

桃園免費公車之擴散與延續： 2001-2014*

李有容** 張惠堂*** 黃國宸****

- 一、前言
- 二、免費公車相關討論
- 三、桃園縣各鄉鎮市免費公車實施沿革
- 四、桃園市免費市民公車流變
- 五、免費公車的擴散與延續：從桃園市到桃園縣
- 六、升格之後的免費公車
- 七、結論

近年來，臺灣的地方政府亟欲透過升格、改制以追求資源最大化。但在當前財政資源普遍有限的束縛下，如何審慎考量公共服務的廣度與深度，運用相對有限的資源，提供最佳與最適的公共服

* 本文研究時間基本上在 2014 年底之前，惟桃園於 2014 年底改制升格為直轄市，原縣政府改為市政府，原鄉鎮市之行政區域調整為區，為避免混淆，除非特殊狀況，行文仍使用原來名稱。

** 開南大學公共事務管理學系副教授。E-mail: hope@mail.knu.edu.tw

*** 開南大學公共事務管理學系助理教授。E-mail: tim0107@mail.knu.edu.tw

**** 開南大學公共事務管理學系助理教授。E-mail: kjuang@mail.knu.edu.tw

投稿日期：2016 年 02 月 21 日；接受刊登日期：2016 年 07 月 18 日。

東吳政治學報/2016/第三十四卷第二期/頁 109-161。

務，以獲得民眾的信任與支持，此乃當前各級地方政府極力深思的任務。本文透過桃園境內免費公車的起源、發展與演變過程，討論地方公共服務的走向；或易言之，從新公共管理到新公共服務的轉折，地方政府選擇的理由為何？

文章從公共服務的角度出發，首先探討免費公車的意涵，其次簡介桃園縣各鄉鎮市免費公車的實施狀況，然後針對桃園縣內此項服務發源地桃園市[區]民代表的質詢提案中理解免費公車的流變，進而指出地方政府使用「社會福利」預算支出辦理免費公車，而非從區域與交通規劃角度著手顯有不當。最後提出當桃園縣升格為直轄市之後，對於免費公車的規劃與其對公共服務的影響，基本上，作者建議應以「排除免費公車存在的條件」為努力目標。

關鍵詞：免費公車、桃園縣、新公共服務

‘Margaret Thatcher, Milk Snatcher’—*The Sun*¹

一、前言

近年來，臺灣的地方發展與建設逐漸受到了重視。儘管從區域治理的層面來看依然雜亂無章，但顯而易見的是，各級地方政府亟欲透過升格、改制以追求資源最大化。但在當前財政資源普遍有限的束縛下，如何審慎考量公共服務的廣度與深度，運用相對有限的資源，提供最佳與最適的公共服務，以獲得民眾的信任與支持，此乃當前各級地方政府極力深思的任務。

免費公車的議題，即是在這個條件背景下開始發展。早在 1992 年，新北市蘆洲區[鄉]即開始提供免費公車服務（陳惠國、徐嘉駿，2009：532），² 估計應是臺灣地區最早由地方政府（公所）提供的免費公車服務。目前國內已有超過 40 個鄉、鎮、市或區提供地區型市（鄉鎮）民公車型的免費公車服務（黃心韻，2010；徐嘉駿，2009；陳惠國、徐嘉駿，2009；張家輔，2005；江秉鈞，2002）。其中，

-
1. 當保守黨在 1970 年的大選勝出後，Mrs. Thatcher 出任教育部長。在她上任的第一個月，為了削減教育開支，她決定取消向全國學校提供免費牛奶的政策。這項政策是二次大戰後，為改善學童營養而推行的政策。Thatcher 認為絕大多數的父母可以付得起買牛奶的錢，故她命令所有的幼稚園和小學學生不再獲供應免費牛奶。此外，Thatcher 認為從政策角度來看，應使用「社會救助」預算支助沒有能力買牛奶的學童，而非教育預算。此事件引發了一連串的公眾示威，其中《The Sun》更因而稱她為「牛奶掠奪者」（‘Margaret Thatcher, Milk Snatcher’），但 Thatcher 也被後人認為新公共管理實務的領航者。本文引用此段言論之邏輯，說明大多數的民眾可以付錢坐公車外，更從政策的角度出發，評論從「社會福利」預算支出的免費公車之方向錯誤。
 2. 蘆洲鄉於 1997 年升格為蘆洲市，當時應為鄉民免費公車，2010 年 10 月 25 日伴隨臺北縣升格為新北市後，改制蘆洲區。

改制前的臺北縣至少 22 個地區有免費公車，³ 而桃園縣 13 個行政區中亦有 10 個行政區提供此項服務。在桃園縣於 2014 年終升格之前的過渡期間，縣政府亦已針對尚無此服務的地區，包括龍潭、楊梅及新屋，規劃增闢免費公車路線，希望提供便捷大眾運輸的服務（桃園縣政府，2014，總-15），在升格之後由交通局繼續提供此項服務。

免費公車在近年來已經成為各縣市首長鍾愛的民眾服務之機制，目前最為著名的是臺中、臺南公車八公里免費，在年花 20 億的條件下（張軒哲，2014），儘管曾被批評補助過頭，甚至無人搭乘（張聰秋，2014），但亦有不同觀點認為免費公車極其重要，除了各縣市更競相設立外，⁴ 在 2014 選舉中也成為各候選人的牛肉政見，臺中市更為了兌現林佳龍的「10 公里超幸福免費公車」之政見，自 2015 年 8 月起將原本八公里延長至十公里。然而，不論幾公里免費的公車運輸服務，都應該從整體地方治理層次探討全盤的發展，不論是路線規劃範圍、設立目的與服務對象、預算分布等，政策規劃的背後，都應該有明確全方位的方針。

過去的桃園縣 13 鄉鎮市中，有 10 個行政區先後提供免費公車此項服務，不論從起迄時間，或者是行政區的涵蓋範疇，桃園縣[市]提供的免費公車服務可以說相對全面，本文試圖透過桃園縣境內免費公車的起源、發展與演變過程，討論地方公共服務的走向；乍看之下，此一現象似有背離新公共管理主張，出現再度擴大公共服務

3. 目前新北市交通局已將過去台北縣時期各鄉鎮市公所之免費公車，將 29 個行政區劃為 8 個區（編號 F1-F9，無 F4）整合為「新北新巴士」，強調「跨區服務，全心服務」。由於主管機關的變更與層級的提升，已異於本文討論的對象。

4. 如 2014 年宜蘭、南投、苗栗推行免費公車（2015 年正式實施）、2015 年新竹市推行電動公車免費搭乘。

範圍的轉折，究竟地方政府選擇的理由為何？文章從公共服務的角度出發，首先探討免費公車的意涵，其次簡介桃園縣各鄉鎮市免費公車的實施狀況，然後針對桃園縣內此項服務發源地桃園市民代表的質詢提案中理解免費公車的流變，最後提出當桃園縣升格為直轄市之後，對於免費公車的規劃與其對公共服務的影響。

二、免費公車相關討論

(一) 公共服務的界線

政府提供公共服務的內容、範圍與方式，既在實務上受到可支配預算資源的限制，也受到學術上公共管理思潮的影響。作為納稅人和公共服務的代理體制，政府究竟應該有多大的角色？其界線為何？一直是學者經常探討之理論性課題之一（Stillman II, 1991），不同學派與理論基礎，常有迥異的看法。二次大戰後，強調福利國家與大有為政府的公共管理思潮，造成政府職能的擴張，也導致許多國家嚴重財政赤字。事實上，政府作為許多公共服務的生產者，因為公務人員的身份保障與缺乏競爭性，時常招致效率不彰的批評。對於政府組織規模膨脹與職能擴張，總是引發公共選擇理論與經濟學者的憂心，並常將此歸咎於政府失靈（Government Failure），認為政府將因而變得更缺乏效率和效能，也喪失市場原有的競爭力機制（Tullock et al., 2002）。因而乃有主張引進企業界的管理理念與作法，將顧客導向與品質提升的觀念帶入公部門，強調效率的重要性。

1. 新公共管理

此觀點延續到 1990 年代，與 Osborne and Gaebler(1993)所提出

的「新政府運動」結合，將政府的治理轉變為回應「顧客導向」的新治理典範，此即一般學界所稱之「新公共管理」。新公共管理主張投入、產出、價格、市場競爭等核心價值，企圖以師法企業之效率管理手段，以最低的運作成本，為民眾提供更豐富的公共服務。在此發展下，許多國營企業開始民營化，傳統由公部門提供之公共交通服務亦不能置身趨勢之外。另外，隨著全球化潮流的推波助瀾，此類主張已成為多數民主國家政治實務運作上的主流，左派或右派政黨執政，或許只剩程度上的差異了。影響所及，甚至連威權國家都循此思維建構其公共服務的基本方向。

2. 新公共服務

然而，當公部門身負保障「公共利益」之重責大任時，卻又難以將全體社會大眾視為單純的商業行為中之顧客。因此，針對新公共管理之缺失與困境，「新公共服務」觀點應運而生。相對於新公共管理強調「顧客導向」的概念，Denhardt and Denhardt (2003) 以「新公共服務：是服務而非導航」(The New Public Service: Serving not Steering)，對於以效率為管理重心的觀念提出反思。而強調市場競爭精神與價格機制的新公共管理，其思維上的盲點也在 2008 年全球性經濟與金融危機中再次突顯，其先天性缺陷與結構上限制均有賴政府採行必要的策略與政策工具予以調整，以避免公共利益受到侵害 (Moulton and Wise, 2010)。

3. 政策擴散與公共服務的界線

另一方面，公共政策也經常產生擴散作用而重新界定公共服務的界線。政策擴散的理論與實務討論已有長久歷史，不論跨國政府間或府際之間不同的政策的制訂與執行均透過政策學習或仿效之過程，實踐著理論上所建構的政策學習與政策擴散。所謂政策擴散是

指某一政府的政策選擇受到其他政府政策選擇的影響（Shipan and Volden, 2012: 788）。因此擴散描述的就是一項政策在不同地區被重複採納與執行的過程現象。對於影響政策擴散的因素，許多研究以不同觀點提出了解釋架構，地理上的群聚效應是最常見的，水平的府際間競爭關係亦為重要元素（Shipan and Volden, 2012: 789-90）。

有關政策擴散發展的驅動力量大致可區分成四個不同模型：競爭模型、學習模型、強制與規範模型（coercion/normative）、公民壓力模型（citizen pressure）（Berry and Berry, 2007; 李仲彬, 2010: 49）。換言之，政策擴散可基於理性的專業思維，亦可能來自權力思維的政治考量。

從政治與選舉的角度觀之，公共服務的深度與廣度似乎是一條單行道，只增不減。許多提供全體或個別民眾使用的公共服務，總是透過定期選舉與代議民主過程得到制度面的確認（施能傑, 2008: 86）。隨著我國政治民主化，各類選舉之競爭空前激烈，候選人在求勝選與連任之動機與壓力下，會藉由某些政策議題的提出，來試圖吸引選民之注意力，其中又以與選民日常生活息息相關之政策議題為主（黃國敏, 2011: 36）。如陳陸輝（2009: 8-9）認為，自1994年縣市長選舉中民進黨提出「老人年金」的競選政見後，選民的議題或政見投票行為已愈趨明顯。循此邏輯，終結一項公共服務的可能性似乎很低，因其所牽動的複雜利害關係、引發的爭議與可能的政治風暴常使決策者卻步。新公共管理實務的領航者英國故首相柴契爾夫人（Margaret Thatcher）1970年擔任教育部長時堅決取消7到11歲學生免費牛奶的政策，至今仍使正反雙方印象深刻。結合以上選舉之政治因素以及影響政府職能範圍界定的公共管理思潮發展，我們必須更審慎思考：什麼是公共服務的核心價值？公部門

所提供之各種公共服務有何意義？其本質特徵為何？是否有其必要性？若非絕對必要，那又是什麼因素驅使公部門提供該項服務？

(二) 發展大眾運輸系統是公共服務之要項

1. 發展大眾運輸系統之必要性

都會地區人口密集，土地與道路面積均極其有限，積極發展大眾運輸系統並提高其使用率，是改善都市交通問題之最佳選擇。但是，臺灣重視大眾運輸發展之政策與推動均為時過晚(陳敦基，2001：121)。公共運輸使用率偏低，私人運具使用率偏高，且因其外部成本未能合理反映，造成運輸部門能源使用效率不彰，加上推廣綠色運具所需配套措施未臻完善(交通部運輸研究所，2012a：101)此均為臺灣公共運輸服務的明顯缺失。數據顯示，全臺灣公共運輸使用率僅為 14.3% (桃園縣為 12%)，非機動運具(如自行車、步行)使用率為 11.6%，其餘 74.1%均為使用私人運具(交通部運輸研究所，2012b：11-12)。

一個都會地區地狹人稠的海島，長久以來，政府在交通方面的投資主要在公路建設上，以滿足私人汽車用路之需求為考量，並不重視大眾運輸之發展。受限於有限之道路面積與土地資源，當私人汽車數量隨著經濟與國民所得提高而快速成長之際，原有的都市基本交通設施必然不敷使用，使得都市交通更加紊亂、增加環境惡化以及社會成本(李家儂、賴宗裕，2007：20；陳敦基，2001：121)。

從都市發展的觀點出發，臺灣雖然隨著「永續發展」與「智慧型成長」(Smart Growth)等觀念的推廣與影響，大眾運輸導向(Transit-Oriented Development, TOD)的都市規劃理念也逐漸受到注意。此一理念，被認為是抑制都市不合理且無效率的擴張，並促

進土地發展有效利用及環境資源保護，重構都市空間型態及提供適居性的生活環境之有效策略（李家儂、賴宗裕，2005；2007）。然都市永續發展的最佳選擇是透過「安全、可靠、效率、環保」以及「速度快、運量大」的永續大眾運輸系統，唯有將都市設計、土地使用與大眾運輸系統緊密結合，並在追求財務自給自足的本質上，方能創造可居性、便利性、自足性並重的高生活品質都市居住環境，實踐永續發展的目標（張學孔，2001），這種理念實踐在臺灣卻仍待長時間的努力。

不可否認，提供便捷的大眾運輸系統至少是政府責無旁貸之職責。就社會整體而言，對於人口密集的都會區，完善的大眾運輸系統既可確保民眾行動自由與交通載具的經濟有效使用，又可以減少對私人汽車之使用與依賴，改善交通資源與能源的使用態度，降低交通流量，達到減少交通壅塞之問題，而且對於節約能源、改善空氣品質及減少噪音污染均有直接正面影響。對於未必有能力購置自用車的社會弱勢團體而言，提供便捷而廉價的大眾運輸系統更為重要。換言之，大眾運輸系統作為一項公共服務，可同時滿足經濟與能源使用效能、社會公平、環境保護等多元目標，亦即涵蓋了交通、環境保護與社會公平等多層面的政策意涵。

2. 大眾運輸系統之服務內容與方式

然在資源有限的前提下，國內外各城市之大眾運輸系統服務的內容與提供方式差異頗大，依其社會經濟、地理環境與財務狀況，有些以軌道為主，有些以公車為主。張學孔（2009：102）指出，臺灣在都市大眾運輸系統規劃上因未審慎考慮財源問題，且過份依賴軌道技術，以致 30 年前交通部從北到南七個都會（臺北、桃園、新竹、臺中、嘉義、臺南、高雄）進行之捷運系統「可行性」研究，

除了嘉義建議發展公車外，其餘竟然均成為「必行性」報告。即便看似成功的臺北捷運，以其耗費超過 20 多年的時間與 4 千億以上的花費，也只佔臺北總旅次的十分之一。是否因為發展策略的錯誤，加上財政條件的限制，反使國內大眾運輸系統發展緩慢或停滯，是值得深思的議題。

另一方面，在大眾運輸系統的經營型態上，隨著新公共管理與自由化思潮的發展，基於效率考量，傳統全面由公部門為公共服務的「直接」提供者的作法，大致已為各國所放棄，改以自由競爭或成立特許公司提供服務。換言之，提高大眾運輸系統使用率是改善都會區交通問題之正確方法，但在經營策略上則應包含尋求穩定既有客源與吸引新客源（即非大眾運輸使用者之轉移），在具體作法則應基於使用者需求觀點，運用引力與推力二法，將「外部成本內化」、提高服務品質，達到「物美價廉」的目標，亦即價格低廉且服務品質良好，方能提高使用率（陳敦基，2001）。若能適當運用公共資源，提供便利且價格低廉、甚至免費而高品質的公共運輸服務，當更能吸引民眾使用。

整體而言，為確保民眾基本行動自由，必要時，公部門得對服務提供者課以「普及服務」之責，針對偏遠地區或服務性路線進行補貼，並履行監督的工作。在臺灣，除了臺北市與新北市部分行政區之外，大部分地區都缺乏完善的大眾運輸服務網。一般而言，除了私人機動車輛外，公路客運或市區公車係許多民眾最普遍使用之大眾運輸工具，且因各地區地理位置、社經狀況及人口分布均有所差異，各地區路線之成本及收益均有所不同，客運業者自然傾向於經營收益高於成本之黃金路線，而不願經營收益小於成本之虧損路線，此問題普遍存在於世界各國，而各國之處理方式亦有所不同。

部分國家從社會公平或福利觀點處理，由政府給予經營業者補貼；部分國家則從效率觀點處理，認為應開放路線競標或用其他運具替代，甚至可以停駛路線。實際上，公共運輸研究學者普遍對於政府給予業者補貼所可能對業者之營運效率與成本控制所帶來負面的影響，抱持關切與憂心的態度（王穆衡等，2012：173）。

Dodgson and Topham（1987）以成本效益之觀點探討提高補貼對社會福利之影響，認為補貼之效益表現於降低費率、提高服務水準及道路擁擠降低之外部效益。其結論指出，決定補貼是否應該用於資助費率的降低，取決於大眾運輸的費率需求彈性、邊際成本、大眾運輸費率與私人運具成本間的交叉彈性、交通速率對流量之敏感度、所得需求彈性、所得型態、地方稅收負擔補貼之比例等（轉引自王穆衡等，2012：172）。

唯大眾運輸服務網大致必須有一定範疇方可達到經濟規模，對於小範圍的地方需求常常無法兼顧，相對於民眾需求，國內大眾運輸系統建設與發展顯然緩不濟急，因此，部分基層地方政府，特別是鄉鎮市公所，遂運用公部門資源，推出了免費公車的作法。估不論地方地府究竟基於何種策略考量推出此項服務，其背離「使用者付費」的原則是顯而易見的。免費公車作為大眾運輸系統之一環，在其使用公共資源之際，「免費」其實是「費用轉嫁」。因此，評估其成效仍應以滿足民眾行動自由之需求與減少對私人汽車之使用與依賴為主要衡量指標。

（三）免費（市民）公車的正当性

基於「天下沒有白吃的午餐」原則，沒有一項（公共）服務會是真正免費的。本文免費公車的定義係指「一項由地方政府編列預

算，委託行政系統以外之專業單位經營，且（幾乎）每日均提供固定班次與路線之公車運輸服務系統。此一服務系統對於乘客身份不預設置任何前提要件，乘客亦不需直接負擔使用成本，任何設有免費公車站點，乘客均可自由上下車。」

1. 免費公車之特質

在上述定義下，免費公車除了具有下列 5 項特質外，並排除了若干免費的概念：

- (1) 服務對象之普遍性：免費公車服務系統對於乘客身份不設置任何前提要件。首先，排除了一般公民營之營利性公共汽車針對特殊對象提供之免費服務，例如身障票、敬老票等。其次，亦排除若干接駁型公車，例如高鐵之接駁公車，因其免費對象僅限高鐵乘客，乘客必須持有高鐵票或至高鐵站下車方享有免費優惠，其他乘客必須付費。
- (2) 服務時間之固定性：免費公車服務系統幾乎每日均提供固定班次與路線之運輸服務，此一特質排除了僅針對特殊日期或時段的短暫性服務，如清明時期之掃墓公車，舉辦慶典活動時之免費接駁載具。
- (3) 服務性質之公共性：免費公車服務系統不以商業動機為基礎，排除私人企業（例如百貨公司或購物中心）針對（潛在）顧客提供之商業型免費接駁公車。
- (4) 搭乘行動之自由性：只要設有免費公車之站點，乘客均可自由上下車，不受限制。部分免費接駁公車旨在解決特定目的之接駁問題，乘客在行至目的終點之前，中途不得下車，離開該目的地後，中途不得上車，例如「桃園縣政府楊梅行政園區服務專車」。

- (5) 服務內容之委外性：地方政府不直接提供此一服務，而是透過公開招標作業，委託得標之專業單位經營，提供此項服務，至於載具是否為地方政府所擁有，必然影響委外服務之內容與價格，但不影響本文定義之適用。

一般論之，免費公車的推出是為了完善大眾運輸系統，降低民眾對於私人載具依賴的公共服務，此種補充作法或許可以達到社會整體經濟效益與照顧弱勢團體的交通措施，因此在評估免費公車作為一項地方公共服務之成效時，除了從「新公共管理」角度檢驗其經營績效外，亦必須在「新公共服務」觀點下思考，兼顧經濟效益與社會公平正義，甚至是一些潛在而長期的正面影響，至於實務上是否可以達到前述目標，則有賴公共服務的設計，這方面則又必須回到效率的觀點。

回顧交通部運輸研究所 1991 年在一個針對臺北市個案的可行性研究中曾指出：免費公車不但無法達到改善交通的目標，而且可能會衍生新的問題，並違背了公平與效率之原則，並且評估了免費公車在政治、經濟及財務等各層面的可行性均極低，所以不建議貿然實施（邱盛生，1991）。當時臺北市正值大眾運輸基礎建設期，公車正處於顧客日漸流失階段，1995 年臺北市大眾運輸市場也因此跌入谷底（陳武正，2003：111-112），曾企圖藉由免費公車找回乘客，但是在財政資源相對豐富的首善之區，此一主張並未獲得支持。之後台北市陸續完成較為全面性的大眾運輸基礎建設，提供了相對完善的公共運輸服務，本文所定義的免費公車更無存在的必要。

2. 免費公車兼具公共服務與政策推廣之作用

公共服務是一種公共信賴建立的歷程，民眾期待公部門能夠公平地提供公共利益，並合理有效地管理公共資源（關中，2012）。

從 2009 年開始，政府雖然規劃了 4 年 5000 億元的振興經濟，擴大公共建設投資計畫，但臺灣在公共服務設計(Public Service Design)觀念的導人才剛起步，許多人甚至還不是很清楚服務設計在政府規劃相關政策及服務時的重要性，導致「公共服務設計」越來越成為各界熱烈探討的議題之一，其重點是在於如何透過服務設計的觀念，讓社會大眾在運用政府公共資源或服務時，有更美好的經驗及使用效益。英國 Design Council 的董事長 Michael Bichard 就認為，設計可以替公共服務增值，如公共服務設計，可以幫助政府部門從使用者的角度重新思考價值傳遞的方法；服務設計的概念，可以協助政府於重大投資前的測試與模擬工作；可以協助公部門創新，並且針對未來的需求給予解決方式（轉引自楊振甫，2009）。

公部門之服務設計之所以重要，乃因為相關的投入資源高，並且與大多數市民之權益有關，如英國近年來在公共服務設計上的投入，就大大的提升使用者之滿意度及效益（楊振甫，2009）。從民主治理的角度而言，政府在追求民眾滿意的服務同時，也要把公平機制及民主正當性納入推動民眾滿意服務之核心價值，並將其制度化，藉以實現公共資源配置的平等性及正當性（陳敦源、王光旭，2010）。

依此觀念，地方政府規劃提供免費公車服務時，自然應在綜合分析民眾需求，考量社會整體經濟效益與資源使用有效性下，兼顧社會公平正義，照顧弱勢團體需求。尤其重要的是，地方政府隨時探索並適時回應一般民眾與公共服務使用者的需求，提高社會大眾使用率。畢竟唯有廣泛為民眾所接受與使用的公共服務方具永續性，使用公共資源才有正當性。誠如前述，公共運輸使用率偏低會讓民眾（用路人）習於使用私人運具所獲得之好處，更不利於公共運輸

使用率之提升，形成惡性循環（交通部運輸研究所，2012b：11-12）。由於用路人運具選擇習慣不易改變，故公共服務設計思考以「免費公車」作為改變民眾行動習慣的策略，藉由降低成本，提高民眾使用公共運輸系統的意願，進而培養使用公共運輸系統的習慣，似乎是一項值得嘗試的政策工具。

三、桃園縣各鄉鎮市免費公車實施沿革

桃園縣 13 鄉鎮市在 2014 年升格為直轄市之前，只有 3 個鄉鎮市—楊梅、龍潭、新屋尚未有免費公車，⁵ 縣政府已於 2014 年 4 月 29 日針對這 3 個鄉鎮市之免費公車發布公開招標公告，並於 2014 年年底陸續發包。然探究桃園縣免費公車的發展沿革，可以從 2001 年的桃園市開始。

桃園市「免費市民公車」於 2001 年開辦，為桃園縣最早開辦免費公車之鄉鎮市，目前共有 9 條路線行經學校、機關、醫療院所及重要商業據點，其設立之目的在於行經部分收費公車未到達之地區，以發揮城鄉接駁運輸功能（桃園市公所，2014a）。自桃園市免費公車運行 5 年後，2006 年 3 月 1 日起，觀音鄉開辦「愛心福利專車」，主要是解決鄉民交通以及老人的就醫問題（北建有線電視，2014），由鄉內不同地區往返林口長庚醫院與長庚桃園分院；此外，觀音鄉亦有一線「行政園區接駁專車」，提供洽公民眾使用（觀音鄉公所，2014）。

5. 其實楊梅市自 2004 年 7 月起，即設有單一路線、僅停靠五站、往返於楊梅火車站與行政園區之間的便民免費專車，方便民眾洽公。唯該路線另有上下車之規定，與本文所定義之免費公車應具「搭乘行動之自由性」尚有差異。

2007 年間，陸續有三個鄉鎮市開辦免費公車，龜山鄉設置了 9 條路線，並自 2014 年 4 月起新增長庚醫院線（龜山鄉公所，2014）。大園鄉於 2007 年 7 月起開辦「醫療專車」（大園鄉公所，2014），服務目的與觀音鄉的愛心福利專車一樣，前往林口長庚醫院及長庚桃園分院。在醫療專車開辦之後，在大園鄉代會的建議之下，鄉公所決定增加醫療專車黃線，連結桃園榮民醫院及敏盛經國醫院。之後又增設機場接駁線、高鐵接駁線等，與醫療專車合稱「大園鄉關懷福利專車」。

蘆竹鄉亦於 2007 年試辦鄉民洽公專車，其目的是連接鄉公所與戶政、地政、衛生所等單位；同時也設有從鄉公所到林口長庚醫院的醫療接送專車。2008 年 3 月起又另開闢路線，行駛鄉內無民營客運到達的地區（蘆竹地政事務所網站，2014）。

八德市「免費市民公車」自 2009 年元旦起開辦，起初僅有紅線與藍線。因紅藍線之路線集中在八德市東半區域，後在西半區域民眾的反映之下，市公所在同年六月設置了紫線與綠線，行駛範圍以西半邊的高城、霄裡地區為主（謝武雄，2009）。2010 年起，復興鄉亦開辦免費鄉民車公車，路線規劃是以民營公車不能到達之地點為主。開辦時有羅馬線、後山線及中山線等 3 條路線，往返復興鄉公所，以方便部落民眾到鄉公所洽公（謝武雄，2008）。現在則修正為羅馬線、新興線與前山線等三條路線（復興鄉公所，2014）。

2011 年 5 月，大溪鎮免費鎮民公車正式營運，初期僅有一部由地方廟宇及人士捐贈之中型巴士（徐乃義，2011）。2012 年 2 月，鎮公所增設兩部免費公車，並以三部公車繞行（陳威佑，2012）。2014 年 2 月，鎮公所又將所採購的電動巴士規劃為「804 健康醫療專車」，前往國軍桃園總醫院（即一般所稱 804 醫院）（陳寶印，

2014)。

中壢市免費市民公車，為中壢市公所自 2011 年 8 月 1 日起實施的一項便民交通措施。根據 2011 年中壢市公所「中壢市免費市民公車委外服務實施計畫」，四項實施目的包括：（一）具體落實社會福利政策，照顧弱勢族群；（二）提供便捷大眾化之免費交通工具；（三）減少本市交通壅塞，節約能源；（四）改善空氣及噪音污染。2013 年度又新增一目標「辦理觀光購物、休閒農業，發揮城鄉接駁運輸功能，建構市內完善的市民公車網絡」，目前共有 9 條路線營運。

平鎮市免費市民公車則自 2012 年 3 月起開辦，目前共有 8 條營運路線，行經市公所、學校、公共設施、市場、大賣場、社區、集會所、公園、中壢後火車站及埔心火車站等交通樞紐（平鎮市公所，2014）。除新屋鄉、楊梅市、龍潭鄉於 2014 年前尚無免費公車外，桃園縣轄內 10 個鄉鎮市之免費公車相關資料如表一。

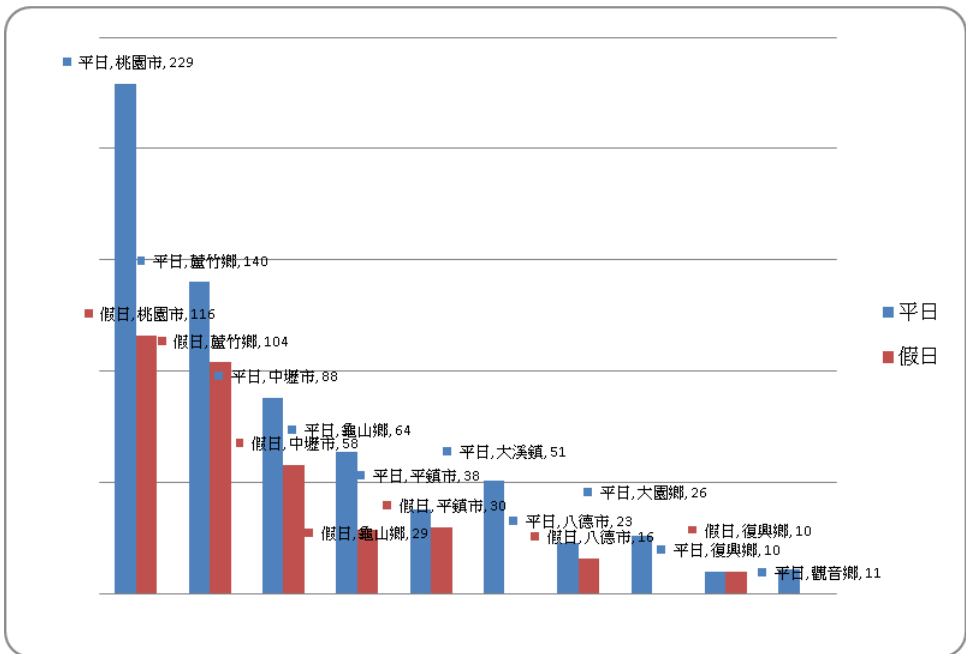
表一 桃園鄉鎮市免費公車相關資料 (2001-2014)

行政區	名稱	設置時間	班次		班次		平日 加總	假日 加總		
			路 線	平 日	假 日	路 線			平 日	假 日
桃園市	免費市民公車 (共 9 線)	2001	埔子紅線	12	12	中路線藍	18	14	229	116
			埔子藍線	12	12	後站紅線	21	16		
			環狀紅線	41	16	後站藍線	21	16		
			環狀藍線	41	16	縣府車站線	45	n/a		
			中路紅線	18	14					
觀音鄉	愛心專車 (共 5 線)	2006	A 線	1	n/a	D 線	1	n/a	11	0
			B 線	1	n/a	行政園區接駁 專車	7	n/a		
			C 線	1	n/a					
龜山鄉	鄉民免費公車 (共 11 線)	2007	大坑藍線	7	2	龜山紅線	6	3	64	29
			大坑線	5	2	嶺頂線	12	6		
			中坑線	6	3	坪頂線	2	n/a		
			兔坑藍線	4	2	長庚藍線	6	3		
			兔坑紅線	4	2	長庚紅線	6	3		
龜山藍線	6	3								
大園鄉	關懷福利專車 (共 5 線)	2007	紅線	10	n/a	高鐵接駁線	2	n/a	26	0
			藍線	8	n/a	機場接駁線	2	n/a		
			黃線	4	n/a					
蘆竹鄉	免費鄉民公車 (共 9 線)	2007	黃線	30	15	高鐵線	20	20	140	104
			紫線	6	6	紅線	12	12		
			青山線	8	8	藍海線	8	8		
			棕線	27	15	青山線	8	8		
			綠線	21	12					

八 德 市	免費市民公車 (共 4 線)	2009	紅線	5	4	藍線	6	4	23	16
			紫線	5	4	綠線	7	4		
復 興 鄉	免費鄉民公車 (共 3 線)	2010	羅馬線	2	2	前山線	6	6	10	10
			新興線	2	2					
大 溪 鎮	免費鎮民公車 (共 13 線)	2011	西一線	6	n/a	804 健康醫療 專車	4	n/a	51	0
			西二線甲	4	n/a	東一線 1	2	n/a		
			西二線乙	4	n/a	東一線 2	2	n/a		
			西三線甲	6	n/a	東二線	4	n/a		
			西三線乙	2	n/a	東三線	3	n/a		
			永昌線 1	6	n/a	東四線	4	n/a		
			永昌線 2	4	n/a					
中 壢 市	免費市民公車 (共 9 線)	2011	內環黃線	22	12	內壢龍岡綠線	10	7	88	58
			外環紅線	12	9	內壢龍岡棕線	10	7		
			外環藍線	12	9	內定青埔甲線	5	2		
			大崙橘線	6	5	內定青埔乙線	5	2		
			大崙紫線	6	5					
平 鎮 市	免費市民公車 (共 8 線)	2012	東勢紅線	5	4	平南紅線	5	4	38	30
			東勢藍線	5	4	平南藍線	5	4		
			山仔頂紅線	5	4	高連紅線	4	3		
			山仔頂藍線	5	4	高連藍線	4	3		

資料來源：本研究整理各鄉鎮市公所網站。

表一依時間順序說明桃園縣各鄉鎮市免費公車的名稱、設立時間、路線，以及每日發車的次數。若以總發車次數而論，以桃園市每週 1377 車次為最，其次依序為蘆竹鄉 908 車次、中壢市 556 車次、龜山鄉 378 車次、平鎮市 250 車次、大溪鎮 255 車次、八德市 14 車次、大園鄉 130 車次、復興鄉 70 車次、觀音鄉 55 車次。圖一顯示平日（週一至週五）以及假日（週末與國定假日）發車班次，平日發車班次最多者為桃園市（229 車次），與蘆竹鄉、中壢市等 3 鄉鎮市之發車數均在水準之上；最低者為觀音鄉（11 車次）。假日發車最多者亦為桃園市（116 車次），與蘆竹鄉、中壢市高於平均值，而大溪鎮、大園鄉、觀音鄉在假日均無發車。



圖一 桃園各鄉鎮市免費公車每日發車次數（2001-2014）

資料來源：作者自製。

自千禧年後，桃園縣各鄉鎮市均陸續委外辦理免費公車計畫，然這項政策為何產生？立意為何？其衍生的脈絡、發展甚至政策的延續該如何觀察與判斷？茲從最早起源、發車班次最多、花費最鉅的桃園市理解之。

四、桃園市免費市民公車流變

儘管 2001 年推出的桃園市免費公車是桃園縣 13 鄉鎮市中最早開關的，但實際上應可追溯到 1999 年之前，根據桃園市民代表會第八屆第五次定期會的紀錄，市民公車的提案是在第七屆的會期中通過經費 3 千萬、籌備業務費 6 百萬、公車租金或購車預算業務費 2 千 4 百萬元，根據採購法於 1999 年開始規劃，並於 2000 年送文入縣政府，歷經半年後確定執行。

桃園市共有 9 條路線，分別包括埔子紅藍線、中路紅藍線、環狀紅藍線、後站紅藍線以及縣府車站線，但在 2001 年推出之際，其路線與政策是片段零散的，而各方意見領袖也紛紛提出不同觀點。如第九屆第三次（2003 年 12 月）定期大會中，呂秀紋代表曾表示，「市民公車變更路線最後決議為通知代表，即予以招標，造成民眾以為變更的路線是代表的意見，像大有路只有一邊行駛市民公車，讓我們十分困擾...」，⁶ 但實際上，當時對於免費公車這項政策討論頗具爭議的，主要在於搭乘對象。

(一) 搭乘對象與資格

由於免費公車是由桃園市公所社會課所策劃，而社會課的任務

6. 各代表之言論，均引用自桃園市民代表會議事錄。

即在於造福弱勢族群，故免費公車的設定服務對象與社會課成立的目的應該相同。然而，許多代表均曾質疑，該項經費是從中低收入弱勢團體的補助款而來，但社會課甚至縣政府對於上述對象均提供許多補助，如縣政府已補助 65 歲以上老人免費乘車。也因此，代表簡長江曾在第八屆會議中提出反對意見，認為「全世界沒有坐車不用錢的，汐止鎮的也要花 10 元...」；而林國政代表則於第十屆第一次定期大會中（2006 年 11 月）提議，2007 年的市民公車預算為 4200 萬元，在預算有限的情況下，是否應該往使用者付費的方向改進（總字第 16 號）。

然而，若僅將免費公車搭乘的對象侷限在弱勢族群，也引發諸多爭議。如李朝貴代表曾第十屆第二次定期大會中（2007 年 5 月）提議市民公車應開拓到南平路，以利於同德國中學生以及藝文特區的居民方便（總字第 75 號）。但國中學生及藝文特區的居民究竟是否屬於弱勢族群，是具有討論空間的。同樣的，林國政代表於第十屆第八次臨時大會中（2007 年 12 月）要求市民公車應該從桃園國中發車至體育場，以利桃園國中「體育班」的學生去體育場練習（總字第 109 號），同樣也落入相同的討論中。

除對弱勢族群的定義有出入外，對於非桃園市市民是否具有搭乘資格，各方代表也有不同意見。如在第八屆第八次定期大會（2002 年 6 月），游財登代表表示，「市民公車不能廢，當初由於經費的問題，大樹林區及中路區未行駛，後來因本席及代表會的堅持下，再編列 1200 萬元的經費，使得市民公車可以全市單向行駛。我認為免費市民公車應是桃園市全市民的福利，應由桃園市全市民所共享…但目前發現一個現象，外勞及其他地區民眾皆在搭乘，尤其是外勞趁休假時將搭乘市民公車當作娛樂，甚至在週休二日時，帶著

女友搭乘市民公車，全桃園走透透讓仰賴開計程車的計程車司機生意銳減，請主辦單位在這方面進行一個適當的規劃」。而翁振富代表亦於第九屆會中表示，公所經過計程車工會陳情，曾有下列決議：「1.本所同意製發市民卡，以作為市民搭乘免費公車之憑證（自2002年12月1日起宣導，2003年1月1日起正式實施）；為在校學生得憑學生證或穿著學生制服乘車。2.對於老弱及殘障需他人扶持者，不受限制。3.免費公車之車門加貼標語內容為『限制桃園市民搭乘』。4.明年度免費市民公車路線、班次及週六、日等之班次將邀公會派代表及市民代表、里長共同成立營運委員會研商決定」。這些提案均說明，當時桃園市民公車的設定服務對象，除造福弱勢族群外，也試圖透過市民卡的發行限制非桃園市市民以及非中華民國國民。

儘管市民卡的推出意味著排除非桃園市市民，但實際上這項政策並未真正落實，更遑論成功。如詹江村代表於2003年12月質詢到，「當初動用那麼多的經費發行市民卡，及為防止外勞及其他鄉鎮市民眾搭乘免費市民公車，為何不行？…且當時陳市長新上任，所有代表認為市長有魄力，姑且相信市長能做到這一點，而通過製作市民卡的預算，但你說執行有困難，這麼說今年度你們編這麼多預算，我怎知道哪一條你到時候執行起來會有困難？…當初我還說下大話，如果市民卡能夠推行成功，我便辭去市民代表之職，果真我贏了」，顯示市民卡這項政策沒有實質的推動。

（二）路線規劃

在路線方面，代表的意見大多反應其選區意見，儘管亦有代表對於免費公車的路線是有特定期盼的，如呂芳烈代表在第八屆第八

次定期大會中強調，市民公車的路線應連接省立醫院、龍山國小、機關等。但實際上，多數代表之發言或提案均企圖將免費公車拉到自己的選區中。

如李朝貴代表於第八屆第七次定期會議（2001年12月）中質詢，「市民公車行駛寶慶路路線是否可以繞道？由寶慶路繞道南平路、永安北路，左轉安慶接又轉寶慶路，只差一公里將可帶給逾千戶里民莫大方便」。詹鄭月女代表亦於第八屆第十次臨時大會（2001年12月）提案，請市公所延伸免費市民公車路線，由文中路、國際路、永安路、富國路，延伸致富國路931號底，再行返回莊敬路，以利交通便捷（總字第295號）。李朝貴與詹鄭月女之選區均為埔子區，與這些道路範圍相符。

呂秀紋代表於第九屆第三次定時大會中（2003年11月）要求，三民路1段50號附近增設公車路線，以便於中國金典、滿庭芳的住戶搭乘（總字第17號）。而李傳滄代表亦於第九屆第六次臨時大會（2003年11月），提案交求市公所規劃市民公車延長行駛經國路至有恆街口，回轉莊敬路口兆原計畫路線行駛」。簡瑞鏞代表於第十屆第一次定期大會（2006年11月）提議增闢市公車虎頭山公園路路線（總字第28號）。簡瑞鏞之說法，除因虎頭山為桃園市民休閒去處卻缺乏交通公車接駁外，也為了結合桃林鐵路、綜合南崁溪帶狀的發展；李傳滄則聲稱汴州里地形狹長，免費公車雖有經過該里，但沒有發揮其功能與理想之目的。但這三位代表之選區均隸屬大檜稽區。⁷

同樣的，隸屬於中路區的林國政代表於第十一屆第2、3次臨時

7. 簡瑞鏞亦於第十一屆第2次臨時大會中（2011年5月）要求市公所在桃鶯路大林寺口、榮民醫院以及清溪國小等站牌設置市民公車候車亭（總字第69號）。

大會中（2010年12月）要求，國際路1216巷應該納入市民公車的路線，此乃因該處居民有1千人，而大眾交通運輸工具需要徒步將近一公里，故為了社會福利預算的大宗，建議發揮最大效益（總字第27號）。但實際上，林國政在第十屆第八次臨時大會中（2007年12月）的提案，要求檢討市民公車路線經過經國路之路段（總字第110號），卻不屬於其選區範圍。

不同於上述8條路線，縣府車站線的推動運作是從2008年起，根據行政院의「永續能源政策綱領」下，由桃園縣環保局擬訂「桃園縣節能減碳策略方案及措施計畫」，在推動「低碳城市綠色交通網」的前提下，桃園縣政府於2012年推出了全國第一的免費接駁電動巴士運行推廣計畫，其正式名稱為「電動低底盤無障礙免費接駁巴士」（桃園市公所，2012），又稱為縣府車站線。

整體看來，由五個行政區（市中心區、大樹林區、中路區、大檜稽區、埔子區）組成的桃園市，被8條由市公所策劃推動的免費公車，以及1條由環保署贊助的電動免費公車圍繞（桃園市公所網站，2014）。以市公所為中心，埔子紅藍線經過市中心區、中路區、埔子區；中路紅藍線通過市中區與中路區；後站紅藍線經過市中區和大樹林區；環狀紅藍線則從市中心區出發，經過埔子區和大檜稽區；縣府車站區則以環狀方式行經火車站與縣政府（表二）。

表二 桃園市免費公車行經之行政區域

	埔子 紅線	埔子 藍線	中路 紅線	中路 線藍	後站 紅線	後站 藍線	環狀 紅線	環狀 藍線	縣府 車站線	行經之免費 公車數量
市中心區	※	※	※	※	※	※	※	※	※	9
中路區	※	※	※	※					※	5
大樹林區					※	※				2
大檜稽區							※	※		2
埔子區	※	※					※	※		4
通過之行政區	3	3	2	2	2	2	3	3	2	

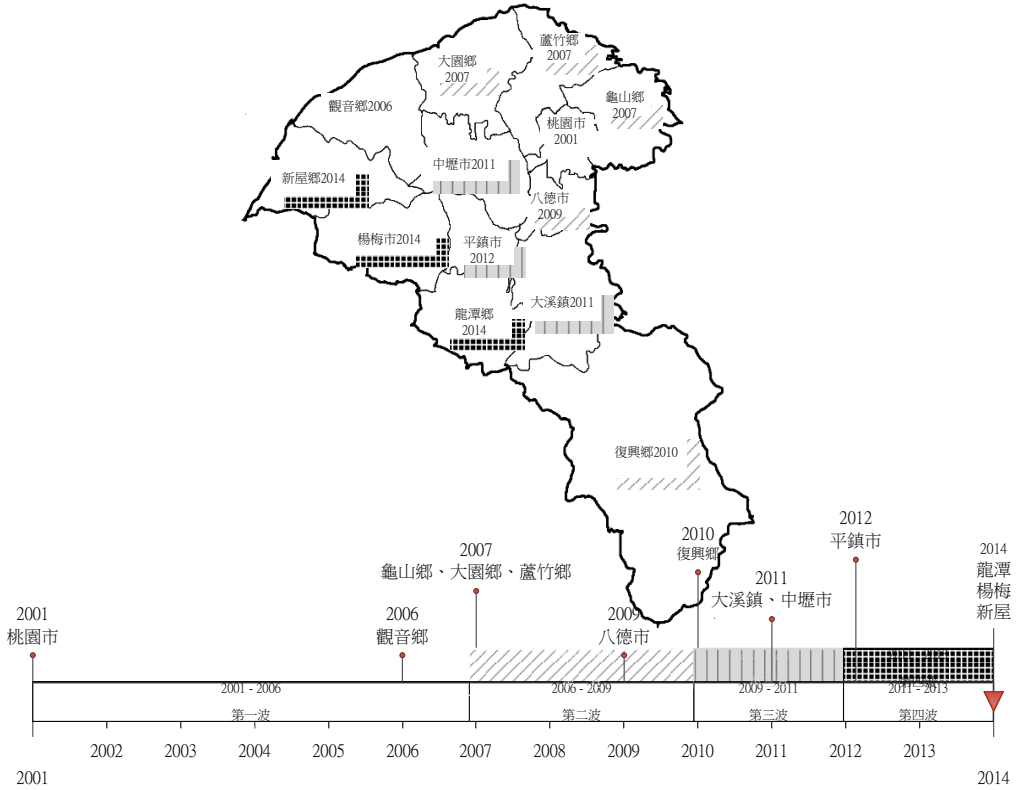
資料來源：作者自製。

表二呈現的是桃園市免費公車行經之行政區域，不論是桃園市公所社會課推出的 8 條路線，或者是由環保局主導的電動路線，都跨越了兩個以上的行政區域，其中又以市中心區以及中路區經過的免費公車路線最多，此乃因免費公車的路線是以縣政府為出發地與目的地所致。從橫跨多個行政區的觀點，可顯示免費公車的設立目的，不僅在於服務弱勢團體，提供便捷的大眾運輸系統，甚至也相當程度地連接了桃園市內的各區域板塊。然從各代表針對搭乘對象、站牌與路線的設立中均可發現，公共服務界線的討論受到民主政治的選舉影響甚深。

五、免費公車的擴散與延續：從桃園市到桃園縣

(一) 擴散

桃園市於 2001 年首先推出免費公車之後，初期縣內其他鄉鎮市或許仍採觀望態度，但 2006 到 2012 的七年間心慕手追、爭相效尤。2006 年 3 月，由觀音鄉首度推出愛心專車，主要訴求以醫院為目的地，2007 年有 3 個行政區（龜山、大園、蘆竹）加入提供此項公共服務的行列。截至 2014 年底，桃園縣 13 鄉鎮市共有 10 個行政區提供此項服務，而剩下的鄉鎮市（龍潭、楊梅、新屋），也在桃園縣政府的作業下完成規劃。



圖二：桃園縣鄉鎮市免費公車設置時間與擴散跡象⁸

資料來源：作者自製。

1. 業務歸屬與預算類別

圖二描繪了免費市民公車這項政策從桃園市到桃園縣的空間與

8. 為了閱讀方便，本文依照時間發展將桃園縣各鄉鎮市免費公車劃分為四種色塊。第一波（2001-2006）包括了先行者桃園市與觀音鄉；第二波（2007-2010）包括了龜山鄉、大園鄉、蘆竹鄉、八德市與復興鄉；第三波擴散包括大溪鎮、中壢市、平鎮市；第四波擴散則為改制之後的龍潭鄉、楊梅市與新屋鄉。為了表達擴散之發展，第二波以斜線陰影標記、第三波以直線陰影標記、第四波則以格狀陰影標記。其發展符合政策擴散理論之論述特質，包括了「地理上的群聚性」與「競爭性」。

時間的擴散過程，並伴隨著桃園縣於 2014 年的直轄市升格而有延續此項政策的跡象，但探究 10 個行政區的免費公車之規劃，卻出現同縣不同調的情況。

如以桃園市為例，除環保署補助之低底盤電動公車外，免費市民公車隸屬社會課，在市公所的七個業務單位下（民政課、社會課、財政課、產業課、都市發展課、工程課、文化觀光課），社會課共統籌 48 項業務，⁹ 然除第 19 項之免費公車與第 9 項之全民健保外，其餘 46 項業務均與收入、年齡、身體狀況或特殊情況有關，從此顯示其政策屬性與全民健保有異曲同工之味。

實際上，大多數鄉鎮市均將免費公車業務歸屬於社會課，亦即社會福利的範疇。從預算編列的角度分析，2014 年桃園縣全部社會福利預算支出佔了總預算的 11.49%（80.73 億），以桃園市公所為例，儘管免費公車僅是社會課業管的 48 項業務之一，卻佔了該課整

-
9. 承辦業務包括：1. 父母未就業育兒津貼、2. 中低收入老人生活津貼、3. 中低收入老人住房修繕補助、4. 中低收入老人重病住院看戶費用補助、5. 中低收入老人特別照顧津貼、6. 中低收入老人裝置活動假牙補助、7. 中低收入身心障礙者生活補助、8. 未滿 50 歲身心障礙者居家服務、9. 全民健保、10. 低收入戶、中低收入戶身心障礙者送餐服務、11. 低收入戶孕產婦及嬰幼兒營養代金補助、12. 低收入戶生育補助、13. 低收入戶生活扶助、14. 低收入戶托育津貼、15. 低收入戶托育津貼補助、16. 低收入戶老人公費養護、17. 低收入戶健保費補助、18. 低收入戶傷病醫療補助、19. 免費市民公車、20. 身心障礙者手冊鑑定申請、21. 身心障礙者生活醫療輔助器具補助、22. 身心障礙者托育養護補助、23. 身心障礙者租賃房屋租金補助、24. 身心障礙者專用停車位識別證、25. 身心障礙者搭乘救護車費用補助、26. 身心障礙購屋貸款利息補助、27. 兒童及少年生活扶助、28. 社區發展協會、29. 社會捐助、30. 社團補助業務、31. 長青學苑、32. 長期照顧服務、33. 重陽敬老金、34. 弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助申請、35. 弱勢族群兒童少年勢力矯正眼鏡補助費、36. 弱勢族群意外險、37. 桃園縣老人及身心障礙者乘車補助、38. 桃園縣老年縣民獎勵金、39. 特殊境遇家庭子女生活津貼、40. 特殊境遇家庭子女教育補助、41. 特殊境遇家庭扶助兒童托育津貼、42. 特殊境遇家庭創業貸款補助、43. 特殊境遇家庭緊急生活扶助、44. 馬上關懷、45. 國民年金被保險人所得未達一定標準資格認定、46. 婦女生育津貼、47. 預防走失愛的手鍊、48. 縣市急難救助。

體預算的 20.42%，更佔了社會福利項目的 32.72%（桃園市公所，2014a: 32-33；2014b: 20），比例相當明顯。

若從鄉鎮市而論，桃園市歲出為 3,773,387,000 元，免費公車預算為 39,800,000 元，為桃園縣內各行政區中最高者，佔該年度歲出預算的 1.05%。若比較各鄉鎮市免費市民公車與其總預算之差異可發現，免費公車平均佔其總預算的 0.99%，復興鄉（1.54%）的預算比為全縣最高，而觀音鄉（0.27%）則為最低（表三）。

表三 桃園各鄉鎮市免費公車預算編列相關資訊

行政區	免巴編列預算	鄉鎮市預算	業管單位	總預算比%
桃園市	39,800,000	3,773,387,000	社會課	1.05
觀音鄉	2,800,000	1,034,107,000	社會課	0.27
龜山鄉	16,645,500	1,731,844,000	社會課	0.96
大園鄉	13,677,000	955,725,000	社會課	1.43
蘆竹鄉	21,558,769	1,963,988,000	社會課	1.10
八德市	7,900,000	1,001,256,000	農經課	0.79
復興鄉	7,735,700	501,593,000	社會課	1.54
大溪鎮 ¹⁰	7,620,000	925,058,000	農業觀光課	0.82
中壢市	20,860,000	2,511,769,000	社會課	0.83
平鎮市	13,850,000	1,226,055,000	社會課	1.13
平均	15,244,697	1,562,478,200		0.99

資料來源：本研究綜合整理。

除編列預算比例約佔各鄉鎮市總預算 1%，相對過高外，表三

10. 大溪鎮之編列預算分兩筆：600000 元為維修、7020000 元為駕駛勞務。

進一步顯示：各公所大多數以社會課為業管單位，但即使同樣隸屬社會課業務，但預算科目別仍有差異。如桃園市與蘆竹鄉屬於「社會福利」預算，但平鎮市卻使用「社會救助」預算。依桃園縣政府所訂之「桃園縣各鄉鎮市公所辦理自訂社會福利措施實施要點」規定，各鄉鎮市公所自訂社會福利措施總金額，不得超過年度基本財政收入 8%且總數不得超過新台幣 8 千萬元。免費公車若使用社會福利預算，則屬於各鄉鎮市自訂社會福利措施項目。相對而言，八德市免費市民公車卻屬於農經課業務，¹¹ 依照「桃園縣八德市公所 102 年度施政計畫目標與重點」顯示這項服務所使用的預算歸在「工商管理」項下（八德市公所，2013：5）。免費公車若使用社會福利預算，則屬於各鄉鎮市自訂社會福利措施項目。須知預算是政策數據化，政策是預算文字化的體現，預算項目之歸屬即代表政策屬性。

換句話說，各地公所免費公車預算來源並非統一，顯示了其政策的屬性也不一樣。由於預算來源即代表政策的屬性，即便基於具備相同的公共服務理念，當預算編列在不同業管單位下，政策屬性的歸類自然互異，是否因此造成預算排擠的問題，不容忽視。

2. 經費、車次與營運概況

若僅比較經費與車次的差異則可發現，以 2014 年桃園市決標金額 39,600,000 元規劃 9 條行車路線委外營運為例，平日 1 天 229 班次、假日 1 天 116 班次計算，平均每車次需花費 553 元。

11. 八德市公所之業務單位包括民政課、財政課、公務課、農經課、都市發展課、社會課等。

表四 2014 桃園縣鄉鎮市免費公車經費與車次對照表

行政區	委外決標金額	平日車次	假日車次	每週總車次	每年總車次	平均每車成本
桃園市	39,600,000	229	116	1,377	71,604	553
觀音鄉	2,699,000	11	0	55	2,860	944
龜山鄉	16,200,000	64	29	378	19,656	824
大園鄉	11,477,550	26	0	130	6,760	1,698
蘆竹鄉	21,519,029	140	104	908	47,216	456
八德市	7,820,000	23	16	147	7,644	1,023
復興鄉	7,731,360	10	10	70	3,640	2,124
大溪鎮	6,137,928	51	0	255	13,260	463
中壢市	20,000,000	88	58	556	28,912	692
平鎮市	13,160,000	38	30	250	13,000	1,012
平均	14,634,487	68	36	413	21,455	979

資料來源：本研究綜合整理（決標金額整理自中華民國政府電子採購網）

大眾運輸系統之服務密度直接關乎服務之便利性與民眾使用意願，若以最簡單之每日發車次數作為衡量服務密度的指標（表四），目前桃園縣境內 10 個行政區平日每日共計提供 680 服務車次，假日每日則有 363 服務車次，全年總計服務車次為 214,552 車次。其中以免費公車發源地桃園市最高，其次為蘆竹鄉，最少的是觀音鄉與復興鄉。最高與最低服務密度相差達 25 倍，顯示鄉鎮市的預算與政策規劃差異。此外，平均每車次行駛成本，除大溪因係自有載具以

每車次 463 元相對較低外，以蘆竹之 456 元最低，復興鄉因處山區以 2124 元最高，唯因未考慮車次之行車里程數，故平均每車次行駛成本不宜深入解讀。

雖然桃園縣境內免費公車服務獨樹一格，但審計部臺灣省桃園縣審計室卻曾多次提出桃園縣內各公所委託經營免費公車之缺失。例如於 2012 年「民國 101 年度第 2 期財務收支抽查鄉鎮市發現之共同性缺失彙整事項」中，有關「計畫實施及預算執行方面」指陳，「部分公所開辦免費公車並委託經營，惟部分路線平均載客率偏低，營運成效有待加強」。另一更具體的缺失為，審計部臺灣省桃園縣審計室則曾於 2011 年之抽查事項（民國 100 年度財務收支）中，針對大園鄉公所辦理「免費關懷醫療專車」指出，免費公車之「經費來源由桃園國際航空站回饋金項下支應，係屬延續性計畫」，但「事前可行性評估及成本效益分析未落實，致實際效益明顯偏低」，經抽查各路線搭乘率均低於 50%，且部分車次「載運量卻寥寥可數，間有數月均無載運量，顯見所規劃行駛路線未盡覈實，形成公帑之浪費，肇致該計畫執行成效不彰」。委外之業務亦未盡監督之責，「每月僅依駕駛員填寫派車單之人數作彙整，惟未確實辦理人數稽核」，「未對受託廠商經營情形積極實施監督並作成書面紀錄，加以考核執行情形之良窳；且合約亦未明確規範監督考核機制，顯見執行該計畫僅抽查得標廠商有無履行合約之形式要件，未對得標廠商積極督導履約情形，態度顯欠積極，核有未善盡督導之責。」再者，也因屬於「福利服務支出」，招致審計部「未明確規範乘車人員之資格限制，且無排富條款，有失社會公平原則」之批評。然大園鄉免費公車之預算從 2007 年之 2,620,000 元成長到 2014 年的

11,477,550 元，¹² 必然對相關業務造成排擠效應。

誠如前述，臺灣過去進行大眾運輸規劃常忽視財務問題，執意發展高成本之軌道技術，致使大眾運輸系統發展極為緩慢；作為最基層地方自治團體之鄉鎮市公所，長期以來尤其一直面臨財政困難，卻積極提供此項服務，因此進一步討論其政策屬性，勢所必要。

3. 政策屬性

如前所述，目前桃園縣至少有八個鄉鎮市之免費市民公車隸屬社會課。¹³ 但免費公車是否屬於社會福利的概念？建構普及的交通網絡，提供免費大眾運輸工具，是否可以在經濟效益以及照顧弱勢團體中得到一個平衡點？根據 2011 年 7 月 6 日桃園縣第 797 次縣政會議之決議，各公所對於社會福利政策應有五大共識，包括（桃園縣主計處，2014）：

- (1) 維持現有福利項目，不增辦或加碼；
- (2) 花小錢作大事，用實物取代現金；
- (3) 尊重地區屬性，如機場、水庫、垃圾場所在地的特種回饋

12. 資料來源：審計部臺灣省桃園縣審計室審核通知。機關名稱：桃園縣大園鄉公所。抽查事項：民國 100 年度財務收支。審核結果：二、查明處理事項。<http://www.dayuan.gov.tw/files/%E5%AF%A9%E8%A8%88%E5%AE%A4%E8%81%B2%E6%A1%881.doc>，檢索日期：2014 年 7 月 22 日。

13. 在大溪鎮民免費公車之權責業管單位並不清楚，初期有關免費公車相關消息之發佈是先由「研發行政室」發佈，之後（2014 年）改由「農業觀光課」發佈。顯示隨著車輛數與服務路線的增加，業管單位似乎從原來的輔助單位的研發行政室轉由業務單位的農業觀光課負責。但是詳查在大溪鎮公所網頁上所有內部與附屬單位之職責，亦均無「鎮民免費公車」乙項。僅在鎮公所網頁由「便民通訊錄」可得知，研發行政室負責「車輛管理」事宜，而大溪以自有載具（這些車輛屬於公所財產）提供免費公車服務。另外，在該公所網頁上「鎮長專區」之「施政目標」中，卻又將「改善鎮民交通便利性，增加大溪鎮民免費公車車輛及路線」置於在「社會福利」項下。而「大溪鎮公所 100 年度施政計畫與重點」中並未羅列此一服務項目。似乎顯示此項業務並非原有施政計畫所及，因此權責業管單位難以釐清。

金應予保留；

- (4) 錢要花在刀口上，福利資源優先貼補弱勢團體；
- (5) 補助標準應統一，為避免一縣多制，請各公所與代表會多作溝通。

若以上列五項共識作為標準來檢視免費公車此項政策，則著實有令人狐疑之處。例如自 2011 年推出的大溪鎮與中壢市，以及 2012 年的平鎮市之免費公車，即被歸類為「增辦」之福利政策，然此費用對於處於財政窘境的公所絕非小錢，在無限制搭乘對象的條件下也沒有優先補助弱勢團體。儘管誠如上述，桃園市曾有推出市民卡的企圖來解決此問題，但在最基層的地方政府財力十分有限的條件下，經營此一大眾運輸的服務，是否值得？亦即，將免費公車視為社會福利事項，既看不到交通政策的本質，又無法滿足社會大眾的需求，是否產生政策屬性歸屬的謬誤，值得省思。

在桃園各鄉鎮市的免費公車設計中，除明確以滿足就醫需求為目的之醫療專車外，絕大多數免費公車之設立目的均在便於市民洽公、就學、採購、辦事、觀光、城鄉接駁等需求；此外，諸多縣市亦強調此項政策是為了服務弱勢族群為基礎，在林林總總的理念下，¹⁴ 從選舉政治的面向來看，當一項政策推出後，若為民眾所接受甚至支持，該項政策不但會成為原提出者優先延續之政策，也會成為其他候選人參照模仿的目標，甚至可能不論預算的多寡，也不論該項政策的性質。自 2001 年桃園市率先推出市民免費公車後，由於成效良好，獲得民眾好評，於是延續辦理至今。而桃園縣轄下的其他各鄉鎮市，在桃園市的標竿效應之下，亦陸續開辦免費公車，在桃

14. 如服務市民、節能減碳、響應環保、降低噪音與空氣污染外，免費市民公車還具備了政令宣導以及活動宣傳的目的，希望透過車體的看板廣告，達到政令宣導的目的。

園縣境內形成一種政策擴散和延續現象。

(二) 延續

過去桃園縣轄下各鄉鎮市的免費公車，皆是由鄉鎮市公所自籌財源辦理。有民眾擔心，在 2014 年底桃園縣升格為直轄市之後，區公所不再擁有獨立預算，且升格後，社會福利預算回歸市政府統籌運用，是否會影響目前既有的免費公車福利？此項政策是否能夠存續？

1. 政策延續與政策屬性之統一

若依照「中華民國 103 年度桃園縣政府施政方針與各機關施政計畫」中第十五項「交通部門」項下之（四）規劃增闢免費公車路線：規劃增闢龍潭、楊梅及新屋免費公車路線，提供民眾便捷大眾運輸服務（桃園縣政府，2014，總-15），桃園縣升格後，以「交通建設」編列預算，繼續執行免費公車。換言之，伴隨著桃園縣的升格，免費市民公車的 policy 屬性，從社會福利移轉到交通建設。

2. 政策目的之確立

對此，升格之際桃園縣交通局已在規劃整合全縣各地的免費公車資源，因此十三個行政區都有免費公車，行駛路線、發車時間亦酌予調整。此外，交通局亦表示，免費公車路線之規劃，主要有兩項考量，一是行駛收費公車無法到達之處，以彌補收費公車路線之不足，民眾不宜有「到處都要有免費公車」的錯誤觀念。二是考慮民眾洽公需求，可以免費公車行駛串連各公務機關。

綜上所述，升格前桃園境內各行政區免費公車政策的發展歷程既符合了政策擴散理論中「地理上的群聚性」，亦與水平府際間的「競爭性」。

六、升格之後的免費公車

政府部門提供公共服務旨在實踐公共利益，唯公共利益作為一個不確定法律概念，其指涉範圍甚廣，因此常必須考慮多元目標的實踐，此即公共服務的界線問題。桃園升格之後，當深思檢討免費市民公車是否仍應在公共服務的「界線之內」？此項服務在施政優先順位上，其必要性有多高？

(一) 升格是政策整合與回歸專業的契機

本文從公共服務的角度提出，無論公共管理思潮走向為何，在都會區提供便捷完善的公共運輸系統，確保民眾基本行動自由，均是政府責無旁貸的任務。此一公共服務亦能達成節能減碳、改善都市環境與生活品質、提高能源使用效率等多重公共利益。但是過去臺灣公共運輸使用率偏低，除雙北市外，其他地區民眾使用公共運輸意願普遍不高，這其實是供給面的問題。桃園縣境內十個鄉鎮市公所在過去 15 年間陸續推出免費公車的服務，究其緣起與發展顯然並非理性思維下的大眾運輸系統規劃與建置，甚至各鄉鎮市公所在政治思維下的政策擴散結果。在桃園升格之後，此項服務面臨一個全新的局面、一個可以重回交通專業與理性思維的規劃契機。雖然市政府交通局已著手整合規劃升格後的免費公車系統，確保此項服務的持續，仍有若干問題值得進一步觀察。

本文指出，由各公所提供之免費公車服務在桃園縣境內從最早的桃園市開始（2001），逐漸擴散的其他行政區，改制前全縣十三個行政區已建置十個免費公車服務系統，剩餘三個亦在縣政府交通

局作業下完成規劃並逐步執行（圖二）。目前桃園縣境內 10 個行政區平日每日共計已提供 680 服務車次，假日每日則有 363 服務車次，全年總計服務車次已逾 20 萬（214,552）車次。這種在一縣境內由鄉鎮市公所提供免費、規律之公共運輸系統，而且達到如此高的服務密度為臺灣較為特殊的現象。最基層的民選地方行政首長在財政極為困窘之下堅持此項服務，雖然無法排除有「討好選民、爭取選票」的可能性，但是這種作法或許也在具體反映最基層民眾的心聲——基本的行動自由。在桃園市[區]個案中也發現，市民代表們就有關免費公車行駛路線的質詢，雖然可能基於選區服務與選票考量，卻也說明了基層對公共運輸建置的渴求。

本文也發現，過去桃園縣各鄉鎮市公所提供之免費公車服務，絕大多數竟然屬於公所社會課的業務範圍，且多數使用社會福利預算的弔詭現象。文中對此現象大致持負面與懷疑的看法，因為這將扭曲政策本質，並造成預算排擠問題。然而此一特殊背景亦應該給升格後的桃園市政府一些啟示：提供「價廉物美」、甚至免費的公共運輸系統其實有其隱含之社會福利、甚至是社會救助的思維，畢竟社經地位較弱者對於廉價或免費之公共運輸依賴程度明顯更高。

然而，大眾運輸系統終究屬於交通政策範疇，也是都市計畫的一環，應回歸交通專業，而非社會福利事務。交通局如能妥善運用，免費市民公車作為引導民眾改變行動習慣，轉搭公共運輸載具，提高升格後之桃園市公共運輸使用率，理應是一項十分有效的策略性工具。前提是未來以全桃園為範圍的免費市民公車系統應妥善規劃、且具有高度「及戶性」。而 2014 年底的就職的首任市長鄭文燦選舉時亦提出「八公里免費」的政見。

(二) 升格後桃園免費公車的發展方向

本文認為升格後桃園免費公車未來可能發展方向有三：（一）大刀闊斧、有系統地整合改革；（二）整合現有分隔的系統，細微調整；（三）終結此項服務。其中以第二項發展最為可能。以下析論之：

首先是大刀闊斧、有系統地整合改革：升格後的市政府理應有此魄力，把握此一預算項目歸屬與權責單位更動的大好機會，配合行政區內其他大眾運輸服務，交通局應有更宏觀的思維，進行整體規劃，過去各公所基於地域與權責限制無法連結的路線應妥善串連，建立便民網絡。除了整合各方面學者專家意見，亦應積極與相關利害關係人溝通，但仍堅持交通運輸與區域發展規劃專業。此一發展較為偏向所謂理性決策，這是最理想的發展方向。

其次是整合現有分隔的系統，細微調整：這是最有可能的發展，這除了符合公共服務通常只增不減的原則外，亦反映公部門運作通常呈現「漸進決策」的特質，僅在現有基礎上進行微調。表面看似單純的免費公車路線，有時可能牽動背後複雜的利害關係與選票結構。就政治實務面觀之，地方政治人物也會繼續捍衛自己辛苦建立起來的服務網，避免過大變動的產生。

最後是「終結」此項服務，這是最不可能出現的發展，甚少政府機構有此勇氣終結服務，甘冒被指責為「搶走學童牛奶的女人」。就事實層面分析，桃園免費公車也的確仍有其存在的價值與功能。2011年桃園公共運輸的使用率僅佔所有旅次的12%，其服務系統品質仍然欠佳，民眾不願使用大眾運輸的主要因素有「偏遠地區公車班次過少」、「客運公車老舊，觀感不佳」、「客運班車時間不固

定」、「候車環境不舒適」、「學校周邊無適當之大眾運輸服務」（桃園縣政府交通局，2012：4-5）。這些問題仍持續存在，免費公車至少減緩問題的嚴重性。

實際上，升格後的桃園市政府將免費公車定位為「以幹線及快速公車系統之車站為端點，接駁住宅社區，提供居民『最後一哩』之及戶性服務」的微循環公車系統，且著手統計目前旅次起迄點運量資料作為未來路線調整規劃之依據（桃園市政府交通局，2015：13）。或許是一項值得期待的發展。

長期而言，本文所界定之免費公車是否有存在之必要與價值，仍須持續評估檢討。當整體大眾運輸系統陸續建置完成，民眾亦逐漸建立起使用公共運輸系統的習慣後，終究應該建立「使用者付費」的觀念，以免造成資源浪費或誤用的現象。換言之，回到免費公車做為政策工具的本質，未來推動免費公車服務應以「排除免費公車存在的條件」為努力目標。

七、結 論

本文從檢視過去15年來桃園境內免費公車的發展與擴散歷程，反思公共服務的界線問題。在強調政府效率、減少政府支出的新公共管理思潮下，桃園最基層的地方政府竟然在經費短絀的條件下，競相推出免費公車政策，似乎是新公共管理思潮的逆流，在完全不符合經營績效地區提供不敷成本效益公共運輸服務，而且強調弱勢服務的論述，以社會福利預算提供普及性交通服務。表象觀之，容或有新公共服務的意涵，實則不然。深究其緣起與發展顯然並非理性思維下的大眾運輸系統規劃與建置，甚至是各鄉鎮市公所為爭取

選票的政治思維下的作法，本文發現此一現象在桃園境內地理群聚效應與競爭機制上均產生了政策擴散結果，從民主治理角度觀之，這雖是最基層的地方政府回應民眾對滿足行動自由的公共運輸建設需求的表現，但是從解決問題的方案規劃與使用預算的政策屬性上則不無爭議，而且過於地理區上小規模的公共運輸規劃有其先天的侷限性。

在 2014 年升格直轄市的發展下，桃園整個免費公車政策問題產生了結構性的變化：預算回到交通的正確歸屬、行政主管權責與資源的整合、路線規劃地理區域上的整體性到鄭文燦市長「八公里免費公車」政見選民承諾，均為政策問題等正面因素。本文主張免費公車做為政策工具的本質，短期可以透過免費公車服務以「排除免費公車存在的條件」，若能因此為桃園建立便捷且普遍使用的大眾運輸系統，建構永續發展的綠運輸，則或許過去 15 年免費公車的發展史有其歷史上的階段性定位。

參考書目

- Berry, F. S. and W. D. Berry. 2007. "Innovation and Diffusion Models in Policy Research." in P. A. Sabatier. ed. *Theories of the Policy Process*: 223-260. Colorado: Westview Press.
- Denhardt, R. B. and J. V. Denhardt. 2003. *The New Public Service: Serving, not Steering*. New York: Armonk.
- Dodgson, J. S. and N. Topham. 1987. "Benefit-Cost Rules for Urban Transit Subsidies." *Journal of Transport Economics and Policy* 21, 1: 57-71.
- Moulton, S. and C. Wise. 2010. "Shifting Boundaries between the Public and Private Sectors: Implications from the Economic Crisis." *Public Administration Review* 70, 3: 349-360.
- Osborne, D and T. Gaebler. 1993. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Plume.
- Shipan, C. R. and C. Volden. 2012. "Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners." *Public Administration Review* 72, 6: 788-796.
- Stillman II, R. J. 1991. *Preface to Public Administration: A Search for Themes and Direction*. New York: St. Martin's Press.
- Tullock, G. et al. 2002. *Government Failure: A Premier in Public Choice*. Washington, D.C.: Cato Institute.
- 八德市公所。2013。〈桃園縣八德市公所 102 年度施政計畫目標與

- 重點)。八德市：八德市公所。(Bade Township Office. 2013. “Administration and Implementation Plan of 2013 Bade Township in Taoyuan County.” Bade: Bade Township Office.)
- 大園鄉公所。2014。www.dayuan.gov.tw/files/醫療專車時刻表 combined%20sure.doc。2014/6/22。(Dayuan Township Office. 2014. in www.dayuan.gov.tw/files/醫療專車時刻表 combined%20sure.doc. Latest update 22 June 2014.)
- 王穆衡等。2012。〈我國公路汽車(市區)客運偏遠或服務性路線市場之發展回顧與探討〉。《運輸計劃季刊》41, 2: 165-192。(Wang, Mu-Han et al. 2012. “Understanding the Development of Highway and City Bus Services at Rural or Low Dnsity Areas in Taiwan and Finding Improvement Strategies.” *Transportation Planning Journal* 41, 2: 165-192.)
- 北健有線電視。2014。〈歷史上的桃園：愛心福利專車上路，便利觀音鄉民就醫〉。2014/03/11。http://www.t1catv.com.tw/content.php?fid=415&fun=shownews&nid=57477。2014/6/18。(BBTV. 2014. “Taoyuan in History: The Launch of Guanyin Free Public Bus for Medical Purpose.” 11 March 2014. in http://www.t1catv.com.tw/content.php?fid=415&fun=shownews&nid=57477. Latest update 18 June 2014.)
- 平鎮市公所。2014。〈免費市民公車六月一日起轉型電動巴士，市長陳萬得歡迎市民朋友一起來體驗〉。2014/05/15。http://www.pingjen.gov.tw/news/news/upt.asp?p0=2055。2014/6/8。(Pingzhen Township Office. 2014. “Free City Bus launch on 1st June.” 15 May 2014. in http://www.pingjen.gov.tw/news/news/upt.asp?p0=

2055. Latest update 8 June 2014.)

交通部運輸研究所編。2012a。《101年運輸政策白皮書－總論，交通部》。台北：交通部運輸研究所。(Institute of Transportation, MOTC. ed. 2012a. *Introduction: White Paper of Transportation Policy in 2012, Ministry of Transportation and Communication*. Taipei: Institute of Transportation.)

交通部運輸研究所編。2012b。《101年運輸政策白皮書－綠運輸，交通部》。台北：交通部運輸研究所。(Institute of Transportation, MOTC. ed. 2012b. *Green Transportation: White Paper of Transportation Policy in 2012, Ministry of Transportation and Communication*. Taipei: Institute of Transportation.)

江秉鈞。2002。〈免費公車效益分析之研究－以桃園市為例〉。中央大學土木工程學系碩士論文。(Chiang, Ping-Chao. 2002. “Beneficial Analysis of Free Public Bus—Taoyuan City is chosen for Case Study.” M.A. Thesis of Department of Civil Engineering, National Central University.)

李仲彬。2010。〈影響全球電子治理發展的因素：以政策擴散理論為基礎的分析〉。《公共行政學報》36：39-89。(Lee, Chung-Pin. 2010. “Factors Affecting Global E-governance Development: An Application of Policy Diffusion Theory.” *Journal of Public Administration* 36: 39-89.)

李家農、賴宗裕。2005。〈臺灣地區大眾運輸導向發展之落實－借鏡美國的實施經驗〉。《都市交通季刊》20，3：1-16。(Li, Chia-Nung and Tsung-Yu Lai. 2005. “Application of Transit-Oriented Development in Taiwan Based on American Experience.” *Urban*

Traffic Quarterly 20, 3: 1-16.)

- 李家儂、賴宗裕。2007。〈臺北都會區大眾運輸導向發展目標體系與策略之建構〉。《地理學報》48：19-42。(Li, Chia-Nung and Tsung-Yu Lai. 2007. "Establishment of the Goals and Strategies of Metropolitan Transit-oriented Development in Taipei." *Journal of Geographical Science* 48: 19-42.)
- 邱盛生。1991。《免費公車可行性研究—兼論公車改善策略》。台北：交通部交通運輸研究所。(Cho, Sheng-Sheng. 1991. *A Feasibility Study on Free Public Bus — Bus Improvement Strategies*. Taipei: Institute of Transportation, MOTC.)
- 施能傑。2008。〈政府業務終結的分析架構〉。《公共行政學報》28：85-113。(Shih, Jay N. 2008. "An Analytic Framework of Terminating Governemnt Programs." *Journal of Public Administration* 28: 85-113.)
- 徐嘉駿。2009。〈免費公車績效指標評選與分析—以市民公車為例〉。中央大學土木工程學系碩士論文。(Hsu, Chia-Chung. 2009. "The Analysis of Free Public Bus' Key Performance Indicators." Master's Thesis of Department of Civil Engineering, National Central University.)
- 徐乃義。2011。〈大溪鎮免費鎮民公車開始試辦〉。《大紀元時報》2011/05/02。http://www.epochtimes.com/b5/11/5/2/n3245288.htm。2014/5/15。(Hsu, Nai-i. 2011. "The Pilot Program of Free Public Bus in Daxi." *The Epoch Times* 2 May 2011. in http://www.epochtimes.com/b5/11/5/2/n3245288.ht. Latest update 15 May 2014.)

- 桃園市公所。2012。〈電動低底盤無障礙免費接駁巴士上路囉〉。
http://www.taoyuan.gov.tw/News_01_1.asp?entry=354。2014/6/18。
(Taoyuan Township Office. 2012. “Electric and Barrier Free Public Bus on the Go.” in http://www.taoyuan.gov.tw/News_01_1.asp?entry=354. Latest update 18 June 2014.)
- 桃園市公所。2014a。〈桃園市公所 103 年度施政計畫提要〉。桃園市：桃園市公所。(Taoyuan Township Office. 2014a. “Abstract Plan of 2014 Annual Administration Plan of Taoyuan City Governemnt.” Taoyuan: Taoyuan Township Office.)
- 桃園市公所。2014b。〈桃園市公所 103 年度施政計畫與預算配合對照表〉。桃園市：桃園市公所。(Taoyuan Township Office. 2014b. “Correction Table of 2014 Annual Administration Guide and Budget.” Taoyuan: Taoyuan Township Office.)
- 桃園市公所網站。2014。 <http://www.taocity.gov.tw/tw/bus.aspx>。2014/6/29。(Taoyuan Township Office Website. 2014. in <http://www.taocity.gov.tw/tw/bus.aspx>. Latest update 29 June 2014.)
- 桃園市政府交通局。2015。〈桃園市政府交通局工作報告〉。桃園市議會第 1 屆第 1 次定期會。桃園市：桃園市政府交通局。(Department of Transportation, Taoyuan City Government. 2015. “Work Report of Department of Transportation, Taoyuan City Government.” The First Council Meeting of Taoyuan Council. Taoyuan: Taoyuan City Government.)
- 桃園縣主計處。2014。〈桃園縣所轄鄉（鎮市）總預算編制作業手冊〉。桃園縣：桃園縣政府。(Department of Budget, Accounting

- and Statistics, Taoyuan County. 2014. “General Budget Proposal of Taoyuan County Government.” Taoyuan County: Taoyuan County Government.)
- 桃園縣政府。2014。〈中華民國 103 年度桃園縣政府施政方針與各機關施政計畫〉。桃園縣：桃園縣政府。(Taoyuan County Governemnt. 2014. “2014 Annual Administration Guide.” Taoyuan County: Taoyuan County Government.)
- 桃園縣政府交通局。2012。〈服務品質績效報告書〉。桃園縣：桃園縣政府交通局。(Department of Transportation, Taoyuan. 2012. “Report of Service Quality Performance.” Taoyuan County: Department of Transportation, Taoyuan County.)
- 張家輔。2005。〈地理資訊系統應用於免費公車路線調整之分析〉。中原大學土木工程學系碩士學位論文。(Chang, Chia-Fu. 2005. “Routes Planning and Analysis of Applying GIS to Toll-Free Buses.” Master’s Thesis of Department of Civil Engineering, Chung Yuan Christian University.)
- 張學孔。2001。〈永續發展與綠色交通〉。《經濟前瞻雙月刊》76：116-121。(Chang, Shyue Koong. 2001. “Sustainability Development and Green Transportation.” *Economic Outlook Bimonthly* 76：116-121.)
- 張學孔。2009。〈都市大眾捷運發展應重視財務與政策機制之永續性〉。《經濟前瞻雙月刊》123：99-104。(Chang, Shyue Koong. 2009. “Sustainability of Finance and Policy Mechanism of Public Transportation in City.” *Economic Outlook Bimonthly* 123：99-104.)

- 張聰秋。2014。〈中部彰市免費公車等無人，載客率個位數〉。《自由時報》2014/08/21。 <http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/806330>。2015/7/15。(Chang, Tsung-chiu. 2014. "No One Takes Free Public Bus." *Liberty Times* 21 August 2014. in <http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/806330>. Latest update 15 July 2015.)
- 張軒哲。2014。〈年花 20 億，臺中 8 公里免費民批補助過頭〉。《自由時報》2014/08/24。 <https://goo.gl/lj1tah>。2015/7/16。(Chang, Hsuan-che. 2014. "It's Too Over to Spend 2 Billions on Taichung's Free Public Bus." *Liberty Times* 24 August 2014. in <https://goo.gl/lj1tah>. Latest update 16 July 2015.)
- 陳武正。2003。〈臺北市大眾運輸政策分析〉。《經濟前瞻雙月刊》85：111-116。(Chen, Wu-Zheng. 2003. "The Analysis of Public Transportation Policy in Taipei." *Economic Outlook Bimonthly* 85：111-116.)
- 陳陸輝。2009。〈2008 總統選舉：持續與變遷〉。陳陸輝、游清鑫、黃紀編《2008 年總統選舉：論二次政黨輪替之關鍵選舉》：3-15。台北：五南。(Chen, Lu-huei. 2009. "2008 Change and Continuity of Presidential Election in Taiwan." in Lu-huei Chen, Ching-hsin Yu and Chi Huang. eds. *2008 Prestidential Election: The Key Election in the Second Party Alternation*: 3-15. Taipei: Wu-nan.)
- 陳惠國、徐嘉駿。2009。〈免費公車績效指標評選與分析－以市民公車為例〉。《中華民國運輸學會 98 年學術論文研討會》。2009 年 9 月 26-27 日。桃園：開南大學。(Chen, Huey-kuo and Chia-Chung Hsu. 2009. "The Analysis of Free Public Bus' Key

- Performance Indicators.” *Proceeding of a 2009 Conference of Transportation Association of ROC*. 26-27 September 2009. Taoyuan: Kainan University.)
- 陳敦基。2001。〈都市優先發展大眾運輸的經濟性策略〉。《經濟前瞻雙月刊》75：121-124。(Chen, Dun-Ji. 2001. “Economic Strategy of Public Transportation Development in City.” *Economic Outlook Bimonthly* 75: 121-124.)
- 陳敦源、王光旭。2010。〈公共服務與政府效能：民主治理下的公平觀點〉。<http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=4530579&ctNode=12557&mp=130>。2013/10/20。(Chen, Dong-Yun and Guang-Xu Wang. 2010. “Public Service and Government Effectiveness: A Perspective from Democratic Governance under the Equity.” in <http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=4530579&ctNode=12557&mp=130>. Latest update 20 October 2013.)
- 陳寶印。2014。〈解決大溪鎮民就醫困擾免費電動醫療專車上路〉。《好房 News》2014/02/13。<http://news.housefun.com.tw/news/article/29171955921.html>。2014/6/5。(Chen, Pao-yin. 2014. “Free Electric Medical Bus is Launched in Daxi Town.” *House Fun News* 13 February 2014. in <http://news.housefun.com.tw/news/article/29171955921.html>. Latest update 5 June 2014.)
- 復興鄉公所。2014。〈免費鄉民公車時課表〉。http://www.fu-hsing.gov.tw/circulatedview.php?menu=70&typeid=87&typeid2=&circulated_id=1459%B5%B2%AE%D7。2014/6/24。(Fuxing Township Office. 2014. “Timetable of Free Township Bus.” in <http://www.fu-hsing.gov.tw/circulatedview.php?menu=70&typeid=87&typeid>

2=&circulated_id=1459%B5%B2%AE%D7. Latest update 24 June 2014.)

黃心韻。2010。〈免費公車服務品質，知覺價值，乘客滿意度與行為意向之研究—多層次模型之應用〉。中央大學土木工程學系碩士論文。(Huang, Hsin-Yun. 2010. “A Study on Service Quality, Perceived Value, Passenger Satisfaction and Behavioral Intention of Free Public Bus Service—Application of Hierarchical Linear Modeling.” Master’s Thesis of Department of Civil Engineering, National Central University.)

黃國敏。2011。〈縣市長選舉政見的實證分析：新竹縣市政府比較研究〉。《空大行政學報》21, 6: 35-74。(Hwang, Edward K. 2011. “The Empirical Analyses for the Programs of Magistrates: The Comparative Study for Hsinchu County and City Governments.” *Open Public Administration Review* 21, 6: 35-74.)

楊振甫。2009。〈淺談公共服務設計 (Public Service Design)〉。 <http://www.boco.com.tw/ColumnistDetail.aspx?Bid=B2009071700002>。2013/10/20。(Yang, Kevin. 2009. “Discussion of Public Service Design.” in <http://www.boco.com.tw/ColumnistDetail.aspx?Bid=B2009071700002>. Latest update 20 October 2013.)

陳威佑。2012。〈大溪免費鎮民公車繞行全鎮路線表〉。《臺灣導報》2012/02/04。 <http://goo.gl/YXihEb>。2014/3/13。(Chen, Wei-yu. 2012. “Free Public Bus Timetable of Daxi Township.” *Taiwan Reports News* 4 February 2012. in <http://goo.gl/YXihEb>. Latest update 13 March 2014.)

龜山鄉公所。2014。 <http://www.gueishan.gov.tw/pages.aspx?Pid=7B98079D47D2133B&cid=B2CA888872C9F159>。2014/7/28。 (Guishan Township Office. 2014. in <http://www.gueishan.gov.tw/pages.aspx?pid=7B98079D47D2133B&cid=B2CA888872C9F159>. Latest update 28 July 2014.)

謝武雄。2008。〈復興鄉，也要開辦鄉民公車〉。《自由時報》2008/11/28。 <http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/261649>。2014/6/19。 (Hsieh, Wu-hsiung. 2008. “Fuxing Town Wants Free Public Bus.” *Liberty Times* 28 November 2008. in <http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/261649>. Latest update 19 June 2014.)

謝武雄。2009。〈八德免費公車，增闢第二條路線〉。《自由時報》2009/05/13。 <http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/302882>。2014/6/5。(Hsieh, Wu-hsiung. 2009. “The Launch of Second Route Free Public Bus in Bade.” *Liberty Times* 13 May 2014. in <http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/302882>. Latest update 5 June 2014.)

關中。2012。〈建立國家廉政體系實踐公共服務倫理〉。 <http://www.exam.gov.tw/public/Data/341717192571.pdf>。2013/10/21。(Kuan, John. 2012. *The Establishment of Integrity System for Public Services Ethics*. in <http://www.exam.gov.tw/public/Data/341717192571.pdf>. Latest update 21 October 2013.)

蘆竹地政事務所網站。2014。 <http://www.ljland.gov.tw/chaspx/HotnewsDetail.aspx?cid=6&mcid=895>。2014/5/13。(Land Affairs Office of Luzhu Township. 2014. in <http://www.ljland.gov.tw/chaspx/HotnewsDetail.aspx?cid=6&mcid=895>. Latest update 13

May 2014.)

觀音鄉公所。2014。http://www.guanyin.gov.tw/3_1_b.php?news_id=1563。2014/6/20。(Guanyin Township Office. 2014. in http://www.guanyin.gov.tw/3_1_b.php? news_id=1563. Latest update 20 June 2014.)

The Diffusion and Continuation of Free Public Buses in Taoyuan County: 2001~2014

Yu-Jung Lee* Hui-Tang Chang** Kuo-Cheng Huang***

This paper evaluates free public buses in 10 villages and towns of Taoyuan County from the perspective of new public services. It discusses the meaning of free public buses, and the rationale for local government to set up such a service. Through the interpellation from the Taoyuan city council, as well as the programming of free public buses within Taoyuan County, the aim of this paper is to assess the diffusion of this policy within Taoyuan County as well as the continuity of this policy when Taoyuan County became a special Municipality at the end of 2014. The authors argue that this policy should eventually be abolished as citizens should learn the concept of willingness to pay for public transportation.

Keywords: free public bus, Taoyuan County, new public service

* Associate Professor, Department of Public Affair and Management, Kainan University.

** Assistant Professor, Department of Public Affair and Management, Kainan University.

*** Assistant Professor, Department of Public Affair and Management, Kainan University.