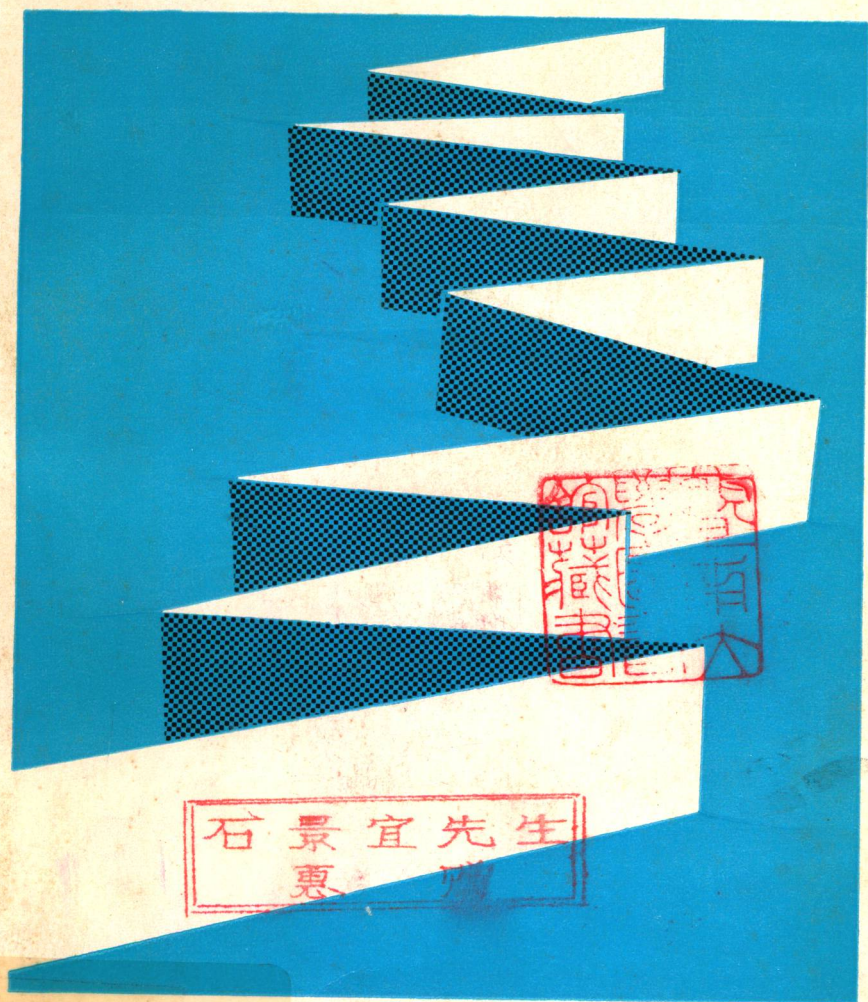


S 002125

# 交通政策之探討



行政院研究發展考核委員會編印

512.758  
831

S 002125

# 交通政策之探討

研究主持人：唐富藏 趙捷謙



S9001252

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國六十八年六月

## 交通政策之探討

### 編印者：

行政院研究發展考核委員會  
台北市忠孝東路一段一號  
電話：三四一七八三五

### 印刷者：

上海印刷廠  
台北市臨沂街五號  
電話：三二一〇八一

### 出版時間：

中華民國六十八年六月

## 序 言

本會爲加強研究發展，推展行政革新，每年度分由一般行政、政治社會、及財政經濟等方面選定專題進行研究，提出具體建議事項，俾供上級決策或主管機關參考。專題研究之方式分爲委託學者專家研究、本會人員自行研究、以及與學術機構或有關機關合作研究等三種。「交通政策之探討」，係本會六十七年度委託中央研究院經濟研究所唐富藏教授及交通部運輸計劃委員會趙捷謙先生共同主持研究。

交通運輸部門其重要特徵之一是投資數額鉅大，投資時期及利益收回時期又長，且其對社會經濟之影響既深且遠，故一向被列爲公共設備（Inprastructure）之一種。在這種投資數額鉅大，投資期間很長，且大部份利益屬於社會利益（Social Benefits），其需要政策指導之處，比其他經濟部門尤有過之。而且，交通運輸部門又屬受管制之企業（Regulated Industry），凡其加入、退出、成本計算、運價制定及變更、服務水準等皆在政府管制下，交通政策實不可一時、一處無之。同時，預計民國七十年代各項重大交通建設次第完成後，我們的經濟發展即將步入行的階段。於此時際，適當交通政策之研擬實爲一項非常重要的工作。

本研究之目的，即針對交通政策問題，作一通盤檢討，並提出具體可行之建議，俾供有關當局施政之參考。

本報告之重要建議包括：（一）建議鐵路加強客運，放棄非本身有利之貨運，而慎重研究，選擇及加強對本身有利之貨運；（二）現行汽車燃料使用費建議由「隨車征收」方式恢復爲「隨油征收」方式，修改現行「汽車燃料使用費徵收及分配辦法」第三條；（三）調整鐵路內部組織，加強企劃及業務部門，改變以工程建設爲主之觀念，注重管理及營運

## II 交通政策之探討

，以加強鐵路競爭能力；(四)建議將燃料使用費併入車用油貨物稅之中，以簡化征收手續，降低征收費用，同時指定車用油貨物稅完全充作公路建設及養護基金；(五)公路局應依法辦理公司登記，並將其公路監理業務劃分出去，以免營運業務與監理行政混淆不清；(六)機車之成長不應加以壓抑，但對使用者，應加強安全教育及管理；(七)亟速研擬並制訂都市運輸政策，並建議制定大眾（或公共）運輸法，以有效處理未來日益複雜之都市運輸問題；(八)建議採取公鐵路配合政策，以代替公鐵路競爭政策，充分發揮各自之內在利益及運輸功能；(九)建議台鐵依鐵路法之規定，由中央收回辦理；(十)建立行人優於車行之道路設計及交通管理政策。

本項研究報告初稿完成之後，經本會邀請有關機關代表及學者專家座談研商，並提報本會委員會議討論審議，除部份建議意見略加修正外，大都保留原報告意見，爰鉛印成冊，以供有關機關改進業務之參考。

本項研究除由中央研究院經濟研究所唐富藏教授及交通部運輸計劃委員會趙捷謙先生共同主持研究外，本會余河青科長則負責聯繫及行政支援工作，特此誌明。

行政院研究發展考核委員會主任委員 魏 鏞

# 目 次

|                    |    |
|--------------------|----|
| 提 要                | 1  |
| 第一章 緒 言            | 11 |
| 一、研究主旨             | 11 |
| 二、問題之背景            | 11 |
| 三、研究方法             | 12 |
| 四、研究重點與內容          | 12 |
| 第二章 交通政策之意義、內容及淵源  | 15 |
| 一、交通政策之意義          | 15 |
| 二、交通政策之內容          | 15 |
| 三、我國交通政策之淵源        | 16 |
| 四、結語               | 18 |
| 第三章 公鐵路內陸運輸地位消長之分析 | 21 |
| 一、緒 論              | 21 |
| 二、公鐵路貨運地位的消長       | 21 |
| 三、公鐵路客運地位的消長       | 31 |
| 四、結 語              | 36 |
| 第四章 台灣地區公路車輛管制政策   | 37 |
| 一、緒 論              | 37 |
| 二、車輛管制政策與經濟條件之變動   | 37 |
| 三、車輛持有之限制——數量管制政策  | 38 |
| 四、車輛使用之限制——汽油配給政策  | 40 |
| 五、公路稅收政策           | 40 |
| 六、車輛預測             | 43 |

#### IV 交通政策之探討

|                    |     |
|--------------------|-----|
| 七、機車               | 44  |
| 八、公路稅收政策之改變方向——結論  | 45  |
| 第五章 鐵路發展策略         | 47  |
| 一、緒論               | 47  |
| 二、台中港對鐵路貨運之影響      | 47  |
| 三、南北高速公路對鐵路客運之影響   | 50  |
| 四、鐵路未來發展方向         | 52  |
| 五、鐵路電化對台鐵之影響       | 52  |
| 六、台灣鐵路隸屬問題         | 55  |
| 七、結語               | 56  |
| 第六章 公路發展策略         | 59  |
| 一、緒論               | 59  |
| 二、公路的發展            | 59  |
| 三、公路財政             | 61  |
| 四、高速公路的探討          | 65  |
| 五、公路運輸業之加入管制政策     | 66  |
| 六、結語               | 69  |
| 第七章 都市運輸發展政策       | 71  |
| 一、都市運輸發展回顧         | 71  |
| 二、都市運輸政策           | 72  |
| (一)適度限制私人運輸之成長     | 82  |
| (二)大量投資建設及改善大眾運輸系統 | 92  |
| (三)人行優於車行          | 99  |
| (四)加強以非運輸手段來解決運輸問題 | 100 |
| (五)需要專責機構          | 101 |
| 第八章 運輸管制政策         | 103 |

|                                           |     |
|-------------------------------------------|-----|
| 一、緒 論.....                                | 103 |
| 二、加入及退出管制.....                            | 103 |
| 三、費率管制.....                               | 109 |
| 四、聯運及聯營.....                              | 113 |
| 五、補 貼.....                                | 116 |
| 附 錄 行政院研究發展考核委員會研商「交通政策之研究」<br>座談會紀錄..... | 120 |
| 參考書目.....                                 | 147 |

# 提 要

## 一、主要研究方法及途徑

本研究基本上是一種比較研究，從三方面著手，其一是就所能獲得之資料中，研究世界上幾個主要國家的交通政策，以瞭解交通政策之意義及內涵，並為當前我國仍尚缺乏而為迫切需要之交通政策之重要參考。其二是從我國有關法規中去探討及歸納我國所採行之交通政策。其三是參考我國當前之社會經濟現況、都市化之發展趨勢，人口及產業之分佈型態等，推究我們當前及未來所需之交通政策。

## 二、主要發現或結論

### (一)交通政策之意義、內容、淵源

我國交通政策主要源自於：1.國父遺教 2.先總統對於交通之指示 3.憲法關於交通之規定 4.立法院對於交通事項之立法 5.行政院關於交通之施政方針 6.交通部關於交通之重要措施。

### (二)公鐵路內陸運輸地位之消長

1.就內陸貨物運輸而言，由於經濟結構由農業型態改變為工業型態，導致運輸產品結構的變化，由以量大、值低、距離長的農工原料為主的運輸變成以量小、值高、距離較短的工業產品為主的運輸，此種變化有助於公路貨運的發展，再加以公鐵路相對運價的改變、及政府對汽車限制政策的改變，均有利於提高公路貨運的地位，致以載運噸數，公路貨運佔內陸貨運之百分比由民國四十一年之二三·九八%增加為六十五年之八四·七五%，如以載運延噸公里計算，公路所佔百分比在同一期間由五·二三%增加為六四·六八%。台中港之完成及高速公路之全部完工開放通車將有助於公路運輸，公路所佔百分比將因之繼續提高。因此，我們可以說，就內陸貨運而言，民國四十年代為鐵路時代，民國五十年代為公鐵路相互平衡的時代，而民國六十年代及其後將變為公路時代。

## 2 交通政策之探討

2.就內陸旅客運輸而言，鐵路所具有的內在利益，不易由公路所完全取代，因此，公路客運百分比之增加不若貨運那麼顯著。民國四十一年至六十五年期間，以載運人數言，公路所佔百分比由五五·七五%增至八七·九五%，以載運延人公里言，公路由三六·五九%增為六一·八四%。展望未來，南北高速公路之完成固有助於公路客運之競爭能力，但鐵路電氣化完工後，鐵路客運之競爭能力亦將因之增強，因此，鐵路客運尚大致能保持其在內陸客運上之相對地位。然而仍將可能稍有減損，則屬意料中之事。

### (三)公路車輛管制政策

1.民國四十一年至五十一年台灣汽車車輛數（包括大客車、小客車、貨車，但不包括機車）從8,226 輛增至22,256輛，平均年成長率為10·5%。至民國六十六年時再增至375,498輛，民國五十一年至六十六年間平均年成長率為20·13%，比前一階段高了一倍，主要是車輛管制政策的影響。

2.車輛管制政策主要隨經濟條件之變動而改變，民國四十一年至五十一年因外匯極端不足，為節省外匯，故採取車輛數量管制及汽油配給政策，此種政策限制了車輛的增加，也限制了公路運輸的發展。之後，外匯不足情況獲得改善，乃放棄了嚴格的數量管制及汽油配給政策，車輛數因之迅速增加，使公路運輸獲得快速成長的機會。其後，更因國際收支順差之發生，六十年時更准許小汽車自由進口，但六十三年時由於世界不景氣的波及，進口小汽車之簽證權由國貿局收回，無異又恢復禁止小汽車之進口。

3.民國四十年代採數量管制政策對車輛之持有加以限制，所採取之方式主要為牌照發放管制（四十八年三月全面取消）及車輛進口管制。而對車輛使用之限制則主要採汽油配給政策。

4.民國五十年以後放棄了車輛數量管制及汽油配給政策，改採公

路稅收政策，讓車輛之增加及使用直接受經濟發展，所得及公路稅收之影響。與車輛有關之稅捐為車用油貨物稅，汽車進口關稅。汽車燃料使用費，汽車牌照稅，汽車貨物稅等。這些稅除車用油貨物稅外，均對車輛之持有征收，與車輛之使用無關，這種稅收政策有限制車輛增加之效果，也同時促進既有車輛之高度使用。

5. 征收汽車燃料費之目的是在對汽車使用道路的程度加以課稅。由於同一種車型之車輛，同量之柴油比汽油之行駛里程大（以一輛七噸卡車為例，一加侖柴油可行駛17公里，一加侖汽油則僅行駛13公里），故柴油稅率理應高於汽油稅率，然而現行稅率卻與此原則違背（六十三年一月汽油稅率調整為每公升二元五角，柴油稅率每公升一元五角），有造成汽車均改為柴油車之誘力。

#### （四）鐵路發展策略

1. 台中港之興建將使鐵路貨運的相對利益消失，而增加公路運輸的競爭能力。依照估計，由於台中港之興建，台鐵貨運量在民國六十七年將減少八千萬延噸公里，七十一年將減少四億延噸公里。

2. 台中港未來之運量將有五分之四由高雄港移轉而來，而祇有五分之一由基隆港移港，因此台中港對高雄港運量之疏解功能大於對基隆港之疏解功能，與當初興建台中港之目的正好相反。

3. 高速公路全線開放後，由於公路行駛時間與鐵路高級列車之行駛時間相當，但票價僅約為鐵路之一半，且公路有隨到隨開之方便，故鐵路長途客運將受到相當程度之影響。此外，鐵路貨運無疑也會受到高速公路全線開放之影響。

4. 鐵路電氣化之鉅額投資對鐵路財務有長期不利之影響，並將影響到鐵路在維持其與公路在長途客運方面競爭的努力，故鐵路財務問題之解決方案應加以詳細的研究，並迅速制訂政策，以謀補救。

5. 在財務發生困難，而提高運費與增加運量兩者皆不樂觀之情況

#### 4 交通政策之探討

下，台灣鐵路今後很可能形成政府的長期財政累贅，此一問題必須加以正視，並對鐵路的未來地位加以檢討。

6. 由於台灣鐵路今後很難對省府財政收入有所幫助，且因其為省府三級機構，不論薪級及升等均較直接隸屬中央為低，晉用人才頗為不易，主管機構又多，所受牽制亦多，鐵路處此逆勢，依現況頗難振衰起弊。而且中央政策難以直接貫達鐵路局以作通盤之考慮，加以代管之法律地位不明，又與現行鐵路法之規定不符。因此，台灣鐵路隸屬實有再加檢討之必要。

##### (五) 公路發展策略

1. 台灣地區公路品質雖已有相當的改善，但品質仍未達標準，更仍有 6,464 公里尚未鋪設路面，且路幅寬度也不够。因此，未來一般公路系統發展方向主要是建立一個合於現代公路標準的公路系統，其主要重點為：(1) 提高鋪裝率 (2) 提高鋪設品質 (3) 拓寬公路路幅寬度 (4) 建立公路維護的標準。

2. 一般公路之興建資金無確定財源，為台灣地區公路里程自光復後並無顯著增加之主要原因。

3. 公路養護經費主要來自汽車燃料使用費，經費不足，致公路養護水準不但沒有提高反有惡化之趨向。且此項撥款乃循各機關行政體系自行考核，交通部沒有考核權，是否真正用於道路養護不得而知，也有不妥。

4. 「公路建設基金」以收費方式償還及歸墊之循環方式辦理道路建設，由於需要收費，致造成處處停車收費之障礙，妨害道路功能，更引起很多因收費而起的糾紛。

5. 高速公路之收費收入可用來償付建築成本之本息及完成後之維護費用，固然有助於減輕政府的財政負擔，但卻阻止了高速公路對都市運輸之貢獻。

#### (六)都市運輸發展政策

1. 國內都市大眾運輸系統發展很慢，而私人運輸系統卻成長頗速，因此，私人運輸逐漸成為都市運輸系統之主流，對於人口密度很高，而土地限制相當嚴格之我國頗不適宜。

2. 公車為我國目前唯一之主要都市大眾運輸系統，而機踏車且成為都市地區車流中之最大成份（component），這兩點都是我國都市運輸的重要特色。

3. 自用汽車近年來成長非常迅速，依各種相關因素之發展趨勢觀察，如無有效抑制政策，其未來之成長將更加迅速，而可能危及大眾運輸系統的經營及都市地區的移動性。

4. 停車場不足，路邊停車也缺乏管制，致令小汽車嚴重妨害到市區街道的功能。

5. 機車之成長已開始趨緩。機車比小汽車更適於作為我國都市地區的交通工具。

6. 公車系統不足以擔負未來大量運輸需求增加的重任，故必須引進高容量的大眾捷運系統。

7. 國內之都市道路設計以便於車行為目標，與規劃觀念殊有不合。

8. 各國已發現僅賴增加供給並不能有效解決都市運輸問題，紛紛改採以非運輸手段，從減少運輸需求來解決都市運輸問題。

#### (七)運輸管制政策

1. 我國對鐵路採取以國營為主，地方營與民營為輔之政策，對鐵路業之加入採取嚴格管制，且限制在有效距離內不得興建平行路線。對於鐵路業之退出則採嚴格之核准制度。

2. 依鐵路法規定，鐵路係國營事業，應隸屬交通部，由其設置管理機構負責經營，而以交通部為管制單位。現行鐵路局隸屬台灣省政

## 6 交通政策之探討

府係一種權宜措施，於法不合，有待檢討。

3. 公路普通運輸業之加入採特許制，而政策上以民營為主，公營為輔，如係公營，依公路法第三十八條之規定亦應辦理公司登記。對於公路運輸業之退出亦採核准制度。

4. 公路局現仍未辦理公司登記，與法不合，且兼管監理與營運，也有違組織與管理之要求，有待檢討改進。

5. 對於鐵路費率採取嚴格管制政策，費率計算公式須經立法院審定，再由行政院核定基本費率，而事業單位僅能根據行政院核定之基本費率決定費率結構。但迄今尚無鐵路費率計算公式，而僅有運價調整方法。且由於台灣鐵路局係屬台灣省政府之三級機構，現行費率調整程序也過份繁複。

6. 公路因依法以民營為原則，故不必如鐵路之受國營事業管理法之拘束，其運價核定權屬於公路主管機關，而運價率之制定權則屬於中央公路主管機關。依照法令規定，公路之費率管制同時採取最高費率管制及最低費率管制，但事實上則僅採最高費率管制。

7. 我國對於交通事業之費率採取嚴格管制，在穩定物價之基本國策下，費率調整相當困難，而運輸成本之上升則無法控制。而且，我們又對運輸事業給予很多的社會任務，各種優待票之規定，不但嚴重損害到運輸業的財務健全，且亦增加其票務行政的困難，有待檢討改進，各國針對此一問題所採取之補救措施為對運輸業給予補貼。

8. 我國對各種運輸工具間及同種運輸之不同經營單位間之聯運或聯營採鼓勵政策，對鐵路之聯營及聯運，如基於公益上之需要，交通部可命令業者從事此項業務，而對於公路，管制機構僅有督導權，對是否從事聯營或聯運，主管機構居於督導的地位，而對於聯運或聯營之運價，則主管機關僅有核定權。

9. 我國對於交通事業也有補貼，但以非金錢補貼(Non Cash Sub-

sidies) 較爲普遍，但亦採間接金錢補貼，主要方式是由政府爲交通業提供運輸設施，如機場、港口及其設備等，但迄未採用直接金錢補貼。鑒於各國捷運鐵路大多發生營運赤字，而由政府給予補貼，如我國規劃中之捷運系統採鐵軌式，可能也會產生營運虧損。而依鐵路法規定，大眾捷運鐵路仍應國營，必須受國營事業管理法之拘束，而該法要求國營事業必須自給自足，是則補貼就依法無據，因此必須就此問題進行研究與檢討。

### 三、建議事項

#### (一)交通政策之意義、內容、淵源

1. 注意運輸政策之統合 (Coordination)，並明示此種統合爲交通政策，以作爲促進一個全國有效而一致的交通系統的依據。

2. 亟速研擬並制訂都市運輸政策。

#### (二)公鐵路內陸運輸地位之消長

1. 由於鐵路在內陸貨運之競爭能力逐漸衰弱，而客運方面之競爭能力雖亦可能受到影響但仍比貨運之地位稍佳，故建議鐵路今後應加強客運繼續執行以客運爲主的經營方針，並適當的放棄非本身有利的貨運，慎重研究並加強仍然對鐵路運輸有利的貨品種類，譬如大宗貨物及貨櫃化之運輸，而在運輸設備及營運方面做應有之調整，如此方能減少鐵路在貨運方面的損失，使鐵路仍能生存。

2. 如任令鐵路之功能繼續衰弱下去，終至步上其他國家鐵路破產之覆轍，對鐵路自身固屬不幸，對託運人，整個運輸系統以及整個國家之經濟也都將有極端不利的影響。因此，今後應採取公鐵路配合的政策，以代替公鐵路競爭的政策，一方面由鐵路局設法改善其營運效率，另一方面由政府改變政策，採取適當的措施，使公、鐵路能各自發揮其內在利益，充分發揮各自之運輸功能。

#### (三)公路車輛管制政策

## 8 交通政策之探討

1. 改變現行汽車稅制結構，應以「車輛之使用」為主要之課征對象代替現有以「車輛之持有」為主要課征對象之公路稅收政策。

2. 將現行汽車燃料使用費從「隨車征收」方式恢復為「隨油征收」方式，則現行「汽車燃料使用費徵收及分配辦法」第三條必須加以修改。

3. 為兼顧汽車工業發展及道路不足問題，可採取限駛（Traffic Restraint）方法，直接對車輛使用加以限制。可用之方法如道路使用收費。停車費之征收，停車限制等，其中道路使用收費已在新加坡實行，效果甚佳，值得倣效。

4. 為達第3點之目的，最好的方法是由政府採取輔導措施及其他有關政策，鼓勵國內汽車工業拓展國際市場，國產汽車限以外銷為主要生產目標。

### (四) 鐵路發展策略

1. 台中港之開放營運縮短國內貨物內陸運程，有助於公路貨運之發展，但將進一步削弱鐵路貨運之競爭能力，使今後鐵路之經營將愈趨困難。

2. 為加強鐵路的競爭能力，鐵路內部組織必須作一番調整，尤其需加強企劃部門及業務部門，改變以工程建設為主之觀念，以增加營運效率。

3. 鐵路票價原來就比公路票價為高，故不宜單獨提高票價。為解決鐵路財務問題，建議部份調高公鐵路及航空費率，部份由政府免息融資每年資金之不足，而有關新增政府專案投資均由政府每年列入預算支應。

4. 建議台灣鐵路依鐵路法之規定，由中央收回辦理。

### (五) 公路發展策略

1. 應建立積極輔導公路建設之基本政策。

2.積極改善並發展公路系統，以迎接公路運輸時代的來臨。

3.公路財政方面，應寬籌經費，成立基金。建議將燃料使用費併入車用油貨物稅之中，以減化征收手續，降低征收費用，並改變隨車征收為隨油征收，同時指定車用油貨物稅完全充作公路建設及養護基金。

4.建議放棄一般公路之「收費道路」制度。

5.為顧及都市交通及都市土地利用，高速公路之收費制度應加檢討，同時應考慮及研究是否需要第二條高速公路。

6.市區公車以一家經營為原則，建議高雄市、台南市及其他未開放公車民營之縣市重新考慮，仍採公營獨家經營方式，並寬籌經費，辦好公車業務，而台北市則應鼓勵並輔導各民營公司合併，最後仍以一家經營為原則，如顧慮獨佔可能帶來之弊病，為顧及經營管理效率，則可允許兩家（不超過兩家）從事競爭。針對此種政策，政府也應相應檢討並制訂有效的管制政策，並要求公車管制機構確實監督並管制有關業務，以防止獨佔或雙佔（Duopoly）之弊。

#### (六)都市運輸發展政策

1.國內應確立以大眾運輸為都市最主要運輸工具之政策，加強大眾運輸之功能。

2.從速採取抑制小汽車成長之政策。

3.改善都市交通短期內應大量投資以改善公車系統，長期則應考慮引進大眾捷運系統。

4.都市地區不應大量增建停車場，且停車場應鼓勵由私人投資興建，不應視為公共設施而由政府興建，也不應給予任何形式的補貼。因此，都市計劃法第四十二條應加以檢討修訂。

5.機車在佔用道路、停車用地、油料消耗等很多方面都優於小汽車，因此不應限制其成長，但是應對使用者加強安全教育訓練。