

第五章 發展潛力與課題對策

本章將綜整高雄新市鎮發展潛力與限制，並探討產生之課題及對策，以作為擬定發展定位、構想及實質計畫之基礎。依都市計畫法及都市計畫定期通盤檢討實施辦法規定，應就計畫人口、居住密度、道路系統、公共設施、土地使用分區等相關內容進行檢討，說明如下：

第一節 整體計畫層面

課題一：計畫年期、計畫人口及居住密度之檢討

說明：

本計畫原計畫年期為民國81年至106年止，共計25年，計畫人口為26萬人。惟目前相關上位計畫如「南部區域計畫第二次通盤檢討（草案）」，已將計畫年期修正至民國110年，而「修訂淡海及高雄新市鎮開發執行計畫（草案）」，業已將新市鎮原計畫居住人口修正，故考量與上位計畫之配合性及人口發展趨勢，計畫年期、計畫人口及居住密度應有檢討必要。

對策：

本計畫將以原計畫引入之人口進行計畫人口檢討，同時配合考量上位計畫、現況人口、歷年人口成長趨勢、引入產業、公共設施服務容量等因素，擇定目標年計畫人口。

課題二：公共設施用地之檢討

說明：

本計畫經調查後，公共設施用地如機關、廣場、學校、停車場、變電所及市場用地等大部分皆尚未開闢，而奉行政院函示，後期發展區應採多元開發方式辦理，故相關公共設施用地之劃設應配合本計畫發展定位及分期分區開發期程酌予檢討調整。

對策：

計畫區內公共設施用地之劃設與配置，將依下列原則予以檢討規劃：

- 1.各項公共設施用地應依都市計畫定期通盤檢討實施辦法所定之檢討標準劃設，並應就人口、土地使用、交通等現況及未來發展趨勢，決定其項目、位置與面積。
- 2.鄰里性公共設施用地之區位，應考慮其服務範圍、可及性、迫切性，以及與主要計畫劃設之公共設施用地之相容性。
- 3.現有公共設施用地因不適於原來之使用而變更者，應優先變更為該地區其他不足之公共設施用地。
- 4.公共設施用地應儘量優先利用公有土地劃設之。

課題三：整合各項重大建設計畫並適當調整計畫區各項規劃

說明：

考量高雄新市鎮周邊包含西部走廊高速鐵路發展計畫、高雄都會區大眾捷運系統第一期發展計畫、輕軌捷運系統計畫等相關重大建設計畫業已完成或仍在進行中，應因應捷運通車、燕巢輕軌申設等重大建設分佈區位及時程，及TOD導向之土地規劃概念，整合相關重大建設計畫，並調整計畫區各項規劃。

對策：

整合各項重大建設計畫，可採用複合式土地規劃概念，透過民間參與投資，引進購物休閒、國際展覽、商務服務等之高層次商業活動。並適當調整土地使用分區管制要點中對相關土地使用性質、強度等之規範，以利重大建設引進帶動鄰近地區之發展。

課題四：都市防災系統之檢討

說明與對策：

依據「都市計畫定期通盤檢討實施辦法」第6條規定，本次通盤檢討就現有都市防災系統，如學校、公園或大型機關用地等公共設施作為其避難場所或收容場所作一通盤檢討。

第二節 產業發展層面

課題一：引進產業類型須結合計畫區發展優勢並考量市場供需狀況

說明：

由於新市鎮之發展定位為「都會休閒新都心」，故高雄新市鎮之產業引進應結合既有發展優勢並考量市場供需狀況，再評估引進產業之類型。

對策：

- 1.第一期發展區宜朝向短期有效吸引人口的產業，例如引入具促進地方型就業機會的生產者服務業，以提升開發成效。
- 2.參考國家重點發展產業類型，引進相關服務性產業進駐新市鎮地區，作為新市鎮產業發展之成長極。
- 3.善用周邊資源，引進較能創造產值及就業人數的優勢產業。
- 4.為因應高雄新市鎮產業整體規劃發展及未來實際招商利基，二期及後期發展區未來產業專用區之劃設，應有明確之開發及財務計畫等配合措施，研擬妥適完整之開發計畫及具體變更回饋內容，另案循法定程序辦理個案變更。

課題二：計畫範圍之周邊地區工作機會減少，將不利於未來新市鎮開發

說明：

燕巢區、岡山區、橋頭區、楠梓區四個行政區三級產業人口數佔高雄市三級產業人口數之9.06%，二級產業人口數佔高雄市二級產業人口數之22.80%，橋頭區產業人口為8,471人，低於燕巢區、岡山區、楠梓區產業人口為15,835人、38,951人、62,416人，橋頭區以住宅及一級產業發展為主，現階段缺乏旗艦產業帶動發展。

對策：

- 1.規劃適當產業分區，引進旗艦型產業，提升就業機會，以帶動整體發展。
- 2.善加利用周邊已發展之園區、及陸續完工之重大計畫，引進其關聯產業，形成聚集經濟效益。
- 3.新市鎮周邊傳統產業及科技園區羅列，為避免引進工業園區造成競爭排擠效應，可引進一般消費性的服務業外，亦可考量引進「直接提供製造業生產過程服務」的生產性服務業。
- 4.藉由規劃完善產業、生活、休閒分區及便捷之交通運輸網絡與充足之公共建設的環境優勢，吸引週遭園區之就業人口、及大學城所培育之高素質人力遷移進駐。

課題三：銀髮住宅及相關產業潛在市場龐大，市場供給不足

說明：

隨著台灣人口逐漸邁向高齡化的趨勢，高雄地區之老人住宅依統計總需求已經高達105,052人，但目前總供給量僅180人，供給明顯不足，潛在需求龐大。且以現況燕巢區、岡山區、橋頭區、楠梓區四個行政區65歲以上人口數佔總人口數的10%，已超過聯合國7%的標準，而其老化指數更已達0.54，高於全國平均之0.48，顯示本地區老年人口比例偏高，故新市鎮未來的整體規劃與產業引進類別，應考量老年設施、住宅、及相關的服務性產業。

對策：

- 1.積極招商，配合劃設銀髮養生產業專用分區以鼓勵銀髮族養生住宅、大型老人福利設施之開發。
- 2.強化醫療機能以促進銀髮住宅的可行性。
- 3.為營造優質生活空間並因應老年化趨勢，可引進醫療、安養、個人服務等相關產業。

第三節 交通運輸層面

課題一：交通系統皆成條狀佈設，東西向缺乏連結

說明：

直接穿越新市鎮之交通系統，共有省道台1線、台鐵、捷運紅線以及國道1號等南北向系統。

對策：

- 1.以原高雄縣政府規劃之燕巢輕軌系統（東西向），串連高雄大學、高雄第一科大、燕巢大學城等五所大專院校，並與捷運紅線形成十字型捷運路網，進一步擴大新市鎮可及性範圍。
- 2.配合週邊土地使用與道路系統，考慮以打通涵洞及地下穿越或平交道等方式，連通高速公路及台鐵東西兩側之道路。
- 3.改善路網結構讓新市鎮可以直接聯絡到高速公路岡山交流道與楠梓交流道。

課題二：捷運車站與周邊土地整體開發課題

說明：

本新市鎮內共有捷運紅線R22、R22A、R23以及R24等四個車站，可以採用TOD理念強化車站週邊交通集散機能，以進一步增加土地使用之密度及多樣性。

對策：

考量本新市鎮可容納人口規模及當地產業特色，在捷運站附近可結合辦公室及商場等進行整體開發，以創造其商業價值，同時亦可帶動地區繁榮以及創造就業機會。

課題三：目前都市計畫路網配置，無法擴大捷運服務範圍

說明：

- 1.台鐵縱貫線以及捷運紅線西側為舊聚落，且大部分為住宅區，道路系統皆已成型且狹小、彎曲，不利於公車行駛。
- 2.台鐵縱貫線以及捷運紅線東側之路網較規則且路幅較寬，但未有銜接轉乘介面之規劃。

對策：

- 1.檢討現有道路行駛接駁公車之可行性，俾利將人潮引導至捷運站或台鐵車站，提高民眾使用大眾運輸系統之意願。
- 2.依據適當之道路功能分類，配合規劃人行道或腳踏車道，俾利紓解短程民眾至捷運站或台鐵車站。

課題四：捷運交三用地與新市鎮平面道路系統需進行交通系統整合，以維持新市鎮交通系統之完整性

說明：

捷運交三用地未來完工後，係採高架行駛，然其軌道沿線下方土地與新市鎮東西向平面計畫道路應留設適當連通道路，以維持高雄新市鎮道路系統完整性。

對策：

- 1.通盤檢討評估捷運紅線 R22 至 R24 車站間之平面道路系統結構與周邊道路連通問題，以規劃詳細內容與留設道路寬度。
- 2.配合未來燕巢輕軌系統之路線，於捷運交三用地軌道沿線下方留設道路用地，以利於可與其東西向平面計畫道路連通。
- 3.應妥善協調營建署、高雄市政府捷運局及交通局對路線整合之意見，以利後續交通整合方案之推動。

第四節 都市設計層面

課題一：未考量土地分配成果單元，導致部份私有土地無法有效建築使用或開放空間系統難以串聯。

說明：

- 1.原都市設計準則關於指定留設建築退縮、指定留設公共開放空間等之規定，係為了串聯都市中主要之大型開放空間，惟依第一期細部計畫地區土地分配成果，狹長型與大型地塊零散並置，無法落實原計畫預期之開放空間品質精神。
- 2.部分指定留設公共開放空間將可能造成部分私有土地分配成果單元，無法有效建築使用。
- 3.原都市設計準則關於臨道路退縮部分，與第一期細部計畫管制要點之規定不符，缺乏連貫性。

對策：

- 1.針對狹長型及面積規模較小之基地，逐一檢核其指定留設建築退縮、指定留設公共開放空間、兩相鄰基地中之公共人行步道等規定，在維持原計畫精神及空間品質之前提下，修訂或放寬部分內容，以確保開發者之權益。
- 2.重行檢核整體開放空間系統架構，參考第一期現況土地分配成果，在維持原計畫精神及空間品質之前提下，建構街廓內部之開放空間及人行系統，以提供開發者與審查者之依循。
- 3.統一都市設計準則與管制要點之用語與規範內容，應以管制要點為依據，修訂新的都市設計規範。

課題二：原都市設計準則過於繁雜，缺乏整合

說明：

目前「高雄新市鎮都市設計準則」包括高雄新市鎮特定區第一期細部計畫都市設計規範、高雄新市鎮都市設計規範性準則、高雄新市鎮色彩計畫設計手冊等，規定繁雜，造成開發者與審查者之困擾。

對策：

依不同開發時序與開發區性質訂定分區都市設計規定，同時建構「高雄新市鎮都市設計準則」資訊系統，製作查核簡表、圖示作業流程與應檢具之書圖文件，以提供開發者與審查者之依循，並便利公私部門及民眾之查詢。其各分區適用都市設計規定建議如下：

- 1.既成發展區：橋頭舊市區之橋中段原高雄縣第十二期市地重劃區，應由高雄市政府成立之「高雄市都市設計及土地使用開發許可審議委員會」，依「高雄新市鎮橋頭舊市區都市設計」之內容為原則，進行審查通過後始得發照與建築。

- 2.第一期發展區：全區都市設計依「高雄新市鎮特定區計畫第一期細部計畫都市設計規範」管制。
- 3.後期發展區：全區都市設計依據「高雄新市鎮特定區全區都市設計規範」規定辦理。
- 4.其他地區：高雄新市鎮特定區內非屬前述三類發展區之其他地區申請開發及建築時，應依「高雄新市鎮特定區全區綱要性都市設計規範」規定辦理。

課題三：所有開發行為均需送審，導致審議期程過長

說明：

現行土地使用管制要點中規範凡計畫區內之各宗基地，開發前均應提送「高雄新市鎮特定區計畫都市設計審查小組」審議，經審查小組審議通過後，始得申請建照開發。如此規範將嚴重影響基地開發時效，並易於導致審議效率之降低，造成土地所有權人或其他小型業者開發意願低落，進而抑制了高雄新市鎮應有之發展及成長。

對策：

本計畫應檢討修正都市設計審查作業規定，研議縮短並簡化都市設計審查時程，並考量訂定一定規模以上的申請案件，需提都市設計審查委員會審查之原則，已於本次通盤檢討之細部計畫土地使用分區管制要點中修正。

課題四：需配合捷運通車後之捷運站周邊開發申請需求，及二期與後期發展區開發時程，訂定都市設計規範，以利審查。

說明：

- 1.現行計畫規定高雄新市鎮全區之開發皆須提送都市設計審查，惟目前尚未針對二期及後期發展區訂定都市設計規範，造成都市設計審查時較難有一致之審查原則。
- 2.依據「修訂淡海及高雄新市鎮開發執行計畫（草案）」之指導，未來後期發展區朝向整體開發方式由民間提案申請開發，且高雄捷運紅線已於民國 97 年 12 月通車，未來即將透過捷運帶動後期發展區之發展，因此相關之都市設計規範規定應配套研擬之。

對策：

配合本計畫對於二期及後期發展區之整體規劃，將整併第二期及後期發展區為後期發展區，並研提「高雄新市鎮特定區後期發展區都市設計綱要性規範」，以利後續開發申請及都市設計審查作業之進行。

第五節 土地取得及開發程序

課題一：後期發展地區式擬增加開發許可方式，另案辦理

說明：

- 1.現行土地取得方式以區段徵收及協議價購方式辦理，缺乏彈性，且因開發不如預期，造成政府龐大財政負擔。
- 2.綜觀國內外土地開發趨勢，已由政府主導辦理之區段徵收改採由開發者自行提出申請之土地開發許可機制，基於開發負擔及利益回饋原則，由開發者自行負擔公共設施取得及興闢費用，既增加土地取得及開發彈性，亦減輕政府財政負擔。

對策：

關於本計畫後期發展地區土地之開發方式擬增加開發許可或其他多元之開發方式部分，建議後續配合地方實際發展需求研擬妥適完整之整體開發方式後，另案循法定程序辦理變更之依據與參考。

課題二：結合產業發展策略及配合市場需求，重新研定開發時程

說明：

- 1.依現行計畫對開發時程之規定，第二期發展區應俟第一期發展區標、讓售達成程度及高雄第一科技大學校地取得與教育部協調獲致共識後辦理；後期發展區俟第二期發展區土地標、讓售達成程度及土地開闢情形，或配合政府相關重大政策推動，確有用地需求時，賡續辦理開發。
- 2.上述開發時程缺乏積極性引導，未來開發方式建議朝整體開發許可等方式辦理開發，開發時序應結合產業發展策略，配合市場需求重新研定開發時程。

對策：

分期劃分原則應考量產業分期發展計畫、政府政策推動目標、公共設施開闢優先性與整體性、相關交通建設計畫及地區與都市發展之潛力及趨勢等因素，予以劃分分期時程。

第六節 財務評估及財源籌措策略

課題：課題、最小資金投入產生最大效益，以達財務收支平衡

說明：

- 1.新市鎮的開發由於設定為自償性建設計畫，造成龐大的利息負擔，未來第二期發展區及後期發展區之開發，應透過彈性土地開發機制，避免造成財務缺口繼續擴大。
- 2.未來執行導向以最小資金投入產生最大效益來改善財務。

對策：

- 1.後期發展地區土地之開發方式未來應配合地方實際發展需求研擬妥適完整之整體開發方式後，另案循法定程序辦理變更。
- 2.劃定稅捐減免地區及訂定有利於新市鎮發展之產業範圍，強化獎勵優惠措施，以提高產業投資誘因。
- 3.以市場經濟為導向，鼓勵私部門投資開發，降低政府財務支出，並達到開發利益共享之三贏利基。
- 4.以可自償為原則，考量風險情境擬定合理之財務計畫並鼓勵私部門投資開發，降低政府財務支出。