

国家资本主义:中国式重建的开端

——以“上海联合电力公司”为例

○ 高明

(山东省科学院 山东科技发展战略研究所, 山东 济南 250014)

[摘要]1945年后上海地区电力极度短缺,以美商上海电力公司为核心的电力系统艰难地应对着“电荒”。同时,在上海市政府与中央部会就解决电力短缺问题的对话中,“上海联合电力公司”的计划随之形成。但其电力专营权条约所反映出的外资垄断性,使得国民政府终未批准“上海联合电力公司”的筹组方案。“上海联合电力公司”一案映射出国民政府对于国家战后重建的策略:尽管政府最终无力投资电业,但其仍然坚定地对外把持着控制经济的底线。国家政权主导经济发展的理念在战后长期成为中国国家建设的主导思想,国民政府的“国家资本主义”仅是一个开始。

[关键词]电荒;电力系统;电力专营权;国家重建

一、从吴国桢的回忆开始

1960年11月初,美国哥伦比亚大学东亚研究所的学者裴斐(Nathaniel Peffer)与韦慕庭(Martin Wilbur)在纽约采访了前国民党要员吴国桢。谈及在中国大陆最后的上海市市长任期时,吴表示当时的市政府远比人们想象得无力。

至于公共工程,在这种情况下不可能有更多的作为,但最初我还是抱有很高希望的,甚至试图寻求外资修建一条横穿黄浦江的隧道。对于这个项目,某些英国公司和一个美国公司都很感兴趣,英国公司甚至拟出了计划。到1948年,政治形势已恶化到如此地步,以致我们无法进行下去。^[1]

从“抱有很高希望”到“无法进行下去”很好地描绘了当时上海的变化。国

作者简介:高明,理学博士,山东省科学院山东科技发展战略研究所经济与产业研究室助理研究员,研究方向:电力工业史、创新与经济改革。

民政府在中国大陆的战后重建因为内战失利而被迫放弃，诸多发展计划经过匆匆讨论便偃旗息鼓，抑或潦草结束。然而中央政府对一项上海的重建提案却保持着少有的细致和耐心，即“上海联合电力公司”计划。

战后的上海陷入了严重的电荒，1947年初上海市府借此向中央政府申请援助，并将“上海联合电力公司”计划呈报中央。1948年9月，“上海联合电力公司”的申请在反复沟通和修改后最终被中央经济部否决，此时辽沈战役已经打响。因申请费时长久，所以“上海联合电力公司”一案并非因局势恶化而夭折，应当存在其他的解释路径。

1943年，蒋介石署名的《中国之命运与中国经济理论》阐述了国家重建的模式：“在资本主义国家，政治被经济影响甚至操控。如果我们想用一個自由独立的、可以满足国防需要的经济体制，来取代百年以来被束缚的、不平等的半殖民地经济体制，我们必须以政治力量去引导经济发展”。^[2]换言之，中国经济在政府所有权之下进行整合，国家工业化则有希望顺利进行。^[3]可见，政府高层在战时已经完成了国家经济发展的构想，这使本文有信心对“上海联合电力公司”的案例给出解释。

以政府的建国方略为视角，结合“上海联合电力公司”的具体史实，本文将关注以下三个问题：其一，战后上海电力工业的基本状况如何，它给电力发展确定了怎样的基调？其二，“上海联合电力公司”的企业性质如何，它会带来怎样的影响？其三，国民政府为何否定了“上海联合电力公司”的计划，其中经历了怎样的过程？二战后，面对国家重建与新的国际环境，抛开国共关系不论，中国以何种经济模式来实施国家建设就成为本文关注的主要问题。并需指出，这一主题不会因国民党败走台湾而失去意义，因为无论在谁的治下，经济模式与建国方略的选择都是一个新兴主权国家面临的基本问题。

二、电荒中的“主角”：美商上海电力公司

1. 上海的“发电机”

《上海市临时参议会各类提案》反映了战后上海电力状况，称上海五大电力公司战前发电总量在26万千瓦以上，现在不足14万千瓦，电力短缺十分明显，“应由市公用局督饬并协助各公司增加设备扩充电源”。其中有各项用电数据如下：

又据上海电力公司用电分配之统计，用灯电一项在民国25年11月为4920千瓦，至本年6月则增为6045千瓦，计增20%以上；用热电则由1084千瓦增至1542千瓦，约增50%；电车用则电由5486千瓦增至12558千瓦，约增130%；商业用电则由1335千瓦略减为1119千瓦；独工业用电一项由53567千瓦减至32141千瓦，竟减40%之多，妨害生产，莫以为甚。^[4]

“上海电力公司”虽在租界内，但中国政府在战后仍然将其交还给美商。由于电灯、电热、电车及商业等项用电增加，而工业用电大减，本报告认为“消耗用

电取价低廉,不啻鼓励浪费”,故需要“制定切实有效办法限制一切消耗用电,俾得转移为生产用电,以利建国”。抛开多项生活用电是否有“浪费”不谈,战后上海的电力缺口较大,则为不争的事实。

首先,何为“战后”?首先,“本年6月”是其中唯一可寻的时间。其次,文中提到的“发电总量”和“用电分配”应该统一解释为“发电容量”,计算单位为千瓦。根据1946年的上海电力公司(简称上电)的工务报告,该年上电的发电容量为17.35万千瓦,^[5]而提案中战后5家公司的“发电总量”为14万千瓦。5家公司的总发电容量比1946年上电1家的发电容量要低,所以14万千瓦的发电容量应为1946年之前的电力生产状况。

另据统计,1946年6月上电发电5734.5万度,^[6]而引文中上电在“本年6月”的各项“用电分配”总和为53405千瓦。若把此数据作为发电容量,并且不计发电效率,要完成1946年6月的发电数量需要大约1073小时,即44-45天的满负荷生产。可见,提案中反映出的电力生产水平低于1946年,考虑到战后恢复工业生产的基本环境,提案的时间应该是1945年下半年。

需要说明的是,上海地区的总发电容量在日占时期损失严重。如上电的6号、11号发电机在西迁途中被日军炸毁,18号机瘫痪停产,共损失约4000千瓦。^[7]浦东电力公司(简称浦电)的发电设备在沦陷时期全部被拆运他处,^[8]厂址位于卢家湾的法商电车电灯公司(简称法电)战前的发电容量曾超过3万千瓦,1948年8月的发电容量仅为1.2万千瓦。^[9]各公司发电容量损失不等,其中上电比例最小。

上电、法电、浦电,以及沪西电力公司(简称沪西)、华商电力公司(简称华电)与闸北水电公司(简称闸电),6家公司供应了上海大部分用电区域。由于1946年法商尚未完成战后接收,档案中不包括法商该年度工务报告,遂表1只收录了5家公司的数据。各电力企业1946年度的总发电容量约为19.35万千瓦,其中上电占总容量的约89.66%。“购电容量”表示电力在业内的趸购和转售,这一指标是解读表1的关键。

表1 1946年度上电、华电、闸电、沪西、浦电五公司发电情况

| 经济技术指标 | 上电 | 华电 | 闸电 | 沪西 | 浦电 |
|-------------------------|-----------|-----------|----------|-----------|----------|
| 发电容量(kW) | 173500 | 0 | 8000 | 0 | 0 |
| 购电容量(kW) | 0 | 65826 | 10500 | 33000 | 4388 |
| 全年发电量(kW·h) | 707497000 | 0 | 11909290 | 0 | 0 |
| 全年总售电量(kW·h) | 448341595 | 138191520 | 67083840 | 124098900 | 20168086 |
| 全年业内售电量(kW·h) | 259155405 | 0 | 4080657 | 13374500 | 728194 |
| 全年业内购电量(kW·h) | 0 | 138191520 | 59255207 | 137473400 | 25317145 |
| 全年最高负荷(kW) | 134983 | 8500 | 20500 | 23023 | 4400 |
| 全年负荷因数 [*] (%) | 60 | 51 | 44 | 68 | 61 |

数据来源:《民国35年1月1日至12月31日上海电力公司工务报告》,1947年,上海市档案馆,Q1-14-144,第10、14页;《民国35年沪西电力股份有限公司工务报告》,1947年,上海市档案馆,Q1-14-144,第22、23页;《民国35年商办闸北水电股份有限公司工务报

告》，1947年，上海市档案馆，Q1-14-144，第32页；《民国35年上海华商电气股份有限公司工务报告》，1947年，上海市档案馆，Q1-14-144，第37页；《浦东电气股份有限公司民国36年度营业报告书》，1948年，上海市档案馆，Q5-3-5471，第22页。

* 负荷因数 = (发电数 + 购电数) / (最高负荷 × 24 × 365)

1946年度上电的总发电量7亿度有余，其中业内售电量约为2.6亿度，约占其总发电量的36.6%，上电除承担本区内的业务外，还要对其他电力公司进行配电。华电、沪西和浦电的电力生产完全依赖于上电，闸电的年度发电量约为1191万度，但仅占其总售电量的16.7%，其余部分也要依赖上电趸售。另外，在各电力公司向上电趸购的电力中，有部分还会转售给规模更小的公司，如闸电的业内售电购电比例为6.9%，沪西的为9.7%。

表1显示，上电在电力生产中的份额巨大，实为上海电力的中流砥柱，当时上海的用电人口统计可以印证此说。根据1946年7月的户籍报告，上海全市用电总人口数约为394万，分布于34个区。忽略面积，平均每区的用电人口数约为12万，平均每区用电人口占总数的比例为2.9%，各区域人口比例最大的是泰山区，为8.6%，比例最小的是吴淞区，为0.6%。上电区域内的用电人口数占据了总数的32%，^[10]若忽略工业用电和居民用电的差异以及各类工厂的分布情况，其份额已经相当可观。

如表2所示，34个用电区中，18个区为多家电力公司交叉供电的区域。其中12个区的人口数大于2.9%的平均比例，这说明用电人口的压力使各电力公司在供电区域上出现重叠，边界模糊化。整体上讲，这种状况存在于52.6%的用电人群中，如此表明人口用电压力已经明显打破了区域供电的格局。战后“电荒”严重，美商上海电力公司俨然成为整个上海的“发电机”，并且长期超负荷生产也使整个电力系统亟需一个新的发展规划。

表2 多方供电区域与用户人口比例

| 共管区域 | | | | 各电力公司用户人口在共管区域内占本区总人口的比例 | | | | | | |
|------|-----|--------|--------|--------------------------|------|------|------|----|------|------|
| 编号 | 名称 | 区内人口数 | 占总人口比例 | 上电 | 沪西 | 闸电 | 华电 | 浦电 | 法电 | 其他 |
| 05 | 泰山 | 337433 | 8.6 | - | - | - | 6.5 | - | 93.5 | - |
| 12 | 江宁 | 208449 | 5.3 | 62.2 | 37.8 | - | - | - | - | - |
| 09 | 长宁 | 202210 | 5.1 | - | 98.8 | - | - | - | 1.2 | - |
| 15 | 北站 | 182301 | 4.6 | 69.4 | 30.6 | - | - | - | - | - |
| 03 | 邑庙 | 171620 | 4.4 | - | - | - | 97.0 | - | 3.0 | - |
| 10 | 静安 | 159438 | 4.1 | 37.5 | 37.5 | - | - | - | 25.0 | - |
| 18 | 提篮桥 | 156031 | 4.0 | 81.5 | - | 18.5 | - | - | - | - |
| 07 | 常熟 | 140799 | 3.6 | - | - | - | 14.5 | - | 85.5 | - |
| 06 | 卢家湾 | 139486 | 3.5 | - | - | - | 6.8 | - | 93.2 | - |
| 16 | 虹口 | 125572 | 3.2 | 73.5 | 26.5 | - | - | - | - | - |
| 13 | 普陀 | 125353 | 3.2 | 70.0 | 30.0 | - | - | - | - | - |
| 19 | 榆林 | 121804 | 3.1 | 91.7 | - | 8.3 | - | - | - | - |
| 01 | 黄浦 | 103966 | 2.6 | 72.2 | - | - | - | - | 27.8 | - |
| 26 | 龙华 | 78888 | 2.0 | - | - | - | 75.0 | - | - | 25.0 |
| 25 | 新泾 | 73463 | 1.8 | - | 49.3 | 50.7 | - | - | - | - |
| 08 | 徐家汇 | 72804 | 1.8 | 6.4 | - | - | 72.7 | - | 20.9 | - |
| 27 | 塘湾 | 64650 | 1.6 | - | - | - | 25.0 | - | - | 75.0 |
| 20 | 杨树浦 | 63694 | 1.6 | 93.4 | - | 6.6 | - | - | - | - |

数据来源:《上海市各电气公司供电区域人口表》,1947年,上海市档案馆,Q5-3-5468,第94页。

2. “光荣的梦想者”

1946年7月1日,市公用局成立上海电力网计划委员会,全市电力的问题皆在7、8月间浮出水面。美商此时正构想着上海电力系统的未来,并欲凭借其核心地位影响整个上海电力工业的发展。上电认为,区域内因供电饱和而放缓了负荷增长,而其临近各区域尚未大力开发。^[11]回顾表2,全部用电人口的52.6%接受两家以上电力公司的供应,总用电人口的33.5%是由上电参与供应的。虽然上电在每区的供电份额不同,如静安区为37.5%,徐家汇区为6.4%,杨树浦区为93.4%。但总体而言,超过1/3的用户处在上电供电区的边缘,超过1/2的用户处在各电力公司区域的交界处。

输电线路的不经济迫使用电人口在上电供电区域的边缘聚集,这种布局客观上要求发电容量的总体增长。由此,以英国为参照,上电预测上海地区电力系统的年负荷增长率为10%。发电系统方面,上电预计电力短缺将持续到1951-1952年,1955年发电容量将达到负荷指标。^[12]系统构架上,上电将以江边电站和联合电力公司的新电站为常规供电单位,其他电站仅在电力负荷高峰时使用。^[13]事实上,上电是电力建设的“参谋”,其系统规划完全迫于自身的压力,正如下文所述。

上海电力公司因须供电于邻区各公司,对于本身用户之用电,不得不加限制。又因同一缘由,不得不开用旧机,以供应本身负荷。此项旧机,本系为备用机件之用者。供电成本,为之提高,服务标准,为之减低。上海电力公司为地方,为同业,固乐于此种协助。然对于营业区域以外之电力需要,上海电力公司实无庸增加投资而求其供求之平衡。不特此也,即目下对邻区各公司之供应,亦应使其得以早卸责任。^[14]

上电将自己塑造成为以社会责任与行业道义为己任的企业典范,但没有夸大其词。战后的上海电网系统对于上电的依赖程度加深,后者凭借其雄厚的发电能力成为无可替代的核心。美商上海电力公司站在上海电力战后重建的舞台中央,制定了以之为领导者的基本道路,并凭一己之力将事件推向了新的发展。

三、契约:垄断的“护身符”

“上海联合电力公司”计划自1946年9月起由上电向社会各界屡次推介,历经18个月的蹉跎才搬上政府的案头。1947年3月,上海市参议会决定由市政府责令市内五大电力企业尽快筹组上海联合电力公司,以解决日益严重的电荒。^[15]私人资本经营公用事业须得到行政许可,筹组联合公司的关键是电业专营权契约的拟定和修改。上海联合电力公司电业专营权契约凡25条28款38项,其中用于概念界定者计1条12款24项,有关专营权者为4条,约定联合电力公司权利与义务者共3条11款14项,其余涉及缴税范围、电价制定、土地使

用、争端仲裁方法、工程设备，以及融资渠道、外汇许可和文书传达。

1. 没有边界的专营权

“专营权年限”是市政府与联合电力公司之间约定的首要内容。契约第 19 条约定，“政府于民国 67 年 12 月 31 日或该日前，得将政府准予民国 69 年 12 月 31 日购买联合电力公司依本契约规定经营之一切厂所及设备，归政府自己经营之决定，通知公司”。^[16]此条拟 1950 年契约生效，约定政府若决定在 1981 年开始自营电业，须提前两年通知联合电力公司并购买其一切发电设备。据此推算，市政府授予联合电力公司的电业专营权年限为 30 年。

市参议员们对于专营权年限莫衷一是。如冯有真言：“契约年限为三十年，实属太长。吾人不能希望政府在三十年内，尚不能在全国经济工商中心之上海建立工业及民生息息相关之电力设备。或云本公司为根据中国法律组设之中国公司，则政府认为必要时可以随时取消契约，收回自办。”^[17]材料显示，与冯意见相同者不在少数，而另有 14 名参议员认为“专营期限并不太长”。^[18]实际上，与当时上海市内的各种专营权年限^[19]相比，契约规定的 30 年权限是最短的。

显然，参议员们认为专营权年限不只是时间长短的问题，其间的各项约定才是关键。契约第 3 条约定，“双方同意，在本区域内，除参加公司外，政府不自行，亦不容许其他公司机关或任何人办理、享有，或经营与本契约所定联合电力公司之事业同样之事业”。这无疑对“电业专营权”给出了明确解释，即政府和“参加公司”之外的任何组织无权在契约约定的期限和区域内进行电业经营，且“本区域”是“上海市政府现在管辖区域及此后增添管辖之区域”。^[20]那么，联合电力公司及其“参加公司”将通过此条约在约定年限内对上海的电力事业进行独占经营，且其经营区域会随着城市辖区的扩大而向外延伸。

联合公司的利益将根据不限定边界的专营权而不断地扩大，如此条款并不鲜见于契约中。例如，联合电力公司若以任何一种方式取得“参加公司”之发电设备和财产，政府不得向任何所涉对象征税；因公司向政府缴纳专营权报酬金，遂其对本区域内的土地和不动产之外的任何种类财产均不缴税；公司除本契约内明文约定税款以外，无须缴纳其他任何现行或将来之直接或间接税项，或支付任何其他款项。诸如此类条款共同构成了享有政府许可的获利最大化模式。依此，公司在未来所获得的权益要远远大于契约中的既定部分，联合电力公司可以依照契约在电业专营权期限内对于经营区域内的各种利益予取予求。

2. 参股者失去自主权

在政府和公司的关系之外，“参加公司”也是重要的一端。根据契约第 1 条西款，“参加公司”为“有售电配电专营权之任何电业公司，而确实持有并置有联合电力公司普通股百分之五以上者”。材料并没有说明 5% 从何而来，遂本文根据相关条款进行了如下推算。契约规定，“联合电力公司于组织时，应以其普通股总额 20%，委托金融机关公开招募，请本市居民认股”，那么供“任何电力公司”认购的股票为总额的 80%。契约中另有定义使此 80% 可以逼近 5%，从而

对“参加公司”做出解释。

契约中，“投资公司”是一种特殊的“参加公司”，即“任何人而持有一个参加公司，具有表决权股份百分之五十以上者”。那么，假设存在一个“投资公司”认购了 51% 的普通股股份，最多可有 5 家电力公司认购所剩 29% 的股份而成为“参加公司”。所以，5% 的股份认购下限只容许几家大电力公司同时参购股份。但第 16 条丑款约定，“联合电力公司所可供应之总电量中，每一电业公司所得配购置电量，应依照其就联合电力公司普通股实存总额中所持有股数之比例计算之”，^[21]所以各家的参股份额并不能止为 5%。

在各“参加公司”的购电配额与持股份额之关系中，“电力”与“资本”两者被紧紧地捆绑在一起，资本投入是各家得以撬动“电力供应”的唯一杠杆。或有人提出，各公司在其原电力专营权契约有效的情况下可以自行发电和扩容，上述两者并没有如此密切的关系。市政府在契约修订过程中对此做出了说明：

各电业公司虽参加联合电力公司，对于各公司本身发电、输电、馈电之设备仍可自由扩充，丝毫不因参加联合电力公司而受任何限制。各参加公司为履行对其本身区域充分供应之义务起见，将来究自行发电若干及向联合电力公司购电若干，自可由各该参加公司分别自行审酌，加以决定也。^[22]

诚然，联合电力公司的专营权契约与各公司与政府签订的原契约在法律上是并行不悖的。但第 11 条约定，“凡任何参加公司，专营权契约中规定，各该公司应维持适当之发电设备，以供应其专营区域之需要者，此项义务得全部或一部分以向联合电力公司订约购电履行之”。^[23]结合“上电”以联合公司电站为主，其他电厂为辅的未来规划，新旧专营权之间的关系在此条款中耐人寻味。

3. 垄断性利润

据契约第 7 条，联合电力公司将向用电者收取经市政府核定的电费，前者为了实现“适当之利润”，可以随时拟定新电费标准并向政府申请核准。值得注意的是，售电经营之每年度“纯利”，即“在开始供电之第一历年之剩余时期中，应为该年度内每月平均营业投资额合年息百分之八”，“在开始服务以后第一历年内，应为该年度内每月平均营业投资额合年息百分之十”，“在开始服务以后第二历年内，及以后各历年内，应为各该年度内每月平均营业投资额合年息百分之十二”。鉴于“月平均营业投资额年息”的说法，本文认为“纯利”率应为年度数据，8%、10% 与 12% 均为年度“纯利”与年度营业投资额之比。

根据第 1 条寅款，“营业投资额”包括购建各项固定资产的成本、扩充增建的物料成本、应收账款、包括现金在内的流动资本、公司创办的各项费用、工程建设之各种费用、购置地产之成本，以及由于业务需要不能列入“营业成本”之费用。^[24]上述各项多因公司资产增加而产生，即公司的“营业投资额”将最终转化为资产。那么，契约规定“纯利”与“营业投资额”的比率亦表明，政府必须接受联合电力公司要求实现的最低投资回报率，其进而成为公司要求“调整”电价的

关键。

契约第 20 条规定，政府或与之有关的机关或企业取得一个“参加公司”的电业权时，应立即购买该公司在联合电力公司之权益，包括股份、债票，及债权在内。但假使该“参加公司”不愿出售上述权益，政府应不予购买。不论政府是否持有并置有联合电力公司之普通股，参加公司与联合电力公司间原有售电购电之办法，双方均应继续履行。^[25]可见，契约在“联合电力公司”与“参加公司”之双重电业权的前提下，通过固定两者之间的供求关系，消除了“参加公司”电业专营权的变更对“联合电力公司”的影响。

本文认为，政府取得了某“参加公司”的电业权并不意味着可以顺利地对电业权进行处置，因为该“参加公司”可以仍为“联合电力公司”之股东，从而在后者的电业权下进行经营活动。若政府购得原“参加公司”在“联合电力公司”之股份，从而成为新的“参加公司”，那么其经营活动也仅限于原“参加公司”与“联合电力公司”的固有业务关系中，后者在其电业权期限内仍然不会受到任何影响。

以上是本文对联合电力公司专营权契约中若干关键条款的解读。联合电力公司显然将依此合同成为上海电业的垄断者。联合电力公司表面上尊重原有各公司手中的电力专营权，但各公司对发电业务的依赖将使联合电力公司的专营权凌驾于旧有的专营权之上，从而使后者失去意义。此外，联合电力公司将通过契约从政府那里得到最佳的优惠政策，同时将行政干预的影响降到最低，且政府必须接受其利润标准。

事实上，市参议员对契约条款的修改意见众多，很多备受异议的条款虽然涉及各种利益和领域，但是其出发点趋同。比如，合约双方在争议发生之后，仲裁者的选择和仲裁程序的问题；政府是否须应联合电力公司之要求协助其获得所需土地的使用权；联合电力公司债券之持有人有无国籍限制，等等。其中最具代表性的莫过于众多对美商将持有上海联合电力公司半数以上之股份的预测。

对这些条款提出异议的议员们把矛头都指向了一处，他们都表达了自己对“主权丧失”的担忧，以及对国际环境的不持。在战争创伤尚在眼前并亟待修复之际，上述担忧把参政议政者置于一个矛盾之中，他们一面极力希望地方重建得到各方力量的帮助，另一面又质疑并警惕着外资的介入。市政府将市参议员的意见与电力专营权契约草案一起提交到经济部，听由中央政府决定上海联合电力公司的最终命运。

四、国家资本主义：“上海联合电力公司”的夭折

1. 战后中国：控制经济

1930 年 10 月，上海市公用局（简称市公用局）曾就“商办公用事业注册应先取得营业权”向市政府提案，案由为“惟商办公用事业公司注册，盖有两种，一种为取得营业权之注册，一种为组织公司之注册，性质固各不同。但按诸情理，似

应先取得营业权,再行正式成立公司,则其公司方有营业可言”。^[26]后市府政令训言:“至关于取得营业权证明先后问题,事属主管部会与地方官厅之关系”,应由“市政府分别咨请各主管部会商洽办理”。^[27]“主管部会与地方官厅之关系”在上海电业发展中值得关注。

上海联合电力公司专营权契约第5条约定,“政府同意,倘政府由赔偿或其他途径获得现成之发电设备时,以每具之容量等于或超过三万五千千瓦者为限,应给予联合电力公司以最优先承购任何此项设备之选择权”,这是1947年初由市政府向中央提交《上海市参议会建议补救上海市电力设备办法》的产物。这份文件也开启了中央机构与地方政府之间关于重建上海电力的对话。

1947年5月6日,中央同意资助和督导上海市各电力公司进行发电设备的修旧添新和异地拆还,其中阐述了中央政府对上海电力发展的规划:

查资源委员会设立江南电力局筹备处,原以补救上海一带电力需要为宗旨,该会尽奉主席电飭,上海及太湖流域电力网与农工建设均有密切关系,应加速建设。先正由该处勘定上海龙华嘴为发电新基地,进行整理土地等准备工作,并派员赴日接洽拆迁53000千瓦发电设备,一俟机器运到,即可积极装置。^[28]

龙华嘴位于黄浦江东岸,与徐家汇隔江相望,被称作“后滩”。中央计划“龙华嘴电厂”的电力多供应上海,并允许各民营电厂认购其股份。此外,文件中所述之53000千瓦发电机为日本赔偿,而此项正是上海向中央申请拨发之重点,但初期赔偿物资已经配发无余。

1947年4月4日,中央行政院秘书处将“上海市参议会建议请准本市电厂合组联合电气公司并拨交日本赔偿之50000千瓦电机一部”的提案交经济部资委会审核。6月4日,经济部表示,中央资源委员会“本误为原以该市电厂分散,而日本初期赔偿设备为行政院赔偿委员会分配于该市者,只有53000千瓦机器一套,自应由政府规划装置,再将所发电能分配电厂,并将赔偿所得资产按各电厂战时损失程度比例分配于各电厂”,而“上海各电厂既有联合组织,则装置53000千瓦机一套无问题。在目下政府扶植民营事业政策之下,本会江南电力局拆迁日本赔偿设备工作既未开始,本会自可同意将53000千瓦机一套让售上海市联合电气公司等”。^[29]

可见,筹组联合电力公司不仅是地方政府和企业的自主逻辑,也是获得中央部会物资支持的先决条件。或者说,上海电力工业走向联合发展也是中央政府干预地方经济的目的。“联合电力公司”由此成为中央与地方之间的中心话题,随后两者之间有关于此的众多分歧也逐渐浮出水面。

1947年9月,市府向经济部汇报了大致三点:其一,各电力公司代表连同金融界人士共8人组成“银团”以协商筹组工作;其二,派员赴日查看再决定是否承购中央批准让售之发电机;其三,上海市联合电力公司组织性质为中美合资,其各项规程拟参考沪西电力公司成立经验办理。^[30]11月,经济部强调“惟联合

电力公司之创设应依照法定程序进行,由地方监督机关正式核转到部,再行核办。至合约方式,前沪西电力公司所订之专营契约系不平等条约存在期间,为解决越界筑路区域之供电悬案迁就事实,现在时移势迁”,^[31]“在不平等条约废除后之今日,此项方式自不应再予援用”。^[32]

经济部的态度表明问题不仅限于公司组成方式本身。1860年代开始,公共租界当局在界外筑路并取得事实上的管辖权和各项公共事业经营权。市公用局自1924年起曾就美商上电私自在“准租界”经营电业一事数度与其交涉。双方终于1935年初签订电力专营权合约,设立沪西电力股份有限公司,华资控股49%。^[33]可见,市府所谓“参考”的股权结构显然触动了中央政府在战后坚定维护国家主权的神经。

1947年11月29日,中央据立法院通过的《电业法》对“联合电力公司”计划及专营权契约草案提出了明确的意见。据《电业法》,电业权是经中央主管机关核准在一定区域内的电业专营权,其方式分为:在区域内自发供电力或转售与其他电业者;向其他电业者购电转供区域内用户或其他电业者;经营电力网购售各电业者之电力;经营中心发电所,向其他电业者趸售电力。^[34]此外,电力营业区域经核准后,不得自由伸缩;在同一区域内有两个以上电业经营申请时,在前者优先。本文据此讨论如下。

从电力系统来讲,联合电力公司的营业方式应为《电业法》规定之“中心发电所”或“电力网”。但契约明确指出营业区域为“上海市政府现在管辖区域及此后增添管辖之区域”,遂联合电力公司的经营方式又适用于“区域内自发供电力或转售与其他电业者”。可见,联合电力公司之契约规定的经营方式具有综合性,实为垄断性,而《电业法》电力经营方式的明确分类旨在反垄断。再者,若契约生效而“参加公司”的电业经营权仍未到期,由此出现的同区域内有两个营业者的情形也是违法的。

1947年初始,中央在与上海市政府的对话中不断向其渗透着自己的重建政策。首先,战后赔偿物资的分配问题让中央掌握了话语权——国民政府出台了“江南电厂”计划,并强调“一台机器无法分配多家”,以促使上海市政府提出了“联合电力公司”的计划。其次,从时间上看,《电业法》的出台与《联合电力公司契约草案》在中央层面的审议不无关系,以法令确定行业标准表明了政府对“联合电力公司”计划的强硬态度,同时也体现了中央对战后公共事业的紧缩控制。

2. 国家资本主义:外资与自由经济的末路

国民政府外交部对《联合电力公司契约草案》的审议意见提到,上海原公共租界及法租界收回后,依照中外政府间的约定,中国承认原租界内外商与原租界当局所签订之公用事业专营权契约有效。但根据《民营公用事业监督条例》,外商不得在华经营公用事业,且民营公用事业不得加入外资,经国民政府特许者不在此限。^[35]可见,中央政府虽明令禁止外资进入,但也默许美商电力公司的既成事实。

相比之下，“联合电力公司”将可能通过专营权契约来保留外资。因为若“参加公司”为外商公司，其电业权被政府收回后，只要不转售其在“联合电力公司”中的股份，外商仍是股东之一。事实上，外资在其中是不可替代的因素，市政府对此解释如下：

嗣由各公司间详细商讨，余认为此事需款浩繁，非各公司目下经济能力所能胜任，而定购发电输电设备，非筹借外资不为功，故决定由各公司之最高主持人，会同声望著于中外金融家，先行组织银团，其任务为：（一）从事于筹借外资之初步商讨；（二）为吸引此项外资起见，先与政府商讨并签订联合电力公司营业权契约，以将政府对于资金之保障，宣示于美国方面之出借人，坚其信仰。^[36]

由于外方对于借款申请顾虑重重，颇为犹豫，营业权契约订立便成为融资的前提。先组织“银团”与市府签订专营权合同，虽非常规之法，实为权宜之计。契约第 24 条约定，“银团应尽力设法于本契约签订后 12 个月内筹得为购办 10 万千瓦发电机及输电设备之外币款项”，“倘银团未于 12 月之期间内筹得上述设备所需之外币款项时，则本契约应作为自始无效”。可见，融资也是“银团”（联合电力公司）获得电业专营权的先决条件，美资便成为解决这一难题的关键。

1929 年美商远东债券股份公司（Far Eastern Bond and Share Company）从租界工部局手中收购杨树浦发电厂，并成立上海电力公司。美国洛克菲勒集团下属的 EBASCO（Electrical Bond and Share Company）持有前者约 30% 的股份并在远东地区的 63 家电力企业中均有投资，^[37] 上海电力公司为其中最大。二战前，美资控制远东电力工业的局面十分明朗。战后的国民政府明确质疑“银团”的合法性，然市府呈中央的公函写道，“是则本市电荒之解除，关系重要，实属不能再缓。且美国援欧计划明年初付诸实施，则欧洲各国势必纷纷向美添置发电机，以发展其本身之工业。届时我国发电机之订购必更加困难，交货必更延缓，为国家经济前途亦争取时间”。^[38]

美资在战后来华意愿迫切并对中国有如下期待：中国政府削减关税和其他贸易壁垒，并选择美国的私人投资实施国家重建，而不依赖白宫的贷款援助；美资在华要避免与政府资本竞争，政府不直接干预经济，中国经济应全面私有化。^[39] 然而《中国之命运与中国经济理论》描述了一幅完全不迎合美国资本的图景。国会表示，政府应该对在华外资采取 10 - 15 年的紧缩作为过渡时期政策。企业家们也认为政府应该限制具有高度竞争力的外国企业。^[40] 可见，倡导自由经济和私有化的美国资本在中国政府构建的政策围墙面前感到犹豫。另一边，国民政府一手向白宫大量借款，一手试图截断外资流入，自由经济将在国家重建中失去生存空间。

五、小 结

1948 年 9 月 2 日，上海联合电力公司向经济部申请注册，美资认购公司近

60%的股权，^[41]终未获批。以美商控股的合资方式印证了市参议员们的预测，上海联合电力公司电力专营权契约实为战后中外经济关系中的“不平等条约”，它严重超越了国民政府在公共事业上利用外资的底线。回顾本案，上海电力公司成为上海战后应对电荒之匙，美商在租界撤销后重掌上电体现了国民政府秉承事实、利用外资的务实策略。以国家资本为主导的“江南电厂”计划因无设备可用而被政府放弃，上海电力的重建便选择了地方政府引导民营资本组织联合公司的道路。于是，掌握着上海电力命脉的美国资本欲借此机会来达成垄断，终使“上海联合电力公司”被中央政府否决。

国民政府虽以国家资本主义为宗旨来规划重建，但也允许并支持民营公用事业的恢复和发展，且向既已在华的外资释放了充足的经济空间，这种“想”与“做”的背离源于政府所掌握的建设资源匮乏。但是，主权国家的信念使国民政府对外资垄断有着清醒的认识，并最终向其说不。国民政府后无力实施战后重建，退而选择坚决维护国家经济主权，这也是对“国家资本主义”经济策略的执行。

需要在此强调的是，“国家资本主义”的提出旨在诠释国民政府在贯彻战后经济政策上的基本态势。通过“上海联合电力公司”一案，我们可以看到中央政府在推动地方电力发展上所面临的困境，而捍卫经济主权则体现出国家意志的最强点。此外，鉴于“上海联合电力公司”的提案结束于国共政治和军事对峙的环境中，本文认为“国家资本主义”的概念也值得继续讨论。

1944年末，国民政府最高国防委员会颁布的《关于中国战后工业化的总方针》中规定，邮政、军工、冶金、铁路干线与大型水电站为国家资本经营范围，其余为民营。1949年9月的《中国人民政治协商会议共同纲领》中规定，国家资本主义经济是国家资本与私人资本合作的经济形式，鼓励私人资本适时地向国家资本主义方向发展。在国、共两党的经济方针中，国家资本都有着重要的地位，尽管国家资本主义只是中共建立社会主义经济的过渡形式。不论政治信仰和国际环境的变化，不可否认的是，以国家政府为主导的经济发展模式在战后开启了中国的重建大业。

注释：

[1] 裴斐 (Nathaniel Peffer)、韦慕庭 (Martin Wilbur) 访问整理，吴修垣译：《从上海市长到“台湾省主席” (1946 - 1953) —— 吴国桢口述回忆》，上海：人民出版社，1999年，第32页。

[2][3] Chiang Kai - shek, *China's Destiny and Chinese Economic Theory* (New York: Roy Publisher, 1947), pp. 161 - 162, 279.

[4] 《本市应取缔市民浪费电力一面扩充电源以裕工业用电案》，1945年，上海市档案馆，Q109 - 1 - 1999，第144页。

[5] 《民国35年1月1日至12月31日上海电力公司工务报告》，1947年，上海市档案馆，Q1 - 14 - 144，第10页。

[6] 《上海电力公司发电用煤统计表》，1949年，上海市档案馆，Y12 - 1 - 78，第19页。

- [7]《上海电力公司》，1949年，上海市档案馆，Y12-1-77，第4页。
- [8]《浦东电气公司2500千瓦新发电厂概况》，1947年，上海市档案馆，Q5-3-5471，第15页。
- [9]《上海法商电车电灯公司》，1949年，上海市档案馆，Y12-1-78-36，第35-36页。
- [10]数据来源：《上海市电力网内各区域发电容量之预测（摘要）》，1947年，上海市档案馆，Q5-3-5468，第93页。
- [11][12][13]《上海联合电力公司报告第二部分发电工程研究和预测》，1947年，上海市档案馆，Q5-3-5470，第10、9、11页。
- [14]《解除上海电荒之计划——“联合电力”计划》，1947年，上海市档案馆，Q5-3-5469，第50页。
- [15][22][36]《答复市参议会特种委员会关于联合电力公司组织等四点》，1947年，上海市档案馆，Q5-3-5467，第34、36、34页。
- [16][20][21][23][24][25]《联合电力公司营业权契约草案（上海市参议会修正本）》，1947年，上海市档案馆，Q5-3-5468，第45、43、45、44、42、46页。
- [17][18]《十一月参议会对联电力公司合约所发表的意见》，1947年，上海市档案馆，Q5-3-5467，第43、55页。
- [19]《本市各专营合约年限表》，1947年，上海市档案馆，Q5-3-5467，第38页。
- [26]《上海市公用局商办公用事业注册应先取得营业权案》，1930年，上海市档案馆，Q5-3-1823，第1-2页。
- [27]《上海市政府令字第6143号》，1930年，上海市档案馆，Q5-3-1823，第9页。
- [28]《上海市参议会建议补救上海电力办法一案办理情形的函》，1947年，上海市档案馆，Q1-14-45，第15页。
- [29]《沪市参议会要求资委会将发电机转售并将联合电力公司及接收电机具体办法并转核的函》，1947年，上海市档案馆，Q1-14-456，第18-19页。
- [30]《遵令呈复组织上海联合电力公司经过情形抄谈话会记录等文的函》，1947年，上海市档案馆，Q1-14-456，第41页。
- [31]《准联合电力公司一案请依法进行、由地方监督机关正式核符再行核办的函》，1947年，上海市档案馆，Q1-14-456，第147页。
- [32]《抄经济部呈行政院文》，1947年，上海市档案馆，Q5-3-5468，第152页。
- [33]《沪西电力股份有限公司》，1949年，上海市档案馆，Y12-1-78-36，第53页。
- [34]《电业法》，1947年，上海市档案馆，Q5-3-5468，第175页。
- [35]《外交部意见》，1947年，上海市档案馆，Q5-3-5468，第154-155页。
- [37]《上海调查资料公用事业篇之一 上海电力公司》，1949年，上海市档案馆，Y12-1-77，第2页。
- [38]《呈送联合电力公司营业权契约草案请主持批准的函》，1947年，上海市档案馆，Q1-14-456，第150页。
- [39][40] Simei Qing, *From Allies to Enemies: Vision of Modernity, Identity, And U. S - China Diplomacy, 1945 - 1960* (Cambridge, Massachusetts, and London, England: Harvard University Press, 2007), pp. 35 - 37, 38 - 40.
- [41]《上海联合电力公司登记申请书》，1948年，上海市档案馆，Q6-1-1575，第19页。

[责任编辑:书缘]