

臺灣地區敬老乘車優待之執行評估

孔正裕

壹、前言

我國自古即有對老人交通禮遇的崇老敬長措施，如禮記有云：「君子耆老不徒行（徒行指無乘而行也，此處是指士大夫階層的老人，出門有馬車）及「大夫七十而致仕……行役以婦人，適四方，乘安車。（七十歲告老還鄉的老人，出門巡行另有車乘，並以婦人隨行照顧。）」等。但在現代工業化、都市化家庭結構劇烈變遷衝擊下，敬老觀念逐漸淡薄，子女、父母分居兩地者比比皆是，老人在家庭中獲得需求滿足程度逐漸降低。老人因此不得不親身走入社會以獲取各項生活資源，「行」的能力遂成為老人食、衣、住、育、樂等需要是否被滿足的主要因素；而且老年生活絕對不是與社會隔絕的，如果老人有能力從一個地方移動到另一個地方，將是老

人是否能過一個較具意義之生活的決定因素。

老人運輸服務會直接影響老人的社會參與及娛樂活動，並間接減少老人所面臨的經濟、寂寞、失去配偶、親戚、朋友等老化的壓力（Ajise, 1993）。Carp（1988，轉引自徐文遠，一九九六）曾探討影響老人移動性（mobility）之因素，並說明老人移動能力對其福利達成的重要性。該研究指出：老人的移動能力與福祉有隨年齡漸增而下降的趨勢。一個國家中，老人與一般國民一樣都有相同的權利去使用大眾運輸設備及服務，但老人因為移動性與一般人有異，需要有特殊的運輸設施和計畫，使老人可以有有效的使用並提昇其福祉。美國審計部（U.S. General Accounting Office）在一九八一年的研究報告即斷定，運輸服務的提供是老人所有需求中最迫切的支出（Ajise, 1993）。

從老人福利的角度來看，要使老人外出方便，交通運輸系統是最重要的因素。現代大部分國家也多透過經費補助，以「社區處遇」（community-based treatment）的方式，免費提供老人交通工具及文

教育樂活動，協助老人在其熟悉的社區內生活，以促進老人增加活動頻率的方式來減緩其衰退之情況（行政院研考會，一九九〇）。

我國目前明文給予老人交通優待的法令與措施，只有民國八十六年修正實施的老人福利法第二十二條規定：「老人搭乘國內公、民營水、陸、空公共交通工具，進入康樂場所及參觀文教設施，予以半價優待」，以及各地方政府以不同的形式所提供的老人免費乘車優待。但這僅有之條文與鬆散的措施，雖能使老人享受乘車半價或免費之優待，但卻規範不了人們的敬老之心。老人未受公車司機善待的消息時有所聞，老人榮譽乘車證反而成為老人的負擔。而進一步分析各地方政府實施中的敬老乘車優待措施，大多是一般年輕老人及健康老人最容易取得的老人福利，年邁、行動不便者就幾乎無法享用這項福利服務。

隨著現代強調理性決策、經濟效益及與日俱增的社會福利預算和福利消費者權利意識的覺醒，社會福利績效評估就成為相當重要的議題（萬育維，一九九六）。因此本文即嘗試以文獻分析及對各地方政府主管老人福利單位之承辦人員的訪談，評估分析臺灣地區敬老乘車優待方案執行情形。

貳、敬老乘車優待的概念

一、敬老乘車優待之界定

「老人」是享有敬老乘車優待的主體，雖然有論者認為不應單以「年代老化（chronological aging）」為標準，而應依照個人之生理、心理、社會角色及功能加以綜合評分，然後來確定誰才是老人，但一般實務上這樣的綜合標準有其實施的困難。因此中外老人福利措施適用對象的界定，大多以戶籍登載的日曆年齡為準。我國現行老人福利法第二條將老人定義為：「本法所稱老人係指年滿六十五歲以上之老人。」顯然，在我國只要年滿六十五歲以上者，即可享有各項老人福利。本文所稱敬老乘車優待亦指：設籍當地、年滿六十五歲以上並持有身分證明或敬老證者，可享受當地政府提供之半價或免費乘車之優待。

二、敬老乘車優待福利的理論基礎

Brown（1983）認為老人「行」的福利政策建構在二個主要的老化理論基礎上，即：「撤退理論（Disengagement Theory）」與「活動理論（Activity Theory）」，他認為管理者在規劃老人福利時，都應先由這兩個主要理論中去瞭解老化現象。而根據國內學者施教裕（一九九四）的研究顯示，六十五歲以上老人的社團活動程度乃是使用優待補助服務的顯著預測因素，即較活躍於社團者較常使用文康進修服務，而且其一旦使用一種老人福利專案後，可能出現同時使用兩種以上福利方案的擴散或展延效果，凸顯出優待補助服務使用具有補償作用，除了可以補償老人退休後的活動需求外，也會促使老人使用政府的其他福利方案，因此活動理論中的補償作用，

應可做為優待補助服務使用的理論基礎。

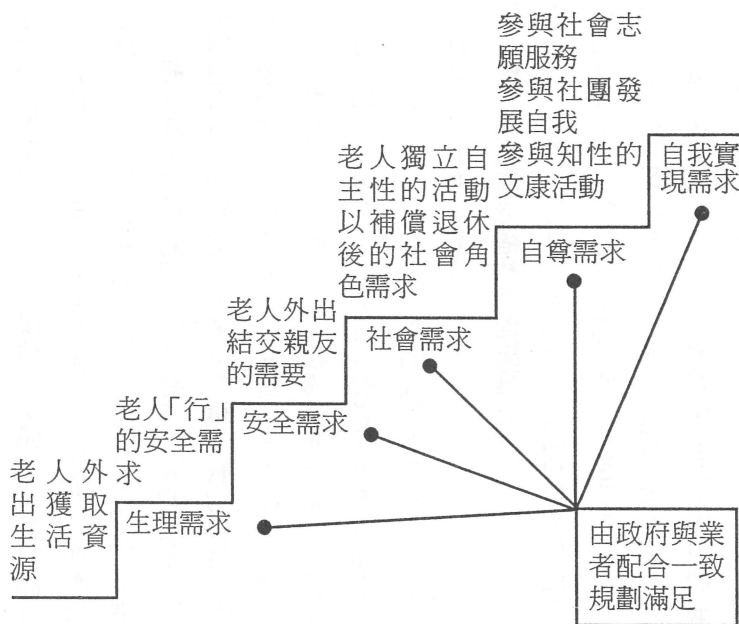
三、敬老乘車優待所能滿足的老人需求

Maslow (1954) 認為人類需求的分類是逐步提升的，主要可概分為兩類：一是維持生活的基本需求 (life-maintenance needs) 與提供較高生活品質的高階需求 (high-order needs)。維持生活的基本需求包括食、衣、住、行及醫療等，高階需求則為參與社交、宗教活動、休閒娛樂及自我滿足等需求。在目前的社會中，老人們必須走入社會、獲取資源以滿足其較高層次的需求。

老人福利政策中的敬老乘車優待這項「福利」，即指老人乘車需求的滿足程度而言，而政府的政策就在運用社會現有資源，由政府或業者在規劃與執行時，針對不同層次的需求給予老人乘車需求的合理滿足。以下即從 Maslow 的需求理論觀點，探討敬老乘車優待所能滿足的老人需求層級，並以圖一說明之。

(一) 生理的需求 (physiological needs)

老人隨著年齡增加所引起的生理機能衰退，使得部分老人之活動特性與殘障者之特性相同 (藍武王、楊幼文，一九九二)，導致老人難以使用包括運輸在內對他有利的服務。而且隨著現代社會型態及經濟結構的改變，老人需求項目中的交通支持來源，有四八·四%是來自於自己，六·七%來自於配偶，三七%來自於兒女，四·六%來自於機構 (林松齡，一九九一)。這樣的比值正說明老人生活交通需求的支援，事實上多半要靠自己 (藍春琪，一九九三)。這種自己照顧自己的獨立性生活，是老人最基本的行動需求，也是維持生命所必需的行動需求，以外取得食、衣、住、醫療等資源。因此老人需要特別的措施以協助其搭乘運輸工具，滿足行動的需求，而滿足此一需求的交通運輸服務的提供，則應由政府來加以促成。



圖一 敬老乘車需求的福利目標層次
資料來源：筆者自製。

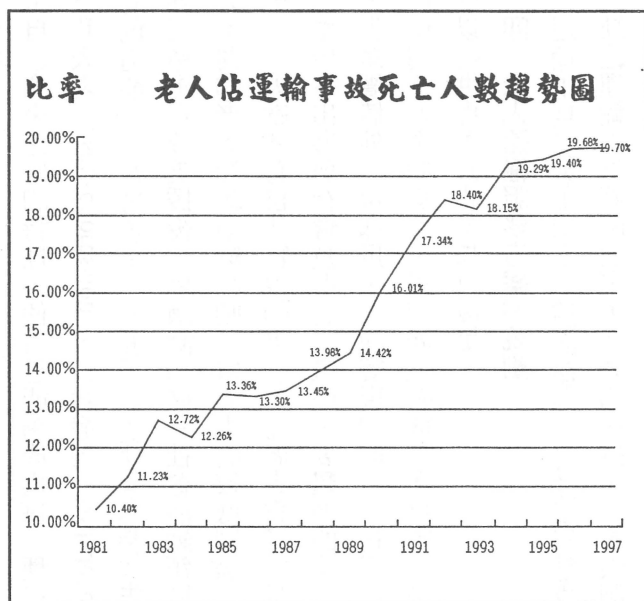
(1) 安全的需求 (safety needs)

老人體力狀態明顯不如年輕人，以步行方式活動對部分老人而言，除了非生理及時間所能負荷外，其危險性也相當高，因此老人外出時會因安全的需求而選擇搭乘大眾運輸工具。根據徐文遠（一九九六）的研究結果顯示：老人認為最方便使用的交通工具為騎機車與步行。不過一些外在環境因素諸如下雨、起霧、夜晚及刺眼強光等，皆會影響駕駛及步行能力，而這類不良的環境狀況對老年人的影響更甚於一般年輕人（徐文遠，一九九六）。此外，如複雜的道路交通型態與難懂的交通標誌、人行道、平面穿越道與路面鋪面的規劃維護、路面高低落差過大、地下道、人行天橋無輔助設施、及路面破裂坑洞等現象，都會形成老人的使用障礙。此外，由於生理與心裡機能的退化，影響其視覺、聽覺、行動能力、注意力、資訊處理能力與記憶力，更形成老人步行或駕駛上的交通安全問題（Transportation Research Board, 1988）。

以臺灣地區六十五歲以上老人運輸事故死亡數來看，老人占運輸死亡人數比率由一九八一年的一〇・四%，逐年上升至一九九七年的一九・七%（行政院衛生署，一九九九）（圖二）。這除了顯示國內人口持續老化及交通情況惡化外，並意謂著政府未來在交通硬體建設及軟體管理上，都應該將老人「行」的安全列入考慮。

此外，交通部（一九九七）的調查統計也指出：隨著年齡的增加，民眾使用大眾運輸工具（公共汽車、計程車及火車）的比率會逐漸提高；換句話說，人們會因生理與心理狀況逐漸衰退，無法如

一般人正常駕駛私人運輸工具的情況下，基於安全考量，而傾向選擇大眾運輸為其代步工具。因此在安全的需求層次上，即指老人搭車時的身體安全、免於搭車時恐懼的自由、及需要可預期的搭車安全環境等，此一需求層級的滿足，有賴於政府與業者的配合提供。



圖二 臺灣地區歷年運輸事故死亡人口中老人所占比率
資料來源：行政院衛生署，一九九九，筆者自製。

(四) 社會的需求 (Social needs)

老人退休後常會面臨寂寞、失去配偶、親戚、朋友等老化的壓力，因此老人會希望在社會中與其他人打成一片，他們不但喜歡找人聊天，也渴望別人接納他。因此老人會有外出結交新朋友，尋求彼此照顧、維繫感情的需求。這也需要政府與業者配合，使大眾運輸工具與路線能儘量接近老人的活動場所。

(四) 自尊的需求 (esteem needs)

人們在感覺到自己的價值感、重要性及獲得他人的認同後，會因此產生了自尊 (self-esteem)、自信 (self-confidence)、尊榮 (prestige) 與有力感 (sense of powerness) (吳瓊恩，一九九六)。所以老人有著保持獨立自主行動能力的需求，以避免事事依靠家人的協助，造成家人的負擔，甚至可以分擔家庭購物、接送小孩等工作，建立老人在家庭中受重視的地位與自尊；因此老人會有自行外出搭車的自尊需求。

隨著老人對乘車的需求層級的上升，乘車優待的金錢價值也就愈低。政府如單只提供老人金錢補助或非金錢式的免費乘車證，而沒有顧及老人自尊的需求，使老人在乘車或申請票證時受到司機或政府行政人員不禮貌的對待時，可能反而招致老人的怨懟，甚至寧願花錢自購車票。因此政府敬老乘車票證的發放應給予老人尊榮的感覺，也應教育司機給予老人尊重；老人乘車優待畢竟仍是由政府給予補貼的，實際上並非完全免費，司機不應抱持施捨老人的心態。

(五) 自我實現的需求 (self-actualization needs)

依據 Maslow (1954) 的界定，「自我實現的需求」是一個人追求自己愈來愈好的特性，使自己能夠成爲每一種可能的實現，意即自我表現 (self-expression)、自我發展 (self-development) 與廣義的創造能力 (吳瓊恩，一九九六)。在老人基於生理基本需求開始外出尋求資源支援後，會漸漸拓展其社會活動領域，也會有機會加入不同的老人社經組織活動；當老人的較低層需求在團體中被滿足後，老人就會有自我實現的需求。而老人爲了貢獻經驗及知識，也會積極外出參與社會及服務組織中需要幫助的老人，這除了肯定老人生命價值外，也滿足了自我實現的需求。在這個層次政府更應提供便利、安全的交通，以使老人有機會滿足其尊榮的需求，必要時應以提供專車方式來加以滿足。

四、老人運輸服務方案的規劃

運輸工具是老人不可或缺的服務、及參與社會活動行動的管道，缺乏運輸工具將限制老人能力的維持，也會限制老人與他人的聯絡及活動，使老人與社會脫節或疏遠，造成社會反常狀態 (Ajise, 1993)。Bissonette (1977) 即指出如果對老人運輸給予特殊的激勵措施，會有鼓勵老人享受運輸服務的效果。因此政府所營造出的老人運輸環境，對於老人的活動狀態有相當重要的影響。

在討論老人運輸服務遞送時，Ward (1984) 曾提出一項警語，他認為過度的誇大老人問題，會發展出過於瑣碎的解決方案，即「過度的服務」，而 Ward 認為任何老人問題的解決應該以「支援老人

行為」的觀點，應用在老人運輸方案的規劃上。Ward (1984) 提出三種方式以支援老人行為能力的發展：

(一) 社會大眾必須去除老人是無生產力者的觀念。

(二) 應有計畫地增進老人的適應能力，並減低對其不利的環境因素，而不是一味的提供過度的服務。

(三) 採取鼓勵的態度，並將老人所發現的問題反映在可選擇的方案中，讓老人自己去選擇是否需要這樣的服務。

在這樣的前提下，老人所需要的運輸方式屬性包括：(一) 便利性 (二) 安全性 (三) 自主性 (徐文遠，一九九六)。綜合而言，要解決老人運輸問題，必須重新定位老人的社會功能，藉由觀察現代生活型態，以前瞻性規劃未來的老人運輸需求。方案的設計則以增進老人對運輸方式的適應能力、減少老人運輸障礙、讓老人充分自主的選擇合適的運輸服務為目標。

參、我國敬老乘車優待福利措施

現況分析

一、我國敬老乘車優待措施現況

目前我國所提供的老人乘車服務之種類，大致可分為以下三種 (交通部運研所，一九九六)：

(一) 一般大眾運輸系統：指提供固定路線、定點服務、固定班次的運輸服務，另外計程車也可歸類為準大眾運輸服務。

(二) 特殊運輸系統：指服務對象有限制之運輸系統，如老人專車等。

(三) 個人運輸系統：指個人擁有之交通工具，尚可區分為自行駕駛與他人駕駛兩種。臺灣地區常見之個人交通工具具有機車、三輪機車、一般自用車及改裝車等。

由於本文主要針對敬老乘車優待措施，因此僅就一般大眾運輸系統的公車部分作探討。

國內目前除了根據老人福利法第二十二條規定，憑身分證統一給予六十五歲以上老人乘車半價優待外，如表一所示，臺北市、臺北縣、基隆市、宜蘭縣、桃園縣、新竹市、苗栗縣、臺中縣、臺中市、彰化縣、嘉義縣、嘉義市、臺南市、高雄市、臺東縣、澎湖縣等十七縣市，皆給予年滿六十五歲或七十歲以上老人完全免費搭乘公車的優待補助。以上這些縣市在優待做法上，大多是透過對大眾運輸業者的獎勵、補助或「方案委託」等民營化 (privatization) 的策略，以提供老人群體的免費乘車服務；因此敬老乘車優待福利的直接供應者，目前仍以民間大眾運輸業者居多。

高雄市為最早 (六十六年) 開辦老人免費乘車優待之地方政府，之後臺北縣、基隆市及臺北市陸續跟進，最晚實施者為彰化縣 (八十四年)；均由該縣 (市) 政府社政單位編列預算辦理。現階段實施老人免費乘車優待的縣市計十七個，未辦理老人免費乘車優

待縣市則多集中於中南部，包括南投縣、雲林縣、臺南縣、高雄縣、屏東縣及花蓮縣等六縣市（表一）。

表一 臺灣地區實施敬老乘車優待現況

縣市別	年齡	方式	優待	作法	預算編列單位
臺北市	六十五	免費	六十五歲以上每月發給可搭六十次之儲值月票一張，七十歲以上二張，老人乘車持票刷卡計次。	（限市區）	社政單位
高雄市	六十五	免費	高雄市公共車船管理處發一二〇格敬老榮譽乘車票，老人乘車時上車剪卡使用。（限市區公共車船）		社政單位
臺北縣	六十五	免費	限臺北縣市區域公車每月一張敬老愛心電腦儲值票（限縣內）		社政單位
宜蘭縣	六十五	免費	持敬老證免費搭乘（限縣內）		社政單位
桃園縣	六十五	免費	老人殘障者持敬老證至客運公司換六十格乘車票一張搭車，用完可再換票（限縣內）		社政單位
新竹縣	七十	免費	發給三十格月票一張（限縣內惟可以加剪一格方式進入新竹市）		社政單位
苗栗縣	六十五	免費	發給三十格月票一張，每月最高限額二張（限縣內）		社政單位
臺中縣	七十	免費	發給老人免費乘車證免費搭乘（可跨臺中縣、市）		社政單位
彰化縣	七十	免費	發給老人免費乘車證免費搭乘（限縣內）		社政單位
南投縣	六十五	免費	未實施敬老免費乘車，由老人向業者購買半票搭車		無編列
雲林縣	六十五	免費	未實施敬老免費乘車，由老人向業者購買半票搭車		無編列
嘉義縣	六十五	免費	發給老人免費乘車證免費搭乘（限縣內）		社政單位
臺南縣	六十五	免費	未實施敬老免費乘車，由老人向業者購買半票搭車		無編列
高雄縣	六十五	免費	未實施敬老免費乘車，由老人向業者購買半票搭車		無編列
屏東縣	六十五	免費	未實施敬老免費乘車，由老人向業者購買半票搭車		無編列
花蓮縣	六十五	免費	發給三十格月票一張（限縣內）		社政單位
澎湖縣	六十五	免費	目前停辦敬老免費乘車，由老人向業者購買半票搭車		無編列
基隆市	六十五	免費	發給老人免費乘車證免費搭乘（限縣內及公營汽車）		社政單位
新竹市	七十	免費	發給六十格月票一張（限市區）每月限用一張		社政單位
臺中市	六十五	免費	發給敬老乘車票一張（限市區）	（限嘉義縣公共汽車管理處汽車所繞經之路線，可跨嘉義縣、市）	社政單位
嘉義市	六十五	免費	發給敬老乘車票一張（限市區）		社政單位
臺南市	六十五	免費	縣府向臺南客運購買乘車票轉發老人使用（限市區）		社政單位

資料來源：白秀雄，一九九六；內政部、臺灣省政府社會處，一九九九；臺灣地區各縣市政府訪談，一九九九，筆者自製。

各縣市在優待老人免費乘車作法上可概分為以下幾種：（一）憑敬老證上車；（二）使用卡式乘車票；（三）使用回數票。各縣市大多將敬老乘車優待範圍限制在其縣（市）境內，僅新竹縣、臺中縣及嘉義市可以跨越縣（市）境乘車，不過所能跨越的縣（市）境範圍相當有限。

在優待年齡的設定方面，未辦理免費乘車優待縣（市）的老人，依照老人福利法的規定，只要年滿六十五歲的老人均可憑身分證購買半票搭車。至於辦理免費優待乘車的縣（市）中，將免費優待年齡訂為年滿六十五歲者計有十三個縣（市），將免費優待年齡訂為年滿七十歲者，則有新竹縣、臺中縣、彰化縣、新竹市等四個縣（市）。至於敬老乘車免費優待措施的經費分擔，大多數縣（市）是與客運業者分擔全票的二分之一的經費，另二分之一（原半價優待部分）仍由客運業者自行吸收。而桃園縣、彰化縣及澎湖縣三縣市則是以定額方式，將補助款分配給受委託之客運公司辦理敬老乘車優待。

綜觀臺灣地區敬老乘車優待措施可分為二個部分，一為：老人福利法規定的半價優待，適用於臺灣地區，只要年滿六十五歲均可憑身分證或政府發給之其他可資證明年齡之證件，購買半價優待之車船票。二為：各地方政府優待老人免費乘車之措施。不過免費乘車優待措施則因視各縣市財源狀況而有不同做法，並多將乘車範圍限制在縣（市）轄境內。在臺灣地區的二個直轄市及二十一個縣（市）政府中也還有六個縣（市）未實施免費的老人乘車優待；因

此同樣是老人，可能因戶籍所在地縣（市）不同，而有不同的老人乘車優待福利。

肆、臺灣地區敬老乘車優待方案 執行評估分析

目前臺灣地區之敬老乘車優待措施主要建立在與民間業者之合約關係之上；受委託的業者使用政府經費，故其對服務群體的成效，自必須經得起政府對老人應有的責信的檢驗。以下即依據Ross及Freeman（1993）的觀點，將敬老乘車優待方案的執行評估分為過程評估（process evaluation）及結果評估（outcome evaluation），分別以法規的適用性、溝通協調功能、政府角色及政策資源進行過程評估，並針對敬老乘車優待方案的公平性、涵蓋度、目標達成度、回應性及服務品質等進行結果評估，透過文獻分析及筆者對臺灣地區縣市政府承辦人員的訪談，評估臺灣地區敬老乘車優待方案執行現況，以作為政府未來規劃、改善敬老乘車優待政策措施時之建議參考。

一、過程評估：

（一）法規的適用性：

目前老人乘車半價優待有明確的法源依據，並適用於整個臺灣地區。但在免費乘車方面則尚無完備法規，有稱要點、辦法、計畫

者，有屬民法規範的契約關係者，有些則是以直接編列預算方式辦理。這些屬於地方政府內部計畫或規範性質的規章，對民間並無強制提供的約束力，而以契約關係委託辦理者，其拘束力更僅及於縣（市）政府及受委託者之間，均有礙敬老乘車優待措施的執行與成效。因此地方政府不論以何種形式提供老人乘車優待福利，應屬創設老人權利並課以政府及業者義務，允宜以地方自治條例或規則釐清權利義務，以保障老人「行」的權利。

（二）溝通協調功能：

地方政府委託辦理敬老乘車優待，內部單位並非僅社政單位，尚包括財政單位、主計單位及法制單位，這些單位考量問題時的本位角度不同，往往造成溝通上的困難，而形成敬老乘車優待運作上的不順利；預算的考量便是最主要的問題，常常造成老人面臨服務片斷化的結果。

（三）地方政府的角色：

福利政策的擬定與規劃，會反映出政府解決社會問題時介入的角色、定位、資源分配、行政執行等範圍與程度。在經費、人力等資源限制下，地方政府所提供的敬老乘車免費優待措施仍屬殘補式、救濟式的福利服務，而非扮演著福利補充或增強者的角色。

（四）地方政府的政策資源：

地方政府辦理敬老免費乘車優待所投入之經費均不可謂不大，但各縣（市）無法正確評估老人乘車需求，使得資源配置失調。如編列敬老乘車預算最高的臺北市，平均每位六十五歲以上老人在八

十七年度享有一、六五一元的免費乘車福利，而最低的澎湖縣每位老人年平均僅三二元；且臺灣地區平均預算數為每位老人三七五元，而在十七個實施免費優待的縣市中有十個未達到這個平均預算數，可見臺灣地區敬老免費乘車優待資源配置的失調狀況相當嚴重。

二、結果評估

(一) 公平性

臺灣地區敬老乘車優待並不分貧富貴賤，因此這項福利確已相當程度地公平的保障了老人的最低限度福利。但各地敬老乘車優待措施也存有不少限制，以致影響其公平性。茲分析如下：

1. 限制乘車年齡：

現行敬老乘車優待有六十五歲及七十歲兩種年齡限制標準。以年滿七十歲為敬老乘車免費優待的理由中，顯然財政的考量優於社會福利的考量。以民國八十五年之國人平均餘命來看（內政部社會司，一九九八），我國男性的平均餘命為七十二歲，女性為七十八歲，若將優待年齡定為七十歲，則男性所能享受的福利期間為時甚短，也未能顧及老人強制退休後之生活需求。另一方面，在各國享受福利的年齡限制標準中，通常女性的年齡較男性低五歲（行政院研考會，一九九四），而我國敬老乘車優待無分男女，一律定為六十五歲或七十歲的作法也值得商榷。

2. 乘車範圍的限制：

老人要滿足日常所需的服務或享受更高品質的各項服務，向資

源豐富的生活圈中心移動是必然的結果。而目前臺灣地區敬老乘車優待措施中，免費乘車範圍多限於縣（市）行政區域內，超越縣（市）境時均需補買半票。此種作法除造成老人購票不便外，也易與司機因路程計算問題造成糾紛，尤其對於居住行政區域邊陲的老人更加不公。

3. 可搭乘客運公司的限制：

在實施敬老乘車免費優待的縣（市）中，多限制老人僅可搭乘行駛轄區路線的公車，對跨越縣（市）境的長途公車或大區域客運公司均不列入優待。此種限制對於穿越該縣（市）境內路線客運公司班車沿線的老人形成不公平的對待，例如搭乘營運路線貫穿臺灣地區各行政區域的台汽客運公司車輛時所受到的限制更為明顯。

4. 乘車次數的限制：

在免費敬老乘車優待使用次數的限制上，除了憑乘車證上車的縣（市）沒有使用次數的限制外，其他以儲值卡、剪格票或回數票的方式搭車時，均有使用次數的限制。針對限制使用次數的措施而言，根據相關研究顯示（藍武王，一九九〇；黃德治，一九九四），臺北市老人平均每日旅次為一·五五次，臺灣地區老人平均每日旅次一·四二次來看，如限制老人每月使用三十次（如新竹縣、苗栗縣、臺東縣等）顯然不足老人所需，以每月六十次計算發給乘車票應較能滿足老人旅次需要。

(二) 涵蓋度：

同樣的，由於上述之臺灣地區敬老乘車免費優待限制，使得各

方案實際服務對象的涵蓋度顯然無法與標的人口一致，只有居住在指定的客運營運路線上，或有能力移動至該路線者，方能享有免費乘車福利，因此在涵蓋度上均有所不足。

(三) 目標達成度：

在敬老乘車免費優待的主要目標上，各縣(市)均為宏揚敬老美德及加強老人福利，而優待老人免費乘車。因此就優待老人免費乘車的目標而言，確能使需要乘車老人，即可享有優待福利。然而，在敬老乘車優待使用率、發放票證率及服務品質的提高上仍有努力空間。

(四) 回應性：

就臺灣地區敬老乘車優待措施在對標的團體的需求之回應性而言，標的人口必須依照方案規定的年齡、方式、地點才得以享受福利，而無法滿足特定標的人口需要以及偏好(如行動不便老人、癱瘓老人、無公車行駛地區)，因此在回應性上亦有所不足。

(五) 服務品質：

敬老乘車優待福利中服務品質是最為老人重視的指標之一。以臺灣地區六十五歲以上人口在八十五年對敬老乘車優待之認識及利用情形來看(內政部，一九九七)，知道但未利用者平均為三十一%，而不知道此項優待措施的人數平均僅九%；在臺灣地區有六十%以上的老人曾經利用過此項福利措施，而且利用過此項福利而不滿意者平均僅有九%，可見敬老乘車優待福利對老人來說是一項利用率高且滿意度高的福利措施。就算是在未實施老人免費乘車優待的

六個縣(市)中，也同樣呈現滿意度大於不滿意的情况。以高雄縣為例，該縣老人使用敬老乘車優待後滿意者達六三%，其滿意程度遠高於臺灣地區的平均滿意度四四%，而認為普通者為三五%，不滿意的比率更僅為一%，為臺灣地區不滿意比率最低的縣市。

因此，敬老乘車優待實施時間的長短、免費優待或半價優待措施，與敬老乘車優待福利措施的滿意度之間並非有絕對的正相關；如果老人在乘車時感覺到高品質的服務，其對敬老乘車應會感到滿意，而非單純的增加老人免費乘車即可令老人滿意。而司機的服務態度不佳則是老人申訴中的主要問題，優良司機固然不在少數，但政府仍有教育業者以合適的態度服務老人的必要，以減少長者的抱怨，增加方案標的人口的滿意度。

伍、結論與建議

一、結論

Kutsche (1978) 所列出的三個老人運輸問題：1. 政府財政不足、2. 老人生理缺損、3. 老人心理缺損，使老人運輸問題亦趨複雜，而這三個問題也在本研究中獲得檢證。臺灣地區所實施的敬老乘車免費優待方案確實因政府的財政不足，有了種種的限制；至於對老人生理缺損的特殊交通需求，亦尚未有具體的回應措施；而老人心理上需要尊重的感受，也成為臺灣地區敬老乘車優待方案中，

普遍受到老人抱怨的部分。而各地方政府在預算的支出呈現極大的差距下，都會區預算明顯高於鄉村地區，此情況除擴大了城鄉交通狀況的差異外，也促發同樣的納稅人在臺灣地區有不同的福利待遇的不公平現象。

由於可委託執行敬老乘車優待服務的對象太少，政府與民間客運業者的委託關係可以說是一種「放任式的合夥模型」（賴珍如、施教裕，一九九九），加上客運業者對於司機的專業服務品質的要求不夠，使老人乘車時必須靠運氣，才能免遭惡司機的欺凌。政府原希望藉著民營化策略，經由民間的力量提供更多的乘車福利，但以現況分析顯示，大部分老人並不會因此而增加外出活動次數；敬老乘車福利充其量僅提供了老人外出交通的優惠，但對於促進老人參與社會活動的效益並不明顯。就中、長期而言，仍應加強政府與民間社會對敬老倫理的認知，給予老人有尊嚴的乘車環境，致力創造有利的社會參與環境，再配合交通運輸優惠的規劃，促使更多的老人外出活動。

二、建議

整體而言，臺灣地區所推行的各種敬老乘車優待方案是值得肯定的，不過仍有應該再加強改進的地方，以下即提出幾點建議：

（一）中央統籌規劃辦理：

臺灣地區實施敬老乘車免費優待的縣市，所面臨的最大問題即在委託經費對地方財政的負擔。因此大部分縣市均希望由中央統籌規劃辦理，以提升老人乘車品質並避免地方財政困難，產生經費排

擠效應，影響其他各項措施。另一方面敬老乘車優待跨縣市乘車問題也必須加以解決。因此精省之後，中央政府宜通盤檢討地方老人乘車福利服務的供需差距，以對社會資源運用作整合性的規劃，公平的照顧老人乘車需求。

（二）加強宣導敬老觀念：

藉由家庭、學校、社會教育配合，加強宣導民眾敬老的觀念，將其落實到日常生活中協助照顧老人乘車，並注重直接服務（direct service）、主動的發給敬老乘車證，提昇老人的尊榮感。

（三）健全老人交通相關優惠法令：

1. 考慮朝金錢及非金錢等多元化服務提供方向修訂法令，如交通津貼、定期長程旅遊補助、社團自強活動補助等，以鼓勵老人真正外出從事舒展身心的活動。

2. 放寬老人搭乘公車免費優待年齡一律至六十五歲，以符合老人福利法對老人之定義。

3. 研擬敬老乘車優待之配套措施：政府一方面要鼓勵老人利用敬老乘車優待，但另一方面，老人乘車的環境問題，也是影響老人乘車意願及安全的重要因素。因此相關交通管理法令也應研擬配套措施以提高老人利用率，例如鼓勵老人不自行駕駛機動車輛、多使用大眾運輸工具，或以解除管制及租稅優惠手段，鼓勵運輸業者配合辦理敬老乘車優待福利，運用「志工」及「義工」協助老人乘車等。

（四）敬老乘車優待政策對象認定問題：

敬老乘車優待政策服務的主要對象，其資格應該是以身分（status）認定抑或需求（need）認定，也有加以重新考量的空間。目前政策服務對象的資格認定，主要以年齡為考量，因此使方案支出面計算基礎龐大，經費稀釋的結果往往造成真正迫切需要者（如行動不便老人），無法獲取直接效益。雖然預算經費之分配編列，基本上仍應取決於老人人口的規模，但以老人需求來決定主要服務對象，以追求更有效率的資源配置，應是一個值得思考的方向。

（五）對業者改善服務之建議：

1. 業者對老人使用大眾運輸工具的時間、地點應是最瞭解的，因此可針對老人乘車需求特性，調整公車服務的班次及路線，以方便老人搭乘。

2. 加強司機的服務訓練，並擬定獎懲辦法以改善其對老人的服務態度。

3. 考量老人之生、心理特性，據以改善公車及場站設施之設計，如車內座位安排、車內語音資訊系統、車門臺階設計、站牌字體大小及相關符號的解說。

（本文作者為東海大學公共行政學系碩士班研究生）

參考文獻：

- 內政部 中華民國八十五年老人狀況調查報告 一九九七
內政部社會司 全國社會福利會議特刊 臺北 內政部社區發展雜誌
社 一九九八

白秀雄 老人福利 臺北三民書局 一九九六

交通部統計處 民眾對交通狀況意向調查報告 一九九七

交通部運輸研究所 無障礙道路交通工具改裝與運輸服務示範計畫

（一）殘障者運輸需求之調查分析與規劃設計 臺北 交通部運輸研究所 一九九六

行政院研考會 我國老人福利法執行成效之評估 臺北 行政院研考會 一九九四；我國社會福利支出之研究 臺北 行政院研考會 一九九〇

行政院衛生署 臺灣地區歷年運輸事故死亡數按年齡別分

（<http://www.doh.gov.tw/lane/status/86/86stat3-3-37.htm>），visited 1999/03/23 PM08:42

吳瓊恩 行政學 臺北三民書局 一九九六

周建卿 中華社會福利法制史 臺北 黎明文化事業股份有限公司 一九九二

林松齡 老人社會支持來源與老人社會需求：兼論四個社會支持模式 臺中 東海大學社會學系 一九九一

施教裕 老人福利服務使用之相關因素探討 社會工作學刊第三期

臺北 中華民國社會工作專業人員協會 一九九四

徐文遠 老人運輸問題之研究 國立成功大學交通管理科學研究所碩士論文 一九九六

黃德治 交通部八十二年度專題研究報告——高齡者交通安全問題對策之研究 交通部道安督導委員會委託 一九九四

- 萬育維 社會福利服務——理論與實踐 臺北三民書局 一九九四
- 賴珍如、施教裕 政府推動契約式福利服務策略之研究 社會工作學刊第五期 臺北中華民國社會工作專業人員協會 一九九〇
- 藍武王 無障礙運輸服務方式之規劃 交通部運輸研究所 一九九〇
- 藍武王、楊幼文 老人運輸方式之規劃 中華道路季刊第二十一卷第二期 一九九二
- 藍春琪 臺灣地區老年生活支持——交換理論的適用性初探 社區發展季刊第六十四期 一九九三
- Ajise, oghenekome Jose (1993), May Transportation planning for the elderly: Problems and issues in Fresno/Clovis Metropolitan Area FCMA California. M.C.R.P. thesis, California State University, Fresno.
- Atchley, Robert, ed.(1987) The encyclopedia of aging. New York: Springer.
- Bissonnette, David(1977) Incentive, enrollment, and travel behavior: A Study of a special transportation program for the elderly and handicapped. Ph.D. diss, West Virginia University, Morgantown.
- capped. Ph.D. diss, West Virginia University, Morgantown.
- Brown, David. (1983) Administering aging programs in a federal system. In Aging and public: The Politics of growing old in America, ed. W. P. Brown and L.k. Olson, 201-22. Westport, Conn: Greenwood Press.
- Havighurst, R.J. and Albrecht, R.(1953) Older people. Longmans, Green and Co. New York.
- Kusche, Katherine Louise (1978) Spatial mobility of the elderly: A Comparison of transit users and non-users in Bloomington, Indiana. Pd. D. diss. Indiana University, Bloomington.
- Maslow, Abraham (1954) Motivation and personlity. New York: Harper & Row, Pub.
- Palmore, Erdman. And Daisaku Maeda (1985) The honorable elders revisited. Durham, Nort Carolina: Duke University Press.
- Rossi, Peter H. and Howard E. Freeman (1993) Evaluation: A Systematic approach, 5th ed., Newbury Park, CA: Sage Publication, Inc.
- Transportation Research Board (1988) Transportation in an agingty: Improving mobility and safety for older Persons. TRB Special Report social218, Volume 1, Transportation Research Board, National Research Council, Washington D.C.
- Ward, Russell A. (1984) The aging experience: An Introduction to social gerontology. New York: J. B. Lippincott.