

監察院 98 年度專案調查研究報告

～ 偏遠地區客運停駛問題～

目 錄

壹、題目	1
貳、調查研究主旨	1
一、研究緣起	1
二、研究目的	1
三、研究範疇	1
參、問題背景與現況	1
一、偏遠地區客運路線之營運管理現況：	2
二、「大眾運輸補貼辦法」執行情形、成效、遭遇困難 及因應策略	2
三、偏遠地區客運路線停駛或減班之申請及審核辦法 與流程	4
四、偏遠地區客運路線之補貼措施申請、審核及督考 程序及機制	5
五、偏遠地區客運路線停駛後，民眾基本通行需求之 維護	5
六、因應偏遠地區客運困境，運輸產業經營模式之改 革與定位	6
七、偏遠地區客運路線等非都會區公共運輸服務之合 理角色與地位、發展與轉型策略	7
八、建立制度化、系統化之偏遠地區客運路線補貼政 策	8
九、活化偏遠地區客運路線之法規制度、提供創新多 元服務、滿足民眾生活便利需要	8
肆、研究方法與過程	9
一、院內調卷	9

二、院外調卷	9
三、專案小組會議	9
四、現場履勘及座談	10
五、資料文獻蒐整研析	10
伍、研究發現與分析	10
一、偏遠地區客運路線之定義	10
二、相關政策、法令之回顧與檢討	13
三、偏遠地區客運路線停駛與減班之相關規定	42
四、偏遠地區客運目前遭遇困境	43
五、現行偏遠地區客運服務性路線運輸管理制度之缺 失	46
六、座談議題機關研復情形	46
陸、結論與建議	50
一、「交通」係人民應享有之基本權，亦為憲法所保障 之自由權，對偏遠地區之弱勢族群更是不可或缺 之生存權，政府應予必要之尊重與維持	50
二、偏遠地區客運之經營管理攸關地區居民之交通基 本權，本於憲法與地方制度法之意旨，以及地方 自治精神與事權分工設計，各地方政府責無旁貸	51
三、現有偏遠地區客運之固定班次及路線經營模式， 不符偏遠地區交通特性與需求，造成政府、業者 及人民三者皆輸局面，允應正視妥處	52
四、偏遠路線營運虧損迄乏法制化、合理化之補貼政 策，業者無所適從，且因業者經營成本不夠透明 公開，致補貼金額或比率與業者申請有明顯差距 ，允應檢討改進	55
五、政府社會福利補貼政策所提供之各類運具，應與 一般公路客運為相輔相成之加成效果，而非相互 競爭之狀態，俾使資源充分有效利用	58
六、現行偏遠路線營運虧損補貼政策，客運業者咸認	

不合時宜或難以適從之行政措施，主管機關允應 正視並積極協助解決	59
七、偏遠地區居民對於客運營運或設施改善等具體建 言，中央與地方主管機關允應扮演居間橋梁角色 ，主動關切回應民情並積極協調妥處，俾能落實 無縫大眾運輸網之政策美意	61
八、本專案調查研究報告，從政策、法令與實務等 層面，探討剖析「偏遠地區客運停駛問題」現況 與癥結，俾供後續政策研修與推動執行之參考 ，爰建請影送行政院暨交通部參考	63
參考文獻	64
附 錄：本專案調查研究歷次簡報座談會議紀錄.....	67

壹、題目：「偏遠地區客運停駛問題」專案調查研究。

貳、調查研究主旨：

一、研究緣起：

依據本院各委員會召集人第4屆第7次會議及本院交通及採購委員會第4屆第9次會議決議辦理。

二、研究目的：

本專案調查研究，係針對現行「偏遠地區客運」之整體策略、規劃構想與目標、採行措施與因應成效、輔導管理機制、相關法令規定等，檢視主管機關關於偏遠路線之營運整體規劃及行政協調與推動執行過程所遭遇困難瓶頸，所採行之具體因應作為，進而就停駛問題相關因應補救措施及照顧弱勢族群之考量等，提出適當改進意見，以供政策研訂與執行參考。

三、研究範疇：

(一)瞭解政府對「偏遠地區客運」之整體策略、規劃構想與目標、採行措施與因應成效、輔導管理機制、相關法令規定等。

(二)檢視各級政府於「偏遠地區客運」行駛之配合，有無整體完善規劃？行政協調與推動執行過程所遭遇困難瓶頸，有無具體因應作為？

(三)檢視政府於「偏遠地區客運」停駛問題，對於因應補救措施及照顧弱勢族群之考量是否完善？並提出適當改進意見，以供各級政府機關執行參考。

參、問題背景與現況：

偏遠地區公共運輸之供應方式一直是運輸管理非常棘手之問題，以固定路線及固定班次之公路客運或市區公車供應，常因需求不高且班次有限，不但服務水準無法使民眾滿意，亦會造成業者虧損兩面不討好

之局面，國外雖然推展撥召公車(Dial a Ride)為副大眾運輸系統(Para-transit)，但成功之案例亦不多見。

揆諸偏遠地區客運經營困難、供需失調，除了 18 歲以下及老年人外，其餘民眾多採機動車輛代步，故長期以來，偏遠路線營運狀況不佳，且因政府的補貼額度逐年下降，再加上近來油價持續上漲，相關原物料成本增加，造成業者陷入營運困境，爰為避免虧損情形持續擴大，部分公路客運業者遂提出路線停駛或屆期不再續營之申請。茲就現階段偏遠地區客運停駛問題，交通部查復說明摘整如下：

一、偏遠地區客運路線之營運管理現況：

偏遠地區客運路線一般認知為行經遠離都會地區、人口密集之市區或鄉村山區部落、濱海漁村地區之路線。目前行經上開地區申請補貼之路線計 588 條，分布於 16 縣市，分別由 25 家客運業者經營。該等路線均為嚴重虧損之路線，極度仰賴政府財政補貼，因政府財政困難，前幾年補貼不足，有些地區業者因經營困難於 96 年紛紛提出不續營之申請；又以宜蘭縣為例，宜興客運因經營不善於 93 年宣布解散，為不使宜蘭地區交通中斷立即公告開放經營申請，惟並無業者提出申請，以致於協請國光客運代駛該等路線迄今，國光公司勉為經營至今亦均仰賴補助但仍無法轉虧為盈。

二、「大眾運輸補貼辦法」執行情形、成效、遭遇困難及因應策略：

為維持偏遠地區民眾基本通行權益，交通部公路總局（下稱公路總局）自 86 年起至 95 年間，依據促進大眾運輸發展方案實施「大眾運輸補貼辦法」辦理補貼，惟該辦法於 95 年 9 月 25 日已廢止，後續補貼作業係依據 95 年 5 月 12 日發布之「大眾運

輸事業補貼辦法」辦理，並依該辦法第 5 條授權訂定之「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 2 點第 3 項規定路線里程 60 公里以下，每日行駛 2 班次以上、30 班次以下，每車公里載客 15 人公里以下，且營運有虧損之路線均得申請營運虧損補貼。

以 97 年度的資料統計，公路客運路線數（含北高二市）合計 1,080 條路線，由 38 家客運業者經營。其中，申請營運虧損補貼路線為 588 條，由 25 家客運業者經營。再以最近 3 年停駛之公路客運營運路線分析，自 95 年起公路客運停駛 28 條，其中補貼路線 3 條，非補貼路線 25 條；96 年停駛 56 條其中補貼路線 16 條，非補貼路線 40 條；97 年停駛 65 條其中補貼路線 40 條，非補貼路線 25 條。該資料呈現補貼路線申請停駛的情形，有逐年增加的趨勢。茲分析路線停駛原因有下列 3 種：1.客運公司營運期限屆滿不再續營。2.因颱風肇致道路中斷。3.營運不佳路線，業者依「公路汽車客運業者申請國道與一般客運路線增減班次及停駛處理原則」之規定辦理逐步減班，當班次達日駛 6 班次以下，每車公里載客 5 人公里以下之標準，符合同原則停駛之規定時，予以停駛。

回顧 93~97 年間之預算編列及執行方式（如表 1），93 年公路汽車客運偏遠服務路線營運虧損總申請金額 12.1 億元，補助 28 家業者 584 條路線 4.32 億元；94 年申請金額 10.9 億元，補助 25 家業者 56 條路線 6.74 億元；95 年公路汽車客運偏遠服務路線營運虧損總申請金額 8.1 億元，補助 25 家業者 563 條路線 5.5 億元；96 年總申請金額 8.9 億元，補助 25 家業者 570 條路線 6.5 億元；97 年總申請

金額 8.67 億元，補助 25 家業者 588 條路線 8.67 億元，對於業者申請金額之補貼已達 100 %。據此估計公路汽車客運偏遠服務路線營運虧損補助每年所需經費約 9 億元，98 年度亦編例預算 9 億元。

表 1 近 5 年偏遠客運服務路線營運虧損補貼情形表

年 度	93	94	95	96	97
路 線 數	584	561	563	570	588
申請金額 (千元)	1,217,765	1,097,975	807,658	892,048	867,242
核定金額 (千元)	432,054	674,317	549,976	649,641	867,242
核補比率	35.48%	61.41%	68.10%	72.83%	100.00%

三、偏遠地區客運路線停駛或減班之申請及審核辦法與流程：

目前對於偏遠地區客運路線停駛或減班之相關規定，係依據「交通部公路總局各區監理所審核公路汽車客運業者申請國道與一般客運路線增、減班次及停駛處理原則」辦理，一般公路客運路線日駛 6 班次以下，平均每車公里載客人數 5 人公里以下者，得檢附最近 6 個月營運績效，依監理程序申請停駛；監理單位於核定時應副知各相關地方政府；核定後業者應於相關車站及站牌公告 1 個月後試辦 6 個月。

為因應偏遠服務路線載客率不高，多為每車公里載客人公里 5 人以下之路線，交通部已修訂「汽車運輸業審核細則」第 4 條，同意放寬公路及市區汽車客運業得使用小客車為營業車輛之規定（以九人座為限，同一路線使用車輛數比例不得超過 1/2），並於 96 年 2 月 2 日公布實施，業者得視實際營運狀況及環境條件配置小客車，降低營運成本。此外，偏遠路線服務對象，多為學生或無其他

運具之當地居民，惟目前許多學校已採租用學生專車之方式或由縣市政府購置車輛作為校車，學生對於該等路線之需求亦已降低；其他，尚有各縣市政府管轄之市區客運路線、各醫療院所或百貨公司提供免費巴士、鄉鎮市公所自行設置免費社區巴士等，路線多有重疊，彼此互相競爭，搶食客源，面對眾多選擇的情形之下，票價較高的公路客運路線自然成為民眾最後的選擇，載客情形並不理想。

四、偏遠地區客運路線之補貼措施申請、審核及督考程序及機制：

公路總局及各區監理所對於客運業者偏遠路線之查核，係依「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 14 條規定「直轄市主管機關及各監理所應就業者補貼計畫之執行情形每月至少查核二次以上，公路總局每半年查核一次以上」以督導業者是否實際執行補貼計畫，如業者不依相關規定辦理，將依該要點第 15 點規定予以查處，另公路總局台北區監理所刻正規劃公路汽車客運動態資訊管理系統之建置，預計於 100 年辦理完成後，各監理單位即可有效掌握所有路線、班次重複及購置車輛補助等情形，促使業者加強路線、車輛之管理及規劃，使補貼制度更具效率。

五、偏遠地區客運路線停駛後，民眾基本通行需求之維護：

依據「交通部公路總局各區監理所審核公路汽車客運業者申請國道與一般客運路線增、減班次及停駛處理原則」，公路汽車運輸業者如符合「日駛 6 班次以下，平均每車公里載客人數 5 人公里以下者」，得檢附最近 6 個月營運績效，依監理程序申請停駛；監理單位於核定時應副知各相關地方政

府；核定後業者應於相關車站及站牌公告 1 個月後試辦 6 個月。

於試辦 6 個月期滿後，如無民眾及相關不良反應後，公路汽車客運業者方可正式停駛。惟目前符合該條件之路線多為偏遠地區補貼路線，依據交通部 97 年 12 月 30 日交授字第 0971007752 號函說明「一、就受領偏遠服務路線營運虧損補貼之路線原則不再同意停駛。二、另營運路線許可證屆期不申請續營的路線，請各區監理所應確認該路線是否有替代路線或有其他替代方案以維持當地交通不使中斷，才可同意其不續營；否則仍需請公路客運業者繼續營運兩年，並在這段期間內由各區監理所會同縣市政府共同研商並提出解決方式。...」，因此目前客運業者如要停駛或不續營，需由各區監理所及縣市政府共同研商並提出解決方式才能辦理，對於民眾基本通行權益已有所保障。

六、因應偏遠地區客運困境，運輸產業經營模式之改革與定位：

偏遠地區涵蓋離島、本島山區等，由於人口密度低，大眾運輸旅次的需求相對較少，需求以老年人或學生為主，先天上並不適宜中長程大眾運輸系統之發展，為減少重複路線及資源上的浪費，公路總局業已於 97 年召開多次專案會議進行路線整合，將營運績效較差及重複路段較多之 135 條路線(其中非補貼路線 84 條、補貼路線 51 條)整併為 61 條路線(其中非補貼路線為 33 條、補貼路線為 28 條)。

另因部分路線行駛動線重覆比例甚高，且起迄點及行經地區位在同一縣市之路線亦多，公路總局爰積極辦理路線整合，並邀集地方政府研商路線權

責釐清事宜，公路總局各區監理所已於 97 年 2 月底前分別就轄管路線召開會議，並擬訂初步整合計畫，考量待整合之路線涉及範圍較廣，服務性質亦多有不同，為求保障民眾基本權益並使政府補貼款運用達最大效益，經公路汽車客運審議委員會組成專案小組，就整合計畫詳加檢視後，訂定路線整合 4 項原則：不增加新路權、保障民眾乘車權益、不增加政府補貼款、與其他業者無利害衝突，並請各區監理所依此原則重新檢視原提送整合計畫後，再行深入研議。另於相關會議中亦請各縣市政府考量當地民眾實際需求，規劃多元替代方案，向交通部提出補助申請。

七、偏遠地區客運路線等非都會區公共運輸服務之合理角色與地位、發展與轉型策略：

現行公路客運補貼（包括路線申請、減班停駛、運價審議及服務評鑑等作業）均由中央主導，而地方政府未能充分參與，導致所規劃之路線、班次及服務型態，未必契合地區需要，而地方政府心態上也會較為依賴中央。此外，偏遠地區服務性路線之行駛範圍多位於同一縣市境內，各縣市政府辦理之免費巴士或現存之校車、醫療專車、社區巴士等均可能與公路客運路線有所重疊，地方政府對當地旅客特性、運輸服務需求強度、服務路線及型態等較為了解，因此地方政府亦應共同分擔偏遠運輸服務監督與管理權責。

未來偏遠地區客運路線應由現行中長程之路線，漸漸轉型為短程接駁之性質，以中小型車輛將偏遠地區民眾由偏遠地區接駁至都市邊緣地帶再轉搭其它運具至目的地，將可更符合經濟效益及提供更便利之服務。

八、建立制度化、系統化之偏遠地區客運路線補貼政策：

偏遠地區客運路線補貼政策之執行，係依據「大眾運輸事業補貼辦法」辦理，並依該辦法第 5 條授權訂定之「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」進行補貼及審查工作，因每年申請補貼業者眾多，為詳細審查業者前一年度補貼款運用情形及當年度營運計畫，採分區方式辦理，除由各受理之監理所先行審查外，並由公路總局公路汽車客運審議會委員分別成立台北、新竹、台中、嘉義、高雄區之專案小組進行初審，並將結論提送大會審議。

為更有效稽核營運虧損補貼之執行，未來將建置公路汽車客運動態資訊管理系統，要求營運受補貼路線之車輛均需裝設車輛定位系統(GPS)，並將定位資訊即時傳回公路總局之國道及一般公路客運查詢系統，以作為車公里核算依據。

九、活化偏遠地區客運路線之法規制度、提供創新多元服務、滿足民眾生活便利需要：

為改善現行偏遠地區虧損補貼制度、提供更多元之服務以滿足民眾通行權益，交通部除進行制度上的改進外，交通部運輸研究所亦對此問題進行相關研究，除從制度面、法規面進行全面的檢討改進，未來將規劃需求反應式運輸服務及彈性公共運輸等方式以解決當前困境。

需求反應式運輸服務之規劃，通常用來解決運輸需求量不高且並非完全固定、運輸需求時間分散、需求分布之地域性廣泛及部分使用者為弱勢用路族群等特殊運輸需求之問題。因此，不論是在路線規劃設計、場站開發、服務項目、資金來源、系統資料營運與維護方面，均需要高度審慎的規劃與

評估。對國內目前公路公共運輸發展而言，引進需求反應式運輸服務型態，除可解決當前重要運輸場站接駁運輸服務不足之問題外，尚可作為偏遠地區合適之運輸型態，協助解決偏遠地區運輸需求時間分布不固定之問題。

解決偏遠地區運輸服務之問題，除引進需求反應式運輸外，尚有使用車型彈性之可能性。偏遠地區具有運輸需求不高之特性，如使用中小型巴士即可滿足其尖峰需求，即可改用中小型巴士營運，以降低營運成本。此部分目前交通部已修訂「汽車運輸業審核細則」第4條規定，同意經營離島或偏遠地區路線者可不受營運車輛需全為大客車之限制，但仍限制使用小客車為營業車輛者，以9人座為限。

肆、研究方法與過程：

一、院內調卷：

調閱本院近年來涉及偏遠地區客運路線等相關調查案卷，並彙整各該調查案件本院指正缺失及後續改善處置情形。

二、院外調卷：

函請交通部暨所屬公路總局（下稱公路總局）就本專案調查研究重點，彙齊書面說明與相關佐證資料見復。

三、專案小組會議：

98年6月1日假本院召開專案小組會議，並請交通部暨所屬業務相關機關一級主管率承辦人員出席，就下列議題簡報及答詢：

- (一) 偏遠地區客運路線之定義、範圍、分布及數量等。
- (二) 偏遠地區客運路線營運管理相關政策、法令之回顧與檢討。
- (三) 偏遠地區客運之營運管理現況、遭遇困境、目前

及未來改善因應策略。

(四)現場履勘及座談行程之建議、安排與協助。

(五)其他案情相關說明。

四、現場履勘及座談：

參酌公路總局所提供之補助客運業者路線最多或考量將停駛或減班之路線擇要進行履勘，按「北、中、南、東及離島」5區域，於98年6月19日、23日、30日、7月2日及8月13、14日，分別排定履勘行程，並邀請中央及地方主管機關、業者及居民代表等參與座談。座談會內容分別以各該地區「偏遠路線客運營運管理現況、改善策略與成效」為題，由相關行政機關進行簡報，並邀請當地客運業者針對經營偏遠路線遭遇困境、問題癥結與改進建言等提供卓見，最後再由本案調查研究委員及各與會機關代表、客運業者及地方民眾等，就「偏遠地區客運停駛問題及現行政策、制度等探討」進行座談，廣泛交換意見（會議紀錄詳附錄）。

五、資料文獻蒐整研析：

除調閱本院歷來相關調查報告及函洽交通部暨所屬業務相關機關調閱案情相關資料外，並透過國家圖書館遠距圖書服務系統、本院圖書資訊系統及政府機關網站，搜尋本專案研究領域之期刊論文與新聞報導，並予分類綜整研析，以充實調查研究報告內容。

伍、研究發現與分析：

一、偏遠地區客運路線之定義：

依據「發展大眾運輸條例」第10條規定，主管機關對大眾運輸事業資本設備投資及營運虧損，得予以補貼。其補貼之對象，限於偏遠、離島或特殊服務性之路（航）線業者；惟現行法規並未明確定

義「偏遠」一詞。茲歸納國內文獻對於「偏遠地區」之闡述如下：

(一)按內政部對於「偏遠地區」之定義略以：人口密度低於全國平均人口密度五分之一之鄉（鎮、市），或距離直轄市、縣（市）政府所在地 7.5 公里以上之離島地區，經統計有 65 鄉鎮。根據居住地區城鄉別，所屬偏遠地區有：

- 1、北部偏遠地區包含：台北縣石碇鄉、坪林鄉、平溪鄉、雙溪鄉、烏來鄉；桃園縣復興鄉；新竹縣尖石鄉、五峰鄉；宜蘭縣大同鄉、南澳鄉。
- 2、中部偏遠地區包含：苗栗縣南庄鄉、獅潭鄉、泰安鄉；台中縣和平鄉；南投縣中寮鄉、信義鄉、仁愛鄉。
- 3、南部偏遠地區包含：嘉義縣番路鄉、大埔鄉、阿里山鄉；台南縣楠西鄉、南化鄉、左鎮鄉、龍崎鄉；高雄縣田寮鄉、六龜鄉、甲仙鄉、茂林鄉、桃源鄉、三民鄉；屏東縣滿州鄉、泰武鄉、春日鄉、獅子鄉、牡丹鄉；澎湖縣馬公市、湖西鄉、白沙鄉、西嶼鄉、望安鄉、七美鄉
- 4、東部偏遠地區包含：花蓮縣鳳林鎮、壽豐鄉、光復鄉、瑞穗鄉、富里鄉、秀林鄉、卓溪鄉；台東縣卑南鄉、大武鄉、東河鄉、長濱鄉、鹿野鄉、延平鄉、海端鄉、達仁鄉、金峰鄉、蘭嶼鄉

(二)按中華民國運輸學會研究定義略以：所謂「偏遠地區」係一種相對的概念，指某地區之位置或距離相對於「核心地區」而言既偏且遠，亦可以中心—邊緣（邊陲）的概念來形容其間的關係。通常，核心地區多屬人口密度高、工商經濟產業發達、生活機能強、旅次需求量大、交通系統健全

便利之中心都市。反之，偏遠地區則屬人口密度低、初級產業為主、日常生活機能較差、旅次需求量低、交通系統不便之鄉村地區。都市或鄉村的定義並無一定的標準，唯大多以行政區域、都市型態、最低人口數、人口密度、產業結構、公共設施等變數加以區別。

(三)依 68 年行政院核定之臺灣地區綜合開發計畫對於生活圈的定義：

- 1、凡一日一次的日常活動，如工作、就學、購置日用品等，其範圍在一般市鎮約 10 公里左右，在都會區可達 40 公里。一週一次的活動，如娛樂、遊憩、社交等，其半徑約自 40 公里至 80 公里；一季一次的活動，如觀光、購買特殊用品，辦理私人特殊事務時，其活動範圍更廣，約自 80 公里至 200 公里以上。
- 2、都會區可視為廣義的生活圈，或稱為都會生活圈。都會區的中心都市除具備一般地方生活圈中心都市提供每日至每週生活活動所需的公共服務與設施的條件外，通常另具區域性金融、經濟、文化、服務與行政中心的功能。
- 3、由以上定義可知，所謂生活圈乃指同一社會類別或個人，伴隨其生命週期而來的日常例行生活之活動（移動），所構成具有實質或象徵性界線或範圍的活動與互動之地理空間。生活圈交通運輸系統的發展會影響個人或群體的移動能力與範圍，改變生活圈的性質與範圍，及其與其他生活圈的連結與權力關係，造成新生活圈的發展與區域的再結合。因此，探討偏遠地區之公路汽車客運服務，應以生活圈為基礎，並配合相應之行政區域。

二、相關政策、法令之回顧與檢討：

(一)大眾運輸發展政策：

我國公路公共運輸系統之發展，自 85 年以來，由交通部推動一系列方案或計畫，包括：「促進大眾運輸發展方案（85-90 年）」、「振興公路大眾運輸發展計畫（90-93 年）」、「提升地方公共交通網計畫（93-96 年）」及「人本公路客運提升計畫（98 年）」等，並於 91 年 6 月 19 日頒布施行「發展大眾運輸條例」，作為政府推動各項發展公共運輸措施之法源依據。惟由於缺乏整體性的規劃與配套措施，使得執行成效不如預期。為期以制度化、系統化健全公共運輸發展，交通部爰依據「發展大眾運輸條例」規定，研提「公路公共運輸發展計畫（99-101 年）」。

87 年 2 月 4 日訂定「大眾運輸補貼辦法」，91 年 6 月 19 日「發展大眾運輸條例」公布實施後，依據同條例第 10 條規定，主管機關對大眾運輸事業資本設備投資及營運虧損，得予以補貼；其補貼之對象，限於偏遠、離島或特殊服務性之路（航）線業者，復於 95 年 5 月 12 日訂定「大眾運輸事業補貼辦法」，原「大眾運輸補貼辦法」則於 95 年 9 月 25 日廢止。

(二)一般大眾運輸補貼方式：

一般大眾運輸補貼方式可區分為「金錢補貼」與「非金錢補貼」大類，如圖 1 所示。其中「金錢補貼」是政府以直接或間接的方式提供金錢協助業者經營大眾運輸與改善經營環境。非金錢補貼則是指政府不以支付金錢或稅捐的方式，而是透過行政上的管制、獎勵、以及優先措施，改善大眾運輸經營環境，例如設置公車專用道、優先

號誌、先進大眾運輸系統技術協助及管制競爭運具的競爭力等措施。

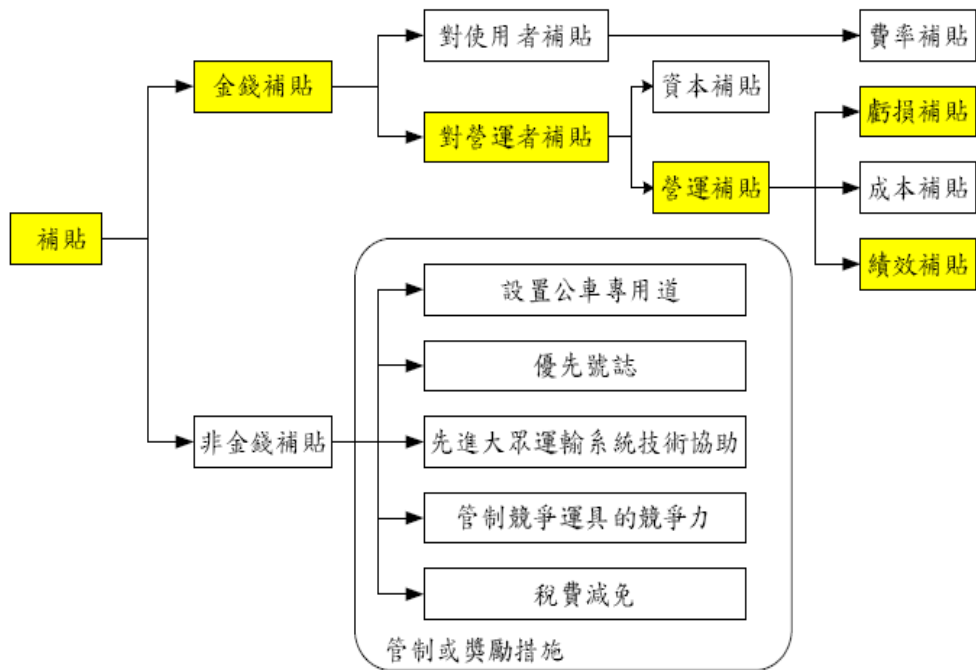


圖 1 一般大眾運輸補貼方式

由圖 1 可知，就不同補貼對象而言，金錢補貼方式又可區分為對使用者補貼與對營運者補貼，對使用者的補貼方式即為費率補貼，對營運者的補貼方式，可再區分為資本補貼與營運補貼，其中營運補貼又區分為虧損補貼、成本補貼與績效補貼 3 種，而虧損補貼則為目前大眾運輸補貼方案中最常使用的方式。茲就使用者及營運者之補貼方式說明如下：

1、對使用者補貼—費率補貼：

費率補貼係指政府針對管制下之單位費率在不敷成本時，對使用者給予票價與成本間之差額補貼。此種補貼方式最極端的例子即是所謂的免費運輸。

2、對營運者補貼：

(1)資本補貼：

係指政府常以低利貸款或以直接金錢補貼的方式補貼大眾運輸業者之資本投資，如場站購置、車輛汰舊換新及票證電腦化設備等。

(2)營運補貼：

營運補貼依補貼之基準不同又可區分為虧損補貼、成本補貼及績效補貼3種方式。

<1>虧損補貼：係政府對於大眾運輸業者營運成本與營收之間的赤字給予全部或一部分的補貼，為常見之補貼方式。

<2>成本補貼：係政府對業者之營運總成本或特定成本項目，予以固定比例或額度之補貼。其補貼項目可能為總成本、燃料成本或特定路線之營運成本等。

<3>績效補貼：又稱為「產出補貼」，係以大眾運輸之營運績效做為補貼金額分配之依據。一般以大眾運輸之「產出」(如：延人公里、延車公里、班次數等)或「績效」(如：成本效率、成本效果及服務效果等)當作績效指標，以為補貼金額分配之依據。

(三)大眾運輸補貼政策：

行政院為輔導大眾運輸突破「外部經營環境惡化」及「內部營運環境艱困」之雙重惡性循環，於84年8月23日頒布「促進大眾運輸發展方案」，明列我國運輸發展史上首次之大眾運輸補貼政策，補貼期間為85年7月開始，至90年6月止，為期5年，每年編列營運虧損補貼預算，辦理補貼事宜。此外，交通部於87年2月4日核

頒「大眾運輸補貼辦法」做為辦理補貼作業之法源依據。另為能提升大眾運輸服務水準，建立完善之大眾運輸系統，促進大眾運輸永續發展，總統也於 91 年 6 月 19 日明令公布「發展大眾運輸條例」。

「大眾運輸補貼辦法」第 1 條規定指出大眾運輸補貼係為對服務性路(航)線或偏遠、離島地區民眾基本運輸服務提供補貼，以促進大眾運輸之發展。另「發展大眾運輸條例」第 10 條規定主管機關對大眾運輸事業資本設備投資及營運虧損，得予以補貼，其補貼之對象，限於偏遠、離島或特殊服務性之路(航)線業者。至於大眾運輸事業資本設備投資及營運虧損之補貼，應經主管機關審議，其審議組織、補貼條件、項目、方式、優先順序、分配比率及監督考核等事項之辦法，由中央主管機關定之。由此可知，為解決偏遠、離島地區大眾運輸面臨之問題，包括大眾運輸需求不足且分散、既有之車輛、交通船及設施老舊且不足、營運普遍虧損，服務逐漸萎縮等，政府對偏遠及離島地區之大眾運輸進行補貼，不僅有助於改善大眾運輸業者之經營環境、營運虧損狀況、提升服務品質，亦可提供社會最基本民行需求。

1、公路汽車客運補貼制度：

為執行「促進大眾運輸發展方案」，前台灣省政府配合交通部之補貼作業，於 85 年 9 月 26 日訂定「台灣省政府交通處八十六年度補貼公路汽車客運偏遠路線營運虧損作業規定」做為 86 年度全省公路汽車客運申請補貼依據。同時為監督業者落實補貼計畫，前台灣省交

通處亦訂定「台灣省政府交通處 86 年度公路客運偏遠路線營運虧損計畫執行管理要點」。交通部於 87 年 2 月 4 日，核頒「大眾運輸補貼辦法」做為辦理補貼作業之法源依據。至於目前台灣省公路汽車客運業營運業的營運虧損補貼審議作業及執行內容，仍是依據交通部各年度所修正的「公路汽車客運偏遠服務路線營運虧損補貼條件審議作業規定與補貼計畫執行管理要點」辦理補貼作業，該規定與要點是依據交通部「大眾運輸補貼辦法」暨「台灣省公路汽車客運業營運審議委員會全體委員會議」決議事項所訂定之。

現行對公路汽車客運偏遠路線實施營運虧損補貼為金錢補貼，在性質上屬於營運補貼中之虧損補貼方式。虧損補貼之優點係對減輕業者營運上之財務負擔有直接的助益，而且在健全之會計及稽核制度下，資源分配簡單易於管理，同時政府可以藉由此補貼方式管制票價，以維持較低費率；但其缺點為可能導致業者不嚴加控制成本，造成更大的虧損，使得經營無效率之業者，反而可獲得較多的補貼，造成不公平之現象，而且所需補貼金額難以準確預估，過多的虧損補貼將造成政府財政上之沉重負擔。有鑑於此，營運虧損補貼條件暨審議作業規定中之補貼優先順序，又以績效補貼做為補貼金額分配的依據，其目的在於鼓勵業者提供更多的運輸服務以獲得更多的補貼金額，亦可兼顧改善偏遠地區大眾運輸之服務水準，以達成政府提供偏遠地區基本民眾行的服務，維持業者現有路線正常營運及減輕業者財務負擔的

政策目標。

2、市區汽車客運補貼制度：

台北市政府在 86 年亦配合交通部推動補貼作業，分別在 86 年及 87 年度訂定「台北市政府交通局 86(87) 年度補貼市區汽車客運服務路線營運虧損作業補充規定」，並在 88 年度及 89 年度再訂定「台北市聯營公車服務路線營運虧損補貼審議作業規定」，做為台北市政府審議補貼金額的基準。高雄市則是於 87 年開始辦理大眾運輸補貼，並於 89 年 1 月通過「高雄市政府辦理大眾運輸補貼作業規定」，適用於市區汽車客運業之服務路線由地方主管機關提請審議委員會審定，並報請中央主管機關核定之特殊路線、特殊班次及無障礙彈性運輸路線。

此外，對於各級政府執行補貼計畫，經費分擔比例，依據現行「大眾運輸補貼辦法」第 18 條所規定，直轄市由中央政府分擔三分之一，市政府分擔三分之二；縣(市)由中央政府與縣(市)政府各分擔二分之一；前項分擔比例，中央主管機關必要時得報經行政院核准後調整之。

(四)大眾運輸績效評估指標及評估方法：

1、績效評估指標：

綜觀國內外相關研究可發現，大眾運輸績效評估指標一般區分為「營運績效指標」及「服務績效指標」二大類。由於用以評估大眾運輸績效之指標類型眾多，利用這些指標衡量大眾運輸績效常會有不同的結論，Karlaftis 等人(1997)建議評估補貼效果時，應慎選合適之績效指標。因此，若能從眾多且複雜的績效指標

中選取具代表性的指標進行評比，將可簡化績效評估的過程，增加評估的便利性。

2、營運績效指標：

績效指標的選取通常會因為研究方向、目的的不同，所選取的指標亦有所差異，在運輸產業營運績效方面，國內多數學者均認同 Fielding et al. (1978)及 Fielding(1987)的績效評估架構。Fielding(1987)¹所建立的績效評估指標係建立在運輸投入與產出間資源運用效率與產出利用率的架構下，同時檢視提供運輸服務所需的成本以及運輸服務的利用程度。因此，近幾年來有關運輸產業績效指標選取多引用 Fielding 所提出的績效分類圖 (Performance Classification Scheme)概念做為大眾運輸系統。績效評估指標選取之依據，如圖 2 所示。

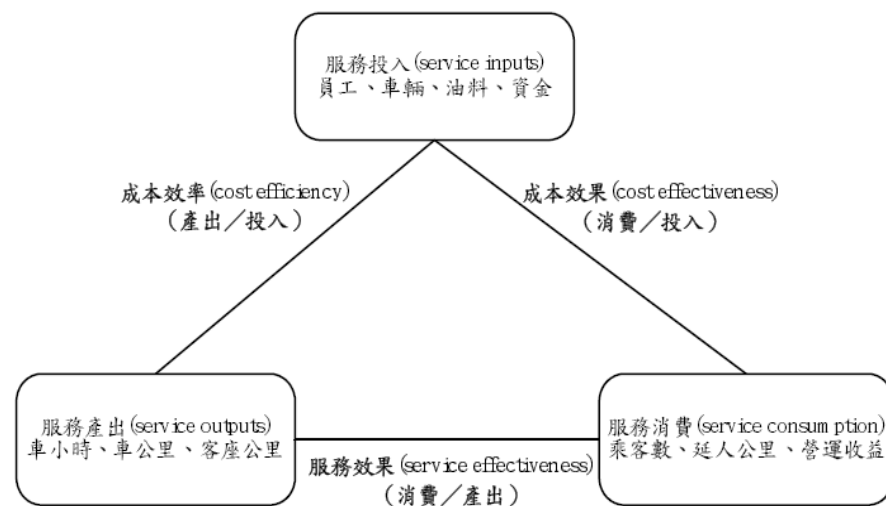


圖 2 績效評估指標選取

圖 2 架構係將運輸產業的營運活動分成服

¹ Fielding, G.J., Babitsky T.T. and M.E. Brenner, "Performance Evaluation for Bus Transit," Transportation Research Vol. 19A, No. 1, pp.73-82

務投入 (service inputs)、服務產出 (service outputs) 及服務消費 (service consumption) 三個構面，並藉由其中任二個構面之間的關係構成三種衡量運輸產業的營運績效指標，分別為(1)「成本效率」(cost efficiency)係探討大眾運輸營運者的資源投入與產出之間的關係，以反映營運者之經濟效率、技術效率及內部管理效率；(2)「服務效果」(service effectiveness)係探討營運者提供的服務產出與使用者消費之間的關係，以衡量營運者提供服務之利用情形；(3)「成本效果」(cost effectiveness)係探討營運者的資源投入與使用者消費間的關係，可由成本效率指標與服務效果指標相乘而得，即為成本效率與服務效果之綜合衡量。茲將國內外相關研究採用之大眾運輸營運績效指標，整理如表 2 所示。

表 2 大眾運輸營運績效指標一覽表

服務構面		營運績效指標及項目
成本效率	勞工生產力	<ul style="list-style-type: none"> • 車輛小時/員工人數 • 延車公里/員工人數 • 班次/員工人數 • 座位公里/員工人數 • 車輛小時收入/營運員工小時 • 延車公里/駕駛員工數 • 尖峰需求車輛數/駕駛員工數 • 尖峰需求車輛數/維修員工數
	車輛利用率	<ul style="list-style-type: none"> • 車輛小時/總車輛數 • 延車公里/總車輛數 • 延車公里/尖峰需求車輛數 • 實駛車輛數/配置車輛數 • 車輛小時/尖峰需求車輛數
	能源效率	<ul style="list-style-type: none"> • 延車公里/能源消耗 • 座位公里/能源消耗 • 延車公里收入/能源消耗

	維修效率	<ul style="list-style-type: none"> · 延車公里/維修員工數 · 延車公里/維修費用
	資產生產力	<ul style="list-style-type: none"> · 車次/總資產 · 延車公里/總資產 · 車次/固定資產 · 延車公里/固定資產
	路線成本經濟性	<ul style="list-style-type: none"> · 營運成本/營運里程
	單位成本之產出	<ul style="list-style-type: none"> · 車輛小時/營運成本 · 延車公里/營運成本 · 班次/營運成本 · 座位公里/營運成本 · 車輛小時/營運人事費用 · 座位公里/營運人事費用 · 延車公里/營運人事費用 · 班次/能源費用 · 班次/維修費用
服務效果	產出利用率	<ul style="list-style-type: none"> · 載客人數/車輛小時 · 載客人數/延車公里 · 載客人數/尖峰車輛數 · 載客人數/路線公里 · 載客人數/駕駛員工數 · 載客人數/班次 · 延人公里/座位公里
	收益產生	<ul style="list-style-type: none"> · 票價收入/載客人數 · 營業損益/載客人數 · 營運收入/班次 · 營運收入/車輛小時 · 票價收入/尖峰需求車輛數 · 營運收入/延車公里
	路線收入經濟性	<ul style="list-style-type: none"> · 營運收入/營運里程
成本效果	單位投入之服務消費	<ul style="list-style-type: none"> · 載客人數/營運成本 · 延人公里/營運成本 · 載客人數/員工人數 · 延人公里/員工人數 · 載客人數/總車輛數 · 延人公里/總車輛數 · 載客人數/能源消耗 · 延人公里/能源消耗 · 營運收入/員工人數

果	單位成本之收入	<ul style="list-style-type: none"> · 營運收入/營運成本 · 營運收入/能源消耗 · 票價收入/營運成本
---	---------	---

曾有學者分析 Fielding 三種績效指標應用於補貼制度時之優缺點與應注意事項，認為採用成本效率指標可以獎勵控制成本的系統，促進低成本之營運服務，但會處罰高成本營運環境的系統；採用服務效果指標會獎勵滿載(Full Bus)之系統，但會間接促使營運者減少乘客數較少之服務，如夜間或星期假日之服務，對於高密度發展地區之營運者較有利；若是採用成本效果指標則是獎勵吸引付費乘客的系統，並鼓勵吸引其他財源的系統，可以同時兼顧吸引付費乘客與吸引其他財源之考量。其結論並指出為協助小規模之大眾運輸系統健全發展，應以成本效率指標為補貼時主要考量；而大規模之大眾運輸系統應已具某種程度之成本效率，故補貼應強調服務效果指標。

3、服務績效指標：

大眾運輸服務係基本民眾行的需要，為受政府管制之產業，如進出市場管制、費率管制、服務水準管制等，因此一般大眾運輸績效之評估除著重於營運績效外，對於服務績效亦相當重視，甚至以立法的方式加以規範，例如：「大眾運輸營運與服務評鑑辦法(草案)」、「台北市聯營公車營運服務指標」、「台北大眾捷運股份有限公司系統服務指標」等辦法及指標，均具有法定約束力，主要目的為提升大眾運輸的服務品質。茲將國內外相關研究採用之大眾運輸服務績效指標，如表 3 所示。

表 3 大眾運輸服務績效指標一覽表

服務構面		服務績效指標及項目
服務品質	安全	<ul style="list-style-type: none"> · 肇事率 · 違規率 · 犯罪率 · 傷亡率 · 場站空間安全性
	舒適	<ul style="list-style-type: none"> · 加減速變化率 · 平均承載率 · 通風度 · 溫度 · 噪音 · 新車比率 · 車廂內清潔程度 · 車內擁擠情形
	快速	<ul style="list-style-type: none"> · 班距 · 準點率 · 延滯 · 速度 · 路線彎繞度 · 路線直接性 · 車站可及性 · 轉車方便性
	其他	<ul style="list-style-type: none"> · 旅客申訴事件比率 · 儲值票/單程票失效比率
社會福利	社會效果	<ul style="list-style-type: none"> · 車輛小時/服務地區人口數 · 載客人數/服務地區人口數
	社會責任	<ul style="list-style-type: none"> · 環保品質指標
	補貼	<ul style="list-style-type: none"> · 乘客人數/補貼金額 · 車輛小時/補貼金額 · 延車公里/補貼金額 · 收入/補貼金額

4、營運績效評估方法：

綜觀國內外相關實證研究，評估大眾運輸營運績效之生產力及經濟效率的方法大都採用計量經濟方法，包括「總要素生產力法」(Total Factor Productivity, TFP)、「資料包括分析法」(Data Envelopment Analysis, DEA)及「隨機性

邊界法」(Stochastic Frontier Analysis, SFA)等方法。

(1) 總要素生產力法(TFP)：

有關運輸業生產力的研究多採用總要素生產力(TFP)作為分析產業的生產力指標。總要素生產力(TFP)之觀念係由 Kendrick (1961)²首先提出，並定義總要素生產力為總產出與總投入要素間之比例，亦即代表每單位總要素投入的平均產出水準，「總要素生產力成長率」則可解釋為由總產出成長率扣除總要素投入成長率，其意義在於造成實質產出成長的因素中，除了要素投入增加所導致的直接貢獻外，尚有許多因素，諸如知識進步(包含技術與管理層面)、規模經濟、市場結構改變、產業結構改變、外部經濟、投入品質或組成改變等，這些因素可統稱為生產力成長因素(Bailey, E.E. et al, 1995)。雖以 TFP 做為生產力指標的優點為簡單並容易計算，但其以總體資料進行估計，易產生加總性偏誤，且以此方法進行分析時需假設所有的公司均是有效率的，亦即未考慮業者經營時所發生的無效率(inefficiency)，然實際上所有公司的經營並不可能都是完全有效率的。相關研究如林華新(1986)、林慧菁(1987)、藍武王等人(1990)、陳敦基及張俊明(1996)、Hensher & Daniels(1995)、Kumbhakar(1996)等。

(2) 資料包括分析法(DEA)及隨機性邊界法

² Karlaftis, M.G., "Operating Subsidies and Performance in Public Transit: An Empirical Study", *Transportation Research*, Vol. 32, No.5, pp.359-375

(SFA)：

運輸業效率衡量的方法多採用以經濟學理所發展出來的技術效率 (technical efficiency) 與配置效率 (allocative efficiency) 之衡量來探討公車業的經濟效率 (economics efficiency)，文獻中大都採用「邊界模型」(frontier model) 進行運輸產業經濟效率的實證分析，因為邊界觀念與經濟理論中的最適化行為是一致的，偏離此邊界的程度即可作為衡量公司在追求其目標(利潤或產出最大、成本最小)時之無效率的指標。Farrell(1957) 首先提出以「確定性生產邊界」(deterministic production frontier) 衡量生產效率，其利用等產量曲線分析技術效率與配置效率，並以線性規劃法估得所謂的生產邊界。針對邊界模型的估計方法大都採用「資料包括分析法」(DEA) 及「隨機邊界法」(SFA) 兩種。

<1>資料包括分析法(DEA)：

DEA 的觀念來自於 Farrell(1957) 之構想，其提出生產效率前緣 (production frontier) 的概念，至 1978 年 Charnes、Cooper 及 Rhodes 提出 CCR 模式，可處理多投入、多產出之生產行為。DEA 是利用將觀測值包絡後所形成的「前緣」，由投入與產出間的關係來評估效率，其意義為從所有受評估單位中來找出最有效率的生產前緣，凡落於此前緣之受評單位即稱為有效率；未落於此前緣上即為無效率，因此 DEA 之效率衡量為一種相對效率的概念，而非絕對效率，且易隨著受評單位的不同，而使

效率值有所改變，但 DEA 並不涉及權重設定上的問題，因此被廣泛使用在同業間之相對效率與效果的比較。採用 DEA 做為效率評估模式雖不需假定資料的函數型態，然其為一確定性(deterministic)方法，假定模型中沒有隨機干擾項，故每個生產要素及產出的數量必須沒有測量誤差，因此若資料受到隨機干擾項的影響，則由 DEA 所估計得到的效率指標會有偏誤，亦即 DEA 方法認為所有的差異均為無效率產生，此與實際情況並不相符，因為造成誤差的原因除了公司內部營運所導致誤差外(公司本身能控制，但卻未能達到最高產能的技術無效率部分)，尚受到公司本身無法控制的外在因素如罷工、氣候變化、天然災害、或能源短缺等因素所導致的隨機誤差影響。由於確定性生產函數模式假設公司皆面臨相同的生產邊界並不合理，因為公司在實際生產過程中，一些不可控制外在因素皆會對生產過程造成影響，則此時公司所面臨的生產邊界將互不相同。

<2>隨機邊界法(SFA)：

Aigner, Lovell & Schmidt(1977)發展隨機性生產函數(stochastic production function)，將確定性的統計生產邊界之單邊分配誤差項分解為隨機誤差與技術無效率二部分，並將隨機誤差項假設呈對稱於0的常態分配，另技術無效率則假設呈單邊統計分配，且二者互為獨立。Schmidt & Sickles(1984)認為以橫斷面資料衡量技術

無效率會存在一些問題，如所獲得特定公司的技術無效率非具一致性，及假設無效率與要素投入是獨立等，故認為採用 panel data 模型將可有效突破橫斷面模型瓶頸。此外，Cornwell, Schmidt & Sickles(1990)認為 Schmidt & Sickles(1984)假設無效率不會隨時間變化之假設太過強烈，因為公司之學習效果透過經驗的累積，應會出現技術無效率隨時間而變動，故假設公司的技術無效率會隨時間變動，設定技術無效率為時間之二次式型態(quadratic)，並將 Hausman & Taylor(1981)對於 panel data 的估計式予以一般化，亦即設定不同公司所估計的常數項間及斜率間存在異質性，如此便會造成此一殘差項將與外生解釋變數之間可能出現相關性，故為解決此問題，通常是透過工具變數的選取，來代表外生解釋變數，改善其與殘差項之相關性問題所引發的估計不具效率；為此，必須採用 Hausman-Wu specification tests (Hausman-Wu 規格檢定法) 來檢測哪些外生變數是可以當作工具變數，但值得注意的是，此檢定需先假設這些變數是外生的，且變數間統計上若是顯著相關，除了要素投入數量以外的變數無法取得時，此檢定程序將無法進行。

由上分析可知，SFA 的優點為 DEA 之缺點，它可含隨機干擾項，但需假設回歸方程式的函數型式，且若無 panel data 可資應用，則連無效率部分也要作一些假定。至於

一般 panel data 模型之設定則大致根據 Aigner, Lovell & Schmidt(1977)隨機邊界模型予以延伸至時間序列而得。

5、國內外大眾運輸補貼效益：

歐美國家自 1970 年代即開始對大眾運輸進行補貼，同時就有許多學者以大眾運輸之實際營運資料進行實證分析，評估政府投入大量資金補貼對大眾運輸產生之效果。儘管部分研究〔Cervero (1984)、Bly et al. (1980)、Bly & Oldfield (1986)〕證實補貼將使載客率平穩上升，但大部分的研究結果認為補貼對大眾運輸的營運效率和運輸系統的生產力都有負面影響，且導致營運成本上升。至於國內大眾運輸補貼制度則始於 86 年，起步較晚，加上相關實證資料的缺乏，僅有少數研究進行補貼效果的分析〔李明彥(1999)、陳俊宏(1999)、陳雅雯(2001)〕，大部分研究仍較著重於理論分析或政策面之探討〔蔡明志(1989)、張有恆和黃培原(1990)、林佳宜(1996)、運研所(1998)、程玉萍(1998)、許宏聖(2001)〕。一般國內外有關大眾運輸補貼效果之實證模型多採用「迴歸模式」(regression model)及「超越對數成本函數模型」(translog cost function)二種。迴歸模式分析主要是探討 2 個或 2 個以上變數之間的關係，目的在了解及建立 1 個因變數與 1 組自變數間的關係，可說明不同補貼程度之績效值。超越對數成本函數模型，因為 translog 函數較具彈性，可檢驗成本函數是否具有投入要素之一階齊次式、成本互補性和規模經濟等，因此近幾年的研究在校估成本函數大多使用此一函數型態，

用以檢視補貼對大眾運輸系統之效率及生產力的影響。

回顧各國補貼實施經驗，可發現由於歐洲各國之大眾運輸環境較佳，並早以民營化、路線競標等手段配合補貼制度實施，故其補貼效果優於大眾運輸環境相對較差、補貼金額高但無效率的美國。綜合國內、外各國之補貼實施經驗，各級政府對都市大眾運輸補貼往往造成3項主要負面效果：(1)補貼增加業者的營運成本；(2)補貼使大眾運輸的生產力下降；(3)補貼將導致業者投入要素資源配置的扭曲。惟此3項影響仍因各地區大眾運輸的營運環境、政府提供補貼額度的多寡以及所採行之補貼方式而有程度上的差異。

「促進大眾運輸發展方案」中對陸運部分的營運虧損補貼，實施對象包含公路汽車客運業(以經營服務性路線或偏遠、離島地區路線為營業者)及市區汽車客運業(以經營服務性路線為營業者)等二業別。惟都市公車之運輸環境與偏遠地區大不相同，如：路線重複嚴重、班次密集及定價方式不同等，若將市區汽車客運業營運虧損補貼與公路汽車客運業偏遠服務路線之營運補貼合併分析並不合理。

有關客運公司受補貼路線之績效評估，本研究從營運績效及服務績效二部分進行探討，在營運績效評估方面，將以 Fielding 等人(1987)所提出的績效評估架構分類圖為基礎，將客運公司受補貼路線之營運績效評估指標分為「成本效率」、「成本效果」及「服務效果」，另在服務績效評估方面，則探討政府核定補貼款

對客運公司受補貼路線延車公里、延人公里及營運收入之影響。此外，從各年度公路汽車客運偏遠路線營運虧損補貼條件暨審議作業規定之補貼用途可知，該作業之目的為改善各客運公司受補貼路線之相關服務設施，但亦會擴及至客運公司其他非受補貼路線之改善。

6、大眾運輸補貼機制檢討：

政府在實施營運虧損補貼 5 年以來，配合公路汽車客運產業因應內外營運環境的改變，逐年修訂定補貼款用途，藉由補貼款的指定運用促使補貼路線之車輛汰舊換新、改善車輛設施（含無障礙設施）及設置車站、候車站、招呼站牌等候車設施、增添智慧化科技設備（如數位式行車紀錄器或監控錄影設備與電腦化票證及管理作業系統等設施）以及加強行車人員素質與管理等，其目的除為了能提供偏遠服務路線民眾基本的行的需求，也希望能夠提供民眾更優質及安全的服務，促使公路汽車客運業能健全發展並改善業者財務結構，輔導產業升級。而政府訂頒「促進大眾運輸發展方案」實施虧損補貼，乃政府促進大眾運輸發展的重要里程碑，另「大眾運輸補貼辦法」及「發展大眾運輸條例」等立法通過，亦展現了政府積極改善大眾運輸發展的具體行動及決心。惟若要真正落實發展大眾運輸，除了政策及法規訂定外，尚需加強補貼財源的永續性及補貼機制的周延性與公平性，再加上業者有效率的經營等的配合，始能讓補貼執行成效顯著。

(五)現行公路汽車客運營運虧損補貼作業規定：

我國公路公共運輸補貼作業現行制度係依據

「發展大眾運輸條例」及「大眾運輸事業補貼辦法」之相關規定，對於經營偏遠、離島或特殊服務性路線之公路公共運輸業給予資本設備投資及營運虧損之補貼。其中，在公路汽車客運業營運虧損補貼部分，係由公路總局訂定「公路汽車客運偏遠路線營運虧損補貼條件暨審議作業規定與補貼計畫執行管理要點」相關作業規定統籌辦理；在市區汽車客運業營運虧損補貼部分，則由各縣市政府依其訂定之補貼作業規定自行辦理。

由於公路汽車客運之虧損補貼辦理期間較長且累積經驗較多，故各縣市政府之補貼作業規定多參考公路總局訂定，依據交通部 97 年 2 月 20 日交路字第 0970020305 號函修訂「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」之相關規定摘述重點如下：

1、補貼對象：

- (1) 至前 1 年度 12 月底仍繼續經營並領有有效營運路線許可證之公路汽車客運路線（不含國道客運路線及旅遊路線），且於前 1 年度發生營運虧損者；但因天災或其他特殊事故不能通行班車，且依程序報請公路主管機關及當地政府備查者，視為仍繼續經營。
- (2) 經公路主管機關依據「汽車運輸業管理規則」第 26 條第 2 項或第 28 條第 2 項核定接駛之公路汽車客運偏遠服務路線（不含國道客運路線及旅遊路線），且該路線 3 年內曾申請營運虧損補貼。
- (3) 業者自行規劃之路線（含原行駛動線調整致增加行駛路線或行駛里程），自核准通車之日起，3 年內不得申請補貼。

- (4)非屬其他限制不得申請補貼之路線。
 - (5)公告競標路線依評選議約內容辦理。
- 2、補貼條件或門檻：
- (1)每日行駛班次 2 班次以上、30 班次以下（以路線許可證所載為準）。
 - (2)路線里程 60 公里以下（以路線許可證所載為準）。行經特殊地區之服務性路線，業者得提供區間載客數、旅次長度等相關資料，經主管機關核定者，不受 60 公里限制。
 - (3)每車公里載客 15 人公里以下（以前 1 年度營運資料為準）。
 - (4)每車公里載客人公里為 2 人公里以下之路線，不予補貼。
- 3、業者需提送之申請資料：
- (1)總說明（含前 1 年度補貼成果、當年度補貼款運用計畫及前 1 年度公路汽車客運審議委員會附帶決議執行情形）。
 - (2)申請路線別營運虧損補貼金額概算表。
 - (3)優先順序得分表。
 - (4)按申請路線別之營運補貼申請表、排班調度表、重複路段查核表及路線圖（於地圖標示本路線與相關路線重複情形）。
 - (5)前 1 年度補貼款運用情形應附之會計憑證（應製作目錄並依序編號）；經費運用如有特殊個案情形，業者應提供相關資料說明，由審議委員會酌情考量之。
 - (6)民營業者應提供前 1 年路線別之營運年報表及前 3 年經會計師簽證之資產負債表、損益表、現金流量表、股東權益變動表及運具清冊，並應提供會計師就補貼申請計畫內容所

為之補貼評估報告。

(7) 公營業者應提供前 2 年決算表及當年度初編預算表。

(8) 自 97 年起，補貼路線配置車齡逾 12 年之車輛，應一併提送當年度車輛汰舊換新計畫。

4、審議作業程序：

(1) 審議委員會得以公路總局各轄區監理所及直轄市轄區為範圍成立補貼初審工作小組，並指派委員 1 名擔任小組召集人，辦理初審事宜，工作小組由審議委員會委員、公路總局及轄區監理所或直轄市公路主管機關派員組成。

(2) 審議委員會得於初審會議前召開分區召集人審查作業協調會，以統一審查作業標準。

(3) 轄區監理所或直轄市公路主管機關受理業者申請，應於申請截止日起 15 日內完成各項申報資料審查作業，工作小組召開補貼初審會議（會議前應檢送審查表給與會委員及代表），會議決議事項屬業者個別案件，在審查表上註記並請業者代表簽章，會議紀錄（決議事項及審查資料）函報公路總局彙整，提送審議委員會審議。

(4) 初審會議決議，業者得於會後 2 週內，就初審決議事項陳報補充意見（逾期不受理），由受理機關彙整後再邀集原初審委員共同審查，受理機關應將初審決議併同審查意見函送公路總局彙整，提送審議委員會。

(5) 審議委員會審議通過後，由公路總局彙整會議結論陳報交通部備查，各轄區監理所或直轄市公路主管機關應轉知業者依審議結果

修正補貼計畫書及相關表件後，提送公路總局，業者如對審議結果有異議者，應依訴願法規定辦理。

(6)各轄區監理所或直轄市公路主管機關應督導業者依補貼計畫暨相關規定辦理。

5、路線別補貼金額計算公式：

最高補貼金額=[(合理營運成本×W1)+(合理資本設備投資成本×W2)-實際營運收入]×班次數×路線里程×路線補貼分配比率

W1：合理營運成本權重值

W2：合理資本設備投資成本權重值

W1 + W2 = 1

(1)合理營運成本：根據交通部訂定之「汽車運輸業客貨運運價準則」第5條之規定，合理營運成本係以每車公里為計算之基礎單位，而每車公里合理成本項目則包括燃料、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、財務費用、稅捐費用、通行費、站場租金等18項計算項目。現行每車公里合理營運成本係以最近1次(95年)運價調整所核定之每車公里成本34.523元為準，計算方式係由全部公路客運業者提報前述18項成本合計後，除以總行車公里(即總營運成本÷總行車公里)。

(2)合理資本設備投資成本：攤提於各路線別每車公里之資本設備投資合理成本。

(3)實際營運收入：業者提報之路線別營運年報

表、營運月報表所列資料，並經主管機關核定之各路線別每車公里實際營運收入（該路線總營收÷該路線總行車公里）。

- (4) 班次數：自營運路線起點至終點，或自終點至起點各計算為 1 個班次。
- (5) 路線里程：自營運路線起點站至終點站，或自終點站至起點站之申請路線別單程行駛里程數。
- (6) 目前由於合理資本設備投資成本認定上較為困難，多數未加以考慮（意即將合理資本設備投資成本之權重設為 0%），故實際作業之各路線補貼金額計算公式如下：

個別路線申請金額

$$\begin{aligned} &= (\text{每車公里合理營運成本} - \text{每車公里實際營運收入}) \\ &\quad \times \text{班次數} \times \text{每班次路線里程} \\ &= \text{每車公里虧損} \times \text{班次數} \times \text{每班次路線里程} \\ &= \text{每車公里虧損} \times \text{總補貼里程} \end{aligned}$$

依前述申請金額公式，每車公里虧損等於每車公里合理營運成本（即 34.523 元，權重 100%）減除每車公里實際營收之差額，再乘上總補貼里程（即「班次數」與「每班次路線里程」乘積），即為該路線申請營運虧損補貼之金額。

6、路線補貼審查原則：

(1) 重複路線：

<1> 同一家公司所有營運路線重複路段總班次數達 30 班以上，未滿 60 班之區間里程，最多補貼至 30 班；重複達 60 班以上之區間里程，則不予補貼。

<2> 含其他客運公司所有營運路線重複路段總

班次數達 60 班以上，未滿 90 班之區間里程，每家公司至多補貼至 30 班；超過 90 班之區間里程，則不予補貼。

<3>其他與國道客運、鐵路、捷運等大眾運輸系統併行或具替代性之路線，其重複路段得刪除不予補貼。

<4>如為特殊地區路線，業者於初審小組會議時即應提供相關證明資料並與會詳細說明，經初審小組審慎考量後送請審議委員會審議。

(2) 聯營、共營路線：

<1>重複路段區間里程部分依前項原則辦理。

<2>業者個別行駛班次之總計超逾 30 班次或個別業者之載客情形中，其中一家平均每車公里載客為 15 人公里以上時，則該路線之業者均不予補貼。

<3>業者個別行駛班次及載客情形未逾前述規定其提出申請補貼之路線，審議委員會得予公告開放，若無業者申請經營，惟該路線確有行駛必要者，則採競標方式辦理補貼；或以該路線申請補貼業者中每車公里補貼金額（每車公里營運成本減每車公里實際營運收入）最低者，做為每車公里補貼金額之上限。

(3) 競標路線：

<1>競標路線依當年度補貼經費比例優先給予補貼，其經營許可年限為 3 年，營運業者遴選方式採 2 階段公開進行。第 1 階段係由審議委員會就參與評選業者所提營運計畫及財務計畫進行評選，經積分及名次統

計後確定議價優先順序。第 2 階段由公路總局依據第 1 階段評定之優先順序與申請業者議價，參與議價之業者，應備妥補貼計畫書，載明請求補貼金額。

<2>競標路線補貼計畫之執行管理，準用偏遠服務路線營運虧損補貼計畫之相關規定。

- (4) 自 98 年起，業者未依前 1 年度所提車輛汰舊換新計畫執行時，扣減當年度補貼款 10%。
- (5) 審議委員會得依個別路線營運情形或視實際情況，調整補貼班次、里程或基本營運虧損補貼之最高金額。

7、補貼優先順序得分計算原則：

當受限預算額度無法全額補貼時，為了更有效地運用補貼資源，特訂定補貼優先順序機制，依申請路線得分的高低作為補貼金額分配之權數依據。計算補貼優先順序得分所考量的包括路線營運績效、公司營運績效、經營管理成效及營運缺失 4 大部分，分述如次：

(1) 路線營運績效評分 (占 60 分)：

<1>經營環境 (占 35 分)：

- 路線起訖、路徑均未涉直轄市、省轄市、人口數超過 15 萬人以上之縣轄市者，得 35 分。
- 路線起訖點非屬直轄市、省轄市、人口數超過 15 萬人以上之縣轄市，惟路徑涉及直轄市、省縣轄市者，得 30 分。
- 路線起訖點其中一端屬直轄市、省轄市、人口數超過 15 萬人以上之縣轄市者，得 24 分。
- 路線起訖點均屬直轄市、省轄市、人口數

超過 15 萬人以上之縣轄市者，得 18 分。

- 路線行經直轄市之路段較行經省境路段為長者，得 12 分。
- 業者補貼路線改為部分路段補貼，補貼分數得從優計算，惟其補貼里程與補貼分數之積不得高於原全線里程與補貼分數之積。

<2>經營情形（占 22 分）：路線平均每車公里載客在 5 人公里以下者，得 22 分，載客每遞增 1 人公里，其分數遞減 2.2 分。

<3>載客績效（占 3 分）：

- 路線上年度與上上年度載客實績相比，其平均每車公里載客人數增加率達 10% 以上者，該路線加 3 分。
- 路線上年度與上上年度載客實績相比，其平均每車公里載客人數增加率大於 0，未達 10% 者，該路線加 2 分。

(2) 公司營運虧損評分（占 22 分）：

<1>前 3 年本業收支（含補貼收入）均為負值者，得 22 分。

<2>前 3 年中，有 2 年本業收支（含補貼收入）為負值者，得 18 分。

<3>前 3 年中，有 1 年本業收支（含補貼收入）為負值者，得 12 分。

<4>前 3 年中本業收支（含補貼收入）為正值者，得 8 分。

(3) 經營管理評分（最高 18 分）：

<1>前次公路汽車客運業營運與服務評鑑成績（依路線排序）：

- 優等，加 10 分。

- 甲等，加 5 分。
- 〈2〉上年度駕駛員接受尿液檢驗比率：
 - 占全公司駕駛員比率達 50% 以上或連續 2 年陽性反應低於 1% 者，加 8 分。
 - 占全公司駕駛員比率達 25% 以上未達 50% 者，加 5 分。

(4) 營運缺失扣分項 (無扣分上限)：

- 〈1〉前 1 年度審議委員會附帶決議執行情形，未依決議辦理者，該路線扣 5 分。
- 〈2〉上年度補貼路線曾受違反「公路法」處分案件，每違規 1 次則該路線予以扣 2 分。
- 〈3〉上年度曾擅自停駛補貼路線，每停駛 1 線則其全公司申請路線全部予以扣 5 分，依比率類推。

8、補貼金額分配方式：

年度補貼經費分配方式以「補貼優先順序得分」作為權重，補貼優先順序得分越高，其權重越大，所獲得補貼額度之比例越高。即個別路線可獲分配之補助經費係以當年度政府補貼預算總額，乘以個別路線分配經費比率，其公示可表示如下：

個別路線分配補貼金額 = 當年度政府補貼預算經費 × 個別路線分配經費比率，其中

$$\text{個別路線分配經費比率} = \frac{\text{個別路線補貼優先順序得分} \times \text{個別路線補貼金額申請數}}{\sum \text{個別路線補貼優先順序得分} \times \text{個別路線補貼金額申請數}}$$

9、受補貼業者應配合事項：

業者應確實執行偏遠服務路線客運服務，未經交通部核准不得擅自停駛補貼路線、縮減補貼路線班次與里程或變更計畫內容，交通部

、直轄市主管機關、公路總局及各監理所、站隨時派員督導查核，業者應配合辦理。此外，業者並應配合辦理下列事項：

- (1) 業者應於補貼路線營運班車及相關車站設置電子售票機，該班車上並應裝設行車紀錄設備，以紀錄各路線營運及營收資料，供交通部、公路總局（含各監理所、站）及直轄市主管機關監督查核及計算補貼數額之用。
- (2) 業者應確保補貼路線行車安全，且準時安全將旅客送達目的站；另應訂定其「緊急事故應變處理程序及模擬演練手冊」送當地監理單位備查後，納入員工訓練教材隨時訓練之，並每半年至少舉辦演練 1 次（演練時間及演練內容應報當地監理單位備查並副知公路總局，各單位得視需要派員了解演練情形）。
- (3) 業者應於受補貼路線之沿線車站及站牌上標示行車時刻表，並確實依時刻表行駛，不得提前發車、發車誤點、脫班、漏班及過站不停。
- (4) 業者對所屬工作人員應確實管理，加強服裝儀容整潔及服務態度，駕駛中不得當使用通訊器材、闖紅燈，並採有效措施禁止酒後駕駛與杜絕吃票（含未給票証、給予無效或失效票証、給予未符乘車時間或區間之票証及其他吃票等）情事發生。
- (5) 業者以偏遠服務路線營運虧損補貼款購置之車輛應配置於補貼路線使用，且有各項異動時（如：繳銷、過戶等），應報請主管機關核准；自 97 年起，行駛受補貼路線個別班

車車齡不得逾於 15 年（含臨時替代或調度之車輛），平均車齡不得逾 12 年；未來補貼額度比例，如與 97 年度相當（補貼預算金額占公路汽車客運審議委員會核定虧損金額約八成），則逐年降低車齡限制，亦即前 3 年補貼路線平均車齡不得逾 12 年，個別車齡第 1 年（97 年）不得逾 15 年、第 2 年不得逾 14 年、第 3 年不得逾 13 年；第 4 年起，補貼路線平均車齡不得逾 11 年，個別車齡不得逾 12 年；惟行駛於公路主管機關公告管制之山區公路，亦應遵守汽車運輸業管理規則第 86 條第 2 項規定，不得使用逾 12 年之車輛；業者應事先提報逾 12 年車輛配置路線至監理單位，日後如有調整，亦應事先報核；車輛設備應加強維修管理，車輛內外應於每天第 1 班發車前至少清掃（含洗）1 次並隨時維持清潔，班車內懸掛之路線標示牌應與實際行駛路線相符。

- (6) 業者應於受補貼路線相關車站之行車時刻表旁、售票口旁、月台上及其他明顯處與班車內車門附近明顯處，標明該線接受政府補貼，並應設置公告旅客申訴專線（含傳真電話）、信箱地址及補貼路線示意圖，招呼站牌應張貼標明該線接受政府補貼及旅客查詢與申訴專線（含傳真電話），對於旅客陳情意見，應於 7 日內處理完畢並作成紀錄備考，對於站場內各項設施應隨時維持整潔。
- (7) 業者應於每月 13 日前將上月營運月報表及旅客陳情意見辦理情形摘錄，函送轄區監理所（直轄市主管機關），同意核備時，應將

上項報表摘錄副知公路總局。

- (8)業者應實施「汽車運輸業統一會計科目」及「汽車客運業路線別成本計算制度」，每季終了必須將相關會計表報提送轄區監理所（直轄市主管機關），彙送公路總局。

10、其他因應偏遠客運經營措施：

為因應偏遠服務路線載客率不高，多為每車公里載客人公里5人以下之路線，交通部已修訂「汽車運輸業審核細則」第4條，同意放寬公路及市區汽車客運業得使用小客車為營業車輛之規定（以九人座為限，同一路線使用車輛數比例不得超過1/2），並於96年2月2日公布實施，業者得視實際營運狀況及環境條件配置小客車，降低營運成本。

三、偏遠地區客運路線停駛與減班之相關規定：

依據交通部96.08.02交路字第0960043039號函修正之「交通部公路總局各區監理所審核公路汽車客運業者申請國道與一般客運路線增、減班次及停駛處理原則」有關一般客運部分如下：

(一)減班：

1、調降比率：

- (1)行駛班次21班以上：平均每車公里載客人數未滿5人公里，同意減班60%以下；平均每車公里載客人數5人公里以上未滿10人公里，同意減班40%以下；平均每車公里載客人數10人公里以上未滿15人公里，同意減班20%以下。
- (2)行駛班次20班以下：平均每車公里載客人數未滿15人公里，同意減班40%以下，但10班次以下得減4班。

(3) 平均每車公里載客人數 15 人公里以上，不予減班。

(4) 非補貼路線減班達補貼門檻者次年度不得申請補貼。

2、應檢附最近 3 個月營運績效及其他相關資料。

3、授權各區監理所審查核符規定依權責逕行核定，並檢附前項提送資料副知公路總局。

4、於相關車站及站牌公告 2 週後試辦 2 個月。

5、經試辦期滿，再行辦理許可證加註事宜。

(二) 停駛：

1、日駛 6 班次以下，平均每車公里載客人數 5 人公里以下者，得檢附最近 6 個月營運績效，依監理程序申請停駛。

2、授權各區監理所核符規定依權責逕行核定，並檢附前項提送資料副知相關地方政府及公路總局。

3、核定後於相關車站及站牌公告 1 個月後試辦 6 個月。

4、經試辦期滿，再行辦理許可證註銷事宜。

四、偏遠地區客運目前遭遇困境：

(一) 財源不穩定，補貼欠缺法源基礎：

有關公路公共運輸偏遠服務性路線虧損補貼之經費，公路汽車客運業部分係由中央政府（公路總局）編列相關預算，市區汽車客運業部分係由中央與地方依比例分攤編列相關預算。

交通部自 86 年起，辦理補貼偏遠路線營運虧損業務，其中，對於公路汽車客運路線補貼之預算，原係由交通部與前台灣省政府對等編列。自 88 年精省後，改由交通部單獨編列，致預算由原有 7 至 8 億元減少至 3.08 億（90 年）。爾後，

基於政府對偏遠路線服務之重視度提高，補貼預算額度始逐年增加。以最近幾年為例，94年編列5億元，並自其他未執行計畫移列1.7億元，合計6.7億元，約為業者申請虧損金額之6成1。95年為5.5億元，占申請虧損補貼金額之6成8。96年為5.3億元，並調移其他預算經費1.2億元，合計6.5億元，占申請虧損補貼金額之7成2。97年則編列9億元（包含由補助地方政府辦理市區客運偏遠服務性路線營運虧損及其他預算經費調入0.7億元、另97年度追加預算2.8億元），目標為給予申請業者足額之補助。由歷年補貼比例之變化，顯示補貼財源具不穩定性，此一問題對業者永續經營意願產生負面影響。

(二) 客源不足，地方免費及醫療公車路線重疊：

偏遠地區之公共運輸服務乘客屬性多為老人、學生及經濟弱勢等族群。該等族群為受限搭乘者（Captive Rider），其運具替代性相對較少，因此多以公路汽車客運為主要運輸服務，但其偏遠地區本身的社會經濟條件較為不足，運輸需求較低，難以吸引公路客運業者主動投入。是故，基於社會公平與照顧，政府以類似勞務委託之方式（偏遠路線之營運虧損補貼），維持偏遠地區民眾之基本公共運輸服務乃為必要手段。

又偏遠路線服務對象，多為學生或無其他運具之當地居民，惟目前許多學校已採租用學生專車之方式或由縣市政府購置車輛作為校車，學生對於該等路線之需求亦已降低。再以部分縣市政府管轄之市區客運路線及各醫療院所、百貨公司、鄉鎮市公所自行設置免費巴士等，與現營公路客運路線多有重疊，瓜分現有客運客源。以台

北縣為例，該縣有 84 條免費公車路線（醫療 6、鄉鎮公所 74、百貨 3、通勤 1），面對眾多選擇的情形之下，票價較高的公路客運路線自然成為民眾最後的選擇，因此載客情形並不理想。

(三)財源有限-重疊路段不予補貼，不符實際要求：

依據「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 8 點，重複路段總班次數達 30 班以上，未滿 60 班之區間里程，最多補貼至 30 班；重複達 60 班以上之區間里程，不予補貼。該審查原則之原意為重疊班次過多之路段，多係位於主要幹道上，該等路段為乘客主要搭乘之區域，營運績效較佳，如予以補貼，並未符合補助偏遠服務地區之精神，且既有路線行駛動線重疊，亦多源於業者基於營運調度方便，僅設置單一調度場站，所有車輛集中於一處發車，造成部分路段重疊班次過多。

依業者所言，目前偏遠補貼路線，大部分皆以鄉村至市鎮之運輸為主，避免民眾轉車之苦，故增闢不同路線以應當地民眾一票直達之需求，路線重疊率偏高之現象無法避免，依現行補貼制度，因重疊路線有諸多限制只能申請部分或不得補貼，導致業者不敷成本，因此業者認為規定不符實際情形。

目前補貼審查實際作業情形，係由公路汽車客運審議會委員分區組成專案小組親赴各區監理所審查，業者於審查時提出具體資料佐證者，則同意核予全線補貼，如：北橫地區因地形限制，欲至該地區各部落之路線均行經台 7 線，或以 O-D（起迄點，Original-Destination）資料佐證多數乘客搭乘之路段多為長區間，而非重複路段之

短區間。

重複路段之審查原則，非如業者所言全然不合理，如依業者建議重複路段亦予補貼，將致補貼路線無需進行實質審查，將與營運虧損補貼精神有所違背。

五、現行偏遠地區客運服務性路線運輸管理制度之缺失：

- (一)中央集權式管理，未能契合地區實際需要而提供服務。
- (二)地方政府未充分參與，心態上過度依賴中央。
- (三)未能依據多元需要而彈性提供公共運輸服務（包括九人座、中型巴士、市區公車、公路客運、社區免費接駁車、醫院百貨公司接駁車……等），造成營運效率不彰，導致營運虧損補貼機制合理性遭受質疑。
- (四)公共運輸發展受限於傳統汽車客運業營運路權保障概念，難以形成市場競爭，缺乏激勵效果。
- (五)精省之後，偏遠地區服務性公路客運路線之營運虧損補貼編列嚴重不足，多年下來導致客運業者財務困難，且近期油價高漲更是雪上加霜。因此運輸業者乃就即將屆滿營運期限之路線不再申請續營、符合停駛規定之路線則申請停駛。

六、座談議題機關研復情形：

- (一)有關「交通部運研所公布資料，公路客運業每車公里營運成本為 36.068 元，而業者每車公里營運收入為 17 元，兩者差距之大，造成業者抱怨虧損無法全額補貼，交通部在業者的營運成本與營運收入落差如此大的情況之下，其補貼政策應調整到多少才是合理政策？公路客運業者經營連年虧損，造成財務惡化，全省各區業者造成營運虧損

差異原因為何？交通部針對南部地區業者營運困境情形有無因應對策？」乙節：

交通部未來將於「強化公路公共運輸發展計畫」中編列3年150億經費，每年大約有50億經費運用，未來對公路客運偏遠路線補貼部分會有所著墨，另搭配營運虧損補貼及票價補貼等政策等改善整理客運營運環境，以解決基本民眾行的需求及照顧弱勢團體。

公路總局刻正對於現行「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」委託交通大學運研所進行研究修訂，將建立一套參採績效觀念以服務品質指標為基礎之補貼金額分配制度，促使客運業者提高經營效率或增加客源，以改善目前營運虧損補貼制度之不足。

(二)有關「車輛汰舊換新補助部分，業者請領情形」乙節：

目前車輛汰舊換新係依據「補助公路汽車客運業車輛汰舊換新計畫審查作業規定」辦理。關於各業者受補助金額，詳附「92-96年度公路客運車輛汰舊換新補助金額表」，97年度因無編例預算，故無補助資料，98年度現正由各業者提出申請，並由公路總局核可中。

(三)有關「98年度偏遠路線營運虧損補貼款迄未核發，相關單位核撥作業程序是否符合規定？有無調整之必要？」乙節：

營運虧損補貼款的核發已由最早期一年發放1次至96年開始每年核放3次（分別為4月、8月、12月），今（98）年度因有些縣市所申請的補貼款，尚在申復中，須經「公路汽車客運審議委員會」審議後，始可確定。相關的核發執行情

形，公路總局將再檢討，把核發的日期再壓縮，俾利補貼款儘速核發予客運業者。

今年度第一期款已發放予各客運業者，第二期款亦由各客運業者陸續申請中，公路總局各區監理所將儘速審核，俾使補貼款順利發放。

(四)有關「目前是否仍有偏遠鄉鎮迄無公車到達之情形？」乙節：

高雄縣茂林鄉因行經路段危險且常有落石，故目前只行駛至大津；屏東縣霧台鄉，因道路坍方，只行駛至三地門鄉公所；另牡丹鄉雖無公路汽車客運行經，但有縣市公車行經。

交通部已研提「公路公共運輸發展計畫」，希冀提高大眾運輸之普及率，以建全城鄉之發展水準，同時達成「鄉鄉有客運」之目標。對於非常偏遠之村落則由各縣（市）政府就各所轄區域內之實際需求，因地制宜提報各項需求補助計畫，其中亦可研提採行 DRTS（需求反應式公共運輸）之執行方式以擴展營運涵蓋率。

(五)有關「路線整合有無考量多元化結合醫療、購物等接駁專車？」乙節：

公路總局係依不增加新路權、保障民眾乘車權益、不增加政府補貼款、與其他業者無利害衝突路線整合 4 項原則，於 97 年度共召開 5 次整合會議進行整合，公路總局各區監理所據此會議結論辦理後續整合事宜。

目前許多鄉鎮已提供免費醫療接駁專車之服務，未來公路總局將持續辦理路線整合，並研議將免費社區巴士、免費醫療接駁專車、免費大賣場及百貨公司接駁專車等納入管理，以提供更多元化客運服務方式，保障偏遠地區民眾及弱勢族

群之通行權益。

(六)有關「高雄縣中寮鄉代表提出公路客運需求之陳情案，公路總局與有關單位研商情形」乙節：

查「旗山-中寮」線因 96 年風災路基坍方無法通行申請停駛，又因路線許可證屆期不續營繳回註銷。該路線之行政程序已完備，路線經營權已不存在，如確有公路客運需求，必須由縣政府向公路總局提出路線需求申請，經「公路汽車客運審議委員會」審議通過後，始可重新公告此路線。

另交通部預定 99 年推動需求反應式公共運輸，今年試辦由縣（市）政府提出申請補助中型接駁公車，例如去年由宜蘭縣政府提出申請 4 個鄉鎮補助中型巴士專門行駛公路客運路線未行駛地區，載運當地居民至客運車站轉乘，此政策須由地方縣（市）政府向公路總局提出申請，該局將協助地方縣（市）政府購車，以維護當地民眾基本通行權益。建議高雄縣政府亦可參採此模式辦理，解決民眾行的需求。

(七)有關「購車補助受限於政府採購法令，交通主管單位協商處理情形」乙節：

台灣省公共汽車客運商業同業公會聯合會於 98 年 7 月 2 日以公客總字第 260 號函，建請公路總局對於偏遠地區營運虧損補貼款中之指定用途，得不受政府採購法之限制。惟採購法之釋疑為行政院公共工程委員會（下稱工程會）之權責，因此公路總局於 98 年 7 月 7 日函請工程會釋示：補貼款指定用途是否適用政府採購法第 4 條規定。嗣經該會 98 年 7 月 23 日工程企字第 09800301630 號函復略以：補助金額係以個別採

購案認定，故只要個別採購案動支政府補助款之金額未達公告金額（新台幣 1 百萬元），即不適用本法（政府採購法）；另汰換或翻修補貼路線車輛等採購，適用採購法第 4 條規定。爰此，營運虧損補貼款雖有指定用途，惟仍應適用採購法之規定。

陸、結論與建議：

- 一、「交通」係人民應享有之基本權，亦為憲法所保障之自由權，對偏遠地區之弱勢族群更是不可或缺之生存權，政府應予必要之尊重與維持：

「交通」之意義具有擴大人類生命關係之開展、生命無形之延長、生存意識之增進與生計水準之提高，同時建立人類共同生活之基本憑藉，帶動人類社會發展之動力，以及擴展人類歷史文化決定性因素之重要環節等之功能。交通之目的，就廣義言，即在於運用科學技術，排除或減少人類互相間時空之隔閡，消除或克服橫互期間之一切障礙及危害，期藉促進人與人之間及人與物之間安全、迅速、經濟、和諧之聯絡，以滿足人類生活之期望，進而帶動社會國家及整體人類之進步發展。偏遠地區之人民自不應被排除在外，而偏遠地區之交通，更為該地區人民應享有之基本權。

人民交通往來之行為，在權利性質之定位上是屬於「原權」，又稱「自然權」或「基本權」，乃屬當然享有的權利，先於國家而存在，又稱為固有權利，其附隨生命之存在而來，不待法令或規定而自明。當前交通基本權在憲法中雖未明文，然憲法第 22 條「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序、公共利益者，均受憲法之保障」之規定，應可作為該權利憲法上衍生之依據。因此偏遠地區之交

通，在不妨害社會秩序、公共利益，除為人民應享有之基本權外，亦為憲法所保障之自由權。

近年來，台灣許多重大交通建設接連上路，間接縮短各大都會區間的距離，從雪山隧道、高速鐵路的通車，揭開台灣交通運輸史上的嶄新面貌。但是，即使交通建設飛快成長，台灣地區嚴重的交通建設不平衡差異，還是讓所謂「一日生活圈」構想無法嘉惠所有國人，無法及時讓偏遠地區民眾享受，相關交通路網及經營的健全有待加強。據媒體相關報導及本案實地履勘，偏遠地區客運的停駛，對當地弱勢民眾和通勤學生帶來相當的不便，一般搭乘者都是年長民眾外出就醫、採買及學生上下學，這些民眾往往是社會的經濟弱勢。這類的公共運輸產業，應該將之清楚定位在「社會服務業」，屬於公共財的一種，政府應以社會成本並兼顧偏遠地區發展作通盤考量，給予必要之尊重與維持。

二、偏遠地區客運之經營管理攸關地區居民之交通基本權，本於憲法與地方制度法之意旨，以及地方自治精神與事權分工設計，各地方政府責無旁貸：

按憲法第 110 條第 1 項第 1 款規定：縣教育、衛生、實業及交通，由縣立法並執行之。因此，偏遠地區客運之經營管理等交通事項，依憲法精神概屬地方自治事項，不僅由縣執行，亦可由縣自行立法，若因執行之必要，並可得以制訂執行命令性質之規章。又依地方制度法第 25 條規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例；自治法規由地方行政機關訂定，並發布或下達者，稱自治規則。」因交通事務關係人民日常

生活至深且鉅，甚至可說無法片刻分離，因此，政府應積極創造人民自由往來，交通安全與順暢之生活空間之責任。惟欲達到此等目的，交通事務之規劃、管理與執行，必須「因地制宜」，因為交通事務極具地方性，各地區道路、地形、環境與人文等均不相同。因此，在規劃及制定區域性之交通法令時，應有地方代表甚至當地人民的參與，同時除中央制訂之交通法令外，因地方特性而訂定之地方交通法令，尤不可或缺。

另查地方制度法第 26 條第 2 項前段規定：「直轄市法規、縣（市）規章就違反地方自治事項之行政義務者，得規定處以罰鍰或其他種類之行政罰。」同法第 19 條規定：「縣(市)自治事項：...十、關於交通及觀光事項：(一)縣(市)管道路之規劃、建設及管理；(二)縣(市)交通之規劃、營運及管理。」第 26 條規定：「鄉(鎮、市)自治事項：六、關於營建、交通及觀光事項：(一)鄉(鎮、市)道路之建設及管理；(二)鄉(鎮、市)交通之規劃、營運及管理。」故地方政府既享有交通法制之訂定與執行權限，因此，地方交通之改善與整頓，應由地方政府主導之模式，而偏遠地區客運之管理與經營攸關地區居民之交通基本權，當屬其中之一環，應本於地方制度法之精神，落實地方自治之精神與事權分工之設計。

綜上，偏遠地區客運之經營管理攸關地區居民之交通基本權，為憲法明訂由縣立法並執行之事項，且地方制度法亦授予地方政府交通法制之訂定與執行權限，故基於上開法意及地方自治精神與事權分工設計，各地方政府實責無旁貸。

三、現有偏遠地區客運之固定班次及路線經營模式，不符偏遠地區交通特性與需求，造成政府、業者及人

民三者皆輸局面，允應正視妥處：

行政院於 84 年 8 月核定實施「促進大眾運輸發展方案」，揭示了我國大眾運輸發展政策，其中包含減免大眾運輸稅費負擔、減除大眾運輸義務優待票負擔、改善大眾運輸站場及候車設施、輔助購置殘障專用車輛等共同性措施，都市大眾運輸、城際運輸、偏遠地區大眾運輸發展之個別性措施，以及研訂各種相關配合措施與辦理示範性計畫等。「促進大眾運輸發展方案」中，以補貼偏遠地區服務路線虧損之措施最為全面，所需經費亦為大宗，然偏遠地區服務路線係旅次需求量低，不符公路客運業者維持營運成本所需載客數之路線，而且一般距離客運業者發車場站有相當距離之地方。目前業者為符合相關法令規定，必須採以固定路線、班次之方式由發車場站提供服務，一般採用如同其他路線之標準型巴士，以方便車輛替換及維修保養，故在此情形下，通常是班次少、載客率低，此又使當地居民感覺使用不方便而降低搭乘意願，形成惡性循環。

一般偏遠地區服務路線合於當地居民旅次特性的公共運輸服務，不一定是傳統的公路客運。如果需求旅次確實不高，可嘗試改用計程車共乘之方式或電召公車(Diala Ride)之型態提供服務；如果條件適合，以轉乘之方式將居民送至班次較多之路線或轉運站，而將資源投注在接駁班次及轉運設施上。因此偏遠地區大眾運輸服務之改善，除目前之營運虧損補貼外，應研擬各項可行方式，對各偏遠地區服務路線之地區特性、居民旅次需求特性、及當地可用之資源做一完整調查，據以研擬適當之供應方式，再將政府有限經費投入，才能確保經費運用之有效性，也才能確保大眾運輸之發展步入良性循環。

都市公共運輸特性係為服務大多數不特定族群，以通勤、通學、購物等各種旅次目的為服務對象，以定時定線定班方式營運，其需求多元化及載客率高之特性，顯非偏遠路線客運可與之比擬。如偏遠地區公共運輸使用者以老人及學生搭乘居多，旅次特性為上學、就醫為主，購物或訪友旅次為輔，學生搭乘時間固定，且寒暑假或假日多無需求；老人則因旅次目的不同因而搭乘時間不固定，不同地區之需求差異甚大，單一路線之規劃無法完全滿足偏遠地區之居民需求。因此，對於偏遠地區公共運輸服務，以固定營運型態角度來思考，必然產生格格不入的情況，必須從偏遠地區民眾要求之角度，提供其所需要之公共運輸服務。

以國外對於偏遠路線問題的解決方式為例，係以提供需求反應式運輸服務(Demand Responsive Transport, DRT)為主，依據使用者需求彈性規劃班表及服務路線，具有共乘及共享運具之特性，過去主要服務低密度及低運輸需求的地區，用來彌補大眾運輸系統不足之處。早期應用方式係以單一運輸工具提供特定族群，例如身心障礙者或老人基本需求之運輸服務，後來逐漸拓展至建立資訊平台，並增加提供大眾運輸不足地區之運輸服務。國內近年來部分都市所推動之復康巴士服務型態，即類似需求反應式運輸服務特性，其服務剛好介於計程車與公車服務之間，惟其主要缺點在於因定位其屬於社會福利之一環，因此，業者之營收主要均來自於政府補助，是否能以此方式推廣至公共運輸服務，仍有待商榷。另外偏遠地區的公共運輸服務可區分為幹線型與社區型，幹線型服務可採的公路客運路線提供固定路線固定班次的服務，可隨招隨停彈性上

下，由政府提供足額營運虧損補貼；社區型服務可採需求反應式的彈性營運方式，連接至幹線轉乘即可，以政府編列預算包租車輛與駕駛、政府編列購車與維運預算交由地方經營。

由上述偏遠地區之分析可知，提供定點、定線之路線規劃，不僅無法滿足該地區之需求狀況，同時將造成運輸服務之資源浪費，因此，提供彈性之類似「運輸派遣服務」或許可符合該地區之特性。所謂「運輸派遣服務」，即是善用既有之運輸服務方式，就其服務之賸餘產能，提供偏遠地區彈性之服務需求。在提供「運輸派遣服務」之同時，應以此服務在自給自足為最大之前提下加以推動，亦即非單純以「社會福利」之觀點，而係整合現有運輸服務型態，善用賸餘之運輸資源，提供偏遠地區合適之彈性叫車服務，否則可能造成政府虧損補貼預算不足以支應路線虧損之窘境。

揆諸現有偏遠地區客運之固定班次及路線的經營模式，通常是班次少、載客率低，且居民搭乘意願低，形成惡性循環，不符偏遠地區交通之需求與特性，亦浪費有限運輸服務資源，造成政府、業者及人民三者皆輸局面，因此從偏遠地區民眾需求之角度，提供其所需要之公共運輸服務，將是政府單位後續研擬偏遠地區客運營運策略時，應予正視妥處之重要課題。

四、偏遠路線營運虧損迄乏法制化、合理化之補貼政策，業者無所適從，且因業者經營成本不夠透明公開，致補貼金額或比率與業者申請有明顯差距，允應檢討改進：

為促進大眾運輸之發展，提升大眾運輸服務品質，交通部及台灣省政府依據 84 年 8 月行政院核頒

之「促進大眾運輸發展方案」（為期 5 年）及 87 年 2 月 4 日公布之「大眾運輸補貼辦法」（96 年 5 月 11 日修正為「大眾運輸事業補貼辦法」），自 86 年起逐年編列營運虧損補貼預算，針對台灣省公路汽車客運業者之服務性路線或偏遠、離島地區民眾基本運輸服務所致虧損給予補助；然精省後，補貼偏遠路線營運虧損自 90 年起由交通部單獨編列，囿於政府財政困難，且未考慮當初省府編列額度，以致核定預算額度大幅減少。公路總局依照補貼作業規定執行實質審查，惟補貼金額嚴重不足，以 93~97 年間之預算編列及執行方式為例，93 年公路汽車客運偏遠服務路線營運虧損總申請金額 12.1 億元，補助 28 家業者 584 條路線 4.32 億元，核定比率 35.48%；94 年申請金額 10.9 億元，補助 25 家業者 561 條路線 6.74 億元，核定比率 61.41%；95 年公路汽車客運偏遠服務路線營運虧損總申請金額 8.1 億元，補助 25 家業者 563 條路線 5.5 億元，核定比率 68.10%；96 年總申請金額 8.9 億元，補助 25 家業者 570 條路線 6.5 億元，核定比率 72.83%；97 年總申請金額 8.67 億元，補助 25 家業者 588 條路線 8.67 億元，據此估計公路汽車客運偏遠服務路線營運虧損補助每年所需經費約 9 億元，98 年度亦編列預算 9 億元。顯見由於補貼金額欠缺法制化，致使補貼金額或比率每年變動無序，客運業者對補貼政策無所適從，更遑論投資設施或改善服務品質及永續經營之意願。

96 年南部 5 家客運業者聯合停駛聲明，掀開了台灣公路客運政策擺盪於偏遠地區居民基本通勤權益、業者經營效益及政府補貼預算不足的難題，突顯官方或民間業者左右支絀的窘境。停駛問題除了

直接衝擊到偏遠和弱勢通勤者的交通需求以外，更成為全台灣偏遠地區公路客運路線之罷駛危機。偏遠地區交通的主要問題在於長期以來，以政治選票換取增設路線的「社會同意」溝通模式，龐雜的路線成為客運業者的沉重負擔，而需要中央及地方財政的補貼才能延續；以交通部運輸研究所公布之資料，公路客運業每車公里營運成本為 36.068 元，而據業者提供之每車公里營運收入僅為 17 元，兩者差距之大，顯見業者之實際經營成本仍是一個未知數或商業機密，而且公路汽車客運業偏遠服務路線營運虧損補貼，係要彌補業者營運之虧損，因此應就該路線之成本及營收資料為基礎來計算補貼金額，若該路線成本係採該區平均每車公里營運成本，則恐無法精確反應出其營運虧損額，有失公允。對於業者陳報之路線別成本資料缺乏檢核機制，分區平均每車公里營運成本較高者，係因其經營環境不同所導致或是因其經營不善所致無從得知，造成被核予較低每車公里合理營運成本之業者往往有所怨言。因此在政府財政有限，業者成本不透明的惡性循環之下，偏遠地區居民的交通權益容易就被路線整併犧牲。

以往一般公路客運的黃金路線都是競爭激烈，在開放路權後多家業者加入，業者被迫調降價格和改善服務品質，致使獲利相對減少，而原本運用「內部補貼」維持虧損路線服務之經營也變得更加困難，因此需要政府的補貼政策。交通事業之「內部補貼」，係指同一業者通常經營複數路線，儘管這些路線間彼此的獲利有差異性存在，但為維持費用的均一和服務的正常供給，以高獲利路線之收入來彌補低獲利路線之虧損，此即所謂的「路線間的補

貼」，多數的客運業者皆是藉由內部補貼的方式，以維持虧損路線的營運；另外，若業者本身同時經營多種事業，以賺錢事業的盈餘來補貼虧損事業，此乃是「事業間的補貼」或「部門間的補貼」。換言之，造成內部補貼的原因乃在於各項業務並未自付盈虧，利用事業的多角化經營事業，以獲利部門來補貼虧損部門，用以維持整體事業的收支平衡，並確保均一的運費制度，因此明確的經營成本掌握就特別重要，亦為解決偏遠地區服務路線因旅次需求低，不符公路客運業者維持營運成本之方法。

綜上，偏遠路線營運虧損迄乏法制化、合理化之補貼政策，致每年補貼金額或比率變化無序，業者無所適從，加上客運業者經營成本不夠透明公開，致補貼金額或比率與業者申請有明顯差距，如此惡性循環，最後僅能整併犧牲偏遠地區客運，允應檢討改進。

- 五、政府社會福利補貼政策所提供之各類運具，應與一般公路客運為相輔相成之加成效果，而非相互競爭之狀態，俾使資源充分有效利用：

政府有關部門在建立服務性路線公共運輸永續發展體系，會依據不同地區實際旅次特性，輔導地區性各類公共運輸系統提供服務，如：農會公車、地區觀光接駁巴士、復康巴士或撥召公車、計程車等，同時引進不同之經營管理與服務方式，協助地方提供偏遠地區公共運輸服務。一般偏遠地區之公共運輸服務乘客屬性多為老人、學生及經濟弱勢等族群。該等族群為受限搭乘者（Captive Rider），其運具替代性相對較少，因此多以公路汽車客運為主要運輸服務，但偏遠地區本身的社會經濟條件較為不足，運輸需求較低，難以吸引公路客運業者主

動投入。是故，基於社會公平與照顧，政府會以類似勞務委託之方式（如：地方巴士、復康巴士、學校校車等），維持偏遠地區民眾之基本公共運輸服務，彌補偏遠地區客運服務之不足。

然實際偏遠路線服務對象，多為學生或無其他運具之當地居民，惟目前許多學校已採租用學生專車之方式或由縣市政府購置車輛作為校車，學生對於該等路線之需求亦已降低。再以部分縣市政府管轄之市區客運路線及各醫療院所、百貨公司、鄉鎮市公所自行設置免費巴士等，與現營偏遠公路客運路線多有重疊，瓜分現有客運客源。以台北縣為例，該縣有 84 線免費公車（醫療 6 線、鄉鎮公所 74 線、百貨 3 線、通勤 1 線），面對眾多選擇的情形之下，票價較高的偏遠公路客運路線自然成為民眾最後的選擇，而形成偏遠地區客運與社福巴士相互競爭之態勢。

綜上，政府社會福利補貼政策所提供之各類運具，在朝向「無縫大眾運輸路網」的同時，相關交通管理也應該透過社區化管理，讓政府進行補貼管理時，可以由社區、學校、村落等為單位，各自調查交通需求，由需求來決定供給方式與規模，並整合各類運具為相輔相成之加成效果，而非相互競爭之狀態，俾使資源充分有效利用。

六、現行偏遠路線營運虧損補貼政策，客運業者咸認不合時宜或難以適從之行政措施，主管機關允應正視並積極協助解決：

本專案小組成員現場履勘並邀集當地客運業者及相關機關人員座談發現，現行偏遠地區客運營運補貼政策，不合時宜或難以適從之行政措施猶多，亟待主管機關正視研處。茲歸納如下：

- (一) 依據「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 8 點，重複路段總班次數達 30 班以上，未滿 60 班之區間里程，最多補貼至 30 班；重複達 60 班以上之區間里程，不予補貼。該審查原則之原意為重疊班次過多之路段，多係位於主要幹道上，該等路段為乘客主要搭乘之區域，營運績效較佳，如予以補貼，並未符合補助偏遠服務地區之精神，且既有路線行駛動線重疊，亦多源於業者基於營運調度方便，僅設置單一調度場站，所有車輛集中於一處發車，造成部分路段重疊班次過多，以致於補貼金額與實際虧損差距甚大。依業者所言，目前偏遠補貼路線，大部分皆以鄉村至市鎮之運輸為主，避免民眾轉車之苦，故增闢不同路線以應當地民眾一票直達之需求，路線重疊率偏高之現象無法避免，依現行補貼制度，因重疊路線有諸多限制只能申請部分或不得補貼，導致業者不敷成本，爰現行規定不符實際。
- (二) 偏遠地區客運路線補貼政策之執行，係依據「大眾運輸事業補貼辦法」辦理，並依該辦法第 5 條授權訂定之「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」進行補貼及審查工作，因每年申請補貼業者眾多，為詳細審查業者前一年度補貼款運用情形及當年度營運計畫，採分區方式辦理，除由各受理之監理所先行審查外，並由公路總局公路汽車客運審議會委員分別成立台北、新竹、台中、嘉義、高雄區之專案小組進行初審，並將結論提送大會審議。然因審查詳細，造成審查期程冗長，補助款之撥發緩不濟急。

(三)台灣省公共汽車客運商業同業公會聯合會於 98 年 7 月 2 日建請公路總局對於偏遠地區營運虧損補貼款中之指定用途，得不受政府採購法之限制，如：二手車輛之採購程序，不若一般公開車輛市場，往往是已有明確標的物後，才辦理相關採購事宜，惟此種程序卻與現行政府採購法相違。按政府採購法之釋疑為行政院工程會權責，公路總局雖於 98 年 7 月 7 日函請該會釋示：補貼款指定用途是否適用政府採購法第 4 條規定，惟經該會 98 年 7 月 23 日函釋略以：補助金額係以個別採購案認定，故只要個別採購案動支政府補助款之金額未達公告金額，即不適用本法；另汰換或翻修補貼路線車輛等採購，適用採購法第 4 條規定。爰此，營運虧損補貼款雖有指定用途，惟仍適用政府採購法之規定，業者咸認此一函釋並未體察業界實際採購程序，致增困擾且難以適從。

(四)目前車輛汰舊換新之補助上限，雖已由 70 萬元調高至 120 萬元，惟購車長期優惠低利貸款及經營困難時融資方案之訊息及管道等，亦企盼政府機關能主動提供協助。

七、偏遠地區居民對於客運營運或設施改善等具體建言，中央與地方主管機關允應扮演居間橋梁角色，主動關切回應民情並積極協調妥處，俾能落實無縫大眾運輸網之政策美意：

本專案小組成員現場履勘，並邀請當地村里鄰長及鄉鎮市公所等機關人員座談結果，茲就偏遠地區客運停駛、減班、路線調整或設施改善等諸多建言，具體歸納如下：

(一)高雄縣茂林鄉因客運行經路段危險且常有落石，

故目前只行駛至大津；屏東縣霧台鄉，因道路坍方，只行駛至三地門鄉公所；「旗山-中寮」線，自 96 年聖帕颱風道路中斷停駛迄今，造成中寮鄉民如中小學生老弱婦孺對外交通無大眾運輸工具搭乘；另六龜至藤枝森林遊樂區之客運班車，以及南橫公路路段原有台汽及興南客運班車行駛桃源鄉至台南縣市路線，現皆已停駛，企盼政府基於照顧偏遠地區民眾權益，補貼業者路線虧損使班車恢復行駛。

- (二) 台東縣有 16 鄉鎮屬偏遠地區，因客運公司路線整合，故有些部落對外交通完全中斷，建請補貼業者路線虧損或推動社區巴士。如：「台東（經龍過脈）嘉豐村」線，97 年停駛後，即造成嘉豐村居民對外交通不便；另「玉長公路」自 96 年通車迄今，仍未有公車行駛，基於民眾就學、就業、醫療等需求，鄉民及民意代表一再請求公路總局新闢該路線，惟囿於「客運業者申請新闢路線，3 年內不予補助」之規定，業者不願承擔營運虧損新闢該路線。
- (三) 候車亭設置囿於土地取得不易及成本太高，致部分站牌位置無騎樓或遮雨棚，恐將影響民眾搭乘意願，造成惡性循環，亟待研謀改善。而智慧型站牌之設置（如：新竹區監理所），對候車乘客及業者都是福音，值得推廣。
- (四) 另交通部補助興建候車亭及車輛汰換年限，應因地制宜務實考量。如馬祖等離島地區，因屬海島型氣候，地勢空曠，候車亭規模則宜予加大，以利乘客避風遮陽使用，並應考量後續維修費用補助；而公車汰換補助年限，目前均一致規定車齡須達 12 年，亦未考量離島地區環境特性。

綜上，偏遠地區客運停駛、減班、路線調整或軟硬體設施改善等措施，攸關當地民眾行的權益，主管機關允應扮演居民與業者間之橋梁角色，主動關切回應民情並積極協調妥處，俾能落實無縫大眾運輸網之政策美意。

- 八、本專案調查研究報告，從政策、法令與實務等層面，探討剖析「偏遠地區客運停駛問題」現況與癥結，俾供後續政策研修與推動執行之參考，爰建請影送行政院暨交通部參考。

調查研究委員：

中 華 民 國 9 8 年 1 2 月 日

附錄：本專案調查研究歷次簡報座談會議紀錄。

附件：本院98年2月19日(98)院台調壹字第0980800093號函號派查函暨相關卷證資料。

參考文獻：

- 一、公路汽車客運業營運虧損補貼計畫之效益分析，交通部運輸研究所，民國 92 年 4 月，王穆衡等人，頁 3-24。
- 二、程玉萍，「大眾運輸補貼評估模式之研究」，國立台灣大學土木工程學研究所碩士論文，民國 87 年 6 月。
- 三、林繼國、張贊育，「促進大眾運輸發展方案回顧與展望—政府部門報告」，促進大眾運輸發展方案觀摩研習會，民國 90 年 11 月。
- 四、柯炤仁，「公路汽車客運營運虧損補貼」，促進大眾運輸發展方案觀摩研習會，民國 90 年 11 月。
- 五、交通部運輸研究所，「交通部促進大眾運輸發展方案實施成效結評估報告」，民國 91 年 1 月。
- 六、林淑馨，從政策的觀點探討鐵路虧損路線的存廢問題：日本個案的啟示，國立政治大學公共行政學系公共行政學報第十五期，民國 94 年 6 月，頁 49-80。
- 七、永續運輸綜合評估指標系統之研究（第二年期），交通部運輸研究所，民國 95 年 5 月，蕭再安、曾國雄等人。
- 八、周心怡，「外在環境變化下捷運營運績效之分析」，國立交通大學交通運輸研究所碩士論文，民國 90 年 6 月。
- 九、張志維，「偏遠地區計程車營運特性之研究研」，國立交通大學交通運輸研究所碩士論文，民國 96 年 6 月。
- 十、鄭秉元，「偏遠地區服務補貼路線乘客對引進副大眾運輸選擇行為之研究」，國立交通大學交通運輸研究所碩士論文，民國 94 年 6 月。
- 十一、許文義，從憲法觀點論交通基本權及其限制。網

址：<http://168.motc.gov.tw/GIPSite/wSite/public/Attachment/1097132104824.pdf>。

十二、Fielding, G.J., Babitsky T.T. and M.E. Brenner, “Performance Evaluation for Bus Transit,”, Transportation Research Vol. 19A, No. 1, pp.73-82,1985.

十三、Karlaftis, M.G., “Operating Subsidies and Performance in Public Transit: An Empirical Study”, Transportation Research, Vol. 32, No.5, pp.359-375, 1998.

附 錄

歷次簡報座談會議紀錄