



審計部專案審計報告

高雄市公共汽車營運管理情形



民國 103 年 12 月

審計部 印

中華民國審計部及其所屬機關民國 103 年度審計人力計有 724 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高雄市公共汽車管理處歷年來營運虧損嚴重，高雄市政府及交通主管機關迄未能研謀具體有效改善措施，肇致營業收入不足支應人事成本，歷年虧損導致負債餘額逐年攀升，財務狀況愈形惡化，且公共運輸使用率偏低等缺失，業已促請該府檢討改善推動營運改革，於民國 102 年 12 月底裁撤公車處，民國 103 年 1 月 1 日起完成公車民營化，有效減輕政府財政負擔。

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、調查限制	2
四、主要調查發現	2
五、調查意見及監察院調查情形	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	14
四、監察院調查內容	25
參、行政機關回應情形	32
肆、後續改善及整體效益情形	34
伍、結語	35

圖 目 錄

圖 1 高雄市公共汽車管理處	1
圖 2 高雄市公共運輸服務日治時期至民國 60 年代演進	3
圖 3 公車左營南站	6
圖 4 公車加昌站	7
圖 5 高雄市公共汽車管理處駕駛行駛里程及載客人次趨勢圖	16
圖 6 公車建軍站	21
圖 7 岡山轉運站	22
圖 8 小港轉運站	22
圖 9 高雄公車 APP 示意圖	34

表 目 錄

表 1 高雄市公共汽車管理處沿革一覽表	4
表 2 高雄市公共汽車管理處 99 年度每公里載客人數情形表	9
表 3 高雄市公共車船管理處員工營運獎金核發標準表	10
表 4 高雄市公共汽車管理處經營偏遠服務路線營運虧損情形表	19
表 5 高雄市公共汽車管理處偏遠服務路線營運虧損獲補貼情形表	20
表 6 客運公司接駛公車路線彙整表	33

高雄市公共汽車營運管理情形

壹、總述

一、調查原委

國際最高審計機關組織(International Organization of Supreme Audit Institutions, 簡稱 INTOSAI)於第 21 屆會員代表大會(INCOSAI)結論,通過之「北京宣言」內容中指出,有效的國家治理是維持穩定經濟發展及社會進步,與改善人民生活的基礎,INTOSAI 的中心目標是促進善治。INTOSAI 和審計機關具備推動國家與全球善治的能力與責任,另財政政策長期永續性是國家良善治理的前提,審計機關應促使決策者維護財政政策長期之永續性,並遵循財政政策。

高雄市公共汽車管理處(以下簡稱公車處、詳圖 1)為高雄市政府交通局(以下簡稱交通局)所屬事業機構,主要負責高雄市區之公車運輸業務。前身為高雄市公共車船管理處(以下簡稱前車船處),因歷年營運嚴重虧損,經營績效積弱不彰,資金運轉困難,卻遲未研謀改



照片來源：102 年 12 月 19 日實地拍攝。

圖 1 高雄市公共汽車管理處

善措施,逐步消除虧損,反以銀行短期借款便宜行事,徒增龐大利息支出;復對其沉重人事負擔及經營定位,未能提出具體精簡或明確角色規劃,致財務狀況愈形惡化,截至民國(下同)90 年 12 月底止,累積虧損高達 105 億餘元,經監察院 92 年 4 月 15 日提案糾正高雄市政府(以下簡稱該府)及前車船處,據該府 92 年 6 月 12 日及 10 月 21 日函復監察院,研提改善措施包括:(一)對一般行政人力採出缺不補,以控管人事成本;(二)採公開招標以取

得最低借款利率；(三)研議檢討公車票價，以兼顧市民及營運者之權益；(四)充分利用公車場站土地，透過都市計畫變更多目標使用，以增裕財源；(五)寬籌補貼配合款經費之編列，俾向交通部爭取較高之補貼款；(六)協助經營者自負盈虧，評估車船分離之專營方式，作為公司化、民營化之參考；(七)要求該府社會局辦理弱勢團體票價全額補助，或提高票價補助折數等。惟截至 99 年底止，該處累積虧損持續達 203 億餘元，9 年來虧損擴增近倍，為瞭解該府所提改善措施執行成效，及有無未盡職責或執行不力，致財務效能過低情事，爰辦理專案調查，期能發掘問題癥結，俾提出適切建議意見，發揮審計積極功能。

二、調查範圍

本調查涵括公車處 94 至 99 年度經營績效情形，調查對象包括公車處及交通局。

三、調查限制

該府於 94 年成立高雄市輪船股份有限公司(以下簡稱輪船公司)，

自此車船分離，獨立出公車處，監察院糾正案文相關數據以 90 年底為基準，94 年以前部分費用難以切割，僅以 94 年車船分離後為比較之基準，又因事隔年代已久及承辦人員更迭，相關資料尚欠齊全，增加資料蒐集之困難度。本次調查係依據所列調查重點事項進行資料蒐集，並研提審核意見。

四、主要調查發現

經審計部高雄市審計處(以下簡稱高雄市審計處)調查結果，發現公車處經營管理情形，有下列缺失：

(一)未積極精簡人事及覈實依營運績效核發獎金，致徒增支出，加重虧損，又未妥適調度資金，致增加利息支出。

(二)交通局未本於權責督促公車票價反映成本，亦未對公車處配合政策經營偏遠服務路線發生之損失積極研謀因應，及加速公車場站土地多目標使用，以增裕財源。

(三)該府未積極督導弱勢族群之主管機關循預算程序配合編列足額預算補貼，又未明確公車處

經營定位及研謀退場機制或提升營運績效之有效措施，致營運虧損持續擴大。

五、調查意見及監察院調查情形

本調查所見缺失，經審計部依審計法第 69 條前段：「審計機關考核各機關之績效，如認為有未盡職責或效能過低者，除通知其上級機關長官外，並應報告監察院」之規定，於 100 年 8 月 19 日以台審部覆字第 1000001311 號函報告監察院。案經監察院調查後，於 102 年 4 月 9 日出具調查報告，以公車處營運情形遲未改善，營業收入不足支應人事成本，歷年虧損導致負債餘額逐年攀升，財務狀況愈形惡化，且該市公共運輸使用率偏低，該府未確

實謀求具體改善措施，顯有違失；該府就其經監察院糾正後，所自行研提之檢討改善方案，部分執行成效不彰，甚或迄未辦理，核有違失；公車處民營化之推動經該府內部、委外至少 6 次研議，該府亦因遲未能切實針對前車船處實際營運狀況為明確角色之定位，經監察院 92 年糾正在案，惟迄無具體進展，允宜儘速釐定相關政策方向等調查意見。

貳、專案調查辦理情形

一、前言

(一)沿革

高雄市公共運輸服務始於日治時期(詳圖 2)，34 年該府成立交通課，職掌公共運輸業務，35 年成立



照片來源：102 年 12 月 26 日實地拍攝公車處展示立牌。

圖 2 高雄市公共運輸服務日治時期至民國 60 年代演進

「高雄市政府公共車船管理處」，41年擴大編制並改名為「高雄市公共車船管理處」；68年高雄市升格改制為直轄市，「高雄市公共車船管理處」改隸該府建設局；92年該府交通局成立，「高雄市公共車船管理處」改隸交通局；94年為符航業法規定推動車船分立，成立「高雄市輪船股份有限公司」，「高雄市公共車船管理處」更名為「高雄市公共汽車管理處」，98年高雄市輪船股份有限公司組織自治條例修正案經高雄市議會審議通過，公車處人員不再兼辦輪船公司業務，車船正式分立。（詳表1）

（二）營運概況

前車船處自成立以來，營運結果迄65年仍有1億1,567萬餘元盈餘。66年十大建設完成，臺灣經濟起飛，人民生活水準提高，機車持有率逐年上升；及政府放寬私有汽車進口管制政策，民眾搭乘大眾運具之習性逐步轉移至可及性高之私人汽、機車，公車搭乘人次大幅下滑致營收銳減，公車處即開始逐年虧損。嗣後更因公車票價歷20餘年未因應物價（油價）變動而有所調整，復因該府未能適時挹注公車處配合政府交通福利政策，闢駛偏遠服務路線所需資金，致虧損持續擴

表1 高雄市公共汽車管理處沿革一覽表

民國年	沿革
34	市府成立交通課，職掌公共運輸業務。
35	市府撤銷交通課，於府內成立「高雄市政府公共車船管理處」。
41	擴大編制並改名為「高雄市公共車船管理處」。
68	高雄市升格改制為直轄市，「高雄市公共車船管理處」改隸市府建設局。
92	市府交通局成立，「高雄市公共車船管理處」改隸交通局。
94	「高雄市輪船股份有限公司」成立，「高雄市公共車船管理處」更名為「高雄市公共汽車管理處」。
98	高雄市輪船股份有限公司組織自治條例修正案經高雄市議會審議通過，車船正式分立。

資料來源：整理自交通局提供資料。

大，財務狀況惡化，舉債經營結果，利息負擔沉重；又人事成本亦未有效控管，致營運虧損情事迄未有效改善，前經監察院於 92 年糾正在案，94 年 1 月 1 日車船分離經營後，各年度虧損為 10 億 39 萬餘元至 11 億 7,676 萬餘元之間，6 年總計虧損 63 億 7,853 萬餘元。

二、調查重點與發現

經高雄市審計處就公車處營運收入執行、營運成本控管、營運定位檢討等情形深入查核，茲將本計畫查核結果，摘述如次：

(一)營運收入執行情形

公車處 94 至 99 年度營運總收入為 2 億 8,461 萬餘元至 4 億 1,317 萬餘元，合計 20 億 9,868 萬餘元，主要來源為各公車路線行車客運收入與政府各項服務及福利措施補助收入，查核情形如次：

1. 公車票價研訂情形

(1)依公路法第 42 條第 1 項規定：

「汽車運輸業之客、貨運運價，由汽車運輸業同業公會暨相關之工會按汽車運輸業客、貨運價準則共同擬訂，報請該管公路主

管機關核定，非經核准，不得調整。」全國現行辦理公車公營縣市計有高雄市、基隆市、嘉義縣、澎湖縣、連江縣、金門縣等 6 個市縣，99 年基本票價為 12 至 19 元，其中高雄市及金門縣公車票價均為 12 元，惟金門縣已於 84 年採分段計價(每段 12 元，平均行車里程 8.2 公里)，高雄市仍維持全線單一票價 12 元，為全國最低；又高雄市公車票價係 77 年調整訂定，據行政院主計總處公布臺灣地區消費者物價指數資料，99 年物價指數 105.48，較 77 年之 68.51 成長達 53.96%，惟高雄市公車票價逾 22 年未配合調整，無法隨物價水準反映營運成本。

(2)該府 92 年函復監察院糾正事項，曾提出提高票價以改善公車處虧損之計畫；又高雄市公共汽車客運商業同業公會對高雄市公車票價長期未調整，致無法反映成本，收支難以平衡等情，亦曾分別於 92 年 7 月 1 日、95 年 4 月 17 日建議該府調整票價；另

高雄市公共車船管理處產業工會 93 年 5 月召開第 9 屆第 1 次會員代表大會會議亦建議調整票價，送經交通局研處：「票價調整案，俟明年再議。」嗣該同業公會 99 年 5 月召開第 12 屆第 1 次理監事聯席會議，再次建議調整票價，交通局仍於會中表示未來適當時機再予反映合理票價，迄今票價仍未調整。

- (3)又公車處截至 99 年底止，營運公車路線計有 56 條，行駛里程(單程)為 8 公里以下者僅 6 條路線，里程最長者為 168 東及 168 西，均為 31.6 公里，如以臺北市分段標準 8 公里計算，最長路線為 4 段里程，惟高雄市均以單一票價 12 元計費，致 8 至 16 公里之 34 條路線每條年平均虧損 1,268 萬餘元，超過 16 公里之 16 條路線每條年平均虧損 2,210 萬餘元，足證行駛里程與虧損金額呈正比。另依該處統計 99 年度每位乘客平均搭乘里程為 10.36 公里，每人每公里平均成本為 4.89 元，計算搭載 1 名旅

客平均成本約 50 元，惟票價僅 12 元，即每搭載 1 名旅客發生淨損達 38 元，肇致各路線均呈虧損，其虧損金額較嚴重前 5 名路線依序為 205 號(3,896 萬餘元)、69 號(3,836 萬餘元)、12 號(3,689 萬餘元)、168 東(3,647 萬餘元)、168 西(3,639 萬餘元)，顯示票價長期未因應物價、成本、行駛里程及同業水準等為適切調整，公車營運虧損與日俱增。

2. 公車場站土地經營管理情形

- (1)公車處轄管建軍、瑞豐、小港、前鎮、金獅湖、鹽埕、火車、加昌、左營南(詳圖 3)、左營北等 10 個公車場站，其中火車站係向臺灣鐵路管理局租用、左營南站



照片來源：103 年 1 月 13 日實地拍攝。

圖 3 公車左營南站

及左營北站之左營區左西段 211-3 地號為國有土地無償撥用，餘均為市有土地，主要係作為公車調度站及辦公室使用。該等場站因多位處市區且面積廣大，該府 92 年函復監察院糾正事項，即計畫將場站土地多目標使用，以增進使用效益並擴展該處財源。案經交通局選擇建軍站(1 萬 8,926 平方公尺)、瑞豐站(5,176 平方公尺)、小港站(8,462 平方公尺)、前鎮站(2,522 平方公尺)、金獅湖站(1 萬 3,890 平方公尺)、加昌站(1 萬 3,983 平方公尺、詳圖 4)及左營北站(1,991 平方公尺【不含國有土地】)等 7 處用地，計畫變更為商業區，經提送前高雄市都市計畫委員會(98 年併入研究發展考核委員會)審議，並送該府都市發展局納入高雄市主要計畫通盤檢討，依循都市計畫規定程序辦理變更，經該府 93 年第 1089 次市政會議決議：本案與捷運相關事宜應優先處理。

(2) 交通局於 94 年 10 月委由財團法



照片來源：103 年 1 月 13 日實地拍攝。

圖 4 公車加昌站

人○○顧問工程司辦理「高雄市公路客運轉運中心基地遴選委託服務案」，評估報告建議將中高雄地區轉運中心(即建軍站)，列為第一優先發展地點，該局並於 96 年 12 月 25 日將建軍站委外辦理「高雄市公路客運轉運中心民間參與投資興建營運之可行性評估、先期規劃及招商計畫」案，惟該案尚未完成，該局卻於 99 年 2 月 26 日邀請專家、學者、業者及該府相關單位，召開「研商該案後續推動原則座談會」，決議：「從大高雄都市發展宏觀角度來看，未來縣市合併後大高雄市需要多個轉運站。」重新考量於大高雄建構二主四次轉運中心 30 分鐘生活

圈，將高雄火車站、左營高鐵站規劃為二主要轉運中心，鳳山(建軍)站、岡山站、旗山站、小港站規劃為四次要轉運中心，建軍站改為高雄市公路客運轉運中心之計畫因而擱置，並重新考量轉運中心位址。惟該局卻未配合將該案同時合理規劃調整，同年7月2日該案完成驗收，因規劃內容與該決議有悖，迄未有後續作為。綜觀公車場站土地多目標使用，以增進該處財源之計畫，自92年辦理迄今仍止於規劃階段，尚無具體執行期程，整體行政效能偏低。

3. 偏遠服務路線營運虧損補貼情形

- (1) 依大眾運輸事業補貼辦法第2條第1項第1款規定，主管機關對市區汽車客運業以經營離島或特殊服務性路線為營業者之資本設備投資及營運虧損，得予以補貼。
- (2) 查公車處為因應該府服務偏遠地區居民之政策，歷年來經交通局核准闢駛多條偏遠服務路線，自94至99年底止，已衍生

6億5,122萬餘元之鉅額虧損，惟僅獲補貼1億2,000萬元，及交通部公路總局補貼4,410萬元，較實際虧損不足4億8,712萬餘元。交通局未考量公車處為配合政府交通福利政策，闢駛之偏遠服務路線發生嚴重虧損，積極協助公車處合理反映票價以降低損失，或提高虧損補貼及向中央政府爭取相關補助及補貼款，致嚴重影響公車處經營成果。

4. 新闢及釋出路線辦理情形

- (1) 交通局為增加公車處營運收入，或配合捷運、高鐵通車等因素，於96至98年間新闢101號等15條路線；惟其中7條路線已因虧損停駛，99年仍繼續行駛者，除214號每公里平均載客人數1.3人外，餘7條路線每公里平均載客人數僅0.4至1.0人，均低於該處平均數1.3人，致虧損情形嚴重；又同期間，公車載客人次亦自2,876萬餘人次降至2,335萬餘人次，減少540萬餘人次，約18.80%，營業收入亦由2億5,837萬餘元降至1億

8,882 萬餘元，減少 6,955 萬餘元，約 26.92%，載客數及營業收入均呈下降趨勢；另據公車處 99 年度各公車路線統計，尚在營運之 56 條公車路線中，每公里載客數低於 1 人次者計有 21 條，1 至 2(含 1 人次)人次者 30 條，2 人次以上者僅 5 條(詳表 2)。均顯示新闢路線未能切合民眾搭乘之需求，未能達成原訂增加該處營運收入之目標，反徒增虧損。

(2)又交通局於 96、97 年間釋出 10 條公車路線交由民間經營，期能降低公車處營運虧損，縮小經營規模，查 96 至 99 年度合計補貼釋出公車路線營運虧損 2 億 5,777 萬餘元，惟釋出路線後未

見有效改善公車處經營虧損狀況，且補貼釋出路線營運虧損，反增加政府財務負擔。

(二)營運成本控管情形

公車處 94 至 99 年度營運總支出為 13 億 837 萬餘元至 15 億 8,994 萬餘元，合計 84 億 7,722 萬餘元，主要支出為人事成本及利息費用，說明如次：

1. 人事成本控管情形

(1)前車船處歷年人事成本偏高，88 至 90 年度均逾 9 億餘元，達年度營業支出之 75%以上，為影響損益之重大因素，惟長久以來未能提出具體精簡人事改善作為以減輕人事成本，前經監察院於 92 年糾正在案。據該府函復：擬

表2 高雄市公共汽車管理處99年度每公里載客人數情形表

每公里平均載客人次	公 車 路 線	路 線 數 計	占總路線比率(%)
合計		56	100.00
低於 1 人次	6、7、29、30、32、33、66、78、79、92、99、168 東、217、219、245、橘 1、橘 18、紅 2、紅 21、紅 28、紅 35	21	37.50
1-2 人次 (含 1 人次)	11、12、15、17、25、26、31、35、36、53、56、60、69、70、72、73、76、77、82、83、88、168 西、205、214、218、38N、38S、紅 3、0 南、0 北	30	53.57
2 人次以上	5、50、52、100、紅 55	5	8.93

資料來源：整理自公車處提供資料。

採精簡員額出缺不補方式，以控管人事成本。惟查 94 至 99 年度，該處人事成本為 7 億 4,743 萬餘元至 8 億 111 萬餘元，仍占各年度營業支出之 61.26% 至 71.58%，亦較各年度營業收入高出 4 億 9,434 萬餘元至 5 億 8,371 萬餘元，約為 2.66 倍至 4.09 倍不等，顯示該處營業收入不足支應人事成本，影響整體營運甚鉅。

建議應精簡人事，以減輕人事成本負擔，惟查該處迄未能提出具體精簡人事改善作為，僅採出缺不補之消極方式辦理管控，截至 99 年底止，該處總員工數 877 人，較 94 年 939 人，6 年來僅精簡 62 人，約占 6.60%，實際人事成本亦僅減少 1,866 萬餘元，約占 2.36%，仍未能有效降低。

2. 營運獎金核發情形

(2) 該處於 95 年委託中國文化大學辦理「高雄市公車處暨輪船公司營運改革計畫」案，建議實施專案精簡以達瘦身。而該府對該處 93 至 98 年度營運考核，就其每公里營運成本較一般公路客運業者高及人事成本偏高 1 節，亦

該處為提高員工服務效能並增進營運，於 90 年訂定高雄市公共車船管理處員工營運獎金發給要點，以駕駛員每月行駛里程數、載客人次、肇事違規情形及耗油量，分別發給里程、載客、安全及愛車惜油等各項營運獎金(詳表 3)，未實際駕

表3 高雄市公共車船管理處員工營運獎金核發標準表

獎金類別	核發標準
里程獎金	各駕駛員當月行駛里程 2,000 公里以內者，每公里給與獎金 0.6 元，超過 2,000 公里之部分，每公里給與獎金 1.2 元。
載客獎金	1. 大型(冷氣)車：各駕駛員當月載客人數在 5,700 人次以內者，每一人次給與獎金 0.3 元；超過 5,700 人次之部分，每一人次給與獎金 0.6 元。 2. 中型(冷氣)車：各駕駛員當月載客人數在 4,000 人次以內者，每一人次給與獎金 0.3 元；超過 4,000 人次之部分，每一人次給與獎金 0.6 元。
安全獎金	各駕駛員當月確能遵守交通規則，並無肇事違反規定者，按照各駕駛員當月駕駛里程，每公里給與獎金 0.6 元。
愛車惜油獎金	各駕駛員駕駛營業客車，當月耗油量依規定，分 3 級給與獎金，第 1 級給與 540 元，第 2 級給與 450 元，第 3 級給與 360 元。

資料來源：整理自公車處提供資料。

駛公車之行政人員則按駕駛員獎金之平均數 50%發給。查 94 至 99 年底止，依該要點核發之營運獎金高達 2 億 8,682 萬餘元，惟期間駕駛員之平均行駛里程及載客人數均呈下降趨勢，虧損亦持續擴大，而該處未適時審慎檢討修正獎金政策，以有效激勵員工發揮潛能提升營運績效，致徒增支出，加劇人事成本負擔。

3. 債務舉借情形

(1)該處由於長期虧損，營收不足，短期營運週轉金均向銀行貸款取得，其中高雄銀行借款均係以議價方式辦理，而其他銀行則採公開競價致衍生利差，該府於 92 年函復監察院糾正事項，即稱擬採公開招標方式以降低利息費用。惟經查該處 93 及 94 年度分向高雄銀行借款 30.8 億元、33.7 億元，仍未公開招標，且以議價方式辦理，借款年利率為 2.00 %、1.50%，經核算較其他採公開競價方式借款最高年利率高出 1.02 及 0.075 個百分點，利息費用徒增 3,394 萬餘元，經高雄市審計處抽查該處 93 年度財

務收支，函該府查明妥處，據復：基於扶植投資銀行之政策性考量，爰請該處向高雄銀行議價。案經高雄市審計處迭次追蹤建議後，該處始自 95 年度起全數以公開競價方式借款，以降低借款利息，如以 93 及 94 年度利率差額換算，自高雄市審計處通知該處以公開競價方式辦理後，估計 95 至 99 年度約可節省利息支出 1 億 593 萬餘元。

(2)又查，交通局 96 年 6 月 23 日撥付補助公車處辦理 220 輛公車汰舊換新經費 9.24 億元，該處同年 12 月辦理公車採購作業，依契約書內容，交車期程約需 9 至 16 個月，付款期程為俟公車驗收合格及完成領照、點交後支付，顯示短期內尚無實際資金需求，惟該處卻於交通局方撥入公車價款，且銀行帳戶尚留存高額存款，並無急迫支出需求之情況下，於同年 7 月 5 日即向○○商業銀行動撥 14.8 億元，致交通局撥付款項滯存帳戶，截至同年底，徒增利息支出 812 萬餘元。

(3)綜上，該處 99 年 12 月 31 日短期借款高達 165 億 6,400 萬元，較 93 年 12 月 31 日之 108 億 3,000 萬元，增加 57 億 3,400 萬元，約 52.95%，平均每年增加 8.82%，衍生利息費用 1 億 389 萬餘元至 3 億 1,729 萬餘元不等，達各該年度營業收入之 55.02%至 152.69%，近年雖因市場利率降低，利息支出較以往年度減少，惟該處長期以債養債營運，卻未審慎控管資金運用，並尋求較低利率，擲節利息支出，以節省成本。

(三)營運定位檢討情形

1. 該府為加強照顧年滿 65 歲老人、低收入戶及身心障礙等弱勢族群，訂定高雄市老人免費搭乘市營公共車船自治條例、高雄市低收入戶市民免費搭乘市營公共車船自治條例、高雄市身心障礙市民免費搭乘市營公共車船實施要點等規定，予該等弱勢族群免費或折扣搭乘公車優惠，並由前車船處配合實施，惟因未督促所屬機關編列預算足額補貼票價減免

政策之差短，致前車船處虧損加劇，經監察院糾正在案，據復：將研議提高票價補貼折數或全額補貼。又高雄市議會審議公車處 93 至 96 年度附屬單位預算，對其未獲足額補貼 1 節，亦提出附帶決議要求該府或受惠對象主管機關按全額票價編列預算補貼，其差額不得由公車處借款支應。惟查截至 99 年底止，該府社會局仍僅以半票金額補貼公車票價，經統計 94 至 99 年底止，公車處因配合票價減免政策，累計減收金額達 2 億 1,669 萬餘元；又學生優待票差額部分，該府教育局亦未編列預算補貼，累計減收金額為 5,845 萬餘元，均加劇公車處虧損。

2. 依中央政府特種基金管理準則第 17 條規定，各特種基金因情勢變更，或執行績效不彰，或基金設置之目的業已完成，或設立之期限屆滿時，應裁撤之。該府鑑於公車處累積虧損持續擴大，造成嚴重財政負擔，於 94 年委託○○顧問工程司辦理「公車營運改革

規劃服務案」，針對公車營運暨民營化規模、型態及財務分析初步規劃；並交由公車處於 95 年委託中國文化大學辦理「高雄市公車處暨輪船公司營運改革計畫」，研訂高雄市公車民營化推動步驟暨分工計畫，經該校建議持續貫徹民營化方案之推動，以力求轉虧為盈；又高雄市市長於 96 年 4 月 3 日議會施政報告及該府 97 年度施政綱要亦提出，鑑於公車處累積虧損持續擴大，非政府財政所能負擔，為改善營運虧損問題，參考臺北市公共汽車管理處(以下簡稱臺北市公車處)民營化經驗，以 97 年為目標，擺脫公營事業經營效率不佳問題，改善營運體質，以提升整體服務效能。是以，儘速將公車處移轉民營以改善營運體質，為該府及學者專家之共識與目標。

3. 該府為因應監察院糾正，於 94 年將前車船處所管渡輪業務，另行成立輪船公司，車船分離獨立營運，期以專人專才經營方式，提升營運效率，並減輕財政負擔。

惟經查分離營運後，並未督促及協助公車處妥善規劃專人專才經營，仍由公車處人員兼辦輪船公司業務，迄 98 年高雄市輪船股份有限公司組織自治條例修正案經高雄市議會審議通過，公車處人員不再兼辦輪船公司業務，車船正式分立；又因 97 年捷運通車等因素，93 年公車載客人數為 3,269 萬餘人次，車船分離後，反逐年下降，99 年已降至 2,335 萬餘人次，減少 934 萬餘人次，約 28.57%；又截至 99 年底止，併計輪船公司之累積虧損合計 207 億 9,016 萬餘元，亦較 93 年度前車船處累積虧損增加 67 億 7,700 萬餘元，增加幅度達 48.36%，顯示車船分離未能提升公車處經營成果及減輕財政負擔。

4. 高雄市審計處前抽查公車處 94 至 96 年度財務收支及決算，亦屢就公車處長期鉅額虧損，函請該府及交通局評估改以普通公務預算處理之可行性，研訂退場機制，或推動實施民營化，及早規劃決定經營政策與執行時程，俾提升

營運績效，解決虧損問題。據復：正蒐集臺北市公車處及臺灣汽車客運股份有限公司(以下簡稱臺汽公司)民營化經驗，訂定 97 年為民營化目標，並組成推動小組，俟營運改革獲致成果，勞資雙方達成共識後於適當時機逐步推動民營化。案經高雄市審計處抽查公車處 97 年度財務收支及決算，發現民營化推動並無進展，經通知妥處，據復：本政策是否採行及其執行期程係由市府政策性決定，目前已停止推動民營化。查該府數度研議及委外辦理營運改革分析並取得公車處民營化之共識，亦將車船分離營運，惟未經具體評估，率爾停止推動民營化，而停止迄今，亦未研謀退場機制或提升營運績效之其他有效措施，致公車處經營體質未見調整，營運虧損持續擴大。

5. 依上揭管理準則第 3 條第 1 項規定，營業基金應依企業化經營原則，提升營運績效，除獨占性或依政策設置者以追求合理盈餘為目標外，應以追求最高盈餘為目

標。公車處掌理高雄市公車運輸業務，為一事業機構，需自負盈虧，惟該府對其需兼負政府福利政策及便利民行之任務，提供照顧偏遠地區、老人、身心障礙等弱勢族群服務所衍生之虧損，卻未全額補貼，致公車處同時兼具政策服務與事業營利之雙重定位，經營困難，又遲未切實針對實際營運困境做整體有效規劃，致使營運策略失所準據，前經監察院於 92 年糾正在案，惟該府迄未予明確經營定位，任令公車處虧損持續惡化無法達成營利目標，造成政府財政嚴重負擔。

三、調查意見

前項調查重點及發現缺失，審計部依審計法第 69 條規定於 100 年 8 月 19 日以台審部覆字第 1000001311 號函陳報監察院。茲將缺失情形擇要分述如次：

(一)公車處部分

1. 未積極精簡人事及覈實依營運績效核發獎金，致徒增支出，加重虧損

(1)前車船處歷年人事成本偏高，88至90年度均逾9億餘元，達年度營業支出之75%以上，嚴重影響損益，惟長期以來卻未提出具體精簡改善作為，以研謀減輕人事成本，前經監察院於92年提案糾正，據復：擬採精簡員額出缺不補方式，以控管人事成本。案經公車處95年委託中國文化大學辦理「高雄市公車處暨輪船公司營運改革計畫」案，該校研究報告建議實施專案精簡以達瘦身；該府考核公車處93至98年度營運效能，亦對其每公里營運成本較一般公路客運業者為高，及人事成本占營業支出比率偏高，屢提出應精簡人事，減輕人事負擔之建議。查公車處94至99年度人事成本為7億4,743萬餘元至8億111萬餘元之間，占各該年度營業支出之61.26%至71.58%，亦為營業收入2.66倍至4.09倍，顯示人事成本過高實為虧損之重要

因素，惟截至99年底止，總員工人數877人，僅較94年之939人精簡62人，約占6.60%，而人事成本僅減少1,866萬餘元，約占2.36%，公車處僅對一般行政人力採遇缺不補，迄未確實檢討人力結構，切合人事成本過高之癥結，研訂具體人力精簡計畫，以圖改善營運虧損，顯欠積極。

(2)又查，公車處為提高員工服務效能並增進營運，於90年訂定高雄市公共車船管理處員工營運獎金發給要點，以駕駛員每月行駛里程數、載客人次、肇事違規情形及耗油量，分別發給里程、載客、安全及愛車惜油等營運獎金，對未實際駕駛公車之行政人員則按駕駛員營運獎金之平均數50%發給。自94至99年底止，公車處依該要點核發之營運獎金高達2億8,682萬餘元，其中未實際駕駛公車之行政人員核發1,479萬餘元，惟期間駕駛員之平均行

駛里程及載客人數均呈下降趨勢(詳圖 5)，虧損亦持續擴大，公車處卻未審度情勢積極檢討適時修正獎金政策，以達發揮員工潛能提升營運之效，任令核發未具營運實益之獎金，加劇人事成本之沉重負擔。

2. 長期舉債經營，利息負擔沉重，卻未妥適調度資金以積極撙節利息支出

(1) 公車處由於長期虧損，營收不足，短期營運週轉金均係向銀行貸款取得，其中向高雄銀行借款係以議價方式辦理，而其他銀行則採公開競價致衍生利差，該府 92 年函復監察院糾正事項，即稱

擬採公開招標方式以降低利息費用。惟查公車處 93 及 94 年度分向高雄銀行借款 30.8 億元、33.7 億元，仍未公開招標，而以議價方式辦理，借款年利率為 2.00%、1.50%，經核算較向其他銀行以公開競價方式借款之最高年利率高出 1.02 及 0.075 個百分點，經高雄市審計處抽查公車處 93 年度財務收支，函請該府查明妥處，據復：基於扶植投資銀行之政策性考量，爰請公車處向高雄銀行議價。案經高雄市審計處迭次追蹤建議後，公車處始自 95 年度起全數以公開競價方式借款，以降低利息支出。惟公車處經監察院於 92 年糾正



資料來源：整理自交通局提供資料。

圖 5 高雄市公共汽車管理處駕駛行駛里程及載客人次趨勢圖

後仍未積極儘速改善，以尋求較低利率，致徒增 93、94 年度利息損失達 3,394 萬餘元，核有疏忽。

(2)又交通局於 96 年 6 月 23 日撥付 9.24 億元補助公車處辦理 220 輛公車汰舊換新，經公車處於同年 12 月辦理公車採購作業，依契約書內容，該批公車交車期程約需 9 至 16 個月，付款期程為俟公車驗收合格及完成領照、點交後支付，顯示短期內尚無實際資金需求，惟查公車處卻於交通局撥付價款，銀行帳戶尚留存高額存款，並無急迫支出需求之情況下，於同年 7 月 5 日即向○○商業銀行動撥 14.8 億元，致交通局撥付款項滯存帳戶，截至同年底，徒增利息支出 812 萬餘元；復查，公車處 99 年 12 月 31 日短期借款高達 165 億 6,400 萬元，較 93 年 12 月 31 日之 108 億 3,000 萬元，增加 57 億 3,400 萬元，約 52.95%，平均每年成長 8.82%，94 至 99 年度發生利息費用 1 億 389 萬餘元至 3 億

1,729 萬餘元不等，已達各該年度營業收入之 55.02%至 152.69%。又公車處長期以舉債支應營運支出結果，99 年 12 月 31 日負債高達 184 億 6,086 萬餘元，流動比率僅 0.93%，負債比率 328.39%，顯示短期償債能力不足及舉債過高，致財務結構與營運體質嚴重失衡，惟公車處卻未審慎控管資金運用，擲節利息支出，以節省成本。

3. 綜上，公車處未衡酌經營成本過高，積極研訂具體人力精簡計畫，且核發鉅額獎金亦未見提升營運，反徒增人事成本；又長期舉債經營，債務及利息負擔沉重，卻未妥適調度資金，並積極擲節利息支出，致財務狀況愈形惡化，核有未盡職責情事。

(二)交通局部分

1. 未本於職責促使公車票價反映成本，實不利於公車事業之永續經營

(1)依公路法第 42 條第 1 項規定，汽車運輸業之客運運價，由汽車運輸業同業公會暨相關工會共

同擬訂，報請該管公路主管機關核定，非經核准，不得調整。高雄市公車票價因長期未予調整，致公車處收入不敷成本，前經監察院糾正該府在案，據復：將研議檢討公車票價。惟經查發現，高雄市公車票價自 77 年調整為 12 元後，迄 99 年底止已逾 22 年未調整，為全國最低之票價，而據行政院主計總處公布臺灣地區消費者物價指數資料，99 年物價指數 105.48，較 77 年之 68.51 成長達 53.96%；且經公車處統計，期間公車行駛成本每公里由 21.55 元，成長至 67.85 元，增加達 3.14 倍，顯示物價及成本均大幅攀升。

(2)又查，公車處截至 99 年底止，營運公車路線計有 56 條，其中行駛里程(單程)8 公里以下者計有紅 55 等 6 條路線、8 至 16 公里者計有 52 號等 34 條路線、超過 16 公里者計有 219 號等 16 條路線，里程最長之路線為 168 東及 168 西，均為 31.6 公里，為臺北市公車 4 段里程，惟均以單

一票價 12 元計費；又 8 公里以下之 6 條路線年平均虧損 648 萬餘元，8 至 16 公里之 34 條路線年平均虧損 1,268 萬餘元，超過 16 公里之 16 條路線年平均虧損 2,210 萬餘元，顯示公車行駛里程與實際虧損金額呈正比；又依公車處統計，99 年度每位乘客平均搭乘里程 10.36 公里，平均每人每公里成本為 4.89 元，經計算搭載 1 名旅客平均成本約 50 元，惟票價僅 12 元，即每搭載 1 名旅客發生淨損達 38 元，肇致各路線均呈虧損，顯示票價長期未因應物價、成本、行駛里程及同業水準等為適切調整，致公車處營運虧損與日俱增。

(3)復查，高雄市公共汽車客運商業同業公會對高雄市公車票價長期未調整，致無法反映成本，收支難以平衡等情，亦曾分別於 92 年 7 月 1 日、95 年 4 月 17 日建議該府調整票價，另高雄市公共車船管理處產業工會 93 年 5 月召開第 9 屆第 1 次會員代表大會會議，亦建議票價調整，經送請

交通局研處獲復：「票價調整案，俟明年再議。」嗣該同業公會 99 年 5 月召開第 12 屆第 1 次理監事聯席會議，再次建議票價調整，交通局仍於會中表示未來在適當時機再予反映合理票價。惟截至 99 年底止，交通局對公車票價不敷成本，及里程過長卻未合理分段計費等情，仍未本於職責積極研討調整票價方案之可行性，任令公車處陷入營運即虧損之窘境，實不利於公車事業之永續經營。

2. 對公車處因配合政策經營偏遠服務路線發生之營運損失，未能積極研謀因應改善，致嚴重影響營運成果

(1) 依大眾運輸事業補貼辦法第 2 條第 1 項第 1 款規定，主管機關對市區汽車客運業以經營離島或特殊服務性路線為營業者之資本設備投資及營運虧損，得予以補貼。

(2) 查公車處為因應該府服務偏遠地區居民之政策，歷年來經交通局核准闢駛多條偏遠服務路線，自 94 至 99 年底止，已衍生 6 億 5,122 萬餘元之鉅額虧損（詳表 4），平均每年達 1 億 853 萬餘元，交通局因補貼民營業者經營損失等因素，合計僅補貼公車處 1 億 2,000 萬元，平均每年 2,000 萬元，又交通部公路總局亦僅補貼 4,410 萬元，平均每年

表4 高雄市公共汽車管理處經營偏遠服務路線營運虧損情形表

單位：萬元

年別	公車路線	虧損金額
合計		65,122
94	6、11、14、17、24、25、29、33、35、37、63、69、70、79、81、91	26,501
95	7、15、31、33、62、63、66、73、76、79、82、83、92、93	9,929
96	7、15、31、33、62、63、66、73、76、79、82、83、92、93	11,544
97	33、79	1,618
98	7、14、17、31、33、66、73、76、79、82、92、99	8,945
99	7、17、31、33、66、73、76、79、82、92、99	6,582

註：1. 交通局 97 年度漏未提報補貼計畫，僅以其他年度均計列之偏遠服務路線計算。

2. 資料來源：整理自交通局提供資料。

735 萬元，總計 6 年來，公車處僅獲補貼 1 億 6,410 萬元(詳表 5)，較實際虧損不足 4 億 8,712 萬餘元。交通局未考量公車處配合政府交通福利政策，闢駛偏遠服務路線發生虧損，積極協助公車處合理反映票價以降低損失，或提高虧損補貼及向中央政府爭取相關補助及補貼款，致嚴重影響公車處經營成果。

3. 新闢路線增加財務負擔，未見提升經營效能，反徒增虧損

交通局為配合捷運、高鐵通車及民眾需求等因素，於 96 至 98 年

主導或核定開闢新增公車路線合計 15 條。其中 101 號等 7 條路線均因虧損而陸續停駛，99 年仍繼續行駛者，僅剩 214 號等 8 條路線，而除 214 號路線每公里平均載客數 1.3 人外，餘橘 1 等 7 條路線每公里平均載客數 0.4 人至 1.0 人，均低於公車處平均數 1.3 人，且均呈現嚴重虧損，虧損 2,000 萬元以上路線計 5 條(214、紅 2、紅 28、168 東、168 西)，1,000 萬元至 2,000 萬元者計 2 條(橘 1、紅 21)，1,000 萬元以下者計 1 條(橘 18)，合計虧損達 1 億 8,072 萬餘元，96 至 99 年度累

表5 高雄市公共汽車管理處偏遠服務路線營運虧損獲補貼情形表

單位：萬元

年別	預算數			實收數			中央政府 短撥數
	中央政府 補助收入	高雄市政府 投資	合計	中央政府 補助收入	高雄市政府 投資	合計	
合計	6,000	12,000	18,000	4,410	12,000	16,410	1,590
94	1,000	2,000	3,000	1,260	2,000	3,260	-260
95	1,250	2,500	3,750	950	2,500	3,450	300
96	1,250	2,500	3,750	600	2,500	3,100	650
97	-	-	-	-	-	-	-
98	1,250	2,500	3,750	600	2,500	3,100	650
99	1,250	2,500	3,750	1,000	2,500	3,500	250

資料來源：整理自公車處提供資料。

積虧損更達 4 億 9,149 萬餘元；又同期間，公車載客人次亦自 2,876 萬餘人次降至 2,335 萬餘人次，減少達 540 萬餘人次，約 18.80%，營業收入亦由 2 億 5,837 萬餘元降至 1 億 8,882 萬餘元，減少 6,955 萬餘元，約 26.92%，載客數及營業收入均呈下降趨勢，顯示新闢路線未能切合民眾搭乘之需求，以及達成原訂增加公車處營運收入之目標，反徒增虧損。

4. 公車場站土地多目標使用，相關計畫延宕辦理

(1)公車處轄管建軍等 10 個公車場站作為調度站及辦公室使用，因多位處市區且面積廣大，該府於 92 年函復監察院糾正事項，即計畫將場站土地多目標使用，以增進使用效益並擴展公車處財源。案經交通局擇定左營北、小港、加昌、建軍、前鎮、瑞豐及金獅湖等 7 處公車場站土地(面積計 6 萬 4,950 平方公尺)，計畫變更為商業區，經提送前高雄市都市計畫委員會(98 年併入研究發展考核委員會)審議，並送

該府都市發展局納入高雄市主要計畫通盤檢討，經該府 93 年第 1089 次市政會議決議：本案與捷運相關事宜應優先處理。

(2)查交通局於 94 年 10 月委由財團法人○○顧問工程司辦理「高雄市公路客運轉運中心基地遴選委託服務」案，其評估報告建議將中高雄地區轉運中心(即建軍站、詳圖 6)，列為第一優先發展地點，該局並於 96 年 12 月 25 日將建軍站委外辦理「高雄市公路客運轉運中心民間參與投資興建營運之可行性評估、先期規劃及招商計畫」案，該案尚未辦理完成，卻又於 99 年 2 月 26 日邀請專家、學者、業者及該府相關單位，召開「研商該案後續推動原則座談會」，決議：「從大高



照片來源：102 年 12 月 19 日實地拍攝。

圖 6 公車建軍站

雄都市發展宏觀角度來看，未來縣市合併後大高雄市需要多個轉運站。」重新考量於大高雄建構二主四次轉運中心 30 分鐘生活圈，將高雄火車站、左營高鐵站規劃為二主要轉運中心，鳳山(建軍)站、岡山站(詳圖 7)、旗山站、小港站(詳圖 8)規劃為四次要轉運中心，建軍站改為高雄市公路客運轉運中心之計畫因而擱置，惟該局卻未配合將該案同時合理規劃調整，同年 7 月 2 日該案完成驗收，評估結果仍以建軍站作為轉運中心，提出主要方案為 BOT 開發，次要方案由政府興建轉運中心，以 OT 方式提供予民間經營之規劃，惟因與該決議有悖，迄未有後續作為。嗣該局於同年 12 月 25 日再委託○○國際工程顧問股份有限公司辦理「大高雄 30 分鐘生活圈交通轉運中心規劃設計委託服務案」，迄無具體結果。綜觀，公車場站土地多目標使用，以增進公車處財源之計畫，自 92 年辦理迄調查時仍止於規劃階段，尚



註：1. 該土地係向交通部臺灣鐵路管理局租用，非公車處場站土地。
2. 照片來源：103 年 2 月 20 日實地拍攝。

圖 7 岡山轉運站



註：1. 該土地為交通局管理之綠地，非公車處場站土地。
2. 照片來源：103 年 2 月 20 日實地拍攝。

圖 8 小港轉運站

無具體執行期程，整體行政效能偏低。

5. 綜上，交通局對公車處歷年嚴重虧損，收入不敷成本，未本於權責積極研謀促使公車票價合理反映成本及物價，及對公車處配合政策經營偏遠服務路線發生之損失妥為研謀因應，且研議新闢路線欠審慎評估，及主導之公車場

站多目標使用計畫，亦延宕多年毫無進展，致公車處收入未見提升，反加劇虧損，核有未盡職責及效能過低情事。

(三)高雄市政府部分

1. 遲未積極督導受惠弱勢族群之主管機關循預算程序編列足額預算補貼，致公車處經營虧損加劇

依發展大眾運輸條例第 9 條規定，大眾運輸票價，除法律另有規定予以優待者外，一律全價收費，依法律規定予以優待者，其差額所造成之短收，由中央主管機關協調相關機關編列預算補貼之。另該府訂有高雄市老人免費搭乘市營公共車船自治條例、高雄市低收入戶市民免費搭乘市營公共車船自治條例、高雄市身心障礙市民免費搭乘市營公共車船實施要點，予年滿 65 歲老人、低收入戶及身心障礙等弱勢族群，免費搭乘高雄市公車之優惠。該府對公車處配合票價減免政策之差額短收，因未督導各主管機關編列預算足額補貼公車處損失，前經監察院於 92 年糾正在案，據復：將提高票價補貼折數或全額補貼。高雄市議會審議公車處 93 至 96

年度附屬單位預算，對其未獲足額補貼 1 節，亦連續 3 年提出附帶決議要求市府或受惠對象主管機關應按全額票價編列預算補貼，其差額不得由公車處借款支應。惟查截至 99 年底止，該府社會局仍僅以半票金額補貼公車處，自 94 至 99 年底止，公車處配合上述減免政策，卻未獲補貼金額已達 2 億 1,669 萬餘元；又學生優待票價之差額部分，該府教育局亦未編列預算補貼，累計減收金額亦達 5,845 萬餘元，合計達 2 億 7,515 萬餘元，嚴重影響公車處營收。該府未積極督導弱勢族群及學生之主管機關循預算程序補貼公車處票價損失，核有欠當。

2. 未明確公車處經營定位及研謀退場機制或提升營運績效之有效措施，致營運虧損持續擴大

(1) 依中央政府特種基金管理準則第 3 條第 1 項規定，營業基金應依企業化經營原則，提升營運績效，除獨占性或依政策設置者以追求合理盈餘為目標外，應以追求最高盈餘為目標；第 17 條規定，各特種基金因執行績效不彰，應裁撤之。公車處負責高雄

市公車之營運業務，為一事業機構，需自負盈虧，又尚需兼負政府福利政策及便利民行之任務，提供照顧偏遠地區、老人、身心障礙等弱勢族群所需之服務，同時兼具福利與營利之雙重定位，該府遲未能切實針對公車處實際營運困境做整體有效規劃，亦未明確釐清經營定位究為福利或營利事業，致使營運策略失所準據，前經監察院糾正在案，據復：將戮力思考營運轉型之各種可行方案，以協助其自負盈虧。該府於 94 年將前車船處所管渡輪業務，另行成立輪船公司，車船分離獨立營運，期以專人專才經營方式，提升營運效率，並減輕財政負擔。惟查分離營運後，並未督促及協助公車處規劃朝專人專才經營，迄 98 年高雄市輪船股份有限公司組織自治條例修正案經高雄市議會審議通過，公車處人員不再兼辦輪船公司業務，車船正式分立；又因 97 年捷運通車等因素，93 年公車載客人數為 3,269 萬餘人次，車船分離後反逐年下降，99

年已降至 2,335 萬餘人次，減少 934 萬餘人次，約 28.57%；又截至 99 年底止公車處與輪船公司合計累積虧損 207 億 9,016 萬餘元，亦較 93 年底累積虧損增加 67 億 7,700 萬餘元，增加幅度達 48.36%，顯示車、船分離未能提升公車處經營成果及減輕財政負擔。

(2) 又該府計畫將公車處民營化以減輕財政負擔，於 94 年委託○○顧問工程司辦理「公車營運改革規劃服務案」，針對公車營運暨民營化規模、型態及財務分析初步規劃；公車處亦於 95 年委託中國文化大學辦理「高雄市公車處暨輪船公司營運改革計畫」，研訂公車民營化推動步驟暨分工計畫，經該校建議持續推動民營化方案，以求轉虧為盈；又市長於 96 年 4 月 3 日議會施政報告及該府 97 年度施政綱要亦提出，為改善公車處累積虧損持續擴大問題，參考臺北市公車處民營化經驗，以 97 年為目標，推動民營化計畫，擺脫公營事業經營效率不佳問題，改善營運體

質，提升整體服務效能。是以，車船分離政策後，儘速將公車處移轉民營以改善營運體質，為該府及學者、專家之共識與目標。

- (3) 高雄市審計處前抽查公車處 94 至 96 年度財務收支及決算，亦屢就公車處長期處於鉅額虧損，函請該府及交通局評估改以普通公務預算處理之可行性，研訂退場機制，或推動實施民營化，及早規劃決定經營政策及執行時程，俾提升營運績效，以解決虧損問題，據復：正蒐集臺北市公車處及臺汽公司民營化經驗，訂定 97 年為民營化目標，並組成推動小組，俟營運改革獲致成果，勞資雙方達成共識後於適當時機逐步推動民營化。案經高雄市審計處抽查公車處 97 年度財務收支及決算，追蹤發現民營化推動並無具體作為，經通知妥處，據復：本政策是否採行及執行期程係由市府政策性決定，目前已停止推動民營化。查該府數度研討及委外辦理公車營運改革分析，取得民營化之共

識，並將車船分離營運，惟卻未見具體評估，即停止推動公車民營化，而後亦未考量公車處同時兼具政策服務與事業營利之雙重定位，經營困難，遲未切實針對實際營運困境做整體有效規劃，改善體質與定位，致虧損持續惡化，造成政府財政嚴重負擔。

3. 綜上，該府未考量公車處虧損嚴重，長期舉債營運結果，負債龐鉅，財務結構及營運體質嚴重失衡，遲未對其配合政策減免票價所造成之虧損責成主管機關編列足額預算補貼；又民營化及車船分離等政策未見具體評估及研擬配套措施，對其同時兼具政策服務與事業營利之雙重定位，經營困難之窘境，也未研謀積極因應，致虧損加劇，造成政府嚴重財政負擔，核有未盡職責及效能過低情事。

四、監察院調查內容

本案經監察院立案調查後，於 102 年 4 月 9 日出具調查報告函請高雄市政府確實檢討改進，其報告內容略以：

(一)公車處營運情形遲未改善，營業收入不足支應人事成本，歷年虧損導致負債餘額逐年攀升，財務狀況愈形惡化，且該市公共運輸使用率偏低，該府未確實謀求具體改善措施，顯有違失

1. 公車處原於 94 年 1 月 1 日因前車船處所管渡輪業務另行成立輪船公司後，改制為公車處，為交通局所屬事業機構，主要負責高雄市區之公車運輸業務。因前車船處歷年營運嚴重虧損，經營績效積弱不彰，截至 90 年 12 月底止，累積虧損達 105 億餘元，經監察院 92 年 4 月 15 日糾正該府。截至 99 年底公車處累積虧損達 203 億 7,922 萬餘元，9 年之虧損擴增近 1 倍。各年度虧損為 10 億 39 萬餘元至 11 億 7,676 萬餘元之間，6 年總計虧損 63 億 7,853 萬餘元。依該府 101 年 10 月 4 日函復，長期以來大高雄私人運具之使用率均逾 80%，究其原因乃私人運具使用時間、成本等均相對較大眾運輸系統為低，且及戶性

與便利性亦較大眾運輸系統為高，致該市大眾運輸運量無法有效提升。

2. 前車船處對於其人事負擔，長久以來未能提出具體精簡人事改善作為，致人事費用逐年增加，財務狀況愈形惡化，經監察院 92 年糾正。惟查，截至 99 年底止，公車處總員工數 877 人，較 94 年之 939 人，6 年來僅精簡 62 人，約占 6.60%。且依上開函復及約詢書面說明，因公車處人事費用均依全國軍公教人員待遇支給要點規定依法辦理，職員工每年薪資隨年終考績晉級、待遇調整而增加，及職員退休造成月退休金支出增加，實際人事成本僅減少 1,866 萬餘元，約占 2.36%，未能有效降低。又查 94 至 99 年間，公車處人事成本為 7 億 4,743 萬餘元至 8 億 111 萬餘元不等，占各年度營業支出之 61.26%至 71.58%，較各年度營業收入高出 4 億 9,434 萬餘元至 5 億 8,371 萬餘元，約為 2.66 倍至 4.09 倍不等，爰公車處營業收入遠不足支應人事成本。

3. 該府對於前車船處鉅額累積虧損，未確實謀求具體可行之改善措施，逐步彌平虧損，而以銀行短期借款便宜行事，致公車處每年龐大利息費用加重虧損之惡性循環，殊為不當，經監察院 92 年糾正。惟查，公車處 99 年 12 月 31 日短期借款高達 165 億 6,400 萬元，較 93 年 12 月 31 日之 108 億 3,000 萬元，增加 57 億 3,400 萬元，約 52.95%，致 93 至 99 年衍生利息費用 1 億 389 萬餘元至 3 億 1,729 萬餘元不等，達各該年度營業收入之 55.02% 至 152.69%。雖依上開函復，公車處每年營運支出皆以向銀行短期借款支應，98 年前由公車處自行招標借款，98 年利率為 1.8%。自 99 年起，公車處短期借款改由該府財政局依據公車處年度借款預算，向各銀行洽商詢價，借款利率 99 年為 0.558% 至 0.575%，利率明顯降低，利息費用已減少改善。惟至 100 年底，短期借款達 174 億餘元，較 99 年底增加 8 億餘元，債務負擔仍持續惡化。

4. 又 94 至 99 年度，公車載客人次自 2,876 萬餘人次降至 2,335 萬餘人次，減少 540 萬餘人次，約 18.80%，營業收入亦自 2 億 5,837 萬餘元降至 1 億 8,882 萬餘元，減少 6,955 萬餘元，約 26.92%，載客數及營業收入均呈下降趨勢。據復：因 94 年委託民營客運營運；95 年釋出公車處 12 條市區公車路線，由東南客運與南台灣客運營運；95 年配合高鐵通車規劃高鐵鼓渡免費公車之接駁服務；96 年交通局釋出 20 條捷運紅線接駁公車路線，由東南客運與南台灣客運營運；97 年捷運紅橘線通車，部分運量移轉至捷運，導致載客數及營業收入下降。惟該期間內，營業成本僅下降 4.21%；營業費用僅下降 7.05%，未能與載客數及營業收入同幅下降；且再依同一函復，受限長期虧損及運力不足，致難以建立路網規模，將難期望一般市民放棄私人運具轉移到依賴大眾運輸。爰歷年虧損不僅導致負債餘額逐年攀升，且與該市長年公共運輸使用率偏低互為因果。

5. 綜上，公車處營運情形遲未改善，營業收入不足支應人事成本，歷年虧損導致負債餘額逐年攀升，財務狀況愈形惡化，且該市公共運輸使用率偏低，該府未確實謀求具體改善措施，顯有違失。

(二)該府就其經監察院糾正後，所自行研提之檢討改善方案，部分執行成效不彰，甚或迄未辦理，核有違失

1. 監察院 92 年 4 月 15 日提案糾正該府及前車船處，經該府同年 10 月 27 日函復辦理情形到院，略以：92 年度起以公開招標方式辦理資金借貸，以取得最低利率。關於老人、低收入戶及身心障礙者免費乘車部分，目前僅由該府社會局以半票彌補公車成本，未來研議要求票價全額補助或提高票價補助折數。該府亦將朝充分利用公車場站土地以增裕財源等方向作為，以改善前車船處營運虧損狀況，爰選擇 7 處較適合多目標使用之土地，於 92 年初提送該市都市計畫變更為商業區，同年 8 月 15 日將該府都市發展局要求增

補之資料送該局納入該市主要計畫通盤檢討，循都委會都市計畫法定程序辦理。

2. 惟查上開 3 項該府自行研提改善措施之執行成效：

(1)依審計部函報，公車處 93 及 94 年度分向高雄銀行借款 30.8 億元、33.7 億元，仍未公開招標，而以議價方式辦理，借款年利率為 2.00%、1.50%，經核算較向其他銀行以公開競價方式借款之最高年利率高出 1.02 及 0.075 個百分點，經高雄市審計處函請該府查明妥處，據復：基於扶植投資銀行之政策性考量，爰請公車處向高雄銀行議價。案經高雄市審計處迭次追蹤建議後，公車處始自 95 年度起全數以公開競價方式借款。

(2)依審計部函報，查截至 99 年底止，該府社會局仍僅以半票金額補貼公車票價；又學生優待票差額部分，該府教育局亦迄未編列預算補貼。依該府 101 年 10 月 4 日函復，略以：該府社會局補助該市老人、身心障礙者及低收入

戶學生乘車補助票價，係為維護弱勢族群之交通權益及照顧民眾福祉，特予編列福利預算，至於依法給予優待造成之差額短收部分，應由中央主管機關協調相關機關編列預算補貼之。……至於學生票優待差額部分，該府教育局所編列之經費係支用於辦學或就學補助，該項差額補貼票價經費無法編列。再依該府約詢書面說明，略以：該府社會局僅補貼老人、身心障礙者票價之一半價額，另 6 元之票價差額則由公車處自行吸收；該府社會局並補貼「仁愛票(低收入戶學生票)」10 元，其餘 2 元之票價差額由公車處自行吸收。爰該府社會局仍僅以半票金額補貼老人、身心障礙者公車票價；而學生優待票差額部分，該府教育局仍迄未編列預算補貼。

- (3) 交通局擇定左營北站、小港、加昌、建軍、前鎮、瑞豐及金獅湖等 7 處公車場站土地(面積計 6 萬 4,950 平方公尺)，計畫變更為商業區，經提送前高雄市都市

計畫委員會(98 年併入研究發展考核委員會)審議，並送該府都市發展局納入高雄市主要計畫通盤檢討，經該府 93 年第 1089 次市政會議決議：該案與捷運相關事宜應優先處理。惟依該府 101 年 10 月 4 日函復，略以：為公車站多目標使用，辦理無停車需求之場站土地出租，目前已辦理「苓雅區衛武段 10 地號出租」每月收益 7 萬 9,036 元，「楠梓站土地 153.6 平方公尺出租」每月收益 3,898 元，「金獅湖站土地 30 平方公尺出租」每月收益 3,500 元。又依該府約詢書面說明，略以：公車處建軍、楠梓、小港、前鎮、瑞豐、金獅湖及左營北站等 7 處場站土地使用分區為機關用地，101 年土地公告現值總計為 27 億 8,064 萬 6,956 元，預計 2 年內完成土地使用分區變更，並於 105 年完成土地標售。爰公車場站土地多目標使用，以增進公車處財源之計畫，自 92 年辦理迄今，上開 7 處公車場站土地之土地使用分區仍

為機關用地，且辦理無停車需求之場站土地出租，每月收益金額甚低，均未能有效改善虧損。

(三)公車處民營化之推動經該府內部、委外至少 6 次研議，該府亦因遲未能切實針對前車船處實際營運狀況為明確角色之定位，經監察院 92 年糾正在案，惟迄無具體進展，允宜儘速釐定相關政策方向

1. 依公車處 101 年 10 月 12 日營運改革專案報告，公車處營運改革須從組織再造著手，以目前龐大組織結構營運 62 條公車路線，每年逾 8 億餘元人事費用及高額累積虧損，致營運績效提升之成效遠不及累增之虧損；且公共運輸事業之經營與行政機關屬性不同，致公車處究係營利事業或行政機關定位不明。公車處將與員工溝通，營運改革完成之期程預估為 103 年 1 月 1 日。

2. 查該府前於 79 年 5 月委託國立中山大學完成「高雄市公車開放民營可行性研究」，80 年 7 月委託國立成功大學完成「高雄市公車移

轉民營可行性之研究」，獲致結論：該市公車移轉民營確實可行，並於 81 年 3 月成立「高雄市公車移轉民營規劃委員會」。同年 6 月再委託成功大學完成「高雄市公車移轉民營整體規劃之研究」，該報告建議採完全民營方式進行公車民營化工作，高雄市建設局於同年 9 月完成「高雄市公車移轉民營規劃報告」，於 82 年 9 月修正完成「高雄市公車移轉民營實施方案(草案)」送高雄市議會審議，決議略以：「(一)退回。(二)建議事項：請市府建設局公共車船管理處積極強化自強方案功效，減少虧損。另考慮照顧本市中低收入市民、上班族以及學童負擔，並提供市民行的便利，應以公車公營為宜。」該府辦理前車船處移轉民營化作業至此即轉為車船處自強方案。惟公車處改善營運虧損遲未見具體成效，仍年年虧損。該府復於 89 年間委外辦理「高雄市公共車船管理處財務評估報告」，該報告建議研究該市公車移轉民營方案之可行

性，以澈底、長遠解決公車處營運虧損問題，如尚有困難，可考慮將部分路線移轉民營，以逐漸減少前車船處業務，逐步縮減營運虧損，減少市府財政負擔。案經於 90 年 1 月 18 日由高雄巿市區汽車客運審議委員會公告，將公車路線釋出，讓民營公車加入營運。

3. 該府另於 94 年委託○○顧問工程司辦理「公車營運改革規劃服務案」，針對公車營運暨民營化規模、型態及財務分析初步規劃；亦交由公車處於 95 年委託中國文化大學辦理「高雄市公車處暨輪船公司營運改革計畫」，研訂公車民營化推動步驟暨分工計畫，經建議持續貫徹民營化方案之推動，以力求轉虧為盈；又高雄巿市長於 96 年 4 月 3 日議會施政報告及該府 97 年度施政綱要亦提出，鑑於公車處累積虧損持續擴大，非政府財政所能負擔，為改善營運虧損問題，參考臺北市公車處民營化經驗，以 97 年為目標，推動民營化計畫，擺脫公營

事業經營效率不佳問題，改善營運體質，提升整體服務效能。

4. 高雄巿審計處前抽查公車處 94 至 96 年度財務收支及決算，屢就公車處長期鉅額虧損，函請該府及交通局評估改以普通公務預算處理之可行性，研訂退場機制，或推動實施民營化，及早規劃決定經營政策與執行時程，俾提升營運績效，解決虧損問題。據復：正蒐集臺北市公車處及臺汽公司民營化經驗，訂定 97 年為民營化目標，並組成推動小組，俟營運改革獲致成果，勞資雙方達成共識後於適當時機逐步推動民營化。惟嗣高雄巿審計處抽查公車處 97 年度財務收支及決算，發現民營化推動並無進展，經通知妥處，據復：該政策是否採行及其執行期程係由巿府政策性決定，目前已停止推動民營化。
5. 有關民營化政策更迭原因，依該府約詢書面說明，96 年 5 月高雄巿議會第 7 屆第 1 次定期大會，交通建設委員會分組審查時，交通局向交通建設委員會提出「高

雄市公車處民營化計畫」報告，小組議員建議該局應在公車處民營化前，將公車處營運體質加以改善，以利民營化之推動。又依該府約詢時說明：「96 年報告時，各方意見很多，使我們體認須先改善體質再民營化。」、「本府 96 年……大眾運輸使用率低，且車也很破舊。……經過這幾年我們把體質變好，當組織不變，人事成本仍很高的情況下，要改善虧損很難。」依其 101 年 10 月 4 日函，略以：為解決公車處長期鉅額虧損問題，公車處於 96 年曾與工會就民營化請員工提出看法與建議做為後續民營化方向參考；另於 97 年至今逐步釋出路線由該市 4 家民營業者經營，以挹注民間高經營效率。100 年 12 月 9 日該府請公車處參考成功案例，並評估該市大眾運輸特性，於推動民營化之可行性與利弊分析時，審慎進行研議。公車處於高雄市議會 101 年 10 月 12 日第 1 屆第 4 次定期大會提出營運改革專案報告，以確定民營化方向。預計民營

化計畫於議會通過後逐步施行。

6. 綜上，公車處民營化之推動經該府內部及委外 6 次研議，該府亦因遲未能切實針對前車船處實際營運狀況為明確角色之定位，經監察院 92 年糾正在案，相關政策方向允宜儘速釐定。

參、行政機關回應情形

本案相關缺失情事，業經該府分別於 102 年 6 月 28 日及 103 年 2 月 18 日函復監察院檢討改進情形，高雄市審計處亦持續列管追蹤其後續辦理情形，茲將其研擬之改進措施摘述如次：

一、積極研議辦理公車處民營化推動事宜，獲致具體成效，有效減低政府財政負擔

(一)該府於 101 年 10 月 12 日向高雄市議會專案報告「高雄市公共汽車管理處營運改革」、102 年 4 月 26 日向高雄市議會專案報告「高雄市公車處營運改革執行計畫」，獲議長及議員支持，府會達成共識，公車處順

利於 102 年 12 月 31 日完成民營化，機關隨同裁撤。公車處營運之 59 條公車路線，除由港都客運公司接駛 31 條路線外，其餘 28 條路線亦在 102 年 8 月份辦理路線釋出由漢程、東南及統聯 3 家客運公司獲得路線經營權(詳表 6)，並於 103 年 1 月 1 日起開始無縫接駛。

(二)公車處 102 年底累積虧損為 245 億餘元，轉型為民營化後即可停止虧損，新成立之公司比照民營業者營運虧損補貼成本 35 至 40 元/公里，該府即能每年減少約 8 億元支出，路線營運總成本降低約 38%。

二、重建高雄市公共運輸服務體制，研擬各項優惠措施，持續培養民眾搭乘公共運具習慣

藉由公車處民營化契機，高雄市陸續引進 7 家民營客運公司、開發 117 條市區公車路線，並持續推動「公車運量躍升計畫」，執行公車路網優化、棋盤幹線公車先導計畫、票價優惠及公車軟硬體設施改善等策略，以提升公共運輸運量；經統計 102 年 11、12 月公共運輸搭乘人數 946.7 萬人次，已較 101 年日平均運量成長 25%。交通局將持續爭取中央補助，延續推動一卡通免費搭市區公車至 103 年 12 月底止，吸引民眾搭乘並養成

表6 客運公司接駛公車路線彙整表

客運公司	接駛路線	路線數
合計		28
漢程客運	168 西、76、72、77、0 南、168 東、33、紅 35、自由幹線、0 北	10
統聯客運	建國幹線、100、53、83、紅 21、橘 8、橘 9、橘 10、11、25、26、82	12
東南客運	五福幹線、52、橘 7、73、大樹祈福線、鳳山文化	6

資料來源：整理自公車處提供資料。

習慣，達成公共運輸系統永續經營目標。

肆、後續改善及整體效益情形

本案經高雄市審計處持續追蹤該府對於公共汽車營運管理各項改進措施辦理情形，所提建議事項計有：公車系統年運量於縣市合併以來，已逐年成長至 102 年底之 4,677 萬餘人次，惟 101 及 102 年度高雄市公共運輸市占率均為 7.15%，未見顯著提升，民眾交通習慣仍以私人機動運具為主；捷運轉乘公車之便利性仍為民眾認為較重要，惟滿意度依然偏低；部分車輛過於老舊，未積極督促各業者加速汰換，影響公共運輸品質之提升亦增加行車安全之疑慮，另未就各路線車次所需載客人數妥為分析，輔導業者於申請汰舊換新時考量以較小運量之車種調派使用，不利節能減碳及環境永續發展；執行公車服務品質評鑑作業未確實追蹤考核，致重複發生相同評鑑缺失，影響公車服務品質等情，據該府函復說明改善措施，已逐漸顯現改善成效，將持續注意其改善情形。茲分述如下：

一、配合公車處民營化契機，擬定 103 至 107 年公車運量躍升計畫，透過綿密路網、優質轉乘服務、候車環境改善及價格優惠誘因，鼓勵民眾使用公共運輸系統。

二、持續爭取中央政府補助增建智慧型候車亭及站牌、整合更新原高雄市縣兩套公車動態資訊系統、督促公車業者確依各管制站到站時刻表準時發車，並建置高雄公車 APP(詳圖 9)，提供民眾隨時查詢公車到站時間，俾利規劃行程。



照片來源：高雄市公車動態資訊官方網站。

圖 9 高雄公車 APP 示意圖

三、因應公車處民營化陸續標售處理老舊公車，亦將持續督促各民營業者加速車輛汰舊換新，另為響應節能減碳政策，部分

旅運需求較小或無明顯尖峰需求之公車路線，督促業者調度中型巴士提供接駁服務，以使有限公車資源有效利用並利環境永續發展。

四、未來公車評鑑將延續歷年評鑑結果，前一年度建議改善成果納入次年度評鑑項目，必要時加重此項目分數權重，以有效督促業者檢討改進。

伍、結語

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、效率、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。本案該府對於公共汽車之營運管理，因未能有效研謀具體改善措施並落實執行，肇致公車處長年來營運效能過低，經高雄市審計處查核揭露，並依審計法第 69 條規定報告監察院提出調查報告，市府已具體

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，並促請行政機關建立透明與確保之課責機制，暨針對計畫之經濟、效率及效果性，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

高雄市公共汽車營運管理情形

編 者：審計部

發行人：林慶隆

查核團隊：高雄市審計處林處長源豐、鄭科長尚紘、劉麗貞、李
禹璇、蘇怡瑜、洪亞齡

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：萬達打字印刷有限公司

地 址：臺北市新生南路 3 段 84-1 號 2 樓

電 話：(02)2363-9367

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 103 年 12 月初版

定 價：新臺幣 100 元整

GPN：1010302712

ISBN：9789860434231

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-103-20 高雄市公共汽車營運管理情形
- 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 978-986-04-3423-1



9 789860 434231

GPN : 1010302712
定價：新台幣100元
NAO-103-20