

# 臺中市高潛力公車關鍵政策變遷分析

## KEY CHANGES OF HIGH-POTENTIAL BUS POLICY IN TAICHUNG CITY

林良泰 Liang-Tay Lin <sup>1</sup>

陳建元 Simon, Chien-Yuan Chen <sup>2</sup>

葉昭甫 Chao-Fu Yeh <sup>3</sup>

李詩晨 Shih-Chen Li <sup>4</sup>

(100 年 10 月 3 日收稿，100 年 11 月 30 日第一次修改，  
100 年 12 月 30 日定稿)

### 摘 要

成功的制度或是政策的改革並不容易，因其過程充滿困難與不確定性。因此，本文主要目的即是分析臺中市高潛力公車整體計畫成功的關鍵策略與因素，並作為其他面臨相同困境縣市之參考。本文採用新制度經濟學之觀點，分析與解讀臺中市公車改革政策的整體脈絡，以了解其關鍵成功因素的前因後果。研究發現原有臺中市公車市場的制度設計，演化成一個業者依靠補貼、缺乏競爭的惡性循環。臺中市政府透過開放營運路線、調整票價與建置電子票證與相關促銷方案等策略，突破原有制度均衡，並成功導引至新的制度框架。而其政策改革實施過程是一個漸進調整模式，政策走向是在相關利害關係人中，不斷的妥協與溝通，找尋可能的邊際政策改進空間而前進。因此，政府部門可利用其公權力引發制度改變，引導

- 
1. 臺中市政府交通局長暨逢甲大學運輸科技與管理學系教授（聯絡地址：403 臺中市西區民權路 101 號；電話：04-22289111 分機 60001；E-mail：ltlin@fcu.edu.tw）。
  2. 逢甲大學土地管理學系副教授。
  3. 臺中市政府交通局專門委員。
  4. 逢甲大學運輸科技與管理學系碩士。

市場結構重新演化，進而取得一個新的制度均衡。此研究結果不但可作為臺灣各地區未來提升大眾運輸系統之依據，亦可提供政府與學界擬定相關公共政策實施策略之參考。

**關鍵詞：**高潛力公車；政策分析；制度變遷

## ABSTRACT

*Successful institution or policy change is always hard to achieve because of many unexpected difficulties and uncertainties in the process of reform. The main purpose of this paper is to analyze the crucial strategies and policies for successful institutional reform of a high-potential bus program in Taichung City. It discussed the cases and effects in terms of the new institutional economics. The results show that the original institution design of Taichung bus market had path dependence and were locked in the vicious cycle. However, the Taichung municipal government made market opening, fare adjustment, electric payment, and authoritative promotion efforts. They initiated the institutional change and completely turned it into a new market-oriented framework of the institution; it developed an outstanding outcome. The institutional changing process is a gradual development and it involved numerous interactions and was compromised of associated groups and interested parties. Any policy progress was not straightforwardly programmed by the government but was made from limited consensus from these interested groups. The results suggest that the government could be the pioneer of initiating a new institutional environment and conduct a new direction of institutional evolution. The case of the Taichung high-potential bus program provides a good reference for other cities in Taiwan where they plan to upgrade their transit system or to reform their transportation policy.*

**Key Words:** High-potential bus; Policy analysis; Institutional change

## 一、前言

臺中市為臺灣地區私人運具持有率最高的地區，雖然民眾較能方便地從事各項運輸行為，但私人運具快速成長的結果，導致都市道路系統壅塞、噪音及空氣污染日益嚴重、生活品質惡化之外，也使得都市地區大眾運輸產能下降，進而造成部分都市地區公車系統長期服務品質不佳、路線較少，使民眾搭乘意願降低，在此惡性循環之下，大眾運輸更無法有效轉移汽、機車旅次，導致大眾運輸處於市場中競爭相對弱勢的運具。臺中市政府為了健全整體大眾運輸發展、抑制私有運具成長，乃於民國 90 年委託中華民國運輸學會進行「市區高潛力需求路線之規劃」，擬定相關配套措施，希望能培養具自負盈虧與良好營運績效的大眾運輸系統，並提供民眾更便利的旅運服務，健全區域內的路網結構，促進社會經濟之發展，使臺中地區更具競爭力。

雖然臺中市政府主動規劃改善公車系統的出發點值得肯定，但是此計畫內容複雜，所牽涉的層面亦相當廣泛，導致規劃及推動期間面臨重重考驗。即在計畫推動與執行時，政府需妥善定位本身所扮演之角色，在面對各項阻礙時，如何透過建立制度與利用相關推動策略來加以化解？若受到質疑時，又需如何確立其改革的決心，並適時與反對者溝通使其態度軟化並轉為支持；如何以促進市場機制之觀點，找到市場的平衡點，以使計畫能有長遠的效果而非曇花一現 (Peters<sup>[1]</sup>, Rhodes<sup>[2]</sup>)？其中各方利益的消長、業者與民眾的配合與否以及相關單位的支持等，皆是影響計畫成敗的因素。因此，本研究欲利用新制度經濟學的觀點，探討與分析臺中市高潛力公車整體計畫成功的關鍵政策設計與變遷的過程，期望能作為臺灣各地未來提升大眾運輸系統之依據，使臺灣地區整體大眾運輸系統的環境能更臻成熟，亦進一步期盼，其成果可提供政府部門擬定相關公共政策實施策略之參考。

## 二、高潛力公車路網建置計畫

公車的營運發展在都市結構不斷更新、都市旅運需求發生改變的情況下，仍未見業者或政府針對公車旅次需求進而調整路網以及改善服務供給型態。對民眾而言，當公車不再是便利的大眾運輸工具，即會降低其搭乘意願，如此則會造成業者營收短少，並因虧損而無法提供良好之大眾運輸服務品質 (Kim<sup>[3]</sup>)。早先臺中市區公車全票 18 元之計價方式，曾令民眾質疑為全臺最貴之票價，更降低民眾搭乘公車之意願，轉而改採私人運具，致使臺中市大眾運輸系統於一段時間內陷入惡性循環當中。臺中市政府眼見臺中市公車系統陷入民眾搭乘意願低落，業者仰賴政府補助且不主動提昇營運績效的困境，其急欲改善此不佳的平衡狀態，故於民國 90 年 4 月 23 日提出「高潛力公車路網建置計畫」<sup>[4]</sup>，除了希望能主動規劃與培養具自負盈虧與良好營運績效的高潛力公車路線外，亦可作為日後逐步開放市區公車路線之經營權及協調業者調整公車營運路線的依據。也希望藉由引進新的車輛增加路網密度，提升服務品質及大眾運輸使用比例，並進而突破前述之惡性循環，另一目標則是新闢各屯區間的聯繫路線，構建完整的公車路網以增加搭乘率，進而提升業者收入並健全其經營體質。

然而要達到上述之政策目標並不容易，因為過去臺中市為公車制度所推動的改革皆遭遇不少挑戰，政府、民眾、業者皆有不同考量的面向，其中政府面向可歸納為制度改革風險與各方利益團體的公眾事務治理的難題，例如市區客運與公路客運的競合關係，民眾對於大眾運輸長期的不認同等。至於民眾面向則首重於運具選擇的經濟性與便利性及低廉的票價，例如公車票價過高以及服務路線不夠綿密皆會降低民眾搭乘公車的意願。另外對於業者而言，固守原有客運市場與享受政府補貼，缺乏業界間良性競爭，使得服務品質無法提升，再者基於經營成本考量，公車設備老舊也讓民眾更不喜歡搭公車。基此，推動公車改革推動要素可歸納於圖 1 所示。

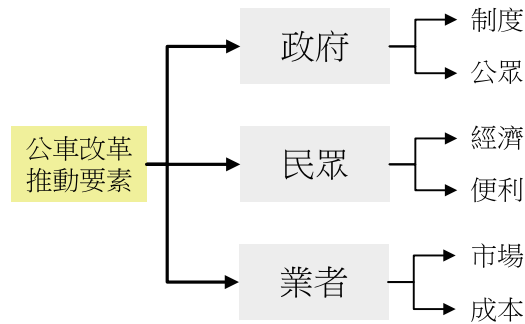


圖 1 公車改革推動要素

## 2.1 計畫內容分析

高潛力公車路網建置計畫包含複雜的規劃程序，其考量層面及影響的範圍皆相當廣大，臺中市政府扮演公車運輸政策主導者的角色，期望能藉由開放市場、增進公車運輸業者競爭力等誘發性制度變遷，讓政府的路線補貼預算逐年降低，無論是從規劃本身或是相關的配套措施，皆包含各種不同的策略考量。此公車改革計畫中的每項方案以及政策主導者的施政策略，皆是左右計畫成功的相關因素，再者，各項策略之間更是息息相關，以下即就計畫內容中較為關鍵的部分，進行詳細的說明及分析。其中，公車改革計畫可分別針對經營者、管制者及使用者三方進行探討 (Kim<sup>[3]</sup>)，並研擬高潛力公車之規劃準則，其主要細則如下：

### 1. 經營者—公車業者

- (1) 公車路線之規劃應盡可能符合乘客需求，使路網能服務最多旅次。
- (2) 路線規劃應使業者能有合理收益，且路線長度與票價應併同思考。
- (3) 規劃路線應考量投資者之投資金額，設計合理之路線長度及班距。

### 2. 管制者—政府單位

- (1) 路網之涵蓋面積及居住人口數應盡量擴大，提升整體路網可及性。
- (2) 規劃之路網應與現有路線區隔，除提升路網覆蓋範圍外，更可透過接駁轉乘系統增加大眾運輸使用比例。
- (3) 考量路線營運的培養期，部分路線短期內提供搭乘誘因，且規劃路線應與需求配合，避免培養期與促銷期過長而浪費公帑。

### 3. 使用者—乘客

- (1) 短期路網應提升一車直達率為優先考量，減少乘客票價支出以及降低旅行時間。
- (2) 運輸需求較高之區間路線其設計應以直捷型為主，需求較低之路線可考量路線適度彎繞。
- (3) 規劃路線應提升交通分區間之供需比，讓使用者能有多重選擇，以促進市場良性競爭。

## 2.2 營運路線遴選

臺中市政府確立臺中市市區公車未來的發展方向，並同時了解與掌握當時的環境現況，隨即制訂出符合市場需求的路線。以下即針對臺中市公車系統之供給面及需求面現況加以分析，透過供給面之探討可知，當時的路線幾乎是以火車站為中心向外延伸的輻射路網，使得服務屯區與市中心之路線皆彎繞度過大，降低民眾搭乘意願，此外，業者對於屯區旅次的服務只以延伸原有路線的方式提供服務，如此不僅增加行駛距離及時間，並且造成車輛調度的困難與侷限了班次的調整，進而使得市中心路線重疊狀況嚴重，造成浪費資源。由需求面分析發現，當時的旅次大部分集中於臺中市屯區之間的聯繫，但現有服務供給卻缺乏服務此類需求的路線，民眾亦認為班次提供過少，發車班距過長，顯見市場之供給與需求有一定程度之落差。

有鑑於此，臺中市政府依據中華民國運輸學會完成之「市區高潛力需求路線之規劃」，遴選出 6 條與目標相符之高潛力路線，針對此高潛力路線營運及其經營權開放，擬定相關步驟及限制（如圖 2 所示），以落實開放經營權、路線良性競爭以及保證服務品質之策略。

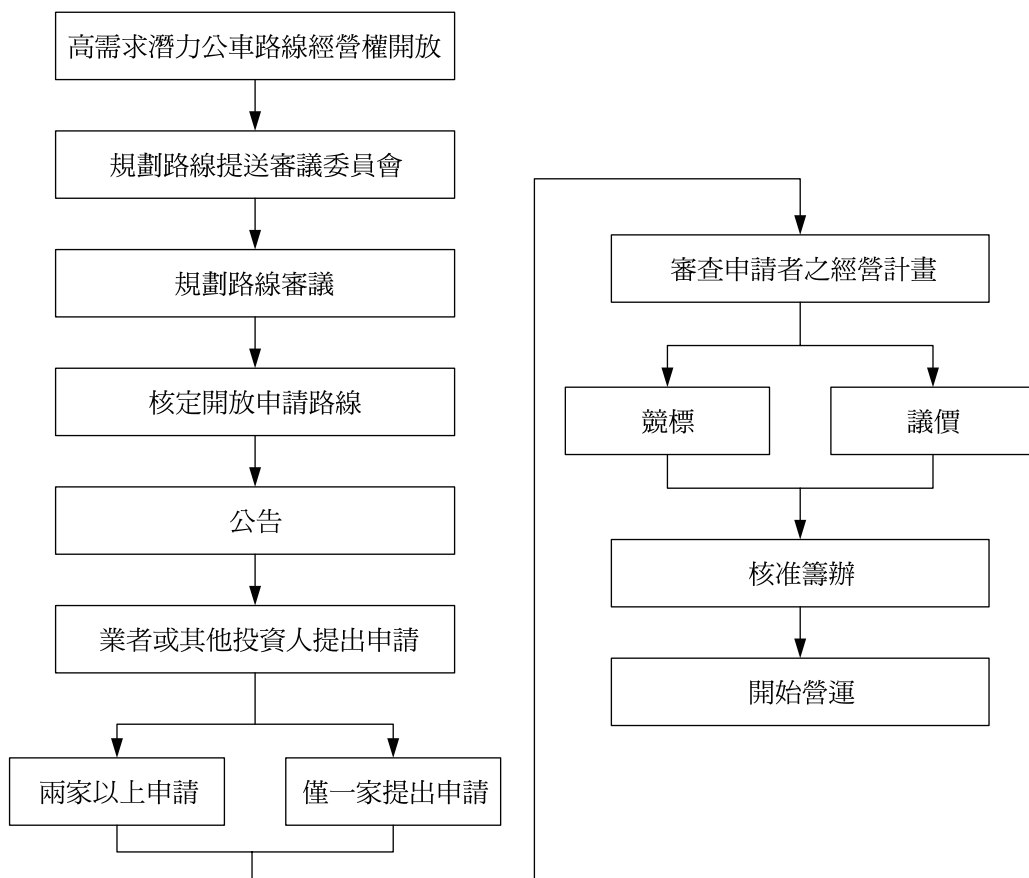


圖 2 高潛力需求路線開放經營權步驟<sup>[4]</sup>

## 2.3 促銷與配套措施

臺中市政府為了縮短供給與需求方面的落差，決定以供給面配合需求，改善目前路網涵蓋率偏低及「短程補貼長程」的票價結構，以提升市區公車之乘載率。所以臺中市政府所規劃之高潛力公車路線，係以經營業者得到合理報酬且運量及營運績效相對其他路線為佳的路線為前提，配合考量旅次特性、供需間落差、系統整合（市區公車接駁功能）及路網健全等相關因素。選擇需求較高且能與現有路線形成路網的方案後，進而召開座談會，期望透過專家學者共同討論得到與目標符合之路線，以提報路線審議委員會審議通過，並辦理公開徵選經營業者之相關作業，但是為確保服務品質，市府要求業者須立下保證書或提供履約保證金。另外，營運前加強宣導新闢之路線，營運初期由市政府提供免費搭乘以培養潛在客源，免費期結束後由市政府主動調查每班次之載客人數給予業者適當之補貼。此外，為檢視路線之營運情況，定期收集民眾意見，作為後續檢討路線的參考。

高潛力公車路網建置計畫能夠順利執行，除了路線的本質必須良好之外，尚需輔以相關的配套措施，因此，臺中市政府從宣傳行銷、輔助作為、供給調整、方案研擬、服務品質以及獎懲措施等方面，提出相關配套措施如下：

### 1. 宣傳行銷

- (1) 高潛力公車實施前，利用網路論壇、座談會等管道進行雙向溝通，除了廣徵民眾意見外，亦可加深民眾對於新闢路線之印象。
- (2) 印製路線簡介或是路網導覽等相關摺頁，送請各區公所、里辦公室及學校代為轉發，以提升大眾運輸使用率。
- (3) 定期公布或印製相關手冊，提供民眾各路線調整動態、發車時間、班距等資訊，以促銷高潛力公車。
- (4) 公私部門合作，透過廣告交換方式，相互介紹產品及路線，以達互蒙其利之目的，亦與業者協商，認養員工使用大眾運輸時之部分票價補助。

### 2. 輔助作為

- (1) 新闢路線沿線優先納入路邊停車收費區，加強違規停車取締工作。
- (2) 配合民眾可容忍之步行時間，調整設站距離及位置。

### 3. 供給調整

- (1) 檢討調整現行補貼路線，辦理偏遠地區免費接駁專車。
- (2) 要求業者增加班次及轉運路線，使民眾感受公車系統之便利。
- (3) 汰換老舊公車，並要求車輛服務品質；在保有原班次密度下，以中型公車代替大型公車以節省購車成本，並提高路線可及性。

### 4. 方案研擬

- (1) 收集旅次起迄點及旅客量資料，藉此調整公車班次並開發新的公車路線，吸引潛在客源。

- (2) 跨縣市合作，透過交換路線經營權等方式，主動規劃休閒遊憩之公車路線，擴大服務範圍。
- (3) 開發建置電子票證系統，除合理反應使用者付費之精神外，亦可記錄旅次起迄資料，並作為調整路線及班次之依據。

#### 5. 服務品質

- (1) 結合相關企業辦理接駁專車或贈送公車票證代替兌換停車券，以提高民眾使用公車之意願。
- (2) 舉辦票選優良駕駛活動，除了獎勵駕駛，也可透過提供民眾獎品，鼓勵乘客參與此票選活動，以建立乘客與駕駛間雙向溝通之機制。
- (3) 新闢路線應定期稽查其服務品質，未按原訂計畫執行者，依合約課予適當罰責。

#### 6. 獎懲措施

- (1) 由於駕駛之認同感與公車服務品質息息相關，因此對良好的駕駛可給予適當獎勵，而素行不良之駕駛則予以懲戒與教育，甚至解聘。
- (2) 加強駕駛教育以減少事故，並提升公車招呼站使用效率。

## 2.4 實施效果

「高潛力公車」在臺中市政府努力之下，於民國 91 年 8 月 1 日正式營運通車，第 1 期提供 6 條新闢路線，提升大眾運輸之可及性，並利用各項策略讓民眾對公車系統大大的改觀。臺中市政府藉此計畫希望將整體大眾運輸市場導入良性循環，以增加運量方式創造整體公車市場之收益，提升重劃區及屯區間之聯繫，進而改變民眾交通運輸習慣，使得整體公車每日運量達 20,000~25,000 人次，乘載率由每車 28% 提升至每車 45%~49%。有了第 1 期高潛力公車的鋪路，加上民眾良好的回應，臺中市政府隨後於民國 93 年 3 月 1 日推出第 2 期高潛力公車，逐步構建出完整的大眾運輸路網。另外，長期寡占的市場所產生的各種弊端不復存在，取而代之的是市區客運 6 家客運業者 45 條路線共同提供臺中市民便捷的大眾運輸服務。

計畫實施後，搭配相關的行銷宣導方式，高潛力公車於民國 91 年 12 月單月運量超過 131 萬人次，平均單日運量超過 4 萬人次。縱使免費期結束後，公車每月運量仍達 80 萬人次以上，超過原先預期的人數，也高於計畫實施前的每月 40 萬人次運量，顯示臺中市仍擁有廣大的潛在公車客源，如圖 3 所示。臺中市政府在高潛力公車之計畫以及相關配套措施實行後，由於政策下達時機良好以及政府部門整體配合推動，收效快速，將低靡已久的公車系統注入新氣象。臺中市政府於 3 年之內，改善過去令人詬病的公車問題，不僅將每月班次由 23,500 班增為 85,500 班，公車總運量亦由原本計畫實施前的 40 萬人次增加到 157 萬人次，成長了將近 4 倍。而高潛力公車之計畫行之有年，且在臺中市政府及相關單位的努力之下，民國 94 年 12 月單月之運量更逼近 168 萬人次，其中，使用電子票證之比例亦成長至 65.71%。

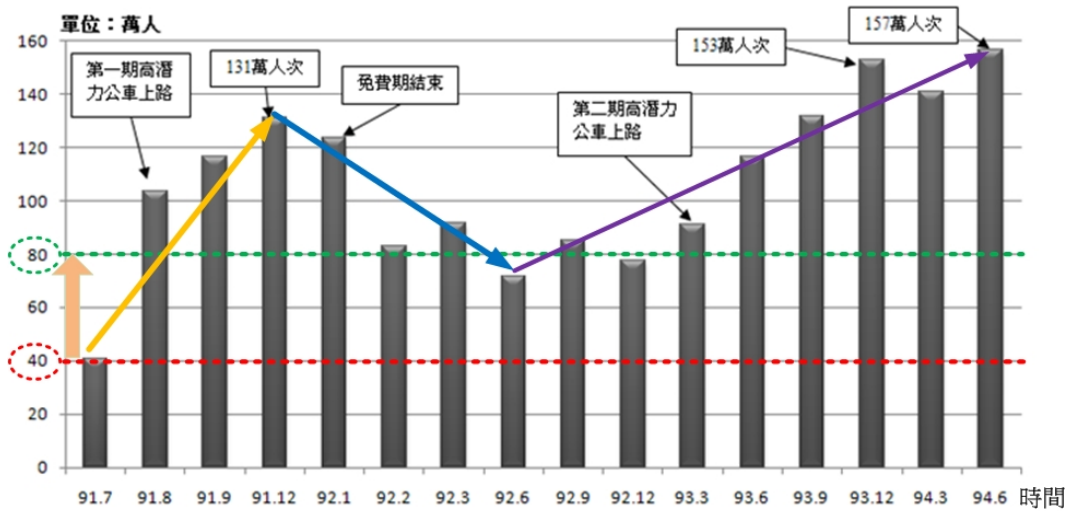


圖 3 高潛力公車時期之運量成長比較圖

然而，在此政策成功的背後，除了有規劃方向正確與策略選擇適當的因素外，最重要的是背後有一連串關鍵政策打破原有臺中市公車市場結構，並引導其變遷的結果。這也是此次臺中市公車改革政策，有別以往的做法而得以成功的原因，值得深究。其市場結構變遷的過程，當然存在有別於技術理性規劃的因素，且與整體制度結構與其政治經濟有關，必須從政府角色、政策協商、利益團體等觀點進行討論與分析。因此，下節將以制度經濟學的角度，進行政策變遷的分析。

### 三、臺中市高潛力公車關鍵政策變遷分析—新制度經濟學的觀點

傳統上都市公共運輸系統服務，在新古典經濟學的理论中，一直被視為具有公共財與自然獨占的特質，因此需要政府提供服務或由政府進行管制。所以，公共運輸服務通常若不是由政府提供（公共財），就是透過特許制度，准許一些特定廠家經營。而依新古典經濟學的建議，對於自然獨占廠商的管制，即是要求其票價必須以邊際成本定價，以符合社會最大效益。但實際的情況並非如此完美，以英國而言，確實按照新古典經濟學的建議，在1919年由Geddes爵士建議英國政府應該干預公車市場，從1930年開始，英國政府採特許的方式經營都市公車。但這些特許業者形成了一個利益同盟（cartel），他們遊說政府，聲稱票價過低難以經營，而應該以平均成本方式定價，並須補貼一些偏遠地區的公車服務成本。當遊說成功後，這些業者的投機行為，便造成不斷墊高平均成本以調高票價，並排除外在潛在競爭者，使得英國都市公車形成地方政府的財政包袱，並導致民眾非常不滿其服務水準。此結果顯示，在資訊不對稱的環境下，人們會基於其自利動機進行投機行為。而政府的政策若對於投機行為的監督能力不足，再加上業者結盟形成的利益團體力量強大

時，將使政府的政策方向完全被這些業者所控制，如此即造成公車制度鎖入於一個沒有效率的均衡市場。因此，英國政府不得不於 2000 年開始進行都市公車市場結構的改革，其主要作為即在於增加競爭與減少補貼 (Hibbs<sup>[5]</sup>)。

相互對照之下，臺中市公車市場原本的制度設計，亦是遵循著新古典經濟學的建議，以特許的方式運行，其結果就如同英國的經驗一般，陷入政府政策失靈的後果，且亦在政府財政負擔與民眾不滿的壓力下，不得不進行公車市場結構的改革。而同樣地，臺中市高潛力公車的關鍵政策也是朝向開放市場、增加競爭、票價費率審議透明化與政府補貼合理化的方向進行。但此進行的過程充滿著挑戰與不確定性，因為，造成政府政策失靈主要的問題是公共政策所需的資訊，政府部門不可能完全掌握，進而執行正確的評估與預測；其次，公部門與官僚體系，亦甚難在不受外部環境的干擾下，擁有超然與獨立的權力，相反的，所有的政策規劃工作，往往必須在外部利益團體的政治干擾與官僚體制的限制下予以完成 (Foglesong<sup>[6]</sup>)。所以，公共政策的規劃與執行，往往都是在一個非常複雜及不確定的情境下演化，絕非是在一個客觀、理性與循序漸進下，一切按計畫順利進行 (John<sup>[7]</sup>)。亦即隨著政府政策失靈的案例越來越多，也使學者開始省思影響政策規劃與決策機制的關鍵因素。因此，如何透過有限理性與漸進調適方案來解決問題的觀念，慢慢地重新受到重視。Simon<sup>[8]</sup>所提出的行政行為模式，認為行政過程就是一種決策過程，且行政人是有限理性的 (bounded rationality) 而非傳統經濟學所認定的經濟人是具有完全理性的，因此只能透過犯錯與學習的方式慢慢地找到最滿意的結果。Lindblom<sup>[9]</sup>亦認為公共行政就是一個漸進調適的科學 (science of muddling through)，一個公共政策從來都不是在真空的政策環境下進行決策，所有政策的改革，都會在政策利害關係人認知與價值不同的情況下，不斷角力、衝突與妥協，政策規劃只能在邊際政策的改善空間裡，從每一階段特定政策目標中，獲取有限的共識，進而達到政策的改變。因此公共政策的制定與改變，就像是一個投石問路的摸索過程。而這投石問路的模式，即是近來經濟學新興的一個次領域－新制度經濟學，透過此領域之探討，漸漸揭開了制度與政策改變的因果關係。新制度經濟學利用經濟學的假設與理論，開始分析制度與組織的經濟功能。其中又以 Buchanan 與 Tullock<sup>[10]</sup>所研究政府決策與官僚行為的公共選擇理論 (public choice theory)，成為近來公共政策與行政研究的新主流而受到重視 (Hughes<sup>[11]</sup>)。公共選擇理論將政策的供給與需求視同市場一般分析，認為官僚、政治人物、利益團體與民眾都是自私的，他們都參與在這政策市場中，期望得到最大的利益，就如同前述圖 1 所示，公車政策的改革，牽涉不同的群體，每個群體的考量因素都不一樣且互相衝突，如此將造成政策的變化會變得越來越難控制與預測。

因此，臺中市政府所進行的公車市場結構改革，當然也必須面對既得利益團體的干擾與政策資訊不對等的情况下「投石問路」，透過新制度經濟學的觀點，必可將其過程與政策成功的關鍵策略，提供一個合理的理論看法。基於過去公車市場壟斷、票價不合理、政府監理功能不彰進而導致公車服務每況愈下，民眾不願意搭乘公車等惡性循環，因此，高潛力公車推動計畫之關鍵策略可歸納為 4 部分，即：市場開放、票價政策、電子票證與行銷宣傳，以下分別就此 4 種策略與新制度經濟理論之關聯性進行陳述。

### 3.1 開放業者經營

制度經濟學家認為造成政府干預的失靈，最主要的原因在於政府的決策往往深受利益團體的干擾，而使公共政策的制定無法超然客觀，甚至只有照顧到社會中少部分人的利益，而忽略了大多數人的利益。公共選擇學派 (public choice school) 之相關政府與政策的研究，即可解釋此種現象之成因，Olson<sup>[12]</sup>的集體行動理論，認為集體行動下的利益是一種公共財，且所有參與者不管付出多少代價皆可獲得相等的享受，所以，一個理性經濟人最好的選擇是成為一名搭便車者 (free rider)。享用公共財的搭便車行為，在大團體中會較小團體更容易存在，因為，參與者人數較多的群體，往往會稀釋了每個人事後所能分配到的利益，以致參與者人數較多的大團體往往無法被組織起來。相反地，人數少的小團體，由於每個人事後能分配到的利益較多，容易監督，所以會較容易地被組織起來。Olson<sup>[12]</sup>的集體行動理論挑戰了一個習以為常的觀點，即一般人認為一群有共同利益的人，可以很容易地被組織起來，以爭取他們集體更大的福利，其實是一個謬誤。而 Olson<sup>[12]</sup>對於大團體中普遍存在「搭便車」現象，以致集體行動的合作機制存在困難，也充分揭示了個體經濟人的理性選擇對整體社會利益 (如公共財供給)，可能存在不利影響，他的理論將個體行為推演到總體上的影響，做了良好的詮釋。Olson<sup>[12]</sup>的理論也為公共政策效率的內在問題，提供一個被忽略的課題，即當利益團體人數較少時，較為容易被組織與動員，故在政策辯論與遊說上，多充斥著這些少數人利益團體的聲音，而大多數人的利益由於人數過多，其利益往往被忽略與稀釋，亦因為大多數人無法被組織起來，因此，在現今民主政治之代議制度下，往往很容易忽視其利益，由於監督需耗費的成本很高，且多數人的損失可能均分下來也不多，所以他們變成了沉默的大眾，這個結果便是所謂理性的忽略 (rational ignorance)。

因此，Olson<sup>[12]</sup>對於現今西方民主政治的發展感到悲觀，因為公共政策的討論充滿利益團體的聲音，大多數人的利益被忽略，社會集體利益不斷被犧牲後，西方社會最終會走向衰敗 (Olson<sup>[12]</sup>)。公共選擇的研究，讓我們了解造成政府干預與公共政策失靈之原因，因為，現今西方民主代議政治的制度環境中，政策的討論與決定，可能被一些利益團體所把持且民眾又無資訊可進行了解與監督，因而產生制度演進的路徑依賴 (path dependency)，制度無效率與愈來愈高的交易成本 (transaction cost)，將會使社會陷入無法提升的困境 (North<sup>[13]</sup>)。上述探討即說明了一些社會大眾都覺得不好的政策與制度，它依然能夠持續存在且不需做任何改變的原因。所以，欲改變多年不變的政策，首先須面對的，就是如何打破原有的權力結構，以臺中市原有之公車市場結構而言，即是能否改變原有利益團體結構。當臺中市政府決定實施開放新業者參與經營市區公車之政策時，就必定會面臨舊有業者耽心市場被瓜分、寡占利益不再之衝擊及新加入業者之運量亦可能無法提升之不確定風險。經由上述可知，臺中市政府的公車政策改革，雖然已完成相關的政策評估，但還是必須面對一連串難以預測的挑戰，而這正是臺中市高潛力公車政策發展上，必須摸索的第一道難題。

總觀整體交通運輸事業，由於進入市場之高成本以及法律上的限制，使得獨占或寡占

的狀況幾乎存在於每處市場中，伴隨而來的往往是市場機制無法發揮，進而影響民眾搭乘價廉物美的公車之權益。因此，欲使交通市場之競爭機制充分發揮以打破傳統寡占或獨占的經營狀態，開放市場任其自由競爭，或許會達到效率及公平的最終目標（林淑馨<sup>[14]</sup>）。因此，臺中市政府為打破此種寡占市場所產生服務品質不佳的情況，於規劃高潛力公車時便將「開放業者經營」的策略納入考量，希望藉由新業者的加入來活絡市場運作，利用自由競爭的機制改善績效較差路線的經營模式。開放市場固然是一帖良方，但是進入客運市場所需投入的龐大成本並非人人都能夠負擔，加上預期營收不確定的情況，業者也不敢貿然投資。臺中市政府利用「高潛力路網建置計畫」所提出的 6 條高潛力路線做為開端，提供良好的高潛力路線並搭配部分的補助款作為誘因，希望吸引全臺灣具有經營意願者加入營運。此時行政院「促進大眾運輸發展方案」<sup>[15]</sup>亦提出推動開放市區公車營運，配合建立合理之路線評鑑與補貼制度，鼓勵業者經營服務性路線，紓解政府財政支出。臺中市政府為確保高潛力公車計畫能夠真正達到「具自負盈虧並有良好的營運績效」，並非無條件開放市場，而是要求業者針對欲營運路線說明其預擬之經營計畫，送交臺中市市區汽車客運審議委員會（以下簡稱審議委員會）評選後，決定業者爭取加入營運之機會。

開放市場的策略實行在即，但對於原有業者而言，卻寧願維持原來成效不佳的平衡，也不願意新業者加入營運，甚至認為政府單位沒有站在原業者的角度，考量開放市場後對原有業者營收產生的衝擊，臺中市公車之既有經營業者為了保住其市場利益，果然利用各種管道向政府表明其經營的意願及企圖，希望政府能收回成命，撤銷開放新業者加入營運的策略。但臺中市政府此時未受此利益團體的關說所影響，依然堅持開放市場自由競爭的策略，這也是打破原有寡占市場產生各項弊端的關鍵因素，縱使面對原有客運公司的壓力，政府依然需要堅持開放市場經營。

「高潛力路網建置計畫」原針對臺中市區公車營運的惡性循環提供最好的計畫方案，對各業者的經營計畫要求較為嚴格，然而對營運成本原已出問題的現有業者而言，實無法再投入過多成本爭取營運，反觀當時欲加入營運的另一家客運業者，由於將臺中定位為國道客運轉運中心，因此具有高度意願，配合臺中市政府之計畫，投入資金爭取市區路線經營權，並期望以市區大眾運輸搭配城際大眾運輸，以穩固其在國道客運業的競爭地位。臺中市原有市區公車業者在預見已有外來競爭者，在不確定其能保有原來路權經營優勢的情況下，紛紛向同業工會及議會陳情，希望臺中市政府能放寬路線經營之審查標準，讓原有業者保有投入營運的機會。臺中市政府權衡保有計畫的完整度，以及原業者擁有絕大部分之路線經營權，但卻經營不佳的困境，認為政府單位應該將高潛力公車路線建置計畫與原有業者的訴求予以整合，並適當調整策略，而決定放寬部分審核標準，讓原業者亦可加入新路線投標的行列。

臺中市政府於計畫開放市場經營時，也針對原有的審議制度進行大幅的修正，原有的審議制度通常在簡單的審查與路線會勘後便核准籌備營運，相關的審議制度並無法確保落實，且申請的過程大多沒有競爭業者並缺乏控制成本，導致難以掌握業者之服務品質及經營效率（郭奕姝<sup>[16]</sup>）。唯有配合開放市場重新修正審議制度，借用專家學者之專業知識，

透過制度公開及公正詳細審查業者之營運計畫，如此方能確保業者提供之服務品質，避免又落於長期惡性循環的窘境，導致政策功虧一簣，也能保障民眾搭乘公車的權益及服務品質不受損害。經過審議委員會審查，此 6 條高潛力公車路線，原有業者各取得一條路線經營權，新加入之業者則取得 4 條路線經營權。

臺中市開放公車市場後，原有業者、新業者及政府單位等三方面均受此政策之影響，但其亦分別具有相對優勢，此利益衝突之三方，其個別關注之重點在於如何發掘自己的優勢，讓自身的利益最大化。以臺中市原有業者而言，新業者雖然取得大部分的新路線，但原有業者所持有的原路線當中，也一定具有績效較佳甚至是潛在客源多的路線，若能仿效高潛力路線的設計規劃，針對重點部分改善，亦可達到與高潛力路線相當之效益，且其營運績效將不低於高潛力路線；另對於新業者而言，有政府引領進入市場，已具有較佳之起跑時機，若能把握機會發展、乘勝追擊，當更能促使其國道與市區客運整合目標之達成；另一方面，政府最大的優勢在於其為制度訂定者，考量可能影響的對象及其受影響的程度下，找到利益衝突間的平衡點，避免過度激進的改革，引發原有業者的反彈，透過適度的溝通與妥協，漸進式地引導政策朝預計的方向前進，才能使目標有效率地達成 (Healey<sup>[17]</sup>, Healey 等人<sup>[18]</sup>, Pierre<sup>[19]</sup>)。以臺中市而言，乃是以審查計畫及評鑑審議制度作為誘發性機制，引導市場循序漸進地開放，方能有效率地完成並達到預期之效益。除了以漸進方式打破原有制度均衡的結構外，臺中市政府仍須面對政策干預的第二道難題，那就是政策所需的資訊不完整。在公車市場上，業者對於公車市場的規模、收入與乘客量，相對於政府而言，具有資訊優勢，以致於政府不易掌握業者的投機行為與相關政策評估。因此，票價的制定方式與相關資訊的掌握，亦是政策成功的關鍵所在。

### 3.2 票價政策

臺中市市區客運之票價曾被民眾喻為「全臺灣最貴之公車票價」，主要原因在於市區公車票價一票到底 18 元，短程旅次補貼長程旅次之情況嚴重，收費制度既不公平也不符合使用者付費的原則，加上市區客運業者使用車輛之車體老舊且硬體設備和服務品質皆不良，民眾自然認為公車票價昂貴而不願意搭乘市區客運。

臺中市政府為洗刷「全臺灣最貴之公車票價」的污名，特舉行公聽會討論票價相關事宜，於民國 92 年 6 月 26 日召開臺中市市區汽車客運審議委員會會議，針對臺中市市區客運票價調整方案及相關事宜，邀集專家學者與業者進行討論及審議，決議臺中市市區公車改以兩段式分段收費，全票每段 13 元，且客運業者依法應對長期使用者予以優惠，可採發行每段 10 元之月票或其他優惠措施。市政府考量業者營運訴求與市民接受度，依此決議，而於民國 92 年 8 月 1 日所實施之市區客運新票價為：市區客運實施分段收費，全票每段 13 元，優待票每段 7 元；領有臺中市政府核發之敬老愛殘乘車票者，每段投 1 張，無須另外投現。

但票價調整實施後，由於臺中市具有特殊之公路與市區客運並行於黃金路線之現象，使得公路客運業者因市區客運長途旅客之成本增加，而獲得較高之轉移旅次，因此，可知

依路程遠近分段收費的票價實施方向是正確的，但亦需考量其潛在之競爭者，亦即由於公路客運及市區客運兩者票價的分歧，導致市區公車業者的黃金路線收入，因公路客運之爭奪資源反而面臨更大之挑戰，但如此亦使得市區公車業者，被迫提昇其黃金路線之服務品質。綜觀此次之票價調整，使得原有業者除了面臨高潛力公車路線開放之新業者引入競爭外，尚須面對原有公路客運業者之黃金路線挑戰，造成原有業者之競爭壓力急遽增加。

因此，透過上述壓力，原有市公車業者提出希望整合臺中市市區客運及公路客運票價，建議比照公路客運以「里程」計價，以利日後電子票證之建置。於短時間內再次修正公車票價，往往會引起民眾不便與反彈，但臺中市政府透過政策溝通與協調機制，不斷召開相關之票價整合研商會議，考量比照公路客運路線計價方式，降低業者營運虧損及維護營運秩序，並決定市區公車費率若調整為依里程計費，務請各客運業者研議完成相關配套措施，主要包括：臺中市區須具一定數量之便利超商設置人工加值機，並於開始營運時，即提供售卡及儲值之服務；製發半價敬老愛心卡（非市府購置之敬老愛心卡）；全面使用代幣卡；客運業者提供持「臺中e卡通」者每旅次優惠，優惠期間至少6個月等。

透過票價以里程計費方式予以調整，特殊身分乘客的票價優惠亦由市政府發行專用電子票證補貼，市政府改變原有補貼制度，讓市民不會有票價調漲的感受，還可享受轉乘優惠，而市政府對公車業者的補貼額度增加率反而較票價調漲的少，目前臺中市市區公車收費方式自94年6月1日起實施，採用里程計費制度，基本里程8公里全票收20元，半票（包含6歲以上未滿12歲之兒童、老人、身心障礙者及身心障礙陪伴者）11元（未滿6歲之兒童可免費搭乘），每人每公里基本運價2.431元。以臺中市公車適用之電子票證搭乘市區客運優待5元，每次票價以40元為上限，搭乘市區客運、公路客運及火車於2小時內轉乘市區客運者優待基本里程費用（現金投幣則無相關優惠）。而因應臺中縣、市合併後幅員更加遼闊，臺中市政府自100年1月1日起，將使用電子票證每次票價之上限調整為60元，並於6月1日起配合「愛上巴士 i384，悠遊山海屯」之行銷策略，實施持電子票證搭乘市區公車8公里以內免費的措施。

經由上述可知，交通主管機關若對現有公車業者導入使用者付費之機制並非一蹴可及，臺中市政府係以分階段方式予以進行，其先導入分段收費以消除使用公車全臺最貴之印象，並適時讓業者了解，除了全盤性之新業者競爭外，尚有原公路業者黃金路線之競爭，以提昇原有業者之競爭意識並促進其進步動力，且透過此里程計費機制，臺中市政府亦同時解決各縣市政府面臨市公車分段計費與公路客運里程計費所造成票價不統一之長期問題，如此確可印證「兩點之間最近之距離不一定是直線」。

### 3.3 電子票證之建置

臺中市市區公車票價費率與補貼政策，市政府經過多次的協商，建立了一套較為公正合理的費率與補貼制度，基於使用者付費的原則下，使公車市場結構更趨近於市場競爭原則。但市場資訊的不完整，仍會是爾後政府掌握公車市場變化的一大不確定因素，於實際執行時，若欠缺公正的監督機制，業者申請補貼時，仍可能發生超額補貼的現象。

對一個先進的公共運輸系統而言，利用電子票證取代原有之投現或售票等方式為必要方案。在高潛力公車規劃作業的時期，臺灣只有大臺北地區以電子票證（悠遊卡）取代原有的大眾運輸收費方式，臺中市公車長期營運不佳，市政府除了面對民眾的抱怨外，還需負擔對業者沉重的補助金額，加上整體管理制度較為鬆散，甚難掌握客運業者之整體財務狀況。因此，若能善用電子票證之各項功能，除可避免超額補貼外，對於政府管理及發展大眾運輸之形象上亦有相當的助益。

「臺中 e 卡通」公車電子票證於民國 93 年 8 月 16 日正式發卡營運（於民國 96 年更名為「臺灣通」），使用於臺中市市區客運（編號 99 以下之公車路線），並同時推出兩小時內轉乘市區客運可享一段免費的優惠，而民眾可於各客運站購卡或儲值。另外對老人、殘障人士發放「臺中 e 卡通敬老愛心卡」，除了延用以往的免費制度之外，尚可改善以往紙票易遭冒用的弊端，並免去需至區公所領票的奔波。此卡於申請登記領取之後，每月首次乘車，即可自動更新免費固定乘車額度，有助於核實撥付客運業者相關補助款。

另外，由於臺中市區之公車營運除了市區客運以外，尚包含行經臺中市鄰近縣市之公路客運，而臺中市民搭乘公路客運者亦不在少數，在此情形下，若無法同時使用「臺中 e 卡通」，將使搭車民眾感到不便，亦常出現民眾未帶零錢可搭乘公路客運的狀況，使得民眾不斷向市政府建議，希望儘快整合讓公路客運亦可使用電子票證，並希望政府能擴增售卡及加值的地區，以提供更加便利的電子票證系統。

有鑑於此，在臺中市政府努力之下，跨地區與其他各縣市相關單位及業者多次協商討論後，民國 94 年 7 月 1 日起，中部公路客運路線也全面使用「臺中 e 卡通」，使用範圍合計 10 家業者，行經中部 6 縣市（包含原臺中市、原臺中縣、彰化縣、南投縣，及苗栗縣、雲林縣）部分區域，共計 286 條路線。另外，初期售卡及卡片加值不易的情況，在有關單位多方努力後，由臺中市各客運站逐步擴展至原臺中市區之 7-Eleven 便利商店，在中部各縣市通用臺中 e 卡通後，現在包括臺中市萊爾富、中彰投之 7-Eleven 及各客運公司總站皆可購卡並進行卡片加值，臺中市政府為開放市場導入良性競爭，而推動誘發性制度變遷，讓公部門與公車、電子票證業者因為這次成功的跨域合作模式，形成了一種和諧的夥伴關係。

臺中市政府在推動一系列高潛力公車計畫之後，利用既有的良好公車路網架構及服務品質為基礎，配合一連串與票價相關的改革方案吸引民眾搭乘大眾運輸系統後，輔助建置便利的電子票證系統，以提昇整體大眾運輸之效益。其中，利用電子票證方式自動計票，可減少舞弊、逃票等現象，此外也有助於掌握搭乘旅次之起迄點及搭乘率等旅次相關資料，利用電腦建立運量的資料庫，亦使業者營運資料更加透明化，有助政府相關單位強化監理能力並掌握客運業者之營運狀況，並核算大眾運輸之補貼額度，後續亦可協助政府檢討相關之票價費率，使業者獲得合理之營收，民眾支付合理之乘車票價。

總之，電子票證能夠以完整之運價與運量的計算方式作為查核工具，透過確實核對路線成本與收入，可有效評估與監督業者向政府申請的補貼款項，以落實補貼之公平性與合理性。以臺中市而言，電子票證具備多樣功能，亦對民眾有所回饋，目前已廣為大眾使用，

加上臺中市政府有效率的持續推動下，統計「臺中 e 卡通」於發卡日起不到 1 年的時間，至 94 年 7 月發卡量已超越 19 萬張，其中市區客運刷卡率已達六成，而統計至 100 年 12 月，「臺灣通」之發卡量亦已超越 200 萬張，臺中市區客運之刷卡率已逼近九成，顯現一連串的躍進之後，臺中市公車逐漸朝更先進的系統邁進，民眾對於臺中市政府一連串有關公車的改革亦具相當之共識與信心。

### 3.4 行銷宣傳

打破原有被束縛之不良均衡制度與資訊不對稱等難題後，臺中市政府仍須面對第 3 個難題，才能使公共政策成功地達到目標。那就是民眾對於公共政策理性忽略的問題，即民眾對於公共事務的冷漠。當然，民眾對於公共政策有時也不是冷漠的，一旦民眾覺醒且熱烈參與公共政策，則政策的成功機率就會增加許多。North<sup>[20]</sup>就認為一般民眾的意識型態與價值的轉變，是林肯廢除黑奴政策成功的關鍵，而從 90 年代以來民眾環保意識的抬頭，亦是造成環保政策興起的原因 (John<sup>[7]</sup>)。在前述 Olson<sup>[12]</sup>理論中可以發現，公共政策不良均衡制度的鎖入，其主要原因在於利益團體的把持與一般民眾的冷漠所造成。而一般民眾之所以「理性的不參與」，原因在於他們收集公共政策的資訊成本與改變他們日常生活的變動成本過高所致。所以，要克服民眾理性忽略的問題，就必須降低他們公共政策資訊收集的成本與他們日常生活改變的變動成本。

針對這個問題，臺中市政府需要的是一個有效的行銷與宣傳策略，降低民眾收集資訊成本與說服他們改變生活模式所帶來的利益遠大於其變動的成本。高潛力公車實施前，臺中市政府印製了相關摺頁，製播廣告宣傳吸引民眾注意及介紹高潛力公車之計畫內容，加深民眾對此計畫之印象，喚起民眾好奇心並躍躍欲試，另外臺中市政府設立了專屬的網頁及論壇，除了藉此宣傳高潛力公車相關資訊外，亦利用討論區的機制表明政府對此計畫之重視，且有效建立與民眾溝通之橋樑，將高潛力公車之印象從民眾之日常生活中潛移默化至民眾內心。此外，市府利用藍、紅、綠、棕、橘、黃 6 種顏色取代數字編號來區分高潛力公車，除了增加民眾對路線之辨認性，使其對高潛力公車能一目了然並比較與原公車之差異後，更留下深刻印象，進而肯定政府之努力。

各項宣傳方式將高潛力公車之印象根植民眾心中後，市政府提供誘因促使民眾主動搭乘，最直接的方式便是免費的策略。因此臺中市政府於高潛力公車推出後，協調公車業者推出「6 線齊發，6 個月免費」之試乘活動，以鼓勵民眾體驗試乘，吸引新路網之潛在乘客參與搭乘，還利用宣傳摺頁搭配集點制度，鎖定年輕客群，推出「天天送、週週送、月月送及壓軸再送」之抽獎活動，鼓勵民眾參與政府施政，搭乘各條路線的高潛力公車及體驗新形態之公車運行方式。這樣的免費制度與集點抽獎制度雖然耗費較多預算，但是帶來的成效亦是最明顯的，這樣的行銷策略也能為民眾、業者及政府三方面建立良性的互動，並由改變市民搭乘大眾運輸的偏好培養潛在客源，以促進大眾運輸發展。

## 四、臺中市高潛力公車關鍵成功因素

長期以來，臺中市區公車路線與班次少、票價昂貴、硬體設備不佳、服務品質不良等因素，讓民眾不願意搭乘公車，相對的，業者也沒有良好的營收及績效可言。但對都會地區而言，大眾運輸的績效絕對是社會經濟環境良好與否的重要指標，且發展大眾運輸以減少私有運具的使用，不僅可以降低尖峰時間道路的壅塞程度，也能減少空氣及噪音汙染，避免影響民眾居住的品質及社會經濟環境。

臺中市政府為了改善既有的公車系統，主動介入規劃高潛力公車及相關策略與配套措施，希望藉此計畫培養出能自負盈虧且具良好績效的營運路線，並能作為其他路線模仿的對象，進而提升整體運輸環境。其中較為關鍵的政策包括開放業者經營、票價政策、電子票證之建置以及行銷宣傳的方式，以下針對各項關鍵性政策進行說明。

### 1. 開放業者經營

臺中市政府首先利用開放業者經營之策略，打破長期因寡占而產生的種種弊端，配合修正路線審議及評選的制度，以確立新闢路線優良的品質，並藉此檢討原有路線的服務水準，而新業者的加入及審議制度的建立，對公共運輸服務品質產生活化作用後，便能將公車市場自惡性循環漸漸導向正常運作。至民國 100 年，臺中市公車從原有 2 家業者漸漸提升到 10 家業者，歸因於公車市場的開放使市場機制順利運作，業者間產生相互競爭、相互牽制的效果，公車的服務品質自然能維持在一定水準，使民眾願意搭乘大眾運輸代步，帶動業者營收增加，並吸引其他業者投入營運，進而將公共運輸導入良性循環。開放業者經營的策略，過去在臺北都會區也曾採用同樣做法，政府僅就路線審議與監理制度進行規範，市場面向則藉由業者間的良性競爭逐步改善整體服務品質，此項策略在臺中與臺北都獲得正面的結果，也可作為後續其他縣市進行公車改革的參考。

### 2. 票價政策

民眾長期對於臺中市公車為「全臺灣最貴之公車票價」之認知意象深植，也是一直以來公車政策很難推動的潛在因素之一。因此，臺中市政府在推行高潛力公車的同時，便體認到要讓民眾接受並願意搭乘公車，最直接的影響因素即是票價，因此在臺中市政府與業者多次研議之下，利用電子票證的建置並整合公路客運的票價，使票價資訊更加透明，並使得民眾有合理的乘車票價，業者更容易有合理的營運收益。除了重新研議票價，臺中市政府也陸續實施不同的票價優惠措施，如轉乘優惠、尖峰時段免費及 8 公里免費等策略，改變民眾對於公車票價昂貴的刻板印象，增加民眾搭乘意願。透過各階段性的票價優惠措施推動，截至目前「愛上巴士 i384」刷卡搭乘公車票價優惠方案後，臺中市公車票價已成為五都中最便宜的地區，相對也提高臺中市民眾的搭乘意願以及外縣市民眾至臺中市的交通運具選擇之一，其按里程的票價比較如表 1 所示。

表 1 五都公車刷卡票價比較表

| 里程數   | 臺北市  | 新北市  | 臺中市  | 臺南市  | 高雄市  |
|-------|------|------|------|------|------|
| 8 公里  | 15 元 | 15 元 | 0 元  | 18 元 | 12 元 |
| 9 公里  | 15 元 | 15 元 | 3 元  | 18 元 | 12 元 |
| 10 公里 | 15 元 | 15 元 | 6 元  | 18 元 | 12 元 |
| 11 公里 | 30 元 | 30 元 | 8 元  | 18 元 | 12 元 |
| 12 公里 | 30 元 | 30 元 | 11 元 | 18 元 | 12 元 |

註：臺中市民眾搭乘公車 8 公里內佔總搭乘數 85%，10 公里內佔 95%，12 公里內佔 97%。

### 3. 電子票證之建置

政府透過各項票價優惠與服務品質提升等措施，期望創造更多大眾運輸新增使用族群，扭轉過去民眾對於公車的負面印象。但在這些公車改革策略背後，強化政府的監理功能更顯重要。因為，過去公車相關補助一直被詬病無法直接補助至使用者，但卻成為業者另類的營收，在電子票證建置之後，利用其自動計票系統，即可強化政府監理功能，避免舞弊的情況，也可使政府單位更能公平的核發補助，落實補助使用者的原則，並掌握大眾運輸的乘載人數及旅次起迄點等相關特性，而且亦可透過電子票證之機制，建立較為符合使用者付費精神之里程收費，且為服務更多的民眾，臺中市政府將電子票證之使用範圍擴充至中部其他地區，民國 100 年起，市區公車除臺灣通以外亦可使用悠遊卡等共 4 種電子票證，以利本地及外地的民眾搭乘臺中市市區公車。至 100 年底，臺中市市區公車刷卡率已提升至 9 成。

### 4. 行銷宣傳

公車改革計畫能順利推動，除克服制度面與技術面的困難外，更需要透過良好的行銷宣傳方式，才能將政策深植民心並讓民眾願意主動參與。有鑑於此，臺中市政府於推動初期從民眾日常生活中潛移默化的宣傳，實施後利用各種優惠及獎勵機制鼓勵民眾參與，在電子票證推行後，又長期給予使用者優惠，促進民眾使用電子票證的比例。

由於政策執行時機適當及政府部門整體配合推動，收效快速，高潛力公車計畫實施不到 3 年，運量成長了將近 4 倍，如此驚人的速度也振奮了臺中市大眾運輸系統之發展，且以此概念持續推動公車改革。民國 97 年 8 月臺中市政府推出「愛戀 Bus 幸福中獎」活動，透過徵文、抽獎以及表揚優良駕駛等活動，使公車融入民眾生活並提供誘因吸引民眾搭乘，而表揚優良駕駛的活動則可刺激業者提升服務品質。民國 98 年 5 月推出 7 條全時段免費之 TTJ 捷運公車路線，市區公車於尖峰時間也可免費搭乘，並利用名人代言的方式配合其他利多優惠，鼓勵民眾使用大眾運輸替代私人運具；而 7 條 TTJ 路線亦可使用悠遊卡，讓本地民眾及外地遊客皆可享有優惠，也可增加民眾使用電子票證的比例。民國 100 年 6 月以「愛上巴士 i384，悠遊山海屯」為口號，提出持電子票證搭乘市區公車（編號 300 號以下）8 公里以內免費的措施，電子票證方面包含臺灣通（臺中 e 卡通）、悠遊卡、高捷卡

及 ETC 四卡通用，且長程票價之上限 60 元等方案，以實際的優惠及獎勵措施配合數個階段的推廣宣傳活動，刺激民眾對於臺中市公車之注意，以創造更多運量，達到活絡臺中市大眾運輸之成效。

「公車改革，10 年有成」，91 年第 1 期高潛力公車的成功案例，是往後 10 年各時期臺中市公車改革的參考基礎，藉由掌握改革的關鍵要素，逐步植入適當計畫與配套措施，循序漸進改變業者的經營生態、民眾的使用習慣以及強化政府的監理功能，公車運量逐年快速翻升，也正是臺中市實施公車改革最佳的見證（運量成長趨勢見圖 4）。

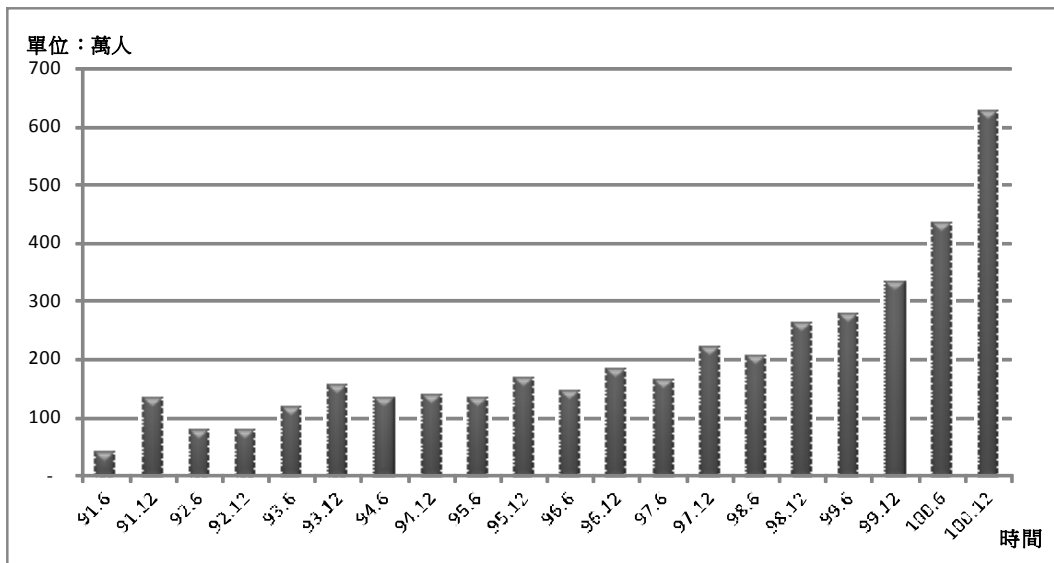


圖 4 臺中市市區公車月運量成長圖

## 五、結論

本文從臺中市存在多年的公車問題出發，分析其市場制度結構之問題，主要為寡占經營輔以政府補貼模式，導致其服務效率不彰、票價偏高，長期無法吸引臺中市民搭乘。臺中市政府的高潛力公車之規劃，便是為了打破這既有制度結構問題，希冀引入更健全的市場競爭機制，以發揮公車應扮演的公共運輸功能。但是，一個公共政策的成功，並非只需合理的運輸規劃方案，也必須具備政策協商之溝通協調能力，使其方案能在當時的政治經濟結構中能夠被實現。因此，本文亦利用新制度經濟學對於公共政策分析的觀點，探討臺中市高潛力公車政策導入過程中所面臨的挑戰、因應策略與改革過程的因果分析。其政策變遷的過程確實需要透過學習的方式，慢慢摸索出關鍵要素且讓利益衝突之團體能漸進調適。臺中市的公車改革政策，就是在與原業者之間不斷角力、衝突與妥協，尋求邊際政策改變的有限共識。

此外，公共選擇理論認為政府干預失靈的主要原因，在於公共政策面臨既有利益團體的干擾、政策所需的資訊不足與不確定性、民眾對於公共政策的冷漠等三大因素，亦在臺中市高潛力公車政策導入中予以實證。而臺中市政府在當時的時空環境下，分別利用不同政策打破原有的制度均衡與資訊不足的挑戰，並進而喚起民眾的重視與支持。其政策實施過程中，與公共選擇的觀點一致，呼應臺中市高潛力公車政策成功的背後政治經濟因素，對於爾後臺灣其他都市交通政策與改革策略之研擬，均具有高度的參考價值。

臺中市政府利用高潛力公車的成功策略，於不同階段重複導入相似的概念，推動公共運輸之發展，至民國 100 年 12 月止，臺中市公車之運量已超過每月 624 萬旅次，10 年間成長超過 15 倍，不僅運量有顯著提升，也帶動臺中市公共運輸環境朝向良性的發展。因此，臺中市高潛力公車的推動運作模式，應能作為臺灣其他縣市公共運輸改善的參考案例，落實於不同區域或城市時，若以類似的想法並配合當地民眾使用運具之習慣擬定適當之政策，應能顯著改善整體運輸環境的運作。

透過此高潛力公車推動方案之執行過程可知，決策者面對各項阻礙時必須拿出勇氣及魄力，即使政策無法立竿見影而受到各方的質疑，仍須善用溝通能力及學習的機制適當調整制度，放大格局且確立願景，才能使制度源遠流長而非倏忽即逝。因此，對公共政策而言，兩點之間最近之距離不一定是直線，而為多次曲折轉進的結果，但須確定願景，且堅持貫徹到底，方有成功的希望（林良泰<sup>[21]</sup>），而這也應是在已民主化的臺灣與全球化競爭的 21 世紀裏，一個成功的運輸政策與管理人才，勢必需要具備的新知識與新技能。

## 參考文獻

1. Peters, G. B., *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Kansas University Press, Lawrence, 1996.
2. Rhodes, R., "Governance and Public Administration", *Debating Governance—Authority, Steering and Democracy*, J. Pierre (Ed.), Oxford University Press, Oxford, 2000, pp. 54-90.
3. Kim, K. S., "Role of Urban Governance in the Process of Bus System Reform in Seoul", *Habitat International*, Vol. 30, 2006, pp. 8-10.
4. 臺中市政府交通局，**高潛力公車路網建置計畫**，民國 90 年。
5. Hibbs, J., *The Dangers of Bus Re-regulation*, the Institute of Economic Affairs, London, 2005.
6. Foglesong, R. E., "Planning the Capitalist City", *Reading in Planning Theory*, Campell, S. and Fainstein, S. S.(Ed.), Blackwell, Massachusetts, 1996, pp. 169-175.
7. John, P., *Analysing Public Policy*, Continuum International Publishing, New York, 1998.
8. Simon, H. A., *Administrative Behaviour*, Free Press, New York, 1957.
9. Lindblom, C. E., "The Science of Muddling Through", *Public Administration*, Vol. 19, 1959, pp. 79-88.
10. Buchanan, J. M. and Tullock, G., *The Calculus of Consent: Logical Foundation of Constitutional*

*Democracy*, the University of Michigan Press, Ann Arbor, 1962.

11. Hughes, O. E., *Public Management and Administration*, 2nd Edition, Macmillian, London, 1998.
12. Olson, M., *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge, 1965.
13. North, D. C., "A Transaction Cost Theory of Politics", *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 2, 1990, pp. 355-367.
14. 林淑馨, 「我國的交通政策和鐵路改革之研究」, **理論與政策**, 第 17 卷, 第 4 期, 民國 93 年, 頁 71-97。
15. 行政院, **促進大眾運輸發展方案**, 民國 84 年。
16. 郭奕姝, 「市區汽車客運路線經營權開放制度之設計」, 交通大學交通運輸研究所碩士論文, 民國 89 年。
17. Healey, P., "Collaborative Planning in a Stakeholder Society", *Town Planning Review*, Vol. 69, No.1, 1997, pp.1-21.
18. Healey, P., Cars, G., Madanipour, A., and De Magalhaes, C., *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux*, Ashgate, Aldershot, 2002.
19. Pierre, J., "Comparative Urban Governance: Uncovering Complex Causalities", *Urban Affairs Review*, Vol. 40, No. 4, 2005, pp. 446-462.
20. North, D. C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University, Cambridge, 1990.
21. 林良泰, 「淺談交通專業人員應具備之基本思維」, **運輸人通訊**, 第 68 期, 民國 96 年, 頁 3-5。