

第一章 緒論

本文主要以台灣汽車客運公司(以下簡稱台汽、台汽客運、台汽公司或台汽客運公司)為案例，並運用 William Dunn 政策論證的架構，呈現其民營化過程中，有關釋放偏遠服務路線所引發社會公平與經濟效率兩個價值取向之論證分析。本章首先介紹本研究之研究動機，依動機來建構本研究的目的與問題，再針對一些重要名詞作解釋，而後界定研究對象及可能產生的限制，最後敘述本文所運用之研究方法，呈現研究架構並簡述本研究之章節安排。

第一節 研究動機

過去五十年來，公營事業在台灣經濟成長的過程中，扮演著十分重要的角色。隨著台灣政治、經濟與社會的發展與變遷，政府的角色與功能逐漸有所轉變。戒嚴時期，國家一切資源之分配與利用，均係以鞏固國家社會之安定與發展為依歸，再加上當時民間力量有限，因此與人民生活息息相關之公共服務領域，如電力、電信、自來水、運輸、郵政、教育、醫療等多係由政府所主導及供應，在事必躬親的「大有為政府」前提下，公營事業得以蓬勃發展，進而成為台灣產業的主導力量(張玉山，民 89：1)。

公營事業是一種相當特殊的企業經營體制，它的設立與存在，在經濟意義上，是政府公權力干預或介入產銷活動最直接的作法；在政治意義上，則隱涵政府掌握及可運用較雄厚的社會資源(黃財源，民 85：177)。在完全競爭市場¹(perfect competition market)中，經濟行為雖可藉由市場機能--「看不見的手」(invisible hand)來作調整，以確保社會資源的有效利用，但任由市場運行的結果並非令人滿意，還須仰賴政府的管制以維護資源的有效配置。基於市場不完全的特性，因此世界各國隨經濟發展不同而或多或少存在著公營事業。

台灣光復初期，政府播遷來台，承接日本政府遺留的公營或民營事業單位。其經營範圍包括製造業、公用事業、礦業、林業、建築業、金融業及貿易事業，這些產業中規模較大或較具重要性之工礦事業單位，由「經濟部資源委員會」管

¹ 完全競爭市場的基本特徵有兩個，一是個別的廠商無影響價格的能力，只能接受由市場所決定的價格，即價格之接受者；二是廠商可自由進出某產業，只要認為此產業有利可圖即可自由加入，反之，經營不順的廠商亦可任意退出(張清溪等，民 82：169)。

理，非工礦事業單位及其他較小規模工礦事業，除少數如郵局、電信事業外，均由「台灣省行政長官公署」接收，資源委員會將接收的工礦事業編成國營事業，省府則將大多數接收事業編為省營事業，其他企業單位則予以出售民營，此時國營與省營公營事業系統，成為台灣戰後公營體系的重要部分(張玉山等，民 88：7)。

民國四十二年，為配合土地改革，遂推行「耕者有其田」土地政策，依當時「公營事業移轉民營條例」，將台灣水泥、台灣紙業、台灣工礦及台灣農械移轉民營，此舉與提昇公營事業績效無關，純粹為配合土地改革政策。民國五十一年證券市場成立後，台灣電力公司、台灣糖業公司、台灣肥料公司、台灣機械公司、彰化銀行、第一銀行、華南銀行七家國營事業上市，本欲透過出售方式移轉民營，以活絡資金運用，振興產業；惟民國五十三年底股市低落，投資人損失慘重，政府只好購回已出售的公營事業股票，這不僅未能達成預期目的，更嚴重打擊民營化推動。民國七十年代，歷經兩次石油危機，體質不具市場競爭力的國營事業陷入困境。民國七十年至七十六年，行政院對國營事業進行一連串的整頓，將台鹼、中磷與中台化工併入中化(中國石油化學開發公司)；將台鋁和台金辦理清算，結束營業。這段期間，政府並未有意推動國營事業移轉民營措施。

民國七十六年，台灣地區解除戒嚴，此為國家發展的重要轉折點。八十年代，正值我國對外貿易大幅成長，外匯存底激增的階段。一方面，中央銀行為維持匯率穩定，大量購買美元並釋出新台幣，導致股市及房地產飆漲，民間游資充斥，資金不但沒有得到妥適的疏導，更助長投機風氣；另一方面，由於政府過去大量推動國家經濟建設，造成財源不足，使得重大經濟建設無法順利推動(張玉山等，民 88：9)。在經濟自由化與政治民主化的大環境下，國營事業展開一連串大規模的民營化，引進民間經營手法，解除法令束縛，不僅可提振公營事業低落的效率，更能增進民間投資公共建設。

七十年代政經結構的轉變，帶動八十年代民營化的趨勢，隨著政治民主化、經濟自由化及社會多元化的發展，民間逐漸活躍的政經力量，對處於主宰地位的國家來說，無疑是一種挑戰與衝擊。民間力量崛起，公共需求增加及資源的有限性，使得政府不得不從政經活動中退位，讓民間主導資源的分配與利用，以活化

(revitalizing)² 公共服務，政府只需捍衛公共利益，提供民間一個公平競爭的環境以誘引生產，進而營造國家與民間雙贏的局面。為配合國際化及自由化的趨勢，再加上由政府主導的公營事業普遍缺乏效率及彈性，因此，需解除不當的政府管制，開放民間參與公共服務，才能促進市場機能並鼓勵自由競爭，讓公營事業回歸公平競爭的基礎，以提昇資源運用的有效性，使經濟及產業朝多元化方向發展。

民國七十八年柏林圍牆拆除，八十年前蘇聯瓦解，此舉象徵資本主義的民主政治與共產主義的威權體制在一夕之間戲劇性地終結了，「效率」取代了「安全」，「市場機制」取代了「行政指導」成為了國際間競爭的新規範(張玉山等，1999：1)。此新規範產生的影響，莫過於民營化(privatization)所帶來的衝擊。一般輿論或學者都認為民營化為必然之道，因為公營事業虧損，不如民營企業有效率，且公營事業不但干預市場運作，製造社會福利淨損(dead-weight loss)，還帶來國家的擴張，阻礙民間活力與企業家精神的創造，違反注重企業型政府的理念(吳若予，民 90：306-307)。然而，公平正義亦是人類長久以來不斷追求的目標，故在強調資源配置效率性的同時，亦要維繫弱勢者的福祉，由此看來，民營化所衍生經濟效率及社會公平正義的迷思才是政府最大挑戰，如何在不損及社會公平的情況下，又能改善並提高資源使用的效率，乃是權威當局在採行民營化政策時，應深思熟慮的問題。

過去，政府設置公營事業的目的，主要在提供人民生活必須的公共服務，期望藉由普遍充分的服務與穩定的價格來滿足人民的基本需求，並追求平衡區域差距等社會性的目標。換言之，公營事業存在的正當性，是以達成「公益功能」為導向，即負有公共服務普及供應的義務及責任(universal obligation)，而非追求營運績效極大化。政府當初成立台汽客運公司的原意，乃為確保民生交通運輸的穩定供應，但台汽為降低虧損，在整頓計畫中除精簡人員外，亦放棄低收益路線的經營，此策略衝擊最大的乃缺乏足夠經濟能力以改善個人行動的中下階層、學生、老人與婦女，且亦是不善於利用傳媒輿論力量及政治影響力的一群人，因體制結構錯誤所造成的虧損，卻須由弱勢團體來承擔後果，這對他們來說是情何以

² 所謂活化乃指政府部門透過「革新作業流程」、「創新管理模式」、「加強民間參與公共服務」等行政變革途徑，企求重振公共服務的活力，以營造生生不息的競爭力，使公共服務表現更佳，而民眾更易樂於接受政府(詹中原，民 88：90)。

堪。台汽目前雖已民營化，原所負擔之普及服務責任亦隨之解除，但其移轉民營至今才一年多，民眾的依賴性或習慣性可能尚未轉變或適應，因此，台汽所扮演普及服務供給的角色，宜漸漸退出，並應研擬適當機制來替代，而非完全交由民間業者經營或撤退，這對偏遠地區人民來說是不小的衝擊。

學理上多將公營事業視為一種「以私法組織的行政機關」，其本質上仍屬政府的一部分，但因與私人企業同為「公司組織」，故亦須強調績效(張玉山，民 90：3)。在具有公共性及企業性雙重性格下，因公共性的制約，逐漸突顯其效率不彰的問題，而政府為改善公營運輸事業的營運績效，導入市場機制，開放給民間經營與競爭。或許藉由民營化及市場自由競爭能解決台汽公司長久以來效率不佳的問題，但公共利益與社會公平亦應繼續維持，不能因組織精簡或民營化政策而有損交通弱勢者的權益，此乃為本研究關注的重心。

第二節 研究目的

政府經營電信、電力、郵政、自來水、運輸等公用事業，當初主要因民間的能力有限、資本規模無法負荷，為保障民眾的日常生活，故由國家提供合理的價格與穩定的服務。隨著 1979 年英國柴契爾夫人大力推行民營化開始，經濟自由化成為世界潮流，在經濟西式化及全球化的影響下，各國的公營事業紛紛移轉民營或解除管制，但一些如電信、電力、運輸、郵政等具有公共性質的公用事業，若將其解除管制或實施民營化，恐怕會對人民的日常活動產生影響。

政策分析學者 D.A. Stone 於《政策弔詭何政治理性(Policy Paradox and Political Reason)》一書中指出：「政策分析中的規範常建立於公平、效率、安全和自由四者之上」。也就是說，規劃與制定一項公共政策時，不能單就市場或經濟的角度思考，應同時重視政策問題中有關倫理、價值等內涵。而民營化政策中，即隱含公平與效率兩難的困境，進而引發一連串有關公平與效率價值問題的辯證，贊成者認為藉由民營化或解除管制措施，能將效率競爭的觀念導入公共服務中，讓廣大民眾享受到更低廉的價格與優質的服務，這對一般大眾是有利的；反對者則質疑開放市場自由競爭後，會衝擊偏遠地區經濟弱勢居民的權益，在偏僻區域裡，競爭並不會促進效率或品質的提昇，反而危害到原本所享有普及服務的供給。以台汽為例，釋出偏遠服務路線是極具效率的選擇，但對沿線居民來說，卻可能是惡夢的開始，其會剝奪弱勢者基本行的權益。

其實，公共政策倫理價值的問題，很難予以貨幣化或量化，亦難以權衡或取捨。倫理相對主義(ethical relativism)主張所有內在價值沒有絕對的客觀標準，每個人的價值觀因生活環境、內在情感以及接觸事務的不同，而無所謂絕對的對或錯。主觀意識賦予價值多種的概念，但這並不表示有客觀價值的標準存在，任何一項倫理哲學，最終乃作為批判的基準，而不論其是否有絕對的真實性。總言之，道德理性乃相對價值，而非絕對價值。

基於上述的言論，無論決策者站在成本效益分析的角度或反對論者秉持維護公平、普及服務的理念，都無法評判誰對誰錯，因為價值沒有絕對。就國家的立場，受國際潮流影響，導入市場競爭，回歸公平的競爭環境，且透過民間來經營具公共性質的事業，不僅能減輕國庫的負擔，更能發揮其效率，畢竟政府在財政困難的情況下，不能只是一味的提供服務，而不考量其成本利潤；但就捍衛公共利益者的立場來說，強調市場自由經濟並不能為社會弱勢者帶來福利，政府本應有提供普及服務的義務，不能為盈利而犧牲經濟弱者的基本權益。支持或反對論者因世界觀與主觀意識的不同，而賦予相同政策不等的價值，但這其中沒有絕對的對或錯，因為倫理價值乃具相對性而非絕對性。

本文著眼於民營化政策所衍生公平與效率的問題，以台汽客運為個案探討，並就「公平(equity)」及「效率(efficiency)」兩個價值為辯證基礎，運用 William Dunn「政策論證(policy argument)」的架構，結合多元利益相關者的論點，包括：政府、台汽業者、民意代表及輿論等四個單位，回溯當初台汽在民營化過程中，有關釋放偏遠服務路線之辯論情境，呈現彼此相對結構化的論證立場，最後藉由此一既定政策的探討，期望提供更周延的改善之道。意即透過此個案探討，可讓政府日後在處理類似負有提供普及服務政策性任務之國營事業進行民營化時，能採較衡平的觀點，兼顧資源配置之經濟效率與社會公平的理想。

第三節 研究問題

基於前述的說明，本研究所欲探究的問題歸納如下：

一、釋放偏遠服務路線方面

以公平(equity)與效率(efficiency)之倫理價值為判斷基礎，來看政府官員、台汽業者、民意代表與報章輿論贊成或反對之基本立場與論述為何？

二、保障民眾行的權益方面

台汽最初所經營之偏遠服務路線，在民營化過程中，已由民間地方客運業者接手或補其不足，但脫班、過站不停或班次間隔太長等問題的存在，無疑對民眾造成不便。基此，政府是否有持續供給普及服務的義務及責任，使每個人都有平等的機會搭乘交通工具，不因經濟地位或區域特性而有所不同？

上述研究問題中，由於倫理價值具有可辯論性，且 William Dunn 提出的六段式論證結構，是目前國內學界在探討政策分析時，最常談論的論證模式，因此本文欲運用 Dunn 的政策論證架構，回溯台汽民營化時，有關偏遠服務路線釋放問題之公平與效率兩個價值概念的辯論情形，依此論證分析來瞭解本研究所要探討的問題或現象。

第四節 相關名詞界定

本文主要運用 William Dunn 的政策論證架構，呈現台汽民營化政策中，公平與效率間之辯證。茲將政策論證及重要各名詞分述如后：

一、公用事業

所謂「公用事業」乃指事業所提供的商品或勞務為社會大眾基本生活之所需，且此類產業之經營型態多為國營或受管制之私人獨占產業。雖然我國現行法律對公用事業並無統一的概念，但大體上可分為狹義、廣義與最廣義三種³：

(一) 狹義之公用事業

係指經營供給電能、熱能、水力、電信之事業。此類產業亦稱為網路產業 (network industry)，即需透過廠商與用戶間管線之網狀連接以達成其交易，且該網路通常須達一定的經濟規模，始能有效地經營。由於此類產業乃為民生必需品，故其需求具有顯著的普遍性，因此不得任意拒絕用戶之申請，更不得為差別待遇。另外，水、電、瓦斯、電信之產品及勞務的提供，往往牽涉路權或地下管線的鋪設，政府為避免重複投資而造成資源浪費，故多給予其獨占或區域性獨占經營的特許權，所以在價格上大多缺乏競爭機能。

³ 王文宇，「公用事業管制與競爭理念之變革——以電信與電業法制為例」，台大法學論叢，第 29 卷第四期，頁 6-8。

(二) 廣義之公用事業

除電、瓦斯、水、電信之狹義的公用事業外，尚包括鐵路、公路、航空、郵政等公共運輸(public transportation)事業，我國「民營公用事業監督條例」第二條⁴即採此廣義解釋。

(三) 最廣義之公用事業

係指除供給電能、熱能、給水、電信及交通運輸等事業外，更包括衛生、水利等事業，我國「獎勵投資條例」第三條第十款⁵即採此解釋。

二、政策論證(policy argument)

論證主要是運用邏輯思考能力，以訴諸穩當的決策之一門技術與科學(Freeley, 1966)。當政府對爭議性問題無法提供明確之解決方案的標準與規則時，即可以辯論的方式來評判這些規則與標準，以便做出良好的決策與主張(John Bell, 1985)。政策論證可稱為「政策辯論」或「政策論據」，指在政策運作過程中，政策參與者尋找有利的資訊，以強化本身之政策主張，並提出反證，以抗辯其他不同的看法，其目的乃在促使決策者接納或拒絕某項方案(吳定，民 87:200)。

三、公平(equity)

公平是一個模稜兩可的概念，其涉及個人主觀的價值判斷，依照一般人的觀念，公平即平等的對待。但並非任何一項政策都能滿足每個人或團體的需求，其祇能設法謀取社會福利最大化而已，若一項政策能達到使個人福利最大化、保障最少量的福利、使淨福利最大化、使重分配的福利最大化四種情形之一，即算符合公平的標準(吳定，民 87:271)。

四、效率(efficiency)

效率乃強調投入與產出的比例關係，如是否以較少的時間、較少的經費以及較少的人力達成政策所需之目標，通常以每單位成本所產生的價值是否最大化或每單位產出所需成本是否最小化為評估的基礎(吳定，民 87:269)。

⁴ 下列各款之公用事業，除由中央或地方公營者外，得許民營：一、電燈、電力及其他電氣事業。二、電車。三、市內電話。四、自來水。五、煤氣。六、公共汽車及長途汽車。七、船舶運輸。八、航空運輸。九、其他依法得由民營之公用事業。

⁵ 公用事業：為公眾需用之市區交通、電信、衛生、水利、自來水、電力、氣體燃料等事業。

五、偏遠服務路線

亦可稱之為低乘載路線。為改善偏遠地區居民日常交通的問題，交通部於民國八十七年二月四日公布「大眾運輸補貼辦法」(參閱附錄六)，提供各級政府執行補貼作業的法源依據。就公路汽車客運偏遠服務路線營運虧損補貼條件審議作業規定(參閱附錄七)與補貼計劃執行管理要點(參閱附錄八)，所謂偏遠服務路線乃為平均每日往返行駛車次計三十班次以下或是平均每車公里載客十五公里以下，符合此條件者，即可接受政府之補貼。

第五節 研究方法

研究方法乃指涉資料蒐集與分析的程序和技術(吳定，民 88：49)。本研究是運用個案研究法、文獻探討法以及深入訪談法來蒐集有關台汽民營化過程中，偏遠服務路線問題的論證資料。

一、文獻探討法(Literature review)

文獻探討的來源大致可分為三種：一為相關研究報告、定期刊物、學位論文，二為科學的學說與理論，三為一般論著、民間通俗典故、具創造性或思考性的文章(楊國樞等，民 74：51)，故其可稱為次級資料分析法或文件分析法。本研究乃以一般論著、學位論文、定期刊物以及相關研究報告為主要來源，以此來建構有關理論基礎的部分，另再輔以自民國八十四年一月二十四日至八十七年十二月十五日止的台灣省議會公報(參閱附錄一)、民國八十七年四月二十二日至九十年七月十一日止的立法院公報(參閱附錄二)、與民國八十六年一月一日至九十年七月一日止的報紙(參閱附錄三)作為本研究之論證基礎。

二、深度訪談法(In-depth interview)

面談，乃藉由面對面的談話途徑來瞭解某些人、某些事、某些行動或某些態度，且依研究性質、目的、對象不同，而有結構性與無結構性之不同方式(楊國樞等，民 74：550-552)。深度訪談法大都採用開放式、無結構性的方式，與受訪者就某些問題進行引導式的訪談，此方法可獲得更深入的資訊，以彌補表面觀察和次級資料之不足。本研究乃藉由實際深度訪談交通部路政司、前台灣省交通處、前台汽公司及民意代表，以瞭解它們對於台汽為因應民營化而產生偏遠地區路線保障之問題，並以效率取向及公平取向呈現三方之對立結構立場。

三、個案研究法(Case study)

乃當研究者欲瞭解某些特殊的人們、特別的問題或獨特的情境時有用之途徑，其分析單位可以是一個人、一件事、一項方案、一個組織機構、一段時間、一個關鍵的突發事件或一個社區，藉由個案研究，研究者能以豐富的資料訊息，例如已存在的檔案文件、觀察與訪問確認個案，並可從所研究的少數現象例證中，學習到大量的知識(吳芝儀，民 84：40)。台汽民營化是政府既定的政策方案，而本研究欲瞭解民營化背後之公平與效率的問題，故以台汽客運為個案研究對象。在蒐集資料時，大多透過與台汽人員的接觸及訪談，從中獲得相關的資料與文件，以便能明瞭整個政策決定的過程，並進一步探究偏遠路線釋出所可能產生的問題。

第六節 研究範疇、對象與限制

一、研究範疇

台灣的交通運輸系統可分為路運、海運與空運三種，其中路運又可細分為鐵路及公路。本研究的範疇乃限定於台汽客運公司，而台汽公司是屬於交通運輸事業中，公路運輸的一部份。因此，本文在研究的過程中，將先把海運、空運以及路運中的鐵路，排除在本研究的討論中。

二、研究對象

本研究中，筆者透過相關文獻分析後，建構研究問題並加以設計訪談題目，而訪談對象主要分為三類，一是交通相關單位；二是台汽業者；三是民意代表，其訪談名單彙整如下表 1-1。⁶ 在對象選擇方式上，台汽業者乃以滾雪球的方式，請留任台汽處理後續相關事宜的長官，以及國光公司的員工推薦當時負責路線業務的決策者；民意代表則主要是以第四屆第三會期至五會期參與交通委員會之立法委員為代表，其中一些委員亦擔任過省議員，且其代表性具有偏遠地區的特性。整個訪談工作歷經大約一個月的時間，由於論證資料有限，故訪談結果乃逐字撰寫(參閱附錄五)，以作為論證參考用。

⁶ 在交通相關部門及台汽業者方面，受訪者要求不得公開其姓名，故在此以匿名方式保護受訪者之隱私權。

表 1-1 本研究之訪談名單

| 訪談對象類型 | 訪談編號 | 受訪者 | 職稱 | 黨別 | 代表區域 | 訪談地點 | 訪談時間 |
|--------|------|-----|-------|-----|----------|--------|----------------------|
| 交通相關部門 | A1 | -- | 技士 | | | 受訪者辦公室 | 91年8月5日 |
| | A2 | -- | 專員 | | | 受訪者辦公室 | 91年8月9日 |
| 台汽業者 | B1 | -- | 課長 | | | 受訪者辦公室 | 91年7月31日 91年8月17日 |
| | B2 | -- | 總經理 | | | 受訪者辦公室 | 91年8月13日 |
| | B3 | -- | 經理 | | | 受訪者辦公室 | 91年8月26日 |
| 民意代表 | C1 | 唐有吉 | 台北縣議員 | 國民黨 | 汐止、金山、萬里 | 受訪者辦公室 | 91年8月7日 |
| | C2 | 蔡煌瑯 | 立法委員 | 民進黨 | 南投 | 受訪者辦公室 | 91年8月12日 |
| | C3 | 葉宜津 | 立法委員 | 民進黨 | 台南 | 受訪者辦公室 | 91年8月13日 |
| | C4 | 簡子堯 | 法案主任 | 國民黨 | 台南 | 受訪者辦公室 | 91年8月14日 |
| | C5 | 張川田 | 立法委員 | 民進黨 | 宜蘭 | 受訪者辦公室 | 91年8月19日 |
| | C6 | 林正二 | 立法委員 | 親民黨 | 山地 | 受訪者辦公室 | 91年8月20日 |
| | C7 | 劉文雄 | 立法委員 | 親民黨 | 基隆 | 受訪者辦公室 | 91年8月26日 |

資料來源：作者自行整理。

三、研究限制

在資料蒐集方面，由於台汽已經民營化，一些相關文件及資料不是分散各地，就是銷毀，公路主管機關亦不願提供有關路線釋出的資料，故在蒐集過程中稍有困難，資料的質與量亦不夠完備。

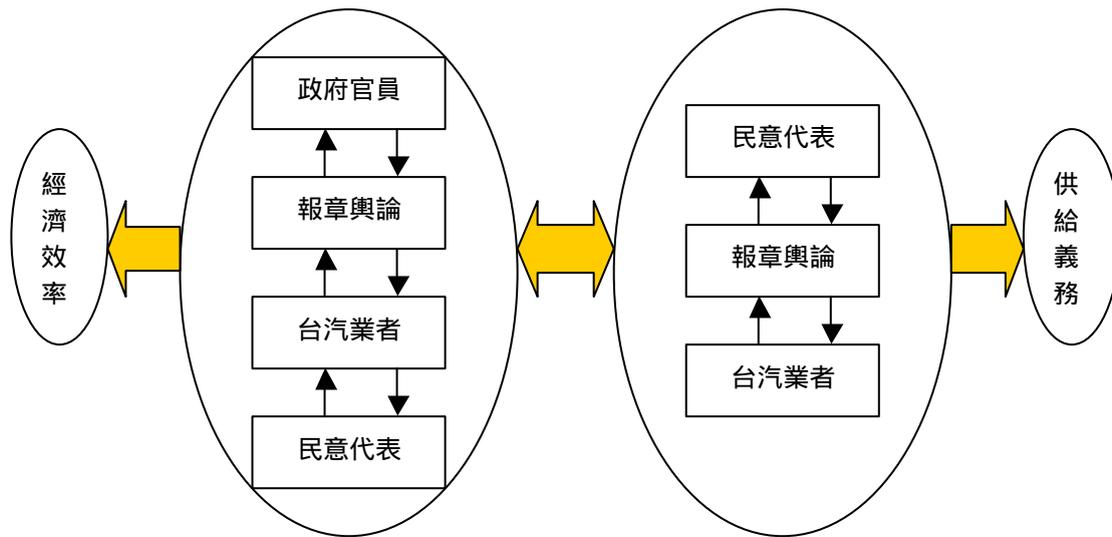
另外，就訪談對象來說，受到民營化衝擊的偏遠地區民眾，其流動性高且散落全省各區，單以筆者的能力、時間與資源，恐怕無法進行大規模且深度的訪談，故只能以地方民意代表或立法委員代表民眾；由於省政府於八十七年精省，當時負責台汽的交通處官員均已轉調其他單位，因此，訪談代表數量不足。這些均是筆者在研究時受限之處。

第七節 研究架構與章節安排

一、研究架構

本研究著眼於效率與公平取向兩者間之辯證，並綜合政府、業者、民意代表及報章輿論之立場來探討。本文架構如圖 1-1。

圖 1-1 研究架構圖



備註：↑ ↓ ⇐ ⇒ 表示支持，↔ 表示對立。

資料來源：作者自製。

二、章節安排

本論文共分五個章節，第一章共分七節，主要針對本研究之研究動機、目的與問題，以及相關名詞、研究範疇、研究對象、研究限制、研究途徑與方法、研究架構作一說明。第二章為相關理論的探討，共分三節，主要探討政策論證的內涵、公平與效率的概念以及普及服務的理論。第三章主要分為兩個部分，第一部份簡述民營化的沿革、目的、定義與類型，並檢視我國民營化政策的執行成果；第二部份則深入探討台汽客運民營化的過程。第四章可分為兩部分來說明，第一部份主要敘述偏遠服務路線釋放的情形；第二部份則分別論述公平與效率的論證分析。第五章主要為本研究的總結，並提出研究建議與後續研究之方向。

第二章 理論探討

本章首先介紹政策分析(policy analysis)之基本工具--政策論證(policy argument)的理論內涵，再討論民營化(privatization)所衍生公平(equity)與效率(efficiency)兩個價值概念，最後並探討普及服務的理論與問題。

第一節 政策論證之基本理論

政策論證(policy argument)是用以分析政策的一項工具。以往，實證取向的理性決策模式，強調由少數規劃人員做決策，是一種由上而下的決策方式，這種工具理性已遭受嚴厲批判。取而代之的後實證(postpositivist)取向，改以政策論證與政策對談(policy discourse)的方式，獲取更正確的政策相關資訊。論證過程中，理性(reason)是評鑑政策主張(policy claim)的重要工具(Dunn, 1993: 264)，透過理性的推介(rational advocacy)過程，以多元角度審視不同團體與利害關係人所提出的主張，在眾多方案中選擇最佳的方案。政策制定不再是追尋所謂的「實證的證明(empirical proof)」，而是在塑造「學習性的對話(learned conversation)」，將政策方案背後的假設與理由呈現出來，方符合論證性民主(discursive democracy)⁷的要求(Fisher, 1998: 136)。

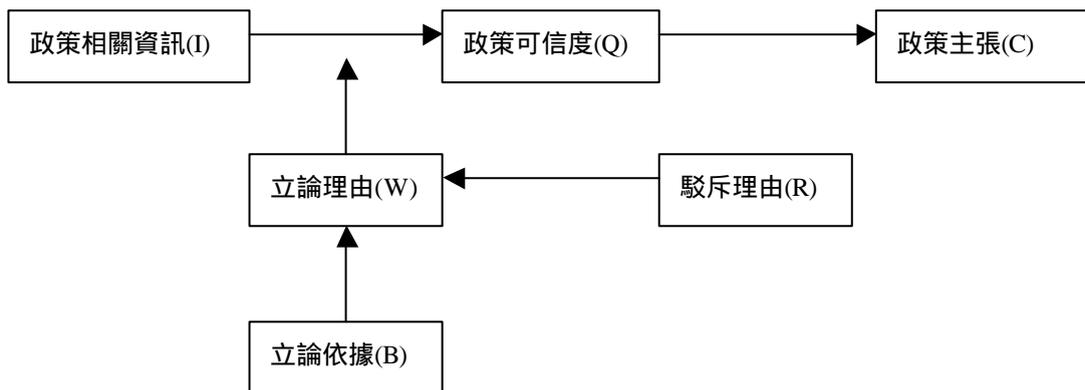
民主多元社會中，言論自由如果是民主政治的基本原則，那政策論證與政策對談就是促使民主對話機制活絡的原動力(丘昌泰, 民 89: 201)。一個良好的政策是其目標能經得起質疑、其假設經得起考驗、其方案經得起比較，唯有經過這樣批判、質疑與辯論的過程，公共政策的價值，是否真的能於民有利才能顯現出來，這就是政策論證的精義(丘昌泰, 民 89: 199)。因此政策論證實可視為公民與政策制定者彼此透過理性討論及思辯後，所獲致道德判斷和政策方案選擇的一種重要過程，經由公開的討論(public discussion)，讓每位參與者的世界觀(worldview)、意識型態(ideologies)及參照架構(frame of references)得以相互激盪與呈現。以下便針對政策論證的結構及類型做進一步的探討。

一、論證的結構要素

⁷ 論證性民主即是要增加民眾的參與，減少溝通的扭曲，政府決策人士不再是高高在上，必須適切地反應人民的需求與要求，才能獲取其統治的合法性。政策論證提供民眾表達己意的機制，透過不同立場的對話，讓所有的群體都能將自己的立場表現出來，這才是真正的民主政策制定(Dryzek, 1990: 128)。

政策論證是一套組合性的陳述，經由這套陳述，將政策相關資訊轉化為可用的知識(usable knowledge)，以作為政策主張的基礎，不但能提供政策主張理性的根基，更能在辯論過程中提供有力的證明，故政策論證實為政策分析最佳的途徑與方法。一般而言，健全的論證應包含六項基本要素，茲以 Dunn(1994：65 -70)提出的「六段式論證結構」加以說明之，如圖 2-1 所示：

圖 2-1 論證基本結構



資料來源：William Dunn，1994，『Public Policy Analysis』，頁 67。

(一) 政策相關資訊 (policy relevant information, 以 I 為代表)

政策相關資訊為支持政策主張的立論基礎，其可由各種不同的方式蒐集而得，如統計資料、專家意見及報告、社會價值和需要等等。為瞭解「現在情形為何？(knowledge of what is)」--事實(fact)、「什麼是正確的？(what is right)」--價值(values)以及「應該怎麼做？(what to do)」--行動(action)，政策分析乃運用多元調查方法，以製造有關政策問題、政策未來、政策行動、政策結果、政策績效的資訊。

(二) 政策主張 (policy claim, 以 C 為代表)

政策主張係政策論證的結論或成果，其代表方案設計的指導方向，或政策爭辯中的基本態度。Dunn 將政策主張分成三種型態：指涉性的、評估性的與倡導性的，且這三種政策主張的型態，分別與政策分析的研究途徑相呼應。指涉性主張(designative claims)與經驗性(empirical approach)分析途徑相關聯，其所關注的是事實問題，即強調以事實描述為基礎，進而提出應有的政策方向。評估性主張(evaluative claims)與評估性分析途徑密切相關，其所關注的是價值問題，即評

斷政策是否具有價值。倡導性主張(advocative claims)與規範性(normative approach)分析途徑相配合，其所關注的是行動問題，即應採取何種行動方案來解決問題。簡言之，因論者本身的參考架構、世界觀、價值觀、意識型態的不同或政策分析不同的研究途徑，使客觀的政策資訊轉化或形成各種不同取向，而導致不同的政策主張。

(三) 立論理由 (warrant, 以 W 為代表)

立論理由乃是政策論證過程中，將政策相關資訊轉換成不同政策主張所需的假定。其可依據權威的、直覺的、分析的、因果的及價值評斷的方式，建立各種假定，進而提供辯論雙方支持各自之政策主張的理由。

(四) 立論依據 (backing, 以 B 為代表)

立論依據是以額外的假定或陳述來支持立論理由。由於立論理由並非不證自明，故可運用科學法則、專家的權威或倫理道德的原則，做為支持立論理由的基礎，以強化立論理由的主張。

(五) 駁斥理由 (rebuttal, 以 R 為代表)

駁斥理由乃是排斥某種政策主張或立論理由的原因、假定或論證。其可能不只一個，且每一項的駁斥理由亦可提出立論依據來說明駁斥的原因。

(六) 可信度 (qualifier, 以 Q 為代表)

可信度乃指論者藉以評斷政策主張可信程度之標準。其常以「或然性」的語句表達之。

二、論證模式

論證的各種模式，乃為政策分析人員將政策相關資訊轉化成政策主張的一種工具或手段。即分析人員運用各種不同的論證模式，企圖說服政策過程中的參與者。一般坊間介紹論證模式的書籍中，大多以 Dunn 的八種論證模式為主，然本文欲運用 Aristotle 邏輯、倫理、情感三種論證分類法，另參考張欽凱在其碩士論文⁸中新增之系絡面向，再結合 Dunn 的論證模式，以此來分析論證模式。

⁸ 張欽凱，民 86，「政策論證的程序規範和策略」，國立台灣大學政治研究所碩士論文，頁 90-115。

Aristotle 認為論證是一種邏輯與理性，其可建構倫理或資源的有效性，且亦可說是情感的訴諸。由此將論證分為邏輯(Logos)、倫理(ethos)及情感(pathos)三個面向來探討，雖然其意涵各有不同，但三者是相互影響及聯繫的，且其最終的目標都是在說服聽眾。所謂邏輯，乃有賴人類之理性推理能力，藉由推理的過程中，使論者更能洞識相關議題，以取得聽眾之認同，故 Aristotle 認為邏輯在政策論證中是最重要的論證類型；所謂倫理，乃論者本身需先具備能力、良好性格及善意之特質，而後再建立有關倫理之專業知識，如此便能以其具有之公信力及社會固有之倫理規範來取信聽眾；所謂情感，乃藉由感性之言語、個人之經驗與故事、栩栩如生之事件描繪來喚起聽眾內心最深層之情感，以此來轉化聽眾之態度與行動(Wood,1995:195)。

Ralph S.Hambrick 在「A Guide for the Analysis of Policy Arguments」一文中指出一個完整的(complete)政策論證需涵蓋十項命題類型(prepositional types)，這些命題類型可說是設計及評論政策論證之工具，並以此作為支持政策行動方案之基礎。在 Hambrick 的十項命題類型中，時空性命題(Time-place Proposition)乃為當代學者專家所強調的，因在分析一項政策時，亦需重視當時之內外系絡環境，即需掌握政策相關變數之時空脈絡。因此，本文除了理性、倫理、情感三各主要面向外，另再配合環境脈絡來進行論證，以增加論證之可接受性。以下茲就此四大面向加以分析、介紹之：

(一) 邏輯面向之論證

1、定義論證(Argument from Definition)

定義論證即對於議題中之關鍵用語(the key term)或特定概念之意涵及屬性作描述。換言之，在定義論證中，其主張的基礎在於意義(meanings)。定義在論證中是極為重要的，因為在關鍵用語的意義尚未獲得普遍之贊同時，均很難對任何議題作爭辯。因此，定義論證通常需植基於聽眾對某個關鍵用語之意義的接受度，倘若聽眾能接受該定義，那論者方可說明政策主張乃藉由定義(by definition)而應被接受(Wood,1995:198-199)。

2、因果論證(Argument from Cause)

因果論證即 William Dunn 主張之解釋模式(explanatory mode)，此模式中，

政策主張之論據係以原因為論證基礎，論者將資訊轉化成政策主張，乃植基於因果的假定。換言之，乃為呈現原因與結果之間的關係。在因果論證中，資訊包含了一項或多項有關政策環境、政策利害關係人或政策之事實陳述或報告。其立論理由則是將這些陳述或報告轉化為與因果關係相聯結，而後政策主張再將此因果關係與原提供之資訊相連結。

3、統計論證(Argument from Statistics)

在統計模式中，政策主張的基礎來自樣本(samples)的推論。亦即主張在樣本為真的結論，其推論至廣大的母體(population)時同樣也為真。統計論證中之政策相關資訊包含事件、條件、人員、團體、組織或社群，其可作為代表具有相同要素之較大母體。而立論理由的功能乃為確定樣本中之特定要素為真，則在母體中觀察不到(unobserved)的要素亦為真。政策主張則是陳述樣本乃為母體合適的代表性，並進一步作衍生的立論。

4、類比論證(Argument from Analogy)

類比論證乃 William Dunn 所主張的實用模式(pragmatic mode)之一。論者之所以將資訊轉化成政策主張，乃植基於兩種或多種決策案例的相似性假定或兩個或多個政策情境間，發現彼此關係近似之假定。前者又可稱為比較論證(comparative argument)或平行案例(parallel case)，其政策主張所依據的假定乃是在類似的情境中，而所採納政策的結果通常是值得的或成功的。後者則稱之為類比論證，其政策主張乃基於兩個或兩個以上的政策之間，其相互關係，且在本質上是相似的。在許多問題領域中，大多數的政策都來自於類比的論證。如有關空氣污染政策之種種倡導性政策主張，有可能是基於水污染政策的成功而來。

5、方法論證(Argument from Method)

在分析模式(analycentric mode)中，政策主張的基礎來自方法(method)的論證。論者將政策相關資訊轉化成政策主張，乃植基於他對分析者所使用的方法或原則，其所具的效度之假定而來。即主張政策分析的工具需具有效度，其後所分析的結果才具有可信度。

(二) 倫理面向之論證

1、權威論證(Argument from Authority)

在權威模式中，政策主張的基礎來自權威(authority)的論證。亦即將資訊轉化成主張乃是依據論者對提出政策相關資訊者，其已獲致或原來歸屬地位的假定而來。這些權威人士之所以能夠建立，乃透過社會上所接受的標準，來認定何者才是適格的人員，而其所提出的資訊才具有權威性。

2、倫理論證(Argument from Ethics)

在價值批判模式(value-critical mode)中，政策主張的依據為來自倫理道德(ethics)的論證。論者之所以將相關資訊轉化成政策主張，乃植基於政策的對錯、好壞及其結果之假定而來，其立論的理由乃藉由某種道德或倫理原則來評判政策主張應被接受的理由。價值批判模式所進行的爭論，對分析者而言，可協助其發展各項道德原則，致使其具有普遍性，得以適用在各種不同的情況，並使其內部結構持有一致性。價值批判模式在本質上有一特點，即其他的論證模式均是認為價值是既定的，但價值批判模式則是試圖揭露何以擁有特殊價值的理由。

(三) 情感面向之論證

1、動機論證(Argument from Motivation)

動機論證亦為 William Dunn 所主張的實用模式之一，其政策主張的依據來自動機。論者之所以將資訊轉化成政策主張，乃植基於目標、價值及意向的激勵力量之假定。此類論證企圖證明已推薦的行動方案，其所能達到的目標或價值，足以保證為決策者接受、採納或將其付諸執行。因此，動機論證的原則可以是：「我們知道什麼是對的，但我們並不能充分知道該政策方案是否能發生效用，直到我們將其付諸嘗試為止。」美國各學校內反種族隔離與反貧窮政策，乃是部分依據動機論證而作成的例子。

2、洞識論證(Argument from Insight)

在直覺模式(intuitive mode)中，政策主張的基礎來自洞識的論證。亦即將政策資訊轉化成政策主張，乃是植基於論者對提出政策相關資訊者，其內在的心理狀態之假定而來。因為在瞬息萬變的政策環境中，只有靠決策者的洞識、判斷及睿智，才能設計規劃出符合廣大民眾之需求。洞識、理解與判斷，可能由於個人

直接參與決策的經驗而形成，因為決策者與政策分析人員往往會辨識，究竟有那些系列的行為，其在意識抉擇過程中，具有意義，足資強調及改變其行動方案。

(四) 脈絡面向之論證

1、徵兆論證(Argument from sign)

在徵兆論證中，政策主張的基礎來自於徵狀 (symptom) 或某些指標 (indicators)，統稱為徵兆。論者將資訊轉化成主張，係植基於徵兆與事實狀況間的緊密關聯性，即從某些現象或狀況的發生，推導出相對應的政策主張。對社會現象具敏銳性的觀察者，往往會以環境系絡中所浮現的跡象，作為立論的基礎。透過徵兆論證，可先洞察先機、防患未然，以加強政策規劃思慮的周延性，進而增強政策的執行力，避免政策失靈所造成的資源浪費。

2、系絡論證(Argument from Context)

在系絡論證中，政策主張的基礎為來自與議題背景 (background) 相關之資訊，或是論者對時勢、潮流的感受與詮釋。立論者將政策相關資訊轉化為政策主張，乃植基於人類的行動是受時空及歷史脈絡的影響，而此時空條件將會對任一行動之選取產生趨動性或限制性的效果之假定上。因此，論者可依其所建構的背景資訊或援引相關的報告及陳述，而提出其所認為符合時空脈絡之政策主張。

3、類別論證(Argument from Classification)

在類別模式中，政策主張的基礎來自成員關係 (membership)。亦即當團體內的部分成員具有某些特質或行為時，其他的成員亦會有類似的特質或行為。此種論證模式最常運用在種族、性別或意識型態的爭議上。

茲就上述的政策論證類型整理如下表：

表 2-1 政策論證之類型

| 論證類別 | 論證模式 | 論證形式 | 立論重點 |
|------|------|------|-------------------|
| 邏輯面向 | 定義模式 | 意義 | 描述關鍵用語或特定概念之意涵 |
| | 解釋模式 | 因果 | 原因及結果之間的關係 |
| | 統計模式 | 樣本 | 由具有代表性的樣本推論至廣大的母體 |
| | 實用模式 | 類比 | 政策相互關係間的相似性 |
| | 分析模式 | 方法 | 分析方法或一般抉擇原則的效度 |

| | | | |
|------|--------|----|---------------------|
| 倫理面向 | 權威模式 | 權威 | 行為者因其成就或身分所具有的地位 |
| | 價值批判模式 | 倫理 | 政策的對錯、好壞及其產生的結果 |
| 情感面向 | 實用模式 | 動機 | 政策相關人的意向、目標或價值之激勵力量 |
| | 直覺模式 | 洞識 | 行為者內在的心理狀態(如睿智、判斷) |
| 系絡面向 | 徵兆模式 | 徵兆 | 現象與事實狀況間的密切關聯性 |
| | 系絡模式 | 系絡 | 時空脈絡對政策行動的影響 |
| | 類別模式 | 成員 | 具相同特質者被推論成相同群體 |

資料來源：作者自行整理。

第二節 公平與效率之探討

一般觀念裡，對公平及效率都有普遍性的定義，即公平就是平等的對待，而效率就是以最少的投入獲得最多的產出。實際上，這兩個概念是沒有一個簡單或決定性的規則，端視個人的主觀意志而定。

一、公平概念之探討

公平是一個模稜兩可且具多重意義的複雜概念。在不同的經濟制度下，可反映出不同的內涵與性質，即使在同一個社會中，每個人對於公平的理解也不盡相同，因為公平是一種價值判斷，是人類主觀世界認為某種事物「應有」的狀態，涉及對某事物的善惡評價，乃屬於道德倫理的範疇。本文茲就經濟、社會、行政及法律三個面向來瞭解何謂公平。

(一) 經濟觀點之公平

就經濟觀點而言，公平可以是「各取所需(to each according to his need)」，「各取等份(to each equally)」以及「各取所值(to each according to his contribution)」，「各取所需」是共產主義的理想，但經過共產國家長期實驗的結果，證明其僅是一個烏托邦(Utopia)。因人性本貪，個人所需為何，難有清楚的定義，在「各取所需」的原則下，個人所取的既然與貢獻、努力無關，那麼在吃大鍋飯的心理下，個人將疏於努力，以致可供大家分配的果實愈來愈少，最後淪為均貧的局面(張清溪，1993：315)。「各取等份」亦即有飯大家吃的平均分配分式。此種方式乃典型的齊頭式平等，其與「各取所需」的缺點相同，均會消滅個人的進取心、努力工作與累積財富的意願，以致大家得過且過，最後亦形成均貧的現象(張清溪,1993:315)。「各取所值」的值是由市場所決定，亦即在交易過程中，市場價格

不僅需買方滿足此價格且願意付出代價，也需賣方的同意與接受。這樣的結果對使用者而言至少是滿足的，且其所付出的代價是值得的；對生產者而言至少也是符合其成本的。因此，經濟學家認為運用「值」來分配資源是公平的。

由上述可知，在各取所需、各取等份及各取所值三者中，各取所值是較符合公平的，故以經濟學的觀點來看，各取所值乃為公平之定義。另外，社會中每個人所擁有的條件均不相等，按照能力原則而各取所值的結果，就需要有扶傾濟弱的彌補。換言之，現階段政府對於貧戶之救濟、老人福利、醫療保險等社會福利政策，乃是運用能力原則來彌補各取所值後所造成的不滿。

（二）社會觀點之公平

Black's Law Dictionary 中對公平作了一個最廣義及最普遍的定義：公平(equity)意味著人際交流間的一種公正(fairness)、正當(justness)及公道(right)之精神與習性，其是自然權利(natural right)或正義(justice)的同義語(Hart, 1974: 3)，由此可知，公平即正義。希臘哲人 Aristotle 亦將正義寓於「某種平等」之中，主張榮譽、金錢或其他物質應依「均衡平等原則(the principle of proportionate equality)」公正地分配給社會全體成員，而分配比例多寡的標準，乃決定於個人的價值(merit)。倘若違反法律或獲得的東西較其應得的多，則不正義(Cohen & Greenberg, 1982: 3)。

Aristotle 將正義區分作為「全德(complete virtue)」與作為「殊德(particular virtues)」的正義，作為全德的正義又稱為「普遍正義」，其等同於善；作為殊德的正義則稱為「特殊正義」，其具有中庸性質的德目。特殊正義又可區分為「分配正義」與「矯正正義」。所謂分配正義就是給予平等者平等的分配，給予不平等者不平等的分配。換言之，就是指在需求、能力、功勞或貢獻等各方面條件平等者，在分配權益或負擔時，可以給予平等的對待；而在那些條件方面不平等的人，則應給予不平等，但相稱於其個別條件的對待。矯正正義則發生於人與人之間自願和非自願的相互交往當中。自願交往中的矯正正義通常發生在商業交易中，這些交易本來是一種互利互惠的行為，但不免會因一方的貪婪而產生爭執；而非自願交往中的矯正正義通常是涉及刑事案件，這類案件中，常會造成行動者與受害者之間的不平等。而矯正正義的目的主要就是透過法律以恢復平等的狀態，並還給受損者一個公道。

政治哲學家 John Rawls 在《正義論(A Theory of Justice)》一書中的開端說到：

正義是社會制度的眾德之首，每個人在正義的基礎上，便擁有不為他人侵犯之權，即便以社會總福利為由，亦不得有所超越。因此，正義不允許為了一些人的更大利益而損害另一一些人自由的正當性。換言之，正義不能允許為了大多數人的更大利益而犧牲少數。在一個正義的社會中，公民所享有的平等的自由權利是不容置疑的；正義所保證的權利是不能屈從於政治交易或對社會利益的算計。(頁 3-4)

由此可知，John Rawls 所堅信的正義首先就是公民享有自由權利的平等性及不可侵犯性，他反對功利主義犧牲個人的自由，以追求整體社會利益的增加，故其提出所謂「正義即公平(Justice as fairness)」，目的乃在批判並取代現行功利主義中有關社會基本結構的正義理論。John Rawls 假定原初狀態(original position)中的正義環境有三個條件：(吳瓊恩，民 85：182-183)

1、客觀環境

這是處於一種中等匱乏的環境中，人們都想獲得較大的利益，但又無法完全滿足慾望，只有相互合作才能解決彼此利害的一致與衝突同時存在的矛盾。

2、主觀環境

Rawls 把人與人進入社會關係之前的特點，歸結於「互不關心的理性(Mutually disinterested rationality)」，人人好似陌生的路人，彼此無利害關係，既不關心他人的利益，也不企圖損害他人的利益，更不會情願為了他人而犧牲自己的利益，人人只想尋求自己可能的高收益。

3、知識的限制

假定原初狀態中，各方處在一種「無知之幕(The veil of ignorance)」的背後進行選擇，大家只具備對政治、經濟、社會的一般性事實或理論知識，但對於自己的特殊事實，如出生地位及社經地位、智商和道德水準等均處於無知的狀態。

另外，Rawls 還提出二項正義原則及「辭典式(lexical)」適用上的先後次序規則(吳瓊恩，民 85：183-184；蕭武桐，民 87：106)：第一原則，每個人都有同等的權利，享有一完備體系下的各項平等基本自由權，且其所享有的自由與他人所擁有的各項自由權相容。此為「最大的均等自由原則(The principle of greatest equal liberty)」；第二原則，社會及經濟的不平等需滿足下列兩項條件：(1)使社會中處

境最不利的人獲得最大的利益，此即「差異原則(The different principle)」(2)各項職位及地位須平等地對所有人開放，此為「機會的公正平等原則」。

Rawls 的正義論強調「結果性的公平」，亦即分配的結果務必要平等、公平，且其立論基點係以對弱勢者的補償為著眼點。David Hart 認為即使我們將所有的社會努力都運用在弱勢團體上，但這並非意味所有不公平的情況都會消失，或所有的善都能平均分配給社會每一個人。因為社會上仍或多或少存有所得及地位的不平等，我們只能滿足最低限度的基本的善，如自我尊重、基本權利及自由、機會及權力、收入及財富。

繼 Rawls 發表《正義論》之後，Robert Nozick 於《無政府、國家和烏托邦 (Anarchy, State and Utopia)》一書中提出了與 Rawls 不同的正義理論。Nozick 的正義理論非常重視個人權利，由於其接受 John Locke 的看法，認為在自然狀態中每一個人都擁有一些天生的、不可讓渡的權利，且其可不受任何人或團體的干涉。在人類的這些權利當中，「追求私有財產的權利」是極為基本的權利，基此便產生了 Nozick 的「正義即資格」(Justice as entitlement)的理論。所謂「正義即資格」理論簡單地說就是人們可以隨心所欲地處置其自身的財產，但前提是人們對其合法取得的財產須擁有權利，且不可侵犯他人的權利。另外，Nozick 的正義理論包括三項原則(林火旺，民 88：317)：

1、取得之正義原則(the principle of justice in acquisition)

這是關於原始取得持有物(holdings)的原則，若該物原本並非任何人所有，但當一個人持有該物後，尚有足夠剩餘留給其他每一個人，則持有該物就是正義的持有。

2、交換之正義原則(the principle of justice in transfer)

合法交換所獲得之持有物就是合法的持有，亦即原來的持有者是合法持有或因最原始取得而持有某物，而新的持有者經由合法交換的結果就是對該物取得合法持有的資格。

3、糾正不正義持有之原則

因詐欺、恐嚇、剝削所獲得之持有物，須給予受害者補償。

Nozick 是強調公平、公正分配過程的社會正義論者，其著重於過程的合法與公平。簡言之，Nozick 認為分配是否合乎正義，端視其持有物的取得是否合法，而不問結果的公平與否。

（三）行政觀點之公平

傳統公共行政大多強調效率，自六〇年代末期，美國一批年輕的行政學者提出「新公共行政(New Public Administration)」，其反對邏輯實證論的「價值中立觀」，因為他們認為單純的反映事實是不夠的，還須重視價值判斷的問題，即強調社會公平與社會正義的重要性；另外，「新公共行政」提倡行政人員應扮演社會公平促進者、機關變遷催生者、代表性行政人、倡議性行政人和非統一性行政人的角色，其中倡導社會公平的用意乃指行政人員不應維持行政中立，而是要去瞭解並解決弱勢群體所遭受的問題與困境，以便改善其應享有的福祉，進而提昇民眾的生活品質，這都是新公共行政與當時傳統行政學最大的差異所在。

黑堡宣言中，主張行政人員是具有自我意識的公共利益受託者，應以追求公共利益為職志，其最終目標乃為民眾增加公平機會、促進平等與提昇生活品質。綜言之，「新公共行政運動」與「黑堡宣言」都彰顯行政人員應將公共利益極大化，並替弱勢者爭取公平、公道或正義的福祉。

（四）法律觀點之公平

法學前輩韓忠謨教授曾主張：正義即是要使大家能夠追求平等的福祉。由此可知，現代道德與法律哲學都將爭取平等視為是正義的一種重要成分。

在法律上，正義一詞是用來涵蓋那些應遵循的原則與程序的整個領域。而法理學不外乎是從形式及實質意義上來探討所謂的公平與正義。所謂形式正義(formal justice)乃指有關法律審判程序上應採取公正處理的原則，又可稱為「法律正義」(legal justice)。換言之，法律的運用要根據規定的原則或正當程序(due process)，以進行惡行懲罰與傷害補償，亦即不論法律是否合乎社會的脈絡，都應公平地運用現有的或既定的政策性法律來從事判決，只要程序上公平那就符合公平的原則，這也就是所謂「惡法亦法」的觀念。由於形式正義只要求法律或規範制度無私(impartial)，故其不能保證必然產生正義的結果。所謂實質正義(substantive justice)，則是從自然律出發，透過各種制度將社會中的利益或負擔作

一分配，如財產制度、工資與利潤管制、個人權利保護、住宅安排、福利措施等，且此分配須針對特殊情況予以合宜的權衡考量。由於是有關社會資源的分配，故亦稱為社會正義。簡言之，形式正義是指制度的操作和法律的執行方面的正義；實質正義是指社會制度和法律本身的正義。一個公平、合理的制度和法律，並不能保證其操作和執行一定是公平、合理的，反之則亦然。因此，在觀察和改革社會的非正義時，須弄清楚問題的來源。

其實，「公平」是一種複雜、平衡、非公式化、具多面向的觀念。每個人對於公平都有自己的一套看法及想法。因此，在制度的設計或分配的規則上，都應多考量各方不同的觀點，如此才可說是接近於公平。

二、效率概念之探討

效率是一個比較的觀點，其簡單的定義就是「得到更多特定投入以外的東西」或「以最少的成本達成目標」。另根據社會科學大辭典所做的詮釋，「效率一詞依晚近的意義，即投入與產出間，努力與成果間、支出與收入間，消費與效用間之比例。」迄今，效率這個觀念在經濟學上有諸多的著墨，然本文除了探討經濟觀的效率之外，另從行政的角度來分析何謂效率。

（一）經濟觀之效率

經濟學上所謂的效率就是「經濟效率」，即「柏雷托效率(Pareto efficiency)」，又可稱為「柏雷托最優或柏雷托最適境界(Pareto optimality)」此乃義大利經濟學家柏雷托所提出的觀念，意指社會資源的配置在所謂的柏雷托最適境界下，社會上的任何改變均無法在不損及某些人的情況下，而有益於另一些人。反之，所謂「柏雷托無效率(Pareto inefficiency)」或「經濟無效率(economic inefficiency)」指的是資源重新配置，使某些人的效用水平在其他人的效用不變情況下而有所提高，此稱為「柏雷托改進(Pareto improvement)」。

經濟效率乃經濟學最基本的概念之一，可從生產效率及配置效率兩方面來探討：

1、生產效率(productive efficiency)

生產效率的意義可從兩方面來說明：一是指廠商生產任意的特定產量時，

是否以成本最低的方法來生產；二是指廠商的生產規模是在長期平均成本(Long Run Average Cost)最低點。廠商若非位於長期平均成本線上，則須調整其生產要素(資本與勞動)，以便能用更低的成本得到同樣的產出。以經濟效率的概念來說，廠商重新調整資源的運用方式後，便能以較低的成本生產同量的產品，這樣所節省下來的資源，便可為其他人帶來額外的利益(張清溪，民 82：207)。

2、配置效率(allocative efficiency)

所謂配置效率，就是在完全競爭市場中，當價格(P)等於邊際成本⁹(MC)時，表示社會資源已達到最有效率的配置。因此，當廠商以最低平均成本從事生產時，並不一定代表資源的配置就有效率，這可能是因為廠商所生產的東西並不合乎消費者的需求。若廠商的生產完全符合消費者的需求時，這就意味著已經達到資源的配置效率。(張清溪，民 82：208-209)。

(二) 行政觀之效率

政府之所以存在，乃為解決社會問題，滿足人民需求。然而以往建立在 Max Weber 設計的官僚體制之政府，已無法面臨現今快速變動的社會，且亦遭受學界及實務界的批評。因此，「提高行政效率」便成為各國致力改革的重點。所謂「效率」其追求的價值最初是指「投入與產出之間的合理比例」，亦即以最小的投資成本得到最大的產出結果。但今時今日，效率不僅是在求時間、金錢、人力、物力的節省，更在尋求行政單位計劃和目標的完全實現，或在特定情形下能掌握資訊及運用科學方法作最佳的政策選擇而及時有效的解決問題，和迅速適當的控制因應外界的變化(吳英明，民 83：303)。

「效率」這個概念在公共行政的發展過程中，雖一直列為被研究的主要對象之一，但並無統一的定義。公共行政學者對「效率」雖有不同的詮釋，但約略可包含下列意思：「企業化經營(Businesslike)」、「分工分層負責」、「投入與產出的比例(the ratio between inputs and outputs)」、「一種中性的選擇或批判標準(Neutral Criterion)」、「將有限的資源生產出最大的成果及滿足」、「最佳方案(The Best Way)」、或「特別目標達成的指標」。而為了達到效率的目標，英美等國均採取更科學化、資訊化、及企業化的分析與管理方法，如「功績制度」、「績效評

⁹ 邊際成本(marginal cost)簡稱 MC，指的是每增產一個單位產品時，總成本的增加額。

估」、「人力資源規劃」、「辦公室自動化」、「行政資訊化」、「政策分析方法」、「預算控制」、「目標管理方法」、「民營化」及「公私部門合作合夥關係」等(吳英明, 民 83: 308-309)。藉由此些方法或措施, 讓大有為政府轉便成為小而美的政府。

從傳統公共行政發展到二十一世紀的新公共行政, 其目標都是要提高行政效率。H. G. Frederickson 在《新公共行政》一書中, 對「效率」作了以下的界定: 在資源相同的環境下, 而能將公共服務作得更好; 或是維持既有的服務品質, 並能將服務成本降至最低, 此乃傳統公共行政的效率觀(Frederickson, 1980: 37)。而新公共行政的效率觀, 除了強調傳統公共行政的效率外, 另納入「社會公平」這個概念, 也就是在強調公共服務效率化的同時, 亦著重其是否能增進社會公平。

由上述可知, 效率不外乎時效、成本、費用、利潤、數量等, 其大多以「量化」(quantification)的形式呈現之。

三、公平與效率之取捨(trade-off)

公平及效率常被認為是一種零和賽局的關係, 即擁有更多一些的公平, 就須犧牲某些的效率; 若要獲得較多的效率, 便要放棄一些公平。因此, 在探究兩者間之關係問題上, 西方學界通常分為效率優先、公平優先及折衷三種立場來探討(王紹光, 民 83: 22)。

(一) 效率優先

通常支持效率優先的學者都不願為效率做辯護, 因其認為真正兩難的選擇並非在公平與效率之間, 而是在公平與自由之間。他們之所以不強調效率, 乃認為從「自由」這個道德立場比從「效率」這個工具性的立場來反擊公平優先論更顯有力。更重要的是, 他們相信效率乃自由的副產品, 即一個不自由的制度一定是低效率的制度; 反之, 只要政府不干預自由市場之運作, 讓民眾保有財產權的私有及選擇的自由, 則經濟一定會是有效率的。因此, 只要證明「自由」應優先於「公平」, 那麼「效率」也就隨之優先於「公平」了。

在現實社會中, 不可能做到人人都平等, 自由思想家認為社會經濟生活中所出現的不平等現象不僅是正常的, 且是必要的。M. Friedman 就認為收入之高低應按個人能力與貢獻程度來分配, 其產生的差別報酬, 對資本主義社會而言, 代表一種激勵的因素, 亦是一種效率或效能, 如此才能有效地配置資源。這就是

在證明自由優先的同時，即證明了效率優先。

（二）公平優先

J. Rawls 在《正義論》一書中提出：所有社會價值，包括自由與機會、收入與財富、個人尊嚴之各項基礎上，都應平均的分配，除非這些價值中的一項或全部之不平均分配能使所有社會民眾受益。換言之，讓每個人都受益的情況下，至少是無人受損，為提高效率而採取的措施所可能帶來的不平等分配才能為人所接受；反之，若此些措施使部分人的利益受損，其所產生的不平等分配就不會被接受。J. Rawls 並非堅持在任何情形下，所有社會價值都須平等分配，而是特別強調社會下層民眾之利益，他認為只要這群弱勢群體的利益遭受損害，那麼任何可能產生社會經濟不平等的措施都是不正義的，那怕是有利於提高效率的措施。所以，J. Rawls 只是反對以犧牲某些人的利益來作為提高效率之用，並非不贊成提高效率的說法。

（三）折衷立場

北京大學著名經濟學家厲以寧教授在《經濟學的倫理問題》中指出：「效率與公平無疑都是應當實現的政策目標，但在排列順序上，究竟該把效率排在前面，還是該把公平排在前面？這是一個對效率與公平的價值判斷問題，學術界的爭論由來已久。（厲以寧，民 84：12-13）」總之，學者間所持的立場不外乎效率優先、公正至上或效率優先並兼顧公平之折衷觀點。換言之，在追求效率與公平之外，還可採取一種折衷的立場，即兼顧公平與效率。

美國經濟學家 A.M. Okun 認為犧牲效率必須是為了促進公平或其他有價值之社會目標，而犧牲公平亦須是為了提高效率，若犧牲公平並不能改善效率的話，那就絕不應作出此犧牲。但犧牲公平並非提高效率的必要條件，也就是不能說凡事有利於公平的措施都不利於提高效率，如國民教育之提倡，便是既能提高效率又能促進公平的措施；而犧牲公平亦非提高效率的充分條件，即不能說凡事不公平的措施都能提高效率，如對黑人及婦女的歧視。

美國布魯津斯研究所所長 Gordon 在 A.M. Okun《平等與效率—重大抉擇》一書的序言中寫到：

設計一些經濟政策，乃為了減少既削弱生產的刺激又減弱經濟效率之不公平的範圍與數

量。在這條路的許多分岔口上，社會面臨以效率為代價而提供多一些的公平，或是以公平為代價之稍多一點的效率。依照經濟學家的慣用語來說，出現了公平與效率的抉擇 (A.M. Okun, 1975 : vii)。

面對此種不可避免的衝突時，政府該如何作決策？

如果公平與效率都有價值，且其中一方對另一方沒有絕對的優先權，那當它們發生衝突時，就應達成妥協。此時，為了效率就須犧牲某程度之公平，而為了公平就須犧牲某程度之效率。然而，無論哪一方的犧牲，其作為獲得更多另一方的必要手段或是獲得某些其他有價值的社會成果的可能性，都必須是公正的。尤其是那些允許經濟不平等的社會決策，須是公正的，且能促進經濟效率的(A.M. Okun, 1975 : 88)。

為達成有利於社會進步的妥協，A.M. Okun 主張在一個有效率的經濟體中增進平等(increasing equality in an efficient economy)，透過政府適當的措施，將經濟不平等與貧富差距維持在刺激經濟效率的最低限度，以實現最高程度之相對的經濟不平等，此可說是「經濟效率優先，兼顧平等」。

「效率」或「公平」並非檢驗政策的唯一標準，兩者應相輔相成，而非爭論何者優先。一個有效率的社會，才能滿足民眾生活所需之經濟條件；一個公正的社會，才能讓人民穩定及發展。片面強調效率，易導致不顧社會之公平正義而不擇手段地追求高效率，如掠奪性的開發資源、環境污染等問題，若只重視社會公平，則會造成政府處事的效率低落。雖然「公平」與「效率」難以兩全，但在任何時候均不能以犧牲公平正義為代價來換取表面之高效率，其二者應相互兼顧並力求衡平。

第三節 普及服務

普及服務(universal service)是指政府應就水力、電力、瓦斯、郵政、電信及交通等公用事業，以特定之服務品質與可負擔之合理價格，提供給國內不論居住於何處之民眾。公用事業獨占經營時期，普及服務可透過國家力量以公共政策或公共服務的型態實現，隨著公用事業自由化的發展，當市場機能逐漸取代管制力量時，普及服務即形成重要的議題(詹婷怡，民 88 : 22)。目前有關普及服務理論之探討大多囿限於電信事業，基於交通運輸與電信事業均屬公用事業，負有照顧全國人民之義務，因此，本文欲將電信普及服務之理念與內涵援引至交通運輸事業上。以下茲先介紹電信普及服務的概念，再說明運輸普及服務的應用。

一、電信普及服務

(一) 源起與發展

普及服務一詞最早源起於 1907 年美國電話電報公司(AT&T)總裁 Theodore Vail 所提出的一個口號「單一系統，單一政策，普及服務(One system, One Policy, Universal service)」。其乃為因應競爭的一種產業策略，與現今隱涵社會福利意義之普及服務有所不同，以下便分兩階段來說明此轉變：

1、第一階段

1876 年，貝爾(Alexander Graham Bell)取得電話專利權，在此專利權的保障下，貝爾之關係企業便維持獨占的地位。在貝爾專利期間，電信業有三個現象：1、為維護其專利，得罪其他企業。2、電話系統持續膨脹，建設費用增加，電話費用亦水漲船高，民眾怨聲不斷。3、貝爾相關企業將系統朝向全國化發展，電話發展空間擴大至郊區及鄉村地區。此三種現象留下日後競爭的機會(劉時森，民 90：66)。1894 年，貝爾專利權到期，貝爾系統與獨立電話系統自此展開競爭。在競爭初期，貝爾公司為維持優勢，拒絕與其他獨立電信業者做網路接續(interconnect)，形成所謂的雙重服務(dual service)，造成用戶相當大的不便。因此，Vail 於 1907 年提出「單一系統，單一政策，普及服務」理念，希望以單一電話網路系統，在一定政策方針(如合理價格、平等使用)之下，提供全體國民通信服務，目的是要消弭網路間的隔閡，創造一種「整合性獨占(integrated monopoly)」。此舉帶來社會輿論嚴重批評，且明顯違反「反托拉斯法(Antitrust Law)」，直到 1921 年通過 Willis-Graham 法案，允許電話市場獨占，免除「反托拉斯法(Antitrust Law)」的限制，並進行電信業的購併，達到整合服務的目的，壟斷局面從此形成。

2、第二階段

1984 年，美國國會通過 Universal Telephone Service Preservation Act，強調電話服務乃人民日常生活之基本需求，因此政府應以合理的價格確保每個人都能享受此一服務，至此有關單位藉「交叉補貼(cross-subsidy)」機制以保障家家戶戶都有電話(a telephone in every home)。此一階段的普及服務乃意味著不論所居何處，均可以合理且可負擔(affordability)的價格享有電信網路服務，而政府尤應照顧不經濟地區及社會低階層之弱勢團體通信的權益。八〇年代開始，開放市場競爭已為國際性的趨勢，而公營事業本身所具有的獨占、壟斷的基礎逐漸面臨挑戰，為避免因強調市場競爭而無法顧及公共服務，則可運用「普及服務」的概

念，使其在競爭的環境下仍能兼顧大眾之福祉。

(二) 定義

在電信產業中，普及服務雖是眾所熟悉的概念，但其所隱涵的意義為何？是很難有一明確的定義。下表 2-2 茲就美國、英國及聯合國經濟合作發展組織(The Organization for Economic Cooperation and Development，簡稱 OECD)三個國家對普及服務所做的定義：

表 2-2 電信普及服務定義

| 國家 | 普及服務之定義 |
|-------------|--|
| 美國 | 依美國電信法第 254 條：「普及服務為聯邦通信委員會(FCC)在本法的規範下，考慮電信及資訊技術與服務的進步概況，所應定期建立的一個持續改善電信服務水準。對聯邦普及服務支援機構所支援的服務，聯邦與州之聯合會議提出建議時，以及 FCC 在建立電信普及服務機制時，應考量下列四項要素：(1)電信服務的對象應擴充至滿足教育、公共衛生及安全服務者的需要(2)電信服務應經由消費者的市場選擇，讓大多數居民都能接續成為用戶(3)電信服務應經由電信業者在公眾電信網路上作推展(4)電信服務應符合公共利益、便利與必要性。...除上述定義中所包含的服務外，FCC 亦可指定個聯邦普及服務支援機構，支援學校、圖書館及較康保育所需之各項先進電信與資訊服務。」 |
| 英國 | 英國電信產業主管當局 Oftel(Office of Telecommunications)建議的普及服務為：「對英國國內的住民而言，不論其所居何處，只要是合理的要求，普及服務應提供這些住民經濟上能夠承擔的基本語音的電話服務或其同等的服務。」此定義中包含三種概念： (1)地理上的可及性(geographic accessibility)：不論居於何處，只要其要求合理就應提供基本的電話服務。 (2)經濟上的可及性(affordable access)：對於支付正常費率有困難的人，應合理的提供基本電話服務。 (3)公平的可及性(equitable access)：應對於特殊需求及行動不便的消費者，以合理的方式提供基本服務。 |
| 聯合國經濟合作發展組織 | 1991 年 OECD-ICCP 報告書中，認為普及服務應包含下列四項要素： (1)地理上普遍提供接續(universal geographical access)：不論住在國內的哪個地方都能使用電話。 (2)經濟上普遍提供接續(universal affordable access)：每個人都能在經濟能力範圍內使用電話。 (3)品質上普遍公平的服務(universal service equity) (4)均一的費率(universal tariff)：費率上沒有差別待遇。 |

資料來源：劉崇堅、莊懿妃，民 85，「電信產業普及服務」，《經社法治論叢》，頁 5-7。

綜合來說，普及服務乃全體國民，不論居住於何處，都能以合理、均一的價格，享受安全、穩定的基本服務。

(三) 對象

有關於普及服務之對象認定，可從三個角度切入：

1、可負擔性

普及服務政策所強調的就是低收入戶(low-income customers)及不經濟用戶(uneconomic subscriber)¹⁰的「可負擔性(affordability)」，因為他們多半無力負擔相關費用而無法享用基本的電信服務。因此，大多數國家除提供低廉月租費、接線費及優惠的費率折扣等直接的金錢補貼外，更給與普及服務提供者一些補貼，鼓勵其對低收入戶訂定差別價格，以供應基本電信服務。

2、地域性之考量

所謂地域性的考量乃源自於普及服務「任何地理區皆可取得服務(universal geographic availability)」的精神，不論其為高成本區(rural and high cost areas)或不經濟地區(uneconomic area。)¹¹。由於電信網路的固定成本與地理距離呈等比成長，故住在偏遠或郊區的民眾可能因需負擔高成本而無法近用電信服務。基此，各國均用「費率一致(universal tariff)」的作法來確保郊區民眾能以合理的價格享受電信服務。

3、非地域性之考量

此類普及服務的對象乃指一些特定機構、社會公益及殘障用戶。由於殘障用戶需透過特殊的電信設備才能近用電信服務，其設備成本往往造成業者不願提供殘障者近用電信服務的主因，有鑑於此，政府則應提供其合適及價格合理的電信服務，以免因追求利潤而犧牲殘障用戶通訊的權益。另外，政府補助醫院、學校及圖書館等特定機構取得電信服務，乃有助於培養民眾基本的資訊素質，且在公共接取點提供電信服務，如公共電話、社會安全緊急電話等則對整體社會均有

¹⁰ 所謂不經濟用戶(uneconomic subscriber)是只當某一用戶接續於公眾網路時，其對電信業者營收的貢獻不敷業者所投入的成本時稱之(高聲凱，民 87：113)。

¹¹ 所謂不經濟地區(uneconomic area)是指對某一地區提供普及服務時，其投入成本或是投入成本和營收之比例高於全國平均值時稱之(高聲凱，民 87：113)。

莫大的貢獻。

(四) 需求考量

長期以來，專家學者大多重視有關普及服務供給面(supply-side)的議題，即探討其成本及財源等相關問題，因而較忽略普及服務背後的社會需求面(demand-side)。基此，Graham 等人從社會及經濟利益兩方面的考量來瞭解政府為何需提供電信普及服務(Graham, et al., 1996: 5-9)。

1、社會公平的考量

電話在日常生活當中，扮演著兩個重要的社會角色，一是聯繫功能，二是可作為近用資訊及公共服務的一種工具。換言之，乃 Graham Murdock & Peter Golding 所說的：「電話是大多數個人資訊系統的中心。因為電話不僅能把他們與朋友、鄰居與親戚所組成的非正式網絡相聯繫，亦可作為提供近用專業資訊服務一個重要的據點。」由此可知，電信服務的可得性與社會凝聚力及公民權相關聯。為避免造成所謂「資訊富者(information rich)」與「資訊貧者(information poor)」間的社會分歧，Graham 等人更一步從兩方面來說明電話在社會中的重要性：

(1) 電話之相對社會重要性(Relative social significance of the telephone)

由於經濟及社會的變遷，使電話這個工具更形重要。另外，隨著老年人口的急速成長，老人社區形成了一股趨勢，由於社區裡大多是身體虛弱、需要人照顧的老人，故其更需支援性的電話服務。而福利服務乃需仰賴更便宜的電話服務，因為其需考量那些社會較低層級人民的負荷能力。除此之外，政府更提供了資訊服務電話，使人人都能近用電信服務所提供的社會資源及資訊。

(2) 電話不普及之社會成本集中(Concentration of the social costs of non-universality)

電話不普及之社會成本通常集中在低收入戶、殘障人士及單親家庭等社會群體，這些團體是最需要獲得電信服務的，但往往又因負擔不起電話成本而無法取得此項服務，雖是如此，倘若能讓他們近用電話服務，則其所產生的效益通常又是最大的。因此，若他們無法近用大眾交換電信網絡(Public Switched Telephone Network, PSTN)，則會使其公民權之行使及參與各項社會與經濟活動造成障礙，

更甚者會引發貧窮、失業等惡性的循環。

總而言之，電話網絡普及所帶來的社會效益很高，且是難以精確估算的。倘若社會中有人無法近用電話服務的話，則其所產生的負面效果會阻礙整體社會的發展，故提供電信普及服務是為考量及照顧社會弱勢族群，使其能獲得資訊，與社會同步成長。

2、經濟利益的考量

電話普及除會帶來社會福利外，亦會帶來大量的經濟利益。不只是整體話務量的增加，更可從三方面來說明經濟利益所帶來的附加效果：

(1) 網路外部性(Network externalities)

電信事業之所以具有「網路外部性」乃在於其「雙向傳播(two-way communication)」的特性。亦即當網路系統的用戶愈多，其相互通話的對象也就愈多，使用效益也隨之愈高。簡言之，所謂「網路外部性」就是指當網路規模愈大，其所得的經濟效益將以乘數增加。有些電信業者沒考量網路外部性所帶來的好處，而不願意提供電信服務給那些無力負擔的民眾，但事實上，若能讓這些民眾享有適當的電信服務，則可提高國家社會整體的經濟利益。由此看來，提供普及服務未必是一種義務，而可能是一種機會。

(2) 降低交易成本(Lowering transaction costs)

1970年代油價大漲，導致交通運輸成本提高，而當時由於電信技術的進步，使得電信服務的成本降低，故便欲以電信取代部分交通運輸。電信服務不僅可克服空間上的障礙，更能替各行各業取得其所需的資訊，也就是說透過電信服務亦可降低各產業之交易成本。

(3) 降低社會成本(Lowering social costs)

如果無法讓社會上每個人都能近用電話的話，那失業的人就很難運用電話有效的找到工作，當有犯罪、火警或緊急事件發生時，亦無法用電話聯絡警察及醫療服務單位，這種情況不只會增加社會成本，亦連帶會增加經濟成本。因此，電信服務之普及可降低社會成本，亦即其所帶來的好處對整個社會是十分重要的。

由此可知，無論就個人、社會及經濟層次來看，電信普及服務的提供對人民與政府來說都是一種美事，因其不僅能顧及社會的安全及福利，更能提昇整體經濟利益，為社會帶來更多的附加價值。

(五) 特殊現象

由於電信產業為國營事業，故有提供普及服務的義務，而其財源來自於內部的「交叉補貼(cross-subsidy)」。再者，隨著自由化及民營化的風潮，政府為提高新加入者的競爭力，於是採取「不對稱管制(asymmetric regulation)」，以落實所謂的公平競爭。另外，由於新加入之業者可能只就高收益性地區或服務項目從事競爭，而拒絕對低收益性地區提供服務，此乃解除管制後可能會產生的「吸脂效應(cream skimming)」。基此，為更進一步的瞭解政府在維持電信普及勞務項目上所採行的對策，以及業者可能的反應，茲將這些現象分述如下：

1、交叉補貼

所謂交叉補貼即運用部分業務產生的盈餘，來彌補其他業務因維持低價所產生的虧損。透過內部交叉補貼，可平衡負擔普及服務所須之成本，以保障國民之基本通訊權益。然經營者可能利用此策略進行不公平競爭，且其價格結構不能反映實際服務供給之成本，因此還須由政府建立一套電信規範體制，以維繫市場競爭之公平性，此外，亦需合理化價格結構，使各部門之服務成本透明化，自負盈虧。

2、不對稱管制

所謂不對稱管制，乃為給予不同競爭力的業者不對等的管制，即以差別或排外方式保護弱勢或新興業者，使其得以在市場上生存。換言之，為縮小新經營者與既存者間技術開發、資金規模、經驗等能力之差距，政府運用行政裁量嚴格管制既有經營者，寬鬆對待新進者，藉此扶植新經營者之市場佔有率，維持市場有效競爭機制。開放競爭之初，不對稱管制是必要手段，但卻非長久之計，因為其限制了某種程度的自由競爭與發展，造成部份經濟行為缺乏效率。因此，政府保護新進經營者應有一定的期限，待平衡差距後，最終還需回歸對稱管制。

3、吸脂效應

電信自由化後，新進經營者只會就高利潤經濟地區從事競爭，而不會考慮去經營無利可圖的服務性地區，以便逃避提供普及服務的義務。如此，具公共性質之電信服務，若仍由既有業者繼續供給那些收益性較差的區域，這對他們來說並不公平，且會影響既存業者在高收益地區之市場佔有率。因此，管制當局應限制新進者，不得只就高利潤區域從事競爭，亦需兼顧低收益地區，即與既存業者共同負擔虧損；另可成立普及服務基金，由政府編列預算來支應其在低收益地區所產生之赤字。

二、運輸普及服務

在大法官釋字第四二八號解釋文中說到，國家基於對人民生存照顧的義務、達成給付行政之功能，而經營各類公用事業，期望以合理的費率、普遍而穩定地提供人民所需的各項服務。基此，就公路運輸而言，在政府經營時期，其主要任務在於提供全國國民，亦即包含偏遠地區民眾交通運輸的功能，以安全、穩定、普遍、合理均一費率及均質的公路運輸服務，來維護國民基本行的權益。

另外，從前述言論中可知，普及服務的概念雖衍生自電信事業，但其亦可應用於其他具有同性質的公用事業上，如公路運輸事業。目前，在公路法第三十六後段有明文：「國民無力經營時，由政府經營之」，其雖然沒有如電信法第二十二條第二項¹²明確規定所謂的普及服務，但我們可將其解讀為，當市場機能失靈時，也就是經營偏遠路線之民營業者無財源或無能力繼續提供偏遠地區民眾運輸服務時，政府仍應照顧無力負擔運輸費用的低收入者行之需求，接續維持供給普及服務的義務，讓居住於偏僻山區或鄉鎮的人民都能享有最基礎的大眾運輸權益。

台汽客運除內部人事問題所造成的虧損外，也因消化優惠價差以及提供普及服務而對營運收入有所影響。在民國八十五年之前，尚未擬定公路客運的補貼規定，所以凡公路汽車客運業者因經營偏遠路線而產生的虧損，均以內部交叉補貼的方式自行吸收，也就是利用黃金路線的盈收來補貼不經濟路線的虧損，依此策略來持續提供偏遠地區民眾的運輸服務。民國八十六年，依「促進大眾運輸發展方案」擬定了「補貼公路汽車客運偏遠路線營運虧損作業規定」，從此之後，

¹² 電信法第二十二條第二項：「前項所謂電信普及服務，指全體國民，得按合理價格公平享有一定品質之必要電信服務。為達普及服務目的，應成立電信事業普及服務基金。」

偏遠路線的補貼有了依據，也因此交通部每年都會在路政業務規劃及督導項目上，編列補貼偏遠路線營運虧損的款項，以全國國民繳納的稅金來補貼負有提供普及服務的公用事業，其因此項政策性任務而產生的虧損，簡言之，就是以補貼機制來確保普及服務的穩定供給。

由於偏遠地區對運輸的需求不如都會地區來的多、強，因此，其服務成本亦較高。在此情況下，倘若民間業者接手經營台汽所釋放的偏遠路線，為考量成本利潤，其勢必會調漲價格，以反映經營成本，如此一來，將產生非均一價格的不合理、不公平現象。除此之外，民營業者在市場競爭的壓力下，有可能只就高獲利地區提供服務，而不願經營低收益區域，此即所謂的「吸脂效應」。再者，民間客運業者在補貼款多寡、經營能力強弱以及營運成本高低的考量下，很有可能因為經營不善而停止對偏遠地區提供運輸服務，這些因民營化所產生的情形，均會犧牲非經濟民眾基本行的權益。

綜上敘述可知，交通運輸與電信產業相同，均負有提供普及服務的義務，電信事業需讓人人近用電話及電信服務，同樣地，交通運輸亦需讓人人都能近用大眾交通工具，實現行的權利，不受貧富階級與地理區域的影響而有所差別。換言之，政府提供電信普及服務的最終目的乃為減低資訊富者與資訊貧者之差距，強調家家戶戶都有電話，標榜平等對待全體國民，使其不論身在何處，都能近用電信服務；而交通運輸之普及服務則可縮小城鄉間的距離，促進偏遠山區或鄉鎮周邊產業觀光的发展，保障低收益地區居民行的權益，讓每個人都能獲得相同的服務，以增進民眾行的便利性。兩者負擔普及服務供給義務的出發點，均是為兼顧大眾福祉，使弱勢民眾能獲取與一般人民相等的服務，藉此維護社會公平與正義，提昇整體社會發展及經濟繁榮。

第三章 台汽客運公司之民營化

台汽客運五十五年來，本著滿足社會行的需求與背負國家運輸的重責大任，在台灣內陸交通扮演默默耕耘的角色。但隨著台灣政治及經濟的快速發展、運輸市場開放及自由化競爭的衝擊下，台汽客運業務營運日益困難，運輸量亦逐年下降。本章首先從巨觀面探討民營化，並檢視我國推動的情形及成果，最後再以微觀角度探索台汽自黃金年代、企業變革時期，到民營化之路的過程與變化。

第一節 民營化政策之探討

削弱國家在整體經濟環境內所扮演的角色，是近十餘年來國際間的共同現象。由於政府的干預或管制，阻礙市場原有的競爭力量，造成公營事業生產效率低落、經營成本提高，為改善服務品質，增進企業效率及民眾福祉，遂導入自由競爭的觀念，鼓吹市場價格機能的政策，促使公營事業在經濟地位上的縮減，以提昇經濟效率。

一、民營化之沿革及目的

英國自 1979 年保守黨執政以來，秉持市場經濟自由運作的精神，迄今已民營化的公營事業，其範圍涵蓋航空、電信、石油、旅館、運輸、瓦斯、天然氣、鋼鐵等行業。1970 年代，當時英國經濟疲弱，主要原因是工黨實施一連串國有化政策，使公營事業在英國經濟活動中，佔有極重要的比重。由於公營事業沒有經營自主權，其價格結構或投資都受到政府的管制，導致經營效率不彰，阻礙英國經濟的發展。1979 年英國三十三個主要的國營企業，在政府提供十億英鎊優惠貸款下，仍損失五億英鎊，造成政府與人民福祉的巨大損失(潘偉華、俞慧芸，民 89：3)。在這樣的背景下，保守黨極力主張縮小公部門的範圍，強調市場競爭的自由化政策，使保守黨在大選中獲得勝利，因此展開長達十八年的民營化政策，以挽救經濟低迷的問題。

英國民營化過程可分三個階段，1979 年到 1983 年為民營化的起步，這期間乃以非獨占或非公用性的公營事業為對象；1984 年到 1987 年，柴契爾夫人開始進行大規模的民營化運動，其對象擴展至電信、天然氣、巴士、航空及港務等具公共性的事業；1988 年到 1990 年，民營化政策越趨成熟，遂開始進行電力及自來水等大型網絡事業的民營化；九 0 年代後的改革階段，為英國民營化的新里程

碑，這時期的民營化對象較易引起爭議，如煤礦、鐵路、核能發電、水利等較難處理且更為複雜的公營事業。

從英國民營化的經驗中可知，其過程乃由小規模、商業性較強的公營事業做起，當有足夠的經驗與能力時，再延展至較大、較為困難且公共性較強的民營化規模。公營事業民營化最主要是為減輕政府的財政負擔，但同時也須考慮到社會義務及普及服務的問題，這之間應取得一個平衡。

公營事業經營績效不彰已是公認的事實，而採取民營化的目的就在於革除公營之困境及弊病，擺脫官僚體系的束縛，期望能以企業化的方式活化公營事業。茲列舉原因說明如下(陳朝威，民 79：52；蔡為霖，民 84：13-14；許和鈞等人，民 86：40-41)：

(一) 配合國際化及自由化

二次世界大戰後，各國經濟政策最初乃服膺凱因斯學派的理論，一時之間，全球管制蔚為時尚。然經歷二次能源危機後，財政赤字及負債日漸增重，足以證明政府干預經濟政策無法有效解決當時所發生的問題，至此之後，減少政府對經濟事務干預之主張代之而起。在此理念下，開放市場及要求公營事業轉移民營之風便成為當然之勢。

(二) 增進事業經營自主權，提高經營績效

公營事業因所受監督及所屬管轄層級較多，因此對於內外環境的變化無法立即適時的作回應，且往往一個投資案，需先經過層層機關之審核，等到通過時也已經喪失商機。而引進民間企業管理制度則可免除不必要的干預及束縛，此乃促進國營事業經營合理化，提高經營績效最直接有效的辦法。

(三) 精簡用人，提高競爭力

公營事業最大之弊病乃在於用人浮濫，且其又缺乏人事的自主權，透過民營化的方式可精簡人力，降低人事費用，減輕政府財政的負擔。以往國營事業因具獨占性質而多受保護，但隨著市場的開放，國營事業若仍無法降低成本，提高生產力，則逐漸會為市場所淘汰。

(四) 籌措公共建設資金，增加財政收入

近年來國內各項大型公共建設陸續動工，再加上社會福利遽增，其資金需求龐大，國庫稅收又無法充分支應，若能藉由民營化出售股權或標售資產，將其所得的資金作為政府財源，則有利政府財政之健全。

(五) 擴大資本市場規模，吸收民間游資

民間投資風氣興起，而投資管道不足，易造成人為炒作，致股價暴起暴落，加重投資風氣，間接影響社會安定。藉由民營化釋出官股，吸收市場過剩游資，除有助於穩定金融秩序，紓解通貨膨脹壓力，亦有利於投資機會的增加。

(六) 避免獨占，鼓勵民間企業發展

長久以來，公營事業受到政府的保護，易造成服務態度或績效不佳之弊病，而開放民營競爭，可發揮制衡效果，為公營事業注入新氣象，如此可增加消費者的選擇機會，並藉以降低費率，使社會大眾共享利益。

二、民營化之定義及類型

民營化的概念由於牽涉不同政策層面，其多樣性之內容使民營化一詞之定義及用法相當含混且不一致。表 3-1 便就幾位學者的主張來釐清民營化之定義及類型：

表 3-1 民營化之定義及類型

| 作者 | 年代 | 民營化之定義 | 民營化之類型 |
|--------------|------|---|---|
| J. Sundquist | 1984 | <ul style="list-style-type: none"> *提出「真民營化」及「假民營化」的概念 *真民營化乃指政府的責任未被轉移，所轉移的乃是實質的績效，亦即政府的角色是減少而非消失 *民營化並非解決政府無效力的特效藥，唯有有力且有效的政府，方能使民營化政策奏效 | <ul style="list-style-type: none"> *簽約外包 |
| T. Kolderie | 1986 | <ul style="list-style-type: none"> *政府兼具「買方」及「賣方」兩種角色，且亦擁有「供給」及「生產」兩種功能 *公共服務應由公部門及私部門所共同負擔，且其之間的關係應同時是競爭者及夥伴關係 | <ul style="list-style-type: none"> *雙功能民營化 *供應功能民營化而生產功能公營化 *供應功能公營化而生產功能民營化 |

| | | | |
|------------|------|---|--|
| C. Kent | 1987 | <ul style="list-style-type: none"> *原本完全由政府以低於或接近完全成本價格(full—cost prices)所承擔之功能轉移給民間，以市場或完全價格來生產 | <ul style="list-style-type: none"> *出售政府企業 *提供抵用券 *簽約外包 *使用者付費 |
| R. Baily | 1987 | <ul style="list-style-type: none"> *將民營化定義為「經由市場誘因」控制，以解除公共組織之無誘因現象，使之趨於有效率 *民營化有其限制，但應辨別其定位，基本上並不反對民營化 | <ul style="list-style-type: none"> *負擔解除 *國有事業共管 *出售資產 *簽約外包 |
| M. Pirie | 1988 | <ul style="list-style-type: none"> *將民營化作引申性之廣義解釋，其應包括自由化(liberalization)及解除管制(deregulation)或與「完全的市場安排」視為相同意義 *民營化之最大優點乃將企業精神引入政治系統，且將企業創新的觀念用來解決公共問題 | <ul style="list-style-type: none"> *股票上市 *撤資、解除管制 *簽約外包 *出售部分股權 *鼓勵民間興辦 *限制公有權力 *提昇競爭機制 *鼓勵放棄保護 *抵用券 *私有替代權等二十一種方式 |
| L. Salamon | 1989 | <ul style="list-style-type: none"> *主張超越民營化，並以「工具分析途徑」檢視政府的行動—直接供應、專款補助、貸款保證、課稅支出、管制、公營事業公司 | <ul style="list-style-type: none"> *專款補助 *貸款補助 *公營事業公司 |
| E. Savas | 1990 | <ul style="list-style-type: none"> *在美國，民營化指的是公共服務之簽約外包，而在歐陸各國則視民營化與「非國有(denationalization)」同義 *考量美國之國情，民營化定義及內容不該與「非國有化」同義，須排除「非州有化」及「非市有化」的情形 *「商業化(commercialization)」乃針對解除商品生產補助而言，其與「民營化」或「非國有化」不同 *民營化即增加社會「私有機制」的功能，減少政府的功能，以滿足人民的需求 | <ul style="list-style-type: none"> *移轉—出售、無償移轉、清理結算 *委託—簽約、經營權、補助、抵用券、強制 *替代—未履行責任、退離、解制 |

| | | | |
|--|-------------|--|---|
| H.J de Ru and R. Wettenhall | 1990 | <ul style="list-style-type: none"> * 公司化(corporatization)指將政府機構轉移為國營企業型式或法人團體以發揮功能 * 商業化 (commercialization)指將市場機制引入公部門，包括政府機構或公營事業 * 民營化(privatization)指出售公營企業、股份、資產給私部門 * 公司化、商業化及民營化三者均有密切的關係，因此認為公司化及商業化亦有民營化之性質 | <ul style="list-style-type: none"> * 公司化 * 商業化 * 民營化 |
|--|-------------|--|---|

資料來源：詹中原，民 82，《民營化政策：公共行政理論與實務之分析》。

一般來說，在探討民營化之概念時，大多以 E. Savas 的定義及分類最具調適性與整合性。簡言之，E. Savas 認為民營化乃意味著在政府公共活動領域中，注入私經濟的市場機制，藉此縮減國家直接控制的範圍。

三、我國民營化之推動及成果

台灣地區早在民國四十二年即已公佈實施「公營事業移轉民營條例」，政府為配合「耕者有其田」政策，乃將台灣水泥、台灣紙業、台灣農械、台灣工礦四大公營企業移轉民營，開啟我國民營化的歷史。民國七十八年經建會提出「當前物價問題因應措施方案」，積極推動民營化政策，而後便成立「行政院公營事業民營化推動專案小組」，負責修訂民營化相關法令，研擬解決途徑，審議執行方案，於「公營事業民營化推動方案」中，除揭櫫公營事業移轉民營之四大目的外，並核定中鋼、中化、台機、中船、中工、一銀、華銀、彰銀、中產、唐榮、中興紙產、農工、高雄硫酸銹、台灣中小企銀、台灣土地開發、台產、台航、台汽、台鐵等事業體為第一波優先民營化的單位，而台電、中油、台糖、台鹽、台肥等則列為第二波民營化的名單。

民國八十五年底召開「國家發展會議」，「加速公營事業民營化」為經濟議題的討論重點，會中朝野達成八項決議（經建會，行政院公營事業民營化推動予監督管理委員會，<http://www.cepd.gov.tw/industry/government.htm>）：

- 1、課以民營化執行單位五年內完成的責任與壓力。主管機關應對公營事業民營化時間表做一全面檢討修正；於公營事業移轉民營條例中，增訂落日條款，

於五年內完成民營化；建立公營事業自負盈虧制度。

- 2、事業主管機關與事業單位除需持續與民意機關溝通外，另凡函請民意機關安排專案報告時間屆滿一會期仍未獲排定議程者，行政部門應依法釋出公股。
- 3、以「全民釋股」方式，將規模龐大公營事業依股權大眾化之原則移轉民營，並以優惠價格供國人普遍認購。
- 4、改進公股釋出或資產標售之方式與配合修正資本市場相關法令，以消弭社會大眾對於財團不當介入謀利之疑慮。
- 5、民營化過程中，應依法維護員工權益，並加強辦理員工轉業訓練，以爭取公營事業員工支持民營化。
- 6、針對無獨占或寡占特性的事業，政府應儘速將公股比率降至零為止。
- 7、出售公營事業股票所得限用於資本支出或支應民營化所需支出。
- 8、建議行政院成立跨黨派之「公營事業民營化推動與監督管理委員會」，負責監督民營化工作的推動。

民國八十六年四月，總統參加「公營事業民營化策勵營」，會中闡明民營化為政府當前重要政策，期望貫徹國發會之決議。八十九年十一月，公佈實施新修正「公營事業移轉民營條例」，採行民營化方式多元化，並設置民營化特種基金以解決艱困國營事業的財務負擔。九十年八月，政府為挽救國內經濟，遂召開「經濟發展諮詢委員會」研擬對策，在「財金組總結報告」中，推動公營企業、公務機關之民營化共同意見有三項（經建會，經發會決議事項共同意見施行計劃，<http://mis.cepd.gov.tw/econdev/MenuDoc.htm>）：

- 1、行政院應審視情勢，認已無公營必要時，不論事業盈虧，即應以合於市場條件方式，積極進行民營化。
- 2、無論民營化或民營化釋股後，建議由單一專業單位統籌辦理釋股事宜。並應徹底依公營事業移轉民營條例第十三條之規定，民營化過程不需受立法部門之事前審查，而只需受審計部門之事後審查，俾增進民營化績效。
- 3、建議修正「公營事業移轉民營條例」第十五條，不侷限民營化所得必須為資

本支出，並允許民營化特種基金得以支應財物艱困事業民營化前專案裁減或結束營業時員工離職給與，俾利民營化之推動。

隔年經發會週年檢討會議中，「財金組執行成果檢討報告」對於推動公營企業民營化之後續政策執行重點及展望有兩點(經發會，[經發會一週年檢討會議資料](http://mis.cepd.gov.tw/econdev/DocFiles/週年檢討資料/edac.htm) <http://mis.cepd.gov.tw/econdev/DocFiles/週年檢討資料/edac.htm>)：

- 1、預定九十二年一月一日完成郵政改制公司作業。
- 2、修正「公營事業移轉民營條例」第十五條有關放寬民營化所得需為資本支出之限制，並允許民營化基金得於民營化前支應艱困事業專案裁減人員之給與。該草案已送立法院審議，經建會將加強與立委溝通說明，期能於下會期順利完成修法。

近日，為解決國營事業虧損及員工年資結算累積成本，行政院「公營事業民營化推動與監督管理委員會」決定加快民營化腳步，其最新時程如表 3-2 所示。另外，由表 3-3 可知悉五年內不準備移轉民營的事業。

表 3-2 現行公營事業民營化時程表

| 主管機關 | 事業機構 | 原擬民營化時程 | 最新核定民營化時程 | 附註說明 |
|------|---------|---------------------------------|---------------------------------|------------------------|
| 經濟部 | 漢翔公司 | 92 年 12 月底 | 92 年 12 月底 | 維持原進度 |
| | 唐榮公司 | 不銹鋼廠 94 年 8 月底 其他廠 91 年 8 月底 | 不銹鋼廠 94 年 8 月底 其他廠 91 年 8 月底 | 不銹鋼廠提前一年，其他廠可能結束營業 |
| | 農工企業公司 | 91 年 12 月底 | 91 年 12 月底 | 維持原進度或結束營業 |
| | 高雄硫酸銨公司 | 91 年 12 月底 | 91 年 12 月底 | 維持原進度或結束營業 |
| | 台鹽公司 | 92 年 7 月底 | 92 年 6 月底 | 提前一個月 |
| | 中船公司 | 92 年 12 月底 | 92 年 12 月底 | 維持原進度或結束營業 |
| | 中油公司 | 93 年 12 月底 | 92 年 12 月底 | 提前一年 |
| | 台電公司 | 96 年 12 月底 | 94 年 12 月底 | 提前二年 |
| | 台糖公司 | -- | -- | 91 年 12 月底前提報民營化方案 |
| | 自來水公司 | -- | -- | 91 年 12 月底前提報民營化方案 |
| 財政部 | 中央再保險公司 | 89 年 6 月底 | 90 年 6 月底 | 已上市，並依市場胃納情形辦理釋股，儘速民營化 |
| | 菸酒公司 | 94 年 7 月底 | 93 年 7 月底 | 提前一年 |
| | 臺灣銀行 | -- | -- | 民營化時程行政院金改小組討論確定後報院 |

| | | | | |
|-----|----------|----------------------|----------------------|-------------------------|
| | 中央信託局 | -- | -- | 民營化時程行政院金改小組討論 確定後報院 |
| | 土地銀行 | -- | -- | 民營化時程行政院金改小組討論 確定後報院 |
| | 合作金庫 | -- | -- | 民營化時程行政院金改小組討論 確定後報院 |
| 交通部 | 中華電信公司 | 92年12月底 | 92年12月底 | 維持原進度 |
| | 台灣鐵路管理局 | 93年6月公司化 96年6月民營化 | 93年6月公司化 96年6月民營化 | 維持原進度 |
| | 台鐵貨物搬運公司 | 91年12月底 | 91年12月底 | 維持原進度 |
| 退輔會 | 桃園工廠 | 90年12月底 | | 90年底未完成民營化，檢討結束營業 |
| | 龍崎工廠 | 92年12月底 | 92年6月底 | 提前六個月 |
| | 榮民食品廠 | 91年12月底 | 91年12月底 | 無法民營化即結束營業 |
| | 榮民製藥廠 | 92年12月底 | 92年6月底 | 提前六個月 |
| | 榮民塑膠工廠 | 92年12月底 | 92年6月底 | 提前六個月 |
| | 榮民工程公司 | 93年6月底 | 93年6月底 | 重新探討再生計劃 |

資料來源：行政院經建會，公營事業民營化，<http://www.cepd.gov.tw>；自由時報，91年8月21日，3版。

表 3-3 五年內不移轉民營之事業

| 主管機關 | 事業機構 |
|------|----------------------------|
| 中央銀行 | 中央銀行 |
| | 中央印製廠 |
| | 中央造幣廠 |
| 經濟部 | 北區水資源局 |
| | 中區水資源局 |
| | 南區水資源局 |
| | 礦物局 |
| | 物資處 |
| 財政部 | 中國輸出入銀行 |
| | 中央存款保險公司 |
| 交通部 | 郵政總局 |
| 衛生署 | 管制藥品管理局(原行政院衛生署所屬之麻醉藥品經理處) |
| | 中央健康保險局 |
| 輔導會 | 森林開發處 |

| | |
|--------|---|
| 勞委會 | 勞工保險局 |
| 台北市政府 | 自來水處 |
| | 台北捷運公司 |
| | 公車處 |
| | 動產質借處 |
| 高雄市政府 | 公共車船管理處 |
| | 動產質借所 |
| 行政院農委會 | 糧食局肥料運銷處(原省屬糧食局肥料運銷處已連同整個糧食局改隸為行政院農委會第二辦公室) |

資料來源：行政院經建會，國發會共同意見辦理情形
<http://www.cepd.gov.tw/industry/government.htm>；自由時報，
91年8月21日，3版。

四、民營化政策之疑慮與省思

鼓吹民營化的同時，須先瞭解民營化政策本身功能之限制，並釐清其所可能產生的問題。

首先就適用性而言，由於政府與民間性質之差異，造成許多政府業務很難民營化，如具有主權意含的業務，或是攸關國家安全的職能，倘若此些業務民營化的話，則可能損及全民利益，並使政府失去賴以統治的主權優勢。因此，就政府的立場來說，民營化的適用範圍仍應以一般事務之執行活動為主，此適用性之困境為民營化限制之一。

另外，民間企業組織多以盈利為取向，即事事以追求效率為主。在此情形下，若由民間來經營公共服務的話，會忽略了社會責任及公共利益，造成人民福祉之無保障性，民間企業普遍缺乏政治責任，此為限制之二。再者，公共服務具一定程度之社會必需性，當政府將公共服務簽約外包給民營機構，其受託之公司可能由於服務品質不佳、意願不高、毀約、換約等情形造成服務中斷，導致民眾權益受損或不便，此一不穩定因素的干擾，使民眾無法獲得安全的保證，為民營化政策限制之三。

最後，將公共服務或業務移轉到民間機構時，會造成所謂的社會分化現象，即獲得服務品質的關鍵在於使用者的付費能力。此種社會服務等級化現象對於付費能力低或無能力付費的人來說，往往只能得到次級服務，甚至得不到任何服務。由於民間機構以利潤為取向，因此其只服務較有利益的事項，對於那些不具

經濟效益的公共事務仍交由政府來作，故民間業者所提供的公共服務無法顧及社會公平性與社會外部利益，此一弊病為限制之四。

在推動民營化的過程中，除上述四項限制之外，亦會產生一些疑慮，茲就下列四項問題來省思民營化措施之可行性：

（一）民營化落為財團化

所謂財團化意指某家族或少數家族透過股份的擁有而掌握的企業集團，以其豐富資產及資金，再透過相互持股策略聯盟等方式把所掌握的關係企業加以結合，這些家族財團之主要特色乃所有權與經營權的結合，以避免委託人與受託人因利益衝突而產生「代理人問題(principle-agent problem)」，因其所要追求的是經營利潤極大化。而台灣在推動民營化政策時，始終擺脫不掉的陰影就是公營事業所有權移轉後之分配情形與結構，以及移轉時的價格。也因為如此，所以最常引來的質疑與批判就是財團化，且遭圖利他人和賤賣國產的指責。

（二）公共責任及社會正義

民營化政策必定與社會正義及公平原則相衝突(詹中原，民 82：94)。所謂民營化主要是師法企業性的精神，藉由企業家精神所強調的效率機制，以提昇政府能力。但公營事業另背負政策性任務，照顧全國民眾之福祉，維護社會之公平性。換言之，政府在推動民營化政策時，確實會以節省成本及提昇效率為目的，但由於公營事業具雙重身分，故仍負有社會公共利益的使命感，若非如此，一味追求效率而枉顧公平與正義的原則，則國家將成為一部競利的生財工具。

（三）第三部門政府

政府部門原有議會或可透過選舉來監督其政治責任，然藉由民營化則得以完全規避。私企業本來就與選民及議會的關係相當薄弱，因此民營化後的組織與民意控制也只能透過合約，維持非直接的聯繫。而新生之私部門或非營利部門享有高度的政府功能，但公共事務及財貨生產的責任，卻是由不能完全瞭解實際運作及充分控制的政府部門來承擔(詹中原，民 82：94)。

（四）規避巧取(cream skimming)效用

民間部門對於較不具經濟效益的公共事務，則取巧規避，只執行較有利潤

的事項；而不易執行的項目，則仍交由政府部門完成。此種做法有如僅是擷取牛奶表面浮皮菁華的做法(詹中原，民 82：95)。以汽車客運業者為例，民間業者多半不願行駛低乘載路線，因為乘客少且無經濟利潤可言，故其反較願意去經營高乘載路線。

數十年來的發展，國家整體經濟及社會環境的變遷，使得由政府主導經營的產業逐漸出現弊病與不適任的情形，再加上民間資本逐年的累積、技術之增進及充滿彈性之應變能力，其在經濟活動中所扮演的角色需有所調整。簡言之，政府已逐步轉變成小而美的新角色，企業導向的模式使政府尊重市場機能，進而鼓勵民間參與公共建設，對企業化政府來說，行政成本及產出效能是重要的考量因素，但其亦須承擔為民服務的責任，彰顯公平正義，不能為增進經濟效益而捨棄公共責任。

第二節 台汽客運公司之沿革

一、公路局時期

(一)組織概況

民國三十四年台灣光復初期，政府特設台灣省鐵路管理委員會接收日據時代鐵道部，原自動車課改名為汽車處，仍隸屬於鐵路管理委員會。民國三十五年五月台灣省政府成立，同年八月一日，台灣省行政長官公署台灣省政府交通處鐵路管理委員會汽車處改組為台灣省公路局，隸屬於交通處，掌理全省公路運輸與監理行政兩項業務工作。三十八年接管台灣省公共工程局，自此公路局之業務包括工程、運輸、監理三大部門。民國六十九年十月一日依照公路法第三十八條第三項規定¹³，將公路局所掌理之汽車客運業務劃出，並依照新修正之組織規程改組，另成立台灣汽車客運公司。至此，公路局經辦業務縮為公路工程與公路監理二大部門。

(二)營運業務

營運業務可分為客運業務、附屬業務、聯營業務與租車營運等四大類。其中，

¹³ 此項條文於民國四十八年就存在，但一直到檢討野雞車問題時才被注意。於民國七十三年一月廿三日，該條文被並入第三十六條中。之後台汽希望回歸公務機關乃因現有條文中未限制政府之運輸事業須為公司組織。

公路局遵照政府政策，前後兩次租用遊覽車參與營運，第一次於民國六十二年三月一日起，接辦省市遊覽車業者六十二家公司所行駛之北高線夜快車，並租用其他遊覽車，租期二年，租滿後奉令續約兩年，嗣又奉令續約一年十個月，至六十七年十二月底期滿；第二次政府本著輔導與取締並重之原則，於民國六十九年七月全面處理各大客車出租業違規營運問題。公路局再度奉政府指示，以租車方式作為對該業之輔導措施，將違規營業遊覽車八〇六輛租用，接替其原始各路線(徐聯恩、葉匡時、楊靜怡，民 89：30-31)。

二、台汽客運公司時期

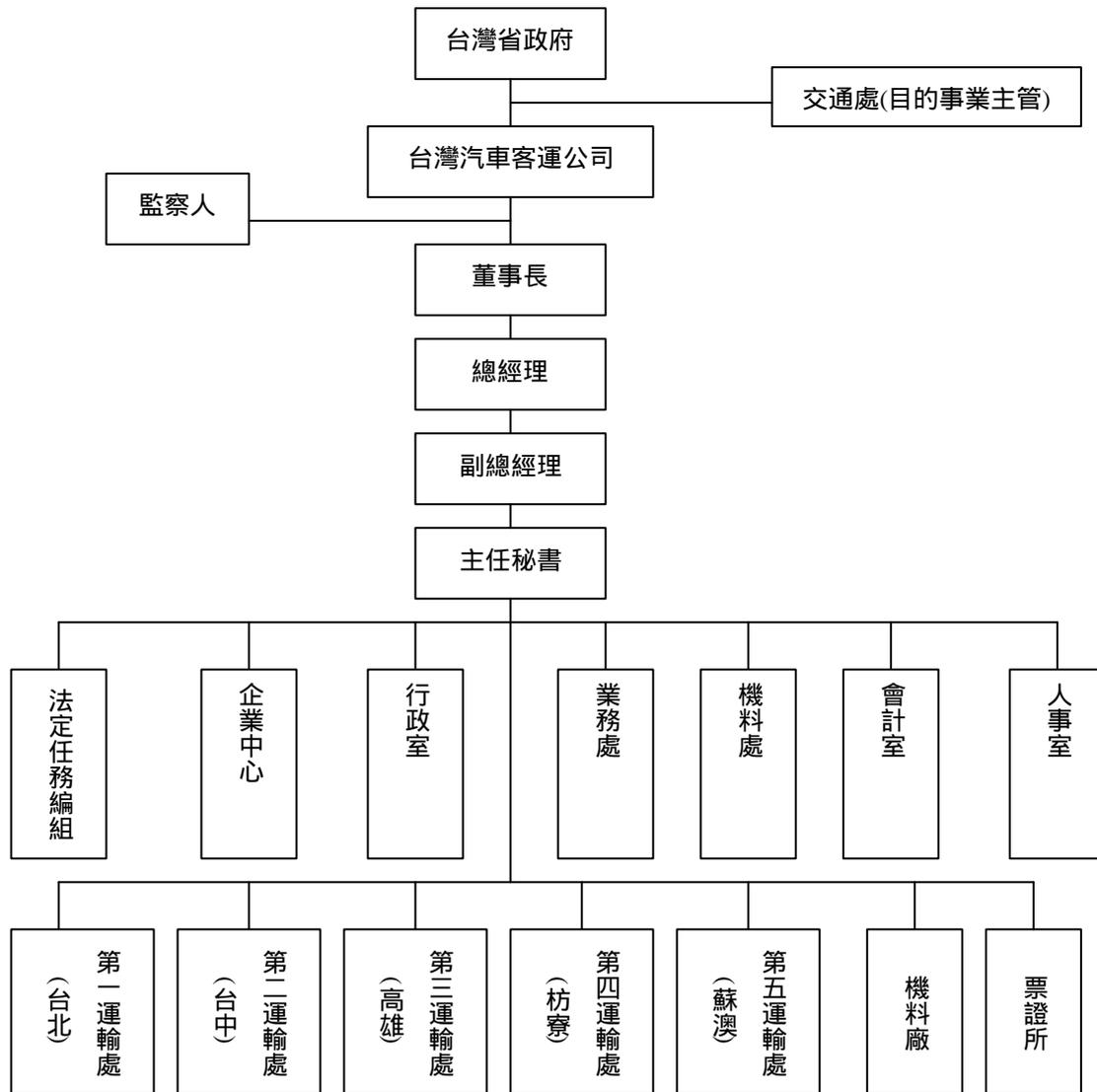
(一)公司成立

台汽客運公司於民國六十九年十月一日正式接管省公路局全部客運業務及營運路線，為省營交通事業機構，隸屬省政府。後因省府組織精簡，於民國八十八年七月改隸交通部。台汽公司資本總額為新台幣一百零三億三千二百三十萬元，分為十億三千三百二十三萬股，每股新台幣十元，分五次發行；第一次發行十億元，由台灣省政府認股九億九千九百三十萬元，其餘七十萬元分別由臺灣銀行、華南商業銀行、第一商業銀行、彰化商業銀行、台灣中小企業銀行、唐榮公司及農工企業公司等七個機構各認股十萬元；第二次台灣省政府認股十二億元；第三次台灣省政府認股十八億元；第四次台灣省政府認股十三億三千二百三十萬元；第五次台灣省政府認股五十億元(台汽客運統計年報，民 80，第 4 期)。

(二)組織編制

台汽公司組織結構乃依公路法第一百九十二條規定，設董事會為決策機構，置董事十一人，並由董事選任常務董事三人，由常務董事互選董事長一人，並置監察人三人，負責查核；公司內部置總經理一人，秉承董事會之決議，綜理公司業務，並置副總經理二人輔佐之，置主任秘書一人，下轄企管中心、業務處、機料處、行政室、會計室與人事室(台汽客運統計年報，民 80，第 4 期)。其組織系統表如圖 3-1。

圖 3-1 台汽客運公司組織系統表（民國六十九年至民國八十四年）



資料來源：台汽客運統計年報，民 80，第 4 期。

(三)營運概況

由表 3-4 可知，台汽客運公司的客運收入至民國七十四年達到顛峰。隨著違規遊覽車日漸猖獗、自用小客車逐年成長，再加上客運市場環境變遷，如國道高速公路開放民營、航空業之蓬勃發展、鐵路及民營客運並駛路線及假日高速公路部分路段嚴重塞車之種種因素影響下，其營運業績從民國七十五年起，開始呈現下滑之趨勢。

表 3-4 台汽公司歷年客運營運統計表

| 年度 (民國) | 營運里乘數 (公里) | 行車次數 (千次) | 行駛里程 (千公里) | 客運人數 (千人) | 延人公里 (千延人公里) | 客運收入 (千元) |
|------------|---------------|--------------|---------------|--------------|-----------------|--------------|
| 六十九年 | 3,109.9 | 5,932 | 336,778 | 322,026 | 9,733,851 | 6,220,642 |
| 七十年 | 3,592.9 | 6,321 | 427,706 | 306,563 | 11,999,356 | 9,099,989 |
| 七十一年 | 3,184.8 | 6,157 | 423,591 | 301,670 | 12,054,210 | 9,306,086 |
| 七十二年 | 3,239.4 | 5,824 | 395,676 | 286,103 | 11,467,477 | 8,853,664 |
| 七十三年 | 3,277.2 | 5,889 | 416,769 | 287,707 | 11,708,160 | 9,874,035 |
| 七十四年 | 3,347.7 | 5,857 | 417,153 | 271,446 | 11,304,262 | 9,992,722 |
| 七十五年 | 3,476.0 | 5,791 | 408,515 | 261,620 | 10,776,429 | 9,205,932 |
| 七十六年 | 3,501.6 | 5,244 | 382,066 | 239,756 | 10,084,288 | 8,564,906 |
| 七十七年 | 3,626.9 | 4,866 | 358,537 | 208,611 | 8,710,397 | 7,552,878 |
| 七十八年 | 3,646.5 | 4,599 | 344,846 | 183,585 | 7,939,726 | 7,062,072 |
| 七十九年 | 3,648.5 | 4,358 | 341,597 | 168,588 | 7,955,858 | 7,445,191 |
| 八十年 | 3,659.7 | 4,323 | 328,075 | 156,659 | 7,149,724 | 7,237,924 |
| 八十一年 | 3,659.7 | 4,226 | 314,496 | 151,956 | 6,521,911 | 6,832,540 |
| 八十二年 | 3,664.5 | 3,982 | 296,883 | 134,293 | 5,704,248 | 6,484,844 |
| 八十三年 | 3,670.7 | 3,789 | 284,843 | 120,125 | 5,045,991 | 6,451,446 |
| 八十四年 | 3,500.6 | 3,571 | 268,013 | 107,949 | 4,513,093 | 6,080,420 |
| 八十五年 | 3,468.4 | 3,320 | 245,021 | 92,910 | 4,068,024 | 5,543,159 |
| 八十六年 | 3,468.4 | 2,274 | 169,549 | 65,302 | 3,197,091 | 4,272,677 |
| 八十七年 | 3,468.4 | 2,001 | 149,888 | 53,397 | 2,741,137 | 3,565,433 |
| 八十八年 | 3,468.4 | 1,789 | 135,270 | 48,608 | 2,354,843 | 3,023,975 |
| 八十九年 | 3,468.4 | 1,775 | 133,185 | 41,863 | 2,147,114 | 2,715,201 |
| 九十年六月 | 3,468.4 | 853 | 64,619 | 18,841 | 1,066,208 | 1,303,357 |

備註：民國七十四年台汽營運業績開始下滑。

資料來源：《台汽客運統計年報》，民 89，第 13 期；《中華民國交通統計月報》，民 90，第 397 期。

三、組織變革時期

民國八十五年六月，省政府下令台汽客運公司必須急速變革以自救，而後乃持續進行縮小經營規模，以作為民營化前之踏板。

(一)推動變革之原因

1、內部環境

(1)租車政策

民國六十九年，政府為解決遊覽車違規營運問題，指示台汽辦理租用違規遊覽車。而後更要求其租下七百九十八輛遊覽車，每月每輛車須付給業者租金七萬至十萬元，於車齡屆滿八年時終止租約，其中台汽還須承購五百五十六輛舊遊覽車並收編五百多名原遊覽車駕駛，此舉增加了維修成本、人事費用及租金。七十六年底，遊覽車租期期滿，台汽將營業牌照發還給各業主後，業者便進口豪華雙層巴士繼續違規經營，政府在無力杜絕違規遊覽車後，便開放由部分違規遊覽車業者所組成的統聯客運公司來經營高速公路，此時高速公路為台汽、統聯及違規業者三雄鼎力的競爭局面。

(2)用人費用高漲

如表 3-5 所示，自民國八十二年起的台汽用人費佔運輸收入的比重超過百分之百，其龐大的人事費用除租斷政策所造成的人員膨脹外，更承襲公路局時代的年資所造成退休及優惠資遣費用，此對台汽的財務負擔無疑是雪上加霜。

表 3-5 台汽用人費及佔客運收入百分比

| 年度 (民國) | 用人費 (百萬元) | 運輸收入 (百萬元) | 佔運輸收入百分比 (%) |
|------------|--------------|---------------|-----------------|
| 七十年 | 2,076 | 6,353 | 32.68 |
| 七十一年 | 3,185 | 9,314 | 34.2 |
| 七十二年 | 3,371 | 9,021 | 37.37 |
| 七十三年 | 3,504 | 9,180 | 38.17 |
| 七十四年 | 4,098 | 10,107 | 40.55 |
| 七十五年 | 4,256 | 9,726 | 43.76 |
| 七十六年 | 4,147 | 8,903 | 46.59 |
| 七十七年 | 4,769 | 7,968 | 59.85 |
| 七十八年 | 4,991 | 7,330 | 68.09 |
| 七十九年 | 5,683 | 7,118 | 79.84 |
| 八十年 | 6,303 | 7,495 | 84.1 |
| 八十一年 | 6,722 | 6,980 | 96.31 |
| 八十二年 | 7,065 | 6,707 | 105.35 |
| 八十三年 | 6,231 | 6,388 | 97.54 |
| 八十四年 | 7,900 | 6,342 | 124.57 |
| 八十五年 | 6,681 | 5,884 | 113.55 |

| | | | |
|------|-------|-------|--------|
| 八十六年 | 4,974 | 4,904 | 101.52 |
| 八十七年 | 6,195 | 3,930 | 157.63 |
| 八十八年 | 7,107 | 3,270 | 217.34 |
| 八十九年 | 6,311 | 4,186 | 150.76 |

資料來源：台汽客運統計年報，民 89，第 13 期。

(3)利息負擔與負債

從表 3-6 可知，台汽客運長短期負債於民國七十八年之前，大抵維持在六十億元的規模，約為資本額的一點五倍。自此之後，由於營運持續虧損，因此不斷對外舉債。而台汽因其公營身分，借款較為容易，但利息負擔逐年加重(徐聯恩、葉匡時、楊靜怡，民 89：127-128)。

表 3-6 台汽歷年資產負債表

| 年度 | (民國) | 七十年 | 七十一年 | 七十二年 | 七十三年 | 七十四年 | 七十五年 |
|------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|
| 資產 | (百萬元) | 6,976 | 7,470 | 8,682 | 10,515 | 11,759 | 11,021 |
| 負債 | (百萬元) | 4,153 | 4,847 | 5,752 | 6,173 | 6,755 | 5,602 |
| 業主權益 | (百萬元) | 2,822 | 2,893 | 2,929 | 4,342 | 5,004 | 5,419 |

| 年度 | (民國) | 七十六年 | 七十七年 | 七十八年 | 七十九年 | 八十年 | 八十一年 |
|------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 資產 | (百萬元) | 10,974 | 11,393 | 13,245 | 15,980 | 23,933 | 18,556 |
| 負債 | (百萬元) | 5,493 | 6,094 | 6,874 | 12,567 | 15,809 | 14,512 |
| 業主權益 | (百萬元) | 5,481 | 5,298 | 6,371 | 3,413 | 8,124 | 4,043 |

| 年度 | (民國) | 八十二年 | 八十三年 | 八十四年 | 八十五年 | 八十六年 | 八十七年 |
|------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 資產 | (百萬元) | 20,115 | 21,277 | 30,093 | 37,027 | 37,600 | 39,234 |
| 負債 | (百萬元) | 18,546 | 18,035 | 29,224 | 36,999 | 36,413 | 38,812 |
| 業主權益 | (百萬元) | 1,568 | 3,242 | 869 | 28 | 1,187 | 421 |

| 年度 | (民國) | 八十八年 | 八十九年 |
|------|-------|--------|---------|
| 資產 | (百萬元) | 34,667 | 33,158 |
| 負債 | (百萬元) | 41,397 | 47,265 |
| 業主權益 | (百萬元) | -6,730 | -14,107 |

資料來源：台汽客運統計年報，民 89，第 13 期。

(4)強勢工會運動之影響

民國七十七年政府解嚴後，台汽產業工會成立，其夙以精悍著稱。民國七十三年實施勞基法後，交通事業之員工便具有勞工及公務員的雙重身分，基此台汽員工可要求在假日發不休假工資、因高速公路塞車而延長工時須加發工資、獎金納入退休金基數計算等等。在工會的力爭下，政府對勞基法中有關延長工時部分採溯及既往的方式，因此台汽公司須給與約十九億元的延長工時補償金。由於工會的強勢，再加上其對於爭取員工權益有實質作用，因此在公司內部佔有舉足輕重的地位，且於組織變革過程中，成為一股不容輕視的力量。

2、外部環境

(1)小客車之急速成長

如表 3-7 所示，台灣地區自用小客車從民國七十五年快速增長。然而自用小客車快速成長的結果，不但使公共客運之需求減少，亦會造成行車品質的惡化，使台汽因高速公路塞車而喪失良好之競爭優勢。因此，小客車急速成長對獨占客運市場的台汽來說，產生莫大之衝擊。

表 3-7 台灣省自用小客車登記數

| 年度 | (民國) | 四十年 | 四十五年 | 五十年 | 五十五年 | 六十年 | 六十五年 | 七十年 |
|-----|------|-------|-------|-------|--------|--------|---------|---------|
| 車輛數 | (輛) | 1,848 | 4,760 | 6,671 | 11,308 | 32,824 | 127,416 | 438,052 |

| 年度 | (民國) | 七十五年 | 八十年 | 八十一年 | 八十二年 | 八十三年 | 八十四年 | 八十五年 |
|-----|------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 車輛數 | (輛) | 956,625 | 2,440,685 | 2,799,519 | 3,139,876 | 3,469,378 | 3,771,662 | 4,039,649 |

| 年度 | (民國) | 八十六年 | 八十七年 | 八十八年 | 八十九年 |
|-----|------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 車輛數 | (輛) | 4,302,622 | 4,433,195 | 4,401,730 | 4,608,960 |

資料來源：中華民國八十九年交通統計要覽，民 90。

(2)國道路線開放

依公路法第四十一條：「公路之同一路線以由公路汽車客運業一家經營為原則」規定，客運業者遂普遍存有「路權」的觀念。而政府為健全公路客運的發展及滿足民眾對大眾運輸的需求，於民國七十九年核准第二家長途客運統聯公司加入國道路線的經營，打破台汽獨占國道高速公路之優勢。為強化市場競爭，提昇業者經營效率及服務品質，交通部於民國八十四年三月成立「國道客運路線審議

委員會」，專辦國道客運路線經營申請審議之相關工作，截至民國九十年六月三十日止，已審議完成四十三條路線申請案，核定公告開放三十六條路線(交通部，民 91：2-2-25)。

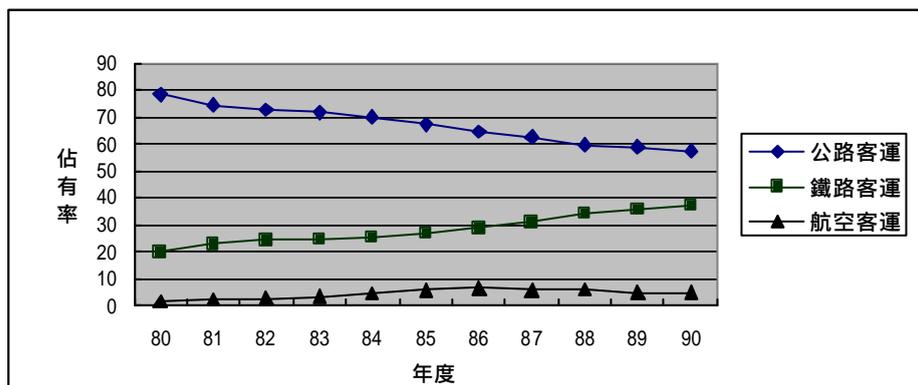
(3) 民營化潮流之影響

民國六十八年柴契爾夫人任閣揆後，便積極推動代表政府公共服務活動與資產所有權縮減的民營化政策，整個八〇年代迅速掀起一股民營化風潮。而我國於民國七十八年七月成立公營事業民營化推動小組，八十年六月立法院三讀通過公營事業移轉民營條例。此條例一通過，民營化推動小組隨即在同年八月提出第一波開放民營的十九家公營事業名單，其中經濟部所屬事業有中鋼等五家，財政部所屬有一家，另省營事業包括台汽等十三家，只是在省政府所擬定的省營事業民營化時間表中，台汽因業務狀況不佳，故其規劃時程較為延長(徐聯恩、業匡時、楊靜怡，民 89：129)。

(4) 運輸市場之變遷

我國主要客運運輸市場包括公路客運、鐵路客運及航空客運，其歷年(民國八十年至九十年)客運量之市場佔有率如圖 3-2 所示。由圖可知，公路客運近年來已衰退，鐵路客運略有成長，而航空客運於八十四年起有過大幅成長，為近來已趨於平緩。

圖 3-2 台灣地區運輸客運市場之旅次數統計



資料來源：中華民國交通部統計月報，第 407 期。

(5) 勞基法之影響

民國七十三年勞動基準法公佈施行，其立法目的乃為保障勞工權益、規範勞

動條件之最低標準，並規範勞工與雇主間權利義務關係，適用範圍包括運輸業等七大行業。台汽在適用勞基法後，因工時之相關規定導致其營運成本增加。在面對法令種種規範下，台汽客運如何能與民間業者公平競爭，其根本就是一場非齊頭式的賽跑。

(6)票價及補貼政策

台灣省公路客運業之基本票價，須依據交通部所公佈的準則來訂定，故高速公路及一般公路之票價，須分別報奉交通部或省交通處公路主管機關核准後公告實施。在此規範下，台汽須以既定票價來營運，不能如同民營業者可視市場需求量而變更票價。此外，台汽客運還須配合政府某些經濟或社會福利政策之執行，其包括提供學生(參照表 3-8)、軍公教(參照表 3-9)、老弱殘障(參照表 3-10)的優惠；在地區客運罷駛期間，須提供支援；國際性活動；行駛偏遠地區之服務路線等等，這些為配合政府照顧弱勢團體而經營的政策性任務，對台汽的營收有相當程度的影響。而在偏遠路線方面，幾乎都是在虧損的情況下繼續營運，雖然在民國八十六年實施「公路汽車客運偏遠路線營運虧損補貼」，但其補助仍不足以彌補台汽客運之虧損，如表 3-11 所示。

表 3-8 歷年優待學生收費概況

| 年度 (民國) | 發售學生月票 (張) | 應收金額 (千元) | 實收金額 (千元) | 減收金額 (千元) | 減收百分比 (%) |
|------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 六十九年 | 489,423 | 204,767 | 87,815 | 116,952 | 57.11 |
| 七十年 | 344,248 | 211,639 | 105,820 | 105,820 | 50.00 |
| 七十一年 | 339,865 | 214,896 | 107,448 | 107,448 | 50.00 |
| 七十二年 | 359,245 | 240,386 | 120,193 | 120,193 | 50.00 |
| 七十三年 | 387,650 | 269,137 | 134,568 | 134,568 | 50.00 |
| 七十四年 | 374,048 | 278,853 | 139,426 | 139,426 | 50.00 |
| 七十五年 | 364,141 | 269,766 | 134,883 | 134,883 | 50.00 |
| 七十六年 | 337,858 | 247,251 | 123,625 | 123,625 | 50.00 |
| 七十七年 | 320,105 | 271,174 | 135,587 | 135,587 | 50.00 |
| 七十八年 | 279,535 | 278,170 | 139,085 | 139,085 | 50.00 |
| 七十九年 | 286,977 | 320,783 | 160,392 | 160,392 | 50.00 |
| 八十年 | 304,076 | 392,789 | 196,395 | 196,395 | 50.00 |
| 八十一年 | 307,354 | 406,991 | 203,495 | 203,495 | 50.00 |

| | | | | | |
|------|---------|---------|---------|---------|-------|
| 八十二年 | 265,710 | 414,340 | 207,170 | 207,170 | 50.00 |
| 八十三年 | 248,163 | 419,793 | 209,896 | 209,896 | 50.00 |
| 八十四年 | 223,522 | 383,762 | 347,767 | 35,995 | 9.38 |
| 八十五年 | 183,232 | 342,902 | 184,508 | 158,394 | 46.19 |
| 八十六年 | 90,140 | 159,404 | 96,437 | 62,966 | 39.50 |
| 八十七年 | 45,514 | 86,111 | 51,666 | 34,444 | 40.00 |
| 八十八年 | 31,983 | 60,906 | 36,543 | 24,363 | 40.00 |
| 八十九年 | 25,542 | 48,439 | 29,064 | 19,376 | 40.00 |

資料來源：台汽客運統計年報，民 89，第 13 期。

表 3-9 歷年優待軍警收費概況

| 年度 (民國) | 發售軍警票票 (張) | 應收金額 (千元) | 實收金額 (千元) | 減收金額 (千元) | 減收百分比 (%) |
|------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 六十九年 | 15,768,711 | 393,950 | 210,055 | 183,895 | 46.68 |
| 七十年 | 20,595,157 | 1,175,032 | 816,378 | 358,654 | 30.52 |
| 七十一年 | 21,986,654 | 1,290,835 | 908,793 | 382,042 | 29.60 |
| 七十二年 | 18,884,243 | 1,158,792 | 817,196 | 341,596 | 29.48 |
| 七十三年 | 20,877,255 | 1,414,889 | 1,015,192 | 399,698 | 28.25 |
| 七十四年 | 19,731,263 | 1,481,578 | 1,067,057 | 414,521 | 27.98 |
| 七十五年 | 17,977,684 | 1,361,976 | 983,808 | 378,168 | 27.77 |
| 七十六年 | 16,378,213 | 1,221,077 | 885,203 | 335,874 | 27.51 |
| 七十七年 | 13,910,765 | 1,037,645 | 748,506 | 289,139 | 27.86 |
| 七十八年 | 11,394,244 | 1,036,378 | 740,640 | 295,738 | 28.54 |
| 七十九年 | 7,233,584 | 727,617 | 517,042 | 210,575 | 28.94 |
| 八十年 | 6,258,038 | 643,075 | 453,717 | 189,358 | 29.45 |
| 八十一年 | 5,084,219 | 555,325 | 393,233 | 162,091 | 29.19 |
| 八十二年 | 3,848,360 | 392,902 | 304,577 | 88,325 | 22.48 |
| 八十三年 | 3,272,005 | 375,221 | 299,668 | 75,554 | 20.14 |
| 八十四年 | 2,676,347 | 311,205 | 248,619 | 62,587 | 20.11 |
| 八十五年 | 1,967,882 | 242,189 | 193,564 | 48,625 | 20.08 |
| 八十六年 | 733,244 | 121,017 | 100,943 | 20,075 | 16.59 |
| 八十七年 | 597,696 | 106,994 | 90,945 | 16,049 | 15.00 |
| 八十八年 | 541,688 | 94,465 | 80,296 | 14,170 | 15.00 |
| 八十九年 | 618,766 | 124,414 | 105,752 | 18,662 | 15.00 |

資料來源：台汽客運統計年報，民 89，第 13 期。

表 3-10 歷年優待公教人員收費概況

| 年度 (民國) | 發售公教月票 (張) | 應收金額 (千元) | 實收金額 (千元) | 減收金額 (千元) | 減收百分比 (%) |
|------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 六十九年 | 176,632 | 99,219 | 69,454 | 29,766 | 30.00 |
| 七十年 | 162,416 | 107,636 | 75,345 | 32,291 | 30.00 |
| 七十一年 | 167,773 | 110,292 | 77,205 | 33,088 | 30.00 |
| 七十二年 | 156,406 | 112,001 | 78,401 | 33,600 | 30.00 |
| 七十三年 | 134,098 | 103,897 | 72,728 | 31,169 | 30.00 |
| 七十四年 | 115,909 | 95,224 | 66,657 | 28,567 | 30.00 |
| 七十五年 | 123,727 | 92,901 | 65,031 | 27,870 | 30.00 |
| 七十六年 | 106,634 | 73,825 | 51,678 | 22,147 | 30.00 |
| 七十七年 | 78,621 | 61,306 | 42,915 | 18,391 | 30.00 |
| 七十八年 | 58,609 | 53,156 | 37,262 | 15,893 | 29.90 |
| 七十九年 | 55,225 | 49,112 | 34,378 | 14,734 | 30.00 |
| 八十年 | 38,936 | 46,889 | 32,823 | 14,066 | 30.00 |
| 八十一年 | 35,737 | 42,356 | 29,621 | 12,735 | 30.07 |
| 八十二年 | 28,804 | 42,521 | 29,742 | 12,779 | 30.05 |
| 八十三年 | 21,999 | 34,484 | 24,156 | 10,328 | 29.95 |
| 八十四年 | 12,910 | 25,037 | 17,526 | 7,511 | 30.00 |
| 八十五年 | 9,621 | 21,744 | 15,219 | 6,524 | 30.00 |
| 八十六年 | 5,765 | 12,133 | 8,271 | 3,863 | 31.84 |
| 八十七年 | 3,289 | 8,083 | 5,628 | 2,425 | 30.00 |
| 八十八年 | 1,757 | 4,070 | 2,849 | 1,221 | 30.00 |
| 八十九年 | 822 | 1,733 | 1,213 | 520 | 30.00 |

資料來源：台汽客運統計年報，民 89，第 13 期。

表 3-11 台汽客運接受補貼之情形

| 年度 (民國) | 申請路線數 (條) | 補貼路線數 (條) | 申請補貼金額總數 (元) | 核定補貼金額總數 (元) |
|---------------------------------|--------------|--------------|-----------------|-----------------|
| 86(85/6/1~86/5/31) | 134 | 111 | 227,150,519 | 150,473,015 |
| 87(86/6/1~87/5/31) | 73 | 71 | 135,367,656 | 105,334,728 |
| 88(87/6/1~88/5/31) | 61 | 55 | 112,315,241 | 62,901,042 |
| 89(88/6/1~89/5/31) | 59 | 36 | 145,007,861 | 75,678,010 |
| 89 下半、90 年 (89/6/1~90/11/30) | 44 | 44 | 66,484,590 | 19,495,092 |

資料來源：交通部公路總局。

四、急速變革過程

為建立變革共識，特敦請省政府石科技顧問滋宜博士輔導，中國生產力中心策劃，辦理策略、領導及種子共識營訓練，期能引導員工走向變革之路。為能將共識營轉化成行動力量，故組成變革宣導小組，由上而下全面進行宣導及溝通，以製造變革的動力。

(一)急速變革計畫

急速變革措施大致可分為組織扁平化、員額精簡計畫、路線處理計畫、土地處理計畫四方面，茲略述如下：

1、組織結構扁平化

台汽公司為因應經營環境之變遷，計畫將現有總公司--運輸處--站、場三級制之組織結構，簡化為總公司--站、場二級制之運作，並將現有五十個車站減少三十二個，保留十八個；現有機料維修保養單位十三場、三十組及九班，歸併為八個維修保養場及二十六個檢修場。

2、員額精簡計畫

可分三階段來說：第一階段，民國七十九年七月至八十四年十一月，預定將員額由一萬四千二百五十人縮減至八千一百七十八人；第二階段，民國八十四年十一月至八十五年十二月底，預定將員額八千八百六十五人，精簡至四千五百二十人；第三階段，民國八十六年一月至八十七年十二月，預定將員額四千七百四十四人再縮減一千七百四十四人。若執行順利的話，則每年約可節省二十四億元之用人費。另外，為鼓勵員工提前遣退，擬定「專案精簡人員處理要點」，明定專案精簡人員依規定基本給與外，並一律加發六個月的慰問金及一個月的預告工資；須轉介人員則由人事處轉請省府各機關及事業機構於用人時優先錄用，且欲遣退的員工亦可參加由勞工處舉辦之第二專長訓練。

3、路線處理計畫

凡運輸效率低於百分之二十五者，均予以釋出，且一般路線與民營客運路線或鐵路併行者，亦與以停駛。故經縮減整合的結果，原三八四條營運路線計畫只維持一七七條，釋放二〇七條。此些擬停駛的路線需先行預告三個月，若無法釋

出則再延長三個月，屆時民營公司或縣市政府不願接駛經營路線的話，則仍須由台汽公司繼續維持行駛，期間之虧損會依「促進大眾運輸發展方案」之補貼政策，編列預算補助台汽公司。

4、土地處理計劃

台汽現有土地面積為二十二萬五千坪，民國八十四年度預定售出土地面積二萬四百坪，預估售價六十七億三千六百萬元；民國八十五年度預定售出土地面積四千八百坪，預估售價八億二千二百萬元；民國八十六年度預定售出土地面積一萬八千坪，預估售價四十八億六千三百萬元；又於同年預定合建土地面積五千四百坪，預估售價三十五億元；為配合路線釋出所形成之間置土地五萬七千坪，預估售價五十三億六千三百萬元。上述所擬處理土地面積共計十萬六千坪，預估售價二百一十二億八千四百萬元。對預定出售的土地，因受房地產不景氣的影響，專案優先售予台開公司，並得由省屬債權行庫之臺灣銀行，債權六十六點八九億元、第一銀行，債權十九點八六億元、合作金庫，債權十一億元，一次全部承接，並建議按市價議價或比價處理，期望能早日還清其債務(陳生民，民 87:157-158)。

(二)急速變革成果

台汽客運在各級長官及省政府之大力協助下，已在組織變革、人員精簡及降低營運成本上有具體的成效，茲將急速變革成果列述如下：

1、員額精簡

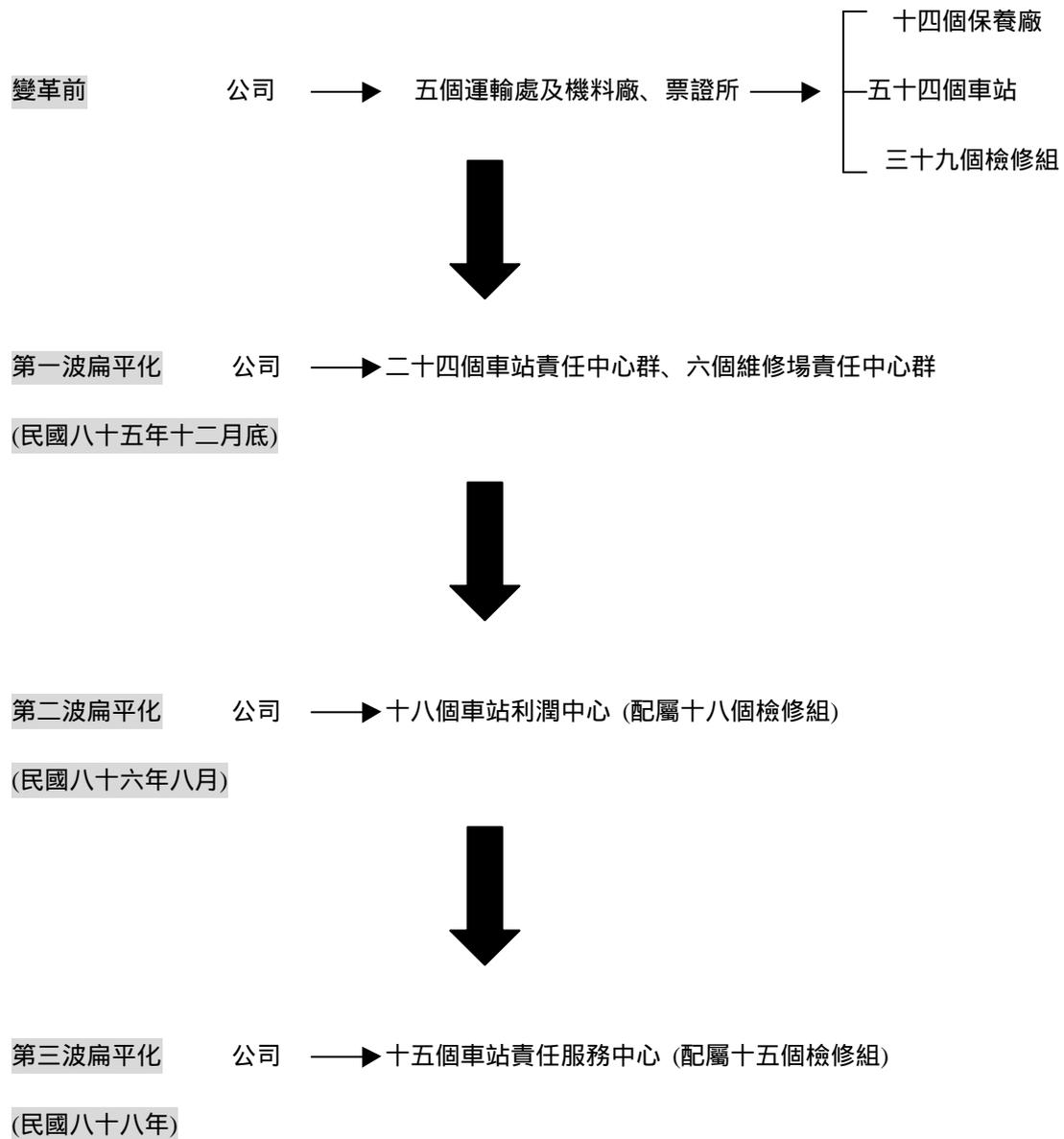
截至八十六年六月止，已完成精簡員額四千一百二十一人，現員額為四千七百四十四人，達成預定目標百分之九十八。

2、組織結構

為因應整體運輸需求之考量，台汽公司客運業務不斷萎縮，民國八十四年六月三十日裁撤票證所，同年十二月三十一日裁撤機料廠；八十五年底，結束五個運輸處，成立二十四個車站責任中心群及六個維修廠責任中心群，組織層級由三級制改為二級制；八十六年八月起繼續縮小營運規模，結束六個維修廠，車站歸併為十八個車站利潤中心，十四個保養廠及三十九個檢修組減縮為十八個檢修組併入車站管理，如圖 3-3 所示；八十八年一月及十月陸續將埔里站併入南投站、

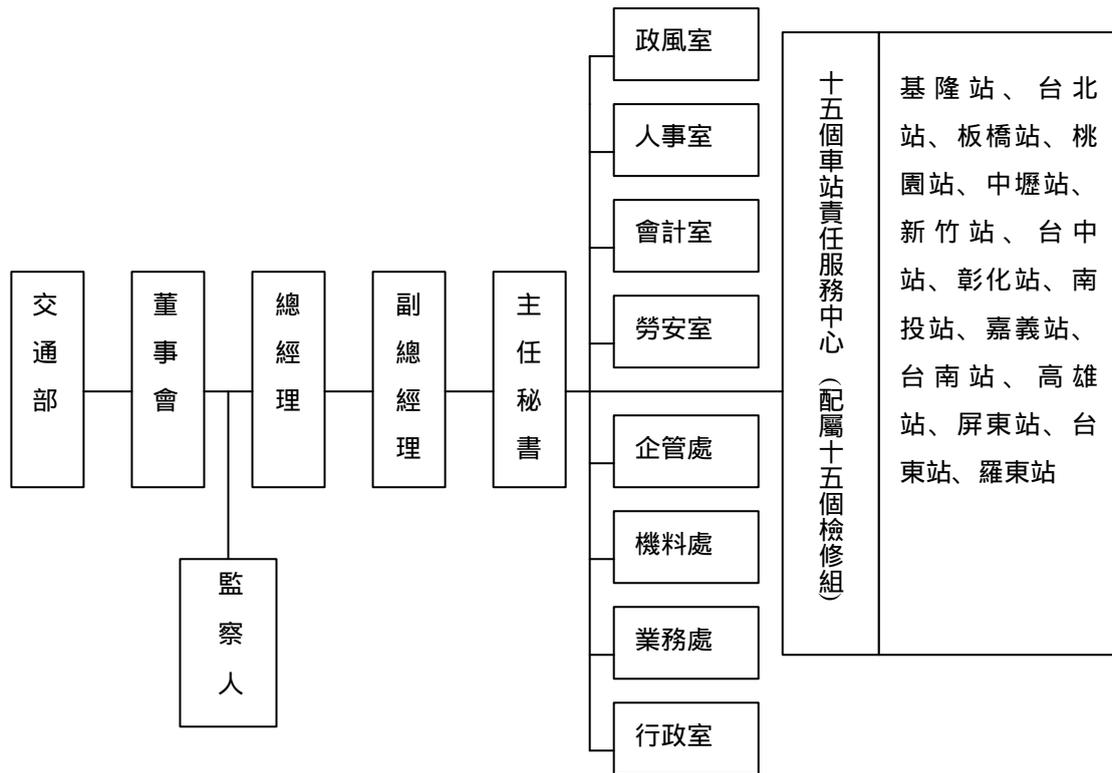
枋寮站併入屏東站，至民國九十年六月底均維持十五個責任服務中心，落實經營責任制，由總公司直控十五個車站利潤中心，如圖 3-4 所示。

圖 3-3 台汽客運公司組織扁平化成果



資料來源：作者自繪。

圖 3-4 民國八十八年至九十年六月台汽公司組織系統表



資料來源：台汽客運統計年報，民 89，第 13 期。

3、經營路線

原經營路線三百八十四條，經八十六年一月十日公告釋出及整併，已完成整合釋出二百條，尚有一百八十四條由台汽客運維持行駛。另外，為配合人員減少及路線釋出，原大客車二千三百三十一輛，經淘汰已減縮為一千五百輛。

4、財務虧損

民國八十二年六月，公司組織為三級制，員工總數一萬四千二百五十人，人員與車輛比率為六比一，年虧損五十四億二千七百萬元；八十六年六月，公司組織為二級制，員工總數四千七百四十四人，人員與車輛比率為三比一，年虧損三億五千七百萬元；預估八十七年六月底，人員與車輛比率為二比一，八十八年達到收支平衡。

5、收支損益

預估繼續縮小營運規模後，營業收入每年減少六億五千萬元；營業支出每年減少十六億五千萬元，其中用人費減少支出十四億六千萬元，業務費減少支出一

億九千萬元。收支相抵，預估每年減少虧損十億元(徐聯恩、葉匡時、楊靜怡，民 89：239)。

台汽客運初期營運均有盈餘，但自民國七十九年起開始發生虧損，在經歷組織變革後，雖有顯著的改善，但由於財務狀況仍十分困窘，因此須繼續縮小經營規模，減少開支，以便完成民營化之前置作業。

第三節 台汽客運公司之民營化

民國七十八年八月，行政院公營事業民營化推動專案小組已將台汽客運列入第一波移轉民營事業名單中，然卻遲遲無法完成民營化。而後，經多方考量，行政院於八十七年三月七日核定台汽客運公司應於九十年六月底完成民營化工作。

一、委託之相關研究

在確定台汽客運公司民營化之大前提下，政府單位先後於民國八十七年十二月委託勤業管理顧問公司研議「台灣汽車客運公司民營化執行方案」，八十八年九月由交通部運輸研究所自行研究「台汽民營化方式與接管事宜之探討」，以及八十九年五月由行政院經濟建設委員會委託國立台灣大學管理學院研究「民營化問題診斷小組第二期診斷工作」。

在勤業管理顧問公司方面，經分析台汽公司內、外環境後，將台汽公司定位為「兼具場站開發業務的中短程客運公司」，建議以「資產作價與民間合資成立民營公司」方式辦理，亦就是將該公司以營運所需資產，包括部分較具開發價值之土地及車輛等作價充底股本四十億元，再結合民間投入資金五十億元，共同成立資本額為九十億元之民營公司，新公司未來的經營定位，除承接台汽公司原有之營運路線外，並從事站場開發及多角化業務經營，該方案由於民間投資門檻過高，可能集資不易而作罷；交通部運輸研究所規劃「台汽民營化方式與接管事宜之探討」之研究方案中，提出解決方案擬為站車分離，公司分割為北、中、南三家營運公司之方式民營化，新公司保留營運所需之車輛、維修場，以股權出售或資產作價方式民營化，車站及部分維修場則維持由公營台汽公司開發經營；台灣大學管理學院規劃「民營化問題診斷小組第二期診斷工作」計畫中，建議將原台汽公司分割成「公路局經管車站」及「新民營公司」兩部分，在公路局經管車站方面，主要負責場站經營，使車站開放公路客運業者共用，促成客運轉乘中心(類

似航空站模式)，未來則考慮與民間業者結合，以 BOT 方式共同促進場站開發；在新民營客運公司方面，台汽公司以公開標售車輛路線，或洽特定人讓售車輛路線方式，專責經營車輛運輸，並解除公營體制之束縛，回歸市場競爭。在分割過程中，若偏遠路線乏人問津，則可考慮另行成立「過渡台汽公司」專門負責服務偏遠路線、土地處理與清償留存債務事宜(汎誠科技，民 90：117-119)。

二、方案之研擬過程

(一)民國八十九年七月卅一日交通部召開第一次台汽公司民營化專案會議

1、交通部專案小組之分析報告

專案小組提出兩種台汽客運改組的方案，方案 A 乃建議將現有組織加以改組，使其存續經營。此方案需有相關配套措施，節流方面，以每年營業支出至少節省二十億元為目標；人員減薪方面，在虧損尚未改善前，其留用人員的薪資應比照民營公司水準減薪百分之二十；行車人員之薪資獎金結構應合理化，以激勵績效；開源方面，年度客運營業額需回升四十億元以上的水準，並妥善運用添購的新車，以提高服務水準。方案 B 乃結束營業、解散公司。

2、台汽客運公司之「再生、民營化及停止營運」方案

台汽客運公司研擬之「再生、民營化及停止營運」方案，其分析比較如下表 3-12 所示：

表 3-12 再生、民營化及停止營運方案比較分析

| 方案項目 | 再生方案 | 民營方案 | 停止營運方案 |
|-----------|--------------|----------|--------|
| 執行基準日 | 九十年一月 | 九十年六月 | 九十年六月 |
| 資金總需求 | 四百四十億元 | 四百六十億元 | 四百六十億元 |
| 每年月退負擔 | 十三億元 | 十三億元 | 十三億元 |
| 政府需編列籌款金額 | 二百五十億元 | 二百五十億元 | 二百五十億元 |
| 員工權益 | | | |
| 工作權 | 仍受雇於政府 | 售雇於新民營公司 | 自行謀職 |
| 薪資待遇 | 較現在減薪約百分之二十九 | 依新公司薪資制度 | 視個人去路 |
| 年資結算金 | 有 | 有 | 有 |

| | | | |
|----------|----------|-----------------|----------|
| 預告工資一個月 | 無 | 去職者有，移轉新公司者無 | 有 |
| 加發六個月 | 無 | 去職者有，移轉新公司者無 | 無 |
| 公保年資損失補償 | 無 | 有 | 無 |
| 勞保年資損失補償 | 無 | 去職者有，轉新公司者續投勞保 | 無 |
| 員工接受度 | 預期溝通較易 | 有反對，需要溝通 | 將會強烈反對 |
| 大眾運輸維持 | 縮小規模繼續公營 | 由一具相當規模之新民營公司經營 | 分別由各公司承接 |
| 經營企業化程度 | 仍屬公營型態 | 完全民營型態 | 不再經營 |
| 社會接受度 | 次高 | 最高 | 較低 |
| 政治考量 | 溫和漸進 | 既定政策 | 未考量員工權益 |

資料來源：台汽客運公司民營化方案執行計畫(草案)，民 89 年 10 月 4 日。

(二)民國八十九年八月八日交通部召開第二次台汽公司民營化專案會議

依據交通部八十九年七月卅一日會議裁示結論，台汽客運公司乃研擬具體改組再生計畫。甲方案為體制內改革，建議裁員百分之二十一並減薪百分之三十以降低用人費十一億元；增加重要路線人車班次及新購客車以提高客運收入六億元。乙方案為體制外改組，建議將台汽公司土地資產與路線分離經營；台汽員工依相關法令規定辦理離退，政府輔導員工集資合組一家或多家民營公司，向政府承購台汽原有車輛、租用車站及檢修場、接替路線經營，自負盈虧，若員工無意願投資經營時，則將台汽現有營運路線及車輛以競標方式開放民間經營，員工願隨同移轉至民營公司者，隨同移轉(台汽客運公司，民 89)。

(三)民國八十九年八月廿四日交通部召開第三次台汽公司民營化專案會議

台汽公司依據員工意願調查結果，建議採取再生計畫之乙方案進行體制外改組，除兼顧員工權益、偏遠路線服務及政府財政負擔外，並符合政府原定民營化之目標，且能達成辦理優惠資退之駕駛員及其他工種人員的要求，亦可克服留用人員工種不均衡及南北人力不平衡的困境。另再評估工會版再生計畫可行性不高的情形下，台汽客運重行研擬「營運業務民營化計畫」，即以站車分離的方式將現有土地資產與路線之經營分離，台汽公司保留車站的經營，以收取租金方式開放汽車客運業者共用，車輛及路線則以員工集資或公開競標方式，由民間成立一家新的客運公司整體承續經營(台汽客運公司，民 89)。

(四)民國八十九年十月四日台汽客運公司研擬之「台灣汽車客運公司民營化方案執行計畫(草案)」

在「營運業務民營化方案」及「員工集資籌組新公司承續經營方案」兩案研擬過程中，經各方站組座談會意見溝通後，認為「員工集資籌組新公司承續經營方案」可為員工爭取更多權益。對於希望保有工作權而願意至新公司服務的員工，依據公營事業移轉民營條例實施細則第十三條規定，視同自立共同創業，按不隨同移轉方式加發六個月薪資加一個月預告工資及勞保年資補償金後辦理離退，同時由每人投資三十萬元共同創業合組新公司，並至新公司服務。對於希望領取七個月薪資及勞保年資補償金而選擇放棄隨同移轉者，亦可投資三十萬元參加新公司而受雇繼續公司，而依月退方式辦理的員工，亦可參與投資及到新公司服務(台汽客運公司，民 89)。

三、實際方案之內涵

行政院於民國九十年一月十三日核定「台灣汽車客運公司民營化方案執行計畫」，由台汽員工每人投資三十萬元籌組新公司，預計籌集六億元以上；新公司整體承接台汽公司現營營利及服務路線共一百四十五條，而營運路線許可證期限均延續台汽公司現有期限至民國九十九年；營業車輛方面，新公司計畫需用車輛一千輛，由新公司向台汽公司價購新車四百五十輛，舊車五百五十輛；車站方面，為使新公司正常營運，台汽公司的車站以收取使用費方式優先提供新公司使用，而使用費預定依路線狀況分別訂定之，約售票收入的百分之三至百分之五；台汽公司現有之檢修場及停車場以實際使用面積按公有土地及房舍租金計租，租予新公司兩年，期滿則需自行覓設，以免妨礙台汽公司土地處分變現；人員處置方面，有離退意願的員工，原則上依公務人員退休法或勞基法之退休金標準，給付退休金或年資結算金，並加發六個月薪資及一個月預告工資，有損失公勞保給付者亦補償之。另外，協助輔導具公務人員身分之員工，轉任至交通部所屬其他機關，或者舉辦就業輔導及轉業訓練。

台汽以前所未有的民營化方式，首創員工集資成立新公司，承接台汽原有路線及車輛，解決公司債務虧損及員工工作權等問題，為公營事業民營化提供另一種途徑，然重組後的國光公司能否在市場競爭下存活，乃為眾所矚目的焦點。

第四節 國光客運公司之成立

成立廿一週年的台灣汽車客運公司於民國九十年六月三十日完成民營化，由員工集資籌組之國光客運公司(以下簡稱國光客運)七月一日正式上路，此舉不僅解決台汽長期財政虧損問題，並可維持大眾運輸服務功能，然解除公營體制束縛後，能否轉虧為盈，將成為政府推動公營事業民營化之重要成敗。以下茲就其經營結構、組織結構及營運概況做分析：

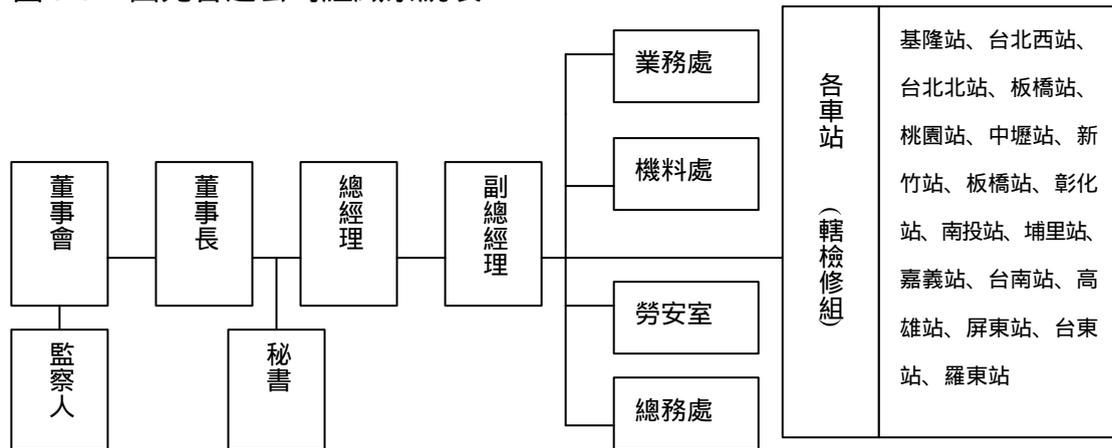
一、經營結構

營運路線方面，國光客運承接原台汽營利及服務路線共九十六條，其中高速公路五十三條，一般公路四十三條。承接路線中，計有宜蘭、台東及屏東偏遠服務路線二十一條，目前接受政府補貼。營運車輛方面，除承接台汽公司現有遊覽車十九輛，接續兼營遊覽車客運業務外，另依國光客運營運計劃需用車七三五輛，其中價購台汽公司打造中新車一百輛，租用大宇新車二百輛及舊車四三五輛，包括國光號一八四輛、中興號二四四輛及中型巴士七輛。

二、組織結構

資本籌集方面，台汽公司原有員工三千一百多名，其中一千零九十人願意每人投資三十萬元成立國光客運，籌集資本共三億二千七百萬元。董事會方面，設置董事十五人，由投資股東依其股份選舉組成，並由董事互選五人為常務董事，再由常務董事互選一人為董事長，並設監察人三人，由股東會中選任之。營運車站方面，下設十七個車站，各設站長一人掌理之，其各車站依規模大小適當分配營運路線，並採責任利潤中心制充分授權以經營管理之。員工配置方面，計畫員額一千六百零七人，所需駕駛員九百四十人、修車員工二百四十二人、站務員工三百七十五人及管理員工五十人。其組織系統表如圖 3-6 所示。

圖 3-5 國光客運公司組織系統表



資料來源：國光客運公司。

三、營運概況

國光客運所挑選的九十六條路線，是台汽公司主要生財路線，一年營收約為二十億元，占台汽公司全年收入約百分之七十六，初估只要將營業額提高至二十二億元即可達收支平衡。依國光客運之營運計畫，其全年營收目標定為二十二億九千四百萬元，每月平均營收目標為一億九千一百萬元。國光客運七月份營收共一億七千七百萬元，較計畫每月平均營收減少百分之七，主要原因係為營運初始，駕駛人員及車輛狀況尚未正常；八月份營收為一億九千五百萬元，較計畫每月平均營收增加百分之二；九月份營收一億八千九百萬元，較計畫每月平均營收減少百分之零點五；十月份營收達一億九千八百萬元，較計畫每月平均營收增加百分之二，其主因為中秋節連續假期及納莉颱風過後，各線旅客均有明顯回流現象，尤其假日在投入新車營運與行車人員主動配合加班下，提昇運能，使中、長旅客有所增加是為關鍵。

國光客運於民國九十年七月一日正式營運，迄今已成立一週年，首創由員工集資民營化的方式，初為各界質疑及不看好，經過一年多來的努力與奮鬥，國光客運轉型成功，此對其他艱困國營事業而言，可說是提供了另一種民營化之思考模式。

第四章 釋放偏遠服務路線之論證

本章主要呈現政府相關單位、台汽業者、民意代表與報章輿論，對台汽民營化過程中，釋放低收益路線之效率取向與公平取向的論證分析。首先，敘述台汽從民國八十六年至九十年路線釋放的情形，再分別陳述多元利益關係人對此政策所持公平面與效率面之立論分析，最後將兩者的分析做整合，讓讀者能明瞭政府決定台汽民營化政策時，效率與公平兩個價值之拉距關係。

第一節 路線釋放之情形

政府將位居國營事業虧損第二的台汽客運移轉民間經營時，首要之務就是要整頓內部營運虧損的問題，如此才能較有誘因讓其他有意接手的公司繼續經營之，而改善虧損最直接、有效的策略為精簡人員與釋放運輸效率低之營運路線。本研究主要乃在探討民營化過程中有關路線釋放的問題，故只就其路線釋放的情形作說明。

台汽為因應環境環境變遷及整體運輸需求考量，屢次縮減營運規模及人員，以圖改善經營績效。最初，台汽公司分四個階段釋出營運績效二十五%以下的路線，第一階段公告釋出九條，核定接駛二條；第二階段釋出三十六條，核定接駛十四條；第三階段釋出十五條，核定接駛五條；第四階段釋出十五條，核定接駛二條，如表 4-1 所示：

表 4-1 營運路線開放核定辦理情形

| 是否接受補貼 | | | | 序號 | 營運路線別 | 接駛客運 | 接駛日期 |
|--------|-------|-------|-------|-----|---------|--------|----------|
| 八十六年度 | 八十七年度 | 八十八年度 | 八十九年度 | | | | |
| | | | | 1-1 | 淡水—三芝 | 淡水客運公司 | 84.10.15 |
| | | | | 1-2 | 台北—三芝 | 淡水客運公司 | 84.10.15 |
| | | | | 1-3 | 梨山—環山社區 | | |
| | | | | 1-4 | 梨山—大禹嶺 | | |
| | | | | 1-5 | 梨山—華崗 | | |
| | | | | 1-6 | 梨山—武陵農場 | | |
| | | | | 1-7 | 南投—松柏坑 | | |

| | | | | | | | |
|--|--|--|--|------|------------|--------|----------------|
| | | | | 1-8 | 南投—拔子頭 | | |
| | | | | 1-9 | 日月潭—慈恩塔 | | |
| | | | | 2-1 | 中崙—金瓜石 | 大有巴士 | 未定 |
| | | | | 2-2 | 馬明潭—中央新村 | | 移北市交通局納入聯營公車辦理 |
| | | | | 2-3 | 花蓮—天祥 | 花蓮客運公司 | 85.7.6 |
| | | | | 2-4 | 花蓮—蘇澳 | | |
| | | | | 2-5 | 板橋—瑞芳 | 中興巴士 | 85.9.13 |
| | | | | 2-6 | 台北—溪園路 | | 移北市交通局納入聯營公車辦理 |
| | | | | 2-7 | 板橋—金山青年中心 | 福和客運公司 | 85.7.1 |
| | | | | 2-8 | 花蓮—洛韶 | | |
| | | | | 2-9 | 中崙—台五線—基隆 | 欣和客運公司 | 未定 |
| | | | | 2-10 | 大溪—巴陵 | | |
| | | | | 2-11 | 宜蘭—巴陵 | 宜興客運公司 | 未定 |
| | | | | 2-12 | 大溪—三光—巴陵 | | |
| | | | | 2-13 | 日月潭—德化社 | | |
| | | | | 2-14 | 恆春—五公—恆春 | | |
| | | | | 2-15 | 恆春—石門—恆春 | | |
| | | | | 2-16 | 台東—森永 | | |
| | | | | 2-17 | 恆春—興海路—佳樂水 | 屏東客運公司 | 85.10.17 |
| | | | | 2-18 | 台東—大溪 | 鼎東客運公司 | 85.3.1 |
| | | | | 2-19 | 恆春—五里—恆春 | | |
| | | | | 2-20 | 恆春—高山巖 | | |
| | | | | 2-21 | 恆春—高士 | | |
| | | | | 2-22 | 台東—安朔 | 鼎東客運公司 | 85.3.1 |
| | | | | 2-23 | 恆春—下水掘 | | |
| | | | | 2-24 | 恆春—佳樂水—恆春 | | |
| | | | | 2-25 | 恆春—頂白沙 | | |
| | | | | 2-26 | 台東—大武 | 鼎東客運公司 | 85.3.1 |
| | | | | 2-27 | 恆春—分水嶺 | | |
| | | | | 2-28 | 恆春—萬里桐 | | |
| | | | | 2-29 | 潮州—南州—佳農 | | |
| | | | | 2-30 | 恆春—長樂村 | | |
| | | | | 2-31 | 台東—尚武 | 鼎東客運公司 | 85.3.1 |
| | | | | 2-32 | 恆春—石門 | | |
| | | | | 2-33 | 恆春—鵝鸞鼻 | 屏東客運公司 | 85.10.17 |
| | | | | 2-34 | 屏東—霧台 | 屏東客運公司 | 85.3.1 |

| | | | | | | | |
|--|--|--|--|------|--------------|----------------------------|----------|
| | | | | 2-35 | 潮州—佳冬—屏東 | 屏東客運公司 | 85.3.1 |
| | | | | 2-36 | 恆春—東源 | | |
| | | | | 3-1 | 高雄—台 17 線—台南 | 高雄客運公司 台南客運公司 | 85.9.25 |
| | | | | 3-2 | 台東—大津 | 鼎東客運公司 | 85.8.1 |
| | | | | 3-3 | 恆春—鵬園路 | | |
| | | | | 3-4 | 恆春—合界 | | |
| | | | | 3-5 | 恆春—滿洲 | | |
| | | | | 3-6 | 恆春—楓港 | | |
| | | | | 3-7 | 恆春—水剛路 | | |
| | | | | 3-8 | 恆春—水蛙窟 | | |
| | | | | 3-9 | 恆春—墾丁公園 | 屏東客運公司 | 85.10.17 |
| | | | | 3-10 | 恆春—北樹林 | | |
| | | | | 3-11 | 恆春—大光 | | |
| | | | | 3-12 | 恆春—港仔 | | |
| | | | | 3-13 | 恆春—長源—盤山坑 | | |
| | | | | 3-14 | 雙溪—柑腳 | | |
| | | | | 3-15 | 雙溪—長源 | | |
| | | | | 4-1 | 高雄—鳳山—屏東 | 高雄客運公司 屏東客運公司 | 85.9.25 |
| | | | | 4-2 | 高雄—林園—花蓮 | 高雄客運公司 花蓮客運公司 | 85.9.25 |
| | | | | 4-3 | 台東—成功—花蓮 | 鼎東客運公司 花蓮客運公司 | |
| | | | | 4-4 | 台東—玉里—花蓮 | 鼎東客運公司 花蓮客運公司 | |
| | | | | 4-5 | 高雄—鳳山—玉里—花蓮 | 屏東客運公司 鼎東客運公司 花蓮客運公司 | 未定 |
| | | | | 4-6 | 嘉義—官田—台南 | 新營客運公司 興南客運公司 台南客運公司 | 未定 |
| | | | | 4-7 | 高雄—台 25 線—屏東 | 屏東客運公司 | 未定 |
| | | | | 4-8 | 嘉義—安溪寮—新營 | 新營客運公司 | 未定 |
| | | | | 4-9 | 高雄—工協新村 | | |
| | | | | 4-10 | 台南—新營 | | |

| | | | | | | | |
|--|--|--|--|------|--------|--|--|
| | | | | 4-11 | 新中—嘉義 | | |
| | | | | 4-12 | 嘉義—後壁 | | |
| | | | | 4-13 | 新營—隆田 | | |
| | | | | 4-14 | 恆春—帆船石 | | |
| | | | | 4-15 | 嘉義—台南 | | |

備註：「」表示有接受政府補貼的路線。

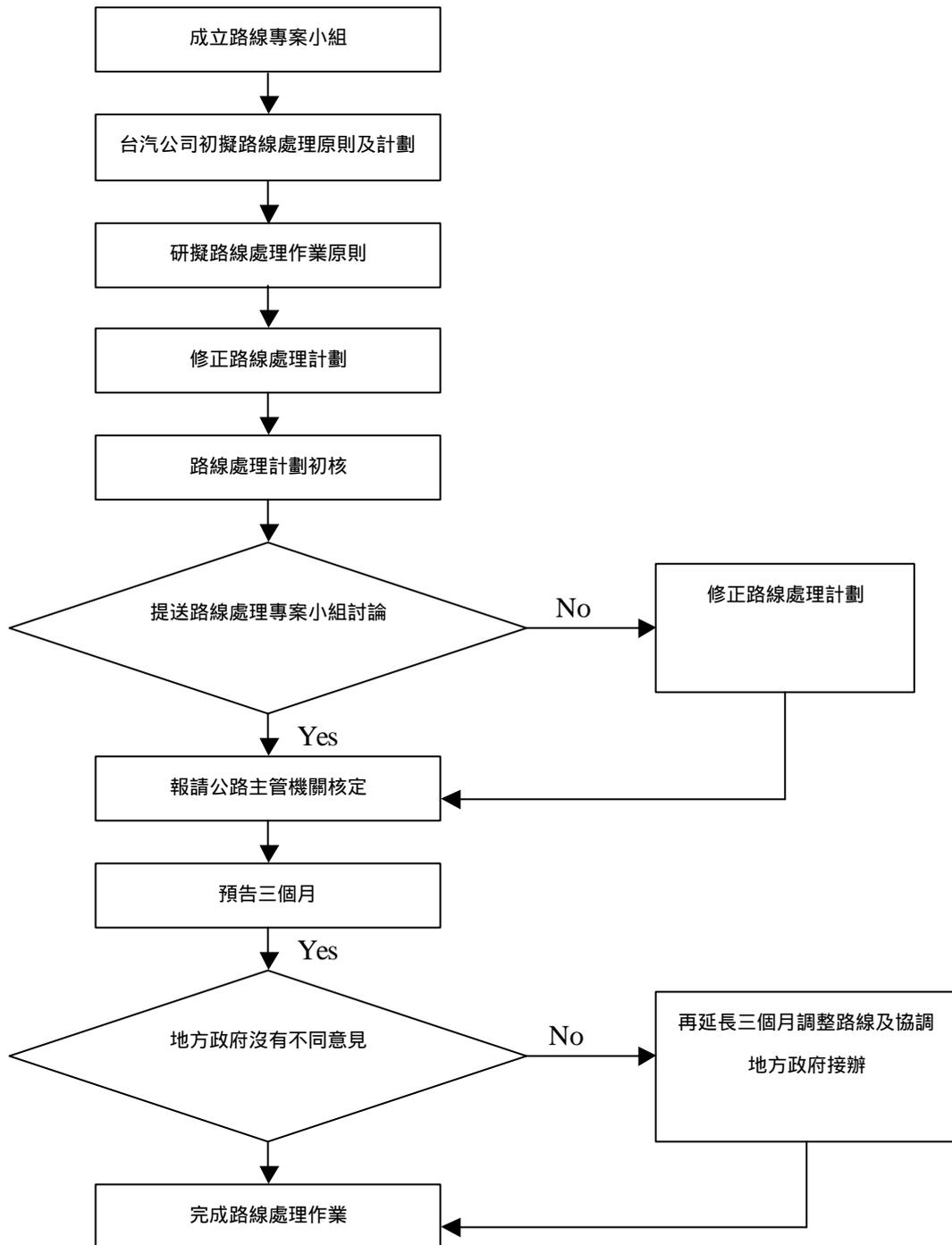
資料來源：台汽客運。

「急速變革方案路線處理作業原則」乃依據省議會第十屆第四次定期大會交通委員會審查交通處主管八十四年度決算暨相關提議案其他決議辦理，其處理原則有五點：

- (一) 不論屬國道或一般公路路線，凡運輸效率低於廿五%者，均予以釋出，並得搭配高績效路線釋出。
- (二) 聯營路線部分，台汽公司退出聯營。
- (三) 經檢討有其他替代之大眾運輸路線，且不符經營成本者，則予以停駛，另依監理程序轉知其他客運業者申請接替行駛。
- (四) 高速公路長途路線轉運整合後，可停駛的路線，則予以停駛。
- (五) 為維持營運網路之完整性，經台汽公司檢討認為仍須繼續行駛者，則予以繼續經營。

在處理流程方面，由交通處成立路線處理專案小組，台汽公司按照路線處理原則，擬定路線處理計劃，經專案小組討論及公路主管機關核定後，台汽公司先行預告三個月，同時轉知其他客運業者申請接替行駛，若地方政府有不同意見時，再預告三個月以停整路線並協調地方政府接辦，其流程如圖 4-1 所示：

圖 4-1 台汽公司「急速變革方案」路線處理作業程序流程圖



資料來源：台汽客運。

台汽為配合「營運規模急速縮減計劃」的執行，原三八四條營運路線計劃整合釋出二〇七條，保留一七七條，經八十六年元月十一日公告釋出及整併，由民營業者接駛路線一三〇條（如表 4-2）；已併線整合路線六十一條（如表 4-3）；經公告釋出仍無民營業者接駛路線有十六條，其將由台汽公司繼續行駛（如表 4-4）。

表 4-2 已由民間業者接駛路線 130 條

| 是否接受補貼 | | | | 序號 | 區間路線別 | 核定日駛班次 | 備註 | 停駛日期 |
|--------|-------|-------|-------|----|------------|--------|---------------|---------|
| 八十六年度 | 八十七年度 | 八十八年度 | 八十九年度 | | | | | |
| | | | | 1 | 中崙—基隆 | 32 | 由欣和接駛後停駛 | 85.12.9 |
| | | | | 2 | 台北—淡水 | 18 | 併台北市區公車系統後以停駛 | 86.1.16 |
| | | | | 3 | 台北—中央新村 | 764 | 併台北市區公車系統後以停駛 | 86.1.16 |
| | | | | 4 | 台北—溪園路 | 38 | 由台北、欣欣接駛後停駛 | 86.1.16 |
| | | | | 5 | 馬明潭—中央新村 | 32 | 由台北、欣欣接駛後停駛 | 86.1.16 |
| | | | | 6 | 新店—建安 | 188 | 併台北市區公車系統後以停駛 | 86.1.16 |
| | | | | 7 | 新店—國父紀念館 | 18 | 併台北市區公車系統後以停駛 | 86.1.16 |
| | | | | 8 | 桃園—頭份 | 10 | 由新竹接駛後停駛 | 86.1.16 |
| | | | | 9 | 中壢—新竹 | 54 | 由新竹、中壢接駛後停駛 | 86.1.16 |
| | | | | 10 | 新竹—頭份 | 4 | 由新竹接駛後停駛 | 86.1.16 |
| | | | | 11 | 中崙—金瓜石 | 56 | 由大有接駛後停駛 | 86.1.16 |
| | | | | 12 | 板橋—楊梅 | 152 | 由台北等五家接駛後停駛 | 86.1.16 |
| | | | | 13 | 台北—板橋 | 130 | 併台北市區公車系統後以停駛 | 86.1.16 |
| | | | | 14 | 台北—貨—建安 | 176 | 併台北市區公車系統後以停駛 | 86.1.16 |
| | | | | 15 | 台北—清—建安 | 176 | 併台北市區公車系統後以停駛 | 86.1.16 |
| | | | | 16 | 板橋—清—建安 | 8 | 併台北市區公車系統後以停駛 | 86.1.16 |
| | | | | 17 | 台北—清—媽祖田 | 8 | 併台北市區公車系統後以停駛 | 86.1.16 |
| | | | | 18 | 建安—媽祖田 | 4 | 併台北市區公車系統後以停駛 | 86.1.16 |
| | | | | 19 | 三峽—復興 | 7 | 由台北等三家接駛後停駛 | 86.9.1 |
| | | | | 20 | 大溪—巴陵 | 18 | 桃園客運恢復行駛後停駛 | 86.4.1 |
| | | | | 21 | 大溪—三光—巴陵 | 3 | 桃園客運恢復行駛後停駛 | 86.4.1 |
| | | | | 22 | 台中—清水 | 2 | 由巨業接駛後停駛 | 86.6.1 |
| | | | | 23 | 清水—梧棲—文華 | 2 | 由巨業接駛後停駛 | 86.6.1 |
| | | | | 24 | 台中—梨山 | 18 | 由豐原接駛後停駛 | 86.7.1 |
| | | | | 25 | 梨山—環山社區 | 2 | 由豐原接駛後停駛 | 86.7.1 |
| | | | | 26 | 梨山—華岡 | 6 | 由豐原接駛後停駛 | 86.7.1 |
| | | | | 27 | 埔里—明潭 | 10 | 由南投接駛後停駛 | 86.9.1 |
| | | | | 28 | 日月潭—德化社 | 8 | 由環台接駛後停駛 | 86.9.1 |
| | | | | 29 | 水里—埔里 | 36 | 由環台接駛後停駛 | 86.9.1 |
| | | | | 30 | 水里—日月潭 | 2 | 由環台接駛後停駛 | 86.9.1 |
| | | | | 31 | 南投—中興—埔里 | 12 | 由南投接駛後停駛 | 86.7.1 |
| | | | | 32 | 埔里—北山坑—三合橋 | 2 | 由南投恢復行駛後停駛 | 87.4.1 |

| | | | | | | | | |
|--|--|--|--|----|------------|-----|-------------|---------|
| | | | | 33 | 台中—台 1—員林 | 6 | 由彰化接駛後停駛 | 86.5.1 |
| | | | | 34 | 台中—台 1—彰化 | 5 | 由台中接駛後停駛 | 86.5.1 |
| | | | | 35 | 彰化—台 1—員林 | 8 | 由員林接駛後停駛 | 86.5.1 |
| | | | | 36 | 台中—崙背—北港 | 4 | 退出聯營後停駛 | 86.1.1 |
| | | | | 37 | 台中—虎尾—北港 | 4 | 退出聯營後停駛 | 86.1.1 |
| | | | | 38 | 台中—西螺—台西 | 8 | 退出聯營後停駛 | 86.1.1 |
| | | | | 39 | 台中—竹南—新竹 | 82 | 退出聯營後停駛 | 86.9.1 |
| | | | | 40 | 台南—新營 | 18 | 由興南客運接駛後停駛 | 86.6.1 |
| | | | | 41 | 嘉義—新營 | 28 | 由新營客運接駛後停駛 | 86.7.1 |
| | | | | 42 | 新中—嘉義 | 2 | 由嘉義客運接駛後停駛 | 86.7.1 |
| | | | | 43 | 嘉義—後壁 | 6 | 由嘉義客運接駛後停駛 | 86.7.1 |
| | | | | 44 | 新營—隆田 | 2 | 由新營客運接駛後停駛 | 86.1.1 |
| | | | | 45 | 高雄—岡山 | 34 | 由高雄客運接駛後停駛 | 86.9.1 |
| | | | | 46 | 高雄—岡農 | 20 | 由高雄客運接駛後停駛 | 86.9.1 |
| | | | | 47 | 台南—岡山 | 13 | 由高雄客運接駛後停駛 | 86.9.1 |
| | | | | 48 | 台南—大湖 | 4 | 由高雄客運接駛後停駛 | 86.9.1 |
| | | | | 49 | 台南—太爺 | 2 | 由高雄客運接駛後停駛 | 86.9.1 |
| | | | | 50 | 台南—二層行 | 2 | 由高雄客運接駛後停駛 | 86.9.1 |
| | | | | 51 | 高雄—台 17—台南 | 12 | 由高雄客運接駛後停駛 | 85.9.30 |
| | | | | 52 | 屏東—台 25—台南 | 84 | 由高雄客運接駛後停駛 | 86.9.1 |
| | | | | 53 | 屏東—台 1—台南 | 40 | 由高雄客運接駛後停駛 | 86.6.1 |
| | | | | 54 | 屏東—岡山 | 78 | 由高雄客運接駛後停駛 | 86.5.20 |
| | | | | 55 | 鳳山—岡農 | 4 | 由高雄客運接駛後停駛 | 86.5.20 |
| | | | | 56 | 鳳山—左營—楠梓 | 2 | 由高雄客運接駛後停駛 | 86.5.20 |
| | | | | 57 | 鳳山—左營 | 2 | 由高雄客運接駛後停駛 | 86.5.20 |
| | | | | 58 | 屏東—25 線—高雄 | 34 | 由屏東客運接駛後停駛 | 86.5.20 |
| | | | | 59 | 高雄—中山—屏東 | 152 | 由高雄客運接駛後停駛 | 85.9.25 |
| | | | | 60 | 高雄—工協 | 68 | 由高雄客運接駛後停駛 | 86.6.1 |
| | | | | 61 | 嘉義—杉林溪 | 4 | 班次移轉聯營同業後停駛 | 86.1.1 |
| | | | | 62 | 嘉義—麥寮 | 8 | 班次移轉聯營同業後停駛 | 86.1.1 |
| | | | | 63 | 嘉義—斗六 | 138 | 班次移轉聯營同業後停駛 | 86.1.1 |
| | | | | 64 | 台南—梅山口—天池 | 4 | 班次移轉聯營同業後停駛 | 86.6.1 |
| | | | | 65 | 台南—寶來 | 4 | 班次移轉聯營同業後停駛 | 86.6.1 |
| | | | | 66 | 屏東—潮州—恆春 | 10 | 由屏東客運接駛後停駛 | 86.5.20 |
| | | | | 67 | 枋寮—恆春 | 1 | 由屏東客運接駛後停駛 | 86.5.20 |
| | | | | 68 | 高雄—屏玉—花蓮 | 4 | 由高雄客運接駛後停駛 | 85.9.30 |
| | | | | 69 | 高雄—東玉—花蓮 | 2 | 由花蓮客運接駛後停駛 | 86.6.1 |

| | | | | | | | | |
|--|--|--|--|-----|----------|----|---------------|---------|
| | | | | 70 | 台東—成功—花蓮 | 2 | 由花蓮、屏東客運接駛後停駛 | 86.1.1 |
| | | | | 71 | 台東—玉里—花蓮 | 12 | 由花蓮、屏東客運接駛後停駛 | 86.1.1 |
| | | | | 72 | 枋寮—丹路 | 4 | 由屏東客運接駛後停駛 | 86.5.20 |
| | | | | 73 | 枋寮—丹楓 | 2 | 由屏東客運接駛後停駛 | 86.5.20 |
| | | | | 74 | 枋寮—草埔 | 4 | 由屏東客運接駛後停駛 | 86.5.20 |
| | | | | 75 | 枋寮—南和 | 6 | 由屏東客運接駛後停駛 | 86.5.20 |
| | | | | 76 | 枋寮—歸崇—力里 | 6 | 由屏東客運接駛後停駛 | 86.5.20 |
| | | | | 77 | 枋寮—力里—屏東 | 6 | 由屏東客運接駛後停駛 | 86.5.20 |
| | | | | 78 | 枋寮—新開 | 2 | 由屏東客運接駛後停駛 | 86.5.20 |
| | | | | 79 | 枋寮—嘉和 | 2 | 由屏東客運接駛後停駛 | 86.5.20 |
| | | | | 80 | 枋寮—古力 | 2 | 由屏東客運接駛後停駛 | 86.5.20 |
| | | | | 81 | 枋寮—港中 | 2 | 由屏東客運接駛後停駛 | 86.5.20 |
| | | | | 82 | 枋寮—下寮 | 4 | 由屏東客運接駛後停駛 | 86.5.20 |
| | | | | 83 | 枋寮—佳冬—屏東 | 24 | 由屏東客運接駛後停駛 | 86.5.20 |
| | | | | 84 | 枋寮—東港 | 4 | 由屏東客運接駛後停駛 | 86.5.20 |
| | | | | 85 | 潮州—玉光—屏東 | 2 | 由屏東客運接駛後停駛 | 86.5.20 |
| | | | | 86 | 潮州—佳冬—屏東 | 2 | 由屏東客運接駛後停駛 | 86.3.1 |
| | | | | 87 | 潮州—佳冬 | 4 | 由屏東客運接駛後停駛 | 86.5.20 |
| | | | | 88 | 潮州—水門 | 4 | 由屏東客運接駛後停駛 | 86.5.20 |
| | | | | 89 | 潮州—龍泉 | 4 | 由屏東客運接駛後停駛 | 86.5.20 |
| | | | | 90 | 潮州—萬巒—屏東 | 66 | 由屏東客運接駛後停駛 | 86.5.20 |
| | | | | 91 | 潮州—屏東 | 8 | 由屏東客運接駛後停駛 | 86.5.20 |
| | | | | 92 | 潮州—竹田—屏東 | 18 | 由屏東客運接駛後停駛 | 86.5.20 |
| | | | | 93 | 潮州—萬巒—竹田 | 4 | 由屏東客運接駛後停駛 | 86.5.20 |
| | | | | 94 | 潮州—枋寮 | 4 | 由屏東客運接駛後停駛 | 86.5.20 |
| | | | | 95 | 潮州—麟洛 | 4 | 由屏東客運接駛後停駛 | 86.5.20 |
| | | | | 96 | 潮州—南州—佳東 | 4 | 由屏東客運接駛後停駛 | 86.3.10 |
| | | | | 97 | 恆春—東源 | 4 | 由高雄客運接駛後停駛 | 86.3.16 |
| | | | | 98 | 恆春—鵬園路 | 6 | 由高雄客運接駛後停駛 | 86.3.16 |
| | | | | 99 | 恆春—四重溪 | 4 | 由高雄客運接駛後停駛 | 86.5.20 |
| | | | | 100 | 恆春—石門 | 12 | 由高雄客運接駛後停駛 | 86.3.16 |
| | | | | 101 | 恆春—下水掘 | 6 | 由高雄客運接駛後停駛 | 86.3.16 |
| | | | | 102 | 恆春—茄湖 | 4 | 由高雄客運接駛後停駛 | 86.5.20 |
| | | | | 103 | 恆春—砂尾 | 4 | 由高雄客運接駛後停駛 | 86.5.20 |
| | | | | 104 | 恆春—鵝鸞鼻 | 18 | 由屏東客運接駛後停駛 | 86.3.10 |
| | | | | 105 | 恆春—墾丁公園 | 20 | 由屏東客運接駛後停駛 | 86.3.10 |
| | | | | 106 | 恆春—水蛙掘 | 6 | 由高雄客運接駛後停駛 | 86.3.16 |

| | | | | | | | | |
|--|--|--|--|-----|-----------|----|---------------|---------|
| | | | | 107 | 恆春—帆船石 | 6 | 由高雄客運接駛後停駛 | 86.5.20 |
| | | | | 108 | 恆春—佳樂水 | 11 | 由屏東客運接駛後停駛 | 86.3.10 |
| | | | | 109 | 恆春—石門—五公寺 | 4 | 由高雄客運接駛後停駛 | 86.3.16 |
| | | | | 110 | 恆春—五里—坑仔內 | 4 | 由高雄客運接駛後停駛 | 86.3.16 |
| | | | | 111 | 恆春—楓港 | 4 | 由高雄客運接駛後停駛 | 86.3.16 |
| | | | | 112 | 恆春—萬里桐 | 10 | 由高雄客運接駛後停駛 | 86.3.16 |
| | | | | 113 | 恆春—頂白砂 | 6 | 由高雄客運接駛後停駛 | 86.3.16 |
| | | | | 114 | 恆春—合界 | 4 | 由高雄客運接駛後停駛 | 86.3.16 |
| | | | | 115 | 恆春—北樹林 | 10 | 由高雄客運接駛後停駛 | 86.3.16 |
| | | | | 116 | 恆春—高山巖 | 2 | 由高雄客運接駛後停駛 | 86.3.16 |
| | | | | 117 | 恆春—大光 | 4 | 由高雄客運接駛後停駛 | 86.3.16 |
| | | | | 118 | 恆春—分水嶺 | 4 | 由高雄客運接駛後停駛 | 86.5.20 |
| | | | | 119 | 恆春—高士 | 4 | 由高雄客運接駛後停駛 | 86.3.16 |
| | | | | 120 | 恆春—滿洲 | 2 | 由高雄客運接駛後停駛 | 86.3.16 |
| | | | | 121 | 恆春—興海—佳樂水 | 6 | 由高雄客運接駛後停駛 | 86.5.20 |
| | | | | 122 | 恆春—長樂 | 10 | 由高雄客運接駛後停駛 | 86.3.16 |
| | | | | 123 | 恆春—南仁路 | 6 | 由高雄客運接駛後停駛 | 86.5.20 |
| | | | | 124 | 恆春—港仔 | 4 | 由高雄客運接駛後停駛 | 86.3.16 |
| | | | | 125 | 花蓮—天祥 | 4 | 由花蓮客運接駛後停駛 | 86.7.6 |
| | | | | 126 | 花蓮—台中 | 6 | 由豐原、花蓮客運接駛後停駛 | 86.7.1 |
| | | | | 127 | 梨山—大禹嶺 | 2 | 由豐原客運接駛後停駛 | 86.7.1 |
| | | | | 128 | 梨山—武陵農場 | 10 | 由豐原客運接駛後停駛 | 86.7.1 |
| | | | | 129 | 宜蘭—巴陵 | 2 | 由宜興客運接駛後停駛 | 86.3.1 |
| | | | | 130 | 台北—高速—台中港 | 16 | 由巨業客運接駛後停駛 | 86.10.1 |

備註：「 」表示有接受政府補貼的路線。

資料來源：台汽客運。

表 4-3 經併線整合停駛路線 61 條

| 是否接受補貼 | | | | 序號 | 路線別 | 核定日駛班次 | 備註 | 停駛日期 |
|--------|-------|-------|-------|----|--------|--------|--------------|---------|
| 八十六年度 | 八十七年度 | 八十八年度 | 八十九年度 | | | | | |
| | | | | 1 | 中崙—六堵 | 52 | 併中崙—基隆線整合後停駛 | 85.12.9 |
| | | | | 2 | 中崙—監理站 | 72 | 併中崙—基隆線整合後停駛 | 85.12.9 |
| | | | | 3 | 金山—陽明山 | 4 | 併金山—台北線整合後停駛 | 86.7.1 |
| | | | | 4 | 金山—重光 | 2 | 併金山—台北線整合後停駛 | 86.7.1 |
| | | | | 5 | 中崙—新竹 | 44 | 已整合停駛 | 86.1.16 |

| | | | | | | | | |
|--|--|--|--|----|-----------|-----|------------------|---------|
| | | | | 6 | 中崙—台北—中壢 | 4 | 奉交通部核定停駛 | 86.1.16 |
| | | | | 7 | 中崙—台北—桃園 | 4 | 奉交通部核定停駛 | 86.1.16 |
| | | | | 8 | 中壢—迴龍 | 2 | 已整合停駛 | 86.1.16 |
| | | | | 9 | 桃園—迴龍 | 4 | 已整合停駛 | 86.1.16 |
| | | | | 10 | 桃園—新竹 | 62 | 併桃園—頭份線整合後停駛 | 86.1.16 |
| | | | | 11 | 中壢—頭份 | 22 | 併桃園—頭份線整合後停駛 | 86.1.16 |
| | | | | 12 | 台北—汐止—瑞芳 | 44 | 併中崙—金瓜石線整合後停駛 | 86.1.16 |
| | | | | 13 | 瑞芳—金瓜石 | 20 | 併中崙—金瓜石線整合後停駛 | 86.1.16 |
| | | | | 14 | 金青—南港 | 2 | 併板橋—金山線整合後停駛 | 86.1.16 |
| | | | | 15 | 金卿—汐止 | 2 | 併板橋—金山線整合後停駛 | 86.1.16 |
| | | | | 16 | 板橋—中壢 | 30 | 奉交通部核定停駛 | 86.1.16 |
| | | | | 17 | 板橋—桃園 | 2 | 併板橋—楊梅線整合後停駛 | 86.1.16 |
| | | | | 18 | 楊梅—中壢 | 2 | 併板橋—楊梅線整合後停駛 | 86.1.16 |
| | | | | 19 | 台北—復興 | 7 | 奉交通部核定停駛 | 86.9.1 |
| | | | | 20 | 台中—中港—通霄 | 3 | 併台中—鹿寮—通霄線整合後停駛 | 86.9.1 |
| | | | | 21 | 台中—中興—日月潭 | 4 | 奉交通部核定停駛 | 86.9.1 |
| | | | | 22 | 台中—柑林—日月潭 | 6 | 奉交通部核定停駛 | 86.9.1 |
| | | | | 23 | 日月潭—慈恩塔 | 10 | 併日月潭—德化社線整合後停駛 | 86.9.1 |
| | | | | 24 | 豐原—員林 | 69 | 併豐原—台中、員林線整合後停駛 | 86.5.1 |
| | | | | 25 | 黎明新村—台中 | 1 | 併黎明—省訓團線整合後停駛 | 86.5.1 |
| | | | | 26 | 台中—竹山—斗六 | 1 | 併台中—竹山—嘉義線整合後停駛 | 86.1.1 |
| | | | | 27 | 嘉義—斗南 | 22 | 併台中—台 1—嘉義線整合後停駛 | 86.8.1 |
| | | | | 28 | 斗南—西螺 | 2 | 併台中—台 1—嘉義線整合後停駛 | 86.9.1 |
| | | | | 29 | 惠來厝—嘉義 | 2 | 併台中—台 1—嘉義線整合後停駛 | 86.9.1 |
| | | | | 30 | 斗潭—惠來厝 | 2 | 併台中—台 1—嘉義線整合後停駛 | 86.9.1 |
| | | | | 31 | 斗南—台中 | 4 | 併台中—台 1—嘉義線整合後停駛 | 86.9.1 |
| | | | | 32 | 台南—台 1—嘉義 | 50 | 奉交通部核定停駛 | 86.1.1 |
| | | | | 33 | 嘉義—安—台南 | 54 | 奉交通部核定停駛 | 86.7.1 |
| | | | | 34 | 新營—新中 | 2 | 併新營—嘉義線整合後停駛 | 86.7.1 |
| | | | | 35 | 新營—龜子港 | 2 | 併新營—嘉義線整合後停駛 | 86.1.1 |
| | | | | 36 | 高雄—屏佳—枋寮 | 8 | 併高雄—屏東—枋寮線整合後停駛 | 86.5.1 |
| | | | | 37 | 高雄—林園 | 4 | 併高雄—東港線整合後停駛 | 86.5.1 |
| | | | | 38 | 高雄—屏東—台東 | 10 | 併高雄—海—台東線整合後停駛 | 86.5.1 |
| | | | | 39 | 高雄—屏東—成功 | 1 | 併高雄—海—台東線整合後停駛 | 86.5.1 |
| | | | | 40 | 花蓮—蘇澳 | 4 | 奉交通部核定停駛 | 86.6.1 |
| | | | | 41 | 花蓮—洛韶 | 124 | 併花蓮—台中線整合後停駛 | 86.6.1 |
| | | | | 42 | 羅東—上新花園 | 2 | 併蘇澳—坪林—台北線整合後停駛 | 86.1.1 |

| | | | | | | | | |
|--|--|--|--|----|------------|----|-----------------|---------|
| | | | | 43 | 宜蘭—五峰旗 | 2 | 併宜蘭—頭城線整合後停駛 | 86.1.1 |
| | | | | 44 | 頭城—大掘澳 | 2 | 併頭城—雙溪線整合後停駛 | 86.1.1 |
| | | | | 45 | 宜蘭—大掘澳 | 4 | 併宜蘭—雙溪線整合後停駛 | 86.1.1 |
| | | | | 46 | 台中—高速—羅東 | 4 | 奉交通部核定停駛 | 85.9.1 |
| | | | | 47 | 台北—高速—埔—楊梅 | 6 | 併台北—高速—楊梅線整合後停駛 | 86.6.1 |
| | | | | 48 | 中崙—高速—北港 | 20 | 奉交通部核定停駛 | 86.9.1 |
| | | | | 49 | 中崙—高速—斗六 | 16 | 奉交通部核定停駛 | 86.9.1 |
| | | | | 50 | 高雄—高速—中正 | 2 | 已停駛整合(中壢轉運) | 85.5.10 |
| | | | | 51 | 屏東—高速—中正 | 2 | 已停駛整合(中壢轉運) | 85.5.10 |
| | | | | 52 | 台南—高速—中正 | 2 | 已停駛整合(中壢轉運) | 85.5.10 |
| | | | | 53 | 桃園—高速—台南 | 2 | 奉交通部核定停駛 | 86.9.1 |
| | | | | 54 | 板橋—二高—台南 | 4 | 奉交通部核定停駛 | 86.9.1 |
| | | | | 55 | 台中—高速—新營 | 8 | 奉交通部核定停駛 | 86.9.1 |
| | | | | 56 | 台中—高速—西螺 | 4 | 奉交通部核定停駛 | 86.9.1 |
| | | | | 57 | 彰化—高速—屏東 | 2 | 奉交通部核定停駛 | 86.1.1 |
| | | | | 58 | 台北—高速—恆春 | 3 | 奉交通部核定停駛 | 86.1.1 |
| | | | | 59 | 台北—高速—墾丁 | 2 | 奉交通部核定停駛 | 86.1.1 |
| | | | | 60 | 台中—高速—恆春 | 4 | 奉交通部核定停駛 | 86.1.1 |
| | | | | 61 | 台南—恆春 | 4 | 奉交通部核定停駛 | 86.1.1 |

備註：「」表示有接受政府補貼的路線。

資料來源：台汽客運。

表 4-4 公告釋出無民營業者接駛路線 16 條

| 是否接受補貼 | | | | 序號 | 路線別 | 核定日駛班次 | 備註 | 停駛日期 |
|--------|-------|-------|-------|----|----------|--------|--------------|------|
| 八十六年度 | 八十七年度 | 八十八年度 | 八十九年度 | | | | | |
| | | | | 1 | 台中—王田—沙鹿 | 49 | 繼續行駛至業者接駛後停駛 | |
| | | | | 2 | 台中—王田—清水 | 15 | 繼續行駛至業者接駛後停駛 | |
| | | | | 3 | 台中—梧棲—清水 | 14 | 繼續行駛至業者接駛後停駛 | |
| | | | | 4 | 南投—拔子頭 | 4 | 已公告釋出尚無業者申請 | |
| | | | | 5 | 南投—松柏領 | 6 | 已公告釋出尚無業者申請 | |
| | | | | 6 | 黎明新村—省訓 | 1 | 繼續行駛至業者接駛後停駛 | |
| | | | | 7 | 宜蘭—雙溪 | 8 | 已公告釋出尚無業者申請 | |
| | | | | 8 | 頭城—鶯歌 | 2 | 已公告釋出尚無業者申請 | |
| | | | | 9 | 宜蘭—福隆 | 3 | 已公告釋出尚無業者申請 | |
| | | | | 10 | 頭城—新港 | 2 | 已公告釋出尚無業者申請 | |

| | | | | | | | | |
|--|--|--|--|----|-----------|----|--------------|---------|
| | | | | 11 | 頭城—福隆 | 1 | 已公告釋出尚無業者申請 | |
| | | | | 12 | 頭城—雙溪 | 8 | 已公告釋出尚無業者申請 | |
| | | | | 13 | 宜蘭—復興—頭城 | 17 | 已公告釋出尚無業者申請 | |
| | | | | 14 | 雙溪—長源—盤山坑 | 8 | 已公告釋出尚無業者申請 | |
| | | | | 15 | 台北—高速—瑞芳 | 24 | 交通部核定中 | |
| | | | | 16 | 中崙—高速—林口 | 16 | 交通部核定中(三重代駛) | 86.1.16 |

備註：「」表示有接受政府補貼的路線。

資料來源：台汽客運。

台汽欲將財務改善至合理的局面，遂繼續縮小經營規模，其路線縮減原則為：

- (一) 以經營績效及區域管理為考量，結束績效較差的車站，並釋出相關路線。
- (二) 釋出績效偏低且有民營或鐵路併行之路線。
- (三) 績效偏低之旅遊路線班車，改以不定期旅遊專車經營。

經急速變革路線釋出後，除無業者申請之十六條路線，請主管機關速請民營客運接駛外，由該公司保留行駛的路線一七七條，再依上述縮減原則，計劃整合釋出五十四條，保留一二三條路線，惟實際上只釋出二十條路線(如表 4-5)。

表 4-5 台汽公司繼續縮減營運路線 20 條

| 是否接受補貼 | | | | 序號 | 區間路線別 | 核定日駛班次 | 運輸效率(%) | 縮減理由 |
|--------|-------|-------|-------|----|-----------|--------|---------|--------------|
| 八十六年度 | 八十七年度 | 八十八年度 | 八十九年度 | | | | | |
| | | | | 1 | 金山—重光 | 2 | 32.68 | 已整合停駛 |
| | | | | 2 | 淡水—三峽 | 84 | 34.11 | 配合金山站裁撤停駛 |
| | | | | 3 | 淡水—新竹 | 4 | 63.95 | 配合金山站裁撤停駛 |
| | | | | 4 | 淡水—台中 | 4 | 50.02 | 配合金山站裁撤停駛 |
| | | | | 5 | 台北—省 2—桃園 | 24 | 33.18 | 併行公車密集無經營價值 |
| | | | | 6 | 台中—中港—通霄 | 3 | 31.96 | 配合大甲站裁撤停駛 |
| | | | | 7 | 台北—大甲 | 4 | 26.30 | 配合大甲站裁撤停駛 |
| | | | | 8 | 台北—清水 | 3 | 26.50 | 配合大甲站裁撤停駛 |
| | | | | 9 | 草屯—南崗—水里 | 4 | 39.50 | 配合埔里站裁撤停駛 |
| | | | | 10 | 台北—水里 | 4 | 39.29 | 配合埔里站裁撤停駛 |
| | | | | 11 | 高雄—屏佳—枋寮 | 8 | 31.65 | 配合屏東、枋寮站裁撤停駛 |

| | | | | | | | | |
|--|--|--|--|----|-----------|----|-------|-----------|
| | | | | 12 | 高雄—海—台東 | 7 | 27.41 | 配合台東站裁撤停駛 |
| | | | | 13 | 高雄—屏東—台東 | 10 | 26.06 | 配合台東站裁撤停駛 |
| | | | | 14 | 高雄—屏東—成功 | 1 | 26.88 | 配合台東站裁撤停駛 |
| | | | | 15 | 台中—彰—高—台東 | 10 | 36.89 | 配合台東站裁撤停駛 |
| | | | | 16 | 竹南—台中 | 16 | 25.07 | 鐵路併行且績效偏低 |
| | | | | 17 | 彰化—高雄 | 8 | 20.63 | 鐵路併行且績效偏低 |
| | | | | 18 | 員林—高雄 | 8 | 23.31 | 鐵路併行且績效偏低 |
| | | | | 19 | 桃園—嘉義 | 8 | 35.73 | 鐵路併行且績效偏低 |
| | | | | 20 | 板橋—二高—嘉義 | 8 | 29.25 | 鐵路併行且績效偏低 |

備註：「 」表示有接受政府補貼的路線。

資料來源：作者自行整理。

台汽客運經多階段公告釋出路線後，其營運路線仍有一七三條，為因應民營化，新成立之國光公司承接其中九十六條路線，台汽公司放棄現營七十七條路線，其中經檢討決議於九十年四月九日公告釋出國道客運路線九條，一般公路十組共二十九條，經「台灣省公路汽車客運業營運審議委員會第二十九—三十二次全體委員會」評選，五月四日核定由民營客運業者接駛，如表 4-6 和 4-7 所示，其餘三十九條路線均報停駛，如表 4-8 所示。

表 4-6 國道高速公路 9 條

| 是否接受補貼 | 序號 | 營運路線別 | 獲准籌備業者 | 購置車輛數 | 進用台汽人員數 |
|--------|----|----------|----------------------------|-------|---------|
| | A1 | 基隆—新店 | 福和客運公司 | 10 | 20 |
| | A2 | 屏東—二高—台南 | 屏東客運公司 興南客運公司 高雄客運公司 | 8 | 14 |
| | A3 | 嘉義—台南 | 和欣客運公司 | 6 | 10 |
| | A4 | 台北—楊梅 | 三重客運公司 新竹客運公司 | 4 | 8 |
| | A5 | 沙鹿—頭份—台北 | 尊隆客運公司 巨業客運公司 | 12 | 48 |
| | A6 | 高雄—嘉義 | 和欣客運公司 | 14 | 26 |
| | A7 | 豐原—台北 | 豐原客運公司 | 4 | 4 |
| | A8 | 台中—苗栗 | 新竹客運公司 豐原客運公司 | 8 | 14 |
| | A9 | 埔里—高雄 | 中南客運公司 總達客運公司 | 4 | 22 |

| | | |
|--------|----|-----|
| 高速公路小計 | 70 | 166 |
|--------|----|-----|

資料來源：台汽客運。

表 4-7 一般公路路線 29 條

| 是否接受補貼 | 序號 | 營運路線別 | 獲准籌備業者 | 購置車輛數 | 進用台汽人員數 |
|--------|-----|---|------------------|-------|---------|
| | B1 | 台北—台 1—桃園 | 桃園客運公司 三重客運公司 | 4 | 6 |
| | B2 | 台北—貨饒村—三峽 三峽—板橋 台北—貨饒村—大溪 大溪—板橋 三峽—大溪 三峽—光武嶺 | 台北客運公司 桃園客運公司 | 29 | 56 |
| | B3 | 台中—豐原 | 豐原客運公司 | 8 | 6 |
| | B4 | 豐原—南投 台中—中興—南投 台中—南崗—南投 南投—拔仔頭 南投—松柏嶺 | 彰化客運公司 豐原客運公司 | 24 | 60 |
| | B5 | 台中—南崗—水里 台中—中興—水里 南投—水里 | 總達客運公司 | 13 | 54 |
| | B6 | 基隆—淡水 | 淡水客運公司 基隆客運公司 | 8 | 14 |
| | B7 | 台北—陽明山—金山 金山—大油坑 金山—八煙 | 皇家客運公司 | 6 | 10 |
| | B8 | 高雄—台 1—台南 | 中南客運公司 濱海客運公司 | 26 | 62 |
| | B9 | 彰化—大甲 | 巨業客運公司 | 5 | 10 |
| | B10 | 嘉義—西螺 台中—西螺 (彰化轉車) 員林—溪州 員林—西螺 北斗—西螺 (彰化轉車) 北斗—溪州 北斗—嘉義 | 員林客運公司 仁友客運公司 | 6 | 8 |

| | | |
|--------|-----|-----|
| 一般公路小計 | 129 | 286 |
|--------|-----|-----|

備註：「」表示有接受政府補貼的路線。

資料來源：台汽客運。

表 4-8 停駛路線三十九條

| 是否接受補貼 | 序號 | 區間路線別 | 核定日駛班次 | 備註 |
|--------------------------|----|--------------|--------|----------------------------|
| <input type="checkbox"/> | 1 | 中正機場—台中—彰化 | 4 | 89.10.17 同意停駛 |
| <input type="checkbox"/> | 2 | 中正機場—豐原—台中 | 3 | |
| <input type="checkbox"/> | 3 | 羅東—坪林—台北 | 20 | 目前有尊龍客運在行駛 |
| <input type="checkbox"/> | 4 | 新竹—頭份—台南 | 2 | |
| <input type="checkbox"/> | 5 | 南投—霧峰—台北 | 8 | 90.5.2 同意停駛 |
| <input type="checkbox"/> | 6 | 台中—鹿寮—通霄 | 21 | 目前有巨業客運在行駛 |
| <input type="checkbox"/> | 7 | 台中—鹿寮—大甲 | 10 | 目前有巨業客運在行駛 |
| <input type="checkbox"/> | 8 | 台中—清水 | 4 | 目前有巨業、仁友客運聯合行駛 |
| <input type="checkbox"/> | 9 | 沙鹿—大甲 | 4 | |
| <input type="checkbox"/> | 10 | 大甲—通霄 | 1 | |
| <input type="checkbox"/> | 11 | 彰化—沙鹿 | 1 | 89.9.15 同意停駛 |
| <input type="checkbox"/> | 12 | 台中—台 1—嘉義 | 16 | |
| <input type="checkbox"/> | 13 | 彰化—嘉義 | 15 | |
| <input type="checkbox"/> | 14 | 台中—溪洲 | 7 | |
| <input type="checkbox"/> | 15 | 台中—北斗 | 16 | 員林、仁友客運聯合行駛 |
| <input type="checkbox"/> | 16 | 彰化—西螺 | 17 | |
| <input type="checkbox"/> | 17 | 彰化—北斗 | 36 | 員林客運 |
| <input type="checkbox"/> | 18 | 員林—北斗 | 8 | 員林客運 |
| <input type="checkbox"/> | 19 | 台中—草屯 | 51 | 台中客運 |
| <input type="checkbox"/> | 20 | 台中—省訓團 | 16 | 台中、仁友、彰化、豐原、巨業客運聯合行駛 |
| <input type="checkbox"/> | 21 | 台中—埔里 | 69 | 台中、仁友、南投、豐原、彰化、巨業及全航客運聯合行駛 |
| <input type="checkbox"/> | 22 | 草屯—埔里 | 5 | 台中客運 |
| <input type="checkbox"/> | 23 | 台中—鹿谷—溪頭 | 6 | 聯營路線 |
| <input type="checkbox"/> | 24 | 台中—鹿谷—烏園 | 2 | 聯營路線 |
| <input type="checkbox"/> | 25 | 台中—鹿谷—溪頭—杉林溪 | 6 | 聯營路線 |
| <input type="checkbox"/> | 26 | 高雄—阿里山 | 2 | |
| <input type="checkbox"/> | 27 | 高雄—岡山—台中 | 3 | |
| <input type="checkbox"/> | 28 | 台中—阿里山 | 2 | |
| <input type="checkbox"/> | 29 | 高雄—台 1 線—台北 | 4 | |
| <input type="checkbox"/> | 30 | 台東—高雄—台中 | 8 | |

| | | | | |
|--|----|-------------|----|-------------|
| | 31 | 高雄—東港—枋寮—台東 | 18 | |
| | 32 | 蘇澳—坪林—台北 | 2 | |
| | 33 | 台中—沙鹿 | 15 | |
| | 34 | 潮州—萬丹—高雄 | 10 | 高雄、屏東客運聯合行駛 |
| | 35 | 彰化—溪洲 | 4 | |
| | 36 | 頭城—台北 | 1 | |
| | 37 | 南投—中興新村 | 5 | |
| | 38 | 員林—嘉義 | 3 | |
| | 39 | 草屯—省訓團 | 3 | |

備註：「 」表示有接受政府補貼的路線。

資料來源：作者自行整理。

由上述種種資料觀之，台汽為因應民營化，勢必須縮小營運規模，調整經營體質，故其釋出的路線多屬補貼路線，即低乘載路線，以減輕公司負擔。在一片民營化聲浪中，企業效率是大家所追求的，但政府的公共性及社會公平正義亦需維護，以下便就公平與效率兩個價值基礎來探討台汽民營化過程中，政府、業者、民意代表與輿論對於路線釋出的立場。

第二節 公平面之立論分析

公平，乃平等的對待，亦即不論地理區域位置之遠近，或經濟地位之高低、所得之多寡，都能平等近用政府所提供的普及運輸服務。偏遠地區民眾為社會中下階層之弱勢者，其最需要政府的補助，以維持基本生活，基於捍衛公共利益的立場，政府有供給普及服務的義務，讓全國民眾均有大眾交通工具可搭。以下便就省議會公報(參照附錄一)、立法院公報(參照附錄二)、報紙文章(參照附錄三)以及訪談紀錄(參照附錄四)等參考資料，整合陳述台汽業者、民意代表與報紙輿論對於路線釋放之公平立論理由，並應用 William Dunn 之論證架構呈現其論證分析。

(一) 台汽業者方面

在訪談過程中，台汽業者方面只有受訪者 B1 比較站在公平面的角度看待路線釋出的問題，以下便就釋放偏遠服務路線的基本立場、效率競爭與實質服務、考核監督的觀點，來瞭解台汽業者 B1 的看法。

1、釋放偏遠服務路線的基本立場

需作計劃性的釋放。 台汽業者 B1 表示：「既得利益者不會同意台汽改變現有體制，而為了能讓台汽繼續生存下去，縮減路線是必要措施，但前提須有完備的配套方案，即須有計劃的作釋放，而非單就效率角度來判斷路線是否釋出，應考量路線原有的服務性質，就整體區域特性作適當分配，如此才能讓當地民眾較為接受或適應」。

2、效率競爭方面

效率競爭的情形不會發生在偏遠地區，其服務品質更不會因此而有所提昇。 B1：「競爭是就那些黃金路線而言，在偏遠地區，相互競爭的結果並不會提昇服務品質，反而更為下降。例如蘭陽地區，當初也是要比照中部地區全部釋放給當地民營業者，但由於台汽員工的堅持，最後蘭陽地區的交通就由宜興客運及國光客運來經營。其實，像這種情形，不論是宜興客運還是國光客運，在經營上都會很吃力，但如果只由宜興客運來經營的話，它又無法承擔國光的路線，總之，在偏遠地區相互競爭是不會有好的結果」。

3、實質服務方面

部分偏遠路線雖有民營業者接駛，但實質服務卻未提昇。 B1：「就路線與班次來說，若跟以前相比較，民營客運沒有台汽實質服務的好，路線是有在行駛，但班次比原台汽經營的還少，班次與乘客乃具互動性，班次多，民眾搭乘意願就高；班次少，民眾搭乘意願就低。這意味著，表面上是有人在行駛偏遠路線或低乘載路線，但實質上的服務卻沒有提昇，反而下降」。

4、考核監督方面

運輸效率低或無利可圖的路線，根本不會有業者想要接手經營，如此弱勢者仍是政策下的犧牲品。 台汽業者 B1：「民營客運在行駛補貼路線時，若有違規的現象，被公路主管機關查核到的話，按照規定是會扣分，而最重的處罰就是將那條路線開放給別人經營，這用意看起來似乎可以達到嚇阻的效果，但問題是如

果那條路線是很收益性極差的路線，就算開放也不會有人會去經營，到頭來犧牲最大的還是沿線民眾。」

（二）民意代表方面

主要就釋放偏遠服務路線的立場、競爭效率、國家認同感、偏遠路線的發展、舉辦公聽會以及保障民行等觀點作說明。

1、釋放偏遠服務路線的立場

大多數民意代表均不贊同台汽為民營化而釋放偏遠路線。唐議員有吉：「長久以來，台汽行駛偏遠地區路線是最受民眾肯定的，但照這樣一直開放民營或由民間接駛後，民營業者在商言商，事事都以營利為出發點，這樣在改善路線營運上，可能就沒有過去台汽那麼好，所以他們反對釋放偏遠服務路線。再加上民眾不信任民營客運公司將來的營運會比台汽好，故其認為台汽長期受肯定的路線應要保留。而且台汽長期經營這條路線，與當地民眾就像一家人似的，對地方路線也比較熟悉，也因此服務品質就比較好。」葉立委宜津：「所謂偏遠一定是乘載率較低、較不敷成本的支出，所以站在服務弱勢人民的立場上，我是不太贊成。說實在，民眾對這個政策沒有什麼聲音，強勢、有意見的民眾，通常都自己解決了，真正弱勢的，連自己基本行的權益都不懂得爭取，我們有很多在深山裡的人民每天是自己用走的，所以我認為這應該要好好做規劃。」簡主任子堯：「南投、花蓮、台東、屏東等地方政府財政困難，再加上民營業者無法負擔偏遠服務路線的話，那些住在偏遠地方的民眾是不希望台汽釋放偏遠路線，因為將來就不會有業者願意跑這路線。」張委員川田：「民眾只關心他們有沒有車可坐，台汽要釋放偏遠路線給民間業者，但業者在商言商，那些低乘載路線不會有人去承接，民眾怕沒人接駛導致他們無車可搭，所以反對。」林委員正二：「我個人對台汽釋放偏遠服務路線的態度是持反對意見。就我所服務的屏東縣山區路線，台汽都釋放給花蓮客運及鼎東客運，這對台汽經營利益而言，釋放偏遠服務路線是合理的，但對居住在偏遠山區的民眾、乘客或是需要到偏遠地區服務的人來說是不利的，因為台汽沒有實質照顧到真正需要搭乘交通工具的民眾，所以我覺得這個部分應該重新作檢討。」劉委員文雄：「對民眾抑或民意代表來說，當然是反對。其反對的理由就

是他們會因習慣改變而感到不方便，另外，釋放路線後，他們可能會付出更多的代價，所以持反對意見。」。

2、競爭效率觀點

競爭對偏遠地區來說是不利的且不會發生此現象。 唐議員有吉：「黃金路線本來就會有很多客運業者會去競爭，其路線的經營只有更好，但偏遠地區的民營客運一定是以營利為目的，本來民營業者經營偏遠路線的意願就不高，而台汽又放棄了，因此以偏遠地區的立場，還是希望由台汽繼續經營所謂低乘載路線，或由地方政府設法補助社區巴士。」 簡主任子堯：「大多數的人認為愈競爭的話，就能享受更好的服務。在高乘載路線，是愈競爭服務愈好，甚至會造成惡性競爭，但在偏遠地區則無人問津，不會因愈競爭致使民眾獲得更好的服務，其實反而更為下降，這對偏遠地區是不利的結果。民間企業強調的是成本效益分析，而政府重視的是公共效益分析，倘若民營業者認為經營那些偏遠服務路線是虧本的生意，那十個業者有九個半不會去跑，另外半個會願意由政府補助來經營這些偏遠路線。就大眾普及性功能來說，那些偏遠地區弱勢民眾行的需求是被忽略的，政府只考量是否能賺錢或轉虧為盈，根本沒有實現所謂的社會公平正義。這顯示政府在做此政策時，只顧慮所謂的程序正義，而沒有真正落實實質正義。」 林委員正二：「在台東地區，台汽客運允許其他業者同時行駛這條路線，看起來好像是良性競爭，其實是多減一點班，然後讓對方來行駛，這樣就有符合沒有停駛這條路線的現象，也就是說，像這些低乘載的偏遠服務路線，雖然有兩家客運公司在經營，可是它們並非會如同黃金路線一樣，競爭才能促使服務效率的提昇，其實反而更為下降。就此情形，客運公司應在班次上作配合，不要跑同一時段，不然對民眾來講很不好。」。

3、國家認同感方面

台汽為減輕虧損而釋放偏遠路線，這會讓政府失去民眾對其的信心。 林委員正二：「台汽若一味的釋放營運較差的偏遠路線，那只會讓更多偏遠地區或低乘載率的乘客感到非常的反感，反而造成對國家相當的不滿，如果說今天偏遠地區的民眾由憎恨台汽公司轉移到整個政府機構的時候，非國家之福，這是我們感

到隱憂的部分」。**劉委員文雄**：「原來民眾所期待的政府就是可依賴的最後力量，認為不行的時候就是靠政府，結果沒想到政府先抽腿了，立即影響的是人民行的不方便，需要找替代工具。長期來看，是民眾對政府再一次失去信心，這不論是民進黨或國民黨執政，對政府都是不利的，因為政府愈來愈不能依賴的話，那要政府做什麼」。

4、偏遠路線發展方面

業者或政府應努力想辦法讓偏遠路線不偏遠。**簡主任子堯**：「在國營事業轉型中或提昇政府行政效率過程中，大家有一個迷思，就是相信民間一定比政府來的有效率，因為民間的管理制度比較好，此時民眾卻也期待政府能提供穩定、便利、公平，甚至是便宜的公共運輸系統。民營業者在商言商，事事都以營利為出發點，其在路線營運上，可能就沒有過去台汽那麼好，因為它們寧可在高收益路線上增加班次或更新車輛設備，也不願將其投資在偏遠路線上。反向思考，其實有些偏遠路線對客運業者來說反而是黃金路線，從經濟學的觀點來看，後進市場者，需花費一定成本才能熟悉整個路網，既有市場領先者，只要再加強準點率、淘汰車輛等之類的流程改善，那些偏遠路線就會變成黃金路線。所以，對業者而言，偏遠路線不一定是公司虧損的包袱，反而有時是其黃金路線」。**林委員正二**：「號稱台灣觀光發展的時代，在偏遠地區可能有許多景點，但若因為偏遠路線的緣故，而導致服務不好或班次很少的話，那外國人會如何看待台灣的觀光事業，再加上道路系統又比不上省公路及高速公路的時候，我想整體來看，台灣不是一個很好的觀光國家，亦間接影響到觀光的發展，造成城鄉的差距是愈來愈大，愈來愈遠」。**劉委員文雄**：「政府不應該逃避責任，偏遠路線如何讓它不偏遠，比如說增加產業、觀光，搭乘的人多了，那可能就變得不偏遠了，可是政府沒有去做，這是蠻不應該的」。

5、舉辦公聽會或說明會方面

台汽並沒有全省各縣市均舉行公聽會或說明會，有舉辦的話也不一定接納人民的意見，除非民眾群起抗爭。**唐議員有吉**：「金山那一次的座談會是就金山站的裁撤作討論，如果說金山站撤掉的話，等於北海岸完全沒有一個車站，都是

臨時過站的，所以我們是認為既然那個車站從日據時代設站到現在，也是北海岸那個地方的交通樞紐，再怎麼樣還是要保留那個車站，讓北海岸的民眾有一個聯繫的地方。」**葉委員宜津**：「在釋放路線的時候，是有舉辦一些公聽會，但真正弱勢的是講不出他們的意見來，所以對他們來說是吃虧的。」**簡主任子堯**：「在民主社會中，行政部門或立法部門在做任何政策決策時，若有舉辦公聽會或座談會，一定會邀請各個層次的代表來發表意見，這個程序上一定是會有的。在討論台汽是否應釋放偏遠路線時，亦會邀請政府、學者專家、意見領袖及業者參與討論，但這只符合了程序正義，卻沒有做到所謂的實質正義，也就是說，都會請民眾或意見領袖來發表意見，但會議結束後所做出的結論或針對有瑕疵的政策，卻沒有真正考量弱勢的聲音或依照他們所提供的意見來做。很多政策產出時，業者、政府官員或學者專家的聲音比較大聲，顯少聽到那些弱勢民眾的聲音。民主政治，在古典希臘文中就是暴民政治，亦即誰說話大聲誰就有權力，那政策自然就會倒向聲音較大的地方。就台汽路線整併的個案來說，聲音最大的是業者，其次才是行政部門、學者專家或意見領袖，聲音最小的反而是弱勢團體或當地民眾，但這些人往往才是真正需要被重視的核心。」**林委員正二**：「就我所服務的台東地區，根本沒有舉辦公聽會，全都是台汽自行決定，然後呈報給交通單位，然後核准，其實這個論點非常重要，台汽要釋放路線之前，一定要有很長的一段時間，聽聽地方基層的聲音，包括地方首長、村里長、鄉鎮市長、縣市長、地方民眾及意見領袖。然而往往都是台汽自己做決定，沒有考量到民眾的需求，因為如果請他們來參與公聽會，那只有反對的多，贊成的少，對台汽來說，會阻礙到下一個步驟的進行。我認為台汽高層主管如果有寬容的心，就應該在逐年或每階段釋放路線的時候，多聽聽別人的聲音，如公聽會、協調會等，在政府輔導協助台汽釋放路線的同時，更要協助新進的公司，以遞補台汽釋放路線的動作，我想政府應該做兩面的協調。」**劉委員文雄**：「據我所瞭解的是沒有舉行公聽會，只有說明會而已，即對那些要接手路線的業者做說明。其實，政府是有必要將民眾的聲音納入考量，但問題是民眾的意見如何形成，根據經驗來看，通常都是到了最荒唐的時候才會有聲音出來，政府才勉強做到一點點，最荒唐的時候就是民眾忍無可忍的情況，通常這都要醞釀很久，要媒體、民意代表、政府官員出面關心，對政府官員來說，還要視其能力、財力及選舉考量而定，所以民眾真的是無奈的。」

6、保障民行權益方面

應由政府繼續供給普及服務。尚未民營化前，有人提出將台汽運輸業務一
分為二，由政府繼續承受偏遠路線。但目前台汽已民營化，鑒於民營業者班次上
的不足，而社區巴士機動性高的情形下，其建議政府可用社區巴士替代之。 **陳委員明文**：「今天在台汽民營化過程中，太專注於經濟化思考，即留好的產品，壞的產品不做，可是我們要了解所謂公共交通事業，並不能完全以經濟學的角度去思考，不能只做成本與效益分析，因為政府負有一定的供給義務，不該逃避責任，因此，政府可考慮將台汽一分為二，即由國家承受偏遠地區虧損的路線，而虧損的部份就由政府補助，目的要讓偏遠地區民眾有運輸交通工具可搭乘；至於高績效路線則開放與民間其他業者公平競爭。這種做法，一方面可促進效率競爭，另一方面又可保障偏遠民眾行的需求，達到兼顧公共利益與經濟效率的目的。」 **唐議員有吉**：「政府撤掉對偏遠路線的經營，而民間的服務又沒有一個切確的保障，除了可用補貼機制誘使外，亦可考慮成立社區巴士，讓基層擁有這類型的交通工具，即由公家提供公共的交通運輸工具，將其納入社會福利的一環，若地方政府因經費不足而無法辦理社區巴士，這時應由中央來統籌，也就是用補貼機制形成一個共識，其實這也算是一個政績，因為路線是整個地區的交通動線，若妥善配置，可發展整體區域的經濟。總之，政府經營大眾運輸系統，就須回歸供給與需求面，即衡量陸、海、空各個不同層次的需求，而提供不同的交通運量，並做評量，使全國民眾，不分地理區域或經濟地位，均能享有舒適、安全的交通運輸。」 **葉委員宜津**：「在偏遠地區，台汽無法經營及照顧弱勢民眾行的權益時，政府就乾脆不要讓台汽經營，而用社區巴士的方式處理，讓偏遠地區的民眾到部落比較集中的公所、縣市單位，甚至是學校、消防隊，每天固定時間到那些固定地點去載，另外，校車除了載偏遠地區的民眾上下學之外，亦可利用間斷的時間載一點偏遠地區的民眾，那政府給學校一點補貼，讓學校可改善其他設施，這樣不是兩全其美嗎？又能服務民眾，又能顧及效率性。」 **林委員正二**：「政府對民營業者是需要給與一定的補貼，但若社區巴士有成立的必要，那政府應該要給予社區巴士對等的協助。事實上，偏遠地區一天能夠維持五班至六班就已經很不錯了，大部分都是兩班，即早晚各一班，如果沒搭上，那就只好走路，這時如果有社區巴士那就很好，因為機動性較高。」 **劉委員文雄**：「有關社區巴士的相關法令目前是沒有，但不可否認的這些都是存在的，因此政府就應該積極介入、有效管理，這有雙重關係，第一關乎到人民行的權益，第二是保護人民的安全，同時也照顧到社區，使其能永續經營。如果政府能提供誘因，那社區巴士就可以擴大到地方巴士，

理論上我認為是可以補助或補貼社區巴士，透過一個機制來形成一個共識，當然要有一個法可依循，且要有管理監督機制存在，不要虎頭蛇尾，這是可以做的。」

周委員慧瑛：「偏遠路線的補助，有委員提到不是脫班就是如何，你們就要經常的查是否有正常的營運，但脫班的情況是常有的事，所以，偏遠路線居民認為對偏遠路線的補助，民營客運仍是無法滿足他們的需求。因此，應該解決的辦法是要廢除補助，尤其現在很多的鄉鎮，如淡水、汐止等都有免費的小型巴士，即專走偏遠地區，包括客運不到的地方，但這些小型巴士可到又是免費的，甚至做的很好，若能將這些錢來補助鄉鎮中的小型巴士不是更好的嗎？也不會有脫班的情況，讓民眾更符合其需要。」

（三）報紙輿論方面

主要就大眾行的權益受損、利益導向、安全問題、照顧弱勢者以及民營化的問題來探討。

1、大眾行的權益受損

台灣客運走入歷史，衝擊區域間大眾運輸，其民眾原本乃依賴汽車客運及鐵路，由民營接手後，班次不密集，對學生及老人為主的通車族，造成很大不便。許多通車族原以為台汽改制，只是勞資問題，沒想到路線大幅變動，員工對乘客的抱怨感到無奈，有員工說，怪只怪交通部只想到改制，要員工走路，犧牲大眾運輸便利，民營化後不需承擔大眾運輸服務功能。但區域間的大眾運輸對通車族很重要，台汽改制不能犧牲大眾通行便利。

台汽改弦易轍後，今非昔比，旅客「行」的權益大打折扣，政府唱出了「民營化」與「自由化」的高調，卻忘了政府有責任妥善的照顧民眾「食」、「衣」、「住」、「行」的四大生活條件。以龐大的國家機器而言，天經地義的要在民眾「出無車」的狀況下，為他們妥備國家機器的大眾運輸工具，絕不可將大眾運輸的責任委之於「民營」或「私家車」，若無這兩項條件，民眾就活該「束手束腳」嗎？公營事業之所以有別於民營事業，即在於公營事業機構能做民間企業所不能做或不願作的事。假使不作此一區隔，猶處處「與民爭利」，把公營事業與民營企業作相同的定位，逕以賺錢與否做為判別公營單位營運成績良窳的唯一指標，公營事

業將一一無以為繼。

台汽公司及其前身公路局客車，近半個世紀，台灣南北跑、東西轉，無遠弗屆，便利了難以計數行旅與莘莘學子，並沒有以賺錢為取向而選「黃金路線」，如今在許多反對呼聲下，有司硬要「民營化」，民眾「行的權益」顯然大打折扣，這是大有為政府所樂見的嘛？

2、利益導向

政府經營大眾運輸系統的主要目的之一，是照顧部分無力負擔高額運輸費用，或交通不便的偏遠地區。在台汽公告的路線中，有部分是鄉區及山間路線因「賠錢」而停駛；但這些路線上的居民才是最需要使用大眾運輸系統的乘客，台汽片面宣告停駛，將善後事宜丟給主管機關處理，是一項不負責任的做法。試想，中油公司如基於成本的考量，不在窮鄉僻壤設置加油站；而郵政總局也基於同一理由，不提供離島居民郵政服務，終必使得鄉間的公共設施服務愈來愈差。基本上，經濟僅為吾人生活中的一個層面，尚有社會、文化等不同的層面，如果單單從經濟的層面去思索問題，往往見樹不見林，對於整體社會福祉的提昇，顯然欠缺助益。遺憾的是，現在公營事業民營化的問題，在在均以經濟效率作唯一考量的目標，難免失之偏頗。

台汽欲藉停駛部分虧損路線而提昇競爭力，釋出的路權將開放民間運輸業者經營，或再委託各地政府協調當地客運業者接手，如果還是找不到有意願的業者接手，再考慮由台汽行駛，這段停駛三部曲的考量，徹頭徹尾只見台汽利字當頭，至於弱勢乘客被推來推去，甚至還有鼓勵違規運輸業者之嫌。因此，我們須呼籲政府相關主管單位，不能為了讓台汽轉虧為盈，就讓政府整體施政的道德基礎出現嚴重虧損，在體檢台汽的獲利指數的同時，也要一並體諒弱勢乘客的痛苦指數。要言之，台汽的停駛部分偏遠路線，不是利潤的問題，而是道德的問題，決策者應有此觀念。

3、安全問題

政府面對台汽長年虧損，以提昇競爭力為由，毅然決然終結台汽的命運，為什麼沒有人問問乘客的感想呢？我也曾因未嘗鮮，幾度變節轉搭現在流行標榜擁

有飛機座椅的巴士，座位的確是既舒適又寬敞，可是最後筆者還是捨棄不坐，回頭選擇台汽，為什麼呢？只有一個簡單的原因，那就是「安全問題」。許多民營客運發生事故的機率比台汽高是不爭的事實，其他惡行如：任意變更行駛路線、為趕時間中途請乘客下車、違規行駛路肩及超速等等。筆者搭乘其他民營巴士的次數屈指可數，卻發現三次司機打瞌睡，試問，我怎能心無疑慮大膽地一再「捨命賠君子」？

一位台汽司機說，台汽轉為國光公司後，薪資結構將和其他業者一樣，以行駛的次數作為計算方式，那麼是不是意味著國光公司的司機們也像民營司機一樣，為了爭取較高的績效獎金開始超速行駛？或是不管體力能否負荷的問題，超時工作？我不了解以前台汽時代司機薪資的計算方式為何，或是工作條件有多麼的優惠，我只知道搭乘台汽客運讓我有安全感，我可以放心地在車上睡一覺，如今聽到這樣的談話，我能不擔心嗎？我記得那位司機最後忿忿不平的說：「開垃圾車一個月的薪水還比在國光要來的高，載人比在垃圾還不如！」

乘客擔心的只不過是安全上的問題。難道政府沒有責任挺身保障人民搭乘大眾運輸工具的安全嗎？政府將台汽這個燙手山芋丟給了民營化，但民營化並不是所有國營事業的護身符，況且當「安全」的品質保證失去了乘客對台汽的支持不一定會轉嫁到國光的身上。

台汽改為民營公司，雖然「班底」仍在，但考量經濟效益，營運手法必然會改變，包括釋出一些路線給其他民營業者、取消若干虧損路線班次等。根據過去的經驗，民營業者以營利為導向，在離峰時間就會減班且車速快，其很難考慮大眾交通工具的服務性，即使是國光公司，將來基於營運績效及成本考量，恐怕都得把服務性路線與班次擺在最後。

4、照顧弱勢者

政府經營大眾運輸系統的主要目的之一，是照顧部分無力負擔高額運輸費用，或交通不便的偏遠地區。在台汽公告的路線中，有部分是鄉區及山間路線因「賠錢」而停駛；但這些路線上的居民才是最需要使用大眾運輸系統的乘客，台汽片面宣告停駛，這些乘客的權益就會被犧牲掉。偏遠地區老弱婦孺者居多，老者出外只能搭公車，學生通學更是仰賴台汽，台汽因虧損而釋放路線，是一項不

負責任的做法。

以國營企業的角色、功能來說，台汽公司以停駛「賠錢路線」自救的做法，必須再審慎思考。「交通」決定一個地區的興盛衰敗。一條交通路線的營運有其必須負擔的固定成本，營運量必須達到相當程度才有利利潤可言，這對人口集中、運量大的都會區而言當然沒有問題，但是對偏遠地區來說，運量小、成本負擔自然提高，除非提高運費，否則虧損是必然的現象，但偏遠地區普遍都屬低收入、老弱者，根本無力負擔高額的交通費用，如果政府未適當介入，任由市場機能運作，偏遠地區「鬼城」的形成是可以想像的。固然民營化、提昇競爭力是大趨勢，但政府基本的角色、民眾的權益仍必須兼顧，如果因為「賠錢」就「收攤」，那整個政府政策，甚至政府組織機構都有必要重新檢討。

5、民營化的問題

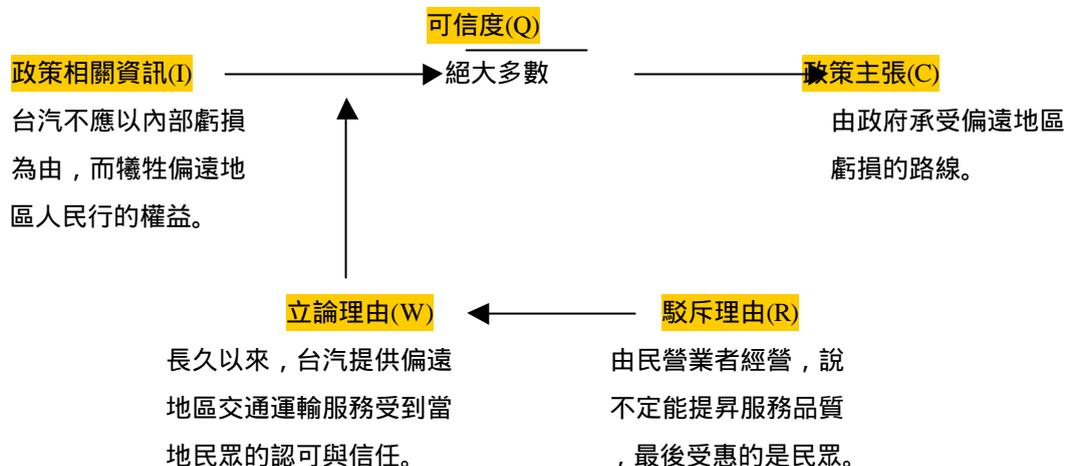
台汽客運對社會提供的客運服務，到六月底就即將走入歷史。台汽要怎麼民營，可能還牽涉到諸多政經利益的重組，而政經利益的消長與變遷，又始終是台灣在威權轉型與民主化過程中，一個重要，事實上是非常簡單的問題，因而台汽的民營化，就這個層面的意義而言，也可以是複雜而意義重大的問題。簡單地說，台汽結束了，誰來接替它的路權？不管台灣的客運業在表面上多麼地慘澹經營，但沒有人會不認為路權或客運代表源源不絕的經濟、政治利益。只要看台灣幾乎每個客運公司，不管它是合法還是非法的經營，後面一定有實力雄厚的地方政治勢力、派系支持，就知道了。如何分配台汽「結束的果實」，其意義並不見得小於農會的改組或地方議會的變天，但是農會或議會的改變，有媒體和輿論的監督，台汽的民營化，誰來看顧？其實台汽的民營化對整個社會來說，不是一個小問題，更不是一個簡單的問題。理由很簡單，它的成敗，會影響人民的「行」的福祉。幾個數據就可以說明這件事：台汽年載客人數近五千萬人次，年行車里程達一億餘萬公里，全國客運公司無出其右者。可以想見，台汽的存廢、轉型，都將直接影響大量過去依賴台汽通行之民眾的生活，從搭車習慣的轉變，生活費用支出的增減，到可能從此無車可坐。如果很多人的問題就是社會的問題，那麼台汽的民營化成敗問題，其嚴重性就不見得一定低於政府的財政支出問題，或那個總是號稱要用納稅人的錢貼補的虧損問題。

經過廿年的經驗，國外的學者已經開始反省指出，把民營化說成一種解救政府無效率與失能的萬靈丹，其騙取選票或政治資源的政治意義，往往大於實質層面上被宣稱的經濟利益。然而，在冠冕堂皇的理論與政治口號的粉飾下，人們已經失去了對「作為一種政策工具的民營化」，其真實效能的清明判斷。對官僚來說，民營化象徵業績的達成；對政客來說，民營化可為之帶來政經利益；而當媒體也自甘放棄思考時，民營化就成了一個被官僚與政客利用的幽靈，排回在我們社會的公共政策舞台上，隨時伺機剝奪屬於民眾的權益與權利。為了自身的利益，我們有權利拒絕每一個「粗製濫造」的民營化，我們有權利拒絕讓民營化帶來的政治與經濟果實納入私囊，我們更有權利讓民營化政策，真正地為大眾服務，為大眾謀福，審慎周延的民營化，才能真正為大眾謀福祉。

而且民營化後，台汽原本所負擔之偏遠地區運輸重任，必將因為台汽的民營化而面臨空窗期，然則，如何提供足夠的誘因，吸引民營客運業者投入營運，以填補偏遠地區的交通空缺，又如何訂定公平合理的票價，行車安全規範的具體化等，都有賴政策法令另及早加以配合修正。而避免業者之間為爭搶市場而惡性競爭，甚至犧牲了消費者的權益，種種問題，恐怕都是交通部在慶幸甩去了燙手的台汽客運之餘，必須積極面對的。

總之，就公平取向而言，政府有維護公共利益的職責，期望政府能承擔供給運輸服務的義務，以提昇整體施政的道德基礎，並可藉此拉近城鄉間的差距。圖 4-2 乃簡述公平面之論證分析。

圖 4-2 公平面之論證分析





立論依據(B)

在偏遠地區，相互競爭的結果，並不會提昇服務品質，反而更為下降。

民營業者在商言商，其對偏遠地區所提供的服務，不比台汽實質服務的好。

政府經營大眾運輸，不能只考量成本效益，其負有一定的供給義務。

資料來源：作者自製。

第三節 效率面之立論分析

所謂效率即投入與產出間的比例關係，目前由於政府財政困窘，在制定政策時，無不希望以最少成本獲致極大成果。當年台汽客運為國營事業虧損第二名，為減輕國庫負擔，遂將其轉型為民營客運，並公告釋出無能力經營之路線，由民間業者承接，避免讓政府投入更多的成本，而獲取極小產出。以下便依據省議會公報(參照附錄一)、立法院公報(參照附錄二)、報紙文章(參照附錄三)以及訪談紀錄(參照附錄四)等參考資料，整合陳述交通相關單位、台汽業者、民意代表與報紙輿論對於路線釋放之效率立論理由，並應用 William Dunn 之論證架構呈現其論證分析。

(一) 交通相關單位方面

主要就政府角色、競爭效率、公聽會、監督機制、保障民行等方面來探討。

1、政府所扮演的角色與立場方面

乃基於不與民爭利的態度，即抱持民間有能力作就讓民間作的立場。交通相關單位 A1：「台汽公司連年虧損，為改善營運狀況，採取裁員、減縮規模等措施，但在整個大環境讓大眾運輸無法提振之下，此時，政府相關單位主張可先從

這些政策性路線著手，以減少虧損。一個國營客運有那麼高的人事成本及虧損，放任這個虧損繼續下去，一直編列預算去彌補虧損，將會造成納稅人相當大的負擔，在兼顧盈利與服務下，為減低國家財政困難，降低台汽公司虧損，希望將客運的經營及商機開放給民間，既然民間已經在做且有能力經營，那政府就不與民爭利，因此，台汽民營化是一定要走的路。」

2、競爭效率觀點

有競爭才會有效率，且競爭後的結果，民眾是最大的贏家。交通相關單位 A1：「競爭效率對民眾而言才是有利的。從整體來看，無論是高績效路線還是偏遠路線，公營的服務水準都是一樣的，沒什麼太大的差別，可是由民間經營的話，高績效路線的服務會愈來愈好，偏遠路線雖然不見得愈好，但只要想辦法繼續維持，不要讓服務品質太差，至少能夠使乘客接受即可。兩者相比，還是民營比較有利。」交通相關單位 A2：「市場有競爭，民眾才能受惠，所以將路線釋放，讓兩家以上的客運公司來競爭，至於與當地民營業者重疊的路線，先將之列表，再協調當地民營業者來經營，其亦可申請變更路線。」

3、公聽會方面

交通相關單位表示在釋放偏遠路線過程中，有與民眾相互協調。交通相關單位 A2：「在釋放路線時，均先行公告三個月，讓民眾及當地地方政府發表意見，如果有意見，則再延長三個月，讓民眾及地方政府與業者做協調，如果協調不成，則再由台汽繼續行駛，所以是有將民眾的意見納入考量中。」

4、監督考核方面

交通部公路總局有一套管理機制，監控客運業者營運路線的品質。交通相關單位 A1：「台汽將路線釋出交由民間業者接駛，使偏遠地區民眾行的權益得以承續，但民眾最擔心的還是服務品質的問題，公路總局依公路汽車客運偏遠服務路線營運虧損補貼計劃執行管理要點(參照附錄七)，就接受補貼業者的權利義務予以明確規範，對班車無故脫班、誤點等影響服務品質者，均定有罰責，且其下有各個監理站，並編預算請工讀生做查核，他們就是偽裝成旅客，看看司機有沒

有過站不停、服務態度不佳或車內不清潔，將種種缺失紀錄下來，再由監理站促請業者改善，若這些缺點發生在偏遠路線，那就會扣補貼款，依公路法規定，若有經營不善，要限期做改善，否則公路主管機關會撤銷這條路線的經營權，此懲罰對業者來說損失蠻大的，至少在當地所建立起的地盤與人脈，會因此而喪失，這也是業者不願意見到的，所以到目前為止，還沒有業者讓我們做到這麼嚴重的處分。其實，光靠工讀生的查核，有時無法查的那麼細，因此，為了保障民行之權益，政府與民眾要互動，一方面公路機關盡量落實稽查工作，另一方面要靠民眾的陳情，向交通相關單位反映及建議，如此民眾的權益才不會受損」。交通相關單位 A2：「公路局會派工讀生做考查，而各個監理單位亦會做查核動作，若有脫班情形，則會扣分，並馬上要求改善，此將影響下年度補貼金額，嚴重者將被迫停止接受補貼或路線的經營權。若有路線脫班脫的很嚴重的話，有可能是公司管理階層的問題，如下令要求駕駛員脫班，這都將會列為嚴重輔導對象」。

5、保障民行權益方面

將台汽的路線釋放出來，不僅可減低虧損，更可節省成本，而民行權益只是以不同的方式保障之。交通相關單位 A1：「路線的釋出，只是由別家來經營，並非說釋出後就犧牲掉當地民眾行的權益，實際上釋出後，仍有一些民營業者繼續經營，當然民營業者在商言商，可能跑的班次就沒有像台汽一樣固定班次在跑，比較從利益上來考量。可是從整個地區的交通來看，雖然班次有減少，但還是有維持基本班次在跑，只是沒有台汽公營時代那麼密集。所以，嚴格來說，民眾行的權益的影響，大多只有在班次這種服務面有折扣外，實際上路線的釋出，至少還是會有人接駛。而且目前交通部對於偏遠路線的營運虧損均有補貼，其乃依據公路汽車客運偏遠服務路線營運虧損補貼條件審議作業規定(參照附錄六)來維持偏遠民眾行的保障，等於是用補貼方式來平衡業者的營運成本，透過補貼機制所花費的經費，實際上是比政府再聘人員、買車子的花費是還要低的，所以在這樣的考量下，交通主管單位採取的是金錢補貼的方式去保障當地民眾行的權益。雖然，站在服務的立場，政府是應該繼續經營偏遠地區的路線，但這樣的話就要投資很多經費與人力，造成政府的負擔，與其如此，還不如將錢補貼給民間業者，讓他們去經營，說不定能經營的更好」。交通相關單位 A2：「台汽民營化對政府與民間來說是雙贏局面，路線順利釋放，民眾沒有反彈，民營業者亦順利

接駛。以政府的立場來說，乃以不影響民眾權益為前提，讓民眾享有基本的交通，甚至還可享受到更好的服務品質。民營業者所提供的大眾運輸也是服務大眾，大眾運輸並不一定由國家來經營，政府可輔導民營業者或提供誘因，如補貼機制，充分利用民間既有資源來服務大眾，經營偏遠地區，而非限定幾家公司來服務而已。

(二) 台汽業者方面

主要就台汽業者立場、效率競爭、公聽會、保障民行等觀點探討之。

1、台汽業者的立場

路線的釋出是整個運輸環境變遷的結果，且民間能經營就讓其經營，不須與百姓爭利，運用市場自由競爭法則才符合公平原則。台汽業者 B2：「台汽為減少虧損，使其能繼續生存下去，唯一補救之道就是縮減或撤銷這些偏遠路線，而釋放路線的標準，完全視路線的運輸效率而定，並不強調其是否為服務性質，即沒有經濟效益的路線就應該釋放，這是整個經營環境因素所造成的結果。台汽為一個事業機構，政府不可能長期給予補貼，為能減輕政府與納稅人的負擔，事業機構須自力更生或開源節流，從營運路線、班次上做調整，當這些策略亦無法徹底改善的情形下，只好用釜底抽薪的方式，將路線釋出或停駛，讓市場自由競爭，這才符合公平正義的原則」。台汽業者 B3：「我們為什麼會選擇低乘載路線來釋放，主要是因為不好經營，即那些地區也有地方客運，併駛的結果造成惡性競爭，台汽退讓他們更高興，有些路線釋出是屬於地區性路線，不是長途路線，那既然有地方的老百姓可以經營，政府又何必與民爭利，且釋出的路線有些又符合地區的需要，混合排班更經濟實惠」。

2、效率競爭方面

產業競爭不僅能促使服務品質的改善，亦可增加民眾的選擇性。台汽業者 B3：「目前民間有能力經營經營大眾運輸，依公路法第三十六條前段規定：「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」，政府就不須與民爭利，增加自己的負擔，且由民營公司接駛，說不定會比

台汽更有效率，甚至開放民營後可促進產業的競爭，有競爭品質自然就會改善，這可讓民眾有更多的選擇機會，最後乘客變成是贏家而非輸家」。

3、公聽會方面

由於旅客散居各地，因此公聽會的舉辦會有技術上的困難，所以只是張貼公告而已。台汽業者 B2：「台汽當初在作業務變革或路線調整時，有招集全省公路主管機關，即監理所站等相關主管單位，做審核討論外，亦包括當時的省議會及省議員，共同關心審核這件事情，當然是沒有直接對當地民眾做說明，不過這些路線要釋出前，都有按照公路主管機關的程序做公告，即在車站裡面貼公告，而公路主管機關會開放給民間業者來申請，經過審查後才會核定給申請的人，申請的業者什麼時候開始接駛，台汽才停駛，都是有經過這樣的相關程序，因為就台汽來說，民眾是分散在各地，那要找誰來說明，即沒有一個特定的對象。那有的立法委員會舉辦座談會是因為有的當地民眾，比如南投地區，他們認為本來台汽經營的好好的，搭乘的人都很習慣，結果台汽不行駛了，感覺直接對他們行的交通工具會有影響，還有的就是說，台汽自己的員工，屬於當地人，既然路線不行駛了，那他就沒有辦法開這條路線了，比如說我家住南投，開台中—南投這條路線，我上下班較方便，因為下班就直接回家了，既然這條路線停駛了，那我也許就會被調到台北—中壢這條路線等等的現象，所以就會去找民意代表去質詢台汽為什麼要停駛路線」。台汽業者 B3：「我們從八十五年開始釋出時是沒有所謂的公聽會，但我們路線是有作一公告，即公告給民營業者來登記，如果說民營業者不願跑，或地方政府有什麼意見的話，台汽還是要繼續跑，所以在釋放路線時，我們會先在車站公告一個月，如果民眾有不良反映，台汽就算賠錢還是要繼續做。所以只是在各個車站貼公告而已，沒有舉辦什麼公聽會，全省那麼多人你要怎麼舉辦」。

4、保障民行權益方面

雖然台汽釋放掉偏遠路線，但其仍有民營業者接駛，所以只是一種角色的替換，對民眾來說應不會造成太大影響。台汽業者 B2：「台汽民營化是既定政策，既然公營事業經營的成本比別人高，那就交由經營成本較低的業者來經營，當然

前提會儘可能考量民眾的權益，讓影響減至最低。在釋出或停駛路線前，政府會公告開放其他業者申請經營，或要求當地民營業者增加班次，亦即會有一些相關的補救措施，偏遠地區民眾不會沒有車可坐，政府並沒有完全拋棄對偏遠地區民眾的責任，換言之，由民營業者來替代公營業者，可以說是一種角色變遷及互換，這不會對民眾造成太大的影響。從另一角度來思考，社會大眾真的需要一個由政府補助才能生存、經營的台汽客運嗎？由政府不計成本來經營偏遠服務路線，百姓當然高興，但要考量政府是否有這個財力去做，若政府沒有能力經營，那不如將補助台汽的經費轉移給民營業者，同樣也是會達到服務功能，那為什麼需要高成本的台汽公司存在。若讓台汽繼續存在的話，幾年後還是會發生同樣的問題，因此，沒有說那些偏遠地區的路線就一定要由台汽來服務。如果少數弱勢團體需要靠大眾運輸才能享有行的便利性的話，可運用因地制宜的方式，由政府補助偏遠地區客運業者或地方鄉鎮公所自己編列預算為選民服務，這可以說是分散照顧交通弱勢者的責任，不一定要由中央政府全權負責。所以，運用補貼政策補助其他民營業者，除可降低對民眾的影響外，還可省掉台汽持續營運所需的人事成本，這比過去一直彌補台汽虧損的效果要大，小損失而獲得大補償，相信這是民眾與政府樂於見到的情形。」**台汽業者 B3**：「有人會質疑，由民間來經營，也許沒有本來公營的服務那麼好，其可能會脫班 減班，但班次與乘客是相輔相成的，從反方面去思考，有時候是市場淘汰客運業者，而非業者犧牲乘客，因為沒人要搭乘，造成客運業者無法生存。即使如此，政府還是會站在業務督導的立場來維持最起碼的服務品質，亦即民營業者也須接受管理制度的考驗，不是完全犧牲偏遠地區民眾或不照顧他們。雖然，人民多少在轉換的過程當中會受到影響，但這也是自然淘汰的結果，轉型的過程中，無形地也會促進民間產業的發展，提供更多的就業機會，不一定說任何的服務都要由政府提供，換言之，服務由民間來代勞，而政府只扮演監督的角色。」

（三）民意代表及報紙輿論方面

主要就釋放偏遠服務路線的立場、監督考核、民行權益、捨棄小公平成全大公平等觀點來探討。

1、釋放偏遠服務路線的立場

在民意代表方面，只有**蔡委員煌瑯**的立場比較傾向效率觀點。其認為台汽民營化並非是為了偏遠路線，而是這間國營公司已成為政府的累贅，在自由市場經濟中，民間可以做的政府就不要做，且民間做的可能比政府更好。釋放偏遠服務路線，總會有一些人感到不方便，但現在大眾運輸工具多元化，反彈沒有預期那麼大，或許民營接駛後會有一些脫班、減班的現象，但這是沒有辦法的事，不能為了顧及個人的方便就增加班次，民眾要學習調整自己的生活，配合客運班次。有人質疑民營化後，那些偏遠地區的服務就無人提供，這不盡然。未來都會有補貼機制，一個企業要賺錢不是只靠都市地區，有時偏遠地區的服務亦有周邊效益，這樣才能做更大的生意，所以服務反而會是公司業績成長的主要因素。

2、監督考核方面

蔡委員煌瑯：「民營客運接駛後，是會有票價過高、脫班、過站不停、不按核定路線行駛等情形，民眾行的權益是會受影響，所以政府有一套補助辦法，交通部有一評估小組，看你這條路線經營的好不好，以此作為補助的標準之一。且政府會不定期抽查，若讓政府抽查到不實的報表或脫班、民眾投訴等情形，政府可取消對業者的補助，這樣業者划的來嗎？所以，業者不會做這樣的事情，因為他們賭不起，政府有一監督及抽查機制，手頭上又有補助款，業者有做才補助你，沒做就不補助你。」

3、民行權益方面

蔡委員煌瑯：「過去未開放民營客運業者時，台汽扮演很重要的運輸功能，但目前大眾運輸工具非常多元化，使的台汽的角色不再是那麼重要。至於偏遠地區民眾行的權益，政府也是要負擔很大的責任，雖然國光公司將偏遠路線釋放給民間業者來做，但政府每年還是編列預算給予補助。早期，鐵公路都由政府來做，幾乎都是以服務為最重要，但時代背景轉變，政府有許多功能須做調整，且可由民間來替代，但並不是說政府就沒有責任，政府還是要權力維護未來弱勢民眾乘車的權益，使其能得到一般的照顧與優惠，此乃政府責無旁貸之責。」

政府雖有照顧偏遠地區民眾的責任，但也只能盡力而為，不會再因個人或團體的需求而增闢路線。因此，所謂公平正義是無法兼顧的，誰叫那些民眾要住

在鄉下或偏遠地區。過去台汽什麼路線都經營，縱使只有一個乘客也發車，這樣符合公平正義嗎？民眾要求政府承擔不賺錢的偏遠路線，這有道理嗎？總之，政府能盡量做到照顧偏遠地區的民眾，那就算符合社會公平正義，只不過是以另一種方式來表達對它們的關心與重視。而且，台灣地區運輸工具相當方便，在偏遠地區摩托車甚至可稱為最主要的運輸交通工具，其方便性可能大於公車或客運。就南投縣而言，以前只有台汽一家客運公司，現在有九家客運在跑，比較偏遠弱勢地區班次是較少，但整體行的權益提高，影響不大。

當前一切都強調市場競爭機制，所以台汽沒有必要繼續提供服務，最初就是不計盈虧經營偏遠路線，以服務民眾為目的，才會因此而虧損三百多億元，政府倒不如將這些錢補貼給民營業者，讓他們來做，這樣政府還是有照顧到偏遠弱勢民眾，祇不過方式不一樣而已。若為了照顧偏遠地區民眾而讓台汽持續存在的話，會造成預算排擠效用，即政府財政某個部分的減少，對其他民眾而言，本可增加更多的公共設施，亦可能因排擠作用而暫停或取消，這對大眾來說是不利的。」

4、捨棄小公平成全大公平

對於台汽公司裁減虧損路線，基本上可以同意。但如果這些路線如台汽所稱，乃因為先天上路程遙遠，居民分布稀疏，承載率極低所導致，則在商言商，台汽本來就沒有做虧損買賣的義務。即使台汽是以大眾資本所設立的公用事業，人民可要求其盡量壓低票價，不賺取任何利潤，但前提是廣大民眾願意不斷挹注資本，讓它不至走上破產的絕路，否則任何人都不應該要求台汽賠本經營。

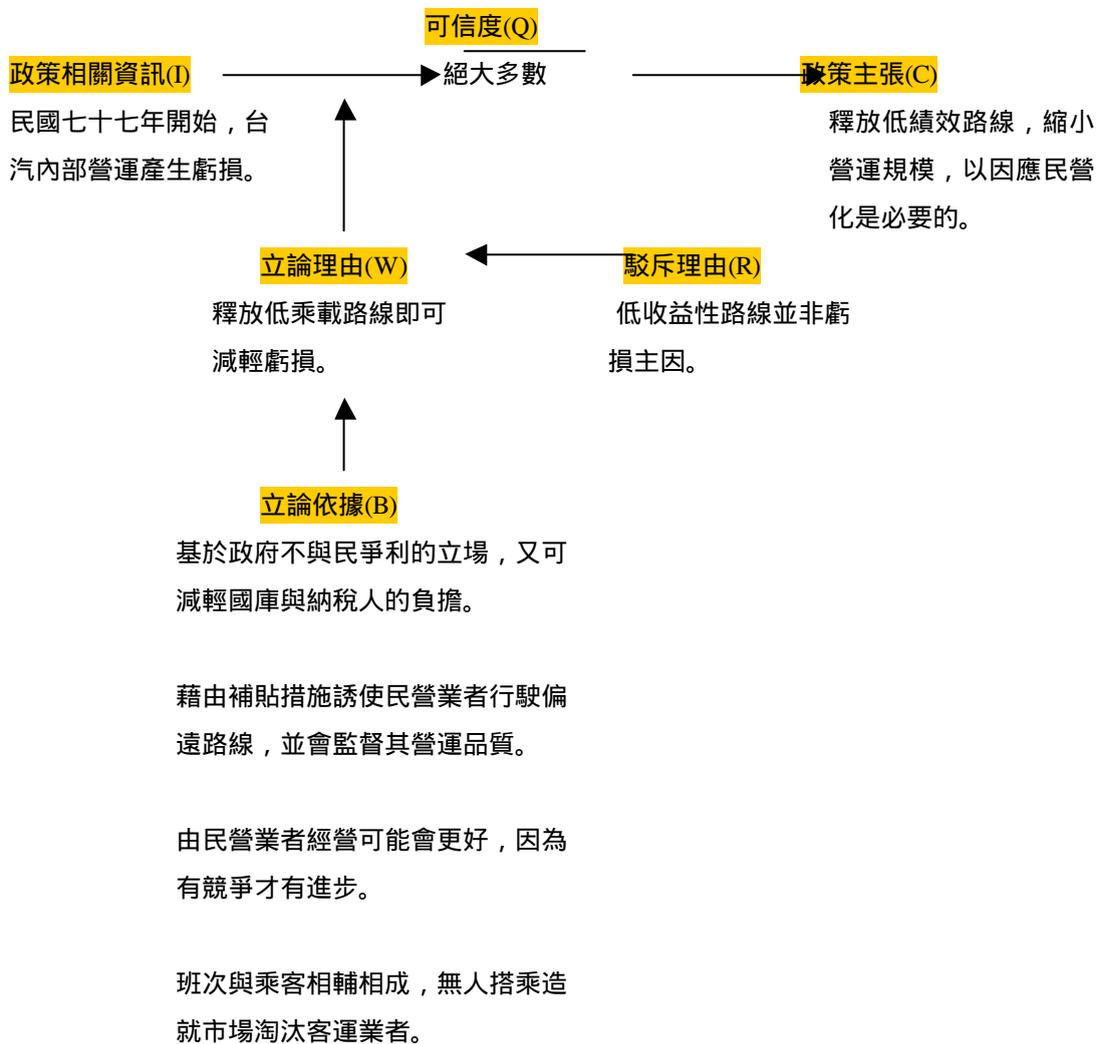
另外，**蔡委員煌瑯**亦說：「台汽為國營事業，在人事方面造成很大的虧損，這已經違反國家財政公平原則，台汽持續虧損，政府持續補貼，讓你去經營偏遠地區，你每年持續虧損五十億元，這五十億元會排擠到其他有需要的地方，例如社會福利本來每年可花五百億元，但因台汽虧損的排擠縮減為四百五十億元。所以為了照顧偏遠地區民眾而讓台汽持續存在的話，其實是對政府財政某個部分的減少，相對地對其他民眾而言，也是不利，本來可以增加更多的公共設施，可能就是因為台汽虧損五十億元的排擠效應就取消或暫停了。」

過去，在某些高績效路線尚有較高利潤時，這些路線的賠累還能透過搬有

運無的方式獲得彌補，目前由於大部分路線的獲利都大不如前，因此即使要再挖東牆補西牆，也彌補不了愈來愈大的缺口。何況這種做法本身即不合理，以獲利較高路線挹注虧損路線，實質上乃是要求一部份大眾運輸工具的乘客補貼另一部份乘客，此乃是極不合理的做法。

就以上立論所述，以效率取向而言，是希望能還政於民，即民間有能力就讓其經營，政府只須克盡監督之責，並藉此減輕國庫負擔，節省納稅人所繳交之稅金。圖 4-3 乃簡述效率面之論證分析。

圖 4-3 效率面之論證分析



資料來源：作者自製。

第四節 公平與效率之論證分析總結

公平與效率兩個價值概念，通常是政府決策過程中所需參考的基礎，其亦是民意代表用以評判權威當局政策產出的標準。而辯證，能讓衝突雙方表達各自的思想及言論，在此情形下，個人能傳達對於任何一種政策的偏好或情感。

就公平角度觀之，可分經濟、社會、行政及法律四方面來探討。經濟學家強調「各取所值」的公平概念，也就是以「值」來分配資源，在市場交易過程中，買方與賣方均能接受所付出的價格，這對消費者與生產者而言，至少是值得且符合公平的。由於個人經濟環境條件不同，能力原則乃依此而各取所值，有扶傾濟弱的彌補意味。偏遠地區大多屬於農業或高山地區，生活可能比都市較為清苦，故居住於此區域之弱勢民眾，在乘車價格上恐怕無法與客運業者達成共識，按照經濟學中的能力原則，只須收取其能負擔範圍內之價格，其餘虧損的部分則依賴政府補貼或高收益路線之盈收。

John Rawls 認為正義是社會制度的眾德之首，其不能因某些人的利益而損害他人的自由權利，易言之，正義乃不允許大多數人的更大利益而犧牲少數，只要為社會公民的一分子，就理當享有平等的自由權利與不可侵犯性，故其反對功利主義以犧牲個人自由為手段，增加社會整體利益為目標的主張。每個人在社會及經濟中的地位均不平等，縱使如此，在資源分配的過程與結果上，都務必遵從公平正義的原則，並應補償弱勢民眾。實際上，無論政府如何努力，社會中仍多少存有所得或地位不平等的現象，基此，政府只能盡量滿足自由、基本權益或自我尊重等最低限度的正義。台汽民營化過程中，決策者幾乎只以經濟效率作唯一考量，即為了多數人的利益而犧牲偏遠路線居民行的權益，他們雖然不住在都會地區，但這不代表那些民眾就不能享有公平的服務。古人有云：「法律之前，人人平等」，亦或「一人一票，票票等值」，這都說明無論富有或貧窮，社會大眾均可享受政府所提供的基本生活權益，保障其自由權利。因此，政府作決策前，應優先考量交通弱勢者行的需求。

由行政面觀之，行政人員為人民的公僕，本應為廣大民眾爭取最大福利，解決弱勢族群的需求，若政府機關的決策對民眾不利的話，那行政人員就應批評或檢討決策機關，以保障公共利益，維護社會公平與正義。政府決定將台汽民營

化時，幾乎只以經濟效率的角度思考，根本沒有深入去瞭解弱勢群體行的需求，亦沒有完善的補救措施，因此，將台汽移轉民營的過程中並未照顧到弱勢者的公平正義。由此可知，行政人員未發揮社會公平促進者的角色，偏遠地區民眾行的權益仍被剝奪。

從法學觀點來看，正義乃為追求大眾平等的福祉，其可以形式正義與實質正義來探討。形式正義強調規範或程序上的公正，而不論所產生的結果是否符合公平原則；實質正義則以自然律為出發點，重視制度及法律本身的正義。台汽決定釋出低乘載率路線時，只在各個車站張貼停駛及代駛公告，並未邀請弱勢民眾參與座談會或說明會，藉此表達意見及看法。表面上，台汽的公告是傳達了社會大眾這個資訊，形式上符合公正原則，但實質上卻未納入民眾的反應。再者，就政府的觀點認為競爭能促使服務的提昇，這並不適用於偏遠地區，此項認知對偏遠沿線居民而言是不利的。換言之，民營業者申請台汽所釋放的路線之一切程序，均依照公路局的規定，程序上達成所謂的公平原則，但此政策卻未顧及執行後果能否促成社會正義。

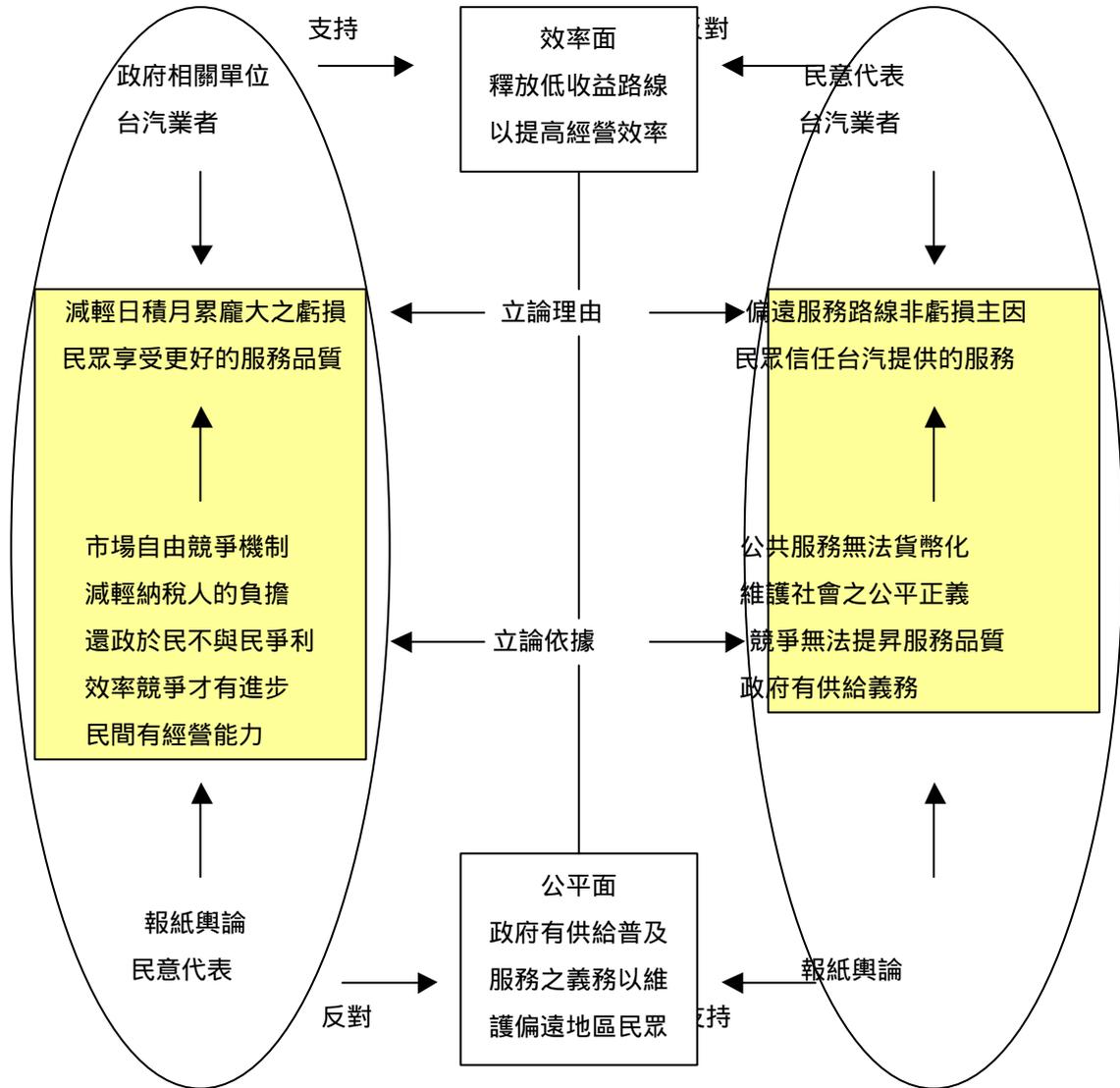
「柏雷托效率」是經濟學上所謂的效率觀，其意指社會資源配置無法在有益於某些人的情況下，而不損及任何人的權益，台汽客運民營化即符合此種情形。由於台汽虧損日益嚴重，政府為盡速解救這個燙手山芋，遂釋放低績效路線，縮小營運規模，將台汽轉型為民營公司。此措施對都市地區民眾而言是有益的，因為納稅人可不必再將金錢投入無底深淵，但執行過程中，偏遠山區的居民難免會受到衝擊，更甚者將造成權益的犧牲。故就「柏雷托效率」來說，政府很難在不影響善意第三人的情況下，做有效率的資源配置。

效率乃為尋求投入與產出間之合理比例，即節省人力、物力和金錢，以實現目標。「提高行政效率」為近幾年來政府的施政重心，更是國際趨勢。由於民間經營能力及資本逐漸雄厚，而權威當局因國庫短絀，國家財政面臨危機，且龐大組織結構遭受詬病，再加上其職能無法因應廣大民眾之需求，故所扮演的角色遂退縮為督導地位，即轉變為負責提供公平與穩定的環境，讓業者自由競爭的仲裁者。為整頓國營事業低迷的經營績效，導入企業效率乃當務之急，而民營化乃為提振虧損慘重的最佳方式。由此可知，台汽客運民營化乃政府欲提昇行政效率的手段，以朝「小而美」的目標邁進。

另外，就運輸普及服務理念來說，政府及支持民營化論者認為，台汽將路線釋放給民間經營，其不僅能降低服務價格，更能改善服務品質，且其不會犧牲普及服務的供給。因為他們認為隨著時代與環境的發展，普及服務不一定要由國營事業或政府部門來提供，甚至在經濟結構的轉變下，每戶人家幾乎都持有基本交通工具如機車、汽車等，因此，開放市場自由競爭，應不至於嚴重影響普及服務的供給，亦或有出門無車可搭的情形。再者，由於市場的開放，新加入的民間業者除追求效率利潤外，亦應共同負擔社會責任，也就是普及服務的供給義務。故以贊同民營化論者的角度來看，普及服務或許有供給的必要，但因時空環境的改變，其可利用補貼機制來賦予經營公路客運業者供給普及服務的責任，如此便能在國營事業移轉民營的同時，又能確保普及服務的提供。而反對民營化論者卻認為，將路線開放給民間業者競爭，其對人口密集的都會地區最有利，因其獲利性較大，所以能夠藉由客運業者彼此間的效率競爭，來促進服務品質的提昇。但對偏遠地區而言，由於其經營成本較高、收益性較低，所以比較沒有業者願意投入經營，就算有經營的業者，大多因運輸需求量微弱而脫班、減班，甚至停駛。基此，反對論者認為普及服務的供給義務仍應由政府部門來承擔。

綜上所述，本文乃以圖 4-4 來呈現政府相關單位、台汽業者、民意代表及報紙輿論四方利益關係人，對台汽民營化過程中，釋出偏遠服務路線之公平與效率兩個價值取向的綜合探討。

圖 4-4 公平與效率之綜合論證分析



資料來源：作者自製。

第五章 結論與建議

第一節 研究問題之結果

本研究的研究問題主要分為兩部分，茲將其結果分述如下：

- 一、在釋放偏遠服務路線方面，政府官員、台汽業者、民意代表與報章輿論的基本立場與論述為何？

從公平面與效率面的論證分析中可知，政府官員 A1、A2、台汽業者 B2、B3、蔡委員煌瑯以及部分報章輿論較重視政策的效率面。「民營化」就是由眾人做公共事務會比政府做來的更好的觀念，在這個理念下，民營化與自由化的經濟思維掀起一股潮流，且在「提高行政效率、進行組織改造」的呼聲中，「小而美、企業化經營」遂成為政府努力的目標。基此，改善經營效率不彰的國營事業，乃縮小政府組織的策略。再者，公路法第三十六條前段明文規定：「汽車運輸業之經營，除邊疆及國防重要路線由中央或地方政府經營外，應開放民營」。所以他們認為釋放低乘載路線以及精簡人員是減輕台汽虧損、提振營運效率的手段，且在市場自由競爭機制之下，移轉給民間經營，其效率普遍優於公營，透過自由競爭的方式可促使服務品質提高、票價調降，以及硬體設施的改善，並可增進消費者的滿足感。

台汽業者 B1、部分報紙輿論以及代表民眾的立法委員或縣議員則大多以公平的角度審視台汽民營化的問題，因為他們認為維護社會的公平正義乃政府職責所在，且公共服務是無法以貨幣形式來衡量，再加上偏遠地區是無法如都會區域一樣藉由競爭來提昇服務品質，亦鮮少存有此種情形，因此政府應負起供給普及服務的責任。

- 二、在保障民眾行的權益方面，政府是否有持續供給普及服務的義務與責任？

政府官員 A1、A2、台汽業者 B2、B3、蔡委員煌瑯以及部分報章輿論表示，割捨少部分民眾行之權益，可節省大部分納稅者所繳納的稅金，也就是認為保障大公平而捨棄小公平的做法才符合所謂的公平正義，否則繼續由政府無止境的彌補台汽鉅額的虧損，這對廣大的納稅者亦不公平，因其原本所能享受的其他公共服務，會因這項支出而縮減或消失。至於偏遠地區民眾行的需求，他們則認為透

過補貼客運業者的方式即可繼續滿足其需求，等於是以前一種方法維持之，且台灣地區交通運輸工具多元化，在偏遠地區的摩托車其方便性還可能大於公車客運，因此不需由政府來負擔普及服務的任務。

台汽業者 B1、部分報紙輿論以及民意代表則認為政府在處理台汽路線問題時，太過於草率與急促，且其反對以民營化方式來逃避供給普及服務的義務與責任，政府之所以存在乃為維護社會的公平與正義，保障弱勢團體基本的權益與需求，絕不能為追求營運績效而犧牲沉默的弱勢者。縱使台汽已如期釋放偏遠路線且完成民營化，政府仍應以更周全的方法保障弱勢者未來行的權益。

第二節 研究結論

一、台汽以員工集資籌組新公司承接營運路線及車輛，此舉被視為政府推動民營化政策的一個新典範，這意味著政府當局深信凡事透過效率手段均能迎刃而解，此乃一種效率迷思

在資料蒐集過程中，公路局人員曾表示台汽民營化的方式乃政府推動民營化政策的新典範，而交通部張常務次長家祝更於主計月刊發表一篇「台灣汽車客運公司化政策的規劃與執行—政府推動民營化政策的新典範」¹⁴的文章，這代表無論是公路局或交通部都認為台汽以「員工集資籌組新公司承接營運車輛及路線」等方式順利將台汽移轉民營，此乃政府推動民營化政策的創舉。

但在聯合報的民意論壇¹⁵上，有讀者認為：「基本上，經濟僅為吾人生活中的一個層面，尚有社會、文化等不同的層面，如果單單從經濟的層面去思索問題，往往見樹不見林，對於整體社會福祉的提昇，顯然欠缺助益。遺憾的是，現在不論公營事業民營化的問題，抑或國發會中有關廢省案的討論。在在均以經濟效率作唯一考量的目標，難免失之偏頗」。而且，在訪談過程中，簡主任子堯並不贊同此看法，他表示：「從很多報導中可知，許多偏遠路線已經停駛，而那些偏遠地區的民眾原本所享受的公平、普及的大眾運輸服務消失了。可能有人因此被迫買車，甚至有些地方因為交通不便，只好遠離家鄉，致使城鄉差距愈大，甚至造成汽機車大幅成長，這些都是負面的衝擊，那很顯然的，當初在做這個政策的時候，完全只就成本效益做分析，而沒有顧及到一個社會公平正義，或人民享有基本行的權益。另外，會釋

¹⁴ 張家祝，民 91，「台灣汽車客運公司化政策的規劃與執行—政府推動民營化政策的新典範」，《主計月刊》，第 555 期，頁 14-27。

¹⁵ 聯合報，11 版，民意論壇—國發會不也是經濟為唯一考量，民 86 年 1 月 12。

放偏遠服務路線主要是當初大家都覺得那是造成台汽虧損的因素，所以只要不跑這些路線的話，轉型後的民營公司就能賺錢。可是，實際上真的賺錢了嗎？好像沒有，就算國光今年轉虧為盈，也不是因為釋放偏遠服務路線的關係，而是裁員、減薪、以最低成本承租場站等緣故，完全與偏遠服務路線無關。由此可知，大部分的人在國營事業轉型中或提昇政府行政效率過程中，都有一個迷思，就是相信民間一定比政府或公家機關來的有效率，民間企業經營的手法絕對比現在公家機關經營方式要好，在這個前提成立之下，大家就認為台汽這幾十年來跑這些路線有時班次少、準點率也不高，大家就會想說政府做不好，再加上這股公營事業民營化的潮流，那乾脆由民間來跑，路線也因此就釋放出來，但有沒有去注意到其實不論是台汽或民營業者都會發生班車準點率及密集度的問題。換言之，以前只有台汽一家提供偏遠地區服務時，雖然班次及發車時間不穩定，但至少能提供乘客一定的滿意度，若換了其他民營公司來經營的話，就無法確定其是否能提供如台汽一般相同的服務」。基此，將偏遠路線移轉給民間來經營固然有效率，但其實質服務品質卻不見得隨之提昇，這意味著透過效率手段並不能解決所有的疑難雜症，凡事不能均以效率的角度衡量之。

二、民意代表無論是執政黨或在野黨，均不分黨派，重視社會的公平與正義

在訪談民意代表的過程中發現，不會因為民進黨為執政黨，其民意代表就一味的強調效率，相反的，他們與身為反對黨的國民黨或親民黨一樣，都較注重社會的公平正義。這表示無論為執政黨或在野黨的民意代表，不分黨籍，都會替社會的弱勢群體捍衛並追求應有的公平權益。

三、台汽將低乘載路線釋出時，並未舉辦任何公聽會

政府在制定或執行一項政策時，本應集思廣益，傾聽或參考專家學者或民眾的意見，但在訪談台汽業者時發現，釋出路線的過程中，業者以地域範圍廣大，且民眾不易分辨為由，而未舉辦公聽會。換言之，在決定哪條路線應否釋出時，均未讓民眾有抒發意見的機會，而逕自依運輸效率高低來釋放，此種做法不僅有損人民行的權益，更有違民主原則。

四、在強調經濟效率的同時，會產生有關交易成本經濟(Transation Cost Economics)、代理人(Agency Theory)與吸脂(Cream Skimming)的問題

交易成本經濟意味著買方與賣方兩者間，其相互控制、信任、不確定性與機會主義所須之成本。政府將台汽所經營的路線釋放給民間業者行駛時，在審核

對象上就受到限制，因為偏遠地區的客運業者就只有那幾家，路線審議小組或公路局無法從中評判市場其他業者的經營能力為何，故無從選擇更好的業者來服務偏遠路線的沿線居民。再者，政府單位雖然有補貼措施或監督機制，但由於資訊的可得性並不完善，政府在資源、資訊及時間有限的情況下，不可能周全的監督全省各個客運公司違規的情形，更進一步來說，業者為極大化其自身的利益，並不會完全遵照公路局之規定來做，為從政府手中獲取更多的補助款，客運業者只會隱瞞本身的能力、營運狀況、出勤率或誤點率，以博取更多比例的補貼金。

換句話說，在不確定性及不充分的資訊下，若只有少數幾家業者可供挑選，那政府與業者都是想從中獲利的一方，這就是交易成本經濟中逆選擇(adverse selection)的困惑，政府只想以最低成本將台汽脫手，而業者為取得更多的補助款，勢必不會誠實告知政府有關其自身營運能力的資訊，若權威當局想獲知更多有關他們的資訊，實際上是非常困難且花成本的。因此，政府將公共服務委託或移轉給民間業者或自願團體經營時，須注意上述問題，以免發生問題時，無法立即控制與監督，這樣的話，不僅不能促進效率，還可能適得其反，須花費更多的人力與物力去督導業者，使交易成本更為提高。另外，將路線開放由民間單位申請時，應重視「吸脂」效應所產生的問題，亦即新興業者在成本利潤的考量下，僅經營獲利高的區域，而不願提供不經濟地區的服務，使偏遠地區民眾無法獲得同等價格與待遇，這是政府導入市場機制後所要克服的事情。

五、由於台汽已民營化，未來若發生大眾運輸罷工事件，政府手上則無籌碼可供支援

近日來，國際間發生一連串大眾運輸系統的罷工事件，例如：美西封港工潮、法國鐵路機場大罷工、德國航空與巴士停飛停駛、義大利交通從業人員大罷工，以及紐約地鐵和公車罷工，這些因勞資糾紛產生的大罷工，會造成交通癱瘓及混亂，嚴重影響通勤的學生與上班族。而台汽民營化意味著政府未來面臨類似罷工事件時，已無法如過去一般，調度公路車來支援，倘若發生罷駛情形，政府應如何處理此種危機事件，這值得政府當局深思。

第三節 研究建議

首先就台汽個案方面，台汽民營化已是既定政策，不容更改。政府現階段採行的配套措施，看似有兼顧偏遠地區民眾的運輸服務，但實際上仍不夠周延，

為加強改善民眾行的權益，本文有以下幾點建議：

（一）健全社區巴士體系

訪談時，唐議員有吉表示近年來，為彌補客運業者之不足，許多鄉鎮紛紛成立社區巴士，服務地區民眾。社區巴士屬小型運具，機動性較高，且服務品質均獲得鄉親的好評，故其認為政府應鼓勵地方鄉鎮廣設接駁小巴士，當前如淡水鎮、萬里鄉、汐止市、深坑鄉、烏來鄉、石門鄉、八里鄉等地方均已成立社區巴士，此可作為中、南部之偏遠地區仿效跟進的對象。

而作者本身亦認為社區巴士的成立可幫助客運業者分擔社會責任，因此政府應修改法源，讓社區巴士也能獲得政府的預算補助，使其能永續經營與服務。在訪談過程中，也有就此理念與交通相關單位、台汽業者及民意代表交換意見，其中部分民意代表如林委員正二、劉委員文雄、張委員川田以及葉委員宜津等也都贊同社區巴士的理念與成效性，雖然在做法上他們各自有不同的看法，但基本出發點均相同。

（二）立法規範方面

公路總局為查核民營客運業者接駁後的執行情形，均有函請各區監理所派員調查，公路局本身亦有編列預算請工讀生稽查，但這些查核紀錄交通部並未強制要求公路機關一定要提供，因此，其是否有真正落實稽查工作，民眾並不知情。在這種不確定因素下，政府部門應積極推動立法，明文規定公路局及其轄下的監理單位，須徹底執行稽查動作，如每星期或每月須查核幾次，並將查核結果確實紀錄下來，於審查補貼公路客運偏遠路線營運虧損經費時，送交通部做為參考依據，讓補貼款的分配更加公平。

此外，由於民間業者大多以商業利益的角度來衡量路線的接駁與否，再加上目前政府並沒有相關法規規範客運業者一定要行駛偏遠路線，基此，倘若政府未來財政持續困窘的話，勢必會影響偏遠路線的服務品質，嚴重者甚至停駛，這將會犧牲偏遠地區民眾行的需求與權益。其實，在普及服務方面，客運業者都應負擔一些社會責任，不能完全將之推諉給政府或作選擇性的服務。因此，建議公路總局比照「電信普及服務管理辦法」，儘早訂定一套「公路運輸普及服務管理辦法」，規定參與行駛黃金路線之業者，都須經營偏遠服務路線，共同負擔普及

服務的責任，也就是將公共性的概念放置法條中，以強制業者持續經營偏遠服務路線，讓此些路線免遭停駛的危機。雖然現階段公路局有所謂偏遠服務路線營運虧損補貼計劃執行管理要點，但其強制性與完備性尚不充足。因此，須健全完整的管理辦法，才能使督導查核工作具強制性與權威性，如此便能真正規範業者，使其提供一定水平的服務品質。

（三）穩定政府補貼款

由於政府財政吃緊，補貼款逐年縮水，導致中、南部客運業者面臨無力負荷的困境，更嚴重者將有停駛路線的危機。近年來，政府編列的大眾運輸補貼款由一年約十餘億，減少至六億元左右；在經營偏遠地區路線方面，原本國家一年補貼八億，未來兩年內都只剩下三億多。

為避免業者因虧損而停駛偏遠路線，交通部可比照「電信普及服務基金」模式，另成立「公路運輸普及勞務基金」，且依「公路運輸普及服務管理辦法」中之規定，按客運業者擁有高績效路線的多寡，課徵一定比例的普及服務費；抑或實施租稅減免措施，降低客運之營運成本。另外，中央政府為擴增國庫收入，需開源節流，減少不必要的浪費，並廣開財源以增加稅收，讓偏遠地區民眾不致有斷足危機，並可藉此鞏固政府的公信力與民眾的信賴感。

交通主管機關在補貼款方面所擁有的資源，因業者有意無意欺瞞其自身的營運收入，或公路機關稽查人員的查核不確實，甚或不願意認真去執行，而無法獲得充分的資訊，且會影響補貼經費的核定與供給，進而促使政府財政緊縮，如此惡性循環下去，將連帶影響未來對於偏遠路線的補貼，此舉會造成那些偏遠地區的弱勢民眾於行更不方便。基此，交通單位應全面推動電子票證或非接觸式 IC 智慧卡，正確掌握旅客的起訖站、搭乘人數等資訊，使客運業者的盈收透明化，並可促進業者有效運用政府補貼款以改善本身的軟、硬體設備。

再者，就民營化政策來說，政府不應只強調成本效益分析的觀點，在貧富差距愈來愈大的情形下，其仍應有確保普及服務的義務存在。

（一）打破經濟效率迷思

台汽民營化過程中，基於成本效益的考量，釋出營運收益較差的路線，轉型後的國光公司，亦挑選績效較佳的路線繼續經營，此種效率取向的民營化政

策，乃符合當前主流政策研究的焦點，其著重運用最具效果的手段達成目標，是一種後果主義者途徑(consequentialist approach)。換言之，當前公共政策制定者或決策者幾乎只關心政策方案是否符合效率，強調以成本效益分析(cost-benefit analysis)的方法作為判斷基礎，這是一種「功利主義(utilitarianist)」的表現。其實，有效率的政策並非一定是正義的政策，交通部將台汽這個燙手山芋丟給民營化，但其並非為所有公營事業的護身符，民營化一定能促進效率嗎？就簡主任子堯所說，台汽轉型為國光屆滿一週年後，其營收雖然增加了 10%，但這些盈餘真的因為釋放偏遠服務路線而產生的嗎？還是因為當初以極低價格將場、站與車輛出租、賣給國光客運公司，才使得國光客運有目前的營收。另外，將偏遠路線交由民間來經營固然有效率，但其服務品質卻不見得隨之提昇。因此，政府應打破經濟效率的迷思，過於重視效率不見得有益處，其仍需以公共利益為優先考量，負起照顧社會中低階層弱勢群體的責任。

（二）權衡公用事業之企業性與公共性

據報導，去年我國貧富差距高達 6.39 倍，其惡化速度之快乃歷年來所罕見的，在此情形下，政府或台汽業者就不能以大眾運輸工具發達、家家戶戶都有車輛為由，而將偏遠路線釋放或捨棄。由於「富者愈富，貧者愈貧」之高低所得差距下，我們不能保證每戶人家都具備機、汽車等交通運輸工具，即使都擁有至少一輛的交通工具，在偏僻區域裡，有生產力的人需使用機、汽車出外工作，那家中的老弱婦孺行的需求該如何是好。基此觀點，政府在追求效率的同時，絕不能忽視社會中的弱勢群體，因為他們才是真正需要幫助的對象。

有台汽民營化事件做為前車之鑑，未來政府當局在進行有關電力、郵政、電信等具公共特質之公用事業民營化時，應更審慎衡平國營事業所具企業性與公共性之雙重特質，如電業具壟斷性質，且肩負穩定供電的政策性任務，但政府為因應時代脈動及發展國家經濟，遂鬆綁電業的管制並推行民營化政策，其目的乃期望藉由市場競爭機制的導入，使國營之電力產業提高其競爭力與生產效率，進而降低供電成本，讓消費者擁有多元選擇電力供應者的權利，享受低廉的電力服務。在追求效率的同時，亦應注意台電原本的政策任務除了國防經濟外，還須兼顧社會公平與公益。將電力產業開放給民間經營後，可能會發生民間電力公司只以人口較密集的都會區為經營區域，而偏遠山區則乏人聞問的「吸脂」現象。

相同地，由於電子資訊科技迅速發展，逐漸取代傳統人工遞送的郵件業務，再加上郵政事業因法令限制、體制僵化，使其經營彈性與效率低落，無法因應市場潮流作變動，因此政府遂著手進行將郵政事業改制為公司組織，與其他民營業者處於同地位，作良性競爭。但民營業者為獲取最大利益，通常都會選擇人口密集、郵件集中的都會區來經營，至於交通不便、人口稀疏的郊區或偏遠鄉鎮則因較無盈收，故業者不願投資成本與心力。

另外，在電信服務方面，其多樣化及效率化的大量需求，再加上國際化的潮流，故將獨占性企業改為競爭性企業，不僅可提升服務品質，並能降低成本，促進通訊效率。在一片效率化的聲浪中，政府仍應維護公共利益，提供普及服務，其目的乃為增進國民基本通信權益，讓不論居住於何處的民眾，都能近用電信服務。

由上述可知，這些公用事業在追求效率與利潤的滿足時，不可忽略其內在的公共特質，不能因成本利益而犧牲民眾的基本權益。為保障全國民眾享有普遍、公平、合理的公共服務，政府在進行民營化的同時，仍應確保普及服務供給的義務，讓消費者能以均一價格享受相同的服務。

第四節 後續研究方向與建議

後進研究者可在國光公司成立滿二週年後，進行民營化前後的績效評估與衡量，觀察其經營效率是否純粹因民營化而提昇。另外，亦可深入每條低乘載之偏遠服務路線作探討，並就沿線居民逐一訪談，以便更瞭解偏遠區域弱勢族群的需求與聲音。

另外，公平與正義是社會永續追求的理念與目標，而效率則是理性經濟原則堅持下之產物，兩者常為政策分析中的兩難與困境，猶如環保與開發政策之兩難情境一般。因此，後續研究者可繼續探討其他公共政策中，有關公平與效率的辯論問題，並進一步研析如何讓兩者達到衡平的境界，即在不損及社會公平的情況下，又能促進經濟效率的提昇。

參考書目

中文部分

期刊

徐立德，民 86，「平等與效率」，《行政管理論文選輯》，第十一輯，頁 291-306。

孫本初、劉祥得，民 90，「政策論證興起之探討」，《行政管理論文選輯》，第十五輯，頁 115-143。

黃財源，民 85，「台灣公營事業民營化之理論與實踐」，《經濟情勢暨評論》，第 2 卷，第一期，頁 177-197。

張玉山，民 89，「市場與社會之間—公共服務民營化之挑戰」，《公營事業評論》，第 2 卷，第二期，頁 1-3。

吳英明，民 83，「公共行政的民主原則與效率原則」，《行政管理論文選輯》，第八輯，頁 299-318。

詹婷怡，民 88，「電信普及服務之制度與內涵」，《通訊雜誌》，頁 22-25。

劉崇堅、莊懿妃，民 85，「電信產業普及服務」，《經社法治論叢》，第 17、18 期合訂本，頁 1-23。

劉時森，民 90，「電信網路競爭與普及服務之關係」，《通訊雜誌》第 88 期，頁 66-70。

許奎璧、劉崇堅，民 83，「電信自由化政策之檢討」，《經社法治論叢》，第 14 期，頁 231-249。

王文宇，民 89，「公用事業管制與競爭理念之變革—以電信與電業法制為例」，《台大法學論叢》，第 29 卷，第 4 期，頁 85-158。

蔡為霖，民 84，「國營事業在民營化過程中可採取的因應之道」，《公營事業民營化快訊》，頁 13-16。

許和鈞、吳壽山、楊馥如，民 86，「民營化之特質與規劃方向—兼論台鐵民營化

之方式」，《研考報導》，第 40 期，頁 38-47。

程立顯，民 88，「社會公正、平等與效率三者關係之我見」，《中大社會文化學報》，第 9 期，頁 19-34。

王紹光，民 83，「效率、公平、民主」，《二十一世紀雙月刊》，第 26 期，頁 21-33。

潘偉華、俞慧芸，民 89，「國際間推行民營化經驗的回顧」，《公營事業評論》，第 7 期，頁 1-42。

陳朝威，民 79，「公營事業民營化之問題與探討」，《理論與政策》，第 5 卷，第 1 期，頁 50-62。

余桂霖，民 85，「正義釋名之研究」，《復興岡學報》，第 59 期，頁 1-36。

林淑馨，民 91，「公共事業供給義務和普及服務之探討」，《公共事務評論》，第 3 卷，第 1 期，頁 1-22。

學位論文

戴玉綺，民 82，《台灣地區各縣市教育機會公平性之探討》，國立政治大學教育研究所碩士論文。

李秀鳳，民 89，《我國大學教育階段學費補助之研究》，國立台灣師範大學公民訓育研究所碩士論文。

林春美，民 81，《公平與效率之調和—新公共行政的反思及其影響》，國立政治大學公共行政研究所碩士論文。

方元良，民 90，《行政效率與社會公平—美國政府再造運動的省思》，私立東海大學公共行政研究所碩士論文。

楊忠穎，民 87，《空間衝突中民眾與政府對立的政策論證—以台北市十四、十五號公園預定地違建戶拆除案為例之研究》，國立中興大學公共政策研究所碩士論文。

張欽凱，民 86，《政策論證的程序規範與策略》，國立台灣大學政治學研究所碩士論文。

柯慧貞，民 88，《電信自由化之下普及服務之推行方式》，國立中正大學電訊傳播研究所碩士論文。

嚴嵩源，民 89，《我國電信普及服務制度規劃之研究》，國立台灣大學商學研究所碩士論文。

曾耀輝，民 88，《電信產業政策與廠商競爭行為分析—以國內行動電話服務業為例》，國立台灣大學國際企業學研究所碩士論文。

林書賢，民 91，《艱困事業民營化政策執行力之探討—台汽客運公司民營化個案為例》，國立交通大學經營管理研究所碩士論文。

廖慧君，民 88，《電信產業與有線電視整合趨勢之研究—建立公平競爭環境相關議題之探討》，國立中正大學電訊傳播研究所碩士論文。

專書

徐立德，民 83，《平等與效率》，台北，財團法人保險事業發展中心。

許倬雲策劃主講，民 85，《現代社會的公平與正義》，台北，洪建全基金會。

張清溪、許嘉棟、劉鶯釧、吳聰敏合著，民 82，《經濟學—理論與實際》。

丘昌泰，民 89，《公共政策—基礎篇》，台北，巨流圖書公司。

William N. Dunn 著，林水波譯，民 73，《政策分析評論》，台北，五南圖書出版公司。

吳定，民 88，《公共政策》，台北，華視文化。

林水波、張世賢合著，民 80，《公共政策》，台北，五南圖書出版公司。

黃藿，民 85，《理性、德性與幸福—亞里斯多德倫理學研究》，台北，台灣學生。

吳老德，民 90，《正義與福利國家概論》，台北，五南圖書出版公司。

江岷欽、劉坤億合著，民 88，《企業型政府—理論、實務、省思》，台北，智勝文化。

林火旺，民 88，《倫理學》，台北，五南圖書出版公司。

- 吳瓊恩，民 85，《行政學》，台北，三民書局。
- 蕭武桐，民 84，《行政倫理》，台北，華視文化。
- 江明修，民 87，《我國公務人力發展之困境與對策：試從公務人員行政倫理之典範變遷省思政府再造之方向》，文官制度與國家發展研討會。
- 詹中原主編，民 88，《新公共管理：政府再造的理論與實務》，台北，五南圖書出版公司。
- 詹中原，民 82，《民營化政策：公共行政理論與實務之分析》，台北，五南圖書出版公司。
- 江岷欽、林鍾沂編著，民 84，《公共組織理論》，台北，空大。
- 周添城，民 88，《台灣民營化的經驗》，台北，中華徵信所。
- 王奔洲譯，Arthur M. Okun 著，民 76，《平等與效率—重大抉擇》，北京：華夏出版社。
- 厲以寧，民 84，《經濟學的倫理問題》，北京：生活·讀書·新知三聯書店。
- 吳定，民 87，《公共政策辭典》，台北：五南圖書出版公司。
- 汎誠科技有限公司，民 90，《公營汽車客運業破產因應對策之研究—期末報告》。
- 錢大群，民 90，《台灣公路巴士之沿革》，台北：錢大群。
- William N. Dunn 著，李明寰譯，民 91，《公共政策分析》，台北：時英出版社。
- 吳若予，民 81，《戰後台灣公營事業之政經分析》，台北：業強出版社。
- 吳若予，民 90，「台灣公營事業民營化的政治經濟分析」，《公共政策分析的理論與實務》，台北：韋伯文化。
- 楊國樞、文崇一、吳聰賢、李亦園，民 74，《社會及行為科學研究法》，台北：東華書局。
- 趙碧華、朱美珍，民 84，《研究方法—社會工作暨人文科學領域的運用》，台北：雙葉書廊。

吳芝儀，民 84，《質的評鑑與研究》，台北：桂冠。

政府出版品

張玉山計劃主持，民 88，《公營事業民營化政策白皮書期末報告》，國立中山大學管理學術研究中心，行政院經濟建設委員會委託專題研究計劃。

商鼎財經顧問公司，民 89，《公營事業民營化研討會》，行政院經濟建設委員會委託研究。

林能白計劃主持，民 89，《民營化問題診斷小組第二期診斷工作》，行政院經濟建設委員會。

林柄顯，民 88，《台灣汽車客運公司之營運沿革》，台灣省文獻委員會。

交通部，民 91，《交通政策白皮書》。

交通部，《中華民國交通統計月報》，民 91，第 407 期。

台汽客運公司，民 89，《再生、民營化及停止營運方案之比較分析》。

交通部，民 89，《台汽民營化問題分析報告》。

台汽客運公司，民 89，《再生方案》。

台汽客運公司，民 89，《營運業務民營化計畫(草案)》。

台汽客運公司，民 89，《台灣汽車客運公司民營化方案執行計畫(草案)》。

行政院研究發展考核委員會編纂，民 89，《政府再造運動》，行政院研考會。

英文部分

專書

Arthur, M. Okun. Equality And Efficiency: The Big Tradeoff. Washington: The Brookings Institution, 1975.

Austin, J. Freeley. Argumentation and debate: critical thinking for reasoned decision making. 9nd ed. Belmont, California: Wadsworth Publishing, 1996.

- Barry ,Brian . Theories of Justice . California : University of California Press ,1989 .
- Bell , John . Policy Arguments in Judicial Decisions . New York : Oxford University Press , 1985 .
- Barney ,Jay B. and Ouchi ,William G. Organizational Economics —Toward a New Paradigm for Understanding and Studying Organizations . San Francisco : Jossey-Bass Publishers , 1986 .
- Denhardt , Kathryn G . The Ethics of Public Service . New York : Greenwood Press , 1988 .
- Deborah , A . Stone . Policy paradox and Political reasons . Glenview : Scott , Foresman , 1988 .
- Dryzek , John S . Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science . New York : Cambridge University Press , 1990 .
- Dunn , William N . Public Policy Analysis : An Introduction . Englewood Cliffs , N.J. : Prentice-Hall , 1994 .
- Frederickson ,H . George . New Public Administration . Alabama : The University of Alabama Press , 1980 .
- Feigenbaum , Harvey B. , Henig , Jeffrey R. , and Hamnett , Chris . Shrinking the State : The Political Underpinnings of Privatization . New York : Cambridge University Press , 1998 .
- Miller , David . Social Justice . Oxford : Clarendon Press , 1976 .
- Miller , David . Principles of Social Justice . Cambridge : Harvard University Press , 1999 .
- Mueller , Milton . Universal Service , Competition , Interconnection , and Monopoly in the Making of the American Telephone Service . Cambridge : MIT Press ; Washington , D.C. : AEI Press , 1997 .
- Nozick , Robert . Anarchy , State , and Utopia . New York : Basic Books , 1974 .

Rawls , John . A theory of justice . Cambridge : Belknap Press of Harvard Univeristy Press , 1999 .

Richard D. Rieke and Malcolm O. Sillars . Argumentation and Critical Decision Making . 3rd ed . New York : HarperCollins College Publishers , 1993 .

Schankerman ,Mark and Waverman ,Leonard . Asymmetric Regulation of Converging Markets : Problems ,Pitfalls and Potential . Stockholm : ITS Conference Paper , 1998 .

Toulmin , S . , Rieke R . and Janik A . An Introduction to Reasoning . 2nd ed . New York : Macmillan , 1984 .

Vancil , David L . Rhetoric and Argumentation . Boston : Allyn and Bacon , 1993 .

Walzer , Michael . Spheres of Justice : A Defense of Pluralism and Equality . New York : Basic Books , 1983 .

Walzer , Michael . Pluralism , Justice , and Equality . Oxford : Oxford University Press , 1995 .

Wood , Nancey V . Perspectives on Argument . 3rd ed . New Jersey : Prentice Hall , 1995 .

Young , H . P . Equity : In Theory and Practice . New Jersey : Princeton University Press , 1993 .

Ypsilanti , Dimitri and Xavier , Patrick . Towards Nest Generation Regulation . Stockholm : ITS Conference Paper , 1998 .

期刊

Honore , A . M . "Social Justice . " Essays in Legal Philosophy . Summer R . S . , eds . Berkeley : University of California , 1968 , 65-67 .

Colin R. Blackman . "Convergence between telecommunications and other media . " Telecommunications Policy , 22 , No. 3 (1998) , 469-478 .

- Colin R . Blackman . "Universal service : obligation or opportunity . " Telecommunications Policy , 19 , No. 3 (1995) , 171-176 .
- David K . Hart . "Social Equity, Justice, and The Equitable Administrator . " Public Administration Review , 34 , No. 1 (1974) , 3-11 .
- Dunn , William N . "Policy Reform as Arguments . " The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning . Fischer and Forester , eds . London : UCL Press , 1993 , 255-290 .
- MacRae , Duncan . "Guidelines for Policy Discourse : Consensual versus Adversarial . " The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning . Fischer and Forester , eds . London : UCL Press , 1993 , 291-318 .
- Fisher ,Frank . "Beyond Empiricism : Policy Inquiry in Postpositivist Perspective . " Policy Studies Journal , 26 , No. 1 (1998) , 129-146 .
- Hambrick . "A Guide For Analysis Of Policy Arguments . " Policy Science , No. 5 (1975) , 469-478 .
- Harmon , Michael M . "Social Equity and Organizational Man : Motivation and Organizational Democracy . " Public Administration Review ,34 ,No. 1(1974) , 11-18 .
- Hare , P . M . "Rawls' Theory of Justice . " The Philosophical Quarterly , 23 , No. 91 (1973) , 144-155 .
- Hare , P . M . "Rawls' Theory of Justice . " The Philosophical Quarterly , 23 , No. 92 (1973) , 241-252 .
- Rapp , Lucien . "Public service or universal service . " Telecommunications Policy , 20 , No. 6 (1996) , 391-397 .
- Mueller , Milton . "Universal Service Policies as Wealth Redistribution . " Government Information Quarterly , 16 , No. 4 (1999) , 354-358 .
- McGregor , Eugene B . "Social Equity and the Public Service . " Public

Administration Review , 34 , No. 1 (1974) , 18-29 .

Nagel ,Thomas . "Rawls on Justice . " The Philosophical Review ,82 ,No. 2(1973) ,
220-234 .

Ronald L . Cohen and Greenberg , Jerald . "The Justice Concept in Social
Psychology . " Equity and Justice in Social Behavior . Greenberg , Jerald and
Ronald L . Cohen , eds . New York : Academic Press , 1982 , 1-41 .

Dwoskin R. M. "What is Justice . " Philosophy and Public Affairs ,10 ,No. 3(1981) ,
185-246 .

Graham Stephen , Cornford James , Marvin Simon. "The socio-economic benefits
of a universal telephone network . " telecommunications policy , 20 , No. 1
(1996) , 3-10 .

Holder , Stuart . "Privatisation and Competition : The Evidence From Utility and
Infrastructure Privatisation In The United Kingdom . " Privatisation ,
competition , and regulation . Organisation for Economic Co-operation and
Development . Paris : OECD , 2000 , 51-80 .

網路資料

Robert K. Lock, Jr. "Breaking the Bottleneck and Sharing the Wealth : A
Perspective on Universal Service Policy in an Era of Local Competition" ,
<http://www.Benton.org/Policy/Uniserv/Conference/lock.html/>

S. E. Gillett "Technological Change , Market Structure , and Universal Service" ,
<http://www.tns.lcs.mit.edu/publications/TPRC94-SEG.html/>

James C. Smith " Universal Service : The Stakeholder Response " ,
<http://www.Benton.org/Policy/Uniserv/Conference/smith.html/>

附 錄

附錄一 省政府官員與省議員之對話

一、台灣省議會第九屆第十次定期大會交通及質詢，台灣省議會公報第 76 卷第 6 期，民國 84 年 1 月 24 日。

周議員滄淵質詢：

台汽公司的虧損是和鐵路局一樣的，一年虧損五十億，這錢要從哪裡來？逐年都是以賣土地來彌補虧損，台汽公司是否需要部分開放民營？……道路是政府開闢的，而台北市、高雄市、基隆市、嘉義市所有的公車都是政府買的，都是政府編列預算的，所以台汽的車輛應該由省政府來編列預算，這樣才是真正的服務省民，條條道路有公車以利民眾行的方便，高收入的人納稅給低收入的人享受，就是要有低廉的大眾運輸系統，政府不能只照顧開高級轎車的人，政府為了照顧這些私家車的人，開闢停車場花費了多少錢？一部車停車費只收三十元、五十元，夠成本嗎？政府為什麼不編預算買車子給台汽公司做好大眾運輸？照顧基層民眾已是刻不容緩，這點希望你們能夠檢討。

林議員宗男質詢：

處長，你知道嗎？我們仁愛、埔里、國姓的學生專車要停駛了，你知道嗎？

交通處鍾處長正行答覆：

這幾天有看到報紙，我請一科去查，一科還沒回報。

交通處一科李處長慶璋答覆：

我們請當地監理所站瞭解，再作適當處理。

林議員宗男質詢：

我告訴你，讓你瞭解完後這些學生孩子都退學了。……如果真的客運公司賠錢，要如何補貼？這是曾經談過的問題，老問題卡在這邊這麼久還不解決，我們埔里、國姓的小孩讀書都成了問題，讓你們一關一關轉下去，一關一關去解決嗎？

交通處鍾處長正行答覆：

大眾運輸這部分，它的政策，有它的背景，要所有的客運自負虧損，包括台汽，我一直認為不對，要大眾優先....

林議員宗男質詢：

....其次，竹山有沒有班車直接跑台中？

台灣汽車客運股份有限公司業務處楊經理景淳答覆：

竹山現在沒有，原來是通運路線，現在交給統聯公司行駛。

林議員宗男質詢：

怎麼可以把地方的權利交給某一人？為何要交給統聯？

台灣汽車客運股份有限公司第二運輸處魏經理增男答覆：

這分二點報告，當時交通部在訂頒政策時，因為統聯客運公司要行駛高速公路，對於我們虧損的通運路線以搭配的方式交給統聯公司行駛，我們是基於交通部既定的政策來執行，所以不是我們不願意行駛，而是因為統聯公司行駛高速公路之後一定要搭配通運的路線，由他們接替行駛。我們也有感於竹山地區民眾的需求，我們在轉移時，一再要求他們要服務品質的保證，班次不能隨意脫班，在這個原則之下，我們移轉給統聯客運公司來行駛。

林議員宗男質詢：

你們把我們賣掉，有沒有問我們的意見？有沒有一家客運公司在放路權？為何不叫彰化客運或臺西客運的路權放掉？

台灣汽車客運股份有限公司陳經理傳楷答覆：

本案是國家政府的政策，交通部當時決定時，我在台汽，我反對開放民營，但是上級政策很堅定，最後由這些路線的搭配....

林議員宗男質詢：

為何將竹山一帶居民的權利丟掉？

台灣汽車客運股份有限公司陳經理傳楷答覆：

我們奉命行事。

林議員宗男質詢：

請教交通處，這些路權是怎麼做？台灣省的路權是由交通部來管嗎？由交通處所管才對。

交通處鍾處長正行答覆：

台中至竹山路段有台汽行駛，這是聯營路段，有三、四家都可以行駛，台北至竹山這段路可能撥給統聯公司。

二、台灣省議會第十屆第一次定期大會公營事業機關負責人預算報告，台灣省議會公報第 77 卷第 11 期，民國 84 年 6 月 6 日。

張議員溫應質詢：

請教你，在虧損情況下，六月底以後你要怎麼辦？

台灣汽車客運股份有限公司陳經理傳楷答覆：

.....我們當前幾個重點工作正在進行，一個是精簡組織，把公司組織變成二級制，就是公司和總站；一個是把人員精簡用盤點方式進行；第三是把虧損路線慢慢釋放出去。

張議員溫應質詢：

那你就是還要繼續做，不賺錢就不做了？

台灣汽車客運股份有限公司陳經理傳楷答覆：

是做不虧本的。

張議員溫應質詢：

...你有哪些虧損路線不要的呢？

台灣汽車客運股份有限公司陳經理傳楷答覆：

虧損路線有五四四條。

三、台灣省議會第十屆第一次定期大會各廳處局長首長工作報告暨各公營事業機關負責人預算報告即席質詢書面答覆，台灣省議會公報第 77 卷第 14 期，民國 84 年 6 月 27 日。

蔡議員介雄質詢：

省營事業虧損累累無法轉虧為盈者，應停止經營或撤銷經營者。

省政府書面答覆：

- 1、台灣汽車客運公司營運範圍遍及全台灣地區，關係省民交通運輸權益，本府基於督導及協助該公司改善營運，除依貴會第九屆第二十三次臨時會決議，成立「台灣汽車客運公司業務整頓專案小組」，考量運輸內外環境及開源節流方面，研擬「台灣汽車客運公司業務整頓方案(草案)」……
- 2、本府為督請台灣汽車客運公司朝企業化經營邁進，由石科技顧問滋宜督導交通處及台灣汽車客運公司研擬「台汽公司企業化經營管理實施計劃」，內容計「運輸功能定位」、「運輸型態與方式」、「路線經營」、「組織結構」、「提高服務品質」、「運輸補貼」、「經營責任」等七大項，期能提昇該公司生產力並降低營運成本。
- 3、基於輔導汽車客運業者，本府交通處配合中央正研擬「台灣省促進大眾運輸發展實施計劃」，期建立大眾運輸補貼政策。
- 4、因台灣汽車客運公司目前虧損嚴重，民營化非常困難，本府目前依前述各項積極協助該公司先行改善體質後，再研擬移轉民營。

四、台灣省議會第十屆第一次定期大會省政總質詢及答覆，台灣省議會公報第 77 卷第 20 期，民國 84 年 8 月 8 日。

林議員進春質詢：

……有關台鐵、台汽自我擔任省議員五、六年來每一次總質詢都再三強調民營化及企業經營的問題，報載台汽又要釋放路線，又要出售土地……台汽老是要釋放路線，不但要釋放黃金路線，一般的鄉下路線也要釋放，到底台汽的經營方針在哪裡……

五、台灣省議會第十屆第一次定期大會交通質詢及答覆，台灣省議會公報第 78 卷第 3 期，民國 84 年 10 月 17 日。

張議員溫應質詢：

.....要讓民營業者知道如何去承攬，否則大家都不知道你要釋出的哪幾條，台汽已瀕臨破產的邊緣，民眾擔心哪一天坐不到車子，而台汽員工也是人心惶惶。

交通處鍾處長正行答覆：

台汽虧本是事實，可是人心惶惶可能更要自強，我們交通處也很注意台汽的營運計畫，希望協助他起死回生。

張議員溫應質詢：

你要讓台汽公司起死回生已經是不可能的了，他們已經瀕臨破產的邊緣，這些低乘載的路線釋出路權後，如果沒人要承攬，這要如何處理？你要如何解決民眾行的需要？

交通處鍾處長正行答覆：

現在中央已經立法有關大眾運輸補貼之政策，如果釋出二次都沒人願意承攬，這表示確實是偏遠路線，為了民眾行之需要，就要採取大眾運輸補貼，這部分是由中央、省各擔負一半，這不僅是對台汽公司有補貼，民營客運也有補貼。

張議員溫應質詢：

那偏遠路線與黃金路線怎麼搭配？

交通處鍾處長正行答覆：

將來會逐漸沒有黃金路線，因為交通部已經決定將過去三十年的路權，改為五年，如高速公路已經開放了，民營客運也可以提出申請了，任何路線都保持兩家客運來行駛。也沒有所謂的黃金路線了。

張議員溫應質詢：

高乘載的路線就是黃金路線，現在問題是低乘載率的路線到底誰要來接管？

交通處鍾處長正行答覆：

這部分將來政府有補貼辦法。

張議員溫應質詢：

如果釋出，沒有人願意承攬，台汽在多久時間內要恢復行駛，否則將影響民行，這點要注意。

交通處鍾處長正行答覆：

張省議員很關心民眾，但所謂停駛路線都是重疊的，所以不會影響到民行。

張議員溫應質詢：

台汽與台鐵應該往服務業來經營，還是營利事業來經營？

交通處鍾處長正行答覆：

台鐵和台汽不一樣，台鐵是獨占的，而將來台汽與民營客運是在公平競爭的立場上，我認為將來台汽要縮小規模，並且要成立三個利潤中心和民營客運是一樣。

曾議員華德質詢：

其次，若要台汽行駛到山地村落的條件是什麼？

台灣汽車客運股份有限公司陳經理傳楷答覆：

沒有條件，我們都根據計時路線，從以往到現在都維持此種路線狀態。

曾議員華德質詢：

我的家鄉一共有十二個社區，為何只通行一個社區，其他的十一個社區就沒有通車，這是為什麼呢？...因為是不賺錢的路線，所以不行駛！然如何達成省長「濟弱扶傾」的政策呢？你們是否有好的構想。

台灣汽車客運股份有限公司陳經理傳楷答覆：

這要由交通處指示我們來作。

曾議員華德質詢：

....省長曾提出要「濟弱扶傾」，照顧偏遠地區的民眾，而我們山地部落卻無公車行駛....

台灣汽車客運股份有限公司陳經理傳楷答覆：

在八十六年度中央有大眾運輸的補貼政策，此政策便是針對偏遠地區和離島的路線，我想此政策出爐後，曾議員所指教的路線，我們會按照基本政策來評估其行駛的條件。

周議員錫璋質詢：

不賺錢偏遠的路線要不要走，還是要刪減？

台灣汽車客運股份有限公司陳董事長武雄答覆：

乘載率百分之二十以下的，我們慢慢的檢討，以停駛、併駛的方式。

周議員錫璋質詢：

你有沒有因為百姓的需要而將賠錢的路線犧牲成本來跑？

台灣汽車客運股份有限公司陳董事長武雄答覆：

有，因為一方面是運輸的服務，本來在跑的還是繼續跑。

劉議員文雄質詢：

....台汽公司會賺錢、會賠錢，當然是有很多的因素，有很多不好的路線，民意代表都希望您們開路線。亦即有很多的民意代表利用特權要求開車是吧。

台灣汽車客運股份有限公司陳經理傳楷答覆：

那是以前，現在我們做通盤檢討，凡是低於二十五%以下的，我們該停就停。

謝議員三升質詢：

...交通事業可以說是公用事業，賠錢也要做，可是已經有其他的取代方式，台汽公司就可以不要行駛，如偏遠路線，學生專車或公務人員上下班的車子，可以由民營客運來行駛，政府再給予補貼...

賴議員城吉質詢：

...台汽再過五年仍然是是賠錢不會賺錢，因為以現況來說絕對虧本，偏遠地區並沒有補助，過去一輛車坐五十人，現在一輛車只坐十二人，這怎麼會賺錢？所以不分公民營，只要是不會賺錢的路線應由政府列預算補助。否則就分兩級，一是在經營上自給自足的部分政府就不補助，二是不賺錢的路線政府一定要補助，否則怎麼會賺錢。.....台汽目前有三十六條偏遠路線要給老百姓經營，但是這條路線需要路權，其中有一段是別人的而不能解決，如台中仁友客運要接南投一條你們釋出的路線，但是要經過中興新村、草屯才到南投，而這條路線行不通阿，而你們釋出的那三十六條路線沒有一條可以通阿！所以我建議路權要開放，只要申請即可，自由競爭。假如不賺錢，即使給民也一樣不會賺錢，所以也要補助民營，將台汽公司的範圍縮小，大家分擔一些路線。

交通處鍾處長正行答覆：

台汽公司與交通處是平行單位，交通處管理的只是營業這個部分，我們準備將一七八條乘客率較低的路線由民營接手.....

林議員進春質詢：

....台汽也不要一直把路線釋放出去，以免遺憾，不要以為鄉下某些路線不賺錢就交出去，有些是服務性質的，像鹿港現在交由統聯，一天有時候十班，有時候五班，大家都傷腦筋....

六、台灣省議會第十屆第一次定期大會交通質詢及答覆，台灣省議會公報第 78 卷第 4 期，民國 84 年 10 月 24 日。

葉議員宜津質詢：

....這台汽負有台灣人民交通，行的這方面的責任，但是我可以告訴你，在我們台南鄉下地方我們的選民已經告訴我說：他們已經不對台汽抱有希望，因為偏僻的路線，一個鐘頭一班車，有時候他知道沒什麼人坐就跳班，要坐的人呆呆的在那邊傻等一兩個鐘頭，現在他們都自求多福，有錢好過一點的就自己開車，沒錢的人家也自己騎摩托車、腳踏車.....他們寧可不要台汽，也沒有那麼多閒錢讓你們就這樣浪費....

七、台灣省議會第十屆第一次定期大會省政總質詢書面答覆，台灣省議會公報第

78 卷第 7 期，民國 84 年 11 月 14 日。

蔡議員介雄書面質詢：

有關及早開放台汽公司民營問題。

省政府書面答覆：

台汽仍應存在的理由：現在國民所得之結構大多數仍為中低收入，需以大眾運輸代步，台汽營運路線遍布全省，符合多數人之需求。

八、台灣省議會第十屆第一次定期大會省政總質詢書面答覆，台灣省議會公報第 78 卷第 10 期，民國 84 年 12 月 5 日。

盧議員逸峰質詢：

請檢討台汽所釋出路線，避免造成民眾不便。

省政府書面答覆：

台灣汽車客運公司近年來營運虧損嚴重，貴會交通委員會於八十三年七月二十九日檢討本府交通處暨相關單位業務結論，台汽公司行駛路線中，乘客在二十五%以下者，在不影響民行原則，依據其特殊之狀況，逐條列表說明並審慎評估研究，分別予以停駛、減(合併)班次及繼續行駛....其次，本府交通處為協助台灣汽車客運公司營運效率低於二十五%路線，經改善未具成效而願意釋出之路線，訂定「公路局各區監理所(站)處理台灣汽車公司營運路線開放作業原則」及「台灣省公路汽車客運業營運路線開放申請經營審查作業要點」，採公開、公正、公平之原則辦理。該公司第一階段檢討願意釋放九條路線中，僅有二條路線有民營客運提出申請，在路線尚未釋出由其他業者接駛前，仍由該公司繼續行駛，並不影響民行，其次，若經多次公告仍無其他業者願意接駛，將俟行政院通過「促進大眾運輸發展方案」後，即研議予以補貼....

九、台灣省議會第十屆第一次定期大會交通質詢書面答覆，台灣省議會公報第 78 卷第 15 期，民國 85 年 1 月 9 日。

賴議員城吉質詢：

建議台汽公司開放虧損路線.....

交通處書面答覆：

- 1、台汽公司虧損嚴重，目前該公司正朝經營規模小、組織扁平化、業務多角化方面變革，全方位改善營運虧損狀況。
- 2、本處為協助台汽公司縮小經營規模，釋出運輸效能低於 25%之營運路線，已擬定「台灣省公路汽車客運業營運路線開放申請經營審查作業要點」，並邀請各公路汽車客運公司交換意見。

盧議員逸峰等聯合質詢：

開放路線補貼政策進行如何？

交通處書面答覆：

台汽公司近年來虧損嚴重，為改善營運狀況，本處正協助該公司釋放運輸效率低於 25%之營運路線。目前已由公路局辦理第二階段釋出路線之公告，若該路線經二次公告釋出，仍無其他客運公司願意接駛時，俟中央研擬「促進大眾運輸發展方案」通過實施後，本處將配合予以補貼處理。

十、台灣省議會第十屆第二次定期大會交通質詢及書面答覆，台灣省議會公報第 78 卷第 22 期，民國 85 年 2 月 27 日。

林議員正二質詢：

.....關於屏東縣滿洲—牡丹線，其班車的行使情況如何？尤其對於當地學生上下學，以及公務人員上下班的時段，又以何種方式運輸？是否班車已越趨減少？

台灣汽車客運股份有限公司陳董事長武雄答覆：

由於該路線之載客率甚低等因素，因的確予以稍減班車；至於您前述所提及，有關學生上下學、公務人員上下班之時段，其班車之車次，我們願意與以維持。

林議員正二質詢：

....該路線經貴公司抽掉兩個班車之後，期間竟然相隔四個小時，並無班車

可乘載，因而造成野雞車、計程車大發利市...

台灣汽車客運股份有限公司陳董事長武雄答覆：

我們願意配合上下學、上下班的時段，予以適當的安排行車班次；至於離峰時段，由於所行駛的大型客車其載客率均屬個位數.....

林議員正二質詢：

由此顯示，台汽公司仍以營利為主，但針對偏遠地區的交通運輸方面，仍請多作考慮....野雞車、計程車之收費經常都相當昂貴，另低收入的當地居民增加了很沉重的負擔....

黃議員永聰質詢：

你們是以朝裁員及裁撤不必要路線的辦法在做嗎？

台灣汽車客運股份有限公司陳董事長武雄答覆：

這也是其中的一部份，即縮小營運規模，如果路線有民間願意接手的，而我們原來經營時就已經虧損的，或同一條路線民間和台汽共營，我們營運載客率25%以下，如果民間願意單獨營運者，我們也可以放手，以不影響地方民眾行的方便原則下來進行。

黃議員永聰質詢：

怎麼說沒有影響，裁減路線一定會影響一些地方出入的不便。

台灣汽車客運股份有限公司陳董事長武雄答覆：

我們經過調查後，確實會產生影響者，我們會再斟酌。我們會很小心處理這件事情。

十一、台灣省議會第十屆第二次定期大會省政總質詢及答覆，台灣省議會公報第78卷第42期，民國85年3月12日。

陳議員榮盛質詢：

省長你認為台汽每日的虧損這麼多且上次已給五十億，且以賣掉中崙車站，現又虧損，台汽到底還有沒有救？

省政府宋省長楚瑜答詢：

關於台汽已有一具體的方案，希望將台汽做一徹底的整頓，其中有數件大事將來尚需省議會的全力支援。第一是希望全面的檢討台汽的路線。大約有一百多條路線是低乘載路線，若由營業的眼光來說，台汽希望將其放棄，但事關省民的交通問題，故希望台汽由政策層面來負擔，即照顧偏遠地區民眾行的需要，因此希望由兩個角度來做：一是改變目前的車輛運用，即低乘載地區不用大型車輛；二是班次不要那麼密集；三是在政策上對於低乘載區本不願意去做，希望通過某種程序來加以檢討，若有其他民營公司願意接管就放棄這幾條路線，或者若需台汽於政策上擔負者由中央的獎勵辦法給予某種程度上的補貼。換言之，非由營運的角度而是由政策的角度來加以檢討，故在追、加、減預算中可能要編些預算來貼補台汽，將來若民間願意去接管就放棄這些路線。

十二、台灣省議會第十屆第二次定期大會交通質詢書面答覆，台灣省議會公報第 79 卷第 2 期，民國 85 年 4 月 9 日。

謝議員三升等聯合質詢：

台汽一年來經營改善情形如何？裁減班次對地方行旅是否造成不便。

台汽公司書面答覆：

- 1、本公司為改善經營體質，提高經營效率，正積極檢討調整營運路線、精簡人力，以縮小經營規模減少虧損。
- 2、營運路線之檢討係採聯程轉運、併線、減少離峰時段班次等方式實施，如無替代方案之路線則由公路主管機關公告民營客運接駛，對地方民行並不會造成不便。

十三、台灣省議會第十屆第一次定期大會省政總質詢書面答覆，台灣省議會公報第 79 卷第 6 期，民國 85 年 5 月 7 日。

陳議員榮盛等聯合質詢：

建請省府儘速救台汽公司虧損營運問題提出一套解決辦法，使其早日重線生機。

省政府書面答覆：

.....本府交通處目前正積極協助該公司釋出運輸效率低於 25% 以下之路線，經第一、二、三階段檢討，共公告釋出七十二條路線，尚餘二十二條路線擬於第四階段全部公告釋出；至於公告釋出而無民間業者接駛路線，擬依行政院核頒「促進大眾運輸發展方案」予以補貼。

十四、台灣省議會第十屆第三次定期大會交通質詢及答覆，台灣省議會公報第 80 卷 3 期，民國 85 年 10 月 22 日。

彭議員添富質詢：

我在報章雜誌及新聞媒體與電台聽您言及：八十八會計年度可以讓收支平衡？

台灣汽車客運股份有限公司陳董事長武雄答覆：

這是本公司主要之努力目標。

彭議員添富質詢：

您主要之目標財源是：賣土地、釋出載客率較低之路線，對嗎？

台灣汽車客運股份有限公司陳董事長武雄答覆：

釋出載客率較低之路線，恐無人承接，故將好及一般與較差之路線連貫釋出。

彭議員添富質詢：

本席提出此問題之目的係因：您的方案根本不可行，試想：民營公司以營利為目的，載客率低之路線您都不要，還有誰願意去承受。

台灣汽車客運股份有限公司陳董事長武雄答覆：

....我已改變方式，亦即將好路線及一般路線與低乘載路線連貫釋出(現有三百多條，我要釋出二百多條)。

彭議員添富質詢：

你將好與壞之路線全部釋出，台汽公司豈不關門大吉。

台灣汽車客運股份有限公司陳董事長武雄答覆：

我有意縮小營運規模，然後走向民營化。

彭議員添富質詢：

.....鐵、公路如係合理虧損，我可以接受，因為很多偏遠地區之百姓同樣需交通服務.....

陳議員進祥質詢：

....在地方上的需要，有競爭才有進步，但事實上中壢—台北這樣一個黃金路段的經營，台汽公司是否有刻意讓這會賺錢的路線來多賺一些？對於台汽，我也常提到，譬如：桃園縣復興鄉沒有人要跑，即丟給台汽，該盈虧情形可想而知，但是由於是大眾運輸系統，也是到今天為止，議會還能支持台汽最大理由之一，卻不能拿著大眾運輸系統，為照顧全民需要的大旗而隨便經營，在開源方面，並未見你們刻意為幾條黃金路線加強服務，爭取更好的利潤。至於節流方面，對人事個方面之浪費情形，亦無具體辦法.....

台灣汽車客運股份有限公司陳董事長武雄答覆：

台汽縮小營運規模，這是個決策....現有三十多加客運業，有二千多萬人的民眾，一天所能載客約有三十一萬人次，因此在有限的客源下，我們朝多角化經營....

陳議員進祥質詢：

你說要縮小營運，那就必須開放民營，將一些路線開放給民間經營，民營公司是精打細算的，不會賺錢的路線他們不可能會要，至於台汽必須擔負大眾運輸的責任，你愈縮小，盈虧上的問題是愈大。

台灣汽車客運股份有限公司陳董事長武雄答覆：

.....縮小是一個決策，對於整體民眾交通、行的問題，省政府會作整體規劃，至於開放出去的路線，如果民間或地方政府沒有接手，政府還是會補貼，讓它繼續行駛。

陳議員進祥質詢：

我們拿台北—中壢這條路線目前尚在營運，如果你用權力金讓給遊覽公司，他們組公司經營，他們也願意，但是復興鄉那條道路，即使你補助桃園客運公司，他也不見得要跑那路線.....

台灣汽車客運股份有限公司陳董事長武雄答覆：

如果民間無法承接，這條路我們還是會繼續行駛。

陳議員進祥質詢：

現在是考慮到台汽整個營運問題，過去還能截長補短，現在卻沒有了....省府交通處或者宋省長本身另有構想，將好的路線開放民營，公路局縮編納入公務預算，專門行駛不賺錢的路線，是否如此？

台灣汽車客運股份有限公司陳董事長武雄答覆：

陳議員的構想，站在台汽的立場是樂觀其成。

陳議員進祥質詢：

....至於開放民營，由民間接收路權，由於無強制性，不賺錢的路線他們不可能接....

曾蔡議員美佐質詢：

....對於黃金路線聽說要釋出，偏遠路線要收回，這情形如何？

台灣汽車客運股份有限公司陳董事長武雄答覆：

現在沒有所謂的黃金路線，那是光復初期所講的，現在每條路線都是虧損..

曾蔡議員美佐質詢：

就是較好的路線要釋出民營，偏僻路線收回，我們都不要做公路服務，針對這點請你說明。因為太多鄉親反映，雲林縣是最偏僻縣市，為什麼雲林縣偏僻路線台汽就要停駛？這點對雲林縣傷害太大了。

台灣汽車客運股份有限公司陳董事長武雄答覆：

...這是政策走向，也是環境變遷而必須要這樣來做，因為現在要縮小營運規模...

曾蔡議員美佐質詢：

如果是正確走向，應該是要服務偏僻地方，這一定要做。

台灣汽車客運股份有限公司陳董事長武雄答覆：

所謂縮小營運規模，將好的路線及一般路線、偏遠路線整體儘量釋出，因為民間有能力來接手，諸如你剛才說的偏遠地區，如果民間不接手，我們還是一樣行駛，絕對不會影響民眾行的不便問題。

曾蔡議員美佐質詢：

台汽公司是個燙手山芋，有誰願意承接，但是這項賠錢的生意必須由政府來做，我們是要提供行的服務，提供給台灣省民一些不方便的服務，不能一味要賺錢，而且每年均有編列預算補貼台汽，去年也補貼八億多元，因此你要保證偏遠地區不能停駛。

台灣汽車客運股份有限公司陳董事長武雄答覆：

放路線是政策，民間如無人接駛，我保證台汽一定繼續行駛。

曾蔡議員美佐質詢：

民間不可能接你們的路線，拿北港—台北這條路線來講，統聯就做的非常好，為什麼台汽做不好？這表示經營上有問題？

台灣汽車客運股份有限公司陳董事長武雄答覆：

這是台汽該檢討的地方。

曾蔡議員美佐質詢：

...這些黃金路線、偏僻路線共有二百多條，營運較好的路線收回，那偏僻路段的百姓要如何坐車？至於雲林縣均是沿海山區，還是需要由你們提供服務。

台灣汽車客運股份有限公司陳董事長武雄答覆：

我會慎重處理，而且該項處理需經交通公路主管機關組織專案小組審視...

邱議員茂男質詢：

....黃金路線都交給私人公司去經營，虧損的路線則留給台汽自己在使用。

台灣汽車客運股份有限公司陳董事長武雄答覆：

....現在沒有所謂的黃金路線，至於比較好的路線，像國道已開放民營，這都是交通部的政策。

邱議員茂男質詢：

你所說的「國道」是「強盜(盜)」，不是國道。所以黃金路線不能放棄....

許議員登宮質詢：

.....台汽將黃金路線給私人公司去經營，沒賺錢的路線再給台汽公司經營，反正虧損的是省政府...

十四、台灣省議會第十屆第四次定期大會交通質詢及答覆，台灣省議會公報第 80 卷 10 期，民國 85 年 12 月 10 日。

蔡議員介雄質詢：

....沒有顧客搭乘，政府的車子雖只有小貓兩、三隻一樣要行駛，但這樣是浪費人員。在假日時，私人轎車需搭乘滿四人方可上高速公路，而台汽四十多個座位才載二、三位，故必須減班，在日假日以外的時間，車班無須排定太多，這都是浪費，二、三人也得行駛，怎麼會不賠錢？...

曹議員啟鴻質詢：

....台汽公司在屏東縮減最多班次，是不是？

台灣汽車客運股份有限公司陳董事長武雄答覆：

現在是全省普遍減縮中。

曹議員啟鴻質詢：

我們屏東人當兵有沒有比別人少一天，納稅有打折嗎？為什麼我們遭受這種

待遇....現在我的要求是台汽公司的班車即使虧本，在這段時間應當不要縮減....

台灣汽車客運股份有限公司陳董事長武雄答覆：

譬如屏東—台北這一線，一年虧損一億三千多萬，現在因為縮小規模，所以必須減縮班次。

曹議員啟鴻質詢：

在偏遠地區無論是維持社會正義或資源分配，不能完全只考慮到盈虧，對偏遠地區本來就該有某種程度的支援。

台灣汽車客運股份有限公司陳董事長武雄答覆：

....公司是自給自足的單位，假使虧損路線一定要維持原來的班次的話，我建議政府能給我們補貼。

十五、台灣省議會第十屆第四次定期大會交通質詢及答覆，台灣省議會公報第 80 卷 11 期，民國 85 年 12 月 17 日。

邱議員創良質詢：

....面對台汽公司二千二百多輛車子，即將要裁減到一千五百輛，八千多名員工也要裁減為四千多名，也將由省營的事業單位裁撤為民營，更可怕的是，服務路線要裁減二百零六條....請教處長，對於台汽公司的人事、路線、營業量的縮減，你認為是否妥當？

交通處陳處長世圻答覆：

我想任何企業遭受到經營困難時，第一就是如何精簡人員，同時將事業經營不善的部分做某一程度的篩檢，使該公司能繼續營運下去。過去台汽公司是有輝煌的歷史，同時對台灣運輸業也有相當大的貢獻。但是今天面臨財務上級度的困難，所以在這種狀況下也要做一個急速變革，因此台汽公司在這段時間做了一連串的措施：一、人員精簡；二、將虧損路線減少；三、做營運上因應的措施。這都是挽救台汽必要的方法。

邱議員創良質詢：

....台汽公司並沒有以公務預算來編列維生財器具的相關配備，為何不能像台鐵一樣？政府公共資產就是要配合相關的事業單位，而公營事業單位並不是以營利為目的，而是以服務省民為目的。台汽公司應該是一種交通服務性的行業。....為何政府不能編列公務預算來補助台汽公司？你們不從這個方向來做，反而去裁減，當然人事是一個包袱，人事精簡我不反對，但是縮減路線後，虧損路線由誰去行駛？.....現在我們面臨路線被裁撤的壓力，省長在省政會議上的裁示或許沒錯，不過應多方考量，多做可行性的建議與評估，這才是負責的政府。

十六、台灣省議會第十屆第三次定期大會交通質詢書面答覆，台灣省議會公報第 80 卷 15 期，民國 86 年 1 月 14 日。

謝言信等書面聯合質詢：

台汽如兼顧大眾運輸服務，應採補助辦法處理。

交通處書面答覆：

本處為服務偏遠地區民眾，依據行政院 84 年 8 月 23 日核頒「促進大眾運輸發展方案」，擬定「台灣省政府交通處八十六年度補貼公路汽車客運偏遠路線營運虧損作業規定」，台汽公司服務偏遠地區民眾之路線，可依上開規定申請補貼。

曾蔡議員美佐等聯合質詢：

台汽何時破產？路線釋放辦理情形如何？偏遠路線不可隨意停駛，以利民行。

台汽公司書面答覆：

1、台汽公司為因應環境變遷，已擬定急速變革方案，朝縮減經營規模方向努力，其中路線處理已依省府指示原則規劃停駛路線二〇六條並報由交通處組成專案小組審議中，俟奉核定即公告釋出。

2、台汽公司擬維持營運之路線，係以維持營運路網之完整性，兼顧城際(鄉)運輸路線，以求有效經營及便利民眾乘車。

十八、台灣省議會第十屆第五次定期大會交通質詢及答覆，台灣省議會公報第 81 卷 8 期，民國 86 年 5 月 20 日。

蘇議員志祥質詢：

台汽已宣佈從四月十日起要停開一百五十八條路線，要裁併二百零六條較少人坐的路線.....這雖對住在市內的人沒有影響，但對住在鄉下的人，不論是大人或讀書上學的小孩都將造成很大的問題.....

交通處陳處長世圯答覆：

台汽公司的確是有些路線需要於四月一日停駛，但這些路線都有民營公司來接續，學校也有安排學生專車。

蘇議員志祥質詢：

我不是只說學生專車，還有大人也沒辦法出入，我在北港就無法做車到省議會.....

台灣汽車客運股份有限公司陳董事長武雄答覆：

有民營客運接手營運的才有停駛。

蘇議員志祥質詢：

....較少人坐的路線絕對會停駛，因為不夠成本，你答覆的公文是這樣寫的，現在你又說有民營客運接手....

台灣汽車客運股份有限公司陳董事長武雄答覆：

現已有四十九條路線接手，還有一百五十八條沒接手的路線我們不會停駛，學生專車一天二百部沒接手都不停駛。

十九、台灣省議會第十屆第五次定期大會交通質詢及答覆，台灣省議會公報第 81 卷 9 期，民國 86 年 5 月 27 日。

林議員宗男質詢：

....即使有虧損也沒有關係，只要能夠協助偏遠地區進行運輸，替全國交通盡一分力，所以即使每遇有虧損我們雖會責罵，但預算還是照樣讓你們通過，然而近日你們卻將班次全部減掉，甚至連學生專車也減班了，如此一來再也沒有虧損的理由和目的了；由此，如再一直虧損下去有何意義？以前即使虧損，但我們

的山地縣之小鎮，其他客運公司不願意行駛的路線，有你們台汽客運在走，甚至因為乘載學生，你們說學生專車、月票每每造成虧損，我們也認了，多少你們也達到公益事業之功能，然而近日你們大肆裁減司機、班次，僅留下會賺錢的路線，並將不會賺錢的路線全部裁掉，你說該如何繼續讓你們生存下去？如果沒有了公益功能，我們為何還要替你補「窟窿」？.....

二十、台灣省議會第十屆第五次定期大會交通類議員提案，台灣省議會公報第 81 卷 23 期，民國 86 年 9 月 2 日。

台灣省議會交通類決議案辦理情形，台灣省議會公報第 82 卷 15 期，民國 86 年 12 月 16 日。

蔡議員介雄提案：

案由：建議政府有照顧弱勢乘客的責任案。

理由：自從民國初年以來，政府即一向秉持國父的治國理念，由政府負責交通，一方面確保國家的運輸動脈不至於遭人掌控，二方面也是照顧交通不便的偏遠地區，以及部分無力負擔高額運輸費用的百姓。然而台灣汽車客運宣佈為了減少鉅額虧損，將偏遠地區的路線停駛，這種做法卻是與政府的理念背道而持，並未考慮到這些地區的居民，才是最需要使用大眾運輸工具的百姓，台汽雖然丟掉了其賠錢的包袱，卻也同時丟掉了政府照顧弱勢乘客的責任。因此本席建議政府有照顧弱勢乘客的責任。

政府辦理情形：

台汽公司目前公告停駛之路線，均由民營業者申請接駛營運或有其替代路線(運具)可資運用，而對於該公司公告釋出且無民營業者申請接駛之路線，本府仍請該公司繼續行駛，不得逕行停駛，以確保偏遠地區民眾行的便利。

二十一、台灣省議會第十屆第七次定期大會交通質詢及答覆，台灣省議會公報第 84 卷 1 期，民國 87 年 9 月 1 日。

周議員慧瑛質詢：

.....我們屢次接到民眾抱怨，指稱偏遠地區照常脫班，過站不停等問題，還是常常在發生，所以我認為你們目前的稽核方式可能要改進.....另資料顯示，

偏遠地區一天若走四班或走六班，若遇有脫班情況，則一些上班族及學生可能一等就是一、二個鐘頭，甚至三個鐘頭以上，你們為照顧偏遠地區的弱勢消費群，給予偏遠地區的補貼原本立意甚佳，但若在品質上無法改善，路線的普遍性不夠，則不妨考慮社區巴士.....

交通處陳處長五正答覆：

.....基本上本府對現有的客運公司在鄉村地區、偏遠地區的服務，必須要讓他們維持，否則更添加民眾行的困難.....至於補貼的辦法我會要求公路局審議委員會繼續進行檢，有關偏遠地區的社區巴士是否能應用這個辦法來加以補貼，也請他們做一考量.....

二十二、台灣省議會第十屆第七次定期大會省政總質詢書面答覆，台灣省議會公報第 84 卷 10 期，民國 87 年 11 月 3 日。

劉議員文雄質詢：

台汽公司執行精簡專案，應維持發車準點率及班次數量。

省政府書面答覆：

台汽公司為因應環境變遷，減少虧損，執行精簡專案，廣續辦理「繼續縮小經營規模執行計畫」，有關縮減營運路線計畫部分，...已函請該公司除應就人、車、路線暨營運績效等相關作整體檢討規劃外，尤應以避免造成民行不便為最優先考量，並請該公司人員車輛及路線需同時配合營運需要調整，切不可造成路線尚未處理完成，即面臨無人員車輛可供使用而迫使路線逕行減班或停駛，導致民怨並衍生困擾，此外將另再責成公路局加強督導該公司仍應維持班次準點....

二十三、台灣省議會第十屆第八次定期大會交通質詢及答覆，台灣省議會公報第 84 卷 14 期，民國 87 年 12 月 1 日。

周議員慧瑛等聯合質詢：

本省補貼偏遠地區之大眾運輸班車，部分經常無故脫班，造成民眾不便，請加強稽查工作.....

交通處書面答覆：

本處為督導本省公路汽車客運業者落實辦理補貼計畫，業訂定「公路汽車客運偏遠路線營運虧損補貼計畫執行管理要點」，就接受補貼業者之權利義務予以明確規範，對班車無故脫班、誤點影響服務品質者均訂有罰責，且除請公路局及監理所採定期及不定期方式積極查核外，八十七年度並補助公路局僱用工讀生輔助辦理查核工作，本處當廣續督導個監理單位確切落實稽查工作，俾利民行。

附錄二 中央政府官員與立法委員之對話

一、第四屆第五期，立法院公報第 90 卷第 31 期，民 90 年 6 月 1 日。

陳委員其邁質詢：

針對台汽公司民營化之際，尤對黃金路線抱持優先佔有之想法，對於開闢偏遠路線採取消極漠視之態度，實與民眾期待相互違背，其經營理念亦有待改進，特向行政院提出質詢。

說明：

(1)台汽公司計畫於民國九十年六月底完成民營化，然過去所造成之龐大虧損仍無法解決，至民國八十九年十二月底止，台汽公司總負債額為四五七億七八八六萬元，過去台汽在檢討虧損原因時，總歸因於偏遠路線所造成之虧損，然運輸收入遞減，導因於營運效能低落，經營無方，未來勢必要以嶄新的服務方式才能吸引客源，則偏遠路線亦不成問題。

(2)在過去數十年間，台汽在偏遠地區之服務早已頗受民眾肯定與支持，畢竟一般民營業者為了營利，並不會投資成本在偏遠地區的路線上，如果台汽仍舊認為必須在黃金路線上才能擁有優勢，也許失之偏頗，因為目前許多民營業者的軟硬體服務都比台汽的優，台汽就算擁有再好的營運路線也未必能佔上風……

行政院書面答覆：

……有關台汽公司釋出之路線，其屬偏遠補貼路線，亦經由公路局路線審議委員會審議就可提供較台汽公司服務品質為高之客運公司核給承接，以提供更便民之交通服務。

二、第三屆第五期，立法院公報第 87 卷第 27 期，民 87 年 5 月 19 日。

吳委員克清質詢：

針對省府曾允諾比照台汽客運補貼桃園客運代駛復興鄉巴陵線，至今已一年仍未見任何補助款，致使桃客為避免經營之虧損，將於六月一日開始減班，如此將嚴重侵害復興鄉民行的權益，為保障復興鄉便利之交通，再此強烈要求儘速解決巴陵線之交通問題。

說明：

(1)台汽客運原本行駛大溪至巴陵之間的公車，去年四月不堪虧損而停駛，因而省府要求桃客接替台汽行駛這條路線並承諾將比照台汽給予每月三十萬元補助。然桃客已行駛一年，每月虧損二十多萬元，至今仍未見任何補助款，因此桃客於六月一日開始，將現有每天時班次減為四個班次來避免經營持續虧損。

(2)復興鄉地處偏僻，交通不便，因此公車成為鄉民必要的交通工具，但如今因省民的「失信於民」，而迫使復興鄉民行之權益嚴重受損，故本席特別提出質詢，強烈要求省府儘速解決復興鄉巴陵線的交通問題，絕不可置民眾於不顧。

行政院書面答覆：

台汽公司因減縮經營規模，釋出「大溪—三光—巴陵」等線，桃園縣政府為解決當地居民就學、就醫及觀光等交通問題，於民國八十六年三月二十五日在該府召開協調會議決議，由桃園客運公司原有行駛「桃園—大溪—巴陵」路線加班行駛，以應民眾出入所需。為桃園客運未依上開決議辦理，而另擅自開行「大溪—巴陵」線，並申請該線八十七年度補貼，經提送公路汽車客運業營運審議委員會第二次全體委員會議審議，因桃園客運並非依規定申請接駛台汽公司停駛之「大溪—巴陵」及「大溪—三光—巴陵」線，且未取得營運路線許可證，爰決議不得予以補貼。案經公路局督導桃園客運以前揭現營路線依監理程序申請闢駛該路段之區間班車，由新竹區監理所於八十七年五月間邀集各單位辦理會勘完成，並已核發營運路線許可證，計有「大溪—羅浮—巴陵」線每日往返四班次，「大溪—三光(三崙子)—巴陵」線每日往返二班次，自本年六月二十三日起生效……

三、第四屆第五期，立法院公報第 90 卷第 26 期，民 90 年 5 月 11 日。

劉委員文雄質詢：

有鑑交通部將於民國九十年六月底前將台汽公司辦理民營化，由民營國光公司接手營運，鑑於台汽公司現行營運路線共一四五條，但新成立之民營客運公司儘接手其中之九十六條路線，釋出之路線有甚多屬於偏遠路線，或營運績效較差者，民營公司當然選擇最有利的路線來營運，因此釋出之路線難免無人接手，造成停駛的狀態，依賴台汽公司現有營運路線的乘客，在今年七月一日以後可能陷於無車可搭的現象……

說明：

台汽公司經過幾次的組織變革，員工數從一萬多人瘦身到僅餘約三千人，雖然已趨向於營利事業，但服務偏遠路線民眾的性質仍在，交通部在規劃民營化時，不應犧牲部分服務性質路線之乘客權益。

行政院書面答覆：

……台汽公司釋出之路線，目前皆已有業者承接，且與台汽公司已進行各項路線承接事宜，因此七月一日後偏遠地區民眾行之權益將得以承續，而交通部初期對於這些承接路線的民間業者，也會加強監督業者維持服務水準。

四、第三屆第三期，立法院公報第 86 卷第 5 期，民 86 年 3 月 4 日。

傅委員？成質詢：

為台汽客運在營運不佳，不堪長期虧損的情況下，預計自四月十日起大量停駛一五八條載客率低的路線，並希望釋出的路線能由各地方的民營客運公司接手經營，如果無人接手則交由地方政府處理。然而，對於若干偏遠及山區的「服務路線」，民營客運公司興趣不大，而地方政府亦囿於財力難以處理，但如果因此犧牲民眾行的權益，實在不合理。為顧及偏遠地區民眾行的權益，建請交通部等相關單位應重新考量此一停駛計畫。

說明：

(1)根據台汽客運所公佈預定停駛之一五八條路線中，不乏偏遠及山區路線。而沿線上的居民均視公車為其手足，今台汽客運在利益考量下犧牲居民行的權益，實非企業經營之道，亦有違政府宣示加強照顧偏遠及山區居民之政策。

(2)因此，台汽客運不僅不應停駛此一「服務路線」，更應加強服務品質，以

確保偏遠及山區居民行的權益。同時，交通部等相關單位亦應針對該地區之行的問題通盤檢討，研擬方案，以實現政府照顧偏遠及山區居民之美意。

行政院書面答覆：

台汽公司因經營環境變遷，為減少營運虧損，亟宜縮小營運虧模，爰擬定急速變革方案，分就路線處理、人員減少及土地處理等擬具各項計畫，並報經本府省政會議備查，關於該公司路線處理計畫所擬停駛之路線，需先行預告三個月，若地方政府有不同意見時，則再延長三個月調整路線及協調移轉地方政府接辦。交通處減少台汽公司路線停駛造成民眾行之不便，已請公路局轉知其他客運業者申請接替行駛，公路局業受理民營客運者申請行駛該公司擬停駛路線.....另為維持偏遠地區基本運輸服務，交通處依據「促進大眾運輸發展方案」，業於八十六年度編列預算，並擬定「台灣省政府交通處八十六年度補貼公路汽車客運偏遠路線營運虧損作業規定」，補貼公路客運偏遠路線營運虧損，以確保其正常營運提供服務。

五、第三屆第三期，立法院公報第 86 卷第 6 期，民國 86 年 3 月 27 日。

彭委員百顯質詢：

多年來一直呈虧損狀態的台汽公司，於今年一月八日宣佈將在四月十日之後正式停駛一五八條路線。台汽企圖以停駛路線來解決高達二三〇多億元的虧損金額，這種做法表面上是改革財務惡化不得不為策略，但事實上卻是以廣大的民眾權益作為犧牲的祭品。在這一波裁併路線、人事精簡當中，弱勢乘客是最大的輸家，他們的權益完全被忽略了。公營事業不思徹底整頓經營弊端，確以犧牲民眾權益做法令人難以苟同。雖然，交通部已經表示停駛路線將開放民營，甚至為鼓勵民間接手，也將採取補貼虧損者的政策。但自公告之後，部分路線仍無業者有繼續經營的意願，結果造成許多偏遠地區及山地居民無車可搭的困境，此種做法凸顯交通政策本末倒置，致人民權益於不顧....

說明：

(1)政府有責任提供偏遠地區居民公共運輸工具。交通建設及網路的規劃健全與否，往往會影響到人民日常生活的便利性，以及區域發展的均衡，且政府亦有照顧無力負擔高額運輸費用、或居住在交通不便偏遠地區居民之責任，這也正

是政府經營大眾運輸系統的主要目的之一。

(2)台汽片面停駛一五八條路線，加重交通建設問題的惡化。政府近年來雖然努力規劃各項交通建設，如高速鐵路、大都會區捷運系統、小型國內機場等多項計畫，但都因故延後執行或進度落後而成效低落，且均偏重於都會城市交通解決，對相對落後縣市交通問題漠視。在目前國內交通網絡仍未健全的階段，台汽公司目前決定斷然停駛一百多條路線，對一向仰賴台汽運輸的乘客來說，在無車可搭或班次較少的情況下，實已陷入交通困境。對經濟條件許可的民眾或許可以自行購買交通工具，但這也使國內日益惡化的交通問題更雪上加霜。

(3)公營交通事業不應唯利至上。民營比公營來的有效率，人事經費較為精簡，但民營者必然考慮到成本收益問題，在有利可圖的情況下才會有開闢路線經營的意願。然而，此次停駛的路線多為偏僻地區或載客率較低的路線，在利潤微薄或無利可圖的情況下，民營事業可能更無意願。政府必須採取補貼政策或搭配黃金路線，民營業者才有可能願意用心力來經營。但是，由政府經營的大眾運輸系統擔負政策任務，不應以利潤為唯一考量。

(4)在民營業者尚未發揮替代功能之前，台汽不應片面停駛一五八條路線。目前台汽經營的許多路線從今年一月一日開始已大規模實施減班措施，令許多乘客遭遇一、二小時久候無車，而怨聲載道，今若台汽停駛上百條路線，則民眾將陷入嚴重無車可搭的窘境。交通當局在研擬裁班、人事精簡中，也應立即積極研擬由民營業者接替的方案，只有在民營業者已開闢行駛後，台汽才可以停駛這些路線，以維護交通大眾乘車的權益。

(5)掌握黃金路線卻虧損累累，應徹底整頓。台汽目前仍掌控許多黃金路線，然卻經營虧損二三〇億元，這其中不是單純經營偏遠虧損路線問題而已，購車政策、管理不善、人事效率等均是問題所在，台汽應徹底整頓才能提昇效率，味全盤移轉民營化奠下良機，也唯有如此才能減少公庫資源的浪費，還給民眾便利多元的交通選擇權益。

行政院書面回覆：

台汽公司因經營環境變遷，為減少營運虧損，亟宜縮小營運虧模，爰擬定急速變革方案，分就路線處理、人員減少及土地處理等擬具各項計畫，並報經本府

省政會議備查，關於該公司路線處理計畫所擬停駛之路線，需先行預告三個月，若地方政府有不同意見時，則再延長三個月調整路線及協調移轉地方政府接辦。交通處減少台汽公司路線停駛造成民眾行之不便，已請公路局轉知其他客運業者申請接替行駛，公路局業受理民營客運者申請行駛該公司擬停駛路線。另為維持偏遠地區基本運輸服務，交通處依據「促進大眾運輸發展方案」，業於八十六年度編列預算，並擬定「台灣省政府交通處八十六年度補貼公路汽車客運偏遠路線營運虧損作業規定」，補貼公路客運偏遠路線營運虧損，以確保其正常營運提供服務。

六、第四屆第四會期交通委員會第十一次全體委員會議，立法院公報第 89 卷第 68 期，民 89 年 12 月 6 日。

張委員川田質詢：

台汽所走較偏遠的路線，若在六十公里以下，交通部都有予以補助嗎？

葉部長菊蘭答覆：

現在是有補助的措施。

張委員川田質詢：

可是現在有一個問題，一般交通不方便的偏遠路線都是超過六十公里以上，但公路局嚴格規定六十公里以下才予以補助，使較偏遠的路線無法獲得補助，將來民營化後，偏遠地區的路線誰願意經營？

葉部長菊蘭答覆：

這個問題早在我們考慮民營化之可行性時，就已經討論過，在交通部所屬的交通事業中，我們都認為民營化是既定的方向，因為若不民營化，營運的競爭力可能將持續喪失，而且我們都認為這是一個很清楚的政策，所以有關偏遠路線的問題，不論是員工的權益或是偏遠路線的經營，我們都會兼顧，以我們目前所提民營化的方案來說，若牽涉到偏遠地區的話，我們會公開並繼續予以補貼。

七、第四屆第二會期交通委員會第十二次會議，立法院公報第 89 卷第 7 期，民 89 年 1 月 22 日。

張委員川田質詢：

....造成台汽連年虧損的原因有很多，除了人員、工作績效的問題外，因為台汽是公營事業，所以同時需配合交通部的政策指示，還是有異於一般民營客運。所以一般民營客運不願行駛的偏遠賠錢路線，只好由台汽來承擔。但是交通部所補助的只以六十公里為上限，超過六十公里的以六十公里計，因此台汽行駛偏遠服務路線八十八年度下半已虧損六點二四億元，但交通部只補助六千多萬元，難怪台汽每年虧損都怪到行駛偏遠路線上，致使像宜蘭這樣人口不多的縣市，民眾搭車都快被台汽放鴿子了，是不是請部長在這一部份的補助能夠對台汽再確實一點？

林部長豐正答覆：

如果委員認為偏遠路線的補貼不合理，我們可以要路政司重新檢討，我們除了補貼其偏遠路線的營運虧損外，我們也在其他如購車等項目予以幫忙。

張委員川田質詢：

本席希望交通部能重視台汽行走偏遠地區路線的虧損，也多給予幫忙。當然，本席也希望台汽要好好的經營，對於偏遠地區的乘客也要特別予以關照。

陳委員明文質詢：

.....據本席所知，台汽將於九十年民營化，本席認為台汽民營化一定會失敗，所以大家不會接受你們口頭的說法，今日台汽的定位如何是很重要的，因為台汽本身就要承受偏遠地區的運輸任務，當然就會虧損，所以本就應由國營事業來做，至於虧損就由政府來補助，因為偏遠地區的民眾要有運輸上的交通工具，當然要由政府提供，所以本席認為台汽應該一分為二，台灣汽車客運股份有限公司就是承受偏遠地區會虧損的路線，而虧損的部份就由政府補助，這是要讓偏遠地區的民眾有運輸的交通工具。至於黃金路線則與民間公平競爭，以高速公路來說，就可以成立台灣汽車高速巴士股份有限公司，與民間的其他業者公平競爭。請問部長，對本席提出台汽未來朝向民營化時，應採取一分為二的經營方式，有何看法？

林部長豐正答覆：

....台汽目前是公營事業，公營的體質就是如此，民營化後可能就不會有此現象，所以民營化是必然要走的方向，至於偏遠路線的補貼，交通部會好好的考慮。

陳委員明文質詢：

.....今天台汽該何去何從？事實上，台汽以沒有辦法再改善，所以，交通部應將台汽清楚定位為國營事業，必須有承受偏遠地區運輸上的功能，並由政府補貼其預算....

林部長豐正答覆：

政府可以經營偏遠地區的路線，但是要花很多錢，與其如此，還不如將錢給民間業者，讓他們去經營，說不定能經營的更好。目前偏遠地區路線的補貼並不多，將來台汽民營化之後，我們會將整個政策提高。譬如台汽以前一年補貼十億元或二十億元，我們可以拿這十億元來補貼偏遠地區的路線，包括將來民營化的台汽，這些都是可以做的.....

八、第四屆第三會期交通委員會第五次會議記錄，立法院公報第 89 卷第 37 期，民 89 年 6 月 28 日。

周委員錫璋質詢：

.....台汽一定要民營化，而有些路線是為一定賠錢的路線，但因為民間的公司不會經營這些路線，國家政策就是規定要提供偏遠地區民眾交通工具。個人建議分開處理，假設台鐵與台汽行駛的某些路線必定賠錢，基於要照顧這些地區鄉親的原則，就明定這些路線由政府列預算行駛，這樣對台汽會比較公平。具競爭力的路線就予以開放民營，使其與民間競爭之下也能有競爭力、也能賺錢。所以本席覺得要切割開來處理，如果只考量整體民營化、整體解散、或照顧員工等方向，卻讓台汽與台鐵自行負責盈虧，並非負責任的做法。

葉部長菊蘭答覆：

周委員所言很有道理，規劃小組一定會審慎參酌您的高見。這真的是相當複雜的問題，包括員工權益、偏遠地區服務等問題，而台汽又不像台鐵至少還有許多資產，即使要民營化，是否有人願意接手，都是相當嚴肅的問題。

九、第四屆第五會期交通委員會第五次全體委員會記錄，立法院公報第 90 卷第 14 期，民 90 年 4 月 4 日。

林委員源山質詢：

請問交通事業到底是以服務為目的？還是以營利為目的？

葉部長菊蘭答覆：

交通事業當然是以服務為目的。

林委員源山質詢：

現在台汽公司所經營的路線都是黃金路線，以高雄縣旗山地區九鄉鎮而言，台汽公司都不願意經營，最後民營公司經營後，還是一樣賺錢，這是什麼道理？請問部長有沒有比較好的政策可以做到治本的目的？

葉部長菊蘭答覆：

....長期以來，台汽公司在員工退休金方面有很大的負擔，而其在本業上的經營也不善，所以每年再本業上的虧損將近有二十億，面對這個問題，交通部已有一套方案.....

林委員源山質詢：

.....現在有一個很不合理的現象，那就是交通部對於有獲利的部分都打算予以開放，而不賺錢的部分卻自己攬起來做，本席認為這不是中央應有的領導政策，例如你們在市區中將郵局都予以民營化，而郊區、山區等不賺錢的地方，你們就自己去做，這有道理嗎？我們知道銀行可以倒，但是郵局不能倒，問題是你們將市區中可以獲利的郵局都予以民營化，而不賺錢的地方卻都自己做，這是錯誤的決策，對於郵局員工而言，也相當不公平。

葉部長菊蘭答覆：

.....事實上，政府有責任提供偏遠地區民眾的需求，不管是郵政或是交通運輸方面都是如此。目前台汽、台鐵或郵政的經營都已面臨危險的瓶頸，這項瓶頸就是因為他們都是維持國營的狀況，也就是說，他們都是維持公務機關的狀況，有關人員的任用、淘汰都太僵化，而經營的困境也一直無法突破。

十、交通、預算及決算、教育及文化、法制四委員會聯席會議第二次會議記錄，立法院公報第 88 卷第 51 期，民 88 年 12 月 1 日。

林委員正二質詢：

.....公路開放民營後，在東部發現看到老人不停車、遇到下雨天偏遠地區不開車的情形，學生很高興，今天不用上學，雖然教育部沒指示，但是公車沒有來。所以，建議國營事業的台汽公司，應站在社會福利的角度，多行駛偏遠地區、原住民地區，這方面要補足差額，建請交通部來補貼。

陳董事長武雄答覆：

服務品質方面我們會再努力提昇。針對林委員所指教的這些缺點，我們會加以改進。

李委員顯榮質詢：

就台汽營業路線，逐次減少萎縮。近日交通部開放民營路線，簡直是熱門的不得了，可見這當中尚有利潤空間，所以大家才競向申請。為何台汽公司做不起來而民營可以呢？

陳董事長武雄答覆：

台汽公司實際上是被利息支出與退休金榨乾了。

李委員顯榮質詢：

那民營公司也有購車利息，及適用勞基法，提撥勞工退休準備金，為何民營公司還是在經營上競爭。

陳董事長武雄答覆：

基本上這是台汽公司之歷史包袱。

吳委員清池質詢：

台汽公司目前之所以營運績效不彰，實際上說來是頗受委屈的。這種體制要追溯到當時政府因無財力支付退休金而鼓勵大家領取月退俸的關係，到今天才造成台汽公司經營上的諸多困難。本席甚為了解台汽經營上的困難，但囿於民營化

之時限，現在台汽營運雖然艱辛，但無論如何政府也不能放任倒閉。是否因為台汽公司本身是個交通服務性的事業，如果台汽公司出了狀況，政府如何顧及形象並對社會大眾交代？所以政府不會眼睜睜的看著台汽公司因為財務困難而倒閉。既然政府不會讓台汽倒閉，就要尋求轉投資的方式，例如採取民營化。

陳董事長武雄答覆：

.....台汽用資產作價轉投資，跟民營客運公司合作，民營化的計畫方案已經出來了，並已報請交通部審核中。

林委員源山質詢：

.....剛才本席聆聽您的營業報告，發現你們似乎將台汽公司的營業範圍都縮小了，也裁撤了很多站，這樣的方式應該不是一個經營者的政策，本席認為應該鼓勵你們擴大經營才對，而非縮小經營。運輸、旅遊業應該以服務為目的，而不是以營利為目的，台汽公司很少經營到黃金路線，高雄有不少新興的客運公司經營的很好，反倒是老字號的台汽公司營運狀況欠佳，這是什麼原因？....

鍾總經理清達答覆：

公路法第三十六條明文規定：「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。但國民無力經營時，由政府經營之。」

林委員源山質詢：

本席不贊同台汽縮小經營範圍，剛才委員會提議刪減台汽的經費，本席就表示不支持，反而認為你們應該要擴大經營而不是縮小經營，否則就不算是服務業....

十一、第四屆第四會期預算及決算委員會第九次會議記錄，立法院公報第 89 卷第 64 期，民 89 年 11 月 22 日。

朱委員立倫質詢：

如果台汽沒有要結束營運，為什麼你們釋放各地的營運路線給地區的客運公司？

賀陳次長長旦答覆：

這只是各種方案之一，也並不說我們一定要這樣做，這就是您剛剛講的策略，我們希望能夠尋求各種機會後，再來找出最好的路。

十二、第四屆第四會期交通、預算及決算兩委員會第二次審查會議記錄，立法院公報第 89 卷第 72 期，民 89 年 12 月 20 日。

周委員慧瑛質詢：

....偏遠路線的補助，有委員提到不是脫班就是如何，你們就要經常的查是否有正常的營運，但脫班的情況是常有的事，所以，偏遠路線居民認為對偏遠路線的補助，民營客運仍是無法滿足他們的需求。因此，應該解決的辦法是要廢除補助，尤其現在很多的鄉鎮，如淡水、汐止等都有免費的小型巴士，即專走偏遠地區，包括客運不到的地方，但這些小型巴士可到又是免費的，甚至做的很好，若能將這些錢來補助鄉鎮中的小型巴士不是更好的嗎？也不會有脫班的情況，讓民眾更符合其需要。交通部應研究將此補助款改為補助各鄉鎮，以成立免費的接駁巴士，是否要修法，請加以研究？

林司長志明答覆：

事實上，本部此次編的預算是比上年度少了很多，有關補助虧損路線部分的比率相對的會少很多，剛才之建議，我們會與公路局做檢討。

周委員慧瑛質詢：

本席希望能加以研究，因為每個鄉鎮的接駁小巴士通常都獲得鄉親的好評。而客運業一年得到四、五千萬的補助，若給鄉鎮四、五千萬，他們可以做的很好；所以，應朝此方向修改法源，將此補助款改為補助各鄉鎮，本席相信各鄉鎮會感到很高興.....

林司長志明答覆：

事實上，有關補助虧損路線部分，業者要提送補助申請時，必須提報營運資料送給審議委員會作為審查的依據，在年終時作為補助的分配，但也不能有足額的補助，因為受限於整個預算的額度。周委員的建議，未來我們會朝向更有效的運用加以思考。

十三、第四屆第五會期預算及決算委員會第七次全體委員會議記錄，立法院公報

第 90 卷第 18 期，民 90 年 3 月 22 日。

賴委員士葆質詢：

路線之規劃是否與以前相同？對於沒有賺錢的路線是不是把他砍掉？

鍾總經理清達答覆：

目前台汽公司總共有一百六十八條路線，新公司初步決定承接九十四條，其他的路線將還給公路局，建請他釋出。

賴委員士葆質詢：

請教次長，新的公司「在商言商」，所以將其他七十四條不賺錢的路線還給公路局，公路局願意承接虧損繼續營運嗎？

蔡次長堆答覆：

公路局會釋出給有意願的業者參與。

賴委員士葆質詢：

但是那些路線一定會虧的嘛！新公司只要做會賺錢的路線，不賺錢的不做。

蔡次長堆答覆：

台汽營運路線最多時候曾達五百多條，現在降為一百六十八條，所以陸陸續續會有其他民營業者來參與。

十四、第四屆第五會期交通、預算及決算、法制委員會聯席會議第四次審查會議記錄，立法院公報第 90 卷第 27 期，民 90 年 5 月 23 日。

張委員川田質詢：

台汽公司營運一百六十八條路線當中，現在又要釋出三十八條路線，其中包括九條高速公路和二十九條一般道路。但是據我所知，台汽公司所釋放出去的路線都是比較冷門的路線，對不對？

范董事長植谷答覆：

的確是比較差的路線。

張委員川田質詢：

的確是如此。台汽公司似乎一向都認真執行政府的政策，也因而負債累累，所以也不能怪台汽公司的員工不努力。請問，將來這些冷門的路線如果釋放不出去，那麼偏遠地區的交通問題要怎樣處理？乘客的權益能否得到保障？

范董事長植谷答覆：

台汽公司的營運路線，最多的時候曾經有四百五十四條，但是在過去五年來不斷釋出的結果，現在剩下一百六十八條，而現存的這些道路，基本上的營收是比較好的。而此次釋出的三十八條路線，根據一般的反應，現營業者跟潛在的業者，他們希望承接這些路線的意願都非常高，但是因為這三十八條道路當中，有好的，也有稍微差的，因此我們也建議公路局將來以搭配釋出的方式去做。

十五、第四屆第二會期第十一次院會會議記錄，立法院公報第 88 卷第 54 期，民國 88 年 12 月 11 日。

鄭委員金玲質詢：

.....我們經營國營事業的目的何在？政府是如何評鑑國營事業？國營事業是否只要賺錢，政府就能滿意他們的績效？.....本席認為政府部門不是營利事業單位，政府如果需要穩定的財源，大可以課徵稅捐；如果需要臨時的財源，也可以發行公債。政府經營國營事業，不是為了賺錢，而是有其政策目的！....本席不得不質疑，今天政府推動的國營事業民營化，並不是有一個詳盡規劃、合理評估的政策，而只是在面對時代趨勢的時候，避重就輕、偷工減料的權宜措施而已！因此本席特別要請教蕭院長，到底政府如何定位國營事業？國營事業是否可以不斷擴增營業項目，讓政府背負「與民爭利」的惡名？政府對國營事業的評價，是否只看營業損益，而不看政策的使命？

我們大家都知道，國營事業的資產與營業額，佔國家經濟相當大的比重。國營事業的經營好壞，將直接反映在國家的經濟成長上。如果行政院對國營事業的政策有任何含糊，國家的經濟前景必然蒙上陰影。本席懇切的希望行政院在這方面真的能「說清楚，講明白」，如此國家經濟的發展才有保障。

蕭院長萬長答覆：

……鄭委員提及國營事業的問題，基本上，國營事業有其階段性的任務。早年當民間企業尚未蓬勃發展時，在國家經濟發展和人才培養上，國營事業實扮演非常重要的角色。但是，隨著經濟轉型和升級後，世界的趨勢為國營事業都在逐漸進行民營化、企業化，如此才能永續經營，政府也不必再球員兼裁判，只需訂定經濟政策和制定相關法規即可。……國營事業是不必再從事與民爭利的投資，但是對於為因應民營化而強化其體質而必須進行的投資，也應支持其在貴院監督之下來進行，期使該等企業在民營化之後還能繼續經營下去。

國營事業民營化是政策上、潮流上非走不可的一條路，而在民營化的過程中，需要採理性、合理的作法，因為員工的權益很重要，員工之權益若因民營化而受損，將會造成很多社會問題，這也是我們不願意看到的情形。關於鄭委員方才所提到的一些現象，我們會進行檢討並加以改進，若每一個國營企業都從事流通業，那麼如此一來民營化之後也不見得對其體質之提昇有所助益，因此本人同意鄭委員的看法。

附錄三 報章輿情之意見陳述

一、民生報，2版，新聞前線—民營化的考驗，民90年7月5日。

儘管抗爭風波不斷，經過半個世紀的營運，台汽公司終於走入歷史，由員工共同出資接手的國光公司，已在七月一日凌晨上路。另全民關心的是：類似台汽民營化模式的新嘗試，是否能讓國光公司順利駛向未來？甚至有機會再創台汽過去的輝煌成果？

從省公路局到台汽公司，從台汽公司到如今的國光公司，儘管經歷不少次的組織變革，但工會過去到現在似都沒有學會教訓，仍只著眼在工作權的抗爭。在經濟衰退、政府財政赤字累累、失業現象嚴重的情勢下，不論是新政府或舊政府，恐都無法承諾保障公營事業少數人的工作權，而不去考慮納稅人的感受，所以主事者堅持台汽民營化的時間表不變，是可以獲得社會大眾支持的。

民營化後，是否所有問題都能迎刃而解呢？其實不然，尤其台汽原本所負擔之偏遠地區運輸重任，必將因為台汽的民營化而面臨空窗其，然則，如何提供足夠的誘因，吸引民營客運業者投入營運，以填補偏遠地區的交通空缺，又如何訂

定公平合理的票價，行車安全規範的具體化等，都有賴政策法令另及早加以配合修正。而避免業者之間為爭搶市場而惡性競爭，甚至犧牲了消費者的權益，種種問題，恐怕都是交通部在慶幸甩去了燙手的台汽客運之餘，必須積極面對的。

二、聯合報，18版，雲嘉南新聞—台汽變國光，衝擊雲林大眾運輸，民90年7月2日。

台灣客運走入歷史，衝擊雲林縣區域間大眾運輸，裁撤斗南站、保留西螺站，取消省道路線，原有十條路線，僅剩西螺站往返台北等五條長途路線，造成通車足不便，怨聲載道，國光汽車客運公司員工滿腹苦水，副縣長高孟定為維護民眾行的便利，將向交通部反映，採取補救措施。雲林縣屬農業縣，外流人口多，在高鐵等交通建設未完成前，大眾運輸依賴汽車客運及鐵路，台灣客運原設斗南站及西螺站，經營時條區域間彰化、嘉義、台中、南投縣及長途的台北路線。

西螺站說，區域路線取消後，由仁友及員林汽車客運接手，但最早一班發車時間，比原班次晚，晚上又提早收班，班次不密集，對學生及老人為主的通車族，造成很大不便，抱怨電話不斷，許多通車族原以為台汽改制，只是勞資問題，沒想到路線大幅變動。員工對乘客的抱怨感到無奈，有員工說，怪只怪交通部只想到改制，要員工走路，犧牲大眾運輸便利，民營化後不需承擔大眾運輸服務功能。副縣長高孟定說，區域間大眾運輸對通車族很重要，台汽改制不能犧牲大眾通行便利，縣府會向交通部反映，採取補救措施。

三、聯合報，18版，基隆市新聞—不捨台汽，民90年6月1日。

台汽改為民營公司，雖然「班底」仍在，但考量經濟效益，營運手法必然會改變，包括釋出一些路線給其他民營業者、取消若干虧損路線班次等。根據過去的經驗，民營業者很難考慮大眾交通工具的服務性，即使是國光公司，將來基於營運績效及成本考量，恐怕都得把服務性路線與班次擺在最後。

民營化是趨勢，天下也沒有不散的筵席，但是台汽過去既為很多民眾所倚賴，主管機關面對民營化不宜完全放手，總得要各民營業者共同盡點社會責任，保留虧損路線與班次，以黃金路線的盈餘彌補，讓很多民眾使用的大眾交通工具，還能保有一點特色。

四、聯合報，18版，南投縣新聞—總達客運偶傳過站不停，民90年11月29日。

南投市讀者來電：原台汽客運行駛路線多由總達客運取代，目前很多通勤學生乘坐總達客運，但偶有過站不停情況，造成學生上課遲到或延後到家，尤其是國小學童遇類似情況卻不敢向司機抗議，希望該公司改善。

五、聯合報，18版，雲林縣新聞—行的權益受損，民90年7月4日。

台汽客運「改朝換代」為國光客運，衝擊雲林縣區域間大眾運輸。新公司裁撤斗南站，保留西螺站剩四名員工，原有十條路線，僅剩西螺站往返台北等五條長途路線，造成通車族不便，怨聲載道。副縣長高孟定說，區域間大眾運輸對通車族很重要，台汽改制，不能犧牲大眾通行便利，縣府會向交通部反映，採取補救措施。

其實，由於台汽改弦易轍後，今非昔比，旅客「行」的權益大打折扣，向雲林縣這樣的反彈的輿情，全台可聞，寧至於此？政府有司唱出了「民營化」與「自由化」的高調，卻忘了政府有責任妥善的照顧民眾「食」_、「衣」_、「住」_、「行」的四大生活條件。以龐大的國家機器而言，天經地義的要在民眾「出無車」的狀況下，為他們妥備國家機器的大眾運輸工具，絕不可將大眾運輸的責任委之於「民營」或「私家車」，若無這兩項條件，民眾就活該「束手束腳」嗎？

台汽公司及其前身公路局客車，近半個世紀，台灣南北跑、東西轉，無遠弗屆，便利了難以計數行旅與莘莘學子，並沒有以賺錢為取向而選「黃金路線」，如今在許多反對呼聲下，有司硬要「民營化」，民眾「行的權益」顯然大打折扣，這是大有為政府所樂見的嘛？

六、聯合報，15版，民意論壇—過去可放心在車上睡覺今後得擔心司機打瞌睡，民90年7月3日。

政府面對台汽長年虧損，以提昇競爭力為由，毅然決然終結台汽的命運，為什麼沒有人問問乘客的感想呢？我也曾因未嘗鮮，幾度變節轉搭現在流行標榜擁有飛機座椅的巴士，座位的確是既舒適又寬敞，可是最後筆者還是捨棄不坐，回頭選擇台汽，為什麼呢？只有一個簡單的原因，那就是「安全問題」。許多民營客運發生事故的機率比台汽高是不爭的事實，其他惡行如：任意變更行駛路線、為趕時間中途請乘客下車、違規行駛路肩及超速等等。筆者搭乘其他民營巴士的次數屈指可數，卻發現三次司機打瞌睡，試問，我怎能心無疑慮大膽地一再「捨

命賠君子」？

一位台汽司機說，台汽轉為國光公司後，薪資結構將和其他業者一樣，以行駛的次數作為計算方式，那麼是不是意味著國光公司的司機們也像民營司機一樣，為了爭取較高的績效獎金開始超速行駛？或是不管體力能否負荷的問題，超時工作？我不了解以前台汽時代司機薪資的計算方式為何，或是工作條件有多麼的優惠，我只知道搭乘台汽客運讓我有安全感，我可以放心地在車上睡一覺，如今聽到這樣的談話，我能不擔心嗎？我記得那位司機最後忿忿不平的說：「開垃圾車一個月的薪水還比在國光要來的高，載人比在垃圾還不如！」

乘客擔心的只不過是安全上的問題。難道政府沒有責任挺身保障人民搭乘大眾運輸工具的安全嗎？政府將台汽這個燙手山芋丟給了民營化，但民營化並不是所有國營事業的護身符，況且當「安全」的品質保證失去了乘客對台汽的支持不一定會轉嫁到國光的身上。

七、聯合報，18版，桃竹苗新聞—延續台汽的服務，民90年6月18日。

中年以上的人都會記得，台汽公司就是當年的「公路局客車」，從民國四十年代到七十年代這三十多年間，公路局的客車除了在各地的地區性的運輸外，更是全台灣南北跑、東西轉，無遠弗屆，可以說這公路局客運車，便利了千千萬萬的民眾行旅與上下學的莘莘學子，功不可沒。若要說公路局客車在每一條路線都賺錢嗎？答案是不然！服務，這才是公路局客車的真正精神之所在！可是，後來改制為台汽客運，自負盈虧，不公平的是舊包袱還背著，虧損日甚一日，卻不見政府伸出援手，以致鬧到今日的種種不堪。我們希望接手的客運車仍一本台汽的服務精神，為這廣大的乘客做體貼的服務，畢竟客運車不論公營或民營，雖然營利是必要的考量，可是別忘記，它終究是服務業阿！

八、聯合報，20版，省市綜合新聞—國光釋出偏遠路線，有些業者增班營運，有些路線已停駛，民90年7月9日。

台汽客運公司七月一日起改制為民營的國光客運公司，釋出不少路線交給其他民營客運公司，各民營客運或大張旗鼓準備把這些偏遠路線的生意做起來，但也有些路線因賠錢已經停駛，或評估是否停駛中。基隆市一名侯小姐過去都在下班時間搭乘台北縣三重往基隆的台汽客運返家，自七月起改搭國光客運後，它感

覺班次減少、間距拖長，他希望維持以往的班次，否則通勤族可能會改搭其他交通工具。

台汽台中縣豐原站七月一日撤站後，台汽原有的豐原—台北路線由統聯客運接手，豐原—台中以及豐原—南投由豐原客運概括承受，七月一日至今，多數乘客認為接手的民營客運班車較密，比較方便，希望未來不要因乘客減少而減班。台汽台中縣大甲站七月一日起，海線路線釋放給巨業客運及尊龍客運行駛後，乘客反映，台汽營運時班車多，例如到台北，每小時開一班車，但巨業接手後，改為巨業和尊龍聯合發車，發車時間變成二小時一班，班次減少對乘客不便。

南投市郊的芭樂頭和松柏嶺兩條路線，原本是台汽的補貼路線，一天只有兩班車，純是服務性質，移轉給彰化客運後，因不敷成本已停駛，兩地居民很不便。另外，南投—台中線原本是台汽客運行駛，最近有彰化客運和豐原客運聯營，也有總達客運，但站牌各不同，因乘客大多是老人，老人對站牌這麼亂都感到不便。

九、聯合報，3版，焦點—台汽的包袱丟給弱勢乘客，民86年1月9日。

台汽將停駛一百五十八條「賠錢」路線，對偏遠地區的民眾可能造成不便，他們都是社會上最弱勢的一群，政府應有所補救，同時有期望台汽在丟掉虧損路線的包袱後能真正脫胎換骨。政府經營大眾運輸系統的主要目的之一，是照顧部分無力負擔高額運輸費用，或交通不便的偏遠地區。在台汽公告的路線中，有部分是鄉區及山間路線因「賠錢」而停駛；但這些路線上的居民才是最需要使用大眾運輸系統的乘客，台汽片面宣告停駛，將善後事宜丟給主管機關處理，是一項不負責任的做法。

雖然台汽表示停駛部分山區及鄉區偏遠路線，主要是因為缺乏中央補助，不過昨天一位交通部官員表示，根據規定，偏遠地區的客運業者每天只要出車兩班到三十班之間，就可以領取偏遠地區津貼補助，台汽每天出車輛連兩班都不到，當然不能申請補助。官員表示，中央補助津貼如果偏低，台汽可以提出要求的調整方案，再進行協調，但是直接裁減班車有損部分地區民眾的便利。近幾年來台汽將虧損原因歸咎於人事成本太高，卻直到去年才開始精簡人事及行政方案，嚷嚷多年的「多角化經營」也一拖再拖，始終不見成效。現在台汽花了將近百億元輔導員工轉業或資遣，這些虧損路線的包袱看來也丟掉了，賠上偏遠地區民眾行的權益和大部分民眾的納稅錢，體質最好能夠真正的徹底脫胎換骨，否則徒增民

眾與台汽的雙輸。

十、聯合報，3版，焦點—目前一年虧損約四十億元，負債總額三百多億，民86年1月9日。

台汽客運昨天宣布，為減少鉅額虧損，從四月十日起，將停駛一百五十八條客運路線，並大幅減縮人事編制。台汽昨天表示，這項做法是為了改善公司財務，預計在八十七年底達到收支平衡的目標，並進一步在民國九十年完成民營化。至於停駛的路線則多已有其他客運業者經營，部分偏遠地區的路線則會由省交通處協調當地政府交通單位，由當地客運接手經營。

台汽停駛的一百五十八條路線，目前占總業務量的百分之廿一，縮減路線後，台汽仍有一百七十七條路線，未來還將再停駛部分台北—嘉義以南的長程路線，全力經營中短程的客運業務。台汽表示，停駛的一百五十八條路線多半是每月平均載客率在百分之廿五以下，或是在都會區有其他業者經營，或是有鐵路等其他替代交通工具，因此應該不會對民眾造成不便。台汽副總經理吳樹炎表示，縮減營運規模，主要是為了提昇競爭力並減少虧損。停駛的路線將由公路主管機關公告開放給民間業者申請，如果沒有業者經營，將再委託各地政府交通主管單位協調當地客運業者經營，如果還是找不到業者接手，再考慮由台汽行駛。

十一、聯合報，11版，民意論壇—照顧弱勢者，不能因賠錢而收攤，民86年1月10日。

以國營企業的角色、功能來說，台汽公司以停駛「賠錢路線」自救的做法，必須再審慎思考。「交通」決定一個地區的興盛衰敗。一條交通路線的營運有其必須負擔的固定成本，營運量必須達到相當程度才有利利潤可言，這對人口集中、運量大的都會區而言當然沒有問題，但是對偏遠地區來說，運量小、成本負擔自然提高，除非提高運費，否則虧損是必然的現象，但偏遠地區普遍都屬低收入、老弱者，根本無力負擔高額的交通費用，如果政府未適當介入，任由市場機能運作，偏遠地區「鬼城」的形成是可以想像的。

固然民營化、提昇競爭力是大趨勢，但政府基本的角色、民眾的權益仍必須兼顧，如果因為「賠錢」就「收攤」，整個政府政策，甚至政府組織機構都有必要重新檢討。台汽客運宣佈將自四月十日起停駛一百五十八條路線班車，此乃近

年來台汽公司「救亡圖存」措施中的最大手筆。雖然台汽聲稱將停駛的路線多為乘客率低於百分之廿五的路線，然而，對於許多居住在都市、鄉鎮地區以外的民眾而言，台汽客運仍是其主要的交通工具，一旦停駛，對偏遠地區的民眾造成不小的衝擊。

持平而論，台汽的虧損持續惡化，「下猛藥」式的精簡自救方案實是值得體諒，但社會大眾尤其是較偏遠地區民眾「行的方便」，也是政府相關單位應該照顧考量的，否則，隨著「城鄉差距」的擴大，部分偏遠地區豈不真要「與世隔絕」？但祈政府能早日訂定對客運經營服務路線的補貼獎勵辦法，以期國內偏遠地區的「交通」繼續走下去。

台汽年年虧損的主因乃人事成本過高，且仰賴台汽交通線者多屬無力負擔高額運輸費用之弱勢者，山間路線因「賠錢」停駛，最需要使用大眾運輸系統的乘客權益就該被犧牲掉？偏遠地區老弱婦孺者居多，老者出外只能搭公車，學生通學更是仰賴台汽，台汽過去說不堪虧損要漲價，我們也只好認了！今天台汽宣告停駛一百五十多條路線，我們反對這種不負責任的做法！

十二、中央社，交通郵電，86年1月8日。

台汽客運為紓解新台幣二百三十多億的鉅額虧損所擬定的急速變革計畫，目前已相繼實施，其中縮減路線部分預計從四月十日起停駛一百五十八條路線，為降低對民眾的衝擊，將採聯程轉運或併線方式處理。台汽表示，縮減部分路線是現階段因應環境變遷、提昇競爭能力、減少營運虧損以求永續經營所採取的必要措施。對因此可能造成搭車民眾的不便台汽也表示非常抱歉。台汽表示，所停駛路線大都有其他的運輸工具可以替代，目前只保留了鄉鎮市民營業者不願經營的服務性路線，對大部分旅客來說應該不會造成太大的影響。

十三、中央社，地方政府，86年3月10日。

台汽公司以經營績效為考量，計畫停駛桃園縣山地復興鄉的營運路線，桃園縣政府教育局為山地學童請命，希望交通主管單位早日展開協調，避免影響山地學童就學。桃園縣政府教育局長張保光在今天的縣政府主管會議中指出，目前行駛桃園山地復興鄉的台汽公司，基於營運成本和績效的考量，計畫停駛復興至上、下巴陵的路線，並希望由地方客運業者接辦。但是，桃園縣內的桃園汽車客

運公司考量該路線是一條賠錢的路線，也不願意接手經營該條路線。桃園縣政府建設局表示，縣政府和台汽客運協調的結果，台汽公司原則上同意仍維持每天上、下山五班車。由於台汽客運的這項營運方式，並非長遠之計，因此縣政府希望透過協調的方式，請交通部以補貼的方式維持客運的行使，解決偏遠地區民眾和學童的就學問題。

十四、中央社，地方政府，86年1月11日。

台汽嘉義站昨日公告十二條將停駛的路線，台汽嘉義站表示，台汽公司連年虧損，為改善營運狀況，採取裁員、減縮規模等措施，將運輸效率低於百分之廿五的路線釋出，於四月十日停駛，希望改由民營客運接駛，由於停駛的路線屬較偏遠地區，部分民眾已經開始反彈，指責公共服務受到輕忽，台汽棄居民生活於不顧。這些路線停駛後，民眾將如何解決交通問題？嘉義站指出，部分路段如至麥寮、斗六、杉林溪或已停駛的台南縱貫線，都有民營客運接駛，其他則在接洽中，但成功與否不能斷定，若不幸無客運願意接駛，民眾僅能「自求多福」，台汽礙於營運問題只能說抱歉，希望民眾諒解。

十五、中央社，地方政府，86年4月15日。

每年虧損新台幣約二百億元的台灣省汽車客運公司，不但中央不想接手，連台灣省議員都指台汽已失去「公益功能」，無存在的價值，因此將在委員會審查時嚴格把關，不再讓台汽的預算順利過關。過去台汽因經營偏遠地區的路線運輸，具「公益功能」，因此即使連年虧損，議員也都輕易讓台汽的預算過關，但現在台汽說要減少虧損，即停駛偏遠地區路線，連學生專車這種服務性質的班次也都減少，既然台汽已失去「公益功能」，省議會就不必再替台汽「補破洞」，它將在下次委員會審查時，讓台汽預算難過關。

十六、中央社，地方政府，87年9月14日。

台汽公司埔里站因連年虧損，已展開減班及釋出埔里到台中路權供民間客運經營，鎮民認為撤站將剝奪民眾乘車權益，近日在地方引起相當的反彈，經協調溝通後，台汽承諾將重新檢討班次路線，讓人力及車輛發揮最大效能。根據台汽資料，目前每天埔里至台中班次為三十六班，乘客多為老弱婦孺，平均載客率一、二成，但與其競爭的兩家民營小巴士，平均十到二十分鐘一班，每天一百五十趟，

載客率約六成，價格低廉，強調服務，讓台汽因競爭壓力及財務虧損，正進行裁員及縮減營運規模。但因民營業者以營利為導向，在離峰時間就會減班且車速快，在交通安全行及準點率下，許多鎮民對台汽仍有相當偏好，不願在民營業者尚未提出行車安全保障前就讓台汽停駛及開放線，影響偏遠地區原住民弱勢族群行的權益。換言之，希望其營運不能以盈虧為主要考量，應照顧地方民眾。

十七、聯合報，11版，民意論壇—國發會不也是經濟為唯一考量，民86年1月12。

台汽公司為了營運績效停駛一百五十八條路線，幾乎等於砍掉山上人家的腳。假設所有公家單位均以降低成本為名，把不賺錢的部門一一裁撤，後果將非常嚴重。試想，中油公司如基於成本的考量，不在窮鄉僻壤設置加油站；而郵政總局也基於同一理由，不提供離島居民郵政服務，凡此不一而足，終必使得鄉間的公共設施服務愈來愈差。基本上，經濟僅為吾人生活中的一個層面，尚有社會、文化等不同的層面，如果單單從經濟的層面去思索問題，往往見樹不見林，對於整體社會福祉的提昇，顯然欠缺助益。遺憾的是，現在不論公營事業民營化的問題，亦或國發會中有關廢省案的討論。在在均以經濟效率作唯一考量的目標，難免失之偏頗。

公營事業之所以有別於民營事業，即在於公營事業機構能做民間企業所不能做或所不願作的事。假使不作此一區隔，猶處處「與民爭利」，把公營事業與民營企業作相同的定位，逕以賺錢與否做為判別公營單位營運成績良窳的唯一指標，公營事業將一一無以為繼。現階段對於公營事業有一非常弔詭的政策任務：又要馬好，又要馬兒不吃草。政府每每加給公營事業太重的政策負擔，一旦公營單位欲擺脫此一政策包袱，卻又使其存在的價值備受質疑。以政府為大老闆的國營事業企業體，常有吃公家飯捧鐵飯碗的心態，企業體本身不思再造，才是台汽與台鐵財政不振的主因。擁有各項人力及硬體資源的台汽，應當從企業體質改造做起，真正落實一再高喊的多角化經營理念，配合時代的脈動，整合鄉村的產業及觀光資源，讓民眾捨棄開車塞車之苦，搭乘台汽，真正做到與民同在的好運將。

十八、聯合報，6版，生活—如沒有民營業者接手釋出路線，台汽仍將減班經營，民86年1月15日。

台汽公司預計四月十日起釋出一百五十八條路線，外界質疑偏遠地區民眾

行的權益將在利益考量下被犧牲。台汽業務處經理謝憲宗昨天說，未來沒有民營業者接手經營的路線，即使過了停駛公告日期，台汽仍將繼續經營，只是會減少班次。消費者文教基金會昨天舉辦「台汽說停就停，民眾行的權益何在」座談會，台灣省公共汽車客運商業同業公會聯合會總幹事胡達學昨天說，再台汽計畫停駛的一百五十八條路線中，民營業者有意願承接其中八十條有政策補貼的路線。

交通部路政司專員陳美秀說，以往民眾向交通部陳情的大部分都指責統聯，但近來都是罵台汽，她認為台汽應在招呼站公告減班事宜，如果補貼路線又減班，明年將考慮調整補貼金額。謝憲宗也澄清，台汽不是「說停就停」，而是依法由一月十日起公告三個月，希望釋出的路線由各地民營客運公司接手或由地方政府處理，不會放著部分路線沒人管，如果四月十日民營業者或地方政府不願全數接手台汽計畫停駛的路線，台灣省交通處將延長三個月民營業者承接期，到七月十日台汽才能確定釋出多少路線。消基會提議，最好是釋出台汽全部路線，再由交通主管單位指定申請賺錢路線的民營業者補貼不賺錢的路線。謝憲宗說，台汽計畫釋出營運欠佳的路線是救亡圖存的再造方案，台汽目前必須先解決營運虧損、面臨倒閉的問題，才能談及其他。

十九、台灣日報，2版—台汽增加人民的痛苦指數，民86年1月10日。

台汽公司以不堪連年虧損為由，將自四月十日起停駛一百五十八條多屬偏遠高山地區的客運路線，這項宣佈隨即引起輿論嘩然，質疑台汽只顧自身人事編制精簡的瘦身計畫，卻未顧及此舉「等於砍斷了山上老幼婦孺的腳」。台汽為了彌補虧損負債，進行內部成本控管，國人沒到可以反對，甚至還要對公營事業朝向效率化經營的作法鼓掌叫好，可是我們必須提醒台汽主管們，停駛路線的瘦身計畫是瘦錯地方了，專營中短程都會區的獲利率還待評估，但是停駛偏遠高山地區路線所帶給弱勢乘客的「痛苦指數」，卻是立即而明顯的，公營事業賺了再多的前，如果代價是讓弱勢民眾嚐受痛苦不便，這種錢我們稱之為「黑心錢」。

台汽這回打的如意算盤是藉停駛部分虧損路線而提昇競爭力，釋出的路權將開放民間運輸業者經營，或再委託各地政府協調當地客運業者接手，如果還是找不到有意願的業者接手，再考慮由台汽行駛，這段停駛三部曲的考量，徹頭徹尾只見台汽利字當頭，至於弱勢乘客被推來推去，甚至還有鼓勵違規運輸業者之嫌。目前在部分所謂的冷門路線，存在一些九人座或十五人座的小巴士，收費高

於一般客運，亦無投意外保險，偏遠高山地區的民眾本就相對貧窮於都會區民眾，一旦台汽作出停駛決定，這些弱勢乘客被迫只有花更多的錢、冒更高的風險去搭乘違規小巴士，這種一國兩制的運輸待遇，造使貧窮弱勢民眾再被壓榨，問題的嚴重性就非只是單純的台汽虧損而已，而是政府整體施政嚴重不公的瑕疵了。

政府機關的存在，一定程度上是辦福利，而非賺暴利，就算台汽在偏遠高山地區的路線有多虧損，也是正當性充足而可容忍的虧損，這方面的人事編制成本，相信也會獲得民機關的肯定支持。如今台汽營運之為人所詬病的在於作伴公桌的行政冗員比例過高，當年決策錯誤的併購品質參差的野雞車，累此酬庸式的人事退輔費用的支出，早就吃掉台汽大半的營業額，甚至每年還要虧損四十億，內部經營控管的太多空窗現象，應興應革的乃在經理人員的大幅汰換，豈可濫竽留著，卻向弱勢乘客開刀？

我們認為政府高層主管應即時出面制止台汽的這項停駛計畫，因為偏遠高山地區弱勢民眾「痛苦指數」的再攀高乃是我們所不忍見的，住的偏遠、家計貧窮絕不是罪惡，政府怎可在運輸政策上罰之尤其停駛路線多屬原住民、老榮民混居的高山地帶，醫療資源本來就嚴重不足，一旦台汽停駛，這些原住民、老榮民能生病嗎？敢嗎生病？至於通勤的幼年學童不就得回到祖父時代，一大早起床走動幾小時的山路上學嗎？台汽主管務必三思，切切不可貿然作出停駛的決策，後遺症牽涉的範圍絕不祇在台汽虧損而已，我們也要呼籲政府相關主管單位，不能為了讓台汽轉虧為盈，就讓政府整體施政的道德基礎出現嚴重虧損，在體檢台汽的獲利指數的同時，也要一並體諒弱勢乘客的痛苦指數。要言之，台汽的停駛部分偏遠路線，不是利潤的問題，而是道德的問題，決策者應有如是觀。

二十、台灣新聞報，2版—台汽民營化豈是小事，民90年6月5日。

台汽客運對社會提供的客運服務，到六月底就即將走入歷史。台汽要怎麼民營，可能還牽涉到諸多政經利益的重組，而政經利益的消長與變遷，又始終是台灣在威權轉型與民主化過程中，一個重要，事實上是非常簡單的問題，因而台汽的民營化，就這個層面的意義而言，也可以是複雜而意義重大的問題。簡單地說，台汽結束了，誰來接替它的路權？不管台灣的客運業在表面上多麼地慘澹經營，但沒有人會不認為路權或客運代表源源不絕的經濟、政治利益。只要看台灣

幾乎每個客運公司，不管它是合法還是非法的經營，後面一定有實力雄厚的地方政治勢力、派系支持，就知道了。如何分配台汽「結束的果實」，其意義並不見得小於農會的改組或地方議會的變天，但是農會或議會的改變，有媒體和輿論的監督，台汽的民營化，誰來看顧？其實台汽的民營化對整個社會來說，不是一個小問題，更不是一個簡單的問題。理由很簡單，它的成敗，會影響人民的「行」的福祉。幾個數據就可以說明這件事：台汽年載客人數近五千萬人次，年行車里程達一億餘萬公里，全國客運公司無出其右者。可以想見，台汽的存廢、轉型，都將直接影響大量過去依賴台汽通行之民眾的生活，從搭車習慣的轉變，生活費用支出的增減，到可能從此無車可坐。如果很多人的問題就是社會的問題，那麼台汽的民營化成敗問題，其嚴重性就不見得一定低於政府的財政支出問題，或那個總是號稱要用納稅人的錢貼補的虧損問題。

經過廿年的經驗，國外的學者已經開始反省指出，把民營化說成一種解救政府無效率與失能的萬靈丹，其騙取選票或政治資源的政治意義，往往大於實質層面上被宣稱的經濟利益。然而，在冠冕堂皇的理論與政治口號的粉飾下，人們已經失去了對「作為一種政策工具的民營化」，其真實效能的清明判斷。如何妥善運用民營化，其限度為何，其副作用、利弊得失為何，都不再被反省與關切。對官僚來說，民營化象徵業績的達成；對政客來說，民營化可為之帶來政經利益；而當媒體也自甘放棄思考時，民營化就成了一個被官僚與政客利用的幽靈，徘徊在我們社會的公共政策舞台上，隨時伺機剝奪屬於民眾的權益與權利。為了自身的利益，我們有權利拒絕每一個「粗製濫造」的民營化，我們有權利拒絕讓民營化帶來的政治與經濟果實納入私囊，我們更有權利讓民營化政策，真正地為大眾服務，為大眾謀福，審慎周延的民營化，才能真正為大眾謀福祉。

二十一、中國時報，15版—期盼台汽銳意興革，民86年1月11日。

.....我們對於台汽公司裁減虧損路線，基本上可以同意。如果這些路線台汽所稱，乃是因為先天上路程遙遠，居民分布稀疏，承載率極低所導致，則在商言商，台汽本來沒有做虧損買賣的義務。即使台汽乃是以大家的資本所設立的公用事業，我們可以要求他盡量壓低票價，不賺取任何利潤，但是除非我們願意不斷增加大眾資本的挹注，讓他不至走上破產的絕路，否則任何人都不應該要求台汽賠本經營。

過去，在某些黃金路線尚有較高利潤時，這些路線的賠累還能透過搬有運無的方式獲得彌補，今天由於大部分路線的獲利都大不如前，因此即使要再挖東牆補西牆，也彌補不了愈來愈大的缺口。何況這種做法本身即不合理，以獲利較高路線挹注虧損路線，實質上乃是要要求一部份大眾運輸工具的乘客補貼另一部份乘客。搭乘這些交通工具者，原本即以中低收入者為主，我們將補貼偏遠地區民眾的責任交付給他們來承擔，乃是極不合理的做法。同時，大眾運輸工具正是我們極力鼓勵一般人民使用的交通工具，獎賞之不暇，還以額外之負擔加以懲罰，更是大謬不然。正確的改革之道，應該是由負責社會福利與城鄉發展平衡之機構，針對上述可能受到影響的地區，逐一研判有無補助之必要，殘障者補助的金額，直接由政府預算中補助不應經營相關路線的客運業者，使此一重要交通孔道得以保持暢通.....

二十二、中時晚報，3版—行得行不得，民86年1月9日。

.....在整頓內部提昇效益的同時，大幅度停駛載客率偏低的路線，不可否認將造成許多偏遠地區民眾對外交通的不便，特別是散居各處的原住民部落將承受較大的衝擊，於此乃牽涉到台汽客運的定位問題。台汽以公營交通事業單位的特殊地位較諸地區性的民營客運業，獨享經營跨縣市及長途客運路權的特權，因此除了要本諸企業經營原則講究營運績效之外，是否也應兼顧提供偏遠地區民眾起碼的對外交通之責。如果釐清公營大眾運輸事業兼有提供民眾行的方便之責，則也許較合理的做法是建立補貼制度，專案補貼台汽行駛偏遠路線的虧損，但對於一般或黃金路線，則還是要課以營運績效之責....

二十三、青年日報，2版—台汽下猛藥偏遠交通將癱瘓，民86年1月10日。

台汽客運宣佈將自今年四月十日起停駛一百五十八條路線班車，此乃近年來台汽公司「救亡圖存」措施中的最大手筆。雖然台汽聲稱將停駛的路線多以短程為主，也是乘客率低於百分之二十五的路線，然而對於許多居住在都市、城鎮地區以外的民眾而言，台汽客運仍是其「主要」的交通工具，一旦停駛，對全台旅客運輸問題仍然造成不小的衝擊。面對高達兩百多億元的虧損，台汽自去年底確定採「急速變革計劃」.....縮減營運規模後，集中資源經營「較具效益」的路線。然而這項為減少虧損的改革措施，勢將不可避免影響各地民眾的日常交通，特別是遠離都市的偏遠地區影響最大，部分地區甚至可能因此而沒有了交通工

具，尤其是山區或靠近山區的偏遠聚落的對外交通...持平而論，台汽客運最近幾年的虧損持續惡化，因此現今下猛藥式的精簡自救方案，實是值得體諒，但社會大眾尤其是較偏遠地區民眾「行的方便」，也是政府相關單位應該照顧考量的，否則隨著「城鄉差距」的擴大蔓延，部分偏遠地區豈不真要「與世隔絕」？因此，為了國人的利益福祉著想，但祈政府能早日訂定對客運經營服務路線的補貼獎勵辦法，以期能讓國內偏遠地區的交通繼續走下去。

附錄四 訪談紀錄

訪談編號：A1

訪談對象：交通相關部門

訪談日期：91年8月5日

訪談地點：受訪者辦公室

訪問員：黃玉婷

一、何謂偏遠服務路線？其定義為何？

目前法令上對於偏遠服務路線沒有一個定義，所以我們是用車輛的載客人數來看。一般來說，如果載客人數少、行駛路線過長或山區的路線，我們可稱之為偏遠路線。但實際上，法律並沒有一個明確的定義說這些路線就是偏遠路線。

就台汽來說，以往有很多路線只有台汽一家在跑，這些路線可能就是對偏遠地區的服務，即由國家來經營，因為這些路線一定是虧損，民間不願意經營。單單就路線來看，那些比較偏遠山區的民眾，其對外的交通也許是因為歷史沿革背景或當地民眾要求台汽來跑，所以在法律上並沒有一個標準說什麼是偏遠服務路線。

二、為何會選擇這些路線來釋放？其釋放及處理之規則為何？又經營偏遠路線或低乘載路線是否是其虧損的主因之一？有人質疑，虧損的主因乃人事成本過高，台汽卻因此虧損而釋放路線，犧牲大眾行的權益，就您的看法為何？

偏遠路線的虧損，當然也是台汽虧損的因素之一，將路線釋放出來，可減低虧損並可節省成本，這是台汽的一個措施。路線的釋出，只是由別家來經營，

並非說釋出後就犧牲掉當地民眾行的權益，實際上釋出後，是有一些民營業者來經營，當然民營業者在商言商，可能跑的班次就沒有像台汽一樣固定班次在跑，比較從利益上來考量。可是從整個地區的交通來看，雖然班次有減少，但還是有維持基本班次在跑，只是沒有台汽公營時代那麼密集。所以，嚴格來說，民眾行的權益的影響，大多只有在班次這種服務面有折扣外，實際上路線的釋出，至少還是會有人接駛。

台汽人事成本過大還是有的，因為它的公司組織龐大，遍及到全省，再加上公營的薪資結構本來就比民營的高，所以相對來說，台汽的成本也就高。薪資結構不同、公路競爭嚴重，它不像台鐵一樣只有一家獨占的鐵路事業，公路事業就比較多，光是民營客運業者就有 30 幾家，那在這激烈的競爭之下，目前交通部對於公路大眾運輸也比較重視，因為實際上我們認為大眾運輸的發展還是不夠，除了台北市公車、捷運較密集方便外，而中南部地區也許因為都市結構問題或政府對於整個交通政策沒有很偏重，所以沒有像台北市大眾運輸一樣那麼蓬勃發展。

台汽的虧損一方面是人事成本過高，一方面也是受到整個大眾運輸環境的影響，所以載客率並不是那麼理想，自然而然就會影響客運收入。而人事成本是一定的，甚至隨著每年的調薪還會逐漸升高，可是你的運輸收入已經沒有辦法覆蓋你的人事成本，惡性循環下，台汽每年才會累積虧損。

三、從民國八十四年起，台汽因不敷虧損而宣告停駛或釋放百餘條路線，此舉犧牲最大者乃為仰賴台汽交通線且無力負擔高額運輸費用之弱勢乘客，交通便利與否可以決定一個地區的興敗，若任由市場機能來運作的話，不僅會拉大城鄉間的差距，且「鬼城」是可以想像的。在民營化風潮下，政府角色及民眾權益都還需兼顧，請問，政府基本的角色是什麼？又政府經營大眾運輸系統原來的目的為何？

經由民營化，將台汽公司做一個轉型。一方面國營事業民營化也是行政院目前既定的政策，若經檢討，這個事業沒有國營的必要性，那我們是希望開放給民間去經營，是站在不要與民爭利的角度，不要說民間有在經營的事業，政府也在經營，變成互相競爭的角色，這是政府目前在整個民營化政策的一個考量之一，所以國營事業民營化已經是我們近幾年逐步在推動的。

由於公路事業有相當大的替代性，一個國營客運有那麼高的人事成本及虧損，為減低國家財政困難，降低公司虧損，就將客運的經營及商機給民間，我想台汽民營化這是一定要走的路。所謂停駛百餘條路線，實際上是透過民營化，將路線釋出給民間去接。在民營化的過程中，除了要顧及民眾權益外，更要保障員工的工作權，但若有替代性而沒有國營的必要，就不需要國營，但不需要由國家來經營，並不代表說這家公司就沒有存在的必要，像政府其他部會如經濟部，還是有一些行業如台灣新生報，就將之結束營業，並沒有民營化轉型。

就政府角色而言，其主導民營化政策時，是以配合整個國家的發展政策、兼顧民眾權益及員工工作權的保障為前提。大眾運輸有其特性在，比如說鐵路這種高沉澱成本，可能不是民間的財力能夠去承接的，我想這才比較有國營的必要，所以政府經營大眾運輸的目的，一方面是考量民間有沒有那麼大的能力去經營，再加上這個事業是否有存在的必要性，如國防或軍事上的需要，就須由政府來經營，要不然目前的大眾運輸都逐步開放給民營，甚至未來台鐵也是逐步要民營化。

這幾十年來經濟發展造就不少大財團，他們有能力去經營像高鐵這樣的事業，所以慢慢地，政府經營大眾運輸的角色會退縮，政府就不經營，回歸給民間來做。有些地方政府底下有公車處，如台北市政府底下就有公車處，原本也是要民營化，後因一些內部因素而暫緩，也許就是逐漸慢慢有民營化的趨勢存在，只是到了中南部那些公車處或地方客運，之所以還維持公營，實際上已經沒有利潤，還是在虧損，因為民間在商言商，虧損路線的大眾運輸他們都不願意接駛，所以變成還是維持公營的狀況，但實際上還是呈現一個虧損的狀態，這部分就是地方政府要儘早去做一個因應，要不然放任這個虧損一直下去，一直編預算去做虧損的彌補，實際上政府編列預算補貼虧損，那些都是納稅人的錢，所以應該要提振他們，不要讓他們繼續虧損下去，浪費納稅人的錢去做這樣的彌補。

四、政府應提供特定財貨與勞務給特定的民眾，使其享有最起碼的生活水準。台汽的定位？是營利？服務？在尚未通過大眾運輸補貼辦法時，其偏遠服務路線之營運虧損如何處置？一方面政府要求台汽公司自負盈虧，另一方面卻又要台汽擔負所謂政策性任務，這兩者間起不是存在著矛盾？

目前就運輸業來說，我們是營利事業與服務事業兩者兼顧。以台鐵來說，

目前每年虧損 100 億，他們的員工也常在講說到底台鐵的定位是什麼，是營利事業嗎？它又有很多支線小站要經營，若廢掉的話，當地民眾會反彈，但這些小站的存在，對台鐵是一種負擔，這是經營者在這種矛盾的情況之下，不知道對自己本身的定位是如何？即使以前的台汽公司也一樣，它既是營利事業也是服務事業，只是行政院早就核定台汽要民營化，這是整個國營事業民營化政策的最高原則，另外也是台汽營運虧損相當嚴重，這些都是造成我們納稅人相當大的負擔，再加上替代性太高，所以沒有繼續存在的必要。所以我們是營利與服務兩者兼具，不會說偏重於哪一方面。

今天台汽民營化，就是要讓那些服務由民眾來提供，政府部門就不用處於這樣的矛盾之下，你不能說因為它是服務事業就不去重視它的營利，任由它去虧損，這些彌補虧損的錢都是納稅義務人的錢，台汽當時一年虧 50 億，國家留著這個事業，每年虧損那麼多，然後服務又不好，替代性又那麼的高，要把你定為在服務，卻沒有這個利基在。所以我認為雖然要把國營事業定位在服務業，你的盈虧不能說有暴利存在，但也不能是一種虧損的狀態，所謂的營利事業不能說只是大賺錢，你以服務為準，但營利還是要兼顧到，這兩者不會有太大的衝突與矛盾。若硬要這樣分的話，大部分的國營事業應是以服務為主，營利為輔。

若台汽還是在公營型態，那你是公司型態就應該自負盈虧，但你既為公營，那就必須負擔國家所賦予的政策性任務，這些變成須在經營策略上去做調整，才有辦法達到損益兩平。在整個大環境讓大眾運輸沒有辦法提振之下，這個時候就須檢討怎樣減少虧損，那是不是先從這些政策性路線著手，那這樣就不會再存在這種矛盾，實際上如果可以透過經營策略上的調整，雖然你負擔這個政策性任務是虧損的，那是不是可以用其他的策略方式或促銷手段，讓你的黃金路線更賺錢，甚至可以開發附屬事業，從這些部分得到其他的收入，讓公司達到減少虧損的目的。

五、依據行政院 84 年 8 月 23 日核頒「促進大眾運輸發展方案」，擬定「補貼公路汽車客運偏遠路線營運虧損作業規定」，台汽公司服務偏遠地區民眾之路線可依此規定申請補貼，唯所核定數往往是申請數的一半，其原因為何？既然無法補貼全部之虧損路線，那如何有誘因能使客運業者繼續行駛偏遠路線，以確保民行？

這部分也是我們目前比較困擾的，一方面是財政上的考量，雖然每年都有編列補貼的預算，可是實際上卻沒有辦法滿足業者實際虧損。但業者是不是真的虧損這麼多，我們也很質疑，成本的計算是比較精確，但營收的資料並沒有一個正確的計算，這涉及到票證的問題，今天用投錢的方式，我根本不知道你們這家公司到底收了多少錢，這是現金的買賣，沒有一個資料來看。所以我們現在一直在推動電子票證，透過這個票證，你的起迄、旅客數有一個電子票證的資料，這樣路線的營收就有一個基準在，像低乘載路線或偏遠路線方面，就沒有用這樣的票證，直接用投幣方式，這樣在營收資料上就有漏洞。另一個角度來看，因為預算的限制，到最近這幾年的預算才比較固定，可是固定預算下，變成跟業者所提報的虧損還是有一定的差距在，如果說業者的虧損是真實的，那確實我們在預算的編列上無法滿足它的虧損，另一方面，如果不是真的虧損那麼多，實際上給予它的補貼也是夠了。

在這一方面，除了台北市有比較上軌道的控管之外，其實我們還是覺得中間有很大的漏洞在，編這麼少的錢其實也不是我們的看法，這也是財所單位(主計處、財政部)把它砍下來的，結果砍成這幾年變成一個常態，業者的需求大，但我們的供給就是那麼少，兩相權衡之下，這幾年也沒有比較特別的事情發生，業者在經營上也沒有發現特別的困難，其實可能也是上有政策，下有對策。如果說能夠全面推行電子票證的話，對整個盈虧的真實性比較能夠做實在的反映，若能做到這樣的地步，事實上對預算的爭取也有很大的基礎在，至少確實沒有灌水的嫌疑，有這樣的基礎在，至少在爭取預算上不會有喊價的狀況。

其實業者還是蠻配合政府的政策，所以雖然經營這些路線是虧損路線，透過政府的補貼，也許還是不足，但是在路線經營上，該跑的班次、該用什麼樣的車子來跑，還是有盡量達到公路主管機關的要求，倒是沒有說有業者不願繼續經營偏遠路線。

六、如何追蹤、考核、監督民營客運接駛台汽偏遠服務路線後之營運情形？民營客運接駛後，是否會有脫班、過站不停、不按核定路線行駛之情形？民眾行的權益如何獲得保障？

一般客運業者的主管機關是由公路總局在做督導，其下有各個監理站，公路局有編預算請工讀生做查核，他們就是偽裝成旅客，看看司機有沒有過站不

停、服務態度不佳或車內清潔不好，將缺失紀錄下來，再由監理站促請業者改善，如果這些缺點發生在偏遠路線，那就會扣你的補貼款，並不是說扣你的錢你就可以不改善，依公路法規定，若有經營不善，亦要限期做改善，若不改善，公路主管機關會撤銷你這條路線的經營權，撤銷經營權對業者來說損失蠻大的，至少在當地所建立起的地盤與人脈，會因此而喪失，這也是業者不願意見到的，到目前為止，還沒有業者讓我們做到這麼嚴重的處分。

公路總局那邊都會有查核的紀錄，這些查核紀錄中央並沒有要求公路機關一定要送給我們，這些紀錄只是將來業者在請款時候的依據。一般來說，公路機關對客運業者的要求比縣市政府都來的高，反而縣市政府的查核沒有我們的落實。

脫班難免還是有，這不是常態的行為，都是偶發性的，若剛好查的話，就是扣款並限期改善，實際上都是比較輕微的違規，都是某些路線的某些班次，並沒有說固定哪一條路線長年累月的脫班，這種現象台汽、國光、民營業者難免都有。

至於民行之權益，就要看民眾的反映，光靠工讀生的查核，有時無法查的那麼細，無法每條路線、每家公司都查到，民眾再不滿意我們也不曉得，你說民眾的權益，他們自認倒楣，沒有做反映我們也不知道，這樣民眾的權益是會受損啦，但公路主管機關無法得到這樣的訊息，我們還是當成正常的運作，所以這是互動性，民眾權益的受損，除了我們主動查核，一方面能夠盡量落實，另一方面還是要靠民眾的陳情，就是看你有受到什麼不公平的對待，還是能夠給我們一些建議及反映，這樣我們才能去做要求。

七、台汽在民營化過程中陸續裁併路線，是否有妥善照顧民眾行的需求與權益？有何因應方案繼續照顧與保障偏遠地區民眾行的權益？在決定釋放偏遠服務路線時，是否有將偏遠地區以及弱勢團體的交通權益納入考量議題中？

以我們的立場是盡量去做到啦，剛開始因為剛轉型，或許還沒做到以前台汽的水準，所以還是會有一些反映，一方面也是資訊的宣導不夠，另一方面，因為規模縮小，在車輛的點收還沒有很順利，也有車輛不足的現象，所以會比較有脫班、落班的情形，大概一兩個禮拜就沒有這種情形。所以台汽原有經營的路線，雖然不一定由國光來跑，有的也是給民間來跑，亦即原有路線都還是持續在經

營，只是經營者不同而已，以我們來看，民眾行的權益大致上還是有維持住，除了轉型初期可能是比較沒辦法做到以前這樣的水準，但後來也是改善了。

在台汽民營化過程中，民眾也都瞭解我們要把台汽民營化，雖然我們沒有做這樣的調查，但經由一些媒體的報導，實際上民眾還是支持這樣的做法。當初民眾只是比較質疑說原來的路線是不是還有在跑，我想民眾比較關心的就是原有搭乘的路線是否還繼續經營，服務上是否會打折扣。台汽以前雖然服務不好，但在車輛上的檢修安全上，至少民眾是比較放心的啦，我想當時唯一能讓民眾支持的就是台汽車輛的安全性，當然民眾也會擔心民營化後，在車輛檢修上是否會有折扣，我想這些在轉型成國光後，並沒有什麼太大的狀況出現，台汽原本的檢修人員還是轉型到國光，還是本著對車輛維修的責任在，從肇事率來看，國光公司並沒有因為轉型成民營後，事故率就提高了。

轉型成國光，將來其規模要多大，需要多少路線，那現有的台汽路線給了國光後，剩下的路線要怎麼釋出給民營業者，這些都是經過詳細的開會與討論，甚至與民營業者做協商，既有路線還是維持住，只是細部的班次有經過協商過，這些都是授權公路總局去做處理。至於座談會或公聽會，我們是沒有舉辦，都是透過陳情的管道，讓民眾做反映，也就是說，在主動面是派工讀生去查，消極面就是透過民眾的回應，根據民眾的陳述去查考，看是不是有這樣的情形。

八、您對於台汽公司在整個民營化的過程中，路線縮減的看法為何？贊成與否？理由為何？

就整個民營化的觀點來看，我們是站在贊成的角度，路線的縮減也是因為組織規模的調整，或許有人會習慣搭乘台汽的車，當但目前為止，民眾還沒有太多的反映，這也許只是民眾的一個心裡因素，總是長期習慣搭乘台汽的車子，目前是沒有什麼民眾的陳情，且業者大多依據法令規定的去做。路線的縮減是因應整個組織規模經濟做一個調整，就民眾而言，或許剛開始會不適應，但過了一年多了，大家應該都比較習慣了。

從原來三千多人的規模，縮減到只有一千多人，我想必需要考慮怎樣的經營規模對自己是最有利的，所以自己要做路線上的調整，原本有 100 多條，國光只承接 96 條，我想其他路線給別人經營，這是轉型的必要。以我們的立場來說，不論由誰經營，只要依照該有的服務水準去跑，維持民眾行的權益，我想這是比

較重要的。

九、您認為台汽是否應繼續服務偏遠地區民眾行的需求？

我想民間是有能力去做，只是看他們願不願意做，以商業利益的考量，民間一定不會做，若民間不願意做，政府考量整個財政困窘的情況下，實際上改變為用金錢補貼的方式來維持這樣的營運。老實說，民間不願意做的，政府是應該負起這樣的任務，可是以政府面來考量，就會造成政府的一些負擔，所以我想，有關偏遠服務路線方面，還是透過這樣的方式在維持。雖然現在看似民間在經營，但有一點政府贊助民間來做的意味。我們有時會擔心，如果政府財政繼續困難，比如說預算的排擠效應，補貼的預算編不出來，偏遠路線的服務品質很有可能就會降低，也許到時候業者就會報停駛，不跑了，如果停駛的話，那這些民眾應該怎麼辦，我想這會是政府將來須面臨的問題，因為你們沒有法令強制業者一定要跑這條路線，我們沒有這個力量在阿，若要維持偏遠路線的話，那就由政府來經營，我想要業者去負擔社會責任也是一種道德的勸說，商人在商言商，不需要為了得到當地民眾的稱讚而去經營偏遠路線，脫累自己的財務，到最後經營不下去，如果經營這條路線，對業者財務是不利的話，我想沒有一個業者願意這樣做，就長遠來說，這是我們比較擔心害怕的部分。如果說政府因財政困難，偏遠路線的補貼不編了，可能就會發生這樣的狀況，再加上業者所經營的黃金路線又不做交叉補貼虧損路線的話，那業者一定是採停駛措施，甚至它有能力作交叉補貼都不考慮，原本能賺那麼多錢，為什麼要變成賺那麼少錢，索性目前偏遠路線的補貼算是一種常態性的計劃，無論是行政部門或立法部門，對這筆經費都很支持，所以暫時還不會有這樣的狀況發生，當然有這樣的顧慮存在，就必須有一套機制因應，只是目前還沒有這樣的因應。

運輸業有一個比較不一樣的地方，它還是一個特許的行業，當初台汽要做這些路線釋出的時候，跟接手的民營業者還是有做切結的動作，因為我們釋出的有一些是黃金路線，一些是虧損路線，政府規定要同時做搭配，即還是要賦予民間一些社會責任，不是說虧損的路線就全部釋放給民間，搭配的話會提高民營業者的接受度。事實上，目前我們在公路虧損方面，對於比較偏遠山區的路線，交通部有編預算來補貼業者的虧損，等於是說用補貼方式來平衡業者的營運成本，這樣就能維持客運行駛偏遠地區的一個做法。實際上，目前我們在做台汽民營化

政策時，並不會特地把業務做切割，不會說虧損路線就由政府來做，而賺錢的就給民間來做，實際上這樣來講的話，以法務部或監察院來說，他們會認為說是不是有圖利的行為，在一個衡平的原則之下，等於是好處都給民間，難道他們就不需負什麼樣的責任嗎？要用什麼措施讓接手的業者負社會責任，我想各個事業不同的特性，須去研擬不同的做法。基本上以目前來說，大概所有部會在執行民營化的時候，至少到目前為止，我所知道的並不會把這個業務做切割，就是不會說偏遠路線歸台汽，而賺錢路錢給民間；郵政也不會說都市的信件就給民間收，偏遠的就給公營郵局經營，我想以民營化一貫線的角度來看，暫時還沒有做這樣的規劃及構想。

慢慢的運輸業也走向服務業，相對地，公營的型態會降低服務水準，因為今天我開這班車出去，不論載多少乘客，我還是領那麼多錢，但民營就不一樣了，是以載客的多寡決定薪資獎金，這也是公民營服務水準差距的地方，所以要將之民營化。

成本與虧損是環環相扣的，就乘客與業者的互動上來看，大家現在都有錢了，都會買汽機車代步，相對地搭乘大眾運輸的人就少了，再加上如果路網沒有那麼綿密，比如說班次沒有那麼密集，那慢慢的乘客就不會去坐；業者因考量成本，反正沒有那麼多人坐，就減少班次，這是惡性循環的。其實，大眾運輸的發展還是要考量各地區都市的結構、特性及發展，如果說這個都市的發展不是很蓬勃，汽機車的可及性很方便，那民眾為什麼要去搭大眾運輸，若這個地區的特性就是這樣，那大眾運輸要怎麼提振的起來，根本沒有辦法；另一方面，大眾運輸人口或都市人口也是發展大眾運輸的條件之一，如果沒有培養這些客源，那大眾運輸根本提振不起來。所以路線的規劃，讓民眾能方便到達想去的地方；班次的密集度，能夠很快的讓民眾到達目的地；還有，這個都市是不是有發展大眾運輸的潛質在，這些都是發展大眾運輸的前提。並非說大眾運輸做的好，大家就不開車，要視都市發展情況而定，如果說都市結構就是那樣，民眾還是會選擇開車，因為大眾運輸不可能遍及到每個角落，以這麼小的都市規模，大眾運輸的發展還是有一定的程度在。

目前對於偏遠路線是透過營運虧損的補貼來維持偏遠民眾行的保障，實際上政府就是透過這樣的方式，不會再花費任何成本及人力來經營，以財稅的考

量，透過補貼機制所花費的經費，實際上是比我再花人力聘人員、買車子的經費是還要低的，所以在這樣的考量下，我們採取的是金錢補貼的方式去做當地民眾行的保障。

十、從效率的角度觀之，台汽為減少其虧損而釋放低乘載路線；從公平的交度觀之，台汽身負所謂政策性任務，理應理應提供普及性服務，您如何看待兩者間的矛盾？所謂「公平」，在此將之定義為行的機會之均等，亦即人民有平等的機會使用交通工具，不因其經濟地位或地區特性而有所不同。

所謂的社會公平正義，若單從台汽來看，當然是不公平的，又要我自負盈虧，又要我經營偏遠路線，這不是很矛盾嗎？其實這並沒有矛盾，台汽雖為自負盈虧的公司，但既為公家單位，本應負單位民服務的責任，要不然就是接受民營化嘛，從另一層次來看，你今天民營化了，那我也不能強制要求你經營偏遠路線，所以只好透過補貼機制來拜託你繼續跑，以維持當地民眾行的權益。在公營時代的台汽也是這樣的做法，等於說在那個時代我們也已經將台汽視為民營機關來看，不把負擔政策性虧損視為正當性，我一樣是以公平的角度來對待台汽和民營業者，在公營時代你有虧損路線我一樣補貼你，不因為你是公營的就不補貼，或是強制你跑這條路線。就整個公司體制來說，在公營世代還是有它並存的必要性，只是說透過什麼樣的機制來對你做些彌補，不要單純只從這個角度去考量，因為這個想法會讓你負擔愈沉重，等於說你不去思考其他的改善措施，亦即沒有檢討人事成本的節省，而直接考量運輸上的成本，所以就將虧損路線停駛。台汽既為自負盈虧的公司，但不能單從你的本業去思考，是不是也要從你的附屬事業或經營的手段來創造你的運輸收入，亦即要從收入面去做考量，而不是從消極面去減少你的運輸成本，盈虧跟政策面應該可從這方面去思考。

台汽基本上也是從一萬多人減至三千多人，可是因為大眾運輸環境無法提振，且其競爭力無法跟民間相比，這些種種的因素使得即使台汽人員縮減，還是無法減少每年鉅額的虧損，這都有其背景在，今天不能說你做了那麼多措施還是無法減少虧損的情況下，就停駛一些政策性的服務路線，這就是我們政府站在為民服務的立場，所以還是要求他們去跑，當然我們是台汽希望能從反向的角度去創造營收，而非單純從成本面去考量這些因素。既然裁員還是無法達到這樣的效果，剛好又是民營化的趨勢，所以就決定用民營化的方式來解決。

其實效率競爭對民眾而言才是有利的，現在只是怕說在偏遠服務路線上，民間在商言商，可能哪一天就脫班、減班，甚至停駛，我們是會有這樣的擔憂，那這部份就要看主管機關要用什麼機制及誘因去維持偏遠路線的行使，不讓民眾行的權益受到損害。從整體來看，無論是黃金路線還是偏遠路線，公營的服務水準都是一樣的，沒有什麼太大的差別，可是由民間經營的話，就會有所差別，黃金路線的服務是愈來愈好，而偏遠路線不見得愈好，只要想辦法維持住，不要讓它太差，至少讓乘客可以接受。兩者相比，還是民營比較有利。

訪談編號：A2

訪談對象：交通相關部門

訪談日期：91年8月9日

訪談地點：受訪者辦公室

訪問員：黃玉婷

一、何謂偏遠服務路線？其定義為何？

在大眾運輸補貼辦法中，並無明文規定，只是以其班次的多寡作為判斷標準。早先，台灣省公路客運審議委員會乃以班次作為補貼的依據，但不能以單一標準(班次)來判斷是否須接受補貼，而要訂定一個較明確的準則。

二、為何會選擇這些路線來釋放？其釋放及處理之規則為何？又經營偏遠路線或低乘載路線是否是其虧損的主因之一？有人質疑，虧損的主因乃人事成本過高，台汽卻因此虧損而釋放路線，犧牲大眾行的權益，就您的看法為何？

因為路線績效不好，所以要釋放，但是民營業者為什麼會來接，由此可知是台汽內部經營的問題。有些偏遠路線由民間接駛後，原本有拿補貼的，轉變為可不拿補貼，在不降低服務水準下，又能替政府省錢。

台汽虧損過多，乃執行急速變革措施。當時交通處成立路線處理小組，並訂定路線處理原則及路線處理作業準則，台汽欲釋放的路線須先行公告三個月，看看當地民眾及地方政府有無意見，若有，則再公告三個月，那些路線就暫不處理，由台汽繼續行駛；若沒有意見，則依公路局相關規定公告釋放，讓業者提出申請。市場有競爭，民眾才能受惠，所以將路線釋放，讓兩家以上的客運公司來

競爭，至於與當地民營業者重疊的路線，先將之列表，再協調當地民營業者來經營，其亦可申請變更路線。以台汽虧損方面來說，無論是人員、車輛及路線，生產效益都太低，與其他民營業者相較之下，台汽在各方面的績效都不如民營業者，也因為它的組織規模過於龐大，所以才需要做精簡的動作。

三、台汽因不敷虧損而宣告停駛百餘條路線，此舉犧牲最大者乃為仰賴台汽交通線且無力負擔高額運輸費用之弱勢乘客，交通便利與否可以決定一個地區的興敗，若任由市場機能來運作的話，不僅會拉大城鄉間的差距，且「鬼城」是可以想像的。在民營化風潮下，政府角色及民眾權益都還需兼顧，請問，政府基本的角色是什麼？又政府經營大眾運輸系統原來的目的為何？

其實台汽民營化對政府與民間來說是雙贏局面，路線順利釋放，民眾沒有反彈，民營業者亦順利接駛。以政府的立場來說，乃以不影響民眾權益為前提，讓民眾享有基本的交通，甚至還可享受到更好的服務品質。民營業者所提供的大眾運輸也是服務大眾，大眾運輸並不一定由國家來經營，政府可輔導民營業者，充分利用民間既有資源來服務大眾，而非限定幾家公司來服務而已。

四、政府應提供特定財貨與勞務給特定的民眾，使其享有最起碼的生活水準。台汽的定位？是營利？服務？在尚未通過大眾運輸補貼辦法時，其偏遠服務路線之營運虧損如何處置？一方面政府要求台汽公司自負盈虧，另一方面卻又要台汽擔負所謂政策性任務，這兩者間起不是存在著矛盾？

我認為營利和服務是可以兼具的，營利是看經營策略，而服務則視補貼而定。台汽為公家單位兼公司體制之雙重身分，其兼具但並非矛盾，亦可併存，就因為台汽為公家單位，所以無論在採購及預算方面都較民營公司限制的多，其機動性自然也沒有民營業者高。其實，無論是民營業者還是台汽，都是要自負盈虧，即運用交叉補貼的方式來平衡，所以在自負盈虧及政策性任務兩者間，並沒有必然的關係，由民間來經營說不定會更好。

五、依據行政院 84 年 8 月 23 日核頒「促進大眾運輸發展方案」，擬定「補貼公路汽車客運偏遠路線營運虧損作業規定」，台汽公司服務偏遠地區民眾之路線可依此規定申請補貼，唯所核定數往往是申請數的一半，其原因為何？既然無法補貼全部之虧損路線，那如何有誘因能使客運業者繼續行駛偏遠路線，以確保民行？

最主要是因為政府預算不足，所以才會有補貼優先原則，且業者所提出的盈收與成本資料無從查核。因此，政府應在低成載路線全面推展電子票證系統，這樣就能確切得知業者的盈收有多少。

六、如何追蹤、考核、監督民營客運接駛台汽偏遠服務路線後之營運情形？民營客運接駛後，是否會有脫班、過站不停、不按核定路線行駛之情形？民眾行的權益如何獲得保障？

公路局會派工讀生做考查，而各個監理單位亦會做查核動作，若有脫班情形，則會扣分，並馬上要求改善，此將影響下年度補貼金額，嚴重者將被迫停止接受補貼或路線的經營權。若有路線脫班脫的很嚴重的話，有可能是公司管理階層的問題，如下令要求駕駛員脫班，這都將會列為嚴重輔導對象。

七、台汽在民營化過程中陸續裁併路線，是否有妥善照顧民眾行的需求與權益？有何因應方案繼續照顧與保障偏遠地區民眾行的權益？在決定釋放偏遠服務路線時，是否有將偏遠地區以及弱勢團體的交通權益納入考量議題中？

是有妥善照顧到民眾的權益。路線釋放過程中，民眾沒有感受到不便，由民營業者接駛後，其車輛及服務都比台汽來的好，增加供給，自然就能吸引客源。

在釋放路線時，均先行公告三個月，讓民眾及當地地方政府發表意見，如果有意見，則再延長三個月，讓民眾及地方政府與業者做協調，如果協調不成，則再由台汽繼續行駛，所以是有將民眾的意見納入考量中。

八、您對於台汽公司在整個民營化的過程中，路線縮減的看法為何？贊成與否？理由為何？

我贊成台汽縮減路線，但前提是民眾的權益不能有任何損傷。台汽在與民營業者相比較下，訂定最適規模，而後便進行人員、路線及車輛的縮減措施。

九、您認為台汽是否應繼續服務偏遠地區民眾行的需求？

低成載路線或偏遠路線並不一定要由台汽提供，亦可由民營業者來提供，若業者沒有承接的意願，那麼政府可提供誘因，如補貼機制，使其經營偏遠地區。

十、從效率的角度觀之，台汽為減少其虧損而釋放低乘載路線；從公平的交度觀之，台汽身負所謂政策性任務，理應理應提供普及性服務，您如何看待兩者

間的矛盾？所謂「公平」，在此將之定義為行的機會之均等，亦即人民有平等的機會使用交通工具，不因其經濟地位或地區特性而有所不同。

基本上效率與公平兩者不矛盾啦，讓台汽負擔政策性任務，也許對台汽的經營有影響，但不必然說影響那麼大，台汽不能將成敗歸罪於哪一方，也就是說不能將經營不善的原因歸咎到偏遠路線或低乘載路線的經營，那現在民營業者接駛那些偏遠路線後，他們一樣是要概括承受其權利與義務。

訪談編號：B1

訪談對象：台汽業者

訪談日期：91年7月31日、91年8月17日

訪談地點：受訪者辦公室

訪問員：黃玉婷

一、何謂偏遠服務路線？其定義為何？

運輸效率低即為偏遠服務路線。一開始釋放路線有9條，乃以運輸效率15%以下為釋放標準；第二梯次則以運輸效率25%以下做區塊釋放。以梨山—大禹嶺這條偏遠服務代表路線為例，當時有學者專家曾說：「班次太少，不符合經濟效益的，就應主動停掉。」，但我們強調說那些班次少的乃屬於學生專車，不能停駛。可是學者專家就認為說既然為學生專車，乃為學生需要的，在不符經濟效益的情況下，應由家長自己來負擔學生的交通。從梨山—大禹嶺車程大約兩個鐘頭，那裡只有7戶人家，全都是原住民，一部車跑60公里去那裡接小孩子上學，在經濟效益上絕對划不來，可是若不將此路線列為偏遠路線的話，又說不過去。而後因為這個實況，將專家學者的想法導正，本來在他們的觀念裡，沒有經濟效益的路線就應該釋放，後來像這種確實有必要行駛的路線，就不應停駛。因此，所謂偏遠路線，即沒有其他交通工具可替代、實際上位處偏遠山區、不符經濟效益的路線就稱之為偏遠服務路線。

二、為何會選擇這些路線來釋放？其釋放及處理之規則為何？又經營偏遠路線或低乘載路線是否是其虧損的主因之一？有人質疑，虧損的主因乃人事成本過高，台汽卻因此虧損而釋放路線，犧牲大眾行的權益，就您的看法為何？

釋放路線只就效率而言，並不強調其是否為服務性質，而補貼也只是就虧損的做補貼，而非就路線的好壞做補貼。釋放路線沒有所謂的規則，乃先決定哪一條要釋放，而後再補釋放路線的理由，且要釋放哪一條路線，都是用運輸效率的標準來決定。例如，台北—中壢，鐵路走的是一般公路；客運走的是高速公路，兩者服務的群眾及路線不同，那不同怎麼可以算是併行呢？可是起迄站均是火車站，說是併行也行的通阿。且當初要釋放路線時，先將全省做區分，而東部首當其衝，這與當時政府發展產業東進政策剛好相反，這是很有趣的現象。

經營偏遠路線或低乘載路線絕對不是造成虧損的主因之一，台汽會虧損幾乎都是政策性的問題。釋放路線絕對與虧損有關，因為公營事業無法如民營公司一樣，凡事只講求效率，它只能講服務，就算是空車或只有一位乘客還是要跑。基於服務面上，當初台汽就一直在行駛虧損偏遠路線，在虧損的情況下，才考量哪些路線應釋放，虧的愈多就先放。人事成本過高亦是其中之一，在很多決策上導致台汽用人成本過高，如台汽員工在民國 73 及 74 年全面換敘改制為公務人員；當初進用駕駛員是有制度的，因租斷野雞車政策，將台汽原先建立好的制度全部打亂，又與全國工運業興起，工會做大都有關係，且工會基礎的成員為遊覽車業者。

其實，當初並非要釋放路線，而是人事精簡，即將冗員精簡，但卻造成劣幣驅逐良幣。訂定精簡計劃時，要先設定好哪些工種需走人，哪些應留下，駕駛員乃站在第一線，且直接面對民眾，為公司之生產工具，此裁員風波，裁的並非冗員而是駕駛員，高層主管只為湊足人數，而不管裁的人員是否為生產工具之員工。85 年底，光是北部地區，駕駛員就走了三分之一，在這個時候不可能再進新人，所以只能減少三分之一的路線，裁減路線並非為了什麼，好的壞的路線都丟，原因就是沒有人開車。86 年底，158 條路線全部被迫放棄，後來緊急找民間業者代駛一段期間，但代駛期間民間仍是以營利為目的，大家都要搶食客運這個市場，例如板橋—中壢一天 20 班次，1 月 16 日與民間業者達成協議，有 5 家業者願意跑，各分 4 班次，即 2 個來回，大家都要搶尖峰時段，因為乘客多較賺錢，結果造成離峰時段無人行駛。

三、台汽因不敷虧損而宣告停駛百餘條路線，此舉犧牲最大者乃為仰賴台汽交通線且無力負擔高額運輸費用之弱勢乘客，交通便利與否可以決定一個地區的

興敗，若任由市場機能來運作的話，不僅會拉大城鄉間的差距，且「鬼城」是可以想像的。在民營化風潮下，政府角色及民眾權益都還需兼顧，請問，政府基本的角色是什麼？又政府經營大眾運輸系統原來的目的為何？

我國現行整個大眾運輸政策均變形，除了唯利是圖外，還將旅客給慣壞。當初國光號票價之所以高乃是為了安全性的考量，現在則是享受程度愈高，票價就愈貴。本來一部車可帶走的乘客，現在需要用兩部車才帶的走，現行的大眾運輸都轉變為小眾運輸了。

經濟將服務給西式化。政府本身除要服務外，還須有企業經營效率的理念，但服務與營利兩者是相互矛盾的，所謂的服務乃任何路線、票價均應採低價政策，而目前我們所講求的服務已不談低價，最好是讓民眾一上車就享有舒適的服務，至於那些偏遠低乘載的路線則沒有人要管。且民營客運最大弊病在於人員的控制，其並非按勞基法規定有讓駕駛員充分的休息時間。

四、政府應提供特定財貨與勞務給特定的民眾，使其享有最起碼的生活水準。台汽的定位？是營利？服務？在尚未通過大眾運輸補貼辦法時，其偏遠服務路線之營運虧損如何處置？一方面政府要求台汽公司自負盈虧，另一方面卻又要台汽擔負所謂政策性任務，這兩者間起不是存在著矛盾？

就公營立場，政府編列預算養這些人事，用之於政府，服務於民眾，應不求盈虧，只求服務，後因虧損嚴重，再加上政府財務也有困難，所以政府不願再做此服務，改用別的方式來做，即以民間來替代，並補貼給民間業者。事實上，本應有此服務，尤其在大眾運輸事業尚未發達前是蠻好的，那個時候只要民眾一反映就立即開闢路線。其實，政府一直對運輸沒有真正的控制與管制，目前仍可見到車齡 30 幾年的車子在路上跑，台灣地區汽機車成長率在 69 年到 89 年中，汽車成長將近 10 倍，機車成長將近 4 倍，但公路卻沒有成長那麼多，易言之乃道路面積小於汽機車成長量，所以造成塞車現象。總而言之，我認為台汽本應是服務性質，但政府又認為台汽應要營利，這兩者間存在著相互矛盾的關係。

民 75 年前，台汽均維持盈餘，而後制度回歸勞基法，追補 73 到 77 年加班費，其支出高達 30 多億元，台汽也從民國 77 年開始往下滑。就服務面來說，政府要台汽行駛偏遠路線；預算補貼時，政府則認為台汽應該賺錢，這兩者間的矛盾一直存在著。台汽為公司體制，本應自負盈虧，當負債高於資產時，台汽就會

被迫宣佈破產，台汽倒閉的話是完全不運作，即無配套措施；讓它民營化則會先找好配套措施，所以台汽若倒閉，對民眾影響會更大，最後便走上民營化這條路。對百姓來說，他們並沒感覺到台汽民營化對他們有什麼影響，至於偏遠地區則沒有人會注意，且他們的聲音也跑不出來。

五、依據行政院 84 年 8 月 23 日核頒「促進大眾運輸發展方案」，擬定「補貼公路汽車客運偏遠路線營運虧損作業規定」，台汽公司服務偏遠地區民眾之路線可依此規定申請補貼，唯所核定數往往是申請數的一半，其原因為何？既然無法補貼全部之虧損路線，那如何有誘因能使客運業者繼續行駛偏遠路線，以確保民行？

政府的補貼額乃受限於預算數，目前維持 8 億左右，且包含航空器。補貼是按照排序的，當條件與其他公司相當時，就看業者本身的經營型態及其路線的運輸效率而定，補貼是照全省客運業路線來排名的，排名第幾以下，全部補貼，所以不見得說你申請幾條就可補貼到幾條，但也有全額補貼的，就是那家公司只經營一條虧損路線。補貼並非全額補貼，低於每公里成本 32.253 元的才補貼，但後來補貼制度有點亂，變成沒虧損的也照補貼，只要業者將帳面上作成是虧損的就可以了。所以政府應全面推展電子票證或非接觸式 IC 卡，這樣就能正確掌握每家客運公司的營收有多少。

另外，路線政策的轉變，打破早期路權的觀念。現在，就同一條路線而言，只要有人申請，就可以加入競爭的行列，而從前則是講求路權，亦即這條路線屬於某家客運公司在經營的話，就儘可能不讓其他公司參與。競爭是就那些黃金路線而言，在偏遠地區，相互競爭的結果並沒有提昇服務品質，反而更為下降，因為在偏遠或低乘載路線上，業者會認為說既然別人可以經營，那我就放棄，所以在偏遠地區永遠不會有所謂的競爭。例如蘭陽地區，當初也是要比照中部地區全部釋放給當地民營業者，但由於台汽員工的堅持，最後蘭陽地區的交通就由宜興客運及國光客運來經營。其實，像這種情形，不論是宜興客運還是國光客運，在經營上都會很難過，但如果只由宜興客運來經營的話，它又無法承擔國光的路線，總之，在偏遠地區相互競爭是不會有好的結果。相對地，早期路權的觀念有它的好處，業者彼此間會相互尊重，現在則無尊重的問題，只要你認為哪條路線好、賺錢的，就可提出申請，這種情形在交通主管機關的眼裡認為是正常的。至

於所謂的搭配路線，講歸講，還是有很多一條公司，也就是只跑一條賺錢的路線。

921 大地震時，梨山地區對外交通完全中斷，台中縣政府請南投客運行駛埔里—梨山路段，但在南投客運本身營運績效不是很好的情況下，沒人願意行駛，最後由台中縣政府全額補助南投客運行駛埔里—梨山，搭乘此路線的乘客全部免費。

六、如何追蹤、考核、監督民營客運接駛台汽偏遠服務路線後之營運情形？民營客運接駛後，是否會有脫班、過站不停、不按核定路線行駛之情形？民眾行的權益如何獲得保障？

假使民營客運在行駛補貼路線時，有違規的現象而被公路主管機關查核到的話，按照規定是會扣分，而最重的處罰則是將那條路線開放給別人經營，但問題是如果那條路線是很爛的路線，就算開放也不會有人會去經營，到頭來還是繼續由原來的公司經營，結果犧牲最大的還是沿線民眾。所以，只能靠各家客運公司自制及自律，就乘車的民眾而言，他們的權益受損，但就整體來說，一車只載 2、3 個人則無經濟效益。客運公司之所以會脫班乃無人搭乘，為考量經濟效益則會技巧性的脫班，這對乘客是不公平的，但從經濟效益的角度來看，它本應脫班，這種問題是見仁見智的，無一定解決的辦法。

七、台汽在民營化過程中陸續裁併路線，是否有妥善照顧民眾行的需求與權益？有何因應方案繼續照顧與保障偏遠地區民眾行的權益？在決定釋放偏遠服務路線時，是否有將偏遠地區以及弱勢團體的交通權益納入考量議題中？

我們會儘可能考量民眾的權益，讓影響減至最低，況且由當地民營公司來接駛，說不定還會比台汽更有效率，只是將時間拉長。例如枋寮—恆春，其路線呈放射狀，所以每一條路線台汽都有一班車行駛，但民營接手後，硬是將放射路線做連結，把行駛時間拉長，當初台汽是不忍讓學生太晚到學校，可是民營業者能與學校做協調，請學校晚點上課，這在公營時代是不可能的，因為學校方面會跟民意代表抗議與陳情。

以業者的立場，知道哪些路線會有哪些客運公司願意接，因為我們是以區塊式的，即包裹式的方式去吸引他們，民營客運公司要申請承接好的路線，就須連帶附近的路線一起承接，否則就不給予接駛好的路線，也就是所謂的搭配。

八、您對於台汽公司在整個民營化的過程中，路線縮減的看法為何？贊成與否？理由為何？

我贊成釋放路線，因為要台汽改制度是不可能的，既得利益者不會同意，為讓台汽繼續生存下去，縮減路線是必要的措施，但須有計劃的作釋放，即就整體區域特性做一適當分配，讓當地民眾都能適應。在這裡我們要思考到一個問題，目前台汽已民營化，嚴格來說，這代表政府手上已無任何籌碼，倘若發生類似客運罷駛的情形時，政府應如何解決？在過去，政府可調度台汽來支援，現在台汽已為民營公司，未來政府將如何處理此種危機事件呢？

九、您認為台汽是否應繼續服務偏遠地區民眾行的需求？

就路線與班次來說，若跟以前相比較，民營客運沒有台汽實質服務的好，路線是有在行駛，但班次比原台汽經營的還少，其實班次與乘客乃相輔相成，班次多，民眾搭乘意願就高；班次少，民眾搭乘意願就低。也就是說，表面上是有人在行駛偏遠路線或低乘載路線，但實質上的服務卻沒有提昇，反而下降。這對民眾跟政府來說都是一種教訓，政府要讓每一家國營事業都能夠賺錢、營利；而民眾要讓服務單位能賺錢，不然最後受害的還是民眾，要台汽服務好，又不讓它調高票價，這是不可能的。當初台汽在經營的時候，是儘可能為民眾服務，現在全部都開放給民營業者，試想未來能看到民營業者有像台汽這樣的服務精神嗎？他們在硬體設備上是做的很好，但在軟體方面就不能保證了。

十、從效率的角度觀之，台汽為減少其虧損而釋放低乘載路線；從公平的交度觀之，台汽身負所謂政策性任務，理應理應提供普及性服務，您如何看待兩者間的矛盾？所謂「公平」，在此將之定義為行的機會之均等，亦即人民有平等的機會使用交通工具，不因其經濟地位或地區特性而有所不同。

就公平正義來說，台汽本來是有服務的理念，但到最後都唯利是圖，連路線審議委員會及交通主管機關都唯利是圖。所以公平與效率這本來就相互矛盾阿，無解。

訪談編號：B2

訪談對象：台汽業者

訪談日期：91年8月13日

訪談地點：受訪者辦公室

訪問員：黃玉婷

一、何謂偏遠服務路線？其定義為何？

以經營效率來認定，根據大眾運輸補貼辦法的規定，當經營效率不敷成本時，就算是低績效、低乘載的路線，而此路線大都發生在鄉村偏遠地方，故俗稱偏遠路線，其實名詞上並沒有所謂的偏遠路線或黃金路線，在運輸管理上，是以運輸效率及載客率來認定。訂定運輸費率時，會考量運輸業的各個成本項目，如人事、油費、材料等等，在運輸業經營成本下，行駛一公里應是多少成本，載客多少才能達到此成本，在經營運輸業的費用下，低於成本以下乃為低績效，此現象均會發生在旅客稀少、較偏遠的地區。

二、為何會選擇這些路線來釋放？其釋放及處理之規則為何？又經營偏遠路線或低乘載路線是否是其虧損的主因之一？有人質疑，虧損的主因乃人事成本過高，台汽卻因此虧損而釋放路線，犧牲大眾行的權益，就您的看法為何？釋放及處理之規則？

第一個就是有重複的路線，就乾脆兩條併成一條；還有就是說有其他運輸工具在行駛，變成大家惡性競爭，那就乾脆退出；不符合經營成本的情況下，就乾脆讓給別人經營。

在路線選擇方面，經分析後再將路線績效列出，績效差的放掉，好的則保留，就差的路線而言，也須考量民行的問題，至少放手後不會影響民生，如果有其他替代工具，如鐵路、航空以及民營客運業者可替代台汽退出後的運輸功能情況下，才考量裁撤車站或路線等措施，如果會影響民生，即政府需台汽繼續經營的話，那政府就須全額補助。因配合急速變革、業務精簡情形下，人員已離退，造成有車無人行駛的狀況下，事先已有因應措施，即委託全省民營業者代駛，期間為半年，這半年時間給監理機關去完成公告申請承接業者的程序，若半年後仍無業者接駛，就由台汽繼續行駛。低績效路線造成收入減少、產生虧損外，因台

汽乃公營事業機構，人員的任用均依公務員相關人事規定，什麼階級領什麼薪水，待遇薪資若有調整，其亦會隨之調整，在收入減少、待遇調整及人事費用增加的情況下，虧損也就愈大，事實上，人員精簡也由一萬四千多人精簡到八千多人，幾乎裁掉一半，但走的人因人員任用制度的問題，退休的人還可領月退，到民 85 年台汽負擔三千多人的月退將近 15 億，就算關門不做生意，退休的人每年還要向台汽領 15 億的月退，再加上現職人員的薪水，歷年來所累積的虧損，向銀行貸款的利息約 15 億，台汽固定約要 30 億來補此虧損的洞，惡性循環下，只好請求政府補助或變賣土地。收購違規遊覽車，並且租斷，這讓台汽負擔很大的成本，如維修保養、人員及材料費等等，再管理上亦產生負面影響。租斷後，牌照又發還，且又沒有適當的管理，而後便成立統聯(統一聯合)，讓那些違規遊覽車成立一家民營公司與台汽公平公開的競爭，但因台汽仍受限於整個公營管理制度，想要有所作為或計劃都受限於預算的編列，因此在應變條件措施上就無民營公司靈活。

台汽本為政府投資的公營事業機構，其成立的用意就是為照顧民行，但環境變遷，即使用者付費的情形下，天下無白吃的午餐，台汽不可能像計程車一樣 24 小時行駛，讓民眾隨招隨停，因此開出去的車子在載客率低且不敷成本時，這班車該開嗎？也許只好前後兩班併成一班，但這會產生反效果，本來半小時一班車，現在變唯一小時一班車，民眾乾脆不坐你的車，但開空車跑又浪費資源，在此情形下，要減班、停駛是基於整個市場機制，確實沒有人搭乘的情況下，又有其他交通工具如汽機車等瓜分客運市場下，才產生低效率的情況，故基於效益情況下，無法開源就只好節流，減班、精簡人員、減少費用成本的支出。

至於民行方面，要使所受的影響減至最低，事實上載客率才多少而已，所受影響的人才這些而已，這些人說不定有自用轎車，甚至有其他民營客運或鐵路可替代，在此前提考量下，政府才會同意讓台汽減班及停駛的措施。

三、台汽因不敷虧損而宣告停駛百餘條路線，此舉犧牲最大者乃為仰賴台汽交通線且無力負擔高額運輸費用之弱勢乘客，交通便利與否可以決定一個地區的興敗，若任由市場機能來運作的話，不僅會拉大城鄉間的差距，且「鬼城」是可以想像的。在民營化風潮下，政府角色及民眾權益都還需兼顧，請問，政府基本的角色是什麼？又政府經營大眾運輸系統原來的目的為何？

政府的角色本應是服務，但基於一個事業機構經營者的立場，台汽是依公司法組成的事業機構，在商言商，應講求盈利，獲得相當的報酬及利潤，否則政府上百億的金額、定存也會有利息收入，何必要投資百億元來經營台汽，最後還產生虧損，將老本吃掉。其實，政府投資經營此事業，給台汽很大的負擔，如低績效路線的行使、優惠票價、政府機關租車要打折扣，但這應是政府的社會福利政策才對，為何要台汽來負擔，所謂的政策性任務對所有公營事業來說都是一樣的。再交通工具尚未發達時，唯一行的交通工具就是台汽，壟斷經營、截長補短的情形下，算是盈利也算是服務。在市場競爭機制下，既講求效率，也考量經營成本下，事業機構的經營無法體現獲得的利潤，而產生虧損，但相對地也提供了服務，因此在這種矛盾下，要台汽在經營上做轉型，乃為一種牽制及拘束。

公營管理機制無法發揮效用的話，就須民營化，但是我們想一想，政府將賺錢的國營事業開放給民間來經營，但要由哪些公司來經營？其評選機制如何做到公正、公平？再者，虧損的國營事業由政府來承擔，但政府有那個能力嗎？政府原本所扮演的角色就是要服務大眾，但在環境變遷下，演變為民間能做，政府就不要做，就偏遠路線而言，雖然台汽已民營化，但仍交由民間公司來做。至於台汽減班的問題，評估其效益，真正影響的沒有幾個人，甚至有其他客運及交通工具替代，讓其影響減至最低，時代環境變遷，政府所要扮演的角色就是退出市場，讓民間自由競爭，也就是說不須由政府經營的，就應該開放給民營去自由競爭，這種情形下，反而會刺激整體經濟的成長，因為有競爭才會有進步，直接看起來是有衝突及矛盾，但事實上不是的，是就時代及環境變遷做一個調整與因應，矛盾是存在的，只是在其中找一個平衡點，做折衝協調，讓問題的影響減至最低，甚至沒有。釋放路線時，初期一定會有影響，但民眾慢慢會自己去解決問題，如騎機車等，這些雖會增加民眾個人的負擔，但相對來說，與其讓台汽每年虧損 50 億元，不如將 50 億元拿去做其他事情，讓福利事項獲得改善或提高，其亦可其他用途，試想，若 50 億元不要虧，不要付了，那等於是賺的會回歸到民眾身上，這是無形的，是有這個效益在，並非說台汽就應提供此服務，相對來說就是屬於一種社會福利政策，若繼續讓台汽賠本經營，雖然民眾有車可搭，感覺上是便利的，但其實是在付出成本，只是不知不覺而已，若不須支付那些虧損，雖然民眾有受到影響，但將所付出的集中起來，可運用在其他福利方面的改善。

當初政府經營大眾運輸主要是提供民眾行的便利，在整個經濟尚未發達

前，民眾沒有能力購買自用的交通工具，經濟成長後，自用轎車及機車都可替代自己行的交通工具，甚至其他民營客運或火車也陸陸續續再增加，在整個社會環境變遷的結果，愈偏遠地區的民眾，因為人口移動的關係，反而人口愈來愈減少，人減少，交通工具又增加，生意當然也就愈差，雖然當地對交通工具也是有需求，可是有這麼多的替代工具之下，造成台汽經營不下去，在大家都想吃這塊餅的情形下，政府總要有一些整合，既然公營事業經營的成本比別人高，那就交由經營成本較低的業者來經營，亦即由民營業者來替代公營業者，等於是一種角色變遷及互換，但這意思並沒有說要完全放掉對偏遠地區民眾的責任。政府機構是比較講求服務，可是當收入無法應付開銷的情況下，也不能放任事業機構一直虧損下去，換個角度來看，假使民間有能力去經營大眾運輸的話，政府就不須與民爭利，增加自己的負擔。由民間來經營，也許沒有本來公營的服務那麼好，可是政府仍然在業務的督導立場上也會去監督說最起碼要維持到怎樣的品質，亦即民營業者也須接受管理制度的考驗，不是完全說把偏遠地區的民眾犧牲掉了或不照顧他們，多少在轉換的過程當中會受到影響，可是這也是自然淘汰下的結果。轉型的過程中，無形地也會促進民間產業的發展，提供更多的就業機會，不一定說所有都一定要政府來做，換言之就是政府只做監督的角色，而服務則由民間來代勞。

四、政府應提供特定財貨與勞務給特定的民眾，使其享有最起碼的生活水準。台汽的定位？是營利？服務？在尚未通過大眾運輸補貼辦法時，其偏遠服務路線之營運虧損如何處置？一方面政府要求台汽公司自負盈虧，另一方面卻又要台汽擔負所謂政策性任務，這兩者間起不是存在著矛盾？

台汽本身也是有階段性的，公路局時期，政府為提供民眾行的便利，所以就由政府自己來經營客運業，時代環境變遷的結果，民間有能力取代台汽的情況下，台汽若未轉型或因應的話，在時代考驗的結果下，只有結束經營。既然是政府出資經營的，除了要提供服務外，依公司組織規定也要有盈利。初期，民間尚未有能力經營大眾運輸，只能由政府來經營，有點壟斷的意味，但績效也還算不錯，當市場開放自由競爭，造成大家開始瓜分此市場，在台汽做轉型或因應措施的同時，卻還未能遏止盈收下降的情況下，證明此種經營管理方式或因應措施無法再這時代裡生存，最後不是要結束就是要民營，講起來這也算是時代變遷的結果所產生的現象。所以我認為台汽的定位既是盈利也是服務，兩者兼顧，事實上這裡面是有矛盾，很難有一個肯定的答案，台汽為政府所投資的事業機構，有義

務來執行政府政策性的任務，在提供服務的情況下，變成說不該台汽負擔的卻要它負擔，那會造成虧損；以公司組織來說，它本身就是要盈利阿，這兩者是併存的，不能說台汽完全是以服務為目的還是盈利為目的，因為你要生存就一定要取得平衡，至少要收入夠你的開支，這樣服務也做到了，盈利也維持了，若真正要偏重服務來說，說不定就會造成公司的虧損。在這兩者當中，要求生存一定要求改進，要講求服務的話，政府相對也要有補助措施，但也不能說因為服務，而經營成本一定比別人高，就盈利的角度上，你也要檢討你自己的經營成本。交通運輸業其實受整個社會經濟景氣影響蠻大的，當國民所得較低時，大家會比較冀望搭乘大眾運輸工具；當國民所得提高，個人會追求較高的生活品質，因此就會有個人交通工具的增加，或講求更好的服務，這樣的情況下，除非你本身在做轉型，提供副業所產生的附加價值，如旅遊路線等等來吸引客人，若一直維持現狀，在追求品質的社會裡，怎麼會有人在來搭乘公路客運，這也有一點是自然現象變化所產生出來的結果。

五、依據行政院 84 年 8 月 23 日核頒「促進大眾運輸發展方案」，擬定「補貼公路汽車客運偏遠路線營運虧損作業規定」，台汽公司服務偏遠地區民眾之路線可依此規定申請補貼，唯所核定數往往是申請數的一半，其原因為何？既然無法補貼全部之虧損路線，那如何有誘因能使客運業者繼續行駛偏遠路線，以確保民行？

因為政府編列補貼的預算是有限的，不可能說你虧損多少就全部補貼給你，更何況所虧損的原因成本還沒有完全正確的統計，在政府財政資源有限的情況下，業者是有意來做這件事情，但卻沒辦法完全按照業者所提出的需求去補貼，所以全省有這麼多家民營業者提出這麼多條申請路線的情況下，總是會訂有一個標準，確實是在多少效率以下的，政府才補貼給你，所以大眾運輸補貼辦法裡面才會有一個審核標準的機制，除了政府的預算有限，再者就是每家業者經營的成本不一樣，而政府是以折衷的經營成本來當作補貼的標準。

就誘因來說，基本上你已經是一個客運業者，已經在經營路線了，所投資的設備都已經投資進去了，若不經營的話除非是撤出客運市場，假若還是從事客運業的話，既然我都已經投資在裡面了，當然希望還是能夠繼續維持，這是最主要的用意，那要繼續經營的結果會有虧損，那政府就會有補救措施，但政府所給

與的成本是計算一般大眾運輸行業較為合理性的成本，若你的經營成本高於一般大眾運輸業者的成本，那你自己就要去改善它，另外就是說給你一個基本合理的成本，祇要求你維持最基本的班次而已，也就是用這樣的補貼來幫忙維持最起碼的開銷或營運，讓這個事業能繼續經營下去，當政府的補貼還不夠的話，那其他有能力業者就會去替代你，那你自然而然就會被時代所消滅。政府可以提高補貼的額度，要不然就是延長行駛路線或開放其他績效高的路線讓你去申請，變成是用其他賺錢的路線去維持虧損的路線，以提高業者車輛基本的使用率，來增加收入，不然就是以減免稅收、通行費等方式來誘使業者經營偏遠路線。

六、如何追蹤、考核、監督民營客運接駛台汽偏遠服務路線後之營運情形？民營客運接駛後，是否會有脫班、過站不停、不按核定路線行駛之情形？民眾行的權益如何獲得保障？

開放民營及監督的工作是公路主管機關的工作，要能夠讓台汽退出，由其他民營來替代，這有一定的程序，最基本就是是由台汽決定要釋放哪些路線，報請主管機關同意，將其提出的路線開放給其他業者去申請，有人申請的話，那我們自然就退出了，亦即以民間力量來替代政府經營的方式，整個替代的結果，不論公民營業者都要受公路主管機關大眾運輸經營管理的約束，不能違規行駛、脫班、減班，這部分的監督管理是由公路主管機關的職責。

基本上除了特殊因素外，民間業者的經營管理上是比較講求成本與效率，所以可能會有減班或脫班的情形，但這也是一個冒險的行為，若被主管機關查到的話，也是要接受處分的，至於改善之道，也只有請公路主管機關本身加強稽核或督導考核，不然就是開放管道讓民眾來檢舉反映。相對地，如果客運業者經常搞這些投機行為，民眾的接受度也會降低，因為你的服務品質不好，無法讓民眾所信任或接受，因此在整個市場上的競爭力或生存力會降低，這是不應該有的現象，也許偶爾的臨時措施或因應不急的話，難免也會有這樣的情形發生，還有就是駕駛員的操守品德也有所影響。

在民眾權益方面，既然是政府許可民營業者去經營，基本上每天應該要有三班車，最少你要維持基本班次的行使，即使是低於一般的經營成本，政府還是要補貼給它，政府的補貼就是要讓它至少維持基本班次的行駛。若有脫班減班的現象，被監理機關查證事實，會處分那個客運業者，也許罰款，嚴重的話就會撤

銷路線的經營許可，如果說業者惡意要讓政府撤銷那條偏遠路線的話，政府基於照顧民眾的權益，還是會開放給其他業者去經營，甚至可以改善誘因措施來誘使其他業者來經營，所以民眾行的權益的保障，是靠政府的這些種種措施，以及視公權力執行徹底與否的情況而定。

七、台汽在民營化過程中陸續裁併路線，是否有妥善照顧民眾行的需求與權益？有何因應方案繼續照顧與保障偏遠地區民眾行的權益？在決定釋放偏遠服務路線時，是否有將偏遠地區以及弱勢團體的交通權益納入考量議題中？

總歸一句話，台汽最後會走向民營化之路也是受到整個環境變遷的影響，不需要政府經營的就由民間來做，甚至開放民營後可以促進產業的競爭，提昇其經營效率，要走上民營化這條路，最起碼要把原來困難的問題一一的解除，就台汽而言，總得要先安置好員工，能精簡的就精簡，能資退的就先資退，原先貸款的利息也要解決掉，將這些問題先減少到較低的情況下，最後才能夠民營化。其實台汽也是根據路線釋出原則的情況下，讓民眾所受的影響減至最低，不是說沒有影響，但至少減至最低，本來是台汽在行駛，要退出前最起碼是會有其他的民宜業者加入，或是說已經有其他同樣的民營業者在經營及併行，這不是一定的道理，事實上用這種措施可降低對民眾的影響，這也是政府基於說影響不是很大的情況下才這樣做，而且這樣的結果比原來一直在虧損的情況下，所獲得的效果應該比較大，小損失而獲得大補償，其實政府也是有考量要用什麼方式來替代或解決，亦即本身也是在考量民眾行的權益，所以也不是說完全沒有照顧到民眾行的權益，政府這樣做也是有兼顧到民眾行的權益，所謂兼顧是說除了台汽外，還有火車、其他民營業者或者是說台汽原來這條路線又開放給別家去經營，所以對民眾應該是沒有影響。

台汽當初在作業務變革或路線調整時，早先是隸屬於台灣省政府，所以循著行政程序，到省政府的交通主管機關，也有招集全省公路主管機關，即監理所站等相關主管單位，做審核討論外，也有包括當時的省議會及省議員，共同關心審核這件事情，當然是沒有直接對當地民眾做說明，不過這些路線要釋出前，都有按照公路主管機關的程序做公告，即在車站裡面貼公告，而公路主管機關會開放給民間業者來申請，經過審查後才會核定給申請的人，申請的業者什麼時候開始接駛，台汽才停駛，都是有經過這樣的相關程序，因為就台汽來說，民眾是分

散在各地，那要找誰來說明，即沒有一個特定的對象。那有的立法委員會舉辦座談會是因為有的當地的民眾，比如說南投地區，他們感覺說本來台汽經營的好好的，搭乘的人都很習慣，結果台汽不行駛了，感覺直接對他們行的交通工具會有影響，還有的就是說，台汽自己的員工，屬於當地人，既然路線不行駛了，那他就沒有辦法開這條路線了，比如說我家住南投，開台中—南投這條路線，我上下班方便，因為下班就直接回家了，既然這條路線停駛了，那我也許就會被調到台北—中壢這條路線等等的現象，所以就去找民意代表去質詢台汽為什麼要停駛路線。雖然路線釋放後有其他民營業者接駛，但是對民眾來說他們已經坐習慣台汽，一方面也是對台汽產生感情，另一方面台汽車站在地方上算是一個地標，既然站都撤銷掉了，對民眾來說影響很大，尤其是當地的生意圈影響最大，因為沒有旅客、人潮就沒有生意，所以不管台汽內部虧損多少，他們還是希望台汽能繼續行駛，這是他們的正常心理，所以連代會要求站不能撤，班次不能減少等情形。

經營路線對當地民眾是一種服務，但是環境變遷的結果，造成台汽經營不下去，那當然要撤銷或停駛，因為本身是公營事業機構，要撤銷掉的話就須考量對民眾的影響是什麼，所以要有一些補救措施，如開放其他業者申請經營，或要求其他民營業者增加班次，亦即會產生一些相關的補救措施，因此我們是有考量弱勢團體的需求，才會等待公路主管機關辦好申請程序，當有業者願意接駛時，我們才撤掉，沒有說停駛就停駛，只是說沒有去各地方舉辦座談會，因為民眾太廣泛，你要對誰講，你是不是我的旅客我怎麼知道。

八、您對於台汽公司在整個民營化的過程中，路線縮減的看法為何？贊成與否？理由為何？

基於台汽是一個公營事業機構來說，除了執行政府的政策性任務，提供民眾行的便利，在這樣的經營管理中還須去求得利潤，即使沒有利潤也要求得收支平衡，這樣機構才能生存下去，不能夠仰賴政府的補助才能生存，台汽在面臨環境變遷種種因素下，不得不做一些因應與變革，即開源、節流或在經營管理措施上做一些改善，當這些措施都執行的結果，還是無法遏止鉅額虧損的情形下，就須在制度上做改變，重新洗牌，改為民營公司，至少公營的制度就不會再綁住你，要重新洗牌之前，最起碼就是說要解決原來的一些問題，如員工的就業等等，要先解決這些問題才能重新開始，一切從零開始，如果沒有解決原本的問題，那會

拖泥帶水，與其這樣，還不如快刀斬亂馬，徹底的解決，所以不得不縮小經營規模，希望能夠比較精緻經營，在沒有辦法的情況下，那就只能在整個制度上做改變，即民營化，畢竟在公營經營管理的體制下，你沒有這些制度上的改變，還是受這些制度的約束，就很難去做因應調整，所以民營化確實是解決台汽長期虧損比較有效的辦法，只是說在民營化的過程當中，對人員的轉任或安置，沒有完全做到盡善盡美，人的慾望是無窮的，當你給他補償，它仍嫌不夠，幫你轉任或安置時，仍然覺得會有影響，這當中必須大家體諒這些衝擊與變遷，彼此間做忍讓。所以對於台汽的民營化，整個路線的釋出及相關措施是因為這些錯綜複雜的因素而產生，整個環境變遷的結果，造成巨額虧損，你不民營化，只有加深台汽的虧損，所以不釋放或縮減路線也不行。

以當時的角色任務來講，因為上述所說的種種因素及措施的結果，台汽還是在虧損，因此不得不接受此種措施來因應調整，當然最好的辦法就是說，做好對人員的工作輔導或轉任，避免員工直接受到衝擊的情況下，也許可以降低員工的抱怨及抗爭，但一方面政府的力量也是有限，不可能滿足每個人的慾望，又沒有比較有效的方法來對台汽做徹底的改善，唯一只有走向民營化，所以讓台汽民營化也是解決台汽長期虧損的辦法，只是民營化所產生的後遺症，即這些債務也沒有比較有效的方法可解決，是政府編預算繼續填補，還是靠台汽繼續處理房地產來償還虧損，土地賣不掉，利息又是日積月累的再增加，只靠台汽是有點勢單力薄，再加上受景氣的影響，房地產都賣不掉，所以以一個經營者的角度來講，會有民營化的措施也是大家深思熟慮、不得不做的一個措施，雖然不見是很好或有效，甚至還是有產生一些抗爭，可是沒有比民營化更好的方法來遏止台汽繼續虧損下去，所以在這種背景下，我會贊成台汽釋放路線，以減少虧損，慢慢步向民營化。釋放路線，也是有其他業者來替代、開放其他業者來申請或有其他交通工具可以替代的情形下，才會把路線釋放出去，盡可能的減低對民眾行的影響，那至於員工的輔導轉業或優惠，也是在現行政府的法令下，財務狀況許可下，才給他們的優惠。

九、您認為台汽是否應繼續服務偏遠地區民眾行的需求？

當初台汽在業務急速變革後，又有一個繼續縮小規模的措施，原來台汽也是設想到說也許在三、四年前的環境下，要完全結束台汽，由其他民營業者來替

代，可能會對偏遠地區的民眾有所影響，但稍微將遠光看遠一點，讓台汽繼續縮小至一定規模或員額編制下，就是純粹要行駛偏遠路線，做服務的性質，這樣的情況下，變成是說政府有多大的能力可以來支持台汽經營，這是最大的考量，整個社會環境的變遷，我們到底有沒有真正需要一個由政府補助才能生存、經營的台汽客運，以達到基本服務的功能，這樣倒不如將這些補助給民營業者，同樣也是會達到服務功能，那為什麼要台汽存在，若讓台汽繼續存在的話，幾年後還是會有同樣的問題發生，所以與其讓台汽存在，倒不如將這些錢補助給其他業者，因此就沒有說那些偏遠地區的服務就一定要由台汽來服務，因為要留下台汽就是要提供服務，那提供服務就一定會虧損，那虧損就一定要由政府來補助你，看遠一點到底要補助多少，若從另一個角度來看，如果用這個錢來補助其他民營業者，讓他們共同負擔這些服務，說不定還可以省掉台汽幾年以後的這些人事成本，故應該要從這個方向去思考這些問題。從整個經營管理的角度來看，我是認為偏遠地區的服務不須再由台汽來負責；那從私人感情的角度來看，即就員工權益及保障來講，是希望台汽繼續存在，可是這樣的結果卻須造成政府成本的支出與負擔，這裡面是有矛盾的啦，但從整個經營管理角度來看，是確實要讓台汽民營化，不能永遠依賴政府給你錢去買車，若從員工個人的角度來講。

十、從效率的角度觀之，台汽為減少其虧損而釋放低乘載路線；從公平的交度觀之，台汽身負所謂政策性任務，理應理應提供普及性服務，您如何看待兩者間的矛盾？所謂「公平」，在此將之定義為行的機會之均等，亦即人民有平等的機會使用交通工具，不因其經濟地位或地區特性而有所不同。

台汽本身是公營事業機構，當然希望是提供服務，在服務當中又去獲取它的盈利，兩者應該是沒有衝突，本身經營事業就是希望服務好，要能夠獲得利潤，若以公平的角度，亦即不論其經濟地位或所得高低，都有搭乘運輸工具的權利，政府應該提供這種服務，除非個人想要享受較為高級的服務水準，如自用轎車等，台汽基本上也是想要維持基本的交通工具的服務，當它停止提供這項服務時，直接感覺受害的是那個低收入者，但其實台汽要撤銷路線，要民營化，不擔負偏遠地區的服務，是整個經營環境因素所造成的結果，不得不撤銷這些偏遠路線，但也是會考慮說怎樣才能不影響原來乘客的權益、方便性，所以會說台汽決定停駛的路線，開放給其他業者來經營，或要求其他民營業者增加班次來替代台汽原本所負擔的任務，那停駛會不會影響，是會的，如車站周圍的生意圈受影響，

原來要這就業的人受影響，但畢竟也是少數的人，相對來說，假如由其他民營業者來經營，是不是還利用台汽的車站發車，那這對商圈沒有影響，假如是行駛同樣的路線，同樣有那些班次，同樣要有就業人口，只是台汽這些公務人員的轉型而已，所以影響也不大，所以當初政府會答應台汽退出這個市場，已經有在考慮說所產生的影響及對受害者來說到底用什麼方式來補償或補救措施比較好，也就是將這些路線開放給其他民營業者來申請或要求其他民營業者來因應等措施，當然是不可能做到盡善盡美，因為每個人的需求及慾望是不同的。

台汽釋放低乘載路線會受影響的應該是那些仰賴台汽的低收入戶，既然已經有人替代台汽的角色及任務了，那對其原本提供的服務並沒有影響，如果業者的服務不好，那也有公路主管機關照樣會監督它，不能說因為是民營就可以偷懶或投機一點。就符不符合公平正義的原則來說，台汽本身也是一個客運業者，只是他是政府所投資的而已，事實上它跟民營業者是站在同等的地位，也沒有享受任何特權，唯一有的就是原先這條路線就是給台汽在走，這樣而已。由於預算等的種種限制所造成虧損，唯一可以補救的就是撤銷路線，減輕政府的負擔，間接也是減輕老百姓的負擔，讓市場自由去競爭，應該是更符合公平正義的原則。

訪談編號：B3

訪談對象：台汽業者

訪談日期：91年8月26日

訪談地點：受訪者辦公室

訪問員：黃玉婷

一、何謂偏遠服務路線？其定義為何？

大眾運輸補貼辦法中，對偏遠路線有一個審議小組，其對偏遠路線的定義每年都會有些微的改變，若申請的人數眾多，審議小組就會提高門檻。

二、為何會選擇這些路線來釋放？其釋放及處理之規則為何？又經營偏遠路線或低乘載路線是否是其虧損的主因之一？有人質疑，虧損的主因乃人事成本過高，台汽卻因此虧損而釋放路線，犧牲大眾行的權益，就您的看法為何？

八十五年到九十年陸續釋放路線，主要是逐步將台汽民營化，所以慢慢縮小規模，讓台汽結束營運。釋放路線的情形，其目標並不是完全依照虧損，是台汽逐步縮小規模到最後整個結束。為什麼會選擇低乘載路線來釋放，主要是因為不好經營，即那些地區也有地方客運，併駛的結果造成惡性競爭，台汽退讓他們更高興，有些路線釋出是屬於地區性路線，不是長途路線，那既然有地方的老百姓可以經營，政府又何必與民爭利，且釋出的路線有些又符合地區的需要，混合排班更經濟實惠。隨著客運業的沒落，造成客源減少，地方客運公司都覺得經營困難了，台汽把路線讓出他們反而高興，因為他們已經投入所謂的沉澱成本，即車輛與駕駛員，因為業務縮小，造成資源浪費，恰逢台汽路線的釋出，等於是讓地區客運有了經營的生機。有些很差的偏遠路線，民間也不要，省政府時代的做法是民間有不良反映，台汽要繼續做，所以並沒有影響民眾行的權益。換言之，地區性的客運公司有需要，便承接地區性路線，以發揮其投資的成本；而民間不願經營的路線，台汽就算賠錢還是要服務百姓；民 87 年繼續縮小規模，有些低乘載路線民營業者還是不願承接；到最後階段，則用搭配措施，民營業者就接駛了。85 年以前沒補貼，86 年政府開始有補貼，民間陸續就承接路線了。但民營業者將本求利，行駛偏遠路線一定會用較差的車輛，以減低其成本，這唯一是民眾最不滿意的地方。

台汽虧損的主因並不完全是虧損路線的因素，其因素有很多。只是台汽人事成本過高，再加上退休金及利息的負擔，導致台汽經營成本過高。人事包袱是整個政府目前面臨的問題，並不是只有台汽，其過高主要是因為當時有很多軍職轉業人員，政府為照顧退伍軍人，所以公營事業裡有很多是軍職轉業人員，其軍職高年薪就高，但能力卻沒有很好；另外還有勞基法的實施，對政府機關的勞工過分保障，造成台汽及政府不小的負擔；政策性任務，有很多民意代表，為了服務其當地的百姓，要求增加路線、加班，這些台汽公司都要配合，這屬於政策性的任務，台汽當然要賠錢，還有一些比較重大的如獅子會、扶輪社等等，都須由台汽來負擔，收購野雞車是非常嚴重的一次虧損，當時的用意是希望藉由收購野雞車，讓其銷聲匿跡，結果並沒有達到原本的目的，反而野雞車拿買斷的錢去購置新車，與台汽競爭。

三、台汽因不敷虧損而宣告停駛百餘條路線，此舉犧牲最大者乃為仰賴台汽交通線且無力負擔高額運輸費用之弱勢乘客，交通便利與否可以決定一個地區的

興敗，若任由市場機能來運作的話，不僅會拉大城鄉間的差距，且「鬼城」是可以想像的。在民營化風潮下，政府角色及民眾權益都還需兼顧，請問，政府基本的角色是什麼？又政府經營大眾運輸系統原來的目的為何？

大眾運輸不只是公路，目前公路壅塞的情形已經很嚴重了，一般百姓為了方便就開自用車，大眾運輸的沒落不只發生在台灣，在各先進國家也是一樣。地區民眾需求減低，並不是說政府要放棄偏遠路線，公路法本身就規定，公路汽車客運以民間經營為原則，不能經營者才由政府經營，所以政府本來就不經營客運，因此當初從公路局出來成立公司，就是希望以公司的立場來經營。現在民間有能力經營且方法比較靈活，就陸續釋放給民間經營，不只台灣，美國客運早就民營化，這是世界潮流。政府並沒有放棄大眾運輸阿，對偏遠路線還是有補助，偏遠地區民眾並不是沒有車坐。高速公路路線，本是規定一條路線由一家客運公司經營，若經營不好可開放第二家，現在所謂的經營並非單指班次夠不夠，還注重其品質，讓兩家以上去競爭，品質自然就會改善，讓客人去選擇，客人變成是贏家而不是輸家。

台汽民營化是既定政策，但也不是說就放棄偏遠路線，還是繼續經營阿，85年釋出也有些地區性的接管，陸續有補貼，民營就陸續接，最後有些配套釋放了，有些由國光公司繼續跑，從頭到尾沒有說不行駛就不行駛，政府還是在經營，沒有說突然把某些路線釋放不管，所以整體來說並沒有影響偏遠路線的民眾。

地區性客運有時會抱怨，就是原本的補助款很多，後來一直縮水，他們就一直跟交通部抗議，威脅說不補助就不跑了，因為他們認為替政府服務，結果補助款卻減少。現在很多新客運公司如阿羅哈，都只接高速公路好的路線，而地區性客運有很多歷史性包袱，丟也不能丟，補助也只剩一小部份，變成愈老的公司愈經營不下去，無法生存。

四、政府應提供特定財貨與勞務給特定的民眾，使其享有最起碼的生活水準。台汽的定位？是營利？服務？在尚未通過大眾運輸補貼辦法時，其偏遠服務路線之營運虧損如何處置？一方面政府要求台汽公司自負盈虧，另一方面卻又要台汽擔負所謂政策性任務，這兩者間起不是存在著矛盾？

宋省長說過，台汽是以服務為宗旨，但也要能自給自足。服務是必須的，但你為公司體制，就算不能賺錢，自己也要能平衡。雖然之前一些政策造成台汽

的虧損，事後政府都有補助給台汽。台汽最主要是人事包袱過重，薪資結構過高，一個人賺兩個人吃，規模小生產少要養的人多，所以根本無法經營。我們本來就是用政府的名義而非公司的名義，不像台北捷運公司是公有民營化，公家的資本民間的管理方式，所以不受法令的約束，過去台汽脫離公路局而成立時，就沒有一次完全用民營組織，如果當時採用這種方式的話，就不會像現在一樣那麼慘。

當時地方的民意代表一定會要求我們服務他們的選民，所以他們要求什麼我們就一定要去做，就算是偏遠路線也要不計成本去跑，虧損的錢就由台汽自行負擔。對於那些虧損的錢，最後台汽有請求政府補助，而政府就開始要求我們精簡組織規模。雖然台汽經營那些政策性任務，但政府有補助我們，補助也不是說特定補助這條路線，而是概括式的，現在台汽結束營運，其所負擔的歷史債務，先由台汽賣土地廠房來償還，不足再由政府編預算來償還，最後那些盈虧都由政府去負擔了，並不是說由台汽來負擔，台汽也是政府投資的公司，等於說左手右手都是政府自己的，因此結束台汽時，其所有的債務就須由政府來清還，所以並沒有矛盾。

五、依據行政院 84 年 8 月 23 日核頒「促進大眾運輸發展方案」，擬定「補貼公路汽車客運偏遠路線營運虧損作業規定」，台汽公司服務偏遠地區民眾之路線可依此規定申請補貼，唯所核定數往往是申請數的一半，其原因為何？既然無法補貼全部之虧損路線，那如何有誘因能使客運業者繼續行駛偏遠路線，以確保民行？

政府的預算就那麼多，申請的部份就是大家平分的節果只拿那一半。至於誘因則有兩種，一是地區性的客運公司投入很多的成本，結果很多人員及車輛都沒地方消化，簡單來說，台北捷運一開通以後，台北市很多民營客運業者就將營運路線一直往台北市外延伸到三峽、花蓮等等，客運業者投入了這些人車成本後就沉沒，隨著大眾運輸的沒落，因乘載率低而減班，多餘的人車沒地方消化，就來接駛台汽的路線，讓人車調度能有效利用，並增加他們的經營規模。雖然政府補助不多，但亦用免稅方法來彌補客運業者，即非用金錢補助，而是用減低成本的方法，這對客運業者也是有優惠。地方民營業者為什麼還是很樂意承接台汽路線，就是不僅能使其經營規模擴大，人車調度有效利用，增加營收，政府又給予其補助，在增加營收減低成本的雙重優惠下，民營業者還是能夠適應，亦符合政

府還政於民營客運。

六、如何追蹤、考核、監督民營客運接駛台汽偏遠服務路線後之營運情形？

民營客運接駛後，是否會有脫班、過站不停、不按核定路線行駛之情形？民眾行的權益如何獲得保障？

這是必然會的，為了能多拿一點補助。比如說本來 10 班車只跑 8 班，它還是報 10 的補貼，8 班的成本收 10 班的補助，所以就有管制辦法在考核它，由公路局負責監督。總之，據我所知，這種情形多少都會有，只是嚴重性程度多大我不清楚，公路局要負起監督的責任。若有這種情形，那政府要保障阿，既然班次核定了以後，民營客運要按照核定的班次去跑，如果沒有，那就會扣減補助款，所以公路主管機關每年都須考核偏遠路線，並做評鑑。

七、台汽在民營化過程中陸續裁併路線，是否有妥善照顧民眾行的需求與權益？

有何因應方案繼續照顧與保障偏遠地區民眾行的權益？在決定釋放偏遠服務路線時，是否有將偏遠地區以及弱勢團體的交通權益納入考量議題中？

以前所謂裁併路線，是有些重疊路線，做合併行駛或延伸，並不是說不跑，所以並沒有影響民眾行的權益，反而讓中間乘客能有更多選擇的機會。釋放路線時，民營業者要照我們原來的班次、時刻去跑，所以等於說轉換一家來接駛而已，說不定由民間業者經營反而會更好，如果說民營業者認為這條路線不錯，它會提高服務品質，如沙鹿—台北，巨業客運為了吸引更多的車子，它會用更好的車子去服務民眾，不見得說由民營接駛後會降低服務品質，反而是提高品質。

我們從八十五年開始釋出時是沒有所謂的公聽會，但我們路線是公告啦，公告給民營業者來登記，如果說民營業者不願跑，或地方政府有什麼意見的話，台汽還是要繼續跑，所以在釋放路線時，我們會先在車站公告一個月，如果民眾有不良反映，台汽就算賠錢還是要繼續做。所以只是在各個車站貼公告而已，沒有舉辦什麼公聽會，全省那麼多你要怎麼舉辦。

八、您對於台汽公司在整個民營化的過程中，路線縮減的看法為何？贊成與否？

理由為何？

我們公司從一萬多個人，隨著政府要走向公路法，還政於民，經過十多年

的時間，逐步釋放給民間，民營客運也陸續成長，慢慢有能力去承接，最後台灣整個客運業呈現多元化，不再是像以前一樣由台汽獨家經營，整個釋放路線過程中，政府是採溫和漸進的方式，逐步完成民營化。在法制與世界潮流下，理應這樣做，民間經營的手段較靈活，且對旅客而言是好不是壞。

九、您認為台汽是否應繼續服務偏遠地區民眾行的需求？

如果說由政府不計成本來做，百姓當然高興，但要考量政府有沒有這個財力去做。所以不一定由台汽經營偏遠或低乘載路線，由民間來做也可以。由於台汽經營成本高，等於說沒有那個能力去經營，而民間客運成本低，那時有省議員就說，拿錢補助民間客運公司，就很夠用了，拿來補助你你還是虧，所以乾脆釋出路線，編預算補貼民營客運，讓他們去跑就好，這樣政府也沒也說犧牲民眾行的權益。

少數弱勢團體需要靠大眾運輸才能有行的便利性的話，由因地制宜的方式，政府補助偏遠地區客運業者或地方鄉鎮公所自己編預算為選民服務，這等於說分散啦，不一定要由台汽這樣的公司來做，因為台汽負責全省性的客運業務，不一定能顧及每一個小鄉鎮。

十、從效率的角度觀之，台汽為減少其虧損而釋放低乘載路線；從公平的交度觀之，台汽身負所謂政策性任務，理應理應提供普及性服務，您如何看待兩者間的矛盾？所謂「公平」，在此將之定義為行的機會之均等，亦即人民有平等的機會使用交通工具，不因其經濟地位或地區特性而有所不同。

現在依賴大眾運輸的人愈來愈少，但就長途客運而言，競爭反而激烈，民眾選擇性更多。過去台汽一家獨大時，愛做不做，但現在交通工具多元化，選擇性多，不一定會坐台汽，所以現在有交通問題困擾的人很少。至於所謂偏遠路線只有比較深山的才有，若就低乘載路線來說，大部分的人有很多自用車等交通工具，所以不選擇坐客運，而少部分的人已經由政府補助來維持行的便利。就省道而言，有些路線不是高乘載路線，也經常是低乘載，例如嘉義—台中，早晚的時候，沿線學校的學生要上下學，其餘時間幾乎都是空跑的，以前這些有的是用包車制的，如學生專車，維持學生上下學，中間離峰時段就成了低乘載，所以低乘載路線不一定是偏遠，平時除了上下班有人搭乘外，其餘時間就沒人坐，對於這些低乘載路線，以業者角度看，可能就會減班；就民眾立場，班次愈多愈好。其

實，我們從反面角度思考一下，有的時候是市場把客運業者淘汰掉，而不是業者把乘客犧牲掉，是因為沒人要搭乘，造成客運業者無法生存。

訪談編號：C1

訪談對象：台北縣議員

訪談日期：91年8月7日

訪談地點：受訪者辦公室

訪問員：黃玉婷

一、對民眾而言，他們是否贊成台汽釋放偏遠服務路線？其理由為何？

長久以來，台汽行駛偏遠地區路線是最受民眾肯定的，照這樣一直開放民營，我們要考慮的是，路線由民間接駛後，民營業者在商言商，事事都以營利為出發點，這樣在改善路線營運上，可能就沒有過去台汽那麼好。所以他們反對路釋放偏遠服務路線，民眾不信任民營客運公司將來的營運會比台汽好，所以他們認為台汽長期受肯定的路線要保留。另外是因為長期經營這條路線，與當地民眾就像一家人似的，且對地方路線也比較熟悉，所以服務品質也就比較好，也就是給地方方便又可以馬上解決。

二、政府本應提供特定財貨與勞務給特定的民眾，使其享有最起碼的生活水準。

就民眾的立場，台汽的定位應是營利還是服務？

以政府交通單位來說，當然是以服務民眾為主要目的，若一直開放給民間，政府退去服務這個角色，那就是要補貼民營客運公司，或是讓基層也擁有社區巴士這類型的交通工具，即由公家提供公共的交通工具，等於說將其納入社會福利的一環，而真正偏遠地區的路線若是全部釋放後，民營業者為了成本考量，不是把不良的路線放掉，就是減班，減班其實對民眾來說是最不方便的，以萬里鄉來說，山區 20 多公里的路線坐計程車也不可能叫得到，而老弱婦孺也不可能自己開車，他們唯有靠公車或客運，若裁撤掉的話，是必要以社區巴士來承接，所以我們在八年前就有社區巴士的設施，其經費就是由公加以社會福利的項目來補貼，酌收一點清潔費，即所謂的使用者付費原則，萬里鄉目前有三線社區巴士，一年大約花費 100 多萬，讓偏遠地區的民眾有固定的班車可搭，像基隆客運開到

大坪山區一天才三班車，民眾早上下山洽公，要等到中午才能回去，這樣帶給民眾很大的不便。

三、台汽因不敷虧損而宣告停駛百餘條路線，此舉犧牲最大者乃為仰賴台汽交通線且無力負擔高額運輸費用之弱勢乘客，交通便利與否可以決定一個地區的興敗，若任由市場機能來運作的話，不僅會拉大城鄉間的差距，且「鬼城」是可以想像的。在民營化風潮下，政府角色及民眾權益都還需兼顧，請問，政府基本的角色是什麼？又政府經營大眾運輸系統原來的目的為何？

依常理，政府應該以照顧民眾為第一要務，但現在的政府也考慮很多啦，第一就是盈虧的考量，第二是考慮到政策上的因素。民營化是政府的既定政策，這幾年政府積極的釋出公營事業，如中船、台電、自來水等等，但民營化的腳步若走的太快，沒有將配套措施做好，沒有考慮將來所衍生的後果，那這個成本可能比釋出所負擔的成本還要更重，因此應該要有完善的配套措施後，再做釋出，即逐步、踏實、可行的。不要說爛攤子就丟給民間，民間有的也經營不下去阿。就像台汽當初要求每個駕駛員要繳 30 萬元，然後成為國光客運的股東，但民營化後，承接 96 條路線，駕駛員額根本不夠，有些司機因為優惠資退方案而退休了，司機不足後要想再請那些退休的人回來，有些人就不願意回來，他們想說當初要裁員時像趕狗一樣，現在沒有司機了才要我再回去，結果是優惠到不需出資 30 萬元就能當司機，這樣造成早期的司機要投資 30 萬才能保障一個工作權，後進者卻不需繳 30 萬元，此種情形一定會產生兩種不平衡的心理。政府原本經營大眾運輸的目的也是照顧民眾，但像在看起來好像變相了，變成以盈虧為原則，但虧損應該不是票價過低或路線不好的原因啦，應該是人為因素，即管理不善的緣故。

行政首長由民間所選出來的，應該以民眾的利益為前提，但現在的一些政策很多都背道而馳，第二是選票的考量，在選舉的時候會是出很多利多，選舉過後慢慢就會縮，這都是政治力的介入，讓一些公用事業沒有完全以營運為營運，像現在有很多國營事業都要民營化，但真的有必要民營化嗎？不一定嘛，只要管理得當不一定會虧本。雖然政府會認為民間能做就讓民間做，這是政府的說辭啦，單以台汽這個部分，老百姓並不是很認同台汽民營化，台汽長年以來所建立的口碑，其服務一向受到民眾的肯定，改為民營化後，陸陸續續就會有事情發生。

四、台汽客運公司因不堪長期虧損，自民國 84 年開始大量釋放路線，以減輕其負擔，您對於台汽公司路線縮減的看法為何？台汽客運停駛某些偏遠服務路線所帶來之衝擊為何？

台汽在釋放路線的時候，它的配套措施沒有做的很好，可以講說政府就是要儘快把爛攤子丟給民間，因為丟掉台汽這個燙手山芋，可以讓政府省了不少錢，其實台汽的虧損並不是路線問題啦。釋放路線已是既定的事實，無法改變，但就山區而言，其服務品質並沒有提昇，而國光目前還是蠻受肯定的，有過去服務的品質。以萬里鄉而言，目前有國光、基隆及福華客運，基隆客運最近這幾年也有在改善，過去全部都是二手車開到山區來，雖然山區人口少，比較不賺錢，但其實山區更需要好的交通工具，所以我們地方一直在反映，這幾年也一直在汰換，其實在整個交通工具方面，無論是公民營都有在改善。

初期在釋出路線的時候，我們這邊是金青線及淡金線，以這些路線來說，是屬於黃金路線，所以就算裁撤的話，民營業者也會接駛得很好，因為這些是賺錢路線，總是會投資且比較重視，不會有所謂減班或脫班的情形。就其他路線方面，金山那邊好像有一條開到三界壇的已經釋放給基隆客運，那萬里是沒有，因為這七、八年剛好成立社區巴士，目前北海岸除了金山沒有社區巴士，石門、三芝、淡水都有社區巴士，所以這也等於可以彌補過去山線或台汽走的路線，由社區巴士接駛後，他們管理的更好，因為比較直接。以萬里鄉為例，只有三線社區巴士，山線、海線、山海線的里程、班次及時間，我們都適應這個地方的需求，像山線我們一天走 10 趟，即 5 個班次，海線則是走 7 趟，早期客運也是走 5 趟及 7 趟，我們沒有減少，基隆客運還有走大坪線及雙星線，一天只有 3 趟，班次比我們的社區巴士還少，為什麼要留這些路線，是因為這些都是社會福利，都是虧本的，台汽或民營業者不要的話，我們自己去跑也一樣要補貼阿，所以大坪路線我們一直都留著，讓基隆客運在走，其他路線我們是比較不憂愁，因為我們自己有交通工具在走。

至於衝擊方面，若以 84 年來說，衝擊是蠻大的，一些路線抽調後，民營根本就不願接駛，那就變成那個地區的交通就全部斷掉了，慢慢的社區巴士就陸續開辦，以萬里來說，剛好是 84 年就開始有社區巴士，到目前為止也營運的蠻順的，早期的衝擊是一定的，但逐漸會降低，因為有其他的交通工具去替代。

五、民營客運接駛後，是否會有票價過高、脫班、過站不停、不按核定路線行駛等情形？民眾行的需求如何獲得滿足與保障？

民營客運的票價還算合理，但脫班、過站不停的事情時有發生，司機良窳不齊，不像早期台汽那麼有制度，所以在服務方面，民營業者是差了點。至於民眾行的權益方面，交通單位應有一套監督機制，若沒有的話，公家的道路釋放給民間去經營，就讓他們為所欲為了嗎？我想這對交通需求的民眾是不公平的。再者，目前的國光公司，初步看是蠻有經營理念的，也在汰換一些舊有車輛，在服務品質上也慢慢有改善，因為大約有 80%、90%是從前台汽轉過來的，所以目前國光在設備上(交通工具)及人員素質方面都應該比其他客運要好。

六、台汽在民營化過程中陸續裁併路線，是否有妥善照顧民眾行的需求與權益？應如何做才能保障民行之權益？在決定釋放偏遠服務路線時，是否有將偏遠地區以及弱勢團體的交通權益納入考量議題中？

回歸當初，政府在照顧民眾行的需求部分是考慮不周延的啦，因為要民營化地方知道嗎？我想應該不知道，只知道政府有政策要讓台汽民營化，其民營化的原因就是虧本，所以釋放路線，但卻未真正檢討虧損的原因。虧損的路線儘量讓出去，而黃金路線則自己保留，讓民營去爭，那是要爭才爭到的，不是說政府讓出來的。

主要的幹線部分，還是以大眾運輸為主，所以應該由政府來經營，再者，若是好的路線應該要加強管理，民間也是一樣，應該有一個監督機制，賺錢歸賺錢，還是要適度的回饋給民眾。至於偏遠路線方面，公家的撤掉了，民間又不進入，這就要有一個補助的辦法，不然就是鼓勵社區巴士的成立，這也算是一種補助，這樣客運業者才有辦法長期生存下去，不然每年編 120 萬都是做社會福利，萬一政府哪天財政困窘，預算編列不出來，那路線是不是又要收掉，那民眾該如何是好，又變成無車可搭的情形了。所以要有一個全國性的公平的補助辦法，獎勵民間投資，讓民眾行的權益能夠獲得保障。雖然有大眾運輸補貼辦法，但山區都沒有阿，社區巴士也沒有申請補助，那民營業者也不想經營，想撤掉了，一天跑 3 班還想抽調，他們認為最好由別人去接，他們不想做，是我們卡住不讓他走。若讓他們走他們很高興阿，因為這些都是賠錢的。所以現在山區路線還是由基隆客運在經營，它是很想協調撤掉，但我們不讓它撤，它跟政府好像有簽訂什麼契

約，所以也不能說不跑就不跑。

金山那一次的座談會是就金山站的裁撤，如果說金山站撤掉的話，等於說北海岸完全沒有一個車站，都是臨時過站的，那整個北海岸 60 幾公里的營運跟聯絡，完全都要跑去金山去，我們是認為既然那個車站從日據時代設站到現在，也是北海岸那個地方的交通樞紐，在怎麼樣還是要保留那個車站，讓北海岸的民眾有一個聯繫的地方。

我是認為它在民營化的過程中，並沒有考慮所謂弱勢民眾的權益，就是有人接就接，沒人接就釋放，例如金山—三界壇，因為通稱是偏遠就釋放阿，釋放後又會衍生問題出來，即地方人士會買舊的小型車輛行駛山區路線，用撿客的方式，能撿多少客人是多少，現在有社區巴士的經營，那這些人是不是要淘汰掉，但這些人會反彈阿，所以金山不設社區巴士跟這些衍生問題有關。

七、您認為台汽民營化政策是否合乎所謂的社會公平正義？應如何改善？

政府當初要將台汽釋放民營的工作不周延，那罵也罵過了，也經過那麼多年了，做的不好的地方大家也都適應了，我想這是偏遠地區的無奈，而能力比較足夠的鄉鎮就有社區巴士的產生，解決一部份交通的問題，至於能力不足的地方也就這樣忍耐阿，就讓民營公司或利用舊有淘汰車輛做違規行駛載客的行為，我想大家也是這樣度過。那以當初台汽為一個事業單位，它是沒有做到所謂的公平正義啦。

台汽因為虧損而釋出路線這樣的作為，其實是為了彌補過去虧損的不足，終究虧損是背後的那些多方面因素造成的，將那些虧損拿來衡量要不要釋放路線，對這些乘客來說是不公平的啦。就公平正義而言，台汽釋放路線是貿然了一點且後續工作也設想不周延，其營運虧損不能單方計算，照說應該把其財產全部列進去，才能評估其盈虧。廣義來說，台汽既為國營事業，應以民眾福祉為優先考量，不能完全以營利為目的，應該要負起交通運輸的責任，然後要釋出也好，要自己經營也好，要先考慮到將來的營運應該是服務民眾，這是很重要的，不能說只做賺錢的，賠錢的多少也要做，這就是服務民眾嘛。

到目前為止，以我這個小單位來看，政府是完全沒有做到照顧民眾，現在政府已經完全以營利為目的，以盈虧為考量，所以弱勢團體的利益啦，社會公平

正義啦，都沒有考量進去。

八、您認為台汽是否應繼續服務偏遠地區民眾行的需求？

偏遠地區的路線，還是由台汽經營比較受歡迎，無論在路線或車輛方面，都比民營業者來的好，釋放給民營業者後，政府還是要補助偏遠地區，讓民眾能夠有更好的交通運輸。以偏遠地區的立場，還是希望由台汽繼續經營所謂低乘載路線，因為黃金路線本來就會有很多客運業者會去競爭，其路線的經營只有更好，但偏遠地區的民營客運一定是以營利為目的，本來民營業者經營偏遠路線的意願就不高，而台汽又放棄了，唯一一條路就是由地方政府設法補助社區巴士。

政府為什麼要民營，他的說辭都會是民間有能力去做就讓民間做，那廢話，這樣政府為什麼不能去做，雖然政府會說囿於預算的問題，但這都可以修正，如果說你的服務好，那調高一點票價無可厚非，現在怕的是你價格要高，服務品質又不良，那民眾當然是反彈，政府現在一直想要朝向民營化，那是因為民間的管理比較好，但壞處是民營企業都是像利益看齊，寧可在黃金路線上增加班次或更新車輛設備，也不願將其投資在偏遠路線上。

其實什麼事情都有盈有虧，至於盈虧的問題完全都是在制度跟管理，不是說什麼都推給老百姓，老百姓就那麼能幹嗎？不一定阿，只是害死老百姓而已，民營業者沒賺錢就會給你脫班或減班，甚至是請素質較差的司機，這樣政府其實更虧。

九、從效率的角度觀之，台汽為減少其虧損而釋放低乘載路線；從公平的交度觀之，台汽身負所謂政策性任務，理應理應提供普及性服務，您如何看待兩者間的矛盾？所謂「公平」，在此將之定義為行的機會之均等，亦即人民有平等的機會使用交通工具，不因其經濟地位或地區特性而有所不同。

若是把台汽視為民營機構，那應該是以盈虧來計算，但計算盈虧時應把所有產值全部納入；若要視為國家單位，則一定要以民眾福祉為優先考量。當初台汽應有一套妥善的管理制度，將產值全部賣出後，除可彌補虧損外，台汽還可以好好的幹一番。

訪談編號：C2

訪談對象：蔡立委煌瑯

訪談日期：91年8月12日

訪談地點：受訪者辦公室

訪問員：黃玉婷

一、對民眾而言，他們是否贊成台汽釋放偏遠服務路線？其理由為何？

原則上是不贊成釋放偏遠路線，但現在的大眾運輸工具非常地普遍，汽機車持有率非常的高，所以反彈聲浪沒有預期的大，但原則上偏遠地區的民眾還是不願意台汽將偏遠路線釋出，因為偏遠地區大多是較弱勢的老弱婦孺，小孩上課要坐車，老人行動不便不能自己騎車，而台汽為國營事業，可不計成本經營，純粹提供服務，轉為民營後，班次會縮減，所以沿線民眾反對釋放偏遠服務路線。

二、政府本應提供特定財貨與勞務給特定的民眾，使其享有最起碼的生活水準。

就民眾的立場，台汽的定位應是營利還是服務？

過去未開放民營客運業者時，台汽扮演很重要的運輸功能，但目前大眾運輸工具非常多元化，使的台汽的角色不再是那麼重要。至於偏遠地區民眾行的權益，政府也是要負擔很大的責任，雖然國光公司將偏遠路線釋放給民間業者來做，但政府每年還是編列預算給予補助。早期，鐵公路都由政府來做，幾乎都是以服務為最重要，但時代背景轉變，政府有許多功能須做調整，且可由民間來替代，但並不是說政府就沒有責任，政府還是要全力維護未來弱勢民眾乘車的權益，使其能得到一般的照顧與優惠，此乃政府責無旁貸之責。

三、台汽因不敷虧損而宣告停駛百餘條路線，此舉犧牲最大者乃為仰賴台汽交通線且無力負擔高額運輸費用之弱勢乘客，交通便利與否可以決定一個地區的興敗，若任由市場機能來運作的話，不僅會拉大城鄉間的差距，且「鬼城」是可以想像的。在民營化風潮下，政府角色及民眾權益都還需兼顧，請問，政府基本的角色是什麼？又政府經營大眾運輸系統原來的主要目的為何？

政府經營大眾運輸的目的是早期民間沒辦法做，政府就要做，要投資，這是國家的一部份，例如發生土石流或地震，這是天災阿，政府為什麼要補助，這是因為政府的組成乃為了服務民眾，這是政府服務的一環。台汽民營化並非是為

了偏遠路線，而是這間國營公司已成為政府的累贅，我們主張自由市場經濟，民間可以做的政府就不要做，且民間做的可能比政府更好。其實偏遠路線占整個台汽路線不到 5%，雖然政府有照顧偏遠地區民眾的責任，但要解決台汽長期虧損的問題，不能因這 5% 就不解決。讓給民間來做，政府每年都有編列預算來補助業者，但若讓台汽繼續存在的話，政府每年就要虧損五十億元。

四、台汽客運公司因不堪長期虧損，自民國 84 年開始大量釋放路線，以減輕其負擔，您對於台汽公司路線縮減的看法為何？台汽客運停駛某些偏遠服務路線所帶來之衝擊為何？

極少數的人會有不方便，但現在大眾運輸工具很多元化，所以反彈沒有預期那麼大，雖然如此，還是有人會不方便，如果說只有一戶人家住在這條路上，專門開一般車到那邊去的話，這怎麼划的來，總是會有一些人感到不方便，只是沒有想像中那麼嚴重。

五、民營客運接駛後，是否會有票價過高、脫班、過站不停、不按核定路線行駛等情形？民眾行的需求如何獲得滿足與保障？

這種情形是很多，民眾行的權益是會受影響，所以政府有一套補助辦法，交通部有一評估小組，看你這條路線經營的好不好，以此作為補助的標準之一。且政府會不定期抽查，若讓政府抽查到不實的報表或脫班、民眾投訴等情形，政府可取消對業者的補助，這樣業者划的來嗎？所以，業者不會做這樣的事情，因為他們賭不起，政府有一監督及抽查機制，手頭上又有補助款，業者有做才補助你，沒做就不補助你。

民營客運接駛後，班次是會減少，這是沒有辦法的事，不能說顧及你的方便就每十分鐘開一班車，民眾要學習調整自己的生活，配合客運班次，不能說為了少數人的方便就增加班次，那這樣不如買台車送給你。

六、台汽在民營化過程中陸續裁併路線，是否有妥善照顧民眾行的需求與權益？應如何做才能保障民行之權益？在決定釋放偏遠服務路線時，是否有將偏遠地區以及弱勢團體的交通權益納入考量議題中？

照顧弱勢是政府的責任，台汽轉型到現在才一年多，現在看起來民間業者接手這些偏遠路線問題是不大，至少說到目前為止問題還沒有顯現出來，如果業

者因民眾反映須家開班次或增加路線，基本上只要提出，交通部都會准許，若是跑偏遠路線的，政府就會再補助它。所以，原則上交通部在台汽轉型時，已經將偏遠路線的照顧納進去了，雖然民營化到現在只有一年多，其真正的成效及民眾的感受到目前為止還未能去做評估，但就現況來說，民眾的反彈聲浪是不大，不大不是說政府都已經照顧到這些民眾了，只是因為台灣地區運輸工具相當方便，在偏遠地區摩托車甚至可稱為最主要的運輸交通工具，其方便性可能大於公車或客運。現在問題還不大，還沒看出來，但不能說問題不大就不做，政府還是要想辦法克服偏遠地區民眾行的便利性，因此每年還是要持續編列預算補助山區及離島、鄉下地區。

當初是有舉辦公聽會，要廢路線，站在民意代表的立場當然不希望在沒有替代方案前就釋放路線，有替代方案的話我們就會贊成。我們最基本的訴求就是在沒有民營客運接駛前，不能停駛這條路線，但有替代方案後，就不能要求像以前一樣開那麼多班次，也就是說至少一定要有偏遠地區路線的行使，而班次則視地方需求酌予增減。就南投縣而言，以前只有台汽一家客運公司，現在有九家客運在跑，比較偏遠弱勢地區班次是較少，但整體行的權益提高，影響不大。

七、您認為台汽民營化政策是否合乎所謂的社會公平正義？應如何改善？

沒所謂違反社會公平正義，也沒所謂符合社會公平正義，因為台汽就是要全部釋出，只有恢復市場自由競爭機制，民眾才會得到合理的價格，偏遠地區也是一樣，只要民營業者接駛偏遠地區的路線，政府就是補助。台汽釋放的偏遠路線都有民營業者接手，沒有說沒有人做，政府運用補貼機制誘使民營業者接駛這些低成載路線。申請路線時也要做搭配，即黃金路線搭配偏遠路線，在偏遠路線方面，政府會補助你，客運業者也樂的說政府有補助我，有有好的路線讓我搭配，所以大多都樂於接受。

八、您認為台汽是否應繼續服務偏遠地區民眾行的需求？

我認為沒有必要，現在一切都強調市場競爭機制，大家一起來競爭，當初台汽就是完全以服務民眾為目的，不計盈虧來經營，所以才會虧損三百多億元，政府倒不如將這些錢補貼給民營業者，讓他們來做。其實不論是國光(前台汽)或民營業者經營偏遠路線，照顧偏遠弱勢民眾行的便利就是政府的責任，祇不過方式不一樣而已。所以，我認為民間能做的政府就不要做，運輸是非常小的問題，

民間是可以做的，像更大的國營事業如中油、台電，這都要民營化，郵政也已經公司化了，未來將有民營業者跟你競爭。有人質疑民營化後，那些偏遠地區的服務就無人會提供，這不盡然。未來都會有補貼機制，一個企業要賺錢不是只靠都市來賺錢，有時偏遠地區的服務是有周邊效益的，這樣你才會做到大的生意，所以服務反而是公司業績成長的主要原因。

台汽為國營事業，在人事方面造成很大的虧損，這已經違反國家財政公平原則，台汽持續虧損，政府持續補貼，讓你去經營偏遠地區，你每年持續虧損五十億元，這五十億元會排擠到其他有需要的地方，例如社會福利本來每年可花五百億元，但因台汽虧損的排擠縮減為四百五十億元。所以為了照顧偏遠地區民眾而讓台汽持續存在的話，其實是對政府財政某個部分的減少，相對地對其他民眾而言，也是不利，本來可以增加更多的公共設施，可能就是因為台汽虧損五十億元的排擠效應就取消或暫停了。

九、從效率的角度觀之，台汽為減少其虧損而釋放低乘載路線；從公平的交度觀之，台汽身負所謂政策性任務，理應理應提供普及性服務，您如何看待兩者間的矛盾？所謂「公平」，在此將之定義為行的機會之均等，亦即人民有平等的機會使用交通工具，不因其經濟地位或地區特性而有所不同。

所謂的公平正義是沒有辦法的，誰叫你要住在鄉下或偏遠地區，但照顧民眾是政府的責任，政府能做的就盡量做，能照顧的就盡量照顧，政府應有更多的方法照顧弱勢民眾。過去台汽什麼路線都跑，只有一個乘客也跑，這符合公平正義嗎？政府花五十億元專門跑偏遠地區，為了你們花五十億元，那其他一百萬人就減少五十億了，這符合公平正義嗎？我們只能說政府能做的就盡量做，但沒有辦法像從前一樣開那麼多班次，所以只要政府能盡量做到照顧偏遠地區的民眾，那就算符合所謂的公平正義了，只不過用另一種方式來照顧。

訪談編號：C3

訪談對象：葉立委宜津

訪談日期：91年8月13日

訪談地點：受訪者辦公室

訪問員：黃玉婷

一、對民眾而言，他們是否贊成台汽釋放偏遠服務路線？其理由為何？

原則上不是很贊成，因為所謂偏遠一定是乘載率較低、較不敷成本的支出，所以站在服務弱勢人民的立場上，我是不太贊成。說實在，民眾對這個政策沒有什麼聲音，強勢、有意見的民眾，通常都自己解決了，真正弱勢的，連自己基本行的權益都不懂得爭取，我們有很多在深山裡的人民每天是自己用走的，所以我認為這應該要好好做規劃。

二、政府本應提供特定財貨與勞務給特定的民眾，使其享有最起碼的生活水準。

就民眾的立場，台汽的定位應是營利還是服務？

我認為營利和服務應該要分開，就像我認為社會福利與保險要分清楚一樣的道理，今天若定位是社會福利，就是不計成本的；若定位為保險，則須考量成本效益，所以台汽應要各方顧慮，既然路權是政府的，那在黃金路段還經營不善的話，那是自己內部的問題，不如將路權賣給會經營的公司去經營，但是在偏遠地區，台汽無法經營及照顧弱勢民眾行的權益時，政府就乾脆不要讓台汽經營，而用免費公車的方式處理，像社區巴士就比較靈活，不用像台汽請那麼多人，固定用多大的車輛，因地制宜，不須太八股，但還是須考量到效率。

因為台汽成本極高，以目前政府的財力來說，就是一種無效率的投資，怎樣能讓營利及服務兩全其美，其實很難。但把整個台灣民眾行的權益交付給台汽一家公司是不公平的，也是太重的責任。所以，我認為若要讓台汽為一家公司，就是要它賺錢，若要讓台汽負擔行的責任，偏遠地區的運輸就應該要較機動性、因地制宜的，亦即還是有必要兼顧到弱勢偏遠地區民眾行的權益。對政府來說，營利及服務是要兼顧的。

三、台汽因不敷虧損而宣告停駛百餘條路線，此舉犧牲最大者乃為仰賴台汽交通線且無力負擔高額運輸費用之弱勢乘客，交通便利與否可以決定一個地區的

興敗，若任由市場機能來運作的話，不僅會拉大城鄉間的差距，且「鬼城」是可以想像的。在民營化風潮下，政府角色及民眾權益都還需兼顧，請問，政府基本的角色是什麼？又政府經營大眾運輸系統原來的目的為何？

純粹用市場機能運作的話，城鄉差距一定會拉大，沒有民間願意做賠錢的生意；若要台汽去做，自然它也是賠錢，所以我認為政府的角色就是民眾權益要兼顧。都會區的大眾運輸系統由政府來做，若民間可以做的，就讓民間去經營，那這就表示這各地方是有市場的，有市場的就以公平競爭為原則；沒有市場的，我們還是要兼顧到民眾行的權益，這方面就應該由政府來做，既然不是以營利為目的，就乾脆將之轉化為服務的性質，但須注意如何讓服務做的有效率。有些地方沒有幾戶人家，那你還用大型車去載，變成空車來回跑，這是很沒有效率的，應該是要先瞭解那裡有多少需求，然後買多大的車，而這個需求是固定的行線還是機動性的，這要先弄清楚，但這也不是說要政府免費提供偏遠地區民眾私有轎車，而是應該讓其在緊急時刻或固定時刻有行的權益及方便性，像現在很多醫院或百貨公司都很有競爭力及彈性，知道如何幫助顧客解決交通尚的問題，他們會有一定的班次、路線及大小不同的巴士載運載，既然民間可以做到這樣，那政府也可以做到，每天固定時間到固定地點去載或是讓偏遠地區的民眾到部落比較集村的公所、縣市單位，甚至是學校、消防隊，任何一個公家單位都可以，政府可以給他們一筆錢作為補助之用。這還可以非常靈活的運用，比如說校車除了載偏遠地區的民眾上下學之外，他亦可利用間斷的時間載一點偏遠地區的民眾，那政府給學校一點補貼，讓學校可改善其他設施，這樣不是兩全其美嗎？又能服務民眾，又能顧及效率性。

四、台汽客運公司因不堪長期虧損，自民國 84 年開始大量釋放路線，以減輕其負擔，您對於台汽公司路線縮減的看法為何？台汽客運停駛某些偏遠服務路線所帶來之衝擊為何？

路權是政府的，高速公路是政府蓋的，所以政府有路權，但政府卻一直無法有效的掌控，亦即無法將之變成生財之道，又無法與人競爭，這是很可惜的事情。比如說都會區、高速公路或國道比較有經濟價值的路線，就應該要好好的出售，出售後，要真正只有買到你路權的人才去跑，這樣人家才願意跟你買，不然沒有花錢買路權的人也可以跑的話，那誰要來跟你買路權。政府要嘛就讓市場自

由競爭，不然就要真正有東西給人家，保障業者相當的權益。所以我是主張自由競爭，既然你無法掌控你的路權，那不如讓他們去自由競爭，長富於民也是不錯的，所以我贊成路權的釋放，當然國家有緊急為難時，國家然可管制。至於偏遠地區沒有人要，那也沒有所謂的路權。那停駛偏遠路線後，所帶來的衝擊當然是偏遠地區民眾行的權益受損。

五、民營客運接駛後，是否會有票價過高、脫班、過站不停、不按核定路線行駛等情形？民眾行的需求如何獲得滿足與保障？

民營接駛後，若有脫班或過站不停的現象，它也會受到市場機制的抵制，客源會減少。若業者放棄經營偏遠地區的話，那政府就要再負責那個地區民眾行的需求，此時就應以服務為目的了。至於票價的問題，交通部也要做一點掌控，訂定票價時不需要太死板，可訂定上下限就好，其他則依照服務品質不同，讓民眾有所取捨。

六、台汽在民營化過程中陸續裁併路線，是否有妥善照顧民眾行的需求與權益？應如何做才能保障民行之權益？在決定釋放偏遠服務路線時，是否有將偏遠地區以及弱勢團體的交通權益納入考量議題中？

政府官員是認為有啦，但我認為目前是做的很不好，倒不如用現在做的那些經費來做一點變通，可以做的更好。在釋放路線的時候，是有舉辦一些公聽會，但真正弱勢的是講不出他們的意見來，所以對他們來說是吃虧的。

七、您認為台汽民營化政策是否合乎所謂的社會公平正義？應如何改善？

政府要台汽民營化，就是要它賺錢，其盈虧就是它的成績單；若要台汽兼負起民眾行的權益，那不是一家公司做的，是政府要做的事情，在這種惡性循環下，台汽賺錢的部分經營不好，服務也做的不好，這種情形是更不符合公平正義了，因為賺錢部分做不好，害國庫虧損；服務地方做不好，民眾行的權益無法獲得保障。因此，賺錢的部分，讓市場自由去競爭；不賺錢的則用補貼的錢，好好擬一個變通的、機動性的機制來改善偏遠地區民眾行的需求。

八、您認為台汽是否應繼續服務偏遠地區民眾行的需求？

絕對要服務偏遠地區的民眾，但是不是由台汽來服務則有待商榷。我認為

應該不是台汽，而是政府，但台汽不等於政府。雖然台汽是政府投資的事業體，但政府要給他定位阿，若只要他做服務大眾一件事情，那是很不合經濟效益的，你為了偏遠地區的路線，要有司機、車輛，且去了也載不到人，人家要你載的時候你沒來，不要你載的時候卻空去空回，說實在這很不符合效益。

政府現在將路線全部開放給民間，那是因為黃金路線它無法掌控嘛，人家不繳錢照跑，所以只好開放，那偏遠地區你開放也沒人要去，開放與不開放同樣沒有意義。若成立一間專門經營偏遠路線的公司，還是要有經營管理的成本，而且對於當地路線也不是很熟，倒不如將這筆經費下放下去，但要去做考核，做好就給你多一點；做不好就給你少一點；再不行就政府自己做，總有人會願意做，學校不行就換消防單位做，消防單位不行再換其他單位做，這些都是公家單位都可以做，且是互蒙其利的，無論是消防、學校等跟民眾都有接觸，且在地可以給予他們幫助。

九、從效率的角度觀之，台汽為減少其虧損而釋放低乘載路線；從公平的交度觀之，台汽身負所謂政策性任務，理應理應提供普及性服務，您如何看待兩者間的矛盾？所謂「公平」，在此將之定義為行的機會之均等，亦即人民有平等的機會使用交通工具，不因其經濟地位或地區特性而有所不同。

政府是要台汽賺錢還是服務，要把它定位好，要嘛就讓它賺錢；要嘛就讓它服務，沒有所謂的路權。路權的觀念，在台灣現有架構下，沒有辦法去掌控，難道你可以把它攔住嗎？有利可圖的，私人自然會去經營，你就讓市場去自由競爭，至於低乘載路線或偏遠地區，政府就應當負起責任，而這個責任是否要交給台汽，見人見智，我認為是不必。

訪談編號：C4

訪談對象：簡主任子堯

訪談日期：91年8月14日

訪談地點：受訪者辦公室

訪問員：黃玉婷

一、對民眾而言，他們是否贊成台汽釋放偏遠服務路線？其理由為何？

這要看各地方的需求，比方說南投、花蓮、台東等地方的民眾，他們不太願意台汽釋放偏遠服務路線，原因要視各地方的財政狀況，像南投、花蓮、台東、屏東等地方政府財政困難，再加上民營業者無法負擔偏遠服務路線的話，那些住在偏遠地方的民眾是不希望台汽釋放偏遠路線，因為將來就不會有業者願意跑這路線。其實，基本上大部分住在低乘載地區的民眾只關注說這條路線有沒有在跑，至於台汽要不要釋放路線或釋放給誰，民眾並不是那麼關心，他們認為這是政府或台汽業者的事情。所以關鍵點並非在於台汽要不要釋放路線，而是台汽釋放後有沒有人來跑這條路線。有一個很弔詭的問題是說，在討論這些問題的人，如業者、政府，甚至意見領袖，通常不會去使用到這些地方大眾運輸系統，而那些所謂草根民眾或沉默多數，即真正在運輸系統裡享受的主體，他們卻不在乎。

這問題並不能做二分法，其實贊成也可以，反對也可以，若是贊成的話，他們是認為由民間來做會更便捷舒適、有效率、服務更好；若是反對的話，就是他們害怕將來提供服務的人比現在的更差，甚至就從此斷絕這項服務。

至於偏遠地區民眾對於台汽信任感的問題，我們就應從另外一個角度去思考，當市場慢慢從獨占變成寡占的過程中，市場只有一家提供服務時，民眾一定只有相信它，雖然爛歸爛，但至少還是可以提供我最低滿意度的服務，其他業者方面，我可能還沒看到其他業者提供相同的服務，再者，我不太能確定將來換了別家民營公司經營這條路線的話，能提供相同的服務，

若當地民眾認為釋放這些偏遠路線對他們來說是最好的政策選項的話，我們就要思考說誰來提供這個服務，這可能就涉汲經濟學中的競爭法則，我們可能認為愈多人競爭的話，就能享受更好的服務，但在偏遠地區，是不是愈競爭，民眾就能獲得更好的服務，這我持存疑的態度。因為公部門與私部門不同，民間企業強調的是成本效益分析，而政府重視的是公共效益分析，倘若民營業者認為經營那些偏遠服務路線是虧本的生意，那十個業者有九個半不會去跑，另外半個會願意由政府補助來經營這些偏遠路線。

當我們在思考是不是應該釋放偏遠服務路線時，真正為人民著想的，一定是關注由誰來跑這條路線，那它是否能提供至少與目前相同的服務，甚至是更好，只要能保障這個問題，你要開放幾條路線都隨便你。可是現在是沒有人要跑，各地方已經出現了這個問題，即台汽民營化後不跑了，而地方客運也不跑了，那

條路線就完全沒有運輸工具了，沿線民眾只好自己買車，甚至什麼都沒有，那不是更慘，生活品質不是更倒退嗎？

但我們要去思考，現在看起來是賠錢的偏遠路線，可是若真正解決了最根本賠錢的問題，反而那些偏遠路線是你的黃金路線，因為沒有人願意經營，民眾只能仰賴你，所以就變成是你的黃金路線，那你適度的調高票價有何不可？今天要不要釋放路線都不是重點，重點是若將偏遠路線視為是你賠錢的主因，那我們就要了解偏遠路線為何會賠錢？那一定是你經營方式有問題，如脫班、票價未適度反映成本等等，若將這些問題都解決了，偏遠路線並不一定是賠錢路線。

在該不該釋放偏遠路線的政策討論中，來參與的不是政府、學者專家意見領袖，就是有意參加的業者，而且我們所聽到的是釋放偏遠服務路線是解救台汽虧損的好方法之一這聲音比較大，他們認為說釋放那些路線後台汽就能賺錢，可是這當中有很多利益的角力，在角力的過程中，他們可能以乘載率來做成本效益分析，計算路線的價值是多少，可是他們從來沒有去考量說，除了成本效益分析外，民眾的公共利益、普及服務性是否被忽略，是否有納入考量，事實上，是非常的少，甚至被忽略，他們只會告訴你這條路線賠錢，但賠錢的原因是什麼，卻沒有詳細被討論，甚至說賠錢路線要不要跑，也沒有被討論阿。

講句難聽的話，難道黃金路線的沿線居民是人，能享受公平的服務，那我就該死住在偏遠地區，就活該被犧牲行的權益，難道他是人我就不是人，民主政治一人一票票票等值，難道你的票是票，我的票就不是票嗎？可是就是那樣被犧牲掉了，所以政府是不是應該有配套措施去照顧那些人，在決定是否要釋放路線時，政府要先想到這些人將來行的保障，然後才能做下一步的決定。

二、政府本應提供特定財貨與勞務給特定的民眾，使其享有最起碼的生活水準。

就民眾的立場，台汽的定位應是營利還是服務？

就現在而言，如果你去做田野訪談，這個答案會是服務，且依城鄉差距會有不同的答案。在都會地區的民眾可能會認為台汽應該是營利阿，因為他們已經民營化；但到中南部或偏遠地區，他們可能會認為台汽是服務，因為他們習慣了，平常都是台汽來提供服務阿，這個答案會有兩極化的傾向。

就樣本數來說，最多數的答案是，依照現在民眾對台汽的印象，還是服務

最多。即使台汽現在民營化了，可是幾十年的沿革，它就是公家機關，就連現在台汽民營化了，它還是有很多政府的股權，所以大家會認為說只要跟政府有關的就是服務嘛，完全不像純民營公司，如哈囉哈、統聯等等，大家就會認為說是營利嘛。如果台汽漲價，民眾就會抗議，但若民營業者漲價，民眾大多默默接受，這是因為民眾把台汽定位為服務，所以會認為說在服務沒做好前，憑什麼漲價，若將台汽定位為營利，那你會認為說它漲價是為了提供更好的服務，這思考邏輯是完全相反的。

三、台汽因不敷虧損而宣告停駛百餘條路線，此舉犧牲最大者乃為仰賴台汽交通線且無力負擔高額運輸費用之弱勢乘客，交通便利與否可以決定一個地區的興敗，若任由市場機能來運作的話，不僅會拉大城鄉間的差距，且「鬼城」是可以想像的。在民營化風潮下，政府角色及民眾權益都還需兼顧，請問，政府基本的角色是什麼？又政府經營大眾運輸系統原來的目的為何？

政府的基本角色可分兩個層次來說，若就經營路線的業者而言，包括台汽，政府的角色是創造一個公平穩定的競爭環境；就民眾而言，其對政府的期待就是政府有責任也有義務提供民眾穩定、便利、公平，甚至是便宜的公共運輸環境。

至於政府經營大眾運輸的目的，我們就需回歸到供給需求面，政府一定要了解運輸系統中，舉凡陸、海、空各個不同層次的需求所提供不同的交通工具，政府必須站在供給需求面來衡量陸、海、空不同運輸層面下，到底有多少的需求，然後你要去供給它，政府需做評核。

大眾運輸系統，第一要先滿足民眾對行的需求，然後再想說要如何去滿足它，是蓋捷運好呢？還是公車系統？再來想說如何建構一個完善的大眾運輸系統的環境。

四、台汽客運公司因不堪長期虧損，自民國 84 年開始大量釋放路線，以減輕其負擔，您對於台汽公司路線縮減的看法為何？台汽客運停駛某些偏遠服務路線所帶來之衝擊為何？

我對台汽釋放路線乃持保留，甚至是存疑的態度，也就是說我質疑台汽有無達到當初要求設定的目標，當初要求設定的目標是大家覺得台汽虧損的原因就是經營偏遠服務路線，只要不跑這些路線就會賺錢，可是實際上真的賺錢了嗎？

好像沒有，就算它今年轉虧為盈，也不是因為釋放偏遠服務路線的關係，而是你裁員、減薪、以最低成本承租場站等等，完全與偏遠服務路線無關，那是不是與當初要求釋放路線的那些前提完全無關，甚至完全沒有達到，那我就會存疑，對當初那些路線縮減的看法就會很保留。未蒙其利，先受其害，我們可以看到很多報導中，偏遠路線已經停駛，那些偏遠地區的民眾原本所享受的公平、普及的大眾運輸服務消失。至於所帶來的衝擊有很多，可能有人被迫買車，甚至有些地方因為交通不便，交通是經濟命脈，只好遠離家鄉，致使城鄉差距愈大，甚至是不是造成汽機車大幅成長，這些是不是都是負面的衝擊，那很顯然當初在做這個政策的時候，你完全只就成本效益做分析，而沒有顧及到一個社會公平正義，或人民享有基本行的權益。

五、民營客運接駛後，是否會有票價過高、脫班、過站不停、不按核定路線行駛等情形？民眾行的需求如何獲得滿足與保障？

民營客運路線接駛之後，以南投為例，一些鄉鎮之偏遠路線以前都是台汽在跑，釋放路線之後，變成南投客運、彰化客運在跑，還是常常會脫班、過站不停等等情形。至於民眾行的權益方面，可分兩個層次來說，不論是中央還是地方政府，是否有去瞭解到偏遠路線釋放給民營業者後，以前台汽所犯的種種毛病，民營業者一樣在犯，搞不好更差，如果說還是有這個問題的話，政府是不是要開始去介入，當然說收回由政府來做是已經不可能了，所以政府是不是要在某個程度上要求業者自律、提昇服務品質等等，可是依我站在民意代表的角度上來看，如果現在已經出現那麼多毛病的話，民眾行的需求面要獲得滿足與保障是很難，很難的原因是既得利益的關係，除非民眾起而抗之，或是有更多的輿論指責這些民營業者，否則民眾行的需求就是會被犧牲掉。

班車準點率極密集度可能牽涉經營的模式，其實不論是台汽或民營業者都會發生這種情形，只是說當初在討論台汽該不該釋放路線時，會有一個問題，我姑且稱之說這是大部分的人在國營事業轉型中或提昇政府行政效率過程中，大家有一個迷思，就是相信民間一定比政府或公家機關來的有效率，民間企業經營的手法絕對比現在公家機關經營方式要好，這個前提成立之下，大家就認為台汽這幾十年來跑這條路線有時班次少、準點率也不高，大家就會想說政府做不好，再加上這股公營事業民營化的潮流，那乾脆由民間來跑，路線也因此就釋放出來。

雖然公路主管機關有所謂的監督機制，但執行效率不彰、方向錯誤，是眾所皆知的，而執行方向錯誤的關鍵在於，政府藉由補貼的手段，達到監督行的需求及服務品質的目的，可是很弔詭的是說現在行政部門在思考該不該去補貼你的時候，其實已經不是這個思考了，因為業者會要脅主管機關，若不補貼那我就不跑了，到時當地民眾不會怪當地業者不跑，而是怪政府，導致這些補助辦法或監督機制被扭曲成一直補貼你，求你繼續跑這條路線，至少保障民眾最基本行的需求，至於說要藉由補貼來提昇民營業者的服務品質，此乃蕩然無存。

站在民代的立場，我會告訴你說這是一個失敗的政策，本來期待是白的政策，現在是黑的政策，已經完全不一樣了，那受害者最多的是民眾。所以很多政策的前提，一開始假設前提錯誤的話，那你所導出的結果也會是錯誤的，當初對於釋放偏遠路線的概念界定及假設前提是錯的，當初假設前提是台汽虧損就是因為經營虧損偏遠路線，為提昇效率，所以將路線砍掉你就會賺錢，可是這個前提明確來說是錯的，所以不管政府接下來怎麼做，所訂下的辦法就都會是錯的，你不瞭解偏遠地區民眾真正的需求在哪裡，即使想要藉由補貼以提昇服務品質的機制，都是錯的，完全無法發揮功能。

六、台汽在民營化過程中陸續裁併路線，是否有妥善照顧民眾行的需求與權益？應如何做才能保障民行之權益？在決定釋放偏遠服務路線時，是否有將偏遠地區以及弱勢團體的交通權益納入考量議題中？

是否有妥善照顧民眾行的需求，其有兩個層次，一是政府是否有考慮到呢？這一定有；二是政府有沒有做到，那一定是沒有做到。至於是不是有舉辦公聽會或座談會，這一定都有。現在是一個民主時代，行政部門或立法部門在做任何政策決策時，若有舉辦公聽會或座談會，一定會邀請各個層次的代表來發表意見，這個程序上一定是會有的。所以，符合了程序正義，卻沒有做到所謂的實質正義，亦即都會請民眾來發表意見，可是會議結束後所做出的結論或針對有瑕疵的政策，並沒有真正考量弱勢的聲音或依照他們的所提供的意見來做。很多政策產出時，業者、政府官員或學者專家的聲音比較大聲，反而很少聽到那些弱勢民眾的聲音。所謂的民主政治，在古典希臘文中就是暴民政治，亦即誰說話大聲誰就有權力，那政策自然而然就會倒向聲音大聲的地方，就台汽路線整併的個案來說，聲音最大的是業者耶，其次才是行政部門、學者專家或意見領袖，反而聲音最

小的是弱勢團體，是當地民眾，可是真正需要被考量的，被重視的是這些弱勢團體及當地民眾。至於如何才能保障民行權益，就是在做任何的交通政策時，不能只做到所謂的程序正義，而沒有真正去落實，即實質正義是更最要的。

七、您認為台汽民營化政策是否合乎所謂的社會公平正義？應如何改善？

我不認為它有符合所謂的社會公平正義，以兩個層次來說，第一，以所謂的大眾普及性功能來說，很顯然沒有達到所謂的社會公平正義，至少那些偏遠地區弱勢民眾行的需求是被忽略的，所以就這部分來說是沒有符合公平正義的；第二，當初台汽未民營化時，年年虧損，因為它是公營事業，所以政府年年編預算補貼它，現在民營化了，當初補貼它的這些錢，台汽並沒有說要歸還，就整個社會公平正義而言，政府過去幾十年來利用納稅人的血汗錢去補貼年年虧損的國營事業，你覺得這符合社會公平正義了嗎？沒有吧。老實講，這樣苛責台汽也不對啦，因為所有的公營事業都是這樣，所以要要求完全的社會正義是很難啦。

就社會公平正義來說也是有不同層次的，就納稅人血汗錢來說，年年補貼虧損的台汽，這不符合公平正義阿，為什麼要用 2300 萬納稅人的錢來補貼台汽？若從另外的角度來看，補貼台汽是為了讓他繼續存在，這樣它就能提供民眾行的需求，這又符合所謂的公平正義，所以要看你在哪一個層次上去做討論。

就整個台汽民營化的過程當中，我是不認為它有符合所謂的公平正義，至少在討論偏遠服務路線時，很顯然它是沒有符合所謂的公平正義，完全只考量到是不是能賺錢，能不能轉虧為盈。

現在台汽已經是民營公司了，既然它回歸到與其他民營企業同地位時，若台汽已屏除所謂的政策性任務，與民營業者處於同地位時，所遵守的遊戲規則就不一樣，其就可放棄經營偏遠路線。那政府應如何要求及改善它？只能跟對待其他業者的方法一樣，即就現有在跑的路線要求準點、提供便利舒適性、票價要合理，就只能這樣，至於沒有承接的路線，這又是另一個層次的問題，政府不能單單只要求台汽(國光)去經營，若都無人願意接駛的話，那政府就必須出面介入，協調各客運業者，創造一個機制出來，即補貼業者經營偏遠路線的虧損。政府是否有做到協調的角色，我們要看沿線民眾有沒有來陳情或抗議，即有沒有發出所謂的政策聲音說他需要這條路線，如果這些聲音都沒有出來的話，那政府當然不會主動去發覺，現在的民眾有很多是沉默的多數，一但沉默了，就不會有

人去理你，所以民眾要自覺，自我要求政府須提供什麼樣的服務，如果這個聲音無法表達出來，那民代或政府也無法幫你，因為根本不知道你要的是什麼。

現在我們的政府已經不是威權統治的國家，在威權國家，政府的力量貫穿到社會，嚴密的監控及管制，所以政府很容易發覺你要的是什麼，可是大部分是採壓抑；在民主政治社會，政府是做最少的事及當最小的政府，民眾的需求若沒有反應出來，是不會有人幫你去解決，不是因為政府、民代或意見領袖不照顧弱勢團體，而是他們不瞭解民眾要的是什麼，他們聽不到。所以改善的方法是那些偏遠弱勢民眾要將聲音傳達出來，如抗議、陳情、組織自救會或推選意見領袖，甚至將全省弱勢團體做串聯，將其訴求表達出來，不然民意代表也無能為力，所以最重要必須先從這個地方先做起。當然這樣講也不是要推卸責任，雖然政策錯了，但要想辦法做彌補及檢討。

八、您認為台汽是否應繼續服務偏遠地區民眾行的需求？

我認為台汽民營化後，其跟一般民營業者一樣享有同等的地位，就不應硬性規定台汽一定要去跑，站在自由競爭的法則來說，假設南投客運所提供的服務比台汽好，那當然給南投客運跑阿，就不須要求台汽去跑；相反地，路線釋放後，民營客運做的比台汽差，那政府當然要做調整，讓給台汽去跑。民營化前後的台汽，政府所扮演的角色也就不一樣，須依照一套公平、穩定的遊戲規則，由政府評估由誰來跑會比較好。亦即政府須評估當地民眾行的需求，然後就現有能提供服務的業者當中，選擇一個最好的出來。台汽民營化後，成為公路運輸眾多業者當中的一個，大家地位都平等，若政府要繼續提供偏遠地區居民行的需求的話，那就要依照規則來做評估。

九、從效率的角度觀之，台汽為減少其虧損而釋放低乘載路線；從公平的交度觀之，台汽身負所謂政策性任務，理應提供普及性服務，您如何看待兩者間的矛盾？所謂「公平」，在此將之定義為行的機會之均等，亦即人民有平等的機會使用交通工具，不因其經濟地位或地區特性而有所不同。

這本來就會矛盾，就提昇效率來說，跟釋不釋放偏遠路線是無關的，台汽會虧損都是因為其內部經營的問題，所以我不認同說釋放低乘載路線就能提昇營運效率，我覺得這前提很怪；就公平角度來說，民營化前後台汽所扮演的角色是不一樣的。

台灣從威權體制轉型的過程中，一直沒有辦法在政策性角色及單純營利角色間取得一個平衡，台汽就是一個很清楚的例子，接下來還有很多的國營事業都是這樣子，如中油，其亦擔負所謂穩定國內能源政策的責任，這樣在經營成本上自然會比台塑來的高。當然國營事業事一定要負擔某個程度的政策責任，其資本都是納稅人的錢，人民既是股東，理應要照顧民眾行的需求，即使虧錢也要做，而政府能夠做的就是負與照顧民眾的責任，但又不能虧錢虧得太多，因此就須在經營模式上做改變，做平衡。

在我們對交通事業民營化眾多討論過程當中，我們會發現一個問題，企業性及公共性的問題不只發生在台汽，台鐵也一樣，只是今天說台汽民營化的腳步比較快，至少今天說民營化後也轉虧為盈，大家就會認為台汽成功的原因就是減低低乘載路線的問題，可是我們必須回過頭來看事情的源頭在哪裡，當初台灣的公用事業是從日據時代承襲而來，在整個歷史的過程當中，台汽負有一定程度的政策責任，台灣 1990 年民主化的浪潮，在企業經營開始講究效率、民營化的部分，可是在那之前民眾對政府的期待，就是希望政府提供運輸功能就好，不管多遠都要去跑，以前民眾對公用交通的要求不在於說準點或班次多寡，而是要有人去跑。在思考台汽是否要釋放路線的時候，台汽轉虧為盈並非因為釋放路線的緣故，台汽民營化過程中最大的包袱是人事費，重點在這裡。我們在討論台汽民營化過程中，會出現另一種聲音，有些偏遠路線對台汽來說反而是黃金路線，假設這些偏遠路線幾十年來固定都是台汽在跑，只要再加強準點率、淘汰車輛之類的，就會變成黃金路線，從經濟學的觀點來看，後進市場者，要佈建很大的成本才能熟悉整個路網，那既有的市場領先者，只要稍微改變生產流程，那一定更大步領先。所以對台汽而言，偏遠路線不一定是虧損的包袱，反而有時是它的黃金路線，所以當初在委員會開會時，就聽到很不同的聲音，有人覺得說台汽虧錢一定是經營偏遠服務路線，但真的是這樣嗎？並不然，這點要在做研究前，先知道這個緣由。

真正促進台汽經營效率的提昇，到底是否能轉虧為盈的要件，其實並不在於他該不該去跑偏遠服務路線，而是在於人事編組、組織效率、營運方針，這些才是重點，可是我們今天在台汽民營化過程中，專注於經濟化思考，即留好的產品，壞的產品不做，可是我們要了解說在所謂公共交通事業，並不能完全以經濟學的角度去思考，不能只做成本與效益的分析，因為台汽負有一定的政策性責

任，加上它的歷史淵源背景及既有公共普及性的提供，現有路網的構建，這些都是當初民眾在享有公平性的概念之下，賦予它的政策性責任，故台汽需負起這樣的責任。所以台汽在民營化過程中，捨棄這些偏遠服務路線，而沒有一套機制，比如說沒有當地業者或地方政府，來負責銜接偏遠路線以補足路網之普及性的話，反而對民眾來說是一種不公平的現象。

在我們的了解中，以台中為例，巨業、仁友、台中客運，這每一家都虧錢，其生存大部分都要仰賴政府每年編預算去補助他們，以前沒有這些民營業者的時候，都是台汽在跑，其實台汽在每個不同的年代，都會看情形釋放一些路線出來，全省當地客運業者，幾乎每一家都虧錢，從來沒有一家賺錢，中央每年都會編一筆補助款補助這些業者去經營，因為這些業者相當程度負擔政府提供民眾行的普及性服務，所以政府不能讓它們倒，如果它們倒了，那大眾運輸系統全部會癱瘓，想當然汽機車成長率大增，民眾行的權益受到傷害。今天對民眾而言，該不該釋放路線，其實那都不是重點，我們一直在思考的是，釋放路線後，是誰來接駛這條路線，接駛後能不能比原來更好。

訪談編號：C5

訪談對象：張立委川田

訪談日期：91年8月19日

訪談地點：受訪者辦公室

訪問員：黃玉婷

一、對民眾而言，他們是否贊成台汽釋放偏遠服務路線？其理由為何？

民眾反對台汽將不賺錢的路線釋放出去，他們希望政府補貼台汽行駛偏遠路線。民眾只關心他們有沒有車可坐，台汽要釋放偏遠路線給民間業者，但商人在商言商，那些低乘載路線不會有人去承接，所以民眾是怕沒人接駛導致他們無車可搭，所以反對。

二、政府本應提供特定財貨與勞務給特定的民眾，使其享有最起碼的生活水準。

就民眾的立場，台汽的定位應是營利還是服務？

一般民眾認為，政府就是要服務人民，所以政府經營一些不會賺錢的事業，你也不能怪它，只是說不要虧損太多，虧損大多是長期服務大眾而來，對政府來說也浪費很多成本。雖然政府要台汽賺錢，又要它服務，但政策乃在尋找一個平衡點，即對最有利的部分去做處理。

三、台汽因不敷虧損而宣告停駛百餘條路線，此舉犧牲最大者乃為仰賴台汽交通線且無力負擔高額運輸費用之弱勢乘客，交通便利與否可以決定一個地區的興敗，若任由市場機能來運作的話，不僅會拉大城鄉間的差距，且「鬼城」是可以想像的。在民營化風潮下，政府角色及民眾權益都還需兼顧，請問，政府基本的角色是什麼？又政府經營大眾運輸系統原來的目的為何？

當初是為了服務人民，讓民眾有行的方便，但因為社會逐漸多元化，許多民間機構有能力承接客運業，民間乃在自由市場中相互競爭。政府目前也正在轉型，以前政府的責任是管理眾人之事，但現在政府變成是服務人民，那偏遠地區民眾行的權益，當然是政府的責任，不能讓民眾權益受損。這方面我很強調，我認為政府不應連賺錢的路線都在補助，這沒有意義，應將這些資源分配給低乘載路線。

四、台汽客運公司因不堪長期虧損，自民國 84 年開始大量釋放路線，以減輕其負擔，您對於台汽公司路線縮減的看法為何？台汽客運停駛某些偏遠服務路線所帶來之衝擊為何？

台汽因為要瘦身，以便減少虧損，降低成本，但台汽要釋放路線，事先須協調民營業者來接駛，政府的角色雖然逐漸轉變，但還是要處於監督的地位，協調台汽及民間業者，讓偏遠地區民眾行的權益不至受損。有些路線由民間經營的話，還可能會賺錢，因為他們有多元的經營方式，例如將觀光、休閒、文化做一結合，以增加賺錢的機會。所以台汽在經營路線時，也應有多元的思考方式。

五、民營客運接駛後，是否會有票價過高、脫班、過站不停、不按核定路線行駛等情形？民眾行的需求如何獲得滿足與保障？

這些情形是有可能的，但政府處於監督地位，應有一套監督機制來管理，民間業者乃為一個企業，應要讓它有合理的利潤以生存下去，但不能有暴利的行為。若有上述那些情形的話，民眾可透過民意代表來陳情，更嚴重者，公路主管

機關可收回業者那條路線的經營權。若有業者故意讓公路主管機關收回那條偏遠路線的話，這時政府為照顧弱勢民眾，還是要讓國光公司做緊急措施，雖然國光已是民營公司，但官股還是占大多數，所以政府還是有一定的影響力，政府的責任是逃避不了的。

六、台汽在民營化過程中陸續裁併路線，是否有妥善照顧民眾行的需求與權益？應如何做才能保障民行之權益？在決定釋放偏遠服務路線時，是否有將偏遠地區以及弱勢團體的交通權益納入考量議題中？

在裁併路線階段，若無人接駛，台汽還是會繼續行駛，所以在這方面台汽是有照顧到民眾行的權益。政府不能因為民營化就認為沒有它的事情了，如果有爭議，政府還是要站在協調者的立場上做調解，亦即如果有突發狀況的話，如罷駛等等事件，為保障民眾行的權益，政府還是有一定的影響力請國光公司來支應，雖然國光公司現在為員工集資的公司，但其資產負債還是由政府來負擔，就像中興紙廠一樣，這並非是真正的民營化，只是換掉名字而已，且也不用再編列預算給它們，這是很矛盾的。

社區巴士是蠻好的方案，其車型較小，可節省成本，是可以推動啦，但其經費要由社區自己自力更生，如果說每項政策政府都要補助的話，政府哪有那麼多錢，若是少部分的補助是可以啦。

七、您認為台汽民營化政策是否合乎所謂的社會公平正義？應如何改善？

剛開始釋放路線的時候，我就強調對於偏遠路線部分一定要補貼。台汽才剛民營化一年多，可能沒有達到 100% 的社會公平，可能只有 60% 或 70%，這時立法委員就須督促它，使它盡量達到完全的社會公平正義。

八、您認為台汽是否應繼續服務偏遠地區民眾行的需求？

應該是要繼續由台汽服務，因為偏遠地區沒有所謂的競爭，所以政府要站在一個監督的角色。但現在政府是採搭配措施，即一條好的配一條差的，民營業者既然要承接，就算是虧損路線它還是要做，不能只想做好的路線，而忽略較差的路線，如果有顧此失彼現象的話，政府應要做監督。偏遠路線是可以由民間來做，因為民間或許做的更好，只是政府要做監督及輔導的角色。其實由民間或台汽來做都沒有關係，只要做的好就可以了。

九、從效率的角度觀之，台汽為減少其虧損而釋放低乘載路線；從公平的交度觀之，台汽身負所謂政策性任務，理應理應提供普及性服務，您如何看待兩者間的矛盾？所謂「公平」，在此將之定義為行的機會之均等，亦即人民有平等的機會使用交通工具，不因其經濟地位或地區特性而有所不同。

這兩者本來就有矛盾，政府應是服務與協調的一個角色，所以政府的角色不能被剔除，不能說給民間來做政府就什麼都不管了，這樣就不用政府啦，這是不對的，政府還是扮演很重要的角色。

訪談編號：C6

訪談對象：林立委正二

訪談日期：91年8月20日

訪談地點：受訪者辦公室

訪問員：黃玉婷

一、對民眾而言，他們是否贊成台汽釋放偏遠服務路線？其理由為何？

從台汽公司本身利益著想的話，他們是很盼望能釋放這些路線，把機會讓給其他有意經營被釋放路線的機會，現在的問題是到底被釋放的路線是哪些路線，如果是高乘載率的路線，那台汽的寬容態度是很好，事實上則不然，其所釋放的是低乘載率的路線，尤其是我所服務的屏東縣山區路線，台汽幾乎沒有在經營，都釋放給花蓮客運及鼎東客運，因此就台汽經營利益而言，釋放偏遠服務路線對他們來說是合理的，但對居住在偏遠山區的民眾、乘客或是需要到偏遠地區服務的人來說是不利的，因為他們沒有實質照顧到真正需要搭乘交通工具的民眾，所以我覺得這個部分應該重新作檢討。我個人對台汽釋放偏遠服務路線的態度是持反對意見的。雖然政府有讓民間來接駛，但民間沒有實地來作行駛，縱然有行駛，就我所知一天只有兩班或三班車，這影響很大，南恆公路原由台汽客運所主導，後也開放給鼎東客運，兩者一起行駛，由於有鼎東客運的加入，台汽客運原有班次當然會減少至一定程度，而鼎東客運則是可隨意決定行駛或停駛，只要天候不佳，縱使可行駛，它還是停開，我在台東擔任過國中及高中老師，常常會發現這地帶的學生怎麼不見了，原來是鼎東客運不開，台汽客運開了，但不是

在這個時間來，所以我想縱然這個部分開放給民間，也有可能自己調整或減少自己行駛的班次，縱然政府可以要求民間客運公司來行駛偏遠路線，但主導權落在民間客運公司時，它們可視經營結果或天候狀況來決定班次，即就他們有利的部分著想。

二、政府本應提供特定財貨與勞務給特定的民眾，使其享有最起碼的生活水準。

就民眾的立場，台汽的定位應是營利還是服務？

各個主體的立場不同，站在政府的立場是營利與服務並重，站在公司的立場是以營利為主服務為輔，站在民眾的立場是以服務為主營利為輔，但其實最終應是互補互利的，民眾也應該尊重客運公司，因為它們的首要目的除了服務也要營利，服務只是一個口號，營利才是他們的真正目的，同樣的，我們也要要求客運公司以服務民眾為首，營利為輔，也就是說乘客與客運公司彼此要相互尊重，要不然的話大概是很難去取捨。

至於現在政府所謂的配套措施，對偏遠地區的民眾永遠是不利的，因為民營客運業者只會在好的路線上做更多的服務，對較差的路線不會作太多的服務，反正它們也無利可圖，這部分我對政府的做法是不太贊成，但這是政府在不不得已的情形下所採取的做法，就是用好的路線來彌補偏遠路線，但民眾還是會感受到偏遠地區的服務不會比城市地區的服務好。若在早期，這不用說一定是政府的責任，但公司化、民營化之後，政府是希望民間能夠參與道路的需求做一個大眾運輸的工具，這個立意是非常好，不會像以前完全由國營的公司來壟斷整個市場，但開放之後，在高乘載路線則是惡性競爭，偏遠路線無人問津，如此便會造成偏遠地區不利的結果。政府如何來改善，我還是強調一點，獎勵制度一定要有，除了鼓勵台汽客運之外的客運公司加入經營外，是不是也可以請地方政府，如縣市政府、鄉鎮市公所、學校或村里的團體(居落會議主席、生活協進會)，來聯合經營，問題是如何給予合法的證照或營利事業登記證，我想這個技術層面應由政府來突破，簡言之，是不是有其他替代方案來避開這些大型的交通運輸公司，由地方或村落來突破這個界線。相對地，也要給予它們一些補助，它們是專營偏遠路線，區間的營利及服務，而非經營長途路線的；第二，偏遠地區道路的改善，我們可以發現每次修改道路都是以省公路、國道及高速公路為主，而鄉道、縣道的道路維修居然比不上省道的十分之一，希望中央政府能夠在鄉道及縣道給予加

強改善的優先權。

政府對民營業者是需要給與一定的補貼，但若社區巴士有成立的必要，那政府應該要給予社區巴士對等的協助。事實上，偏遠地區一天能夠維持五班至六班就已經很不錯了，大部分都是兩班，即早晚各一班，如果沒搭上，那就只好走路，這時如果有社區巴士那就很好，因為機動性較高。在罰責方面，政府對民營業者除做收回偏遠路線的路權之外，亦可收回好的路線，因為當初因為你願意經營偏遠路線，所以補一條好的路線給你，相對地如果因為違規而遭沒收低乘載路線路權，那高乘載路線的路權也應一併收回，然後給更好的民營業者來經營。

三、台汽因不敷虧損而宣告停駛百餘條路線，此舉犧牲最大者乃為仰賴台汽交通線且無力負擔高額運輸費用之弱勢乘客，交通便利與否可以決定一個地區的興敗，若任由市場機能來運作的話，不僅會拉大城鄉間的差距，且「鬼城」是可以想像的。在民營化風潮下，政府角色及民眾權益都還需兼顧，請問，政府基本的角色是什麼？又政府經營大眾運輸系統原來的目的為何？

從某種層面來說，將路線釋放給民營業者，是會拉大城鄉差距，如何改善城鄉的差距，除了我剛剛所說的之外，我覺得政府要站出來，已經給民營客運業者糖吃，卻都做不好，最後就是政府拿出自己的交通工具來做這些服務，最基本的員工薪資及福利，由政府來運作，以服務為優先而非以營利為目的，即純服務的客運公務車，由政府出資，什麼地方客運做不好，政府就出面作支援，這雖非長久之計，但短暫的可以給這些公司作警告，除了法令的規範、處罰及獎勵之外，上述辦法亦可作為補救之道。這看起來是又回歸到光復初期的狀態，但這也表示國家沒有進步，就是說已經進步到這樣的時代了，這些公司在經營的時候並沒有考慮到民眾的需求，沒有替民眾的利益著想，這樣的情況下，政府應拿出魄力，處罰這些公司外，還可用上述這辦法補救。

除非台灣整個路線都惡性競爭到民眾的需求都不顧的情況下，才能回覆由國家來統領，而我所說的是部分地區是這樣，但大部分地區都還不錯，為了懲罰某一部份的某一家公司，停止其路權及行駛之外，也要做罰款的處分，當然這個罰款一定要有很周延的規劃，這樣的方式應該可以殺一警百，那國家只要在這個地區提供服務就好，而非全體。

四、台汽客運公司因不堪長期虧損，自民國 84 年開始大量釋放路線，以減輕其

負擔，您對於台汽公司路線縮減的看法為何？台汽客運停駛某些偏遠服務路線所帶來之衝擊為何？

我覺得不是很好，如果台汽釋放的路線不只是偏遠路線，而是什麼都有的話，那我覺得是可以的，至少市場不會被壟斷，但今天所釋放的路線都是低乘載的路線，那我是絕對反對，因為它們純粹以營利為目的而將低乘載路線放棄，我覺得違反到當時還在國家體制下，即公務機關的精神，如果今天也是有開放好的路線的話，那我是非常贊成。不論是開放高乘載路線亦或低乘載路線，沒有為民眾的安全、需求及利益著想的話，那我覺得台汽的經營態度是不對的，亦值得我們檢討及批判。

若朝好的方面來看，如果路線分配的都很平均，包括高乘載路線及低乘載路線的話，我覺得這個用意是好的，因為這會讓更多好的非台汽客運的大眾運輸公司加入道路系統的行列；若一味的釋放營運較差的偏遠路線，那我覺得台汽會讓更多偏遠地區或低乘載率的乘客感到非常的反感，反而造成對國家相當的不滿，如果說今天偏遠地區的民眾由深恨台汽公司轉移到整個政府機構的時候，非國家之福，我們感到隱憂的是這個部分；另一方面來說，外國人看台灣的偏遠地區怎麼交通那麼不方便，號稱台灣觀光發展的時代，可能偏遠地區有很多的景點，但因為這條路線的服務不好，因為班次很少，且道路系統又比不上省公路及高速公路的時候，我想整體來看，台灣不是一個很好的觀光國家，亦間接影響到觀光的發展，造成城鄉的差距是愈來愈大，愈來愈遠。

五、民營客運接駛後，是否會有票價過高、脫班、過站不停、不按核定路線行駛等情形？民眾行的需求如何獲得滿足與保障？

我常常接到民眾反映民營客運脫班、減班的情形，不僅僅是在東部地區，西南部地區如屏東，我也常常聽到這樣的現象。東部地區偏遠路線的長度比其他地區還要長且比較巔簸，對車子的耗損也比較嚴重，最近這幾年民營客運公司已經將舊有 45 人座的大巴士改為 20 人座的小巴士，且安裝冷氣，在設備上已經有所更新，但脫班及減班的情形還是存在。至於民眾行的權益，政府應給予保障，目前交通主管機關雖有一套監督機制的內歸來規範客運公司，但並未經由立法院來立法，我想這個部分是不是請學者專家、立委共同集思廣益，再加上廣大民眾的建言來作一個最好的法規，來規範客運公司，至少說要有鼓勵及罰責。

大眾運輸補貼辦法對於所謂偏遠地區是有所謂的補貼，其補貼的對象是大眾運輸公司，而非補貼給民眾及旅客，今天有很多乘客不喜歡搭乘大眾運輸是因為他們認為公車班次不是很正常，不要說班次，連最起碼的站牌設施都沒有，這對民眾來說是相當吃苦的一件事情，換言之就是公車沒有在正常時間到固定站牌，這對乘客是苦不堪言，漸漸地就沒有搭公車的習慣，我想如何鼓勵民眾搭乘大眾運輸工具，政府部門也要給偏遠地區民眾適度的優待，就如同交通部對蘭嶼、綠島的居民搭乘飛機到台東有所謂票貼的補助，同樣道理，也應該是用在偏遠地區的民眾，讓他們都能夠搭乘偏遠地區的大眾運輸工具，在這樣的情況之下，既有政府給予大眾運輸公司的補助，亦補貼民眾，如此偏遠地區路線慢慢就可能不再是低乘率的路線，搭乘的人數增多，班次自然有就會增加。

六、台汽在民營化過程中陸續裁併路線，是否有妥善照顧民眾行的需求與權益？應如何做才能保障民行之權益？在決定釋放偏遠服務路線時，是否有將偏遠地區以及弱勢團體的交通權益納入考量議題中？

我認為台汽在釋放路線的時候，完全沒有考慮到民眾行的需求及權益，只為減低虧損，這是一種推諉的作法。至於釋放偏遠服務路線時，幾乎是沒有舉辦公聽會，全都是自己決定，然後呈報給交通單位，然後核准，其實這個論點非常重要，台汽要釋放路線之前，一定要有很長的一段時間，聽聽地方基層的聲音，包括地方首長、村里長、鄉鎮市長、縣市長、地方民眾及意見領袖，邀請他們參加公聽會，聽聽他們的意見，然後提供給台汽做一個參考，我覺得這個有必要，但往往都是台汽自己做決定，沒有考量到民眾的需求，因為如果請他們來參與公聽會，那只有反對的多，贊成的少，對台汽來說，會阻礙到下一個步驟的進行。我認為台汽高層主管如果有寬容的心，就應該在逐年或每階段釋放路線的時候，多聽聽別人的聲音，如公聽會、協調會等，在政府輔導協助台汽釋放路線的同時，更要協助新進的公司，以遞補台汽釋放路線的動作，我想政府應該做兩面的協調。

我認為政府應該對台汽及其他客運公司作監督，通常都是自己決定後，呈報上級，而上級多半都會準的，除非有必要或是聽到民眾強烈的反彈，才會不准台汽公司釋放偏遠服務地區的路線，在台東的現象就是，台汽客運開放給其他公司的同時，發現無人經營的情況下，它願意繼續來行駛，接受別人走這條路線，看起來好像是良性競爭，其實是多減一點班，然後讓對方來行駛，這樣就有符合

沒有停駛這條路線的現象，也就是說，像這些低乘載的偏遠服務路線，雖然有兩家客運公司在經營，可是它們並非會如同黃金路線一樣，競爭才能促使服務效率的提昇，其實反而更為下降，在這種情形下，我會建議這兩家客運公司在班次上作配合，不要跑同一時段，這對民眾來講很不好，應該要分開來，但民間業者在商言商，大家都只想跑上下班的時段，因為乘客較多，因此就沒有人想要跑離峰時間的班次。或者是說政府能對非尖峰時段的比重超為多一點，這是可以考慮的。像這類的問題很值得政府部門去檢討。

七、您認為台汽民營化政策是否合乎所謂的社會公平正義？應如何改善？

我認為台汽民營化根本沒有符合社會公平正義，反而讓偏遠地區民眾坐車的機會更少，或是那種不確定感的心態，因為民眾沒有把握能夠坐的到這班車，更沒有辦法跟遠方的親友說什麼時候能夠到達目的地，因為班車少且時間不準確，相對於都會地區每隔 20 分就有一班車的情況來說，這真的是不公平也不公正，對那些偏遠地區的民眾而言是非常的不利。

八、您認為台汽是否應繼續服務偏遠地區民眾行的需求？

我認為台汽既是從公務機關所延伸出去的一個獨立自主的民營公司，但基本的精神及態度還是要存在，今天你既是從政府體制內延伸出來的，就更應該有服務偏遠地區民眾的態度，進而帶動其他民間大眾運輸公司，成為一個典範，我覺得台汽公司應該有這樣的氣魄，不然會影響整個非台汽客運公司的民間業者，因為它們會認為連台汽都這樣做了，那我才剛起頭，所以能推的、拖的班次就盡量推拖，既然台汽都這樣了，那我未嘗可以從這個方向做，因此我認為台汽公司應該要做一個典範，來帶動其他客運公司。

雖說台汽所背負的包袱很重，但我建議台汽可以製造偏遠地區的觀光，使其運輸量變重，那在車子的規劃上一定要有，再來台汽可以充分利用現有的土地，將大場地租或賣給別人，以台東為例，台汽所佔面積大，三層樓，在我當省議員時，我跟台汽他們說就租給別人，想想若在幾年前，如果將場地充分利用，成為商業區，不是很好嗎！這也就是台汽會輸給其他民營業者的地方。另外，如果說可以改善偏遠地區的交通設備，宛如高乘載地區所用的交通工具的話，那我想就會有蠻多人會改搭乘客運，而不騎機車了，至於票價方面可以請政府補貼，這樣人家才不會放棄台汽客運，不要說鄉下地區，像台東—花蓮，省公路也算偏

遠地區，我覺得如果朝這個方向努力的話，騎機車或開轎車的人就會慢慢減少，因為大家都想享受舒適的交通工具，這不就是拉近城鄉差距的機會嗎！我覺得我們可以做很多的思考，如所謂的附加價值，我們可以朝其他方向改進，不僅達到營利的目的，更做到服務的效果，讓大眾都喜歡搭台汽的車，搞不好因此會增班或加班。

九、從效率的角度觀之，台汽為減少其虧損而釋放低乘載路線；從公平的交度觀之，台汽身負所謂政策性任務，理應理應提供普及性服務，您如何看待兩者間的矛盾？所謂「公平」，在此將之定義為行的機會之均等，亦即人民有平等的機會使用交通工具，不因其經濟地位或地區特性而有所不同。

台汽民營化的原來時機是對，但剛好遇到為政者輪替，整個國家的經濟受到很大的影響，且很多民營業者也剛好在這個時候如雨後春筍的出現，既然如此，那勢必做一個民營化的動作，這此種情形下，過度的釋放路權，再加上惡性競爭，最後倒楣的是偏遠地區的民眾，所以台汽民營化的時機是恰當，但因為政黨輪替的事件，來不及抽腿，如果今天不開放為民營化，將來的競爭對手不只是公路系統，還包括鐵路系統、空中運輸系統，甚至藍色公路系統，所以對整個台灣交通發展的影響相當的大，未來高速鐵路在 94 年開通之後，首當其衝的是航空業，再來是台鐵，高鐵負責遠程，台鐵負責區間的工作，提供更好的服務，以服務來吸引更多的旅客，最後衝擊的是公路系統，如果今天還是國營的情況，一定會被民營的所打敗，因此勢必要在此時機開放民營，只是如果有服務不善、或偏遠地區做的不好的情況下，政府要出面做一個補救方法，這才是國家之富、民眾之福。

基本上我贊成台汽民營化，但是要有適度的規範，台汽民營化最大的特色就是不與民爭利，所以讓台汽回歸民間是對的。民營化的結果除了營利是一個重要的結果之外，我覺得服務亦是促成客運業者的營收會更好，這是相輔相成的，我們期盼台汽在民營之後，以服務為優先，照顧更多的民眾，如此營利的目的也會間接達成，再者，政府應該輔導台汽或其他非台汽的大眾運輸公司來做偏遠地區的服務，服務的方向很多，不僅僅是道路系統的改善，更有車輛、人員服務的改善，這都需並肩而做的。

訪談編號：C7

訪談對象：劉立委文雄

訪談日期：91年8月26日

訪談地點：受訪者辦公室

訪問員：黃玉婷

一、對民眾而言，他們是否贊成台汽釋放偏遠服務路線？其理由為何？

對民眾亦或民意代表來說，當然是反對。其反對的理由就是他們會因習慣改變而感到不方便，另外，釋放路線後，他們可能會付出更多的代價，所以持反對意見。但現在已是既定事實，那些受影響的民眾就默默接受，其結果是改變行為方式，如買摩托車等等，要不就是更少機會去搭車。

二、政府本應提供特定財貨與勞務給特定的民眾，使其享有最起碼的生活水準。

就民眾的立場，台汽的定位應是營利還是服務？

當初台汽與公路局分家的時候，政府的目的很清楚，它要將台汽定位為民間的公司。

三、台汽因不敷虧損而宣告停駛百餘條路線，此舉犧牲最大者乃為仰賴台汽交通線且無力負擔高額運輸費用之弱勢乘客，交通便利與否可以決定一個地區的興敗，若任由市場機能來運作的話，不僅會拉大城鄉間的差距，且「鬼城」是可以想像的。在民營化風潮下，政府角色及民眾權益都還需兼顧，請問，政府基本的角色是什麼？又政府經營大眾運輸系統原來的主要目的為何？

原來民眾所期待的政府就是可依賴的最後力量，認為不行的時候就是靠政府，結果沒想到政府先抽腿了，立即的影響是人民行的不方便，需要找替代工具。長期來看，是民眾對政府再一次失去信心，這不論是民進黨或國民黨執政，對政府都是不利的，因為政府愈來愈不能依賴的話，那要政府做什麼。就台汽而言，我相信本來依賴台汽生存的民眾可能不是那麼多，且有些人並沒有改變行的狀態，所以不覺得受影響，但一定有相當程度一部分的人從此就不方便，想的開的人可以轉變交通工具，想不開的人心理對政府永遠是不滿的，這對整體政府來講是不利的。再者，以路線的好壞來說，是創造了未來接手人的利潤，有競爭民眾才能享受更好的服務，當然這是就黃金路線而言。

最近通過的大眾運輸法中，實際上已不是完全在規範縣市政府，很多部分已經在規範民間的力量，所以可見政府已將這部分放手給民間去做，這也就是游院長所說民間能做，政府就不做的道理。事實上政府有沒有認定自己應該要做這件事情，還是認為民間能做，政府就不做，如果是抱持後者的看法，那一切就都白談了，所以只能用實質上的補助來貼補客運業者的虧損，另外，路線的取捨也是要考量的，當初釋放的那些路線是不是本來就不應該存在，如果是這樣的話，那停駛是無所謂，不過如果確實完全沒有其他交通工具可替代的話，那停駛就非常不對。

不與民爭利，這點我贊成，畢竟公營事業沒有民營企業那樣的有彈性及機動性，但如果路線的取捨，有不可被取代的或是完全沒有替代機會的話，那政府就應當承擔這樣的責任，換言之，非存在不可的路線，且完全沒有替代的工具，亦即連民營客運都不願意跑的，例如谷關—梨山，那裡的民眾一定有行的需求，但又沒有人要跑的話，這時政府就應當介入，至於是以補貼介入還是其他方式都可以，此乃政府不可避免的責任，但是台灣的幅員太小，會發生這樣的情形並不多，且台灣的百姓忍耐性太高，而那些人絕對是弱勢，所以很難發現有上述的情況發生。

四、台汽客運公司因不堪長期虧損，自民國 84 年開始大量釋放路線，以減輕其負擔，您對於台汽公司路線縮減的看法為何？台汽客運停駛某些偏遠服務路線所帶來之衝擊為何？

釋放好路線只是讓台汽少賺錢，而停駛的部分則要考量路線是否應該存在，包括長、短程及路線的規劃，是否負責區域性的連結亦或長途性的問題，重要的是說它是否可被替代，能夠被替代就表示能夠釋放，政府要如何讓弱勢民眾認為政府在做事情，如補貼、介入等等，但這些仍要看弱勢有沒有聲音出來，基本上是都沒有。憑良心說，到目前為止還是有特權介入，即便是有路線審議小組，但最後決定權仍在路政司或交通部，當然不敢說有不利的意圖，但還方便了某些經營業者，這也無可厚非，因為配套措施中，有賠錢路線，誰願意去走，最後配套的結果，那些賠錢路線恐怕還是沒有業者願意經營，倒楣的還是老百姓，只是政府如何去收尾，我們一直沒有聽到任何聲音，那有些業者比較有良心的就勉強撐在那邊，有開但減少班次，或者跑的不夠遠，甚至於降低成本，用最舊的車來

跑偏遠路線。至於沿線的民眾，他們是最弱勢的，連向政府爭取一個合理路線都要不到，或者連去找民意代表的管道都沒有，跟媒體輿論發生的機會也沒有，甚至連替自己找一個替代工具都沒有。

愈是不方便，就愈沒有人坐，就愈載不到乘客，如果說業者的班次固定、所派的車子又很好，那這樣還會固定一些收入；相反地，如果所派的車子又爛、路程長短經常改變、時間不準時，那民眾自然而然就會放棄搭乘大眾運輸工具，另找可替代的工具，這是惡性循環，互為因果的，本來就存在先天不足、後天又失調的情況，當時台汽在跑的時候，這種情況少，因為它是非跑不可。

五、民營客運接駛後，是否會有票價過高、脫班、過站不停、不按核定路線行駛等情形？民眾行的需求如何獲得滿足與保障？

這些情況是鐵定會發生的，根本無法可管，連黃金路線都會了，何況偏遠路線，全看司機心情好壞而定，所以是不是可以透過一種程序，直接補助到司機身上，這部分的補助當然由當地民眾來決定，且可由平常的表現來決定，政府做管理的事情，民意代表作監督的事情。比較安靜的人就自己改變習慣，而激烈的人則是投訴，所以投訴是一個好的管道。

六、台汽在民營化過程中陸續裁併路線，是否有妥善照顧民眾行的需求與權益？應如何做才能保障民行之權益？在決定釋放偏遠服務路線時，是否有將偏遠地區以及弱勢團體的交通權益納入考量議題中？

完全沒有，憑良心說，政府連員工都照顧不好了，更何況是民眾，偏遠地區的民眾是最弱勢的，他們一點辦法也沒有，所以目前民進黨執政的政府只是在滿足一個口號，硬把口號撐在那邊，就說達到民營化的結果，事實上是沒有，考慮不週到，過程很粗糙，所產生的效果又很少，民眾又沒有感受到。目前的國光沒有辦法像過去一樣，滿足路線的需求，對於路線的選擇會做更多的考慮。

我們不太瞭解民眾需要什麼，政府是不是真的有對這些路線做評估，或瞭解不同地區民眾對運輸工具需求的程度，包括可替代性及不可替代性，這些政府沒有一個數據，所以只有頭痛醫頭，腳痛醫腳，想到就做，有能力就做，有權勢的人要求就做，其他沒有辦法的就不做，換言之，有這麼好的公路運輸系統，卻沒有很好的運輸工具，讓城鄉之間及偏遠地區民眾也享受到便捷的交通系統，這

是政府應該加把勁的地方。

我所瞭解的是沒有，只有舉辦說明會，對釋放路線部分像要接手的人做說明而已。其實，本身有交通工具的人比較不會體會這種感受，真正對交通工具有嚴格要求的，是那些住在偏遠地區的民眾，所以這部分是官員想不到的。但政府還是有必要將民眾的聲音納入考量，問題是民眾的意見如何形成，根據經驗來看，通常都是到了最荒唐的時候才会有聲音出來，政府才勉強做到一點點，最荒唐的時候就是民眾忍無可忍的情況，通常這都要醞釀很久，要媒體、民意代表、政府官員出面關心，對政府官員來說，還要視其能力、財力及選舉考量而定，所以民眾真的是無奈的。

七、您認為台汽民營化政策是否合乎所謂的社會公平正義？應如何改善？

只符合政府減少開支這部分，其他都沒有。釋放的路線表示還可以經營，還有人接受，停開的路線才是問題，停開的部分有無事先評估，還是只有評估自己內部的經營狀況，台汽有沒有去評估這條路線是否一定要存在，或者這條路線是沒有被替代的機會，評估這條路線使用者也沒有替代工具，即除台汽外，便無任何依靠的，是不是需要補助，這幾方面他們有去考慮嗎？如果他們有考慮到這些東西是不能被替代、不能被消滅，也是最弱勢的，那就不能停駛阿！我想這方面台汽祇做到與自己有關係的評估而已，所以沒有所謂公平跟正義。

就釋放壞的部分而言，那公平正義就更少了，勢必接手的人一定會把車次、車輛好壞、時段、路線里程都會有所變動，這對民眾而言是相當不利的，所以絕對是沒有公平正義的。

八、您認為台汽是否應繼續服務偏遠地區民眾行的需求？

當時我是台汽應該保留一些，還是要作一些業務，可是沒想到就全部釋放出去了，所以現在談台汽都是空的，因為台汽已經不存在了，可是就當時的情況來說，我認為台汽是應該要留下來作一些工作，最重要的莫過於偏遠地區的服務，反正政府也在補貼，那乾脆就直接作這些路線。其實政府不應該逃避責任，偏遠路線如何讓它不偏遠，比如說增加產業、觀光，搭乘的人多了，那可能就變得不偏遠了，可是政府沒有去做，這是蠻不應該的。另一個問題是沒有聽到民眾的聲音，沒有民眾的聲音我們怎麼去做，這是很意外啦，或許是因為我們住的地

區不同，也或許是因為大眾運輸的可被替代性太高了，如果是這樣那是不是應該比照離島地區，補助他們的交通費，這也是誘因的一種。所以我是認為台汽還是應該保留及肩負那些偏遠地區的服務，亦即完全是低乘載且絕對無替代性可能的路線，即便你給他一部車，他都沒辦法使用，又沒有辦法找到民間業者來跑這路線，在交叉分析時是有很多關係，除低乘載外，還有年齡、身體狀況、收入的問題，這樣比對下去，還是存在一定比例的人需要被照顧。

九、從效率的角度觀之，台汽為減少其虧損而釋放低乘載路線；從公平的交度觀之，台汽身負所謂政策性任務，理應理應提供普及性服務，您如何看待兩者間的矛盾？所謂「公平」，在此將之定義為行的機會之均等，亦即人民有平等的機會使用交通工具，不因其經濟地位或地區特性而有所不同。

台汽公司本身成立的時候並非是要負擔政策性任務，只是在光復初期，民間沒有能力去負擔大眾運輸，就由政府出面來作，隨著社會慢慢的轉變，很多人願意且有能力去做了，所以以前叫公路法，後來為什麼叫大眾運輸法。對於低乘載地區政府有服務補助的責任，只不過說低乘載這個名稱應該如何定義。

政府對於低乘載地區應該要介入，即積極的介入、有效的管理，介入就包括補貼、減免稅捐、周邊產業的建立等等，積極介入應該是創造性誘因，包括造成人口聚集，而有效管理是指不要讓這些事情的效果打折扣，比如說補貼車子，結果車買了去跑都會區；補貼票價，結果老人坐車開玩笑，也就是說補貼客運公司，結果時間、班次、車子還是沒有好好規劃。

有關社區巴士的相關法令目前是沒有，但不可否認的這些都是存在的，因此政府就應該積極介入、有效管理，這有雙重關係，第一關乎到人民行的權益，第二是保護人民的安全，同時也照顧到社區，使其能永續經營。如果政府能提供誘因，那社區巴士就可以擴大到地方巴士，理論上我認為是可以補助或補貼社區巴士，透過一個機制來形成一個共識，當然要有一個法可依循，且要有管理監督機制存在，不要虎頭蛇尾，這是可以做的。

附錄五 大眾運輸補貼辦法

民國八十八年六月二十九日修正。

第一條

為對服務性路(航)線或偏遠、離島地區民眾基本運輸服務提供補貼，以促進大眾運輸之發展，特制定本辦法。

第二條

本辦法所稱現有路(航)線及新闢或接續行駛路(航)線，指經該管主管機關依申請補貼條件審定之路(航)線。

第三條

本辦法適用對象如下：

- 一、公路汽車客運業以經營服務性路線或偏遠、離島地區路線為營業者。
- 二、市區汽車客運業以經營服務性路線為營業者。
- 三、船舶運送業以經營固定航線及固定航次，運輸旅客逾台灣與離島間或離島之間為營業者。
- 四、民用航空運輸業以固定翼航空氣經營固定航線及固定航次，運輸旅客於台灣與離島偏遠地區間、或離島之間為營業者。
- 五、經地方主管機關提請審議委員會審定，並報經中央主管機關核定之特殊路(航)線、特殊班(航)次及無障礙彈性運輸路線。

前項第四款所稱離島偏遠地區係指蘭嶼鄉、綠島鄉、七美鄉、望安鄉、北竿鄉。

第四條

本辦法之主管機關；在中央為交通部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。

第五條

中央或直轄市主管機關為辦理大眾運輸補貼，應設審議委員會。前項審議委員會，縣(市)主管機關得視需要設置之。

第六條

前條審議委員會審議事項如下：

- 一、申請路(航)線別補貼條件之審議。
- 二、申請路(航)線別補貼計劃之審議。
- 三、申請路(航)線別每車公里、每航次合理營運成本之審議。
- 四、申請路(航)線別補貼優先順序之審議。
- 五、原核定路(航)線別補貼計劃修訂之審議。
- 六、補貼與營運評鑑結果運用方式之審議。
- 七、其他依政策需要補貼相關事宜之審議。

第七條

申請補貼之路(航)線條件，主管機關應參考附件規定擬訂後，送由所屬補貼審議委員會審議之。

主管機關辦理第三條第一項第五款之補貼，應另行訂定作業規定，其內容應載明補貼條件、申請所需書表文件、作業時程、補貼金額之核給及監督考核方式等相關事項，並依程序報經中央主管機關核定後實施之。

附件 申請補貼路、航線條件列示表

| 路、航線別 | 提出補貼申請者 | 路、航線類型 | 每日行駛班、航次數 上下限審查原則 | 路、航線里程上限 審查原則 | 營業績效審查原則 |
|-------------|------------|----------|----------------------|------------------|--|
| 現有路、航線 | 現有業者 | 公路汽車客運路線 | 二班次以上，三十班次以下 | 六十公里 | 一、一般營運績效： (一)每班載客人數 (二)平均每班次載客人數 (三)每班實際乘載率 (四)平均實際乘載率 二、業者整體營運狀況： (一)前一至三年營業利益為負值者優先補助 (二)營業利益雖為正值，但業者可舉證係補貼所致者，得考量次予補助。(註一) (三)前一至三年營業利益為正值且非前者情況者。其中申請補貼路、航線如符合補貼要件者，得最後考量予以酌減補助。 |
| | | 市區汽車客運路線 | 二班次以上，六十班次以下 | 三十公里 | |
| | | 船舶客運航線 | 地方主管機關自訂 | 上限由地方主管機關自訂 | |
| | | 航空客運航線 | 交通部民航局自訂 | 交通部民航局自訂 | |
| 新闢或接續行駛路、航線 | 地方主管機關公開徵求 | 公路汽車客運路線 | 地方主管機關自訂 | 六十公里 | 二、業者整體營運狀況： (一)前一至三年營業利益為負值者優先補助 (二)營業利益雖為正值，但業者可舉證係補貼所致者，得考量次予補助。(註一) (三)前一至三年營業利益為正值且非前者情況者。其中申請補貼路、航線如符合補貼要件者，得最後考量予以酌減補助。 |
| | | 市區汽車客運路線 | 地方主管機關自訂 | 三十公里 | |
| | | 船舶客運航線 | 地方主管機關自訂 | 上限由地方主管機關自訂 | |
| | | 航空客運航線 | 交通部民航局自訂 | 交通部民航局自訂 | |

註一：本項條件業者需負舉證之責。

第八條

主管機關應隨時派員考核補貼計劃之執行情況。受補貼業者對經核定之補貼計劃，如有擅自變更或違反第十一條執行管理要點之規定者，該管主管

機關應依附表一或附表一之依規定扣減或中止撥發補貼款。

受補貼業者再同一年度內個別受補貼路(航)線受扣減六個基本處罰金以上之處分者，除該路(航)線受扣款處分外，主管機關應停止該路(航)線下一年度之補貼申請；主管機關對個別業者同一年度內超過六個基本處罰金之路(航)線總數達該業者受補貼路(航)線總數一定比例以上者，應停止辦理下一年度該業者之補貼申請。

主管機關另行辦理之大眾運輸營運評鑑結果，得供審議補貼優先順序之參考。

第二項規定自民國八十八年七月一日實施。

附表一 營運補貼金額扣款情事與處分方式

| 違約情事 | 處分方式 |
|--|---|
| 1、發車、船誤點 實際發車時刻逾表定時刻十分鐘以內，經稽查人員察明屬實者。 | 計「違規」乙次，違規次數累計達三次者以「脫班」一次計。 |
| 2、脫班 實際發車、船時間逾表定時刻十分鐘以內，經稽查人員察明屬實者。 | 「脫班」乙次，需扣減當期核定補貼款中一個「基本處罰金」。 |
| 3、漏班(未派車、船) 業者未依表定班次派車、船，經稽查人員察明屬實者。 | 「漏班」乙次，需扣減當期核定補貼款中二個「基本處罰金」，「基本處罰金」之計算方式同上。 |
| 4、其他違約事項 (如過站不停、駕駛儀容不整、駕駛員服務態度不佳、業者未依規定提報營運資料或所提報資料不實等) | 處分方式由地方主管機關視實際需要訂定之。 |

註一：一個「基本處罰金」為每車公里、船湮合理營運成本乘該營運路線里程長度。

註二：對於業者之違約處分，應由主管機關以書面方式逕行通知業者，業者不服處分時，應於接到處分通知書內七日內檢具相關證明文件向主管機關提出異議，逾期不予受理。

註三：違約情事若係基於天災、道路損毀等非人力可抗拒因素所致時，受補貼業者得檢具書面資料向主管機關申請撤銷處分，經主管機關察明屬實得不以違約論處。

註四：每半年核算乙次。扣款金額以新台幣元為單位，不足一元部分不計。

附表一之一 營運補貼金額扣款情事與處分方式(民用航空運輸業)

| 違約情事 | 處分方式 |
|-------------------------------------|------------------------------|
| 1、班機延誤率 每月班機延誤率逾 10%，經稽查人員察明屬實者。 | 計「違規」乙次，需扣減當期核定補貼中一個「基本處罰金」。 |
| 2、班機取消率 每月班機取消率逾 5%，經稽查人員察明屬實者。 | 計「違規」乙次，需扣減當期核定補貼中一個「基本處罰金」。 |

註一：一個「基本處罰金」為每航次湮合理營運成本×該營運路線里程長度。

註二：對於業者之違約處分，應由主管機關以書面方式逕行通知業者，業者不服處分時，應於接到處分通知書內七日內檢具相關證明文件向主管機關提出異議，逾期不予受理。

註三：違約情事若係基於天候等非人力可抗拒因素所致時，受補貼業者得檢具書面資料向主管機關申請撤銷處分，經主管機關察明屬實得不以違約論處。

註四：每半年核算乙次。扣款金額以新台幣元為單位，不足一元部分不計。

第九條

符合第三條規定之業者，申請現有路（航）線營運補貼時，應具備下列事項之補貼計畫書，向該管主管機關申請：

- 一、總說明（含前一年度補貼成果及本年度補貼款運用計畫）。
- 二、申請路（航）線別營運補貼金額概算表。
- 三、申請路（航）線別營運補貼申請表。
- 四、民營業者，其前一年路（航）線別之營運年報表、營運月報表及前三年會計師簽證之下列書表：
 - （一）資產負債表。

- (二) 損益表。
- (三) 現金流量表。
- (四) 主要財產目錄表。

五、民營業者並應提交會計師就第一款至第四款內容所為之補貼評估報告。

六、公營業者，其前二年決算表及當年度初編預算表。

第十條

主管機關受理路（航）線別營運補貼計畫申請，經該管審議委員會審定，再報經中央主管機關核可後實施。

第十一條

主管機關為督導受補貼業者辦理補貼計畫，應訂定補貼計畫執行管理要點，載明查核管理事項，報上級主管機關備查。

第十二條

現有路（航）線別基本營運補貼之最高金額計算公式如下：

現有路（航）線別基本營運補貼之最高金額 = (每車公里或每航次埋合理營運成本 - 每車公里或每航次埋實際營運收入) ×(班或航次數) ×(路或航線里、埋程) 前項公式名詞定義如下：

- 一、每車公里合理營運成本：指該路線之營運成本依中央主管機關規定之統一會計科目及路線別成本計算制度之成本項目分類與標準分攤至各路線別成本，再依各區域特性、車輛型式，由主管機關審定之各路線每車公里合理營運成本。但路線別成本計算制度尚未實施前，主管機關得參照最近一次運價調整核定之每車公里成本訂定之。
- 二、每航次埋合理營運成本：係指由該管主管機關審定之每航次埋合理營運成本。

三、每車公里或每航次淨實際營運收入：指依第九條申請業者提報之路(航)線別營運年報表、營運月報表所列資料，並經主管機關核定之該路(航)線別每車公里或每航次淨實際營運收入。

四、班或航次數：自營運路(航)線起點至終點，或自終點至起點各計算為一個班(航)次。

五、路或航線里、淨程數：申請之路或航線別單程里、淨程數。

審議委員會得視實際情況，調整基本營運補貼之最高金額。

第二項第一款、第二款之合理營運成本不得包括利潤。

第十三條

業者提出申請補貼之路(航)線，主管機關得公告開放此路(航)線，業者不得提出異議。

業者認有運輸需求，自行提出申請經營之路(航)線，自行駛之日起，三年內不得申請補貼。

第十四條

主管機關得視地方實際需要，以公告方式公開遴選新闢或接續行駛服務性、偏遠或離島之路(航)線之營運業者。

依前項規定遴選之業者，主管機關得優先給予補貼。

第一項公告內容及參與遴選業者之資格條件，應依「汽車運輸業者管理規則」或相關規定辦理。遴選方式採二階段公開進行：

一、第一階段：就參與遴選業者所提營運計畫及財務計畫審定二家以上申請者，採競標或議約方式辦理。僅有一家參與遴選，則直接進入第二階段辦理之。

二、第二階段：依據第一階段評定之優先順序，由主管機關依序與申請業者議約。參與議約之業者，應備妥補貼計畫書，載明請求補貼年限、補貼金額。

第十五條

新闢或接續行駛路（航）線別基本營運補貼金額計算方式，準用第十二條之規定辦理。

前項公式中之每車公里、每航次埋合理虧損及實際營運收入，由主管機關依據類似路（航）線最近一年營運資料審定之。

第十六條

受補貼業者每半年應將補貼計畫執行情形報告書連同補貼請款書、受款憑證送該管主管機關，申請補貼款。

直轄市及縣（市）主管機關應就其補貼計畫實際執行情形，依行政程序審核後，送交通部請款結報核銷。

第十七條

受補貼業者，應於補貼路線上之車輛裝設電子式票證自動化系統及行車自動記錄設備，以供補貼監督及稽核。

第十八條

各級政府執行補貼計畫，其經費分擔比例如下：

- 一、直轄市由中央政府分擔三分之一，市政府分擔三分之二。
- 二、縣（市）由中央政府與縣（市）政府各分擔二分之一。

前項分擔比例，中央主管機關必要時得報經行政院核准後調整之。

第十九條

各級主管機關為辦理年度補貼計畫，其所需經費應循預算程序編列之。

第二十條

本辦法所需書表，主管機關得參考附表二或附表二之一、附表三或附表三之一所附格式另定之。

第二十一條

交通部辦理民用航空運輸補貼之相關業務，由民用航空局執行之。

民用航空局為執行前項業務，準用第三條、第五條第一項、第六至第八條、第十條、第十一條、第十四條、第十六條、第二十條之規定。

第二十二條

本辦法除另定施行日期者外，自發布日施行。

附錄六 交通部公路局九十一年度公路汽車客運偏遠服務路線營運虧損補貼條件審議作業規定

一、依據：

交通部「大眾運輸補貼辦法」暨「台灣省公路汽車客運業營運審議委員會全體委員會議」(以下簡稱審議委員會)決議事項辦理。

二、申請補貼路線條件：

(一) 公路汽車客運業者至九十年十二月底仍續經營之省、縣、鄉道客運路線(不韓國到客運路線及旅遊客運路線)並領有路線許可證之偏遠服務路線，且其於九十年發生營運虧損者。

(二) 經公路主管機關已核准籌備經營之新闢或接續行駛之偏遠服務路線，於本規定函頒實施日前通車者；惟屬業者自行規劃之路線(含原正線調整行駛致增加之路線)，自核准通車之日起，三年內不得提出補貼申請。

(三) 前二項路線應符合下列條件：

- 1、平均每日往返行駛計三十班次以下(以路線許可證所載為準)。
- 2、平均每車公里載客十五人公里以下(以九十年營運資料為準)。
- 3、非屬其他經限制不得申請補貼之路線。
- 4、公告競標路線依評選議約內容辦理。

三、二家(含)以上業者各別經營同一路線、競標路線、重複路線、聯營路線申請補貼之處理原則：

(一) 二家(含)以上業者各別經營同一路線：

- 1、業者各別行駛班次之總計超逾三十班次或各別業者之載客情形中，其中一家平均每車公里載客為十五人以上時，則該路線之業者均不予補貼。
- 2、業者各別行駛班次及載客情形未逾前述規定其提出申請補貼之路線，審議委員會得予公告開放，若無業者申請經營，惟該路線確有行駛必要者，則採競標方式辦理補貼；或以該路線申請補貼業者中每車公里補貼金額(每車公里營運成本 - 每車公里實際營運收入)最低者，作為每車公里補貼金額之上線。

(二) 競標路線：

- 1、新闢、接續行駛或二家(含)以上業者各別經營同一路線，經審議委員會認定可依「大眾運輸補貼辦法」第十四條規定辦理競標者。
- 2、競標路線得優先給予補貼，其經營許可年限為三年，營運業者遴選方式採二階段公開進行：

第一階段：依據第二點第三項第一款之行駛班次規定，由審議委員會就參與遴選業者所提營運計劃及財務計劃審定二家以上申請者，其評選項目及評分方式(如附件一)。僅有一家參與遴選，則直接進入第二階段辦理。

第二階段：依據第一階段評定之最佳服務水準優先順序，由交通部公路局(以下簡稱本局)依序予申請業者議約。參與議約之業者，應備妥補貼計劃書，載明請求補貼金額。

(三) 重複路線：同一業者符合補貼路線，有二條以上路線具重複情形，而重複理成為其中一線全線里程之五十%以上，且各線行經該重複路段班次之總計超逾六十班次時，業者僅得任擇一線申請全線補貼，其餘路線只得申請未重複路段之補貼。

(四) 聯營路線：聯營業者各別行駛班次之總計超逾三十班次或聯營業者各別載客情形中，其中一家平均每車公里載客為十五人以上時，則該線

聯營路線不予補貼。

四、偏遠服務路線別基本營運補貼金額計算公式：

(每車公里合理營運成本 - 每車公里實際營運收入) × (班次數) × (路線(段)里程)

(一) 每車公里合理營運成本：指該路線之營運成本依中央主管機關規定統一會計科目及路線別成本制度之成本分類與標準分攤至各路線別成本，再依各區域特性、車輛型式，審定之各路線每車公里合理營運成本。但在路線別成本計算制度尚未實施前，以最近一次運價調整所核定之每車公里成本 32.253 元計之或由審議委員會議定之。

(二) 每車公里實際營運收入：業者提報上年度路線別年(月)報表所列資料，並經監理機關同意之該路線別每車公里實際營運收入。

(三) 班次數：自營運路線起點至終點，或自終點至起點各計算為一個班次。

(四) 路線(段)里程數：申請之路線別單程里程數(以路線許可證所載為準)或未重複路段之里程數；並原則以補貼六十公里為上限，即逾六十公里，以六十公里計之，為如有特殊地區路線，業者提供相關資料並詳細說明之，由審議委員會酌情考量決定之。

(五) 審議委員會得視實際情況，調整基本營運補貼之最高金額。

五、補貼經費：

(一) 由中央政府負擔，必要時得報經行政院核准後調整之。

(二) 結餘款得依第十點第二項再行分配。

六、補貼期間：九十年十二月一日起至九十一年十一月三十日止。

七、受理申請補貼時程及計劃表件：

業者應自本規定函頒日起二週內具備下列事項之補貼計劃書(以 B4 紙張製作，依序左側裝訂成冊並加封面)一式五份並灌製程光碟乙片，並向轄區監理所申請辦理，逾期不予受理(以郵戳為準)：

(一) 總說明：應含前一年(度)營運計劃、補貼成果(補貼款運用及服務品質改善情形)、本年(度)營運計劃、申請補貼路線數及其得分順序分布情形、補貼總額、路線改善計劃說明及下列補貼經費運用計劃：

- 1、應運用補貼款三時五%以上經費作為改善汰換或翻修補貼路線車輛(含無障礙設施)及改善或設置車站、候車亭、招呼站牌等候車設施(含無障礙設施)。
- 2、應運用補貼款之五%以上經費作為開發購置數位式行車紀錄器或監控錄影設備與電腦化票證及管理作業系統等設施。
- 3、應運用補貼款之十%以上經費行車人員委外訓練及員工待遇福利等事項。
- 4、以上經費運用如有特殊個案情形，業者應提供相關資料說明，由審議委員會酌情考量之。

(二) 申請路線別營運虧損金額概算表。

(三) 申請路線別營運補貼申請表(含許可證影本及關係路線圖說、中途站名表、最新時刻表)及補貼優先順序得分表。

(四) 民營業者，其前一年路線別營運年報表、營運月報表及前三年經合格會計師簽證之下列書表：

- 1、資產負債表。
- 2、損益表。
- 3、現金流量表。
- 4、股東權益變動表。
- 5、主要財產目錄。
- 6、汽車運輸業十八項統一會計科目憑證。

(五) 民營業者並應提交會計師就前述第一款至第五款內容所為之補貼評估報告。

(六) 公營業者，其前一年路線別營運年報表、營運月報表、前二年決算表及當年度初編預算表。

八、審議作業程序：

- (一) 請審議委員會辦理補貼審議相關工作。
- (二) 審議委員會得以本局各監理所轄區為範圍成立補貼初審工作小組，並指派委員一名擔任小組召集人，辦理初審事宜，工作小組由審議委員會及本局、監理所派員組成。
- (三) 各區監理所受理業者申請，應於受理業者申請截止日起時日內完成各項申報資料審查作業，經工作小組召開補貼初審會議後，函報本局彙整提送審議委員會審議。
- (四) 審議委員會審議通過後一週內，由本局彙整審議委員會審議結果，擬具補貼總計劃(含各業者補貼數額分配概況表)陳報交通部。
- (五) 交通部核定後，由本局(含各監理所、站)督導業者依補貼計劃暨相關規定辦理。

九、補貼優先順序得分計算原則(總分一百分計)：

(一) 路線營運績效評分(權重為百分之七十)：

1、經營環境(佔六十分)：

- (1) 路線起訖、經由均未涉直轄市、省縣轄市者，得六十分。
- (2) 路線起訖點非屬直轄市、省縣轄市，惟經由涉及直轄市、省縣轄市者，得五十分。
- (3) 路線起訖點其中一端屬直轄市、省縣轄市者，得四十分。
- (4) 路線起訖點均屬直轄市、省縣轄市者，得三十分。
- (5) 路線行經直轄市之路段較行經省境路段為長者，得二十分。

2、經營效率(佔四十分)：

路線平均每車公里載客在五公里以下者，得四十分，載客每遞增一人公里，其分數遞減四分(得分計算公式：【15 - 平均每車公里載運人公里數(小數點以下四捨五入) × 4】)。

3、載客績效：

(1) 路線上年度與上上年度載客實績相比，其平均每車公里載客人數增加率大於 10%(不含 10%)者，該路線加三分。

(2) 路線上年度與上上年度載客實績相比，其平均每車公里載客人數增加率大於 0%(不含 0%)小於 10%以下(含 10%)者，該路線加二分。

(二) 公司營運績效評分(權重百分之三十)：

1、前三年整體營業利益(含補貼收入)均為負值者，得一百分。

2、前三年中，有二年整體營業利益(含補貼收入)為負值者，得七十五分。

3、前三年中，有一年整體營業利益(含補貼收入)為負值者，得五十分。

4、前三年中整體營業利益(含補貼收入)為正值者，得二十五分。

(三) 營運管理評分：

1、上年度營運評比績優者，申請路線全部予以加分：

(1) 第一名，加十分。

(2) 第二名，加七分。

(3) 第三名，加五分。

(4) 優良者，加三分。

2、上年度有責任違規肇事者，申請路線全部予以扣分：

(1) 每百萬行車公里之有責任肇事致人死亡數(小數點以下第二位四捨五入)，每 0.1 人扣一分。

(2) 每百萬行車公里之有責任肇事致人受傷數(小數點以下第二位四捨五入), 每 0.1 人扣一分。

3、上年度曾違規營業者, 違規一次則其申請路線全部予以扣二分。

4、上年度曾擅自停駛路線者, 停駛一線則其申請路線全部予以扣五分。

十、補貼優先順序, 由審議委員會參酌下列事項考量審議:

(一) 依上述第九點計算結果之得分高低順序。

(二) 業者經營區域, 依離島地區、東區(宜蘭、花蓮及台東縣)、中南區(苗栗縣以南至屏東線以北)、北區(基隆市以南至新竹線以北)等四經營區域順序考量。

(三) 業者上年度營運評比結果。

(四) 業者前一年至三年整體營業利益(含補貼收入)。

(五) 業者歷年補貼計劃執行情形暨補貼款應用情形。

(六) 政府補貼預算經費。

十一、由主管機關核准補貼之現營路線, 主管機關得公告開放此路線, 現營業者不得提出異議。

十二、其餘未盡事宜, 依其他有關規定及審議委員會相關決議事項隨時增(修)訂之。

附件一 公路汽車客運競標路線審議評分表

| 項目 | 細目 | 佔分 |
|---------------|-------------------|----|
| 營運計劃 (70%) | 營運服務(班次、班距、營運時間等) | 20 |
| | 車齡及車輛數 | 10 |
| | 車輛相關設備 | 10 |
| | 停車場、站設施規劃 | 10 |
| | 車輛保修 | 5 |
| | 其他服務 | 5 |
| | 企業經營紀錄及形象 | 10 |
| 財務計劃 (30%) | 自有資金及財務能力 | 10 |
| | 路線經營自償能力 | 20 |

附錄七 交通部公路局九十一年度公路汽車客運偏遠服務路線營運虧損補貼計劃執行管理要點

一、依據：

交通部「大眾運輸補貼辦法」暨「台灣省公路汽車客運業營運審議委員會全體委員會議」(以下簡稱審議委員會)決議事項辦理。

二、路線補貼期間：

- (一) 現營路線：自九十年十二月一日起至九十一年十一月卅日止。
- (二) 新闢或接續路線：自其通車營運日起至九十年十一月卅日止。
- (三) 經核定停駛路線：自九十年十二月一日起至停駛日止。

三、受補貼公路汽車客運業者(以下簡稱業者)應辦事項：

- (一) 業者應依「九十一年度公路汽車客運偏遠服務路線營運虧損補貼計劃」(以下簡稱補貼計劃)，確實執行偏遠服務路線客運服務，未經主管機關核准不得擅自停駛補貼路線、縮減補貼路線班次與里程或變更計劃內容，交通部、公路局(以下簡稱本局)及各監理所、站隨時派員督導查核，業者應配合辦理。
- (二) 業者應於補貼路線營運班車及相關車站設置電子售票機，該班車上並應裝設行車紀錄設備，以紀錄各路線營運及營收資料，供公路主管機關監督查核及計算補貼數額之用。
- (三) 業者應確保補貼路線行車安全，且準時安全將旅客送達目的站；另應訂定其「緊急事故應變處理程序及模擬演練手冊」送當地監理單位備查後，納入員工訓練教材隨時訓練之，並每半年至少舉辦演練一次(演練時間及演練內容應報當地監理單位備查並副知本局，各單位得視需要配員了解演練情形)。
- (四) 業者應於受補貼路線之沿線車站及站牌上標示行車時刻表，並確實依時刻表行駛，不得提前發車、發車誤點、脫班、漏班及過站不停。
- (五) 業者對所屬工作人員應確實管理，加強服裝儀容整潔及服務態度，駕

駛中不得當使用通訊器材、闖紅燈，並採有效措施禁止酒後駕駛與杜絕吃票(含未給票證、給予無效或失效票證、給予未符乘車時間或區間支票證及其他吃票等)情事發生。

(六)業者行駛受補貼路線各別班車車齡不得逾於十二年(含臨時替代或調度之車輛)；車輛設備應加強維修管理，車輛內外應於每天第一班發車前至少清掃(含洗)一次並隨時維持清潔，班車內懸掛之路線標示牌應與實際行駛路線相符。

(七)業者應於受補貼路線相關車站之行車時刻表旁、售票口旁、月台上及其他明顯處與班車內車門附近明顯處，標明該線接受政府補貼，並應設置公告旅客申訴專線(含傳真電話)、信箱地址與補貼路線示意圖，對於旅客陳情意見，應於七日內處理完畢並作成紀錄備考，對於站場內各項設施應隨時維持清潔。

(八)業者應於每月七日前將上月營運月報表及旅客陳情意見辦理情形摘錄，函送轄區監理所核備(監理所同意核備時，應將上項報表、摘錄副知本局)。

(九)業者應實施「汽車運輸業統一會計科目」及「汽車客運業路線別成本計算制度」，每季終了必須將相關會計表報提送各監理所審查後彙報本局。

四、本局各監理所、站應就業者補貼計劃之執行情形每月至少查核二次以上，本局每半年查核一次以上。

五、業者違反第三點經本局(含各監理所、站)查明後之處理罰則：

(一)業者發車誤點、脫班、漏班、服裝儀容不整、服務態度不佳、班車內外不潔、站場設施不潔、旅客陳情意見未妥甚處理、班車過站不停、未於車站及站牌上標示行車時刻表或標示時刻不符實際行車時刻、提前發車、班車車齡未符規定、班車內路線標示牌與實際行駛路線不符、車況設備維修不良故障或破損、未標明該線接受政府補貼及公告申訴專線予信箱地址、駕駛員於駕駛中不當使用通訊器材、闖紅燈、酒後駕駛、吃票及未依規定提報營運資料或所提資料不實，依違規扣款標準辦理(有關站場罰則部分，以行經該站場之美依補貼路線作為處罰計算依據)。

- (二) 業者未經主管機關核准擅自變更補貼路線起訖經由、停駛補貼路線或縮減補貼路線班次、里程，除追扣該線已核發知補貼款外，並自違規日起停止撥發補貼款，另以違反汽車運輸業管理規則第二十三條規定論處，按公路法七十七條規定罰之，如認定經營不善，依公路法第四十七條規定辦理。
- (三) 業者未確保行車安全，發生有責任重大肇事事務時，除該路線自肇事日起停止撥發補貼款外，另認定妨礙交通安全，依公路法第四十七條規定辦理。
- (四) 業者未於補貼計劃核定後第一期補貼款核定前提送其「緊急事故應變處理程序及模擬演練手冊」，並每半年至少舉辦演練一次者，則當期補貼款不予核撥。
- (五) 業者未於補貼計劃核定後一個月內在班車上設置電子售票機及行車紀錄設備時，該路線即停止補貼直至業者設置之，並自業者設置日起依其日後營運虧損核實補貼。
- (六) 未實施統一會計制度及汽車客運業路線別成本計算制度者，即停止補貼直至實施止，並自業者實施日起依其日後營運虧損核實補貼。
- (七) 「基本處罰金」 = (每車公里合理營運成本) × (該營運路線(段)里程)。
- (八) 業者若不服本局掣開違規處分通知，應負舉證未違規之責，於接到處分通知七日內檢具相關證明文件向本局及各監理所、站提出異議，逾期不予受理。
- (九) 業者於同一年度內個別受補貼路線受扣減六個基本處罰金(含)以上之處分者(含違反規定經停止補貼之路線)，除該路線扣款處分之外，應停止該路線下一年度之補貼申請，個別業者同一年度內超過六個基本處罰金路線總數達受補貼路線總數一定比例以上(審議委員會得訂定之)，應停止受理下一年度該業者之補貼申請。

六、業者執行計劃後，應依第七點規定期限及程序，按各線實際營運虧損項主管機關申請補貼，並由主管機關審查後，在各線核定補貼數額度內核實撥款。

七、請(撥)款時程及程序

(一) 業者申請補貼款時誠如后，逾期不予受理：

- 1、第一期：於九十一年六月八日前申請九十年十二月份至九十一年五月份之補貼款。
- 2、第二期：於九十一年十二月八日前申請九十一年六月份至九十一年十一月份之補貼款。

(二) 業者申請補貼款時，應將計劃執行結果與檢討報告、各路線申請補貼數額統計表、營運年報表、營運月報表、補貼請款書及切結書等相關書表文件一式五份連同磁片，依監理程序報經各區監理所及本局審核彙整陳報交通部同意後通知開立收據請款。

(三) 本局對業者違規情事，作成扣款決定者，應於扣除後，再予撥付該補貼款。

(四) 業者未依審議作業規定第七點規定執行補貼經費運用計劃者，則當其補貼款不予核撥。

八、業者申請補貼路線所報各項資料如有不實者，本局除扣款處分、追回溢領補貼款外，若屬蓄意者依法追訴之，並停止下年度該路線補貼申請。

九、補貼計劃變更及停止規定：

(一) 補貼計劃除因不可抗力及經主管機關核准停辦、緩辦或調整者外，業者應依原核定計劃辦理完成。

(二) 補貼計劃若因交通部相關政策變動或核定之相關預算內容變動，本局必須調整計劃內容時，業者應配合辦理且不得有任何異議。

(三) 業者若因故不能執行補貼計劃，應於三十天前依監理程序向本局申請並報經交通部核定後，始能停止執行。

十、補貼計劃轉讓及禁止規定：

(一) 業者在補貼計劃中所有權利義務，非經交通部及本局同意，不得轉讓與

任何第三人。

(二) 業者之受補貼路線經主管機關核定轉移由其他業者接營時，自其接營日起，該路線基於本要點所規定之權利義務同時由原業者移轉予接營之業者，原業者不得有異議。

十一、各補貼計劃之執行率未達六十%者，若非因經營效率提昇，路線未虧損毋庸補貼所致，則停止該業者下半年度補貼之申請。

十二、其餘未盡事宜，依其他有關規定及審議委員會相關決議事項隨時增(修)訂之。