



2020台湾大选 深度

2020台湾大选

台湾选前通车小史：“浦岛太郎”高铁与“洒满金 仔粉”的台北捷运

每到台湾选举前夕，便会有许多重大交通建设亮相“通车”，今年大选中，不但有高铁延伸议题，也按例有“捷运通车”的计划。轨道交通建设是如何成为台湾政治人物最好的“甜蜜政策”？

端传媒记者 赵安平、何欣洁 发自台北 | 2020-01-10



桃园机场捷运。摄：陈焯辉/端传媒

“行政院决策，高铁南延屏东！”2019年9月10日上午，出身屏东县的行政院长苏贞昌回到老家视察台铁六块厝车站南侧时，对台下的屏东乡亲宣布“高铁南延屏东方案”正式拍板定案。“水啦！”乡亲们报以热烈掌声。

“我很高兴当年从屏东开始，今天又回到屏东。虽然38年来我沿路都这样走，”苏贞昌指着一张旧照片，照片里头，他的竞选车卡在泥泞里动弹不得，众人正协力推着车辆，“但今天如果能够改善屏东的交通，打通任督二脉，让西部高铁、东部快铁，让台湾成为一体。”

此时，距离2020总统大选日，还剩下123天。



2019年12月22日，嘉义高铁站。摄：陈焯輝/端传媒

科学决定的基础设施？服务人民的选前支票？

细数这次2020大选前，各候选人向选民开的交通建设支票不少。就在选前倒数3天（1月8日），交通部长林佳龙前往台铁田中车站视察时，又宣布未来将花费18亿元兴建长3公里的台铁田中支线，连结台铁田中站与高铁彰化站，整合日月潭观光景点、打造观光铁道，工程预计于2022年动工、2026年通车。

前一天（1月7日）晚上，桃园市政府捷运工程局也发布新闻稿表示全长约17.95公里的“台铁都会区捷运化桃园段地下化建设计划”获得国家发展委员会审定，可以开始动工。该方案除既有桃园、内坜及中坜车站外，还将增设凤鸣、中路、永丰、中原及平镇等5座通勤车站。沿途数十万人口都将因此受惠，很有可能，他们就会因此将手中的一票交给执政党。

此外，去年12月24日桃园市政府捷运工程局也宣布“桃捷绿线延伸案”可行性研究经国发会审查通过，将送行政院核定，预计2029年年底通车，由八德区捷运绿线G01站延伸至中坜火车站，让人口众多的桃园都会区，也能跟台北一样，获得越来越多的捷运服务。

除了各县市首长向人民承诺将改善交通建设，区域立委也会以“我替地方争取交通建设”作为宣传重心。例如行政院长苏贞昌的女儿、争取连任的新北市立委苏巧慧，在蔡英文阵营发言人的直播节目上大谈自己上任三年来的地方交通建设成绩，诸如捷运树林万大线经费核定、台65线增设浮洲桥交流道、树林新增上班火车车次、莺歌车站整修、凤鸣地区新增火车站等等，“接下来四年，大型交通建设，一定帮大家盯紧进度，让居民尽快享受到成果。”苏巧慧也当场许下承诺。



2020年1月4日，乘客在台北捷运的列车上。摄：Betsy Joles/Bloomberg via Getty Images

过去威权时代，可以让专业的工程师去挥洒，现在民主时代，需要面对的变数越来越多。我们不能因此不要民主，但确实需要新的方式来面对交通建设与民主政治的关系。

淡江大学交通運輸研究所教授 張勝雄

在台湾未有选举的年代，交通专业者无需面对“选举压力”，只需完成国家领导人交办的任务。淡江大学交通运输研究所教授张胜雄总结，“过去威权时代，可以让专业的工程师去挥洒，现在民主时代，需要面对的变数越来越多。我们不能因此不要民主，但确实需要新的方式来面对交通建设与民主政治的关系。”

张胜雄的反思，其来有自。自1996年开放总统直选之后，每逢选举，执政的一方几乎都会开出不少重大建设支票，而兴建中的交通设施也经常“刚好”在投票日前夕开通。以1996年总统选举投票日3月23日来说，台北捷运第一条路线“木栅线”便抢先在2月27日开放免费试乘活动。而兴建中的国道一号及国道三号高速公路，自1995年7月至投票日前两天3月21日，一共开通5段交流道。

2000年3月18日，是第十届正副总统选举投票日，前年8月16日连接国道八号（台湾的高速公路）的台南系统交流道率先通车，接着国一、国三、国五从基隆到屏东共有9段交流道陆续通车；2004年的总统大选则有7段高速公路交流道在选前3个月陆续开通。2008年的总统选举的选前两周，高雄捷运正式开始营运，也是其中一个相当知名的例子。

台湾选举前夕，轨道建设抢曝光？



【高雄捷运篇】

2019.12.02

屏东县长潘孟安宣布
高捷确定将延伸东港

2020.01.11

总统选举

2008.03.09

正式通车，红线小港—
桥头（不含美丽岛站、
南冈山站）享一个月免
费搭乘

2008.03.22

总统选举

2018.09.05

高雄车站地下化站体高
雄捷运进驻营运、10
月14日台铁进驻营运

2018.11.24

地方公职人员选举

2015.10.16

环状轻轨篱仔内—凯旋
中华通车

2016.01.16

县市长暨县市议员选举

—— 红线 —— 橘线 —— 铁路 —— 轻轨 —— 轻轨未营运路段

台湾选举前夕，轨道建设抢曝光？

【其他篇】



桃园捷运

2011.11

行政院正式核定桃捷绿线的可行性研究

2012.01.14

总统选举

2019.11.13

三莺线延伸八德段可行性研究获行政院核定

2020.01.11

总统选举

台中捷运

2009.10

绿线北屯总站—台中高铁站正式动工

2009.12.05

县市长暨县市议员选举

但与公路建设相比，轨道建设毫无疑问是更能吸引选民的政策牛肉（台湾选举用语，指有内容、有料的选举政策）2012年总统大选前一周，北捷橘线大桥头—辅大段通车；2014年年底的地方公职人员选举（俗称九合一）前夕，北捷绿线的西门—松山段也抢在选前两周通车。

2016年总统大选前一个月，高铁新增三个停靠站苗栗、彰化、云林。2020总统大选前夕，原本也有一条“新北环状线”即将部分通车，第一阶段原预计在2019年年底上路，最后则因为最后验收阶段出现意外，没有顺利在选前通车。

这种“一到选举就捷运通车”的怪象，或许可以从爬梳台湾史上两项耗费庞大、但也最得“民心”的轨道交通建设——台湾高铁与台北捷运说起。

高铁：见证台湾经济发展历程的“浦岛太郎”

台湾高铁自2007年1月5日试营运以来，历经12个年头，已从最初的“板桥—左营”路线到如今加入云林、苗栗、彰化、南港站点，全长345公里，从北到南贯穿台湾人口最稠密的西部走廊，造就“一日生活圈”。但事实上，因为台湾的经济与社会情势变化太快，



台湾高铁自2007年1月5日试营运以来，历经12个年头，全长345公里，从北到南贯穿台湾人口最稠密的西部走廊，造就“一日生活圈”。摄：Sam Yeh/AFP/Getty Images

事实上，交通部运输研究所于1990年代开始规划高铁时，在《台湾西部走廊高速铁路可行性研究报告》中的第一阶段路线图是包含基隆与屏东的，甚至建议延伸路线至台湾岛最南端的垦丁。“但后来因为运量不够、效益不足就删除了。”当年即参与高铁规划张胜雄回忆，那时在权衡基隆—屏东跟台北—高雄的票价收入、投入成本后，在第一阶段便将基隆与屏东剔除高铁营运路线。

30年后，中央政府却决定将高铁路线南延屏东，所需经费约554亿元新台币。交通部说明，高铁延伸屏东是为了推动“西部高铁，东部快铁，打造环岛高快速铁路网”的其中一环；屏东县政府交通旅游处也表示，这是落实交通平权、国土均衡区域发展。

台湾选举前夕，轨道建设抢曝光？

【高铁篇】



对于这样的结果，作为当年的青年规划者，如今已是业界“资深前辈”的张胜雄率先跳出来大力反对：“政府有义务提供人民基本、可达的运输服务，但高铁是『高等级的运输服务』，应该使用者付费、不能够花太多政府的资源。”他并以目前高铁各站周边新市镇的发展为例，认为以供给做为导向的交通建设，目前在台湾仍行不通，“至少从高铁这30几年的经验来看，我们没有成功的经验，而且运输系统往往是投资很庞大，若没有明确需求就去盖，就变成现在的蚊子馆。”

张胜雄之所以如此反对高铁南延屏东案，除了出于自身在运输交通方面的专业研究外，更因为他从1990年代高铁在交通部运输研究所时期的规划开始便参与其中，如今也已过了30年，即便他在1993年就进入学界任教，但一直对于高铁研究甚深。

在《台湾西部走廊高速铁路可行性研究报告》中，原本预估高铁通车后的运量为一日18万人次，“但这18万是高铁走了12年才达到的，且超过一半以上是商务客，其中有很多人是从台北往返新竹、桃园的短途客。这些人根本是通勤，这些费用要由政府来补贴吗？不应该嘛。”张胜雄说得直白，正是因为认为像高铁这种“高等级的服务”，必须使用者付费才合理，而需花费超过五百亿建造的高铁南延屏东案，更不应花费太多政府资源。

没有人能够预料得到，等到17年后高铁竣工通车，台湾却因为“产业西进（大陆）”问题，过去对于南来北往的迫切需求已经大幅下降。

回顾高铁在最初研议规划的1980-90年代，正是台湾在工业化成功后经济起飞的“台湾钱淹脚目”时期，“那时候南来北往的需求是很高的，台北接单、中南部生产再由高雄港出口，每天北（松山机场）高航线的飞机班次一大堆，一年可达一千万人次，”张胜雄回忆，“台湾高铁”的兴建背景，就是为了解决这样的需求。

交通部运研所发布的《台湾西部走廊高速铁路可行性研究报告》中明确指出：“台铁西部干线与公路系统已达饱和，且面临自用车快速成长的压力，即使加入当时将陆续兴建的中、南二高运输容量，预测在2020年的运输系统容量仍有不足，必须积极发展高速铁路等大众运输系统。”

当高铁开始如火如荼地展开规划、兴建时，没有人能够预料得到，等到17年后高铁竣工通车，台湾却因为“产业西进（大陆）”问题，过去对于南来北往的迫切需求已经大幅下降。台湾高铁前董事长殷琪就曾表示，台湾高铁实际运量比预估运量小的原因之一，“就是太多产业西进大陆”。

“从李登辉、马英九一路西进的策略，造成台湾的产业没有透过西进而升级。空洞化之后，南北来往少了，高铁就没有需要了。”张胜雄指出，高铁在10多年来台湾产业结构改变后，就无当时的需求了。90年代立意良善、志向远大的台湾高铁计划，却在兴建过程中遇到台湾经济发展转型、厂商西进大陆设厂的历史关卡，最后仿如浦岛太郎，浮出水面通车时，一切人事已非，均非当年规划者可以料想得到。

此外，高铁的建设除了纾解城际交通运输之外，也肩负“六年国建”（国家建设六年计划）中新市镇、大型工业区与其他重大建设的开发任务，并均衡地方发展。在高铁可行性研究报告中，针对台湾西部走廊提出三条线路的规划，分别为：山线（Mountain Route）、中线（Central Route）与海线（Coastal Route）。

张胜雄回忆，这三条线路当中，专业报告与最终决策结果，差别最大的在台中以南部分，“报告中推荐的路线是偏山线，但因为台湾大部分都市靠山线发展，会有土地征收问题。”综合考量，时任行政院院长郝伯村于1991年6月21日指示重新检讨高铁路线与站址，最后由交通部高铁筹备处完成台湾西部走廊高速铁路综合规划，该报告预估高铁建造资金达新台币4266亿元，走的路线最接近当初规划的“中央线”。

后来由于高铁兴建支出耗费庞大财源，若全由政府支出将造成举债比偏高。高铁建设预算于1993年7月被立法院删除，并且建议改以民间参与方式推动高铁建设，民间至少需投资40%，这也使得高铁建设创下全世界BOT（Build-operate-transfer，民间兴建、经营、移转）单项工程案金额最高纪录，至2007年通车，高铁工程总投资金额为新台币4421亿元。

高铁决议转为民间投资兴建之后，交通部高铁计划甄审委员会在1997年9月25日通过由殷琪主导、倾向采用欧洲系统的“台湾高速铁路企业联盟”取得高铁建设优先议约权，理由是

该团队提出“政府零出资”的财务计划，因而击败由刘泰英主导、倾向采用日本系统的“中华高铁联盟”（以中华开发为首，要求政府出资1500亿）。

如今看来，高铁不但运量低于预期，原先冀望能带动新市镇开发的附加功能，也都成了未竟之愿。张胜雄回忆起当年时任营建署署长的潘礼门信誓旦旦说，开发新市镇后高铁附近就会发展起来，但他认为“只要在这件事情上面待得够久，就会看到事实上并不是如此。现在所有高铁附近的土地都没有发展，现在财政以后土地还给政府，高铁公司都没办法开发了，政府更没有能力开发。”

如今，高铁当初预设的“北高商务人士”与“开发新市镇”的两大愿景都已落空，但却成为游子们的“返乡专车”，更牵动敏感的城乡差距问题，成为选举时期的情感动员利器。

举例而言，对于张胜雄等学者反对高铁南延的意见，一名屏东地区的村民代表就直言，“说那么多，只是台北人瞧不起我们、觉得我们屏东不配有高铁、不配有捷运。”当交通建设的规划者失去了如蒋经国、李登辉这样的强人政治家的“掩护”，必须与民意直面相对时，就会产生“秀才遇到兵”的感受。但住在乡村地区的民众，因城乡发展不均而生的相对剥夺感，往往需要以“往城市的直通车”来弥补，亦情有可原。

而早于高铁约莫十年就开始规划兴建的台北捷运，也与高铁在相似的时空背景下诞生。唯一不同的是，在很长一段时间，它都仅仅是大台北都会地区民众的专利，也牵动台北地区的选情。

世界一流的台北捷运：“每一时都金仔粉”

1986年6月27日，台北市政府捷运系统工程局筹备处成立，那时台湾的经济处于快速成长的阶段，人均所得不断提高，台北市的自用车数量已达到93万辆，通勤时刻塞车问题愈发严重，不但民众怨声载道，恶劣的交通情况也可能影响外资来台设立公司的投资意愿。

在这样的背景之下，政府于是决心兴建捷运以纾缓交通压力。张胜雄说，当时政府在兴建北捷时是台湾经济最好的时候，“那种氛围让政府决策者觉得什么都可以盖世界一流的，所以用的建材都是最好的。”在刘宝杰与吕绍炜合著的《捷运白皮书——4,444亿的教训》

（1994，时报出版）中便提到：“一个垃圾筒二万八、站名标示要上百万、司机薪水九万三、工友薪水四万三……台北捷运建造经费之空前庞大、尽可以用『每一时都安金仔粉』来形容。”



淡水线的剑潭站站体外观设计成“龙舟造型”。图：wikipedia

在捷运局发行的《捷运策略》中，甚至还提到他们的设计理念就是“以建立第一流的捷运系统”为职志。除了捷运车站设计与众不同之外，连领导者也清一色是土木专业人才，造价方面初期88公里的路网平均每公里要价50亿元，超越香港地铁的41.39亿元与新加坡的11.66亿元，这在当时几乎是冠绝全球。

举例而言，淡水线的剑潭站站体外观设计成“龙舟造型”，屋顶支撑舍弃柱子而使用钢索，造价是一般车站的10倍多，整座车站就要价十亿元。当时许多日本专家来访，便感叹“这个价钱在日本可以做20个车站”。对此，刘宝杰与吕绍炜就在书中质疑，台北的环境与日本、香港相似，民众对于大众捷运系统有很迫切的需要，只要车辆发班密集、准确，就一定有市场，“在这种情况下，就管理的眼光，是否还有必要花过多的心力与经费修饰车站外观，做个牛肉面等级的捷运系统就很具争议性。”

北捷不仅车站建造独树一帜，就连供电系统、轨道、塑胶储值票与交流电马达都要用世界最新、最好的设计与设备。更因为捷运局争取到4400亿的天价预算，在土地征收时更以“公告地价加四成”的价钱解决土地征收补偿问题、从宽认定违建户，使得土地补偿费耗资甚巨最后占总工程费的15.17%。

开始施工之后，捷运工程却因各种问题而进度一拖再拖，更发生了北投机厂倒塌、木栅线裂缝、2次火烧车等事件，台北民众对捷运也渐渐由期待逐渐转为失望。在《捷运白皮书——4,444亿的教训》一书中就提到，当时木栅线麟光新村的工地就、曾因工程进度落后而要24小时赶工，但因深夜赶工影响附近居民安宁，甚至有民众半夜2、3点致电时任捷运局局长的齐宝铮说：“既然你不让我睡觉，我也不让你睡觉。”甚至有人因电联车测试时的噪音影响睡眠而拿石头、鸡蛋投掷车厢。

台湾选举前夕，轨道建设抢曝光？

【台北捷运篇】



但，一开始的阵痛过去后，逐渐由一开始的“嫌恶设施”成了“台北骄傲”。耗费巨资打造的设施，让使用者处处有感：高挑的天花板、明亮温暖的采光、具有质感的建材与宽敞的站体空间，让台北市民越来越喜爱捷运，捷运文化也成了台北特色之一。影响所及，捷运不但成了周遭的“房价保证”，也成了最有效的选举支票。

面对交通部在选举前夕不断大开轨道建设支票，张胜雄决定辞去交通部审查委员，甚至发起连署，要求交通部“建立公开且制度化的审议机制”、“公开所有重大交通建设的报告与审议过程资讯”。

参与国家重大交通建设规划已逾30年的张胜雄便认为，多年来台湾政治结构的变化、渐渐朝向民主化发展，却也让交通规划环境愈变愈差：“早期决策大多是技术官僚，对于规划的思维、做法多少有了解且尊重，但现在决策者对运输规划并没有任何尊重。”他补充，其实不只运输规划，其他领域皆然，“但运输规划牵涉到的公共建设金额是最庞大的，而且每个人都在使用、都认为自己也懂这个系统，但是不是真的了解这个事实？还是只是依据直觉或名词来决定作为？”

民主化使得国家重大交通建设的决策与选举密不可分，甚至也让兴建过程旷日费时，台北捷运即为经典一例，网路上就流传着这么一段话：“专制中国盖一条千里高铁只要四年，民主台湾捷运新庄线十几年还没盖好。”台北捷运在台湾经济起飞的1980年代开始规划，施工期凑巧碰上1990年代民主化浪潮，公民意识抬头、各种选举文化兴起，在技术官僚过渡到公民社会的过程中，便产生了诸多碰撞。

深耕运输领域超过一世的张胜雄，回想起学生时期自己对历史毫无兴趣，30年后才发觉：“原来很多的决策跟历史有关，跟当时决策者的价值有关。”他分析道：“重大交通建设盖得慢，这在所有民主国家里面都一样，不是只有我们。”张胜雄举1970年代的十大建设为例，“我们盖第一条高速公路也很快啊！那时候说做就做了。到第二条就变慢啦，抗争非常大。”他认为，每一个决策都有它的时空背景，只关注结果并没有太大意义。“绝对不是说因为你有我就一定要有，而是要根据目的或问题来思考解决方案，这才是公民社会最重要的事情。”



邀請好友加入端會員
成功訂閱同享優惠

如果你喜歡
就分享給更多人吧



热门头条

1. 武汉“不明原因肺炎”排除SARS，2003年后中国建立了怎样的监测体系？
2. 数据解读韩国瑜支持者：不老不穷，理性而放空
3. BL与“抵抗世俗”的市场可以有多大？半年来《陈情令》的跨国热潮
4. 2020台湾大选 即时开票
5. 台湾大选结果出炉：蔡英文获超过八百万票，创总统直选历史新高
6. 民意如何代表：政党票、不分区立委，它们是什么？
7. 猪肉、汽车、口红与商品房，中国人在消费什么？
8. 吴昆玉：蔡英文大胜，国民党下一步要怎么走？
9. 王宏恩：蔡英文如何从2016年进步到2020年？
10. 宋楚瑜：最后的蓝血贵族，终将归何处？

编辑推荐

1. 叶耀元：未来四年两岸与台美关系，将如何决定台湾的命运？
2. 吴昆玉：蔡英文大胜，国民党下一步要怎么走？
3. 没有人是局外人，一个陆生眼中的台湾选举
4. 王宏恩：蔡英文如何从2016年进步到2020年？
5. 2020台湾大选 即时开票
6. 大选前夜：韩“捍卫中华民国”、蔡“守护民主自由”
7. 影像：一场大选，两种铁粉
8. 这三组地方选区立委，在争论“总统级”的两岸统独话题

9. 台湾选前通车小史：“浦岛太郎”高铁与“洒满金仔粉”的台北捷运

10. 张育轩：苏莱曼尼之死不会引发世界大战，但会不会变成伊拉克内战？

延伸阅读

台湾大选的十个关键字（上）宫庙、农会、地下电台、贿选、地下赌盘

2020台湾大选进入倒数计时阶段，我们精选了十个常在选举中被提及、却又很少被清楚解释的关键字，特写台式选举的前线风景，也探索“中共影响台湾选举”的虚与实。

台湾大选的十个关键字（下）红白帖、拜票、选举宣传品、假牙、交通建设

2020台湾大选进入倒数计时阶段，我们精选了十个常在选举中被提及、却又很少被清楚解释的关键字，特写台式选举的前线风景。