

## 調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報：稽察高雄市公共汽車管理處 95 年以來之經營管理情形，發現涉有未盡職責及效能過低情事

貳、調查意見：

審計報函報高雄市公共汽車管理處（下稱公車處）民國（下同）95 年以來之經營管理情形，發現涉有未盡職責及效能過低情事，報院核辦乙案，業經調查完竣，茲提出意見如次：

一、**高雄市公車處營運情形遲未改善，營業收入不足支應人事成本，歷年虧損導致負債餘額逐年攀升，財務狀況愈形惡化，且該市公共運輸使用率偏低，高雄市政府未確實謀求具體改善措施，顯有違失。**

（一）高雄市公車處原為高雄市公共車船管理處（下稱前車船處），於 94 年 1 月 1 日因前車船處所管渡輪業務另行成立高雄市輪船股份有限公司後，改制為公車處，為高雄市政府交通局（下稱交通局）所屬事業機構，主要負責高雄市區之公車運輸業務。因前車船處歷年營運嚴重虧損，經營績效積弱不彰，截至 90 年 12 月底止，累積虧損達新台幣（下同）105 億餘元，經本院 92 年 4 月 15 日糾正高雄市政府。截至 99 年底公車處累積虧損達 203 億 7,922 萬餘元，9 年之虧損擴增近 1 倍。各年度虧損為 10 億 39 萬餘元至 11 億 7,676 萬餘元之間，6 年總計虧損 63 億 7,853 萬餘元。依高雄市政府 101 年 10 月 4 日高市府交運管字第 10135220500 號函復，長期以來大高雄私人運具之使用率均逾 80%，究其原因乃私人運具使用時間、成本等均相對較大眾運輸系統為低，且及戶性與便利性亦較大眾運輸系統為高，致該

市大眾運輸運量無法有效提升。

- (二)前車船處對於其人事負擔，長久以來未能提出具體精簡人事改善作為，致人事費用逐年增加，財務狀況愈形惡化，經本院 92 年糾正。惟查，截至 99 年底止，公車處總員工數 877 人，較 94 年之 939 人，6 年來僅精簡 62 人，約占 6.60%。且依上開函復及約詢書面說明，因公車處人事費用均依全國軍公教人員待遇支給要點規定依法辦理，職員工每年薪資隨年終考績晉級、待遇調整而增加，及職員退休造成月退休金支出增加，實際人事成本僅減少 1,866 萬餘元，約占 2.36%，未能有效降低。又查，94 年至 99 年間，該處人事成本為 7 億 4,743 萬餘元至 8 億 111 萬餘元不等，占各年度營業支出之 61.26% 至 71.58%，較各年度營業收入高出 4 億 9,434 萬餘元至 5 億 8,371 萬餘元，約為 2.66 倍至 4.09 倍不等，爰該處營業收入遠不足支應人事成本。
- (三)高雄市政府對於前車船處鉅額累積虧損，未確實謀求具體可行之改善措施，逐步彌平虧損，而以銀行短期借款便宜行事，致該處每年龐大利息費用加重虧損之惡性循環，殊為不當，經本院 92 年糾正。惟查，公車處 99 年 12 月 31 日短期借款高達 165 億 6,400 萬元，較 93 年 12 月 31 日之 108 億 3,000 萬元，增加 57 億 3,400 萬元，約 52.95%，致 93 至 99 年衍生利息費用 1 億 389 萬餘元至 3 億 1,729 萬餘元不等，達各該年度營業收入之 55.02% 至 152.69%。雖依上開函復，公車處每年營運支出皆以向銀行短期借款支應，98 年前由公車處自行招標借款，98 年利率為 1.8%。自 99 年起，公車處短期借款改由高雄市政府財政局依據該處年度借款預算，向各

銀行洽商詢價，借款利率 99 年為 0.558% 至 0.575%，利率明顯降低，利息費用已減少改善。惟至 100 年底，短期借款達 174 億餘元，較 99 年底增加 8 億餘元，債務負擔仍持續惡化。

(四) 又 94 年至 99 年度，公車載客人次自 2,876 萬餘人次降至 2,335 萬餘人次，減少 540 萬餘人次，約 18.80%，營業收入亦自 2 億 5,837 萬餘元降至 1 億 8,882 萬餘元，減少 6,955 萬餘元，約 26.92%，載客數及營業收入均呈下降趨勢。據復係因 94 年委託民營客運營運；95 年釋出公車處 12 條市區公車路線，由東南客運與南台灣客運營運；95 年配合高鐵通車規劃高鐵鼓渡免費公車之接駁服務；96 年交通局釋出 20 條捷運紅線接駁公車路線，由東南客運與南台灣客運營運；97 年捷運紅橘線通車，部分運量移轉至捷運，導致載客數及營業收入下降。惟該期間內，營業成本僅下降 4.21%；營業費用僅下降 7.05%，未能同幅下降；且再依同一函復，受限長期虧損及運力不足，致難以建立路網規模，將難期望一般市民放棄私人運具轉移到依賴大眾運輸。爰歷年虧損不僅導致負債餘額逐年攀升，且與該市長年公共運輸使用率偏低互為因果。

(五) 綜上，公車處營運情形遲未改善，營業收入不足支應人事成本，歷年虧損導致負債餘額逐年攀升，財務狀況愈形惡化，且該市公共運輸使用率偏低，高雄市政府未確實謀求具體改善措施，顯有違失。

二、高雄市政府就其經本院糾正後，所自行研提之檢討改善方案，部分執行成效不彰，甚或迄未辦理，核有違失。

(一) 本院 92 年 4 月 15 日提案糾正高雄市政府及前車船處，經該府同年 10 月 27 日函復辦理情形到院，略

以：92 年度起以公開招標方式辦理資金借貸，以取得最低利率。關於老人、低收入戶及身心障礙者免費乘車部分，目前僅由該府社會局以半票彌補公車成本，未來研議要求票價全額補助或提高票價補助折數。該府亦將朝充分利用公車場站土地以增裕財源等方向作為，以改善前車船處營運虧損狀況，爰選擇 7 處較適合多目標使用之土地，於 92 年初提送該市都市計畫變更為商業區，同年 8 月 15 日將該府都市發展局要求增補之資料送該局納入該市主要計畫通盤檢討，循都委會都市計畫法定程序辦理。

(二) 惟查上開 3 項該府自行研提改善措施之執行成效：

- 1、依審計部函報，該處 93 及 94 年度分向高雄銀行借款 30.8 億元、33.7 億元，仍未公開招標，而以議價方式辦理，借款年利率為 2.00%、1.50%，經核算較向其他銀行以公開競價方式借款之最高年利率高出 1.02% 及 0.075%，經審計部高雄市審計處函請該府查明妥處，據復：基於扶植投資銀行之政策性考量，爰請該處向高雄銀行議價。案經審計部高雄市審計處迭次追蹤建議後，該處始自 95 年度起全數以公開競價方式借款。
- 2、依審計部函報，查截至 99 年底止，該府社會局仍僅以半票金額補貼公車票價；又學生優待票差額部分，該府教育局亦迄未編列預算補貼。依該府 101 年 10 月 4 日高市府交運管字第 10135220500 號函復，略以：「該府社會局補助該市老人、身心障礙者及低收入戶學生乘車補助票價，係為維護弱勢族群之交通權益及照顧民眾福祉，特予編列福利預算，至於依法給予優待造成之差額短收部分，應由中央主管機關協調相關機關編列預

算補貼之。……至於學生票優待差額部分，該府教育局所編列之經費係支用於辦學或就學補助，該項差額補貼票價經費無法編列。」再依該府約詢書面說明，略以：該府社會局僅補貼老人、身心障礙者票價之一半價額，另 6 元之票價差額則由公車處自行吸收；該府社會局並補貼「仁愛票（低收入戶學生票）」10 元，其餘 2 元之票價差額由公車處自行吸收。爰該府社會局仍僅以半票金額補貼老人、身心障礙者公車票價；而學生優待票差額部分，該府教育局仍迄未編列預算補貼。

- 3、交通局擇定左營北站、小港、加昌、建軍、前鎮、瑞豐及金獅湖等 7 處公車場站土地（面積計 6 萬 4,950 平方公尺），計畫變更為商業區，經提送前高雄市都市計畫委員會(98 年併入研究發展考核委員會)審議，並送該府都市發展局納入高雄市主要計畫通盤檢討，經該府 93 年第 1089 次市政會議決議：該案與捷運相關事宜應優先處理。惟依該府 101 年 10 月 4 日高市府交運管字第 10135220500 號函復，略以：為公車站多目標使用，辦理無停車需求之場站土地出租，目前已辦理「苓雅區衛武段 10 地號出租」每月收益 79,036 元，「楠梓站土地 153.6 平方公尺出租」每月收益 3,898 元，「金獅湖站土地 30 平方公尺出租」每月收益 3,500 元。又依該府約詢書面說明，略以：公車處建軍、楠梓、小港、前鎮、瑞豐、金獅湖及左營北站等 7 處場站土地使用分區為機關用地，101 年土地公告現值總計為 27 億 8,064 萬 6,956 元，預計 2 年內完成土地使用分區變更，並於 105 年完成土地標售。爰公車場站土地多目標使用，以增進該處財源之計畫，自 92 年辦理迄今，上

開 7 處公車場站土地之土地使用分區仍為機關用地，且辦理無停車需求之場站土地出租，每月收益金額甚低，均未能有效改善虧損。

三、高雄市公車處民營化之推動經高雄市政府內部、委外至少 6 次研議，該府亦因遲未能切實針對前車船處實際營運狀況為明確角色之定位，經本院 92 年糾正在案，惟迄無具體進展，允宜儘速釐定相關政策方向。

(一)依公車處 101 年 10 月 12 日營運改革專案報告，該處營運改革須從組織再造著手，以目前龐大組織結構營運 62 條公車路線，每年逾 8 億餘元人事費用及高額累積虧損，致營運績效提升之成效遠不及累增之虧損；且公共運輸事業之經營與行政機關屬性不同，致該處究係營利事業或行政機關定位不明。該處將與員工溝通，營運改革完成之期程預估為 103 年 1 月 1 日。

(二)查高雄市政府前於 79 年 5 月委託國立中山大學完成「高雄市公車開放民營可行性研究」，80 年 7 月委託國立成功大學完成「高雄市公車移轉民營可行性之研究」，獲致結論：該市公車移轉民營確實可行，並於 81 年 3 月成立「高雄市公車移轉民營規劃委員會」。同年 6 月再委託成功大學完成「高雄市公車移轉民營整體規劃之研究」，該報告建議採完全民營方式進行公車民營化工作，高雄市建設局於同年 9 月完成「高雄市公車移轉民營規劃報告」，於 82 年 9 月修正完成「高雄市公車移轉民營實施方案（草案）」送高雄市議會審議，決議略以：「(一)退回。(二)建議事項：請市府建設局公共車船管理處積極強化自強方案功效，減少虧損。另考慮照顧本市中低收入市民、上班族以及學童負擔

，並提供市民行的便利，應以公車公營為宜。」高雄市政府辦理前車船處移轉民營化作業至此即轉為車船處自強方案。惟該處改善營運虧損遲未見具體成效，仍年年虧損。該府復於 89 年間委外辦理「高雄市公共車船管理處財務評估報告」，該報告建議研究該市公車移轉民營方案之可行性，以澈底、長遠解決該處營運虧損問題，如尚有困難，可考慮將部分路線移轉民營，以逐漸減少前車船處業務，逐步縮減營運虧損，減少市府財政負擔。案經於 90 年 1 月 18 日由高雄市市區汽車客運審議委員會公告，將公車路線釋出，讓民營公車加入營運。

(三) 該府另於 94 年委託中華顧問工程司辦理「公車營運改革規劃服務案」，針對公車營運暨民營化規模、型態及財務分析初步規劃；亦交由該處於 95 年委託中國文化大學辦理「高雄市公車處暨輪船公司營運改革計畫-現況分析」，研訂公車民營化推動步驟暨分工計畫，經建議持續貫徹民營化方案之推動，以力求轉虧為盈；又高雄市陳菊市長於 96 年 4 月 3 日議會施政報告及該府 97 年度施政綱要亦提出，鑑於該處累積虧損持續擴大，非政府財政所能負擔，為改善營運虧損問題，參考台北市公共汽車管理處民營化經驗，以 97 年為目標，推動民營化計畫，擺脫公營事業經營效率不佳問題，改善營運體質，提升整體服務效能。

(四) 審計部高雄市審計處前抽查該處 94 至 96 年度財務收支及決算，屢就該處長期鉅額虧損，函請該府及交通局評估改以普通公務預算處理之可行性，研訂退場機制，或推動實施民營化，及早規劃決定經營政策與執行時程，俾提升營運績效，解決虧損問題。據復：正蒐集台北市公共汽車管理處及台灣汽車

客運股份有限公司民營化經驗，訂定 97 年為民營化目標，並組成推動小組，俟營運改革獲致成果，勞資雙方達成共識後於適當時機逐步推動民營化。惟嗣審計部高雄市審計處抽查該處 97 年度財務收支及決算，發現民營化推動並無進展，經通知妥處，據復：該政策是否採行及其執行期程係由市府政策性決定，目前已停止推動民營化。

(五)有關民營化政策更迭原因，依高雄市政府約詢書面說明，96 年 5 月市議會第 7 屆第 1 次定期大會，交通建設委員會分組審查時，交通局向交通建設委員會提出「高雄市公車處民營化計畫」報告，小組議員建議該局應在公車處民營化前，將公車處營運體質加以改善，以利民營化之推動。又依該府約詢時說明：「96 年報告時，各方意見很多，使我們體認須先改善體質再民營化。」、「本府 96 年……大眾運輸使用率低，且車也很破舊。……經過這幾年我們把體質變好，當組織不變，人事成本仍很高的情況下，要改善虧損很難。」依 101 年 10 月 4 日高市府交運管字第 10135220500 號函，略以：為解決公車處長期鉅額虧損問題，公車處於 96 年曾與工會就民營化請員工提出看法與建議做為後續民營化方向參考；另於 97 年至今逐步釋出路線由該市 4 家民營業者經營，以挹注民間高經營效率。100 年 12 月 9 日該府請公車處參考成功案例，並評估該市大眾運輸特性，於推動民營化之可行性與利弊分析時，審慎進行研議。公車處於高雄市議會 101 年 10 月 12 日第 1 屆第 4 次定期大會提出營運改革專案報告，以確定民營化方向。預計民營化計畫於議會通過後逐步施行。

(六)綜上，公車處民營化之推動經高雄市政府內部及委

外 6 次研議，該府亦因遲未能切實針對前車船處實際營運狀況為明確角色之定位，經本院 92 年糾正在案，相關政策方向允宜儘速釐定。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至三，函請高雄市政府確實檢討改進見復。
- 二、調查意見一至三，函復審計部。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會、內政及少數民族委員會聯席會議處理。

調查委員：程仁宏

余騰芳

陳進利