

調查報告

壹、案由：據審計部106年度中央政府總決算審核報告，交通部為提升公路汽車客運及離島海運客運營運品質，已訂有相關營運虧損補貼及管理規範，惟部分規範及監督管理作業未盡周妥，允宜檢討改善等情案。

貳、調查意見：

本案係據審計部民國(下同)106年度中央政府總決算審核報告，交通部為提升公路汽車客運及離島海運客運營運品質，已訂有相關營運虧損補貼及管理規範，惟部分規範及監督管理作業未盡周妥等情，本案經調閱交通部公路總局(下稱公路總局)及航港局、審計部等機關卷證資料，並於108年8月12日現場詢問上開機關人員，已調查完竣，綜整有關缺失，列述調查意見如下：

一、公路總局允應善用公路汽車客運動態資訊管理系統之偏移路線統計報表資料，用以勾稽業者電子票證交易紀錄，以確保公路汽車客運業者班車行駛於核定路線與核計乘客票價優惠金額之正確性，以提升相關對業者之營運管理。

(一)依據汽車運輸業管理規則(下稱運管規則)第40條第1項規定，公路汽車客運業班車，應依營運路線許可證所核定之路線起點、經過地點、終點、里程行駛營運並停靠核定之站位上下客。同規則第137條規定，汽車運輸業違反該規則規定者，應依公路法第77條第1項之規定舉發。另依據交通部公路總局鼓勵使用公路汽車客運電子票證票價優惠措施執行管理要點(下稱電子票證優惠要點)第2點規定，票價優惠措施實施對象為搭乘領有該局核發營運路線許可證之公路汽車客運路線並使用電子票

證之乘客。同要點第4及6點規定，業者應檢附電子票證公司或清分機構產出原始明細紀錄電子檔，向所轄監理所站申請領回其墊付之乘客票價優惠金額。受理機關應依第8點規定之審查項目及該要點附表2所訂異常明細篩選及審核原則，篩選異常明細紀錄。倘業者申請資料不實，應依第11點規定，以實際稽核結果調整；已撥付款項者，則追回其溢領金額。

- (二)查公路總局於98年起開始建置「公路汽車客運動態資訊管理系統」，歷經4年系統建置及測試業於103年正式上線，該系統係為保存及管理資料量龐大之公路客運路線資料及變更調整歷程，爰建置系統將前述資料電子化，並於車輛建置車機以收集定位資料，俾提供民眾即時之乘車資訊，有效減少候車時間。其系統功能，民眾端：提供公路客運預估到站時間、路線、班次時刻表及票價等資訊查詢。業者端：產出營運報表供業者自主管理。監理所端：透過系統查詢路線變更歷程辦理路線審核，並可產出異常報表督導轄管業者。經據該局臺北區監理所說明，該所對於業者班車是否行駛於核定路線之管理，係按日、週或月檢視業者行車班次合格率偏低者，利用動態資訊系統之動態時刻表查詢行車狀況，如有站位未觸發等疑似違規情形，則查看歷史軌跡並函請業者說明；或依民眾申訴，比對動態資訊系統之歷史軌跡是否相符？並函請業者說明，倘確有違反運管規則第40條第1項之規定，則製單舉發。惟因該動態資訊系統內各項數據資料受車機、衛星定位或天候因素影響，該所並未直接利用系統產製之偏移路線統計報表作為判斷違規與否之依據，須視業者說明後再予評判。

- (三)經審計部運用動態資訊系統偏移路線統計報表，於106年6月5日至6月9日國光客運公司之行車資訊與臺北區監理所核定補助該公司同期間非接觸式電子票證票價優惠補貼（下稱票差補貼）之電子票證交易明細資料勾稽比對結果，國光客運公司班車行駛於非核定路線上且有乘客電子票證交易紀錄者計有545筆，而有未依核定路線行駛之情事，然臺北區監理所並未函請業者說明，即核撥乘客票價優惠補貼款，嗣經該局臺北區監理所查明該公司確有違反運管規則第40條規定，已於106年12月25日製單舉發在案，並將票差補貼申請案扣除該等異常交易筆數之非接觸式電子票證票價優惠補貼金額，計新臺幣（下同）4,577元。
- (四)據公路總局於約詢時提供之書面資料指出，有關利用該偏移路線統計報表資料勾稽業者電子票證交易紀錄一節，經該局各區監理所測試使用後，確認可使用該報表內與偏移開始時間相關之欄位資料達成勾稽電子票證交易紀錄之檢核目的，惟因發現產出之紀錄多為駕駛員操作車機錯誤、車機GPS飄移等因素，需人工逐筆查核確認，仍需調整系統功能方可作為勾稽業者電子票證交易紀錄。據復，為此該局分別因該報表召開107年6月21日及11月6日2次「公路汽車客運動態資訊管理系統業務工作圈」會議暨108年4月12日召開「使用偏移路線統計報表資料勾稽業者電子票證交易」等會議，已研商出使用偏移路線統計報表資料勾稽業者電子票證交易紀錄之具體改善方案，將以票證電子檔之「車號」、「上車時間」、「下車時間」等欄位對應公路汽車客運動態資訊系統偏移路線紀錄之「車號」、「偏移開始時間」、「恢復正常時間」等欄位作為檢核之判斷

依據，可有效檢核電子票證上下車時間落於系統出現行駛非核定路線訊息之異常紀錄，協助各區監理所查審核電子票證票價優惠補助貼資料，上開功能開發時程預計於108年8月底前完成，俟系統修正完成後即可作為稽核電子票證優惠措施補助金額之工具。

- (五)綜上，公路總局為加強公路汽車客運業之營運管理及辦理相關補貼作業，訂有運管規則、電子票證優惠要點等規定，以監督並扶助公路汽車客運提升營運服務品質，允應並研議修正電子票證優惠要點相關規定，增訂利用動態資訊系統之偏移路線統計報表資料勾稽業者申請票差補貼所提送之電子票證交易紀錄相關作業規範，以加強班車行駛於偏移路線異常案件之查處，確保補助金額之正確性，允宜督促查明妥處。

二、公路總局辦理公路汽車客運偏遠服務路線營運虧損補貼作業，除應覈實計算業者虧損金額，基於偏鄉居民交通需求考量及路線永續經營理念，允應一併考量業者相關業外收入（如廣告收益）及額外成本（如空污支出）之實需，以健全對客運業者之補貼制度與規範。

- (一)有關公路汽車客運偏遠服務路線營運虧損，係依據發展大眾運輸條例第10條訂定之大眾運輸事業補貼辦法辦理，該辦法於第5條及第10條訂有申請補貼條件及補貼計算公式，另為利虧損補貼審查作業之順行，公路總局再依大眾運輸事業補貼辦法第5條授權訂定公路汽車客運偏遠服務路線營運虧損補貼審議及執行管理要點（下稱管理要點）補充執行細節並據以執行。依管理要點第6點規定之作業程序，該局受理業者申請資料後成立補貼初審工作

小組，並據管理要點所訂之審查原則進行初審後，提送公路汽車客運審議委員進行審議，各區監理所再依業者實際行駛情形分3期撥付補貼款。

(二) 經查，上開補貼審議之考量標準，係以收益與成本之採計情形。有關成本部分包含：採用經核定之每車公里成本，該成本依汽車運輸業客貨運運價準則第5條規定包括燃料、附屬油料、輪胎、車輛折舊、修車材料、行車人員薪資、行車附支、修車員工薪資、修車附支、業務員工薪資、業務費用、各項設備折舊、管理員工薪資、管理費用、財稅費用、稅捐費用等計算項目。收益部分則僅包含：採計客票（客運）收入、敬老愛心票收入及其他免費乘車收入項目。

(三) 據公路總局於約詢時提供之書面資料指出，依管理要點第7點規定，路線別補貼金額計算公式為最高補貼金額 = $[(\text{合理營運成本} * W1) + (\text{合理資本設備投資成本} * W2) - \text{實際營運收入}] * \text{班次數} * \text{路線里程} * \text{路線補貼分配比率}$ 。同要點第5點規定業者申請補貼時程及計畫表件，其中申請路線別營運虧損最高補貼金額概算表僅以客票收入（含實際票收及地方政府提供敬老、愛心票及其他免費乘車收入）計算業者營運實績，並未將業者車廂廣告等業外收入納入計算（按：目前僅新竹縣政府於補貼市區汽車客運業路線虧損作業規定第6點規定，客運業如於車體有廣告行為，除公益廣告外，其廣告內容應先經該府核准，並將廣告收入列入每年實際營運收入。）然查，路線別補貼金額計算公式中之「實際營運收入」是否僅含客票（客運）收入？又業者目前合於規定之實際收入或業外收入，尚包含哪些項目？有關車體廣告收入，是否已確定納入業

者實際營運收入以核計抵減營運虧損補貼金額？另其他有無納入計算公式之之業外收入（如衍生商品、異業行銷）及額外支出（如空污成本、一例一休）等之研議是否已一併考量？皆應覈實計算客運業者實際虧損金額，以落實政府補貼經費之效能。

(四)綜上，公路總局為促進大眾運輸發展，提供民眾基本民行需求，辦理公路汽車客運偏遠服務路線營運虧損補貼作業，基於偏鄉居民交通需求考量及路線永續經營理念，允宜一併考量其他有無納入計算公式之業外收入（如車廂廣告、衍生商品）及額外支出（如空污環保、一例一休）等研議，皆應覈實計算客運業者實際收支金額，以確實計算虧損金額，健全對客運業者之補貼制度與規範。

三、航港局為提升船舶客運業營運品質，依據大眾運輸營運與服務評鑑辦法及離島海運客運固定航線營運補貼作業等規定執行，惟對離島民眾交通基本權之維護與獎勵績優業者之服務品質確保，於執行離島航運補貼分配措施皆應兼顧，審酌各航線營運績效等因素調整補貼金額之分配比率及明定調整補貼金額分配比率之計算公式，以落實政府照顧離島居民交通可行之美意。

(一)離島地區居民對外交通及民生物資運送均依賴海空運輸，而空運易受天候環境影響，若發生航班停飛則須由海運疏運滯留之乘客，另部分離島地區對外交通僅依靠海運維持，故需由政府部門給予經費辦理離島海運營運補貼，以維持穩定之海運航班，滿足離島地區基本交通及民生需求。故航港局辦理離島航運營運補貼係依據發展大眾運輸條例及大眾運輸事業補貼辦法，針對經營固定航線及固定航次臺灣本島與離島間、離島之間航線之船舶運送業及

載客小船經營業，補貼其年度營運虧損。該局每年並會邀請專家學者及相關單位代表組成審查小組，開會審查相關營運資料及審定補貼金額，核定補貼金額後按二期辦理補貼款核撥。

(二)嗣依離島海運客運固定航線營運補貼作業規定第7點規定，離島海運客運固定航線營運之補貼，係補貼經營離島或服務性客運固定航線當年度資本設備投資及產生營運虧損者，其補貼金額係依照大眾運輸事業補貼辦法第10條規定公式計算，各航線補貼之分配比率係依個別航線當年度預估資本設備投資及營運虧損金額占所有航線當年度預估資本設備投資及營運虧損總金額之比例審定，並依各航線營運績效、營運損益、業者經營管理及對主管機關為照顧人民行的權利提出服務航線或航班政策之配合程度等條件進行調整。經查交通部辦理相關補貼作業，僅依個別航線當年度預估營運虧損金額占所有航線當年度預估營運虧損總金額之比例審定，未依規定審酌各航線營運績效等因素調整補貼金額之分配比率，且現行作業規定未明定調整補貼金額分配比率之計算公式。如可參考公路汽車客運偏遠服務路線營運虧損補貼審議及執行管理要點第7點規定，訂定各航線補貼分配比率計算公式，並納入服務品質因子（營運與服務評鑑成績）及航線經營績效因子（該航線上年度每航次載客人數成長率），以強化業者提升營運服務品質及經營績效之誘因，促進離島海運客運營運服務品質及改善其營運虧損情形。

(三)據航港局於約詢時提供之書面資料指出，因離島海運航線大部分屬虧損路線，海運業者經營意願較低，需透過補貼業者以維持航線經營，保障離島居

民基本民行的權益，為更精進完善我國海運客運評鑑制度，研議評鑑航線分為補貼航線及一般航線，並將評鑑結果分別結合補貼款及獎勵金方式來做為改善其營運及服務品質，刻正辦理屏東東港-小琉球海運客運固定航線試辦評鑑計畫；且大眾運輸營運與服務評鑑辦法第11條規定，大眾運輸營運與服務評鑑結果，得作為主管機關有關大眾運輸路（航）線經營權、營運虧損補貼計畫及其他大眾運輸獎助計畫審議之參考依據。故稱，依該條文意旨，主管機關得視情形將大眾運輸營運與服務評鑑結果，作為營運虧損補貼之參考，非屬強制規定。惟所稱，除未將運輸營運與評鑑結果，作為虧損補貼之參考外，亦未明定調整補貼金額分配比率之計算公式。

(四) 綜上，航港局辦理航運營運補貼，係依據發展大眾運輸條例及大眾運輸事業補貼辦法，針對經營固定航線及固定航次臺灣本島與離島間、離島之間航線之船舶運送業及載客小船經營業，補貼其年度營運虧損，而訂有大眾運輸營運與服務評鑑辦法及離島海運客運固定航線營運補貼作業規定，惟相關補貼作業，僅依個別航線當年度預估營運虧損金額占所有航線當年度預估營運虧損總金額之比例審定，未審酌各航線營運績效等因素調整補貼金額之分配比率，且現行作業規定未明定調整補貼金額分配比率之計算公式，顯難對離島民眾交通基本權之維護與獎勵績優業者之服務品質確保，故該局於執行補貼分配措施皆應兼顧，以落實政府照顧離島居民交通可行之美意。

四、航港局允應儘速訂定載客小船及船舶運送業之評鑑執行要點，以確保船舶客運業營運品質，除穩定離島

航線行駛外，並應依規落實派員抽查考核離島海運客運固定航線業者補貼計畫執行情形，以善盡監督考核之責。

- (一)交通部為對大眾運輸之營運及服務辦理定期評鑑，訂有大眾運輸營運與服務評鑑辦法，依該辦法第2條第1項第5款及第6款規定，交通部及船舶所在地之航政主管機關應負責載客小船及船舶運送業之營運與服務評鑑，同辦法第4條規定，主管機關應訂定相關評鑑執行要點，辦理大眾運輸營運與服務評鑑，應依前條評鑑項目訂定評鑑執行要點，載明辦理方式、評鑑指標、計分方式、作業時程及相關書表等事項，公告後實施。
- (二)然據航港局於約詢時提供之書面資料指出，現行有關「交通部航港局營運與服務績優客船及載客小船選拔實施要點」係104年5月6日訂定，惟於同年10月2日進行實地考評，經考評審查會討論後主席裁示，考評項目應將評分標準更客觀、具體計量化，爰參考船舶法、船員法及航業法等相關法令規定，依大眾運輸營運與服務評鑑辦法第3條，評鑑項目分為場站設施與服務、運輸工具設備與安全、旅客服務品質與駕駛員管理、公司經營與管理等4項訂定評鑑指標，將該實施要點考評評分表之評分項目修正為場站設施與服務、運輸工具設備與安全、旅客服務品質與船員管理、公司經營與管理等4項，並考量安全係營運管理作為，將服務亦納入考評項目，以表彰績優之效，爰修正為「交通部航港局營運與服務績優客船及載客小船選拔實施要點」並自104年11月12日起頒布生效。後經於「104年度交通部航港局營運與服務績優客船及載客小船選拔」複評審查會討論，將考評評分表區分為客船及載客

小船，爰修正實施要點並自105年2月19日起頒布生效。另為配合「107年度交通部推動性別平等計畫」將性別平等指標納入評分項目，及參照「大眾運輸營運與服務評鑑辦法」規定，將選拔活動由每年辦理1次調整為每二年辦理1次，爰修正實施要點並自107年7月25日起頒布生效。

- (三)然依發展大眾運輸條例第7條規定，主管機關對大眾運輸之營運及服務應定期辦理評鑑。另依大眾運輸營運與服務評鑑辦法第4條規定，主管機關應訂定相關評鑑執行要點，載明辦理方式、評鑑指標、計分方式及作業時程等事項。惟查交通部及航港局迄未訂定載客小船及船舶運送業營運與服務評鑑執行要點，核與上開規定不符。雖據航港局稱，已訂定交通部航港局營運與服務績優客船及載客小船選拔實施要點，惟該要點尚非依據大眾運輸營運與服務評鑑辦法第4條規定訂定，未具強制性，且未與離島海運業者之營運補貼與服務評鑑規定相結合，應請儘速檢討訂定，以有效督促業者提升營運服務品質。
- (四)另查，依離島海運客運固定航線營運補貼作業規定第10點，有關補貼計畫情形之考核規定，交通部及初審機關應於年度補貼計畫核定後派員抽查考核業者補貼計畫之執行情形，每月至少2次，並作成紀錄，作為核計補貼金額之參考。惟據審計部抽查航港局所屬航務中心106年9月份考核船舶運送業業者補貼計畫執行情形，發現僅辦理年度查驗作業，航港局南部航務中心未辦理抽查考核作業，核與上開規定不符。
- (五)綜上，航港局雖稱已訂定交通部航港局營運與服務績優客船及載客小船選拔實施要點，惟該要點尚非

依據大眾運輸營運與服務評鑑辦法第4條規定訂定，未具強制性，故該局允應儘速訂定載客小船及船舶運送業之評鑑執行要點，以確保船舶客運業營運品質，除穩定離島航線行駛外，並應依規派員抽查考核離島海運客運固定航線業者補貼計畫執行情形，以善盡監督考核之責，允宜檢討改善。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至二，函請交通部公路總局確實檢討改進，並於二個月內見復。
- 二、調查意見三至四，函請交通部航港局確實檢討改進，並於二個月內見復。
- 三、調查意見一至四，函復審計部。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會處理。

調查委員：蔡培村

楊美鈴

李月德