



統制經濟聲中公營事業之討論

沈觀宜

一 導言

吾國統制經濟之呼聲，兩年前甚囂塵上，嗣乃漸歸於銷沉。最近新貨幣政策宣布以後，對於全國貨幣之管理，已有統制之步驟，於是所謂統制經濟者，不免又有人追憶及之。茲編所討論之目標，雖只限於公營事業，究亦可屬於統制經濟範圍之內。惟作者之意見，以為從來言工業政策者，不外出於（一）國家干涉，（二）自由放任之二途。歐戰以還，國際間之競爭愈烈，各工業先進國多趨向於國家干涉之政策，而干涉之程度及步驟，則各隨其國情而異。如俄、如意、如德、如日則其尤著者也。顧吾國政府對於私營事業，素以放任為主，其公營事業則每因種種關係，效率低微，圖存之不暇，遑論其他。雖不無少數具有可觀之成績，但整個之系統，又不免有破碎支離之弊，倘欲藉以應付未來危急之時局，似乎難而又難。但就一二交通事業與國防之關係處着想，則可知公營事業之意義，初不只限於自身盈虧之問題已也。

其次，就公家財政之立場言之，公營事業本可負一部份之責任，顧吾國官業收入，在國家歲入中所佔之地位，向不及百分之三，可謂微而又微。所以國庫之大宗收入，不得不靠關稅、鹽稅、統稅等等，更有不敷，則不得不求助於公債。倘公營事業對於國庫多能挹注，則人民租稅及公債之負擔可望減輕，尤以稅率之提高愈近於飽和之程度，則愈失其均平之本意。所以公營事業在公家財政上之意義，不容輕易抹殺也。

以上係略就國防及財政兩點言之。今再就公營事業之本身加以觀察，則其使命又可分為二：（一）在自由競爭時，可以維持市價之均平；（二）在獨占時，保持專營或專賣之權不落於商家之手。二者於國計民生均負重大之責任，此就經濟上之立場而言者也。吾國公營的交通事業及公用事業，多由國家賦予優越之權，營業上富有壟斷之力量，足使競爭者無存在之餘地，雖其性質不容專以營利為目的，而必須兼顧人民負擔之能力，但其私經濟的企業之立場固尚存在，虧損之可能性本已極少。惟據近年統計之報告，國營中之鐵道郵政皆屬虧損，省營

103552

中之電政皆有虧無盈（參看下表統計表），雖歷年政治之不上軌道，爲其原因之一，但人事之有改進之餘地，或亦爲實情耳。

總括言之，吾國公營事業，無論其爲國有、省有、或市有，要皆爲政府直接力量之所能及，由以上三點觀之，實有分門別類，各行改進之必要。近來國營之郵電、鐵道、航政各種事業，已無時不在整理督促之中，倘能循此前進，則當先求保持其私經濟性質之企業立場，以營業化爲改進之目標，俾能對於公家之財政，多所挹注，然後進而求整個系統之合理化，則所謂統制經濟者，在於公營事業方面，或尙有實現之可能乎？

二 公營事業之分類

公營事業者，係指由公家（包括國、省、縣、市各級）或公共團體所經營之事業而言。如各種社會事業、交通事業、公用事業及生產事業，凡以公共機關之資格經營之者，皆屬於此。公營二字，係對私營而言。素來習慣，每有官辦及商辦，或國營及民營之分，其對峙之情形雖與此略同，但其涵義之範圍，究不若公營及私營二語所包括之廣，所以本文決採用之。

近來經營經濟學多分公共經營爲三類，（李弗曼氏之說）

（一）公營機關——全無營利之目的，所收規費之高下，不以開支爲標準。其支出之來源，爲國家所付與之經費。如各種試驗場、陳列所及公立之學校、醫院、國防工廠等。

（二）公營經濟——雖亦不專以營利爲目的，但其經營原則係以最小之費用獲得最大之公益爲主旨。所定之價格，係以成本爲標準，但有時亦有不敷成本之時。如郵政、鐵道、電報、電燈、自來水等項事業是。

（三）公營企業——以營利爲目的，其經營原則大都與其他私營企業無所異。如礦山、農場、山林及專爲營利之公立工廠等。

綜以上三類觀之，足見公營經濟與公營企業二者之間，分別甚微。蓋就公營經濟中論之，國營之交通事業及市營之公用事業，雖都應只以成本爲定價之標準，但其性質與公營企業相合之點甚多，況公家爲增進其財政收入起見，對於此種事業之盈餘，不能不多所希望。所以以上之分類，頗有人持反對之說，謂不如使公營經濟及公營企業二者合併爲一，統稱之爲公營事業可耳。本篇所討論之目標，即係根據此說。吾國之公營事業，可分爲國營、省營、市營三類，而尤以國營之成績爲最著，統計材料亦較爲完整。省營則各省差別甚大，市營幾等於鳳毛麟角。

國營各種事業舉其舉大者，其屬於交通部者，爲郵政、電政、航政；屬於鐵道部者，爲各鐵道；屬於財政部者，爲中央銀行、中央造幣廠及印刷局；屬於建設委員會者，爲首都電廠、戚墅堰電廠、淮南煤礦局、電機製造廠。

各省市舊有之公營事業，如官硝局、官紙局、官緞局、墾務局、工藝局、桑蠶局、林業局等等名稱，其內容多只合於公營機關之性質，鮮有足稱

爲公營企業者。國民政府成立以來，各省市之各種建設事業逐漸推行，如公路、長途電話、長途汽車、電燈、自來水、輪渡等，其尤著者也。大體論之，可分爲：電政、路政、航政、工業、商業及鑛業五項。

此外附有官股之各種事業或與外商合辦其性質非純粹公營者，均不在內。

三 我國公營事業之經濟的狀況

(甲) 國營事業

我國國家預算中之會計科目，原列有「官業收入」一門，十八年度以後，乃改爲「國有事業收入」。同年度並增加「國營機關撥款收入」一門，但二十二年以後，即改爲「國有營業純益」。此會計科目變更之經過也。茲將數年來國家預算決算中，關於國營事業收入之數目，就材料所及，分別擇要列之於次：

二十二年預算經臨合計：

(1) 國有事業收入

一、六七四、二六二元

(2) 國有營業純益

一、一三八、五三八元

二十三年預算：

(1) 國有事業收入（經常門）

二〇、九六五、〇五〇元

(2) 國有事業收入（臨時門）

三三九、〇一〇元

(3) 國有營業純益（經常門）

八、三四九、五六七元

以上所列係預算數目，至於歷年各項決算，更根據中央會計總報，摘錄之於次，以資比較：

二十年度決算：

(一) 國有事業收入

(甲) 出品售價

一五二、五九八·七三

(乙) 醫院學校收入

一五九、三四六·〇九

(丙) 其他

一、一八二·一一

合計

三二二、一二六·九三

(二) 國營機關撥款收入

(甲) 交通

七四〇、〇〇〇·〇〇

(乙) 鐵路

四、七五六、五七七·六五

(丙) 銀行

一、二〇〇、〇〇〇·〇〇

六、六九六、五七七·六五

合計

二十一年度決算：

(一) 國有事業收入

(甲) 出品售價

一六一、三〇八·〇七

(乙) 醫院

二四四、八六〇·四二

(丙) 其他

二六、八七四·七二

合計

四三三、一〇三·一一

(二) 國營機關撥款收入

(甲) 交通

一、二三九、九二〇·〇〇

(乙) 鐵路

一三、四七二、七七一·六六

(丙) 銀行

合計

二、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇
一六、七一二、六九一、六六六

二十二年度決算：

(一) 國有事業收入

(甲) 國有鐵路收入

一六、七八一、二六二、一七〇元

(乙) 其他

九五七、二七三、三三三

合計

一七、七三八、四三五、五〇〇

(二) 營業純益收入

(甲) 中央銀行

二、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇元

(乙) 其他

四五二、四四六、七九〇

合計

二、四五二、四四六、七九〇

以上數字可以窺見國營事業之經濟狀況。在此數年之間，會計科目及其內容，屢有更改，所以歷屆之數，不易互相比較。惟吾人所不難計算者，則為國營事業收入在國家財政上所佔之地位。計二十年度國有事業收入暨國營機關撥款收入兩項，只佔國家總收入百分之十一。一強；二十一年度則為二·九。二十二年度國有事業收入及營業純益收入兩項，較上年度雖頗有增加，但同時國家之總收入亦增，所以其百分比亦只為二·五。以上百分比，持較歐洲各國之公營事業收入，最少者佔國家收入百分之十六，最多者佔百分之七十，未免瞠乎後矣。然因此更可知今後儘有改進之餘地也。

上列之數，只可得國營事業收入之總概念，其中如出品售價及醫

院學校之收入，本只具規費之性質，並非純以營利為目的，尤不在吾人討論範圍之內。至於國營事業之含有企業性質者，擬分為下列七項，略述其緣起並舉其近年盈虧之數字，藉作更進一步之觀察焉。

(一) 鐵道 我國鐵道，始於前清光緒七年，開平鑛務局所造之唐胥路。嗣後繼續經營，至民國二十一年止，據鐵道部所報告國有鐵道為平漢、北寧、津浦、京滬、滬杭甬、膠濟、平綏、粵漢、隴海、正太、廣九、南潯、道清、吉長、吉敦、四洮、洮昂等十七路，共長六、九二一、〇一一公里。其他如杭州、漳廈、潮汕、新寧、潘海、吉海、齊克、洮索，及中東、南滿、滇越等路，或為民業，或為中外合辦，或為外人承辦，均不在內。二十一年度國有鐵道決算，除吉長、吉敦、四洮、洮昂等四路不計外，其盈虧之數如下：

路	別	本	年	盈	餘	本	年	虧	折
京滬	滬	二八〇、八二一、五九元						三四、九〇一、九八元	
滬杭甬	甬							八、〇三四、六一五、八二	
平漢	漢							一、一〇六、六九九、六三	
北寧	寧							一〇、一五六、五三一、七七	
津浦	浦							七、九六六、四〇二、〇三	
龍海	海							八二〇、五七七、六三	
汴洛	洛							七、一六三、〇九二、〇八	
平綏	綏							一、五六五、三三	
膠濟	濟								
湘鄂	鄂	四、〇〇六、二二三、七一							

附屬於郵政之郵政儲金匯業局，開辦以來，頗有成績，截至二十二年止，全國辦理儲金之郵局，共為五百三十五處，儲戶總數共為十五萬

年別	營業收入	營業支出	虧損
二十一年	三、三三九、六元	六、六五、七〇元	六、四六、三三元
二十二年	三、三三〇、五元	五、六四〇、六元	三、三一〇、六三元

（一）郵政 我國郵政開辦於前清同治六年，暫由海關總稅務司兼辦。宣統二年始設郵政總局，以前海關兼管之郵政，始由郵傳部接收。民國元年，郵傳部改為交通部以後，民營信局漸見消滅。華府會議時，通過撤廢各國在華客郵之議案，我國郵政始告統一。二十一年度及二十二年度收支及虧損之數如下：

據上表所列十五單位中，盈餘者只有五單位，其餘盡屬虧折。而虧折之數幾及盈餘之五倍，兩數相抵，尚差二千九百餘萬元。惟所有虧折之數，所包括之項目，不一而足，必須詳細分析，始可斷定得失之所在，不能一概諉為營業之過耳。

粵漢南局	一、九三三、二六·五〇	
廣九		七二、九二〇·八一
正太	四一、〇七五·八三	
道清		九八六、五七三·三六
南潯		六三三、一三三·一六
合計	七、四五一、九三五·二六	三六、七九六、四三五·九七

零三百七十三戶，儲金總數共為二千六百三十二萬五千八百七十四元三角八分。每戶平均之數，為一百七十四元強。二十一年度與二十二年度收支及盈餘之數如下：

年別	收入	支出	盈餘
二十一年	七、三三、四三·五元	五、三三、三〇·七元	二、〇〇、一三·八元
二十二年	五、八〇、四三·〇元	三、六四、〇三·五元	二、一六、三九·五元

（三）電政 電政分有線電報、無線電報、部辦電話三種。有線電報始用前清光緒五年大沽口礮臺與天津間之軍用電報。無線電報始於北洋大臣袁世凱在天津所創辦之無線電臺及無線電報學校。國民政府成立以後，無線電報業務始見正式開展，其始由建設委員會主辦，後歸交通部。頻年全國各電臺之數，時有增廢，截至二十二年止，共有三十九臺，全國共有收報機一百二十三部，發報機九十九部。其業務在交通部所主管事業之中，當推首屈一指。

部辦電話分市區電話及長途電話兩種。市區電話已辦者，有南京、上海等十九城市，其中當以上海局之成績為最可觀。長途電話以省區為單位，計分十二區，在蘇、浙、皖、魯、冀、豫六區各設管理處；其餘贛、湘、晉、遼、吉、黑、熱、綏、蒙等六區俱由電政管理局兼管。

下列二十二年度電政各部門收支及盈虧之數：

項別	收	入	支	出	差	附註
有線電報	一四、一四、三九二·八五元	一〇、〇二一、八九五·八五元	十四、〇九二、四九七·〇〇元			營業雖有盈餘如上數，但除撥充資本及還債之外，尚有官電軍電欠費四百餘萬元，其支出超過收入為數甚巨。
無線電報	四、七三、〇〇〇·〇〇	一、八九六、〇〇〇·〇〇	十二、八二七、〇〇〇·〇〇			以上盈餘除撥充資本及還債之外，其餘撥充補助有線電報及市區電話。
市區電話	四、七一〇、〇〇〇·〇〇	三、五〇〇、〇〇〇·〇〇	十一、二一〇、〇〇〇·〇〇			營業雖有盈餘，但撥充資本及還債外，尚差五十八萬餘元。
長途電話	五三〇、〇〇〇·〇〇	二四〇、〇〇〇·〇〇	十、二九〇、〇〇〇·〇〇			上列盈餘除撥充資本還債外，淨餘二十八萬餘元。

(四) 航政 招商局創於前清同治，迄今已有六十年之歷史，因辦理不善，營業衰落，於二十一年由交通部收歸國營。舊債本息合計達二千二百餘萬元。二十二年撥中英庚款水利工程一部份之款英金三十萬至四十萬鎊，暫充該局改進航業之用。近來添造新船，開駛航線，開源節流，正在整理之中，惟營業情形尙無統計材料，可供參考。

(五) 中央銀行 中央銀行開辦於國民政府成立以後，營業發展頗速，惟其經營方法與各國之國家銀行頗有不同。新貨幣政策實行之後，其意義更為重大矣。近年純益之數，列之於下：

二十年度純益	四、八七〇、四〇三·七三元
二十一年度純益	一一、九六一、九三三·三九
二十二年度純益	一〇、七三四、二四四·八四

按二十一年度及二十二年國家收入決算內，關於中央銀行之撥款，俱為二、〇〇〇、〇〇〇元，則尙不及其純益五之一也。

(六) 造幣廠 中央造幣廠於民國十七年，就上海造幣廠改設。二十二年實行廢兩改元後，始於三月一日開鑄。鑄成之幣審查合格後，交由中央銀行發行。照章並得鑄造甲乙兩種廠條，流行市面，藉以便

利銀錢業之收解。一年以來，每日鑄幣數目，由五千元增至三十五萬元。乙種廠條每日出品二百條，以機器能力論之，尙不止此。惟其經營狀況未有資產負債平準表可資參考，祇有開支數目及鑄幣數目可資比較，茲為計算鑄幣費如下：

項別	二十一年度	二十三年度	附註
開支數目	一、七〇、三九九·四元	二、五八四、〇〇三·〇〇元	
鑄幣數目	元、〇〇〇、九六〇·〇〇	七、九七、二二〇·〇〇	
鑄造甲乙兩種廠條數目	三、三三、〇〇〇·〇〇 二、三三、〇〇〇·〇〇	四、〇二五、〇〇〇·〇〇 四、〇二五、〇〇〇·〇〇	廠條每條以一千元計，合如上數。
生產總數	三、一八〇、九六〇·〇〇	二九、〇〇〇、元二〇·〇〇	
鑄幣費	五、四%	二、七%	

二十二年之鑄幣費為百分之五·四三。即謂每一元之生產，占開支費中百分之五·四三。二十三年之二·一七%較之已覺進步。因二十二年係由三月一日開始開鑄，只有十個月之生產，而固定開支或並未能減少，所以鑄幣費之百分比乃如是之高。至開支數目想並不包括資產利息及機器折舊在內，所以實在之鑄幣費倘照營業會計估算起來，尙不止此也。

(七)印刷局 財政部印刷局創議於前清光緒三十二年，建築於

三十四年，開工於宣統二年，完成於民國五年。初辦時幾無營業之可言。民二以後，始漸有收入，但仍不足供給開支，按月經費均仰給於部款。民三以後收入足供周轉，始不再領費。自是迄今，開支悉藉營業收入為挹注，但亦時有不敷，歷有虧負。近來年收支數目如下：

年 別	收	入	支	出
十九年	一、三七一、五一·三九二元	一、二一〇、二三〇·一五〇元		
二十年	一、五四一、〇三〇·七五四	一、六一六、九二三·六四〇		
二十一年	一、三九一、五六七·九六〇	一、三七〇、八二一·七八〇		
二十二年	一、二〇四、六一三·三一〇	一、二〇一、六〇〇·五一〇		

該局開辦近三十年，投資甚巨，惟歷經事變，元氣損傷，重以管理不善，債累日積，營業不能保其信用，工作時有停滯之虞，險象環生，瀕於傾覆。倘據上列歷年收支數目觀之，則情形並不如是之嚴重，惟此非營業會計，僅為流水帳之報告，不足為憑也。財政部於二十三年加以整理之後，資產定為五百萬元，負債方面，因民七借入巨額外資，未能用於生產，到期未償，本息積欠至今，原約訂明複利計算，即此一宗債務，為數已不貲，加以歷年虧損，負債甚巨，但正確之數字，尚未經核算也。

103557

(八)建設委員會主辦之事業 建設委員會成立於國民政府定都南京以後，所營業之事業，除無線電報已劃歸交通部者外，其他事業如發電方面，頗著成績。下列該會各種事業二十一年七月一日至二十

二年六月三十日盈虧之數：

類 別	盈	餘	虧	損
首都電廠	四九〇、〇四〇·二七元			
威墅堰電廠	一九四、四六七·七二			
電機製造廠		六四、七六〇·〇八元		
淮南煤礦局		一二、九一〇·九七		

以上盈餘與虧損相抵之外，尚有盈餘六〇六、八三六·九四元。

國營事業盈虧總觀察 二十一年度之鐵道營業，虧多盈少。盈虧相抵，尚差二千九百餘萬元。此外屬於交通部者，郵政二十一年、二十二年俱虧。二十二年因支出緊縮，所以虧損亦少。郵政儲金匯業二十一年兩年俱有盈餘，以之彌補郵政虧損之數，尚為不足。二十二年度電政各門中，無線電報，長途電話均有盈餘；有線電報，市區電話雖盈而實虧，俱賴無線電報為之抵補。航政則招商局本大虧，近正撥款整理。總結言之，交通部所主管之事業，盈虧參半，加以擴充資本之關係，僅足互相彌補，以圖自給，於國庫不能多所挹注也。中央銀行營業尚好，二十一、二十二兩年純益俱在一千萬元以上。中央造幣廠無平準表可資參考，所計算之鑄幣費恐尚有不盡不實之處，但持較德國之一·七五%已屬過高。惟國家造幣本不宜有大利益，其收入僅以能維持費用為已足。北平印刷局負債甚重，加以環境關係，營業不振，恐不易翻身。建設委員會

103558

各事業二盈二虧，合計之，盈多於虧。所盈之數亦只足留為擴充本事業之用。由以上種種情形觀之，則國營事業在最近之將來，尙不能加以樂觀也。

(乙)省營事業及市營事業

各省市之公營事業極不一致。根據二十二年度地方營業概算會計科目分為電政、路政、航政、工業、商業、鑛業等門，各視該省市之情形而異。茲先分列十三單位各種事業概算總數於下：

省市別	歲入	歲出	比盈	較虧	備考
江蘇	四三三、二六八元	四三三、二六八元			電政虧，路政盈，航政盈，以上盈虧相抵所差之數，由政府撥付資本抵補。
山東	一、八九七、六七五	一、七四九、九六六	一四七、七〇九元		路政，工業，商業俱盈。
河南	七七三、六四七	七二八、〇五五	四五、五九二		電政虧，路政，工業，商業俱盈。
湖北	一、五八五、二〇〇	一、二九二、四四八	二九二、七五二		電政虧，路政，航政，鑛業俱盈。
安徽	四五五、〇一七	四五五、〇一七			電政虧，工業盈，路政收支適合。
察哈爾	三八、〇一六	二二、六六一	一五、三五五		鑛業盈。
南京	二、九四六、九三二	二、八七九、四三四	六七、四九八		自來水由政府撥付資金後，收支適合，路政盈，典當盈。
上海	一、三八〇、六二六	八六四、二一三	五一六、四一三		輪渡，碼頭，銀行俱盈。
青島	七六五、一六八	四三二、六七二	三三二、四九六		自來水盈，工廠虧。
浙江	三、五三八、三九四	二、八七一、七四九	六六六、六四五		電政工業俱虧，路政盈。
江西	七、〇八六、七七七	七、〇五六、七〇二	三〇、〇七五		路政由政府撥付資本後，所餘移充預備費。
雲南	八二二、七六四	五九四、四六三	二二八、三〇一		電政工業俱虧，路政商業俱盈。
青海	二、八八〇	七、六五六		四、七七六元	電政虧。

以上總數所包括之各項事業，在十三省市中，盈虧之情形，爲之統計如左：

科目別	盈餘	虧損	收支相抵	總數	附註
電政	1	7	1	7	

路政	六	一	二	八
航政	三	一	一	三
工業	四	三	一	八
商業	六	一	一	六
礦業	二	一	一	二

省營市營事業盈虧總觀察 二十二年度地方事業，電政皆虧，路政皆盈，至少亦能收支適合。路政多由政府撥款，所以皆足彌補。惟電政各省皆虧，殊為費解。大概會計制度在市政府管轄之下者，較為完備。各省之情形想多不同，能推行營業會計者，究居少數，所謂盈虧者，未必書屬可靠，所以頗難加以判斷也。惟吾人於此已可略知各省市地方事業之大凡矣。上列有盈餘之省市，其地方營業純益在地方普通經常歲入中所占之百分比，為之統計如下：

省市別	地方普通經常歲入	地方營業純益	百分比
山東	二、三、二七五、三九四元	一四七、七〇九元	〇·六三
湖北	一七、五二四、八八〇	二九二、七五二	一·六七
察哈爾	三、八八四、六五三	一五、三五五	〇·三九
南京	四、六八六、五八八	六七、四九八	一·四七
上海	一一、〇〇、五五九	一〇一、七一三	〇·九二
青島	五、二八一、一三九	三三二、四九六	六·三〇
浙江	二〇、四五〇、六二七	六六六、六四五	三·二六
雲南	三、四〇七、一七一	二一八、三〇一	六·二〇

四 公營事業之意義

公營事業係按照營業之方法，謀公家收入之增進，於私人經濟可無所防礙。其立場本極公正和平，對於人民純以平等交易之手續出之，初無強迫壓榨之行爲，而人民依所交納之費用，取得相當之利益，亦出於心甘情願，雙方固應皆能滿意者也。考公家機關於行政之外，兼營公共事業，其原因固亦多端，茲分六點述之，更足彰明其意義之所在也。

(一)由於歷史上之關係 公家所舉辦之模範工廠，原只含提倡國人從事生產之意，其後私營工廠漸次發達，本可無需於此，但既經設立，或且有盈餘足以維持，遂聽其繼續存在。

(二)無私家企業營利之傾向 此點影響於歐西各國之國有鐵道政策甚巨。蓋全國之鐵道網惟有利利用國家之地位及能力，始能完成其計劃。因邊僻區域之鐵道，獲利之希望甚微，私營企業必難作此犧牲也。此外如城市之長途電車，亦具此理。

(三)實行統一之管理 統一之管理惟公家始易辦到，此在郵政及電政最關重要。倘郵政歸於私家經營，則大城市間之郵資或可較今日為更廉，而窮鄉僻壤之郵資則將加昂，而人民大受其苦矣。且私營之信局每只發達於大城市，不肯在邊僻之區，成立分局，所以必當由公家收回經營。此外如鐵道、電車、電報、電話等皆同此理。

(四)避免獨占事業歸於私營之危險 許多事業有必當以獨占

103560

權經營之者，鐵道即其一也。私家鐵道公司互相競爭，其結果實於國民經濟爲有害。然獨占之權倘歸之私營，總不及公營之利多弊少。因私營企業易於壟斷，消費者必受其害，所以近來公營之煤礦亦有擴充其範圍之必要也。

(五) 爲羣衆謀利益 爲謀羣衆之利益起見，私家企業縱加以法律之束縛，每難有效。且許多事業有必當以大資本經營之者，或其收效乃在數十年之後，凡此之類均當歸之公營。因惟公營可以不專以營利爲目的，而爲社會久遠之計，如水道山林之類皆是。

(六) 補助公家財政之收入 許多事業，有純爲增加公家財政之收入起見者，誠以稅率近於飽和程度之時，人民租稅之擔負過重，到此時期，能藉公營事業爲之挹注，則其利誠莫大焉。許多獨占事業實爲徵收間接稅之另一種方式，如烟酒公賣及許多商業專賣權皆是也。

五 公營事業之管理

公營事業由經營之方式言之，可分爲二：

(一) 自由競爭性質之公營事業

(二) 獨占性質之公營事業

自由競爭性質之公營事業其管理之原則，當然要以私經濟的營利主義爲依歸。價格之高下，要受自由市場經濟法則所支配。簡言之，即憑供給與需要雙方之消長耳。凡此情形皆與尋常之私營企業同。

至於獨占性質之公營事業則不然，經營之特權爲公家所獨享，而又可分爲：(一) 行政的獨占事業，(二) 經濟的獨占事業，(三) 財政的獨占事業。

行政的獨占事業，往往要犧牲收益之一部分，而爲社會謀利益，如郵政、電報是也。經濟的獨占事業，則注意天然物產或資本之獨占，如鐵業、鐵道是也。財政的獨占事業，純以補助公家租稅之收入爲目的，如各種之專賣事業是也。

依上所述，可知各種公營事業，有專注重收益者，有專注重公益者，有收益及公益兩點都應兼顧者。所有之價格政策因此極不一致。一切交通及公用之事業大半皆徘徊於成本主義及收益主義之間。所謂成本主義者，即注重羣衆之利益，所定價格以維持成本爲主，必要時，且當較成本爲低。所謂收益主義者，即以補助公家收入爲目的，所定價格，以超過成本，求得盈餘爲主。至於交通事業之價格，如鐵道之類，欲求其實際上之公平，使社會各階級之利益均能顧到，本爲甚難之問題，至今尚未有滿意之解決方法也。

價格政策爲公營事業對外之營業問題，略如上述，惟內部之管理尚有許多可供討論之點，分列於次：

(一) 公營事業之所有權與管理權係分爲二，所有權屬於公共機關，管理權則歸於所委任之公務人員，其與私家之獨營企業最大之區別，即在於是。獨營之企業家合併所有權與管理權於一身，所以遇事可

以當機立斷，不至受人掣肘，且得利用市場上一頃萬變之商情，達到其營業之勝利。此點不但公營事業望塵莫及，即股份公司之制度亦不足與之競爭。因股份公司以上之二權亦分開爲二：握管理全權之總經理，有時遇事須待董事會及股東會之許可，不能獨斷一切也。明乎此者，便可知公營事業在自由競爭市場中，固有其失敗之理由，而改進之道，則在主管機關宜使負責管理之人多得自主之權，俾可遇事放手做去，不必層層請示，致辦事手續愈形笨重遲緩。從另一方面觀之，可知公營事業之性質，本只宜於平穩無大變動及絕少危險性之企業，如山林、鐵道、自來水、電燈之類是也。

(二)進一步言之，公營事業應以脫離行政領域，爲最適當之改進方法。就學理上論之，行政與經營經濟學之對象本完全不同。公營事業應屬於經營經濟學研究範圍以內，所以此種事業不能全依行政法上之固定法令而管理，早已爲明顯之事實。公共機關視其所主管之事業爲其衙署之一部者，直即剝奪該事業固有之企業性質而使爲行政領域內之奴隸，其經營之效率便有不堪言者矣。

(三)公營事業既以免除官僚式行政之弊爲第一要義，則另行樹立一種適當之管理制度，實爲必要。在此管理制度之下，最重要之問題有二：(一)如何養成適當之公務員及其任用之法，(二)如何改善會計制度俾合於營業化。至於法律之形式，能採用股份有限公司之方法，自然更爲有利。

(四)公營事業採用委員制者尤不可訓。股份公司之董事會雖亦爲委員制，但總經理如能得人，自不難集大權於一身而事業便易推行。至於負責管理之部分，萬不宜採取集議之方式。

(五)公營事業之開支每較私營者爲冗費，幾成通例。因成本之較昂，所以競爭之力量亦緣之差減。而獨占事業尤易漫無制限，實堪注意。

六 我國公營事業改進之希望

公營事業之意義及管理上應注意之點，俱詳前章，參以我國目前公營事業之概況，互爲比照，則改進之道不難尋求得之，茲依個人所見分述於下：

(一)國際風雲如是緊急，民族奮鬥已踏進非常之時期，公營事業要先有整個之計劃，方可收統制之效。經營之道，務須合於國防、財政、經濟三原則（參看導言）。國防之外，於公家財政之收入及國民經濟之利益均須顧到。

(二)已營之事業，管理之方法務須超出行政領域以外。未營者，以能採用股份公司制度爲最有利。其與人民合作者，可採用混合制之股份公司，資本由公家及私人共同擔負。官股之參加，分爲多數制及少數制兩種。在少數制時，大權讓與商股，對於經營之方針，雙方並須以契約之方式訂明之。尤以價格政策最關重要，公司收益超過某種限度時，價格便當降低，則於公家之收入，社會之福利兩皆顧到矣。

(三)交通事業以國營為主；公用事業以省營或市營為主；生產事業以混合制之股份公司為主。

(四)公營事業中之公務人員對於本事業之盛衰，因少切身利益之關係，他方面復受普通行政章則之束縛，每致遇事不肯負責，但思推諉，造成不求有功但求無過之心理，此實為公營事業之致命傷。官吏制度之改善，在行政機關縱不易推行，在公營事業中必當開始。主管機關但負指揮及督察之責，須讓本事業主持之人，有放手做事之機會。而此人最好由本事業積漸升拔抽選而來，不應隨主管機關之長官為進退。明顯言之，即各部會長官之變動或各省市府之改組，應不影響於公營事業之管理。

(五)官廳簿記之不宜於公營事業之管理，東西各國已有定論，我國更難例外。要明瞭事業損益之結果，以採用複式簿記為宜，固非但憑收入支出之簡單算法所能勝其任也。官廳簿記之預算制度，在營業性之事業中，可謂完全失其效用，必當以成本會計代之。果能如此，則冗費

濫用之弊，方有挽救之可能。

(六)近代國家財政收入，漸有由「租稅收入時代」轉入「公共企業收入時代」之趨勢，因政務日繁，經費日增，而租稅之收入亦自有其飽和之限度，所以不能不多倚重於公共企業也。我國二十一年度國家財政收入中，關稅占百分之五十一，鹽稅占百分之二十五，統稅占百分之十三·六，三者為收入中大宗。國營事業之撥款只占百分之二·八，較之普魯士百分之六十，奚啻霄壤。所以為目前計，第一步當然是儘量提高上列之百分比，藉以提高國庫之收入，同時無異即減輕人民對於租稅及公債之擔負。惟普魯士之情形有一利亦有一弊，因公營事業之收入，究不若租稅之穩定，不免受經濟景氣之影響而生變動，其在國庫收入所占之百分比愈高，則國家歲入之預算，愈難測定，尤其是國家多事或社會不景氣之秋，公營事業收入減少亦正國家需財孔亟之時也。所以公營事業與國家財政之關係，亦只宜達到相當之限度而止，然在今日我國之情形，尚不必顧慮及此也。

