

從區域治理的觀點規劃高市交通建設與高屏城際交通的區域運輸 (上)



宏觀規劃高屏一體的城際交通與區域運輸示意圖。(地圖取自「內政部 100 年出版之台灣全圖」)

本文希望從區域治理宏觀的觀點析論高雄市的交通建設與高屏一體的城際交通，其中包括兩大部分，前者試論高雄市的交通建設，後者則從區域治理的觀點規劃高屏一體的城際交通與區域運輸，兩者有許多密不可分的交集。

高雄目前與未來的重大交通建設，除了已經定案的國道七號新建工程、高雄捷運紅線向北延伸至岡山路竹向南延伸至林園東港、國道 10 號延伸至新威大橋之外，中長程主要的「瓶頸建設」包括：輕軌的優化、活用鐵路地下化後騰出的路廊、高鐵進入高雄市區與東延、小港機場比照松山機場開闢機場地下道等，擇重點分述如下。

第一、高雄新火車站完成後，南來北往跨越火車站的車輛，為了閃躲跨坐大馬路中央的「帝冠市火車站」，而規劃成「環抱式」路網所造成交通不便的問題，詳見《台灣公論報》311 期「高雄新火車站獨缺福國利民的『站中路』」的報導，此處不再重複。

第二、高雄市好不容易實施鐵路地下化工程，縫合了被開腔剖肚的市區後，又馬上被輕軌重新劃上一道環形傷口。輕軌運量小、速度慢、班距



輕軌有違大眾捷運立體化與快捷化的基本條件。

長，又占用原有平面道路的路幅，相對剝奪其他用路人的權益，造成交通堵塞與交通事故，而且，平面交叉的路口，形成紅燈秒差太長，以及頻頻發生各種車輛撞軌的交通事故，說起來，一無是處，完全不符合大眾捷運的需求，甚至可以說，輕軌更拉大了高雄與台北發展的差距。

但是，輕軌已經生米煮成熟飯了，該怎麼辦呢？都會區大眾捷運的基本條件就是立體化與快捷化，如今唯一能解套的規劃，就是以輕軌養路，為將來興建的捷運路線養路，一方面把路權占住，然後訂定「輕軌落日條款」，預定於多少年後，輕軌將改建為地下化的捷運系統，給市民予願景，讓用路人容忍現況。

高雄市鐵路地下化的雙重積極意義

第三、為解決台積電廠以及科學產業園區陸續開發完成，工廠群聚所帶來人潮與車潮將堵死整個北高雄的交通，形成桶梓與左營超大的瓶頸，交通部門以改善拓寬現有道路或是找出繞圈子的替代道路，都無法解決問題。唯一釜底抽薪的對策，勢必把鐵路地下化所騰出的路廊，開闢由西向東的快速道路，也就是比照台北市鐵路地下化之後興建的「市民大道」，捨此之外，別無他途，更無捷徑。不論有多大的反對聲浪，這條「市民大道」終將勢在必行，而且，這條「市民大道」的功能不只貫通高雄東西，堪稱高雄的橫貫公路，更重要的是連接高雄與屏東之間城際運輸最重要的幹道，這不但是高雄市的交通建設問題，更是區域治理下高屏一體的區域運輸。

高雄市鐵路地下化工程，斥資 998 億，從左營至鳳山，全長 15.37 公里，地下化後騰出七十多公頃的路廊用地，全部只用來栽種樹木、散步及騎

單車太可惜。

鐵路地下化對於都市建設有兩個積極的意義，第一是因為清除鐵軌與平交道等路障，有效改善市區路面交通；第二，所騰出的路廊用地，往往是已經發展趨於飽和的都市從天上掉下來的珍貴大禮，可以用來開建新的道路系統，尤其在老市區一地難求的情況下，能有這些完整的路廊用地，彌足珍貴，可以就地興建補償性的大馬路。

台北市與高雄市是目前為止唯二實施鐵路地下化的城市，比較北、高兩市鐵路地下化之後續路廊的交通建設，可以得出優劣高下，以及參考改進的方案。



高雄市鐵路地下化工程，從左營至鳳山，騰出 15.37 公里的路廊用地。

台北市鐵路地下化之後續的路廊交通建設，最大的成就，就是把騰出來的路廊開闢為「市民大道」，憑空增加一條貫穿台北市東西向的快速道路，把鐵路地下化的效益發揮到極致。台北市民大道的建設遠在陳水扁擔任台北市長之前，但是，陳水扁只是把這條「鐵路騰出來的快速道路」命名為「市民大道」，因此名垂青史。

「從台北看高雄」，高雄市鐵路地下化工程後續的路廊建設為何？高雄市的市民大道何時啟動？由誰開始推動？乃至於最末端由誰命名？高雄人是否要開始思考，從長計議。

目前高雄市政府對於這條長達 15.37 公里騰空的廊帶，唯一的開發計畫就是透過都市計畫變更為綠園道。另外，自明誠四路以南至大順三路以西，長約 6.92 公里，在同盟三路至大順三路間將在園道南北兩側開闢聯絡道路，方便市民通往高雄車站，除此之外，無任何大計劃。

在高雄鐵路地下化大功告成之伊始，筆者即提出高雄市民大道的發想，除了可以促進高雄市區的交通建設，解決北高雄產業園區開發完成後遽增的人潮與車潮之外，更大的架構乃是以高雄市民大道為「高屏城際交通建設」，也就是俗稱高屏快速道路高雄端的引道，促成高屏之間以最便捷、直接的快速道路連結，這一部分於下節詳論。

高鐵進入高雄市區與南延之商榷

第四、高鐵進入高雄市區與南延（正確說法應該是東延）的問題，高鐵進入高雄市區是高雄市的交通建設問題，高鐵南延則是區域治理高屏一體的建設。

先說現在已經定案避開仁大石化區最新的高鐵路線，其中最基本的技術性問題，就是南下的高鐵必須「過高雄左營站」，如果高鐵不過左營站，在左營站之前轉彎向東行駛，就會成為天下奇觀與笑柄的「倒退嚕高鐵」，要到屏東的高鐵要先進到左營站，然後倒退嚕一段路後再轉向東行，而從屏東發的車，也要在左營站北方倒退嚕進站，上客後再北上。先解決這個「過高雄左營站」問題，其他的路線都是小問題。既然高鐵要過左營站，何不就不加把勁，直接進入市區於高雄火車站三鐵共構？由這裡又牽扯出高鐵東延或南延屏東的問題，現在一共有三個主張：第一，以現有定案的方案，直接從高雄左營站東行到屏東。

第二，進入高雄火車站再東行經鳳山到屏東。第三，進入高雄火車站往南走，經前鎮鳳山跨越高屏溪直接到潮州。

上述三案中，第一案最沒有區域治理的概念，純粹是為了高鐵到屏東而高舉的「盲腸段」，是為了省經費撿便宜的權宜之計。

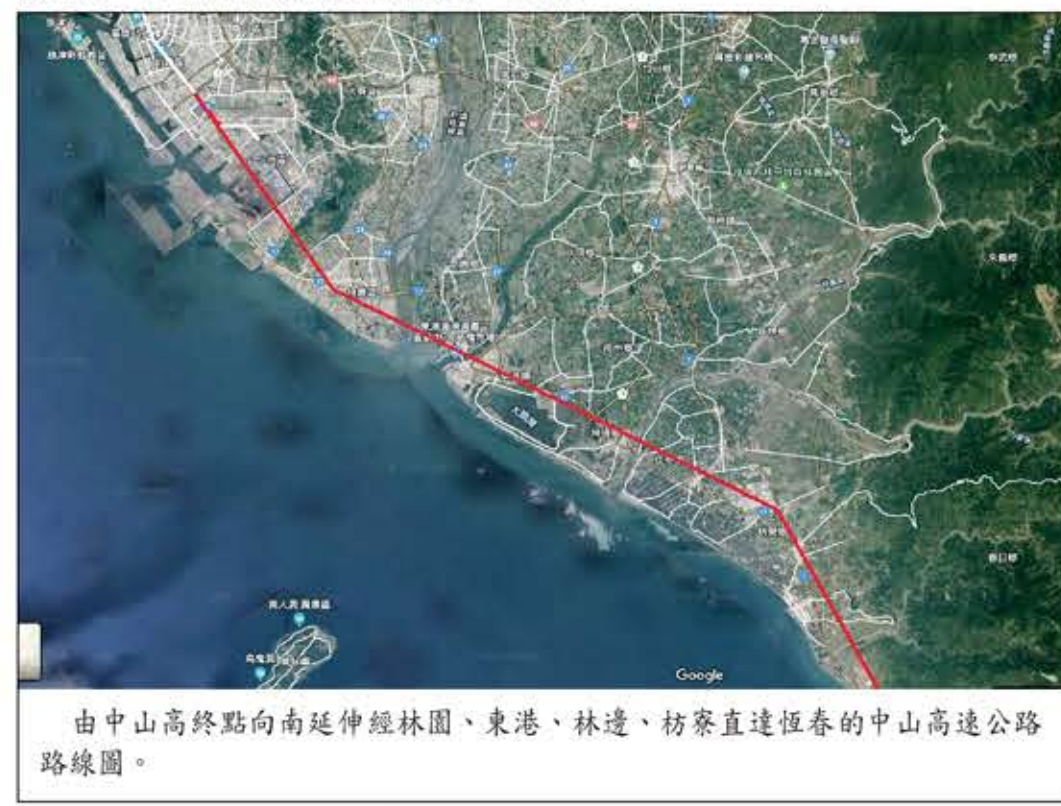
第三的潮州案，是高雄南延的最佳捷徑，符合交通建設截彎取直的基本理念，但是，卻不符合整體的國土規劃，因為本案將排除屏東市。屏東市的發展日趨邊緣化，最主要的原因就是台灣過去數十年來的重大交通建設，不是放生屏東，就是不痛不癢的擦邊球，形成「六大皆空」（中山高、高鐵、國道十、八八快速道路，乃至於國道三以及屏東民航站的停用）。如果，高雄南延再繞過屏東直接到潮州，屏東將更加邊緣化。再者，高雄潮州線高雄火車站以南的路段要在市區全部地下化，所拆除的民房與天價建設經費，都不是首選。

最佳的折衷方案乃是第二案，進入高雄火車站，三鐵共構後再往東行到屏東。其中很重要的一點，是當初鐵路地下化時有預留高鐵的軌道路廊，而且，過了鳳山後大部分都是農地，用地取得成本較低。所以，藍線不用再去爭當初是誰決定高鐵不進入市區？既然有預留軌道空間，所有

問題迎刃而解，剩下的問題就是作與不作，以及是否延續「重北輕南」的思維，一口否決。

高屏一體城際交通的陸路運輸三箭

高雄市與屏東市隔高屏溪為鄰，有密切的接壤關係，更有雙城結構的互補功能，所有的城際交通建設同時牽涉到高雄市與屏東市（縣），應該基於區域治理的觀點宏觀規劃高屏一體的城際交通與區域運輸，也就是「高屏同為一體」的跨區域治理。然而，高雄市與屏東市的城際交通聯結顯然不及格，除了現有的台鐵與擬議中的高鐵，最重要的交通孔道還是陸路運輸，由於高屏縣市接壤的範圍太長，基本上，陸路運輸可分為西路的海箭、中路的山箭與東路的山箭等「三箭」。



由中山高終點向南延伸經林園、東港、林邊、枋寮直達恆春的中山高速公路路線圖。

一、西路的海箭：也就是「國道一號由高雄延伸的東港線+屏南快速道路」。這條海線可以打通恆春半島與屏東西部濱海區東港、大鵬灣、林邊、佳冬交通的任督二脈，讓這個區塊可以直接連結高雄，帶動區域發展的功能與貢獻，重要性可想而知。

具體的規劃是中山高由終點高雄市的前鎮向南延伸，經林園、東港、林邊、枋寮直達恆春，部分取代爭取多年最近方「原則通過」尚有變數的「屏南（潮州—恆春）快速道路」，理由如下：

1、恆春半島居民全力爭取「屏南（潮州—恆春）快速道路」，希望藉此一快速道路直通高雄市，目的地不是潮州，也不是屏東，而是高雄，也讓高雄市民藉此道路快速抵達恆春。然而，本案一拖再拖，始終無法定案，幾年下來，客觀環境已有變化。屏南快速道路到潮州後要再銜接 88 快速道路，才能轉進高雄，也就是「高雄—恆春」間的快速道路系統是由「88 快速道路+屏南快速道路」所組成，而如今 88 快速道路已趨飽和，已經變成慢速道路兼堵車的「88 坑道」，平日尖峰時段區間運輸的通勤與貨運工作車輛動輒塞爆，

假日則由出外旅遊車輛取代，同樣滿載。尤其 88 快速道路路幅狹窄，很容易發生車禍，且無道路救濟的路肩，一起大車禍或小擦撞，就造成整條道路癱瘓，而且排除困難，一堵數小時，用路人無法預估時距與不可預測性，而視此公路為畏途。

若能加以調整，「屏南快速道路」水底寮以南的南段路線不動，水底寮以北的北段路線改走國道一號由高雄延伸下來的「東港、大鵬灣、林邊、佳冬」線，一方面直接北上高雄更方便、不堵車，而且，可以開發沿線密集的人口稠密與養殖產業區，經濟效益顯著，一舉多得。

2、台 61 線西部濱海快速公路由新北市八里區挖子尾、南迄臺南市七股區九塊厝，已經建設完成，除了車少便捷之外，又不收費，俗稱「窮人的高速公路」。

西濱快速公路在完成台南段的建設後，計畫繼續南延至高雄市，交通部公路總局聲稱台 61 線西濱快速公路未來可望南延至高雄市，甚至到屏東縣，這是吹牛不打草稿之作。

台 61 線西濱快速公路進入高雄西部濱海，一路上有大大小小的漁港，還有天然氣接收站及興達發電廠，要真正濱海已經不可能，一定是沿台 17 線現有的路廊。等到進入高雄市區，先有左營要塞區的軍港，後有柴山，以及高雄港，完全無法向南延伸，台 61 線西濱快速公路勢必斷頭於左營。敗部復活的方式，就是避開這兩個區域，然後從中山高的終點，另起爐灶，浮出路面，向南延伸，讓西濱快速公路借中山高復生。

基於上述二理由，規劃中山高由向南延伸，經林園、東港、林邊直達恆春的國道一號，各有一南一北的理由，北則延續台 61 線西濱快速公路，南則取代「屏南快速道路」。

屏東縣政府力爭多年的該路，交通部公路總局早已啟動可行性評估，直到去年 12 月 27 日期中報告審查會議，才「原則通過」規劃，全線分三個路段施工，分別為潮州至枋寮以北的 A 路段、枋寮至枋山楓港村的 B 路段以及楓港至恆春的 C 路段。

如果，從善如流，改走濱海線，此案還有翻案的空間，就是水底寮以南的 B 路段以及 C 路段不變，A 路段改走林邊、東港、林園直接連通中山高，只做局部的修正，而非全部推翻。果爾如此，「屏南快速道路」水底寮以南的 B、C 路段可以先行施工，水底寮以北的路段則放在第二階段施工，以時間換取變更設計作業的空間。（文轉第十版）

（記者/王精誠）