審計部專案審計報告

臺南市銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案實施計畫執行情形









民國 104 年 6 月

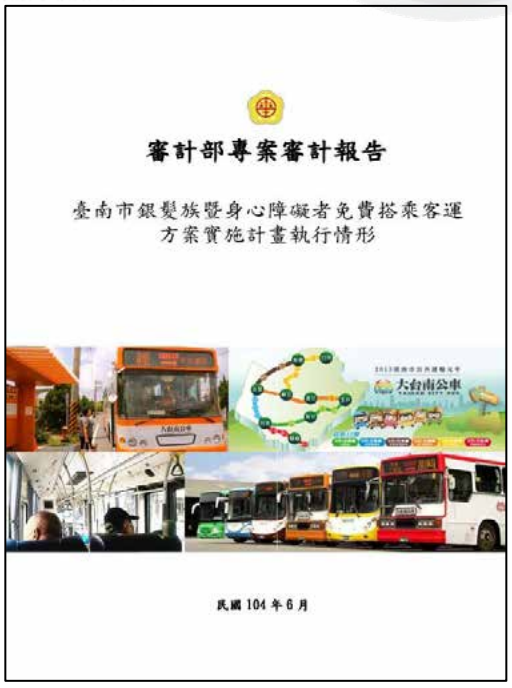
審計部　印

中華民國審計部及其所屬機關民國 104 年度審計人力計有 729 人(預算員額)，隸屬於監察院，獨立行使審計職權，監督政府及其所屬機關預算之執行，並就其運用資源之經濟性、效率性及效果性進行考核。

審計部及其所屬機關民國 102 年審計結果可量化財務效益約 180 億 2 千 3 百萬餘元，平均每花費政府預算 1 元至少可節省政府支出或增加收入 13.93 元。

本專案審計報告揭露原臺南市政府、前臺南縣政府及縣、市合併後，臺南市政府社會局辦理銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案實施計畫執行情形，相關缺失事項經審計部臺南市審計處促請臺南市政府社會局檢討改善後，於 104 年 4 月發行敬老卡及愛心卡，以覈實統計乘車人數，及加強稽查評鑑客運公司與處理陳情案件，已提升公車服務品質，暨重新規劃公車路線，並依政府採購法規定辦理勞務採購與不加計浮動油價影響數，節省公帑支出。

更多有關審計部之資訊，請參閱審計部全球資訊網(www.audit.gov.tw)



目　　錄

壹、總述 ····· 1
一、調查原委 ····· 1
二、調查範圍 ····· 2
三、調查方法及限制 ····· 2
四、主要調查發現 ····· 2
五、調查意見處理情形 ····· 3
貳、專案調查辦理情形 ····· 3
一、前言 ····· 3
二、調查重點與發現 ····· 5
三、調查意見與建議 ····· 17
參、行政機關回應情形 ····· 25
肆、後續改善及整體效益情形 ··· 27
伍、結語 ····· 30

圖　目　錄

圖 1 問卷調查設計架構圖 ····· 16
圖 2 94 至 101 年度臺南市 65 歲以上人口數及比率概況圖 ····· 25
圖 3 臺南市幹線公車路線示意圖 ·· 28
圖 4「103 年度銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案」採購分項決標示意圖 ····· 29

表　目　錄

表 1 臺南市 89 至 101 年度老人及身心障礙者人數統計表 ····· 4
表 2 90 至 101 年度銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案實施計畫經費編列及執行情形 ·· 6
表 3 原臺南市政府 89 至 99 年度老人免費乘坐市區公車計畫辦理情形 ····· 8
表 4 前臺南縣政府 94 至 99 年度銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案實施計畫辦理情形 ·· 9
表 5 臺南市政府社會局 100 及 101 年度銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案實施計畫辦理情形 ····· 13
表 6 銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案實施計畫滿意度問卷主要內容 ····· 15
表 7 問卷調查結果彙整表 ····· 16
表 8 臺南市民治區 94 至 101 年度客運補助可能高估金額明細表 ·· 20

臺南市銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案實施計畫執行情形

壹、總述

一、調查原委

原臺南市政府、前臺南縣政府(下稱原市府、前縣府)及民國(下同)99年12月25日縣市合併改制後之臺南市政府社會局(下稱市府社會局)為照顧年長者及身心障礙者等弱勢族群行的便利，並減輕其經濟負擔，原市府自89年度起辦理「老人免費乘坐市區公車」計畫，前縣府自94年度起辦理「銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案實施計畫」，合併升格直轄市後，市府社會局續辦「銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案實施計畫」。經統計90[1]至101年度銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運計畫，原市府、前縣府及市府社會局合計編列預算數3億2,395萬元，累計執行數達2億6,350 萬餘元，惟自縣、市合併以來，該項計畫迭為媒體輿論關注，且遭議員強烈抨擊包括：「班車故障率高」、「經常停駛」、「維修速度慢」、「公車服務品質不佳惹民怨」等負面批評，且市府社會局對高雄、興南、新營及嘉義等4家汽車客運股份有限公司(下稱客運公司)之補助，或以契約金額加計浮動油價，或定額補助，其補助方式不一致。

依審計法第2條第5款、第65條第2款及第67條第3款至第5款規定，審計機關職司政府財務效能之考核，辦理各計畫實施進度、收支預算執行經過及其績效之審計，並應注意各計畫已成與未成、經濟與不經濟及其施政效能之程度。審計部臺南市審計處(下稱臺南市審計處)為瞭解前開計畫辦理以來之執行概況及成效，並探討經費運用之效益性，爰規劃辦理「臺南市銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案實施計畫執行情形」專案調查，期能發現問題癥結，提出適切之審核意見，並促請改善，提升政府施政效能，以善盡審計職責。

[1]原市府89年度辦理「老人免費乘坐市區公車」計畫之預算數及執行數，因年代久遠，市府社會局無法提供相關數據。

二、調查範圍

本調查包括「銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案實施計畫」經費、勞務採購及服務品質監督管控情形；調查對象包括原市府、前縣府及市府社會局。

三、調查方法及限制

(一)調查方法

本調查採問卷調查研究法及就地審計雙軌方式辦理，首先設計「臺南市銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案實施計畫滿意度」問卷量表，於101年12月19至22日赴高雄、興南、新營及嘉義等4家客運公司候車站，進行實地問卷調查，彙整蒐集資料後以統計軟體SPSS[2]及AMOS[3]進行分析，並使用敘述性分析、項目分析、信度分析、獨立樣本T檢定、複迴歸分析、路徑圖分析等方法，探究銀髮族暨身心障礙者對於客運公司服務品質、政府補助作業及補助政策之滿意度等3者間因果關係及影響，分析結果作為實地查核之參據。

(二)調查限制

銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案原市府及前縣府分別自89及94年度開辦，因年代已久，相關承辦人員更迭，相關資料尚欠齊全，增加資料蒐集之困難度，又囿於審計工作人力與外勤時間等因素限制，僅就主辦機關提供之文件資料，並輔以現場查訪方式蒐集資料予以查核。

四、主要調查發現

案經臺南市審計處辦理專案調查結果，發現原市府、前縣府及市府社會局辦理「銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案實施計畫」，有下列缺失情事：

(一)市府社會局免費搭乘客運方案實施計畫委託各客運公司辦理運輸服務，未依政府採購法規定程序辦理勞務採購，核有欠當。

(二)對於老人及身心障礙者實際搭乘客運人數未有檢核機制，逕循往例估算，徒增公帑支出。

---

[2]SPSS(Statistical Product and Service Solutions)是統計產品與服務解決方案的簡稱，用於統計學分析運算、數據挖掘、預測分析和決策支持任務的軟體產品及相關服務。

[3]AMOS(Analysis of Moment Structures)是一種處理結構方程模式(structural equation modeling,SEM)的軟體，又稱為共變數結構分析、潛在變數分析、驗證性因素分析，結合迴歸分析、因素分析、相關分析、變異數分析的多變量分析技術，針對多個變數、多個因數進行分析時，為最佳之分析工具。

(三)主管機關已針對客運業者之油價實施補貼措施，又再加計浮動油價補貼，核有雙重補貼油價之情事。

(四)未落實執行服務品質稽查作業，且未能全面考量稽查項目，稽查作業欠覈實。

(五)未考量車輛安全需求，監督提供車輛之汰舊換新，復未設置相關申訴或調處機制，以進行協調民眾乘車所涉爭議情事，亦未評估路線規劃及督促改善候車設施，致影響民眾乘車滿意度。

五、調查意見處理情形

本案調查發現之缺失，經臺南市審計處於102年4月1日函請市府社會局查明妥適處理及檢討改善，嗣經該局研提改善措施並據以改進，臺南市審計處追蹤結果，市府社會局於104年4月1日開放臺南市敬老卡及愛心卡申請，即可覈實統計乘車人數，及加強稽查評鑑客運公司與處理陳情案件，已提升公車服務品質，暨重新規劃公車路線，並依政府採購法規定辦理勞務採購與不加計浮動油價影響數，節省公帑支出。

貳、專案調查辦理情形

一、前言

(一)計畫緣起

據89至101年內政部統計處及衛生福利部統計處公布之內政人口及身心障礙者人數統計資料顯示，臺南市(含原臺南市及前臺南縣)老年人口及身心障礙者人數比率持續攀升(詳表1)，而人口高齡化衍生之問題，不僅是老人安養、照顧、親子關係等常見之社會議題，同時也須解決交通問題，由於搭乘公車之老人及身心障礙者整體而言其經濟收入不高，依老人福利法第25條第1項[4]及身心障礙者權益保障法第58條第1項[5]規定，其雖有半票優待，但經常搭乘仍是沉重的負擔，原市府、前縣府及市府社會局為了讓65歲以上老人及身心障礙者等弱勢族

[4]老人福利法第25條第1項規定：「老人搭乘國內公、民營水、陸、空大眾運輸工具，進入康樂場所及參觀文教設施，應予以半價優待。」

[5]身心障礙者權益保障法第58條第1項規定：「身心障礙者搭乘國內大眾運輸工具，憑身心障礙證明，應予半價優待。」

表 1　臺南市 89 至 101 年度老人及身心障礙者人數統計表

單位：人、%

年度	總人口數 (A)	65 歲以上老人		身心障礙者	
		人數 (B)	比率 (B/A*100)	人數 (C)	比率 (C/A*100)
89	1,842,337	175,607	9.53	59,821	3.25
90	1,848,243	180,422	9.76	62,618	3.39
91	1,852,664	185,298	10.00	69,421	3.75
92	1,856,461	189,774	10.22	67,215	3.62
93	1,860,591	194,613	10.46	72,134	3.88
94	1,862,918	199,522	10.71	75,269	4.04
95	1,866,727	204,689	10.97	80,555	4.32
96	1,870,061	208,187	11.13	82,833	4.43
97	1,873,005	212,561	11.35	85,850	4.58
98	1,875,406	216,343	11.54	89,372	4.77
99	1,873,794	217,384	11.60	91,415	4.88
100	1,876,960	218,693	11.65	92,853	4.95
101	1,881,645	222,930	11.85	93,299	4.96

註：1.89 至 99 年度總人口數係原臺南市政府及前臺南縣政府總人口數之合計數。
2.資料來源：整理自內政部統計處及衛生福利部統計處公布之內政人口及身心障礙者人數統計資料。

群得到政府更完整的照顧，除了既有之各項社會福利政策外，並著手推動「銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案實施計畫」，實質增加其外出交通之便利性，並有效減輕其經濟負擔，積極推促其走出戶外健全身心，以增加社會參與，提升生活品質。

(二)計畫概況

1.免費搭乘對象

(1)設籍臺南市(含原臺南市及前臺南縣)年滿 65 歲以上老人。

(2)設籍臺南市(含原臺南市及前臺南縣)領有身心障礙證明(101 年 7 月 11 日前稱身心障礙手冊)者。

2.搭乘方式及免費搭乘之客運路線

持身分證或身心障礙證明正本，搭乘與原市府、前縣府及市府社會局簽約之客運公司路線班車一律免費。

(1)高雄客運公司：行駛原臺南市境內市區公車路線。

(2)興南客運公司：行駛臺南市、嘉義縣及高雄市等地公路客運路線(聯營路線、高鐵路線除外)之班車。

(3)新營客運公司：行駛臺南市及嘉義縣境內路線班車。

(4)嘉義客運公司：行駛嘉義-新中、嘉義-重寮-鹽水、嘉義-竹子腳-鹽水、嘉義-關子嶺、嘉義-白河等5條路線。

3.經費執行情形

(1)原市府自89年度起辦理「老人免費乘坐市區公車」計畫，委託行駛轄區內臺南客運公司辦理，92年9月該公司結束營業後，由高雄客運公司接續辦理。90至99年度計畫預算數計4,235萬元，累計執行數計3,038萬餘元(詳表2)。

(2)前縣府另為使身心障礙者增加社會參與，自94年度起辦理「銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案實施計畫」，補助行駛轄區內之興南、新營及嘉義等3家客運公司辦理。94至99年度計畫預算數計1億8,300萬元，累計執行數計1億5,784萬餘元(詳表2)。

(3)市府社會局續辦「銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案實施計畫」補助高雄、興南、新營及嘉義等4家客運公司辦理。100至101年度計畫預算數計9,860萬元，累計執行數計7,527萬餘元(詳表2)。

二、調查重點與發現

據媒體報導，臺南市銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案實施計畫遭議員抨擊有公車服務品質不佳惹民怨及故障率高等情事，且市府社會局對各客運公司補助方式不一致，臺南市審計處為瞭解其問題癥結，爰就該計畫之經費執行情形、採購及執行情形、服務品質監督管控情形等重點進行查核。茲將發現情形分述如次：

(一)計畫經費執行情形

1.原市府90至99年度「老人免費乘坐市區公車」計畫經費預算編列於原臺南市社會福利基金附屬單位預算，90至96年度各編列405萬元，97及98年度各編列400萬元，99年度編列600萬元，年度執行數約在186萬元至430萬元之間(詳表2)。

2.前縣府94至99年度「銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案實施計畫」經費預算，除94及95年度編列於前臺南縣政府單位預算外，96至99年度編列於前臺南

縣公益彩券盈餘分配基金附屬單位預算，94 年度編列 2,800 萬元，95 至 99 年度各編列 3,100 萬元，年度執行數約 2,059 萬餘元至 3,090 萬元之間(詳表 2)。

3. 市府社會局 100 及 101 年度「銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案實施計畫」經費預算編列於臺南市公益彩券盈餘分配基金附屬單位預算，預算數分別為 5,860 萬元及 4,000 萬元，執行數為 3,755 萬餘元及 3,771 萬餘元(詳表 2)。

表 2　90 至 101 年度銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案實施計畫經費編列及執行情形

單位：新臺幣千元、%

年度	經費來源	預算數 (A)	執行數					
			高雄(臺南)客運公司 (B)	興南客運公司 (C)	新營客運公司 (D)	嘉義客運公司 (E)	合計 (F=B+C+D+E)	執行數占預算數之比率 (F/A*100)
	總計	**323,950**	**40,437**	**155,514**	**51,989**	**15,563**	**263,505**	**81.34**
原臺南市政府								
	合計	**42,350**	**30,388**	**-**	**-**	**-**	**30,388**	**71.75**
90	原臺南市社會福利基金	4,050	1,944	-	-	-	1,944	48.00
91	原臺南市社會福利基金	4,050	1,944	-	-	-	1,944	48.00
92	原臺南市社會福利基金	4,050	1,863	-	-	-	1,863	46.00
93	原臺南市社會福利基金	4,050	2,538	-	-	-	2,538	62.67
94	原臺南市社會福利基金	4,050	2,916	-	-	-	2,916	72.00
95	原臺南市社會福利基金	4,050	3,321	-	-	-	3,321	82.00
96	原臺南市社會福利基金	4,050	3,734	-	-	-	3,734	92.20
97	原臺南市社會福利基金	4,000	3,929	-	-	-	3,929	98.23
98	原臺南市社會福利基金	4,000	3,899	-	-	-	3,899	97.48
99	原臺南市社會福利基金	6,000	4,300	-	-	-	4,300	71.67

年度	經費來源	預算數(A)	執行數					
			高雄(臺南)客運公司(B)	興南客運公司(C)	新營客運公司(D)	嘉義客運公司(E)	合計(F=B+C+D+E)	執行數占預算數之比率(F/A*100)
前臺南縣政府								
	合計	**183,000**	**-**	**108,624**	**37,662**	**11,556**	**157,843**	**86.25**
94	前臺南縣政府單位預算	28,000	-	16,739	6,340	1,866	24,945	89.09
95	前臺南縣政府單位預算	31,000	-	21,800	6,950	2,150	30,900	99.68
96	前臺南縣公益彩券盈餘分配基金	31,000	-	14,533	4,633	1,433	20,599	66.45
97	前臺南縣公益彩券盈餘分配基金	31,000	-	12,716	6,081	1,881	20,679	66.71
98	前臺南縣公益彩券盈餘分配基金	31,000	-	21,154	6,744	2,087	29,986	96.73
99	前臺南縣公益彩券盈餘分配基金	31,000	-	21,681	6,912	2,138	30,732	99.14
臺南市政府社會局								
	合計	**98,600**	**10,049**	**46,889**	**14,327**	**4,007**	**75,274**	**76.34**
100	臺南市公益彩券盈餘分配基金	58,600	4,549	23,731	7,251	2,028	37,559	64.10
101	臺南市公益彩券盈餘分配基金	40,000	5,500	23,158	7,076	1,979	37,714	94.29

註：1.原臺南市政府自 89 年度起辦理「老人免費乘坐市區公車」計畫，惟 89 年度計畫之預算數及執行數，因年代久遠，臺南市政府社會局無法提供相關數據。

2.原臺南市政府 89 至 92 年 9 月委託臺南客運公司辦理，該公司 92 年 9 月結束營業後，由高雄客運公司接手續辦。

3.資料來源：整理自臺南市政府社會局所提供資料。

(二)計畫採購及執行情形

1.原市府

原市府 89 至 97 年度辦理「老人免費乘坐市區公車」計畫係以補助個人方式，98 至 99 年度改依政府採購法第 22 條第 1 項第 2 款規定[6]採限制性招標委託高雄客運公司辦理(詳表 3)。經查「臺南市政府委託

[6]政府採購法第 22 條第 1 項第 2 款規定：「機關辦理公告金額以上之採購，符合下列情形之一者，得採限制性招標：……二、屬專屬權利、獨家製造或供應、藝術品、秘密諮詢，無其他合適之替代標的者。」

辦理 98 年度老人免費乘坐市區公車採購案」之採購金額 400 萬元，係依 97 年 1 至 11 月實支經費推估全年度所需經費 388 萬餘元後，核算 97 年度所需經費較 96 年度 373 萬餘元成長比率約 4%，據此再推估 98 年度所需經費為 404 萬餘元(3,888,000*104%=4,043,520)，98 年 2 月 4 日與高雄客運公司議價以 389 萬餘元決標，同年 3 月 1 日訂約；「臺南市政府委託辦理 99 年度老人免費乘坐市區公車採購案」之採購金額 443 萬餘元，係核算 92 至 98 年度實支經費之平均成長率約為 13.65%後，乘以 98 年度所需經費 389 萬餘元而得(3,899,000*113.65%=4,431,213)，99 年 2 月 24 日與高雄客運公司議價以 430 萬元決標，同年 3 月 1 日訂約，惟該 2 件採購案均依契約價金於履約期間按月撥付，未有檢核機制以覈實統計實際搭乘人數，並據以結算，核有欠當。

2. 前縣府

94 年度開始辦理「銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案實施計畫」，即以補助行駛轄內興南、新營及嘉義等 3 家客運公司經費之方式辦理，由各客運公司提送計畫書後，據以簽准核定補助並簽訂契約書。各客運公司之補助金額係參考鄰近縣市辦理狀況，預估全縣 30%老人及 10%身心障礙者搭乘客運，以

表 3　原臺南市政府 89 至 99 年度老人免費乘坐市區公車計畫辦理情形

年度	客運公司名稱	辦　理　情　形
89-97	臺南客運公司 高雄客運公司	1. 補助個人。 2. 89 至 92 年 9 月 1 日由臺南客運公司承辦；92 年 9 月 1 日以後由高雄客運公司承接。 3. 由原臺南市政府向客運購買票卡，讓民眾至區公所登記領取票卡始能免費搭乘公車，高雄客運依民眾領取票卡之清冊請款。
98	高雄客運公司	1. 依政府採購法第 22 條第 1 項第 2 款規定採限制性招標辦理「臺南市政府委託辦理 98 年度老人免費乘坐市區公車採購案」。 2. 98 年 2 月 4 日與高雄客運公司議價以 389 萬餘元決標，並於 98 年 3 月 1 日訂約，履約期限自簽約日起 1 年。
99	高雄客運公司	1. 依政府採購法第 22 條第 1 項第 2 款規定採限制性招標辦理「臺南市政府委託辦理 99 年度老人免費乘坐市區公車採購案」。 2. 99 年 2 月 24 日與高雄客運議價以 430 萬元決標，並於 99 年 3 月 1 日訂約，履約期限自簽約日起 1 年。

資料來源：整理自臺南市政府社會局所提供資料。

每月 4 次(含來回)、每年計 48 次，核算各年度所需經費後，94 年度依興南客運公司 65.71%、新營客運公司 24.89%及嘉義客運公司 9.4%之比率分配各客運公司所需經費，95 年度依興南客運公司 67%、新營客運公司 26%及嘉義客運公司 7%之比率分配所需經費，96 至 99 年度則依興南客運公司 70.55%、新營客運公司 22.49%及嘉義客運公司 6.96%之比率分配各該年度所需經費，此外，98 及 99 年度另加計以 97 年 6 月柴油售價每公升 27.5 元為基準計算之每日浮動油價補貼(詳表 4)。查交通部為估算各縣市之公共運輸使用比率，並探究民眾搭乘各項公共運具之滿意度，爰於 98 至 99 年辦理「民眾日常使用運具狀況調查」，惟據調查結果，臺南市[7]公共運輸使用率分別為 5.4%及 4.8%，均不及 10%，前縣府對於老人及身心障礙者實際搭乘客運人數未有檢核機制，僅以全縣 30%老人及 10%身心障礙者估算搭乘人數，核有偏高。

表 4　前臺南縣政府 94 至 99 年度銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案實施計畫辦理情形

年度	客運公司名稱	辦　理　情　形
94	興南客運公司 新營客運公司 嘉義客運公司	1. 興南及新營客運公司分別於 94 年 2 月 24 日及同年 12 月 18 日提送「臺南縣銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案」計畫書，各申請補助 1,673 萬餘元及 855 萬餘元(含乘車證及說明會等前置作業費 221 萬餘元)。 2. 前臺南縣政府分別於 94 年 3 月 1 日及同年 3 月 4 日簽准分別核定補助興南客運公司 1,673 萬餘元、新營客運公司 795 萬餘元(含乘車證及說明會等前置作業費 161 萬餘元)及嘉義客運公司 186 萬餘元。 3. 契約履約期間均自 94 年 3 月 16 日至同年 12 月 31 日止。
95	興南客運公司 新營客運公司 嘉義客運公司	1. 興南、新營及嘉義客運公司分別於 94 年 12 月 30 日、同年 12 月 27 及 95 年 1 月 2 日提送「臺南縣銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案」計畫書，各申請補助 2,180 萬元、695 萬元及 215 萬元。 2. 前臺南縣政府 95 年 1 月 19 日簽准依各客運公司申請金額核定補助。 3. 契約履約期間均自 95 年 1 月 1 日至同年 12 月 31 日止。

[7]99 年「民眾日常使用運具狀況調查結果分析」報告，已將原臺南市及前臺南縣合併以「臺南市」表達。

年度	客運公司名稱	辦　　理　　情　　形
96	興南客運公司 新營客運公司 嘉義客運公司	1. 因前臺南縣議會第 16 屆第 2 次定期大會審議「臺南縣 96 年度總預算案(含附屬單位預算及綜計表)」決議：銀髮族及身心障礙者免費搭乘客運車補助預算 3,100 萬元，保留 1,000 萬元俟提出執行計畫送第 3 審查會同意後始得動支。 2. 前臺南縣政府為顧及廣大銀髮族及身心障礙者權益，96 年度先實施半年；興南、新營及嘉義客運公司分別延至 96 年 2 月 13、14 及 15 日始提送「臺南縣銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案」計畫書，各申請補助 1,090 萬元、347 萬餘元及 107 萬餘元。 3. 前臺南縣政府 96 年 3 月 12 日簽准依各客運公司申請金額核定補助。契約履約期間均自 96 年 1 月 1 日至同年 6 月 30 日止。 4. 前臺南縣議會於 96 年 6 月 12 日函復前臺南縣政府不同意動支保留款 1,000 萬元。 5. 前臺南縣政府 96 年 6 月 23 日簽准依議會通過之 2,100 萬元預算剩餘款繼續執行 96 年 7 至 8 月，並依該 3 家客運公司 96 年 1 至 6 月補助款比率分配，經各客運公司提送計畫書，核定補助金額分別為 363 萬餘元、115 萬餘元及 35 萬餘元。契約履約期間均自 96 年 7 月 1 日至同年 8 月 31 日止。
97	興南客運公司 新營客運公司 嘉義客運公司	1. 興南客運公司未同意延用 96 年補助款計算方式，致僅新營及嘉義客運公司同時於 97 年 2 月 4 日提送「臺南縣銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案」計畫書，各申請補助 608 萬餘元及 188 萬餘元。 2. 前臺南縣政府 97 年 2 月 12 日簽准依新營及嘉義客運公司申請金額核定補助。契約履約期間均自 97 年 2 月 16 日至同年 12 月 31 日止。 3. 興南客運公司於 97 年 5 月 23 日提送「臺南縣銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案」計畫書，申請補助 1,271 萬餘元。 4. 前臺南縣政府 97 年 5 月 28 日簽准依興南客運公司申請金額核定補助。契約履約期間自 97 年 6 月 1 日至同年 12 月 31 日止。
98	興南客運公司 新營客運公司 嘉義客運公司	1. 前臺南縣政府為反應油價波動，邀請興南、新營及嘉義客運公司協商，決議：98 年免費乘車補助款以該 3 家客運公司 97 年全年度之補助款，再加計以 97 年 6 月柴油售價每公升 27.5 元為基準計算之每日浮動油價補貼。 2. 興南、新營及嘉義客運公司同時於 97 年 12 月 31 日提送「臺南縣銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案」計畫書，各申請補助 2,180 萬元、695 萬元及 215 萬元，並加計以 97 年 6 月當時柴油售價 27.5 元為基準計算之每日浮動油價補貼。 3. 前臺南縣政府於 98 年 1 月 7 日簽准依該 3 家客運公司申請金額核定補助金額。 4. 契約履約期間均自 98 年 1 月 1 日至同年 12 月 31 日止。

年度	客運公司名稱	辦　　理　　情　　形
99	興南客運公司 新營客運公司 嘉義客運公司	1.興南、新營及嘉義客運公司分別於98年12月24日、同年12月23日及同年12月23日提送「臺南縣銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案」計畫書，該3家客運公司97年全年度補助金額2,180萬元、695萬元及215萬元，再加計以97年6月柴油售價每公升27.5元為基準計算之每日浮動油價補貼。 2.前臺南縣政府於98年12月31日簽准依該3家客運公司申請金額核定補助。 3.契約履約期間均自99年1月1日至同年12月31日止。

註：1.據臺南市政府社會局承辦人員稱，未留存嘉義客運公司94年度提送之「臺南縣銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案」計畫書。
2.資料來源：整理自臺南市政府社會局所提供資料。

3.市府社會局

市府社會局考量福利政策一致性，且高雄、興南、新營及嘉義等4家客運公司同意繼續擴大辦理老人及身心障礙者免費搭乘客運業務，爰劃分永華區(原臺南市)及民治區(前臺南縣)，以補助各客運公司經費之方式辦理，永華區係補助高雄客運公司，民治區則補助興南、新營及嘉義等3家客運公司，由各客運公司提送計畫書後，據以簽准核定補助並簽訂契約書。高雄客運公司100年度補助經費係以該客運公司提供之100年1至3月老人乘車數，推估100年度全年搭乘人次，每人次補助5.055元[8]，核算補助金額為454萬餘元;101年度補助經費係以該客運公司提供之100年1至8月老人乘車數，推估101年度全年搭乘人次，每人次補助5.055元，核算補助金額為550萬餘元；興南及新營客運公司100年度補助款係以97年全年度補助款2,180萬元及695萬元，加計該2家客運公司99年度自費購買半票金額之32%及20%，核算補助金額分別為2,340萬元及715萬元；嘉義客運公司因停駛部分營運班次，故100年補助200萬元，此外，該3家客運公司再加計以97年6月柴油售價每公升27.5元為基準計算之每日浮動油價補貼；101年度興南、新營及嘉義客運公司之補助金額係以100年未計浮動油價前之補助金額2,340萬元、715萬元及200萬元，再加計以97年6月柴油售價每公升27.5

[8]每人次補助5.055元係依據99年度補助高雄客運公司430萬元，除以高雄客運公司統計99年度老人乘車數850,691人次而得。

元為基準計算之每日浮動油價補貼(詳表 5)。

惟查市府社會局為辦理老人及身心障礙者免費搭乘客運之主辦單位，委託各客運業者執行係屬勞務之委任而非經費之補助，該局 100 及 101 年度未依原市府採購程序辦理採購，而逕以補助方式與各客運公司簽訂辦理免費乘車事宜契約，核與政府採購法第 2 條及第 3 條規定未合，顯有欠當。次查原市府 94 至 97 年度辦理「老人免費乘坐市區公車」計畫係採補助個人方式，各該年度決算數分別為 291 萬餘元、332 萬餘元、373 萬餘元及 392 萬餘元，經依原市府 85 年南市建用字第 13013 號函核定市區公車半票票價為 9 元核算，各年度實際搭乘人數僅 32 萬餘人次、36 萬餘人次、41 萬餘人次及 43 萬餘人次，惟據高雄客運公司編造之臺南市公車老人載客統計表載列，各該年度乘車人數高達 52 萬餘人次、38 萬餘人次、45 萬餘人次及 52 萬餘人次，核計高估乘車人數 20 萬餘人次、1 萬餘人次、3 萬餘人次及 8 萬餘人次，該局未本於職責覈實評估老人乘車數量，且未查證高雄客運公司提供之老人乘車數量之依據為何，即逕以該客運公司編造之統計表數據作為補助金額參據，補助作業核有欠當。又查交通部為估算各縣市之公共運輸使用比率，並探究民眾搭乘各項公共運具之滿意度，爰於 100 及 101 年辦理「民眾日常使用運具狀況調查」，據調查結果，臺南市公共運輸使用率均為 4.9%，不及 10%，該局對於民治區老人及身心障礙者實際搭乘客運人數未有檢核機制，即參考前縣府補助各客運公司之計算方式(預估 30%老人及 10%身心障礙者搭乘)，致高估搭乘人數。復查交通部為因應油價高漲對於汽車運輸業相關產業之衝擊，於 100 年 5 月 1 日發布實施「因應油價上漲配套措施」調整方案，對公路及市區汽車客運業、載客小船及船舶運送業之油價補貼，依其營運實績予以不定額柴油油價折讓，即興南、新營及嘉義等 3 家客運公司已自臺灣中油股份有限公司獲取油價折讓，惟該局仍以與各該客運公司協商之 27.5 元為基準，再加計每日浮動油價補貼，有雙重補貼油價之情事。

表5　臺南市政府社會局100及101年度銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案實施計畫辦理情形

年度	客運公司名稱	辦　　理　　情　　形
100	高雄客運公司 興南客運公司 新營客運公司 嘉義客運公司	1.因 100 年度臺南市地方總預算案未能依限完成審議，惟高雄、興南、新營及嘉義等4家客運公司仍繼續提供銀髮族暨身心障礙者免費搭乘公車之服務，臺南市政府爰於100年5月19日與該4家客運公司協調後決議： (1)永華區：高雄客運公司以100年1至3月免費搭乘人次27萬人次，推估全年度搭乘人次108萬人次，再乘以99年度每1人次補助金額5.055元，核算100年3至12月補助金額為454萬餘元(100年1至2月補助款已由原臺南市政府合約辦理後續擴充支付)。 (2)民治區：興南及新營客運公司100年度補助款以97年度補助款2,180萬元及695萬元，加計該2家客運公司99年度自費購買半票金額之32%及20%，補助金額分別為2,340萬元及715萬元；嘉義客運公司因停駛部分營運班次，故100年補助200萬元。此外，均再加計以97年6月柴油售價每公升27.5元為基準計算之每日浮動油價補貼。 2.高雄、興南、新營及嘉義等4家客運公司據上揭協商決議分別於100年6月24日、同年6月27日、同年6月27日及同年6月28日提送「臺南市銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案」計畫書。 3.臺南市政府社會局於100年7月20日簽准依該4家客運公司申請金額核定補助。 4.契約履約期間除高雄客運公司自100年3月1日至同年12月31日止外，其餘均自100年1月1日至同年12月31日止。
101	高雄客運公司 興南客運公司 新營客運公司 嘉義客運公司	1.高雄、興南、新營及嘉義客運公司分別於100年11月29日、同年11月28日、同年11月25日及同年11月25日提送「臺南市銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案」計畫書。 (1)高雄客運公司以100年1至8月免費搭乘人次73萬餘人次，推估全年度搭乘人次109萬餘人次，再乘以99年度每1人次補助金額5.055元，核算101年申請補助金額550萬元。 (2)興南、新營及嘉義客運公司申請補助金額為：該3家客運公司100年未計浮動油價前之補助金額2,340萬元、715萬元及200萬元，再加計以97年6月柴油售價每公升27.5元為基準計算之每日浮動油價補貼。 2.臺南市政府社會局於100年12月23日簽准依該4家客運公司申請金額核定補助。 3.契約履約期間均自101年1月1日至同年12月31日止。

資料來源：整理自臺南市政府社會局所提供資料。

(三)計畫服務品質監督管控情形

原市府及前縣府歷年對於客運公司之服務品質雖有辦理稽查，惟並未每年辦理，如：原市府 89 至 97 年度及前縣府 96 年度均未辦理服務品質稽查業務；另市府社會局對於客運公司服務品質之要求則明定於合約書及實施計畫中，依據 100 及 101 年度「臺南市政府優待本市 65 歲以上銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運班車合約書」第 3 項規定略以：客運公司所屬駕駛員不得有拒載或態度不佳之情事;100 及 101 年度「臺南市辦理銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案實施計畫」第 5 項規定略以：客運公司接受臺南市政府監督，為瞭解計畫執行成效，臺南市政府得於辦理期間不定期擇派人員隨車瞭解老人及身心障礙者搭乘情形，客運公司應督促所屬駕駛員遵守：1.不拒載老人、身心障礙者，2.行車平穩、不疾駛急停，3.不得過站不停或未依規定停靠站，4.俟老人身心障礙乘客站穩或坐穩再行駛，5.不得對乘客咆哮或有其他態度不佳情事等執勤規則。爰此，市府社會局 100 及 101 年度對於各客運公司之服務品質稽查依上揭契約書規定之執勤規則，訂定「拒載老人」、「猛起步、急煞車」、「乘客尚未站穩即行駛」、「過站不停」、「未依規定停靠站」、「對乘客咆哮」及「其他態度欠佳情事」等 7 項稽查項目，由稽查人員以神秘客方式觀察駕駛員與乘客間互動情形，惟未每年均對每家客運公司辦理服務品質稽查(如：100 年度僅對高雄客運公司辦理稽查)，無法全面掌握稽查每家客運公司之服務品質，又同一稽查人員對同一駕駛員同年內稽查多次，或稽查發現駕駛員開車途中接聽電話、車內設備破舊影響乘客安全、車上未標示駕駛員姓名且空調設備不佳等服務品質不佳情事，卻僅以電話向客運公司反應要求駕駛員改善，惟未有相關回復改善或列管追蹤紀錄，無法判定其是否改善，核未落實執行監督作業。

復查「銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案實施計畫」係屬民生議題及社會公義之施政項目，向

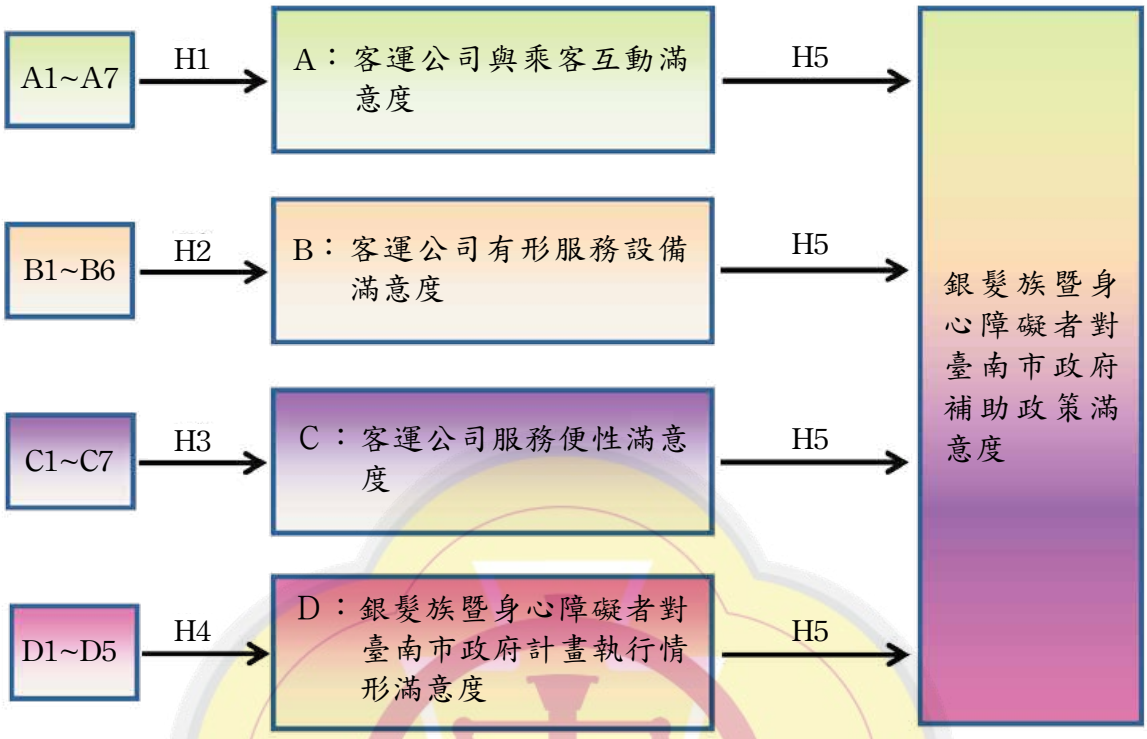
為審計機關之查核重點，臺南市審計處爰參考任維廉先生於90年在行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告中以SERVQUAL模式[9]所發展之大眾運輸服務品質量表，據以設計「臺南市銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案實施計畫滿意度」問卷調查表，以探究補助對象對於客運公司服務品質滿意度，包括「與乘客互動」、「有形服務設備」、「服務便利性」、「臺南市政府計畫執行情形」等4個構面、25個問項作為調查面向(詳表6、圖1)，並至接受市府社會局補助之4家客運公司候車站，進行實地問卷調查，計發放問卷190份，有效回收169份，經彙整蒐集資料後，採AMOS套裝軟體進行統計分析，主要使用繪製路徑圖方式建立SEM(結構方程模式)，以檢視變數間之關聯性及因果性，探究客運公司與乘客互動滿意度、有形服務設備滿意度、服務便利性滿意度及市政府計畫執行情形滿意度間的因果關係與影響，並綜合實地查證分析結果作成結論及建議(詳表7)。

表6　銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案實施計畫滿意度問卷主要內容

構　　面	主　　要　　內　　容	題項數
A-客運公司與乘客互動滿意度	民眾對駕駛員之態度、技術、有無遵循路線行駛及意見處理情形是否滿意等題項。	7
B-客運公司有形服務設備滿意度	民眾對車輛安全、整潔、設備舒適度及候車站設施規劃是否滿意等題項。	6
C-客運公司服務便利性滿意度	民眾對公車站位分佈、路線接駁轉運、站牌資訊標示及公車班次是否滿意等題項。	7
D-臺南市政府計畫執行情形滿意度	民眾對臺南市政府政策宣傳、申訴管道、身分查證及意見處理情形是否滿意等題項。	5

資料來源：審計部臺南市審計處自行調查整理。

[9]SERVQUAL模式（SERVQUAL Model），SERVQUAL為英文“Service Quality”（服務品質）的縮寫，由美國教授A.Parasuraman,Valarie A.Zeithaml and Leonard L.Berry（簡稱PZB）3人於1985年所提出的「服務品質概念模式」（PZB模式）中提及服務品質的10種屬性演化而來，並於1988年再做研究、抽樣及重新定義，將原有的10個構面加以整合為5個構面，稱之為「SERVQUAL」量表。



資料來源：審計部臺南市審計處自行調查整理。

圖 1　問卷調查設計架構圖

表 7　問卷調查結果彙整表

問卷假設	驗證結果	實　地　查　證　結　果
H1：A1 至 A7 等問項，對於客運公司與乘客互動構面之影響程度		
A1 至 A7 等問項，對整體補助政策各構面有顯著差異	在客運公司與乘客互動構面上，以「駕駛員沒有遵循路線行駛」1 項，對整體政策滿意度，影響最大。	受訪者對於駕駛員服務態度不佳之情事多有抱怨，惟臺南市政府社會局未落實執行服務品質稽查作業，且未能全面考量稽查項目，稽查作業欠覈實。
H2：B1 至 B6 等問項，對於客運公司有形服務設備構面之影響程度		
B1 至 B6 等問項，對整體補助政策各構面有顯著差異	在客運公司有形服務設備構面上，以「公車公司並非以安全的車輛提供服務」1 項，對整體政策滿意度，影響最大。	受訪者對於客運公司設備提供最主要之需求為車輛安全，民眾對於公車硬體品質的提升，有著迫切的期望，惟臺南市政府社會局未考量車輛安全需求，督促客運公司定期汰換老舊車輛及加強保養與維修工作，以為民眾性命安全把關。

問卷假設	驗證結果	實　地　查　證　結　果
H3：C1 至 C7 等問項，對於客運公司服務便利性構面之影響程度		
C1 至 C7 等問項，對整體補助政策各構面有顯著差異	在客運公司服務便利性構面上，以「公車站位分佈不適當，搭車不方便」1 項，對整體政策滿意度，影響最大。	受訪者反映，公車路線未能普及，必須轉車、或候車站位離市區太遠，須步行前往搭乘、抑或候車站未設置座位及遮棚等，對於銀髮族及身障者造成不便，進而影響對整體政策之滿意度，惟臺南市政府社會局未評估合併後路線規劃之普及度，且未督促客運公司檢討改善候車站之設置地點或候車地點之設施，以降低銀髮族及身障者搭車障礙。
H4：D1 至 D5 等問項，對於臺南市政府計畫執行情形滿意度之影響程度		
D1 至 D5 等問項，對整體補助政策各構面有顯著差異	在臺南市政府計畫執行情形構面上，以「公車駕駛員對於身分查證並不是很確實」1 項，對整體政策滿意度，影響最大。	受訪者反映駕駛員判定是否符合免費搭乘條件，未有公正客觀之篩選機制，且臺南市政府社會局未按實際乘車人次核計價款而以定額給付，補助方式未盡覈實。
H5：A、B、C、D 等構面，對於臺南市政府補助政策滿意度之影響程度		
A、B、C、D 等構面，對整體補助政策各構面有顯著差異	銀髮族暨身心障礙者對於臺南市政府計畫執行情形，較客運公司提供服務方式，對整體政策滿意度，影響較大。	受訪者反映遇有乘車不愉快經驗或所涉爭議情事，不知相關申訴管道，致降低搭乘意願，惟臺南市政府社會局未設置相關申訴或調處機制，抑或宣導民眾可利用臺南市政府相關之申訴專線，以進行協調民眾乘車所涉爭議情事，影響民眾乘車權益。

資料來源：審計部臺南市審計處自行調查整理。

三、調查意見與建議

本案經臺南市審計處導入問卷實證法分析所得結論暨依調查重點實地查核結果，計研提 5 項調查意見，經於 102 年 4 月 1 日函通知市府社會局就相關缺失事項查明妥處及研謀改善，茲分述如次：

(一)市府社會局免費搭乘客運方案實施計畫委託各客運公司辦理運輸服務，未依政府採購法規定程序辦理勞務採購，核有欠當

依政府採購法第 2 條規定：「本法所稱採購，指工程之定作、財物之買受、定製、承租及勞務之委任或僱傭等。」及第 3 條規定：「政府機關、公立學校、公營事業辦理採購，依本法之規定；本法未規定

者，適用其他法律之規定。」暨原市府 98 及 99 年度辦理老人免費乘坐市區公車採購案均係依政府採購法第 22 條第 1 項第 2 款規定採限制性招標，決標金額分別為 389 萬餘元及 430 萬元，惟查 100 年度縣、市合併升格後，市府社會局續辦老人免費乘坐市區公車業務，經分永華(原臺南市)及民治(前臺南縣)2區，以補助轄內各客運公司經費之方式辦理，永華區以高雄客運公司100 年度 1 至 3 月老人乘車數 27 萬人，推估全年搭乘人數 108 萬人次，每人次補助 5.055 元，核算 100 年 3 至 12 月履約期間補助該公司 454 萬餘元；民治區則分別以興南、新營及嘉義等 3 家客運公司之 99 年度補助款，加計同年度老人及身心障礙者自費購買半票金額之 32%、20%及 10%後，各補助興南、新營及嘉義客運公司 2,340 萬元、715 萬元及200 萬元，再另計每日之浮動油價補貼。101 年度永華區係以高雄客運公司 100 年度 1 至 8 月老人乘車數 73 萬餘人，推估全年搭乘人數 109 萬餘人次，每人次補助 5.055 元，合計補助該公司 550 萬元；民治區補助各客運公司金額與 100 年度相同，再另計每日之浮動油價補貼。按該局為辦理老人及身心障礙者免費搭乘客運之主辦單位，委託各客運業者執行係屬勞務之委任而非經費之補助，該局 100 及 101 年度未依原市府採購程序辦理採購，而逕以補助方式與各客運公司簽訂辦理免費乘車事宜契約，核與上述政府採購法規定未合，顯有欠當。

(二)對於老人及身心障礙者實際搭乘客運人數未有檢核機制，逕循往例估算，徒增公帑支出

1. 查原市府 98 及 99 年度辦理「臺南市政府委託辦理老人免費乘坐市區公車採購案」均依契約價金於履約期間按月撥付，未有檢核機制以覈實統計實際搭乘人數，並據以結算，核有欠當。又查原市府 94 至 97 年度辦理「老人免費乘坐市區公車」案係採補助個人方式，經向高雄客運公司購買票卡後，由民眾至區公所登記領取票卡，該公司再依據領取清冊請款。各該年度決算數分別為 291 萬餘元、332 萬餘元、373 萬餘元及 392 萬餘元，經依原市府 85 年

南市建用字第 13013 號函核定市區公車半票票價為 9 元核算，各年度實際搭乘人數僅 32 萬餘人次、36 萬餘人次、41 萬餘人次及 43 萬餘人次，然據高雄客運公司編造之臺南市公車老人載客統計表載列，各該年度乘車人數高達 52 萬餘人次、38 萬餘人次、45 萬餘人次及 52 萬餘人次，核計高估乘車人數 20 萬餘人次、1 萬餘人次、3 萬餘人次及 8 萬餘人次，惟市府社會局對於永華區高雄客運公司 100 年度補助款，卻仍依據該客運公司編造之統計表載列之 100 年 1 至 3 月老人乘車人數 27 萬人次，推估全年搭乘人數 108 萬人次，每人次補助 5.055 元，核算 100 年 3 至 12 月履約期間補助該公司 454 萬餘元;101 年度同樣依據高雄客運公司編製之統計表載列之 100 年 1 至 8 月老人乘車 73 萬餘人次，推估 101 年度搭乘人數 109 萬餘人次，每人次補助 5.055 元，核算 101 年度補助金額為 550 萬元；該局未本於職責覈實評估老人乘車數量，且未查證高雄客運公司提供之老人乘車數量之依據為何，逕以其統計表數據作為永華區 100 及 101 年補助金額參據，補助作業核有欠當。

2. 經查前縣府於 94 年 3 月辦理「銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案實施計畫」時，係參考鄰近縣市辦理狀況，預估全縣 30%老人及 1%身心障礙者搭乘客運，以每月 4 次(含來回)、每年計 48 次，核算補助各客運公司補助金額，其 95 至 99 年度及市府社會局對於民治區(前臺南縣部分)100 至 101 年度之補助金額亦採相同方式計算，惟交通部為估算各縣市之公共運輸使用比率，並探究民眾搭乘各項公共運具之滿意度，爰於 98 至 101 年辦理「民眾日常使用運具狀況調查」，據調查結果，臺南市(含原臺南市及前臺南縣)98 至 101 年之公共運輸使用率雖有成長，卻均不及 10%。顯示前縣府及市府社會局各年度對於老人及身心障礙者實際搭乘客運人數未有檢核機制，致預估之乘車率明顯高估 3 倍，推算 94 至 101 年度可能高估補助金額約 1 億 4,654 萬餘元(詳表 8)，徒增公帑支出。

表 8　臺南市民治區 94 至 101 年度客運補助可能高估金額明細表

單位：新臺幣千元

年度	老人搭乘人數估算比率	契約金額	可能高估金額
合計			146,543
94	興南、新營及嘉義客運公司：30%	興南客運公司：16,739 新營客運公司：6,340 嘉義客運公司：1,866	興南客運公司：11,159 新營客運公司：4,227 嘉義客運公司：1,244
95	興南、新營及嘉義客運公司：30%	興南客運公司：21,800 新營客運公司：6,950 嘉義客運公司：2,150	興南客運公司：14,533 新營客運公司：4,633 嘉義客運公司：1,433
96	興南、新營及嘉義客運公司：30%	興南客運公司：10,900 (96.1.1-96.6.30) 興南客運公司：3,633 (96.7.1-96.8.31) 新營客運公司：3,475 (96.1.1-96.6.30) 新營客運公司：1,158 (96.7.1-96.8.31) 嘉義客運公司：1,075 (96.1.1-96.6.30) 嘉義客運公司：358 (96.7.1-96.8.31)	興南客運公司：7,266 (96.1.1-96.6.30) 興南客運公司：2,422 (96.7.1-96.8.31) 新營客運公司：2,316 (96.1.1-96.6.30) 新營客運公司：772 (96.7.1-96.8.31) 嘉義客運公司：716 (96.1.1-96.6.30) 嘉義客運公司：238 (96.7.1-96.8.31)
97	興南、新營及嘉義客運公司：30%	興南客運公司：12,716 新營客運公司：6,081 嘉義客運公司：1,881	興南客運公司：8,477 新營客運公司：4,054 嘉義客運公司：1,254
98	興南、新營及嘉義客運公司：30%	興南客運公司：21,800 新營客運公司：6,950 嘉義客運公司：2,150	興南客運公司：14,533 新營客運公司：4,633 嘉義客運公司：1,433
99	興南、新營及嘉義客運公司：30%	興南客運公司：21,800 新營客運公司：6,950 嘉義客運公司：2,150	興南客運公司：14,533 新營客運公司：4,633 嘉義客運公司：1,433
100	興南、新營及嘉義客運公司：30%	興南客運公司：21,800 新營客運公司：6,950 嘉義客運公司：2,150	興南客運公司：14,533 新營客運公司：4,633 嘉義客運公司：1,433
101	興南客運公司：30% 新營及嘉義客運公司：25%	興南客運公司：21,800 新營客運公司：6,950 嘉義客運公司：2,150	興南客運公司：14,533 新營客運公司：4,170 嘉義客運公司：1,290

註：1. 可能高估金額，以契約金額*2/3 得之，係依照交通部辦理 98 至 101 年民眾日常使用運具狀況調查結果，臺南市(含原臺南市及前臺南縣)之公共運輸使用率不及 10%，惟補助各客運公司之補助金額多以預估全市 30%老人搭乘人數計算之，推估乘車率明顯高估所致。

2. 資料來源：整理自臺南市政府社會局所提供資料。

(三)主管機關已針對客運業者之油價實施補貼措施，又再加計浮動油價補貼，核有雙重補貼油價之情事

前縣府98年辦理「銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案」時，為反應油價波動，經與興南、新營及嘉義等3家客運公司協商結果，每日補助款再隨國內油價漲跌浮動計價，並以97年6月簽約時柴油售價每公升27.5元為基準，按月撥付補助款，其99年度及市府社會局100至101年度民治區之補助金額均採相同方式計算。經查交通部為因應油價高漲對於汽車運輸業相關產業之衝擊，於100年5月1日發布實施「因應油價上漲配套措施」調整方案，對公路及市區汽車客運業、載客小船及船舶運送業之油價補貼，依其營運實績100年5月至101年4月1日予以柴油每公升2.4元之減價折讓、101年4月2日至6月底柴油每公升折讓5元，暨自101年7月起修正以柴油月平均價格28.1元為基準，按月檢討折讓價格。即各客運公司已自臺灣中油股份有限公司獲取油價折讓，惟市府社會局自100年5月起仍以與各客運業者協商之27.5元為基準，再加計浮動油價補貼，有雙重補貼油價之情事。

(四)未落實執行服務品質稽查作業，且未能全面考量稽查項目，稽查作業欠覈實

1.依據市府社會局100及101年度與各客運公司簽訂之「臺南市政府優待本市65歲以上銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運班車合約書」第3項載明：「乙方(客運公司)所屬駕駛員不得有拒載或態度不佳之情事。乙方如有違反前項規定之情形，經甲方(臺南市政府)查證屬實後，由甲方予以糾正而仍未改善者，甲方得按乙方違規次數，每次扣減補助款1千5百元。」及「臺南市100及101年度辦理銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案實施計畫」第5項規定：「與本府簽約之客運公司任務(一)接受本府之監督：為瞭解本計畫執行成效，本府得於辦理期間不定期擇派人員隨車瞭解老人及身障者搭乘情形，客運公司應協助之……(四)客運公司應督促所

屬駕駛員遵守下列執勤規則：(1)不拒載老人，身障者。(2)行車平穩，不疾駛急停。(3)不得過站不停或未依規定停靠站。(4)俟老人、身障乘客站穩或坐穩再行駛。(5)不得對乘客咆哮或有其他態度不佳情事。」

2. 按臺南市審計處所做之滿意度調查結果，顯示銀髮族暨身心障礙者對於駕駛員服務態度不佳之情事多有抱怨，且以「駕駛員未遵循路線行駛」1項影響滿意度最大，而市議員亦以「車子故障率高、維修速度慢、沒有車子調度」等民眾投訴案件為由，抨擊客運公司服務品質不佳。惟查原市府、前縣府及市府社會局歷年對於客運公司服務稽查業務辦理情形，間有未每年辦理服務品質稽查業務(如：前縣府96年度、原市府89至97年度均未辦理服務品質稽查業務)、抑或未對每家客運公司辦理服務品質稽查業務(如：100年度僅針對高雄客運公司辦理稽查業務)、同一稽查人員對同一駕駛員同年內稽查多次，甚或同日稽查多次且有高達7次之多者、又稽查人員發現駕駛員開車途中接聽電話、車內設備破舊影響乘客安全、車上未標示駕駛員姓名且空調設備不佳等服務品質欠佳情事，卻僅以電話向客運公司反應要求駕駛員改善，惟未有相關回復改善或列管追蹤紀錄，無法判定其是否改善，進而涉及扣減補助款與否等缺失，核未落實執行監督作業。

3. 復查市府社會局100及101年度間進行客運公司服務稽查，稽查項目僅為「拒載老人」、「猛起步、急煞車」、「乘客尚未站穩及行駛」、「過站不停」、「未依規定停靠站」、「對乘客咆哮」、「其他態度欠佳情事」等7項，由稽查人員以搭乘方式觀察駕駛員與乘客互動情形，平均每次乘車時間為40至80分鐘不等，甚有僅16分鐘者，稽查結果均無服務欠佳之情事。然對於客運公司服務品質之稽查項目並非僅有上開7項，有無遵循路線行駛、故障率、維修速度，車內座椅是否舒適及車輛調度等均為服務品質良窳之面向，顯見該局對於計畫監督

業務內容之擬訂及辦理服務品質稽查作業未能就各方面予以妥善整合考量，致影響民眾滿意度。

4. 綜上，市府社會局對於計畫監督內容之擬訂及客運公司服務品質之稽查作業欠覈實，允應全面檢討稽查項目、次數及方式等，修訂計畫及訂定服務品質評鑑辦法，並運用交通部公路總局業已建置完成之「公路汽車客運動態資訊管理系統」，查核補助客運公司確實之行駛路線及班次，促使客運公司重視改善服務品質，藉以提供令民眾滿意的服務水準。

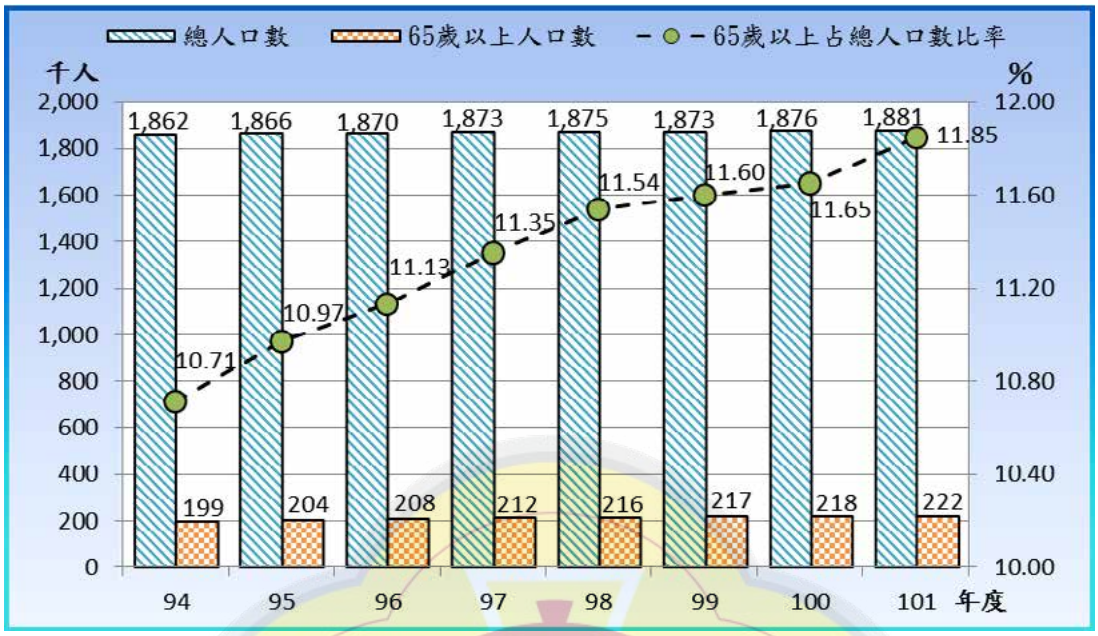
(五)未考量車輛安全需求，監督提供車輛之汰舊換新，復未設置相關申訴或調處機制，以進行協調民眾乘車所涉爭議情事，亦未評估路線規劃及督促改善候車設施，致影響民眾乘車滿意度

1. 依據臺南市審計處所做之滿意度調查結果，顯示銀髮族暨身心障礙者對於客運公司設備提供最主要之需求為車輛安全，甚有受訪者反映，臺北市的公車汰換到中南部，不論其是非真假，民眾對於公車硬體品質的提升，有著迫切的期望。查近期連續發生司馬庫斯、阿里山等2起重大車禍，除人為因素之外，車子老舊、煞車失靈等機械因素故障亦是肇事原因之一，因此政府應監督客運公司提供之車輛，須符合交通部規定之安全檢驗標準，且應具備完善之汽車安全檢驗履歷。惟查市府社會局於辦理服務品質稽查業務時，間有發現車內座椅設備不佳，幾無法乘坐之情事，卻未督促客運公司改善回復，恐有使民眾受傷之虞；又歷年辦理銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案實施計畫，均未將安全車輛之提供納列為客運公司任務，亦未於契約中明定，客運公司提供服務之車輛車號、車型、車齡、駕駛員資歷、駕駛里程數及檢驗、維修記錄等相關資料，顯示該局對於銀髮族暨身心障礙者「行」的安全，仍待加強，尤以行駛於臺南市偏遠地區如白河、東山、楠

西等山區道路，車輛安全更形重要。故計畫之擬定及契約之簽訂允應考量車輛安全需求，督促客運公司定期汰換老舊車輛及加強保養與維修工作，不定期抽檢客運公司安全措施，以為民眾性命安全把關，保障民眾乘車安全。

2. 次據臺南市審計處所做之滿意度調查結果，間有受訪者反映遇有乘車不愉快經驗或所涉爭議情事，不知相關申訴管道，致降低搭乘意願。經查該計畫對於乘車所涉爭議或民眾意見表達等情事，未設置相關申訴管道或專門小組協調處理，抑或未宣導民眾可利用臺南市政府相關之申訴專線，致影響民眾乘車權益。基此，對於可能產生之乘車糾紛，允宜設置相關申訴或調處機制、民眾意見表或申訴專線，並於候車站、車內設立明顯標示，針對民眾意見即時分析及回應，確實協助民眾迅速解決問題，除提升時效性外，亦使民眾感受自身權益受到重視，促使客運公司提供服務更加完善。

3. 又據臺南市審計處所做之滿意度調查發現，部分受訪者反映，公車路線未能普及，必須轉車、或候車站位離市區太遠，須步行前往搭乘、抑或候車站未設置座位及遮棚等，對於銀髮族及身心障礙者造成不便，進而影響對整體政策之滿意度。復依內政部戶政司65歲以上人口統計資料，臺南市自94至101年度轄內老人人口數呈逐年成長趨勢(詳圖2)，已邁向高齡化，政府社會政策應正視老人福利問題。經查縣、市合併之後，市府社會局針對各家客運公司之補助均延續合併前之路線，對於路線規劃雖須由臺南市政府交通局辦理，惟涉及銀髮族及身心障礙者搭車路線之普及程度並未作調查，以提供予交通局統籌規劃辦理，且對於候車站之設置點或其設施，均未督促客運公司檢討改善。是以，為降低銀髮族及身心障礙者搭車障礙，允宜積極研謀改善措施，促使客運公司提供舒適、便利的運輸服務，以提高民眾搭乘的意願。



資料來源：整理自內政部統計處公布之內政人口統計資料。

圖 2　94 至 101 年度臺南市 65 歲以上人口數及比率概況圖

參、行政機關回應情形

本案相關缺失情事，經市府社會局分別於 102 年 5 月 9 日、8 月 14 日及 10 月 11 日函復研提改善措施，茲將其研訂改進措施摘述如次：

一、採購疑義經函請主管機關釋示後，將依政府採購法規定辦理

市府社會局辦理「銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案實施計畫」之方式是否適用政府採購法之疑義，經臺南市政府於 102 年 7 月 4 日函請行政院公共工程委員會釋示，據該會 102 年 7 月 12 日函復：建議釐清該行為究係補助業者或採購運輸服務之性質，如屬補助業者性質，撥付車資補助款不適用政府採購法；如係採購運輸服務，屬政府採購法第 7 條所稱勞務採購，適用該法。市府社會局為避免政府採購法適用疑義，103 年度將依政府採購法第 22 條第 1 項第 2 款規定辦理採購，以符程序。

二、原規劃以電子票證之乘車紀錄覈實統計乘車人數，惟恐增加財政支出先予暫緩，嗣後將併臺南市市民卡政策辦理

市府社會局 100 年度曾訪查其他 4 個直轄市老人暨身心障礙者免費乘坐公車業務辦理情形，其中臺中市與臺南市老人人口數及身心障

礙者人數相仿，其已使用電子票證且限制每月補助上限1,000元，100年度執行經費為1億3千多萬元，惟臺南市政府不但不限老人及身心障礙者免費搭乘次數，且100年執行經費約僅3,802萬元，極具效益；又103年度原規劃以電子票證之乘車紀錄覈實統計乘車人數，惟考量將增加財政支出先予暫緩，嗣後將併入臺南市市民卡政策辦理。

三、嗣後與客運公司之契約金額不加計浮動油價之影響數，以避免重複補助

因未能及時洞察交通部之油價補貼措施，致重複補助客運公司油價，103年度辦理「銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案」採購，依決標金額分12期定額支付，已不加計浮動油價之影響數，以避免有重複補助之疑義。

四、已訂定服務品質稽核作業規範，並修正稽查項目、次數及作業方式，以落實監督作業

市府社會局已訂定「臺南市政府社會局免費乘車服務品質稽核作業」，稽查項目修訂為「不可拒載老人或身心障礙者」、「不得未遵循路線行駛或過站不停」、「車內座椅設備是否安全穩固」、「車輛是否有脫班情形」、「車輛是否設置申訴管道」、「行車是否平穩，不疾駛急停，俟乘客坐穩或站穩再行駛」及「不得對乘客咆哮或有其他態度不佳之情形」等7項，每月將不定期稽查2次及調整稽查作業方式，以落實監督作業。

五、已函請客運公司提供安全檢驗標準之車輛，並設立處理民眾申訴機制，協助解決乘車糾紛，復辦理客運業營運與服務評鑑，以提升公車營運服務品質

市府社會局已於102年8月8日函告各客運公司，提供符合交通部規定之安全檢驗標準之車輛，且應具備完善之汽車安全檢驗履歷，定期汰換老舊車輛及加強保養與維修工作，並明定於與客運公司之契約中，以保障民眾乘車安全；另該局已聯繫各客運公司，於公車內、外或候車站登載民眾申訴電話或設置乘客意見卡，供民眾申訴，且積極宣導「1999市民服務熱線」之申

訴及表達意見管道，以維護民眾之乘車權益，協助解決乘車糾紛；復102年度為臺南市公共運輸元年，臺南市政府交通局已針對轄內公車客運之路線及班次重新規劃整併，有關公車路線未能普及，必須轉車，或候車站位離市區太遠須步行前往搭乘，抑或候車站未設置座位及遮棚等問題，市府社會局亦已函請交通局於規劃公車路線時併入統籌規劃辦理，此外，交通局辦理市區汽車客運業營運與服務評鑑業務時，已將旅客服務品質與駕駛員管理列入評鑑項目，市府社會局亦將參考其評鑑資料評估執行成效，進而提供更舒適便利之運輸服務。

肆、後續改善及整體效益情形

本案經臺南市審計處追蹤市府社會局研提改善措施執行結果，茲將其後續改善情形分述如次：

一、市府社會局於104年4月發行敬老卡及愛心卡，即可覈實統計乘車人數，提升福利服務層次與品質，增進政府施政效能

查臺北市、新北市、臺中市及高雄市等直轄市均已設置敬老卡及博愛卡等電子票證，提供老人及身心障礙者免費搭乘客運，唯獨臺南市尚未施行電子票證，影響「行」的便利性。市府社會局配合臺南市市民卡之發行，於104年4月1日起老人及身心障礙者可至該局申請敬老卡及愛心卡(市民卡種類之一)搭乘交通運輸，運用電子票證，具有檢核機制，屆時覈實統計老人及身心障礙者免費搭乘客運之乘車人數，以減少不經濟支出及提升業務處理之效率與效果，並提供更多附加價值與服務，提升福利服務層次與品質，增進政府施政效能。

二、加強稽查客運公司、處理陳情案件及評鑑客運公司，以提升公車服務品質

市府社會局103年度稽查各客運公司次數共計59次，發現有公車座椅不安全穩固等恐危及乘客安全情事，即函請客運公司改善；又103年度民眾經由1999市民服務熱線陳情關於免費搭乘客運公車案件計有33件，該局亦逐一回覆。

依臺南市市區汽車客運業營運及服務評鑑執行要點規定，評鑑項目包括場站設施與服務、運輸工具設備與安全、旅客服務品質與駕駛員管理及公司經營與管理等 4 大項目，臺南市政府交通局 103 年度對轄管府城[10]、興南及新營客運公司之營運與服務評鑑結果，府城客運公司為甲等、興南及新營客運公司為優等，其等第與上次 101 年評鑑等第相同(高雄客運公司 101 年度評鑑甲等)；此外，該局亦於 103 年度委託廠商辦理臺南市公車整體服務品質滿意度調查，調查結果，受訪者給予中上程度的評價。是以，市府社會局已加強稽查作業，促使客運公司重視改善服務品質，提供舒適、便利的運輸服務，以提高民眾搭乘的意願。

三、公車路線已重新規劃，並依政府採購法規定辦理勞務採購及不加計浮動油價影響數，節省公帑支出

臺南市政府為提高公共運輸使用率、縮短城鄉差距及服務品質，刻已推動「捷運化公共運輸系統」改革方案，內容包含公車捷運化、臺鐵捷運化、轉運站開發、彈性運輸、票證整合及先進運輸系統等 6 大項，其中 102 年 3 月優先推出「公車捷運化」方案，將全市公車劃分為幹線(詳圖 3)、支線及市區公車等 3 大系統，以解決服務範圍不普及、過去路線彎繞重疊及候車環境不佳等問題。

市府社會局於 103 年度臺南市公益彩券盈餘分配基金附屬單位預算編列 4,000 萬元辦理 103 年度「銀



資料來源：臺南市政府交通局網站。

圖 3　臺南市幹線公車路線示意圖

[10] 府城汽車客運股份有限公司為高雄客運公司轉投資之子公司，逐步接手高雄客運之臺南市公車路線。高雄客運公司為方便乘客辨識，在臺南市政府交通局輔導下，於 102 年 6 月 19 日正式成立府城汽車客運股份有限公司，專營臺南地區業務，逐步移交路線。

髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案實施計畫」，經依上揭交通局規劃之公車系統分 4 個區域(詳圖 4)，於 102 年 11 月 14 日簽准依政府採購法第 22 條第 1 項第 2 款規定，採限制性招標辦理「103 年度銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案」採購。甲及丙區域於同年 12 月 17 日分別與府城及新營客運公司議價後，各以 560 萬元及 725 萬元決標，丁區域於同年 12 月 26 日與嘉義客運公司議價結果，以 205 萬元決標，乙區域於同年 12 月 31 日與興南客運公司議價結果，以 2,400 萬元決標，103 年 1 月 1 日與各客運公司簽約。是以，市府社會局辦理 103 年度「銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案實施計畫」，依公車系統分 4 個區域，委託各客運公司辦理運輸服務，並已依政府採購法規定辦理勞務採購，已符合公平、公開之採購程序。又「103 年度銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案」採購已不加計浮動油價影響數，避免重複補助。



資料來源：整理自臺南市政府社會局所提供資料。

圖 4　「103 年度銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案」採購分項決標示意圖

伍、結語

國際最高審計機關組織(International Organization of Supreme Audit Institutions，簡稱INTOSAI)於西元1977年利瑪宣言(Lima Declaration)指出，政府審計為任何管理制度下不可或缺的一環，審計本身並非最終目的，而是為了及早發現違反法令規定，及財務管理未具經濟性、效率性及效果性等情事，俾利及時督促採取改正行動、促使相關人員負責、督促研謀預防措施，或至少降低發生的可能性。本案原市府、前縣府及合併後市府社會局為照顧年長者及身心障礙者等弱勢族群之行的便利，並減輕其經濟負擔，年年投入經費辦理「銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案實施計畫」，惟計畫之執行未依政府採購法規定程序辦理，對於老人及身心障礙者實際搭乘客運人數未有檢核機制及對客運公司重複補貼浮動油價，復未落實執行服務品質稽查作業與監督車輛之汰舊換新，暨未設置乘客申訴或調處機制，協調乘車糾紛，亦未評估路線規劃與督促改善候車設施，致影響民眾乘車滿意度。經臺南市審計處參考英國國家審計署（NAO）「評價及其在績效審計考核中的運用作業指引」(Evaluation and its use in value for money studies)規定，運用利害關係人觀點之評價技術，擴展查核面向，藉由問卷調查蒐集民眾對於公共政策的回饋意見，深入了解公共服務問題，嗣以AMOS 軟體統計分析等創新審計技術方法查核揭露後，已獲市府社會局具體回應並研議改善。

未來，審計機關除將持續追蹤本案辦理成效外，對於政府其他重要施政工作，亦將持續扮演監督(oversight)、洞察(insight)及前瞻(foresight)的治理角色，並促進行政機關之透明與確保課責機制之建立，暨針對計畫之經濟性、效率性及效果性，提出改進意見，以協助行政機關聚焦於未來的挑戰，並本「獨立、廉正、專業、創新」之核心價值，「善盡審計職責，發揮監察功能」之使命，持續審核監督，發掘問題癥結，提出建議意見，期達成審計機關「實踐優質審計服務，創造最大審計價值」與「提升政府施政績效，促進政府廉能政治」之願景，實現審計機關成為對社會大眾生活產生正面影響機關之目標。

審計部專案審計報告

臺南市銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案實施計畫執行情形

編　者：審計部
發行人：林慶隆
查核團隊：臺南市審計處羅處長如文、鍾科長青玲、林佩怡、黃証暘、陳惠萍、謝淑真、傅品雯
出版者：審計部
地　址：臺北市杭州北路 1 號
電　話：(02)2397-1366
網　址：http：//www.audit.gov.tw
印刷者：禾泰印刷設計有限公司
地　址：臺北市懷寧街 76 號 3F
電　話：(02)2314-0386
經銷處：五南文化廣場
地　址：臺中市中山路 6 號
電　話：(04)2226-0330
國家書店松江門市
地　址：臺北市松江路 209 號 1 樓
電　話：(02)2518-0207
出版年月：中華民國 104 年 6 月初版
定　價：新臺幣 100 元整
GPN：1010401008　　ISBN：978-986-04-5251-8

著作權管理訊息：
著作權人：審計部
＊欲利用本書或部分內容者，須徵求著作權人同意或書面授權

回饋單

您好：

審計部為持續提升審計工作之價值與效益，誠摯地邀請您填寫這份回饋單，讓我們瞭解您對本專案審計報告的想法與建議。填寫完後，請傳真至 02-23977889。您所填寫的資料不會對外公開，請安心作答。

- 報告名稱：NAO-104-10 臺南市銀髮族暨身心障礙者免費搭乘客運方案實施計畫執行情形
- 性別：□男 □女
- 您的身分：□公部門(□行政機關□立法機關□監察院□審計機關) □媒體工作者 □私部門 □學術單位 □一般民眾 □其他：_____
- 從何處取得此份報告：□審計機關或人員贈閱 □審計部全球資訊網 □圖書館 □書店 □其他：_____

1. 您覺得此份報告是否具有價值：□是 □否

   _____

2. 您覺得此份報告對您幫助最大的地方是：

   _____

3. 您覺得此份報告可以再增加或減少哪些內容，使其更具可讀性：

   _____

4. 您認識對此份報告可能有興趣的人（請提供電子郵件信箱）：

   _____

5. 其它建議：

   _____

審計機關之使命、願景及核心價值

使命(Mission)

善盡審計職責　發揮監察功能

願景(Vision)

實踐優質審計服務　創造最大審計價值

提升政府施政績效　促進政府廉能政治

核心價值(Core Value)





獨立·廉正·專業·創新

ISBN 978-9-86045-251-8
9 789860 452518

GPN：1010401008
定價：新台幣100元
NAO-104-10