

推動高雄輕軌燕巢線的省思

會員：李俊賢

民國 79 年 3 月高雄市政府提出高雄都會區大眾捷運系統第一期發展計畫，路網包括紅、橘、藍、棕四線及延伸至大寮、屏東、岡山等路線。民國 80 年 1 月行政院核定紅、橘二線基本路網，至於其他未核定路網部分，交通部之意見為「後續路網是否值得興建及整體發展架構均應再檢討」，整體發展架構檢討至今仍停留於檢討-報院-再檢討的循環之中，未有明確的定案。

高雄的學者與民意代表在加入討論的過程中也提出了一些路網方案的新建議，包括林園線、燕巢線、佛光山九曲堂線、鳳山線、大寮線、右昌線等等，其中又以燕巢線推動的聲勢最強。在以高雄市為中心的角度看，燕巢線是都市核心路網之「延伸」，是服務郊區週圍的邊陲路線，是紅線的接駁路網，而在高雄縣的想法卻是建構一個知識經濟走廊的大動脈，兩者存在有極大的差距，個人有幸參與都會區路線架構規劃的工作，在此歸納一些推動上的觀察。

一、缺乏運量、效益不足

燕巢線全長 23.2 公里，設置 17 個車站，從高雄大學經過橋頭新市鎮到高師大再連接至佛光山，目前土地使用強度低，傳統運輸需求方法推估得到的運量偏低，到現場踏勘更容易得到「沒有運量」的印象，也因為預測運量偏低，所有財務、經濟指標均指向「宜審慎」的結論。但是地方上學者、官員、民代的看法卻不是這樣。高高屏地區向中央爭取軌道建設的論述，以屏東縣前縣長蘇嘉全在向經建會爭取屏東延伸線的發言最具代表性，他說：『各位長官看到的是一片甘蔗田，我看到的是一片繁榮的廠房與優質的商業住宅區』。

「空地」是現況，卻代表著未來的發展潛力，只要有高瞻遠矚的藍圖，夢想終會實現，問題是中央不給地方一個作為建設之母的交通建設，要推動土地發展就加倍困難。

二、能不能改變運具選擇習慣

高雄地區大眾運輸系統不發達，基本上是公車系統無法有效回應服務水準要求不斷提高的變化，最常聽到的解釋原因包括氣候良好、不太下雨，公車候車時間長、空間差、路線彎繞、道路交通不擁塞、停車空間多、停車費率低，工業都市離峰時段街頭空盪、公車營運差導致無力改善服務品質、公車是經濟弱勢者才使用的運具等等，總結是習慣已經養成、改變很不容易。

以傳統公車作為大眾運輸之主力，似乎已經不太容易喚回流失的客源，必須要有能夠讓人眼睛為之一亮的新系統出現（例如輕軌或是高階 BRT），才能有機會與機車一較高下，而且票價結構要有前瞻性思考。就像巴西庫里提巴的公車改革，將原先需要二段公車票的架構，改為一張票就可以在系統裡面不限次數轉乘。系統採單一費率，從燕巢輕軌轉到捷運紅線再轉乘接駁巴士才會成為便利，不是三倍、四倍的費用負擔，可惜的是這種吃到飽的單一費率結構，被描述成為較古老的收費方式。

提高大眾運輸服務水準想要改變現在騎機車的習慣的確相當不容易，希望現在的中小學生在 18 歲以後仍然使用大眾運輸則需要一段頗長時間的調整，這種增加投入成本以提高服務水準，而

且必須忍受一段長時間、客源成長緩慢的事實，其實意指長期虧損。一直到損益平衡之前，沒有政府的大力關心、補貼、投資，是不可能成功的，損益平衡的黃金交叉點出現，其實仍須仰賴各項鼓勵使用大眾運具的交通政策推行，在汽機車使用者擁有 95% 以上選票的環境，要有很大的決心與說服選民能力。

三、大眾運輸要有穩定的財源基礎

台北市公車日運量約 198 萬人次，高雄市公車日運量只有 8.9 萬人次，相差非常大，高雄市公車每年營收約 4 億，營運成本高達 16 億，每年虧損 12 億，這個財務負荷高雄市都很吃力，高雄縣更慘，要求民營公車提高服務水準，卻完全無力提供高額補貼，沒有談判籌碼，來自中央政府空污費的補助則是杯水車薪。地方政府與中央其實都沒有力量談補貼，但是公車要提高服務水準必須要錢。

錢從那裡來？個人認為應該回歸到「取之於路、用之於路」這個既有政策架構，但是把它稍作調整，最理想的是每次油價調降，公車就會更好、更便宜。假如每次油價上漲都是使用者承擔，但是當油價下跌時，有一半納入「發展大眾運輸費」，例如油價降 3 角，則到下一次油價調整前，汽油使用者只能得到 1.5 角的降幅，其它 1.5 角則成為地方發展大眾運輸的財源，用之於改善公車甚至是發展輕軌系統，則地方政府就會有可用之於改善、發展大眾運輸系統的財源，這個政策絕對符合永續運輸的思維，也絕不違背公平、正義原則。好好全國統一立法，實現大眾運輸有獨立財源基礎，想要改善大眾運輸環境，創造有力的競爭條件才有機會。

四、先推動輕軌運輸的前置作業

輕軌路線並不是只有軌道、車輛、機廠這些資本門投資，還包括行人空間改善、轉乘設施、接駁公車、票證、票價系統等等。輕軌通車營運須要一段較長的時間，還需要依據各種發展條件選擇最佳的建設啟始時間點。在這個以輕軌建設作為最終理想架構完成前，有許多的前置作業是可以在建設一定會作（只是尚不能確定開始日）的前提之下先作的，例如七所大學先完成學生互選課程，共同使用校園公共設施，在車站邊規劃創業育成中心、新學生活動中心、宿舍群等能夠實現大眾運輸導向的土地發展 TOD 的車站周圍的土地使用調整，先以低階 BRT 先行運轉，再轉成較高階 BRT 讓使用者眼睛為之一亮，先作好 BRT 與捷運、台鐵的轉運、軟硬體整合，先讓知識經濟廊帶的各大學發展出重點特色，讓七所大學的校園規劃能夠整合輕軌車站。讓車站發展先行，暫時先串以 BRT 系統，再視發展條件，決定出輕軌建設啟始日，應該是能夠兼顧土地發展與運輸系統發展的務實安排。

有榮幸得到參與輕軌運輸系統規劃的機會，個人的體認是高雄燕巢輕軌線並不是從需求導向出發，來改善燃眉之急的交通建設。燕巢輕軌不該僅是一條輕軌運輸系統，我是在參與一種以輕軌運輸為軸線的交通系統逐步改造計畫，想要實現的是在一個有機會、有潛力的地區，建造出更理想生活方式的夢想。（作者為鼎漢國際工程顧問股份有限公司副董事長）