日，版6；〈粵省儲金與印花稅近況〉，《申報》，1915年7月8日，版6。

<sup>109</sup> 〈紀濟寧迫用印花之罷市風潮〉，《申報》，1915年5月1日，版6。

<sup>110</sup> 〈廣東十元以下之印花免貼〉，《申報》，1915年12月8日，版6。

<sup>111</sup> 賈士毅，《民國財政史》，第1編，頁50-61；第2編，頁234。

<sup>112</sup> 1915年8月袁世凱申令文云：「據財政部呈稱：印花稅法頒行已久，未收實效，亟應籌擬整頓方法等語。印花一稅，原為證明人民權利之憑據，果如該部所呈，各省領到印花，財政廳攤之各知事，知事攤之各村模，層層攤派，但求售盡，並不注意貼用，勢必至無需印花之人強加攤派，應貼印花之件反邀倖免，殊失推廣印花本意。……」《政府公報》，

再如煙酒稅的徵收，財政部以煙酒具奢侈品性質，而且民間消費甚多，若仿各國課以重稅，於國庫收入大有裨益，先於 1914 年開始實施煙酒特許牌照稅，規定凡從事整賣和零賣的煙酒商人，都需向官署領取牌照始可營業，每年按定額繳交特許牌照稅。<sup>113</sup>當時各地煙酒商人紛表反對，政府仍強制實施。<sup>114</sup> 1915 年財政部爲了增加國庫收入，除了責令各省財政廳在原有的煙酒稅外，另認加煙酒稅款若干，做爲中央專款，<sup>115</sup>並且進一步實施煙酒公賣，依各地商情酌定公賣費率，由百分之十至百分之五十不等，而原有的煙酒稅和煙酒牌照稅仍舊照章徵收。<sup>116</sup>由於重複課徵，引起各地煙酒商人強烈地不滿，他們一再呼籲政府體恤商情。如皖省煙酒商多次籲請政府通融辦理，公賣局仍批定抽收百分之二十的煙酒公賣稅，並公然規定不遵行者勒令歇業，並將派員毀棄製釀器具，引起煙酒商強烈的不滿，紛將所擁有的製煙釀酒器具繳存商會，表示若執意實施，寧願全體歇業。他們提交公賣局的報告書說：「公賣局徒知增加商民擔負，絕不計商民自辛亥以來，如攤認公債票、完納印花稅、驗契稅，已成百孔千瘡，重如山積。商等正求稍紓元氣，又繼以二五之加抽，在公家雖美其名曰煙酒公賣，在商等祇知稅釐有加。」<sup>117</sup>蘇州、遼陽等地煙酒商人也進行罷市抗議，<sup>118</sup>但袁政府爲增加稅收，仍舊執意實行。

其他袁政府原擬實施的新稅尚多，如所得稅、特種營業稅、普通商業牌照稅等，有些因爲規劃未周而擱置，有些因爲商人的強烈反對而無法推行。所得稅條例在 1914 年 1 月頒布，但因稅額範圍至廣，手續至繁，至 1916 年 1 月欲正式實施時，又以前定條例未盡妥洽尙待修正爲由延期舉辦。<sup>119</sup>特種

---

1915 年 8 月 28 日，號 1188，「命令」，冊 40，頁 1108-1109。

113 賈士毅，《民國財政史》，第 2 編，頁 132-138。

114 《天津商會檔案匯編(1912-1928)》，冊 4，頁 3916-3917。

115 賈士毅，《民國財政史》，第 2 編，頁 367-370。

116 賈士毅，《民國財政史》，第 2 編，頁 370-379。

117 〈皖煙酒商最近之波折〉，《申報》，1915 年 12 月 30 日，版 6、7。

118 〈蘇州——菸酒公賣罷市情形〉，《申報》，1915 年 8 月 27 日，版 7；〈遼陽煙酒商罷市〉，《申報》，1915 年 11 月 20 日，版 6。

119 賈士毅，《民國財政史》，第 2 編，頁 250-268；〈所得稅緩期啓徵〉，《申報》，1916 年 1 月 10 日，版 10。

營業稅原定 1914 年 12 月 1 日實施，且須由同年 1 月 1 日追認交納，將皮貨業、綢緞業、洋布業、洋雜貨業、藥房業、煤油業、金店銀樓業、珠寶古玩業、旅館業、飯莊酒館業、海菜業、洋服業、革製品業等列為特種營業，依其營業總收入分三等九級另行課稅。<sup>120</sup>京師商務總會以百業蕭條，商人難以負擔為辭，呈請暫緩實施，袁准京師緩辦，各省商會紛紛要求援案緩辦，財政部准各省延至次年 1 月 1 日實施，各行商人仍要求停辦，四川則「各幫以實行在即，均議論紛紛，甚有種種激烈之主張」，<sup>121</sup>廣東則「各該行商多以條例不便，窒礙難行，且商業凋零，力難擔負為辭，或請緩辦，或請刪改」。<sup>122</sup>由於各地商人的強烈反對，終未實施。<sup>123</sup>特種營業稅推行受阻後，財政部又欲實施稅率較低的普通商業牌照稅，擬將全國商店依市面盛衰和其營業規模分八等繳稅，以濟政費之不敷，旋因護國戰爭爆發，遂未舉辦。<sup>124</sup>

此外，各省因為必需向中央繳交解款、專款，在此虛彼盈、此長彼消的情況下，原先可用於地方的款項減少，於是另行創辦各種稅捐，像福建龍溪縣在 1915 年之捐項有米捐、戲捐、本城賈舖捐、石碼賈捐、石碼舖捐、西溪木捐、北溪木捐、水果捐、本城錫箔捐、大豬捐、豬兒捐、舊舖捐、竹筍捐、本城妓捐、石碼妓捐、粟米捐、水仙花捐、石碼金銀紙箔捐、本城金銀紙箔捐、乾果捐、石碼紙捐、本城舖捐、屠宰稅等。<sup>125</sup>廣東有品茗捐、橫水渡捐、缸瓦捐、窯捐、巫戲捐、牛皮捐、石捐、草鞋釐等。<sup>126</sup>這些苛捐雜稅使得商民的負擔更為沈重，商民的抗稅抗捐風潮因此層出不窮。

袁政府為了解決中央的財政問題，除了廣闢稅源之外，另一項籌措財源的方式為發行公債。早在二次革命之前，袁政府便擬募集公債，1913 年 2 月頒布「民國元年六釐公債條例」，預定發行二萬萬元。<sup>127</sup>但不久因善後大借

120 《政府公報》，1914 年 7 月 27 日，號 799，「呈」，冊 27，頁 893-895。

121 〈川省商情譚——新改捐稅請緩實行〉，《申報》，1915 年 1 月 21 日，版 6。

122 〈粵之政績與商情——總商會哀訴商情〉，《申報》，1915 年 1 月 24 日，版 6。

123 賈士毅，《民國財政史》，第 2 編，頁 142。

124 賈士毅，《民國財政史》，第 2 編，頁 142-144。

125 《政府公報》，1915 年 9 月 15 日，號 1206，「呈」，冊 41，頁 636-638。

126 〈廣東之群稅如毛〉、〈粵省雜捐之情形〉，《申報》，1914 年 9 月 18 日、10 月 15 日，版 6。

127 《政府公報》，1913 年 2 月 20 日，號 284，「法律」，冊 10，頁 311-312。

款成立，遂未發行。第一次世界大戰爆發以後，由於各國資金吃緊，沒有能力借款給中國政府，袁政府遂積極發行公債來解決財政問題。<sup>128</sup>從 1914 年 8 月到 1916 年，袁政府一共發行三次公債，第一次定額一千六百萬元，因在三個月之內收款超過定額，於是增加債額八百萬元，先後實收二千五百餘萬元。1915 年 4 月再發行公債二千四百萬元，至 9 月共收二千六百餘萬元。1916 年 3 月，又再發行公債定額二千萬元，但因為護國戰爭爆發，到 6 月底只收到三十餘萬元。<sup>129</sup>

如果撇開 1916 年第三次公債因為受到戰事的影響，未能達到預期的目標不論之外，從募集的結果來看，前兩次都超過原先的定額，似乎民間認購公債極為踴躍。但如果深入觀察募集的過程，將發現多數人認購公債，未必純粹出於自願。

袁政府在公債的募集上，是運用中央集權體系來進行的，中央設立內國公債局總其事，內設華洋董事十六名，以梁士詒為總理，而各省將軍、巡按使、財政廳，以及中國、交通各地分行皆負協助勸募之責。<sup>130</sup>依岑學呂所編《三水梁燕孫先生年譜》的記載，公債局對各省財政廳常以只能勸導不能勒派相誥誡，各省財政廳和縣知事若稍有勒派情事，輒被公債局嚴電斥責，第一次公債之所以能夠成功募集，乃因政府嚴正負責，增加人民的信任所致。<sup>131</sup>實則袁政府辦理公債募集，是以中央的權威強加於各省將軍、巡按使和財政廳之上，透過各省將軍、巡按使和財政廳來動員整個社會響應公債的募集。中央特別注重對商界的勸募，財政總長周自齊在內國公債局成立時，表示公債進行的三項辦法之一是「通飭各通商大埠及各都會商會對於殷實富商婉為勸諭，俾其踴躍購買，藉以證明此項公債票之信用。」<sup>132</sup>在財政部的通

---

128 Ernest P. Young, *The Presidency of Yuan Shih-k'ai: Liberalism and Dictatorship in Early Republican China*, p. 165.

129 賈士毅，《民國財政史》，第 4 編，頁 3-16。

130 岑學呂，《三水梁燕孫先生年譜》（台北：文星書店影印，1962 年 6 月），上冊，頁 200-202。

131 岑學呂，《三水梁燕孫先生年譜》，上冊，頁 216。

132 〈籌辦內國公債之積極進行——周總長之三辦法〉，《申報》，1914 年 8 月 18 日，版 6。

令下，各省將軍、巡按使、財政廳都囑令各商會邀集紳商開會進行勸募。<sup>133</sup>由於上海的鉅商最多，梁士詒特別指定在上海設立「公債局駐滬經理處」，由商會、中國銀行、交通銀行組成，敦請紳商周金箴、朱葆三、顧馨一、蘇筠尚、朱五樓、謝綸輝等人為經理，並要求各業領袖以顧問或諮議的頭銜協力勸辦。<sup>134</sup>可見在公債的募集上，中央的權威不但直接下達各地總商會，也直接下達具有影響力的地方紳商。

在另一方面，財政部對公債的發行表面上是採取自由認募和派銷兩種方式，但為了有效達成募集的額數，在實際進行時往往採取強行派認的手段，其方式有點類似向來徵稅的辦法，由中央依各省貧富訂定額數攤派予各省，再由各省財政廳攤派予各縣，各縣官署再攤派予各機關，各機關再往下攤派。<sup>135</sup>各下級機關對上級機關所派定之數雖然有討價還價的空間，但認募的額數卻不能差距太大。譬如財政部原派定湖南之銷數為八十萬元，後經劉巡按使和湖南省財政廳籌商認定六十萬元，由省城政學軍警各機關共認十萬元，商界共認十萬元，湖南七十五縣，每縣各五千元，其餘不足之數二萬五千元由湯薌銘將軍和劉心源巡按使分認。<sup>136</sup>各地商會為財政部所指定的經募機關，也採用派認的方式募集公債，將其所派定的額數分派予各業，各業再將派認的額數派認予各商號。<sup>137</sup>以上海而言，南市洋紗業認購一萬元，油荳餅米麥等業五千元，糖業五千元，醬園業三千元，菸業二千元，南北貨業一千元，磚灰業認購一千元，花業四千元，海味業五百元等。<sup>138</sup>杭州各業所承認之數目，計綢業二萬元，錢業一萬元，典業一萬元，藥業三千元，紙業一千五百元，米業五百元。<sup>139</sup>吉林商會則先調查各業商號之家數和各業之總資

133 〈辦理內國公債之樂觀——各省之答覆〉，《申報》，1914年8月25日，版7。

134 岑學呂，《三水梁燕孫先生年譜》，上冊，頁212-213。

135 見〈江蘇省籌募公債票簡章〉，《申報》，1914年9月16日，版11；〈東三省之公債（一）——吉林財政廳之章程〉，《申報》，1914年9月29日，版6；〈川省勸募公債之辦法〉，《申報》，1914年10月15日，版6。

136 〈紀湘省募債大會〉，《申報》，1914年9月9日，版6。

137 〈江蘇之內債（三）〉，《申報》，1914年9月30日，版6。

138 〈再誌南市商家之國債熱〉、〈滬濱國債談〉、〈南市商界認購公債票之踴躍〉，分見《申報》，1914年9月23、27、30日，版10。

139 〈杭垣籌備中之中立與公債——籌辦公債開會〉，《申報》，1914年9月10日，版7。

本額，再決定各業派認的額數。<sup>140</sup>江西景德鎮派認額數二萬一千元，由該鎮窯幫、徽幫、雜幫三大幫均派，每幫各承包七千元。<sup>141</sup>由於各商號皆視購買債票為官方命令，恐不從即不能受官方保護，對官府之派認大都不敢拒絕。<sup>142</sup>由於跡近強迫，自然引起各地商民極大的反感。1914年9月，在第一次公債正如火如荼地展開募集時，《申報》的記者曾經對財政部推銷公債的方式和民間的反應做了翔實扼要的論述，這篇題為〈嗚呼公債〉的文章寫道：

公債開幕之始，一呼而千六百萬元立應，政府交口稱之曰：國民能愛國也。即提倡者亦曰：我民尚有良心也。財政當局且欲迎機為第二次之募集。然而今日之現象果如何耶？省攤派於各縣，各縣不敢辭也，乃攤之各機關，於是商界之無力者，小學校之支絀者，亦不能免而怨聲起矣！對於平民甚且按糧田攤派，並派糧差四出調查，其狀態無異徵糧催賦，又如驗契之恐被隱匿。如此強勒，將近於騷擾，尚得謂之捐耶？<sup>143</sup>

這是第一次公債募集的真象，最終募得的數額雖然超出原定額數甚多，卻是中央和地方運用官方的威權來達到目的，其逼勒行徑已造成商民怨聲載道，而財政部猶沾沾自喜，向袁表示「此項內國公債發行未及三月，收數已逾定額，其中應募之踴躍，交款之迅速，實為始願所不及。」<sup>144</sup>

1915年4月，因政府財政困難，第二次公債接踵而至，且預定發行額數二千四百萬元，較第一次原定額數一千六百萬元高出甚多。財政部仍循舊法派認，但因商民認購意願不高，官廳之逼勒更甚於前。譬如安徽懷寧縣派認二萬元，商界擔任四分之一，但商會進行勸募成效不佳，有安慶四牌樓正泰昌錢店蕭某頗有資產，商會勸其認購公債二百元，蕭堅不承認，各富商也以之為藉口推辭不認，懷寧縣知事據情呈請安徽巡按使飭派蕭某認購一千元，其餘不肯認購之巨商亦一併派認。<sup>145</sup>江西省財政廳因為在展開募集工作後三個月，全省認數尚不足二十萬元，當事者擬將堅不應募的翠花街有源興金號

140 〈東三省之公債（一）——吉林各界之籌募〉，《申報》，1914年9月29日，版6。

141 〈景德鎮之公債譚〉，《申報》，1914年12月2日，版6。

142 〈江蘇之內債（三）〉，《申報》，1914年9月30日，版6。

143 〈嗚呼公債〉，《申報》，1914年9月28日，版7。

144 《政府公報》，1914年12月4日，號928，「呈」，冊32，頁449-450。

145 〈安徽——勒派公債〉，《申報》，1915年7月11日，版7。



詳報財政部，依妨害公務破壞信用罪名從嚴懲辦，以儆效尤，經商會勸導，該金號始酌量承認。<sup>146</sup>第二次公債最後募得的總額數雖然較原定額數超出二百萬，但官府威逼益甚，商民的不滿益深。第三次公債發行，即使沒有護國戰爭爆發，恐怕也難於成事。

綜觀 1914-1916 年這段期間，袁政府的財政措施，雖然在稅法的制定和實行上，為北洋時期的財政制度奠定了基礎，具有承先啓後的意義，而且確實使中央的財政問題稍獲紓緩，但是因為商人受到釐金以及各種苛捐雜稅的擾累，已覺負擔沈重，政府在無法撤除舊稅，對翼助工商業的發展又顯得無力的情況下，另外推行多種新稅，加重商人的負擔，且往往出之以強迫手段，自然造成商人普遍的怨懟。<sup>147</sup>從舉借外債，到廣闢稅源、發行公債，袁政府的財政措施可以總括為「飲鴆止渴」、「竭澤而漁」八個字。《申報》上的一位記者曾對袁政府的政策評論道：「以前之計劃，所謂蝕國之計劃，以國易財，國將為財所盡矣；今日之新計劃，所謂蝕民之計劃，於民取財，民將為財所盡矣。」<sup>148</sup>這種不滿的言辭充斥於整個社會，而袁氏不能加以察納，卻一味指責商民國家觀念薄弱，不知納稅為國民應盡的義務，<sup>149</sup>商人對袁的不恤民情積怨自然日深。不過，儘管商人對袁的惡稅苛徵有相當的不滿，甚至各地抗稅抗捐的行動持續不斷，但這些反抗行動都是地區性的，而且大抵限於稅收上方面。商人對袁苛徵重斂的所產生的怨懟，一直到護國戰爭爆發以後，才化為反袁的行動。

<sup>146</sup> 〈江西——財政界近事〉，《申報》，1915年7月10日，版7。

<sup>147</sup> Ernest P. Young 也指出，商人對袁的主要反感來自釐金未撤、增加稅收，以及袁加強中央控制，見 *The Presidency of Yuan Shih-k'ai: Liberalism and Dictatorship in Early Republican China*, p. 208.

<sup>148</sup> 〈財政新談〉，《申報》，1914年5月21日，版2。

<sup>149</sup> 1915年6月，袁發佈申令指出：「彼歐美各國賦稅之重，視吾國什伯倍蓰，如煙酒等稅，至有值百抽百者，其稅法至纖至悉，百種千名，而民願踴躍樂輸，因不如此不足以自存耳。吾國民風樸厚，惟國家之觀念太薄，家族之思想過深，不知今昔之殊形，不以納稅為應盡之義務。」見《政府公報》，1915年6月15日，號1115，「命令」，冊38，頁579。

## 五、商人與帝制

1915 年底，籌安會在北京成立，對外宣稱其宗旨在研究國體問題，但社會上已經普遍察覺袁氏有稱帝的企圖，商人對政局的發展尤其感到恐慌。1913 年，商人反對國民黨發動二次革命，主要基於希望政局維持安定以便工商業能夠得到穩定發展的心理；二次革命以後，他們支持袁世凱出任正式大總統，並認為總統任期宜久不宜暫，也是基於同樣的心理。商人在短短的兩年之內飽受兩次全國性戰爭的洗劫，損失已經不輕，緊接著第一次世界大戰爆發，商業再受一次嚴重的打擊，到了 1915 年市面好不容易出現較繁榮的景象，自然不願見到政局出現不穩定的情況。然而袁政府若將政體由共和改為帝制，卻可能再度引發戰事。因此當籌安會發起時，商界大都表示憂慮，對變更國體抱持反對的態度。以北京來說，由於在 1912 年發生兵變，商家損失極為嚴重，袁在事後雖允許賠償，但終流為表面文章，有此前車之鑑，商家深恐改變政體將釀成變亂，咸認創痍未復，何堪再擾？故對籌安會的主張頗為驚疑，「有向商會聲請維持者，有私議復整團防者」。<sup>150</sup>湖北商界在楊度等發起籌安會主張變更國體時也大都持反對意見。<sup>151</sup>濟南官民對國體變更問題剛開始也都抱持觀望態度。<sup>152</sup>這些都可以看出商人對變更國體的態度，當時便有商人將政體拿來和商品相比擬，指出：「貨品一樣，何必改招牌？如改招牌，銷路必不佳，徒壞市面耳！」<sup>153</sup>

針對商民對變更國體的疑慮以及因之而生的不安心理，袁政府一方面透過官僚系統，由政事堂會同統率辦事處通電各省軍民長官嚴禁謠言，並令內務部禁止各報紙橫議國體，以遏抑反帝制的輿論在民間擴散，<sup>154</sup>另一方面，透過籌安會來進行社會動員，要求各界儘速派代表到北京，開會討論變更國體問題，希望儘早實現帝制，以降低社會的不安。在商界方面，他們以各地

<sup>150</sup> 〈北京社會中之籌安會觀——商學界之注意〉，《申報》，1915 年 8 月 28 日，版 6。

<sup>151</sup> 〈鄂官商對於籌安會之態度〉，《申報》，1915 年 9 月 5 日，版 6。

<sup>152</sup> 〈東方通信社電——濟南電〉，《申報》，1915 年 9 月 3 日，版 3。

<sup>153</sup> 〈何必〉，《申報》，1915 年 9 月 5 日，版 2。

<sup>154</sup> 〈謠言聲中之籌安近訊——政事堂之禁謠〉、〈禁遏因籌安會發生之謠言〉，分見《申報》，1915 年 9 月 12 日，版 6；9 月 1 日，版 10。

商會爲運作的目標。儘管袁政府向來不希望商會干預政治，認爲它們的活動應該限於經濟事務，但是爲了實現帝制，他們一方面希望藉由商會的參與，向海內外製造商界一致支持帝制的印象，一方面也希望透過各地商會的領導人來化解商人普遍的疑慮。<sup>155</sup>

籌安會對商會的動員，是採取多管齊下的方式，一是利用全國商會聯合會的系統，由在北京的本部，籲請各省事務所支持籌安會的主張，亦即由北京總商會來發動各省總商會派代表赴北京與會；一是由籌安會直接致電各省總商會，請各總商會派代表與會。<sup>156</sup>對那些不贊成籌安會主張的總商會則派人前往游說勸誘，譬如濟南、漢口總商會對籌安會主張原都抱持觀望或反對的態度，籌安會皆派人前往運動。<sup>157</sup>當各省總商會代表到北京接受籌安會變更國體的主張後，再透過北京總商會聯合全國各地總幹事商會組成商會請願團，向參政院遞交贊成改變國體，請袁登極的請願書。<sup>158</sup>經過三次呈遞請願書後，再由各總商會電請當地各縣各埠分會正副會長聯名加入請願行列，以壯大請願團的陣容和聲勢。<sup>159</sup>

從表象看來，籌安會對商會的運作，似乎是成功的。當時各地商會贊成籌安會主旨，願派代表赴京與會，以及各省商會同意列名改變國體請願書的通電，連篇累牘地刊載於報紙上。<sup>160</sup>如山西總商會的覆電說：「貴會發起討論國體，爲國家謀鞏固，即爲商民造幸福，本會極端贊成，已舉定代表渠本澄赴京與會。」<sup>161</sup>河南商會聯合會事務所幹事長和各縣商會代表的覆電說：「國家大計須因時以制宜，庶永久可蒙福。諸公謀深慮遠，洞察全局，提倡

<sup>155</sup> 例如北京商界對籌安會將釀成變亂普遍感到憂慮，商會總理馮麟需即負責化解商民的疑慮。見〈北京社會中之籌安會觀——商學界之注意〉，《申報》，1915年8月28日，版6。

<sup>156</sup> 《天津商會檔案匯編(1912-1928)》，冊4，頁4497。〈籌安會之進行談——各地方之電函〉，《申報》，1915年9月7日，版6。

<sup>157</sup> 〈鄂官商對於籌安會之態度〉，《申報》，1915年9月5日，版6；〈東方通信社電——濟南電〉，《申報》，1915年9月3日，版3。

<sup>158</sup> 〈京塵中之籌安會近訊——京商會之請願熱〉，《申報》，1915年9月4日，版6。

<sup>159</sup> 《天津商會檔案匯編(1912-1928)》，冊4，頁4498。

<sup>160</sup> 〈謠諑聲中之籌安近訊——各地方之函電〉，《申報》，1915年9月12日，版6。

<sup>161</sup> 〈籌安會之京塵各面觀——吉豫晉之復電〉，《申報》，1915年8月29日，版6。

君主立憲，逖聽之餘，極深欽佩，謹先肅電，藉表贊同。」<sup>162</sup>而列名商會請願團的總商會，包括京師、上海、天津、保定、寧波、吉林、張家口、武昌、九江、南昌、杭州、河南、承德、雲南、陝西、濟南、漢口、長沙、大通、成都、重慶、貴陽、南通州等總商會，可以說全國各地重要的總商會幾乎都在其間。<sup>163</sup>各地分會正副會長在各地總商會的動員下，也紛紛加入請願行列。<sup>164</sup>

不過，深究其實，當時商界中支持帝制，甚至爭做請願代表，急於表功以圖謀個人政治利益的固然不乏其人，<sup>165</sup>但有些商會領導人則是懼於袁氏專制威權，對籌安會要求派代表與會及聯名請願不敢推辭，有些通電則根本是籌安會所捏造。這種假造民意的手法，在當時便已經被拆穿。報紙一面刊載各地商會支持籌安會改變國體的通電，一面揭露其中有許多出於偽造。<sup>166</sup>有些商會在電文刊出後，立即去函報社否認支持籌安會變更國體。例如南京下關商埠商會對報上刊載該會同意派代表參與討論國體問題的電文，公然否認係該會所發；上海總商會亦去函報社否認領銜二十四商會進行請願。<sup>167</sup>我們無法確知到底有多少通電是出於籌安會偽造，但單是江蘇一省，便有兩大商會公然否認，可見這些通電的真實性和商會請願團的代表性是相當值得懷疑的。

從當時一些商人或商人團體公然批評或拒絕籌安會的言辭，也可以看出籌安會所謂全國商界一致支持改變國體完全是一個假象。如商人王景潤在籌安會發起時去函《申報》指責籌安會說：「不知我民何負於諸公，必欲驅之絕地而後已也？」<sup>168</sup>在各地總商會向分會徵求派代表赴京參加籌安會時，湖

162 〈籌安會之進行談——各地方之電函〉，《申報》，1915年9月7日，版6。

163 黃毅，《袁氏盜國記》（台北：文星書店影印，1962年6月），上篇，頁49

164 《天津商會檔案匯編(1912-1928)》，冊4，頁4501-4502載有直隸各分會正副會長贊成君憲的名單。

165 〈川省各界對於籌安會之態度〉，《申報》，1915年9月22日，版6。

166 有報導指出當時所發表各省總商會贊成帝制的電報，虛偽者不少，見〈東方通信社電——東京電〉，《申報》，1915年9月7日，版3。

167 〈下關商埠商會來函〉、〈上海總商會來函〉，俱見《申報》，1915年9月16日，版11。

168 〈王景潤來函〉，《申報》，1915年8月29日，版11。

南常德商會曾致電長沙商會及各團體明白表示：「籌安會淆亂國體，敗壞法紀，此等不正當之集會，敝會不敢贊同，不派代表。」<sup>169</sup>當報上刊出上海總商會同意派駐京代表參與籌安會的電文時，上海的寧波幫商人以旅滬寧波同鄉會名義在報上發表公開信，對上海總商會提出強烈地質疑和批評，明顯地表露他們對變更國體不以為然的態度。<sup>170</sup>安徽商會在向京師商務總會回覆是否派代表參加籌安會時，表示：「現在人心厭亂，大抵皆然，苟有長治久安之計，吾商靡不贊同。……否則不特徒託空言，且恐啓野心家之乘機煽惑耳！」<sup>171</sup>雖然沒有明示反對意見，但已意在言外。

這些反對或拒絕勸進的聲音，其實代表多數商人的心聲，只是在袁氏積威之下，多數商人雖然對袁氏變更國體不以為然，卻隱忍而不敢發。上海著名的商紳姚文枬等人在袁去世後曾經指出在袁氏運動帝制時，許多人都身不由己，他們說：

自民國二年解散國會後，各省議會相繼解除，地方自治亦即停止，於是官廳之壓力日甚一日，人民之自由日失一日。至上年帝制發生，稍明事理者，皆知違悖國法，特處於專制淫威之下，孰敢持正義以撻兇鋒？甚至假造民意，捏名勸進，既使人不及婉辭，更使人不敢聲辯。<sup>172</sup>

在袁的專制高壓下，商人對政治並不能享有充分表達意見的自由意志，即使那些反對變更國體的聲音也顯得微弱而發揮不了作用，加上地方自治機構和商團已經被袁氏解散，商人對袁的改變國體顯然無力反抗。而袁為拉攏商人支持帝制，一方面在商會法的修訂上對商人讓步，一方面任命上海總商會總

<sup>169</sup> 黃毅，《袁氏盜國記》，下篇，頁24；〈籌安聲中之湖南觀——常德商會之反對〉，《申報》，1915年9月11日，版6。

<sup>170</sup> 〈旅滬寧波同鄉會致上海總商會函〉，《申報》，1915年9月13日，版11。

<sup>171</sup> 《中華商會聯合會會報》，第2年號10（1915年9月），國事要聞，頁4；黃毅，《袁氏盜國記》，下篇，頁33；〈皖商會關於籌安會之往來函電〉，《申報》，1915年9月7日，版6。

<sup>172</sup> 〈姚文枬等來函〉，《申報》，1916年7月4日，版11。這段話可以和梁啟超的說辭相呼應，梁說：「自國體問題發生以來，所謂討論者，皆袁氏自討自論，所謂贊成者，皆袁氏自贊自成，所謂請願者，皆袁氏自請自願，所謂表決者，皆袁氏自表自決，所謂擁戴者，皆袁氏自擁自戴。」見梁啟超，《盾鼻集》（台北：中華書局，1961年12月），頁99-101。

理周金箴爲滬海道尹、鉅商莫子經代理工巡捐局長。<sup>173</sup>這些恩威並濟的手法，也削弱了商人對帝制的反對力量。

因此，在袁登基之後，反帝制的主要力量是來自軍政界，而不是商界。護國軍展開討袁行動後，商人雖然非常關切戰爭的發展，但在初期，他們對反袁軍事行動的支持相當有限。隨著戰事的擴大與反袁勢力的增長，各地商人才比較積極地加入反袁的行列。

各地商人支持護國軍討袁的行動，大致上採取以下幾個途徑：一是捐款濟助軍餉。像雲南滇蜀鐵路公司股東會決議將滇省隨糧附加鐵路股款百餘萬元，全部提充護國軍軍餉，昆明商會捐助二十餘萬元，昭通和老雅灘商會不顧袁政府之嚴厲警告，各慨捐銀二、三萬兩。<sup>174</sup>二是阻止各國借款予袁政府。當時由於袁政府財政困難，爲了籌措征討護國軍的軍費，積極對外進行借款，傳聞美方已允諾借款予袁氏，上海商人獲知消息後，由上海寧波同鄉會、錢江會館、廣肇公所等商業團體聯合致函上海總商會，請向美領事交涉，要求美方立即止付，否則中國人民概不承認，以斷袁政府之外援。<sup>175</sup>三是公開電請袁氏退位，以息兵禍。像上海總商會在1916年5月間便致電北京國務院、南京馮國璋將軍及各省軍巡長官，請共同敦勸袁氏退位。<sup>176</sup>四是拒繳糧稅。浙商各團體領袖便曾分函各縣有勢力的士紳拒納上忙錢糧和各種稅捐，以絕袁政府之餉源。<sup>177</sup>

除了以上幾種方式，各地商人紛紛呼籲政府不要派兵入境，雖然用意是避免地方受到戰事蹂躪，但也透露不支持中央的意義。舉例而言，在雲南和貴州宣布獨立後，廣西境內商會稟請中央征討滇黔軍隊勿由該省進兵，以免

173 莫世祥，〈護國運動時期商人心理研究〉，《歷史研究》，1986年期4，頁53。

174 《護國軍紀事》（台北：中國國民黨中央委員會黨史史料編纂委員會影印，1970年10月），期2，財政紀事，頁24-25。

175 〈阻止借款之三團體公函〉，《申報》，1916年4月16日，版10；〈阻止借款之汴民公函〉，《申報》，1916年4月25日，版10。

176 〈滬商會請速解決國事之電稿〉，《申報》，1916年5月22日，版10。此外，上海廣肇公所、商幫協會亦均有電請袁氏退位，見〈廣肇公所電〉，《申報》，1916年4月11日，版2；〈商幫協會請定國是〉，《申報》，1916年5月28日，版10。

177 莫世祥，〈護國運動時期商人心理研究〉，頁57。

商業受到影響。<sup>178</sup>湖南紳商在廣西宣布獨立以後，為恐湖南受到戰事波及，電請中央罷兵，以解商民倒懸之苦。<sup>179</sup>旅滬浙商虞和德等要求浙江當道拒絕北軍入浙，以保桑梓。<sup>180</sup>福建紳商及旅滬福建同鄉亦發電拒絕北軍入閩。<sup>181</sup>這些呼籲和舉動，對當時中央征討護國軍的行動也構成相當程度的阻撓。

從反袁勢力的興起到袁氏垮台為止，就實際的情況來說，商人並不扮演主要的角色。即使各地商人隨著戰局的演變紛紛支援護國軍討袁，也不盡是純粹出於對民主共和的認識或堅持。袁的專制統治，當時許多人已覺得與君主專制下的政府無異，卻沒有起而推翻的念頭。即使在袁稱帝時，商人中雖有反對聲浪，也沒有進一步的反抗行動，此固然由於商人的力量已不能與辛亥革命和二次革命時相比，在袁氏的威權統治之下更不敢輕撻其鋒，但多數人的想法認為只要生活安定，君主或民主並非極關緊要，則是重要的原因。署名黃毅的讀者曾投書《申報》，其中有一段話很透徹地指出當時許多人的心理，他說：

今吾人所重在安與危，而不在君主與民主。籌安會之君主問題，果真能致安無危，則數年來極端專制之政治，吾人且能忍受，今日又何必固執擁此共和虛名，恤此帝王一席？<sup>182</sup>

英文京報派員赴各省考察輿情以後也指出：「南省人民所引為切膚之病而不能去於懷者，惟種種新稅，至國體問題，則非其所甚措意，質諸工商兩界以及各級各業之民，莫不曰：餬口尚虞弗及，君主民主何有於我哉？」<sup>183</sup>從這些可以更進一步看出，商人當初反對變更國體的主張，其實主要的原因不是對民主的執著，而是擔心政治的變動使社會和經濟秩序受到破壞。護國戰爭

<sup>178</sup> 〈西南戰事之京中消息〉，《申報》，1916年2月28日，版6。

<sup>179</sup> 〈危急聲中之湖南——省中士紳之哀呼〉，《申報》，1916年4月7日，版3。

<sup>180</sup> 〈沮尼北軍之函電——旅滬浙人致杭州電〉，《申報》，1916年4月11日，版10。

<sup>181</sup> 〈閩人阻止北兵入閩之函電〉，《申報》，1916年4月13日，版10；〈旅滬閩人阻兵入閩之同鄉大會〉，《申報》，1916年4月17日，版10。

<sup>182</sup> 〈黃毅來函〉，《申報》，1915年8月29日，版11。黃毅在信函中其實是表達反對籌安會的態度，本文引用此段文字並非斷章取義誤解他的原意，只是要藉這段話來說明當時多數人的心理。

<sup>183</sup> 引自〈論中國現時之捐稅〉，《東方雜誌》，卷13號3（1916年3月），「內外時報欄」。

爆發後，商人漸漸地採取比較實際的行動來支持護國軍反袁，也是因為帝制所引起的戰爭已經對他們造成切身的危害。貴陽國民代表和紳商學各界代表蹇念恆等一百九十二人發出的通電，很真確地表露商人在護國戰爭爆發前後的心理轉折，電文中說：

反正以來，人民屢經痛苦，只求地方無事，良善獲安，何敢問及國家大計？故對於國體問題，不敢稍有異詞。頃者演變發生，謂國體投票實非民意，恆等昧於時勢，此次各真相如何，莫敢斷言。然默察吾國民情，本無一定，潮流所盪，易為轉移。前本以求安之故，出於一致贊成，今既不安，則心理為之一變。<sup>184</sup>

這段話很清楚地反映出在袁稱帝以後，一般商人在心理上只管接受既成事實，以求平安無事，若非護國軍揭起討袁旗幟，以及戰事持續擴大，商人仍是安於現狀。所以，與其說商人加入反袁的行列，是基於民主共和的理念，不如說商人是因為生活安定和經濟秩序受到危害起而反袁來得真確。

除了恐懼戰爭帶來危害外，長期以來對袁氏苛捐雜稅的不滿更是商人反袁的重要因素。袁稱帝前對商人勒派捐稅和公債，早已引起商人的怨憤，而袁政府以償還外債為辭，商人雖然不以為然，抗爭畢竟有限。但是袁在財政困難的情況下，不圖撙節開支，用於有利民生之事業，反而運用鉅款進行帝制，並引起政治上的紛亂，益增商人的反感。根據陶菊隱所說，在帝制運動中，籌備大典用去二千萬元，登極犒軍用去一千萬元，收買國民代表、投機政客和運動報館用去三千萬元，總共耗費六千萬元。<sup>185</sup>而護國軍起兵後，袁為了籌措征討軍費，又欲對外借款、增收新稅、發行公債，帝制不但無益於民，反而加重人民的負擔，商人自然無法再予容忍。1916年4月，已辭去袁政府農商總長職務的張謇，特別致函當時在袁政府中籌擬財政政策的梁士詒，告知商民的反應，說：「時間商民以新稅之複雜繁苛，奔走訴其哀怨」，「國事益亟，商怨益彰」。<sup>186</sup>同年3月康有為致袁氏的信函中說得更不客氣，康氏說：

184 〈貴陽國民代表及紳商學界電〉，《申報》，1916年1月7日，第3版。

185 陶菊隱，《北洋軍閥統治時期史話》，冊2（北京：三聯書店，1978年3月），頁165。

186 岑學呂，《三水梁燕孫先生年譜》，上冊，頁335-336。



公爲政僅四年耳，恩澤未能一二下逮也。適當時艱，賦稅日重，聚斂搜括，刮盡民脂，有司不善，奉行苛暴，無所不至。……四年之間，外債多於前清，國民之負擔日重，然無一興利之事。……水旱洊臻，盜賊遍野，民無以爲生，民怒甚矣！即無籌安會事，尙恐大變之來。<sup>187</sup>

商民的怨懟如此之深，而袁世凱不但不能撫平商怨，甚且欲動用商人因日本提出二十一條要求激於義憤自動籌募的救國儲金，做爲征討護國軍的軍費，使商人更加強烈不滿。<sup>188</sup>

尤有甚者，袁氏爲了將具有國家銀行性質的中國、交通兩銀行之存款挪做軍餉，下令中交兩行停止兌現，造成全國商民的恐慌。中國銀行上海分行經理宋漢章、副經理張公權爲維護金融命脈，聯合大股東浙江興業銀行董事長葉葵初、常務董事蔣抑卮、浙江地方實業銀行總經理李馥蓀、上海商業儲蓄銀行總經理陳光甫等人組成中國銀行股東聯合會，拒絕接受袁的停兌令，照常兌現。<sup>189</sup>這些大商人對袁氏的抗命，不但斷絕了袁的軍餉來源，也使得袁的政治權威完全瓦解。原先只希望袁撤銷帝制以消弭戰爭的商人，至此公開呼籲袁退位以息爭。上海總商會向國務院發出的通電，尤其具有登高一呼的效應，電文中說：

天禍中國，降此鞠凶，滇黔事起，兵連禍結，盜賊盈野，民不聊生，萬商失業，奄奄待斃，又令中交銀行紙幣橫不兌現，全國金融信用陡失。立國以信，古有明訓，以此示民，何以善後？人民苦虐政久矣！……元首夙誓犧牲個人地位，救國救民，人神共鑒，務願諸公以元首所願犧牲者而敦促之。<sup>190</sup>

這是對袁政權的公然唾棄。袁既在財政上陷入絕境，在政治上眾叛親離，在社會上又遭到商民的公然唾棄，不待其亡，整個政權便已完全崩潰了。

總括而言，護國戰爭時期商人亟求安定的心理，和辛亥革命或二次革命時並沒有兩樣。商人對袁氏的不滿，正如辛亥革命時他們對清廷、二次革命

<sup>187</sup> 岑學呂，《三水梁燕孫先生年譜》，上冊，頁322-323。

<sup>188</sup> 〈滇事緊急中之鄂聞——救國金提作軍費〉，《申報》，1916年2月20日，版6。

<sup>189</sup> 姚崧齡編著，《張公權先生年譜初稿》（台北：傳記文學出版社，1982年1月），頁24-30。

<sup>190</sup> 〈滬商會請速解決國事之電稿〉，《申報》，1916年5月22日，版10。

時他們對南京臨時政府或國民黨的不滿一樣，主要是難以忍受苛捐雜稅的沉重負擔以及不能有利於實業發展的環境，護國軍反袁帝制的戰爭，正好使他們日益加深的怨望得到一個發洩、紓解的機會。但是，在袁統治期間，商人的政治力量已經較前消褪，所以他們在反袁運動中所發揮的影響力也不如前。

## 六、結 論

1914-1916 年間袁政府與商人關係的發展，是中央集權政體從重建到崩解的過程在社會面的展現。商人做為社會的新興力量，從 1905 年到 1913 年之間曾經活躍於政治領域，並對政治的發展具有影響力，到了袁實施中央集權制以後，其力量明顯地被削弱。袁政府下令停辦地方自治，商人失去了合法參與政治的舞台；商團被解散，商人失去了自衛的武裝力量；1915 年日本對中國提出二十一條要求，商人激憤地發起抵制日貨運動，欲介入政治外交事務，受到袁政府的壓制，商人轉而發起救國儲金和提倡國貨，完全退縮到經濟領域。而且，即使在經濟事務上，商人對政府政策的影響也相當有限，儘管商人欲透過公文程式和商會法的抗爭來保障地位，爭取政府對工商發展的重視，但顯然徒勞無功，從袁的財經措施可以看出商人既沒有能力改變政府的決策，也沒有能力阻止中央集權的力量對社會滲透和控制。袁政府雖然曾在某些措施如公文程式和商會法的修訂以及部分新稅上對商人讓步，但基本上並未曾減輕它對商人的宰制。

正因為袁覺得他可以利用中央集權體系完全宰制這個社會，他更進一步運用這個系統來進行社會動員，達到稱帝的目的。而做為社會中堅力量的商人，並不能阻止袁貫徹個人意志，此固然由於長期以來袁對商人政治活動的禁抑，使多數商人不敢對政治議題表達意見，同時也由於多數商人對君主或民主並不十分在意。二次革命以後，商人擁護袁擔任大總統，並認為總統任期宜久不宜暫，已經透露出商人所在意的是有利於實業發展的政治安定局面，民主理念可以暫時拋諸腦後。籌安會成立以後，多數商人反對國體的變更，雖然不能說完全沒有民主的意涵，但他們在心理上不希望國體的變更引

發戰事，使剛開始綻露生機的工商業受到破壞，卻是更重要的原因。護國戰爭爆發以後，商人逐漸加入反袁的行列，主要的原因是戰爭對他們造成切身的危害，不但工商業受到破壞，同時袁為籌措征討軍餉加強對他們的徵發，而這場戰事以袁氏稱帝為導火線，在反袁的形勢已成後，他們因而紛紛以實際的行動來支持護國軍討袁。

商人這種亟求安定的心理，和辛亥革命時期他們反滿、二次革命時他們反國民黨是一樣的。如果觀察商人在其中所扮演的角色，二次革命因為商人是支持現政權來掃除反對勢力，可以姑且不論，以打倒現政權的辛亥革命和護國戰爭相比較，商人在後者所扮演的角色遠不如前者。在辛亥革命中，商人能藉由他們在地方自治運動中所養成的政治實力，促成地方政權的轉移，並進而影響整個局面的變化。商人所擁有的自衛武力—商團，在革命的軍事行動中雖然沒有發揮太大的力量，但卻是維護地方秩序的重要力量。在護國戰爭中，真正促成袁氏垮台的決定性力量是來自軍政界，商人並不扮演重要的角色。而且，直到戰爭爆發以後，有些地方才開始醞釀重組商團或地方自衛武力，維護地方的責任幾乎完全由地方軍人來擔負。和辛亥革命時期相比較，袁政府時期工商業的發展已經較辛亥革命時期提昇，但商人在政治上的影響力卻明顯地退卻，說明商人經濟力量的提高並不必然帶來更大的政治影響力，在面臨強有力的中央集權時，商人的力量便完全退卻下來。這個個案在現代中國並不是特例，從 Parks M. Coble, Jr. 對 1927-1937 年上海資本家與國民政府關係的研究中，也同樣可以看到這種現象。<sup>191</sup>商人一直希望統一的國家和強有力的中央政府能夠終止戰亂不斷的局面，但卻無力對抗中央集權的宰制，這正是近代中國商人所面臨的最大困境。

---

<sup>191</sup> Parks M. Coble, Jr, *The Shanghai Capitalists and the Nationalist Government, 1927-1937* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1974).