

# 臺南市區域計畫委員會第 1 次會議紀錄

壹、時 間：101 年 8 月 7 日（星期二）下午 2 時 0 分

貳、地 點：臺南市政府永華市政中心 3 樓西側會議室

參、主 席：賴主任委員清德

記錄：蔡宜哲

肆、出席人員：(略，詳後簽到簿)

伍、主席致詞

各位專家學者、市府同仁大家好，今天是臺南市區域計畫第一次會議，很榮幸能邀請到臺灣非常敬重的專家委員參加今天的會議，特別利用這個機會向大家報告幾件事情。第一、臺南縣市合併升格為直轄市，面積總共 2,191 平方公里，有 37 個行政區，有山、海、平原天然資源豐富，缺點是城鄉差距很大，如何藉由區域計畫推動臺南市均衡發展，是重大的挑戰。第二、臺南縣市升格之後，相對於其他的直轄市，客觀條件較困難，臺中縣市與臺南的條件比較類似，但臺中市已經有新的行政中心，臺南市目前有兩個行政中心，距離約 50 公里，在這種現況之下，如何有一個全盤的規劃及建設，來解決區域發展上的問題，也是我們要面對的。第三、整個臺灣的發展是重北輕南，臺南市雖以升格為直轄市，但是相關基礎建設還沒有到那個條件，其他直轄市均有捷運系統了，臺南市卻還沒有像樣的公車運輸系統，雖然沒有辦法馬上啟動軌道運輸建設，但是建立捷運化的公眾運輸系統是刻不容緩的事情，這些都應在區域規劃時加以考量進去。

臺南市是最容易淹水的地方，相關治水事項已為市政優先工作項目，在水利署的規劃，臺南市的治水工作約需 600 億元經費，治水特別條例中 8 年約 1,100 多億，歷經 10 年的時間，臺南市僅分配到 150 億，後續尚需 450 億元的預算。短期內提出了一個治水應變計畫，防洪標準是 10 年，在 24 小時內降雨

不超過 250 公厘就不至於淹水，約需 10~20 億元，預計在兩年內完成。臺南市有 69 個工業區，捷運化的公共運輸系統、治水工程、新的市政中心、工業區，均須藉由區域計畫及都市計畫通盤檢討來進行這樣的規劃，以前臺南縣市交界處是最邊緣的地區，現在是最中央的地區，而過去臺南縣市城市規劃的規模，不足以承載一個直轄市發展的要求，這些能否藉由區域計畫及都市計畫來一一規劃完成？臺南市就長遠的發展來看，會比臺北市、新北市有較佳的發展利基，因為臺南土地較大、可發展的空間較多，但是需要靠今天的規劃及遠見。我擔任第一屆直轄市市長的責任，不在於能完成全部的事情，而在於對臺南市做一個好的規劃，確定這個城市的方向、打下這個城市未來的基礎。

陸、本委員會委員介紹：略

柒、報告事項：臺南市區域計畫規劃進度專案報告

捌、綜合討論：(依委員發言順序)

一、吳委員欣修

(一)談縣市整合後的大台南區域發展，期望能掌握本身的特色成為一個新的直轄市。從過去的發展來說，臺南在臺灣雖然是歷史文化首都，但不管是產業發展或是投資上都是長期被弱化的，一直到科學園區跟南科工的發展再加上原本精密機械的基礎、產學合作方式，始讓臺南在南臺灣有一席之地。而從整個發展軸帶來觀察，臺灣一直以來非常依賴高速運輸系統，也就是整個發展都集中在這個軸帶上，臺南約有 70%的人口及大多數的產業都集中在這個軸帶上，造成發展過度集中，土地使用上沒有效率，也造成非軸帶地區的邊緣化，未來的產業分布上，除了保護農地資源外，需要在軸帶週邊發展出新的儲備產業發展地帶，結合 TOD 的概念，銜接臺鐵、國 8、臺

84、臺 86 等重要交通幹道，使產業合理且順利擴展。

- (二)臺南縣市升格為直轄市之後，嘉義的水上、布袋、義竹、鹿草的人口漸往新營移動，也看到北高雄的邊緣人口也會往臺南移動，在臺南市內則是很明顯的看到人口往溪南地區移動，在溪北地區未來要特別加強軸帶兩側的建設發展，以避免人口持續往南邊移動。
- (三)在門戶議題上，不論是機場與港口都面臨與北高競爭上相對弱勢，目前已著手與港務公司一起思考安平港埠用地與南邊鯤鯓、喜樹、灣裡土地整合規劃，搭配其所連接的臺 86 沿線也是臺南地區工業發展強勁的軸帶，也應思考相關產業發展的可能性與空間布局上的作法。

## 二、林副主任委員欽榮

- (一)首先，就個人的一些議題與看法，就教於與會專家學者。本案作為一個新五都的區域計畫，應該有怎樣的輪廓、內容與功能，以達成以下三項目標，第一，將落在臺南地區的中央經建計畫、行政計畫清楚的展示出來並與其對話，例如南部地區穩定供水條例的曾文南化烏山頭水庫治理計畫。第二，對內整合跨部門的任務。第三，如何對土地有效率的管理。
- (二)其次，目前的規劃方向是否正確，落實在臺南地區是否有其他議題是更應關注的。

## 三、林委員盛豐

- (一)顯而易見的，過去的區域計畫缺乏積極性，我認為區域計畫至少應包含區域發展策略、建設計畫、管制計畫等，擬定區域發展策略並不容易，最關鍵的在於產業發展，但是要如何引進、發展產業是很困難的，所以在擬定區

域計畫時第一個課題是如何發展產業，第二個課題是防災，第三個是特色創造。且這三個議題需要再做聚焦產生出一個空間意象，思考如何落實在實質的建設上，土地利用該如何調整，進而產生一個有用的區域計畫。

- (二)聽完進度簡報後，就個人經驗提出一個看法，大陸在做區域規劃時，「辯證」是十分嚴謹且往往長達一年以上，不像我國簡單開個會就結束，又當時宜蘭在做區域計畫的時候，其採用的方式並不是要求規劃團隊做部門計畫，而是整合部門計畫，因為一個規劃團隊不可能做七、八個部門計畫，規劃上將無法深入，在宜蘭的經驗中，很清楚的知道宜蘭縣的願景就是有機農業，規劃團隊光負責整合每個部門計畫就已經相當困難了，本案的規劃團隊執行時有沒有可能定位在部門整合、重要人物的會談上，而能對議題有更深入的辯證。

#### 四、郭委員瑞坤

- (一)上次期初簡報有提供一些意見，今天再補充一些不同的看法。首先，需加強分析的部分，例如港口門戶的議題，安平港區位與週邊環境與高雄港不同，若要引進冷鍊、貨物快遞等產業，不要重蹈高雄港的覆轍，造成貨櫃車影響高雄市區的交通，安平港是否要走工商港需要好好評估，反倒是類似高雄市從哈瑪星、駁二、星光碼頭的發展形式其可行性較高，安平港的腹地廣大具商業機能，不應只是單純的港口機能。
- (二)旅遊型態上，簡報中提到複合型的旅遊型態這還是在走老路子，只是以線狀串連各點，與現在的旅遊型態仍有滿大的落差，現在的旅遊型態比較趨近定點式、體驗式的旅遊方式。簡報提到以線狀串連讓鄉村農民轉型這個

部分還有困難，倒是以生產為主，結合鄉村特色，以參與體驗的方式會比較合適，例如後壁的插秧體驗。

- (三) 農業的部分包含生產及空間的問題，對於產銷的探討是沒有看到，這會需要部分政策的配合，例如在地生產在地消費（例如學校營養午餐要求採用臺南市農產品），會對臺南市的農業有相當的幫助，並思考臺南市哪個區位適合做農產品的分類、加工、物流處理，像高雄市推行農產品物產館，可提供鄉村生產的農產品在都市中展售的管道，成效相當好，相對於現在蔬果產銷須到臺北的中央果菜市場，如果臺南在地可以處理一部分，對於農產品的價格會有幫助，建議產銷部分是需要再加強的。
- (四) 水源水質水量保護區目前中央正在研擬分級的補償制度，但是希望規劃團隊可以加強除了土地的儲備制度以外，是否有更積極的做法？另外，平地及山坡地造林補助有其期限，補助結束後原本造林的土地該如何處理？區域計畫是否能有更積極的做法？

## 五、林委員峰田

- (一) 區域計畫從跨部門來看，鐵路地下化是很大的議題，但是在簡報中沒有提到，這一條線兩邊的土地利用以及配合的道路系統有沒有從這件事情去做解釋。
- (二) 其次，從跨域的角度來看，談臺南市區域計畫的時候，也應從臺南市的角度的去提一下對於高雄市、雲嘉南的期望是甚麼。
- (三) 規劃內容有提到都市土地、非都市土地、國家公園土地，缺少一塊海域的部分，應提到這些土地整合的問題。
- (四) 以本人上個月參訪德國的經驗，他們是將所有有關環境的法令都納入討論，因此本案除了都市計畫法、區域計

畫法之外，還有很多法令（如水保法、環評法、災防法等）與空間有關，這個部分應提及。

- (五)簡報中提到平臺，目前縣市政府的平臺已經太多了，如何落實整合才是真正的目的。再者，區域計畫內容可分為實質計畫與非實質計畫，這裡需要定義清楚是否以非實質計畫為主，或何者為輔，看簡報內容全部都有談到，建議應先加以界定清楚。
- (六)區域計畫應對於每個聚落或城鎮給予空間的定位及方向。規劃內容提到建設與管制，但介於兩者之間未來可能容許（或許可）使用的部分應加以點出來。另外，市長所提到的市政中心、都市更新等議題也需要提到。而以往的觀光、文化保存太注重單筆的建築，應從整體場域的觀點來探討。
- (七)在參訪荷蘭時有一心得，高科技暖房（Greenhouse）應該是用農業還是工業的角度來管理？這也是一個議題。
- (八)參考屏東縣養水種電方式（地層下陷區設置太陽能發電系統），思考每一塊地可以有更多元的使用方式。

## 六、劉委員曜華

- (一)在簡報時提到，要對應到國際、國家、競爭對手或是合作夥伴，臺灣很難避免會逐漸融入中國這個大市場裡面，在這個洪流中最有資格凸顯自己的應該就是臺南，我們有很多的文化元素在這裡，例如建構亞洲的荷蘭，以這個為基礎很清楚的去思考在亞洲的發展定位，屏棄山川河岸部分，單以平原及低窪地區的結構上是與荷蘭很類似的，兩者之間也可以積極交流，試著從文化底蘊上去產生關連性，在世界的洪流中，進而去思考不一樣的未來。

- (二)臺南市境內有 8 條河流，在河岸、出海口地區定位上面應列為重點規劃專題，或是其他形式去做串連，以呼應到體驗或是產業的串連。
- (三)目前資料面有人口、產業，但是沒有看到住宅分析的部分，建議儘快將建管的資料納進來分析。再者，都市是積極管理的地方，非都市土地是否嘗試開放更多元化多樣化的使用申請，以減少未經登記的違規使用。

## 七、薛委員怡珍

- (一)在景觀與生態上，肯定規劃團隊專業的努力，不過有些議題沒有呼應到現在在談的低碳城市、低碳生活圈，無法想像 50 年、100 年後臺南市與生態之間的關係是什麼，建議參考國際慢城認證六大面向，裡頭有回應到郭委員提到的保護當地產業中如何跟學校合作低碳食物里程。
- (二)簡報中提到保護、減緩、補償的部分，但是比較少談到水跟綠在維持都市中生態支持系統串連的部分，包括現在臺南市的景觀綱要計畫也較少著墨。
- (三)在觀光部分如果要以生活博物館的方式處理，建議將規劃尺度縮小到區，若以整個城市的尺度去推行實現的可能性會較小。
- (四)簡報中也提到利用 16 所大學進行產學合作方式，以赫爾辛基大學為例，其中生態校區的部分，除了生態有關係所集中在此之外，政府單位也配合食品安全、食品科學發展，串連科學工業園區，並考慮到就業問題及人口集中後的居住問題，校區旁邊還有一個赫爾辛基古老舊城灣的生態保護區，有點類似未來臺南大學七股校區的環境氛圍，其中考量包含了森林、農田的保護，而不僅僅只考慮商業利益的發展。

- (五)在防災的部分，易淹水地區未來是否會與整個綠地開放系統一同處理，近來剛好審到一些臺南市公園綠地的案子，幾乎每個案子都要求要滯洪池，但都未檢討到是否位於易淹水地區，因為在執行的過程中沒有一個上位計畫可供依循，才會就個案想到甚麼就做甚麼，這部分滿可惜的。
- (六)從宜居城市、甚或未來可能爭取 Green City 或慢城認證的觀點上，區域計畫中是否有機會去回應到 2020 年臺南市減碳 40% (356 萬噸) 的目標。
- (七)產業部分，最近在輔導台江地區社區生態旅遊，感覺國家公園存在不應該僅僅是生態保育，七股、四草的重點應該是在產業，應該從產業裡轉型為生態養殖、生態產業，最終才注入生態保育的部分。在慢城認證裡也有談到對生態友好的生態養殖部分，最後才談到郭委員提到的產銷議題。
- (八)政府應該思考例如現在推行的九分子社區號稱生態社區、低碳社區，未來是否真的有美好的願景還是真的可以去實行。而位置又在台江國家公園旁邊，是否要一併納入台江公園的區域思考。

#### 八、曾委員志民

區域發展的過程防災是很重要的課題，從近年來的降雨型態可以看到已經慢慢走向極端氣候的形式，這樣的降水規模很容易就超過既有的防洪排水設施的標準，未來如果要以工程手段來防災的困難度會越來越高，配合非工程的手段，也就是土地管制使用，將會是未來的方向。簡報中提出的保水、滯洪的觀念是非常正確的，如何透過洪水平原、溼地、埤塘來達到分洪、滯洪的成效在未來需要加強。



同時，進一步要去了解的是臺南市水系滯洪的需求量，可使用的空間有多少，量體上應該要有個上位計畫。而反觀現在洪水平原劃設標準因應氣候變遷是否適合，是否需要擴大劃設，是未來應該檢討的方向。

#### 九、張委員珩

建議可以從國際的角度看臺南的定位，同時區域計畫是新形式的嘗試，應該要有新的看法，以前的區域計畫是中央層級的形式，現在下放到地方政府，也應站在城市整合的平台去看應該如何落實在空間，讓下位計畫可以承接。

#### 十、胡委員學彥

- (一)臺南市的發展，應由市長帶領下去做，城市有甚麼基礎、條件、方向，是在規劃階段需要去聽取的，穩健中求發展，須把眼光放遠，城市發展與生態之間還是會有衝突性，要怎麼做調適，應該由市府團隊與規劃團隊一同協助市長完成的。
- (二)臺南市的發展不僅是臺南市而已，應去了解鄰近的都市發展條件上的差異，做適當的謀和調整才能達到加分的效果。
- (三)不違背區域計畫法之下為求土地多元性利用，可以思考劃設特定專用區方式。另一個不好做的部分是都市計畫與非都市土地連結的這個介面，其發展該如何串連、調整，應該在區域計畫中好好思考。

#### 十一、孔委員憲法

- (一)區域計畫的內涵是什麼，研究團隊有試著提出一些看法，例如簡報中有機生技農業推展部分就提出 4 點意見，分別指出哪些可以在區域計畫做，哪些需要回到部門計

畫政策來配合，回應到副市長所說的，第一，肯定這次的區域計畫有別於過往中央做的區域計畫，現在的區域計畫應該是區域治理的概念，與週邊縣市產生關連，並如何與中央的區域計畫對話，第二，現在區域計畫並不像在白紙上畫，所以區域計畫並不是區域開發計畫，而比較像是更新的意義，藉由區域計畫診斷，不同產業基地、都市服務中心、交通系統等都該有某種程度得檢討。

(二)其次，臺南市成為直轄市重大的原因是文化，文資不是單點的，可能藉由區域計畫將文化景觀的概念指認出來，也可部分回答林盛豐委員的問題，臺南的特色是甚麼。

(三)最後要強調的是生態基盤，誠如薛委員與曾委員提到水與綠的自然生態基盤保護計畫等，諸多區域計畫作為最終都要落實到此一層面。

## 十二、規劃團隊回應

(一)謝謝各位委員對這個案子提供的意見。區域發展的目標在於如何提升民眾的生活品質，第一個就是產業、就業機會，臺南有很多的工業區、文化、生態、森林、溫泉等特色，如何整合才能去引進產業，而這個產業是要中央能夠挹注資源的，綠能產業是其中很重要的一項，除了太陽能、風能、水能之外，臺南還有其他的資源，例如利用臺糖的土地種植芒草發展生質能源，臺糖閒置的工廠用來堆置發酵用來生產工業用酒精，減少汙染。當然在這個同時會碰上林院長提的，那這種用來種植、堆置、加工生質能源在土地使用管制上要如何處理，這部分細項要再思考。

(二)區域計畫的性質不再是過去綜合發展計畫的概念，區域

計畫是一個空間土地使用的法定計畫，是一個會執行的計畫。

- (三)產業群聚的問題，產業群聚最大的利益來自於聚集經濟，才能引進新的產業進駐，第一個要談到的就是基礎設施，要有很好的土地使用管制、供水、供電系統、運輸條件系統，會和剛剛提到幾個重要的問題有關，其中就是對國際的門戶，國際門戶是否可以跨域整合，需考慮的因素很多，這個問題我們會進行探討。林院長有提到鐵路地下化、海域等問題，海域的部分因為缺乏法定依據基礎故目前無法放進來，包含剛剛提到的住宅問題，都面臨基礎資料不足的問題，就如剛剛孔老師說的，這個計畫僅能在法律規範之下做空間配置計畫，無法去檢討法令。

### 十三、林副主任委員欽榮

- (一)聆聽大家的意見是很大的啟發，對後續規劃小組有很大的助益，如同林委員說的三個要件是我們需要謹守的，孔委員也給我們很多的建議。國家賦予五都區域計畫我們要創新，並與中央對口，往下與高屏，往上與雲嘉做整合，尋找自己的特色與定位，臺南終將走自己的路。
- (二)在這裡我們謹守一個邏輯，除了希望能夠往上與中央對話，往週邊與鄰近的縣市對口，最要緊的要與民間企業配合並符其需求，民間企業是最大工作機會提供者，中央、地方政府掌握了經建計畫，透過區域計畫投設給大家，在區域計畫裡面是一種以土地利用管理與規劃為基底，務實的把滾動式的經建計畫鑲嵌在這個裡面，同時具備前瞻性，透過區域計畫委員會的召開，各位寶貴的意見也將持續的提供給我們。

## 玖、會議結論

- 一、再次感謝諸位擔任臺南市區域計畫委員會的委員，並感謝今天的出席，也對陳教授所率領的規劃團隊費心的建構臺南市的區域計畫表示感謝。
- 二、藉這個機會跟大家報告我對城市發展的想法是什麼，臺南市是一個很偉大的城市，是臺灣第一個城市，歷史上有 300 年是臺灣的首都，他就像一個歷史的巨人，往前滾動的速度或許比較慢，但是持續在動。我從擔任民意代表、市長選舉期間，參加過許多的公聽會，聆聽基層民眾的意見，我深深認為這個城市應該有其城市憲章，不論未來是誰當市長，應該都要往這個方向去做，也就是為什麼要強調第一任的直轄市市長的責任在於確立方向，建立城市憲章，打下一個可以勇往邁進的基礎。就城市的方向而言，多年來凝聚了四個方向，分別為文化首都、低碳城市、科技新城、觀光樂園，臺南除了有歷史古文化以外，應該要有可以傳承的低碳或科技新文明，在傳承創新之間才能讓這個城市在國際的洪流跟別人競爭，才能讓城市立於不敗之地。為了達到這個目標市府訂有十個旗艦計畫，每一個旗艦計畫都是跨局處、每年在滾動的，預算的編列也是根據十大旗艦計畫。同時我也一直強調有四個基本功要做：治水、捷運化的公共運輸系統、讓工業區活化、土地的通盤檢討，希望區域計畫提供大臺南未來發展土地的藍圖，這是非常重要的。
- 三、最後對於今天的簡報與各位老師的建議提出看法。今天的簡報可以看出來規劃團隊的用心，但比較像是就現有資料的蒐集整合描述，比較期待的是比較積極性、前瞻性、深

入的空間意象，其邏輯性可以反應產業、防災、生態遊憩等面向。以我參觀新加坡的都市發展館，展示出新加坡城市發展的願景，任何一個人都可以公開的看到新加坡 10 年、20 年後發展的樣貌，甚至變成是一個觀光的地方，因此我認為，區域計畫的結果是要能跟市民對話的，凝聚市民力量的，將文字轉化成一個圖像，才能發揮最大的功能，這個過程很不容易，時間會很長，也希望大家共同努力。

拾、散會（下午 4 時 0 分）