

利用外資問題

利 用 外 資 問 題

高 平 叔 著

05571 05571

商務印書館印行

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，並盼有以敘之。余以為世界戰爭之原因，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貧瘠為藉口，奮發而為武力侵佔之計；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，相繼相激，遂以釀成大戰，範圍之廣，毀損之多，為從來所未有。凡此弊端實力之奮鬥，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為功。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為發展，則所出原料，仍為日本所垂涎，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定工業及交通之實力，事實上又非賴友邦之資本技術充份協助，不易一蹴而躋，早觀功效。故國際和平之真實關鍵三寶全賴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，亦非各國共掠中國之權益以自利，實為中國以及能為國際合作之各國共相輔助，以建築真實和平之本基。至於實行方法，各人所見容有

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，並曾得丁秀峯先生的襄助，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興辦實業一方針。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，希望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」，等刊物先行刊露，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，錢乙黎、吳半農、吳景超、林維英、王芸生、張忠絨、伍啓元、劉大鈞、朱福奎、祝白英、吳清友、董大垣、蔣默掀、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廣白、趙啟求、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「南美各國利用外資興國事例」一書之處甚多，對於他們，敬表至誠的謝意。

平叔 一九四三，十一，一，於重慶。

目次

翁詠寬先生序

筆者敘言

一、利用外資的基本態度	一
二、利用外資「權利劃分」的原則	一一
三、論利用外資的「操之在我」	一五
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、獎勵外資方針擬定以後	八八

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，本國資本逐漸蓄積起來，於是把以前所借的外債，一一還清。再經過相當時期，國內資本愈益充溢，除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。所以利用外資如得其法，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鯨吞獨佔，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，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。在國內環境既不容許我們有迅速籌集鉅額產業資金之機會；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，我們自不得不藉借助國外利用外國資本這一方面來想法子。

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

有條件的限制，他們認為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埋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。而且就是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，我們也必須在極短期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，產資金的積蓄至為貧乏，經過這一次戰爭，原有的一些新產業，或則燬於炮火，或則遭受劫掠，戰後政府雖在後方各省盡力開發新的產業，亦因限於環境，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，作現成物資的徵用，破壞超過建設，都不能形成戰後發展產業的資本。戰後極短期內要取得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。余詒寬先生對這個問題曾做過一個估計。他認為實行戰後最初五年建設計劃，應即

第一個五年建設計劃所需要的資金，約計：（一）工廠建設共約國幣一百萬萬元；（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，其可假定各項建設

用款約為國幣三百萬萬元。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

行，故所費資金每年平均約為國幣七十五萬萬元，折合美金約為二十五萬萬元。

如若以以上的估計作為我們討論的根據，我們便須進一步問：問將來我們自己每年能出

多少錢來辦理所建設的事業。這裏有幾個估計可以作為參考。第一個是吳慧超先生的估計。

（此處文字模糊，難以辨認）

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，如以百分之二十用於經濟建設，則每年可有建設資金四萬萬元；（二）從改良國內生產，力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目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，約為戰前幣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，提出戰後建設的國家資本問題，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華僑匯款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，折合美金約為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為美金四萬四千萬元。由此，我們可以大致的說，戰後我們自己能籌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，折合美金約為七萬萬元的數目。這是最高限度過分樂觀近於不可能的估計。拿這一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，折合美金一百萬萬元；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，折合美金一百萬萬元的資金，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

舊式的工業，使中國的生產技術由於外國資金、人才、技術機器的輸入得以迎頭趕上工業先進的國家，所以戰後最要緊的事情，便是趕快設法把外國的新式生產事業在中國境內大量設立起來。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，這是一種不長進的想法，例如戰前外人在中國設立紗廠，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似的見解，他說：

「這一次戰爭的教訓，應該使我們覺悟，自己不能製造的物品和不能開發的資源，還是有計劃的歡迎外人來辦理。自然最好的方法是借外債，聘請外國技師，以至購買外國的專利，而不必讓外人設廠。但如不可能，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，還要附帶在一定時間以內以技術傳授國人的條款。特許經營的項目，限於我們無法經營，或雖能經營而質量都離必需的水準太遠的事業。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，然後再

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，我們還願意補充一點。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，這是外資懷疑論者的顧慮之點。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，成為同盟聯合國中堅之一，因而使近一百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人與法人，無論是本國人，或是外國人。在這前提下，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。國父告訴我們：「埃及不善用外資而亡，日本善用外資而興，安南及滿清拒絕外界物質的文明而亡，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

致的說：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、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「中國一言及外債，輒畏之如蛇毒；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，只要合於我們的需

二、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，加速完成工業化的工作，使中國能在極短期內由農業「蛻變爲」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「戰後必須大量借回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。他們痛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限制的態度。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以看出，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