

监管与清理:新中国成立初期 上海外资公用事业改造的历史考察*

宋佩玉

内容提要:新中国成立初期,基于革命现实主义考量,上海市军管会对于外资公用事业采取限制、利用的监管政策。朝鲜战争爆发后,中国政府的外资企业政策有了明显变化,由允许其存在并加以监管,转向区别所属国家先后加以清理。考虑到外资公用事业关系国计民生,对社会秩序有重大影响,全部采用强制清理方式。从实际的结果看,就是对美资、英资、法资公用事业分别先后,采用军管、征用、代管的“国有化”政策。经过清理的外资公用事业,通过对内对外清产核资,不仅为计划管理、建立经济核算制奠定了基础,还为之后可能出现的交涉做好了准备。

关键词:新中国成立初期 上海 外资公用事业 监管 清理

新中国成立初期,由于取消了外国在华企业的特权,并收回海关自主权和统制对外贸易,再加上外资企业在国民经济中所占比重不大,因此其在旧中国所占据的举足轻重的地位和压迫民族经济的作用已经丧失,其经营活动必须遵守中国政府的政策法令,接受国家有关部门的管理监督。随着国内外局势的变化,从中国政府的政策来看,对外资企业有一个从监管到清理的转变。目前,国内学界对新中国成立初期外资企业的研究已有一定的基础,主要侧重于中国政府外资企业政策的演变,国外学术界则利用英法等国档案,对新中国成立初期在华外资企业如何因应政策变动方面进行了较为深入的讨论。^①但外资企业门类较多,不同门类的外资企业因其在国民经济恢复中的作用不同、国别各异,对其监管、清理的方式以及清理的时间有明显差异。外资公用事业涉及的人数多,资产额大,与市民生活有着密切的关系,但既往的研究对于外资公用事业改造过程少有专门讨论。本文拟在挖掘已刊、未刊档案的基础上,梳理上海市军管会对于外资公用事业改造的三

[作者简介] 宋佩玉,上海师范大学马克思主义学院教授,上海,200234。

* 本文为教育部人文社会科学研究规划基金项目“新中国成立初期上海外资金融业研究(1949—1956)”(批准号:20YJA770011)阶段性成果之一。论文的定稿离不开外审专家的指导,在此深表感谢。

① 张侃的《新中国成立初期上海外资企业改造中的转让》(《中共党史研究》2007年第6期)、《建国初期在华外资企业改造初探(1949—1962):以上海为例》(《中国经济史研究》2004年第1期),宋仲福的《建国初期党和国家对外资在华企业的政策》(《中共党史研究》1990年第4期),徐黎的《中国共产党对在华外资企业政策的研究》(博士学位论文,西南交通大学,2014年),张文靖的《新中国对英国在华企业的改造(1949—1956)》(硕士学位论文,中共中央党校,2017年)等论文对这一时期中国政府的外资企业政策进行了较为深入的探讨,作为外资企业重要组成部分的公用事业,亦有所涉及。宋佩玉的系列论文《新中国成立初期上海外资进出口企业的监管与清理》(《当代中国史研究》2019年第3期)、《新中国成立初期上海英资银行清理过程的历史考察》(《当代中国史研究》2014年第2期)、《从利用到清理:建国初上海外资银行政策的嬗变》(《学术界》2015年12月)等文章则对外资企业中的银行、进出口企业的清理和改造进行了微观分析。国外学术界主要的研究成果有 Aron Shai 的 *The Fate of British and French Firms in China, 1949—54, Imperialism Imprisoned* (Macmillan Press LTD, 1996), Beverley Hooper 的 *China Stands Up, Ending the Western Presence, 1948—1950* (Allen & Unwin, 1986), David Clayton 的 *Imperialism Revisited, Political and Economic Relations between Britain and China, 1950—54* (Macmillan Press LTD, 1997) 等,其关注点主要放在外资企业对于中国政府政策的因应。其中谢艾伦(Aron Shai)的著作选取英国、法国在华较为重要企业,叙述其退出中国市场的过程,提出了“被监押的帝国主义”的概念。

个阶段,即监管、清理、清产核资,分析政策变动背后的原因,以及对不同国别公用事业清理方式与时间的差异。

一、监管阶段

上海是外商在华投资最为集中的城市。抗日战争结束后申请登记的外资企业最多时达到 1 800 家,至 1949 年 5 月上海解放时,减少至 905 家,分属 32 个国籍(不包括无国籍者)。^① 上海解放前夕,外资企业有相当一部分抽回资本或撤离上海,但在国民经济的一些重要部门,比如进出口业、轮船码头仓库、工业、公用事业、房地产业等领域始终居于优势或垄断地位。

从事电力、自来水、煤气等的生产和供应,以及经营电讯、电话、公共交通等业务的企业单位,通常称为“公用事业”。上海解放前夕,外资经营的公用事业共 9 家,除了英资大东电报公司、丹麦大北电报公司 2 家实际并无营业外,还包括美资上海电力公司、沪西电力公司、上海电话公司,英资上海自来水公司、上海煤气公司、上海电车公司,法资上海电灯电车公司等 7 家。从所占市场份额来看,美资上海电力公司,拥有全上海 70% 以上的发电设备,发电量约占全市供电公司发电量的 86%。^② 美资上海电话公司,交换机最大容量为 1.2 万多门,操纵着上海原公共租界、法租界及沪西越界筑路区的电话业务。英资上海自来水公司,掌控着原公共租界的全部自来水供应,拥有当时上海 6 家水厂中规模最大的杨树浦水厂,占全市供水总生产量的 57%。英资上海煤气公司,日产煤气 8 万立方米,占全市供气总量的 76%。英资上海电车公司,拥有各类无轨、有轨电车 235 辆,控制着原公共租界内的大部分公共交通。法资上海电灯电车公司,则集水、电、交通于一体,独占原法租界内的所有水、电和大部分公共交通的经营,^③其中自来水生产量等于全上海总生产量的 18%。^④ 从数量上看,7 家外资公用事业虽只占上海全部外资企业数 905 家的 0.7%,但资产 21 122 亿元(旧人民币,下同),占上海全部外资资产数的 28.3%,职工人数 22 033 人,占上海全部外资企业职工数的 42.5%。^⑤

早在解放战争后期,随着城市的不断解放,如何对待外资企业的问题即摆在中国共产党的面前。1949 年 1 月 14 日,《中共中央关于外交工作的指示》中指出:“我们对于一切资本主义国家政府的和私人的在华经济特权、工商企业和投资,均不给以正式的法律的承认,但在目前也不要忙于去做有关禁止、收回或没收的表示”。^⑥ 3 月,中国共产党七届二中全会进一步明确提出对待外资的政策为:“有步骤地彻底地摧毁帝国主义在中国的控制权”,“帝国主义的经济事业和文化事业,可以让它们暂时存在,由我们加以监督和管制,以待我们在全国胜利以后再去解决”。^⑦ 在缺乏实践经验的情况之下,中国共产党没有急于制定具体法规对外资企业加以取缔,而是采用通告、指示等方式,一方面不承认近代以来中国对外签署的不平等条约,另一方面则保护外国侨民在中国一切合法利益,其企业可在遵守人民政府政策法规的情况下继续经营。

关于如何妥善处理上海外资公用事业问题,中共中央华东局在丹阳作接管上海的准备工作时,即进行了细致安排。华东局明确指出:帝国主义所经营的企业暂时允许其存在,不要去动它,对其只

① 上海市档案馆、财政部财政科学研究所编印:《上海外商档案史料汇编》(1)“附表”,1987 年印行,第 21、27 页。

② 《上海概况》(1949 年 3—4 月),上海市档案馆编著:《上海解放》(上),中国档案出版社 2009 年版,第 11 页。

③ 孙强、裴建国:《对外商“六大公用事业”的监督管理》,中共上海市委党史研究室编:《接管上海》(下卷·专题或回忆),中国广播电视出版社 1993 年版,第 163—164 页。《上海概况》(1949 年 3—4 月),上海市档案馆编著:《上海解放》(上),第 11 页。

④ 《公用事业处关于两个半月的工作报告》(1949 年 8 月),中共上海市委党史研究室、上海市档案馆编:《接管上海》(上卷·文献资料),中国广播电视出版社 1993 年版,第 386 页。

⑤ 上海市档案馆、财政部财政科学研究所编印:《上海外商档案史料汇编》(1)“附表”,第 27 页。

⑥ 《中共中央关于外交工作的指示》(1949 年 1 月 14 日),中共中央文献研究室中央档案馆编:《建党以来重要文献选编(1921—1949)》第 26 册,中央文献出版社 2011 年版,第 56 页。

⑦ 《在中国共产党第七届中央委员会第二次全体会议上的报告(1949 年 3 月 5 日)》,《毛泽东选集》第 4 卷,人民出版社 1991 年版,第 1434—1435 页。

进行监督和管制。^① 上海解放前夕,为南下干部随解放军进入上海开展各项工作时作为参考资料,中共华东局社会部编印了《上海概况》,其中将“如何管理、监督外商金融及工商企业,尤其是公用事业”作为接管上海的主要问题之一。^② 陈毅、周林在关于入城后各方面政策问题的发言中亦提到:“上海的市政工业又操纵在美帝手中,经济势力有好多均操在他们手里的。”^③

上海解放之初,外资公用事业虽为私营,但却关系到全市人民生产、生活,由此,上海市军管会和上海市人民政府分别对象,采取不同的接管方针和步骤,就显得极为重要。根据中共中央和华东局关于接管上海的具体部署,上海市军管会财经接管委员会下设公用事业处,^④其任务除了接管旧公用局、官僚资本公用企业之外,并监督管理各外资公用事业。对于外资公用事业,公用事业处逐渐形成了“以调查研究了解情况为主,以便通过行政关系,处理公用事业之价格调整及进行行政监督工作”的方针。^⑤ 鉴于外资公用事业具有垄断性,牵扯面甚广,在加强监督管理的同时,还要进行适当扶植,公用事业处认为:“今天在上海的外商公用企业是一种社会资产,我们不能像一般市民的仇恨心理而产生落后的看法,认为是帝国主义的财产,可以趁机打击。因之对这种产业适当的扶助和抚养仍是必要和应该的。”^⑥上海解放初期,对于外资公用事业,逐渐采取如下方式,进行监管。

首先,形成党委、工会、行政(军事联络员、业务特派员)三位一体的监督体系。上海市军管会以军事上的理由,委派军事特派员或联络员赴上海电力公司、法商电车电灯公司、上海电车公司、上海自来水公司,加以控制。对于军事上无直接关系的上海电话公司、上海煤气公司,则由公用事业处派出业务联络员,加以监督。^⑦ 特派员与联络员到任之后,外资公用事业行政、党委、工会之间的联系逐渐建立,并从两个方面展开活动。一方面,外资公用事业行政、党委、工会收集各个公司资本数额、组织状况、人事状况、生产设备等材料。^⑧ 以上海煤气公司为例,该公司党政工团很快摸清了该公司历史沿革、资金数、资金来源、资产总数、股票持有人分析状况、组织机构、人事配备、营业情况等。^⑨ 另一方面,公用事业行政、党委、工会的重大任务是保证正常运转,这被认为是“严重的政治任务”。^⑩

其次,对企业接管前各项工作和待遇的旧制度,职工工资福利的旧规定,笼统宣布维持原状,不加变动,经过研究与征询各方面意见后,合理者保留,不合理者修正、废止。1950年下半年,上海经济形势发生变化,公用事业经营状况不同程度好转,随着外籍职员陆续离沪,一批华籍高级职员升职填补空缺。于是资方借“奖升加”的机会给高级职员大幅提薪,普通工人提薪幅度较小,由此造成华籍职工之间的矛盾。为解决这一问题,10月13日,上海市人民政府公用局召集外商代表与工会负责人开会,指示加薪原则:升职职工加薪,人数不能太多,加薪数不能太高,不能单独按职位加薪,应考虑加薪职工的工龄、技术及功绩等。工会根据这一原则,一方面在公司内部广泛开展民主评议,对资方

① 孙强、裴建国:《对外商“六大公用事业”的监督管理》,中共上海市委党史研究室编:《接管上海》(下卷·专题或回忆),第165页。

② 《上海概况》(1949年3—4月),上海市档案馆编著:《上海解放》(上),第11页。

③ 《陈毅、周林关于入城后各方面政策问题的发言记录稿》(1949年5月10日—11日),上海市档案馆编著:《上海解放》(中),中国档案出版社2009年版,第203页。

④ 1949年9月1日上海市人民政府公用局成立,接替上海市军管会财经接管委员会公用事业处的工作。

⑤ 《公用事业处关于接管工作的初步总结》(1949年7月8日),中共上海市委党史研究室编:《接管上海》(上卷·文献资料),第379页。

⑥ 上海军管财经接管委员会公用处:《监督外商经营的公用事业半年综合报告》,转引自武力、李东燕《建国初期党关于直接利用外资的思想和实践》,《北京党史研究》1993年第1期。

⑦ 上海市档案馆、财政部财政科学研究所编印:《上海外商档案史料汇编》(2),1987年印行,第198页。

⑧ 《公用事业处关于接管工作的初步总结》(1949年7月8日),中共上海市委党史研究室编:《接管上海》(上卷·文献资料),第393页。

⑨ 《上海煤气公司党政工团组织简况》(1951年),上海市档案馆藏,档号A59-1-236。

⑩ 《上海市委办公厅、公用事业党委关于讨论上海电力公司“特别加薪”的会议记录及处理意见》(1950年10月14日),上海市档案馆藏,档号A-75-1-16。

提出的加薪名单加以合理调整,同资方协商解决分歧。上海电力公司即在老制度基础上加以调整,由群众评议决定,采取协商会议办法,吸收工人参加讨论。^①

再次,贷款维持外资公用事业生产。上海解放前夕,外资公用事业大多将资金抽逃回国,比如,上海电话公司将每月收支结余现金购置外汇及证券移转国外,使流动资金差不多完全枯竭。^②在此情势之下,解放之初,上海各公用事业都不同程度地陷入财政危机。为维持生产,保障供应,公用事业处根据企业实际情况,通过中国人民银行向各公司提供贷款。^③7月13日,中国人民银行向上海电话公司贷款6200多万元,付清积欠的职工工资,维持了通信生产。^④8月,中国人民银行分别向六家企业提供的贷款为:上海电话公司168万折实单位,上海电车公司113万折实单位,上海电力公司590万折实单位,上海煤气公司80万折实单位和1.2亿元人民币,上海自来水公司78万折实单位,法商电灯电车公司154万折实单位。^⑤根据数据显示,至1949年底,上海电话公司结欠人民银行借款达85万份折实单位,至1950年3月底,达109万份折实单位,并透支1.5亿元。^⑥人民银行的大量贷款、透支,帮助公用事业渡过了困难时期。

最后,针对当时人民币币值不稳,通货膨胀较为严重的情况,上海市人民政府顶住来自市民的压力,适当调整电灯、电话、自来水的价格,佐以相应的税收政策,使外资公用事业获得适当利润。在无法对各公用事业成本一下子做出完全精确详尽的核算之时,公用事业处采取“逐步加价”办法,区别各公用事业性质,予以5.5倍至7倍之间的调整。^⑦以给水为例,1949年7月,英资上海自来水公司水价每立方米115元,法商水厂水价每立方米108元,内地、闸北、浦东水厂水价每立方米均为150元。由于币值不稳定,一年中,调整了8次。至1950年6月,英资上海自来水公司水价提高至每立方米1122元,法商水厂水价提高至每立方米979元。^⑧而电费方面,上海市税务局略略压低了高电费区域的电费率,低电费区域的电费率则不变,比如美资上海电力公司供电区的电费最低,但加征平衡税(即“公用事业市政建设捐”),使得全市各区用户实际负担的电费率完全一致。^⑨

上海解放初期,对于外资公用事业,虽然尚未制订统一具体的政策法规,但是其在经济恢复发展中的积极作用已被尽量利用。首先,公用事业处(公用事业局)担负着监督外资公用事业运营的重任,虽未直接参与经营管理,亦未改变其产权结构、管理制度,但通过党政工团的排摸,基本掌握各企业情况。其次,通过信贷、价格、税收等经济手段限制外资公用事业利润,监督其财务正常收支,确定其经营范围。因此,在政府保证公用事业贷款及燃料供应的情况下,上海接管期间直至新中国成立初期,主要由外资经营的水、电、煤气、电话、电车等,基本保持了正常供应和正常运营,有效地保证了城市经济生活的正常运转。

二、清理阶段

新中国成立初期,中国政府奉行“另起炉灶”“打扫干净屋子再请客”和“一边倒”的外交政策,但是对于西方国家在华企业,并没有直接没收或查封,而是在逐渐加强监管的情况下允许其继续经营。

① 《公用事业委员会关于上电特别加薪之情况及处理意见》(1950年10月14日),上海市档案馆藏,档号A75-1-16-1。

② 《上海市人民政府关于上海电话公司经济情况透视的报告》(1950年),上海市档案馆藏,档号B1-2-3694-106。

③ 上海市档案馆、财政部财政科学研究所编印:《上海外商档案史料汇编》(2),第202页。

④ 《对美商上海电话公司实行军事监督》,《文汇报》2014年6月24日。

⑤ 孙强、裴建国:《对外商“六大公用事业”的监督管理》,中共上海市委党史研究室编:《接管上海》(下卷·专题或回忆),第169页。

⑥ 《上海市人民政府关于上海电话公司经济情况透视的报告》(1950年),上海市档案馆藏,档号B1-2-3694-106。

⑦ 《上海市军管会财经委员会公用处关于接管工作的初步总结》(1949年7月8日),上海市档案馆编著:《上海解放》(中),第349页。

⑧ 上海市公用事业管理局编:《上海公用事业(1840—1986)》,上海人民出版社1991年版,第171页。

⑨ 顾准著,陈敏之、顾南九编:《顾准自述》,中国青年出版社2002年版,第173页。

究其原因,一方面是因为外资企业在国民经济恢复、技术设备引进、管理经验等方面仍有一定作用,另一方面则是中国同西方国家的关系相对缓和。1950年6月,朝鲜战争爆发,以美国为首的西方国家相继参战,对中国的所谓“制裁”禁运不断升级,中国政府基于国家安全方面的考虑,采取针锋相对的措施,这使得在经济领域肃清帝国主义,特别是美帝国主义残余特权的任务得以加快进行。此时,对外资企业的政策已经不单出自经济上的考量,而是更多地服从外交斗争的需要。

针对美国等国家对中国所采取的怀疑和敌视态度,1950年11月5日,外交部发出《关于外资企业处理办法的初步意见》,其主要内容为:(一)区别外资企业所属国家,首先应以美国在华企业为主要对象,对英资及其他外资企业亦得加强管制使之适应中国的需要。(二)凡与中国国防有关及对中国社会秩序有重大影响而处理后对中国有利无害或利多害少者,首先予以处理;尚对中国经济有利或利多害少者,可较缓处理,但也应加强管制。(三)对首先处理的外资企业,视情况按军事管制、全面接管及没收之程序加以处理。^①

随着朝鲜战争的不断扩大,美国对华封锁、禁运不断升级,1950年12月16日,美国国务院发布命令,“冻结中国在美国各银行的存款及在第三国银行的美元存款,并禁止一切在美注册的船只开往中国港口”。28日,中央人民政府政务院颁行《关于管制美国财产冻结美国存款的命令》,“中华人民共和国境内之美国政府及美国企业的一切财产,应即由当地人民政府加以管制,并进行清查;非经大行政区人民政府之核准,不得转移和处理”。^②30日,上海市军管会发布自即日起对美资上海电力公司(包括沪西电力公司)、上海电话公司进行军事管制的布告,要求上述企业“全体员工在军事管制专员领导下各安职守,奋勉工作,保护全厂资财,严防破坏,确保对全市人民之电力供应、电话服务”。^③对于上海电力公司、沪西电力公司,公用局派出以程万里为首的军事管制专员进驻,进行军事管制。^④对于上海电话公司,则派出军事代表后奕斋进驻,进行军事管制。^⑤

美资公用事业被军管之后,即设立军事管制专员办公室,该办公室下设秘书、联络、财务、人事、警卫五组,上海电力公司(包括沪西电力公司)增设顾问一室,以联系各有关业务部分工作。^⑥1951年2月5日,上海电力公司、沪西电力公司完成资产负债表、财产目录、材料明细册的编制,并在专员办公室领导下,在厂内职工的协同下,对公司开展财产清查工作。^⑦

1951年5月15日,中共中央进一步颁布《关于处理美国在华财产的指示》,更加明确地规定对美资企业的四项处理原则:凡有关我国主权或国计民生关系较大者可予征用;关系较小或性质不便征用者可予代管;政府认为有需要者可予征购;对一般企业可加强管制,促其自行清理结束。^⑧以上海电力公司为例,7月14日,中央人民政府政务院财政经济委员会(简称“中财委”)副主任、重工业部部长李富春对上海电力工业工作的指示中强调,上海电力公司“现在不管是代管接管,今天实际上是国家所有,过去不可能正式宣布没收,但不是永久不变的”,“上电性质现在是国家资本主义性质,就是社会主义国家资本为基础,领导上海其他电力,来领导私人资本的电力,这是以社会主义性质为

① 裴坚章主编:《中华人民共和国外交史(1949—1956)》,世界知识出版社1998年版,第266页。

② 《中央人民政府政务院关于管制美国财产冻结美国存款的命令》(1950年12月28日政财字第412号),华东军政委员会财政经济委员会编:《华东区财政经济法令汇编》(上),华东人民出版社1951年版,第95—96页。

③ 《对美在沪一百十五单位军管会已实行军事管制》,《文汇报》1951年1月4日。

④ 上海市档案馆、财政部财政科学研究所编印:《上海外商档案史料汇编》(3),1987年印行,第358、392页。

⑤ 上海市档案馆、财政部财政科学研究所编印:《上海外商档案史料汇编》(3),第410页。

⑥ 《上海电力公司管制一月来的工作报告》(1951年2月12日),上海市档案馆藏,档号B1-2-69-5。《上海市人民政府公用局关于1950年至1952年公用事业情况的报告及上海电话公司对经济情况透视的报告》,上海市档案馆藏,档号B1-2-3694。

⑦ 《上海电力公司管制一月来的工作报告》(1951年2月12日),上海市档案馆藏,档号B1-2-69。上海市电力工业局史志编纂委员会编:《上海电力工业志》,上海社会科学院出版社1994年版,第468页。

⑧ 房维中主编:《中华人民共和国经济大事记(1949—1980)》,中国社会科学出版社1984年版,第49页。

主。”^①显而易见,经过军事管制后的上海电力公司,虽然没有进一步宣布处理命令,但其性质已经转变为“国家资本主义”企业。

相对于美国,中国政府对英法等国企业采取的政策则有所不同。1951年7月28日,英国枢密院宣布将中国留港的中央航空公司40架飞机及其他资财“判给”美国陈纳德的“民用航空运输公司”。10月8日,港英当局再次将中央航空公司的31架飞机和其他资财“判给”上述公司。针对英方的连续挑衅行为,11月20日,上海市军管会以保护“公众利益”为由,征用英资上海电车公司、上海自来水公司、上海煤气公司,并要求“上述被征用各公司的负责人应立即将全部财产造具清册,听候军事管制委员会所派军事代表接收处理”。^②对于上海煤气公司,市公用局派出以程达肯为首的工作组进驻,进行征用接管工作。12月6日,该公司办好移交清册。^③对于上海自来水公司,上海市军管会“委派陈敏之、程祖坦为正副军事代表,负责执行征用事宜。”^④12月10日,该公司签字办理移交。^⑤对于上海电车公司,上海市军管会任命顾开极、杨春霖为正、副军代表。^⑥12月11日,该公司签字办理移交清册。^⑦针对以上三家公用事业,12月9日,上海市外事处统一发出通知,“为与其他国营公司取得统一起见”,正式分别更名为“上海市煤气公司”“上海市自来水公司”“上海市电车公司”。^⑧

及至1953年,原有的公用事业中,美资2户、英资3户均已不同方式予以处理,剩下法商电车电灯公司1户,经营电力、电车、公共汽车、无轨电车、自来水五项业务。该公司经营情况良好,略有盈余,且营业带有供应群众性质,无法控制其市场,也不能制造其困难,因此比较难于处理。^⑨直至1953年11月2日,上海市人民政府以“公众利益及市政建设需要”为由,将上海法商电车电灯公司收归国营,并代管其全部财产。与此同时,成立上海市沪南水电交通公司,负责执行收归国营,代管财产事宜,并委派后奕斋、周国强为公司正副经理。^⑩11月17日,该公司办理移交清册。^⑪

军管、征用、代管的处理决定宣布后,外资公用事业即进入接管阶段。接管公用事业初期,按照中央关于城市接管政策的精神,接管企业必需在“维持生产”“确保供应”的前提下,做到“稳妥接管,逐步改造”。因此,无论是美资、英资或法资公用事业,在接管初期,一般都采取下列措施。首先,对中外职工,一律“各安职守、薪工照发”,即一般采取“包下来”的办法,对资方及资方代理人,是外籍资方及外籍资方代理人(包括各部门行政负责人)一律不留用,华籍资方代理人原则上是“去留听便”(有严重政治问题者不留用),并暂维持“原职(不给以实权)原薪”,之后视情况需要作

① 《1951年7月14日李副主任关于上海电力工作几个问题的指示记录》(1951年),上海市档案馆藏,档号A38-2-277。

② 《中国人民解放军上海市军事管制委员会关于决定征用英国在上海的上海电车公司、上海自来水公司、上海煤气公司及隆茂公司全部财产的命令》(1952年11月),上海市档案馆藏,档号B1-2-1464-17。

③ 《关于上海电车公司等三单位征用工作第二次综合报告》(1952年12月1日—12月12日),上海市档案馆藏,档号A59-1-1-124。

④ 《中国人民解放军上海市军事管制委员会关于征用上海自来水公司的全部财产的命令》(1952年12月20日),上海市档案馆藏,档号S1-2-1464-18。

⑤ 《关于上海电车公司等三单位征用工作第二次综合报告》(1952年12月1日—12月12日),上海市档案馆藏,档号A59-1-1-124。

⑥ 《中国人民解放军上海市军事管制委员会关于征用上海电车公司的全部财产的命令》(1952年11月20日),上海市档案馆藏,档号B1-2-1464-19。

⑦ 上海市档案馆、财政部财政科学研究所编印:《上海外商档案史料汇编》(5),1987年印行,第50页。《关于上海电车公司等三单位征用工作第二次综合报告》(1952年12月1日—12月12日),上海市档案馆藏,档号A59-1-1-126。

⑧ 《上海市公用局关于上海自来水公司等三公司更正名称的通报》(1952年12月12日),上海市档案馆藏,档号B261-1-5-26。

⑨ 上海市档案馆、财政部财政科学研究所编印:《上海外商档案史料汇编》(1),第52页。

⑩ 《上海市人民政府对法商电车电灯公司收归国营的命令》,上海市电力工业局史志编纂委员会编:《上海电力工业志》,第499页。《中共上海市公用事业委员会关于征用法商电灯电车公司党委及行政职务、人员名单的请示》(1953年9月),上海市档案馆藏,档号A59-1-32-51。

⑪ 上海市档案馆、财政部财政科学研究所编印:《上海外商档案史料汇编》(6),1987年印行,第51页。

必要调整。^①其次,对企业生产及行政管理工作,由军事管制专员或军代表负责外,在整个企业机构未调整前,成立临时管理委员会。该委员会委员由军管会指派,包括党政工团、原企业经理、技术人员、劳模、技工,其中包括进步、中间和落后等各种类型的人物,有广泛的代表性。临时管制委员会的决议要经专员批准才能实施。讨论范围包括相关制度、年度生产计划、财务概算、基本建设计划、生产问题、福利问题等。^②比如,上海电力公司临时管理委员会任命程万里为主任委员,任命程万里、王一定、史俊卿、汪经镛等21人为委员。^③上海电话公司临时管理委员会任命后奕斋为上海电话公司军事管制专员,任命后奕斋、王建中、毛启爽等19人为委员。^④而法商电灯电车公司则通过成立的临时管理委员会,建立必要制度,初步整顿不合理的“福利”。^⑤

接管初期,秉持谨慎、稳妥、维持的方针,有其必要性,但是并不等于长期“原封不动”,相反的,接管初期各项措施实施的目的,正是为了有利于企业“逐步改造”。从外资公用事业改造的实际状况来看,因美资、英资、法资公用事业处理的时间跨度相隔3年,情况较为复杂。

美资公用事业军管之后,对企业如何进行改革改造,起初是缺乏明确方针的,及至1952年初,“三反运动”结束前,美资公用事业内部生产、管理制度基本照旧。以上海电话公司为例,高级职员及技术人员已没有失业顾虑,但遇事调和迁就,不肯负责;一般职工群众,滋长平均主义思想,极端民主化思想,和对管理人员的对立情绪;群众工作干部则忙于开会和处理日常工作,不能切实领导群众面向生产,许多活动流于形式。^⑥直至经过“三反运动”、全面交代、组织改革、生产改革等一系列的人民企业改革与改造工作后,美资公用事业才发生根本变化,逐渐转变成为国营企业。^⑦1953年2月,上海电业管理局成立,上海电力公司与沪西电力公司并入上海电业管理局。^⑧而上海电话公司经过一年改造,一面改革旧制度、旧方法,一面建立适合于社会主义性质的人民电话企业新制度、新办法。^⑨1954年3月,上海电话公司与上海电信局市内电话处合组上海市市内电话局。^⑩

与美资公用事业不同的是,英资、法资公用事业从征用、接管之日起即改组为国营企业,企业管理制度亦随即发生改变。比如英资上海电车公司自1952年11月20日被征用后,征用工作为期一个月,接着即搞民主改革运动。^⑪法商电灯电车公司是外资公用事业中最后被接管的单位,因此在吸收其他外资公用事业接管经验的基础上,完成了接管工作、民主改革补课运动、组织改革工作。^⑫

三、清产核资阶段

外资公用事业经过接管改造后,均已分拨有关部门经管使用,为统一全面掌握其价值情况,以及

① 上海市档案馆、财政部财政科学研究所编印:《上海外商档案史料汇编》(1),第253页。

② 《上海市军管会上海电力公司临时管理委员会会议记录》(1951—1952年),上海市档案馆藏,档号B403-1-21。

③ 《上海市军事管理委员会关于成立上海电力公司临时管理委员会的通知》(1950年12月30日),上海市档案馆藏,档号B383-1-16。

④ 《关于决定成立上海电话公司临时管理委员会的通知》《军管上海电话公司的命令、布告及呈报启用印信等文件》,上海市电信档案馆藏,档号上海市市内电话局1950/500001(1)。

⑤ 《中共上海市沪南水电交通公司委员会关于1954年工作总结》(1954年),上海市档案馆藏,档号A-56-2-17-68。

⑥ 《上海市人民政府公用局关于1950年至1952年公用事业情况的报告及上海电话公司对经济情况透视的报告》,上海市档案馆藏,档号B1-2-3694。

⑦ 《中央人民政府燃料工业部上海电业管理局1953年工作计划(草案)》(1953年2月18日),上海市档案馆藏,档号A38-2-410-35。上海市档案馆、财政部财政科学研究所编印:《上海外商档案史料汇编》(2),第176页。

⑧ 上海市档案馆、财政部财政科学研究所编印:《上海外商档案史料汇编》(3),第392页。

⑨ 《上海电话公司1952年生产业务工作总结报告》(1952年),上海市档案馆藏,档号B7-2-48-1。

⑩ 《上海邮电志》编纂委员会编:《上海邮电志》,上海社会科学院出版社1999年版,第112页。上海市档案馆、财政部财政科学研究所编印:《上海外商档案史料汇编》(3),第410页。

⑪ 《上海市电车公司第一次专业会议记录》(1953年),上海市档案馆藏,档号B261-1-5-1。

⑫ 《中共上海市沪南水电交通公司委员会关于1954年工作总结》(1954年),上海市档案馆藏,档号A56-2-17-68。

基于可能出现的外交交涉考量,中财委要求对各企业进行清产核资。清产核资是清理资产、核定资金的简称,可分为对内清估和对外清估两种方式。

清产核资最初是在国营企业中进行的。新中国成立初期,没收官僚资本归国家所有,为查清这批资产的状况、数量,建立经济核算体制,从1951年6月1日开始清产核资工作。中财委颁布《关于国营企业清理资产核定资金的决定》,规定对所有国营企业的固定资产和流动资产一律进行重新登记,并按1951年6月底的人民币价格,重新估价。^①7月31日,中财委发布《国营企业资产清理及估价暂行办法》及《国营企业资金核定暂行办法》。总体说来,清理资产(包括清点、估价和登记等程序)是核定资金的基础,企业计划中的产品计划,则是核定资金的根据。^②

1952年7月17日,中财委发布《关于使用经我征用或代管的外国财产的指示》,要求:凡经依法征用或代管的外国财产,已分交各机关、部队和公营企业使用。其所有权虽尚未做最后的确定,但各使用部门必须视同自己的财产加以爱护和经营。为了统一掌握并合理使用该项外国财产和明确使用部门的资产关系,以便于经营管理与经济核算起见,特做了相关规定。中财委还强调,此项清理和估价,系作为政府内部掌握及核定资金之用,对外仍以接管该项财产时之清册为准。^③8月20日,上海市人民政府财政经济委员会将以上指示转发上海市财政局。

早在1951年5月,已军管的美资上海电力公司即按照国营企业清产核资办法,组建财产重估工作委员会,开展清点财产、重估资产价值工作。总体而言,对内清估是为了实行生产改革,核定资金,为进一步做到计划管理,建立经济核算制作准备。^④按上海市公用局评审委员会的规定,经清理资产、复查、重估、核资,至1952年10月,该公司处理积压物资计人民币318.57亿元。不仅如此,根据这次清估,还摸清了上海电力公司的有形资产及使用情况,了解了设备的性能及利用率,为制订财务管理制度,建立台账记录及财产目录提供了依据,结束了以往无完整财产记录的状况。^⑤1952年11月底,美资上海电话公司开始清产核资工作,初步算出公司固定资产值约为人民币6249.73亿元,而重置新价约为人民币12293.17亿元。^⑥而1953年8月14日,上海市电车公司成立清产核资办公室,进行清产核资。^⑦接管最晚的法商电灯电车公司亦在接管后不久,即1954年1月起,筹备清点资产工作,3月初,发动群众全面清点,在一天内基本结束,通过清点工作,确定了公司资产(1953年底重置完全价值为9645亿元,残值5234亿元)。^⑧

正如中财委所强调的,对内清估,是为政府内部掌握及核定资金之用,而经过“国有化”的外资企业所有权不能算已经解决,还必须进行对外清估。由此,1954年初,外资企业的对外清估工作开始着手。当年2月,上海市外事处发布《关于企业对外清估工作中注意事项的通知》,根据通知精神,首先,对外清估工作一律制造清册,载明国别(包括无国籍),一户一册,最后汇编“全面的分国别、行业的综合性总清册”。其次,对外清估本着掌握合法合理、有凭有据的原则,设法缩小资产,扩大负债。最后,对外清估注意分析负债,负债包括欠税、贷款、逃套汇、债券、敌逆产、盗窃国家资产、因欠上述各款之罚款、滞纳金、对职工未了义务、积欠用户及其他客户保证金等。^⑨

① 《国务院财政经济委员会关于国营企业清理资产核定资金的决定》(1951年6月1日),中央人民政府法制委员会编:《中央人民政府法令汇编(1951年)》,法律出版社1982年版,第533—535页;李淳然、邓映辉:《清理资产与核定资金》,十月出版社1951年版,第141—143页。

② 《正确编制企业计划才能合理核定资金》,《人民日报》1951年8月15日,第2版。

③ 上海市档案馆、财政部财政科学研究所编印:《上海外商档案史料汇编》(1),第1—2页。

④ 《上海市军管会上海电力公司重估资产》(1951年12月),上海市档案馆藏,档号B403-1-302。

⑤ 上海市电力工业局史志编纂委员会编:《上海电力工业志》,第260页。

⑥ 《上海电话公司1952年生产业务工作总结报告》(1955年),上海市档案馆藏,档号B7-2-48-1。

⑦ 《上海市电车公司关于成立清产核资办公室及启用印章的呈》(1953年8月),上海市档案馆藏,档号B261-1-5-17。

⑧ 《中共上海市沪南水电交通公司委员会关于1954年工作总结》(1954年),上海市档案馆藏,档号A-56-2-17-68。

⑨ 上海市档案馆、财政部财政科学研究所编印:《上海外商档案史料汇编》(1),第206页。

1954年7月,外交部及中财委提出上海对外清估工作的进行应以外事处为主。由此,外事处即着手准备工作,除一方面确定应进行对外清估工作的单位之外,并选择英资上海煤气公司及法商电车电灯公司作为典型,由外事处派干部至两家企业收集并处理有关资料,以便取得经验。^①在对上述单位收集资料的同时,外事处并请税务局及金融处分别派员赴各单位查阅账册,以发现有关偷漏税款及逃套汇等问题。此外,外事处请工商局敌产清查科及人民银行等单位,了解并集中各单位的隐匿敌产及积欠国家银行贷款的材料。11月22日,上海市外事处、财政经济委员会、财政局、房地局等单位会商,成立上海对外清估工作委员会。对外清估限于以征购、征用、管制、占用、代管等行政命令方式处理的外资企业。^②

对外清估,包括资产和负债两方面情况。而总体资产和负债情况是在固定资产明细(按地区和财产类别清估)和积欠国家税款明细(按外地和上海本地清估)基础上统计出来的。以英资上海电车公司为例,该公司资产项目主要包括固定资产余值和流动及其他资产余值,而负债项目主要包括积欠国家银行贷款(即账面“应付票据及借款”)、积欠国家税款(包括账面当期税款及账外查出税款)、逃套外汇应科罚金(即账外逃套汇应科罚金)、隐匿敌伪财产(即账外隐匿敌伪财产)、积欠国营企业款项(包括账面“应付款项”中积欠上海电力公司电费及账面逾期付款利息、上海公交公司电车使用费等)、对职工未了义务(包括账面对职工之薪工、奖金及账外退职金等)。^③

1955年9月,对外清估工作基本完成。清估资料核算结果是以两种方法统计出来的资产和负债,第一种方法是以1949年8月31日的外币牌价,即“八底”数字^④为基础统计出的资产数字,第二种方法是以军管、征用、接管时的外币牌价为基础统计出的资产数字。“八底”数字是从外商账面上而来,算是有根有据的,但由于“八底”数字外币牌价与外资企业接管日外币牌价相差逐渐增大,因此“八底”数字较实际资产价值相距过远,被清估企业可能会借口货币贬值加以反对。有鉴于此,第二种办法得以产生,即按照企业接管日账面资产负债数字为基础核算而成。基于以上方法,对于外资公用企业,清估出来的资产负债如表1所示。

表1 对外资公用企业清估的资产负债 单位:元(旧人民币)

单位	资产(一)	负债(一)	资产(二)	负债(二)
上海电车公司	24 967 055 342	92 550 327 546	33 474 110 554	92 851 776 775
上海煤气公司	15 272 038 303	23 442 330 535	31 926 544 404	31 176 687 568
上海自来水公司	29 926 632 344	42 297 954 310	100 562 751 433	156 012 164 269
上海电力公司	260 527 421 937	311 251 742 001	835 197 203 392	1 530 388 860 978
沪西电力公司	19 729 876 988	18 120 125 183	41 574 187 839	29 613 710 368
上海电话公司	51 212 547 286	43 952 304 256	174 406 632 188	67 944 997 104
法商电车电灯公司	70 515 038 611	77 103 843 155	110 993 908 692	170 374 227 773

资料来源:上海市档案馆、财政部财政科学研究所编印:《上海外商档案史料汇编》(5),第51、79、221页。上海市档案馆、财政部财政科学研究所编印:《上海外商档案史料汇编》(3),第359、360、392、411、412页。上海市档案馆、财政部财政科学研究所编印:《上海外商档案史料汇编》(6),第52页。

说明:(一)为“八底”账面人民币数字为基础的对外清估数字,(二)为按企业接管日外币牌价折成人民币为基础的对外清估数字。

通过对表1的观察,1955年清估资料核算出来的资产和负债,不论是以“八底”数字为基础的清估数字,还是以接管日外汇牌价为基础的清估数字,除了沪西电力公司和上海电话公司之外,其余5家公司资产负债表都显示,清估出来的负债远远大于资产,以法商电车电灯公司为例,以“八底”数字

① 上海市档案馆、财政部财政科学研究所编印:《上海外商档案史料汇编》(1),第279页。

② 上海市档案馆、财政部财政科学研究所编印:《上海外商档案史料汇编》(2),第2页。

③ 上海市档案馆、财政部财政科学研究所编印:《上海外商档案史料汇编》(5),第51页。

④ 上海解放后,税务局规定外商须将账面外币资产数字按照1949年8月31日外币牌价折成人民币入账,简称“八底”资产数字。

为基础统计出的资产数字为 70 515 038 611 元,而负债数字为 77 103 843 155 元,负债大于资产 6 588 804 544 元。以接管时的 1953 年 11 月外币牌价为基础统计出的资产数字为 110 993 908 692 元,负债为 170 374 227 773 元,负债大于资产 59 380 319 081 元。

清产核资兼顾了对内生产与对外交涉两个方面。对内清估,初步克服了企业“心中无数,难计盈亏”的盲目经营方式,在这一工作基础上,配合定额管理,使得外资企业在“国有化”之后的成本管理成为可能。而对外清估则针对以军管、征用、代管等行政方式处理的外资企业,考虑到在法律上不能算已经解决了所有权,这些企业可能提出归还或补偿要求,通过外交途径进行交涉,因此必须准备一套以“八底”数字与接管日账面为基础的原企业资产和负债的完整资料,供可能出现的交涉之用。

四、结语

中华人民共和国建立初期,是中国社会经济领域的巨变转型时期,如何处理帝国主义在华企业既是经济问题,又是政治、外交问题,由于外资企业类型众多,内外部环境复杂多变,因而,中国政府的目标和政策前后不尽相同。解放初期,基于革命现实主义考量,对于上海外资公用企业采取的是限制、利用的监管政策。朝鲜战争爆发后,中国政府对在华外资企业的政策有了明显变化,由允许其存在并加以监管,转向区别所属国家先后加以清理。考虑到外资公用事业关系国计民生,对社会秩序有重大影响,全部采用强制清理的方式接管。从实际的结果看,就是对美资、英资、法资公用事业分别先后,采用军管、征用、代管的“国有化”政策。至 1953 年底,单一公有制和消灭剥削的社会主义经济模式初见雏形,直接利用外资的可能性不断减弱,而高度集中的计划经济体制与外资企业以私有产权为基础的运行机制也不相容,对外资企业进行彻底改造是历史逻辑发展的必然结果。由此,外资公用事业快速纳入国营企业行列,其产权制度及治理结构发生了根本性变化,从而成为上海社会主义公用事业的重要基础与构成部分。

Supervision and Cleaning up: A Historical Investigation of the Transformation of Shanghai's Foreign Capital Public Utilities in the Early Years of the Founding of New China

Song Peiyu

Abstract: During the early period after the liberation, based on the consideration of revolutionary realism, the Shanghai Military Control Commission adopted the supervisory policy, i. e. restriction and exploitation, towards the public utilities of foreign investments. After the breakout of the Korean War, however, the Chinese government changed its policy towards the foreign investment enterprises evidently. The permission of their existence and the supervision over them were turned to the liquidation after the distinction of the relations of their home countries with China. In view of their connection with Chinese national interest and civilian livelihood, and their significant impact on the social order, the public utilities of foreign investments were enforced to be liquidated. Seen from the actual result, it was to adopt the policy of ‘Nationalization’, such as military control, requisition, and escrow, towards the public utilities of American, British, and French investments differently and successively. The liquidated public utilities of foreign investments, through the internal and external verifications of asset and capital, not only laid the foundation of economic calculation system for planned management, but also made preparations for the potential negotiations later on.

Key Words: The Early Days of the Founding of P. R. C., Shanghai, Foreign Capital Public Utilities, Supervision, Clean-up

(责任编辑:黄英伟)