

# 遊覽車牌照標售之可行性研究



交通部運輸研究所

中華民國八十二年九月

交通部運輸研究所出版品摘要表

出版品名稱 中文：遊覽車牌照標售之可行性研究  外文：A Feasibility Study on Bidding the Licences of Excursion Bus			
國際標準書號(或叢刊號)	政府出版品統一編號 009104820432	運輸研究所出版品編號 82-49-463	
主辦單位：運輸經營管理組 主管：邱盛生 計畫主持人：邱盛生 研究人員：方志文			研究期間  自80年5月  至80年7月
關鍵詞：牌照標售、牌照限定使用期限、牌照價格			
摘要：遊覽車牌照自民國六十六年十一月凍結開放迄今已近十四年之久。由牌照凍結所衍生出來的種種問題，導致整個大客車客運市場的紊亂，交通部於是重新檢討該政策，始有開放牌照申請之議。本研究即在探討遊覽車牌照以「標售」開放之可行性。根據研究結果，若以整體社會利益與保障全體消費者的觀點來看，遊覽車牌照之開放應採無價完全開放之方式較為適當。			
出版日期	頁數	工本費	本所出版品取得方式
82年9月	15	50	凡屬機密或限閱性出版品均不對外公開。一般性出版品，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工本費洽購。
管制等級： <input type="checkbox"/> 機密 ( <input type="checkbox"/> 解密日期為 年 月 日， <input type="checkbox"/> 主辦單位視情況辦理解密) <input type="checkbox"/> 限閱 ( <input type="checkbox"/> 解限日期為 年 月 日， <input type="checkbox"/> 主辦單位視情況辦理解限) <input checked="" type="checkbox"/> 一般			
備註：本研究之結論與建議不代表交通部意見			

# 遊覽車牌照標售之可行性研究

## 目 錄

一、前言 .....	1
二、遊覽車牌照標售之目的 .....	1
三、遊覽車牌照標售之經濟分析 .....	3
四、遊覽車牌照標售之影響 .....	8
五、遊覽車牌照標售之利弊分析 .....	10
六、結論與建議 .....	12
參考文獻 .....	15

# 遊覽車牌照標售之可行性研究

## 一、前言

遊覽車牌照自民國六十六年十一月凍結發放至今已近十四年之久，目前遊覽車客運市場供需失衡之現象，牌照凍結實為主要原因之一。由牌照凍結所衍生出來的遊覽車牌照一牌數掛、黑市價格、甚至自用大客車違規經營遊覽車客運業務等問題，導致整個大客車營運市場的紊亂。

而開放遊覽車牌照申請[註]，是短期改善大客車違規現象最直接且兼顧市場需求的辦法。交通部於是重新檢討該政策，始有開放牌照申請之議。但其開放方式，究為全面開放、抑或參考星港採標售之方式開放，且開放的方式應顧及公平合理，本文即在探討遊覽車牌照以「標售」開放之可行性。

## 二、遊覽車牌照標售之目的

拍賣標售制度目前在各行業中已普遍地被採用，政府部門亦常利用此種方式，拍賣標售公共財來達其政策目的。例

註：本研究所指之開放對象係指符合「汽車運輸業審核細則」第四、五條規定之申請者。

如英、美、澳等國為減少補貼負擔與滿足偏遠地區之運輸需求，利用路線標售手段，輔以補貼政策，使營運成本最低者提供該項服務；新加坡為了抑制車輛成長，除了公共巴士與校車之外，對車輛牌照取得採標售方式；香港為保護計程車業者之營運收入，對計程車牌照採公開標售方式。但各國均有其不同的環境與目的。

利用「標售」的方式增加牌照數量，基本上仍是一種數量管制。而在管制之下勢必有「黑市價格」的存在，甚至偽造車牌及一牌數掛等現象發生，其採用與否，端視利用該方式所欲達成目的間之利弊取捨，並非全然適用於各地。

牌照標售之目的主要有二：

#### 1. 牌照數量分配之公平合理

遊覽車牌照標售主要目的在於對新增加車牌的分配公平合理。就稀少資源的分配來說，標售與抽籤等手段均為達成公平分配的一種方式，其間的分別在於標售或抽籤利得的歸屬問題。

#### 2. 增加政府收入

標售除了達成公平合理的目的之外，隱含著政府將原先由業者取得之消費者剩餘，轉由政府取得，增加政府財政收入。

### 三、遊覽車牌照標售之經濟分析

牌照標售可視為限額開放的一種方式，標售價格就業者的觀點來看，可視為政府征收定額稅。而牌照的使用，可以分為設定使用期限（包括原有業者所持有之牌照與新增標售牌照）與沒有設定使用期限兩種，以下分別就業者與整個市場供需狀況分析之。

#### 1. 牌照使用期限沒有限定

政府沒有設定牌照之使用期限，市場之供給將隨著標售數量的增加而增加。

##### (1). 就單一業者言

圖一(a)表示個別業者的生產成本曲線圖，其中

AC 為業者不需負擔黑市價格下之平均生產成本

AC' 為標售後之平均生產成本

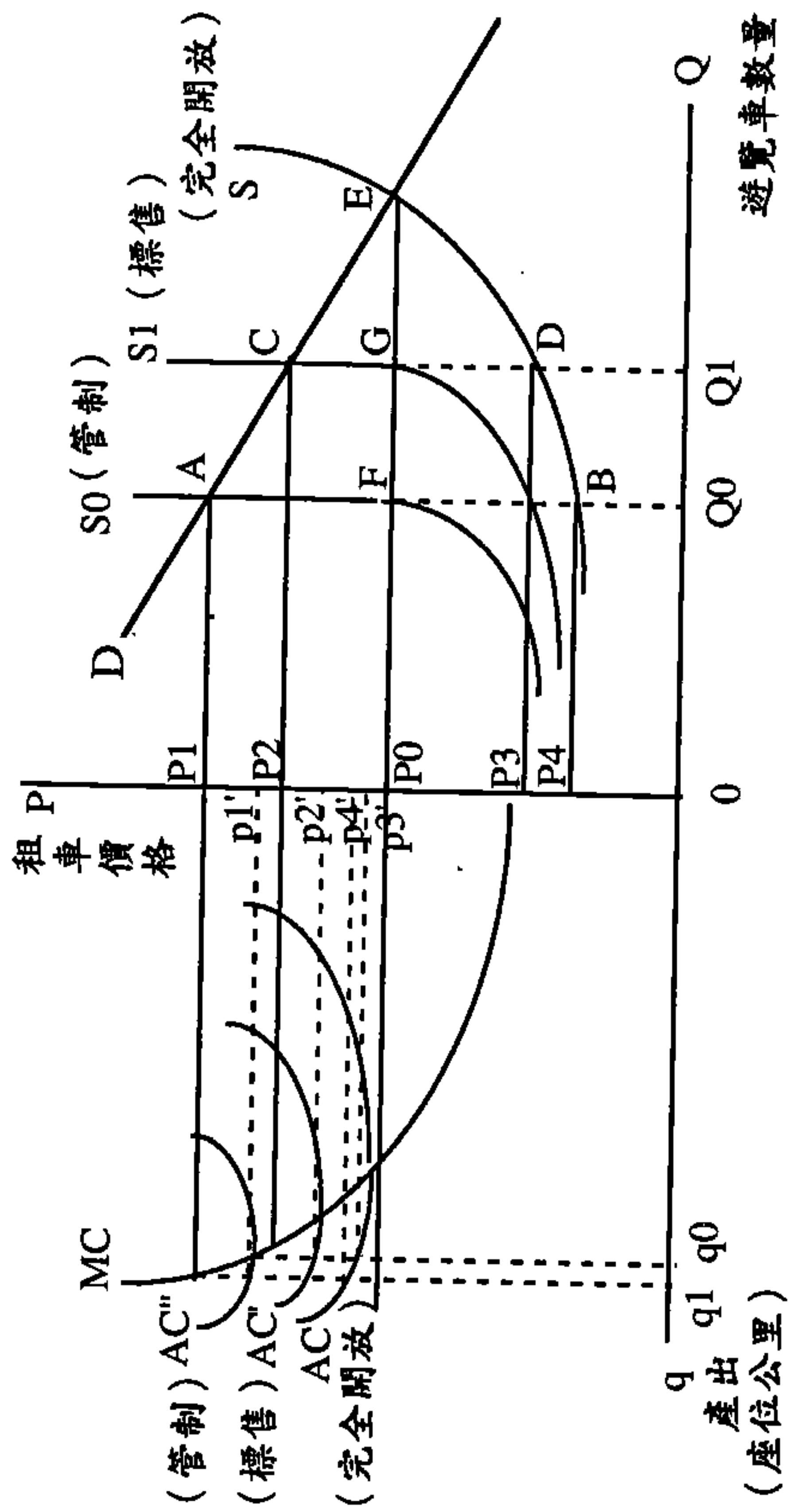
AC'' 為牌照凍結下之平均生產成本

MC 為邊際成本

P 遊覽車租車價格

Q' 座位公里

- a. 當有黑市價格存在時，其價格可視為車輛所增加之持有成本（固定成本），則平均成本曲線上升由AC→



(a) 遊覽車個別業者之生產成本曲線圖 (b) 遊覽車牌照標售之影響分析圖

圖一 遊覽車個別業者與市場之均衡

AC"，消費者額外負擔  $P_1'P_0$  ( $P_1'P_4'$  為消費者所負擔之黑市價格， $P_4'P_0$  為消費者負擔業者擴大生產規模所產生之不經濟成本)。對業者而言，黑市價格完全轉價至消費者身上，其價格之高低對業者並無影響；對消費者而言，除了吸收黑市價格外，尚需負擔業者之生產不經濟成本，為最大受害者。

b. 當政府採標售措施時，若標售價格低於黑市價格時，平均成本曲線下降（但仍介於 AC 與 AC" 之間）由  $AC'' \rightarrow AC'$ ，消費者負擔  $P_2'P_0$  ( $P_2'P_3'$  為消費者所負擔之標售價格（由政府所得）， $P_3'P_0$  為消費者額外負擔業者擴大生產規模所產生之不經濟成本）。業者所付出之標售價格與不經濟成本完全由消費者所承擔。

c. 當政府採取全面開放時，業者處於競爭市場，且於最經濟生產規模生產，消費者無需負擔其他額外成本。

因此，無論在任何情況下，若牌照之開放採標售方式，則標售價格與業者提高產量之不經濟成本將完全由消費者所吸收。隨著標售價格的下降（ $AC'$  愈趨近於 AC），政府標售所得減少，消費者的負擔減輕。



(2).就整個市場言

圖一(b)表示遊覽車牌照標售之影響分析圖。

D 市場之需求曲線

S 完全開放下業者之短期市場供給曲線

S0 目前管制下業者之短期市場供給曲線

S1 開放標售後業者之短期市場供給曲線

P 遊覽車租車價格

Q0 目前管制下之市場供給數量

Q1 開放標售後之市場供給數量 (標售  
Q0Q1)

a.在牌照數量管制情形下， $P_1P_0FA$ 之消費者剩餘轉由業者所得，市場上有社會無謂損失 $\triangle ABE$ 存在。

b.開放標售後， $P_2P_0GC$ 之消費者剩餘轉由政府所得， $\triangle CDE$ 為社會無謂損失。隨著開放標售的數量愈多， $S_1$ 愈趨近於 $S$ ，消費者剩餘損失與社會無謂損失將愈趨近於零，即達完全競爭市場。

由上面的分析可以得知，牌照數量由管制到採用「標售」開放之過程中，對業者而言，「牌照價格」（即持有

成本)完全轉嫁給消費者負擔，業者根本無需負擔此成本，且消費者另需負擔一筆額外生產不經濟成本。而原先由業者取得之消費者剩餘，換由政府取得，就整個市場來說，亦以犧牲廣大的消費者剩餘及社會無謂損失作為代價。

## 2. 限定牌照使用期限

限定牌照使用年限表示政府可以在牌照使用期限到期後，藉由開放標售數量的多寡，充分操縱整個市場的供給數量，可以使供給曲線往右下或左上移動。

### (1). 就單一業者言

以圖一 (a) 來看，對業者而言，為了確保能得標繼續營運，有可能以高於黑市價格的標價來取得牌照。因此，標售後的平均成本曲線  $AC'$ ，並不一定會在  $AC''$  之下方，完全視市場開放數量而定。但可以肯定的是，標售價格與業者生產不經濟成本，仍需由消費者負擔。

### (2). 就整個市場言

以圖一 (b) 來看， $S1$  隨著政府開放數量的多寡往右下或左上移動（也有可能在  $S0$  的左方），消費者剩餘損失與社會無謂損失仍將存在，甚至可能比未開放標售前來的多。

因此，消費者所負擔之成本、消費者損失與社會無謂損失並不會隨著標售次數的增加而減少，而政府所收取的標金總額將沒有一定的限額。

值得注意的是，若標售的牌照沒有期限限制，隨著開放標售的數量愈多，市場愈趨飽合（供給曲線僅會往右下方移動），標售價格亦將趨於穩定或甚至為零，即政府所能收取的標售金有一定之限制。若標售的牌照有期限限制（供給曲線有可能往右下或左上移動），則政府可以犧牲消費者剩餘及社會無謂損失，作為政府財源之收入，且收取的標售金可視為一穩定財源。但隨著所得效果的擴張，且和私人運具相比之下遊覽車並非必需品，替代性高，屆時消費者兩相比較之下，轉而使用私人運具，則遊覽車市場萎縮，標售乏人問津，恐非業者與政府主事者所樂見。

#### 四、遊覽車牌照標售之影響

遊覽車牌照標售之影響可就業者、消費者與政府等三方面來探討：

##### 1. 對業者之影響

牌照若「無價」開放，新增業者只需負擔其營運成本，相較之下，原業者牌照之黑市價格變成「損失」，否則

因此，消費者所負擔之成本、消費者損失與社會無謂損失並不會隨著標售次數的增加而減少，而政府所收取的標金總額將沒有一定的限額。

值得注意的是，若標售的牌照沒有期限限制，隨著開放標售的數量愈多，市場愈趨飽合（供給曲線僅會往右下方移動），標售價格亦將趨於穩定或甚至為零，即政府所能收取的標售金有一定之限制。若標售的牌照有期限限制（供給曲線有可能往右下或左上移動），則政府可以犧牲消費者剩餘及社會無謂損失，作為政府財源之收入，且收取的標售金可視為一穩定財源。但隨著所得效果的擴張，且和私人運具相比之下遊覽車並非必需品，替代性高，屆時消費者兩相比較之下，轉而使用私人運具，則遊覽車市場萎縮，標售乏人問津，恐非業者與政府主事者所樂見。

#### 四、遊覽車牌照標售之影響

遊覽車牌照標售之影響可就業者、消費者與政府等三方面來探討：

##### 1. 對業者之影響

牌照若「無價」開放，新增業者只需負擔其營運成本，相較之下，原業者牌照之黑市價格變成「損失」，否則

將無法和新增業者競爭，其自然不願以此方式開放。若為標售開放，則可提高新增業者之成本，使原業者不致「損失」太多。若牌照使用沒有期限且對新增牌照採標售之方式，等於對新增業者設限，保障原有業者。而且將會誘使業者延長使用車輛（牌照），以避免再次投標，在服務水準與安全方面，對消費者更加沒有保障。

因此，若牌照以標售開放，就公平性與安全性而言，牌照使用時間應予設限。然而，當牌照到期時重新標售，若業者無法標得牌照，車子勢必閒置，業者只有放棄經營或私下買賣牌照造成另一種黑市價格，甚至偽造車牌營業，此種牌照供給的不確定性，將造成業者的恐慌，同時益增遊覽車市場的紊亂。

## 2. 對消費者之影響

除非完全無價開放牌照申領，否則消費者永遠是受害的一方。若牌照使用沒有期限，消費者所受之損失，可能隨著牌照數愈來愈多而減少，為一定額；若牌照使用有期限，消費者將成為永遠的受害者。

## 3. 對政府之影響

對政府而言，若以犧牲消費者的利益，作為政府財政之收入，則採用標售方式開放，獲利較大，若輔以牌照使用設定期限，標售牌照收入將更為豐裕。

- (2) 牌照數量仍受管制，服務品質不易經由業者間之良性競爭而提昇

在牌照數量仍受管制的情形下，加入該市場並不容易，業者間的競爭程度不高，同時在數量仍受管制與牌照有價的狀況下，經營不善之業者並不會輕言退出該市場，無法經由競爭而提昇服務品質，消費者亦無法獲利，對整體經濟並無好處。

- (3) 業者標得牌照所增加之成本（標售價格）仍會轉價至消費者身上

業者所增加之持有成本，將來必由消費者身上取回，對消費者而言，不但未能享有應有的服務，且需負擔額外之費用，政府開放牌照之原意盡失。

- (4) 黑市價格仍然存在，一牌數掛之現象不能改善

牌照標售即承認牌照有價，且牌照數量管制下，黑市價格依然存在，不法業者偽照車牌的誘因仍在，一牌數掛之現象仍不能改善。

- (5) 易使民眾有政府重覆課稅，圖利國庫與公權力商業化之嫌

遊覽車業亦屬於大眾運輸業之一，遊覽車牌照標售與「鼓勵發展大眾運輸，抑制私人運具成長」之理念略有出入。且目前正當六年國建，此項措施，將使得民眾



誤以爲政府欲藉由標售牌照來籌措國建經費。

除了以上的分析之外，標售方式無形中也限制了加入者的資格，例如，公營汽車（或市區）客運業兼營遊覽車業務者，受限於預算因素將不太可能參與標售；小公司可能亦無此資本參與標售。對於營運狀況良好，欲增車提供服務之小規模公司，亦有限制之作用。此種效果是好是壞，但視汽車運輸業是否應嚴格執行分類營運、是否應有營運規模始得營運之政策而定。

此外，若採標售方式開放，將來所面對的可能不只遊覽車牌照的標售，其它車輛牌照是否應予以比照辦理，否則易遭有「差別待遇」之批評。但此舉和新加坡爲抑制車輛成長，採牌照標售之目的完全不同，同時若無詳盡的執行計畫與宣導，民意的反彈將可想而知。

## 六、結論與建議

如前所述，各國採用標售制度均有其不同的環境與目的，我國遊覽車牌照標售開放與否，端視利用該方式所欲達成目的間之利弊取捨。茲將結論與建議分述如下：

### 1. 結論

(1).就公平性而言，標售僅是一種牌照數量分配的公平，但

其無形中限制加入者之資格，對有些真正想提供服務之業者，為一種不公平的手段。

- (2).遊覽車牌照的開放方式，無論採無價開放抑或標售開放，技術上均為可行，其間之差異在於兩者利益之歸屬。但採標售開放，牌照黑市價格仍然存在，一牌數掛之現象仍不能改善。
- (3).採標售方式開放，無論牌照有無設定期限，標售價格將完全轉嫁給消費者，且消費者另需負擔業者之生產不經濟成本，而政府將以犧牲廣大的消費者剩餘與社會無謂損失作為代價。
- (4).由於標售價格會轉移至消費者身上，且遊覽車並非必需品，替代性高。若消費者轉而使用私人運具，則遊覽車市場萎縮，標售乏人問津，恐非業者與政府所樂見。
- (5).牌照採用何種方式開放，應視所欲達成之目的而定，若為增加政府財政收入，則採用標售且設定牌照使用年限最佳；若為促進整體社會資源的有效利用，消弭黑市價格，及一牌數掛現象，則應採無價完全開放之方式。
- (6).若採標售方式開放，限定牌照使用期限對新加入者較為公平，且較為合理。但牌照到期重新標售時，將會使遊覽車市場更加紊亂，影響業者之營運意願。



## 2.建議

- (1).若以整體社會利益與保障全體消費者的觀點來看，遊覽車牌照之開放應採無價完全開放之方式較適當。
- (2).若決定以標售方式開放，在開始實施牌照標售之前，應對標售之方式內容及其相關配合措施作一妥適規劃。
- (3).遊覽車牌照之開放無論採標售與否，應加強違規遊覽車之取締，其政策成敗與否完全繫於執行取締之效果。

## 參考文獻

- 1.交通部，台灣地區遊覽車供需管理策略之研究，77年3月。
- 2.交通部運輸研究所，新加坡車輛限額制計畫內容簡介及分析。
- 3.交通部運輸研究所，運輸管制之研究，民國76年6月。
- 4.交通部運輸研究所，各種大客車牌照管制政策之探討，民國78年10月。

## 遊覽車牌照標售之可行性研究

著 者：交通部運輸研究所

發行人：張家祝

發行所：交通部運輸研究所

地址：台北市敦化北路150號7樓

電話：(02) 7123121

經銷處：交通部運輸研究所運輸資訊組

地址：台北市敦化北路150號3樓

電話：(02) 7123121

印刷者：文彥文具印刷有限公司

地址：台北市忠孝東路5段236巷20弄1號

電話：(02) 7205591 (代表線)

中華民國八十二年九月初版一刷

本書印製 80 冊・每冊工本費 50 元