

下一步

台南車站站區的都市設計規劃與 創新開發管理機制

林欽榮

台南市政府副市長·國立交通大學人文社會學系副教授



台南車站站區現況鳥瞰。來源：台南市政府都市發展局

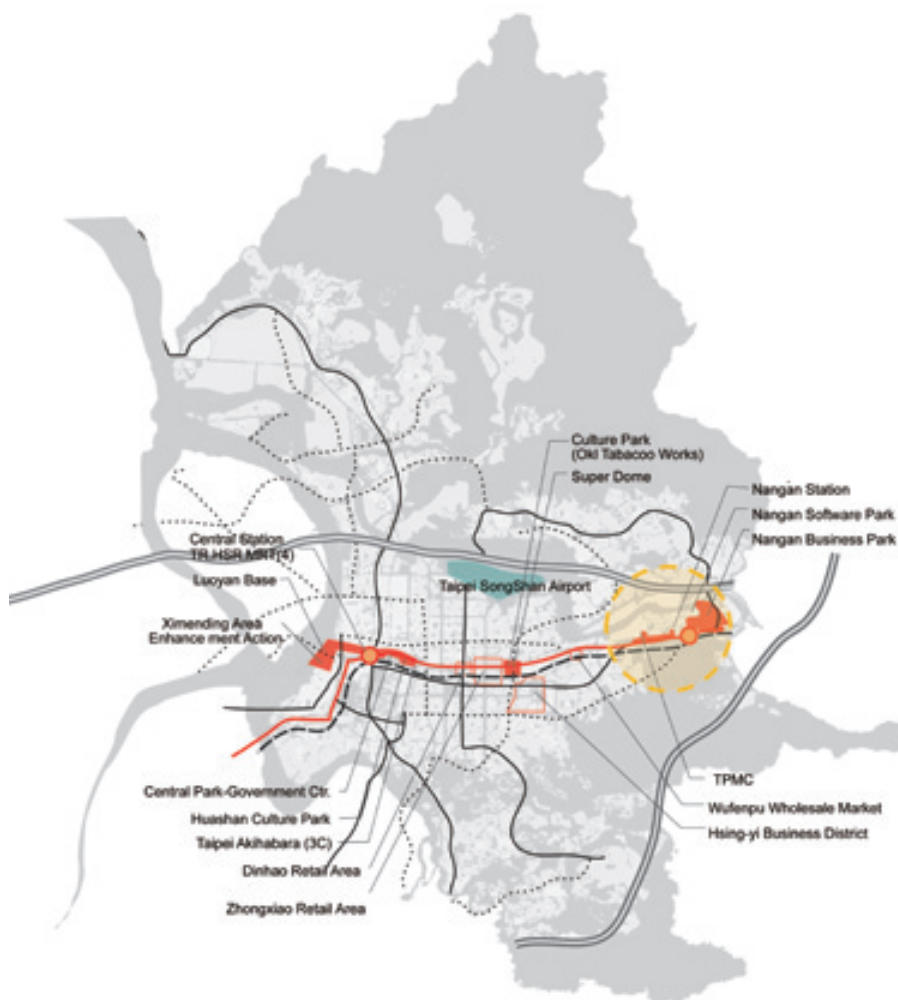
前言

2009年9月行政院正式核定臺南市都市地區鐵路地下化計畫，使台南市成為繼臺北市與高雄市之後，第三座推動鐵路地下化計畫的城市。台南市政府因此開始著手進行這項長達8.23公里的計畫。鐵路地下化工程完成後，將釋出十多公頃的站區土地供發展使用。這項工程對於台南市未來的實質環境以及社會經濟發展將有巨大的衝擊，它能夠為台南市的轉型提供甚麼契機？又，這麼龐大成本的公共工程是否值得？而在計畫完成後，台南市能因此獲得甚麼樣的都市意象？多少發展效益？這些都是必須思考的問題。台南市區鐵路地下化計畫將開啟都市空間結構翻轉的契機，然而，巨大的公共工程興建也將帶來都市發展的新挑戰。面對同時存在的機會與挑戰，台南車站站區的全新規劃與創新開發管理機制該如何妥善因應，是台南市一項重要市政課題。

如何掌握市區鐵路地下化對台南都市發展結構的影響

觀察在台灣已進行之各都市市區鐵路地下化工程，對於都市發展影響，其中「台北市區鐵路地下化計畫」的案例值得台南市借鏡，該項計畫投資總經費約計為新台幣1,755億元，全長26公里，採取分期、分段興建的工程模式；由1983年開始興建至2010年才全線完成。從都市發展及都市設計的角度，台北市區鐵路地下化的經驗，或許有以下幾個面向值得參考。近30年來台北市城市結構的轉變，因為市區鐵路地下化工程的進行，相對也是冗長發展過程，參揉有成功以及不甚成功的都市開發與發展管理經驗。

首先而言，現行都市計畫管理與開發機制，對於市區鐵路地下化所預期能夠對於都市正面、良性發展效益的引導；實則，並無掌握能力與績效。易言之，這個都市策略規劃結果，不是令人



鐵路地下化促進台北市創意廊帶的形成，透過帶動鐵路地下化沿線周邊土地的有效再活化，特別是將公有土地釋出作為公共創意園區發展使用，沿線於焉出現華山文創園區、松山文創園區等文化創意產業空間以及南港專區之再生。(圖說來源: 林欽榮,2010)

滿意。舉例觀察:台北市區鐵路地下化工程計畫須費時將近28年的時間來逐段形成政策，以及進行開挖興建，是否也就錯失了台北市能夠一舉能夠將都市再開發能夠與重大公共基礎設施投資加以整合提昇的機會？復因鐵路路廊之產權分配介乎於中央與地方政府之間的糾葛，以及工程界面的多機關分工銜接不易整合，形成延宕發展，是否也就導致台北車站新站區(台北車站特定專用區)與萬華舊市區之都市再發展的遲緩？顯然地，這即是都市規劃與開發管理機制，對應在台北市為鐵路地下化奮鬥的過程中，這個衝撞所激發出的創新性並不足夠，這個衝撞所引發的都市規劃與設計改造威力也同樣不足。

再者，鐵路地下化對於整個台北市的城市結構，特別是對台北市東西向以及舊城區(西門町與萬華區)與新都市中心(信義副都心與南港新都心)的縫合，則是經歷長期整體施工完成之後，

始具體呈現出連接顯著效果。它不但加強了城市的動能，也成就台北市空間的流動的機會，這一點則又值得喝采。

另者，鐵路地下化促進台北市創意廊帶的形成，透過帶動鐵路地下化沿線周邊土地的有效再活化，特別是將公有土地釋出作為公共創意園區發展使用，沿線於焉出現華山文創園區、松山文創園區、南港經貿園區等文化創意產業空間。

將台北市鐵路地下化的經驗投射於台南，台南鐵路地下化有其不同於台北市的特質。台南市區鐵路地下化工程總經費為新台幣293億，長度8.23公里，並預訂於2017年完成。以工程規模來說，台南市的計畫屬於小型尺度；以時程計畫而言，則又是屬於短期時間即可實施完成的一項重大市政建設工程。但是其前提卻是所有工程的規劃設計、營建皆須要由中央政府的交通部主導，並由交通部派出本項工程計畫的工程主管機關--

『交通部鐵路改建工程局』負責主政。若考慮鐵路地下化引發的都市發展效應，比對於台北歷經近27年間長時間市區鐵路地下化工程實施；鐵路地下化對台南市都市發展的效益發揮，可謂為需要中央政府主導的「工程設計」與地方政府主導的「都市規劃」，緊密的相互配合，始能產生加乘效應。

台南市即使承接了中央政府核定的國家型建設計畫，一步一步往下推動也有如履薄冰，這包括：行政院所核定的計畫於2017年預定如期完成工程，其中中央政府是否已經編足專案預算？這過程中若出現任何的責難，中央與地方政府都可隨時相互推諉。而中央政府決定採取由上而下的空間形式及工程實施，對於地方的都市質感及都市縫合的能量是否包容有從地方長遠發展的觀點；包括：台南車站站區的新功能，舊站古蹟建築的再活化利用，以及鐵路地下化之後，狹長型新站區將近10公頃的整體土地再開發等議題。前述議題的關切程度，原本就幾乎難以進入中央政府在執行本案的決策體系當中。因此，若考慮鐵路地下化後續發展對整個都市發展影響所衍生回應給都市的效益，做為地方的台南市在這一面向上的政策思考，是需要有危機感，同時也需要有視野的高度，以及極大的智慧與行政身段的柔軟度以尋求與中央政府積極合作；另外，台南市是否自行研發準備具有創新性、可對應性的都市開發管理模式，以對應市區鐵路地下化所帶來的挑戰與危機，則更是關鍵。

2011台南市國際都市設計工作坊三個提案的啟發

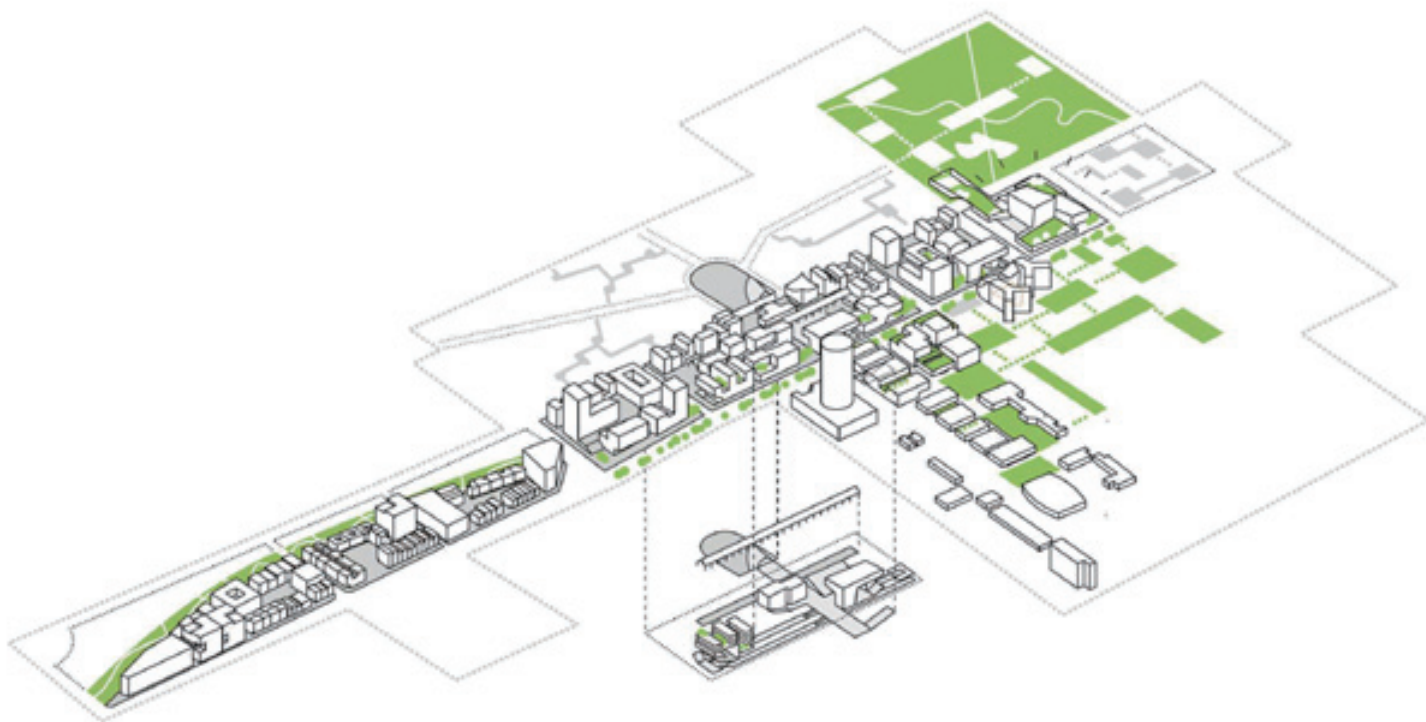
台南市政府主動邀集國立交通大學建築研究所、國立成功大學建築與都市計畫系所師生以及英國建築聯盟住宅與都市設計研究所（Housing and Urbanism Graduate School of the Architectural

Association, AA,UK）舉辦『2011台南市國際都市設計工作坊』，就是針對台南車站站區的都市設計規劃嘗試尋求可能解答。

經由10天密集工作坊，透過國際合作模式結合AA、成大、交大等多國不同師生，針對相同議題，透過工作坊密集的腦力激盪、跨國多元的討論對話所迸發出的三個提案，非常可貴。三個提案分別是「知識經濟圈的新型態」、「臺南知識轉運站」、「富饒、綠色、可及的臺南」，都相當值得進一步探討。此三個提案對於台南市的都市發展有幾項重要啟發。首先，它們並不是定稿的計畫藍圖，而是給予市區鐵路地下化必然會涉及的相關都市發展與轉型的問題，進一步深化思考機會，透過作圖及想像，並經由深化過程描繪問題的輪廓、發掘解決問題的可能性。再者，這三個方案的用意在於催促都市發展的策略規劃，需要創新的經營管理、開發模式以掌握新的發展機會。這三個方案的另項啟發則是藉由鐵路地下化導致空間再組合的機會，指認出新的城市節點（鐵路地下化之後的站區發展），將可能產出新的經濟模式。而這新的經濟模式是指將地方政府與在地大學藉由重要節點連結，讓空間的重新組合產生創新的空間使用，並形成新的知識經濟服務模式。

鐵路地下化不僅是都市縫合的問題，更是都市空間再結構的過程以及再結構過程中產生的創新性空間使用，並由創新性空間使用類型，進而衍生出的創新都市公共服務系統、新的知識經濟模式。

知識經濟、綠色、可及等語彙分別在這三個提案當中出現，既傳達三組師生對於鐵路地下化不同的想像和不同的空間表達，又有上述的共通性。三個提案給台南市政府和目前的社會體系，重新思索鐵路地下化展現在台南站區的空間其空間再重塑的機會。依據我的解讀；這三個提案也



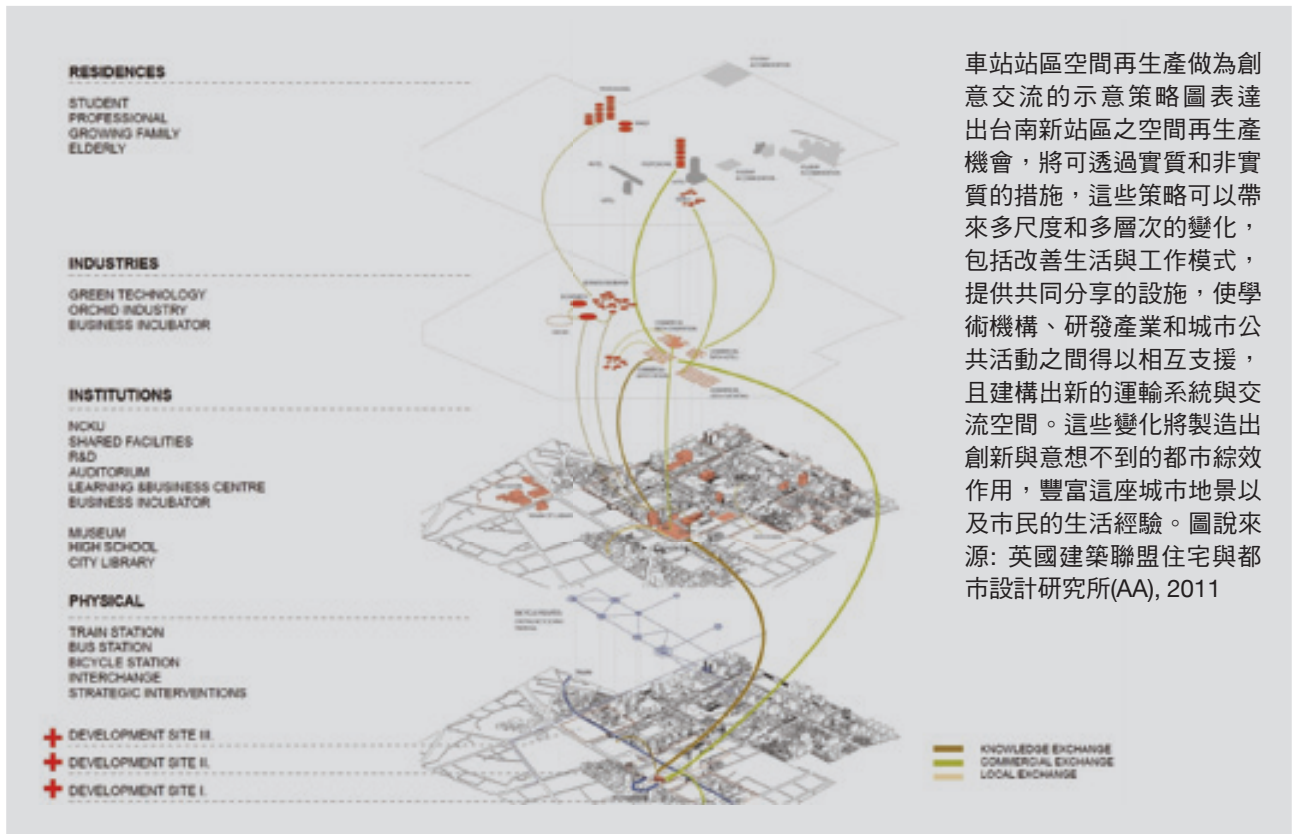
台南站區作為知識經濟轉運站的策略規劃示意圖。圖說來源：英國建築聯盟住宅與都市設計研究所(AA), 2011

提示著鐵路地下化後的台南站區形象，將可能重塑台南市中心區的未來個性，包括：

(1) 在鐵路計畫中的車站站區再開發方案，將藉由匯集車站周遭中心商業區與鄰近成功大學、台南公園的相鄰性關係，使台南車站目前僅有的機能性定位能被提升，使車站成為整個台南都會知識與創新核心區中的關鍵元素。由於此項鐵路地下化計畫的影響所及，將遠大於車站站區本身，因此也將必然需要擬出一套都市設計策略，藉以指認哪些台南車站站區周遭，應被併入整體都市更新基地範圍的地塊，以及檢視這些地塊與車站之間可能存在的都市開發綜效協同作用。依循如此策略規劃的設想結果，將顯示必然需擴張規劃範圍以涵蓋車站後站(東側)的成功大學校地、前站(西側)的圓環商業街區，和南北側的住商用地地區，以做為『台南車站站區的都市設計規劃』的實質策略規劃影響範圍，同時，即為台南車站站區的都市再開發圈。



台南車站站區的都市再開發圈。圖說來源：英國建築聯盟住宅與都市設計研究所(AA), 2011



車站站區空間再生產做為創意交流的示意策略圖表達出台南新站區之空間再生產機會，將可透過實質和非實質的措施，這些策略可以帶來多尺度和多層次的變化，包括改善生活與工作模式，提供共同分享的設施，使學術機構、研發產業和城市公共活動之間得以相互支援，且建構出新的運輸系統與交流空間。這些變化將製造出創新與意想不到的都市綜合作用，豐富這座城市地景以及市民的生活經驗。圖說來源：英國建築聯盟住宅與都市設計研究所(AA), 2011

(2) 城市核心區的功能更新，將因鐵路地下化的前站區與後站區的立體流通整合，而發展出新的都市地景與都市意象；並與台南高鐵站區，發生都市功能分工的新合作關係。

(3) 凸顯成功大學校園坐落在市中心區的新角色，大學城直接位於車站站區旁的特殊區位，在知識經濟的時代，將發揮新的影響力、擔負起都市發展的新角色。

(4) 經由須建構具備有公眾運輸節點功能以及提供空間高速流動性的新站區實質環境，這個台南站區將可能植入綠色智慧新型態公共運輸服務系統，以及繁衍出文化創意產業生產空間聚落，以回應21世紀創意城市(Creative City)所特別強調創新型都市發展模式的植根於台南的高度可能性，以及可預期後續即將引動的新發展機會。

下一步該如何進行

2011年國際都市設計工作坊結束後，2012

年鐵路地下化計畫必將進入決策及規劃設計的高峰，因此，當思索下一步該如何布局與展開行動？

當然這亟需一個新空間計畫以及創新開發管理模式的設想。新空間計畫必須符合中央政府所主導的鐵路地下化前置計畫，在功能上也必須符合空間的創新使用，包括：將地下與地面的交通動線重新組合、妥適處理相關土地利用；新計畫的元素還需清楚傳達地區的形象，讓車站站區成為台南市中心區的新門戶；新計畫也需精準提出將如何對待車站原有的古蹟建築體，如何使其成為這個區塊的真正站區立體化的實質入口，號召所有都市空間流動的具體印象；新計畫也必須透過多立體連通管道，將阻隔將近80年、長期與城市不對話的站前與站後相鄰區塊加以連通，以及將地上層、地下層甚至街面空間流暢銜接，使大學學術能量及衍生的知識經濟力量能匯聚至站區，讓這個站區與前站商業區整合連接；另外，

新計畫必須是考慮有分期發展的規劃方案，亦即局部興建與局部縫合應分階段按照時序逐步進行的空間成長計畫。

至於創新開發管理模式，則是除了既有規劃與開發控制工具以外，例如：土地徵收、土地使用分區管制規則、都市更新權利變換等等之外，還需有創新開發管理機制。而這創新開發管理模式必須要能孕育城市的創意經濟，塑造出鮮明的都市感以及創造社會互動、社會參與的場域以重新生產集體活動的記憶。而創新開發管理發展管理模式的創造，就是下一步需要由地方政府與中央政府與市場機制經由協商而發明出來的重要工作。

結語

台南將透過市區鐵路地下化計畫的實施召喚未來，這不只可參考台北市區鐵路地下化的經驗，也可向全世界案例學習。例如：日本京都車站、西班牙馬德里車站的再開發。許多國內外的經驗提示，值得學習的並非僅僅是站體建築設計的本身，而是在於學習這些城市如何掌握新的機會，如何就地從事創新的都市發展策略規劃。

相信台南應有足夠的智慧與決心，能夠邁出鐵路地下化計畫實踐的下一步。但是，這有賴中央與地方政府機關能夠彼此公平對待，釐清彼此權利、義務，多一分共同對未來的冀望形成共識；同時也需要納入成功大學師生的期待以及所

有市民的想像以及市場機制的運作。台南必須有智慧塑造一個有效機制來運用新的空間計畫與及創新開發管理模式，讓鐵路地下化此項公共投資計畫，有機會造成整個城市個性轉變，成為更具智慧及市民意義的新城市典範。

看待台南車站站區都市發展的課題，如同觀察一個城市、一個地區在經濟全球化歷程，從都市棕地(urban brownfield)的條件，在時/空交會的際遇中，同時承受國家與地方政府同時間多重基盤建設投資，以期調整其地方空間結構與環境體質的情勢下一種被政策干預與高度擾動的都市變遷樣態；它亟需從地方以及國家的立場，提出如何有效的經營與管理對策來加以因應。對應這一項新命題，這牽涉到：(1)、都市設計在知識經濟型態下的都市環境經營層面，如何在兼顧都會與地區的尺度，協助創造出創新性的空間發展架構以趨使城市與地區發展具有適應變遷的能力？(2)、都市設計如何做為一種開發設計(development design)的專業實踐工具？(3)、都市設計如何與公共政策產生對話性的平台？這至少三個面向的交集與加總，就等同在提醒：我們需要如何掌握一個都市與地區面臨變遷的管理？在此同時，我們又需要如何以新的觀念與方法來運用、操作既有的都市設計、建築規劃工具，以對應一個都市或地區的在變遷中始終面臨新的課題有待挑戰。

第二十四屆建築研究成果發表會【研究成果及設計作品徵稿公告】

主辦單位：臺灣建築學會

執行單位：朝陽科技大學建築系

投稿截止日期：中華民國101年06月29日（星期五）

審查結果公布：中華民國101年08月03日（星期五）

發表日期：中華民國101年09月01日（星期六）

發表會地點：朝陽科技大學建築系(台中市霧峰區吉峰東路168號)

詳情請上學會網站查詢 <http://www.architw.org.tw>