

無所不在的公車—— 臺灣地區公路客運的發展與未來展望

Ubiquitous Services: Development and Prospect of Bus System in Taiwan

蘇昭銘

逢甲大學建設學院運輸與物流學系

Su, Jau-Ming

Department of Transportation and Logistics,
Feng Chia University

郭子義

中華民國公共汽車客運商業同業公會全國聯合會

Kuo, Joey T. Y.

The Guild of Highway and City Bus Companies
in Taiwan R.O.C.

謝界田

中華民國公共汽車客運商業同業公會全國聯合會

Hsieh, Chieh-Tien

The Guild of Highway and City Bus Companies
in Taiwan R.O.C.

王詮勳

中華民國公共汽車客運商業同業公會全國聯合會

Wang, Chuan-Hsun

The Guild of Highway and City Bus Companies
in Taiwan R.O.C.

前言

「每一個站都有家等在那裡。」是詩人許寶來對公車的描述，這對超過90%以上已被公車服務涵蓋的臺灣住家而言，應該是最貼切的形容。公車是公共運輸最熟悉不過的一種服務型式，但是依據公車的行駛區域可分為市區公車及公路客運兩大類別，行駛在各縣市行政區內或跨越鄰近一個縣市範圍內的稱為市區客運，最簡單的識別方式就是路線編號在3碼以下；公路客運又依據行駛的道路類型不同，可以分為一般客運路線和國道客運路線兩種，路線編號為4碼。穿梭在都市大街小巷的市區公車可能是多數民眾生活中的一部分，但您知道嗎？公路客運其實在高鐵通車或是鐵路環島路網通車前，曾串起臺灣經濟發展及民眾出門旅途的重要公共運輸工具，政府也曾經是全臺灣汽車客運服務範圍最廣且路線最多的「業者」，「公路局」這個名號也曾是民眾對於「公車」的統稱。

在高、快速道路路網完備、資通訊發達的現今，搭乘公車南來北往，或者是到鄰近鄉鎮的光景可能已不復見，但是公路客運過往帶動臺灣發展，或是做為數位票證整合及偏鄉服務的先驅，都是一部部鮮活的臺灣發展史，與您我的生活密不可分，承載著每一個家庭的幸福。

發展歷史

臺灣公車發展至今已經百餘年，從草創、興盛、衝擊到轉型，一路走來筆路藍縷，接下來就對臺灣公車的發展歷史娓娓道來。

1. 草創期：日據時期

臺灣公車從日據時期開始發展，1908年日本政府為了推動臺灣的現代化政策，在臺北市興建了第一座有蓋公車站，開啟了公車發展的長遠歷程，後續也陸續擴展路線。1919年，為滿足市民的交通需求，臺灣總督府開始試辦以人力車拉動的有蓋公車，透過人力拉動的公車初期並不普及，日據時代公車雖然無法蓬勃發展，但開創了公車發展的先河。

2. 黃金期：光復至高速公路開通，客運獨占

戰爭期結束後，原臺灣總督府鐵道部轄管的自動車課，由臺灣省行政長官公署交通處鐵路管理委員會接管。接著再於1946年轉交臺灣省交通處公路局接管，並將各地自動車事業依法改組成客運公司，長途城際運輸則由公路局辦理，公路運輸成為國營事業。

為讓戰後經濟和民生重新復甦，自1945年起，政府開始一連串的公共事業興建，其中也包含運輸的發展。1949年交通部成立了公路客運管理委員會，開始進行公車路線規劃和管理，以因應交通運輸需求增高，以及經濟將面臨的發展，也同時進行公車路線規劃和管理。1960年代，民眾往來鄉鎮或是城鄉間的需求增加，為滿足民眾基本通行需求，政府積極進行公車網路的擴充和班次的增加。公車路線不斷開行，開行新路線的通車典禮都受到當地民眾的熱情迎接，公車是民眾通勤、通學和旅遊的最佳選擇，搭乘人數眾多，而在車上服務的售票人員更是當時的一大亮點。

1971年8月臺灣第一條高速公路動工興建，帶來臺灣第二次的交通運輸革命；1973年卻爆發石油危機，臺灣的能源供應受到影響，因此，政府開始推動公共運輸，來降低國內對於石油的依賴程度，同時也積極鼓勵民間投資公車業，以提高公車服務的品質和營運效率。1974年起，中山高速公路分階段陸續通車，對於當時公路客運營運模式帶來影響，使得民眾南來北往的選擇增加，也為公路客運的營運模式帶來轉變契機。



1



2



3

1
豐原客運雪山坑線通車典禮（資料提供：豐原客運公司）

2
昔日公路客運搭乘人數驚人的榮景（資料提供：豐原客運公司）

3
車上服務售票的服務人員（資料提供：豐原客運公司）

3. 競爭期：路線開放、野雞車、科技導入

隨著高速公路開通，西部走廊帶來空間距離的革命，帶動民眾出門南來北往的意願，也讓高速公路從原本被稱為權貴道路，轉變成為車流量激增的道路；原本行駛於省道的公路客運也開上了國道，國道客運開始成為城際公路運輸的主要方式。當時，只有配合高速公路開通從公路局成立的臺灣汽車客運公司(以下簡稱台汽客運、台汽)，獲准開行國道並且提供載客服務，但是開行的班次始終無法滿足民眾的需求；因此，開始有「業者」在交流道聚集載客，演變成國道客運的另一種型態。利用遊覽車或私有大客車進行違規服務的「野雞車」興起，採彈性上下交流道載客，也提供更寬敞的座位服務，有時價錢也比合法路線客運便宜，讓唯一合法營運的台汽客運，即便租用民間遊覽車來疏運，也因品質參差不齊而無法獲得民眾的青睞，野雞車的鄉野傳說，也是當時民眾茶餘飯後的話題之一。

經過這一連串的衝擊，國道的客運路權隨之開放，政府也輔導部分野雞車業者成合法業者，並於1989年成立統聯客運，民眾搭乘國道客運又多了一個選擇，也是民眾的福音；1995年後，臺灣開放各業者申請經營國道路線，陸陸續續因不同需求而生的國道客運路線，如雨後春筍冒出，部分路線也出現競爭情形，各種吸引民眾搭乘的花招百出，三排座、兩排座的服務問世，還有各種驚豔的折扣價，堪稱公路客運的黃金時代。

2001年，原稱「台汽客運」的國營公司也民營化，由合資成立的國光客運接手經營，除了國道客運路線全數接手外，許多行駛城鄉間的公路客運路線紛紛釋出，對中短途的城鄉運輸造成極大的影響。當時，公路總局協調地方的客運公司接手此些客運路線，而原行駛在此些路線的中興號客車，也塗上不同塗裝，以不同面貌在相同路線上繼續提供服務，是一種齊心協力的歷史記憶。



4



5



6

4
在國道客運競爭的年代，連戀愛巴士都出現了(王詮勳 攝)

5
在國道客運競爭的年代，總統座椅滿街跑(王詮勳 攝)

6
台汽客運民營化後，路線由地方客運接手，也讓原台汽客運的車輛換上新裝(王詮勳 攝)



7



8

7
高潛力公車為臺灣市區公車帶來正面衝擊，也是臺灣之光（王詮動 攝）

8
公共運輸推升計畫的推廣，讓離島的公共運輸車輛煥然一新（王詮動 攝）

4.衝擊期：高鐵通車、私人運具發展、科技發展的衝擊

國道客運黃金期的榮景，就在臺灣高速鐵路開始興建起，面臨極大的衝擊，各界紛紛對西部走廊城際運輸的改變做出預測——國道客運成為首當其衝的目標。當時除了國道客運外，臺灣鐵路、國內航空也都受到嚴重衝擊，各種運具莫不祭出因應作為，國道客運紛紛推出折扣優惠價因應，2008年高鐵通車後，臺北到臺中搭乘費用為100元、臺中到臺南則為80元，無非是希望能夠留住原有客群。

而公路客運的衝擊期就在這短短不到十年，歷經台汽民營化、高速鐵路通車，還有國民持有私人車輛數量大幅成長，使得城際運輸的公路客運運量迅速地走下坡。再加上原本由地方客運業接手的公路客運路線，也因運量不斷下降，轉入了負向的發展，減班、運量低，讓地方業者經營此些路線意興闌珊，公路客運的營運陷入了冰點。

同時期，因應西部走廊運輸型態的驟變，都會區內的市區公車也進入轉型期，臺北都會區的山區公車本來就具固定乘載率，臺中市幾經高潛力公車1.0及2.0的開通，以及市區幹線公車免費搭乘的影響，讓民眾對市區公車的接受度慢慢增加，尤其是臺中市的高潛力公車引入新業者、新車輛，也讓鄰近鄉鎮市民眾紛紛建議當時的臺中市政府，將公路客運納入市區公車範圍以享有優惠，這也帶給臺灣公共運輸另一種新的契機。

5.提升期：公運計畫開始、運量大幅提升、車輛汰舊換新、票證整合、偏鄉服務、多元服務

臺灣的客運業幾經波折後，在2009年有了新契機，時任交通部長的毛治國先生，鑒於多年來交通著重於建設計畫，而忽略了公共運輸推廣，著手大力支持公共運輸的發展；上任之初即調整預算用途比例，投入資源重新打造新的公共運輸，並且成立公共運輸辦公室，針對公共運輸的發展及資源挹注，由專責單位輔導與執行。在推廣的前期，資源應用於汰換客運車輛，市區並以低地板、運量大的車輛為首要補助對象；此外也針對非都市地區過於老舊的車輛補助翻新，讓民眾對於中南部二手車的既定觀感改觀，讓年長者及愛心乘客能夠更進一步受到照顧。

2010年臺灣都會區縣市合併，當時的臺北縣升格為新北市，臺中、臺南、高雄都進行縣市合併，各直轄市的行政版圖重新建構，也配合了公共運輸推升計畫，將公車的營運模式進行調整。就如中部地區的民眾期待，因為縣市合併之故，許多公路客運的路線便因此轉型成市區公車，讓中部地區的公車路網更加健全，也讓運量隨之增加；臺南及高雄地區的公車也因縣市合併，陸續整併公路客運路線，推出新型態的山區公車服務，收到不錯的成效。

因行政版圖的調整、公路公共運輸推升計畫的推波助瀾下，公車的車輛及服務水準推升至另一個層級；相對地，剩下未納入轉型版圖的公路客運路線，其性質多為長路線、橫



9

「台灣好行」黃金福隆線套票發行紀念記者會(王詮動 攝)

跨多鄉鎮或是行經偏鄉的型態，僅提供此些地區基本民行的服務，為人數少也不具營運吸引力的路線。

國民旅遊的浪潮也在此期間高漲，觀光類型的公共運輸需求隨之而起，原來以團體旅遊為主的型態，也轉為自由行的在地旅遊，交通部觀光局鑑於此需求，推行預約制的觀光巴士，旅客可透過飯店或民宿進行預約並指定行程，遊程出發當天以遊覽車為主的觀光巴士，會到各飯店或民宿接送至各景點；然而這樣的旅遊型態仍舊無法與自由行的需求契合，後續在2010年推出「台灣好行」觀光巴士，以火車站、高鐵站或轉運站出發前往各地方特色景點的服務模式，並且每年檢討執行成效，讓旅客透過公共運輸旅行，達到「自由行」的目標。

由於部分「台灣好行」路線與公路客運重疊，為避免資源重複投入，觀光局與公路總局也協調將路線進行整合，讓原公路客運路線亦具有「台灣好行」的功能，同時提升公路客運的整體運量。「台灣好行」目前已經深入民眾生活，獨有的識別標誌、站牌及車體彩繪，讓民眾能一眼辨別，也透過預約制度及套票發行，讓提前規劃的民眾能夠好好地規劃行程。

不過，政府推廣公共運輸的力量不因此而減少，在「區區有公車」的政策目標下，公車服務路線仍不斷增加，特別是山區聚落或是離島地區，更是施政重點。為了讓此些地區有公共運輸服務，又要兼顧業者營運的成本，政府也著手進

行此些公車路線的轉型，將原本「定班定線」的公車服務，調整為有彈性的預約班次，或者是透過計程車行駛的「小黃公車」，讓服務更加多元，把便捷的服務應用到偏鄉地區，在近幾年的推動下，轉型也大受好評。

在公運計畫的支援下，公車業者的「軟實力」隨之提升，最受大眾歡迎的就是票證整合。過往搭乘公車需要先查詢票價，並且在上車後支付現金、領取紙票並且在下車前繳回，駕駛不僅要負擔原本的駕駛工作，還要兼職賣票，一不小心收到假鈔偽幣，微薄的收入又可能大打折扣；透過票證整合後，民眾乘車不再需要事先準備零錢，只需要事先儲值或利用信用卡直接轉帳，在上下車時刷卡感應扣款，不僅可以加快上下車速度，也能夠減輕駕駛工作壓力。

另外一個軟實力的呈現就是公車動態系統，過往搭乘公車是一半靠經驗、一半靠運氣，時常搭乘的民眾能夠掌握到站時刻，但也可能一不小心晚到個幾分鐘，錯過班次又要苦等下班車；這種現象在公車動態系統上線後都可迎刃而解，不但可以事先查詢班次時間，也能夠掌握乘車動態，在預估時間內抵達車站候車，減少等候時間，又避免錯過班次的窘境，也是頗具效力的一項政策。

雖然公車在近十年中面臨挑戰，但也因此進行轉型，告別過去的營運型態，結合資訊與科技，讓民眾在近幾年能明顯感受到客運業不同以往的面貌。

6. 挑戰期：Covid-19 影響、電動化

2017年年底，政府宣布為因應全球化淨零減碳之趨勢，目標在2030年市區公車全面電動化；為推廣此政策，公路公共運輸推升計畫也針對業者購買電動公車提出示範計畫，期望能夠鼓勵業者在政策推廣之初，就可以積極響應，讓市區公車低地板化後，再次打造更好的公共運輸環境。

正當公車運量逐步復甦時，2020年新型冠狀病毒(Covid-19)席捲全球，在短短幾個月內，這種特殊傳染疾病已經遍及全球，各國不但封鎖國門，部分期間也實施在家上班上課等權宜作法，避免快速且大規模傳染的情況出現。臺灣也不例外，自2020年起，逐步頒布各項防疫措施，此舉改變民眾的生活型態，也使得擔負公眾服務的客運業面臨極大影響。不僅如此，疫情帶來民眾消費習慣改變，讓餐點外送的需求大增，各大外送平臺紛紛祭出誘因吸引餐廳、勞動人力加入外送行列，再加上公路客運班次減少，導致駕駛員收入下降，駕駛員紛紛轉行當起外送員；同一時期，疫情改變下的「宅經濟」崛起，致使貨物運輸需求大增，從防疫物資到民生用品，透過網路商城或手機APP訂購的需求大增，也有

一部分駕駛轉至貨運業服務。在雙重因素衝擊下，讓客運駕駛短缺情形日益嚴重，對客運業供給造成實質上影響。

2022年下半年，各國在疫苗普及的前提下，已經陸續鬆綁防疫政策，民眾的生活也慢慢恢復正常，但經歷過影響層面寬廣的傳染疾病衝擊，民眾在後疫情時代的生活習慣已經改變，公司不再非得集中辦公，就連三餐透過外送機制訂購的比例也增加，這些改變也影響到客運業的乘車人數，隨之影響了客運業者的營業收入。此外，疫情期間駕駛轉行情勢，在後疫情時代也未明顯回流，再加上科技廠擴張，紛紛開出更高的薪資條件，造成另一波轉職潮；原本駕駛缺員情況更加雪上加霜，讓部分業者萌生路線不續營的想法，將造成公共運輸服務提供的危機。

面臨疫情肆虐後的恢復期，能否讓民眾生活恢復日常，或者生活型態改變後，能夠再次利用客運服務，確實是一大挑戰，也是政府及業者亟需設法因應的難關。後疫情時代，客運業會帶來什麼樣的變化和衝擊，還是需要大家一起努力後，才能知道結果如何。



未來展望

對於未來，我們可以有很多想像；但是交通運輸是服務群眾的事業，不但要有遠景、有期待，還要穩健踏實，才不致讓國民的期待落空。或許交通運輸在多數人的心目中並非舉足輕重，實際上，交通運輸卻是占據了每個人生活的多數比例。公車也是，公車在都會區的大街小巷穿梭著，對於都會區的民眾可能習以為常；但在偏鄉地區，每一班公車都是如此地重要，舉凡開行的時間、行經的據點，甚至是接下來的旅程，都與日常生活各項安排息息相關。因此從事客運業的每一個人，都是希望能夠安全、平安、有效率地將每位乘客送抵目的地，更希望旅途上充滿新鮮與樂趣。

誠如上述所言，客運業對於未來的願景是穩健踏實，期望能在服務群眾的同時，能夠為大眾盡一份心力，也為臺灣的未來多付出一份努力。對此，未來的客運業，建構在節能減碳、安全管理、數位轉型、整合服務及服務精緻化的5項目標上。

- 節能減碳：客運業從原有柴油大客車到目前普遍可見的低地板公車，車輛也逐漸邁向綠能及科技化，而目前臺灣客運業的首要目標，就是完成政府所訂定的「2030年市區公車全面電動化」，以達成低碳排、低噪音、高效率的公共運輸環境。延續過去幾年政府推廣電動公车的政策，從示範計畫到2023年起的補助計畫，都期望能在扶植國內產業的前提下，讓公車車輛的產業能夠興起，帶來綠能環境的實質變化；對此，交通部及環保署每年編列經費，補助客運業者購置電動車，期望跟上世界潮流外，也能逐漸降低對環境的污染。



11



12

11
政府推廣公車電動化後，許多車廠皆投入研發，希望為臺灣盡一份心力（王詮動 攝）

12
未來日常裡，將越來越常見的純電公車（王詮動 攝）

- 安全管理：道路安全在近幾年成為各界關注的焦點，但對於客運業而言，安全自始至終都是一直以來堅持達成的課題。經營客運的每位業者都知道，一件事務所帶來的外部成本相當昂貴，因此避免造成事故、打造安全經營環境需時時刻刻的堅持，分秒都不得鬆懈；而科技的進步，也讓許多安全的輔助設備，能夠輔助客運駕駛避開危險，安全地達成每次任務。近幾年透過產官學合作，逐步讓客運車輛上裝設安全輔助系統，並且透過分析駕駛行為的各項數據，預防事故發生並檢視管理盲點，也有部分業者陸續投入安全輔助設備的實務研究，檢視公司內部各項安全管理作為，讓「安全」這個最高的營運目標能成為業者的營運核心價值。
- 數位轉型：客運業在多數人的心中是個傳統產業，開行車輛載運乘客到其想到的地方；但在資通訊技術迅速發展的趨勢中，客運業其實一直與時俱進。曾經推出非現金交易的票卡，也在GPS普及前，領先各業別推出公車動態系統；而在政府推廣電動公車的政策下，公車勢必能蒐集更多數據，經過資料處理後而產生有用的資訊，再轉化成提供駕駛及乘客各項訊息。當然客運業也持續推出更進化的服務，包括：班次預約服務、多元票證支付及預約下車等結合資通訊設備的服務，讓客運能與時俱進，甚至引領風潮。
- 整合服務：現代的公共運輸服務所追求的是無縫運輸，也就是空間、時間、服務及資訊的無縫；如何達成這樣的目標，就是仰賴整合服務，客運業在數位轉型的帶領下，可在各面向擷取不同的資訊，也提供更多的數位服務。幾經分析後，從乘客的需求推估出合適的班次及開行的時刻，甚至整合路網的班表，讓公車間的轉乘更加順暢，也就可以達成空間與時間的無縫。此外，客運業也持續推展無障礙設施，從低地板公車、無障礙巴士、多功能候車亭，都可以方便各年齡層及身分別的乘客，順利地乘車，達成空間及服務的無縫；而透過公車動態的APP及網頁，讓每路線、每班次的公車都一覽無遺，減少乘客候車時間及失接的機會，達到資訊的無縫。這些無縫運輸都仰賴公車整合服務，也是現在與未來持續推廣的目標。
- 服務精緻化：未來民眾將面臨更多運輸模式的選擇——就如近幾年高鐵公車對客運業的影響一樣——客運業隨時面臨各種挑戰，因此要推陳出新，找出更多、更精緻、更特別的服務吸引民眾選擇搭乘，強化行銷推廣策略亦是未來客運業將面臨的課題；唯一不變的是，客運業無論是在市區、郊區、偏鄉、一般公路或是國道，都會用真誠的心來迎接每一次挑戰，讓乘客感到無微不至的感覺。

臺灣公車發展百餘年，絕非幾個篇章或是短短文字能完整介紹。市區公車持續承載著每位乘客穿梭在都市街道中，公路客運及國道客運載運著乘客南來北往，甚至穿梭在海岸線與山陵線間；隨著四季更迭、時間轉動，持續為臺灣的民眾服務著，幾經華麗轉身後，一定能再替臺灣寫下更美麗的篇章。

參考文獻

- 尋路臺灣客運史(2013)。交通部公路總局。<https://ad.cw.com.tw/ad/cw/bus/history.html>
- Gordon Cheng (2021)。台灣的公車運輸之歷史與社會——戰後接收與國營並以新竹市公車為例。http://taiwangordoncheng.blogspot.com/2021/02/blog-post_19.html
- 王穆衡、張贊育、張世龍、黃立欽(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。運輸計畫季刊，41(2)，165-192。
- 交通部運輸研究所(2022)。規劃2030年電動大客車推動策略與分析示範計畫執行績效。<https://www.iot.gov.tw/cp-2302-206650-feec7-1.html>
- 《區區有公車 目標達成》災區5就醫接駁公車上路(2012年7月12日)。自由時報。<https://news.ltn.com.tw/news/local/paper/598975>