

交通建設縱橫談

● 劉兆玄（前任國立清華大學校長，現任交通部部長）

交通業務範圍廣泛

交通部門的業務涵蓋運輸（包括鐵路、公路、捷運系統、海運、空運等）、通信（包括郵政、電信）、氣象、觀光等四大類，範圍廣泛，且無一不是民生及社經發展所倚賴之基本設施及服務，與民眾生活息息相關。由於經濟繁榮及社會進步，國人對於各項交通建設及服務需求，在「質」與「量」方面都不斷提升。此外交通業務多具科技性，或涉及國際化與自由化之錯綜複雜因素。因此，必需掌握世界經濟潮流及交通科技發展動向，適時作前瞻性的規劃，加速交通建設，方足以滿足國內社會大眾之需求，厚植我國未來經貿發展與競爭之基礎。

建設目標發揮功效

李登輝總統在民國八十年九月「第三屆亞洲展望研討會」致詞中，曾昭示：「我們希望台灣能發展成爲亞太地區金融、貿易及交通中心，從而奠定我們在西太平洋的地位，使我們更有力量從事國際合作，謀求區域發展」。行政院連戰院

長亦曾多次宣示：「要在廿一世紀來臨前將中華民國建設成一個現代化的進步國家」及「建設台灣地區成爲西太平洋交通中心」。交通部今後的施政亦將以此總目標爲指導，來釐訂工作重點。國際化的宏觀角度

要使台灣地區成爲西太平洋的交通樞紐及門戶，則不惟我們的國際機場建設、航管系統、港埠建設以及港務管理需有前瞻性的規劃；我們的通訊系統、地面運輸乃至觀光休閒設施，亦需達到高標準的國際水準。此外，在涉外事務的處理上，亦需有一套更現代化的行政程序，必須以「效率」、「方便」及「品質」吸引跨國企業來華設立其區域性營運總部，方能落實「亞太營運中心」的構想。

兩岸關係發展的角度

兩岸關係的發展是今後國家政經發展中重要的一項課題。運輸及通信則是兩岸關係發展上技術的重點部門。交通部今後將依據國家統一綱領的階段性發展原則，配合兩岸關係演變，完成各階段運輸及通信系統所必要的前置作業，而關貿總協的申請加入，亦將帶動兩岸在運輸、通信等

方面關係的改變，交通部門亦需針對此一新形勢，完成必要的準備工作。

國內建設爲本的角度

交通建設是國家建設中最重要、最基本的建設。從國內經濟發展的觀點，交通建設透過營建等的「火車頭」效應，可帶動關聯產業的投資活動。從政治及社會發展的觀點，交通服務的能量與質量，不僅代表一種生活素質的指標，也是縮小城鄉距離建立共同生活圈的決定因素。總之不論從「厚植產業潛力、均衡區域建設、改善社會整體環境及提升國人生活品質」的任何一個角度，交通建設都將發揮最直接的功效及貢獻。

交通部門重點工作

各項交通政策，在工作推動上，大都須透過「規劃、建設、管理」三個循環的程序（或階段）來執行。以下分別就此三方面來說明交通部門今後的重點工作。

規劃是施政的起點。在規劃實務上，我們必須根據既有的施政成果，兼顧政策的持續性及一貫性，盱衡國內外主、客觀形勢的改變，進一步

發掘問題，並以前瞻的眼光，釐定有效的對策。根據上述的理解，筆者認為今後交通部門的規劃，需優先考量下列幾項政策原則。

1. 交通系統的規劃，應以中長程、整體性計畫為基本架構，並從中導出近程及部門性執行計畫。中長程整體計畫則應定期修訂。

2. 交通系統應根據全方位 (Multi-Modal) 的理念來規劃，不應有所偏廢；大眾運輸及私人交通系統應均衡發展；並且除了注意量的擴充外，亦應著重質的提升。

3. 交通系統的規劃，應兼顧均衡區域發展，縮短城鄉差距，並應重視環境、資源、生態的保育及社會弱勢族群的照顧；使我們的交通建設成為環保化及人性化的系統。

4. 交通政策的釐定及制度面變革的推動，除實質內容的規劃外，亦須兼顧其決策形成過程，以確保其周延性及決策品質，並減少執行阻力。

交通部門建設面的當前重點，顯然是「國家建設六年計畫」中各項交通建設計畫的推動與執行。在兼顧政府政策的一貫性，以及有限資源作最有效運用的二項前提下，將以下列三方面作為工作重點：

1. 國建交通設計書是政府既定政策，必然要繼續執行。惟基於財政負擔及執行能力之考量，並遵照行政院連院長指示，配合年度預算編列時機，進行國家建設六年計畫期中檢討，現已完成檢討報告，並將依據調整後的計畫內容及時程積極推動辦理。

2. 為擺脫國建交通設計書資源有限的處境

，乃積極擬定「獎勵民間參與交通建設條例」，以建立法制之途徑，落實「民間參與」交通建設之政策。

3. 對於各項交通建設之推動，將特別著重其執行效率的要求，包括成本的控制、時程的管制、品質的考成以及執行的風紀等。

交通施政管理面的對象，涵蓋既有各種硬體網路系統以及各交通部門的組織、制度及公、民營產業。對於既有系統的管理，今後將以「安全」、「品質」、「效率」為基本指標；對於運輸、通信及觀光各公、民營事業，則將以儘量發揮市場機能及維護市場秩序為基本原则，為因應經濟發展國際化、自由化之趨勢，對於以往嚴格管制之措施，將視實際狀況需要做適切之調整。

加速推動運輸建設

國家建設六年計畫為實現「國家現代化」主要建設藍圖，係政府既定政策。其中交通建設計畫包括運輸、通信、觀光、氣象等各部門計畫計達一三三項。茲分就其建設重點作概要說明。

運輸部分：

運輸部分包括鐵路、公路、海運、港埠、航空及捷運等部門。依其功能所規劃之精神，在國際運輸方面，係以提高國際機場、海運及港埠之客貨運輸能量，以適應國際貿易之需求。在內陸運輸方面，主要在於建立完整的運輸網路系統，以有效輸送因產業發展及生活品質提升之客貨需求。因此，需在城際間以建立高(快)速運輸網路(一)例如：中山高速公路、第二高速公路、西

濱快速道路及高速鐵路)在各生活圈則改善其主要網路(例如北宜高速公路、十二條東西向快速道路)及在都會區則發展捷運系統等。以上各項運輸建設計畫，目前均在加速推動辦理中，惟在財務及執行可行性考量下有部分計畫將調整其辦理時程，如高速鐵路計畫，將配合財務計畫略為調整延至民國九十二年完成。

通信部分

通信部門包括電信、郵政及氣象科技。為滿足現階段社會各界對通信高品質及多樣化服務之需求，並配合建設台灣成為西太平洋金融中心、交通中心及科技重鎮，積極充實通信基本設施，蓄積國家發展潛力。其建設計畫包括數位交換機、光纖系統、專線網路、智慧型網路及整體服務數位網路、參與投資國際光纖海纜系統與衛星通信系統建設、郵件處理自動化及氣象業務電腦化等各項建設，經檢討均為當前國家經濟發展所需，且主管單位推動順利，須繼續辦理。

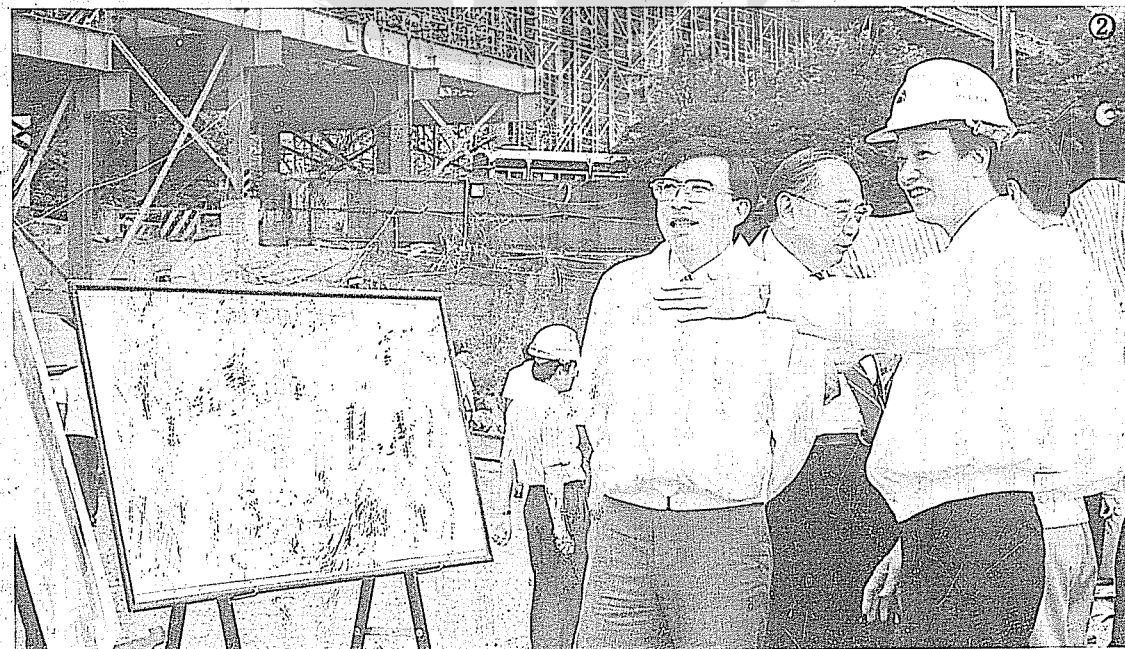
獎勵民間參與建設

觀光建設之目的，在於增加觀光遊憩資源以滿足國人及國際觀光客休閒旅遊之需求，配合地方生活圈及道路交通系統建設，提升遊憩設施品質，改善地方生活環境，原擬各項建設計畫三〇項中，經核列為甲級者共十五項，包括月眉大型育樂區、東部海岸風景特定區、森林遊樂區、高雄都會公園、台灣省溫泉風景區……等。其中月眉大型育樂區，將規劃由民間投資興建，係結合科技、藝術與休閒於一體。同時將就其土地開發



①作者交通部長劉兆玄（右二）視察中山高速公路聽取簡報。

②作者（左）視察北二高工地時留影。



計畫與其他重大交通建設徵收土地計畫做通盤整體規劃運用，以作為獎勵民間參與交通建設之創新案例。

偏遠地區交通運輸系統改善計畫：

政府正大力推動國家建設之際，對於離島（包括澎湖、小琉球、綠島、蘭嶼、金門、馬祖等地區）、山地地區（含宜蘭、花蓮、台東等三〇個山地鄉）等屬於偏遠地區之運輸通信設施與服務之改善，亦至為重視。目前交通部針對離島、山地及東部地區正進行整體性之規劃，將對山道路、離島機場助航設施、氣象服務、交通船、港口設施、電信設施及郵政服務等擬訂建設計畫、續謀改善。

舊有制度適時調整

交通事業範圍極廣，在施政措施上、所牽涉之問題甚為複雜，必須考量時空因素，基於「法與時轉則治，治與世宜則有功」之理念，對於一些不合時宜之舊有制度，即必須從制度上適時調整，以收宏效。交通部實際上在研議或已完成之制度面的改革項目很多，不勝凡舉。茲僅就幾項重點加以說明：

基本建設與財源籌措

由於運輸部門之供給遠不及需求，致使都市及城際運輸系統經常陷於壅塞狀態，成為社經發展瓶頸，亟須加速交通建設來改善。然而因交通建設投資金額龐大，以往單獨仰賴政府預算來支應的傳統建設方式在當前國建計畫尚待進一步開展之際，勢無法因應需要。為克服類似問題，在

先進國家莫不發展政府與民間共同參與的合作模式，來突破政府財力之限制，充分動員及運用民間資源，來加速公共建設。在日本、美國、歐洲及東南亞國家均有案例可循。此外世界先進國家為安排其建設有穩定之財源，及貫徹建設自償性及使用者付費之觀念，大多准許成立「運輸建設基金」獨立於政府經常預算之外，以收彈性運用功能。

經參考先進國家之作法，對於推動重大交通建設之興建，如高速鐵路、國道、大眾捷運系統、航空站、工業專用港等，交通部已研擬「獎勵民間參與交通建設條例」草案及成立「建設基金」之方案，將透過立法方式予以法制化，建立新的制度，然後據以推動辦理。此二項屬於制度面之興革構想，均已獲行政院同意。其中「獎參條例」草案已送請立法院審議中，該條例草案對於有關用地之徵收與使用限制及融資、稅捐等優惠辦法，均有較突破性之作法，俟立法院通過後，將可開創民間參與交通建設之嶄新環境，擴大交通建設發展格局。另有關成立建設基金部分，交通部正會同財政部等有關單位積極研訂「國道公路建設基金管理條例」及「高速鐵路建設基金管理條例」草案，構想中之建設基金，除依使用者付費原則，以所收取之各項所得做為基本收入外，應可視需要以融資及其他方式以充裕建設財源，對於資金之運用較具彈性，並可降低資金成本，以及實現其建設自償性之任務。

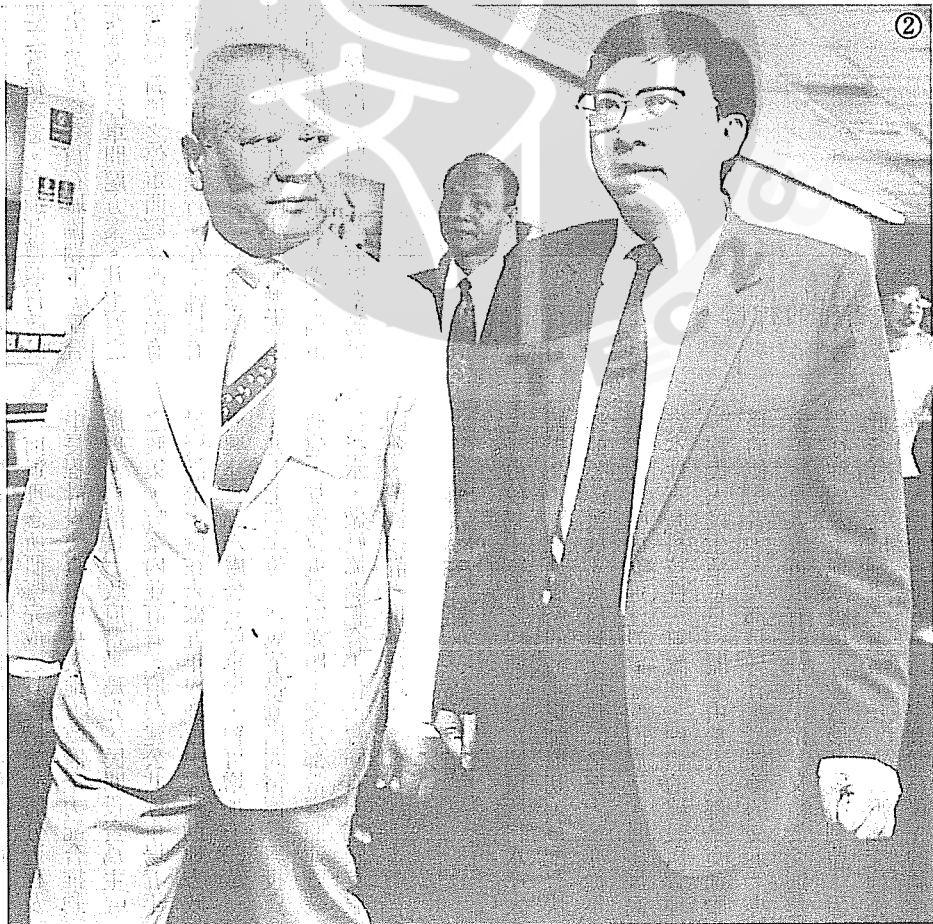
服務業產業結構之調整

交通事業在過去，基於規模經濟、公用事業

的觀念，以及外部效益等原因，是一管制較嚴格的事業。但晚近由於交通事業中不具規模經濟的新服務項目的發展，以及民間財力、人力資源的增長，過去嚴格管制的理由已形動搖，加以經濟發展日益國際化、自由化，不必要管制的解除，已成爲必然的趨勢。

交通部推動交通事業之自由化，自七十六年起，由旅行業執照開放申請爲開端，繼之計程車牌照數量定額之開放，以及中山高速公路客運第二家公司加入經營等。目前正辦理中者有陽明海運公司之民營化、電信第二類業務（加值網路業務）之開放及機場外航空貨運站經營業之開放設立等均已陸續實現中，對於交通運輸產業結構即將更趨合理。

其中計程車牌照之開放辦理過程最爲曲折。交通部對於計程車業之經營管理，向以提高其服務品質爲基本原則，從牌照之階段性開放、實施計程計時收費、建立服務品牌、設立無線電服務車、增加計程車客運服務業，以及將修法再增加計程車運輸合作社等各項改革措施，每一階段之研議，均經不斷之溝通、協調、費盡心力始完成實施。最近已再推展一整套之策略，包括將先對資深優秀計程車駕駛提供申請個人牌照之機會、重新訂定執業登記證發給標準、重新規範車行與駕駛員間之權利義務關係、全面清查解決「幽靈車牌」等。爾後對於牌照之發給將以「資格從嚴、數量不予特別限制」，營運管理以「服務第一、秩序爲上」作爲指標。這些政策及管理措施，目的是要讓整個計程車市場的營運走向正常化。



① 劉兆玄（右）在監察院進行專案處理報告時的神情。
② 劉兆玄（右）與交通部次長馬鎮方（左）合影。

透過新的政策及管理措施全面性解決市場上的各種問題。在公路客運方面，原以同一路線以一家經營為原則之規定，亦將於公路法中修正准許二家經營，逐步開放自由競爭。

都市交通重點問題改善
國內停車供需嚴重失衡。據統計截至民國八十二年六月台灣地區汽車持有數已達四〇六萬輛，至公元二〇〇〇年將達到每戶一車之水準，總持有數將增至六〇〇萬輛。而目前合法停車位之供給與車輛數之比，各大都市平均不及三分之一

。因此，如何規劃推動有效之停車政策，已為改善都市交通問題之當務之急。交通部遵照行政院連戰院長之指示在黃政務委員石城協調下，配合相關部會研擬完成改善停車問題方案。其主要之政策原則，係從減少新增之停車問題及改善既有公共停車位不足等兩方面同時進行。在車輛持有所產生需求這一端，要求今後之各類新建建築物，必須提供足夠附設停車位，自行解決其所帶來之停車需求。在車輛使用所產生需求這一端，則由政府繼續加速公共停車場之興建，並鼓勵帶動民間

參與投資，增加車位供給，縮小供需差距。根據前述理念所研擬完成之具體措施，將分近程及中長期計畫，責由中央及地方政府全力配合推動辦理。為落實「政府帶動為先、民間投資為主」之政策，方案內並訂有政府興建公共停車場五年投資計畫，擬在未來五年內經由中央補助地方政府興建三五六處公共停車場，約可增加一〇萬二、九七七個車位，並冀能帶動民間積極參與投資興建，加速拉近供需差距。交通部當遵照連戰院長指示，做好協調整合工作，會同有關機關克服困難、積極按計畫推動辦理。

排除困難突破瓶頸

由於我國經濟之快速發展，國民所得水準大幅提高，對交通服務的需求更加殷切，為配合快速的經濟發展，政府對交通建設之努力，亦從不遺餘力，唯因交通建設涵蓋範圍廣泛，且多屬高資本性、高科技性、無論軟、硬體的建設與管理，均與人民生活息息相關。由於人人都是交通服務的使用者，人人都是具有親身經驗的交通「專家」，每人都可以有其一套見解。又由於交通建設往往涉及土地取得與社區發展及既得利益，因此各種角度的利害考量與交集，亦每形成交通施政的重大壓力，惟有秉持國家利益為優先的施政原則及創造「全民之大利」之基本理念，以積極、負責的態度，排除困難突破瓶頸，向預期目標邁進。

（小標題為編者所加，本文排印匆促，未能送請作者核校，如有錯誤，容再更正）



作者劉兆玄部長講演時的神情。