

利 用 外 資 問 題

高 平 叔 著

商 務 印 書 館 印 行

利 用 外 資 問 題

高 平 叔 著

商 務 印 書 館 行

目次

翁詠寬先生序

筆者敘言

一、利用外資的基本態度	一一
二、利用外資「權利與分」的原則	二一
三、論利用外資的「操之在我」	二五
四、建設借款	三一
五、特許制度	四二
六、中外合辦事業	五四
七、外人直接設廠	六四
八、外國人才的利用	七四
九、利用外資的機構	八〇
十、獎勵外資方針確定以後	八八

翁詠霓先生序

高平叔君擬集所著有關於利用外資各文合刊一冊，以稿見示，並盼有以鈹之。余以爲世界戰爭之原因，首在經濟分配，故戰後國際之和平，亦端在經濟基礎。第一次世界大戰之後，梵爾塞和約以及日內瓦聯盟，多方努力，皆未能奠定真實長久之和平，揆其理由，要在當時辦法，重政治而不重經濟，以致軸心諸國以富源資瘠爲藉口奮發而爲武力侵佔之計；遠東方面，日本對於吾國農礦物資向圖單方獨佔，迫壓侵凌，無所不用其極，相盪相激，遂以釀成大戰，範圍之廣，毀損之多，爲從來所未有。凡此譬竭實力之奮鬥，惟有造成長期之和平，方能克達其應有之目的，而欲造成長期之和平，則非認真實現經濟之基礎不爲功。經濟之基礎厥在各國之平均發展，中國資源如不用近代方法新式規模善爲發展，則所出原料，仍爲日本所垂涎，而難供較遠各國之使用，如此則遠東之爭端仍不可泯，而國際之正義亦仍不可能。願中國而欲於較短期內克用近代方法新式規模以奠立工業及交通之實力之事實，不在顧慮外資技術充份協助，不易一蹴而躋，早覩功效。故國際和平之真實關鍵，實全視外資協助中國建設是否確能實行，由是可知利用外資云者，並非中國利用外資以自肥，亦非各國藉掠中國之權益以自利，實爲中國以及能爲實際合作之各國共相輔助，以建續真實和平之本基。至於實行善法，各人所見容有

不同，切盡研商，自爲必需。惟其綜貫意義所在，誠不可不共爲明瞭，庶能在共同認識之下，精誠協作，以早爲實施也。高君愛國心長，用心研幾，引此先河，良可嘉尙，故爲書所見以序之。

民國三十二年十一月十一日翁文灝

筆者敘言

一年以來，我曾收集關於戰後利用外資問題的資料，並曾得了秀峯先生的襄助，撰擬「外在華投資之過去與現在」一書。最近數月，各方對此一問題特別關切，政府並於十一中全會通過獎勵戰後外資與辦實業一方針。因此我便就戰後利用外資的各種原則與方式，依次寫出這一本小冊，希冀能由此得到若干可貴的指正。

雖則這一本小冊是依次寫成的，但因友人的囑託，先後分別在「大公報」星期論文，「時事新報」星期論壇，「東方雜誌」，「新經濟」，「財政評論」，「經濟論衡」，「經濟建設季刊」，等刊物先行一露，這就不得不稍稍顧及每一篇論文單獨發表的情形，因而從全書看來，或不免有極少幾處重複的地方。

這本小冊的撰作，實受翁詠寬先生的啓示與鼓勵，書成後復承細閱一過，親撰一序，饒乙斐、吳半農、吳景超、林維英、王芸生、張忠絨、伍啓元、劉大鈞、朱福奎、祝百英、吳清友、董大垣、蔣默揪、孟用潛、黃肇興、齊植璐諸先生或惠予指正，或助予資料；中央宣傳部國際宣傳處曾虛白、趙敏求、朱撫松諸先生將本書摘譯發往國外發表；又本書第四章取材於衛挺生先生的「南美各國利用外資與國事例」一書之處甚多，對於他們，敬誌至誠的謝意。

平叔 一九四三，十一，一，於重慶。

利用外資問題

一 利用外資的基本態度

從歐美各國經濟的發展過程看來，大多數的國家，在其工業化的途中，幾乎都經過利用外資的一個階段。有一個研究鐵路史的人說過，世界各國的鐵路，除了英國是例外，大部份是利用外國資本建築的。美國現在可以說是工業最發達的國家，但在第一次大戰以前，它還是一個債務國，大戰給它一個難逢的機會，使它從債務國一躍而為債權國。其他工業化已經完成的國家，差不多都有類似的歷史。大致在工業化開始時期，本國資本不足，需要利用外資。外資輸入以後，它們便利用外國的資本，孳生本國的資本。到了相當時期，本國資本逐漸積起來，於是把以前所借的外債，一一還清。再經過相當時期，國內資本愈益充裕，餘用以發展本國工業外，尚可以餘力投資於國外市場，這時便成為債權國之一。所以利用外資如為其法，是一件極其有利的事。



中國是一個經濟落後的國家，由於經濟組織的過於落後，造成近百年來帝國主義經濟侵略的瓜分共管，進至今日日本帝國主義軍事侵略的敵吞獨佔，這一慘痛的教訓，使我們深切感覺到中國今後「非工業無以立國」，惟有工業化才能使中國富強，也惟有工業化才能使中國由貧弱之國蛻變而為富強康樂之國。但是所謂「工業化」的工作，真是「言之匪艱，行之維艱。」工業先進的國家，如英、美、蘇聯以及敵國德、意、日本，都經過一段困苦而長時期的過程，其中較為困難的，即是關於發展產業的資本的積聚，如若不能積聚鉅額的發展產業的資金，那便不能進行大規模的建設，甚至根本不能進行建設。因為在經濟落後的國家，國民最大限度的生活必須維持，國民所生產的僅足以維持其最低限度的生活，所能節約的程度十分有限，因而由國內自力儲積資金以擴張生產能力乃近於不可能。中國戰前的產業基礎既極薄弱，經過這一次戰爭的破壞，此後數年間，國民生活將日益窘迫，甚難望其有大量資金的蓄聚。在國內環境既不許可我們有迅速籌集鉅額產業資金的機會；同時，我們又必須迅速進行工業化的工作以縮短建設過程的情勢下，我們自不得不借助國外利用外資這一方面來想法子。

基於如上的原由，所以目前一般討論戰後建設問題的人，大都注意到戰後對於外國資本的利用，如何吸收外資與如何利用外資遂成為戰後工業化問題討論的重點。不過在這些利用外資問題的討論之中，還有一部份人對於這個問題抱着「一種懷疑的態度，甚至懷着一種懼怕的心情。他們固然也承認戰後建設有賴於利用外資，然而他們卻堅決主張對於外資必須加以嚴格的

有條件的限額，他們認為寧可採取限額的原則以利用少許的外資，不可採取寬放的原則致為外資所利用。這一種意見係有感於戰前利用外資反被外資利用的失策，着重避免重蹈已往的覆轍，在其為國家民族利益設想的出發點上雖值得我們寄予同情，但對於適應戰後建設的實際需要上是否有利卻大有商量的餘地。我們覺得利用外資是經濟落後的國家急求進步的便捷門徑，由於種種原因，戰後中國國內國際的形勢必大為改觀，因之我們對於利用外資也應從新的觀點，從各種主觀需要上，客觀條件上，重新考慮我們所應採取的基本態度，究竟應該採取歡迎的態度？還是應該採取限制的態度？在下面，我們願意提出三點：

第一、從爭取建設時間的方面來考慮。我們在前面說過，中國今後的生路是工業化，中國抗戰結束以後惟一重要的工作在於工業建設的工作。可是我們應該注意一個問題，即是戰後可能給予我們理頭建設的期間恐不甚長，我們須先假定戰後二三十年也許會再來一次世界大戰，假使到那時我們還是赤手空拳，沒有工業，也沒有國防，那就只有毀滅，只有束手待斃。我們自然不希望將來再有大戰，我們也決不吝於全力促成全世界永久和平的奠立，可惜我們是積弱積貧的國家，不許侈言理想；而事實上本身如無實力可以憑藉，也不能與世界上其他強國共負保衛和平的責任。而且就最近國際形勢的發展來推測，亦不容許我們對於戰後寄予過高的幻想。再進一步說，即使這一次戰後世界可以長治久安，但為維持我們的主權秩序，充實我們的國計民生，我們也必須在極短時間內建立起工業化的基礎。

但更想在極短期內建立起工業化的基礎，必須在極短期內能籌集到足以奠定工業化基礎的資金。由於戰前中國經濟組織的落後，產資金的積蓄至爲貧乏，經過這一次戰爭，原有的這些新工業，或叫燬於炮火，或則遭受劫掠；戰後政府雖在後方各省盡力開發新的產業，亦因陋於環境，各項設施類多因陋就簡，不能作永久與整個的打算。日人在淪陷區域，雖則設立了許多開發產業的公司，但其內容，不外分設機關，作現成物資的繳用，破壞超過建設，都不能形成戰後發展產業的資本。戰後極短期內要爭取時間建立起工業化的基礎，自惟有設法大量利用外資。

第二、從建設資金的需要方面來考慮。戰後工業化需要多少建設的資金？這是大家最關心的一個問題。翁詒寬先生對這個問題曾做過一個估計，他說：實行戰後最初五年建設計劃，亦即第一個五年建設計劃所需要的資金，約計：（一）上礦建設其約國幣一百萬萬元，（二）鐵路及航業建設亦約一百萬萬元，（三）水利工程及農業建設亦姑以同數為準，共可假定各項建設用款約爲國幣三百萬萬元。這三百萬萬元國幣的數目，係照戰前幣值計算，如以國幣三元折合美金一元計算，共約合美金一百萬萬元。此項五年計劃的實際建設工作，應在前四年全部實行，故所費資金每年平均約爲國幣七十五萬萬元，折合美金約爲二十五萬萬元。

如若以上的估計作爲我們討論的根據，我們便須進一步問一問將來我們自己每年能拿出多少錢來辦理經濟建設的事業。這裏有幾個估計可以作爲參考。第一個是吳景超先生的估計：

他認為（一）從改良稅制中，中央及地方的收入每年可以加到二十萬萬元，如以百分之三十用於經濟建設，則每年可有建設資金四萬萬元；（二）從改良國內生產，多方謀日用消費品自給中，使百分之七十的入口貨物皆與經濟建設有關，則每年中國在國外市場上十萬萬元的購買力，可以有七萬萬元用於經濟建設；（三）從增加國民存入銀行的儲蓄數，假定增至十萬萬之中，使每年有百分之七十投資於經濟建設事業，則每年可有七萬萬元的國民儲蓄用於經濟建設。以上三項合計，每年所能籌措的國內資金，約為戰前數值的國幣十八萬萬元。折合美金約為六萬萬元。第二是劉鴻萬先生的估計，他在中國經濟學社年會中，提出戰後建設用國家資本問題，他估計國家資本的來源，每年從增加稅收上可得七八萬萬元，各種債券和儲蓄方面可得七八萬萬元。除此以外，伍啓元先生最近估計戰後最初五年內本國可能自籌的外幣資金的數額，大致：（一）出口貿易包括東北各省的對外輸出，約可得美金三十五萬萬元；（二）動用外幣基金及吸收僑匯款等等約可得美金十五萬萬元。兩項來源，在五年內共約可得美金五十萬萬元。但他認為這筆五十萬萬美元資本的籌措是極端困難而近於不可能的事，因為：（一）出口貿易包括東北各省的對外輸出，而東北各省所佔成分要佔到百分之八九十，倘使東北各省的對外輸出一時不能用作建設的資金，那便從出口貿易中至多不過可得美金六七萬萬元的數目。（二）想要籌集到五十萬萬美元的建設資金，並不是可以一蹴而成，首先須得克服種種先決的困難，例如國民生活的艱苦，外匯管制的嚴密等等，而且，由於國民所得悉數移作外幣資

金，本國國幣的資金便無法再事籌集。

如上所說，吳景超先生的估計是美金六萬萬元。劉鴻萬先生的估計是國幣十四萬萬元至十六萬萬元，折合美金約爲四萬七千萬元至五萬三千萬元。伍啓元先生的估計雖則是外幣的數目，實際上還是拿國幣去折合的，包括東北各省的出口在內每年也不過十萬萬美元，除開東北各省的輸出則平均每年僅約爲美金四萬四千萬元。由此，我們可以大致的說，戰後我們自己所籌辦到的辦理經濟建設事業的資金，每年至多不過國幣二十一萬萬元，折合美金約爲七萬萬元的數目。這是最高限度過分樂觀近於不可能的估計。拿這十個數目來和五年計劃所需要的資金相較，則第一個五年計劃需要國幣三百萬萬元，折合美金三百萬萬元；我們自己所能籌措的資金僅有國幣一百零五萬萬元，折合美金三十五萬萬元，即我們自己所能籌措的資金僅佔五年計劃所需資金的三分之一。換句話說，戰後第一個五年建設計劃所需要的國幣三百萬萬元，折合美金二百萬萬元的資金，我們自己所能籌措得到的只有國幣一百零五萬萬元，折合美金三十五萬萬元的數目；還有國幣一百九十五萬萬元折合美金六十五萬萬元的數目，我們是不可能自己籌措得出來的。這一筆約近三分之二的我們自己所無法籌措的數目，我們也覺得只有出之於設法利用外資的一途。

第三，從吸收外國的技術與工具的方面來考慮。戰後吸收外國的資本，實包括吸收外國的資金、人才、技術與機器，特別要吸收外國的最新的技術與精密的機器，從而改造中國的落後

的舊式的工業，使中國的生產技術由外國資金、人才、技術機器與輸入得以迎頭趕上工業先進的國家。所以戰後最緊要的事務莫如整理現狀，把外國的新式生產事業在中國境內大量設廠起來。對於這一點，也許有人會以為外人直接投資的事業，對於本國人經營的事業，不免形成一種壓迫，這是一種不長進的辦法。例如戰前外人在中國設立紗廠，雖然獲利，但是無錫上海一帶，中國人辦的紗廠也獲利，而且還有獲利很多的。他們不怕外國工廠的競爭，因為他們的技術及管理，處處與外人比美。但是也有一部分中國人辦的紗廠，因為技術落伍，管理腐敗，無法與外國競爭因而倒閉的。我們決不可因為要保全這少數人的利潤而忽略整個國民族的福利。而且落伍的工廠，即不為外廠所淘汰，也會因為不能與進步的華廠競爭而消滅，這是社會演化應有之義。我們可以不必為他惋惜。

章乃器先生也曾提出和我們近個意見，他說：

「這一次戰爭的敵對意識，我們覺得自己不能製造的物產和不能開發的資源，還有計劃的歡迎外人來辦。自然最好的辦法是借外債聘請外國技師，以至購買外國的專利，而未必讓外人設廠。但倘不可能，讓外人設廠終比沒有好。外人投資設廠，自然要採取特許制，要訂立合同，規定年限，還要附帶在一定時期以內以技術傳授個人的條款。特許經營的項目，限於我們無法經營，或雖能經營而質量都難必需的少數事業。我們要防止不合理的國際競爭，然而必須接受合理的競爭。我們要競爭，還要學習，然後超

有飛躍的進步。倘使國內已有的競爭不足以策進步，我們就應該歡迎外廠來競爭。這是一種競爭，同時又是一種學習。「無內憂外患者國恆亡」，無競爭者業必衰。我們不能盲目讓外廠自由發展，也不能盲目的反對外廠。」

這裏，我們還願再補充一點。我們固然不能盲目的反對外人投資設廠。但是，我們卻也不能盲目的任聽外資事業的自由發展。戰後外人在中國投資會不會重演戰前經濟侵略的故事，這是外資懷疑者的顧慮之點。我們的意見是：首先，由於「七七」以來對日長期抗戰，直接抵抗暴日的武力侵略，間接維護世界正義與和平，參加世界上反法西斯，反侵略的同盟陣線，成爲同盟聯合國中堅之一，因而使近二百年成串的不平等條約一旦撤廢，自立於獨立自主的結果，戰後中國在國際上既不復是一九三七年以前的次殖民地的地位，而在國內亦不復許有封建割據甚至開倒車的局面。在不平等條約廢除之後，中國的法律與政府的權力一定能管理得到境內每一個自然與法人，無論是本國人，或是外國人。在這一前提下，我們實在不應再有懼怕外資的理由。其次，我們對於外資並不是主張採取放任的態度，前面說過：「利用外資，如得其法，是一件極其有利的事。」目前所須考慮的問題，是如何「得其法」的問題。國父告誡我們：「埃及不善用外資而亡，日本善用外資而興，安南及滿清拒絕外資而亡，日本能吸收之而興。」所以現在所須考慮的，也就是如何「善用」外資的問題。對於這一個問題，我們提供一個意見，我們主張利用外資採取「權利劃分」的原則，在下一章內當詳加說明。大

我的說：戰後對於外人投資，在利潤方面，不妨予外人以較為優厚的待遇，藉以吸引外人大量投資，以適應戰後建設的需要。而在主權方面，則必須力保持，不稍寬假，以免外資的壟斷與操縱。我們希望：戰後利用外資，能取利而去其弊，能善用外資而不為外資所利用。

今年春季，美國時代、生活、幸福三雜誌合擬的「太平洋問題備忘錄」，說是中國戰後歡迎外國政府的政治借款，而不歡迎外國私人投資。那完全是一種誤會，那完全是因為他們不了解中國經濟政策的最高指導原則，我們願意以國父所說的話轉告他們。國父說：「吾人往日所以反對借款者，反對其借而浪用耳；若借而用以興利，必無反對之餘地。」又說「中國一嘗及外債，便畏之如仇毒；不知借外債以營不生產之事則有害，借外債營生產之事則有利。美國之發達，南美阿金灘（即阿根廷）日本等國之勃興，皆得外資之力。」又說：「以中國之地位，中國之富源，處今日之時會，倘吾國人民能舉國一致歡迎外資，歡迎外才，以發展我之生產事業；則十年之內，吾國實業之發達，必能並駕歐美矣。」中國在工業化的道路上是後進，必須借助於外國的技術，外國的機器，以及外國的資本。所以國父遺留給我們的原則是歡迎外資的原則，國父遺留給我們的實業計劃是一部歡迎外資開發中國的計劃。大公報三十二年一月二十二日的社評說得好：「若問中國所歡迎的外資是那一種呢？只要合於我們的需要及條件，政府的借款與私人的投資都歡迎。」

總之，從國父的遺教上看，從主觀的需要上看，從客觀的形勢上看，只要合於戰時的需

要及條件，無論政府的借款，或是私人的投資，我們都應一律歡迎。因此，我們對於戰後外人在華投資的基本態度，是「歡迎」而不是「限制」，是採取歡迎的鼓勵的態度，而不是採取嚴格限制的近於拒絕的態度。

「利用外資「權利劃分」的原則」

近來對於戰後利用外資問題的意見，大致可以分爲兩類：一類以爲抗戰勝利以後的中國，第一重要的大事，便是從事大規模的工業建設，加速完成了業化的工作，使中國能儘儘短期內由農業國變爲工業國，使中國能在十年二十年內由貧弱之國轉變爲富強康樂之國。在這一前提下，中國戰後必須大量借由外國的資本技術與人才。只要外國的資本能大量輸入，在不平等條約業已撤廢的今日，國際情勢變遷，本國地位增強，無論外人採取直接投資或間接借款的方式，都應以寬放的原則，抱持歡迎的態度，不予過分限制。而另一類則恰恰與此相反。他們或感於戰前利用外資反被外資利用的教訓，他們固然也承認戰後建設有賴於利用外資，然而他們卻堅決主張必須加以有條件的限制；他們認爲寧可採取限制的原則以利用少許的外資，不可採取寬放的原則，致爲外資所利用。

以上兩類意見都具有謀國的深心，不可厚非。前者着重於加速戰後工業化的完成，因而對於外資抱着一種歡迎的態度；後者着重於避免重蹈以往的覆轍，因而對於外資抱着一種嚴防的態度。在表現態度上雖稍有不同，但在爲國家民族利益着想的出發點上，卻並無二致。從這兩類意見同時可看出，戰後利用外資問題包含了兩個基本的矛盾：一個是「如何設法吸引外人

戰投資以適應戰後建設需要的問題；另一個是如何避免外資壟斷與外人經濟侵略的問題。如若這兩個基本的矛盾不能得到適當的調和，那便對於討論戰後利用外資的方式問題提不起先決的條件。

因此我們打算提供一個意見。我們主張利用外資採取「權利劃分」的原則，即是「職後論」於外人投資，在利潤方面，不妨予外人以較優的待遇，而在主權方面，必須極力保持，不稍寬假。具體的說：戰後對於外國資本的輸入，大體上我們應該抱着一種歡迎與鼓勵的態度。我們希望在戰爭結束以後，能得到同盟國中先進各國大量的資金技術與人才，協助中國進行工業建設的工作。為達到這一個目的，我們不妨給予外人以較為優厚的待遇，使他們覺得投資於中國較其投資於其他國際市場更為有利，因而樂意將大量的資金技術人才輸入中國。可是，由於大量外資的輸入，以其具有精良的技術，雄厚的資金，極易造成壟斷與獨佔的局面，直接間接壓迫民族資本與國家資本，使本國生產事業無從建立，間接甚至可能操縱中國的整個經濟命脈，再進而為政治的侵略，使中國重返於次殖民地悲境，這都是事前必須加以防範的。所以我們在主權方面，例如外資事業的創辦，設立年限，事業方針，資金數額，技術標準，訓練工作等項，均須照中國政府的一切規定。我們必須保持管理、監督、收回、干涉、佔領的權利。而且，我們必須使外人投資的事業完全切合中國經濟建設的實際需要，成為中國戰後經濟建設總動員中的構成份子。

利用外資的「權」「利」應如何劃分，乃是我們所要討論的第二個問題。對於這一問題，我們分爲「主權」與「利潤」的兩方面，分別提出幾個原則。

第一：在規定外資事業的創設、經營、資本、技術、訓練等項，均須依照中國一切法令，並須切合中國經濟建設的實際需要，藉以保持主權的一原則下，我們對於外人投資經營的事業，似乎應有如下的各項規定：

(一) 我們必須充分行使並保留一切行政管理的主權。對於外人投資經營的各種事業，非經政府許可，絕對不許設立。各種事業：地點的擇定，規模的大小，資金的數額，經營的方針，內部的組織，定價與收費的標準等等，均須事先請求政府核定，始能有效。同時，非經政府許可，不得私自將其經營的事業轉讓或頂替與其他自然人或法人。於必要時，政府並得設置監察人員或稽核人員，派在各事業中，直接監督內部工作或查核營業帳目。這是我們必須保持的幾種主權。也許有人以爲規定過苛，事實上或有行不通的困難，但例如阿根廷政府，對於外人投資的鐵路於一八七二年開始行使查賬之權；復於一八九二年特設鐵路總局，干涉鐵路公司的內部行動，米達法案並規定各鐵路公司相互間的合併與相互間的移轉，必須先得政府的許可；對於外人投資的公用事業，如規定有有限公司的營業條件須經政府准許，並由政府登記公佈，否則即拒絕予以註冊；又規定電訊公司的電費率，須先經政府許可，電波長度須經海軍部的同意；在未得政府核准之前，不得將特許權轉讓與其他電報。電話及無線電等公司，並不得

私自訂立契約。又如巴西政府在其保羅利息的鐵路公司中，設置財務監理員，財務校正等人員，直接監督各公司的營業及資產負債。其對外人投資的鐵業公司，更規定凡未經政府註冊，一律不許開辦種種。可見戰後利用外資時，保留如上所說的各種主權，在取利去弊的原則上既屬必要，而在執行上，參以南美各國的例，亦並非不可能辦到的事。

(二) 對於外人投資經營的事業，必須遵守中國政府所定的一切有關法令與規則。由於不平等條約的束縛，戰前外人在中國經營事業，常以治外法權為護符，不受中國公司法以及其他法律的限制，使中國整個國民經濟陷於畸形的狀態。在不平等條約廢除之後，我們決不容許這種弊端繼續發現。此後外人在中國經營或設廠，除須向所在地主管機關登記註冊，並接受第一項所舉各種監督指揮外，尚須遵守政府所定的一切有關法令與規則，最要緊的，是賺了錢之後，必須像本國的公司工廠一樣，繳納所得稅及其他應納各稅，不得逃避。巧。

(三) 對於外人投資經營的某種事業，與其同類的事業，或與其相關的事業的配合關係，以及各種事業員工薪餉的合理標準，及對於員工應有的福利設施，政府均應事先統籌，分別加以規定，通令各公司廠商遵照辦理。戰後我國經濟建設為有計劃的完成工業化的工作，乃為無可懷疑的事實。外人投資經營的事業，自應以指定的任務為限。對於某種事業，與其同類的事業，或與其相關的事業，使其構成有機聯繫發生密切配合的關係，從而減少人力物力的浪費，降低生產成本，提高生產效率，最關重要，政府必須事先通盤籌劃，妥為配置。

至於外人經營事業中員工的薪給報酬，亦應規定合理的標準，以免其任意剝削勞工收益。任意延長工作時間，以攫取鉅額的不合理的利潤。對於員工的福利設施，如休閒娛樂的設備，醫藥保健的設備，安全保險的設備，以及健全保險的設施等等，亦須令其盡量舉辦。阿根廷政府為限制外國資本家的過分盈利以增進國民收益起見，曾置外人鐵路公司的嚴重抗議於不顧，逕自獨佔鐵路儲蓄法一種，其精神頗可取法。

(四) 對於外人投資的特許事業，其特許期限以五年至十年為度，但工作過度精密與艱鉅的行業，自可酌量伸長期限。特許期滿後，應以無償收回為原則。不過在限期十年以內的特許事業，或盈餘不及規定利率的事業，以及在事實上認為有中途收回的必要的事業，則可依照原價或酌加附加金給價收回。同時，特許事業的創辦工程，包括建築設備等，必須在約定的時間內全部完成，以便如期開工，否則即須科以罰金。關於外人投資特許事業的特許期限，南美各國大致自二十五年內三十年、四十年、五十年、六十年，乃至九十年，九十九年不等。巴西的航運特許，則自五年至十年。此外尚有所謂永久的特許，如加拿大商人華河電燈電力有限公司於一九〇四年，曾獲得巴西華河電氣事業的永久特許權。蘇聯特許事業的特許期限通常均在五年至二十年之間。戰後中國進行工業建設，首應爭取時間，故特許事業的特許期限不可過長。因為在積極方面須縮短契約期限的束縛，在積極方面尚有加速完成創業工程的必要。其中如有工作極度精密與至難適應艱鉅的特許事業，自可斟酌實際情形延長若干期限，以免基

其事後事。至於特許期滿後的收歸辦法，依照各國立法的趨勢，多數傾向於無償收歸；但在五
 年內或十年內的特許事業，經營此項事業的外國商人，或不能在短期內得到適當數額的盈利，
 以及在若干年後，政府對於中途收回，必委時，則應按照該項事業的法認資本，即政府認爲
 確屬於此項事業中的資本，外層附加金百分之二十，或法認資本按年應得的利息，償收回，
 他如特許事業的創辦工程，爲防止其中途廢置或因陋就簡計，應事先約定創辦所需的时间，並
 規定建築設備的具體內容。該被特許人必須於一定時間內設置完全，全部符合約定的各項條
 款，並須於約定時日如期開工。如若不能，即須科以罰金，或無償沒收其已成的建築物。

(五) 外人投資的各種事業，尤其爲人投資經營的各種生產事業，應規定其必須負責訓
 練中國國籍的工務師，技術助理員，技術工人，以及管理人員，並規定除極少數高級技術人員
 及高級管理人員外，其餘以盡委任中國國籍人員爲原則。對於特許事業，更應規定在一定時
 期內，由該項事業時期，以各種事業所需訓練時間爲準，其負責訓練中國人員，使其有能
 續辦自行經營該項事業的能力。蘇聯對於外人所設的工廠，其重要條件之一，即爲外人工
 廠須訓練蘇聯本國工程師，技術助理人員，技術工人，並規定在一定時期內須負責訓練蘇聯本國人員
 具有接辦的能力。此點極可取法。但此種訓練方法，政府應事先籌畫規劃：一方面固須先自考
 選智識合格的中級技術人員入廠充任監督工程師，低級技術人員入廠充任練習技師，普通工人
 入廠充任徒工，婦人廠員工應充選低，優，不應熱練技師，達到自行經營的目的。另一方面則須

注意外人傳授的方法，即外廠主持人是否認真辦理。又外國技術員工作的負責訓練中國員工的人數是否過多，亦宜酌加規定。至於外人經營事業中本國籍所佔人數，亦應有所規定。如阿根廷政府所規定的外人經營電訊事業的特許條件，有一政府得要求公司雇員盡為阿根廷國民。一。在戰後建設初期，我們固不必強令外資事業所有雇員一盡為中國國民，但亦應規定除極少數高級技術人員及高級管理人員外，其餘以儘量任用中國人員為原則。

(六)「外人投資經營的各種事業，尤以外人經營的特許事業，我們許可外人經營的目的，在於利用外國的資本。特別是外國優良的技術與機器，故此種事業的工具機械，務須規定其採用最新式最精密的設備。」智利瓦爾勒拉索河口岸工程，於委託英商皮爾遜父子公司承辦時，曾規定「此項工程須設備最新的電力打軍機，電力絞鋪機，及近代口岸上各項用具」一條，即係着重外國新式工具的輸入。戰後中國因急須完成工業建設的工作，有賴於外國技術與機器的大量供給，其中有一部份或係接收同盟國戰時過度發展的軍需工業的設備，因為這種設備既為英美等國復員時所剩餘，可以移作工業幼稚的國家建設重工業，同時也許還可以延緩租借法案的期限，以較優條件貸與落後的國家。我們自然也希望能因此得到若干工具器材，協助中國工業化。但除此以外，所有外國自然人或法人，請求在中國境內經營各種生產事業，尤以請求承辦特許事業時，政府尚應規定其必須採用最新式最精密的設備，使中國生產技術，由於新式與精密機械的輸入，得以迎頭趕上工業先進的國家。

(七) 對於外人經營的某種事業，在認為有必要時，政府得採用中外合辦的方式，參加少數或半數以上的優先股，並參加少數至半數以上的董事名額，以便直接掌握與監督。此種中外合辦的方式，戰前原已有若干事業採用，但以不平等條約的束縛，弊端百出。戰後情勢變遷，除以特許方式准許外人經營各種屬於國營範圍的事業以外，如有與國防或民生關係特別重要的事業，仍可參照已往中央政治會議決議案的原則，採用中外合辦的方式，參加少數或百分之五十一以上的優先股，本國籍董事人數須佔三分之一至三分之二，董事長及總經理人選由本國籍人員充任，俾能直接掌握與監督此項事業的進行。

(八) 對於忽視法令違反契約的外資事業，政府得斟酌情節，處以罰金，或即以給價或無償收回其經營權或特許權，停止其經營與特許的工作。同時，在某種特殊情況或緊急事業發生時，政府得直接干涉或暫時佔領或斷然接收該項事業及該項事業的一切事務。這也是我們必須保持的主權。在不平等條約廢除後，我們固然相信此後外人在中國境內經營各種事業，可能遵守中國一切法令與章則，但如仍有桀驁不馴故態復萌的外國商人，自不能不預先考慮對被這一類情事發生時的制裁辦法；輕則科以罰金，重則斟酌情節給予原價或即無償收回其經營的事業或其被特許的事業。同時，在某種特殊情況下，或緊急事業發生時，政府得干涉佔領，接收各種外人投資經營的事業。也許有人認為這種規定失之太嚴，將來執行時自亦不無困難，但我們知道，巴西的鐵路特許法，即有「政府在一定條件之下，有隨意佔領路線之權」的

規定。阿根廷的電訊法中，亦有：（一）如遇一般治安上的必要時，政府得干涉電台的事務；（二）當一般治安上需要急迫時，政府得依據估價法估償其一切事務。就我們所知，巴西和阿根廷兩國在執行以上各種規定時，並不會遭遇到若何的困難。

第二：在給予外人以較為優厚的待遇，使他們覺得投資於中國，較其投資於其他國際市場更為有利，因而促使他們樂意將大量的資金技術人才輸入中國的一原則下，我們似乎可以給予外人以如下的各種優待：

（一）「對於外國自然人及公司在投資經營事業上的權利義務，與中國本國自然人及公司在投資經營在事業上的權利義務，得享有同等條件的待遇。」遠在一九〇五年，巴西的法律中，曾有一外國籍的自然人及公司，在鑛業上的權利義務，與本國的自然人及公司，享受同等待遇」的規定。這一條文雖僅以鑛業為限，但巴西對於外人經營其他各種事業，以及阿根廷、智利等國對於外人投資於各項事業，均莫不採用這一原則，以鼓勵外資的輸入。也許有人覺得對於外人投資經營的事業，如與本國人舉辦的事業享受同一待遇時，本國的幼稚而脆弱的各項事業，將因競爭而失敗。為保護民族工業或民族生產事業起見，在待遇上必須有所差別。吳景超先生在其「論外人在華設廠」一文中有一段話，可以矯正這種似是而非的見解。他說：「我們應當認清，現在國家民族所需要的，是趕快的工業化，趕快的把新式生產事業在中國境內樹立起來。至於在中國境內所樹立的工廠是中國籍、抑是外籍，乃是不大重要的問題。中國工廠

要買原料，外籍工廠也要買原料，賣原料的人決不會因顧主是中國人而能得到較高的價格。中國工廠要用工人，外籍工廠也要用工人，工人決不會因僱主是中國人而得到較高的工資。中國工廠要向政府納稅，外籍工廠也要向政府納稅，政府決不會因工廠是中國人開的而徵到較多的稅收。所以從賣原料者的立場看去，從工人的立場看去，從政府的立場看去，工廠是中國人開的抑是外國人開的，並無什麼分別。可是社會上有一種人會感到外廠的壓迫，那便是一部份不長進的中國資本家。開明的進步的中國資本家，只得到外廠砌礎琢磨之益，而不感到其壓迫。譬如外人在華設紗廠，固然獲利，但是無錫上海一帶，中國人開的紗廠也有獲利的，而且還有獲利很多的。他們不怕外國工廠的競爭，因為他們的技術及管理處處可與外人比美。但是也有一部份中國人辦的紗廠，因為技術落伍，管理腐敗，無法與外廠競爭因而倒閉的，我們決不可因為要保全這少數人的利潤，而忽略整個國家民族的福利。而且落伍的工廠，即不為外廠所淘汰，也會因為不與進步的華廠競爭而消滅。這是社會演化應有之義，我們不必為他惋惜。」

(二)「對於外人投資經營的特許事業，在其被特許期內，得給予某一事業或某類事業的專利權，或獨佔權，不再對於與其競爭的自然人或公司，另予特許。」戰後中國利用外資，首應利用外資於經營範圍的根本工業與關鍵工業，以奠立重工業的基礎，這就不得不採用特許制度，特許外人舉辦中國所急需同時又為中國最初無力或無法舉辦的事業。蘇聯實行五年計劃初期，即曾採用特許制度，特許外人在蘇聯設立工廠。這些外人特許工廠的設立，對於蘇聯工業

化的成功具有顯著的貢獻。蘇聯對於外人投資經營的特許事業，在特許限期内，給予被特許人以某種事業、或某種事業、或某種範圍的專利權、或專賣權、或獨佔權、或半獨佔權，不再給予與其競爭的其他自然人或公司以同類事業的特許權，藉以確保其獲得適當的盈利，從而引起其接受舉辦特許事業的興趣。

(三)「在若干特許事業初期，盈利尚無把握，可酌量予以保息。但在盈利超過規定利率時，即須收回政府保息的墊款；同時在其盈利過多時，尚須酌量課以適當的稅率，並責令酌量減低定價或收費的標準。」南美各國對於特許外人投資經營的事業，尤以特許外人投資經營的鐵路公司，已往均採用保證利息的辦法，以吸引外資。保證利息，係按資本實收額，給予五釐至七釐的利息，但在公司盈利超過七釐以上，或達到法定股利以上時，即須償還政府的墊款。不過南美各國的輿論方面，對於此種保證利息的制度已有不加贊許的趨勢，具有以別種特許權利的的方法以代替保息制度的主張。戰後中國重工業的特許事業，在建設初期，盈利尚無把握，外國商人是否踴躍承辦此項工作，自不無疑問，所以仍應採用保息制度，以資鼓勵。至其盈利達到或超過規定利率時，則除收回政府保息墊款外，尚可加以課稅與減低收費的限制。

(四)「對於外人投資經營的特許事業，得准許佔用其所在地某種範圍內的土地，並得許其在某種範圍內利用當地原料。」例如阿根廷米達法案會規定(一)凡被特許的鐵路公司，經行政官廳的許可後，得佔用公地；(二)當地所產林木，可用以製作枕木兩條。巴西鐵路法亦

有：（一）被特許人，得以其路線左右的三十一基羅米達以內之地為勢力範圍；（二）被特許人於國有土地的水石上，有佔用之權。對於外人投資經營的特許事業，以其在特許期滿後，即須將全部設備交還國有，其所佔用所在地某種範圍以內的土地，自亦隨之由政府收回；故其所佔用的土地，只不過許其在特許期內，獲得使用上的一種便利，在主權上並無絲毫損失。至於當地所產的原料，亦宜許其充分使用或甚至獨佔使用，因為藉此可以減低其生產的成本，並可以藉此擴大其生產的數量。

（五）「對於外資事業所用的各種工具機器，得酌量減低或免征其入口的關稅及其他租稅；但有關其業務本身的各項其他費用，仍應由該項事業自行負擔。」戰後為獎勵外國機械工具有大量輸入起見，對於特許事業工具機器的進口，應以免征關稅及其他租稅為原則。對於外人投資經營的其他各種事業，其機械工具的入口，亦宜酌量減低其應納的關稅及其他租稅。至於外國普通商品的輸入，特別是消費品奢侈品的輸入，則除斟酌國民生活的實際需要分別性質另予規定外，我們極端贊同美國副總統華萊士先生的意見，以差別關稅來限制消費品奢侈品的傾銷，用以降低一般生活水準，加增國民所得，以充實國內自有的建設資金；並可因此而對於草創的民族工業，略事保護，使其不致遭受外來商業的過度襲擊。對於外資事業與其業務有關的各項費用，例如所在地區的道路修建費用，保持公共衛生清潔衛生之費用，均可以道路修繕捐或公共衛生捐等方式，繳納於所在地主管機關，再由主管機關，統籌辦理。

(六)「外人經營的某種特許事業，對於其他同類的特許事業，或其他有關的特許事業，得許其具有請求承辦的優先權利。」例如巴西對於外資電車公司的特許，曾有一「在特許時期以內，被特許人對於本市以外聯邦各地方，如需要建設電車，得具有增設電車路的優先權利」的規定。戰後對於經營某種特許事業的外國公司，如其資本能力與技術經驗均尚優越，自可許其具有承辦另一地區與另一單位的其他同類的特許事業或其他有關的特許事業的優先權利，使被特許人得在不同地區或不同單位中同時或先後經營若干種事業，以獲得更多的利潤。這樣便可刺激他們愈益樂意在中國境內大量投資。

(七)「外人經營的某種特許事業，在其特許期滿，如認其辦理成績尚屬優良，併有項條件亦尚相宜。而這一事業尚有繼續委託特許經營的必要時，則原被特許人得許其具有繼續承辦的優先權利。」各種特許事業，在特許期滿以後，有的是在技術上還需外人繼續承辦，有的是在管理上還需外人繼續承辦，還有的是在資本上尚須外國人繼續經營，在這種情況下，政府原可選擇其他外國廠商另予特許。但為給予原特許人以優厚待遇，藉以激勵其加倍努力計，除因原被特許人辦理成績過分低劣，以及原被特許人與其他廠商所要求的各項條件相距懸殊，以致不得不改絃更張外，仍應以原被特許人繼續承辦為原則。

(八)「對於外人投資經營的各種事業，如有特殊發明或特殊貢獻者，給予獎勵或專利權。」此種獎勵與專利的辦法，阿根廷及巴西的成例，可供參考。阿根廷冷肉貿易的發達，實

得力於法國技師卻爾斯特請爾的散熱方法的發明，因而阿根廷由額出口年有增加。阿根廷政府爲酬答此項發明，特許其專利五年。同時阿根廷政府爲謀吸收外國資本，以發展種植棉事業，特創辦棉花試驗場多處，規定各承辦公司，以其土地之半，分段按本轉貸與移民；承種者則須於承種後繼續爲公司工作三年。在初辦的十五年中，完全免稅；並且規定在十年內，如能年產棉花至五千噸以上時，每基羅格蘭給予金半分的獎勵。於是阿根廷的植棉面積，逐漸佔有全國土地的二分之一。又如巴西政府爲鼓勵外資發展樹膠事業，曾頒布獎勵法律四條：（一）專爲用以種植樹膠的各種物質器械，一律免納入口稅，及一切行政稅；（二）對於新栽種的樹膠及改良栽種的樹膠，均予以額外獎金；（三）政府以特別運輸方法，謀致採集樹膠者的便利；（四）建設醫院，以改良衛生狀況等。施行後亦著成效。將來中國對於外資事業的特殊發明或特殊貢獻，除依據一般獎勵發明及准許專利的法規，許其享受同等獎勵外，尙應參酌本國技術上各種特殊需要，分別制定特殊獎勵與特許專利辦法，藉以吸收外國的最新發明，併鼓勵外國廠商，努力於特殊的貢獻。

三 論利用外資的「操之在我」

最近，我在一個少數人的集團談話中，聽到如下的一段意見：歡迎外資固然是 國父遺留給我們的原則，但是， 國父還說過這樣的話，「操之在我則存，操之在人則亡。」如若遺忘了操之在我的原則而徒然執行歡迎的政策，似乎有點近於斷章取義，難免將來重又發生戰前同樣的弊端，所以與其失悔於事後，何如慎之於事前。

這一段話使我覺得對於歡迎外資有加以補充說明的必要，那便是所謂「操之在我」的問題。沒有疑問地，任何一個主張歡迎外資的人決不會主張「操之在人」，而必然是主張歡迎外資來「操之在我」。因為我們是歡迎外資來被我們利用，並不是歡迎外資來利用我們。如果外資想來利用我們，那便不為我們所歡迎而定然為我們所排斥，這是極其明瞭極其簡單的事實。不過有一點我們應當認清，即是所謂利用外資，是一個互相對待互相利用的問題，因為對於我們有利；所以才為我們所歡迎，因為對於對方有利，所以他們才樂意來被我們利用，相反，僅只是對於我們單方面有利，而對對方毫無利益，或甚至有損，則雖為我們所極其歡迎，極其想望，但我們的對方決不樂意犧牲他自己來滿足我們的要求，我們的歡迎亦必陷於空中樓閣可望

而不可即的幻想，而沒有實現的可能。因此，凡是專從我們單方面的利益來考慮利用外資，而並不顧及外人是否樂意來中國投資的主張，我們都覺得難以苟同。

對於「操之在我」是應當以現實的眼光去觀察，即是應從主觀的需要上與客觀的條件上去考慮操之在我的問題，這可以分作兩方面來說。

第一，我們利用外資，什麼是需要操之在我？而同時什麼是不一定需要操之在我？這是關於操之在我的範圍的問題。大致說來，一般人對於利用外資的操之在我，不外從主權與利潤的兩方面加以考慮，在利潤的方面，由於外人來華投資的目的，尤其是外國私人或法人來華投資的目的，在於追求利潤，追求優厚的利潤，世界上投資最有利的地方往往是國際投資集中的地帶，如果我們一面渴望外人來華投資，另一面則使其並不能從對華投資中獲得優厚的利潤，或甚至不能獲得其最低限度的應得的利潤，那我們對於外資的大量吸收必然有似於緣木求魚而絕對的不可能。因此我們在前一章中提出利用外資權利劃分的原則，我們主張：在利潤方面，不妨予外人以較為優厚的待遇，藉以吸引外人大量投資，以適應戰後建設的需要；但在主權方面，則必須極力保持，不稍寬假。

我們這一主張會得到不少人的贊同，這就是說明大多數人以爲在利潤方面是可以予外人以較為優厚的利潤的，也是說明在利潤的方面，不必一定須堅持完全操之在我。剩下來的，則好像是說在主權的方面卻必須是操之在我，這一觀念顯然存在於整個注意外資問題的人們

中。但是，所謂主權方面必須操之在我是不是有加以進一步的解釋的必要呢，我們以為是必要的。因為所謂主權，主要的是行政管理權的操之在我，那就是說凡在中國國境以內，在中國的行政管理範圍以內，無論其為中國人或外國人，中國的自然人與法人，或外國的自然人與法人，都必須接受並遵守中國政府的一切法令與規定，中國既然是一個獨立自主的國家，它的代表全中國國民的政府所頒佈的一切法令與規定，每一個在中國境內住居與就業的自然人或法人，無論其為中國人或外國人，都應有接受與遵守的義務，而不應有一個是例外，我們所應堅持與力爭的便是這一種行政管理權，亦即所謂主權。我們為什麼必須堅持與力爭這一種行政管理權的主權呢？這是因為直至「七七」抗戰以前列強在中國利用其治外法權施行其政治的侵略，經濟的侵略，與文化的侵略，使中國在重重束縛之下不能對於沿海商埠及通商內地行使其應行的職權，外人在中國境內可以為所欲為，隨着政治的侵略而破壞中國的行政，軍事，司法的系統，隨着經濟的侵略而摧殘中國的民族工商事業，隨着文化的侵略而割裂中國整個的教育制度，這些都是以往操之在人而今被必須操之在我的問題。當然，在不平等條約國經撤廢的今日，治外法權的景象既不可能亦斷不容許其重演於戰後，而且在大前提上我們的盟邦亦已先後放棄其繼續侵越中國主權的企圖，只要在辦理對外的各項交涉上，在制訂對內的各項法規上，能注意到行政管理權能管轄得到中國境內每一個自然人和每一個法人，無論其為中國人或外國人，則我們所要求的主權操之在我可謂已無間

題。

這裏，我們所須指出的是產業所有權是否亦應操之在我的問題，這是當前利用外資問題爭論的焦點。我們時常看到主張操之在我的人把行政管理權與產業所有權混為一談，他們認為不儘行政管理權應操之在我，並且產業所有權亦應操之在我。我們自然十分贊同如果利用外資連產業所有權全都操之在我，更進一步如果我們能如一部份人所主張的全賴自力更生不須借助外資豈不更為理想。可惜戰後我們需要建設既如是的殷切，我們所能籌集的資本又如是有限，使得我們不能不從利用外資這一方面來設想，這是不得已，同時也是不得不如此的计算。既然是基於我們自己的需要，並且在大前提上主權操之在我亦已不成問題，那末，除了若干事業關係過於重要必須自行舉辦以外，我們為什麼不能容許外國的自然人或法人在中國境內遵守中國的法令與規定經營他所願經營的事業？或參加他所願與所願投資的事業的少數或多數的股份，為什麼不借助他們的力量替我們趕快建立起我們所需要而一時無法全部舉辦的多種多樣的事業？在相當時期以後，中國工業化的工作大體可告完成，這時中國的國富與國民的儲積定有顯著的增加，再以我們自己所華生的資本逐漸收購外人經營已有規模的事業，豈不是連產業所有權也逐漸歸之於我。所以，從以上的各種情況來考慮，我們以為行政管理權是必須但是已經是操之在我；至於產業所有權則不必一定也必須操之在我。

第二，我們認為所謂操之在我，生稟的關鍵並不在於產業所有權，甚至行政管理權是否操之在我的問題。問題是在中國今後國家的命運是否操之在我的問題，也就是說我們自己是否真有決心把中國造成一個富強康樂的國家的問題。我們檢討已往外人的經濟侵略，由於外來者半，由於內在者亦不在半數以下，倘使不是由於辛亥以前滿清的昏庸，北伐以前軍閥的混戰，外人的侵略企圖亦無機可乘，其影響亦不如如此的深而且鉅。進一步說，即使我們能把以往的弊病都歸罪於不平條約的束縛，但是從今以後，誠如蔣委員長所指示：「不平條約既已解除，則各項建設如再不能突飛猛進，其責任當在於我們為國家主人翁的國民之全體，我們全國的國民要負起各項建設的責任，必須先問自己，有沒有這個能力？更須先問自己，有沒有這個信心？」如若我們沒有這個能力與信心，那我們所能利用的外資也許正為外資所利用；或者我們竟可以說在那樣的一個國家情況之下，縱然我們無意於利用外資，縱然我們對於外資採取甚至拒絕的態度，但是，誰能保外資不會銜關而入，誰能保外資不會循着戰前的故轍泛濫於中國市場？誰能抵擋住那種狂濤的襲擊？相反，只要我們自己具有建國必成的決心，舉國一致齊向建國的大道邁進，則我們決不會再受外資之累，而必然是蒙受外資的利。

所以我們以為：所謂操之在我，主要的是中國今後的命運是否操之在我的問題，也就是說我們自己是否真有決心與能力把中國造成一個富強康樂之國的問題。如果有，那我們只須注

意行政管理權之是否操之在我；至於產業所有權是不是必須操之在我，則是一個不甚重要的問題。

四 建設借款

戰後建設借款是利用外資的主要方式之一。這一方式是外國政府或銀行團或外國法人借款與中國政府，助其從事經濟建設的工作，外人僅居於債主的地位。但是，外國政府或法人是否樂意將資本借給中國利用？同時，中國是否能在有利的條件之下運用外國的借款，從而興辦事業？這是我們所要考慮的一個問題。

第一：我們要問外國政府或銀行團或外國法人是否願意借款給中國利用？換句話說，我們將怎樣才能吸引外國政府或法人樂意借款予中國，供給中國戰後建設之用？爲達到這一個目的，我們必須清理以往的舊債，提供戰後整個的建設計劃，確定借款的用途範圍，並籌劃逐漸付息還本的確實辦法，使外人覺得借款予中國是一樁較爲安全較爲有利的事，因而以其剩餘的資金大量借予中國。我們先從這一方面加以討論。

去年三月，中國政府曾將對美第一次成立的桐油貸款美金二千二百萬元全部還清，頗得美國各方的贊揚，美國商務部長瓊斯（Jones）並謂：「中國歷次運美的桐油，已足以償付貸款而有餘，中國人民在極度艱苦環境下能達成此舉，殊堪敬佩。此種特殊努力，不僅表示中國尊重債信的決心，抑且證明中國人民在異常艱苦時期中仍能應付裕如，勇敢培植，不勝敬仰。」

此可見清理舊債是提高信用的必要措施，同時也是舉借新債的前提條件。國際的借貸與私人團圓融其關係是相似的，在舊債未清之前，重舉新債實近於不可能，即使可能，其償還條件必規定甚苛。阿根廷公債局長阿哥德（Gonzalo Pellegrini）於一八八七年的公債報告書上曾說：

「阿根廷國家前可受飢寒的困厄，但決不愆於債務的履行，以是阿根廷舉債的信用程度，在國際金融市場上佔有極高的地位。智利對於外國的借款，亦無不按約履行，勞合曾稱讚智利的財務往來上毫無可供指摘的歷史，外國投入的資本，絕無顧慮其沒收拖欠或不公平的待遇的必要，」所以智利在歐洲證券市場上的信用亦極昭著。其在蘇聯，則自一九二二年蘇維埃政府成立以來，對於帝俄時代的外債及外人在俄資產，一律沒收取消，外人要求發還時，蘇聯政府即以借給新款並須賠償蘇聯政府當年各國封鎖時所受經濟損失為條件，以致蘇聯在其建設過程中，除以外貿易及特許方式吸引少數外資而外，並未能借得外國的鉅額借款。

中國以往所借的外債，在北伐以前，很少用在建設專業上面，又多不能按期還本付息，國家的舉債信用一落千丈。國民政府成立以後，對於外債的整理，頗見成效，近年在外國的信用日漸提高，因而戰時所舉的外債竟達美金一，五七七，四六〇，〇〇〇元之鉅。戰後如欲舉借大量的建設借款，我們還須將以往債影加以澈底的清理，以便愈益具備對外舉債的優越條件。自然，在戰爭結束初期，我們是不會有餘力足以歸還全部舊欠，但我們仍然可以按照本身能力許可範圍，確定分期償還的步驟，務使外人深信中國確有償還舊債的決心，並滅除其有被

沒收拖欠或不公平待遇的各種顧慮。

要想舉債新債，我們還須進一步擬訂具體的建設計劃，這可以分作兩方面看：一方面是對內，一方面是對外。從對內的方面說，過去所借的外債，往往事前沒有計劃，袁世凱的善後借款，數目不小，除供給洪憲運動外，毫無正當開支。其餘則多以生產事業爲名，實際東拉西扯，我們不能聽任以有限的借款再作無謂的消耗，我們必須使所借借款全部用於經濟建設上面。其次，例如以往借債築路，由於缺乏整個的鐵路建設計劃，一方面戰前的已成鐵路發生路緣凌亂車輛龐雜機構重疊運費分歧諸種不合理現象；別方面尙因爲借入與支出款項的名目繁殊來源不一而釀成腐糜浪費等等弊端，我們也不能容許這種現象復現於今日與戰後。從對外的方面說，如若沒有具體而週密的計劃，亦將不能促使外人了解中國建設的需要，從而大量輸入外國資金，康特列夫先生（John B. Condliffe）的話很可以代表一部份外國有識者的意見，值得我們注意。他說：

「有人相信世界戰後經濟建設，如資金物質技術，能應有盡有，其實不然。似今全體動員，大多數人力與設備用於作戰，一切失調，悉將來不惟無餘，或感不足。且已交出此類設計之國家，深知其所需要者爲何種，對此有限之物質與人選，似將優先取得。如中國欲居其中之一國，則非及今參照其技術細情，規劃其精確設計方案不爲功。」

我們爲什麼要提出具體的建設計劃呢？這是說明我們將來願意還債，並且說明我們將來

能償還債，一個國家的舉債能力，大體視其將來的還債能力而定，未來還債能力高者，其舉債能力亦大，而未來的還債能力又和所借資金的用途有密切的關係，如果我們借債的目的在於發展國內的生產事業，使我們未來的積蓄能力日漸遞增的機會，則債權人必覺較為可靠，資金也易流入，且因風險較小之故，債權人所要求的條件亦不至於過苛。相反，如其我們對外借債的目的，僅在於解決經常財政或目前消費的需要，則債權人必不願安心放款，或雖放款而其條件必苛，或甚至目前雖則對我們貸款，但當債權人發見我們毫無還債能力時，立即索回其貸款的全部借款。

中國戰前所借的外債，據雷麥先生 (C. R. Macgregor) 分析，屬於政府政費者為四二七，〇〇〇，〇〇〇美元，佔總額百分之六〇。二，屬於鐵路借款者為二四八，五〇〇，〇〇〇美元，佔總額百分之三五。〇；屬於其他交通借款者為二〇，三〇〇，〇〇〇美元，佔總額百分之二。八；屬於租界市政借款者為一四，二〇〇，〇〇〇美元，佔總額百分之二。〇。戰前借款用於建設方面的僅有鐵路及其他交通建設兩項，合其不及百分之四十，而純粹作為財政支出費用則竟達百分之六十以上，這就釀成了如馬寅初先生所說的 (一) 借外債用以購外貨，結果債進口增加；(二) 每年償債無款，又須舉新債去結果促進身更增；(三) 借債愈多，支付利息亦愈巨，又須舉債，以致債額日見增大的三種循環狀態。

戰時所借外債，截至目前為止，先後共有三十一宗，其中屬於購買建設機械器具與材料、

汽車、火車、及農工用品者一宗，屬於購買飛機者一宗，屬於修建鐵路者七宗，屬於準備外匯及調整通貨者七宗，屬於增強戰時一般財力者二宗，屬於整理中國內債者一宗。戰時所借外債即已有集中運用於生產事業方面的趨勢，因為屬於購買建築工具、材料、飛機、車輛及修築鐵路的情款已佔到借款宗數的十分之七。

至於戰後，我們願意提供一個資料，貢獻給未來借款給我們的友國作參考。在戰後中國工業化途中，我們是極端需要友國借款的幫助，沒有疑問地，戰後所借款除了極少數指定作為其他用途外，大部份必然是用在生產建設上面，而且我們自信不但具有還債的決心，我們還有在較短期內償還債務的儘力。韋震先生的假設便足以說明我們還債的能力與步驟。他假設的是：

年	一	二	三	四	五	六	七	八	九	十
總收入	十一	一四	三〇天	三一						
國民消費	〇八	〇九	一〇	一〇	一〇	一〇	一〇	一〇	一〇	一〇
外債	〇三	〇三	〇三	〇三	〇三	〇三	〇三	〇三	〇三	〇三
償還外債	—	—	—	—	—	〇三	〇三	〇三	〇三	〇三

本年本國投資	〇三	〇四四	〇九二	一七九	三五二	六八八	一三〇四	二五〇六	四九六六	九八三二
本年投資總數	〇四	〇六六	一二二	二〇	三七二	六六六	一三三三	二四〇六	四九三四	九七九九
總投資	一四	二〇六	三二七	五二七	八八八	一五〇四	二六一六	五〇三三	一〇三〇六	二〇〇〇四
本年消費與第一年消費比例	—	一三	一四	一七	二〇	二五	三〇	三五	四三	五三

他說：「這個表有兩個假設：（一）第一年投資佔國民總收入百分之二十，以後國民消費每年增加百分之二十，其餘均作再生產投資或償債之用；（二）前五年借外債，每年外債總數合第一年國民總收入之百分之二十，利率為一分，自第六年起平均償還，至第十年還清。照以上假設，第五年年底生產力可增至八・八八倍，消費可增加百分之二〇八，第十年年底生產力可增至二〇〇・四五倍，消費可增加百分之四二〇。舉個比喻，現在我國煤每年如生產五兆噸，十年後可生產一千兆噸；現在我國電力廠如有十萬瓩，十年後可有六十兆瓩；現在每年每人添一件衣服，十年後每人可添五件。

「有人說，估計我國每人每年收入以戰前幣值計算，僅約二十元，國民總收入為八千萬元，每年外債佔總收入百分之二十，合一千六百萬元，即三百二十兆美金。倘使借債條件優

厚，如上述利息一分，且償債有保障，則每年三百二十兆美金的外債當不難借到。至於償債，自第六年起，每年還五百兆美元，僅合第六年國民總收入的百分之三·六，第七年之百分之二·一，可說絕無問題。

譚先生的假設是較低的估計，同時，他所估計的美金與國幣的折合率，並非照戰前國幣與美金折合率計算。如若償債的條件優厚，而償債又有保障的話，則是前五年舉借外債佔國民總收入百分之五十，償債期限延至十五年全部還清，並非不可能的事。

第二、我們應考慮戰後中國是否能在有利的條件之下運用外國的借款，從而興辦事業？換句話說，我們運用戰後的外國借款，怎樣使其不致重蹈戰前的覆轍，為達到這一個目的，我們必須保持運用借款的各種主權，同時，我們希望未來借款給我們的友國能重視中國整個的國家信用，不再斤斤於以關稅鹽稅或路權作為償債的抵押。

以鐵路為例，戰前借款修築鐵路，我們喪失了許多重要的主權。在經營管理權方面，包括建築管理權、行車管理權、及委託借款公司代辦或總工程師執行等，債權人獲得鐵路建築權後，往往兼有經營管理權，如京奉鐵路借款合同內規定：「借款未還清前，一切經營管理皆委託英國總工程師。」新奉鐵路借款合同內規定：「借款未還清前，聘日人為工程師，營業進款存日本橫濱正金銀行。」又如道清鐵路借款合同第十三項規定：「借款未還清前，本路由福公司代為經營，且在合同期間，福公司每年得本路餘利十分之二。」

公司在用人權方面，各路總工程師、會計主任、行車及養路總管，多由借款公司指派，如吉長鐵路在借款合同規定，借款未還清前，用日本人為工程師及會計主任。工程師由中國政府委任適當人物，但須得南滿鐵道會社之同意。會計主任由南滿會社推荐，依中國政府同意任命之。第二次吉長鐵路新借款合同復規定：「借款未還清前，業務經營委託南滿鐵道會社，每年報酬以餘利十分之二，選任日人三名為工務、會計、運輸主任，就中推定一人為代表，執行南滿鐵道會社之權利義務，主任以外之路員，由局長與會社代表協定委任。」

在財務權方面，債權人派遣代表駐路，具有稽核出入款項及行車運費之權，如四鄰鐵路借款合同內規定該路會計長應任用日本人，運車後任日人運輸監督。又如隴海鐵路借款合同內規定會計主任須得比公司同意，由督辦選任，比國工程師有檢查鐵路收支會計之權。

大致說來，歷年借債所築的鐵路因借債而喪失的主權遠以上各項在內，約可歸納為下列三項：（一）債權人的參與路局管理經營，破壞了中國政府的鐵路行政系統，並有損中國國防的鞏固與安全；（二）債權人控制各路的財政，直接影響鐵路新資本的募集與增殖，復因鐵路財政係為國家財政的構成部份，間接侵犯中國國家財政的主權；（三）債權人濫用權力干涉鐵路運價政策，破壞了中國國民經濟的健全發展。

在不平等條約業已撤廢的今日，一方面戰後中國國內與國際情勢已非戰前可比；別方面中國戰後對於外債借款既保證其安全與應得的利潤，則其企圖侵犯中國的主權亦已無所藉口，因

此，如上所舉的各種弊端，實不應同時事實上亦不可能重現於戰後，但是，我們卻亦不能不防微杜漸，預為避免，對於各種借款興辦的事業，必須慎選適當的主持人員，經營效率不讓於前此代庖的外國人員，因為以往外人侵犯各種事業的主權，往往以中國本國人員經營不良為藉口，對於商訂借款合同，更應注意合同中各項條款，凡有侵越本國主權與妨害本國利益時，必須極力保持，不稍寬假。

以往中國所借的外債，多以關稅、鹽稅和鐵路收入作為借款的抵押，因而海關行政權及鐵路管理權落入債權之手。戰時各種借款，除有一部份易貨借款係以桐油茶葉及錫鎳產作為交換品外，尚有四宗係關稅作抵，四宗以鹽稅作抵，四宗以鐵路收入作抵。近十年來，由於中國國際地位與國家信用日為增強，外國對華借款已有逐漸不以稅收或路權為抵押而以整頓中國國家信用為保證的趨勢，戰前中美銀借款條文中即已有一條款不用抵押品，以中國之國際信用為擔保的規定；民國二十八年的中英信用借款，三十年的中美中英平準基金借款，三十一年前的中美中英信用借款，均係以中國國際信用為借款之保證，這些都是以說明友邦對於中國已有進一步的了解與認識。如若一個國家採取蘇聯處理帝俄時所舉外債的方法，無一不為關稅鹽稅或鐵路收入作抵押，似乎均不足以保障借款的安全，相反，一個國家如具有償還與尊重債信的決心，則它在任何艱難困苦時期或環境中，必仍應付裕如，如期還清，所以在近代國際借貸關係中，應特別重視一國的整個國家信用，而不宜過於短視。我們希望將來借款和我們的

友國，仍繼續中美中英信用借款的精神，重視未來中國的尊重債信與償還債務的決心，而不必斤斤於以關稅鹽稅或鐵路收入作為抵押。

在過去外國借款中，以鐵路為例，利率最低為五厘，最高為九厘至十厘，尚有平綏京門支路短期借款的利率高至一分五厘之多。當時各國本國通行的利率，通常均在二三厘之間，至多亦僅四厘，其中國放款的利率較其在本國放款的利率竟高出一倍以上，此項高利以其須就借款國的國力財政狀況用途計劃先作詳密研究與考慮，方敢放胆投資，故其利率略高，尚不足怪。其餘如借款折扣自百分之八五、〇至九五、〇，經理佣金自百分之二、〇至百分之六、〇，還債佣金百分之〇、二五，購料佣金百分之五、〇，分紅百分之二、〇、〇等項，則均屬不合理的剝削。此外尚有所謂酬金，如津浦鐵路的二〇〇，〇〇〇鎊，滬杭南路的一〇二，〇〇〇鎊，廣九路的六五、〇〇〇鎊，明碼暗扣，尤為最不合理的要素，因此以往所舉外債，在數量上雖頗有可觀，但中國所能實際取得應用者極為有限，同時，由於折扣回佣的重重剝削，愈益提高利率的負擔，本利相加，負債愈鉅，支付利息亦愈多，又須借債彌補，其結果乃至不可收拾的地步。戰後中國舉借外債，除在投資方面極力保障其穩妥與安全而外，對於外國借款的利率，於必要時自可予以較其他國際金融市場略高的利率，使其享受較其投資於本國及其他國際市場更為優厚的待遇，藉以鼓勵外國資金的輸入。至於借款折扣，經理佣金，購料佣金，還債佣金，以及酬金等不合理的要素，則必須善為交涉，拒絕予以接受。

誠如翁詠寬先生所說：「在第一五年內，各項工業建設所需之資金總額，至少爲國幣及美金各五十萬萬元，均按戰前價值計算。關於國幣部份，當由中國政府及人民自行籌劃，可無困難。現所欲知者，即各友邦如美國，將如何協助我國約值美金五十萬萬元之器材，以備使用。欲達此目的，自有各種不同之方法；且各人有各人不同之意見，而每種方法，亦各有其利弊，但最切實與簡捷之方法，莫過於以美金五十萬萬元之長期信用貸款，貸予中國。」我們自然希望戰後第一五年建設資金中美金五十萬萬元，各友邦如美國等能以長期信用貸款方式全部借予中國，即不能悉數以此一方式借予中國，但我們相信其中至少有一部份或大部份是以此種方式借予中國的。對於戰後建設的借款，我們主張以整理舊債，提供計劃，確定用途，籌劃償還等辦法，以吸引外國政府或外國法人使其樂意借款予中國，供給中國戰後建設之用；別方面我們則希望借款予中國的友邦，能重視中國整個的國家信用，尊重中國興辦事業的各種主權，使中國能受借款的利而不受借款的弊。在這樣的一個條件之下，我深信這對於未來的中國與未來借款予中國的友國，雙方面都將深受其利的。

五 特許制度

「特許」(Concession) 制度是利用外資的主要方法之一；同時，特許制度也是利用外資較爲有效較爲有利的方法之一。

什麼是特許制度呢？大致是：一個資本原本不甚充裕的國家，感於某一事業或某類事業爲本國一時所不能舉辦；但這一事業卻爲本國國防與民生所急需，在不得已的情況下，特別許可外國廠商在一定年限內經營此項事業，對於此項事業，在一定年限內被特許人須負責奠立適當的基礎，並負責訓練此項事業的若干人才，等到特許期滿，這一事業便須無償交還本國政府；但在特許期內，該廠商得享有某種獨佔權利，而在創辦初期營業尙無充分把握時，本國政府得保證其最低限度的盈利。這就一方面促使挾有技術資本的外國廠商樂意前往投資；別方面補救了本國事實上的限制，從而適應了本國的急迫需要。這種特許的制度在正在步入建設途程中的國家頗爲風行，南美阿根廷，巴西，智利與蘇聯等國即是利用特許制度吸收大量外資因而得到成功的國家。

遠在十八世紀五十年代，南美各國即以特許制度特許外國廠商經營鐵路航運港灣各種事業，極著成效。其中尤以阿根廷、巴西、智利三國以善於利用外資之故，儼然成爲南美三強而

列入世界上的重要國家，它們的辦法頗有可供我國戰後參考的價值。茲將它們的各種特許事業，依其規定的不同分別加以敘述。

鐵路事業 南美三國的鐵路，大致可以分爲兩類：一類是國有鐵路，另一類是商辦鐵路。國有鐵路除由政府直接建造並由政府直接經營者以外，還有由政府建造的鐵路轉租與公司，或先由公司建造，最後仍由政府收回的鐵路，這種承租與建造的公司，多數屬於外國的資本。大抵它們租路的期限自三十年至六十年，期滿無償收回，政府保證的外息約爲五厘，每年撥還本金百分之二；但在資本盈利超過額定利率的時候，本國政府有分潤之權，例如巴西規定盈利超過一分二厘以上時，在純益中課稅百分之二十。因此，巴西政府的會計賬目上發現一種特異的現象，即：一、政府因保證外國公司在鐵路投資的利息對各路年有支出；同時，二、又因公司對政府繳納租金與租稅，在同一鐵路上復年有收入。

至於外商公司在南美直接經營鐵路事業，各國政府均保留監督的權利，例如阿根廷政府於一八七二年曾以大多數商辦鐵路皆經政府保息爲由，實行查帳；一八九一年，又設鐵路總局管理公私鐵路；對於鐵路與水運以及公路的聯繫，鐵路人員薪給的標準等等，均以法律加以規定。巴西政府對於鐵路建造，並曾於一九五五年頒佈管理鐵路建築的法律，而在政府所保證的各鐵路中，則設置財政監理員，財務技正 (Fiscal Engineer) 等人員，從事公司營業與資產負債的盤查。一九〇七年，阿根廷參議員米達 (Mitte) 提出一個法案，規定商辦鐵路應有

下列各種權利，這一法案頗能包括南美各國對於鐵路事業特許的範圍：（一）在一九四六年以前，一切原料均免入口稅，（二）被特許的鐵路公司經政府許可得佔用公地，（三）鐵路公司的財產，得免納一切國稅，但須課以下列各稅——（1）各鐵路公司須納純益百分之三於政府，以充建築修理該鐵路所經過各地橋樑道路的費用，（2）各公司所建的路綫，每基羅米達，須存儲金二百元於國庫，如公司不遵守特許契約時，則沒收之，（3）凡忘於履行特許契約上的條件者，科以罰金，（4）當地林木可用以製作枕木，（5）郵件及郵差均須予以載運的便利，不取費用，（6）凡士兵及國家各省的官吏，政府用品，軍事用品，以及經國會特許的一般公益事業的原料品，均須以半價載運，（7）公司總收益於相繼數年間，平均皆超過法認資本（即係政府認為確屬用於鐵路上的資本）及借入資本金額百分之十七以上時，則除以百分之六十支付公司費用外，政府得改定其運費率，（8）鐵路公司須沿其路綫建設電信，其電信費率與國立電信局遵守同一規定，（9）凡各鐵路公司相互間的合併，及相互間的移轉，必須得到政府的許可，（10）國家得付予公司以法認資本額並附加百分之二十而收回其特許權。在這一法案之前，巴西政府曾於一八五二年規定鐵路公司的權利義務與條件的法律，其中除「公司於國有土地上的木石有占用權」及「各種入口原料一律免稅，煤亦在內」兩條，與米達法案的第二條第三條用意較為相近外，尚有：（一）被特許人得以其路綫附近三十基羅米達之地為勢力圈，不得再有另一競爭者，（二）公司所用人員得免服兵役，（三）政府在一定條

件之下有隨意佔領路權之權。至於特許的期限，則大致自四十年、五十年、九十年，至九十九年不等，亦有所謂永久時期的特許，但這種永久特許在一定年限內，例如巴西規定在三十年後，政府亦得根據原價外加百分之十至百分之二十的附加金收歸國營。政府對於商辦鐵路的保息，已往均在七釐左右，惟公司所得利潤達到八釐以上時，須償還政府的墊款，並須減低運費，保息之外，尚有補助建造的辦法，如智利政府對於白勒頓公司（*Braded Copper Co.*）的特許線，每基羅米達給予補助金五千金元。不過此種保息與補助制度，一向不為輿論所贊許，阿根廷即早已不再以擔保手段獎勵鐵路事業。特許期滿以後，多數均係無償交還本國政府，不取購價，此外，對外商鐵路中本國員工的福利亦頗為重視，例如阿根廷於一九一五年頒佈鐵路儲金法，藉以節制外人資本，充裕國民收入。政府在外資鐵路公司中，於必要時亦得參加若干股份，以取得董事會任命之權，阿根廷政府於阿根廷口岸中央鐵路公司參加優先股一百六十萬鎊，即其一例。

港灣船埠航運事業 南美各國的港灣口岸事業，多數委託外人經營：（一）政府特許外國私人公司創設並經營重要口岸；（二）政府自有的口岸，由政府出資招請外人公司承辦，然後由政府自行經營。或租與外商公司代為經營。特許期限自六十年至九十年，期滿無償收回各項工程，巴西並規定於訂約十年後，政府有隨時購回的權利。巴西對於特許公司保證利息為四十年，利率六釐，由征收入口品百分之二的稅及出口品百分之一的稅收款項支付。公司每年營業

的總收入，指定以百分之四十至百分之六十五為公司的純收入，以充公司經營口岸的經常費用，包括修繕及維持，國庫分攤等費用，以及支付減價基金的費用。阿根廷則除規定以百分之四十支付公司建築各費外，其餘以半數歸於政府，半數屬於公司。關於港灣口岸的建築工程，依照計劃書的議定，須於一定限期以內全部竣工；又如智利委託皮爾生父子公司（S. P. Parson & Son Ltd.）承辦瓦爾勒拉索（Valparaiso）的口岸工程，更約定在沙岸上須以六十噸的凝土塊建築二百九十英里的長堤；入海深度須由二十米達以至四十米遠，並規定須設備最新的電力起重機，電力絞鑄機，以及現代口岸上必備的各種工具。

其在港灣及鐵路附近的糧食堆棧，貨物倉庫，亦多由外人承辦，政府對於此類事業所保留的權利，以阿根廷規定得較為具體：（一）政府得決定堆棧的數目，容量，及其地位，（二）每十年之末，得拒絕繼續訂約，（三）得指定鐵路公司沿其支線建設糧食分棧，但政府自可特許以各種條件——（1）政府許以五釐債券贖還其費用，年償百分之一，（2）開墾時期，先以十年為限，如政府認為相宜，得再展期十年，（3）公司得依票據發行憑單，（4）凡公司輸入的機器原料可免納入口稅；公司所有財產亦可免納國家及地方各項租稅。

至於航運事業，外資勢力尤其雄厚，其特許原則，如巴西規定特許期限，通常以五年至十年為度。對於正在促進繁榮的航線，且依其航行里數酌量給予補助費，如規定航行里數總計達到一五，七八〇英里者，給予補助費五，七八〇金元；達到二六，二八〇英里者，則給予

七〇，八二〇金元。造船場與修船場的建造，則另有特許的辦法，例如阿根廷政府特許威克爾公司（Vickers Co. Ltd.）設置工場船塢，從事船隻的修建，特許九十九年，資本額定五百萬金元，政府得認半數的優先股，政府任命的董事應佔董事全體的三分之一，政府船隻的修理須有優先權利，修理費用並不得超過成本以上的二成，並且規定公司須存儲五萬金元於國民銀行，作為營業的保證。

電訊事業 南美各國對於電話電報無線電等通訊事業的特許條件，大致可以分爲下列各項：（一）特許期間爲三十年，（二）政府要求公司對於國家現行的電報法，以及將來修正或新訂的電報法須一律遵守，（三）電費率必須經過政府核定，（四）無線電報費率須較現行電費率減 三分之一，（五）公司傳遞國家無線電報只收半價，凡政府無線電報及報告風雨電報不滿十個字者一律免費，（六）公司須支付政府監督人員的俸給費用，（七）政府得要求公司雇用人員盡爲本國國民，（八）工人必須領有本國證書，（九）電波長度必須經海軍部同意，（十）公司對於奉令在該電台實習的本國海軍技術參謀須予以各種便利，（十一）公司須於所在區內備有適當的居所，（十二）公司應以其電台連接於本國的中央機關，但中央機關不得使此種電台處理國內事務，（十三）公司未得政府許可以前，不得擅將特許權轉讓與其他電報，電話，及無線電公司，並擅訂任何條約，（十四）如遇一般治安上有必要時，政府得干涉電台一切事務，（十五）當一般治安發生緊急事件而有急迫需要時，政府得按照估據法，估據

其電台及電台一切事務，(七)公司須於被特許後一年內設備齊全，如於一年內不能完成，則政府當以無償沒收其公司的建築物。

電氣自來水事業 電燈電力事業的特許期限，自二十五年至五十年，六十年不等，甚至還有不規定年限的，例如加拿大商人華河電燈電力電車公司 (The Rio de Janeiro Tramway Light & Power Company) 曾獲得巴西政府給予永久的特許權，該公司在拉濟斯 (Rio das Lagos) 河兩岸附近二十三英里以內享有土地所有權，得以充分利用及發展水力動力，由水力所生的電力出售，在訂約後十二年內亦有絕對的專利權。該公司所有各種建築設備及其他工程，則認為是公司的絕對的財產，在五十年內，僅可課以低率租稅。對於電車的特許，巴西施陳市給予被特許者的條件，可作為代表：(一)至一九七〇年時，電車全部歸還與委讓者；(二)即施陳市政府；(二)對於繳納市政府的租稅，定一稅率，於特許期內不得變更；(三)被特許人不擔任維持代理所經由的街市，但年納一定租稅於修理街市的市政府；(四)在一九四〇年以前，被特許人得在郊外擴張，在其延展的線路每面二基羅米達以內有專利權；(五)至一九四〇年之後，被特許人得在城內需要電車線之處，隨意加造電車路線；(六)在特許期內，被特許人對於本市以外聯邦各地方如需建設電車，有增設電車的優先權；(七)至一九七〇年，如市政府不擬收回時，原被特許人有繼續經營的優先權；(八)市政當局得制訂關於市電車路各種新營業條例。

其次，自來水事業，通常於六十年內擁有絕對的特許權，即專賣權，但政府亦常保留先期撤回特許的權利。例如阿根廷落沙羅水力公司的特許期雖為七十五年，然在一八九六年時，市政府即通知公司改訂新約，規定各種工程由政府與公司各派一技師共同監督。公司對租用的財產須納百分之四的稅。並規定於二十年後，如年利所獲所得的金額與上年所得的純收益相等，且公司租稅已達到上述的最高限度時，政府得撤回其特許權，收回其全部工程。

農林事業 農業方面，例如阿根廷政府為謀發展植棉事業，特對於承辦棉花試驗的公司予以各種特許的利益，規定各承辦公司以其土地之半，分段按本轉貸與移民，每段自十五畝至二十五畝，承種者於承種後須繼續為公司工作三年。在初辦的十五年內，完全免稅；在十年中，每年如能出產棉花五千噸以上者，尚可得若干獎金。所有植棉所用的機械工具，則一律免除入口的關稅。於是不數年間，阿根廷的植棉面積差不多已達到全國土地的三分之二。同時，阿根廷政府特許私人經營林業，規定在最初十年內，僅須繳納所售林木全價十分之一於政府，故外國林業公司相繼成立，有所謂林地公司，有所謂硬木公司（Hardwood Companies），尚有所謂克伯勒古公司（Quebracho Companies），名目不一，例如莫商阿根廷林木地產公司在阿根廷北部置有地產一百九十三方里；倫敦林地伐木鐵路公司置有地產七百七十三方里，就中以四百十三方里為林地，三百六十方里為牧場及耕地，從事造林，伐木，畜牧，林產製造各種事業。

五礦事業 在鑛業方面，巴西政府曾正式規定「外國籍的自然人及公司，於鑛業上的權利義務，與本國自然人及公司享受同等條件的待遇。」阿根廷與智利的鑛業，外人投資為數亦頗不少。依照各國鑛業法令的規定，大致鑛產發見人對於該鑛具有開採的優先權，但須向政府正式註冊，如未經政府註冊，則一律不計開採。智利並規定鑛地面積須由三畝至十五畝，鹽鑛煤鑛可推廣至百畝以上。阿根廷復限定每一鑛區至少須有鑛夫四人經常工作，採鑛日數全年不得少於二百三十日，否則即認為該鑛形同廢棄，另隨第二呈請人接辦，凡停採三年的鑛區亦須撤銷原主的所有權。關於探鑛權的規定，以智利的鑛業法其列較詳，它規定：（一）在國家所有土地上，各市所有土地上，及私人所有土地上可以自由開採的鑛山，為五金鑛，寶石鑛，及大多數的化石質鑛。（二）開採權為土地所有人保留的鑛山，如煤鑛，及其他化石質鑛。（三）專屬於國有的鑛山，如枯安奧（Guano）鑛，及淡輕鹽鑛。（四）自由開採的鑛山，如流金灘及現正荒廢的各鑛。（五）屬於鄰近土地所有人的鑛山，如鹽灘。（六）屬於發見人的鑛山，如在地面上所發見的金屬及寶石。

至於工業製造事業，其重要者，如阿根廷以肉食品為最大的產業，其冷肉（Refrigerated-meat）貿易最發達，實得力於法國散熱方法的輸入，故阿根廷政府特許其專利六年，作為酬報。樹膠為巴西出產的大宗，巴西對於樹膠事業，提倡不遺餘力，一九一二年復以法律規定四種獎勵：（一）凡為種植樹膠而輸入的各項物資器械，得免征入口稅及一切行政稅，（二）對

於新栽種的樹膠及改良栽種的樹膠均予以額外獎金，（三）以特別運輸方法為採集樹膠者謀取便利，（四）建設醫院以改良衛生狀況。此外，政府對於樹膠產區的殖民尚予以其他特許的權利。

除此而外，在南美各國中，其他各種工商事業，幾於無一沒有外國資本參加經營，但以大都依照公司許可法規，採用公司的組織，自不必一一列舉，阿根廷所規定的有限公司的幾個必要條件，頗足以表現公司組織的大概，摘述如下：（一）股東人數不得超過定額，（二）預定先繳的資本必須完全繳足，（三）資本中百分之十須存於國立或指定的國家銀行，（四）營業條件須經政府允許，並由政府登記公布，如有違反法令規定情事，政府得予以拒絕，（五）有限公司的創辦人及經理人對於公司營業負有連帶的責任；如公司不依法定有限公司的組織，則創辦人及經理人對於公司財產債務須負無限的責任。

以上略將南美各國對於外資的特許辦法擇要贅述。關於蘇聯的特許制度，以目前所得的材料有限，未能細加分析，只得留待將來補充。就我們所知，大致蘇聯所以採用特許制度，因為蘇聯急於要完成五年計劃的建設，有許多事業則是蘇聯自己所不能舉辦的，例如蘇聯本國沒有某種技術或管理的經驗，便不得不招請外國廠商代為舉辦，特許期限自五年至一、二十年不等，大體要看這一事業所需經營的時間而定，在特許時期內，蘇聯政府給予該廠某種專利權或某種獨佔權，必要時，蘇聯政府對於該廠給予數釐至一分的保息，以保證其合法的利潤。這種

特許工廠對於蘇聯應盡的義務，便是替蘇聯將此項事業建立適當的規模，並即行生產成品，並且要替蘇聯訓練經營此種事業的管理人才，技術人才，與技術工人，必須在特許時期以內，訓練蘇聯本國的人員具有繼續接辦自行經營的能力。一俟特許期滿，外國廠商即須無償或原先議定商價的交還蘇聯政府接收。據說這種特許工廠在蘇聯爲數不少，這種特許工廠確實替蘇聯建立了許多蘇聯本國原先所沒有的技術的與管理的人才。

在述說阿根廷、巴西、智利、蘇聯各國的特許方式之後，我們還須進一步考慮戰後中國如何利用特許制度以吸收外資的問題，這裏，我們暫且提出三點：

(一) 戰後利用外資，除以外交手續進行政治借款及要求租借法案延長而外，必須充分應用特許制度，特許外國私人廠商來中國舉辦事業，尤須着重特許外人設立重工業國防工業中國一時無法舉辦的事業，藉以建立中國工業建設的基本工作。

(二) 戰後採用特許制度，須依據中國的經濟設計劃，完全依照中國本身的需要，盡量誘導外人舉辦計劃中預定必須設立的各種事業，使外資事業成爲中國經濟建設總動員中的構成份子，從而協助中國加速完成工業化。

(三) 爲使外人樂意舉辦特許事業以龐大量吸收外資，並爲免除外資事業可能發生流弊起見，我們主張充分運用第二章所舉的利用外資「權利劃分」的各項原則，即是對於特許事

業。在利潮方面，不妨予外人以較爲優厚的待遇。但在主權方面，則必須極力保持，不稍寬假。

六 中外合辦事業

本章擬就下列四個問題：（一）中外合辦事業的範圍問題，（二）中外合辦事業的計劃問題，（三）中外合辦事業的人事與組織問題，（四）中外合辦事業的法令問題，分別加以討論。

首先我們應該考慮戰後中外合辦的事業應以何者為範圍？換句話說，那一類事業應該採用中外合辦的方式？而那一類事業則無庸採取中外合辦的方式？這一問題的解答，可以國營事業與民營事業劃分的原則作為根據，目前討論戰後工業建設問題的人，大致已有一致主張根本工業與關鍵工業應屬國營，民生工業應屬民營的趨勢。我曾認為國營事業的利用外資應着重採取特許的方式，而民營事業的利用外資則無妨允許外人直接設廠。自然所謂根本工業、關鍵工業，與民生工業並不是可以截然劃分的，在必要的時候，列為國營範圍的事業固可以特許方式交給民營；列為民營範圍的事業亦得由政府直接舉辦。

「中外合辦」方式的採用，戰前除中國航空公司歐亞航空公司外，以鑛業最居重要，本章中所舉以往的事例亦將以鑛業為主。戰後利用外資的中外合辦方式，我們以為應在國營事業範圍中採用，在國營範圍的事業中，除有一部份須以特許方式許其在一定時期內，獨佔經營；其

有某種專業，視為有特殊的必要時則亦可以中外合辦的方式，參加少數或半數以上的股份，並參加少數至半數以上的董事名額，或甚至規定董事長及總經理必須由中國籍人員充任，以便直接掌握與監督此項事業。至於屬於民營範圍的事業，以其既已許可外人直接投資，對於本國人民經營事業中的參加外股或與外人合作經營，除規定其遵守一般公司法，工業許可法外，自可不必另加其他不必要的限制，因此本章所討論的「中外合辦」方式，即姑以國營範圍的事業為限。

其次，我們認為以往中外合辦事業的失敗，中國政府與主持合辦事業的人的毫無計劃為其中主要原因之一。漢冶萍公司便是最好一個例子。據吳景超先生說：漢冶萍公司最先成立的部份是漢陽鐵廠，而漢陽鐵廠則是湊巧成立起來的，經過是這樣：遠在一八九〇年，張之洞還在廣東做兩廣總督，他打算在廣東創辦一所鐵廠，自造鋼軌，以謀興築鐵路，當託駐英公使向英國工廠訂購機爐，英國的廠主說是應當先把鐵鑛煤焦寄廠化驗，然後可以定造，不可貿然從事。駐英公使以此轉告張之洞，張之洞的答覆，是中國之大，何處無煤鐵佳礦，只照英國所有的購辦一份便可。但在機爐尚未運到時，張之洞已調任兩湖總督，後任不肯接收前任訂購的外國機器，只好又將機爐改運湖北。張之洞也便只好在漢陽選定地點，安置機件。所謂漢陽鐵廠，就是這樣的碰巧在漢陽建設起來的。

這真是最妙不過的事。然而張之洞的毫無計劃還不只此，張之洞對於漢陽鐵廠，一度支則

取便耳目，不問其適用與否，漢陽沙鬆土灘，填土埋樁之費，至二百餘萬兩之多。造爐則任取一，不問鑛質之適宜與否。購機則謂大須可以造舟車，小須可以製針釘。喜功好大，以意爲師，致所置機器，半歸無用。一可見當初創辦專業的人，毫無現代智識，一味盲從瞎幹，這還是就工程方面而言。

在經費方面，其無計劃的程度，亦不下於工程，張之洞辦廠時，毫無預算，他經手的五百餘萬兩的經費，全是東拉西扯而來。盛宣懷接辦以後，也同樣的沒有預算，據他自己的奏摺說：「臣不自量力，一身肩任，初謂籌款數百萬，卽足辦理，實不知需本之鉅，有如今日之身入重地者。蓋東亞創局，素未經見，而由煤煥焦，由焦煉鐵，由鐵煉鋼，機爐名目繁多，工夫層層曲折，如盲覓針，茫無頭緒。及至事已入手，欲罷不能。」在這種毫無計劃毫無預算的「如盲覓針」的情形之下，日本人便能一步一步的插足於漢冶萍公司。

由於在工程方面既無計劃，而在經費方面又無預算，到了一欲罷不能的時候，便只借債度日，因此漢冶萍一開始，便借了日本各銀行的債款達一千萬元以上。債款舉借愈多，公司的負累愈重，公司的內部經濟亦愈無好轉的希望。這就被迫而不得不爲中日合辦的準備。民國元年第一次中日合辦的草約雖因當時股東與湖北省人的反對而沒有成功，但因公司財政的愈益窘迫，民國二年復成立對日借款一千五百萬日元，此時公司業務及主權，卽已爲日人所操縱與限制，及至二十一條提出時，日人則更進一步提出「中國政府因日本國資本家與漢冶萍公司有

密切之關係，如將來該公司與日本國資本家商定合辦時，可即允准，又不將該公司充公，又無日本國資本家之同意，不將該公司歸為國有，又不使該公司借用日本國以外之外國資本。」至此日人壟斷與獨佔漢冶萍公司的工作，始可讓全部完成。

從以上的經過，我們可以看出漢冶萍公司的失敗，一部份固由於外來的日人經濟侵略；但其中最主要的原因，仍不能不歸咎於當時政府與主持人的毫無計劃，如若不是由於張之洞盛宣懷的「不自量力」「如盲覓針」「以意爲師」，以致「事已入手」「欲罷不能」，也許不致於借債度日，即使必須舉借少數的債，如能全部用於事業，亦可因週轉靈活，一方面賴以還債，一方面還可以因此擴充業務，但張之洞盛宣懷之輩計不出此，他們「不問適用與否」，「一度支取便耳目」，東拉西扯，毫無預算，結果負累愈重，舉借愈多；負債愈多，便愈益無法脫離債主的束縛，而一任日人的宰割，掌握與操縱，造成由借債而被迫不得不採取名義上是「中外合辦」實際上是「日人壟斷」的局面。這一事實是值得我們作爲戰後的前車之鑑。戰後如採取「中外合辦」的方式，我們必須有週密的計劃，這可以分作兩方面看：從整個的方面看，我們應當有一個整個的經濟建設計劃，在這一計劃中，有爲國營的事業，有爲民營的事業，有爲特許外人經營的事業，有爲外人直接投資的事業。其中擇其性質特殊以中外合辦較爲適宜的事業始採取「中外合辦」的方式，這樣，「中外合辦」方式便只是完成整個經濟建設的辦理方式之一，而這一事業則是基於整個經濟建設需要而建立的，它的地址的選擇，任務的確

定，原料與各種條件的配合，均係按照整個經濟建設的配置來決定，所以它不可能再有獨特的畸形的現象發生。從局部的方面看，中外合辦事業本身的計劃，應當事前詳細設計它的規模，工作體力，建設期限，以及資本增殖的比例，使其逐年增長事業中自有資本，加強其生產效率，不致因週轉不靈有被外人控制的危險，因為任何一個事業只要它具有一個完備的計劃，能配合得上整個的計劃，同時它能切實執行它的計劃，它必能全部實現它預定的步驟，得到它預期的成就，從而外來的任何控制與掠奪的企圖，都必在健全的組織之下，歸於消滅。

第三、我們要考慮中外合辦事業的人事與組織的問題，以往中外合辦事業的失敗，一部份是由於計劃的不週，另一部份則是由於人事上的缺陷，在這一方面，我們不僅發見以往主持中外合辦事業的人能力的不如人，同時我們還發見有許多人已顧他一己的私利，不惜犧牲國家民族的利益，這是最可痛心的事。例如滿清道員張翼，由於英商墨林(Morling)計其得為開平新公司的終身督辦，並計其除享有舊股三千股外，另獲新股七萬五千股，計值英金七萬五千鎊，並計其在舊公司的債權三十四萬兩統由新公司承還，張翼便利令智昏，利用其職務關係，簽訂密約，使英商毫不費力地掌握了開平礦務局，逐漸改組為開平礦務局，造成以後的名義上是「中英合辦」實際上是「英商壟斷」的現象，又如山東博東煤鐵公司，商人徐永和為急於增領福山坡一帶鐵區，不惜與日商東和洋行勾結，冒領鐵權，使博東公司由中日合辦漸入於日人之手。類此的事實尚多。如若不因張翼與徐永和之流的喪心病狂，自設陷阱，則開平與博東必不致演成後

目的主權旁落的大錯，所以我們與其徒然歸咎於外人，不如先從肅清內部的不肯份子做起。

從以往中外合辦事業的經過看來，官僚政客參加事業組織實為失敗原因之一，例如袁世凱一做總統，兩個兒子便一個做開灤督辦，一個做福中副督辦。又如本溪湖的歷任中國籍總辦，不是齊林進士，便是中書大夫，這些人既無經營事業的經驗，復無經營事業的興趣，而竟和外國的企業家分庭抗禮，無疑地總是相形見绌，敗事有餘。又如張勳的軍需官陳應南自擔任遼甯大饒溝煤鐵總經理以後，「對於鐵路兩項既措置乖方，私慾紛乘，馴至營業失敗。自問咎無可辭，經於日商退股後，召集全體華股當眾辭職，另組董事會接收鐵路，恢復通裕鐵路統一名稱，另呈請予變更註冊。而鐵路一切賬目迄竟竊不交出。至鐵路管理權既大隨時移交，所有關於路局一切賬項更復隱匿不獻，擬為已有，其個人則情虛避匿，任尋不面。」以這種人經營新式的現代的事業，其結果必然是根本破壞了這一事業應有的發展。

中外合辦事業另一失敗的原因，是由於組織管理的不善。在機構的方面，股東對於董事與經理，以及董事經理對於公司屬員，往往沒有監督與牽制的作用與能力，例如漢冶萍公司，「十餘年來，股東會從未召集，」因之「公司虧耗之數，已逾千萬，問諸股東，殆無知者。」同時該公司總辦華處與董事會都「設在上海，距各廠鐵兩千餘里，消息不靈，鞭長莫及，况復事權各執，手續紛雜，憑三數坐辦，一紙呈報，真偽是非，無從辨晰。」所以民國初年，萍鐵總辦林志熙吞沒公款三十餘萬兩，總公司並不知道，直至政府派員調查公司情形，才代為發覺。在

財務的方面，其濫分紅利與虛造賬目等弊端，尤為加深公司虧累的確結所在，例如張軼歐於民國七年代表政府參加漢冶萍股東大會後，曾有報告，其中有一段話，將該公司財務上的腐敗情形，和盤托出，他說：「上年公司收入總計不過一千一百二十六萬二千餘兩，其支出則有一千二百十七萬九千餘兩，出入相較，所贏無幾。其所以稱有盈餘一百三十三萬三千餘兩，得發股息六厘者，謂盤存項下，各廠鑛較上屆均有加存之故，及視其所謂盤存，則除所存鋼鐵石煤焦，可以待時而沽，然所值亦屬有限外，餘皆廢屋基地爐機舟車之類。此類財產，照外國廠商通例，除地價外，均應逐年折舊，遞減其值。而該公司則計餘年前設備之舊物，尙照原值開列，其歷年所添之物，尤必纖毫具載，故雖通國皆知其虧累不堪，股票市價，不及額面之半，而就其賬略通收支存三項計之，往往有盈無絀，感所絀無幾，此該公司上年營業之大略情形。」

像這樣的主持人員與這樣的組織機構，我們豈能容許其繼續擔當戰後經濟建設中外合辦事業部分的任務？在戰後，我們一方面必須慎選此項事業的主持人員，它必須具有經營事業的決心、興趣、與經驗，它的能力亦須足與外人分庭抗禮，從而可以接收外國的技術與協助，它對於國家民族的絕對忠誠自然是必備的一個主要條件。別方面我們還覺得政府對優秀的主持人員應予適當的保障，例如以前王宰善在本溪湖煤鑛公司總辦任內，成績卓著，並曾將公司按六七折納稅的積習改正為十足納稅，當時奉天省的當局卻無故將他調開，這是最不合理的。我們認為一種專業的成功，往往是少數事業家的精神所寄託，同時一種事業如欲獲得成效，亦為一

長期的艱難與奮鬥的過程。戰後經濟建設的各種事業，必須扶植少數有爲有守的事業家，使其以畢生精力盡瘁於某一事業，我們應當培養一種事業精神與事業風氣，我們更應當保障一個事業家能不受外界人事牽制與人事紛更的影響，得以按其預定步驟完成其全部的計劃；我們不能容許無聊的官吏再度混入事業，使事業陷於絕境。至於事業的組織與管理的改善，在機構上須充分發揮其監督與牽制的作用，而在財務上尤須注意賬目與稽核的嚴密，藉以杜絕流弊，提高效率。

第四、關於中外合辦事業的法令，中央政治會議曾通過議案一種，認爲外人與中國政府合辦各項事業，外人可居於股東的地位（Share holder）其重要原則有三：

一、中外合辦公司的股份，中國須佔百分之五十一。

二、中國董事須佔多數。

三、董事長總經理必須由中國人充任。

此項法令頒佈以後，交通部即依據這幾個原則，先後與美國飛運公司訂立中國航空公司合同，與德國漢沙航空公司訂立歐亞航空公司合同，其內容大都與以上各條精神不背。在此以前，中外合辦事業對於中國政府頒佈的法律向不遵守，例如開辦與福中直至民國二十三年始依辦法繳納鐵稅；鐵區面積，依規定煤礦不得超過十公里，即五千四百畝，但魯大超過三百七十倍，福中超過二十三倍，本溪湖超過十二倍，開採超過十一倍。同時他們不但不遵守鐵法，並

且不肯真正履行合同，例如謂平英商拒絕履行「十年以深收購」的合同，大憲溝日股因「虧損」關係，並無厚利，「即不履行合同，悍然拆夥。中央爲針對這些流弊，特規定以上各項限制，雖其實際效力至爲有限，但爲適應戰前外人享有領事裁判權的特殊情況，用以救弊補偏，自亦未始沒有相當的理由。

戰後對於上列各項原則，十一中全會業已加以修正，同時如尙有繼續應用此項限制的必要時，其作用與戰前亦大有區別，戰前中外合辦事業之被外人壟斷，實以不平等條約爲其護符；不平等條約撤廢之後，外人即欲復萌故態，自亦將無所倚恃，故限制與否並非最關重要。戰後中外合辦事業如繼續應用此項原則，係取其有別於特許的方式；特許方式須爲本國資金技術人才全部無法舉辦的事業，而中外合辦方式乃爲半數或半數以上尙須借助外國資金技術人才，用以與辦某種必須舉辦的事業。在大前提上無論其爲特許或合辦最後必爲本國收回自營。但在過渡期間，自可依據本國實際需要與本身所具條件酌加抉擇，凡某種事業確爲本身無力舉辦者得採「特許」；凡本國尙有一部份能力僅須借助少數外資者則無妨採取「中外合辦」。

除此以外我們以爲中外合辦事業尙可採取股權劃分的原則，即在股份方面，依其股額多寡保障其應得的利潤或甚至給予較其投資於其他國際市場更爲優厚的利潤，使其樂意在中國大量投資，其在主權方面，則應以本國佔居多數或保持全部，藉以爭取主動，一反前此喧賓奪主的現象。

如上所述，爲免重蹈以往中外合辦事業的覆轍起見，我們認爲首先應當有一個週密的整個的經濟設計劃，在計劃中確定某種事業應採中外合辦的方式，而此種合辦事業尚應有其本身的完備計劃，預定其由借助外力以至自謀給足的過程。在人事與組織方面，則須慎選適當的主持人員，培養其事業精神，保障其工作地位，在機構上加強監督與牽制的作用，在財務上注意其限目與稽核的嚴密。至於法令，則除參考以往中央政治會議所規定的三大原則外的應用外，尙可採取股權劃分的原則，一方面吸收外資，一方面保持主動。如此，中外合辦事業仍無不失爲戰後利用外資的一種重要方式。

七 外人直接設廠

戰後外人直接設廠的問題有兩個前提亟待解答：第一，戰後是否應該允許外人繼續直接設立工廠？第二，如果允許外人繼續直接設廠的話，我們應該作些什麼必要的考慮，以便取其利而去其弊。換句話說，我們如允許外人戰後繼續設廠，我們應該取其戰前設廠的利，而去其戰前設廠的弊。我們將依次討論這個問題。

戰後應否允許外人繼續在中國境內設立工廠？這一問題至今還不免有少數人懷抱着一種考慮的態度，他們認為戰前外人在華設廠，加深了帝國主義的經濟侵略，破壞了中國國民經濟的健全發展，並控制了中國整個的經濟命脈。隨着不平等條約的撤廢，他們主張外人在華設立工廠從事工業製造的特權亦應一併取消，在積極方面以避免競爭減除威脅藉以維護幼稚的民族工業，在消極方面希圖以節約消費自力儲積進行自給自主的經濟建設。在其為國家民族利害設想的出發點上，固然值得我們寄予同情，但在二十世紀的今日，如欲仍以鎖國政策全由自力發展工業以濟於現代國家之林，在第一章中已指明其在事實上為不可能，而必須借用工業先進國的資本協助我們迎頭趕上。

利用外資的方式甚多，外人直接設廠為其中方式之一，一般人所以反對外人在華繼續

設廠的原因，係有感於戰前的利用外資往往爲外資所利用，他們覺得在工業的方面：「第一在以其雄厚力量把持我國工業之領導權；第二在其決定投資門類與地域時，一惟彼方利益是視，而於我國之權利，則漠不顧及。」因而戰前中國的工業建設在分佈區域上既偏集沿海，在工業種類上，復輕重倒置，結果大規模的事業全部控制於外人之手。這些我們自然也認爲都是戰前外人在華設廠所造成的弊端，不過我們同時也認爲戰前外人在華設廠是一樁利弊互見的事，過去在不平等條約的束縛之下，外人在華興辦的事業，不啻中國法律的節制，固然產生了許多流弊。但戰前中國僅有的一點工業基礎，外人設廠却也未始沒有一點幫助，誠如劉大鈞先生所說：

「外人在我國設立工廠，一般人多以爲於我國工業有損無益，因其挾雄厚之資金，高度之技術，大規模從事於製造，殊非我國幼稚工業所能與之競爭故也。實則在我國新工業發軔之時，其最初廠主之廠大半爲外人所經營，嗣後我國人士乃仿做辦理，故外人在華設廠，在初頗有促進我國工業發展之功效。即在目前，如外人從事於某種工業，而其工業爲我國所素缺者，亦可發生同一之效力。蓋我國技術人才究不甚多，即留學歐美者，不必對各類工業皆有研究，更不必皆有長期之經驗，至下級技術人才及技術工人則更須在國內訓練。外人在華設廠，可訓練此種人才，於我國工業實有裨益。吾人前此研究上海工業，搜得不少事實，足爲此說之證明。如我國某種工業已開始發展，則同類之外廠不免處於競爭之地位，然此種競爭亦不宜永久免除。在某種工業萌芽時代，如新生之花草，須受相當

之保護，及其既已長成，則濶刺其發展，反有礙於正當之競爭，否則故步自封，難望改進。故就原則言之，外人在華設廠，如無不公平之競爭，並無反對之理由，而我國已從經驗受外廠競爭之影響，而不能自存者，亦多爲不來改進之工業。英美於公司資力雄厚，遠非我國捲菸廠所能比擬，而後者並仍有相當之發展，在民國三十年左右，上海一隅乃有國貨菸廠七十餘家之多，其不能持久轉瞬失敗者，皆出品窳劣，或性屬投機者也。至如某種工業易成獨佔事業，則依吾人之主張，不獨不可使外人經營，即華商自營，亦有害於公共之福利也。」

劉先生是在他調查全國工業狀況以後所下的結論，他的意見是頗爲持平的。這還是就抗戰以前不平等條約尙未撤廢時的情況而言。將來戰爭結束以後，中國所受不平等條約的束縛業已解除，國內國外的形勢亦頗改觀，外人如在中國繼續設廠，自不再有違反中國法令的理由與藉口，當然也就不能復萌其戰前的故態，在這樣的一個情勢之下，戰後外人在華設廠，「一可爲中國勞工多添若干職業，二可爲中國生產原料者擴充市場，三可爲中國實業界培養技術人才，四可爲中國新專業樹立規模，」全都是對於我們十分有利的。

所以無論從政府的立場看去，從原料生產者的立場看去，從勞動者的立場看去，我們都覺得沒有拒絕外人戰後繼續在華設廠的理由。

我們固然主張允許外人戰後仍在中國境內設立工廠，但是我們並不主張容許戰前外人在華

設廠的環境重演於戰後，這就是說戰後外人在華設廠，我們不能聽任其繼續自由發展，而必須是有計劃地許可外人設立工廠，使其成爲中國工业化構成的一部份。爲達到這一個目的，我們應當有一個較爲週密的計劃，從這一計劃明白表示戰後中國經濟建設的主要目標，具體內容，進行步驟，以及完成的期限。而於外人直接設廠一項，更應規定如下的各點：

第一，我們應當確定外人直接設廠的範圍。戰前中國的主要工業，如煤、鐵、電氣、棉、毛紡織、精糖、製茶、製蛋、榨菸、水泥、火柴、玻璃、製革、桐油等，均以外資工廠佔居優勢。而最大的工業組織，如煤鐵業的撫順與開灤，電氣業的上海電力公司，鋼鐵業的撫興與本溪湖，棉紡織的內外棉，繅絲業的富士瓦與上海製纜繅絲公司，毛紡織業的滿蒙，麵粉業的滿洲製粉會社，精糖業的南滿，磚茶業的太平，製蛋業的和記，榨菸業的英美菸公司，火柴業的瑞興火柴公司，玻璃業的耀華及晶光，製革業的裕津，及桐油業的其來洋行等，均係外資經營。因而造成外商工廠與華商工廠的資本額成爲百分之六四·七與百分之三五·三之比（以上上海市爲例）的畸形現象。華商工廠資本額僅及外商工廠的三分之一，形成外商工廠的壟斷與獨佔。這種弊端戰後必須革除，以免其貽害奪主。革除此種弊端的方法，應從確定外人直接設廠的範圍入手，即是確定那一類工業可以由外人經營，那一類工業則不能聽任外人經營。關於這一點，第五章中曾提到目前正流行一種劃分國營專業與民營專業的範圍的意見，並且大致已有一致主張根本工業與關鍵工業應歸國營，民生工業應歸民營的趨勢，在原則上雖大致如此劃分，但由

於所謂根本工業關鍵工業與民生工業並不是可以截然劃分，所以爲顧全事實起見，凡屬於國營範圍的事業，政府於必要時得特許人民經營；而屬於民營範圍的事業政府亦得視事實需要由政府直接舉辦。吳半農先生在其「國營事業的範圍問題」一書中，對於應屬於國營範圍的事業，更提出十個具體的原則：（一）關係國家經濟命脈的鎖鑰事業，（二）爲國防直接所需的重要軍需製造營業，（三）爲政府機關及國營事業所需的其他製造事業，（四）須由政府統籌或統制的事業，（五）天然獨佔性的公用事業，（六）與贏利目的不易符合而於國計民生有重要關係的事業，（七）有迫切需要而規模宏大，私人不易或不願舉辦的普通事業，（八）在政治及文化上有重要作用的事業，（九）寓禁於徵的專賣事業，（十）足爲政府財政來源的專賣事業」等，「爲確定我國國營事業的標準，凡不屬於這十個原則的事業，都是民營的範圍。」由此我們大致可以提出以國營民營事業劃分的原則來確定戰後外人直接設廠的範圍，我們主張：凡屬於國營範圍的事業以不容許外人直接設廠爲原則；其利用外資的方式應採取特許或租賃（Concession）的方式，或中外合辦的方式，至屬於民營範圍的事業，則可允許外人直接投資，設立工廠。

第二，我們應當調整外人設立工廠的區域。戰前外人在華設立工廠，由於（一）過去以租界較爲安定，投資者謀資金的穩妥，特租界爲底諒，（二）通商口岸交通發達，原料取給及產品運銷均較便利，（三）人口集中，技術人才及勞動者較易於羅致，（四）金融機關林立，資

金易於獲得，（五）水電設備充實，適合設廠條件等特殊原因，大多數集中於沿江沿海的上海、青島、廣州、漢口、天津一帶，而內地則資力薄弱，工廠稀少，仍停滯於小農社會，在經濟上造成一種通商口岸控制內地都市，內地都市又控制鄉村的離奇現象，經過這次抗戰慘痛教訓之後，許多人對於戰後的工業建設，都主張從經濟條件與國防安全兩方面考慮，在中國境內分建若干工業區，藉以普遍的平衡的發展工業事業。

分區建設工業，目前有幾種不同的意見，有主張將全國分爲七區的；（一）東北區（包括遼、吉、黑、熱四省），（二）華北區（包括察、綏、冀、魯、晉、豫六省），（三）西北區（包括陝、甘、甯、青、新五省），（四）華東區（包括蘇、浙、皖三省），（五）華中區（包括鄂、湘、贛三省），（六）華南區（包括粵、桂、閩三省），（七）西南區，（包括川、康、黔、滇四省），如吳景超先生所建議的。有主張分爲六區的，如霍寶樹先生所建議的。還有主張分爲三區的；（一）中國本部，（二）東三省，（三）新疆，如翁詠寬先生所建議的。此外尚有主張分爲二十區的，如吳承洛先生所建議的等等。各工業區所應具備的要素，霍寶樹先生曾列舉如下各項：（一）該區域內須有重工業方面之相當原料，或由鄰區取得大量供給，其中以煤鐵兩項爲最重要。（二）該區域內至少有一個或數個大規模動力中心設備，就資源分佈情形，無論爲水力或煤力發電均可。（三）該區域內民生衣食必需原料，須有最低限度自給之可能，並謀取得鄰區之供給，以爲儲藏。（四）該區域內須有一種或數種特產，如雲南之錫鐵，西北之毛

皮，油礦，湖南江西之錫鑛等礦，江西安徽之米，以為供給國內或國外之產品，充收建設資金之主幹。(五)該區域內無論鐵路、公路、航運、驛運、等等，須儘量取得聯絡，形成一個完密交通網，更由鐵路或公路與鄰近各區取得密切聯繫。(六)該區域內人口分佈，須有適當密度，甲區不足者，須由乙區移民以充實之，使工礦建設事業易於推動。(七)該區域內金融機關之設置，須適合其開發資源之需要，而實行長期資金之解放，並就資源交通，人口分佈情形，造成一種完密之金融網。(八)各該區域屬於本身經濟開發事業與對外，其互有關係者，宜密切互助，避免競爭，增長整個國家經濟力量。

戰後工業區域的分佈，應按那一種主張加以劃分，不屬於本文討論範圍，茲不具論。這裏我們所應指出的即是：戰後中國工業建設，在大前提上，應發展整個的國家經濟，對外應傷為一個經濟的單位；但為適應各地區特有資源與特殊環境，自有其分趨若干工業區以分別發展各該區工礦事業的必要，在這一原則下，本國的國營事業與民營事業，固然應該依照各工業區的特項條件來配置，對於外人戰後在華設立工廠，同樣地也須依照中國整個經濟建設計劃與各地區的資源分佈勞力取給，市場需要等情況，分別指定其設立於適當的地點，使其不致重蹈戰前各種的覆轍，仍集中於沿海都市或相反的集中於某一內地。這就可以使外商工廠與本國工廠分工合作，共同擔負達成建國的任務。

第三，我們應當規定外商工廠須遵守並服從中國政府一切法令與管理。戰前外人在中國獨

內設立工廠，由於不平等條約的束縛，外人在中國租借地，享有各種特權，形成如前所述各種權利，戰前外人在華設廠之所以發生流弊，不平等條約的束縛與中國政府無法管理外人工廠實爲最主要的原因。在不平等條約既經廢除之後，中國政府自然有權管轄中國境內任何一個自然人或法人，無論其爲中國人或外國人。所以戰後外人在華設廠的主權保障之正我，而不再操於人。對於戰後外人在華設廠，我們以爲有幾個原則是一定必須包括在工廠法或工業許可法之內的。

(一) 外人在中國設立工廠，應依照中國政府的規定，申請註冊登記，非經許可，不得擅自設廠製造。

(二) 戰前外人在中國境內所設的工廠，戰後應請註册登記，否則不予保護，或應勒令停止其營業。

(三) 外人在中國設廠，應遵守中國政府規定的法律，及有關工廠的一切法令。

(四) 外人在中國設廠，應遵守中國政府所規定的稅則稅率，繳納一切應繳的所得稅，貨物稅，進口稅等各項稅捐。

(五) 外人在中國設廠其存在年限，由政府分別性質，以法律加以規定，年限屆滿，或由政府將價贖回，或即限定其停止營業。

(六) 外人在中國設廠所用職員工人，除技術方面及管理方面主要負責人外，應全由中國

籍人員充任。對於中國籍職工，並負有管理訓練與技術訓練的責任，由政府分別工業與工作性質規定各工廠訓練內容及訓練期限，各工廠須切實遵照辦理。

(七) 外人在中國設廠，對於中國政府所規定應辦的職工福利事業與各種有關勞動法令，均須遵照實行。

(八) 外人在中國設廠，所用會計簿冊，除以依其本身便利採用世界上通行的一種文字，如英文或法文德文外，尚須用中國文字記錄，以便稽核。

(九) 外人在中國設廠，須受所在地主管機關的監督與檢查。

(十) 外人在中國設廠，如有將製成品以較成本低廉的價格出售給國領銷者，以傾銷貨物論，得徵收其傾銷稅，其情節重大者，或勒令其停止營業。

除此以外，為防止外人所設工廠過份控制中國市場，並兼顧民族工業的利益起見，在政府許可設立工廠或發給設廠執照時，對於各類外商工廠與華商工廠的比例得以四比六為最高限度。使外商工廠在每一生產品市場中不能佔到百分之四十以上的控制，但在某種事實需要的特殊情形下，此種限制亦宜在短期內酌予提高。

戰後外人繼續在華設廠的問題，從加速中國化的觀點看來，由於戰後中國國內國外的情勢的轉變，我們認為是應該加以鼓勵而不應加以拒絕。但同時我們並不主張無條件的允許外人在華自由設廠，因為那樣也許甚至會重蹈以往的覆轍，那是我們所應注意避免的。因此，我們建

議：第一，戰後外人在華設廠，以政府所指定的工業範圍為限；第二，戰後外人在華設廠，須適合中國整個經濟建設計劃所劃分的工業區的環境與需要，成為中國工業化構成的部份；第三，戰後外人在華設廠，須遵守並服從中國法律的規定與管理。為防止外人工廠過份控制中國市場並剝奪民族工業的利益，在許可設廠或發給執照時，得保持外商與華商工廠四比六的比例。果能做到這樣，我相信這對於未來外人在華設廠，必能獲得其戰前設廠的利，而不致遭受其戰前設廠的流弊。

八 外國人才的利用

所謂利用外資，包括利用外國的資金，外國的技術，與外國的人才。外國資金固然要用，外國的機器自然也要利用，外國人才尤其要設法利用。如若不能利用外國的優秀人才，那便不能利用外國的精密的機器，也就不能利用外國的貨幣資金進行工業化的工作。所以利用外資，首先就得設法利用外國的人才，以外國的人才，吸收外國的技術，傳授外國機器的應用，從而有效地使用外國的貨幣資金，這是最重要不過的事。對於這一個問題，可以分爲兩個方面：（一）如何吸收外國的人才，（二）如何運用外國的人才；前者是如何使外國人才樂意來中國工作的問題，後者是外國人才既來中國之後，如何使其對於我們有利的問題。於以下，我們願分別加以討論。

第一、我們要考慮戰後如何吸收外國人才的問題，這是說外國人才是否願意來到中國供我們運用的問題，也就是說即使我們願意利用外國的人才，但外國人才是否樂意來到中國適應我們的要求。關於這一點，我們認爲有兩個原則可以採用：

（甲）對於外國人才給予優厚的報酬。這種報酬的標準，不但應高於同等地位同等職務的中國籍人員，還應該其在本國或在其他國家工作時所得報酬更爲優厚。在人類社會裡沒有絕對

各取所需的階段，個人所得的多少還不失為一般人職務轉移生活變遷的因素。一方面看圖吸收優秀的人才，另一方面則顯出低廉代價，這就無異於緣木求魚而絕對的不可能。蘇聯進行五年建設計劃的時候，曾得力於大批的外國人才。它吸收外國人才的辦法，主要的就是不惜以最高的代價，應用外國的技術人員。它對外國工程師的待遇，較其對本國工程師的待遇高出若干倍，並較外國工程師原來所得的待遇高出數倍；對於外國工程師的日常生活衣、食、住、行、醫、藥均予以特殊而例外的便利，使其不僅能取得較高的報酬，並且在蘇聯全國人民節衣縮食的環境之中，還能容許其部份地或甚至全部保持其以往的生活水準，因此儘管蘇聯革命初期與世界各國極少往來，儘管世界各國的政府及一般人民對於蘇聯的政治體制有所懷疑，然而蘇聯仍能在這種情況下吸收剩餘於大批的外國人才，幫助它完成工業化的建設，這是什麼原因呢？這是因為蘇聯了解並利用人類生活上的要求，在提高報酬這一點上來滿足外國人才的要求，以優厚待遇來吸收外國人才供其使用。這種辦法是值得我們作爲借鏡的。戰後我們如欲吸收大批的外國人才，同時，我們如欲使外國人才樂於供我們使用，我們便應不惜重資，提高他們的待遇，改善他們的生活，使他們覺得中國是他們獻身工作的樂園。

(乙)對於外國人才予以工作的保障。依照一般情形，外國人才的聘期，大都有年歲的約定，三年、五年、十年不等。例如蘇聯，對於外國工程師，在約定期滿工作完成的時候，許其自由返國，如其仍願留在蘇聯工作，則須降低其待遇。與本國工程師享受同等的報酬。這一種

辦法並不值得我們全部採取。我們知道蘇聯十月革命以前，已有相當的現代工業基礎，帝俄還是一個侵略弱國的資本主義與帝國主義國家，這與我們戰後建設的情況並不相同；同時，蘇聯先天的資源條件亦與中國有別，而我們則是一個必須從頭做起的國家，嚴格的說，我們的地下資源，有餘的固不是沒有，不足的還是不少，先天並不算特別的優越。所以我們雖則極力爭取建設的時間，但我們全部建設的完成必有待於相當的時間。我們對於蘇聯的辦法只可以師其意而不可全部倣效。戰後我們對於外國人才，固然亦須事先約定年限，三年、五年、十年不等，但對技術卓越成績優良的外國技術人員，仍可續訂契約，仍然給予原來的報酬，使其不斷努力，至願以其畢生精力為中國服務，以至於中國經濟建設全部完成之日。在技術上如有特殊發明與創造，更應予以額外的獎勵，以資激勵。其中工作不力成績低劣徒然以中國為「冒險家的樂園」在心理上仍未祛除其侵略主義的劣根性的外國人員，自須期滿或中途解除聘約，免其為害華之馬。對於本國技術人員其待遇較外國人員為低者，係指技術與能力較遜於外國人員者而言；如果本國人員中，其技術與能力能與外國人員比美，或甚至優於外國人員者，亦須提高其報酬至相當的標準，依我們想像這一類人在短期內恐不甚多，不妨視為例外。而就一般情形，還是將本國人員與外國人員分為多種不同的待遇標準，一方面藉以吸收外國的人才，一方面因此適應本國的實際條件與通盤的計劃。

第二、我們要考慮戰後如何運用外國人才的問題，這是說外國人才既來中國之後，如何使

其於我們有利的问题，也就是說來到中國的外國人才，我們應當善為運用，使其對於我們能發生有利的作用，從而協助我們完成工業化的工作，對於這，我們也願意提出兩點。

(甲) 我們應當使外國人才協助我們建立某一種事業。我們利用外國的人才，目的在於借助外國人才進行我們經濟建設的工作。因為我們是工業落後的國家，我們沒有很多技術人才，我們尤其缺乏高度技術的人才，在戰後大規模建設進程中，由於人才的極度缺乏，使我們不能加速地順利進行；甚至有某種較為複雜的事業，因高級技術人才的缺乏根本無法進行，在這種不得已的情況中，只好取材異邦，借用外國的人才，幫助我們經營自己一時所不能或無力經營的事業。對於這樣的外國人才，我們可以和他訂立協定，我們對他的主要要求，就是按照這一事業所需的時間，所需的設備，所需的資金，所需的人力，約定在若干年內完成這一事業的建設工作，他必須按照約定的限期，約定的內容建設完成，為這一事業奠定適當的基礎。並在一定限期內按照約定的生產質量生產出一定的成品，這樣，凡是我們缺乏某種人才一時不能或無力經營的事業，由於外國人才的協助，不難依照預定的整個計劃全部建設起來。

(乙) 我們應當使外國人才協助我們訓練本國的人才。這也是我們所要求的一個主要項目。目前我們固然缺乏大批的本國技術人才，同時我們也不諱言我們本國目前人才誠然缺乏；但是我們不能永遠聽任其缺乏下去。我們現在正在大規模積極訓練高級的中級向低級的各種各樣的人才，就是為着將來的建設。不過訓練的工作是極其繁雜極其複雜的工作，其中最困

難的是師資，一方面是數量的不敷，另一方面是質量的不敷。中國改行新式教育不過短短的三四十年的光景，三四十年中間，內憂外患，既未製造大量的足以擔當代任務的人才，即便會造就出極少的優秀人才，亦因社會政體的紊亂，生產率漸的落後而未獲得盡其才的機會。抗戰以來，由於後方各種事業因政府的倡導而逐漸增多，於是不僅理工科人員形成被爭奪的現象，即運籌帷幄人員亦呈浮於人的狀態。從這一趨勢推測，戰後人才恐僅處更嚴重於今日，那時，不僅從事實際工作的人員缺乏，擔當訓練工作的師資尤其缺乏。要解決這一個困難，除開學校教育之外，我們還應從工廠訓練著手，從實際工作中實施技術訓練的工作。而在聘有外國人才的事業中更應特別注重高級技術的訓練。挑選本廠的優秀人員充當他們的助手，從日常工作與生活中去學習他們的經驗，學習他們的技術。同時我們還須規定外國人才必須負責訓練本廠助理人員，在若干年限內具有自行接辦工廠施行的能力。至於這一事業的訓練工作與建議工作完成之後，我們還可以委託這位外國人才繼續經營另一同類的事業，繼續訓練另一同類事業中的助理人員。

這裏，我們願意附帶提到在後的留學政策。我們覺得與其一批一批的派入出國研究，業如移用留學經費充實國內大學與研究院的內容，我們不妨採取前面所舉的原則，聘請外國學者來中國任教，提高他們的待遇，保障他們的工作地位，使他們樂意為中國的學術與技術盡力。大致以每年派返本國學生五人至十人以上的留學費用，可能聘請一個較有造詣的外國學者，其數

育的效果必不以五入至十人爲限，而其對整個中國學術與技術進步的影響，則更不是少數回國留學學生所能望塵得及的。

如上所說，對於戰後利用外國人才的問題。我們以爲在吸收外國人才方面，無妨給予外國人才以優厚的報酬，並對於外國人才予以工作的保障，使其樂意爲中國盡力。在運用外國人才的方面，對於爲我們所借用的外國人才，規定其必須爲中國建立某一種事業，並須爲中國訓練自行接辦的本國人才，從而加速中國工業化的工作。果能如此，則外國人才也許樂意被中國吸收；而同時，外國人才對於中國戰後建設也許能發生更爲有效的作用。

九 利用外資的機構

我曾主張從速設立利用外資的統籌機構，我以爲這可以分爲兩個方面，一方面是國際間應當有一個統籌對外投資的機構，從這一機構有計劃地向工業落後國投資，共同協助工業落後國的開發與建設，在另一方面，我們自己應當從速成立一個統籌利用外資的機構，以這一機構去開闢外資的來源，並謀合理地運用外資，使我們能多得外資的利，而不致再受外資的累。

關於國際投資的機構，本章不擬加以討論，我們這裏所要指出的只是我們自己利用外資的機構應如何建立的問題，因爲第一，我們覺得已往對外借款，有中央接洽的，有地方接洽的，有國家接洽的，尙有私人接洽的；卽就中央接洽的而言，有交通部接洽的，有實業部接洽的，亦有財政部接洽的。接洽的步調既不齊一，借款的條件亦復大有參差，因此給予外人以利用的機會，他們可以利用借款分化中國的地方與中央，他們也可以利用借款操縱私人以危害整個中國，同時他們還可以因此坐收許多不合理的利潤，甚至更因此進而破壞中國的主權，這在國民革命以前，這種現象屢見不鮮。第二，由於中央，地方，個人，國家均可以逕自舉借外債的結果，在地方極易造成軍閥封建的割據，在中央則各主管部門僅就其局部的設施而忽略整個的與

通盤的需要與配合，造成國家經濟的畸形發展，甚至還養成一種依賴外債的心理，財政支出不足，即舉債以償，舉債不足，又再圖舉債，結果債台高築，整個國民經濟陷於極度凋敝與窮困。

因了這樣，利用外資的統一的中心的機構，實在有及早成立的必要，一方面，我們以爲除了這一個機構，無論是中央其他部會，或地方政府都不必直接對外借款，只須以這一機構來專門擔任對外接洽借款的任務，我們應當以間接或直接方式使外國政府了解只有這一個機構才是代表國家代辦政府對外接洽借款的機構，只有這一個機構才是對於將來清償借款的負責機構，地方或個人的對外借款是政府所不能承認的，這樣便可以使外國政府了然於中國的對外借款是有計劃的借入，有計劃的運用，有計劃的清償，借款既有極可靠的保障，他們便樂意對我們大量放債。另一方面，我們戰後是實施計劃的經濟，計劃經濟是需要各部門的密切的配合的，如若由各部門獨自接洽外債，各部門必將斤斤於本身的需要，不免忽略其與其他部門配合的關係，這就極易發生僅得其偏不得其全的缺點。利用外資中心機構即是爲針對此種缺點而建立的，它根據各個的經濟建設計劃，彙合各部門的建設計劃，就其需要利用外資的部份歸納爲整個的經濟建設利用外資的計劃，然後依據這一計劃參酌各種事業的輕重緩急，或以借款的方式借助外資，或以特許制度，中外合辦的方式吸引外資，使外資的輸入完全適合我們的要求，助成我們的整個計劃的實現。而在外國廠商在中國境內直接投資的方面，雖可依工業商業類別的

不同，由各主管部門分別核定其應否設立及設立的條件，但爲使此項廠商能配合我們的整個計劃，同時，爲使各主管部門的政策不致分歧，亦應由利用外資的中心機構統一籌劃，確定原則，使管理外資的步調趨於一致。

這一機構的工作，大致可以分爲三大部份：（一）設計的部份，（二）接洽的部份，（三）運用的部份。在設計的部份，它首先要了解戰後經濟建設的全部計劃，要了解經濟建設的重心所在，什麼是最急要的，什麼是較急要的，什麼是次要的；與所需的資本，若干是可能自籌的，若干是必須借助外國的，以及計劃完成的期限，專業分佈的區域種種，之後，它彙合各部門的計劃，尤其是各部門每一事業計劃中所需的外國資本，其中所需資金若干，機器若干，人才若干，及其建設所需的時間，以及清償債款的預定期限，加以詳密的審核。然後，歸納各部門每一事業計劃審核的結果，察其是否與整個建設計劃要點相合，權衡其先後與緩急，整理出一個利用外資的整個的計劃。在接洽的部份，依據整理出來的利用外資的計劃，就其整個的或某一部份或某一種事業在外國進行宣傳的工作，使外國政府或私人擇其所願或所能投資的部份，瞭解一明確的印象。吸收外資的宣傳工作是十分重要的，冀朝鼎先生曾認爲戰前美國在中國投資數額過少的原因，由於美國投資者對於中國可能投資的情況所知有限，以及我們自己所做的宣傳工作過分不夠。戰後獎勵外資，首先就得着重宣傳的工作，但這種工作卻必須是，（一）統一的，絕不應同一事業有不同的宣傳；（二）事實的，絕不是標語式口號式的空話。宣傳工作

進行之後，再以政治的方式進行借款，以商業的方式接洽特許或合辦。接洽的對象則不外是外國的政府，外國的工商業團體，外國的公司，外國的工廠。必要時，我們還應該歡迎外國的工商業者個別的或集體的來中國考察，引導他們參觀我們內地即將開發的資源，使其從實地調查中確切了瞭各種事業興辦的可能與希望，提高其對於中國投資的興趣。在運用的部份，特別是關於借款的方面，除了專為財政金融之用的借款可作為財政金融的用途之外，其他借款應全部用在建設上面，利用外資的中心機構便負了監督與支配外債用途的責任，它必須保證每一分建設的借款應發生每一分建設的效用，只有如此，我們才可以蒙受外債的利。還有，在各種借款中，有一部份或不免是短期性質的，如以三年五年為期，這種借款如以之用在建設某種較長時期的事業，則不但極易影響到這一事業的建設尚未完成，即陷於停頓，並且因為借款滯於建設設備之不易收回償債，因而影響此後舉債的信用，亦是在支配之前必須預籌清償善為運用的。

利用外資的中心機構並不是可以獨立存在的，它是為實行經濟建設計劃的各部門擔負籌劃，接洽，與支配外資而服務，因此，它和各部門的配合是一個極其重要的問題。這也可以分為三個方面：（一）執行方面，（二）設計方面，（三）考核方面。對於執行方面，和它有關係的，至少有經濟、交通、農林、財政、軍政、教育、外交各部，以及水利委員會等機關，經濟、交通、農林、軍政等部和水利委員會需要外國的資金，外國的機器，外國的人才，財政部

需要外國的資金，教育部需要外國的人才，它們二面向這一機構提出需要外資的計劃，一面從這一機構分配它們所需要的外資。而外交部，則在接洽貸款時期，有關於外交與政治的運用甚多，因為利用外資一方面固然包含經濟的意義，但在別方面，尤其是舉借外債的方面，毋甯說是着重政治與外交的意義。正因如此，我們對於外資的接洽，可以分為兩個步驟，第一個步驟，由外交部向各國政府或外國資本市場進行原則上的接洽，即是關於外國政府或外國資本市場是否願意借款給我們的問題；第二個步驟是在原則上外國政府或資本市場既願借款給我們之後，再由這一機構會同外交部原接洽人再作進一步的接洽，磋商借款的具體條件，並進而辦理借款的手續，即是關於外國政府或資本市場如何借款給我們的問題。所以這一機構與外交部的關係特別密切。至於設計方面，目前的中央設計局以及將來視需要而定成立與否的中央經濟設計局，它應當是最後經濟建設的設計與決定計劃的最高機關。前面我們說過，利用外資的中心機構首先要了解最後經濟建設的全部計劃，要了解經濟建設的重心所在，所需資金與完成的期限，分佈的區域種種，這一機構工作的推行便是以這個經濟建設全部計劃作基礎的，而這個全部計劃則是由最高設計機關所供給的。同時，在這一機構審核各部門每一事業計劃彙合為整個的利用外資計劃之後，亦足以顯示在外資方面可能達成全部建設計劃的限度，使最高設計機關了然於實現全部建設計劃的程度與進度，這就可以使最高設計機關的設計工作不流於空疏，而利用外資的中心機構亦可以因此適合整個建設的基本要求。其在考核的方面，黨政工作考核委

員會關於建設部門考核工作應否調整與加強不屬於本書討論範圍。不過黨政工作者考核委員會負有考核建設事業的工作惟進則為責無旁貸之事，如若於考核時，能注意各項事業所需固定資本與流資資本的實際情況，資金運用是否適宜與難費，外資在整項事業中所發生的作用與流弊，對於外資債償的可能等，提出詳盡的報告與積極的建議，那對於中心機構運用外資的逐年調度，必然可以提其極其有效極其智力的參考根據。

說到利用外資中心機構與其他機關的配合問題，便不能不牽涉到這一機構的內部組織。想這這中心機構具有統一洽貸大集中支配的功効，蓋其是具有與各事業機構取得密切的配合的雙重任務。我們可以把它的內務組織分為兩個部份，這部份是屬於計劃的，另一部份是屬於執行的。按計劃的部份中，可分為工業、交通、貿易、森林、水電、財政、金融、文藝、教育各組，除設立專任人員從事設謀外，並宜聘請各主管機關主持設計的人員參加，而各主管機關對於主辦事業需要外資的實際情形，應直接與該組商酌，該組在該組之上，設一召集人員或聯席會議的組織，此項召集人員以與各主管機關商酌而不在任何主管機關任職者為佳。取責可以集中各組的意見，發揮配合的功用，於各組的部份中，可依事實需要，依宣傳、洽貸、財政、事務、法律、分組辦事，但各組應儘量應力求簡單，不宜鋪張過大，一則避免重蹈普通機關衙門積習，徒費公帑，且原應儘量減少機構，以適應工作的效率。這一機構的隸屬關係，似以隸屬行政院最為相宜，其地位與型式可參看目前的行政院國家總動員

會議」，因為該屬於行政機關，一方面便於正面對外接洽，另一方面則因經濟、交通、農林、財政、軍政、外交、教育各部及水利委員會均係隸屬於行政院，在配合與聯繫上，尤可得到最大的便利。其名稱為「國際投資委員會」，或稱為「對外經濟委員會」，前者與十一中全會所決議的方針相符，後者足以涵蓋各種對外經濟關係。

我們為什麼認為這種利用外資的中心機構有及於成立的必要？這是因為在目前有幾項重要的工作急待推進，不能等到戰後再開始。例如：戰後經濟建設的整個計劃，已在各主管機關籌劃之中，現在就應當彙合各機關各種事業的計劃歸納出戰後初期建設所需外資的數額，進而擬訂吸收外資的具體辦法。第二次世界上具有對外投資的雄厚資力的國家，第一是美國，其次是英國，目前都是與我們並肩作戰的盟邦，雖則它們對於中國投資或持有濃厚的興趣，但對於中國實際情形却不免失之隔膜。我們現在應當盡可能提出一些計劃與事實向英美宣傳，引起它們對於中國市場的重視，又使戰後我們得以吸收得來它們大批的資金，從而加速進行我們的工業化的工作。第三，雖則建立機構目前僅能以設計與宣傳的工作為限，不過，我們在戰時就應當為戰後吸收外資與戰後管理外資更進一步的實質的基礎。這一個機構便是建立這種基礎的歸本。等到戰爭結束建設即將開始的時候，這一機構便可以以迅速的步伐由設計與宣傳的組織一躍而過渡到接洽與運用的組織。

我們是極端主張撤銷技術機關的人，我們國內反對機構不設，責任不明。然而我們卻在真

早日成立利用外資的中心機構，因為我們認為對於外資的洽貸與運用，無論從對外或對內方面考慮，均不應容許各自為政的現象繼續發生。怎樣才能使這一機構不流為駢枝的機構，那便是要用新人，行新政，要引用嶄新的人才擔負這一個嶄新的任務，因為它是一個對外的嶄新的機構，所以它不應有陳腐的因循的官吏，免其妨害工作的效率，因為它是一個對內的嶄新的機構，它具有配合與統籌的作用，所以它不應有胸懷偏見，不了解整個設計計劃的要點與精神的人，免其妨礙全面的發展。這一機構所需要的人才，是一種具有努力戰後工業化工作的願望與決心的人，具有新的精神與新的方法的人，不如此，便不足以達成那建國必成的艱鉅的任務。

如上所述，利用外資的中心機構，我們認為有及早成立的必要，它的工作，大致包括（一）設計的（二）接洽的，與（三）運用的三個部份，但它並不是可以獨立存在的，它必須與（四）執行的（二）設計的（三）考核的有關機關密切的配合，因此，它的內部組織，約可分為計劃的與執行的兩方面，使其一面具有統一洽貸集中支配的功能，另一方面還可以與有關機關取得適當的聯繫。只有這樣，戰後外資的輸入才可以得到合理而適當的運用；也只有這樣，戰後外資的輸入也才能適合我們整個建設的實際要求。至於這一機構是否真能達到如上所舉的目的，那就要看是否真能「用新人」與「行新政」了。

十 獎勵外資方針確定以後

這次十一中全會通過了一個極有意義的議案，叫做「確定戰後獎勵外資發展實業之方針」。其要點：（一）對於已往中外洽辦的限制應予修正，以表示與友邦密切合作的精神，今後中外合辦實業，外國方面投資數額的比例，不加固定的拘束，公司組織除董事長外，其總經理人選，亦不限定為本國人，土項條件，以由雙方洽商經政府核准而生效。（二）凡外國人遵依中國法令規定，經政府核准者，亦得投資為單獨經營。（三）國營事業對外借款應統一洽借；民營事業則由人民自行商洽，經政府核准即可實行。（四）至於將來國營事業，何者、由外國投資，何者可向外國借款，由政府早日分別妥為決定。

這一方針所包含的內容，實即繼承 彌父歡迎 實際開發中國實業計劃的指示。這對於未來戰後工業化的工作無疑的將具有極其重要的作用。同時，這一方針的確定，不僅對內可以肅清一般似是而非的懷疑的論調；並且對外還可以促使友邦目前即作投資的準備，將來再以大量資金輸入中國。所以無論從經濟方面，或從政治方面，都是極有意義的。

在這一方針既經確定之後，我們便須進一步考慮如何使這一方針具體化，換句話說，我們應當使這一抽象的原則即進而為可能實現的步驟。這裏，我們願再提幾點意見

首先，我們願意提出國營事業與民營事業的利用外資採取何種方式的問題。我們看到這大
全的還通過了一個「戰後工業建設的綱領」，其中，對於各種工業，規定了凡「可以委託個
人，或其較國家經營為適宜者，應歸民營，由國家獎勵而以法律保護之；至其不能委託個人及
有獨佔性質者，應歸國營。國營與民營之種類，政府應予以列舉之規定」一項。前面說過近年
國營與民營事業劃分的討論頗為風行，並已有一致主張關鍵工業根本工業應歸國營，民生工業
應歸民營的趨勢；但因所謂關鍵工業根本工業與民生工業並不是可以截然劃分的，所以屬於國
營範圍的事業，政府如不及全部舉辦，可酌量特許人民經營；而屬於民營範圍的事業，政府認
為有必要時，政府亦可擇要直接舉辦。

◎次致說來，國營範圍事業利用外資的方式，主要的是（一）政治借款；（二）特許；（三）
中外合辦三種；民營範圍事業利用外資的方式主要的是（一）中外私人合辦；（二）外人直接
設廠兩種。其中政治借款，係由外國政府以大宗數目的款項借給本國政府，除其借款條件別有
約定，在原則上本國政府得具有充分運用此項借款的全權，本國政府得視本國事實需要予以合
理的支配。在事業上可以不受外國政府的牽制。如若借款的條件並不過苛，而外國政府又願大
量借款給我們的話，這種借款自不失為戰後建設外國資本的主要來源。其次是特許，蘇聯五年
計劃的利用外資，頗得力於特許制度。大致某種事業為本國技術人才資金所無力舉辦者，可特
許外國廠商代為經營，在十年至二十年內將其獨佔或半獨佔經營，本國政府保證其最低限度的

利潤，在特許期內，接受特許的外商須將此種事業建立適當的規模，並負責訓練本國人員在一定的期限內具備自行接辦繼續經營的能力。至特許期滿時，則須無償或有償交還本國政府。戰後各國經濟復員，各國政府也許正忙於本國經濟的恢復，無力向外發展，在這樣的一個情況下，可以大量採用特許的方式，以吸引外國廠商替我們建立本國所無法或無力舉辦的各種事業。其次，是中外合辦的方式，以戰前中國煤礦及其他事業已有採取這種方式的，但成效未見。戰後中國國內國外的形勢自與戰前不同，故凡本國尚有一部份或大部份的技術，人才，資金能力者，不妨招請外國廠商合作，共同經營某項事業，藉以配合整個國營事業的進行。

在民營的範圍方面，凡本國私人具有經營某種事業的一部份或大部份的技術，人才，資金的能力，而尚不能全部完成此種事業，自願與外人合作，或外人亦願與其合作經營時，經政府許可後，即可採取中外私人合辦的方式。至於外國廠商如願在中國境內遵守中國法令經營民營範圍的事業，經政府認為此種事業為本國生產所必需，復與整個經濟設計劃並不相背，則亦可許其直接設立工廠，或許其經營某種事業。

利用外資雖有如許不同的各種方式，但為適應戰後中國經濟建設的特殊需要起見，我們還須進一步考慮戰後利用外資的重心所在。這就是說，戰後對於外資應當有計劃的利用，應當集中運用於戰後我們所急需所急待舉辦的事業上面，使我們所能利用得到的外資，用一分能得到一分以上的功用；使我們所能利用得到的外資真能幫助我們完成工業化的建設。

說環境後工業化的工作。無疑地應當把重心放在關鍵工業與根本工業上，那就是所謂重工業。把重心放在重工業上，因為重工業是生產工具的工業，同時又是工業的工業，只有先行建立重工業才能奠定工業化的基本，這是人所共知的事實。所以在工業上雖有國營與民營之分，在利用外資上雖亦因國營民營的劃分而有借讓與特許，中外合辦與直接設廠等方式之別；然而我們卻不能不特別着重國營範圍的事業，特別着重設法引導外國資本盡量運用於國營範圍的重工業上。正因如此，我們極端主張着重借款的特許，中外合辦三種新式的採用，租借也極端主張對於國營範圍事業的外國投資特別予以獎勵，同時我們也歡迎我們的朋友——外國的政府，外國的私人能了解並適應中國戰後的實際需要，在中國的重工業上和在中國的國營事業範圍內大量投資。

總使戰後對於外資能作有效的利用，我們對於外資的用途問題，尤其是政治借款的用途問題，亦不能不作慎重的考慮。一個國家的舉債能力，大體視其還債的能力而定，還債能力大者其舉債能力亦大；而還債能力的大小往往要看它所借的債是否以之用於生產？如果舉借外債只是解決經常的財政困難，只有消耗，沒有生產，則債主決不願繼續供給借款，供其無限制的揮霍，它一定在適當時期索還全部借款。這時不但不能舉借新債，並且無力歸還舊債。相反，一個國家如其借款全部用於生產事業，那便可以孳生新的資本，逐漸歸還其舊債，甚至還可以逐漸以其餘力借款予其他國家，由債務國變為債權國。這樣，債款自有保障，債主也就安心對

其放債。

北伐以前，中國的向外借款，多數用於軍費政費，當作經常財政支出的要佔到百分之六十以上，在國際市場上的債權信用，可說是不堪聞問。抗議以來所借的外債，雖在極度艱難困苦中，已有大部份用在建設事業的趨向。去年提前歸還美國的桐油債款，尤得美國僑野的稱許。此種舉借債款，除有少數或指定作其他用途外，大部份總須用在生產事業上，不應再有糜糜浪費的現象發生。如此，便可以得到舉債所賦予本國的利益，而不再懸念於感憂沉重以外債的質變了。

不久以前，美國康德立夫先生說到中國戰後所能利用得到的外國資金，應以之全部用在購置外國機器器材及聘用外國技師員工，不宜以之購置本國的材料，聘用本國的員工。這是值得我們重視的一個意見。戰後所應借到的外國資金，我們也以爲應當用在必須借取外國的用途上。在某種情況下，我們還主張採用商品借款的辦法。例如戰前養棉美麥借款的方式，我們可以繼續舉借若干宗類此的機器借款或材料借款，甚至借入實物，不必借入現金。這種辦法，實際間流行的一種借貸方式。而且，以這種方式要款借貸，成功確可能較多，因爲債權國可以因此推銷它的製成品。對於它是同樣有利的事。至於戰後建設所需購置的本國材料，員工，均應由本國向銀行自行支給；我們曾指出戰後最初五年建設資金，我僑自己可能籌措三分之一，以國內資金來支撐國內人才物力應辦處，不債是而債是，且要外債爲我們即償並不強求經濟

建設的自給自足；但是，我們自己所籌集得到的一部份資金爲什麼棄而不用，而一定要全部仰給於外國人呢？

再次，我們認爲戰後國際投資，應當有一種統一的權威的組織機構，這可以分爲兩方面：一方面是國際間應當有一個主持投資的機構，國父在第一次大戰時就有過這樣的一個建議，可惜當時世界上的強國還只顧及其本身的利害，沒有能作永久而深長的打算，因而也就沒有能接受這一個賢明的建議，以致今日的二次戰禍重又摧殘整個人類。國際間的政治和平是建基於國際間經濟合作之上的，沒有真正的經濟的合作，不會有真正的政治的合作，沒有真正的政治的合作，也就決不會有真正的永久的和平。同盟國的政治家似乎已能注意到這一點，例如美國華萊士副總統主張成立國際投資局，有計劃的有組織的向全世界工業落後的國家投資，藉以消除國際間經濟上種種畸形的現象。我們十分贊同這種獻議，我們也殷切盼望國際投資局的組織，真能依理想中的計劃成立起來，擔當那未來世界經濟建設的偉大而艱鉅的任務。

另一方面，我們國內也應當有一個利用外資的中心組織。戰後需要外資，不僅工業的方面，在交通的方面，農林的方面，其他的方面，在在都需利用外資。同時，不僅國家的建設需要利用外資，地方的建設以及邊疆的開發，甚至民營範圍的事業，同樣地需要外資。我們既不能容許每一事業，每一機關，每一地方政府自由接洽與接受外資；我們也不能聽任外人自由在中國境內任意投資，重演戰前外人在中國投資的離奇故事。因此，我們主張設立一個統一的中國

心的利用外資的機構，它的任務：對內是彙集並統籌各種事業利用外資的計劃，對外則是統一向外借債，並核定外人在中國投資的方式與範圍。

如上所說，獎勵戰後外人投資的方針既經全會確定。將來國營事業與民營事業利用外資應取的方式，對於外國資本的有效利用，以及統一利用外資的事權，都是目前亟待考慮決定的問題。我們主張特別獎勵外人投資於國營範圍的事業，使我們因外資的輸入得以建立工業化的基本。戰後所能利用的外資，尤其是政治借款，必須全部或大部用在生產事業上面，從而孳生本國的新資本，增加償債的能力，提高舉債的信用。同時，外資應全部用於購買外國的工具，聘用外國的員工；不可用作購買本國的器材，聘用本國的員工。在機構的方面，我們主張建議聯合國從速成立國際投資局，統籌協助工業落後國從事開發；在國內亦須即行成立利用外資的中心組織，藉以統一對外洽貸，籌劃運用。我們希望政府對於這些問題能「早日分別妥為決定」。

中華民國三十三年二月初版

(•32722渝熟)

利用外資問題一冊

渝版熟料紙

定價國幣壹元伍角

印刷地點外另加運費

* 有 所 權 版 *
* 究 必 印 翻 *

著 者 高 平 叔

發 行 人 王 雲 五

印 刷 所 商 務 印 書 館

發 行 所 商 務 印 書 館

各 埠



中國書畫雜誌社
安國字號
三三三號

