

# 大尺度的都市設計

## 高雄港灣地帶空間再造經驗

盧維屏

高雄市政府都市發展局局長



高雄港站（打狗驛）軌道保存

都市設計通常習於自我界定為理想環境的引導者，對於城市空間的營造多半著重在建築環境的集體性控制。企圖以預設的審美觀念來設計城市，並且藉此制訂公共規範準則，在實務操作上向來不乏倡議者，這些雖然重要，但似乎未能呈現都市設計的全部面貌。

「不設計建築的情狀下設計整座城市」，這是Jonathan Barnett在1964年撰寫“都市設計作為城市公共政策”一書中所持的論點，至今仍然適用。城市公共環境或許發自一個理想的規劃、一張漂亮的圖面、或是一項城市宣言，但城市空間的形成絕對不是必然，「而是一連串單獨片面的決定，含括主政者不同的政治興趣，或是房地產投資的經濟因素，這些每天都在進行的決策過程才是都市設計真正的媒介。」

一方面，城市成長與改變的過程始終處在一連串無法完全預測的情境中，某些甚至具有破壞性的影響。另一方面，都市空間的形成無法迴避

與資源利益衝突和權力關係最密切的政治經濟事務。面對這樣的處境，城市規劃設計必須不斷通過對於現況衝突課題與潛在威脅的重新界定，尋求對策來紓解城市發展的需要，並且從中取得改善城市環境的機會。

高雄在台灣區域產業分工長期被界定為工業港市，港埠地帶的碼頭船舶與勞動景象，也一向視之為城市經濟繁榮的象徵。1965年以降加工出口區興旺發展，高雄得以逐漸轉型成為商業城市，20年代城市擴張至鐵路以北，北高雄左營、三民快速開發，相形之下舊港區鹽埕、新興、前金顯得遲滯不前。

港埠空間由於自始即限縮於對外航運和其相關的物流事業，與城市市民生活的互動極低，港灣地帶對於都市發展的意義，逐漸從帶動地區繁榮的角色，迅速蛻變成妨礙都市發展的瓶頸。在城市意義轉變過程中，以及挾著要求港灣空間再造的民間呼籲，驅使城市主政者必須提出具號召



沿愛河西側港灣地帶



2006年舊港區碼頭開放使用

性的計畫加以回應。

對於港灣土地使用功能再調整，當然是重要的都市規劃工具，市政府早在1999年以「多功能經貿園區特定區計畫」將沿著愛河口兩側毗鄰舊市區的11~15號碼頭腹地變更為特定文化休閒專用區，企圖以文化觀光發展為主翻轉港區空間功能。

土地使用分區當然是重要的都市設計工具，但它仍然缺乏積極性，仍務必須突破誰是開發主體，以及決定開發什麼內容的問題。市政府首先

與港埠管理機關港務局簽下一紙行政契約，由市政府承擔起港灣全部的土地所有人義務。掌握了「臨時」的所有權，市政府開放給所有市民進出，也藉此鬆動了它的空間性格。由於這片臨港土地非常適合戶外活動，除了每年燈會都在此舉行，市府也整修碼頭區內的老倉庫，拆去四周圍牆，成為了市民的日常生活休憩場域。

在此同時，中央政府文建會主導在南、北都會區各規劃一處流行音樂中心，市政府提議將南部流行音樂中心設置在港灣區，土地權屬將正式



2010年高雄港灣



2006年高雄港灣11~15  
號碼頭 中愛河

回歸國有財產局，再轉撥給文建會以便進行投資建設，行政程序極為冗長繁瑣，市府與港務局先前簽約的行政契約，因此發揮了填補「空窗期」效果，市民仍能持續享有整片臨港公共開放空間。

「高雄國際港運中心」則是另一個改變港區空間現狀的經驗。

港務局規劃在舊港區碼頭投資國際旅運中心，供作泊靠大型郵輪，功能上如同國際旅客進出國境的「海關」，十分封閉。依照都市計畫規定港埠用地變更使用，必須回饋52%土地充作公共設施，市府也希望藉由獲得公共建設來維護港岸公共開放性，但由於計畫案面積有限，回饋之後土地顯然不敷建築利用，這項計畫因而延宕多年。

土地分區主要是約制土地建物使用，實施起來難免僵硬無味。儘管如此，仍可透過技術細節與協商，提供解決都市設計問題的途徑。市政府建議建築物主要部份仍可維持港埠使用及海關的封閉性，如此既可毋需回饋，但必須開放外部沿岸地面空間，以及提供內部局部空間樓層，讓民眾能夠「通視」海港，意即「控制」與公眾利益有關的部份，其餘則由開發者根據預設的規定規劃。這項投資建設因此獲得通過，順利進行，並且也創造民眾分享公共建築的機會。

對於不再具有經濟效果，卻構成城市重要歷史記憶的建築加以保護，通常會引用文資保存法令強加指定，這類「凍結式」的保存手段未必有利於都市空間活化，並且容易引起土地建物所有權人的抗爭，況且這些簡單、無名的建築也未必符合保存指定的條件。以整個區段的歷史紋理加以規劃，並且賦予新的功能，相較容易為這類建築找到保存機會。

沿著高雄內港的哈瑪星、鹽埕以及舊港區碼頭腹地，仍是港都城市傳統魅力所在，市政府近

年經營舊港區倉庫群成為藝文文化動能極高的場域。然而藉由局部的營造成就企圖引動更大尺度空間改善，卻仍待突破。

毗鄰駁二藝文特區旁的一群倉庫就符合上述的條件，它們都是早期台糖公司做為農業加工製品對外轉運的港埠區集貨倉庫，由於糖業農業經營型態早已變遷，這些倉庫多處閒置或低度使用。都市計畫給予這塊5.6公頃土地商業開發使用，這使得老倉庫的保存始終面臨很大的拆除再開發壓力。市政府欲維持港區貨運倉儲的傳統空間紋理，希望承租倉庫群部份，但這將違反台糖公司未來的開發利益，況且長期承租所費不貲，將來進行整修再利用也是一筆很高的費用。

面對保存與開發利益的衝突，若僅從外貌懷舊的角度來回應，通常會遇到大的挫折，最重要的是從經濟利益共利的角度來思考對策。市府經由協商提出一套「共同開發」的機制，意即政府負責出資保存整修及經營倉庫群，出租給民間及供為舉辦藝文使用，台糖公司毋須負責倉庫建築保存責任。

由於市政府直接「出資」參與土地開發，按契約關係視同事業合夥人，自然不必支付長期租金；至於倉庫區未利用的容積發展權則允許轉移至同一基地其餘土地，未來的開發價值與權利並未折損。

鹽埕、哈瑪星是高雄最早發跡繁榮的街區，與港岸運輸發展關係密不可分。1908年西部鐵路貫通後，南部大宗米、糖、木材鐵道運至高雄港站輸出。哈瑪星地名由來即因當時一條臨港濱線「Hamasen」興築而起。今日高雄人共同認知的舊車站（打狗驛），亦稱高雄港站，則建成於1920年，至1941年總督府興建新式火車站（現高雄車站位置）取代日漸不敷使用的高雄港站。

隨著客貨運功能調整與城市中心早已東移的現實，高雄港站運輸服務終在2008年劃下休止

符，高雄舊站停駛再一次帶出臨港地帶舊市區興衰的市民討論。主張舊站鐵路用地變更再開發者雖有之，但絕大多數文史工作者及在地居民仍認為高雄港站代表著哈瑪星歷史文化象徵，直接訴諸規劃鐵道文化園區來保存舊站原貌。

都市設計對於具有地方歷史意涵的地段多半循著保存再利用的思考架構，但保存事務向來不單純，總是須面對土地擁有者自身權利維護的挑戰。鐵路局雖不至漠視「鐵道文化」，但基於「土地經濟價值」主張變更為商業區，否則仍將



駁二藝術特區



港灣舊倉庫保存利用

維持舊狀，無助於都市閒置空間的改善。

對於汲於實踐鐵道場域空間公共性的市府而言，主動提出都市計畫變更回饋方案，以劃設站區次要區塊土地為商業區來交換主要軌道及關聯性設施的保存，並且要求在未有開發計畫前，全區鐵軌必須「留置」現場，未來開發計畫也必須具有實質保存利用或意象保存的都市設計內容。市府也提議未來不排除再一次引用變更回饋機制，運用區外鐵路用地變更改用途來換回全區土地。

都市計畫土地使用管制加載保存規範，其實並未全然解決以保存為前提架構的空間形式問題，因為日後變數仍多，但卻可藉此得以讓高雄港站以全區尺度「暫時」保全下來。為能進一步鞏固鐵道空間保存的階段性成果，市府認養並投資整理荒置多年的舊站，包括自行車道、舊軌道及全區綠化。一位當地里長指出「現在來高雄港站的人潮比起火車停駛之前還多，維持這樣子也不錯！」究竟高雄港站是市民、政府，還是鐵路局的資產，應該是以什麼樣的最終空間形式來定義，對於地區居民以至整體都市的文化社會意義又如何？都市設計仍然必須周旋在不同社群的價

值立場與利益的衝突中，隨時應變與調整。

在都市設計的過程中，如果能夠納入更多經濟財務可行性或行政協商的考慮，往往有助於獲得較大尺度的城市環境改善可能，甚至可能催生出全部的城市生機。城市設計者必須理解不恰當的保持現狀未必有利於未來的發展，在特定階段情境做出都市發展該做些什麼的決定，而非只限制不該做什麼。

都市設計的價值與工作不只在於以處理眼前實質環境的漂亮與否作為預設立場，它的重要性表現在於發掘城市未來發展的可能性，並且實質參與利益關係的建構與建立共同視野。畢竟，地區尺度環境空間的營造，無法與地區公共政策協商、城市變遷社會對空間的認知方式完全切割。

高雄港灣地帶對於高雄市民的生活意涵而言，一度曾是失落的空間經驗，雖然還有不少土地操在擁有環境權的政府機構或企業的手裡，面臨問題也未必相同，藉由對現況發展議題的重新定義，找出未來解決途徑，將邊緣化的空間逐步織補縫合，都市設計確實能夠對大尺度的城市環境改善創造出路。



高雄港站保存