



鐵道國營的理論與實際

劉光華

- 一、緒言
- 二、由資本性方面來考察
- 三、由公共性方面來考察
- 四、由協同性方面來考察
- 五、由獨占性方面來考察
- 六、由營業能力方面來考察
- 七、結論

從來所行之自殺的稅制，應即行廢止；紊亂之貨幣，立需改良。而各種官吏的障礙，必當排去，尤須輔之以利便之交通。至其不能委諸個人及有獨占性質者，應由國家經營之。」那末鐵路這種事物，在今日的中國，究竟應該全部歸國家經營嗎？還是也可以委諸個人企業呢？我們不能不加以慎重的考慮！

中山先生說：『中國實業之開發應分兩路進行：（一）個人企業；（二）國家經營是也。凡夫事物之可以委諸個人或其較國家經營為適宜者，應任個人為之；由國家獎勵，而以法律保護之。今欲利便個人企業之發達於中國，則中國

在今日的社會，構成分子間的相互關係，無論如何，不經由什麼交通機關，是不能成立、維持、發展的；即由個人的立場來看，交通機關也於各人生活的任何方面，都有關係。所以交通機關的健全發達，對於社會本身的構成和其進步，有重大的意義，同時，對於各人生活內容的充實，亦有莫大的貢獻。因之大凡交通機關都具備資本、公共

、協同及獨占等四種特性，而以鐵路為最顯著。於是關於鐵路事業的經營，有主張應該置於國家及地方自治團體等公共經營（*Gemeinwirtschaftliche Betrieb*）之下的，有主張應該置於個人及私設公司等營利經營（*Privaterwerbwirtschaftliche Betrieb*）之下的，議論紛紛，莫衷一是。現在且從鐵路的四種特性和營業能力方面來考察，藉以判斷其是非。

二

鐵路事業的經營，需要巨額的資本。不能籌措資本，便不能擔當經營這種事業的責任，不能充分籌措資本，而勉強擔當經營的責任，其結果，便反於公益的增進有礙。所以鐵路國營的是非，要從鐵路的資本性方面去考察。

固然，在近世的國家或公共團體，要蓄積偌大的資本，是不可能事情；但是經營鐵路的事業，決不是以蓄積資本為要件，只求其能以旁的方法去籌集，便夠了。國家或公共團體，就是所謂公經濟（*Öffentliche Wirtschaft*）或強制經濟（*Zwangswirtschaft*），其必要的經費，都是出之於租稅。即交通機關裏面，比方以無償使用為原則的道路，所有改良維持的費用，亦完全是以租稅充當的。然而租稅

取之於一般人民，當然要用之於一般人民，道路只要那改良和維持的費用，其交通行為所需的費用，完全出自各個的交通需要者，且其利用普及、利益均霑、沒有什麼不公平的地方。加上國家或公共團體之徵收租稅，不能超過國民或市民的擔稅力；在近世國家的租稅，大概除掉用為政務經費之外，差不多沒有什麼餘裕。所以像需要巨額固定資本和流通資本，而利用又難得馬上普及的鐵路，其費用不能一時作為租稅去徵收，要以旁的方法去籌措，是不待說的了。旁的方法是甚麼呢？普通都是公債的募集。這種公債和其他不生產的公債——政務公債不同，叫做生產的公債；另設特別會計，以其將來的收益去償還本利，不致成為一般國民或市民的負擔。

鐵路這種交通機關，先要有種種的設備；各交通行為，又要倚靠經營者的勤務，其費用之大，實為各交通機關之冠，個人之財力，豈能勝任！即使組織股份公司，其信用亦難比國家的信用大。況且公司股份募集的成功與否，常為經濟界的盛衰所左右。好景氣的時候，雖然可以依預定的計畫去進行，同時却難免無謀的投機熱（*Wild cat Speculation*）勃興，濫設鐵路公司，擾亂市場，十九世紀前半的英國，就是一個實例。一遇不景氣，便一延再延，不

易完成，甚至中途倒閉。國家或公共團體的鐵路計畫，雖亦難免受經濟界變動的影響；但是不會為投機熱所支配，縱令恐慌 (Crise) 一旦襲來，亦不致像私企業那樣根本破壞，使有組織的鐵路網不能完成，而現出所謂半身不遂的狀態。有人以為在國民經濟幼稚的時代，國家或公共團體不易籌集豐富的資本，完成有組織的鐵路網，且這種事業在初期的企業危險，往往於國家財政和地方財政的確實性不相容。其實這完全是人民對於政府的信用問題，政府好，事事為人民謀幸福，一旦經營鐵路，人民自然樂於投資；政府不好，常以苛捐雜稅去剝削人民，要希望人民應募鐵路公債，固不可得，就是許人民自行經營鐵路事業，亦未必踴躍。若是說在國民經濟幼稚的時代，一國的資本很少，不容易籌足，那末國營和私營有同樣的困難；若是講到借用外資，就更非由國家作主不可。

試看我國自一九〇三年促進私營鐵路以來，河南、江蘇、浙江、江西、湖南、湖北、廣東等省紛紛設立鐵路公司，而卒因為資本缺乏，除一九〇六年完成之潮汕鐵路以外，其他多數的鐵路公司，對於所擬辦的鐵路，大都少有成効，結局不得不收為國有了。所以由鐵路的資本性方面來考察，實在是應該歸國家經營。

三

大凡一種事業的盛衰存亡，只關於個人的利害，則這事業純是私的性質，當然委之於個人去經營；若是那盛衰存亡的影響，及於大多數人民的生活，則是公的性質，應該由國家或公共團體去經營。本來國家或公共團體之所以經營經濟事業，其目的就在公益的增進；而鐵路富有公共性，是誰也不能否認的，所以現今文明各國的鐵路事業，多以國營為原則。因為個人企業首重營利，無利可圖，便難望其建設；國家經營首重公益，可以在適當的時期和適當的地域去修築。比方一八三〇年代的普魯士，或一八五〇年代的美國，正是必要鐵路的時期，而民間資本缺乏，很少出而敷設鐵路的，於是國庫不得不給與巨額的補助金。一經補助，鐵路紛設，而卒結果不良。與其如此，倒不如由國家直接經營之為愈。又想使一國內之經濟圓滿發達，就要各地方都有適當的鐵路；假設各地方有同量的交通需要，由企業者看起來，都有同等的利益，那末，國家縱不加以獎勵、干涉，鐵路或者能够平均發達於地方，也未可知。然而實際上，各地方貨客的移動，難免多寡之差，企業的利益自有厚薄之分；個人企業者必爭設鐵路於厚利的

地方，而置薄利的地方於不顧。這樣一來，一國鐵路的發展不平均、利用不普遍，結局使各地方的經濟進步不齊、文野各殊、習俗各異，實在於鐵路的公共性質不符。

鐵路不僅關係於經濟及社會，而且影響於政治及軍事。於經濟上很重要的地方，未必在政治上、軍事上亦屬重要；反之，在政治上、軍事上很有價值的地方，又未必具備充足的經濟條件。經濟上有利的地方，固然不愁無人建設鐵路；然而像橫貫西伯利亞的那種鐵路，縱有國庫補助，亦恐怕難望個人企業者去完成罷！即令由國家補助，可以完成；但是國家一朝有事，就難免窒礙。人或以為鐵路雖歸私營，若是如歐洲大戰時的英法兩國，產業動員的結果，一切公司恰和國有一樣，概被徵發利用，決沒有什麼妨礙。然而最初就是國營，對於這種必要，豈不是越發便宜嗎？軍事完了之後，對於鐵路的整理，又豈不是越發迅速嗎？

不特此也，國家經營更於產業政策的施行上有莫大的助力。國營而適用營利主義的，固不在少數，可是國營的營利觀念，較之私營，渺乎其微，因之對於公衆的利益，格外注重，在發達產業上有必要的時候，且不惜多少的犧牲，而將運價減低。

這種犧牲的行爲，在私有之下，到底是不能希望的了。

民有鐵路雖也有運價的折扣，依經濟界的浮沈而行運價的變更的；然而那種運價的折扣，多半是所謂對人的折扣，要與公司有特殊關係的人，纔可以享到利益，從維持運價的公平上來說，這實在是應該絕對禁止的。反對論者以為鐵路私營、公司對立、彼此競爭、運價極廉、於一般公衆的利益很大。殊不知一方面有因競爭而減價的地方，他方面又有因無競爭而課高率運價的地方，且一般運價的協定，非常困難，往往發生不公平，不統一之弊。若是因競爭而減低運價，到著實費事，遲早便會感覺經營棘手，進而圖謀合同或聯盟；合同聯盟一旦成立，便會提高運價，以抵償競爭時的損失，於一般公衆又何利之有！國營之下，的運價制度，全國統一，無偏無黨，一視同仁，於一般公衆便利多了。其次如關於鐵路員工的待遇等問題，也當然要在尊重公益的國營之下，纔能得著圓滿的解決。

反對論者以為國家若能加以適當的監督、干涉，便是在私營制度之下，也於公益的增進無礙。但是實際上，想加以適當的監督、干涉，乃極難之事；太寬則恐有害公益，太嚴又不利民業，並且有許多的秘密行爲，不是局外人所得容易知道的。所以由鐵路的公共性方面來考察，也是應

該辦國家經營。

四

國營鐵路的目的，在於公益的增進，已如前述，而想使公益增進，又非使鐵路發達不可。要怎樣纔算發達呢？就是要把場所的障礙和時間的障礙一併克服。這種克服的程度愈高，則幫助各人一切生活方面的利益增進亦愈大。然而打破場所的障礙，必要具備安全 (Sicherheit)、廣延 (Ausdehnungsfähigkeit)、分枝 (Verzweigungsfähigkeit) 及大量運輸 (Massenhaftigkeit) 四個條件。打破時間的障礙，必要具備迅速 (Schnelligkeit)、正確 (Pünktlichkeit) 及有規律 (Regelmässigkeit) 三個條件。而所謂廣延 (長距離的交通) 和分枝 (各方的交通)，還要聯絡得宜 (Verbindungsfähigkeit)。要這樣，鐵路網纔能完全構成，鐵路交通纔能健全發達；但是想這樣構成鐵路網，就要在單一的經營之下，纔容易成功，若是分屬於多數的經營組織之下，就恐怕離這理想太遠了。

經營組織是由鐵路活動方面來看的一個體系，一個鐵路網而分屬於多數的體系，則設備難免重複，其機能不易十分發揮，甚至交通需要沒有達到適當的程度，而濫投固定

的資本，發生國富浪費的結果，豈不可惜！尤其是鐵路網的完成，要斟酌地域和時期，出以很周到的計畫，就是依照所謂年度計畫 (Zeit-Bauplan) 和設施計畫 (Linienoder Streckenplan) 去施行。要在這種計畫之下，纔能完成那需用巨大資本的鐵路網，纔能有效的活用那投下的巨大資本。詳細點說：就是鐵路而歸國家經營，不僅各部分的聯絡圓滑，所有貨客的輸送方法、輸送條件及運價等亦全國統一，於一般公眾的利用，既易普及，又能公平，其協同之利益，豈紛歧的私營所可比擬！

有人說：鐵路在私營式之下，有必要的時候，也容易實行各種的統一；比方鐵路經營者集合會議，協定運價、輸送方法及輸送條件，自非不可能之事，且有不少的實例。至於線路，車輛等設備的統一，儘可依特許主義，強制其照國家規定的標準，著手建設。能這樣，豈不是和國營的效果一樣嗎？然而事實上，却不一樣。多數的企業者於競爭關係之下，而經營鐵路事業，大概都從有利可圖的路線，進行設施計畫。若從全盤觀察，則年度計畫難免紊亂，設施計畫難免重複或缺陷；因之構成的鐵路網，也不過是一張爛網罷了。

又有人說：鐵路經營的計畫，既要經過長期，纔能實現

，而現代的政黨政治，變化甚多，鐵路計畫不免隨之為轉移，政府又往往陰謀黨勢的擴張，對於鐵路建設路線的決定，多以本黨的利益為標準，所謂有組織的鐵路網，又怎能完成呢？這種毛病確是有的，但是其計畫的變更，只限於可能的範圍內，決不能前功盡棄，亦不敢過拂衆意。且由國家經營，利害共同，薄利的鐵路，可藉厚利的鐵路去調劑，結局鐵路網可以普遍，不致像私營那樣各地參差。如此說來，由鐵路的協同性方面來考察，又是應該歸國家經營。

五

如前項所述，鐵路事業在單一經營之下，有統一的組織，可以實現理想的鐵路網；然而這便是獨占的經營，也是要在獨占之下纔能辦到的。假使委諸個人企業，像英國一八四三年的時候，全國鐵路公司共有七十，而其路線延長的總哩數止有二千一百哩，平均每公司的線路，不過三十哩而已，這還談得上統一的組織嗎？

不錯！鐵路事業總是有獨占性的。因為鐵路的建設，要費巨額的固定資本，多數經營者並立，起初為資本擁護的必要，競爭雖然激烈，互相壓迫；可是其結果大都兩敗俱

傷，不得不出以妥協，而趨於獨占狀態。比方前例的英國鐵路，以後逐漸合同或合併，而成立大鐵路公司；現在因歐戰的結果，已統一於四大鐵路公司了。完全在自由競爭主義之下成立的獨占，其弊害之大，實遠出於履行經營上一定義務的特許獨占之上；然而在特許制度的時候，亦不過關於鐵路網的整頓調節，可以得到相當的效果。想要制止企業者相互間的競爭，還是不可能的事情。最初縱令沒有相互競爭的關係，一到路線延長，便不免發生競爭。競爭的結果，當然再歸妥協而獨占，獨占了，又難免獨占的弊端；各國鐵路發達史上，都有這種事實。而在鐵路私營的美國，往往發生地域的差別運費率，對於鐵路間互相競爭的終端車站或大都市車站，規定極低廉的運費，而對於沒有競爭的中間車站，距離雖短，也徵收較高的運費；這就是私營鐵路無論競爭或獨占，都有弊害的一個好例。美國政府雖然立著一種法律，明白規定：「短距離運輸和長距離運輸，如果都在同一線路上通行，且短距離線包含於長距離線內的時候，則對於同一狀況下所運送的貨客，短距離的運費不得比長距離的運費高。」但是不公平的事實，還是不能盡免。

總之鐵路歸於私營，則任憑國家怎樣監督、干涉，都不

容易使資本善用、公益增進、組織統一；若要完全達到目的，就非維持獨占不可。然而私人獨占，往往專營營利，置公益於不顧，結局只有國家或公共團體去獨占，纔能免除反公益的弊病。近世國家多收鐵路爲國有，對於私營的鐵路，也多要由政府統轄（Government Control of Railways），其原因就在此。所以由鐵路的獨占性方面來考察，更是應該歸國家經營。

六

就鐵路的特性方面說，應該歸國家經營，已經明白了，現在再就營業能力方面一加考察。

許多人以爲政務機關的內部，階級的意識很強，專向形式的整齊，沒有企業的經驗，容易發生官僚主義，以致輸送手續繁雜，事務遲滯，而必要品的購入，又多失却時機，結局因爲營業能力的低劣，濫用許多經費，減少許多收入，則鐵路建設、維持及運轉所需的費用，無從抵償，又何能鞏固事業存在的經濟基礎呢？試看我國各鐵路管理局或車站，形式都很堂皇，而官僚習氣太深，局長、處長、站長等長字號不必說，就是一個小小的查票員也大擺其官格，冗員過多，營業虧空。其實據鐵道部顧問門泰爾的各

鐵路視察報告所記。營業之所以虧空，經營不善、官僚氣深，固有關係；然而其最大原因，還是在於內亂綿延、軍人把持路政、擅扣車輛、強提路款。依前北京交通部刊行的各國有鐵路營業報告所載，自一九一五年度至一九一九年度之營業成績，逐漸優良，其營業收入自五千七百餘萬元增至八千三百餘萬元；四年之間，差不多增加了四成四分，就是每年大約增加一成一分。可見政局一安定，則各國有鐵路的營業收入，必有蒸蒸日上希望；目前各國有鐵路的營業虧空，不能一味歸咎於經營者的不善。且所謂官僚習氣，並不是跟著鐵路國營而來的，完全是國民一般的問題；假設國民的性情都帶著官僚主義，縱令鐵路歸諸個人企業，其缺點還不是一樣嗎？在政府服務的人員，也是國民中的分子，並有許多是新出的人物，不盡是老過政治生活的；若說是在一國經濟沒有發達的時代，缺乏企業的經驗，不善經營，那末，無論在政府在民間，都是一樣。像哈德萊（Hadley）的主張，決定鐵路國有或私有，是人才的問題，政府裏面人才多的時候，歸國有，民間人才多的時候，就不能不歸私有；這未免把政府和民間的關係看得太疏遠了罷！

現在莫講別國，就從我們中國來說。國營鐵路的成績不

好，固無庸著言。然而私營鐵路的成績又有好的嗎？南潯鐵路原是私營，年年虧空，屢借日債去維持；據熟悉其內容者言，現在以所有該路財產，恐怕還不能抵償日債的本息。新寧鐵路，目下得著相當良好的營業成績，聽說還是由政府派員整理的結果；成立最早的潮汕鐵路，今且仍在政府派員整理之中。幾條私營鐵路的狀況如此。那裏配說私營比國營好呢？就在歐洲大陸諸國鐵路最初發達的時期，私營和國營比較，亦不過五十步笑百步而已。

又鐵路是一種大規模的事業，業務紛繁，要網羅技術、經濟、法律等種種專門人才。國營則統率於一個高級機關，自易配置有特殊才智技能的人於各司各科（中央機關）。以指揮各管理局（地方機關）；而私營分立，當然難得這樣的人才集中。萬一本國人才真是缺乏，必要僱用外國人才，亦以國家為經營主體的時候，便於交涉，易於駕馭。照這樣說來，惟其在一國經濟沒有發達的時代，鐵路更要歸國家經營，纔能應付裕如。

加之鐵路一歸國營，像私營那樣各鐵路分立的工廠、車站、倉庫、機關庫等設備，有許多可以合併；必要品可以共同購入，共同使用；車輛及員工可以依運輸的繁簡，彼

此融通，其節省用費的利益很大。比方日本鐵路國有前後
的營業費全部的比較如左：

營業費 一人或一噸每哩的營業費

明治三十九年度	二三、八〇九、九二七	四〇〇〇九〇八
大正二年度	五二、一七二、一六一	〇〇〇七七四

這種在營業上的優點，恐怕反對論者亦不能否認罷！所以從鐵路營業能力方面來考察，還是應該歸國家經營。

七

根據以上各節所述，鐵路這種事業，由其特殊性質來觀察，抑或由其營業能力來觀察，都是應該歸國家經營的；理論上如是，實際上亦莫不如是。所以我國今日必須本著總理的遺教——實業計劃，認定鐵路是「不能委諸個人及有獨占性質者，應由國家經營之」，不過對於官僚習氣，政黨偏私等一般國營的缺點，要在法規上予以防止。至於地方的小鐵路，現在即許個人暫時經營，亦無不可；但是關於公司的設立、設備的標準、運價的干涉、會計的監督、員工的待遇等等，要用法律去規定，以維公益，而便將來接收。

十九年四月二十一日於廣州

