

# 從民生主義的觀點檢討當前國營事業癥結及改進芻議

莊政

- 一、國營與民營的優缺點之研究
- 二、我國國營事業營運現況及問題
- 三、我國國營事業經營改進之道
- 四、結論

## 一、國營與民營的優缺點之研析

國父的「實業計畫」以國營實業為原則，亦發達國家資本之具體步驟之一。現今通稱的「公營事業」，即指國營、省營、縣營，乃至市、鎮、鄉營的實業，逕稱國營、省營、縣營、市營、鎮營、鄉營，固然可以，即統稱為國營，亦無不可，蓋上述各級地方區域均包括於國之內也。所謂「公營事業」乃是因應社會的需要，而由公共部門直接擁有的生產工具、生產組織，以配置社會資源之企業體。這種事業乃國家或地方政府以私法人的資格，所經營的事業或企業之謂。換言之，即指政府所有及經營之經濟企業而言。一般包括兩個部分：一為公營公司，即依公司法辦理登記而經營之企業，其股份或出資金額滿百分之五十以上屬於政府者；一為非公司組織之公營事業，乃由政府出資經營的事業，且其收支是按營業會計制度處理者。至於政府所經營規模較小的事業，其收支按照非營業基金會計制度，其預決算數未與一般政府合併者，亦作為非公司組織之公營事業處理。可見公營事業包括公有及公營兩類，與私營事業或私營企業相對稱。民營事業為私人或私法人所經營之事業，以營利為目的。而公營事業則係政府以私法人資格，運用其資財與人民同處於自由平等交易的立場所經營的事業或企業，其目的以便民利民為主，一則具有營利因素，一則亦具有推進一般福利之目標，並非以營利為唯一目的也。

近代公營事業範圍甚廣，若按其事業之有無獨佔性區分：有獨佔性者，即指大規模有系統之鐵路、電訊、郵政等，由國家經營之；非獨佔性者，乃指政府與私人均得經營農場、舉辦牧畜事業等是。如由其經營主體而言，公營事業可分為：國營事業（由中央經營者）、地方事業（如省營、縣市營）兩種。

近年來由於部分國營事業經營不善，虧損累累，遭受社會各界抨擊。若干經濟學家認為：國營事業若大量投資，則公私競相使用有限資源的結果，將使通貨膨脹的壓力升高，此非常態；若一任其演變下去，勢必浪費國家資源，阻礙經濟發展，影響經濟進步。於是紛紛主張對國營事業的投資應予抑制。因而主張包括商業銀行在內的部分國營事業，應予轉移民營，同時對民營企業的投資予以鼓勵。甚至有人認為國營事業有違自由經濟的原則，形成與民爭利的現象，而且往往由於經營不善，造成資源的浪費、國民經濟的耗蝕。資本主義經濟學者認為：民營企業有一種經濟的創始力（initiative power），其在經濟活動中，組織並經營生產和分配財富程序中的首要行動，並且在無形中對這些程序的施行，作最後的決定之謂。而在民生主義經濟型態中，具有這種經濟創始力者，殆以國營事業為本，因為國家對民生經濟負有某種責任，亦即如何解決人民的生活問題。若將此一責任賦予民營企業，勢將形成私人壟斷，影響國計民生。

以現代經濟學的觀點來看，國營事業生產通常具有下列特點：

- (一) 公共或社會消費用的財貨及勞務，非供個別消費單位從事消費者。
- (二) 外部性（externality）很顯著，致成本與利潤不易自市場機能表現者。
- (三) 具自然獨佔性（natural Monopoly），除非大規模經營將無利可圖者。
- (四) 投資經費龐大，風險（risk）很高之生產事業，如油鑛探勘、外太空研究等。

對於一個發展中的國家而言，國營事業實負著重大的使命，諸如：(1) 促進資本累積，領導技術創新，加速經濟發展；(2) 排除外國的經濟控制，平抑國內物價，提供就業機會，維持國內經濟穩定；(3) 節制私人資本壟斷力量，配合均富施政目標，扮演利他（altruistic）角色，移轉社會財富，促進所得平均分配；(4) 擴大外部經濟（extrinsic）效果，消除外部不經濟（external diseconomies）因素，抑制社會公害（public bads），提供廉價財貨及勞務，改善生活品質，提高社會經濟福利。因此之故，國營事業具有特定性及福利性，其在總體經濟中至為重要。

綜觀當前我國國營事業，利弊參半，優劣互見。大體而言，其優點可歸納為：(一) 以養民為目的；(二) 不僅促進國民經濟發展，

且有能力舉辦社會福利事業；(三)加速實施全民經濟平等，達成民生主義均富目標；(四)穩定物價，紓緩經濟不景氣。至其主要缺點則為：(一)營運上的法令束縛太多，難以放手去做；(二)必須配合國策，並肩負上級所託付的任務，無法全力追求營運績效；(三)組織與管理制度缺乏彈性，常有人謀不臧情事發生；(四)財務結構普遍欠健全。

總之，國營事業與民營企業在經濟制度中，各自扮演著極重要的角色，其各有優缺點。政府似宜根據現實，明確畫分何種事業應國營或民營，以及可以公民合營等。

## 二、我國國營事業營運現況及其問題

(一)效率偏低：就經濟部所屬事業機構言，其營運情況並不良好。論及投資報酬率，據統計遠不及民營企業的業績；就營業資產周轉率而言，尚不及民營企業的一半，顯示其效率偏低。事實上，以平均每人資產額來看，國營企業員工每人運用的資產價值，幾達民營企業的四倍，可見其資本密集的程度，遠非一般民營企業所能企及。

另據統計，台灣最大三百家民營企業的資產總額，約與經濟部所屬十四家國營事業相當，但以六年的簡單平均計算，前者所僱用的人數為後者的二點六一倍，足證前者偏向於勞力密集產業，而後者偏向於資本密集產業。惟就僱用人數的增長來看，二者都相差不遠。

就業績言，根據營業收入，民營企業在運用其營業資產方面，遠較國營企業為佳；至於資產報酬率、淨值報酬率等，亦然。就整體而言，國營事業的營運績效，顯然不及一般的民營企業。究其原因，前者除須達成本身的營運目標外，有時尚須配合國策，肩負各種任務。勢難專注於各種業績的提高。況其在營運過程中，尚須拘於各種法令規章所限制，以致無法充分發揮其經營管理之功能。

(二)法令束縛過多：現時國營事業的組織運作，悉需依據「國營事業管理法」之規定辦理，即其組織之創立、合併、改組或撤銷等，均應由主管機關呈請行政院核轉立法院審定。因此，當今國營事業的組織運作，在銀行、保險事業方面，應透過金融司、財政部、行政院、立法院依序分別審定之。在電信、郵政事業方面，則須透過郵電司、交通部、行政院、立法院審定之。在油、

電、鐵、礦……等生產事業方面，則須透過國營事業委員會、經濟部、行政院及立法院四層級之審定。

面對一九九〇年代國內外經濟情勢的劇烈變遷，各國營事業經營環境之變化，亦較往昔為大。因此，現今國營事業的增設、合併、改組、撤銷等組織運作，倘若一仍舊慣，竟然受到半世紀前所制定的「國營事業管理法」（第十條）之束縛，迭經多層行政與立法機關之審查核定，相沿成習，則難免使其缺乏主動負責、積極進取之精神，且將不利於其對客觀經濟環境的順利適應。

(三)人事問題重重：國營事業的癥結，如前所述，所受法令束縛，負擔政策任務及行政干預外，人謀不臧實為重要因素。而現行法令對國營事業人事運作之束縛甚多。

1. 人員任免：約分兩類，高階人員由主管部級遴報行政院核定；或由主管部級單位遴選核定。由於歷年安插甚多黨政軍界退休退伍之高級人員，彼等多數未具專業知能，輒未符合國營事業之需求，且被視為「空降部隊」，遽佔高位，影響內部人員晉升，往往打擊士氣，又易形成老化現象，難以發揮預期作用。上項人員以外之一般人員，依法應以公開考試任用之。由於考試作業需時較長，無法及時獲得適當人員；且具特殊知能人才亦非考試方式所能羅致。復因考試多以學識為取舍標準，至其品行、才幹等則難以測知。故在無重大過錯下，不得輕易辭退。

2. 待遇與升遷：國營事業人員之待遇及福利，依法應由行政院規定標準，不得為標準以外之開支。又依財、經兩部用人費薪給管理辦法之規定，均採取薪點制，並不得超過民間類似企業人員之薪給。且各事業機構籌畫年度預算以前，應擬訂用人費率表，報經主管部級轉請行政院核定後，始得據以計算年度用人支付限額。受此種種限制，其待遇往往不能吸引優秀人才；而外流他往，轉為民間企業所吸收者夥。且限於編制，久任一職無法升遷者為數甚多。在這方面國營事業機構似較行政機關問題要嚴重。

3. 人事的考核、獎懲：依據財、經兩部頒布考核及工作獎金辦法規定，國營事業人員之考核、獎懲等最後核定權，取定於行政院。故各國營事業主管之權責至為有限。至於現行國營事業業績與其員工之考核聯鎖在一起，即機構考核等第高低，其所屬員工考核亦按此比例。如此，將事業機構領導者的責任與員工勤惰等之考核聯鎖一致的法令約束，容易造成不合理或不公平的现象。

(四)業務運作所遭受法令拘束：國營事業在業務運作上，主要涉及其業務計畫，產品之訂價、儲存、運銷、技術合作及設備、

原料之採購等問題。現行法令對國營事業業務運作之束縛甚多。例如：按照規定各國營事業機構之營業計畫與預算等，均需呈報部、院審查，轉立法院完成法定程序。是以其自主權限相當有限。在資本支出方面，依法均牽涉到主管部、行政、立法、監察（審計部）三院，其自主權限亦非常有限。又如：國營事業採購、營造之投標、訂約及審計手續等，均應報告其上級機關，並通知審計機關派員監視。另在招標、決標之手續亦至為繁瑣複雜，對各國營事業的企業化運作，自然有其負面的影響。

(五)財運作所遭受法令拘束：國營事業之財務運作，主要涉及其營業預算、決算、審計等運作之問題。現時國營事業財務運作之法令依據，除國營事業管理法外，尚有預算法、決算法、會計法、審計法及管理規則等。因受法令規章限制，其財務運作等均需受其主管之部、院之審查核定，層級節制，手續繁瑣，有礙其機動與靈活運作。

(六)營運上的任務負擔：凡屬國營事業除須致力於其經營績效外，尚須配合國策並負起上級所交付之任務。故在經濟部所屬事業機構年度工作考成細則中，列有「配合國家政策」、「履行社會責任」、「加強研究發展」等考成項目。合計最高可達百分之五十，其重要性不言而喻。因此之故，各國營事業為要達成政府所交付之任務，勢必無法集中全力追求營運績效。例如中油對漁船用油、工業用燃油之售價，均因配合政府對其補貼政策，而無法充分反映成本；又如過去台肥為補貼農民，其肥料售價亦多低於成本；尤以中台化工成立時，但為外交目的，奉指示向西班牙購買設備，結果因不適用，致開工六、七年，從未正式生產。該公司年年虧損，此為主要原因。

### 三、我國國營事業經營改進之道

我國國營事業現有的總資產約佔全國總資產的四分之一，而國營事業的固定資本形成額高達全國固定資本形成總額的百分之三十左右。可見國營事業在我國佔有相當重要的地位，其營運運作之良窳，與國民經濟的榮枯息息相關。政府歷年來對國營事業頗為重視，曾採取多方面的改進措施，如覈實營業預算收支，確立預算審檢準，審慎決定投資計畫預算等，期從「績效預算制度」上，促進國營事業的健全與發展。眾所周知：國營事業經營良好者，每年除以巨額盈餘繳庫外，並建立了許多良好的制度。然就整體而言，國營事業無論在內部績效——生產效率、經營能力、獲利等方面，皆遠遜於民營企業；即使在外部績效

——就業提供、外貿貢獻、扶助中下游企業、扮演領導部門、節約能源等方面，似乏善可陳；而在資金方面，因有國家爲其後盾，借款容易，利息又低，金額大且增加快速。凡此均非民營企業可與比擬。至於國營事業績效不良，其原因甚多，已於本文前略述其故。茲將其經營改進之道，列舉數端，縷述如下：

(一)組織與管理體系：國營事業不同於一般政府機關，前者必須具備「機動性」、「企業化」的經營特性。然而，我國國營事業與普通行政在系統上尚未截然畫分，所有法令凡施之於行政機關者，幾乎無不適用於國營事業，其結果不免窒礙難行、茲生弊端。蓋二者性質不同，管理制度自應畫清界線，毋庸混淆不分。一般國營事業宜採取公司組織，由政府選任董監事，組織董監事會，應賦予其相當的職權。政府除予指導監督外，不宜直接干涉。其各級業務主管，由董事會提請政府任用之，免職時亦同。

有人認爲國營事業應著眼於服務社會大眾（to serve the public）。而不應重視利潤，故對之漠不關心。晚近以還，此一觀念已有重大改變，國營事業的經理人員對利潤至爲關注；且在管理階層也體認其在財務上自給自足的重要性。追求利潤並非基於內部分配的考量，蓋必如此，始能爲社會大眾提供更佳的服務。因此，國營事業應精簡組織，以降低各種成本；更換缺乏效率的經理人員，以採行責任經營制，加強企業化的管理體制。

此外，應提高國營事業管理委員會的地位，並統一其事權。我國國營事業分別隸屬於財政部、經濟部、交通部、中央銀行、衛生署等單位。各有其不同的職責與特性，而國營會屬於經濟部，實難以駕馭其他部級所屬之國營單位。而其他部級所屬國營事業亦有類似通病，爲求一勞永逸計，似可仿效南韓政府之做法，在行政院下設置部長級之國營事業經營績效評估委員會，並予充裕之人力與經費，以利業務之執行。

至於對國營事業的考核，應確立以經濟效益爲最主要的目的。因此政府須儘量避免以各種政策加諸之。若不得已必予某種特殊任務，則於事前即應估算其因該任務所付的成本，如數予以補貼或免除其應負之會計責任。

(二)人事制度與運作：人才爲中興之本，幹部決定一切。國營事業之績效不彰，最大的原因是人謀不臧。例如：

政治庸庸性質之高位主管太多，外行領導內行，以致於在釐訂政策或推展公司業務方面，無法發揮應有之功能；且人事制度多呈老化現象，高齡主管人員所佔之比率偏高，影響人才之晉升與錄用。冗員缺員同時存在，政府延攬人選常非基於事業經營人才之考慮，而往往只是對退休公務人員酬庸之故。

針對上述所引之缺失，為適應國營事業機構之企業性，其人員之管理應實施專業化與永業化。除特殊技術及重要管理人員外，用人應以公開考試方式行之。非公司組織之國營事業，行政院認為必要時，得令設置理監事，由主管機構聘派之。人員之分類分級應以工作性質為標準，並實行定期分職考核制度，依照一般企業管理辦法分別規定。其待遇應在同工同酬的原則下，依據時、地等之生活狀況，分別厘定薪俸標準及晉級辦法，並確立保障退撫、養老制度。現時國營事業人事制度與管理，除依照「國營事業管理」及一般公務員法規辦理外，並須依照其他特殊事業之人事法令處理人事業務。由於上述人事法令皆制定於民國三十六年間，且大致相同，應可合併而定名「公營事業人員法」，以資簡化，而利運作。並與一般公務員人事法令分開，以免受其不當之約束。

特別是單位主管必須唯才是用，始能有效領導，順利推展業務。根據學者研究所獲知：國營事業的執行上的合法性（*legality*），而非經濟或管理的層面。現今已有改善。若能參酌韓國企管方式，規定高級經理須從事業單位內部人員遴選，相信必能激勵員工士氣，提高工作效率。

尤有進者，應以各事業單位經營的成敗，作為決定其主持人去留的準則，藉以加重其職權，而明其責任。對於造成重大過失或營運不佳的人員，應予撤換或作適當之裁處。至於一般不適現職或表現甚差之低劣人員應裁汰之，以免冗員充斥，徒增營運之成本，反而影響整體之績效。

（三）經營技能與業務：國營事業應確立以經濟效益為最主要目標。政府允宜儘可能減少甚或免除其對事業單位所賦之任務。若有政策性的任務需要達成，應設法透過其他方式為之，切勿任意加諸公營事業本身。

儘管國營事業雖不完全以獲利為目標，然其獲利的動機乃是追求經營績效的原動力；能促使國營事業的經營者，在合理的價格下，努力降低成本。此外，國營事業不能悉賴政府補助，必須具有內部資金支持其事業之發展；而資金的主要來源即是營業利潤。茲以下列二指標來評估我國國營事業之獲利能力：

1. 運用資金報酬率：即以一企業全年營業收入總額，減去營業支出總額，再除以運用資金總額；其比率愈大，即表示運用資金之報酬率愈高。

2. 營業獲利率：即以一企業全年營業收入總額，減去營業支出總額，再除以營業收入總額；其比率愈高，即表示獲利能力愈強。

在分析經營能力時，以固定資產周轉率取代資產周轉率和存貨周轉率，其理由是某些國營事業基於國防安全，必須維持政策所要求的「安全存量」；故其存貨周轉率之分析，自然不具太大的意義。同樣地，若以資產周轉率來看，因總資產中涵蓋流動資產、投資等，其會受政策性之干擾，而且存貨亦包含在流動資產中，故亦予以排除。

在改進業務法令方面，為促進國營事業的經營合理化、企業化，似宜解除國營事業之業務運作，事前均須報告或受許可的各種法令之束縛，而以透過建立其內部的稽核制度，以及事後嚴格追究經營責任制度，予以替代之。

（四）財務與物料的管制：國營事業應依據主管機關之創業囑旨，首應確立其固定資本數額，一次或分次如數撥發。流通資金得向國家銀行借支，必要時經政府許可，並得發行債券，年度開始前，應擬具營業預算，呈請主管機關核定。年終營業決算，其盈餘繳解國庫。國營事業之審計，應另定國營事業審計辦法，以事後審計為原則，其手續應力求速簡。其盈虧經審核後公告，並得按一般公司辦法，保留一部盈餘作為公積金。國營事業之會計，應依照一般企業公司之通行辦法另定之。

許多學者皆認為：國營事業應有健全的財務結構、充足的內部資金（Internal Fund），來支持本身的擴展投資。且認為：由於公營貸款易，利息低，常患投資過度。致礙資源之配置，更易形成負債過重，陷於以債養債險境。凡此易使公營不求進步，增加政府負擔；以致形成對有效率的民營重課，而補助無效率的公營，處處都會對資源的配置有不良的影響。是以有積效的公營事業，必須具備健全的財務結構與充足的內部資金。

企業的資金來源不外三方面：本身之儲蓄、向外借債，或由政府出資補助。根據「中華民國國民所得」資料顯示：我國公營事業的內部資金相當缺乏，舉債所佔投資之比率逐年上升。投資額泰半皆須向外借債或由政府方面出資，民國六十八年其數額已高達五百多億之鉅。

綜上所述，無論就負債佔總資產的比率，或就其資金來源分析，皆顯示出我國公營事業的財務結構不健全。內部資金無法支持其投資，因而嚴重地影響了經營的績效。故在尋求改進內部績效時，首須健全其財務結構，避免大量舉債。縱欲舉債，應與民營企業立於同等地位；並以其本身條件為舉債之保證，而不應以國庫為其擔保。如此可防止其舉債過度，而免除以債養債的弊端；且使資源得以妥適之配置。

從長期趨勢觀察，我國國營生產事業的負債比率有逐年上升之趨勢。同時國營生產事業利息保障比率則逐年下降。從此可見，國營生產事業長期償債能力逐年惡化。尤於民國六十五年後，國營生產事業的營業淨利率開始低於百分之十點二九，利息



保障比率呈現顯著的下降。迨至民國六十八年，政府重視此一問題，要求各國營事業加強經營管理，開源節源，靈活資金調度，以改善財務結構。然負債比率並未立即改善，直到民國七十一年起始有起色。嗣在政府強化管理功能的監督下，在民國七十三年出現轉機，嗣後的情況如何，則有待進一步的觀察。

至於物料管理方面，國營事業為減少物料損耗，增加經營效率，應按照一般公司通行辦法，另定保管處理規程，毋庸按照官物保管規定，多費時間手續，致徒招損失。

#### 四、結論

自產業革命後，各國工業突飛猛進，國富顯著增加，人民生活改善，然因自由競爭劇烈，造成社會階級尖銳對立，貧富懸殊的不均現象，勞資衝突等極嚴重的社會問題，於是乃產生均富之主張。可分為二：一為絕對的，極端的，即人民間的財富與所得應屬一律，此即共產主義所主張之分配現象；一為相對的，緩和的，即人民間財富雖屬不等，但不致太懸殊，使貧富差距維持合理的均衡，此乃溫和的社會主義之分配現象，民生主義亦當如是。前者主張，理想雖高，然其違背人性，且與事實不符。孫中山先生曾痛斥其無科學根據，不足取法。而民生主義的均富政策，即所謂節制私人資本，而民生主義的均富政策，即所謂節制私人資本，發達國家資本。前者即限制其經營具有獨佔性的企業，使私人經營之企業能相互競爭，而祇能取得合理之利潤，不能使其成為暴富。發達國家資本即舉辦公營事業，使具有獨佔性之大規模企業由公家經營，而與民生有密切相關者亦然。自第二次世界大戰後，企業公有國營之趨勢益漸顯著，故現代國家已有從「租稅國家」轉化為「企業國家」的現象。

現今我國仍是經濟開發中的國家，為求經濟發展的目的，同時兼顧在穩定中求成長的原則，國營事業一直扮演著非常重要的角色。台灣在光復之初，政府接收收許多日據時代的巨大公營事業；一則由於民間無力接管，一則為穩定當時混亂的經濟情況，故其向由政府經營。在政府遷台後的初期，在當時尚未充分發展的經濟體系中，國營企業實質上居於樞紐的地位。嗣因隨著經濟的不斷發展，其原有的地位及由發達的民營企業所取代。但即使在現今，由於國營企業所涵蓋業務範圍至為廣泛，擁有資產龐大，其在整個經濟體系中，仍占舉足輕重的地位，其營運績效良窳，對國家的經濟發展，洵關鍵性的影響。

就整體言，近年來的國營企業營運績效不如民營企業，要為事實，毋庸贅述。或曰國營事業具有特殊的性質，負擔政策性各種任務，無法全然致力於營運績效。然其同屬國營事業，何以有經營良好、績效卓著者，有之却虧損連年，毫無績效可言？可見人謀臧否乃重要因素之一。平心而論，國營事業的經營未臻理想，常被批評為「耗廢而乏效能」，甚至有人藉此而反對國營事業。實則國營事業利弊參半，中山先生對此知之甚稔。他認為：「國營事業歸政府主管，經驗尚淺，非私人事業可比……迨經數十年之經驗後，阻力自可漸消。故余以為此項反對論據，不能永久適用。更就全體論之，余以為公共利益作工，不為私利作工，縱有上述之弊，亦為利重弊輕矣。」況且從事國營事業的負責人，如能引用中山先生在政治學上所發明權能區分的原理，將所有權及經營權嚴格區分，前者有權，後者有能，各司專職，互相尊重而不橫加干涉，深信國營事業必能獲得發展的空間。中山先生在「實業計畫」中明示：只要有良好的經營，國營事業一定能够順利發展。他認為中國實業之開發，應分個人企業與國家經營之兩路進行。而積極性的發達國家資本較諸消極性的節制私人資本更為重要。蓋國家發大財後，對國計民生將有直接而有效的助益。

惟其今非昔比，當前國內經濟情況與台灣光復初期迥異。國營企業如績效良好儘可繼續維持；但如績效不佳，則在適當時期自應結束公營；否則年年虧損，由政府補助，不啻將形成財政上之沉重負擔，亦使國家資源浪費在毫無績效的公營事業上，殊無意義可言，值得痛切檢討。例如：早年因歷史因素或政府遷臺而設置的國營事業像台糖、中華工程公司，似應定期檢討，有無繼續國營之必要。除自然壟斷的國營企業外，宜轉民間經營，至少允許民間享有創業、投資的自由。

尤有進者，必須提高國營事業自主權，應積極檢討當前有關之法規，使其能享有較獨立的人事、會計與採購權，期臻管理企業化，發揮高度的營運效率。我國現在台灣的公營事業，已具相當規模。惟其效率低落，根本的原因的盲目投資，領導階層不健全，缺乏利潤動機與經營自主權，凡此種種，必須進行大刀闊斧的改革。而政府對於國營事業，應以「企業家」及「經理人」的身分經營或輔導之，切忌以層層節制之官僚手續限制，否則其範圍延伸越廣，而人民所獲之利益未必隨之俱增，有時反而減少。得失之間，完全取決於其經營是否合理有效。

我國國營事業乃民生主義經濟制度之一大特色，其目的非僅增加財政收入，尚有服務大眾、利民便民的旨趣。因此在評量其經營與獲利能力時，應同時分析其內部與外部績效。某些國營事業的外部績效尤重於內部績效。例如電力及自來水事業，主旨在使家家戶戶有水有電，又如便捷的郵政電信，完善的衛生保健等，皆屬外部績效掛帥的事業。此外，國營事業尚負有社會

福利、國民就業、國民經濟、民主政治等多種的長期目標，並非單以營利為要旨。

總之，主管部會應根據國營事業的目的及性質，配合國家各種情況，審慎制定其經營政策，作為輔導其運作之準則，同時賦與必要的權責，使人能盡其才，放手去做。解除種種不合時宜的法規之束縛，儘量做到企業化、合理化，深信國營事業與民營企業一樣得以充分發揮其功能。