

學術
論壇

高雄城市轉型發展績效與創新治理 展望

鄭明輝 | 高雄市立空中大學兼任助理教授

摘要

本文採用資料研究及實證分析方法，從宜居城市擘劃、港灣水岸再生、縣市合併均衡城鄉、石化氣爆災害復原及亞洲新灣區開發等主要面向，探討高雄城市轉型發展實務的具體績效成果。本文並提出建議城市創新治理的展望及研究對策，期能發揮承擔與傳承的效果，以提供作為推動高雄城市翻轉之再精進發展策略(upgrading development strategies)。

關鍵詞：高雄市、轉型發展績效、城市創新治理

壹、高雄城市轉型績效綜覽

高雄市政府(2011)為貫徹市府中長程計畫的管制考核作業，提高施政績效及促進市政建設，頒定「高雄市政府中長程計畫作業要點」及績效評估要點，再由市府各機關分別研訂中長程決策性計畫，並採融合「階段式」與「滾動式」機制，逐年更新及充實計畫內容，以作為策定年度計畫及推動系統性市政建設之準據；且為嚴謹計畫及概算編審程序，亦訂定市府先期計畫要點及列管計畫評鑑要點等規定，以列管各機關重要年度施政計畫，提升施政績效及品質。

市府都市發展局依循上述各項計畫作業規定，按「最愛生活在高雄」的施政總目標，達成高雄具備「國際、生態、經濟、創意、宜居、安全」的六大計畫目標，並分析都市環境情勢及檢討既有計畫的執行成效與資源，頒定各年度的計畫施政重點，以落實執行業務、人力及經費面向的施政項目及衡量指標，包括：儲備產經發展腹地、國公有土地合作開發、都市財政開源節流、打造城鎮新風貌、住宅輔助與都市更新、提升為民服務效能等項目，並逐年完成檢討策略績效目標的執行成果與效益，已獲致豐盛且多元的城鄉發展轉型績效成果。(都市發展局，2018)

本文從高雄宜居城市擘劃、港灣水岸再生、縣市合併均衡城鄉、石化氣爆災害復原及亞洲新灣區開發等主要議題，以重點論述方式實證分析說明高雄歷年來都市發展所面臨的困難與挑戰，及展現城市轉型發展具體績效成果。最後本文並引據公眾媒體所關注報導及學者專家的論述，提出城市創新治理的展望及研究策進發展作為。

貳、城市轉型績效實證論述

一、高雄宜居城市擘劃

都市發展局(2018)負責主導高雄市整體空間綜合規劃，以區域政策理念導引城鄉空間適性發展，並運用都市計畫及都市設計審議等法令機制，以建構韌性宜居城市；另再整合社區營造、住宅發展政策及都市更新等市政機能，以促進本市土地活化與環境再利用，發揮永續發展綜效。主要工作包括：

(一)推動區域計畫及國土計畫

以國土保育及防災治水的區域治理構思，從國土利用成長管理角度，合理規劃管制產業發展的土地使用區位。並接續擬定本市國土計畫，以因應氣候變遷，保育自然環境與人文資產，強化國土整合式管理機制及環境永續發展。

(二)南臺灣國際門戶再造

於 2014 年 8 月報奉行政院核定解編原有「小港航空貨運園區」，另以都市計畫變更引入彈性開發機制，再續由公私部門或與台糖公司合作開發方式，辦理國際門戶再造工程。

(三)南高屏跨域加值經貿廊帶規劃

2016 年辦理高雄國際航空城區規劃案，針對高雄國際機場內部閒置房地建議以促進民間參與方式，規劃引進航空、娛樂、住宿、商場等產業，達成高雄航空城整體發展目標。

(四)高雄煉油廠及宿舍都市更新轉型發展

2016 年辦理中油高煉廠區及宿舍都市更新整體規劃案，將停產後的非污染土地轉型為環保生態園區，並請經濟部提報國家產經計畫，向行政院申請設立「中油新材料循環經濟產業研發專區」及成立研發機構。

(五)建構總合治水韌性城市

為因應全球氣候變遷，解決極端強降雨所造成的嚴重水患問題，市府依據總合治水綱要計畫，綜合分析本市的水系流域、地形地貌及易淹水地區，並採用「上游保水、中游減洪、下游防洪」策略，已完成整體規劃及分階段防洪治水工作，以建構安全防災韌性城市。

(六)籌劃港市轉型發展

2017 年辦理配合高雄港洲際貨櫃中心第二期工程計畫之擴大及變更高雄市主要計畫，預計興建 6 座碼頭及 103 座儲存槽，以提升舊港區空間運用機能，並籌劃港市轉型發展。

(七)規劃優質大面積公園

透過都市計畫變更增加公園用地，並新開發大型公園(如中都公園、五甲公園、少康營區等)，以創造環境公益與土地效能。

(八)其他重要都市規劃及變更案

經由已發布實施的主要都市計畫案，積極改變高雄從重工業城市，轉型為低碳生態及永續發展城市。包括如：小港少康營區調整為都會公園案及和發產業園區開發案等。

二、港灣水岸再生

高雄港早期是打狗漁港，歷經填海造陸構築商港，又隨著 1975 年開通第二港口，完成新建貨櫃中心港區以承接全球性大型貨櫃船舶運輸；但舊港區的運輸功能已漸衰退，急需進行港灣水岸再生，以發揮舊港區的經濟產值及實質效益。

(一)水岸開發的決策整合

市府於 2009 年至 2012 年推動水岸開發計畫，係採「港灣開發推動小組」的決策執行方式，統籌高雄舊港區 1 至 22 號碼頭整體開發建設，及進行港區周邊土地及水域之經營管理工作，並已接續構築新光、真愛及光榮碼頭，以提供市民親近水岸的觀光遊憩場域。

(二)荷蘭黃色小鴨首站高雄

市府於 2013 年爭取到由荷蘭藝術家霍夫曼 (Florentijn Hofman) 設計的黃色小鴨 (Rubber Duck) 來台，首站在高雄水岸光榮碼頭轟動展出，帶給高雄市民有高度歡樂與喜悅，並激發出全台的欣賞小鴨熱潮，總計有超過 390 萬人次來參觀，創造高額觀光產值；並經美聯社及 CNN 旅遊網等國際媒體的大幅報導，已有效行銷高雄的國際知名度。(高雄市政府新聞局，2013)

(三)開發哈瑪星鐵道綠化園區

都市發展局於 2013 年活化開發整建哈瑪星(濱線，Hama Sen)的高雄港站鐵道綠化園區，保留臨港線 38 股扇形舊鐵軌，再結合駁二藝術特區，新增優質水岸觀光休閒生活場域；並獲得政府服務品質獎及聯合國國際城市宜居城市金牌獎。

(四)興濱計畫促進哈瑪星港濱街町再生

都市發展局已配合市府舉辦 2017 生態交通盛典活動，並再爭取到文化部興濱計畫補助經費，以繼續完成哈瑪星風貌的改善工作，包括如：捷興一街景觀改善計畫，並以 Cool cool seaside 獲得 2018 建築園冶獎等。

三、縣市合併均衡城鄉

高雄縣市自 2010 年 12 月 25 日改制合併，因轄區內的市鄉鎮村里的人文地理、農漁工商產業及居住生活環境各有差異情形，爰合併後的大高雄市首先即須處理「高高平」城市治理的嚴峻問題。都發局已克服困難完成的主要成果如下：

(一)社區營造新城鎮風貌

於 2011 年起逐年推動清淨家園社區營造暨社區規劃師駐地輔導計畫，補助各區公所及社區發展協會，推動改善社區髒亂土地及整理維護社造點綠美化。

(二)莫拉克颱風災後重建工作

2009 年莫拉克颱風重創高雄市六龜、那瑪夏、桃源、甲仙等區，都發局積極辦理風災後重建安置用地變更審議工作，以爭取永久屋重建時效，並持續辦理完成災後基礎建設重建及家園重建等工作。

(三)城鄉均衡發展及特色營造

市府提出「均衡城鄉發展推動方案」整體建設計畫，辦理城鄉均衡發展及區域生態文化特色產業營造工作。主要包括：

1. 2015 年打造高屏溪舊鐵橋天空步道，帶動大樹地區觀光活絡發展。
2. 2017 年完成大樹九曲堂車站鐵道綠園，提供社區居民及旅客優質休憩綠地，以提升整體景觀品質。

(四)推動跨區核發土地使用分區證明

為因應縣市合併後擴大轄區服務所需，已建置自動資訊化服務平台，並累計開辦核發 30 區的跨區土地使用分區證明，以迅速並精確提供市民便捷的服務。

四、石化氣爆災害復原

高雄市長期被定位為重大工業城市，地下石化運輸管線長久埋設在都市密集人口的商業、住宅區及繁忙交通街道內。2014 年 8 月 1 日高雄發生有史以來最嚴重的石化氣爆悲劇，氣爆區主要包括重要市區幹道一心一路、凱旋三路、三多一、二路等路段範圍，導致市民及救災人員嚴重傷亡，及道路房

屋慘重破損。

都發局於 81 石化氣爆後，立即啟動建築物復建及住宅救助專案動員工作，並向市府提出各項氣爆復原協助計畫。主要完成工作成果包括：1.補助 215 戶受災戶及核撥 677 個月租金慰助 2.完成房屋結構漏水修繕工程 539 戶、房屋簡易修繕工程 58 戶，房屋結構安全監測工作完成透天 407 戶、公寓大廈 488 戶。3.迄 2016 年已完成 675 戶(382 棟)建物改善，並為因應居民需求，繼續公告實施民眾自行施作補助計畫。(高雄市政府社會局 81 石化氣爆善款資訊網，2018)。

五、亞洲新灣區開發

臺灣位居亞洲政經戰略重要樞紐位置，而高雄港是亞太地區的國際海空雙港門戶，市府從多功能經貿園區籌劃開始，於 2011 年起已積極推動亞洲新灣區建設，全面轉型發展觀光休閒、綠能高科技、軟體數位、會展行銷等產業，以為高雄未來 50 年建立穩固的產業環境發展基礎。(高雄市政府，2018)

(一) 多功能經貿園區開發

開發多功能經貿園區主要劃設特定文化休閒、倉儲轉運及經貿核心專用區等，是全台唯一位於市中心且臨港灣水岸之特定區，以發展國際金融、商務、觀光、文化與高科技產業。

(二) 推動亞洲新灣區旗艦重大公共建設

市府為激發亞洲新灣區的旗艦計畫，從人文、環保、經貿、旅運及交通等面向構思，推動重大公共建設包含高雄展覽館、高雄市立圖書館總館、臨港水岸輕軌、海洋文化流行音樂中心、港埠旅運中心等五大公共建設，以期帶動整體產業發展的綜效。

(三) 205 兵工廠遷建開發

國防部 205 兵工廠位於亞洲新灣區最大的核心精華區塊，市府於 2016 年與國防部簽署部市合作開發意向書，採用「先建後拆、委託代建」遷建方式，預計 2023 年完成搬遷作業。

(四) 持續推動亞洲新灣區第二階段發展

市府採行以國家利益出發的策略，包括：1.釐訂國家新灣區計畫。2.律定國

公營事業土地開發機制 3.籌組專責機構及基金等。

(五)灣區聯盟土地開發及招商

2017 年市府與臺灣港務公司成立「高雄港區土地開發公司」，以優先開發舊港區。並再與中油等六家國營公司成立「亞洲新灣區聯盟」，以積極合作開發舊港區會展、文創、數位內容、觀光休憩所需的產業用地。且於 2018 年市府與台電公司合作以「公辦都更」方式，辦理多功能經貿園區特貿三開發及招商作業，以提升高雄港市的整體開發效益。(都市發展局，2013~2018)

參、城市創新治理與展望

高雄市承擔臺灣重工業發展的任務，卻受到石化、鋼鐵及水泥礦業等環境汙染的嚴重危害；又因高雄港灣區封閉的圍牆，整體城市發展受到極大限制。2014 年更遭受 81 石化氣爆的慘烈災難，2010 年又概括承受縣市合併的高高平艱鉅業務。近年來，市府已積極開發港灣水岸再生，及加速推動亞洲新灣區聯盟合作開發計畫。

為因應媒體關注的空氣品質管控改善、公共安全防災減害、觀光會展綠能文創研發、增進財政效能經濟復甦、國土空間城鄉保育發展及全球化政經劇烈競爭等重大公共課題，本文參酌學者專家的論述，提出高雄城市翻轉之再精進發展策略(upgrading development strategies)，建議有效運用產業的厚實基礎、縣市合併後的山河海空水岸鐵公路交通地理優勢及專業優質的市府團隊，並發揮高雄港都產業群聚的核心關鍵引擎及南高屏區域整合創新治理的功能，以開創全球化多元地方永續發展，再拓展高雄國際生態安全宜居城市轉型創新經濟發展成功的具體績效。(Malone, 1999；李忠正、李長晏，2013；吳濟華等，2012；Hussein, 2015)。

參考文獻 |

- [1] 李忠正、李長晏（2013），縣市合併升格後臺灣地方治理發展的困境、挑戰及走向，人事月刊，333，35—43。
- [2] 吳濟華、李亭林、陳協勝、何柏正(2012)，產業群聚與區域創新：聚集經濟理論與實證，新北：前程文化事業有限公司。
- [3] Patrick Malone 著(1999)，City，capital，and water，港灣城市再生(胡琮淨譯)，台北：創興出版有限公司。
- [4] 高雄市政府(2018)，高雄市長施政報告，2018年3月15日，高雄。
- [5] 高雄市政府研究發展考核委員會(2011)，中長程計畫作業要點，2011年1月25日，取自：
<http://rdec.kcg.gov.tw/laws/laws02.php>
- [6] 高雄市政府研究發展考核委員會(2012)，城市發展第13期，2012年8月17日，取自：
http://research.kcg.gov.tw/chinese/Epaper_Detail.aspx?s=78&n=0
- [7] 高雄市政府社會局(2018)，81石化氣爆善款資訊網，2018年3月29日，取自：
http://socbu.kcg.gov.tw/kcg_gas/index.php
- [8] 高雄市政府新聞局(2013)，高雄畫刊，高雄創世代—黃色小鴨 歡樂奇蹟高雄製造，2018年4月9日，取自：
http://kcginfo.kcg.gov.tw/Publish_Content.aspx?n=3D7C9BFC4F86BF4A&sms=FB76F1E6517A12DC&s=2BF544C52A5919C4&chapt=7720&sort=1
- [9] 都市發展局(2013)，變更高雄多功能經貿園區特定區細部計畫（第二次通盤檢討）案計畫書，2013年3月28日，取自：urbanebook.kcg.gov.tw/books/wholeway/293/pdf/source/13842357402209
- [10] 高雄市政府都市發展局(2017)，歷經18年林全院長拍板見證國防部、高市府合作開發205廠_啟動!，2017年8月5日，取自：http://urban-web.kcg.gov.tw/KDA/web_page/KDA020100.jsp?PK01=KDA070000&PK02=KDA020101.jsp
- [11] 高雄市政府都市發展局(2017)，林全院長見證高港土地開發公司成立_陳菊率國營企業組成亞洲新灣區聯盟，2017年3月29日，取自：
http://urban-web.kcg.gov.tw/KDA/web_page/KDA020100.jsp?PK01=KDA070000&PK02=KDA020101.jsp
- [12] 高雄市政府都市發展局(2018)，高雄市多功能經貿園區特貿三都市更新案都市更新事業實施案，2018年1月25日，取自：http://urban-web.kcg.gov.tw/KDA/web_page/KDA020100.jsp?PK01=KDA050300006010&PK02=KDA020102.jsp
- [13] 高雄市政府都市發展局(2018)，各年度中程計畫，2018年4月9日，取自：http://128.5.19.237/kcg_admin/WorkMain.asp
- [14] 高雄市政府都市發展局(2018)，2018年度計畫，2018年4月9日，取自：http://128.5.19.237/kcg_admin/WorkMain.asp
- [15] Hussein, M. M. Fageir (2015) Urban regeneration and the transformation of the urban waterfront: a case study of Liverpool waterfront regeneration. PhD thesis, University of Nottingham. Access from the University of Nottingham repository:
<http://eprints.nottingham.ac.uk/28746/1/Thesis%20Final%2C%20Mohamed%20Hussein%2C%20April%202015.pdf>