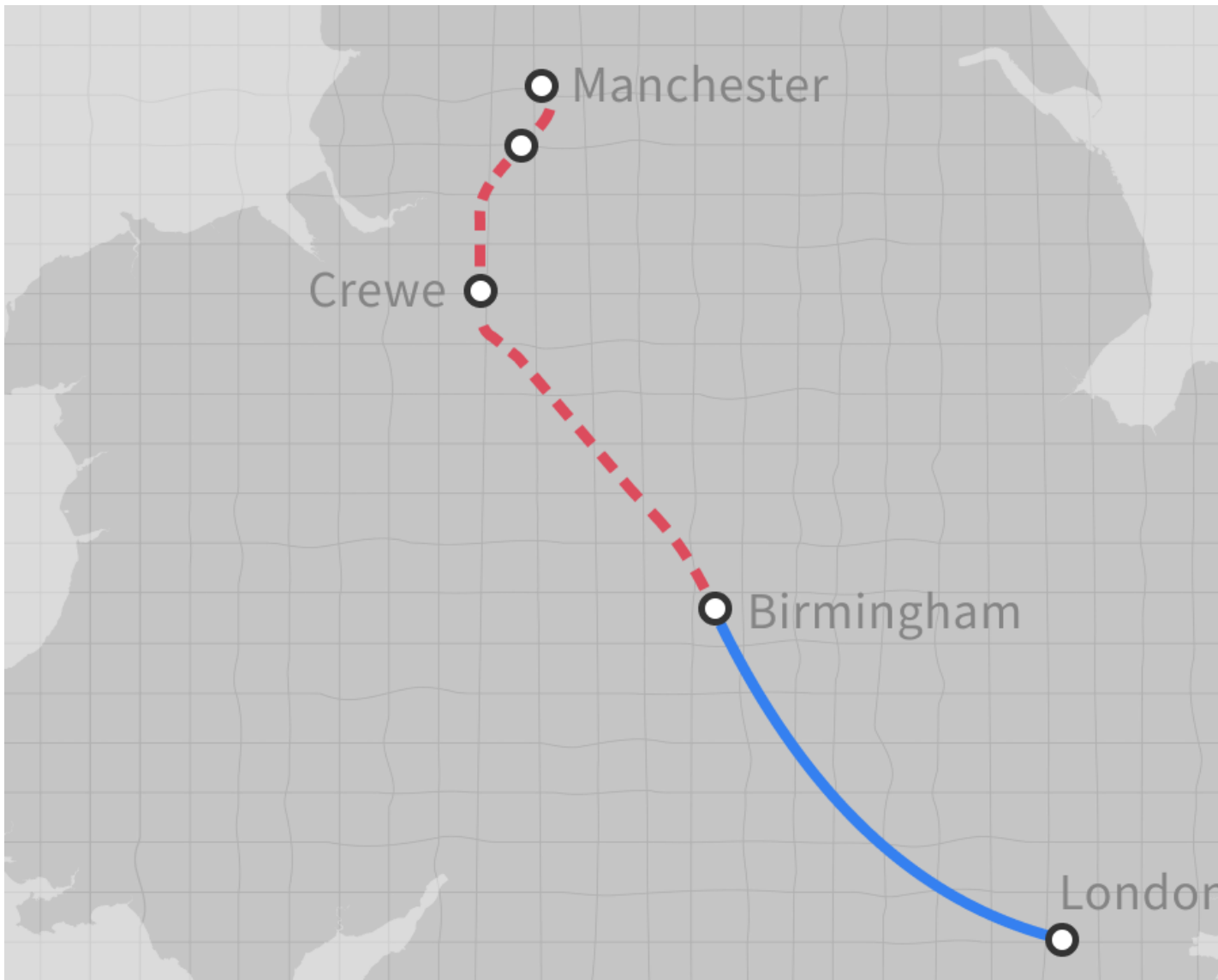


第二高铁停建：英国最大交通建设案为何落入困境？ | 数洞

高铁超支停建，反映的不止是英国政府深层的制度弊病，还有民众对于政府能力的不信任。



特约撰稿人 谢达文

刊登于 2023-10-06

[# 英国政治 # 数洞](#)



如同外界揣测，英国首相辛伟诚（Rishi Sunak；另译苏纳克）在保守党年度大会的演说上，宣布取消第二高速铁路（High Speed Rail 2，通常简称HS2）北段的工程。但是，在前一天，一名政治人物来到首相预定发表演说的场地召开记者会，慷慨陈词，痛批停建无异于“放弃，认输，甚至是在取消未来（cancelling the future）”。

这位严厉批评政府的政要，并非来自反对党工党，而是保守党籍的西密德兰郡（West Midlands）民选郡长斯特里特（Andy Street）。西密德兰郡是伯明翰的所在地，而按照原规划，伯明翰将是第二高铁的中继站，向南连结伦敦，向北连结曼彻斯特。

这几年来伯明翰吸引不少国内外投资，主因正是企业预期第二高铁将大幅提升该城市的地位。一旦取消北段，第二高铁将不再是联络英格兰南北的主要铁路，只会往返于伯明翰和伦敦之间。（延伸阅读：[伯明翰破产：紧缩政策下，英格兰地方政府面对甚么问题？](#)）

反对停建的领袖人物还包含工党籍的大曼彻斯特市长柏南（Andy Burnham）、甘民乐（David Cameron；另译：卡麦隆）、文翠珊（Theresa May；另译：梅伊）、约翰逊（Boris Johnson；另译强森）这三位保守党籍的前首相等。整体而言，反对阵营强调，第二高铁的政策目标一方面是要提升北方都市对投资人的吸引力，协助弭平英国巨大的南北落差，另一方面，也是要解决“西海岸干线铁路”铁路在南北各城市之间、尤其是曼彻斯特与柴郡（Cheshire）间的过载问题，让铁路量能跟上实际需求。第二高铁不但本身可以提升载客量，还可以释出原有铁路上的量能，让西海岸干线的载货量也能提升，进而能取代汽车、货车、飞机等高碳排的运输方式。**而要达成这些交通、经济、区域平衡和环保的效益，第二高铁就必须依照原计划通往北方大城曼彻斯特，不能只停在伯明翰。**

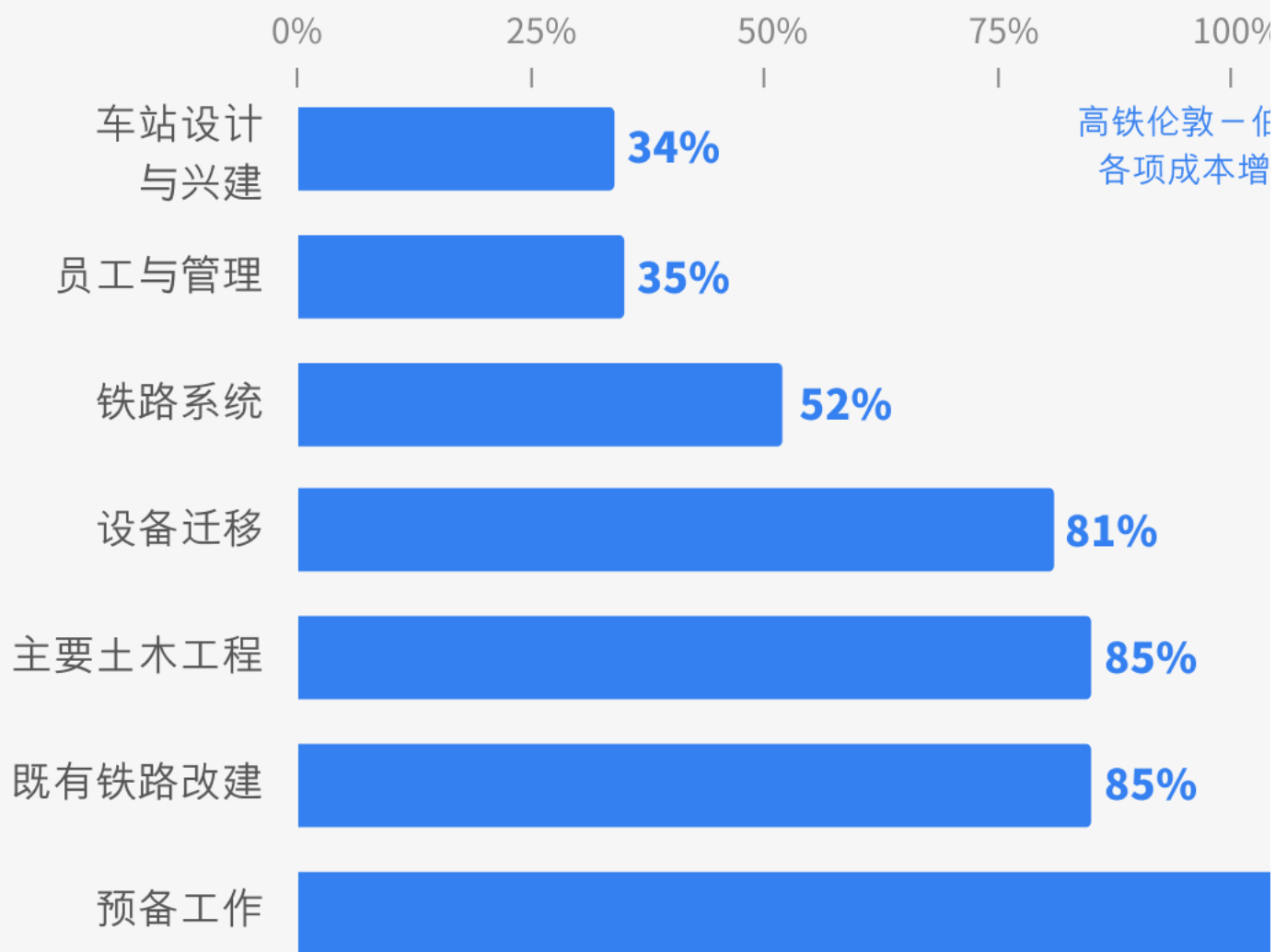
此外，全英国各产业大小企业共同组成的英国商会（British Chambers of Commerce）也发出新闻稿，指出许多企业已经向北英格兰各城市投注大笔资金，更不要说还有许多合约早已开始执行。例如在曼城，由于原来的政府办公室接近将有高铁通车的皮卡迪利站（Manchester Piccadilly），新的办公室就早就已经开始兴建，本来预计两年后就会落成。政府如果中止兴建高铁北段的计划，会失信于投资人，且让供应链上众多企业蒙受损失，终将“粉碎企业界的信心，不再相信英国政府有能力完成大规模的基础建设计划”。

取消第二高铁北段的问题这么多，为什么政府还是决定停建呢？所有报导、所有支持停建的意见统统强调一个问题：第二高铁的兴建成本严重超标，已超过最初预期的两倍有余，有些人甚至预估可能达到三倍。这个现象背后虽有许多个别的小状况，但也有更长期，更结构性的大问题。

问题不只是通胀：无数小状况累积成大麻烦

通货膨胀当然是经费暴涨的一大驱动力，尤其在俄罗斯侵略乌克兰之后，钢铁等原料的价格都直线飙升。但是，第二高铁的经费困难早在近年的高通胀以前就已发生。光是比较2017年4月和2019年10月对南段的两份官方成本估计，就能看到这项建设遭遇的困难并没有单一成因，挑战其实来自四面八方。

高铁伦敦—伯明翰段的成本增加是多个原因共同造成，并无单一成因



*高铁伦敦—伯明翰段各项成本在2019年较2017年的增加比例。

资料来源：National Audit Office；图表并未纳入成本的所有面向

端傳媒 Initi

在两年半之间，南段主要土木工程（兴建隧道等）的预估成本就增加了49.2亿英镑，膨胀85%；预备工作增加8.6亿英镑，更比原先估计增加124%。其他面向的成本也都大幅提升，光是在这两年半之间，预估成本就累计增加100亿之多。

而各项成本之所以增加，则又是因为执行过程中出现一个接著一个的“小状况”。比如土木工程成本之所以暴涨，就不是因为出了单一的大问题，而是不同地方的个别需求各自导致设备与设计的变更。最常被提到的例子，就是白金汉郡（Buckinghamshire）居民和民意代表的压力迫使高铁公司必须增建16公里的隧道，而且隧道通风设备还必须特别设计，外观要看起来像谷仓，以免破坏当地地景。这条隧道不是孤例，许多其他地方也必须增设高架桥、加装降噪设备，或是重新设计设施以融入地景，而隧道和高架桥的造价又相当高昂。

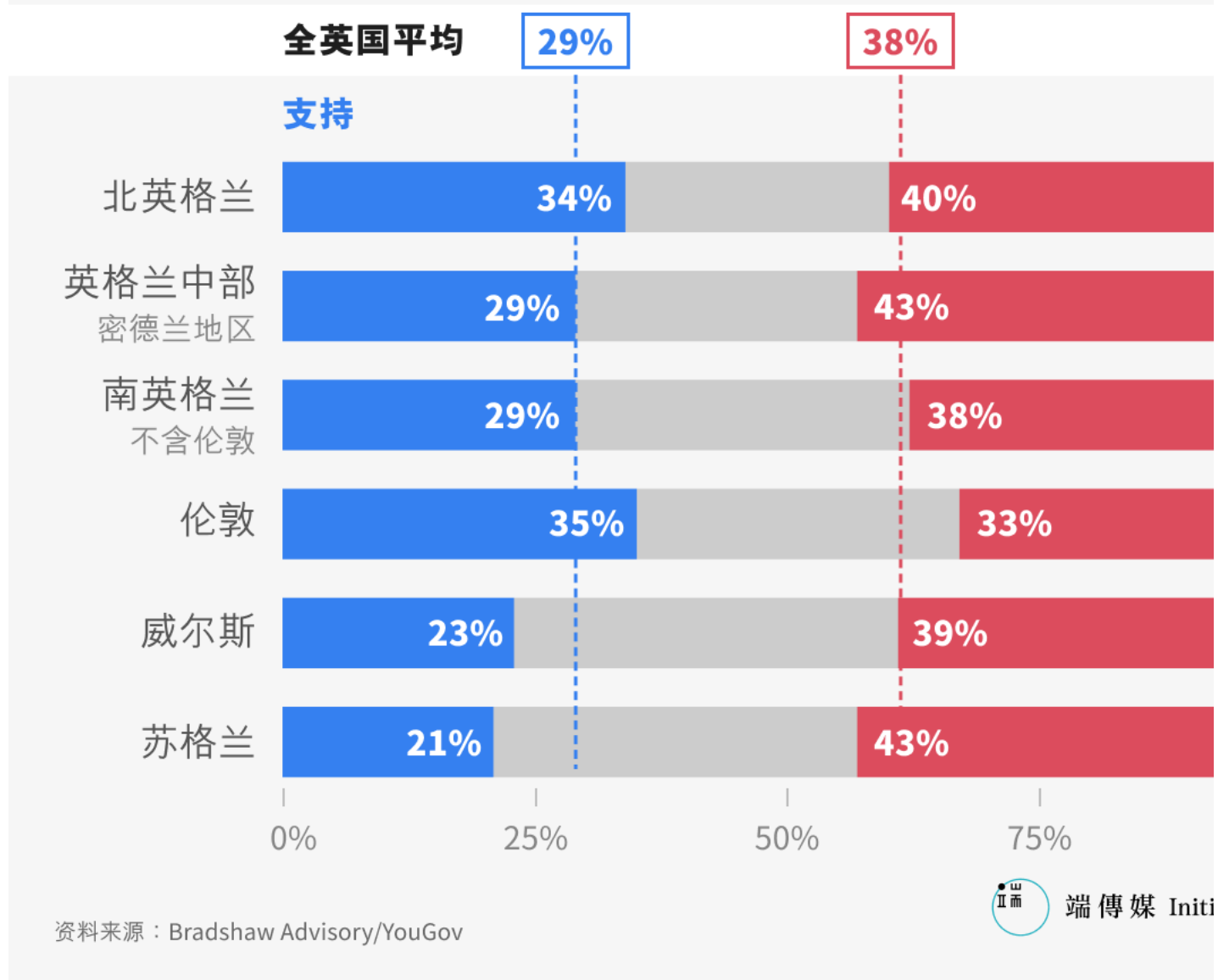
另外，这两年半之内，各地包商逐渐开工，陆续回报多处的土壤、地质条件比原先更差，基于安全考量，必须追加额外费用投入结构补强，而且工期也必须更久。而各地、各环节出现预料之外的状况，不时停工又再复工，反复难以预料，加上由此衍生的文书、沟通与咨询需求，累加起来的工作量相当庞大，高铁公司因此需要聘雇更多人，受雇人数在两年半之间整整翻了一倍。而且由于工期延宕，这些人的聘期也必须延长，继续垫高薪资支出。总而言之，高铁成本飙涨，是无数“小状况”累积并衍生所致。

高铁民意支持疲弱，反映民众对政府失去信心

造价不断飙涨，加上兴建进度缓慢下，不少民众也对第二高铁不抱期待。

即使在直接受益的北英格兰，民众对第二高铁支持率仍然不高

问卷问题：「对于兴建一条新的高速铁路，连结伦敦、伯明翰与曼彻斯特，请问你是支持还是反对？」



2023年9月底的一份民调显示，当被问到是否支持第二高铁时，全英国民众只有约三成支持，高达四成反对。尤其，在不会直接受益的威尔斯、苏格兰和南英格兰，反对都明显多于支持，在苏格兰两者差异甚至来到22%之多。

但最引人注意的是，即使在将直接受益的北英格兰，反对率也高达四成，与其他区域不相上下；支持率也只有34%，大约三分之一而已。全国各区域中，只有伦敦的支持率与反对率几乎打平，但这也并不是因为有特别多支持者，只是因为反对的人数比率较低。第二高铁民间支持疲软，但这不代表民众会支持为了省钱停建北段。同分民调的全体受访者中，只有23%支持为了省钱取消北段，39%反对；在北英格兰，更有高达49%、将近半数反对。换言之，**希望完整执行原计划、让第二高铁通往曼彻斯特的民众还是较多**。显然，问题并不是人们反对继续投资这段铁路本身，而是民众普遍对第二高铁缺乏期待。

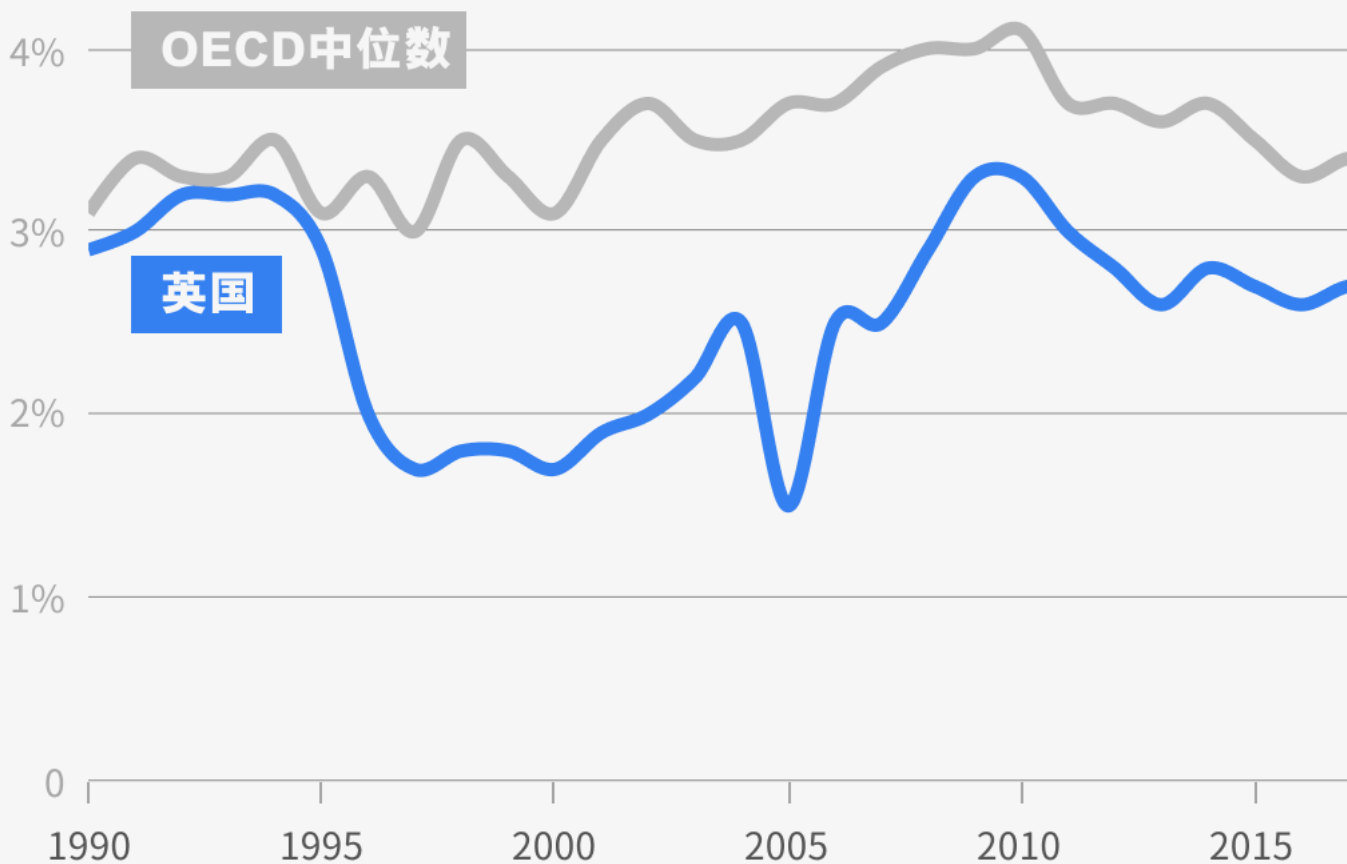
事实上，同一份调查显示，当被问到“你认为过去五年来，英国政府执行大型建设计划，有多成功或是不成功？”，只有 9% 回答成功，高达62%回答不成功。就连上次选举投给保守党的选民当中，也有58%、将近六成回答不成功。这显示在民众的观感中，让人不信任的已经不只是第二高铁本身，而是政府的建设能力。

长期问题：英国政府不擅投资

而民众这样的观感确实其来有自。许多专家都认为，在先进工业国当中，英国是公共建设投资状况特别糟的国家。

英国的公共投资长期低迷，且起伏不定

5% 政府投资资源在公共建设的比例



资料来源：International Monetary Fund, Investment and Capital Stock Dataset

端傳媒 Initi

在经济学上，衡量投资的一个重要指标是“固定资本形成毛额 (gross fixed capital formation, GFCF) 占国民生产毛额 (gross domestic product) ”的比率，白话来说，就是一个国家把多少资源花在投资建筑、设备、运输工具、智慧财产等资产之上。如果只看政府的这项指标，就可以看到该政府“投资多少资源在公共建设上”。而从这个指标来看，英国的公共投资有两项特色：长期低迷和起伏不定。

从图中可以看到，英国的这项指标一直低于OECD的中位数，平均而言，OECD的中位数比英国高出整整50%；事实上，就这项指标来说，多数时候英国都在后三分之一，排在OECD国家的后段班。同时，英国公共设施投资的不稳定性也明显比OECD国家平均来得高。事实上，根据智库Resolution Foundation的计算，从1990年到2017年，英国政府投资不稳定的状况在七大工业国 (G7) 中排名第二高，仅次于日本。而且，日本之所以起伏较大，是因为在1990年代曾经有大量的政府投资，用以刺激经济，之后政府投资逐步下降，但仍高于OECD平均；但英国政府的状况是投资持续低迷，却仍有明显的波动。

投资低迷导致英国的基础建设较弱，即使有第二高铁这种大幅冲高预算的计划，但整体而言英国投注的资源非常有限，这三十年来又有几次跌宕，最近的一次是在2010年紧缩 (austerity, 又译撙节) 后的下滑。而更致命的是，专家指出，各年度的投资力道变动太大，导致政府的投资效率大幅降低：一方面，经费变动意味著各部门的管理者不敢也不能做长期规划，但“临时加码大规模投资”的成本又通常会高于“按计划逐步投资”。另一方面，仰赖政府投资的产业供应链也饱受波动之苦，无法稳定发展，使得建设造价更为昂贵。

综合起来，Resolution Foundation估计，这二十几年来，英国政府计划投资的经费当中，每六英镑就有一英镑因为计划变动或估计失准而没花出去；而英国财政部在2010年的一份报告更估计，经费不稳定导致各部门的投资基础建设的效率减少一到两成之多。换言之，第二高铁的问题，那些计划变更、经费变动、供应链与投资人无所适从等问题，其实反映英国政府长期以来整体的弊病。

对此，已有专家建议，未来应该让公共建设的财源更为稳定，滚动式提供中长期经费；并应订定长期的投资方针，同时信守承诺，让企业和地方政府能够依循，让供应链可以更为完整；反过来说，如果一项建设的成本与可行性评估尚未完成 (比如第二高铁)，政府就不应该做出具体承诺，以免误导投资人。也有人建议政府不应该只著眼于僵硬的政府支出上限，在规划政府财政时，应该把投资可以带来的资产增加和经济效益都纳入考虑，以鼓励更多高价值的投资。

英国第二高速铁路的进退维谷，终于导致辛伟诚政府决定取消北段工程。这么做的立即原因，固然是各种无法预料的小状况，累积成巨大的困难，使得兴建成本暴增；但是，这个现象也同时反映英国政府更深层的制度弊病，更衍生出民众对于政府能力的不信任。往后，不仅英国的领导人需要找到此一问题的解方，其他政府更可以思考如何不要步上英国的后尘。

停建高铁，会不会是对保守党选情的致命一击？

至于取消高铁北段对保守党选情的影响，正反面的作用同时存在，实际结果目前还有待观察。一方面，停建可能让选民更加认为保守党施政紊乱，随意承诺却无法兑现，执政13年下，“在英国，已经没有任何一件事能办得好”。而在英格兰北方，又将有许多选民认为辛伟诚和他所领导的保守党轻视北方人、背叛北方人。此外，党代表大会是英国各政党每年非常关键的媒体活动，本次保守党大会更可能是大选开跑前辛伟诚最后一次如此受瞩目的媒体曝光，是他确立自身形象的好时机；但是，他在本次大会中所想传达的讯息，事前事后却完全被第二高铁的新闻掩盖，更让民调落后甚多的保守党错过了重要机会。

但另一方面，辛伟诚也宣布将把省下来的钱用于补助各地交通建设，除了兴建或改善几条北方城市间的铁路外，也有许多经费将用于补助电车与公车路线、修补道路等。这点反而可能对保守党选情有幫助：多数民众日常生活中较少搭乘火车，更常使用电车、公车和道路，因此对后者的感受将更为切身，在高铁本就不会停靠的非都会区尤其如此。何况，这些新的改善正能够切中选民的迫切需求，因为英格兰的公车经营和道路维护虽然是地方政府的权责，但在保守党政府主导的多年财政紧缩下，许多地方都面临公车减班、停驶，道路也常坑坑洞洞，亟需经费支援。一些评论者已经开始想像，明年各选区保守党候选人的传单很有可能都会将这些公车、道路的改善当作政绩，甚至警告选民如果工党执政，高铁北段工程就可能复活，将会牺牲这些新的公车路线和道路改善计划，在高铁预计经过的乡村地区更会重启土地征收；或许也就是为了避免这样的质疑，工党领导人薛凯尔 (Keir Starmer) 立刻出面，以辛伟诚政府已经开始卖掉原先已购买或征收的土地为由，表示自己如果上任也很难重启高铁北段。

辛伟诚的策略是否能够奏效，除了仰赖政党间的言词攻防之外，也取决于保守党政府是否真的能提出各地选民需要、期待的交通改善计划。目前看来，辛伟诚政府并没有完全准备好：政府仓促释出的说明文件中，不但出现城市名称误植，混淆南安普敦 (Southampton) 和利特尔汉普顿 (Littlehampton)，更严重的是，文件中列出的改善方案，有些根本已经完成，或是过去政府已有承诺。比如，文件宣布要将曼彻斯特城市电车一路延伸到机场，但机场线在2014年其实早已通车。对此，工党马上发出新闻稿，宣称文件内有85%的规划都属于此类，根本是“回收再利用”。在此之外，文件内本来明确承诺要在达

拉漠 (Durham) 重启铁路，但隔天早上政府就立刻反悔，说只是“承诺会考虑”。由此可知，如果保守党真的希望能够藉著补助各地交通建设扳回一城，恐怕需要在这几个月内准备得更加周全。

[#英国政治#数洞](#)

本刊载内容版权为端传媒或相关单位所有，未经[端传媒编辑部](#)授权，请勿转载或复制，否则即为侵权。

端傳媒八週年 | 另一個世界仍然有可能

訂閱端傳媒，期待改變的你，
與亟待突破的我們，共同撐起另一個世界。

8週年尊享會員 特別優惠 **20%OFF**

[立即訂閱 →](#)

端傳媒的下一程，需要你的守護。今天就成為訂閱會員，支持我們走下去，支持華文世界不可或缺的深度報導和多元聲音。點擊了解更多[會員計畫](#)