

92-11-4165
MOTC-IOT-91-MA06

公共汽車客運業路線經營權取得、 補貼、運價及評鑑制度整合之研究



交通部運輸研究所
中華民國九十二年二月

92-11-4165
MOTC-IOT-91-MA06

公共汽車客運業路線經營權取得、 補貼、運價及評鑑制度整合之研究

著者：王穆衡、黃立欽、張贊育、曾幸敏

交通部運輸研究所
中華民國九十二年二月

GPN : 1009200527

定價 100 元

公共汽車客運業路線經營權取得、
補貼、運價及評鑑制度整合之研究

著 者：王穆衡、黃立欽、張贊育、曾幸敏

出版機關：交通部運輸研究所

地 址：台北市敦化北路 240 號

網 址：www.iot.gov.tw

電 話：(02)23496789

出版年月：中華民國九十二年二月

印 刷 者：良機事務機器有限公司

版(刷)次冊數：初版一刷 100 冊

本書同時登載於交通部運輸研究所網站

定 價：100 元

展 售 處：

交通部運輸研究所運輸資訊組•電話：(02)23496880

三民書局重南店：台北市重慶南路一段 61 號 4 樓•電話：(02)23617511

三民書局復北店：台北市復興北路 386 號 4 樓•電話：(02)25006600

國家書坊台視總店：台北市八德路三段 10 號 B1•電話：(02)25787542

五南文化廣場：台中市中山路 2 號 B1•電話：(04)22260330

新進圖書廣場：彰化市光復路 177 號•電話：(04)7252792

青年書局：高雄市青年一路 141 號 3 樓•電話：(07)3324910

交通部運輸研究所出版品摘要表

出版品名稱：公共汽車客運業路線經營權取得、補貼、運價及評鑑制度整合之研究			
國際標準書號（或叢刊號）	政府出版品統一編號 1009200527	運輸研究所出版品編號 92-11-4165	計畫編號 91-MA06
主辦單位：運輸經營管理組 主管：王穆衡 計畫主持人：王穆衡 研究人員：黃立欽、張贊育、曾幸敏 聯絡電話：02-23496837 傳真號碼：02-25450431			研究期間 自 91 年 1 月 至 91 年 12 月
關鍵詞：路線經營權取得、補貼、運價、評鑑、營運競標制度、四合一管理制度			
摘要： <p>本案係依交通部於九十年六月召開之「全國交通會議」中，部長指示之結論事項辦理。以往路線經營權取得、補貼、運價及評鑑係依路線及業務性質分別由交通部國道客運審議委員會、交通部交通費率委員會、台灣省公路汽車客運業營運審議委員會及各縣市交通主管機關負責審議作業。就現行制度而言，除路線經營權取得與運價、運價與評鑑彼此間無明顯之關聯性外，在路線經營權取得、補貼、運價及評鑑制度執行過程中，均有相當程度之關聯性。</p> <p>本研究建構路線經營權取得、補貼、運價及評鑑四合一管理制度，即以現行路線經營權取得評選制度為主，同時將補貼及運價同時納入此機制中，此外並結合營運競標制度，將評鑑結果作為路線經營權評選及辦理相關獎懲之依據。</p>			
出版日期	頁數	定價	本 出 版 品 取 得 方 式
92 年 2 月	148	100	凡屬機密性出版品均不對外公開。普通性出版品，公營、公益機關團體及學校可函洽本所免費贈閱；私人及私營機關團體可按定價價購。
機密等級： <p> <input type="checkbox"/>限閱 <input type="checkbox"/>機密 <input type="checkbox"/>極機密 <input type="checkbox"/>絕對機密 （解密【限】條件：<input type="checkbox"/> 年 月 日解密，<input type="checkbox"/>公布後解密，<input type="checkbox"/>附件抽存後解密， <input type="checkbox"/>工作完成或會議終了時解密，<input type="checkbox"/>另行檢討後辦理解密） </p> <p><input checked="" type="checkbox"/>普通</p>			
備註：本研究之結論與建議不代表交通部之意見。			

PUBLICATION ABSTRACTS OF RESEARCH PROJECTS
INSTITUTE OF TRANSPORTATION
MINISTRY OF TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS

TITLE: A Four in One Strategy for Public Motor Passenger Carriers Regulation			
ISBN(OR ISSN)	GOVERNMENT PUBLICATIONS NUMBER 1009200527	IOT SERIAL NUMBER 92-11-4165	PROJECT NUMBER 91-MA06
DIVISION: Transportation Operations and Management DIVISION CHIEF: Mu-Han Wang PRINCIPAL INVESTIGATOR: Mu-Han Wang PROJECT STAFF: Li-Chin Huang , Tsan-Yu Chang ,Hsing-Min Tseng PHONE: : 8862-23496837 FAX: 8862-25450431			PROJECT PERIOD FROM : January 2002 TO : December 2002
KEY WORDS: Operating Right , Subsidy , Fare , Performance Assessment , Bidding , Four in One Management System			
ABSTRACT: <p style="text-indent: 40px;">This study is initiated following the conclusions of the first National Transportation Meeting in June 2001. The decisions of Operating Right Assignment, Subsidy Allocation, Fare Approving , and Performance Assessment are made by different government agencies according to which jurisdiction the applier belongs to. Regarding the current system, all four applications are processed independently, even though there are naturally related to each other.</p> <p style="text-indent: 40px;">The study tries to propose a strategy to simply the duplicate processes, i.e. integrating the four independent processes into one process. The new Four-in-One process will work together with the route application bidding system. More important is that performance assessment will be an important tool to decide which operators should be encouraged by giving more policy incentives.</p>			
DATE OF PUBLICATION February 2003	NUMBER OF PAGES 148	PRICE 100	CLASSIFICATION <input type="checkbox"/> SECRET <input type="checkbox"/> CONFIDENTIAL <input checked="" type="checkbox"/> UNCLASSIFIED
The views expressed in this publication are not necessarily those of the Ministry of Transportation and Communications.			

目錄

圖目錄	V
表目錄	VI
第一章 緒論	1
1.1 研究緣起與目的.....	1
1.2 研究範圍與內容.....	2
1.3 研究方法.....	3
1.4 研究流程.....	3
第二章 文獻回顧	7
2.1 路線經營權審議制度相關文獻.....	7
2.2 補貼審議制度相關文獻.....	9
2.3 運價審議制度相關文獻.....	10
2.4 評鑑制度相關文獻.....	11
2.5 國外營運競標制度評析.....	12
第三章 路線經營權取得、補貼、運價及評鑑制度之探討	19
3.1 路線經營權審議作業制度.....	19
3.2 補貼審議作業制度.....	27
3.3 運價審議作業制度.....	30
3.4 評鑑作業制度.....	32
3.5 路線經營權取得、補貼、運價及評鑑制度之關聯性分析.....	36
3.5.1 路線經營權取得與補貼制度之關聯性	37
3.5.2 路線經營權取得與評鑑制度之關聯性.....	38
3.5.3 補貼與運價制度之關聯性	39
3.5.4 補貼與評鑑制度之關聯性.....	40
第四章 營運競標制度之建立	43
4.1 適用競標權利金或補貼款制度之路線對象.....	43
4.2 適用競標權利金或補貼款制度之路線條件.....	43
4.3 營運競標制度.....	46
4.3.1 競標權利金制度	47
4.3.2 競標補貼款制度.....	49
4.3.3 競標權利金及補貼款制度之作業方式	54

第五章 四合一管理制度之建立	69
5.1 建立四合一管理制度之目的.....	69
5.2 路線經營權取得之因應方式及策略.....	69
5.3 補貼審議之因應方式及策略.....	73
5.4 運價審議之因應方式及策略.....	75
5.5 評鑑審議之因應方式及策略.....	78
5.6 四合一管理制度之作業方式.....	79
5.7 現行制度面及未來法規面之檢討.....	84
第六章 結論與建議	89
6.1 結論.....	89
6.2 建議.....	98
參考文獻	101
附錄一	A1-1

圖目錄

圖 1.4-1 研究流程圖	5
圖 3.1-1 公路汽車客運路線申請及作業程序	22
圖 3.5-1 路線經營權取得、補貼、運價及評鑑審議作業整合示意圖	42
圖 4.3.3-1 現營未屆期路線競標補貼款之建議判定方式	56
圖 4.3.3-2 補貼競標路線作業流程圖	57
圖 4.3.3-3 現營已屆期且重新公告開放路線競標權利金作業方式	59
圖 4.3.3-4 現營已屆期且重新公告之虧損補貼路線作業方式	60
圖 4.3.3-5 現營已屆期且申請繼續經營之虧損補貼路線作業方式	63
圖 4.3.3-6 新闢公告開放路線競標權利金作業方式	65
圖 4.3.3-7 新闢公告開放路線競標補貼款作業方式	67

表目錄

表 2.5-1 美國大眾運輸服務以契約方式提供服務統計表	14
表 2.5-2 契約化民營業者在不同型態之大眾運輸服務所佔比例	15
表 2.5-3 歐美地區各大都市實施競標制度後之成果	17
表 3.2-1 交通部公路總局執行補貼作業統計情形	29
表 3.5-1 路線經營權取得、補貼、運價及評鑑之關聯表	36
表 5.7-1 建議修正之評選項目及權重對照表	87

第一章 緒論

1.1、研究緣起與目的

本案係依交通部於九十年六月假圓山飯店召開之「全國交通會議」中，部長指示之結論事項辦理。

以往公共汽車客運業(包括公路及市區汽車客運業)路線經營權取得、補貼、運價及評鑑係依路線及業務性質(例如國道、公路汽車客運路線或市區公車路線)分別由交通部國道客運審議委員會、交通部交通費率委員會、台灣省公路汽車客運業營運審議委員會及各縣市交通主管機關負責審議作業。而路線經營權取得、補貼、運價及評鑑作業事實上均有密切之關係，例如自路線經營權開放以來，以往業者以所取得「黃金路線」與虧損路線間作內部交叉補貼之效果已不復存在，業者往往競相爭奪所謂的「黃金路線」，因而導致虧損路線乏人問津的情況產生。行政院在民國八十四年起開始推動為期五年的「促進大眾運輸發展方案」，其中對於偏遠離島地區服務性虧損路線的補貼作業，不僅繼續維持偏遠離島地區的基本民行，更進而提高整體汽車客運業的服務水準，提供民眾更優質的運輸服務。但是，目前政府以編列預算補貼虧損路線之方式可能導致少數業者有經營無效率之情況，因此，是否可以比照交叉補貼的方式，同時將路線經營權審議與補貼制度結合，建立一套完善之營運競標制度，以競標方式將黃金路線競標所得之權利金做為政府補助服務性路線虧損的財源之一，以營造公平合理的經營環境，乃為本研究探討的課題。

就運價審議制度而言，依據公路法第四十二條規定：「汽車運輸業之客貨運運價，由汽車運輸業同業公會暨相關之工會按汽車運輸業客貨運價準則共同擬訂，報請該管公路主管機關核定，非經核准，不得調整」。另外，依據汽車運輸業客貨運運價準則第十一條規定：「汽車運輸業營運成本重估及運價調整，除遇有特殊情形外，每兩年檢討

一次」。雖然汽車運輸業客貨運運價準則中有詳細規定之基本運價計算公式及其計算項目，然而運價在審議階段常會遭到部分外在壓力，而使核定之運價往往無法合理反應業者之成本，同時目前運價審議制度仍存在定價方式、費率結構及合理成本認定上之種種問題，如何將運價與業者路線經營權取得及補貼審議予以結合並取得一平衡點，亦為有待研究之課題。

另就評鑑制度而言，以目前各主管機關辦理之評鑑作業來看，仍缺乏整體性的評鑑獎懲制度，對於評鑑優良之業者並無實質上之鼓勵，而對於評鑑不佳的業者亦無具體的懲罰措施。若能將評鑑制度之獎懲機制與路線經營權取得、補貼、運價等審議制度結合，當更能鼓勵業者改善服務品質。

因此，本研究擬針對目前路線經營權取得、補貼、運價及評鑑作業作一檢討，同時探討彼此之間的關聯性，並且進一步建構路線經營權取得、補貼、運價及評鑑制度整合之方式。

1.2、研究範圍與內容

公共汽車客運業包括公路汽車客運業及市區汽車客運業，本研究係以國內公共汽車客運業為研究範圍，針對建構公共汽車客運業路線經營權取得、補貼、運價及評鑑制度整合之方式，其研究內容包括：

1. 蒐集並評析相關文獻資料。
2. 現行路線經營權取得、補貼、運價及評鑑作業之檢討。
3. 探討公共汽車客運業路線經營權取得、補貼、運價及評鑑制度整合之方式。
4. 路線開放營運競標制度之規劃。

1.3、研究方法

一、文獻評析

蒐集國內有關公共汽車客運業路線經營權取得、補貼、運價及評鑑制度之相關文獻，並瞭解各審議制度之現況。此外，並蒐集國外有關競標制度方面之相關文獻，除可進一步瞭解國內公共汽車客運業各審議制度之問題及優、缺點外，亦可藉由國外競標制度現況提供國內公共汽車客運業作為參考之依據。

二、主管機關及業界訪談

由於公共汽車客運業包括公路汽車客運業及市區汽車客運業，其最高主管機關為交通部，分層負責之主管機關則分別為交通部公路總局及各縣市政府，因此，本計畫針對交通部路政司營運科、交通部公路總局運輸管理科及台北市政府交通局第二科進行訪談，以了解主管機關對於路線經營權取得、補貼、運價及評鑑作業執行過程中所產生的問題及對於四合一管理制度之看法。

另外，為深入了解汽車客運業界在參與路線經營權取得、補貼、運價及評鑑作業過程中，所實際面臨的問題以及對於政策制定之看法，本計畫亦針對中華民國公共汽車客運商業同業公會進行訪談，以掌握業界實務運作上之現況，有助於方案擬訂之參考。

1.4、研究流程

1. 探討現行國內公共汽車客運路線經營權取得、補貼、運價及評鑑審議制度，藉以了解現行審議制度之優、缺點。
2. 訪談相關審議委員及中央與部分地方主管機關承辦人及其主管，藉以了解現行審議制度的優、缺點，同時詢問其對路線經營權取得、補貼、運價及評鑑制度整合之看法與建議。

3. 藉由資料之蒐集及評析作業，建立公共汽車客運路線經營權取得、補貼、運價及評鑑作業間之關聯性分析。
4. 藉由國內外文獻回顧及訪談作業，建構公共汽車客運路線經營權取得、補貼、運價及評鑑制度整合之方式。
5. 建立路線營運競標制度之作業方式。
6. 提出結論與建議。

其詳細流程如圖 1.4-1 所示。

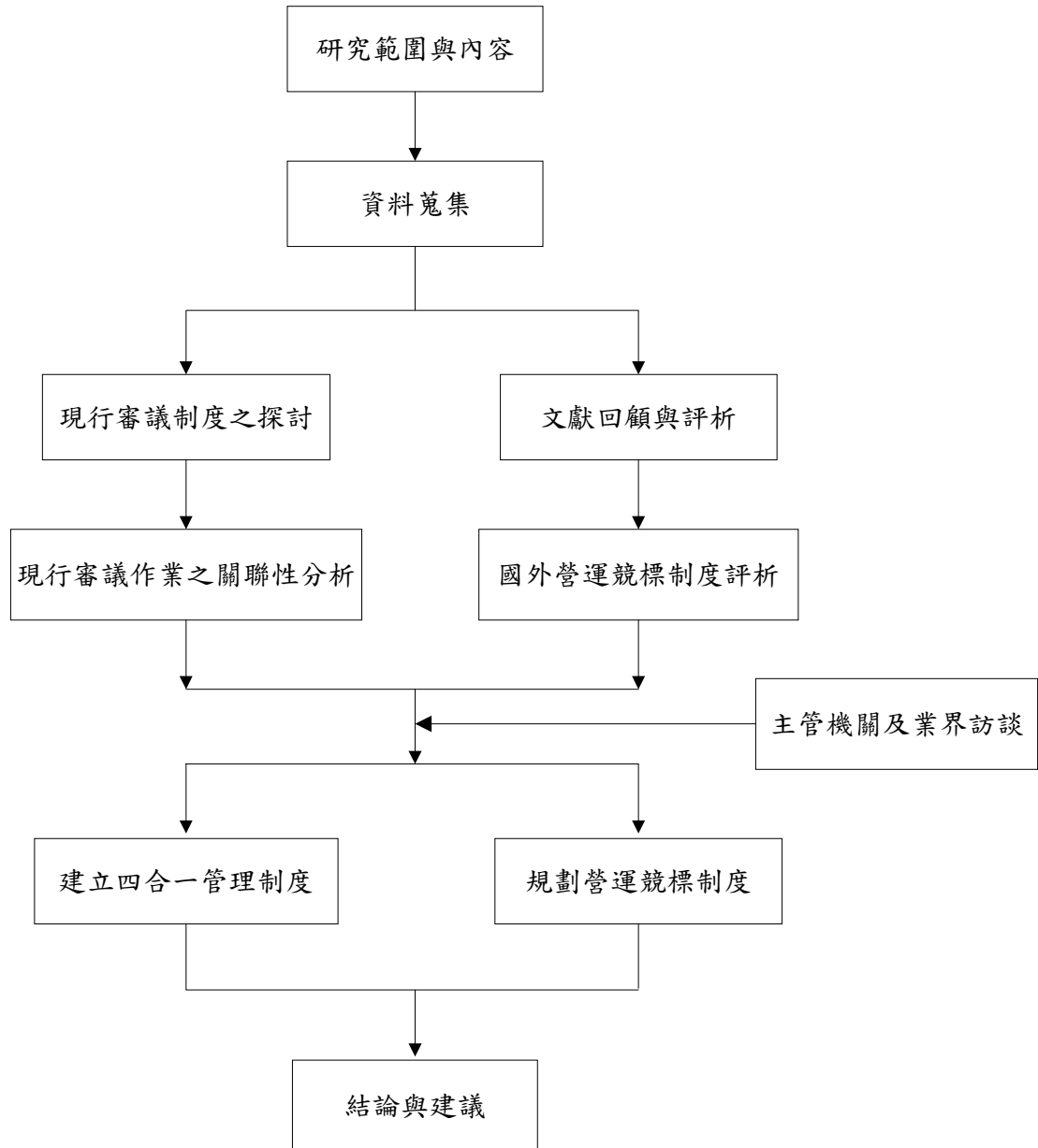


圖1.4-1研究流程圖

第二章 文獻回顧

2.1 路線經營權審議制度相關文獻

依據本所與國立交通大學運輸研究中心(89 年)合作辦理「國道客運路線開放之效益評估暨審議作業」之研究中，對於國道開放政策及審議相關作業方面認為應採取完全解除管制，讓可找到市場利基(即使市場區隔很小)之業者都能為乘客提供服務，至於部分管制則是階段性過渡的作法。該研究同時認為審議制度仍有存在的必要，但仍應該針對目前審議制度若干爭議，做出檢討修正，如需求申請之認定是否嚴謹、經營申請之評選方式是否公平透明、經營計畫書內容之要求是否周詳、審議委員會之組成是否適宜、五年營運許可期限是否適當以及經營許可期限屆滿如何接續等相關問題。該研究檢討後認為：

- (一) 在需求申請之認定方面：市場需求還是業者較清楚，應讓需求申請資料公開透明化，必要時可開公聽會。
- (二) 在經營申請之評選方面：應採分階段審查作法，第一階段委員會只負責資格審查，第二階段主管機關依權責要求檢核哪些項目確實在籌備期間之內完成，核可者始允許經營。
- (三) 在經營計畫書內容之要求是否周詳方面：對於地方產生之環境衝擊評估須有地方主管機關核准或同意之停車場、行駛路線及設站等文件，同時應將獲選業者所提經營計畫書公開，讓消費者與社會大眾一起監督。
- (四) 在審議委員會之組成是否適宜方面：則建議採用任期制，一年一聘且不得連任三年，若考慮學者專家銜接問題，可考慮每年換二分之一。委員產生方式可考慮由機關團體推薦，並且考量區域特性，遴選瞭解地方特性之委員。

(五) 在營運許可期限是否適當方面：經調查訪談結果均認為五年期限十分適當。

(六) 在經營許可如何接續方面：依照以往國道客運路線開放經驗，如在六個月前才通知業者，可能因車輛打造需要而申請展延，因而產生空窗期。故可在通知業者改善後，於十五個月前公告。同時亦建議每年舉辦評鑑作業，對於評鑑不佳或退步業者應及早公告，並積極尋找替代業者。

而在「促進大眾運輸發展方案觀摩研習會」(90 年)中，交通部路政司張舜清技正亦指出國道客運路線開放以來，所建立客運路線審議制度之客觀性與權威性，已為各級公路主管機關辦理類似申請案件樹立良好模式，惟仍存在幾項重要課題有賴進一步努力，包括運輸市場需求如何加以認定、提案通過需求申請者應否給予加分鼓勵、現行五年經營許可年限是否足夠等問題。

此外，同一研習會中凌瑞賢教授亦提出以競標制度開放路線經營權的構想，他認為在目標上，公路客運競標制度是政府為保障弱勢族群行的權利，向客運業者採購「運輸服務」，提供人民使用；在理念上，公路路線經營權是國家財產，不容許由業者長期獨占或私相授受，競標制度藉由競爭以獲得市場獨占經營權的設計，以使有意加入市場的廠商就市場經營權以競標方式相互競爭；在作法上，競標制度係以契約方式採購「運輸服務」；在作業程序上，公路客運競標制度與一般政府採購程序相同，由主管機關事先訂出合理的「服務規格」條件，經過招標的採購程序，選擇最佳的業者簽約，再監督其履行契約。綜合以上專家學者及研究見解可知，競標制度不僅可解除政府對公路營運路線經營權及運價的管制，如能同時結合路線經營權取得、補貼、運價及評鑑等四項公路客運經營管理制度為一體，將有助簡化政府行政業務，更可以促成客運業者間的良性競爭，達到政府、消費者與業者三贏的局面。

2.2 補貼審議制度相關文獻

依據本所「八十六年度大眾運輸補貼計畫之執行評估」研究中指出，依據八十六年度大眾運輸補貼計畫之執行情形與結果，分別針對「適用範圍與對象」、「補貼路線之門檻限制」、「申請審核作業」、「補貼優先順序」、「補貼計算公式」、「撥款程序及補貼經費來源」、「補貼經費用途」及「補貼計畫執行之管理及查核」上提出目前存在之問題及相關改善建議。其重要結論包括：(1)基於偏遠地區大眾運輸基本民行需求之維持，服務路線之營運虧損補貼計畫確有存在之必要；(2)補貼計畫的實施，減緩業者因成本上漲所面臨之票價調漲壓力；(3)部分偏遠及離島路線因虧損嚴重，業者原已無意願繼續經營，惟經由本次補貼計畫之營運虧損補貼，使此些路線得以繼續維持營運；(4)補貼計畫實施使台汽公司釋出之虧損路線得以順利由民營業者接駛，不致影響民眾行的權益，而台汽公司組織變革計畫亦得以順利推動；(5)對於補貼計畫所得之補貼款項，部分業者將其用於購置新車、改善車輛及場站營運設施等，亦有助於服務品質的提昇。

該研究同時指出，在執行補貼計畫過程中，發現之主要問題包括有：(1)偏遠路線難以明確定義，併行服務與平行、重覆路線之認定處理亦不明確，形成補貼計畫審核作業上之困擾；(2)補貼計畫作業要點及相關作業補充規定之設計多以公路汽車客運業為對象，而未充分考慮市區汽車客運業與船舶運送業之營運特性；(3)公司過去整體營運虧損者得列為優先補貼對象之規定，係對於經營成效良好業者的懲罰，恐將形成劣幣逐良幣之現象，不利於業者經營績效的提昇；(4)各地區路線營運條件各異，一體適用於同一補貼門檻標準或同一車公里成本值並非適當；(5)每車公里合理虧損之計算公式，牽涉合理成本與合理營收資料之認定，此兩項資料之產生與審核目前均存在技術上之困難；(6)由於補貼作業在班次數之認定上係以許可證之登記為準，因此主管機關面臨業者申請變更許可證登記班次數時，甚難判定

業者係為爭取補貼或係因應實際需求。

2.3 運價審議制度相關文獻

本所在運價問題方面曾做過一連串相關之研究，其中在「改善都市公車營運管理之研究(五)台北都會區公車財務之研究中」(民 74 年)中透過五力(安定力、活動力、收益力、生產力、成長力)之分析方法，了解台北市公車業者財務結構之問題所在，並發現公車費率計算公式及訂定基礎不盡合理，且票證與收費制度複雜，因此針對票證問題建議具體改善辦法，比較票證制度修改後之成本節省，並且為整體財務問題擬定改善之短程與長程方案及實施之時程。

「公鐵路客運運價之研究」(民 76 年)則從經濟理論觀點，針對運輸費率之制訂作概括性的分析，並討論現行之費率管制政策與實務。在既定的管制政策下，確定適當的定價水準與結構，同時研擬合理的定價實施策略，尤其對公鐵路運輸需求之彈性加以探討與計算，以供日後調整運價時預測乘載變動之參考。

「內陸運輸費率平衡政策之研究」(民 77 年)乃以數據包絡分析法建立有效經營下的生產函數，並與需求函數共同決定公鐵路之邊際成本費率、平均成本費率、次佳費率及寡佔的 Cournot 模式競爭下之費率。以社會福利最大的政策原則，討論各種定價方式的利弊及實行上的困難，並以台灣地區公鐵路高級車種之需求與成本資料實際估算業者在最有效率情形下之票價、產量及利潤，最後提出現行費率與加入退出管制之檢討。

此外，在「公路汽車客運運價準則之檢討研究」(民 87 年)中，建議以「營業毛利率法」取代現行之「平均成本加成法」訂定公路汽車客運業之基本運價，並分別研擬基本運價公式、分區差別定價公式，以及特殊服務路線之差別定價公式。經由學理探討、簡例測試及

實際營運資料試算，均顯示營業毛利率法優於平均成本加成法，主要理由係營業毛利率法可大幅簡化費率審核項目（僅審查直接成本項目），並可提昇成本資料之公信力，因此獲得業界之普遍支持。

廖惠珠、朱雲鵬(民 84 年)在「最適公車費率之探討」中，認為公車費率之訂定對都市大眾影響甚鉅，唯有公平合理之訂價準則方能消弭公車業者與消費者間因立場不同而引起有關票價之爭，從而平息抗爭或罷工之舉。由於目前公車費率之制定主要係基於成本面的分析，且具有公車私營之特色，因此該研究試圖引進外部效益，並併入需求面的考慮，而以社會最大福利觀點來考量最適公車費率之制定，並由比較靜態分析，求得各外生變數對最適費率的影響。

盧曉櫻(民 85 年)在「公車外部效益與費率之最佳化研究」中，以公車與私用小客車市場為系統，建立系統之費率與服務水準分析模式，考量外部效益下分析在不同目標之公車最適費率與服務水準。以最適費率與現行費率進行評估比較，並分析公車專用道相關改善策略之影響。

2.4 評鑑制度相關文獻

依據本所「鼓勵大眾運輸發展辦法之研究(一)大眾運輸營運評鑑辦法」(民 80 年)研究結果，考慮法令依據及大眾運輸業之營運特性，並參考國內外相關情形以擬定「大眾運輸營運評鑑辦法(草案)」，以客觀評估大眾運輸業之營運狀況及服務水準，提供主管機關作為考核及獎懲之參考依據。

在本所「大眾運輸營運評鑑辦法試辦計畫」(民 87 年)中，係依據本所研擬完成之「大眾運輸營運評鑑辦法(草案)」所訂定之作業規範，先行遴選台北市公車處、首都客運公司、新竹客運公司、高雄客運公司、花蓮客運公司及金門縣浯江輪渡公司參與試辦評鑑工作，依

據試辦結果，「大眾運輸營運評鑑辦法(草案)」所訂定之作業規範，僅需作小幅修正即可，在執行上並無太大困難；此外，未來正式實施評鑑時，該研究建議應將評鑑指標區隔為兩類：(1)必要性指標，各地方政府辦理評鑑時皆應列為指標；(2)選擇性指標，各地方政府可因地制宜，彈性選取。而評鑑所需資料來源，建議可透過：(1)相關單位提供之次級書面資料；(2)指派調查人員實地調查；(3)問卷調查等四種途徑獲得。

而在「公車績效指標分層與篩選之研究：兼論其應用於台北市聯營公車之評鑑制度」(民 84 年)中，透過系統性的指標彙整、分層以及三階段的篩選程序，提出一套互斥、周延又能滿足不同目的的指標，共計有服務(使用者)指標 16 個、營運指標 13 個及主管機關指標 8 個。以服務指標為例，該研究提出安全、迅速、舒適、便利、其他等五個第一層級指標，以及百萬公里違規肇事加權指標、百萬公里故障紀錄、行車安全與管理指標、班距、發車準點性、駕駛員態度與儀容、行車平穩性、乘車環境品質、距離加權擁擠指標、車內資訊服務設施、過站不停、遵守規定路線行駛、靠站妥善性、場站檢查、環保指標、新車比例等十六個第二層級指標。

2.5 國外營運競標制度評析

基於對大眾運輸服務的合理管理及開放競爭有助營運績效提升的理念，歐美各國在面對日益增加的補貼負擔壓力下，近年來在加入管制上，逐漸對地區性客運服務經營權之核准採用競標手段，以契約方式將路線開放給民營業者經營。此種綜合解除經濟管制與企業民營化趨勢下之產物，係將規劃之營運路線或路網，在一定服務水準之要求下，以競標的方式由營運成本最低者獲得該路線之經營權。根據研究比較發現，非競爭市場之業者，無論是公營或民營的大眾運輸業者，其營運成本增加的程度，均較競爭市場下的業者為高。

以往歐美各國對大眾運輸業者的補貼，多用以彌補業者不斷升高之成本，對社會福利方面貢獻較少。若能將獨佔的大眾運輸市場變更為競爭性市場，將可使補貼資源獲得更大效率的利用。大眾運輸營運路線競標之管理制度，便是在此一理念下所孕育而生之產物。

以下介紹美、英等國實施大眾運輸服務以競標方式，交由業者提供運輸服務的經驗及其發展。

1. 美國大眾運輸服務採契約競標方式之發展

美國公共部門自 1970 年代開始，即陸續有以訂定契約方式由民營運輸業者來提供大眾運輸服務的例子。1984 年美國大眾運輸運輸管理局(Urban Mass Transportation Administration, UMTA)逐漸體認到可利用競爭來發揮大眾運輸服務之最大效益，遂由以往默許公營大眾運輸部門獨佔提供大眾運輸服務的策略，而代之以由私人公司與(或)公營組織透過競爭獲取大眾運輸服務機會之作法，乃公佈鼓勵地方大眾運輸部門利用此種策略的正面政策。

此種策略最初以服務非定線之特殊旅客為主，如老人、殘障等，逐漸發展成部分固定路線亦採此一方式提供服務。目前這種大眾運輸服務契約正被各級地方政府制度化的實施，在部分地區甚至扮演著提供大眾運輸服務的唯一方式。

此種運輸經營型態的策略演變，主要由於公營大眾運輸事業日益低落的經營效率及日趨增加的財務問題所致，而這些問題被大多數人認為應歸咎於公營獨佔系統所必然產生的結果。因此，UMTA 希望民營公司佔大眾運輸服務的比例能夠明顯的增加，而這種民營化的策略不論是以競爭、協議或其他形式，其本質均為大眾運輸服務的契約化作法(contracting)。

(1) 經營提供方式

根據 UMTA 在 1985 年所作的全國性調查顯示，在 864 個大眾運輸系統中，大眾運輸服務全部以契約方式由民營業者提供者佔 24.2%，而部分服務由契約的民營業者提供者亦有 11%，總計約近 35% 是以契約型態存在，如表 2.5-1 所示。這些契約化的大眾運輸服務中有 53.2% 為競標方式產生，20.7% 則為政府與民營公司協議的結果，另有 26.1% 則無法確認係競標或協議的結果。

表 2.5-1 美國大眾運輸服務以契約方式提供服務統計表

	全部為契約化 服務		部分為契約化 服務		沒有契約化 服務		合計
	數量	百分比	數量	百分比	數量	百分比	
大眾運輸局	33	12.9%	52	20.4%	170	66.7%	255
都市 (市政府)	125	30.5%	24	5.4%	263	64.1%	410
郡 (地方政府)	23	20.7%	14	12.6%	74	66.7%	111
其他	18	37.5%	3	6.3%	278	56.3%	48
合計	199	24.2%	91	11.0%	534	64.8%	824

資料來源：參考文獻[19]

(2) 服務型態

若以大眾運輸服務型態而言，美國大眾運輸服務供給者的分布如表 2.5-2 所示。其中，固定路線的大眾運輸服務中，有 23.3% 是以契約方式由民營業者提供，而老人及殘障撥召公車服務與一般撥召公車 (dial-a-ride) 服務則有 37% 及 32.2%。整體而言，前三者幾乎為大眾

運輸服務的主要內容。若包括其他各類型的大眾運輸服務，則有 28.9%的大眾運輸服務是民營契約化方式。總而言之，美國目前有超過 160 個以上的固定路線服務(包括通勤公車及週末/夜間公車)是屬於契約民營方式，顯示美國大眾運輸中固定路線以契約承包方式之情況已佔有相當比例。

表 2.5-2 契約化民營業者在不同型態之大眾運輸服務所佔比例

	公共部門	民營業者	公共部門及 民營業者	以契約由民營業 者提供比例
固定路線公車	450	119	18	23.3%
老人及殘障 撥召公車	223	118	13	37.0%
一般撥召公車	231	99	11	32.2%
通勤公車	42	16	1	28.8%
週末/夜間公車	75	7	3	11.8%
其他	16	14	2	50.0%
合計	1,037	373	48	28.9%

綜上所述，在美國大眾運輸服務以開放競標方式或協商議約方式，由簽訂契約者提供的作法，已受到相當程度的重視與採用。尤其在特殊的大眾運輸服務項目上(如老人及殘障公車)已相當常見。而在面臨愈來愈沉重的補貼負擔下，許多地方政府亦逐漸以開放固定路線競標的方式，來提供民眾運輸服務。在此競標制度下，公共部門仍然為服務的特許者，並且控制著路線、班次、費率及其他有關大眾利益事項等（如停站、服務時間、行駛里程等），在合約書載明，以一至五年為期，交由得標的業者經營。根據實際營運資料顯示發現，在競

爭的過程中，的確有助於業者生產力的提升，服務品質與生產效率均較以往「獨佔」經營方式優良。以競標取得營運的方式，將使得業者更注重成本控制，結果政府對於大眾運輸業者之補貼減少了 22% ~ 39%之多（視地區與實施方式、補貼路線數而異）。而此種競標方式，政府所需之管理監督費用，雖可能隨著開放幅度增加而增加，但仍比未開放所須負擔的補貼為低。

2. 英國實施競標制度的發展

英國在 1930 年以來，對於地區性公車路線之營運權只授於單一營運業者，為配合經濟潮流自由競爭起見，及配合公營的倫敦公車公司推動民營化目標，於 1984 年透過倫敦區域運輸法案(London Regional Transport Act)賦予倫敦運輸局(London Transport, LT)重新規劃公車路網，並對路線實施競標方式，以減少對業者補貼。

倫敦運輸局於 1985 年 6 月開始進行一連串公車路線投標計畫，至 1980 年代後期，倫敦地區有 25%的公車里程是以競標方式決定經營者，及至 1991 年已有約 40%的公車里程採競標方式交由業者經營。在 1986 年實施競標制度後，原公車每年每車公里成本約增加 4.3%的情況下，有明顯的改善。到了 1998 年時，每車公里的成本已經比 1970 年時的水準還要低。在 1985 年公路客運系統尚需要依賴 41% 的補貼款，在 1998 年，倫敦的公路客運已經達到收支平衡。另外，在 1998 年時的乘客有 12.77 億人次，比 1985 年增加了 10%。此種公車路線是由倫敦郊區開始，並逐漸向市區推展，路線由 LT 所規劃，是一條、數條甚至地區網路來競標。在投標合約書中，由 LT 明訂營運路線與服務點、最低班次數與最少運能等限制，並對費率有所管制，然對於車輛型式與組合則保留由業者彈性決定。所有的路線合約均為成本導向，由提出最低營運成本且有優良聲譽之業者得標，以減少政府對該路線之補貼負擔，並以三年為期，主要係鼓勵有效率的業

者參與競標。

這種路線競標方式，使業者的生產力提高，其營運成本亦顯著的降低(約 25%~30%之成本節省)，服務品質及收益均明顯改善。同時亦將原先對業者之補貼方式，改由對特定服務或路線的補貼，相對減輕政府的負擔，增加消費者的利益。此種以成本為導向之競爭方式，很快地受到世界各國經濟學家的肯定。然而，隨著路線開放競標幅度愈大，競爭者愈多，主管機關所需的人力、督導管理費用也就愈多，同時增加管理上之複雜性。但與未開放競標前政府所需付出之補貼款而言，這些費用之增加仍屬值得。

此外，歐美地區各大都市實施競標制度，其實施之成果如表 2.5-3 所示。

表 2.5-3 歐美地區各大都市實施競標制度後之成果

都市	實施期間	實施路線比例	總成本	服務里程	車公里成本	每年車公里成本
紐西蘭 Auckland	1990-96	100%	-21.2%	16.5%	-33.5%	-7.6%
美國 Denver	1988-95	25%	3.0%	25.6%	-18.0%	-2.8%
美國 Indianapolis	1994-96	70%	8.5%	38.4%	-25.9%	-13.9%
丹麥 Copenhagen	1989-96	56%	-18.5%	5.0%	-22.3%	-3.5%
美國 Las Vegas	1993-94	100%	135.0%	243.0%	-33.3%	-33.3%
英國 London	1985-96	57%	-30.0%	28.7%	-45.7%	-5.4%
美國 San Diego	1979-96	37%	2.7%	46.6%	-30.0%	-2.1%
瑞典 Stockholm	1992-95	59%	-18.5%	2.8%	-20.3%	-7.3%

資料來源: Cox, Love and Newton (1997)

第三章 路線經營權取得、補貼、運價及評鑑 制度之探討

3.1 路線經營權審議作業制度

依據公路法第三十七條規定，公路或市區汽車客運路線經營權具有特許性質，非經申請核發許可不得經營。國道客運在辦理路線經營權開放時，業界基於「路權獨有」之心態，且國道客運路線往往被視為「黃金路線」，因此極力爭取經營。以往對於公路客運路線之加入申請，均是由各該公路主管機關依據公路法第三十八條暨汽車運輸業審核細則第四條「合於運輸需要、增進公眾便利」等原則性規定加以審理，因此，常會因為不同之主管機關，甚至不同主辦人員認知上之標準不一，而無法予以公平客觀之審核。尤其，當申請路線涉及現有經營業者利益時，業者更會透過民意代表或其他管道，施予主管機關壓力，或提出其他利益交換之不當要求，稍有疏忽即容易引起爭議，造成主管機關對於申請核准案件處理之困擾。

是故，交通部為確保國道客運路線開放作業能夠公正客觀，迴避外界不當干預，決定改變過去之審核方式，建立新的客運路線審議制度，著手成立專責之「國道客運路線審議委員會」，負責國道客運路線之審定、申請經營者之評選及相關問題之研議。希望經由審議委員會之公正審核，可以給予現有業者適當的壓力，刺激其對運輸服務水準的維持，亦可杜絕心存僥倖的投機業者加入，對於整體汽車客運市場秩序的健全發展顯有助益。目前因精省緣故，原隸屬台灣省交通處之公路局變更為「交通部公路總局」，改由交通部所轄，且因台灣省公路局所成立之「台灣省公路汽車客運業營運審議委員會」與「國道客運路線審議委員會」在功能上差異不大，為使公路汽車客運業營運審議上之功能得以整合，因此，交通部乃於九十一年一月決議將「國道客運路線審議委員會」與「台灣省公路汽車客運業營運審議委員會」

合併成為「公路汽車客運審議委員會」。

審議委員會成員之組成，必須考量要能夠落實審議效率及功能。在「公路汽車客運審議委員會設置要點」中即明白訂定，委員會置委員十三至十九人，除台北市政府交通局副局长、高雄市政府建設局副局长、交通部路政司副司長、運輸研究所副所長、國道高速公路局副局长及公路總局局長及副局长為當然委員外，餘由公路總局就有關單位與學者專家、社會公正人士遴聘之，聘期二年；聘期屆滿得再予續聘一任，但續聘委員人數以不超過新聘委員人數為原則；任期內出缺時，得補行遴聘。

就公路汽車客運業而言，依據「公路汽車客運路線開放申請經營實施要點」規定，審議業務包括「需求申請」與「經營申請」兩個階段，亦即公路汽車客運路線必須先經「需求申請」，審核客運市場供需狀況，確定路線開放後，再受理「經營申請」，讓有意經營者參加評選。其申請條件及程序如下所示：

（一）需求申請

由業者自行根據市場需求狀況提出建議路線，填具「公路汽車客運業營運路線申請表」，詳述申請理由及建議路線之運輸市場供需調查分析，向當地公路主管機關提出申請後，送請交通部公路總局審議；或由地方政府機關根據當地大眾運輸發展需要，提出規劃路線，連同規劃理由及規劃路線之運輸市場供需調查分析，向當地公路主管機關提出申請後，送請公路總局辦理；或經政府機關提請認定，業者有經營不善或其營業車輛、設備無法適應大眾運輸需要之路線亦可認定之。

（二）需求申請審議

需求申請案件經由交通部公路總局彙整後，提請公路汽車客運審議委員會進行審議，決定是否開放業者申請經營。審議委員會針

對客運路線需求申請案件，得先舉辦專案會議，邀請相關公路主管機關、地方政府或民意代表、公路汽車客運業者代表、申請者及消費者代表列席陳述意見。由委員三至五人組成之專案小組經評估申請業者所送運輸市場供需調查分析資料及相關單位陳述意見後，研提具體初審結論，再提送審議委員會決議之。依據「公路汽車客運路線開放申請經營實施要點」第五點之規定，對於「需求申請」案件是否具有大眾運輸需要之認定標準為：

1. 該建議或規劃之客運路線尚無業者經營，且具有殷切之運輸需求或運輸市場。
2. 該建議或規劃之客運路線係為配合其他大眾運輸系統之整合者。
3. 該建議或規劃之客運路線之起迄點一端為重要之交通或觀光據點，現營業者之營運路線無法滿足運輸需求者。
4. 該建議或規劃之客運路線之現營業者經營不善或其營業車輛、設備無法適應大眾運輸需要，經查證屬實者。
5. 該建議或規劃之客運路線，現營業者有經營不善、妨害公共利益或交通安全之情形，經公路主管機關限期改善，逾期仍不為改善或改善無成效者。

各階段之作業流程及辦理內容如圖 3.1-1 所示：

（三）通過「需求申請」後，公告受理申請經營

審議委員會對於通過「需求申請」審議之客運路線，得建議徵收「公路營運費」、收取「籌備保證金」或採競標、補貼之方式辦理並公告之。通過「需求申請」審議之案件，核定後開放業者申請經營。公路總局對於開放申請經營之路線、許可期限、籌辦期間及其他相關事項，應以公告方式徵求有意願之業者參加評選。

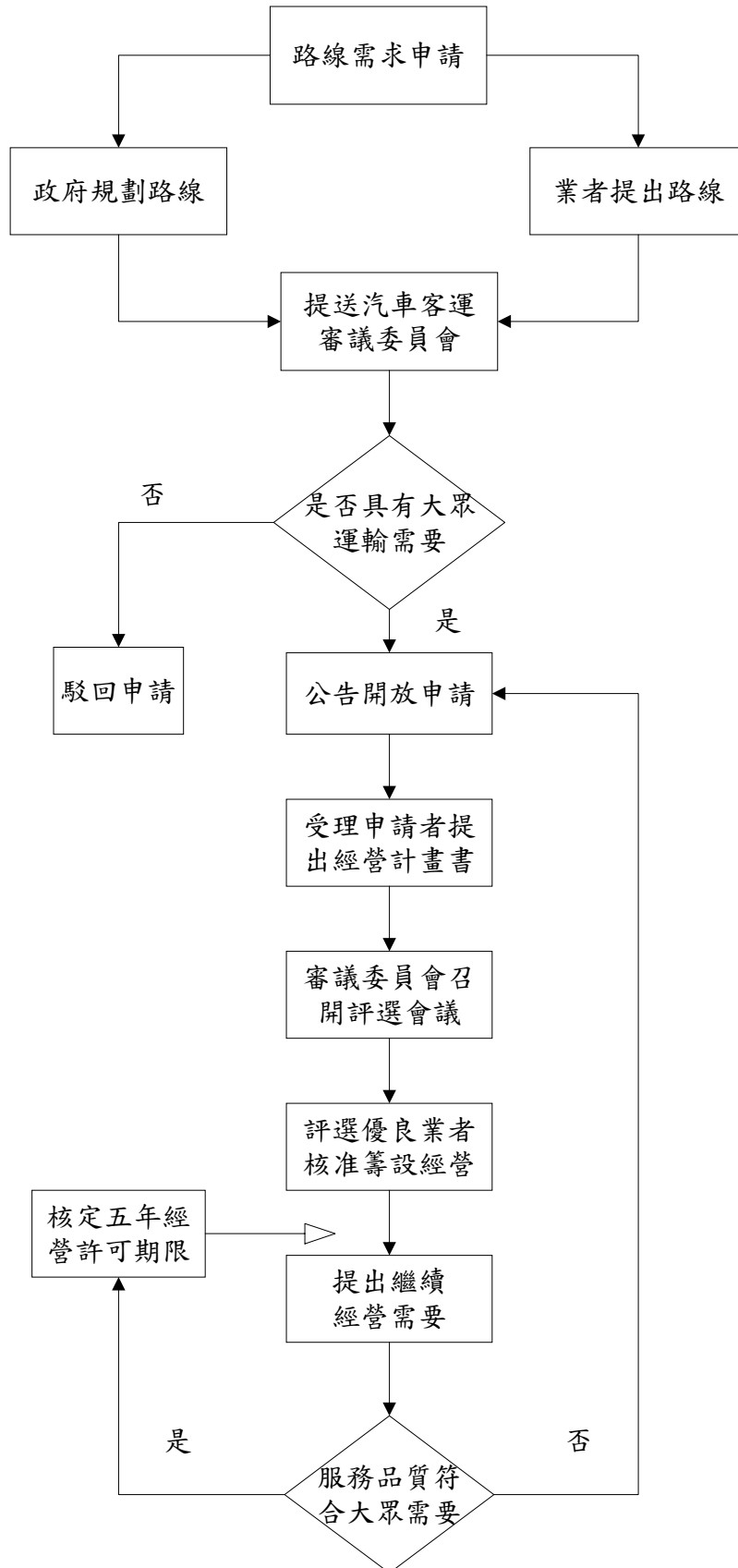


圖3.1-1 公路汽車客運路線申請及作業程序

(四) 提出經營申請

申請經營客運路線評選者，應依公告規定於申請期限屆滿前（郵寄者以郵戳為憑），備具汽車運輸業籌備申請書（現營公路汽車客運業者免，另填具申請經營路線圖說表），連同經營計畫書及其他公告規定資料乙式二十六份，向當地公路主管機關提出申請後，送請公路總局辦理。

非現營公路汽車客運業之申請者，應於經營計畫書中列明籌備公司或經營團隊名稱、代表人及所有籌備成員或股東名單。其代表人、籌備成員或股東，於公告所規定之日期起，經查有違反公路法或汽車運輸業管理規則紀錄者（包括直接經營，或以股東、董事名義投資，或其他經主管機關查證屬實之參與方式），不予受理該經營申請案；已受理完成評選或核准籌辦者，取消其評選成績或廢止其籌辦許可。

(五) 辦理評選作業

在公路汽車客運審議委員會召開評選會議前，交通部公路總局會先邀集相關機關組成工作小組，針對經營計畫書內容進行初審，並彙整初審意見，提送評選會議作為評分參考依據。申請業者接獲審議委員會評選會議通知後，應由公司代表人、負責人或經授權之經理人親自出席進行簡報或接受詢答，未到場進行簡報或接受詢答者，審議委員會得取消其參加評選資格。公路汽車客運審議委員會對於經營申請案件之評選，是以業者所提經營計畫書為主，簡報說明為輔，依公路法及相關法令規定，以公平、公正之原則辦理。另外，申請業者在評選會議中之簡報資料及詢答所承諾事項，將視為申請業者「經營計畫書」之一部分，均必須於核定籌備期限內完成。同一客運路線有多家業者申請時，公路汽車客運審議委員會以其經營能力、營運計畫、路線及場站計畫、財務計畫及其他相關條件評選其優良者核定之。評選項目及權重如下：

1. 經營能力：權重三十分；包括「企業經營紀錄及形象」及「經營團隊組成」二項，各佔十五分。
2. 營運計畫：權重三十分；包括「車齡及舒適度」、「車輛相關設備」及「營運服務」等三項，各佔十分。
3. 路線及場站計畫：權重二十五分；包括「路線及站位規劃」十分、「停車場規劃」十分、「車輛保修」五分。
4. 財務計畫：權重十五分；包括「資本能力」十分、「其他服務」五分。

（六）核准籌辦許可

對於許可期限，依據汽車運輸業管理規則第三十六條第二款規定：「公路汽車客運業申請營業之期限，由各該公路主管機關核定之」。早期公路主管機關對於客運路線營運年限之核准，均係參考「民營公用事業監督條例」第十九條第一項之規定，一次賦予經營者三十年營運許可；期滿後如果繼續經營者，則每次以十年為一期核准之。惟「民營公用事業監督條例」第十九條第一項所稱之「以三十年為標準」，係同項後段「中央或地方政府得備價收歸公營」之要件，非謂營業期限均為三十年。三十年之許可年限，再加上公路法四十一條「一家為原則」之規定，在早年對於客運業者永續經營及投資效益方面或許可以有充分之保障，但相對而言，由於缺乏適度競爭威脅，可能使客運業者忽略投資更新車輛設備及場站，進而造成行車安全與服務品質無法有效提昇。

為避免公路汽車客運路線經營權重蹈過去一次核給三十年許可年限之先例，造成業者把持路權之心態，導致在要求業者改善服務水準時無法有效監督之覆轍，乃由前「國道客運審議委員會」重新檢討路線許可年限，期在兼顧業主權益與服務品質下，訂定一個

較合理之年限。由於公路客運之主要服務設備為車輛，因此，在重新檢討路線許可年限時，亦以車輛汰換年限為主要考量因素。許可年限如果高於車輛汰換年限，對於無意繼續經營者或經營不善者，將會欠缺更新車輛設備之動機，勢必影響消費者乘車安全及品質，無法達到汰舊換新之目的。反之，過短之許可年限對業主權益保障不足，影響經營意願。經國道客運審議委員會考量營業大客車之汰換週期及國外相關實施經驗後，建議將新開放之國道客運路線許可年限訂為五年，爾後公路汽車客運路線之開放經營申請時亦比照辦理。同時，為了兼顧獲准經營者合理之投資報酬，並考量開放路線服務品質之維持，獲准籌辦之營運路線，決定原則上二年內不再受理新業者申請經營。在籌辦時程方面，依據公路法第三十九條規定，業者必須自核准之日起六個月內完成，必要時得延長半年。

（七）接續經營

依據汽車運輸業審核細則第七條之一規定，公路汽車客運業應於營運路線許可證所載有效期限屆滿之前一年，備具繼續經營計畫書向公路主管機關提出繼續經營申請，逾期由公路主管機關通知限期提出申請。繼續經營計畫書應載明經營能力、營運計畫、路線場站計畫、及財務計畫等內容。

前項公路汽車客運業提出繼續經營申請，經認定經營服務品質符合大眾運輸需要者，公路主管機關得核准繼續經營。逾期未提出且經通知後仍不為申請者，或經認定經營服務品質未能符合大眾運輸需要者，公路主管機關得公告重新受理申請。市區汽車客運業之行駛路線許可，準用第一項、第二項規定。

公路汽車客運審議委員會對於經營服務品質是否符合大眾運輸需要，則係依據「地區汽車客運路線繼續經營申請審議處理原則」審核認定，其內容重點包括：

1. 公路汽車客運路線經營服務品質是否符合大眾運輸需要，依該業者經營路線之「過去經營實績」（佔百分之八十）與「繼續經營計畫」（佔百分之二十）成績合計後，所得之「服務品質成績」認定。
2. 過去經營實績係就該公司有無經營不善，妨礙公共利益、重大違規及每百萬車公里有責肇事紀錄等內容，依公路主管機關最近三年評定該公司營運服務督導考核成績平均值評定之。繼續經營計畫則是就業者所提計畫書，依經營能力、營運計畫、路線場站計畫及財務計畫等內容評定其成績。
3. 「服務品質成績」達七十分以上者，認定其經營服務品質符合大眾運輸需要。「服務品質成績」總分在六十分以上，未達七十分者，審議委員會得建議公路主管機關核予一改善觀察期間（最長三個月）進行改善。
4. 經列為改善觀察之業者，應針對營運缺失檢討改善服務品質，於改善觀察期間屆滿前提出具體改善成效，並由審議委員會針對改善成效，再次評定分數。改善成效分數達七十分以上者，審議委員會認定該業者改善後之經營服務品質符合大眾運輸需要，得繼續經營。
5. 「過去經營實績」成績達八十分以上，或未達五十分之業者，公路主管機關得逕予認定該業者之經營服務品質是否符合大眾運輸需要。成績在五十分以上未達八十分之業者，其繼續經營計畫應送請「公路汽車客運審議委員會」進行審議、評分。
6. 經公路主管機關認定經營服務品質未符合大眾運輸需要之路線，應再檢討路線供需，決定是否重新公告開放路線。

3.2 補貼審議作業制度

因大眾運輸業近年來受到自用車輛急劇成長的影響，營運陷入困境，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，於八十四年八月二十三日訂頒「促進大眾運輸發展方案」，交通部並於八十七年二月四日訂定「大眾運輸補貼辦法」作為辦理補貼作業之法源依據。其中公路汽車客運業部分，由交通部公路總局統籌辦理；市區客運部分，則由各縣市政府自行辦理。

交通部公路總局(前身為台灣省公路局，以下簡稱為公路總局)奉前交通處核示成立「台灣省公路汽車客運業營運路線審議委員會」(以下簡稱審議委員會)，辦理補貼審議工作。第十二次審議委員會議決議修正名稱為「台灣省公路汽車客運業營運審議委員會」將路線、費率、補貼、評鑑等一併納入工作任務項目，其中補貼作業執行程序如下：

(一)修訂當年度補貼審議作業規定與執行管理要點

由審議委員會指派三至五名委員成立專案小組修訂草案，提報審議委員會通過並經主管機關同意，轉請業者據以辦理當年度補貼作業。

(二)業者提報補貼計畫

業者按規定時程(約年度終了十日內)、條件、格式製作補貼計畫，提報轄區監理所。

(三)補貼初審工作小組分區審查

由審議委員會指派三至五名委員與相關承辦人員組成工作小組，分別於各區監理所辦理補貼計畫初審工作，經公路總局彙整相關資料提報審議委員會審議。

(四)審議委員會審議

由表 3.2-1 來看，業者申請補貼之路線以在八十七年度為最高，計有 888 條路線，之後逐年降低至九十年度之 731 條。然而，申請補貼金額卻未隨著補貼路線數減少而減少，八十七年度及八十八年度均能維持每條申請路線平均約 146 萬元之額度，但八十八年下半年及八十九年度則增加至平均約 157 萬元，九十年度則大幅增加至平均約 193 萬元，由此可知，每條申請補貼路線之虧損金額有逐漸加大之趨勢。另審查合於補貼條件之路線數及金額占申請補貼路線及金額之比例有逐年增加之趨勢，顯示經過五年補貼制度之運作，已逐漸將業者申請補貼計畫中不合理之情形予以降低，所呈現之數據應更趨近於現營業者之實際虧損狀況。惟近年來審查合格金額已高達十億元以上，而核定補貼金額受限於預算編列因素，已逐漸從八十七年度近十億元之規模，降至九十年度之三億五千萬元，致使業者僅能依預算金額按比例折扣獲得約三分之一之補助，無法滿足業者經營之實際需求。

表 3.2-1 交通部公路總局執行補貼作業統計情形

		八十六年度	八十七年度	八十八年度	八十八年下半年 及八十九年度	九十年度
申請 補貼 情形	申請 補貼 路線 (條)	780	888	808	792	731
	申請 補貼 金額 (元)	1,198,132,620	1,293,870,476	1,177,153,841	1,863,490,824	1,412,431,054
審查 合格 情形	審查 合格 路線 (條)	676	721	714	642	701
	審查 合格 金額 (元)	876,142,022	923,880,839	944,280,492	1,430,659,636	1,064,093,691
核定 補貼 情形	核定 補貼 路線 (條)	672	722	714	645	701
	核定 補貼 金額 (元)	866,090,013	925,546,913	944,113,834	1,438,516,935	350,000,000

註：八十八年度以前係由台灣省交通處授權台灣省公路局辦理(交通部公路總局前身)，八十八年下半年及八十九年度以後因精省緣故，改由交通部授權交通部公路總局辦理。

(五)業者執行補貼計畫

補貼計畫經報奉核定後轉請業者依規定執行補貼計畫，未經核准不得擅自變更、移轉、停止。

(六)補貼路線查核工作

各級主管機關依補貼計畫執行管理要點辦理查核工作。其中包括：

1. 工讀生查核
2. 公正團體查核認證
3. 各級主管機關查核

(七)核撥補貼款

受補貼業者應依執行管理要點規定時程，分期請領補貼款。若業者遭致被開「舉發違反大眾運輸營運補貼計畫通知單」或其他擅自縮短里程與減班等不符規定者，均需依規定予以扣款。

依據補貼作業規定，業者須有一定比例之補貼款運用於改善指定項目，以提昇服務品質，發揮補貼款最大功效，如購置新車、電子售票機、行車紀錄器、車輛設備、更新站牌、整修場站、員工福利、改善財務結構…等。

3.3 運價審議作業制度

依據公路法第四十二條規定，「汽車運輸業之客、貨運運價，由汽車運輸業同業公會暨相關之工會按汽車運輸業客、貨運價準則共同擬訂，報請該管公路主管機關核定，非經核准，不得調整。前項準則，由交通部定之」。汽車運輸業客貨運運價準則即係據此所訂定之，其中公路汽車客運業及市區汽車客運業基本運價之訂定係分列在第五

條及第六條部分。在第五條部分，公路汽車客運基本運價之訂定，依下列公式計算之：

每延人公里之基本運價＝

**每車公里合理成本×（1＋合理經營報酬率）÷（平均每車公里全票
乘客人數＋平均每車公里各種義務性優待票人數）**

換算成全票人數公式計算項目說明及運用準則如下：

- 一、公式中每車公里合理成本，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、由公路主管機關審定之。
- 二、每車公里全票人數及每車公里各種義務性優待票人數，由公路主管機關參考上年度營運實績審定之。
- 三、各種促銷業務性之優待票人數，一律按全票人數計算。
- 四、合理經營報酬率，得參照銀行一年期定期存款利率計算之。
- 五、每張票價尾數不滿一元者，得進整數為一元計算，此項進整加收之金額，於計算每人公里基本運價率中，以平均值減除之。

公路汽車客運業所核定之票價即是依每延人公里之基本運價，依據各級路面、各等級客車之不同以及該路線所核定之里程訂定票價。目前核定之基本運價係採取運價上限管制方式，以現行公路汽車客運業而言，國道客運業者因市場競爭激烈及市場區隔策略之因素並未以核定之基本運價上限值來核定票價，同時，國道客運業者若要調整其票價，在不超過核定運價上限之前提下，業者僅要將其調整後之票價向公路主管機關核備即可；其他公路汽車客運業者因缺乏競爭、經營

不易以及成本考量下，多以核定之基本運價上限值作為核定票價之標準，且因其經營環境各異，其經營條件亦不如國道汽車客運業，因此多傾向於依據公路法第四十二條規定向汽車客運同業公會提出調整基本運價之建議，並依其上限訂定票價，此為兩者間之差別所在。市區汽車客運之票價，以人為單位，其各種票價之訂定，得參照汽車運輸業客貨運運價準則第四條及第五條之規定辦理。

在運價調整的程序方面，其中在公路汽車客運業(含國道汽車客運)部分，係由公共汽車運輸商業同業公會暨相關之工會按汽車運輸業客、貨運價準則共同擬訂後，報請交通部核定。而為求審議結果公正客觀起見，係由審議委員會審議同業公會暨相關之工會所申請調整之運價；在市區汽車客運業部分，則分別由各地公共汽車運輸商業同業公會暨相關之工會按汽車運輸業客、貨運價準則共同擬訂後，報請各地縣市政府核定。

3.4 評鑑作業制度

「發展大眾運輸條例」已於九十一年六月十九日公布實施，其第七條規定「主管機關對大眾運輸之營運及服務應定期辦理評鑑；其評鑑對象、方式、項目與標準、成績評定、成果運用、公告程序及獎勵基準等事項之辦法，由中央主管機關定之。」而在本條例未公佈前之國道客運、一般公路汽車客運及市區汽車客運業之評鑑均係由主管機關以行政命令方式辦理，其評鑑對象、方式、項目與標準、成績評定、成果運用、公告程序及獎勵基準各機關間均有所差別。

在國道客運方面，交通部依據公路法第四十七條、汽車運輸業管理規則第二十條規定、八十八年九月十八日交路八十八字第○四六一一二號函，暨八十八年十二月十七日第九四九次交通部部務會報部長指示，開始辦理國道客運路線營運評鑑暨視導作業計畫，冀望藉由公正、公開之營運評鑑暨視導作業，客觀評量經營國道之公路汽車運輸

業營運服務之現況與績效，以供客運業者營運改善及提昇服務品質之參考，並作為主管機關監督管理、獎懲與路線許可接續經營審議及開放之依據。其實施對象為自八十四年國道客運路線開放後，已完成籌備並正式通車營運滿六個月以上之國道客運路線經營業者(含該路線原經營業者)。同時依其路線營運特性分為機場路線、中短程、長程路線及旅遊路線等四個類組，初評作業由交通部召集相關主管機關及公會代表組成初評小組，就各該類組內之路線及業者，依據初評考核表進行實地及書面考評，並將考評結果填列初評成績報告表；複評則由交通部國道客運審議委員會成立評鑑暨視導小組，依據評鑑暨視導評分標準表，就初評進行實地考評及訪查，並填列評鑑暨視導複評評分表。評鑑暨視導項目包括：

- (一)實地查訪：包括場站設施、車輛保養、乘車資訊、消防設施、車隊環保品質、準點性、行駛路線及停站遵循、行車人員服務態度、無障礙設施及肇事紀錄。
- (二)書面審查：包括車輛汰舊換新計劃、行車肇事紀錄、車輛排放黑煙取締情形、財務收支狀況情形、員工服務訓練情況、申訴案之處理及業者自評等。
- (三)乘客滿意度調查(視需要辦理)。

評鑑成績列為乙等以上者，除作為主管機關審議國道客運路線經營優先順序，及營運路線許可屆滿後接續經營審議之評比參考外，優等者並由交通部公開頒獎表揚及辦理觀摩；評鑑成績為丙等(含)以下者，除限期改善外，且一年內不受理其申請經營路線；連續二年評鑑成績均為丙等(含)以下者，經營許可屆滿後不核予接續經營。

在一般公路汽車客運業方面，則係依據「台灣省交通處公路局督導各公民營客運公司加強便民改善營運服務要點」規定，研訂服務指標及考核評比獎懲辦法，定期抽查督導各公民營客運公司營運服務之

狀況，據以監督其改善營運績效，提升服務品質，便利民行。各區監理所對本案執行，指派專人負責，並以專案、專冊方式辦理，以備督考時，列為督考評比之依據。其實施方式分為：

(一) 營運狀況督導：各區監理所(站)應定期派員對轄區內各公民營客運公司營運狀況等實施稽查督考，應最少每三個月督考一次。

(二) 問卷調查：各區監理所(站)應定期對轄區內各公民營客運公司之服務狀況作問卷調查，應每六個月辦理一次，每一公司調查二站(線)以上(視該公司規模酌予增減站數)。

(三) 綜合考評：各區監理所(站)實施營運服務督導及辦理問卷調查所得結果，應每六個月彙整一次，並作成綜合考評報告，作為督考各該公民營客運公司營運之依據。

各區監理所每年上、下半年督考、問卷調查完畢後，應予彙整，並評選出最優及最劣各一家客運業者(含具體事實)憑辦獎懲。其考核結果作為頒發獎牌或依公路法第四十七條規定懲處之依據。

在市區汽車客運業方面，目前僅有台北市聯營公車評鑑制度較具參考性，而台北縣轄市區公車近來亦比照台北市聯營公車評鑑制度訂定適合縣轄市區公車之評鑑制度。就台北市聯營公車評鑑制度而言，依據「台北市聯營公車營運服務獎懲作業要點」規定，評鑑成績係作為聯營公車營運服務獎懲依據之一，其營運服務評鑑指標，分為車輛及站場績效指標、量化之乘客服務水準指標、質化之乘客服務水準指標及配合台北市交通局重要措施指標四項。各分項指標及其評定基準調整時，由「臺北市聯營公車服務品質督導小組」委員會議檢討定之。營運服務指標評鑑為每半年進行一次，自民國八十一年迄今已持續辦理十九期，每期營運服務品質之資料蒐集、服務指標之量化及彙整作

業，由台北市交通局辦理，並得委託學術機構辦理。以九十年第一期評鑑報告為例，其評鑑指標分成四類：

- (一)「車輛及場站績效指標」：包括車齡比率指標、場站空間指標。
- (二)「量化之乘客服務水準指標」：包括發車準點性指標、過站不停比率指標、公車資訊服務設施指標、環保品質指標、行車肇事率指標。
- (三)「質化之乘客服務水準指標」：駕駛員服務態度與儀容指標、駕駛平穩性指標、舒適與噪音指標、駕駛員遵循路線指標、駕駛員行車中吸煙、吃檳榔、拒載老人及身心障礙者指標
- (四)「配合交通局重要措施服務指標」：包括行車安全與管理指標、行車稽查服務指標、重大違規指標。綜合以上四類，合計共十六項指標。

其評鑑所需資料來源包括：

- (一)書面資料：由交通局、警察局交通大隊、環保局、公車聯營中心、台北市公車處以及各公車公司收集相關之資料。
- (二)調查資料：依抽樣設計在各公車公司營運之路線及站位上，進行實況資料之調查，以做為量化之乘客服務水準指標計算之依據。
- (三)問卷資料：由台北市政府交通局之義工調查問卷資料取得。其評審結果可做為公司路線積分權加減分之依據，評定成績連續二期達丙等或丁等之公司，甚至可能遭撤銷配車額度或路線。每期評營運服務指標評鑑及每月行

車服務考核結果，均列為台北市聯營公車服務性路線補貼、路線營運許可年限審查及評選路線經營者之重要依據。

3.5 路線經營權取得、補貼、運價及評鑑制度之關聯性分析

在了解上述制度之作業現況後，以下將就現行路線經營權取得、補貼、運價及評鑑制度執行過程中，彼此之間所產生之關聯情形作一分析，如表 3.5-1 所示。

表 3.5-1 路線經營權取得、補貼、運價及評鑑之關聯表

關聯程度	路線經營權 取得	補貼	運價	評鑑
路線經營權 取得		有	無	有
補貼	有		有	有
運價	無	有		無
評鑑	有	有	無	

由上表分析可知，就現行制度而言，除路線經營權取得與運價、運價與評鑑間無明顯之關聯性外，在路線經營權取得、補貼、運價及評鑑制度執行過程中，或多或少產生相當程度之關聯性，以下將就此

四者間產生之關聯性作一說明。

3.5.1 路線經營權取得與補貼制度之關聯性

就路線經營權取得而言，其經營權取得之程序在於路線是否有需求，若經審議委員會評估有需求後再公告受理申請，並進行後續公開評選作業。以往公路汽車客運業及市區汽車客運業之經營型態係以政府核准由客運業者以區域專營方式經營，並由業者以路線內部交叉補貼方式達到損益平衡之目標。然而，近年來在政府路線開放的政策下，造成業者積極爭取黃金路線之經營權，而虧損路線卻乏人問津的情況。為了照顧偏遠地區之基本民行，因而促使政府必須編列虧損路線之補貼款預算，不僅造成政府財政上之沉重負擔，亦使得業者路線間彼此交叉補貼的條件不復存在。

以公路汽車客運業為例，八十九年交通部「國道客運營運服務評鑑作業計畫複評小組」實際至各經營國道客運路線業者公司進行評鑑與視導作業時發現，少部分國道客運路線之營業利潤高達 20% 以上，屬於具備高額利潤之「黃金路線」，而除先前公營之台汽公司外，大多數國道客運路線亦均處於獲利或近乎損益兩平狀態，顯示國道客運路線之整體經營狀況尚稱良好；至於非行駛高速公路之一般公路客運路線，其整體經營狀況並不理想，此可由九十年度向交通部公路總局提出營運虧損補貼申請之路線高達 731 條，約佔公路總局所轄公路客運路線總數之 41 % 得知一般。

因此，補貼審議作業係因應路線經營權開放之過程中，偏遠、離島等虧損服務性路線因乏人問津而必須由政府以編列預算補貼業者經營虧損的方式，維持偏遠離島地區之基本民行而產生之權宜性措施。

近年來因政府財政困窘，預算編列逐漸減少，因此，乃有建議參

考英國倫敦公車以競標補貼款釋出路線經營權之方式，藉由市場競爭機制降低政府補貼金額，因此，交通部公路總局於八十九年十一月四日提報四條補貼路線辦理公告開放競標。招標結果使政府補貼金額大幅減少，惟因補貼預算不足，仍得依預算比例核撥予業者，致使業者對政府之承諾事項失去信心，對於未來補貼款競標制度之實施將產生相當程度之影響。因此，在相關的配套措施配合下，適度將路線經營權與補貼結合將可使政府補貼金額減少，同時有利於業者之適度競爭，藉以健全汽車客運市場。

3.5.2 路線經營權取得與評鑑制度之關聯性

就路線經營權而言，依據「公路汽車客運路線開放申請經營實施要點」規定，審議業務包括「需求申請」與「經營申請」兩個階段，亦即公路汽車客運路線必須先經「需求申請」，審核客運市場供需狀況，確定路線開放後，再受理「經營申請」，讓有意經營者參加評選。由於「大眾運輸營運服務評鑑辦法」尚未通過，因此，在「公路汽車客運路線開放申請經營實施要點」中，並未有業者申請經營客運路線評選時，評鑑成績優良者得酌予加分之規定，惟在審議委員會進行評選時，評分表中有「企業經營紀錄及形象」之評選項目，係由主管機關提供經營團隊過去之經營及評鑑獎懲紀錄，由審議委員酌予給分，因此，雖無明文規定，但實際上已將評鑑成績納入路線經營權評選中；而在「國道客運路線繼續經營申請審議處理原則」中，對於業者之「過去經營實績」，係按最近五年內交通部辦理（含委辦）之「國道客運營運評鑑」該路線所獲成績之平均值計算，則有明確的文字規定。

在一般公路汽車客運路線評鑑而言，係依據「台灣省交通處公路局督導各公民營客運公司加強便民改善營運服務要點」規定而辦理，惟其考核結果僅係作為頒發獎牌或依公路法第四十七條規定懲處之

依據，與路線經營權之評審無直接關係。

在台北市聯營公車評鑑方面，依據「台北市聯營公車營運服務獎懲作業要點」規定，每期評營運服務指標評鑑及每月行車服務考核結果，均列為台北市聯營公車服務性路線補貼、路線營運許可年限審查及評選路線經營者之重要依據。

由前述分析可知，除一般公路汽車客運未將評鑑成績納入路線經營權評選之參考依據外，國道客運及市區汽車客運目前均已將評鑑結果納入路線經營權之評選過程中。

3.5.3 補貼與運價制度之關聯性

依據「大眾運輸補貼辦法」第十二條規定，現有路（航）線別基本營運補貼之最高金額計算公式如下：

現有路（航）線別基本營運補貼之最高金額＝

（每車公里或每航次湮合理營運成本－每車公里或每航次湮實際營運收入）×（班或航次數）×（路線里程或航線湮程）

由於班次數及路線里程均由主管機關審定，因此，決定補貼金額的關鍵因素為「合理營運成本」及「實際營運收入」。其中，運價高低是影響汽車客運業者「實際營運收入」的關鍵因素之一，由於票價係由基本運價及里程數所決定，目前依法業者可調整的運價須在政府規定的基本運價上限範圍內，因此，同一路線同一里程其票價可能不同，但其依運價上限所訂定同一路線同一里程之票價必為該路線里程之最高票價。而且不論是國道客運、一般公路汽車客運及市區汽車客運均有替代性之其他競爭運具，因此，汽車客運業者之定價行為均會相當程度的影響乘客之運具選擇行為，並非業者定價愈高，其營運收入愈高，汽車客運業者必須視其他競爭運具之定價及提供運輸服務之

便利性、舒適性等因素，以基本運價為基礎來決定市場之定價策略，以得到最大之實際營運收入。在以往運價審議時，主管機關往往會受到民意機關的壓力進而對汽車客運公會提出之運價調整案提出部分的折扣，而無法實際反映業者成本；同時以往存在全票乘客補貼持優待票之老人、身心障礙之乘客情況發生，近來台北市政府亦對於聯營公車採取價差補貼方式彌補業者之損失。同時，在「發展大眾運輸條例」通過後，規定「大眾運輸票價，除法律另有規定予以優待者外，一律全價收費。依法律規定予以優待者，其差額所造成之短收，由中央主管機關協調相關機關編列預算補貼之。」亦即所謂之價差補貼，由此看來，補貼與運價間確實存在一定之相對關係。

3.5.4 補貼與評鑑制度之關聯性

在一般公路客運部分，由於交通部公路總局補貼預算有限，同時，在「大眾運輸營運評鑑辦法」尚未通過前，各區監理所每年對於業者營運評比之結果係作為補貼優先順序加減分之依據。此外，各監理所、站應就業者補貼計畫之執行情形每月至少查核二次以上，交通部公路總局每半年查核一次以上。對於業者未經主管機關核准擅自變更補貼路線起訖經由、停駛補貼路線或縮減補貼路線班次、里程及違反相關規定者，可處以扣款、追扣該線已核發之補貼款甚至停止撥發業者補貼款之處分。

在市區汽車客運部分，以台北市聯營公車為例，目前除依據「大眾運輸補貼辦法」辦理服務性路線之營運虧損補貼外，尚包括自九十年二月份起依據「臺北市聯營公車票價差額補貼執行作業要點」辦理之票價差額補貼制度。惟此價差補貼制度係針對年滿六十五歲以上且持有身分證明之本國國民及外籍人士、持有身心障礙者手冊之身心障礙者及其必要陪伴者(限一人)、身高一一五公分至一四五公分內之孩童等，依法給予半價乘車優待，其票價與單一運價間之差額，由政府

編列預算補貼之金額，因此，與營運服務評鑑無直接關係。在虧損補貼部分，仍依據「台北市聯營公車營運服務獎懲作業要點」規定，每期評營運服務指標評鑑及每月行車服務考核結果，均列為台北市聯營公車服務性路線補貼、路線營運許可年限審查及評選路線經營者之重要依據。

由於上述四個審議制度雖然均透過公路主管機關成立之汽車客運審議委員會參與審議作業，惟各項作業均為獨立辦理，並未有整合之機制存在，致使路線經營權取得、補貼及運價審議作業之過程中產生問題，同時亦使評鑑審議作業結果徒具形式，而無法有實質之意義。因此有必要將路線經營權取得、補貼、運價及評鑑等四個審議作業加以整合。亦即以路線經營權取得作業為主，在路線經營計畫書中納入補貼及運價之評選項目，同時將評鑑審議結果納入上述路線經營權取得、補貼及運價審議作業制度中，達成四合一管理制度的目標，如圖 3.5-1 所示。

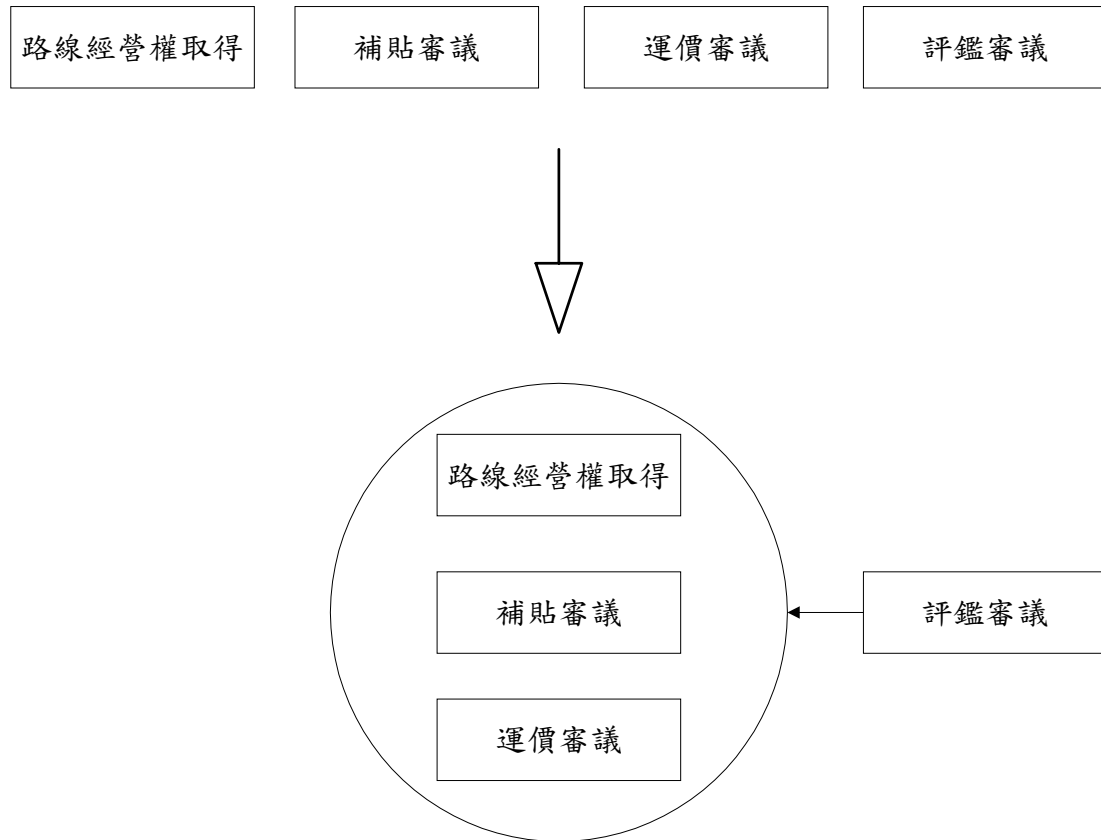


圖3.5-1 路線經營權取得、補貼、運價及評鑑審議作業整合示意圖

第四章 營運競標制度之建立

就前章所述四合一制度之整合，擬針對現行路線經營權以營運競標方式予以規劃，並將補貼及運價審議納入此營運競標制度中，同時將評鑑結果作為競標制度中加減分之依據。惟並非所有路線均適合實施營運競標制度，以下將先就適用競標制度之路線對象及條件加以探討，再針對營運競標制度之相關作業方式加以說明。

4.1 適用競標權利金或補貼款制度之路線對象

在適用營運競標制度之路線對象方面，應取決於該路線是否適於實施營運競標制度。就競標權利金制度而言，應就該路線之營運許可證是否屆期，而得以將其公告開放為依據，若該路線營運許可證屆期，方可以重新公告開放方式進行競標權利金制度。其中，新闢路線依程序即應予以公告開放，故符合實施營運競標制度之路線對象；另外，就競標補貼款制度而言，依據「大眾運輸補貼辦法」第十三條規定，業者提出申請補貼之路線，主管機關得公告開放此路線，業者不得提出異議。因此，凡申請補貼之路線，均適用於實施競標補貼款制度。

而就適用營運競標制度之路線對象而言，可進一步區分為現營未屆期路線、現營已屆期且現營業者申請繼續經營路線、現營已屆期且重新公告開放路線及新闢公告開放路線等四種不同路線。因此，在競標權利金制度方面，除現營未屆期路線不適於辦理外，其餘路線均符合適用路線對象之條件；而在競標補貼款制度方面，凡提出申請補貼之上述四種路線，均適用於競標補貼款制度之對象。

4.2 適用營運競標制度之路線條件

（一）競標權利金制度之路線條件

不論何種路線實施競標權利金或補貼款制度，其精神係藉由市場競爭方式，由業者自行依據該路線營運環境及載客資料決定付出多少權利金或由政府補貼多少補貼款來經營該競標路線，惟實施競標制度係為使業者在路線經營權之取得過程中有更客觀之依據，同時促進其公平性，而並非以「價格」為唯一之取決依據。因此，營運競標制度須有其客觀之實施條件。

以競標權利金之路線條件而言，路線須具有穩定之客源及合理之獲利能力方有實施競標之基本條件。然而，目前對於「黃金路線」並無明確定義，究竟係以訂定至少符合銀行一年期定存利率之報酬率作為衡量業者「合理報酬率」之標準，抑或認定「國道客運路線」即為所謂之「黃金路線」，目前尚無法獲致業界及學者專家之共識，業界甚至認為「國道客運路線」並無所謂之「黃金路線」存在，國道客運業者僅係獲得合理之報酬而已。由於國內汽車客運業並未完全採用IC卡電子票證系統，對於業者呈報之營運資料，主管機關無法有效予以查核確認，對於路線盈虧資料之掌握完全係由業者自由心證方式取得。為使外界對於路線之營運價值有更客觀之評估依據，確有必要針對符合實施營運競標條件之路線實施營運競標制度，以確實掌握路線之盈虧狀況，同時鼓勵業者致力於成本之降低，有效提高業者之競爭力。基於公路法四十一條「公路之同一路線以由公路汽車客運業一家經營為原則」之規定，主管機關在路線核定上多以一家為原則，確有實際需要才會開放至二家或二家以上之業者經營。然而，汽車客運業係須投入大量成本且長期經營才可能獲利之行業，業者投入一條路線之經營必然會經過仔細評估，認定確有獲利之機會才會參與路線之申請。因此，就現今汽車客運市場而言，其路線之經營應已趨於穩定。在兼顧競標業者至少須兩家以上方符競標之精神，以及目前路線核定多為一家或二家經營之情況下，訂定競標權利金路線之基本條件以該路線可供二家（含）以上之業者經營為營運競標之基本條件應屬合

理，其原因在於該路線既能維持二家（含）以上之業者之營運，必有相當穩定的客源基礎，故適合做為營運競標制度之試辦路線。

惟因各路線之營運許可證起訖日期不一，主管機關僅能就營運許可證屆期業者辦理競標公告作業，無法落實同一路線經營權同時競標之精神，將導致競標制度產生不公平之情況；而且業者對於現營路線已投入大量成本爭取路線之經營權並已經營多時，貿然針對符合競標條件之路線全面實施營運競標制度，可能產生業者在經營上之不確定性及對政府之不信任感。因此，建議以評鑑方式加強對現營未屆期路線業者之服務績效考核，落實經營不佳業者之淘汰機制，亦即淘汰不合乎主管機關訂定之管理及服務標準之業者後，再將此經營權釋出公開競標，現營業者若評鑑優良且合乎繼續經營標準者，亦可獲得繼續經營權，同時該經營權亦不會釋出競標，藉以鼓勵業者專注於經營及服務品質之改善，同時督促公司管理及服務品質不佳之業者加強改善缺失，因此，係屬對於政府、業者及民眾皆屬三贏之最佳策略。

而業者提出申請之新闢路線因無歷年營運資料，且本無業者投入經營，因此，亦適用於營運競標制度，由申請業者評估營運環境後，自行決定投入，即不會有投入大量成本後血本無歸之情事發生。

（二）競標補貼款制度之路線條件

營運虧損路線採競標補貼款方式須具備其條件，方能達成決策者所欲達成的目標。以交通部公路總局試辦之競標補貼款制度為例，係設定補貼金額達一千萬元以上之路線、二家（含）以上業者各別經營同一路線、日駛班次與載客人數比例不合理之路線或聯營路線等條件，而符合四者之一者即為競標補貼款路線。另公路汽車客運審議委員會認為，此競標補貼款方式優先適用於要求補貼金額明顯不合理的路線，因此，審議委員會設定要求補貼一千萬以上之路線優先適用於補貼競標補貼款方式。

另外，以二家(含)以上業者各別經營同一路線為適用對象，係基於此類型之路線方適用於「競標」之精神，若該虧損補貼路線僅一家業者經營，在新進業者必須投入場站、車輛及人員等資金情況下，將無意願投資虧損路線，而無法達到「競標」之意義，最後仍須由原業者經營。以日駛班次與載客人數比例不合理之路線為條件則係基於申請補貼款有其班次之限制，業者日駛班次亦須經主管機關核定，若每班次載客人數明顯過低，而業者卻藉故增班，以符合補貼門檻，即可因虧損增加而提高申請補貼額度，因此，有必要將此種路線經由競標方式予以遏止。聯營路線之意義與以二家(含)以上業者各別經營同一路線情況類似，若有兩家業者聯營同一條路線，則可藉由此方式由兩家業者競標後，至少可由其中一家業者獨自經營。

然而，亦可能發生現有客運市場提供資訊有誤，而有其他業者瞭解實際市場資訊願意投入經營之情況。因此，建議將業者提出下一年度虧損補貼計畫之作業時程予以提前半年，並由現營欲提出補貼之業者提出下年度預估補貼計畫，同時由主管機關將該路線前三年之營運資料及申請補貼款金額予以上網公告，讓其他有意願參與經營之業者有詳細資料據以查詢，同時評估其接續經營之可行性。

因此，若符合經審議委員會認定業者提出之虧損補貼款過高、二家(含)以上業者各別經營同一路線、日駛班次與載客人數比例不合理之路線、聯營路線及其他業者有意願經營等五種情形之一，均可視為符合競標補貼路線之條件。

4.3 營運競標制度

營運競標制度包括競標權利金及競標補貼款兩種方式。以汽車客運業路線型態而言，可分為「現營未屆期路線」、「現營已屆期且重新公告開放路線」及「現營已屆期且申請繼續經營路線」及「新闢公告開放路線」四種。其中「現營未屆期路線」因其路線營運許可證未屆

期，並未達到重新公告開放及續營之條件，惟提出營運虧損補貼之路線得由主管機關予以公告開放。因此，除「現營未屆期路線」不符競標權利金方式之對象要件而不予討論外，以下將分別針對上述四種路線型態分別提出其適用競標權利金或競標補貼款之作業流程及方式。

4.3.1 競標權利金制度

競標權利金係基於汽車客運路線經營係屬於特許之性質，且為達到營造汽車客運業公平合理之經營環境以及促進其路線開放制度趨於公平的手段。以往公路汽車客運業及市區汽車客運業之經營型態係以政府核准由客運業者以路線區域專營方式經營，並由業者以路線內部交叉補貼方式達到損益平衡之目標。因此，比照交叉補貼的方式，以競標方式將黃金路線透過競標制度所得之權利金，做為政府實施偏遠及離島地區虧損服務性路線競標補貼款制度經費之一部分，再由政府編列預算成立汽車客運業基金，以挹注競標補貼款制度經費之不足，將可營造公平合理的經營環境，使汽車客運業得以永續經營，同時維持偏遠離島地區民眾之基本民行。

此外，現行國道客運路線經營權之開放，係依據交通部八十四年二月發布之「國道客運路線開放申請經營實施要點」及「交通部國道客運路線審議委員會設置要點」據以實施。期藉由委員會專業、公正、客觀之角色進行路線經營權開放之審議作業。國道客運路線開放以來，已為國道客運市場注入一股新生氣，客運運能及服務品質皆大幅提昇，路線經營權開放之效益已日益顯現。惟自國道客運路線開放以來，由於業界及一般社會大眾(主要以遊覽車業者為主)普遍認為有利可圖，因此申請加入路線經營之意願甚高，因此，將競標權利金方式納入客運路線開放之競爭與評選制度中，將有助於促使路線開放制度更趨於公平合理。

目前與競標權利金制度之精神較為相關的法令即為公路法第四

十四條第一項規定：「公路主管機關對於汽車運輸業，得徵收公路營運費，撥充運輸獎助、安全管理及公路養護之用」。其中所稱之汽車運輸業，依據公路法第三十四條第一項之規定，包括公路汽車客運業、市區汽車客運業、遊覽車客運業、計程車客運業、小客車租賃業、小貨車租賃業、汽車貨運業、汽車路線貨運業、汽車貨櫃貨運業等九大行業。而本所亦在「擬訂公路營運費徵收及使用辦法(草案)」(民91年)之分析研究」中提出，就特許經營之程度、徵收的適宜性及徵收之技術難易度三個評估準則而言，其初步評估結果以公路及市區汽車客運業較具可行性。惟實施前，政府應對遊覽車違規營業問題提出有效之解決對策，同時，對於經公路主管機關核定屬於虧損且符合申請虧損補貼之路線及政府規劃且為培養大眾運輸人口之新闢路線亦應排除在外。

同時，該研究之公路營運費徵收方式亦逐漸朝向競標權利金之方式來加以規劃，分別針對現營未屆期路線、現營已屆期且現營業者申請繼續經營路線、現營已屆期且重新公告開放路線及新闢公告開放路線等四種路線其徵收公路營運費之方式予以設計，其中現營已屆期且重新公告開放路線及新闢公告開放路線兩種路線，係以競標之方式來徵收業者所應繳付之公路營運費。

該研究亦建議，公路營運費徵收辦法係依據公路法第四十四條規定所訂定，並以促進路線開放與經營之公平性為其主要目的。惟其實施時機仍宜視運輸環境而定。建議徵收辦法可以先行制定，至於實施時機可以擇期視狀況辦理，政府未來應積極推動振興大眾運輸系統發展之相關措施，在增加合法業者的獲利空間，同時壓縮違規遊覽車的生存空間情況下，再據以推動實施較為妥當。

因此，可視公路法第四十四條規定及依法須制定之「公路營運費徵收及使用辦法」為競標權利金制度之法源基礎，同時加速推動其訂定時程，作為未來進一步實施競標權利金制度之準備。

4.3.2 競標補貼款制度

競標補貼款係基於政府支出補貼金額逐年增加，同時，依據「大眾運輸補貼辦法」規定之偏遠及離島服務性補貼方式係屬於營運虧損補貼，對於經營偏遠及離島服務性路線績效良好的汽車客運業者應給予適當之鼓勵。為落實補貼績效並提昇服務品質，以競標補貼款之方式將能激勵經營偏遠及離島服務性路線之業者致力於成本降低以及營收之提高，進而逐年降低該路線之補貼金額，達到政府與業者雙贏的目標。

交通部公路總局自八十五年六月起負責辦理公路汽車客運補貼作業以來，有鑑於政府支出補貼金額逐年增加，為落實補貼績效並提昇服務品質，於八十九年十一月四日提報四條補貼路線辦理公告開放競標。其依據為大眾運輸補貼辦法第十三條「業者提出申請補貼之路線，主管機關得公告開放此路線，業者不得提出異議」，及第十四條「地方主管機關得視地方實際需要，以公告方式公開遴選新闢或接續行駛服務性、偏遠或離島之路線之營運業者。…主管機關得優先給予補貼，公告內容及參與遴選業者之資格條件，應依汽車運輸業管理規則或相關規定辦理。遴選方式採二階段公開進行：第一階段就參與遴選業者所提營運計畫及財務計畫審定二家以上申請者，採競標或議約方式辦理，僅有一家參與遴選，則直接進入第二階段辦理。第二階段依據第一階段評定之優先順序，由地方主管機關依續與申請業者議約，參與議約之業者，應備妥補貼計畫書，載明請求補貼年限、補貼金額」。

同時，依據八十八年下半年及八十九年度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第三條(二)「競標路線：新闢、接續行駛或二家(含)以上業者各別經營同一路線，經審議委員會認定可依大眾運輸補貼辦法第十四條規定辦理競標，競標路線得優先給予補貼，其經營許可年限為三年」。

交通部公路總局所訂定之「公路汽車客運路線公告開放競標原則」，係於八十九年三月十四日召開「台灣省公路客運補貼路線辦理公告開放競標事宜」專案小組會議，並將結論提送審議委員會第二十次會議經研商後決定，其方式如下：

- 一、 公告競標方式採最有利標及最小補貼法，另視個案情況亦可採最低價格標。
- 二、 公告競標範圍由八十八年下半年及八十九年度受補貼路線內符合下列條件之一中選擇：
 - (一) 補貼金額達一千萬以上之路線。
 - (二) 二家(含)以上業者各別經營同一路線。
 - (三) 日駛班次與載客人數比例不合理之路線。
 - (四) 聯營路線。
- 三、 公告競標程序依「台灣省公路汽車客運業營運路線申請經營審查作業要點」辦理，並於「評選或審議『經營申請』」項目納入「審查議約」。
- 四、 得標路線營運許可年限三年。
- 五、 以公路汽車客運競標路線審議評分表項目作為公告競標路線服務指標。

而經審議委員會第二十一次會議確認符合辦理公告開放競標者，為八十八年下半年及八十九年度核定補貼金額達一千萬元以上之路線，共計四條，包括「台南-六甲-白河」路線(原台南、新營客運公司聯營)、「台南-台十七-高雄」路線(原台南、高雄客運公司聯營)、「高雄-潮州」路線(原台汽、高雄、屏東客運公司聯營)、「羅東-坪林-台北」路線(原台汽客運公司營運)。

然而四條競標路線除尊龍客運公司取得之「羅東-坪林-台北」路線不需申請營運虧損補貼外，其餘三條路線申請九十年度營運虧損補貼均未能達成預期目標，原因包括：

- 一、 九十年度補貼預算經費大幅減少，不敷支應業者申請營運虧損補貼金額，競標路線雖依得標金額辦理補貼計畫申請，仍比照一般申請補貼路線折扣核定補貼金額，例如新營客運公司「台南-六甲-白河」路線。
- 二、 「台南-六甲-白河」路線核定台南、新營客運公司籌備聯營，惟台南客運公司八十八年下半年及八十九年度受補貼路線違規受扣減六個基本處罰金總數逾一定比例，依規定停止辦理九十年度補貼申請，致該年度本路線僅新營客運公司獨家申請補貼經營，其申請班次與補貼金額均不同得標條件。
- 三、 「台南-台十七-高雄」路線核定濱海客運公司籌備處籌備經營，九十年七月一日通車營運，致該公司僅得請領九十年度第二期(九十年七月一日至九十年十一月三十日)補貼款，九十年度補貼計畫、第一期與第二期九十年六月份補貼款請領，仍由原經營業者依一般補貼路線辦理。
- 四、 「高雄-潮州」路線核定中南客運公司籌備經營，惟該公司籌備不及以致二度延期，延至九十年十二月一日通車營運，未能辦理九十年度補貼申請。

事實上，就補貼款競標制度而言，其成敗關鍵在於遴選方式、適用對象及條件、經費來源及其相關配套措施。就交通部公路總局所試辦之補貼款競標制度而言，其遴選方式尚符合需求，若配合補貼款競標制度，僅須將執行方式稍作修正即可，即增加由主管機關或審議委員會參照該路線個別條件及營運情形訂定補貼底價上限之程序。

在適用對象及條件部分，就前述說明，凡申請補貼之路線，均適用於實施競標補貼款制度。而其條件為經審議委員會認定業者提出之虧損補貼款過高、二家(含)以上業者各別經營同一路線、日駛班次與載客人數比例不合理之路線、聯營路線及其他業者有意願經營等五種情形之一，均可視為符合補貼競標路線之條件。然而審議委員會原訂定申請補貼金額達一千萬元以上之路線標準，係因公路總局編列補貼預算上之限制所致，為大幅降低虧損補貼款，經審議委員會認定業者提出之虧損補貼款過高(即申請補貼金額達一千萬元以上)者，即列為優先試辦對象。

以某中部客運公司申請九十一年度補貼款為例，該公司申請虧損補貼款路線計七十九條路線，申請補貼款金額在一百萬元以下之路線計四十三條，佔全部路線 54.43%之比例，申請補貼款金額在一百萬元至二百萬元之間之路線計二十二條，佔全部路線 27.85%之比例，申請補貼款金額在二百萬元至三百萬元之間之路線計十一條，佔全部路線 13.92%之比例，而剩餘其他申請補貼款路線均在三百萬元至五百萬元之間計三條，僅佔全部路線 3.8%之比例，並無申請補貼款金額達五百萬元以上之路線。因此，補貼金額達一千萬元以上之路線，確實符合經審議委員會認定業者提出之虧損補貼款過高之標準。

另外，在各路線補貼款彼此排擠之情況下，審視申請補貼款金額是否明顯不合理的機制格外重要。以申請補貼金額達一千萬元以上的路線為例，政府一個月補貼該路線之金額就將近九十萬元，其補貼金額會明顯不合理不外乎幾種因素所造成：(1)班次密集，業者多以班次上限申請；(2)每班次載客人數偏低；(3)尖、離峰時段載客比例差距太大，班次安排欠妥當；(4)載客季節性因素明顯，載客量不穩定。除第一項因素與班次數有關外，其他三項均與載客率有關。偏遠及離島服務性路線載客率偏低之情況十分普遍，除因個別環境因素外，尖離峰因素明顯、搭乘民眾多為老人及學生，無法吸引工作旅次亦為其

主因。因此，申請補貼款金額明顯不合理之偏遠及離島服務性虧損路線應有別於一般路線，不應以固定時間、固定班次方式服務該路線民眾，而須視個別路線情況調整其發車班次或發車方式，甚至提供撥召公車方式，使補貼款之運用更有彈性及效率。

在經費來源部分，競標補貼款制度受限於營運虧損補貼預算有限情況下，九十年年度補貼預算經費大幅減少，不敷支應業者申請營運虧損補貼金額，競標路線雖依得標金額辦理補貼計畫申請，主管機關仍比照一般申請補貼路線折扣核定補貼金額，因而造成得標業者無法得到應得之補貼款，完全喪失補貼競標制度之原意，同時也造成業者對政府的不信任感。由此可見，補貼競標制度之成敗端視「補貼預算財源」是否足以因應補貼款不足之窘境而定。

在相關配套措施部分，路線之所以會產生虧損，原因除了包括業者經營不善外，亦可能係路線環境特性使然或為路線起訖經由、站位、班次安排上不符民眾實際需要所致，因此，須由主管機關會同相關單位及業者對於營運虧損路線進行全面性之檢討。但是，以九十年年度為例，申請虧損補貼之路線即達 731 條，而路線檢討之工作卻須花費相當之時日方可完成，在相關主管機關人力不足的情況下，建議依業者申請虧損補貼金額的高低為標準，即經審議委員會認定業者提出之虧損補貼款過高者，則將其列為第一階段優先檢討之路線，其餘路線則納入第二階段依序進行檢討作業。

在競標補貼款制度中，列為第一或第二階段檢討之路線，其檢討之組織型態及檢討方式可分為公路汽車客運及市區汽車客運兩部分加以說明。

在公路汽車客運部分，建議應在公路汽車客運審議委員會下設一工作小組，成員由公路總局邀集交通部所屬有關機關代表、各縣市交通局或交通主管機關、各區監理所派員組成。列為第一階段優先檢討

之路線，應視路線之起訖點及所在區域，由原路線申請之監理所承辦人員提出該路線之基本資料報告，包括路線起訖點、基本環境、站位設置、乘客組成、前三年之營運情形等資料，同時邀請公會代表及原經營業者與會參予討論，充分檢討其虧損補貼款過高之原因，並研究是否得以減少補貼款之方式，包括調整路線、站位、班次數或以其他方式提供運輸服務等。若經工作小組充分討論後，該路線經檢討調整或以其他方式提供運輸服務後，確有大幅降低補貼款之可能，則將調整結果報請公路汽車客運審議委員會依補貼款競標程序辦理公開招標事宜或以其他方式提供運輸服務；若經評估後確實無法降低其補貼款，則應由工作小組將結果報請審議委員會，由審議委員會指派三至四位委員組成專案小組，同時召開公聽會，聽取該路線乘客及與會代表之意見，檢討該路線是否有繼續行駛之必要性。若仍有繼續行駛之必要，則主管機關應積極尋找其他運輸服務方式替代或仍循補貼款競標程序辦理公開招標或議價議約等事宜，必要時可由該工作小組給予明確之建議；若已無繼續行駛之必要性，則由主管機關張貼路線停駛公告。

在市區汽車客運部分，因市區汽車客運路線數較少，因此，建議由各縣市交通局或交通主管機關承辦人員提出該路線之基本資料報告，包括路線起訖點、基本環境、站位設置、乘客組成、前三年之營運情形等資料後，提送各縣市市區客運審議委員會比照公路汽車客運審議委員會下設工作小組方式自行辦理。

4.3.3 競標權利金及競標補貼款制度之作業方式

由於現營未屆期路線及現營已屆期且申請繼續經營獲准之路線不涉及路線經營權重新公告開放，故不適用競標權利金方式。另現營已屆期且申請繼續經營未獲核准之路線亦將成為公告開放路線，因此，以下將分別依序針對現營未屆期路線、現營已屆期且重新公告開

放路線、現營已屆期且申請繼續經營路線及新闢公告開放路線所建議之競標權利金及競標補貼款路線之判定及作業方式作一說明。

一、現營未屆期路線

現營未屆期之路線應先判定該路線現營業者是否申請補貼而定，若未申請補貼，則不構成補貼競標路線之先決條件，同時，其不涉及路線經營權之重新公告開放，故不適用競標權利金方式，故其為非競標路線；若現營業者申請補貼，則由審議委員會判定該路線是否符合本研究訂定競標補貼款五個條件其中之一而定，包括業者提出之虧損補貼款過高、二家(含)以上業者各別經營同一路線、日駛班次與載客人數比例不合理之路線、聯營路線及其他業者有意願經營等。若符合上述條件之一，則成為補貼競標路線；若否，亦成為非補貼競標路線。其建議之判定方式如圖 4.3.3-1 所示。

若成為補貼競標路線，其作業流程如圖 4.3.3-2 所示。

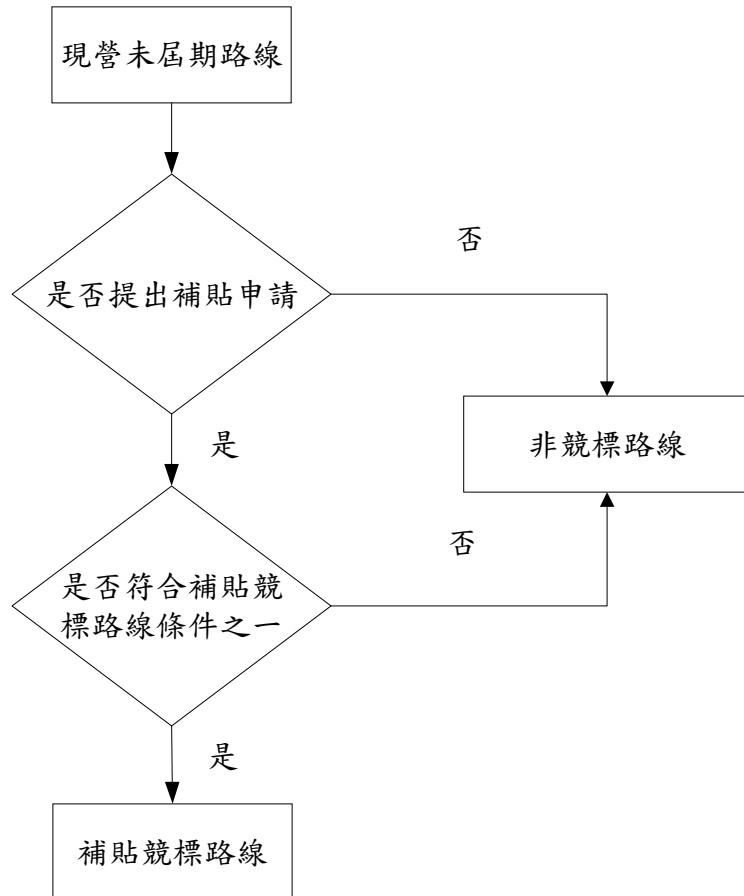


圖4.3.3-1 現營未屆期路線競標補貼款之建議判定方式

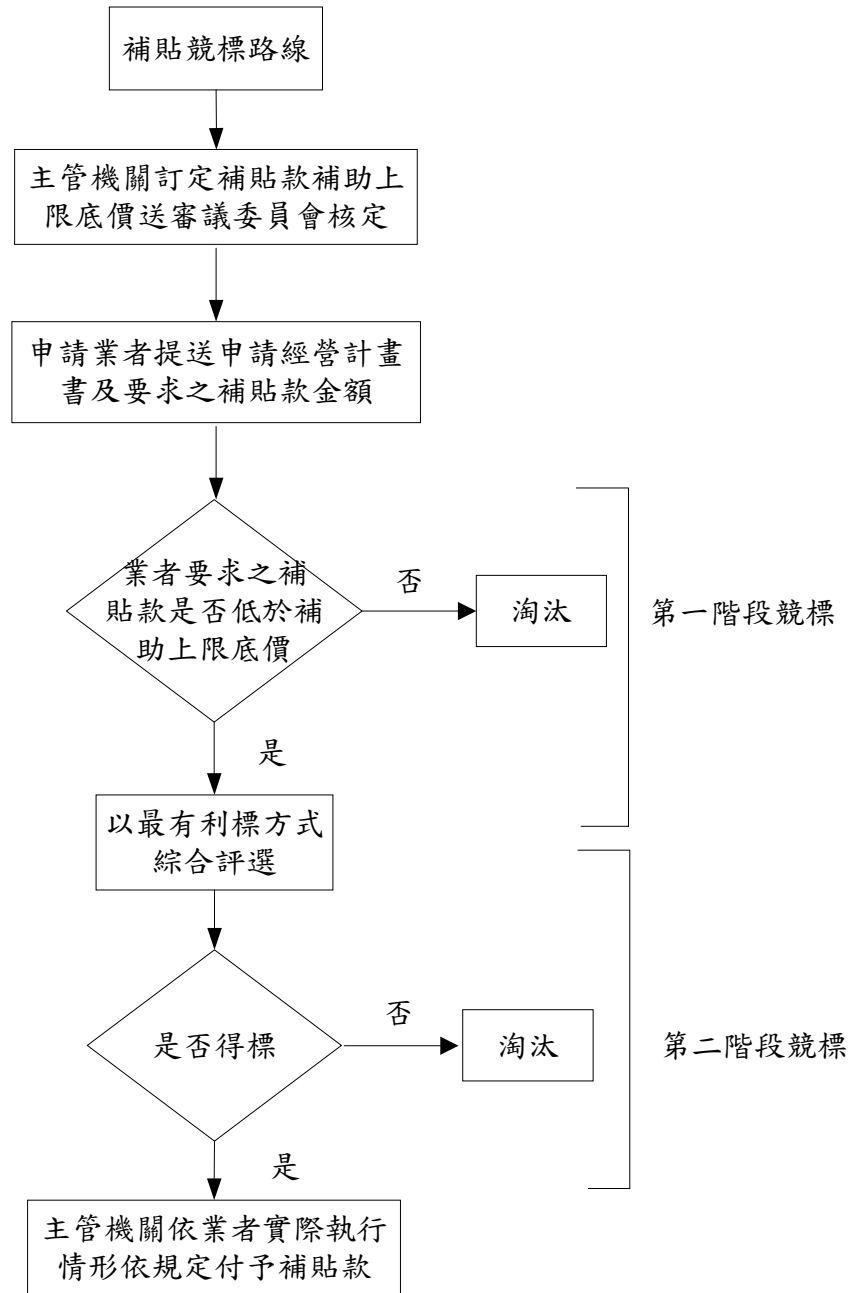


圖4.3.3-2 補貼競標路線作業流程圖

二、現營已屆期且重新公告開放路線

現營已屆期且重新公告開放路線係業者於路線營運許可證屆期後，未提出繼續經營申請；或業者於路線營運許可證屆滿前提出繼續經營申請，惟其過去經營實績未達五十分；或業者於路線營運許可證

屆滿前提出繼續經營申請，惟經審議委員會審核其繼續經營計畫書後，認定其經營路線服務品質成績未達六十分之標準；或業者於路線營運許可證屆滿前提出繼續經營申請，惟經審議委員會審核其繼續經營計畫書後，服務品質成績總分在六十分以上，未達七十分，且在改善觀察期間屆滿後，審議委員會再次評定仍未達七十分以上之路線。

現營已屆期且重新公告開放路線在競標權利金作業方式上，須先由主管機關判斷該路線是否為虧損且符合申請虧損補貼之路線，若符合該條件，則將該路線歸類為營運虧損補貼路線；若不符合該條件，則再判斷該路線是否為二家(含)以上業者各別經營之路線，若符合該條件，則該路線成為競標權利金路線；若不符合該條件，則由主管機關依據原路線重新公告開放程序接受新業者之經營申請。

競標權利金之路線由審議委員會視該路線營運環境、載客實績訂定競標路線權利金底價，並以二階段競標方式決定得標業者。業者在路線經營計畫書中應納入各年度欲繳付之權利金及各年度欲實施之最高票價，審議委員會在第一階段評選時，以業者提出之權利金是否高於底價為取決標準，若業者提出之權利金低於底價則予以淘汰；若業者提出之權利金高於底價，則進入第二階段，由審議委員會以最有利標方式就各評選項目加以綜合評選。經審議委員會以最有利標方式評選得標之業者，需依據承諾之權利金金額按季繳交，同時，依據經營計畫書內容進行籌備營運事宜。其作業方式如圖 4.3.3-3 所示。

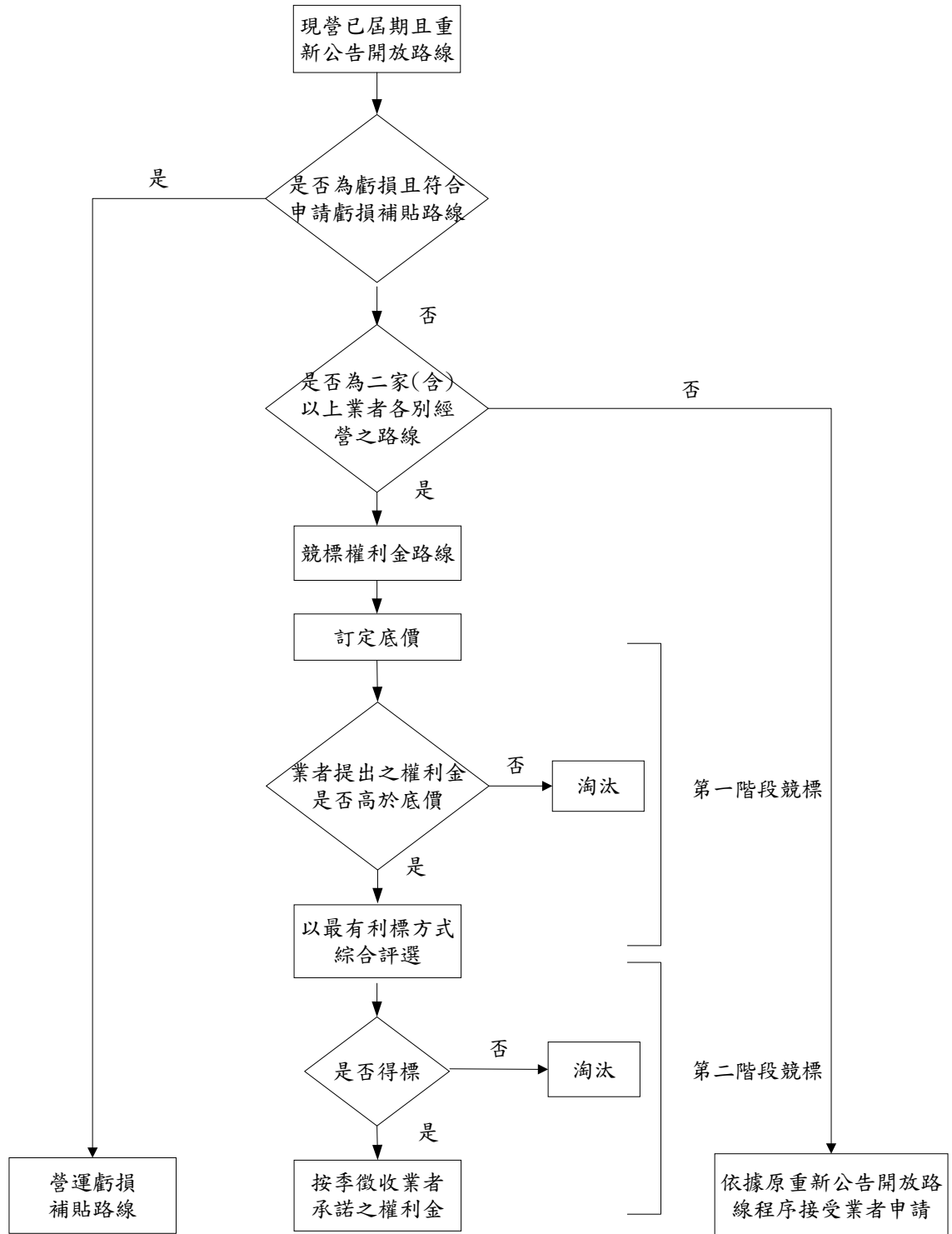


圖4.3.3-3 現營已屆期且重新公告開放路線競標權利金作業方式

現營已屆期且重新公告開放之虧損補貼路線多為嚴重虧損，而主管機關無足夠補貼款支應，此多屬現營業者在經營年限屆期後，不再申請繼續經營之情況，因此，應列為第一階段優先檢討路線，由審議委員會下設之工作小組評估是否有繼續行駛之必要性。若有必要性，則以其他運輸方式替代或成為補貼競標路線；若否，則將路線予以停駛，其作業方式如圖 4.3.3-4 所示。

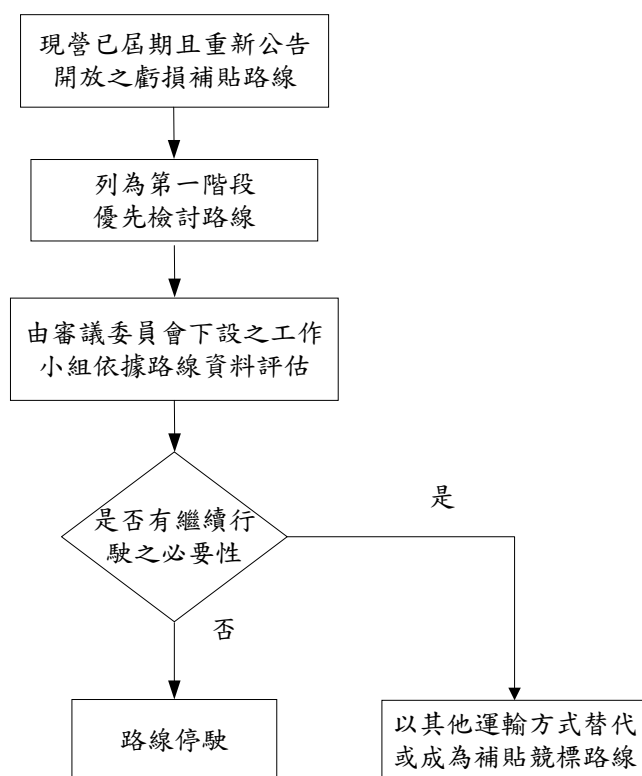


圖4.3.3-4 現營已屆期且重新公告開放之虧損補貼路線作業流程圖

三、現營已屆期且申請繼續經營路線

現營已屆期且申請繼續經營之路線即依據汽車運輸業審核細則第七條之一第二項規定，公路汽車客運業提出繼續經營申請，經認定經營服務品質符合大眾運輸需要者，公路主管機關得核准繼續經營；逾期未提出且經通知後仍不為申請者，或經認定經營服務品質未能符

合大眾運輸需要者，公路主管機關得公告重新受理申請。因此，獲准繼續經營的非虧損補貼路線不涉及路線之重新公告開放，故不適用競標權利金方式；而未獲准繼續經營的路線則成為重新公告開放路線，適用於上述現營已屆期且重新公告開放之競標權利金或補貼款之作業方式。

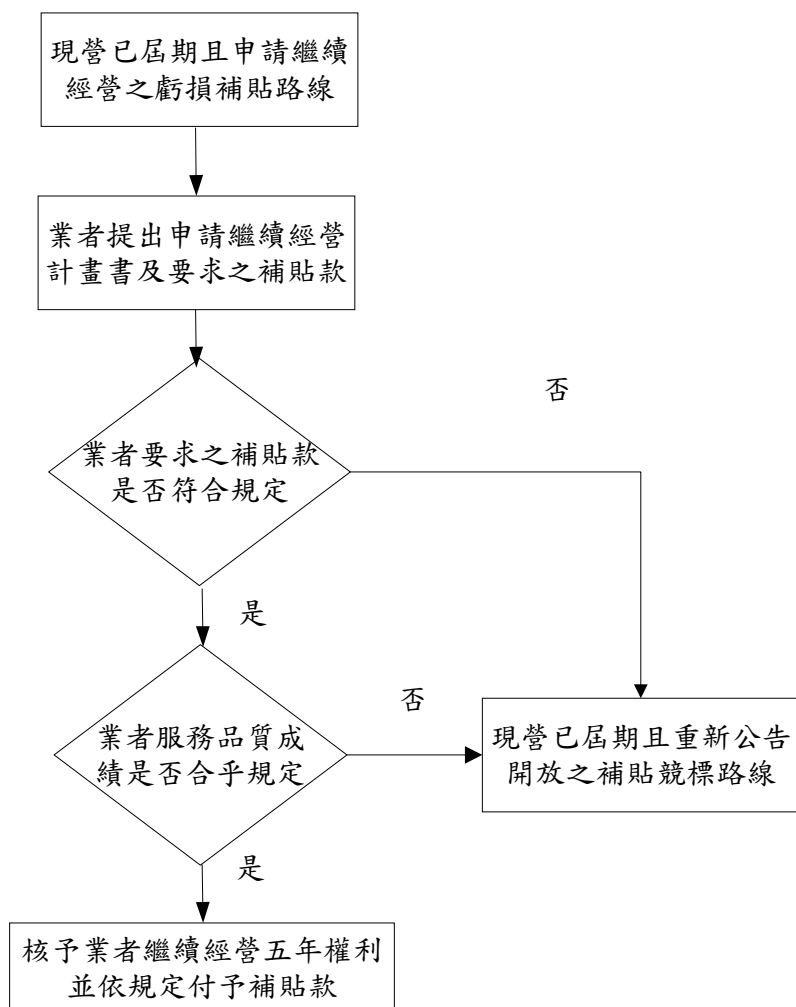
而現營已屆期且申請繼續經營之虧損補貼路線係現營業者於路線營運許可證屆滿前提出繼續經營申請，同時提出繼續經營計畫書及要求之補貼款，惟其非屬公告開放競標路線(與現行制度過去經營實績在八十分以上或服務品質成績在七十分以上即核予繼續經營權之情況不同)，因此，此路線應再判斷業者提出之補貼款金額是否合乎規定，即：

1. 業者提出之補貼款金額不得高於審議委員會所訂定之標準，且每年提出之補貼金額至少須低於前一年提出金額之 10% 以上。
2. 該路線於現營業者上一次申請經營時並非為虧損補貼路線(即不符大眾運輸補貼辦法之虧損補貼規定)，而於申請繼續經營當年如符合申請虧損補貼條件者，不得要求補貼款。

亦即由審議委員會針對個別申請繼續經營之路線須訂定補貼款金額之上限標準，業者提出之補貼款金額不得超過設定之上限，同時，業者各年度提出之補貼金額亦至少須低於前一年提出金額之 10% 以上。其原因除避免業者不實膨脹虧損金額外，亦可達到逐年降低補貼款之目的。而該路線於現營業者上一次申請經營時並非為虧損補貼路線，而於申請繼續經營當年如符合申請虧損補貼條件者，不得要求補貼款之原因係基於避免原經營良好之路線在業者經營不善下成為營運虧損路線，而再向政府要求補貼之不合理情況所制定。

若業者提出之補貼款金額不合乎規定，則將該路線列為現營已屆期且重新公告開放之補貼競標路線，並依其規定辦理相關作業；若業

者提出之補貼款金額合乎規定，則由審議委員會審核其繼續經營計畫書，若符合認定大眾運輸需要，則核予繼續經營權五年，並由政府依規定撥付繼續經營業者承諾之補貼款；若不符合大眾運輸需要，則將該路線列為現營已屆期且公告開放之補貼競標路線，並依其規定辦理相關作業。其作業方式如圖 4.3.3-5 所示。



規定：

- (1)業者提出之補貼款金額不得高於審議委員會所訂定之標準，且每年提出之補貼金額至少須低於前一年提出金額之10% 以上。
- (2)該路線於現營業者上一次申請經營時並非為虧損補貼路線，而於申請繼續經營當年如符合申請虧損補貼條件者，不得要求補貼款。

圖4.3.3-5 現營已屆期且申請繼續經營之虧損補貼路線作業方式

四、新闢公告開放路線

新闢公告開放路線之競標權利金作業方式，係先判斷該新闢路線是否為政府規劃且為培養大眾運輸人口之路線，若係政府規劃路線，

則可將該路線權利金訂為零，或視情況由政府給予營運虧損補貼。若非政府規劃路線，則須由提出路線需求申請之業者提出需求申請計畫書，由審議委員會召開需求專案會議或公聽會，再由審議委員會認定該路線是否有大眾運輸需要，若經認定無大眾運輸需要，則駁回該業者之需求申請。若經認定有大眾運輸需要，則由主管機關公告開放申請，由申請業者提出經營計畫書及承諾之權利金。

由於新闢公告開放路線無以往之營運資料，在底價訂定之條件不足情況下，因此，不予訂定底價。而係將權利金納入評選項目中，並由審議委員會以最有利標方式綜合評選，經評選出之得標業者須依據經營計畫書內容籌備營運事宜，同時按季繳交權利金。其作業方式如圖 4.3.3-6 所示。

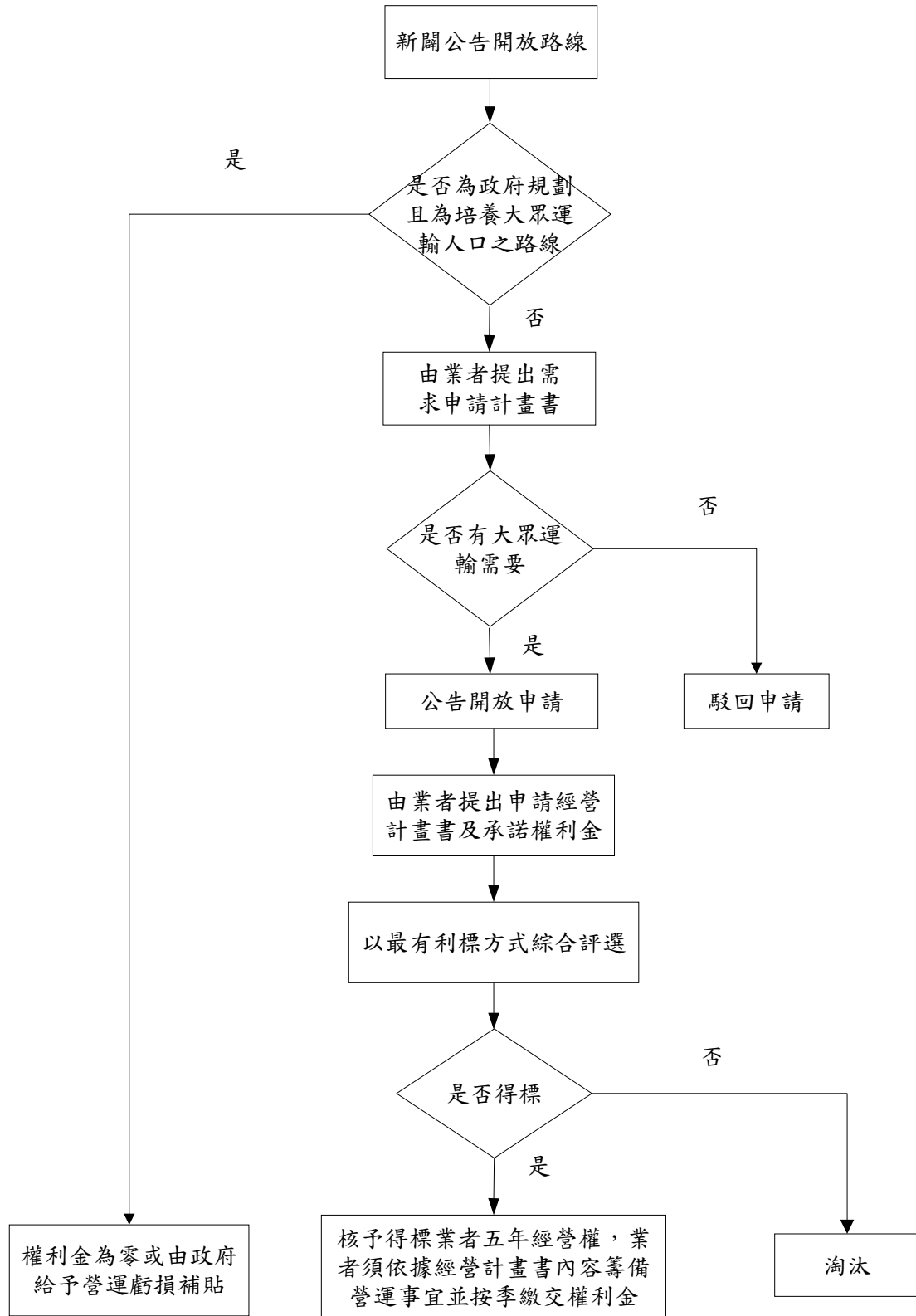


圖4.3.3-6 新聞公告開放路線競標權利金作業方式

新闢公告開放之補貼競標路線係政府為培養大眾運輸人口所規劃之路線，由業者自行規劃申請之路線不列入補貼考量。此路線在公告開放競標時，應由主管機關將規劃路線起訖點、旅次需求等相關招標資料公告後開放申請，由業者自行評估相關資料後，提送申請經營計畫書及要求之補貼款金額，再由審議委員會以最有利標方式綜合評選並評定優先順序，再由主管機關依序與業者議價議約，並核予得標業者五年經營權，同時依約核撥補貼款。其作業方式如圖 4.3.3-7 所示。

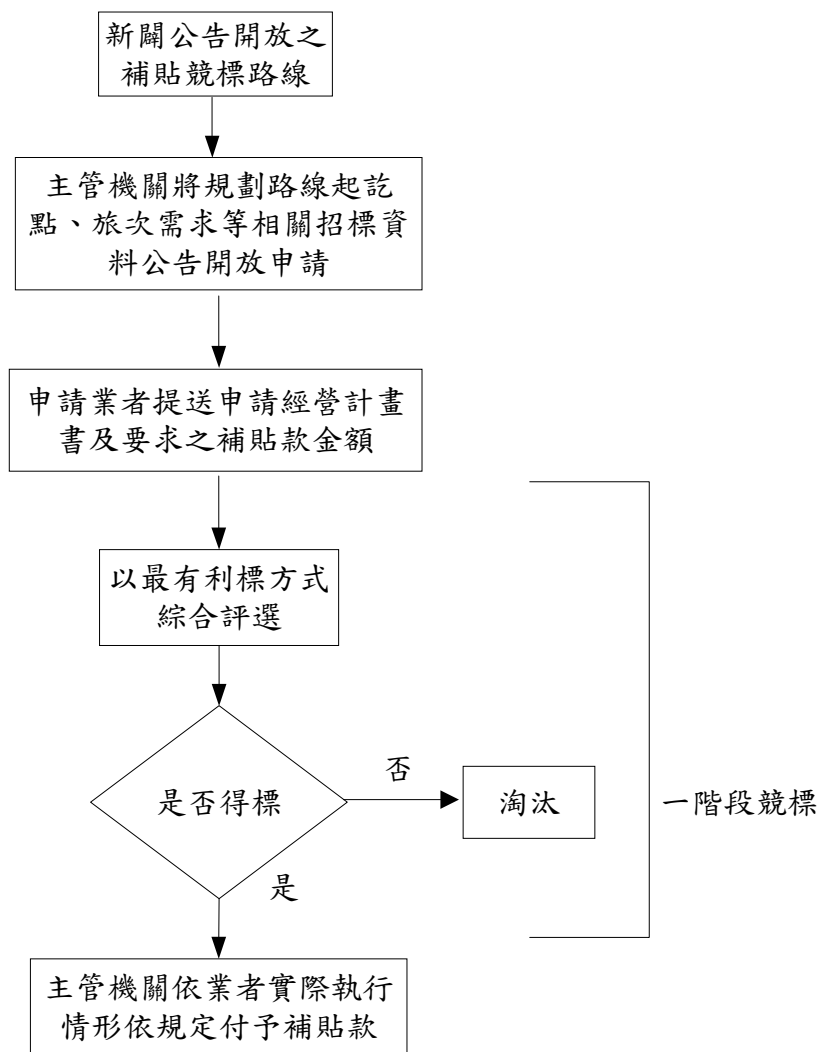


圖4.3.3-7 新闢公告開放路線競標補貼款作業方式

第五章 四合一管理制度之建立

5.1 建立四合一管理制度之目的

建立四合一管理制度之目的係將現行同一審議委員會下各自獨立運作之審議作業制度加以整合，有效減少繁複之行政作業程序及資源浪費，同時解決原審議制度作業上所衍生之問題。

故應針對各自獨立之審議制度逐步朝向路線經營權取得、補貼、運價及評鑑四合一管理制度之方式予以規劃，即以現行路線經營權取得評選制度為主，同時將補貼及運價同時納入此機制中，再將評鑑結果作為路線經營權評選、現營路線繼續經營權「過去經營實績」中加減分及辦理相關獎懲之依據。

基於路線經營權取得、補貼、運價及評鑑審議作業方式在近年來已衍生出不少問題，以下將針對本研究所建立之四合一管理制度，對於以往審議作業過程中所涉及之相關問題，提出因應的方式及策略，以及相關制度面及法規面的檢討，俾便負責決策及實際執行之主管機關及審議委員會作為參考依據。

5.2 路線經營權取得之因應方式及策略

就目前路線經營權取得過程中所產生的問題包括需求申請的認定、經營申請評選的公平性與客觀性、經營計畫的落實及違規業者仍然存在等四大問題點。首先，在需求申請的認定方面，審議委員會對於「不能適應大眾運輸需要」之認定，除了組成專案小組舉辦初審會議，邀請相關利害關係之公路汽車客運業代表、申請者提送資料(營運計畫、財務計畫及場站規劃等)，列席陳述意見之機制外，限於人力及時間，尚無法針對申請路線之運輸市場供需狀況，包括鐵路、航空及野雞遊覽車等其他運輸工具之運輸能量，道路交通狀況，旅次需求等相關資訊，予以深入調查或了解。然引起最多爭議的是，審議委

員會在「符合大眾運輸需求」認定上，常以存在有違規遊覽車經營，即表示有運輸需求且現營業者供給量、質不足，作為開放之主要考量，尚難有其他更明確之標準，而遭受現營業者質疑不夠嚴謹。事實上，以國內目前的公路汽車客運或市區汽車客運環境而言，除非有重大交通工程設施的新建完成(例如第二高速公路興建完成後之國道汽車客運路線或捷運系統路網形成之捷運接駁路線)或某區域經重劃後逐漸成為人口密集的地區外，以現有的汽車客運市場而言，事實上已趨於穩定及飽和。新業者提出「路線需求」之申請僅僅只是上下交流道的變更、其他現營業者路線的變更或延駛，甚至於以旅遊路線等其他方式作為路線需求申請之藉口，除可能造成現營相近路線業者之乘客流失外，更使得市場經營環境日益惡化。由於目前審議委員會並無充分資料藉以判定「路線需求」是否得以因應「適應大眾運輸需要」之認定，因此，建議以本所正在建置之「汽車客運管理決策支援系統」為基礎，由各區監理所承辦人員先作初步審核工作，由於該系統已建置所有汽車客運路線之最新資料，各區監理所人員可先行針對申請新「路線需求」之案件，在路線資料庫中利用「路線重疊度」為篩選指標，篩選出與申請案件相似的路線。路線重疊度乃以兩路線之重疊長度對基準路線行駛長度進行比較，為路線申請及路線補貼等決策之重要參考。路線重疊度指標之定義如下：

$$\text{路線重疊度指標} = \frac{\text{欲評估路線與現有路線重疊長度}}{\text{欲評估路線之長度}}$$

若重疊度達 50% 以上之路線，則不予接受新設路線申請；若重疊度未達 50%，則將該案件送請審議委員會進行「路線需求」審議。惟在「路線需求」審議中，審議委員除須針對新申請路線認定其是否符合大眾運輸需求外，更應針對其預估主要客源部分是否係爭奪現營其他鄰近路線之主要客源為審查重點，以避免現營其他鄰近路線權益受損，因而使汽車客運市場失序。

在經營申請評選的公平性與客觀性的主要批評，主要在於評選方式讓申請業者並無明顯標準可資遵循，同時評選委員之主觀印象可能影響評選結果之公正性，改善方式應從建立營運競標制度及落實評鑑制度兩方面加以著手。建立營運競標制度部分將在下一章節加以說明，而落實評鑑制度方面，目前並無明確之評鑑制度對映於獎懲之效果。因此，應在評選項目中將其加減分方式予以明確界定，同時對於原來並非汽車客運業者之新申請者而言，建議應先從爭取虧損補貼路線之經營做起，俟建立起優良評鑑成績後，再爭取一般路線甚或黃金路線之經營較為有利。

在經營計畫的落實方面，由於客運路線申請之經營評選方面，是以業者所提經營計畫書為主，因此申請業者均十分注重經營計畫書之充實性，有大部分之申請案，更是委託專業顧問公司或專家學者研提。從正面角度觀之，業者重視交通專業意見，有助於整體客運市場服務品質之提升；惟負面之影響，則是部分業者過度重視經營計畫書內容之包裝，卻忽略應確實依經營計畫書所有內容完成籌辦或經營之重要性。因此，落實評鑑制度係為改善此缺失之最佳方式，一方面可督促業者依據經營計畫確實執行，一方面亦可藉此給予未落實經營計畫之業者適當處罰，嚴重者甚至可撤銷其路線營運許可證，依序由排名居次業者接續經營。

在違規業者仍然存在方面，目前違規業者之存在確實為營運競標制度執行之最大阻礙，同時也擾亂合法之汽車客運市場，影響合法經營業者之經營及生存，亦為業者詬病之最嚴重之因素。其建議改善方式應以「輔導取締並重」為其方針，運輸市場之所以有管制或解除管制之爭議，在於政府主管機關及學者專家認為其特殊之市場特性將造成獨占、寡占或甚至完全競爭之行為，其均足以影響市場供需之平衡，因此，近年來不同學者專家對於管制市場或解除管制造有爭議。此可由遊覽車牌照管制政策可窺之一二，在此不對其造成之緣由加以

探討，而係對應其牌照開放結果加以解決。在輔導方面，現今正處政府大力推廣國內觀光之際，「觀光客倍增計畫」確實為國內遊覽車重新尋找定位的一大契機。在此同時，主管機關一方面應對於遊覽車牌照之發放加以管制，對於比例明顯過高之靠行行為亦應研擬對策予以逐步降低，以達到有效管理；同時，給予國內外觀光客搭乘遊覽車遊覽之誘因，主動促成遊覽車業者、飯店業者、遊樂區業者及旅行社業者之異業結合。以優勢行銷之價格因素使觀光客有意願加以使用，同時再針對旅行社及飯店業者自用大客車比例過高的情況加以限制。在與遊覽車業者異業結盟之情況下，使其與遊覽車業者承租之價格較自行擁有自用車輛有利的情況下，自然樂於與遊覽車業者合作共利共存。

在取締方面，首先針對目前取締違規遊覽車後，實際移送而判決罰鍰或吊扣牌照等處分比例不高之現況應予以檢討。其中違規行為難以認定及舉證困難均係為現實重要因素，依據汽車運輸業管理規則第八條規定，汽車運輸業自領得汽車運輸業營業執照之日起，公路汽車客運業或汽車路線貨運業自領得營運路線許可證之日起，均應於一個月內開始營業或通車營運，並檢附公會核發之有效會員證影本報請公路主管機關備查。此規定即賦予汽車運輸業均須加入公會之有利依據，即遊覽車業者均須加入公會納入管理，未加入公會之遊覽車業者即為非法經營之業者，監警機關即可據而加以取締。

因此，建議委由遊覽車汽車客運商業同業公會自行辦理加以認定。亦即建立一套遊覽車載客包租之標準程序，由主管機關補助公會相關電腦及資料傳送之系統，各遊覽車業者均須與公會及主管機關連線，車輛出車前需將其承租人資料、承租人數、遊覽車行經之重要路線及景點等基本資料輸入電腦傳送至公會及主管機關，俾便查核認定，同時作為評鑑及獎懲取締之依據。由出車紀錄即可得知所有遊覽車之出車動態，是否由特定人承租、行駛固定路線或固定班次均可從

紀錄中得知，同時亦可作為安全管理之用。此外，亦須配合制度之實施修改遊覽車取締違規認定方式之規定，以有效將遊覽車納入管理，同時解決違規遊覽車影響合法汽車客運市場的問題。

5.3 補貼審議之因應方式及策略

就目前補貼審議過程中所產生的問題包括補貼財源之永續性、補貼之公平性及合理成本之認定等三大問題。首先在補貼財源之永續性方面，偏遠地區服務性路線營運虧損補貼措施，不僅有助於業者改善虧損狀況，同時亦可維持這些路線基本服務品質，免遭停駛，甚獲業者及偏遠地區居民之肯定。惟受限於政府財政困難，每年補貼經費逐年縮減，但業者需求補貼之金額卻逐年增加，造成僧多粥少，影響補貼之成效。為符合「行政程序法」，並追求大眾運輸之永續發展，交通部研擬完成之「發展大眾運輸條例」已頒佈實施，可作為未來發展大眾運輸各項作業及措施（尤其是補貼經費之編列）之法源依據。如能順利設置「大眾運輸發展基金」，並協調相關部會修訂相關法令以廣闢財源（如空污費、停車場作業基金），將更易推行補貼措施。

而在補貼之公平性方面，由於申請補貼者眾，但基於財源有限，所有虧損路線數並未能悉數接受補貼，亦未能按其申請數額足額補助。過去在審議補貼時，均按路線積分排序，業者為爭取較高分，可能發生虛報資料之情事，若審議時未加以查察，即會有補貼不公平之缺失。此外，各項補貼資格之限制（如車齡、每日班次、重複里程、上限里程、每班次載客、業者整體營運狀況）亦多少會影響補貼之公平性。

同時，依據「大眾運輸補貼辦法」規定之偏遠及離島服務性補貼方式係屬於營運虧損補貼，對於經營偏遠及離島服務性路線績效良好的汽車客運業者應給予適當之鼓勵。因此，除引進 IC 卡票證以確實

統計載客，落實成本稽核外，為落實補貼績效並提昇服務品質，以競標補貼款之方式將更能激勵經營偏遠及離島服務性路線之業者致力於成本降低以及營收提高，同時亦可逐年降低該路線之補貼金額，達到政府與業者雙贏的目標。

在合理成本之認定方面，公路主管機關為配合運價準則中之運價公式使用，備有「每車公里成本分析表」，明訂標準成本項目及其估價公式。透過此一公式，雖可掌握業者的生產和經營成本，使其不致浮報成本，但該成本分析表中仍存有部分成本的認定與估算公式不合理，因此常造成汽車客運業者與公路主管機關成本的估算結果不一致。以上足以說明目前成本估算缺乏客觀合理標準，究其原因係各客運公司會計制度及科目並不一致，使得業者之間各項成本難以比較。業者基於自利的動機，往往會有浮報經營成本的傾向，以取得較高運價。而在九十年度汽車客運業路線別成本計算制度實施後，公路汽車客運審議委員會為將所得資料供九十一年度審查補貼路線合理成本參考，乃委託本所對於每車公里合理成本作一估算。經本所就業者提報九十年度資料分析之後，發現在路線分區之情況下，其車公里「實際」成本確有實際差異存在。然而，由於實際成本僅能反映業者實際支出之成本項，並無法在業者將成本降低或增加的過程中加以顯現，若逕行將「實際成本」作為「合理成本」，可能反而變相造成業者將成本灌水之情況發生。

事實上，業者在從事客運業之經營時一般係將「合理成本」與「合理經營報酬率」一同加以考量，各業者對於成本的接受程度不一，同時對於合理的經營報酬率及利潤的目標亦不相同，因此，建立營運競標制度方式係屬較佳之解決方式，即無須由審議委員會決定合理成本，而由參予補貼競標之業者自行依其實際成本及預估營收估算要求政府補貼之補貼款額度，審議委員會僅須就其估算內容是否合理及經營計畫書內容以最有利標方式綜合評選，由主管機關依序與得標業者

議價議約。

5.4 運價審議之因應方式及策略

就目前在運價審議過程中所產生的問題包括每車公里合理成本認定不易、成本加成法易生爭議、載客人數缺乏公信力、未考慮乘客之價格需求彈性及缺乏前瞻性、全省統一費率未屬公平合理、現行費率兩年檢討一次緩不濟急及費率調整未納入服務品質考量等七個問題。

首先，在每車公里合理成本認定不易方面，其與補貼審議中合理成本認定不易因素大致相同，其調整後之基本運價高，除可增加營運收入外，在虧損路線方面亦可相對增加補貼款之申請。因此，建立營運競標制度方式係屬較佳之解決方式，即無須由審議委員會決定合理成本，而由參與競標之業者自行依其實際成本及預估營收估算欲支付之權利金或要求政府補貼之補貼款額度，審議委員會僅須就其估算內容是否合理及經營計畫書內容以最有利標方式綜合評選即可。

而在成本加成法易生爭議方面，現行基本運價公式採用「成本加成法」，其主要缺點有：

- (1) 固定投資成本無法反映到費率調整中，可能會減低業者的投資意願。
- (2) 合理經營報酬率得參照銀行一年期定存利率計算，並不合理。
- (3) 加成比率與投資報酬率間無明確關係，無法精確估算業者的投資報酬率。
- (4) 公式中名為「合理經營報酬率」易與投資報酬率混為一談，真正的投資報酬率應以當年度總收入減去總支出，得到當年度的盈餘，再除以投入的基金計算得之。

(5) 成本加成法係以成本項目來記列投資報酬，「成本項目灌水，投資報酬越高」之不合理現象飽遭批評。

在實施運價公式時之時空背景與現階段情況已有明顯之差異性，以往銀行之一年期定存利率至少有 7%，現今銀行之一年期定存利率僅剩約 2%，若以此作為「合理經營報酬率」，顯然無法吸引業者投資汽車客運市場，因此，其方式確實應加以適當修正。而在目前成本加成法仍尚未修正之際，基於「發展大眾運輸條例」已賦予大眾運輸事業在主管機關核定之運價範圍內，得自行擬訂票價公告實施，並報請主管機關備查，調整時亦同之票價策略彈性，因此在未超過基本運價上限所核算票價情況下，應給予大眾運輸事業更彈性之定價策略，惟為避免汽車客運業惡性競爭，建議仍應在汽車運輸業客貨運運價準則中對於票價下限予以適度規範。

在載客人數缺乏公信力方面，目前每車公里全票人數及每車公里各種義務性優待票人數，係由公路主管機關參考上年度營運實績審定之。換言之，每車公里載客人數的估算完全依據過去的載客情形作為票價調整後的載客基準。由於未全面實施電腦票證，故在審訂此一載客人數時，其自由度相當高，故此一估算數與實際載客人數有相當差異存在，進而影響票價。尤其在「發展大眾運輸條例」通過後，在其第九條中規定，大眾運輸票價，除法律另有規定予以優待者外，一律全價收費。依法律規定予以優待者，其差額所造成之短收，由中央主管機關協調相關機關編列預算補貼之。因此，交通部已函請汽車客運商業同業公會針對適用優待票之老殘搭乘大眾運輸之比例作一估算，以利預算之編列，同時亦可作為向內政部要求編列票價差額預算補助之依據。未來應積極加速非接觸式 IC 卡之建置及使用，在鼓勵使用非接觸式 IC 卡之同時，必要時得要求受補助之對象須持非接觸式 IC 卡乘車才得享有補助之優惠，以獲取正確之義務性優待票人數資料。

在未考慮乘客之價格需求彈性及缺乏前瞻性、全省統一費率未屬公平合理及現行費率兩年檢討一次緩不濟急方面，現行運價公式假設無論票價漲幅多高，原有的乘客仍會繼續搭乘，但此種假設與事實不符。為能真實反映出運價上漲後對客源流失的影響，應將價格需求彈性納入，並考量其他運具的交叉彈性。此外，運價公式亦未能及時反映未來通貨膨脹率所導致的成本增加問題。由於主管機關訂定運價公式之目的為適當管制運價，維持汽車客運市場穩定，同時使業者有合理利潤。而在目前相關研究中，對於目前採用之「成本加成法」均有所質疑的情況下，建議針對公路汽車客運業(含國道汽車客運)採取運價管制鬆綁策略，改由業者自行決定定價策略，惟其定價策略會在業者取得路線經營權或競標補貼款時，由審議委員綜合評選是否合理。業者須詳述經營權五年中各年之定價方式，及其定價緣由，業者在經營計畫書中須決定各年度之最高票價，在獲取經營權後，其定價方式須依經營計畫書內容執行，而在「發展大眾運輸條例」中所賦予之票價彈性策略中，業者僅可就其決定之最高票價予以降低，不得以任何方式藉以提高票價。此方式不僅可視各地區環境不同，由業者自行決定定價策略外，業者亦可就營運狀況適時調整定價策略，避免乘客因票價太高而大量轉移至其他運具，同時也可解決現行費率兩年檢討一次緩不濟急之問題。惟主管機關須特別針對無其他競爭運具之營運路線加以注意，避免該路線因無其他競爭業者而導致運價過高之情況，必要時得核准由二家(含)以上業者經營方式加以因應。而虧損補貼路線在業者訂定票價策略時，自然可適時反映至要求之補貼款上。而市區汽車客運業基於其經營環境各異，有些路線適合以分段方式計費(例如台北市市中心路線)，有些卻適合以里程方式計費(例如台中市屯區間路線)，端視乘客搭乘之旅次長度而定。因此，亦應由各縣市主管機關自行決定定價策略，以符各地實際情形。

而在費率調整未納入服務品質考量方面，常有乘客質疑運價上

漲，但應有的服務品質卻未能同幅提升，因此唯有加強評鑑制度，並將其落實在實際服務品質之改善上，才能使民眾確實感受票價調整後，業者提供之服務品質亦隨之提升。

5.5 評鑑審議之因應方式及策略

在「發展大眾運輸條例」第七條規定，主管機關對大眾運輸之營運及服務應定期辦理評鑑；其評鑑對象、方式、項目與標準、成績評定、成果運用、公告程序及獎勵基準等事項之辦法，由中央主管機關定之，因此未來在訂定大眾運輸營運服務評鑑辦法上已有明確之法令依據。然而，以往評鑑審議過程中所產生的問題包括評鑑項目之設計、評鑑作業辦理時間及評鑑結果的獎懲等問題。

在評鑑項目之設計方面，在大眾運輸系統之績效評鑑中，乘客在乎的是服務品質，但營運者較在乎的則是營運績效，而這兩者可能有若干衝突的地方，例如乘客希望等車班距越短越好，但更多的班次會增加業者之營運成本。可見立場不同，所要求的績效目標亦不相同。當前交通部所擬訂的大眾運輸營運服務評鑑辦法，雖其名為營運評鑑，卻是主管當局為提昇大眾運輸系統之服務績效而設計的，因此其評鑑內容不完全以乘客的觀點為依據，值得檢討。評鑑作業指標之訂定係以公司為評鑑對象，對於民眾所直接感受之服務品質指標所佔分數較少。而補貼及運價均係以路線別為單位，若要將評鑑結果落實於該兩項作業審議中，應分為公司評鑑及路線評鑑兩部分。

公司評鑑項目應以公司管理制度及服務績效並重為設計方式，而路線評鑑項目則應以與乘客感受之服務品質項目為主，例如場站、車輛、服務態度、班次數等為主要評鑑項目，方能落實主管機關與乘客實際評鑑結果與受訪對象之感受。

在評鑑作業辦理時間方面，依評鑑辦法，每年要辦兩次評鑑，分別於十二月底及六月底公布。由於評鑑工作是持續性的工作，評鑑委

員會及工作小組的多次互動不可避免，但考量委員多為兼聘，甚難全省走透透至每家客運抽樣部分路線辦理實地評鑑，因此，除考慮比照台北市辦理聯營公車路線營運評鑑作法，委託公正團體辦理外，亦可納入各區監理所不定期考核之結果，將其總和成績納入年終評鑑依據。

而在評鑑結果的獎懲方面，評鑑成績優良者如何給予實質獎勵，以及評鑑成績欠佳者如何予以輔導改善或建立路線開放或續營時之淘汰制度部分，建議公司評鑑結果可作為路線經營權取得加減分標準的依據，同時將路線評鑑分為一般路線評鑑及營運虧損路線評鑑，一般路線評鑑亦作為路線經營權取得加減分標準的依據，而營運虧損路線評鑑則作為路線經營權取得加減分標準及實質獎勵依據。同時應針對虧損補貼路線另外增訂「營運改善指標」，例如以「載客成長率」為指標。政策上應以積極鼓勵業者投入虧損路線之營運改善方式，取代以往消極給予虧損路線補貼款，而未給予路線經營權審議制度中加分等實質鼓勵之方式。例如凡該路線載客率成長二成以上且經評鑑前三名之營運虧損路線，除給予業者路線經營權取得中加分之鼓勵外，亦給予其實質獎金鼓勵；載客率衰退達二成以上之路線則於路線期滿時不予續營權，且優先檢討路線是否有存在或重新公告補貼競標之必要性。

5.6 四合一管理制度之作業方式

基於路線經營權取得、補貼、運價及評鑑執行作業過程中雖有以公司為單位據以執行之情況，但多數執行過程中多以「路線」為作業上之基本單位，因此，本研究所建立之四合一管理制度均以「路線」為單位加以說明。

就四合一管理制度中所適用之路線對象而言，應包括現營未屆期路線、現營已屆期且現營業者申請繼續經營路線、現營已屆期且重新

公告開放路線及新闢公告開放路線等四種不同路線。以下將分別說明公路汽車客運業與市區汽車客運業在路線經營權取得、補貼、運價及評鑑作業過程中，適用不同路線對象之行政作業流程及方式。

(一) 現營未屆期路線

符合現營未屆期條件之路線，除申請補貼之現營路線外，因其路線經營許可證並未屆期，因此，在路線經營權取得部分不予以處理。

在補貼部分，則應先判定該路線現營業者是否申請補貼而定，若未申請補貼，則不構成補貼競標路線之先決條件，同時，其不涉及路線經營權之重新公告開放，故不適用競標權利金方式，故其為非競標路線；若現營業者申請補貼，則由審議委員會判定該路線是否符合本研究訂定競標補貼款五個條件其中之一而定，包括業者提出之虧損補貼款過高、二家(含)以上業者各別經營同一路線、日駛班次與載客人數比例不合理之路線、聯營路線及其他業者有意願經營等。若符合上述條件之一，則成為補貼競標路線；若否，亦成為非補貼競標路線。

而在運價部分，甫於九十一年六月通過之「發展大眾運輸條例」第八條規定，大眾運輸事業在主管機關核定之運價範圍內，得自行擬訂票價公告實施，並報請主管機關備查，調整時亦同。因此，在運價管制鬆綁情形下，在公路汽車客運(包括國道汽車客運)現營未屆期路線方面，現營業者仍應維持以運價公式所訂定之基本運價上限訂定票價之方式；市區汽車客運業現營業者仍維持由各縣市政府核定或調整票價之方式。

而在評鑑部分，建議就現營未屆期之路線分為公司評鑑及路線評鑑兩部分。公司評鑑部分以主管機關所著重之管理及服務指標並重方式辦理，評鑑結果可作為公司取得路線經營權審議制度中加減分標準的依據，同時給予適當獎勵。路線評鑑則再區分為一般路線評鑑及營運虧損路線評鑑，一般路線評鑑則以服務指標為主，評鑑結果可作為

公司取得路線經營權審議制度中加減分標準的依據，同時給予適當獎勵。

而營運虧損路線評鑑則以服務指標及營運改善指標為主，評鑑結果除作為公司路線經營權取得加減分標準外，亦應提撥適當經費(例如提撥部分補貼預算)給予實質金錢獎勵，以積極鼓勵汽車客運業者投入虧損補貼路線之營運改善工作。亦即一般路線及虧損路線評鑑成績分別計算，而後再將其結果加上公司管理指標成績後，即成為公司評鑑成績，其方式如圖 5.6.1 所示。

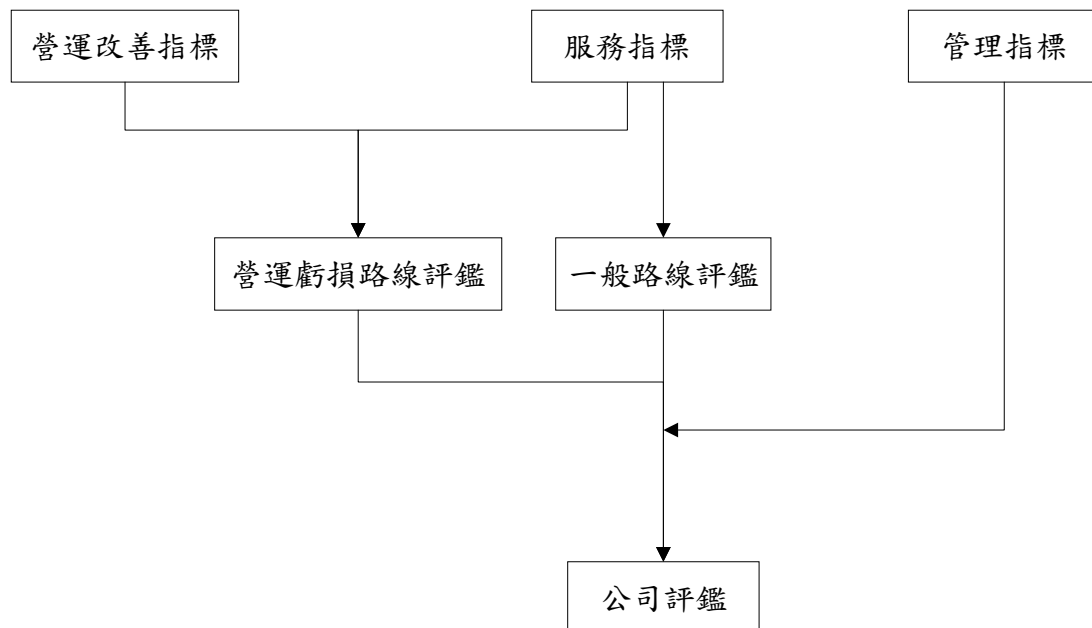


圖5.6-1 建議修正之評鑑作業方式

(二)現營已屆期且重新公告開放路線

符合現營已屆期且重新公告開放之路線，即以營運競標方式辦理招標程序，並將補貼及運價均納入評選項目中。申請經營客運路線之經營計畫書除原招標程序所規定應說明之內容外，在財務計畫部分應另外說明各年度應繳交(或要求補貼)之權利金(或補貼款)以及各年度欲實施之最高票價。

審議委員會以二階段最有利標方式綜合評選，依序評選出得標業者，再由主管機關依序與其議價議約。其中各年度應繳交(或要求補貼)之權利金(或補貼款)及各年度欲實施之最高票價均應列為評選之重要項目之一。同時，評鑑成績亦應比照現營未屆期路線方式納入審議評選項目中加減分之依據。

(三) 現營已屆期且申請繼續經營路線

符合現營已屆期且申請繼續經營路線業者，若其「過去經營實績」之成績未達五十分之業者，公路主管機關得逕予認定該業者之經營服務品質不符合大眾運輸需要。而成績在五十分以上之業者，其繼續經營計畫均應送請「公路汽車客運審議委員會」(以下簡稱審議委員會)進行審議、評分。

其審議業者繼續經營之標準仍援用「地區汽車客運路線繼續經營申請審議處理原則」規定，若經審議委員會認定業者過去經營實績未達五十分、該路線之經營路線服務品質成績未達七十分之標準或服務品質成績總分在六十分以上，未達七十分，且在改善觀察期間屆滿後，審議委員會再次評定仍未達到七十分以上者，則將該路線列為現營已屆期且公告開放路線，並依其規定辦理相關作業。

另外，現營業者檢送繼續經營計畫書內容除比照現營未屆期路線(含各年度要求之補貼款及訂定之最高票價)外，非虧損補貼路線依原繼續經營相關規定辦理；若為虧損且符合補貼條件之路線則必須符合

下列條件：

- (1) 業者提出之補貼款金額不得高於審議委員會所訂定之標準，且每年提出之補貼金額至少須低於前一年提出金額之 10% 以上。
- (2) 該路線於現營業者上一次申請經營時並非為虧損補貼路線(即不符大眾運輸補貼辦法之虧損補貼規定)，而於申請繼續經營當年如符合申請虧損補貼條件者，不得要求補貼款。

若不符合上述條件，則將該路線列為現營已屆期且重新公告開放路線，並依相關程序辦理；若符合上述條件，則由審議委員會核定其繼續經營計畫書內容及服務品質成績是否合乎規定，若合乎規定則核予繼續經營權五年；若不合規定，則將該路線列為現營已屆期且重新公告開放路線，並依相關程序辦理。

由於在「過去經營實績」部分，國道汽車客運係採取二年評鑑一次之成績作為衡量標準，公路汽車客運係由各區監理所人員依其設定評定項目在定期查核作業中加以認定，市區汽車客運(台北市部分)係以委外辦理之定期評鑑作為依據，基於評鑑即以達到認定業者過去經營實績之功能，因此，建議「過去經營實績」一律以採取評鑑成績作為認定之依據，將公路汽車客運原採用之方式予以廢除，納入核定繼續經營權之參考中。

(四)新闢公告開放路線

新闢公告開放路線包括政府規劃路線以及業者自行提出需求申請，且經審議委員會通過，公告開放申請之路線。其中在政府規劃路線部分，在公告開放競標時，應由主管機關將規劃路線起訖點、旅次需求等相關招標資料公告後開放申請，其中該路線若係為培養大眾運輸人口而規劃，於公告時應註明該路線是否提供虧損補貼款或競標權利金為零，由業者自行評估相關資料後，提送申請經營計畫書及要求

之補貼款金額與各年度欲實施之最高之票價，再由審議委員會以最有利標方式綜合評選並評定優先順序，最後由主管機關依序與業者議價議約，並核予得標業者五年經營權，同時依約核撥補貼款。業者自行提出之新闢路線則不提供補貼款補貼，係由業者自行評估相關資料後，提送申請經營計畫書及競標之權利金，比照上述方式辦理評選事宜。至於評鑑方式，則比照現營未屆期路線方式辦理。

5.7 現行制度面及未來法規面之檢討

在現行制度面部分，應檢討重點在於主管機關及審議委員會目前所扮演的角色問題。

主管機關扮演的角色應基於管理及輔導之立場，維持汽車客運市場秩序，提供民眾優質之運輸服務。然而，常由於民意機關之關切壓力，造成主管機關承辦人員之困擾，連路線變更或延駛等應由各區監理所依規定自行處置之案件，基於案件敏感之緣故，大多送至審議委員會審議，除造成審議委員之額外負擔，審議委員更須背負不了解地方需求之批評聲浪，使審議委員會之定位備受質疑。

審議委員會扮演的角色，在汽車客運審議委員會設置要點中即已明確訂定，主要任務在於汽車客運業申請營運路線經營、營運虧損補貼、運輸費率、運輸營運評鑑之審議，汽車客運業營運路線經營不善或其營業車輛、設備無法適應大眾運輸需要之認定，汽車客運業營運路線申請經營者之評選及其他有關營運路線、補貼、費率、評鑑等相關問題之研議。就其任務來看，應係由主管機關基於監督管理汽車客運業之職責，在業者提出涉及上述事項之申請計畫後，先由主管機關針對業者申請案件在其適用法規上提出建議，再由審議委員會就主管機關之建議內容(在不公開情況下，僅審議委員得知建議內容)邀請申請業者及相關業者或單位參與，據以判定是否合理，進而作出決議。

然而，公正及公平係維繫制度運作之兩大重要因素，在制度運作

下不應有個案或例外之產生，否則主管機關及審議委員會公正性不僅會遭受質疑，更會使整個管理制度瀕臨崩潰。主管機關應基於依法行政之職責所在，具備面對民意機關壓力之道德勇氣並作出應作之決定，而審議委員會應扮演公正裁判的角色，業者對於結果若有不服，則應依循行政程序提出申訴，不應動輒尋求民意代表施壓，才有助於維持整體汽車客運市場之秩序。

在未來法規面之檢討方面，在建立四合一管理制度之過程中，對於現行法規勢必有檢討修正之必要，以符作業所需。相關法規建議修正如下：

1. 為配合各區監理所人員針對申請新「路線需求」之案件以「汽車客運管理決策支援系統」之「路線重疊度」為初步篩選指標，建議修正「公路汽車客運路線開放申請經營實施要點」相關規定，若重疊度達50%以上之路線，則不予接受新設路線申請；若重疊度未達50%，則將該案件送請審議委員會進行「路線需求」審議。惟在「路線需求」審議中，審議委員除須針對新申請路線認定其是否符合大眾運輸需求外，更應針對其預估主要客源部分是否係爭奪現營其他鄰近路線之主要客源為審查重點，以避免現營其他鄰近路線權益受損，因而使汽車客運市場失序。
2. 為配合將權利金或補貼款、運價及評鑑納入路線經營權(現營已屆期且重新公告開放路線及新闢公告開放路線)評選過程中，建議將評選項目及權重予以調整。現行經營能力部分所佔權重三十分，係以「企業經營紀錄及形象」及「經營團隊組成」二項，各佔十五分。其中「企業經營紀錄及形象」部分，除企業經營紀錄可以用明確數據計分外，企業形象係十分主觀之因素，較無客觀評分標準。因此建議將「企業經營紀錄及形象」直接改為「公司評鑑成績」，權重提高至二十分，並將「經營團隊組成」予以取消，將

其權重十分移至財務計畫部分，同時將給分標準予以明訂。例如評鑑第一名公司(不論國道客運評鑑或公路汽車客運評鑑)均給予滿分二十分，第二及第三名其餘依序給十五分、十分，其他評鑑成績優良者，則在十分內酌情給分，無上次評鑑成績或新經營團隊則給予零分。同時，亦間接要求新進業者先加入虧損補貼路線之經營，俟獲得較佳評鑑成績後再加入「黃金路線」之路線競爭，將審議委員主觀給分之空間予以縮小。

3. 公司評鑑成績加分僅適用於一條路線之爭取，若已取得一條路線經營權，則在下次競爭路線經營權時，均給予零分計算，須俟下一次評鑑成績揭曉後，方取得加分權利；若在加分情況下，仍未取得路線經營權之公司，亦取得下一次路線經營權評選時加分之權利，直至取得路線經營權為止。為配合路線經營許可證係以五年為一期核發之依據，評鑑成績建議可保留五年(自成績公佈日起)，且最多可累積二次評鑑成績加以核計，藉此鼓勵現營公司重視評鑑成績，致力於公司管理及服務品質之改善。
4. 在財務及其他部分所佔權重十五分，現行係以「資本能力」及「其他服務」為評選指標，所佔權重分別為十分及五分。建議在加入經營能力部分之「經營團隊組成」取消所移撥之十分後，將「資本能力」改為「競標權利金或補貼款計畫」，所佔權重訂為十五分，「其他服務」改為「運價計畫」，所佔權重訂為十分，即財務計畫部分所佔權重調整為二十五分，以符實際需求。就上述經營權評選過程中建議修正之評選項目及權重對照表如表 5.7-1 所示。
5. 在現營已屆期且申請繼續經營之路線認定其是否符合大眾運輸需求上，由於該路線是否符合大眾運輸需求應取決於公司投入該路線之服務品質而定，因此建議以「路線評鑑」成績作為「過去經營實績」，再加上繼續經營計畫成績後，即成為「服務品質成績」，以其作為是否核予繼續經營權之認定標準。

表 5.7-1 建議修正之評選項目及權重對照表

調整前			調整後		
項目	細目	權重	項目	細目	權重
經營能力 (30%)	企業經營紀錄及形象	15	經營能力 (20%)	公司評鑑成績	20
	經營團隊組成	15			
營運計畫 (30%)	車輛及舒適度	10	營運計畫 (30%)	車輛及舒適度	10
	車輛相關設備	10		車輛相關設備	10
	營運服務	10		營運服務	10
路線及場站 計畫 (25%)	路線及站位規劃	10	路線及場站 計畫 (25%)	路線及站位規劃	10
	停車場規劃	10		停車場規劃	10
	車輛保修	5		車輛保修	5
財務及其他 (15%)	資本能力	10	財務計畫 (25%)	競標權利金或補貼 款計畫	15
	其他服務	5		運價計畫	10

6. 為了兼顧獲准經營者合理之投資報酬，並考量到對開放路線服務品質之維持，「公路汽車客運路線開放申請經營實施要點」第十八條規定應予以刪除。其原條文為「經核准並完成籌備之路線，自營運路線許可證效期始日起，除有經營不善、妨害公共利益或交通安全，經限期改善，逾期仍不為改善或改善無成效之情形者外，二年內不再開放同一路線受理申請經營」。由於經營不善、妨害公共利益或交通安全，經限期改善，逾期仍不為改善或改善無成效之情形，均可透過評鑑加以呈現，若依據評鑑結果施以停止路線

營運權之懲罰，則比照重新公告開放路線程序辦理，無須以此條文加以規範，此條文目前反而成為新業者申請路線之依據，使新加入業者認定二年後同一路線即可再受理經營申請，反而造成原申請業者之不利影響。

7. 現營已屆期且申請繼續經營業者針對以往之營運狀況，可能須對繼續經營計畫加以調整，而且審議委員會亦有必要針對未來五年業者調整之經營計畫，包括班次調整、要求之補貼款及票價計畫等均應有所了解。因此，建議「地區汽車客運路線繼續經營申請審議處理原則」中，「過去經營實績」成績達八十分以上，或未達五十分之業者，公路主管機關得逕予認定該業者之經營服務品質是否符合大眾運輸需要。成績在五十分以上未達八十分之業者，其繼續經營計畫應送請「公路汽車客運審議委員會」進行審議、評分之規定，予以修正為「過去經營實績」成績達八十分以上之業者，須將其繼續經營計畫送請「公路汽車客運審議委員會」備查；「過去經營實績」未達五十分之業者，則由主管機關逕予認定經營服務品質不符大眾運輸需要，得由主管機關予以公告開放。而成績在五十分以上未達八十分之業者，則維持原方式不變。

第六章 結論與建議

綜上所述，本研究建立四合一管理制度之目的係將現行同一審議委員會下各自獨立運作之審議作業制度加以整合，有效減少繁複之行政作業程序及資源之浪費，同時解決原審議制度作業上所衍生之問題，更重要的是藉此四項制度之相互配合，有效提昇我國公共汽車客運業之營運體質，強化合理競爭，以達到政府、人民及經營者多贏之目標。而路線經營權取得、補貼、運價及評鑑四合一管理制度之方式，基本精神係以現行路線經營權取得評選制度為主，同時將補貼及運價同時納入此機制中，再將評鑑結果作為路線經營權評選、現營路線繼續經營權「過去經營實績」中加減分及辦理相關獎懲之依據。

6.1 結論

一、現行制度之關聯性

現行制度下除路線經營權取得與運價、運價與評鑑彼此間無明顯之關聯性外，在路線經營權取得、補貼、運價及評鑑制度執行過程中，均有相當程度之關聯性。

二、適用營運競標制度之路線對象及條件

1. 就適用營運競標制度之路線對象而言，在競標權利金制度方面，應就該路線之營運許可證是否屆期，而得以將其公告開放為依據。其中，新闢路線依程序即應予以公告開放，故符合實施營運競標制度之路線對象；在競標補貼款制度方面，凡業者提出申請補貼之路線，均適用於實施競標補貼款制度。
2. 就適用營運競標制度之路線條件而言，在競標權利金制度方面，兼顧競標業者至少須兩家以上方符競標之精神，以及目前路線核定多為一家或二家經營之情況下，訂定競標權利金路線之基本條

件以該路線可供二家（含）以上之業者經營為營運競標之基本條件應屬合理，其原因在於該路線既能維持二家（含）以上之業者之營運，必有相當穩定的客源基礎，故適合做為營運競標制度之試辦路線。

3. 就適用營運競標制度之路線條件而言，在競標補貼款制度方面，若符合經審議委員會認定業者提出之虧損補貼款過高、二家(含)以上業者各別經營同一路線、日駛班次與載客人數比例不合理之路線、聯營路線及其他業者有意願經營等五種情形之一，均可視為符合補貼競標路線之條件。

三、競標權利金及競標補貼款制度之作業方式

1. 現營未屆期之路線應先判定該路線現營業者是否申請補貼而定，若未申請補貼，則不構成補貼競標路線之先決條件，同時，其不涉及路線經營權之重新公告開放，故不適用競標權利金方式，故其為非競標路線；若現營業者申請補貼，則由審議委員會判定該路線是否符合本研究訂定競標補貼款五個條件其中之一而定。若符合上述條件之一，則成為補貼競標路線；若否，亦成為非補貼競標路線。
2. 現營已屆期且重新公告開放路線在競標權利金作業方式上，須先由主管機關判斷該路線是否為虧損且符合申請虧損補貼之路線，若符合該條件，則將該路線歸類為營運虧損補貼路線；若不符合該條件，則再判斷該路線是否為二家(含)以上業者各別經營之路線，若符合該條件，則該路線成為競標權利金路線；若不符合該條件，則由主管機關依據原路線重新公告開放程序接受新業者之經營申請。
3. 現營已屆期且重新公告開放路線之競標權利金作業方式，係由審

議委員會視該路線營運環境、載客實績訂定競標路線權利金底價，並以二階段競標方式決定得標業者。業者在路線經營計畫書中應納入各年度預繳付之權利金及各年度欲實施之最高票價，審議委員會在第一階段評選時，以業者提出之權利金是否高於底價為取決標準，第二階段則由審議委員會以最有利標方式就各評選項目加以綜合評選。

4. 現營已屆期且重新公告開放之虧損補貼路線多為嚴重虧損，而主管機關無足夠補貼款支應，多屬現營業者在經營年限屆期後，不再申請繼續經營之情況，因此，應列為第一階段優先檢討路線，由審議委員會下設之工作小組評估是否有繼續行駛之必要性。若有必要性，則以其他運輸方式替代或成為補貼競標路線；若否，則將路線予以停駛。
5. 現營已屆期且申請繼續經營之路線，在獲准繼續經營的非虧損補貼路線部分，因不涉及路線之重新公告開放，故不適用競標權利金方式；而未獲准繼續經營的路線則成為重新公告開放路線，適用於上述現營已屆期且重新公告開放之競標權利金或補貼款之作業方式。
6. 而現營已屆期且申請繼續經營之虧損補貼路線係現營業者於路線營運許可證屆滿前提出繼續經營申請，同時提出繼續經營計畫書及要求之補貼款，惟其非屬公告開放競標路線，因此，此路線應再判斷業者提出之補貼款金額是否合乎規定，即：
 - (1) 業者提出之補貼款金額不得高於審議委員會所訂定之標準，且每年提出之補貼金額至少須低於前一年提出金額之 10% 以上。
 - (2) 該路線於現營業者上一次申請經營時並非為虧損補貼路線(即不符大眾運輸補貼辦法之虧損補貼規定)，而於申請繼續經營當年如符合申請虧損補貼條件者，不得要求補貼款。

若現營已屆期且申請繼續經營之虧損補貼路線業者提出之補貼款金額不合乎規定，則將該路線列為現營已屆期且重新公告開放之補貼競標路線，並依其規定辦理相關作業；若業者提出之補貼款金額合乎規定，則由審議委員會審核其繼續經營計畫書，若符合認定大眾運輸需要，則核予繼續經營權五年，並由政府依規定撥付繼續經營業者承諾之補貼款；若不符合大眾運輸需要，則將該路線列為現營已屆期且公告開放之補貼競標路線，並依其規定辦理相關作業。

7. 新闢公告開放路線之競標權利金作業方式，係先判斷該新闢路線是否為政府規劃且為培養大眾運輸人口之路線，若係政府規劃路線，則可將該路線權利金訂為零，或視情況由政府給予營運虧損補貼；若非政府規劃路線，則須由提出路線需求申請之業者提出需求申請計畫書，再由審議委員會認定該路線是否有大眾運輸需要，若經認定有大眾運輸需要，則由主管機關公告開放申請，由申請業者提出經營計畫書及承諾之權利金。由於新闢公告開放路線無以往之營運資料，因此，不予訂定底價。而係將權利金納入評選項目中，並由審議委員會以最有利標方式綜合評選。
8. 新闢公告開放之補貼競標路線係政府為培養大眾運輸人口所規劃之路線，由業者自行規劃申請之路線不列入補貼考量。此路線在公告開放競標時，應由主管機關將規劃路線起訖點、旅次需求等相關招標資料公告後開放申請，由業者自行評估相關資料後，提送申請經營計畫書及要求之補貼款金額，再由審議委員會以最有利標方式綜合評選並評定優先順序，再由主管機關依序與業者議價議約，並核予得標業者五年經營權，同時依約核撥補貼款。

四、路線經營權取得之因應方式及策略

1. 在需求申請的認定方面，建議以本所正在建置之「汽車客運管理

決策支援系統」為基礎，在路線資料庫中利用「路線重疊度」為篩選指標，篩選出與申請案件相似的路線。

2. 在落實評鑑制度方面，應在評選項目中將其加減分方式予以明確界定，同時建議新申請業者應先從爭取虧損補貼路線之經營做起，俟建立起優良評鑑成績後，再爭取一般路線甚或黃金路線之經營較為有利。
3. 在違規業者仍然存在方面，目前違規業者之存在確實為營運競標制度執行之最大阻礙，同時也擾亂合法之汽車客運市場，影響合法經營業者之經營及生存，亦為業者詬病之最嚴重之因素。建議改善方式應以「輔導取締並重」為其方針。
4. 在輔導方面：
 - (1) 藉由「觀光客倍增計畫」重新為國內遊覽車尋找定位。
 - (2) 應對於遊覽車牌照之發放加以管制。
 - (3) 對於比例明顯過高之靠行行為應研擬對策予以逐步降低。
 - (4) 主動促成遊覽車業者、飯店業者、遊樂區業者及旅行社業者之異業結合，以優勢行銷之價格因素使觀光客有意願加以使用，同時再針對旅行社及飯店業者自用大客車比例過高的情況加以限制。
5. 在取締方面
 - (1) 檢討目前取締違規遊覽車後，實際移送而判決罰鍰或吊扣牌照等處分比例不高之現況。
 - (2) 建立一套遊覽車載客包租之標準程序，委由遊覽車汽車客運商業同業公會自行辦理加以認定。
 - (3) 配合制度之實施，修改遊覽車取締違規認定方式之規定。

五、補貼審議之因應的方式及策略

1. 在補貼財源之永續性方面，「發展大眾運輸條例」已頒佈實施，可作為未來發展大眾運輸之各項作業及措施（尤其是補貼經費之編列）之法源依據。如能順利設置「大眾運輸發展基金」，並協調相關部會修訂相關法令以廣闢財源（如空污費、停車場作業基金），將更易推行補貼措施。
2. 在合理成本之認定方面，建立營運競標制度方式係屬較佳之解決方式，即無須由審議委員會決定合理成本，而由參予補貼競標之業者自行依其實際成本及預估營收估算要求政府補貼之補貼款額度，審議委員會僅須就其估算內容是否合理及經營計畫書內容以最有利標方式綜合評選，由主管機關依序與得標業者議價議約。

六、運價審議之因應的方式及策略

1. 在成本加成法易生爭議方面，在未超過基本運價上限所核算票價情況下，應給予大眾運輸事業更彈性之定價策略，惟為避免汽車客運業惡性競爭，建議仍應在汽車運輸業客貨運運價準則中對於票價下限予以適度規範。
2. 在載客人數缺乏公信力方面，應積極加速非接觸式 IC 卡之建置及使用，在鼓勵使用非接觸式 IC 卡之同時，必要時得要求受補助之對象須持非接觸式 IC 卡乘車才得享有補助之優惠，以獲取正確之義務性優待票人數資料。
3. 在未考慮乘客之價格需求彈性及缺乏前瞻性、全省統一費率未屬公平合理以及現行費率兩年檢討一次緩不濟急方面，建議在公路汽車客運業(含國道汽車客運)採取解除運價管制策略，由業者自行決定定價策略，惟其定價策略會在業者取得路線經營權或競標補貼款時，由審議委員會綜合評選是否合理。惟主管機關須特別針

對無其他競爭運具之營運路線加以注意，避免該路線因無其他競爭業者而導致運價過高之情況，必要時得核准由二家(含)以上業者經營方式加以因應。

七、評鑑審議之因應的方式及策略

1. 在評鑑項目之設計方面，建議應分為公司評鑑及路線評鑑兩部分。公司評鑑項目應以公司管理制度及服務績效並重為設計方式，而路線評鑑項目則應以與乘客感受之服務品質項目為主。
2. 在評鑑作業辦理時間方面，建議比照台北市辦理聯營公車路線營運評鑑作法，委託公正團體辦理，亦可納入各區監理所不定期考核之結果，將其總和成績納入年終評鑑依據。
3. 在評鑑結果的獎懲方面，建議公司評鑑結果可作為路線經營權取得加減分標準的依據，同時將路線評鑑分為一般路線評鑑及營運虧損路線評鑑，一般路線評鑑亦作為路線經營權取得加減分標準的依據，而營運虧損路線評鑑則作為路線經營權取得加減分標準及實質獎勵依據。同時應針對虧損補貼路線另外增訂「營運改善指標」，例如以「載客成長率」為指標。

八、四合一管理制度之作業方式

1. 在四合一管理制度中，符合現營未屆期條件之路線：
 - (1) 在路線經營權取得部分，因其路線經營許可證並未屆期，因此，在路線經營權取得部分不予以處理。
 - (2) 在補貼部分，則應先判定該路線現營業者是否申請補貼而定，若未申請補貼，則不構成補貼競標路線之先決條件，同時，其不涉及路線經營權之重新公告開放，故不適用競標權利金方式，故其為非競標路線；若現營業者申請補貼，則由審議委員會判定該路線是否符合本研究訂定競標補貼款五個條件其中之

一而定。

- (3) 在運價部分，在運價管制鬆綁情形下，在公路汽車客運(包括國道汽車客運)現營未屆期路線方面，現營業者仍應維持以運價公式所訂定之基本運價上限訂定票價之方式；市區汽車客運業現營業者仍維持由各縣市政府核定或調整票價之方式。
- (4) 在評鑑部分，建議就現營未屆期之路線分為公司評鑑及路線評鑑兩部分。公司評鑑部分以主管機關所著重之管理及服務指標並重方式辦理，評鑑結果可作為公司取得路線經營權審議制度中加減分標準的依據，同時給予適當獎勵。

2. 符合現營已屆期且重新公告開放之路線：

- (1) 以營運競標方式辦理招標程序，並將補貼及運價均納入評選項目中。
- (2) 申請經營客運路線之經營計畫書除原招標程序所規定應說明之內容外，在財務計畫部分應另外說明各年度應繳交(或要求補貼)之權利金(或補貼款)以及各年度欲實施之最高票價。
- (3) 審議委員會以二階段最有利標方式綜合評選，依序評選出得標業者，再由主管機關依序與其議價議約。
- (4) 各年度應繳交(或要求補貼)之權利金(或補貼款)及各年度欲實施之最高票價均應列為評選之重要項目之一。
- (5) 評鑑成績亦應比照現營未屆期路線方式納入審議評選項目中加減分之依據。

3. 符合現營已屆期且申請繼續經營路線：

- (1) 依據「地區汽車客運路線繼續經營申請審議處理原則」規定審視業者「過去經營實績」或「服務品質成績」是否合乎規定。

- (2) 若經審議委員會認定「過去經營實績」或「服務品質成績」未符合規定者，則將該路線列為現營已屆期且公告開放路線，並依其規定辦理相關作業。
- (3) 繼續經營計畫書內容除比照現營未屆期路線(含各年度要求之補貼款及訂定之最高票價)外，非虧損補貼路線依原繼續經營相關規定辦理；若為虧損且符合補貼條件之路線則必須符合下列條件：
- a. 業者提出之補貼款金額不得高於審議委員會所訂定之標準，且每年提出之補貼金額至少須低於前一年提出金額之 10% 以上。
 - b. 該路線於現營業者上一次申請經營時並非為虧損補貼路線(即不符大眾運輸補貼辦法之虧損補貼規定)，而於申請繼續經營當年如符合申請虧損補貼條件者，不得要求補貼款。
4. 新闢公告開放路線，其中在政府規劃路線部分，在公告開放競標時，應由主管機關將規劃路線起訖點、旅次需求等相關招標資料公告後開放申請，其中該路線若係為培養大眾運輸人口而規劃，於公告時應註明該路線是否提供虧損補貼款或競標權利金為零，由業者自行評估相關資料後，提送申請經營計畫書及要求之補貼款金額與各年度欲實施之最高之票價，再由審議委員會以最有利標方式綜合評選並評定優先順序，最後由主管機關依序與業者議價議約，並核予得標業者五年經營權，同時依約核撥補貼款。業者自行提出之新闢路線則不提供補貼款補貼，係由業者自行評估相關資料後，提送申請經營計畫書及競標之權利金，比照上述方式辦理評選事宜。至於評鑑方式，則比照現營未屆期路線方式辦理。

6.2 建議

基於上述結論，為將來推動路線經營權取得、補貼、運價及評鑑四合一管理制度之需要，在主管機關相關行政作業及法規上須作如下之調整：

1. 為配合各區監理所人員針對申請新「路線需求」之案件以「汽車客運管理決策支援系統」之「路線重疊度」為初步篩選指標，建議修正「公路汽車客運路線開放申請經營實施要點」相關規定。審議委員除須針對新申請路線認定其是否符合大眾運輸需求外，更應針對其預估主要客源部分是否係爭奪現營其他鄰近路線之主要客源為審查重點，以避免現營其他鄰近路線權益受損，因而使汽車客運市場失序。
2. 為配合將權利金或補貼款、運價及評鑑納入路線經營權評選過程中，建議將評選項目及權重予以調整。其方式主要鼓勵新進業者先加入虧損補貼路線之經營，俟獲得較佳評鑑成績後再加入「黃金路線」之路線競爭，同時，將審議委員主觀給分之空間予以縮小。
3. 為配合路線經營許可證係以五年為一期核發之依據，評鑑成績建議可保留五年(自成績公佈日起)，且最多可累積二次評鑑成績加以核計，藉此鼓勵現營公司重視評鑑成績，致力於公司管理及服務品質之改善。
4. 在現營已屆期且申請繼續經營之路線認定其是否符合大眾運輸需求上，建議以「路線評鑑」成績作為「過去經營實績」，再加上繼續經營計畫成績後，即成為「服務品質成績」，以其作為是否核予繼續經營權之認定標準。
5. 為了兼顧獲准經營者合理之投資報酬，並考量到對開放路線服務

品質之維持，「公路汽車客運路線開放申請經營實施要點」第十八條規定應予以刪除。

6. 建議「地區汽車客運路線繼續經營申請審議處理原則」中，是否提送繼續經營計畫之規定，予以修正為「過去經營實績」未達五十分之業者，則由主管機關逕予認定經營服務品質不符大眾運輸需要，得由主管機關予以公告開放。而成績在五十分以上未達八十分之業者，則維持原方式不變。

參考文獻

1. 九福科技顧問股份有限公司，「汽車客運管理決策支援系統發展之研究-大眾運輸營運評鑑之應用」，交通部運輸研究所合作研究計畫，民國 91 年 3 月。
2. 成功大學交通管理科學研究所，「大眾運輸營運評鑑辦法」，交通部運輸研究所委託研究計畫，民國 80 年 6 月。
3. 交通部運輸研究所，「公鐵路客運運價之研究」，民國 76 年 11 月。
4. 交通部運輸研究所，「中山高速公路客運經營權之開放」，民國 80 年 9 月。
5. 交通部運輸研究所，「汽車客運路線開放競標之初步研究」，民國 83 年 8 月。
6. 交通部運輸研究所，「汽車客運業統一會計科目」，民國 86 年 2 月。
7. 交通部運輸研究所，「公路汽車客運運價準則之檢討研究」，民國 87 年 2 月。
8. 交通部運輸研究所，「八十六年度大眾運輸補貼計畫之執行評估」，民國 87 年 3 月。
9. 交通部運輸研究所，「大眾運輸營運評鑑辦法」試辦計畫，民國 87 年 7 月。
10. 交通部運輸研究所，「汽車客運管理業務及決策支援系統講習會」，民國 90 年 6 月。
11. 交通部運輸研究所，「促進大眾運輸發展方案觀摩研習會」，民國 90 年 11 月。
12. 育傑企業管理顧問公司，「台灣地區公路汽車客運業財務與費率之研究」，交通部運輸研究所委託研究計畫，民國 75 年 6 月。
13. 國立交通大學運輸研究中心，「台北市聯營公車營運服務指標評鑑」八十八年度第二期評鑑，台北市政府交通局委託研究計畫，民國 88 年 6 月。
14. 國立交通大學運輸研究中心，「國道客運路線開放之效益評估暨審議作業檢討改善之研究」，交通部運輸研究所合作研究計畫，民國 89 年 12 月。
15. 國立交通大學運輸工程與管理學系，「台北市聯營公車營運服務指標評鑑」九十年第一期評鑑，台北市政府交通局委託研究計畫，民國 90 年 8 月。
16. 國立成功大學管理學院，「公路客運競標釋出路線營運績效及課題研討會」，民國 91 年 1 月。
17. 趙金龍，「公車績效指標分層與篩選之研究：兼論其應用於台北市聯營公車之評鑑制度」，交通大學土木工程研究所碩士論文，民國 84 年 6 月。

18. Wayne K. Talley, "Contracting out and Cost Economics for Public Transit Firm", *Transportation Quarterly*, vol. 45, No.3 July 1991.
19. M. Wright, P. Dobson, S. Thompson, K. Robbie, "How Well Does Privatisation Achieve Government Objectives ? The Bus Buy-Outs", *International Journal of Transport Economics*, vol. 1, No.3, October 1992.
20. Berechman, Joseph, "Public Transit Economics and Deregulation Policy," North-Holland : Elsevier Science Publishers, 1993.
21. Viscusi, W.K., Vernon, J.M. and Harrington, Jr. J.E., "Economics of Regulation and Antitrust," Chapter 16, London : The MIT Press, 1998.

附錄一 簡報資料

公共汽車客運業路線經營權取得、 補貼、運價及評鑑制度整合之研究

簡 報

交 通 部 運 輸 研 究 所

中 華 民 國 九 十 一 年 十 二 月

內容大綱

壹、緒論

貳、文獻回顧

參、路線經營權取得、補貼、運價及評鑑制度之探討

肆、營運競標制度之建立

伍、四合一管理制度之建立

陸、結論與建議

壹、緒論

一、研究緣起與目的

研究緣起：

本案係依交通部於九十年六月假圓山飯店召開之「全國交通會議」中，部長指示之結論事項辦理。

壹、緒論

研究目的：

- 一、比照交叉補貼的方式，同時將路線經營權審議與補貼制度結合，建立一套完善之營運競標制度，以競標方式將黃金路線競標所得之權利金做為政府補助服務性路線虧損之財源，以營造公平合理的經營環境。
- 二、針對目前路線經營權取得、補貼、運價及評鑑作業作一檢討，同時探討彼此之間的關聯性，並且進一步建構路線經營權取得、補貼、運價及評鑑制度整合之方式。

壹、緒論

二、研究範圍與內容

研究範圍：國內公共汽車客運業

研究內容：

- (一)蒐集並評析相關文獻資料。
- (二)現行路線經營權取得、補貼、運價及評鑑作業之檢討。
- (三)探討公共汽車客運業路線經營權取得、補貼、運價及評鑑制度整合之方式。
- (四)路線開放營運競標制度之規劃。

壹、緒論

三、研究方法

(一) 文獻評析

(二) 主管機關及業界訪談

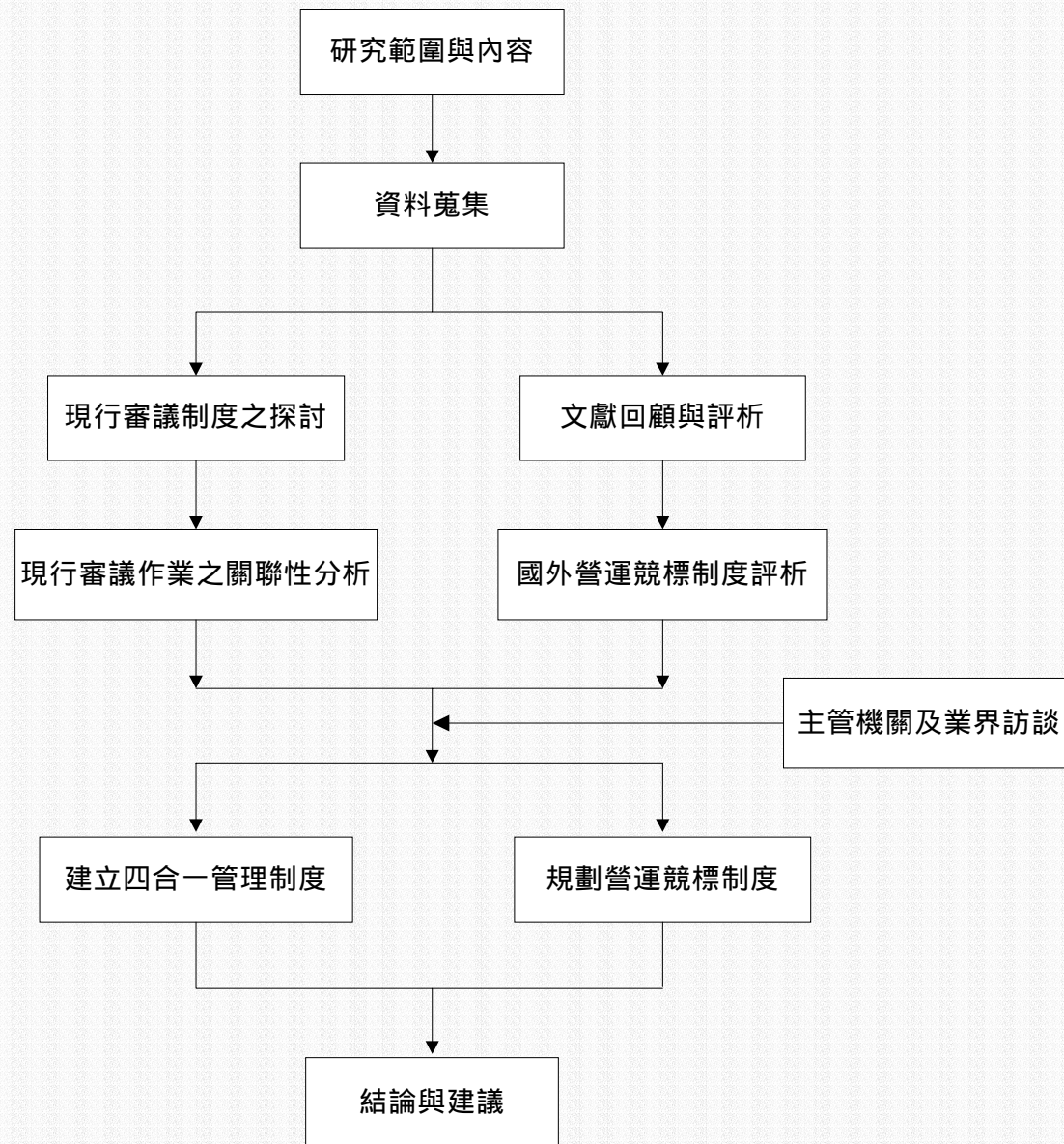


圖1.4-1研究流程圖

貳、文獻回顧

一、路線經營權審議制度相關文獻

(一)「國道客運路線開放之效益評估暨審議作業」(89年)

- 1.對於國道開放政策及審議相關作業方面認為應採取完全解除管制。
- 2.審議制度仍有存在的必要，但仍應該針對目前審議制度若干爭議，做出檢討修正，如需求申請之認定是否嚴謹、經營申請之評選方式是否公平透明、經營計畫書內容之要求是否周詳、審議委員會之組成是否適宜、五年營運許可期限是否適當以及經營許可期限屆滿如何接續等相關問題。

貳、文獻回顧

一、路線經營權審議制度相關文獻

(二)「促進大眾運輸發展方案觀摩研習會」(90年)

- 1.交通部路政司張舜清技正亦指出國道客運路線開放以來，所建立客運路線審議制度之客觀性與權威性，已為各級公路主管機關辦理類似申請案件樹立良好模式，惟仍存在幾項重要課題有賴進一步努力，包括運輸市場需求如何加以認定、提案通過需求申請者應否給予加分鼓勵、現行五年經營許可年限是否足夠等問題。
- 2.凌瑞賢教授亦提出以競標制度開放路線經營權的構想。

貳、文獻回顧

二、補貼審議制度相關文獻

(一)「八十六年度大眾運輸補貼計畫之執行評估」

依據八十六年度大眾運輸補貼計畫之執行情形與結果，分別針對「適用範圍與對象」、「補貼路線之門檻限制」、「申請審核作業」、「補貼優先順序」、「補貼計算公式」、「撥款程序及補貼經費來源」、「補貼經費用途」及「補貼計畫執行之管理及查核」上提出目前存在之問題及相關改善建議。

貳、文獻回顧

二、補貼審議制度相關文獻

(一)「八十六年度大眾運輸補貼計畫之執行評估」

重要結論包括：

- (1)基於偏遠地區大眾運輸基本民行需求之維持，服務路線之營運虧損補貼計畫確有存在之必要。
- (2)補貼計畫的實施，減緩業者因成本上漲所面臨之票價調漲壓力。
- (3)部分偏遠及離島路線因虧損嚴重，業者原已無意願繼續經營，惟經由本次補貼計畫之營運虧損補貼，使此些路線得以繼續維持營運。
- (4)補貼計畫實施使台汽公司釋出之虧損路線得以順利由民營業者接駛，不致影響民眾行的權益，而台汽公司組織變革計畫亦得以順利推動。
- (5)對於補貼計畫所得之補貼款項，部分業者將其用於購置新車、改善車輛及場站營運設施等，亦有助於服務品質的提昇。

貳、文獻回顧

三、運價審議制度相關文獻(1/6)

(一)「改善都市公車營運管理之研究(五)台北都會區公車財務之研究中」(民74年)

- 1.透過五力(安定力、活動力、收益力、生產力、成長力)之分析方法，了解台北市公車業者財務結構之問題所在，並發現公車費率計算公式及訂定基礎不盡合理，且票證與收費制度複雜。
- 2.針對票證問題建議具體改善辦法，比較票證制度修改後之成本節省，並且為整體財務問題擬定改善之短程與長程方案及實施之時程。

貳、文獻回顧

三、運價審議制度相關文獻(2/6)

(二)「公鐵路客運運價之研究」(民76年)

1. 從經濟理論觀點，針對運輸費率之制訂作概括性的分析，並討論現行之費率管制政策與實務。
2. 在既定的管制政策下，確定適當的定價水準與結構，同時研擬合理的定價實施策略，尤其對公鐵路運輸需求之彈性加以探討與計算，以供日後調整運價時預測乘載變動之參考。

貳、文獻回顧

三、運價審議制度相關文獻(3/6)

(三)「內陸運輸費率平衡政策之研究」(民77年)

1. 以數據包絡分析法建立有效經營下的生產函數，並與需求函數共同決定公鐵路之邊際成本費率、平均成本費率、次佳費率及寡佔的Cournot模式競爭下之費率。
2. 以社會福利最大的政策原則，討論各種定價方式的利弊及實行上的困難，並以台灣地區公鐵路高級車種之需求與成本資料實際估算業者在最有效率情形下之票價、產量及利潤，最後提出現行費率與加入退出管制之檢討。

貳、文獻回顧

三、運價審議制度相關文獻(4/6)

(四)「公路汽車客運運價準則之檢討研究」(民87年)

建議以「營業毛利率法」取代現行之「平均成本加成法」訂定公路汽車客運業之基本運價，並分別研擬基本運價公式、分區差別定價公式，以及特殊服務路線之差別定價公式。

貳、文獻回顧

三、運價審議制度相關文獻(5/6)

(五) 「最適公車費率之探討」-廖惠珠、朱雲鵬(民84年)

該研究試圖引進外部效益，並併入需求面的考慮，而以社會最大福利觀點來考量最適公車費率之制定，並由比較靜態分析，求得各外生變數對最適費率的影響。

貳、文獻回顧

三、運價審議制度相關文獻(6/6)

(六)「公車外部效益與費率之最佳化研究」-盧曉櫻(民85年)

- 1.以公車與私用小客車市場為系統，建立系統之費率與服務水準分析模式，考量外部效益下分析在不同目標之公車最適費率與服務水準。
- 2.以最適費率與現行費率進行評估比較，並分析公車專用道相關改善策略之影響。

貳、文獻回顧

四、評鑑制度相關文獻(1/3)

(一)「鼓勵大眾運輸發展辦法之研究(一)大眾運輸營運評鑑辦法」(民80年)

考慮法令依據及大眾運輸業之營運特性，並參考國內外相關情形以擬定「大眾運輸營運評鑑辦法(草案)」，以客觀評估大眾運輸業之營運狀況及服務水準，提供主管機關作為考核及獎懲之參考依據。

貳、文獻回顧

四、評鑑制度相關文獻(2/3)

(二)「大眾運輸營運評鑑辦法試辦計畫」(民87年)

1. 遴選台北市公車處、首都客運公司、新竹客運公司、高雄客運公司、花蓮客運公司及金門縣浯江輪渡公司參與試辦評鑑工作，依據試辦結果，「大眾運輸營運評鑑辦法(草案)」所訂定之作業規範，僅需作小幅修正即可，在執行上並無太大困難。
2. 建議應將評鑑指標區隔為兩類：(1)必要性指標，各地方政府辦理評鑑時皆應列為指標；(2)選擇性指標，各地方政府可因地制宜，彈性選取。

貳、文獻回顧

四、評鑑制度相關文獻(3/3)

(三)「公車績效指標分層與篩選之研究：兼論其應用於台北市聯營公車之評鑑制度」(民84年)

透過系統性的指標彙整、分層以及三階段的篩選程序，提出一套互斥、周延又能滿足不同目的的指標，共計有服務(使用者)指標16個、營運指標13個及主管機關指標8個。

貳、文獻回顧

五、國外營運競標制度評析

- (一) 1984年美國大眾運輸運輸管理局(Urban Mass Transportation Administration, UMTA)逐漸體認到可利用競爭來發揮大眾運輸服務之最大效益，遂由以往默許公營大眾運輸部門獨佔提供大眾運輸服務的策略，而代之以由私人公司與(或)公營組織透過競爭獲取大眾運輸服務機會之作法，乃公佈鼓勵地方大眾運輸部門利用此種策略的正面政策。

貳、文獻回顧

表2.5-1 美國大眾運輸服務以契約方式提供服務統計表

	全部為契約化服務		部分為契約化服務		沒有契約化服務		合計
	數量	百分比	數量	百分比	數量	百分比	
大眾運輸局	33	12.9%	52	20.4%	170	66.7%	255
都市 (市政府)	125	30.5%	24	5.4%	263	64.1%	410
郡 (地方政府)	23	20.7%	14	12.6%	74	66.7%	111
其他	18	37.5%	3	6.3%	278	56.3%	48
合計	199	24.2%	91	11.0%	534	64.8%	824

貳、文獻回顧

五、國外營運競標制度評析

(二)英國在1930年以來，對於地區性公車路線之營運權只授於單一營運業者，為配合經濟潮流自由競爭起見，及配合公營的倫敦公車公司推動民營化目標，於1984年透過倫敦區域運輸法案(London Regional Transport Act)賦予倫敦運輸局(London Transport, LT)重新規劃公車路網，並對路線實施競標方式，以減少對業者補貼。

貳、文獻回顧

表2.5-3 歐美地區各大都市實施競標制度後之成果

都市	實施期間	實施路線比例	總成本	服務里程	車公里成本	每年車公里成本
紐西蘭Auckland	1990-96	100%	-21.2%	16.5%	-33.5%	-7.6%
美國Denver	1988-95	25%	3.0%	25.6%	-18.0%	-2.8%
美國Indianapolis	1994.96	70%	8.5%	38.4%	-25.9%	-13.9%
丹麥Copenhagen	1989-96	56%	-18.5%	5.0%	-22.3%	-3.5%
美國Las Vegas	1993.94	100%	135.0%	243.0%	-33.3%	-33.3%
英國London	1985.96	57%	-30.0%	28.7%	-45.7%	-5.4%
美國San Diego	1979-96	37%	2.7%	46.6%	-30.0%	-2.1%
瑞典Stockholm	1992.95	59%	-18.5%	2.8%	-20.3%	-7.3%

參、路線經營權取得、補貼、運價及評鑑制度之探討

(一) 路線經營權審議作業制度

就公路汽車客運業而言，依據「公路汽車客運路線開放申請經營實施要點」規定，審議業務包括「需求申請」與「經營申請」兩個階段，亦即公路汽車客運路線必須先經「需求申請」，審核客運市場供需狀況，確定路線開放後，再受理「經營申請」，讓有意經營者參加評選。

參、路線經營權取得、補貼、運價及評鑑制度之探討

其申請條件及程序如下所示：

- 1.需求申請
- 2.需求申請審議
- 3.通過「需求申請」後，公告受理申請經營
- 4.提出經營申請
- 5.辦理評選作業
- 6.核准籌辦許可
- 7.接續經營

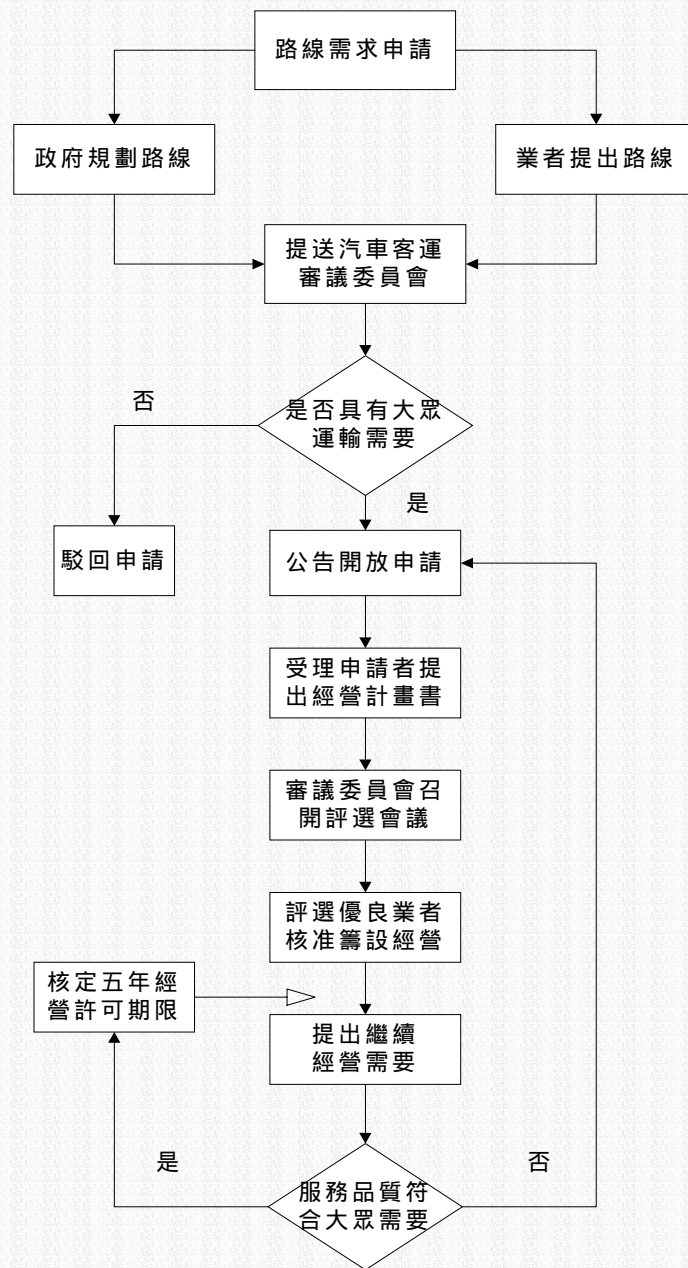


圖3.1-1 公路汽車客運路線申請及作業程序

參、路線經營權取得、補貼、運價及 評鑑制度之探討

(二)補貼審議作業制度

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，於八十四年八月二十三日訂頒「促進大眾運輸發展方案」，交通部並於八十七年二月四日訂定「大眾運輸補貼辦法」作為辦理補貼作業之法源依據。其中公路汽車客運業部分，由交通部公路總局統籌辦理；市區客運部分，則由各縣市政府自行辦理。

參、路線經營權取得、補貼、運價及 評鑑制度之探討

補貼作業執行政序如下：

- 1.修訂當年度補貼審議作業規定與執行管理要點
- 2.業者提報補貼計畫
- 3.補貼初審工作小組分區審查
- 4.審議委員會審議
- 5.業者執行補貼計畫
- 6.補貼路線查核工作
- 7.核撥補貼款

參、路線經營權取得、補貼、運價及 評鑑制度之探討

(三)運價審議作業制度

依據公路法第四十二條規定，「汽車運輸業之客、貨運運價，由汽車運輸業同業公會暨相關之工會按汽車運輸業客、貨運價準則共同擬訂，報請該管公路主管機關核定，非經核准，不得調整。前項準則，由交通部定之」。

參、路線經營權取得、補貼、運價及評鑑制度之探討

(三)運價審議作業制度

在運價調整的程序方面，其中在公路汽車客運業(含國道汽車客運)部分，係由公共汽車運輸商業同業公會暨相關之工會按汽車運輸業客、貨運價準則共同擬訂後，報請交通部核定。而為求審議結果公正客觀起見，係由審議委員會審議同業公會暨相關之工會所申請調整之運價；在市區汽車客運業部分，則分別由各地公共汽車運輸商業同業公會暨相關之工會按汽車運輸業客、貨運價準則共同擬訂後，報請各地縣市政府核定。

參、路線經營權取得、補貼、運價及 評鑑制度之探討

(四)評鑑作業制度

「發展大眾運輸條例」已於九十一年六月十九日公布實施，其第七條規定「主管機關對大眾運輸之營運及服務應定期辦理評鑑；其評鑑對象、方式、項目與標準、成績評定、成果運用、公告程序及獎勵基準等事項之辦法，由中央主管機關定之。」

參、路線經營權取得、補貼、運價及評鑑制度之探討

在國道客運方面，交通部依據公路法第四十七條、汽車運輸業管理規則第二十條規定、八十八年九月十八日交路八十八字第 四六一一二號函，暨八十八年十二月十七日第九四九次交通部部務會報部長指示，開始辦理國道客運路線營運評鑑暨視導作業計畫，冀望藉由公正、公開之營運評鑑暨視導作業，客觀評量經營國道之公路汽車運輸業營運服務之現況與績效，以供客運業者營運改善及提昇服務品質之參考，並作為主管機關監督管理、獎懲與路線許可接續經營審議及開放之依據。

參、路線經營權取得、補貼、運價及評鑑制度之探討

國道客運評鑑暨視導項目包括：

1. 實地查訪：包括場站設施、車輛保養、乘車資訊、消防設施、車隊環保品質、準點性、行駛路線及停站遵循、行車人員服務態度、無障礙設施及肇事紀錄。
2. 書面審查：包括車輛汰舊換新計劃、行車肇事紀錄、車輛排放黑煙取締情形、財務收支狀況情形、員工服務訓練情況、申訴案之處理及業者自評等。
3. 乘客滿意度調查(視需要辦理)。

參、路線經營權取得、補貼、運價及 評鑑制度之探討

在一般公路汽車客運業方面，則係依據「台灣省交通處公路局督導各公民營客運公司加強便民改善營運服務要點」規定，研訂服務指標及考核評比獎懲辦法，定期抽查督導各公民營客運公司營運服務之狀況，據以監督其改善營運績效，提升服務品質，便利民行。各區監理所對本案執行，指派專人負責，並以專案、專冊方式辦理，以備督考時，列為督考評比之依據。

參、路線經營權取得、補貼、運價及評鑑制度之探討

其實施方式分為：

- 1.營運狀況督導：各區監理所(站)應定期派員對轄區內各公民營客運公司營運狀況等實施稽查督考，應最少每三個月督考一次。
- 2.問卷調查：各區監理所(站)應定期對轄區內各公民營客運公司之服務狀況作問卷調查，應每六個月辦理一次，每一公司調查二站(線)以上(視該公司規模酌予增減站數)。
- 3.綜合考評：各區監理所(站)實施營運服務督導及辦理問卷調查所得結果，應每六個月彙整一次，並作成綜合考評報告，作為督考各該公民營客運公司營運之依據。

參、路線經營權取得、補貼、運價及評鑑制度之探討

在市區汽車客運業方面，目前僅有台北市聯營公車評鑑制度較具參考性，而台北縣轄市區公車近來亦比照台北市聯營公車評鑑制度訂定適合縣轄市區公車之評鑑制度。

就台北市聯營公車評鑑制度而言，依據「台北市聯營公車營運服務獎懲作業要點」規定，評鑑成績係作為聯營公車營運服務獎懲依據之一，其營運服務評鑑指標，分為車輛及站場績效指標、量化之乘客服務水準指標、質化之乘客服務水準指標及配合台北市交通局重要措施指標四項。

參、路線經營權取得、補貼、運價及評鑑制度之探討

以九十年度的第一期評鑑報告為例，其評鑑指標分成四類：

1. 「車輛及場站績效指標」：包括車齡比率指標、場站空間指標。
2. 「量化之乘客服務水準指標」：包括發車準點性指標、過站不停比率指標、公車資訊服務設施指標、環保品質指標、行車肇事率指標。
3. 「質化之乘客服務水準指標」：駕駛員服務態度與儀容指標、駕駛平穩性指標、舒適與噪音指標、駕駛員遵循路線指標、駕駛員行車中吸煙、吃檳榔、拒載老人及身心障礙者指標。
4. 「配合交通局重要措施服務指標」：包括行車安全與管理指標、行車稽查服務指標、重大違規指標。綜合以上四類，合計共十六項指標。

參、路線經營權取得、補貼、運價及評鑑制度之探討

(五) 路線經營權取得、補貼、運價及評鑑制度之關聯性分析

就現行制度而言，除路線經營權取得與運價、運價與評鑑間無明顯之關聯性外，在路線經營權取得、補貼、運價及評鑑制度執行過程中，或多或少產生相當程度之關聯性。

肆、營運競標制度之建立

(一)適用營運競標制度之路線對象

在競標權利金制度方面，應就該路線之營運許可證是否屆期，而得以將其公告開放為依據。其中，新闢路線依程序即應予以公告開放，故符合實施營運競標制度之路線對象依據；在競標補貼款制度方面，凡業者提出申請補貼之路線，均適用於實施競標補貼款制度。

肆、營運競標制度之建立

(二)適用營運競標制度之路線條件

在競標權利金制度方面，在兼顧競標業者至少須兩家以上方符競標之精神，以及目前路線核定多為一家或二家經營之情況下，訂定競標權利金路線之基本條件以該路線可供二家(含)以上之業者經營為營運競標之基本條件應屬合理，其原因在於該路線既能維持二家(含)以上之業者之營運，必有相當穩定的客源基礎，故適合做為營運競標制度之試辦路線。

肆、營運競標制度之建立

(二)適用營運競標制度之路線條件

在競標補貼款制度方面，若符合經審議委員會認定業者提出之虧損補貼款過高、二家(含)以上業者各別經營同一路線、日駛班次與載客人數比例不合理之路線、聯營路線及其他業者有意願經營等五種情形之一，均可視為符合補貼競標路線之條件。

肆、營運競標制度之建立

(三) 競標權利金及競標補貼款制度之作業方式

1. 現營未屆期之路線

- (1) 應先判定該路線現營業者是否申請補貼。
- (2) 若未申請補貼-非競標路線。
- (3) 若申請補貼-由審議委員會判定該路線是否符合本研究訂定競標補貼款五個條件其中之一而定。
- (4) 若符合上述條件之一-補貼競標路線；若否，即為非補貼競標路線。

肆、營運競標制度之建立

(三) 競標權利金及競標補貼款制度之作業方式

2. 現營已屆期且重新公告開放路線競標權利金作業方式

- (1) 先由主管機關判斷該路線是否為虧損且符合申請虧損補貼之路線。
- (2) 若符合該條件-營運虧損補貼路線。
- (3) 若不符合該條件，則再判斷該路線是否為二家(含)以上業者各別經營之路線。
- (4) 若符合該條件-競標權利金路線；若不符合該條件，則由主管機關依據原路線重新公告開放程序接受新業者之經營申請。

肆、營運競標制度之建立

(三) 競標權利金及競標補貼款制度之作業方式

- (5) 由審議委員會視該路線營運環境、載客實績訂定競標路線權利金底價，並以二階段競標方式決定得標業者。
- (6) 業者在路線經營計畫書中應納入各年度預繳付之權利金及各年度欲實施之最高票價。
- (7) 審議委員會在第一階段評選時，以業者提出之權利金是否高於底價為取決標準，第二階段則由審議委員會以最有利標方式就各評選項目加以綜合評選。

肆、營運競標制度之建立

(三) 競標權利金及競標補貼款制度之作業方式

3. 現營已屆期且重新公告開放之虧損補貼路線

- (1) 多為嚴重虧損，而主管機關無足夠補貼款支應，多屬現營業者在經營年限屆期後，不再申請繼續經營之情況。
- (2) 應列為第一階段優先檢討路線，由審議委員會下設之工作小組評估是否有繼續行駛之必要性。
- (3) 若有必要性，則以其他運輸方式替代或成為補貼競標路線；若否，則將路線予以停駛。

肆、營運競標制度之建立

(三) 競標權利金及競標補貼款制度之作業方式

4. 現營已屆期且申請繼續經營之路線

- (1) 在獲准繼續經營的非虧損補貼路線部分，因不涉及路線之重新公告開放，故不適用競標權利金方式。
- (2) 未獲准繼續經營的路線則成為重新公告開放路線，適用於上述現營已屆期且重新公告開放之競標權利金或補貼款之作業方式。

肆、營運競標制度之建立

(三) 競標權利金及競標補貼款制度之作業方式

5. 現營已屆期且申請繼續經營之虧損補貼路線

係現營業者於路線營運許可證屆滿前提出繼續經營申請，同時提出繼續經營計畫書及要求之補貼款，惟其非屬公告開放競標路線，因此，此路線應再判斷業者提出之補貼款金額是否合乎規定。

肆、營運競標制度之建立

補貼款金額規定：

1. 業者提出之補貼款金額不得高於審議委員會所訂定之標準，
且每年提出之補貼金額至少須低於前一年提出金額之10% 以上。
2. 該路線於現營業者上一次申請經營時並非為虧損補貼路線
(即不符大眾運輸補貼辦法之虧損補貼規定)，而於申請繼續
經營當年如符合申請虧損補貼條件者，不得要求補貼款。

肆、營運競標制度之建立

(三) 競標權利金及競標補貼款制度之作業方式

6. 新闢公告開放路線之競標權利金作業方式

- (1) 判斷該新闢路線是否為政府規劃且為培養大眾運輸人口之路線。
- (2) 若係政府規劃路線-該路線權利金訂為零，或由政府給予營運虧損補貼。
- (3) 若非政府規劃路線-由提出路線需求申請之業者提出需求申請計畫書，再由審議委員會認定該路線是否有大眾運輸需要。

肆、營運競標制度之建立

(三) 競標權利金及競標補貼款制度之作業方式

(4) 若經認定有大眾運輸需要-由主管機關公告開放申請，由申請業者提出經營計畫書及承諾之權利金。

(5) 由於新闢公告開放路線無以往之營運資料，因此，不予訂定底價。

而係將權利金納入評選項目中，並由審議委員會以最有利標方式綜合評選。

肆、營運競標制度之建立

(三) 競標權利金及競標補貼款制度之作業方式

7. 新闢公告開放之補貼競標路線

- (1) 係政府為培養大眾運輸人口所規劃之路線，由業者自行規劃申請之路線不列入補貼考量。
- (2) 在公告開放競標時，應由主管機關將規劃路線起訖點、旅次需求等相關招標資料公告後開放申請，由業者自行評估相關資料後，提送申請經營計畫書及要求之補貼款金額，再由審議委員會以最有利標方式綜合評選並評定優先順序，再由主管機關依序與業者議價議約，並核予得標業者五年經營權，
同時依約核撥補貼款。

肆、營運競標制度之建立

(四) 路線經營權取得之因應方式及策略

1. 在需求申請的認定方面，建議以本所正在建置之「汽車客運管理決策支援系統」為基礎，在路線資料庫中利用「路線重疊度」為篩選指標，篩選出與申請案件相似的路線。
2. 在落實評鑑制度方面，應在評選項目中將其加減分方式予以明確界定，同時建議新申請業者應先從爭取虧損補貼路線之經營做起，俟建立起優良評鑑成績後，再爭取一般路線甚或黃金路線之經營較為有利。

肆、營運競標制度之建立

(四) 路線經營權取得之因應方式及策略

3. 在違規業者仍然存在方面，目前違規業者之存在確實為營運競標制度執行之最大阻礙，同時也擾亂合法之汽車客運市場，影響合法經營業者之經營及生存，亦為業者詬病之最嚴重之因素。建議改善方式應以「輔導取締並重」為其方針。

肆、營運競標制度之建立

(四) 路線經營權取得之因應方式及策略

在輔導方面：

- (1) 藉由「觀光客倍增計畫」重新為國內遊覽車尋找定位。
- (2) 應對於遊覽車牌照之發放加以管制。
- (3) 對於比例明顯過高之靠行行為應研擬對策予以逐步降低。
- (4) 主動促成遊覽車業者、飯店業者、遊樂區業者及旅行社業者之異業結合，以優勢行銷之價格因素使觀光客有意願加以使用，同時再針對旅行社及飯店業者自用大客車比例過高的情況加以限制。

肆、營運競標制度之建立

(四) 路線經營權取得之因應方式及策略

在取締方面：

- (1) 檢討目前取締違規遊覽車後，實際移送而判決罰鍰或吊扣牌照等處分比例不高之現況。
- (2) 建立一套遊覽車載客包租之標準程序，委由遊覽車汽車客運商業同業公會自行辦理加以認定。
- (3) 配合制度之實施，修改遊覽車取締違規認定方式之規定。

肆、營運競標制度之建立

(五) 補貼審議之因應的方式及策略

1. 在補貼財源之永續性方面，「發展大眾運輸條例」已頒佈實施，可作為未來發展大眾運輸之各項作業及措施（尤其是補貼經費之編列）之法源依據。如能順利設置「大眾運輸發展基金」，並協調相關部會修訂相關法令以廣闢財源（如空污費、停車場作業基金），將更易推行補貼措施。

肆、營運競標制度之建立

(五)補貼審議之因應的方式及策略

2. 在合理成本之認定方面，建立營運競標制度方式係屬較佳之解決方式，即無須由審議委員會決定合理成本，而由參予補貼競標之業者自行依其實際成本及預估營收估算要求政府補貼之補貼款額度，審議委員會僅須就其估算內容是否合理及經營計畫書內容以最有利標方式綜合評選，由主管機關依序與得標業者議價議約。

肆、營運競標制度之建立

(六) 運價審議之因應的方式及策略

1. 在成本加成法易生爭議方面，在未超過基本運價上限所核算票價情況下，應給予大眾運輸事業更彈性之定價策略，惟為避免汽車客運業惡性競爭，建議仍應在汽車運輸業客貨運運價準則中對於票價下限予以適度規範。

肆、營運競標制度之建立

(六)運價審議之因應的方式及策略

- 2.在載客人數缺乏公信力方面，應積極加速非接觸式IC卡之建置及使用，在鼓勵使用非接觸式IC卡之同時，必要時得要求受補助之對象須持非接觸式IC卡乘車才得享有補助之優惠，以獲取正確之義務性優待票人數資料。

肆、營運競標制度之建立

(六) 運價審議之因應的方式及策略

3. 在未考慮乘客之價格需求彈性及缺乏前瞻性、全省統一費率未屬公平合理以及現行費率兩年檢討一次緩不濟急方面，建議在公路汽車客運業(含國道汽車客運)採取解除運價管制策略，由業者自行決定定價策略，惟其定價策略會在業者取得路線經營權或競標補貼款時，由審議委員綜合評選是否合理。

惟主管機關須特別針對無其他競爭運具之營運路線加以注意，

避免該路線因無其他競爭業者而導致運價過高之情況，必要時得核准由二家(含)以上業者經營方式加以因應。

肆、營運競標制度之建立

(七)評鑑審議之因應的方式及策略

- 1.在評鑑項目之設計方面，建議應分為公司評鑑及路線評鑑兩部分。公司評鑑項目應以公司管理制度及服務績效並重為設計方式，而路線評鑑項目則應以與乘客感受之服務品質項目為主。
- 2.在評鑑作業辦理時間方面，建議比照台北市辦理聯營公車路線營運評鑑作法，委託公正團體辦理，亦可納入各區監理所不定期考核之結果，將其總和成績納入年終評鑑依據。

肆、營運競標制度之建立

(七) 評鑑審議之因應的方式及策略

3. 在評鑑結果的獎懲方面，建議公司評鑑結果可作為路線經營權取得加減分標準的依據，同時將路線評鑑分為一般路線評鑑及營運虧損路線評鑑，一般路線評鑑亦作為路線經營權取得加減分標準的依據，而營運虧損路線評鑑則作為路線經營權取得加減分標準及實質獎勵依據。同時應針對虧損補貼路線另外增訂「營運改善指標」，例如以「載客成長率」為指標。

伍、四合一管理制度之建立

(一)四合一管理制度之作業方式

1.符合現營未屆期條件之路線：

- (1)在路線經營權取得部分，因其路線經營許可證並未屆期，因此，在路線經營權取得部分不予以處理。
- (2)在補貼部分，則應先判定該路線現營業者是否申請補貼而定，
若未申請補貼，則不構成補貼款競標路線之先決條件，同時，
其不涉及路線經營權之重新公告開放，故不適用競標權利金方式，故其為非競標路線；若現營業者申請補貼，則由審議委員會判定該路線是否符合本研究訂定競標補貼款五個條件其中之一而定。

伍、四合一管理制度之建立

(一)四合一管理制度之作業方式

- (3)在運價部分，在運價管制鬆綁情形下，在公路汽車客運(包括國道汽車客運)現營未屆期路線方面，現營業者仍應維持以運價公式所訂定之基本運價上限訂定票價之方式；市區汽車客運業現營業者仍維持由各縣市政府核定或調整票價之方式。
- (4)在評鑑部分，建議就現營未屆期之路線分為公司評鑑及路線評鑑兩部分。公司評鑑部分以主管機關所著重之管理及服務指標並重方式辦理，評鑑結果可作為公司取得路線經營權審議制度中加減分標準的依據，同時給予適當獎勵。

伍、四合一管理制度之建立

(一) 四合一管理制度之作業方式

2. 符合現營已屆期且重新公告開放之路線：

- (1) 以營運競標方式辦理招標程序，並將補貼及運價納入評選項目中。
- (2) 申請經營客運路線之經營計畫書除原招標程序所規定應說明之內容外，在財務計畫部分應另外說明各年度應繳交(或要求補貼)之權利金(或補貼款)以及各年度欲實施之最高票價。
- (3) 審議委員會以二階段最有利標方式綜合評選，依序評選出得標業者，再由主管機關依序與其議價議約。
- (4) 各年度應繳交(或要求補貼)之權利金(或補貼款)及各年度欲實施之最高票價均應列為評選之重要項目之一。
- (5) 評鑑成績亦應比照現營未屆期路線方式納入審議評選項目中加減分之依據。

伍、四合一管理制度之建立

(一)四合一管理制度之作業方式

3.符合現營已屆期且申請繼續經營路線：

- (1)依據「地區汽車客運路線繼續經營申請審議處理原則」規定審視申請業者「過去經營實績」或「服務品質成績」是否合乎規定。
- (2)若經審議委員會認定業者「過去經營實績」或「服務品質成績」未符合規定者，則將該路線列為現營已屆期且公告開放路線，並依其規定辦理相關作業。
- (3)繼續經營計畫書內容除比照現營未屆期路線(含各年度要求之補貼款及訂定之最高票價)外，非虧損補貼路線依原繼續經營相關規定辦理；若為虧損且符合補貼條件之路線則必須符合規定。

伍、四合一管理制度之建立

(一)四合一管理制度之作業方式

4. 新闢公告開放路線

- (1) 政府規劃之路線在公告開放競標時，應由主管機關將規劃路線起訖點、旅次需求等相關招標資料公告後開放申請，若係為培養大眾運輸人口而規劃，於公告時應註明該路線是否提供虧損補貼款或競標權利金為零。
- (2) 業者自行評估相關資料後，提送申請經營計畫書及要求之補貼款金額與各年度欲實施之最高之票價。

伍、四合一管理制度之建立

(一)四合一管理制度之作業方式

4. 新闢公告開放路線

(3) 審議委員會以最有利標方式綜合評選並評定優先順序，最後由主管機關依序與業者議價議約，並核予得標業者五年經營權，同時依約核撥補貼款，業者自行提出之新闢路線則不提供補貼款補貼。

(4) 至於評鑑方式，則比照現營未屆期路線方式辦理。

陸、結論與建議

一、結論(1/2)

(一) 現行制度之關聯性

除路線經營權取得與運價、運價與評鑑彼此間無明顯之關聯性外，在路線經營權取得、補貼、運價及評鑑制度執行過程中，均有相當程度之關聯性。

(二) 適用營運競標制度之路線對象及條件

(三) 競標權利金及競標補貼款制度之作業方式

(四) 路線經營權取得之因應方式及策略

陸、結論與建議

一、結論(2/2)

(五) 補貼審議之因應的方式及策略

(六) 運價審議之因應的方式及策略

(七) 評鑑審議之因應的方式及策略

(八) 四合一管理制度之作業方式

陸、結論與建議

二、建議(1/4)

- (一) 為配合各區監理所人員針對申請新「路線需求」之案件以「汽車客運管理決策支援系統」之「路線重疊度」為初步篩選指標，建議修正「公路汽車客運路線開放申請經營實施要點」相關規定。審議委員除須針對新申請路線認定其是否符合大眾運輸需求外，更應針對其預估主要客源部分是否係爭奪現營其他鄰近路線之主要客源為審查重點，以避免現營其他鄰近路線權益受損，因而使汽車客運市場失序。
- (二) 為配合將權利金或補貼款、運價及評鑑納入路線經營權評選過程中，建議將評選項目及權重予以調整。

二、建議(2/4)

調整前			調整後		
項目	細目	權重	項目	細目	權重
經營能力 (30%)	企業經營紀錄及形象	15	經營能力 (20%)	公司評鑑成績	20
	經營團隊組成	15			
營運計畫 (30%)	車輛及舒適度	10	營運計畫 (30%)	車輛及舒適度	10
	車輛相關設備	10		車輛相關設備	10
	營運服務	10		營運服務	10
路線及場站計畫 (25%)	路線及站位規劃	10	路線及場站計畫 (25%)	路線及站位規劃	10
	停車場規劃	10		停車場規劃	10
	車輛保修	5		車輛保修	5
財務及其他 (15%)	資本能力	10	財務計畫 (25%)	競標權利金或補貼款計畫	15
	其他服務	5		運價計畫	10

陸、結論與建議

二、建議(3/4)

- (三) 為配合路線經營許可證係以五年為一期核發之依據，評鑑成績建議可保留五年(自成績公佈日起)，且最多可累積二次評鑑成績加以核計，藉此鼓勵現營公司重視評鑑成績，致力於公司管理及服務品質之改善。
- (四) 建議以「路線評鑑」成績作為「過去經營實績」，再加上繼續經營計畫成績後，即成為「服務品質成績」，以其作為是否核予繼續經營權之認定標準。

陸、結論與建議

二、建議(4/4)

- (五) 為了兼顧獲准經營者合理之投資報酬，並考量到對開放路線服務品質之維持，「公路汽車客運路線開放申請經營實施要點」第十八條規定應予以刪除。
- (六) 建議「地區汽車客運路線繼續經營申請審議處理原則」中，是否提送繼續經營計畫之規定，予以修正為「過去經營實績」未達五十分之業者，則由主管機關逕予認定經營服務品質不符大眾運輸需要，得由主管機關予以公告開放。而成績在五十分以上未達八十分之業者，則維持原方式不變。