

# 調 查 報 告

壹、案由：據報載，國道客運業者為爭奪國道路權，造成兩大集團激烈交鋒，影響民眾權益。究主管機關對客運管理機制是否周全合宜？國道路權申請及管理制度的完善？確有深入瞭解之必要。

貳、調查意見：

本案緣於媒體報導，國道客運業者分為「兩大集團」，以和欣汽車客運股份有限公司（下稱和欣客運）為首之 8 家業者，抨擊統聯汽車客運股份有限公司（下稱統聯客運）、國光汽車客運股份有限公司（下稱國光客運）坐擁「萬年路權」；而統聯、國光、阿羅哈汽車客運股份有限公司（下稱阿羅哈客運）等 3 家業者則反擊和欣客運涉嫌違法經營北高路線，因而引發爭議。嗣和欣客運於民國（下同）100 年 11 月 25 日復以書面向本院陳訴略以：交通部暨所屬公路總局（下稱公路總局）對於國道客運營運路線相關事項之審議，長期以內規性質之行政規則運作，且審核標準不一，違反法治國家依法行政及平等原則，其主管之現行汽車運輸業管理規則等相關行政法規，不符法律保留原則及明確性原則，法制作業未臻周全，致執法標準不一，並就無乘客之後端路線仍要求業者完成空駛里程，不僅虛耗能源徒增空氣污染，不符政府節能減碳政策等云。

爰為查明國道客運經營管理現況及審理路線調整變更相關機制是否周延完備，經調閱交通部等機關卷證資料，並於 101 年 1 月 11 日約請該部陳次長建宇率所屬公路總局等業務相關人員到院簡報及答詢案情疑點，業已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、交通部依據公路法第 38 條及其授權訂定之「汽車運

輸業審核細則」審理公路汽車客運業申請營運路線，難謂無法源依據；惟依該細則第 7 條所設置之公路汽車客運審議會，其設置要點卻未載明所據法規命令，致生煩擾訾議，容有未洽

- (一)按公路法第 38 條規定：「公路主管機關，審核經營汽車運輸業之申請，應按左列之規定：一、合於當地運輸需要者。二、確能增進公眾便利者。三、具有充分經營財力者。四、具有足夠合於規定車輛及站、場設備者。前項審核細則，由交通部定之。」交通部爰依該法授權訂定「汽車運輸業審核細則」。按該細則第 2 條規定：「公路主管機關審核汽車運輸業申請籌設，除依公路法第 34 條至第 37 條及第 41 條之規定外，依本細則之規定。」另第 7 條第 2 項規定：「公路主管機關為審核公路汽車客運業營運路線……以審議會行之。」故公路主管機關對汽車運輸業申請之審核，係依汽車運輸業審核細則，由公路汽車客運審議會（下稱審議會）行之；交通部並據以訂定「公路汽車客運審議會設置要點」，設置審議會。
- (二)查汽車運輸業審核雖係依公路法第 38 條第 2 項授權，且該條文授權之內容僅規定由公路主管機關就經營汽車客運業之申請審核訂定審核細則，此項授權條款雖未就授權之內容與範圍明確訂定為汽車運輸業就何申請事項應遵守及限制之規定，惟參酌司法院釋字第 394、第 538 號解釋意旨：「建築法第 15 條第 2 項規定：『營造業之管理規則，由內政部分定之』，概括授權訂定營造業管理規則。此項授權條款雖未就授權之內容與範圍為規定，惟依法律整體解釋，應可推知立法者有意授權主管機關，就營造業登記之要件、營造業及其從業人員準則、主管

機關之考核管理等事項，依其行政專業之考量，訂定法規命令，以資規範。」爰按公路法之整體解釋，推知立法者有意授權公路主管機關，就各類汽車運輸業者之申請審核事項，依其行政專業之考量，訂定法規命令，以資為審議之規範，殆無疑義。

- (三)復查行政機關為處理相關法律授權行政任務，於其內部設置類似審議會之組織，於法尚無不許，舉如：環境教育法第 11 條第 1 項規定：「中央主管機關應遴聘專家、學者及有關機關（構）、團體代表設置國家環境教育審議會」，行政院環保署並依該條授權訂定「國家環境教育審議會設置要點」，並於第 1 點載明為依環境教育法第 11 條第 1 項規定，設國家環境教育審議會，特訂定本要點；復以「內政部都市更新及爭議處理審議會設置要點」為例，該要點第 1 點亦規定，為落實都市更新條例第 16 條及第 32 條有關審議都市更新事業計畫、權利變換計畫及處理有關爭議，特訂定本要點。然查，前揭「公路汽車客運審議會設置要點」係屬行政規則，卻未於第 1 點載明所依據之法規命令，僅能依公路法第 38 條推知有關申請事項係由交通部審議，而該審議會又係依公路法第 38 條授權訂定之汽車運輸業審核細則規定設置，易遭質疑欠缺法源依據及正當性，與法規明確性原則亦未盡相符。

- (四)綜上，交通部依據公路法第 38 條及其授權訂定之「汽車運輸業審核細則」審理公路汽車客運業申請營運路線，難謂無法源依據；惟依該細則第 7 條所設置之公路汽車客運審議會，其設置要點卻未載明所據法規命令，致生煩擾訾議，容有未洽。

二、和欣客運申請營運路線調整變更案，公路總局提送公

路汽車客運審議會審議，核其程序雖無不妥，惟該局受理申請迄今已逾 1 年，仍未為准駁決定，有違處理人民申請案件期限規定，難辭怠失之咎

- (一)按公路法第 79 條第 5 項規定：「汽車及電車運輸業申請資格條件、立案程序、營運監督、業務範圍、營運路線許可年限及營運應遵行事項……之規則，由交通部定之」，交通部爰依授權訂定「汽車運輸業管理規則」。依同法第 34 條第 2 項及該規則第 2 條第 2 項規定，汽車運輸業營運路線或區域，公路主管機關得視實際需要酌予變更。至有關變更或增減營運路線或區域事項，則係業者提出申請，經公路主管機關核定之，汽車運輸業管理規則第 23 條第 1 項第 6 款及第 36 條第 1 款，亦有明文。
- (二)據交通部答復，有關和欣客運所申請「〈7500〉臺南-中山高-臺北市」、「〈7502〉嘉義-中山高-高雄」及「〈7506〉臺中市南屯區-南屯交流道-國道 1 號-嘉義交流道-嘉義縣、市」等 3 條路線部分班次調整，均屬申請案，業經 100 年 9 月 16 日（109 次）、10 月 28 日（110 次）、12 月 9 日（111 次）審議會，以及同年 10 月 19 日公路總局召開專家學者座談會進行討論。是和欣客運前揭申請路線變更案，均係由公路總局提報審議會討論，就審核方式而論，公路主管機關既得依法核定，則公路總局提請審議會審議以加入外部意見，核其決策程序，尚無不妥。
- (三)惟按行政程序法第 51 條規定，行政機關處理人民依法規之申請案，應訂有處理期間，如未能於期限內處理而需延長，並應通知申請人；又行政機關依同法第 1 條，亦負有提高行政效能以達行政程序迅速之責。另依公路總局 98 年 7 月 27 日修訂之「交通部公路總局處理人民申請案件項目暨期限表」明

載，有關公路汽車客運業增加營運路線及變更營業計畫項目，初核（受理）單位（監理站）處理期限為 15 日、複核單位（公路總局）處理期限為 10 日、核定單位（交通部）處理期限為 7 日，總計處理期限為 32 日。然查和欣客運於 100 年 4 月 7 日函送調整路線申請案，交通部公路總局嘉義區監理處受理迄今已逾 1 年遲未核定，期間雖曾提送審議會審議，惟審議會依其設置要點及授權法規，僅係為加入外部意見以形成決策之內部單位，交通部對該申請案如無法於期限內辦理，依法仍應告知申請人延長作成之期限並儘速為准駁決定，卻延宕 1 年仍未作成決定，有違前揭處理人民申請案件期限規定，實難辭怠失之咎。

### 三、現行公路汽車客運新闢路線或調整路線之認定，欠缺明確一致性之審核規範，導致客運業者無所適從，交通部允應務實研謀改正

（一）按交通部為客觀審查公路汽車客運業申請營運路線延駛、變更起（訖）點或交流道、增加上下交流道並設站，及設置轉運站或設站等有關案件之需，特訂定「公路汽車客運業申請調整客運路線處理原則」（下稱處理原則）。依處理原則第 3 點第 1 款有關「變更路線」之定義，係指由營運路線起、訖點中途變更其原核定行駛路線；同點第 2 款之「延駛路線」定義，係指由起點或訖點延伸原核准之營運路線；另第 4 點亦明定國道客運路線調整案包含：延駛、變更交流道、增加上下交流道並設站、設置轉運站及增加設站等。足徵業者申請調整客運路線，實包含變更路線與起訖點變更等態樣。

（二）本案和欣客運所訴前揭申請調整路線案，經詢據交

通部查復，目前審議會認定均屬新闢路線之申請，而非變更路線；至審酌申請案是否屬新闢路線，須視變更幅度、市場區隔等情境，由審議會逐案審查認定，並參據該部 83 年 7 月 22 日交路字第 028862 號函示：「公路汽車客運業班車……其起訖點、行經路線已有變更，宜視為新路線」辦理。然由前揭「公路汽車客運業申請調整客運路線處理原則」之訂定目的以觀，「變更起（訖）點」本係業者申請調整路線之法定範疇，況且客運業者無論申請新闢路線或變更路線，其規劃行經路線與原核定路線有所差異實屬必然，故難資為區別標準，而變更幅度或市場區隔，亦屬個案應行審酌事項，爰交通部執以上開函示認起訖點、行經路線變更宜視為新闢路線，容非妥洽。

(三)復經調閱交通部核准其他業者申請變更案例如下：

- 1、國光客運「〈1866〉新竹-臺中」部分班次變更案，依交通部公路總局臺中區監理所 96 年 4 月 9 日會勘紀錄顯示：原行駛路線臺中端係由干城站變更為朝馬站，然於 95 年 12 月 5 日所召開之審議會則授權公路總局處理，後經交通部公路總局於 96 年 5 月 8 日同意辦理。
- 2、統聯客運「〈1652〉臺北-鹿港-芳苑」部分班次調整案，公路總局核定調整部分班次僅行駛至鹿港站。

(四)揆諸前揭處理原則、其他業者申請案例及審議會認定和欣客運申請案屬新闢路線等情，所稱「起訖點變更」是否排除在同一縣（市）區域內之變更？換言之，如起訖點變更侷限於同一縣（市）區域內，則可認定僅為變更路線？遍查「汽車運輸業管理規則」與「公路汽車客運業申請調整客運路線處理原

則」等現行法令，均無明確認定規範。縱和欣客運所訴申請案是否屬新闢路線，猶應尊重審議會及公路主管機關之個案專業判定，然交通部對於主管公路汽車客運新闢路線或變更路線申請案之審核，應務實檢討現行法令之闕漏盲點，修訂明確一致性之認定規範，俾使守法客運業者有所適從，以杜無謂紛爭訟擾。

#### 四、交通部允應正視「汽車運輸業管理規則」第 40 條等攸關國道客運經營實務規定之合宜性，審慎研議評估並積極妥處，以完備國道客運營運管理機制，提供業者公平合理之經營環境，俾確保民眾搭乘權益

- (一)按汽車運輸業管理規則第 40 條規定：「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。除臨時性需要外，不得開行部分路段之班車。」爰依現行法令規定，主管機關原則上並不允許客運業者於原核定路線內，開行區間班車。
- (二)針對和欣客運等國道客運業者陳訴上開規則不合時宜，經詢據交通部稱：業者實應妥適評估營運需求後，依國道客運路線「需求申請」之程序提出申請開放路線，不得反以路線後段無旅運需求、增加調度彈性、節能減碳等理由，要求客運班車得中途折返開行區間車或自行串接營運許可路線，此種作法違反現行規定，並影響原路線旅客之權益，破壞市場營運秩序；又當時鑑於大多數業者及公會，對於修法並未有共識，為免產生新的營運路線，影響現營業者權益，宜從長計議及慎重考慮，另因國道客運業者陳情部分業者長期違規營業，嚴重影響營運市場，乃責請公路總局先著重加強取締國道違規營

業，在營運秩序未恢復至一定程度，違規營業未獲完成改善前，暫緩考量修法等云。

(三)另據該部查復略以：公路總局自 100 年 4 月起，透過 ETC (Electronic Toll Collection, 電子收費) 通行紀錄分析程式，以及召集國道客運 4 家主要業者共商之會議平台，檢視 3 家業者對和欣客運提出之違規質疑 (錄影資料、臺北轉運站進次數資料、實地觀察之描述等)，同時並檢視該 3 家業者國道班車之 ETC 通行紀錄。前後共已召開 9 次會議，歷次會議如發現業者有常態性未依路線行駛之違規行為，與會業者均同意於一定期間內進行改善，再由公路總局配合 ETC 通行紀錄及監警聯合稽查取締結果加以檢核；該等業者目前於平台會議中，均認同國道客運營運秩序已大致恢復。

(四)倘如交通部所復，目前國道客運業者已無重大違規情事，且查公路總局早於 98 及 99 年間委託學者研究國道客運營運管理機制時，即已獲悉具體結論與改進建議；姑不論現行國道汽車客運營運管理相關規定，是否確如業者所稱不合時宜，交通部既認國道客運營運秩序已大致恢復，則各家業者客觀明確之營運資料，應適供檢視現行法令規定之合宜性。交通部允應審慎研議評估並積極妥處，以完備國道客運營運管理機制，提供業者公平合理之經營環境，俾確保民眾搭乘國道客運之權益。

參、處理辦法：

- 一、影附調查意見，函請交通部督飭所屬確實檢討改進見復。
- 二、影附調查意見，函復本案陳訴人。
- 三、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：程仁宏

劉玉山

余騰芳