



論公營事業

周伯棣

一 引言

在君權時代，國家的重要收入爲公產收入 (Public domain) 與特權收入 (Regalia)；到了資本主義的時代，國家的重要收入爲租稅，故其國家爲租稅國家。到了今日，公營事業日益發展，此項收入亦日益增多，其在社會主義的國家，且有企業國家之稱。

公營事業乃與私營事業相對立，沒有私營事業的存在，便不能構成公營事業的概念。私營事業便是企業，乃以資本私有，自由競爭，獲得利潤爲依歸。它是構成資本主義經濟的骨幹。資本主義之發展，乃由於各種企業之發達。資本主義之弊害，亦伴企業競爭以俱來。於是爲救弊補偏，公營事業便得發展了。公營事業資本公有，與其以營利爲目的，毋寧以服務爲宗旨。所以與其稱之爲企業，不如稱之爲事業。公營事業之名稱，便於以成立。

二 經營原則

在十八世紀的末葉，公營事業的經營與私營事業的經營，沒有什麼不同。到十九世紀，自由主義，風靡宇內，公營事業，顯受排斥，其偶有存在，均與私營企業的經營方法相分離，而融化於一般行政之中。於是公營事業的經營，專受官僚主義的支配。其後，自由主義漸衰，國家及地方團體，收買私人企業，或自創公營企業，但官僚主義之作風，迄未稍戢。

官僚主義的基本特性，爲權力本位，法規中心，消極性格。此因自由主義時代，政府機關的特長，在乎支配與權力，國家與國民的關係，便爲命令與服從關係。次之，行政是繁文縟禮，法規萬能，此因權力行政，盡皆限制個人自由，而爲限制個人自由，須有法律的根據，且當時的法律思想，是嚴格的解釋，法規絕無自由裁量之餘地，於是每一細節，俱有法文，法令如毛，巨細靡遺。又爲防止官吏濫用職權，在官廳內部，必須細立規程，官吏治事，不能越雷池一步，於是消極性格遂以養成。又另一方面，國家的任務，在乎消極的保護個人的生命、自由與財產，所以國家須盡量不干涉個人之行動，此爲消極性格形成之淵源。

官僚主義是自由主義的產物，爲公營事業的大敵。官僚主義的極致，使公營事業，失去其本質。

爲排除官僚主義的弊害，發生一個反動，那便是商業主義。不過私營企業與公營事業之間，存在有根本的不同，私營企業的商業主義，要完全適用於公營事業，幾乎是不可能的。實際上，應用的結果，幾全是失敗的。

所以在公營事業的經營上，官僚主義固須排斥，商業主義亦不能採用。公營事業的經營，究應採取何種指導原理？經濟學者或經營經濟學者，普通舉出非營利性與經濟性兩個性格，以爲公營事業之指導原理。蓋公營事業一方面固非爲營利，他方面卻須求其經濟。申言之，公營事業的經營，目的固與私營事業不同，方法卻與私營事業沒有兩樣的。——那同樣須以最少的勞費，獲得最大的效果。

三 經營能率之測定

公營事業比了私營企業能率低下，常爲世人所詬病。然公營事業的經營能率必須較低於私營企業，卻無理論上之根據。有的說公營事業沒有營利的刺激，所以效率降低。然營利的刺激，一方固有長處，他方也伴有弊害。利弊相消，營利心並非爲私營企業成功之要訣。公營事業之所以不如私營事業者，除營利心外，必另有原因。那主要的原因，第一、公營事業之經營組織與經營方法是否得宜。第二、在私營企業固有測

定經營能率之基準，而在公營企業，則常缺少適當之基準。故要抬高公營事業的經營能力，必先改善經營組織與經營方法，同時又須設立適當之基準以爲測定經營能率之基礎。而此兩者，事實上均屬可能，不過一般人均未注意及此罷了。

私營企業的經營能率，常由利潤的多寡來測定，此項基準在公營事業殊不適用。因公營事業的收益，由財政情形而變動，又受社會政策所約束，且因賦有種種特權，其結果必有相當收益，故收益的多少，不能爲經營能率之考驗。

通俗的方法，常將預算與成績相對比，以測定公營事業的經營能率。如果預算的內容與形式相當合理，且能隨情形的變化而有適當的修正，那麼這個方法，確有意義。可是徵之實際，公營事業預算的內容與形式，既不易求其至當，而財政上對於公營事業的誅求，每感過重。故欲以預算與成績相比較，而求得公營事業之經營能率，實至爲危險。

以利潤的多少，來測定經營能力，此在公營事業雖不甚合宜，卻也不無意義。此因利潤的多少可以測定公營事業經營的經濟性。我們拿條件約略相等的公營事業與私營企業一相對比，於是由利潤的大小，可以窺見經營能率的高低。不過公營企業與私營事業有類似點，也有差異點，兩者的比較，在可能範圍內，須有相當的限制。詳言之，公營事業的經營能率之測定，固屬重要，此外更須附之以行政能率的測定與政治能率的測定。蓋政府機關非爲單純的經濟團體，同時且爲行政團體。

與政治團體之故。但公營事業的政治能率，不能以數字來測定，行政能率之數字的測定，卻尚屬可能。此即把公營事業作相互的比較研究，或把同一個公營事業作歷史的變遷過程的分析，也就可以求出行政能率的不同了。

四 費率的決定

公營事業之收益主義的經營，非為現代社會特有之現象。中世的公營事業，多為獲得財政收入而經營；重商主義時代的初期，公營事業亦為獲得收入之手段。在社會主義社會，若干公營事業，亦為收益而經營。

公營事業的收益主義的反對論據，約有下列兩點：（1）公營事業而採收益主義，能壓迫工資與薪給。（2）國民所得將失去均衡。——此因公營事業之利用者，多為下層階級，公營事業的盈餘，即為下層階級的榨取。

公營事業之存在理由，在乎公共利益之實現，不在乎收益之獲得。但公營事業實現了公共利益，同時又獲得收益，卻為事理之所許。公營事業的盈餘，含有消費稅的性質，能壓迫中下層階級的利益，不過一切消費稅既不能全廢，何獨對於公營事業的盈餘而加以排斥？租稅經濟有一定之限度，如稅制尚有改革之餘地，政府為避重就輕，專着力於公營事業收益的獲得，那當然是不應該的。

公營事業的盈餘，如能用之於社會政策的實行，則收益主義的經營，將更為正當。

不過有的事業，公營私營，兩皆許可；有的事業，只須公營，不許私營；在後一場合，收益主義的經營，卻不應存在。又各種事業，其所具有之公共性，並不一樣，其公共性特大之事業，收益主義的經營，亦應加限制。

公營企業的盈餘當繳納於一般會計，但並不是全部盈餘盡皆繳納之。公營事業盈餘，得充事業擴張資金，又可供擴充資本，以減輕財政上之束縛。不過此種收益主義的經營，卻不可漫無限制。

要之，公營事業的費率，當參照收益主義決定之，乃為不可否認之事實。

五 經營組織

在資本主義國家，初辦公營事業的時候，其組織，與其他的行政組織並無不同；即為純粹行政企業的形式。公營事業之經營能率較低於私營事業，便是為此。但到後來，公營事業漸漸採取特殊的組織，於是經營能率，亦日益增進了。公營事業的經營組織，具有下列幾個類型：（一）獨立的公營事業；（二）自治經濟體的公營事業；（三）私法形態的公營事業；（四）官商合辦企業。茲略加說明：

（一）獨立的公營事業——由純粹行政企業進化過來，它有獨立的經營組織；同時與行政事業相分離，它有獨立的財產組織，獨立的會

計整理，獨立的公經濟的執行方法，獨立的公經濟的勞動條件。

(二)自治經濟體的公營事業——此與政治上的自治相對立，而為經濟上的自治，此時承認其有自治權，獨立的法人格（公法人）使經濟與政治相分離，使公營事業得有充分的發展。不過經濟與政治不能作澈底的區別，為尊重國家行政的統一與地方自治體的自治權，則對經濟自治體的公營事業的發展，便不能不加以限制。

(三)私法形態的公營事業——這裏有兩個形態，一為公有公司，以企業的經營為目的，卻無固有的企業財產（固定資產），二、不但是企業的經營，且亦保有固有的固定資產。在國家財政困難的時候，私法形態的公營事業可發行公司債，易得獨立的發展。

(四)官商合辦企業——在官商合辦的場合，務使公股有決定的實力，庶可不失公營事業的本意。關於價格的決定，由公股方面多加審核，技術經營的運用，由私股方面多加協力，則此種公營事業當更有成就。

經營組織的良窳，可以左右公營事業的能率。但過於拘泥於經營組織，卻反而使公營事業的真正目的，不能達到。所以經營組織不過是手段，不是公營事業的目的。

要之，公營事業的獨立化與法人化（普通為公法人）乃為各國一般之現象，惟其具體的內容，則隨國情而不同，未必完全一致的。

我國的公營事業，多為純粹行政企業的形式。獨立的公營事業，雖

非沒有，但多不完全。因監督行政與公營事業行政最不容易求其區別與調和之故。

六 人事行政

公營事業的人事行政與政府機關的人事行政略有不同。第一、公營事業的經營須有特殊的素養與技能，因之在人事行政方面，須有相當的獨立性。第二、公營事業雇有許多員工，此等員工與官吏的性質不同，亦即人事行政牽涉到勞資關係的一側面。

次之，政府機關方面，有所謂文官制度（Civil service）。公營事業方面亦有所謂幹部制度（Industrial service），就是培養種種專才，優其待遇使之久於其任。又經營的主腦人，須具有領袖之資格，但此種人才須為企業家；單純的政治家或行政家是不夠的。公營事業上自然科學的技術常占重要的地位，所以於總經理之外，常設總工程師以統率之。

以上為獨任制。有時還設理事會。獨任制與理事會制孰優，卻非一言可決，當看公營事業所擔當的職能與權限而定。

理事的人數，沒有一定，但不可太多，最少三人，最多九人，五人或七人較為適當。任期不可太短，太短不能發揮其成績，且改選時不可全數改選。理事的選定，不宜採取利益代表主義，因理事代表各種利益，使公營事業的運營反而不易成功。

七 結論

中山先生主張「節制私人資本，發展國家資本。」所謂發展國家資本便是創辦公（國）營事業。公營事業在世界潮流上，在我國的國體上，均為重要的經濟要素。公營事業的成敗，關係於我國社會經濟之發展，至深且大。

然而我國歷年以來，創辦公營事業類多失敗，尤其是國營事業，其內容之腐敗，與行政效率之低下，更為世人所詬病；於是一般人便對國營事業失去信心，毀滅希望。中山先生之理想如彼，我國之事實如此，言之亦堪痛心。

土耳其總統闡明土國政策（一）

土耳其總統伊諾努（Ismet Inonu）十二日致電答覆合衆社歐洲副經理賓克萊向渠所提出之下列八項問題：

問：閣下能否說明如何利用美國所提議支付之款項，換言之，即該款項供經濟發展之用，抑供軍事發展之用？

答：美國所予之援助，將作為軍事目的以及供給經濟發展目的之用，並將要求自國際銀行貸款，以為復興與開發之用。

問：世界密切注意土耳其尙有待於放棄一黨制，而採取多黨制，在目前是否有作更進一步之民主化計劃，閣下能否見告該計劃究為何者？

答：土耳其所作之發展民主制度與民主生活方式之努力，乃屬熱烈與誠摯者，偉大之成就業已完成，民主之演進將繼續不間斷進展，直至其達成其理想之形式。

問：閣下對韃靼尼爾海峽之未來，作何見解，土耳其對未來會議，關於通過此一海峽問題，是否擬提交任何特殊方案？

答：土耳其正如上年八月致蘇政府所聲明者，深信海峽之現行政制，仍為歷來辦法中最公正與最良好之均衡制度，能令各方滿意者。如有一國對此政制發現某項不滿理由，則該國隨時可要求根據蒙德婁條約所規定之程序，召開一次會議，以便實行修改。（下見二十五頁）

然則我國的公營事業為何辦不好？這抽象的說，由於官僚主義之作祟，官僚主義的基本特性，如上文所述為權力本位，法規中心，消極性格。因其是權力本位，所以凡事只謀自己的方便，不謀人民的便利，一切的一切，不是為了平民；因其是法規中心，所以推拖成性，行政之遲緩，出人意外；因其是消極性格，所以墨守成規不求改良，其行政的浪費，更屬意中之事。我國的公營事業，在組織上縱已脫去純粹行政企業的階段，在精神上卻尚未進入獨立的公營事業的境地。官僚的勢力，侵入公營事業，一切用人，均非朝中有人莫辦，一切行政，均屬並不關心民瘼。公營事業，真的成為「官」營事業了！