



《交通運輸觀點》

高鐵 牽動區域發展消長

■ 林建元

台灣大學建築與城鄉研究所教授
中華民國都市計劃學會理事長



科技運輸影響大

十九世紀中期英國開始興建第一條鐵路，引起了社會各界熱烈的討論，雖然後來的學術研究估計證說明1850年代鐵路比傳統運輸方式節省了大約三分之二的成本，當時就有很多學者以不安的心情揣測其可能帶來的影響。同樣地，中國大陸滿清政府最初在引進鐵路建設時，也是引起社會很大的關注與不安。據說劉銘傳在台灣興建的第一條鐵路就是因

為北京的市民反對，只好拆遷到台灣來的。歷史顯示每一個時代即使不同地方的人民，對於新運輸科技的引進難免會感到不安，但歷史也告訴我們，每次新運輸科技的廣大運用，都一定會對社會、經濟、生活與空間發展產生重大的影響，包括鐵路、汽車、飛機、電話通訊等，無一例外，高速鐵路的引進當會亦然。

根據官方說法，台灣高鐵預訂在今年年底以前通車，屆時台灣的運輸系統將

有重大變化，並直接衝擊台灣的城鄉發展，至於會有什麼影響及如何影響，由於還未發生，現在也只能加以猜測。幸好，台灣並不是全世界第一個引進高速鐵路的地區，日本、法國、德國及許多其他國家興建高速鐵路已有數十年，有豐富經驗可供參考。以下本文將就高鐵完工營運可能對台灣運輸系統產生的影響，及其對城鄉發展所可能引發的空間課題加以探討，藉以拋磚引玉。

• 高鐵通車之後，首當其衝的是台鐵與航空運輸業。（攝影：黃基容）



城際運具新選項

高速鐵路係屬城際運輸系統的一部份，其興建完成的直接作用就是提昇台灣地區整體高速運輸系統的能量，擴大城際運輸系統的運具多樣化，並且促使不同運具在客運市場的競爭更為激烈化。就台灣目前的運輸系統而言，長途客運的交通運具主要有台鐵、航空及高速公路的大客車與小客車。高速鐵路的通車對使用者而言，等於是多了一項運具的

選擇，沒有什麼不好，但是對於原來不同運具的交通業者而言，等於是市場多了一位強力的競爭對手。

應用經濟分析的架構，假設其他情況不變之下，高速鐵路的加入營運將會提高整體運輸系統的服務品質與都市之間的可及性。在所得效果方面，高鐵將會刺激新的運輸需求（包括搭乘高鐵的觀光體驗），擴大長途客運需求規模；在替代效果方面，則因為不同運具之間的相對比較優勢，將有部分由原來

運具所服務的需求轉移到高鐵系統，其中台鐵、航空運輸將受到直接的衝擊，高速公路的客運業者其次。至於競爭的結果與過程會是如何，則同時受到數個變數的影響，包括高鐵的經營策略（票價制訂與班次密度）、地方接駁系統的配合程度，及其他運具業者的因應策略等三大部分。簡要的分別說明如下：

（一）高鐵公司的經營策略

除了速度快與車輛新的服務品質優勢以外，高鐵的



競爭力還同時受到票價水準與班次密度的影響。票價愈低，班次愈密，高鐵的競爭力就愈強。何況在專用高架軌道的運輸環境之下，高鐵既不會受到天候條件與機場夜間宵禁的影響，也沒有高速公路塞車或火車平交道意外的困擾，只要定價不超過機票，班次密度不輸給自強號，高鐵就可以享有很強的競爭優勢。若能夠進一步搭配商業促銷手法（如針對定期乘客與觀光旅遊的聯合促銷），則同是提供站到站運輸服務的台鐵與航空運輸將很快地被淘汰出局。

(二)地方接駁運輸系統的配合程度

高鐵畢竟還是提供站到站服務的軌道運輸，因此比不過高速公路小客車由戶到戶所提供的方便性。換言之，對高鐵使用者而言，其對服務品質的感受不只受到高鐵本身服務的影響，也同時受到接駁服務系統方便性與服務品質的影響。特別是近幾年來，國道第二高速公路及多條東西向快速道路陸續通車，北宜高速公路也即

將完工通車，國內高速公路運輸系統日益完整與方便，加上小汽車持有率的不斷成長，競爭能力大為提高。

很遺憾的，高鐵系統當初規劃的時候為了所謂的「區域均衡發展」，所有的中間車站（桃園、新竹、苗栗、台中、彰化、雲林、嘉義、台南）都設置在遠離舊有市中心的郊外地區，對外聯絡道路系統完全需要新建，客運系統也是從零開始。便捷的地方接駁系統當然有助於提昇高鐵的競爭能力，反之，高鐵的服務品質或競爭能力就要大打折扣。

(三)其他運具業者的因應策略

面對高鐵的強大競爭，其它的運具當然也不必只是片面消極的抵制以致全面潰敗退出市場。事實上，積極的作為是因應新的局面，掌握本身運具的優勢，發展相對具有優勢的經營模式，其努力的程度也將影響各運具之間市場競爭的消長程度與速度。

深化東西部差距

由於高速鐵路的服務對

象只有台灣西部地區，在高鐵的連結之下，西部地區將成為一個一日生活圈的都會走廊，西部以工商服務為主要產業活動的發展型態將更為顯著。在北宜高速公路通車後，由於台北宜蘭之間行車時間只有三十分鐘，預期宜蘭地區將很快的成為台北都會區的一部份，納入西部都會走廊的經濟版圖。相反的，如果蘇花公路決定不要興建，則台灣地區的空間發展將明顯地形成三個軸帶，包括西部以高速鐵路及高速公路交織而成的工商都會走廊，中央山脈的保育走廊，及東部以傳統運輸系統為基礎的農業及休閒服務業軸帶，東西兩部區域發展的差異將進一步的深化。

過去許多重大建設計畫如果興建在發展較緩的地區，政府就要說該項建設計畫的效益是為了促進區域的均衡發展。從這個觀點來看，高速鐵路的建設不但不會縮短東西區域的發展差距，而且是更進一步擴大差距。然而就西部走廊而言，由於時空壓縮的效果，城鄉

之間的距離因此縮小，都會發展腹地範圍則大為擴大。在區域交流重於區域均衡，地方個性日益重要的今天，採傳統區域均衡的觀點評論蘇花高速公路或高速鐵路的興建必要性並沒有太大意義。換言之，東西區域發展差異深化不一定就是不好，重要的是如何促進區域之間的各種交流活動。

新舊車站新抗衡

在高速公路興建之前，台鐵沿線各車站不但帶動地方發展，而且車站地區幾乎就是都市的交通運輸中心與經濟商業中心。然而自從 1970 年代高速公路興建通車以後，火車站地區的交通優勢就日漸喪失，加上舊市區的道路狹窄，停車不便，商業機能於是逐漸移往高速公路交流道附近地區。以台中市的發展情形為例，市中心區商業機能衰退，中港路靠近交流道地區發展成為新興商業中心即為典型例子。

這種傳統鐵路運輸功能被高速公路取代，傳統車站地區商業被交流道地區商業

打敗的情形，在日本及其他先進國家也都有類似情形。然而與台灣不同的是，先進國家大都採取原有鐵路系統高速化（如英國），或高鐵儘量與原有鐵路車站共構（如德、法、日）的方式以提高原有鐵路的競爭力，甚至配合站區周邊推動都市更新，以維持原有車站地區的經濟發展活力。台灣的情形則是除台北與高雄左營車站之外，中間的八個車站全是遠離原有台鐵車站的郊區新據點，新舊車站之間的地方發展直接產生競爭。

俗語說形勢比人強，雖然台鐵的主觀意願並不希望被高鐵打敗，但在速度與服務水準相差懸殊之下，台鐵長途客運逐漸被高鐵取代乃是難以避免的趨勢。初期或許高鐵新站地區的交通接駁系統尚未完整，很難立即完全替代台鐵舊站的地方交通中心功能，但長期而言，高鐵站區成為新的區域性交通轉運中心乃是必然的結果。面對這種區域發展氣勢消長的可能趨勢，不只台鐵應該設法自救，台鐵舊站所在之

地方都市也必須有所警覺，未雨綢繆，早日研擬對策，以免對傳統市中心的迅速沒落措手不及。

空間結構新衝擊

隨著高速鐵路的通車，台灣將要邁入高速運輸導向的城鄉發展時代。面對新運具系統的加入營運，人們固然會有疑慮，但也有期待。對台灣而言，高鐵的加入營運，不只是長途客運供給能量的量變，也是整體運輸系統的質變，對空間發展部門而言，更是空間結構的大轉變與城鄉風貌轉型的大機會。至於此一轉變是否成功，則決定於我們處理城鄉發展問題的能力。

一、城鄉發展的老問題

過去五十多年來，台灣的經濟發展有著非常耀眼的成績，但遺憾的是，都市環境品質與城鄉景觀風貌並沒有同步發展。高鐵的通車雖可帶動新站區的開發，卻無法解決原來就已存在城鄉風貌凌亂與都市發展管理績效不彰的老問題。甚至可以大膽預言，在既有城鄉規劃與



時空壓縮下 新台灣地圖

- 高鐵站區多屬新市區開發型態，其所帶來的影響不限於特定區範圍之內，而面對國土空間結構的改變，當局需及早分析規劃。(圖為高鐵新竹站 照片提供：台灣高鐵公司)

管理制度維持不變之下，新站區的開發固然可以產生許多新的建築物，但很快也就會長成與一般都市幾乎一致的景觀風貌。現行城鄉規劃與管理體制的既有老問題主要如下：

1. 建築管理能力薄弱：台灣地區城鄉風貌最大的特色之一就是違章建築與廣告物到處林立。基本上，違章建築與廣告物的管理屬地方政府職權。在累積多年發展結果之下，許多都市地區的建築物幾乎是個個違章，廣告物則是處處林立，取締工作不知要從何處開始下手，加上地方民意代表的關說壓力，違章建築的取締工作幾乎是動彈不得。很多新社區的開發在一開始的時候美輪美奐，但完工沒多久就逐漸變樣，與其他都市社區沒有



兩樣。如果地方政府的建築管理能力沒有改善，恐怕很難期待高鐵新站區會有不一樣的城鄉新風貌。

2. 土地使用彈性不足：傳統土地使用分區管制方式之下，都市不但沒有凝聚出土地使用區分清楚的發展型態，反而因為無法契合產業變遷需求而發展出許多違規的混合使用型態。高速鐵路的營運，勢必進一步帶動西部都會帶的工商服務業發展，甚至刺激新業種的產生。為了因應產業結構改變與生態城市規劃的理念，既有土地使用管制彈性不足的

問題亟需加以克服。

3. 轉乘系統整合不足：車站地區既然是地區性的交通轉運中心，旅客轉乘不同運具乃是必然的行為。然而令人遺憾的是就過去各都市車站地區的發展情形來看，運具轉乘系統的整合工作幾乎都很令人失望。即使以首善之區的台北火車站為例，雖然近年來改善很多，仍不是一個友善的轉乘環境，對殘障者或是帶著行李的旅行者而言，就更不用說了。由於運具轉乘系統的規劃與設施提供需要跨部門的協調與合作，而這正是政府部門最弱

的老問題。

二、城鄉發展的新挑戰

因應高鐵系統，除了長期存在的老問題必須設法解決之外，對城鄉發展而言，也有一些新的挑戰必須加以克服。主要如下：

1. 台鐵運輸功能的重新定位：就長途客運市場而言，台鐵將很難是高鐵的競爭對手。雖然運輸界對台鐵轉為區域性運輸系統已有共識，至於要如何轉型及如何因應可預見日益萎縮的財務收入，則是一大挑戰。

2. 台鐵舊站的資產再利用：台鐵許多車站都是當地都市的商業中心，然而在貨運被高速公路運輸取代之後，許多倉庫閒置不用，或是低度利用，甚至變成地方發展的障礙。隨著台鐵的轉型，舊站地區台鐵資產的如何有效再利用，甚至是地區性的都市再開發，將是未來的重要挑戰。

3. 高鐵新站地區的產業引進：高鐵站區大多為新市區的開發型態，好處是提供了很多的新投資機會，缺點則是產業投資引進不易。如果

2008 台灣博覽會如期舉行，或許幾個舉辦博覽會的新站區可以加速開發，否則如何加速產業的投資引進即為一大挑戰。

4. 地方發展的整體規劃：如前所述，高鐵不只改變台灣地區的運輸系統的質與量，也將直接衝擊國土的空間結構，地方發展當然也不例外。目前雖有高鐵特定區的規劃，但實際的影響是不會限制在特定區範圍之內。甚至是沒有高鐵車站的縣市地方發展也都會受到影響，因此亟需針對高鐵對縣市及區域發展的衝擊，預先加以整體分析與規劃。

癥結在施政效率

過去經驗顯示新運輸科技的引進勢必對原有社會、經濟與城鄉發展產生重大的影響，可以預見高鐵的通車營運，勢必也會對台灣地區的城鄉發展產生重大的影響。如果順利的話，高鐵將於年底通車，此時討論高鐵應不應興建或是規劃是不是妥當，似乎已經沒有太大意義，比較急迫的工作是趕快

因應準備，一方面積極地減輕高鐵可能帶來的負面衝擊，另一方面協助高鐵發揮應有的正面影響。

隨著高速鐵路的通車營運，台灣將要進入一個以高速運輸系統為基礎的空間發展型態。面對全球化的經濟競爭，此一高速運輸系統的形成將有助於提昇台灣整體生產環境的運輸能力，間接提高工商服務業的速度競爭能力。硬體的建設固然不易，相對之下，軟體的配套也很困難。因應運輸系統的速度提高，民間活力自然可以彈性因應，可是政府的行政效率與施政能力卻不一定跟得上。綜合本文前述各項的城鄉發展課題，不論是解決老問題或是因應新挑戰，都非常依賴中央政府與地方政府的施政能力與跨單位協調能力。高鐵的硬體建設可以透過民間參與興建與營運（BOT）加以解決，遺憾的是，BOT 無法解決政府行政效率與施政能力的問題，或許這才是台灣面對高速鐵路時代來臨，城鄉發展部門所面對的最大挑戰。

28