

# 汽車客運業加入管制之研究



交通部運輸研究所

中華民國八十二年八月

## 交通部運輸研究所研究報告書摘要表

出版品名稱 中文：汽車客運業加入管制之研究  外文：A Study of Entry Control for the Bus Industry			
國際標準書號(或叢刊號)	政府出版品統一編號 009104820313	運輸研究所出版品編號 82-37-460	
本所主辦單位：運輸經營管理組 主管：邱盛生 計劃主持人：邱盛生 研究人員：吳明昆、李宏生			研究期間  自80年9月  至81年6月
關鍵詞：運輸經濟管制 (Transportation Economic Regulation)、加入管制 (Entry Control)、汽車客運服務路網、客運經營權、經營規模、違規營業、高速公路客運服務品質、審議委員會。			
摘要：  本研究主要分析汽車客運業經營現況與當前加入管制所衍生的問題，並藉著高速公路客運經營權開放之影響檢討，評估解除管制的利弊得失，同時，研擬加入管制之改善策略，作為政府調整管制策略的參考。			
出版日期	頁數	工本費	本出版品取得方式
82年8月	126	290	凡屬機密或限閱性出版品均不對外公開。一般出版品公營、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價購。
管制等級： <input type="checkbox"/> 機關 ( <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之意見。			

# 目 錄

第一章 緒論.....	1
1.1 前言.....	1
1.2 研究目的.....	1
1.3 研究範圍.....	2
1.4 研究內容.....	2
1.5 研究流程.....	4
第二章 汽車客運業加入管制之發展.....	6
2.1 汽車客運業加入管制之目的.....	6
2.2 加入管制的內容.....	7
2.3 加入管制影響分析.....	8
2.4 汽車客運業加入退出管制沿革.....	10
2.4.1 運輸獨佔的管制.....	10
2.4.2 運輸競爭的管制.....	11
2.4.3 路線競標加入管制方式之引進.....	12
2.5 國外汽車客運業加入管制之運作.....	13
2.6 我國汽車客運業加入退出管理制度.....	15
2.6.1 我國汽車客運加入退出管制措施.....	15
2.6.2 我國汽車客運加入管制沿革.....	17
第三章 汽車客運營運分析.....	19
3.1 汽車客運在總體客運中所佔的地位.....	19
3.2 汽車客運業營運消長分析.....	21

3.3 高速公路客運業營運狀況分析.....	26
3.3.1 台汽客運營運現況.....	26
3.3.2 統聯客運營運現況.....	28
3.4 汽車客運經營面臨困境.....	30
第四章 加入退出管制問題探討分析.....	38
4.1 汽車客運服務路網無法完善建立.....	39
4.2 審核制度不夠客觀，未能按實際需要審核，影響 汽車客運市場正常發展.....	41
4.3 加入管制規模限制過高，致使部份地區供需失調.....	42
4.4 加入管制條件之執行不力，場站不足嚴重影響交通.....	43
4.5 汽車客運服務品質惡化.....	44
4.6 違規營業嚴重影響汽車客運市場秩序.....	45
第五章 遊覽車違規經營高速公路客運班車探討.....	49
5.1 違規遊覽車經營定期班車的沿革.....	49
5.2 違規遊覽車的經營特性與競爭條件.....	51
5.3 違規遊覽車滋生的問題.....	53
5.4 違規遊覽車現況調查與分析.....	54
5.4.1 路線及分佈情形.....	55
5.4.2 經營績效分析.....	56
第六章 中山高速公路客運經營權開放影響分析.....	60
6.1 中山高速公路客運經營權之開放.....	60
6.2 高速公路客運服務調查.....	62
6.3 開放前後高速公路客運供需探討.....	63
6.3.1 高速公路客運業供給量與運量的變化.....	63

6.3.2 主要競爭路線供給量分析.....	64
6.3.3 主要競爭路線旅客運量分析.....	69
6.3.4 主要競爭路線乘載率分析.....	72
6.4 開放前後台汽客運服務品質比較分析.....	73
6.5 台汽、統聯及違規遊覽車間服務品質比較分析.....	78
6.5.1 旅客搭車經驗.....	78
6.5.2 台汽旅客對統聯及違規遊覽車的意見分析.....	80
6.5.3 統聯旅客對台汽及違規遊覽車的意見分析.....	82
6.5.4 違規遊覽車旅客對台汽及統聯的意見分析.....	84
6.6 遊覽車違規經營高速公路客運班車問題的檢討.....	86
6.7 有關場站設置與交通秩序問題的檢討.....	88
6.8 中山高速公路客運經營權開放結果概析.....	90
第七章 加入管制改善措施之研擬.....	92
7.1 消除路權障礙，建立更便捷的汽車客運服務路網.....	92
7.1.1 適度引進競爭的精神，放寬數量管制.....	93
7.1.2 打破行政界限的羈絆，由專責機構負責管制事宜....	95
7.1.3 適度縮短營運路線經營權的年限.....	97
7.1.4 營運路線配合運輸需求通盤清查整理，重新規劃調整.....	98
7.2 改變審核制度，公開客觀審核加入申請.....	99
7.3 配合運輸需求，降低加入經營規模的管制.....	102
7.4 高速公路客運經營權開放原則宜一體適用.....	103
7.5 政府主動協助解決場站問題.....	106
第八章 結論與建議.....	107

8.1 現行加入管制產生許多問題	加入管制對車運業者.....	8.107
8.2 高速公路客運經營權解除管制之檢討	對明年擬定.....	8.110
8.3 加入管制改善策略之研擬	對今年擬定經營權變更.....	8.112
8.4 建議.....	對今年擬定經營權變更.....	8.117
參考文獻.....	對今年擬定經營權變更.....	8.120
附錄.....	經營車運客運.....	8.123
附錄一.....	經營車運客運.....	8.123
附錄二.....	經營車運客運.....	8.123
附錄三.....	經營車運客運.....	8.123
附錄四.....	經營車運客運.....	8.123
附錄五.....	經營車運客運.....	8.123
附錄六.....	經營車運客運.....	8.123
附錄七.....	經營車運客運.....	8.123
附錄八.....	經營車運客運.....	8.123
附錄九.....	經營車運客運.....	8.123
附錄十.....	經營車運客運.....	8.123
附錄十一.....	經營車運客運.....	8.123
附錄十二.....	經營車運客運.....	8.123
附錄十三.....	經營車運客運.....	8.123
附錄十四.....	經營車運客運.....	8.123
附錄十五.....	經營車運客運.....	8.123
附錄十六.....	經營車運客運.....	8.123
附錄十七.....	經營車運客運.....	8.123
附錄十八.....	經營車運客運.....	8.123
附錄十九.....	經營車運客運.....	8.123
附錄二十.....	經營車運客運.....	8.123

# 圖目錄

圖1-1 研究流程圖 .....	5
圖2-1 個別汽車客運業者與汽車客運市場供需關係圖.....	9
圖3-1 歷年汽車客運旅客人數成長趨勢圖.....	25
圖3-3 歷年汽車客運延人公里數成長趨勢圖.....	37
圖3-4 汽車客運業經營面臨的惡性循環.....	37
圖4-1 八十年公路汽車客運業車輛已行駛里程分布圖.....	46
圖4-2 八十年公路汽車客運業車輛車齡分布圖.....	46
圖6-1 高速公路客運業近年供給量（延車公里）圖.....	63
圖6-2 高速公路客運業近年載客延人公里數圖.....	64
圖7-1 汽車客運業申請流程圖.....	101

# 表 目 錄

表3.1 歷年國內旅客運輸分布統計表.....	21
表3.2 歷年公路汽車客運旅客人數及延人公里數.....	24
表3.3 台汽客運歷年營運狀況統計表.....	27
表3.4 統聯客運營運資料況統計表.....	30
表3.5 台北市73及79年行車速度比較表.....	32
表3.6 八十年民營公路汽車客運業收支盈虧統計表.....	33
表3.7 民營公路汽車客運業各類優待票數量統計表.....	36
表3.8 歷年汽車客運業優待票減收金額統計表.....	36
表5.1 違規遊覽車每日營運資料統計表.....	57
表6.1 高速公路客運服務調查有效問卷回收比率.....	63
表6.2 高速公路客運業供給能量統計表.....	67
表6.3 台汽、統聯及違規遊覽車運能統計表.....	68
表6.4 高速公路客運業運量統計表.....	70
表6.5 台汽、統聯及違規遊覽車運量統計表.....	71
表6.6 台汽、統聯及違規遊覽車載客率表.....	74
表6.7 台汽旅客以往搭乘台汽客車經驗統計表.....	75
表6.8 旅客對台汽於開放前後服務品質意見統計表.....	76
表6.9 高速公路旅客搭車經驗調查統計表.....	79
表6.10 台汽旅客對統聯、違規遊覽車服務品質意見統計表.....	81
表6.11 統聯旅客對台汽、違規遊覽車服務品質意見統計表.....	83
表6.12 違規遊覽車旅客對台汽、統聯服務品質意見統計表.....	85



# 第一章 緒 論

## 1.1 前言

汽車客運業營運的良窳與否，攸關社會大眾行的權益甚鉅，而政府的管制政策亦深深影響汽車客運業者的經營環境及汽車客運市場之發展，適當的管理有其必要。長期以來，汽車客運業均受到政府相當程度的管制，而每一管制措施均有其時代社會經濟背景的需要，理應隨著社會變遷而隨時檢討調整。加入管制為汽車客運業經濟管制的一環，主要包括對於汽車客運市場加入業者數量之管制及加入資格之管制，以往有同一營運路線以一家經營的原則，其原意乃在保障及扶植汽車客運業者得以維持經營，然而，隨著社經發展、公路網日趨完善、區域開發、都會發展及運輸結構轉變，加上汽車客運業的擴張，現行的加入管制措施已漸不合時宜，遂產生路權遭獨佔、汽車客運路網無法完善建立、汽車客運服務品質逐漸惡化、業者經營日益困難且缺乏效率及非法業者違規營業危害市場秩序等許多問題與困擾，亟待解決。

基於汽車客運市場畸形發展問題，已嚴重影響汽車客運服務路網的健全，並損害到旅客權益，因此，為期能健全汽車客運市場，本所乃將汽車客運業的管理工作列為研究重點，逐年檢討，期能透過對汽車客運業的加入管制措施進行全面檢討，並研提改善策略，以健全客運市場，重建客運秩序，建立快速、便捷而完善的汽車客運服務系統。

## 1.2 研究目的

本研究乃針對汽車客運業之加入汽車客運市場的各種管制為主要課題，藉著通盤的檢討，以改善加入管制方式及策略，而達到下列目的：

1. 促進公路汽車客運服務路網的完善建立；
2. 改善經營環境，提高業者經營效率與服務品質，健全汽車客運市場。

## 1.3 研究範圍

汽車客運業包括公路汽車客運業及市區汽車客運業，分區分線營運而構成整體汽車客運路網，本研究針對汽車客運業路網之管理、加入經營家數限制及加入資格限制等管制加以探討，分析現行管制措施所衍生的問題，並設法加以改善。

## 1.4 研究內容

### 1. 文獻回顧

#### (1) 加入管制制度之演變

將探討汽車客運業加入管制之演變及趨勢，並回顧國內外有關加入管制研究文獻，以資作為本研究相關論點之參考。

#### (2) 加入管制法規之探討

探討國內外相關汽車客運業加入管制法規，包括營運路線經營權的核准、加入經營數量管制及經營規模之資格管制等法規，並探討其運作方式。

### 2. 資料蒐集與分析

本研究蒐集並分析歷年汽車客運市場之營運資料，以分析汽車客運市場的發展現況與趨勢，並探討其所面臨的可能問題。

### 3. 加入管制現況與問題分析：

探討目前加入管制措施及其衍生的影響，大致歸納有下列幾項環環相扣的問題，亟待改善：

### (1)加入家數管制與路線管理問題

現行同一路線之經營家數採以一家獨佔經營為原則的管制方式，在法令不夠周延與執行的疏失下，業者普遍有路權獨佔的錯誤觀念，因而極力爭取把持路線經營權，因而衍生下列數項問題：

- A．業者刻意曲解法規，常為營運路線的擴展涉及不同業者之路線而產生路權爭議，無法解決，而常流於私下利益交換，嚴重傷害客運市場之正常運作及公權力之伸張；
- B．汽車客運路網不健全，營運路線分佈分段剝離，無法提供直接便捷之運輸服務；
- C．管理權責不一，各地方公路主管機關受限於議會及利益團體，對於營運路線的管理無法有效掌握，加上本位主義作祟，常就本身立場行事，無視整體效益，甚至彼此對立，阻礙客運市場之發展。

### (2)加入資格管制問題

現行汽車客運之籌設申請，有經營規模的限制，需有相當的資本額（一億元以上）及車輛數（全新車輛五十輛以上），同時必須擁有符合規定之必要場站設備，標準無法完全適合各地旅客實際需求狀況，使得某些路線的客運需求無法有效獲得服務，現行經營規模管制的制度有待檢討。

### (3)服務品質惡化問題

由於營運路線為業者所獨佔經營，業者無懼會有競爭者的加入，因而有忽視其經營效率，漠視旅客權益的情形，造成業者普遍有效率低落與服務品質惡化的問題，尤其偏遠路線及服務路線服務水準不佳情況頗為嚴重。

#### (4)非法營業造成客運市場秩序紊亂

高速公路以往經營家數僅管制台汽獨家經營，在運能不足及有利可圖的情況下，致使遊覽車業者非法違規經營高速公路定期班車；另外尚有自用大客車（白牌車）違規侵犯路線班車等，造成客運市場秩序的紊亂，亦產生管理上的困擾，有待改善。

#### 4. 中山高速公路客運經營權開放後影響分析

藉由對於中山高速公路客運經營權開放給第二家民營業者（統聯客運）加入營運後，有關高速客運市場之調查，包括台汽、統聯及違規遊覽車之運量變化，及違規問題之改善程度，進一步分析評估，以檢討中山高速公路客運經營權開放的利弊得失，作為管制政策改善的參考依據。

#### 5. 加入管制策略之研擬

經由汽車客運業加入管制的檢討分析，針對諸項問題，在健全汽車客運市場及整體客運服務路網之前題下，研擬必要之管制策略，大致包括兩部分：

- (1)營運路線管理之改善，包括加入經營家數之限制、路線管理權責之統一，補貼制度之引進....等，以健全汽車客運路網。
- (2)加入資格管制之修正，適度引進自由競爭，改善經營規模的限制，讓市場機能得以發揮，以提高汽車客運整體服務品質與效率。

#### 6. 相關配合措施及法規的檢討修正。

對於不合時宜之管制法規，予以檢討修正，並配合其他相關措施的改善，以健全汽車客運經營環境。

## 1.5 研究流程

本研究之步驟及流程如圖1-1所示。

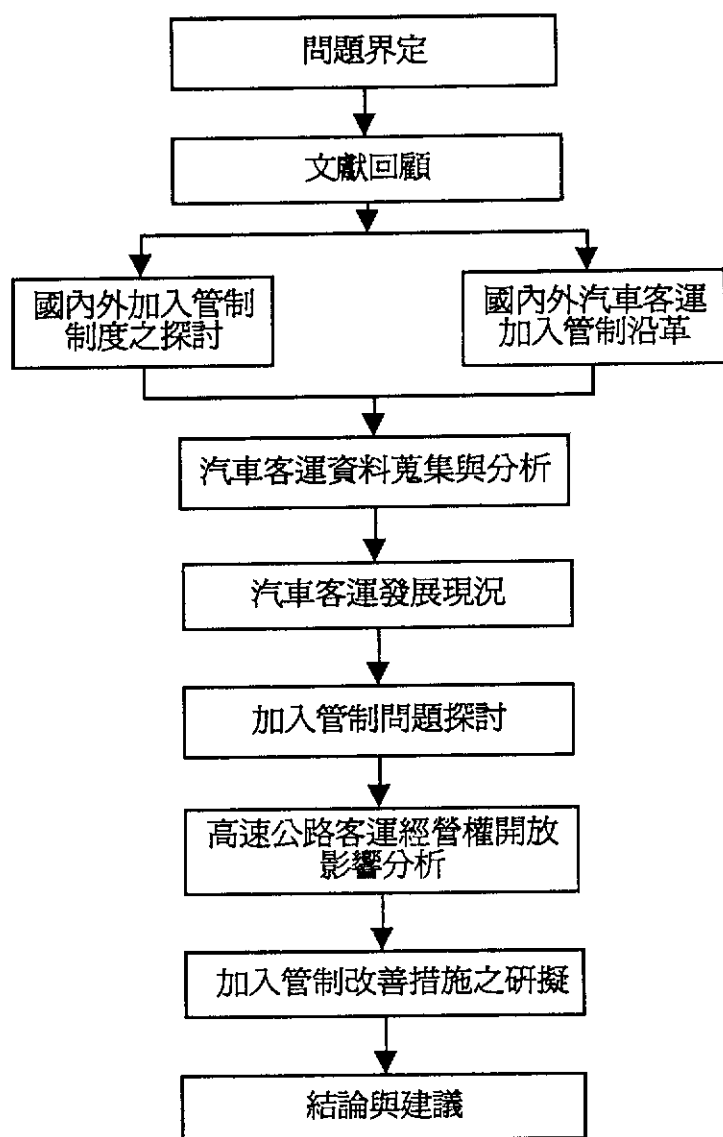


圖 1 — 1 研究流程圖

## 第二章 汽車客運業加入管制之發展

### 2.1 汽車客運業加入管制之目的

汽車客運業之經營特性，爲一負有對社會大眾提供運輸服務義務之公共服務業，其所提供運輸服務品質的好壞與經營的優劣都會深切影響社會大眾行的權益及經濟市場的正常運作。因此，無論其加入、退出及經營狀況，均必須受到相當的管理監督，一般而言，對汽車客運業管理的精神及目的，亦皆以公共利益的保障爲原則，同時兼顧旅客之權益與業者之經營，既須保障旅客免於因管制不當所產生之服務水準低落等弊端，又須確保業者得以正常經營，避免獨佔或過度競爭而危害運輸系統的健全。

汽車客運業的加入管制係指政府基於社會大眾旅客權益的確保、業者繼續經營的保障及汽車客運市場秩序的維持等政策上的需要，而對於業者加入汽車客運市場的行為制定特定的規範，以適切管理業者之手段達到社會經濟資源有效利用的目的，爲汽車客運業最重要管制手段之一，業者於加入營運之前必須取得政府許可，乃爲一切管制之始，其與費率管制及服務水準管制同爲運輸經濟管制（Transportation Economic regulation）的一環，三者息息相關，大都互相配合實施，以達真正管制的效果，例如，一般採獨佔管制均配合最高票價管制，以保障旅客獲得合理票價之運輸服務，而採開放競爭則大都配合最低票價管制，以避免業者面臨毀滅性競爭之威脅。

基本上，對於汽車客運業之各種管制均爲政府政策之延伸，因應社會經濟因素變遷的需要，而藉各種管理措施達成既定的政策目的。一個

好的管制措施可以適切反應大眾的運輸需求，避免獨佔的弊病，亦可防止過度競爭導致事業的崩潰，促進社會經濟效益，避免社會資源無謂損失的發生。相對地，不當的管制將可能會誘發非最佳化的生產行為，影響汽車客運市場的健全，危害資源的有效利用與經濟的平衡發展，政府對於管制措施之擬定不可不慎。

## 2.2 加入管制的內容

政府對汽車客運業的管制政策之制定與執行，大都由各具不同目標的社會各階層（民衆、業者、政府及其他利益團體....等）之相互作用所產生的結果，加入管制與其他營運管制的目的均在於健全汽車客運市場，並維護公眾的利益，而因應社會狀況的不同，在管制項目與管制的程度上亦會有差異，但一般而言，加入管制的內容涵蓋了政府對汽車客運事業的開始、事業之經營及事業之提供利用等作必要的規範。茲分別簡述如下：

### 1.事業的開始

即對於事業加入經營之特許權的管制。汽車客運業之經營涉及大眾公益的行使，屬於特許事業之一，政府為維護業者權益，使其能獲得合理收入以維持其生存，或為保護大眾旅客免於獨佔及激烈競爭之害，對汽車客運業之加入經營採資格上或數量上的限制，前者為加入市場的資格或必備條件，後者則為限定經營的家數。任何汽車客運業者在加入營運之前，必須取得許可，此為一切管制的開始，業者必須符合政府的特定要求，相對地亦取得相當的經營權利，加入管制之允許可視為政府與業者間的契約行為，必須確切履行。

### 2.事業的經營

爲了特定政策目的之達成，政府在給予汽車客運業營運特許權時，相對地對於業者之經營也保有管理的權限，即政府對汽車客運業者之服務型態、營業區域及營運路線等均有管制，尤其禁止業者無故中止經營或減少服務的提供，在積極方面係要求業者必須擔任經營特定客運服務的義務，在消極方面則非經核准不得有停業或不作爲的限制。

### 3.事業的提供利用

汽車客運業以供給運輸服務爲其事業提供利用的內容，具有公用性質，對於合法乘客的搭乘要求不得加以拒絕，在服務範圍及能量可支應內必須對任何顧客提供服務，即使對於運量不高、不能獲利的路線，亦應維持相同的服務。

## 2.3 加入管制之影響分析

依經濟理論而言，不採任何管制措施，任市場完全自由競爭將可使社會福利達到最大，而限入廠商加入經營（限制經營家數）之管制，將產生社會 無謂損失 的結果，茲以圖 2-1汽車客運市場中採取加入管制之供需曲線圖說明之。

圖2-1a與2-1b分表個別汽車客運業者之成本曲線圖與汽車客運市場之供需曲線圖。LAC爲業者之平均成本曲線，LMC則爲個別業者之邊際成本曲線，個別業者以 $P_0$ 與 $q_0$ 維持均衡，而市場則以 $P_0$ 與 $Q_0$ 維持均衡。在政策於同一營運路線不採取加入數量管制的情況下，汽車客運市場長期供給曲線爲LS，當市場需求由D 增加至D'時，短期價格雖會上揚，但終因新業者之加入競爭，最終均衡時，個別業者仍維持在 $P_0$ 與 $q_0$ ，市場價格爲 $P_0$ ，但市場客運量則增爲 $Q_2$ 。但若政策上採限制加入管制措施



，此時該市場上之業者數量固定，市場之供給曲線不復為 $LS$ ，而是由業者長期供給曲線（即長期邊際成本曲線） $LMC$ 構成，乃成 $LS'$ ，當客運市場需求由 $D$ 增加至 $D'$ 時，價格會上升至 $P_1$ ，市場客運量則增為 $Q_1$ ，在無費率管制的情況下，個別業者每單位運量將可獲利 $P_1 - P_2$ ，而消費旅客之負擔增加 $P_1 - P_0$ ，此時會產生社會無謂損失 $\square P_0 P_2 B A$ 。若政策上為減輕消費旅客的負擔，並顧及業者之經營，而管制業者採平均成本定價，則此時市場價格為 $P_2$ ，供需將會失衡，市場總供給量僅為 $Q_3$ ，而市場之需求量為 $Q_4$ ，產生了 $Q_3 Q_4$ 之超額需求，就汽車客運市場而言，產生了社會無謂損失 $\square P_0 P_2 C D$ 。

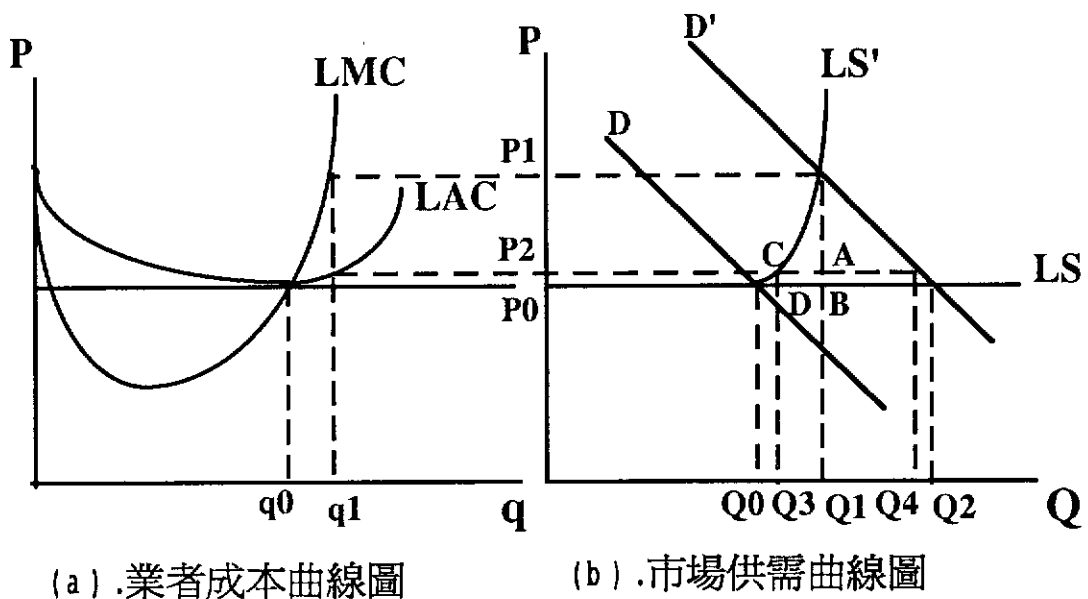


圖 2 - 1 個別汽車客運業者與汽車客運市場供需關係圖

另外，假若政府對旅客運輸業採取限制加入的措施，而對於現有之汽車客運業之票價及服務水準（如舒適、方便、迅速）不能有效控制的

話，則在國民所得水準日增，大眾對時間成本及乘車效用之評價日益提高，對客運服務品質要求日高的情況下，旅客本來可以自由選擇搭乘舒適、方便、直達目的客運班車，卻因政府加入管制政策而必須搭乘服務較差的客運班車，可能轉而改使用其他運輸工具（如小汽車、機車），而造成其他的交通管理問題。

雖說從社會經濟的觀點而言，完全競爭可達到資源有效利用，使社會福利達到最大，限制業者加入，將導致無謂損失，似無管制的必要，然汽車客運業仍具沈沒成本與產出不可儲存等特性，且負有相當的社會責任，持續穩定的提供服務尤為重要，而其優劣攸關民行甚鉅。因此，為運輸服務之正常提供，亦不能與其他事業一般，任其自由加入與退出，適度的管制仍有其必要，而如何兼顧服務品質與經營效率則為管制的重點。

## 2.4 汽車客運業加入退出管制沿革

從運輸業管制的歷史而言，自有大眾運輸產業開始即已存在著實質上的管制。在習慣法下，運輸業被視為提供大眾運輸服務之公共運送者，必須取得執照，並被賦予一定的權力，且在服務、價格上被要求負有特定的責任，此乃運輸業管制的淵源。若按管制的精神而言，大眾運輸事業的管制大致可分為兩大階段，前段為運輸獨佔的管制，後段則發展為運輸競爭的管制。

### 2.4.1 運輸獨佔的管制

較明確的管制規定約在十九世紀逐漸發展，1832年英國公共馬車運送法（Stage Carriage Act）為大眾運輸管制的先河；美國亦自1800年

代開始對大眾運輸行駛的路線、票價及服務水準有所規定，大部份的管制措施都是由地方管制當局所制定及執行，而形式上則均採將經營特許權（franchises）賦予私人營運的業者，准許其在一定區域範圍內提供運輸服務，此時之各項管制規定，不但限制了票價及營運區域，同時亦限制其他人之加入，保障大眾運輸的營運者免於外來的競爭，為獨佔管制的性質。此一獨佔特許權之執行的目的，乃在於限制加入經營的數量，保障業者相當經營權利，避免因破壞性競爭導致供給過剩及虧本經營而放棄經營，影響充分穩定之運輸服務的供給，以保障大眾的利益。

而此一獨佔特許權之管制雖有不同的形式，然而，不幸的是，執行的結果卻不盡如人意，而導致業者對獨佔權利的濫用，產生服務品質無法控制或不合理費率等弊端，反而損及大眾利益。

#### 2.4.2 運輸競爭的管制

基於獨佔管制衍生許多弊端，損及大眾旅客的權益，因而，管制哲學的發展乃趨向更著重大眾權益的保障，同時允許必要的競爭存在，於是，有關管制之立法精神在於強調平等、反獨佔，對於公開的競爭並無明文的限制，著眼在於公眾利益之保障，舉凡加入的控制、費率的規定及控制營運的條件等，均納入管制的範圍內，使大眾免於運輸業者獨佔性經營與差別性的待遇，而藉由競爭提升運輸業的經營效率及服務品質，以達旅客權益之確保。

另外，隨著汽車的技術創新發展與日趨普遍使用，加上公路系統的建設迅速完備，對大眾運輸的管理制度未能因應改變，大眾運輸逐漸無法抗拒私人汽車的競爭，而就業型態的改變、所得水準的提升及人口分佈的變遷等社會經濟狀況的演變也直接或間接地影響了運輸需求的多樣

化，使得路線固定的大眾運輸業難以有利經營，在此情況下，業者無論採提高票價或降低服務水準等應變措施，都會使得大眾運輸的需求更加萎縮，遂使大眾運輸業者普遍逐漸陷於虧損情況下經營，部份業者因不堪虧損而紛紛結束營業，運輸供給不穩定而使得大眾運輸服務益形惡化。政府為使大眾運輸服務得以繼續穩定的提供，除了加入管制、票價管制及服務水準管制之改善措施外，乃對業者之資本或營運採取補貼政策，而使得汽車客運事業的管制更加複雜。

### 2.4.3 路線競標加入管制方式之引進

基於汽車客運市場的合理管理及自由競爭有助營運績效提升的理念，歐美各國近年來在加入管制上，逐漸對地區性定期班車路線經營權之核准採用競標方式，以契約經營將路線開放給民營業者經營，此為解除經濟管制與企業民營化趨式下之產物，將規劃之營運路線，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[18]：非競爭市場之業者，不論是公營或民營之大眾運輸業者，其營運成本逐年增加的情形，均較競爭市場之業者為高。

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，對於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有效率的利用。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產生之產物。

英國倫敦運輸局（LRT）自1985年開始公車路線標售計畫，路線由LRT規劃是以一條、數條甚至地區網路來標售。在投標合約書中明訂營運路線之服務水準、最低班次數與最小運能等限制，對於車輛型式與組合則留由業者彈性決定。並由最低營運成本之業者得標，以減少政府對

該路線的補貼負擔，並以三年為期，以鼓勵有效率的業者能夠有機會參與競標，對得標者亦具警惕作用。實施結果，促使業者生產力提高，其營運成本顯著的降低，服務品質的改善與收益的增加，相對地也減輕了政府的負擔，增加消費者的利益。

美國自1984年以來，政府亦面臨愈來愈沉重的補貼負擔，許多地方政府開始以固定路線開放競標的方式，來提供運輸服務，根據實際營運資料顯示[26]，以競標取得營運的方式，將使得業者更著重成本控制，結果政府對大眾運輸業者之補貼減少了22%~39%之多。

由英、美兩國經驗了解，路線經營權之核准採競標方式是解除管制下之產物，但其仍認為不應任市場自由競爭而不干涉，因其乃在加入時予業者競爭的環境。在實施的數年間，無論在競標程序、評比辦法、契約的彈性化、期限、得標者間的營收分配管理、標售路線的規劃、獎懲與監督等等，雖仍有若干問題，也已逐漸克服改善。但無論如何，由於路線競標之管制方式大大提高了運輸補貼資源利用效率及業者之經營效率，又能保障一定之服務水準，因而逐漸為相關單位所重視，有些地區亦通過立法條文，明訂要有若干比率之大眾運輸服務改採競標方式，此種競爭的方式，的確有助於業者生產力的提昇，使得此一制度之遠景十分看好，值得借鏡參考。

## 2.5 國外汽車客運業之加入管制之運作

一般而言，對於汽車客運業的管制政策的制定及執行，均需考量各種不同團體的不同需求，包括行政部門、立法部門、汽車客運業者、旅客及各種遊說團體，由於各國國情及經濟狀況不一，而有所不同，但其制定與執行過程中仍多有相同之處，大致而言，管制行政主管機關在立

法部門的授權及監督下，擬定並執行管制策略。

以美國而言，其管制政策的制定乃透過立法的程序而產生管制法案，並依此法案設立具執行法律能力的管制機構，來執行與監督管制政策，如州際商務委員會（The Interstate Commerce Commission, ICC），而這些管制機構大都以個案處理方式執行相關經濟管制的規定，由於所制定的法案之條款規定，具有很大的彈性，使得執行機構在執行時有相當大的自由解釋裁量權。

一般而言，加入管制乃以營運權利的核准為主，並無限制經營家數的管制，只要新營運權利的申請者證明其合適性、有能力且有意願提供該項客運服務，而管制單位衡量對公眾利益是否有殷切需要？現存業者是否能夠或願意提供新申請者所欲經營的業務？及對新申請者營運權利之核准是否會損害現有業者，以致損害公眾利益？等三主要因素後，確定該客運服務之大眾所獲得的利益，超過因該新營運者之加入對現有業者及大眾的實質或潛在的損害，才會核准其加入營運。至於對於新業者之合適性、能力及提供服務意願之判斷，大致以衡量業者之財務狀況是否完善，是否有足夠設備、是否有經驗及是否會遵守管制的規則等。

當管制執行機關在運作過程中，對某一特定個案、新加入業者、現有業者、旅客、其他相關利害人，得以提送相關資料或出席聽證會的方式，向管制執行機關陳述其意見，在某些情況下，對於管制執行機關所做的決定無法接受時，可以向法院提出上訴，而司法部門可能接受其申述的理由，而改變執行機關之決定，而成為新的判例。

而為了維持汽車客運營運權利核准的適切性，州際商務委員會必須致力於了解大眾利益的需要及運送者所促成的大眾利益，如果現有業者的運輸服務充分滿足公眾需要，州際商務委員經常會不准許其他運送者

進入，如果現有業者無法充分滿足公眾需要，縱使新加入之運送者可能使現有業者財務情況惡化，州際商務委員會在證據的支持下，亦會核准授權。

## 2.6 我國汽車客運業之加入管制

我國對汽車客運業加入管制的政策乃存在相關公路法規中，亦透過立法的程序，與美國由國會自動立法的情況不同的是，由行政部門制定相關的法案，送交立法部門審議後，授權各管制機構執行，基本上以行政部門的運作為主，較重技術層面的管制措施，因而，乃有諸多的汽車運輸法規用於適當地管理汽車客運業的運作。

### 2.6.1 我國汽車客運加入管制規定

我國現行公路相關法規對於汽車客運業者的加入設立乃採取特許制，業者必須符合資格規定（公路法第三十條及汽車運輸業管理規則第十一條）後，向其所欲經營路線所屬之公路主管機關提出申請（公路法第三十七條），而該主管機關則衡量運輸需要、公眾便利及業者能力等實際狀況後始核准其籌備設立（公路法第三十八條）。同時，在籌備期間，必須依法辦理公司或商業登記，取得該管公路主管機關核發「汽車運輸業營業執照」及「營運路線許可證」後，方得開始營業或通車營運（公路法第三十九條）。

而對於汽車客運業者營運的管制則採分線分區專營的制度，對公路汽車客運業採分線營業管制，而對市區汽車客運業則兼採分區及分線營業管制（公路法第三十四條），綜合其中較重要的管制措施分述如下：

#### 1. 加入數量管制(經營家數管制)

根據民營公用事業監督條例的規定：「民營公用事業，如其性質在同一區域內，不適於並營者，非經中央及地方監督機關認為原有營業者，確已不能再行擴充設備至供公用之需要時，同一營業區內，不得有同種第二公用事業之設立」（第十七條）。而汽車客運業因攸關民衆行的權益，因此，一般均認定其為公用事業，因此其加入、設立亦受到此項相當的限制。以公路汽車客運業而言，同一營運路線除非經認定原有業者無法提供適切的服務外，原則上僅限一家業者經營，而市區汽車客運業則允許一家或兩家以上同時經營同一路線（公路法第四十一條），其立法原意，在公路汽車客運是以區間長途客運為主，為保障業者之合理業務量及收入，故排除其他業者之競爭。反之，市區內因人口密度較大，運輸量大，為保護消費大眾之利益，防止市區汽車客運業者壟斷經營，故允許兩家同時經營，以競爭代替獨佔，提高業者之服務水準。

## 2. 加入資格管制(經營規模的管制)

除了加入數量的管制外，對於汽車客運業的加入，尚要求業者須有充分的經營財力（資本額一億元以上），且需有足夠合於規定的車輛（全新大客車五十輛以上）及適當站場設備的限制（汽車運輸業審核細則第四條第三、四款），其立法用意乃認為汽車客運業為一具有規模經濟的產業，大量生產能獲得成本的節省，有助於整體經濟效益，同時基於安全與交通秩序的維持，而需有符合規定的停車場站及車輛維修場站。

另外，根據「民營公用事業監督條例」第二條亦規定，公共汽車客運及長途汽車客運除由中央或地方政府公營者外，得許民營，對於汽車運輸業之經營，除邊疆及國防重要路線者，僅得於國民無力經營



時，始得由中央或地方政府經營之（公路法第三十六條），其理由在鼓勵汽車運輸業開放民營，以提高服務品質。

## 2.6.2 我國汽車客運加入管制沿革

雖然我國汽車客運政策，自始即採開放民營的原則，但台灣地區汽車客運以往並未遵行政策及管制法令之規定，在民國五十八年以前，大部份省道及部份縣道大都由省公路局運輸處直接經營，也未依法辦理公司登記，造成了監理行政與營運業務相混淆，致使經營者的功能無法發揮。直至民國五十八年至六十三年間，台灣省公路局才以主管輔導民營的立場，將局部路線以借道或共營方式，交由民營客運公司經營。而至民國六十三年，台灣省政府為求符合公路法之精神，依照公民營均衡發展之開放原則，又再度作政策性開放，將公路局經營之次要路線開放民營。

民國六十七年高速公路全線通車後，帶動長途客運結構的轉變，公路局即將原行駛省道相關路線之高級客車改經由高速公路行駛，然因台灣省公路局運輸處未能配合陸路客運之需求，而適當擴充運輸能量，提升服務品質，導致遊覽車業者伺機違規加入經營定期客運班車，而公路主管機關卻未能及時有效管理，引發中山高速公路汽車客運市場的惡性競爭，造成營運秩序與交通安全等諸多問題，政府遂於民國六十九年將原公路局之營運業務劃出成立台灣汽車客運公司，至此公路局同時扮演汽車客運業的管制者與受管制者的角色才得釐清。

然而，政府政策上以票價為平衡公鐵路的管制手段，使得高速公路客運市場存在著超額利潤，因此，遊覽車業違規加入經營定期班車的問題一直存在，而雖然主管機關先分別採行「租用遊覽車」及「租斷遊覽

車」等手段，使得違規營業情形獲得某種程度上的改善，然在租車期限到期及大馬力客車開放進口的情況下，加上取締執行不夠落實，違規遊覽車遂又死灰復燃，更嚴重侵蝕汽車客運市場的健全，政府為有效解決遊覽車違規經營定期班車之嚴重問題，並逐步推動經營自由化的路權開放政策，乃准許第二家客運公司（統聯）加入高速公路客運經營，並於79年3月17日正式通車，希望輔導非法業者轉為合法經營，並期望藉著競爭理念之引進，適度改善高速公路長途客運之服務品質，自此，高速公路客運市場由台汽一家獨佔經營，變為兩家寡佔競爭的經營方式，使得汽車客運之管理邁入新的里程，為近年來汽車客運業加入管制之一大突破。

## 第三章 汽車客運營運分析

台灣地區汽車客運系統，由公路汽車客運業與市區汽車客運業所提供的服務所構成，公路汽車客運業係指在核定路線內以公共汽車運輸旅客，擔負城際間公共客運為營業者，票價按里程計算，即俗稱之長途客運。而市區汽車客運業則指在核定區域內，以公共汽車擔負區域內短程運輸旅客為營業者，票價按區段計收，即俗稱之市區公車。

現有公路（八十年）汽車客運業34家，包括33家民營客運業者及公營的台灣汽車客運公司，合計有營業車輛8,528輛，營業里程37,450公里，其中民營汽車客運業者有營業車輛5,744輛，營業里程33,790公里，而台汽公司則有營運車輛2,784輛及營業里程3,660公里。民營汽車客運公司中，除統聯公司提供高速公路長途城際運輸服務外，其餘32家之營運路線涵蓋台灣地區省、縣、鄉等各級道路，以提供鄰近縣市鄉鎮間之地區性大眾運輸服務為主，台灣汽車客運公司則同時提供長途城際運輸服務與聯絡鄰近縣市鄉鎮間之地區性大眾運輸服務；市區汽車客運業則有北市聯營公車（包括台北市政府公車處及9家民營業者所構成）、高雄市公車及台灣省各主要都市之縣市公車，計有營業車輛4,295輛，及營業里程8,072公里，提供各都會區與市區客運服務，兩者構成整體客運服務系統。

### 3.1 汽車客運在總體公共客運中所佔的地位

台灣地區的內陸旅客運輸雖然概分為公路（即汽車客運）、鐵路、航空及海運四大類，然而台灣地域面積狹小，南北僅長約 400公里，其

經濟特性在先天環境上並非有利於航空客運及海上旅客運輸的擴展，因此，就國內整體旅客運輸的發展而言，仍以陸路的公、鐵路運輸為主，而其中公路佔路網普及之便，又為其主幹。近十年來，公路（汽車）客運與總體旅客運輸組成的關係說明如下：

### 1.公路（汽車）客運為內陸公共運輸的主幹

近十年來國內內陸公共運輸中各類運具所運載之旅客人數及延人公里數的組成如表 3.1 所示。以載運旅客人數而言，公路（汽車）客運佔整體內陸公共客運旅客數的比例最高，約在91.97%~93.97%間，遠高於其次的鐵路客運（介於6.14%~7.70%間），而再其次之航空客運及海上旅客運輸則均佔不足1%，其比重微乎其微；若以承載的旅客延人公里數而言，同樣以公路所佔比例最高，約為 72.68%~77.32%間，其次之鐵路則介於20.90%~23.28%，而航空客運再次之（ 1.72%~3.98%），而海運之比例則不及1%，不足輕重。顯示，公路（汽車）客運確為內陸客運的主幹。但由旅客人數及延人公里數的比較而言（旅客人數所佔的比例高於延人公里所佔的比例甚多），似乎公路（汽車）客運屬於較短途的運輸服務，而鐵路、航空及海運則偏於較長途的客運服務。

### 2.公路（汽車）客運比重呈現衰退趨勢

雖然汽車客運佔整體客運的比例最高，但由近十年來的資料（如表 3.1）得知，無論在旅客人數或延人公里數上，其比重均處於衰減的趨勢，載運旅客人數由七十一年來的93.71%降為八十年來的91.97%，而延人公里數亦由76.22%減為72.68%，而相對汽車客運之降低，航空客運之旅客人數及延人公里數在同期間則分別由 0.13%及1.72%增為0.31%及3.90%，而鐵路客運亦分別由6.14%及 21.99%

增為 7.70%及23.28%，顯示，雖然公路（汽車）客運仍是內陸公共客運的主要部份，但其比重乃有緩慢下降的趨勢。

再衡量整體公共客運的發展趨勢，旅客人數下降（由七十一年之 2,121,390千人次降為八十年之1,788.406千人次），延人公里數亦無顯著成長（七十一年及八十年分別為373,313,757千延人公里及 373,028,115千延人公里）的情況下，汽車客運比例之降低，相對於鐵路及航空客運的比例之逐漸增高，亦相對顯示公路（汽車）客運在總體公共旅客運輸中的重要性有弛緩下降的趨勢。

表 3 · 1 歷年國內公共中客運旅客分佈統計表 單位：%

年別	旅客數					延人公里數				
	鐵 路	公 路	海 運	航 空	總 計	鐵 路	公 路	海 運	航 空	總 計
71	6.14	93.71	0.02	0.13	100.00	21.99	76.22	0.08	1.72	100.00
72	6.14	93.72	0.01	0.13	100.00	22.32	75.88	0.04	1.77	100.00
73	5.88	93.97	0.01	0.14	100.00	21.17	76.92	0.03	1.89	100.00
74	5.83	94.03	0.01	0.13	100.00	20.90	77.32	0.02	1.76	100.00
75	6.08	93.79	0.01	0.12	100.00	21.24	77.08	0.03	1.65	100.00
76	6.40	93.43	0.01	0.16	100.00	22.26	75.55	0.03	2.16	100.00
77	6.62	93.18	0.01	0.19	100.00	22.13	75.30	0.04	2.53	100.00
78	6.86	92.88	0.02	0.24	100.00	22.88	73.84	0.07	3.21	100.00
79	7.53	92.18	0.03	0.26	100.00	23.31	73.29	0.09	3.30	100.00
80	7.70	91.97	0.02	0.31	100.00	23.28	72.68	0.06	3.98	100.00

資料來源：交通部運輸研究所，運輸資料分析，八十一年六月。

### 3.2 汽車客運業營運消長分析

汽車客運近年來所載運的旅客人數及延人公里數均有衰退的現象，由於業者本身的考量（面對日益高漲的成本及政府較低票價之管制政策

，同時負擔各種社會義務，在將本求利的營業目的下，或昧於路線獨家經營的保障，而無力或無意改善其服務的提供），及外在的因素（私人汽、機車快速增加及使用產生的道路擁擠，而使車輛行駛速度降低），導致汽車客運整體服務品質的下降，而加上國民所得大幅提高，私人汽、機車的普通使用，遂造成汽車客運旅客的逐漸流失。

歷年汽車客運所運載的旅客數、延人公里數及旅客平均運距如表 3.2所示，其成長趨勢則如圖3-1及圖3-2所示。整體而言，汽車客運的旅客數及延人公里數於七十一與七十四年間乃處於增加的情況，自七十四年以降即處於遞減狀態，而綜觀十年間為負成長，所載運的旅客人數由七十一年之1,987,988千人次減為八十年之1,560,933千人次，其間總計減少了21.12%，平均年成長率則為-2.60%；而在同期間內，延人公里數亦由28,438,963千延人公里減為26,087,008千延人公里，共計減少8.27%，平均年成長率為-0.95%，顯示整體汽車客運業之營運狀態乃在逐年衰減中，旅客正持續的流失。

而就構成汽車客運之公路汽車客運（台汽客運及民營汽車客運）及市區客運而言，由於其因經營條件不同，其消長的情況亦略有出入，茲分別說明如下：

#### 1. 台汽客運

台汽客運經營的範圍相當廣泛，涵蓋全省，包括長途的高速公路及一般主要的省、縣道，其無論在載運的旅客數或延人公里數上均呈現持續下降的趨勢（表3.2及圖3-1、3-2），十年來旅客人數由301,283千人次，減少為156,659千人次，減少幅度高達48.00%，平均年成長率亦為-7.01%。

而延人公里數在同期間亦由11,025,836千延人公里減至7,149,

724延人公里，減少了35.15%，平均年成長率為-4.70%，顯示台汽客運營運衰退情況相當嚴重，雖然此與台汽公司近年以經營長途高速公路為主，而將部份省營路線開放給民營有關，但其的確面臨旅客大量流失的困境。

## 2.民營汽車客運

民營汽車客運，除了統聯客運以經營高速公路長途客運為主外，其餘大都提供地域性的客運服務，一般以城際間之省道或縣鄉道為主，其近十年來的營運，在旅客人數方面，七十四年前乃處漸增階段，而自七十四年後則持續下降（見圖3-1），整體觀之仍為下降趨勢，其由七十一年之772,843千人次減為八十年之555,501千人次，十年間減少23.15%，平均年成長率-2.88%，顯示旅客數量亦逐漸流失中。

在延人公里方面，各年互有增減，不過趨勢上亦在七十四年達到高峰後即持續緩慢減少（見圖3-2），至七十九年因統聯成立，經營高速公路長途客運後，吸引部份台汽及違規遊覽車的旅客後，使得民營客運之延人公里數再度上升，總觀十年來延人公里數，總成長14.19%，平均年成長率則為1.49%，成長相當的遲緩。

若扣除經營高速公路客運之統聯（性質不同）的運量則至八十年為止，民營客運的運量分別為551,353千人次與8,175,485千延人公里，則十年間平均成長率分別為-2.96%及-0.012%。

## 3.北、高市及縣市公車

一般市區公車乃以都市或都會區內及與鄰近各鄉鎮間的客運服務為主。在旅客人數方面與民營汽車客運一樣，亦以七十四年為一分界點，之前呈漸增的狀態，之後則為漸減的趨勢（見圖3-1），不過，

總觀十年來旅客人數總減少了11.94%，平均年成長率為-1.40%，顯示其旅客量亦逐漸減少當中。

而延人公里方面，亦在七十七年達到高峰後即持續下降，（見圖3-2），十年來由9,228,834千延人公里增為9,591,300千延人公里，成長3.93%，平均年成長率為0.43%。

表3·2 歷年公路汽車客運旅客人數及延人公里數

單位：千

類別 年度	台 汽 客 運		民營汽車客運		北、高市及縣市公車		合 計	
	旅客人數	延人公里	旅客人數	延人公里	旅客人數	延人公里	旅客人數	延人公里
71	301,283	11,025,836	722,843	8,184,293	963,862	9,228,834	1,987,988	28,438,963
72	286,102	11,467,473	735,209	8,401,670	969,015	9,144,234	1,990,326	29,013,377
73	287,709	11,708,159	777,656	8,884,051	1,022,094	10,146,820	2,087,459	30,739,030
74	271,446	11,304,262	756,973	9,191,145	1,087,817	10,242,420	2,116,236	30,737,827
75	261,619	10,776,429	721,055	8,517,938	1,049,949	10,885,819	2,032,623	30,180,186
76	239,756	10,084,287	685,997	8,183,382	1,035,802	11,069,725	1,961,555	29,337,394
77	208,945	8,718,909	675,490	8,230,096	977,769	11,066,279	1,862,204	28,015,284
78	183,586	7,944,848	625,063	8,002,464	923,358	10,336,056	1,732,007	26,283,368
79	168,587	7,953,790	560,552	8,423,000	882,645	9,790,105	1,611,784	26,166,895
			559,076	7,953,103			1,610,308	25,696,998
80	156,659	7,149,724	555,501	9,345,984	848,773	9,591,300	1,560,933	26,087,008
			551,353	8,175,485			1,556,785	24,916,509
71~80 總成長	-48.00%	-35.15%	-23.15%	14.19%	-11.94%	3.93%	-21.48%	-8.27%
			(-23.72%)	(-0.11%)			(-21.78%)	(-12.39%)
71~80 平均成長	-7.01%	-4.70%	-2.88%	1.49%	-1.40%	0.43%	-2.65%	-0.95%
			(-2.96%)	(-0.01%)			(-2.69%)	(-1.68%)

資料來源：交通部運輸研究所，運輸資料分析，民國八十一年六月。

註：（ ）表統聯客運旅客數扣除後的運量



旅客人數 (千人次)

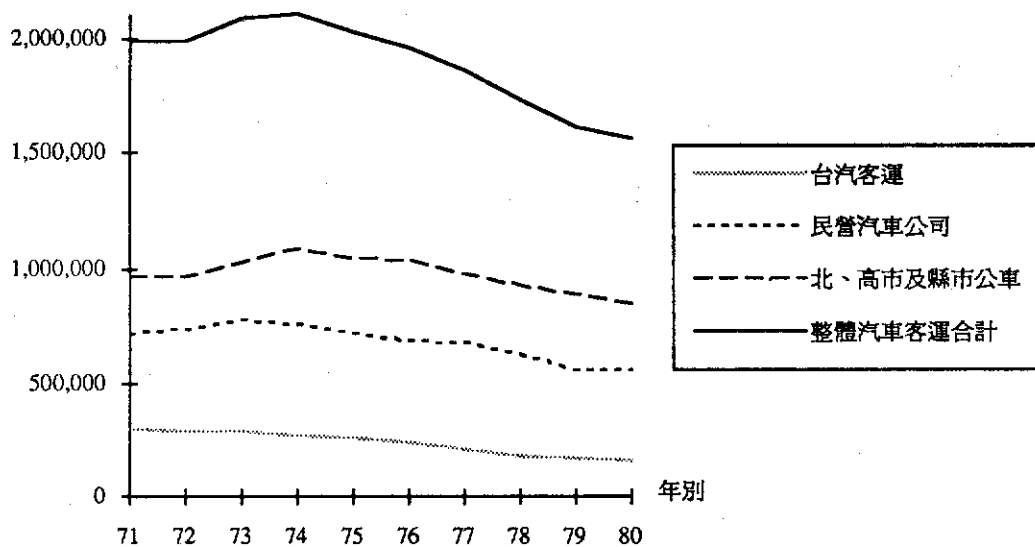


圖 3 - 1 歷年汽車客運旅客人數成長趨勢圖

延人公里數 (千延人公里)

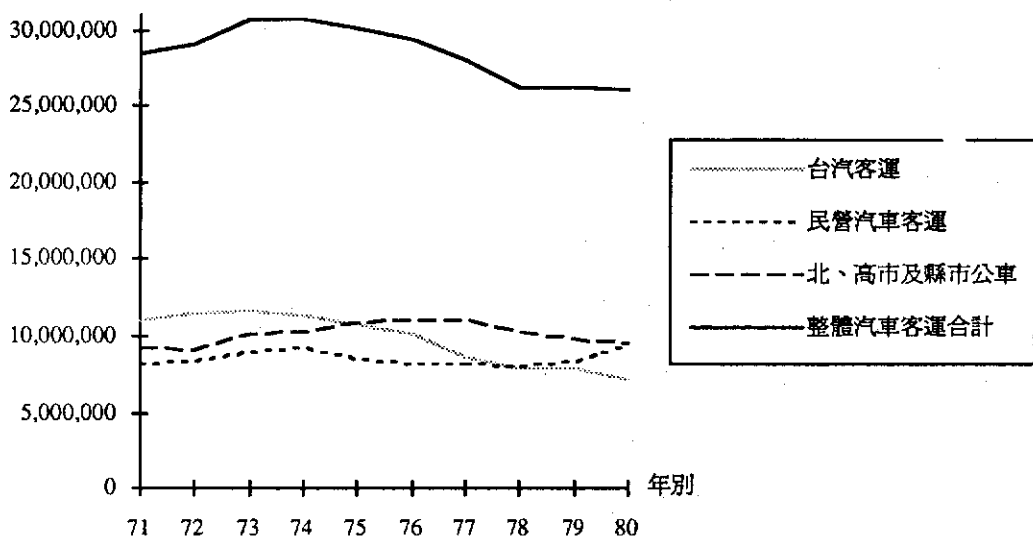


圖 3 - 2 歷年汽車客運延人公里數成長趨勢圖

### 3.3 高速公路客運業營運狀況分析

民國七十九年三月以前，國內高速公路客運一直為台灣汽車客運公司獨家經營，而違規遊覽車業在市場需求及有利可圖下，大肆擴張，遍佈全省。政府為有效解決遊覽車違規經營定期班車之嚴重問題，遂先開放統聯客運公司為第二家客運公司加入經營，以便逐步開放路權，推動自由化政策，並期藉市場競爭，達到改善高速公路客運服務品質的目的。茲就統聯客運在加入營運後，高速公路客運業的營運狀況分述如后。

#### 1. 台汽客運營運現況

台汽客運經營之客運路線中，有台北—台中等七十一條行經中山高速公路的冷氣班車路線，使用車輛約為1,214輛，每日約四千五百個班次往返行駛於高速公路，路網亦遍及中山高速公路沿線。台汽公司在高速公路客運路線原為獨家經營，但因違規遊覽車非法營業分佔市場，致使營運績效逐年惡化，而自統聯逐線加入營運後，亦對其營運績效亦有相當的影響。

從七十八至八十年間，各年各月份間變化及年成長變化情形的比較，如表3.3所示。在載運的旅客數方面，以七十九年較七十八年，成長了3.55%呈緩慢成長，而八十年則較七十九年減少3.36%，呈小幅度下降，三年來其旅客數並無明顯成長；在延人公里方面，七十九年較七十八年增加，年成長率為6.13%，八十年則明顯較七十九年下降，年成長率則為-9.29%，而客運收入亦有同樣的趨勢，顯然統聯的加入對台汽客運的營運確有影響。

對長途旅客言，公路客運車之舒適性、安全、準點性可能不若鐵路客運，以致流失部份乘客，然由於公路客運的可及性高，對於短途

表 3 · 3 台汽客運近年月營運狀況統計表

月份	旅客人數 (千人次)			延人公里數 (千延人公里)			平均運距 (公里)			客運收入 (千元)		
	78	79	80	78	79	80	78	79	80	78	79	80
1	4,076	4,256	4,037	410,363	448,794	388,302	100.68	105.45	96.19	370,179	414,236	371,381
2	4,292	3,982	3,929	458,240	414,614	417,862	106.77	104.12	106.35	395,440	386,631	382,297
3	4,099	4,274	4,420	397,061	415,433	413,194	96.87	97.20	93.48	363,492	380,874	398,340
4	4,447	4,311	4,171	435,932	459,153	407,607	98.03	106.51	97.72	393,523	400,638	377,974
5	4,085	4,353	4,227	396,320	446,629	390,875	97.02	102.60	92.47	343,881	395,484	374,299
6	3,784	4,068	4,113	392,175	411,047	394,110	103.64	101.04	95.82	343,490	367,706	378,571
7	4,643	4,745	4,275	478,806	518,505	439,558	103.12	109.27	102.82	438,849	487,690	422,852
8	4,313	4,557	4,414	445,297	487,064	428,975	103.25	106.88	97.19	407,505	461,085	416,247
9	4,177	4,427	4,214	393,712	435,042	392,740	94.26	98.27	93.20	358,949	414,724	379,398
10	4,235	4,432	4,210	407,565	430,690	382,399	96.24	97.18	90.83	360,087	405,144	371,330
11	3,897	4,213	4,104	363,612	406,394	363,811	93.31	96.46	88.65	328,058	390,937	354,344
12	4,276	4,495	4,249	420,356	432,640	393,512	98.31	96.25	92.61	380,494	419,811	384,549
合計	50,324	52,113	50,363	4,999,439	5,306,005	4,812,945	-	-	-	4,483,947	4,924,960	4,611,582
月平均	4,194	4,343	4,197	416,620	442,167	401,079	99.35	101.82	95.57	373,662	410,413	384,299
成長率	-	3.55%	-3.36%	-	6.13%	-9.29%	-	2.49%	-6.14%	-	9.84%	-6.36%

資料來源：汽客運公司營運量比較表。

旅客而言則相對較具吸引力，以致長、短途旅客組成產生變化。當然，統聯客運的分擔了部分市場及小汽車的大量成長等均是重要原因，綜合而造成今日台汽客運幾近無成長的現象。

## 2. 統聯客運營運現況

國內首家合法載運旅客行駛高速公路之民營客運公司--統聯汽車客運公司，係自79年3月17日通車開始營運，初期僅行駛"台北—高雄"線，後依交通部與省府及監理機關之座談結論〔註1〕中所規定開放給予統聯公司經營的路線，分別陸續開闢通車，至今計有22條營運路線，部份與台汽公司共同競爭，部份則為獨家經營。

現有車輛調度維修場站共十一個，均為租借使用（雖有自購兩塊土地，但未作站場用地），而配置車輛數共 411輛。現有之22條營運路線均以台北、高雄為起迄點，平均每日約行駛八百餘個班車次，其中進出台北市之班次即達百分之九十以上。

---

〔註1〕交通部先後於77年9月15日與12月7日舉行台灣省政府與交通部首長兩次會談兩次；而交通部路政司亦分別於77年9月30日與11月2日邀集台灣省政府交通處、台北市政府交通局、高雄市政府建設局、台灣省公路局、台汽公司、台鐵管理局及本所等單位協商，針對高速公路客運路線開放民營案有關細節問題，綜合四次會談，有關經營路線的結論為：開放高速公路第二家客運公司，初期經營路線以違規遊覽班車最早行駛之九條績優路線，搭配十三條通運路線為範圍。

由於統聯客運公司七十九年三月中旬起才開始經營高速公路長途客運班車，其後雖陸續陸續增闢其他路線，然因經營時間尚短，故未能如同台汽客運般分析其月或年成長率及相關等營運狀況。統聯汽車客運公司開駛通車營運以來，歷月的營運資料統計如表3.4所示。以載運的旅客數而言，由於最初僅行駛台北－高雄線，因此，79年3月之運量僅54,766人次，但隨著新路線的不斷開闢，旅客人數亦隨之增加，及至80年底，旅客人數以高達475,991人次，成長了7.69倍，其間雖有季節性的變動而使得各路線各月間產生增減的現象，但整體而言，統聯公司之旅客人數乃呈現成長的趨勢。

在載運的延人公里方面，亦隨著營運路線的增加而呈遞增的現象，根據表2.1統計，由七十九年三月的19,217,389延人公里增為八十年十二月之124,057,778延人公里，成長了5.45倍，其乃因該公司新路線之陸續營運，旅客人數增加而連帶使得載運之總延人公里數隨之增加。

而就旅客的平均旅行距離而言，自七十九年三月之359.90公里降為八十年十二月之260.63公里，降幅達27.58%，主要原因乃該公司因應旅客需要而陸續增闢較中短途的路線，如台北－台中、台北－豐原……等，在原已行駛路線旅客量逐漸穩定、新闢的較短途路線逐一通車營運下，使得旅客平均行駛距離亦呈遞減現象。而在八十年八月所有路線均開始營運一段時間後，其旅客平均運距仍呈持續趨下降，其顯示統聯公司的旅客組成，可能亦有短程旅客比重逐漸升高，而長程旅客比例日趨下降的趨勢。

表 3 · 4 統聯汽車客運公司營運資料統計表

時期	旅客人數（人次）	延人公里數	平均運距（公里）
79.03.	54,766	19,217,389	350.90
79.04.	122,310	42,918,579	350.90
79.05.	115,749	40,616,324	350.90
79.06.	101,091	35,472,832	350.90
79.07.	127,144	44,614,830	350.90
79.08.	118,094	41,439,185	350.90
79.09.	159,801	54,023,114	338.06
79.10.	171,646	58,096,801	338.47
79.11.	181,689	61,657,229	339.36
79.12.	223,642	71,800,744	321.05
80.01.	228,914	71,990,266	314.49
80.02.	259,464	80,365,901	309.74
80.03.	257,053	78,773,333	306.45
80.04.	275,279	84,259,316	306.09
80.05.	250,073	76,324,193	305.21
80.06.	268,723	82,110,198	305.56
80.07.	356,895	101,640,510	284.79
80.08.	457,814	123,776,536	270.36
80.09.	424,366	112,781,629	265.76
80.10.	459,771	120,792,053	262.72
80.11.	433,383	113,627,402	262.19
80.12.	475,991	124,057,778	260.63

資料來源：統聯汽車客運公司營運月報表。

### 3.4 汽車客運經營面臨困境

由於經濟的快速發展及國民所得的大幅提升、私人活動的質與量均有限大的變化，自用小汽車的普及更促使客運市場的結構產生銳變。汽

車客運的營運路線彎繞分段隔離而無法提供有效的直達及戶客運服務，加上部份業者對於汽車客運服務的提供，無意願或無能力相對客運需求而改善服務。因而，汽車客運業在面對強大機動能力的自用小汽車及機車的競爭壓力，汽車客運業遂因旅客的流失而逐漸喪失其市場，落入經營困難的局面。汽車客運業面臨的問題大致有下：

#### 1. 汽車客運行車速率下降

近年來，車輛成長快速道路流量漸趨飽和，加上交通管制欠佳，使交通更顯得擁擠與紊亂。因為汽車客運必須沿既定路線行駛，在擁擠的道路中別無選擇，必須與其他車輛混合行駛，致使車輛行車速率隨著道路服務水準日低而下降。不但增加行車耗油成本，而且因延滯增加，使得乘客候車時間及旅行時間增長，汽車客運無法達到迅速的要求，於通勤、通學需求的尖峰性時段，更加重汽車客運低劣服務的形象，而道路之擁塞亦影響車輛調度的正常進行，亦造成業者成本之無法掌握，無論都市地區、城際公路或高速公路的汽車客運業，近年皆面臨道路擁塞所造成營運速率低落與服務品質惡化的問題。

以台北市為例，由表3.5台北市七十三年及七十九年的行車速度調查資料得知，就上午尖峰而言，車輛平均行駛速度由七十三年之21.30公里／小時，降為七十九年之17.15公里／小時，公車為道路車流的一環，行駛速率也同樣地降低，連帶的行車的時間增長，車班的準確性均受到影響，使得公車的服務水準隨之降低，汽、機車輛的快速大量增加所造成道路擁擠而影響汽車客運及台灣地區所有汽車客運業者所共同面臨的問題。

表3·5 台北市73及79年行車速度資料

單位：公里／小時

時段及流向 年別		上 午 尖 峰		非 尖 峰		下 午 尖 峰	
		往東 (南)	往西 (北)	往東 (南)	往西 (北)	往東 (南)	往西 (北)
73 年		22.00	20.60	22.00	21.50	16.20	17.30
79 年		17.20	17.10	19.60	19.70	13.50	15.30
平 均	73 年	21.30		21.75		16.75	
	79 年	17.15		19.65		14.40	

註：\* 係台北市主次要幹道行車速度算術平均值。

資料來源：交通部運輸研究所，80年10月，「台灣地區機動車輛稅費結構之研究」初稿。

## 2. 成本劇增難以有效控制，票價收益不敷支出，虧損日益嚴重

汽車客運業基本上屬於勞力密集的產業，人事費用佔營運成本的大部份，員工薪資或隨公務人員之薪資調整，或隨物價波動調整，致使成本之增加無法有效的控制，尤其在勞動基準法實施後，對於勞工逾時加班與例假日、休假及加班時數均有嚴格限制，更大量增加汽車客運業者之成本支出難以有效控制。

雖根據汽車運輸業客貨運價準則之規定，其票價之訂定可反映其經營成本及合理的經營報酬，並得每兩年檢討一次，然而，由於票價之調整攸關民行甚鉅，常因政治上的原因而無法按規章依時檢討，加上票價之提高雖經過公路主管機關核定後，卻常遭民意代表加以否決或任意刪減，致使票價無法合理反映成本，在此一票價收入不敷支出的情況下，遂使虧損的情況日趨嚴重。以八十年度而言，台灣省31家民營汽車客運公司中有13家處於虧損狀況下經營（如表3.6所示），其中福和及指南兩家公司的年虧損達八千餘萬，情況頗為嚴重。

## 3. 負擔過多社會責任，影響正常財務收支



表 3 · 6 八十年公路汽車客運業收支盈虧統計表

單位：千元

項目 公司	總 收 入			總 支 出			盈 虧
	營業收入	營業外收入	合 計	營業支出	營業外支出	合 計	
基隆	177,427	3,770	181,197	167,758	16,160	183,918	-2,721
三重	904,059	16,422	920,482	813,620	101,003	914,623	5,859
首都	374,674	11,663	386,338	337,700	55,060	392,760	-6,422
台北	897,404	6,016	903,420	799,143	45,575	844,718	58,701
淡水	58,422	2,241	60,663	59,328	6,401	65,729	-5,066
福和	217,004	467	217,471	251,899	47,681	299,580	-82,109
新店	327,731	19,532	347,263	308,792	15,384	324,176	23,087
欣和	23,754	19	23,773	34,271	717	34,988	-11,215
指南	576,259	7,381	583,641	566,120	103,161	669,282	-85,641
宜蘭	72,158	938	73,096	70,027	6,768	76,795	-3,699
桃園	857,556	2,026	859,582	757,984	173	758,157	101,425
中壢	89,792	8,126	97,918	89,233	4,995	94,228	3,689
新竹	858,435	35,399	893,834	809,651	42,135	851,786	42,048
苗栗	211,180	4,445	215,626	189,468	23,132	212,600	3,025
花蓮	200,588	2,548	203,136	172,362	5,465	177,827	25,309
豐原	369,055	25,749	394,804	347,856	13,581	361,437	33,367
巨業	115,187	5,645	120,832	88,941	25,471	114,412	6,420
台中	516,480	5,093	521,573	499,491	3,426	502,917	18,657
仁友	182,094	127,781	309,874	180,382	0	180,382	129,493
彰化	337,227	19,017	356,245	329,467	50,105	379,572	-23,328
員林	244,752	12,449	257,200	247,392	22,544	269,936	-12,736
南投	41,364	790	42,155	40,357	4,212	44,569	-2,414
台西	193,239	2,629	195,868	186,297	33,064	219,361	-23,493
嘉義	153,373	201,290	354,663	159,998	29,447	189,445	165,218
新營	100,473	2,649	103,122	96,923	5,968	102,891	231
協成	39,951	88	40,040	40,377	3,829	44,206	-4,167
興南	327,388	82,413	409,802	328,669	33,853	362,522	47,280
台南	312,444	50,349	362,793	324,112	37,619	361,730	1,062
高雄	519,943	51,515	571,458	483,654	11,394	495,048	76,410
屏東	155,310	6,356	161,666	155,362	2,591	157,954	3,712
鼎東	112,027	489	112,516	110,983	11,495	122,478	-9,962

資料來源：台灣省公共汽車商業同業公會聯合會，「台灣省民營公共汽車客運業八十年度統計資料」，八十一年四月。

雖然現有的法規並沒有明文規定汽車客運業者必須經營偏遠、收益低的路線，然而以往各公路主管機關於審核營運路線許可時，經常將偏遠的服務線，以搭配旅客量較多之路線（即所謂黃金路線）的方式分配給各業者經營，藉由業者本身之內部交叉補貼，用賺錢路線之盈餘以補貼偏遠服務路線。此於以往經營狀況良好，黃金路線盈餘足以支應服務路線虧損時自無問題，然目前汽車客運經營環境日趨惡化，諸多路線均於入不敷出的情況下，業者仍須承擔此一提供偏遠地區運輸服務的社會責任，顯得過重而力有未逮。

另外，汽車客運業者亦須對老人、學生及軍警給予票價優待，雖然業者的營運成本仍可由旅客間的交叉補貼（一般旅客補貼義務性優待票價旅客）的方式反映於票價中回收，然而此一制度扭曲了業者成本與票價間的正常關係。而在相同成本下，義務性票價旅客佔總旅客人數的比例愈高，將使票價愈高，業者不但無法由較高的票價獲得較大的收益，反而可能因票價之提高而致使旅客流失，而使得經營更加困難。

由表3.7台灣省民營公路汽車客運之優待票統計顯示，其歷年義務性優待票數量佔總運量的比例均介於23%~28%，佔有相當高的比重，而另由表3.8汽車客運歷年優待票減收的金額均高達在20億~28億之間，顯示業者義務性票價的負擔頗為沈重。汽車客運業者固然有其社會責任，但是應負擔至何種程度則尚有待斟酌，當前加諸於業者之社會責任，似應合理檢討。

表 3・7 民營公路汽車客運業各類優待票數量統計表 單位：千人數

類別 年度	公教票	軍警票	老人票	殘障票	學生票	合 計	優待票佔 運量比例
74	27,311	31,664	9,017	3,792	156,088	227,872	25.91%
75	25,139	28,754	12,122	3,035	174,858	243,908	27.96%
76	22,039	18,774	6,530	999	157,462	205,804	23.45%
77	26,673	13,107	6,385	485	152,828	199,478	24.68%
78	21,279	11,980	8,075	565	135,027	176,926	23.17%
79	19,487	9,570	12,095	565	135,584	177,301	25.78%
80	19,105	7,553	10,830	502	122,716	160,706	24.20%

資料來源：台灣省公共汽車客運商業同業工會聯合會，歷年統計資料。

表 3・8 歷年汽車客運業優待票減收金額統計表 單位：千元

類別 年度	台汽客運	民營汽車客運	北、高市及 縣市公車	合 計
71	522,578	596,801	965,297	2,084,676
72	495,389	775,604	833,817	2,104,810
73	565,435	581,123	1,142,893	2,289,451
74	582,514	598,405	1,134,280	2,315,199
75	540,922	564,841	1,502,227	2,607,990
76	481,646	706,928	995,498	2,184,072
77	443,117	715,262	1,636,357	2,794,736
78	450,061	767,871	1,232,271	2,450,203
79	385,700	855,767	864,622	2,106,089
80	385,753	847,810	1,042,960	2,276,523

資料來源：交通部運輸研究所，運輸資料分析，民國八十一年六月。

#### 4. 旅客逐漸流失，經營日趨困難

由於汽車客運業者無法相對旅客需求水準之提升，而提供有效的

運輸服務，加上經濟發展與國民所得增加所導致運輸結構之轉變，使得汽車客運旅客正逐漸流失中，而造成汽車客運業的經營狀況日趨惡化。由歷年公路汽車客運資料（見表3.2）顯示，無論在所運載之旅客人數及延人公里數均有逐漸下降的趨勢，在總旅客量方面，運載旅客數由七十一年之1,987,988人次逐年減為八十年之1,560,933千人次，而同期間內延人公里數亦由28,438,963延人公里減為26,087,008千延人公里，台汽、民營汽車公司及北、高兩市及縣市公車均有同樣的趨勢，顯示汽車客運旅客正逐漸減少中，更突顯出汽車客運業者之營運狀況日益困難。

#### 5. 汽車客運業之經營普遍漸陷入惡性循環

正如前述，國內汽車客運業者之營運，正逐漸陷入一惡性循環的現象，由於面臨國民所得大幅提高使得小汽車及機車急劇增加之競爭壓力，業者之服務又不能相對提升，致使汽車客運旅客逐漸流失，加上政府管制政策措施的執行偏失，業者無法藉由正常營運回收成本或合理報酬而遭致虧損，而業者在面臨虧損下可能採一方面縮減服務，並要求提高票價，造成乘客更少，另一方面抑制員工薪資，而造成勞資糾紛或罷工，使營運成本增加，加重業者之虧損，而形成一惡性循環之現象，如圖3-3所示，如何扭轉此一惡性循環為政府與業者必須即刻解決的重要課題。

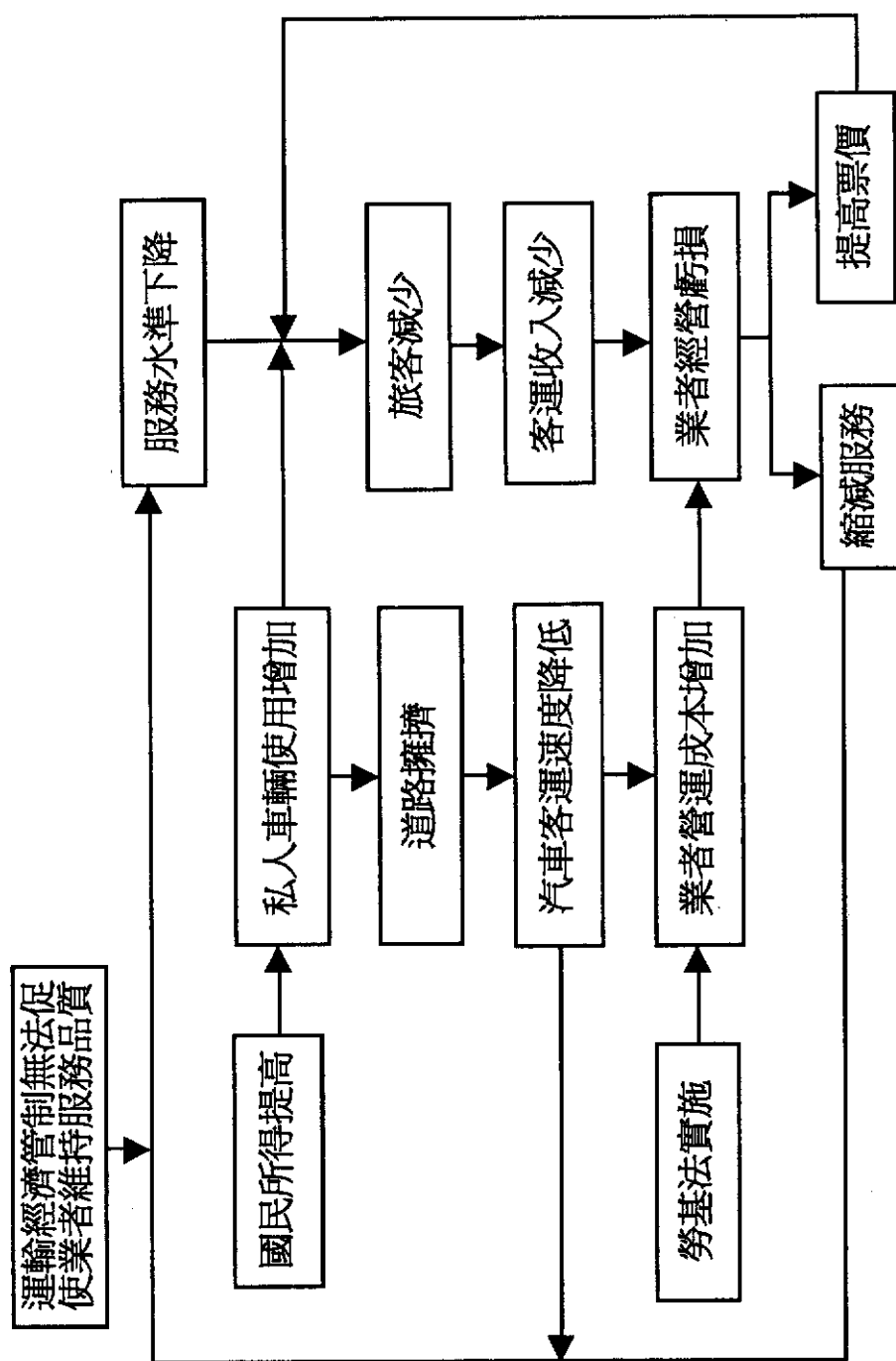


圖 3-3 汽車客運業經營面臨的惡性循環

## 第四章 加入管制問題分析

就汽車客運業的經營特性而言，其面臨運輸業投資回收慢，需求具尖峰、離峰差異及產品不可儲存等問題，而業者在謀取利潤的動機下，常有競相經營運量高的客運路線，而偏遠地區卻乏人問津，而爲了避免業者間的惡性競爭，政府以往在立法上乃予以「適度」保障，對於欲加入經營的業者數量加以管制，其原意係保障業者合理經營，並促其負擔偏遠路線之交通維持及承擔各種政策性的義務，然業者卻因保障過度而無法因應外在環境的變化而滋生諸多的問題，造成汽車客運市場的畸型發展。

除了前章所述汽車運輸業所面臨的困境外，相關加入管制措施之不能因應社會經濟變遷，亦造成汽車客運市場的諸多問題。依公路法第三十四條的規定，汽車運輸業區分八大業，其中汽車客運業區分爲公路汽車客運業與市區汽車客運業，就其法律規章而言，其乃認爲二者間性質不同，應依其營運類型專門經營，但因社經活動之日趨頻繁，運輸活動範圍之擴大，使市區界限日益模糊，市區汽車客運營運範圍不斷延伸，而公路客運的路線亦多涉及市區路線，二者間的性質區隔亦日漸消失，致使經營範圍的界定糾紛迭起。而業者爲了自身利益，往往互相排斥，極力謀求擴張營業範圍，乃有故意曲解法令或採不正常手段，致糾紛迭起，造成交通營運秩序紊亂。汽車客運之加入管制所衍生的種種問題將分述如后。

## 4.1 汽車客運服務路網無法完善建立

營運路線的管理，乃指公路主管機關對於汽車客運業者的營運路線經營權之取得、撤銷及所提供服務的管理稱之，為目前汽車客運業加入退出管制最重要的管制措施之一，其管制的目的在扶助汽車客運業的正常發展與合理經營，避免惡性競爭以維持其生存，並保障乘客的利益，得以享受便捷舒適的運輸服務。

理論上，汽車客運之營運路線應保有相當程度的彈性，隨社會經濟發展及人口分佈變遷作合理配置與調整，才能符合乘客的需要。然而多年來在公路法第四十一條「……同一營運路線以一家經營為原則……」之路線加入經營管制政策下，逐漸形成各汽車客運業者根深蒂固的「路權」觀念，經常因利害衝突而相互排斥，另因管理權責不一，協調困難，以致路線申請與變更困難重重，缺乏彈性，無法適度因應社會經濟與汽車客運之發展，遂產生許多問題與困擾，而使汽車客運服務路網無法完善建立。

### 1. 「同一路線」的認定不一，造成執行上爭議頻仍

一般而言，「營運路線」乃指具有特定起迄地點，經過地點及一定里程的路線，汽車客運業者得以班車載客營運，而由公路主管機關核准的「營運路線許可證」所規定之。目前公路法第四十一條條文所指之同一路線，由於定義不明確，易造成認定上的爭議，因為若按狹義字義而言，「同一路線」係指起迄點，經過地點均相同者始視為同一路線，然而實際情況卻幾不可能有此情況，況且就理論而言，只要任兩起迄點間即可構成一路線，因此，究竟何種情況始可視為同一路線，在路線獨佔管制的情況，遂造成對於加入路線解釋上的糾紛，已造

成主管機關在路線審核上的困擾。

## 2.造成業者"路權"獨佔的錯誤心態

業者對公路法第四十一條及汽車運輸業管理規則第三十五條條文中「....以由公路汽車客運業一家經營為原則」之原意，刻意加以曲解，而普遍存在著根深蒂固的路權獨佔的錯誤心態，將營運路線許可證所允許經營的路線視為其「路權」，而極力把持該路線的經營權，不容許其他的業者加入共線行駛或部份路線跨越其營運路線，無論其他業者之班車的起迄點為何，只要其中一小段需經過其營運路線，亦必大力排斥，甚而要求種種交換條件，衍生諸多的糾紛和爭議，觀之統聯客運公司部份路線經營權的取得，即是明顯的例子。

另依汽車運輸業管理規則第三十六條第一項第四款的規定：「...原營運路線因故暫不能通行時，得借道行駛，其期限由該管公路主管機關視實際需要核定之」，其係因本身營運路線一時無法通行，而暫時經營其他業者營運路線，乃暫時性權宜措施，並有其期限，且僅屬通過性質，不得設站營運。惟以往公路局兼營公路營運業務時代，兼具公路主管機關及公路汽車客運業的身份，其營運路線僅有實質上之營運權，並未自行核發營運路線許可證，於是每有民營客運公司申請營運路線需行經該局自營路線時，均以「借道」方式核准，以保持省營路線營運權之完整。然此一民營業者向公路局借道之路線核准方式，究竟是向公路主管機關借道，或向營運業者借道並非不明確，而頗多爭論，及至其將運輸業務劃出另成立台灣汽車客運公司後，顯然是向台汽客運借道，而民營客運業間亦仿此制度相互借道營運，由於彼此借道普遍運用，亦導致業者陷入主權錯覺，認為營運權並非公權力之賦予，而係其擁有之私權的主要原因之一。



同時部分業者將該條文引為獨佔的依據，有恃無恐，無懼競爭者的加入，因而對客運服務品質的惡化並無積極改善之意，雖然公路相關法規中有對業者限期改善及停止路線經營權之規定，但在欠缺有效執行的情況下，並無法有效約束業者，而嚴重影響阻礙汽車客運市場的健全發展。須知，路線經營的權利乃為國家所有，而准予業者經營，目前卻遭路權獨佔的結果，係曲解法規所致，亟待解決。

## **4.2 審核制度不夠客觀，未能按實際需要審核，影響汽車客運市場正常發展**

目前加入申請的審核制度，均有賴主管機關對該業者之加入對社會大眾便利是否增進，是否符合運輸需要，……等加以評斷後再決定是否予以核准，然各主管單位幾乎都是由一～二個承辦人負責辦理，其標準不一、解釋亦不同，因而產生糾紛，也容易因外力的介入而無法真正公正客觀，而影響汽車客運的發展，尤其，當申請涉及不同公路主管機關時，更易因本位主義或民代或利益團體的壓力，而使得加入申請的糾爭更加糾纏不清。因此，如何突破現行審核制度所衍生的問題為當務之急。

另按現行公路法規對於汽車客運業對於營運路線的加入申請，乃依行駛道路轄屬劃分，公路汽車客運業屬國道者向中央公路主管機關申請，屬省、縣、鄉道者，向省公路主管機關申請，若路線通過直轄市市區道路之里程超過相鄰的省、縣鄉者則向該直轄市公路主管機關申請，而經營市區汽車客運業者，則視其為直轄市或省轄市而分別向該直轄市或省轄市公路主管機關申請。其雖有中央及各級地方政府之權責劃分，但若經營的路線通過兩省（市）以上時，則由受理申請之公路主管機關商得相鄰省市公路主管機關的同意，然而各級公路主管機關往往基於本位

主義或受制於議會民代（業者代表）壓力，而產生不能協調的現象。不但各地方政府間的協調困難，中央政府與地方政府亦產生協調不良的情形，統聯公司成立與路線申請之阻礙重重即是一例。

當申請之營運路線跨越兩不同公路轄屬範圍或部份路線涉及原有其他業者之營運路線時（如長途客運營運路線進入市區行駛路線與設站及市區客運業路線延伸至市區外等），均由相關公路主管機關協調業者同意，而業者基於利害衝突或不願放手既得利益，動輒以對等互惠為條件，要求擴展或延伸路線，阻礙協調，加以各級機關對於其本身依法對於該路線之申請是否具有管轄權亦不深加考慮，致使業者常有意或無意向非具有管轄權之機關申請核准經營，造成既成事實，致使加入營運路線經營之申請核准上的延遲與困擾。

#### **4.3 加入管制規模限制過高，致使部份地區供需失調**

汽車客運業必須提供固定路線、班次的客運服務，基本上係屬於定期班車的性質，其必須有足夠的車輛設備及人員方能應付固定時刻、固定班次的班車需求，以維持客運服務的穩定與持續，因此，對於其經營車輛設備之管制，確有其必要。然而，究竟管制的範圍應該如何？理論上應視該業者所經營之路線里程、營運計畫行駛之班次而定，而非強制性的規定必須擁有若干的車輛或設備。

以往皆認為汽車客運業與其他運輸業一樣具有規模經濟的特性，因此為使社會資源得以充分利用，而有經營規模的管制要求業者必須有一定的財務能力，擁有一定車輛設備，方准其加入經營，其目的方面使業者發揮其邊際成本遞減的效益，另一方面則確保業者有充分的財力得

以持續穩定的經營，避免業者財力不足而任意退出市場而傷害客運服務的提供。然相關法規之訂定，卻因執行上的方便而失去了審核認定上的彈性，產生若干問題。

依現行「汽車運輸業審核細則」第四條第三款、第四款的規定，汽車客運業者之資本額須在新台幣壹億元以上，且需具備全新大客車50輛以上，確定新加入的業者有充分財力的保證，並期能達到規模經營的效益，但是隨著社會經濟的發展及區域開發的結果、產生了許多新社區，亦衍生了新的運輸需求，而因這些新社區的人口數量並非龐大，每天所產生的旅次量亦有限，其客運需求僅需若干班次的車輛服務務即可達成，對現有業者來說，乃屬於所謂的偏遠路線或服務路線，無利可圖而不願意經營班車服務，然而對於有意加入經營的新業者而言，卻因資本額及車輛數的限制（經營此一路線根本不需要如此多輛的車輛），而無法加入經營，遂衍成部份新興社區的客運需求沒有適當的汽車客運供給得以提供服務，乃形成需求與供給間產生斷層，亦坐令違規經營的「白牌車」乘機加入的機會，造成客運市場紊亂的現象。

#### **4.4 加入管制條件之執行不力，場站不足嚴重影響交通**

除資本額與車輛數的限制外，汽車運輸業者的成立的條件之一，即必須具備有符合營業需要的營業場站設備及符合主管機關規定標準的停車場地。然而，一般的汽車客運業之場站大多以都市旅次集中或較繁華的地區為主，在都市地區的發展已趨飽和及土地價格的日益上漲的情況下，可用土地的取得日益困難，業者爲了符合該條文的規定，遂鑽法律漏洞，在無法於主要旅客上下發車場站設置合格停車場的情況下，乃另

於偏遠地區購地設置，或租用他人土地使用，或甚至與其他業者共用，而主管機關事前的核准與事後的稽核執行上無法有效落實，許多業者於租期屆滿後不再續租或變更停車場站址，而有路邊停車影響交通的情形，甚至因停車場遷移而衍生營運路線延伸的爭議。

另外，由於自有場站用地的不足與取得困難，業者必須以租用或借用的方式取得使用權，然而租用場站常因租約到期後地主要求提高租金或移作他用，以致無法續租，迫使營運車輛必須停放在路邊而影響道路交通，或變更路線及上、下客車站，影響客運服務的持續穩定，而導至服務品質的低落，甚至造成違規營業，亦造成營運管理上的困擾，統聯公司成立兩年來因無法覓得適當場站所衍生的交通秩序與營運管理問題即是最明顯的例子。

## 4.5 汽車客運服務品質惡化

汽車客運業者雖然負有提供大眾運輸服務的責任，但對於一般民營業者而言，其畢竟與一般企業一樣，同樣以追求利潤為企業的經營目標，因此，在降低成本的要求下，大多數的業者均吝於投資於車輛設備，甚至減少服務班次的提供，加上當前嚴格複雜的加入管制及業者錯誤的路權觀念，使得部分業者昧於保護，而無視市場需求及本身的服務能力，不願或無力提供適切充足的客運服務，而其他有能力有意願的業者卻有無法加入營運，提供服務，而使汽車客運服務品質日趨惡化，除了所有汽車客運業者所共同面臨之汽、機車輛的快速大量增加所造成道路擁擠而影響汽車客運服務的問題外，汽車客運所提供之服務品質亦未能相對客運需求的提高而提升，甚至有降低的現象。

業者因缺乏來自其他潛在業者的競爭壓力下，在成本考量下，大多

不願投資於車輛設備的購買與更新，車輛老舊的情況十分普遍，其所反映之服務水準亦相對地顯得不佳。以八十年台灣省民營公路汽車客運業所擁有的營業車輛為例，就已行駛里程數來討論車輛的分佈情況而言（圖 4-1所示），其中已經行駛超過50萬公里以上車輛佔全部營業車輛的比重高達 48.65%，將近半數，而行駛里程在10萬里以下者僅有7.63%，車輛老舊情況頗為嚴重；另由車齡分布的情況而言（如圖 4-2），車齡10年以上，逾齡應汰換的車輛所佔的比例高達45.24%，而2年內的新車輛僅佔3.62%，4 年內較新穎的車輛亦不及20%（3.62%+13.74%=17.36%），顯示業者普遍車輛老舊的情況相當嚴重。直接反映在行車服務品質的提供，自然亦無法提升，而趨下降。

## 4.6 違規營業嚴重影響汽車客運市場秩序

依公路法三十四條的規定，汽車運輸業區分為八大業，各業分類營運，不得經營核准以外的業務，然其中汽車客運業（市區汽車客運業及公路汽車客運業）與遊覽車客運業間因生產工具相同（大客車），在加入管制寬嚴不一的情況下，汽車客運業加入管制較嚴格（需資本額壹億元以上，全新車輛50輛以上），遊覽車業加入管制較鬆（僅三千萬元及10輛新車），且對以往成立已久之眾多小規模業者（僅1~2輛車）亦無有效的管理約束，另外，加上以往自用大客車之申請及使用管制頗鬆，當某一市場有利可圖時，極易發生車輛在不同市場間流動，出現各種違規營運的現象。目前違規營運，侵犯到汽車客運營業的問題大致有二：

### 1. 遊覽車違規經營高速公路客運班車

遊覽車違規行駛定時定線班車業務，由來以久，而在中山高速公路全線通車後更大量違規加入高速公路客運市場，其成因雖然錯綜複

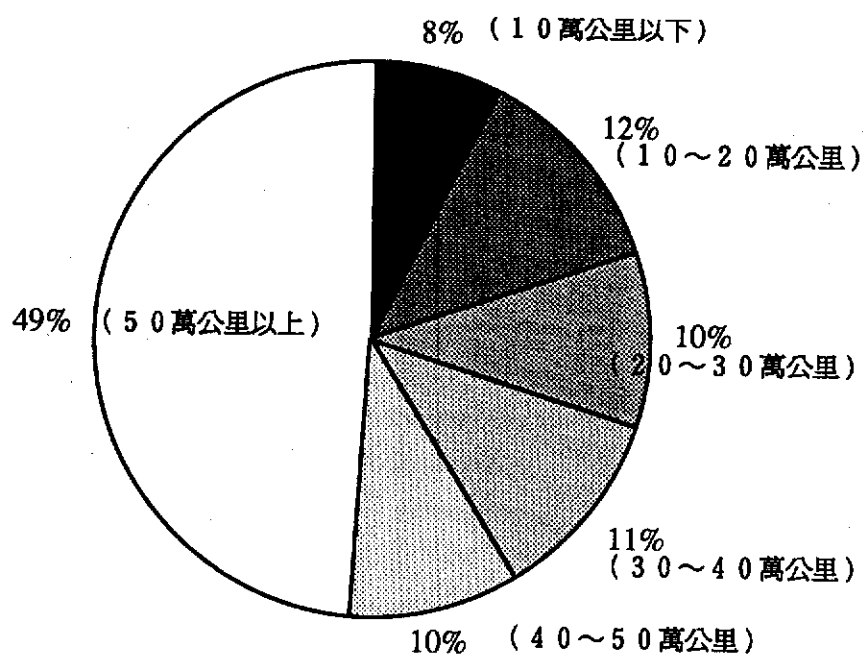


圖 4 - 1 八十年公路汽車客運業車輛已行駛里程分布圖

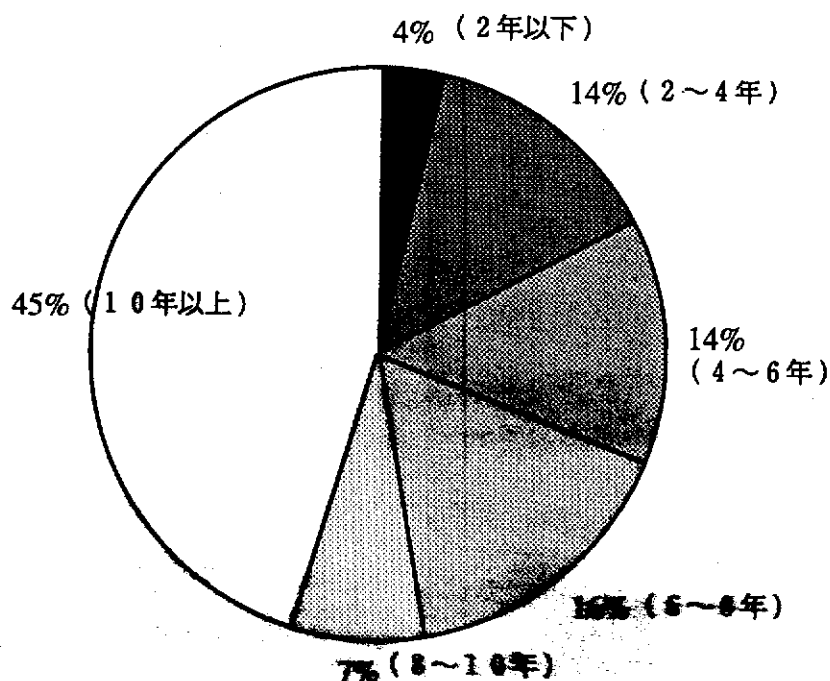


圖 4 - 2 八十年公路汽車客運業營業車輛年齡分布圖

雜（其發展背景與衍生問題將於下章詳述），但究其源頭，乃汽車客運業加入管制不當所致，因為汽車客運在技術性上並非具有自然獨佔的特性，加上汽車運輸分業營運管制之執行並不澈底，以往獨佔經營及身屬公營體系的台汽在面對旅客市場的變化無法迅速有效的因應，當其提供的服務無法讓旅客滿意時，在市場有利可圖的情況下，遊覽車自然輕易地侵入高速公路客運市場違規營運，而產生嚴重的營運秩序管理問題與社會問題。

雖然政府為有效處理違規遊覽車問題，除將公路局客運部門劃出成立台灣汽車客運公司，並先後實施「租用」及「租斷」遊覽車的方式，使得遊覽車違規營業的情形曾暫時消聲匿跡。然而，違規遊覽車之所以能夠存在的條件及加入的誘因均未消除，因而，在民七十三年四月鐵公路票價調整後，部分遊覽車業者在有厚利可圖之動機下，又紛紛投入或擴充違規營業行列陣容，加上台汽公司原先租斷的遊覽車牌照陸續到期發還及 180 匹馬力以上大客車進口禁令之解除，業者遂紛紛以豪華巴士再度違規投入高速公路客運營運行列，使得遊覽車違規營運情形又死灰復燃，並日益猖獗，而使問題再度搬上檯面，政府乃再度檢討加入管制政策，在自由化的理念下適度開放第二家汽車客運業者（統聯公司）加入經營高速公路客運業務，並於七十九年三月正式通車營運，期以有效解決違規遊覽車問題，然該公司成立以來，雖有改善，但違規遊覽車並未因此絕跡，違規營業問題仍然嚴重造成交通管理上許多問題。

## 2. 自用大客車違規經營特定路線班車業務

有些公司或工廠機關、團體、學校因業務本身業務所需，必須要有車輛載運其服務對象往返於兩地但或因無公車路線，或因藉口服務

與公司業務有關之對象，因而申領自用大客車（即俗稱白牌車），用以服務與本身有關的對象，然而以往，自用大客車牌照的核發申請標準過於寬鬆，對申請公司之資格並無嚴格的審查規定，只憑公司登記證影本即可申請，同時對於汰換之車輛亦無重新審查其資格的規定，造成只要第一次申請領用自用大客車牌照之後，對該公司往後是否需用自用大客車，便無法管制，形成自用大客車的氾濫，雖然，七十七年後對於自用大客車之申請，資格有較嚴格的審核規定管制，並依需要而發給牌照，然已造成自用大客車的氾濫與所引發的違規使用問題。

由於隨著經濟的繁榮與生活環境的變遷，觀光風景區和市郊新社區不斷開發設立，而現有公路和市區汽車客運業者未能有效配合開發新路線，提供快速便捷之運輸服務，而在目前嚴格的加入管制下，合法的新業者又無法加入；或因公司基於經濟上的考量未能申領自用大客車作為員工上、下班通勤之用，遂有部份個人車主以自用大客車違規經營交通車的業務，以個別售票方式提供特定路線的班車客運服務，在現有汽車客運業無法滿足運輸需求的情況下，白牌車以其便利及便宜的特性，輕易地侵犯了汽車客運業的市場，造成客運市場的紊亂。



## 第五章 違規遊覽車問題探討

長久以來，遊覽車違規經營客運班車即造成高速公路客運市場的紊亂與交通管理上的困擾，其基本上乃獨佔之加入管制下的產物，政府雖曾採取各項措施，如「租用」、「租斷」來規範遊覽車，並加強取締，加重處罰標準，甚至有限度的開放第二家民營業者加入經營等策略，期以改善高速公路客運市場的亂象。然而，因執行無法落實，且導致違規遊覽車加入的誘因及條件仍未消除，以致違規遊覽車仍在既定市場中繼續經營。

### 5.1 遊覽車違規經營定期班車的沿革

台灣地區部份遊覽車業者變相從事違規行駛定期路線班車的業務由來已久，早在民國四十八年間，遊覽車業者即假藉行駛特定觀光遊覽地區定線班車的名義而行駛城際路線班車，此時因其車輛設備尚非很舒適，而且數量又不多，不足以威脅正常汽車客運業者的經營。

四十九至六十八年間，交通處為彌補鐵、公路運載容量的不足，曾先特准協調遊覽車業者以對開班車的方式行駛南北間，後因於法不合而改由公路局租用納入該局之營運範圍繼續行駛，至六十八年間停辦，此時，適逢中山高速公路全線通車，長途客運需求大幅成長，該批遊覽車之部份乃轉入高速公路客運市場中違規營運，對於高速公路客運秩序之破壞推波助瀾。

而自六十四開始之鐵路電氣化工程乃造成長途客運結構轉變的轉捩點，由於配合工程的逐步展開，使得鐵路列車班車減少（供給能量不足

）、行車時間增長、誤點情況嚴重問題，導致客運服務品質下降，加上公路局（台汽前身）又未能因應旅客需求而適時擴充運輸能量，遂有遊覽車業者以中型冷氣遊覽車攬客營業逐漸形成違法經營定點、定線的班車服務。並隨著高速公路之逐段通車面逐漸向南部延伸；其間政府為健全汽車客運市場的秩序，阻止遊覽車之畸形發展，而於六十六年十一月凍結遊覽車牌照，然遊覽車違規營業已經成為交通管理上的一大問題。

尤其在高速公路全線通車後，由於政府既定平衡鐵、公路運輸之政策，票價訂定考慮台鐵須負擔巨額設備與維修費用，造成高速公路客運營運存在超額利潤，遊覽車業者遂紛紛違規加入高速公路定時定線班車業務之營運。此外，雖然台汽公司已大量擴充車輛設備與增加班次，但是所提供之服務在運輸能量與服務品質上均無法滿足一般大眾之需求，尤其尖峰時間更有一票難求之現象，而違規遊覽車在牌照凍結情況下，以汰舊換新方式換購大馬力新車加入營運，使得違規營運情形愈演愈烈。

民國六十八年七月一日鐵路電氣化工程全線通車後，鐵路客運能量大幅提高，同時公路增購之新車陸續出廠，遊覽車業者之新車亦相繼投入市場，造成三方面之載客率均下降，形成運輸資源的嚴重浪費，針對此一情況，台灣省政府交通處除依法將公路局之客運部門劃出成立台灣汽車客運公司（以下簡稱台汽公司）採取企業化經營外，並先後以「租用」及「租斷」的方式將違規的遊覽車納入該公司的營運範圍，政府同時組成取締小組，全面嚴格執行查處取締工作並加重處罰的標準，使得遊覽車違規營業的情形暫時消聲匿跡。

然而，自民國七十三年四月鐵公路票價調整後，部分遊覽車業者在有厚利可圖之動機下，又紛紛投入或擴充違規營業行列陣容。雖然政府

曾於民國七十三年配合公路法之修正，加重違規遊覽車之處罰標準，但因取締不彰，同時隨著台汽公司原租斷之遊覽車牌照到期陸續發還，該批車輛重回高速公路客運市場，加上原限制一百八十匹馬力以上大客車進口之禁令於民國七十四年八月解除，業者遂紛紛以豪華巴士再度違規投入高速公路客運營運行列，遊覽車違規營運又死灰復燃，使得政府歷年投入的心血付諸東流，並日益猖獗。

在自由競爭的理念下並有效解決違規遊覽車問題，遂以吸納違規遊覽車的方式於七十九年開於第二家客運業者加入高速公路營運，期藉提昇高速公路運輸能量與服務品質以消除違規遊覽車所衍生的問題，也確達成部份目的，然在各汽車運輸業管制不一及市場有利可圖下，違規遊覽車並未根絕，仍在市場上佔有相當的比例。

## 5.2 違規遊覽車的特性與競爭條件

造成遊覽車違規經營中山高速公路的因素錯綜複雜，除上述的歷史因素（公、鐵路客運運能不足及品質不佳、政府取締不彰，及高速公路客運有高額利潤）外，違規遊覽車業者本身的特性亦是造成其具有利競爭條件原因。一般而言，違規遊覽車主要具有兩項特性：一是其經營成本較低，由於遊覽車業之設立資格要求較低，不需自備場站及保養廠，也不用負擔稅捐、優待票及偏遠路線的虧損等，因而，相對於合法業者而言，在高速公路營運上成本較低，自有其競爭能力；另一則為機動性高，由於違規遊覽車所受的營運管制較少（無固定路線及班次限制），一般均選擇需求密度高的績優路線行駛，加上高速公路客運業務常面臨尖、離峰需求之顯著差異，需求復受時間、季節之變化影響，此種需求變化大之特性，正適合違規遊覽車可依需求變化而機動調整發車班次的

特性。

由於違規經營高速公路客運的遊覽車業具有以上兩項特性，相對於合法業者而言，產生下列競爭上的優勢條件：

#### 1.票價較低

遊覽車違規營業不需自備停車場及保養廠，同時由於非法經營而無稅捐、優待票、偏遠路線虧損等負擔，因而成本較低，在有厚利可圖的情況下，爲了爭取旅客，大都以低於台汽及統聯的票價攬客營運，對旅客而言，自是頗具吸引力。一般而言，違規遊覽車的票價比合法業者行駛高速公路客運票價低二至三成。

#### 2.行車時間較短

違規業者爲爭取更多的營業機會，遊覽車在高速公路上常超速行駛，同時亦不似合法業者必須中途休息，因而較合法業者的班車較快到達目的地，節省旅途時間。

#### 3.搭車與購票較具彈性

旅客可於違規遊覽班車下交流道後隨時下車，較合法路線班車必須於固定地點上下車之作法方便。此外違規業者接受電話預約購票之方式，提昇對旅客的服務品質亦增進乘客購票之方便性。另外，違規遊覽班車之車輛回轉率較高，使得其排班密度可相對提高，尖峰時刻並可機動性開駛班車，因此對乘客有較大之吸引力。

#### 4.車上舒適性較高

自從政府開放一百八十匹馬力以上大客車進口之後，違規業者紛紛將舊車汰換爲高層或雙層豪華巴士，車內設備除比照國光號供應茶水、報紙及附設洗手間外，另配寬廠舒適的座椅，並大多裝有一至二台閉路電視，供長途旅客消遣之用。

由於違規遊覽車具上列的競爭優勢，因此，吸引大量的高速公路旅客搭乘，嚴重影響合法業者的經營，亦衍生許多管理上的問題。

## 5.3 違規遊覽車滋生的問題

依據公路法規之規定，遊覽車業有別於公路汽車客運業之以特定路線為經營範圍，乃以包租載客為其營業內容，因此，其違規經營高速公路定時定線班車業務已違反公路相關法規之規定，同時侵害了正常公路汽車客運業之權利，而其並沒有受到一般經營路線班車之汽車客運業相同的嚴格管制，遂已衍生諸多的問題有待解決，大致包括：

### 1. 侵害合法業者權益，破壞市場秩序

汽車客運業對於路線班車服務之提供必須投入相當的資金（如場站、車輛．．．），而違規遊覽車因不具場站又無須納稅，具有低成本的特性，又可避開主管機關的營運監督，相對於合法業者嚴格的資本投入及定時班次的服務，享有相當有利的競爭能力。遊覽車違規營業侵入高速公路客運市場，拉走了台汽公司的旅客，嚴重侵害到台汽客運的權益，影響其正常經營，同時造成營運監督上的漏洞，其常有惡性競爭，任意攬客，半途載客及下客，破壞了高速公路汽車客運市場之營運秩序。

### 2. 違法營業影響政府威信

遊覽車行駛高速公路定期定線班車業務的違規行為，在各大都市公然攬客並在高速公路上營運，已然嚴重違反公路法規對遊覽車營業範圍的規定，加上監警取締人員受限人力調派及外力介入問題以致取締成效不彰，違規行為得以長期存在，嚴重影響政府公權力行使的威信，亦助長了違規業者的氣勢。

### 3. 行車安全堪慮，旅客較無保障

多數違規營運之遊覽車業者，因無完善之保養設備，其車輛常未進行合理保養，而且違規業者使用之高（雙）層遊覽車多係進口底盤而由國內打造車身，技工任意鋸斷大樑，又不依設計藍圖打造車身，無力學依據，甚至偷工減料，無安全檢驗之證明，易因結構不良而導致行車安全的問題；又為提高車輛使用回轉率，經常要求司機超速行駛，同時司機為增加收入亦常超時工作，此均會影響行車安全。此外，旅客多未經保險，缺乏合理的理賠制度，倘若發生肇事，傷亡乘客亦可能無法獲得合理之賠償。

### 4. 妨害都市地區交通秩序

違規遊覽車業者因未設自有場站，常在市區長途客運起、迄的車站附近設據點攬客，非法佔用都市的道路任意停車上、下旅客，而此一地區又大都為都市內交通最頻繁複雜的地區，違規遊覽車的隨處發車、停車行為，乃使都市交通秩序更加紊亂。

### 5. 惡性競爭攬客影響社會安寧

違規遊覽班車之經營，大都採售票佣金制度，因而產生拉客黃牛之行業，攬客黃牛為爭奪客人而滋生打鬥殺傷事件時有所聞，嚴重影響社會安寧。

## 5.4 違規遊覽車現況調查與分析

雖然統聯客運加入高速公路客運服務，對於客運供給能量有所增益，然在有利可圖與遊覽車市場供過於求的情況下，違規遊覽車仍在既有市場下繼續生存，並未絕跡。目前遊覽車違規經營長途定期班車，大多以人口密集之台北、台中、嘉義、台南及高雄等北中南大都市為其主要

發展空間。根據調查統計，目前至少有四十處以上發售車票及發車地點，經營十條以上之長途客運路線，往返於北中南等地，估計約有車輛數在 320 輛以上，每日行駛約 1,100 個長途客運班次。因其為非法之經營，為能逃避警察及聯合稽查小組的經常告發與取締，其售票地點及上下車地點較常變更，並採大量之黃牛攬客方式及接泊轉運，以逃避取締。惟其主要之售票地點均以大都市之火車站周邊，台汽與統聯客運站場之臨近地區，以及高速公路沿線各主要出入匝道與平面幹道交叉口附近。

有關長途客運遊覽車經營違規定期班次所做之調查，經選定台北、台中、嘉義、台南及高雄等五大都市地區為範圍，進行違規遊覽車業之相關資料蒐集，包括家數、分佈地區、長途路線別、班次及乘載率調查。茲分別說明如下：

#### **5.4.1 路線及分佈情形**

根據調查，遊覽車違規經營長途定期班車業者，主要發售車票地點均分佈於各大都市重要長短途客運轉運地區，如火車站或靠近台汽、統聯客運主要車站附近，而上、下車地點則更遍及高速公路沿線各進出口匝道附近。茲就主要都市現況說明如下：

1. 台北地區目前約有十二家遊覽車業者，違規行駛高速公路經營長途定期班車。分佈於台北車站週邊，忠孝西路、承德路，及三重的中山路、重陽路地區，為其主要售票及上車之地點。經營的高速公路長途路線有：台北—台中，台北—豐原、東勢，台北—虎尾、北港，台北—嘉義，台北—台南；台北—高雄及台北—屏東等路線。
2. 台中地區根據調查有七家遊覽車業主，違規行駛高速公路經營長途定期班車。分佈於台中車站前後週邊之建國路、復興路及沿途之中

港路、朝馬等地區，爲其主要售票及上車地點。而其營運之長途客運路線則有：台中—台北、台中—嘉義、台中—台南及台中—高雄等路線。

- 3.嘉義地區根據調查有四家遊覽車業者，違規行駛高速公路經營長途定期班車。分佈於嘉義車站前左側之林森路、中山路及仁愛路等地區，是其主要的售票及上車地點。其營運之長途客運路線則有嘉義—台北、嘉義—台中及嘉義—高雄等路線。
- 4.台南地區則有四家遊覽車業者，經營長途客運定期班車。分佈地點則以火車站前北門路上，爲其售票及上車地點，另在仁德及新市交流道附近省縣道上亦有 2~3 個據點。而其行駛之路線亦以台中、中壢、桃園及台北等大都市爲主。
- 5.高雄地區計有八家遊覽車業者公司，違規行駛高速公路經營長途客運定期班車班。其主要售票及上車地區則以高雄前站右側、中山路、八德路、七賢路、林森路及建國路上爲中心。
- 6.其他地區則各有 2~3 家違規業者，其分佈地點則大都於火車站或長途客運車站附近，及高速公路交流道附近道路爲主要據點，而大都以台北爲主要的起、迄點。

#### 5.4.2 經營績效分析

爲了解違規遊覽車的營運資料，乃分別於81年7月5日（例假日）及7月7日（平常日）針對選定的五個都市展開全面調查，綜合估計如表5.1，茲分述如下：

##### 1.車輛數

根據調查及蒐集的違規遊覽車所經營的各路線班次及實際行車時



表 5 · 1 違規遊覽車平均每日營運資料統計表

項目 路線	配車		班次		每班車載客人數		載運旅客數量	
	例假日	平常日	例假日	平常日	例假日	平常日	例假日	平常日
台北—豐原 東勢	數量	8	32	37	26	18	1,300	576
	百分比	2.50%	3.38%	3.32%	*	*	3.22%	3.38%
台北—台中	數量	60	203	241	25	20	8,400	4,060
	百分比	18.75%	21.44%	21.52%			20.80%	23.82%
台北—彰化 員林	數量	10	34	40	26	18	1,456	612
	百分比	3.13%	3.59%	3.60%	*	*	3.61%	3.59%
台北—虎尾 北港	數量	14	45	50	26	18	1,638	810
	百分比	4.38%	4.75%	4.48%	*	*	4.06%	4.75%
台北—嘉義 北港	數量	40	116	134	32	21	5,760	2,436
	百分比	12.50%	12.25%	11.99%			14.27%	14.29%
台北—台南	數量	40	84	101	24	16	3,456	1,344
	百分比	12.50%	8.87%	9.03%			8.56%	7.88%
台北—高雄	數量	80	165	192	30	22	7,800	3,630
	百分比	25.00%	17.42%	17.15%			19.32%	21.30%
台北—屏東	數量	8	22	24	26	18	780	396
	百分比	2.50%	2.32%	2.17%	*	*	1.93%	2.32%
台中—嘉義	數量	8	50	60	26	18	2,236	900
	百分比	2.50%	5.28%	5.38%	*	*	5.54%	5.28%
嘉義—高雄	數量	8	52	63	26	18	2,340	936
	百分比	2.50%	5.49%	5.61%	*	*	5.80%	5.49%
台中—台南	數量	6	32	38	26	18	1,404	576
	百分比	1.88%	3.38%	3.42%	*	*	3.48%	3.38%
台中—高雄	數量	38	112	138	20	11	4,080	1,232
	百分比	11.88%	11.83%	12.35%			10.10%	7.23%
合 計	數量	320	947	1,120	26	18	40,378	17,046
	百分比	100.00%	100.00%	100.00%			100.00%	100.00%

註：1. \* 未進行乘載率調查，以平均值代替之。

2. 配車數係以例假日行駛班次與行駛時間推估，平常日實際行駛車輛數約為七成左右。

間資料統計推估，目前違規經營高速公路長途客運班車之遊覽車數輛總計約320輛，其中：台北－台中線約有60輛，台北－嘉義線大約有40輛，台北－台南約40輛，台北－高雄線約80輛，台中－高雄線則約有38輛遊覽車行駛其間，而其他路線計約320輛左右。

## 2. 行駛班次

各路線的班次調查統計如表5.1所示。違規遊覽車於例假日行駛高速公路班次數估計大約每日1,553班次，其中以往返於台北－台中路線為最高，達 336班，台北－高雄間次之，計260班次；而由於違規遊覽車業者因應旅客量的變化而機動調派班次，使得平常日的班次遠較例假日少，大約為例假日班次的百分之五十～七十左右，估計約每日947班，而其班次分佈則與例假日類似，亦以台北－台中路線為較高，大約每日203班，其次之台北－高雄線亦約165班。

而在調查的各路線中，大多數均以台北為起、迄點，其中於例假日以台北市為起點或終點的班次約佔總車次之72.05%，高達1,119班次，數量確實相當可觀，亦是台北市每逢例假日前後即產生嚴重交通紊亂的主因之一。

## 3. 乘載率（平均每車載客人數）分析

由於違規遊覽車業者之配合度極低，且沿途上下車地點又多且複雜，因而有關平均承載人數乃根據 7月5日及7日針對5條黃金路線違規遊覽車的抽樣調查統計而得，結果如表5.1所示。其中例假日以台北－嘉義線最高，平均每班次高達32人，台中－高雄線最低，平均每班次20人；平常日則以台北－高雄最高，其每班次載客為22人，台中－高雄則最低，每班次僅11人；而平均每車每日的載客人數，以台北－嘉義及台北－高雄線的24人最高，仍以台中－高雄線最低，每班次只

有14人。

又從以上資料顯示，例假日與平常日的載客率有相當的差距，其中以台中－高雄線間差異高達45%為最高。雖然違規遊覽車可因應客運市場旅客量的變化而機動增減班次，然面對例假日與平常日旅客尖、離峰的鉅大差異，其亦不免遭遇平常日承載率偏低的問題。

#### 4. 運載旅客量

依前述各路線行駛班次數與乘載率（平均每車載客人數）的調查結果予以估算，各路線的載客數量如表5.1所示。其中以台北－台中線運量最高，例假日每日估計有8,400人次，平常日亦達4,060人次，平均為每日 5,061人次；而台北－高雄線次之，例假日達7,800人次，平常日則有3,060人次，平均每日4,611人次。而本次調查之路線的違規遊覽車每日載運旅次合計為23,523人次，其中在例假日更高達40,378人次，數量頗為龐大。

# 第六章 中山高速公路客運經營權 開放影響分析

以往政府實施計畫經濟，對於各種經濟市場的管理均或多或少有不同的管制策略，汽車客運業也不例外，然而嚴格加入管制的執行結果，卻對汽車客運市場造成扭曲。因此，政府在衡量國內外經濟發展趨勢，及對汽車客運市場改善的要求下，遂漸朝向自由化（解除管制）的改革，希望解除不必要的政府干預與管制，透過市場機能的運作，強化市場競爭，提高資源使用效率，以提高業者及產業之經營效率與服務品質，增進全民的福祉。

然而，有些政府的干預或管制，就維護經濟效率，促進經濟公平或是確保品質的維持與消費者安全的保障觀點而言，是恰當且有必要的，這類干預或管制自是不能加以反對或撤銷。高速公路客運經營權的開放，即在此一原則下局部開放給第二家業者經營，以求改善高速公路客運服務品質，使社會資源有效的利用。本章將探討開放後對客運市場影響，以供管制策略調整參考。

## 6.1 中山高速公路客運經營權之開放

鑑於遊覽車違規營業衍生諸多問題，亟需改善，根據研究[9]分析，以往遊覽車違規經營高速公路客運班車的基本原因有二，一係因臺汽、臺鐵尖峰時間供給量不足，服務品質不高，無法滿足消費大眾的需要，另一則為高速公路客運費率結構不合理，臺汽高速公路客運班車的票價

偏高，使得違規遊覽車有厚利可圖，加上特權與不良份子介入，取締績效不彰，在利之所趨的情況下，一直無法根本杜絕。因此，惟有提高高速公路服務容量與服務水準，配合以費率結構之合理化，始能有效的改善違規遊覽車的問題。

然而，雖然台鐵、台汽不斷設法提升客運服務品質與提高運輸能量，但受限於公營體制，受到較多法令規章的束縛及來自議會的牽制，另一方面在長期獨佔經營情形下，內部管理與營運較缺乏效率，無法適切滿足旅客因生活水準提高而要求高服務品質的運輸需要，短期內無法有顯著改善。因此，乃將高速公路客運經營權開放，由民營業者協助高速公路汽車客運市場供給能量與服務品質的提高，除了符合自由化公平競爭的原則外，尚可滿足消費大眾的需求，同時亦可藉著競爭的壓力促進台汽、台鐵加速提升營運績效與服務水準。

關於高速公路客運經營權開放的方式，各界反應不一，有主張全面開放民營，有的主張維持台汽獨佔，有些則主張分階段性的開放，各有其利弊[15]；在高速公路客運應朝向自由化之體認，及改善高速公路客運服務品質與杜絕違規遊覽車猖獗現象的前題下，經衡量經濟資源的有效利用、民衆行的權益之保障、相關交通管理問題的改善，及對台鐵、台汽經營的持續發展等多項因素後，決定初期僅開放第二家客運公司加入經營。

同時，基於輔導違規遊覽車業者合法經營及營運路線之取得，乃積極輔導公路汽車客運業與遊覽車客運業合組，由公路汽車客運業提供各該地區連絡路線營運權，及遊覽車業提供車輛的互惠前提下共同籌組「統聯」汽車客運股份公司。經過協調會議，終於七十八年二月准其籌備，並於七十九年三月十七日通車，正式加入中山高速公路客運經營的行

列，自此，高速公路客運由台汽獨佔經營步入兩家寡佔競爭的情勢。而第二家客運公司（統聯）自第一條路線通車迄今，已行駛路線有台北—高雄等二十二條。

## 6.2 高速公路客運服務調查

爲了瞭解高速公路客運經營權開放後，台汽、統聯及違規遊覽車的客運服務品質及營運狀況，並調查違規遊覽車的概況（包括車輛數、班次及乘載率等），據以評估開放的影響，提供進一步調整管制措施的參考依據，以改善高速公路汽車客運經營環境與服務品質。遂於八十一年七月五、七日(星期日、二)兩天委託邱穀工程顧問公司分別於台北、台中、嘉義、台南及高雄五大都市間同時進行隨車調查，並據以分析於下列各節。

本次高速公路客運服務調查主要分兩部份，一是客運市場供需的變化，探討統聯加入後對客運市場供給量與旅客運量的影響，另一則是旅客對於客運服務水準的意見。分別針對台汽、統聯及違規遊覽車旅客等不同對象，共發出10,500份問卷，有效樣本數爲 5,896份，比率爲 54.59%，其中台汽客運共計發出問卷 5,520份，回收有效樣本 3,459份，回收比率爲 62.66%，統聯客運共發出問卷 3,120份，回收有效樣本 1,530份，回收率爲 49.04%，違規遊覽車總計發出問卷 1,860份，回收有效樣本 907份，回收比率爲 48.76%，問卷統計如表 6.1所示。

表 6 · 1 有效調查問卷回收比率

		台汽客運	統聯客運	違規遊覽車	合 計
發出問卷數	例假日	3,060	1,560	1,020	5,640
	平常日	2,460	1,560	840	4,860
	小 計	5,520	3,120	1,860	10,500
有效樣本數	例假日	2,131	786	496	3,413
	平常日	1,328	744	411	2,483
	小 計	3,459	1,530	907	5,896
有效樣本比率	例假日	69.64%	50.38%	48.63%	60.51%
	平常日	53.98%	47.69%	48.93%	51.09%
	小 計	62.66%	49.04%	48.76%	56.15%

註：例假日為 7 月 5 日，平常日為 7 月 7 日。

## 6.3 開放前後高速公路客運供需探討

### 6.3.1 高速公路客運業供給量與運量的變化

統聯客運加入高速公路客運營運後，高速公路客運的供給的變化可由圖 6-1 表示。雖然台汽客運的延車公里數呈緩慢的減少，由七十八年之 215,667 千延車公里減為八十年之 212,867 千延車公里，此可能因高速擁塞導致行車班次減少所致，然統聯本身卻持續的增加，至八十年時已達 63,104 千延車公里，而使得整體客運市場的供給量大幅增加，由七十八年之 215,667 千延車公里增加為八十年之 275,971 千延車公里，對於以往台汽獨家經營時供給不足的現象確有相當的改善。

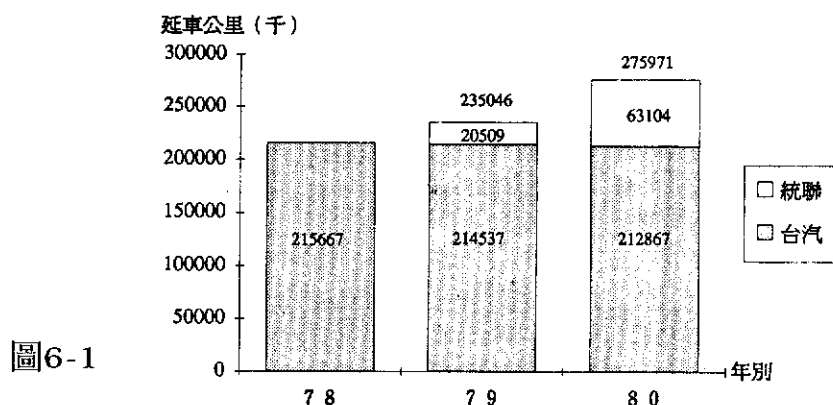


圖 6 - 1 高速公路客運業近年供給量 (延車公里)

就旅客運量而言，近三年高速公路客運延人公里數如圖 6-2 所示。台汽客運的旅客人數於七十九年仍呈成長，但八十年則減少，三年總計其旅客是呈遲緩衰減狀態，由七十八年之 4,999,439 千延人公里減為八十年之 4,812,945 千延人公里，但統聯卻呈大幅成長，七十九年、八十年分別達 469,857 及 1,170,499 千延人公里，而使得高速公路旅客運大幅增加，由七十八年僅有台汽經營時之 4,999,439 千延人公里增為八十年之 5,983,444 千延人公里，顯示統聯客運的加入確實分擔了部份的台汽旅客，但也確實吸引了其他長途運具的旅客，其中包括違規遊覽車，由此觀之，開放統聯以吸引違規遊覽車旅客的目的確達到一定的成效。

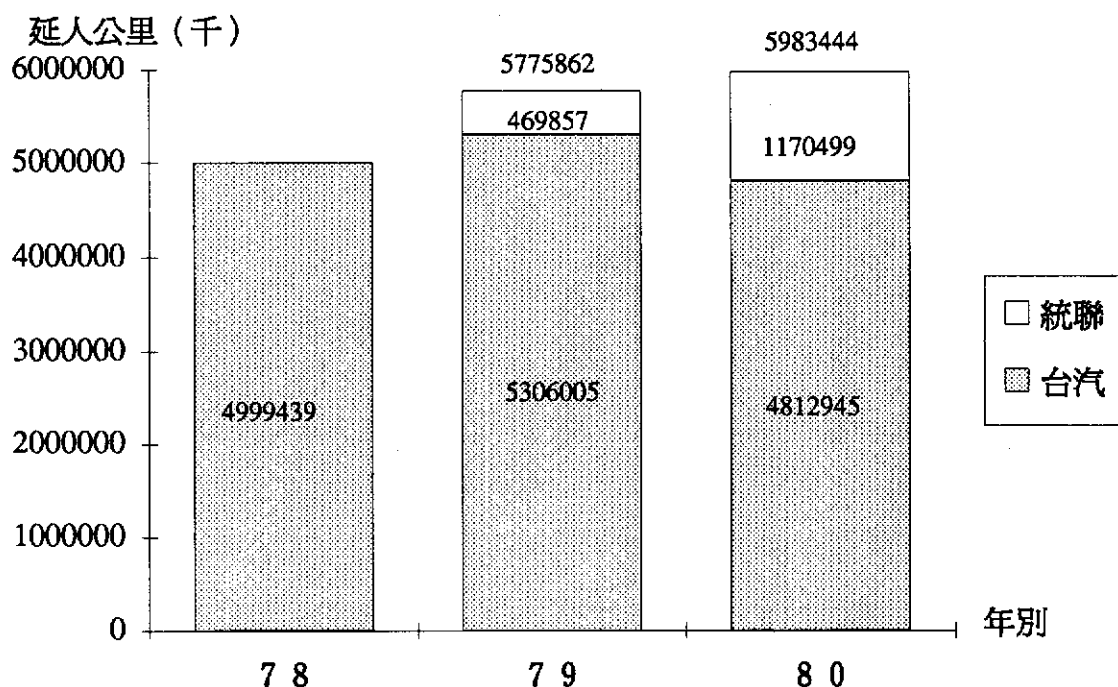


圖 6-2 高速公路客運業近年載客延人公里數

### 6.3.2 主要競爭路線供給量分析



爲了解統聯客運加入高速公路客運營運，競爭對客運市場供需之影響，及台汽、統聯所佔的比重，乃針對台汽、統聯及違規遊覽車主要競爭路線之供給量及旅客運量予以分析探討。

### 1. 台汽及統聯供給量的變化

統聯客運加入高速公路客運市場後，市場及個別業者各競爭路線之供給量的變化如表 6.2 所示。其中，台北－台中、台北－嘉義、台中－高雄三線，台汽的供給量不僅未因統聯客運的加入而減少，甚至略有增加，加上統聯的加入提供服務，使得業者整體供給量大幅增加，台北－台中線由台汽獨家提供時之 1,206,688 車公里增加爲 1,827,621 車公里，增加 51.46%，台北－嘉義線亦由 726,974 車公里增加爲 1,284,210 車公里，成長了 76.65%，而台中－高雄線亦由 546,676 車公里增爲 929,856 車公里，增加了 70.09%。

而台北－台南及台北－高雄兩線，統聯客運的加入確使台汽的供給量減少，分別由 785,407 車公里及 2,224,194 車公里減爲 633,777 車公里及 1,944,362 車公里，分別減少了 19.31% 及 12.58%，但是該兩路線由於統聯公司的加入營運，同樣使得整體供給量大幅增加，分別增爲 1,678,194 車公里及 3,619,208 車公里，成長幅度分別高達 113.67% 及 62.72%。以上資料顯示，統聯加入營運對各主要競爭路線而言，均有助於整體供給量的大幅增加，對於以往僅台汽一家經營時客運市場供給量不足現象之改善確有相當的助益。

另從台汽及統聯供給量的分佈情況來看，各路線分佈的情況雖然各異，大致的情形是統聯客運公司的比例有持續增加的趨勢，其中，台北－台中線及台北－高雄線，於統聯加入初期分別佔 29.26% 及 38.58%，而至八十年十二月則分別爲 30.19% 與 38.69%，顯示此

二線台汽與統聯間之供給比例相當穩定；而台北－嘉義、台北－台南及台北－高雄三線則分別由 30.92%、53.74%及 23.55%增為 43.04%、62.23%及 46.28%，其主因除了統聯行車次數的增加外，台汽部份路線減少服務的提供亦是原因之一。

## 2. 台汽、統聯及違規遊覽車供給量之比較

不可諱言的，這些黃金路線除了台汽、統聯公司的班車於其間提供運輸服務外，違規遊覽車仍在既有的市場中繼續經營，並佔有相當的比例，茲就八十一年七月五日及七日的調查資料加以推估各路線的班次，並與台汽、統聯兩合法業者之間加以比較，詳見表 6.3。

就配置車輛而言，由於有利可圖，投入經營違規遊覽車的數量頗多，依據調查資料推估，在這些主要路線上，違規遊覽車的數量約有 258 輛，約佔 37.39%，台汽及統聯分別為 227 輛及 205 輛，兩者合佔約 62.61%（32.90%+29.71%）。就個別路線而言，台汽、統聯及違規遊覽車所配置車輛多寡互異，佔有程度各異，台汽除了台北－台中線，統聯除了台北－台南線高於違規遊覽車外，其他三線仍以違規遊覽車的車輛較多，可見，相對於違規遊覽車而言，台汽、統聯於黃金路線所配置的車輛數仍嫌不足，相對地亦影響行駛班次的提供。在這些路線上經營的違規遊覽車數量幾佔全部違規遊覽車之 80% 左右（258/320），而台汽、統聯的車輛則分別僅佔其經營高速公路客運車輛總數之 18.70%及 49.88%，亦可顯示違規遊覽車競營主要路線的事實。

若另以行駛班次數顯示供給量，在這些黃金路線上，將違規遊覽包括在內，則總計每月將近有 60,000 班以上的班次行駛（如表 6.3 所示），可見旅次之頻繁，亦顯示三者在這條路線上競爭情況頗為激烈

表 6・2 高速公路客運業供給能量（延車公里）統計表  
（資料時間單位：月）

時期	路線	台北—台中		台北—嘉義		台北—台南		台北—高雄		台中—高雄	
		數量	百分比	數量	百分比	數量	百分比	數量	百分比	數量	百分比
統聯加入前 統聯加入後 （初期）	台汽	1,206,688	100.00%	726,974	100.00%	785,407	100.00%	2,224,194	100.00%	546,676	100.00%
	台汽	1,276,758	70.74%	741,587	69.08%	769,488	46.26%	2,370,908	76.45%	561,295	61.42%
	統聯	528,200	29.26%	331,916	30.92%	894,018	53.74%	730,223	23.55%	352,568	38.58%
	合計	1,804,958	100.00%	1,073,503	100.00%	1,663,506	100.00%	3,101,131	100.00%	913,863	100.00%
統聯加入後 （八十年代）	台汽	1,275,803	69.81%	731,448	56.96%	633,777	37.77%	1,944,362	53.72%	570,132	61.31%
	統聯	551,818	30.19%	552,762	43.04%	1,044,417	62.23%	1,674,846	46.28%	359,724	38.69%
	合計	1,827,621	100.00%	1,284,210	100.00%	1,678,194	100.00%	3,619,208	100.00%	929,856	100.00%

資料來源：台汽客運概況月報、統聯客運載客營收總表、本研究計算。

表 6.3 台汽、統聯及違規遊覽車運能比較表

項目 路線		配置車輛數(輛)				行駛班次數(班/月)			
		台 汽	統 聯	遊覽車	合 計	台 汽	統 聯	遊覽車	合 計
台北-台中	數量	71	40	60	171	7,632	3,056	7,230	17,918
	百分比	41.52%	23.39%	35.09%	100.00%	42.59%	17.06%	40.35%	100.00%
台北-嘉義	數量	31	26	40	97	2,942	1,594	4,020	8,556
	百分比	31.96%	26.80%	41.24%	100.00%	34.39%	18.63%	46.98%	100.00%
台北-台南	數量	28	45	40	113	2,284	3,488	3,030	8,802
	百分比	24.78%	39.82%	35.40%	100.00%	25.95%	39.63%	34.42%	100.00%
台北-高雄	數量	69	66	80	215	5,773	4,626	5,760	16,159
	百分比	32.09%	30.70%	37.21%	100.00%	35.73%	28.63%	35.65%	100.00%
台中-高雄	數量	28	28	38	94	2,940	1,860	4,140	8,940
	百分比	29.79%	29.79%	40.43%	100.00%	32.89%	20.81%	46.31%	100.00%
總 計	數量	227	205	258	690	21,571	14,624	24,180	60,375
	百分比	32.90%	29.71%	37.39%	100.00%	35.73%	24.22%	40.05%	100.00%

註：1．台汽、統聯公司爲80年平均資料。

22. 遊覽車資料爲民國81年7月5、7日調查及推估值。

，其中又以台北－台中線及台北－高雄線的班次為甚，分別高達17,918班及16,159班。除了台北－台中線及台北－嘉義線外，均以違規遊覽車所提供的班次最多，總數約佔 40.05%，較台汽、統聯之 35.73%及 24.22%為高，其中台北－嘉義線佔有率高達 46.98%。除了違規遊覽車因不受維修保養上的管制而任意加開班次外，台汽、統聯供給量之有相對不足之處。

由以上分析顯示，開放統聯客運加入高速公路客運服務確實使得業者整體供給量大幅增加，但在這些主要競爭路線上，台汽、統聯兩者的供給量於整體客運市場中僅合佔 59.95%而已，違規遊覽車仍佔相當的比例。

### 6.3.3 主要競爭路線之旅客量分析

#### 1. 台汽及統聯運量的變化

統聯客運加入高速公路客運服務後，各競爭路線的運量變化情形如表 6.4所示。其中台汽公司的運量於開放初期因統聯營運尚未穩定，較開放前其旅客量乃呈或增或減的現象，然而至八十年十二月底為止，各路線之旅客量均較開放初期減少，相對的統聯客運各路線則都呈現旅客運量增加的現象，其顯示統聯客運的加入確實拉走了部份台汽公司的旅客；然而，從各路線的總旅客量而言，則均呈現大幅的增加，八十一年十二月時的總旅客量均較開放前增加 20.00%~70.77%之間，以台北－台南線為例，由開放前之 153,070人次，增為 243,020人次，增幅高達 70.78%。因此，由兩家業者總旅客量呈增加的情況顯示，統聯客運加入高速公路客運服務確實吸引了其他長途客運運具之旅客，當然，其中應有相當的比例來自違規遊覽車的乘客，由

表 6·4 高速公路客運業運量統計表

(資料時間單位：月)

時期	路線	台北—台中		台北—嘉義		台北—台南		台北—高雄		台中—高雄	
		數量	百分比	數量	百分比	數量	百分比	數量	百分比	數量	百分比
統聯加入前	台汽	257,189	100.00%	75,485	100.00%	69,307	100.00%	153,070	100.00%	64,901	100.00%
統聯加入後 (初期)	台汽	279,302	86.63%	69,154	87.71%	54,933	52.22%	151,855	73.49%	67,887	85.33%
	統聯	43,109	13.37%	9,687	12.29%	50,271	47.78%	54,766	26.51%	11,674	14.67%
	合計	322,411	100.00%	78,841	100.00%	105,204	100.00%	206,621	100.00%	79,561	100.00%
統聯加入後 (八十年代)	台汽	266,031	81.06%	66,510	73.37%	46,138	38.98%	134,547	55.36%	65,225	75.09%
	統聯	62,144	18.94%	24,146	26.63%	72,220	61.02%	108,473	44.64%	21,632	24.91%
	合計	328,175	100.00%	90,656	100.00%	118,358	100.00%	243,020	100.00%	86,857	100.00%

資料來源：台汽客運概況月報、統聯客運載客營收總表、本研究計算。

此觀之，其使得欲藉統聯開放吸引違規遊覽車旅客，以改善違覽車問題的目標有某種程度的達成。

另從兩業者間的運量變化而言，大都呈現統聯相對台汽之比例逐漸升高的趨勢，其中，台北－台中線由初期之 13.37%增為八十年十二月之18.94%，台北－嘉義線由12.29%增為26.63%，台北－台南線甚至由 47.78%增為 61.02%，台北－高雄線及台中－高雄線亦分別由原來之26.51%與14.67%增為44.64%及24.91%。其原因除了台汽旅客略為減少外，最主要的是統聯公司旅客運量大幅的增加，致使其在佔有比率上的大幅提高，其亦顯示統聯公司在高速公路客運市場上逐漸佔有重要的比重。

## 2. 台汽、統聯及違規遊覽車運量之比較

若將違規遊覽車所承運的旅客人數納入考慮的話，茲就八十一年七月五日及七日針對違規遊覽車之乘載率及班次所推估而得之旅客量與台汽、統聯兩合法業者間之比較如表6.5所示。

表 6 · 5 台汽、統聯及違規遊覽車運量比較表

路線	項目	載客人數 (人次/月)			
		台 汽	統 聯	違規遊覽車	合 計
台北-台中	數量	262,318	51,245	151,830	465,393
	百分比	56.36%	11.01%	32.62%	100.00%
台北-嘉義	數量	68,381	18,442	96,690	183,513
	百分比	37.26%	10.05%	52.69%	100.00%
台北-台南	數量	48,466	70,206	54,630	173,302
	百分比	27.97%	40.51%	31.52%	100.00%
台北-高雄	數量	135,183	107,316	138,330	380,829
	百分比	35.50%	28.18%	36.32%	100.00%
台中-高雄	數量	65,674	16,715	58,080	140,469
	百分比	46.75%	11.90%	41.35%	100.00%
總 計	數量	580,022	263,924	499,560	1,343,506
	百分比	43.17%	19.64%	37.18%	100.00%

註：1．台汽、統聯公司為 80 平均資料。

2．遊覽車資料為民國 81 年 7 月 5、7 日調查及推估值。

就所調查路線的市場佔有率而言，台汽公司的旅客人數約佔總數的 43.17%，統聯約佔 19.64%，兩者約佔市場63%左右；而違規遊覽車所承運的人數則約佔 37.18%。顯示在這些路線上違規遊覽車仍佔有相當的市場佔有程度。

就個別路線而言，台汽公司的佔有率以台北—台中線的最高，達 56.36%，台中—高雄線居次，有 46.75%，而統聯公司則以台北—台南線之佔有率最高，達 40.51%，台北—高雄線之 28.18%居次，其餘各線則均在20%以下，相對地，違規遊覽車的市場佔有率則以台北—嘉義線最高，高達 52.09%，台中—高雄線居次，亦達41.35%。

由以上旅客運量的分析比較中，雖然統聯加入高速公路客運服務略為影響台汽旅客量，但業者的整體運量乃持大幅增加，顯示其加入確實吸引其他長途客運運具之旅客，其中亦包括違規遊覽車的乘客，但是不可諱言的，統聯在部份路線的加入時間有限，或者合法業者（台汽、統聯）無法提供像違規遊覽車服務之便利性，使得違規遊覽車在市場中仍佔有相當的比例。

#### **6.3.4 主要競爭路線之乘載率分析**

就每車平均乘載人數而言，以台汽公司最多，達26人，而統聯公司與違規遊覽車差不多，分別為22人及21人，而平均乘載率則三者差不多，分別為台汽 61.90%、統聯 62.86%及違規遊覽車 60.00%。三者乘載率似均非很高，似有運能未被充分利用的情形。然而，三者例假日的乘載率均達70%以上，甚至部份路線高達90%左右，依此，則顯示已相當擁擠，而平常日的乘載率僅在50~60%之間，部份路線甚至不足50



%，有運能浪費現象，二者顯示例假日與平常日間有明顯差異存在，亦顯示高速公路客運之尖峰性。

而就個別路線而言，台汽公司以台北－台中線的平均承載率最高，達 78.57%，而以台北－嘉義線最低，僅 42.86%，統聯公司則以台北－高雄線與台北－台南線較佳，分別為 74.14 及 74.29%，而台北－嘉義線及台中－高雄線較低，分別僅有 45.71% 及 34.29%，顯然乘載情況不佳，而違規遊覽車大都在 40～70% 之間，其中以台北－高雄線及台北－嘉義線最高，均為 68.57%，而以台中－高雄線最低，為 40.00%。由於違規遊覽車可以沿路上下交流道載客車，使得客車乘載率均較統聯公司為佳，而於部份路線亦較台汽公司為佳，而統聯公司因則部份路線開放時間有限，旅客尚不穩定，致使部份路線乘載率相對偏低，然亦顯示其仍有相當的發展空間，有待努力爭取旅客。

以台汽及統聯目前的乘載率的情況，顯示其部份路線供給能量尚未被充分利用，而違規遊覽車亦有乘載率不高的現象，形成嚴重的浪費，因此，為了整體社會資源的有效利用，嚴格取締違規遊覽車乃勢在必行。

## 6.4 開放前後台汽客運服務品質比較分析

本次調查之台汽旅客於統聯客運加入前後搭乘台汽客運的經驗統計如表 6.7 所示。在有效樣本中，計有 80.51% 之旅客於統聯客運開放前，曾經搭乘過台汽客運班車，僅有 14.86% 的旅客表示未曾搭乘過車，而有 4.63% 的旅客則未表示，顯示台汽的旅客仍以老顧客居多，新增的旅客較為有限。

再就針對曾經於統聯開放前搭乘過台汽客運班車之台汽旅客，比較

表 6 · 6 台汽、統聯及違規遊覽車載客率比較表（每車載客人數）

路線	台 汽 客 運			統聯汽車客運			違規遊覽車		
	平常日	例假日	平均	平常日	例假日	平均	平常日	例假日	平均
台北-台中	數量	31	38	33	18	27	20	25	21
	乘載率	73.81%	90.48%	78.57%	51.43%	77.14%	57.14%	71.43%	60.00%
台北-嘉義	數量	17	21	18	15	21	16	32	24
	乘載率	40.48%	50.00%	42.86%	42.86%	60.00%	60.00%	91.43%	68.57%
台北-台南	數量	23	32	21	27	29	27	16	18
	乘載率	54.76%	76.19%	50.00%	77.14%	82.86%	77.14%	45.71%	51.43%
台北-高雄	數量	17	32	23	26	27	26	30	24
	乘載率	3200.00%	76.19%	54.76%	74.29%	77.14%	74.29%	62.86%	68.57%
台中-高雄	數量	24	33	26	11	15	12	11	14
	乘載率	57.14%	78.57%	61.90%	31.43%	42.86%	34.29%	31.43%	40.00%
平 均	數量	23	33	26	21	25	22	18	21
	乘載率	54.76%	78.57%	61.90%	60.00%	71.43%	62.86%	51.43%	60.00%

註：1．調查時間為八十二年七月五日（例假日）及七月七日（平常日）。

2．台汽、統聯平均客車座位為 4 2，統聯及違規遊覽車則為 3 5。

表 6・7 台汽旅客以往搭乘台汽班車經驗統計表

項目 \ 時期	例 假 日		平 常 日		合 計	
	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比
搭乘過台汽客運	1,751	82.17%	1,034	77.86%	2,785	80.51%
未搭乘過台汽客運	282	13.23%	232	17.47%	514	14.86%
本項未答題	98	4.60%	62	4.67%	160	4.63%
合 計	2,131	100.00%	1,328	100.00%	3,459	100.00%

註：例假日及平常日分別為 8 1 年 7 月 5 日及 7 月 7 日。

分析其對台汽之各項服務措施之改善化情形的意見，茲統計如表 6.8 所示，並分述如下：

#### 1.購票難易程度

認為購票較以前容易者佔 54.79%，認為以前較好者佔 10.20%，覺得差不多者則有 34.43%。其中，例假日與平常日認為現在購票較容易者分別為 53.80%及 56.48%，而認為以前較容易者則為 10.05%及 10.44%，餘者則為認為差不多或未答題。顯示旅客認為台汽客運在統聯客運加入營運競爭後，購票較以前要容易。

#### 2.排隊等車時間

認為排隊等車時間較從前縮短者佔47.76%，認為以前較好者佔9.62%，而覺得沒改變者則有41.01%。其中，例假日的旅客中認為現在較好及以前較好者分別為44.43%及10.62%，而平常日的旅客的意見則分別53.38%及7.93%。顯示統聯加入競爭後，台汽客運在排隊等車時間確有縮短改善。然值得注意的是在例假日時認為開放前後差不多者達43.92%，而認為較以前好者僅44.43%，亦顯示在例假旅客量較大的情況下，旅客仍需較平常花較長的時間等車。

表 6 · 8 旅客對台汽客運於開放前後服務品質意見統計表

項目		時期		例			假日			平日			平常日			合計						
				以前好	現在好	差不多	未答題	小計	以前好	現在好	差不多	未答題	小計	以前好	現在好	差不多	未答題	小計	以前好	現在好	差不多	未答題
購票購票程度	數量	176	942	628	5	1,751	108	584	331	11	1,034	284	1,526	959	16	2,785						
	百分比	10.05%	53.80%	35.87%	0.29%	100.00%	10.44%	56.48%	32.01%	1.06%	100.00%	10.20%	54.79%	34.43%	0.57%	100.00%						
排隊等車時間	數量	186	778	769	18	1,751	82	552	373	27	1,034	268	1,330	1,142	45	2,785						
	百分比	10.62%	44.43%	43.92%	1.03%	100.00%	7.93%	53.38%	36.07%	2.61%	100.00%	9.62%	47.76%	41.01%	1.62%	100.00%						
開車準點情形	數量	230	811	685	25	1,751	97	559	350	28	1,034	327	1,370	1,035	53	2,785						
	百分比	13.14%	46.32%	39.12%	1.43%	100.00%	9.38%	54.06%	33.85%	2.71%	100.00%	11.74%	49.19%	37.16%	1.90%	100.00%						
車輛新舊狀況	數量	158	1,124	440	29	1,751	96	600	316	22	1,034	254	1,724	756	51	2,785						
	百分比	9.02%	64.19%	25.13%	1.66%	100.00%	9.28%	58.03%	30.56%	2.13%	100.00%	9.12%	61.90%	27.15%	1.83%	100.00%						
車內服務品質	數量	348	653	717	33	1,751	179	406	413	36	1,034	527	1,059	1,130	69	2,785						
	百分比	19.87%	37.29%	40.95%	1.88%	100.00%	17.31%	39.26%	39.94%	3.48%	100.00%	18.92%	38.03%	40.57%	2.48%	100.00%						
車站提供服務	數量	156	546	1,013	36	1,751	82	345	574	33	1,034	238	891	1,587	69	2,785						
	百分比	8.91%	31.18%	57.85%	2.06%	100.00%	7.93%	33.37%	55.51%	3.19%	100.00%	8.55%	31.99%	56.98%	2.48%	100.00%						
整體綜合比較	數量	153	907	656	35	1,751	67	587	344	36	1,034	220	1,494	1,000	71	2,785						
	百分比	8.74%	51.80%	37.46%	2.00%	100.00%	6.48%	56.77%	33.27%	3.48%	100.00%	7.90%	53.64%	35.91%	2.55%	100.00%						

資料來源：高速公路客運服務調查初稿，交通部運輸研究所委託印載工程顧問公司辦理，八十一年九月。

### 3.開車準點情形

認為開車情形較從前準點者佔 49.19%，認為以前較準時者佔 11.74%，而覺得沒什麼改變者為 37.16%。其中，例假日的旅客認為現在較準時者約 46.32%，認為以前較準時佔 13.14%，平常日旅客認為現在較準時者則大約有 54.06%，以前較準時則佔9.38%。顯示，台汽客運在統聯加入競爭，旅客對其開車準點性的改善亦頗為肯定。

### 4.車輛新舊狀況

認為車輛較從前新者佔 61.90%，認為以前較新者佔9.12%，覺得沒改變者佔 27.15%。其中，例假日與平常日旅客中，認為車輛較以前新者分別為 64.19%及 58.03%，認為以前較新者則分別為9.02%及9.28%。顯然，旅客對台汽車輛汰換更新的情況予以肯定，而此亦為台汽公司提升服務品質的顯著成果之一。

### 5.車內服務品質比較

認為現在車內服務品質較從前好者佔 38.03%，認為以前較好者 18.92%，而覺得沒改變者則高達 40.57%。顯示旅客對於台汽車內服務改善的滿意程度似乎尚嫌不足，台汽應更努力於車內服務品質的提升。此處所謂之車內服務項目應包括茶水、報章雜誌的供應，車廂、座位的清潔舒適，及駕駛員態度等。

### 6.車站提供服務比較

認為車站所提供服務較從前好者僅佔 31.99%，認為以前較好者則約為8.55%，而覺得沒什麼改變者則高達 56.98%。無論例假日或平常日的旅客認為沒改變者均在55%以上（分別為 57.85%及 55.55%），而認為現在較以前好者亦僅分別為 31.18%及 33.37%。顯示

台汽在車站所提供服務之改善程度未能充分獲旅客之肯定，尙有待加強。

## **7. 整體綜合比較**

旅客就台汽整體服務的提供而言，認為現在較以前好者約 53.64%，認為以前較好者佔7.90%，而覺得沒改變者為 35.91%。其中，例假日旅客認為現在較好者有 51.80%，平常日旅客則有 56.77%，而認為以前較好者則分別為8.74%及6.48%，顯示大多數台汽旅客對於台汽服務品質的改善予以肯定。

綜合上述比較，旅客在整體服務的改善上予以台汽公司正面的肯定，顯示開放統聯加入競爭確實使得台汽客運服務品質有所提升，惟在部份項目仍待加強，如車站提供之服務與車內提供之服務兩項，認為沒改變者明顯較高，尤其車站提供之服務，有超過50%的旅客認為沒有改變，顯然台汽公司服務品質的改善在獲半數以上旅客的認同下，無論在內容及品質上，在此兩方面應再加強改善。

## **6.5 台汽、統聯及違規遊覽車間服務品質比較分析**

由於旅客對於服務品質的認知與需求不同，會影響旅客對運具的選擇行為，因此，本節乃分別針對台汽、統聯及違規遊覽車的旅客，就其以往搭乘不同客車的經驗及感受進行分析，及對三者之服務品質的比較，茲分述如下：

### **6.5.1 旅客搭車經驗**

台汽、統聯及違規遊覽車三者的旅客對於以往搭乘客車經驗統計如

表 6.9 所示，並分述如下：

表 6 · 9 高速公路客運旅客以往搭車經驗調查統計表

項目	時期	是否搭過台汽客運班車			是否搭過統聯客運班車			是否搭過違規遊覽車		
		是	否	未答	是	否	未答	是	否	未答
台汽客運旅客	旅客數	-	-	-	1,526	1,863	70	1,618	1,695	146
	百分比	-	-	-	44.12%	53.86%	2.02%	46.78%	49.00%	4.22%
統聯客運旅客	旅客數	1,247	231	52	-	-	-	1,033	384	113
	百分比	81.50%	15.10%	3.40%	-	-	-	67.52%	25.10%	7.39%
過違規遊覽車旅客	旅客數	568	316	23	542	319	46	-	-	-
	百分比	62.62%	34.84%	2.54%	59.76%	35.17%	5.07%	-	-	-

資料來源：高速公路客運服務調查初稿，交通部運輸研究所委託邱毅工程顧問公司辦理，八十一年九月。

### 1. 台汽客運旅客

在有效樣本中，表示曾經搭過與未曾搭過統聯客運者分別 34.12% 及 53.86%，而曾經搭過與未曾搭過違規遊覽車者分別為 46.78% 及 49.00%，其中，曾經搭過統聯客運及違規遊覽車的旅客均約在45%左右，顯示台汽客運與統聯客運及違規遊覽車的客源間有相當程度的重疊性，存在著相當的競爭，然亦有50%左右的台汽旅客未曾搭乘統聯及違規遊覽車，顯示其旅客忠誠度亦頗高。

### 2. 統聯客運旅客

表示曾經搭乘過台汽客運班車的旅客高達 81.50%，而僅 15.10%表示未曾搭過，顯示，統聯客運的旅客與台汽客運有相當高的重疊性，相對地，競爭性也高。而表示曾經搭過違規客運遊覽車與未曾搭過的比率分別為 67.52%及 25.10%，其亦顯示統聯客運與違規遊覽車客源間的高重疊性的事實。

### 3. 違規遊覽車旅客

在有效樣本中，表示曾經搭過台汽客運者與曾搭過統聯客運者分別為 62.62%及 59.76%。依調查結果，違規遊覽車旅客曾經搭乘過台汽客運及統聯客運者均約在60%以上，顯示違規游覽車的客源與台汽客運及統聯客運重疊程度相當高，彼此間的競爭乃是必然的結果。另外，卻分別有 34.84%及 35.17%的違規遊覽車旅客表示未曾搭過台汽及統聯，顯示違規遊覽車之固定旅客亦不低。

## 6.5.2 台汽旅客對統聯及違規遊覽車的意見分析

分別就曾經搭乘過統聯客運、違規遊覽車的台汽旅客，對於各項服務措施的感受加以比較分析，茲統計如表6.10所示。就台汽旅客對搭乘



表 6 · 1 0 台汽旅客對統聯、遠規遊覽車服務品質意見統計表

項目	時期	對台汽客運與統聯客運服務的意見					對台汽客運與遠規遊覽車服務的意見				
		台汽較好	統聯較好	差不多	未答題	合 計	台汽較好	遊覽車較好	差不多	未答題	合 計
購票難易程度	數 量	360	501	637	28	1,526	419	705	445	49	1,618
	百分比	23.59%	32.83%	41.74%	1.83%	100.00%	25.90%	43.57%	27.50%	3.03%	100.00%
排隊等車時間	數 量	454	415	614	43	1,526	669	443	453	53	1,618
	百分比	29.75%	27.20%	40.24%	2.82%	100.00%	41.35%	27.38%	28.00%	3.28%	100.00%
開車準點情形	數 量	625	272	585	44	1,526	962	191	405	60	1,618
	百分比	40.96%	17.82%	38.34%	2.88%	100.00%	59.46%	11.80%	25.03%	3.71%	100.00%
車輛新舊狀況	數 量	493	546	439	48	1,526	686	466	407	59	1,618
	百分比	32.31%	35.78%	28.77%	3.15%	100.00%	42.40%	28.80%	25.15%	3.65%	100.00%
車內服務品質	數 量	584	385	507	50	1,526	784	369	393	72	1,618
	百分比	38.27%	25.23%	33.22%	3.28%	100.00%	48.45%	22.81%	24.29%	4.45%	100.00%
車站提供服務	數 量	657	253	563	53	1,526	918	186	435	79	1,618
	百分比	43.05%	16.58%	36.89%	3.47%	100.00%	56.74%	11.50%	26.89%	4.88%	100.00%
整體綜合比較	數 量	625	257	618	26	1,526	931	155	449	83	1,618
	百分比	40.96%	16.84%	40.50%	1.70%	100.00%	57.54%	9.58%	27.75%	5.13%	100.00%

資料來源：高速公路客運服務調查初稿，交通部運輸研究所委託邱數工程顧問公司辦理，八十一年九月。

統聯客運的觀感而言，在整體上認為台汽所提供的服務較統聯客運好者顯然較多（認為台汽較好與統聯較好者分別有 40.96%及 16.84%）。而在個別項目的比較上，旅客認為除了車輛新舊狀況略遜於統聯及購票難易程度明顯較統聯差外，其餘服務項目均較統聯為佳，尤其開車準點程度及車站提供服兩項明顯優於統聯客運，此為台汽在競爭上的優勢，亦為台汽旅客之所以選擇搭乘台汽的原因。然而，亦有 40.50%的旅客認為兩者間差不多，而且在個別項目上認為台汽較佳者雖然較多，但比率大多在40%以下，顯示，台汽服務雖然優於統聯，然兩者間差距有限，亦顯示對統聯之服務對台汽公司有相當的競爭潛力。

而就台汽旅客對違規遊覽車所提供之服務的印象而言，在整體綜合比較上，台汽旅客認為台汽服務較違規遊覽車佳者高達 57.54%，違規遊覽車較佳者僅9.58%，而認為差不多者亦約 27.75%，顯示大部份旅客在均能認同台汽客運較違規遊覽車好。而在個別項目上，除了購票難易程度上遜於違規遊覽車外，其他各項均明顯地優於違規遊覽車，此亦台汽旅客之所以選擇搭乘台汽的原因。至於在購票難易程度上旅客認為其較違規遊覽車差的原因，主要是遊覽車業所提供之電話購票服務及無限期的預售等措施予以旅客相當的便利所致，而此亦台汽有待突破之處。

### 6.5.3 統聯旅客對台汽及違規遊覽車的意見分析

分別就曾經搭乘過台汽客運、違規遊覽車的統聯旅客，對於各項服務措施的感受加以比較分析，茲統計如表6.11所示。就統聯旅客對於台汽客運所提供之運輸服務的觀感而言，在整體綜合比較上，認為統聯較佳者有 38.65%，認為台汽較佳者則有 14.27%。而就個別項目而言，

表 6 · 1 1 統聯旅客對台汽、遠規遊覽車服務品質意見統計表

項目	時期	對台汽客運與統聯客運服務的意見					對統聯客運與遠規遊覽車服務的意見				
		台汽較好	統聯較好	差不多	未答題	合 計	統聯較好	遊覽車較好	差不多	未答題	合 計
購票難易程度	數 量	169	627	430	21	1,247	508	174	325	26	1,033
	百分比	13.55%	50.28%	34.48%	1.68%	100.00%	49.18%	16.84%	31.46%	2.52%	100.00%
排隊等車時間	數 量	181	606	429	31	1,247	570	135	293	35	1,033
	百分比	14.51%	48.60%	34.40%	2.49%	100.00%	55.18%	13.07%	28.36%	3.39%	100.00%
開車準點情形	數 量	369	387	458	33	1,247	692	87	217	37	1,033
	百分比	29.59%	31.03%	36.73%	2.65%	100.00%	66.99%	8.42%	21.01%	3.58%	100.00%
車輛新舊狀況	數 量	259	574	382	32	1,247	556	147	295	35	1,033
	百分比	20.77%	46.03%	30.63%	2.57%	100.00%	53.82%	14.23%	28.56%	3.39%	100.00%
車內服務品質	數 量	287	482	437	41	1,247	531	132	327	43	1,033
	百分比	23.02%	38.65%	35.04%	3.29%	100.00%	51.40%	12.78%	31.66%	4.16%	100.00%
車站提供服務	數 量	325	410	476	36	1,247	568	91	327	47	1,033
	百分比	26.06%	32.88%	38.17%	2.89%	100.00%	54.99%	8.81%	31.66%	4.55%	100.00%
整體綜合比較	數 量	178	482	550	37	1,247	654	71	255	53	1,033
	百分比	14.27%	38.65%	44.11%	2.97%	100.00%	63.31%	6.87%	24.69%	5.13%	100.00%

資料來源：高速公路客運服務調查初稿，交通部運輸研究所委託邱毅工程顧問公司辦理，八十一年九月。

在所有服務項目上，旅客咸認為統聯較佳，其中，除了開車準點性及車站所提供的服務兩者甚接近，其餘各項皆有明顯的差異，尤以購票難易程度、排隊等車時間及車輛新舊狀況三項，旅客認為統聯較佳者均高出認為台汽較佳者甚多，此亦可能旅客之所以捨台汽而搭乘統聯班車的原因。然而，整體而言，卻有 44.11% 的旅客認為兩者間差不多，其顯示，統聯旅客對於統聯與台汽的運輸服務品質的認知，差異程度可能有限，証諸二者間客源的高重疊性，亦可了解二者間的潛在競爭。

而就統聯旅客對違規遊覽車所提供之服務的體認而言，在整體綜合比較上，統聯旅客認為統聯服務較佳者高達 63.31%，認為違規遊覽車較佳者僅6.87%，顯示大部份旅客在均能認同統聯客運所提供的客運服務較違規遊覽車好。而在所有的服務項目上，旅客也均明顯地認為統聯較佳，此乃統聯旅客之所以選擇搭乘統聯客運的主因。由遊覽車業整合而組成之統聯客運，其各方面之服務品質均較違規遊覽車佳，乃證明開放市場，納入合法經營管理對客運服務品質提升的正面影響。

#### **6.5.4 違規遊覽車旅客對台汽及統聯的意見分析**

分別就曾經搭乘過台汽客運與統聯客運的違規遊覽車旅客，對於各項服務措施的感受加以比較分析，茲統計如表6.12所示。就違規遊覽車旅客對於台汽客運所提供之運輸服務的感受而言，在整體綜合比較上，認為違規遊覽車較佳者有 33.98%，認為台汽較佳者則有 15.67%，認為兩者間差不多者有 46.30%之多，顯示在違規遊覽車旅客的認知上，台汽客運與違規遊覽車的服務並無太大差異。在個別服務項目方面，在購票難易及車輛新舊上，違規遊覽車旅客明顯表示其較台汽加，而在開車準點性及車站所提供的服務上，則明顯不如台汽客運，此與二者在經

表 6 · 1 2 違規遊覽車旅客對台汽、統聯服務品質意見統計表

項目	時期	對台汽客運與違規遊覽車服務的意見					對統聯客運與違規遊覽車服務的意見				
		台汽較好	遊覽車較好	差不多	未答題	合計	統聯較好	遊覽車較好	差不多	未答題	合計
購票難易程度	數量	41	242	275	10	568	77	149	277	39	542
	百分比	7.22%	42.61%	48.42%	1.76%	100.00%	14.21%	27.49%	51.11%	7.20%	100.00%
排隊等車時間	數量	104	206	237	21	568	123	121	257	41	542
	百分比	18.31%	36.27%	41.73%	3.70%	100.00%	22.69%	22.32%	47.42%	7.56%	100.00%
開車準點情形	數量	195	126	222	25	568	135	87	268	52	542
	百分比	34.33%	22.18%	39.08%	4.40%	100.00%	24.91%	16.05%	49.45%	9.59%	100.00%
車輛新舊狀況	數量	99	264	178	27	568	104	157	230	51	542
	百分比	17.43%	46.48%	31.34%	4.75%	100.00%	19.19%	28.97%	42.44%	9.41%	100.00%
車內服務品質	數量	144	193	205	26	568	126	139	228	49	542
	百分比	25.35%	33.98%	36.09%	4.58%	100.00%	23.25%	25.65%	42.07%	9.04%	100.00%
車站提供服務	數量	174	131	244	19	568	143	96	259	44	542
	百分比	30.63%	23.06%	42.96%	3.35%	100.00%	26.38%	17.71%	47.79%	8.12%	100.00%
整體綜合比較	數量	89	193	263	23	568	96	113	289	44	542
	百分比	15.67%	33.98%	46.30%	4.05%	100.00%	17.71%	20.85%	53.32%	8.12%	100.00%

資料來源：高速公路客運服務調查初稿，交通部運輸研究所委託邱毅工程顧問公司辦理，八十一年九月。

營條件與經營方式上的差異有關。然有近50%之受訪者，覺得雙方差異不大，這顯示違規遊覽車旅客對二者之各項服務品質的認知可能並無特別的不同。

而就違規遊覽車旅客對於統聯客運所提供之運輸服務的觀感而言，無論在整體綜合比較或個別服務項目上，認為統聯客運較佳者與認為違規遊覽車較佳者的比率相差均不大，且也均有50%左右的旅客認為二者差不多，顯示違規遊覽車旅客對二者提供服務之認知並無太大差異，此可能與統聯客運乃由遊覽車業者所合組成而予旅客相同的認知所致。然而，在開車準點情形及車站所提供服務上，違規遊覽車旅客亦明顯的認為統聯客運較違規遊覽車為佳，此亦合法業者與違規遊覽車間最大的差異，亦為競爭上較有利的條件。

由上述分析了解，台汽、統聯及違規遊覽車在客源間有高度的重疊性，競爭性頗高，整體而言，台汽及統聯的旅客均認為其服務品質遠較違規遊覽車佳，尤其在開車準點及車站提供服務上，乃為違規遊覽車所無法有效提供的服務，為此二合法業者與違規遊覽車競爭的優勢條件。然而，甚至連違規遊覽車的旅客亦認為其整體服務並非明顯較台汽、統聯佳的情況下，違規遊覽車仍可吸引相當數量的旅客搭乘，顯示違規遊覽車在購票方式及上、下車地點所提供的方便性實不容忽視。

## 6.6 遊覽車違規經營高速公路客運班車問題檢討

高速公路客運經營權開放第二家加入經營的目的，除了前述引進自由化精神，期藉競爭提升高速公路客運服務品質外，最主要尚希望藉著新成立的客運公司收編原違規營業的遊覽車，以有效解決遊覽車違規經

營定期客運班車及其所衍生的交通秩序與營運管理問題。因此，茲將統聯客運加入高速公路客運市場後，對違規遊覽車所衍生的管理問題之改善作一檢討。

依據76年的調查[9]，估計在76年當時全省約有200輛遊覽車違規經營高速公路客運定期班車，加上七十七年底原由台汽租斷的遊覽車租期屆滿發還，則估計於開放統聯客運加入之前全省至少有600輛以上的違規遊覽車。而根據本次（八十一年七月）調查，估計全省約有320輛左右，顯示開放統聯加入時，以收編組合原有違規遊覽車以解決違規營運的目的，確實達到部分成果。然而，以目前高速公路市場中仍有320輛左右的遊覽車違規營業，並未隨著聯客運的加入而消聲匿跡，仍在既有的市場下繼續經營，違規營運的問題並未根絕。

高速公路客運經營權開放統聯加入經營的目的之一，乃在解決遊覽車違規經營問題。而綜觀遊覽車違規經營高速公路客運班車興起的成因雖然錯綜複雜，但歸納主要原因有二：一是在於當時長途客運之供給能量不足，另一則是高速公路客運票價相對於違規遊覽車而言有高額利潤存在，而使得違規遊覽車有趁虛加入的動機及機會。然而，就高速公路客運市場現況的檢討而言，在供給量方面，台汽公司因受公營體制的局限，而統聯公司則因車輛數故障情況較嚴重（可能由於車輛廠牌及型示較多，維修不易所致），同時在車輛數與行車班次數受到限制（依“中山高速公路客運路線初期開放民營作業事項”規定車輛及班次均有上限），未能靈活調度使得台汽與統聯所提供的能量於平常時並未充分利用，而在例假尖峰時段則顯得不足，違規遊覽車存在的條件仍然尚未消除。而在票價方面，為避免惡性競爭，雖然台汽的票價數年來未曾調整，統聯的票價水準亦略低於台汽，然相對違規遊覽車之成本（無場站、保

養場、稅捐等)而言，仍然偏高，因而吸引遊覽車加入經營的誘因仍然存在。另外，監警單位的取締工作無法徹底有效執行、遊覽車市場的季節性供需變化使得時有空閒車輛得以投入違規營業，及目前合法業者所無法提供之上、下匝道載客的便利性等等，予違規遊覽車得以繼續生存發展的空間，使得欲藉開放統聯加入經營以根絕遊覽車違規營運的目的並未完全達成，問題仍然存在。

爲了徹底解決遊覽車違規營運問題，有關車輛數與班次數之限制應儘速檢討改善，台汽、統聯供給能量必須更有彈性，隨著尖峰而適度的增加，以減少違規遊覽車業者生存的空間。而在票價結構方面，由於合法業者與違規遊覽車間的所提供的設施不同，成本差異的存在，票價所產生的利潤誘因不易消除，然由旅客意見調查了解，旅客對於票價的重視遠低於服務水準與便利程度的要求。因此，合法業者應設法提高服務水準，增加旅客的便利性，以吸引旅客，而適度的檢討票價結構亦須同時進行，以降低違規遊覽車可能獲取之高額利潤，降低違規遊覽車加入的誘因。另外，輔以嚴格取締與遊覽車管理等手段，將可有效消弭遊覽車違規營運問題。

## 6.7 場站設置與交通秩序問題的檢討

違規遊覽車所衍生的問題中，除了破壞高速公路客運營運秩序外，最嚴重的是其因無固定場站而任意停車所產生的交通紊亂問題，及其不受一般汽車客運業管制所產生的安全管理問題，因而，統聯開放的目的之一，乃希望將其納入正常規範，接受適當的管理，以改善其衍生的問題。而開放之後，統聯的客車與班次均受到相當的管理，以往的安全管理問題已獲得適度改善；而在交通秩序方面，統聯於固定地點設站上下



旅客，以往違規遊覽車四處流竄、隨意停車上下客等問題也確實獲得相當程度的改善。然而，由於統聯成立之初，並無自有場站，幾乎所有的場站皆數租借或與其他汽車客運業者共用的性質，在租約到期不繼續租用，或場站的用地不敷使用的情況下，遂有擅自違規變更營運路線及路邊上下客的情事發生，其發車站與中途上車站附近的交通仍受到相當的干擾。

依“中山高速公路客運路線初期開放民營作業事項”第六項「該公司之場站及車輛標準，應符合政府有關規定」而言，雖然依台灣省及台北市的規定場站均得自有或租借，但是依77.12.07“台灣省政府與交通部首長會商中山高速公路路線開放民營客運會議紀錄”之綜合結論「第二家公司之場站設施……，其主要場站均應自有，惟經營初期可同意暫以租用方式辦理。」之規定，統聯公司應於二年內於台北、高雄兩地取得自有站場。然而，就實際狀況而言，目前大部份都市均已發展定型，汽車客運業者欲在市區內取得符合旅客需要與公路主管機關規定的自有場站確有其困難，統聯成立初期，政府本著輔導的立場准其暫時以租用站場代替，但統聯成立迄今兩年有餘，尚無法取得自有站場，固然統聯本身努力不夠為其原因之一，但適當地點土地的取得困難亦是重要因素。而統聯因車站的不足及地點不適而引發諸多的違規事項層出不窮，尤其在其松山發車站租約到期後並未再續約，而將該站發車之17條路線擅自改到變更自原先僅充作台北—高雄、台北—台南及台北—屏東三路線中途站用途的承德站發車，大量的路邊併排停車嚴重地影響該路段交通秩序的順暢，同時，亦未按規定取得足夠的自有停車場，造成主管機關管理上的極大困擾。因此，將來在衡量是否開放其他業者之加入時，應審慎考慮場站設置的問題，不容再蹈統聯之覆轍。

對於長途客運業場站所衍生的問題，地方主管機關自是無法置身度外，對於長途汽車客運業應基於輔導汽車客運業發展及都市道路交通改善的立場，以協助業者取得經營必須的場站，而業者亦不能全然依賴政府，應有永續經營的誠意與理念，配合爭取較易取得的場站。因此，對於長途客運業場站問題可分兩方向處理，在停車場方面，因其僅用於車輛之停放及維修保養，可在非都市交通頻繁地區設置，土地取得較不具困難性，為確保業者提供服務的安全與品質，業者應該有符合規定的自有站場，主管機關亦應嚴格要求。而在上下客車站方面，因涉及整體交通的規劃與發展，在目前旅客集中地區可用土地資源極為有限的情況下，政府應站在主導的地位主動加以協助，不應聽任業者自行尋覓而衍生諸多的交通問題，似可透過都市計劃的程序取得業者營業所需的車站，規劃為長途客運轉運站，而租予業者使用，以有效地改善當前的場站問題。譬如到台北市過份擴大面目，首都路無窮寶鏡。而然，認出會自南

## 6.8 中山高速公路客運開放結果概析

根據上述分析得知，開放統聯客運加入高速公路營運後，競爭的結果，確使得台汽客運與整體高速公路客運的服務品質均有顯著的改善提升，而以往供給不足的現象亦有相當程度的改善，是以繼續適度開放競爭有其必要，然並非漫無限制地讓業者加入經營，仍必須衡量市場供需、資源利用、服務水準及客運秩序等狀況，始能決定是否開放新業者的加入。對於經營場站用機車會得稅額額額人，車發源源承前額出源意中，開放之初，在場站設備尚未完全具備的情況下因基於輔導民營業者的立場而准其以租借站場營運，後卻因場站區位不良及取得困難，導致場站與路線衍生的營運秩序問題叢生，統聯客運的營運亦尚未完全步入

正軌，仍有待解決改善。因而，基於市場管理及營運秩序的考量，未來若欲開放其他新業者加入，於場站設備的取得應嚴格要求，以避免相同的問題一再重演。

另外，爲了有效改善嚴重的違規遊覽車問題，在統聯公司成立之初，乃輔導違規遊覽車業及一般公路汽車客運業共組，然該公司成立迄今兩年餘，其雖對違規遊覽車問題有若干程度的改善，然並未使其根絕，卻因公司組成過於複雜造成該公司天生體質上的缺陷，造成其營運一直不上軌道。而根據分析，違規遊覽車得以存在的原因乃在於不同汽車運輸業間管制嚴鬆不一所存在的成本差異而產生的利誘，以及現有業者所提供服務無法完全滿足（尤其上、下匝道所提供的方便性）旅客所致，因而，欲藉吸納違規遊覽車以杜絕違規營業似不易徹底達成；而開放後，違規遊覽車問題之所以有若干程度的改善，乃業者（台汽、統聯）供給有效增加及服務水準之提升吸引部份違規遊覽車旅客所致。因此，違規遊覽車問題之解決，除了各業間管制條件不一的檢討外，同時，嚴核取締違規營業以減少其生存空間，配合客運服務品質的提升以吸引其旅客方是根本解決之道。

## 第四章 結論與建議

根據上述分析，違規遊覽車問題，係因客運業間管制條件不一、上落客貨、營運地點分散、利益分配不均等，以致違規遊覽車得以生存。爲瞭解其問題，本研究以違規遊覽車之營運地點、營運時間、營運路線、營運車輛、營運業者、營運地點、營運時間、營運路線、營運車輛、營運業者等爲研究對象，進行調查研究。研究結果顯示，違規遊覽車之營運地點、營運時間、營運路線、營運車輛、營運業者等，均與客運業間管制條件不一、上落客貨、營運地點分散、利益分配不均等有關。因此，建議政府應加強對客運業之管制，並加強對違規遊覽車之取締，以減少其生存空間。同時，應加強對客運業之服務品質之提升，以吸引其旅客，並減少違規遊覽車之營運。

## 第七章 加入管制改善策略之研擬

從市場經濟的觀點而言，自由競爭可以確保低成本、競爭性的服務及價格，同時使得最有效率的業者得以生存，因而應賦予業者充分自由加入的彈性，由汽車客運市場的供需運作來決定市場上業者的數量，毋需政府的干預限制。然而，汽車客運業以提供大眾行的便利為其主要之服務，具有相當的公共服務性，其提供的客運服務亦當以滿足旅客之需要為依歸，為確保客運服務持續穩定，保障旅客的權益不受到侵害，同時為避免社會資源的浪費，亦不能任市場落入惡性競爭的情況，而不稍加控制。因而，對於汽車客運業之經營管理的控制乃是必須的，而如何兼顧經營效率及旅客權益則為管制的重點。

針對前述各章的探討，現行汽車客運加入管制之執行已經產生若干的偏差，影響到汽車客運市場的正常運作，不但業者的經營產生問題，同時提供的服務品質亦日趨低落，而損及旅客的權益。因此，汽車客運的加入管制策略應思改善，大致可朝下面幾個方向，研擬改善措施。

### 7.1 消除路權障礙，建立更便捷的汽車客運服務路網

理論上，營運路線所提供的客運服務，應以滿足旅客需求為主要目的，必須配合社會經濟與人口的變化流動及成長，而適當變動調整。然而，長久以來，卻因業者將法規刻意曲解為路線獨佔之保障，加上路線管理制度欠佳與各主管機關之執行缺乏彈性，而衍生諸多的路權問題，造成汽車客運市場的畸形發展。因此，實有加強營運路線管理的必要，

從根本上消除路權障礙的產生，以建立更便捷的汽車客運服務路網。

而導致路權問題的原因糾結複雜，從前述分析，大致可歸納為路線獨佔管制的缺失、路線管理權限設計欠佳及路線經營權許可年限過長等。因此，分別針對路權問題之源而擬定策略如后。

### **7.1.1 適度引進競爭的精神，放寬路線管制**

管制的目的，在於扶助汽車客運業的正常發展，健全客運系統，並提供更便捷的行旅服務，保障旅客的利益，而依公路法第四十一條的規定，同一營運路線僅以一家經營為原則，其原先乃鑒於公路運輸業之投資龐大，回收不易，為使其投入之設備資源得以充分利用，保障其獲得合理收入以維持其生存，因而，對於其他汽車客運業者之加入採取相當程度的限制，避免過度競爭危害運輸系統之健全，並確保旅客得以相當享受便捷的運輸服務。然而，執行的結果，卻造成汽車客運系統的畸形發展，業者無法有效經營，也無法適切保障旅客權益，究其原因，乃獨佔管制之保障下，業者因無競爭的壓力而忽視經營效率之追求，亦漠視旅客的權益，沒有能力或是不願意提供適當足夠的運輸服務，亦拒絕其他業者加入服務，而造成客運市場服務水準的低落，此種因私利而損害公益的情況，已非原管制法規立法的本意。

為了汽車客運市場的健全發展，提升業者之經營效率與服務品質，應當引進競爭的精神，適度放寬經營家數的限制，允許符合資格、有能力且願意提供服務的業者，能夠提供新路線之服務，或在現有業者無法、甚至不願提供適切服務時，得有提供運輸服務的機會。因為有競爭才會有壓力，才會刺激業者維持相當之服務水準，對整體汽車客運服務水準之提升，當具有較大助益。基此，政府應加強的是對於業者加入資格

與能力之審核及營運服務之管理監督，而對於市場之擴張與調整，則應依供需法則運作，無須多加干涉，因為在競爭市場下，業者是否加入經營及對其所提供之服務均會有其企業經營的考量。且依目前之運輸環境而言，業者已懂得優勝劣敗法則，政府不必過度保護業者，業者之成敗，宜讓消費者去決定。

必須有實際的運輸需要存在，而且業者必須有競業的經營意願及能力，才有助於客運服務品質的提升。因此，為嚴格管理客運市場之秩序，業者於營運路線申請或公司籌備設立申請時，必須詳載其營運計畫及運輸必要性之理由，而由主管機關針對其所提之營運計畫及理由的內容，根據審核規定視實際狀況予以審核，以杜絕投機倖進的業者。因此，基於上述分析，公路法第四十一條條文應配合修訂，必須兼顧審核彈性與自由競爭的精神，毋需明文限定經營家數，而允許符合資格，有能力且願意提供服務的業者，在現有業者無法或不願提供適切運輸服務時，有加入服務的機會，如此，客運市場自會產生潛在競爭的壓力，刺激業者維持相當的服務水準，將有助於汽車客運市場之運作。因此，為了客運服務水準的確保，市場營運秩序的維持，及對可能產生之弊端的預防，對於新加入業者申請之審核，修訂之條文，除要求汽車客運業者應備具營運路線申請書及營運計畫書外，亦應宣示審核的原則，大致應有下列數項：(一)符合需求，即與地區客運需求相符，(二)符合競爭，即與現有競爭業者之營運服務相符，(三)有助於運輸供需平衡及社會公益之增進者。在現有業者沒有能力或無意願提供滿足大眾需要的適切運輸服務，供給不足，服務水準不佳，或無現有業者經營的新闢路線，該業者是加入有助供需之平衡者，則大勢所趨，其競爭

2. 該路線之營運有助於汽車客運事業發展者。應該業者之加入確有助於汽車客運蓬勃發展者，對於非法或違規營業行為能有效改善者。
3. 該路線營運計畫適切、可行者。業者所提經營的路線配置的車輛數及班次數合理可行者，及已取得適切合乎規定的場站（旅客車站及停車場站）者。
4. 業者具執行其所提計畫的能力者。應視其財務狀況（現有業者）或財務計劃（新籌備成立者）是否完善健全，有能力確保客運服務之穩定而高品質的提供。

#### 7.1.2 打破行政界限的羈絆，由專責機構負責管制事宜

目前法令規定對於營運路線的管理權責分屬不同主管機關之設計不盡完善，及執行管理人員無法徹底執行，為汽車客運系統紊亂主因之一。現行為行政區域為界限為營運路線管理權責的劃分方式，於實際執行上，當有跨越不同行政單位的營運路線之申請或異動時，僅能靠各公路主管機關間的協調方式行之，然卻常因立場不一而協調不易，極不適合目前旅次跨越不同行政區域的交通型態。況且，汽車客運業大都並非局限於一行政區域內營運，甚至跨越省、市或數個行政區域的情形日趨繁複，而市區客運與長途客運亦因路線之延伸而分際日趨模糊，實非單一地方公路主管之權責所能涵括。

因此，基於整體汽車客運路網之考量，為了避免各地方主管機關迫於議會壓力，或因本位主義之故，或任意曲解法令規章，忽視整體運輸效益，未能做整體之統籌考慮，而使得客運服務隨著營運路線僵化的情況繼續惡化，同時，為了整體運輸路網之建立與發展，並加強城際、都市客運與其他運輸服務的整合，實有打破行政界限之羈絆的必要性，應

考慮將管理的權限交由專責機構統合管理，無需再區分。而該專責機構，在形式上可以不同的兩種形態組成：

1. 由中央統籌管理的方式：

優點：(1). 得以打破營運路線管理權責劃分不當所衍生的弊端；  
(2). 整體規劃管理全國汽車客運服務路網。

缺點：(1). 管制權利的收回可能受到各級地方主管機關反彈；  
(2). 新單位之成立，在行政上需時甚久，恐緩不濟急。

2. 由各公路主管機關組成一個委員會，共同規劃管理的方式：

優點：(1). 對於現行的管理權責劃分影響不大，各單位阻力較小；  
(2). 短期間組成較易。

缺點：(1). 當前各單位各自堅持本位立場的情形恐無法澈底解決。

就整體而言，二者各有利弊，但就管理規劃的一致性，與整體路網的完善建立而言，應由中央統籌汽車客運業營運路線規劃與管理較佳。

而配合中央成立專責機構，為使主管機關對營運路線的規劃與監督的事權能夠統一，公路法規中有關營運路線之管理分屬不同公路主管機關的情況，亦宜檢討修正。包括：

1. 公路法第三十七、第三十九條、第四十條屬不同公路主管機關的條文修訂為逐級轉送公路中央主管機關核，以核准許可的事權能夠統一。各級公路主管機關除了逐級轉送該申請外，尚須將其對該籌設申請案的相關調查報告及意見送達中央主管機關，由中央主管機關視實際狀況及整體路網考慮核定之。
2. 汽車運輸業管理規則中有關申請籌設的第四、五條條文（與公路法第三十七、三十九條相同）及與營運路線相關的第三十六、第三十九條、第四十二、第四十三條等條文亦需一併檢討修正。



- 3.大眾捷運法第三十一條第一項條文中：「…地方主管機關應會商當地公路主管機關重新調整…營運路線。」修定為「…地方主管機關應商請中央公路主管機關重新調整…營運路線。」同時刪除第二項規定條文，以因應汽車客運業營運路線管理權責之變更。

### 7.1.3 適度縮短營運路線經營權的年限

有關營運路線經營權之核准，公路法規中並無明確期限規定，但一般均援用 "民營公用事業監督條例" 第十九條規定：「民營公用事業營運期限以三十年為標準」，因此，除了因營運欠佳經主管機關處以限期改善處罰卻無法在期限內改善而遭主管機關停止營運權者外，幾乎營運路線一經許可後，業者即取得長期經營權，主管機關根本無法有效監控路線營運服務品質的維持，此亦是錯誤的路權觀念產生的原因之一。因此，爲了對營運路線有效的管理及對服務的有效監督，對應營運路線經營權的許可年限，應適度的加以縮短，雖然可能造成監理業務量的增加，但其對於汽車客運服務系統的完善建立有其助益。

至於，營運路線經營權的許可期限究竟該如何，似可以仿效英、美等國採路線經營權標售的方法，即對路線營運權設一可有效管理控制的時限，並且在一定服務水準之要求下，視情況規劃一條、數條、甚至路網給予業者加入競爭的機會，由營運績效較佳之業者取得路線之營運權，主管機關負責監督管理，在設定的期間內檢討其提供服務是否符合標準、經營狀況的優劣等，有不符要求者即可限令改善或收回該營運權。在此競爭情況下，將使業者設法控制成本，加強經營效率，同時亦能保障旅客獲得相當品質之服務。

#### 7.1.4 營運路線配合運輸需求通盤清查整理，重新規劃調整

現行營運路線之管理僵化，缺乏彈性，同一行政範圍內不同業者間之網路繁多複雜，各汽車客運業者各自擁有自己之營運路線，彼此間各自為政，亦不允許其他業者之路線進入或跨越經過，導致營運路線分段隔離缺乏彈性，無法因應社會經濟及人口發展之變動而適度調整，造成民衆行的不便，需要多番轉折才能到達目的地，影響汽車客運服務路網的完善建立，此亦當前汽車客運服務品質無法提升的原因之一。因此，基於汽車客運路網之完善建立及營運路線的妥善管理，實應將所有營運路線作通盤規劃整理，配合專責機構負責的成立及路線營運許可期限的改變而進行必要的調整。一般而言，營運路線的規劃調整必須考慮下列幾項原則：

1. 旅客需求的滿足：營運路線規劃調整應符合最大多數旅客之旅運需求為原則，人口密度高、成長快速的地區應新闢路線，以取代目前聯運、轉車，甚至無客運車輛營運的情況，而對於部份人口外流導致區需求降低的地區，亦不能低業者任意退出該路，亦應保障基本班車的服務，必要時搭配給擁有黃金路線之業者營運，或者引進補貼政策，以滿足該地區最低之客運需求。
2. 營運路網之完整性：公路汽車客運之功能即在於提供便捷之大眾運輸服務，營運路網之規劃調整應儘量普遍及完整，以提高使用之直接性與可及性，減少不必要的彎繞，使旅客可不必轉車即可直達目的地。因此，營運路網應考量整體社經與公路之發展狀況，而作適當的調整規劃，以建立直接性高、服務範圍廣之路網。
3. 執行之簡易性：由於營運路線的調整與規劃，無論新闢路線或舊有路線之變更調整，均涉及汽車客運業者之利益甚鉅，勢必引起業者間之

激烈爭議，因此，路線規劃時應顧及現有業者之經營權益，以衝突性較低，易為多數所接受者，同時在主管單站在管理控制上較為簡便者為主要考量。

## 7.2 改變審核制度，公開客觀審核加入申請

以往汽車客運業加入汽車客運市場的籌設申請與有關營運路線的申請均由各該管公路主管機關負責審核，其核准的依據則有賴於主管機關對於有關社會公益、運輸需求等加以認定，然而，因無一定的標準，而各單位的主觀認定標準不一，加上各機關的本位主義及各級民意代表的壓力，使得歷年來各機關對文意的解釋與見解互有不同，造成審核的困擾與爭議，亦產生諸多的糾紛，危害汽車客運市場的正常發展。因此，為維持主管機關審核裁量時的客觀性，現行之審核制度有適度修正改善的必要。

基於現行對汽車客運業之審核制度易因不夠客觀而流於爭議，為顧及主管機關維持審核裁量的客觀性，建議可仿美、日的制度，在前述專責機構下設立「汽車運輸業審核委員會」負責審核的工作，該委員會的組成可仿照日本運輸省「運輸審議會」的架構（見附錄一），聘請社會公正的人士及學者專家，擔任審核委員，根據實際汽車客運服務狀態及客運市場的需求，衡量新加入業者對社會公益的增進、對現有業者的損害等因素（必要時得舉辦公聽會，邀請利害相關的業者、民衆甚至相關政府各部門），在最有效益的情況下，作出審核的結果。如此，經過審核委員會的公開審核，應可給現有業者適當的壓力，刺激其運輸服務水準的維持，亦可杜絕心存僥倖的投機業者之加入，對於整體汽車客運市場秩序的健全發展較有助益。

「汽車運輸業審核委員會」成立後，配合管理權責收歸中央專責機構，有關汽車客運業的申請及審核流程大致可設計如圖 7-1 所示，並分述如下：

1. 由業者或新申請者持籌設申請書、營運計畫書及其他必要文件向營運目的所在地之監理所、站提出申請；
2. 監理所、站接受申請後，填發受理憑証給申請者，並在限期內將申請書送達地方公路主管機關；
3. 地方公路主管機關於收到申請書後，除在限期內將申請書送交通部所成立的專責機構外，並必須連帶提送針對該項申請所作的調查書，以供審核之用；而該調查書之作成必須注意下列事項：
  - (1) 若有必要且可指示調查的事項（如場站、路線勘查…等），可要求事業目的所在地之監理所、站進行調查；
  - (2) 若該項申請涉及兩個以上地方公路主管機關管轄區域，則需要相關地方公路主管機關共同協調商議；
  - (3) 評估該項申請案的重要程度及可能的競爭關係，並對重要事項或輕微事項的意見，附記於調查書上；
4. 部所成立的專責機構將該項申請提送「汽車運輸業審核委員會」評審；
5. 「汽車運輸業審核委員會」進行評審，並將結果送交該專責機構；評審的過程若有必要，則可舉行公聽會，並得要求相關機關、業者及關係人提供相關資料及報告，或委託進行必要的調查；
6. 該專責機構依據「汽車運輸業審核委員會」的評審結果決定核准與否。

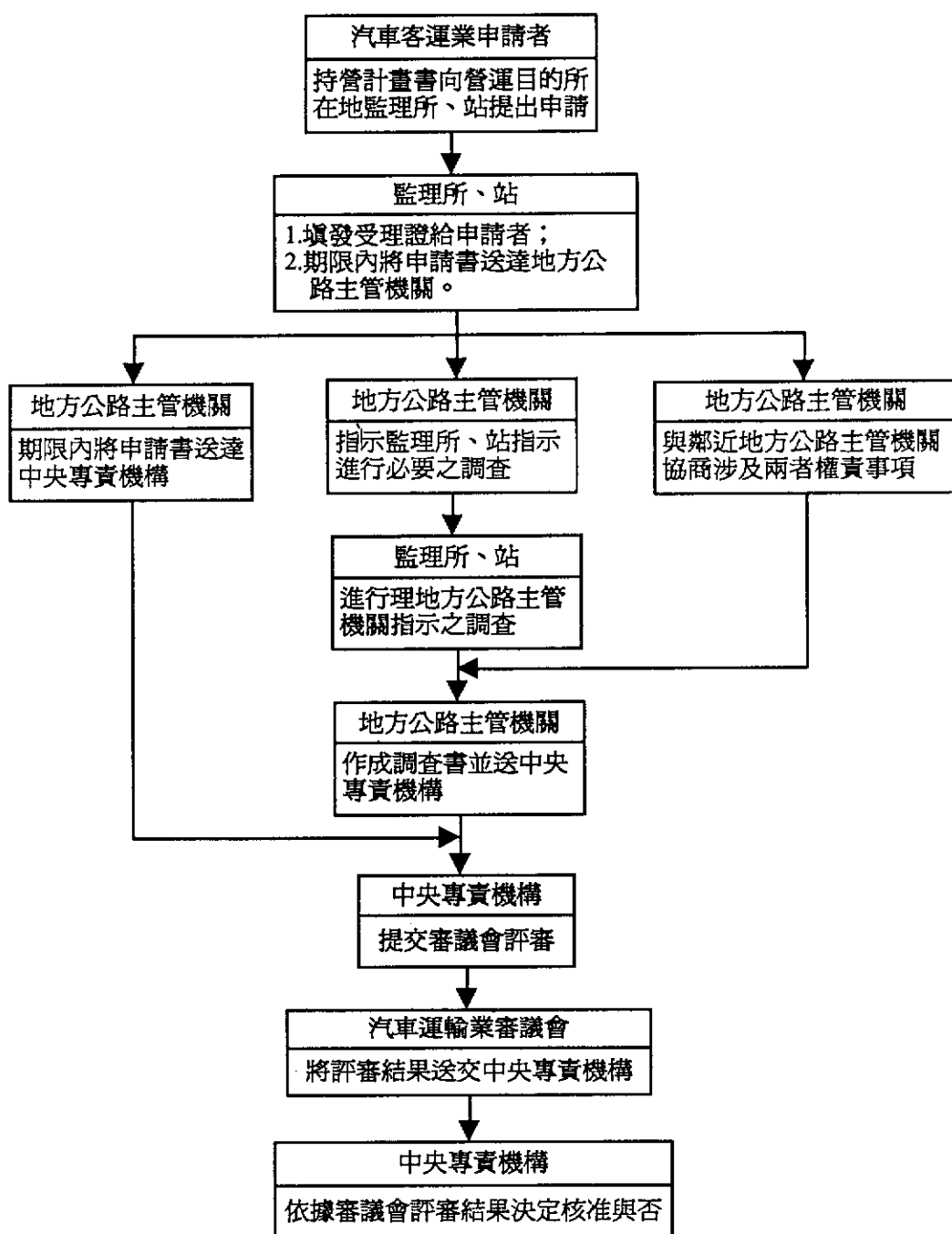


圖 7 - 1 汽車運輸事業申請流程圖

而配合「汽車運輸業審核委員會」的成立，應在公路法規中增列設立「汽車運輸業審核委員」的條文，予以其設置的法源，似可在公路法或汽車運輸業審核細則中另作規範，增列一條文：「為求公正客觀審核汽車運輸業之籌設申請，交通部得設『汽車運輸業審核委員會』，負責審核工作，該委員會組織由交通部另定之。」<sup>11-1圖</sup>經由審核委員會公開審核，當可給予業者適當的壓力，刺激其運輸服務水準之維持，亦可杜絕投機業者，有益於總體汽車客運市場秩序的健全發展。

### 7.3 配合運輸需求，降低加入經營規模的管制

加入資格管制（經營規模管制）的最主要目的，乃期藉業者具有相當財力，以維持穩定持續的經營，避免因業者財力不足退出市場而傷害汽車客運服務的穩定提供，但是，由於汽車客運業乃以大客車為生產工具，技術性並非很高，且受人力薪資成本的影響很大，是否具有規模經濟尚有爭論。然而，目前較為僵硬的經營規模限制，已造成部份地區需求供給無法配合的情形，嚴重影響汽車客運服務的提供。因此，對於現行加入規模管制有值得檢討的必要。

理論上，需要多少車輛應視該業者所欲經營路線之實際里程及其營運計畫所欲行駛的班次而定，而非強制性的必須擁有若干輛以上的車輛及一定之資本額（目前規定）<sup>11-2圖</sup>而給予有意經營旅次量並非很高的新業者得有加入的機會，如此，始有助於汽車客運服務網之普遍建立，亦可杜絕違規的自用大客車（自牌車）侵入正常汽車客運市場的機會。

然而，對於業者的經營規模亦非全然不加管制監督，而是藉由成立之汽車客運主管專責機構所設立之「汽車運輸業審核委員會」根據實際情況予以審核，以杜絕投機業者。而配合加入經營規模管制的放寬，也

應對於汽車客運的規模經濟進行研究，以作為加入規模管制的基礎。

## 7.4 高速公路客運經營權開放原則宜一體適用

由於高速公路汽車客運所提供者乃起迄兩地的直達客運服務，與一般公路汽車客運以服務沿線各地旅客之往來的性質並不盡相同，以往基於穩定客運服務之提供與客運市場之穩定，管制政策傾向採較嚴格的加入管制，僅限台汽一家經營，後雖在自由化的潮流下允許第二家業者得以加入營運，然其開放，除藉以提高中長程城際運輸服務品質外，尚兼具吸納違規遊覽車，整頓高速公路營運秩序之任務，遂另訂有「中山高速公路客運路線初期開放民營作業注意事項」（見附錄二）以資遵循，有別於一般公路客運路線之開放申請。

若按中山高速公路客運路權開放民營的方式，似將高速公路汽車客運經營視為不同的系統，依此，未來第二高速公路、北宜高速公路陸續完工通車後，因屬新的路線，勢必分別訂定路線開放的辦法以資因應，可能造成管理法規的紛雜，徒增審核、管理的困擾。況且，該注意事項的訂定有其時代現實環境的考慮，主要是規範新公司的組成及其主管機關，而對於汽車客運營運有關之車輛、場站設備及班次…等規定仍按汽車運輸業審核細則與汽車客運業管理規則辦理，衡量目前實際環境，當初的羈絆已不復存在，且高速公路為公路系統之一環，其客運服務亦與一般公路客運相互連結配合成為一體，似無針對個別道路經營權之開放而另訂管制辦法的必要。

而基於良性競爭對客運服務水準之有效提升，未來高速公路客運之加入管制應朝向更自由開放的方向，讓有意願且有能力者於現有業者無力或不願提供適切有效服務時得有加入經營的機會，藉競爭以促使業者

致力於營運績效的改善及客運服務水準的維持。然此所謂之自由開放，並非漫無限制地任業者自由加入，必須確定其有足夠之提供服務能力，且確有助於客運市場之良性發展，始能允其加入，若其加入經營並無益於客運市場的健全，自是拒絕該新業者的加入。因此，主管機關應著重於新業者營運條件之要求，提供服務能力之審核、及市場運輸需求狀況之評估，作為核准的依據。

基於上述討論，無論中山高速公路、第二高速公路或將來的整體公路網之路權開放，應按一般公路汽車客運之審核方式，即依公路法、汽車運輸業審核細則及汽車客運業管理規則辦理，無須再限定特定開放路線或開放對象。但隨著高速公路路網的擴展，在實際審核上亦會面臨新路線及既有路線的問題，仍需適用的原則以資遵循，大致有下：

#### 1.既有路線與新路線之認定：

由於高速公路客運乃屬起、迄兩地間直達的客運服務，若在起、迄地點相同的情況下變動部份路段的行駛路線，雖其服務之旅客會因而略有些微的差異，但基本上其營運範圍及服務的對象差異極微，仍屬與原路線同一市場的範疇。因此，若業者將原有路線的部份路段改行駛另一替代道路，而其起、迄地點並無改變，其變更部份行駛路段應視為既有路線的改道行駛，而非新闢路線（假設台汽客運將其原行駛中山高速公路之台北－高雄線中的板橋至新竹段改駛第二高速公路即應屬此範疇）。而若非現有業者行駛的路線或改道行駛的路線，則為新闢營運路線。

#### 2.既有路線之開放審核：

對於新業者加入既有路線的申請，應衡量現有業者服務的適切性而決定，若現有業者於該營運路線之服務不符旅客需要，而新業者有



能力（資格及營運條件均符合規定），足以彌補現有業者之不足者，自當准其加入，反之則否。

### 3.新闢路線之開放審核：

對於申請新闢路線之審核，並非有請必准，需要衡量下列幾項原則：

- (1)該營運路線之開闢確有運輸之必要；
- (2)業者之經營條件（場站、車輛…等）必須符合汽車運輸業審核細則與汽車客運業管理規則的規定；
- (3)若其無力或無意願經營，得交由其他業者經營；
- (4)該路線兩端如不為一家公路汽車客運業之營運路線所包圍時，得協調兩者聯營，若有無力或無意願經營者，得則其較優者或交由其他業者經營；
- (5)該路線申請業者若有其他平行之省、縣道營運路線者，不得損及該平行路線旅客的權益。

### 4.有關改道行駛之審核：

由於平行之新公路的通車，預期將會紓散原有公路的車流，無論客運車輛行駛原有公路或新公路均可獲得提高速率，並非得改道行駛才能獲得行車時間節省的效益。因此，對於業者既有路線改道行駛之申請，若能滿足下列條件者，自是准其改道行駛，反之則否：

- (1)確可縮短行程，獲得行車時間節省者；
- (2)行駛路線及設站合理可行者；
- (3)必須不損及原路線旅客的權益者；
- (4)有助於建全汽車客運服務路網者。

## 7.5 政府協助業者營運條件的具備

汽車客運之經營面臨許多問題亟待解決，營運設備不能完善提供導至服務品質低落與違規營業為其中之一，尤以客運場站欠缺的問題最嚴重。而汽車客運業所需的場站主要分為兩部分，一是提供旅客購票、候車、上下車及提供資訊服務的客運車站，另一則是營業車輛停放、維修保養之停車場；按目現有關場站設置之法令規定，無論自購或是租用，均須由汽車客運業者自行設法取得，而造成諸多困擾。因為衡量當前發展幾乎已經定型的各大都市而言，可用土地資源極為有限，汽車客運業者欲自行覓得合乎營業載客需要及符合公路主管機關規定的客運場站用地確有其困難，其徒造成汽車客運營運秩序及都市交通秩序的紊亂而已，而停車場之設置，因較不涉及旅客乘車的因素，可以於偏遠交通較不繁忙的地區設置，問題不若客運車站嚴重，但仍有業者不符規定的情況，亦須妥善解決。

因此，汽車客運業場站問題之改善應分兩部分討論，而政府於汽車客運業場站之改善上亦責無旁貸。在客運車站方面，基於輔導汽車客運的發展，及都市市區交通的整體發展，各級地方政府應主動協助解決客運場站的問題，考慮都市計劃、交通管理及旅客需要而規劃設置必要客運轉運站，似可藉著都市計劃更新土地或公地撥用等方式取得所需的土地，提供租予汽車客運業者使用，以澈底解決客運場站問題。另一方面，汽車客運業者亦不能全然依賴政府的協助，本身亦必須有持續經營的誠意及努力，為了車輛行車安全的確保與服務品質的穩定提供，業者對於基本維修保養所需之合乎標準的停車場應長期擁有。因此，政府在協助業者解決客運車站問題的同時，亦應嚴格要求業者設置合乎規定的停車場站。

# 第八章 結論與建議

## 8.1 現行加入管制產生許多問題

### 1. 汽車客運路網無法妥善建立

多年來在公路法第四十一條「....同一營運路線以一家經營為原則....」之路線加入管制政策下，形成業者根深蒂固的「路權」觀念，無法因應社會經濟之變遷而作合理調整路線，加上路線管理權責不一，無法適度因應營運路網之擴張，供需逐漸失衡，遂產生許多問題與爭議，使汽車客運服務路網無法完善建立。包括：

- (1)「同一路線」的認定不一，造成路線審核與管理執行上爭議頻仍；
- (2)造成業者"路權"獨佔的錯誤心態，極力把持路線的經營權，不容許其他的業者加入共線行駛或部份路線跨越其營運路線，衍生路線管理的糾紛和爭議；
- (3)營運路線紊亂複雜，缺乏彈性，無法有效提供便捷的客運服務。

### 2. 審核制度不夠客觀，未能按實際需要審核，影響汽車客運市場正常發展

目前加入申請的審核制度，均有賴主管機關對該業者之加入對社會大眾便利是否增進，是否符合運輸需要....加以評斷後再決定核准與否，然營運路線主管機關不一，其標準不一、解釋亦不同，另因而產生糾紛，常產生不能協調的現象，無法真正公正客觀，影響汽車客運的發展，尤其，當申請涉及不同公路主管機關時，更易因本位主義或民代或利益團體的壓力，而使得加入申請的糾爭更加糾纏不清，而業者也常有意或無意地向非具有管轄權之機關申請核准經營，造成既成

事實，造成營運路線申請核准上之爭議與困擾。

### 3.加入管制規模限制過高，致使部份地區供需失衡

以經營所需具備財力及車輛設備為加入資格之管制，其目的為使資源得以充分利用，並確保業者得以持續穩定的經營，避免業者因財力不足退出市場而傷害客運服務的提供。然而，目前資本額一億元及新車五十輛的限制過高，僵硬欠缺彈性，使得部分客運需求有限而現有業者不願經營地區，新業者卻因資本額及車輛數的限制而無法加入經營，遂衍成部份新興社區的客運需求沒有適當的汽車客運供給得以提供服務，形成需求與供給間產生斷層，亦坐令違規營業乘機加入的機會，造成客運市場紊亂的現象。

### 4.加入管制之條件執行不力，場站不足嚴重影響交通

擁有符合營業需要及主管機關規定的站場為汽車運輸業者的成立的條件之一，目的在確保較舒適服務的提供與車輛安全，然主管機關事前的核准與事後的稽核執行不夠落實，遂衍生違規停車影響交通問題。因一般旅次集中或較繁華地區站場土地的取得日益困難，業者遂鑽法律漏洞，不在主要旅客乘車設置合格站場，而另於偏遠地區設置，且因自有場站的不足與取得困難，業者須以租用或借用的方式取得使用權，在租約到期後因故無法續租，迫使營運車輛必須停放在路邊而影響道路交通，或變更路線及上下客車站，影響客運服務的持續穩定，而導至服務品質的低落，甚至違規營業影響道路交通秩序，造成營運管理上的困擾。

### 5.汽車客運服務品質日趨下降

汽車客運業者雖然負有提供大眾運輸服務的責任，但在降低成本的要求下，業者大多吝於投資於車輛設備，甚至減少服務班次的提供

，加上當前嚴格複雜的加入管制及業者錯誤的路權觀念，使得業者昧於保護，而無視市場需求及本身的服務能力，不願或無力提供適切充足的客運服務，而其他有能力有意願的業者卻無法加入服務，汽車客運服務品質未能相對客運需求之提高而提升，甚至有日趨下降的現象。

## 6. 違規營業嚴重影響客運市場秩序

現行汽車運輸業管制乃採分類營運管制，不得經營核准以外的業務，然各業間因生產工具相同（大客車），技術性上並非具有自然獨佔的特性，在各業加入管制寬嚴不一的情況下，當某一市場有利可圖時，極易發生車輛在不同市場間流動，出現各種違規營運的現象。主要有：

- (1) 遊覽車違規經營高速公路客運班車：由於嚴格的加入數量管制，以往高速公路客運市場之供給無法迅速因應旅客需求的變化，而在市場有利可圖的情況下，資格管制較鬆的遊覽車自然輕易地侵入高速公路客運市場違規營運，產生嚴重的營運秩序管理問題與社會問題。政府在實施多項措施後，甚至開放第二家汽車客運業加入經營高速公路客運業務，期以有效解決違規遊覽車問題，然該公司成立以來，雖有改善，但違規遊覽車並未因此絕跡，違規營業問題仍然嚴重造成交通管理上許多問題。
- (2) 自用大客車違規經營特定路線班車業務：由於現有汽車客運業者未能有效配合新社區或風景區的開發設立而開發新路線，提供快速便捷之運輸服務，或部分公司未申用自用大客車作為員工通勤之用，在嚴格的加入管制下，新業者又無法加入提供服務，形成供需的落差，遂有部分個人車主以自用大客車違規經營交通車的業務，以個

別售票方式提供特定路線的班車服務，以其便利及便宜的特性，輕易地侵犯了汽車客運業的市場，造成客運市場的紊亂。

## 8.2 高速公路客運經營權解除管制之檢討

### 1.運輸能量增加，改善了以往能量不足現象

開放統聯客運加入營運後，高速公路整體運輸能量明顯增加，甚至在競爭的路線上，台汽客運的供給量呈互有增減現象，並未全然減少，部分路線甚至略有增加，而加上統聯供給的增加，乃使得市場整體供給量大幅增加，各路線之總行車里數分別較開放前成長了 51.46%~113.67%之間。顯示，開放統聯加入營運助於整體供給量的大幅增加，對於以往高速公路客運市場供給量不足現象的改善確有相當的助益。

### 2.統聯分擔了部分台汽旅客，亦吸引大量違規遊覽車旅客，整體旅客運量增加

統聯客運加入高速公路客運服務後，台汽客運的總旅客數量雖略減，但統聯客運的旅客量確大幅增加，使得整體旅客運量增加，而就競爭路線而言，亦呈台汽略減，而統聯相對增加的現象，使各路線的總旅客量均大幅的增加，較開放前增加之幅度約在 20.00%~ 70.77%之間，顯示統聯客運的加入確實瓜分了部份台汽公司的旅客，亦吸引了其他長途客運運具之旅客，其中應有相當的比例來自違規遊覽車，由此觀之，其使得欲藉統聯開放吸引違規遊覽車旅客，以改善違規車問題的目標似有某種程度的達成。

### 3.競爭結果，台汽客運服務品質確獲改善

台汽旅客對台汽於開放前後所提供服務，認為開放後較以前好者

約 53.64%，認為以前較好者佔 7.90%，而覺得沒改變者為 35.91%，台汽公司在整體服務的改善上受到旅客予以正面的肯定，顯示開放統聯加入競爭後確實使得台汽客運服務品質有所提升。

#### 4. 開放合法經營確能提升服務品質

統聯客運旅客就其搭乘違規遊覽車的經驗中，認為統聯服務品質比較好者高達 63.31%，認為違規遊覽車比較好者僅佔 6.87%，而覺得差不多者為 24.69%，而違規遊覽車旅客則大都認為二者差不多，顯示大部分的旅客認為統聯客運的服務遠較違規遊覽車佳，亦顯示開放合法業者加入經營確對高速公路整體服務品質之提升有所助益。

#### 5. 違規遊覽車佔有相當比例，杜絕違規遊覽車之目的尚未達成

雖然統聯開放後違規遊覽車的數量大幅減少，確有助於遊覽車違規經營問題之改善，然吸引違規遊覽車加入經營的誘因及得以生存的條件仍未消除，而取締無法徹底有效執行及其上下匝道載客的便利性，則予其得以繼續生存發展的空間，目前市場中仍有約 320 輛左右之違規遊覽車，而在競爭的路線上，違規遊覽車所行駛的班次及載客數量分別佔 40.05% 及 43.17%，而台汽及統聯僅分別合佔 59.95% 及 62.18%，違規遊覽車仍具有相當的市場佔有程度，顯示欲藉開放統聯加入經營以根絕違規遊覽車的目的並未完全達成，問題仍然存在，嚴格取締違規遊覽車乃勢在必行。

#### 6. 統聯籌備尚未完全即加入營運，衍生交通秩序與營運管理問題

統聯於固定地點設站上下旅客，對以往大量違規遊覽車四處流竄、隨意停車上下客等問題也確實獲得相當程度的改善。然統聯籌備期間並無覓妥適當的自有客運場站即加入營運，幾乎所有的場站皆為租借或與其他業者共用，在租約到期不續租，或場站的用地不敷使用的

情況下，遂有擅自違規變更車站及營運路線的情事發生，使其發車站與中途上車站附近的交通仍受到相當的干擾，因車站的不足及地點不適而引發諸多的違規事項層出不窮，尤其松山車站租約到期後並未再續約，其擅將該站發車之17條路線改道至承德站發車，大量的路邊併排停車嚴重地影響該路段交通秩序的順暢。而其成立迄今兩年有餘，尚未按規定取得足夠的自有停車場，亦造成主管機關管理上的極大困擾。

## 8.3 加入管制改善策略之研擬

### 1. 適度引進競爭的精神，放寬路線管制

基於同一路線一家經營之管制結果，造成汽車客運系統的畸形發展，也無法適切保障旅客權益，而由高速公路客運開放統聯加入競爭的結果，不但刺激台汽客運之服務品質的改善，客運市場之秩序與服務水準亦有所提升，顯見適度的競爭確有助於客運市場之良性發展。因此，爲了汽車客運市場的健全發展，提升業者之經營效率與服務品質，應當引進競爭的精神，適度放寬經營家數的限制，允許符合資格、有能力且願意提供服務的業者，得以提供新路線的服務，或在現有業者無法甚至不願提供適切服務時，得有提供運輸服務的機會。而政府應加強的是對於業者加入資格與能力之審核及營運服務之管理監督，而對於市場之擴張與調整，則應依供需法則運作，無須多加干涉。因此，公路法第四十一條一家經營管制之條文應配合修訂。

而所謂的競爭，並非任由業者自由加入某特定路線經營，必須有實際的運輸需要存在，且業者必須有經營意願及適當的能力，才有助於客運服務品質的提升。因此，路線管制應考慮下列幾項原則：



- (1)該路線之營運服務合於運輸需要，有助於運輸供需平衡及社會公益的增進者。
- (2)該路線之營運有助於汽車客運事業發展者。
- (3)該路線營運計畫適切、可行者。
- (4)業者具執行其所提計畫的能力者。

## 2.打破行政界限的羈絆，由專責機構統籌管制事宜

基於整體汽車客運路網之考量，為避免地方機關迫於議會壓力，或因本位主義之故，或任意曲解法令規章，忽視整體運輸效益而未能做整體統籌考慮，使得營運路線僵化的情況繼續惡化，導致汽車客運服務路網無法完整建立。因此，為了整體運輸路網之建立與發展，並加強城際及都市運輸與其他運輸服務的整合，實有打破行政界限之羈絆的必要性，應考慮將營運路線許可權限由專責機構統合管理。

而該專責機構，在形式上可以不同的兩種形態組成：一是由中央統籌管理的方式，其優點得以完全打破目前營運路線管理的權責劃分所產生的各種弊端，但下授權利的收回可能受到各級主管機關反彈，且新機構的成立曠廢時日。二是由目前的各權責機關共同組成一個委員會，以共同規劃管理的方式，其優點是對於現行的管理權責影響不大，阻力較小，亦具協調功能，短期內較易組成，但各單位各自堅持本位立場的情形恐無法澈底解決。

整體而論，二者各有利弊，就短期內對汽車客運路網有所改善而言，由各單位共組委員會之管理方式較違容易；而就管理之一致性及對整體運輸路網問題的澈底解決而言，長期仍應由中央統籌汽車客運業營運路線規劃與管理較佳，但必須專責機構的成立及公路法管理權責條文之配合修訂始能有效推動。

### 3.改變汽車客運審核制度，由公正客觀單位負責審核工作

基於各級主管單位對汽車客運業之相關審核的主觀認定標準不一，加上各單位的本位主義及各級民意代表的壓力，造成審核的困擾與爭議，亦產生諸多的糾紛，危害汽車客運市場的正常發展。因此，爲了維持主管機關審核裁量時的客觀性，現行之審核制度有適度修正改善的必要，可仿美、日的制度，成立「汽車客運業審核委員會」，聘請學者、專家及社會公正人士擔任審核委員，負責審核的工作，根據實際汽車客運服務狀態及客運市場的需求，衡量新加入業者對社會公益的增進、對現有業者的損害…等因素（必要時得舉辦公聽會，遊請利害相關的業者、民衆…甚至相關政府各部門），在最有效益的情況下，作出審核的結果。如此經過「審核委員會」的公開審核，可給現有業者適當的壓力，刺激其運輸服務水準的維持，亦可杜絕必存僥倖的投機業者之加入，對於整體汽車客運市場秩序的健全發展較有助益。

### 4.適度縮短營運路線經營權的年限

爲了對營運路線適度管理及服務的有效監督，同時避免流於 路權 之誤解，營運路線經營權30年的許可年限應適度的加以縮短，其雖然可能造成管理業務量的增加，但其對於汽車客運服務系統的完善建立應有其助益。而爲刺激業者對營運績效與服務品質的追求，似可以仿效英、美等國將路線經營權採標售的方法，在一定服務水準之要求下，視情況規劃一條、數條、甚至路網同時給予業者競爭的機會，由營運績效較佳之業者取得路線之營運權，主管機關負責監督管理，在設定的期間內檢討其提供服務是否符合標準、經營狀況的優劣等，有不符要求者即可限令改善或收回該營運權。在此競爭情況下，將使

業者設法控制成本，加強經營效率，同時亦能保障旅客獲得相當品質之服務。

#### 5. 配合運輸需求，降低經營規模管制

限制經營規模之加入資格管制的主要目的，乃期業者具有相當財力，以維持穩定持續的經營，避免因業者財力不足退出市場而傷害汽車客運服務的提供。但是，基於現行僵硬的經營規模的限制已造成部份地區需求供給無法配合的情形，嚴重影響汽車客運服務的提供。因此，對於現行汽車運輸業審核細則第一項第三、四款有關資本額及車輛數之經營規模管制有檢討修正、適度降低的必要，理應視該業者所經營路線之實際里程及其營運計畫所行駛的班次而定，而非強制性的必須擁有若干輛以上的車輛或一定的資本額，給予有意經營較低運量路線的業者得有加入的機會，如此，始有助於汽車客運服務網之普遍建立，亦可杜絕違規的自牌車侵入正常汽車客運市場的機會。

然而對於業者之經營規模亦非全然不加管制監督，而是藉由成立之汽車客運專責管理機構所設立之「汽車運輸業審核委員會」根據實際情況予以審核，以杜絕投機業者。

#### 6. 高速公路客運經營權之開放應建立一體適用的原則

高速公路為公路系統之一環，其客運服務亦與一般公路客運相互連結配合成為一體，似無針對個別道路經營權之開放而另訂管制辦法的必要。因此，無論中山高速公路、第二高速公路或將來的整體公路網之路權開放，應按一般公路汽車客運之審核方式，即依公路法、汽車運輸業審核細則及汽車客運業管理規則辦理，無須再限定特定開放路線或開放對象。而基於良性競爭對客運服務水準之有效提升，未來高速公路客運之加入管制應朝向更自由開放的方向，隨著高速公路路

網的擴展，路線之開放，宜建立一體適用的原則以資遵循，大致有以下：

- (1)既有路線與新路線之認定：若將原有路線的部份路段改行駛另一替代道路，而其起、迄地點並無改變，其變更部份行駛路段應視為既有路線的改道行駛，而非新闢路線。若非現有業者行駛的路線或改道行駛的路線，則為新闢營運路線。
- (2)既有路線之開放審核：對於新業者加入既有路線的申請，應衡量現有業者服務的適切性而決定，若現有業者於該營運路線之服務不符旅客需要，而新業者有能力（資格及營運條件均符合規定），足以彌補現有業者之不足者，自當准其加入，反之則否。
- (3)新闢路線之開放：對於申請新闢路線之審核，並非有請必准，需要衡量下列幾項因素：
  - ◎該營運路線之開闢確有運輸之必要；
  - ◎業者之經營條件（場站、車輛…等）必須符合汽車運輸業審核細則與汽車客運業管理規則的規定；
  - ◎該路線兩端如為一家公路汽車客運業之營運路線所包圍時，得優先准其營運，若其無力或無意願經營，得交由其他業者經營；
  - ◎該路線兩端如不為一家公路汽車客運業之營運路線所包圍時，得協調兩者聯營，若有無力或無意願經營者，得擇較優者或交由其他業者經營；
  - ◎該路線申請業者若有其他平行之省、縣道營運路線者，不得損及該平行路線旅客的權益。
- (4)有關改道行駛之審核：對於業者既有路線改道行駛之申請，若能滿足下列條件者，自是准其改道行駛，反之則否：

◎確可縮短行程，獲得行車時間節省者；

◎行駛路線及設站合理可行者；

◎必須不損及原路線旅客的權益者；

◎有助於建全汽車客運服務路網者。

#### 7. 政府協助業者營運條件的具備

汽車客運之經營面臨許多問題亟待解決，營運設備不能完善提供導致服務品質低落與違規營業為其中之一，尤以客運場站欠缺的問題最嚴重。衡量當前發展幾乎已經定型的各大都市而言，可用土地資源極為有限，汽車客運業者欲自行見得合乎營業載客需要及符合公路主管機關規定的客運場站用地確有其困難，其徒造成汽車客運營運秩序及都市交通秩序的紊亂而已。因此，基於輔導汽車客運的發展，及都市市區交通的整體發展，各級地方政府應主動協助解決客運場站的問題，考慮都市計劃、交通管理及旅客需要而規劃設置必要客運轉運站，似可藉著都市計劃更新土地或公地撥用等方式取得所需的土地，提供租予汽車客運業者使用，以澈底解決客運場站問題。

### 8.4 建議

#### 1. 恢復公路總局的設立

基於專責機構統籌辦理汽車客運業的管理規劃，有助於整體汽車客運市場的健全發展，而交通部久懸未設的公路總局即為對汽車運輸業之整體規劃與監督管理的可行機構，因此，似應儘速依據交通部組織法第十一條之規定恢復成立公路總局，以總管全國汽車運輸事業之規劃、管理與監督。

#### 2. 儘速建立汽車客運服務路網資訊系統

爲使完善客運服務路網的規劃發展得竟全功，必須對整體汽車客運服務路網加以通盤整理，重新規劃調整，而其基礎在於對全國汽車客運路網及相關資訊有全盤的掌握了解，因此，應儘速建立「汽車客運服務路網資訊系統」，以爲路線規劃管理的依據。

### 3. 配合經營規模管制的放寬，進行規模經濟之研究

規模經濟的存在與否爲產業是否管制加入數量的依據，其目的爲發揮業者邊際成本遞減的效益，汽車客運業究竟怎樣的規模始具規模經濟特性爭議頻仍，但目前部份路線確因經營規模之管制而形成需求與供給間的斷層。因此，配合經營規模管制的放寬，有關汽車客運業規模經濟的研究應及早進行，以爲主管機關加入管制執行的依據。

### 4. 建立共同車站制度，協助業者客運車站之取得

爲了對客運車站的欠缺或區位不佳所衍生問題的妥善解決，兼顧車站的有效利用，各級政府必須站在輔導汽車客運發展及市區交通整體發展立場，考慮都市計畫、交通管理及旅客需要等，規劃設置必要之共同車站，協助業者解決汽車客運車站之取得，藉以改善車站的欠缺所衍生的交通制序與營運管理問題。

### 5. 及早進行補貼制度之研究

由於汽車客運的發展漸居弱勢，虧損情況日趨嚴重，爲了客運服務的維持，補貼制度的引進似所難免，如何有效地補貼，協助業者財務結構之健全，並確保汽車客運服務的提供，爲將來汽車客運管理的重要課題。因此，相關補貼制度的引進與研究亦須及早進行，以供將來實施補貼制度之參考。

### 6. 加強取締違規營業

汽車客運市場的各種違規營業猖獗現象，不但嚴重影響客運營運

秩序與公權力的行使甚鉅，使用無保障的車輛亦對旅客安全的產生威脅，然限於種種因素，使得目前違規取締工作的成效並非相當彰顯，此亦違規營業無法根絕原因之一。因此，基於對合法業者權益的確保及旅客安全的保障，加強取締違規營業之貫徹執行乃勢在必行。

#### 7. 相關汽車客運經濟管制措施宜配合檢討

加入管制僅為汽車客運業經濟管制的一部分，通常必須互相配合始能充分發揮其效果，因此，面對汽車客運的畸形發展及遭遇的困境，在改善加入管制措施的同時，亦應對票價及服務水準等管制一併檢討，俾使汽車客運市場發展更趨完善。

## 參考文獻

1. 李方屏，"美國都市大眾運輸法案之簡介"，運輸計劃期刊第六卷第四期，民國六十六年十月。
2. 高凱，"美國公共運輸立法及管制簡介"，運輸計劃期刊第九卷第三期，民國六十九年九月。
3. 唐富藏，"美國都市運輸管制之研究"，運輸計劃期刊第六卷第二期，民國六十六年四月。
4. 唐富藏，"我國之內陸運輸管制政策"，運輸計劃期刊第八卷第三期，民國六十八年七月。
5. 唐富藏，彭信坤，"從公路運輸管制談遊覽車經營定期長途客運問題"，運輸計劃期刊第九卷第一期，民國六十九年三月。
6. 唐富藏，"運輸經濟學"，華泰書局，民國七十年四月。
7. 趙捷謙，"運輸經濟"，正中書局，民國六十六年二月。
8. 鄧淑華，"台灣地區遊覽車管理策略之研究"，交通大學交通運輸研究所碩士論文，民國七十六年六月。
9. 交通部，"台灣地區遊覽車供需與管理策略之研究"，民國七十七年三月。
10. 台灣省政府交通處，"台灣省長途汽車客運路線評估與規劃研究"，民國七十七年。
11. 交通部運輸研究所，"運輸資料分析"，民國八十一年六月。
12. 交通部運輸研究所，"台灣地區公路汽車客運業營運與組織之研究"，民國七十五年六月。



13. 交通部運輸研究所，" 台北都會區公車營運管理之研究"，民國七十四年十二月。
14. 交通部運輸研究所，" 運輸管制法規及執行機關之檢討"，民國七十五年六月。
15. 交通部運輸研究所，" 中山高速公路客運經營權之開放"，民國八十年九月。
16. 交通部運輸研究所，" 遊覽車牌照政策之研究（初稿）"，民國八十年九月。
17. 交通部運輸研究所，" 台灣地區機動車輛稅費結構之研究（初稿）"，民國八十年十月。
18. ANDREW EVANS， A Case-Study of Bus Deregulation， Journal of Transport Economics and Policy， September 1988.
19. JOHN R. MEYER and JOSE A. GOUEE-IBANEE， Transit Bus Privilization And Deregulation Around The World： Some Perspectives And Lessons， International Journal of Transport Economics Vol. VIII-No.3， October 1991.
20. J.S. DOGSON and Y. KATSOULACOS， Competition， Contestability And Predation： The Economics Of Competition In Deregulated Bus Market， Macquarie University Transport Research Centre， Thredbo Australia， May 1989.
21. K. JANSSON and B. WALLIN， Developments In Transport Policy- Deregulation Of Public Transport In Sweden，

- Journal of Transport Economics and Policy , January 1991.
22. NORMAN J. IRELAND , A Product Differentiation Model Of  
Bus , Deregulation , Journal of Transport Economics and  
Policy , May 1991.
23. MICHAEL BEESLEY and STEPHEN GLAISTER , Bidding  
For Tendered Bus Routes In London , Macquarie  
University Transport Research Centre , Thredbo Australia ,  
May 1989.
24. MICHAEL CARMAHAN , An Economic Aanalysis Of The  
Canberra - Sydney Coach Route Following Deregulation ,  
Macquarie University Transport Research Centre , Thredbo  
Australia , May 1989.
25. ROGER F. TEAL , Public Transit Service Contracting : A  
Status Report , Transportation Quarterly Vol.42 No.2 ,  
April 1988.
26. ROGER F. TEAL , Issues Rasied By Competitive  
Contracting Of Bus Transit Service In U.S.A. , Macquarie  
University Transport Research Centre , Thredbo Australia ,  
May 1989.
27. RUSSELL P. KILVINGTON and ANTHONY K. CROSS ,  
Deregulation Of Express Coach Services In Britain ,  
Gower Publishing Company Limited, 1986.

# 附 錄

## 附錄一 日本運輸省運輸審議會簡介

### 一、設置目的：

運輸審議會設置目的在確保公共利益，並對運輸事業做公平合理的決定。

### 二、組織：

由委員七人組成。

1. 委員之一須具運輸次官（相當於交通部常務次長）身份。
2. 會長由委員互選產生。
3. 會長總理會務。
4. 委員中選一人為會長之職務代理，必要時代理會長職務。
5. 運輸次官不受委員任命、任期及罷免等限制。

### 三、委員的任命：

1. 委員須為三十五歲以上，且具廣泛的經驗及學識，經兩議院同意後由總理大臣任命之。
2. 國務大臣（部長）、國會議員及地方議會議員不能任委員。
3. 委員不能兼任其他政府職員。

### 四、委員的任期：

1. 委員任期三年，缺額遞補者之任期至前任者之原任期屆滿為止。
2. 委員得連任。

### 五、委員的罷免：

總理大臣得視委員身心狀況及職務執行違反義務情節之輕重，經兩議院同意後罷免委員。

## 六、議決方法：

1. 出席委員未過半數時不能開會議事或決議。
2. 議事須出席者之過半數方可決定，正反人數相同時由會長決定。
3. 對於特定案件，當委員有特別之利害關係時，該利害相關委員不得參加該事案的相關議決。
4. 運輸審議會可要求相關政府機關職員出席會議作必要之說明。
5. 相關之機關長官可要求其職員出席運輸審議會陳述意見或說明。

## 七、委員的義務：

6. 委員非得運輸審議會或運輸大臣的同意，不能從事其他有報酬的職務，或經營其他商業或金錢上之利益為目的的業務。
7. 委員或退職委員不能洩漏或竊用其職務上所知之秘密。

## 八、審理官：

為處理運輸審議會的事務，運輸審議會須配置審理官及其他職員。

## 九、公聽會：

1. 運輸審議會根據運輸省設置法第六條第一項各款之規定，有必要時可舉行公聽會，或受運輸大臣指示，及運輸審議會認定之利害關係人提出申請時，必須舉行公聽會。
2. 公聽會由運輸審議會指派案件之審理官主持。但當事案特別重要時，公聽會則由運輸審議會主持，或由運輸審議會所指派之委員主持。
3. 被指派之委員或審理官應根據公聽會審理所知的事實整理報告書提交運輸審議會。
4. 運輸審議會須將報告書提供運輸審議會認定之利害關係人。但於

公聽會上利害關係人同意無須提供報告書之必要者，則不在此限。

5. 利害關係人若認為報告書有錯誤時，可於收到報告書十五日內提出異議。
6. 運輸審議會對異議之審理，認為報告書錯誤之處可能影響運輸審議會的決定時，則再次舉行公聽會。

#### 十、調查：

運輸審議會為執行其職務，若有必要可執行左列事項：

7. 對公務機關、關係事業者及其所組成的團體或其他關係人，得要求其提供相關之報告、資料等。
8. 對公務機關、關係事業者及其所組成的團體或學者專家，得託囑必要之調查。
9. 得要求關係人或參考人（公正人士）出面，聽取其意見或報告。

#### 十一、其他：

1. 運輸審議會的決定及報告書必須在運輸省法規所指定的場所公告之。
2. 運輸審議會的議事規則乃以運輸審議會之建議為基準，由運輸省核定之。
3. 運輸審議會之其他相關必要事項，由運輸省另定之。

## 附錄二 中山高速公路客運路線初期開放民營 作業注意事項

- 一、依據公路法第三十六條規定開放民營之精神及因應經濟自由化政策，開放中山高速公路客運民營，以提高中長程城際運輸服務品質與服務水準，并整頓高速公路客運營運秩序。
- 二、中山高速公路客運路線開放民營，初期以新成立一家民營公司（以下簡稱該公司）為限，並優先輔導現有公路汽車及遊覽車客運業合組成立之。
- 三、該公司主事務所應設於台灣省境內，其營業執照及營運路線許可證由交通部授權台灣省政府交通處核發，并執行監督管理。
- 四、該公司之籌組，應邀集現有全體違規遊覽車業者參加，凡加入者，應具結保證不再經營違規班車。
- 五、該公司申請立案新領公路汽車客運車輛牌照，需繳交同樣數量之遊覽車牌照換發之。
- 六、該公司之場站及車輛標準，應符合政府有關規定。
- 七、該公司申請經營路線及設站地點，位於直轄市區部分，應經該市公路主管機關同意，並由台灣省政府交通處負責協調辦理。
- 八、該公司應依法按政府之要求，執行特定之政策性任務。
- 九、該公司成立之各項要求條件，除遵照有關法令規定辦理外，并應符合本注意事項規定。
- 十、該公司經營路線、車輛數、班次等及其他未規定事宜，依照台灣省政府、交通部首長會商結論辦理。