

評發展大眾運輸政策

會員：王慶瑞

發展大眾運輸一向是政府施政的重要口號，也是政府宣示的重要都市運輸政策，勿庸置疑。自從民國七十三年九月「台北都會區大眾捷運系統初期計畫（從淡水沿淡水線鐵路路權經台北車站並向南延伸至新店）」奉行政院列入十四項重要建設計畫以來，發展大眾運輸系統即成為交通部及台北市政府重要施政計畫之一，民國八十四年七月交通部正式提出我國第一份運輸政策白皮書，在都市運輸政策中揭櫫「優先發展都市大眾運輸系統」，並擬訂短中長期發展策略，委實令人為之振奮。可是十幾年下來，除了台北與高雄兩個都會區尚繼續推動興建大眾捷運系統外，其他都市的捷運系統都只停留在規劃評估階段，幾乎看不到有推動興建的跡象，而各都市的公車系統及其營運績效，除了得天獨厚的台北市外可謂乏善可陳，顯見發展大眾運輸政策效果不彰，是執行不力抑或實施策略發生偏差，實值得檢討。再檢視交通部於民國八十八年六月制定的「大眾運輸補貼辦法」，及最近立法頒佈的「發展大眾運輸條例」（九十一年六月），不禁令人對交通部的專業能力產生疑惑，而不敢對大眾運輸系統之發展寄予過高的期望。

首先討論「大眾運輸」的定義，大眾運輸之名詞是民國六十四年交通部運輸計劃委員會（運輸研究所前身）於辦理「台北地區大眾運輸系統初步規劃」時所採用的翻譯名詞，其原文為“Mass Transportation”或“Mass Transit”，爾後我國運輸學界才普遍接受採用這個專有名詞。大眾運輸(Mass Transportation)之法定名詞首見於1964年由美國詹森總統簽署的「都市大眾運輸法案(Urban Mass Transportation Act)」，其定義為「係指巴士(Bus)或軌道或其他運輸方式，無論是公有或私有，提供公眾使用的規律且持續之一般性或特殊性服務者（但不包括校車、租約車或遊覽車）」，並且依據該法在運輸部(DOT)設立聯邦都市大眾運輸總署(UMTA)專責管理大眾運輸事務。後來伍屈克(V. R. Vuchic, 1979)將大眾運輸更明確的定義為「指都市或都會區內之旅客運輸系統，具有固定路線、固定班次，並按規定收費，供一般大眾使用的公共運輸系統」。因此，大眾運輸是屬於都市公共運輸之範疇，有別於城際公共運輸的長途公路客運、鐵路、高速鐵路、或航空運輸等。在行政體制方面，美國運輸部(DOT)設有大眾運輸總署(FTA, Federal Transit Administration, 其前身為 UMTA)，專責管轄都市地區或鄉區(Rural Area)的大眾運輸系統，至於鐵路運輸則另有鐵路總署(FRA)管轄，航空運輸亦有民航總署(FAA)管轄，各司其事，權責分明。在法令規章方面，其都市大眾運輸法案(Urban Mass Transportation Act of 1964, 1970)、國家大眾運輸援助法案(National Mass Transportation Assistance Act, 1974)都不包括鐵路及民航運輸；美國聯邦法律(US Code, Title 49 Transportation)也將大眾運輸(Subtitle III, Chapter 53 Mass Transportation)與鐵路計畫(Subtitle V Rail Programs)、民航計畫(Subtitle VII Aviation Programs)等分章規定，可証諸大眾運輸是都市地區的公共運輸系統，不包括城際間的鐵路、高速鐵路、或航空運輸，至為清楚。今我國將大眾運輸的定義範疇無限上綱，「大眾運輸補貼辦法」與「發展大眾運輸條例」均將大眾運輸事業包括城際運輸的鐵路運輸業、海運的船舶運送業、及民用航空運輸業等，則以後與國外運輸專業人士討論「大眾運輸」時，豈非形成雞同鴨講？部分國人或大眾媒體望文生義將大眾運輸解釋為所有供大眾使用的公共運輸系統或可理解，但運輸專業的政府官方誤用這個專有名詞，實在很不應該，不僅將誤導國人，如以前將高快速公路也稱為捷運系統一般，造成運輸界的困擾，更無法與世界運輸專業接軌，豈非與國際化發展背道而馳？專業名詞之翻譯與應用，常有見仁見智之爭議，為避免運輸名詞應用的困擾，建議交通部儘速研議編訂一套

統一的運輸詞彙。

「大眾運輸補助辦法」實施的結果，除了對離島與偏遠地區的公路汽車客運業者與民航業者有些微助益外，對於真正都市大眾運輸的改善可以說微乎其微，其實成效值得再檢討。離島海空運輸之營運補助，非屬大眾運輸之範疇，前已述及，宜另立辦法予以補助，如日本之「離島航路整備法」，才不會混淆大眾運輸。市區公車是我國都市大眾運輸的最主要運具，但除了台北市以外，各都市公車系統的營運績效與服務水準都普遍低落，大有每下愈況之感，而「發展大眾運輸條例」卻沒有提供公車業者增設路線、增加車輛、班次密度、與提高服務水準的誘因，且國內已討論多年的輕軌運輸系統，在歐美國家被視為改善都市運輸與發展的重要武器，我國卻仍為其適法性問題而無法推動，「發展大眾運輸條例」不僅未將輕軌運輸系統納入，以促進其發展，恐反將阻撓輕軌運輸之發展進程，不可忽視。

記得民國七十四年五月行政院經建會審議「台北都會區大眾捷運系統初期計畫」，結果有一項核示為「請交通部儘速研擬大眾運輸法，以配合建設大眾捷運系統之需要」，後來不知何以故，隨著台北都會區大眾捷運系統建設移轉由台北市政府捷運工程局辦理，「大眾運輸法」之制定結果最後竟也縮水成為「大眾捷運法」，以致今日除了捷運系統外，其他大眾運輸系統如輕軌鐵路等之推動均無法可據。因此，交通部實有必要再重新考慮制定「大眾運輸法」，統籌規定各種大眾運輸系統之規劃、建設、與營運監理，以便正本清源。

歷年來各級政府的發展大眾運輸策略都只重視重大投資的大眾捷運系統建設，而忽視市區公車系統的改進。民國八十年代的國家建設六年計畫，除了台北捷運系統的延續性計畫外，更納入高雄、桃園、新竹、台中、及台南等都會區的新興計畫，總經費預算高達八千多億元，非常壯觀，可是執行結果除了高雄捷運系統以 BOT 方式勉強推動外，其他各都會區的捷運系統迄今都尚未奉行政院核定，顯然是政策上的錯誤。

大眾運輸系統主要包括公車（公共汽車）、無軌電車、輕軌鐵路、捷運系統、及通勤鐵路等，而以公車最為經濟且最富使用彈性，可以適用各種運輸需求型態。公車為各型都市的最基本大眾運輸工具，只有運量較大的運輸走廊，才需因地制宜採用輕軌鐵路或捷運系統。因此，發展大眾運輸策略要從改進公車系統做起，如規劃增加公車系統之路線密度與行車班次，更新並引進高性能的車輛，改善公車站位及候車設備，引進 ITS 系統技術，建立公車動態資訊系統等，未來視運輸需求的成長，再逐步規劃興建輕軌鐵路或捷運系統，才是正確的做法。因為都市運輸是面的服務，單獨有一兩條捷運路線，而沒有良好的公車轉運路線，不可能吸引足夠的運量來支撐其營運成本，所以，捷運系統亦必須建立在良好的公車系統基礎上，並採有效的系統整合措施，才能發揮捷運系統應有的功能。新加坡政府在 1974 年進行其第一期大眾運輸系統研究時，除了考慮捷運系統方案外，亦同時比較全公車方案(All-bus alternatives)的可行性，並於 1981 年再進行一項綜合運輸研究，詳細評估全公車方案，包括採用各種公車優先及小汽車限制辦法、以及引進高性能的大型或雙層公車等措施，模擬分析對於 1990 ~ 2000 年公車乘客、道路使用者、社區生活、及公車營運者等之衝擊影響，最後才決定規劃興建大眾捷運系統，其謹慎的規劃作業與決策程序值得我國借鏡。

發展大眾運輸與重視都市綜合性運輸規劃(Comprehensive transportation planning)息息相關，美國自 1962 年制定聯邦補助公路法案後，包括都市大眾運輸法案(1964)、國家大眾運輸援助法案(1974)，乃至 1991 年的 ISTEA 法案，及 1998 年的 TEA-21 法案，均無不特別強調各都市或都會區必須辦理綜合性運輸規劃，才能夠獲得聯邦政府的經費補助與技術協助，由

此可窺見先進國家對於綜合性運輸規劃之重視於一斑。我國各級政府向來都很不重視都市綜合性運輸規劃，或稱都市整體運輸規劃，主政者往往只為了選票而猛劃其運輸建設之大餅，毫不考慮後果如何。以前一窩蜂的想要捷運系統就規劃捷運系統，現在捷運系統推不動了，又改弦易轍規劃輕軌運輸系統，無非都在趕時髦，好大喜功，這種為捷運而捷運，為輕軌而輕軌的做法，不管捷運或輕軌系統是否為當地之所必須，是否為最經濟最適切？對於其他可能更經濟更適切的替代方案如公車系統等，均不考慮納入加以綜合評估。試想，如此忽視綜合性運輸規劃，豈是一個即將晉身已開發國家之林的我國政府所應有的做為？

運輸規劃所需的經費很有限，約僅佔整個運輸系統建設經費不到 1 %，但詳實客觀的運輸規劃不但可以避免決策的錯誤，亦可為以後的運輸系統建設與營運節省龐大的經費。我國各都市鮮少辦理整體運輸規劃，都市運輸的改善措施，都是頭痛醫頭、腳痛醫腳，毫無章法。中央政府常帶頭示範劃大餅，難怪地方政府群起效尤而提出許多不合理不切實際的要求，讓政府預算窮於應付。值此檢討我國發展大眾運輸政策之際，特別再次呼籲各級政府及運輸界各先進，大家一起來重視整體運輸規劃。