

中國經濟改造

下冊

大 學 叢 書
中國經濟改造

下 冊

馬寅初 著

交通大學叢書之一

商務印書館發行

中華民國二十四年二月初版

大

版 翻
權 印
所 必
有 究

大學叢書
(教本) 中國經濟改造二冊

(32x39cm)

裝平 每部定價大洋叁元

外埠酌加運費匯費

著 者 馬 寅 初

發 行 人 王 雲 五

印 刷 所 上海河南路商務印書館

發 行 所 上海及各埠商務印書館

米C二四七七(二)

證查審號五八八第字審會員委查審誌雜書圖會員委傳宣央中

第六篇 利用外資

第十九章 利用外資之三種方式及其原則

(一) 利用外資之三種方式

(二) 利用外資三種方式之共同原則

(三) 利用外資之各別原則

(四) 依據中央

政治會議議決之原則所訂之合資式合同

(五) 利用外資問題之起源與前途之展望

(六) 預防利用外資之流弊

(七) 外人對華投資之顧慮

資本爲生產之工具，凡稍具經濟知識者類能言之，無庸多述。所謂技術，即專門家之謂。現代生產事業，規模宏大，組織複雜，徒有資本，尙不足以濟事。舉凡事先之研究與設計，進行中之指導與監督，與夫事後之考查，在在皆需專門人才爲之籌劃指揮，方能收事半功倍之效。否則每舉一事，躁切成之，或工程腐敗，或計劃未週，使已費之資本與勞力，等於虛擲，其不經濟爲何如耶？在昔事業規模狹小，每次工事之浪費關係尙淺。現代事業工程動輒費資以千萬計，一事之成敗利鈍，關係非輕。故專門技術人才之重要，不下於資本。此種專門人才，非僅學識淵博已也，尤貴有豐富之經驗。一國欲造就多量技術人才，必須經長期訓練，正如資本之積蓄，亦非咄嗟之間可以立至。二者且常相需而成，唯有偉大之資本，而後能有多量之技術人才，技術人才愈多，而資本之規模亦得愈大。試觀英美德諸大

工業國之經濟事業可以知矣。我國資本既感缺乏，技術人才，尤覺寥落。今後欲與諸先進國家並駕齊驅，僅賴本身之積蓄與經驗，其事功必在百數十年之後。欲求速效，非借助外國資本與技術不可。但利用外資以促進生產力之發展，使之成為獨立的經濟，則遠之如美國，近之如蘇俄，皆是最著的先例。反之，利用外資不得其當，反足以阻礙借用國之經濟獨立，亦是常有之現象。如南美洲若干國、非洲、印度、南洋諸島國，似皆不能逃此公例。凡此皆可以爲吾人借鑑。孫中山先生實業計劃亦以利用外資與技術爲急務。故吾人今日所討論者，非外國資本與技術可否利用之問題，乃應如何利用之問題也。

一 利用外資之三種方式

中央政治會議通過外人投資方式有三：

- (1) 借款與中國政府，外人僅居債主地位 (bondholder)。
- (2) 外人與中國政府合辦各項事業，可居股東地位 (shareholder)。
- (3) 特許或稱租讓 (concession) 外人在中國法律範圍內，得完全自由使用其資本與技術。如開鑛權等，外人可利用特許經營，滿期後產權須無償的交還中國。

二 利用外資三種方式之共同原則

利用外國技術及資本辦法，係依據國民黨中央第四屆中央執行委員會第一次全體會議決議利用外資原則，並參照中央政治會議第二百二十二次會議決議投資方式及範圍訂定之，爲我國利用外資之原則。總理實業計劃利用外資之原則，在平等與互惠，務使不妨礙中國之主權及行政權範圍內，雙方各得其利，中國政府在此原則下，可以盡量利用外資及技術。我國今日資本及專家均感缺乏，非此不足以收速效。俄國五年計劃下成績之著，殊足驚人。其聘用德、美、英、法、荷蘭、瑞士、日本等國工程師人數達七千以上，水電工程多半用美國工程師。外資雖因賴債關係，未能盡量利用，然其政府努力節制國民消費，操縱國外貿易，輸出貨物，悉數換取生產工具進口，收效亦宏。近年且多方設法誘引外資之輸入矣。

以上三式投資契約或合同之訂結，均不能違背原則。

第一式、可由中國政府向外國銀行團 (banking groups) 或私人廠商借款，興辦實業。

第二式、外商雖可與中國政府合辦，共同經營，唯外商必負能爲中國設計及供給機器設備之責任等爲條件。否則中國不能得合作之實益，又何用合作爲？

第三式、係就特種實業需要特種技術者而言。於特許期內，外人得代中國創辦各項事業，如開採金礦，中國缺乏資本與經驗，特許外人經營，中國政府亦可收相當利益。凡享受特許權人，對於特許事業必有長久經驗，並能供給豐富資本。蓋無經驗，必不能得經營之結果，無資本更無從特許矣。

凡遵照上述三種方式組織成立之公司，必須遵守中國法律。過去所有領事裁判權，依理自不能適用；否則種

種不平等之條件隨處可以發現，顯與原則不合。

上述一二兩式下之組織，中國政府必與外國銀團或商人廠家訂立合同。採用第三式亦必與外商訂立特許契約。此種合同與契約必有一共同之規則（common rule）為依據。而各個之合同或契約各有特點，故又必遵照通則另行一一簽訂。如煤鑛特許，不限於一地一人，因鑛貯之多寡，鑛質之優劣，開採之難易，或定特許年限為五十年，或三十年不等，未可一概論也。一物既如此，各物之間，更不待論，故非一一特別詳細訂立不為功。

三種方式下出產額之多寡，亦必於合同或契約中規定，以防流弊。蓋商人唯利自圖，每因虧折，中途停輟，或有特別利益，則拚命生產。如鑛產開掘未深，中途委棄，或則盡量掘取，特許期滿，交還中國時，已空無所有，於中國皆有不利益。故於特許物之生產量及其增減，必要時，皆須經雙方之同意訂立，不得自由行動。

無論興辦何種事業，所須一切材料，必使儘先利用國產。過去中國與外人每訂定一合同，必訂定購買該國材料，我之權利損失實大，今後不可不留意。

中國人才亦必儘先聘用，且應給相當權限。利用外國技術人才，係不得已之措置，純係暫時性質。外人於聘用期間內，對中國人員，必負有訓練之責任，外人每私心自用，一面說中國無專門人才，一面亦忌中國之有專門人才。如過去之海關，外人經營數十年，華人鮮居要職，既不能參與重要職務，則知識與經驗，又何從而長進。後經唐紹儀氏力爭，始設立稅務學校，培養專才，情形雖略有改進，外人之成見，一時殊難泯除淨盡。傳聞航空學校中外教官，權勢懸殊，中國教官無異外國教官之助手，對於外國教官唯命是從，稍有不遂，必遭譴責，似非自重之道。今後在外資

經營下之事業，政府應隨時派遣工程學生、監工員及工程師至外國工廠實習，並受必要之訓練，外商應負責介紹。如今日欲與德商合辦練鋼廠，公司應派學生監工或工程師至投資國工廠實習訓練。

三 利用外資之各別原則

上述數點，皆爲利用外資與技術之共同原則。以下爲利用外資與技術之各別原則。茲分述於下：

(1) 關於特許式之原則

第三種利用外資方式，爲特許 (concession) 與特許法 (patent law) 上之特許，中文名同實異，一則係專賣性質，一則准許經營特種事業之意。茲舉特許之要點，列之如下：

(甲) 特許有二種限制。

一、不妨礙中國國防軍事及國民經濟之發展。

二、無壟斷性質。否則全國事業被其獨斷，貽害甚大。如煤鐵等外人一旦得能壟斷，則國內原有之煤鐵業者非失敗不可，其餘可以想見。

(乙) 中國政府有監督之權。

(丙) 特許有一定年限，隨事業之性質各有長短。如三酸廠（硝酸鹽酸等）之經營年數可短，若礦產之開掘，非較長年月，恐不足補償設備之損失也。故每種特許事業，各有年限之規定。

(丁)特許事業滿期後，所有種種設備，應無條件歸中國政府收回。否則徒利外人，中國又何必多此一舉乎？

(戊)特許事業未經中國政府許可者，不得中途停止出讓抵押或改組，以防損失。

(己)未滿期之特許事業，經過一定年數後，中國政府於必要時，得收回自營，估計外人投資酌量償還。所以必需規定若干年後，始得收回者，蓋恐中國政府鑒於事業成功，收益甚大，隨時收回，外人太無保障，對於投資必裹足不前。

(庚)中國政府對於特許之利，我國蘊藏雖富，政府與人民均無資本可以開發，長此委棄，亦非善策。欲求捷徑，非利用外國資本與技術不辦，利益未能獨享，勢使然也。然與外人分享之範圍內，應如何使政府得最大可能之利益，亦應嚴為規定。如外資經營獲利時，每年應分純利百分之十或二十與中國政府作為報效。中國政府雖無股東資格，分受紅利，未嘗不可以地主之資格，要求租金也。至純利之界說，商業上頗有出入餘地。如某甲營業毛利萬元，所有營業費200元、房屋折舊500元、租稅500元等，因應自毛利中除去。他若添置設備，擴充營業，其所支出之資財，自不能混充消耗，自毛利中減去，吾人為防止損失計，不可不嚴定其範圍。載於契約以免糾紛。英國徵收累進所得稅，所得愈大者，負擔稅率亦愈重。在華之匯豐銀行，每年獲利甚巨，負擔所得稅亦極多。銀行為減輕負擔計，將一部份利益，用於建築極精美之營業所及庫房，若視為普通之營業費用，純利勢必減少，於理實有未合，可為吾人借鑑。

上述七項較為重要，次要者有下列各項：

(辛) 機器設備及管理方法須用最新式。

(壬) 儘先僱用中國技術人員及工人。工人在事實上鮮有僱用外人者，吾人爲防萬一計，自亦不妨爲之規定也。

(癸) 其他重要原則。特許制度，在我國過去亦有先例，英商經營之開灤煤礦，即特許之一例，乃年限滿後，英商不肯交還。當時訂結之條件如何，不得而知，無從評述。現代南美強大國家，如阿根廷 (Argentina) 巴西 (Brazil) 及智利 (Chile) 三國，所謂南美之 A B C 三國者，無不利用外資，發展經濟。俄國於五年計劃之進程中，利用外資與技術爲獨多。我國近年革命高潮，已達極點，而經濟衰落，日甚一日，還觀諸國，得無望洋興嘆之感乎？俄國最新辦法，其足爲我取資者甚多，茲特撮要附述於後。

俄國特許外人經營工廠及鑛產等事業者，在一九三一年一月一日共有此等特許企業三十七個。大半規模甚小，全體資本總額不到千萬美金，可以想見。^{註一}究其故，約有二因：(1) 外人不信任俄國政府，以其不承認革命前之外債，投資有隨時被沒收之危險。(2) 特許所有權無永久性，缺少保障，期滿必被俄政府無償收回，故無敢投大資本者。上述二點，就外國資本家觀察而言，在俄政府又別有解釋，謂外人投資拚命賺錢，貪多無厭，所賺往往與所投資本不成比例，資本少而利益甚大，與俄國無大利，故不歡迎大量之外人投資。外國資本家又反駁之，謂外人欲求多利，實因俄國政府要求太苛，負擔奇重，解釋契約，務使俄國政府處於最有利益之地位，外人不勝其苦。故重

註一 Revised Edition, Soviet Russia, by William Henry Chamberlain, chapter 16, Russia and World Capital.

要契約均先後解除，殘留者僅數十項小契約耳。查俄國契約之要點與上所述者，大致相彷彿。如特許事業之財產，無永久所有權。製造業特許期限，自十年至十五年之間，因其周轉較速，回復投資較易。鑛業最長者或達五十年，蓋非有長期預備不可。到期由俄政府收回，將近到期時，外人所投改良或擴充之資本，屆期俄政府應酌予補償。如鐵路然，如外人不得補償則特許將滿之時，機件車輛即將朽壞，必不肯澈底修理，敷衍度日，營業不免受其影響。屆時政府所收回者，又破爛不堪，難於應用，實兩敗俱傷耳。故將到期時所有特許權人繼續所投之財產，期滿尚未用盡者，政府應酌予補償，方可免去此弊。我國尙無此項規定，似應補入。特許權人必遵照約定之生產額生產，如有增減，必經雙方同意。享受特許權人應付政府租金(rental)，與我國徵收純利之觀念相同。惟俄國於一定租金之外，如營業特別發達，尙有超利得稅(excess profit tax)，中國無之。或因俄國之租金規定稍低，外人始能負擔額外稅，否則恐無肯投資矣。但彼此皆有伸縮性則一也。

中國規定外人應遵守中國法令，俄國亦然。惟中國過去有領事裁判權之束縛，故對於此點不得不明爲提及。俄國無說明之必要，然亦特別規定，須遵守勞動法。蓋政府爲勞農之政府，對農工羣衆，保護特周，非資本主義國之資本家所慣習，故特別提出特許權人必須遵守，其他無非分要求。

特許契約之文字意義發生爭執時，應由何機關負責解釋，亦應明白規定。如美國之憲法，當時立此法者皆已死去，立法之精意有時而晦。人事推移，瞬息萬變，一憲法之適用範圍，往往出於立法者意想所不及，故規定由最高法院負責解釋，以明注意。俄國規定政府代表及特權商人代表組織仲裁委員會，另聘請公正不偏(impartial)之

人爲主席，備爲解釋特許契約之糾紛事宜。並聞有某項特許契約，訂定應請歐洲他國科學家一人爲仲裁委員會委員，屬於例外。我國尙無此種機關組織之擬議，似應仿效添設也。惟交通部與美國飛運公司所訂之中國航空公司合資式合同，第九條第五節規定：「雙方對於本合同如有爭執時，應將該爭點提交公斷。每方各推舉公斷員二人，該四公斷員合推公正員一人。如原舉之四公斷員不能得多數同意時，由合推之公正員決定之。」在俄國如特許商與俄政府發生涉訟事，如俄政府無故取消合同，或要求過苛，特許商可向俄法庭控告。同時特許商不遵守合同，俄政府亦可向法庭控告。特許商及俄政府雙方均得在俄法庭爲原告與被告。惟外人在華既享有領事裁判權，外人爲原告，華人爲被告時，固可由中國法庭受理。但華人爲原告，外人爲被告時，亦必令受中國法庭之裁判，則領事裁判權無形取消，外人其肯甘心忍受乎？否則特許商必須遵守中國法律云云，究何所指？全部之中國法律乎？抑或與特許事業有關之法令乎？（如公司法等）解釋必費周折也。

俄國之特許制，雖有種種優點，然中國尙有勝於俄國者甚多，略舉三端，可以概見。

一、在俄國之特許商所賺之錢不能匯回本國。因俄國國內通行紙幣，不能攜出國外，國外匯兌，又由政府操縱，適用官定率，殊多不便。

二、俄國勞工保護周密，工人保險費及各種捐款等約當工資15%，均由資本家負擔，須與俄本國工廠工人一律待遇。

三、俄國進出口貿易全歸國營，特許商之工廠缺乏材料時，須經俄政府輸進。即俄國自產原料，亦必由政府

通盤籌劃，視工廠效用(utility)之大小，按照比例分配，各廠不能自由買賣，極不方便。

凡此三點，中國遠不如俄國之嚴厲，特許商在中國必比較的樂於投資也。俄國迄今特許辦法，並無若何成績可言，倘俄政府將所有特許一律取消，與俄國經濟生活並無影響，其不重要可知。現在俄國特許事業投資總額45,000,000盧布(rubles)，每年生產額價祇有112,000,000盧布，而其全國工業生產總額，則為13,000,000,000盧布，(13 billions)使用人數，國有工業工人25,000,000，特許事業不過26,000耳。^{註1}

俄國革命政府成立後，對於外債及外人在俄資產，一概取消及沒收，實為外人不致繼續投放之最大關鍵。現在外人雖有要求發還者，俄政府則以借給新款，並賠償俄政府因受各國封鎖時所生經濟上之損失為條件。其實外人要求發還之財產，皆係不動產，即能達到發還目的，仍然留置俄境。若再借新款，使俄重演其沒收故技，損失豈不更大？至因封鎖所生之經濟損失，更漫無標準，故無不主張應無條件發還者。此問題迄未解決，外人終不敢遽然投入巨量資本。我國革命政府成立時，對於外人教堂及醫院，雖間有佔據情形，今均先後發還，其尚未發還者不過少數之例外耳。此又我國在國際上之信用，較俄為勝之處。

俄國庫頁島煤油蘊藏豐富，日本投資者甚多，以其為海軍之重要材料，該島森林權及漁權，亦為日本取去。他若開採煤礦等權亦特許於日本，期限四十五年至五十年。愚愛潑爾河(River Dnieper)建築歐洲第一之大水電場壩(Combination dam and electrical station)預算經費約值美金一萬萬元，其工程人員為美國著名之

水電工程師古巴氏 (Hugh L. Cooper) 此即所謂技術特許 (technical aid concession) 是也。

俄政府鑒於過去特許方法之失敗，現已改變方針，將所有亟待開發之實業，列表宣布於世界，種類甚多。凡與俄國經濟生活有關者，幾一律列入表內，任外國大資本家自由選擇，此種投資必有相當盈利，凡無相當盈利者不列入表內。惟其利益必須由其資本與技術中所產出。換言之，必由其增殖之財富，除支付工資租金利息等外之盈餘，如是與俄國工人亦有相當利益。條件雖寬，成效仍屬有限，恐非承認舊債，償還外人財產，終難達其目的也。

(2) 關於合資式之原則

第二種，利用外資方式為合資。過去已有不少中外合資之營業，如匯業銀行，係中日合辦；懋業銀行為中美合辦；中法實業銀行為中法合辦。中國僅居合資之名，實權多操於日美法人之手，均已先後倒閉，成績極壞。所舉雖屬銀行業，其他不難推想而得。故凡知合資之過去歷史者，對於今後辦法，莫不主張嚴重規定。今原則中之最要者有下列數項：

(甲)「合資公司之股份，中國須佔百分之五十一。」則外人僅佔百分之四十九，使合資股東僅限於中國政府，所有半數以上之股份，集中於一隅，意見一致，於開股東大會時，自能佔優勝地位。然合資主體之範圍，不限於中國商人，亦可與洋商合資與辦；彼輩類皆資本狹小，意見紛歧，外國股東往往均為大資本家，勢力雄厚，僅少數人即能吸收此將近半額之資本，意見易於接近。故就股份言，我人雖在半數以上，就實權言，恐立法之本意，未必能貫徹也。如華商與洋商合資，則可適用公司法。例如對於股東權之限制，公司法已有明文規定。如第一百二十九條

所載「公司各股東每股有一表決權，一股東而有十一股以上者，應以章程限制其表決權。但每股東之表決權及其代理他股東行使之表決權，合計不得超過全體股東表決權五分之一。」是則合資之中外股東，倘係普通商人，則可適用公司法補充原則之所未備。倘華股爲政府所有，不能援用公司法取締，非另行訂立特別法規不可。

(乙)「中國董事須佔多數。」如有董事九人，中國必有五人。公司之董事對內有執行業務之責，對外有代表公司之職。除股東會外，爲公司中之最高權力機關，通常對於業務之執行，每以其過半數之決議行之。故中外合資公司，中國董事須佔多數，關係甚大。

(丙)「董事長總經理必須由中國人充任。」外人不得干預。董事長每有左右董事會之權力，總經理總攬業務上之行政事宜，實權亦頗大。前者外人或肯相讓，後者未必肯贊同。

(丁)「中外合資與辦之實業，華股部份得酌量容納本國商股，但商人不能以之抵押或轉賣與外人。」否則中國人佔半數股份以上之優勢必失去。第一項原則徒成具文，外股未經中國政府同意者，亦不能轉讓與第三國人在。華外人往往藉投資爲名，取得建築權，或採掘權之後，延不動工，久而久之，提高價格，將權利轉讓於他人，獲厚利以去。甚至肆其侵略手段，野心勃勃，無孔不入，所謂勢力範圍，每由此種原因造成。吾人懲前毖後，對於外人投資之區域，亦應妥爲劃定，務使不能增長其舊觀念爲要着。如直魯區域可與美人合資，秦晉區域與英人合資，江浙區域與俄人合資，雲貴區域與日人合資，頗足挽救過去之失敗。倘美人以之轉售與日人，其危險必有不堪設想者，故特別爲之規定，以防後患。中國人民與外人合資興辦實業時，亦應遵照本辦法辦理，並須先呈請政府核准。

(戊)「股份限制與董事人數限制之困難。」限制外人持有之股份，不得超過百分之四十九，華人所有之股份，須在百分之五十一以上。使此半數以上之股份，全爲中國政府所有，固不成問題。倘對中國人民不得適用此項辦法，殊感困難。各國民商法上皆有合法之信託行爲，故中國人甲如受外國人乙之委託，以甲之名義購買公司股票，甲乙之間另訂信託契約，在法律上皆有效力。則股票表面上，雖爲中國人所有，實質上早爲外人所有，外人可以從背後指揮一切，則華人應有半數以上股份之規定，其效用不將等於零耶？此種事實，在中國屢見不鮮。如外國人託中國人出面在內地購置地產，或中國人託外國人出面在租界購買地皮，比比皆是。前杭州廣濟醫院院長梅騰根請華人出名，在西湖附近購置地產甚多，政府固不易知也。此其一。

倘使華人購買股份者必須宣誓，以證明不受外人之信託。如果將來發覺其宣誓虛偽時，將沒收其所買之股份歟？抑令原主贖回乎？糾紛必多，即無此等糾紛，手續上亦至不便。如華人甲受華人乙之委託，購買股票，但甲不知乙更受外人丙之委託者，則甲並無違背誓言之責任，而事實如此，宣誓又有何用。倘必使乙同時宣誓，安知乙又非更受第三人之委託，其背後仍爲外國人乎？必須一一宣誓，推而上之，其手續豈不勝其煩耶？即委託人全係華人，有住在遠處者，必須與受託人一同到場宣誓，其不便又何如耶？苟甲於宣誓時，確不知委託人乙之背後有外人，事後一月或者若干時，始發覺其詐偽，勢非使受託人時時宣誓，方有糾正機會，其煩擾又何如耶？此其二。

此種股票不便在交易所買賣。因交易所之買賣者，華洋人皆有之，最爲複雜，賣與洋人者必多，將防不勝防也。此其三。

此種股票亦不便向外商銀行作抵押借款。因抵押借款之習慣，如借款到期不還時，受押人有沒收其抵押品之權，是無異轉移其股票於外商銀行，顯與法令不合。而外商銀行亦不願受押，股票之市價必受影響。此其四。

如此人人將視購買此等股票爲畏途，裹足不前，即買進以後欲再賣出，又須宣誓，不非常困難乎？豈非與政府提倡利用外資之初衷相違耶？

(己)「華人董事占多數及華人經理等限制作用之微弱。」如上所述，外人既可由華人出面購買，而自居背後指揮，縱使董事經理人全部爲華人，亦無若何用處，況多數之華董乎？某省有一大電廠，現由中國銀行團承購，其背後有上海電力公司之資本，董事經理皆爲華人，而實權則或在上海電力公司手中，可知限制作用之微矣。

現在立法院正在起草保險業法，保險業中人，有主張對於華洋合資之保險公司，加以種種不利。但此種條文之束縛，因上述種種理由，極易避免，其效力必有限也。

(庚)「中國情形特殊，略加限制未始無相當理由。」試以英國論，凡在英國經營工商業者，除航業等重要營業外，英國政府並不問其股東爲本國國民抑外國國民，絕對不加分別，亦無任何限制。惟航業公司則有主張須英國人股份占百分之八十，外股僅能占百分之二十者。因英爲島國，殖民地遍世界，船舶與其國防及商業關係密切，可謂英國之命脈所在，故限制不得不嚴。然其國內亦有一部份人士表示反對，因在歐戰時，完全外國股份之航業公司，在英國註冊者亦有之。其可注意者有五：(1)在英國經營，(2)服從英國之船舶法，(3)向英國政府繳納賦稅，(4)與英國船舶同樣運送英國海軍官佐士兵，(5)打仗時同樣受英國政府之指揮差用。如是則船舶雖非英