



熱氣球嘉年華與蘭嶼東清灣 攝影／徐明正

後五都時代的 後山危機與挑戰

花東發展條例下的臺東縣城鄉風貌改造

張基義

臺東縣政府副縣長·交大建築所教授



台灣合併改制後之五都總面積只佔台灣四分之一，但聚集了六成人口。全台灣十五歲以上擁有大學學歷人口有七成聚集在五都。「三大區域、五大都會與七大發展生活圈」的資源爭奪模式，在全球化的經濟結構下，各自對外發展。非五都的地方首長對於該縣市空間的發展參與與決策權依然欠缺，未廢除鄉鎮級的選舉改以官派區長方式地方首長對於人事行政權無法貫徹。非直轄市縣市(十七縣)與直轄市(五都)之間的財政與相關資源爭奪殘酷的競賽下，五都以外的後山花東地區更形弱勢。100年6月13日立法院通過「花東地區發展條例」，決議編列10年總額400億元的「永續發展基金」，並將制定「花東地區永續發展策略計畫」。五都整體將帶動西部區域發展，「離島建設條例」針對離島地區，五都與離島之外的花東地區亦須有機會依據特殊自然人文條件，推動地方建設及發展。以確保東部區域發展不致邊緣化，並在促進區域發展同時，善用

東部區域多元文化及景觀資源，建立產業品牌特色，並防範產業與環境資源保育間可能衝突。

東部永續發展綱要計畫

行政院 96年 3月核定「東部永續發展綱要計畫」，以永續經濟、永續社會及永續環境為三大主軸，計畫期程自96年至104年計9年，並依據創新（Innovation）、示範（Demonstration）、再生（Regeneration）、融合（Cohesion）四大基本精神，分三期由各部會依權責擬定細部實施計畫，再藉由各項計畫方案之落實執行，達成東部永續發展目標。在計畫推動的過程中，內政部為強化花東永續發展的核心機能，發展東台灣觀光城鎮的典範，促進東部休閒、養生等創新產業發展，並鼓勵人才東移，豐富產業發展的內涵。臺東雙心一軸改造：為打造台東市成為適居城市，透過舊市區的活化更新以及海岸環境之整頓，加上自行車悠遊路廊的置入，鍊結台東市地景空間中的



國際觀光魅力據點 (皓宇工程顧問公司+何侯設計提供)

水、綠資源，海洋文化與住民特色，共同展演出太平洋左岸之都市意象。推動養生休閒產業計畫 & 推動人才東移計畫從現有市場供給面、整體環境面、潛在需求面及產官學民進行訪談及99年起辦理推廣行銷及啟動地方產業輔導，除漸次釐清面臨的課題，更確立了在發展實體園區的開發選項外，東部地區在發展養生休閒業發展及人才移住的論述上，更需要在東部地區自然環境特性的基礎上，進行土地滋養、農業生產、藝文創作、旅人接待，方能保有有別於西部發展的優勢。推動東臺灣養生休閒產業及人才東移的溝通平台，

協商相關部會進行資源整合、針對示範處養生休閒店家進行深度產業輔導、協助示範處成立養生休閒產業經營推動示範團隊外，結合當地文化創意工作者及農戶，共同展演具當地生活模式特色的生活體驗、短居或長宿的創意企劃。近年來社會、經濟與環境發生了許多全球性的新發展趨勢，台灣亦不例外，包括永續發展的重視、健康與養生的重視、創意產業的發展、生態旅遊、體驗經濟、有機農業，同時也併發了一股回歸農村的新移民浪潮，亦即日本之所謂「半農半X」。2011年10月13日在台灣進行一個月long stay的日

本半農半X達人塩見直紀於返日前夕，在台北市信義公民會館分享28天走訪花東的印象及見聞，並與知名生態作家劉克襄對談，兩人都醉心於花東自成格局的從容緩慢，認為這將成為台灣永續的契機。在實務執行上，為成功推動人才移居東部，除了應制定法源依據以確保長期的資源投入外，首先應透過單一窗口整合各部會資源，針對土地取得、營建屋舍、經營及創業、優惠貸款措施、相關政策法令等方面，使有意移居者及東部地區業者、創(就)業者獲得所需資源，同時亦需將其訊息有效傳達至潛在移居者。另一方面，亦應以整合中央與地方部會資源，有效以改善東部地區交通、醫療照護系統及友善觀光環境等基礎建設，並且提供優惠措施於生活面、就業面提高移居誘因，如取得土地協助、創業開發輔導及技術支援等。這些營造優質生活環境之資源，則需透過社區營造機制，獎勵社區團體參與或透過地方提案之方式，以利用凝聚民間共識的力量協助計畫推動，但更重要的是，透過社區營造機制可協助新移民於生活上就近協助、彼此友善與有機鍊結。

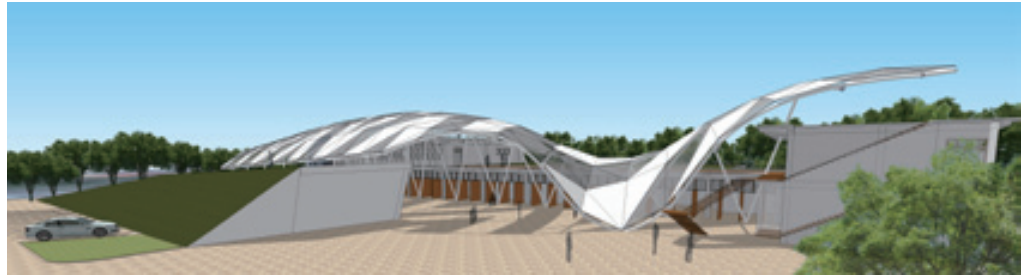
台東縣景觀自治條例

花東發展條例第七條為建築景觀管制及獎勵措施之擬訂：為維護及營造具花東地區特色之城鄉景觀，縣主管機關得擬訂建築景觀管制及獎勵措施，整體提升地區建築美感及文化特色。針對東海岸未來開發案的疑慮近日成為大家關心的議題，但是過往非都市計劃地區並無都市設計審議機制，地方政府針對觀光風景區內中央已經核准通過的開發案僅能以建築法或環評法加以審查，針對環境景觀與設計品質並無把關的工具與程序。100年10月5日，台東縣政府縣務會議宣佈要為台東量身打造「台東縣景觀自治條例」，預計在101年第一季通過縣務會議及議會的審查。

在景觀自治條例之中將界定重點景觀區，擬訂重點景觀計畫，作為區內景觀資源保育、經營及管理之依據。重點景觀地區：指景觀資源豐富，需特別加以規劃、保育、管理及維護，例如東海岸，或景觀混亂，需特別加以改善之地區，例如知本溫泉地區。重點景觀地區內達一定規模以上之重大開發或施，於先期規劃階段，應就景觀相關事項與縣主管機關諮詢、協商，並經縣主管機關循都市設計審議程序審查通過後，始得建築使用或施工、設置，以確保景觀品質。台東縣景觀自治條例，結合中央建築法、環評法等共同為重點景觀區開發案把關，以期守護台東成為台灣最美麗的一塊淨土。台東正面臨經濟貧困的殘酷現實，已經造成社會失衡，每年近2千名的人口流失，高失業、低所得以及單親家庭、隔代教養、虐童、中輟生…等種種嚴重問題，必須透過發展產業、創造就業，才能提供民眾安定生活，台東所追求的發展是環境永續、社會永續、經濟永續三方面兼顧的平衡發展。

台東門戶更新計畫

交通部鐵路改建工程局於99年3月12日奉行政院核定，計畫範圍為花東鐵路花蓮站至臺東站間共28個車站，再加上新城站共29個車站之改善工程，計畫期程5年(98年底至103年底)，總經費60.81億元。完成後將提高臺鐵花東線列車搭乘率；改善鐵路各站站場景觀、旅運服務；花東鐵路旅遊多元化服務，如兩鐵環保專車、郵輪式列車；結合東部地區自行車遊憩路網開發出鐵路旅遊新模式與新市場；帶動鐵路路線與各車站週邊民間相關產業發展，使臺鐵、民間業者、地方政府共創三贏；提供花東觀光旅遊新穎的另類行程，增添消費選擇性，也帶動大量新的旅遊消費之效益，簡單來說，藉由鐵路運輸服務之提昇，帶動東部地區觀光發展，以達成跨業加值之目

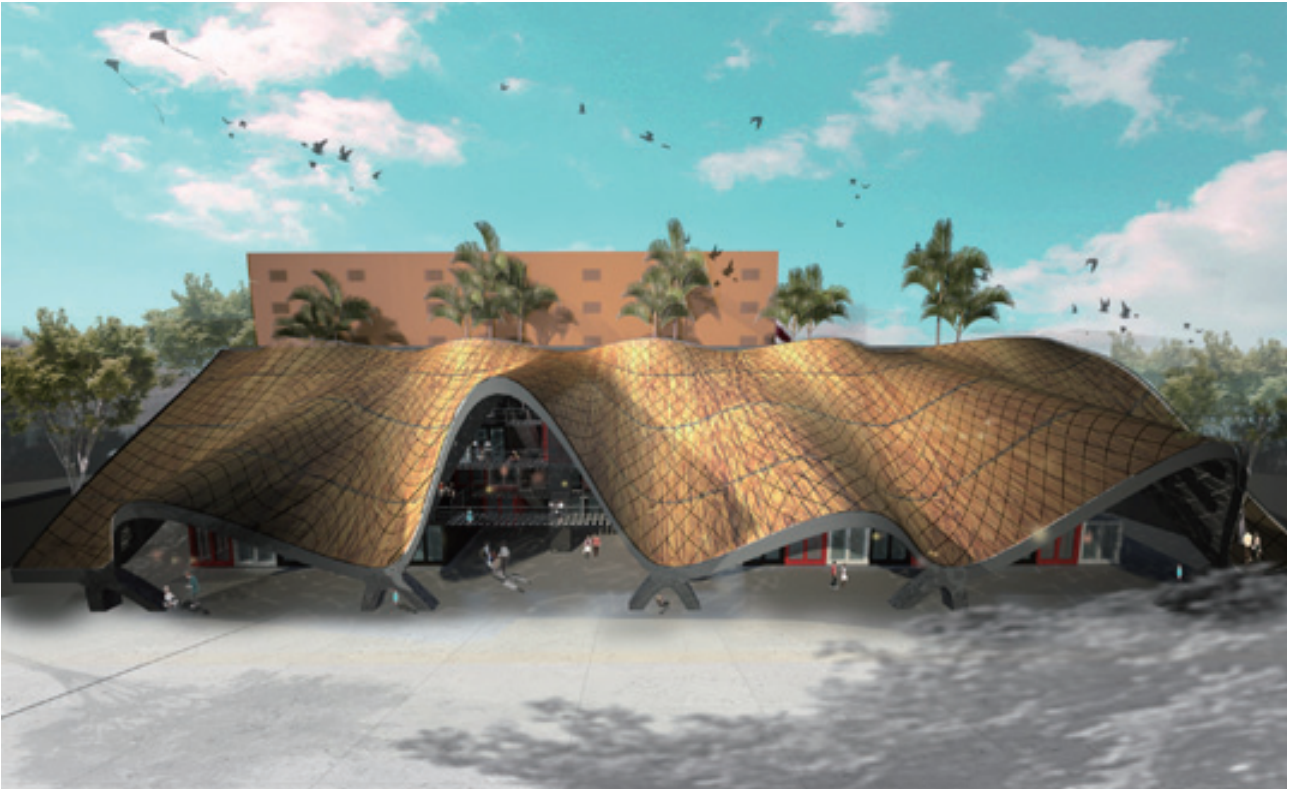


原住民文創聚落 (九典聯合建築師事務所提供)

標。以建築的觀點將車站融入地方的特色，鐵工局特別成立「設計元素提供及諮詢委員會」，為設計建築師提供在地文化特色及文史資料、觀光區位及功能、地區需求、農特產等，以作為納入車站整體設計構思之參考素材。該委員會成員包括地方文史工作者、地方學校建築學者專家、觀光局、地方政府、台鐵局及本局代表。希望藉由這種設計機制與模式，透過建築師巧妙的設計手法來創造空間效果及造型語彙，達到具有國際水準的設計案，建構一個永續發展兼具多元文化內涵的車站建築為後山觀光加分。台東地區沿線計有台東站、鹿野站、關山站、池上站，由大藏聯合建築師事務所甘銘源建築師設計。其中台東站整合了站前廣場景觀及交通動線，更規劃有後站出口動線銜接史前文化公園二期（中冶環境造型顧問公司郭中端景觀設計師設計），完成後將是全國第一座與大規模的考古歷史遺跡結合在一起的車站。

台東舊市區翻轉計畫

臺東舊車站位於台東市中心商業區，為臺灣鐵路管理局臺東線、南迴線的鐵路車站。81年12月16日南迴線全通，90年5月31日台東舊站廢站後造成市區商圈沒落，本站附近商圈也依然未有發展，形成都市發展的特殊現象。沈寂了十數年之後的台東舊市區終於在100年開始由台東縣政府跨局處爭取中央各部會競爭型計畫，發動國際觀光魅力新據點（觀旅處爭取觀光局競爭型補助三億，皓宇工程顧問公司汪荷清總監與何侯設計侯貞夙建築師設計）、原住民文創園區（原民處爭取原民會競爭型補助二億，九典聯合建築師事務所張清華與郭英釗建築師設計）、青年旅館（建設處爭取公共工程委員會閒置空間再利用示範案）、電影城（建設處與國有財產局合作招商投資，秀泰影城經營）、建國百年地標（文化處爭取文建會競爭型補助六千萬，衍生工程顧問公司李如儀景觀建築師設計）等五個個案，計畫以



原住民文創聚落 (九典聯合建築師事務提供)

三年為期的設計與工程執行完成台東舊市區翻轉計畫。台東市位是台東縣的經濟、交通、文教中心，99年縣市合併升格後，台東市成為目前本島總面積最大的縣轄市，人口約11萬人；其中原住民人口約1萬7千人，為全台原住民人口比例最高

的城市。這個佔台東縣人口近半數的日昇之都台東市，因為交通樞紐遷移而造成市區產業十多年蕭條之後，需要重新定位舊市區再造與公共建設再挹注，俾使台東市百業復甦找到它在環太平洋城市的關鍵位置。



臺東火車站再造

宜居城市台東不缺席

100年台東縣初次參加「宜居城市國際大會」國際花園城市獎即入圍，雖然最後沒有獲獎，入圍已經是對台東縣努力的肯定，更重要的是獲得一次國際交流機會。宜蘭縣城鄉治理經驗已逾二十年，高雄都市設計經驗也有十年，台北市近年舉辦國際活動，台中市常辦指標性國際競圖，台東縣如何在台灣創造獨特而動人的經驗是一大挑戰與考驗。生活在台東的朋友們都可以感受到這是一塊無可取代的現代桃花源；豐富景觀資源，多元文化交融。地處西南隅的台東，在這塊土地上，一直是政治、經濟的邊陲地帶，受限於地形阻隔，台東工商發展的條件不佳，各級產業生產力有限，整體發展相對遲緩。然而物極必反，當物質開發到極限，價值的尺度也隨之改變，曾幾何時，台東已成為台灣最具吸引力的現代桃花源。台東縣是台灣第三大的行政區，人口僅有23萬多人，人口密度全台最低，因此寬廣的居住感受，是西部縣市難以企及的。以台東市區的森林公園為例，面積就超過十個大安森林公園，其中有廣達10公頃的大草原、蝴蝶生態保育區、充滿天然綠意的鷺鷥湖和景色優美秀麗的琵琶湖；跨過綠水橋，即是台東市海濱公園。台東的產業發展思維，必然要往環境永續、活化人文資產的方向前進，才能走出自己的路。區式的集體開發案，並不適合台東，因為自然環境是台東無可取代的資產，應以不過度的公共建設，盡可能保留空間特色，像池上大波池，或富山禁漁區的規劃，都以生態復育的立場，成功改造地景，並為地方觀光旅遊注入新活力。過去幾十年來，在環境保育觀念、社區營造意識抬頭，台東居民參與公共事務的熱情也逐步加溫。位於縱谷線，規劃為「養生慢活庄稼園」的池上萬安社區，居民多以務農為業，以池上冠軍米聞名，近來除了訴求有機、無毒農業，更以無電線桿、無農舍錯

雜、一望無際的田野吸引遊客前往，進而帶動地方民宿、餐旅業興起。濱海線匯聚文創新住民：背山面海好視野，創造力不可限量。這種新形成的莊園經濟，讓在地居民更有自信，並學著以主人，而非商人的身份，與遊客分享好的生活形態、品質和環境，此外，一些外來新住民對行銷台東，也有很大的貢獻，包括台灣好基金會、公益平台基金會、捷安特旅行社…等，都加速台東慢遊風氣的形成，讓越來越多人看見東部之美，甚至愛上台東、移居台東。台東就像加州，最大的資產是環境和文化，只要把交通、網路公共設施做好，移民自然會慢慢聚集過來。行銷台東，不只要走上國際舞台，更重要的是，讓外界願意走入台東，感受這裡的一切。如為慶祝建國百年，蘭嶼達悟族造出百年最大的十八人座拼板舟，於100年6月底下水橫渡黑潮，訪問西岸城市；又如100年7月在鹿野首次舉行的熱氣球嘉年華，讓許多旅客享受到乘風升空，鳥瞰壯觀的山海景色。未來，讓所有來到台東的民眾，都能在此感受不一樣的生命體驗。全世界於廿世紀末有百分之十的都市人口，在廿一世紀末全球將有百分之七十五的人口居住在都市中。當台灣五大都會也跟著全球趨勢發展成為巨型城市，東岸的台東終將慢慢蛻變成為宜居的微型城市。

參考引述資料：

- 1.內政部營建署城鄉發展分署，推廣行銷東臺灣養生休閒產業暨促進人才東移資源整合計畫案」期末報告書
- 2.景觀法草案
- 3.花東地區發展條例
- 4.今週刊-宜居城市，台東篇