

# 運輸管制法規及執行機關之檢討

交通部運輸研究所

中華民國七十五年六月

# 運輸研究所出版品摘要表

管 制 等 級			
本出版品： <input type="checkbox"/> 機密( <input type="checkbox"/> 解密日期為 年 月 日) <input type="checkbox"/> 承辦單位視情況通知資料組解密 <input checked="" type="checkbox"/> 一般			
本 表： <input type="checkbox"/> 機密( <input type="checkbox"/> 解密日期為 年 月 日) <input type="checkbox"/> 承辦單位視情況通知資料組解密 <input checked="" type="checkbox"/> 一般			
出版品名稱： 中文：運輸管制法規及執行機關之檢討 外文：			
行政機關出版品統一編號		運輸研究所出版品編號	
09139750101		75-38-411	
研究工作主持人：楊 淑 貞		研究期間：自74年12月至75年6月	
主要研究人員：陳 國 儀		研究經費：	
		經費來源：年度預算	
研究方式： <input type="checkbox"/> 自行辦理—主辦單位：交通部運輸研究所 地 址：台北市敦化北路二四〇號 聯絡電話：7123121-5 <input type="checkbox"/> 委託辦理—受委託單位： 地 址： 聯 絡 電 話：			
關鍵詞：運輸管制、加入及退出管制、服務水準管制、費率管制、聯運與聯營管制、補貼、運輸法規、法源。			
摘要：國家依據運輸政策制定交通法規，再依據交通法規之執行實現運輸政策，因此運輸政策可以說是交通法規最主要的法源（法律制定之依據）。檢討現有運輸管制法規宜從運輸政策上著手。本研究即嘗試從運輸法規之法源中歸納整理出我國現行運輸管制之精神，以為檢討現行法規之依據。內容包括：1.運輸管制之意義、目的及其內涵 2.運輸管制政策與運輸管制法規之關係 3.運輸法規內容與執行情形之檢討 4.結論與建議。			
出版日期	頁 數	工本費	本 出 版 品 取 得 方 式
75年6月	92	78	<input checked="" type="checkbox"/> 洽本所免費贈閱 <input type="checkbox"/> 洽本所訂購    其他（    ）
備註：			

# 運輸管制法規及執行機關之檢討

## 目 錄

第一章 緒 論.....	1
1.1 研究緣起.....	1
1.2 研究目的與內容.....	2
第二章 運輸管制政策.....	3
2.1 運輸管制.....	3
2.2 運輸管制之目的及其內涵.....	5
2.3 運輸管制政策之制定與執行.....	8
第三章 運輸管制法規之法源探討.....	13
3.1 運輸管制法規之法源.....	13
3.2 國父關於交通之遺教.....	13
3.3 憲法.....	14
3.4 先總統對於交通之指示.....	17
3.5 行政院之施政方針.....	17
3.6 交通部和有關機關之重要措施.....	18
第四章 運輸管制法規之檢討.....	21
4.1 我國交通法規之體制.....	21
4.2 運輸法規之檢討.....	24
4.2.1 加入及退出管制.....	24
4.2.2 費率管制.....	41

4.2.3 服務水準管制.....	50
4.2.4 聯營與聯運管制.....	55
4.2.5 補貼.....	61
第五章 結論與建議 .....	66
5.1 結論.....	66
5.2 建議.....	73
附 註.....	77
參考文獻.....	86

# 表 目 錄

表 2.1 我國與美國運輸管制之比較.....	7
-------------------------	---

# 圖 目 錄

圖 2-1 運輸政策與運輸事業發展的相互關係·····	4
圖 2-2 參與運輸管制之制定與執行之成員及其相互作用·····	9
圖 2-3 美國運輸管制政策之制定和執行過程·····	11
圖 4-1 我國現行交通法規之體制例·····	23
圖 4-2 都會區大眾運輸專責機構與大眾運輸系統組成單位 之關係及其管制執行之依據·····	60
圖 4-3 政府對於運輸業者的補貼方式和種類·····	63

# 運輸管制法規及執行機關之檢討

## 第一章 緒 論

### 1.1 研究緣起

「運輸管制法規及執行機關之檢討」係交通部運輸研究所運輸經營管理組七十五年度施政計畫「運輸經濟管制政策之檢討」的一部份，由運輸經營管理組自行辦理。該計畫另一部份「運輸管制政策及其對運輸系統發展之影響」，則委託財團法人中華經濟研究院辦理。

爰國家依據運輸政策制定交通法規，再藉交通法規的執行實現運輸政策，因此運輸政策可以說是交通法規最主要的法源，即法規制定之依據。檢討我國運輸管制法規勢必先從運輸政策上著手，惟因為我國法律體制與英美國家之法律體制不同，目前尚無一統一性的法典，如所謂「交通法」或「運輸法」，提綱挈領的把當前的運輸政策宣示出來（註一），因此，探討我國運輸法規之法源，只能從各個有關文獻，如 國父遺教、憲法、先總統對交通之指示、行政院施政方針及交通部和有關機關之重要措施等，去歸納出我國現行運輸管制的精神，以為檢討現行法規之依據。

學者間有謂由於我國並無明白宣示的運輸政策，因此如欲研究我國的運輸政策，唯有從現有的交通法規中去歸納整理出我國的運輸管制政策（註二），此項見解在交通法規能完全反映運輸政策時尚不致產生問題，然而，交通法規在制定的時候，常因政治妥協或制定者專業知識不足，或遷就現實狀況等種種因素，致法規之內容無法完全反映出政策的要求，甚至有與政策相衝突的地方。加上有許多法規內容已

不合時宜却未經修正而仍然被採用，因此如以交通法規之內容為探討我國運輸政策的唯一依據，可能會產生某種程度的誤解與偏差。本研究即嘗試從我國運輸法規之法源中歸納整理出我國現行運輸管制的精神，並以之為檢討現行法規之依據。

## 1.2 研究目的與內容

本研究之主要目的有四：

- 1.建立整體性之運輸政策，調整運輸結構，發揮整體運輸系統之效率。
- 2.協調運輸方式間之管制問題，訂定適切配合運輸方式經營特性之管制。
- 3.促進管制與運輸發展之動態配合，健全運輸體系之發展。
- 4.發揮各運輸方式的固有內在利益。

本研究囿於時間與人力上之限制，僅針對我國現行內陸運輸法規進行討論，而未及於航運與空運。第一章為緒論，首先對研究緣起、研究目的與內容作概述性的介紹。第二章說明運輸管制政策的目的及其內涵，並檢討我國與國外運輸管制政策制定與執行之差異。第三章就我國運輸管制政策，亦即運輸法規制定之依據，與運輸管制法規之關係加以檢討。第四章探討我國運輸管制法規之內容與執行情形。第五章提出結論與建議。



## 第二章 運輸管制政策

### 2.1 運輸管制

所謂運輸政策，乃指國家在政治上對於運輸有關事項所爲之決策，其涵義甚廣，舉凡國家基於政治上之立場，對於運輸之建設、經營、運用、保護、獎勵、扶助、管理、監督等方法及措施，均爲運輸政策所在。例如，某運輸事業應否國營或民營？由中央營或地方營？各運輸事業應百端俱舉，齊頭並進？抑或應有輕重緩急，優先居後之分？對於運輸事業之經營管理，應否企業化或科學化？凡此皆爲運輸政策之內容。

各類運輸工具皆有其特性，而這些特性會造成其在運輸服務上之差異，除了技術上的優越性可使運輸事業旺盛發展，佔據市場優勢外，地方上之需要及政府補貼之支持，也就是所謂國家運輸政策，也會促其或抑制其發展。因此，一般而言，國家運輸政策之制定實爲運輸事業發展之重要因素。圖 2-1.顯示運輸政策與運輸事業發展的相互關係。

運輸管制是運輸政策中的一環。事實上，運輸管制並不是一項單一的政策表現，而是許多針對特定運輸事業所採取的特定措施所構成的。包括對運輸事業的費率、路線、合併、退出等之管制措施。

運輸事業自始以來即受到某種程度的管制。運輸管制的概念源自

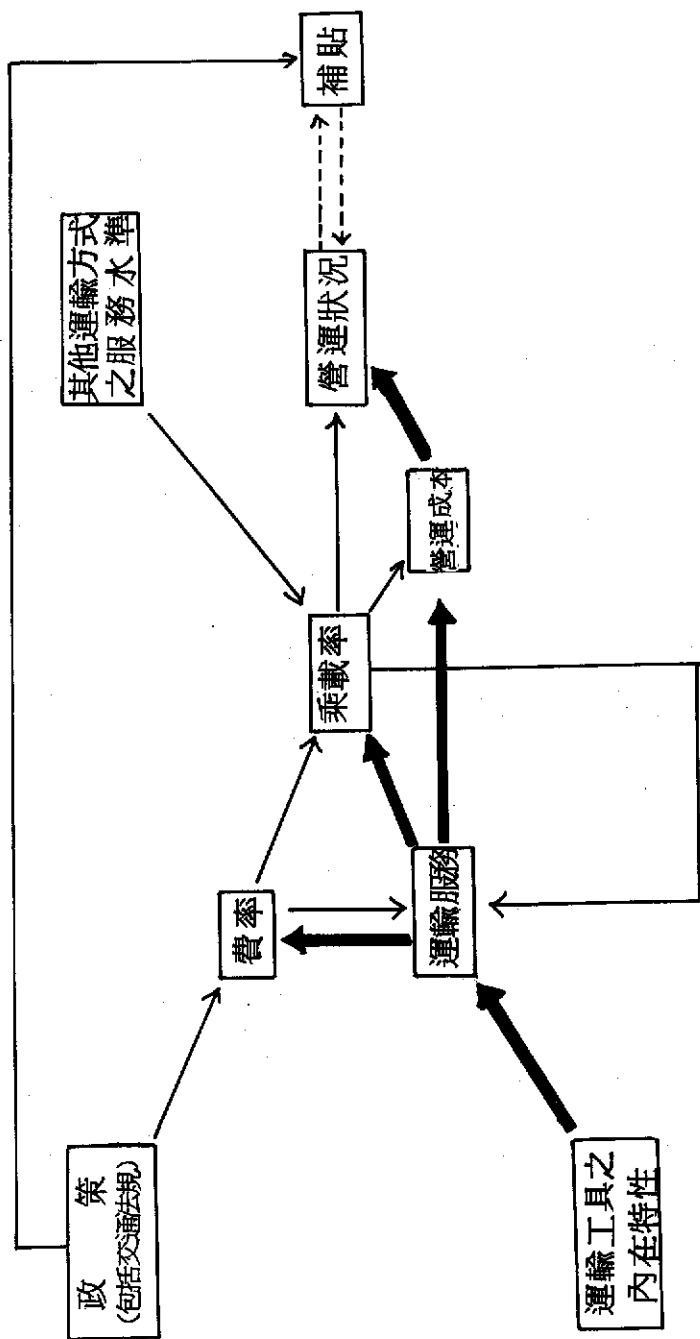


圖 2-1 運輸政策與運輸事業發展的相互關係

註：內在因素影響：——→

外在因素影響：——→

參考資料來源：M. S. Daskin, 摘自邱盛生，運輸業報酬管制問題之探討，運輸計劃季刊，13卷2期，第202頁。

英美習慣法（Common Law）中對於某些公共職業（Public calling）須對大眾負特殊義務之觀念。運送業中的公共運送人（public carrier）即屬於公共職業之一種。所謂公共運送人即是負擔一般大眾之人、貨運送而收受報酬的自然人或法人。他應以合理的收費和平等的待遇對待所有的託運人。習慣法並對非由於不可抗力致所託運之人、貨發生損失時，託運人可對運送人要求賠償，並且禁止運送人以不合理的條款從事運送。

運輸管制經過長期的演變過程，當經濟情況或社會理念變更時，運輸管制的概念及措施也跟著改變，例如，運輸管制的基本問題隨著時代和環境的影響，由運輸獨佔的防止、運輸競爭的促進，逐漸演變成今日運輸系統之相互配合。因此，複雜的運輸管制法規，雖然是以習慣法為基礎，然其受時代觀念和環境變更的影響，內容已與習慣法之規定大不相同。

## 2.2 運輸管制之目的及其內涵

近代運輸管制的目的，據學者之研究可歸納為健全事業之基礎，貫徹事業之目的及維護公眾之利益與安全。所有有形或無形的管制措施均是為達成這些目的的應用（註三）。

運輸事業既然是一種受管制產業（Regulated Industry），因此，運輸事業在各國都受到相當程度的管制，雖然管制之基本觀念與目的大同小異，然其管制程度、方法及管制政策之方向則有所不同。例如，美國屬於英美法系的國家，由國會針對特殊運輸問題制定運輸法案，確立運輸管制政策。管制之主體為各級管制委員會。如州際商務委員會（I C C），其成員雖由總統直接任命，然該委員會却能獨

立行使職權而不受行政機構的控制。管制委員會具有準行政（Quasi-Administrative）、準立法（Quasi-legislative）與準司法（Quasi-Judicial）的權能。其對企業之管制係以個案方式，執行國會所賦予對企業之經營進行直接監督權。管制之對象，大多係從事於公用事業的私人企業。

我國雖屬大陸法系國家，然目前尚無一統一性的運輸法典，明白地把運輸政策宣示出來，因此運輸管制政策散見各有關文獻、憲法、政府施政方針與重要措施及各運輸事業法規中。管制的法律依據為立法院所通過的各有關運輸事業之法律及依各該法律所頒佈之行政命令。管制之主體為各級行政主管機關。管制之客體，即管制之對象，則為根據民生主義收歸國營、地方營或具獨佔性，經法律特許民營之企業。管制之方法係由各級行政主管機關，透過各種法律及行政命令對各企業加以監督。對國營事業則另設總機構管理之。表 2.1. 列出我國與美國運輸管制之比較。

運輸管制之內容，涵蓋了對事業之開始、經營及其服務之提供等之管制措施。對於事業之開始，國家每以法律規定一定之企業經營權屬於國家，只有在特定情形下才賦予個人經營的權利，同時亦使之負經營之義務，謂之特許事業之經營。運輸業大都屬於此類特許事業之一。除了事業之特許經營外，對事業之開始最常見的管制方法為加入之控制，即國家為維護業者獨佔的地位，使其能獲得合理的業務及收入，或為保護消費大眾免受激烈競爭之害，對運輸業之經營採數量上的限制。對事業之經營所採取的管制措施，包括營業區域、路線的限制、中止經營之禁止。此外，對於合理運價之訂定，事業之管理及所有權管制、人事及技術設備之監督，均屬於廣義的事業經營管制。

表 2.1. 我國與美國運輸管制之比較

	我 國	美 國
法律體系	大陸法系（成文法）	英美法系（不成文法）
政策之制定	政策散見各有關文獻、如國父遺教、憲法、先總統對交通之指示、行政院施政方針、交通部和有關機關之重要措施及各運輸事業法規。	由國會制定運輸法案，確立運輸管制政策。
管制之依據	立法院通過有關運輸事業之法律，及依該法律，所頒布之行政命令。	國會所制定之法案。
管制之主體（即管制者）	各級行政主管機關	各級管制委員會（具有準行政、準立法、準司法權能，不受行政機關之控制）
管制之客體（即受管制者）	根據民生主義收歸國營、地方營或具獨佔性經特許民營之運輸事業。	大多數為私人企業，而從事於公用事業之經營者。
管制之方法	由各級行政主管機關透過各種法律及行政命令對各運輸事業加以監督。對國營事業則另設總機構管理之。	由各管制委員會以個案方式執行運輸法案之規定對運輸事業之經營進行直接之監督。

對於事業服務之提供，舉其要者，不外乎對於利用人必須給予公平合理待遇，服務品質之管制及維護公眾安全等管制措施。

綜合言之，運輸管制之目的，不僅在求運輸業能持續地提供其運輸服務，同時亦須使運輸業者能獲得合理的報酬，使其健全發展。檢討運輸管制措施，自必須考慮其對供需雙方所產生的影響。

## 2.3 運輸管制政策之制定與執行

運輸管制政策之制定與執行過程並非單線或一元（one-dimension）的事象（phenomenon），而是由來自各階層各具有不同目標和信念的成員相互作用的結果。參與運輸管制政策之制定與執行過程的成員包括：立法部門、行政部門、運輸業者和代表業者、消費者及環境保護者利益的各種遊說團體。由於世界各國自然條件、人文、經濟情況皆有所不同，因此，在運輸施政上自然有相當的出入，但是在運輸政策的制定和執行過程中仍有其相同之處。運輸管制政策的運作同樣是由這些成員組成，只是這些成員所扮演的角色輕重有所不同而已。圖2-2顯示這些成員的相互作用以產生運輸管制政策。一般而言，主管運輸管制的行政部門在立法部門的授權和監督下，擬訂相關的運輸管制政策，然後經由立法機關審議通過，作為行政部門執行的依據。此種行政立法相互作用的過程深受一個國家民主政治運作的久暫和國家經濟社會開發程度的差異的影響。例如，開發中國家多半因民主政治經驗不足，立法部門的運作較不上軌道，對行政部門的制衡和監督力量無法發揮，而行政部門則因技術能力、經驗不夠，往往在擬訂管制政策時無法考慮週全，故無法產生完善的運輸管制政策。

在已開發的先進國家中，立法部門所扮演的角色份量較重，並具

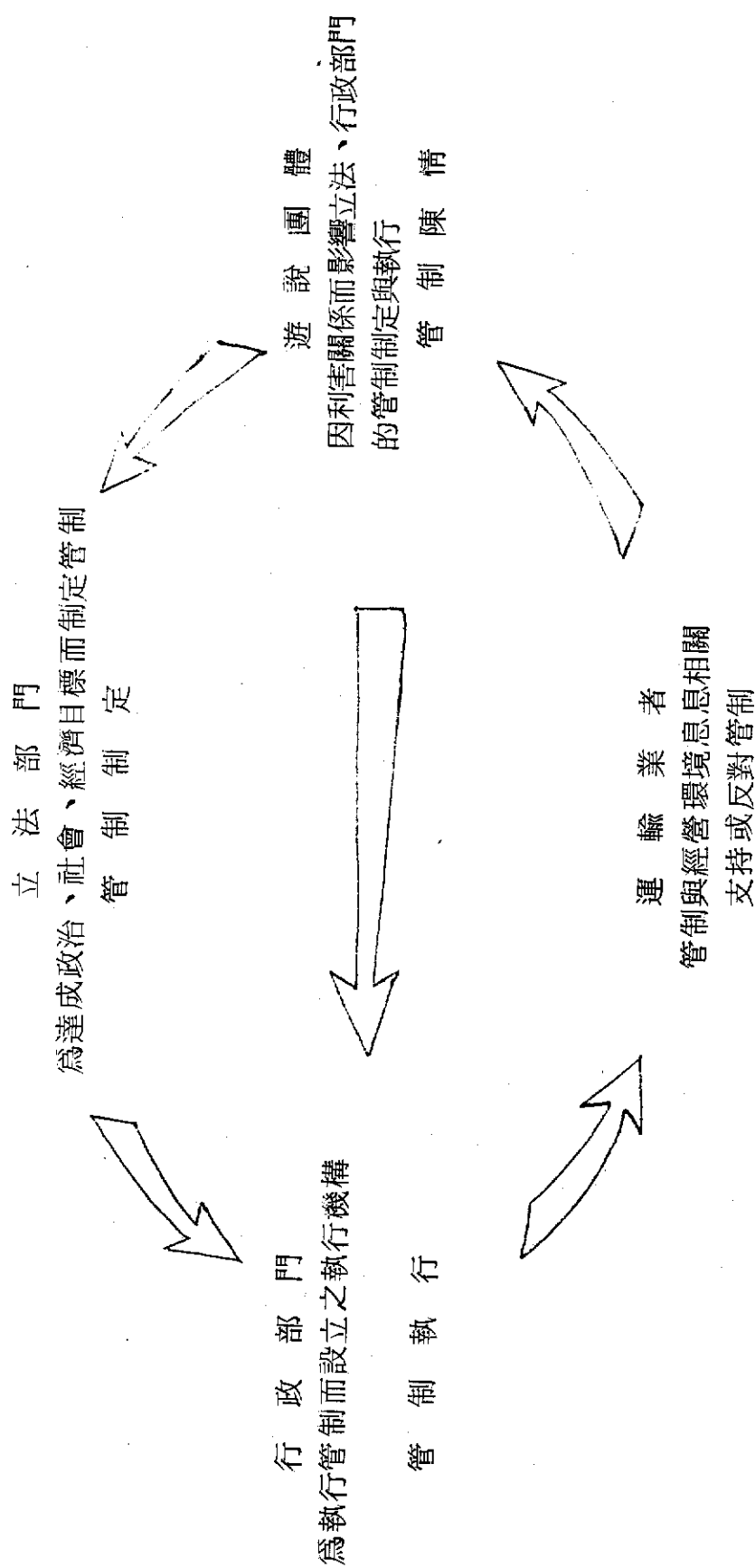


圖 2-2 參與運輸管制政策之制定與執行之成員及其相互作用  
資料來源：OECD, The Evaluation of Past and Future Transportation Policy Measure, 1985

有決定性的影響力。以美國運輸政策的制定和執行過程為例，國會為運輸經濟和安全管理政策的主要制定者，其他的成員尚包括總統、聯邦運輸部和代表運輸業者、消費者及環境保護者利益的各種遊說團體，而這些成員相互作用的結果，可能即產生法律案。如果該法律案之內容為有關運輸經濟管制，則可能尚須聯邦級的管制機構，如州際商務委員會（The Interstate Commerce Commission ICC），或民用航空委員會（The Civil Aeronautics Board CAB），或聯邦海事委員會（The Federal Maritime Commission FMC）的執行與監督。這些機構均為國會所建立，具有執行法律案的能力。基本上，這些管制機構是以個案處理的方式執行運輸法案中有關經濟管制的規定。然而，管制機構在執行其職權時不一定非得受制於行政部門，甚至亦不受制於其本身所建立的前例或規範。由於國會所制定的運輸法案之條款規定，具有很大的彈性，因此使得管制機構在執行有關法案規定時有相當大的自由解釋權，從1976年至1979年間運輸管制的發展，可以清楚地看出，這些管制機構在政策制定的過程中，具有重要的影響力。在那段期間裏，CAB和ICC均儘量放寬有關管制規定的解釋，並將這些意見反映在其管制措施上。這些措施乃促使國會重新考慮其運輸管制政策，同時產生了幾項重要的公路和航空運輸管制改革法案。

美國的司法部門在運輸管制的運作過程中亦佔有一席之地，當管制機構在執行某一特定個案時，運輸業者、消費者或其他相關利害人，可藉提送有關資料或出席聽證會的方式向管制機構陳述其意見，在某些情況下，對於管制機構所做的決定可以向法院提出上訴。司法部門可能接受上訴者的申述，而其決定乃成為新的法律。圖2-3顯示美



參與政策制定和執行者

政策制定及執行過程

影響政策制定和執行者

國會

總統、聯邦運輸部，其他  
政府有關機構和利益遊說  
團體

管制機構－ICC、CAB或  
FMC

總統、聯邦運輸部、其他  
政府有關機構和利益遊說  
團體

和管制規定有利害關係者  
如運輸業者、消費者

司法部門

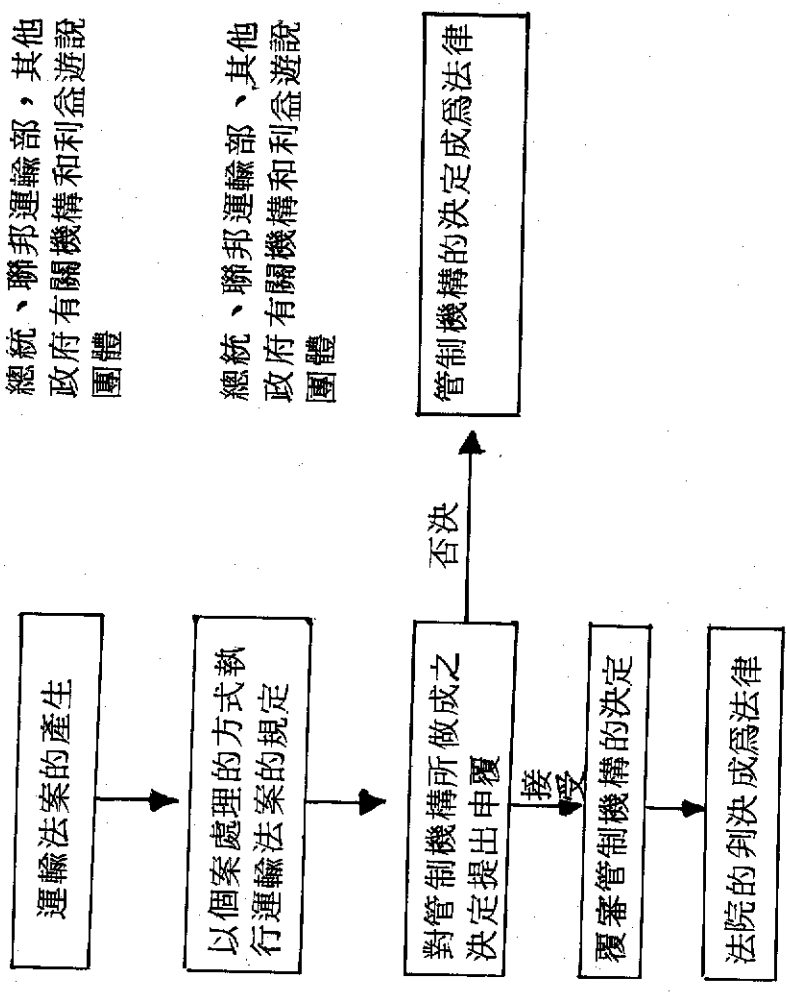


圖 2-3

美國運輸管制政策的制定和執行過程

資料來源：Robert c. Lieb, Transportation, 3rd ed. 1985

國運輸管制政策的制定和執行過程。

反觀我國運輸政策的制定與執行過程，以往我國運輸管制政策以行政部門的運作為主，較注重技術層面的管制措施。近來，由於立法部門的地位日重，在政策制定的過程中所扮演的角色愈趨積極，然立法部門的運作政治色彩較濃，一切政策之評估多以政治標準和尺度為準，此固然為民主政治發展的必然趨勢，且依此種運作方式所產生的政策被社會各階層接受的可能性亦較高。然以目前的事實狀況言，依此種運作過程所產生的管制政策，在專業技術上是否合理比較不容易把握。同時，管制政策制定後交由同一行政部門或其所屬機關執行，亦難擺脫行政上之牽制，致無法有效發揮管制之功能。

比較我國和美國運輸管制政策的制定和執行過程，可得到下述結論：由於環境污染、社會福祉和經濟發展的逐漸受到重視，行政部門就純運輸技術立場所考慮的運輸政策，在立法部門中慢慢受到日增的考驗。立法部門在運輸政策的制定上雖然逐漸有了較重的份量，然由於政治上立法與行政部門間的一種微妙對立與制衡關係，立法部門所通過的運輸政策，又參雜著過多的政治考慮。參考美國運輸政策的制定和執行過程中，立法、行政和司法部門的相互配合，今後應加強我國立法與行政部門間觀念的溝通，善用立法部門助理制度，強化其運輸技術專業知識，以產生完善的運輸管制政策。在政策執行方面，應確立管制執行單位的事權獨立，避免過多的行政牽制，以防止管制落後的情況。同時，司法部門應協助調和並解決因管制所引發的利害衝突，並確立政府管制的威信。

## 第三章 運輸管制法規之法源探討

### 3.1 運輸管制法規之法源

本章將嘗試從各個有關的文獻中，歸納整理出我國運輸管制的基本精神與政策，以爲進一步檢討現行運輸管制法規之依據。我國運輸管制法規之法源，即法規之制定依據，包括 國父對於交通之遺教、憲法、先總統對於交通之指示、行政院施政方針、交通部及有關機關之重要措施等等，以下即依次討論之。

### 3.2 國父關於交通之遺教

從 國父手著實業計畫之內容，可以看出 國父對於交通建設之重視。 國父認爲交通乃實業之母、財富之源、國防之本。在整個實業計畫中可以說是以交通爲建設的中心。 國父對於實業的經營方式，主張私營與國營並行，在實業計畫中， 國父認爲中國實業之開發，應分個人企業及國家經營兩者。「凡夫事物之可以委諸個人，或其較國家經營爲適宜者，應任個人爲之，由國家獎勵，而以法律保護之。……至其不能委諸個人及有獨佔性質者，應由國家經營之」。民國十三年， 國父在政綱對內政策中闡釋民生主義之真諦，謂：「凡本國人及外國人之企業，或有獨佔的性質，或規模過大爲私人之力所不能辦者，如銀行、鐵道、航政之屬，由國家經營管理之，使私有資本制度不能操縱國民之生計，此則節制資本之要旨。」凡此皆爲現行交通事業應由政府經營或可由人民私營的政策依據。

國父對於中央與地方之交通事業權限，主張採均權制度，凡事務有全國一致之性質者，歸劃中央；有因地制宜之性質者，劃歸地方，不偏於中央集權或地方分權，此亦為劃分中央與地方對於交通事業權限，所應遵循之政策。

### 3.3 憲法

憲法為國家根本大法，關於交通事項之法律或規章，僅得在不抵觸憲法或在憲法所容許之範圍內始有其效力存在。

憲法為交通法規理論上最高原則之準據，兩者間具有母法與子法（或基本法與特別法）之性質。因此憲法所昭示之最高原則，即制定憲法之主要目的，在鞏固國權、保障民權、奠定社會安寧、增進人民福利，與憲法第一條規定：「中華民國基於三民主義，為民有民治民享之民主共和國」，於交通法規之制定及執行時均須恪守不渝。

憲法對於中央與地方權限之劃分，係採均權制度，即凡事項有全國一致之性質者，劃歸中央，有因地制宜之性質，劃歸地方。憲法即本此原則，劃分中央與地方關於交通事項之權限。分析言之：

1. 憲法第 107 條規定：「左列事項，由中央立法並執行之」，所謂左列事項，計十三款，其中第五款為「航空、國道、國有鐵路、航政、郵政及電政」。此等交通事項之立法與執行，均屬中央之權限。
2. 憲法第 108 條第一項規定：「左列事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之」，所謂左列事項，共計二十款，其中第六款為「航業及海洋漁業」，第七款：「公用事業」，第九款為「二省以上之水陸交通運輸」。對於這些交通事項，或包括

交通事項之規定，其立法權屬於中央，其執行權則得屬於中央或屬於地方。換言之，得由中央辦理，或交由地方辦理。同時，憲法於本條第二項又規定省對於這些交通事項於不抵觸國家法律之範圍內，得制定單行法規。

3.憲法第109條第一項規定：「左列事項，由省立法並執行之或交由縣執行之」。所謂左列事項，共十二款，其中第一款列有「省交通」事項，其立法權屬於省，執行權則得屬於省或屬於縣。換言之，關於省級交通事項，由省辦理或可交由縣辦理。憲法亦於本條第二項規定，對於省交通事項有涉及二省以上者，除法律別有規定者外，得由有關各省共同辦理。

4.憲法第110條第一項規定：「左列事項，由縣立法並執行之」，所謂左列事項，共十一款，其中第一款列有「縣交通」事項，其立法權及執行權，均屬於縣。同樣地，憲法亦於本條第二項規定縣交通事項有涉及二縣以上者，除法律別有規定外，得由有關各縣共同辦理。

綜合言之，憲法對於有全國一致性質之交通事項，其立法與執行屬於中央，此類交通事項包括航空、國道、國有鐵路、航政、郵政及電政。關於航業及海洋漁業、公用事業及二省以上之水陸交通運輸事項，則由中央立法並執行之，或交由省縣執行之。而省縣於執行省、縣級交通事項時，除法律另有規定外，得由有關各省縣共同辦理。最後，省於執行憲法第108條所規定，由中央立法而交由省縣執行之交通事項時，在不抵觸國家法律之前題下，得制定單行法規，以利執行。

憲法對於國民經濟，係以民生主義為基本原則，實施平均地權，節制資本，以謀國計民生之均足。憲法第144條規定：「公用事業及

其他有獨佔性之企業，以公營爲原則，其經法律許可者，得由國民經營之」；第 145 條第一項：「國家對於私人財富及私營事業，認爲有妨害國計民生之平衡發展者，應以法律限制之」。以上所舉各該條文雖未將交通事業特別指明，惟法規之制定，對於屬於公用事業及其他有獨佔性企業之交通事業，應公營或准予人民私營，當然適用此項原則。

除了以上有關交通事業之規定外，憲法對於邊疆地區交通事業之興辦，亦有特別之規定。憲法第 169 條：「國家對於邊疆地區各民族之教育、文化、交通、水利、衛生及其他經濟、社會事業，應積極舉辦，並扶助其發展，對於土地使用，應依其氣候、土壤性質、及人民生活習慣之所宜，予以保障及發展」。就其中關於交通而言：對於邊疆之交通事業，應積極興辦，並扶助其發展。關於此種邊疆地區交通事業，有可適用一般交通法規者，亦有須斟酌邊疆地區之特殊情形，而須另行制定特別法規者，要係以憲法爲其依據。

以上所述乃憲法有關交通事業之規定，顯示憲法與交通法規之淵源關係。交通法規之法源，固不以憲法爲限，即其他法律、學說、習慣及國際法等，亦均得爲交通法規之法源，惟憲法爲交通法規最主要之法源，至爲明顯。

憲法固爲交通法規最主要之法源，惟憲法所規定之交通事項，僅係原則性之提示，若另無法律規章爲更詳細具體之規定，則憲法所規定之事項，仍無從付諸實施。必須依據憲法之規定，另行制定法律或規章，爲詳細具體之規定，以利執行。惟應注意者，憲法與交通法規固有淵源關係，然交通法規並非構成憲法之內容，以爲憲法中之一部分，而僅係在憲法昭示之原則下予以制定，在不抵觸憲法之規定下，

始有其效力存在。

### 3.4 先總統對於交通之指示

先總統對於交通之指示，不勝枚舉。其對於實質建設方面的指示，如民國二十五年所提出的「中國經濟建設方案」中之「發展交通事業」一節，其言曰：「交通事業，屬於交通幹線者，如鐵路、公路幹線、主要水道、航線及航空線，應由中央政府負責建設；至地方局部之築路濬河，則由地方政府及人民合力舉辦之」。關於鐵路及公路之建築原則，則為：「鐵路應以國防運輸及溝通經濟中心為原則，使成為全國交通幹線。鐵路網之分佈，應普及於各個省區；公路則應為鐵路及主要水道航線之培養線，以成相輔相成之局面。」對於交通規劃管理方面的指示，則曾云：「交通建設乃百年大計，不是造路一通即罷，當為後代子孫有一交代。」可見先總統對於交通建設，不僅重視整體運輸之規劃，強調鐵、公路的配合發展，而中央與地方政府對於交通事業之興辦，則應各有所司。同時，對於運輸經營管理，亦十分重視，認為交通建設絕非為造路一通而已，應視之為一百年大計，除應妥善規劃、建設外，更要妥為經營、管理。凡此皆為我國運輸政策制定之主旨所在，而為交通法規之淵源。

### 3.5 行政院之施政方針

行政院每年度所制訂之施政方針、施政計畫綱要及多次的四年或六年經濟建設計畫，其中所列關於運輸通信部門之施政方針及建設計畫，即為運輸政策之表現。

我國自民國42年起開始連續推行六期四年經建計畫，並自民國65

年因應情勢所需實施六年經建計畫。此外政府於六年經建計畫期間（民國65～70年）次第完成了國家十大建設，並開始另一十二項建設計畫，使我國經濟朝向現代化更邁進一步，台灣地區運輸建設也因此獲得相當成就。

民國74年，運輸通信建設，除繼續辦理規劃進行中的各項工作外，行政院並積極推動十四項重要建設，其中有關運輸通信者，包括電信現代化、鐵路擴展、公路擴展、台北市區鐵路地下化、台北都會區大眾捷運系統及國民旅遊等六項。以上所舉各項重要運輸通信建設，自必須有充分之人力、財力及物力之配合，方得竟其功。尤其交通法規亦應配合各項建設之需要予以制訂或修訂，以為運輸建設或營運之依據。

除了上述之年度施政方針、施政計畫綱要及定期實施之經濟建設計畫外，行政院針對當前局勢所採取的一些不定期或臨時性的行政措施，如民國68年頒佈的「大眾運輸政策改進要點」（註四），亦可做為檢討修正現行交通法規之依據。

### 3.6 交通部和有關機關之重要措施

全國最高交通行政機關之交通部，對於制定有關之重要運輸政策，固須報經行政院核定，惟在其職權範圍內，對於交通事項所為之重要措施，如係政策性質，即形成運輸政策，制定法規時，自然必須符合政策之要求。例如，交通部依據行政院七十三年度施政方針及當前交通運輸需求，編訂七十三年度施政計畫。其重大施政目標，關於運輸方面，有：(1)繼續擴充與改善各項設施；(2)健全交通事業費率結構；(3)平衡鐵公路運輸發展。為配合以上施政目標，交通部並訂有發展



重點與配合措施，舉其要者，爲(1)健全鐵路系統，改善鐵路營運管理、強化鐵路競爭能力，以利鐵公路運輸平衡發展；(2)依「養路重於改善，改善重於新建」之原則，健全公路系統，充實公路運輸車輛，改善公路監理作業，加強公路交通安全；(3)整體規劃各港建設，充實各港工作船機設備，改進裝卸儲運作業，以發揮港埠營運效能；(4)依據貿易、航業及造船配合實施方案，繼續擴建我國商船船隊；(5)健全民航設施與機隊，加強民航監理業務；(6)建立健全合理之交通事業費率結構等（註五）。

至於其他機關的重要措施，如內政部所釐定之都市與區域發展計畫，經濟部所主管之能源投資計畫等，都和交通運輸有密切的關係，如與運輸政策有關，即均得以爲制訂交通法規之依據，自爲明顯。

綜觀以上所舉關於交通法規之法源中，有其本身即爲運輸政策者，如憲法中有關交通之規定，行政院關於交通之施政方針及交通部之重要施政計畫等均是。有爲運輸政策制定之依據者，如國父關於交通之遺教及先總統對於交通之指示是。從中我們可以歸納整理出我國運輸管制的基本精神及方針，以爲檢討現行運輸管制法規之依據。

對於中央與地方交通權限之劃分，我國向採均權制度，不偏於中央集權或地方分權。對於企業的經營方式，係採私營與公營並行制，除公用事業及有獨佔性之企業須以公營爲原則外，其他可以委諸個人，或個人經營較國家經營爲適宜者，應由個人爲之。而公用事業及有獨佔性之企業，經法律許可者，亦可交由國民經營之。對於各運輸部門的發展，則一直是以健全各運輸事業之基礎和使各種不同的運輸方式平衡發展爲主要目標。

除了以上所列交通法規的主要法源外，許多有關運輸發展政策的

文獻亦可以做為研究我國運輸管制法規的重要參考。其中尤以交通部運輸計畫委員會（即交通部運輸研究所之前身）於民國六十五年完成的中華民國台灣地區整體運輸規劃報告最為重要。該報告係以民國八十九年為其目標年，規劃項目包括(1)運輸發展政策，(2)運輸系統長期發展綱要計畫及(3)運輸系統十年投資計畫。對於運輸政策之研擬，則以下述目標作為指導原則：(1)供給與需要之配合，(2)減低運輸成本，(3)運輸系統之完整性，(4)節約運輸用地，(5)節約運輸能源，及(6)維護生態環境及運輸安全。

該會即依據上述原則，並研究各種運輸方式之特性及其相互替代性，就未來之經濟成長與社會環境變化而預測其消長趨勢，擬定基本運輸政策（註六）。其中有關運輸管制者，為著重各運輸方式之特性及內在利益，運用費率結構、稅制政策及補貼制度，促使各運輸方式在公平競爭的基礎上相互配合、平衡發展。

## 第四章 運輸管制法規之檢討

### 4.1 我國交通法規之體制

運輸法規屬於交通法規的一種，所謂交通法規乃指有關交通事項之法律及規章。交通事項包括交通行政及交通事業。舉凡鐵路、公路、水運、港務、航空、郵政、電信、氣象及觀光等交通事業之規劃與建設、經營與運用、管理與監督，及其他有關交通事項，亦即有關交通行政之事項，均為交通法規之內容。

所謂有關交通事項之法律，乃係由立法院依循立法程序所制定者。依照我國中央法規標準法之規定，應以法律規定之事項，為：(1)憲法或法律有明文規定，應以法律定之者；(2)關於人民之權利義務者；(3)關於國家各機關之組織者；以及(4)其他重要事項之應以法律定之者。舉例言之，憲法第 107 條規定由中央立法並執行之交通事項，第 108 條規定由中央立法並執行或交由省縣執行者，第 144 條規定公用事業及其他有獨佔性之企業，經法律許可，得由國民經營者，第 145 條規定私人資本之節制與扶助等，交通事項如屬上述情形者，即為應以法律規定之事項，不得以命令為之。法律經立法院通過後，並須送請總統公布。關於此等交通事項之法律，每定名為法或條例，例如交通部組織法、鐵路法、公路法、民用航空法、鐵路軍事運輸條例等。

交通事項亦有為各機關發布之命令所規定者，此種有關交通事項之規章，乃係由各主管交通行政機關依其法定職權或基於法律授權所制定者，具有條文之形式。命令不得抵觸法律，其抵觸者無效，下級

機關訂定之命令，不得抵觸上級機關之命令。以命令規定之交通事項，如涉及政策、人民權義或機關組織事項，法律授權國家最高行政機關之行政院制訂。（參見郵政法第49條）；如屬技術性質，單純之業務事項或法規之實施事項，則法律授權主管交通行政之交通部制訂之（參見鐵路法第74條，公路法第79條）。關於此等交通事項之命令，得定名為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則（參見中央法規標準法第三條）。例如鐵路運送規則、汽車運輸業審核細則、汽車運輸業客貨運運價準則及地方營、民營及專用鐵路監督實施辦法等均屬此類。我國現行交通法規之體制例如圖4-1所示。

就我國現行之交通法規而言，交通事項之由法律規定者較少，由命令規定者較多。有謂此種現象實非所宜，應倣效鄰國日本之立法例，關於政策及人民權義事項均以法律訂定（註七），然前已述及，此與我國立法體制有關，無法完全和日本立法例對應比較。惟為配合社會、經濟環境的變遷、時代科技的發展，交通法規應隨時修訂之。

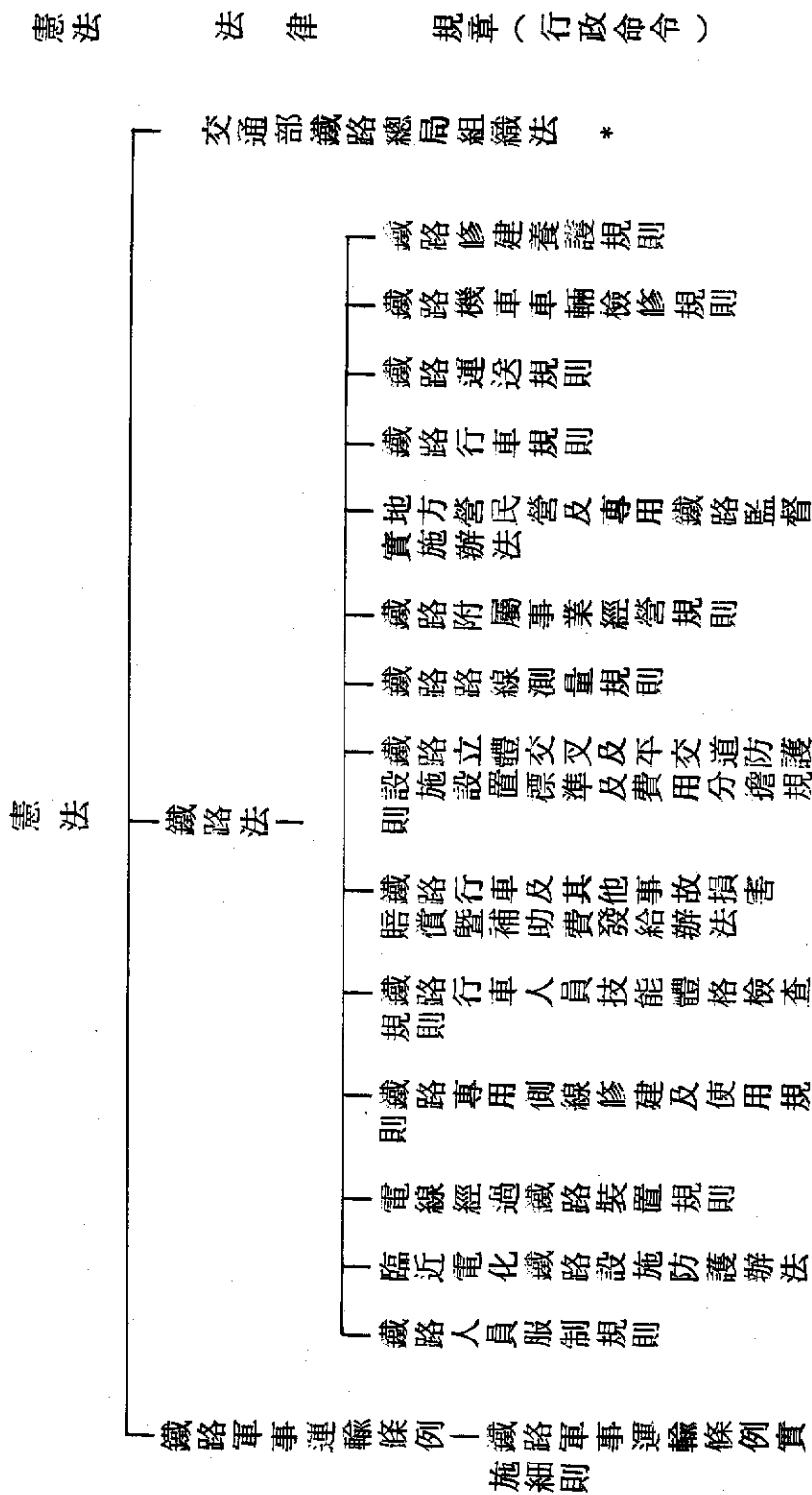


圖 4-1 我國現行交通法規之體制例：

\* 交通部組織法第十條規定：「交通部設鐵路總局，其組織另以法律定之」，然因台灣鐵路目前仍委託台灣省政府經營，故行政院在政策上對應否即設鐵路總局，仍未決定，故鐵路總局組織法之制定仍懸而未決。

## 4.2 運輸法規之檢討

由於目前我國的交通法規均按各類運輸方式而制定，因此檢討我國運輸管制法規宜依個別運輸方式進行。從我國現行法規中大致可歸納出(1)加入及退出，(2)費率，(3)服務水準，(4)聯運及聯營等數種運輸經濟管制。另外，依照學者之研究（註八），補貼不僅是管制政策之一種，而是還是一種強有力的運輸管制方式，因此，本文即以上述運輸經濟管制方式為經，各運輸事業基本法規及其相關法規為緯，檢討現行運輸管制法規。

### 4.2.1 加入及退出管制

#### 1.鐵路：

##### (1)鐵路法

第三條：「鐵路以國營為原則，地方營、民營及專用鐵路之興建、延長、移轉或經營，應經交通部核准。」

第十條：「全國鐵路網計畫，由交通部擬訂，報請行政院核定公告，分期實施；變更時亦同。依前項核定全國鐵路網計畫中之鐵路線未能興工時，地方政府或國民得申請交通部核准建築經營之。」

第十一條：「在運輸有效距離內，除都會區域內所建之捷運系統鐵路外，不得興建平行鐵路線。前項有效距離，由交通部依照鐵路經過之地方經濟情形及運輸能量核定之。」

第廿條：「交通部為管理國營鐵路，得設總管理機構，其組織另以法律定之。」

第卅九條第一項：「地方營、民營及專用鐵路，如變更組織、增減資本、租借營業、抵押財產、移轉管理、宣告停業或終止營業，應先報請交通部核准。」

(2)地方營、民營及專用鐵路監督實施辦法

第七條：「地方營、民營鐵路之興建，應由地方政府或公司發起人依鐵路法第二十八條規定，備具文書申請交通部核准，並轉報行政院備案後方得籌辦。」

第八條：「交通部核准地方營、民營鐵路興建之籌辦時，應視鐵路工程情形規定立案期限，並得附加條件。

民營鐵路有二公司以上申請興建同一路線時，以申請條件最佳者為優先，條件相等者以申請在先者為優先。」

第廿二條第一項：「地方營、民營鐵路變更組織，合併經營、委託或受託管理，停止或終止一部或全部營業時，應備具理由書，並繪具擬停止或終止營業路線之平面圖，申請交通部核准。」

第廿三條第二項：「地方營、民營鐵路路線延長、縮短、擴充、改良或變更工程（包括臨時工程設施）計畫所載之事項時，應檢具左列文書申請交通部核准……」

從以上規定，我們可以看出我國法令對於鐵路之加入與退出採取嚴格管制。鐵路法規定鐵路以國營為原則，地方營與民營鐵路之經營以全國鐵路網中，業經交通部規劃擬訂却未能興工之路線為限，並於

運輸有效距離內禁止興建平行鐵路線。這種嚴格限制加入與經營之規定，其用意在防止壟斷並確保鐵路獨佔之地位。因此，實質上，地方營與民營鐵路在鐵路法中，只是基於輔助地位而已，無法與國營鐵路相提並論。然此與政策之精神及憲法之規定是否相符？又其影響如何？均值得詳加檢討。

從 國父手著實業計畫一書可知 國父主張鐵路國有政策，其言曰：「國爲民國，國有何異於民有，國家以所生之利舉辦民事，我民均共享其利。」對於事業之經營型態，則主張有獨佔性質之鐵道事業應由國家經營管理之。使私有資本制度不能操縱國民之生計。其言雖曰國有或國家經營，然細觀之，凡此皆係與民有或私人經營相對應之舉例。又 國父對於中央與地方權限之分配，主張均權制度，不偏於中央集權或地方分權。因此，依 國父學說實未排除地方經營鐵路之權限。

憲法對於鐵路交通之規定，在第 107 條，即國有鐵路應由中央立法並執行之。然第 108 條規定，由中央立法，而由中央或交由地方執行之事項中，有關二省以上之水路交通運輸，解釋上亦包括鐵路運輸在內（註九）。此外，憲法第 109 條與第 110 條關於省縣交通權限之規定，亦未明白排除鐵路運輸。

鐵路在我國不僅爲公用事業之一種，且爲具有獨佔性之企業（註十），依憲法第 144 條之規定，應以公營爲原則。換言之，得由中央或地方經營之，要以政府經營爲原則。由以上所述可知，依我國憲法之規定，除國有鐵路應由中央管理經營外，地方亦可接辦或自行興辦鐵路運輸事業。

鐵路法以鐵路國營爲原則，排斥了憲法第 108 條、第 109 條及 110



條規定的省、縣立法權及執行權，有違立法體制，同時，亦不符國父學說之精神。

就鐵路法規定之直接影響觀之，鐵路國營原則之規定，對台灣地區現實環境與政治情況之幫助不大。就現實環境而言，台灣鐵路係於台灣光復之初，政府鑒於我國領土幅員廣大，中央政府行政權力有所不及，乃委託台灣省政府代為管理日本人所遺留之台灣鐵路系統，並設台灣鐵路管理局管理之。民國三十八年，政府播遷台灣，厲經圖治，加速經濟建設，將台灣地區鐵路系統擴充興建並予以現代化，使得現有台灣鐵路管理局所經營之鐵路系統，涵蓋了台灣省及台北、高雄兩個院轄市等行政區域。其間國民大會及立法院曾多次決議希望台鐵能依鐵路法之規定儘速收歸國營（註十一），然行政院均以戡亂時期一切務求安定為由，覆以暫交台灣省代管為宜（註十二）。而台灣省政府亦以台灣鐵路為地方營鐵路或省議會對台鐵收歸國營問題，一向極為敏感而加以反對（註十三），因此台灣鐵路之隸屬問題，至今仍懸而未決。

無論依憲法或收復區敵偽產業處理辦法之規定，台灣鐵路產權屬於中央可以確定（註十四）。而依據憲法規定，國有鐵路收歸國營應不致發生困難。鐵路法規定鐵路以國營為原則，不僅無助於解決台灣鐵路收歸國營問題，反而徒增抵觸憲法與法律執行之困擾。法律之制定不能拘泥於某一特定地區之特殊情況，而應著眼於全國性、長期性之事項。台鐵收歸國營既有其法律依據，如何達成目標，則端賴政治途徑解決。

鐵路國營原則之規定，同時亦對都會區捷運系統的法律地位影響極大。發展都會區捷運系統以解決都市交通問題，已是世界潮流所趨

。鐵路法將供都市及其鄰近衛星市、鎮所使用之有軌公共運輸系統定義為「捷運系統鐵路」，因此，有謂此一系統屬於鐵路，應從鐵路法之規定（註十五）。捷運系統之定性問題雖有待進一步的研究，然鐵路國營原則，將使得捷運系統適用鐵路法的構想遭遇原則性之衝突，而難以實現。

因此，為顧及憲法與法律之體制及事實、政治之需要，有必要修正鐵路法第三條第一項鐵路國營原則，及第十條第二項對地方營、民營鐵路之嚴格限制之規定，並確立全國鐵路網計畫之擬定原則，國營、地方營或民營鐵路之範圍及其法律地位，以符憲法規定及鐵路法本身允許地方營、民營鐵路存在之立法原意。

其次，就經營與組織層面論台鐵之隸屬問題，提升台灣鐵路管理局為國營機構有其立論之基礎。依鐵路法第二十條規定，交通部為管理國營鐵路，得設總管理機構，而交通部組織法亦有設置鐵路總局之規定。分析其用意，不外乎將管制與經營之功能分開，使國營鐵路之經營得以獨立，排除行政上之牽制，而能如一般企業做有效率之經營。目前台灣鐵路雖委由台灣省代為經營，却是屬於台灣省政府之交通處，為省府之三級單位。交通處係屬一般幕僚單位而非專業執行機構，台灣鐵路管理局隸屬其下，組織體制已有不妥，加上其經營無法避免行政上之牽制，因此無法達到企業化經營之目的。最重要的，還是在組織上使得管制單位與經營個體相混而無法做有效之管制監督。提升台鐵為國營機構雖然對企業經營之成敗無絕對之關係，但是台鐵收歸國營後，對其人事組織、業務管理、財務結構及營運效率會有所助益。同時，台鐵收歸國營，將使台鐵日後之興建規劃，能朝關係全國交通之方向發展，其投資預算也能符合中央預算之要求，今後如對台

鐵之營運採補貼政策，則有其法律之依據。

惟應注意者，如台鐵之隸屬問題能獲中央政府與省政府協調解決，交通部應即完成鐵路總局組織法之立法，使管制者與經營者之功能獨立，以收台鐵收歸國營之效。

## 2. 汽車運輸業

### (1) 公路法

第卅四條：公路汽車運輸，分自用與營業兩種。自用汽車得通行全國道路，營業汽車應依左列規定，分類營運：

一、公路汽車客運業：在核定路線內以公共汽車運輸旅客為營業者。

二、市區汽車客運業：在核定區域內以公共汽車運輸旅客為營業者。

三、遊覽車客運業：在核定區域內以遊覽車包租載客為營業者。

四、計程車客運業：在核定區域內以小客車出租載客為營業者。（下略）

.....

前項汽車運輸業營運路線或區域，公路主管機關得視實際需要酌予變更。

第卅七條：經營汽車運輸業，應依左列規定，申請核准籌備：

一、經營公路汽車客運業：

（一）屬於國道者，向中央公路主管機關申請。

（二）屬於省、縣、鄉道者，向省公路主管機關申

請。

(三)路線通過直轄市市區道路，其里程超過相鄰之省、縣、鄉道路，向該直轄市公路主管機關申請。

二、經營市區汽車客運業：

(一)屬於直轄市者，向該直轄市公路主管機關申請。

(二)屬於省轄市者，向該省轄市公路主管機關申請。(下略)

前項第一款第二目、第三目之公路汽車客運業經營之路線，通過二省(市)以上之省(市)、縣、鄉道路，及第二款之市區汽車客運業延長路線至市區以外而不另加票價者，應由受理申請之公路主管機關商得相鄰之省(市)公路主管機關之同意；有不同意者，報請上級機關核定之。

第卅六條：「汽車運輸業之經營，除邊疆及國防重要路線由中央及地方政府經營外，應開放民營。

但國民無力經營時，由政府經營之。」

第卅八條：「公路主管機關，審核經營汽車運輸業之申請，應按左列之規定：

一、合於當地運輸需要者。

二、確能增進公衆便利者。

三、具有充分經營財力者。

四、具有足夠合於規定車輛及站、場設備者。

前項審核細則，由交通部定之。

第卅九條：一、二項：「經核准籌備之汽車運輸業，應自核准之日起六個月內籌備完竣。

汽車運輸業應於籌備期間依法辦理公司或商業登記，並報請該管公路主管機關核准發給汽車運輸業執照及公路汽車客運業之營運路線許可證後，方得開始營業或通車營運。

第四一條：「公路之同一路線，以由公路汽車客運業一家經營為原則。但其營業車輛、設備均不能適應大眾運輸需要，或其他公路汽車客運業之車輛必須通行其中部分路段始能車貫其兩端之營運路線時，公路主管機關得核准二家以上公路汽車客運業經營之。

市區汽車客運業，應配合市區人口之比例及大眾運輸需要之營業車輛、設備，由公路主管機關視實際情形核准一家或二家以上公司經營之。」

第四六條：「汽車運輸業變更組織、增減資產、抵押財產、宣告停業或歇業，應先報請公路主管機關核准。

」

#### (2)汽車運輸業審核細則

第四條：「公路主管機關核准汽車運輸業申請籌設，應合於左列第一款一目以上及第二款至第四款之規定：

一、合於當地運輸需要者：

- (一)有利於當地工業之發展。
- (二)有利於當地農業之發展。
- (三)有利於當地商業之發展。
- (四)有利於當地林業之發展。
- (五)有利於當地漁業之發展。
- (六)有利於當地畜牧或養殖業之發展。
- (七)有利於當地礦業之發展。
- (八)有利於當地觀光事業之發展。
- (九)有利於都市計畫新社區之發展。
- (十)有利於當地客、貨運輸之發展。

三、確能增進公眾便利者：

- (一)營運路線規劃周延，有助於當地客貨運輸之改善及交通之便捷。
- (二)當地無同類之汽車運輸業，或現有之汽車運輸業不足以適應大眾運輸需要。
- (三)有助於市區之均衡發展，或解決偏遠地區之交通。

三、具有充分經營財力者

- (一)公路汽車客貨業資本額新台幣一億元以上。
  - (二)市區汽車客運業資本額新台幣一億元以上。
- (下略)

四、具有足夠合於規定車輛及站、場設備者：

(一)車輛設備：

- 1.公路汽車客運業應具備全新大客車五十輛

以上。

2.市區汽車客運業應具備全新大客車五十輛以上。(下略)

(二)站、場設備：

- 1.營業所、站之設備符合營業需要。
- 2.停車場地符合公路主管機關規定標準。
- 3.公路汽車客運業、市區汽車客運業……應自設汽車保養場或委託汽車修理業代辦汽車保養。」

(3)汽車運輸業管理規則：(註十六)

第三條：「經營汽車運輸業，應依規定備具各種文書，向左列公路主管機關申請：

一、經營路線或區域屬國道者，向中央公路主管機關申請。屬直轄市市區道路者，向直轄市公路機關申請。

二、經營路線或區域屬省縣(市)鄉道路者，受理申請機關由省公路主管機關定之。

三、經營路線或區域跨越二省市以上或國道者，向該汽車運輸業公司行號主事務所所在地之公路主管機關申請，並由該公路主管機關轉請有關公路主管機關同意。

四、汽車運輸業設立營業後，如因業務需要，在公司行號主事務所所在地公路主管機關管轄區域外設立分支營業機構者，逕向該管公路主管機

關申請，並報請公司行號主事務所所在地之公路主管機關備查。

第五條第一項：「經核准籌設之汽車運輸業，應於核准之日起，六個月內籌備完竣，並依法辦理公司、商業登記，報請公路主管機關核准立案，發給汽車運輸業營業執照及普通汽車客運業之營運路線許可證後，方得開業。

第十一條：「普通汽車客運業行使路線、區域及路線期限，依左列規定：

(一)公路汽車客運業申請營運之路線，由該管公路主管機關核定，如有必要得延長或縮短之，但同一路線應由一家公司或行號經營為原則。

(二)公路汽車客運業申請營業之期限，由各該公路主管機關核定。但申請延長營運路線之行駛期限，應與原核定路線之剩餘期限相同。

(三)申請營運臨時性之路線，由該管公路主管機關視實際需要核定之。

(四)原營運路線因故暫時不能通行時，得借道行駛，其期限由該管公路主管機關視事實需要核定之。

(五)新開闢之公路，如為一家公司或行號之營運路線所包圍，得優先核交該公司或行號營運，如該公司或行號無力擴充營運時，得政府經營或核交他人經營之。



### 二、市區公共汽車客運業：

(一)市區公共汽車以行駛市區內為原則，其行駛路線及期限由當地政府核定，並送公路主管機關核發汽車運輸業營業執照。

(二)市區公共汽車因需要延長路線至市區以外時，應敘明理由，檢同營運路線圖，報請各該管公路主管機關核准後方得行駛。如該延長路線有其他汽車客運業申請營運時，應無條件共同行駛，並以不變更原定票價為限。

第卅一條：汽車運輸業申請定期停止一部或全部營業時，應將停止原因、路線起訖點、或區域地點、停業期限等，報請公路主管機關核准後，方得公告實施。

前項定期停止營業之路線或區域，如屬普通客運業時，在停止營業期間，公路主管機關得採取適當措施繼續維持客運業務，不使中斷。

第卅四條：普通汽車客運業申請永久停止一部分營業時，應將停止原因連同營運路線，報請公路主管機關核准後，方得公告實施。其停止營業之路線，公路主管機關得指定其他汽車客運業承辦，繼續維持客運業務，不使中斷。

第卅三條：公路汽車客運營運路線，如有一部分跨越其他公路汽車客運業所經營之路線時，在其跨越區段內不得設站上下旅客，並不得發售區間票，在借道路

線內，亦同。

第廿六條：汽車運輸業經核定營業路線或區域營運者，其營運車輛因運輸需要駛出核定之營業路線或區域以外時，於任務完畢後應即駛回原地，不得在外逗留攬客。

(4)台北市公共汽車客運業管理辦法：

第七條：公共汽車營運路線，依左列規定：

一、營運路線，應備必要之書類圖說報請建設局核准後始得行駛，變更時亦同；未經核准而增闢或變更營運路線者，由建設局會同本府警察局取締之。（下略）

第廿二條：公共汽車客運業，停止行駛部分營業路線時，應將停止原因，路線起訖點，報經建設局核准後，方得公告實施。

(5)台北市區公共汽車申請民營辦法

第三條：本市市區公共汽車之營運路線，以同一路線得供兩家公共汽車營運為限，已有市營公共汽車營運者，僅得再增一家民營公共汽車營運之，但交通繁雜，道路面積狹小之地區，得不增加民營公共汽車營運。

第七條：前條申請籌設條件，由本府建設局，依照交通部所定審核細則之規定初審，並由本府設置本市市區民營公共汽車運輸業審查委員會複審，其複審標準另訂之。上項複審完畢案件，由建設局報請

市長核定之。

第十一條：不依照核准營運路線行駛，或擅自變更營運路線行駛者，建設局得處以停止該條路線營業一個月之處分，並限期改正，逾期仍不改正者，建設局得撤銷該條營運路線之許可。

由上述各法令條文之規定可知，我國目前對汽車運輸業之設立採特許制，營運管制措施包括採分線或分區專營制度、限制營業期限及限制營業車輛數等。同時，由於任意減少或中斷對乘客之服務影響極鉅，故對汽車運輸業之中止或停止營運亦採嚴格核准制。

細言之，公路法對於公路汽車客運業係採分線營業管制，對遊覽車及計程車客運業採分區營業管制，而對市區汽車客運業則兼採分區分線營業管制。至於數量上之限制，以公路汽車客運業而言，同一路線，僅允許一家經營，而在市區汽車客運業，則允許兩家同時經營同一路線，其立法原意，在公路汽車客運是以區間長途客運為主，運量較小為維護長途客運之獨佔地位，以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（註十七）。同時，公路法對於汽車運輸業之經營，與鐵路法之規定不同，係以民營為主、公營為輔，其理由在鼓勵汽車運輸業開放民營，儘量減少政府之干預，以提高服務品質（註十八）。對於所有的汽車運輸業則均應辦理公司或商業登記，其用意在使公營汽車運輸業管制者與受管制者之功能分開，使受管制者能免於管制單位之人事及財務干擾，而能以企業方式從事經營，提高營運效率。除了以上種種直接的加入及退出管制

規定外，公路法令其他的規定，如對公路車輛的管制措施（註十九），對經營業者的經營能力，車輛及站場設備之限制及禁止外國人在我國經營汽車運輸業等，均間接的對汽車運輸業形成加入之限制，因此亦屬於加入與退出管制之範疇。公路法令對於汽車運輸業之加入退出及經營型態之管制已如上述，然而事實上台灣地區汽車運輸業之經營與發展，是否符合了有關之管制規定？其成效又如何？值得檢討。

由於近年來經濟之快速發展，產銷結構之劇烈變化，引起了運輸結構與需求之改變，並使得台灣地區的汽車運輸業質與量雙方面均產生了很大的變化。民國六十七年，高速公路中山國道全綫通車，可以說是造成此種變化的主要因素之一。就貨運而言，台灣地區北、中、南三區之生產、消費及交易均因高速公路之聯絡而轉為活躍，進而引起產銷結構高度整體化，運輸需求也就從早年產銷分體化，轉變成產銷整體化。在客運方面，則由於國民所得提高，個人生活活動範圍及內涵，在質與量方面均發生極大的變化，自用小汽車之普及，更引起了公路交通量之激增，此種種變化，均使得運輸結構產生銳變。

然而，台灣地區之汽車客運業長久以來並未遵行有關之管制法令，其經營一直是以公營為主，而且公營之汽車運輸業也未依規定辦理公司登記（註二十），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，運輸能量無法充分利用，運輸設施不足，且未達現代化。由於上述種種原因，肩負台灣地區陸路客運運輸骨幹之台灣鐵路管理局及台灣省公路局運輸處未能配合陸路客運之需求，導致伺機違規經營公路汽車客運之民營遊覽車客運業逐漸猖獗，而公路主管機關却未能及時加以管制，造成中山國道汽車客運業良莠不齊、惡性競爭，引發了陸路客運服務品質低落，國民交通不便，危及交通安全

等諸多問題。交通部遂於民國六十九年出面整頓，以原公路局運輸處之車輛、場站及人員成立台灣汽車客運公司，將台灣省公路局之營運業務劃出，並以租車方式解決既以存在之違規遊覽車。民國七十三年四月，鐵、公路運價調整後，由於鐵、公路客運服務水準，並未隨國民所得之提高及鐵、公路運價之調整而提升，再度引起社會非議，而違規經營公路汽車客運業者又有死灰復燃之跡象，導致交通部於該年七月起，再次加強取締，並決定中山國道暫不開放民營，並繼續租用民營遊覽車，增加載運能量，以應運輸需求。爭議已久的高速公路客運業務應否開放民營問題也因此暫時告一段落。

其實我國公路營運政策，自始即對汽車運輸業採開放民營之原則。公路汽車客運業與市區汽車客運業，在我國同屬公用事業之一種，依憲法規定，應以公營為原則，但經法律許可者，則得由國民經營之。現行「民營公用事業監督條例」第二條亦規定，公共汽車及長途汽車除由中央或地方政府公營者外，得許民營。公路法即本此精神，規定汽車運輸業之經營，除邊疆及國防重要路線由中央及地方政府經營外，應開放民營，對於不屬於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。然如前所述，台灣地區公路長途客運並未遵行政策及管制法令之規定，不論省、縣、鄉道之路線，向由省公路局運輸處直接經營。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，部份縣鄉道支線則給予專營。至民國六十三年，台灣省政府為求符合公路法之精神，又再度作政策性開放，將公路局經營之次要路線開放民營，依照當時釐訂之開放原則，在(1)使公路局能集中力量，辦理重要公路交通，(2)求公民營均衡發

展。民國六十七年高速公路全綫通車後，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，及至民國六十九年成立台灣汽車客運公司，高速公路路線即由該公司接手單獨經營。

若純以經濟的觀點而論，高速公路客運業務交由台灣汽車客運公司獨家經營，並以租車方式解決違規經營遊覽車問題，實為一權宜性措施。如此作法並未能解決高速公路客運之根本問題，甚至可能影響了整個運輸經營體系之管理與效率，並使公路客運之成本及費率趨於複雜，另一方面又忽略了消費者之需求特性，實非根本解決之道。

始不論我國汽車運輸業，尤其是高速公路客運業，是否屬於自然獨佔，並具有經濟規模性之產業；對其營運應否採行加入管制措施（註廿一），我國目前汽車運輸業加入管制執行過寬，實為造成汽車運輸業者有機可趁，進而違規經營的主要原因。汽車運輸業加入管制之法令執行，實有重新檢討之必要（註廿二）。

加入管制執行過寬同時亦為造成目前汽車運輸業路線紊亂，路權爭議層出不窮的主要原因。運輸業加入退出管制與營運管制原為一體兩面，互為因果。公路法與汽車運輸業管理規則規定一條路線由一家業者經營，其精神在於使業者能安心投資，作有計畫之經營，而偏僻地區也因此可以得到運輸服務，然此種分線專營制度也造成了業者根深蒂固的「路權」觀念，把持路線，幾乎到了寸土必爭的地步。由於經營路線有限，業者為本身之利益，不僅互相排斥，而且想盡辦法尋求擴張營業範圍，以致糾紛迭起。對於此種運輸經營秩序紊亂，公路主管機關責無旁貸。

公路主管機關於審核業者經營路線之申請時，通常只針對便民與服務原則加以考慮，對於當地運輸能量是否符合需求，路線是否重覆

，却較少顧及。加以主管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主管機關申請核准經營，造成既成事實，徒增營運管制的困擾。（註廿三）

歸根究底，汽車運輸業營運管制成效不彰與加入管制執行過寬有關。造成管制執行過寬的原因，包括：主管機關未依法嚴格執行管制規定，業者曲解法令蓄意規避管制，以及主管機關的事權未能統一，各自為政等。現行法令規定固然不夠完善，然徒法不足以自行，公路主管機關於汽車運輸業之加入退出與營運管制，應以法令規定為便民、服務考量之基礎。至於不符政策或現實要求的法令規章則應隨時予以修正，其中尤以主管機關管轄權限之確定，應為將來法令修正之重點。

#### 4.2.2 費率管制

##### 1. 鐵路

##### (1) 鐵路法

第廿六條：國營鐵路運價率之計算公式，由交通部擬訂，報請行政院送請立法院審定之；變更時亦同。

國營鐵路之運價，按前項公式計算，由交通部報請行政院核定實施；變更時亦同。

國營鐵路如環境或情形特殊者，得規定較低運價；在工程時期之臨時營業，得規定臨時運價，均由交通部核定之。

第卅五條：地方營及民營鐵路之運價，由交通部核定，增減時亦同。

第卅八條第二項：交通部對經營客貨運輸業務之專用鐵路，  
應嚴加檢查使符合鐵路法令之規定。

第四七條：鐵路運價、雜費，非於有關車站公告後，不得實施。

(2)地方營、民營及專用鐵路監督實施辦法

第二條：交通部對地方營、民營及專用鐵路之監督事項如左：

五客貨運輸費率及聯運運價之核定。

六財務與會計。

第卅條第一項：地方營、民營鐵路在開始營業前，應將旅客票價、行李、包裹、貨物運價、雜費及營業章則等，載明左列事項申請交通部核准。

第卅一條：交通部認為公益上有必要時，得對地方營、民營鐵路運價、列車運輸程度、次數及到開時刻，責令調整或改定之。

不論台灣鐵路管理局之地位究係國營或地方營鐵路，依國營事業管理法第三條國營事業之定義觀之，其屬該法所定義之國營事業，概無疑義（註二十四）。台灣鐵路管理局之管理，自必須符合國營事業管理法之規定。該法開宗明義，揭櫫國營事業之目的，在發展國家資本，促進經濟建設，便利人民生活。國營事業之經營方式，應以事業養事業，以事業發展事業，力求有盈無虧，增加國庫收入。換言之，必須力謀自給自足。其第二條復規定：「國營之公用事業費率，應由總管理機構或事業擬具計算公式，層轉立法院審定，變更時同」。鐵路法即參照此一規定，於第二十六條明定，國營鐵路之運價率之計算



公式由交通部擬訂，報請行政院送請立法院審定之。國營鐵路之運價，則依所審定後之公式計算，由交通部報請行政院核定實施，變更時亦同。鐵路費率之制定所以必須經過如此嚴格的管制程序，理由在於鐵路爲一具自然獨佔之企業，爲使鐵路之營運能配合社會經濟發展之目的，並保護公衆之利益，不得不對其費率連價施以管制。鐵路法對於鐵路費率與連價雖有上述之規定，然我國鐵路費率至今尙無一法定的計算公式，唯一可資引用的法律依據只有民國38年經立法院審定通過的「鐵路郵電運價及資費調整辦法」。但是該辦法僅規定運價之調整，並未規定費率計算方法。民國48年交通部爲補救此一缺失，曾擬定一以合理報酬率爲基礎的運價調整辦法，不過該辦法並未獲立法院審定通過，所以只能做爲38年運價調整辦法的參考。民國56年以後，歷次的鐵路費率調整，均已採用合理報酬作爲費率制定的基礎。

由上述可知，我國鐵路費率與運價調整，牽涉到費率計算與運價調整辦法的合宜性與合法性問題。由於目前費率理論並無統一性的說法，因此何種費率管制標準方屬公平、合理，尙無定論。本節將針對法令中有關鐵路費率制定及運價調整之權力歸屬規定提出討論。不論依國營事業管理法或鐵路法之規定，鐵路運價之制定與調整，在法律上屬行政權之一，然運價之制定與調整均須依據費率計算公式爲之，而費率計算公式的最終審定權則屬於立法院，爲立法權之一種，此種權力歸屬之規定於民主政治發展自有其可取之處。費率制定權專屬於立法機關，可防止行政機關的權力濫用，保護業者與公衆雙方之利益，達到以立法監督行政的目的。而行政機關的運價調整權，則可提高行政單位對於運輸實際狀況的反應能力，避免造成管制落後的現象。

費率管制必須具備一套完整的法則，方克其功。我國迄今仍未依鐵路法之規定頒布鐵路費率計算公式。交通部曾於民國68年根據行政院頒布的「大眾運輸運價政策改進要點」，擬訂了「公鐵路運價計算公式」以及「鐵路運價準則」兩草案，但却遲遲未公布施行，其原因固然很多，然以該草案之規定不夠明確，考慮不夠周詳為最主要。雖然如此，既然已有該兩草案的存在，而且於實務運作上，也已經利用該套公式作為鐵路運價調整的基礎，有必要早日將該兩項草案修正頒布，使鐵路費率管制有法律之依據。

最後值得一提的是，費率管制成功與否，與運輸業本身會計制度是否統一及財務制度是否健全，有密不可分的關係。

鐵路法第二十五條規定：「國營鐵路之會計，依鐵路會計制度之規定」，第四十三條規定：「地方營、民營鐵路之會計制度，準用國營鐵路會計制度之規定」。然事實上，我國會計法中並無「鐵路會計制度（註二十五）」，因此，鐵路法第二十五條之規定亦失其立法依據。倘依國營事業管理法第十六條規定：「國營事業之會計制度，由主計部門依照企業方式，會商事業主管機關訂定之」，或依民營公用事業監督條例第十條規定：「民營公用事業之會計制度及其標準程式，由中央主管機關規定之」，則鐵路法規定將主計部門與事業主管機關所訂定之行政命令做為立法依據，實有違立法體制與原則。

我國鐵路於創建初期，財務各自為政，政府為達到國營鐵路統收統支的目的，乃從鈎稽財務之會計制度著手，其時各路均因借用外資關係，會計制度極為複雜。民國二年交通部設立統一鐵路會計委員會，實行鐵路會計制度。嗣後鐵路會計委員會裁撤，改立常設機構。民國二十年主計處成立，交通部設會計處，鐵路會計改由會計處主持。

台灣鐵路自光復後，亦實行此制，未曾改變。此項制度不僅施行於國營鐵路，地方營及民營鐵路亦適用之。交通部並於民國五十八年及六十二年分別頒布「所屬事業機關推行管理會計計畫綱要」及「會計檢查辦法」，做為加強所屬營業機關會計功能與財務管理之參考。然此兩辦法均屬部頒行政命令，不符鐵路法之規定。建議修正並充實鐵路法中有關鐵路會計制度與財務管理之規定，使鐵路經營與發展所需之資金籌措及會計制度之訂定，均於法有據，並應嚴加監督查核。在這一方面，美國州際商業委員會（ICC）所制定的管制政策可供參考。從該委員會的運輸管制中，不僅可看出其管制政策的若干精神，也可以看出其對各方面之兼顧，如安全與責任控制、費率與差別待遇控制以及證券與財務管理控制等。對於最後一項，該委員會規定運輸業者所有的會計帳目必須劃一，並且有接受公開檢查之義務（註廿六）

## 2. 汽車運輸業

### (1) 公路法

第四二條：汽車運輸業之客、貨運運價，由汽車運輸業同業公會按汽車運輸業客貨運運價準則擬訂，報請該管公路主管機關核定，非經核准，不得調整。  
前項準則，由交通部定之。

第四三條：汽車運輸業之客貨運運價及雜費，非經公告，不得實施。

### (2) 汽車運輸業客貨運運價準則

第三條：汽車運輸業客貨運運價，由各該公路主管機關依據全國或各該地區之運輸情形核定之，在同一區

域內，除有特殊情形外，應予劃一。

第四條：公路汽車客運以一級路面普通車全票旅客每一延人公里之運價訂為基本運價，各級路面，各等級客車及各種不同身分旅客之運價，依據基本運價配合運輸政策，衡量負擔能力、服務價值、服務成本、競爭情形等因素分別訂定之。

第十一條：汽車運輸業營運成本重估及運價調整，除遇有特殊情形外，每兩年檢討一次。

運輸業為一受管制事業，前已述及，在政府監督之下，運輸業無法像未受管制事業那樣，依據邊際法則去追求最大利潤。費率管制的目的，即在使運輸供需能夠平衡，使運輸資源能獲得合理報酬及使社會全體能得到最大利益。我國汽車運輸業費率管制可分為三個階段，第一階段為民國49年以前，亦即汽車運輸業客貨運運價準則未公佈以前。在此階段，基本上係採以成本加成法為基礎的固定費率管制方法（註二十七）。第二階段為民國49年運價準則公佈後至民國74年運價準則修改以前。汽車運輸業客貨運運價準則頒佈後，對於費率的訂定改採合理報酬率法。依當時準則第五條公路汽車客運基本運價之訂定公式和第八條公路汽車貨運基本運價之計算公式，將應有收入分成兩個部份計算，一部份為營業支出，一部份為合理報酬。後者之計算方法原則上為營運固定資產淨值乘以合理報酬率而得。依照運價準則的規定，基本運價率的決定分為兩步驟，先求得全年應獲得的營業收入，再按全年營業收入求得基本運價率。但事實上，歷次公路費率調整，除民國50年公路貨運運價調整，及民國56年公路客運運價調整，係採合理報酬率法外（註二十八），其餘均未遵循法令規定，所採用的

仍是民國44年行政院核定的那一套成本加成法，只是以合理報酬率字眼，替代了法定加成數而已。造成此種名不符實的現象，原因很多，包括合理報酬率的率基無法確定，如單位成本，固定資產價值等應選用那一家業者為準？各運輸業會計制度不甚健全，成本及營運收入資料無法蒐集完全，資產及價值資料也無法獲得等。另外，公路主管機關習於既有的成本及收入計算法而不願過分更張的作風亦為重要因素之一。民國74年6月26日汽車運輸業客貨運運價準則再度修正，為我國費率管制第三階段的開始，此次修正將公路汽車客運及汽車貨運基本運價之計算公式改為：

#### (1)客運

$$\text{每延人公里之基本運價} = \frac{\text{每車公里合理成本} \times (1 + \text{合理經營報酬率})}{\text{平均每車公里全票乘客人數} + \text{平均每車公里各種義務性優待票人數換算成全票人數}}$$

#### (2)貨運

$$\text{每噸公里基本運價} = \frac{\text{每車公里合理成本} \times (1 + \text{合理經營報酬率})}{\text{平均每車公里載運普通貨物噸數}}$$

其中，合理經營報酬率依準則規定，得參照銀行一年期定期存款利率計算之。

由上述公式可知，修正後的費率管制，再度採用成本加成法（亦可稱之為經營比法）為基本運價的計算方式。

根據學者的研究，公路汽車運輸業費率計算公式應採取「經營比

法」較為適當（註二十九）。但是不論經營比法或是合理報酬率法，每一種費率理論都有其優點和缺點，因此，如何選擇最適當的費率理論做為費率管制的基礎，有待詳盡可靠的基礎研究。國內鐵、公路費率之制定，「權衡」（discretion）因素佔有重要的地位，如費率如何才能配合國家運輸政策、如何才能平衡鐵、公路間之發展等，均深深影響著費率的制定，計算公式充其量只是補助性質而已。尤其目前國內對於計算公式中所需要的資料無法確定其可信度，這對於實際作業，亦極可能產生扭曲、誤導與爭議。因此，不論採行何種費率理論，都應該儘可能嚴格執行，費率公式所要求的條件資料亦應確實配合。比如說，現行運價準則費率公式改採成本加成法，該法存有的缺點即在單位成本比較難以確定，同時容易造成成本的浮報。為減除此項缺點，必須加強成本的控制與檢查。為達到前述目的，就必須統一業者所使用的財務報表。另外，採用經營比法亦會產生如何確定經營比的問題，究竟應如何訂定成本與收入之比亦必須作一番仔細研究。更重要的是，採用經營比法必須配合其他方面的管制一併實施，特別是安全與服務品質方面的控制，否則費率管制將失其積極意義（註三十）。

以我國公、鐵路費率管制程序而言，除鐵路費率計算公式之審定屬立法權外，其餘公、鐵路費率及運價之核定權，依照我國公、鐵路法令，均屬行政權的一種。例如，鐵路運價的制定與調整，權力在於交通部；公路客、貨運基本運價計算公式亦由交通部定之；公路客、貨運運價的核定權，則在各該管公路主管機關（參見鐵路法第二十六條，公路法第四十二條）。然而在實務運作中，我國公路運輸費率管制程序可分為以下幾個階段：

抗戰勝利後，交通部設公路總局，統一管理全國公路汽車客運業務。凡各省公、民營汽車客、貨運輸費率之核定及運價之調整，均由公路總局爲之，此爲第一階段。政府播遷來台，公路總局機構裁撤，但保留名義，費率制定及調整改由交通部直接管制，此爲第二階段。民國49年公路法公布後，其第26條規定「汽車運輸業之客貨運運價由中央及各省公路主管機關按其管轄範圍，依交通部所訂準則核定之，非經請准，不得增加」。依此規定，則運價之核定權分屬中央及省。此階段至民國57年台北市升格爲院轄市以前，汽車運輸業客貨運運價，均由業者呈請交通處依交通部所定準則核定之，故核定權在省交通處。民國57年台北市升格後，由於省市行政地位相同，台灣省部份的費率仍受省交通處管制，而台北市部份則爲台北市政府建設局負責。民國60年公路法修正，將原第26條改列爲第42條，內容亦做修正，明定汽車客貨運運價之核定權屬於「公路主管機關」，而刪除「中央或省」等字樣。由於本條之規定不甚明確，尤其「按其管轄範圍」之規定彈性甚大，使得經營路線跨越台灣省及台北市管轄範圍的公路長途客、貨運費率管制必須經由省市協調後才能達成一致，其結果又回到了公路法公布前的情況，由交通部主管。事實上，此一階段歷次公路費率之調整，除民國56年的費率調整案係依公路法之規定外，其餘多次均由中央主管機關核定。

民國73年公路法再度修正，除規定汽車運輸業之客、貨運運價，由汽車運輸業同業公會按汽車運輸業客貨運運價準則擬定外，並明定該擬訂之運價必須報請該主管公路主管機關核定。其立法旨意爲：「汽車運輸業之客、貨運運價與大眾生活關係密切，運價太低，不能反映成本，易於導致業者無法發展，更談不上汰舊換新，以利民行。運

價太高，增加人民負擔，造成物價上漲，兩者均不妥，故特將汽車運輸業之客、貨運運價交由汽車運輸業同業公會擬定，報請該管公路主管機關核定。」（註三十一）

與前述公路長途客貨運運價調整的情形正好相反，此階段的都市公車票價調整，除民國63年台北市公車票價調整案外，其餘歷次公車票價調整均依照公路法規定，由該公路主管機關負責核定。同時，從民國68年起，代表立法權的市議會也參與了票價審定的工作，而且甚具決定性的刪減權力。因此，實際上，公車的票價調整已變成立法權之一種（註三十二）。除此之外，立法院及省市議會亦迭次要求鐵、公路費率調整亦須送立法機關審議，由此可以看出行政機關與立法機關在汽車運輸業費率之審核權力的消長情形。

由以上討論可知，現行公路法令對於汽車運輸業費率管制規定存有若干問題，包括，權衡性費率制定方式是否合宜、業者合理成本的確定，以及政府各部門的管轄權限與業者經營範圍是否一致等等。同時，就公路費率制定與運價調整的權力歸屬而言，立法權的擴張乃為民主政治的必然趨勢。然如前節所述，行政與立法機關於費率管制的運作中，各有其長處。費率公式之制定委由立法機關為之，可確保費率之公平與合理，保護業者與公眾雙方之利益，運價之核定交由行政機關，則可提高管制效率，避免管制落後。公路法令對這些問題應有明確的規定。

#### 4.2.3 服務水準管制

##### 1. 鐵路

##### (1) 鐵路法

第十九條：鐵路建築及車輛製造之技術規範，由交通部定之。



第卅六條：地方營、民營及專用鐵路運輸上必要之設備，交通部認為不適當時，得定期通知其改正。

第四二條：地方營及民營鐵路機構，非攤提全路建築及設備折舊後，不得分配盈餘；全年純益超過實收資本總額百分之二十五時，其超過額之全數，應用以擴充或改良設備。

第吳條：旅客或物品應依規定，準時、安全送達。

(2)地方營民營及專用鐵路監督實施辦法

第廿七條：地方營、民營鐵路應於開始營業前，將旅客列車及貨物列車種類、次數、速度及行車章則，包括列車時刻表，運行圖及運轉速度表等，報請交通部核准。行車章則修改時亦同。

旅客及貨物列車種類、次數、速度、時刻變更時，應事先報請交通部備查。

第卅一條：交通部認為公益上有必要時，得對地方營、民營鐵路運價、列車運轉程度、次數及到開時刻，責令調整或改訂之。

第卅九條：定期監查每年一次，其監查事項規定如左：

四機車、車輛維護保養情形。

五路線維護保養情形。

六行車保安措施。

2.汽車運輸業

(1)汽車運輸業管理規則

第十八條：汽車運輸業於申請立案或增添車輛申請新領營業

車輛牌照時，均限用新車，亦不得將已領自用車牌照之車輛作為營業車輛。

(2)汽車客運規則（註三十三）

第三條：汽車客運業應在各車站揭示左列章則圖表：

- 一、汽車客運規則及細則。
- 二、行車時刻表及各站間距離里程表。
- 三、票價、行李運價及雜費表。
- 四、其他旅客須知。

第十五條：客票應按各班次客車之限載人數發售。

(3)汽車貨運規則（註三十四）

第三條：汽車貨運業在各營業處所揭示左列章則圖表：

- 一、汽車貨運規則及其細則。
- 二、營業時間表。
- 三、運費及雜費表。
- 四、其他託運人及受貨人注意事項。

服務水準管制屬於運輸經濟管制的一環，由於運輸業服務水準的高低與消費大眾有直接的關係，因此服務水準管制也最為一般消費大眾所重視。服務水準管制問題，雖與費率管制無直接關係，但是實際上，為維持與改善服務之質與量，業者都必須增加成本，因而與費率產生關係。

由於改善服務品質的主要責任，落在業者而非管制者身上，因此管制者通常對於費率之關心甚於服務水準之關心，也因為如此，使得需要花費支出以提升服務品質的因素常被忽視，而導致費率及票價不易調整的現象。除了成本因素的被忽視之外，服務水準之劃定，因受消

費者主觀因素的支配，很難有一個客觀的管制標準，也是造成延遲票價調整的原因之一。

隨著國民生活水準的不斷提高，消費者（需方）對服務水準的要求程度，提升甚速。相反的，運輸業者（供方）受前述種種因素的限制，服務品質改善速度較慢，造成了服務品質的提供與服務品質的需求間差距的產生，而且此差距隨著國民所得的提高而逐漸加大。

服務水準的標準雖然不容易界定，管制者通常也只是定出一個原則或最低標準要求業者達成規範。一般而言，服務水準可以(1)旅行時間，(2)服務次數，(3)服務的可靠性，(4)服務的直接性，(5)旅客的舒適程度及(6)安全性等幾種指標做為管制的基礎。以下分別說明這幾種指標的涵義：

- (1)旅行時間：指旅客從出發點到目的地所耗費的總時間。旅行時間愈短，服務水準的等級愈高。
- (2)服務次數：指在某一固定期間內，一運輸工具實際提供服務於旅客之班次。運輸業者所提供服務之次數愈多，旅客給予該業者之服務水準評價愈高。
- (3)服務之可靠性：指運輸業者所提供運輸服務之準點程度。準點愈高，服務水準的等級也愈高。政府對業者準點與否之管制，除可減少旅客之候車時間，方便旅客乘車外，亦寓有保障提供定時服務之業者的意義存在。
- (4)服務之直接性：指運輸業所提供之運具，可否直接滿足乘客之旅次需求。例如，從甲地到乙地，業者所提供之運具可一車到達，毋需轉車，則其服務之直

接性高。直接性高，服務水準亦高。

- (5)旅客之舒適程度：指旅客所感受到的舒適程度。此種感受程度雖無一明確的標準可以劃分，但一般均以車輛設備、行車人員服務態度等幾項因素來判定旅客在行車中之舒適程度。舒適程度愈高，服務水準也愈高。

- (6)安全性：運輸安全管制，嚴格說來，並不屬於運輸經濟管制的一種，然因為運輸事業與社會生活密切相關，不僅關係到個人生命與財產的安全，更深涉及社會秩序與社會安全。旅客對於運輸服務之需求，亦以安全為其最重要的前提。因此，安全性不僅是運輸服務水準的一個重要變數，而且更是管制者特別重視的一項運輸管制項目。運輸安全性的高低，通常是以駕駛員之資格、車輛之定期保養、汰舊換新以及行車速度之限制等做為判斷的標準。

從本節所列現行運輸業服務水準管制的法規中可以看出，政府對於運輸業服務水準管制，較偏重於安全性方面的管制，尤其是對於車輛與設備方面的要求，較為著重。對於服務之次數、服務之可靠性及服務之直接性等方面的管制規定，則較為籠統，要求也較低。由於政府釐定運輸服務品質與安全標準，主要目的，是便於政府管制之執行，使政府有權要求參與營運之業者保持車輛安全、清潔以及噪音、污染的防治達到一定的標準。管制規定如過於籠統，將可能導致業者在服務數量及服務品質方面均不足以滿足消費者需求，而政府却無適當的管制依據，督促業者改善。這也是造成違規遊覽車能大量掠奪合法

業者經營高速公路客運市場的原因之一。我國運輸服務水準管制除法令規定不夠周詳外，對於違反管制規定的業者，尚欠缺明確有效的處罰規定（註三十五），以致管制效益無法達成。這些都待將來修訂我國運輸管制法規時詳加檢討與改進。

#### 4.2.4 聯營與聯運管制

##### 1. 鐵路

###### (1) 鐵路法

第卅七條：交通部爲公益上之必要，得通知地方營及民營鐵路與其他鐵路、公路、水運或空運辦理聯運；如有緊急需要，並得指定任何鐵路撥車濟運。

###### (2) 地方營民營及專用鐵路監督實施辦法

第二條：交通部對地方營、民營及專用鐵路之監督事項如左：

七、聯運業務及聯運設施之使用。

##### 2. 汽車運輸業

###### (1) 公路法

第四五條：公路主管機關，應視客、貨運輸需要情形，輔導汽車運輸業發展公路與鐵路、水運、航空及公路與公路之聯運或聯營業務。

鐵路與公路運輸之配合均衡發展，一向是我國既定的運輸政策之一，民國六十五年交通部運輸計劃委員會所提出的「台灣地區整體運輸規劃」即明白指出，運輸系統發展計畫應考慮國家最高經濟目標，從整體觀點統籌各種運輸方式的規劃、連繫、協調與配合，各種運輸方式，如鐵路、公路、海運及空運等彼此之間互有關聯，必須經由整

體的，互相配合的和連續不斷的研究規劃（註三十六）。又台灣經濟建設四年計畫之運輸通信部門計畫（七十一年至七十四年），亦以加強整體規劃，建立健全而高效能之運輸通信系統為首項基本政策，並以平衡鐵、公路運輸發展為主要目標（註三十七），使鐵路及公路運輸在公平競爭的基礎上能互相配合。可見我國運輸政策，對於不同運輸方式間或同種運輸方式間之發展，係以整體規劃的觀點，採積極性的協調與配合措施。然事實上，我國法令規定和行政措施是否符合此項政策要求，應詳加檢討。

由上述法規之列舉，可以看出我國法令對於不同運輸方式間，或同種運輸方式間之聯營與聯運規定，不夠積極與主動。鐵路法並未要求國營鐵路與其他鐵路或運輸方式辦理聯營或聯運的義務，對於實際上並不存在的地方營及民營鐵路亦僅規定管制單位，於公益上之必要，得通知其與其他鐵路或運輸方式辦理聯運而已，其管制程度與拘束力，自不如以命令為之來的嚴格。公路法規定的情形也極為類似，其第四十五條規定：公路主管機關應視客、貨運輸需要情形輔導汽車運輸業發展公路與鐵路、水運、航空及公路與公路之聯運或聯營業務。該條於民國七十三年公路法修正時，行政院原提之修正案文字係用「責令」的強制性規定，然立法院於審查時認為：「聯營或聯運，均需在業者雙方同意的情況下才有可能實施，無法過份強制。……聯營或聯運之客貨運輸固然能予消費者許多便利，但是仍應由公路主管機關訂定計畫、連絡、協調以達成，不能用命令的方式，強制達成」（註三十八），因而將之修正為「輔導」。因此，對於公路運輸業者是否從事聯營或聯運，於目前法令規定，管制機構僅居於輔導之地位而已。

然從長期發展政策之觀點言，台灣地區近年來鐵路客貨運所佔內陸運輸總運量之百分比日減，而公路系統容量已趨飽和，道路服務水準亦逐年下降中，為解決此一問題，自應促進公、鐵路聯營與聯運政策之實現，發揮個別運輸方式之特性與內在利益，例如，鐵路長途大量之運輸特性及公路短程小量可及性高之運輸特性，藉以提供高效能之運輸服務。有關此點，建議加強強制性聯營與聯運措施可行性及可能方案之研究，並據以修訂有關法令，以為政策執行之依據。

聯營與聯運措施亦為整合都會區大眾運輸系統的有效方法。由於國內都市車輛大量增加，市區道路建設及管制措施却未能配合執行，造成都市交通過度擁擠、混亂，加以大眾運輸服務品質改善遲緩，又造成私人運具快速成長，使得都市交通、污染、噪音等問題日益嚴重。因此引進高效率的都市捷運系統以解決都市運輸問題已是刻不容緩。然新捷運系統的出現將使都市大眾運輸系統愈趨複雜，以台北地區為例，整個台北都會區的大眾運輸系統，除了即將開始建設的新大眾捷運系統外，尚包括台灣鐵路管理局經營的鐵路系統、擬議中的中運量系統、市公車處及九家民營巴士公司組成的聯營公車系統，以及由多家民營客運公司及公營的台灣汽車客運公司所組成的非聯營公路客運系統。

一般而言，大眾捷運系統路線之分配均在都市及郊區社區走廊交通流量密度較高之地區，公車路線之配合可彌補捷運系統之不足，提供支線連運，切線路線及補助路線之運輸服務。反之，若公車路線與捷運系統未能配合，不僅將使造價高昂的捷運系統無法達到最適當之利用，獲致最佳效益，反而加重大眾捷運系統之虧損，並將造成整體運輸能量之浪費。因此，如何整合這些個別系統，避免彼此間的惡性

競爭，發揮聯結運輸功能，提高都市運輸服務水準，實為解決台北都會區運輸問題的關鍵。

不同運輸方式間的整合，對於都市整體運輸功能的發揮固然重要，同種運輸方式間的整合亦不容忽視，同樣的以台北都會區之公車系統為例，台北地區經營市區公車客運業者，包括市公車處，共有十家。自台北市公車業務開放民營，初採分區營運制，致台北市大眾運輸系統無法配合都市之發展。民國五十九年即有公車聯營之議，但未能成為事實。由於分區營運造成市民乘車不便，在便民，服務的考慮下，民國六十六年三月，北市公民營公車客運業者，共同簽署聯營契約書，同年四月，成立「聯營管理委員會」，並設「聯營管理中心」分別掌管聯營決策及執行事項。按當初聯營契約書之規定，聯營之業務範圍包括(1)營運路線統籌規劃分配；(2)車輛班次統一調度；(3)站務與行車人員統一管理；(4)票證統一製售；(5)營收統一分配，及(6)聯合稽查等六項（註三十九）。但事實上，因為種種原因的限制，目前聯營中心實際所能執行者，偏重在票證統一製售、營收統一分配及聯合稽查等三項，而其中又只有前二項所獲致的效果較好。嚴格的說，台北市公車聯營制度，只不過形成統收不統支的聯營方式，雖然達到一票通用、路線號碼統一及站牌統一等好處，然並未達到完全消除不當競爭及資源錯置的情形。雖然此一現象可藉聯合稽查作業抵消之，然以聯管中心目前的組織架構，實難以發揮其功效。因此，台北市公車聯營效果並不理想。

市區公車的經營，由於存有外部經濟性，理論上適合獨佔經營，而不適合互相競爭（註四十）。為有效達成統合都市運輸的目標，首先應促使市區公車業者朝向合併經營之方向發展。聯營的主要目標，



應是在於不同運輸方式之聯合經營，其組成份子應包括：鐵路與長途公路客運的郊區及城際運輸，捷運系統與公車系統的市區運輸等等，以構成都市大眾運輸系統的完整體系。整合都市大眾運輸系統的方式有合併與聯營兩種。合併即各經營單位放棄本身之組織，而與其他單位結合成為另一新的組織；聯營方式則可分為強制性聯營與自由式聯營。強制性聯營係以法律強制方式，使各大眾運輸單位聯合經營，惟仍保持原有之組織形態。自由式聯營，則係採自由組織之方式，使各大眾運輸單位聯合經營。採取何種整合方式，屬於政策性問題。政府究應採取何種政策，所需考慮的因素自然很多，如原有業者的經營特性、對聯營之態度、服務能力以及政府本身的財務狀況等。以構成台北都會區大眾運輸系統的經營單位而言，鐵路局及長途公路客運公司所經營的城際客、貨運輸系統屬於全台灣地區整體性的營運系統，不適於納入台北都會區大眾運輸的整合範圍，因此，全面性的合併方式並不適當。唯鐵路局所經營的都會區通勤鐵路以及公路客運所經常的地區性短程運輸等「準」大眾運輸系統，則又與都會區整體運輸息息相關，似應納入整合範圍（註四十一）。

如何將上述多種運輸系統予以整合，並解決整合後有關大眾運輸定價原則，以及可能產生的政府補貼等問題，從長期觀點言，似可採制定「都會區大眾運輸法」的方式，以為政策執行之依據。換句話說，法律強制性的聯營措施，似應為未來整合都會區大眾運輸的研究方向。其內容應包括，大眾運輸系統的路線分配、道路監理、財務控制以及營運管理等。又為解決跨行政區所產生的管制機構事權不統一的缺失，似應在法內明定成立跨行政區之「都會區大眾運輸專責機構」，俾能妥善運用行政力量解決都市運輸問題。圖 4-2 顯示假想中之都

會區大眾運輸專責機構與大眾運輸系統組成單位之關係及其管制執行之依據。

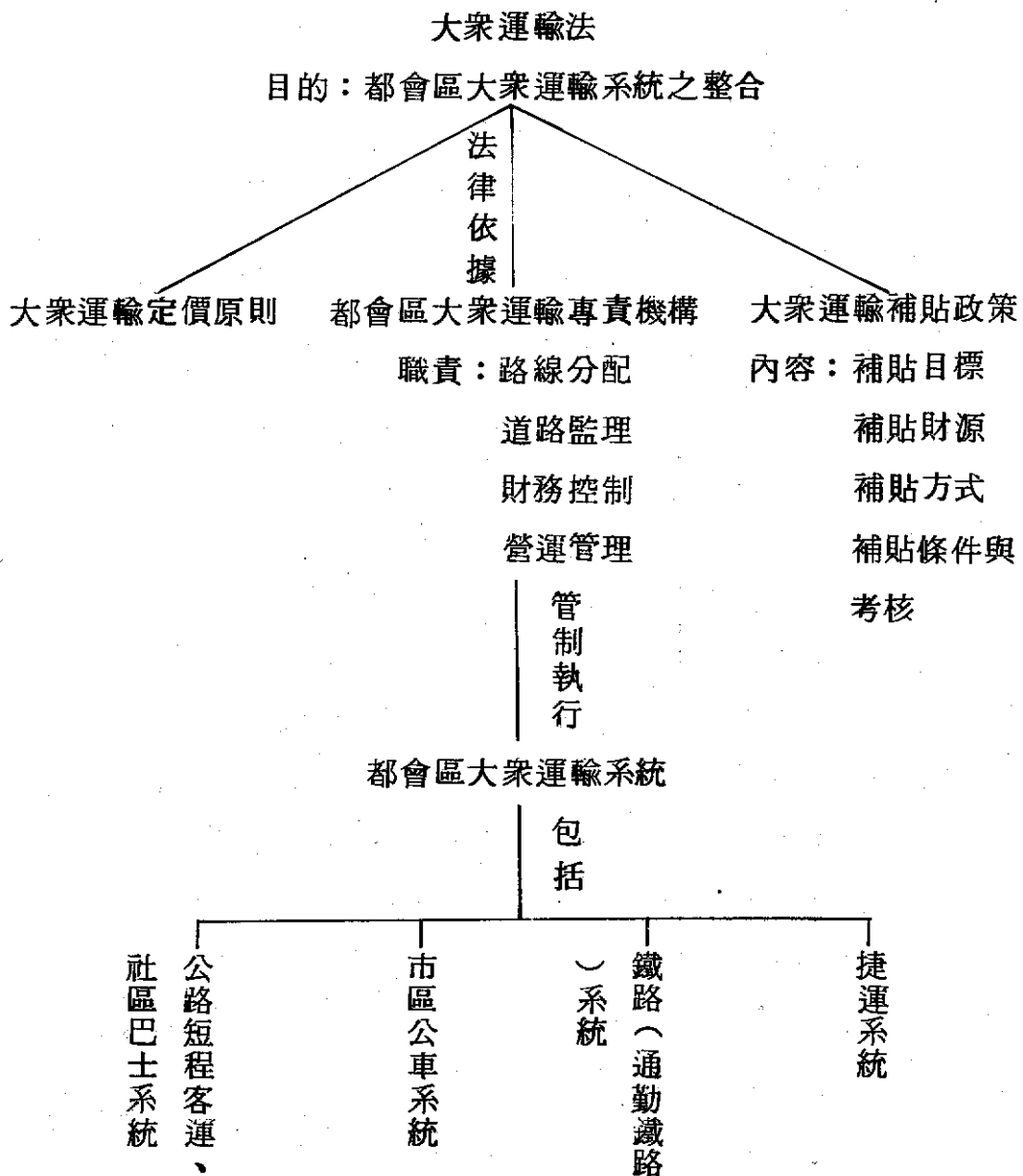


圖 4-2 都會區大眾運輸專責機構與大眾運輸系統組成單位之關係及其管制執行之依據

#### 4.2.5 補貼

一個國家的運輸系統對於國家經濟發展、社會繁榮及人民團結等關係非常密切。身為全國總體生產和分配系統的一部份，健全的運輸系統，對於服務國內及國際市場是不可或缺的。一個經濟社會的運輸服務可得性 (availability) 和運輸服務的價格對於整體價格體系 (overall price level) 有決定性的影響。因此，政府對於運輸業的發展，總是強調建立一個財務健全、服務品質良好的運輸服務系統。為達成此種政策目標，自必須訂定合理的費率水準與結構；惟在消費者負擔能力、經濟、社會服務的政策考慮下，又不得不對運輸業實施各種管制措施。其中對費率之管制，有時會使運輸業者無法獲得合理利潤，加上運輸結構隨著科技發展產生了重大變化，有些業者甚至因為此種變化，而無法獲得足以維持營運之應有收入，進而影響到其運輸服務的提供和服務品質的維持。為此，政府乃必須對運輸業者採取補貼 (subsidy) 措施，促使業者增加運能、減輕成本負擔及獲得應有收入，以達成前述之政策目標。

就補貼方式而言，可分為金錢 (cash) 補貼及非金錢 (non-cash) 補貼兩大類 (註四十二)，其中金錢補貼方式又可分為直接補貼與間接補貼。直接金錢補貼可分為資本補貼與營運補貼兩種。資本補貼係直接以金錢補助業者，使其得以充實設備與購置車輛。營運補貼則在降低業者營運所需之成本支出，提高業者的獲利能力，其方式可分為虧損補貼、成本 (投入) 補貼、服務 (產出) 補貼及票價 (費率) 補貼等四種。

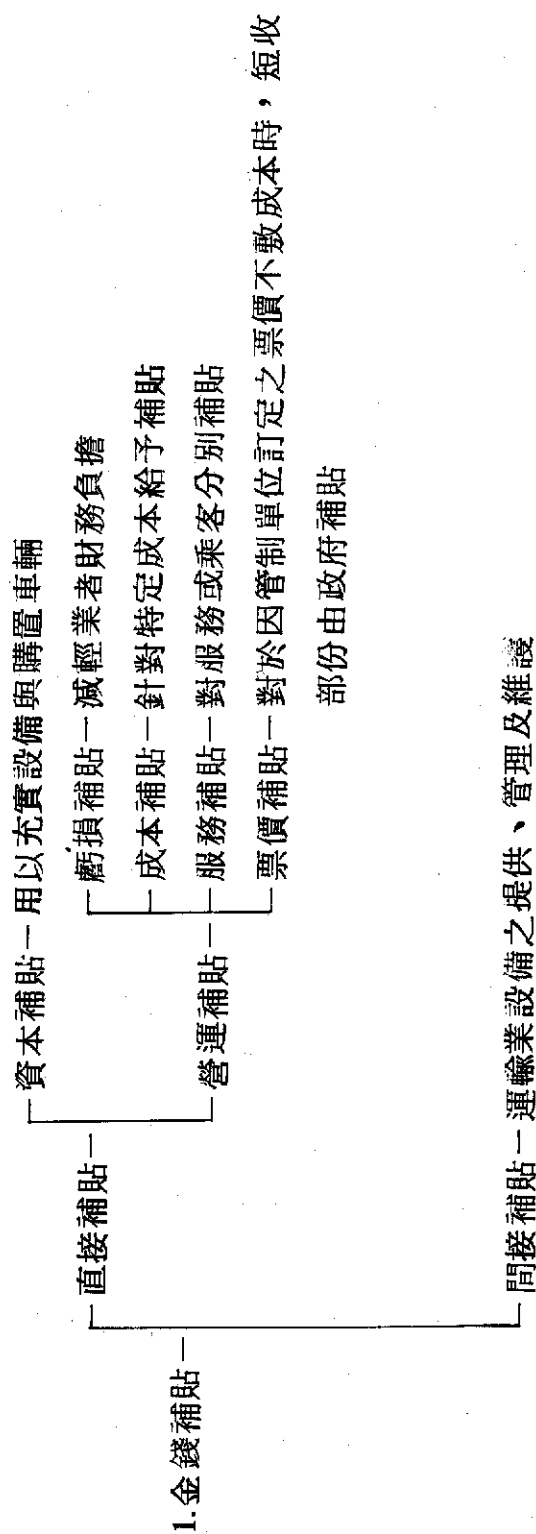
間接金錢補貼則係透過業者服務項目之經營而由政府給予某種額外的業務，或者由政府興建、管理及維護業者營運所需之設備。至於

非金錢補貼，實質上為一種純政策上的補貼，也就是說政府不以金錢給予業者，而只是透過行政及管制措施，如交叉補貼或對其他競爭業者所採取之管制，以使業者獲得相對利益。圖4-3顯示政府對於運輸業者的補貼方式和種類。

雖然國內許多學者及研究報告均曾呼籲政府重視運輸補貼的重要性（註四十三），然實際上，政府對運輸業之補助，除投資興建道路、公路、港口和機場設施等間接金錢補貼外，對於運輸業直接金錢補貼，則甚少有其例（註四十四），尤其是在法令依據方面，一直沒有改變。依現行國營事業管理法之規定，任何國營事業均應依照企業方式經營，以事業養事業，以事業發展事業，力求有盈無虧，因此，有關的交通運輸法規均秉此原則，一直沒有有關直接金錢補貼之規定（註四十五）。

民國六十九年十二月，行政院有鑑於台灣鐵路管理局財務情況於電化工程巨額投資後陷入困境，加上高速公路通車對台鐵營運所產生之衝擊，使得台鐵的營運更為困難，為舒解台鐵困境，並使其能健全合理經營，持續提供鐵路運輸服務，乃頒布「台灣鐵路管理局業務改進計畫要點」，責成有關單位遵照辦理。重要措施有：重大工程建設投資、電化案還本付息及環島新線購車等，均由中央與地方政府編列預算支應或予補助。同年並成立「台灣鐵路整理委員會」負責改善台鐵人事、財務結構、費率合理化及營運效率等問題。

除了以上所述政府對台鐵之投資與營運補助之外，政府對其他運輸業之補助，只限於對中華航空公司之財務支持（註四十六），然此兩項政府補助措施於法令上均無依據，以致迭次於中央與地方立法機關受到批評。



2. 非金錢補貼—內部交叉補貼，對其他運輸方式之管制措施

圖 4-3 政府對於運輸業者的補貼方式和種類

至於非金錢補貼在國內則普遍存在，例如台北地區公車聯營以賺錢路線補貼虧損路線之交叉補貼，台鐵以客運補貼貨運之內部交叉補貼均是。

都市運輸已為政府運輸補貼最重要的範疇。負擔都市公共運輸的主要角色，包括公車以及新興的都會區捷運系統。由於私人運輸工具過度發展的結果，都市公共運輸系統相對地衰退，造成都市交通的擁擠，環境的污染及噪音等嚴重問題。基於公共運輸的外部經濟效果，鼓勵大眾使用公共運輸系統是解決都市運輸問題的不二法門，因此，也產生了政府補貼都市運輸的問題。雖然世界上尚有香港、新加坡等若干城市採用財務自主的原則，但大多數都市的公共運輸系統，不論是公營或民營，均獲得政府的補貼或贈款，以維持其營運並改善其服務品質。

目前國內擔負都市公共運輸重任的首推公共汽車，近年來，在運量不斷成長的趨勢下，公車的投資反而減少，顯示公車之投資，不能配合運量之增加（註四十七），且公車之營運，除由地方政府投資經營者外，其餘民營公車均未獲政府之補助。目前，不論公營或民營公車，均已遭遇財務困難，進而影響到其營運效率，雖然造成公車財務困難的原因很多，尤以業者本身經營效率低落有很大的關係，但衡諸各國都市運輸政策，對公車多採補貼措施，已成為必然之趨勢。

由於都市化的快速發展結果，公車服務的需求及公車服務之範圍，均已超出了都市行政區之範圍，而漸涵蓋了各個不相隸屬之行政區所組成之都會區，因此，不論其投資或營運，均需中央有關機關之協調與干預。根據世界各國公車所獲得的政府支持與補助，可發現多數均獲得中央與地方政府不等比例的支持，而且中央政府的支持亦有逐

漸加重的趨勢。以台灣地區，尤其是以台北都會區的行政體制而言，中央政府所扮演的角色，即極具重要性。同樣的情形，亦存在於都會區捷運系統的建設與營運上。捷運系統的範圍，由於多半涵蓋整個都會區，因此，應以整個都會區作為規劃、建設及營運的基礎，以個別行政區域作為考量捷運系統之疆界，並不能符合事實上的需要。中央政府對於解決跨越捷運系統因跨越行政區域所帶來的問題乃具有決定性的影響。

由於捷運系統建造費用高昂，需要鉅額投資，加以世界各國大部份都市捷運系統的營運亦都屬虧損狀況，因此為提供此種便捷的都市運輸服務，並維持這些系統的生存，各國政府每年均支付鉅額的直接金錢補貼。國內為解決都市運輸問題，亦已開始引進大眾捷運系統。將來為執行政府的運輸服務政策，同時考慮台灣地區未來工資與營運成本之上升，及大眾運輸低運價政策之維持，宜採行政府補貼政策，以維持這些系統之營運及都市之生機與活力。為使上述之政府補貼有法令上之依據，並確立中央與地方政府於運輸補貼所應扮演的角色，應於法規中，本著總體運輸觀念，明定補貼之政策目標、補貼之財源、補貼之方式、標準及各項條件等，以為執行之依據。

除了上述補貼法令的制定外，於補貼政策的執行過程中，應防範採行補貼政策可能產生的副作用，如營運效率降低及市場運作機能之損害等弊端。因此，執行上應採嚴格的補貼控制，除嚴格執行對業者財務之考核及成本之控制外，並應以提高營運效率為補貼政策最主要的目的，以免重蹈其他國家之覆轍，造成永無止境的補貼情況。

## 第五章 結論與建議

### 5.1 結論

- 1.運輸政策爲運輸部門營運的最高指導原則，有關單位應依據運輸政策制定交通法規，再藉交通法規之執行實現運輸政策，因此，運輸政策可以說是交通法規最主要的法源（即法律的制定依據）。檢討我國運輸管制法規勢必先從運輸政策上著手。
- 2.我國交通法規在制定的時候，常因政治妥協或制定者專業知識不足，或遷就現實狀況等種種因素，致法規之內容無法完全反映政策之要求，加上有許多法規內容已不合時宜，却未經修正而仍然延用，因此，如以現行法規之內容爲找尋運輸政策的唯一依據，將可能產生某種程度的偏誤。
- 3.法規在制定時因上述種種原因致使內容無法完全符合政策方向或實際需要，因此在適用上可能產生困難。通常於此種情況，最常見的現象，即是以行政命令或另訂新法以規避原有法規之適用，這些方法均非正途。不符政策及現實需求的法律規章應隨時修正，使其符合政策方向，以爲實現政策之依據，此乃民主法治社會應有之作爲。
- 4.從我國運輸法規的法源，可以歸納整理出我國運輸管制的基本精神：對於中央與地方交通權限之劃分，我國向採均權制度，不偏於中央集權或地方分權；對於企業的經營方式，係採私營與公營並行制，除公用事業及有獨佔性之企業須以公營爲原則外，其他



可以委諸個人或個人經營較國家經營為適宜者，應由個人為之。而公用事業及有獨佔性之企業，經法律許可者，亦可交由國民經營之；對於運輸部門的發展，則一直是以整體運輸規劃為主要方法，著重建立健全且高效能之運輸通信系統，並使各種不同的運輸方式，在公平競爭的基礎上，發揮其內在特性，相互配合平衡發展。

- 5.運輸經濟管制的目的，不僅在求管制業能持續地提供其運輸服務，同時亦須使運輸業者能獲得合理報酬，健全發展。檢討運輸管制措施，必須考慮其對供需雙方所產生的影響。
- 6.由於環境污染、社會福祉及經濟發展的逐漸受到重視，行政部門就純運輸技術立場所考慮的運輸政策，在立法部門逐漸受到考驗。立法部門在運輸政策的制定上有了較重的份量。然由於政治上立法與行政部門間所存在的微妙對立與制衡關係，立法部門所通過的運輸政策，又參雜著過多的政治考慮。如何調和行政、立法與司法部門於制定與執行運輸政策時所扮演的角色，以產生完善的運輸管制政策，為今後運輸政策發展的重要課題。
- 7.加入及退出管制問題

(1)鐵路：

- ①鐵路法以鐵路國營為原則，排斥了憲法第 108 條、第 109 條及第 110 條所規定的省、縣交通立法及執行權，有違立法體制，同時亦不符 國父學說之精神。就現實環境與政治情況而言，鐵路國營原則，不僅無助於解決台灣鐵路收歸國營問題，反而徒增抵觸憲法與法律執行之困擾，同時，亦影響都會區捷運系統的法律地位。台鐵收歸國營既有其憲法上之依

據，如何達成目標，應憑藉政治手段。

- ②目前台灣鐵路管理局隸屬於台灣省政府交通處，在組織體制上已有不妥，過多的行政牽制，致使其無法達到企業經營的目的。同時，管制單位與經營個體相混，因而無法為有效的管制監督。提升台鐵為國營機構，對其人事組織、業務管理、財務結構及營運效率均將有所助益。同時，對於日後台鐵之建設，能朝關係全國交通之方向發展，其投資預算也能符合中央預算之要求。今後，如對台鐵之營運採補貼政策，則有其法律之依據。

## (2)汽車運輸業

目前汽車運輸業營運路線紊亂、路權爭議層出不窮以及違規經營高速公路業務的猖獗實為加入管制執行過寬所造成。加入管制過寬的原因，包括，主管機關未依法嚴格執行管制規定，業者曲解法令蓄意規避管制以及主管機關的事權未能統一，各自為政等。現行法令固然不夠完善，然徒法不足以自行，汽車運輸業加入及營運管制之法令執行，實有重新檢討之必要。

## 8.費率管制問題

### (1)鐵路

- ①我國鐵路費率與運價調整，牽涉費率計算與運價調整辦法的合宜性與合法性問題。不論依國營事業管理法或鐵路法之規定，鐵路運價之制定與調整，在法律上屬行政權之一，然運價之制定與調整，係依費率計算公式為之，而費率計算公式的最終審定權則屬於立法院，為立法權之一種。此種權力歸屬，於民主政治發展有其可取之處。費率計算公式之制定專

屬於立法院，可防止行政機關的權力濫用，藉以保護業者與公眾雙方之利益，並達到立法監督行政的目的。而行政機關的運價調整權，則可提高行政單位對於運輸實際狀況的反應能力，避免管制落後的情況發生。鐵路費率管制必須具備一套完整的法則，然我國迄今尚無一法定的鐵路費率公式，以為鐵路費率管制之執行依據。

- ②費率管制成功與否與運輸業本身之會計制度是否統一，及財務制度是否健全有密不可分的關係。鐵路法規定，國營鐵路之會計，依鐵路會計制度之規定。然我國現行會計法中並無所謂「鐵路會計制度」。雖然目前交通部已有「所屬事業機關推行管理會計計畫綱要」及「會計檢查辦法」，作為加強所屬營業機關會計功能與財務管理之參考，但此兩辦法均屬部頒行政命令，不符鐵路法之規定，且以行政機關所訂定之行政命令作為立法依據，亦有違立法體制與原則。

## (2)汽車運輸業

- ①我國公路費率管制，以未能遵循法令規定的情形居多。造成此種現象的原因，包括，各運輸業的會計制度不甚健全，營運成本與資產價值資料無法蒐集完全以及合理報酬的比率無法確定等等。除此之外，國內鐵、公路費率之訂定，「權衡」因素佔有重要的地位，計算公式充其量只是居於輔助地位而已，尤其目前國內對於計算公式中所需要的資料無法確定其可信度，這對於實際作業可能發生扭曲、誤導與爭議。
- ②現行公路法令對於公路費率管制規定存有若干問題，包括，業者營運成本如何確定，權衡性費率制定方式是否合宜以及

政府各部門的管轄權限，與業者經營範圍是否一致等等。同時，與鐵路費率制定的運作相同，就公路費率計算公式之制定與運價調整的權力歸屬而言，立法權的擴張乃為民主政治的必然趨勢。行政與立法機關於費率管制的運作中各有其優點，如何調和立法與行政機關於公路費率制定過程中所扮演的角色，以確保管制的目的和管制的效率，實為修訂有關公路費率管制法規應努力的方向。

#### 9. 服務水準管制問題

- (1) 服務水準管制雖然與費率管制無直接關係，但實際上，為維持與改善運輸服務之質與量，業者都必需增加成本，因而與費率產生關係。由於管制單位與社會大眾對於費率的關心甚於對提升服務品質所需要的成本因素的關心，因而導致費率及票價不易調整的現象。同時，服務水準的劃定，因受消費者主觀因素的支配，很難有一客觀的管制標準，也是造成延緩票價調整的原因。
- (2) 隨著國民生活水準的不斷提高，消費者（需方）對服務水準的要求程度，提升甚速。相反的，運輸業者（供方）受前述種種因素的限制，服務品質改善速度較慢，造成服務品質的提供與服務品質的需求間差距的產生，而且此差距隨著國民所得的提高而逐漸加大。
- (3) 一般而言，運輸業服務水準可以(1)旅行時間，(2)服務次數，(3)服務可靠性，(4)服務直接性，(5)旅客的舒適程度，及(6)安全性等指標做為管制的基礎。
- (4) 政府對於運輸業服務水準管制較偏重於安全性方面的管制，尤

其是對於車輛與設備方面的要求，較為著重。對於服務次數、服務可靠性及服務直接性等方面之規定則較為籠統，要求也較低。管制規定過於籠統，可能導致業者在服務數量及品質上均不足以滿足社會大眾之需求，而政府對業者却無適當的管制依據以督促其改善。

#### 10. 聯營與營運管制

- (1) 各種運輸方式間之配合均衡發展，一向是我國既定的運輸政策之一。然我國法令對於不同運輸方式間或同種運輸方式間之聯營與聯運規定，卻不夠積極與主動。從長期政策觀點言，台灣地區近年來，鐵路所佔內陸運輸總運量之百分比日減，而公路系統容量已趨飽和，道路服務水準亦逐漸下降中；都市運輸方面則交通過度擁擠、混亂，污染及噪音問題日益嚴重。為解決此等問題，應加強聯營與營運政策之實現。
- (2) 影響都會區大眾運輸系統整合方式的因素，包括，原有業者的經營特性，對聯營及營運的態度，服務能力，以及政府本身的財務狀況等。因此，如何選擇適當的整合方式，屬政策問題，執行上則應同時利用法律和政治二途徑予以解決。

#### 11. 補貼問題

- (1) 政府基於社會大眾的負擔能力、經濟和社會服務的政策考慮，對運輸業實施各種管制措施，其中尤以費率管制，可能會使業者無法獲得合理利潤。更由於運輸結構隨著科技發展產生了重大變化，有的業者因此無法獲得足以維持營運之應有收入，進而影響到其運輸服務的提供和服務品質的維持。為此，政府乃必須對運輸業者採取補貼措施，促使其增加運能、減低成本負擔

及獲得應有收入，以建立一個財務健全、服務品質良好的運輸服務系統。

- (2)雖然國內許多學者及研究報告均曾呼籲政府重視運輸補貼的重要性，然實際上，政府對運輸業之補貼措施，除投資興建道路、公路、港口和機場設施等間接金錢補貼外，對業者的直接金錢補貼，除對台鐵之投資與台北市公車處之營運補助，以及對中華航空公司之財務支持外，少有其例，尤其是在法令依據方面，一直沒有關於直接金錢補貼之規定。
- (3)都市運輸為政府運輸補貼政策最重要的範疇。由於私人運輸工具過度發展的結果，都市公共運輸系統相對地衰退，造成嚴重的都市交通問題。基於公共運輸的外部經濟效果，鼓勵大眾使用公共運輸系統是解決都市運輸問題的不二法門，因此也產生了政府補貼都市大眾運輸的問題。
- (4)雖然世界上尚有香港、新加坡等若干城市採用財務自主的原則，但大多數都市的公共運輸系統，不論是公營或民營，均獲得政府的補貼或贈款，以維持其營運並改善其服務品質。
- (5)目前國內市區公車，不論公營或民營，均已陷於財務窘困之情況。雖然造成公車財務困難的原因很多，其中尤以業者本身經營效率低落有很大的關係，然近年來，公車投資不足，不能配合運量之增加，進而影響到其營運效率。衡諸各先進國家的都市運輸政策，對公車採補貼措施已成為必然之趨勢。
- (6)國內為解決都市運輸問題，已開始引進大眾捷運系統，由於此種系統建造費用高昂，需要鉅額投資，又將來為執行政府運輸政策，同時考慮台灣地區未來工資與營運成本之上升及大眾運

輸低運價政策之維持，預期將來可能發生虧損，因此宜採行政府補貼政策，以維持這些系統之營運及都市之生機與活力。

## 5.2 建議

1. 今後於運輸政策之制定方面，應加強立法與行政部門間觀念的溝通，並善用立法部門助理制度，強化其運輸技術與專業知識，以貫徹運輸管制政策。在運輸政策之執行方面，則應確立管制執行單位的事權獨立，避免過多的行政牽制，以防止管制落後的情況發生。司法部門亦應協助、調和並解決因管制措施所引起的利害衝突，以確保政府管制的目的。在法令規章方面，應徹底檢討現行內陸運輸法規，修正不合政策方向及現實需求之法規。法令之執行亦應力求嚴格，以確立法律之尊嚴與威信。

### 2. 加入及退出管制方面

#### (1) 鐵路

① 法律之制定不能拘泥於某一特定地區之特殊情況，而應著眼於全國性、長期性之事項。為顧及憲法與法律之體制及政治、事實之需要，建議修正鐵路法中有關鐵路國營原則之規定，並確立全國鐵路網計畫之擬定原則與地方營、民營鐵路之地位，以符憲法規定及鐵路法本身允許地方營、民營鐵路存在之立法原意。

② 提升台鐵為國營機構，並即完成鐵路總局組織法之立法，使管制者與經營者之功能分開，以收台鐵收歸國營之效。

#### (2) 汽車運輸業

公路主管機關於汽車運輸業加入退出與營運之管制，應以法令

規定爲便民、服務考量之基礎。有關之管制法規應予嚴格執行以防止業者蓄意曲解法令規避管制。至於不符合政策或現實需求的法令規章，則應隨時修正，其中尤以主管機關管轄權限之統一與確定，爲未來法令修正之重點。

### 3.費率管制方面

#### (1)鐵路

①費率管制必須具備一套完整的法則，我國既然已有民國68年交通部所擬定的「公鐵路運價計算公式」及「鐵路運價準則」兩草案之存在，而且實務運作上，歷次鐵路運價調整案也早已利用該套公式作爲運價調整的基礎，建議早日將該兩項草案修正頒布，以使鐵路費率制定有法律之依據。

②爲使鐵路法關於國營路會計之規定有所依據，同時健全鐵路會計制度作爲鐵路費率管制之基礎，建議修正並充實鐵路法中有關鐵路會計與財務管理之規定，使鐵路經營與發展所需之資金籌措及會計制度之訂定均於法有據。

#### (2)汽車運輸業

鑑於我國公路費率管制之執行，以未能遵循法令規定的情形居多。「權衡」因素所佔的比例過重，加上費率計算公式所需的資料無法確定其可信度，因此對實際作業，極可能造成扭曲、誤導與爭議。建議今後公路費率管制應儘量減少權衡因素的考量，不論採行何種費率理論，均應儘可能嚴格執行，而費率公式所需要的資料條件亦應確實配合。爲達到上述目標，必須統一業者所使用的財務報表。除此之外，新的汽車運輸業客運運價準則所採用的基本運價計算方式，是以成本加成法爲基礎，



因此費率管制必須配合其他方面的管制一併實施，特別是安全與服務品質方面的控制，否則費率管制將失其積極意義。

#### 4. 服務水準管制方面

我國運輸服務水準管制之規定不夠周詳，對於違反服務水準管制規定的業者，亦欠缺明確有效的處罰規定，以致無法完全達到管制效果。建議增訂有關服務頻度、服務可靠性及服務直接性方面的規定，以爲服務水準管制之依據，並明定違反管制的處罰規定，以收管制之效。

#### 5. 聯營與聯運管制

(1) 爲促進公、鐵路及都會區大眾運輸系統聯營與聯運政策之實現，發揮各運輸方式之特性與內在利益，應加強強制性聯營與聯運措施可行性及可能方案之研究，並據以修訂有關法令，以爲政策執行之依據。

(2) 市區公車的經營，由於存有外部經濟性，理論上適合獨佔經營，而不適合互相競爭。爲有效達成整合都市運輸的目標，首先應促使市區公車業者朝向合併經營之方向發展。至於聯營的主要目標，則應爲不同運輸方式間之聯合經營。

(3) 從長期觀點言，似可以制定「都會區大眾運輸法」的方式，以爲整合都會區大眾運輸系統之依據。其內容除應包括都會區大眾運輸專責機構如何成立，大眾運輸之定價原則，以及可能產生的政府補貼等多項問題，亦應明定大眾運輸系統的路線分配、道路監理、財務控制以及營運管理等事項，以爲都市運輸政策的執行依據，俾能妥善運用行政力量解決都市運輸問題。

#### 6. 補貼

- (1)都市運輸為政府運輸補貼政策最重要的範疇。基於公共運輸的外部經濟效果，鼓勵大眾使用公共運輸系統實為解決都市運輸問題的不二法門。因此，不論對市區公車或對捷運系統採行政府補貼政策，已成為維持這些系統之營運及都市生機與活力的必然趨勢。為使政府補貼有法令上之依據，並確立中央與地方政府於運輸補貼所應扮演的角色和地位，應於法規中，本著總體運輸觀念，明定政府補貼之政策目標、補貼之財源、補貼之方式、標準及各項條件等，以為執行之依據。
- (2)除了上述有關補貼法令的制定外，於補貼政策的執行過程中，應防範採行補貼政策可能帶來的負面影響，如營運效率降低及市場運作機能之損害等等弊端。因此，於執行上應採嚴格的補貼控制。除嚴格執行對業者財務之考核及成本之控制外，並應以提高營運效率為補貼最主要的目的，以免重陷其他國家之覆轍，造成永無止境的補貼情況。

## 附 註

註 一：例如，美國1940年運輸法(Transportation Act 1940)於篇首即首揭其宗旨：「國會的國家運輸政策，在依本法之規定，以公平合理的方法，管理各種運輸事業，用以承認並維持各個運輸方式之內在利益；促進安全、適宜、經濟及有效率的運輸服務，並建立運輸業間的健全經濟狀況；核定合理費率，使無不公平之差別待遇或不合理之破壞性競爭；聯合各州及有關官員間之充分合作；鼓勵合理工資及工作環境；其終結目的，在求鐵路、公路、水路及其他運輸方式所組成之全國運輸系統，得以發展、配合及維護美國商業、郵政服務及國防上之需要。本法所有之規定應以實現本政策聲明為其宗旨。」

註 二：參閱唐富藏，「我國之內陸運輸管制政策」，運輸計劃季刊，8卷3期，68年7月。

註 三：參閱唐富藏，「運輸經濟學」，第328頁，華泰書局，70年。

註 四：該要點係依據「行政院所屬機關六十八年應積極進行之工作項目表」內所列「訂定大眾運輸之合理價格政策」辦理。目的在檢討及改進現行運輸結構，制定合理之運價政策，以促進大眾運輸之發展，滿足社會大眾對行之需要。其內容包括現況檢討及改進要點兩大部份。並規定，除統一調整優待費率標準應隨下次運價調整時併案辦理外，其餘自公布日起施

行。該要點於民國 68 年 7 月 5 日經行政院第 1683 次會議通過公布。

註 五：參閱交通年鑑編審委員會，中華民國七十三年交通年鑑，交通年鑑編審委員會編印，74 年 10 月。

註 六：參閱交通部運輸計劃委員會，中華民國台灣地區整體運輸規劃，交通部運輸計劃委員會，65 年 12 月。

註 七：陳光華，台灣地區公、鐵路運輸法制探討：都市運輸問題與對策研討會論文集，國立交通大學管理學院與運輸研究中心編印，75 年 4 月。

註 八：參閱唐富藏，運輸經濟學，同註三。

註 九：憲法第 107 條與第 108 條規定之區別在第 107 條規定由中央立法並執行之事項，而第 108 條則係規定由中央立法，但可由中央或地方執行之事項。

註 十：陳光華，台灣地區公、鐵路運輸法制探討，同註七。II-4-8 頁。

註十一：例如，民國 43 年國民大會第二次會議曾決議：「憲法所定鐵路、航政等專屬於中央立法與執行權限，現由省執行者，應請照憲法規定，改歸中央執行，以確保均權制度，而樹憲政楷模」。立法院於民國 44 年審查國家預算案時，其報告亦提及台鐵係國營事業，其預算亦應送審。民國六十八年立法院審查鐵路法修正案時，台鐵收歸國營，亦為鐵路國營原則最主要的目的。詳見立法院秘書處，鐵路法修正案，法律案專輯，第二十七輯，立法院秘書處編印。

註十二：民國 47 年 10 月，行政院院會通過交通部所提議案，其中第二項說明謂：「查台灣鐵路……抗戰勝利後，由台灣行政長官公署代表政府接收。其後長官公署撤銷，台灣省政府成立

時，原應依照「收復區敵偽產業處理辦法」第4條第3款之規定，改爲國營鐵路，由本（交通）部直接管轄，惟因戡亂時期，爲便於配合台省施政，乃交由台省府繼續代爲管理。」第三項說明又謂：「茲據台灣省交通處呈轉台鐵路補請立案到部。查台灣鐵路產權既歸中央所有……應由本部主持，實行使用，各方面亦迭次議請改歸國營。原應即予收回，由本部自行管理。惟在戡亂期間，爲免更張，擬暫採權宜措施，仍由本部委託台灣省政府代爲管理。」

註十三：民國47年，台灣省交通處依鐵路法第31條（六十八年修正後列爲第29條）之規定呈報交通部，略謂：「經飭台灣鐵路局檢具鐵路法第31條所定各項書類、圖說補請立案。…」似此省交通處有以台灣鐵路爲地方營鐵路。又台灣省政府於民國五十三年三月廿四日以省府交路字二〇四三三號呈請行政院轉知交通部，謂謂：「省政府認爲台灣鐵路之財產早經登記爲省有，倘在隸屬系統上有所變更，依法必須提案請省議會通過，但由於省議會對此向持反對態度且極爲敏感，故變更隸屬之建議並無可行性……」等語，反對將台鐵收歸國營。

註十四：依收復區敵偽產業處理辦法第4條第3款之規定，產業原爲日偽所有，或已歸日偽出資收購者，其產權均歸中央政府所有。」同辦法第6條復規定：「業已接收之鐵路、電信，應由交通部主持，實行使用。」

註十五：參見社論，交通建設，中國交通建設學會發行，35卷4期，75年。

註十六：配合民國七十三年公路法修正，汽車運輸業管理規則亦列爲交通部七十四年應予修訂法規之一，另汽車客運規則及汽車貨運規則亦將併入新的汽車運輸業管理規則。由於新的汽車運輸業管理規則於本研究完稿時尙未修訂公布，因此本研究暫以未修訂之汽車運輸業管理規則、汽車客運規則及汽車貨運規則進行討論。

註十七：參閱唐富藏，運輸經濟學，同註三。

註十八：參見立法院秘書處，立法院公報，71卷101期，第95頁。

註十九：所謂公路車輛管制措施，可分爲對車輛持有和對車輛使用的限制。前者又稱數量管制，實施方法包括牌照發放管制及車輛進口管制兩種方式。後者又稱汽油配給管制，實施方法是依牌照的持有者分配汽油，也就是採用牌照的登記來管制用油。

註廿：例如，台灣地區公路客運在民國58年以前，向由台灣省公路局運輸處單獨經營，其後雖陸續將次要路線開放民營，然其主要路線則仍由公路局經營。直至民國69年，原公路局運輸處才改組成立台灣汽車客運公司。另外，車輛數佔台北市公車總數二分之一的台北市公車處却一直未按公路法之規定依法辦理公司登記，目前，台北市公車處直屬台北市政府建設局，不無造成監理行政與營運業務相混之嫌，致使公車處無法爲有效的企業化經營。

註廿一：參見邱盛生，公、鐵路運輸之規模經濟分析與其改善途徑，運輸計劃季刊，11卷2期，71年6月。王弓，台灣地區運輸政策之探討，中國經濟學會產業政策研討會論文集，74年。

註廿二：造成汽車運輸業加入管制執行過寬的原因固然很多，其根本原因則為我國目前公路法令對於汽車運輸業管轄權之劃分規定不夠明確並且與汽車運輸業之經營範圍無法配合所致。

註廿三：參見交通部運輸研究所，台灣地區公路汽車客運業營運與組織之研究，交通部運輸研究所，75年6月。

註廿四：依國營事業管理法第三條國營事業之定義，該法所稱國營事業指：一、政府獨資經營者。二、依事業組織特別法之規定，由政府與人民合資經營者。三、依公司法之規定，由政府與人民合資經營，政府資本超過百分之五十者。台灣鐵路管理局由政府獨資經營，自屬國營事業管理法所定義之國營事業。

註廿五：依我國會計法第四條會計事項種類之規定，會計事務依其性質，可分為五類：一、普通公務之會計事務。二、特種公務之會計事務。三、公有事業之會計事務。四、公有營業之會計事務。以及五、非常事件之會計事務。

註廿六：參見 Robert C. Lieb, Transportation Part IV, Transportation Regulation and Promotion, PP.233~352, 3rd.ed., 1985, Reston Publishing Company.

註廿七：民國四十四年十一月行政院曾核定汽車運輸業每車公里標準成本及每公里應有收入計算法。照該表第23項所示：應有收入為所有成本乘 1.07，其中 0.07 可視為利潤的加成數。若照經營比法的觀念，即稅後經營比為 0.935（其倒數為 1.07）。參見趙捷謙，運輸發展策略，中華民國經濟發展策略叢書，李國鼎主編，聯經出版事業公司，72年。

註廿八：參見趙捷謙，運輸發展策略，同註二十七。

註廿九：例如，趙捷謙於其所著「運輸發展策略」一書中提到：「公路運輸業採取經營比法作為費率管制的方法，主要的優點在於能充分考慮公路運輸業的特點。公路運輸業的固定資產週轉率通常均較高（大約均在兩倍以上），經營的風險主要在成本變動或營收變動上，祇要成本上升或營收減少，公路運輸業的利潤即被沖銷。因此，公路運輸業適於採取經營比法。……」此外，趙氏於該書中並提及：「…此法除合於公路汽車運輸業的經營特性外，尚便於管制費率，不必涉及該業中各家的成本。……」參見趙捷謙，運輸發展策略，同註廿七，第81頁及第84頁。又民國68年，林豐福於其碩士論文曾經證明公路局（台灣汽車客運公司前身）因具遞增規模報酬特性，宜採經營比法管制其費率。參見林豐福，台灣之公鐵路運輸管制，國立交通大學運輸工程研究所碩士論文，民68年。

註卅：以往國內的運輸管制偏重於費率而忽略了服務品質與安全。例如，以鐵路客運為例：每有一新車種之出現，原舊車種之服務品質必然下降，今日對號快車之服務品質遠低於最初剛引進此項服務時之水準，原因就是欠缺嚴格的服務品質管制。因此，費率的管制一定要配合服務品質與安全管制才不會失其積極意義。

註卅一：參見立法院公報，72卷105期，第26頁。

註卅二：民國68年行政院核頒之「大眾運輸運價政策改進要點」曾對都市公車運價之調整，建議作如下之改進：「……直轄市市區公車運價之調整，宜將運價計算公式送請市議會審定後，



由市政府依照審定公式適時調整」。台北市政府乃根據上述決定，於民國68年及70年，二度提出台北市區公共汽車運價計算公式」送請市議會審議，惟均未獲通過。台北市議會之所以不願通過市政府送請審議的運價計算公式，原因不詳，但一般認為其原因不外乎是市議會認為票價調整事關市民權益，而民國68以後，歷次公車調整案均經議會審定，業已成為一種不成文的慣例，是立法權伸張的表現，如果依行政院之建議審定市政府送審之票價計算公式，則以後票價即可由市政府依照審定公式隨時調整，議會方面即喪失票價審定的權力。此等看法，可以說是源自行政權與立法權相互制衡的觀念，也是造成行政院之決定至今未能順利推行的主要原因。

註冊三：同註十六。

註冊四：同註十六。

註冊五：違反運輸服務水準管制之處罰規定厥如，可資引用者為公路法第四十一條。該條規定：「公路之同一路線，以由公路汽車客運業一家經營為原則。但其營業車輛、設備均不能適應大眾運輸需要，……公路主管機關得核准二家以上公路汽車客運業經營之。……」由以上之內容可知，公路主管機關對於違反服務水準管制規定之業者，其管制之利器為開放第二家客運業者與之競爭，促使業者自動改善其服務。其立法本意固然不錯，唯法條之規定限制在業者之營業車輛、設備不能適應大眾運輸之需要。至於其他有關的服務水準管制能否適用該條，頗有爭議。

註卅六：參見中華民國台灣地區整體運輸規劃，同註六。

註卅七：參見中華民國七十三年交通年鑑，同註五。

註卅八：參見立法院公報，72卷4期，第122頁。

註卅九：參見交通部運輸計劃委員會，台北都會區公車組織與費率之研究，交通部運輸計劃委員會，72年12月。

註四十：參見台北都會區公車組織與費率之研究，同註卅九。

註四一：本文所指大眾運輸系統是指在都市或都會區內，具有固定路線、固定班次及規定票價，而供公眾使用之客運系統，例如市區公車及捷運系統均屬此類。公路客運及鐵路運輸雖亦具有上述的運輸特性，然其主要係為城際與長程運輸之需要，一般而言，不屬於本文所指的大眾運輸系統。然鐵路系統中之通勤鐵路、公路客運所經營的地區性短程客運以及專為新興社區而開的社區巴士等，均與都會區整體運輸息息相關，亦為構成都市大眾運輸系統的一份子，故稱之為「準」大眾運輸系統。

註四二：參見唐富藏，運輸經濟學，同註三。

註四三：參見行政院研究發展考核委員會，交通政策之探討，行政院研究發展考核委員會編印，68年8月，第116頁，唐富藏，都市大眾運輸補貼問題之影響，運輸計劃季刊，8卷1期，68年1月。台北市都會區公車組織與費率之研究，同註卅九。

註四四：參見交通部運輸研究所，台北都會區公車財務之研究，交通部運輸研究所，74年12月。

註四五：民國68年10月以前，舊的地方營、民營及專用鐵路監督實施

辦法中原有第十條關於地方營、民營鐵路於工程業務或財務發生困難時，得請求交通部予以指導或協助之規定，是為鐵路運輸補貼唯一可資引用的法令依據。然於民國68年10月，方營、民營及專用鐵路監督實施辦法二度修正，將該條又刪除，刪除理由不詳。但從此鐵路運輸補貼即未有法令上之依據。又公路法於民國七十三年修正時，增訂第四十四條有關公路營運費徵收之規定，明定公路營運費之目的在擴充運輸獎助、安全管理及公路養護之用。有謂此乃公路運輸營運補貼之規定。然衡諸同法第六十九條之規定，公路運輸獎助，限於新設、新闢或經營偏遠之路線而有虧損者，因此該條之規定，能否適用於一般汽車運輸業之營運補貼，頗有疑問。

註四五：參見台北都會區公車財務之研究，同註四十四。

註四六：參見台北都會區公車財務之研究，同註四十四。

## 參考文獻

### 一、中文部份

- 1 立法院秘書處，立法院公報，71卷、72卷。
- 2 立法院秘書處，鐵路法修正案，70年6月。
- 3 交通部運輸研究所，台北都會區公車財務之研究，74年12月。
- 4 交通年鑑編審委員會，中華民國七十三年交通年鑑，74年10月。
- 5 中興管理顧問公司，台灣地區公路汽車客運業營運與組織之研究，75年6月。
- 6 國立交通大學運輸工程與管理學系，台北都會區公車組織與費率之研究，72年12月。
- 7 行政院研究發展考核委員會，交通政策之探討，68年6月。
- 8 胡美璜、楊廷英、石中光，中華公路史下部，台灣商務印書館，73年7月。
- 9 劉承漢，交通法規概要，三民書局，73年。
- 10 趙捷謙，運輸發展策略，聯經出版社事業公司，72年8月。
- 11 唐富藏，運輸經濟學，華泰書局，70年。
- 12 唐富藏，我國之內陸運輸管制政策，運輸計劃季刊，8卷3期，68年7月。
- 13 陳光華，台灣地區公、鐵路運輸法制探討，國立交通大學管理學院與運輸研究中心編印，75年4月。
- 14 王弓，台灣地區運輸政策之探討，中國經濟學會產業政策研討會論

文集，74年。

15. 邱盛生，公鐵路運輸之規模經濟分析與其改善途徑，運輸計劃季刊，11卷2期。
16. 邱盛生，運輸業報酬率管制問題之探討，運輸計劃季刊，13卷2期。
17. 林豐福，台灣之公、鐵路運輸管制，國立交通大學運輸工程研究所碩士論文，68年8月。
18. 交通部運輸研究所，運輸通信部門長期發展展望，75年6月。

## 二、英文部份：

1. Friedlaender and Spady, Freight Transport Regulation, The MIT Press, 1980.
2. Robert C. Lieb, Transportation, Reston Publishing Company, 1985.
3. OECD, The Evaluation of Past and Future Transportation Policy Measure, 1985.