

**題目：「臺鐵舊鐵道活化創新及支線營運效能提升之探討」
通案性案件調查研究。**

陸、結論與建議

本案經半年調查研究，並函請交通部暨所屬鐵道及觀光發展之中央主管機關提供相關卷證。另為實地瞭解舊鐵道之活化創新、支線營運效能等情形，分別前往平溪線、深澳線、內灣線、六家線、苗栗舊山線、集集線、沙崙線及高雄臨港線等地現場履勘，及聽取機關簡報與座談。嗣於民國(下同)109年5月6日邀集交通部、鐵道局、臺鐵局及觀光局等機關到院座談，復研析各機關歷次函復及蒐集相關文獻，整理與統合產、官、學資料，業已調查研究竣事。茲將結論與建議分述如后：

一、鑒於國家軌道建設之整體發展有階層性及功能性，交通部應按鐵路法規定儘早完成全國鐵路網計畫，通盤檢視及規劃骨幹、城際與都會內的鐵道建設，俾作為未來鐵路網發展政策指導，進一步帶動我國交通、產業、文化、觀光的發展，提升國家經濟發展競爭力：

(一)按鐵路法第10條：「全國鐵路網計畫，由交通部擬訂，報請行政院核定公告，分期實施；變更時亦同。」係為建立全國整體鐵道網發展目標與藍圖，交通部應依上述規定擬訂全國鐵路網計畫，俾作為鐵路網發展政策指導。復按鐵路法第22條：「國營鐵路之運輸，應統一調度管理；其辦法由交通部定之。」及第45條：「地方營、民營及專用鐵路之立案、興建、路線、組織變更、停止營運與廢止營運核准、行車、客運與貨運運輸業務、監督及其他相關事項

之辦法，由交通部定之。」為現行地方營、民營及專用鐵路監督實施辦法之授權依據，因其授權內容未盡具體、明確，故明列應監督事項，俾符合授權明確原則。其授權訂定「地方營民營及專用鐵路監督實施辦法」第2條：「地方營、民營鐵路機構選定路線時，應配合全國鐵路網計畫興建經營。」均有明文。

(二)查臺鐵南迴線於80年通車起，環島鐵路網正式成形，高速鐵路於96年通車加入西部運輸走廊服務，成功串聯北高兩地形成一日生活圈，整體鐵道網發展至今，從高速鐵路、臺鐵，到都會捷運，已建構如高速公路、省道、市區道路般層次分明之鐵道系統，提供民眾不同旅運特性之運輸服務。復政府為打造未來30年國家發展需要的基礎建設，積極規劃擴大全面性基礎建設的投資，行政院已於106年4月5日核定通過「前瞻基礎建設計畫」，並於同年7月7日公布施行，「軌道建設」即為八大建設計畫之一，「前瞻基礎建設計畫-軌道建設」共計38項計畫，推動主軸包括高鐵臺鐵連結成網、臺鐵升級及改善東部服務、鐵路立體化或通勤提速、都市推捷運、中南部觀光鐵路等面向。

(三)然而，交通部自100年起始責由前鐵路改建工程局（現為鐵道局）啟動臺灣整體鐵道網相關規劃研究，進行擘劃全國鐵路網發展藍圖，鐵道局完成研擬規劃之「全國高快速鐵路網整體規劃」方於108年11月19日陳報交通部，奉部長指示作為未來鐵路

網發展政策指導，後續並將向行政院報告。「全國高快速鐵路網整體規劃」以「西部高鐵、東部快鐵」為主軸，臺北/高雄/臺東/花蓮間鐵路旅行時間皆可縮短至90分鐘以內，全國鐵路網6小時串聯環島，北、中、南、東皆將成為國土核心。「全國高快速鐵路網整體規劃」包含五項主要工作，分別是「環島高快速鐵路網，高鐵往南往東延伸，東部升級快鐵」、「新增路線達成運輸走廊分流，雙軌化、電氣化增加調度彈性」、「樞紐車站大眾運輸導向將高鐵、臺鐵及捷運串聯成網」、「發展鐵道觀光」及「推動鐵路立體化兼顧都市發展需求」。

(四)鐵道乃一可以快速運送大量旅客，提供快速、安全舒適運輸服務的交通載具，鐵道建設與經濟發展不僅有相當關連性，亦與庶民的生活密切，繼臺北捷運、高雄捷運、臺灣高速鐵路及高雄輕軌之籌建，促使軌道建設進入另一個階段，國內鐵道網發展已逐漸成形，加以國家軌道運輸系統整體發展應有階層性及功能性之考量；因此，站在提供鐵道運輸服務的立場，過去的單一運輸角色雖看似合理，但若是以國家鐵道功能的高度來看，交通部看待建置全國鐵道網規劃的基本態度，有必要以更宏觀的格局去考量，包括骨幹、城際及都會內的鐵道建設做全面性規劃，俾進一步帶動我國交通、產業、文化、觀光的发展，提升國家經濟發展競爭力。

(五)此外，為符合「大眾運輸為導向的都市發展」(Transit-Oriented Development，下稱TOD)理

念，即以交通建設結合土地活化，帶動都市發展，按聯合國交通及發展政策研究所(Institute for Transportation and Development Policy, ITDP)之「大眾運輸導向發展評估標準(TOD Standard)」一書，內容包含TOD發展的八大指標，分別為步行、自行車、連接、大眾運輸、混合、密集、緊湊及轉變，可謂國際在衡量及判定TOD發展上極為重要的要素與標準。環顧臺灣地形與人口結構，類似日本軌道運輸相當發達之國家，其鐵路建設特點之一，即鐵路建設營運機構與地方政府充分合作，地方政府願意協助鐵路建設之必要相關事宜，並同意給予土地資產之最佳利用效益及經營彈性，經由鐵道建設改善鐵路基礎設施及提供更優質之大眾運輸服務系統，充分落實交通建設、都市發展與土地開發結合之TOD機能，值得臺灣作為借鏡。臺鐵局及鐵道局等機關均曾赴日本考察取經，交通部亦應將結合鐵路優勢條件及地方都市發展需求之思維，落實於規劃全國鐵路網整體計畫。

(六)綜上，軌道建設除提供快速、安全與舒適之運輸服務外，鐵道路網與都市發展實有密切關係，鑒於國家軌道建設之整體發展有階層性及功能性，交通部應按鐵路法規定儘早完成全國鐵路網計畫，通盤檢視及規劃骨幹、城際及都會內的鐵道建設，並建立統一調度管理機制，俾作為未來鐵路網發展政策指導，進一步帶動我國交通、產業、文化、觀光的發展，提升國家經濟發展競爭力。

二、鑒於高速鐵路長程運輸競爭優勢、城市捷運系統及公路路網普及等發展之影響，臺鐵局允應就既有完整之環島路網及支線系統等優勢，確認臺鐵在運輸市場之定位，以明確各路線功能並調整經營策略，增加臺鐵多元發展機會及永續經營價值：

(一)按臺鐵係指交通部臺灣鐵路管理局(下稱臺鐵局)直營的鐵路線之總稱，為臺灣主要的鐵路運輸系統，採用1,067公釐(窄軌)軌距，不同於高速鐵路、都會捷運及高雄輕軌、淡海輕軌等系統採用1,435公釐(標準)軌距。查目前臺鐵營運路線總計14線，包括縱貫線(基隆-高雄)、臺中線(竹南-彰化)、成追線(成功-追分，山線與海線之間的聯絡線，屬臺鐵幹線)、屏東線(高雄-枋寮)、南迴線(枋寮-臺東)、宜蘭線(八堵-蘇澳)、北迴線(蘇澳新-花蓮)、臺東線(花蓮-臺東)、新竹六家線(竹中-六家，下稱六家線)、內灣線(新竹-內灣)、集集線(二水-車埕)、臺南沙崙線(中洲-沙崙，下稱沙崙線)、深澳線(瑞芳-八斗子)及平溪線(三貂嶺-菁桐)，路線長度總計754.3公里，其中以縱貫線399.8公里為最長，成追線2.2公里為最短，而環島路線網之外的6條路線(臺鐵支線)，則以沙崙線3.1公里為最短，集集線29.7公里為最長。上述臺鐵營運中路線，除南迴線及內灣線僅部分路段電氣化，深澳線及平溪線無電氣化之外，其餘路線均已電氣化。臺鐵路線網詳下圖：



(二)復查，臺鐵早期曾因中山高速公路等建設，以及公路運輸的機動性與普遍性優於鐵路等因素，導致部分鐵路營運狀況不佳而停駛或廢線；繼高速鐵路及大眾捷運系統的籌建與通車，促使軌道體系進入另一個階段，臺鐵營運再次受到衝擊，考量高速鐵路成為臺灣西部重要的長程運輸運具，臺鐵原本主要服務中長途的運輸功能已逐漸被取代，臺鐵局爰提出臺鐵「捷運化」計畫，即以捷運的短程運輸概念為基礎，在西部都會區內增設車站、增加班次及鐵

路立體化等作為，同時因應高速鐵路配合開闢沙崙線(高鐵臺南站之聯絡線)與六家線(高鐵新竹站之聯絡線)等新線。另外，主要幹線外的鐵路支線如內灣線、集集線、平溪線等，陸續由當初因開發石灰泥業、林業、電氣工事、礦坑開採而興建之目的，逐漸轉型為客運服務或觀光功能。此外，臺鐵局刻正著手辦理「高鐵彰化站與臺鐵轉乘接駁可行性研究」，該支線除提供接駁高鐵彰化站轉乘旅客服務外，亦透過串聯集集支線，帶動觀光人潮提升營運效益。是以，部分臺鐵路線功能已不同於當時建置目的，近年開闢的路線則以因應高鐵轉乘接駁為目的，各路線有其不同功能與定位。

(三)再者，行政院前於107年10月26日成立「台鐵大體檢專案小組」，由張景森政務委員擔任召集人，交通部吳宏謀部長擔任副召集人，邀集國家發展委員會、經濟部、公共工程委員會、財政部、人事總處、主計總處等機關，以及機電、土建軌道、營運、管理等領域專家及臺鐵基層員工共同組成。該小組即就「臺鐵永續經營策略及財務改革行動方案」，指示交通部儘速確認臺鐵於運輸市場之定位，以利臺鐵局調整營運策略等。此外，臺鐵相對於高速鐵路、城市捷運系統，擁有密集的鐵路網絡，可連接縣市許多城鎮，運輸服務快速、定期且高效率，幾乎所有路線每半小時至少一班次列車，且捷運化政策的發展，縮短連接主要目的地的運輸時間，透過快速與慢速列車的搭配，應可滿足旅客的多元需

求。是以，交通部允應儘早明確臺鐵在我國運輸市場之定位，臺鐵局亦應重新檢討現行鐵路網之路線功能與定位，調整其經營策略，以提升臺鐵服務價值及永續經營。

(四)綜上，鑒於高速鐵路長程運輸競爭優勢、城市捷運系統及公路路網普及等發展之影響，臺鐵局允應就既有完整之環島路網及支線系統等優勢，確認臺鐵在運輸市場之定位，以明確各路線功能並調整經營策略，增加臺鐵多元發展機會及永續經營價值。

三、臺鐵因屬國營鐵路，組織運作調整、不動產開發及經營機制等均受到法令高度限制，長期以來無法活化鐵路資產、統一事權，嚴重影響經營效益。為帶動鐵路機構轉型及再生、挹注本業財務，交通部允應加速修法放寬其限制，以提升臺鐵系統財務之永續性：

(一)臺鐵屬於國營鐵路，由交通部管理，該部為管理臺鐵業務，設立臺灣鐵路管理局(下稱臺鐵局)，為其三級機關，鐵路法第3條、第4條及第20條，以及交通部組織法第26條之1定有明文。關於臺鐵局之組織及所屬機構，「交通部臺灣鐵路管理局組織條例」、「交通部臺灣鐵路管理局餐旅服務總所組織條例」有明文規定。另國營鐵路除以客貨運輸為主要業務外，得辦理附屬事業，其申請程序、核准條件、營業、會計、督導視察及其他相關事項之規則，由交通部定之，鐵路法第21條亦有明文規定。

(二)查交通部於104年10月7日就鐵路法第21條第2項之規定，修訂「國營鐵路機構辦理附屬事業規則」，

並依實務需求及「促進民間參與公共建設法」(下稱促參法)第27條第2項規定授權訂定之「促進民間參與交通建設附屬事業使用容許項目」等相關法規，例示規定餐飲、旅館、觀光旅遊、鐵道文化創意、零售、百貨、不動產開發及管理項目，應屬培養、繁榮鐵路運輸及傳承鐵路文化所必須之其他事業，供國營鐵路機構申請辦理附屬事業及該部核准之參據。復為促進臺鐵局所管鐵路資產活化，交通部授權臺鐵局可依「促進民間參與公共建設法」引進各類大型廠商，提供站區旅客優質之行旅服務，並吸引更多投資者參與合作不動產開發。此外，臺鐵局亦可依交通部89年核准之「臺鐵局經管公用不動產出租及利用作業要點」規定，辦理各項公用不動產出租及利用，引進各類優良廠商，提升服務水準。

- (三)惟因鐵路法尚未針對國營鐵路機構不動產開發及經營機制明訂相關規範，致使臺鐵局資產開發受到國有財產法(下稱國產法)及文化資產保存法(下稱文資法)限制而影響效益。爰臺鐵局於108年8月30日起邀集文化部、國有財產署(下稱國產署)、內政部營建署召開跨部會研商，就鐵路法增訂相關放寬國營鐵路轉型再生、鬆綁其處分及收益之限制並排除國產法及文資法之限制等條文內容。目前臺鐵局已規劃增訂鐵路法第21條之1(建置不動產開發及經營機制)、第21條之2(簡化資產處分程序)、第21條之3(法制化資產收入處理方式)及第21條之4(法

制化資產撥用方式及補償措施)等，總計增訂4條，並已於109年3月27日至5月26日完成預告公告作業，後續臺鐵局將綜整意見後報交通部法規委員會，俟完成討論及完成交通部法制作業程序後，函送行政院轉立法院審議。

(四)復查，考量行政機關組織調整曠日費時，為求時效，臺鐵局於組織調整修法未通過前，已先以任務編組方式整併原散落於各處室有關資產開發及附業營運單位，並於108年先後成立「資產開發中心」及「附業營運中心」，分別專責資產活化及附業(便當、觀光及文創商品)等相關業務。首先，該局整合內部原辦理不動產開發及活化之相關業務單位(合併貨運服務總所、企劃處開發科、地權科經租部分及餐旅總所部分出租業務)，已於108年3月1日成立「資產開發中心」，持續以促進民間參與公共建設、都市更新及設定地上權等方式，積極推動土地開發以拓展關聯事業經營績效，並賡續辦理房屋、土地、基地臺、商場、倉庫、停車場、廣告、拍攝等資產活化業務。另為提升附屬事業效益，臺鐵局繼於同年4月15日成立「附業營運中心」，推展鐵道經濟與提升部門附加價值。

(五)環顧近年臺鐵局附屬事業辦理成效，該局運用交通建設與資產開發結合之利基，透過資產開發及關聯事業經營等機制，依循促參法、都市更新條例及國產法等法令規定，配合政府鐵路建設計畫、行政院加速推動都市更新方案及地方政府都市發展計

畫，陸續完成：1、臺北、板橋、南港、新左營商場ROT。2、萬華、松山、南港車站大樓BOT。3、臺中車站鐵道文化園區興建營運移轉案。4、南港商三、南港調車場、新竹火車站後站地區等都市更新案(已簽約)。5、板橋車站特定區國際觀光旅館興建營運案、臺北福和段、寶清段、成功段等設定地上權案。再者，臺鐵局於109年度已完成的標案，包括高雄火車站站東舊宿舍都市更新招商案於109年2月完成簽約、竹北舊站空間於109年2月標脫及簽約，預計109年9月營運，另臺北市大安區麗水街停車場亦於109年2月標脫，預計109年7月營運，顯見臺鐵局近年積極擴展軌道經濟所衍生的商機。由臺鐵局統計近5年附屬事業各項業務發展之數據(如下表)顯示，鐵路便當、鐵道旅遊及土地開發案均呈逐年成長，在可預見的未來，臺鐵附屬事業收益仍有極大發展的空間。

單位：新臺幣、元

年度	鐵路便當	文銷商品	鐵道旅遊	土地開發案
104	684,412,092	22,980,679	1,550,000	2,388,150,015
105	748,741,817	33,862,701	2,150,000	2,664,433,042
106	722,307,153	47,920,346	2,060,000	3,440,642,159
107	744,677,587	28,022,203	2,405,000	3,567,204,748
108	758,095,885	28,090,000	2,600,000	3,841,727,558

(六)綜上，臺鐵因屬國營鐵路，組織運作調整、不動產開發及經營機制等受到法令高度限制，長期以來

無法活化鐵路資產、統一事權，嚴重影響經營效益。為帶動鐵路機構轉型及再生、挹注本業財務，交通部允應加速修法放寬其限制，以提升臺鐵系統財務之永續性。

四、鑒於「鐵道觀光」若干國家已發展多年，鐵道已由傳統運輸功能轉型為鐵道觀光發展，距離2022年鐵道觀光旅遊年已不到1年半時間，交通部於加速佈局之餘，猶應思考結合地方政府既有優勢及民間企業力量，完備相關配套措施，並預為進行多元管道宣廣與行銷，以展現臺灣觀光鐵道特色與形象，進而帶動地方繁榮發展：

(一)按歐洲及日本等鐵道網發達的國家，鐵道列車結合地方觀光資源早已發展多年，以歐洲而言，四通八達的鐵路造就多種不同特色的鐵道路線，如瑞士、義大利「伯爾尼納列車觀光線」(庫爾/聖莫里茨—蒂拉諾)，號稱最美麗的阿爾卑斯山體驗線，來往瑞士和義大利兩國間的觀景列車，被美國國家地理雜誌評為世界上最美的火車線路；另如挪威「弗洛姆列車觀光線」(米達爾—弗洛姆)，被美國國家地理旅行者雜誌評為歐洲十大頂級火車旅程之一，孤獨星球雜誌稱其為世界最美火車旅程。另外，日本的鐵路事業亦是全世界最發達的國家之一，國鐵民營化之後，即開始規劃鐵道事業以外事業，如九州藉由設計讓舊列車復活，推出各種型態的觀光列車，採取不同觀光票價、套裝行程等活動，不僅賦予地方新的活力，強化與地方的連結，更進而促進

地域的繁榮。由此可知，現今國際上鐵道結合地區觀光已蔚為風潮，鐵道已由傳統運輸服務功能轉型為鐵道觀光發展。

(二)查目前臺鐵局推動觀光鐵道之主力商品為行駛縱貫線的「環島之星」及「郵輪式列車」兩種觀光列車，「環島之星」的遊程從1日至7日、定點自由行或豐富環島遊等多達348種商品任旅客選擇，「郵輪式列車」套裝行程包含交通、膳食、住宿、景點參觀專人陪同及導覽等全包式設計。據臺鐵局統計104年至108年的營運情況，「環島之星」除107年減少至2,300萬元之外，其餘年度年收入均在4千萬元以上，「郵輪式列車」年收入則約1千萬元上下。為配合交通部訂定2022年鐵道觀光旅遊年，臺鐵局刻正積極籌備規劃推出多樣化的鐵道旅遊商品，將打造美學列車、鑽石級列車等鐵道觀光列車；在遊程部分，採主題豐富化，如開行藍皮客車計畫搭配潮州機廠參觀行程、3條支線開行彩繪列車等；未來將依市場進行定位，區分國旅客、國際客之目標客群等等。可見臺鐵局已積極規劃鐵道觀光業務等相關事宜。誠如日本積極推出各種型態觀光列車的同時，也採取不同觀光票價、套裝行程等活動，除吸引民眾搭乘，亦可藉由票價收入提升鐵道觀光列車品質，因此，臺鐵局於籌備規劃推出鐵道觀光列車之時，亦應將票價差別取價列入計畫重點考量，以求鐵道觀光品質、永續發展及精益求精。

(三)按日本在鐵道觀光營運多年的經驗，鐵道觀光列車

的拓展係為地區的開發及創造鐵道的附加價值。因此，強化與地方的連結則相當重要，就規劃製作觀光列車這項，應該客觀地將該地域的歷史、文化或經濟等價值轉換為設計語言，或創造故事(如小玉電車「和歌山電鐵」車內的貓造型座椅、電車外觀是101隻「小玉站長」的插畫、終點站「小玉博物館費志車站」以樹皮做成的屋頂像張貓臉)¹等方式表現。再者，鐵道觀光即為促進地方經濟發展及文化呈現，日本在觀光列車的設計，期以隨著列車的經過，進而促使地域的再生與活化，即以列車為起點，從車站到城鎮，吸引乘客走入沿線各地城鎮，感受當地的歷史與文化，讓城鎮再度恢復人潮、充滿活力。另外，為免觀光列車熱潮退去，日本信濃鐵道未雨綢繆在觀光列車行駛後的第2年，展開了在地的提攜合作計畫，「藉定期與沿線的觀光團體對話之機會，思考提案如何善用ROKUMON觀光列車²，以達到宣傳沿線各地的目標」³，期能透過居民的熱心與創意，衍生持續足以吸引觀光客駐足的魅力。此外，對於大量觀光客造訪，恐影響當地交通秩序、當地居住環境困擾、觀光品質等，亦應事前與地方政府妥為規劃因應調整改善。

(四)另臺鐵局已委外辦理「臺灣鐵道觀光需求與網路行銷策略關聯研究案」，以觀光列車、支線之旅、特

¹ 日本觀光火車，Nikkei Design 編，陳柏瑤譯(2017)，頁 96、99、101。

² ROKUMON 觀光列車(ろくもん)是日本信濃鐵道推出懷舊、嶄新且充滿樂趣的列車，從自然文化豐富的輕井澤出發，到歷史名城上田及善光寺周邊的長野，大人小孩可以共用喜悅的空間，並品嚐信州山珍美食的餐車，列車由水戶岡銳治設計。

³ 日本觀光火車，Nikkei Design 編，陳柏瑤譯(2017)，頁 188。

色旅遊(車站)及鐵道文化旅遊為主題，透過社群網路、旅遊雜誌及數位平台等多媒體管道推播宣導，進行鐵道觀光旅遊整體行銷宣傳。臺鐵局並邀集交通部觀光局及配合其他單位轄管資源作為吸引國際旅客目光，舉凡行政院農業委員會之休閒農業、內政部營建署的國家公園、經濟部的觀光工廠…等，因此交通部觀光局業將2022年訂為鐵道觀光旅遊年，除將鐵道觀光列為國際宣傳重點項目，並於2017、2018、2020年與臺日觀光高峰論壇併同辦理「臺日鐵道觀光論壇」，及透過各駐外辦事處於海外宣廣行銷，包含：辦理「臺日32同名車站」活動、締結鐵道友好關係，促進交流、運用「臺日鐵道觀光論壇」平台，深化臺日鐵道觀光交流、集集支線彩繪列車「國立集集美術館」、配合美食展辦理「鐵路便當節」、駐外辦事處推動鐵道觀光作為等，吸引旅客前來。然而，距離2022年鐵道觀光旅遊年已不到1年半時間，相關佈局仍未成形，實有加緊腳步必要。

(五)綜上，鑒於「鐵道觀光」歐洲各國及日本業已推行多年，鐵道已由傳統運輸功能轉型為鐵道觀光發展，距離2022年為鐵道觀光旅遊年已不到1年半時間，交通部於加速佈局之餘，猶應思考結合地方政府既有優勢及民間企業力量，完備相關配套措施，並預為進行多元管道宣廣與行銷，達成展現臺灣觀光鐵道特色與形象，進而帶動地方繁榮發展等目標。

五、因應時代變遷，臺鐵營運中客運支線僅存6條路線，提供沿線居民通勤服務及轉乘接駁，部分路線雖已轉型為觀光支線，惟營運策略顯然仍以傳統運輸服務為主，鐵道觀光旅遊思維不足，無法型塑鐵道觀光意象，為落實發展鐵道觀光，臺鐵局允應有效整合鐵路沿線資源及加強與地方、中央相關部會合作，共同推動觀光、運輸與地方互利共榮之發展：

(一) 早期臺鐵支線興建都有其主要的運輸目的，例如平溪線及深澳線係為運送煤炭，集集線係為蓋電廠，內灣線係為運送水泥及林產、淡水線係為海運至淡水港間運送物資等，曾經多達數十條的支線，目前除平溪線、內灣線、集集線已轉型為客運支線或觀光支線外，其餘支線均已廢止，路基已被改建為捷運或公路等用途。深澳線曾於96年停駛，嗣因國際海洋科技博物館(下稱海科館)啟用，而於103年1月9日瑞芳—海科館間恢復營運，105年12月28日再延長至八斗子站，目前已轉型為觀光支線。另因應高速鐵路成為臺灣主要長程運輸幹道，由交通部高速鐵路工程局規劃、鐵路改建工程局施工(兩局目前已合併為鐵道局)，已於100年1月2日及同年11月11日通車的臺南沙崙線(下稱沙崙線)、新竹六家線(下稱六家線)等兩條支線，主要功能定位為高鐵新竹站、臺南站之聯絡線，以解決都會區與高鐵車站間交通運輸需求，即以提升高鐵與臺鐵間轉乘接駁為目標，並達成有效整合軌道路網、方便旅客接駁轉乘、擴大軌道運輸服務範圍、促進地方發展為

目的。此外，除高鐵末班車因適逢深夜時段，臺鐵進行路線檢修養護無法提供接駁服務外，高鐵其餘98%之班次皆可與臺鐵轉乘。因此，隨著時代變遷，臺鐵支線已由原本運送煤炭、水泥、林產之目的轉變為載客運輸服務的功能。

(二)就近3年臺鐵僅存6條客運支線每日平均旅運人次來看(詳下表)，其中僅六家線(竹中-六家，3.1公里)呈現逐年成長之趨勢，內灣線(新竹-內灣，27.9公里)及沙崙線(中洲-沙崙，5.3公里)109年旅運人次下滑，而平溪線(三貂嶺-菁桐，12.9公里)、深澳線(瑞芳-八斗子，4.7公里)及集集線(二水-車埕，29.7公里)則逐年減少，尤以深澳線之旅運人次減少幅度最大。另以客座利用率分析，不論平日或假日，均以內灣線之客座利用率為最高，其次是平溪線，再其次是集集線，深澳線的客座利用率為最低，運能有待加強提升。

表1 106年至108年臺鐵支線每日平均旅運人次一覽表

支線	106		107		108	
	平日	假日	平日	假日	平日	假日
平溪線	2,558	3,895	2,416	3,792	2,193	3,501
深澳線	899	1,384	668	1,037	592	922
內灣線	3,929	5,378	4,036	5,389	3,950	5,320
六家線	2,281	2,928	2,589	3,304	2,692	3,444
集集線	1,264	2,432	1,127	2,395	1,033	2,260
沙崙線	3,129	3,702	3,304	3,889	3,277	3,837

資料來源：履勘簡報資料，本院彙整。

(三)另觀察99年至108年間臺鐵支線之營運收支(詳下表)、營運收入與運量等情形(詳下圖)，在營運成本方面，沙崙線、內灣線108年營運成本較其他年度增加，主要係臺鐵總體檢營運財務改革委員會裁示，重新檢視6條支線成本結構，經臺鐵局檢討108年將折舊費用納入計算，由於屬新開通路線，帳列攤提相關設施折舊費用較高；另集集線100年營運成本較其他年度增加，主要係100年辦理集集支線老舊隧道改善工程，致維護管理費增加至2.43億元。另扣除上述成本較高之原因後，各支線之年度成本均呈微幅上升趨勢，其年平均營運支出，平溪線為1.31億元、深澳線為0.36億元、內灣線為1.66億元、六家線0.67億元、集集線為1.45億元、沙崙線為1.26億元。在運量方面上，六家線及沙崙線自100年開始營運，總運量人次由100年632,409人次成長至108年2,307,288人次，運量逐年成長顯示旅客有接駁轉乘之需求；至其它支線近年的運量均有減少情形，尤以深澳線運量減少最為嚴重，甚且，海科館希望能免除當時規劃深澳線復駛時同意分攤費用之責任，按行政院張景森政務委員107年10月30日召開會議結論：「有關臺鐵費用補貼事宜，請教育部先以公務預算支應，以3年為期，每年1,000萬元，屆期如確定無法繼續營運，則朝停駛規劃。」相關主管機關允應共同努力，提升深澳線運能。

表2 臺鐵支線年平均營運情形一覽表

支線 名稱	營運成本(元/年)			營運收入 (元/年)	客運量(進站 人次/年)	備註
	人事費	維管費	業務費			
平溪	51,875,952	59,577,835	19,829,400	30,061,070	989,747	99-108年
深澳	19,764,226	10,181,859	6,553,961	5,811,294	344,927	103-108年 (103年1月復駛)
內灣	78,191,622	61,705,730	26,135,530	39,186,954	1,569,015	101-108年 (配合六家線)
六家	37,320,307	17,659,039	12,048,813	15,212,826	871,662	101-108年 (100年11月啟用)
集集	57,241,559	65,873,600	21,738,647	16,105,696	552,297	99-108年
沙崙	70,897,658	30,797,699	24,133,081	26,447,371	1,133,046	100-108年 (100年1月啟用)

資料來源：臺鐵局

99年	100年	101年	102年	103年	104年	105年	106年	107年	108年
-----	------	------	------	------	------	------	------	------	------

註:內灣線、沙崙線、深澳線分別於100年1月、100年11月及103年1月開通營運

圖1 臺鐵支線近10年營運收入及運量示意圖

(四)不同於幹線之中長程運輸服務的功能，支線僅係提供沿線居民通勤及運輸接駁的服務，為帶動國內旅遊風氣及提升支線運能，近年各縣市政府多積極推展地方觀光活動，加上國際觀光行銷，確實提升集集、平溪及內灣線之旅運人次於103年至104年間達到最高峰，惟因平溪天燈環保議題，加上各支線觀光景點並無新增亮點，以致該3支線近年旅運人次逐漸下滑。另外，為發展內灣支線各站特色景點，新竹縣政府向交通部觀光局申請補助1億6千多萬

元，於99年至104年間改善內灣線的內灣車站、竹東車站及合興車站，計畫期間與旅行業者合作行銷，配合當地文化歷史、不定期辦理活動，帶動當地觀光。至集集線觀光發展部分，則因交通部觀光局於100、109年進行日月潭國家風景區範圍調整後，涵蓋集集支線，故該局即就集集遊憩區、水里遊憩區、車埕遊憩區投入經費1億4千多萬元，執行觀光發展工作，估計間接觀光效益每年達17億元。是以，臺鐵局雖稱平溪線、內灣線及集集線等三支線已轉型為觀光支線，惟由上開鐵道觀光發展情形來看，該局顯然仍以傳統運輸服務為主，尚未將鐵道觀光旅遊思維導入營運策略，並與地方共同合作、有效整合鐵路沿線資源及型塑鐵道觀光意象，為落實鐵道支線觀光發展，臺鐵局實應加強與地方、中央部會合作，共同創造鐵道觀光價值及地方共榮發展。

(五)此外，交通部觀光局、臺鐵局、高鐵公司三方合作前於108年推出為期1年行駛於集集線的「國立集集美術館」彩繪列車(石虎香蕉列車)、「搭雙鐵，遊集集」套裝遊程等旅遊推廣措施、在地產業、藝術文化三種元素設計，彩繪列車以黃色車身、黃色車廂、白色座椅，象徵集集特產的香蕉，細看還有香蕉籽的黑點，在車廂頂部並陳列集集線的發展歷史，可謂相當受到民眾肯定，惟因列車班次較少，僅於每週三固定行駛5班次運行。持平而論，彩繪列車與行駛縱貫線的「環島之星」相比，車廂設計

雖然相對陽春，仍吸引民眾注意與讚賞，且交通部觀光局、臺鐵局及高鐵公司主動推出彩繪列車及支線觀光旅遊行程，已見跨單位合作規劃的雛形，未來透過合作發展的模式，共同創造鐵道觀光效益與價值，應指日可待。

(六) 綜上，因應時代變遷，臺鐵營運中客運支線僅存6條路線，提供沿線居民通勤服務及轉乘接駁，部分路線雖已轉型為觀光支線，惟營運策略顯然仍以運輸服務為主，鐵道觀光旅遊思維不足，無法型塑鐵道觀光意象，為落實發展鐵道觀光，臺鐵局允應有效整合鐵路沿線資源及加強與地方、中央相關部會合作，共同推動觀光、運輸與地方互利共榮之發展。

六、臺鐵局已廢線停駛之鐵道共為23處，大部分路基已改建為捷運線、道路、自行車專用道等用途，舊深澳線八斗子站及苗栗舊山線兩廢棄鐵道已由地方政府租用，並規劃為軌道自行車(Rail Bike)，帶動周邊旅遊觀光產業發展，已見初步活化創新成果，至部分靜態保存之舊鐵道，亦可思考規劃活化發展策略，創造廢線鐵道之再生效益：

(一) 查臺鐵舊鐵道廢線共為23處，廢線停駛後大多改建為其他系統之用，例如興建捷運、輕軌、自行車廊道或公路等使用。其現況用途詳如下表：

現況用途/ 活化創新	路線名稱	小計
捷運系統	淡水線、新北投支線、中和線、東港線(規劃暫緩中)	4

輕軌系統	高雄臨港線(部分為自行車廊道)、基隆臨港線	2
軌道自行車	舊山線、八斗子站(深澳線)	2
自行車廊道	東勢線、神岡線、舊臺東線、舊草嶺隧道、林口線	5
公路系統	松山機場線、新店線(少部分改建捷運系統)、新竹機場線、舊觀音隧道	4
其他	三張犁支線、臺東海岸線、崎頂子母隧道、功維敘隧道、舊自強隧道、白沙屯隧道	6

資料來源：臺鐵局(109年4月10日簡報資料)

(二)復查，臺鐵局於舊鐵道廢止後，僅有舊深澳線因國立海洋科技博物館啟用，於103年1月9日瑞芳至海科館間恢復營運，並於105年12月28日延伸至八斗子，已轉型為觀光支線。舊深澳支線部分土地(八斗子站至深澳站間)，全長1.3公里，106年12月由新北市政府觀光旅遊局承租，期限至109年底，利用既有軌道設置鐵道自行車(Railbike，又稱深澳鐵道自行車)做為觀光遊憩使用，並結合附近東北角觀光景點，如深澳漁港、海科館、潮境公園等，提供民眾不同的觀光體驗。經查，該自行車設計俏皮河豚造型車輛，雙人搭乘，共24台車，定價單程150元，於107年12月18日至12月27日營運第一階段，新北市政府邀請媒體、旅行社進行體驗，進行宣傳及行銷，復於營運第二階段開放週末假日予一般民眾體驗，平日開放當地里民體驗。據新北市政

府觀光旅遊局統計，每月搭乘者逾3萬人，如以每人300元消費，平均每個月可創造約900萬元之經濟效益。

- (三)另外，苗栗舊山線全線業經文化部列為臺灣世界遺產潛力點，99年至102年間臺鐵局曾以觀光方式恢復行駛三義至泰安，惟因舊山線ROT招商2次均無人投標，且因復駛虧損及營運付費迷你蒸汽火車，被認定違反鐵路法而停駛。嗣苗栗縣政府提出舊山線軌道自行車OT案(民間自提營運)計畫，臺鐵局將勝興車站南側以南至苗栗縣境區段出租予苗栗縣政府，自106年起出租至126年，每年年租金約80萬元(依每年公告地價調整)，營運路線由勝興站至6號隧道北口，共6公里，營運年期自107年6月20日至126年10月26日止，已於108年7月1日正式營運，至109年2月29日止，統計搭乘人數已達31萬人次，平均每個月搭乘人數約3萬8千人。經查，為推動舊山線軌道自行車，業者規劃多元之觀光行銷活動，例如與51家觀光/旅宿業者簽訂共同行銷互惠、1,700家旅行業合作夥伴、與日本輕井澤信濃鐵道締結互惠(連續簽署2年的票券互惠合作意向書，憑乘車券可免費兌換日本「信濃鐵道2日周遊券」，合作期限至2021年4月)、航空/旅宿異業結盟(機+酒+舊山線軌道自行車優惠，憑香港華航、新加坡華航、新加坡長榮等登機證搭乘日7日到臨櫃兌換鐵道自行車車票，出示機票即退10%現金)等。由上開舊深澳線八斗子站及苗栗舊山線之鐵道自行車活化現

況，已見初步活化創新成果。

- (四)再者，為利苗栗舊山線再生，臺鐵局奉交通部於108年指示辦理「舊山線多元運具活化再利用計畫」，提出全線三義~后里共15.9公里，修復沿線軌道、橋梁隧道等工程並研擬未來與地方政府合作委託第三方經營。甚且，臺鐵局舊山線三義車站管有土地，經苗栗縣政府檢討周邊都市計畫變更土地使用分區，並整合周邊商業區及臺鐵局管有鐵路用地辦理更新後，預估分回價值約2億元。爰此，臺鐵局刻正提報前瞻觀光計畫，其中舊山線觀光建設再利用計畫編列23億元，期藉由觀光發展增裕營收。是以，藉由舊鐵道活化創新，對於鐵道觀光及地方發展皆有加成效果，值得肯定。然而，部分舊鐵道如東港線、舊山線(部分保存)、基隆臨港線等鐵道，現況仍為靜態保存，其中東港線(鎮安至東港，6.2公里)係臺鐵局經營的傳統鐵路支線，106年行政院曾將東港線復駛計畫納入前瞻基礎建設計畫項目中，惟107年底鐵道局提出暫緩推動，108年鎮安車站為配合南迴鐵路電氣化興建雙月台，將位於鎮安車站的東港線路軌拆除，目前僅剩沿海路附近殘存的路軌，讓不少鐵道迷為此留下遺憾。爰此，就部分靜態保存舊鐵道，臺鐵局亦可思考規劃活化發展策略，創造廢線鐵道之再生效益。
- (五)綜上，目前臺鐵舊鐵道廢線共為23處，廢線停駛後，大部分鐵道路基已改建為捷運線、道路、自行車專用道等用途，舊深澳線八斗子站及苗栗舊山線

兩廢線鐵已由地方政府租用，並規劃為軌道自行車 (Rail Bike)，帶動周邊旅遊觀光產業發展，已見初步活化創新成果，至部分靜態保存之舊鐵道，亦可思考規劃活化發展策略，創造廢線鐵道之再生效益。