

公共運輸優先的願景與作為

會員：孫以濬

在我國陸路客運政策方面，發展大眾運輸已是各界的共識，但面對近年來高快速公路網的擴張、汽機車的持續成長、溫室氣體減量的壓力，這方面的作為，仍顯力道不足，需要創新突破。

過去長久以來，我國交通運輸發展著重於可及性與機動性的提升，雖然政策上已逐漸轉移至重視永續性，但國人在心態上與作為上，往往尚擺脫不掉對拓建道路的執著，而對促進大眾運輸則多抱持著悲觀的態度。

然而，北宜高已全線通車、高鐵與高雄捷運完工在即，處於此一新世紀的重大轉捩點，特別需要掌握改造運輸環境的契機，致力於落實先進的思維與作為。

問題的面對

土地使用高密度、進口能源高倚賴度、自然環境高敏感度等本土特性，使得台灣具有發展大眾運輸的潛在優越條件，但事實卻不盡理想。因此，在提出發展願景與作為的建議前，須先真實面對大眾運輸競爭力的根本問題。眾多不利因素，可歸納成常見的三大問題：

問題一：乘客使用的便利性

使用不便的主因包括不及門、轉乘不便、候車時間過長、乘車時間過長等。大眾運輸的特性之一即是固定路線、固定站位，而線網密度為顧及經濟規模，不可能每個路口都佈設停靠站，也就不能提供及門(door-to-door)的服務。

服務密度較低之處，班次少、班距長，候車時間就長；若路線彎繞、行車路段交通量大，則乘車時間自然拉長。由甲地至乙地，需轉換大眾運輸路線或運具也是常見的必要，而換乘難免導致步行距離、等車時間、甚至乘車成本增加。

問題二：服務品質的信賴度

品質不佳的問題包括服務穩定性、安全性、舒適性、服務態度、資訊提供等。脫班、過站不停、誤點等都是服務不穩定的表徵；急煞車、急轉彎、未站穩即開車、未停穩即開門等都是服務不安全的標記。

車內不整潔、上下車動線不便、候車站點設施簡陋等都會留下服務不舒適的印象；駕駛員、站務員及客服人員的應對是否友善誠懇、以客為尊，直接反應服務態度的優劣。行前、站台與車內資訊的易讀性、正確性、充分程度等，可供檢視資訊是否不足。

問題三：業者營運的獲利性

獲利不足問題易造成惡性循環，而業者盈虧又受到私人運具以及高快速公路網增長的直接衝擊。軌道系統客運業者中，台鐵財務負擔沉重連年陷於虧損，台北捷運營運雖有盈餘但難以回收原建設成本，而高鐵與高雄捷運預期至少也要營運多年後始可能回收建設投資。

公路系統客運服務中，市區公車在台北都會區以外乘載率普遍偏低，在台北又面臨日益加劇的捷運競爭，經營環境不利；省道客運隨國道高速公路網的漸進完工通車，除東部地區外整體而言已逐漸式微或轉型；而國道客運由於市場開放，競爭激烈，其中台汽客運為解決虧損問題已民營化。

願景的形塑

相對於大眾運輸而言，私人汽機車的使用過於方便，除塞車的不可靠性外，較不存在服務品質不佳或營運獲利不高的問題。因此，若欲根本解決上述三大問題，必須將政策的範疇由大眾運輸擴大為人流環境，串聯城際運輸與城鄉運輸，由中央與地方聯手，大幅提升公共運輸的永續性。

永續性，作為先進的政策指標，過於抽象。連結性(Connectibility)與可靠性(Reliability)，應可取代可及性與機動性，作為新世紀永續運輸的新指標。

連結性的新應用，可將運輸發展導回以「人」為本的思維，而非原來可及性所隱涵的以「地」為本，畢竟運輸需求是由人的社經活動所衍生。當焦點放在人與人之間的連結或人與活動之間的連結時，人本公共運輸的必要性與重要性就更自然會被突顯出來。同時，永續發展所強調的社會公平性，包括兼顧不同區域社群與弱勢族群的需求，可更容易被適當地滿足，而各運輸服務之間轉運的連結性，也會更整體性地獲得關注。因此，連結性反映人本公共運輸服務的便利性以及時空可及性。

可靠性在交通領域雖非新名詞，但它的地位隨著社經發展已日益升高，當基礎交通路網成形後，在新世紀中，國人所追求的是服務的可靠性。運輸系統服務的不可靠，使旅行時間的不確定性大增，導致經濟效率降低，更加重空氣污染、能源消耗。也就是，從永續的觀點，最重要的已不是平均值(Mean)，而是變異數(Variance)。因此，可靠性反映對於運輸服務品質的信賴度與穩定性。

這些思維可以融合成為一套「公共運輸優先」的政策建議，其主要內涵如下：

政策主軸：優先建構世界一流的整合型公共運輸服務體系，提供全民一個人本、優質的人流環境。

政策思維：■ 站在永續發展與公共利益的高度向未來展望。

■ 兼顧社會公平、環境品質、經濟效率、能源節約。

■ 因應城鄉與區域的差異性。

■ 以提昇整體公共運輸服務的連結性與可靠性為目標。

■ 不再以系統建設為主軸，而是以服務為導向。

■ 不再以公路、鐵路為直接關注對象，而是關注運輸體系的營運、維修、安全、需求、行銷。

■ 不再切割城際運輸與城鄉運輸，而是以滿足及門的全程服務需求為要務。

作為的構思

願景與政策的思維需要搭配上具體的作為才能將理想落實，所初步構思的分項建議如下：

1. 建構四合一的全國整合型公共運輸服務體系

■ 規劃建構全方位的整合型陸路人流體系，滿足及門的公共交通需求，包含四大分工系統：

(1) 及門健康交通系統(步行、腳踏車)

(2) 城鄉接駁小眾運輸系統(中小型巴士、計程車)

(3) 都市骨幹大眾運輸系統(捷運 MRT/LRT/BRT、公車)

(4) 城際高速公共運輸系統(高鐵、台鐵、國道客運)

■ 優化公共運輸服務，於高密度核心地區與主要走廊提供大眾運輸專用路權；於非高密度核心地區與次要走廊積極發展小眾運輸，提供可靠的連結服務。

- 優先推動小眾運輸系統示範計畫，完善體制面的配套規劃，服務型態包括巡迴接駁、需求反應式、共乘、彈性彎繞等，以利即時填補目前我國公共運輸體系中最為欠缺的一環。
- 規劃實施高速公路公共運輸車輛或高乘載車輛專用道，並執行公共運輸車輛通行高速公路的彈性收費，優惠高乘載公共運輸的使用者。

2. 整體規劃建置區域客運轉運中心

- 優先規劃區域型客運轉運中心，考量全國性、區域性以及地方性的轉運供需，以利進行整體性規劃建設。高快速骨幹不足以竟全功，須配合提供高效率樞紐場站的轉運服務，於全島適當區位分別規劃建置區域客運轉運中心，形成路網中的關鍵節點。
- 建置並招商營運客運轉運中心以串聯四大人流系統，完成並持續執行系統服務整合，同時提供公共運輸業者合宜的場站調度使用空間。
- 規劃客運轉運中心以及沿線捷運(MRT/LRT/BRT)車站週邊，發展成為人本高密度開發區，成為串珠型走廊的地區中心，促進大眾運輸導向(Transit-Oriented Development, TOD)的國土發展，並將區域客運樞紐站與地方商業觀光功能結合，使二者相輔相成。
- 規劃推動交通票證與資訊整合，對使用者而言，實現全國交通一卡通的目標，以利轉運中心的運作、增進乘客換乘的便利性，並設立公共運輸監控中心，即時追蹤管理所有公共運輸車輛，以提升服務可靠性、安全性與資訊充分性。

3. 建立公共運輸管理配套機制

- 全面汰換老舊公共客運車輛為低耗能、低污染的清潔車輛，並協助建立符合需求的燃料添加配送系統及站點。
- 規劃增闢公共運輸場站用地，除轉運中心用地外，於適當區位提供業者駐車、維修與調度的空間，場站用地並准予多目標開發。
- 推動全國性停車收費管理，考量城鄉差異、因地制宜，建立公共運輸優先優惠停車機制、停車彈性費率機制、停車供給區位管制、外圍攔截性停車接駁管制等配套。
- 建立機制由政府主導客運經營權的統籌規劃、特許審議、績效考核、費率核定、補貼分配，由民間負責客運營運與場站開發。
- 建立公共運輸補貼經費來源的專款專用機制，運用空污費、汽燃費、高速公路通行費、特許權利金、罰鍰收入或停車費收入等財源，機制中以服務績效為重要因子，與補貼金額相關聯，提供正向誘因。
- 分項逐年編列公共運輸計畫的維修、更新及營運補貼經費，且逐年增加此部份的經費比重與額度，因未來將逐漸以系統維運為重，經費分配上也應反映此趨勢。

結語

公共運輸優先政策若欲獲致具體顯著的成果，有賴三重力量發揮加乘綜效，始可能實現。其一，係經由提昇公共運輸服務水準所產生的拉力(Pull)；其二，係促使低效汽機車使用需求轉移的推力(Push)；其三，係透過結合大眾運輸與土地發展而衍生的抓力(Hold)。前述願景與作為的建議，雖多集中於與公共運輸直接相關的政策範疇，但也已明確納入推與抓的配套作為。

公共運輸維運的財務規劃，並不應以追求系統運輸服務本身的全面自給自足為目標，其經濟面及財務面的永續發展，應透過結合運用交通相關稅費及 TOD 衍生性商業活動與開發效益來達成。也就是，基於公共運輸的公益性以及其多重的社會公平與環境保育效益，對業者

維運的補貼是全民納稅款以及相關稅費收入的合理分配應用。世界先進國家多數也是以這樣的方式支持他們的公共運輸服務體系。

弱勢族群與偏遠地區的公共運輸服務，在某些條件下具有社會服務性質，而小眾運輸較大眾運輸更適用於提供此類服務，但小眾運輸的應用範疇並不應被視為侷限於此。在都市地區一樣存在小眾運輸的需求，而偏遠地區小眾運輸所服務的對象，也可能是往來偏遠地區遊憩景點的外地旅客而非當地區民。小眾運輸所常服務的弱勢族群，並非絕對少數，舉凡高齡銀髮族、摩登菜籃族、無照無車族、年青學生族、兒童寶貝族等都是潛在服務對象。因此，不論其是否具有社會服務性質，交通部門均應主動推動，惟其補貼經費來源可取得社會福利或環保部門的支持。

推動公共運輸優先政策，並非意圖完全忽視私人運具使用者的需求與權益，而是寄望於藉由公共運輸系統服務整合的成效，擴大公共運輸相對於私人運具的市場佔有率，使汽機車所倚賴的公路系統，其可靠性也得以不再惡化甚至獲致改善，從而，使整體交通環境能更趨向永續。