

78-13-020

運輸謀略

(中譯本)

交通部運輸研究所

中華民國七十八年六月

交通部運輸研究所出版品摘要表

出版品名稱 中文：運輸謀略 外文：The Politics of Transport			
行政機關出版品統一編號 09109780060		運輸研究所出版品編號 78-13-020	
本所計劃：楊淑貞 主持人： 研究人員：馮世勤、蔡珍妹		受委託單位： 計劃主持人： 研究人員：	
研究方式 <input type="checkbox"/> 自行辦理—主辦單位：運輸經營管理組 <input type="checkbox"/> 委託辦理—受委託單位： 地 址： 聯絡電話：		研究期間 自 76年7月 至 77年6日	
關鍵詞：運輸、運輸政策、運輸策略、未來展望			
摘要：本書內容概括各國運輸問題與運輸觀念之實現，並剖析各國運輸政策理念與運輸政策問題，對未來之政策趨勢且加以展望，為近年少數討論政策之論著，可供決策單位在制定運輸政策時之參考。			
出版日期	頁數	工本費	本出版品取得方式
78年6月			<input checked="" type="checkbox"/> 洽本所免費贈閱 (限公營或公益機關團體) <input checked="" type="checkbox"/> 洽本所訂購 <input type="checkbox"/> 其他()
管制等級 本出版品： <input type="checkbox"/> 機密 <input type="checkbox"/> 解密日期為 年 月 日 <input type="checkbox"/> 承辦單位視情況辦理解密 <input checked="" type="checkbox"/> 一般		本表： <input type="checkbox"/> 機關 <input type="checkbox"/> 解密日期為 年 月 日 <input type="checkbox"/> 承辦單位視情況辦理機密 <input checked="" type="checkbox"/> 一般	
備註：			

運輸謀略

頁次

目錄.....	I
編者序言.....	II
作者序言.....	III
縮寫字一覽表.....	IV
謝誌.....	VI
第一篇 1945 年以來之演變及其前因後果	
第一章 趨勢與後果.....	2
第二章 政府運輸政策.....	10
第三章 運輸系統概況及政府體制.....	19
第四章 運輸哲理.....	37
第五章 運輸規劃.....	43
第二篇 政治與政策	
第六章 施壓團體及社會大眾.....	49
第七章 政策課題.....	67
第三篇 未來之展現	
第八章 未來課題.....	84
第九章 未來的政策.....	91

編者序言

Bernarg Crick

Patrick Seyd

一般民衆和學生，往往要參考討論有關英國現行政策中重要條例等問題的書籍，讀者希望從中獲得可靠的資料，包括問題的發生、政策制定的過程以及執行的情形，並對應如何執行詳加討論。

在形成政策性問題之前，即有根本上的問題存在。許多書只在理論上指出這些問題，但却經常忽略到實際的一面；而另一些書中，內容涵蓋太多爭論和理論，因此其所作的結論，難以使精明的讀者信服。我們認為，既不必強調事實，也不必強調其價值，而是要將兩者緊密的表達出來。一本有關政策性問題的好書，內容會使讀者感到十分受用，對問題如何產生，政策之制定，以及社會各階層對其有何影響及受其之影響，均有詳實可靠的資料，且讀者不需考慮作者認為應該如何做的想法。作者方面也不能僅詳加敘述，因為無可避免的，作者會侷限在某特定範圍內加以論述。其實作者本人應以廣泛的、多思考的、清晰的筆調來執筆。政治策略最重要的是要遵循中立立場，但當然需要具有客觀性。因此我們要求編寫本書的幾位作者，將本書分成三部分，即運輸政策近代史、政策制定過程，以及對未來運輸政策的看法。

我們相信一般大眾要的不是專業性的，也不是以科學價值為目標，而是比較適中的書籍。這本書是在我們替 Fontana 書局編輯「政策問題」一系列書後的延續。這些書顯然有些類似，特別是我們要求作者盡其才智寫出最高的水準，但要避免使用艱澀或技術性的字眼。研究政策的學生應毫無疑問的接受他們自身扮演的大眾角色。

作者序言

Enid Wistrich

運輸涉及許多層面，也常是許多專業人員或學術界研究或分析的主體。爲了嘗試對最近運輸事件、政策和意見提供一個整體的概念，我自己十分了解，對運輸發展相關及有貢獻的人士及專業人員要十分公正處理態度的困難性。除了第三章內容是概述運輸系統發展外，我特別著重於討論運輸的長程趨勢和行爲型態，以及一些引起爭論的問題。

謝謝所有提供資料的機構及相關人士。但同時也因篇幅有限無法如我們所願刊登所有提供的資料而向他們致歉。這些人士包括國會議員 Douglas Jay, 國會議員 William Rodgers, Roger Liddle, Michael Harris, Nick Lester, Jonathan Roberts, Tony Howell, John Fitzpatrick 以及大倫敦地區議會 (GLC) 的部分議員們，如 Gillian Courtenay, Richard Fleming, David Wiggins, Tony Smith, Stephen Potter 以及書中所提到各機關的一些官員們。

Bernard Crick 看過本書的初稿，並給予十分寶貴的精闢見解，促成本書的定稿。Peggy Gentry 以熟練的打字技術和極佳的心情打完本書。Ernest Wistrich 經常首當其衝，是我們發脾氣的對象，但他却處之泰然，他也因此成爲我們附近速食店的常客。我所有的朋友們，都學到如何用輕快的口氣詢問我何時可完成本書。我非常感謝他們的協助和耐心等待。我也要感謝 Middlesex Polytechnic 的所有老板，允許我在我的工作時間表中，挪出一段研究時間，使我有充裕的時間完成本書。

縮寫字一覽表

APT	高速客運列車
ASLEF	火車機車工程師和消防員相關會社
AA	汽車協會
BAPA	英國航空駕駛員協會
BAA	英國機場當局
BA	英國航空公司
BEA	英國歐洲航空公司
BOAC	英國海外航空公司
BRF	英國道路協會
BTC	英國運輸委員會
CTCC	中央運輸諮詢委員會
CBI	英國工業聯盟
COENCO	環境保護委員會
CPRE	英國鄉村地區維護委員會
FTA	貨運協會
GLC	大倫敦地區議會
GLDP	大倫敦發展計畫
IWA	內陸航道協會
LATA	倫敦休憩運輸協會
LCC	倫敦郡議會
LMAG	倫敦車道行動團體
NCC	全國消費者協會
NCIT	全國內陸運輸委員會
NEDO	全國經濟發展處
NUR	全國鐵路人員工會
PTE	旅客運輸執行部
PTP	旅客運輸計畫組
PSO	大眾服務契約
RIA	鐵路業聯合會
RCU	道路建設單位
RHA	道路運送協會
RAC	皇家汽車俱樂部
SMMT	汽車製造業和買賣業聯席會
TUC	貿易工會聯合會

T G W U	運輸和一般工人聯合會
T R R L	運輸和道路研究實驗室
T P P	運輸策略和方案
T S S A	運輸界支薪員工聯會
T S G	運輸補給補助款
T U C C	運輸使用人諮詢委員會
W A R A	機場建物反抗協會

致謝詞

我們感謝運輸 2000 有限公司允許我們摘錄該公司出版的 Peeler Memorandum，並直接引用於本書。

1945 年以來之演變及其前因後果

第一章 趨勢與後果

運輸業在二十世紀的大舉革新，直到 1950 年代才真正對英國造成很大的衝擊。二次世界大戰期間的人為阻止交通發展，而促使客貨運輸方法，急速從鐵路運輸轉變成公路運輸，並造成無法遏止的趨勢。從 60 年代至 70 年代期間所造成的影響可反應在經濟層面，人們的習慣和其消費型態，更造成對實質環境的影響，為此也引起各壓力團體的活動以及政治上的衝突。直至 1983 年，我們才開始了解其牽連到就業、工業、規劃和公共支出等各種觀點，雖然仍然無法找出何者是最後的公共政策以便處理複雜錯綜的各項問題。

依個人選擇而作的規定，同樣的也被此一規定限制住。個人能選擇小汽車代替公車或火車做為交通工具，而以汽車駕駛者而言，會盡力要求車流通順；對步行者而言，却要求多設人行穿越道；而以搭乘公共運輸工具者的立場而言，却又要求公車班次增多，票價低廉。反對被形容成「魔鬼般」的貨車的人也同時要求建立更多的走路可及的街角商店，這些人也就是同一批喜歡每週定時在超級市場拉一批便宜貨色的人。對出門無車的人而言是更無好處。矛盾處是不少，但更糟的是運輸工具的不斷改變，優惠了一方却又造成另一方的不便。為了解最近二十世紀運輸政策的大幅變動，必須深入瞭解所發生的變動以及其對人們生活型態的影響。

自用小汽車在二十世紀所造成的衝擊，不論在就業機會、個人的消費或生活型態方面均與十九世紀時利用鐵路所造成的衝擊可相互比擬。由於鐵路運輸的便利，使每日上班工作的地點，並非一定是走路路程之內；購物消費可擴展到其他鄰近都市；每年可外出赴海濱渡假，對大部分無此機會的人來說，火車確實是提供了不少便利。個人擁有自用小汽車是二十世紀的特色，也影響越來越多的人的移動性。這種變動也可參考政府對運輸政策的改弦易轍。在第一次世界大戰即將結束時，有一個專業小組，在考慮要對奢侈品課稅時，曾決定應將汽車列入。至 1932 年時，皇家運輸委員會報告中指出，私有汽車並非屬奢侈品，而將此錯誤政策撤除。自 1945 年以來的各內閣或各首長均認為自用小汽車的普及是必然的趨勢，並大加鼓勵自用車的利用。Tony Grosland 在 1956 年所寫的報告中論及「社會公理需要包括廣大的社會大眾，而這些人以往無法享用某些階級人士可用的奢侈品，現也應被許可享受各種物質的安逸……」，他再論及，「我們願見到這階層的每一個人都快樂、富有，並享受在過去只有上階層人們才能有的奢侈品；在進步當中，我們要朝無階級的社會邁進」，（Crosland 1956：292, 294）。1963 Buchanan 的報告書「Traffic in Towns」中認為「以長期眼光來看，是否任何事物均不如家庭用車般的令人迫切需要」。至 1977 年，闡明運輸政策的白皮書指出「我們認定讓個人易於行動或擁有便利的途徑是理所當然的，而所認定的態度是前幾代無法理解的」（1977 年運輸部出版），1981 年時，下議會的交通委員會斷言，「不論其缺點有多少，內燃機的發明，對文明進展有極大的貢獻，也給西方人們某一程度上的流動性，顯然的被視為一種恩物。個人擁有的自用車的增加，帶給我們多數市民極大

的便利，明顯的反應出大多數人均喜愛高程度的個人機動性」(H of C1981: Vol. 1 para. 9)。

雖然自用小汽車的持有數繼續增加，然而，有車者與無車者受益的程度與型態却極為不平衡。有部分的人口受益較少，而且他們的需求也比較少或甚至完全沒有受到重視。他們似乎也是遭受因小汽車不斷增長而引起相反作用的不便利。例如靠退休金維生的人或低收入無自用車的單親家庭，將會因大眾運輸供應的減少而遭受不便，同時他們可利用的商店也會受到限制，而因繁忙交通也會使路上行人的步行狀況轉壞。雖然大多數的人均獲得極大的好處，但受益情況並非平均的分散至社會各階層或鄉村各地區，即使在同一家庭裏的不同成員，其受益亦不同。

這些趨勢，或許可以運輸工具的使用及自用車的擁有和利用為參考而加以分析。首先要注意的一點是，過去二十五年內，客運急遽增加。在 1954 年至 1980 年間，全英國的總旅程從 215 萬億 (英國 Billion = 10 個千億 = 1000000 million 美國 Billion = 十億 = 1000million) 延人公里增至 528 萬億延人公里。增加數中絕大部分是自用汽車旅程的增加約有 5 倍，從 76 萬億增至 433 萬億延人公里。國內航空客運旅程也增加很多，從 3 千億延人公里增至 28 千億延人公里，但在總旅程延人公里數中，却是微不足道。利用自用車和飛機的旅行不斷增加是無話可說，而同時利用巴士、火車或腳踏車的旅行相對的急遽減少。不同運輸工具所形成彼此間的差異，可從其在總旅行距離所佔分配的百分比中看出 (見表 1.1)。自用車的比率從 1954 年的 35% 增至 1970 年的 76%，然後其增長率就漸趨緩和，至 1980 年時為 82%。巴士和大客車的哩程比率則下跌得十分嚴重 (從 38% 跌至 10%)，而適合長距離旅行的火車旅行，也從 18% 跌至只有一半的 7%。倘使我們比較 1960-1970 和 1970-1980 兩時期，小汽車旅行的成長似乎漸趨緩慢。在前十年其成長率幾乎超過一倍，而後十年却僅 $\frac{3}{4}$ 倍。巴士、火車及腳踏車等哩程的下跌，也逐漸緩和。是否用小汽車做長距離旅行的熱潮已逐漸緩和下來，以及大眾運輸系統在其市場比率上也逐漸趨於穩定，這方面在未來的十年中將可被闡釋清楚。

表 1.1 1954~1980 年間客運模式

	1954		1960		1970		1980	
	萬億公里	%	萬億公里	%	萬億公里	%	萬億公里	%
大客車	81	76	71	27	56	14	51	10
自用汽車	76	35	144	54	309	76	433	82
腳踏車	19	9	12	5	5	1	5	1
全部道路	176	82	227	86	370	91	489	93
鐵路	39	18	40	15	36	9	36	7
合 計	215	100	268	100	408	100	528	100

資料來源：運輸統計學 1970-80，HMSO

同樣的趨勢也顯示在汽車的數量和自用車的統計上（見表 1.2 和 1.3(a)）。從 1930~39, 1950~59 以及 1960~70 三段時期中可看出，每十年間，自用小汽車和小客車的牌照約增加一倍；但在 1970~80 年間，其成長率却不到 $\frac{1}{3}$ 。在 1961~70 這段時間，家庭一般用車驟增，從 31% 增至 52%，而至 1979 年更增至 58%，小汽車擁有率從 1965 年平均每人 0.17 輛增至 1978 年的 0.26 輛預計直到本世紀末期，其小汽車擁有率會增長至每人 0.37 輛至 0.42 輛之間。無論如何，依據過去十年的資料顯示每家擁有第二或第三部的自用小汽車將會很明顯的增加。這種趨勢可從 1970 至 1979 年間每一家庭擁有的汽車數成長狀況中看出，當時一般家庭擁有及使用二部或二部以上汽車的比例從 8% 增至 13%，而只用一部汽車的比例很穩定的維持在 44%（見表 1.3）。

在 1980 年由社會經濟團體對小汽車持有的分析報告中看出，顯然的小汽車的使用和收入水準有密切的關連，以汽車旅行做為主要的運輸工具的比例，也是依家庭收入水準而定。在汽車持有率方面，無車家庭的比例，幾乎吻合低於社會經濟階級的標準，從資料中顯示，無特殊技能工人的家庭數有 71%，經濟性不活動的家庭有 70%；而一家庭擁有兩部或兩部以上小汽車的家庭却反之，（見表 1.3c）。而在旅程方面，利用汽車旅行的家庭比例從最低收入的 16% 升至最高收入的 65%（見表 1.4）。

在同一資料分析當中，利用當地巴士是低收入家庭最常採用的運輸工具，但在重要性方面呈穩定的減少，情況和另一主要的運輸模式步行相仿。利用火車旅行之比例，隨收入之增高而增多，反應出收入能力大，才能做較長距離，較費錢的旅行。

盡量使用小汽車的程度也並非遍及全國。在我們已指出的一些較低經濟繁榮的地區如蘇格蘭和英格蘭北部地區，沒有經常使用自用車的家庭比例約佔 48~53%（見表 1.3(b)）。越往南部，比例漸由中部諸郡的 40~41% 降至英格蘭東南區的 33%，在大倫敦地區，其比例仍高達 47% 或許因有許多一人家庭，以及十分進步的大眾運輸系統。威爾斯的比例較低，僅 38%。另一部分統計數目也顯示出，在英格蘭東南地區擁有兩部或兩部以上小汽車的家庭佔 17%，而蘇格蘭地區却只佔 8%。

自用車的使用和地區間的關連不僅是基於收入的原因。公用設施的便捷性是遠超過收入的另一種重要因素。由 1975-76 全國旅行調查對小汽車的持有曾做更詳細的分析，其內容顯示，較低收入的家庭其自用車的持有，以人口密度較低的較人口密度較高的地區高（Hillmand and Whalley 1979）。較高收入家庭傾向持有第二部車的比例，亦因人口密度的下降而持穩定的上升。婦女持有駕照的比例，也依人口密度的下降而呈穩定的上升。顯然缺少便捷公共設施的鄉村地區，促使各家庭願意持有及使用自用車，而城市內，因商店、學校、醫院均可在步行距離內，持有自用車的家庭，就低於住在鄉村的家庭。

各個家庭對小汽車的使用情形，並不完全一致。每個家庭成員，有不同的用車方式。首先，不駕車的人是依賴有駕照的人護送。第二，倘使家中唯一的一部車被上班的人使用，則其他家庭成員週日全天均無法用車。此外佔總數 45% 的一部車的家庭，其他的家庭成員在大部分的一週中幾乎無法使用自用車，與無車家庭的 43% 幾乎相同。另外明顯的資料中顯示男人是一家中主要的汽車使用者。首先，家中男人是主要的開車者：在 1979 年 64% 的持有駕照者是男性。從全國旅行調查資料中顯示，1975-1976 年間，就業年齡的男女，依不同

表 1.2 1930-1940 全美國擁有

執照的車輛數目表		
年別	私家車及小客車	總車輛
1930	1,056	2,272
1939	2,034	3,149
1950	2,258	4,409
1960	5,526	9,439
1970	11,515	14,950
1980	15,073	19,210

資料來源：運輸統計學 1970-80

表 1.6 貨車數（千輛）-空車重

貨車	1960	1979
1.5噸以下	757	1,153
1.5噸至5噸	534	309
5噸至8噸	41	114
超過8噸	11	121
所有貨車數	1,342	1,697

資料來源：Report of the Inquiry
into Lorries, People
and the Environment,
HMSO, 1980

表 1.4 1975-76 依家庭收入而採用不同的旅次（1975-1976）

家庭收入（金錢）	主要運輸工具					
	火車	當地公車	其他大眾 運輸工具	自用車	步行	機車或腳踏 車及其他
無收入	5	18	2	27	45	3
749以下	1	23	2	16	55	2
750-1,249	1	22	2	21	50	5
1,250-1,499	1	16	3	29	47	5
1,500-1,999	1	16	2	31	45	6
2,000-2,499	1	13	2	37	43	4
2,500-2,999	1	12	2	40	40	5
3,000-3,999	1	11	2	44	37	4
4,000-4,999	2	9	2	50	33	4
5,000-5,999	2	10	2	50	31	4
6,000-7,499	3	9	2	54	29	4
7,500-9,999	2	7	2	62	24	4
超過10,000	4	4	1	65	21	4

資料來源：National Travel Survey 1975, Hamer and Potter, (1979)

目的所作的汽車旅次比率，不僅上班的比率為 64% 比 36%，而且在其他不同的旅次上，如購物的比率為 53% 比 31%，另外為社交目的的比率為 65% 比 52%（Hamer and Potter 1979）。婦女為各種目的所作的旅次，均較依賴步行或大眾運輸工具。同一份調查資料中顯示，青少年和退休人員，均較工作年齡的男女，更加依賴大眾運輸工具。

表 1.3 全英國經常使用自用車的家庭(%)

	無車	一輛車	兩輛或兩輛以上
(1)全美(1961-79)			
1961	69	29	2
1970	48	44	8
1979	42	44	13
(2)依地區分析(1978)			
全英格蘭區	42	45	13
北部區	50	41	9
約克郡	50	41	9
西北部區	48	41	10
中部諸郡(東)	40	47	13
中部諸郡(西)	41	46	13
東英格蘭	34	51	15
東南區(不含大倫敦地區)	33	50	17
西南區	35	51	14
大倫敦地區	47	42	10
蘇格蘭	53	39	8
威爾斯	38	49	13
大英國(全國)	43	45	12

(3)1980 年依一家之主的社會經濟地位區分
(小汽車或小客車)

專業人員	9	55	34
企業老板、經理	6	50	44
中階層白領階級	18	63	19
初級白領階級	36	50	14
熟練技工	25	59	16
半熟練技工	49	43	8
無特殊技能工人	71	27	2
經濟上活躍者	27	53	20
經濟上不活躍者	70	26	3

資料來源：(1)and (2)Transport Statistics 1970-78
(3)Social Trends, HMSO, 1982

表 1.5 各種運輸方式承運的貨物

	1953		1979		1979	
	百萬噸	%	百萬噸	%	10億延噸英里	%
公路	875	72	1,480	83	64	65
鐵路	289	24	166	9	12.2	12.5
沿海航運	41	43	58	3	16.2	16.5
BWB 水運*	10	1	5	-	0.1	-
管道	2	-	84	5	6.3	6
所有運輸方式	1,217	100	1,793	100	98.8	100

資料來源：Report of the Inquiry into Lorries, People and the Environment, HMSO, 1980

* 不包括依潮水情形而航行的貨物運輸以及港口限制的主要海灣

表 1.7 運輸業就業人口數(千人)

	1971	1980
鐵路	240	205.9
公路客運	236	208.6
公路貨運	253	214.2
海運	89	141.5
港口暨內陸水運	97	
空運	75	88.5
雜項	119	186.4
所有運輸業	1,110	1,045.1

資料來源：Transport Statistics 1970-80

對利用不同的運輸模式完成旅次所佔的比例要保持正確的概念，也是有用的資料，其中尤其不要忽視步行的旅次。在一哩內的旅次，走路方式佔 35%，而採小汽車方式佔 40%，採大眾運輸工具者佔 11%。步行是小孩和退休人員最重要的旅次模式，佔他們所有旅次的 51% 和 46%。就業婦女和男人其步行的比率分別下降為 37% 和 21%。步行的資料又顯示，因家庭的收入和汽車持有之增多，而逐漸減少步行的旅次。

不同旅次模式呈現出各種複雜的情況。因使用車而獲益最多的是住在英國南部高收入的上班男士。而最依賴大眾運輸工具的是婦女和青少年。就業男士比較上，比婦女、青少年、孩童和各性別的退休人員等不善好步行。在人口稀少地區的較低收入的家庭，持有小汽車者顯然的比在城市的家庭為多。汽車持有率將繼續增加，尤其在人口稀疏地區，其家庭欲擁有第二部或第三部車的現象，更為明顯。

整體而言，人們花費在運輸和他們車輛方面所佔收入的比率呈增長趨勢。從 1961 年的 9%，增至 1970 年的 12%，更增至 1979 年的 14%（Social Trends 1979）。越高收入則花費比例越多。總而言之，由運輸的花費多反映出較大的個人流動性，顯然也是因收入增多而造成的結果。

漸漸地，為持有汽車家庭所做的各種公共設施也漸漸普及。例如以購物中心的設置情況而論，零售商從越大的購物中心所獲得的利潤越大，而商人設置大型購物中心越傾向在遠離傳統的市中心或熱鬧的街上，有時會設置在「綠地區」或在遠離住宅區的空曠地點。從設置在倫敦外圍的一處購物中心為例，針對其吸引附近地區來購物的顧客所做的一項調查中顯示，74% 的顧客是持有汽車的家庭，41% 屬專業、管理或白領的小康以上階層，只有 16% 是超過 60 歲的老人；這些顧客的每週平均收入是不光顧此購物中心者的兩倍（GLC 1980）。雖然提供往購物中心的公車服務夠多，但是交通費用及其所花的時間却使購物中心對較窮或較老的顧客而言，並不如當地商店般能吸引他們去購物中心購物。在此情況下，由於持有自用小汽車所增加的流動性，增加在不同購物中心設施的選擇性，相對地，不受重視的無車人，就較不方便。

鐵路客運乘客轉到公路運輸的情況，同樣發生在貨運方面。在最近二十五年內，貨運總距離增加將近一倍。公路貨運承載的載重量，是鐵路貨運的九倍。雖然鐵路貨運顯然對長距離運輸較方便，但在 1979 年僅佔總延噸哩的 13%，自 1953 年以來，鐵路貨運已經減少四分之一。

鐵路貨運轉移到公路貨運，並不表示各種貨運車輛數目相對增加。各種貨車總數從 1960 年的 130 萬輛增至 1979 年的 170 萬輛，但是超過 1.5 噸的貨車數，實際上却從 585,000 輛減至 544,000 輛（見表 1.6）。而減少的貨車數均為中型屬空載重為 1.5 至 5 噸的一些貨車。超過 5 噸的貨車數，從 1960 年的 52,000 輛增至 1979 年的 235,000 輛。貨車運輸是隨時可見的現象並非僅是一種杜撰的故事。現今全英國有 121,000 輛八噸的貨車在營運中。雖然貨車數佔總車輛數的比例已減少，從 1960 年的 15% 降至 1979 年的 8%，但貨車體積和載重所造成的衝擊，成為今日運輸問題中顯然影響環境的一項重大問題。

運輸工具的利用和選擇，也反映在就業市場。在鐵公路客運部門工作的人數一直減少。鐵路的從業員工，從 1971 年的 240,000 人降至 1980 年的 206,000 人，並預計將有繼續減少

的趨勢。公路運輸也雇用較少的員工，公路貨運也一樣。僅航空運輸（包括從英國至其他國家的空運服務員工）在過去十年內增加工作人力。自用小汽車，在所有運輸方面是如此重要，但並不需雇人開車，雖然有關小汽車的服務業就業人員人數，可從運輸從業人員中的其他雜項類中所佔的大量就業人口數中可看出（見表 1.7）。整體而言，運輸業從業人員佔所有各行業及服務業中的 4%。

最近三十年來的轉變、已發展的觀念、普遍引起關注，以及引發的問題，也導致對大眾運輸服務的新需求以及由全國或地方上的政客們要求其解決的辦法。在 1950 和 1960 年代，重點是對汽車持有者急劇增多而增加的方便性。一些有關汽車的組織和對小汽車的支持者及營建業者，又再開始他們在 1939 年之前所推動的活動，極力爭取更多的經費用在道路養護和改善及建築新路上。交通管理的疏解擁塞以及改進車輛流動性和增加停車設施，均是當時致力爭取的目標。從 1950 年代開始一連串的築路方案，希望至 1980 年代可完成 4,000 哩的車道修建。但不久之後，其他不同的觀點也開始出現。由於民意代表對本地主要的問題如房屋或地方發展給予一致的重視，大眾開始表示他們關切對環境遭受破壞所引起的各種問題，例如在 Sheffield 一地，1968 年的一份對選民的調查問卷中指出，他們認為道路和交通是當地最重要的問題，也是未來最重要切確要解決的問題，然而當地議員却將其重要性列在第五位，排名在房屋、教育、費率和再發展方案之後（Hampton 1970）。1972 年一份全國性的調查報告中發現，道路交通在人們最不喜歡的環境因素中名列第一（竟然超過不令人喜歡的惡隣居！），而名列第二者是不良的運輸設施（Dept. of Environment 1975）。這些令人關切的問題不久就針對在某些特殊主題上。這些出現的問題多數來自一般民衆，再經過當地施壓團體的活動和許多種自願組織的極力爭取，才引起社會大眾的注意。他們會經常和其本身的認知發生衝突，也因為要接受民意代表、專業性顧問和政府官員們各方的高見，以致引起衝突，有時幾乎引起幾近暴力的對抗。各利益團體如汽車業、營建業、航空公司以及公路貨運業等，有時會聯合政府官員對付當地居民團體，而民意代表居中，起先支持官員們的建議，但後來又因選民所施的壓力明顯化後又在這段時期中，建造公路或機場的事件，經常引起類似的衝突。這些衝突經常是緣由於民衆對各種觀點的誤解。例如持有小汽車是受人歡迎，而交通擁塞却讓人討厭，因此人們便假設道路修築會得到政府無止境的支持。在 1960 年代開始著手一個龐大的公路網計畫。而 1963 年的布坎南（Buchanan）都市道路興建計畫即根據此人前提而執行，雙方政黨情勢之支配和許多地方機構均依此而規劃。特殊的推動力量已慢慢弛緩下來，在 1970 年代還經常因抗議興建而經常扭轉整個的趨勢。有時政府核定的全國性政策，與當地的利益產生很大的衝突，例如在第三倫敦機場方案一案，也曾遭到當地自力反對團體的激烈反對。

在道路建議方案事件中，由諮詢或反對組織證實為不適宜者，是被用來表示抗議的方法之一。在重覆的道路調查事端中，如 Epping Forest(the M16), the Aire Valley, Winchester(the M3), Chichester and the Archway Road 等案，當地居民團體均要求有權討論修建道路的需求，而並非只是他們建議的路線。在不只一個事件中，警察往往被請來整斥抗議的民衆。至今一些平靜的調查案中，事端的擴大均因不平行的風尚而引起。在 1977 年 the Archway Road 的調查事件中，由於檢查官拒絕對新路線需求重新搜證的申請，結果引起一

連串騷動，他只好從大廳中退出到另一小房間和民衆隔離，才能再繼續與官方團體溝通他們的反對意見，檢查官即使在他所謂的「地盤」內，仍然不安全，有些反對者仍要强行入內，檢查官只得經過太平梯再退回一私人的房間並把自己鎖在裏面。有兩位反對者（一位確定是議員 K.Livington）宣稱，他們曾被暴怒的運輸部官員揍過，要控告他們藐視皇家法庭的罪名。（後經協調討論後撤銷）檢查官第二天再出現在他的「地盤」時，必須由警察人員和警衛人員保護。同時在大廳的反對者也被許可收聽經由擴音傳出的詢問過程，他們並不出庭討論，但在大廳中，仍可知庭訊經過，其表情也時喜時憂。從報告中的一段內容可看出當時情況，「抗議者在主要大廳內，收聽偵訊過程中有傀儡所做生動的表演，出售食品補助其合法的資金，偶而也有憤怒的叫聲、敲擊鋼琴或雷貝克琴。抗議者手舞足蹈，有時丟拋紙花（後來他們仍打掃乾淨）。」幾天之後，檢查官撤銷他先前對新證據的判決，並延期偵訊四週，所有這些令人驚異的事件，均發生在理智的中階層民衆身上。這些參與人士，經常也自己感到驚奇，脫掉本身穩重的專業性生活外衣，之後就以較強烈的政治活動相結合：簡而言之，這些中產階層的居民，均屬無知的激烈份子。

最近引起一項極端騷亂的問題是對大衆運輸服務的補貼問題。導火線之發生是因由工黨控制的地方議會，嘗試修正補貼，以平衡對無車選民所帶來的不便，為確保他們能方便的利用大衆運輸系統，議會擬提高對大衆運輸系統的補貼。衝突之發生，是政府當局在由地方議會和納稅團體一系列的政治同盟之支持下，堅決要刪減公共支出，而一些議會却又固執的認為可以由當地已定的稅收中來提供這項補貼。對地方權的合法挑戰可能由當地最高法院來決定，以對抗當地的政府，而在市府造成無限的混亂和猜疑。英國國會的無上權利保證，倘使一條新法規能被通過全權補貼，將可解決傾向議會的決定。雖然此種爭議在政黨觀點和各層政府間均較傾向傳統化，不過一項再成為新的要點的運輸問題，是關於權力和公共支出方面。

較早時候環境和居民團體之掙扎，並沒有肯定的勝算把握。有關倫敦第三機場事件，只在書中記載很多條。在 1963 年最早選定的 Stansted，在 1981-83 年間政府和民衆的問卷調查中，再次又被選上。沒人知道當地居民是否會再第二次的反抗，如果再反抗是否會成功也無人可預知。雖然道路興建計畫因為刪減公共支出的壓力下而大幅減少，但道路之興建仍可因全國經濟的復甦而再復活，一些計畫的推動仍在進行中，如橫跨英法海峽的海底隧道。對政府的盡力增加一些允許貨車行駛的路線引起爭論一事，仍然不斷產生難以協調的對抗。英國國鐵（British Rail）的不斷虧損以及國營和民營航空公司遭遇的財務困難，使運輸業的經營者常是全國性的頭條新聞。

運輸政策的全貌仍在變動和喧囂中，要想有了斷尚不太可能。石油缺貨，進而工業結構的改變，新電磁通信的衝擊等等，會有更激烈的變動再出現，亦將無可避免的會反映在政治問題和各種衝突上面。至二十世紀末葉，我們將會了解，所有這些爭端，是我們這時代社會和政治的活動力。

註 釋

1. Hampstead Highgate Express, 27 May 1977

第二章 政府運輸政策

全國性的運輸政策，其概念相當的新穎。對旅行和二十四世紀社會的通訊均需非常加以注意，也要對不同運輸方式的錯綜複雜和相互關係十分了解。運輸政策中也反應出生活型態和居住社區對新運輸系統的衝擊，同樣的衝擊也出現在貨物的製造、裝配和運送等方面。運輸政策也反應出運輸工業對全國經濟的重要性，包含運輸資金投資的需求、形成的成本、雇用的人數，並且將形成由政府管制如會計方面的問題。

政府對不同運輸層面的管制，在過去許多世紀中早已存在。例如道路的修護，是根據 1555 年制定的公路法案，內容闡明需要土地所有人，提供他們的蓬車和馬匹；以及其他人士出人力，每年一次為修護道路的目標而推動工作。從 1835 年開始，教區公所負責征收地方稅，雇用一位土地測量員和工人，負責道路的維護工作。十八世紀時，由私人集資興築的收費公路，對用路者收費，也由國會制定法案加以管制。運河航行和鐵路路線的興築，同樣也需由法定制裁的。從 1840 年之後，鐵路管制的業務，屬中央政府權責，在貿易委員會（Board of Trade）之下，設立鐵路部（Railway Department），並負責執行安全管制和規定各鐵路公司欲開闢新路線所必須配合的必備條件。社會的基本條款仍不能忽視。1844 年通過 Gladstone 鐵路法案中，授與貿易委員會各項權力，命令鐵路公司在週一至週五每天均開駛一班「國會」列車，需停靠每一站，並且收取的費用每哩不超過一辨士（penny）。從 1873 年開始，鐵路費率和收費的管制由政府司法機構所管轄。當第一部汽車出現在道路上時，國會很快的在 1865 年通過一項法案，限制這種新型輕「機關車」的速率為每小時 4 英里，並需有一人攜紅旗在前開導。二十四世紀初葉，路上的小汽車出現更多時，為取消或提高法定的速率限制，也曾經過長時期的爭執。不久又面臨的問題是要使道路表面適於汽車行駛，所需的築路資金，對地方政府而言，是急迫的問題，地方政府也發現，只有列入政府的年度政策，才有可能爭取築路基金。

從新運輸方式衝擊的增加對所有的經濟型態和社會生活導致各種運輸方式所需的政策漸次演進。倘使政府未釐訂各種政策，鐵公路及航空運輸，將經過一段時間依長程，通勤、觀光、貨物或其他運輸目的地為競爭的目標以決定何者可以生存下去。但是這種紊亂無章的競爭，經常會造成對環境的破壞，也導致重複運輸服務及能源的浪費。而且政府也不能僅扮演中間的地位。各運輸事業中相關的一些策略如徵稅、收費管制、法規組織，均需由政府來釐訂推動，然後決定給予地方政府的補助款，這些都是決定經濟運輸系統可以生存下去的重要因素。因此政府必須在運輸的舞台上扮演主要的角色，設法找出及制定一些策略，以表示及擴展國家的權益。通常的論點是決定國家政策的目標及最佳的推動方式。

最早嘗試做一個全國性的運輸規劃和方案，是在 1919 年第一次世界大戰結束，路易喬治（Lloyd George）為首相時，指派 Eric Geddes 爵士為新的交通部部長時所釐訂的。Geddes 注重一種積極的運輸政策，內容是提昇新型機動運輸方式並增進鐵公路更有效的結

合。最原始的方案是由路易喬治所極力支持，內容包含鐵路、運河航運國營化，並將道路、港口、碼頭、船運和民航均列入新的部門的管制。這方案在 1918 年新成立的英國國會下院就被封殺，惟一生存的方案也就是運輸部法並無規定鐵路一定要公營，或是政府有權協調不同運輸的職責。但是 Geddes 仍成功的將鐵、公路的管制列入同一部門。在當時鐵公路的合併被視為在公路使用利益上的一個敗筆。道路委員會（Road Board）是在 1910 年設立的獨立機構，以汽車稅和汽油稅的收入成立道路基金，用在新路的興築或道路的改善為其目的。駕駛人組成的機構擔心，原來利用抵押稅收作為改善道路的推動資金，因新部門的成立，將宣告結束。（他們的猜測沒錯，第一次道路基金被挪他用，是發生在 1926 邱吉爾（Winston Churchill）為首相的預算編列中）。又經過了二十五年和另一次世界大戰路易喬治所構想的措施再次被提出。

無論如何，全國運輸政策的觀念，在戰爭期間，並未完全消失。摩禮遜（Herbert Morrison）是 1929 年至 1931 勞工黨組閣期的運輸部長，也是 1934 至 1940 倫敦郡議會的主席，他是本觀念最强烈的支持者。摩禮遜對 1920 年代倫敦的 195 家公車、鐵路、電車之間的衝突和競爭所造成的後果十分了解。他的政策發表在 1929 年 12 月 12 日對國會下院所做的演講，確定其中三項原則：

1. 必須清除不經濟和不需要的競爭。
2. 達成預計目標最好途徑，為當地的運輸地區行駛的客運公車、電車或當地的鐵路，確定一致由公家管理。由一種單一和簡單的公營方式應取代現存不同民營和市營各自為利的複雜組合。
3. 公營原則應與商業管理原則相結合，並保證會有活躍的企業經營所帶來的利益。

對更廣泛的全國運輸方針，他更提出（摩禮遜 1933：88-9）：

一種統一複雜的運輸系統並不僅是考慮到此種或彼種運輸形式所承運的交通量，而要肯定何者為能達到此一目的同時又能配合大眾運輸需求最經濟最有效的方式。我們的結論是關於運輸機構國營化，必須走向獨一經營方式的目標，其目的是確定協調、統一和經營上的自由，這些都是導致成功的先決條件。

摩禮遜為倫敦完成他的政策目標，於 1933 年通過了倫敦乘客運輸法案，在倫敦地區設立大眾運輸專責機構新倫敦客運委員會，將私人公司所經營的公車、電車、輕便鐵路均歸該會管理（並未包括主要路線的鐵路公司）大部分均是他當部長時所準備的法案，委於該會的職責，是提供倫敦乘客運輸區一項適當且協調的客運系統。

倫敦的情形提供結合各種運輸的可貴經驗，協調不同的企業經營，使成為公營的客運事業。在 1939 至 45 年間，聯合政府執行一種不同的協調，運用職權頒布對鐵路業的直接政策，由一鐵路執行委員會（Railway Executive Committee）來管理鐵路業並可徵調及指導長程貨車的使用。

至 1945 年勞工黨已準備實行其競選宣言所宣布的方案，所有內陸運輸經營—鐵路、公路、航空和運河—均歸公營事業，並協調各業營運；而此時的保守黨競選宣言中，僅承認，他們仍需擬定詳盡的運輸系統計畫，使每一種運輸經營，均能扮演其適當的部分的運輸功能。

當 1947 年勞工黨政府開始釐訂運輸法案時，許多勞工黨擬定的國營化方案，其創始者均涵蓋摩禮遜的概念，均肯定的發表在此法案內。1947 年的運輸法案設置一個英國運輸委員會，其明確的目標（附和 1933 年法案）是提供「全英國的大眾內陸運輸和港埠設施，有一種具有效率、適當的、經濟的，和正確的整體系統」。鐵路、碼頭和運河均屬國營事業，其補貼均操之於運輸委員會，但由不同的執行委員會來經營。公路貨運業只有部分是國營：長程貨運是英國道路服務會（BRS）內的公營機構經營；大眾貨運或契約貨運承攬業均由私營公司取執照經營，且限在 25 哩的範圍內營業，但公司營業的貨車，僅運送其本身貨物時，則不受此限。公路貨運管制的目標是阻止長程鐵、公路貨運的公開競爭，進而加強對短程貨運的管理。不受限的「自己的利益」貨物運送公司也就是（執照持有者僅運送自己貨物者），原先並不欲被排除在外，但由於合作社（Cooperative Society）和道路運送協會（RHA）聯合反對要求他們免除法案內建議的 40 哩的限制，許多私人經營的車輛，不受任何管制，其車輛數較受管制者超過二倍以上，這些車輛，可自由與 BRS 的貨車和鐵路貨運服務相競爭。（限制或特許私人企業競爭的策略，也被用在航空運輸服務方面，民用航空法案於 1946 年允許在特別執照許可下，私人公司可經營包機生意，以及其他運輸服務，只要與英國歐洲航空公司（BEA）的國內定期飛行服務無競爭性即可）。

由於摩禮遜因病去職，本法案在釐訂過程中，已違反摩禮遜的原意而作了些讓步，因此內容中有兩點具無力感。有一點是排除「自己的利益」貨物運送業，另一點是未能給予英國運輸委員會（BTC）實際權力使其所屬的不同執行委員會能負責各種運輸服務業，法案內容再三強調要達成整體運輸服務的意旨，並要克服一些終身為鐵路、碼頭和公路運送專家們其根深蒂固的專業價值。這些讓步，是種下後來公路貨運漸漸解除國有化的主要原因。促使後來保守黨政府解散 BTC 組織。

自 1947 年的法案中闡明，政府政策的推動集中在五項主要主題。首先，運輸政策關係到大眾生活的許多層面，對運輸業中大眾部門應扮演的角色和組織大小方面，均有其先入為主的觀念，也因此而引起各方不斷的爭執。保守黨內閣在 1953 年，對有盈餘的長程公路貨運服務，取消國營，並於 1960 年也撤銷 BEA 國內定期飛行服務的專營。緊接下來的勞工黨內閣（1964~1970）於 1968 年以公鐵路貨物整合化為目地成立了全國貨運公司（NFC）以便更進一步推動民營化；而公車營運方面，則將 93 家私營公司合組成全國公車公司。根據 1968 年的運輸法案（Transport Act）他成立乘客運輸局（PTAS），專門監督地方上的大眾運輸，並管理都市當地管轄地區的乘客運輸服務，至 1969 年將倫敦運輸的管轄權轉予 GLC。接下來在 1979 年執政的極端保守黨內閣，依據 1980 年的民用航空法案，將國營的英國航空公司轉變成為公開公司，以達成部分民營化的目的，並許可少數的股票出售給大眾。英國鐵路公司（British Rail）的附屬事業，如 Sealink, Hovercraft 以及 British Transport Hotels 等，現今有少數股東是屬私人投資，全國公車公司也將建立類似的附屬公司。全國貨運公司（NFC）也被取消國營化，但其本身員工又集資買下公司。政府政策的這些改變，是執政當局政治上變動的結果，大部分可反應出勞工黨和保守黨各自對運輸業公營的優點，各有其看法和觀念。

第二件主要的題目，有些也和第一項有關聯，即考慮在運輸系統營運方面有關其競爭和

協調相關的優點，更進一步以達成「有效率」的共同目標。工黨內閣一直致力達成最有效率的營運系統，在摩禮遜的任職期間，是要消除「浪費」的競爭，再經由整合協調各不同的運輸設備的分支機構以達成有效率的目的。這一次政策在 1947 年給英國運輸委員會（BTC）的簡報中曾有闡明，整合貨運的角色是指派給全國運輸公司（NFC）以及在 1968 年的貨物整合委員會。至於客運服務的整合事宜，分派給當地的乘客運輸商（PTAs）。

在 1965 年貿易工會聯合會（TUC）曾一再強調協調，建議成立「一個新組織的英國運輸委員會（British Transport Commission）」（TUC 1965）。雖然 TUC 的建議並未列入 1968 年的運輸法案，但是勞工黨內閣，卻在 1976 年將此建議列入運輸政策諮詢文件之內，設立一全國運輸委員會，做為代表所有運輸和使用人利益的一個「高層次的討論會」更於 1977 年將其改成為以書面報告為主有關運輸政策的白皮書，做為運輸「小馬」（little NEDDY）的一項可能性建議書。（little NEDDY 是全國經濟發展辦公室的一委員會的簡稱）。在 1980 年 TUC 更進一步主張一貫性的運輸政策。在 1982 年一個合併式的 TUC 形成：勞工黨報告中建議設置一個全國運輸機構向國務大臣按照國家政策目標提供對投資需求及對運輸業的各種建議。該機構也要監視地方的運輸服務，以及負責督導核發道路運送業的執照。報告中建議各方代表，包括如經營業、貿易工會地方當局，以及使用者團體等，形成新的官方當局，（TOC-勞工黨 1982）。

而在保守黨方面，一直對運輸業的協調不信任，特別是在專營規定下，該黨致力由開放民營來增加競爭性。1953 年時公路貨運轉由民營，而與鐵路貨運競爭便是此種策略的一種，而且允許公民營航空公司均可經營定期班機，彼此競爭。在 1955 年的競爭宣言中，以「激勵競爭」做標榜，幫助提昇鐵公路及航空等的服務效率。大約二十年後，不久就成為運輸部長的 Norman Flower 訂定保守的觀點「最能確保有效的方式，是讓使用者有最大的選擇，並允許最大的競爭」（Flower 1977）。根據他的論點，1980 年的運輸法案中，准許取消直達公車路線的執照，並允許當地的公車服務業者彼此競爭。

保守黨內閣一直詳察公共運輸企業事務，特別注意其財務能力及其無效率的經營。1963 年 Beeching 報告中有篇「整頓英國鐵路」一文中，以利潤的獲取來衡量鐵路營運系統。自從 1980 年引用競爭法案以來，專賣委員會（Monopolies Commission）擁有特權調查國營事業的無效率和濫用權力。1980 年對英國鐵路的東南通勤服務報告，是首次付諸實行，緊跟著有對當地公車業者的調查。1983 年 Serpell 的鐵路財務報告，又回復用 Beeching 的方法。

勞工黨內閣反而一直用各種法令，仔細詳察並查核民營運輸服務部門的水準和營運狀況。例如在 1968 年，對核發重型貨車執照有一條件，即要擁有適當保養的記錄，而 1977 年的白皮書中，更建議對業者和車輛以各種法令加以管理，於是成立了兩個獨立的調查委員會，一個專管道路貨運業的核發執照（The Foster Report 1979），另一個專管貨車，人們和環境（The Armistage Report 1980）。

第三個主題是有關道路交通，道路興建和環境的關係。運輸政策中最引人注意的發展結果，為 1950 年代為了增加道路興建方案所做的出人意料建議，但在 1970 年代幾乎又很快就道路對環境衝擊方面又引起了懷疑。保守黨人士是首次對 1950 年代自用車急劇的增加所造

成的影響加以改進，加上英國道路協會（BRF）以及汽車團體的極力主張及激勵，因此在1955年的競選方案中，應允開始「戰後首次最大的道路興建方案」。1959年的勞工黨在其競選宣言上，批評政府的方案不恰當，並許諾對道路興建要達成一全國性的運輸計畫。至1964年保守黨保證增加三倍的都市道路興建計畫，並對市鎮發展也適用Buchanan報告的原則，1966年和1970年的保守黨和勞工黨均繼續強調擴建道路方案的需要。無論如何，勞工黨持續推動1960年代為促進大眾運輸服務的品質而努力，特別是通勤運輸服務方面。

對1963年的Buchanan報告「城鎮運輸」執政黨均十分熱中，但決策人士均疏忽報告中最重要的信息。報告中指出，城鎮內能容納的交通量是有限制的，只有實質自然的變更，才能增加交通的容量例如「為了文明的都市生活，一定要有適當的環境及良好設計的路網，才能開發較長及流量舒暢的交通量（Buchanan 1963：Para. 443）。但是報告中繼續強調，即「某一城鎮車輛流量及數目的水準，視該城鎮能否接受及負擔因實際需要而做的變更」（ibid：para. 444）從政者採納對都市道路和相繼的城鎮再開發的建議，這些均與最近的政策如重建城鎮中心和再開發國宅十分吻合，而却忽略報告中的警告，即重建的規模和程度，也是「有點令人吃驚」。

對新築道路的狂熱一直持續到1970年代，直至新道路在各城鎮造成的衝擊被覺察後，各執政黨的政策才開始搖擺不定。例如環繞倫敦外圍的快速道路計畫，於1964年由勞工黨倫敦郡議會（LCC）開始進行，1967年之後繼續由保守黨執政時的大倫敦區議會（GLC）機構推動。當環狀道路造成的潛在影響經由當地的團體強烈的反對，爆發出來後大倫敦區（Greater London）的勞工黨才改變他們的黨綱政策，並且於1973年以強調「停止興建快速道路」為主的競選宣傳而在1960年代全國各地方的兩黨趨向是停止遵循Buchanan方案訂定的築路計畫，並應大眾猛烈的反應而採相反政策。不僅只有歷史性的城鎮如Fork和Buth的傳統保守派團體，而且還有各階層的許多居民團體，均指出築路方案影響到他們居住的環境。全國政黨對該政策的改變觀點，可從1974年的選舉中看出。勞工黨政策在1974年的第二度選舉中已更改，並表明該黨反對都市快速道路的興建，政策中闡明評估新道路的花費的標準，並表示優先建立供重型貨車行駛的路網。保守黨對新道路所引起的「噪音和惹人厭惡」也十分了解，允諾尋求以建立貨車路線或其他方法，以減少這些缺點，但是該黨仍誓言要完成一主要的道路路網。

全國性的政黨政策，均不易應付民衆間的利益衝突：一方面，市民以個人立場而言，均願擁有自用小汽車，也欲享用貨車運輸所帶來的經濟裨益；另一方面，民衆又希望能保護本身居住的市鎮中心、鄉村等的生活環境不要受到運輸的衝擊。勞工黨內閣較易於採納一些受限制的政策。Barbara Castle於1965-1968年執掌運輸部的這段期間，不僅特別增加限制以促進安全如車齡超過三年的小客車，每年要檢查，並採用呼吸測定器，測試酒後駕車的駕駛人；而且需求地方政府考慮到步行者或大眾運輸使用者的需要，以便草擬其運輸方案。1977年勞工黨內閣的白皮書以減少因運輸所導致的環境破壞，為一項主要政策目標，並建議一連串方法使「重型貨車文明化」。保守黨內閣一直很支持道路貨運的益處，但也越來越了解大眾對巨型貨車的反應。雖然他們的政策不反對再拓展道路運輸或道路興築，但也嘗試對環境的保護。例如於1973年的Dykes法案內，就規定地方政府要為重型貨車預定提供特

別路線，以減低其對環境的不良影響。自 1979 年起，保守黨政府也已核准增建快速道路，但對環境問題也十分重視，在核准方案中，明白的就有十八條附帶的追加條款，預期可獲裨益的城鎮或鄉村會超過 200 座以上。這些追加條款，均屬核准方案中的一部分，在 1982 年，全英的十輪大卡車，最大載重量被提高為 38 噸便為其中一項。

第四點主題的出現，較先前更易瞭解，即運輸政策與經濟成長的關聯性。由 1960 年的 M1 研究報告就已評量減低旅行的成本，便不斷嘗試由成本效益分析以便評估新道路形成的直接經濟效益。這些評訂法却未嘗試評估新道路對新經濟發展的影響。但是良好的運輸設施和經濟發展間的相關性，常常被視為理所當然，也被用以證明開發地區的道路興建，是吸引各行業和就業人口的一種方法。EEC 對地方發展的補助金，基於同一理由直接指定在改善交通，自 1970 年代遍及全國的市鎮中心的經濟衰退，也促使興築道路政策更受重視。值得注意的是，1976 年勞工黨政府發行的運輸諮詢文件中，並未提及經濟發展是運輸政策的目標，但却強調社會、環境與資源等多項目標。但在一年後的運輸政策白皮書中，從未提及的經濟成長及提昇全國經濟繁榮一項，却列於三項主要目標內之首位，排在迎合社會需要和保護環境二項目標之前，或許這次突然受重視，是表示勞工黨政府，徹底領悟全國成長的經濟情勢以及有心採納工業化策略。新運輸部長 Bill Rodgers 是英格蘭東北區全體選民之支持者，他深信，良好的運輸建設，會促進經濟發展。不論該觀念是否為最佳的依據，仍有問題存在。Leitch 報告中的幹線評估（1977）對新路助長經濟成長的觀點有所批評，該報告中認為，道路對經濟發展的成效，只能由有強而有力的證據才能證明。保守黨政府於 1980 年白皮書有關「道路政策」中，亦堅持新路促進經濟成長為論點，闡述道路興建的其中一項目的，即為「重新繁榮該區並帶來就業機會」。

第五項政策主題，最近已成為急迫且熱切被關心着，是國庫對大眾運輸服務所給予的補貼種類和程度。保守黨政府一直關切英國國鐵公司的財政赤字及對其補貼，例如當英國國鐵營運漸趨衰退時，政府採取各種方法，以刪減補助金和限制公司貸款作為手段，使該公司在營利方面能起死回生。各種補貼，要在確實符合社會規範下才被接受，例如領取退休金的人，可獲得免費乘車證。勞工黨政府通常對社會福利的補助比較開放。1968 年的運輸法案中，雖然反對一般性的財務赤字，仍設法以專款補貼方式，以維持某些鐵路路線的營運，這些路線不具商業營運價值，但若結束營運，又會引起各方面的困難。該法案中，也授權給新成立的 PTA，要維持不賺錢的運輸服務，並補貼其費率差額。補助政策的目的有二部分：要保持大眾運輸服務的便捷性，能面臨自用小汽車的競爭，因小汽車的增多已造成損害大眾運輸服務；要提供必要的運輸服務給一些無法採用自用車的人們。補貼政策的間接影響，是希望維持大眾運輸以遏阻路上汽車繼增的壓力，因過多的汽車，已證明對環境造成極大的害處。1974 年的鐵路法案中，從英國國鐵的持續困難的觀點來看，仍給予一般的補貼以彌補其赤字。

勞工黨政府在 1977 年發表的運輸政策白皮書中，肯定該黨支持對大眾運輸的各種補貼（都市內的運輸服務除外），並持續低幅度調整票價。白皮書中建議該項資助，是屬「內容充實且有持續性的承諾」，雖然不是無限制的資助，但也證明符合運輸原則目標的觀點中其中的一點，即「保障個人移動性的合理水準，以符合社會的需要，特別要為無法選用小汽車

旅行的人們，維持大眾運輸」（1977年，運輸部門，第14節、第9段）。都市地區的地方機構，運用權力補貼票價；而許多勞工黨控制機構，如 South Yorkshire 和 GLC 機構，低票價成為其政策中的重要一項，也是重要的運輸策略。運輸部和支持它的財政部，經常關切無限制補助的可能性，在 1977-79 年間，力促各地方政府對費率限制或減少其補助款。緊接著於 1979 年執政的保守黨政府，對補貼政策持極端相反的看法，該政策是環境部部長 Heseltine 和勞工黨控制的各地方政府間，引起衝突的一項重要問題。

補貼問題於 1981 年趨於表面化，當時由新當選的勞工黨所控制的 GLC，為了徹底執行其競選諾言，以申請的補貼方式降低倫敦運輸票價 25%。而環保署却極力阻止 GLC 之行動，未准其補貼款項，而 GLC 為配合該法案，仍大膽徵收及附加地方稅 6.1 辨士，以保持其競選時的承諾，如此「票價事件」降低的枝節問題因而產生，Bromley 議會正式向最高法院提出控訴，針對 GLC 行動的合法性表示有疑問，並控告 GLC 濫用職權徵收額外的稅。當 GLC 的行動在最高法院獲得法官 Dunn 及 Phillips 的准許後，Bromley 議會繼續上訴法庭，法官 Denning 認為 GLC 有責任推行「有整體性、有效率以及經濟的運輸設施」（1969 年倫敦運輸法案第一章）。但並不包含「社會問題或慈善事業或政策目標」。GLC 在各種利害關係的衝突下，並未有公平的處理。降低票價「是有利於一般搭乘大眾，但却轉嫁至一般納稅人身上」。更加另有含意的是由 Oliver 法官所作的判決中，內容部分特別提及議會的職責，要注意倫敦運輸依法案第七章規定下，是善盡其本份，盡可能的要收支平衡。當 GLC 上訴至上議院，Bromley 的案件即獲全體一致贊成。上議院的判定強調的觀點是，雖然 GLC 有權為倫敦運輸要求補助金，但不該是以社會目的或運輸政策為由，而是要彌補任何不可避免的虧損。議會被託付的職責，是平衡納稅人的利益，各種運輸服務的受益者也需要留意。以 Scarman 議員的字眼表示如下：「執行者的職權是要注意各種運輸服務的方法，能按照企業的原則提供運輸服務，又要實用，勿將不可避免的虧損由納稅人負擔。顯然的，全面降低 25% 被採納，並非是因為任何較高的票價是不實用，而僅是基於社會目的和運輸政策的原因，這件事情的處置，並非基於經濟需要而勉強讓步，而是一項政策的選擇。如此裁決，GLC 就放棄其經營原則，對納稅人所應盡的義務是有所違背，在法律上也有所失誤。」

以政治情勢而言，GLC 的案件是不該被佔優勢的。有一個左翼勞工黨控制的會議，曾將競選時發表的政策，在選舉勝利後付諸實施，但却和「不民主」的上議院法令起衝突，法令之判定，較贊成另一（保守黨）議會的案子，這些案件是由地方政府刪減公共投資，且經由熱心推動的保守黨政府核准。有一個地方議會嘗試利用其地方稅財源於貫徹低票價一項重要的運輸政策，如此可幫助保持運輸系統營運，減少交通阻塞，使無自用車的倫敦人直接受益且直接反對政府一向支持運輸服務市場競爭的政策，而不用在修路或清潔等較低下的職責。另外是中央政府各部門對地方政府的公共投資水準感到失望，而對運輸部門的赤字和低票價政策也並不熱衷。但是假使嚴重的情況發生在政治的階層（如 GLC 繼續推動其「保持票價公平」的運動，並努力說服國會通過可能的立法，更多活動團體會開始行動），很難對各議會和其運輸業所陷入的混亂加以高估。假如 GLC 補貼款是不合法的，地方議會補貼款或地方上各項開支都能符合「委託人的職權」的各項規定又合法嗎？其他的議會渴望審查

其政策，擴大與合法律師舉行諮詢協商；某一機構表示，他們接獲其年度預算的合法核准，是由旅行在外的皇家律師（QC）經由電傳打字將消息傳回來。在 Merseysid 地方，一項類似反對「票價補助」政策方案上訴，由大環球百貨店提出，但在最高法院未獲通過，主要是 1968 年的運輸法案很難措辭（與 1969 的運輸倫敦法案不同，GLC 是依該法案而營運）。由於法案中要求運輸服務要盡可能的實用，且要收支平衡，不應將確保「經濟性」的運輸設施視為都會區的郡議會的責任，但是「要確保或提昇一項適宜整體的規定的大眾運輸的有效系統，以應付該地方的需求，應適當符合城鎮的規劃和交通，以及所屬地區議會的規劃政策，並要促使營運兼顧經濟性和安全性」（等九章第三節）。雖然如此，對法律的疑慮，引起一些議會的運作，依據 1968 法案條例要提高票價：西英格蘭中部諸郡和大曼徹斯特地區便如此做，但南約克郡和 Merseyside 均執相反意見，由於意見相左之故，其主管為此就即刻辭職。

在倫敦，GLC 和倫敦運輸對上議院的裁決，均有不同的闡釋：是否任何的補貼一定要被認定是依照法律執行的？運輸部部長 David Howell 訴之於立法以便澄清這項問題僅願同意提出一議案，使退休老人的優待合法化，並承諾給予高額貸款，但必須在五年內還清，以彌補現今倫敦運輸已負的一億二千五百萬英鎊的債務。在做判決時，政府嘗試遵循其本身的政治情況；顯然建議倫敦運輸票價提高 100%，對退休人員的公車優待及地下鐵月票所造成的虧損也要有所交待，並且從倫敦地方納稅人處獲得支持，但是倫敦運輸會不受一般旅客的歡迎。在票價上和稅率方面做小幅度的調整，以及保護老年人受優待的地位，均是較受歡迎的決策。GLC 樂意接受老年人的法定權利（現已制定為法律）部分是為了強調其政治地位，另一方面是因為財務服務部的主計長，極端反對從總收入一項轉借，因此拒絕巨額貸款，並堅持提高 100% 的票價。但是雖然 GLC 的主要領導官員以及倫敦運輸的董事長，均採取史無前例的步驟發表有利本身的聲明，以支持議會修改立法的需要，倫敦運輸的董事長，對事情一直由 GLC 在控制，感到十分懷疑。他建議，應將倫敦運輸的管理歸屬運輸部，並建議成立包括地方機構代表在內的運輸政策委員會，由國務大臣指派各代表，利用地方機構和中央政府的財源，收購倫敦運輸，英國國鐵和中央公車公司等各大眾運輸服務的營運權。該委員會將可決定服務和票價水準（下議院 1982a）。後來他的觀點更加擴大利用，下議院運輸委員會接著建議成立都會區運輸局，在所列的職掌中，從 GLC 接管對倫敦運輸公司的管制權（下議院 1982b）。

至 1982 年春天，雙方的對峙局面漸緩和，提高票價方面的問題，只是以象徵性的抗議和愠怒的順從就結束了。對都市運輸未來的補貼問題至秋天間，也有段侷促的停息時間，當 GLC 經過對一中程運輸規劃的考慮和諮詢的程序後，該問題又再被提及，GLC 於 1983 年宣布自認是由最新合法意見首肯的合法減低票價的新方案。幾乎在同一時候，政府引用一項新的運輸法案，為所有的地方運輸機構釐訂稅收專款補助的指導方針。此舉促使在兩種完全對立的意見間，引起更多的衝突。

倘使我們比較 1947 年英國運輸委員會所釐訂的目標—「提供有效率、適宜的、經濟的以及美好的大眾內陸服務的整體運輸系統和運輸設施」，以及 1970 和 1980 年代具有在社會方面及環境保護方面有目的的運輸政策中有關運輸服務的補貼，可看出內容迥異。在 Her-

bert Morrison 的假想世界中，運輸系統似乎相當有限。假設政府機構有權能命令並組成一個有效率相互配合的系統，提供各項服務均能聚集在一起，而由該機構管理。這也要基於運輸服務的需求要相當隱定的假設下才行。它並未將道路運輸對環境和生活型態的影響考慮在內，也未將土地利用的影響列入。該委員會的工作顯然是侷限於某方面，僅是將各種競爭性、重複性和衝突性的運輸服務使成為有秩序而和諧的運輸服務，並能有效率的經營各種運輸業。

三十年後，政府政策必須將其洞察力擴大至更趨複雜的層面。個人擁有自用車所造成的影響以及貨運轉移至公路運輸，均十分劇烈的改變了早期運輸系統的生存能力，也引起對現今城鎮要如何存在下去的問題。政客們必須對下列各種基本問題，尋求其答案。自用車的增加是一直無限量的增多嗎？要採用何種方式來配合這種趨勢？政府要用什麼方式對自行車和小貨運車遏制其增多？政府該讓大眾運輸系統減少或停止營運嗎？人們移動性的根本需求是什麼？要促進達成移動性需付多少優待？投入運輸方面的公共投資要有多少呢？全國能允許多少能源用於運輸方面？是否一般大眾或被選出的代表們，均已準備好，住在城市結構急劇改變的市內或因運輸方式改變而形成的郊區社區，對面臨的這些變化，是要準備如何阻止或遏制，或是再尋求其他的途徑呢？

面臨這許多先入為主的衆多意見，政府仍然無法說明已解決了一些早先在 1947 年制定的法案時就發生的問題。1976 年的運輸諮詢文件內指出「我們顯然仍缺乏協調運輸政策的適宜構架，亦無具有中央和地方水準的運輸政策」。運輸方面出現的許多問題，不僅是越來越棘手，即使是三十年前出現的簡單問題，至今仍無法完全解決。因此無疑的，要追求成功的運輸政策，一直是近年來，一項困難又引起爭論的探討。

註 釋

1. *The Weekly Law Reports*, 15 January 1982, p.68
2. *Ibid.* p.70
3. *Ibid.* p.123

第三章 運輸系統概況及政府體制

運輸之規劃、財務、經營，和管制一直是涉及不斷增加的法定機構，而這些機構的管理方式又不盡相同。在 1945 年之前，政府的主要職掌是管制大多數由民營公司所經營的火車、公車以及航空等方面的業務。政府會更深入的參與運輸事務，是因一些因素所造成。首先，國營化政策下，設立一連串的國有公司，其扮演的就是運輸業者的角色。政府的各個機構，因此變成直接參與運輸業的經費負擔，並參與定價、政策和投資方案以及公民營業者間的管制等等問題。第二，政府對經濟和土地利用的漸次關切，促使對運輸規劃更感到有興趣。有關區域規劃、道路路網和機場等的各種決定，對中央或地方政府而言，均成其密切關切的問題。最近二十年，特別是各地方政府，均發現到運輸原列在工程師應辦的工作項目表之末，却跳升成為政治上和爭論上的首要地位。第三，英國對 EEC 擴大權限，增加政策上更廣的範圍，經由 EEC 協調各項建議方案的考慮和實施。

3.1 各運輸業經營者

3.1.1 鐵路業

1945 年執政的勞工黨政府，將鐵路業全收回國營。1947 年制定的運輸法案，規定所有的鐵路業及其附屬資產如貨運公司或旅館，均轉屬於一個新的公營公司，即英國運輸委員會 (British Transport Commission)。鐵路業之經營交由「鐵路執行部」來管理。該新機構擔負的工作是合併四家鐵路公司，並使鐵路裝備和設施標準化。其面臨的許多問題當中，有一家營運範圍廣泛，但未加以充分利用的維多利亞鐵路路網，為因應道路運輸的挑戰，計畫一投資方案，該方案中不僅要更新或標準化其營運設備，而且因戰事受損的鐵路設備加以現代化，也提出未來鐵路運輸的嶄新面貌。

鐵路在運輸方面，尤其在承載總客運哩數仍然佔有較優的地位，僅在總哩數（見表 1.1）中些微下降。之後鐵路方面所減少的乘客，大部分是被新的運輸所吸引，因此鐵路客運受新增的市場影響，其客運總哩數佔所有運輸總哩數的比率，從 1954 年的 18% 下降至 1980 年的 7%。最賺錢的客運服務是由英國國鐵載運聯繫主要都市中心間的城際運輸服務。通勤運輸服務呈虧損狀態，是因為要自有限的尖峯營運所需的設備花費較多。鐵路貨運方面不論承載重量或延噸哩方面，均下降將近一半，鐵路貨運延噸哩在運輸市場上所佔的比率非常嚴重，自 1953 年的 42% 降至 12.5%（見表 1.5）。

在 1950 年代，鐵路投資方案之推動十分緩慢，回顧過去，從未充分供應所需的新型或現代化的設施。而且，票價提高雖可維持營運虧損受控制，但調整票價一事，均常受到各種拖延，因為均要由 1947 年法案所設立的準司法機構，運輸裁判所針對他們提出的要求來審查所提出的票價調整案。雖然公路客運延人哩數差不多與 1948 年一樣，但至 1961 年，由於執行國營化有成效，而貨運承載噸也僅稍許下降。財務情況却一直惡化下去，造成總虧損

1.35 億英鎊。因此開始對不同部分的鐵路運輸服務的財務轉盈之可能性展開調查。Beeching 所做的報告有名的「重整英國鐵路」於 1963 年出現。同年 Beeching 博士被指派為新機構英國鐵路委員會 (British Railway Board) 的主管，該委員會是由於 1962 年依運輸法案撤銷 BTC 之後新設立的機構。1962 年的運輸法案曾對鐵路業商議出許多有利的事。因運輸法案之助，該委員會經由財務之重整使其實際債務負擔減少 4.75 億英鎊。該委員會也允許製造東西以迎合其本身的需要，並且基於商業上追求盈餘的目標經營其運輸服務。

Beeching 報告對大眾已習慣的全面的但却未被充分利用的路網的看法有廣泛方面的討論，並且也造成戲劇性的衝擊。該報告中發現有路網的相當小的一段曾被充分利用及有盈餘。報告中發現，三分之一鐵路營運路線哩程僅承載百分之一的總乘客哩程；超過一半的營運哩程所收取的票價總收入，無法支付固定的軌道修護和號誌的成本。超過半數以上的車站，其固定成本支出，均大於其營運收入。鐵路營運經營的各項業務中，虧損最大的是慢車和一般商品的貨運。鐵路營運也有其盈餘方面的業務，包括人口衆多的主要中心間的快車、煤碳運輸和大宗貨品運輸，以及民營支線所收集的包車運輸。Beeching 分析報告針對的目標如下：（英國國鐵委員會 1963 年報告）

「重整鐵路設施能配合現代的需要，盡可能使鐵路管理能提供全國所需的總運輸需求量。最後，所研擬的建議均是促進鐵路系統充分發揮其功能，使鐵路運輸較其他可選用的運輸模式，更有效的能滿足運輸需求，並依據各線路特性，僅對鐵路提供不適宜的路線，遞減其運輸服務。」

該報告中指示鐵路營運應盡可能符合「整體社會福祉」，以便避免道路擁擠和築路的重大支出，但鐵路營運能適合該概念的，僅是幾條不賺錢的通勤服務，但却無法適應社會成本，若要適合成本，則必須中止營運，例如郊區的一些支線。

Beeching 報告中也包含一連串的激烈建議。21,000 的營運哩中，超過 5,000 營運哩應中止客運，7,000 座車站中，有 2,363 座車站應關閉。鐵路運輸應集中在最好利用的路線，以便減少固定路線系統的高成本，也要加強直達路線，以便減少車站和車廠的高成本。至 1967 年，大部分的建議案均付諸實行，被認定要關閉的車站中有 72% 已如期關閉，被認為不值得經營的客運中有 84% 的客運服務被撤銷。在 Beeching 博士當權時期，他利用有限的路網，盡最大的利用取代自十九世紀一直沿襲下來的，包含一切業務及十分複雜的鐵路系統。因此鐵路總員工數，自 1963 年的 477,000 人遞減至 1969 年的 269,000 人。但是委員會仍然無法達成讓鐵路賺錢的目的。除 1969 和 1970 年外，鐵路營運赤字仍持續越陷越深。

Beeching 對鐵路採企業化的經營，引起許多地方上團體反對。由全國委員會的內陸運輸處發起一項「救救我們的鐵路服務」運動，其目標是反對鐵路關閉，並獲得 150 地方機構的支持 (Kimber, Richardson 和 Brookes 1974)。該運動同時也符合正興起的反對築路的團體，並且對路上增多的小汽車和大貨車所引起的交通擁擠，必然會影響到環境也有認同。1968 年運輸法的設計，除了要協助英國國鐵的生存，還要解決改善現今不斷轉移至路上運輸所引起的環境和社會等問題。第一，該法案賦予當時政府有權對鐵路給予「社會服務補助金」，以維持因財務困難面臨停駛的不賺錢路段得以營運，並劃分這些服務路線有特定的財務。第二，該法案給予新成立的客運機構 (PTA) 有類似的權力，審核由地方稅支援經營的

鐵路營運服務，這些路線雖不符經濟效益，但如能符合社會需要，便由 PTA 決定盡可能由中央政府財源給予補償。第三，經由該法案設立一個新的大眾企業，即全國貨運公司 (NFC)，該公司計畫和鐵路委員會共同規劃，達成 1947 年預定的理想，即公、鐵路貨運整體系統。該委員會也按照 1986 年票價和收入委員會報告的建議極力要求用企業化經營，導致更多定票價的一些政策。

補貼方式在 1974 年的鐵路法案中有更詳細的進展。在「為大眾服務的義務」(PSO) 一項新系統下，可以給不賺錢的運輸服務予以補助金，以提供與 1974 年水準相比的服務。然而，對於申請補助金的方式，一直不斷有所爭執。國營事業甄選會在其 1976-77 年的報告中闡明，他們奉命要致力為全體乘客服務，但對某些地區的需要，也無法全盤考慮到，有時對乘客所要求最低的服務水準也沒辦法加以考慮。英國國鐵指出，所有系統因 PSO 所支付的「淨成本」，對增加投資的效果，顯然是太稀少了（英國國鐵 1981a）。

政府給予鐵路的補貼款從 1970 年的 7,500 萬英鎊急遽增至 1975 年已超過 4 億英鎊。從 1976 年政府發表的運輸政策諮詢文件中指出，1976-77 年的補助款項，將有三分之二用於內陸陸上運輸，其中包括僅承載 8% 旅客的客運和 18% 貨物的貨運。因此政府對補助和鐵路投資，一直固定在 1975 年的水準。委員會也釐訂財務目標，該會加強對最賺錢的部門監督，如城際客運，和另外一些易於經營的路線，如通勤服務和大宗貨運，並由提高票價和選擇非尖峰時間減價促銷，以增進最大的收入。1977 年運輸政策白皮書中確定繼續用高水準的稅收支援運輸服務，並允許對鐵路網不予大幅裁減。

自從 Peter Parker 爵士成為英國國鐵的董事長之後，在他當權時期有許多值得讚賞的措施，他努力嘗試在財務困境中求突破，同時向政府請求較高的投資，特別要求推動延伸電氣化計畫。至 1979 年，對 PSO 的補助款保持約 4 億英鎊，但是補助款在 1980-82 年時仍有增加。生產力宣稱已有些許改進；至 1979 年，鐵路從業人數已遞減至 207,000 人，並計畫在未來五年內要再減少 38,000 人。在與 ASLEF 經過劇烈的爭執後，才於 1982 年建立起一有彈性的火車駕駛員職責表。英國國鐵在 1981-90 年間，要求增加投資計畫。其主要的活動是由英國國鐵和運輸部於 1981 年共同發表的一份報告所支持的電氣化計畫。該報告中主要的觀點是認為「實際上鐵路電氣化計畫，對 8% 客運和 70% 貨運，均有其財務上的價值」。政府於 1981 年同意在 East Anglia 開始電氣化計畫。另外一些計畫英國國鐵欲見其付諸行動的包括單軌管道式海底隧道（認為應由私人出資興建），客運快車 (APT)，鐵路貨運系統更為現代化，倫敦南北向鐵路連貫化，以及航空乘客「簡道」服務至 Gatwick 或可能是 Stansted。

該委員會也堅持要求闡明 PSO 的新定義，才能擬定執行目標以及較賺錢服務路線的服務水準。至於虧損的「社區鐵路」，就要以契約限定依最大的搭乘哩數來支付補助金，支付的多寡，應視運輸承載的不同型式而訂，例如有鄉村服務、通勤或休憩等的旅次（英國國鐵 1981a）。這項對 PSO 的再予明確定義，在 1974 年由專營委員會和 Serpell 的兩份報告中，也一再強調其重要性。

英國國鐵並未規避 1979 年保守黨政府要鐵路業民營化的推動。其補助行動中，包括 Sea Link, British Rail Hovercraft, British Transport Hotels 和 British Rail Property Board

均改成公司，由英國國鐵擁有該公司的股份，英國國鐵可決定邀請私人捐款。國立貨運公司(NFC)也改為民營公司。東南向的通勤列車服務，經過專營委員會詳加審核後，在1980該年報告中指出，需要更嚴格的品質管制，及較好的人員管理、更嚴苛的定價以及更有效的淨收入。Serpell 報告(1983)曾提出改善績效和減低成本等項建議。該報告如1963年的Beeching 報告一樣，針對刪減政府補助金一項，應該需要先實際上減少鐵路網路而有所爭論。

3.1.2 路上大眾客運

自1950年代起公車和大客車運輸服務遭受到小汽車的競爭，較火車為大。乘客搭乘哩數顯著遞減，而佔總客運方面的比例更是急遽下降(見表1.1)。城市內，今日的公車在擁擠的路上，與計程車、貨車、自用小汽車等參與道路空間的競爭。長程客運服務，雖然在鄉村地區班次減少，但仍在最頻繁通行的路線彼此有所競爭。汽車共乘制度，或由某些民營機構擁有的小型公車服務，或另外的租車服務，對於一些小城鎮或鄉村地區而言，均是足以取代以往定期班車客運服務的方法。

1968年的運輸法案中，曾嘗試提供較堅強的營運單位和體制以穩定巴士服務的地位。首先，於1969年設立全國公車公司，由很多地方公車公司所合併，其中大多數以前是由地方機構所擁有的。至1980年，該公司擁有15,600公車和客車，由35家地區分公司所經營。第二，依據1968年法案，給予設立的PTAs有許多權責，在其所轄地區，規劃整合客運服務。第三，政府對新公車的補助款僅限於某一期限內，才可能促使公車更新，特別改造公車使成為一人駕駛的公車。希望公車營運是在路線和管理方面合理的合併，由一人駕駛可節省開銷，對費率的補貼可能使公車服務能繼續存在，並提供至少有一基本路線網路的公車服務。但是事實的真相是，至1980年全國公車公司的公車所引用的一人駕駛公車，每十部才只有八部是一人駕駛，所節省的成本較原先預期的少。雖然員工總人數是減少了，但駕駛因額外增加的責任，所給付的薪資反而要增多。由於在公車站裝客費時較久，公車速度減慢，也增加行車成本。原先預估能節省30%，結果修訂為10~14%，尤其在越大的城市越低，因為交通擁擠，而且花在上車的時間也最昂貴(Gwillam and Mackie 1975)。經由政府補貼以維持低票價，也廣泛的被大城市的地方機構所接受，1981-1982年間，對每位乘客的補貼由原計畫的2辨士增至16辨士不等，但是最近也受到政府的強烈反擊以及各法庭的詰難(見第六章)。

雖然補貼政策導致公車利用的增加，另外也有些重要的因素如較佳的服務水準或在擁擠街道上，採某線作公車專用道，也是乘客較樂於搭乘公車的原因。鄉間公車問題却較嚴重，服務水準急遽下降。根據郡議會所訂定的乘客需求準則中，較少注意服務水準，補貼的水準也較都會郡為低，並且與全國公車公司或其他公車服務間較缺乏配合，且公、鐵路間也很少合作(Rigby 1980)。

由全國公車公司所做的市場分析計畫中，對公車服務作一有用的全國性再評估，利用乘客使用資料，基本的社會資料和對公車態度的調查，結果認定必須再規劃公車路網。該公司也利用其分析資料與當地機構商討有關服務時間及他們要求財務支持的一些路網。這項服務分析和補貼方法似乎在將來是被認為是正確的方法。

緊接著 1980 年的運輸法案中，放鬆公車發照系統，允許客運業更多的競爭，也造成增加許多長程客運減價服務。1982 年的運輸議案中建議，賦予全國公車公司權力，設立有民間資金參與的新公司。預期利用該條款可引用民間資金加入全國快速公司的經營，該公司的長途客運班車服務在新的運輸市場上，已有較優的競爭力，所承載的乘客增加 25%。

3.1.3 公路貨運

公路貨運的成長和自 1945 年起，大量由鐵路轉至道路的貨運，帶給業者和接著的幾個政府，許多問題。

首先，公路貨運公司之發照和管理，均依 1933 年的公鐵路運輸法案來執行，為了控制車輛水準、員工服務條件和薪資及員工服務狀況，並管制業者彼此之競爭以及業者與鐵路之競爭。根據 1947 年運輸法案之規定，由公營運送業貨車所經營的長程貨運，應納入公家所有權。大約四萬輛的貨車車隊是屬於 BTC 下的道路貨運執行處，以英國道路服務 (BRS) 的名稱來經營。其餘的貨運業全為民營。有些業者為一般民衆服務，有些以契約方式代客運送，有些業者有時是自己行業需用貨車，有時也代客運送，但這些貨運業的運送哩程，均被限於離其貨運基地 25 哩的範圍內。有部分商人本身擁有許多貨車，這些貨車雖然無哩數限制，但只能承運該公司的貨物。

無論如何，保守黨政府，一直保證要開放民營，雖然 BRS 允許保留約一萬輛貨車，但在 1953 年通過的運輸法案下，成立一個道路貨車處理委員會，出售每批五十部為單位的貨車給予民營業者。1953 年通過的運輸法案中，也取消了民營業者對哩程的所有限制，而至 1968 年，原先發給執照的制度，被嚴格的「品質」發照制度所取代，並對 30cwt 貨車管制，其目的是保障較高的安全水準。

1968 年的運輸法案中，重新嘗試保障鐵路貨運，以三項議案協調公鐵路貨運。設立 NFC，充當一總管公司納入約五十家公路或鐵公路貨運公營企業，如全國運送公司，Roadline UK, BRS, Picklords, Tartan Arrow 和 Freightliners 等。其目的是因日漸增多的貨櫃生意而建立公鐵路貨運聯營。NFC 和鐵路委員會，共同負責要保障並提供鐵公路貨運「適當的整體的運輸服務」。NFC 有一份混亂的記錄。1972 年後，其較早的獲益能力減低，而於 1978 年，Freightliner 公司的利潤還給英國國鐵，才再重新恢復。該公司的表現自那時才有進展，但至 1980 也被迫改為民營，由公司員工完成購買該公司的所有權。公司仍維持傘狀組織以保有大多數貨運的利潤，其利潤已有二、三倍的漲動均較任何一家民營貨運業者為多。1968 年另外引用的辦法，大部分均徒勞無功。該法案引用對所有十六噸或超過十六噸貨車「限量」發照的辦法，隨後也於 1970 年由保守黨政府終止該辦法。該法案也成立一個貨物整體化委員會 (Freight Integration Council)，對公共部門的整體貨運服務條款加以修改，包括 NFC、鐵路、碼頭和航道、空運以及郵局。但該委員會只召開過二次會議。雖然極力要完成 Morrison 彼此協調的目標，但却無法達成。

公路貨運業，大部分均由專業貨運者所經營，這些專業貨運者是主要的小型經營者。這些專業貨運者於 1977 年持有執照在當時的 138,000 家中，佔了 46,000 家，但他們承運所有貨物的三分之二，且四分之三的貨物承載哩程超過 150 哩 (Price Commission 1978)。在所有的專業貨運者當中，55% 只有一部車，33% 為 2~5 部車，只有 12% 有超過 6 部車。許

多是一人一車來經營，也造成該行業中的問題之一。買部二手車加入營運是較簡單，但是這些車輛保養不好，並且車載重、速度及行駛時間數等之規定，經常不再加以注意。

從業者的觀點來看，大眾反對大型貨車也是一項問題，因為大貨車較小貨車潛在的生產力較高。較大的貨車，承載的貨物也多，事實上較合算，因為勞力、汽油和維護等的成本，大貨車較小貨車只高出一點點。超過 8 噸的巨型貨車由 1960 年的 11,000 輛增至 1979 年的 121,000 部增加超過十倍（見表 1.6）。業者不斷要求增加貨車尺寸和載重量，但一直受到保護環境團體的激烈反對，因此成效很小。Armitage 的報告「貨車、民衆和環境」（運輸部 1980）一文中，提出對改進設計重型貨車的許多建議，這些建議中要求管制貨車的高度、寬度、噪音標準、震動和廢氣排放、行駛時載運的重量和速度限制。這些建議均是有意為提高重型貨車容許的總重量而鋪路，這些重型貨車有六車軸 44 噸，五車軸 40 噸以及四車軸 34 噸等各型貨車。在英國貨車所限制的極限是 32.5 噸，是所有 EEC 國家中最低的。EEC 所協調的各種建議，其載重噸限制，雖各有不同，但最高均為 40 噸至 44 噸之間。1977 年運輸政策的白皮書中，拒絕對現存載重限制的提高，但是 1982 年新政府的條規中，又提高載重限制為五車軸 38 噸和四車軸 32.5 噸，至於六車軸的載重建議不將其列入。

重型貨車安全方面的問題，不斷引起衆人的關切，特別是有關維護水準、貨車駕駛工作時數以及業者遵守的安全規則。EEC 於 1970 年曾制定一條指令，要求會員國恪遵各項規定，包括要求所有的貨車和長程客車均要裝置使用流速計。（流速計是測量工具，能監視車輛行駛時的速度，也能衡量旅程的遠近和持續的時間。流速器可檢查駕駛員的狀況，在任何 24 小時時間內，駕駛員是否遵守 EEC 的規定，只工作 8 小時）。這項流速計的規定，在英國遭遇到許多公路運輸公司和運輸工人工會的激烈反對，隨後各政府在執行 EEC 指令時，均未能全力配合，即使該項規定於 1978 年強迫各國實施時，政府仍不加重視，一直到被告到歐洲法庭時，才略加注意。

有關許多貨運業的可靠性，特別是小型的「牛仔」公司，為此也引起一個調查委員會，對公路貨運業執照的一次檢查。在其 1979 年的報告（the Foster Report）中建議，多對車輛檢查，包括路邊定點檢查，以及對未遵守規定的公司和其員工列舉懲罰辦法。政府於 1980 年採納 Foster Report 中的許多建議，包括路邊檢查和車輛證明，政府並應允對建議中的強制執行再深加研究。

雖然勞工黨政府在 1976 年運輸諮詢文件中肯定表示，「政府仍然有意擴展公路〔貨運〕運輸的公營化」，但政府一直未採取任何步驟。運輸政策（Dept of Trade 1977）內的白皮書曾談及取消直接或間接的貨運補貼，並建議依貨車的噸重和貨車的車軸數提高車輛牌照稅，如此保證該行業有能力付出一筆款項，以修補因貨車的行駛對道路所造成的損傷。這些辦法希望或許有助於鐵、公路公平的競爭。1980 年 Armitage Report 中「貨車、民衆和環境」一文也提出建議，原則上提高每貨車重的車輛消費稅，以彌補道路路面成本的增加，該建議在 1981 年的運輸法案中完成立法程序。

自從 1945 年以來，公路貨運業在貨運界中一直佔極重要的地位，除了某些特殊貨物，鐵路仍可有效的與公路競爭外，幾乎全是公路的天下。而公路貨運的問題，也一直集中於人數衆多的一人一車業者的管理；而很大型的貨車對貨運業之經營是較經濟，但大眾却不願意

接受它，對貨車最適行駛的新道路，大眾也一樣不樂意接受。公路貨運業的業務仍維持興盛蓬勃，但此不受喜愛的工業所造成的不便，是非常迅速的就被察覺出來。

3.1.4 民用航空

1939 年之前，英國國內的民航，其營運均是暫時且不安全的。許多小型私人航空公司開始成立，不但彼此間互相競爭，而且也與鐵路業相競爭。不可靠的航空器設計和地方機場的缺乏，均是阻礙航空發展的因素。英國航空公司（British Airways）於 1935 年成立時，為一家民營公司，但一直有意發展為歐洲的航空公司，而不願僅經營國內航線而已。1945 年，英政府體認到大戰期間，飛機所扮演的重要角色，導致政府各階層，均一致同意，需要考慮到未來航空服務的培育。根據民用航空法案，1946 年設立一公營的英歐航空公司（British European Airways）簡稱 BEA，（雖然保守黨人士，均願意該公司由國家和私人投資設立），該公司幾乎獨佔國內的空運服務，並有義務採用英國製造的飛機飛行新航線。民營航空公司最初不許與 BEA 的定期班機服務相競爭，但可由新設立的航空運輸諮詢委員會發給執照，以提供包機服務。從 1949 年開始，該委員會接受政府的命令發執照給各公司，提供 BEA 航線「有關聯的安排」，但要求這些公司並不減低票價或費率。民營航空公司趨向集中於包機和輸送汽車的服務；而至 1959 年，民營公司的飛行哩程，已佔總航空客運總哩程數的四分之一。民用航空（發照）法案，於 1960 年繼續進行開放民用航空的競爭，停止 BEA 專營的定期班機空運服務。雖然 BEA 保持其國內航線的運輸比例，但其總客運哩程却降低，因為民營公司不斷擴充並堅守住日漸增多的包機服務地盤。依據 1971 年民用航空法案中政府的指令，更增加與 BEA 的競爭性，該指令提供新設立的民航局（CAA），並指示至少要有超過一項服務，才有利潤可得。然而，後來的勞工黨政府的指令警告 CAA，希望沒有「重複」的出現以免利潤減少。

1980 年的民用航空法案廢止政府制定指令的權力，但也賦予 CAA 某些合法的任務，包括促進航空運輸使用者的利益，以及公布其對核發執照的政策。航空業者從競爭中獲得利益馬上再受到威脅。更重要的是，該法案廢止英國航空公司（BA）公營公司的地位，並將 BA 置於公司法案之下，一部分的股份公開給大眾認捐。由於 BA 至 1983 年一直在虧損中，因此至今尚無人出價。

在 1960 至 1980 年之二十年間，航空旅客總哩數，從 800 萬延人公里增至 2,800 萬延人公里，超過四倍以上，其增加之快速，遠超過急遽增加的自用小客車總哩程（見表 1.1）。其原因所在是因為航空運輸對長程旅次最有益。1974 年中，英國境內的國內航線其客運旅次達 350 萬，而幾乎一半的旅次是倫敦的蘇格蘭間的旅次。整體而言，以倫敦為基地的航線，佔總航線的 75%，航線至倫敦連接的班機，有三分之一是國內至倫敦的運輸（運輸政策 1976）。雖然國內航空運輸的地區一直在擴大，但大多 BA 的國內航線均未有盈餘。至 1980 年，有 28 條國內航線停止經營。飛至 Scottish Highlands 和 Islands 的空運服務需要接受補貼，政府於 1981-1982 年間，對它們的機場提供四百萬英鎊的補助。

3.1.5 內陸水路運輸

英國利用內陸水路運輸貨品，與其他歐洲國家的水路貨運相比較，實在是微不足道。在十八世紀末葉和十九世紀初期的大運河時期，曾建造了約 4,000 哩的運河，但這些運河漸趨

沒落而衰退下去。現今有 28 條航道均是為休閒觀光之目的而設計的，只有 11 條航道是僅為貨運而設計；1979 年所承運的貨物約 500 萬噸，超過半數貨物包括煤、可樂、汽油和大量的液體。該總噸數並未包括近海航行和主要的海灣口或河口航行等承運的噸數，全部均在港口範圍內，只有部分是沿海航運或從國外港口來的航運。估計 1974 年內，上述所有的內陸航運所承運的總貨運量為 357,000 萬延噸公里，其中只有 39,000 延噸公里是由完全為陸地所包圍的運河所輸送的（1980 年內陸水路協會）。由於現代海洋拖船連接平底貨車的採用，有貨櫃船承載駁船以及適於海上航行的駁船等的運輸系統，因此也有可能發展從海上至內陸各地不需轉運的直接送貨運輸。自 1905 年以來，運河改善方面的首次重要投資，直至最近才批准 Sheffield 和南 Yorkshire 運河的計畫，其中 30% 是由 FEC 補助。

3.2 運輸管理機構

有關大眾利益的運輸業管理法令，較早只是國營事業的職責，但隨後這些法令均與公民營業均有關連。自早期鐵路委員之設置開始，確保安全水準，經常成為國家法規中有關運輸條款的必要部分。基於該目的而設置的公家機構，其型式是半自治式的，由政府指定，但並不直接對政府負責，這些機構也履行準司法的職責。這些機構較具代表性的職責有：按照服務品質和數量核發執照，協調運輸服務，接受控訴聽證以及其他一些行政職責。

3.2.1 運輸總局

根據 1930 年道路運輸法案才設立運輸總局，掌理核發公車服務事宜。他們對公車經營服務有核准、拒絕、取消、恢復等權限，以及所有大眾運輸服務車輛牌照的核發權責以及附屬條件，該單位也有權核准駕駛和管理員。安全標準內最首要的是考慮到「品質」。對公車營運「數量」的核發許可與否，其目的是為防止重複路線的浪費和競爭。直至 1980 年止，釐訂收費標準一直由該單位管理。但在 1980 年的運輸法案中，對核發執照的辦法已十分放寬，為了因競爭而得的益處以及增加新的服務。直達車和遊覽車服務不再需要許可證，除了是為安全的緣故，該局不得不核准所有執照的申請者，除非這些申請者被認為是違反了大眾的利益。公車定點服務的收費，也不需再經核准。

運輸總局工作是由地方機構所推出的代表來履行職責，這些代表之產生，是由議會提名議員組成的，再由中央政府選派一主任為領導。該小組考慮申請者有關新服務路線的執照，以及有關因不同的目的路線再恢復。例如 Northern Traffic Area 機構在 1979-1980 年間准許 111 項新公車服務的新執照，包括 33 項都市定點服務，33 項有關至賓果遊戲地方的服務，12 項為工人的服務，13 項為上學孩童服務，5 項為長途直達服務，10 項為觀光旅遊服務，以及 2 項有關灰狗運動場的服務，再加上許可 26 項新加入的迷你巴士，參與為學校、大學、青年俱樂部以及志願服務等之運輸服務，另 3 項准許專為郵局公車使用，另 1 項是社區公車服務用，以便連繫定點公車服務（Traffic Commissioners 1980）。

3.2.3 民用航空機構

民用航空機構（CAA）於 1971 年設立，繼續掌管原來由空運諮詢委員會（Air Transport Advisory Council）掌管的職務，即管理各航空公司以及民用飛行的安全管制。該機構可核准新加入的航空公司參與民航服務，而 1980 年的民用航空法案內，要求該機構發表對

核發執照的政策以及釐訂準則，促使申請者了解，應如何才利於競爭。該機構有一法定職責，要促進空運使用者的利益。

3.2.3 警察

警察涉及運輸源於其在道路交通督導方面所扮演的角色，以及有關交通違規者需要由警察執行執法的工作，特別在超速和違規停車方面。警察在交通工作上所花費的時間比例是相當可觀的；在一份 1965-66 年完成的報告中顯示，在地方警力中，花在交通工作的時間佔 23%，而在都會警察特區中佔 19%，警力工作時間直接與防範犯罪有關花在上述兩地的時間所佔分別為 28% 與 31%，警力花費維護社會秩序等的時間兩地方均佔 40%（Martin and Wilson 1969）。自 1960 年，招募交通監護員以協助管理停車，而自 1965 年開始，他們也被允許指揮交通。因此交通監護員也減輕警察部分花在這二方面的職責。至 1981 年，在英格蘭和威爾斯內，交通監護員已超過四千名。

警察執法的範圍視警察可動用的人數而定，以及任何時間內，警察所涉及的工作也相當重要。1964 年在美國完成的一份報告中特別指出，不同警察部門對執行交通法規的政策，有重大的差異。每一千部汽車之平均「罰單」率，在各地之差別甚大，從在麻薩諸塞州超過 25,000 人口的城鎮為 36，高至佛羅里達州的 287（Gardiner 1969）。罰單率之差異是歸諸於警力資源分配在交通工作的多寡，對交通重要性的反映，以及是否設置特別交通警察（交警對違規者開立告發單最多）。美國的報告中指出，民衆對交通法規之執行和有關財產或暴力的法律相比較時，其態度均十分曖昧。這種情況在英國也十分相似。英國皇家調查團對警察在 1962 年的一份報告中指出，有關停車法規並未受到廣泛的支持，其目的也未被接受，讓警察自由決定的程度太寬，也未令人滿意。對交通違規的處置趨向放寬的固定懲罰方法（Dept. and Transport of Home office 1981），如此將可節省警察的時間和犧牲，但不一定會改進該地區執法的一律化。非法停車現今在倫敦是一個值得注意的問題，建議中指出，為求都會區警察能有效率的完成執法工作，應建立監視系統（House of Commons 1982b）。

交通方案如道路規劃是地方機構的職責。每逢新交通方案被提出時，警察必定與地方機構磋商，兩者的觀點也不盡相同。警察一方面關切汽車的交通流量，另一方面也要求要防止車禍，因此一直傾向於行人與車輛分隔的主張。例如行人特區和直達交通分開的構想，在 1940 年代，即非常受到都會區警局副局長的注意（Tripp 1942）。

3.3 合乎法令的消費者代表機構

從 BTC 開始設立之時，致力了解消費者各項利益等事宜，均與一些國營運輸事業有關連。依據 1947 年法案，由部長命令分別在十一個地區成立一個中央運輸咨商委員會（CTCC），以及一個地區性的運輸使用者咨商委員會（TUCC），這些委員會代表部長對有關國營運輸機構經營有商量及考慮等事宜。這些機構最初有權許可國營運輸機構注意費率的調整，並建議在調整之前，先減低服務，但是這些權限在 1962 年的運輸法案中被取消。自此以後，這些委員會的權限僅限於鐵路服務方面，但即使在此方面，其能力亦有限。他們會注意到鐵路服務方面消費者的抱怨，並代表消費者的立場向英國國鐵抗議，對影響消費者

各方面的服務，如火車準時性和取消班次、包車服務，以及對殘障乘客的照顧。但是他們無權獲得服務不當的補償或發現他們的建議是否被執行。例如在 1978 年，西南地區的 TUCC，提倡一構想，在各車站均有方便的有印好地址的卡片，讓乘客在遭遇有麻煩的旅行之後，能馬上的提出他們的抱怨。英國國鐵同意做為期三個月的試驗，但在試驗結束後提出的報告如下「從卡片中獲得的資料，對營運管理或最終對顧客等的好處，均十分有限，其所花費的成本，被認為是不應該的」。該試驗就此停止，而代替的方案是「經由 Board 的監督管理，另作一項安排，其目的是增進大眾的了解，使大眾知道現今對抱怨或意見的登錄等方面的作業」（CTCC 1979）。一年後，委員會提出的報告中有下列一段：

「試驗結果顯示，乘客已能從已建立的管道上提出他們的抱怨或意見，因此不需為此再做廣告。在該試驗期間所獲得的訴怨件數，並不能對他們原先不知道的管理方法有任何貢獻。因此本委員會並不建議延長試驗的手續。（CTCC 1980）」。

這些委員會所扮演的角色，是被受到限制的，一則由於其權限太小，一則是其遠離乘客大眾。對持續不高興的消費者而言，該委員會至少注意到，英國國鐵所接獲的訴怨事件，1979 年為 65,516 件，1980 年為 58,373 件。

最近幾年，CTCC 一直較積極的主動推動工作，諸如設立分支機構，專門注意某些題目。「消費者行為指示」於 1979 年實施，被視為衡量服務滿意程度的一種方法，該方法建議英國國鐵，應對每一指示者，釐訂並公開其服務水準的目標。該方法被接納後，1981 年英國國鐵釐訂八項實施標準，以提高通勤服務水準（British Rail 1981）。但除此之外，TUCC 的其他高見，均完全依靠英國國鐵的自由意願以及運輸部的合作與否而定。

1970 年代，一些完成的建議方案，均可看出受消費者機構對運輸服務的影響增多。全國消費者委員會（NCC）為一法定以政府經費設置的機構，以促進消費者利益為目的，讓消費者可提出對運輸方面的建議（NCC 1977）。第一步驟是衡量尚需多少運輸方法，才能滿足消費者的需要。然後依客運條款建立最低的全國標準，並為完成這項目標而提供服務。NCC 建議設一個包含營運者、消費者和政府的機構，定名為全國運輸委員會（NTC），將可同意要完成的標準。該機構也要了解公共運輸的優先次序，改進為步行者和騎腳踏車者而做的設施，對汽車課徵許多不同的稅的方法改為只繳汽油稅。

不論 NCC 或 CTCC，兩者均樂於將公車服務包含在 TUCC 的權限內，以及有權做運價調整和火車服務班次的減少，並且有權接受地方機構和 PTA 等的諮詢（國營事業特定委員會 1976-77）。政府在 1978 年，將所有的建議案列入白皮書中，改組 CTCC 為全國運輸消費者委員會（National Transport Council），有權對鐵路服務的費率結構、公車設備和服務，及其他運輸業等加以注意並提出各種建議。白皮書中也建議，授權郡議會針對其運輸規劃設置諮詢委員會，為該地區服務，成員包括議員和消費者權益代表，該委員會將與地區性的 TUCC 彼此相連繫（The Nationalised Industries 1978）。這些建議中並未達成消費者團體所索求的，但至少比現行的已略有進步。無論如何，至 1979 年勞工黨執政時，這些建議案均告失敗。

現今法令消費者團體的權限仍然不變。有關公車服務方面，公平交易處（Office of Fair Trading）建議不滿意的乘客們，可與當地的交通委員會聯絡，或是在倫敦的話，可與

倫敦運輸乘客委員會聯繫。空運乘客可向空運乘客委員會或機場諮詢委員會求助。類似 TUCC 的這些團體，均屬政治圈主流之外，均需要有良好的資訊體系和有毅力的市民，對這些團體提出的建議。消費者代表的一些機構，自 1979 年開始就不受歡迎。「讓市場去決定」成為消費者的格言，而保守黨政府在其政策上，一直盡力提昇英國國鐵的競爭性，並且決定允許長程直達公車服務，由倫敦的專營暨聯營委員會以及東南通勤服務等做更進一步的調查。消費者代表的下層組織仍然存在，而這些委員會繼續向相關的營運業者委員會以及運輸暨貿易部提出他們的建議和無言的意見。這些委員會對政府要施點壓力的話，他們又缺乏任何權力，若要視作一個政治施壓團體的話，他們又缺少代表性，並且缺少對特定問題而馬上成立的市民團體的特性。

3.4 道路和機場

3.4.1 道路和快速道路

道路系統至 1945 年止，幾乎與第一次世界大戰以前差不多。在 1911 至 1959 年間，新闢道路僅增加總哩數的百分之十。道路經費主要目的是用於改善道路路面，使道路適於供小汽車、貨車及載重較重的車輛行駛。

一旦自用車的擁有和使用日益增多，對道路造成的影響也變成十分明顯，對道路的注意，開始轉移至日漸擁擠的道路上，並致力需要補救改善的方法。第一個反應是從「交通工程」方面來改善交通流量。各城鎮，均經由不同的方法促進現有道路容量的增加，例如採用單行道、利用交通號誌的改變、興建繞道道路等等，由地方機構內的工程師們規劃運用。為增加可供使用的道路面積，在 1954 年的道路交通法案中，賦予地方機構有權採用停車計時收費器以供短時停車用，所收取的費用，可補助非街道旁的長時停車場，以供通勤者使用。這時期並無禁止通勤者以小汽車進入城市的概念，僅是鼓勵通勤者的汽車，不要停靠路旁，以保持交通流暢。因此針對內倫敦地區停車而成立的工作小組，於 1953 年所做的報告中確實建議對通勤者停車僅收象徵性的費用，如此可鼓勵開車者將車停在停車場。許多地方機構均明文規定，在興建辦公大樓時，應附帶規劃停車位，以供員工們使用。在這期間內，花費在道路「改善」的經費，仍非常低，幾乎低於 1939 年前的水準。

下一階段開始時，是有關機構注意到現有的道路面積，無論再如何好好的盡力去安排，道路面積仍嫌不足，主要原因是自用小汽車持有率逐漸增多，造成交通量大量增加，由於每個人均喜愛自用車的使用，唯一可採行的政策似乎只有增加實際道路容量，盡量適應自用車的使用。基於此觀念，為快速直達交通而設計的特殊幹道或汽車專用快速道，隨即興起。1938 年在運輸部極力支持下，完成倫敦至伯明罕間的快速道路設計，該快速道是參照德國的汽車快速道所規劃的。戰後曾規劃一項十年幹道興建方案，預備興建 1,000 哩的網路，結果因戰後力行節約，而被迫放棄。BRF 和開車者成立的組織聯合起來，開始對政府施加壓力，要求現代化道路系統，因此在 1950 年代，才有道路興建在肥沃的土地上。緊接著又完成一些新的道路興建方案，至 1959 年，第一條長達 73 哩由北倫敦至伯明罕的快速道路，M1 開始通車。快速道路和汽車、貨車雙用道路等的興建，在 1960 年代，如火如荼的展開。1970 年時，勞工黨政府建議至 1980 年代中期，應興建約 4,000 哩策略性的道路路網。

大英地區興建完成的汽車專用快速道路，從 1960 年的 95 哩，增至 1970 年的 657 哩，再增至 1979 年的 2,881 哩。

推動興建道路運動的另一因素是受到 Buchanan 於 1963 年所寫的書「Traffic in Town」的影響，因該書一直強調直達運輸和地方運輸及居住地區分開的重要性。許多地方機構對此觀念的闡釋，意指需要經由新道路或改善道路方式，可減輕購物地區或居住地區的交通。放射狀道路和環狀道路出現在許多城鎮發展方案中，這些方案經常與再開發建議案和徒步購物區等建議案等相關連。例如在 1960 年，Nottingham 議會核准一項高達 6,800 萬英鎊的初級公路計畫，包括放射狀和軌道狀路線、三條連結 M1 線的道路，和四條跨河道路。為力求城鎮內的新建道路，能符合運輸計畫在 1969 年達至最高點，大倫敦發展方案一書中建議新建放射狀路線和三條軌道環狀道路，每條均要有六至八線的容量。由於這些龐大的計畫，所要花費的成本太大，對環境所造成的影響也很大，因此引起許多方面的反對，最終果然未能推動實施（見第六章）。1973 年 GLC 也放棄興建倫敦環狀道路的計畫，該計畫之停止，也是無限制興建道路年代告一段落之時。一些新築道路方案，至 1975 年時，漸被裁減。對幹道和汽車道的公共投資，呈穩定降低，在 1975-76 年間為 63,500 萬英鎊，而至 1980-1981 年間，降低至 32,000 萬英鎊（二者均以 1980 年的物價標準計）。

全國性政策的改變，在 1970 年代後半期，也同樣發生在地方政府方面。一些龐大的築路方案均被取消，代之以較適用的方案，特別是在某些城市方面。例如在 Nottingham 市，市議會中重新組成的多數議員連名，撤銷二項巨大且花費昂多的道路方案，該二項方案預估要花費 19,000 萬英鎊（以 1970 年的物價標準計算），並在 1972 年久仰一政策性文件，內容建議有關抑制自用小汽車、交通管制，以及改善公車服務、市區中心禁止通行等方案（Grant 1977）。地方機構花費在道路興建和改善方面的總經費逐漸減少，從 1975-1976 的 54,000 萬英鎊，減至 1979-1980 年的 34,200 萬英鎊（1980 年調查價格）（HMSO 1980）。

自 1979 年開始，保守黨政府再次推動道路興建計畫，但一直以較適中的態度去推動，在 1979-1980 年期間，每年計畫真正用在汽車道和幹道的經費均大致約 4 億英鎊（HMSO 1980）。

3.4.2 機場

二次世界大戰結束後，留下許多為軍用而建築的機場，這些機場即易於改為民用，以因應日漸蓬勃的空運業務。1976 年時，到達英國機場的旅客有 4,400 萬人，其中 3,200 萬人是搭乘國際航線的旅客（機場的政策 1978）。當時在大英帝國內，有 41 座主要機場（包括 Channel Islands），其中有 7 座（包括 Heathrow），由英國機場管理局（British Airports Authority 簡稱 BAA）擁有管理經營權，利用這 7 座機場的旅客，佔所有旅客的四分之三，另外有 23 座機場，是由地方機構所經營。抵達倫敦的旅客最多，有 3,100 萬人次，佔總數的 70%，特別是利用 Heathrow 機場來往旅客有 2,300 萬人次，佔 52%。居 Heathrow 之後較常用的機場，依重要次序是 Gatwick 有 600 萬人次，Manchester 有 300 萬人次，最後是 Luton, Glasgow, Jersey, Birmingham, Belfast 和 Edinburgh，這幾座機場在 1977 年旅客數均超過 100 萬人次。自 1950 年代開始，繁忙的空中運輸，使倫敦的 Herthrow 機場

產生許多問題。接下來的政府當局，爲要解決這些問題，在一些難以選擇的方案中，盡可能去解決這些問題。但這些問題仍然存在，不易受了任何一般可接受解決方法的影響，即使決議案對許多衝突均十分了解，但這些衝突的發生仍不可避免，就如同道路興建方案時所經歷的衝突一般。

倫敦的飛機場策略在 1946 年時，採關閉戰前的 Henjon 和 Croydon 二座機場，把位於 Heathrow 的軍用空軍基地，改爲民航用。決定利用 Heathrow 作爲民用機場，最早在 1943 年的公務員會議中被提出，對此案的報告只費時 40 分鐘（Jay 1980）。至 1954 年，需要第二座倫敦機場時選擇在 Gatwick（Sussex），興建一座一條跑道的機場。十年後，更多航空運輸促使由政府各部門成立的委員會考慮到在倫敦設第三座機場，並預先選定在 Stansted（Essex），該地是在 1953 年選用第二座機場用地時未被選中的地方。1967 年，政府也接受 Stansted 作爲第三座機場的選擇，但却受到附近地區居民及支持者的反對，因此政府決定馬上指派一個有權利的調查委員會，由該會利用最新的評估方法來評估這些問題，並選擇一些可利用的不同地點。

Roskill 委員會被指定來調查第三座倫敦機場問題，經過徹底廣泛的調查之後，在 1970 年完成的報告中指出，新機場位置最適合的地點是在 Buckinghamshire 郡的 Cublington 地方，但是當時政府却中意由 Colin Buchanan 等少數人所提出的沿海地點 Foulness，大部分是基於環境因素。1974 年時，接下來的政府又推翻設於 Foulness（現以 Maplin 爲名）的決定，認爲造價太昂貴，政府也瞭解要對航空運輸預測資料加以訂正，由於航空運輸會引進載運量較大的大型飛機，因此選擇一項特定的策略，即對航空運輸做更有效的運輸管制，並增進現有機場的航站容量。1978 年對機場政策所發表的白皮書，是第一份對全國性的機場做的探討。該份白皮書中反對爲倫敦再找尋任何機場，反而建議擴建現有機場等一套選擇方案，方案中包括在 Heathrow 建造第四座航站大廈，在 Gatwick 建第二座航站大廈，或加強利用現今在 Stansted 和 Luton 第二地的機場設施。更進一步的長程方案中，包括在 Stansted 機場做「主要的擴建」，改變某一軍用機場爲民用機場，或再規劃另一座「新機場」等方案。

1981 年時，政府確定要在 Heathrow 建造第四座航空大廈，但是對 Heathrow 並無再進一步的擴建方案。政府也確定要在 Gatwick 建造第二座航空大廈，但並不興建第二條跑道。Stansted 機場，在 CAA 和 BAA 兩機構堅持選擇下，也考慮有限度的擴建，計畫在 1980 年代末期，建造一座每年可容納 1,500 萬旅客來往的航站大廈，但仍預留土地以便未來可增建第二條跑道或航站設施。這些建議方案再次又將一項大眾的調查列入考慮中，而所引起的爭論，也如早期發生於 1967、1971 及 1974 年度的衝突一樣。

倫敦的飛機場，一直是佔所有機場問題中最重要的地位，因爲來到倫敦地區的運輸量最多。1970 年代時，政府力促盡量分散一些倫敦機場的運量至其他英國地區的機場。但從 1978 年的白皮書中發現，有 80% 的旅客以倫敦爲旅程終點其最終目的地是英格蘭東南部。1975 年中，到達倫敦的旅客 2,900 萬人中，有 1,300 萬人是從國外來的，而其中 1,000 萬人是爲觀光非商務性旅遊。白皮書的結論中指出，雖然應該鼓勵利用地區性機場，特別是做爲包機或其他的觀光服務使用，然而目的地是英格蘭東南部的旅客來說，也不能夠要求他們使

用該地區外的機場。因此倫敦機場的衝擊和容量等一些問題仍繼續存在，不但現在有未來也會還有。

3.5 政府的體系

所有運輸業者均重重的被侷限在法律內，其經營均依賴政府的運作。法律管制其範圍和權力，政府決定徵稅標準和對汽油及車輛的花用、法定業者的投資標準，以及對他們的特別補助金或補貼，並對基本的路或廠做決定（例如道路和機場）。鐵、公路間的競爭，汽車運輸和環境間的爭執，政府政策的決定，均十分被重視，這些問題也反應出政府部門組織的改變，以及與地方機構間的關係。

3.5.1 中央機構

中央機構的設置是從 1919 年開始，從原來管理鐵路的商業委員會和管理道路興建方案的道路委員會兩個機構的合併成立運輸部，掌管鐵、公路事宜。在 1960 年代和 1970 年代，主張築路者和致力環保者之間不斷產生爭執，政府為盡力調停雙方的利益，在 1970 年設置一較大的環境部，主管跨越各部門的一些業務，包括土地利用規劃、環保事宜、監督運輸業和汽車專用快速道路的興建方案，以及住宅和營建業事宜。

新部有一位國務大臣，三位二級部長、73,000 位配置人員，超過半數以上屬專業人員和白領階級，可支配動用全部公共經費的 12%（Draper 1977）。有關運輸任務分派給兩位部長，一位處理全國性運輸業務，另一位則包括地方政府負責的運輸規劃和公路客運等業務。要完成政策性協調業務，是以國務大臣為首，下設由掌管政策管理官員們組成的小組，該小組的工作，是將不同決策團體間之意見先行溝通，提昇協調層次；另設一策略規劃總局，經由部內各單位發表施政目標，並對各部門進出業務做一比較，再規劃相同的意見，其最終目的是釐訂環境部的綜合策略（Painter 1980a）。從政策的層次來看，國務大臣可能會批駁運輸方面的利益。例如在 1970 年時，掌管運輸業的部長曾建議，提議貨車許可之載重量，但國務大臣 Peter Walker 基於環境的原因，批駁該項建議。

但是這些安排，無法完成更進一步的整合。公路總局是唯一執行運輸職責的單位，從一開始就保持其單位的完整，而運輸職責却漸漸的由整體規劃步驟中分出。至 1973 年，全部的運輸職責均集中由一位部長所掌管。在運輸部這方面，特別是道路方案，均遭受爭取財源的困難，因為在 1973 至 1976 年間，國務大臣 Rippon 和 Crosland 均強調將經費用在住宅方面。較早確信由各部門合組的機構，可達成事權統一的效果，沒料到該機構的功能却漸消退，因此由 Jim Callaghan 代替 Harold Wilson 出任首相時，就顯示出會改變這種趨勢。因此在 1976 年又重新分開組成運輸部，由一位內閣閣員當部長，使運輸部在政策水準上與其他服務單位相等，能為運輸方面（特別是道路方案）爭取更多的資源。

現今情況，是把郡建設計畫（包括長程運輸規劃）、住宅、環境問題、航道（當作休閒方面使用）和地方當局的一些問題，交由環境部核准。運輸部的職責是有關陸上運輸業如鐵路、貨運、港口和客運，及道路規劃暨政策，如汽車道和幹道的興建；至於地方暨都市運輸方面，包括交通管理、停車管制政策、貨車管制和對地方機構的運輸專款；以及道路安全方面，有車輛和駕駛人的核發牌照。道路興建工作部門是分開編制和上班地點。該部門設一總

公路工程師，有一員工負責設計工程標準，交通工程和管制。地區性道路興建單位（RCU）在1967年就已設立，準備管理主要的新幹道方案，至1980年員工數達2,450人，大多數是工程師，其他是專業性員工由地方機構商調，加上在六個工程處的700位員工，均專責新建道路工程之設計與監督。政府在1980年開始，對這些道路工程單位漸不負與重責，而偏愛利用私人顧問公司，在某些情況來說，郡議會就被視為代理人。雖然政府的動機是促使民營化，其影響是削弱道路興建的重要性，該部也免除其負責執行興建方案的一些重要工作。

至於運輸業方面，該部對英國國鐵的營運，較具重要的權力。由於英國國鐵是一家公營公司，由國務大臣指派英國國鐵的董事會，他也有權對該會發表政策方針。英國國鐵的事情中，以財務控制最為迫切，因為其營運一再出現赤字。1974年的鐵路法案中，要求英國國鐵繼續提供在1974年時已存在的營運服務，並授權政府給國鐵一筆為大眾服務義務的補助，以彌補國鐵為達成這項營運服務而付出的成本；該法案且強迫國鐵要同意運輸部所規定的準則，並完成所有的建議案，包括重大的資金支出，亦要經運輸部同意。運輸部對英國國鐵仍有連續性的層層控制，該部釐訂PSO補助款的限度、每年投資經費的最高額度，以及除英國國鐵基金，外來財源總額的最高限度。

關於地方機構方面，運輸部能有效的督導地方機構的運輸方案和經費，因為地方機構每年呈送的TPP均由運輸部核准，運輸部視為給予運輸補助款的依據（TSGs）。

另外二個政府部門也與運輸職責有關的是貿易部和工業部。直至最近，貿易部部長仍對CAA下達行政命令，這些權力在1980的民航法案中才被廢止，而以法定任務取代。該部視民航亦為其職責的一部分，因此該部決定有關機場政策。公營的英國航空公司，也由該部管轄（自1980年可能變成民營公司，因該公司由公、民營資金所組成）。工業部也間接與運輸有關，因該部對飛機業、汽車業和工程業均應負有責任。

最後，財政部有權管制公共收支經費，包括稅收和投資，對道路興建、鐵路投資、機場建設、飛機製造等，均有極重要的決定權，此外對運輸的補助款，汽油稅和車輛牌照稅的標準，以及汽車駕駛者減輕稅賦等均由財政部決定。

中央政府對運輸事務所涵蓋的業務，是如此的值得注意。除了快速汽車道和幹道的興建，中央政府並不直接負責對運輸設施的提供。各部門的工作是提供一般的政策綱要，寧願反映地方政府機構和運輸業者所提之各種方案而不願擬定各項方案，並且監督其營運狀況和服務績效。該部門面臨一項重要的問題，即其所研擬全國性的運輸政策內容，要平衡衝突目標以整合不同的系統。從1947-53年這段期間，新設立的BTC或許就扮演該角色，因為BTC一直負責確保一項整合性運輸系統，但是BTC必須推動太多執行的任務，從來就不被視為是一決策單位。在1953年，政府將經營陸上大宗貨運業務轉至私人業務，即確實中止由一業者經營公、鐵路整合系統的運輸業務，至1962年，BTC就由一連串管理鐵路或其他國營事業的機構所取代。運輸業的全國性決策，有一段時間由一個象徵性且毫無實權的全國運輸諮詢委員會（NTAC）所代替。1968年的運輸法案中表示，應提供鐵、公路彼此配合的實際方法，並應提供大眾客運，在1976年發表的運輸諮詢文件中，由新成立的环境部所研擬審查的政策內容，嘗試釐訂全國性政策目標。部分是由於TUC的鼓動，並且提出設

立全國運輸委員會的建議。該委員會基於全國經濟發展處的管理和其由工會、地方政府和消費者形成的型式。由一位部長當主席，由該委員會詳細審查政策性的一些建議案和問題，特別是有關定價和投資方面的問題。一年後，在政府的白皮書（Dept. of Transport 1977）中，這項建議案被推翻。最近在 1982 年勞工黨政府的 TUC 報告中，又建議設立全國運輸機構。由重新建議要設立一個彼此配合全國性的決策單位，可了解中央政府對運輸事務的決策方針，無法使人滿意；對不同運輸業者和機構所要求的各種權力，也無法調解，因此無法整合不同的運輸系統成為全國性的運輸服務。在 1970 至 1976 年間，由於環境部推動配合運輸、規劃和其他環境方面的服務，均無法達成，這也表示，在這些運輸等各方面，難以達成聯合的政策目標。無論如何，由於 1977 年白皮書的極力推動，以及每年公布的道路方案，再加上由新成立的下議院運輸委員會對各部門的例行審慎查核，或可提昇有關運輸策略的想法，因為運輸策略早就需要提昇至全國性的標準了。

3.5.2 地方機構

至 1947 年止，地方機構與運輸有關的唯一職責是興建和維護除幹道外的道路，某些自治市鎮議會，經營市區公車和電車服務。依照現行的鎮郡規劃法案，地方規劃機構的職責，包括各種運輸方案的建設計畫，而這些計畫是與土地使用方面的政策相關的。自 1972 年起郡議會的職責是提議建設計畫。各郡對當地道路的興建和維護也有責任，但一些未分級的道路除外。雖然許多地方議會也負責道路的維護，但只是代理性質。

根據 1968 年運輸法案，在各地設立客運機構，由客運執行處（PTE）負責提高該地區的協調客運服務，並接受各客運機構的補助（雖然在 1982 年 PTE 曾遭受合法的反對）。根據 1972 年通過的地方政府法案，這些客運機構又變為都會區郡議會。PTE 經營公車服務，並可接受郡議會的補貼。PTE 也可以評估客運服務價值，也可以尋求獲得英國國鐵和郡議會的同意，要求對各個單一服務的支持和發展，給予財務上的援助。而在縣郡地區，權力的支配又不同，因當地無 PTE。郡議會有職責提昇適當的大眾運輸服務。議會也可補貼大眾運輸服務，並與運輸業者，如英國國鐵和全國公車公司，或其他地方公車業者訂立合同，要求其提供某項服務。而在倫敦的情況又再次不同。自 1963 年起大倫敦議會（GLC）一直是策略規劃機構，負責擬定發展（現為建設）方案。1969 年倫敦運輸法案中闡明，由 GLC 負責發展政策，以提昇整合性、有效率，和經濟性的運輸服務，並負責策劃有關的運輸方案。由 GLC 指派倫敦運輸執行委員會的成員，並管制倫敦運輸公司有關一般政策性、預算和票價等方面的政策。一直至 1982 年，上議會才確認，賦予 GLC 有充分的權責，可以對倫敦運輸公司的營運服務給予補貼。雖然英國國鐵對該公司票價或服務水準的變更建議，均需要通知 GLC，但 GLC 無權與英國國鐵公司訂立合同，要求該公司提供特殊的運輸服務，不過 GLC 仍可對現有的運輸服務給予補貼。GLC 是主要道路和都會區道路的公路機構，不同於非都會區道路，這些道路是由倫敦自治市鎮負責，GLC 也負有交通管理方面的責職。

自 1974 年起，所有的郡議會每年必須提出一份運輸政策和方案（TPPs）呈給運輸部，由運輸部核准後，作為收到 TSG 的依據，而自 1978 年起，縣郡也需要提出大眾運輸計畫（PTPs）。TPPs 在各郡的推動實施，被證明非常有效，各郡需要擬定各地區的運輸合作

方案，這些方案均是先認明運輸需要以及從運輸需要而衍生的問題，來決定各種目標，因而對運輸系統或運輸服務所提出的一些建議方案，均將對這些目標更加瞭解。TPPs 的計畫是一連串有關的建議，包括資金和經常費，涵蓋全部的運輸範圍包括大眾運輸、道路、停車、交通管理、行人等（環境部 1973 報告），對任何一種經費的分配均不偏不倚。TPPs 計畫中的釐訂長程策略和五年持續計畫依續推動完成。因此各郡必須考慮一項整體運輸政策的組織。

TPP 系統的一項目標，是促使郡議會考慮到各種運輸經費，不只是考慮到道路興建。在 1975 年至 1980 年間，分析地方機構所規劃的 TPP 經費中顯出，已達成消除偏重某一項運輸經費的目的。甚至於 1980 年開始嚴格管制之前，由於運輸部的參與干預，地方機構所接受補助款的數額，顯然均達到公平的標準。例如在 1975 年後，運輸部門急於減少公車補助的標準，因此考慮將補助款分開列於經費支配之外，並且拒絕許可都會區郡將支援鐵路的經費，改變為支持公車的經費（Mackie 1980）。

在各地方機構內，需要擬出的運輸政策，連貫的均與規劃和財源有關連，加上 1968 年運輸法案所賦與的權限，促使地方機構關切到運輸重要性提昇的效果。無可避免的，對各種運輸服務標準的決定，也因掌權者之不同而有所變更。例如 1973 至 1977 年間，當勞工黨從保守黨中奪得 GLC 的控制權時，曾發生過刪減公路經費由投資改為稅收補助，追加大眾運輸的稅收運輸經費之決策改變，但當 1977 至 1981 年間，保守黨又重新掌權時，却強調公路和大眾運輸兩方面之投資經費配置，應該依照原來的決策（Wistrich 1978）。1981 年間，勞工黨在 South Yorkshire、倫敦和其他各處競選時，均將大眾運輸給予補貼，列入其地方競選之宣言，而強調使之成為政治上重要的一項問題，因此在 1981 至 1982 年間，對給予補貼的政策，是否合法，也引起一番爭議。由於保守黨政府，強烈反對勞工黨對運輸機構的補貼政策，上議院對 GLC 所作的裁決，也會受到影響。由於兩黨間的衝突很明顯，地方機構在運輸方面所作的決定，更顯出其重要性，也使政府總體經濟政策之目標和政治哲學間，彼此又造成衝突。

3.6 歐洲經濟共同組織（EEC）

英國是 EEC 當然的會員國，因此 EEC 所頒布的指令，也適用於英國的運輸事件，而 EEC 的贈款，可用於協助英國境內的運輸建設計畫。

根據 1957 年的羅馬協定，設立歐洲共同體，強調歐洲需要有一共同的運輸政策，可消除會員國之間，運輸服務提供方面，自由競爭的障礙，並有效的提昇內陸運輸業的發展。因此引用各種「協調化」的管制條例，以協助運輸市場的功能。例如國際間公、鐵路費率，已調整為一致相同，對海關方面，已減少行政上的繁文縟節，通用的歐洲駕照從 1983 年開始使用（European File 1981）。利用流速計限制並監視貨車駕駛的駕駛時間，也是 EEC 所規定的，這也是要促進駕駛者工作條件一致化的一部分，這項規定，在英國引起特別的一些問題。由於受到運輸與一般工人工會（TGWU）的極力反對，政府並未照 EEC 的規定去實行，直至 1980 年由歐洲法庭下達命令，政府才遵守規定去實施。雖然有關貨車安全標準已同意一致化，但對協調許可貨車的重量和大小等問題，仍然是至今無法解決且爭論最多的問

題。EEC 委員會在 1979 年曾建議，提高貨車許可的重量為總重 44 噸，該建議獲得英國貨車製造業的支持，但實際上現今在英國的限制為 32.5 噸。在部長會議中，尚無法通過。

EEC 對協助運輸計畫的贈與款有兩種。第一項贈與款是由 RDF 提供，用以改善較不繁榮地區的運輸設施，以幫助經濟發展。一些英國地方均受到此贈款的好處，例如在 Yorkshire 和 North-East 的道路和港口改善方面，均獲得贈款的補助。另一種是建議的贈款一直未實現，是要基於歐洲共同市場的交通利益的運輸計畫，要能改善國際交通，弭除瓶頸，並且要能節約能源等方面的計畫。最近所提的海底隧道，已由委員會評估過，或許是未來可接受此種贈款的一項計畫。

其他 EEC 的一些政策，均打擊到運輸部門。該組織的目標，有些是以改善環境為目的，因此其釐訂的一些指令，均針對如 1970 年的管制引擎排放廢氣和 1975 年的天然氣含硫量的管制。（European Documentation 1977）。該組織並要求所屬會員國，在推動各項主要的交通運輸建設方案之前，要先對環境的衝擊，詳加研討。EEC 也將節約能源列為運輸範圍內的目標之一，雖然 EEC 並未採取任何行動，以達成節約能源的一致措施。

EEC 是另外的政界，EEC 所作的任何決策，均會影響到運輸業者和他們的顧客，也會影響到他們的營運。為了影響 EEC 的一些決策，一些遊說人士來往於歐洲各國間，有些是為運輸業者而遊說，有些却是為環境保護集團（歐洲環保局）而遊說。

第四章 運輸哲理

二十世紀末葉，道路運輸交通所衍生的問題，均與土地利用和生活型態相關，也與各城鎮的組成目的和社會環境的實質品質有關連。許多各方面的專家均致力研究解決這些問題，他們的觀念，當然均侷限於他們本身專業性方面的展望。毫無疑問的，土木工程師所提出的解決方案是道路建設方面，而建築師首先是注意到城鎮建物的品質，而規劃師卻注意到運輸和土地使用的相關問題。公車和火車業者，必須注意其經營能力，警察人員必須應付交通管制和道路事故事宜，生態學者先考慮到能源問題，自然主義者卻關心到動物的保護。哲學家著重人們生存在汽車化都市社會中各種情況的研討。政客們的觀點意見，是反應出各利益團體所施加的壓力以他們自己通常結交的人和大眾意見為明顯傾向。在追求適當運輸政策的過程當中，因不同的展望和不同團體的裁決意識，經常產生各種衝突。某些衝突至今仍然存在。

運輸哲理的演進一直圍繞在彼此相關聯的三個中心主題內。第一個是能促進最好的生活的工作型態的概念。第二是實質環境的形成，不論是郊區或市鎮，第三也是最嚴重的是對道路汽車的態度，特別是這些汽車是否應受歡迎，或鼓勵使用，或被允許使用，亦或汽車的使用應受到限制。

二十世紀最早的城鎮規劃師對城鎮的改變是以革命性的概念來規劃，其中亦包括對運輸的重要觀點在內。Ebenez Howard 所寫的一本書「Garden Cities of Tomorrow」於1902年出版，書中規劃的城鎮人口是三萬人，可以徒步上班和使用所有的設施。在城鎮內，有電車供不願步行者使用，也有道路和鐵路通往位於鎮外圍的工業區，也可提供與其他城鎮的連接服務。最早的花園城市坐落在 Letchworth 和 Welwyn 均是以上述觀念規劃而成的。反觀大西洋對岸的美國，在1920年代所規劃的城鎮，觀念上已有重大的調整，為符合人口的需要，已經能適應擁有自用車的概念。New Jersey 的 Radburn 市的設計，於1928年被採納，以較大的道路網與徒步區及腳踏車區相聯接，但又與之分隔，住宅羣集巷底，具有行人徒步的完整設施，只準限於進入鄰近住宅區，其人口定8,000人。Radburn 的式樣，以及道路交通具有自由通用的公園道路觀念，是依據紐約和芝加哥的經驗而規劃，進而再橫跨大西洋回到英國，上項規劃竟變成更進一步想法的依據。在1945年後第一代設計的新市鎮，其鄰近人口以5,000至10,000為其基本單位，許多地方機構採納類似的設計推動新住宅區的開發（Potter 1981）。一些較晚規劃的市鎮，羣集的鄰近人口增多為20,000至30,000人，有行人徒步及腳踏車設施，但是 Milton Keynes 所開發的城鎮有更多的道路，供給小汽車的使用，特別是經由環繞僅2,000人口的小區域外的棋盤道路進入。無論如何，其規劃設計城鎮的原則均大致相同：住宅生活地區和行人步行道，儘可能和道路交通隔離較遠，道路運輸有其自己設計的路線。針對現有市鎮或都市的交通問題，也考慮到同樣的構想。

分散的花園城市或郊區住宅圈，無法與城市生活的一些其他觀念相吻合。較激進的一種

觀念是由建築師 Le Corbusier 所提出。他於 1924 年首次出版的一書「the city of tomorrow」中的綱要中，他研擬設計一個高密度的都市，中間是商業兼住宅區，由樹林和田野所築成的綠帶所保護，外圍分布一連串的花園城市，這些地區的市民，大部分在外面的工業區工作（Le Corbusier 1971）。Corbusier 堅信，新城市的建立，必須基於有堅固的道路系統和最少街道的幾何設計為基礎。運輸應被區分為三種型態，每種運輸型態有各自的道路：重型貨物運輸應在地下運輸；輕型物品、公車和小汽車之運輸，採地面方式；而快速運輸應高架在幹道單行道上，地面上每隔 150 公尺就有匝道上高架路。要完成這個構想，在城市中心要有一處鐵路車站，車站屋頂為平台，以供「計程飛機」連繫城市外保護區的主要機場。Corbusier 的構想是屬於建築家摩天大樓的美好構想，到處有充分的光線和寬廣的空間。他所描寫的構想通常是來自空間。他描寫對重建巴黎市部分中心區的情形如下（1971：280-1）：

「原先從飛機上空往下望，巴黎一片混亂使人望而生畏，為了取代這個平面化及膨大的都市，我們規劃另一種都市，建物是垂直高聳入天空，陽光空氣均顧及，看起來十分明亮，光芒四射。原先土地上，70%至80%，均蓋滿密密麻麻的房子，重新規劃數僅利用約5%的土地蓋房子。其餘95%的土地改做主要高速路，汽車停車用地和空曠的空間。大道上的樹木綠化可增多二至四倍，各摩天大樓的底部均闢為公園，事實上，都市本身就是一座巨大的公園……我們現在擁有的平面化的都市，突然之間很自然的立體化起來……」

一項非常好的運輸系統可供應給這理想中的城市，並允許其市民易於使用。並且「不需限制機動車輛的數目，因為無量的停車地區由地下的通道相連，可供每日來城市的汽車車主停放，因此汽車也成為快速的私人運輸工具」（同上：187-8）許多年來，Corbusier 空中閣樓似的觀念，也曾在建築家中造成許多年的影響，並且影響到對戰後市鎮規劃，促成汽車道和高樓建築的興起，但漸漸又不受大眾歡迎。

陽光和空間的理想，Corbusier 認為需要以垂直的方式達到，但卻由比他新潮的一位著名的美國建築家 Frank Lloyd Wright 以另一種角度來研究。Wright 所要求的居住空間卻是水平展開，預期建築的房屋，每一英畝的密度是一：（1963：127）

「可想像的，如此安排的密度下只需要十或四十分鐘便可達到自己家的半徑範圍內，每個人可以選擇其生產、分配、自我改進和娛樂等方式，並且可以使用各種運輸工具，如自用車或飛機、直升機，或以另一些快速的大眾運輸工具以達到其目的地：……這種整體的居住分配均與地面息息相關——這種新型城市將環繞包圍整個國家：這是想像中的明日之都市的面貌」。

上述兩位建築師所有的共同點是對汽車和道路的觀念，均採自由化經驗。Wright 的觀點（同上：147）認為：

「什麼優秀的仲介者的修養或文明，都不如廣闊漂亮的道路，以供安全的、流暢的運輸使用，並成為一個了不起的生活方式中一個和諧的一部分？就如人類的動脈和靜脈般，這些道路徧布在都市生活中，沿著道路旁經常是建築物，有正在規劃的，有正在動工的。」

自用車的擁有受到鼓勵以及充分利用小汽車，均是衆人所渴望的，建造公路以適應汽車使用，也是一種具有美觀和權力的大企業。這種哲學的表現，可從美國都市洛杉磯的一些州

際公路或高速公路系統中明顯地表現出來。

並非全部的規劃人員均受到高聳的城市生活或分散的鄉村生活的影響。Lewis Mumford 就對這兩種構想均不表贊同（1968：142）：

「其中一種城市，恍如「停車場中的城市」，到處均是高聳的建物、大樓，由多車道的快速道路相連；另一種是反城市，或稱大而無當的都市，是都市頹廢沒落後所變成的，為追求接近自然反而破壞郊外的特性，全部的景色是機械似的把城市的片斷散布各處」。

但是如將廣闊公路和無限制使用小汽車這兩種措施自這二觀點中去除，則要用什麼來替代呢？一位美國作家 Jane Jacobs，對現今都市生活中，同一街道上，混合經濟和社會活動的錯綜複雜等好處被稱讚一事，她不表贊同（Jacobs 1964）。她反對無限制使用小汽車以及行人分開在某限定區域。她提出兩種選擇，抑即不斷增加小汽車使用和興建道路，建築更多的停車場，盡量減少行人空間造成城市的侵蝕；或者是讓汽車行駛在規劃好但頗為擁擠的一種系統，目的在減少小汽車的運輸，但卻不減少公車或必要的小貨車運輸，並且給行人公平的使用公路機會。Lewis Mumford 在一方面同樣拒絕這種靜態的哲學，並注意解決方案，即規劃較好的城市不要高速公路。要有更多如行人設施和與交通隔離的特定區域。他對 Ebenezer Howard 所提倡的，沿網狀路線上聚集的花園城市也十分贊同（Mumford 1968）。

英國產生的經驗，廣泛的與美國十分相似。1913年時，Sidney 和 Beatrice Webb 的主張如下（Webb 1963：754）：

「我們不能懷疑的是，不論如何加強對行人的保障和各種預防措施，也不論立法上，財務上對電車、公車或大眾稅收所作的必須要的再調整；道路仍與以往一樣，必須為適應交通而建造，並非交通要被迫適應道路。」

無論如何，對道路建築的熱衷，從未達到像美國那樣的狂熱高峯；因為自用車的增加已較緩慢，可用土地較少，以及較有力的城鎮規劃傳統，檢查城市建築及郊區的蔓延。保護及維持歷史性城鎮或郊外建築，在英國漸顯突出。例如名規劃師 Thomas Sharp，以主張高密度市鎮文化的理想來反對花園城市。在一連串的計畫中他主張，要保存視覺意念和市鎮建物的實質風格因此他也提出運輸方案，使從舊市鎮中心區道路交通轉入新道路或已設計好的道路。Sharp 主張擷取城市生活的長處，是根據對早先城市懷有敬意所獲致之結論（Stansfield 1981）。

Radburn 書中的設計中已提出上述概念，即鄰近環境地區的人們免於受交通的干擾。在英國，就有一處類似「特定區原理」顯現出與城市運輸組織有關。有這觀念的作者是 H. Alker Tripp，他是大都市警察局的副局長。他的職責是交通管制，而他所關心的均與交通事故有關，他認為交通事故之發生，完全因道路所引起，而這些道路之興建，並未符合現代運輸條件。他認為解決辦法是要規劃新的道路系統，依交通來設計，可避免需要強迫合法的管制或限制車輛。假使道路分成三種層次，即幹道、次幹道和地方道路三種，那麼在幹道間所設置的「特定區域」，對行人而言，為安全的避難所，即能顧及運輸需要，又可保障行人安全。Tripp 所設計幹道，為快速直行道，無支道交叉，而次幹道在人口較多的地區，屬較慢速度的交通，其入口或地方道路是慢速運輸用，僅為「特定地區」服務。Tripp 對幹道預

期的功能是「完全適合車輛行駛，為高速行駛的車輛設立欄柵，其設計使幹道行駛的車輛不會危害到一般大眾，就如鐵路般；並且有廣闊的路面，可供應大量增加的車輛行駛」（1942：18）。在各層次道路方面，行人不准進入幹道，但他們在遠離交通流量的特定區域內的自由可大大提高。「行人將不再陷於噪音的衝擊和混亂中，行人特定區變成人們樂於互相交往的地方，具有安靜休憩的氣氛；這些街道將為鎮民提供真正徒步的場所，也是鬆弛精神和恢復疲勞的好地方。我們是該返回 Merrie England（同上：77）。Tripp 也力勸這些城鎮應有繞道道路進入直通交通，一條是位於外圍，並且「至少有一條良好的循環道路……侷限於鎮內，盡可能使市鎮本身的交通能繞到市中心」（同上：61）。這繞道應該是「可容納最多的幹道狀態」，並且提供終點區給進入市區的放射性道路使用。

有關運輸規定的問題，在城市內，一直是十分棘手且難以處理的，因為路上車輛的行駛和人們遷移和居住型態間有許多衝突。對維護都市結構和個人移動性的自由意願。不論採納抑制或限制車輛之使用，或增加車輛使用者的方便，這些相對的哲理均要接納。但上述哲理的折衷處理下，許多人均追求汽車帶給他們的方便之處，而不顧汽車所造成的傷害。由這些論點呈現出來的方案，其市鎮內，或多或少均可在鎮內兼具能適應交通又能限制交通。在以往 25 年的進展過程中，Colin Buchanan 是重心人物，他是位有受過訓練的土木工程師，曾在政府擔任規劃方面的工作有很長的一段時間，後來是位顧問或專家學者。Buchanan 擁有的理念，許多是從 Alker Tripp 的理論中獲得，特別是對人車分隔的概念。

Buchanan 在「Traffic in Towns」一書中提及基本的結論，部分內容摘要如下：

「機動車輛在未來一定是一種受益無窮的發明，主要是有極大的優點，可提供及門的旅行和運輸。車輛所提供的服務，有許多潛在的需要，我們認為，在鄉鎮或城市，對車輛適應問題，應有積極性建設性的方法，而這方法是鄉鎮及城市均需要且並被認定是理所當然的」（1963：191）。

假使鄉鎮要適應日增的車輛，則該鎮必須忍受「實質上的各種改變」，因為原有的設施已經「完完全全過時」。其基本視「汽車能否容易進入市鎮，要看該鎮是否已有準備及忍受汽車所需要作的實質改變。所有的一些建議均堅持要新建初級道路（縱然是以唯美觀點設計的道路），以連繫更進步的廣大地區」，並且要限制或抑制這些道路的交通量，如此圍繞這些地區或特定區的環境能受到保護且提高居住品質。道路分層，行人和車輛分隔，交通管制和環境管理方面等均為明顯採用的原則，並且對運輸限制量和新築道路多寡均要有彈性措施。該報告受到許多讚賞。該報告中的實行原則經由部函送各地方單位後，均倍受重用，該時期許多地方上的建設方案，均根據這些原則規劃。Wilfrid Burns 是 Newcastle 的市規劃官員，後來晉升為環境部的主任規劃師，對該報告讚譽有加，他認為，「該書以他的想法認為在概念上有重大的突破，也是足以代表 Ebenezer Howard 和新市鎮趨勢的里程碑」（Bruton 1981：210），對 Newcastle 的道路規劃，也採用該書做為規劃的基本。Buchanan 當顧問時，利用該書做為規劃 Bath Edinburgh 一些新道路的根本理念。但是 Buchanan 型式方案的採用也漸不受歡迎。在 1970 年代，各地市議會接二連三的拒絕這些方案，因為各議會均不願支付築道路或拓寬道路的財務負擔和社會成本，對於所需的重新開發或沿原有寧靜道路再規劃交通路線，均會造成民衆的騷動，某些已完成的計畫，已受到民衆的挑

剔，被認為是不人道的設計，因此市議會並不熱衷推動這些方案。

新呈現的哲理是與美國作家 James Jacobs 的構想較相近，她一直反對城市再開發或再築新路。她提出交通管制做為唯一可接受的政策，並以自用小客車列為最主要管制的對象及力促民衆多利用大眾運輸。優先提供步行者及騎腳踏車者較多的設施，市鎮內各處均設有行人徒步區。

在這股趨勢之後，有股極強大的願望，即要保存城市環境內最佳、最熟悉的情況，而又對城市的新開發並不信任，亦懷有恐懼感。但是仍然存有其他想法趨勢，如經濟學家 E.J. Mishan 曾對經濟成長的價值有所質問。他認為汽車運輸和航空旅運的外表上的不經濟，是遠勝過其利益，也減低社會福利：「私人自用車的發明，是人類所遭受的大災禍之一。汽車工業成為經濟的主宰，汽車也理所當然的支配我們的自然環境和我們的心理」（Mishan 1969：222）。Mishan 也草擬一個比喻的「手槍社會」，在這社會圈內，日常生活是圍繞著不用花錢購買但一直使用的手槍打轉：社會要適應它們，經濟依靠它們的產品，未來市鎮按照「手槍建築式」型式興建。他同時有下述觀點：

「從這件事中顯露出替代 Buchanan 方案的內容是，十分清楚，並不尋求發展技術上的方法來適應急增的交通，而且相反的，去尋求容忍它。確實的，一項激進的選擇是在考慮到妥協解決的彈性程度之前我們應該花長久時間去注意對所有自用車漸漸廢止的計畫（ibid：128）。」

Ivan Illich 也表示對汽車運輸的反對，他提及汽車造成城市通勤者旅行的負擔，汽車擁有和使用的不平均。在一個運輸工業為「急進的獨營化」社會中，該業要滿足獨營化的創造和型式，以再安排社會為那些有大量運輸設施者增加利益（Illich 1974）。使用汽車要消耗巨大的能源量，汽車和道路造成環境混亂，「一輩子要做汽車速度的奴隸」（同上：80）。Illich 的答案是用腳踏車，因為腳踏車是靠騎車者本人密集的勞力，靠本身的體力，有效的使用熱力，對所有能騎腳踏車的人來講，機會是均等的，如此可促成良好的社會關係和參與性的民主政治。所有騎車的人，可以「成為自己行動的主人，不必受到其他人的束縛」（同上：75）。Illich 同樣也允許專為老年人而設置的機動化的免費大眾運輸。

有關能源問題，在生態學家的觀點方面上，也很強烈的顯現出來，這些學者提倡限制私人運輸、提倡建立大眾運輸系統以便保存物質和能源。他們主張分散城市，減少旅次所需的能源，這些均是生態學家的展望和政策（Ecologist 1972）。

雖然 Buchanan 報告內容曾廣泛的被認為要促進城鎮的道路興建，基於這項主張而釐定的一些政策，隨後常常被拒絕，該報告的真正重要點是陳述各種假設及其可能發生的問題。該報告盡可能的利用汽車，陳述汽車在城鎮內移動的可能解決方法，也探討市民要成為或多或少自由的使用汽車可能準備付出多少代價。這些左右為難的狀況仍然要解決，但確實的問題仍然存在。Buchanan 本人也表明了他對機動運輸的容忍極限，他對在 Cublington 建造第二座倫敦機場表示反對，後來又反對在 Stansted 建設機場。他的觀點是「在內陸的任何地點興建機場，均會對環境造成極大的災禍，但以建在 Cublington 所遭受的災禍為最大」，此舉指出他對維護鄉村和土地利用規劃方面的重要性。他確信內陸的位置違反 Abercrombie 鄉村外圍化的政策。維護國家祖先遺留下來的遺產變成超越一切的要件：「鄉間的

土地，除了它的人民以外，是最珍貴的資產，不應被浪費，不應被剝削，不應該爲了短暫的利益而被犧牲，但是應熱心的被保護，使更肥沃，以便傳下去給後代」（同上：149）。1981年他對 Stansted 地方的辯護上他進而詢及航空運輸本身的重要性（Buchanan 1980）。Buchanan 對保存自然環境的天性，反映在對新車道或新機場的興建所激起許多的爭鬥。其他人只關心市鎮內生活品質，要求檢討假設大量使用汽車所生的問題。他們指明機動車輛運輸造成不利影響，以及道路興建造成城鎮環境和實質結構被毀壞。這些人士，駁復 Buchanan 在 *Traffic in Town* 一書的看法，卻同意他對倫敦機場所表示的意見。地方居民團體不斷成立各種聯盟，召集各界人士，有建築師，保守派人士，規劃師等等，尋求他們的支持，以便隨時對所造成毀滅性的改變，聯合起來予以反對。

意見不相合的專業性工人，抗議一些專家的觀點，他們認爲專家們對所有的意見，未全盤考慮應再有商榷的餘地。因此 1973 年時，一個運輸獨立調查團組成，針對許多不同職業方面各人的技術和經驗蒐集後加以整理。在他們的報告中，他們對移動性的概念表示質疑，他們聲言「真正的目標並不是減少移動性，而是使人們易於容易接近各種設施。移動性的發展，僅止於需要接近的範圍」（運輸獨立調查團 1974：260）。他們也指出社會不公平的對待新車的移動性，因爲汽車的移動性，使並不經常用車的一半人口，遭受嚴重的不方便。

該調查團的報告，是對新運輸哲理採取行動的第一步，並要尋求社會價值的汽車移動性之間的適應，但事情仍尚在進行當中，尚無可供參採的任何具體結論。

第五章 運輸規劃

運輸的規劃是一種高度複雜的過程。它必須考慮不同的且相互依賴的各種運輸系統如他們的營運、財務及結構等並且從中選出最適合某一地區需求的組合。它也要在空間及土地使用計畫及經濟與社區結構上考慮。近年來有許多新的複雜的技巧發展出來對運輸的決策有客觀性的決定因素。運輸移動性及經濟效益的量化都是此種過程的一部分。新方法並非未被挑戰。專家學者曾批評新方法不健全，許多批評也認為他們要找尋減少原本是政治的技術上偽裝客觀的決策。許多有關道路及機場建築的爭論集中于所使用的資料、政府官員所應用的計算及大眾應如何接近他們。所以新方法的爭執變成政治過程的一部分，而某些問題的決議乃成為未來規劃重建輿論基礎的一個基本部分。

5.1 土地使用規劃

土地使用規劃與活動分配及地理位置有關結構有關聯。例如，日常活動包括房屋、店舖及學校與其彼此間的關係，同時也與工作型態及閒暇的追求有關連。他們的分配必須與適當運輸方式相結合，後者提供方便的接近方式，無論是以步行、腳踏車、小汽車、公車或火車。這些運輸方式反過來將需要人行道、腳踏車道、道路，以及公車與火車站、車庫及庫房，還有汽車加油站。

自然規劃的限制是問題中的地區自然特性及現有的結構。河流是一種發展自然障礙必須加以考慮的。現有房屋存在於計畫中的新住宅區者是另一個限制因素。規劃機構只有有限的權利：他們無法命令設施必須建造，只能提供變數，據此其他組織企業才可發展。當這些羣體如屬同一組織，工作就可直接進行；例如郡議會是一個規劃兼運輸機構，因此可以依據郡計畫建造地方道路。但一個州並非一建屋機構，必須要到郡議會才能依據提供的計畫建造議會房屋。同樣地，郡議會也要依賴全國公車公司在道路上依據規劃跑公車，及依靠英國國鐵來經營鐵路服務。

自然規劃過程在 1947 年第一次以完整的形式出現於鄉鎮規劃法案，需要所有郡及郡自治市鎮議會準備有關土地使用的未來發展計畫，並且每五年修正一次。該法案也使得所有獨立發展在控制之下，由相同的地方機構發放規劃許可。發展計畫已明白決定住宅、工業、公園和店舖的區域，還包括道路及機場的位置。1968 年的鄉鎮規劃法案以更有彈性的結構計畫取代發展計畫，有廣泛定義的土地使用政策，但無詳細的地圖輪廓。它也要求地方機構在結構計畫中包含運輸政策及交通管理，以及實質環境的改善。所有郡議會都要對結構計畫負責，但區議會及倫敦自治市鎮也扮演兩個重要的角色：它們可在結構計畫所定的廣泛政策範圍內描述地方計畫，而且他們要負責控制幾乎所有的發展。

土地使用控制與運輸規劃有很密切的關聯。例如，在鄰近一大都市的某區的住宅發展政策必須要包括建造接近該市的道路及供應通勤運輸服務，運輸的範圍及型式則須視住宅密度

而定。低密度住宅將無法支持公車服務，而高密度住宅接近公車較易，交通數量也大，使得公車服務具有商業上的價值。工業發展將需要貨運的設施，而商業及購物發展則需要公共運輸及小汽車停車設施。

地方機構計畫交通管理及道路建設的趨勢經由 1968 年的運輸法案由規劃機構將所有各類運輸規劃包括在他們結構計畫之內。在 1973 年由於要求所有州議會提出每年的運輸策略方案，列出他們整體的運輸策略和目標以及支出的建議而有進一步的協調。公共運輸的計畫也是郡議會的責任，一則透過都會區旅客運輸執行部門或郡的旅客運輸計畫組來控制。結構計畫的組合，運輸策略和方案及乘客運輸計畫再參照土地使用及運輸規劃在郡議會進行，那是以前不可能的事

5.2 運輸規劃方法的發展

決定運輸規劃的方法多年來愈來愈複雜及滿足規劃過程中的需求。例如：為計畫工場及辦公室的地點，必須要預測未來工作人口及他們的區位。道路規劃未來型態的移動性及交通數量的正確預測，且要保證要有足夠的準備。在 1960 及 1970 年代與道路規劃一起的問題之一來自於它只集中在道路運輸流量的估計，以汽車所有人及使用者的估計量為基礎，而獲致粗略的結論，那就是道路空間必須增加以配合預計的增加。後來，更複雜的分析來自交通限制的影響，以及和公共運輸服務的交互作用。例如，在小汽車、公車及火車間旅行偏好的「運具分配」變成相當重要的預測。運輸規劃現在發展成為複雜的技術及專業的行為，有數學的模式、複雜的統計方法及專用術語，如同難以瞭解的律師專用術語等有其他特殊用途，他們現在較以前的規劃及決策者所用的資料更有用處。但是預測及製作模型並非完全的發展工具；他們在操作過程中也會產生錯誤。同時由於需要熟練的人工及電腦時間，他們也很費錢。

5.2.1 成本效益分析

在運輸規劃中成本效益分析的引進是一個重要的發展。成本效益分析是一種經濟的評估，它以資源的成本及提供的貨物及勞務的效益為條件評估計畫及可能的發展。成本效益分析之發展是因在某些地區評估公共支出提案的問題，由於直接費用並未涵蓋成本，因此無法估量市場經濟的價格及利潤。行銷選擇的替代方案是政治的選擇，但政治家如要超過他們的政治本能及偏好最多也只能用財務評估來做分析的方法及指導，此種方法是以平衡資本支出以對抗有限的直接效益範圍，而無法接受到社會利益及成本的指導。例如，1963 年英國國鐵局的 Beeching 報告只研究英國國鐵的不同營運的財務能力，而非無利潤的旅客服務的社會效益。直到 1960 年代，道路建築提案所評估的也只是他們的資本成本，而非節省旅行時間、意外的避免以及營運成本降低的效益。

成本效益分析的技巧首先是列出所評估的成本及效益。這些不但要包括計畫的資本成本，而且要包括所能獲得的立即效益，還有「外在的」影響，例如由於農地作為道路建造的農地成本，或由於減少旅行所獲得的效益。一旦列出來以後，就評估目的各別分配成本與效益的貨幣價值，這些要加總起來以便計算淨成本或淨效益。然後計算出提案中的資本支出的每年報酬率，或者評估替代方案的成本及效益，以便在他們之中決定一個決策。

第一個關於重要的道路建設提案的成本效益分析是 1960 年由 Coburn Beesley 及 Reynolds 所作的 M1 研究。新車道效益的估計顯然要包括因車道減少的旅行時間以及因為把交通量轉移到新車道而疏解了其他道路的擁擠的好處。同時也對假定意外之減少下一個價值。但是 M1 研究並未企圖評估環境變化的價值。

1963 年 Buchanan 的「城市交通」中設立一成本效益分析技巧的評估道路及其他規劃提案的價值。它列出環境、接近能力及成本三個要素來測量，以便與替代提案相比較。這些因素與為 Newbury 準備的替代城市中心計畫一起評估。該研究對環境的因素如安全、舒適便利與外觀在評估之中給予非常主觀的價值也與其他因素如接近能力相關聯。用這些價值測量不同計畫的效益，此研究設立一個方法比較他們的效益及平衡財務成本。

相同的技巧也用在倫敦運輸的維多利亞線的成本效益分析的公共運輸提案上（見 Foster 及 Beesley 1963 年出版）。該研究院評估從新線產生的社會效益的價值，例如旅行時間及成本的縮減，以及對旅行者舒適及便利的改進，不論是由交通量轉移到該線或交通量保留在其他線上，或其他運輸系統上。它也評估新產生的交通量的效益。它發現自然增值的效益產生 -11.3% 的「社會報酬率」以及對抗從純粹財務評估計算出來的損失。早期反對提議興建維多利亞線是由於不可能的商業條件，如今反過來變成可以興建，而且結果成為一經濟上的成功。

運用成本效益分析最值得爭論的例子是 Roskill 委員會針對第三倫敦機場企圖測量成本及利用替代地點所產生的效益。該委員會以下列所述作為該案件分析的技巧。（1971 年第 3.13 段）：

首先我們如果以純粹武斷及主觀來判斷，則無法找出替代成本效益分析的方法作為研究問題的架構。其次我們應該儘量測試涵蓋各項因素的成本效益分析及我們必須對某些結果的可能接受性保持懷疑的態度…至少應嘗試測量一般市場交易之外的因素的價值。

對於「人的問題」他們爭論如下（同上：3.15 段）：

「成本效益分析並未疏忽「人的問題」至少它可將所有的問題給予適當的考慮。它提供邏輯的架構以評估特別投資或規劃決策所帶來的影響。它嘗試保證決策之決定乃以各人的行為所生的個人價值及選擇為基礎而非以決策者私人或那些嘈雜的及政治上有力團體的偏好或標準為基礎。」

委員會對成本效益分析之說明一方面是作為決策的一種方法，同時另一方面也是作為測量的一種技巧。雖然他不在嘗試測量土地範圍的視覺價值，但卻評估機場預定方位的噪音以作比較如：

「為了要恢復居民滿意如同沒有噪音干擾之前的水準情況需要大筆錢。此種損失的大小乃取決於噪音對屋價格的影響，人們對他們家的依戀價值及其實價是否高於市場價格的調查資料（同上 12.27 段）

委員會的作法受到相當的攻擊，部分無疑是由在鄉村地區建立巨大倫敦第三機場的方案被許多人所反對，以致於任何的方法用來比較替代位置都不被接受。但是仍有懷疑是否環境特徵如噪音及視覺上的干擾可以由市場機能的財務損失測量出來，如果可以測量，是否可累積並直接與其他成本如旅行時間、防衛調防建立或貨運使用成本相比較？最後，以成本效益

提供分析「合理的」決策基礎被批評家如 Peter Self (1975) 批評成過分的熱心的，或企圖以人爲的目標及無價的官僚的過程替代。以作爲敗壞政治的方法 Buchanan 的聲明不同意委員會的報告，使案情更簡化：「我有一種感覺用於解決一般範圍內的問題，整個成本效益方法是被利用太快及太急了」。

在 1970 年代基於環境問題產生反對道路建設提案，反對者不但有效地反對計算，且反對用以證明他們的辯論和方法。對幹道評估的諮詢委員會（主席是 George Leitch 先生）是由運輸部設立以研究所使用的評估來解決當時的情勢。1977 年的報告以預測及成本效益分析爲基礎做爲評估的結構。它設立五個評估標準：就是能理解的、有理解力的、不費錢的、提供合理的因素以及所體認受到影響的羣衆。但它發現「評估如果受影響因素所支配，這些因素不能以貨幣定價則評估不可能成功的，我們相信只依賴清單以瞭解環境因素是不夠的。」（見 Leitch 報告 1977 年）

Leitch 報告推薦一系列的設計以改進評估方法。在預測方法方面，它推薦拋開以未來的趨勢與過去已發生的相比較的插補法技巧而改爲「不正式的」模型，它可認出各種造成改變的因素及綜合以成變數。汽車所有人不是以過去的成長爲基礎，而是根據家庭所得及構造、住宅區人口密度、擁有汽車的成本公共、運輸服務的方便性等因素變動來預測。它發現以電腦爲基礎的成本效益分析系統被運輸部採用作爲道路（可簡稱 COBA）分析基本上很滿意，但仍需要某些改進。該報告主要是評估環境及其他非經濟因素才提議許多改變。噪音干擾，對不同個人產業的影響的測量，應該應用噪音「之前與之後」的變化高線圖說明。土地損失不但應包括土地的貨幣價值，而且應包含土地的農業價值的等級。都市計畫應評估時間的節省及可能對步行者的干擾。所有計畫都應評估對駕駛者舒適及便利的影響。雖然該報告急於說明道路計畫對地方就業的直接影響（也就是道路是否提供接近工場區位的能力），但它對未來經濟發展的影響很值得懷疑，要有效的證明才能肯定對未來經濟發展有影響。最後，他主張相類似的評估技巧應用以比較道路建設及其他運輸系統投資提議，以爲達成有戰略水準的政策決定。

政府允諾就 Leitch 報告所說重新研究其評估步驟。在 1978 年，George Leitch 先生被選爲幹道評估顧問委員會的主席，對需要的改變給予忠告有些是超出運輸部能力之外。例如，推薦某些用在都市道路計畫的標準評估方法需要負責的地方政府的合作。在 1980 年道路政策白皮書：英國 1980 年，Cmnd 7098 報告交通預測之修訂包括該報告對小汽車擁有權改變的模型。但是白皮書，如同 1977 年運輸政策的白皮書一樣繼續爭論道路運輸是否有助於經濟發展。

5.3 調查技巧-消費者方法

一種不同的測量人們對規劃提出的反應之方法包括使用調查及訪問的技巧。成本效益分析，如同前面所顯示的，用來以貨幣價值測量消費者偏好的方法引起嚴重的批評。另一種方法，包括諮詢及「公開參與」是從 Skeffinton 報告發展出來，企圖以邀請大眾發表意見來評估大眾的反應。它也因爲代表者令人懷疑的素質而遭到批評。調查技巧及家庭訪問因此發展出來企圖說明人們對不同運輸計畫的價值優先次序。他們證明方法已改變且趨向於以消費

者的觀點為基礎的方法。例如社會及社團規劃研究所發展出來的優先評估計畫，首先評估環境因素對人們的重要性，如低交通噪音及接近因素如去工作所用的時間。然後在要求對兩種方法的損益及達成選擇或偏好的反應。（見 Hoinville 1977 年）。Stephen plowden 將消費者選擇的觀念推進作為未來運輸規劃的基礎。調查應用以發掘人們如何旅行、他們會碰到什麼問題及他們欣賞如何改進。在財務及其他限制之下，這些將形成運輸提案的基礎。（見 Plowden 1980）。

相似的技巧用在家庭的旅行活動上，如運輸模擬裝置可用來作為檢查對運輸計畫的真實生活反應（見 Jones 1979；1980）它包括使用陳列的設備，以執行一系列輕鬆的訪問，所得的結果便可提供些許訊息。HATS 調查的被訪問者要說明他們對不同運輸或土地使用提案的行為之適應力。此種調查的結果可用作數學模型預測或評估如使用不同政策，所造成的影響。此法取得的資料較正式的統計更為真實的反應人們實際的行為，此種技巧使得運輸設計家在預測各個不同的政策所造成的影響可較以前更準確。同時，他們並不打算以貨幣形式量化各方反應或以其他的形式損益來計算。

如何測量、如何以精細的方法改進所有各類運輸的計算及運用各種調查方法都繼續在發展之中。但人們的反應並不會等待改進的方法，而是以政治表現以非常古老的方式影響到決策。受益團體的反映不論是經濟上自身的利益及更廣的社會利益在過去二十年來都影響政府政策且都是積極而有效的。他們的活動及影響將在下面一章再說明。

政治與政策

第六章 施壓團體及社會大眾

6.1 受益及施壓團體

運輸不但是一種主要企業，同時也是消費大眾所關心的一個重點。作為一種企業，它包括很廣泛的活動，從客貨運輸服務的營運，直到車輛、設備、建築物與軌道、道路或跑道的製造。它對社會大眾的影響是直接的、立即的，而且顯而易見的。運輸服務是我們日常生活中的一個主要部分，同時也是從礦業到農業，從製造業到零售業，所有型態經營的一個主要部分。油輪駕駛的罷工可造成整個經濟的癱瘓；火車或公車的誤點可使日常事務摧毀；運輸成本的上漲可影響到廠商的獲利能力；道路與橋樑的公共合約對許多土木工程廠商來說是很重要的；卡車或飛機的出現，及其噪音、廢氣會破壞原來很舒適的環境；汽車交通的擁擠或速度會使得騎腳踏車者與步行者將每日都市生活視作一危險而可怕的經驗。因此有許多的貿易協會、運輸設施的使用者及居民團體，以及許多環境與市民社團都想要影響運輸政策的制定。在不同團體間有相當多的連繫：商業協會與使用者團體形成施壓集團，而施壓團體的成員與一些社團中對運輸政策制定並無直接與個人或經濟上的利益的成員相重疊。較大的團體集合道路建築者及使用者，在一方面，從汽車駕駛人到對道路運輸及貨運有利害關係的柏油路與混凝土製造者，在另一方面從公共運輸（特別是鐵路）的經營者與使用人，到市民團體及環境保護者。但是，其間的區別並不是很明顯的。例如公車經營者不但對道路有興趣，同時也對公共運輸之環境保護者目標感興趣而鐵路經營者則對貨運感興趣。特別是，兩團體的原本宗旨可合成一整體目標，如 1981 年對政府所作的陳情，要求增加對所有各種投資的運輸。

並非所有的受益團體都是永遠不變的。通常當運輸政策頒布時，地方上的居民就組織成協會，以推動他們的觀感並維護他們的利益。為展開活動，他們可能聯合其他團體及其他更永久的組織，後者對政策的頒布有影響力或對他們的目標表示贊同者。問題是如果政策影響範圍很廣則會造成成打的反對團體形成。有關倫敦第三機場建造署有 40 個協會自動替 Roskill 委員會作證（見該委員會 1971 年的報告）。其中，五個反對組織中之一是由許多較小團體聯合組成的機場建物反抗協會（WARA），它包括 15 個城市及 188 個村落團體，而且受有 46 個其他團體的支持，包括婦女會地方支會以及英國鄉村保護委員會（CPRE）、園藝與分配協會及地方養鴿聯合會（見 Kimber 及 Richardson 1974 年出版的第二本書）。

全國的遊說及施壓團體之建立通常開始於隨便集合的組織，以應付立即的挑戰。英國道路聯合會（BRF）之產生是由 1932 年的一次會議，以對抗支持鐵路遊說員的觀點。從此此組織就留下來，而從 1945 年以後就變成道路建築案件的許多組織的主要代表。全國內陸運輸評議會（NCIT）是在 1963 年反對 Beeching 對鐵路的縮減而形成的而且一直堅持到現在。運輸 2,000 這個團體是 1972 年形成的，有鐵路工會的支持，推動鐵路案件，之後演變

成對所有形式公共運輸的施壓團體，及許多全國性組織中的一個推動環境運動的組織。這些組織是很複雜的，主要是因為他們的目標及內容包羅萬象。自從 Buchanan 與 Beeching 報告出版後的二十年，是一段在運輸方面有特別政策性的活動時間，不論就經濟與貿易利益方面，而且這段時間也因為有「一可觀的自願團體活動，目的為補充或改進公共服務的品質，這些團體代表消費者，或受此服務所影響的受益團體。」而表現得更特別。（見 Sharpe 1975 年出版的第一本書）

為解決此一混亂現象，把所有的組織分成幾個受益團體是有用的，如貿易團體保護有直接的商業利益；私人使用者與居民團體也就是直接受運輸提案所影響者；對公共利益提案請願的推動團體；政治競選團體不是直接與政治競選有關就是真的關心大眾的利益。也有新的政治團體形成此團體的競選人以選擇運輸政策的制定作為他們上台競選的一個主要手段。

6.1.1 區分後的受益團體

6.1.1.1 貿易協會

幾乎所有貿易都是運輸服務的一個使用人受益團體，因為貿易需要運輸幫助組合零件以為營運之需，並且也要利用運輸分發其最終產品。直接與陸上運輸利益有關的貿易是那些有關製造及銷售車輛、製造運輸軌道以及運輸服務的經營者。汽車製造商及經銷商組織（SMMT）是一個車輛製造業的傘形組織，在 1902 年成立，現有會員超過 1,500 個廠商，包括很廣的範圍，從勞斯萊斯（Rollsroyce）到輪胎製造、機車製造等。汽車代理商及蘇格蘭汽車貿易協會則包括服務站、修車場及汽車經銷商。有關道路建築及養路等協會須依賴不論中央或地方政府的合約，包括在 1982 年成立，由水泥及混凝土、柏油及碎石路、沙及碎石等其他協會聯合組成的英國建築材料業總協會。由英國道路協會（BRF）的前任理事長為此新成立的總協會的主席。在這些經營者之中，最主要的是道路運送協會（RHA）代表超過 14,000 個廠商會員的職業道路運送人；及擁有 16,000 名會員的貨運協會（FTA），其會員中有許多經營運輸服務業作為他們主要貿易的輔助業務。公車及客運車經營者組成公共道路客運聯合會。倫敦計程車駕駛組織成他們自己的協會。鐵路業聯合會（RIA）是代表所有各種鐵路設備製造業者，駁船與運河發展協會則代表商業用運河經營者的利益。

這些不同的貿易協會都為他們本身的利益向政府陳情，許多則向英國工業聯盟（CBI）的運輸委員陳情。我們在一般活動上組合在一起，主要是道路建設及改善方面，由相關的協會組織合起來以財務的支持英國道路協會（BRF）。鐵路及運河協會在另一方面是運輸 2,000 會的一部分，將鐵路與水運放在一起。商業與貿易協會的利益是由透過英國工業聯盟的運輸政策委員會來代表，由 30 個會員每三年輪流代表。1982 年包括有幾個重要的貿易協會。如汽車製造業和貿易聯席會（SMMT）、道路運送協會（RHA）、貨運協會（FTA）及英國運送人協會及一些重要運輸經營。英國鐵路、英國航空公司（BA）、國有公車公司、英國蘇格蘭航空公司和幾個重要運輸使用者如郵局、Marks and Spencer 公司、ICI、自由人郵遞匯票等及製造商如英國太空公司和 Tarmac 公司等。該聯盟包括許多會員，表示它必須在彼此競爭的利益上尋求妥協，才好提出有關政策建議。很顯然的是它會主張所有的運輸基本設施的較大公共支出及「市場導向」的運輸系統，並主張對所有運輸投資計畫分析採取相同步驟，不論是道路、鐵路或水運，以便於比較。它極力反對對客運及貨運的一般補貼，因為

他知道良好的通勤服務對貿易業的重要性。總之他強調在運輸方面「財富生產」要比「社會福祉」的支出優先。為此原因在運輸優先上將經濟考慮放在社會及環境考慮之先，並偏好增加貨車重量的限制，以減少運輸成本並使工業更有競爭的能力。

6.1.1.2 職工會

職工會其會員為提供運輸服務者有運輸和一般工會聯合會（TGWU）（包括貨運、公車、航空及機場）全國鐵路人員工會（NUR）、火車機車工程師和消防員相關會（ASLEF）運輸界支薪員工聯合會（鐵路界）（TSSA）及英國航空駕駛員協會（BAPA）。

由於各工會的工作在不同的貿易，它們的活動勢力有時會分裂成敵對的局面。如 TGWU 趨向於支持卡車及道路權益方面，而 NUR, ASLEF 及 TSSA 則支持鐵路。但它們都聯合支持運輸經營國有化並促進公共運輸，及一個整體的運輸政策和增加所有運輸服務的投資標準。

職工會的地方上分支機構也參與運輸政策會戰，特別是在公共運輸受到威脅時。倫敦貿易工會保護委員會之形成乃是作為 1982 年大倫敦地區議會所推進的「使費率合理化」政策的後盾，而早在 1977 年運輸工會也支持倫敦「解救我們的公共運輸服務」運動。就業遠景是職工會是否支持該活動的主要因素。例如在 1967 年 Harlow 及 Stansted 貿易協會支持 Stansted 機場建築提案就是基於此種原因。（見 Jay 1980 年出版的書）

職工會聯合會關心它們本身，因此也關心運輸政策。例如在 1956 年全體一致同意道路建設計畫不足而要求一較大的計畫，但是到 1965 年它又關心政府馬虎實行依私人或公營運輸的優先次序來支配都市車道支出的政策，而在 1975 年又極力主張限制都市中心的車輛。職工會聯合會一直主張整體運輸系統，沿著毛里斯線，聯合鐵路公路的服務。在 1965 年職工會聯合會又希望英國運輸委員會再度成為調節的中人，到 1975 年其運輸工業委員會要求一新的全國性的組織以完成綜合的作用。1976 年在政府的商議文件中所提到的成立國立運輸委員會的計畫就是政府對此壓力的反應，但是並未完成。1981 年顧問職工會聯合會 TUC 主張設立國立運輸規劃機構以計畫並協調運輸投資。最近的公車及航空服務私有化及國家貨運公司的私有化都遭到 TUC 的反對。TUC 對環境問題並未提出明顯的意見。例如它最近接受擴大 Stansted 機場的案件。但它反對增加卡車最大載貨量，及支持一個加強研究能被環境接受的新貨車設計計畫。TUC 支持公共運輸較大投資，包括鐵路電氣化、更多資源投入補貼，作為環境案件的一個重要部分。

6.1.1.3 使用者團體

駕車者組織：這些組織也可包括在區分後的受益集團內，因為使用汽車通勤及工作目的汽車駕駛者也擁有重要的經濟利益。汽車協會（AA）擁有會員五百萬人，皇家汽車俱樂部（RAC）則擁有會員一百萬到二百萬之間。

RAC 是在 1877 年以會員俱樂部型態成立的。目的在促進「汽車化」並鼓勵汽車工業要求廢止舊時限制所有「輕型機車」必須有持有紅旗的人在車前開道的限制。駕車在過去是富有人家喜好新車輛技術及用來遠足的有趣消遣。俱樂部的環境適合年輕人，但會員不久就受警察干擾，特別是在鄉村地區，由於他們行車超過每小時 20 哩的時速限制。警察陷阱專

門用來應付超速的駕車者，而為對抗他們，一個對的及更好鬥的團體在 1905 年組成，就是汽車協會。兩種協會都伴隨著汽車所有者及大眾汽車化而成長。它們的修護服務一直是一個很大的吸引力，在 1976 年對汽車協會會員調查，98% 認為是三個最重要服務之一，其他就是法律上的保護及徵稅服務（見 Barty-King 1980 年出的書）。自從 1945 年以來他們將活動分為保險、技術檢查、旅行服務及出版。

兩個組織繼續認為自己的角色是「保護汽車駕駛人的權益」，並以此角度考慮公共政策，彼此是獨立的但又為了在貿易利益彼此聯合，遊說國會議員及政府並從事公關的活動。他們的聯席會議代表聯合的觀點。一個不斷進行的運動是擴大道路建設計畫。這些組織的基本觀點可以汽車協會在 1976 年向國務卿提出的建議作為結論：

「汽車協會是一個對汽車的未來特別支持英國汽車化社會中汽車重要性的堅強信徒。因為在汽車業上累積上億英鎊的私人投資，以全國經濟利益而言應該是鼓勵汽車之使用而非阻止它（1976：1）」。

因此汽車協會竭力主張「加強都市外及都市間路線建設計畫並固定之」，公共運輸服務應能符合他們的成本，否則應即撤銷。RAC 也反對強迫繫安全帶以及汽車課稅的「額外負擔」。

很難知道駕車者組織代表的意見應到何種程度，他們聲稱要看「汽車駕駛者」的觀點如何而定。RAC 仍然是一個私人俱樂部有供正式會員所用的房產 Pall Mall，但附屬會員卻只能用房地產內的道路設施。汽車協會作為一個公司，在理論上每年開一次年會，但事先並未蒐集其會員的觀點以代表公共政策問題。作為一個團體，現在汽車所有者沒有以前的「駕車者」那麼自以為了不起。許多人用車如同用其他國內產品一樣；他們只關心成本、耗損與交通情況，但他們將自己視作洗衣機使用者一樣並非特殊的利益羣。汽車協會的影響力較以前減少，在以前他們技術上的忠告及合作很受政府的重視，並對政治有重大的影響力。

貨運使用者由貨運協會（FTA）代表，結合代表使用貨運以及自營卡車隊作為他們貿易的輔助部分的各廠商。FTA 是一個很大而且與權力組織與政府部門及國會議員（MPs）都有經常性的接觸。它反對引起車速記錄器，卻支持能促進經濟利益的新道路建設，偏好重型卡車及車道上較高的速度限制，同時反對「病態的」貨車禁令。它偏好貨運使用者「自由選擇」，但希望能達成鐵路貨運服務的最大效用，與服務及成本競爭一致。

公共運輸使用者：是由使用公共運輸的許多地方團體所組成，通常是某一種特定服務的使用者或者只是在某個特定區內使用。其中屬第一種型態的有倫敦北線委員會及南端鐵路使用者協會。屬第二種型態的包括有地方團體如出租公共運輸活動及 Harrow 公共運輸使用者協會，較大的團體有倫敦乘客活動聯會及全國鐵路乘客協會。這些團體對運輸經營者及他們的規劃與管理團體，還有法定消費者委員會，有代表使用者權益的重要作用。有些團體附屬於較大的運輸受益團體如國家陸上運輸聯會（NCIT）之於倫敦休憩運輸協會（LATA）。他們自然支持要求更好更便宜的公共運輸的政見運動，如 1977 年倫敦的「救救我們的公共運輸服務」政見運動及 1982 年 GLC 支持補貼費用的政見運動。

內陸水運協會是一個興旺的團體在 1980 年有 19,000 名會員，他們要求恢復更多的運河並使他們作為貨運及娛樂之用。在 1980 年他們召集一次全國性的會議，出售地圖，運河指

南及其歷史，並代表使用者意見，上書英國水運局及環保署。

還有一些騎腳踏車者的組織。最古老的騎腳踏車旅遊者俱樂部（CTC）成立於 1878 年，也是 1886 年道路改善協會創設組織之一，推動要求更好的路面運動。CTC 如今是 CPRE 及運輸 2,000 會的會員之一。

較小的步行者協會成立於 1929 年，主旨在道路安全及步行者權益上。他推動的是嚴格執行及較低的速度限制。路邊停車及對步行者的障礙是其他最近關心的問題。

腳踏車及步行旅程是休閒及娛樂的一個重要部分，特別是在鄉村地區，而娛樂團體對運輸事務有強烈的興趣例如漫步者協會附屬於 CPRE，運輸 2,000 會及環保協會（CoEnCo），而青年招待所協會則附屬於 CPRE 及 CoEnCo。

最後，雖然婦女無法被認為是一種特別的運輸使用者，婦女組織附屬於若干使用者團體及參與不少活動也是很有名的。例如全國婦女聯合會及全國都市婦女協會都附屬於運輸 2,000 會，而前者也附屬於 CPRE。婦女聯合會的分會參與很多地方性的活動，例如機場建物反對協會（WAR）、M3 行動團體，及在倫敦 1982 年成立婦女費率爭論活動團體。婦女極度依賴公共運輸及步行作為運輸方式無疑是此一參與的原因之一。

6.1.1.4 地方及居民團體

最後的重要團體可以說具有直接利益是地方及居民團體，他們的活動乃在保護社區利益不受運輸提議或營運所威脅。其中有些是早就成立的市民社團，有些則是面臨特殊提議才新成立的社區保護團體。通常此兩種型態的社團結合起來作更強烈的運動。例如 1770 年在 Bedford 建立一個新的橋樑提議就是被已建立地位的 Bedford 社團及新成立的所謂「危機」社團所反對（見 Blowers 1980 年出版）。倫敦車道行動團體（LMAG）在 1971 年包含了四個市民社團及 8 個居民協會、13 個行動團體、2 個付費者協會，還有一個房地產所有者協會。另一相似的團體 LATA 則包含 17 個市民社團再加上附屬的許多居民協會（見 LMAG 及 LATA 1971 年）。在約克郡，市民信託部在 1971 年不但在步行區內設立提案而且在其後的環狀道路的討論上扮演一重要角色（見 Palliser 1974 年出版）。Winchester 社團則是 M3 行動團體的一部分（見 Dowes Hughes 1977 年出版）。

如果設立的社團成為地方上行動團體的核心，新成立社團的決定性與成立的速度也將是顯然的。例如 1967 年在樸次茅斯及 1968 年在南安普敦成立居民協會以反對道路計畫（Grant 1977 年出版）。在 1960 年當考慮進行 M4 計畫中的部分路線，協會開始保護各計畫中的路線（Gregory 1974 年出版）。當 1979 年政府宣布再度重新考慮第三倫敦機場的 6 個可能內陸地點時，早期的反對委員會曾在 1971 年解散者又很快的重新組成（Buchanan 1981 年出版）。當上議院議員在 1981 年決定對倫敦運輸費的補貼為非法時，一個由從 20 多個自治區中組成的許多組織所支持的運動從 GLC 自身的「使費率公平」運動分開而共同反對此一方案。

雖然地方上議員與地方上政治黨派有時參與這些團體，但這些團體却是以無黨無派享有盛名。由於一個理由而組成，廣泛受到人們及許多地方組織所支持，而能募集到相當多的資金，但一旦工作完成，立刻就解散。

6.1.2 宣傳的公共受益團體

大部分的公共受益或宣傳的團體，它們的會員對於他們所贊助的案例並無直接的經濟或貿易上的利益，但有許多全國性的組織對運輸的事件有強烈的興趣。

例如市民信託是一個全國性的組織，旨在保護並改進環境，在它的註冊的名單上有 1,000 個地方團體。其工作多半是鼓勵整修建築物及風景保存與改善的計畫。但它一直堅持立場要禁止重型卡車並反對增加卡車載重量並且懷疑「旁道」是一個補救措施的實用性。在 1972 年它幫助成立運輸 2,000 會。市民社團在力量與活動方面變動很大。一個不尋常且不同於一般造型的社團，是倫敦地區優雅環境與交通運輸協會（LATA），它以與運輸界的設計專案有很強的連結而不同。LATA 是由一羣倫敦經濟學院的設計專家包括 J.M. Thomson 與 S. Plowden 於 1967 年成立。這是一個民間溫和的組織與 GLC 及運輸部就「合理的」政策一起工作（見 Thomson 1977 年出版）。它涉及反對大倫敦發展計畫（GLDP）的車道，提供專家的意見及智慧，以致於此提案備受挑戰。它繼續就倫敦問題，以它從附屬的地方社團得來的有限資金作戰。

另一較多資金的組織，為英國鄉村地區維護委員會（CPRE）（1926 年成立），有分部在 44 個鄉村的地區及其他包括權力機構建築師、土地測量員及都市規劃師的專業機構、許多娛樂協會、自然保護社團及婦女、農人及土地所有主的團體。CPRE 強烈反對提高卡車的載重限制。它反對將 Stansted 作為第三個倫敦機場，也懷疑增加一個國際機場的必要性。

有關保護自然資源的社團也與交通政策有關連。保護社團成立於 1966 年主張限制交通成長並支持某種運輸方式以使其對環境的破壞達到最低程度，並消耗最少能源及其他資源。因此它支持鐵路運輸，並且在政策上支持步行及騎腳踏車，並主張就所有運輸方式的提議以相同的目的為基礎來分析。

大地之友與生態學團體均附屬於主要政黨，也同樣的干涉運輸政策。其他基於健康、噪音與清潔空氣的理由而干涉運輸政策的社團是清潔空氣社團、地方上反抗飛行噪音委員會，而新成立的無鉛空氣推動會也參與環境清潔活動。事實上，大部分的社團有著相同的目地與利益最後形成一個傘形組織，也就是 CoEnCo，它更有效的協調這些工作

值得注意的是這些良好的設立的社團都參與運輸事件的活動。此種參與說明運輸在現代的社會有許多方面的重要性，特別是對實質的環境的影響。

6.1.3 遊說壓力團體

區分後的與宣傳性的受益團體遊說集團間並無明顯的區別。所有前面提及的團體在政策方面都遊說議員以保障並促進本身的利益。但是，許多的團體結合起來形成為遊說及宣傳組織以影響政府及意見形成機構，並且對於某些的特別的案件也會遊說一般民衆。在運輸事件上遊說集團聯合應分成兩個主要團體，以商務為利益並利用產業及其他道路使用者建議的修築道路及提高卡車載重量限制的活動聯合會，以及保護環境，和市民及地方的合併社團，加上在促進鐵路業及運河商務的利益團體，他們反對修建道路及反對發展大而重的卡車，但支持公共運輸。

英國道路協會（BRF）：改善道路以配合汽車行駛的激烈討論可追溯到十九世紀的最後一年。在彼時，需要重整道路表面使之更適合交通並減少灰塵。道路改善協會在 1886 年

表 6.1 受益團體-會員及財務

組	織	年	會員(人數)	地方組織	附屬會員	年收入(英鎊)
道路運送協會(RHA)		1980		14個地方辦公室	14,117廠商	1,048,879
貨運協會(FTA)		1980		5個地方辦公室	16,000廠商	3,600,000
英國道路協會(BRF)		1981		2個地方辦公室	50+ 商務協會	300,000
內陸水運協會(IWA)		1980	19,274	7個地方辦公室及30個分支辦公室		146,033
步行者協會(PA)		1980	750	6個地方分支	50社團	5,628
漫步者協會(RA)		1980-81	37,027		508俱樂部, 195團體	187,015
運輸會2000年		1981		35個地方團體	28個附屬組織	
英國鄉村地區維護委員會(CPRE)		1980	30,000	43個分支及鄉村協會	33個組成分子	25,000
保守社團		1979-80	5,908	39個分支		100,977
						29,944

由兩個騎腳踏車者的組織合成，再加上於 1901 年加入的新汽車愛好熱衷人士以促進改善管理道路及其財務系統。1909 年路面整修費用解決之道是經由道路基金及道路委員會對車輛及汽油所課之稅來完成。置道路改善協會之抗議於事外，道路基金逐漸再回收成一般稅收，最後在 1937 年終於失去其獨立性。要求更多道路基金的活動由 AA 及 RAC 的聯合委員會取代。

BRF 成立於 1932 年，由道路利益抗衡鐵路觀點的會議而成立。很快就成為道路建設運動的前衛，且在 1954 年發行者為英國道路(Britain's Roads)的刊物，在 1955 年與 RHA、SMMT、AA、RAC，還有三個公車經營者協會、道路活動委員會共同協助成立。1958 年它被形容為「在運輸界內領頭的宣傳團體」(見 Finer 1958 年出版)。道路活動委員會設立目標以花費七億五仟英鎊做十年的道路建設計畫。在國會遊說議員及「意見領導者」的工作由 BRF 進行，而對大眾的遊說則經由「產業目的」(Aims for Industry)組織進行。BRF 對國會議員進行簡報，並送一些議員到西歐參觀那兒的新車道。形成一國會議員道路考察團。它又舉行會議，同時出版研究及統計資料，及舉行地區性的活動為「產業目的」發起 1956 年「道路除惡運動」，並遣送一場活動展覽，及影片到全國約 24 個城市演出，並且蒐集到 50 萬人的簽名請願要求更多更好的道路。

BRF 是一個在國會及地方議會有名的遊說團體，同時與運輸部及 TRRL 等行政公務員也很有關係(見 Hamer 1974 年出版)。在 1981 年，其每年預算超過 30 萬英鎊，在倫敦它有 16 名工作人員；而在曼徹斯特及英格蘭中部也有較小的辦公室。在 1976 年其最後出版的年報中，BRF 列出 56 個會員的組織，其中半數與道路建設，搬運及汽車工業有直接的利益，其他半數則代表許多使用運輸的產業，最特出的組織包括 AA、RAC、RHA、SMMT、國家公車公司、FTA 及國家商會。

BRF 繼續使用嘗試及證明方法來影響公共政策。在 1976 年它宣稱曾致信給領先的 1,000 名企業公司，勸他們就 1976 年運輸諮詢報導對政府提出意見，並曾協助英國國會下院的所有政黨的道路研究團，並曾為 MPs 國會議員設立五次「工作午餐」且為他們安排兩次研究考察。在 1976 年同時也曾參與過 9 個地區性的團體，參與超過 50 個公路計畫活動，和

在某些的情形下也協助鄰近的公路機構推動合作計畫。它的目標是在 1990 年左右在各都市完成 4,500 哩的車道及幹道，加上一高水準的基本公路網及「敏感的交通管理」。透過「在倫敦活動」(Movement for London) 的一新施壓團體，它曾參加 1976 年倫敦的計程車司機協會活動以對抗 GLC 不分清紅皂白的引進公車專用道。

BRF 反對鐵路補貼，但是它並非反對鐵路，只是要保證有足夠的公路網。雖然鐵路與道路的利益是在相對的立場，目前所有的運輸投資裁減經常使得這二者並肩作戰；由 BRF 與英國的鐵路 (British Rail) 聯合，道路及鐵路二個工會的代表造成一有名的活動。在 1981 年兩者共同向政府陳情，以扭轉所有方式的運輸投資的向下趨勢，並提高它至少達到國內的生產毛額的 1% 以上。

談到道路的搬運及最大卡車載重量的案件，BRF 要求建設汽車道作為分散重型卡車行駛遠離住宅、購物及鄉村地區，以免造成環境的破壞。它贊成 EEC 的提議，增加卡車載重量許可以節省能源及貨運成本，並反對鐵路的補貼或企圖將貨運移轉到鐵路。BRF 並未參與其他影響汽車駕駛者或卡車所有者及駕駛者的法令頒布，如時速計及安全帶。

運輸 2,000 會：運輸 2,000 成立於 1972 年由全國鐵路人員工會 (NUR) 為了舉辦一個目的為促進一個整體的運輸政策及擴大鐵路角色的會議，而聯合鐵路工會、環保社團及鐵路業聯合會 (RIA) 形成的 (見 Bagewell 1982 年出版)。Sidny Weighell 是其首任部長，但它並無支薪董事或擁有個人會員。在 1977 年彼得派克爵士做為其主席以後，英國鐵路 (British Rail) 才決定給予財務支持，才開始有永久的辦公室及工作人員。現在則變成一個遊說團體偏好的公共運輸，特別是鐵路，並為騎腳踏車者及步行者爭取改進的設施，同時反對較重的卡車。

附屬於運輸 2,000 的 28 個包羅萬眾的組織包括市民及環境保護團體，還有使用運輸者，再集合經營者、工會及商務協會。半數是宣傳的組織，從環境社團如古石碑社團、英國鄉村保護局 (CPRE) 信託，到古物保存支持者 (保守社團)，生態學家 (大地之友)，它有英國鐵路及三個鐵路工會提供堅定的鐵路員工班底，由主要區域受益者為主幹，並由 RIA 代表鐵路軌及鐵路設備製造商，還有駁船及運河發展協會。並加上非汽車使用者團體 (腳踏車旅行俱樂部及漫步者協會)，同時有兩個婦女團體加入，(婦女協會及城市婦女互助會，都是全國性質的)。還有三個政治團體，(保存古物及自然生態團體、社會環境及資源協會)。

如同它的對手 BRF，運輸 2,000 是一個傘形組織，有許多的受益者及對國會議員和對地方議員遊說的人員，並選代表來運輸部且出版月刊並鼓勵研究計畫。與 BRF 相反的是資源的取得；運輸 2,000 的年收入是 25,000 英鎊，但在其國家辦公室只僱用了三個職員。在 1970 年代運輸 2,000 得以發展成一個有效的遊說團體，是因為對公共運輸及環境保護的興趣大大增加之議。許多其組成的團體分別遊說議員及促進經由保守人員及環境人員都同意並在擁護公共運輸的大前提下的各個特殊的運輸政策。

全國的內陸運輸委員會 (NCIT) 是 1963 年成立，目的在反對削減鐵路並促進公共運輸設施。它的會員部分與運輸 2,000 相同，因為兩者皆包括鐵路工會 RIA、NCIT 還包括 35 個地方機構會員及一些公共運輸使用者團體，但不包括英國鐵路或環境保護團體。它並

無全天候的職員，而且財務來源也很少。

環境保護委員會（CoEnCo）成立於1969年是一個中央機構，協調保守派的及環境保護組織。其運輸委員會由許多前面列舉的有遠見的組織結合在一起。

綠色同盟（Green Alliance）是一個新的資訊及遊說組織，1978年由Dartington信託公司成立。此同盟對運輸與其他政策一樣都有一個很激進的生態觀點。目的在遊說國會議員，並出版了一國會的簡訊。

提到組織，BRF顯然是一個嚴密而目標單一的團體，而它的反對者卻缺乏組織力。當BRF僅有一強硬的目標，也就是要求更多的道路，另一方面卻有許多廣泛目的，而且也很明顯的表示它不要什麼。例如不要更多的路、更重要的卡車及新機場，但對於要什麼卻沒有什麼明顯的說明。一個好的環境是一種渴望而非計畫。更多更好的公共運輸是一個最明顯的前瞻性的單一目標，可以由政府施壓力來完成，但是保守的手段及激進的生態的觀點是無法認同的，也比較無法了解，同時也比較不是大眾所可接受的。它們廣泛的目標反映在廣大的會員組織上。當BRF僅有一個區域利益會員加上一些汽車駕駛人的組織，但是它的對手團體如運輸2,000、CoEnCo、CPRE、NCIT却擁有類似的會員，只是組織或排列不同罷了（參考圖6.1）。例如漫步者協會、市民信託公司及IWA就分別屬於三個團體（但不是相同的三個團體）。同時，令人困惑的是NCIT及CPRE附屬運輸2,000，同時它們也參與CoEnCo的運輸委員會，但運輸2,000又僅是CoEnCo的一個觀察員而已。可以值得爭論的是因為這些組織的寬容度，所包含的許多附屬機構及地方分支機構是可以增加他們的力量及可以反映它們強大力量的根據。值得注意的是由於BRF緊密組織及單一的目標在對於遊說議員而言是一個更有效的組織，特別是針對在各個部門及國會尤其如此。

地方社團的分散性對於特殊法令之頒布很有利。來自地方團體的強烈支持運動對政府及國會將帶來壓力。由於1971年附屬於倫敦汽車道行動團體（LMAG）及LATA擁有驚人數量的地方團體，因此在他們反對倫敦車道的運動上，便可影響到政治團體。倫敦的工黨在1966年支持環城道路提案，但到1973年GLC選舉時卻轉變立場而反對車道的建築，因此，在1972年12月的Lagfield Inquiry雖然支持環狀的公路計畫，但在1973年工黨選舉獲勝後，此提案就進入死谷。

6.1.4 選舉活動

政見運動遊說團體是在各官吏、部長、地方議員及國會議員間活動。他們有他們可靠且「友善」的國會議員及當地議員們可以問問題並在會議上提出意見。他們想要透過新聞信，會議及其他活動影響各階層的選舉代表，BRF的道路研究團體及其地區團體、會議都是這方面的能幹活動的典範。但他們很清楚的不與任何政黨聯上任何的關係，即使他們知道他們的支持者多半來自某一政黨。

當政見的運動團體決定法規之頒布是很急迫，無法留待現有政黨緩慢過程來改變時，或者當他們發現政黨固執己見，不予接受時，才會支持某政黨候選者。一個有趣的例子是1970年GLC選舉時所提出的「先有住家才有道路」的運動。在1970年GLC在保守派的控制中，提出車道的迫切需要。GLC的工黨團體，在1966年曾支持的車道計畫，但到1969年就轉為反對環狀車道第一期計畫並擁有黨內區域會議的支持，但在議員中仍有贊成

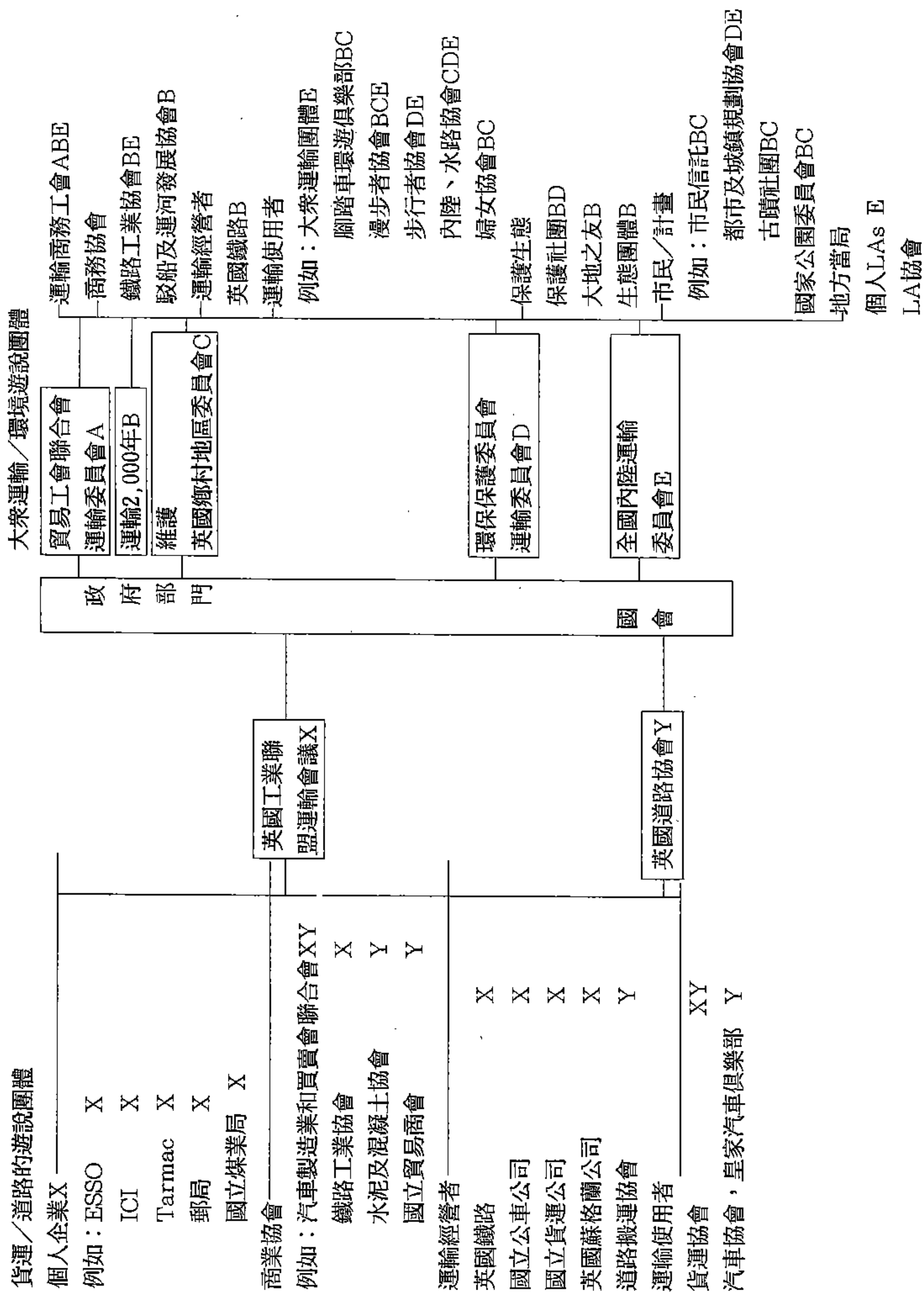


圖 6.1 運輸遊說團體

車道的團體存在（據說由 Ted castle 率領）。當時工黨方面的立場被形容為「令人懷疑且有些曖昧不明」（見 Jay 1980 年出版）。倫敦的車道行動團體（LMAG）希望保持為一有廣泛基礎的非政治的活動團體，但其會員中有些團體在 1970 年 GLC 選舉中得到對選民表明明確提案的機會，「先有住家才有道路」是一個不重要的政治活動，由一些 LMAG 及 LATA 的領導組成，以倫敦聯盟的名義出面。在兩個月內，它選出候選人其政見是廢除大倫敦發展計畫，及放棄車道而將資源用於建設及改善住宅和公共運輸服務。73 個候選人得到 71,121 票，他們的行動增強了現有政黨對與日俱增的反對車道輿論的注意力。

另一政治活動的例子是生態政黨，于 1973 年成立，其候選人要參與全國、地區及歐洲的選舉。其主要的政綱之一是減少對運輸的依賴，鼓勵那些較有效力使用燃料的運輸方式以節約資源。因此偏好廉價的公共運輸，使用鐵路及運河來運貨而反對主要道路建設。在 1982 年生態黨有 4,000 個會員及 200 個地方支部。在 1979 年其 53 個國會議員候選人平均得到投票總數的 1.5%。更成功的是在地方議會的競選，在 1981 年的地方議會選舉中有 300 名候選人，有些得到 10% 的選票，其中之一甚至於在康耳瓦郡選上。生態黨與歐洲經濟共同組織國家的激進者有著密切的關係。

6.2 遊說團體及運輸部

最近幾年來有一個令人不安的事是與日俱增的對運輸部門工作的懷疑，以及一些如環境保護等集團認為運輸部是完全受所支持公路建設遊說集團的擺布。

最熱烈的反道路的活動人員認為，「英國根本沒有運輸部，只有公路部，它有權控制在鐵路及水路的政策的決定；更有甚者，它運用它的權力但並不以國家利益為考慮，而以某一商業或財務的遊說集團的利益為前提，簡單的說，它組織成一腐敗的政府且對我們的民主政治造成重大的威脅。」（1978：92）

更多冷靜的批評家如 Stephen Plowden 及 Peter Levin 舉出許多運輸部反對解決爆滿了的汽車化運輸的新觀念及方法的例子。運輸部無法用任何政策來控制這些工程師的問題，他們引起了一般羣眾對道路工程師支配運輸部加以注意。（見 Plowden 1980 及 Levin 1979 年出版）。

還有許多問題必須進一步的研究：是否應允許道路工程師在運輸部比其他各方更有權力，以致於他們跋扈的支配運輸政策；是否他們與支持道路建設各界的利益有密切的關係及受影響；或者運輸部的官員以一種派系或不公平的態度反對其他的觀點。在 1960 年代輿論一致要求更大的道路建設計畫，並有單個的申請計畫對此提案施壓要求實行、並要求縮短時間、消除因大規模及複雜的建設計畫所致的延誤。運輸部的道路工程師地位因而提昇，在 1965 年且有一公路總經理（也是一位工程師）指派為個別的公路部門的頭目。它成立六個區域建設單位（RCUs）以監督道路建設計畫（見 Painter 1980 第二本書）。RCU 變成一個有力的單位，提供運輸預測及其他有關他們本身計畫的理由。簡言之，它是運輸部中公路的政策決定及執行負責的聯合單位。當運輸部在 1970 年併入環境部時，公路部門仍保持其獨立的地位。從 1970-72 年其總經理是代部長地位，與 Wilfrid Burns 同等地位，後者是處理所有土地使用及發展計畫的規劃部門主管，同時也是運輸業部門—鐵路、港口等的主管。

（見 Draper 1977 年）。公路規劃不受運輸部內的區域政策及規劃的限制（只有東南例外），因為它爭論該部門對其計畫有直接的執行責任。到 1973 年部長級的責任包括運輸工業及再加入的道路部門，之後又把道路與土地使用及環境規劃分開。工程師的地位與力量及運輸部內的公路部門因此在長期間都很強大。工程師作為職業性專家的地位與運輸部內其他各經濟學家、統計學家及數學家是可相提並論的。在 1970 年代的環境部中，他們混入新的大董事會作為顧問，雖然另有一集中的經濟與資源的部門。其差異是在於工程師進行一非常大、費錢且長期的道路計畫，到 1976 年為止他們得以獨立控制此計畫而不受到其餘部門的干涉。

各利益團體過度影響也應加以研究。商務利益的諮詢是運輸部的一個特性。此種聯繫存在且被小心的助長著但並不明顯。BRF 的工作是助長他們與商務協會有定期的接觸。例如每月由 FTA、RHA 的代表與運輸部官員接觸及午餐，而 RHA 則要求特別推動其在運輸部的道路計畫中特別有興趣者（見 Wardroper 1981 年出版）。在 1960 年代支持道路的計畫者 Barbara Castle 認為「英國最嘈雜的遊說集團」。其影響力毫無疑問地受到在運輸部內工程師及強大的受益社團的支持而加強：受益團體要求合約，工程師則希望大眾強烈支持建設道路。運輸部的整個部屬及其團體的過多的影響力並不構成問題。「顧客主義」的現象是現代官吏的一個特性（見 Richardson 及 Jordan 1979 年出版）。基於有共同的重要任務，商務的受益團體依賴公共合約，運輸部則運用其計畫爭取資源及倫敦政府機構內的影響力，雙方彼此的協助。在 1960 年代及 1970 年代初期的道路遊說團及運輸部的公路部門是提供此一現象的一個強有力的例子。

在此對道路受益的團體反對的意見並不多。公路部門在運輸部內保持強大的地位。保護環境的運動正在發展，但是其力量却不如道路遊說團那樣緊密也不如他那樣的有良好的組織。例如（運輸 2,000 直到 1977）是由半工的熱心人士加上一支薪的職員在工作，雖然由於工會的領導可以接近部長，但與運輸部的官員並無正規的接觸，以前 LATA 並未被列於運輸部的諮詢名單上，直到 1976 年才由新部長 Bill Rodgers 列入。保守派團體有許多興趣，運輸只是其中之一。更有甚者，有些遊說代表在中央及地方政府的說服力是如此之強，因此他們能積極促進某一方面的議論。例如，在 1969 年當 LATA 反對車道建設政策時，「從那時起，GLC 的參與民衆被仇視取代。目前已知 GLC 首席官吏提供英國道路聯盟（BRF）一詳細的反擊 LATA 報告給 BRF 去出版。LATA 的專門職業人員變成運輸部及 GLC 的不受歡迎的人物」（見 Thomson 1977）。

另一個由運輸官員極力鼓吹及玩弄政治手腕的例子是由 1976 年貨運部當時的董事長 Joseph peeler 對他的執行秘書所發的有名的「Peeler 備忘錄」該文最後被洩露終於公開。它提到卡車載重問題的委員會是否應成立，並聲稱「我們需要維持目前最大軸重為 10 噸或相當，並且一旦國會及大眾讓我們，則推進至 38 至 40 噸」。然後它進行分析如何利用政治手腕以達成協議，如何實行以對道路運輸業有益處。

在此篇報導內審查的主要益處，無論全部的或部分的都應對大眾呈現。允許較重的卡車之案件及有關環境保護團體反對的案件，即使不能交叉檢查也應公開展示並嚴格的檢查及討論。在審查結束時，將由有名望的公平人士仔細的衡量證據而後希望能提出一個運輸部觀點

一致的結論。政府依據此推介就有堅強的理由可進行行動。調查如諮詢受益團體無法避免法律步驟的需要，則必須先引進必要的合法手續。但是這些過程應該縮短並且簡化以便完成一成功的審查。

雖然促進重卡車載重的案件在大眾的心目中建立明顯的地位似乎是此一審查的重要目的，但它有更大的作用。它應提供一個明確觀點使各道路搬運的受益集團聯合起來，一致行動造成好的氣勢不只能達到目的並且應該能產生好的印象以替代以前在大眾心目中的污點。這將有利於政府之立法（在卡車載重量以及其他事件上）。最終此種聯合目的的行動會在其他方面產生更廣泛的結果，例如產生更一致及有效的付款方法。當然，這要依賴道路運輸業是否有相等機會。

審查也提供一種方法，就卡車載重來說，有更合理的地位對付政治上的反對者，對道路運輸業則可改善大眾對它們的印象及其組織之團結力。因此是受歡迎的。（註2）

但汽車遊說團體及支持道路建築者的全盛時期已到達終點。大眾對汽車道路審查的反對可由示威看出，並有對大規模道路建設計畫的批評及其所依據之理由的大量攻擊作後盾。審查失敗，新的更小心的政策方法在1976年諮詢文件及1977年白皮書表示出來。1976年運輸部重新的成立，但公路部門失去其獨立地位而附屬於道路及地方的運輸部門。一政策複查單位，由一經濟學家及一行政官領導，以審查所有未來運輸計畫。道路建設單位被審查並計畫以後逐漸的淘汰，（雖然作為私有計畫的一部分）在1981年終於被淘汰。環境保護團體據以協調認知並獲得更正規的諮詢。而那位過份自信的Peeler先生也被打入冷宮，當運輸部裏冷門的東南地區的經理。

車道計畫被劇烈地減少以降低公共支出而其遊說集團的影響也因此減少。在1982年注意力集中在卡車載重量是否應予提高。貿易受益者贊成此提案，環境保護團體則反對它們支持建設道路的遊說集團並以之作爲支持建設到鄉鎮的補助道路提案的證明。在1980年代，國庫支出限制比十年前而言，給支持道路建設及支持貨車的遊說集團加施了更多的壓力，而且其對環境保護團體的影響是否會因經濟情況的改進而更加强。

6.3 壓力集團、政治家、「參與者」及大眾

施壓團體的組織，無論是區域性的或推廣的，是設計經由遊說地方議會部門，國會議員或地方議員各階層來影響政府決定，亦影響社會大眾的意見。受益團體須以連續不斷基金有效的營運，且此種資源顯然不對個人或許多的小社團公開。在設計的過程中希望能包括越多的社會大眾越好，使得1969年的Skeffington委員會報告提出「參與」的定義，那就是參與政策及提案的形成行動。從那時起就謹慎地開始設計新的組織結構。從1968年起鄉鎮議會就必須公開它們的建設計畫中有關土地使用、運輸及交通管理的有關政策的提案。並定下一些標題「受大眾審查者」，到時所有各種組織，從法律界及其他地方政府團體到私人組織及地方社團都可將他們的意見提出考慮。也徵詢調查報告組的意見及歡迎其他替代性提案。這些步驟並不能預先包括後來單個的反對原先被部長同意的計畫細節的意見，但至少是擴大成為鄉鎮議會政策的一個廣泛討論會議。Skeffington理想是想將設計過程中的「參與者」提昇到地方政府及社會大眾之間，如此擁有相反的意見或利益的團體可以面對面討論法規、

困難因此可解除，並可獲得一致的結果。實際執行並非那麼容易；利益衝突不可避免地存在，雖然大眾參與整個過程可以找出衝突所在，並且可以分配議價，消除衝突，但並非是達到一致結果的方法。（見 Burton 1980）。但可以斷言的是民衆參與過程可以消除在鄉鎮決策進行前政策討論及計畫提案的先期資料提供及提供步驟機會的武斷及無助的感覺。

主要幹道、車道、機場提案是由中央政府部門提出的，並無羣衆討論的機會存在。反對者聽證會所使用的步驟與反對的地方政府計畫所使用者相同，它們所關心的是直接受提案影響的人民及財產。社會大眾沒有機會對各提案或一般政策提出討論或意見。有關地方上大眾的問題他們多半是經由報紙報導或是審查會議的通知才知道築新道路。

當他們在審查時才知道建造道路的決策已經進行也無法再改變，而討論需求及優缺點只能在國會提出，同時反對者被限制為反對只是關心他們自己的私人問題時，恐懼與關心不由得油然而起。更有甚者，政府官員決定加快速度以完成道路建設的目標，並施加壓力於時間表上，審查也只是虛有其表。只要車道計畫被廣泛接受就沒有真正的困難。在 1962 年的運輸部長的國會的秘書在國會下院回答一議會議員有關其地方議會反對 M4 提案部分的下列不平的條件：

「我必須要警告我尊貴的朋友…如果許多汽車駕駛人，RAC 及 AA 還有許多在 Bristol 地區的人對 Warmley 鄉間地區議會對此事件趨緩的作法感到不滿的話，我並不驚奇。我們會給予 Warmley 議會及 Warmley 居民所有機會表示他們的立場，但是我們立意，要建造車道…問題是現在我們只為了一個只包括一兩哩範圍的鄉間，議會它雖然從 1951 年起便同意，但是現在都因民意調查而改變其作法，以致延誤此一重要而且費錢的計畫」。（註 3）

新路無疑非常重要已經太遲的 Warmley 的反對是一種討厭的事，應被擱置一旁而且克服。在下一個十年裏，支持建造車道的輿論遂漸改變，而在 1970 年代成為一種怒氣爆發出來。一個接一個的對公開審查會示威，反對者企圖增加基本觀念上的不合，造成混亂被圍攻的審查員企圖保持在審查中其官方的立場，事實上能維持現場秩序而已。

在 1975 年約克郡的 Aire Valley 審查中，第一天就招來了警察，第二天很早審查會便休會，第三天又休會直到二星期後。在恢復審查的那天混亂依舊，警察逮捕了 12 個人。最後「在 11 點 50 分 Mr. Ridge（巡官）要求環保局的 Mr. Keene 公開其案件。當他起立時，就爆發出噓聲、喊聲、及拍掌聲。然後示威者唱起國歌來，然後是「希望與光榮之土」！」（註 4）但這並不好，兩天後審查再度被延期兩個月。當其重新開始時，企圖限制參加人數，但是失敗，因此再度延期。

此一型態在全國不同地方重複出現。1976 年 Winchester「在 M3 審查會的首日超過 800 位反對者聚集在 Winchester Guildhall 在聽講的頭半小時內，喊叫、唱歌、頓足及拍手，…審查長…不斷的被轟下台。」（註 5）第二天「數以百計的 M3 審查反對者在 Winchester 喊叫「Sieg Heil」而且當警察強迫禁止電視的攝影隊攝影時給予納粹式的敬禮。」（此種無秩序不許可出現在影片上。）當地的國會議員、海軍少校 Morgan Giles 企圖對反對者說明審查應有其用途「昨日與今日大多數聽衆的行爲使嚴謹的審查會蒙羞」他因而被人嘲笑。他喊叫著完善但無助的觀點。「當有組織的團體破壞正當組織的會議時，民主被破壞」。（註 7）

在 1977 年審查員被拘束在被反對者戲稱為「地穴」的小後室中審查 Highgate Archway 路的議案以避免那些以為政府假裝為民衆的利益舉行審查會的民衆干擾。但是仍然沒有用；反對者破門而入，引起一場混戰，審查再度被延期。

在這些調查中明顯的是除掉對部門官員外，對其他人而言審查所採取的官式步驟不適合與反對者挑戰。他們希望有私人的意見，反對者且希望能把持住築路需要的基本政策的各個討論，因為沒有其他地方他們可以如此做。事實上有些時候主要運輸路線早已在數年前的審查會中安排妥當而未遭到反對，新審查（例如 Winchester 及 Archway）只是用在處理支線，如此反而更觸怒那些反對者。在 1970 年代某些地方輿論已經瓦解。反對者開始自己組織聽證會。首先他們打算尋找有關提案的基本資料以供爭論，但政府不供應訊息，有時也不給必須的文件。不合作的本身便是個爭論的提案：在任何中等及專業化的人來說資料是一種重要工具，收取資料對他們來說從未被拒絕過因此看得很嚴重。例如在 Aire Valley 審查中，一位反對 Baildon Green 的人聲稱社會大眾向道路建設單位要求資料時被處置的像罪犯一樣。他說「如果你希望這次審查是公平的，必須沒有祕密存在。」（註 8）

自然地審查變成對政府當局挑戰的政治事件，因為很明顯的沒有替代的方法。M3 行動團的副主席，也是一位社會學的教授，觀察 Winchester 事件後說「幾年前對學生靜坐感到恐怖的人，現在已不在乎在公衆的審查會中被人强行拉離。事實上，他們準備用各種更過份更直接了當的行動堅持他們所信從的原則。引以為傲的是認為他們自己是十七世紀鄉紳及自由士的政治繼承人，被斯圖亞特王朝的惡政所傷害，而他們採取非國會的步驟，以致於侵犯自然的正義及憲法上所採的自由。」（見 Morris 1976 年出版）。

經常地，此種場合產生出一種人。John Tyme 一個那時在環境保護研究界無人知的演講人，開始從一個審查到另一個審查，集合所有的反對者，教他們戰略的方法並領頭反對。Tyme 絕對相信「車道幹道道路計畫與其分支計畫是一個對比的罪惡，並對國家在歷史上的利益形成很大的威脅。沒有一個我們國家的敵人如此的切斷我們的城市、不知不覺的傷害我們人民貨物的長期經濟活動，毀掉我們的工業基礎，減少我們計畫社區生活的能力，並減少我們餵養自己的能力。（Tyme 1978：R1）他也相信道路遊說集團毫無希望的腐敗？運輸部及國會議員和地方議員們，但對運用和平的「反對英國國教」為社區爭取正義的方法仍然深具信心。John Tyme 的戰術有許多，但本質上他拒絕觀察運輸部的步驟規則，而只是企圖介紹他自己的那一套。通常在審查會剛開始時他企圖介紹對道路的基本反對意見，當被批駁後，或者不准發言時，騷動就產生了。有一段時間他是一個真正的人民英雄，Rowntree 信託公司曾贈給一個三年的贈款，以進行他的工作，他並曾寫了一本書述說他的觀點。但是很快地他就從社會大眾的注視中消失踪影。

但是現在政府已經受夠了。政府設立一公路審查步驟的評論企圖彌補對此系統已造成傷害的大眾信心。報告書（Cmnd 7113）對反對者的委曲作了若干讓步。它建議運輸部的簡報應也給反對者，而且運輸部應考慮並告之可以替代的道路路線以說明技巧評估方法的「適合性」。在開審查會前應先有一程序會議預作安排，並有一協調者協助反對者提供他們方便以檢查並拷貝文件。但是很重要的一點，報告與政府立場維持不變：在審查會上國家道路政策不予討論，那是國會的特權。道路政策的每年白皮書將來一定要頒布的，促使國會討論的不

僅是一般政策，還有主要的道路提案；第一次出現在 1980 年。

在過去的幾年內，緊張的情況已經放鬆許多。當公共支出被削減時道路計畫也跟著縮減。政府的改變加強了運輸政策的觀點，將新道路與經濟復蘇連結在一起。但是，相對的平靜無法掩飾老輿論沒有平復的事實。（L. J. Sharpe 1975 年第二本書）指出「參與」工作，必須「運用觀念學」於多數人的意見上。在運輸方面，支持建設道路的輿論很快的瓦解。是因為運輸部道路工程師的專制，國會無法公正的裁決及討論政策及審查步驟之限制，而引起一大串有關人士之間的恩怨。

至今仍不明白的是一個新的觀念學的運用如何產生而且以何種的方式產生。此問題可能無法立即得到解答。即使人們準備接受新道路建設，仍會有其個人利益受到影響人的反對。全國因汽車而增加移動性雖有所得，卻無法輕易配合個人和平與安寧的損失。我們回到公共財貨分配的問題：誰有所得？誰有損失？因為人們對自己最直接的地位是感覺最強烈的，反對新提案將繼續受到負面影響的人費力地追求。案件的結果完全依賴參加者議價地位的力量，以他們的財力資源為條件，以及組織能力、贊助政治家的支持，換句話說，就是政治奮鬥的過程。

在這樣偏好決策及公共利益的競爭中，某些團體可能較其他團體獲利更多。在對 4 個倫敦自治市鎮的地方團體研究中發現它們在市議會政策變動上有影響，他們的專業資源及技術還有財務資源的獨立性顯然是很重要的。（見 Chamberlayne 1978 年出版）。另一分析也指出，財力以及獲得先進情報的能力，與行政官及立法者能經常聯絡及能推出合理的爭論都是戰勝的原因（Kimder Richardson 1974 年第一本書）。一位 M3 行動團體的領頭參與者指出「M3 是全國最清楚而且最好的組織之一，同時也是最有能力募集錢財的團體，還可徵召它會員中的專門技術人材如建築師、工程師、律師、電腦專家及公關人員。」（見 Morris 1976 年出版）。LATA 強有力的專業投入在大英倫發展計畫審查會中可提出足夠的證據，而它為此專案的分析無疑地是它成功的一個貢獻因素。但是如果專家的投入及財產資源是決定性的因素，無疑地「中產階級的尖肘」由此可得最大利益。事實上，對參與計畫者批評中指出受益的只有立意明確及有良好的組織優秀團體（見 Bruton 1980 年出版）而某些人如 Tony Crosland 將環境保護運動視為中產階級的運動。（見 Crosland 1974 年）

對中產階級佔優勢的指控到底有幾分真實？當然參加市鎮建設計畫之組織範圍只限於該社區內已成立且組織良好的團體。例如，在 Bedfordshire 對市鎮議會的「土地測量及其替代方法報告」有反應的組織是地方使社區舒適社團、教會組織、工作領導者代表及勞工團體，還有地方政黨。經過公開審查；對運輸提案有反應者為英國鐵路、國家公車公司、AA、腳踏車環遊俱樂部及英國中部地區汽車行動團體（見 Blowers 1980）。我們也知道參加地方政府及自願活動是與人們的全天候教育範圍有密切關聯的。1969 年地方政府的皇家委員會發現了此種關聯。對 M3 車道團體活動人員特性的一項研究發現在 39 位參與者中有 33 位受過較高等的教育（見 Dowse and Hughes 1977 年）。除了基本教育外又繼續更高等的教育可以加惠更多的人，且有更廣參加傾向。但是假若專業性的技巧是重要的，而且無法從社區資源提供工人階級的社區則會在整個規劃過程中被忽視。但是，其他的力量也很重要。在 1970 年代的審查會中反對者以抗議及阻擋手段表示他們的立場，這需要決心及專一

而非專業化知識。這些方法需要全體一致的，例如在職工會活動中就很重要。在 Belfast 特殊環境中，該市的都市車道設計被立刻停止就是因為官方的 IRA 及 UDA 兩者都威脅要採取直接行動反對任何建造企圖（見 Wiener 1976 年）反對的力量可促成以政治影響決策。因此教育水準、專業技巧及政治組織能力應分別獨立。為使壓力集團繼續工作，首先重要的是有效地進行調查，其次是收集諮詢步驟。但為有效的抗議行動，兩者都不如政治力量，及抗議的決心。

車道與機場提案的爭論產生是從基本上呈現，領頭的並非經常負責提案的政治家。當爭論發展後，許多國會議員及地方議員與抗議團體勾搭，並為他們以選民觀點說話。在某些衝突場合，例如 1967 年 Stansted 機場提案就被否決，他們的行動是很重要的。（見 Jay 1980 年）。

在運輸政策的衝突中產生了另一個更傳統的政治爭論。公共運輸補助問題的衝突曾是在政黨及兩級政府間的事。此種衝突可能首先一方面來自 1968 年的運輸法案，它給予地方當局權利補貼公共運輸經營，另一方面來自 1973 年環保部要求地方當局提出他們的運輸政策或計畫，以便向中央政府申請做為要求運輸補給補助款之基礎。以政治的立場來看，保守黨偏好的運輸業公開競爭及支持私人反對公營運輸；工黨則支持運輸之「協調」及維持公共運輸服務。

加強公共運輸補貼之提案是由工黨在地方黨派中提出。例如，1973 年在南約克郡的 Sheffield 議會中的工黨團體指出「公共運輸不但是一種社會服務而且是規劃政策的一個工具」。對老年及殘障者應立即提供免費公共運輸，而且「這將被視為全面免費公共運輸第一步」。（見 Blunkett 1982 年）在 1972 年工黨大倫敦地區議會通過一個決定，設定免費公共運輸為目標。此一決定在 1973 年工黨的 GLC 宣言中竟被用來做為費率增加的工具，並開始諮詢引進低價費率系統「以達到擁有一免費運輸系統也是我們的長期目標」。兩個議會都在工黨政府部長相當冷靜的態度下進行這些政策。費率被凍結，而且費率系統之重建也被加以考慮。但是中央政府從未打算讓地方當局對稅源有無限徵收權以支持補貼。環保部視其角色在於決定贈款的分配以幫助地方當局根據國家運輸目標決定優先次序，並使每一分錢都得到最大的利用。它可預見它自身「一公平而強有力的影響方法以處理他們的運輸問題」。（註 9）更有甚者，在 1975 年「在目前情況下，鼓勵需要比較經濟的資源運輸計畫顯然在某些特例上是比原先鼓勵花費較大的運輸系統要逐漸受人重視」。（註 10）因此在南約克郡與倫敦，如果對運輸策略和方案的補貼要求仍舊繼續上升時，環保部將處罰議會，取銷其贈款。南約克郡議會一直維持低費率政策，但此壓力使得大倫敦區議會在 1976 年投降並批准增加費率。取而代之的，GLC 運輸主席召集一活動團體，組成份子包括職工會、公共運輸使用者協會與其他市民的、婦女的、年輕人及住民的團體以「挽救我們的公共運輸服務」，並支持議會行動，對政府施壓力使之幫助議會給予必要的財務支援（見大倫敦議會記錄 1977 第一本）經過 1977 到 1981 年三年的反對，到 1981 年 GLC 選舉活動，工黨應允立即減少費率達 25%，並應允選舉勝利後立即計畫將完成政策付諸施行。當保守黨政府回敬以取銷贈款，GLC 則進行徵收補充稅以彌補赤字，而此行動引起在 Bromley 議會與之對簿公堂。一旦國會上院決策與 GLC 相反，政治上的敵對就自然產生。GLC 本身就開始「保

持「費率合理」運動，在整個倫敦到處舉行會議。國會議員 Douglas Jay 在下議院一個提案，改變有關的補貼法律。地方政黨活動與其他團體相配合。倫敦運輸職工會成立一個倫敦運輸職工會答辯委員會從運輸和一般工人聯合會總部（TGWU）分支出來。一連串有 20 多個地方活動團體興起並聯合一起進行「費率戰爭」活動，經常與地方工黨及貿易會議有關聯。其他團體嘗試（短期的）「不能付、不要付」活動，拒絕付較高的費率。在英國其他地方，議會積極討論本身補貼的合法性，而西中土議會準備依這些威脅行事。但南約克郡議會決定維持，南約克郡工黨開始一政治活動，想要影響政府政策。它組織一請願團在一個月內接受三十萬人簽名，然後及時的在倫敦呈現。同時在南約克郡，運輸職工會得到強有力的支持，並在 Sheffield 組成一 24 小時罷工，反對任何對公共運輸服務的削減。（Blunkett 1982 年出版）。

與反對新車道及機場不同，對公共運輸補貼的政策通過政黨組織開始並受其大量支持。此種機會一方面希望促進有效的地方公共運輸系統，另一方面造福社團中較不富有的最依賴公共運輸的人。補貼也代表政治家允諾選民的一種可見的福利，就像租金，費率一旦凍結就不容易再提高。財政部意味到無限補貼的危險性因此一開始便促使兩政黨政府努力防止地方當局走向補貼的路。上議院對 GLC 案件的決策及後來 100% 的費率提高是對所有有關政黨一嚴重的震撼。低費率流行造成一龐大的抗議團體形成，以致以後成為工黨議會及其政黨活動後盾。但是很明顯的，無論低費比高費率有多流行，沒有中央政府的支持是沒有行使的可能的。

雖然地方工黨政治家領導公共運輸補貼的運動，他們卻很慢才理解到由地方上居民團體不斷提出的有關環境案件。原因是對環境位置的切題；地方工黨及職工會都視機場及道路之興建，為造成經濟的興盛及就業的機會而重視其對環境的影響。更有甚者，在 1960 及 1970 年代已經在都市重新規劃及重建方面有巨大的變動，而道路提案只形成一部分。當道路被視為社區破壞者時，工人階級地區卻持相反的行動。最後 1970 年一個最大的對倫敦西區興建車道示威大會最後終於形成以標語宣布：「讓我們走出這個地獄：重建我們的新住宅」。保守黨的政治家也面對一個困難的選擇。他們的政黨支持汽車駕駛人的權利及車道計畫。示威團體代表那些受影響者的觀點，而政治家必須協調他們選民的觀點及他們政黨的目標使其需要一致。對公共運輸補貼方面的提案較明顯，如 Bromley 議會議員，大多數保守黨代表的地區是擁有多數私家車輛地區相形之下，給予這區的補貼比在別的區域對所需的便宜公共運輸費率給予的補貼，政府需要負擔重的多。

政黨內及大眾意見的變化都很快而且複雜。道路建設被認為同時也是干擾。鐵路及公共運輸被視作福利又被視作負擔，機場則被看作是一個未提昇未來經濟且又是環境的破壞者。通常意見變化是矛盾且在政黨轉變上反映出來。如果政治家代表國家政策，他們的不一致反映在運輸界的活力上及社會大眾對它的多變的反應上。

第七章 政策課題

1980 年代運輸政策的頒布很快地脫穎而出。有些是 1970 年代有關運輸對環境關係及都市交通所在限制爭論之延續。其他如在嚴苛的經濟環境中，爭論的內容並非是令人希望的，而是運輸資本投資最少的需求，無論是對新道路、鐵路設備或機場的投資，都與就業及工作機會有關。對大眾運輸的適當補貼問題的爭論分量增加而且急迫，因火車及公車服務撤銷造成接近基本服務的困難增加，而使居住在鄉村地區人們的問題加倍。

7.1 環境保護的戰爭

1960 與 1970 年代的環保戰爭是針對興建新道路及新機場的提案，並限制重型卡車的使用。反對組織，包括地方居民團體、市民及保守社團得到了許多勝利。他們的觀點造成 1976 年環保部運輸政策諮詢文件的結論「中央及地方政府在作運輸決策時，必須設定明白的環境保護目標。」

7.1.1 道路的興建

首先最原型的爭論是有關牛津內部舒解道路的提案。基督教會草地道路提案首先出現在 1945 年牛津城議會的 Thomas Sharp 博士的報告中。它打算舒解在高街及中央購物地區的交通擁擠問題，並保護牛津獨特的城鎮風景區，以提供穿過「瘴氣籠罩未使用的草地」的旁路做為解決方法（註 1）。當牛津市議會在 1955 年接受該提案時，爭論立即開始。因為該城是牛津，牛津大學基督教會必然被影響到，還有五位現任內閣部長，包括首相 Anthony Eder，是原先基督教會的人，爭論一躍而變成國家最重要的事。在泰晤士報上刊登的憤怒信件，更增加遊說活動及內閣本身的報告討論，使得在爭吵中爭論發展幾乎變成全國的消遣。許多事件包括較少影響學校的替代路線的討論，都會發生，但是直到 1972 年該提案才被新選出來的多數黨（工黨）在議會中否定（見 Newman 1980 年版）。

除了牛津爭論的特別含義外，它包括典型的道路對環境的衝突的特徵。其一是有關市內交通擁擠發展的三階段；如在 1950 年代道路建設而無交通限制是第一階段，第二階段是 1960 年代對 Buchana 公式的信賴，建立一個新道路不但可限制及舒解交通並且可供應一個交通的舒適環境及 1970 年代第三階段的轉移及反對所有新道路建設及車輛限制及公共運輸優先之替代政策。其第二階段因地方當局受工程師的影響逐漸少於受規劃師的影響。對 1950 與 1960 年代的計畫是由工程師部門準備的，但到 1970 年代第三階段計畫則由規劃師取而代之。第三階段是深受影響的居民團體所做的積極的、有效的，反對提案的發展活動。雖然意見在學校內，在都市團體間及在都市議會內超越黨派意見分歧，但由於學校基督教會的堅持，最後仍達到它的目標。該運動可說明者如下（見 Newman 1980 年出版）：

「從一種觀點來看，它可以視作一個有錢的、很有力的、數目上很少的小團體、公開地或不正直地運用一種可以稱作民主對照的影響力……從另一觀點來看，基督教會可以視作早

期地方上的示威有效例子……毫多疑問他們的示威系統是長期有效的，直到上個十年大眾意見改變而追上……在那時牛津終於從在其市中心建造一新道路系統中解放出來，那是目前意見所不容許的。」

最後的典型特徵是地方政黨對環境保護事件態度的改變。在牛津，是牛津市工黨觀點的改變，工黨觀點的改變，工黨已獲得地方議會的控制權，終止了道路的提案。但是政黨的意見最初並不大力支持，還是保護團體及特殊思想的轉換才促其大力支持。

有關倫敦環狀路的較大規模的爭論是依循相同路線，雖然過程更費錢。環狀路提案始於1945年 Patrick Abercrombie 先生的較大倫敦計畫，他提議五條環狀路與放射狀路線相連結，像緊密的環結圍繞著倫敦發展。另一種說法是 Abercrombie 的提案是寫來作為倫敦郡議會的發展計畫。接著是1964年的倫敦交通調查及1966年的倫敦運輸研究，研究交通移動及預測小汽車所有人之增加，這些都成為1969年大倫敦發展計畫中道路提案的基礎。三個環狀路全蓋成有雙，三或四線的容量（全部有六或八線）。未知未來大眾的反應，大倫敦發展計畫報告（第5、21段）提出下列觀點：「第一條環狀路提供一個機會以改善令人不滿意的環境。這條路線多半經過廢棄的地區急需重建」。當住宅的損失及道路所造成的影響很明顯時，反對意見很快產生。在環狀路線經過的自治市鎮議會提出他們的反對。地方居民團體及市民社團相繼參加組成倫敦車道行動團體。一個「建路前先建屋」黨組成，參加1970年大倫敦地區議會選舉，並得到71,000張票。同時，環狀路的成本估計在1972年上升到20億英鎊。在1970年政府決定舉行，對大倫敦發展計畫的抽樣調查，以 Frank Layfield 爵士為首，女皇的忠告使廣大民衆得以參加，給反對團體機會表現他們自己的證據。反對大倫敦發展計畫者中75%是針對運輸提案，給予調查小組63天以作運輸提案策略的聽證，然後再給67天作地方運輸法案的反對調查。示威團體有能力將反對理由變成資料，及提供預料技術做為提案的基礎，可指出失敗及考慮替代方案，並強調道路成本及對環境的影響。此爭論同時也改變倫敦地區議會的工黨。工黨在1967年認可環狀路，卻在1970年反對第一條環狀路，而最後在1973年選舉時直接反應。在1973年 Layfield 小組的推薦偏好第一條環狀路，使交通擁塞外流而且「使得中央地區環境得以改善」，只是一投機而已（1973年環境部第一本書，第12，64段）。在1973年新選出來的工黨控制了大倫敦地區議會，從發展計畫中撤銷環狀路提案。

倫敦環狀路的爭論包括牛津內部舒緩道路相同的特性：先是信賴道路興建，目標首要是改善交通擁塞，然後是「保護環境」；從信賴道路工程師轉移到規劃師；跟著是得到大多數控制權工黨觀點的轉變；受到活潑的民間組織影響的結果。

相似的改變過程也在相同時期在三個都市，樸次茅斯、南安普敦，及 Nottingham 的道路研究中表現出來，雖然在樸次茅斯政治改變經過多數黨的新議會而非經過黨控制的改變（Grant 1977年出版）。

在1970年代，對個別國家車道提案的反對達到新高點，反對方法的發展在過去安靜的規劃調查中迄今未見過。調查乃打算處理直接受影響的地方人士對提案的反對。反對者希望運用調查來徹底反對道路的需要。在某些情形的結果是一連串的對抗，可見到程序上的反對，從擴大妨害議員發言權，警察的介入及調查的無限制延期。很明顯的是正規的「調查」

步驟無法使用，而基本的輿論觀點也付之闕如。顯然重要道路建設的提議在 1970 年代逐漸消失，而環境案件卻不容易被忽略。而新車道的支出也因此被削減。

7.1.2 機場的興建

興建第三倫敦機場的相似爭論自從 1950 年代就產生。許多相同的特性出現。提案基於航空運輸預測及計畫被民航專家所推進，卻曾被土地使用設計家及地方議會和居民團體反對。想要解決此衝突只有在可能興建的地點透過選擇「合理的」規劃及 Roskill 調查委員會所採用的成本效益法分析。它在 1970 年的報告及推薦 Cnblington 為興建地點被由環境保護者所支持的少數黨所反對，此少數黨的 Colin Buchanan 報告贊成位在沿海的 Maplin 為興建地。而 Maplin 也在 1974 年經由政府改組後被認為太費錢及破壞威信而遭到廢棄。國立機場策略首次被加以考慮。白皮書機場政策（1978 年貿易部）包括消費者需求及對環保與土地使用的影響飛機發展的基本假設，並加強聲明彈性規劃及發展需要，乃有關機場興建造成的需求成長及就業認知與經濟發展。它預測倫敦地區機場能量需求有很大的增加，從 1976 年的 3,100 萬旅客增加到 1990 年的 6,600 萬到 8,900 萬旅客。結論是現有機場的發展應受限制，Heathrow 及 Gatwick 各增一個終點站，而 Stansted 增加其容量從 1976 年 30 萬旅客增加到 1990 年代的 400 萬旅客，一個跑道及擴大現有的一個終點站。它們已注意到 Stansted 被大的鄉村地區所圍繞，因此對散居的人口只有最少的不利的噪音影響是長期發展的一個替代方案。在 1981 年此一方案被政府所採納，擴大容量至 1,500 萬旅客的提案，及一新終點站、安全防護土地以作第二條跑道。

Stansted 方案之復蘇歸功於民航遊說員及政府部門支持者安靜的堅持。兩黨的政治姿態並不明確：當在鄉村地區受影響的保守黨贊助環保案件，而保守黨政府卻偏好經濟利益的觀點，正如 1970 年代工黨部長 Tony Crosland 亦如是。需要一新機場的想法終於發展出來。

1979 年機場政策忠告委員會報告聲稱在 Stansted 建較大機場的案件是依據旅遊需求之擴大（1978 年白皮書預測在倫敦機場進出的國外旅客在 1975—85 年間將會加倍，而在 1975—90 年間則會有三倍）；英國航空運輸工業之需求（英國協航空公司裝載較其他任何航空公司更多的國際旅客）；商業及貿易的促進；及大量新工作之產生。Colin Buchanan 擁護鄉村 Essex 及 Hertfordshire 案件，維護強迫「都市化」200 平方英哩的廣大公共鄉村地區，而直接損失 2 萬英畝的良好農地，破壞使用政策及環保考慮。他以此案件來反對擴大旅遊及無止境的滿足航空運輸需求的政策，提出嚴格的環保控制。以 1950 及 1960 年代的道路政策為背景，他描敘一慎重考慮的假定 Buchanan 結論如下（1980：113—14）：

「航空運輸業無疑會就如我們列出的，最佳利用已有的航空系統，同時這個國家也只能供應有限的航空容量。這正是此案件的情形，但是那又如何？誰說航空旅行是壓倒性的好，可以不顧其他的考慮？這裏有一個前例。直到最近，汽車旅行一直被認為是壓倒性的好，可以儘量得到需求配合。但現在則不然。潮流改變了。當局不再計畫配合所有的需求；特別是在都市，漸漸強調限制的政策。什麼造成此一改變？缺乏資金是某些因素，但最大的因素則是考慮環境的結果。如果相同的事情發生於航空運輸是否不幸？我懷疑。但是，航空運輸並非一切，只是英國的面子問題。這島是我們所僅有的，沒有其他地方可去。」

顯而易見的在環保人士與地方及中央經濟利益考慮的人士間進一步的衝突是無可避免的。既然中央政府必須作決定，環保人士的目標必然會影響國會議員而帶給政府壓力以致取銷這些提案。從長期民航選擇的地點如 Stansted，經過「合理的」規劃地點如 Cublington，環保人士喜好地點如 Maplin，直到更謹慎限制的發展選擇 1978 年的白皮書，最後又回到 Stansted，且有更擴大的建設。公共支出的限制阻止了在 Cublington 或 Maplin 興建的宏偉計畫。在 1982 年時 1978 年的白皮書被採用作為新發展的基礎。終於在 Heathrow 建了第四終點站，並決定在 Gatwick 興建第二終點站。一旦公開調查完成後 Stansted 的未來將被決定。建立一新終點站的決策，以及進一步保護土地做未來的使用，將表示環保人士地位的有效腐蝕，並將 Stansted 作為倫敦第三機場的進一步擴充。

7.1.3 卡車運輸

偏好大型卡車的道路運輸，受人非議的是卡車的大小、重量、煙霧、噪音及振動。大型卡車的高度、寬度及長度都超出人體、街道及商店的比例。他們顯而易見的在氣勢上壓倒行人。他們的長度造成在轉角及窄路上行駛的困難，更威脅到交通擁擠及延誤。他們的重量造成他們經過時的噪音及振動。重型卡車通過住宅區域安靜的鄉村路是一種危險及干擾；在購物及商業中心則造成交通擁塞。社會大眾對大型卡車的反應部分是不喜歡其噪音、煙霧及振動，同時也害怕對行人造成危險，那是對社會大眾態度調查中發現的（1978 年環保部舉辦的）。不僅是卡車會造成此種反應（摩托車也是不受歡迎的），同時他們也是問題發生的主要來源。例如在北約克郡，78% 回信要求限制重型卡車行駛，26% 更將限制重型卡車作為運輸政策的第一個選擇；家庭的社會經濟團體地位越高越是偏好此種限制（見 Courtenay 1977 年出版）。

在過去十年來大量重型卡車劇烈增加（參見表 1.6）在許多 EEC 國家運輸業不斷施壓力要求將卡車許可重量從 32.5 噸增加到 40 或 44 噸的最大限度。不但在國內有反對壓力而且在 EEC 歐洲共同市場一致提議對允許卡車載重達 40 噸加以考慮。偏好較大重型卡車是由於現代工業及商業發展的內部推理而來的。在過去十年來貨運大大增加。由於工業專業化的直接結果使更多的貨物被運送更長的距離。零件在國內某地的工場製造，然後運至他地的另一工場裝配，或從另一國家進口。有些大的國營廠商只生產少數大零件，其產品必須分銷於全國；小工場則供應地方或地區需求因此運送較不重要。工廠的位置對運輸也有重大影響。現在工廠的所在逐漸集中於工業區，多半位在市郊，必須由卡車運送。另外最近影響運輸的是零售業的發展。大型零售超級市場及市郊大型超級市場由於可以大量購買其產品，價錢便宜且有經濟效用。這些市場通常位於市中心之外而需要大規模卡車運送。

建立少數國立或區域性倉庫以堆存貨物以供以後之分發是製造業及零售業者所預期的趨勢。例如聯合餅乾公司，有 12 座主要工場及 20 個分銷倉庫，多半由自營卡車隊運送。Beechams 公司專門製造食物及飲料，化妝品及藥品，有 12 個工場及 18 個倉庫，而他的不含酒精的飲料部門（可樂娜）有 15 個工場及 55 個倉庫可運送到軍中福利社、旅館、咖啡店及俱樂部的 8 萬位客戶。Sainsbury 每日送貨到他們的 224 家零售市場；每個超級市場通常一週會從廠商自己的倉庫接受 25 次運送及從直接供應商接受 75 次運送（見 1979 年貨運協會）。雖然運輸成本因貿易及產業之型式重要不同而改變；（但是無疑的較大較重的產品其

運輸成本要較小而輕的產品要大一些)；任何減少都有助於貿易經濟。運輸成本由於採用自動速度計及調整駕駛員工作時間而增加，基於運送業及貿易利益之需求，只好要求降低其他可能的成本。總之，英國工業聯盟估計在 1981 年如果卡車載重增加到 44 噸，則工業成本每年可節省 5 億英鎊（英國工業聯盟 1981 年出版）。

在 1980 年 Armitage 報告，「卡車、人民及環境」，推薦允許十輪大卡車載重增加到 44 噸，再加上其他設計可減少環保問題。此一推薦（正如過去的貨運組組長 J. Peeler 所希望的）正合運輸部的長期希望。政府的白皮書（1980 年運輸部出版）有其自己的提案，貨車載重只增加到 40 噸，以及更多的繞道路線提案，新卡車路線及卡車工作區，致力逐漸減少卡車噪音並增加重型卡車之課稅。問題正如以往一樣，大眾一致強烈反對該提案之完成，透過國會議員及地方議會反應出來。在 1970 年代早期活動很活躍的市民信託公司，及英國鄉村地區維護委員會，運輸 2,000 地方當局協會代表都市地區者（都會區當局協會）及地區議會（地區議會協會），還有皇家都市規劃協會一起反對增加卡車載重量。運輸和一般工人聯合會也反對重量許可增加，而鄉村議會協會則表示除非所有的改良推薦都完成，否則他們無法同意接受卡車載重量之增加。國會議員的反對也很強烈。在 1981 年 12 月，David Howell 部長，就曾要求英國國會下院延後執行白皮書的提案中任何決策直到進一步的諮詢舉行後。即使如此，11 位保守的國會議員投票反對此活動，而偏好工黨修正的反對任何最大許可重量的增加。結果經一年後政府終於使國會同意提高載重限制到 38 噸。

批評家對此提案有許多可批評，以下列提議為基礎，「應採用而非取消良好車輛以適應環境」（1979 年英國鄉村地區維護委員會）。另一套運送方法是將貨運從鐵路運輸轉到公路運輸，並利用內地水路，特別是有潮汐的河流以作更多的貨運。此處問題是與工業本身轉移對鐵路的依賴有關，可大大增加營運的彈性，並且與在鐵路貨運設施投資方面的不足及與對現代工場、倉庫而言鐵路出口的不良位置有關。最後決定企圖通過 1968 年法案使鐵路貨運復蘇，設立 NFC 及貨運線網路計畫，利用卡車到 50 個鐵路終點站以完成長距離鐵路運輸。一旦貨運線公司成立後該法案要求限制超過 16 噸載重及運輸超過 100 哩的卡車數量並發照。運輸部強烈反對此提案。運輸部長 Barbara Castle 聲稱是對提案「病態的敵對」，特別是整體的運輸政策：「數量的發照，就如我可以提議公開財政犯罪或其他」（註 2）；這些從未執行而在 1980 年正式廢止。貨運線系統已設立但 NFC 在 1970 年代的操作使得整個綜合計畫令人懷疑。反對鐵路而對卡車施以低稅率使政府掛上不公平待遇的罪名。政府已接受道路運輸部無法滿足道路建設及維護的成本，所以鐵路服務與其相比，政府並未給予公平待遇，因鐵路需自己支付鋪鐵軌成本。1981 年的運輸法案改變給於公平待遇且對貨車賦以車輛課稅責任以彌補此情勢。

如果貨運的道路運送支配被認可時，（顯然的貨運運送轉移到鐵路或水路是不可能再影響目前的比例）消除或改善環境問題與較大較重卡車問題將會一起產生。「使卡車文明化」是一個長期目標，慢慢被大眾認同。早在 1963 年，Wilson 會議中針對噪音消除推薦卡車噪音最大到 85 分貝。在 1970 年對卡車的新噪音極限定在 89 分貝，但從未實施。只有在 1983 年新的管制，對最重卡車許可最大達 88 分貝。重型卡車噪音限制發展至最高為 80 分貝是被大眾許可的，但要到 1990 年代才能實行。其他更安全及較少振動與污染的提案也將逐漸被

認同。

另一套提案是有關分散重型卡車在都市與鄉村不適宜的窄路上行駛並促使離開住宅區中心以減少車輪的磨損及破壞路面。政府計畫興建新的繞道路線（受到英國道路協會熱烈歡迎），但市民信託公司則指出它只包括 60% 的都市與鄉村的主要卡車路線，仍有 40% 沒有受到保護（見市民信託公司 1982 年出版）。較早在 1976 年的提案要求沿著現有道路設立一個全國卡車路線網，但卻失敗了，因為不適合且受沿途居民的熱烈反對。有些禁止卡車行駛是由個別地之當局依照 1973 年的「Dykes」法案制定，其中 Windsor 最爲人所熟知，大倫敦地區議會對倫敦地區也做同樣的，可能的重型卡車調查。Armitage 報告中設計卡車活動範圍，採取特殊步驟以減輕卡車所造成影響，但運輸部目前限制卡車活動地區的數量，並且在此種特區發展前先行限制各地區的卡車運行數量。

卡車貨運問題的一個解決方法是在各都市發展與歐洲其他城市相似的分銷中心。長程貨車將貨物運送至分銷中心點，然後再分成較輕重量貨包由較輕車輛運送至都市。透過「經紀人」的安排，大卡車可在回程時再載貨。在巴黎郊外的 Garanor 提供廣泛的營運範圍包括倉庫及包裝、裝配產品，及安排代理商「配合」卡車運送，及招待卡車司機及供應和確保卡車停車設施。原來「打散大宗」中心的觀念在有這種分散活動中心的觀念後逐漸消失。Garanor 提供大倫敦地區議會開創發展運送點的研究例子（大倫敦議會 1977 年出版第二本書）。在 Neasden 發展一貨運中心的提案必須待 1982 年國務卿許可。在約克郡的 Wakefield 已接近實現此相似提案。

7.2 旅客運輸及補貼問題

旅客運輸應不應該由稅收中補貼的問題是目前運輸政策中最值得討論的一個課題，因為它影響到社會大眾。此課題之產生乃由於汽車所有人之大量增加形成鐵路與公路旅客運輸的公共運輸的競爭，結果失去很大的服務範圍且失去商業生存能力。與有車人士相比，那羣無車或無法經常使用車的人較先前感到很大的不便，因為很多公共運輸服務都減少了。現代的旅客運輸景象是相當多的家庭單位的移動，但是對較低收入人士、年長者、孩童及年輕人，還有家庭中因男人以汽車通勤去工作而無法使用車的婦女及住在鄉村地區的人都減少了接近所有各種運輸設施的方法。

公共運輸經營都面對著需求減少的局面。對減少服務及提高費率的反應加重了他們的惡劣地位，因為較差的服務及較高的價格使得更多人購買或使用小客車替代公共運輸。鐵路與公車服務都面臨紅燈。雖然遵照 Beeching 報告縮減路線及服務，英國國鐵自從 1960 年代其經營有著相當的赤字。在城市間的服務是旅客服務的僅有財務生存者，現在卻又受到私人公車公司的挑戰。通勤服務及停車服務，通過鄉間路線及鄉村支線都無法以商業基礎來經營。在 1980 年國立公車公司的長距離公車服務經一段時間的虧損後，終於有了盈餘，但其地方公車服務由於旅客旅程及公車里程之降低而呈現赤字。鐵路必須負擔很重的鐵軌、號誌及車站的固定成本，而其顧客卻很有限。公車情況稍有不同；固定成本較不重要，但就國立公車公司來說，其總成本中幾乎 70% 是員工薪資，雖然已轉變成一人服務車，但當公車營運半空時公車駕駛仍無法免除。

如果留給他們自己經營，地方鐵路及公車服務在面對私人小汽車競爭時只有城市間的服務還能繼續經營。道路將更形擁塞，即使造更多道路以配合小汽車，城市不是交通阻塞，就是必須馬上配合興建新道路。在 1960 及 1970 年代不是依照美國模式進行較大道路建設計畫，就是反過來限制道路交通並補助公共運輸。雖然在 1960 年代車道解決方法廣泛被建議及設計，卻遭到強勁的環保之反對，加上公共支出的新財政緊縮，使得大規模的車道解決方法停頓。在 1970 年補助公共運輸加上交通限制以求得一更平衡的解決。

政府對公共運輸的補貼可採取各種不同的方式。最顯著的是從一般稅或地方稅補貼以維持服務使其不致於中斷，或者減低費率以吸引乘客。但補貼也可採資本支出的贈款方式，或從減少課稅作為贈款以減少成本，或者可能直接以「傳票」支付給消費者使他們能購買運輸服務。1968 年的運輸法案就運用多種型式的補貼。它授權于中央政府對運輸經營者施以資本贈款，補貼鐵路服務因那是社會所需而無法自足的，並以減免燃料稅以貼補營運成本。同時允許地方當局透過對新公共運輸協會（PTAs）的補貼在他們的地區支持公共運輸服務。1972 年地方政府法案賦與所有鄉鎮議會相同的權利並要求他們準備一有關每年運輸政策及支出的「平衡的」計畫（1974 年由運輸策略和方案引入）。在 1978 年運輸法案規定州郡也需提供公共運輸計畫。

表 7.1 顯示中央及地方政府在 1975 到 76 年間（以 1980 年價格）對旅客運輸的總直接補貼為 9 億 2 仟 3 百萬英鎊，但到 1980 到 81 年間就降到 7 億 8 仟 9 百萬英鎊。最大補貼是中央政府對英國國鐵的 4 億 5 仟 4 百萬英鎊，按照 1974 年鐵路指令以支持公共服務契約。地方當局的補助最大宗的就是公車。在 1979 到 80 年間共支付 1 億 9 仟 7 百萬英鎊給公車、地下鐵及渡輪服務，1 億 1 仟 8 百萬英鎊支付給領養老金者及其他人士特許權費，另有 3 仟 2 百萬英鎊付給英國國鐵。

再說到補貼的型態方面，大多數支出用來平衡經營者的淨成本，以達成中央或地方政府所要求的服務水準。因此公共服務契約付給英國國鐵以維持 1974 年所提供服務水準。三分之二的地方當局支出落在一般性的補貼上，但有些直接提供道路或鐵路特殊營運服務上。最近都會區大量補貼一般費率以避免費率上升，同時刺激較多的公共運輸的使用。更特殊的補貼是直接減少費率做為養老金接受者的特許權費。中央政府對國立公車公司的其他贈款現已逐漸取消，如新公車贈款、特殊建設、鄉間公車服務贈款及燃料稅折扣。英國國鐵曾獲得設備的特殊替換補助。

上述贈款都是依公共運輸經營者的類別而特別分類的，其他未包含在內的補貼型態如對運輸有貢獻的有地方當局提供的免費公車服務以使得老年人及殘障者可被帶至市中心、學校及鄉間學校。將人們帶至醫院、診所及健康中心的救護車服務也在補貼運輸範圍內。這些補貼沒有一種可定量。

補貼的目標是多樣化的。最先及最重要的目標在於維持大眾運輸的經營，方法在增加顧客及收入，使經營者能繼續維持服務網。此方法的另一目的是，補貼將可改進經營效率並改善服務。其次，興盛的公共運輸對其他各目標之完成亦有貢獻。其中之一是對都市與集合都市的經濟及活力有貢獻；沒有方便的及合理價格的公共運輸服務，都市中的辦公室、商店及工場將無法有工人來服務，而都市中心的購物中心及娛樂場所也將找不到他們的顧客。另一

表 7.1 1975/76-1980/81內陸運輸的公共支出
(依照1980年調查時英鎊的價格)

	1975/76	1979/80	1980/81
1.公路			
車路及幹道			
新建及整修路	635	352	320
維護費用	93	114	102
地區性小路			
新建及整修路	540	342	*
維護費用	623	558	547
總計(所有公路)	1,891	1,366	
2.運輸營運者費用			
中央政府			
英國國鐵-旅客補貼	496	449	454
-其他費用	349	201	112
新公共汽車	37	34	34
其他	14	16	13
地方政府			
客運補助			
英國國鐵	28	32	225
公共地下鐵及渡輪	288	197	
特別票補貼	113	118	110
公共運輸投資	255	188	*
總計(所有付款)	1,580	1,235	
3.其他支出			
運輸部			
駕駛執照及汽車牌照	83	51	57
研究及其他服務項目	43	12	13
公路及交通行政	30	26	26
其他地方上支出及行政	21.5	195	*
總計支出	3,860	2,887	2,724

資料來源：政府支出計劃，1981-82到1983-84，1981，Cmnd 8175 HSMO

* 1980至1981地方政府花費在修建新路及整修舊路、公共運輸、及停車場的修建上的總共成本支出總給為 5 億 4 千 4 百萬英鎊。

個貢獻就是經濟成本的減少，當通勤車數減少透過交通擁塞的減少而達成。第三個貢獻也是影響長遠的是能源節約目的的達成，透過石油更有效的利用於公車或火車電氣化。第四個貢獻是公共運輸的旺盛也減少了汽車運輸，保留了更好的環境，因為汽車有噪音、煙霧及對行人的威脅等負面特徵，而代之以快樂而較安全的環境，同時也不需要建造新的道路。第五個貢獻是可達到較廣泛的社會福利目的使運輸能以合理的成本得到，同時 40%是屬低收入家

庭，他們沒有車或者只有一部車家庭中成員不容易使用。便宜的公共運輸增加了就業機會，同時也使無法擁有車的人士容易獲得公共設施的益處。

這些目標實現的範圍有些是可測量的。談到服務的生存能力，多年來公車服務的趨勢由於顧客因費率提高而減少，服務因而降低形成惡性循環。例如在倫敦，1970 到 1980 年間公車旅程減少 36%，地下鐵則減少 17%，此種減少有些是由於下列因素如人口及就業的降低；9%的公車旅程降低及 7%的地下鐵旅程減少是由於費率增加及成本增加而造成服務水準的降低（大倫敦議會 1982 年）。公共運輸服務的減少造成生產力及效率的下降。此一情勢只有以減少成本來補救，那就是關閉車站、鐵路分支線及公車服務或減少他們的服務次數。

補貼應該對生產力的增加有相反的作用，例如，資本支出可提供購買新公車、鐵路車輛、軌道及其他設備，結果應可減少營運成本。收益補貼可增加旅客數因而改善單位成本及生產力。但效率之改善並非補貼的自動結果，因為補貼並非完全用來降低費率。在歐洲 13 個國家的都市公共運輸的研究發現有些「漏失」的補貼造成較高人力及高單位成本；因為每 10%的補貼成本，其中 4—8%用來降低費率及改善服務，但有 2—6%被較高單位成本所吸收（見 Webster 及 Bly 1979 年出版）自 1974 年法案提供 PSO（大眾服務契約）財務服務以來關於補貼對效率的作用顯示于鐵路上。國家工業選擇委員會報告（1976—77 年）指出補貼的效果並不好，因為它被敘述為病態的，「它不明確且沒有準備支付特殊項目或目的」（313 段）。與荷蘭，法國及瑞典對鐵路的補貼不同，它是應用于整個鐵路網路。瑞典，正好相反，對特殊鐵路服務及鄉村公車路線給予直接的補貼。根據選出來的委員會的報導，雖然人力在下降之中鐵路生產力在 1975 年以西北歐為最低。最近不論是英國國鐵或根據 Monopolies 委員會（1980）的東南服務的報告都主張要設定永久性的目標以確保接受補貼的服務能有效率地經營而生產力也不會受害。

雖然補貼增加了使用，增加公共運輸服務的活力，但是使用的增加只有部分來自新的顧客。Webster 及 Bly 發現較佳的服務水準及較低的費率吸引了都市中現存使用者對服務的更多使用，但在吸引慣於使用小汽車的人方面則較少成功。大倫敦議會計算過，由於 1981—82 年降低費率的結果，在倫敦客運方面增加了 8%，但其中僅 10%增加的旅程是來自前述的汽車使用者。在所有增加的工作旅次中，15%的公車旅次及 30%的地下鐵旅次是從小汽車旅次轉移到公共運輸。但是，道路運輸方面的小汽車交通只減少了不到 1—2%。因此為了環境目標而做補貼以減少道路交通及擁塞，不能僅從費率補貼來完成。限制小汽車使用，例如限制停車是一法，是一種更有效的工具，降低大眾運輸費率無疑更可使此法有效。但是大眾運輸低費率的補貼的較長期效果是由 Webster 及 Bly 發現，是使得家庭中第二輛小汽車的所有的成長率變得較低，這也應該能影響汽車使用及道路交通。

對大眾運輸補貼的社會福利目標是廣泛地幫助在社區中無車人士及貧苦的人，能夠利用便宜的公共運輸旅行或接近大眾設施。但補貼並非針對貧苦人士；鐵路旅次特別是較長距離的通勤，有較大的特性是較高而非較低所得羣使用的，公車旅次則較多由較低所得羣、年輕人及養老接受者使用。受益人口種類也視涵蓋範圍而定；例如在都會區中心接受補貼的公車服務，很明顯將加惠於觀光客及購物者；相比較下，不同於在工業都市的住宅區對其工場社

表 7.2 英國議會對 1981/82 年度公共運輸的費用預估（單位為百萬英鎊）

	徵 稅 補 助					優待票 補貼	補貼：以與 百萬公車 乘客所花便 士為單位
	成本支出	總計	公車	火車	其他		
大都會地區							
Merseyside	0.8	27.6	16.2	10.1	1.3	9.2	7.3
南約克郡	0.1	42.6	40.8	1.8		10.3	15.6
Tyne & Wear	29.6	24.1	17.0	7.0	0.1	12.3	12.4
West Midlands	1.6	14.1	9.0	5.1		13.9	1.9
West Yorkshire	0.2	28.2	21.1	7.1		7.2	10.6
大曼徹斯特地區	1.1	30.5				12.4	
總計	33.5	67.1			45.0	65.4	8.0 *
大倫敦議會區	100.2	123.5	78.5			32.2	7.3
39 個郡議會	7.0	50.3	49.3	0.4	0.6	2.3	
區域議會			13.6			43.8	

資料來源：CIPFA 公路及運輸統計，1981-82 預估

* 指除大曼徹斯特地區外的其他五個大都會地區。

區或地方醫院的通勤服務。第三個因素是受益與付稅的一種平衡。近來在英國大多數對都市運輸的補貼都得到費率的令狀。並非所有納稅人使用公共運輸，相反地，並非所有公共運輸使用者付稅。有些使用者如養老金接受者也付稅但卻享有折扣費率。因此受益範圍並非很容易弄清楚的。

更進一步的考慮是補貼的財政來源。補貼該不該計算出來然後向全國人民徵稅以支應他們，或者該不該由地方社團貢獻？在英國，鐵路大半由中央政府補貼，雖然也有些是來自地方當局對地方服務的捐獻。但公車服務逐漸增加地由地方當局補貼，特別是由都會區議會補貼。

表 7.2 表示地方當局對大眾運輸補貼的範圍。六個都會區在 1981-82 估計共花一億三千七百萬英鎊，較諸大倫敦議會（一億二千四百萬英鎊）要多，較諸 39 郡及區域議會總計（六千四百萬英鎊）的兩倍還多些。除了 Tyne 與 Wear 外，他們投資在新都會系統達三千萬英鎊，而大倫敦議會更達一億英鎊，公共運輸估計在主要設備的支出與稅收支持相比較是較低的。就公車服務來說，在五都會區載運的每百萬乘預期補貼只有 8 辨士，南約克郡則支付最高的補貼 15.6 辨士而西 Midland 只有 1.9 辨士。比較之後，大倫敦議會打算採取公平折衷的 7.3 辨士，但還未經上議會的決議。

在其他國家可供比較的大都市，無論是補貼的比例或來源都與英國的經驗相差很大。例如 1979 年在羅馬，81% 的營運成本是來自中央政府提供的補貼。在巴黎最近有相當多的投資於新路線、車輛及車站，比例是 56%。其補貼是依照中央與地方政府 2/3 到 1/3 的比例從稅收支應，向市內就業者徵收特別薪資稅來支應。西德的都市以聯邦及省稅收來補貼；漢堡得到成本的 33% 補貼，慕尼黑 48%。鹿特丹及紐約是 72% 補貼，57% 者為斯德哥爾摩，

62%爲巴塞隆納—在 1979 年的表上倫敦是最低的，只有 25%。跟著 1981 年倫敦費率的急速降價，比例則上升到 46%，但到 1982 年又突然按照上議院決策將補貼比率降回以前的水準，則費率跟著上升 100%。

補貼並無自來的美德，扣繳稅亦相同。有關係的是該系統是否能提供有活力及有效率的服務，是大都市所需的服務，也是其貧苦的市民可以負擔得起的。跟著倫敦在 1982 年費率上升 100%後，公車與地下鐵的使用下降 20%及 12%不等，而道路交通上升 2%伴隨著腳踏車與機車使用的增加。公車及地下鐵的效率由於載客數與固定成本之比例下降而下降。服務次數的減少乃是希望能影響支出的節省。同時，道路交通的擁塞增加了公車的營運成本。在這些情況下降低的循環將繼續直到需求最無彈性的水準，也就是運輸替代方法需求變大，而這些方法及成本都較公共運輸的成本更費錢費時。但可能有較長期的結果。在倫敦的公司由於高旅行成本將難以招募到就業者，正如同在倫敦的失業將增加，因爲許多人將無法負擔旅行去工作。在市中心的商店娛樂場所也將受害而倫敦中心也將開始減少活動。這將是一個很沈重的「受託者責任」，完全是由於上議院立法判斷形成的。

倫敦交通解決方法必須包含三個重要因素。首先，必須要瞭解一個首都需要有足夠的旅客運輸系統，那就需要有足夠的投資及相當的補貼。第二，補貼完全來自倫敦的商業及市民是不合理的，因爲倫敦以外的觀光客及英國其他地方的人也使用到路網。因此必須要從全國稅收來貢獻。第三，倫敦的運輸路網本來就無法有公平的待遇，如果它分裂成倫敦運輸及英國國鐵。它們必須要在投資、營運及費率結構方面相互協調。這些可以設立一個協調機構照著 Peter Masefield 或下議院對運輸的選擇委員會（以德國經驗爲藍本）所建議的，或照著 1976 年 GLC 所建議的，允許 GLC 買進英國國鐵服務。兩種解決方法都需要新的立法。同時政府與 GLC 間的爭論達到一個新局面，當 GLC 在 1982 年 11 月採取步驟，跟著考慮運輸計畫，有新立法的支持再度降低費率，而政府則介紹其運輸法案，授權國務卿指導地方當局的補貼。結果是在法院衝突而產生進一步決策。

倫敦的問題既複雜又敏感，只有當政治趨向冷卻時才能解決。在都會區，補貼的合法挑戰由於在不同法案營運下被延緩，但新的運輸法案仍然相同地應用。保守黨政府將所有的壓力加諸鄉議會上使該法案成爲法律。領養老金人士的優待票是不會造成衝突，同時被接受的。在鄉村地區情況比較沒有那麼嚴重但卻是慢性的，鄉村公車服務將會繼續減少，而進一步的壓力可能造成英國國鐵封閉較少利用的路綫。州鄉村議會懶於提供補貼，大多數只需稍加鼓勵就會撤銷。因此小汽車所有必然增加，而對無法使用小汽車的家庭是進一步的剝奪。鄉村問題在於對最低服務網的認定，應用特殊的補貼，不但輔助公車同時也輔助鐵路。

7.2.1 對私有小汽車的隱藏性補貼

公共運輸補貼的爭論不但被公開且受政治爭論所影響。但是相反的，對私有汽車的補貼却很少人知道，更少被談論，直到今日，也沒有被政治挑戰。「隱藏的」補貼是以對小汽車所有人及使用者的某些稅的解除及折扣方式提供。公司購買小汽車給高薪員工使用是一種廣泛的做法，通常用來作爲一種額外的公司福利，因此使得員工避免從付過所得稅後的收入來支付小汽車費用。這可以說明爲減稅的一種方法，估計國庫至少每年有 10 億英鎊是用來支付此種逃稅方法（Potter 1981）由 1980 年新車購買分析顯示 46%的新車是公司買去且登記

公司的名字，但是，如果加上公司購買登記員工的名字的新車，比例將升高到 55—65%（Potter 1980）。可見公司支付車輛者達總車輛庫存的 10—15%。大概有 2/3 公司花費在購車上是為額外福利目的，車輛營運花費的 3/4 是由公司支付的。補貼範圍的一個估計是 12% 的所有車輛里程及 17% 的通勤車公里數是透過公司購車來補貼的（plowden 1980）。這並不包括商業旅次的公里費用，此種旅次也應包括在補貼中。所有這些補貼估計每年超過 25 億英鎊。這種補貼的利益主要針對社會經濟較佳的羣體如在 1975—76 年 45% 接受補貼的車輛是給予專業人員及社會經濟較好的員工家庭，這些家庭佔總家庭的 19%，雖然這些從納稅者對私有小汽車的補貼必須依靠每年稅收除去關稅及燃料，但是對私人小汽車的補貼餘額仍超過對公共旅客運輸的補貼。但是此種高額補貼並未顯示於公共支出帳上，也很少被公開提出來討論，公開討論的內容只集中於付稅者及費率負擔者對公共運輸服務的貢獻。更有甚者由於補貼小汽車使用，此種隱藏性的補貼扭曲了小汽車運輸或公共運輸的相對成本的個人理解力而人為地使小汽車旅次的成本降低。這也扭曲了真正的競爭地位，如同補貼公車或火車票一樣。

政府似乎不願除掉小汽車使用者所接受的補貼。環保部運輸諮詢文件（1976）表示政府不願意提出方案將可導引、透過時間，以增加成本，但他們爭論有必要「建立一個系統，在運輸使用者及都市地區間給予公共運輸一較好的機會進行它的工作」（參見 5,15 段）。對小汽車及燃料課稅的提議透過「當來賺錢時必須付費」至今未付諸實行。在 1981 年，經過與有關政黨及組織討論後稅收局決定延緩他們提議。付諸實行所以失敗的一個原因是公司購車對英國汽車工業的重要性。在 1975 年，所有英國小汽車的 40% 是售給公司，包括廠商租用的車隊，雖然近來公司傾向購買進口小汽車，但是對英國小汽車工業而言，其比例仍然相當重要。無法付諸行動的另一原因是轉變可能會提高私人運輸的成本。但是對汽車所有人的補貼應該視同對公共運輸的補貼一樣的，而且既然這些補貼多半付給人口中的較好的部分，其補貼數應該較少公平。

另一種應該提及的隱藏性補貼型態的是公共基金用來補貼小汽車成本及道路使用。在歐洲國家道路建設的直接成本（估計佔 GNP 2%）被認為可以小汽車稅收來支應，擁擠意外、噪音及污染的間接成本則以相當的公共基金或更大成本（4—6% 的 GNP）來支付，這也等於加惠於小汽車的道路使用者（Bouladon 1979）。

7.3 都市運輸一新道路的替代

在都市的進一步道路建設計畫，無論是否屬於 1963 年 Buchanan 計畫提案的部分，不論是疏散交通或建立環境的地區，都先被公共意見所否決，而後又被地方政客所否決。但是都市及城鎮仍有交通擁擠問題存在，是因為道路空間使用的高度需求及有限的配合道路。如果把道路建設及「整修舊路」除外，替代方案必須是有效管理使用現有道路空間以達成目標，並使用替代的運輸方式。最大極限是，如果最重要的目標是盡量允許小汽車使用，學理上的政策就應直接清除道路上所有其他「障礙」（就是行人穿越道、公車及停放的車輛）及設立早晨及黃昏單行道系統為通勤者出入市中心，大量建造停車場。另一個極限是，如果目標是給予行人最大移動自由，政策是應消除所有白天市區地區的小汽車交通，只允許公車及

小型接送車輛行駛、嚴格速率限制、很多行人道路穿越道及加寬人行道。但是，地方當局無法看到在此種明白的條件下的替代政策。他們只是在現有的物質上及財物結構上徘徊其目標經常互相衝突難以配合。他們所考慮的兩個主要替代方案是各種交通限制及最有效利用公共運輸服務的營運。

7.3.1 交通限制

最簡單的交通限制方法是在都市地區的某一部分除了急救中及運貨的車輛外禁止所有車輛進入。此種政策被許多購物中心及具有歷史性價值的都市，如約克，及許多新成立的或重新裝修的購物區，位在不同的都市如 Middlesbrough, Coventry, 劍橋及 Miltor Keynes 等所採用。需要提供小汽車停車及足夠的公車到這些區域的邊緣地區。在限制的目標下，行人購物區是一個成功的例子。但是當該地區活動性增加及繁榮時問題就開始產生。設立一個政策允許在大城市的某些地區行駛小汽車，必須要決定何種車輛、作何用途及何時，以何種方式來使用以完成該政策。可以使用的方法是限制車輛及直接管制；間接管制則透過道路價格及小汽車停車價格調整，單行道系統，交通管理，配合交通號誌及速率限制，加上對卡車的特別控制如禁止卡車進入及設立卡車路線，還有對公車的特別設施如公車專用道等。

地區控制或發證照是為控制進入某一特殊地區的交通量，通常是市中心區。在中古時代必須經過幾個門才能進入有圍牆的城市，此種控制很簡單。今日之替代方法則以交通監督或交通號誌管制進入，或者發給證照希望進入該地區的人，而由交通看守人或警察檢查。以交通管制限制私人車輛的個例子是 1975 年 Nottingham 的「交通領計畫」設計管制小汽車進入中心地區。在進入都市的路上設置交通號誌只是給小汽車駕駛人一個短暫的「行走」時間而讓公車及服務車輛更頻繁的穿過間隔。延誤是在於不鼓勵小汽車駕駛者。如果仍是無法改善，另一方法便是設立一連串的小汽車停車場在該地區之外，配合特別的公車服務進入中心，還有免費的購物循環公車設在步行中心區。Nottingham 的「交通領」經過一年的試驗已被放棄，因為它在阻礙小汽車通勤而說服他們以使用公車替代上並不成功。失敗是由於在市區內有太多的免費停車空間，而在領口的路上又沒有足夠的「儲藏」空間供進入「交通領」的小汽車排隊，這表示交通號誌的時間不易設置恰當以保證高度的限制。

在某地區發通行證是一種方法但必須有看守人或警察強制實行。它需要希望進入此地區的車輛所有人購買或展示一特殊通行證。發證照允許有彈性：公車、計程車、服務車輛及小型貨車可以免除，可向大汽車或卡車收取比小汽車更多的費用。執照可以買一天（從購票機）或以一月為基礎。於 1974 年曾在倫敦中心地區考慮過「補充發證照」計畫但未被採用，大多因為 GLC 的多數黨工黨反對，因為它對工人的小汽車有不平對待。但是此種計畫可以很有效率的管制交通，它可減少倫敦中心所有交通的大約 1/3。估計將可減少小汽車及小貨車數約 40%，而小汽車到中心區的旅次（通勤者、購物者及商務觀光客）減少約 20%。旅行時間的節省在財務上將是管理成本的兩倍以上（Bayliss 1979）。

按區域發證照是道路定價的一種方式，讓開小汽車人士決定是否值得付額外成本進入受控制地區。另一種管制方式是與停車設施的價格配置有關係。小汽車需要停車位如果其目的地是在一個都市內，不論是通勤者或短期訪問者，停車位數量及停車價格會使他們決定是否開車進城。禁止停車及街上停車計時管制，不同的停車費率，例如鼓勵短期而不鼓勵長期在

購物中心附近停車。如果要有效執行它們便需要以嚴格的罰金作後盾。路外小汽車停車更難控制。地方當局可公開的、嚴格的、管制他們自己的停車場，同時也管制路外對大眾開放的小汽車停車場。但他們對私有停車場在非住宅地方無權干涉，因為早先地方當局主張不限制小汽車使用的情況曾許可私有停車場。1977 年的運輸政策白皮書提議對私有非住宅停車場的可能控制開始諮詢，但並未進一步的授權。地方當局可禁止私有停車場但很可能造成很重的補償或賠償負擔。對小汽車停車空間課稅是另一解決方法，也需要新的立法。在缺乏全部道路定價或一地區發證照系統下，地方當局的權利與限制交通的能力因此受到限制。

7.3.2 改善的公共運輸服務

交通限制之設計乃用以控制車輛之移動，特別是私人小汽車之進入都市地區，以改善都市環境並吸引人們使用公共運輸服務以代之。服務之改善是此一策略吸引小汽車所有人轉向公共運輸的主要部分，以更現代化車輛及車廂、舒服的車站及公車停車站、短而可靠的服務間隔及低廉的費率，改善服務。

公共運輸服務的改善在都市呈現出許多問題。花錢的新設備如公車、車輛、號誌、公車站、對與其他工作相比具有競爭的薪水及工作環境都是費錢且需相當多的支出計畫。但即使這些都做到了，對公車仍有交通擁擠的問題造成延誤及不可靠的服務。補救方法在調整交通，限制並保留由地方當局設立的公車路線。運輸經營者也必須檢查他們的操作並以想像及意願試驗未來的情況。只有在最近行銷設計才被公共運輸經營者援用以吸引更多及新的顧客。在計畫及更改公車路線上更有彈性及配合新的需求型態，使用較新型的車輛服務都有助於創造一種可反映需求的服務。雖然「打電話叫車」服務被當作試驗引進來（1974 年引進倫敦），但他們較費錢而且對吸引小汽車所有人改用公共運輸方面很失敗。固定路型迷你公車可能會應需要改變他們的路線，他們對連結孤立的及低密度的住宅區連到主要服務線扮演有用的角色。此種服務對老年人及白天無法使用私人汽車的家庭成員特別有用。在完成傳統的公車及火車路線並真正使用它們時，整個公共運輸服務才可以很旺盛。在歐洲及美國的某些地方當局有支持小汽車共乘制度、共乘安排及共乘計程車的經驗。在英國計程車是一種有彈性且很有用的服務。1982 年的一個全國性調查發現 18% 的調查人口在過去一個月中至少使用過一次，且最低及最高所得羣其使用的差別很少（見全國消費者協會 1982 年）。該調查並未分析使用的型態，但似乎較低所得羣使用計程車作為汽車所有的一種替代。

改善服務的一個重要的及相對的簡單方法是將火車及公車連結在都市運輸的協調組織上，有一個統一時間表及購票服務。例如在德國的漢堡及慕尼黑有一個公共機構（Verkehrsverbund）協調所有鐵路、公車及地下鐵服務，不論這些是鐵路主線或都市公車或電車服務。他們有一般的費率標準和結構以及協調的時間表。Verkehrsverbund 載明服務標準並將政府贈款分配給經營者。在重要的主體交叉道上，通常是在特別建立的中心點，在公車與車站中心間有無線電控制，以確保公車及火車離站時間的相互配合。

在英國也有相等的組織是六個乘客運輸執行部門（PTEs）在都會區議會管理下工作。PTEs 可能經營某些公車服務並決定與其他經營者訂立契約。他們負責結合所有他們在地區的公共運輸服務，並就公共運輸發展設計計畫。但是 PTEs 無法如德國都市樣的控制及協調英國鐵路。在倫敦情況更少協調，能期望大倫敦地區議會者最多為當英國鐵路費率變動及服

務水準變動時才給議會通知，並且能提供贈款支持私有服務線路。全部購票安排只在最近才設立。由於英國鐵路及倫敦運輸費率的大不相同，將倫敦旅行大眾分成兩個團體那就是泰晤士河北面使用倫敦地下鐵而河南面的人則利用英國鐵路。但在 1977 年由於 GLC 的要求，允許對英國鐵路郊區服務 GLC 有相似的權利，卻被英國鐵路反對，也被政府所否決。

英國最近在都市公共運輸方面最理想的新創意是在 Tyne 及 Wear PTE 建立新地下鐵服務。地下鐵是一種現代化的輕軌鐵路服務的延伸，以英國鐵路以前的郊區線為基礎，但加以電氣化並提高標準，有新車站、公車較換站及購票系統。以 1975 年價格計算成本只有 1 億 6 千萬英鎊。到 1981 年 1/3 的新服務已完成，而就 1980 到 81 年間地下鐵估計有 4 百萬人次的客運旅次。地下鐵需要相當大的資本投資。他的全部營運成本及收益不經過許多年是無法知道的，但卻是一個快樂的公共運輸例子，多半由較少的投資及傳統弧形計畫所支配。

7.3.3 土地使用計畫

土地使用計畫很少是短期管理標準，但運輸需求直接與住宅及工業地區的分區及住宅密度有較大的關聯，計畫時必須將這些因素加以考慮。低密度住宅設計離市中心及工業區有一段長距離，則強調鐵路與公車連線之需求，但將使傳統公車服務在此地區更難經營而增加對私有小汽車的依賴。由於運輸包含在鄉鎮結構及區域計畫內，從 1968 年起注意力便在計畫及運輸的相互關係上。

7.4 鄉間運輸—保證易接近

住在鄉村地區的許多人的運輸問題是很嚴重的。鄉村分離的人口，商店及服務集中在城市中心，鐵路及公車服務的減少聯合起來使少數無小汽車使用（1/3 弱）的家庭處在嚴重的困難中。當人口密度減少時問題就更嚴重，還有社交不方便的程度也加重。這種更形惡化的團體可能是住在孤立鄉間領養老金的人或無小汽車的單親家庭。在過去二十年來鄉村公車服務逐漸減少，許多鄉村服務能從公司得到都市方面的交叉補貼也因為服務太少而變得不可能得到。早在 1959 年，鄉間公車服務的 Jack 委員會推薦以直接的財務補助以減輕其困難。1968 年的運輸法案允許地方政府對鄉村運輸服務給予 50% 的補助款，1978 年法案要求郡鄉議會安排旅客運輸計畫，評估運輸需求並提出對服務之補貼提案。運輸支出用在公共運輸上的比例在英國於 1976—80 年間在州郡間較都會區要小得多。州郡計畫用 1—2% 在公共運輸成本上，而以 7—10% 用在補貼上，都會區則分別用 19—27% 及 24—33%（Mackie 1980）。金額相對也比較少。在 1980—82 年間 39 個州郡計畫使用 4 千 9 百萬鎊支持公車而 6 個都會區則使用 1 億零 4 百萬英鎊（參見表 7.2）。優待票計畫則分別是 2 百萬英鎊及 6 千 5 百萬英鎊。在州郡之間差異也相當大，由於政治的性質及議會觀點之不同而有所差異。

旅客運輸計畫的目標是使州服務計畫更系統化特別是收益贈款的標準。州議會被要求評估他們人口對運輸服務的需求並諮詢他們區域及地方自治區議會及運輸經營者。然後他們做五年轉動的策畫並且設定目標，並與經營者簽訂三年契約以補貼服務，不然的話這些服務都會逐漸消失。補助款也可以補助非傳統性的服務如共乘及迷你公車計畫。1979 到 80 年 39 州議會計畫的一個分析顯示大眾共同贊成提議之困難（Rigby 1980）。政策只好為了達成大

多數或一般性的要求而有所改變，有一半政策竟然都沒有達到需要的最低標準。只有一半的州嘗試重組他們的服務並相互協調。對不同政策很少有發展計畫或企圖比較其優劣點。

需求之決定並不是一個容易的課題，如果評估活動超過必須服務之實際需求之「代表」，一個替代的方法是嘗試建立就每個社區的最低標準，以移動為基礎的一致計畫。一個更有理解力的測量是接近性或到達一個地方以完成一選定的活動的能力。因此汽車化的移動性對鄉下的小孩是不必要的，因為他可以走路去上學，但是如果學校在幾哩外就變得必要。在走路距離內缺乏購物及其他設施的村落要較其他近在手邊者需求為大。決定運輸的接近性要依賴一個地方設施之取得及人們接近設施的能力。有些州議會設法建立最低服務水準作為指南。例如 Kent 議會以每週至少有一或二從村落到最近的都市中心的離峯服務為指南；東Sussex 指定每個村落到都市中心的一哩內至少有每週一次的服務；Bedfordshire 更以社區大小及旅次目的設立有關服務的標準（Blowers 1978）。接近性測量及需求之說明最終將造成更明確的標準，使合理的補貼水準之決定可以有所本，並提供運輸及土地使用設計家指針。

補助款不只限於補助傳統公車服務。自從 1977 年在使用迷你公車上放鬆較早的控制而到 1978 年又有共乘之安排，地方當局鼓勵支持並贊助非傳統的運輸計畫。此種服務的一連串試驗，命名為 RUTEX，由中央政府在 4 個人口稀少的鄉村地區進行。這些計畫的成功有些變化。全國消費者協會所作的一個研究指出他們可以很有用，但卻是傳統服務的一個很壞的替代，而對傳統服務提供相當高的地區貢獻最多（全國消費者協會 1979）。

在非傳統的服務中，「混合的」服務證明最有用。郵務公車復原成 18 世紀的郵遞馬車允許載運旅客。在現代的形式，它結合信件、包裹及人們在人口稀少的地區提供一慢而受歡迎的服務。另一種混合的服務是由學校公車提供，經營者可將空位填以成人旅客。以特殊目的雇用的公車也很成功，不論是由員工以契約雇用作工作旅次或鄉村社團為購物旅次或短途旅行。「社區」公車經營需要自願者的努力及一種程度的委託及不同的技巧無法一直維持下去。「社交」小汽車計畫經營也需要自願者為特殊目的如訪問醫院，並且提供高程度的彈性，但也受限制於自願的首肯。

在其他國家有許多不同的服務。瑞士在郵務公車方面有很大的成功經驗。斯堪地那維亞國家利用共乘計程車在鄉村地區有半固定路線。在美國大約 22% 的小汽車通勤者分享他們的共乘，而共乘安排是由顧主鼓勵及組織成功的。在不同地區有不同的方式及經驗，無疑會繼續共有一個統一的制度是不可能的。但是鄉村地區議會將需要更和諧及一致的努力以協助鄉村人口，如果要完成對一般設施可容忍的接近程度。

如果都市運輸問題在於協調車輛與環境並維持公共運輸系統，在鄉村地區則要保證人們有最基本的活動力，使他能接近所有現有的設施。在這兩種情況又有一新的清苦的人羣：那些缺乏足夠運輸的人們。就如對環境的認定一樣未來運輸計畫必須也要顧及他們的需要。

註 釋

1. Sharp, T. (1970) from Proof of Evidence to the Public Inquiry, City of Oxford Development Plan, quoted in Stanfield (1981), p.167.
2. Castle, Barbara, Mandarin Power in *Sunday Times* 18.6.1973. London.

未來之展望

輕的車輛又可更進一步節約 10%。較小的引擎可減少消費能源燃料達 10% (Hutchinson 1979)。某些過去的經驗顯示燃料及電力可取代汽油。目前出現最佳可能性是電瓶發動的輕便車輛，已經在家庭式的送牛奶車輛使用。因為在行駛相當短的距離就需要充電，電池式車輛顯然不是在各用途上均可做小汽車替代品，但無疑的是都市及短距離對內使用的一個未來模式。小汽車及其他車輛以電力或氫化燃料為動力並沒有證明比以汽油為燃料更具能源效率，雖然電化車輛的廢熱可以收回及需要較少維護是比由汽油為動力的小汽車更節約能源。

因此很多能源節約可以政府政策直接針對此目的達成。對大型小汽車課以較高的稅捐，較高的燃料稅，在車道及長距離道路上的較低速率限制，在都市內改善以減少交通擁擠，施行在都市內設限使用對私人小汽車的政策及對騎腳踏車者設立較佳的設施都是。在長期，土地使用政策須以減少旅次距離為重要目標，利用電信可取代旅次發展及設計直接與燃料節約有關的引擎及車輛，是最有利的手段。

8.2 新技術

8.2.1 運輸方式

運輸技術的革新大多集中於達成更高的速度，能達成從古代的接力賽跑到穀類的海運競快及運送茶葉快輪的競賽，從飛行蘇格蘭人的破紀錄賽跑到突破音速，速度紀錄之創新及旅次時間之縮短一直是一個目標也是被人恭維的。這也不過是人類虛榮及團體威望的一面。運輸發展的歷史明顯表示消費者將無論如何都會選擇能夠節省花在去上班及上工所需時間的旅行方式，所以便把原有的較慢旅行方式改成較快如馬車轉移到鐵路，二十世紀時從鐵路轉移到航空，即使成本較高也在所不惜。二十世紀的新技術給我們更大更快的小汽車，進步的客運火車 (APT)，水翼船及氣墊船，直昇機及協和式飛機。但是這些新工程技術的使用總歸是有限的。高速度的小汽車只能使用於汽車道上，協和式飛機也只能使用於洲際飛行上。高速度的技術很少使用於都市內或鄉間路線的短途旅行目的上。

有許多的努力計畫是以新技術設計公共運輸方式。進步的陸上運輸包括磁浮系統，高架軌道、懸掛客車廂及使用流線型汽車。此系統已被 Maglev 計畫所使用，建造連結伯明罕展覽中心、飛機場及火車站間的路線。Maglev 系統被期望又安靜又舒適並且只需很低的維護成本，雖然，它的高架結構有礙觀瞻。但是因為它的成本太高一般認為使用於都市運輸將太浪費 (英國國會下院 1981)。高速鐵路系統的建造者也面對著相同的問題；新的、直線式的軌道及號誌系統需要很繁重的交通流量以證明其投資為值得。英國鐵路的高速客運列車 APT 使用新而複雜的技術以使火車能在現有軌道上以高速度行進，克服了這個問題。APT 的修正使嘗試得以繼續。

以高架或地下運輸方式來解決都市交通擁擠問題是很普通的。在幻想的都市設計中 1924 年 Le Corbusier 設計三層的道路系統於地下用來運輸貨物，地上的道路做商業及一般性客運，高架的道路做為快車道同時也設計有地下鐵路及都市機場 (Le Corbusier 1971)。高架的道路及鐵路，地下的道路及地下鐵路是都市計畫的一般特性。

未來的計畫很少能實現，因為它們的高成本及需要現有都市環境的完全更新。許多美國市中心被實際摧毀以改建高速公路可能是這方面能夠做到的，最極限的是更實際而且經濟的

更新，導致電動車輛在都市內的發展，譬如可作為送貨車，以及改進輕軌或迷你火車。在大城市的鐵路都市中可發展新的輕軌火車；在 New castle 新的地下鐵以輕軌型的「超級電車」在鐵軌上跑。有些都市（如不來梅、慕尼黑及哥德堡）不但保留並且把他們在道路上的電車現代化以作為他們運輸系統的一部分。在現代化的形式上，電車在保存運輸路線及高級的負載能量上都優於公車。此種現有系統的修正在成本方面比較可以接受，環境方面也較少干擾。

8.2.2 電信革命

作用更深更遠的是電信革命。其技術革新有兩部分。首先是透過錄聲的或錄影的方式即時利用電子傳送信息及影像。從電報及電話透過電傳系統發展到電視及聲音一起從一點傳送到另一點。其次的技術革新是有作業和知識的關於電子，儲存與回復，以便將資料計算、建檔、儲存及取回。這兩種革新的合併不但給予處於兩地的人有不須旅行便可通話交往的機會，而且使他們可以尋找、處理、傳送並展示彼此的資料。新的電信系統因此被視為非常重要可以替代運輸。

將電子設計所支持及控制的理想生活擱置一旁，必須要實際估計其成本、潛在的及急切的需要，以及現在傳統旅行及約會方法所花費的時間及成本。為達成目的所用不同方式效果也應加以研究。人類及成本因素都有關係。利用電腦獲得貨品、資料、郵購固然可以減少旅行，但對一孤獨的需要社交及體力活動的養老金收入者並無用處。經由電話或電視傳送會議簽訂一重要契約因為無實際見面及更精細的信號及反應之觀察可能較無法達成協議。技術革新也無法自動保證：在 1970 年美國開始有「顯像電話」但並不成功，因為一對一的電話引入無法證明談話時可見影像是值得成本的。

幸運地，1970 年代在英國進行範圍廣泛及設計嚴格的一套研究與調查，評估新電信系統的運用和範圍，以及提供替代的可能性客運（威廉 1977）。大多數的工作由郵局及英國電信局負擔，研究目標集中於商業上的聯絡。主要的工作是著重於，兩個或更多的人在一起交換資料和意見，作成決策、協調並解決衝突的商業。直到最近集會的唯一取代方法是一羣參加者現在可在電話的兩端交談。這些設施現在已擴大成為電信會議系統。小羣參與者現在可在電視廣播室進行電信會議，利用錄音或錄音、錄影並用的設備，如此他們可全部聽到並看到對方。在英國現在有五個都市中心具有這種電視廣播室設備。錄音會議設施在辦公室內也在發展，並且發展多點通話的電話系統，並引進可擴音的「桌上」會議設施。更進一步的發展文件本文及圖表的無線電傳真使用作為資料後盾及電傳會議的副手。

研究分析會議舉行目的，及研究如何以不同接觸方式進行以達到這些目的。經過觀察發現一半以上的會議是有關資料交換與尋找及問題解決方面，而用來有關協調、決策和政策訂立及其他目的則很少發生。結論是只有很少數目的需要實際面對面接觸；這些包括協調、衝突之解決及訓練的會談。絕大多數都很可以電傳會議解決，最多只需經錄音系統即可。假定成本相同，他們預測所有商業會議最多有 53% 需要以電傳會議進行，其中 45% 只需錄音設施，如果需要製作備用文件，另外 8% 需要電視設施，剩下 47% 最好要以面對面接觸來完成，因此需要人員出席會議（Tyler, Cartwright 及 Collins 1977）。更進一步的結論是在辦公室單位內擴大裝設錄音系統，以桌上使用的最為上乘。多邊電視傳真會議中心的設置仍有

潛力，但到電視廣播室的時間及成本應與面對面的旅程的時間與成本相比較，只有實際接觸的距離與旅行成本大得多的情況下此種設施才值得使用。電視傳真會議在任何情況下都較錄音會議更花錢。

這些潛在市場是否真能達成要看許多人類和外在的因素。許多商業會議結合私人或社交目的，雖然用其他方法也可達成目的，但是一般人仍寧可去一個重要都市中心或其他國家參加商業會議。真正會議的重要性也應加以考慮；一個費時費事去旅行顯示其任務之重要。在一組織中一位高級人士的實際訪問在未來，對接受者來說幾乎與一封手寫的信有同樣的地位。因此電傳會議的採用是很難預知的。要仰仗經驗的比較，裝置成本及旅行相對成本。

但是，旅行的替代並非整個事件的全貌。電信使用的增加也有可能增進以商業及社交為目的的旅行。由於總通信數量的增加，將進一步增加通信的需求，其中有些將是面對面的接觸。旅行因此也將增進，透過電信完成會議的接觸。一項研究結論指出運輸的絕對需要將會整體地增加（Reid 1974）。

運輸供應的結果將從三方面進行。第一，即使有增加進一步會議的可能性，電信取代旅行將減少商業旅行及運輸供應。第二，電信擴充到更多的家庭將增加休閒及社交目的的旅行，因此也增加運輸的需求。從 1960 年少於 20% 的家庭裝置電話進步到 1980 年 65% 的家庭裝置有電話，可見其重要性，第三，利用電信與電子系統結合使用來儲存、處理及回復資料對辦公室的位置有很大的影響，因此也對運輸型態有間接影響。如果此種設施可在分散位置提供，一個組織部門集中於一個位置，或不同企業在一個地區，並不見得只是通信目的所必須。辦公人員可在他們桌上的電腦鍵入所需資料，處理結果並經由文件處理機及電子傳真直接分送給其他桌上展示單位。潛在性地，這可以由各工作人員的家傳送出來，但是裝置、設備成本對大多數辦公人員而言在短期或中期的未來裝置此種設施是不會成為事實的。但是，分散辦公室在設備集中的鄰近工作中心則是發展趨勢。此種發展將減少通勤到市中心的需求，造成就業之分散及大大改變運輸需求型態。

旅客運輸的新電信發展是大量的而且普及的。他們需要再考慮及籌劃辦公室工作、運輸經營及土地使用設計。但是設計師們幾乎至今不瞭解它們的重要性。但是，雖然電信的未來曾在 1971 年東南策略計畫中簡略的受到肯定，電信因素至今只顯示在區域、州或其他計畫報告上。對生活及工作型態還有未來運輸系統的發展都有極大的影響。

8.3 自我推進運輸的未來

雖然步行一直被輕視為運輸計畫下的「剩餘的」方式，但是對替代未來運輸而言不應排除這古老的方式。但是步行乃是從一地到另一地全球性的一種運輸方式。很顯然直到最近步行仍被忽視而不是運輸系統研究及規劃內的一個項目。Mayer Hillman 及其他人最近所做的一連串的研究已證實步行已有它在運輸方式上的價值。在 1975—76 年顯示全部旅程的 35% 是步行，其中大多數（全部旅程的 25%）是少於 1 英里。就兒童來說比例增加到 51%，包括 60% 的旅程是到學校，而對退休人而言可高達 46%。57% 的娛樂旅程和 46% 的購物旅程是用在步行上，可見其重要性，而在工作旅程上步行較不重要只佔 19%，高收入及社會經濟地位高的人以及有車及駕車人士是很少步行的（Hillman 及 Whalley 1979）。

9. Hamed, M.M. and Mannering, F.L., "Modeling Traveler's Post-work Activity Involvement: Toward A New Methodology", TRB, 70th Annual, 1991.
10. Haselkorn, M., "Surveying Commuter Behavior as a Basis for Designing Motorist Information Systems", IEEE VNIS'89, pp.93-100, 1989.
11. Haselkorn, M. et al., "Surveying Commuter Behavior as a Basis for Designing Motorist Information Systems", Proceedings of 1st VNIS conference, Toronto, Canada, 1989.
12. Khattak, A.K., Schofer, J.L. and Koppelman F.S., "Influence of Various Factors on Commuter's Enroute Diversions in Response to Delay", TRB, 70th Annual, 1991.
13. Lunenfeld, H., "Human Factor Considerations of Motorist Navigation and Information Systems", IEEE VNIS'89, pp.35-42, 1989.
14. Mahmassani, H.S. and Chen, P.ST., "Comparative Assessment of Origin-Based and En-Route Real-Time Information Under Alternative User Behavior Rules", TRB, 70th Annual, 1991.
15. Pauzie, A. et al., "Analysis of Aging Drivers Behaviors Navigation with In-Vehicle Visual Display Systems", IEEE VNIS'89, pp.61-67, 1989.
16. Rumar, K., "Driver Requirements and Road Traffic Informatics", Transportation, Vol 17, pp.215-229, 1990.
17. Smiley, A., "Mental Workload and Information Management", IEEE VNIS'89, pp.435-438, 1989.
18. Spyridaris, J. et al., "Surveying Commuter Behavior - Designing Motorist Information Systems", Transportation Research, Part A, Vol 25, N.1, pp.17-30, 1990.

的是在新城市將腳踏車道分開設計及建造，例如在 Stevenage 意外率只有全國平均的 1/3。在每條道路上保留腳踏車道是另一種可行的解決之道，第三種方法是將較安靜的後街作為騎腳踏車者的路線。保留車道給騎腳踏車者及步行者聯營使用也會產生某些問題：步行者害怕較快的騎腳踏車者，雖然真正意外很少。最近地方當局在設計及建立腳踏車道及設施方面有些舉動。例如 1981 年牛津議會區域計畫設計了腳踏車線系統，在十字路口時腳踏車有優先權，並改進腳踏車停車設施。也嘗試了腳踏車騎士與步行者共用車道。1981 年大倫敦地區議會計畫投資全部運輸預算的 1% 來改進騎腳踏車者的狀況並設計 1,000 哩的腳踏車路線網。增加腳踏車旅程的比例範圍在此。在即安全又平坦的荷蘭所有短途工作旅程的一半及其他日常旅程的 1/5 利用腳踏車達成的。在英國增加 3% 全部旅程為腳踏車旅程比較低的花費下完成。

在 1976 年運輸政策諮詢文件及 1977 年的運輸政策白皮書上關於步行及騎腳踏車只簡略提及。在 1978 及 1979 年在交通政策籌劃組 TPPs 對州議會的部門傳閱文件上有些對未來計畫的資料。對步行者及騎腳踏車者的政策之諮詢文件在 1980 年通過，但兩者都未實現。因為政府認為這些不成問題，因此未考慮。

雖然主要主動改善步行及騎腳踏車的狀況要仰仗地方機構，有些地區立法及警察之強制對成功也有決定性。例如速度限制及停車限制之管理及實施對住滿了人的地區是特別重要的。過去的經驗對未來並非是一個有希望的指引。在某些地區警察並未採取嚴格的態度進行法律強制，交通警察也太少無法有效執法。刑罰比較起來也很輕，「飲酒不能開車」法律已經通過，並得到最初的影響。在 1974 年道路交通法令的提供已完成，其中人行道禁止停車的法律到 1979 年被無限期擱置，因為警察及調查成本之缺少，還有人行道路標設置被免除，而漠視在人行道步行者意外傷害數目的隱定增加，以至於到現在佔所有步行者意外的 1/2 (Myerscough 1981)。

騎腳踏車者及步行者狀況改善程度要看土地使用計畫，提供它們使用的方法及停車的地點。在短期內地方計畫包括加寬路面，封閉道路不給其他車輛行駛，並設計騎腳踏車路線都會對騎車者有所幫助，還有警察較嚴格地執行速度及其他限制也一樣重要。對這個基本的問題一般可接受的補救方法是將汽車交通與步行者及騎腳踏車者分開以達到最大安全。例如運輸部的安全主任曾經將車輛及步行者整個分開為「理想的公路環境」(Gerosa 1980)，此種政策接受並支持道路交通權，一般車輛駕駛可行得快些，並且不必分心注意移動較慢的旅行者。但是如果兩者慎重的混合加以安全的管理及速度限制，分開的某些問題就可以安全的避免。例如，最近一個經濟合作與發展組織的報告推薦在住宅區考慮並擴大小汽車管理，如同在荷蘭 Woonerf 及德國 Wohnbereich 的住宅地區實行的一樣 (OECD 1979)，在這些計畫中並未設計人行道及車道。步行者、騎腳踏車者及車輛混合在一起，由於道路太狹窄，乃須由坡道進入該地區，還有許多彎道及轉彎使小汽車速度保持在很低速度。這些住宅區是特別設計及建立的。相似的混合可在較古老的地方如意大利有許多在中古及文藝復興時期建立的有圍牆的城市中看到。購物及商業區街道很狹窄，沒有鋪柏油，由小汽車、騎腳踏車者及步行者共同使用。限制卡車在清晨裝貨與下貨。意外率是否真的高過交通被謹慎地分開的英國都市地區？

助長自我推進運輸的政策需要地方當局及運輸部的重視和改變計畫，它一方面可通融並減少對機動式運輸方法所施的壓力，另一方面又可加強發展最簡單的方法使人民能夠容易的到他們的目的地。它也適合未來運輸型態，也就是利用電信來替代不必須的旅行及儘量節省燃料供應，此種行動方案可能是以未來著眼，卻也是混合最古老及最新式的交通方式的一種調和。

第九章 未來的政策

自從 1945 年來運輸型態及使用改變的很快，對個人及政府產生許多機會及問題。機會之產生是從小汽車所有及使用之大增所引起的，問題則從公共運輸系統及無車人士產生的結果。較大的作用是在生活型態、工業區域、土地使用、都市及鄉村的自然環境中產生。政府政策在公共運輸發展中是重要的角色，在動亂的氣氛中營運。政府剛開始對更多的道路交通要求反應沒多久，就立刻碰到保護環境者的強烈抗議，以及那些因為新的發展及建設，不論是相對的或絕對的，而被處於不利情況下的人士們的抗議。他們也要決定是否要合理化或支持已逐漸減少使用的較老的運輸網路，如鐵路及公車，其決定的過程在不同的從主張公共運輸到私人擁有，及從合作政策到競爭政策間搖擺不定。

對小汽車的早期反映是自由及愉快。速度及個人移動性和方便似乎使生活開發了一個新的境界。道路被視為動脈，是社會的血脈。旅行本身就是一件樂事，開發了新的機會和選擇。距離被縮短，產生不集中的生活型態及給予極容易的旅程去就業中心。為配合未來的方便，興建新道路及機場的需求很容易就被接受。但是幾乎就在 1960 年代，反對的行動就已經開始。那就是，在環境方面所支付的代價。供給快速而方便旅程的自由道路，同時也穿過平靜的鄉間，分開並破壞地方社區，改變了都市的結構並在生活及工作環境中產生如交通擁擠，煙霧及噪音等無法接受的壓力。當小汽車及卡車佔據了道路，公共運輸系統便開始減少，依賴公共運輸的人開始遭受漸增的不便。反對如山般湧來政府需面對透過新壓力團體、「反對」團體及某些對道路及機場問卷的強烈反對活動。反對派又有一個對所謂運輸空論的前提及方法的明智挑戰作為後盾，例如，在 1974 年運輸獨立委員會的報告就有不同的哲學及觀點。觀念的改變在政界中也起了影響，它們並且連結了地方議員對有少數車輛問題或有適當公共運輸的社區的困境所產生的政見反應。

公共運輸補貼的政策不但引起政黨政治衝突並且也引起中央或地方此等階級政府的政治衝突。對長期發展較少注意；能源保留及電信對運輸的未來影響反而很少出現在議程上。

政府的運輸政策有很長的一段時間只著重於保證運輸工業的有效經營，並在解決不同運輸方式間競爭或合作的苦惱問題。鐵路、航空及道路運輸的國有化，然後跟著是 Herbert Morrison 任內倡導的後兩者的部分非國有化，並且企圖協調他們，這是 1940 及 1950 年代政府政策的主要主題所在。因為小汽車的擁有及道路運輸的快速成長，在 1960 年代由 Ernese Marples 著手大量修築道路計畫，同時與 Beaching 報告配合並減縮非商業的鐵路線及服務。1968 年的運輸法案對近來的趨勢結果給予更廣泛的討論。整個方案目的在服務的協調避免鐵路多餘雇員所花的費用。貨運乃結合道路及鐵路最經濟的經營，對旅客服務的補貼是給予那些由地方運輸當局決定最需要的服務項目。事實上在地方政府這一階層，由於經過 1968 的鄉間結構計畫，完成的土地使用之合作政策計畫。在 1974 年由運輸策略和方案組（TPP）完成了對所有不同方式運輸的支出規劃。集合都市的公共運輸服務項目規劃在

1972年由乘客執行部完成；而郡的雖然較晚，但也在1978年由運輸計畫組完成。

但是地方當局所構成的協調並未被中央政府所完成。在1970地方政府企圖結合運輸環境效用僅僅透過一個環保部組織以產生協調的計畫。它的不成功部分因為集合部門太大又太沒效率，部分則因為運輸方面希望保持獨立。最後到1976年運輸部恢復其部門獨立。此次失敗乃是希望能把運輸及它對環境和其他設計因素考慮在一起的政策失敗。在運輸部內的道路建設間在1960年代成立一個獨立部門及區域單位，以完成推動巨大的全國車道計畫，仍舊保留他們的獨立及權利地位。與貿易受益單位密切地一起工作，直到1970年代中期道路建設局得以維持他們計畫的推動力，而甚少受到部門內或政府方面對他們工作理論的干涉。對道路建設輿論的破壞來自真正業餘的、一般民衆的反應，有時消息尚未到達運輸部官員以前就已經被推翻了。

1976年的運輸諮詢文件（1976年環保部）是首次企圖進行全面檢討運輸政策的基本觀點。目標定於較廣泛的範圍：運輸系統的效率、社會福利目標、環境保護及稀有資源的有效利用。1977年的白皮書重述環境及社會目標的重要，以保障個人移動的合理水準，但服務的效率已被經濟成長所替代。兩個文件都對運輸政策在經濟、社會及環保的基礎上作了開始。但是到1979年，新的保守黨政府到來，改變了新的輿論，積極的企圖恢復私人所有的服務，並允許在不同企業市場間的最大競爭。根據市場的原則，社會及環境因素被移轉為較低重要性。公共支出被削減，影響到對鐵路及道路的公共運輸補貼及投資。但是，投資的減少不是很清楚是否完全是由於不同經濟環境下減少公共支出的一般政策的結果，或者是未來又會重獲批准而允許做較高水準的道路建設。基於道路有助於經濟復蘇及發展最近白皮書在1980年對道路的重視使其優先次序提前，當經費控制較緩和時道路的建設將會起飛。

無論如何，如果我們選擇1976年諮詢文件的目標，就必須評定政府政策到其完成。首先是在最低資源成本條件下提供最有效的服務設施。在公有的運輸企業中企圖完成較低成本及較高生產力，吸引更多顧客並監督服務行為。例如英國國鐵，在過去幾年內減少人力，引進一連串的行銷設計以增加售票並出版有路線指示的消費者特刊。國立公車公司的行銷分析計畫之設立乃在指明不同服務網路需要及他們商業生存能力。這些並非效率標準所描敘的唯一條件。政府負責大量的道路、鐵路及機場投資：這些是運輸事業的工廠及依循的軌道。在決定投資於何處，政府應運用一般的標準比較並評估不同運輸方式間不同提案的經濟效益。需要如此做是因為政府自從1967年就已知道，然後在1976年又再重覆，然後在1977年Leitch報告中再度提出，但目標並未達成，因此有許多批評。例如D. N. M. Starkie，指出幹線道路提案是以成本收益分析為基礎，城市間鐵路投資是以財務評估有關產生的額外收益或成本減少來判斷（Starkie 1979）。地方當局不運用一般經濟標準來決定投資多少於新公車或新道路，或花多少錢在收益補貼或道路維護上。在倫敦，大倫敦地區議會（GLC）評估道路計畫是以它設計的評分升級制及以每磅投資產生的客運公里為基礎作倫敦運輸投資，但某些更複雜的幹線道路計畫及主要倫敦運輸提案是以成本收益分析來評估。在區域或地區間適當的分配資源也影響贈款與投資決策的政治需求。漢堡橋是政治影響決策的一個著名例子，1977年白皮書提出爭論如結合運輸投資及經濟成長時常走向相同方向，因為是要幫助高度失業的區域。鄉村的運輸政策及計畫不是以任何系統方法來作經濟標準的決定。

新道路造成經濟成長的假設受到許多來源的挑戰。Leitch 報告（1977：附錄 G）指出運輸成本只佔大多數產業成本很低的比例，因此運輸成本的降低對一般廠商較不重要，例如勞動成本的減少就重要的多。更有甚者，改善的道路可導引貨物進口到一個地區同時也可自此地區製造及出口貨物。沒有足夠的證明肯定新的或改善的道路是新產業區位決策的一個重要因素。幹線道路系統的改善對產業區位及成長只有有限影響，除非新道路可以連結以前各自獨立的地區。其他研究已證實這些爭論。例如，M 25 路線提案之評估認為有助於產業的效率，但在創造成長方面要較一般需求之向上要不重要的多（Vickerman 1980）。大倫敦地區議會的一項研究提議方便的車道及好的地方道路在倫敦的廠商區位方面的影響不如在倫敦行銷力量，和保留職員及足夠場所方面的影響（Howard 1980）。雖然如此政府政策仍繼續強調新道路對經濟復蘇及其發展的效益。1980 年道路建設白皮書證實道路建設提案對全國經濟復蘇的貢獻。最優先的道路可解除產業發展限制，吸引新廠商替換衰退的產業，除此之外道路可提供路線到港口及機場。提案是留給人深刻印象的，但無法得到強有力證明的支持。

1976 年的第二個目標是「對運輸的社會福利給予較高的優先，特別是沒有小汽車的人士需要運用的各種公共運輸，近年來接受較多的注意。重要的是被推斷成為需要提供足夠的補貼以使公共運輸經營者能在合理的費率之下提供最低網路的服務以維持他們的活動力。1977 年的運輸政策白皮書保證「實質且繼續的財務支持的約定」但卻追加了一句「此種約定並非無限制的」（見運輸部 1977：第 14 段）。財務支持的限度變成了重要的政治爭論不但反映保守黨政府對費率一般補貼的敵意，而且也反映郊區汽車所有人勉強付費以補貼公共運輸的不滿意（可以 Bromley 議會為代表）。它並且強調地方當局權能在憲法上的法治問題最重要點是地方當局能否在國會賦與的權能範圍內採取決策。但是，對公共運輸補貼令人側目的爭辯完全遮蔽了以公司汽車減稅及里程折扣方式對私人小汽車使用者大量的補貼。因為這種補貼超過對公共運輸的補貼，而且把大量利益給予最有錢的經濟羣，即經理級及專業化地位者，很明顯高度優先的社會目標應該是中止不公平的利益分配，對汽車所有者給予財務補貼在社會福利上而言是極度不公平的。

但是社會目標不應只限於公共運輸。無車人士的真正問題是他們無法接近公共運輸設施。其補救方法是可確定公共設施如學校及醫院並不集中在需要小汽車的長途旅程才能到達卻無法以公車或火車達到的區域中心。規劃管制及計畫可確定商店之提供乃在地方之中心。腳踏車線及其設施，及步行路線可以供給民衆很方便地接近所有設施，是應該如同火車及公車一樣是社會福利規劃的一部分。

第三個目標「保護及疏解運輸對社區環境的不當影響」，包括很廣泛的政策範圍。當然建造新道路、機場及其他運輸設施可能有一種不受歡迎的影響，而且他們會繼續有口頭上的抗議，除非有其他方法能夠帶來環境的所得。站在經濟方面立場而支持新設施者、站在保護環境立場同時又拒絕經濟發展的反對者間的爭論無疑將繼續下去。國家所得與地方成本間的衝突，可從機場的爭論中清楚看到，沒有公平的解決方法。當所有的評估決定後，決策之進行又將受到政治壓力及各方勢力的影響。但是良好的環境不僅只是要停止建造新道路及機場。在都市中政策的正確配合是一件更複雜的事。政府補貼可維持公共運輸網路良好，也可

幫助保持交通擁擠減少，他們本身並無法誘使小汽車所有人將他們的車停留在家中。車輛使用的限制必須加進來。小汽車的停留的控制可能是最重要的簡便方法以阻止使用小汽車通勤。不幸的這並不在地方當局全部權能之內，因為雖然他們可控制街上及公共場所小汽車停車，但他們無能力控制私人小汽車停車場。地區執照計畫是一個重要的進一步交通管制的方法，因為他們延伸到貨車運輸及私人車輛，還有其他改善後的「領結」計畫及交通號誌之使用。第三個因素是警察執行停車犯規法律的能力。以這些法律的組合，適當程度的汽車交通控制得以維持。

汽車運輸的數量並非不良環境的唯一理由。不同運輸方式的影響也很重要。特別是大型卡車造成很大的困擾，由於他們的體積、重量、噪音及威脅步行者的安全。「巨型」卡車數量的增加是商業偏好的一個趨勢，但真正的困擾在於卡車載重量許可的增加。政府曾經保證一連串的補救措施，包括開闢旁道到城市及鄉村的提案，地方卡車管制計畫及卡車噪音水準的降低等。但這些是未來要遵循的，目前反而是卡車載重量限制立刻增加到 38 噸。近年來使重型貨車「文明化」的提案是提倡新設計以減少噪音量及改善安全標準。增加最大卡車載重量的許可不應該批准，除非能在較高環境標準下使用貨車而且貨車頻繁的行駛。能有足夠的旁道數量以減少一般道路上都市及鄉村的居民不應受環境不利的害處，應該保證有補救的方法。使較重卡車文明化的成本是商業所求應該堅強地建立起來，而且在他們影響到民衆以前就要支付出去。

隔離交通及步行者是否可以保障好的環境是另一個值得考慮的問題。從 Radburn 1930 年代的設計到警察局長 Alker Tripp 的區域計畫及 Colin Buchanan 的環境保護區，步行者的安全需要從暢流多阻的汽車交通中隔離出來。最近有一個有關都市地方性交通的問題，其原則也可用於穿越性的交通。地方交通，騎腳踏車者及步行者低速度限制的混合可維持步行者的安全及回復到以前市街及住宅區較低速度及自由，那是具有快速交通流量的分隔道路所沒有的。

第四個重要目標是「保障稀有資源，也就是能源的有效使用」。1977 年的白皮書遵循此原則設定所有實用性能源保存目標及成本的有效方法，還有土地使用及規劃政策減少對運輸的依賴。雖然它指出改善引擎設計可以節省能源，並暗示徵稅可作為一種工具以促進能源經濟，但是這些提案卻幾乎未實際完成。加強對燃料節約引擎及新燃料資源的研究以及以差別徵稅以鼓勵燃料有效率車輛的使用是促進能源保存的一個有力的方法。對石油徵較高的稅，取銷石油折扣的補貼，因為那是以前鼓勵較多石油消費公司的作法。鐵路及水運交通由於燃料節約應受到鼓勵，而公共運輸一般可與私人小汽車、卡車及航空運輸相對抗者也應受到鼓勵。應鼓勵使用腳踏車，因為它完全不使用燃料。

有效的運輸政策是由不同政策組合而成，以完成各種需要的目標，例如運用規劃法律，交通管制、徵稅、補貼及公共支出投資等工具。如果政策目標連貫且一致，應包括如下。為達到一個強烈的社會目標，對公共運輸應有高的公共支出，規劃管制及執行應鼓勵公共設施地點不但定於地方內，而且具有利用步行及騎腳踏車便可到達的便利，終止公司的支持車輛補貼，以及謹慎的交通管制。至於環境保護將優先考慮修築道路旁道、發展公共運輸及對卡車和小汽車較安靜引擎設計等的支出，與較長期對私人小汽車補貼的終止及高燃料稅之徵

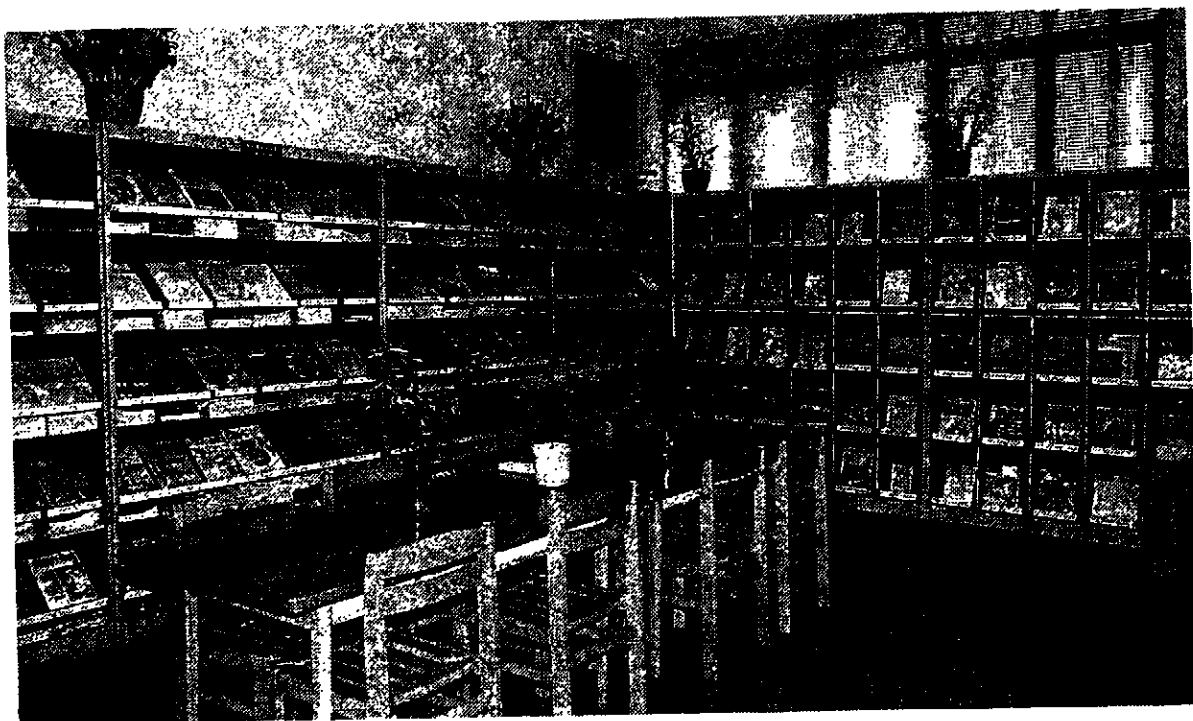
收。如果能源保留是主要目標，就應包括所有社會目標加上發展公有支持的鐵路及水運，設計更有能源效率的車輛引擎及鼓勵電信使用以節省旅程。如果強調配合直接工業的需求就應大量投資道路建設，訂定較重的卡車載重及降低燃料稅，但是如果達到保證有效分配經濟資源的政策目標時卻需要修正這些需求，要求工業界把較高的車輛及燃料稅來做為他部分的真實成本。同時要以一般經濟標準判斷投資及價格提案。

實際的交通政策的政治生命及政府的規劃顯然如以往一樣在未來是不可能允許此種「合理的」政策組合，政黨政策及顧客和消費者的壓力實際決定其組合性。1979年保守黨政府對低公共支出的絕對需要否決了道路建設的一般政策，同時縮減對公共運輸經營者的資本支出及收益補助。一個更溫和而傳統的政策將允許在道路及公共運輸上經過縮減後較高公共支出。勞工政策，傳統上受運輸工會影響，將導引更多鐵路及公共運輸的支出。居民反對新道路的壓力，通常是由中等社團組成的，多半有效率，但此同一團體並不可能支持較高燃料稅或支持公司小汽車補貼的廢止，即使那是環境保護的一部分。在公共貨物配給的政治爭議中，最可能發生的是在各生產者團體，就是支持建設道路及產業的遊說議員在一方面，和以工會為後盾支持公共運輸及鐵路遊說議員為另一方面。以地方而言，工黨議員羣是保證足夠的地方公共運輸，而地方居民團體則反對特殊道路提案。如果沒有強有力受益團體作後盾，例如打算節約能源資源以保護環境，是無法完成其目標的，除非他們能加強利用選民或受益團體的支持力量。除此之外，大眾希望在最低成本下擁有並使用小汽車，這些將抑制政府不受歡迎的保證控制小汽車使用及小汽車使用者對小汽車運輸方式能夠確實支付真實成本。

理想的運輸政策在矛盾多變的目標及反對者壓力下可能很難達成。但是有兩個目標值的記在心頭作為未來的指南。一個是保障所有人民可以很容易的透過運輸方式他們所需之貨物及服務，另一個則是如此做後他們不致於毀壞他們所賴以生存及工作的環境及資源。總之，我們必須將運輸活動力視作造福人類的重要方式而不是毀壞人類幸福的。

REFERENCES AND BIBLIOGRAPHY

- ADAMS, J. (1981) *Transport Planning – vision and practice*, Routledge and Kegan Paul
- AUTOMOBILE ASSOCIATION (1976) *Memorandum to the Secretary of State for the Environment on the Transport Policy Consultation Document*
- BAGWELL, P. S. (1974) *The Transport Revolution from 1970*, Batsford
- BAGWELL, P. S. (1982) *The Railwaymen*, Vol. II. Allen and Unwin
- BAKER, M. (1981) Energy and transport, in D. Bannister and P. Hall (eds) *Transport and Public Policy Planning*, Mansell
- BARKER, A. (1979) *Public Participation in Britain – a classified bibliography*, Bedford Square Press
- BARTY-KING, H. F. (1980) *The AA:1905–80*, Automobile Association
- BAUTZ, J. (1979) Para transit in the U.S., in *Urban Transport and the Environment*, Vol. I, OECD
- BAYLISS, D. (1979) Area licensing in London, in *Urban Transport and the Environment*, Vol. II, OECD
- BLOWERS, A. (1978) Future rural transport and development policy in R. Creswell, (ed.) *Rural Transport and Country Planning*, Leonard Hill
- BLOWERS, A. (1980) *The Limits of Power: the politics of local planning policy*, Pergamon
- BLUNKETT, D. (1982) The road to cheap fares, *Local Government Chronicle*, 23 April 1982
- BOULADON, G. (1979) Costs and benefits of motor vehicles, in *Urban Transport and the Environment*, Vol. I, OECD
- BRITISH AIRPORTS AUTHORITY (1977–78) *Annual Report*
- BRITISH RAILWAYS BOARD (1963) *The Reshaping of British Railways*, (The Beeching Report) HMSO



期刊室
Periodicals Room

三、圖書室

本所為配合研究工作之推展及同仁進修之需要，於本所前身運輸計劃委員會設立之初，即於資料組下設立圖書室，負責蒐集國內外交通運輸暨經濟等有關圖書、學術論文、研究報告及期刊雜誌等工作，十餘年來已蒐集二萬餘類冊。

本所圖書室除供本所同仁使用外，為期所藏圖書能充分利用，亦同時提供國內相關之單位、團體及各大專院校有關之科系與研究所之教職員生借閱之服務，以達物盡其用與資源共享之目的。截至七十六會計年度結束為止，本所圖書室共有中文圖書九千餘冊、西文圖書九千五百餘冊，中文期刊一百一十二種，西文期刊九十餘種。

3. Library

In order to coordinate the development of research work and the necessity of our colleagues advancement in IOT, a library was established at the founding of TPB under the Information System Division, in charge of collection of books, academic dissertations, research reports, periodicals, etc., pertaining to domestic-foreign transportation, traffic and economics, and totaling over 20,000 volumes during the past 17 years.

For the purpose of full utilization of the library resources, it provides loan services to, besides use by our colleagues, at the same time relevant agencies, professional societies, and faculties-students in related departments and graduate schools of universities and colleges. Up to the end of 1987 fiscal year, our library has a total of over 9,000 volumes in Chinese language and 9,500 volumes in foreign languages; and 112 kinds of periodicals in Chinese language and over 90 kinds of periodicals in foreign languages.

The politics of transport

- DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT (1976) *Transport Policy: a consultation document*, HMSO
- DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT (1975) *Road Traffic and the Environment*, HMSO
- DEPARTMENT OF TRADE (1978) *Airports Policy*, Cmnd 7084, HMSO
- DEPARTMENT OF TRANSPORT (1977) *Transport Policy*, Cmnd 6836, HMSO
- DEPARTMENT OF TRANSPORT (1980) (Armitage Report) *Lorries, People and the Environment*, Cmnd 8439, HMSO
- DEPARTMENT OF TRANSPORT (1980) *Policy for Roads: England 1980*, Cmnd, 7908, HMSO
- DEPARTMENT OF TRANSPORT AND HOME OFFICE (1981) *Report of the Interdepartmental Working Party on Road Traffic Law*, HMSO
- DEPARTMENT OF TRANSPORT (1983) (Serpell Report) *Railway Finances*, HMSO
- DOWSE, R. E. and HUGHES, J. A. (1977) Sporadic interventionists, *Political Studies*, Vol. 25, 1977
- DRAPER, P. (1977) *Creation of the Department of the Environment*, Civil Service Studies, No. 4, HMSO
- ECOLOGIST (1972) Blue print for survival, in Blowers, A., Hamnet, C., and Jarre, P. (eds) (1974) *The future of Cities*, Hutchinson Educational Ltd
- EUROPEAN DOCUMENTATION 1977/6 (1977) *The European Community's environmental policy*
- EUROPEAN FILE 5/81 (1981) *A Better Transport Network for Europe*, Commission for the European Communities
- FINER, S. (1958) Transport interests and the roads lobby, *Political Quarterly*, Vol. 29, 1958
- FOSTER REPORT (1979) *Report of the Independent Committee of Inquiry into Road Haulage Operators Licensing*, HMSO
- FOSTER, C. D. and BEESLEY, M. E. (1963) Estimating the social benefit of constructing an underground railway in London, *Journal of the Royal Statistical Society*, Ser.A General
- FOWLER, N. (1977) *The Right Track*, Conservative Political Centre
- FREIGHT TRANSPORT ASSOCIATION (1979) *Evidence to the Armitage Inquiry into Lorries, People and the Environment*
- GARDINER, J. A. (1969) *Traffic and the Police*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- GEROSA, P. (1980) Reducing pedestrian casualties in *Conference on Walking*, 4 June 1980, Policy Studies Institute

References and bibliography

- GRANT, J. (1977) *The politics of urban transport planning*, Earth Resources Research Ltd
- GREATER LONDON COUNCIL (1977a) *Minutes of proceedings*, Vol. 25, January 1977
- GREATER LONDON COUNCIL (1977b) *Freight Policy for London*
- GREATER LONDON COUNCIL (1980) *The impact of Brent Cross, Reviews and Studies Series*, No. 2
- GREATER LONDON COUNCIL (1982) *Fare Levels in London: background information*
- GREGORY, R. (1974) *The Minister's Line: or the M4 comes to Berkshire*, in Kimber and Richardson (eds), (1974a)
- GWILLIAM, K. M. and MACKIE, P. J. (1975) *Economics and Transport Policy*, Allen and Unwin
- HALL, P. (1977) *The World Cities*, (2nd edn), Weidenfeld and Nicolson
- HALL, P. (1980) *Great Planning Disasters*, Weidenfeld and Nicolson
- HAMER, M. (1974) *Wheels within Wheels: a study of the road lobby*, Friends of the Earth Ltd
- HAMER, M. and POTTER, S. (1979) *Vital Travel Statistics*, Open University
- HAMPTON, W. (1970) *Democracy and Community*, Oxford University Press
- HILLMAN, M. HENDERSON, C. and WHALLEY, A. (1973) *Personal mobility and transport policy, Political and Economic Planning*
- HILLMAN, M. and WHALLEY, A. (1979) *Walking is Transport*, Policy Studies Institute, Table IV: 1
- HMSO (1980) *The Government's Expenditure Plans 1981/82 to 1983/84*, Cmnd 8175
- HOINVILLE, G. (1977) *The Priority Evaluator Method*, Social Community and Planning Research
- HOUSE OF COMMONS (1981a) *First Report from the Transport Committee 1980-81*
- HOUSE OF COMMONS (1981b) *Transport Committee (1980-81), Third Report on Advanced Ground Transport*
- HOUSE OF COMMONS (1982a) *Transport Committee 1981-82, Transportation in London. Minutes of Evidence*, 3 Feb. 1982
- HOUSE OF COMMONS (1982b) *Fifth Report from the Transport Committee (1981-82), Transport in London Vol. I*
- HOWARD, B. (1980) *Freight transport developments: the implication for planners*, *The Planner*, Mar. 1980
- HUTCHINSON, D. (1979) *Energy conservation and transport*, *Greater London Intelligence Journal*, No. 144 1979

The politics of transport

- ILLICH, I. (1974) *Energy and Equity*, Calder and Boyers
- INDEPENDENT COMMISSION ON TRANSPORT (1974) *Changing Directions*, Coronet Books
- INLAND WATERWAYS ASSOCIATION (1980) *British Freight Waterways To-day and To-morrow*
- JACOBS, J. (1964) *The Death and Life of Great American Cities*, Pelican
- JAY, D. (1980) *Change and Fortune: a political record*, Hutchinson
- JENKINS, G. (1959) *The Ministry of Transport and Civil Aviation*, Allen and Unwin
- JONES, P. HATS: a technique for investigating household decisions, *Environment and Planning A*, Vol. II, 1979
- JONES, P. Land use and transport planning – a time of transition, *The Planner*, Mar. 1980
- KILVINGTON, R. (1980) Public transport planning, *The Planner*, Mar. 1980
- KIMBER, R. and RICHARDSON, J. J. (eds) (1974a) *Campaigning for the Environment*, Routledge and Kegan Paul
- KIMBER, R. and RICHARDSON, J. J. (1974b) The Roskillers: Cublington fights the Airport in *Campaigning for the Environment* Routledge and Kegan Paul
- KIMBER, R., RICHARDSON, J. J. and BROOKES, S. K. British government and the transport reform movement, *Political Quarterly*, Vol. 45, 1974 pp. 190–205
- LAYFIELD REPORT (1976) *Report of the Committee of Inquiry into Local Government Finance*, Cmnd 6453, HMSO
- LEACH, G. (1981) Implications of a low energy strategy for transport, in D. Bannister and P. Hall (eds), *Transport and Public Policy Planning*, Mansell
- LE CORBUSIER (1971) (3rd edn) *The City of To-morrow*, Architectural Press, (original publication in French *Urbanisme* (1924) Crés; 1st Eng. edn 1924. J. Rodker
- LEITCH REPORT (1977) *Report of the Advisory Committee on Trunk Road Assessment*, HMSO
- LEVIN, P. (1979) Highway inquiries: a study in governmental responsiveness, *Public Administration*, Vol. 57, spring 1979
- LLOYD WRIGHT, F. (1963) *The Living City*, Mentor Books
- LONDON MOTORWAY ACTION GROUP AND LONDON AMENITY AND TRANSPORT ASSOCIATION (1971) *Transport Strategy in London*
- MACKIE, P. J. (1980) The new grant system for local transport – the first five years, *Public Administration*, Vol. 59, summer 1980

References and bibliography

- MARTIN, J. P. and WILSON, G. (1969) *The police: a study in manpower*, Heinemann
- MCLAIN, L. (1981) High fares, low fares, no fares, *Financial Times*, 1 Dec. 1981
- MISHAN, E. J. (1969) *The Costs of Economic Growth*, Pelican
- MONOPOLIES COMMISSION (1980) Report on British Railways Board – London and South East Commuter Services, Cmnd 8046
- MORRIS, T. (1976) The highway men, *New Society*, 9 Sept 1976
- MORRISON, H. (1933) *Socialisation and Transport*, Constable
- MUMFORD, L. (1968) *The Urban Prospect*, Secker and Warburg
- MYERSCOUGH, C. (1981) Pavement parking, *Walk*, Vol. III, No. 7, Pedestrian Association
- NATIONAL BUS COMPANY (1980) *Annual Report*
- NATIONAL CONSUMER COUNCIL (1977) *Priority for Passengers*
- NATIONAL CONSUMER COUNCIL (1978) *Rural Rides*
- NATIONAL CONSUMER COUNCIL (1982) *Consumer Concern: public transport*
- THE NATIONALISED INDUSTRIES (1978) Cmnd 7131, HMSO
- NEWMAN, R. (1980) *The Road and Christchurch Meadow*, Oxford Polytechnic. See also: The Relationship between Central and Local Government: a case study of the Oxford inner relief road controversy 1923–74, Ph.D thesis
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (1979) *Urban Transport and the Environment*, Vols I–IV
- PAINTER, M. J. (1980a) Policy co-ordination in the Department of the Environment 1970–76, *Public Administration*, Vol. 59
- PAINTER, M. J. (1980b) Whitehall and roads: a case study of sectoral politics, *Policy and Politics*, Vol. 8, No. 2
- PALLISER, D. M. (1974) Preserving our heritage: the historic city of York, in Kimber and Richardson (eds) (1974a)
- PERMAN, D. (1973) *Cublington: a blueprint for resistance*, Bodley Head
- PLOWDEN, W. (1971) *The Motor Car and Politics 1896–1970*, The Bodley Head
- PLOWDEN, S. (1980) *Taming Traffic*, A. Deutsch
- POTTER, S. (1981) *Transport Planning in the Garden Cities*, Open University
- POTTER, S. (1981) *Estimates of Tax Avoidance by Corporate Provision of Motoring: a preliminary Analysis*, (unpublished paper)
- POTTER, S. (1980) The transport policy implications of corporate financing of motoring. Paper for the motoring costs conference,

The politics of transport

- Transport Studies Unit, Oxford University, 23 Oct. 1980
- PRICE COMMISSION (1978) *The Road Haulage Industry*
- RATHERY, A. (1979) Para transit: the European approach, in *Urban Transport and the Environment*, Vol. I, OECD
- REID, A. A. L. (1974) The impact of telecommunications innovation on the demand for passenger transportation, Ph.D. thesis, University of London
- REPORT OF THE REVIEW OF HIGHWAY INQUIRY PROCEDURES (1979) Cmnd 7113, HMSO
- RICHARDSON, J. J. and JORDAN, A. G. (1979) *Governing Under Pressure*, M. Robertson
- RIGBY, J. P. (1980) *Public Transport Planning in Shire Counties*, Working Paper No. 46, Oxford Polytechnic
- ROSKILL REPORT (1971) *Report of the Commission on the Third London Airport*, HMSO
- ROYAL COMMISSION ON LOCAL GOVERNMENT (1969) *Report*, Cmnd 4040, HMSO
- ROYAL COMMISSION ON THE POLICE (1962) *Final Report*, Cmnd 1728, HMSO
- SELECT COMMITTEE ON NATIONALISED INDUSTRIES Report (1976-77) *The role of British Rail in Public Transport*
- SELF, P. (1975) *Econocrats and the Policy Process*, Macmillan
- SEWELL, W. R. D. and COPPOCK, J. T. (eds) (1977) *Public Participation in Planning*, Wiley
- SHARPE, L. J. (1975a) Innovation in land use planning, in Hayward, J. and Watson, M. (eds) *Planning, Politics and Public Policy*, Cambridge University Press
- SHARPE, L. J. (1975b) Instrumental participation and urban government, in J. Griffiths (ed.) *From Policy to Administration*, Allen and Unwin
- SKEFFINGTON REPORT (1969) (*People and Planning*,) *Report of the Committee on Public Participation and Planning*, HMSO
- SOCIAL TRENDS (1979) HMSO
- STANSFIELD, K. (1981) Thomas Sharp, in G. E. Cherry (ed.), *Pioneers in British Planning*, Architectural Press
- STARKIE, D. N. M. (1979) Allocation of investment to inter-urban road and rail, in *Regional Studies*, Vol. 13, No. 3
- STARKIE, D. N. M. (1981) The economist's perspective on transport policy, in D. Banister and P. Hall (eds) *Transport and Public Policy Planning*, Mansell
- THOMSON, J. M. (1977) The London Motorway Plan, in Sewell and Coppock (eds) *Public Participation in Planning*, Wiley

References and bibliography

- TRADES UNION CONGRESS (1965) *Transport Policy – a General Council Policy Statement*
- TRAFFIC COMMISSIONERS (1980) *Annual Report 1979–80*
- TRANSPORT 2000 (1976) *Transport Policy Tomorrow*
- TRIPP, H. A. (1942) *Town Planning and Road Traffic*, E. Arnold
- TUC-LABOUR PARTY LIAISON COMMITTEE (1982) *Transport Policy*, Report to the 1982 TUC and Labour Party Conference, The Labour Party
- TYLER, M., CARTWRIGHT, B. and COLLINS, H. A. (1977) *Interaction between telecommunications and face-to-face contact: prospects for teleconference services*, Long Range Intelligence Bulletin 9, Post Office Telecommunications
- TYME, J. (1978) *Motorways Versus Democracy*, Macmillan
- VICKERMAN, R. (1980) The effect of the M25 on Inner London. Paper at Conference on the Impact of the M25, British Road Federation
- WARDROPER, J. (1981) *Juggernaut*, Temple Smith
- WEBB, S. and B. (1963) *The Story of the King's Highway*, F. Cass, (1st edn 1913)
- WEBSTER, F. V. and BLY, P. H. (1979) Financing: subsidisation of urban public transport, in *Urban Transport and the Environment*, Vol. I, OECD
- WIENER, R. (1976) The Shankhill: power in participation, *The Planner*, May 1976
- WILLIAMS, E. (1977) *Research at the Communications Studies Group, 1970–77*, Long Range Research Report 14, British Telecom
- WISTRICH, E. (1978) Transport in Greater London: *Political Quarterly*, Vol. 49, No. 1, 1978