

國立交通大學

交通運輸研究所

碩士論文

歐盟與台灣公共運輸發展規範之  
差異性研究

A Study on the Differences between EU Regulation for Public  
Transport Development from that of Taiwan

研究 生：歐陽銘

指導教授：黃台生 教授

中華民國 九十八 年 七 月

# 歐盟與台灣公共運輸發展規範之差異性研究

A Study on the Differences between EU Regulation for Public Transport  
Development from that of Taiwan

研究生：歐陽銘

Student: Ming, Ou-Yang

指導教授：黃台生

Advisor: Tai-Sheng Huang

國立交通大學

交通運輸研究所

碩士論文

A Thesis

Submitted to Department of Institute of Traffic and Transportation

College of Management

National Chiao Tung University

In Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of

Master

in

Traffic and Transportation

July 2009

Taipei, Taiwan, Republic of China

中華民國九十八年七月

# 歐盟與台灣公共運輸發展規範之差異性研究

學生：歐陽銘

指導教授：黃台生 教授

國立交通大學 交通運輸研究所 碩士班

## 摘要

歐洲是公共運輸發展較上軌道之地區。歐盟對公共運輸之管制提出一系列法治化工作；最新規範已於 2007 年通過，並訂於 2009 年底實施。本研究對歐盟公共運輸規範之修訂內容進行深入之探討，並比較國內近十餘年來之大眾運輸發展工作，希望能藉由兩者差異性比較找出對我國發展大眾運輸有用之策略方向。

歐洲公共運輸發展係將公共運輸供應視為政府之責任，公私業者只是承擔公共運輸勞務之供應。政府不僅於層級間有明確之分工，亦與業者站在對等之地位共謀公共運輸系統之最佳化及營運之效率化。我國則仍將公共運輸供應視為市場運作，政府居監督者之角色對業者進行各項管制。中央主管機關透過各項專案計畫，決定地方之發展措施，業者亦只提供部分大眾運輸供應，難以達成整體系統之最佳化。又業者在利潤無法確保之狀況下，不願公開資訊，經營效率亦難以把握，以致推動效果不彰。

未來我國公共運輸發展應整合各類運具，由地方政府負擔系統最佳化之責任，再藉由建立與業者之對等關係，要求經營之效率化，才可望達成資訊公開，並逐漸使公共運輸之發展步上軌道。

關鍵字：歐盟公共運輸規範、台灣公共運輸發展、差異性比較

# A Study on the Differences between EU Regulation for Public Transport Development from that of Taiwan

Student: Ming, Ou-Yang

Advisor: Tai-Sheng Huang

Institute of Traffic and Transportation

National Chiao Tung University

## ABSTRACT

Public transport service in Europe is acknowledged to be adequate. There has been a series of juridification for public transport regulation in EU, and the latest regulation is to enter into force on 3 December 2009. This study carries out a comprehensive discussion on the *EU Regulations on public transport*, compares the meanings of the said regulations with public transport development projects done in Taiwan, and discovers some useful strategies for Taiwan's public transport development.

European governments are responsible for the quality and amount of public transport services provision, while public and/or private undertakings are responsible for providing transport services. There is appropriate division of government level. The transport undertakings and authorities are on the equal basis to make public transport system optimal and efficient.

Public transport services in Taiwan are driven by market mechanism and regulated by government. Whereas -developing measures for local areas are earmarked projects decided by central authorities; and -transport undertakings provide only part of mass transit services; there is still much to do to achieve equilibrium transport. In addition, transport undertakings cannot profit from providing public transport services, and are unwilling to share information. So that government cannot precisely manage the development of public transport.

In the foreseeable future, Taiwan ought to make some changes on public transport policies: *a.* to implement integrated public transport development projects which contain every modes of transport; *b.* to ask local governments to be responsible for the transport system optimisation; *c.* competent authorities and transport undertakings are to be on the same basis, and make public transport operation efficient; *d.* more transparent on informations sharing; to make better public transports.

**Keywords:** EU Regulation on Public Transport, Public Transport Development in Taiwan, Comparison for Differences

## 誌 謝

完成這本單薄的書，首要感謝的是指導教授黃老師；老師不僅給予我研究上的指導，我亦從與老師的面談中學習到許多積極的求學態度，以及面對問題的思考方式。感謝王局長國材，及林總經理志盈；兩位口試委員給予論文的指教，使這篇研究更臻完整，亦提供本人在實務知識方面更進一步的了解。感謝所上諸位老師於論文研討或審查給予我邏輯思考及文章撰寫方面的建議與教導。

感謝吳熙仁學長、陳牧民學長、黃彥斐學長給予資料搜集與論文內容方面之協助。感謝班上同學，很高興能與各位兩年同窗；我可能與很多人沒有太多的交集，不過還是獲得大家，特別是振達、力文、詮勳、柏辰、世傑、佩蓉、思慧、薏如，於學業及生活上的祝福與支持。

另外感謝 Evil Capitalism Heroes、La Pensée sauvage、Ideology Cafe 幾位 Blog 的作者；儘管我們素昧平生，但從各位文章中獲得許多經濟學方面的知識、及思考的邏輯。雖然這些內容未出現於論文中，但卻充實我的課餘生活。

最後感謝所有家人於各方面的支持。

我不太多話，許多的感謝盡在不言中...

Mark @ Taipei

# 目 錄

摘要.....	I
Abstract .....	II
誌謝.....	III
目錄.....	IV
表目錄.....	VI
圖目錄.....	VI
<b>第一章 緒論.....</b>	<b>1</b>
1.1 研究背景與動機.....	1
1.2 研究目的與課題.....	1
1.3 研究範圍.....	2
1.4 研究架構.....	2
1.5 研究方法與流程.....	3
<b>第二章 文獻回顧.....</b>	<b>5</b>
2.1 公共運輸之定義.....	5
2.2 我國公共運輸管理法系.....	8
2.3 歐盟公共運輸規範.....	9
2.4 關於政府與民間之角色與分工.....	10
<b>第三章 歐盟公共運輸規範.....</b>	<b>12</b>
3.1 歐盟公共運輸規範之發展過程.....	12
3.2 歐盟公共運輸規範摘要.....	13
3.3 歐盟公共運輸規範之考量與思維.....	29
<b>第四章 我國推動公共運輸發展之措施與意義.....</b>	<b>31</b>
4.1 我國推動公共運輸發展之歷程.....	31

4.2	我國各項推動公共運輸發展措施之內涵.....	32
4.3	我國推動公共運輸發展之方式與意義.....	39
	發展大眾運輸條例.....	41
	發展大眾運輸條例施行細則.....	42
<b>第五章</b>	<b>歐盟規範在我國應用之分析.....</b>	<b>45</b>
5.1	歐盟與我國客觀環境之異同.....	45
5.2	對歐盟公共運輸發展之討論.....	46
5.3	對我國公共運輸發展之討論.....	48
5.4	歐盟與我國推動公共運輸發展之異同.....	49
5.5	歐盟規範於我國之可能應用.....	51
5.6	我國應有之配合事項.....	53
<b>第六章</b>	<b>結論與建議.....</b>	<b>55</b>
6.1	結論.....	55
6.2	建議.....	56
<b>參考文獻.....</b>	<b>57</b>	
<b>附錄.....</b>	<b>59</b>	

## 表目錄

表 3.1	歐盟公共旅客運輸規範簡史及內容摘要.....	28
表 4.1	促大方案各年度經費.....	34
表 4.2	促大方案示範計畫工作項目.....	34
表 4.3	提昇地方公共交通網具體推動措施一覽表.....	43
表 5.1	歐盟與我國公共運輸發展措施之異同.....	49
表 5.2	歐盟規範於我國之可能應用.....	52
表 5.3	我國應有之配合事項.....	54

## 圖目錄

圖 1.1	研究架構圖.....	3
圖 1.2	研究流程圖.....	4
圖 2.1	公共運輸類別之相互關係.....	6
圖 2.2	公共運輸架構.....	6
圖 2.3	公共運輸發展形式.....	9

# 第一章 緒論

## 1.1 研究背景與動機

發展大眾運輸系統為近數十年來運輸領域之重要議題。從 1970 年前期之石油危機到 1970 後期之民營化趨勢、1980 年代大眾運輸導向之發展(Transit-Orientated Development, TOD)、1990 年代對環境保育的關注，及 2000 年代之永續運輸，或明或暗皆可見鼓勵大眾運輸發展之政策意涵。也因此，發展大眾運輸系統逐漸受到各國之重視。我國自民國 84 年交通部提出為期 5 年之「促進大眾運輸發展方案」，為國內首度明示發展大眾運輸政策，並編列預算、實際執行之計畫。其後又完成「發展大眾運輸條例」之立法工作，接續提出「振興公路大眾運輸發展」與「提升地方公共交通網」等後續計畫；發展大眾運輸工作似已全面推動。唯檢視執行成效，效果似乎並不彰顯；中南部地區之客運業似時有罷歇之聲浪，各地大眾運輸服務之水準似亦未完全為當地民眾認同，顯示似有相當程度的改善空間。



歐洲是大眾運輸發展公認全球較上軌道之地區。其於 1969 年起又全面進行公共運輸規範之檢討，直至 2007 年完成修訂，並決於 2009 年 12 月 3 日開始實施。本研究在此背景下，擬對歐洲公共運輸規範之修訂內容進行深入之探討，並比較國內近十餘年來之大眾運輸發展工作。希望能藉以找出對我國發展大眾運輸有用之策略方向。

## 1.2 研究目的與課題

基於前述背景與動機，本研究希望藉由歐盟新提出的公共運輸規範探討在台灣之可用性。並研討台灣新的公共運輸規範架構。在此目的下，將進行之課

題包含以下 5 項：

1. 整理歐盟新公共運輸規範之內容，以及其研擬之考量；
2. 了解台灣公共運輸發展計畫與意義；
3. 比較歐盟與台灣在客觀環境上及公共運輸管理之差異；
4. 肇清政府與民間在公共運輸供應上扮演的角色；
5. 形塑台灣應有之公共運輸規範架構。

### 1.3 研究範圍

本研究對歐盟公共運輸規範之探討將包含 1969 至 2007 年之各項文件。歐盟這項規範的適用範圍以軌道及公路運輸之旅客運輸服務為主，而會員國也可視需要應用在內陸水運方面。在台灣，公共運輸服務絕大部分亦以軌道及公路運輸為主。內陸水運則因環境因素，多為遊憩之用，做為公共運輸較少，將不在本研究所討論的公共運輸範疇中。另一方面，本研究重點放在規範可用性及應有架構之探討，不對規範內容設計及詳細條文作細部之描述。

### 1.4 研究架構

基於研究課題，本研究將分為幾個部分(圖 1.1)。首先是整理 1969 至 2007 年歐盟公共運輸規範，了解其內容及研擬之考量要素，並比較歐盟與台灣在社會及公共運輸市場方面的客觀環境；依此探討歐盟的新制度在台灣的可用性。第二部分則考量政府與民間在公共運輸服務供應方面各自應承擔之責任。最後將試研擬因應環境改變，在公共運輸規範方面之應有架構。

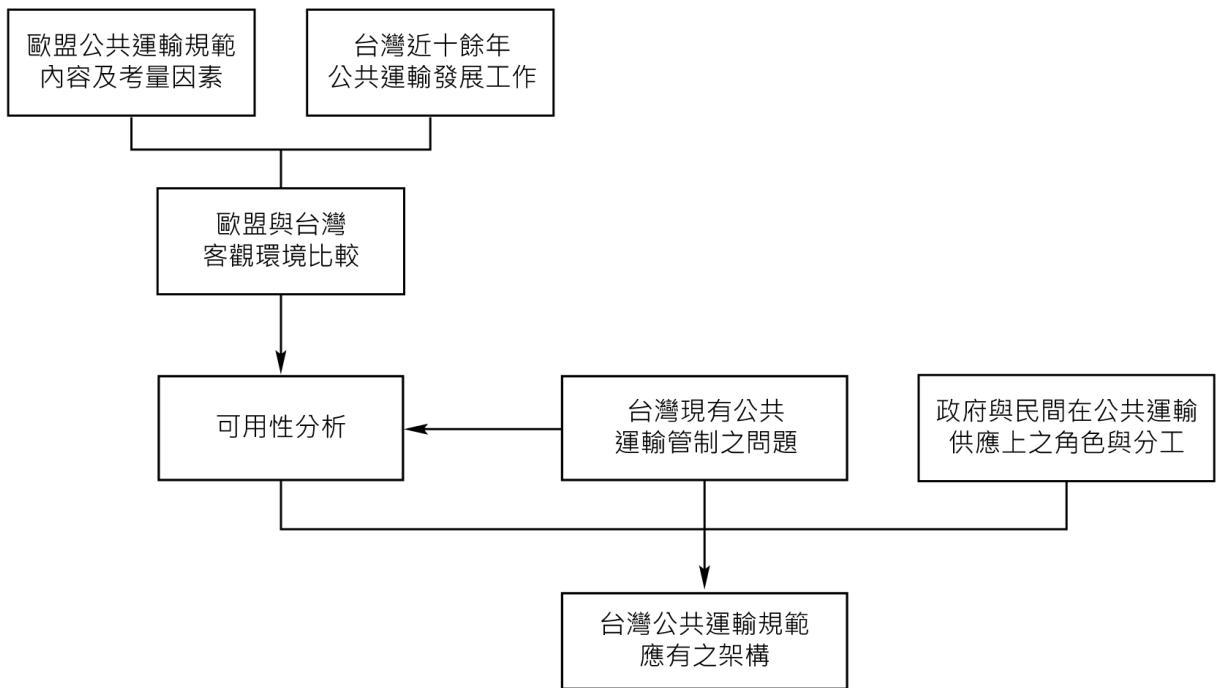


圖 1.1 研究架構圖



## 1.5 研究方法與流程

圖 1.2 說明本研究之研究流程。儘管公共運輸在日常生活是司空見慣之事，但對於這方面的管理措施尚未有一全面性的思維與架構。因此，依據目的及課題之探討做為研究的開始，先對歐盟及台灣公共運輸規範之內容有一完整的了解，並探討其考量要素及意義。接著，針對歐盟與台灣在公共運輸及客觀環境上的比較分析，探討歐盟在這方面的制度於台灣可能之應用。另一方面，針對政府與民間在這公共運輸供應方面應扮演的角色及承擔之工作，進行整理討論。

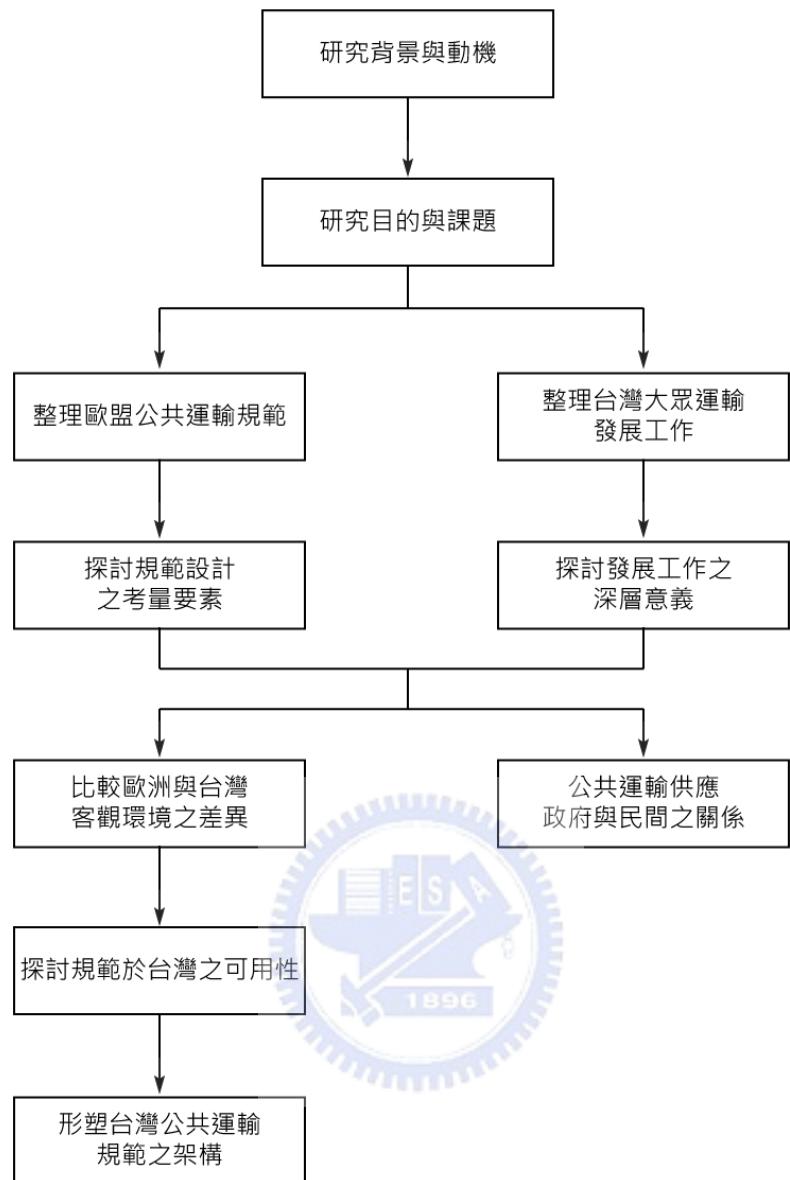


圖 1.2 研究流程圖

## 第二章 文獻回顧

### 2.1 公共運輸之定義

#### 1. 定義公共運輸

一般普遍使用「大眾運輸」這個名詞解釋提供社會大眾運輸服務的運輸模式，但其隱含「大量」及「公眾」意義，與「公共運輸」應有所區別。張有恆在『都市公共運輸』(民 91)一書中給予幾項公共運輸相關名詞較為明確的定義。

- (1) 公共運輸(public transport)：係指費率由政府管制，供所有社會大眾使用的任何運輸模式；舉凡公車、捷運、計程車等，皆屬於公共運輸範疇。
- (2) 大眾運輸(mass transit)：係指運輸能量大且具固定路線及班次之公共運輸；像是捷運系統、輕軌、市區公車、城際巴士等。
- (3) 副大眾運輸(paratransit)：係指由私人或公部門經營，乘客為一般社會大眾或特定團體，且乘客某種程度上可以依其意願來決定行駛路線及時段之公共運輸；舉凡計程車、撥召公車、共乘等。
- (4) 大眾捷運系統(mass rapid transit)：係指具有相當程度的專有路權(exclusive right of way)，以保障其高度運輸效率之大眾運輸；諸如各大都會區的大眾捷運、較高程度路權保護的輕軌及快速公車等。

對此一公共運輸定義，黃台生(2008)以一簡單明確的說明圖(如下圖

2.1)呈現四者間相互關係。

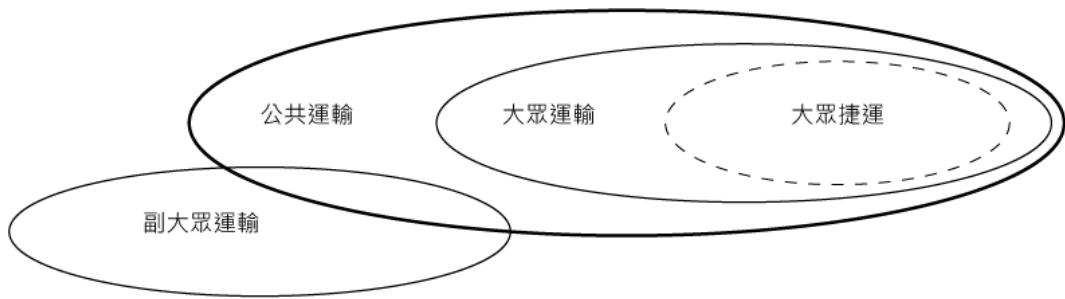


圖 2.1 公共運輸類別之相互關係

## 2. 公共運輸架構

張有恆在『都市公共運輸』(民 91)一書中將公共運輸分為「系統」、「技術」、「營運」、及「管理」四個子系統；四者之間環環相扣，牽一髮而動全身，必須相互協調搭配才能建構出有效率的公共運輸系統；如下頁圖 2.2。同時，包括政府政策及法規、實體設備、管理教育、競爭策略、地理差異、工業結構、行的文化、社會經濟環境等環境因素彼此交互作用，也影響公共運輸呈現不同的樣貌。因此，這些環境因素及子系統都應是規劃公共運輸時不可忽視的環節。在當今解決交通問題之際，政府應明確建立並落實「公共運輸為主，私人運具為輔」之政策。

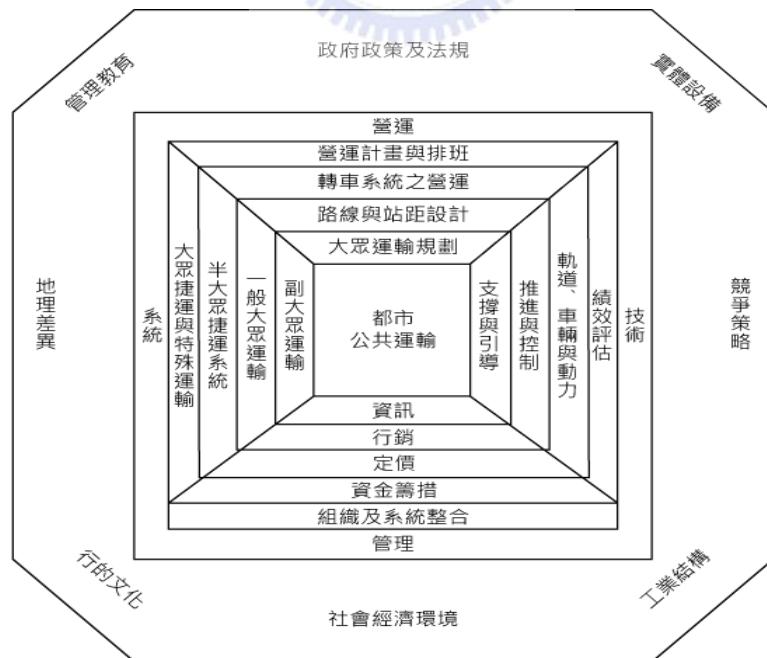


圖 2.2 公共運輸架構

### **3. 公共運輸工具之模式**

運輸工具發展至今已出現多樣化的面貌，各自都能應付各類型公共運輸服務的需求；要對公共運輸工具給予明確的定義或分類並不容易。從「運量」角度，我們可以區分低、中、高運量的公共運輸族群。

- (1) 低運量公共運輸：這類運輸模式以副大眾運輸為主，具有較為彈性的運行路線及時刻，使用每車乘客數較少的車輛提供運輸服務。
- (2) 中運量公共運輸：這類運輸模式主要是以 C 型路權(與其他交通車流混合)型態運行的地面上眾運輸，通常具有固定運行路線及班次，使用每車乘客數較多，甚至多節車輛串聯成列的型式提供運輸服務。
- (3) 高運量公共運輸：這類運輸模式以具有較高程度路權保護的大眾運輸為主，單位時間單方向能夠運送大量旅客，運行速率高，班次時刻可靠度高，且具高度自動控制特性。

各類公共運輸工具各有其不同特性及適用地區及範圍，彼此間亦存在相當的互補性。因此，公共運輸規劃應考慮各類運具共同搭配，提供因地制宜且具有良好服務水準的公共運輸服務。

### **4. 公共運輸政策**

運輸乃是一種衍生性的需求，因經濟活動、社會發展而產生許多運輸行為。換言之，運輸與社會大眾之利益息息相關，因此政府有必要對運輸發展進行推動、管制、管理及監督。

張有恆在『都市公共運輸』(民 91)一書中說明公共運輸政策之意義——政府依據各種運輸方式之特性，在創造交通運輸最大的空間與時間效用之目標下，選定必要的經營策略，並指導管理者制定其行動方案所應遵

循之思想指導原則或行為規範。

公共運輸政策應具有幾點特性：一是政策應具有足夠的彈性，使運輸系統滿足現在與未來的需求，並可應付可能發生的環境變化；政策應配合社會大眾之需求，依此決定投資水準或優先順序；政策應帶動政府及企業投資，使運輸系統發揮其績效，並促進社會及經濟發展；政策應考慮各類需求及運具，彼此相互協調配合，使運輸系統達到整體均衡的發展。

另一方面，張有恆也提出若干點當前公共運輸面臨之政策問題：過去施政方向並未重視公共運輸投資，而地方財務有限無法進行必要的運輸建設，以致公共運輸服務水準及系統能量皆未盡滿足；交通運輸之規劃、管理、推動等分屬不同主管機關，彼此協調整合不足，缺乏一體式的發展政策；對私人運具管制不足(未切重要點)，過度成長的汽機車數量、混亂的交通秩序，再加上政策及都市規劃未以公共運輸為重心，以及偏向私人運具的行的文化，阻礙公共運輸的發展。

## 2.2 我國公共運輸管理法系

我國公共運輸管理主要的3項法律為「公路法」、「鐵路法」、「大眾捷運法」(以下稱大捷法)；也就是說，對於不同類型的公共運輸模式，給予不同的規範及設定不同的主管機關。依公路法規定，屬於大眾運輸範疇之營業汽車(公路客運)包括公路汽車客運業、市區汽車客運業、遊覽車客運業、計程車客運業等，而公路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。汽車運輸業之經營以開放民營為原則；國民無力經營時則由政府經營。依鐵路法規定，鐵路以國營為原則，由交通部管理<sup>1</sup>；地方營、民營及專用鐵路之興建、延長、移轉或經營，應經交通部核准，並由交通部監督。依大捷法之規定，大眾捷運系統之規劃，由主管機關或民間辦理。大眾捷運系統之主管機

<sup>1</sup> 依交通部組織法制定交通部臺灣鐵路管理局組織條例

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；路網跨越不相隸屬之行政區域者，由各有關直轄市、縣(市)政府協議決定地方主管機關，協議不成者由交通部指定之。中央主管機關建設之大眾捷運系統，由中央主管機關指定地方主管機關設立營運機構或經甄選後許可民間投資籌設營運機構營運。地方主管機關建設之大眾捷運系統，由地方主管機關設立營運機構或經甄選後許可民間投資籌設營運機構營運。

如此看來，我國目前並未將「公共運輸」視為一個發展個體，而是以各別運具模式區分、縣市區劃之形式進行規劃、經營、監督及管理。圖 2.3 a 項表示公共運輸為一個體之形式，b 項表示公共運輸分別以各類運具發展之形式。



圖 2.3 公共運輸發展形式

## 2.3 歐盟公共運輸規範

### 1. 公共運輸規範的形成

1969 年針對軌道、公路及內路水運等跨國界經營之公共運輸服務所訂定之公共運輸規範(Regulation (EEC) No 1191/69)，允許會員國主管機關在為確保運輸服務能夠供應充足的情況下，要求公共運輸服務經營者履行相關之「公共服務義務(Public Service Obligations)」；依據這項規範，會員國主管機關必須補償(compensate)業者因履行義務而額外產生之營運成本。同時規範會員國主管機關應依據哪些條件，給予經營公共運輸服務之業者哪些補償。到了 1991 年，歐盟修正了這項規範的基本架構，建立「公共服

務合約(Public Service Contracts)」制度；但未對如何給予經費、如何簽訂合約，及開放國際市場的問題加以討論。

## 2. 市場體制及經營者身份的轉變

過去的公共運輸市場並非開放競爭；經營者通常以獨佔型式存在，包括公部門經營者或是經由政府特許經營的民間業者。但運輸市場在過去20年間發生了根本性的改變，像是簽訂合約、競標經營權、公營事業民營化…之類的現象，跨國經營的業者也在市場解除管制的過程中出現。這使得歐盟意識到須要重新修訂更高層級的公共運輸管制規範來面對大環境的改變。

## 3. 2007年版本的公共運輸規範

Van de Velde (2008)在回顧歐盟這項新的公共運輸規範的制訂歷程後，提出一些看法：相較於舊版規範，新版規範在本質上的改變並不多，反而偏重於制度的透明化及程序上的要求。同時新規範也僅是提供對於公共服務義務的補償機制(像是經費或是路線經營權)；如何因應及規範未來市場變化的問題(像是票務及資訊整合、市場體制改變)則未加以說明。另一方面，公共運輸服務的整體環境需要一些強而有力的遊說團體，提高對這項議題的關注。

### 2.4 關於政府與民間之角色與分工

Baumol & Blinder (2001)《Economics - Principles and Policy》認為政府是一個管制者(regulator)，使市場運作地更好(像是反托拉斯法案)；對於無法透過市場機制自行運作的經濟活動，政府必須適當地介入操作。像是產生負面外部性的經濟活動(因其對未直接參與活動的其他人造成傷害)，以及公共財的供應(其效益不因額外的使用者加入而減少，而且無法將任何使用者排除在外，即使那些人不願支付相關的成本)，皆須要透過政府管制的方式使之順利運作。政府是一個

裁判、仲裁者(referee)，制定經濟活動進行的「遊戲規則」—法律。政府使用其公權力制定並執行法律，藉以達到管制或規範經濟活動及社會行為的目的(像是避免市場獨佔、雇用童工)。政府透過「稅收」的手段，對於資源及所得進行重新分配(redistribute)，維持社會的基本公平與福利。公共運輸服務的供應多少是基於這樣的思維而成為政府應承擔的責任。

Gwilliam (2008)認為「管制」有其動態性(dynamic nature)。經濟活動中的各個角色都追求各自想要獲得的利益，管制的結果並非總是如預期的那樣地好。由於需求改變，市場自然會調整供需達到新的平衡狀態；供給者及消費者都會依據狀況調整他們在市場中的行為，管制者亦須針對市場環境的改變調整規範架構、管制方式。幾項課題須要持續地探討：對問題的期望必須合乎實際，有多少資源做多少事；動機很重要，讓參與者感到「有利可圖」；維持競爭壓力，但不失規模及範疇經營性；公部門的參與是無法避免的，如何介入、介入多少程度、制度是否有效且合適。



## 第三章 歐盟公共運輸規範

### 3.1 歐盟公共運輸規範之發展過程

歐洲地區傳統對公共運輸發展即相當重視，各國都有自己的公共運輸法規。隨著歐洲整合的進行，人、貨、資金、服務等，得以在歐洲地區自由流通，服務供應便不再局限於國內或地區性；當然也包括公共運輸。1969年，歐洲經濟共同體(European Economic Community, 以下稱 EEC)提出一項公共運輸規範——Regulation (EEC) No 1191/69<sup>2</sup>，對象為會員國內6家國鐵公司及其他跨國經營陸運及水運之業者，要求各會員國主管機關依照這項規範處理包括軌道、公路及內陸水運等公共運輸服務供應之議題；也就是會員國主管機關為確保運輸服務能有充足的供應，可以要求承擔運輸服務經營之業者履行「公共服務義務」，並適當地補償業者因落實公共服務義務而產生之財務負擔。1970年，EEC提出Regulation (EEC) No 1107/70<sup>3</sup>，補充說明1969年規範關於會員國主管機關給予公共運輸經營者財務補貼時應遵循之原則及應注意之限制。直至1991年，EEC提出Regulation (EEC) No 1893/91<sup>4</sup>，大幅地修正了1969年版本第1項條文——公共服務之一般性規定，及第14項條文——執行公共服務義務，而建立「公共服務合約」機制，藉此制度達成確保公共運輸服務能有充足供應之目標。並刪除第10(2)及11(3)兩項條文——計算補償時應考量終止義務對業者之影響，及第19項條文——界定規範適用之對象。

直至2000年，歐盟執行委員會(European Commission, 以下稱執委會)鑑於以下主要考量：

1. 經濟因素，包括：市場開放、業者跨國經營、受管制的競爭型態所帶來的效益；

2 Regulation (EEC) No 1191/69 of the Council of 26 June 1969 on action by Member States concerning the obligations inherent in the concept of a public service in transport by rail, road and inland waterway, 1969  
3 Regulation (EEC) No 1107/70 of the Council of 4 June 1970 on the granting of aids for transport by rail, road and inland waterway, 1970  
4 Council Regulation (EEC) No 1893/91 of 20 June 1991 amending Regulation (EEC) No 1191/69 on action by Member States concerning the obligations inherent in the concept of a public service in transport by rail, road and inland waterway, 1991

2. 舊制規範在處理「如何簽署公共服務合約」議題上之不足；
3. 追求法律方面的一致性及確定性；
4. 補貼制度應進行更新；
5. 這項規範應適用於所有會員國主管機關，以及於歐盟會員國內提供公共運輸服務之任何業者；

提出新版公共運輸規範之計畫書<sup>5</sup>。2000 年版計畫書內容主要在於改善公共運輸管理之法規架構——確立公共服務合約機制及合約簽訂之規定，並消除舊版規範於現代不適用之處。經由歐盟議會(European Parliament)審查這份計畫書後，於 2001 年提出多達 77 項的修正建議<sup>6</sup>，內容主要在於公共運輸服務供應之政治協商，而非針對法規基本架構的完備性(Van de Velde, 2008)。執委會隨即於 2002 年提出修訂的計畫書，卻遭歐盟理事會(Council of the European Union)擱置，直至 2005 年才由英方代表將 2005 年版計畫書(Commission, 2005)於議程中再次提出<sup>7</sup>。經過與歐盟議會漫長的討論協商及歐盟理事會的審查後，最後於 2007 年 12 月通過並出版這項新的公共運輸規範<sup>8</sup>。這項新規範計劃將於 2009 年 12 月 3 日起正式實施。

### 3.2 歐盟公共運輸規範摘要

隨著大環境變遷，歐盟也對公共運輸規範進行必要的修改。執委會考量運輸市場於 20 世紀後期重大的變化，提出新的公共運輸規範。在接下來的這節將對歐盟自 1969 年至今幾項關鍵的公共運輸規範進行整理，了解其中轉變之處。

<sup>5</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on action by Member States concerning public service requirements and the award of public service contracts in passenger transport by rail, road and inland waterway, 2000

<sup>6</sup> Draft report on the proposal for a regulation by the European Parliament and the Council on action by member states concerning public service requirements and the award of public service contracts in passenger transport by rail, road and inland waterway, 2001

<sup>7</sup> Revised proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on public passenger transport services by rail and by road, 2005

<sup>8</sup> Regulation (EC) No 1370/2007 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on public passenger transport services by rail and by road and repealing Council Regulations (EEC) Nos 1191/69 and 1107/70, 2007

## 一、1969 年的規範

### Regulation (EEC) No 1191/69

of the Council of 26 June 1969 on action by Member States concerning the obligations inherent in the concept of a public service in transport by rail, road and inland waterway

在歐洲地區，公共服務義務是一項行之有年的制度；服務經營者必須提供會員國政府要求之服務，包括品質方面及數量方面的要求，以滿足社會大眾之需要。由於提供這些服務可能造成業者商業利益之損失，而降低其於市場中之競爭力，因此會員國政府應對這類情況採取適當的措施。1969 年的這項規範即是當時會員國主管機關對會員國內之軌道、公路及內陸水運等公共運輸服務，執行公共服務義務之規定。

會員國主管機關有責任評估公共運輸領域之公共服務義務執行之效益，並選擇終止或維持這些義務；但對於那些目的在於確保公共運輸服務供應充足，及針對老殘孩童等特殊群體之義務，則必須維持其執行無礙。這些義務包括了：營運、承載，及票價三類。同時，若業者因承擔這些義務而造成其財務上的負擔，會員國主管機關應依據這項規範之規定，適當地補償業者。然而，這項規範也給予業者相對之權利向會員國主管機關提出異議、申請終止義務之執行，甚至是提出更佳的替代方案。

另一方面，由於公共運輸涉及之範圍及對象可能包含多個會員國及業者，為維持公平競爭及各自權益，當任何一項公共服務義務之決策或執行對其他人造成影響，他們也有權利向執委會提出上訴，透過共同體程序處理這些爭議。

這項規範內文分為 6 部分：一般性規定、終止或維持公共服務義務之共同性原則、對於特定群體之特殊規定、補償之共同性程序、新的公共服務義務之執行、其他規定，共 20 項條文。1969 年版的公共運輸規範主要內容如下：

1. 「公共服務義務」指的是業者在自身商業利益考量下，所不願或無法提供之服務，但這類服務對於「滿足社會大眾之利益與需求」是有必要存在的。依據這項規範，會員國主管機關可以要求業者經營充足且合適的公共運輸服務，並補償其因履行這些義務而產生之財務負擔或經濟利益上的損失。這些義務分為 3 類：
  - a. 營運義務(the obligation to operate)：業者依其所擁有之權限，採取任何必要之措施以確保他們能夠提供滿足社會大眾及規定所要求之公共運輸服務，諸如班次、載運容量等。同時也包含提供額外的運輸服務、維持路線及設施設備完善之責任；
  - b. 承載義務(the obligation to carry)：業者應依照規定之費率，提供合乎要求之客運或貨物運輸服務；
  - c. 義務票價(tariff obligations)：針對特定乘客或貨物，或是特定路線，業者應依照會員國主管機關規定或許可之費率訂定服務費用；這樣的費率可能造成業者商業利益之損失。但對於那些策略性的訂價，則不屬於這項義務之範圍；
2. 可能有多種方式能達到「充足的運輸服務」之目標，會員國主管機關應選擇對共同體而言成本最小的方式執行。評估運輸服務充足與否，應該考量其是否滿足公眾利益及運輸需求，且是使用者有能力負擔的服務；
3. 業者因履行義務而產生財務負擔或經濟上的損失，可以選擇向會員國主管機關提出申請終止既有的公共服務義務。但業者也必須提出替代方案以維持運輸服務供應；原先的服務必須在新服務準備妥當後才能解除。或是業者規劃提出新的運輸服務，也可以提出終止公共服務義務之申請；
4. 會員國主管機關應依照這項規範之規定
  - a. 計算補償業者履行公共服務義務之合理的數量；
  - b. 每年檢討並調整執行公共服務義務之相關

措施，及計算補償之參數及規定，但必須事先公告周知；c. 公告並說明政策決定之理由及考量因素，讓有意投入經營的業者了解公共服務義務相關內容；

5. 若終止義務將造成其他會員國利益之損失，則應將相關議論交由執委會處理裁決，並提出適當的建議；
6. 所有關於執行這項規範的事務都必須由會員國主管機關提交年度報告給執委會，依不同的義務項目分別詳述補償之內容。

## 二、1970 年的規範

**Regulation (EEC) No 1107/70**  
of the Council of 4 June 1970 on the granting of aids  
for transport by rail, road and inland waterway

為了提供充足的公共運輸服務，會員國主管機關可依照先前規範所採取的公共服務義務制度，著手進行公共運輸之整合。如此可能造成業者一定程度的財務負擔，或是經濟優勢上的差異；基於市場公平競爭之原則，會員國主管機關應給予相關業者進行運輸整合時必要的協助。這項共 8 項條文的規範，具體說明會員國主管機關給予公共運輸協助之規定及原則。1970 年的修正案主要內容如下：

1. 由於先前的規範已經針對補償業者履行公共服務義務，建立相關之規定。因此這項規範所規定之補償及協助將針對：
  - a. 公共運輸整合，包括協助業者消除經營上相較於其他業者額外付出之財務負擔、基礎設施設備之投資、提升共同體經濟發展之相關研發、因應市場改變之組織重整； 及
  - b. 做為履行公共服務義務的補償：包括 1969 年規範中所未提到的義務優待票，及不適用 1969 年規範之運輸服務及其經營者。對於無法達成運輸整合的部分將不給予補償及協助；

2. 會員國主管機關必須每年向執委會提出依據這項規範協助公共運輸經營及整合之相關報告；
3. 由執委會設立一諮詢委員會(advisory committee)，包括執委會指派之主席一席，及各會員國代表。諮詢委員會將審查會員國主管機關提交之，協助公共運輸經營及整合之報告，並提供適當的建議及必要的指導；
4. 對於那些依據羅馬條約<sup>9</sup>及 1969 年規範所給予之補償，將不適用這項規範之規定，以避免重覆規範及給予經費。

### 三、1991 年的規範

#### **Council Regulation (EEC) No 1893/91**

of 20 June 1991 amending Regulation (EEC) No 1191/69

on action by Member States concerning the obligations inherent in the concept  
of a public service in transport by rail, road and inland waterway

考慮到歐洲地區社經環境經過多年的變化，舊制規範應予以修訂。依據運輸業者商業獨立之原則，會員國主管機關與業者間提供公共運輸服務之協議，應建立在一個合約之基礎上，也就是這項規範所建立之「公共服務合約」；同時一併終止所有先前所定之公共服務義務。但對於某些特定群體或地區之公共運輸，會員國主管機關仍可採取既有的公共服務義務制度。

1991 年的規範，大幅地修改 1969 年版公共運輸規範第 1 及第 14 項條文之內容，並刪除第 10(2)項、第 11(3)項及第 19 項條文。藉由「公共服務合約」的制度，做為主管確保公共運輸服務供應充足的方式，同時將適用對象的範圍擴大為所有於歐盟會員國內經營軌道、公路及水運等公共運輸服務業者。1991 年的修正案主要內容如下：

1. 「公共服務合約」指的是會員國主管機關與運輸服務經營者之間簽

---

9 The Treaty establishing the European Economic Community (EEC), 1957

- 訂之合約，藉此確保公共運輸之供應充足。合約內容應包含：a. 公共運輸服務應達到之水準；b. 是否有額外或附加的運輸服務；c. 對於特定乘客及路線之特殊規定；d. 依據實際狀況應該進行之調整；e. 合約範圍所含之服務票價；f. 因應外部因素影響而須修改合約之規定；g. 合約之有效期；h. 違約時之懲處辦法；
2. 對於僅於都會區及郊區經營，或任何地區性的運輸服務，會員國主管機關可以選擇不依照這項規範，而繼續使用公共服務義務制度。對於同時經營屬於公共服務義務範疇及其他運輸服務之業者，這項修正的規範也規定其 a. 會計帳及相關資產必須分別獨立計算；b. 營運收益加上主管機關給予之補助款必須與其開銷達損益平衡，不得有交叉補貼之行為；
3. 公共服務合約中所列與運輸服務供應相關的資產屬於運輸服務經營者擁有或使用；
4. 運輸服務經營者必須將終止服務或大幅修改服務的計畫，提前 3 個月告知會員國主管機關。會員國主管機關也有權決定是否採行或撤回變更計畫，或提出協商要求。在計畫提出後，會員國主管機關可以要求運輸服務經營者維持原本的服務最多 1 年的時間，並依據這項規範給予補償。

歐洲運輸市場在 20 世紀後半有大幅的變化，使得舊制規範在處理現今公共運輸議題上略顯不足，有必要予以更新。因此，執委會於 2000 年提出新版公共運輸規範之計畫書。

#### 四、2000 年的計畫書

##### **Proposal for a**

REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL  
on action by Member States concerning public service requirements and the award of public

舊制公共運輸規範之設計架構乃基於業者，無論是公部門或私人，在國內或特定區域內以獨佔之型態存在。不同於以往各自為陣的形式，現今歐洲共同市場之體制使得公共運輸之經營與管理必須有適度的改變。在當時，部分會員國已經實施「受管制的競爭」，也就是定期更新獨佔經營權之制度；這樣的市場開放成功地改善公共運輸之經營及服務。

現行關於公共運輸之規範，歐洲共同體條約 1 所包含之公共運輸補償必須依據條約之規定辦理；1969 年的規範允許執行必要的公共服務義務，並給予適當的補償；而 1991 年的規範則將基本架構改為公共服務合約之機制。但這些現行規範並未說明如何簽訂合約，特別是是否應透過競標方式，及市場開放所衍生之爭議<sup>2</sup>。儘管共同體法規允許業者跨國及非常態性的運輸服務，但繁瑣的程序使得公共運輸規範缺乏一致性。在經濟層面，市場開放讓業者有機會投入各個會員國之公共運輸經營；而「受管制的競爭」制度帶來較高成本效益及較好的服務吸引力。

因此，面對未來的公共運輸管理，有必要在共同體基礎上重新建立一明確的法規，並將競爭制度納入新的規範中，同時移除不必要的障礙。

新規範之架構應確保經費有效運用，使得公共運輸能有更好的服務，並帶來更高的價值；公平對待所有業者並維持經營權競爭之程序公正及公開；提高規範至共同體層級，做為各會員國主管機關處理公共運輸事務一致之準則。但這項規範並不會限制會員國主管機關應如何定義運輸服務之品質標準，也不會界定會員國主管機關與業者應扮演之角色與應負擔之責任；會員國主管機關被賦予足夠的權利及責任選擇最合適的方式處理公共運輸事務。

這份計畫書分為範疇與定義、確保公共運輸之服務品質、公共服務合約、營運之基本要求、程序上的議題、其他規定等 6 章，共 21 項條文。適用對象為國家及跨國經營的軌道、公路及水陸客運服務。2000 年的計畫書主要內容如下：

1. 為了發展公共運輸，使之盡可能地滿足社會大眾之需求，會員國主管機關可以採取 a. 與業者簽訂公共服務合約；b. 紿予業者獨佔經營權；c. 設定公共運輸服務之基本要求 等方式；
2. 所有的公共運輸服務都應簽訂公共服務合約，內容應包含獨佔經營權及(或)財務補償之內容；但依然允許會員國主管機關制定共同性原則(或所謂的「最低標準」)。不經競標，直接與業者簽訂合約的條件是：a. 考量安全標準難以其他方式滿足之軌道運輸服務及與之相關的整合性服務(包括公路客運)，但必須提前 1 年提出報告說明決策考量因素；b. 平均年產值少於 400,000 歐元 1 之公共運輸服務；c. 業者提出之新的公共運輸服務，但僅限於第一次簽約；
3. 由研究及過去經驗看來，競標合約能夠帶來更高的成本效益及更好的服務與創新，並不會對服務供應造成阻礙。因此，這項規範所涵蓋的公共服務合約都必須透過「競標」的方式取得。合約有效期為 5 年，但對於投資償付期超過 5 年之基礎建設、技術研發及軌道運輸之設施設備等，其合約有效期得以適度地延長；
4. 會員國主管機關評估「充足的運輸服務」，應以下列準則考量：良好的服務水準、可負擔的票價、是否與其他運輸服務整合、顧及身障者權益、兼顧自然環境保護及地區發展之平衡、偏遠及低密度地區之運輸服務、旅客健康及安全、員工素質、及客服處理之表現；
5. 會員國主管機關透過「品質比較(quality comparison)」程序，與能夠提供最佳服務之業者簽訂單一路線之公共服務合約，不須透過競標但也不給予財務補償；
6. 所有依據這項規範簽訂之公共服務合約，都必須遵循「公平公開」

之原則。會員國主管機關必須出版年度報告，說明決策考量因素、規範執行成果、合約內容及業者之相關資訊等；

7. 任何業者及利益關係人都可以向獨立第三方提出對於會員國主管機關決策之異議；
8. 業者必須每年向會員國主管機關提交經營及財務報告，各路線分別獨立撰寫。路線營運成本與接受補償之數量應達損益平衡，並禁止交叉補貼之行為；
9. 為了維持運輸市場保有合理的競爭，允許運輸服務經營者外包服務供應之工作，但不應超過產值的一半，主管機關也可以拒絕市場佔有超過 1/4 的業者參與其他運輸服務的競標；
10. 1969 年的規範在此予以廢止，並刪除 1970 年規範的第 3(2) 項條文。

執委會提出之計畫書必須送交歐盟議會審議，進入立法程序。議會於討論後提出多項修正建議。



## 五、2001 年歐盟議會提出之修正報告

### Draft report

on the proposal for a regulation by the European Parliament and the Council  
on action by member states concerning public service requirements and the award of  
public service contracts in passenger transport by rail, road and inland waterway

經歐盟議會討論計畫書內容後，於 2001 年提出多項修正建議。整體而言，他們並不希望新的規範對會員國之既有體制帶來太多的改變；因此，內容多半是針對用字遣詞方面的修飾及政治協商，而非新法規基本架構之完備性。2001 年歐盟議會提出之修正報告主要內容如下：

1. 放寬「透過競標取得合約」之強制要求，允許會員國主管機關可以考慮自行提供或外包公共運輸服務；

2. 放寬給予共同性規定補償之最低標準限制；
3. 不希望「整合性的服務」都透過單一集團提供，而是所有的服務由多家業者提供；
4. 定義「轄區內的經營者(territory-bound operator)」，僅只於所在轄區內提供公共運輸服務，並嚴格地限制其不得參與其他地區之經營競標；
5. 不限制以政府採購做為簽約的方式；
6. 歐盟議會認為有效期較長的合約能要求業者及會員國主管機關做出更好的規劃，且吸引更多的業者參與競標，因此應將合約有效期限延長為 8 年；軌道運輸則考量投入成本龐大，合約可以視情況最多延長至 15 年；
7. 保障員工在合約轉移後的權益。

執委會提出之計畫書經過若干年的擱置，於 2005 年再次排入議會議程。因此，執委會重新向歐盟議會及理事會提出修正的計畫書。

## 六、2005 年的修正計畫書

Revised proposal for a  
Regulation of the European Parliament and of the Council  
on public passenger transport services by rail and by road

公共運輸非商業性服務及受管制票價之特性，可能造成業者經營虧損，進而導致服務中斷；因此以財務補償協助公共運輸經營及發展是有必要的。考慮到公共運輸跨國界的特性，其管理規範有必要提高至共同體層級，做為會員國處理相對議題之依據。相較於 2000 年版計畫書，2005 年的版本參考了歐盟議會之建議，修改部分內容並放寬限制之設定，將內容精簡至 12 項條文。這份修正的版本所考量的基礎架構並沒有太大的改變，而是給予會員國主管機關管理公

共運輸更多的彈性及提供更多協助之可能性。而內陸水運部分已經不再包含於修正的規範之中，而改為依據尼斯條約(Treaty of Nice, 2003)中之規定加以規範。2005年修正計畫書主要之變更內容如下：

1. 對於公共運輸這類「有關公眾利益的服務」可能無法完全依照商業型式經營，會員國政府為了確保這些服務能夠充足地供應，可以採取a. 紿予業者財務上的補償；b. 紿予業者獨佔經營權；c. 設定所有提供公共運輸服務之業者都應遵守之共同性規定 等方式；
2. 針對所有會員國主管機關給予業者之補償或獨佔經營權，做為履行公共服務義務之回饋，其義務之內容、適用範疇、計算補償之方式與參數，及其他相關資訊都必須在公共服務合約中明確規定。會員國主管機關可以自行決定設定票價上限之公共服務義務於公共服務合約中訂定，或歸屬於所有業者都應遵循之共同性規定，並依據這項規範給予合適的補償；
3. 紿予公路及軌道運輸之合約有效期分別為8年及15年；若合約中軌道運輸之產值超過總產值一半，則合約有效期為15年。會員國主管機關可依實際需要延長合約有效期，但以最多延長50%為限；
4. 業者必須透過競標方式取得合約，但規模較小的公路客運(年產值小於1,000,000歐元或年服務里程少於300,000公里)、所有屬於區域性及長途軌道運輸，這類運輸服務之合約可以不須透過競標程序，直接由會員國主管機關與業者簽約；關於招標或直接簽約的任何資訊，會員國主管機關應提前1年在Official Journal of the EU上發佈公告。或面臨緊急情況，會員國主管機關亦可直接將合約給予業者，但不應超過1年，並應儘速將運輸服務回復至正常狀態；
5. 新增的規定是：會員國主管機關或是其內部業者可以自行提供公共運輸服務，但僅只於所在轄區內，並嚴格地限制其不得參與其他地區的經營競標；

6. 為確保資訊透明及避免交叉補貼之行為，合約範疇內之公共運輸服務會計帳必須分別獨立計算。運輸服務之營運成本應與收益及會員國主管機關給予之財務補償達損益平衡；
7. 會員國主管機關必須提出落實公共運輸規範之年報；所有的規定、資訊及處理方式必須公開呈現，以維持透明公開的原則；
8. 1969 及 1970 年的兩項規範在此皆予以廢止。

執委會經過歐盟議會及理事會討論協商後，於 2007 年正式完成新版公共運輸規範修訂。

## 七、2007 年新的規範

**Regulation<sup>10</sup> (EC) No 1370/2007**  
of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007  
on public passenger transport services by rail and by road  
and repealing Council Regulations (EEC) Nos 1191/69 and 1107/70

公共利益服務(General-interest services)，指的是考量滿足社會大眾利益之需求，有必要存在或提供之服務；舉凡運輸、能源，及通訊等經濟性服務，或是義務教育、社會福利，及社會安全等非經濟性之政府義務。以歐盟核心價值來看，會員國政府有責任負擔這類公共利益服務之規劃，並確保其供應充足；除此之外，也應給予提供公共服務之業者(無論是公部門或私人)必要的協助，諸如財務方面的補助、改善整體經營環境等。

從經濟觀點來看，維持市場適度的競爭能夠促使經營者更有效率地經營並積極地創新，消費者也得以合理的價格獲得品質較佳的服務。對公共運輸市場而言，ISOTOPE<sup>11</sup>的研究結果與會員國經驗也顯示，適度地管制經營者在市場中

10 規範本文請參閱 8-1 頁 附錄。

11 ISOTOPE (Improved Structure and organization for urban transport operations of passenger in Europe)  
Research Consortium, 1997

的競爭，能夠以相對較低的價格獲得較高的承載率，同時維持經營者合理的利潤。

為達到公共運輸服務供應充足之目標，會員國主管機關可以採取：給予業者財務補償、路線之獨佔經營權，或設定共同性規定等方式；有關這些方式的規定都必須在會員國主管機關與運輸服務業者間所簽訂之「公共服務合約」中詳細定義。透過這項自 1991 年以來建立之「公共服務合約」機制，規範會員國主管機關與運輸服務業者在公共運輸服務供應方面各別應負擔之責任及應盡之義務。

歐盟於 2007 年通過這項新版本的公共運輸規範，共有 12 項條文，分別是目的與範疇、名詞定義、公共服務合約與共同性規定、公共服務合約與共同性規定之強制性內容、公共服務合約之授予、給予公共服務之補償、出版物、合約轉移、與條約<sup>12</sup>之一致性、舊制規範之廢止、提交報告書、法案生效，另加上一則附錄——計算補償之規定。2007 年規範主要的內容如下：

1. 這項規範的目的在於界定會員國主管機關，在為確保公共運輸服務有供應充足且合適的情況下，可採取之方式，包括：
  - a. 補償業者因履行公共服務義務所造成之額外的財務負擔；b. 紿予獨佔經營權做為業者履行公共服務義務之回饋。這些方式必須明確定義於會員國主管機關與運輸服務業者簽訂之公共服務合約之中；
2. 這項規範中幾項關鍵用詞，必須給予明確的定義：
  - a. 公共服務合約(public service contract)：指的是會員國主管機關與運輸服務業者間所簽署之一項或多項具有法律約束力的協定，內容應包括雙方應盡之責任義務及應有之權利；
  - b. 公共服務義務(public service obligation)：指的是會員國主管機關所要求之必要的公共運輸服務，但這類服務在商業利益考量下，是

---

12 Treaty of Nice, European Union, 2003.

運輸服務業者所無法或不願提供的；

- c. 紿予公共服務之補償(public service compensation)：指的是會員國主管機關直接或間接地由公共經費提供給予運輸服務業者之財務利益；
  - d. 獨佔經營權(exclusive right)：獲得獨佔經營權之業者，將是某一特定路線或是路網，唯一的運輸服務經營者；
  - e. 直接的授予(direct award)：指的是會員國主管機關不經競標程序，便與選定的運輸服務業者簽訂公共服務合約；
  - f. 主管機關(competent authority)：指的是有權力介入公共運輸運作之，一個或多個會員國之任一公部門或聯盟組織，或其他任何被付予這項權力之單位；
  - g. 內部業者(internal operator)：指的是屬於會員國主管機關管轄之法定機構或公部門單位，並負責公共運輸之經營者；
3. 若公共運輸將交由會員國主管機關及其附屬單位以外之第三方經營，該項服務之公共服務合約必須透過公平公開的「競標」程序取得；會員國可依據本身考量，自定合約招標之方式；
  4. 考量擴充這項規範應用之彈性，會員國主管機關亦可考慮不經競標程序，直接與運輸服務業者簽訂公共服務合約，其限制條件是：
    - a. 會員國主管機關或是其附屬單位以公部門或公營公司型式，自行提供公共運輸服務。但這類經營單位僅限於所處轄區內提供運輸服務，並嚴格地限制其不得參與其他區的競標；
    - b. 合約中界定，平均年產值少於 1,000,000 歐元或年服務里程少於 300,000 公里之運輸服務；對於車隊規模不超過 23 輛車之公司，前述兩項數值得分別改為 2,000,000 歐元及 600,000 公里；
    - c. 軌道運輸服務，但不包括地鐵(metro)及路面電車(tramway)；這類合約期限不應超過 10 年<sup>13</sup>，且必須提前一年於 Official Journal of

<sup>13</sup> 由於這類合約是直接授予的，並不與第 6 點違背。

the European Union 中提出招商說明公告；

- d. 當公共運輸服務面臨中斷或任何立即性危機，會員國主管機關可以採取必要的緊急措施，諸如直接給予合約、延長公共服務合約期限、要求業者履行公共服務義務，但實施時間不應超過 2 年；
- 5. 公共服務合約中必須明確規定 a. 公共服務義務之內容、對象及適用之地區範圍、b. 計算財務補償之方式與考量參數，及獨佔經營權之限度，以避免過度的補償。必須注意的是，補償數量應等同於業者履行公共服務義務之淨財務結果(net financial effects)；
- 6. 經由競標取得之公路及軌道運輸公共服務合約，期限分別為 10 年及 15 年；會員國主管機關可依實際需求，在報告執委會之後延長合約期限，但以最多延長 50% 為限；
- 7. 允許合約外包，但原本的得標業者仍應承擔大部分的工作內容；合約外包之條件也應列於公共服務合約之中。另一方面，在合約轉移的情況下，會員國主管機關亦可要求繼承之業者保障既有員工之權益；
- 8. 會員國主管機關必須每年出版執行這項規範之報告書，內容應區分公路運輸部分及軌道運輸部分，並包括定義之公共服務義務、給予之補償及獨佔經營權，以及獲選業者之相關資訊；對於合約中界定，年服務里程少於 50,000 公里之運輸服務，則不須提出相關報告。這份報告書將做為監督及評鑑之依據，並提供其他有意加入之業者參考；
- 9. 1969 年及 1970 年的規範自這項規範實施起廢止；但這項規範實施起 3 年內，貨物運輸服務依然適用 1969 年規範中相關部分之規定。

以上由 1969 至 2007 年公共運輸規範之摘要，如表 3.1 所列。

表 3.1 歐盟公共旅客運輸規範簡史及內容摘要

歐盟公共旅客運輸規範		舊制公共運輸規範					新版公共運輸規範				
年度	1969	1970	1970	1991	2000	2001	2005	2007			
				<ul style="list-style-type: none"> <li>● 公共服務義務包括營運、承載、票價之義務</li> <li>● 會員國主管機關應給予運輸服務業者財務補償做為履行義務之回饋</li> <li>● 運輸服務業者可視情況向會員國主管機關申請終止既有的公共服務義務</li> <li>● 其他業者或權益關係人之權益因服務終止或實施而受影響，可以向執委會提出上訴</li> <li>● 會員國主管機關應公告並說明政策決定之理由及考量因素</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 補充說明 1969 年規範關於財務補償應遵循的原則及應注意的限制</li> <li>● 會員國主管機關必須每年向執委會提出給予協助的相關報告</li> <li>● 由執委會設立一諮詢委員會協助執委會審查報告，並給予業者或會員國主管機關建議與支援</li> <li>● 會員國主管機關申請終止既有的公共服務義務</li> <li>● 會員國主管機關應公告並說明政策決定之理由及考量因素</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 建立運輸服務之公私服務合約機制，於合約中訂定義務之要求及規定各項服務路線)之會計帳及相關資產會必須分別獨立計算運輸服務業者可視情況向會員國主管機關申請終止公共服務合約</li> <li>● 必須藉由競標程序確定經營權歸屬，並簽訂公共服務合約加以規範</li> <li>● 允許設定共同性規定，及界定不經競標程序直接簽訂合約之條件</li> <li>● 會員國主管機關有義務及權利定義並評估充足的運輸服務</li> <li>● 任何人都可以向獨立第三方提出對於會員國主管機關決策之異議</li> <li>● 允許運輸服務業者外包服務供應之工作</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 所有的運輸服務都必須藉由競標程序確定經營權歸屬，並簽訂公共服務合約加以規範</li> <li>● 允許直接簽訂合約之條件</li> <li>● 會員國主管機關及其附屬單位提供服務，但限制範圍且不可參與其他競標</li> <li>● 會員國主管機關必須獨立計算</li> <li>● 會員國主管機關應出版年報，維持資訊公開透明</li> <li>● 締止 1969 及 1970 年的規範</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 透過給予財務補償、獨佔經營權，或設定共同性規定，確保運輸服務之供應並於合約中詳盡規定；但依然允許會員國主管機關設定共同性規定</li> <li>● 界定不經競標程序直接簽訂合約之條件</li> <li>● 合約有效期可視情況延長最多 50%</li> <li>● 可由會員國主管機關及其附屬單位提供服務，但限制範圍且不可參與其他競標</li> <li>● 會員國主管機關應出版年報，維持資訊公開透明</li> <li>● 每年必須出版關於規範實施之報告書，做為監督及評鑑之參考</li> <li>● 廢止 1969 及 1970 年的規範</li> </ul>			

### **3.3 歐盟公共運輸規範之考量與思維**

從歐盟公共運輸規範之考量與內容來看，我們可以匯整出歐洲政府處理公共運輸議題的思維。

#### **1. 會員國政府之權力與責任**

首先，以歐盟核心價值來看，對於公共運輸這類「有關公眾利益之服務」而言(諸如：運輸、能源、社會安全與福利等)，會員國政府有責任確保其供應無虞，並滿足社會大眾之需求。另一方面，這項規範也賦予會員國政府足夠的自治權力，在不違背公平公開之原則下，選擇依照國家法律或歐盟規範處理公共運輸議題。

能以市場型態存在的路線，並不須要擔心運輸服務供應不足的問題。但不具市場的地區，像是偏遠路線服務範圍，或是需要特殊服務的對象，像是老年人、身障人士、孩童等，在一般商業利益考量下，這些特定群體及地區對運輸之需求可能無法被滿足；即便有公共運輸服務，其價格也未必是社會大眾皆能負擔的。因此，會員國政府有必要依各自考量及需要，對公共運輸供應，無論在服務品質或數量方面，加以規範，並透過公共服務義務或合約制度，達到確保運輸服務供應充足之目標。

#### **2. 業者與主管機關之對等關係**

歐盟公共運輸規範由早期要求業者承擔「公共服務義務」，到給予相對之補償，到「公共服務合約」之簽訂，甚至業者有權向主席機關提出申請終止公共運輸服務，在在均突顯業者與主管機關之對等關係，不再以上對下，管制者與被管制者之不平等關係，要求業者承擔公共服務義務。

#### **3. 服務穩定性與效率之把握**

公共運輸服務供應如何兼顧服務穩定性及效率，是公共運輸發展過

程中非常重要的課題。歐盟規範中以資訊公開之競標、受管制的競爭等概念維持經營之效率，也容許在不具市場機制或經濟規模龐大的狀況下，以自營或特案補助之方式提供公共運輸服務。規範中也防止單一集團之獨佔，以及因補助而造成不公平競爭等妨礙效率之作法。為確保服務穩定性之達成，規範授予主管機關在服務終止前延長兩年之緩衝要求，並保障員工在轉移過程中之權益。

#### 4. 檢討與分享之機制

歐盟規範中要求會員國主管機關每年檢討公共服務義務之合理數量、執行措施之調整、補償參數之訂定，且須公告周知，並提交年度報告給執委會。而藉由資訊之公開透明維持一公平競爭之環境，也形成會員國主管機關間經驗分享之機制。

#### 5. 歐盟、會員國與業者間之整合分工

在歐盟公共運輸新規範之架構下，歐盟、會員國與業者有完整的分工。各會員國內公共運輸服務水準之訂定、系統之整合、運輸服務業者之挑選，甚至補助經費之編列，均為會員國政府之責任。歐盟則擔負資訊透明之監督者，以形塑一公平公開之競爭環境，並避免會員國之作為造成其他會員國之利益損失。業者則是在會員國主管機關所設定之經營條件下，經由競標取得經營權、負責公共運輸服務之供應。

## 第四章 我國推動公共運輸發展之措施與意義

### 4.1 我國推動公共運輸發展之歷程

回顧台灣早期相當依賴公共運輸的年代，由於私有運具尚未普及，公共運輸在人們生活中扮演相當重要的角色。為滿足大眾行的需求，政府負責幾乎所有幹線及部分區域之公共運輸供應。而後在市場管制鬆綁下，開放幹線公路運輸的經營權，多家民間業者加入公共運輸經營的行列。隨著社經狀況的改變，私人運具的持有及使用增加，而公共運輸服務水準並未同時提高，服務無法滿足大眾需求，公共運輸的經營出現轉壞的現象。

為了改善公共運輸經營環境與品質，政府開始逐步推動公共運輸發展相關政策。交通部於民國 84 年提出為期 5 年的「促進大眾運輸發展方案」(以下稱促大方案)<sup>14</sup>，內容包括稅負及義務優待票減免、偏遠路線經營虧損補貼、基礎建設改善，及其他配合性措施。在促大方案執行成果的基礎之上，於民國 91 年完成推動公共運輸之法制化工作——完成「發展大眾運輸條例」之立法程序。爾後，民國 90 至 93 年接續「振興公路大眾運輸發展計畫」<sup>15</sup>，逐年編列預算補貼大眾運輸業者虧損，改善大眾運輸品質；另配合辦理相關研究檢討工作，以即時提供交通運輸政策之參考。民國 93 至 96 年國家發展重點計畫—全島運輸骨幹整建計畫中的「提升地方公共交通網計畫」<sup>16</sup>，則由交通部補助地方主管機關推動各項改善大眾運輸發展之計畫，以解決地方公共交通網不足、偏遠地區運輸需求偏低及服務品質低落等問題。現階段交通部則提出民國 98 至 102 年「人本、永續大眾運輸發展方案」<sup>17</sup>之規劃，延續提昇地方公共交通網之核心構想，並參考近年來大眾運輸發展措施之執行經驗，不僅是重視能源、環保、永續與人本等課題，期望能藉此健全國內大眾運輸整體發展環境與業者之經營體質。

14 「促進大眾運輸發展方案」回顧與展望—政府部門報告

15 行政院研究發展考核委員會、交通部運輸研究所

16 行政院研究發展考核委員會、交通部運輸研究所

17 交通部運輸研究所

## 4.2 我國各項推動公共運輸發展措施之內涵

### 一、促進大眾運輸發展方案

促進大眾運輸發展方案之實施介於民國 85 年 7 月至民國 90 年 6 月間，為期 5 年，以公共汽車客運業、離島交通船客運服務及航空客運業為實施對象，分別就都市、城際及偏遠地區大眾運輸所面臨之問題，規劃其發展方向及策略，並提出多項具體措施，希望藉以解決都市及城際間交通擁擠問題、維持偏遠地區基本大眾運輸服務、改善大眾運輸經營環境，以及提昇大眾運輸服務品質。其主要策略方向包含：

1. 大眾運輸路網及相關基礎建設(包括場站、車輛及專用道路)的完備；
2. 大眾運輸優先的交通管理；
3. 減免稅費及義務優待票負擔；
4. 協助大眾運輸業者改善經營環境及財務狀況；
5. 抑制私人運具過度地使用，

促大方案中之具體措施、各年期之補助經費，及示範計畫，說明如下：

#### (一)促大方案中推動之具體措施

1. 共同性措施：
  - a. 減免大眾運輸稅費負擔：包括免徵公共汽車燃料使用費、牌照稅，及減徵其車輛貨物稅；
  - b. 減除大眾運輸義務優待票負擔：包括降低軍人優待幅度、學生優待改由業者自訂、政府負擔老殘優待票價差；
  - c. 改善大眾運輸場站及候車設施：協助業者取得場站用地、整建候車亭、適度放寬大眾運輸車站用地多目標使用範疇；
  - d. 補助購置殘障專用車輛；
2. 個別性措施：
  - a. 都市大眾運輸發展措施：包括調整路線及站位配置、規劃與設置公車專用道系統、實施大眾運輸優先措施、規劃大眾運輸轉運中

心；

- b. 城際大眾運輸發展措施：包括免收公共汽車高速公路通行費、實施高速公路差別費率措施、辦理高承載車輛優先通行措施、檢討開放高速公路適當路線，增加優良業者參與經營、改善城際客運營運秩序；
  - c. 偏遠地區大眾運輸發展措施：包括偏遠路線營運虧損補貼、補助離島地區車輛及交通船汰換與新購；
3. 相關配合措施：
- a. 研訂「發展大眾運輸條例」：於民國 91 年 6 月 19 日完成該項條例訂定；
  - b. 研訂「大眾運輸營運評鑑辦法」：於民國 93 年 12 月 3 日完成「大眾運輸營運與服務評鑑辦法」訂定；
  - c. 訂定「汽車客運業統一會計科目」及「路線別成本計算制度」；
  - d. 調整自小客車汽車燃料使用費及牌照稅；
  - e. 建立大眾運輸乘車資訊查詢系統。

## (二)各年度之經費編列

促大方案之實施經費來自於中央及地方政府。各年度經費如表 4.1；頭兩年均編列超過新台幣 30 億元，接續三年每年亦達新台幣 22 億元，五年合計約新台幣 130 億元，首年之中央政府補助金額除每年 12 億 5 千萬之經費外，還額外包括 1 億 2 千 6 百萬之殘障及離島公車補助，及 1 億 2 千萬之購置離島交通傳補助。促大方案為國內首次在推動公共運輸發展上投入如此巨額經費之計畫。總體看來，中央及地方政府各負擔 50% 經費。

表 4.1 促大方案各年度經費

年度 (民國)	資金總需求 (百萬元)	中央政府補助金額 (百萬元)	地方政府籌措金額 (百萬元)
86	3280.8	1496	1784.8
87	3063.2	1250	1813.2
88	2205.8	1250	955.8
89	2205.8	1250	955.8
90	2205.8	1250	955.8
總計	12961.4	6496	6465.4

資料來源：「促進大眾運輸發展方案」回顧與展望—政府部門報告

### (三)示範計畫

促大方案選擇台北市、台中市、新竹市、花蓮縣、及金門縣等 5 個地區辦理發展大眾運輸之示範計畫。其辦理地區及工作項目如表 4.2；其中一項共同之工作內容是「整建公共汽車候車亭」，其餘項目依各地方需要各別規劃辦理。

表 4.2 促大方案示範計畫工作項目

地區	計劃工作項目
台北市	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 公車動態資訊顯示系統示範</li> <li>● 棋盤式幹線便捷公車路網規劃</li> <li>● 公車優先通行措施規劃</li> <li>● 整建公共汽車候車亭</li> </ul>
台中市	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 調整公車路網配置</li> <li>● 公車優先通行措施規劃</li> <li>● 大眾運輸轉運中心規劃</li> <li>● 整建公共汽車候車亭</li> </ul>
新竹市	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 公車動態資訊系統示範</li> <li>● 結合高速公路替選路線管理資訊系統</li> <li>● 整建公共汽車候車亭</li> </ul>
花蓮縣	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 整體公車路網規劃</li> <li>● 偏遠路線營運虧損補貼</li> <li>● 公車動態資訊顯示系統示範</li> <li>● 整建公共汽車候車亭</li> </ul>
金門縣	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 補助增購公共汽車</li> <li>● 補助增購交通船</li> <li>● 公車票證作業電腦化</li> <li>● 整建大眾運輸候車站亭</li> </ul>

資料來源：「促進大眾運輸發展方案」回顧與展望—政府部門報告

台北市及金門縣全數完成促大方案試辦計畫之工作內容，其餘三縣市則因配合人力及財務限制，無法推動部分工作；花蓮縣之試辦計畫則奉行政院同意刪除。

## 二、發展大眾運輸條例

促大方案係以專案審核方式，編列預算推動各項工作，並非長久之計。民國 91 年 6 月 19 日完成之「發展大眾運輸條例」即希望在促大方案之基礎上能將有關工作與預算法制化，以持續進行。發展大眾運輸條例共有 12 項條文(請參閱 41 頁條例原文)，第 1 項條文便說明目的在於提升大眾運輸服務水準，建立完善之大眾運輸系統，促進大眾運輸永續發展。這項條例也界定大眾運輸之範疇及相對應的主管機關。發展大眾運輸條例的主要內容如下：

1. 依據這項條例，大眾運輸係指具有固定路(航)線、固定班(航)次、固定場站及固定費率，提供旅客運送服務之公共運輸；而大眾運輸事業係指依法成立，從事國內客運服務之公、民營事業：包括市區汽車客運業、公路汽車客運業、鐵路運輸業、大眾捷運系統運輸業、船舶運送業、載客小船經營業、民用航空運輸業。另外，計程車客運業比照大眾運輸事業，免徵汽車燃料使用費及使用牌照稅；
2. 中央主管機關為交通部，直轄市主管機關為直轄市政府，縣(市)主管機關為縣(市)政府；
3. 主管機關應給予公共運輸經營必要之協助，諸如：建立道路使用優先及專用制度，整合票證、資訊等服務，補貼偏遠、離島或特殊服務；
4. 主管機關得以核定公共運輸票價，並給予業者執行優待票差額補貼；
5. 主管機關應定期辦理公共運輸營運之評鑑，做為維持服務及獎懲之依據；
6. 交通部依據這項條例另訂

- a. 「發展大眾運輸條例施行細則」，針對場站設置、優先及專用、服務整合、收費及優待票價等條文提出進一步說明；
- b. 「大眾運輸使用道路優先及專用辦法」，說明公共運輸規劃及管理對路權優先及專用方面之考量及措施；
- c. 「大眾運輸營運與服務評鑑辦法」，說明辦理公共運輸營運評鑑之相關辦法及規定；
- d. 「大眾運輸事業補貼辦法」，說明給予大眾運輸事業資本設備投資及營運虧損補貼之依據、辦法及相關規定。

### 三、振興公路大眾運輸發展計畫

民國 90 至 93 年間，交通部實施為期 4 年的「振興公路大眾運輸發展計畫」；以逐年編列預算的方式，總投入 14.5 億，做為大眾運輸發展政策及計畫執行的經費，補貼大眾運輸業者虧損，以大量供給的方式協助主管機關改善大眾運輸品質。另配合辦理相關研究檢討工作，提供交通運輸政策修正之參考。

振興公路大眾運輸發展計畫主要內容如下：

- 1. 辦理大眾營運虧損補貼作業：運用政府經費補貼偏遠地區或服務性路線經營虧損，協助業者擴充改善設備及大眾運輸使用環境，維持低票價之收費；
- 2. 辦理汽、機車之相關稅費標準與徵收方式研究案，包括通行費、牌照稅、汽燃費、空污費等費用徵收之研究。透過稅費手段，反映汽機車持有與使用之合理成本，希望達到管制私人運具成長及建立合理運輸市場結構之目標；
- 3. 推動促進大眾運輸發展方案後續推動方案研究案：由交通部運輸研究所於 91 年 9 月出版「『促進大眾運輸發展方案』後續推動方案之規劃」之研究成果報告。在追求社會、經濟與財務、環境永續三大目標之基礎上，藉由平衡私人運具使用成本、改善大眾運輸營運環

境、大眾運輸導向都市發展、培養地方大眾運輸規劃人才、改變運具使用習性等五大策略，研擬大眾運輸發展之具體措施；

4. 辦理訂定公路營運費徵收及使用辦法研究案：建立與補貼機制配套之營運費徵收制度，充裕大眾運輸發展財源，作為撥充運輸獎助、安全管理等用途。

#### 四、提升地方公共交通網計畫

「提昇地方公共交通網計畫」(具體推動措施，請參閱 43 頁 表 4.3)是行政院國家發展重點計畫—全島運輸骨幹整建計畫中的一項。這項計畫由交通部公路總局接續促大方案及振興公路大眾運輸發展計畫之成果，於民國 93 至 96 年推動，共編列 60.3 億的預算；以改善大眾運輸經營環境及服務品質，提供安全、便利、人性化之公共運輸服務為目標，針對地方公共交通網車班資訊不足、車輛老舊、候車設施缺乏、路線整合不佳、接駁轉乘不便等問題，提出改善策略與補助計畫。



提昇地方公共交通網計畫計畫主要內容如下：

1. 規劃整合公路及市區客運與軌道運輸服務：
  - a. 補助地方政府辦理整合公路、市區客運與軌道運輸服務之規劃；
2. 構建轉運中心、高乘載優先通行設施：
  - a. 興建都會區城際客運轉運中心，由本部檢討取得台汽公司位於都會區生活圈之適當車站，獎助地方政府或民間投資興建轉運中心，以提供長途公路客運與市區公車等運具之接駁轉運；
  - b. 配合高鐵、捷運、鐵路車站及航空站區位，利用其相關場站規劃設置公車候車設施，普設公車專用道或改善聯絡道路，擴大軌道系統可及性，以連接各種大眾運輸業態服務網路，提高大眾運輸使用率；
  - c. 高、快速公路入口匝道實施全時或限時公車優先通行措施，配合

- 公路客運路線需求，由高速公路局及公路總局擇適當匝道設置；
- d. 規劃設置高速公路高乘載專用車道，並繼續辦理免收國道班車高速公路通行費措施，配合裝設電子收費系統以提升行駛速度；
  - e. 推動公車優先通行設施；
  - f. 整建公共汽車候車亭；
3. 推動公車限齡汰換及補助增購全新或較新車輛：
- a. 國道客運：列入客運路線開放公告條件，逐年汰換；
  - b. 地方客運：列入客運路線開放公告及營運虧損補貼條件，逐年汰換；
  - c. 市區公車：由各地方主管機關依地方制度法相關規定，制定自治條例規範；
  - d. 依據發展大眾運輸條例第 10 項條文，編列預算補助增購新車；
4. 提升公共運輸票證及資訊服務效能：
- a. 票證電腦化及整合，輔導獎助汽車客運業裝設交通 IC 智慧卡電子票證系統；
  - b. 研議推動公務機關以 IC 電子票證取代員工交通費之可行性，以鼓勵員工使用大眾運輸工具，增加大眾運輸使用率；
  - c. 改善公車資訊系統及車站靜態與動態資訊顯示系統，結合網際網路、地區有線電視及行動電話電信技術，提供行前公車資訊及車站公車到站資訊；
5. 補貼偏遠(離島)地區服務性路線營運虧損：
- a. 依據發展大眾運輸條例第 10 項條文，對於經營服務性路線或偏遠、離島地區之市區或公路客運路線之營運虧損進行補貼。配合相關軟、硬體設施更新作業，以提升運輸服務品質；
6. 健全營運服務評鑑制度：
- a. 每二年辦理國道及地方客運營運服務評鑑；

- b. 輔導地方主管機關辦理市區公車營運服務評鑑。

## 五、人本、永續大眾運輸發展方案

人本、永續大眾運輸發展方案由交通部研議於民國 98 至 102 年實施的計畫，目標是建構一個不牴觸「永續發展」所需之大眾運輸系統，使大眾運輸發展能滿足經濟與財務永續、社會永續、環境永續與政策永續四項目標。計畫實施對象以公路汽車客運(包括公路客運及市區公車)業者為主，另包括軌道與偏遠及離島海、空運業者。人本、永續大眾運輸發展方案之計畫目標：

1. 經濟與財務永續：健全大眾運輸財務機制，提供合理利潤；充裕發展大眾運輸財源；
2. 社會永續：合理反映私人運具使用成本；建立無間隙大眾運輸系統；不分區域及老弱婦孺，皆能享受便捷、舒適、票價合理且符合公益之大眾運輸服務；
3. 環境永續：建立低污染大眾運輸系統，以維護自然環境之永續性；
4. 政策永續：創造健全的法令依據及設立大眾運輸專責機構、培養地方交通專業人才，以維政策持續性。

### 4.3 我國推動公共運輸發展之方式與意義

由以上措施可以感覺我國公共運輸發展之方式與意義如下：

#### 1. 發展公共運輸不夠全面

由多年前的「促大方案」到近年來推動之「人本、永續大眾運輸發展方案」大致可以看出，發展對象均限於固定路線、固定班次之大眾運輸，而非全面性之公共運輸服務。更深入觀察，上述大眾運輸主要為市區公車、公路客運，以及離島船運，並未包含火車與捷運之軌道運輸。這樣的考量範圍即有所侷限。

#### 2. 主管機關不健全

發展大眾運輸條例中雖然明訂中央為交通部，地方為直轄市及縣(市)政府然部分縣市政府尚未設置交通局(處)，沒有足夠的人力與專業，了解各地公共運輸之發展需要。

### 3. 推動方式由上而下

前節各項措施之推動(不論工作項目及推動方式)均由交通部主導，即便經費編列亦以交通部為主，地方主管機關只是在既定之工作項目下依交通部所訂之推動方式提出申請、編列配合預算，並實際執行。

### 4. 計畫內容多為要案性質，而非整套計畫

各項措施均有明確的工作項目，係為專案性質。但如前條所述，這些工作項目是否為各地發展公共運輸所需，及各地發展公共運輸之整套計畫為何無法掌握其關連性。

### 5. 主管機關與業者之相對關係為對立而非對等

各項發展措施均係建立在對業者之補助、減輕業者成本負擔、及對業者評鑑之作為之上，顯示主管機關與業者間似是管制者與被管制者、補助者與被補助者之對立關係，而非歐盟規範中極力建立之主管機關與業者間之對等伙伴關係。

### 6. 未有檢討與分享機制

在我國各期專案措施中，未見中央主管機關監督並促使地方主管機關將作業與資訊透明化之作為，亦未有分享此些資訊，並檢討與回饋，使整體發展更趨完善之機制。

## 發展大眾運輸條例（民國 94 年 11 月 30 日 修正）

### 第 1 條

為提升大眾運輸服務水準，建立完善之大眾運輸系統，促進大眾運輸永續發展，特制定本條例。本條例未規定者，適用其他法律之規定。

### 第 2 條

本條例所稱大眾運輸，係指具有固定路（航）線、固定班（航）次、固定場站及固定費率，提供旅客運送服務之公共運輸。

適用本條例之大眾運輸事業，係指依法成立，並從事國內客運服務之下列公、民營事業：

- 一、市區汽車客運業。
- 二、公路汽車客運業。
- 三、鐵路運輸業。
- 四、大眾捷運系統運輸業。
- 五、船舶運送業。
- 六、載客小船經營業。
- 七、民用航空運輸業。

計程車客運業比照大眾運輸事業，免徵汽車燃料使用費及使用牌照稅。

### 第 3 條

本條例所稱主管機關：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 4 條

主管機關應依大眾運輸發展或重大建設需要，規劃設置大眾運輸場站或轉運站。

前項大眾運輸場站或轉運站所需用地涉及都市計畫變更者，主管機關應協調都市計畫主管機關依都市計畫法第二十七條規定辦理變更；涉及非都市土地使用變更者，主管機關應協調區域計畫主管機關依區域計畫法第十三條規定辦理變更。

主管機關對於大眾運輸場站或轉運站之土地及建築物，得協調相關主管機關調整其使用項目或使用強度。

### 第 5 條

主管機關為改善大眾運輸營運環境，得建立大眾運輸使用道路之優先及專用制度。

前項優先及專用之條件、規劃、設計、興建及營運等事項之辦法，由主管機關定之。

### 第 6 條

為提升大眾運輸服務品質，主管機關應輔導大眾運輸系統間之票證、轉運、行旅資訊及相關運輸服務之整合；必要時，並得獎助之。

### 第 7 條

主管機關對大眾運輸之營運及服務應定期辦理評鑑；其評鑑對象、方式、項目與標準、成績評定、成果運用、公告程序及獎勵基準等事項之辦法，由中央主管機關定之。

### 第 8 條

大眾運輸事業在主管機關核定之運價範圍內，得自行擬訂票價公告實施，並報請主管機關備查，調整時，亦同。

### 第 9 條

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。

#### 第 10 條

主管機關對大眾運輸事業資本設備投資及營運虧損，得予以補貼；其補貼之對象，限於偏遠、離島或特殊服務性之路（航）線業者。

前項有關大眾運輸事業資本設備投資及營運虧損之補貼，應經主管機關審議；其審議組織、補貼條件、項目、方式、優先順序、分配比率及監督考核等事項之辦法，由中央主管機關定之。

#### 第 11 條

本條例施行細則，由交通部定之。

#### 第 12 條

本條例自公布日施行。

### 發展大眾運輸條例施行細則（民國 96 年 12 月 13 日 修正）

#### 第 1 條

本細則依發展大眾運輸條例（以下簡稱本條例）第 11 條規定訂定之。

#### 第 2 條

本條例第 4 條之大眾運輸場站範圍，包括車站、調度站、航空站及港埠。

本條例第 4 條所稱轉運站，指供一家或多家大眾運輸事業營運使用，並在路線、班次或時刻、資訊等方面進行整合，使乘客在相同或不同運具間轉運之客運場站。

#### 第 3 條

本條例第 5 條第一項所稱大眾運輸使用道路之優先及專用制度，指陸上非軌道運輸之市區及公路汽車客運業營業車輛，經由專用路權之提供及交通管制措施之配合，獲得優先通行之措施。

主管機關為建立大眾運輸使用道路之優先及專用制度，應於各項交通系統或工程之規劃施作階段，預留大眾運輸系統必要之共構空間。

#### 第 4 條

地方主管機關依本條例第 6 條規定執行輔導大眾運輸系統間之票證、轉運、行旅資訊及相關運輸服務之整合，中央主管機關於必要時，得予協助。

#### 第 5 條

本條例第 9 條所稱全價，指依主管機關核定之各票種費率計算，未經折扣之票價。

#### 第 6 條

本條例第 9 條所稱法律另有規定予以優待，指依老人福利法及身心障礙者權益保障法規定予以半價優待；其金額依主管機關核定全票費率計算全價之二分之一計算。

#### 第 7 條

本條例第 9 條所稱短收，指大眾運輸事業公告實施之全票票價與優待票價之差額。

前項短收，依大眾運輸事業提供之電腦票證資料計算之。但大眾運輸事業未設置電腦票證系統前，得依其檢具之原始證明文件為之。

第一項短收，中央主管機關未協調相關機關編列預算補貼前，得由主管機關納入各票種費率計算之考量。

第8條

本細則自發布日施行。

表 4.3 提昇地方公共交通網具體推動措施一覽表

具體措施	執行事項	預定完成時間	主(協)辦機關
一、規劃整合公路、市區客運與軌道運輸服務	補助地方政府辦理整合公路、市區客運與軌道運輸服務之規劃	93.12.31 前完成整合服務規劃	交通部(路政司) 各地方主管機關
二、規劃構建轉運中心及高乘載優先通行設施	(一) 興建都會區城際客運轉運中心，由本部檢討取得台汽公司位於都會區生活圈之適當車站，獎助地方政府或民間投資興建轉運中心，以提供長途公路客運與市區公車等運具之接駁轉運	96.12.31	交通部(運輸研究所、路政司) 各地方主管機關
	(二) 配合高鐵、捷運、鐵路車站及航空站區位，利用其相關場站規劃設置公車候車設施，普設公車專用道或改善聯絡道路，擴大軌道系統可及性，以連接各種大眾運輸業態服務網路，提高大眾運輸使用率	96.12.31	各地方主管機關
	(三) 高、快速公路入口匝道實施全時或限時公車優先通行措施，配合公路客運路線需求，由高速公路局及公路總局擇適當匝道設置	94.12.31	交通部(高速公路局、公路總局、相關地方主管機關)
	(四) 規劃設置高速公路高乘載專用車道，並繼續辦理免收國道班車高速公路通行費措施，配合裝設電子收費系統以提升行駛速度	高乘載專用車道 96.12.31 前完成  電子收費 94.12.31 前完成	交通部(高速公路局、路政司)
	(五) 推動公車優先通行設施	95.12.31	各地方主管機關
	(六) 整建公共汽車候車亭	96.12.31	各地方主管機關
三、推動公車限齡汰換及補助汰換全新或較新車輛	(一) 國道客運：列入客運路線開放公告條件，逐年汰換，預定至96.12.31 前達成平均車齡不超過五年目標	96.12.31	交通部(公路總局、路政司)
	(二) 地方客運：列入客運路線開放公告及營運虧損補貼條件，逐	96.12.31	交通部(公路總局) 各地方主管機關

	年汰換。預定至 96.12.31 前達到平均車齡不超過八年目標		
	(三) 市區公車：由各地方主管機關依地方制度法相關規定，制定自治條例規範。預定至 96.12.31 前達到平均車齡不超過八年目標	96.12.31	各地方主管機關
	(四) 依據發展大眾運輸條例第十條規定，編列預算補助增購新車	自 93 年起逐年編列預算辦理	交通部(路政司)
四、提昇公共運輸票證及資訊服務效能	(一) 推動票證電腦化及票證整合，輔導獎助汽車客運業裝設「交通 IC 智慧卡」電子票證系統	, 96.12.31	交通部(公路總局、運輸研究所、路政司) 各地方主管機關
	(二) 研議推動公務機關以 IC 電子票證取代員工交通費之可行性，以鼓勵員工使用大眾運輸工具，增加大眾運輸使用率	96.12.31	交通部(運輸研究所、路政司)
	(三) 改善公車資訊系統及改善車站靜態與動態資訊顯示系統，結合網際網路、地區有線電視及行動電話電信技術，提供行前公車資訊及車站公車到站資訊	95.12.31	交通部(運輸研究所、公路總局、路政司) 相關地方主管機關
五、補貼偏遠(離島)服務性路線營運虧損	依據發展大眾運輸條例第十條規定，對於經營服務性路線或偏遠離島地區之市區或公路客運路線所致營運虧損進行補貼。配合相關軟、硬體設施更新作業，以提升運輸服務品質	, 96.12.31	交通部(公路總局、路政司) 各地方主管機關
六、健全營運服務評鑑制度	(一) 國道客運：每二年辦理乙次營運服務評鑑	92.12.31 前完成第一次評鑑	交通部(公路總局、路政司)
	(二) 地方客運：每二年辦理乙次營運服務評鑑	93.12.31 前完成第一次評鑑	交通部(公路總局、路政司)
	(三) 市區公車：輔導地方主管機關辦理	建議 93.12.31 前完成第一次評鑑	各地方主管機關 交通部

## 第五章 歐盟規範在我國應用之分析

### 5.1 歐盟與我國客觀環境之異同

#### 1. 公共運輸運作

歐盟是一個由多個會員國組成之邦聯體制，以超國家、跨政府型態運作之實體。會員國內之公共運輸由會員國主管機關負責管理；主管機關可以是單一的單位，或由運輸服務相關單位組成之聯盟形式的組織做為主管機關。對於涵蓋多個會員國，或涉及多方權益關係人之公共運輸服務，則由執委會<sup>18</sup>進行監督及管理。

我國雖不是歐盟那樣的邦聯體制，但從類比的角度來看，台灣之於歐盟、縣(市)之於會員國，我國公共運輸主管機關對照歐盟仍有部分相似之處。藉由公路法、大捷法及發展大眾運輸條例等公共運輸發展相關法律來看，公共運輸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。對於跨縣市的公共運輸服務，則由交通部管理。

另一方面，在歐盟境內經營公共運輸服務之業者，其身份不限於歐洲國家之企業或公司；業者依其與主管機關締結之合約提供運輸服務。在我國，業者可自由地於任何地區提出公共運輸經營申請，或取得由交通部釋出之路線經營權；但在軌道運輸部分，依然由交通部主導路線之規劃。

#### 2. 公共運輸發展歷史

歐洲地區之公共運輸發展已有百餘年歷史，工業革命時代便有共乘之旅行方式。從過去 40 年歐盟公共運輸規範一系列的法治化工作來看，公共運輸發展之核心價值在於會員國主管機關有責任確保社會大眾享有充足的公共運輸服務，而規範之範疇亦涵蓋所有的公共運輸模式<sup>19</sup>。歷經超

18 此處指的是執委會運輸部門。

19 儘管新規範之對象為軌道及公路等陸路公共運輸，但水運部分仍舊依據舊制規範及歐盟條約辦理。

過一世紀的發展，歐陸公共運輸之運作實屬相當成熟之狀況。

相較於歐洲，我國公共運輸發展歷史是相對短的。過去以汽車為主的公路建設及都市規劃，以及較為片面的運輸政策，壓縮了公共運輸發展。近年來因都會區擁擠的問題，使得公共運輸發展再度受到重視；自民國84年之促大方案以來，我國實施多項都會區公共運輸發展計畫，或至少提出規劃藍圖。然因政治、財務及社會大眾的文化等因素影響下，我國在公共運輸發展上的投入仍顯不足，發展架構亦未臻完善。

## 5.2 對歐盟公共運輸發展之討論

從第三章對歐盟公共運輸規範之整理，我們可以了解到歐洲公共運輸發展有其一套完整的制度。

### 1. 公共運輸整體規劃

公共運輸涵蓋許多不同運具模式，滿足不同的需求型態。會員國主管機關有責任掌握地方或區域公共運輸之規劃；換言之，會員國主管機關應形塑公共運輸應呈現之面貌。針對不同的需求及環境，規劃合適的運具及班次、訂定合理的票價，並進行必要之整合。對於跨歐陸的公共運輸服務，則由執委會負責或協助其規劃及整合之工作。透過公共運輸整體規劃，小至地方，大至歐陸，建構完善的公共運輸路網。

### 2. 組織之完整性

會員國主管機關負責公共運輸規劃、管理及經費運用；業者依公共服務合約提供公共運輸服務；歐盟以監督者身份掌握歐洲公共運輸，確保運作之效率，以及維持競爭環境。各組織間以相互合作的伙伴關係，共同致力於發展公共運輸。

### 3. 體制之完整性

受管制的競爭制度確保公共運輸服務之質量能達到一定水準。從過去的公共服務義務制度到今日的公共服務合約制度，公共運輸規範都是主管機關與業者應依循之遊戲規則；合約機制一來確保業者提供服務之依據，二來因應市場開放，吸引更多業者加入競爭，促使公共運輸向上發展。

歐洲對「協助公共運輸」之思維是——補貼是必要的，讓業者有能力完成其勞務，且獲得合理的收益。但為提高經費運用效率(避免浪費)，執委會設計一套完備的補償金額計算參數及公式，加上編列預算及課稅成立之公共運輸發展資金，提供公共運輸發展持續且穩定之支援。

制度的基本架構並未因運輸模式不同而改變，而是一套將公共運輸視為發展個體的規範。

### 4. 對公共運輸市場之把握

為確保運輸需求獲得滿足且服務經營能具有合理的獲利，會員國主管機關有必要掌握公共運輸市場之運作；了解需求之分佈，安排合適的路線、運具及班次，進行運輸系統整合等。對於具有獲利能力的路線，不須擔心服務供應不足；對於不具獲利能力的路線，則透過補貼以維持服務正常地供應。

另一方面則是透過「要求資訊公開且透明化」，做為歐盟監督市場運作，及權益關係人取得經營資訊之基礎。監督者身份的歐盟藉由分析公共運輸經營資訊，了解哪些部分運作良好，應以予維持，哪些部分未如預期，應以予協助改善。其他權益關係人，諸如有意加入競爭之業者或其他會員國，亦透過公開之資訊了解其權益是否受影響，以向執委會提出申訴。

### 5.3 對我國公共運輸發展之討論

從第四章對我國公共運輸發展措施之整理，我們可以了解到我國公共運輸發展未臻完善之處。

#### 1. 不均衡的公共運輸發展

我國公共運輸發展措施往往是單一建設導向，著眼於建設本身而忽略對其他運輸系統之考量。主管機關將公共運輸視為一般事業，傾向讓公共運輸服務以市場機制呈現，對運輸需求及市場型態之掌握不深入。熱門路線往往是兵家必爭之地，競爭激烈；不具獲利之偏遠或服務性路線則乏人問津，即便公共運輸服務存在，服務質量也是乏善可陳。

另一方面，過去的計畫少以軌道運輸為發展主體；儘管近年來對捷運系統有著高度期望，然其巨大的成本確是地方財政負擔，亦排擠其他公共運輸之發展經費。

#### 2. 計畫無法持續進行

近年來多項公共運輸發展方案多屬於為期數年的專案性質之計畫，回顧其內容，有許多部分是老調重彈，諸如：補貼偏遠及服務性路線、大眾運輸優先策略、提高私人運具使用成本之類的。主管機關亦未明確地對方案之執行成果進行評估，了解計畫是否規劃得當、運作得宜，並進行必要的修改。編列專款預算做為方案執行之資金，但缺乏對後續發展所需之資源有進一步了解，無法使計畫持續執行。

#### 3. 組織及制度不夠完整

對跨縣市交通議題，若地方政府無法達成協議，則由交通部主導解決方案。然中央對地方運輸需求未必有深入了解，亦未能即時反應其變化，公共運輸發展計畫經常未能切合實際需要。

我國公共運輸「依運具模式各別發展」之形式，各自有其對應的主管機關及法律規範，而非將公共運輸視為一發展個體；對於整體公共運輸計畫，往往造成推諉責任，或片接寸附之情形。另一方面，主管機關缺乏對計畫執行成果之檢討——評估方案是否合適、未來應有如何的修改，無法掌握公共運輸運作之確實資訊，以致計畫設計及補貼數量不夠確實。

表 5.1 整理上述五點的內容。

## 5.4 歐盟與我國推動公共運輸發展之異同

接續以上對歐盟與我國公共運輸發展之討論，本節對兩者發展內容進行差異比較之整理。表 5.1 以公共運輸規劃、公共運輸運作、管理組織、政府對公共運輸之態度、及資訊透明化等分類，進行差異性之說明。

表 5.1 歐盟與我國公共運輸發展之異同

	歐盟	我國
公共運輸規劃	<ul style="list-style-type: none"> <li>顧及全面性公共運輸路網之整體規劃</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>單一建設導向為主，無法形成全面性路網</li> </ul>
公共運輸運作	<ul style="list-style-type: none"> <li>「受管制的競爭」之制度，確保服務質量，並維持公平競爭環境</li> <li>提供充裕且穩定的發展基金支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>計畫未必切合各地需求，公共運輸發展不均衡</li> <li>專款性質的資金無法持續穩定地供應</li> </ul>
管理組織	<ul style="list-style-type: none"> <li>歐盟、會員國及業者以伙伴關係共謀公共運輸發展</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>未必有專責於公共運輸的單位，或未有充分的人力及財力</li> </ul>
政府對公共運輸之態度	<ul style="list-style-type: none"> <li>公共運輸服務之供應是政府應負之責任</li> <li>不僅滿足社會大眾之需求，也維護業者、員工各方之權益</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>由上而下的行政制度，缺乏由下而上的回饋；要求業者自負盈虧，補貼亦未全額補足</li> </ul>
資訊透明化	<ul style="list-style-type: none"> <li>要求資訊公開透明，藉以監督發展狀況，並維持公平競爭環境</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>資訊透明化程度不足，主管機關確切地無法掌握發展狀況</li> </ul>

### 1. 公共運輸規劃

歐盟公共運輸發展計畫係一整體規劃之形式；考慮不同類型的運具間相互搭配及班次安排，形成全面性公共運輸路網。我國公共運輸發展往往侷限於單一建設導向，缺乏一整體性的規劃；因而，儘管運輸服務供應存在，但似乎無法形成一完整的公共運輸服務網路。

## 2. 公共運輸運作

歐洲處理公共運輸經營權之兩項制度——「競標」與「合約」。以「受管制的競爭」制度，確保公共運輸服務質量，並維持公平競爭環境。我國公共運輸服務由上而下的政策，無法確切地滿足各地真正的需要。業者間於路線上的競爭，造成公共運輸發展不均衡之情況。

另一方面，經費運用效率亦影響公共運輸發展成果。歐洲地區除編列充足的預算給予公共運輸發展，亦藉由稅收或對私運具收使用費等方式做為公共運輸發展資金來源。我國公共運輸發展資金多屬於專款性質，計畫年期結束後未必持續編列，因而造成發展中斷。

## 3. 管理組織

歐盟、會員國主管機關與業者以相互合作之伙伴關係，共同謀求公共運輸發展，並共享利益、共擔責任。我國於地方未必有專責公共運輸發展之主管機關，亦或缺乏足夠之人力及財力，對當地發展需要未能有深入了解。

## 4. 政府對公共運輸之態度

歐盟會員國政府承擔公共運輸服務之供應責任，應對公共運輸系統規劃、運輸服務安排、及服務供應質量有全面的掌握。主管機關不僅維護消費者權益，也維護競爭方(供給者)之權益。我國交通主管機關將經營任務交付業者，要求業者承擔營運責任，依市場機制自負經營盈虧。以上對

下的制度，業者較難以改變主管機關之要求。若主管機關未能即時檢討服務供應績效，則影響公共運輸運作效率。

## 5. 資訊透明化

歐盟要求業者提出經營及財務之公開報告，做為主管機關評估運輸服務達成及編列補助款之依據，並提供其他欲加入經營行列之業者及其他權益關係人參考。主管機關亦藉由資訊透明化，維持良好的競爭環境。我國在資訊透明化程度尚未足夠，主管機關無法確實掌握業者之經營狀態及能力，缺乏給予補助之依據；業者無法獲得較客觀且具體的市場數據，路線及班次未能達到最適的安排。

### 5.5 歐盟規範於我國之可能應用

根據前項章節之整理，本節將探討歐盟公共運輸規範之架構及思維於我國處理公共運輸服務供應之可能應用。

#### 1. 政府對公共運輸服務供應之要求與掌握

無論中央或地方政府，身為主管機關應將公共運輸發展視為政府應有之責任，確保社會大眾之需求獲得滿足。

對「需求」有充分的了解，做為路線及路網規劃設計與運具安排之基礎。儘管業者在經營權限內可以自由地安排運輸服務，主管機關仍應對服務質量設定明確的要求，諸如：舒適、安全、準時等。票價及費率設定應考量使用者能夠負擔，及業者能有足夠的獲利，否則應編列足夠的預算做為補助之用。對於營運不易、狀況不穩定之路線，主管機關有必要維持運輸服務之供應，透過補助或甚至由公部門接手經營。要求並協助業者建立營運資訊系統並整合票務，提供完整的公共運輸營運資訊，諸如：時間、票價、路線、轉乘等。

## 2. 主管機關與業者間之關係互動

主管機關應改變以往以上對下的管制者身份，與業者共同面對公共運輸發展，協助業者提升營運能力，也允許業者對服務供應提出調整與變更(包括終止服務)申請。以路網型式(多條路線)引進業者，以發揮路線規模經濟及提升業者加入意願。對於無法達到服務要求之業者，也應有懲罰或退場機制。主管機關與業者以伙伴關係相對，共享利益也分擔應負之責任。

## 3. 檢討及改善之機制

主管機關有必要對公共運輸發展及業者經營之狀況進行評估，並提出公開報告；業者也應對經營狀況、成果、及面臨之困境提出報告說明。主管機關與業者共同探討這些結果發生之原因，並商討維持或改善方式。

## 4. 資訊應公開且透明

主管機關仰賴充分的資訊進行運輸服務評鑑，及計算補助之數量。為避免業者不真實的報告、巧取、或操作資訊呈現等行為，主管機關應設計計算方式及參數，要求業者依規定提供相關資料。同時，公開之資訊亦可在其他第三方監督下，避免其他人之權益受負面影響。

表 5.2 整理上述四點的內容。

表 5.2 歐盟規範於我國之可能應用

歐盟規範於我國之可能應用	
政府對公共運輸服務供應之要求與掌握	1. 將公共運輸服務供應視為政府應負之責任 2. 掌握路線及路網之規劃與運具使用之安排 3. 對運輸服務之質量有明確的要求 4. 設定使用者能負擔、業者能獲利的票價及費率 5. 維持營運狀況不穩定路線之運輸服務
主管機關與業者間之關係互動	1. 與業者共同面對公共運輸發展 2. 以路網型式引進業者經營 3. 制定合理的賞罰制度及退場機制

	4. 與業者共享利益共擔責任
檢討及改善之機制	1. 合理的評鑑制度 2. 定期檢討公共運輸發展及業者經營狀況 3. 共同研擬維持或改善方式
資訊應公開且透明	1. 要求公共運輸經營資訊公開透明 2. 設定明確的計算方式及參數 3. 第三方之監督

## 5.6 我國應有之配合事項

我國與歐洲地區環境、社會結構等發展狀況有相當之差異，無法將歐盟公共運輸規範直接運用。因此，本研究提出幾項運用歐盟規範時應有之配合事項。

### 1. 強化地方組織之功能

在地方自治概念下，地方政府應掌握轄區內公共運輸運作。然部分地區仍須強化政府組織於運輸相當之能力，諸如：成立專責於公共運輸發展之局處、補充公共運輸相當之專業人力資源。考慮到地方政府對當地運輸需求有即時且詳盡之認知，應提高地方政府參與公共運輸事務之程度，投入基礎建設、接管虧損路線、統籌經費辦理服務性公車等。

### 2. 公共運輸之整體規劃

沒有任何一種運輸服務能夠一次滿足所有需求或解決所有問題。主管機關應對公共運輸有一含括各面向之公共運輸供應計畫，考量研究區域內之路線及路網安排，依不同的路線特性、需求量，使用合適的運具，提供切合需求之公共運輸服務(若既有運輸服務無法滿足要求，考量以擴建或新增)。依各公共運輸服務財務特性，具有較高獲利能力之黃金路線可考慮以競標方式選擇較佳業者經營，無法獲利之路線則應透過補貼維持運輸服務及業者經營，或由公部門接管。爾後應定期檢討公共運輸發展狀況，適度地進行調整及修正。

### 3. 成立運輸聯盟

承上點，公共運輸規劃應跳脫縣市之區域限制，以都會區或全國層級之範圍進行公共運輸之整體規劃。可由縣市政府、業者、學者專家、顧問公司、及民眾代表等組成一公共運輸聯盟，負責計畫之規劃、監督與管理，或提出建議。

#### 4. 其他政策之搭配

運輸系統應視為一整體，片面著眼於任何一項發展，都只是事倍功半。相對於公共運輸，過去較為寬鬆的私人運具政策依然不夠緊縮；在公共運輸供應較為充足之地區進行私人運具使用之限制，如收取燃料、停車等使用費，不僅減少私人運具數量，亦擴充公共運輸財源。

對於偏遠及服務性路線，應善用需求反應式之運輸服務，諸如計程車、校車、特殊專車等，充分發揮因時因地制宜之功能。透過各項政策組合，有效地達到提供充足公共運輸服務的目的。表 5.3 整理上述四點的內容。

表 5.3 我國應有之配合事項

我國應有之配合事項	
強化地方組織之功能	1. 強化地方政府於運輸專業之人力 2. 提高地方政府參與公共運輸事務之程度 3. 投資基礎建設、接管虧損路線、服務性公車
公共運輸之整體規劃	1. 均衡之公共運輸服務 2. 依不同財務特性給予不同的經營方式 3. 定期檢討公共運輸發展狀況並適度地調整及修正
成立運輸聯盟	1. 公共運輸規劃應跳脫縣市之區域限制 2. 多方代表組成之公共運輸聯盟
其他政策之搭配	1. 調整私人運具使用之限制 2. 善用需求反應式之運輸服務

## 第六章 結論與建議

歐盟在歐洲整合、運輸市場開放等環境下，制定一則共同體層級之公共運輸規範，藉以確保公共運輸服務供應之質量、界定會員國主管機關與業者間相互之權責，同時解決過去因跨國經營之法律問題。本研究以其為對象，比較歐盟與我國在公共運輸發展上之差異，並歸納我國未來可借鏡之作法。經一年之研究得到以下8點結論。

### 6.1 結論

1. 歐洲國家將公共運輸發展視為政府之責任，並負責規劃、經費籌措、有效運作，以維持運輸服務應有之質量。
2. 政府與業者以「公共服務合約」之對等契約關係彼此規範共享公共運輸發展之利益並共擔責任；合約機制亦消除非本國籍業者投身公共運輸經營之國籍問題，提供更為開放的競爭環境。
3. 歐盟不僅考慮社會大眾應獲得之最大利益，亦顧慮到業者在競爭環境中應有之權益及公平性。
4. 完整的法律規範、公開且透明的資訊、檢討與回饋之機制、容許業者提出申訴或意見之權利，係歐盟期望形塑之良好經營環境，使公共運輸發展在體制上達到向上提升之作用。
5. 相對我國自促大方案以來，政府有限地介入公共運輸管理，但主要以公路運輸及離島船運為對象，發展並不全面。
6. 我國以往大眾運輸之發展係採由上而下的推動方式，缺乏完善的檢討及回饋機制，主管機關與業者間以對立而非對等形式互動。
7. 我國部分地方政府乏足夠運輸專業人力及財政能力，亦為我國公共運輸發展之瓶頸。

8. 我國以往之發展措施多為專案性質之計畫，未必適合不同地區之需要，缺乏整體性發展計畫。

## 6.2 建議

在以上結論下，謹提出以下 4 項建議。

1. 我國未來應設立中央及地方政府專責公共運輸發展之機關，加強對當地公共運輸需求之了解，俾能建構各地公共運輸整體發展計畫。
2. 公共運輸主管機關與業者間應以對等及公平方式相互對待，共謀公共運輸之健全發展，並共享利益且共擔責任。同時也應提高資訊公開及透明之程度，以建立良好的檢討及回饋制度，促使公共運輸有逐步向上發展之機制。
3. 我國以往「市場導向自由發展」之大眾運輸發展方式仍有其存在價值，但偏遠或服務等不具市場性之路線，是否由政府承擔其供應責任，而由公私業者經營，應予審慎思考。
4. 我國公共運輸發展不組織上之變革，相關經費之籌措，以及政府與業者之相對關係均為重大課題，應該繼續逐項深入探討。

-- end --

## 參考文獻

1. 張有恆，*都市公共運輸*，華泰文化事業公司，2002；
2. 黃台生，*大眾運輸作業 課程教案*，國立交通大學，2008；
3. 交通部運輸研究所，*強化公路公共運輸發展政策研析 期末報告初稿*，2009；
4. Didier van de Velde, “A new regulation for the European public transport”, Research in Transportation Economics 22, Elsevier Ltd, 78–84, 2008.
5. Official Journal of the European Union, “Regulation (EC) No 1370/2007 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on public passenger transport services by rail and by road and repealing council regulations (EEC) Nos 1191/69 and 1107/70”, European Union, L315/1-13, 2007.
6. William J. Baumol, Allan S. Blinder, “Economics - Principles & Policy (8th edition)”, Harcourt College Publishers, 2001.
7. Ken Gwilliam, “Bus Transport: Is There a Regulatory Cycle?”, Transportation Research Part A, Elsevier Ltd, 2008.
8. 林繼國、張學孔等，「促進大眾運輸發展方案」後續推動方案之規劃，交通部運輸研究所合作研究計畫，2002；
9. Official Journal of the European Union, “Regulation (EEC) No 1191/69 of the Council of 26 June 1969 on action by Member States concerning the obligations inherent in the concept of a public service in transport by rail, road and inland waterway”, <http://eur-lex.europa.eu/> .
10. Official Journal of the European Union, “Regulation (EEC) No 1107/70 of the Council of 4 June 1970 on the granting of aids for transport by rail, road and inland waterway”, <http://eur-lex.europa.eu/> .
11. Official Journal of the European Union, “Council Regulation (EEC) No 1893/91 of 20 June 1991 amending Regulation (EEC) No 1191/69 on action by Member States concerning the obligations inherent in the concept of a public service in transport by rail, road and inland waterway”, <http://eur-lex.europa.eu/> .
12. Official Journal of the European Union, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on action by Member States concerning public service

- requirements and the award of public service contracts in passenger transport by rail, road and inland waterway”, <http://eur-lex.europa.eu/> .
13. European Parliament, “Draft Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on action by Member States concerning public service requirements and the award of public service contracts in passenger transport by rail, road and inland waterway”, <http://www.europarl.europa.eu/> .
14. Official Journal of the European Union, “Revised proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on public passenger transport services by rail and by road”, <http://eur-lex.europa.eu/> .
15. 林繼國、張贊育，「促進大眾運輸發展方案」回顧與展望—政府部門報告，交通部運輸研究所，2001；
16. 行政院研究發展考核委員會、交通部運輸研究所，振興公路大眾運輸發展計畫，<http://www.rdec.gov.tw/> , <http://www.iot.gov.tw/> ；
17. 行政院研究發展考核委員會、交通部運輸研究所，提升地方公共交通網計畫，<http://www.rdec.gov.tw/> , <http://www.iot.gov.tw/> ；
18. 交通部運輸研究所，人本、永續大眾運輸發展方案，<http://www.iot.gov.tw/> ；
19. 法務部 全國法規資料庫，發展大眾運輸條例，<http://law.moj.gov.tw/> 。

## 附 錄

**Regulation (EC) No 1370/2007 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on public passenger transport services by rail and by road and repealing Council Regulations (EEC) Nos 1191/69 and 1107/70**

### Article 1

#### Purpose and scope

1. The purpose of this Regulation is to define how, in accordance with the rules of Community law, competent authorities may act in the field of public passenger transport to guarantee the provision of services of general interest which are among other things more numerous, safer, of a higher quality or provided at lower cost than those that market forces alone would have allowed. To this end, this Regulation lays down the conditions under which competent authorities, when imposing or contracting for public service obligations, compensate public service operators for costs incurred and/or grant exclusive rights in return for the discharge of public service obligations.
2. This Regulation shall apply to the national and international operation of public passenger transport services by rail and other track-based modes and by road, except for services which are operated mainly for their historical interest or their tourist value. Member States may apply this Regulation to public passenger transport by inland waterways and, without prejudice to Council Regulation (EEC) No 3577/92 of 7 December 1992 applying the principle of freedom to provide services to maritime transport within Member States (maritime cabotage), national sea waters.
3. This Regulation shall not apply to public works concessions within the meaning of Article 1(3)(a) of Directive 2004/17/EC or of Article 1(3) of Directive 2004/18/EC.

### Article 2

#### Definitions

For the purpose of this Regulation:

- (a) "public passenger transport" means passenger transport services of general economic interest provided to the public on a non-discriminatory and continuous basis;
- (b) "competent authority" means any public authority or group of public authorities of a Member State or Member States which has the power to intervene in public passenger transport in a given geographical area or any body vested with such authority;
- (c) "competent local authority" means any competent authority whose geographical area of competence is not national;
- (d) "public service operator" means any public or private undertaking or group of such undertakings which operates public passenger transport services or any public body which provides public passenger transport services;
- (e) "public service obligation" means a requirement defined or determined by a competent

authority in order to ensure public passenger transport services in the general interest that an operator, if it were considering its own commercial interests, would not assume or would not assume to the same extent or under the same conditions without reward;

(f) "exclusive right" means a right entitling a public service operator to operate certain public passenger transport services on a particular route or network or in a particular area, to the exclusion of any other such operator;

(g) "public service compensation" means any benefit, particularly financial, granted directly or indirectly by a competent authority from public funds during the period of implementation of a public service obligation or in connection with that period;

(h) "direct award" means the award of a public service contract to a given public service operator without any prior competitive tendering procedure;

(i) "public service contract" means one or more legally binding acts confirming the agreement between a competent authority and a public service operator to entrust to that public service operator the management and operation of public passenger transport services subject to public service obligations; depending on the law of the Member State, the contract may also consist of a decision adopted by the competent authority:

- taking the form of an individual legislative or regulatory act, or

- containing conditions under which the competent authority itself provides the services or entrusts the provision of such services to an internal operator;

(j) "internal operator" means a legally distinct entity over which a competent local authority, or in the case of a group of authorities at least one competent local authority, exercises control similar to that exercised over its own departments;

(k) "value" means the value of a service, a route, a public service contract, or a compensation scheme for public passenger transport corresponding to the total remuneration, before VAT, of the public service operator or operators, including compensation of whatever kind paid by the public authorities and revenue from the sale of tickets which is not repaid to the competent authority in question;

(l) "general rule" means a measure which applies without discrimination to all public passenger transport services of the same type in a given geographical area for which a competent authority is responsible;

(m) "integrated public passenger transport services" means interconnected transport services within a determined geographical area with a single information service, ticketing scheme and timetable.

## Article 3

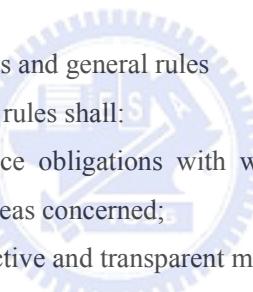
### Public service contracts and general rules

1. Where a competent authority decides to grant the operator of its choice an exclusive right and/or compensation, of whatever nature, in return for the discharge of public service obligations, it shall

- do so within the framework of a public service contract.
2. By way of derogation from paragraph 1, public service obligations which aim at establishing maximum tariffs for all passengers or for certain categories of passenger may also be the subject of general rules. In accordance with the principles set out in Articles 4 and 6 and in the Annex, the competent authority shall compensate the public service operators for the net financial effect, positive or negative, on costs incurred and revenues generated in complying with the tariff obligations established through general rules in a way that prevents overcompensation. This shall be so notwithstanding the right of competent authorities to integrate public service obligations establishing maximum tariffs in public service contracts.
  3. Without prejudice to the provisions of Articles 73, 86, 87 and 88 of the Treaty, Member States may exclude from the scope of this Regulation general rules on financial compensation for public service obligations which establish maximum tariffs for pupils, students, apprentices and persons with reduced mobility. These general rules shall be notified in accordance with Article 88 of the Treaty. Any such notification shall contain complete information on the measure and, in particular, details on the calculation method.

#### Article 4

##### Mandatory content of public service contracts and general rules

- 
1. Public service contracts and general rules shall:
    - (a) clearly define the public service obligations with which the public service operator is to comply, and the geographical areas concerned;
    - (b) establish in advance, in an objective and transparent manner,
      - (i) the parameters on the basis of which the compensation payment, if any, is to be calculated, and
      - (ii) the nature and extent of any exclusive rights granted, in a way that prevents overcompensation. In the case of public service contracts awarded in accordance with Article 5(2), (4), (5) and (6), these parameters shall be determined in such a way that no compensation payment may exceed the amount required to cover the net financial effect on costs incurred and revenues generated in discharging the public service obligations, taking account of revenue relating thereto kept by the public service operator and a reasonable profit;
    - (c) determine the arrangements for the allocation of costs connected with the provision of services. These costs may include in particular the costs of staff, energy, infrastructure charges, maintenance and repair of public transport vehicles, rolling stock and installations necessary for operating the passenger transport services, fixed costs and a suitable return on capital.
  2. Public service contracts and general rules shall determine the arrangements for the allocation of revenue from the sale of tickets which may be kept by the public service operator, repaid to the

competent authority or shared between the two.

3. The duration of public service contracts shall be limited and shall not exceed 10 years for coach and bus services and 15 years for passenger transport services by rail or other track-based modes. The duration of public service contracts relating to several modes of transport shall be limited to 15 years if transport by rail or other track-based modes represents more than 50 % of the value of the services in question.
4. If necessary, having regard to the conditions of asset depreciation, the duration of the public service contract may be extended by a maximum of 50 % if the public service operator provides assets which are both significant in relation to the overall assets needed to carry out the passenger transport services covered by the public service contract and linked predominantly to the passenger transport services covered by the contract. If justified by costs deriving from the particular geographical situation, the duration of public service contracts specified in paragraph 3 in the outermost regions may be extended by a maximum of 50 %. If justified by the amortisation of capital in relation to exceptional infrastructure, rolling stock or vehicular investment and if the public service contract is awarded in a fair competitive tendering procedure, a public service contract may have a longer duration. In order to ensure transparency in this case, the competent authority shall transmit to the Commission within one year of the conclusion of the contract the public service contract and elements justifying its longer duration.
5. Without prejudice to national and Community law, including collective agreements between social partners, competent authorities may require the selected public service operator to grant staff previously taken on to provide services the rights to which they would have been entitled if there had been a transfer within the meaning of Directive 2001/23/EC. Where competent authorities require public service operators to comply with certain social standards, tender documents and public service contracts shall list the staff concerned and give transparent details of their contractual rights and the conditions under which employees are deemed to be linked to the services.
6. Where competent authorities, in accordance with national law, require public service operators to comply with certain quality standards, these standards shall be included in the tender documents and in the public service contracts.
7. Tender documents and public service contracts shall indicate, in a transparent manner, whether, and if so to what extent, subcontracting may be considered. If subcontracting takes place, the operator entrusted with the administration and performance of public passenger transport services in accordance with this Regulation shall be required to perform a major part of the public passenger transport services itself. A public service contract covering at the same time design, construction and operation of public passenger transport services may allow full subcontracting for the operation of those services. The public service contract shall, in accordance with national and Community law, determine the conditions applicable to subcontracting.

## Article 5

### Award of public service contracts

1. Public service contracts shall be awarded in accordance with the rules laid down in this Regulation. However, service contracts or public service contracts as defined in Directives 2004/17/EC or 2004/18/EC for public passenger transport services by bus or tram shall be awarded in accordance with the procedures provided for under those Directives where such contracts do not take the form of service concessions contracts as defined in those Directives. Where contracts are to be awarded in accordance with Directives 2004/17/EC or 2004/18/EC, the provisions of paragraphs 2 to 6 of this Article shall not apply.
2. Unless prohibited by national law, any competent local authority, whether or not it is an individual authority or a group of authorities providing integrated public passenger transport services, may decide to provide public passenger transport services itself or to award public service contracts directly to a legally distinct entity over which the competent local authority, or in the case of a group of authorities at least one competent local authority, exercises control similar to that exercised over its own departments. Where a competent local authority takes such a decision, the following shall apply:
  - (a) for the purposes of determining whether the competent local authority exercises control, factors such as the degree of representation on administrative, management or supervisory bodies, specifications relating thereto in the articles of association, ownership, effective influence and control over strategic decisions and individual management decisions shall be taken into consideration. In accordance with Community law, 100 % ownership by the competent public authority, in particular in the case of public-private partnerships, is not a mandatory requirement for establishing control within the meaning of this paragraph, provided that there is a dominant public influence and that control can be established on the basis of other criteria;
  - (b) the condition for applying this paragraph is that the internal operator and any entity over which this operator exerts even a minimal influence perform their public passenger transport activity within the territory of the competent local authority, notwithstanding any outgoing lines or other ancillary elements of that activity which enter the territory of neighbouring competent local authorities, and do not take part in competitive tenders concerning the provision of public passenger transport services organised outside the territory of the competent local authority;
  - (c) notwithstanding point (b), an internal operator may participate in fair competitive tenders as from two years before the end of its directly awarded public service contract under the condition that a final decision has been taken to submit the public passenger transport services covered by the internal operator contract to fair competitive tender and that the internal operator has not concluded any other directly awarded public service contract;

- (d) in the absence of a competent local authority, points (a), (b) and (c) shall apply to a national authority for the benefit of a geographical area which is not national, provided that the internal operator does not take part in competitive tenders concerning the provision of public passenger transport services organised outside the area for which the public service contract has been granted;
- (e) if subcontracting under Article 4(7) is being considered, the internal operator shall be required to perform the major part of the public passenger transport service itself.
3. Any competent authority which has recourse to a third party other than an internal operator, shall award public service contracts on the basis of a competitive tendering procedure, except in the cases specified in paragraphs 4, 5 and 6. The procedure adopted for competitive tendering shall be open to all operators, shall be fair and shall observe the principles of transparency and non-discrimination. Following the submission of tenders and any pre-selection, the procedure may involve negotiations in accordance with these principles in order to determine how best to meet specific or complex requirements.
  4. Unless prohibited by national law, the competent authorities may decide to award public service contracts directly either where their average annual value is estimated at less than EUR 1000000 or where they concern the annual provision of less than 300000 kilometres of public passenger transport services. In the case of a public service contract directly awarded to a small or medium-sized enterprise operating not more than 23 vehicles, these thresholds may be increased to either an average annual value estimated at less than EUR 2000000 or where they concern the annual provision of less than 600000 kilometres of public passenger transport services.
  5. In the event of a disruption of services or the immediate risk of such a situation, the competent authority may take an emergency measure. This emergency measure shall take the form of a direct award or a formal agreement to extend a public service contract or a requirement to provide certain public service obligations. The public service operator shall have the right to appeal against the decision to impose the provision of certain public service obligations. The award or extension of a public service contract by emergency measure or the imposition of such a contract shall not exceed two years.
  6. Unless prohibited by national law, competent authorities may decide to make direct awards of public service contracts where they concern transport by rail, with the exception of other track-based modes such as metro or tramways. In derogation from Article 4(3), such contracts shall not exceed 10 years, except where Article 4(4) applies.
  7. Member States shall take the necessary measures to ensure that decisions taken in accordance with paragraphs 2 to 6 may be reviewed effectively and rapidly, at the request of any person having or having had an interest in obtaining a particular contract and who has been or risks being harmed by an alleged infringement, on the grounds that such decisions have infringed Community law or national rules implementing that law. Where bodies responsible for review procedures are not

judicial in character, written reasons for their decisions shall always be given. Furthermore, in such a case, provision must be made so that any alleged illegal measure taken by the review body or any alleged defect in the exercise of the powers conferred on it may be the subject of judicial review or review by another body which is a court or tribunal within the meaning of Article 234 of the Treaty and independent of both the contracting authority and the review body.

## Article 6

### Public service compensation

1. All compensation connected with a general rule or a public service contract shall comply with the provisions laid down in Article 4, irrespective of how the contract was awarded. All compensation, of whatever nature, connected with a public service contract awarded directly in accordance with Article 5(2), (4), (5) or (6) or connected with a general rule shall also comply with the provisions laid down in the Annex.
2. At the written request of the Commission, Member States shall communicate, within a period of three months or any longer period as may be fixed in that request, all the information that the Commission considers necessary to determine whether the compensation granted is compatible with this Regulation.

## Article 7

### Publication

1. Each competent authority shall make public once a year an aggregated report on the public service obligations for which it is responsible, the selected public service operators and the compensation payments and exclusive rights granted to the said public service operators by way of reimbursement. This report shall distinguish between bus transport and rail transport, allow the performance, quality and financing of the public transport network to be monitored and assessed and, if appropriate, provide information on the nature and extent of any exclusive rights granted.
2. Each competent authority shall take the necessary measures to ensure that, at least one year before the launch of the invitation to tender procedure or one year before the direct award, the following information at least is published in the Official Journal of the European Union:
  - (a) the name and address of the competent authority;
  - (b) the type of award envisaged;
  - (c) the services and areas potentially covered by the award.

Competent authorities may decide not to publish this information where a public service contract concerns an annual provision of less than 50000 kilometres of public passenger transport services. Should this information change after its publication, the competent authority shall publish a rectification accordingly as soon as possible. This rectification shall be without prejudice to the launching date of the direct award or of the invitation to tender. This paragraph shall not apply to

## Article 5(5).

3. In the case of a direct award of public service contracts for transport by rail, as provided for in Article 5(6), the competent authority shall make public the following information within one year of granting the award:
  - (a) name of the contracting entity, its ownership and, if appropriate, the name of the party or parties exercising legal control;
  - (b) duration of the public service contract;
  - (c) description of the passenger transport services to be performed;
  - (d) description of the parameters of the financial compensation;
  - (e) quality targets, such as punctuality and reliability and rewards and penalties applicable;
  - (f) conditions relating to essential assets.
4. When so requested by an interested party, a competent authority shall forward to it the reasons for its decision for directly awarding a public service contract.

## Article 8

### Transition

1. Public service contracts shall be awarded in accordance with the rules laid down in this Regulation. However, service contracts or public service contracts as defined in Directive 2004/17/EC or 2004/18/EC for public passenger transport services by bus or tram shall be awarded in accordance with the procedures provided for under those Directives where such contracts do not take the form of service concessions contracts as defined in those Directives. Where contracts are to be awarded in accordance with Directives 2004/17/EC or 2004/18/EC, the provisions of paragraphs 2 to 4 of this Article shall not apply.
2. Without prejudice to paragraph 3, the award of public service contracts by rail and by road shall comply with Article 5 as from 3 December 2019. During this transitional period Member States shall take measures to gradually comply with Article 5 in order to avoid serious structural problems in particular relating to transport capacity. Within six months after the first half of the transitional period, Member States shall provide the Commission with a progress report, highlighting the implementation of any gradual award of public service contracts in line with Article 5. On the basis of the Member States' progress reports, the Commission may propose appropriate measures addressed to Member States.
3. In the application of paragraph 2, no account shall be taken of public service contracts awarded in accordance with Community and national law:
  - (a) before 26 July 2000 on the basis of a fair competitive tendering procedure;
  - (b) before 26 July 2000 on the basis of a procedure other than a fair competitive tendering procedure;
  - (c) as from 26 July 2000 and before 3 December 2009 on the basis of a fair competitive tendering

- procedure;
- (d) as from 26 July 2000 and before 3 December 2009 on the basis of a procedure other than a fair competitive tendering procedure. The contracts referred to in (a) may continue until they expire. The contracts referred to in (b) and (c) may continue until they expire, but for no longer than 30 years. The contracts referred to in (d) may continue until they expire, provided they are of limited duration comparable to the durations specified in Article 4. Public service contracts may continue until they expire where their termination would entail undue legal or economic consequences and provided that the Commission has given its approval.
4. Without prejudice to paragraph 3, the competent authorities may opt, in the second half of the transitional period specified in paragraph 2, to exclude from participation in the award of contracts by invitation to tender those public service operators which cannot provide evidence that the value of the public transport services for which they are receiving compensation or enjoy an exclusive right granted in accordance with this Regulation represents at least half the value of all the public transport services for which they are receiving compensation or enjoy an exclusive right. Such exclusion shall not apply to public service operators running the services which are to be tendered. For the application of this criterion, no account shall be taken of public service contracts awarded by emergency measure as referred to in Article 5(5). Where competent authorities make use of the option referred to in the first subparagraph, they shall do so without discrimination, exclude all potential public service operators meeting this criterion and inform the potential operators of their decision at the beginning of the procedure for the award of public service contracts. The competent authorities concerned shall inform the Commission of their intention to apply this provision at least two months before the publication of the invitation to tender.

## Article 9

### Compatibility with the Treaty

1. Public service compensation for the operation of public passenger transport services or for complying with tariff obligations established through general rules paid in accordance with this Regulation shall be compatible with the common market. Such compensation shall be exempt from the prior notification requirement laid down in Article 88(3) of the Treaty.
2. Without prejudice to Articles 73, 86, 87 and 88 of the Treaty, Member States may continue to grant aid for the transport sector pursuant to Article 73 of the Treaty which meets transport coordination needs or which represents reimbursement for the discharge of certain obligations inherent in the concept of a public service, other than those covered by this Regulation, and in particular:
  - (a) until the entry into force of common rules on the allocation of infrastructure costs, where aid is granted to undertakings which have to bear expenditure relating to the infrastructure used by them, while other undertakings are not subject to a like burden. In determining the amount of aid thus granted, account shall be taken of the infrastructure costs which competing modes of

transport do not have to bear;

- (b) where the purpose of the aid is to promote either research into, or development of, transport systems and technologies which are more economic for the Community in general. Such aid shall be restricted to the research and development stage and may not cover the commercial exploitation of such transport systems and technologies.

## Article 10

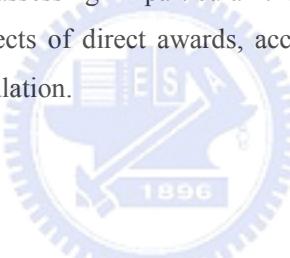
### Repeal

1. Regulation (EEC) No 1191/69 is hereby repealed. Its provisions shall however continue to apply to freight transport services for a period of three years after the entry into force of this Regulation.
2. Regulation (EEC) No 1107/70 is hereby repealed.

## Article 11

### Reports

After the end of the transitional period specified in Article 8(2), the Commission shall present a report on the implementation of this Regulation and on the developments in the provision of public passenger transport in the Community, assessing in particular the development of the quality of public passenger transport services and the effects of direct awards, accompanied, if necessary, by appropriate proposals for the amendment of this Regulation.



## Article 12

### Entry into force

This Regulation shall enter into force on 3 December 2009.

This Regulation shall be binding in its entirety and directly applicable in all Member States.

Done at Strasbourg, 23 October 2007.

*For the European Parliament*  
*The President*  
H.-G. Pöttering

*For the Council*  
*The President*  
M. Lobo Antunes

---

## ANNEX

### **Rules applicable to compensation in the cases referred to in Article 6(1)**

1. The compensation connected with public service contracts awarded directly in accordance with Article 5(2), (4), (5) or (6) or with a general rule must be calculated in accordance with the rules laid down in this Annex.
2. The compensation may not exceed an amount corresponding to the net financial effect equivalent to the

total of the effects, positive or negative, of compliance with the public service obligation on the costs and revenue of the public service operator. The effects shall be assessed by comparing the situation where the public service obligation is met with the situation which would have existed if the obligation had not been met. In order to calculate the net financial effect, the competent authority shall be guided by the following scheme:

- costs incurred in relation to a public service obligation or a bundle of public service obligations imposed by the competent authority/authorities, contained in a public service contract and/or in a general rule,
  - minus any positive financial effects generated within the network operated under the public service obligation(s) in question, minus receipts from tariff or any other revenue generated while fulfilling the public service obligation(s) in question,
  - plus a reasonable profit,
  - equals net financial effect.
3. Compliance with the public service obligation may have an impact on possible transport activities of an operator beyond the public service obligation(s) in question. In order to avoid overcompensation or lack of compensation, quantifiable financial effects on the operator's networks concerned shall therefore be taken into account when calculating the net financial effect.
  4. Costs and revenue must be calculated in accordance with the accounting and tax rules in force.
  5. In order to increase transparency and avoid cross-subsidies, where a public service operator not only operates compensated services subject to public transport service obligations, but also engages in other activities, the accounts of the said public services must be separated so as to meet at least the following conditions:
    - the operating accounts corresponding to each of these activities must be separate and the proportion of the corresponding assets and the fixed costs must be allocated in accordance with the accounting and tax rules in force,
    - all variable costs, an appropriate contribution to the fixed costs and a reasonable profit connected with any other activity of the public service operator may under no circumstances be charged to the public service in question,
    - the costs of the public service must be balanced by operating revenue and payments from public authorities, without any possibility of transfer of revenue to another sector of the public service operator's activity.
  6. "Reasonable profit" must be taken to mean a rate of return on capital that is normal for the sector in a given Member State and that takes account of the risk, or absence of risk, incurred by the public service operator by virtue of public authority intervention.
  7. The method of compensation must promote the maintenance or development of:- effective management by the public service operator, which can be the subject of an objective assessment, and- the provision of passenger transport services of a sufficiently high standard.