

# 我國公營事業問題之研究

晏揚清

## 壹、緒論

## 貳、我國公營事業建立之理論基礎

- 一、國父主張公營事業的背景
- 二、公營事業的理論基礎

## 參、我國公營事業之建立

- 一、清朝的公營事業
- 二、民國三十八年以前的公營事業
- 三、政府遷台後的公營事業
- 四、公營事業對台灣經濟發展的貢獻

## 肆、我國公營事業的問題

- 一、公營事業的環境
- 二、公營事業的問題
- 三、公營事業改進之道

## 伍、結論——公營事業的未來

- 一、他山之石
- 二、我國公營事業改善之道

## 壹、緒論

國父孫中山先生領導革命，所持的主義有三：一曰民族、二曰民權、三曰民生。其中的民生主義，乃是針對中國經濟落後，而提出來的解決辦法。在民生主義中所要解決的問題，最重要的有兩項，那就是土地與資本的問題，而其中又以資本問題乃為中國救貧的首要之務。民國元年國父在「興發實業為救貧之藥劑」演講中指出：

今中華由專制而創共和，國既成立，而貧弱至此，何以能富強。我中華之弱，由於民貧。余觀列強致富之原，在於實業。今共和初成，興發實業實為救貧之藥劑，為當今莫要之政策。

所謂興發實業就是資本問題，為了發達實業，解決資本問題，國父「著了一本書，叫做『實業計畫』。這本書的主張是借用外資，從事生利的事業，像開市場、興辦工廠、建築鐵路、修治運河、開發礦產，那些大生利的事業，都歸公有，把各種新事業的利益，都歸之公家（註一）。這裏所說的生利事業都歸公有，亦即是主張實業國營（註二）。

自從國父提出實業計畫以後，一直到今天在亞洲、非洲、拉丁美洲，有許多多的國家脫離了殖民帝國的統治而獨立，這些國家在經濟上，除少數例外（如產油國），大部份都是貧窮落後的國家，他們貧窮落後的原因，固然有其殖民地的背景，而最重要的還是無法擺脫「貧窮的惡性循環」（vicious circle of poverty）（註三）。

台灣在民國三十年代，才從日本帝國主義的手中回歸中華民國政府。開始的時候，台灣的情形就跟其他脫離帝國主義控制的國家一樣，貧窮、落後。但最後她却是少數能突破「貧窮的惡性循環」的國家之一，並被譽為奇蹟。當然也許有很多的原因可以用來解釋台灣的成功，但是有一點不能否認的，那就是中華民國政府根據孫中山先生的民生主義發達國家資本的原則，成立了許多的公營事業部門，帶動了國家之工業化，促進國家整體經濟之發展。

公營事業在台灣經濟發展的過程中的確扮演了一個很重要的角色，但是隨著台灣經濟的高度發展，民間已累積了相當的資本，經濟結構已有所轉變，另一方面隨著「解嚴」而來的政治民主化，人民的自主意識高漲，公營事業所處的環境發生了鉅大的改變，其角色、地位與經營的作為，遭到了各方面的質疑。於是政府應聲起舞積極的進行公營事業民營化的工作，姑不論其

成效將如何，但是此政策已相當程度明顯的背離了民生主義的主張。事實上公營事業是否有其存在的價值在今天多少已非政策之爭，而帶有意理之爭的含義了。本文想從我國公營事業的歷史背景、理論等來探討公營事業的問題。

## 貳、我國公營事業建立之理論基礎

### 一、國父主張公營事業的背景

#### (一) 中國的貧困

中國的歷史上，在清朝中葉以前，一直是世界上最富庶的國家之一，馬可孛羅遊記吸引了歐洲各國成千的冒險家及王公貴族的眼光，都希望能到遙遠的東方來一睹究竟，因而開啟了中國與西方交流的新頁。至清雍正朝以後，禁止西方人進入中國。因此而使得中國孤立於西方之外，西方世界在這個時候，興起了一股以工業革命為中心的技術及商業革命，新技術的發明，使得生產機械化，大大的提高了勞動生產力，因為生產力的快速提高，造成經濟現代化，不僅提高了國民的生活水準，同時更促成了資本主義的產生，西方諸國國勢日強，終而足以宰制全世界。

反觀中國此時，因為雍正皇帝禁止洋人再進入中國，使得西方的新發明、新技術無法傳入中國。中國只得仍停留在傳統的男耕女織農業社會，這種自給自足型的經濟，生產技術既然無法改進，生產效率自難以提升，而人民生活當然更無法提高。這種情形到了清末在西潮的衝擊下，中國之貧弱乃告暴露無遺。除了生產力低落外，中國還因受到帝國主義的壓迫，而每年須損失十二萬萬元給帝國主義者（註四）。更使得貧乏的國民經濟雪上加霜。

清末中國貧弱的情形國父孫中山有很好的描述：「政治不修，綱紀敗壞，朝廷則鬻爵賣官，公行賄賂；官府則剝民刮地，暴過虎狼，盜賊橫行，飢饉交集，哀鴻遍野，民不聊生，嗚呼慘矣！方今強鄰環列，虎視鷹瞵，久垂涎我中華五金之富，物產之多，蠶食鯨吞，已見效於踵接；瓜分豆剖，實堪慮於目前。」（註五）。

#### (二) 國父的主張

爲了要改善生產不發達，民生貧乏困苦的問題，國父乃主張要振興實業，發達生產以致富。故而著成實業計劃一書，其中

強調：「這本書的主張是借用外資，從事生利的事業，像開市場、興辦工廠、建築鐵路、修治運河、開發礦產那些大生利的事業，都歸公有，把各種新事業的利益，都歸之公家。」（註六）這裏所謂生利的事業都歸公家，也就是主張實業由國家經營，並將其所生之利益，歸全國人民共享。

就國父當時所處的環境來看，他主張發達國家資本，行實業國營之法，所欲達成的目標有四：（註七）

1. 民生目標：以養民爲目的，他說：「把全國大礦業、大工業、大商業、大交通都由國家經營。國家辦理那些大事業，發了財之後，所得的利益讓全國人民都可以均分。」
2. 均富目標：爲建立一個理想社會，他強調：「民生主義的目的，不是均貧，而是均富」。「中國之患在貧，貧則宜開發富源以富之，惟富而不均，則不免於爭，故思患預防，宜以歐美爲鑒，力謀社會經濟之均等發展。」
3. 生產目標：解決中國貧困的問題，他認爲：「外國富，中國貧；外國生產過剩，中國生產不足，所以中國不單是節制私人資本，還要發達國家資本。」
4. 預防的目標：爲防患社會革命，因爲「歐美自機器發明，而貧富不均之現象，隨以呈露；橫流所激，經濟革命之燄乃較政治革命爲尤烈……念吾國經濟組織，特較歐美雖貧富不均之現象，無是劇烈，然特分量之差，初非性質之殊也……由是參綜社會經濟諸家學說，比較其得失，覺國家產業主義，尤深穩可行。且歐美行之爲焦頭爛額者，吾國行之實爲曲突徙薪。」（註八）

## 二、公營事業的理論基礎

自從亞當斯密發表「國富論」以來，西方的主流經濟學，即強調一切經濟活動，應盡量任由私人部門進行，政府公共部門之範圍與活動，以愈小愈少爲愈佳，經由私人部門的自由競爭，在自利心的驅使之下，必然會努力設法提高產品品質，降低生產成本和售價。最後，不但企業家可以獲得更高的利潤，消費者也可以享受到更多價廉物美的產品。這一理論實行的結果，社會總體財富固然增加了，但是却造成財富分配愈來愈不平均，終致引起各種社會、經濟問題而危及國本。

爲了解決社會財富分配不平等的問題，於是而有各派學說雜陳，中尤以共產主義爲著，其主張爲廢除所有的私有財產及自由企業制度，將一切事業收歸公營，採中央集權之計劃經濟制，使整個經濟活動自生產以至分配，完全依計劃而行。共產主義主張經歷百餘年，其結果祇是成了「均貧」，而且更遭到時代的淘汰。

其次，鑑於分配不平等的問題不容忽視，二十世紀二十年代以後，許多經濟學家如畢右（A. C. Pigou）、凱因斯（K. J. Arrow）等人發現自由經濟的理論與主張並不足以解釋經濟現象與解決經濟問題，乃加以修正。其中最重要的就是承認政府在經濟中所扮演角色之重要性，重視充分就業，甚至以國家的力量來提供就業機會。

再者，晚近對於開發中國家經濟發展的研究，都指出了社會基本建設，對於早期經濟發展的重要性，著名經濟史學者羅斯陶（W. W. Rostow）在「經濟成長的階段」一書中，特別強調「創造經濟起飛的前提條件大部分是屬於下面的工作，即設立社會基本建設，如鐵路、港口和公路以及發現一個使農業及貿易變爲製造業是可獲利的經濟環境。」（註九）這種社會基本建設在一個落後的國家，通常是以由政府來舉辦較爲恰當。

而在我國，公營事業的理論與史實，具有悠久的傳統。二千多年前管仲即主張行鹽鐵專賣及山林礦山國有之策，他認爲國家以國有、國營事業的收入供應財政支出，可以減輕人民的稅賦。至西漢時代更有官方的「造幣廠」成立，西漢的國營事業包括：1. 興鹽鐵。2. 設均輸平準。3. 設常平倉另有酒榷、六莞五均之制此等皆是國家獨占主要之製造業。此外國家更經營借貸事業，至末明以降更因與海外交通，而由官府主持對外貿易事業（註十）。

至清末自強運動，乃更以國家之力與辦國防工業而成爲近代推動我國工業化之最大力量（註十一）。

## 參、我國公營事業之

建立雖然在我國的歷史上公營事業早有共事實，但近代化的公營企業實肇端於清季，而發揚於台灣。

## 一、清朝的公營事業

清朝自鴉片戰爭以後懍於西洋的船堅砲利、曾國藩、李鴻章、左宗棠及若干有識之士，已能瞭解到西洋科技之優越性，乃有非仿效西法不足以圖存之意念。於是「自強以練兵爲要，練兵以製器爲先」之模仿西技的自強運動，就在這樣的背景之下展開。

一直到清帝遜位，總共舉辦的事業包括：（註十二）

### （一）軍用品事業：

1. 安慶內軍械所。
2. 上海製砲局與蘇州炸彈局。
3. 江南製造局。
4. 馬尾造船廠。
5. 金陵製造局。
6. 天津機器局。
7. 漢陽槍砲廠。

### （二）民生工業包括：

1. 蘭州織呢總局。
2. 上海機器織布局。
3. 湖北紡織官局。
4. 南通大生紗廠。
5. 造紙工業。
6. 水泥工業。
7. 漢陽槍砲廠。

(三)礦業包括：

1. 磁州、台灣煤礦。
2. 開平礦務總局。
3. 雲南銅礦。
4. 漠河金礦。
5. 湖北鐵政局。
6. 另有數十處礦業。
7. 漢陽槍砲廠。

總觀上述各業，可以發現清季所舉辦之實業係以軍事為中心，再及於人才培育及交通建設，本質上乃是國防之現代化，其最後雖大皆失敗，但是我國近代化公營事業，實肇端於此，對以後的工業發展具有深遠的影響。

## 二、民國三十八年以前的公營事業

國父 孫中山先生領導國民革命，於辛亥年武昌之役推翻滿清政府，建立了民國，原來應該繼之以非常之民生主義建設，惟自民國成立以後，革命的建設屢遭阻礙，先有北洋軍閥的專權割據，繼有日本帝國主義者的侵略，對日戰爭勝利後，又有共產黨的作亂。在這一段三十多年的歲月中，我國的公營事業只能飄搖於時局中，而無法穩健安定的發展，而整個國民經濟亦無法順利成長。

總計這一段時間，由政府舉辦的事業約有：（註十三）

1. 電力工業
2. 鋼鐵工業
3. 造船工業

4. 機械工業
5. 電機工業
6. 鹼鹼工業
7. 酒精工業
8. 製糖業
9. 造紙工業
10. 植物油工業
11. 礦業
12. 水泥工業
13. 紡織工業
14. 製藥工業

從民國肇建到民國三十八年間，我國的公營事業範圍相當的廣大，考其原因則與連年戰爭有關，也固為這個原因，而奠定我國日後工業化的基礎。

### 三、政府遷台後的公營事業

台灣自從馬關條約割讓給日本之後，日本人在「農業台灣、工業日本」的政策下，對台灣的工業發展。除了農產品加工及小規模的水泥，造紙及肥料之外，並不積極。中日戰爭爆發後，為了軍事的需要及配合其南進政策，才開始進行較大規模的工業建設，如紡織、煉油、金屬機械等工業。但是在戰爭末期，台灣遭到盟軍的猛烈轟炸，致使工業設施和廠房設備遭到嚴重的破壞。據估計民國三十五年時台灣的工業生產不及日據時期最高產量的三分之一（註十四）。

台灣光復後，根據我國「敵產處理條例」之規定，政府接收了日本人所遺留下來的所有事業成為公有財產。因為在戰



爭中各事業的設備遭到嚴重的破壞，再加上原有日本的技術人員及經營者都被遣返日本。以致使得各工廠陷於半停頓或停頓的狀態。爲使其盡速恢復生產營運，只有靠國家之力，迅速投入大量的資金及調派經營與技術之人員，才有可能做到。因此，台灣光復後，日本人所遺留下來的各事業，大部分都變成國府的公營事業。正由於這許多事業都是採取公營的方式，才能够迅速的恢復生產、營運，進而擴大規模，爲以後的經濟發展奠定基礎（註十五）。

總計由接收日人事業而改組成爲公營事業者有：

- (一) 交通運輸及通訊事業：包括台灣省鐵路局、公路局、郵政局、電信局等。
  - (二) 金融及保險事業：如台灣銀行、三商銀、土地銀行、合作金庫等。
  - (三) 能源事業：如台灣電力公司、中國石油公司。
  - (四) 支援農業之事業：如台肥、台糖公司。
  - (五) 重要原料工業：如台鹼、台金、台鋁等公司。
  - (六) 機械工業：如台機、台灣造船公司。
  - (七) 其他生產事業：包括台泥、台紙、工礦、農林、公賣局等。
- 除了接收日本人遺留下來的事業變成公營事業之外，還有隨政府遷台包括金融、紡織、鋼鐵等數家事業。
- 台灣光復初期百業俱廢，民生凋敝，物資缺乏，失業人口衆多，如何迅速重建殘破的經濟，乃爲政付當務之急。雖然政府接收了大部分日本人的產業，但各事業規模並不大，而且在戰爭中大部分遭到破壞，幾乎已到癱瘓的程度。因此，只能說是一個殘骸，僅有一點薄弱的基礎，政府接手後便積極的著手重建工作，以期使國營事早日恢復生產，從而帶動國家經濟發展，惟當時在人力、物力、資金的限制下，生產設備的修復和擴充進行相當緩慢。幸賴政府正確的政策及國人的努力不懈，終能克服重重困難。至民國四十一年，各國營事業的生產都已增加，恢復至戰前的水準（表一）。
- 表一 台灣光復前後重要公營生產事業生產狀況比較（註十六）

潘誌甲著：「民營企業的發展」，民國七十二年十月出版。

事業別	日據時代生產能量	接數修復後生產狀況
電力	電廠 33 所，總裝置容量 311,000 瓦，最高負載達 1177,000 瓦；接收時最高負載僅 30,000 瓦。	民國 41 年裝置容量達 332,000 瓦，其中水力占 83%，火力占 17%，最高負載達 232,000 瓦。
石油	高雄廠商煉製能量每手能 12,000 桶。	民國 38 年修建完成，原油煉製能量每日可達 20,000 桶。
糖業	民國 26 / 27 年至 33 / 34 年八年間平均種蔗面積約 138,000 公頃，產糖量約 879,000 公噸；接收時年產量僅 30,000 噸。	民國 37 / 38 年種蔗面積約 120,000 公頃，產糖量 634,000 公噸，約當接收前之 76%。
肥料	過磷酸鈣及氫氮化鈣產生產能量為 57,000 公噸，最高年產量達 33,000 公噸，不及總需量 1 / 10；接收時年產量僅 400 噸。	民國 41 年過磷酸鈣及氫氮化鈣總生產能量為 164,000 公噸，實產 134,000 公噸，約占總需量 1 / 4。
礦業	民國 33 年燒礦最高產量達 6,400 公噸。	民國 40 年生產燒礦 6,600 公噸，占全省產量 84%。
鋁業	高雄廠鋁錠年產能量為 12,000 公噸，最高年產達 12,000 公噸以上。	民國 41 年修復電解爐 152 座，年產鋁錠能量 8,000 公噸。
金銅	以採選金銅礦為主。	金礦藏量漸稀少，改以採採銅礦為主。
機械	主要為製糖機械之修配工作。	初期主要為壹糖公司修復製糖設備。
造船	基隆造船廠能修護較大型船舶，並修造中小型漁船。	初期造能力僅限於 350 噸級以下木質或鋼質船舶。

不但充裕國民經濟生活所需之物資，並對台灣初期的經濟發展作出具體的貢獻：（註十七）

- (1) 促進資本累積
- (2) 促進技術進步
- (3) 產生連鎖效果
- (4) 促進社會安定

自民國四十二年開始，政府為求有效運用美援，以解決通貨膨脹的威脅及人口驟增加的壓力，乃開始從事有計劃的經濟建設。計劃當中對於公營事業的擴建至為重視，尤其是社會基本建設，更是政府集中全力的焦點。估計，美援資金在民國四十年到四十四年間計達三億八千二百萬美元，其中分配於電力及運輸二項即達49.7%；如包括全部的社會基本建設，則高達63.9%（註十八）。四十年代政府對公營及基本建設的投資，充分發揮「以國家資本為前驅，領導私人資本」的功能，奠定日後經濟得以快速發展的基礎。

民國五十年代為加速國家資本的形成，促進經濟發展，政府對於基本工業，如電力與石油及產業關聯效果大的運輸、通訊業，積極採取增資、擴充設備、擴大投資的方式，到五十年代末期，各公營事業的經營情形頗為順暢，呈現一片榮景，而民間的生產業亦於此一時期迅速發展。

民國六十年代以後，台灣的經濟環境起了鉅大的變化。在民間企業方面，經過二十年的生聚，也累積了鉅大的資本，私人企業的規模也日益擴大，但因此時的民間事業大多以外銷加工業為主的輕工業，而使經濟的更進一步發展遭遇到瓶頸。在公營事業方面，有些規模較小或功能降低之事業，無法面對巨變的環境，而必須予以合併或是結束營運，為了促進產業的升級使經濟得以持續發展，政府乃繼續投注大量的資本於基本建設，如重化工業、鋼鐵業、交通運輸業。

#### 四、公營事業對台灣經濟發展的貢獻

國父革命主張民生主義，力倡以國家的力量來振興實業，發達國家資本，同時預防貧富不均。政府遷台後三十餘年間

大體都能秉承國父之遺教，實施民生主義的經濟建設，其中尤以公營事業的經營，更是達到公平分配之策，及預防財富集中之目的；同時又盡到社會職責發達了國家的資本。

總計數十年來公營事業對台灣經濟發展的貢獻，約有下列數端：

- (一) 確保能源供應，奠定經濟發展的基礎。
- (二) 充分供應基本物資，確保原物料之來源，免受外商剝削。
- (三) 穩定經濟，公營事業為配合經濟政策，以低廉的價格充分供應各產業所需之物資，基本原料和材料。
- (四) 提高國民家所得，加速資本形成。
- (五) 增加國家財政收入，節省外匯支出。
- (六) 發達國家資本鞏固經濟基礎，強化工業力量。
- (七) 培育經濟建設所需人才。
- (八) 防止所得分配不均。
- (九) 增進全體人民生活福祉。

## 肆、我國公營事業的問題

在我國經濟現代化的過程中，公營事業扮演了一個關鍵性角色已如前述。但是近年來台灣在社會經濟上的變遷，造成政經結構的改變，對公營事業的經營造成相當大的挑戰及影響；另一方面，公營事業普遍存有經營不善、效率低落、高售價、低品質等缺失，因而導致虧損累累，引來社會的批評。

### 一、公營事業的環境

### (一) 地理環境

台灣是一海島國家、地小、人稠、資源缺乏，尤其一向充足的水資源，因為污染的關係，日漸呈乏。

又因為位於東亞邊緣，是日本、韓國、大陸、香港及東南亞交通的要衝，國際化乃為必然的走向。公營事業因之也開始向海外求發展。

### (二) 政治環境

近年來政治民主化的結果，民意代表的自主性大大提高，政府對於各種資源的支配權力經常受到民意代表的牽制，而公營事業員工及其親友所構成的巨大選票團體為民意代表所重視，更使得公營事業的經營染上政治色彩。

公平交易法的公佈，使得公營事業市場保障將要喪失（85年2月），而必須面對民間企業的公平競爭，因此如何提升經營績效，乃成為公營事業生存的關鍵。

### (三) 經濟環境

民間資本日益雄厚，使得許多重大的投資案，已非公營事業所能獨享。而在「自由化」「國際化」的政策指導下，更鼓舞民間企業參與各項國家建設方案，另一方面，晚近政府的財務日感困難，亦使得公共投資必須藉助民間之力，才能舉辦。

### (四) 社會文化環境

社會運動蓬勃發展，勞工意識抬頭及環境保護意識高漲，都對公營事業的經營造成極大的壓力。

### (五) 技術環境

相對於具有歷史的公營事業生產設備而言，新加入市場的民間企業所使用的技術，生產設備會較新，在成本的競爭力上面較公營事業為有利。

## 二、公營事業的問題

公營事業面臨的問題，除了環境之變遷外，公營事業本身也有許多的問題。

## (一)經營上的問題

### 1. 人事問題

(1) 因為是公營的關係，因此經營階層往往變成政治上酬庸的性質，沒有辦法任用專業的經理人，這些政治性人物，不是將此職務視為養老者，即是視為跳板，根本無心經營。

(2) 一般人員則被視為「公務員」，除了依法聘用人員之外，對於不適任人員，亦無法輕易辭退而造成冗員。

(3) 待遇制度的不合理，由於待遇福利，獎金受到法令的保障，因此低階人員的工作態度傾向消極的只求無過，而不求積極的進取，對高階人而言，則不能像私人企業一樣的以貢獻大小，獲得相對優厚的待遇。

### 2. 法令束縛

公營事業之管理，受到數十種法令的限制，原來這些法令在制定之初，可能因防弊重於興利而尚能適應實際情況，有助於事業的發展，但是經過數十年之後，社會型態，經濟結構及經營環境的變遷，加以生產技術、管理方法、市場競爭瞬息萬變，致使原來的法令不但不足以產生積極輔導效果，反而變成事業發展的束縛。

### 3. 組織型態僵化

目前公營事業的組織，可分為二種型態，一是依公司法成立的公司組織；一是依特別法規定成立的社團組織，不管是那一種型態的組織，都必須要接受上級長官（主管機關）的命令及意旨來辦事。因此，公營事業實質上並沒有太多的自主權，無法即時因應事業之經營環境，配合業務需要而適時調整組織及制度。

### 4. 財務結構不健全，投資計畫缺乏效益

近年來，國營事業為執行加速改善工業結構政策，乃擔負起民間不願和無力舉辦之倡導性投資任務。然而因為投資計畫可行性分析不够精確，以致常發生投資效益高估，資金低估的現象，從而經常追加預算，影響工程進度，並造成財務結構脆弱，利息負擔過重的現象，例如，唐榮不銹鋼廠，就是一個活生生的例子。

## (二)政治因素

以上的問題，大概都屬技術上的問題，大體上如果能够依循企業化經營的方式，應該都可以克服。「事實上，目前國營事業真正遭遇的問題，在技術上並無多大困難，但在政治上則難以處理需要政府極大的決心與魄力，破除一切阻力，才能促其邁

向企業化的經營」(註十九)

### 1. 利益團體

由於公營事業的投資金額都相當的龐大，故常常引起各種的利益團體的覬覦，因而綁標之聲時有所聞，如此一來不是使得購買成本大幅提，高就是品質降低，失去競爭力，例如台電公司的購煤案件、台汽公司的收購野鷄遊覽車問題。

### 2. 民意代表的特權介入

如前面所說的，台灣在解嚴後，民意代表忽然變成一股分紅吃肥的最大集團，因為公營事業的預算都須經過各級議會的審議，因此給予民意代表許多介入營運的機會，其小者闢說人事，大者則介入甚至主導採購工程。

### 3. 政策性的考慮

私人企業經營的最大目標，就是在於獲取最大的利潤，但是公營事業，並不單純是以盈利為目標，他經常還是政府推動政策的工具，例如基於外交的考慮必須以較高的價錢購買較差的產品(如台汽的灰鷹牌國光號、台北捷運的馬特拉公司)為了照顧農、漁民，必須採取補貼的措施(如柴油的優惠價格，農產品的保證收購價格)。

## 三、公營事業改進之道

### (一) 改進人事管理制度

1. 專家主持公營事業的主持人，應以曾經受過專業訓練為必要條件，避免再有酬庸導致外行領導內行的事情發生。

### 2. 精簡人事、提高待遇

如前所述公營事業存在著冗員充斥的問題，趙耀東先生稱之為「呆人」，為了整頓公營事業，必須要首先精簡人員；其次，一定要破除行政機關吃大鍋飯的心理，而徹底實施用人費率制度，以事業的績效及貢獻的多少，來決定事業員工的薪給。

### 3. 制定激勵制度

除了薪給物質的激勵之外，應制定進修、深造、升遷的辦法，以吸收更多優秀人材進入公營事業。

## （二）審慎評估投資計畫

公營事業的投資計畫，應該按照經濟發展及需要，事前審慎的以「經濟效益」訂定評估的準則，並覈實預算。更必須要隨時追縱考核其成果，對於未能依計畫實施而造成浪費公帑之情事者，應追究經理人之責任，以確實督促經理人負責盡職。

## （三）改善財務結構

成功企業的經營，健全的財務結構乃為必要條件。公營事業也不能例外。目前各公營事業自有資金普遍偏低，一方面「以小資本做大生意」，風險太大；另一方面，則是利息負擔過重，影響事業的生存與發展。因此，必須設法寬籌資金，其法，可透過政府以編列預算的方式；或辦理資產重估；或是發行公司債的方法來籌集資金（註二十）。

## （四）解除法規束縛

如前面所述，公營事業的問題，很多是因為非經濟的原因所引起，而其最根本的原因則是法規過多，前中國石油公司董事長凌鴻勛先生，曾為文表示：「經各階層訂定公佈之人事法規，就多至200餘種，會計審計法令多至130餘種，法令之繁雜如此，使每單位有責無權有職無能，負空名而鮮實效。」（註廿一）；另一方面，法規過多也造成公婆多，而使公營事業的經營動輒得咎，無法自主。因此有必要檢討相關的法規，使其單純化，而改善公營事業的營運。

# 伍、結論——公營事業的未來

## 一、他山之石

目前全世界所有的國家，都或多或少的擁有公營事業，而他們也都遭遇到如我國的問題。有些國家，現在已經解決了公營事業的問題，值得我們思考。

### （一）日本

日本雖然是市場經濟的國家，但是她也有許多龐大的公營事業，在這些公營事業中也是存在著效率低，落虧損累累的問



題，尤其是國有鐵道。日本國鐵自1964年開始虧損，至1987年累積負債高達37兆日圓。「萬一破產可能導致日本經濟的大混亂，如由政府為其償還債務，可能造成通貨膨脹危機。」（註廿二）

根據日本「國鐵再建監理委員會」委員長龜井正夫的說法，日本國鐵存在著下列的問題：（註廿三）

（一）缺乏競爭意識。

（二）組織無效率，國鐵總裁對預算、運價、薪資等無決定權，完全委由國會、政府及工會決定。

（三）人事管理採平頭主義，是一種惡性平等體制，使員工士氣無法提高。

（四）勞資關係不協調，國鐵六個工會經常領先勞工運動。

（五）政治過於介入，若干路線建築不合經營原則，却因政治壓力硬予建設，運費調整更被利用為政治工具，延期調整陷財務於惡化。

（六）地方公共團體及地方社會的自私，運轉密度不滿二千人的路線，七十三線應改由汽車取代，却因地方不合作而不能廢線。

為了解決國鐵在經營上的沉痾，「減少政府的財政負擔，並提高企業經營效率，乃決定將國鐵重組與民營化。其所採取的步驟：先由國鐵全額投資成一家公司，等待經營上軌道，再逐漸轉售股份，轉為純民營公司。其次，將國鐵的營運分割成六區域，由六家民營的地區性鐵路公司經營客運業務，加上一家貨運公司，而改組成「日本鐵路集團」。結果日本國鐵在移轉民移的一年後，已能轉虧為盈，並有能力逐漸償還舊債，成功的化解了國鐵宣告破產的危機（註廿四）。

## （二）韓國

韓國的公營事業始於第二次世界大戰之後，一方面是承襲自日本統治時代的國有產業：如鐵道、專賣、通訊事業；另一方面則是日人所留下來的私人產業，如銀行、電力等，皆予以國有化。由於這些公營事業，營運績效不良，韓國政府乃於1968年開始採取民營化策略，一直到1980年代，總計有14家公營事業以出售股票的方式移轉由民間接手經營。這些移轉由民間經營的事業，在由民間接手經營後，都能够獲得相當良好的成績。

## （三）法國

傳統上法國是一個信奉經濟自由主義的國家，企業公有直到第一次世界大戰後才出現，第二次世界大戰時，則大規模擴展

公營事業。戰後法國政府鑑於工業發展落後於鄰國，於是將全國性之重要產業如電力、瓦斯、煤礦、主要銀行、保險公司、雷諾汽車都收歸國營，至1986年法國公營事業在全國的總投資中的比重成爲歐市最重者。

由於公營事業的經營與結構，產生一特權官僚集團而且在政府長期保護下，本身的管理與管運效率降低，競爭力減弱，政府不斷支出以維持公營事業，結使財政赤字不斷擴大。

1986年席哈克總理上台，爲促進經濟效益，保護公共利益，以減少政府因公營事業經營不善之損失，乃宣佈除大衆服務業及應由政府獨佔之事業外，原則上均開放民營，作法是以股票上市採取強制股權分散，並鼓勵長期持有等方法，來達到民營的目的。

總上以觀，各國爲了改善公營事業的營運缺失，改善政府的財務狀況，都是採取公營事業民營化的方式，其方法則大多是採股票上市。唯有一點值得注意的是，日本國鐵是國有民營，而不是民有。

## 二、我國公營事業改善之道

我國在台灣地區的經濟發展，有很大部分要歸之於公營事業的帶頭，但近年來公營事業的經營情況每況愈下，弊端叢生，再加上政治民主化，經濟自由化的沖擊，於是民營化的呼聲四起。而世界各國，公營事業民營化成功的例子所在多有，亦使得決策者決心要公營事業民營化，一時之間公營事業有如過街鼠。

但是吾人以爲公營事業乃是民生主義重要的一環，未可輕言放棄，尤其是中山先生一向認爲解決民生問題要拿事實做材料，既然公營事業有那麼多的問題，而這些問題又都是可以解決的，那麼是否一定要堅持「民營化」呢？事實上，晚近有許多學者紛紛指出「民營化」並未能真正解決公營事業的問題。因爲，公營事業的問題並不在於產權歸屬上，而是在於經營管理上的問題。（註廿五）

因此，爲了解決我國公營事業的問題，吾人認爲可以考慮：

### （一）企業化經營

企業化經營是國營事業永續經營的關鍵，如何達到企業化的要求，首先，近期必須解決內部經營管理的問題，中期須解決市場的問題，長期則需考量國際化的問題。既然公營事業現存的問題都是出在管理上的問題，因此，以企業化的方式來改善這種情形，乃是正當而合理的。

## (二) 公有民營

中山先生在主張發達國家資本時，除了主張公營實業外，也認為可行國有民營之法，他曾「主張民辦鐵路，而由政府委任之。」「鐵路民辦而國有」（註廿六）公有民營的方法，在各國的公營事業改革中，也是一項重要的方式。如日本的國鐵，韓國的少數事業。事實上，公有民營在國內也有很成功的例子，那就是台南市立醫院。台南市立醫院原本屬於市政府所有並經營，但開始營運後即連年虧損，市政府不堪賠累，乃將之發包給民間經營，至今台南市立醫院已是台南市政府的一隻會下金蛋的母雞了。因此，公有民營亦不失為一個良好的方法。

## 註釋

- 註一：國父演講「三民主義之具體辦法」，國父全集第二冊，409～410頁。
- 註二：實業計畫提到我國實業開發應分兩路進行，一為個人企業，一為國家經營。
- 註三：參閱蕭行易撰，經濟觀念與公民教育（上），台北，中國憲政，第十八卷第六期，72年6月，15頁。
- 註四：國父演
- 註五：國父，「香港財政局宣言」，國父全集第二冊，肆一～二頁。
- 註六：同註一。
- 註七：參見高寶華，國營事業開放民營之研究，師範大學之民主義研究所碩士論文，79年6月，10～13頁。
- 註八：國父著，中國革命史，國父全集第二冊，182～183頁。
- 註九：引自吳榮義著，當代中國經濟基本建設，台北，中央文物供應社，71年，8頁。

- 註十：王亞南，中國經濟原論，福建，廈門大學，1989,240~241頁。
- 註十一：葉萬安，邱顯明著，中國之公營生產事業，台北，中央文物供應社，74年，7頁。
- 註十二：參見同前註，10~69頁。
- 註十三：參見同註十一，79~149頁。
- 註十四：同註十一，151頁。
- 註十五：劉鳳文、左洪疇著，公營事業的發展，台北，聯經出版公司，73年，6頁。
- 註十六：轉引自同前註，10頁。
- 註十七：書國雲著，實業國營與民營孰優，台北，正中書局，77年，51~52頁。
- 註十八：吳榮義著，前揭書，10頁。
- 註十九：同註十一，246頁。
- 註廿十：吳演南，「公營事業的功能及其改進」，中央月刊，第13卷第12期，169頁。
- 註廿一：引見蔣靜一著，企業管理，台北，三民書局，70年，314頁。
- 註廿二：引見王昭明，莫蹉跎了歲月，台北，時報文化公司，77年，175頁。
- 註廿三：引見同前註，174~175頁。
- 註廿四：高寶華前揭書，101頁。
- 註廿五：鄧學良，「我國石油事業民營化與公營事業經營管理法制之興革」，我國當前石油事業民營化問題學術研討會，（82年）未出版，66頁。
- 註廿六：國父演講，修築全國鐵路乃中華民國存亡之問題。

## 參考文獻

1. 王昭明，莫蹉跎了歲月，台北，時報文化出版公司，民73年。
2. 吳榮義，當代中國經濟基本建設，台北，中央文物供應社，民71年。
3. 徐立德，現代經濟政策論說，台北，財稅人員訓練所，民74年。
4. 高寶華，國營事業開放民營之研究，台北，師範大學三民主義研究所碩士論文，民79年。
5. 書國雲，實業國營與民營孰優，台北，正中書局，民73年。
6. 彭垂銘，經濟自由，台北，時報文化出版公司，民77年。
7. 葉萬安、邱顯明編著，中國之公營生產事業，台北，中央文物供應社，民74年。
8. 劉鳳文、左洪疇合著，公營事業的發展，台北，聯經出版公司，民78年。