

kcgrdec-8903

民主轉型中地方自治理論的適用——
以高雄地區產業發展策略為個案

受委託人：國立中山大學

研究主持人：蔡敦浩教授

協同主持人：李清潭教授

研究員：江如圭助理教授

研究助理：吳桑喬、徐碧良、宋麗秋

姜智逸、廖子誠、張育誠

洪明偉、劉坤龍、曾啟明

高雄市政府研究發展考核委員會委託研究

中華民國九十年三月

目 錄

第一章 前 言 1

高雄地區的民主轉型、經濟成長與社會發展——全球化的挑戰與回應

第一節 前 言 2

第二節 高雄是個危機城市 3

第三節 「全球化」、「全球性」和「全球主義」 7

第四節 經濟成長與社會發展：發展策略選擇的原則 8

第五節 「公民參與」的民主轉型：簽訂新社會契約，社區、企業、政府一起來 10

第六節 本研究的架構與途徑 15

《圖表 1-1：2001 年 1 月份：高雄與台灣其他地區的失業率、就業求供倍數比較》

《圖表 1-2：高雄市與台北市：15 歲以上人口勞動力狀況比較》

《圖表 1-3：高雄市與台北市：失業率比較》

《圖表 1-4：高雄市近六年度收、支結構分析表（按經、資門）》

第二章 民主轉型中地方自治理論的推展： 「在地城邦」理念的崛起與現代發展 意義 26

第一節 前 言 27

第二節 「地方自治」之機能與本質 28

一、固有權說

二、承認說

三、制度保障說

四、人民主權說

第三節 中央與地方權限劃分之爭議 31

一、中央集權制

二、地方分權制

三、均權制

四、本節小結

第四節 新理論的崛起：「在地城邦」的概念 34

一、在地城邦的歷史敘述

二、在地城邦的自主性

第五節 在地城邦概念的優越性 37

一、在地城邦理論的前提

第一，最高主權是否必須完整無缺？

第二，地方權限的來源追溯？

二、地方發展權力的內容

第一，地方自主所決定之事項

第二，所謂「第三代人權」實踐

第三章 高雄地區產業發展策略的前提：高雄市 做為在地城邦的內部關係分析

44

第一節 前言 45

第二節 在地城邦與中央國家的關係：權力互賴模式與地方分權 45

一、「權力互賴模式」

二、「制度化分權」

三、本節小結

第三節 在地城邦與地方社會的關係 47

一、多元主義 (Pluralism)

二、菁英理論 (Elite Theory)

三、都市政權理論 (Urban Regime Theory)

四、馬克思主義 (Marxism)

五、本節小結

第四節 我國地方自治法制上之問題 52

一、委辦事項與中央自己執行事項之爭議

二、地方立法權與執行中央政策之爭議

第五節 地方自治法制之發展 56

一、地方制度法施行前

(一) 就地合法化凸顯濃厚中央集權或支配色彩

(二) 權限劃分之條文內容欠缺體系性標準

(三) 地方自治團體仍缺乏決策參與權

二、地方制度法施行後

(一) 經濟開發計劃之決定權

(二) 中央主導監督之色彩濃厚

(三) 相關法規等配套措施尚待訂定

第六節 本章結論：地方財經自主權必須再釋放 60

**第四章 高雄地區產業策略如何因應全球化：高雄
市做為在地城邦的外部關係分析**

第一節 前言 63

第二節 在地城邦與全球體系的關係 64

一、全球化的過程與體系

二、中央國家的機會與限制

三、在地城邦的機會與限制

第一，全球化對於地方與中央的關係，添加了複雜的變數

第二，在地城邦的準外交角色

第三，全球化對於地方治理的影響

四、本節小結：「地方—全球」連結

第三節 高雄市做為在地城邦的可能性 69

一、全球城市（Global City）的概念

（一）城市作為策略基地

（二）全球城市體系與網路

二、高雄市作為全球城市的願景

三、高雄市未來發展的課題

四、以SWOT模式分析高雄市的發展

（一）優勢

（二）劣勢

（三）機會

（四）威脅

五、本節小結

《圖表 4-1：高雄市與台北市：地方歲入總預決算數之比較》

《圖表 4-2：高雄市與台北市：各行庫機構與存放款餘額情況比較》

《圖表 4-3：高雄市與台北市：營利事業家數與資本額之比較》

《圖表 4-4：高雄市與台北市：營利事業開歇業家數與資本額之之比較》

《圖表 4-5：高雄市與台北市：就業人口之職業比較》

《圖表 4-6：高雄市與台北市：就業人口之身份比較》

《圖表 4-7：高雄市與台北市：勞工保險投保概況比較》

第五章 高雄地區產業策略如何突破現狀：在地 城邦的轉型配套 90

第一節 前言：在地城邦與產業發展環境的配套 91

第二節 企業環境 92

一、技術文化

二、生活品質

三、成功的企業典範

四、地方基礎建設

第三節 技術能力 97

一、科學園區

二、政府研發投入

三、企業研發及實驗室

四、地方企業網絡和伙伴關係

五、技術移轉組織

第四節 財務資源 103

一、地方財務機構

二、商業贊助者關係

三、私人創投資金

四、政府創投資金

第五節 商業支援 108

一、商業學習課程

二、工業組織

三、育成中心

四、勞工訓練機構

五、技術訓練研究單位

六、企業網絡

第六節 結語 113

《圖表 5-1：高雄地區產業環境的「企業環境」分析》

《圖表 5-2：高雄地區產業環境的「技術能力」分析》

《圖表 5-3：政府介入產業科技發展之工具比較》

《圖表 5-4：高雄地區產業環境的「財務資源」分析》

《圖表 5-5：高雄地區產業環境的「商業支援」分析》

第六章 高雄市作為在地城邦的可能性？（代結 論） 115

第一節 前言 116

一、地方制度的整體配套有待努力

二、法律機制仍待運作積累與協調

第二節 行動建議一：法律體制的改善強化 117

第三節 行動建議二：地方財政制度之調整 123

第四節 行動建議三：地方發展的民主化 127

第五節 行動建議四：「地方—全球」直接連線 129

一、高雄地區「全球幻覺化，地方邊緣化」的現況突破

二、高雄地區「地方主義國際化」或「區域主義國際化」的策略

三、高雄地區「地方主義國際化」或「區域主義國際化」的策略應

用

第六節 結語 136

《圖表 6-1：當前地方產業發展之關鍵爭議法律列表》

《圖表 6-2：高雄地區企業經營/產業發展的環境分析》

附錄

138

附錄一：高雄市政府組織自治條例草案（90年3月高市府人
一字第0008685號） 138

附錄二：高雄市政府組織規程（88.6.29高市府人一字第39867
號令修正）【現制】 144

附件三：高雄市財政局「加強市府財務管理」報告（高市府
90年3月6日第934次市政會議報告案） 148

附件四：高雄市促進民間參與公共建設減免地價稅、房屋稅
及契稅自治條例草案（90年3月高市府） 159

附件五：高雄市振興經濟暫行自治條例草案（90年3月高市
府） 164

參考文獻

166

第一章 前言

高雄地區的民主轉型、經濟成長與社會發展

---全球化的挑戰與回應

本章目錄

第一節 前言

第二節 高雄是個危機城市

第三節 「全球化」、「全球性」和「全球主義」

第四節 經濟成長與社會發展：發展策略選擇的原則

第五節 「公民參與」的民主轉型：簽訂新社會契約，社區、企業、政府一起來

第六節 本研究的架構與途徑

《圖表 1-1：2001 年 1 月份：高雄與台灣其他地區的失業率、就業求供倍數比較》

《圖表 1-2：高雄市與台北市：15 歲以上人口勞動力狀況比較》

《圖表 1-3：高雄市與台北市：失業率比較》

《圖表 1-4：高雄市近六年度收、支結構分析表（按經、資門）》

第一節 前言

針對高雄地區的社會轉型，近年來「全球化是不可抵擋的潮流與趨勢」、「加入 WTO 是台灣經濟持續發展必然要走的方向」，諸如此類的預測、警告甚至歡呼，不絕於耳。從民營化、自由化、國際化到網際網路、高科技、知識產業、新經濟、電子商務、E 世代……各種瞬息萬變的新名詞紛至沓來，帶來的是無窮的新機會和新希望，但還隱含的是，莫可名狀的焦慮與危機意識，擔心落伍的焦慮，害怕被淘汰的危機感，彷彿必須趕搭的限時專車，不跳上，就會遠遠地被拋棄在後頭。

的確，如果全球化的意涵之一是激烈競爭和劇烈變動的時代來臨，高雄的焦慮是很明顯的，危機意識更是強烈。「高雄作為台灣第二大城市，是世界第三大貨櫃港，但近年來卻面臨經濟蕭條，失業率居高不下，甚至居民的信心與評等都敬陪末座等問題。」¹ 於是乎，亞太營運中心、全球運籌管理中心、多功能經貿園區、科學園區、資訊城市、海運中心、海洋首都……各種方案推陳出新，如同滿漢全席，讓人看傻了眼，世紀末的高雄淹沒在無數的概念、計劃與口號之中，洋溢著迎頭趕上的希望，卻也是無所適從，充滿著會落後，將被邊緣化的擔憂。

本章乃是本研究計畫的前言，做為命題和策略探討背景的鋪陳：第一部份將說明緣由；第二節部份將指出高雄市現有的就業、環保、生活品質問題，事實上比經濟發展更為迫切，因而於產業發展的策略尋求中，必須做社會發展整體（social development as a whole）的規劃。接著，第三節部份將分析「全球化」（Globalization）這個概念，論點是必須檢討主流的全球主義，我們要的是更為批判的全球化，以做為第二章至第五章關於「在地化」（Localization）與「在地城邦」（the Local State）理論²的交錯檢驗。

¹ 參見「尋找高雄在知識經濟新世代的空間一序：陽光高雄系列研討會」，1998，中小企業論壇成果報告，南區中小企業研訓中心（1999）。

² 參見本文第二章至第五章相關部分之內容。

此外，本章的第四節部份則是提出經濟成長與社會發展長遠而言，必須相輔相成。尤有進者，而關於企業、政府與民間社會的互動，是否可以帶動一個社會的轉型呢？這一命題將藉由第五節部份介紹美國波士頓程式的實例，經由該地區的『城市一年』(*the City Year*) 活動，做為結合社區、企業、政府的典範，這或許可給高雄帶來些許的啓示，做為回應全球化壓力的一個出路尋求的可能。

第二節 高雄是個危機城市

高雄在全球化浪潮下，固然必須尋找突破口和新利基；但是，我們不能忘記，必須要處理目前的切膚之痛，瞭解高雄真正的危機是甚麼，在面對全球化的壓力，回應世界競爭市場之際，產業創新和轉型都必須付出許多的社會成本，未來的挑戰更是嚴苛。

就數據上，高雄式的發展常被負面性的指標所困擾(請參照《圖表 1-1：2001 年 1 月份：高雄與台灣其他地區的失業率、就業求供倍數比較》)，甚至在台灣的兩個直轄市做比較時，高雄市常被引為南北失衡、重北輕南的證據(請參照《圖表 1-2：高雄市與台北市：15 歲以上人口勞動力狀況比較》)。³例如，失業率常被掛在高雄市的頭上，高雄市 1998 年的失業率是 3.44%，為 1987 年以來的最高，而高縣連續三個月的失業率高居全國各縣市前三名，從 1997 年 11 月躍升為 4.06%，高居第二名，12 月更竄升到 4.09%，2000 年一月雖略下降為 3.86%，但仍然很高。⁴台灣加入 WTO 之後，更可能持續攀升，必須即早謀求對策(請參照《圖表 1-3：高雄市與台北市：失業率比較》)。此外，高雄的生活品質久為人所詬病，居民買水喝，空氣污染嚴重，對高雄地區的居民而言，就業安全、環境保護和生活品質，這些問題的改善，可能是比經濟發展更為迫切的。

³ 高雄市政府主計處(2000)編印，「高雄市統計年報(民國 88 年)」；台北市政府主計處(2000)編印，「台北市統計要覽(民國 89 年)」。

⁴ 中國時報，「高縣求職求才，逾五千人報到」(2000.03.03)，第十七版(高屏地方版)。

尤有甚者，進入二十一世紀的第一個春天，南部地區在全台失業率上更為明顯，南部主要縣市的失業率（南、高縣市）均超過了全台平均的 3.35%；並且工作機會的取得，越往南走，需求與供給的倍數（求供倍數）越低，列表如下：

《圖表 1-1：2001 年 1 月份：高雄與台灣其他地區的失業率、就業求供倍數比較》

區域	失業率	求才、求職求/供倍數	說明
全台地區	3.35%	台北市 1.45	1. 2001 年 1 月份每一個求職者，在台北市仍有 1.45 份的工作機會。 2. 同時間每一個求職者，在台中區仍有一份的工作機會。
		台中地區 1.07	
台南市	4.55%	(台南地區) 0.68	警訊 1：南、高縣市的失業率均超過全台平均。 警訊 2：【越往南走，求供倍數越低。】
台南縣	3.94%		
高雄市	4.17%	(高雄市) 0.52	2001 年每一個求職者，在高雄市僅有半份 (0.52) 的工作機會。
高雄縣	4.05%		

資料來源：行政院勞委會職訓局（2001.03）「統計資料：就業服務之求職求才統計」、行政院主計處（2001.03）「人力資源統計」。

另外，根據高雄市府研考會於 2000 年中完成的高雄市適合居住度問卷調查評析結果顯示，高雄市在刑事案件數、環境污染與失業率三項指標，2000 年情況未見改善，而且趨於惡化；造成環境污染的每立方公尺落塵量及懸浮微粒比例，2000 年為 147 較 1999 年增加三個比例；每萬人刑事案件數增加到 72.7 件，較 1999 年增加 2.93 件；失業率 2000 年依然居高不下，為 3.78%，1999 年為 3.44%。⁵ 除了涉及失業率與通貨膨脹率的經濟痛苦指數，如果依據環境品質文教基金會在 2000 年 4 月公布的環保痛苦指數，包括「車輛排放廢氣」、「工廠排放廢氣」、「水源污染」、「河川污染」、「工廠排放廢水」、「流浪狗污染街頭」、「塑膠容器氾濫」、「水土流失」，高雄的境況令人憂心。⁶

高雄地區的整體自然、社會與經濟環境並無樂觀的數據，連帶地影響附近區

⁵ 中國時報，「高市適合居住程度仍差」（2000.05.13），第十七版（高屏地方版）。

⁶ 中時晚報，「痛苦指數的積極作用」，（2000.04.23）論壇（高屏地方版）。

域的整合與情感。以 2000 年高雄縣環保局委託專家研究指出，高雄縣內空氣品質監測站，連續四年的臭氧濃度，發現橋頭、仁武、鳳山、大寮及林園等五測站的臭氧污染均呈現逐年惡化趨勢，其中最為嚴重的美濃站雖有下降跡象，但橋頭鄉卻快速上升，且濃度居高不下。分析高雄縣臭氧事件的前驅物來源顯示，高雄縣的臭氧污染深受高雄市排放的影響(所以，高雄市成爲可歸咎的污染源頭?)，高雄縣的氮氧化物貢獻最多污染源爲電力供應業、柴油車、石油煉製業、小客車及水泥業，揮發性有機物則來自石化工業製造業、二行程機油、石油煉製業及建築表面塗裝業和一般消費用品。⁷

在 2000 年監察院的調查報告，直指自來水公司長期忽略大高雄地區民意，在水質改善方面根本不用心。又依據民國 86 年研考會、88 年監察院針對高雄市民用水滿意度的調查資料顯示，兩年內市民對自來水飲用水滿意度都僅八%，顯見水質並無明顯改善。監委追究原因，水公司在改善水質相關工程規劃上的疏失，以及興建高級淨水處理廠過程延宕等因素，直接、間接造成大高雄地區居民必須忍受水質不良之苦，以致市區充滿販售山泉水、包裝水等行業的怪現象。⁸

或許有人要說，就業安全、環境保護和生活品質這些議題，與全球化有何相干呢？我們的觀點是，高雄在過去乃至於未來，都有著各種主客觀的結構限制，高雄的傳統重工業、加工出口區從 1960 年代，就是台灣經濟發展的一部份，高雄過去的產業發展政策完全是在工業經濟的生產邏輯下發展出來的，重北輕南的長期資源配置下，爲高雄帶來了繁榮，也留給高雄嚴重的工業污染⁹。未來，台灣加入 WTO，傳統產業面臨嚴重的挑戰，例如，南部衆多的漁民農民，因爲外來進口的農漁產品的激烈競爭，可能造成的大量失業，未來如何輔導南部農漁民轉業，需要失業救濟或是更細緻的區域發展政策¹⁰，「不能夠加入 WTO 之後，拋

⁷ 中國時報，「台南高雄臭氧，籠罩美濃天空」，(2000.04.02) (高屏地方版)。

⁸ 中國時報，「監院直指水公司尸位素餐」，(2000.04.14) (高屏地方版)。

⁹ 洪富峰 (1998)，「從落日朝陽 傳統產業的轉型」，中小企業論壇成果報告 (1999)，南區中小企業研訓中心。

¹⁰ 中國時報「中央與地方 共同面對 WTO」，(2000.03.20) 第 18 版 (高屏地方版)。

棄了南台灣的農民、工人和基層民意」¹¹。因此，在規劃高雄地區的全球化遠景藍圖時，不能不考慮就業、環保和生活環境等議題。

我們要的到底是甚麼樣的全球化？是資本家、富者、商人的全球化、還是有利於一般人民的全球化？當然，這並不是非黑即白的兩分法，社會發展和經濟成長是可以攜手共進，我們要面對的問題其實是：

「對於都市發展和產業轉型兩者，如何相輔相成？」¹²；

以及，

「在國際資本脫離後、世紀末的高雄呈現廢墟化的事實：大型工廠和場地的老舊、封閉、關廠；危樓增加；人口老化；失業率攀升；飲水不良；河川污染；垃圾量和廢棄物激增待處理；交通混亂；商業蕭條。尤有甚者、在中央政府不承認、地方政府不重視結構性失業的尷尬下、讓我們面對危機管理的需求：如何尋找高雄新世代平衡發展的空間？」¹³

本研究要強調的是，全球化是一個國際間各國權力重組的過程，其中會有成功者，也會有失敗者，在國際勞動分工下，都必須負擔成本。一方面，我們不能容忍只有利於跨國資本、資本快速轉移，逃避稅賦和社會責任的經濟全球化（關於高雄在全球經濟的衰退，參照《圖表 1-4：高雄市近六年度收、支結構分析表（按經、資門）》），不能坐視將社會轉型的失業問題、環境污染留給地方的全球化。另一方面，從中央到地方，對於產業發展和社會轉型，卻是必須面對、必須平衡的課題！

而以上關於發展的警訊和策略的培育，是當前追求高雄健全轉型者，所必須審慎因應的！

¹¹ 中國時報「南方觀點」（2000.03.19）第 17 版（高屏地方版）。

¹² 李清潭（1998），「從落日朝陽：傳統產業的轉型」，中小企業論壇成果報告（1999），南區中小企業研訓中心。

¹³ 李清潭（1999），「尋找新世代的產業空間」，「打造南方中小企業研討會」，國立中山大學管理學院南區中小企業研訓中心。

第三節 「全球化」、「全球性」和「全球主義」

關於 1990 年代的世界發展趨勢剖析，德國社會學家貝克 (Ulrich Beck) 指出，必須對「全球化」、「全球性」和「全球主義」這三個概念做出區分，並藉由對世界市場宰制的新自由主義意識形態的批判，即「才能擺脫這種傾斜偏差的全球主義的謬誤」。¹⁴

第一，「全球化」是指跨越民族國家的過程和相互影響，所有問題、衝突、事件的運作與影響範圍，超出國家疆界。這一過程是因時因地而異的全球在地化，時間/空間、地方/全球之間的關係在程度與密度的轉化。¹⁵是一個歷史的過程，資本主義自十五世紀至今，一直在進行國際勞動分工的全球化，晚近的通訊與運輸科技突破，加速了這一過程。

第二，「全球性」是指已經實現的全球性的不可改變，是多面向、多中心的，並與政治脫離不了關係，像是南極臭氧層破洞、溫室適應與海平面上升等全球性環境問題，使得各個國家不得不共同面對，制定許多國際規約，包括對二氧化碳工業排放量的設限等，對第三世界國家經濟發展產生衝擊。¹⁶

第三，「全球主義」主要是指，自由市場全然放任，新自由意識形態的全球主義，這是將國家、社會都當作一個企業去管理，指追求物質利益和經濟發展，像是國家競爭力的指標，主要是以「該國的國際化、自由化、GDP 和基礎建設，是否有利於企業營運、降低成本？」來衡量。不僅有肯定的全球主義，還有否定的全球主義，認為國境之外的影響都是不好的，主張的是保護主義和鎖國政策，在經濟層面上，以關稅進出口設限反對自由貿易，在社會層面，對移民和外國文化抱持疑慮，最極端的方式是「新納粹種族中心論者」。¹⁷

¹⁴ 參見 Beck, Ulrich 著 (孫治本譯) (1999), 「全球化危機」, (台北: 台灣商務印書館), p. 120-121; 與 p. 26-33。

¹⁵ 同前註, 參見 Beck 著 (孫譯) (1999), p. 26-33。

¹⁶ 同前註, 參見 Beck 著 (孫譯) (1999), p. 120-121。

¹⁷ 同前註。

分析前述三種層次，我們認為，從貝克的概念澄清裡，對於全球化，不應該無條件接收，沒有考慮到社會變遷、政治轉型、文化矛盾和環境保護的成本；也不應該全盤否定，因為全球性的不可逆，沒有人能抗拒全球化所帶來的挑戰和影響，再者，輕易否認經濟全球化的重要性，即有可能錯過參與國際體系所帶來巨大機會。重點不是要不要接受全球化，而是如何回應，選擇什麼策略。所以，經濟自由主義意識形態高舉市場，將經濟發展視為最高價值，將自由化和國際化作為唯一的回應方式，是必須要加以省思的。貝克提出的解決之道是在世界政府與全球市民社會，以此來制衡經濟全球化，解決全球性危機。¹⁸

第四節 經濟成長與社會發展：發展策略選擇的原則

另一方面，區域產業或區域城市要競逐全球，根據哈佛大學商學院教授康特(Rosabeth Moss Kanter)的見解，企業、政府與社區必須相互結合，居民有良好的生活品質，企業也願意進駐，她認為，地方要在全球經濟取得競爭力，可以有三個角色和定位：1/擁有觀念 (concepts)、知識和理念，知識產業取勝，善於創新和研發的思想家。2/具備才幹能力(competence)，以最好的勞工素質，最高產品品質標準生產的實踐家。3/最佳連繫關係的通路連結(connections)，協助商品與貨物流通的貿易家。¹⁹依高雄目前的做法，似乎想三者通吃，本文的重點不是僅僅要討論高雄朝向哪一個策略最好，最有利於經濟成長。而是要進一步指出，不管是思想家、實踐家，還是貿易家，當地居民的感受，社區與企業的互動，生活品質的維持，都是成為**世界級 (world class)**，具備頂尖優勢的必要條件。

誠然，資本可以到處落腳，越過國界，但大多數人仍是在依附在土地工作與

¹⁸ 同前註，參見 Beck 著 (孫譯) (1999)，p. 172-201。

¹⁹ 參見 Rosabeth Moss Kanter 著 (林添貴譯) (1999)，「世界級-區域性企業也能競逐全球」，(台北：先覺出版社)，p. 27-32。

生活，身為消費者、公民和勞工，不會迴避全球化的挑戰，但在做出調整與變革時，應該創造出新形式的經濟安全和新式樣的公民參與，正面地將企業、社區與全球網絡接上線。

歸納貝克與康特的看法，給我們的啓示是，在全球化脈絡下的高雄地區，發展目的是甚麼？我們要追求的甚麼樣的發展？以及，而達到這些目標的手段又是甚麼？面對全球性的嚴酷挑戰，我們除了無自覺的擁抱自由市場意識形態之外，是不是還有甚麼另類的選擇？以下，本研究提出四點供作思考脈絡，做為發展策略選擇的原則：

(一) 目的與手段的合理性：

我們要達到的價值與目的不只是經濟發展，經濟發展只是手段和價值之一，重點是在地人民需求的滿足，其中包括的是基本需求和安全，我們指出的是就業、環保、社會安全這些保護性的普世價值，以其高雄特定的需求，這些需求的認定，是必須讓本地人民和社會有更多的自主權。²⁰

(二) 手段不能與全球化脫勾：

因為全球性的不可逆，不回應只是坐以待斃，但回應必須因時因地置宜，我們必須瞭解高雄面臨的是甚麼樣的全球化的機會和挑戰？而在全球化與國際勞動分工中，可以找到什麼樣的位置？這其中，有目的價值的主觀堅持，也有外在結構的客觀限制，具體行動的實踐將是在這兩者之間拉扯和互動。

(三) 實務結合理論：

從國際勞動分工和依賴發展理論、世界體系理論的檢視下，我們認為，如果從悲觀的角度觀察，高雄的可能危機將是從過去半邊陲的依賴發展，退化成邊陲的依賴而不發展。高雄是不是要從過去對台北的依賴，轉而對外資的依賴呢？我們如何擺脫依賴的不對等權力關係，爭取更多的相對自主性，並追求我們要的發展

²⁰ 這部份的論點可再參見：Leo Doyal & Ian Gough 著（王慶中、萬育維譯），2000，「人類需求：多面向分析」（台北：洪葉），p.185-197。另外參見 Amartya Sen 著（劉楚俊譯），2000，「倫理與經濟」（台北：聯經），p.11-29。

展呢？我們如何避免過去發展重工業，而以犧牲勞工權利、環境保護和生活品質為代價的慘痛經驗一再發生呢？

（四）地方自主與民主的提升：

我們要求地方政府相對於中央政府的自主權，社會與企業相對於政府的自主權。其中，中央對地方的府際關係、政府與市場的互動，在思考發展願景時，政治與經濟這兩個思考面向都要顧及，不可分離偏廢。就當前而言，高雄市政府必須有更自主的經濟、社會、政治權限，才能談及與中央政府對於高雄地區的市民社會發展和市場經濟成長，需要提供基本的制度框架，規劃必要的配套措施。

第五節 「公民參與」的民主轉型：簽訂新社會契約，社區、企業、政府一起來

現在的高雄，乃至整體台灣社會，每個工作都籠罩著不確定感。政府與公共部門承受相當大的壓力，而在全球不景氣的影響下，私有經濟部門也呈現萎縮現象。但是，與全球市場連結上的公司，不管是大小，服務業或製造業，本地資本或外國資本，因為有廣泛的關係，機會較多，較能適應變局。有世界開展能力的工作職場，提供新形式就業保障的公司，透過在創新、教育合作的投資，「增強觀念、能力才幹和通路聯絡的條件」（前引康特教授的論點），更能欣欣向榮、蓬勃發展。轉型的過程中，習於聽命行事、不知變通、員工教育訓練有限、參與感與主動冒險性不足、外界夥伴不多的「封閉系統」，更是不能適應變局的犧牲者，這將是高雄未來產業發展必須避免的！

首先，關於就業的處理，即使「保障長期雇用制度」可能履行，這也祇是因為公司持續執行確保受雇能力的方案。公司可以在教育訓練及就業諮商輔導方面投資、以持續提升員工技能，使員工長保受雇能力；不過某些可能消失，員工也必須在事業生涯裡證明自己有能力不斷貢獻給公司。同理，社區透過持續教育、

訓練、跨公司職業介紹網以及支持新創事業，可以協助居民在更換工作單位或自行創業時，有更大的安全感。

康特認為，提供就業保障的公司在世界級的觀念、才幹能力和通路連結這條件上投資心力。如前節所述，世界級的公司比較能：1.富有創業精神：鼓勵員工提供創意，在創意方面領先同業。傾向以學習為導向。2.鼓勵員工參與：給與員工機會發展技能，從和顧客直接接觸學習。3.有合作精神：利用內部的小組團隊以及外界的同盟。²¹

例如，康特教授引用諾頓（Norton）公司的教育訓練計劃使員工對公司有更深瞭解，對顧客及競爭者也有進一步認識。因此，在現場的生產工人可以侃侃而談產業標準，還有甚麼地方需要改進。工廠裡三班工人全部得到每人每年四千美元的教育訓練補助金。諾頓公司單在鄰近一所大學就花了十八萬美元，送員工去上課。它還利用午餐時間，召集一百五十名員工，佔用公司付薪時間開班教授基本技能；這項計劃得到聯邦政府撥款補助。²²創新、教育和合作興盛，還有跟全球網絡連結清晰的地方，人們的安全感就上升。如果，以上這些現象統統付之闕如，經濟地位就墜入邊陲地位。歷史說明，經濟弱勢者集中在一地，在大城市造出底層階級，成為社會問題。

其次，以「教育訓練」支持創新與變革，乃是大型全球企業及小型地方企業能提供受雇保障的關鍵。惠普科技是大型國際公司重視員工教育訓練的典範，每年每名員工教育訓練的時數居冠，高達八十小時。對每個階層員工都有例行的綿密訓練課程，開發員工潛能，包括：管理開發、技術訓練、品管、多元化及團隊精神培養等課程；協助遭裁撤單位員工轉職的訓練課程，根據個人長短處特別規劃的培訓課程，學童補助方案，以及『絕不裁員』方案，有了關廠決策，任何階層的員工皆可獲得調職，安插在其他單位的保障。

新的工作職場迫使個人要更能調適，要具備新技能，至於舊頭銜和尸位素餐

²¹ 參見 Kanter 著（林譯）（1999），前引書中，p.189。

²² 同前註，參見 Kanter 著（林譯）（1999），前引書中，p. 196。

者統統給淘汰掉。必須鼓勵員工跳脫目前的工作及區域市場，甚至必要時能前瞻未來。保障終身雇用的合約，已經給兼具不確定感及全球機會的新式社會契約所取代。雇主必須持續開發員工接受新挑戰的能力，鼓勵跨越組織、產業及地理界限的團隊合作。爲了讓員工營造自己的就業保障、公司與社區必須合作。因爲工作裁撤的規模極大、就業保障的架構遠非單一公司所能支撐。企業、政府和教育機構必須聯合起來行動；包括：

1. 結合許多公司成為『學習組織』：進行教育訓練合作，充分的工作職場學習。
2. 人力資源及工作銀行：把相關企業結合起來，鼓勵企業把供應商、顧客、合資夥伴乃至業界對手這些網絡關係、視為技能開發、人事交流、見習或介紹轉職的資源。公司無法採納的優良創意，鼓勵內部創業。
3. 完整的安全保護網：一旦裁員，年金福利可以移轉，重新訓練或提供資金開創事業等。

關於高雄地區的就業政策，康特的論述提示，就業保障來自於有機會累積人力資源、能在機會來臨時投資利用；也來自於機會把人與更大網絡關係結合起來。不論發生何種變化，具備豐富的智慧及社會資本的人，總能獲得比較有收益的就業機會。在全球市場裡，企業投資在人力資源開發，亦即針對超乎現職及時表現需求的教育訓練，以針對未來效益的投資。地方社區投資在就業保障方面的計劃，亦是活絡地方經濟的一種投資。

康特的論述也啓發高雄的社區參與問題。長久以來，參與社區事務是取得聲名以及建立政治關係的管道。企業透過對社區捐獻及從事公益活動，在顧客、選民或地方政府官員心目中建立正面的形象。社區服務可以增進員工關係、支持員工對居住城鎮的服務、由於公司對地方生活品質的改善略盡棉薄、讓員工與有榮焉。趨勢也證明，全球經濟的新情況向社區組織提出挑戰、必須以更富國際精神的方式來思考，克服狹隘的地方主義及孤立，結合政府、企業、社區，整合資源並且動員各級員工採取行動，提升生活品質，解決問題。並將擴大成含義更廣的

「公民參與」，把各種企業動員起來，以夥伴關係承擔起社會責任。

誠然，「公民參與」頗富創意的典範，美國波士頓「城市一年」(City Year) 這個組織。1988 年哈佛大學法學院畢業生凱澤(Alan Khazei)和布朗 (Michael Brown)，1988 年在波士頓發起成立，目前已發展至芝加哥、聖荷西、哥倫比亞市等地，做為美國全國青年服務方案的典範，創造所及不僅改善了所服務的社區，也透過團員的生活，感召企業贊助主的員工效尤參與，並且建立民間合作意識。

擴大效應下，「城市一年」有團員 600 人，年齡由 17 歲到 23 歲不等，服務期間每週支薪 125 美元，另可獲得升大學獎助金 4725 美元，或者是在畢業時獲贈 4000 美金的公債。團員每天在城區人來人往的地點集合，先做柔軟體操，然後分組帶開到服務地點，工作項目可能是：協助公立學校或托兒所老師，服務老人用膳進食，主持資源回收，或是建立健康預防注射系統。「城市一年」的活動，與社會服務機構、社區團體、公立學校及其他社團合作進行、由他們替團員以及成年義工，制訂工作項目，轉營成為持續的「服務接力馬拉松」。波士頓 1994 年的「服務接力馬拉松」，動員一萬名義工，洗了 5839 面窗子，替 15 英里的長牆和 53 所學校粉刷油漆，清掃 465 處老人公寓，美化 35 座公園，並於 296 個地點賑濟發出 11 公噸的食品。

在這個計劃裡，企業出錢也出力，波士頓銀行是第一家支持「城市一年」服務團隊的企業，捐助兩萬五千美元，總計捐了 60 萬美元，而隊員的制服印上波士頓銀行的行徽；此外，銀行有 500 名員工定期參與「服務接力馬拉松」。波士頓林地公司，其人事政策保證員工每年至少享有 4 個工作天帶薪參與社區服務，與「城市一年」合作推行社區服務，成為林地公司發展內部團隊精神的重要方式。贊助「城市一年」的企業的其他收穫是，在招募新人時更為方便，這種鼓勵員工參與社區的創新做法，有助於吸引有理想的青年到波士頓就業。任何人可以贊助一個小隊，因此企業可以專屬支持一個小隊，打出公司旗號，或是以員工參加「服務接力馬拉松」而自豪。「城市一年」可貴之處在於廣納各方贊助人，增加公民

參與，推動全美國服務計劃，得到聯邦經費補助，這個分權的組織可以結合地方捐獻和公家補助款，因地制宜推出服務。²³

基本上，「城市一年」帶給我們的啟示是，一種結合社區、企業、政府三方面資源，推動社會參與，創造就業機會的新型式。必須注意，「城市一年」的所謂義工或志工，是有支薪的，一開始，內容是提供職業訓練以及失業少年工作機會，漸漸擴大到納入企業員工，參與社區工作。將社會福利、就業保障、志工服務等要素結合起來，給與參與者的，不僅是有形的薪資，也有無形的榮譽和參與感。

值得我們注意者，以「志工」、「義工」做為活動包裝的社區就業機會再造，服務期間每週支薪，或獲得獎助金，這樣的方式，讓參與者有充分的動機加入，長期從事該活動，而不是短期的慈善熱心。簡而言之，這是新型態的工作機會創造，這項活動的創新之處在於：

1. 公益團體不代表服務人員都是完全義務幫忙，而可以成為新的工作機會。
2. 獲得贊助的方式不再是單一服務，而是可以吸引企業贊助，中央政府與地方政府的資金挹注。
3. 服務規劃在地化，不僅是青少年參與，還有企業員工和當地居民的動員。

回顧高雄乃至台灣的公益活動、社區參與，總類並不算少，不乏大企業贊助的例子，但為甚麼成效不彰，沒有動起來，長久運轉，成爲一種「新社會運動」呢？本研究歸納其主要原因有三：

1. 在台灣我們並沒有堅實的社區組織基礎：

比起案例中的美國波士頓市，高雄的社會組織仍然薄弱，民間自主力量不足。例如，高雄市現有 464 個里，目前卻只有 188 個社區團體，這些社區發展協會的資金來源，每年最多可向市府申請 12 萬元的活動經費。而且，經過高雄市政府

²³ 同前註，參見 Kanter 著（林譯）（1999），前引書中，p. 233-236。

社會局的清查，188 個社區發展協會裡，竟有 40 個協會會務已然停擺。²⁴

2. 在台灣社會發展協會大多只有其外型而無其實質：

許多大型的地方活動規劃常只是政治造勢、選舉佈樁，或只是為了企業的宣傳效果，並沒有參與的本質，參與者得不到心靈的感動與鼓舞，也沒有切合社區的需求，無法形成風潮。

3. 更嚴重的，在台灣無回饋義工的機制與環境：

美國波斯頓的案例提醒我們，義工若只是自願性質，憑藉一時的熱忱而沒有相對的回饋，沒辦法長久參與。因此，『城市一年』這種結合利他與自利，慈善與利潤的組織方式，值得參考。

第六節 本研究的架構與途徑

社會經濟的轉型，必須注意到民主內涵的達成，這是經濟結構重整與失業浪潮來臨不可忽視的課題。在自由化全球化的年代，必須有所調整，在轉型到知識經濟的年代，高雄不管是海運中心或是科學園區的過程中，在擬定發展策略時，不能無視於既有的歷史結構限制，更不能忽略既有的產業與社會轉型所付出的成本。例如，近幾年來「經濟部中小企業處南區研訓中心」不斷探求南部地區的產業與社會轉型，其中不乏學者提出明睿建言，「只有高品質的生活環境才可以吸引產業的發展，但產業發展絕不可以犧牲環境品質作為代價。」²⁵ 而提升生活品質，創造就業機會，不能單靠政府，必須結合企業與社區的力量。

本研究針對民主轉型中地方自治理論的理想下，高雄地區產業策略進行探討。首先，在第二章中，本研究將討論「民主轉型中地方自治理論的推展」，尤其「在地城邦」理念的崛起與現代發展意義；其中有幾個層次值得探討：第一，

²⁴ 聯合報（2000.05.24），第 18 版「40 個社區發展協會停擺」（高屏地區版）。

²⁵ 吳濟華（1998），「高雄市經濟發展與產業轉型策略」，中小企業論壇成果報告（1999），南區中小企業研訓中心。

研究將剖析「地方自治」之機能與本質（包括：1.固有權說；2.承認說；3.制度保障說；4.人民主權說等）；第二，議題將深入「中央與地方權限劃分之爭議」（包括：1.中央集權制；2.地方分權制；3.均權制等），並做出結論；第三，理所當然，新理論的崛起：「在地城邦」（the Local State）的概念是值得做為策略擬定的借鏡（例如，1.在地城邦的歷史敘述；與 2.在地城邦的自主性）；第四，在地城邦概念的優越性必須進一步揭露（參見第二章第五節），例如：一、在地城邦理論的前提（包括：1.最高主權是否必須完整無缺？2.地方權限的來源追溯？）；二、地方發展權力的內容（包括：1.地方自主所決定之事項；2.所謂「第三代人權」實踐）。如此的探詢理論啓示，希望供實踐的出路。

其次，在第三章中，本研究針對「高雄地區產業發展策略的前提：高雄市做為在地城邦的内部關係」深入分析。逐次解析在地城邦與中央國家的關係：權力互賴模式與地方分權（參見該章第二節；包括：1.「權力互賴模式」；2.「制度化分權」），接著於第三節裡探討在地城邦與地方社會的關係（包括：1.多元主義（Pluralism）；2.菁英理論（Elite Theory）；3.都市政權理論（Urban Regime Theory）；4.馬克思主義（Marxism）），以求對實務困境的理論啓發。並且應用於同章第四節，進行檢驗我國地方自治法制上之問題，例如：一、委辦事項與中央自己執行事項之爭議；二、地方立法權與執行中央政策之爭議。誠然，理論和實務的交錯，讓我們更能清楚，當前地方發展產業的困境所在。因而，在第五節裡，本研究檢驗地方自治法制之發展：

一、地方制度法施行前：

- （一）就地合法化凸顯濃厚中央集權或支配色彩；
- （二）權限劃分之條文內容欠缺體系性標準；
- （三）地方自治團體仍缺乏決策參與權

二、地方制度法施行後：

- （一）經濟開發計劃之決定權；
- （二）中央主導監督之色彩濃厚；

(三) 相關法規等配套措施尚待訂定。

再者，第四章將討論高雄地區產業策略如何因應全球化？亦即，高雄市做為在地城邦的外部關係分析。就不同的層次，本研究先討論「在地城邦與全球體系的關係」，包括：一、全球化的過程與體系；二、中央國家的機會與限制；三、在地城邦的機會與限制等。而對於後者，本研究又進而揭露三個議題：

第一，全球化對於地方與中央的關係，添加了複雜的變數；

第二，在地城邦的準外交角色；

第三，全球化對於地方治理的影響。

值得做為發展策略上的思考！尤其對於「地方—全球」連結，是否是突破高雄目前發展困境的必然方向？接著，該章第三節進而提出「高雄市做為在地城邦的可能性？」的策略命題。經由 Manuel Castells (1997, 1977) 論述的啟發，²⁶這些策略選擇之分析面向包括：

- 一、全球城市 (Global City) 的概念 (包括：(一) 城市作為策略基地；與 (二) 全球城市體系與網路兩種層次)；
- 二、高雄市作為全球城市的願景；
- 三、高雄市未來發展的課題；
- 四、以 SWOT 模式分析高雄市的發展：(一) 優勢；(二) 劣勢；(三) 機會；(四) 威脅等因素與條件分析。

承接前章，經由前述產業條件的分析，第五章將討論高雄地區產業策略如何突破現狀：在地城邦的轉型配套。其中，將地方產業發展不可迴避的議題，亦即，在地城邦與產業發展環境的配套(同章第二節)逐項檢驗，依據 Edward J. Malecki (1997)的理論架構，²⁷分為以下四種向面：

- 一、企業環境 (Entrepreneurial environment) (包括：(一) 技術文化；

²⁶ 參見 Castells, Manuel (1997), *The Power of Identity*, (Oxford: Blackwell, 1997)；以及 Castells, Manuel (1977), "The Urban Question: A Marxist Approach" (London: Arnold, 1977)論述。

²⁷ 參見 E. J. Malecki (1997), "Technology and Economic Development: The Dynamics of Local, Regional and National Competitiveness (2nd ed., Addison Wesley Longman Ltd., London, 1997),

- (二) 生活品質；(三) 成功的企業典範；(四) 地方基礎建設)；
- 二、 技術能力 (**Technology**) (分為：(一) 科學園區；(二) 政府研發投入；(三) 企業研發及實驗室；(四) 地方企業網絡和伙伴關係；(五) 技術移轉組織)；
- 三、 財務資源 (**Financial resources**) (包括：(一) 地方財務機構；(二) 商業贊助者關係；(三) 私人創投資金；(四) 政府創投資金)；
- 四、 商業支援 (**Business support**) (分為：(一) 商業學習課程；(二) 工業組織；(三) 育成中心；(四) 勞工訓練機構；(五) 技術訓練研究單位；(六) 企業網絡)。

相對於前述內部策略 (the internal strategy) 分析，接著於同章第三節中，本研究討論外部策略 (the external strategy) 的配合，亦即，高雄市「地方主義國際化」或「區域主義國際化」的策略與應用，其中主要議題包括：

- 一、高雄市「全球幻覺化，地方邊緣化」的現況突破；
- 二、高雄市「地方主義國際化」或「區域主義國際化」的策略；
- 三、高雄市「地方主義國際化」或「區域主義國際化」的應用。

最後，第六章做為結論，歸納了前述幾章的理論和實務，針對「高雄市作為在地城邦的可能性？」提出策略上的行動建議。首先，說明地方產業面對地方制度的結構困境：「地方制度的整體配套有待努力」與「法律機制仍待運作積累與協調」。接著，本研究提出策略建議做為總結的結語：行動建議一：法律體制的改善強化 (第二節)；建議行動二：地方財政制度之調整 (第三節)；建議行動三：地方發展的民主化 (第四節)；建議行動四：「地方—全球」直接連線 (第五節)。

以下僅將以上研究構思表列供參考，並請指教。

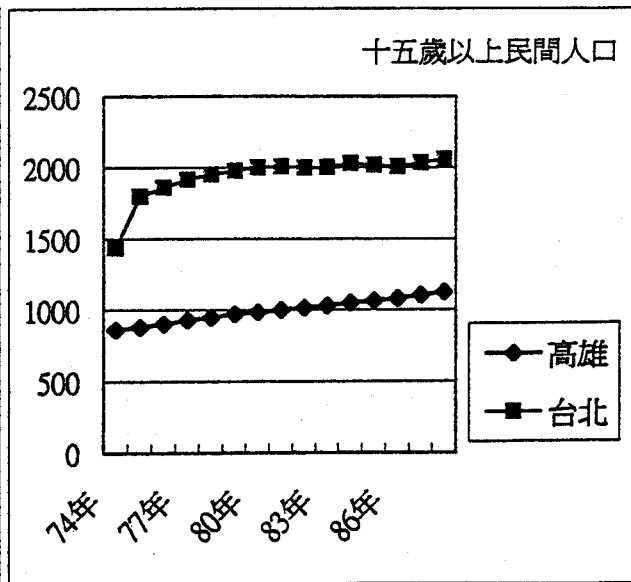
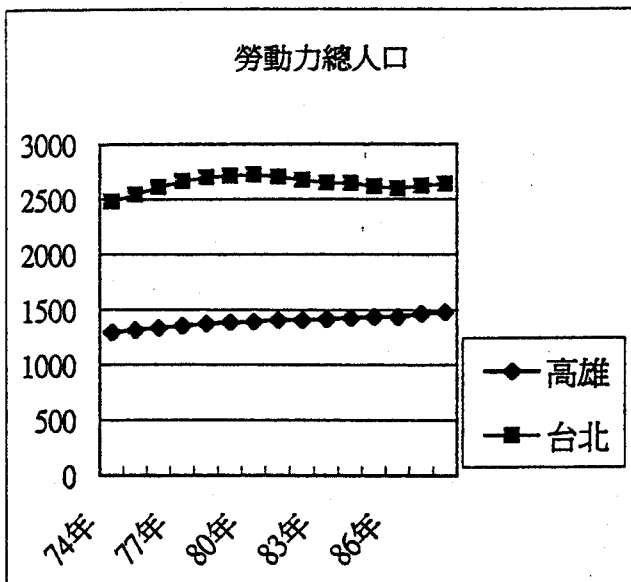
《本研究架構與議題整理》

主 題	民主轉型中地方自治理論的適用—— 以高雄地區產業發展策略為個案	議 題
第一章	前 言	一、鋪陳研究背景：危機城市的轉型 二、產業發展策略選擇的原則： 1. 目的與手段的合理性 2. 手段不能與全球化脫勾 3. 實務結合理論 4. 地方自主與民主的提升 三、城市轉型的實例：波士頓「城市一年」
第二章	民主轉型中地方自治理論的推 展：「在地城邦」理念的崛起與現 代發展意義	一、前 言 二、「地方自治」之機能與本質 三、中央與地方權限劃分之爭議 四、新理論的崛起：「在地城邦」的概念 五、在地城邦概念的優越性
第三章	高雄地區產業發展策略的前提： 高雄市做為在地城邦的內部關係 分析	一、前 言 二、在地城邦與中央國家的關係：權力互賴 模式與地方分權 三、在地城邦與地方社會的關係 四、我國地方自治法制上之問題 五、地方自治法制之發展
第四章	高雄地區產業策略如何因應全球 化：高雄市做為在地城邦的外部 關係分析	一、前 言 二、地城邦與全球體系的關係 三、高雄市做為在地城邦的可能性
第五章	高雄地區產業策略如何突破現狀 ——在地城邦的轉型配套	一、前 言 二、在地城邦與產業發展環境的配套
第六章	高雄市作為在地城邦的可能性？ (代結論)	一、前 言 二、行動建議一：法律體制的改善強化 三、建議行動二：地方財政制度之調整 四、建議行動三：地方發展的民主化 五、建議行動四：「地方—全球」直接連線 (一) 高雄市「地方主義國際化」或「區 域主義國際化」的策略 (二) 高雄市「地方主義國際化」或「區 域主義國際化」的策略之應用

《圖表 1-2：高雄市與台北市：15 歲以上人口勞動力狀況比較》

單位：千人

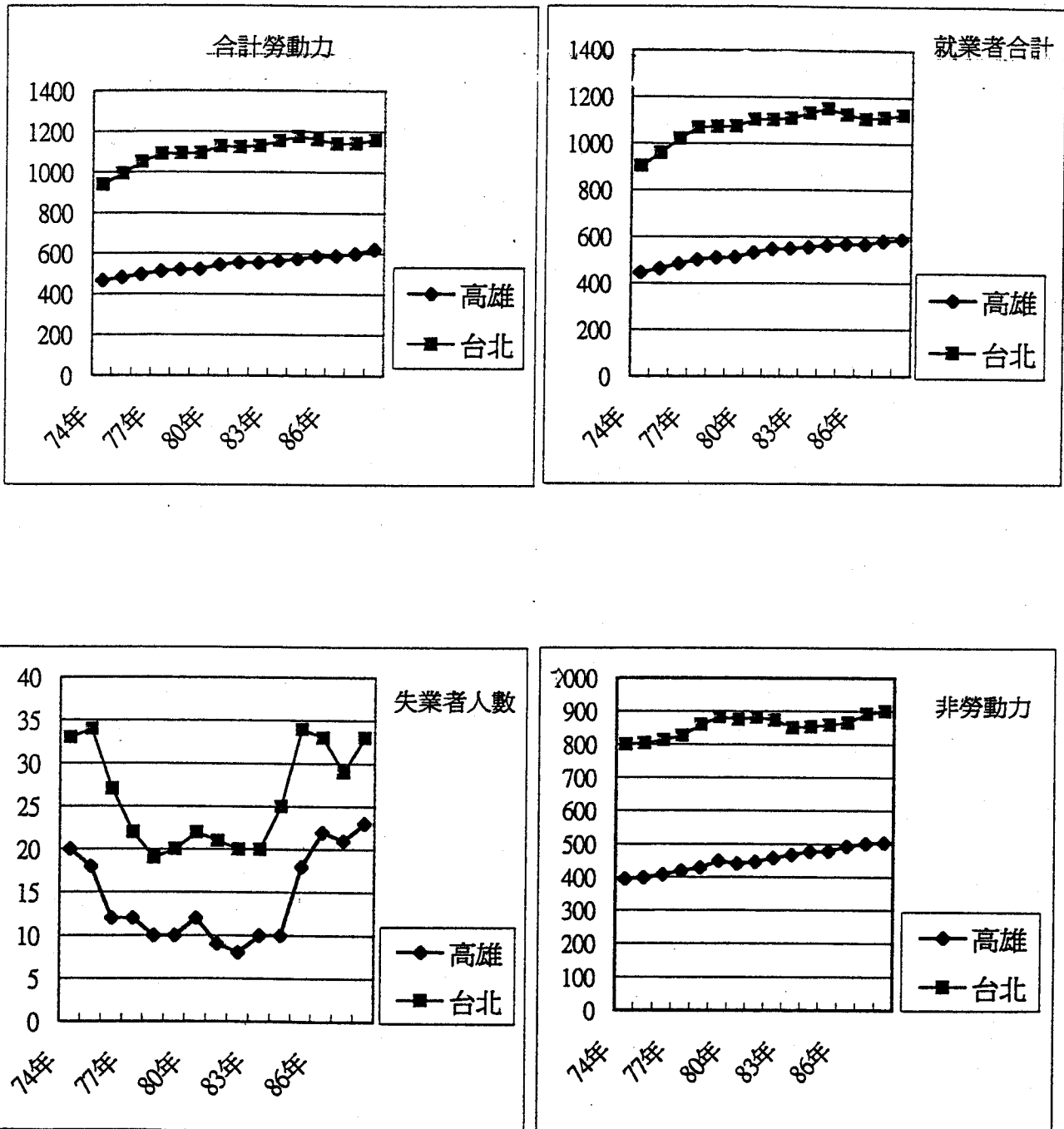
年	總人口		15歲以上		勞動力						非勞動力	
			民間人口		合計		就業者		失業者			
	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北
74年	1295	2481	861	1436	467	937	447	904	20	33	395	799
75年	1312	2544	881	1796	482	993	464	959	18	34	399	803
76年	1332	2610	905	1861	497	1049	485	1022	12	27	408	813
77年	1353	2664	930	1917	513	1090	501	1069	12	22	418	827
78年	1370	2698	950	1952	522	1092	512	1073	10	19	428	860
79年	1387	2713	971	1977	524	1094	514	1075	10	20	448	883
80年	1391	2721	985	2001	545	1126	533	1104	12	22	440	875
81年	1406	2705	1003	2005	558	1123	549	1103	9	21	445	881
82年	1405	2673	1015	2001	558	1130	550	1110	8	20	457	874
83年	1416	2651	1032	2004	566	1153	556	1133	10	20	467	851
84年	1426	2646	1050	2029	574	1176	564	1151	10	25	476	853
85年	1434	2618	1066	2019	588	1161	570	1127	18	34	478	859
86年	1436	2596	1081	2005	589	1140	567	1107	22	33	492	866
87年	1462	2621	1103	2035	602	1143	581	1113	21	29	501	892
88年	1476	2640	1125	2058	622	1158	589	1125	23	33	503	900



資料來源：1/高雄市政府主計處(2000)編印，「高雄市統計年報(民國88年)」；
2/台北市政府主計處(2000)編印，「台北市統計要覽(民國89年)」。

《圖表 1-2：高雄市與台北市：15 歲以上人口勞動力狀況比較》

(接續前頁圖表)

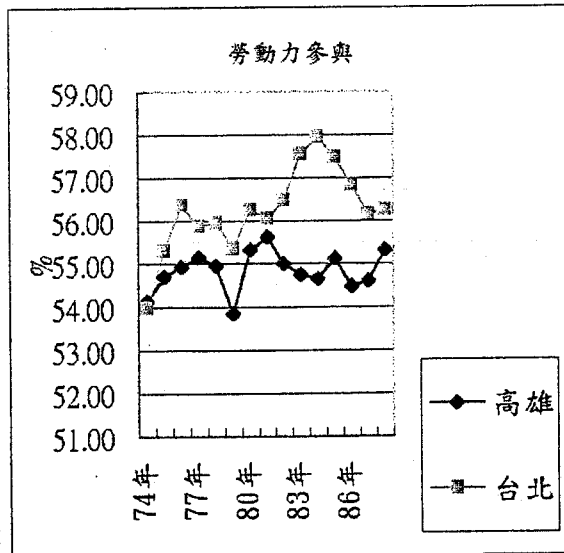
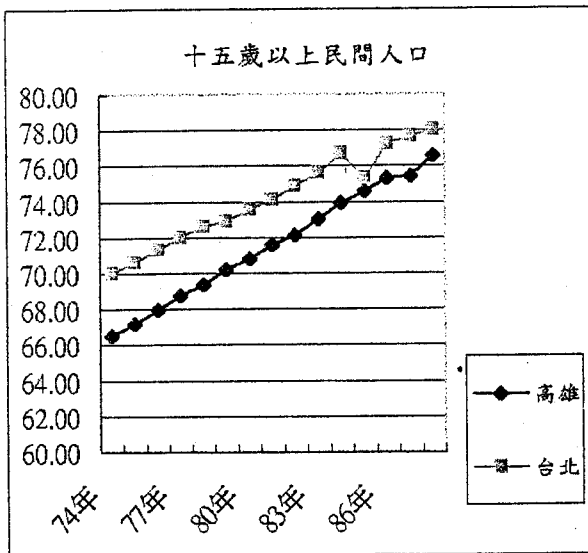


資料來源：1/高雄市政府主計處(2000)編印，「高雄市統計年報(民國88年)」；
2/台北市政府主計處(2000)編印，「台北市統計要覽(民國89年)」。

〈圖表 1-2：高雄市與台北市：15 歲以上人口勞動力狀況比較〉

(接續前頁圖表)

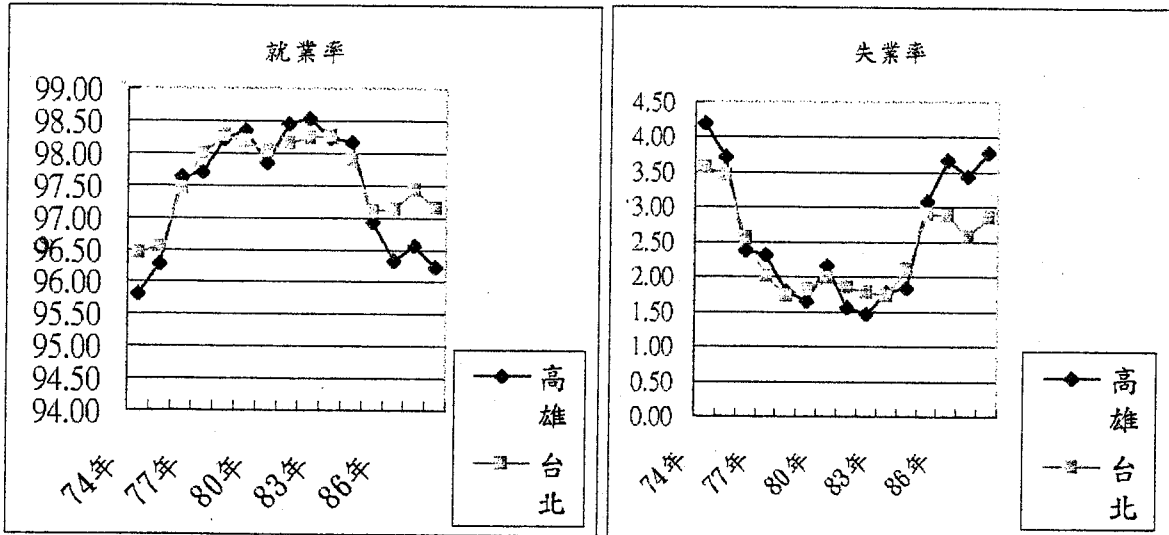
	十五歲以上民間人口佔總人口比率		勞動力參與率		就業率		失業率	
	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北
74年	66.49	69.97	54.12	53.98	95.81	96.44	4.19	3.56
75年	67.15	70.60	54.71	55.30	96.28	96.55	3.72	3.45
76年	67.94	71.30	54.92	56.34	97.63	97.44	2.37	2.56
77年	68.74	71.96	55.16	55.88	97.69	98.00	2.31	2.00
78年	69.34	72.59	54.96	55.94	98.21	98.27	1.79	1.73
79年	70.16	72.87	53.86	55.35	98.35	98.18	1.65	1.82
80年	70.81	73.54	55.33	56.26	97.85	98.03	2.15	1.97
81年	71.59	74.12	55.63	56.04	98.44	98.15	1.56	1.85
82年	72.10	74.86	54.99	56.47	98.54	98.23	1.46	1.77
83年	73.04	75.59	54.75	57.56	98.23	98.27	1.77	1.73
84年	73.91	76.68	54.66	57.95	98.17	97.89	1.83	2.11
85年	74.58	75.31	55.13	57.47	96.92	97.10	3.08	2.90
86年	75.33	77.23	54.48	56.83	96.33	97.12	3.67	2.88
87年	75.45	77.64	54.61	56.15	96.56	97.42	3.44	2.58
88年	76.58	78.00	55.32	56.25	96.22	97.15	3.78	2.85



資料來源：1/高雄市政府主計處(2000)編印，「高雄市統計年報(民國88年)」；
2/台北市政府主計處(2000)編印，「台北市統計要覽(民國89年)」。

《圖表 1-2：高雄市與台北市：15 歲以上人口勞動力狀況比較》

(接續前頁圖表)



資料來源：1/高雄市政府主計處(2000)編印，「高雄市統計年報(民國88年)」；
2/台北市政府主計處(2000)編印，「台北市統計要覽(民國89年)」。

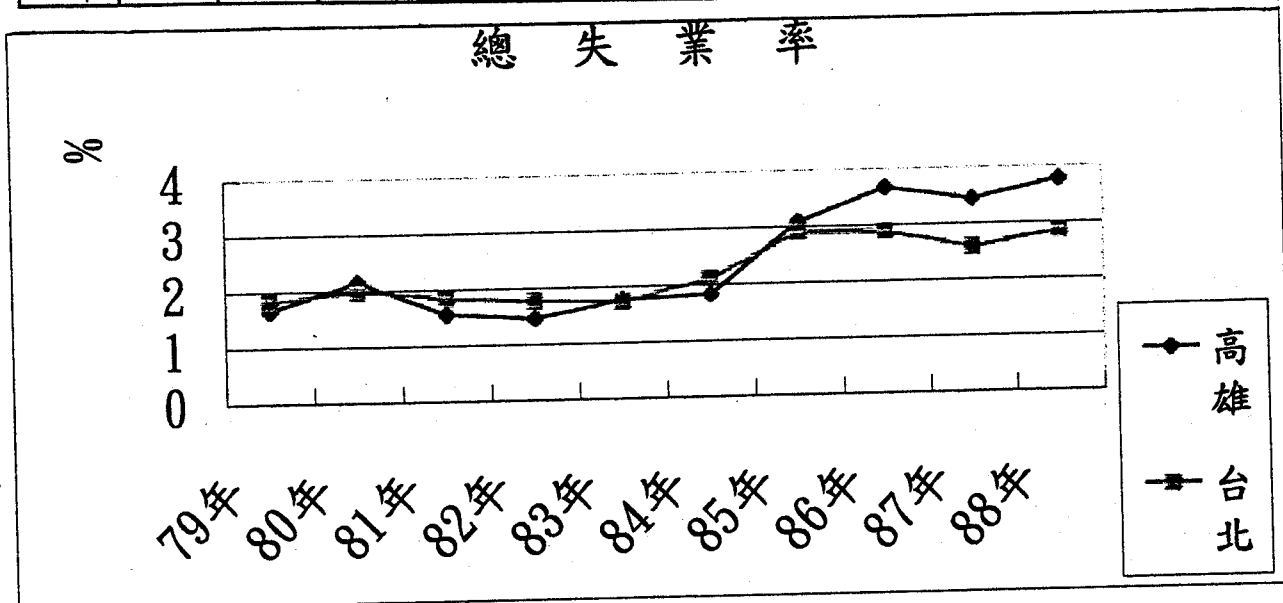
單位：％ 《圖表 1-3：高雄市與台北市：失業率比較》

年	總失業率		15-19		20-24		25-29		30-34		35-39	
	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北
79年	1.65	1.82	5.69	5.4	5.94	7.19	2.05	2.3	0.88	1.27	0.59	1.18
80年	2.15	1.97	6.39	6.68	6.71	6.37	2.58	3.23	1.01	1.4	1.1	1.08
81年	1.56	1.85	6.18	7.41	4.59	6.83	2.1	2.73	0.92	1.34	0.68	1.01
82年	1.46	1.77	5.61	6.24	3.91	6.33	2.51	2.63	0.85	1.37	0.8	0.97
83年	1.77	1.73	5.37	5.47	5.47	5.48	2.93	2.85	1.19	1.79	1	0.67
84年	1.83	2.11	6.37	7.37	5.43	6.6	2.61	3.51	1.77	2.05	0.82	0.83
85年	3.08	2.9	7.27	8.2	8.51	8.94	3.62	4.29	2.79	2.48	1.8	2.08
86年	3.67	2.88	12	7.95	9.88	8.13	5.41	4.45	2.69	2.66	1.72	2.16
87年	3.44	2.58	10.38	7.97	8.96	7.09	4.6	4.54	3.24	2.44	1.92	1.9
88年	3.78	2.85	10.74	9.94	9.14	8.1	4.99	4.67	2.48	2.84	3.19	2.24

單位：％

年	40-44		45-49		50-54		55-59		60-64		65以上	
	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北
79年	0.79	0.64	0.72	0.7	0.62	0.55	0.11	0.45	0.36	0.04		0.09
80年	0.85	0.87	0.73	0.51	1.23	0.81	1.18	0.73	0.33	0.29	0.62	-
81年	0.33	0.88	0.74	0.71	0.39	0.54	0.26	0.37	1.02	0.29		0.09
82年	0.66	0.59	0.29	0.89	0.37	1.01	0.14	0.67	-	0.41		0.12
83年	0.65	0.84	0.42	0.82	0.29	0.84	0.55	0.41	0.12	0.7		0.12
84年	0.87	1.04	0.57	1.37	0.44	1.26	0.14	0.38	-	0.31		-
85年	2.06	1.77	1.48	1.7	1.44	1.39	1.61	0.93	0.67	0.95		0.32
86年	1.83	1.4	2.4	1.78	2.2	2.14	1.39	2.01	1.04	1.11		0.43
87年	1.46	1.62	2.16	1.5	2.1	1.03	2.11	0.79	1.46	1.18		-
88年	2.55	1.73	2.26	1.55	2.32	1.3	2.37	0.99	1.18	0.82	0.33	0.53

總失業率



資料來源：1/高雄市政府主計處（2000）編印，「高雄市統計年報（民國 88 年）」；2/台北市政府主計處（2000）編印，「台北市統計要覽（民國 89 年）」。

《圖表 1-4：高雄市近六年度收、支結構分析表（按經、資門）》

單位：億元

項目	85		86		87		88		89		90		
	決算	成長 %	決算	成長 %	決算	成長 %	決算	成長 %	決算	成長 %	決算	成長 %	
一、收入部分	529.74	1.37	579.01	9.30	599.26	3.50	642.27	7.18	954.71	48.65	708.98	-25.74	
經常門	稅課收入	327.66	-3.78	342.96	4.67	338.89	-1.19	395.39	16.67	525.27	32.85	382.29	-27.22
	罰款及賠償收入	13.36	10.14	14.50	8.53	16.36	12.83	14.70	-10.15	23.28	58.37	15.00	-35.57
	規費收入	11.70	1.39	13.46	15.04	15.02	11.59	13.62	-9.32	20.59	51.17	13.41	-34.87
	信託管理收入	0.88	31.34	1.11	26.14	1.18	6.31	1.04	-11.86	1.95	87.50	1.18	-39.49
	財產收入	3.53	-0.28	4.33	22.66	5.59	29.10	5.11	-8.59	8.65	69.28	2.21	-74.45
	營業盈餘及事業收入	4.65	638.10	7.52	61.72	2.63	-65.03	4.64	76.43	3.04	-34.48	5.57	83.22
	補助收入	64.51	-19.42	68.89	6.79	78.62	14.12	25.29	-67.83	77.53	206.56	89.37	15.27
	其他收入	49.17	10.64	51.87	5.49	58.25	12.30	56.07	-3.74	110.25	96.63	53.75	-51.25
	小計 (A)	475.46	-3.66	504.64	6.14	516.54	2.36	515.86	-0.16	770.56	49.37	562.78	-26.96
資本門	財產收入	6.02	43.33	4.60	-23.59	13.10	184.78	4.07	-68.93	39.81	878.13	40.20	0.98
	公債及賒借收入	48.26	94.36	69.77	44.57	69.61	-0.23	122.34	75.75	144.34	17.98	106.00	-25.56
	小計	54.28	86.98	74.37	37.01	82.71	11.21	126.41	52.84	184.15	45.68	146.20	-20.61
二、支出部分	529.74	1.37	579.01	9.30	599.26	3.50	642.28	7.18	901.18	40.31	708.98	-21.33	
經常門 (B)	389.43	10.74	408.31	4.85	421.02	3.11	463.77	10.15	695.22	49.91	505.38	-27.31	
資本門	140.31	17.90	170.70	21.66	178.24	4.42	178.51	0.15	205.96	15.38	203.60	-1.15	
經常收支賸餘 (A)-(B)	86.03		96.33		95.52		52.09		75.34		57.40		

註：1. 自 89 年度起，因預算法修正，歲入收入不包括公債及賒借收入，歲出不含債務還本，但本表為便於比較，仍將公債賒借及債務還本分別列入歲入、出之資本門內。

2. 89 年度係一年半預算 (88.7.1~89.12.31)。

3. 資料來源：1/高雄市政府主計處 (2000) 編印，「高雄市統計年報 (民國 88 年)」。

第二章 民主轉型中地方自治理論的推展： 「在地城邦」理念的崛起與現代發展意義

本章目錄

- 第一節 前言
- 第二節 「地方自治」之機能與本質
 - 一、固有權說
 - 二、承認說
 - 三、制度保障說
 - 四、人民主權說
- 第三節 中央與地方權限劃分之爭議
 - 一、中央集權制
 - 二、地方分權制
 - 三、均權制
 - 四、本節小結
- 第四節 新理論的崛起：「在地城邦」的概念
 - 一、在地城邦的歷史敘述
 - 二、在地城邦的自主性
- 第五節 在地城邦概念的優越性
 - 一、在地城邦理論的前提
 - 第一，最高主權是否必須完整無缺？
 - 第二，地方權限的來源追溯？
 - 二、地方發展權力的內容
 - 第一，地方自主所決定之事項
 - 第二，所謂「第三代人權」實踐

第一節 前言

隨著資訊科技、通訊之發達，旅行和貿易之活絡，資源、人力、資產等均打破傳統國界、地域逐步形成全球化（Globalization）的經濟型態，世界任何企業或城市都可能與其他企業或城市產生競爭、合作、依存之關係。二十世紀末，國際社會出現全球化、區域主義（Regionalism）與在地化（Localization）三個趨勢，此現象不僅反映在經貿領域，同時亦反映在地方統理（local governance）的發展上。

以高雄市為例，民國 90 年三月「高雄市議會第五屆第五次定期大會」關於「市法規草案彙集」計有各類地方自治立法草案高達 31 件。¹其中涉及地方財經與景氣復甦方案的法案有：新訂「高雄市政府組織自治條例」、「高雄市促進民間參與公共建設減免地價稅、房屋稅及契稅自治條例草案」、「高雄市振興經濟暫行自治條例草案」（參照本文《附錄》各法案）等，並且被市府執政團隊視為經濟建設的可期待關鍵。可知，世界性的經濟景氣問題與地方的就業、產業轉型，已有氣息相通、榮枯與共的關係。這些說明了在全球化年代中的地方統理的重要性。

由於國際投資、跨國企業的蓬勃發展，地方自治已成為國際社會關心的課題，不再只是單純一國內政的問題。如前一章分析，著名學者康特教授已然主張：城市必須具備觀念（Concepts）、才幹能力（Competence）、通路連結（Connections）之 3C 要件才能躋身世界級的競爭。²但是，在台灣的現況，欲達成此目的似乎較為複雜，除了前述的 3C 條件外，本研究認為各區域或地方之間，各類主體彼此的參與合作（Cooperation）是不可或缺的第四個 C。以台灣的未來發展而言，中央權利必須下放，賦予地方較多的自治權，而我國在行政上一向以中央統籌分配為主；在立法上亦多見由上而下的立法方式，縱有授權地方自治，亦多概括有欠

¹ 高雄市議會法規委員會（2001）編印，「高雄市議會第五屆第五次定期大會市法規草案彙集」（民國 90 年三月）。

² 參見前引 R. M. Kanter 著/林添貴譯（1999），「世界級—區域性企業也能競逐全球」，先覺

明確。近年來，由於地方自治意識的抬頭，當中央政策之執行與地方自治權限產生爭議時，往往因為我國一向以中央集權方式治理地方事務，加上法律規定的不明確，在爭議問題的解決上有泛政治化的現象，對地方自治的法制建立實為一大戕害。

基本上，究竟中央權力與地方自治權之間應如何加以有效區分？亦即相互拉扯的「地方充分授權」與「中央統籌分配」兩股力量應如何求得平衡？於本章中，首先，本研究擬從地方自治之本質談起；其次，說明中央與地方權限劃分之爭議；再者，於分析地方自治受制於中央有上而下的困境，本研究提出當代重啓新頁的在地城邦理論（Theory of Local State），做為突破當前國內地方自治的許多思維途徑。惟中央與地方權限之劃分涵蓋層面甚廣，地方自治權細究其內容，範圍包括自治立法權、自治行政權、自治財政權及自治人事權³等項目，本研究將研究範圍限縮於「與地方經濟發展有關」之議題，在此先予敘明。

第二節 「地方自治」之機能與本質

在二十一世紀的開始，高雄市政府本身規劃了幾項提升在地經濟能量的法案，例如前述的「高雄市促進民間參與公共建設減免地價稅、房屋稅及契稅自治條例草案」、「高雄市振興經濟暫行自治條例草案」（參照本文《附錄》各法案）等，但是其成敗大抵涉及三個層次：（一）中央財經權限下放的程度？（二）地方產業和行政的經濟規模？（三）外部資本與內部條件的配合程度？而其中，地方自治是公、私部門進行經濟建設與轉型的關鍵。

地方自治是一種地方民主制度，基於國家授權或依法律，在國家監督之下由地方自組法人團體，自行處理各該區域內公共事務的一種制度。地方自治之機能

出版社，初版，1999/12。

³ 林紀東，中華民國憲法逐條釋義（四），三民出版，1990，第16頁。

有下列數端⁴：

- 一、促進地方行政民主化，確保住民整體性；
- 二、推動因地制宜的行政，強化住民的向心力；
- 三、維護地域社會文化，充實住民生活內涵；
- 四、培育住民民主素養，奠定民主政治的基礎；
- 五、建立垂直的權力分立，防止國家濫權。地方自治具有抑制國家權力膨脹與行政因地制宜的作用，住民權利受到重視，民主觀念得以向下紮根。

我國憲法中關於地方自治的規定，賦予地方自治實定法的基礎，防止國家任意侵犯地方自治權。欲明確劃分中央與地方之權限必須先了解地方自治的本質，而地方自治的本質主要有下列見解⁵：

一、固有權說

固有權說主張自治權非由外在賦予，而係地方自治團體固有的權力，其性質與基本人權相同，不可侵犯。從歷史角度觀察認為地域性的社會團體先於國家而存在，此說根據史實強調自治權為先於國家存在的權利，在法律解釋論上，常用於限制國家以立法方式削弱地方的自治權，對地方自治的保障有正面效果。

二、承認說

又稱傳來權說，此說認為世界上絕大部分的土地與人民，皆隸屬於主權國家之下，受統一的法秩序規範。基於主權國家理論，應將地方自治團體的法律人格納入國家統治機構之一環，承認地方自治團體的法律人格及自治權皆為國家賦予。依據此說，自治權既源於國家之承認，國家可藉立法方式界定自治權的範圍，更可理所當然的指揮監督地方自治，地方自治團體因此將有淪為國家附庸的危

⁴ 許志雄，地方自治的觀念與理念，收錄於氏著「憲法之基礎理論」，稻禾出版社，1993/10，第286-289頁。

⁵ 許志雄，地方自治的觀念與理念，收錄於氏著「憲法之基礎理論」，稻禾出版社，1993/10，第290-293頁；陳櫻琴，論地方立法權與執行中央政策之爭議—以「拜耳案」為例，月旦法學雜誌，第42期，1998/11，第64-65頁。

險。

三、制度保障說

此說由承認說蛻變，主要特點在於強調地方自治係憲法特別保護之制度，不得循一般立法程序加以廢止或侵害其本質內容，亦即，地方自治權來自於國家之承認，但國家不能任意侵害地方自治之核心。此說賦予地方自治堅實的憲法理論基礎，對地方自治的保障高於承認說，但是所謂不得用立法方式侵害地方自治本質內容究竟為何，則有不同見解。如果過分限縮，則地方自治必然大打折扣；而且，地方自治既由憲法所保障，難保不透過修憲方式加以侵害或廢置⁶，這些都是值得重視的問題。

四、人民主權說

人民主權說爲了保障人權，實現人民的主體性，地方自治乃不可或缺的制度。凡屬人權保障上所必須的事項，不論有無法律依據或法律如何規定，原則上地方自治團體皆得自行處理。同時地方自治之保障內容，應包括住民的參與權、知的權利、自主立法權與自主行政權，法律應保障各種直接民主與住民參與制度。此說與固有權說一脈相成，不過進一步以個人爲中心，強調地方優先，凡地方能夠處理的事項，由地方自行處理，上級政府或中央不宜置喙。

德國近代地方制度之建立，皆由上而下操縱在國家手中，以形成強大的統一國家爲目的，形式上雖然設置獨立於國家的地方自治團體，以辦理地方自治事

⁶ 這裡之所以擔心地方自治將因憲法修改而遭侵害或廢置，實涉及修憲有無界限之問題。首先，修改憲法是否有界限，現有界限說與無界限說，前者基於修憲權係憲法所賦予之權力，故應受規範而不得逾越憲法原本之設計；後者則認爲憲法並未定修憲應受限制，而且區別界限並不容易，因此主張修憲無界限，只要通過法定程序即可成立生效。其中，國內多數學者主張界限說，理由除了修憲權係憲法所賦予者不宜逾越憲法基本原理之外，並認爲體現立憲主義之精神，修憲必須以基本權利之保障、人性尊嚴之尊重與維護、民主憲政秩序之維持爲其基本原則，不容透過修憲加以侵害。其次，對於地方自治採制度保障說，使地方自治享有憲法位階之保障，在通說（修憲界限說）下自不必擔心透過憲法之修改而受侵害或廢置；反之若採修憲無界限說則縱有憲法保護，仍不免因修憲而侵害地方自治之施行。

務，不過實際上地方自治團體往往淪為國家行政的末梢，為國家的工具。德國於威瑪憲法時代發展出制度保障說，此說現為德國通說，德國聯邦憲法法院也採取此一見解。我國承襲德國法制之結果，地方制度之建立也是由上而下操縱在國家手中，對於地方自治的本質，目前也以制度保障說為通說，亦即地方自治為憲法所保障的一種制度，不得循一般立法程序加以侵害或廢止。

第三節 中央與地方權限劃分之爭議

中央與地方權限劃分的方式可歸納為三種基本類型⁷：一、中央集權制，認為一國之治權完全歸屬於中央，地方政府僅係為中央之便所分設之派出機關，對於事務之處理應由中央統一管理；二、地方分權制，認為一國將其部分治權賦與地方政府，但中央仍居於監督地位，雙方權限之劃分不僅規定於憲法，若欲變更應得雙方之同意；三、均權或均衡制，認為權利之劃分不應以中央或地方為對象，應以權之性質為對象加以劃分，主張中央及地方政府之權限劃分採均權制，凡事物有全國一致性者，劃歸中央，有因地制宜之性質者，劃歸地方，可謂為中央集權制與地方分權制之折衷見解。

我國憲法就中央與地方權限劃分之設計即為均權制。徵諸實際情形，此標題所論述者恐怕僅係學理上之設計，以拜耳案、核四案、美濃水庫案等重大投資或公共工程興建案為例，縱係均權制以事權之性質劃分，仍難以判斷此類涉及全國一致性又涉及地方環境生態保護之事項，究應屬何層級之政府機關所執掌。學理上設計如此，實際運作上有何利弊，詳見後述。

一、中央集權制

⁷ 趙永茂，中央與地方權限劃分之意涵、方式與類型，載於氏著「中央與地方權限劃分的理論與實際—兼論台灣地方政府的變革方向」，翰蘆出版，1998/9，二版，第48-50頁。

主張中央集權制之立論，歸納其理由大約為：

- (一) 可提高全國法律、政策和行政上之統一性，避免造成中央與地方之衝突。
- (二) 事權集中於中央政府，則全國有一套劃一的制度，可使國家政策順利推行，並使地方均衡發展。
- (三) 事權集中於中央可避免責任混淆不清，執行上亦可收迅速之效。
- (四) 在國防、外交、重大經濟建設事項上，由中央統籌分配，不但方便亦能掌握時效性⁸。

此外，就「經濟發展問題」而言，地方政府或地方自治之有效運行，並非單純係地方政府之組織、人事權或自治範圍之劃定，而是一連串包括人口、物力資源、財力資源及制度運作等問題，而地方自治論者往往無法全面兼顧這些問題，以致弱化地方自治能力，並招致中央政府的干預。而實施地方自治後，經過都市化與工業化之發展，產生區域發展不平衡的情況，須依賴更高層次的自治政府、或中央政府來平衡區域發展的差距。

二、地方分權制

而強調地方自治者認為，惟有中央將權力下放，地方政府將有能力解決社會與經濟上的問題，由地方政府不斷發展其服務系統，以較有彈性及符合地方特色的措施，因應地方所面臨的發展與變化所衍生的問題。其次，在全球化的衝擊之下，地方政府將面臨更多的競爭，尤其在環境保護、教育、住宅等方面，將可能面臨來自民間的激烈挑戰⁹，例如，拜耳在台中設廠案、麥寮核四興建案……都因環保議題而遭遇地方嚴重抗爭；教育衝突方面，在台灣似乎尚未見到，不過以

⁸ 趙永茂，中央集權制理論之建構與爭議，載於氏著「中央與地方權限劃分的理論與實際—兼論台灣地方政府的變革方向」，翰蘆出版，1998/9，二版，第 62-63 頁。

⁹ 趙永茂，地方自治之理論基礎，載於氏著「中央與地方權限劃分的理論與實際—兼論台灣

美國為例，對抗外資進駐以「尋求文化和語言純淨」為武器，在外文教育上製造困難，曾有密西根州 1983 年反雙語運動「美國英語社」之成立為代表¹⁰；而住宅之爭議通常發生於公共工程建設之土地徵收上，通常發生於中央徵收補償金額與民意期待差距過大所致。

整體而言，擁護此分權制度者並認為，中央集權將產生下列弊端¹¹：

- (一) 在中央統籌分配下，政府的措施將只見其整體而忽略部分，喪失因地制宜之實效。
- (二) 中央集權下，所有政治力最終將集中於一機關或一人之手，此種方式將權力大量集中於上層，將造成基礎脆弱，有寡占、獨裁的危險。
- (三) 地方政府習於聽命行事，態度被動消極，不利行政效率與地方發展。
- (四) 地方政府既為國家之分支機關，推行職務每多著眼於中央需要，而忽略地方性事務或利益，易使地方經濟事業或地方建設衰落不振。
- (五) 忽略地方需要及因地制宜，遇有環保、醫療、交通或其他重大工程所產生之衝突，將使居民反感不利中央政策之推行與社會之穩定。

三、均權制

基本上，均權制係為調和中央集權制與地方分權制之偏執所產生之權限劃分制度，其核心概念為權限之分配不應以中央或地方為對象，而應以權之性質為對象，目的在使政府的機能予以分類並集中，以確定責任，統一事權，將具有全國

地方政府的變革方向」，翰蘆出版，1998/9，二版，第 25 頁。

¹⁰ 參見前引 Kanter 著，林譯（1999），第 149-150 頁。

¹¹ 同註 6，第 63-64 頁。

一致性之事務統歸於中央，有因地制宜之性質者劃歸地方¹²。

換言之，均權制企圖謀求各機關間平衡發展與密切合作，使行政發揮最大功能與效率。我國憲法之設計以均權制為基礎，所謂均權旨在謀求政府機能之一致；因此，不宜僅以中央或地方為對象而定政治權力之分配，須視政府職能之性質與工作之內容而決定權限之歸屬與掌理機關。

四、本節小結

上述三中基本分類各有所長，亦有所短。第一，中央集權制較缺乏因地制宜之彈性，並且無法兼顧地方文化特色之發展；此外，權力過分集中，易造成中央與地方機關及民衆間的敵對狀態與緊張，也可能造成中央與地方不平衡、不穩定的發展，影響國家安全與生存。第二，地方分權制在快速的工業化與都市化之下，國內經社結構快速變遷，大都會與區域性之間的發展，環保、醫療、交通等公共投資與專業行政，以及全國經社重大政策的規劃、執行，將使地方政府在行政、經濟與規劃上面臨壓力與挑戰，加上跨區域的重大工程建設，需要更高層級的政府單位加以統籌規劃，使中央財政與專業行政控制權有漸增之趨勢。第三，而均權制雖以權之性質劃分職掌機關，卻未對地方自治權之實質內容納入憲法規範，而且就若干事權劃分上，例如，何種事務屬於全國一致性？何種事務僅具地方特性？實際上亦欠缺一明確界限。因此，在實際運作及概念定義上難免產生不確定性之爭議。另外，以重大經濟建設之規劃、興建為例，此類事項既與中央統籌規劃有關，亦與地方經濟發展相涉，權限如何劃分、責任如何負擔均不無爭議，如果不能對權之性質作一明確劃分，均權制在實行上還是問題重重。

第四節 新理論的崛起：「在地城邦」的概念

¹² 趙永茂，中央集權與地方分權理論之整合，載於氏著「中央與地方權限劃分的理論與實際——兼論台灣地方政府的變革方向」，翰蘆出版，1998/9，二版，第92頁。

由上文的第二節中，可知地方自治理論有其困境，而無法解決第三節所提地方政府與中央政府權利劃分的糾葛和困境。而解決的模式可以是「由上而下」，或是「由下而上」打破權利的拉扯僵局；然而，基於民主的理念和本於基層民生的福祉，本研究認為增加地方自治的能力和自主程度，是兩者間較為合理的途徑。

關於地方自治理論，從自治強弱程度的區分，延伸到最自主的狀態即是「在地城邦」(the local state)的論述，通常均依從文義的解釋直接加以瞭解。亦即，其根本之目的即係在界定「地方政府與中央政府之間的權限及地位」。此一新的理論係基於國家整體權力結構之配置觀點加以理解，淺言之，即賦予一定區域或是城市具有統治高權的作用，而充分發揮自治與發展的能量；而這種觀點與演變是有歷史的軌跡和實證的作用。

一、地城邦的歷史敘述

在西元前十世紀至三世紀左右，在環地中海區域的聚落，其政治組織的形式是「城邦國家」(polis, the city state)的型態。亦即城市即國家，城邦公民的所有活動與結社都必須與國家有所連結。從而在地城邦當時並不存在。而在羅馬帝國在建立後，隨著羅馬的征服與兼併，那些具有主權意義的權利，如戰爭決定權、立法權與徵稅權等，便一一脫離了各城市而集中於羅馬，原本具有主權意義的城邦國家不再是一個完全自主的政治機構，而成爲一種行政管理的方式，只享有自治權，必須從屬於更高權威的政治單元。

羅馬帝國滅亡，進入中古時代後。開啓了在地城邦(the local state)，包括封建領地與商業城邦，被解編納入近代國家的體系過程。經由主權論述及單一國家國族認同的凌駕，國家整體，尤其是中央國家的「中心性」得以完整地彰顯出來，於是在地城邦形同中央國家的手腳四肢，淪爲中央意志的單純執行機關，而地方認同則毫無例外地被壓制下來，中世紀城邦自主的地位不復存在。

現代在地城邦的形成原因，其共通因素在於工業革命 (Industrial Revolution) 的影響與民主思潮的激盪。工業革命過程帶來了前所未有的都市化結果，而都市急速擴張的結果是，工業城市周圍聚積了擁擠的工人及工眷人口，而相關的公共設施及公共服務根本來不及實施配合，其居住條件惡劣無比。以英國為例，爲了克服這種工業化及都市化負面結果，並一舉回應都市管理與民主參與的雙重要求，英國於西元 1835 年制定「自治團體法」(Municipal Corporation Act of 1835)，確立現代在地城邦體制的建制原則¹³：第一，確立了在地城邦的「民主自治原則」。第二，確立國家「法律主體」及「政治主體」的雙重地位。我們如果進一步考察此一創設，其制度的特徵是：¹⁴

- 一、在地城邦受經由地方民選代表機構，實施民主控制與監督。
- 二、在地城邦享有課稅的財政權限。
- 三、在地城邦以明確劃定界線，作為行使權力的基本空間。
- 四、配置永業性質的官僚機器，亦即地方文官組織。
- 五、在地城邦被授與總體性概括範圍的職能與權限。
- 六、在地城邦享有法律主體與政治主體的雙重地位。

就近代歷史而言，1835 年的「自治團體法」(Municipal Corporation Act of 1835)，上接 1832 年的「大改革法」(the 1832 Great Reform Act) 以及 1834 年的「窮人安置法」(the Poor Law Act 1834)，並開啓了 1882 年修正的「自治團體法」(Municipal Corporation Act of 1835) 以及 1888 年的地方政府法 (the Local Government Act 1888)，確立英國現代地方自治的明確空間和格局。¹⁵

二、在地城邦的自主性

¹³ 參見 Dilys M. Hill (1974), "Democratic Theory and Local Government" (George, Allen & Unwin; London, 1974), p.48 以下內文。

¹⁴ 參見 J. Kingdom (1991), "Government and Politics in Britain", (Polity Press, London, 1991), p.479 頁以下。

¹⁵ 參見 J. Sharland (1997), "A Practical Approach to Local Government Law", (Blackstone Press

在地城邦的自主性，可分為：一、「規範意義上的自主性」；以及，二、「經驗意義上的自主性」兩項面向，加以觀察。

首先，「規範意義上的自主性」，國內文獻多以「自治權」稱之，亦即在地城邦得本其自己的自由意志，運用中央國家所賦予之權限，對於自治區域及居民，加以合法的支配與管理，可以強使全體居民服從的一種力量。因而，國家有了自治權，便可以推行地方自治事務，並要求在自治區域內所有的居民，服從在地城邦的命令。

其次，「經驗意義上的自主性」，就在地城邦與地方經濟社會團體的關係而言，在地城邦的自主性在於不受地方經濟與社會條件的實質限制下，追求自己利益的程度與範圍。而就在地城邦與中央國家的關係而言，在地城邦的自主性在於不受中央國家實質的介入之下，追求自己利益的程度與範圍。而在地城邦自主性的經驗分析的目的，便於發現及界定，就特定歷史階段，以不同的形式在個別結構面所呈現的制度與政治實踐的限制。

第五節 在地城邦概念的優越性

我們在討論此種政治權力結構時，首先面對者，即係地方政府（不論其層級）是否有其權限？其權限是否固有？可否任高層行政組織（例如中央政府）限縮或收回其權利？對此可否爭訟？甚至，地方政府是否得脫退與政府機關之連結，而加入另一國家組織或直接升格獨立為一國家組織？

以上疑問，歸根究底，即在於地方政府（乃至於在地城邦）的自治權限究竟性質如何？亦即，此項政治權限之來源究竟是傳來權限？抑或是一項既得權？一般而言，傳統論述即著重於此類政治權力結構之分析與權力運作解析。對於此類問題，本研究擬另闢蹊徑：首先，試從在地城邦之功能與需求上，從新解析這個

Ltd., London, 1997), p.2 以下。

「立場尷尬的高權組織」；其次，並以全球化（Globalization）的挑戰做為其從新出發的契機，並試圖以此為課題，模塑一個符合國際經貿競爭、人性尊嚴需求的「在地城邦」模型與理念。

一、在地城邦理論的前提

在進行本研究論述「高雄的發展能藉由在地城邦的理論取得部分啓示」以前，有些前提必須加以確定及界定，茲分述如下。

第一，最高主權是否必須完整無缺？

首先，其既稱為「在地城邦」，基本的觀察比較點仍是以主權國家（the sovereign state）為參考對象。從而，其地方發展（the local development）所關心的重點即是主權之有無、及與中央主權的對應。

惟主權之性質，依據十六世紀布丹（Jean Bodin, 1530-96）以降之描述，必然具備幾項特徵：至高性、絕對性及完整性。因而，一方面，從嚴格的角度而言，無論「在地城邦」擁有的權限有多大（例如美國的各州），均無法毫無瑕疵地通過檢驗。另一方面，時至今日，特定地方縱是以主權國家之身分，以現今區域化（Localization）及全球化（Globalization）的趨勢底下，亦逐漸使得傳統的主權國家理念遭到挑戰。以歐盟（the European Union）為例，各國不但廣泛進行經濟事務的共同合作協議，甚且將主權中一向被視為不可讓渡的行政、立法乃至於最傳統而不可侵越的的司法領域權限，讓渡出來以做為各國共益合作之基礎與擔保。

故而可知，假設將地方自治程度提升至最高層級，即所謂為「在地城邦」的描述，本研究則試圖將之界定為：「一定領域內有效實現高權之政治組織，其相對於其他高權組織，其高權係侷限於一定區域以內得自主實現高權，而無法直接實現於其他領域」。又，此項高權的描述，並非必然係完整，有可能將其部份讓渡於另一高權來加以實踐與擔保。典型的例子，是將司法或仲裁之權限交由其

他高權主體來實踐。不過，對於此種方式基於國民主權之思維必須獲得域內居民的認許或默認。因此，關於在地城邦之觀察，只要該主體具有地域性，且與領域內得為高權之實現（當然以具備合理性為條件），縱使並非全般，亦視之為「在地城邦」。

第二，地方權限的來源追溯？

另一個必須先予決定的前提是，關於在地城邦的本權的泉源，亦即傳統討論地方權限究竟係「傳來的權限（中央授權）？抑或是一種固有權限（既得權）？」之爭論。

對此議題，本研究的基本立場是，基於功能屬性及實踐國民主體性之考量，地方事務的自我決定，亦即地方自治本權，係屬國民實際參與政治事務所不可欠缺之部分。故而，本研究認為：在地城邦係存在自我決定之空間，此項權利及其運作，中央國家原則上須予全面之尊重，僅於直接侵害人民基本權利之場合才應例外的予以干預。至於其他事務，縱係所謂「有全國統一之必要」，基於尊重及健全地方自主地位，亦宜以協調之方式，做為協調此類事項之基本方針。

二、地方發展權力的內容

關於「在地城邦」之理念，係基於實現一定之價值所得希冀之政治權利工具。蓋不論是以實現地方事務之自我決定權利，亦或是處於實現國際人權浪潮底下所發展出來之第三代人權之立場，均可透過「在地城邦」之型態，達成該項權利，或舒緩對第三代人權高張所帶來的國家與人民間的對立緊張關係。以下將就實現所謂地方自主決定及第三代人權之目的及性質，探討在地城邦存在之意義。

第一，地方自主所決定之事項

就地方自主所決定之事項，即係吾國憲法中所謂之「自治事項」部份。而所謂自治事項是一個範疇概念，在這個範疇內之事項均屬於地方所固有，地方得發現事項，並決定如何從事。基本上，自治事項不限定任何事項，只要該事項直接與地方有關連即可¹⁶。而就此項事項，學理上有所謂地方自治（遑論「在地城邦」）原則上有全部管轄權（Das Prinzip der Allzuständigkeit）之理論。

進一步言之，若欲將自治事項分類加以觀察而言，若以取向作成的原因，可分為：

- （一）日常性、一般性之自治事項（亦即，已經成為一般性之業務，例如地方公共設施之養護，及地方風俗性節慶之統籌舉辦）；
- （二）因外力入侵所為之對應處理（如對抗砂石車之過境、對中央為限制發展決定之抗爭）；以及，
- （三）向上級機關爭取權益（如爭取開發或建設經費）。

第一，在一般性的事務上，由於此部份為向來自治事務的核心領域，從而，其於該領域內自得為全部之管轄。然而，如事務本質必與涉及領域外之第三人，或要求另一主體協調或補助之情形，則成為彼此共同協議之空間，非屬自主事項之核心領域。第二，另從公共部門職權擴大以照顧人民生活之趨勢以言，如欲顧及各地需求之不同，達成實質生活品質之提昇，國民與公共行政之主體之關係及互動即不宜過遠；則適當規模之政府組織，顯然較能將全部之心力關注於國民之需求，並擴及至精神的、文化的需求層次上。據此，從功能及效率乃至全般性之考量而言，特定地區的地方自治（具備「在地城邦」型態要件），呈現出施政細緻化、高度人性化之可能與優勢。

第二，所謂「第三代人權」實踐

其次，就所謂第三代人權實踐之觀點而言，地方自治亦有其不可否認之優

¹⁶ 黃錦堂，論鄉鎮市之自治，載於氏著「地方自治法治化問題之研究」，月旦出版社，1995

點。傳統而言，人權所強調者，係個人的公民與政治權利，漸次則寢假於要求政府有所作為的經濟、社會及文化的權利。此一理念呈現出，屬於個人的公民政治權利，係整體經濟社會的基本原點，在整體價值的實踐上具有「先驗的」優先性。然而，隨著第二次大戰結束後普遍的民族獨立與退殖民化歷程，亞非第三世界國家所面臨者，係經濟社會上的幼稚發展，與欠缺競爭基礎；傳統觀點似乎落於空泛，而不具實際改善社群（the communities）的功用。

新的人權理論從而認定，經濟社會的權利才是公民政治的條件，且個人經濟社會權利與公民政治權利的前提是，國家整體必須發展。此種思維，係對傳統以個人政治權利為中心的政治思維做出迥異於過往經驗之挑戰。法國國際人權學者 Karrel Vasak，將此新興於 1970 年代，並反映出開發中國家價值觀念的「發展權」、「和平權」、「資源共享權」等合稱為「第三代人權」（the third generation of human rights）¹⁷，而於 1986 年聯合國所通過之「發展權宣言」，即是此種思維的具體實現。第三代人權，係一種相對概念。其與第一代對抗國家干預的自由權，第二代要求國家給付的社會權等以個人為人權主體的人權之差別在於，第三代人權是一種集體權利。具體而言，此種集體權利包括：生存權、自決權與平等權、和平與安全權、自然資源永久主權、發展權、環境權、少數民族權等。

比較往代的人權觀念，第三代人權的內容和落實，係植基於社群、集體的連帶關係¹⁸。然而，鑑於戰前之慘痛經驗，極端的集體主義往往以犧牲個人權利作為實踐集體意志之手段，從而，此類第三人權畢竟仍停留在發展階段；仍受到審慎以對的態度。就其人權的核心觀念，涉及對於社群（the communities）如何區劃、定義？以及集體權（the collective rights）的權利之決定形式與範疇？本研究限於題目，不作深入的討論。惟特別提醒者，如從實踐可能性及制度設計保障之

年初版，p.136。

¹⁷ 對此討論，可參見李鴻禧，現代國際人權之形成與發展概說—兼談「第三代國際人權」問題，收於氏著「憲法與憲政」，pp.92-96，1996年。

¹⁸ 參見林淑雅，「台灣原住民族運動的憲法意義」，台灣大學法律研究所碩士論文，1998年6月，pp.22-23。

觀點來加以觀察，以成熟的、特定的地方自治（尤其，如統治高權發展成熟的「在地城邦」（the local state）之模型），似乎得成爲實踐此類具集體性格的、文化的、發展的新興人權的基本單元。蓋以「在地城邦」之形成，通常具有濃厚的屬地特質，通常兼具文化及資源的一致性，亦有可能具有發展的單一之一致性，甚至，亦有可能具有民族上的特殊性。

從而，從功能與規模的比較上，在地城邦的形式，正好在功能上成爲發展第三代人權的適當形式。同時，這樣的定位，亦能均衡國家發展與地方特色發展的兩歧目標。而基於組織規模及權力擴張可能性之觀察，亦可避免極端集體主義侵害個人基本公民政治權利之可能。

過去關於類似「在地城邦」之類問題的探討，大多將其歸諸於政府組織架構之設計中。郁於此種觀察舊習，對於長期處於中央集權體制之歷史經驗的我國，憲政上往往不能掌握此種在地城邦理念之真義。尤有甚者，傾向將各級地方政府視爲中央政府的派出機關，這類主張的學者或政府官員亦大有人在。這類習於科層體制的思維，即以今日行政改革理念以觀，由於不符權變的思維，恐亦不能徹底根除組織的機械化與無效率化，違言民主轉型耶？從功能角色的定位出發，「在地城邦」的組織功能，無論從自主決定上，亦或是第三代人權角色功能上，均因其規模而有實踐上的優勢。並且，以行政的細緻性及人性需求而言，亦較能符合當地之需求。故而，實事求是，以比較法上觀察，各國對於傳統國家組織，其功能屬性上，均強調其係基於統治性的、規制性的、以及普遍性的規範及作用。而針對要求服務性的、事務性的、地方文化性的規畫與實踐，則在地城邦認則較能具體周全。

基於以上各項比較，吾人從而認爲，發展理念型的「在地城邦」，對於現代意義的國家，不論是爲達成第二代人權（政府給付爲核心），抑或是以實踐第三代人權爲目標，此種政府組織將有助於整體未來發展，並因其制度上的優勢，對多元主義的實踐與配合全球化的競爭上，均能達成「分衆」的競爭要求，而對於高雄地區的未來發展，也是深富啓示的意義。

然而，由本章各節的分析得知，前引涉及地方財經與景氣復甦方案的法案有，例如「高雄市促進民間參與公共建設減免地價稅、房屋稅及契稅自治條例草案」、「高雄市振興經濟暫行自治條例草案」（參照本文《附錄》各法案）等¹⁹，被市府執政團隊視為經濟建設的政策工具，將成爲一項分水嶺：也就是，「地方自治」和「在地城邦」的選擇界線。一旦這些地方財經立法無法達成預計的效果，高雄地區的民、官、商均將檢驗新訂「高雄市政府組織自治條例」是否足以達成「轉型」的目標？而如果答案無法令人滿意，那麼，在地城邦的模式將被進一步提出，而替代地方自治的傳統思維。

¹⁹ 高雄市議會法規委員會(2001)編印，「高雄市議會第五屆第五次定期大會市法規草案彙集」(民國90年三月)。

第三章 高雄地區產業發展策略的前提： 高雄市做爲在地城邦的内部關係分析

本章目錄

- 第一節 前言
- 第二節 在地城邦與中央國家的關係：權力互賴模式與地方分權
 - 一、「權力互賴模式」
 - 二、「制度化分權」
 - 三、本節小結
- 第三節 在地城邦與地方社會的關係
 - 一、多元主義 (Pluralism)
 - 二、菁英理論 (Elite Theory)
 - 三、都市政權理論 (Urban Regime Theory)
 - 四、馬克思主義 (Marxism)
 - 五、本節小結
- 第四節 我國地方自治法制上之問題
 - 一、委辦事項與中央自己執行事項之爭議
 - 二、地方立法權與執行中央政策之爭議
- 第五節 地方自治法制之發展
 - 一、地方制度法施行前
 - (一) 就地合法化凸顯濃厚中央集權或支配色彩
 - (二) 權限劃分之條文內容欠缺體系性標準
 - (三) 地方自治團體仍缺乏決策參與權
 - 二、地方制度法施行後
 - (一) 經濟開發計劃之決定權
 - (二) 中央主導監督之色彩濃厚
 - (三) 相關法規等配套措施尚待訂定
- 第六節 本章結論：地方財經自主權必須再釋放

第一節 前言

面對「民主轉型中地方產業發展的策略研究」的命題，本研究擬從國家權力結構的重新配置，探討高雄市自立自主發展的可行策略何在？本研究的概念和理論的基礎在於重新認識國民主權的由下而上的主動性和民主轉型的空間（參見第二章第四節、第五節）。

而於前一章，我們從地方自治之本質談起，並且由「在地城邦」的論述獲得部分啓發。其次，前文說明中央與地方權限劃分之爭議的糾葛；惟中央與地方權限之劃分涵蓋層面甚廣，地方自治權細究其內容，範圍包括自治立法權、自治行政權、自治財政權及自治人事權¹等項目，本研究雖將研究範圍限縮於「與地方經濟發展有關」之議題，但無非主張地方政府應完全擁有前述各項權利，並且充分發揮其能量。本章將具體檢視高雄地區的條件，是否具有成為在地城邦的内部因素？亦即，藉由（一）在地城邦與中央國家的關係，（二）在地城邦與地方社會的關係兩項，進行競爭與合作內容的檢驗。其次，本研究也將再談我國關於地方自治法制發展之相關問題，並對於 1999 年 1 月 25 日公布施行之地方制度法對地方自治之影響加以介紹。

第二節 在地城邦與中央國家的關係： 權力互賴模式與地方分權

在論述在地城邦與中央的關係上，傳統的理论在處理中央與地方關係的論述中，均循：

一、以「地方分權」與「中央集權」作為出發點；或，

¹ 林紀東，中華民國憲法逐條釋義（四），三民出版，1990，第 16 頁。

二、尋求地方與中央事權劃分的基準，建構「整合理論」或「均權論」。惟以「地方分權」與「中央集權」為論述，似乎陷於兩種偏執：一為以地方與中央為對象，把公權力作機械式的、或數量上的分派；另一則是將地方與中央是為兩個對立的政治實體。而事實上，地方與中央共同構成國家之整體，中央是地方的集合體，地方則是中央的構成單位，中央不能棄地方以自存，地方也無法脫離中央而發展其效能。

從而，有認為國家整體為中央與地方所構成之嚴密政治組織，地方與中央的關係被視為應為完整而統一的关系，故有所謂「整合理論」的提議，嘗試建構一個具有彈性空間的動態空間，使地方與中央關係定位在一種穩定均衡的理想狀態。在此，本研究擬採「權力互賴模式」與「制度化分權」架構作為主要的分析策略。

一、「權力互賴模式」

「權力互賴模式」，將中央與地方關係視為一個「賽局」或遊戲，地方與中央參與者都在實施策略以獲取優勢，雙方的賽局是以政策網路的競技場作為較量的場域。中央與地方的關係同時也被視為是一個交易過程，權力的動態平衡係取決於雙方的互動關係，可以取得資源的範圍及限度。儘管中央國家原來就坐擁比在地城邦更多的資源，但是，事實上有不可能片面完全壟斷所有的公部門資源，必須與在地城邦進行交易與合作，才能實現其政策目標。

二、「制度化分權」

在「制度化分權」架構方面，應從權力與利益分配的現實角度，看待中央與地方的關係，在求解決兩者矛盾和危機的時候，應充分考慮兩者各自作為不同的政治力量，在這個互動遊戲中的現實態度與作用。此外，「制度化分權」又強調「制度化」，亦即：

一、保護已經形成的地方利益，並要求以政治結構的改變和相應的法律體

系等制度方式，把地方經濟利益、動力和功能等承認並確定下來，在國家政治體系中給與在地城邦的獨立自主性以合法的地位；

二、在地方與中央相對平等的基礎上，保證和加強中央的某些權力，並以合理有效的政治結構，給予中央行使這樣的權力；

三、以改造現有政治結構和法律的方式，來實現中央與地方分權的關係。

三、本節小結

綜觀先前的論述，本研究認為，國家在形式上表現為一個「複雜的制度複合體」，因此中央集權的制度是不可取的。因為，只有在地城邦有權處理屬於地方自己的事務，中央國家意圖包辦地方事務，只會使地方的政治衝突全國化，中央會產生政策超載的危機。

另一方面，中央國家與地方各自具備了相當的資源與合法性，因此，在中央國家與地方的關係上，本研究提議應以交易與合作、談判機制的方式，使雙方事實上可以站在平等的地位上，相互界定與解釋兩者之間的動態關係。

第三節 在地城邦與地方社會的關係

關於社會理論對於在地城邦（the local state）和地方社會（the local society）的論述，相當豐碩，值得國內研究多加探討。然而，由於學派理念、歷史演變和文化歧異等因素，相關的社會理論呈現分歧與多元的論證，僅略述如下供作參考。

一、多元主義（Pluralism）

在政治上，多元主義承認社會、制度與意識型態實踐等各種事務領域中，各種歧異與多樣性的並存，在多元社會當中並無放諸四海皆準的絕對真理，中央意見與公共政策的形成，係由社會中各種歧異的組織與團體，經由共同討論、辯駁、

折衝及相互妥協等參與過程，方能有以致之。國家的任務在於建立一套公平、開放的競爭參與制度，以廣納各種公共問題的可能方案，並建立形成公意的基礎機制。²

多元主義認為，國家乃是社會上利益團體的競技場，其角色被設定為「中立的仲裁者」，透過政策的制定，來回應社會上利益團體的要求，因而國家也可以說是優勝利益團體的「掮客」(the broker)，他所代表的正是在競爭與議價談判過程中獲的勝利的利益團體，配合此一優勝利益團體的主張而制定公共政策，國家的各種政策目標與內容，也就是各種不同利益的平衡點。故在多元主義的觀點中，國家權力的過程和結果，似乎是建立在民間社會的共識基礎上，並無所謂「國家自己的利益」或「國家自主性」可言。

此外，從權力分工的角度以觀，在地域邦具有民主與多元的特性，應予以一定的保障。在多元社會中，中央國家不應該被視為一個優越的主體機構，亦不應被允許有主導一切決策的霸權力量，地方分權因而被視為維繫多元社會的一項重要機制。在地域邦擔綱了「制度的制衡」的角色，他充作中央國家與民間社會的中介制度，因此，多元主義在關於在地域邦的角色，在某方面幾乎是與地方分權論的觀點，大致相符。

二、菁英理論 (Elite Theory)

菁英理論認為，一切政治系統，不論其形式為何，都可以分為兩個階層：統治者與被統治者。而由少數菁英來統治社會中其他的人，是不可避免的歷史規律。因此，菁英理論的分析重點是放在「統治者與被統治者」或「有權力者與無權力者」的社會關係上面，而形成一種社會階層概念結構。³

² 本節論述參見 Dunleavy, P. and O'Leary, B. (1987), "Theories of the State: The Politics of Liberal Democracy" (Macmillan Education, London; 1987), p.41 以下；另參見中譯本：羅慎平(譯)，「國家論：自由民主政治學」(台北：五南圖書，1995)，第 45 頁以下。

³ 本節論述參見 Harding, A. (1995), "Elite Theory and Growth Machines" in D. Judge, G. Stoker and H. Wolman (ed.), "Theory of Urban Politics", (Sage, London; 1995), p.126 頁以下。另參見

菁英理論傾向於從組織上的意義去界定國家是什麼。他們普遍認為，國家是一個強制性的機構，他能夠在既定的範圍內，有效地維持合法武力的獨占。他們強調，在最低限度下，國家菁英必須維持一定支配力量，以對抗潛在的來自國家機器內外的權力挑戰者，國家必須經由警察、法律與行政拘束，對於國家的次級組織以及民間社會的團體和機構，制定有拘束力的行動規則，並實施有效的管理。所以，基本上菁英理論重視國家適應環境的能力、指導能力，以及對民間社會的控制問題。

在菁英理論在地方政治分析的應用，則認為在地域邦不過是商業菁英的政策合法化的代理機構。因此，最有權力主導地方發展的並不是在地域邦，而是地方商業利益與資本家。

地方的正式制度、機構與團體，雖然在既定政策的執行上，扮演重要的角色，但地方公共政策的形成與制定，卻通常發生在這些制度安排之外，在地域邦在這裡的行動模式，不折不扣地反映了地方社會的權力關係結構。另一方面，由於商業菁英為追求土地開發利益，持續地與在地域邦官員密切互動，並可能在地方選舉中資助他們屬意的民選官員贏取職位，使得商業菁英被賦予一種「系統性權力」，此種權力一旦被組織起來，公共的決策體制便會因此「刻意偏好」商業菁英的優勢與利益，同時不斷弱化其他非菁英階層的參與地位。

三、都市政權理論 (Urban Regime Theory)

都市政權理論認為面對經濟與社會環境變遷的挑戰時，在地域邦為了完成其治理的任務，與民間社會利益一起合作，協調推動公共事務的場合，越來越多。而在地域邦在新的期許下，被定為是一個民間社會資源合理再分配的觸媒，而非過去事必躬親的行動角色。

此外，都市政權主義是以現代社會的複雜性為思考的重點，認為強烈的離心

Dunleavy, P. and O'Leary, B. (1987), p.138 以下；中譯本：羅慎平（譯），第 150 頁以下。

力量表徵了現在社會的複雜性格，政府的正式權威事實上是有限的，絕大多數的實質社會資源係掌握在私部門手裡，特別是地方的層次。⁴由於資源的分配程序與活動被私部門所主導，在地城邦官員的公共權力相形之下更為有限，因此非正式地獲致合作的結果，才能明顯提昇政權的運作效能。換句話說，假如治理政權想要在供給例行服務之外，承擔更多的公共職能，就必須有能力同時動員公部門與私部門的行為。在這個意義下，「政治」的概念是爲了促進政府部門與非政府部門行為者協力完成困難及非例行的公共任務，致力於組建更穩定及更密集的合作關係。

在地方政治的分析上，爲了有效行動，在地城邦必須結合各種不同的非政府部門行為者的資源與力量。非正式配置就處理非例行事務，提供了必要的彈性，他在以正式界定的公私部門關係所不能克服的情況，提供了合作完成公共目標的可能。另一方面，商業利益的組織性強，同時又位居資源配置等級的層峰，掌握龐大的資源，從而商業利益在政策決定過程中取得了特權地位。如此，商業利益的特權地位對民主政治體系構成挑戰，政權理論亦容認這種現實的存在。惟政權理論還是強調了在地城邦具有所謂的「相對自主性」。

至於中央國家的角色，政權理論似乎將之視爲既定的制度現實而未予以論及。

四、馬克思主義 (Marxism)

在馬克思主義中，「階級」的概念可說是馬克思主義的政治學，階級關係是政治權力分配所圍繞的主軸，也是政治組織賴以爲系的樞紐。支配與衝突是階級社會所固有的，而且紮根在榨取和剝削人的勞動成果的過程中。階級支配不只是一個事實，也是由支配階級，或是想維護、加強和擴張或捍衛他們支配利益的一些階級，表現出來的一種過程、一種持續鬥爭。可以確定的是，階級對立與階級

⁴ Stone, C.N. (1989), "Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-88", (University Press of Kansas,

衝突是馬克思主義政治分析的主要焦點。而馬克思主義認為，資本主義社會主要的衝突是資本家與僱傭勞動者之間的衝突。⁵

總括而言，資本主義的生產方式基本上具有「剝削性」，他容許資產階級藉由犧牲工人階級的利益，而達到資本累積的功能。此時國家扮演了兩個不可或缺的角色，一為「累積功能」，亦即國家負責為資本主義的生產活動，提供諸如法律體系、金融體系、教育體系、交通與運輸系統等一般先決條件，必能產出負有技能及工作動機的健康勞動力。二為「合法化功能」，亦即為了維持社會和平秩序，國家必須負責組建社會衝突的調解制度，宣傳及擴張政權合法性的文化機構，並保留必要時使用暴力的鎮壓機器（警察與軍隊）。

馬克思主義認為，在地城邦是國家機器的一部份，從而他也不可避免地，扮演了如同國家在資本主義社會中的角色與功能。換言之，在地城邦與中央國家有著一定的行動邏輯，中央國家為資本服務，在地城邦亦復如此。在地城邦的角色，在同時回應地方的社會關係與中央國家的管理利益，在地城邦可能是中央國家的代理人，也可能是個障礙物。在在地城邦違反中央國家的政策或指令，執意追求地方的利益時，可能會因此而享有某種程度的自由。

五、本節小結

在本研究檢視了以上理論後，發現其中多元主義、菁英主義與馬克思主義的相關論述後，發現他們有著大致一樣的看法，就是在地城邦與中央國家都是國家機關，在面對民間社會時，基本上表現了類似的角色與功能。

此外，本研究亦認為，在地城邦事實上扮演了一個「雙重代表角色」，一方面，在地城邦代表地方自己的利益，另外一方面，他也承擔了中央國家政策的執行任務。

Lawrence, 1989), pp. 3-7 和 p.219 以下內文。

⁵ 參見 Dunleavy, P. & O'Leary, B. (1987), pp.209-211 以下；中譯本：羅慎平（譯），第 230-233 頁以下。

第四節 我國地方自治法制上之問題

從 GATT、WTO 體制的發展觀之，經濟貿易的全球化、自由化已沛然莫之能御，為因應此一全球化趨勢，促進國際資本流通，各國在經濟政策上不得不放寬管制增加彈性，中央政府的權利必須下放⁶，讓地方政府發展地方特色，提昇競爭力晉身世界級都市，在全球化趨勢下，提昇地方優勢已成不容忽視的課題，健全及落實地方自治刻不容緩。

然而，我國早年在孫文先生提出的均權制規劃下，雖依權之性質將事權劃歸中央與地方，然實際運作上仍具有強烈的中央集權色彩，各地方自治團體既無內部組織上之形成權，對住民復無徵稅高權，就其市政地域亦無計劃權⁷，向來只是聽命於中央，被動的依上級命令行事，談不上自治事務之處理。此種不論立法、行政方面均由上而下的規定方式，在地方經濟發展上將產生哪些問題？以下將分別論述。

一、委辦事項與中央自己執行事項之爭議

所謂「委辦事項」係指上級政府之事項而委由下級執行者，憲法第 108 條第 1 項列有二十款，由中央立法並執行或交由地方執行事項，不過制憲者並未指出中央自己執行或委由地方執行之區別標準，從而係交由立法者依裁量而為決定。然而就實定法觀之，立法者向以概括籠統之方式「本法之主管機關，在中央為……，在省市（政府）為……，在縣市（政府）為……」規定，例如：

⁶ 例如，德國的「地方自治團體之任務創造權」(Aufgabenerfindungsrecht)，地方自治團體就地方事項原則上具有全面管轄權，享有自治之權利，無論該事項是否有法律之規定，地方得自行發現、創造事務來承辦，黃錦堂，從「拜耳案」論地方自治團體之參與權，月旦法學雜誌，第 42 期，1998/11，第 81-83 頁。或者透過程序保障，強化地方參與權，避免中央大權獨攬作成不利地方發展之決議。

⁷ 李惠宗，談中央與地方對土地利用之權限分配——從「拜耳案」談地方政府對工業土地之規劃利用權限，月旦法學雜誌，第 42 期，1998/11，第 57 頁。

- (一) 空氣污染防治法第 3 條「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；在直轄市為環境保護局；在縣（市）為縣（市）政府。」；
- (二) 都市計畫法第 4 條「本法之主管機關：在中央為內政部；在省（市）為省（市）政府；在縣（市）（局）為縣（市）（局）政府。」；
- (三) 獎勵民間參與交通建設條例第 3 條「本條例所稱主管機關：在中央為交通部；在省（市）為省（市）政府；在縣（市）為縣（市）政府。本條例所定事項，涉及各目的事業主管機關職掌者，由各目的事業主管機關會同相關主管機關辦理。」

以上各等級所謂「主管機關」的立法例，以概括籠統之方式而產生的缺失有⁸：

1. 某事項因此種規定在實務上往往被界定為最上級政府之委辦事項；
2. 上級政府之監督權限為合法性之監督或合目的性之監督並不清楚；
3. 實務上，法律亦授權主管機關為執行，尤其就重大開發案之決行或重大經建計劃、文化資產保存計劃等之決定，似可認為屬於自治事項之屬。

地方對委辦事項是否享有決定權，早期認為委辦事項屬於上級政府之事項，地方只能依命令執行，上級政府享有合法性及合目的性之監督權。而於二次戰後，學界則認為地方自治團體作為地方之政治組織，當然有權基於地方之立場就委辦事項為參與決定。因此，現今普遍認為地方自治團體就委辦事項享有一定之決定權，在執行強度、罰鍰額度或地方首長之相關指揮調度等方面，均有自主決定權，上級僅能為合法性之監督。

然而，就立法權而言，委辦事項畢竟屬於上級政府或中央政府之事權，因此上級政府得於法規或法律中授權地方政府於一定範圍內得為參與，倘若法律並未授權地方自治團體參與或授權範圍狹隘，致作成不利地方發展之規定，易導致中央與地方衝突之發生。近年來，於環境法律中有關環保標準之局部調整授權，顯

⁸ 黃錦堂，從「拜耳案」論地方自治團體之參與權，月旦法學雜誌，第 42 期，1998/11，第 75-76 頁。

示中央立法已酌量地方自治團體之需要而提供一定之補充立法空間，地方自治團體就委辦事項之立法權限之有無或多寡，端視該具體法律領域或個案型態而為決定⁹，例如，就空氣品質標準與排放標準，授權地方政府得視當地之需要，於一定範圍內為調整（空氣污染防治法第 5 條第 II 項、第 11 條第 II 項），相似之規定也見諸水污染防治法或其他管制性法規。

據上論述，地方自治團體就特定事項於立法及執行上享有參與權，然而實踐上卻仍有爭議。蓋一重大開發案或經建計劃案往往涉及經濟之提昇、地方產業之振興、產業結構之調整與就業機會之創造，而開發案將帶來環境生態之衝擊或因缺乏遠見而造成產業與技術結構之僵化，同時也造成國家財政的重大負擔¹⁰。因為涉及的考量複雜，地方政府或居民之意見在實務上常受限制。中央往往以**附帶條件**（例如，達到一定環保標準、提供地方回饋等）作為許可的對價；地方政府則委請專家進行研究，提出專業意見或訴諸公民投票等其他泛政治化手段反對中央之決策；近年的趨勢可以**拜耳投資設廠案**、**核四興建案**為例，地方政府不滿中央之政策決定，發起反對之集會遊行、聚眾包圍設廠地或抗爭阻撓施工，拒絕對該投資或工程興建案作理性溝通以求全盤了解，反而透過煽起民衆激情作不理性抗爭，中央與地方之衝突遂不可免。

二、地方立法權與執行中央政策之爭議

論者以為，地方自治權本於國民主權原則，自治行政等價於民意及自主決定，財經政策及執行對國家整體經濟發展與人民福祉息息相關，民衆應有權參與和自己有密切關聯性之公共事務¹¹。地方政府財經自治權之內涵計有：

1. 立法與預算權：

⁹ 黃錦堂，前揭文，第 77 頁。

¹⁰ 黃錦堂，前揭文，第 78 頁。

¹¹ 陳櫻琴，論地方立法權與執行中央政策之爭議—以「拜耳案」為例，月旦法學雜誌，第 42 期，1998/11，第 65 頁。

惟地方自治立法不得牴觸上級法位階，因此地方發展具有特色之產業，得自訂產業促進法、編列預算發展工商業。不過地方為公民投票之立法是否可行容有爭議¹²。

2. 行政執行權：

包括組織高權、計劃高權與人事權。亦即，本於憲法直接保障自治權之原則，地方政府於其管轄區域內有設置必要組織、擬定都市計劃、規劃促進地方產業之工業特區與人事之設計等權限。

3. 財政高權：

為保障地方自治運作之經費，基於民主原則與權力分立，中央應將有關財政收支權與管理權，交由地方獨立行使。在均權思想的影響下，雖將事權按其性質分配予中央或地方，然實際上因地方首長爭取施政業績，受限於中央政府法令、預算及人事各方面牽制，致地方自治權未受合理保障。

地方立法權與執行中央政策在經濟發展方面，當前產生的主要問題為：外商投資設廠是否屬於地方自治權限？地方究竟能否通過公民投票法，將重大工程開發案或其他與地方具重要關係之事項的決定訴諸公投？這些問題從尊重住民自治的角度立論，例如，地方制度法第 18 條至第 20 條之規定，各級地方政府自治事項包括地方環境保護事項、地方農林漁牧礦事業、地方交通事業與地方財產之經營處分。外商投資設廠對地方經濟發展及環境生態影響甚鉅，自然屬於地方自治事項，應賦予自治團體參與權與決策權；若由中央政府促進整體產業發展的角度觀察，重大外商投資案事關整體經濟之提昇，實已超越單純的地方自治事項，則一旦中央立法通過或依法定程序發給核准證明，地方政府僅得依法執行。本研

¹² 就地方部份國民之民意較全體國民之民意為弱的角度而言，公民投票之立法欠缺國家法源，恐有違憲之虞；然就地方民意決定地方產業環保事項，本於尊重人民意志之原則觀之，地方公投法似又具有正當性。參閱陳櫻琴，前揭文，第 66 頁。本研究認為以台灣現行地方自治之發展觀之，地方公投法恐因欠缺法源而有違憲之虞，因憲法第 123 條、地方制度法第 16 條第 2 項規定縣民對於縣自治事項依法律有創制、複決之權，惟立法者迄今未有地方公投法之制定，構成立法怠惰，故而論者縱基於憲法第 123 條主張將地方經濟議題訴諸公民投票，仍因欠缺法律規定而有違憲之虞。

究以為對於外商投資或重大公共工程建設之議題，在現行法治制度之設計及向來之中央統籌分配「傳統」下，由中央政策加以規劃指導並無不妥；然而，因為此議題與地方發展、地方環境生態及住民權益息息相關，與其爭執由何階層作最終決定，不如保留現制由中央統籌規劃，但必須加強地方參與權之保護，決策過程宜透明公開，使地方充分參與溝通協調，徵收之補償應即時、合理、適當。對於中央之決議明顯損害地方利益時，應准許地方自治團體提起訴訟，由司法作成裁判以解決爭議。至於司法機關對於此爭議之解決，人才之培訓、證據之蒐集舉證、補償賠償之方法數額等其他相關配套，又是另一值得深入討論的問題，在此不擬贅述。

第五節 地方自治法制之發展

我國地方自治之制度性保障規定於憲法第 10 章與第 11 章，在中央與地方權限劃分上，將具有全國一致性者歸屬於中央，有因地制宜之性質者歸屬於地方，惟由於規定概括，以至於實行上地方自治範圍仍受中央限制，省縣等自治團體欠缺自主立法權。1997 年第四次修憲，增修條文授權法律制定省縣地方制度法，並明定應規定之法律內容，承認縣立法權（增修條文第 9 條第 I 項第（4）款）。關於地方自治之法源，則有直轄市自治法與省縣自治法，此二法於 1999 年 1 月 25 日公布施行之地方制度法加以整合規定，而地方制度法自此成為地方自治之法律基礎。

一、地方制度法施行前

中央與地方權限若能明確劃分何者為自治事項、委辦事項或共同事項，不僅能確保地方政府的立法權與執行權，更能讓中央或上級政府在進行財政補助和自治監督時能有所依循。在地方制度法未公布施行之前，以直轄市自治法與省縣自

治法為地方自治之法源依據，此二法在權限劃分上主要參酌憲法第 109、110 條，以及「台灣省各縣市實施地方自治綱要」而來，對地方自治事項採列舉方式，換言之，只要非條文列舉之事項，容易產生非自治事項之認定；且自治事項條文末款多規定「其他依法律賦予之事項」，此概括規定造成遇有爭議之自治事項，其詮釋權仍掌握在中央手中，對地方自治之實施極為不利。就直轄市自治法及省縣自治法之內容觀察，仍有下列缺失¹³：

（一）就地合法化凸顯濃厚中央集權或支配色彩

由直轄市自治法與省縣自治法之內容觀察，所謂地方自治法制化，可謂將威權統治時期實施多年卻不合憲的相關法規¹⁴透過立法程序就地合法，並於省縣自治法加強中央對地方之立法及行政監督，整個立法過程依舊顯示濃厚的中央支配色彩。

（二）權限劃分之條文內容欠缺體系性標準

上述二法條文內容雖就各級政府職掌進行權限劃分，在條文中羅列中央、省、縣等各級政府所屬業務事項，不過將一業務同時並列於數級政府，及由中央就自治事項與委辦事項進行細目劃分，並強調上級政府對下級政府的行政監督，此種規定方式不僅造成權限劃分缺乏體系性標準，亦容易發生上、下級政府間自治權限的爭議。

（三）地方自治團體仍缺乏決策參與權

地方自治之相關法規，缺乏地方自治團體就類似國土規劃、區域發展計劃或財政分配、中央補助政策等事項的參與權的規定，中央集權由上而下的規定及做法使得地方自治權無法有效運作與落實，拜耳投資案、核四設廠案都是自治團體

¹³ 趙永茂，我國中央與地方權限劃分的性質與爭議，載於氏著「中央與地方權限劃分的理論與實際」，翰蘆出版，二版，1998/9，第 136-137 頁。

¹⁴ 例如：「台灣省政府合署辦公暫行規程」、「台灣省議會組織規程」、「台灣省各縣市實施地方自治綱要」、「台北市各級組織及實施地方自治綱要」、「台北市議會組織規程」、「高雄市各級組織及實施地方自治綱要」以及「高雄市議會組織規程」等。參閱註 18，第 136 頁。

缺乏參與權的例證。

隨著住民基本人權的受到尊重，加上民主化潮流的衝擊，地方自治權日益受重視，1994 年公布施行之省縣自治法與直轄市自治法，因凍省之進行及地方自治進一步落實之需要，獲得全面檢討修正的契機，地方制度法即在此背景之下應運而生。

二、地方制度法施行後

1999 年 1 月 25 日公布施行之地方制度法共分五章八十八條，其中最重要者為第三章「地方自治」，分就「地方自治團體及其居民之權利與義務」、「自治事項」、「自治法規」、「自治組織」及「自治財政」加以規定。於第 18 條以下，就各級地方自治團體之自治事項加以列舉，較省縣及直轄市自治二法之規定詳盡，不過是否因此即足以弭平中央與地方之權限爭議，學者以為不應過分樂觀¹⁵。本法明白肯定地方自治團體之立法權，地方議會尚可規定行政罰與不利益行政處分，第五節規定地方財政事項，明定各級政府費用負擔之方式（地方制度法 § 70），在健全地方財政上亦屬一大進步，以下將對地方制度法之規定在地方經濟問題上可能產生的問題加以說明：

（一）經濟開發計劃之決定權

地方制度法第 18 條至第 20 條就各級地方政府所職掌之自治事項有詳細之規定。如就地方經濟開發之相關問題而言，地方政府就轄區之農林漁牧礦與工商業有輔導及管理權、對衛生及環境保護事項、交通建設之規劃、營運及管理 etc. 均有自治權。遇有跨地域之自治事項則由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理，必要時共同上級業務主管機關得指定其中一適當地方自治團體限期辦理（地方制度法 § 21）。依此規定，地方政府似享有充分之自主決定權，然而重大公共工程或跨地域的自治事項，還是必須由共同上級政府統籌指揮，「必

要時」可由上級政府指定辦理，因此實際運作上難免因為「行政便宜」之要求，忽視地方之參與權，使得法律之規定無法有效保障地方自治權限。

（二）中央主導監督之色彩濃厚

1. 以預算之決定為例：為使預算能如期審議通過，以利地方行政計劃之推行，地方制度法承襲預算法之規定，於第四十條第三項定有性質上屬於應急性的「暫定預算」之規定，既然該項屬於暫定性質，仍須使「本預算」成立，才算完成預算之法定程序。同條第四項規定法定預算於會計年度開始後三個月內未能成立時，經由地方政府報請自治監督機關邀集各有關機關協商，於一個月內決定之；逾期未決定者，由邀集協商之機關逕為決定。此種協商決定預算之設計，若因地方立法機關與行政機關僵持不下，在極端的情況下將成為「逕行決定預算」制度¹⁶。

2. 就中央與地方權限爭議之解決而言：地方制度法第七十七條規定中央與地方自治團體間遇有事權爭議，由內政部會同中央各該主管機關解決之。此等將權限爭議交由中央之政治機關解決之方式，無論從保障地方自治或實際解決問題之觀點而言，均不妥適，蘊含中央集權之濃厚色彩不言可喻。

（三）相關法規等配套措施尚待訂定

大體而言，地方制度法在地方自治之法制化上已堪稱一具有前瞻性之立法，對我國地方自治制度的確立具有重大意義，然而包括「行政區劃法」、「規費法」、「財政收支劃分法」、「地方稅法通則」、「公共債務法」，以及「自治權限劃分施行綱要」、「中央補助地方建設辦法」等法規命令的陸續制訂，將更具有左右地方自治實施之關鍵性影響力¹⁷。地方制度法已提供一整體架構，將過去法制之缺陷

¹⁵ 蔡茂寅，地方制度法之特色與若干商榷，律師雜誌，第 244 期，2000/1，第 41 頁。

¹⁶ 蔡茂寅，前揭文，第 48-49 頁。

¹⁷ 蔡茂寅，前揭文，第 40 頁。

與不足加以修飾整合，而施行綱要與實際的落實，仍有待完善的配套措施始能有效運作。

第六節 本章結論：地方財經自主權必須再釋放

綜合前述分析，由理論（地方自治理論和在地域邦理論）和實務（地方經濟開發計畫和地方財經自主權）的雙重檢驗，都證實了地方面臨的内部策略（the internal strategy）選擇的困境，那就是中央政府必須弱化自己對於地方的干預。而這樣的呼籲也呼應了本研究的前文各章的民主概念和理論的基礎，在於重新確立國民主權（包括產業發展、社會轉型等）的由下而上的主動性和民主轉型的空間（參見第二章第四節、第五節）。

具體而言，中央政府在權力結構上，自覺或不自覺地構成地方發展的障礙，如以 2001 年的南台灣社會和經濟困境，前述主張尤其淒楚中的懇切。誠然，媒體和社會輿論已經進入反省與行動的階段：

「失業率創新高，求供倍數創新低，這是南部縣市共同面臨的難題。行政院為了規劃南部的發展，在台南縣設置科學園區，並推動高雄加工區轉型為倉儲物流業，希望帶動南部的就業機會。但是新產業得人力需求，卻不能解決傳統產業勞工的失業問題。」¹⁸

這樣的社會困境證實了政府的政策供給和社會的轉型需求，有無以彌補的鴻溝，也實證了本章前文分析的「中央國家（the central state）vs. 整體社會（the society）」、「中央國家（the central state）vs. 地方國家（the local state）」、「地方國家（the local state）vs. 地方社會（the local society）」的三重隔閡，對於轉型的前瞻和規劃有不同的方向和著力。因而造成特定地區，例如高雄和其他地方，面對民主轉型、經濟成長、社會發展的困境：

¹⁸ 中國時報，(2001.03.12)「失業悲歌，響徹南台灣」，第 6 版。

「經濟藉由科技與人才的提升，可以獲得轉型的機會，然而，因產業結構改變而失業的勞工該何去何從？」¹⁹

針對這樣的困境，我們主張另類的策略選擇和行動，既是必要的，更是有概念和理論支持的。而在本章題目的主旨提示、逐層分析下，本研究認為：高雄地區產業發展策略的前提，在於地方財經自主權的再釋放，與中央干預的自我弱化。

¹⁹ 同前註，中國時報（2001.03.12）。

第四章 高雄地區產業策略如何因應全球化：

高雄市做爲在地城邦的外部關係分析

本章目錄

第一節 前言

第二節 在地城邦與全球體系的關係

一、全球化的過程與體系

二、中央國家的機會與限制

三、在地城邦的機會與限制

第一，全球化對於地方與中央的關係，添加了複雜的變數

第二，在地城邦的準外交角色

第三，全球化對於地方治理的影響

四、本節小結：「地方—全球」連結

第三節 高雄市做爲在地城邦的可能性

一、全球城市（Global City）的概念

（一）城市作爲策略基地

（二）全球城市體系與網路

二、高雄市作爲全球城市的願景

三、高雄市未來發展的課題

四、以SWOT模式分析高雄市的發展

（一）優勢

（二）劣勢

（三）機會

（四）威脅

五、本節小結

《圖表 4-1：高雄市與台北市：地方歲入總預決算數之比較》

《圖表 4-2：高雄市與台北市：各行庫機構與存放款餘額情況比較》

《圖表 4-3：高雄市與台北市：營利事業家數與資本額之比較》

《圖表 4-4：高雄市與台北市：營利事業開歇業家數與資本額之之比較》

《圖表 4-5：高雄市與台北市：就業人口之職業比較》

《圖表 4-6：高雄市與台北市：就業人口之身份比較》

《圖表 4-7：高雄市與台北市：勞工保險投保概況比較》

第一節 前言

在前兩章中，本研究從地方自治之本質談起，透過地方自治本質之確立、中央與地方權限劃分爭議及地方自治法制缺失之說明，並且藉由在地城邦(the local state) 的理論大膽提出唯有提升地方自治的能量和空間，才能有效上述解決對外競爭、對內發展的雙重困境。然而，由台灣當前地方自治現實，與高雄地區的内部關係(the internal relationship) 條件分析，對於高雄市成為在地城邦的重新建構，仍充滿未盡圓滿之處。

究竟，高雄能否以一個地方政府(the local government)、地方國家(the Local State)、或是地方社會(the local society) 直接和世界產業分工的全球體系連線？以一般市民的用語就是：「高雄能站得起來嗎？能走得出去嗎？」而這一命題的前提是：台灣社會、經濟、政治的發展侷限於「傾斜發展」，亦即重北輕南；例如，就產業發展背後的政經資源和公共部門支援，高雄的數據規模幾乎僅為台北的三分之一而已（參見《圖表 4-1：高雄市與台北市：地方歲入總預決算數之比較》），遑論其他的知識體系、決策過程所需的人才與建制的軟體、硬體等配套。影響所及，高雄的產業發展策略有兩大致命的束縛：其一，對內關係而言，舉凡財經建構與建制，高雄都在質和量的面向依賴台北，例如，各行庫的總行庫和對外營業部（參見《圖表 4-2：高雄市與台北市：各行庫機構與存放款餘額情況比較》）；其二，對外關係而言，舉凡國際經貿決策和運作，國內外資本的匯集和流動，高雄的角色遠不及台北（參見《圖表 4-3：高雄市與台北市：營利事業家數與資本額之比較》與《圖表 4-4：高雄市與台北市：營利事業開歇業家數與資本額之比較》）。

此處則由外部關係(the external relationship) 分析高雄在全球化趨勢中，欲求自立自主的發展，所需的配套條件是否成熟？在此主旨下，本章結構上，先討論「在地城邦與全球體系的關係」（第二節），接著探討「高雄市做為在地城邦的

可能性」(第三節)，然後經由歸納結論，對於高雄的現況與轉型，經由以「SWOT模式」分析高雄市的發展，藉以尋求產業策略的浮現。

第二節 在地域邦與全球體系的關係

本研究經由前述幾章的理論分析、地方制度的檢驗、中央地方關係的檢討，所得的主張也是認為：高雄產業發展的策略是必須中斷繼續依賴台北，是必須迴避「全球—台北—高雄」的次級轉接地位，而縮減為「全球—高雄」的直接網絡。換言之，高雄地區的產業轉型是必須直接與全球產業體系掛勾，是必須有自主的財經計劃權和自主權的！在這樣的前提下，在地域邦的啓示說明：高雄和國際經濟的關係，合理化的步驟必須先弱化中央政府的干預和壓抑！

一、全球化的過程與體系

「全球化」(Globalization)，用最簡單的詞彙來描述者，指的是一種成長中的全球互相連結的現象，或者可以說是，世界社會與日俱增的相互依賴。具體來說，全球化是指人類組織與活動的空間形式，在活動、相互作用以及權力運作方面，轉向跨國、跨區或跨洲方式的變化。¹

在今天，全球化至少包含者兩種不同的現象：

- 第一、 它顯示了一系列政治、經濟與社會活動正在向全球範圍轉化；
- 第二、 它也顯示了在國家與社會內部，以及國家與社會之間，相互影響和相互連結的層次已經大大提高。

現代全球體系的新現實，特徵在於：各種社會關係在新的活動層面，並通過這些新的活動層面，例如，技術、組織、行政與法律層面，不斷擴展，並且使以現代通訊網路與新的資訊科技為媒介的相連結方式，逐漸深化。而全球化的新現實勢

¹ 參見 Giddens, Anthony (1993), *Sociology* (Cambridge: Polity Press, 1993), p.528 以下。

必將重組人們向來對於「時間」與「空間」的概念與感覺。在某種程度上，人們彷彿逐漸被整編，進入一個以全世界為範圍的單一社會體系，世界各地的人們因為相互依賴的深化而相互影響。

從過程來看，全球化的過程是一種不斷強化的網路化過程（networking），也就是各種社會活動的網路化，對於所有參與者都會產生依賴的反作用，尤其是在經濟活動方面，全球化經濟發展不僅影響各國各民族的發展，同時也影響了國家內部的都市與區域發展，這種發展也對於每個家庭與每個個人發生影響。因此，我們會看到，在全球化的過程中，一個國家的發展會比任何時候，更加緊密地依賴於世界上其他國家的發展狀況。

從組織的層面來看，世界逐漸變得像是單一社會與經濟活動場域。因此，我們也許可以將「全球共同體」（Global Community）看成是一個由許多網路所組成的大網路：在這個網路中，個人與團體被吸納進一個更加全球化存在之中，他提供世界各地的個人及團體，經由各種不同的組織與行動方式，「跨越國界」，進行各種廣泛複雜連繫的單一活動場域或空間。²

全球化的過程迄今仍是在運動與變遷中，因而全球體系的内容可能因時而異。畢竟，全球化事實上可能是一個充滿矛盾、衝突的變動過程，此一過程會不斷湧現新的議題、新事物，傳統的事實不斷受到衝擊，甚至於淘汰。

二、中央國家的機會與限制

無可否認地，全球化過程自西元 1960 年之後的新現實，對於國家固有的地位形成了挑戰。這種新現實是，跨國活動與跨國行動主體或行為者急劇增加，以及個人和國內團體力量的增強。因此，過去國家基於主權在既定國內疆域，對於

² 本節分析參見 McGrew, Anthony, G. (1992), *Conceptualization of Global Politics*, in A.G. McGrew, Paul G. Lewis et al (1992), "Global Politics: Globalization and Nation-State", (Cambridge: Polity Press, 1992); and McGrew, Anthony, G. (1997), *Globalization and Territorial Democracy: An Introduction*, in A.G. McGrew (ed.) (1997), "The Transformation of Democracy?", (Cambridge: Polity Press, 1997)以下內文論述。

民間社會的治理作用，面臨了嚴格的侷限，尤其是在國內民間社會與全球體系中的各種行為主體緊密連結的時候。

影響所及，許多的公共政策不能像過去一樣，由個別國家基於「至高無上的主權原則」而制定執行。相反的，現在需要更多的國際政策對話與協調，這種政策協調的參與者，也不在只限於國家，更可能包括了各種不同的「跨國行動主體」，並且同時連結了各種不同的國際政策議題。

這意味著，國家主權不再是全有全無的概念，主權將因為國家更形溶入全球體系，而具備了更有彈性的新意涵，而宣告了「後主權國家」(post-sovereign-state)的來臨。此時，國家政策過程勢必面臨因應有關「國內」與「國際」的連結問題。同時，國家不僅在內部基礎，同時也在國際競技場上，保有相當的自主性因此得以自己的利益計算採取行動，同時「強化」與「弱化」他本身與全球體系的關係；因此，可以一邊獲取全球化所帶來的好處，一邊防堵主權消逝的危機。

基於前面的論述可知，國家在未來仍將擔綱公共事務治理的主要場域，以及作為民主政治的主要「載體」。只是，就前者而言，國家勢必扮演較少的「主權實體」的功能，而更加突顯其做為全球政治經濟體系的構成員與合作者的角色，就後者而言，國家必須為其治理下的國內民間社會，在國際間有所行動，以維續其合法性。

三、在地城邦的機會與限制

基於以上分析，可知台灣地方自治的實況，並無法僅以國家內部關係作考量（參見第三章前文），甚至對於財經、產業乃至社會發展的議題，必須有全新的思維，以面對國際間的新現實。當中央國家受到無國界的外來衝擊，全球化這個新現實對於在地城邦的影響，反映下列幾個問題：

第一，全球化對於地方與中央的關係，添加了複雜的變數

在全球體系中，在地城邦與中央國家的互動、議價的行動場域，儘管主要是放在國內，包括全國場域與地方場域，但是其實也可以在全球體系這個場域對話。因此，我們必須建立一個「全球—國家—地方」三層的分析架構，去分析中央與地方的關係。

當在地城邦融入全球體系以後，便不再限定於被中央國家所劃分指派的地方領域，他可以邀請跨國公司跨越國界，進入其本身地方領域裡，進行各種不同形式的「公私合作」，推動經濟成長，以厚實在地城邦在與中央國家議價談判（bargaining）時的權力基礎。而且，在地城邦也可以加入「國際政府組織」，經由該組織的集體力量，遊說改變中央國家的相關政策取向。

第二，在地城邦的準外交角色

在現代國家之間的關係中，國家安全、軍事及政治等方面的外交問題，可以與諸如貿易、投資、環境與社會等其他領域的對外交往分開，亦即中央國家仍然壟斷國家安全、軍事、政治、外交等事務。而全球化帶來的現實證明，許多在地城邦開始有相對獨立的權力去從事其他領域的對外往來，尤其是對外經濟活動。這種情況被稱為「地方主義的國際化」(internationalization of localization)或是「區域主義的國際化」(internationalization of regionalism)。

近二十年來的事實證明，區域主義的國際化、地方主義的國際化可以以各種形式表現出來，例如，特定城市或區域在外國首都、或商業中心，設立自己的駐外機構，以處理涉及本身地方的國際事務，這些獨立於中央國家之外的機構，顯示了在地城邦有能力及合法性去處理國際事務。此外，在地城邦可以有計劃地組織一些專家，去國外執行中、短期的「實地調查」，派遣地方官員參加國際會議，甚至於直接參加國際組織等，均屬之。其中，2000年千禧年奧林匹克運動會在澳洲的雪梨舉行，便證明了這一城市的「全球視野、在地行動」(Global vision, Local action)。

第三，全球化對於地方治理的影響

基本上，跨國公司在世界各地的經濟活動，其資本累積需要當地在地城邦的行動保證。因此，跨國公司也會對於在地城邦主張自己的利益，並提出其所期待的政策要求，而跨國公司的資源與影響力，遠遠地超過當地的商業利益，享有更優勢的「特權力量」，也勢必將使在地城邦在政策制定過程中遭遇更大的影響力。此外，由於世界各地的民間社會之間更加廣泛密集地聯繫，使得民間團體的構成與形式，呈現了更加複雜的多樣性。特定的地方政策議題可能與全球性議題連繫在一起，地方的政治競技場則容納了諸如國際民間組織這類的跨國行動主體，他們將就各種全球性議題，提出他們的要求與政策期望，致使在地城邦無力去回應與處理。

四、本節小結：「地方—全球」連結

在全球化的過程與全球體系的形成中，導致了中央國家面臨一個主權與疆界既有意涵均被解構的危機，以及一個更加複雜的治理環境。因而，中央國家（以台北做為權力中心的政治結構）不得不基於自己的利益計算與自主性，以維持他與全球體系之間的既強化又弱化的矛盾關係。

而二十世紀末期全球化的新現實，體現「地方—全球連結」已經形成，我們必須把在地城邦（以高雄做為發展主體的設群結構）放在全球化政治經濟當中，去思考其角色與行動的可能。第一，在政治議題上，在地城邦的政治結構、規模與功能勢必進行相應的調整。第二，在經濟議題上，地方被整編進入全球分工的態勢日益明朗化，如何在這種侷限下，推動地方經濟的結構轉型，將是重要的課題。第三，在社會議題方面，面對世界性的同質化運動，地方差異逐漸縮小，如

何主導地方認同的「再建構」，也勢必是地方政策議題的重要一環。³

第三節 高雄市做為在地城邦的可能性

一、全球城市（Global City）的概念

在全球化的趨勢中，各國的市場透過跨國企業的成長，進一步被連結起來，有些跨國企業內部的經濟規模甚至於大過某些國家的經濟；而那些跨國企業總部與國際金融服務業高度集中的城市，他們具有高度流通、整合與控管功能，這些城市被稱為「全球城市」。⁴而全球城市具有以下兩種特徵：

（一）城市作為策略基地

全球城市之策略性角色與功能，係做為全球經濟組織管制中心，金融服務、資訊、電子等居前導地位產業關鍵的市場與區位，或前述產業生產的主要基地。此外，為因應跨國企業營運總部、國際金融和國際組織聚集至全球城市，創造吸引國際性生產者服務專業階層（例如：法律、銀行、保險、商業服務、會計、工程、廣告行銷等）的需求，辦公、金融服務業、與生產者服務的成長，以及其帶來的就業結構改變，亦使辦公室空間與高級住宅的需求大幅增加。

（二）全球城市體系與網路

綜觀整個 1990 年代，在全球化趨勢中，一個「全球城市體系」儼然呈現。全球城市、次全球城市與城市之間，以特定產業部門或特定生產空間（，例如：金融交易、半導體生產、自由貿易地區、科技園區等等），均產生連結。⁵這些複雜的城市連結關係形成一個網路，由城市與其周邊地區發展出來的「城市－區

³ 本節分析參見 Castells, Manuel (1997), *The Power of Identity*, (Oxford: Blackwell, 1997), pp. 269-273 以下內文；以及 Castells, Manuel (1977), "The Urban Question: A Marxist Approach" (London: Arnold, 1977) 論述。

⁴ 同前註，參見 Castells (1997), (1977) 兩書。

⁵ 參見 Saxenian, A. 薩克瑟尼安(著)，彭蕙仙、常雲鳳(譯)，*區域優勢*，(1999年10月初版，台北：天下文化出版)。

域」，皆在此網路中競爭、合作、尋求策略聯盟，欲求以都市政策提昇自身在網路中的位置，掌握全球經濟活動與資訊。

二、高雄市作為全球城市的願景

面對全球化經濟，台灣必須在新的國際競爭中取得有利的位置，因此中央政府規劃「亞太營運中心」，希望吸引跨國企業來台設置亞太營運中心的總部，並積極發展優勢產業，以建設台灣成為亞太地區的金融中心。而高雄市作為台灣第二大城市，也是南台灣七縣市的核心城市，依亞太營運中心的計劃⁶，高雄市被規劃作為海運中心，而依據國土計劃與區域計劃的規劃，高雄市被定位為南部區域的核心都市，應發展為港阜都會，帶動運輸倉儲、技術支援、金融及商業等相關服務業發展，並發揮國際及國內運輸、通訊都市功能。因此，高雄的都市功能必須升級，成為東南亞與華南地區的國際港灣城市，以支援南台灣整體向全球市場競爭。

三、高雄市未來發展的課題

高雄市與其他新興工業國家出口港市做比較，在其連結全球化經濟過程中，高雄市有相對落後的現象。此外，在兩岸關係政策的限制下，更產生了競爭力不足的潛在危機，將影響「多功能經貿園區」帶動高雄市產業發展的計劃，這些潛在危機，分述如下：

- (一) 高雄市與當今全球城市網路之脫落；
- (二) 低薪資、低技術的服務業已然浮現（參見《圖表 4-5：高雄市與台北市：就業人口之職業比較》）；
- (三) 缺乏由地方本身主導之高科技產業政策；

⁶ 在亞太營運中心計劃中，規劃高雄視為亞太航海貨運轉運及分裝配送中心之最佳地點，並以「自由貿易區」為概念出發的高雄亞太海運轉運中心計劃，將計劃區區分為「作業區」、「支援區」兩大部分。

- (四) 縣市之間的惡性競爭，減弱了高雄市與南部區域的勢力（例如，「台南科學園區 vs.路竹科學園區」，又如，水資源的爭奪引發南化水庫使用和興建美濃水庫的爭議）；
- (五) 重工業城市生活環境品質急遽惡化；
- (六) 勞動力素質急待提昇；
- (七) 國際機場的功能不彰，無法有效連結全球城市網路（因而，鄰近又有台南國際機場、屏東國際機場等重疊興建的爭議）；
- (八) 缺乏具有魅力之都市意象。

四、以SWOT模式分析高雄市的發展

本節將以較近距離，逐項檢驗高雄市於二十一世紀初期，面對全球競爭的潮流，本身所具備的產經與社會之優勢、劣勢、機會與威脅：

(一) 優勢⁷

關於外部競爭，高雄本身具有相當多的優勢條件，其中明顯的要素，大抵有以下數端：

1. 正積極興建軟體科學園區、高雄大學、捷運系統、鐵路地下化以及港市合一等港區開發計劃，均為增加高雄市競爭力的重大建設計劃。
2. 高雄市有可開發的土地，可以因應調整都市功能，引進新產業時需求；再配合多功能經貿園區的開發，有調整產業結構的機會。
3. 高雄有境外轉運中心，可以配合三通搶進大陸倉儲轉運、再加工的市場。
4. 高雄市產業以國營企業為主，體質健全，並且有許多規劃物流、倉儲計劃。

⁷ 本節資料主要參照：(1)「中小企業智庫研討會成果報告」，南區中小企業研訓中心(2000)；(2)「中小企業論壇成果報告」，南區中小企業研訓中心(1999)；(3)中山大學(1999)，「我國國際商港港埠未來競爭力分析及核心能力立整體規劃之研究—高雄港部份」(高雄港務局委託專題研究計劃)；(4)陳春益等(1998)，「發展高雄港為國際物流中心委託調查分析」(高雄港務局委託專題研究計劃)；(5)洪富峰(1998)，「高雄工業化的階段與意義—一個新興工業城市的例子」；(6)高雄市政府研考會(1985)，「高雄市產業發展白皮書」。

5. 傳統產業仍為都市經濟的重要角色，可以其為基礎輔導轉型成為高科技、高附加價值產品。
6. 高雄市有強勁的金屬基本工業為基礎。
7. 貫穿整個 1990 年代高雄港為世界第三大貨櫃港，其貨運轉運功能強（但在 2000 年結束時，已經被南韓的釜山港的營運所超越）。

（二）劣勢⁸

關於外部競爭，高雄也有多種的劣勢，其中明顯的要素，大抵有以下數端：

1. 小港國際機場的國際航線不夠開放，起降航線、航次都受限制，影響高雄與國際連結的快速與便利性。
2. 國際機場的航次、航線有所限制，失去國際航空貨運的發展機會，也無法發揮海空聯運的功能。
3. 國際機場的航次、航線限制嚴重，無法服務高科技產業貨運要求，也無法提供快速的國際快遞服務，使高雄失去對高科技產業、先進服務業的吸引力。
4. 缺乏都市意象、仍須配合多功能經貿園區的開發，加強海洋首都的意象塑造。
5. 河川污染嚴重，除了嚴重威脅水源外，也失去都市自然環境優勢、休閒空間。
6. 生活環境不佳，例如空氣及水源污染等。
7. 治安個人安全保護仍須加強。
8. 缺乏多樣化的文化教育與相關活動。
9. 缺乏多樣化、都市、自然的休閒與活動空間。
10. 勞動力素質不高，仍然無法吸引高素質人才（參見前引之《圖表 4-5：高雄市與台北市：就業人口之職業比較》）。
11. 高雄市及其週邊城市人口收入遠不如台北市（參見《圖表 4-6：高雄市與台北

⁸ 同前註，本節資料主要參照前引各文獻：(1)「中小企業智庫研討會成果報告」(2000)；(2)「中小企業論壇成果報告」(1999)；(3)「我國國際商港港埠未來競爭力分析及核心能力立整體規劃之研究－高雄港部份」(高雄港務局(1999))；(4)陳春益等(1998)；(5)洪富峰(1998)；(6)高雄市政府研考會(1985)。

市：就業人口之身份比較》，而消費能力不高、財務規劃能力薄弱（參見《圖表 4-7：高雄市與台北市：勞工保險投保概況比較》）。

12. 缺乏大型展覽、會議中心，以引導貿易業與會議觀光業。
13. 中小企業在這一波產業轉型中，逐漸式微。
14. 缺乏對高科技產業的吸引力。
15. 高雄港需要立即國際化，並改善其運作效率。

（三）機會⁹

關於全球化的趨勢，高雄本身具有相當多的機會，明顯的大抵如以下：

1. 新經濟時代來臨，改變了傳統產業發展對自然資源的依賴，尤其是「區位優勢」的內涵，對部分基礎建設仍須努力的高雄市一個跳躍契機。
2. 兩岸三通的時機越來越近。
3. 台灣正努力發展電信產業，尤其無線通訊業在未來非常有潛力，國科會亦正規劃電信科學園區計劃。
4. 經建會正規劃發展台灣成為運籌中心，需要海空聯運、倉儲中心才能運作。
5. 鈦合金、鋁鎂合金為極具潛力的高科技產業，也是高科技產業所需的基礎材料，極適合傳統產業轉型。
6. 南部區域內正形成一股開發電玩軟體的產業風潮。
7. 台南科學園區開始運作，廠商進駐速度快，也吸引很多國際大廠，將產生先進服務業的需求。
8. 科學園區高階人員隨設廠進駐，產生高階消費的需求，刺激高雄市的商業發展。
9. 桃園中正國際機場運量已經飽和，三年內無法擴充，是高雄市切入的機會。

⁹ 同前註，本節資料主要參照前引各文獻：(1)「中小企業智庫研討會成果報告」(2000)；(2)「中小企業論壇成果報告」(1999)；(3)「我國國際商港港埠未來競爭力分析及核心能力立整體規劃之研究—高雄港部份」(高雄港務局(1999))；(4)陳春益等(1998)；(5)洪富峰(1998)；(6)高雄市政府研考會(1985)。

(四) 威脅¹⁰

1. 台灣即將進入 WTO，勢必面臨國際企業搶食國內市場的競爭。
2. 兩岸三通時機接近，大陸是全世界最大的低成本生產基地，其在低技術、高勞動力基礎產業的競爭優勢超越台灣。
3. 兩岸三通後，高雄市將面臨大陸沿海其他國際港口的競爭，例如，與新加坡有合作關係的大連港。
4. 大陸地區至 1999 年有六千萬人國民所得超過台灣國平均所得，其消費水準在台灣之上。
5. 台南市的後勤支援功能不斷加強，相關金融、工商、服務業都緊追在高雄之後，台南科學園區的設立可能加強其成為中心都市功能的競爭力。
6. 台南亦正積極爭取在南部區域更高的都市位階，例如其積極爭取南部國際機場中。

五、本節小結

綜觀本研究分析，全球化的時代來臨，國家所扮演的角色丕變。現況顯示，中央和地方在「全球—國家—地方」的分析中，城市必須變成「全球城市」，並建立自己的全球城市體系與網路，以代替國家在這方面的功能。

就個案而言，高雄市在亞太營運中心與國土綜合開發計劃裡，被規劃成爲一個海運中心、南部區域的核心都市，應具備港阜都會、帶動運輸倉儲、技術支援、金融及商業等相關服務業發展，並發揮國際及國內運輸、通訊都市功能。僅就理念上而言，一個「全球城市」的雛形想像，已然形成；但是，行動與實效呢？

¹⁰ 同前註，本節資料主要參照前引各文獻：(1)「中小企業智庫研討會成果報告」(2000)；(2)「中小企業論壇成果報告」(1999)；(3)「我國國際商港港埠未來競爭力分析及核心能力立整體規劃之研究—高雄港部份」(高雄港務局(1999))；(4)陳春益等(1998)；(5)洪富峰(1998)；(6)高雄市政府研考會(1985)。

誠如謝長廷市長於民國 90 年 3 月 19 日「高雄市議會第五屆第五次大會」所做的施政報告：

「展望未來，高雄市一個發展中的港灣城市，如何設法謀求經濟活動發達，文化內涵豐富、基礎建設完備、生活品質優良，將是本市能否順利成長，並朝向國際化的關鍵。」¹¹

本研究透過 SWOT 的模式，分析了高雄市發展的優勢、劣勢、機會與威脅後，發覺二十一世紀的開啓，現在正是高雄市發展的機會。同時，鄰近的台南市在此時亦奮起直追，虎視眈眈，欲取代高雄市作為南部七縣市核心城市的地位。職是之故，我們認為，高雄市必須儘速朝向在地域邦發展，加強本身的權力與行動力，建立全球城市網路體系，形成「城市—全球連結」，如此才能在全球化經濟的競爭中，爭取自己的立足之地。

¹¹ 謝長廷 (2001)，「高雄市市長施政報告 (摘要報告)」，(民國 90 年 3 月 19 日「高雄市議會第五屆第五次大會」)。

《圖表 4-1：高雄市與台北市：地方歲入總預決算數之比較》

		總計		稅課收入		罰款賠償收入	
		高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北
79年度	原預算	32,702,496	80,331,091	20,335,500	61,555,844	263,989	1,709,927
	追加減後預算	34,182,749	86,523,009	20,335,500	61,555,844	263,989	1,709,927
	決算	31,796,995		18,618,112		416,124	
80年度	原預算	36,018,372	114,041,460	19,665,800	89,347,000	390,244	1,850,196
	追加減後預算	37,020,905	140,243,551	19,665,800	68,175,800	309,718	1,850,196
	決算	34,985,978		17,834,959		457,898	
81年度	原預算	40,152,438	110,874,011	20,058,600	72,769,300	390,244	2,145,076
	追加減後預算	40,152,438	133,913,933	20,058,600	727,693,600	390,244	2,145,076
	決算	44,946,561		26,765,450		690,032	
82年度	原預算	45,775,303	121,348,633	25,861,200	83,125,000	407,644	2,635,764
	追加減後預算	52,271,176	130,005,921	25,861,200	83,125,000	407,644	2,635,764
	決算	47,885,442		29,546,930		941,667	
83年度	原預算	50,702,162	128,253,019	29,924,320	95,669,200	612,273	2,860,569
	追加減後預算	52,337,069	135,228,474	29,924,320	95,669,200	1,071,009	2,860,596
	決算	48,889,315		31,680,453		715,829	
84年度	原預算	52,693,802	133,503,165	33,342,000	107,061,000	727,829	3,546,357
	追加減後預算	55,577,883		34,472,362		1,242,518	
	決算	52,256,149		34,051,962		790,718	
85年度	原預算	56,393,811	146,697,157	36,584,100	112,988,887	800,718	3,562,349
	追加減後預算	56,393,811	152,639,290	36,584,100	112,988,887	1,212,518	3,562,349
	決算	52,973,439		32,766,304		811,205	
86年度	原預算	58,642,423	155,253,919	34,177,241	113,462,906	811,205	3,611,297
	追加減後預算	60,674,493	158,231,749	34,117,241	113,462,906	1,335,940	3,611,297
	決算	57,900,564		34,295,786		1,070,843	
87年度	原預算	63,418,363	161,244,701	33,544,050	116,522,633	1,450,244	4,335,046
	追加減後預算	63,449,752	184,688,040	33,544,050	116,522,633	1,250,992	4,335,046
	決算	59,925,890		33,888,880		1,250,992	
88年度	原預算	68,496,983	169,562,261	42,898,914	127,817,731	1,636,144	5,916,749
	追加減後預算	68,496,983	170,562,261	42,898,914	127,817,731	1,625,115	5,916,749
	決算	64,227,865		39,539,398		1,625,115	

單位：NT \$1,000

資料來源：1/高雄市政府主計處（2000）編印，「高雄市統計年報（民國 88 年）」；
2/台北市政府主計處（2000）編印，「台北市統計要覽（民國 89 年）」。

《圖表 4-1：高雄市與台北市：地方歲入總預決算數之比較》

(接續前頁圖表)

規費收入		信託管理收入		財產收入		營業盈餘及事業收入	
高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北
482,430	1,813,449	39,000	567,208	500,572	1,719,274	12,999	1,196,992
480,030	1,813,461	39,000	624,509	462,572	1,844,094	12,999	1,427,639
623,471		51,538		158,422		64,994	
528,699	2,088,754	34,720	353,600	592,665	1,709,785	35,782	1,032,404
528,699	2,098,195	34,720	353,600	592,665	1,709,817	35,782	5,502,593
667,617		39,794		1,104,670		50,996	
580,167	2,192,711	33,080	256,701	635,920	3,356,091	100,000	1,585,294
508,167	2,660,824	33,080	256,701	1,126,220	3,356,091	100,000	7,739,521
684,351		46,810		703,968		50,996	
583,002	2,882,713	33,200	146,588	266,117	1,389,714	100,000	2,120,597
583,002	2,882,713	33,200	146,588	266,117	1,389,714	100,000	2,344,400
950,276		58,878		786,645		100,005	
723,930	6,403,387	39,320	471,354	261,760	1,423,937	62,996	1,402,988
988,712	6,403,387	67,899	471,354	584,737	1,416,824	62,996	4,402,989
863,761		60,000		464,240		447,387	
886,611	6,572,117	60,000	163,942	464,757	1,779,205	447,387	2,149,518
1,037,420		67,266		616,785		447,387	
955,730		66,900		533,503		92,079	
955,730	6,277,971	66,900	142,291	2,169,582	2,031,937	92,079	1,877,785
1,154,355	7,583,636	67,006	142,291	774,165	2,031,937	62,996	2,318,043
1,023,321		67,400		1,562,945		470,715	
1,023,321	8,545,178	67,400	327,755	1,562,945	2,020,913	470,715	1,450,815
1,169,737	8,545,178	87,566	541,604	954,547	2,020,913	465,311	1,450,815
1,111,285		105,900		4,533,561		751,651	
1,345,965	7,632,188	111,416	690,085	892,481	4,513,295	751,651	3,496,520
1,265,038	7,632,188	93,900	964,932	4,844,620	25,202,185	262,816	3,496,520
1,296,427		93,900		4,844,620		262,816	
1,501,660	7,297,578	118,399	133,667	1,869,447	2,024,959	262,814	1,804,596
1,505,942	7,297,578	82,900	133,667	1,709,081	2,024,959	450,993	1,804,596
1,505,942		82,900		1,709,081		450,993	

單位：NT \$1,000

資料來源：1/高雄市政府主計處(2000)編印，「高雄市統計年報(民國88年)」；
2/台北市政府主計處(2000)編印，「台北市統計要覽(民國89年)」。

《圖表 4-1：高雄市與台北市：地方歲入總預決算數之比較》

(接續前頁圖表)

		補助收入		公債賒借收入		其他收入	
		高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北
79年度	原預算	656,310	80,000	4,500,000	7,500,000	5,628,576	3,879,457
	追加減後預算	656,310	80,000	4,800,000	7,500,000	6,889,355	3,948,010
	決算	656,310		2,952,211		7,249,387	
80年度	原預算	6,086,050	700,000	5,700,000	13,000,000	2,827,111	3,959,722
	追加減後預算	6,086,050	700,000	5,700,000	36,000,000	3,339,344	4,204,137
	決算	6,086,050		5,041,523		3,847,289	
81年度	原預算	9,187,567	-	5,500,000	22,000,000	4,016,308	5,497,060
	追加減後預算	9,187,567	-	5,500,000	38,300,000	4,016,308	5,544,290
	決算	8,970,767	-	2,770,000		3,602,873	
82年度	原預算	9,703,474	301,265	5,500,000	18,000,000	3,010,350	4,831,892
	追加減後預算	9,940,424	403,778	5,500,000	18,000,000	9,224,067	4,888,140
	決算	9,936,231		1,396,768		4,230,160	
83年度	原預算	9,214,218	58,886	5,500,000	10,000,000	3,512,407	2,046,771
	追加減後預算	9,247,996	58,886	5,500,000	1,000,000	5,098,172	2,139,037
	決算	8,997,996		666,254		4,133,236	
84年度	原預算	8,024,157	59,726	5,000,000	7,000,000	3,888,715	1,872,605
	追加減後預算	8,031,797		5,000,000		3,988,715	
	決算	8,005,884		2,482,712		4,444,551	
85年度	原預算	6,451,071	81,737	5,000,000	10,000,000	4,423,054	2,332,182
	追加減後預算	6,451,071	81,737	5,000,000	10,000,000	4,423,054	4,107,218
	決算	6,451,071		4,826,339		4,916,624	
86年度	原預算	6,907,811	3,589,044	5,000,000	15,000,000	4,984,131	4,942,767
	追加減後預算	6,907,811	3,589,044	7,026,000	15,000,000	4,990,201	4,968,622
	決算	6,888,811		6,976,525		5,187,685	
87年度	原預算	8,969,811	2,750,000	8,000,000	5,000,000	5,187,136	7,106,566
	追加減後預算	8,969,811	2,750,000	8,000,000	5,000,000	5,187,136	7,106,566
	決算	7,861,811		6,961,463		5,825,272	
88年度	原預算	3,569,000	-	12,354,335		4,300,703	3,965,188
	追加減後預算	3,569,000	-	12,354,335		4,300,703	3,965,188
	決算	2,528,805	-	12,233,904		5,607,077	

單位：NT \$1,000

資料來源：1/高雄市政府主計處(2000)編印，「高雄市統計年報(民國88年)」；
2/台北市政府主計處(2000)編印，「台北市統計要覽(民國89年)」。

《圖表 4-2：高雄市與台北市：各行庫機構與存放款餘額情況比較》

高雄市與台北市各行庫機構

	總行庫		對外營業部		分行(支庫)		辦事處	
	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北
民國79年	2	16	-	-	97	392	43	79
民國80年	2	16	2	-	112	415	43	83
民國81年	2	29	2	-	128	484	45	75
民國82年	2	30	2	113	133	493	42	51
民國83年	2	32	2	172	176	539	33	57
民國84年	4	31	2	138	200	587	24	47
民國85年	4	31	5	132	215	612	26	39
民國86年	5	33	9	138	266	678	13	32
民國87年	5	35	11	160	270	478	12	26
民國88年	5		12		268		11	

高雄市與台北市各行庫存放款餘額

	存款		放款		存放款比率(%)	
	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北
民國78年	316,567	2,227,951	306,105	1,696,562	96.7	76.15
民國79年	358,045	2,372,504	340,605	1,823,239	95.13	76.85
民國80年	412,267	2,707,870	449,915	2,191,591	109.13	80.93
民國81年	516,229	3,028,746	597,321	2,667,563	115.71	88.07
民國82年	558,426	3,206,406	670,000	2,845,549	119.98	88.75
民國83年	684,285	3,792,224	775,723	3,457,824	113.36	91.18
民國84年	722,303	3,967,391	835,939	3,646,711	115.73	91.92
民國85年	796,131	4,068,752	865,259	3,649,467	108.68	89.69
民國86年	918,018	4,689,629	1,016,025	4,660,830	110.68	95.12
民國87年	915,591	5,346,939	982,735	4,895,816	107.33	91.56
民國88年	990,820		978,302		98.74	

存放款單位：百萬元

資料來源：1/高雄市政府主計處(2000)編印，「高雄市統計年報(民國88年)」；
2/台北市政府主計處(2000)編印，「台北市統計要覽(民國89年)」。

〈圖表 4-2：高雄市與台北市：各行庫機構與存放款餘額情況比較〉

(接續前頁圖表)

存放款單位：NT \$1,000,000

	總行庫	對外營業部	分行	辦事處	存款	放款	存放款比率(%)
	高雄	高雄	高雄	高雄	高雄	高雄	高雄
交通銀行	—	—	3	—	15,119	18,030	119.25
中國農民銀行	—	—	6	—	20,366	19,538	95.93
中央信託局	—	—	3	—	99,623	50,089	50.28
台灣銀行	—	—	12	—	36,345	64,467	177.38
台灣土地銀行	—	—	10	—	66,760	77,868	116.64
台灣省合作金庫	—	—	14	—	54,880	62,477	113.84
第一商業銀行	—	—	13	2	51,605	47,400	91.85
華南商業銀行	—	—	12	2	46,826	54,945	117.34
彰化商業銀行	—	—	13	1	46,322	34,674	74.85
中國國際商業銀行	—	—	10	5	9,674	8,118	83.92
上海商業儲蓄銀行	—	—	3	—	14,008	13,316	95.06
華僑商業銀行	—	—	5	—	31,315	23,912	76.36
世華聯合商業銀行	—	—	7	—	32,772	48,200	147.08
台灣中小企業銀行	—	—	10	—	36,513	21,523	58.95
高雄區中小企業銀行	1	3	21	—	123,663	117,765	95.23
高雄銀行	1	5	30	1	-	2,472	-
中國輸出入銀行	—	—	1	—	33,039	21,613	65.42
大眾商業銀行	1	—	5	—	18,594	22,108	118.9
中興商業銀行	1	—	3	—	7,275	10,601	145.72
萬泰商業銀行	—	—	3	—	12,500	14,922	119.38
玉山商業銀行	—	—	4	—	8,644	8,249	95.43
華信商業銀行	—	—	3	—	10,852	10,449	96.29
富邦商業銀行	—	—	4	—	41,300	22,109	53.53
泛亞商業銀行	—	—	12	—	25,244	33,877	134.2
中國信託商業銀行	—	—	4	—	9,994	11,968	119.75
萬通商業銀行	—	—	3	—	4,718	8,703	184.46
大安商業銀行	—	—	2	—	6,647	8,394	126.28
遠東國際商業銀行	—	—	3	—	3,370	8,937	116.82
台北銀行	—	—	2	—	4,846	7,918	163.39
亞太商業銀行	—	—	3	—	5,881	6,404	108.89
聯邦商業銀行	—	—	2	—	9,518	11,110	116.73
寶島商業銀行	—	—	3	—	6,097	12,341	202.41
中華商業銀行	—	—	2	—	8,756	11,110	126.88
台新國際商業銀行	—	—	3	—	11,852	15,559	131.28
慶豐商業銀行	—	—	3	—	954	1,279	134.07
台北國際商業銀行	—	1	2	—	4,246	6,820	160.62
安泰商業銀行	—	—	3	—	41,686	26,043	62.47
高新銀行	1	—	17	—	16,455	10,763	65.41
板信銀行	—	—	8	—	1,227	1,948	158.76

〈圖表 4-3：高雄市與台北市：營利事業家數與資本額之比較〉

	總計				農林漁牧業			
	家數		資本額		家數		資本額	
	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北
民國79年	68,800	205,050	339,802	2,027,986	5,153	345	14,608	9,368
民國80年	71,019	214,634	389,317	2,308,649	5,150	336	14,967	9,661
民國81年	75,311	208,453	458,140	2,874,887	5,449	311	14,663	9,630
民國82年	79,700	206,937	525,245	3,210,096	5,527	296	14,838	8,568
民國83年	83,137	2,068,716	663,940	3,593,147	5,440	276	14,695	9,333
民國84年	83,539	198,699	719,438	4,051,497	5,325	248	14,139	10,816
民國85年	84,107	199,510	864,018	4,336,727	5,229	232	13,970	11,034
民國86年	85,374	204,071	1,218,146	5,179,633	5,214	232	13,178	11,364
民國87年	86,877	207,565	4,804,045	6,120,029	5,237	228	13,150	18,925
民國88年	88,615	210,270	2,278,874	7,253,788	5,189	228	13,194	18,925

	運輸倉儲及通信業				金融保險不動產及工商服務業			
	家數		資本額		家數		資本額	
	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北
民國79年	44,108	14,214	84,427	90,102	3,363	16,387	45,211	567,855
民國80年	45,297	14,023	92,015	99,408	3,682	17,393	51,505	646,010
民國81年	47,220	12,350	103,011	118,109	4,615	17,965	91,299	930,432
民國82年	49,365	12,135	118,591	131,564	5,339	18,481	130,485	1,018,257
民國83年	50,884	11,675	136,519	112,746	6,295	19,830	225,384	1,181,400
民國84年	51,663	11,289	149,182	137,369	5,949	19,550	241,612	1,322,004
民國85年	52,330	11,295	163,163	264,164	5,975	20,334	264,056	1,435,447
民國86年	53,068	10,669	270,378	300,313	6,263	22,342	329,554	1,851,468
民國87年	53,756	10,035	328,070	304,686	6,481	24,363	380,210	2,423,674
民國88年	54,683	10,074	214,098	346,559	6,682	25,774	422,619	2,999,260

	水電燃氣業				製造業			
	家數		資本額		家數		資本額	
	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北
民國79年	20	45	84	200,326	3,687	6,582	29,260	68,500
民國80年	27	53	149	200,462	4,093	7,032	53,943	115,087
民國81年	39	63	413	200,798	4,729	7,347	57,027	261,657
民國82年	41	65	394	244,324	5,734	7,561	62,668	277,471
民國83年	48	73	492	244,383	6,460	7,846	71,140	355,010
民國84年	55	82	549	271,251	6,656	7,537	73,584	343,453
民國85年	58	90	550	271,775	6,687	7,743	119,269	300,016
民國86年	55	93	564	302,852	6,743	8,167	135,132	360,239
民國87年	61	106	592	305,858	7,060	8,516	89,265	373,066
民國88年	73	111	771	336,360	7,323	9,020	96,789	499,244

資本額單位：
NT \$1,000,000

資料來源：1/高雄市政府主計處(2000)編印，「高雄市統計年報(民國88年)」；2/台北市政府主計處(2000)編印，「台北市統計要覽(民國89年)」。

《圖表 4-3：高雄市與台北市：營利事業家數與資本額之比較》

(接續前頁圖表)

	礦業及土石採取業				製造業			
	家數		資本額		家數		資本額	
	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北
民國79年	23	181	553	2,976	4,158	11,124	147,658	375,972
民國80年	30	177	596	2,954	4,062	10,980	155,976	411,050
民國81年	31	145	669	6,779	3,958	10,200	169,574	487,161
民國82年	33	144	272	3,113	3,934	9,750	172,815	533,160
民國83年	28	131	258	3,389	3,953	8,766	184,676	596,651
民國84年	26	104	270	3,011	3,860	8,260	201,601	669,456
民國85年	27	105	268	3,191	3,800	7,940	254,923	724,339
民國86年	37	96	402	3,438	3,715	7,647	276,769	836,661
民國87年	36	91	516	4,630	3,672	7,375	725,390	958,013
民國88年	37	86	499	3,196	3,572	7,147	1,256,092	1,146,602

	社會服務及個人服務業				其他			
	家數		資本額		家數		資本額	
	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北
民國79年	5,139	11,718	3,246	28,036	-	1	-	5
民國80年	5,417	12,242	4,577	35,764	-	-	-	-
民國81年	5,954	12,269	4,370	33,191	-	1	-	5
民國82年	6,329	12,315	6,969	37,493	-	7	-	74
民國83年	6,592	13,197	10,611	77,807	29	38	135	165
民國84年	6,490	13,242	15,650	91,574	6	13	41	113
民國85年	6,402	12,556	20,044	93,641	2	15	13	117
民國86年	6,615	12,657	22,992	130,519	3	13	18	110
民國87年	6,798	13,162	30,514	147,500	1	27	5	1,268
民國88年	7,199	13,650	36,324	156,149	2	12	65	108

資本額單位：NT \$1,000,000

	商業				商業				
	家數		資本額		家數		資本額		
	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北	
民國79年	44,108	144,453	84,427	684,846	民國84年	51,663	138,374	149,182	1,202,450
民國80年	45,297	152,398	92,015	788,253	民國85年	52,330	139,200	163,163	1,233,001
民國81年	47,220	147,802	103,011	827,125	民國86年	53,068	142,155	207,378	1,382,669
民國82年	49,365	146,183	118,591	936,071	民國87年	53,756	143,662	328,070	1,582,409
民國83年	50,884	144,984	136,519	1,012,263	民國88年	54,683	144,177	214,098	1,748,634

資料來源：1/高雄市政府主計處（2000）編印，「高雄市統計年報（民國88年）」；2/台北市政府主計處（2000）編印，「台北市統計要覽（民國89年）」。

〈圖表 4-4：高雄市與台北市：營利事業開歇業家數與資本額之之比較〉 資本額單位：

	減資				淨增(減)數				\$1,000,000
	家數		資本額		家數		資本額		
	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北	
民國79年	16	30	488	2,673	- 135	2,676	32,506	254,570	
民國80年	15	38	105	4,163	2,219	8,754	49,515	216,394	
民國81年	29	50	307	7,049	4,292	1,146	68,821	411,953	
民國82年	25	65	151,063	2,556,476	4,389	825	67,106	-2,230,213	
民國83年	18	66	7,718	109,287	3,437	2,619	138,695	161,993	
民國84年	24	79	13,442	8,454	402	- 1,125	55,498	315,134	
民國85年	17	79	1,253	1,659,305	568	507	144,579	-1,128,943	
民國86年	25	126	617	14,389	1,267	3,232	354,129	697,640	
民國87年	31	103	6,852	50,682	1,503	2,850	585,902	709,721	
民國88年	32	186	2,528	44,935	1,738	2,678	474,827	782,405	

	開業				停歇業			
	家數		資本額		家數		資本額	
	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北
民國79年	3,508	14,915	22,095	109,623	4,309	12,239	12,313	47,487
民國80年	3,599	17,283	16,634	127,947	3,803	8,529	9,369	31,084
民國81年	3,808	18,525	23,502	325,078	3,412	17,379	9,524	60,519
民國82年	4,077	10,697	22,502	172,879	3,200	9,872	9,430	48,824
民國83年	5,489	10,169	121,521	134,076	3,244	7,550	73,139	50,210
民國84年	5,964	12,294	27,564	126,007	4,857	13,419	16,338	88,152
民國85年	6,106	12,843	162,045	324,021	4,780	12,336	28,664	68,068
民國86年	6,827	13,491	83,586	242,448	5,369	10,259	20,209	52,381
民國87年	6,570	12,030	193,723	269,042	4,928	9,180	24,550	54,780
民國88年	7,086	10,747	556,199	337,601	5,299	8,069	27,735	104,260

資本額單位：NT \$1,000,000

	增資				異動調整			
	家數		資本額		家數		資本額	
	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北
民國79年	772	4,219	- 39,334	195,107	666	- 2,079	62,546	39,203
民國80年	703	2,959	7,945	123,694	2,423	830	34,410	64,268
民國81年	407	2,857	9,462	154,443	3,896	- 7,321	45,688	154,268
民國82年	477	12,930	14,850	202,208	3,512	- 2,341	190,247	2,565,422
民國83年	502	2,573	9,472	187,414	1,192	- 2,740	88,559	211,058
民國84年	688	2,965	27,809	364,734	- 705	- 6,992	29,905	143,215
民國85年	774	3,286	38,790	274,409	- 758	304	- 26,339	1,414,172
民國86年	802	3,475	45,940	521,961	- 191	1,329	245,429	145,267
民國87年	811	3,378	58,989	546,141	- 139	644	364,592	2,306,745
民國88年	935	3,487	113,778	593,999	- 49	27	- 164,887	351,354

資料來源：1/高雄市政府主計處(2000)編印，「高雄市統計年報(民國88年)」；2/台北市政府

主計處(2000)編印，「台北市統計要覽(民國89年)」。

《圖表 4-5：高雄市與台北市：就業人口之職業比較》

單位：千人

年	總計		專門性、技術性及有關人員		行政及主管人員		監督及佐理人員		買賣工作人員		服務工作人員		農林漁牧獵人員		生產即有關工人 操作工及體力工	
	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北
77年	501	1069	49.0	129.3	4	27.8	92	304.9	87	249.1	55	15.5	17	74.8	197	235.2
78年	513	1069	53.0	139.0	5	28.9	94	311.1	93	257.6	56	113.3	16	74.8	196	211.7
79年	514	1075	61.0	150.5	6	29.0	95	323.6	95	240.8	58	118.3	15	86.0	184	205.3
80年	533	1104	61.0	142.7	6	27.6	106	318.0	97	257.2	61	122.5	16	99.4	186	226.3
81年	550	1103	61.0	161.0	5	28.7	104	329.8	105	255.1	54	126.8	17	77.2	194	195.2

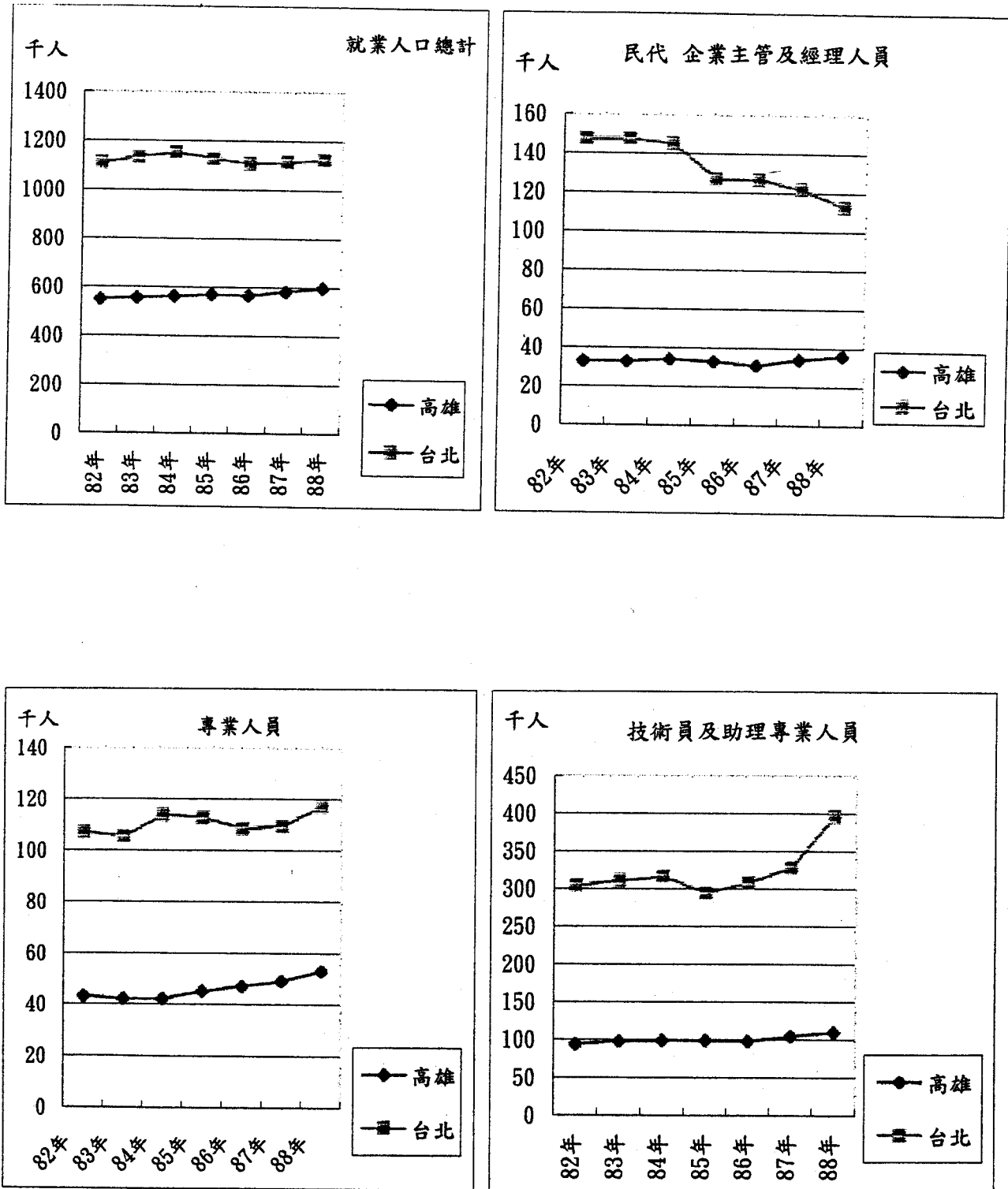
單位：千人

年	總計		民代企業主管及經理人員		專業人員		技術員及助理專業人員		事務工作人員		服務工作人員及售貨員		農林漁牧工作人員		生產及有關工人	
	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北
82年	550	1110	33	147	43	107	94	304	68	133	103	14.5	14	7.22	195	255
83年	556	1133	33	147	42	105	98	310	69	145	99	15	12	7.59	202	248
84年	563	1151	34	145	42	114	99	316	71	154	104	15.6	10	6.56	203	236
85年	570	1127	33	127	45	113	99	294	75	164	109	16.3	11	5.75	198	239
86年	567	1107	31	127	47	108	98	308	71	162	117	15.9	10	4.1	193	222
87年	582	1113	34	122	49	109	105	328	77	158	118	15.8	10	4.01	190	216
88年	599	1125	36	113	53	117	110	396	82	168	123	15.8	9	3.94	186	206

資料來源：1/高雄市政府主計處（2000）編印，「高雄市統計年報（民國88年）」；2/台北市政府主計處（2000）編印，「台北市統計要覽（民國89年）」。

《圖表 4-5：高雄市與台北市：就業人口之職業比較》

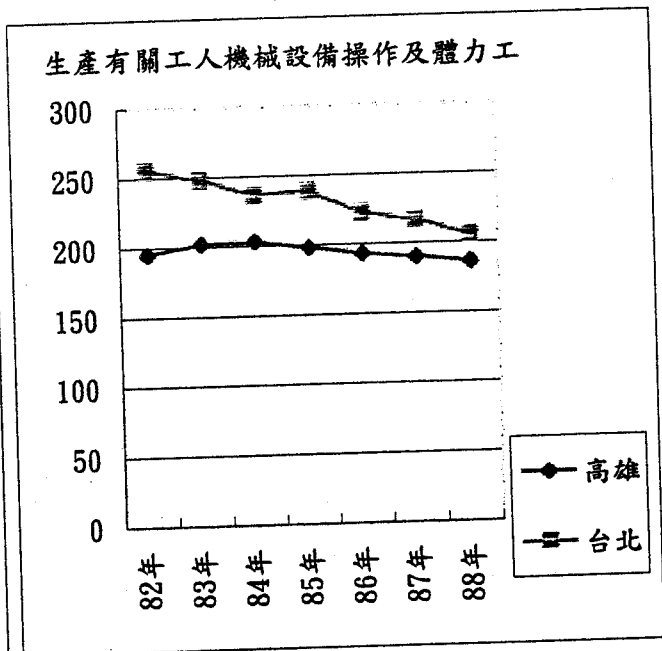
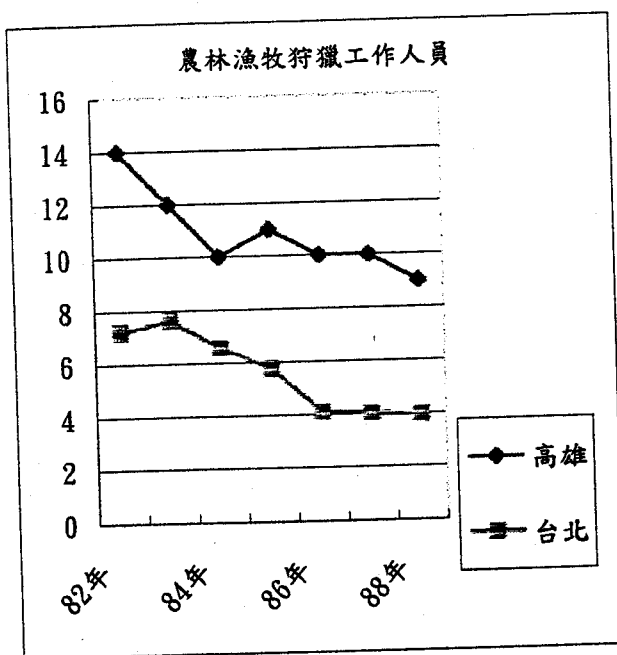
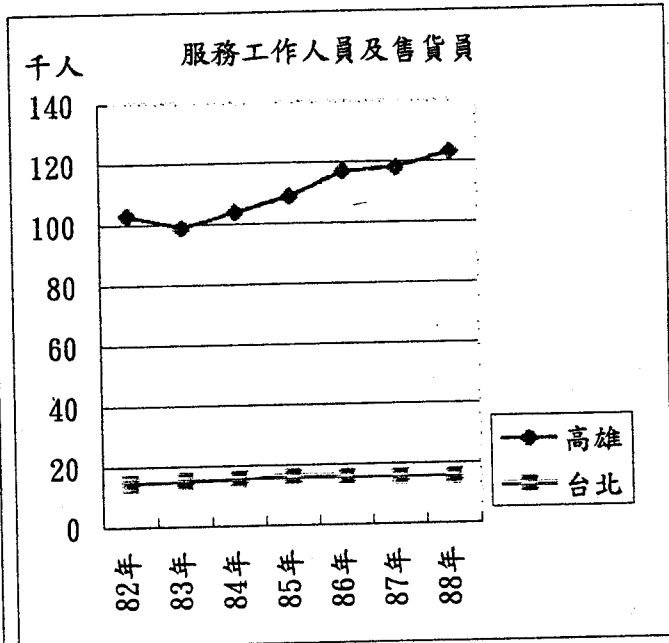
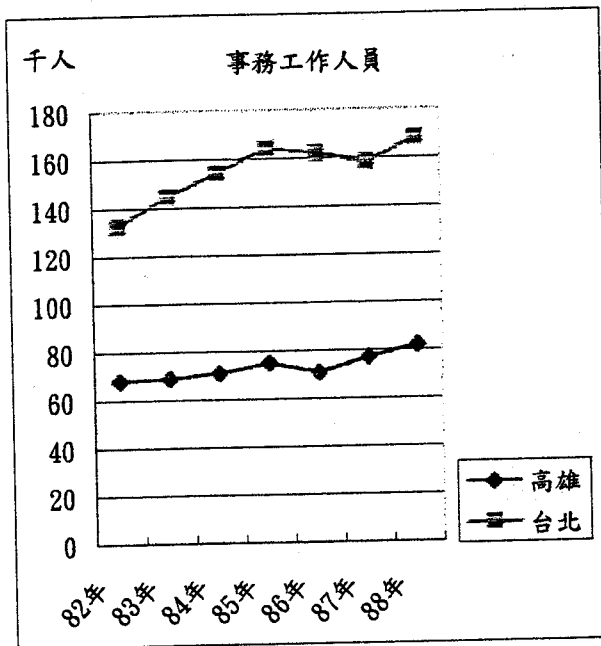
(接續前頁圖表)



資料來源：1/高雄市政府主計處（2000）編印，「高雄市統計年報（民國88年）」；2/台北市政府主計處（2000）編印，「台北市統計要覽（民國89年）」。

《圖表 4-5：高雄市與台北市：就業人口之職業比較》

(接續前頁圖表)

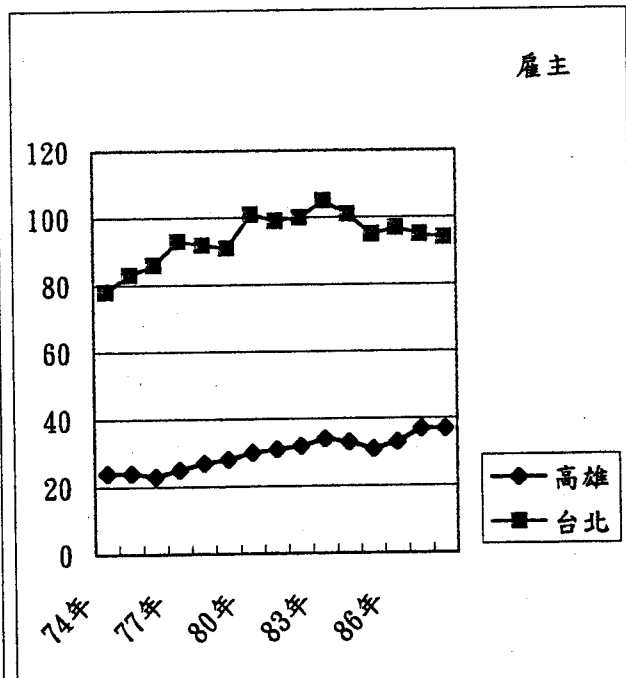
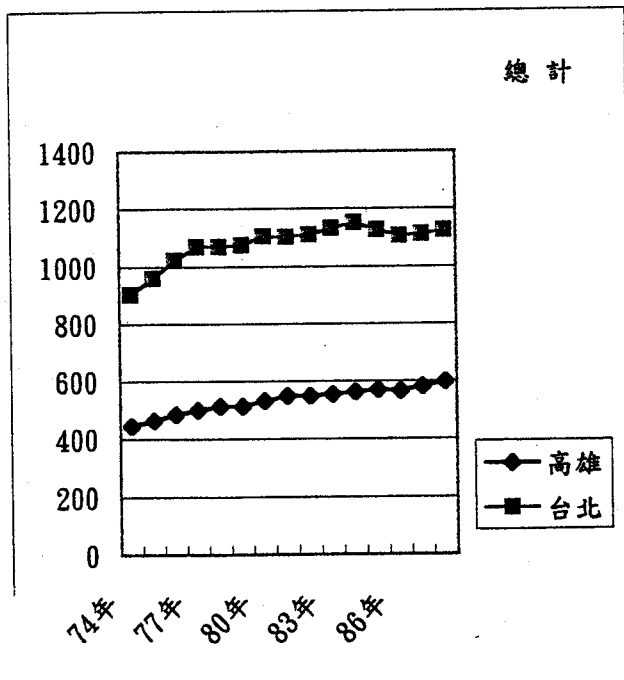


資料來源：1/高雄市政府主計處（2000）編印，「高雄市統計年報（民國88年）」；2/台北市政府主計處（2000）編印，「台北市統計要覽（民國89年）」。

《圖表 4-6：高雄市與台北市：就業人口之身份比較》

單位：千人

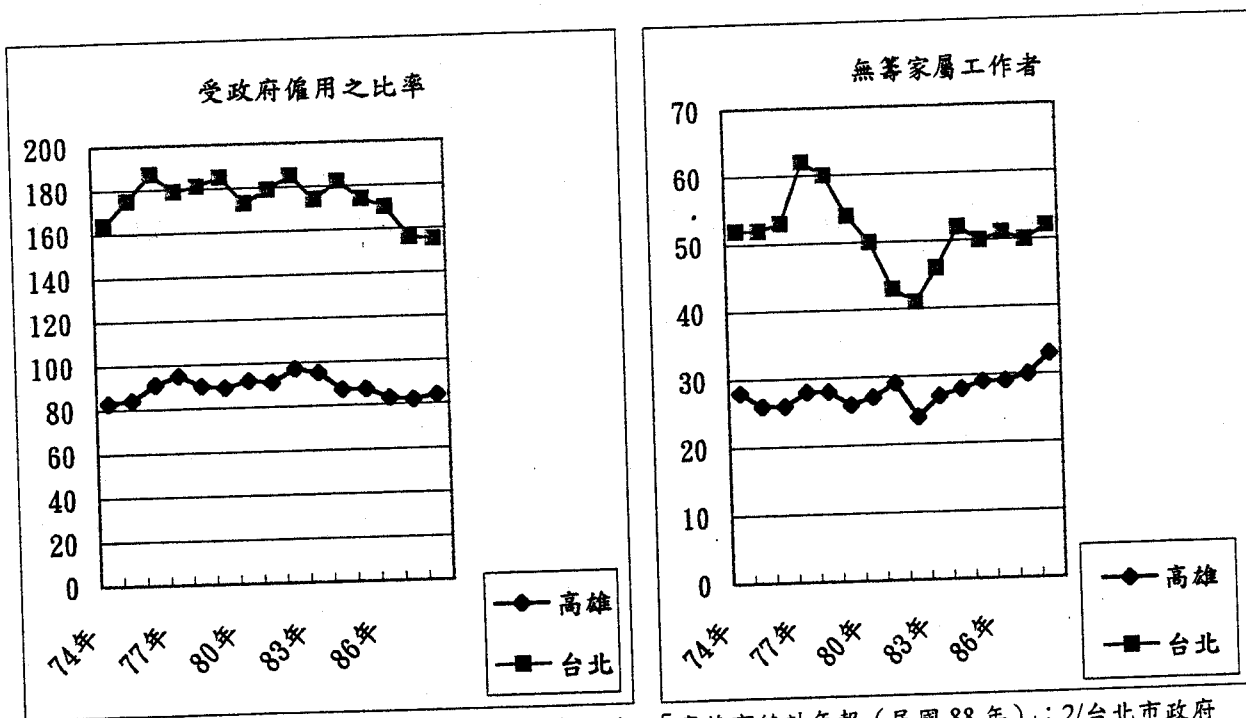
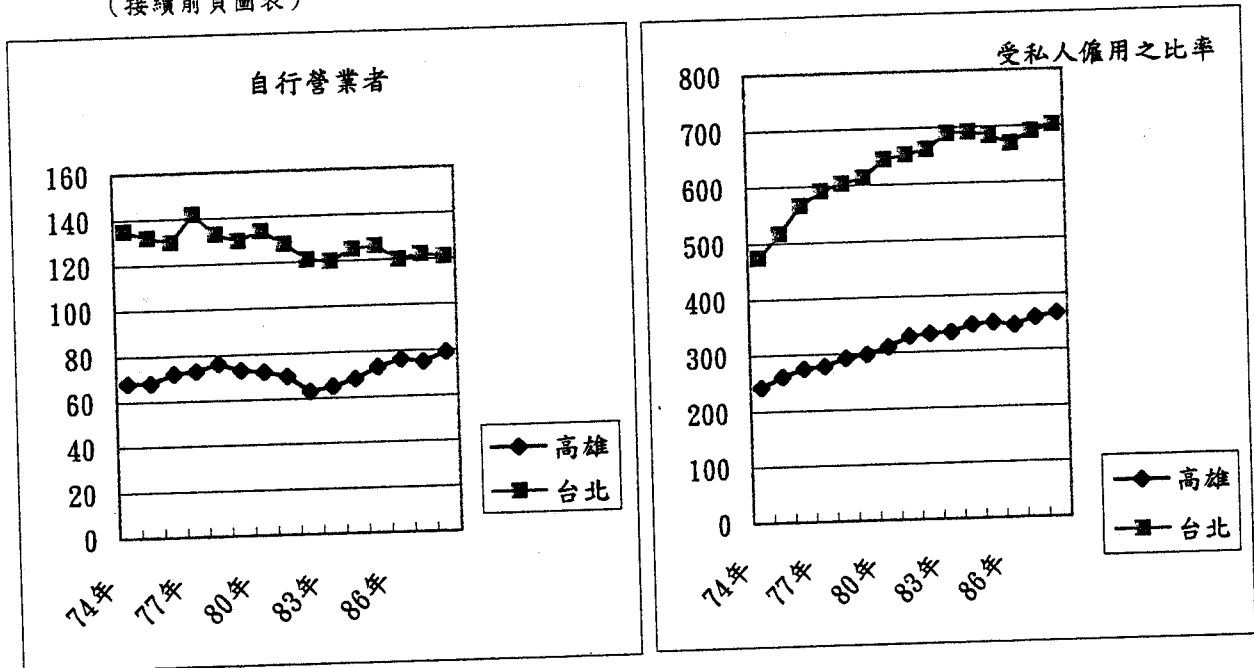
	總計		雇主		自營作業者		受雇者						無家屬工作者	
	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北	合計		受私人雇用		受政府雇用		高雄	台北
							高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北		
74年	446	904	24	78	68	135	326	639	243	475	83	164	28	52
75年	464	959	24	83	68	132	346	691	262	517	84	175	26	52
76年	485	1022	23	86	72	130	365	753	275	566	91	187	26	53
77年	501	1069	25	93	73	142	374	772	279	592	95	179	28	62
78年	513	1069	27	92	76	133	382	785	292	604	90	181	28	60
79年	514	1075	28	91	73	130	387	799	298	614	89	185	26	54
80年	533	1104	30	101	72	134	404	818	311	646	92	173	27	50
81年	550	1103	31	99	70	128	420	832	329	653	91	179	29	43
82年	550	1110	32	100	63	121	430	848	333	662	97	185	24	41
83年	556	1133	34	105	65	120	430	863	335	689	95	174	27	46
84年	563	1151	33	101	68	125	434	873	347	691	87	182	28	52
85年	570	1127	31	95	73	126	437	856	350	683	87	174	29	50
86年	567	1107	33	97	76	120	429	839	345	670	83	170	29	51
87年	582	1113	37	95	75	122	439	846	358	690	82	156	30	50
88年	599	1125	37	94	79	121	450	857	366	702	84	155	33	52



資料來源：1/高雄市政府主計處（2000）編印，「高雄市統計年報（民國 88 年）」；2/台北市政府主計處（2000）編印，「台北市統計要覽（民國 89 年）」。

《圖表 4-6：高雄市與台北市：就業人口之身份比較》

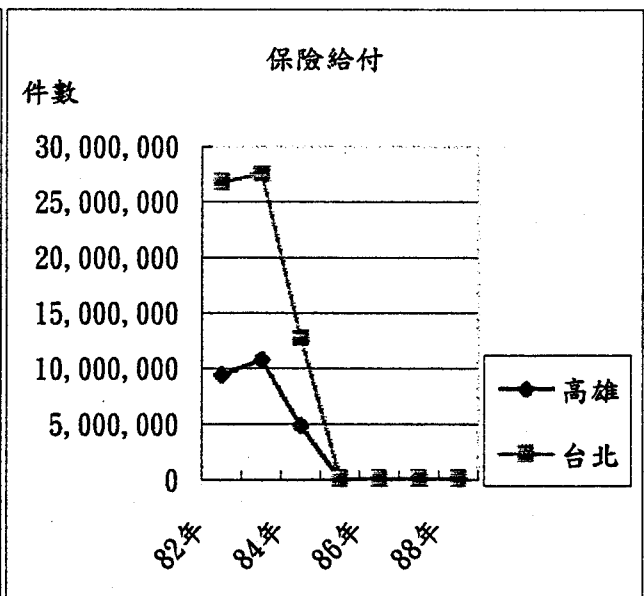
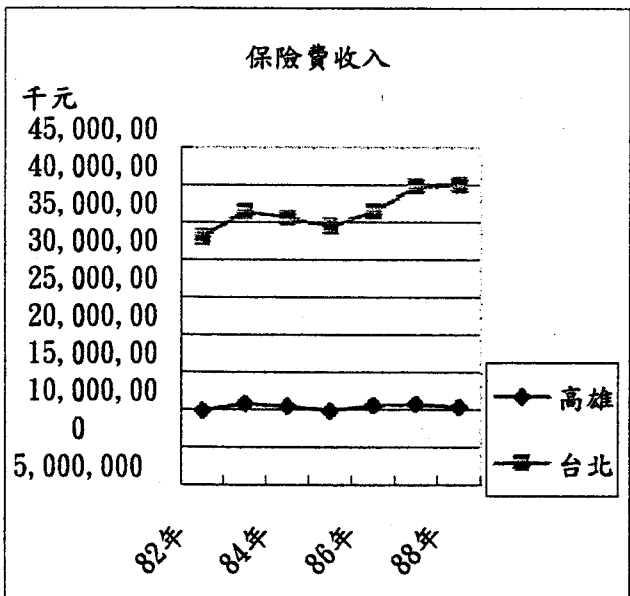
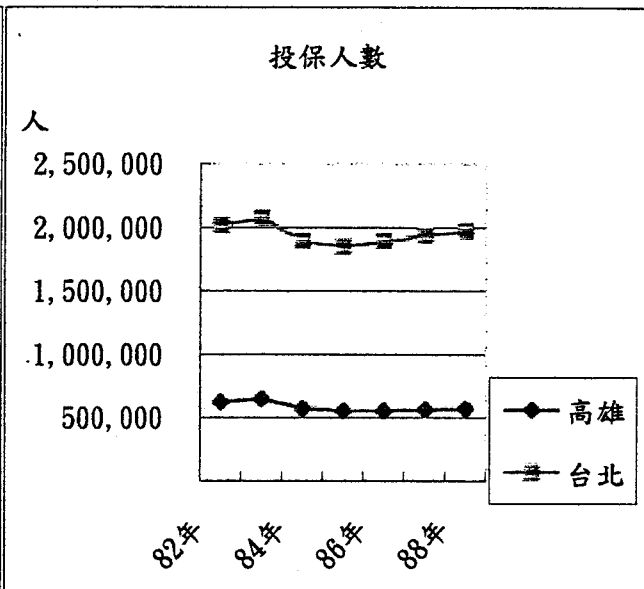
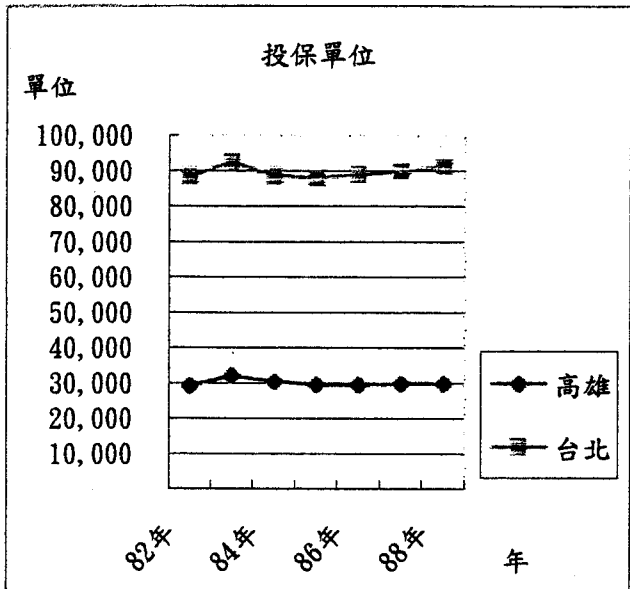
(接續前頁圖表)



資料來源：1/高雄市政府主計處（2000）編印，「高雄市統計年報（民國 88 年）」；2/台北市政府主計處（2000）編印，「台北市統計要覽（民國 89 年）」。

《圖表 4-7：高雄市與台北市：勞工保險投保概況比較》

年	投保單位		投保人數		保險費收入(千元)		保險給付件數	
	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北	高雄	台北
82年	29,222	88,415	623,457	2,013,447	9,864,481	32,973,529	9,406,270	26,833,171
83年	32,007	92,329	650,499	2,070,655	10,796,791	36,420,068	10,785,545	27,561,781
84年	30,458	88,343	574,768	1,885,929	10,434,728	35,563,650	4,815,956	12,688,667
85年	29,499	87,820	555,912	1,849,036	9,870,122	34,427,761	43,414	123,684
86年	29,421	88,822	557,374	1,885,767	10,549,072	36,377,460	40,930	111,312
87年	29,766	89,654	566,432	1,933,875	10,709,420	39,769,200	58,941	110,173
88年	29,820	91,173	574,940	1,967,527	10,386,093	40,029,818	56,696	127,189



資料來源：1/高雄市政府主計處（2000）編印，「高雄市統計年報（民國 88 年）」；2/台北市政府主計處（2000）編印，「台北市統計要覽（民國 89 年）」。

第五章 高雄地區產業策略如何突破現狀：在地城邦的轉型配套

本章目錄

第一節 前言：在地城邦與產業發展環境的配套

第二節 第一面向：企業環境

- 一、技術文化
- 二、生活品質
- 三、成功的企業典範
- 四、地方基礎建設

第三節 第二面向：技術能力

- 一、科學園區
- 二、政府研發投入
- 三、企業研發及實驗室
- 四、地方企業網絡和伙伴關係
- 五、技術移轉組織

第四節 第三面向：財務資源

- 一、地方財務機構
- 二、商業贊助者關係
- 三、私人創投資金
- 四、政府創投資金

第五節 第四面向：商業支援

- 一、商業學習課程
- 二、工業組織
- 三、育成中心
- 四、勞工訓練機構
- 五、技術訓練研究單位
- 六、企業網絡

第六節 本章小結

《圖表 5-1：高雄地區產業環境的「企業環境」分析》

《圖表 5-2：高雄地區產業環境的「技術能力」分析》

《圖表 5-3：政府介入產業科技發展之工具比較》

《圖表 5-4：高雄地區產業環境的「財務資源」分析》

《圖表 5-5：高雄地區產業環境的「商業支援」分析》

第一節 前言：

在地城邦與產業發展環境的配套

高雄如何轉型？產業如何發展？發展的策略何在呢？而選擇的策略是否符合民主原則？是否符合地方自治的精神和理想呢？經由前文數章的探討，本章將進一步分析「如何突破現狀？」以及「轉型的配套」，尤其是當前高雄市政府執政團隊的財經政策與施政方向。¹

經由第二章的分析，關於民主轉型中地方自治理論的適用，本研究引用了地方自治、中央地方權限劃分等實務與理論的檢驗，進而援用新崛起的「在地城邦理論」(“Theory of Local State”)，並依照理論與現實對照，推演出其概念的優越性。而藉由該理論的啓示，在第三章中，探討高雄市做為在地城邦的內部關係，在第四章中，探討外部關係，逐步分析中參引 Manuel Castells (1997)的**全球城市 (Global City)**，²所得到的高雄地區社會與產業轉型，其關鍵概念為：

由「全球—中央—地方」模式，簡化成「全球—地方」模式
代換成台灣現況中的高雄，就是：

由「全球—台北—高雄」的間接連結，轉型成「全球—高雄」的直接連結
綜合實務的瓶頸分析和理論的揭示，當前的高雄地區產業發展的策略，既然必須突破「全球—中央—地方」模式束縛，面臨的課題當然是：「在全球化轉型中，中央政府虛級化的可能？」換言之，當高雄直接與全球經濟主流連線，擺脫中央

¹ 相關文獻包括：1.高雄市長謝長廷(2001)，「高雄市政府施政報告」(中華民國90年3月19日)高雄市政府第五屆第五次大會。2.「高雄市政府財政局(2001)」，「高雄市政府財政局業務報告」(中華民國90年4月4日)高雄市政府第五屆第五次定期大會。3.高雄市政府工務局(2001)，「高雄市政府工務局業務報告」(中華民國90年3月)高雄市政府第五屆第五次大會。4.高雄市政府捷運工程局(2001)，「高雄市政府捷運工程局業務報告」(中華民國90年4月12日)高雄市政府第五屆第五次大會。5.高雄市政府建設局(2001)，「高雄市政府建設局業務報告」(中華民國90年4月12日)高雄市政府第五屆第五次大會。6.高雄市政府法規委員會(2001)編印，「高雄市政府第五屆第五次定期大會市法規草案彙集」(民國90年三月)。

² 參見 Castells, Manuel (1997), *The Power of Identity*, (Oxford: Blackwell, 1997); 以及 Castells, Manuel (1977), “The Urban Question: A Marxist Approach” (London: Arnold, 1977)論述。

的轉接，而自立成爲在地城邦（Local State）或全球城市（Global City）的能量是否具備呢？

就事論事，高雄如不具備內在的能量（例如第四章所分析的 SWOT 各內涵要素），則地區內的產業發展無法具有自主性，但如不具備外在的網絡，則轉型的前景將不見前瞻性。在此雙重條件配套下，本章各節將逐一探討策略如何突破現狀？以及在地城邦的轉型配套有哪些條件？藉以勾勒出高雄未來產業發展的策略與步驟。

關於高雄地區企業經營/產業發展的環境分析，本文乃以前述 M. Castells (1997) 的全球城市的模型，逐步將全球性和網絡延伸分爲六個強弱層次：1. 「全球—中央—地方」模式；2. 「全球—中央」模式；3. 「中央—地方」模式；4. 「全球—地方」模式；5. 只存在於「地方」模式；6. 尚未出現。

其次，關於地區企業經營/產業發展的環境分析，則採取第一章前引 E. J. Malecki (1997) 的組織基礎模型，³逐項分爲：一、企業環境；二、技術能力；三、財務資源；四、商業支援等四項分析模式，而後演生爲下文各節的條件分析。因此，對於高雄地區企業經營/產業發展的環境分析，本章併聯 Malecki (1997) 的組織基礎模型爲縱象限，與 Castells (1997) 的全球城市的模型爲橫象限，兩者交錯成高雄目前產業發展必須突破的關鍵！

第二節 第一面向：企業環境

首先，在 Malecki (1997) 的組織基礎模型中，第一個環境要素爲企業環境，內分爲：(一) 技術文化；(二) 生活品質；(三) 成功的企業典範；(四) 地方基礎建設等四項。而對於高雄地區企業經營/產業發展的環境分析，分述如下。

³ 參見前引 E. J. Malecki (1997), "Technology and Economic Development: The Dynamics of Local, Regional and National Competitiveness (2nd ed., Addison Wesley Longman Ltd., London, 1997), Chapter 5, "Entrepreneurs, small firms and economic development", pp.157-190.

一、技術文化

區域的技術文化形成於區域內技術知識資源與環境之互動，包括技術人才及其與產業間之互動關係。技術人才的來源除了產業主體之外，區域內高等教育體系及其他政府與產業培訓措施對於技術人才之培養亦對技術文化的形成有關鍵影響。良好的技術文化吸引產業及資金的流入，促進區域經濟發展。綜觀高雄地區的高等教育體系對技術文化的培養大部分來自國立大學，如國立中山大學，高雄應用科技大學，國立高雄第一科技大學，國立高雄大學等等。另外，經濟部中小企業處亦在數個大學設置育成中心，以協助企業發展技術升級。從教育體系而言，很明顯的高雄地區的技術文化是根植於中央協助地方的架構上。由於基本層面上，技術文化的形成掌控於中央的教育部或經濟部門，官僚體系的運作常常會使區域發展需求無法適時適當被滿足，而容易在當前速變的經濟體制中失去先機，甚或發展的空間。

再者，觀乎企業運作的模式，由於高雄地區產業的企業層級，大部分僅是分公司或子公司，而其總部或母公司設於台北或國外企業的傾斜，說明高雄的政商處境的次級性。所以，除非企業總公司或母公司採取在地化（localization）的管理模式；不然，高雄地區的分公司或子公司技術運作模式，基本上也是採取「全球—中央—地方」之模式。於此，由於分公司、子公司在形式上被邊緣化，而對於自己公司內部文化的自主性和權力並不足，若要發展高雄成爲「全球—地方」模式仍需重大產業的母公司授與更多的自主權，或是動遷母公司至高雄，例如底下所分析的中鋼集團，才有機會發展。

二、生活品質

高雄在歷史中的工業發展過程造成了數個不利的因素，其中之一爲生活品質的惡化，如（1）飲用水；（2）交通；（3）工業污染。

第一，高雄的飲用水問題對都市形象是很嚴重的問題，根本之道是整治高屏溪等水源區，但有待進一步藉由「高高屏三縣市」跨區域的協調與整合，而中央在權限與經費的補助，更說明地方發展的侷限性與複雜性。第二，交通方面，首推大眾運輸的缺乏，高雄市公共車船管理處統計，高雄市民使用大眾運輸系統的比率只佔 3.2%，然而汽車數密度之高，在亞洲卻僅次於曼谷。雖然，高雄將來要發展捷運系統，但如果没有公車運輸系統配合，交通改善仍是有限。另一方面，道路的佔用問題也是造成交通不善的原因。第三，工業污染對生活品質的傷害可謂最大，固然重工業是高雄相當重要的經濟基礎，但如不設法改善污染，對於環境所付出的成本，將大於高雄所獲得的營益。僅舉美國匹茲堡為例，曾因長期工業污染被評為美國生活品質最差的城市，但經十年的努力，已躍昇為美國前三大最適合居住的城市。因此，可以發現都市產業結構與居民職業有直接關係，但與生活品質好壞並不具有因果關係；高雄還進品質的改善，仍事有可為。

在跨入強調國際化的今天，高雄要成為頂級的國際都市，除了基本的物質生活的改善如交通、污染外，還需要發展城市文化、藝術交流的自由與生活品質的精緻等項目，這些是國際都市提昇競爭力的基礎。高雄自許為海洋首都，但港都的海洋氣息仍未充分顯現健康，缺乏特色魅力也是高雄須極力營造的方向。直到二十世紀結束，在全球國際城市的排列上，台北仍被標誌為台灣代表的城市地標，高雄的文化競爭力，有待進一步提升。

三、成功的企業典範

位在高雄的中鋼，在世界鋼鐵業一片哀號之際，於 87 年悄悄奪下世界鋼鐵業最高獲利額（183 億元）及獲利率（17%）寶座。民營化三年後，中鋼營業額增加 40%，人員反而減少 10%。以國際市場為目標，中鋼標榜其願景「亞洲材料供應者」，更是由「鋼鐵生產者」（擴廠、追求技術）「鋼鐵供應者」（顧客導向）轉型而成。在高雄產業轉型歷史中，中鋼從過去的鋼鐵生產者轉化為鋼材供應

者，後又轉型為工業原料供應者。

而 1998 年中鋼集團正式宣告成立，預估西元 2005 年時，集團營業額將達到新台幣兩千億元，根留台灣，並走向國際化。除了供應鋼材，中鋼更跨足進入煤、鋁、矽晶圓等各種工業材料。並成立周邊服務產業，如以流通資材為主要業務的中鋼運通、中貿國際等；擴及以回收、處理廢棄物為主的中聯爐石、中字環保。更積極籌設投資公司、土地開發公司，以提供中鋼集團發展所需的資訊及土地資源。從生產者、消費者到分解者，中鋼已自成一工業供應鏈。

除此之外，近年中鋼更與遠東集團結盟成立電子商務市場的連結，希望以此作為進軍亞洲甚至國際化的跳板。中鋼除了備受稱譽的「環保企業」，落實企業社會責任的「中聯爐石」及地方綠化措施外，對於員工生涯規劃與轉型也有卓著開展，除成立中鋼保全轉化邁入中年警衛之人力資源外，中鋼也將成立鋼福公司，由員工自行募股，投資養老院、休閒事業。

綜觀而言，中鋼以其不斷加強的核心競爭力，除了有獲利及良好的經營績效外，以及透過策略聯盟、企業多角化、e 化，增強其全球競爭力外，更積極扮演好綠色企業的角色，對於員工利益也有良善的照顧。在平衡股東、員工利益及社會責任的情況下，還能不斷開展其集團版圖，中鋼可謂是高雄「全球—地方」的企業典範。這個落實了前文第一章與第二章引用康特教授主張：城市必須具備觀念 (Concepts)、才幹能力 (Competence)、通路連結 (Connections) 之 3C 要件才能躋身世界級的競爭。⁴

不過，中鋼的例子並非是高雄絕大多數產業的模式，這也揭發本研究認為各區域或地方之間，各類主體彼此的參與合作 (Cooperation) 是不可或缺的第四個 C。以台灣的未來發展而言，中央權利必須下放，賦予地方較多的財經自治權 (參見前文各章論述)。基本上，高雄地區仍是以中小企業為基骨，但自 1997 年後，中小企業確有泡沫化的危機。而且，一台灣當前政策結構，中小企業的發展、投

⁴ 參見前引 R. M. Kanter 著/林添貴譯 (1999)，「世界級—區域性企業也能競逐全球」，先覺出版社，初版，1999/12。

資、轉型，許多仍是依賴中央政府的輔導與政策的限制。中小企業對於世界產業脈動觸感敏銳，極需彈性及及時的政策與支援，而非掣肘，地方至府能否有進一步的主導權，有賴中央財經管制規範的重新解構與佈局。本研究藉由另一位學者 A. Saxenian (1996) 所著的「區域優勢」(Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128) 其中的個案研究，經由「製造商團體」和地方政府代表並肩解決區內社會和政治相關問題。」⁵似乎提供了高雄產業發展策略上的啓示：

「專注於為區內小型及新興企業提供經營管理方面的服務，而不是為大公司的利益遊說。」⁶，「例如，面對房價暴漲和塞車的問題時，……製造商團體就和政府部門及環保團體共同合作。此外，會員公司也承諾提供金錢、時間以及專業技術，針對土地利用、運輸和環境等議題，提出解決之道。由於初步成效不錯，因此也確立了未來地方政府和產業之間共同合作制訂當地政策的模式」。⁷

四、地方基礎建設

一個區域是否擁有良善的基礎建設？對於產業發展是有相當的影響。基礎建設的健全與完備，始能吸引到產業及人才進駐。以高雄地區而言，幾乎所有的重大建設都必須經過中央，也就是行政院同意才有辦法付諸實行。⁸這是因為政府在分發經費的時候，並沒有分發多餘的經費給市政府來作建設；所以，當市政

⁵ 參見前引 Saxenian, A. 薩克瑟尼安(著)(1996)，彭蕙仙、常雲鳳(譯)，「區域優勢」(Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128)，(台北：天下文化，1999)，第 66 頁。

⁶ 參見 Saxenian, A. (1996)，同前註，第 67 頁。

⁷ 參見 Saxenian, A. (1996)，同前註，第 66 頁。

⁸ 以高雄捷運來說，中央的審批同意權突出了地方發展規劃的困境。就是，原案先在民國 67 年 1 月 19 日高雄市政府把「高雄都會區捷運系統發展計畫相關研究成果報告」報請行政院先行交付研究。之後，必須進行的工作有招標及規劃等等，一直到 77 年 8 月 5 日「高雄市政府工務局捷運系統規劃專案小組」才正式成立，捷運才開始正式推動。直到 78 年 6 月 12 日，當時竟由省府同意高雄市政府為地方主管機關，並表示有關規劃事宜，仍應由中央負責辦理，俟該捷運路網奉行政院核定後，再交由地方政府負責興建經營或開放民間辦理，由中央來輔導地方建設。

府有新的計劃時，往往都需要做好整個建設計劃的規劃在交給行政院來審核，如果能夠得到中央的同意及補助，整個建設計劃才有辦法付諸實行。如前文第四章所述，高雄的歲入規模幾乎僅為台北的三分之一而已（參見《圖表 4-1：高雄市與台北市：地方歲入總預決算數之比較》），遑論其他的地方基礎和建制的軟體、硬體等配套。

另外，時間考量更是無情的挑戰，高雄地區的基礎建設基本歸屬本於過去的重工業發展方針。因此，當地區產業必須轉型，而對基礎建設有新需求時，區域自主權無法以彈性及及時地完成所需基礎建設，更無法配合產業及區域發展之轉型。在全球化浪潮的速變當中，此種延遲可能會造成區域發展的致命傷。故而，在國際競爭激化的新經濟、或是知識經濟體制下，講求數位速效的前提下，區域自主權應被賦予更多的流程時間簡化及財務上的彈性，以發展區域產業經濟。

《圖表 5-1：高雄地區產業環境的「企業環境」分析》

面 向	議 題	「全球—中央—地方」模式	「全球—中央」模式	「中央—地方」模式	「全球—地方」模式	只存在於「地方」模式	尚未出現
企業環境	技術文化	有	有	有	轉型方向	有	無
	生活品羣	有	有	有	轉型方向	有	無
	成功的企業典範	有	有	有	已有基礎	有	無
	地方基礎建設	有	有	有	轉型方向	有	無

第三節 第二面向：技術能力

關於產業發展環境配套，第二個值得我們注意的是「技術能力」的面向。而此一面向又可細分為：(一) 科學園區；(二) 政府研發投入；(三) 企業研發及實驗室；(四) 地方企業網絡和伙伴關係；(五) 技術移轉組織。以上五項因素在高雄地區的現況，檢驗如下。

一、科學園區

這項條件在高雄屬於「尚未出現」的階段。直至二十世紀結束，在高雄縣市目前尚未有科學園區的設立。

但是，路竹科學園區預定在 2001 年 11 月開始招標動工，計劃開發面積約為 570 公頃。基地南側與已開發營運之永安工業區（面積 73 公頃）及已成報編刻正進行開發之岡山工業區（面積 207 公頃）相鄰。基地東側為台一號省道所貫穿。以「技術密集都市建設構想」為基本架構，在地方資源條件配合考量下，來推動區域產業之擴展，以達成產業結構知識密集與高附加價值之目標。

而依據規劃的官方說法，路竹科學園區的優勢條件包括：

- (一) 區位堪稱良好：本計畫區距臺南市、高雄市各約 25 公里，車程約 30 分鐘，處南部區域兩大區域中心都市之中間位置，可就近利用該兩大都市之既有資源。
- (二) 地方產業深具基礎：高雄地區為臺灣南部之工業發展重鎮，而臺南地區亦擁有相當之工業根基；至於計畫區所在之岡山地區為南部區域近年來製造業發展最快速、最具發展潛力之新興地區，地方產業基礎極為雄厚。
- (三) 鄰近地區科技資源豐富：臺南、高雄地區目前存在之大專院校及研究機構達四十餘處，且中央研究院南部分院亦已決定設於臺南六甲，在產品與人力方面，均可提供充份支援。
- (四) 交通條件便捷完善：本計畫區經台 1 號省道可便捷地轉高速公路往臺南、高雄市區及高雄港、高雄國際機場，交通堪稱便捷。
- (五) 地方政府之高度配合意願：高雄縣政府對本計畫推動之高度意願使計畫之執行更為順利。

另外，專家學者一致提出質疑：鄰近的台南科學園區（南科）與路竹科學園區（路科）如何區隔？因而部分學者主張，台灣科技業界應轉向新經濟知識導向，路科應結合地方基礎產業協助轉型，才能和南科產生區隔；中、南部若僅有單一窗口

卻無其他策略配合，資源不足根本無法滿足廠商的國際競爭需求。無論如何，路科需具備自己特色，才能吸引廠商。目前華邦電子決定 2001 年十月進入，高雄縣長余政憲宣稱將親自拜訪奇美企業力邀進駐。

二、政府規劃設置

對此一條件，目前高雄地區仍屬於轉手中央政府的「中央—地方」模式。高雄地區在過去由於跟隨潮流而被數次定位，而定位的研發和決策權威，均由中央政府主宰。

例如，行政院於民國 84 年 6 月作推動台灣成為亞太營運中心政策，高雄港「被定位」為製造及海運中心的發展地區，並劃設為「高雄多功能經貿園區」，優先辦理都市更新，以期吸引跨國及國內企業投資，同時徹底調整高雄市都市機能與結構，轉型為商業、服務業，為高雄地區之企業帶來了更多的商機。同時配合港埠城市之需求，加強倉儲轉運功能，且更兼顧促進產業升級，極力推動「高雄軟體科技城」，協助中小企業進行研發，以引進高科技產業。而政府對此經貿園區中各方面建設研發之投入，則更是完全表現了從全球競爭的觀點，進而到中央統籌、集合，而最終下至地方實行之模式，可從轉手中央的「中央—地方」途徑理解。而該園區未來將會是結合海運、轉運、倉儲、軟體、通訊、金融、貿易、商務、文化休閒等綜合性產業及休閒專區。

其次，中央政府也加強推動國內新興高科技中小企業，進行產業技術與產品之創新研究。經濟部制定『鼓勵新興中小企業開發新技術』推動計畫，從「全球—中央—地方」的行政管道，以加強協助新興中小企業進行高科技產業新技術與新產品之先期研究及後續研究開發。

另外，高雄市政府自民國 83 年起積極籌設工商展覽中心興建事宜，由政府參與建設，從而帶動整個城市企業的成長，吸引國內外廠商前來參展及舉辦國際級會議，刺激消費需求，活絡本市經濟，提昇高雄市競爭力，如無法與國際工商活動直接接軌（，例如 1999 年 9 月聯合貿易暨發展會議（UNCTAD）配合中國政府，在廈門舉行的國際投資會議與商展），那麼以上各項的政府研發和軟硬體投入將只存在於「地方」的模式。

回顧幾年來高雄地區的計劃與發展的成效，似乎未能如所預期的實現地方與全球的直接連線，不是需轉手中央，便是自限地方一隅。這究竟是體制的問題亦或是區域本質的問題呢？是一個值得進一步探討的課題。

三、企業研發及實驗室

這一項目能否擺脫屬於中央宰制的「中央—地方」模式呢？從過去數十年的侷限，高雄本身的企業組織以中小企業為主，故大多數無法自行進行研發工作。也因此緣故，由政府經濟部設立創新育成中心，協助產業孕育計畫、開發新技術與新產品，引導研發成果商品化，促使產學合作模式發展。例如國立高雄技術學院創新育成中心、國立中山大學管理學院軟體創新育成中心、高雄科學技術學院創新育成中心等中心與高雄地方產業合作研發。也因此整體企業界的自我研發能力是薄弱的，大多經由台北至新竹的大企業總部、或經濟部所屬機構與國外接觸，換句話說，也就必須由中央（私有企業總公司、控制中心、或經濟部系統）先接觸、連結全球研發單位，再使地方（高雄）接受研究成果可以與全球市場互動。

另外，高雄產業中有極少數大規模企業，例如中鋼、中船，具有自行研發的能力組織，則是以海運港口作為企業對外交易、交流的主要通路；因此，在技術研發方面，是例外採取「全球—地方」的交流模式。然而，總體營運而言，高度

依賴海運、重視成本的製造業，畢竟只是少數的產業，而且要具備研發能力的企業往往必須有大量資源，如資金、人力、便利性……等資源的考量。而這對以製造業、廠房為主要發展的高雄，仍然無法勝過台北的國際商業性，尤其中鋼乃是高雄例外的特例，而中船近年有潛在的危機，能否代表高雄堪稱疑問？由有甚者，再加上高雄地區大部分的產業總公司是設在台北的緣故，長期以來已使高雄與台北差距擴大，連帶導致高雄的企業研發方面是以「中央—地方」、而中央又未必走得出國際社會的依賴模式存在，因為企業通常會將研發的核心技術設置於總公司或控制中心裡。

四、地方企業網絡和伙伴關係

對這一條件，高雄地區仍屬於「全球—中央—地方」的邊緣模式，或是「只存於地方」的封閉狀態。於是，可運用來闡釋高雄地區產業科技發展是以「全球—中央—地方」的方式運行的光陽機車(KYMC0)，又屬於特例。

在科技進步的現今，運輸工具的重要性是不可抹滅的，其中光陽機車(KYMC0)在汽機車產業中也是重要成員之一。在高雄地區創立的光陽機車，連結台北縣境內的匯揚企業，生產光陽機車所需要的正廠零件，並且與台中市內的正弘輪業結合，專門生產光陽機車所需要的各類輪胎。由此可知，光陽機車的地方企業網絡與夥伴關係是遍及台灣地區，也正因為有這樣強大而緊密的連結關係，所以使得光陽機車可以在台灣的汽機車產業中取得領先的地位，進而往國外發展。現在光陽機車的生產與銷售範圍，已經跨至中國大陸、越南、印尼等，並且在德國、中國大陸的車產上面都有極高的評價。

類似光陽機車這樣的產業經營模式又是少數特例，或僅是零星的。尤其，如前分析，在高雄地區很多公司都會將總公司設於台北，而只在高雄地區建廠生產，因此他們的網路企業都要經過台北總公司、或控制中心的指揮才運作的。而與他們合作的公司也有這樣的情形，經過了總公司、或台北的外貿公司代理才能

將產品推向全世界，因此我們認為在高雄地區的地方企業網路與夥伴關係乃是採「地方—中央—全球」、或是「只存於地方」的封閉狀態。如何在高雄推展類似光陽機車的經驗，是值得思索的。

五、技術移轉組織

這一條件在高雄，類似於前文的「政府研發投入」，仍屬於「中央—地方」的依賴模式。

誠然，如何利用大學及研究機構之能量提昇產業競爭能力，是許多國家重要的政策之一。美國技術移轉是以健全的法令來規範技術移轉活動，建立綿密的技術移轉通路提高效率、制定完善的激勵措施鼓勵研發單位、研究人員及相關人員。相對之下，我國於 87 年底通過科技基本法，期望提昇科技計畫及大學研究成果之運用效率，目前有很多單位正規劃調整其技術移轉組織，如能參酌美、日之經驗及我研發體系之特色，強化技術移轉組織之功能，再配合建立中間仲介機構之協助，以及有效的激勵措施，將會進一步提昇我國技術移轉之效率。

〈圖表 5-2：高雄地區產業環境的「技術能力」分析〉

面 向	議 題	「全球—中央—地方」模式	「全球—中央」模式	「中央—地方」模式	「全球—地方」模式	只存在於「地方」模式	尚未出現
技術能力	科學園區	有	有	有	轉型目標	有	規劃中
	政府規劃設置	有	有	有	轉型目標	有	無
	企業研發及實驗室	有	有	有	轉型目標	有	無
	地方企業網路和伙伴關係	有	有	有	已有基礎	有	無
	技術移轉組織	有	有	有	轉型目標	有	無

舉例來說，在經濟部中小企業處之輔導與協助下，高雄的國立中山大學管理學院軟體創新育成中心於 1997 年元月以任務編組正式成立，實際投入新創立中小企業之培育工作，其規劃重點乃欲借重學校既有之研發能力、實驗設備、空間

及建教合作經驗，提供新創企業一個低成本投資之工作環境，吸引企業界進入育成中心，並從中獲得營運培育，加速科技商業化腳步，落實國家經濟發展。所以，高雄地區的技术移轉組織，仍是由中央政府主導成立，也就是以「全球—中央—地方」的模式存在。

第四節 第三面向：財務資源

另一個產業環境的要素是財務資源，其對於的方產業發展影響的因素，包括：（一）地方財務機構；（二）商業贊助者關係；（三）私人創投資金；（四）政府創投資金等，分析高雄內在結構如下。

一、地方財務機構

在地方財務機構這方面，大致上來說，是採取「全球—中央—地方」或「中央—地方」或僅存在於「地方」的模式。所謂地方財務機構，應該包括了銀行，信託投資公司，信用合作社，信用部，票、證券業……等。而這些財務機構大概的經營模式都類似，所以我們就以銀行為例來分析一下其概況。地方性的銀行，不論是外商銀行的海外分行，或者國內銀行的分行，或是在地的銀行，他們比較重要的業務主要分成三大類，包括：存款、放款以及外匯。以台北的銀行來說，在存款方面，比較沒有特殊的規定；再放款以及外匯方面則有額度的限定，倘若超過額度者，就必須要向總行報備，才能決定。但只要在額度之下，一切的業務，在當地的銀行都可以自行處理與決定。再從另一方面來看，根據銀行法之規定，地方性的銀行得經營之業務項目，在財政部核定範圍內，並於營業執照載明之，則包括收受資金、各種存款、信託資金、辦理存單質借、辦理消費性貸款、辦理信用卡預借現金、辦理國內匯兌、買賣外幣現鈔及旅行支票、代理收付款項、代收物件等各項基礎業務都可以自行裁定。再來，依據國際金融業務分行管理辦

法，只要在一定的額度內，基本性的業務都可以擁有在地的獨立自主權。歸納言之，地方的財務機構，在一定的額度跟限定範圍之內，基礎的業務都可以自行解決跟處理，但是一切都必須遵守中央或總部規定的事項來進行，而超出規定範圍的，則必須向中央或的總行提出申請並報備之，由中央來做決定。

因此，儘管高雄地區的地方財務機構，在基本的業務上都擁有自主的決定權，但是一切的執行方向，進行方式，都必須依尋總行的規定，倘若超過額度及範圍，也必須告知向中央及總行，這樣的情況下，高雄的地方財務機構就是欠缺屬於「全球—地方」直接連線的模式。而近年發生中興銀行總行北移台北，荷蘭商銀撤資高雄，北移台北，都值得高雄地方警惕。

二、商業贊助者關係

在商業贊助者關係方面，例如當一個公司要成立時，若資金不足，就會向願意投資的企業募集資金，而這個企業就成為新公司的股東之一了。若這個企業是跨國性企業，當他在評估是否可以投資贊助的同時，當然就必須由總公司決定這項投資計畫，但往往外商比較偏好在台北做商業投資贊助。

假設外商想在高雄投資一家新公司，由於高雄市貿易商業相對落後於台北市，因此外商抵台的門戶窗口是台北市的貿易商，再藉由其轉介到高雄，剝奪了高雄商業貿易發展的機會，根據「1998 年台灣指南」資料顯示，高雄市協助外商進入台灣投資之單位實在很少，甚至許多政府機構之工商辦事處都設置在台北市，因此我們可以判定在商業站贊助者關係方面，是採用「全球—中央—地方」模式。

另外，除了外商以外，台灣當地的傳統產業，也有可能因某些利益而尋找贊助的對象，像是有助於自己產業發展的相關對象，例如統一企業這種大集團，有足夠的資金可以做轉投資等贊助。但是，在全球化的購併（M&A）浪潮裡，商

業贊助者，也可能是地方企業的併購者。

三、私人創投資金

對私人創投而言，能得到高獲利率是其終極目標。以投信公司負責項目中的基金為例，除了證期會要求每支基金最起碼的持股比率七成的限制外，是沒有過多的規範限制，也因此私人創投密切觀察的重點包括 Nasdaq 的股票走勢、外資動向、台灣景氣、兩岸關係以及公司基本面。

有良好基本面的股票，沒有人會質疑它漲升的力道，在 2000 年底台灣「遠見雜誌」中的五家投信公司票選最想買的十大個股中，排名居前的有：威盛電子、台達電、義隆電子與台積電，顯示公司的競爭力與產業前景最受分析師認同。另外，統一投信的基金經理人李祖任在「遠見」的理財專刊中表示，其持股裡的股票有台積電，聯電、旺宏、華邦、世界先進等。都是公司基本面良好，前景樂觀的企業，所以，企業經營者若想要得到私人創投資金的財務資源，首要就是重視公司本質體制，營運狀況，不需擔心私人創投資金會有地域觀念，以台北為首要投資地區。

私人創投資金所採用的可以是「全球—地方」模式，原因如下：私人創投資金來源廣自全球，各地資金選擇其偏好的投信公司，注入資金，各創投公司將資金匯集後，即依各式投資工具如基金、買台股、期貨等，將手上資金投資，因此，只存在於「地方」模式則是不可能的，當然，已存在的私人創投更是沒有尚未出現的可能性。而「全球—中央—地方」的模式在此則理應不適用。舉例來說，下一波前景看好的類股為屬於光電的產業，以及基因解碼後使的生物科技，可以想像的空間無限寬廣，是否值得投資的考慮重點並不包括設廠位置營運中心。但是，「理應」的理想與現實中的高雄，卻仍有差距！

高雄地區的企業欲獲得私人創投資金的財務資源，傳統產業方面可以積極轉

型，我國如果加入 WTO 後，外國公司憑藉雄厚的資本，強大的行銷和服務，絕對會對國內業者造成衝擊，如果國內的傳統業不將市場擴及至大陸或其他國家，光靠台灣兩千三百萬人的消費是不夠的。而遠紡、太電、統一都是轉型成功的例子，加上來中國加入世貿組織 WTO 後，中國概念股潛力無窮，也是高雄企業可以考慮發展的方向。

總結而言，私人創投所關心的是投資那間公司企業可以得到獲利，除此外並無其它的政治考量和區域發展等的限制，就算不是設址於首善之都台北，也一樣可以獲得私人創投的青睞。因之，私人創投是適宜採用「全球—地方」模式。但是，現況的條件並不必然理想。從私人創投管理資金的流動方向來看，是從各分公司匯集資金後，交由基金經理人操控，因此，這一方面的私人創投是採用「全球—中央—地方」模式。如上所述，創投制度「理應」的理想與現實中的高雄，仍有差距！

四、政府創投資金

所謂政府創投基金就是政府幫助企業成長或創立所做的一些產業政策，而這些政策的實行當然是需要一大筆資金才會辦法發揮預期的功效，《圖表：5-3：政府介入產業科技發展之工具比較》介紹政府的產業政策大概的概況。

產業政策乃政府透過政策性工具(例如，租稅獎勵、金融獎勵、補助金、政府採購等)，將資源引導入政府所欲發展的產業或經濟活動上。這些資源包括產業別(例如，高科技產業)與功能別(例如，研究發展、人才培訓)。

一般國家的產業政策雖強調以功能別獎勵為主，但對高科技產業的發展仍然重視，主要基於「不平衡成長理論」而發動，將資源集中到具發展潛力、高附加價值的明星產業上，以期帶動經濟成長。而台灣的企業如果希望藉由政府的幫助來創業或成長，就必須經由行政院的幫助來達到目的；所以，高雄政府創投基

金的整體流程仍是屬於「中央—地方」模式。因為必須透過行政院產業政策，以提昇自己的實力到全臺、或全球性的企業，就像現在政府也有許多的產業政策實施在台南科學園區，以幫助當地的企業來發展，這種「中央—地方」的侷限，仍賦予中央最後的權威。

〈圖表 5-3：政府介入產業科技發展之工具比較〉

介入工具	解決問題	法規或審查程序	工具特性
租稅減免與投資抵減	矯正外部性，增進稅後投資報酬率。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 祇要合乎一定資格、標準，就具普遍適用性。 2. 屬事後獎勵觀念，有賺錢繳稅才享有減免稅實惠。 3. 不需每年編預算送審，也不需事先撥款。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 短期產生稅收損失，長期可能增加稅源。 2. 租稅獎勵祇具邊際效果，不能個別認定，在一體適用下，反而產生租稅冗餘。 3. 在資格、標準的認定上常起爭議。 4. 具有錦上添花的特性。 5. 因不需每年編預算，一般有落日條款的規定。 6. 可能產生新的扭曲。
融資與低利貸款	<ol style="list-style-type: none"> 1. 降低資金成本，提高投資報酬率。 2. 對有流動性障礙者有幫助。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 具有選擇性、裁量權。 2. 屬事前獎勵觀念，需逐案審查、事前評估。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 造成利率結構的扭曲。 2. 其財源來自各類基金或直接由政府編預算，其源頭是來自稅收。 3. 財團相對中小企業易於取得融資管道。
直接補助	<ol style="list-style-type: none"> 1. 協助分攤投資風險性，矯正外部性。 2. 降低資金成本並提高投資報酬率。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 屬事前獎勵觀念，需審查投資（或研發）計畫。 2. 具有選擇性，需合乎獎勵目標或合乎成本效益原則。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 由主管機關編列預算，具直接與明確性，其財源來自稅收，並由民意機關監督。 2. 不直接扭曲稅制與利率結構。 3. 行政部門的裁量權相對較大。 4. 往往不利於中小企業。
政府採購	<ol style="list-style-type: none"> 1. 保障市場給國內產業，期使發揮規模經濟的效益。 2. 藉由外購機會，引進國外技術。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 針對合格廠商選擇性的提供採購機會。 2. 技術引進涉及資訊不對稱及技術承接能力的問題，國內企業能利用的家數不多。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 財源來自政府預算編列，會增加政府採購成本。 2. 易於養成廠商依賴心理。 3. 差別取價或對沖貿易(offset)在原則上不為WTO所允許。

健全各項制度及行政輔導	在事前提供良好的競爭環境，包括公平、合理的稅制、有效率的金融體系，以及勞工、教育、基礎建設、環保、能源等制度配合之下，健全市場機制，提高行政效率，解決流動性、外部性、風險性等問題。	由市場價格機能來有效率的引導各項經濟活動。	在公平、競爭的環境下，有賺錢就應該繳稅，不應有租稅減免上的差別待遇。
-------------	--	-----------------------	------------------------------------

〈圖表 5-4：高雄地區產業環境的「財務資源」分析〉

面向	議題	「全球—中央—地方」模式	「全球—中央」模式	「中央—地方」模式	「全球—地方」模式	只存在於「地方」模式	尚未出現
財務資源	地方財務機構	有	有	有	已有基礎	有	無
	商業輔導關係	有	有	有	已有基礎	有	無
	私人創投資金	有	有	有	轉型目標	有	無
	政府創投資金	有	有	有	轉型目標	有	無

第五節 第四面向：商業支援

接著，本研究將分析第四面向「商業支援」。做為產業發展環境的考量，高雄地區有幾個項目，可以進一步探討，包括：(一) 商業學習課程；(二) 工業組織；(三) 育成中心；(四) 勞工訓練機構；(五) 技術訓練研究單位；(六) 企業網絡。討論如下文部分。

一、商業學習課程

商業學習課程上大致可分為民間機構、學術機構及政府機構所開設的課程。第一，民間機構大多為企管顧問公司的高雄分公司，開設的課程從企業管理、HR、行管、財管、金融管理、企業委訓、品管到生管皆有。第二，學術機構如

義守大學推廣教育中心、中華大學推廣教育中心高雄分處、高苑技術學院的勞工學苑，以社會大學觀念，來推廣教育或在職學分班模式開設商業學習課程。第三，政府機構如南區中小企業研訓中心，結合其他南區的技術學院、文教基金會、企業家聯誼會等合辦新學習運動、財務金融、企業家書坊（讀書會）及智庫與論壇四大系列研習活動，供有申請研訓中心學習護照的企業員工或主管參加。這三種機構所開設的商業學習課程，還是跳脫不了「全球-中央-地方」模式，甚至在機構的設置上，也多為台北總公司的高雄分公司，可見在資訊的取得和流通上，仍依賴中央。

拜網路風氣之賜，線上教學及遠距教學逐漸普及，商業學習網站通常採會員制，收費不高，無授課的空間及時間上的限制，資訊更新也較為快速，因此推測未來「地方—全球」模式將會顯著提高。目前南區中小企業研訓中心有「網路大學」的線上教學、資訊分享系統，民間網站如「總裁學苑」、「中國生產力中心網路學園」都為商業學習課程開闢了新的學習模式及園地。

二、工業組織

高雄地區在工業組織所組成的公會及工會方面，大致上分成兩個大方向，一為由政府或法令的規定，先由中央發展出一個總公會或總工會後，再於高雄設立分部；另一為先於高雄設立公會或工會後，再與全國相關公會或工會結合，形成一個同業公會或同業工會。

以資方的台灣地區機器工業同業公會為例，其組織招收會員、於各地設立分處，並設立專業委員會，安排參展活動、參觀拓銷活動，尚有培訓課程及公開說明會，同時，亦主辦符合地方發展的各项活動及會議研討會，是屬於由中央組織，再發配到地方的情形，或是由地方舉辦活動，卻仍需借助中央的資金、技術、資源，才有可能順利又成功的辦成活動，達到辦活動對外宣傳的目的及對內資訊交流的與世界同步的階段。

而又以勞方的全國產業總工會為例，其組成原因是因為不滿全國總工會為政黨所把持，又為較有勢力的資方所控制，幾乎可以說根本就不是為勞方所設立的工會組織，於是自 1990 年代末期，就由許多基層的自主產業工會開始集結成立縣市的產業總工會，以與各地縣市總工會區隔，並且獲得當地縣市政府的承認。並進一步會商團結的可能性，同時也邀請中華電信工會、台灣石油工會、台灣電力工會、台灣鐵路工會、台灣省煙酒業產業工會聯合會、大同工會等幾家大型的全國性產業工會加入聯合的行列，再正式成立「全國產業總工會推動籌備委員會」。在分會陸續成立之後，活動也跟著馬上進行，如各項籌備會議、針對面臨新政策所需應對的各種會議及活動、及與各分會及國際上的工會交流、向政府請命等各類活動依次展開，皆為謀求勞工福利做最大的努力。所以，整體而言，高雄在工業組織上，是屬於「中央—地方」的模式，而涉及資方利益的商會、公會，往往又陷入政治和選舉的恩怨困境。

三、育成中心

目前大高雄地區，育成中心分別設立於中山大學、高雄應用科技大學、高雄第一科技大學。其中中山大學以軟體科技為主要發展重心，高雄應用科技大學、高雄第一科技大學則以工業科技為發展重心，主要功能在提供企業技術輔導、營運管理、輔導人員培訓、專家諮詢、資金取得、協助取得政府研發經費、補助成果推展等幾大功能，輔導知識技術商業化以順利營運。

就高雄目前育成中心發展分析應尚屬「中央-地方」模式；就營運管理輔導而言，提供企業經營、財務規劃、品質管制、市場趨勢等資訊；就資金取得而言，主要在協助取得低利貸款、引進創投基金……等。而目前現況之技術開發、營運模式建立、人員培訓多以地方提供，以及透過中央與全國交流為主。在資金方面則以初期多以低利貸款、引進創投基金為主，但最終仍希望能透過上市上櫃取得更多營運資金，所以可看出大高雄地區之育成中心，初期多輔導企業以地方資源

為主，中、後期則朝中央及全球資源加強企業之營運發展。

四、勞工訓練機構

勞工訓練中心以輔導勞工就業、培養就業人才為目標。並因應產業結構及就業市場變遷，隨時調整職訓種類，加強與產業間的合作接受委託及辦理在職人員進修或第二專長訓練，結合學校及產業界之訓練班次，培養專業人才。

關於高雄地區的勞工訓練中心，主要有勞委會南區職訓中心以及高雄市政府勞工局職業訓練中心，負責業務主要分成三大項目：

1. 就業輔導諮商—針對職場需求開設相關實業課程如水電、觀光、餐飲、電腦資訊等。培訓專業人才，並提供就業諮商，包括求職者性向測驗，以及特殊對象就業輔導。
2. 就業市場分析---蒐集並整理就業市場資訊，加以統計分析，並對職場上動態以及職業別歸內出就業市場趨勢供求職者參考。
3. 就業甄選項目---代為甄選人才並檢定期專業技能、定期舉辦公司拜訪、與企業主座談，了解企業求才之需求條件，並媒合其工作機會。

另外，勞工局還有失業補助津貼，以及就職訓練津貼。綜觀而言，高雄地區的勞工訓練中心主要是採「中央—地方模式」，針對當地的就業市場，著手於就業輔導工作，作為求職者與企業間的橋樑。

五、技術訓練研究單位

技術訓練中心與勞工訓練中心不同之處在於，技術訓練中心的培育項目偏重於特殊專業技能與學識，業務包括學術研究、企業培訓課程、創新技術研發等。高雄地區的技訓單位包括市政府、學校、以及產業界三部分；其中以企業培訓中心佔較大比例。市政府設有人力資源發展中心，其課程含括相當廣泛，不僅止於職場需求，並有關於個人修養、第二專長、業餘活動等項目。學校方面，偏於實

用的如文藻語專所開設的實用英語學程，用以增加就業者本身的求職條件。另外，學術研究的如高雄科技大學的造型數學研究中心，則以學術發展為導向。

以產業界來說，高雄身為台灣第二大都市，其商業規模也有相當的水平，設有少數的研訓中心，訓練課程分成新聘員工培育以及專業課程教授及檢定。交通部南部汽車訓練中心就針對員工職前訓練開設課程，並於結業時檢定資格，作為錄取員工的標準。另一個案例是華彩資訊中心，其在高雄設有軟體訓練中心，開設軟體相關課程，並班於學員專業認證。其中較受矚目的學程以培訓微軟工程師，針對微軟的 MCP、MCSE、MCSD 三項軟體研發專業人才，進行培訓與檢定，深獲微軟公司肯定，彼此間也有相當的技術交流。

綜觀而言，高雄當地的技術訓練中心以「中央—地方」模式發展居多，高雄憑著本身的地理條件以及商業規模，欲求吸引國內廠商或跨國企業在此分布據點，技訓內容也非針對地方設計。

六、企業網絡

大高雄地區企業網絡發展，以目前已出現的實例來判斷，應已邁向「全球—地方」模式，就此次中鋼集團與遠東集團合作投資開發之 B2B 電子商務交易市集可看出，其透過電子化串聯上、中、下游產業的企圖心。

中鋼方面更表示：「為了鼓勵國內鋼鐵業中下游廠商進行電子商務整合，開創鋼鐵交易的線上商機，中鋼已率先將國內的鋼鐵交易加入此一平台，並將進一步尋求與國外鋼鐵交易平台達成互惠式連結。而這一次網際優勢成功的完成全台灣第一筆鋼鐵線上交易的完全機制，不只建立了國內 B2B 電子商務交易市集的成功指標，更相信藉由「鋼鐵優勢」的成功經驗，網際優勢將更能協助國內企業邁向世界的舞台。」

《圖表 5-5：高雄地區產業環境的「商業支援」分析》

面向	議題	「全球—中央—地方」模式	「全球—中央」模式	「中央—地方」模式	「全球—地方」模式	只存在於「地方」模式	尚未出現
商業支援	商業學習課程	有	有	有	已有基礎	有	無
	工業組織	有	有	有	轉型目標	有	無
	育成中心	有	有	有	轉型目標	有	無
	勞工訓練機構	有	有	有	轉型目標	有	無
	技術訓練研究單位	有	有	有	已有基礎	有	無
	企業網路	有	有	有	已有基礎	有	無；少數特例

而電子商務本身即具有無國界與全球接軌的特性，地方產業無需透過中央即可直接與全球接軌，致力開發台灣及大陸市場後，進一步整合物流體系及保持企業優勢即可進一步進軍全球市場增加產業競爭力。但在目前而言，面臨全球高科技產業的泡沫化危機。另外，此一企業網絡仍屬少數特例的困境。如何以例外的「虛擬企業網絡」彌補「實體的網絡欠缺」之現實，值得高雄各界進一步規劃！

第六節 結 語

綜合本章各節論述，就高雄地區企業經營/產業發展的環境分析，目前情況對於國際競爭力與地方前瞻性，並不樂觀；實事求是，前述逐步解析「企業環境」、「技術能力」、「財務資源」與「商業支援」，所展現的具體狀況，揭露出值得思維的方向。但是，這樣的分析是具有意義的，尤其就事論事，對於本研究的主旨與目標，至少具有未來的啟發性。

首先，就第一個層面，民主轉型中地方自治理論的適用而言，實際的資訊顯示，證實了依照「在地域邦」(“Theory of Local State”)理論的啟示：目前的地

方自治理論仍無法為高雄解套，必須進一步到達地方財經自主權，甚至地方統治高權的層次，完全讓地方有民主、自主、充分的發展機制。換言之，高雄地方發展的關鍵在於地方財經自主權的歸屬，與對外財經自主權的提升，如本章開始所闡明：

由「全球—中央—地方」模式，簡化成「全球—地方」模式
代換成台灣現況：

由「全球—台北—高雄」局勢，轉型成「全球—高雄」連結

其次，就第二個層面，高雄地區產業發展的策略而言，本章的逐項解析，具體化了高雄地區社會轉型不可避免的核心爭議：

1. 在「全球—中央—地方」模式，中央政府虛級化的可能程度如何？亦即，重新解構與建構高雄與台北的關係，其步驟何在？
2. 直接與全球連線？亦即，高雄如何完成在地域邦（Local State），或全球城市（Global City）的建構呢？

當然，這樣層次的工程改造，必須是高雄地區的全體人民和執政者，透過民主機制的運作，進行討論、溝通和達成共識的，而後才可能逐步完成的！

第六章 高雄市作為在地域邦的可能性？

（代結論）

本節目錄

第一節 前言

- 一、地方制度的整體配套有待努力
- 二、法律機制仍待運作積累與協調

第二節 行動建議一：法律體制的改善強化

第三節 行動建議二：地方財政制度之調整

第四節 行動建議三：地方發展的民主化

第五節 行動建議四：「地方—全球」直接連線

- 一、高雄地區「全球幻覺化，地方邊緣化」的現況突破
- 二、高雄地區「地方主義國際化」或「區域主義國際化」的策略
- 三、高雄地區「地方主義國際化」或「區域主義國際化」的策略應用

第六節 結語

《圖表 6-1：當前地方產業發展之關鍵爭議法律列表》

《圖表 6-2：高雄地區企業經營/產業發展的環境分析》

第一節 前言

在 2001 年 3 月，謝長廷市長於執政高雄兩年後的施政報告，對於市議會提出心得歸納與展望：

「……………但目前景氣仍然不佳，諸多不利經濟成長因素仍然存在。基此，本府特訂定『高雄市振興經濟暫行自治條例』及『高雄市促進民間參與公共建設減免地價稅、房屋稅及契稅自治條例』，提送貴會議審，期使帶動本市商業景氣並降低失業率。個人也曾主張將高雄做為一個經濟特區，藉高雄港的優良條件指定為兩岸三通的口岸城市，形成自由貿易港區，以激勵外資投資，提振本市的經濟。……」¹

其所以地方立法藉以達成經濟轉型，既是實務政策的工具考量，更是學理模式的尋求方向，值得我們思維。

在新政府號稱即將開啓知識經濟的建設，台灣必須進行積極改革，以因應新的國際競爭，而地方政府體制也是改革其中一環。而因 2001 年底縣市長，立法委員選舉在即，各黨派處於競爭、對抗之關係，改革之共識以目前態勢仍難以形成。

於消極方面，就財政收支劃分、統籌分配款及分配辦法之檢討，則涉及各級縣市政府僧多粥少，以及中央政府財政吃緊之限制；而與積極方面，如何發展各地方之產業，並且完成社會轉型，我們必須有更宏觀、整體而創新之思維。新政府與執政黨如何發動改革，如何以各種方法促進反對黨協力，以及更根本成立聯合政府以為積極施政等，值得注意。

¹ 謝長廷（2001），「高雄市市長施政報告（摘要報告）」，（民國 90 年 3 月 19 日「高雄市議會第五屆第五次大會」），第 45—46 頁。

第二節 行動建議一：法律體制的改善強化

當我們檢討高雄地方產業的過去、現在與未來，首先面對的即是國家權力結構的框架。極其明顯的，當結構僵化或緊縮，行動者是難以開展任何行動與抱負的！在高雄發展的案例裡，首當其衝的是，目前地方制度法之落實程度如何？與各專業法律可否通盤檢討？凡此及牽涉中央國家 (central state)、在地域邦 (local state) 與地方社會 (local society) 轉型之全盤開展。

一、地方制度的整體配套有待努力

首先，地方制度法第 87 條明文規定，作為政府基本體制之一之地方制度法一旦實施，現行相關法規應該加以修訂或制訂 (前者指就已制訂者必須修改，後者指有待制訂者必須立即制訂)，²但中央各部會至今並未完成，實務上係依照該條後段「現行法規不抵觸本法規定部分，仍繼續使用」，形成如下各種扭曲情形：(一) 地方制度法有意改造政府體制，但現行的各專業法律卻依然「依然故我」，一方面兩者容易有衝突，亦即地方政府依據地方制度法意圖有所發展，但中央政府卻作不出完善之「自治事項/委辦事項」之劃分標準，而且專業法律也沒有加以修改，甚至向來之辦事習慣或心態也未加調整，以致於兩方容易爭執；(二) 最大的缺失，是政策執行有各層次的落差，也就是，整個地方自治的徹底改革、以及形成國家社會全新格局的期待，兩者無法落實。

至於原因的討論，約有如下幾端。首先，中央各部會之法規委員會之實際人員約只有三至五人而以已；若干部會儘管編制或許稍大，但員額並未補實，但另一方面卻有若干約聘人員。這些人員大部分係高考及格，一般法律素養固然不錯，但對日趨專業而且屬於行政法各論領域之地方制度法不熟，無法就核心、根

² 地方制度法第 87 條 (現行法規仍適用之要件) 規定：「本法公布施行後，其相關法規未制 (訂) 定，修正前，現行法規不抵觸本法規定部分，仍繼續適用。」

本、上游之部分加以掌握，而展開所屬部會法令之全盤修正，而部會內之高階長官對法律不熟。行政院經濟建設委員會曾以「政府再造」主事者之地位而委請學者研究，並希望將結論與內政部取得共識，而作成「自治事項/委辦事項」之劃分的施行綱要，並責成內政部做出最終之版本，但內政部迄今尚未交出。

這問題日趨嚴重，蓋自精省改革以來，臺北市、臺北縣已經憑著既有之優勢而抓緊地方制度法第 18 條以下有關地方自治之廣泛授權，不斷制訂自治條例，長久以往，則國家之總體秩序將受到挑戰，尤其是第 22 條規定的「施行綱要」³。

就跨國比較而言，日本於西元 2000 年 4 月 1 日完成「地方分權促進法」之包裹立法，一共修改將近 497 項之法律，一舉完成整個地方分權化的構想。日本事實上係經過漫長之十年的準備工作，首先係討論形成共識之階段，然後由內閣制訂「地方分權促進綱要」（屬行政命令性質），然後要求各部會檢討法律，以完成包裹立法之準備，最後終於在西元 2000 年 4 月 1 日完成三讀。以 2001 年的經濟需要，台灣不可能等待十年，而事實上以台灣資訊之充分以及外國（尤其日本）已經有的結論，若吾人因而更進一步宏觀台灣整體的內外政經社文的發展狀況與世界性的趨勢，則應不難建立出中央與地方權限劃分之基本標準。

二、法律機制仍待運作積累與協調

其次，地方制度法尚有諸多有待進一步解釋適用，以達穩定的問題。例如，地方制度法第 76 條規定，縣市政府若不執行法律時，上級政府得限期執行並於未果之時直接代行處理。⁴本條應有相當的使用空間，蓋縣市政府經常以各種理

³ 直到 2000 年底，地方制度法第 22 條之自治事項/委辦事項之劃分施行綱要，仍付諸缺如。第 22 條（涉及權限事項之辦理）規定：「第十八條至第二十條之自治事項，涉及中央及相關地方自治團體之權限者，由內政部會商相關機關擬訂施行綱要，報行政院核定。」

⁴ 地方制度法第 76 條（地方政府依法應作為而不作為之處理）規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）依法應作為而不作為，致嚴重危害公益或妨礙地方政務正常運作，其適於代行處理者，得分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府命其於一定期限內為之；逾期仍不作為者，得代行處理。但情況急迫時，得逕予代行處理。」直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）對前項處分如認為窒礙難行時，應於期限屆滿前提出申訴。

由而拒絕重大投資案或設廠案核發土地使用變更執照、建築執照、工廠設立登記證、水權證等，以致於開發案裹足不前。當然，上級政府之取得代行處理之權限，非謂其便從此得恣意為之，當是需依各級專業相關法律之規定為審查。

再如，鄉鎮市府會間之激烈的鬥爭，以致於雙方根本性互相癱瘓，鄉鎮市長乃拒絕前往鄉鎮市民代表會作施政報告，並拒絕編列鄉鎮市民代表支各種費用（參見，地方制度法第 52 條⁵），再如拒絕編列民意代表之配合款，而代表會之人員乃作初各種反擊，並向監察院請求彈劾鄉鎮市長。地方制度法第 40 條第 4 項規定，⁶上級之縣市政府得邀集各有關機關協商於一個月內決定之，而於逾期未決定時由縣市政府逕為決定，但實務上就此並未建立威信。

地方制度法第 40 條第 5 項、與第 41 條第 2 項、第 3 項之有關地方議會之決議內容之界線⁷，實務上恐怕也有諸多困擾；而地方自治團體就自治事項、委辦事項所發生的爭議，不論係第 32 條就自治法規⁸、第 43 條就地方法規以外之決

行政院、中央各該主管機關、縣政府得審酌事實變更或撤銷原處分。

行政院、中央各該主管機關、縣政府決定代行處理前，應函知被代行處理之機關及該自治團體相關機關，經權責機關通知代行處理後，該事項即轉移至代行處理機關，直至代行處理完竣。

代行處理所支出之費用，應由被代行處理之機關負擔，各該地方機關如拒絕支付該項費用，上級政府得自以後年度之補助款中扣減抵充之。

直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）對於代行處理之處分，如認為有違法時，依行政救濟程序辦理之。」

⁵ 地方制度法第 52 條（費用支給項目及標準）規定：

「直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表得支研究費等必要費用；在開會期間並得酌支出席費、交通費及膳食費。

違反第三十四條第四項規定召開之會議，不得依前項規定支領出席費、交通費及膳食費，或另訂項目名稱、標準支給費用。

第一項各費用支給項目及標準，另以法律定之；非依法律不得自行增加其費用。」

⁶ 地方制度法第 40 條（總預算案）第 4 項規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）總預算案在年度開始後三個月內未完成審議，直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所得就原提總預算案未審議完成部分，報請行政院、內政部、縣政府邀集各有關機關協商，於一個月內決定之；逾期未決定者，由邀集協商之機關逕為決定之。」

⁷ 地方制度法第 40 條（總預算案）第 5 項規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）總預算案經覆議後，仍維持原決議，或依前條第五項重行議決時，如對歲入、歲出之議決違反相關法律、基於法律授權之法規規定或逾越權限，或對維持政府施政所必須之經費、法律規定應負擔之經費及上年度已確定數額之繼續經費之刪除已造成窒礙難行時，準用前項之規定。」

另外，第 41 條（總預算案之審議）第 2 項規定：「法定預算附加條件或期限者，從其所定。但該條件或期限為法律、自治法規所不許者，不在此限。」而第 3 項之規定為：「直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會就預算案所為之附帶決議，應由直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所參照法令辦理。」

⁸ 地方制度法第 32 條就自治法規，規定：「自治條例經地方立法機關議決後，函送各該地方行政機關，地方行政機關收到後，除法律另有規定，或依第三十九條規定提起覆議、第四十三條

議案⁹、第 75 條就地方執行個案有關之爭議¹⁰，地方制度法規定得聲請司法院解釋之，但司法院大法官審理案件法並未有明文之規定，而與此同時，2000 年 6 月 14 日公佈之訴願法第 1 條第 2 項已經明文肯定¹¹，地方自治團體對上級機關之行政處分認為違法或不當至損害權利或利益時得提起訴願，但行政訴訟法則又

規定報請上級政府予以函告無效或聲請司法院解釋者外，應於三十日內公布。

自治法規、委辦規則依規定應經其他機關核定者，應於核定文送達各該地方行政機關三十日內公布或發布。

自治法規、委辦規則須經上級政府或委辦機關核定者，核定機關應於一個月內為核定與否之決定；逾期視為核定，由函報機關逕行公布或發布。但因內容複雜、關係重大，須較長時間之審查，經核定機關具明理由函告延長核定期限者，不在此限。

自治法規、委辦規則自公布或發布之日起算至第三日起發生效力。但特定有施行日期者，自該特定日起發生效力。

第一項及第二項自治法規、委辦規則，地方行政機關未依規定期限公布或發布者，該自治法規、委辦規則自期限屆滿之日起算至第三日起發生效力，並由地方立法機關代為發布。但經上級政府或委辦機關核定者，由核定機關代為發布。」

⁹ 地方制度法第 43 條就地方法規以外之決議案，規定：「直轄市議會議決自治事項與憲法、法律或基於法律授權之法規牴觸者無效；議決委辦事項與憲法、法律、中央法令牴觸者無效。

縣（市）議會議決自治事項與憲法、法律或基於法律授權之法規牴觸者無效；議決委辦事項與憲法、法律、中央法令牴觸者無效。

鄉（鎮、市）民代表會議決自治事項與憲法、法律、中央法規、縣規章牴觸者無效；議決委辦事項與憲法、法律、中央法令、縣規章、縣自治規則牴觸者無效。

前三項議決事項無效者，除總預算案應依第四十條第五項規定處理外，直轄市議會議決事項由行政院予以函告；縣（市）議會議決事項由中央各該主管機關予以函告；鄉（鎮、市）民代表會議決事項由縣政府予以函告。

第一項至第三項議決自治事項與憲法、法律、中央法規、縣規章有無牴觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之。」

¹⁰ 地方制度法第 75 條就地方執行個案有關之爭議，規定：「省政府辦理第八條事項違背憲法、法律、中央法令或逾越權限者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。

直轄市政府辦理自治事項違背憲法、法律或基於法律授權之法規者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。

直轄市政府辦理委辦事項違背憲法、法律、中央法令或逾越權限者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。

縣（市）政府辦理自治事項違背憲法、法律或基於法律授權之法規者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。

縣（市）政府辦理委辦事項違背憲法、法律、中央法令或逾越權限者，由委辦機關予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。

鄉（鎮、市）公所辦理自治事項違背憲法、法律、中央法規或縣規章者，由縣政府予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。

鄉（鎮、市）公所辦理委辦事項違背憲法、法律、中央法令、縣規章、縣自治規則或逾越權限者，由委辦機關予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。

第二項、第四項及第六項之自治事項有無違背憲法、法律、中央法規、縣規章發生疑義時，得聲請司法院解釋之；在司法院解釋前，不得予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。」

¹¹ 訴願法第 1 條第 1 項規定：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。」而第 2 項規定：「各級地方自治團體或其他公法人對上級監督機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，亦同。」

無明白規定，顯示出諸法之間的歧異，而實務上就此問題也沒有根本性的解答。

總之，地方制度法之實踐深度不足，以致於整個地方自治並未進入一個嶄新而且快速有效發展的階段。從而，當然一方面無法完成「政府再造」的改革構想，而另一方面也無法形成國家社會之整體全面積極開展的新紀元。展望未來。行政院應善用地方制度法之授權（例如，第 22 條就自治事項/委辦事項之劃分¹²，第 77 條就權限爭議由立法院會議決議之¹³，再如由中央主管部會制訂各種行政規則），快速有效加以發揮，而其中最關鍵之處，在於形成權限劃分之共識並完成各部會之法律的調整。

¹² 地方制度法第 22 條（涉及權限事項之辦理）規定：「第十八條至第二十條之自治事項，涉及中央及相關地方自治團體之權限者，由內政部會商相關機關擬訂施行綱要，報行政院核定。」

¹³ 地方制度法第 77 條（權限或事權爭議之處理）規定：「中央與直轄市、縣（市）間，權限遇有爭議時，由立法院會議決之；縣與鄉（鎮、市）間，自治事項遇有爭議時，由內政部會同中央各該主管機關解決之。」

直轄市間、直轄市與縣（市）間，事權發生爭議時，由行政院解決之；縣（市）間，事權發生爭議時，由內政部解決之；鄉（鎮、市）間，事權發生爭議時，由縣政府解決之。」

《圖表 6-1：當前地方產業發展之關鍵爭議法律列表》

序	法規名稱	條項款目	性質	說明
1	地方制度法	第 87 條	現行法規之繼續適用	
2	地方制度法	第 18 條	直轄市自治事項	
3	地方制度法	第 22 條	地方自治事項施行綱要	對照地方制度法第 77 條規定。
4	地方制度法	第 76 條	上級機關之代行處理	
5	地方制度法	第 52 條	費用支領及其標準之制訂	
6	地方制度法	第 40 條第 4 項	預算案送達與審議期限	
7	地方制度法	第 40 條第 5 項	同上	
8	地方制度法	第 41 條第 2 項、第 3 項	預算審議之分際	
9	地方制度法	第 32 條	自治法規及偉辦規則之發布與生效	
10	地方制度法	第 43 條	議決自治及委辦事項之位階	
11	地方制度法	第 75 條	辦理自治或委辦事項違法之撤銷、變更、廢止或停止執行	
12	訴願法	第 1 條第 2 項	訴願之提起	
13	「地方創制複決法」草案		地方環保與經濟發展的自主法制	大法官會議室字第 520 號解釋後，內政部民政司於 90.02 開始研議。
14	「研商吸引地方政府投資的競爭機制」草案		大幅下放地方招商權	行政院經濟建設委員會於 90.03.16 會議通過將報請行政院院會，函送立法院進行相關修法。
15	都市計畫法修正草案		大幅改善地方招商配套權限	一、配合經建會前項「研商吸引地方政府投資的競爭機制」草案； 二、內政部營建署擬擴大「地方政府土地規劃權」：(一) 都計、環評、水保審查「三合一」；(二) 土地審議不需經過中央。(90.03.16)

第三節 行動建議二：地方財政制度之調整

地方財政係一專業而困難之議題，非本處所得詳論，而且也非地方制度法所窮盡規範。然而，整體而言，國家財政日趨困窘，這一方面與過去十餘年來政府各種開支、軍事採購、重大建設之陸續發包(並非採用 BOT 等獎勵民間興建之方式)、公共設施保護地之徵收、公立大學院校之設立、全民健保費用之入不敷出等有關；而最新則與「九二一大地震」所致政府財政支出進一步擴大有關。惟無論如何，迄今政府財政狀況如何，仍然出現「各說各話」之情形。

按照財政部的說法，中央政府總預算歲入及歲出短差，已經從民國 81 年度 22.2% 的高峰降到 86 年度的 2.5%，87 年度更轉為 1,684 億元，已經提前達成收支平衡之目標；最近雖受到亞洲金融風暴及「九二一大地震」之衝擊，財政收支差距再度擴大，但財政基礎仍然穩固。但這種說法事實上係將政府為償還龐大債務之可觀本息支出不予納入計算，自不能反映財政狀況。近年來，政府債務赤字持續增加，截至 88 年度中央政府累積債務餘額達一兆三千五百億元，連同精省承擔省政府八千多億元的債務，整個債務規模已經達到二兆二千億元以上。政府近年來實施兩稅合一、大幅降低金融業營業稅率、調降證交稅率，均導致租稅收入減少。未來加入 WTO 之後，關稅、商港建設費、菸酒公賣稅率均將調整，財政收入將進一步縮減。「九二一大地震」重建經費預估，未來五年至少還需投入四至五億元。若政府對陳水扁總統之「三三三照顧專案」加以貫徹，亦即老年福利津貼每人三千元、三歲兒童以下看病免費、以及首次購屋者之 3% 之低利房貸，則每年至少需支出五百億元。陳總統競選時並承諾離島免徵營業稅，而且開出多項交通建設(其中當然得採行 BOT 方式)。我國整個財政體制必須詳細加以檢討¹⁴。

¹⁴ 林水波，陳志瑋(1999)，財政導向的政府再造策略，台大政治科學論叢，第 11 期。頁 299 以下；蘇彩足(1999)，民主化對於政府預算決策的衝擊與因應之道，理論與政策，第 13 卷第 3 期，頁 47 以下。

地方政府的財政困難是眾所皆知，而且呈現「患寡又患不均」之情形。亦即，基本上地方政府之財政均面臨困難（臺北市容為例外），而且愈是屬於鄉鎮市級或是屬於邊遠的縣、鄉，收入愈是短缺，這與地方政府之主要稅收係地價稅、土地增值稅等有關¹⁵。財政收支劃分法於民國 88 年 1 月 25 日修正公佈¹⁶，但地方增加的稅額不多，牌照稅由 50% 提高到 100%，土地增值稅也有些變動。以臺北縣為例，修法前後，一共增加一百零三億元，而嘉義市只增加七億元。原為省最大稅收來源的營業稅約二千四百多億元劃歸中央，且提撥統籌分配稅款由原來 50% 減為 40%。目前中央統籌分配稅款兩千五百七十二億元左右（包括一般統籌稅及特別統籌稅），依行政院所訂定的分成比例，兩個直轄市 47%、縣市 35%、鄉鎮市 12%，另外中央留有 6% 作為緊急之用。分配給鄉鎮市又以人口數及土地面積為基準，以致於工商較為發達的都市及所分配的統籌分配款數較多，造成「富者愈富」、「貧者欲貧」的現象。現行補助款制度，地方政府容易「不拿白不拿」，而且於拿到之後「不花白不花」，兩頭扭曲的陋習。

現況是鄉鎮市之施政原則上均必須仰賴中央部會之補助款，縣市亦然。已經實施一年的統籌分配稅款分配辦法為各方所不能接受，二十一縣市一致要求提高現行分配比例，台中市長曾一度要求將北高兩市之統籌分配款降低至 20%，而北高兩市則以各種建設需要為由而反對。有關地方財政的實際情形，吾人得以監察院所公佈「中華民國八十七年度台灣省各縣市財務審計綜合報告」當作實證基礎。

依上開資料，自有財源佔歲入決算審定數總額比例低於 50% 者計有十一各縣分，包括澎湖縣、苗栗縣、台東縣、嘉義縣、南投縣、花蓮縣（參見：該綜合報告，一、預算執行部分，「歲入部分」內文）。該報告因而警告：「顯示各縣(市)實質收入尚乏有效之開源措施，以致歲入短收情形更為嚴重。」該報告並指出，

¹⁵ 黃錦堂(1999)，地方財政之研究，收錄於地方自治法治化問題之研究，頁 257 以下。江大樹(1999)，地方財政困境與預算審議制度之檢討-南投縣個案分析，收錄於上揭書，頁 299 以下。

¹⁶ 立法院公報(1999)，第八十八卷第八期，頁 61 以下。

「就台灣 21 各縣(市)歲入成長情形觀之，……八十四至八十六年度之成長率分別為 9.87%、7.66%及 9.49%。又各縣(市)歲入結構雖以稅課收入居首，然其占歲入決算審定數總額之比重由八十三年度之 50.40%，至本年度之 44.37%，已降低 6.03%；而補助及協助收入所占比重則由八十三年度之 35.01%，逐年提昇至本年度之 39.80%，計提高 4.79%。」

17

關於地方自治的未來，尤其值得注意(參見：該綜合報告，一、預算執行部分，「歲入部分」內文)：

「由上顯示各縣(市)對於稅課收入之財源比例呈現逐年衰減，而對上級政府補助款之依賴程度則有日益加深之趨勢。」

「綜上資料顯示，各縣(市)自有財源匱乏，相關施政計畫經費來源大都仰賴上級政府補助款以資挹注，惟未來中央政府面臨擴大內需之推動、台灣省之精省、社會福利支出之擴增及債務還本付息之壓力，所需經費日益龐大，對於各縣(市)政府補助款勢將相對緊縮，因此，對上級政府補助款之依存度過高，勢將影響年度施政計畫之有效遂行。目前財政收支劃分法雖已修正，資源重分配後其財政自主之能力將會有所提升，然地方財政資源普遍不足，部分縣(市)且受到地理環境及農業經濟型態影響，各項基層建設成長緩慢，允宜積極規劃具體之開源措施，以資因應。」¹⁸

根本解決地方財政困窘之方式，固然在於重新決定財政收支劃分並調整統籌分配稅款與補助款之制度，但在大餅總是有限的考量下，放手讓地方政府自行課徵地方稅，應是妥當之方法。地方制度法第 63 條以下明白授權地方政府得開徵

¹⁷ 參見監察院審計部，「中華民國八十七年度台灣省各縣市財務審計綜合報告」，公佈於監察院/審計部網站 (<http://www.audit.gov.tw/>) (日期：2000.11.30)「審核報告」欄下「財物審計綜合報告」欄下。

¹⁸ 參見監察院審計部，「中華民國八十七年度台灣省各縣市財務審計綜合報告」，同前註。

自治稅捐，¹⁹但在 67 條第 2 項規定一切應依照「地方稅法通則」²⁰，目前此項法律草案尚在立法院待審當中。若地方能自行課稅，尤其針對外部不利益之各種營業行為或就籌資興建硬體或舉辦活動所需的經費，則應大幅改善地方之經費短缺情形。

允許地方課徵上述類型之稅收，尤其是第一種，固然有助於衡平地方所受到之不利益。但無可諱言將對企業造成衝擊，亦即企業之營業成本必須提高，而且在鄉鎮市與縣市均一致收取之下，企業界將有「人為刀俎，我為魚肉」、「一隻牛剝兩次皮」之擔憂。甚且將引發工商業者之強烈反彈以致於造成根本性之政治問題。

新政府必須有智慧加以判別，亦即地方自行收稅係大趨勢，而且也是實現地方性之公平正義之重要手段。至於反彈則是溝通、協調、安撫之問題。至於地方政府或議會是否作梗不願意開徵，則責任必須由地方自行承擔，蓋中央並無義務而且也無能力作各種財政補助。新政府之第二項工作，為監督地方之財政績效，而且包括收入面整體與個別項目，以及支出面之整體與個別項目。中央政府之補助款之比重應該下降，而且局部應視包括地方開源節流面之表現。此外，為防範地方政府（尤其鄉鎮市級）之經費動支與工程核收等之弊端，宜將相關之資料全部上網，此外必要時亦得引入地方民衆或團體得向監察院審計各縣市辦公室申請調查或其他之監督機制。

總之，適度擴大地方之自主財源，並降低中央之補助款額度，而且認為應屬合理。真正的問題，恐怕不在於細膩的計算部分，而是一個說理的過程與對地方溝通協商的政治程序吧！

¹⁹ 詳見地方制度法第 63 條至第 65 條規定。

²⁰ 地方制度法第 67 條（收入及支出）規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）之收入及支出，應依本法及財政收支劃分法規定辦理。

地方稅之範圍及課徵，依地方稅法通則之規定。

地方政府規費之範圍及課徵原則，依規費法之規定；其未經法律規定者，須經各該立法機關之決議徵收之。」

第四節 行動建議三：地方發展的民主化

在強調因地制宜與提昇區域競爭力的今日，強化地方自治權限應為吾人共同關心的問題，我國在中央與地方權限劃分上，採行均權思想之以權之性質區分，將具有全國一致性之事項劃歸中央，有因地制宜之事項劃歸地方，企圖謀求各機關間之平衡發展與密切合作。對於地方自治之本質則以制度保障為通說，認為地方自治乃憲法所保障之權利，不得立法加以侵犯。循此一貫之見解先後有省縣自治法、直轄市自治法與地方制度法之公布施行，在地方自治法制化上有長足進步。

然而，由於中央集權的統治模式行之久遠，權限劃分實際上欠缺明確界線；地方欠缺面臨公共事務與問題的複雜性的能力，對資源的分配與重大經計建設的規劃能力不足，處處受制於中央或上級政府的法規命令，地方自治一直無法有效運作。雙方在互不信任的情況下，中央堅持繼續把持決策權，地方則堅持住民自決參與，中央與地方之衝突自無法避免。

本研究嘗試提出下列建議，改善中央與地方在重大開發案或經建計劃案與地方環保或住民自決要求之衝突：

1. **立法方面**：原則上依據地方制度法列舉之自治項目，尊重地方立法權，惟地方立法不得牴觸中央法律，若無牴觸之虞，地方立法權應受保障，得立法發展具有地方特色之產業或自訂產業促進法等。就中央委辦之事項，亦應視地方自治團體之需要而提供一定之補充立法權，環境法中有關環保標準之局部調整之授權，即為一例。
2. **行政執行方面**：地方政府就地方自治事項當然享有自主行政權，而就中央委辦事項，上級政府固得制頒通案性行政規則，但就執法強度、罰鍰額度、地方首長之指揮調度權限等，應承認地方政府享有一定之決策權，目前台北市規定垃圾隨袋徵收清潔費即為一例。

3. 爭議之事前協商解決與事後救濟：對於重大經濟建設或開發案，影響地方住民之權益時，應由上級主管機關邀集各相關單位共同協商，地方之參與方式可透過聽證或其他公開管道表示意見。甚至可考慮參照他國法制，賦予地方居民創制、複決之權²¹，對地方自治事項加以自主決定。若爭議無法解決，以台灣的政治現實觀之，由中央或上級主管機關做最後決定，可能為不得不然的結果，但地方住民至少可以嚴格要求中央將作成決定之過程及理由透明化、公開化，期透過正當、合法且公開的程序，確保決策之作成未受不法外力干涉，若決策過程有瑕疵，亦應賦予地方政府或住民行政救濟之權，由司法機關撤銷該行政處分或宣告無效。

4. 中央權力之逐步下放並輔導地方自治：在長期的中央集權統治之下，地方自治無法健全發展，縱使已有完善之法律規範，亦可能因經驗不足而無法有效運作，實行初期更可能因欠缺權盤規劃而造成政策推行適得其反或增加財政上無謂的支出，造成民衆對地方政府之能力感到懷疑與不信任。前述 3 認為就重大經建議題在中央與地方無法達成協商時，由中央做最後決定之看法，係現今情勢下可能產生的推論。然而，真正要達到地方自治的目標，非將中央權力向下授權無以為功，畢竟各地風俗民情與資源有別，有世界級都市不一定要有世界級國家，充分授權地方政府實施自治事項，發展具有地方特色之文化產業，將地方優勢發揮得淋漓盡致，由下而上未必不能對國家總體經濟發展有所貢獻。因此，中央權力必須逐步下放，甚至輔導地方政府實施地方自治，協助地方政府進行產業規劃，而詳細的步驟或可於地方自治施行細則或綱要中加以規定。

本研究從地方自治之本質談起，透過地方自治本質之確立、中央與地方權限劃分爭議及地方自治法制缺失之說明，大膽提出上述解決方法，未盡圓滿之處，尚祈不吝指教。

²¹ 對地方居民之創制、複決，以德國巴登—符騰堡邦鄉鎮自治法為例，詳請參閱黃錦堂 (1998)，從「拜耳案」論地方自治團體之參與權，月旦法學雜誌，第 42 期，1998/11，第 78-80 頁。

第五節 行動建議四：「地方—全球」直接連線

在新世紀的快速、多變、不明的經濟本質中，無法掌握的自由化運作模式之下，不論是個人，企業，團體，甚或政府，講求的是效率與團隊運作。在此氛圍裡，經濟主體的角色與位階，因為效率與團隊的需求而益趨模糊。政府一方面需要魄力來執行區域政策，另一方面需要非傳統政府角色扮演在市場經濟運作中游走，與人民、企業、民間團體、其他政府²²，以團隊互動的方式²³，達成其經濟甚或廣泛之政治目的。因此，中央與地方政府應尋求意識上的共識，及政治法律理論與運作之彈性，體認中央與地方，政府與人民是互存共存，而非競爭或權力主宰；這便是民主轉型與產業發展的正面關係。本研究在此主旨下，主張中央政府應釋出財經自主權，以使得地方政府與其人民能夠在新經濟自由化的全球社會中生存且發展，而非窒息與滅亡。

本研究的最後行動建議，是鼓吹「地方—全球」直接連線的實現，促成產業發展與國際市場接軌的扁平化、民主化，亦即，「全球化」直接融合「在地化」。²⁴這樣的行動就是將高雄轉型為「全球城市」(the Global City)，而符合本研究第二章所主張的「地方主義國際化」或「區域主義國際化」，分析如下。

一、高雄地區「全球幻覺化，地方邊緣化」的現況突破

²² 包括與中央政府，其他地方政府，其他主權之中央與地方政府，及國際組織。

²³ 包括以主權政府身分所訂之雙邊，或多邊協議，或是以經濟主體身分的策略聯盟、合資、甚或併購等模式。

²⁴ 有許多人對於高雄地區的全球化過程抱著悲觀的態度。除了本研究所指出高雄產經結構的發展弱勢之外，它的本土意識強烈也被視為阻礙全球化的因素。更有人認為全球化與本土化是相衝突的。但是，全球化不僅是經濟實體的全球化，也是文化與心靈層次，意識上的全球化。實則：第一，本土意識並不妨礙全球化的過程。其過程所需的是一個寬弘的，尊重的，自由的心胸，與視野的意識蛻變的過程，其中包含的是眼界的開放與自由的過程與內化。第二，全球化所需的首先是文化上的包容。缺乏包容的外來（例如歐、美、日文化霸權）或本土意識是敵對的，更是狹隘的，缺乏真實的世界觀與對全球的責任觀。第三，如何讓高雄地區及其週邊的人民平衡全球化與本土化呢？這是需要社會與文化層面的加強與宣導。加強高雄地區國際文化交流，及國際旅遊業之發展，可促進區域主體意識之開放。

本研究第五章所分析，就高雄地區企業經營/產業發展的環境分析，整體轉型的情況與條件，仍有待策略的實踐與突破（參照前文《圖表 5-1》；《圖表 5-2》；《圖表 5-4》和《圖表 5-5》）。而綜觀前述高雄的產業環境各種面向，「企業環境」、「技術能力」、「財務資源」、「商業支援」，均透露出企業經營/產業發展的環境結構與策略，不宜墨守成規、困坐愁城，而應易弦更張、另覓出路！《圖表 6-2》圖表進一步提供了思維的脈絡。

《圖表 6-2：高雄地區企業經營/產業發展的環境分析》

解釋模式	面 向	「全球— 中央—地 方」模式	「全球— 中央」模 式	「中央— 地方」模 式	「全球— 地方」模 式	只存在於 「地方」 模式	尚未出現	解釋模式
Malecki 的 企業環境 分析	一、企業 環境	有	有	有	轉型目標； 已有基礎	有	無	Castells 的 全球城 市
	二、技術 能力	有	有	有	轉型目標； 已有基礎	有	無	
	三、財務 資源	有	有	有	轉型目標； 已有基礎	有	無	
	四、商業 支援	有	有	有	轉型目標； 已有基礎	有	無	

註：串聯前文第五張《圖表 5-1》；《圖表 5-2》；《圖表 5-4》和《圖表 5-5》。

以「全球城市」(the Global City)的國際佈局觀察高雄地區四周城市之競爭，例如台北、香港、北京、上海等等擠身國際都會的發展城市，它們已有之發展利基只有幫助它們順勢發展，而高雄地區由於先天與其相距之差異，似乎不能做有效適時之提升配合。全球化的危機之一，是擴大了既有的「中心與邊陲」的差距，「大者恆大」；因而，在主流經濟發展趨勢裡，高雄在地位上與前述各全球城市不能立於同等之地位。此一困局是高雄地區必須客觀面對的。

然而，既然在主流經濟領域中，高雄地區在現今快速變化的全球社區中顯然

無法有效率地、適時地加入其運作當中。高雄地區的全球化生機在何處？以下是本研究對於此問題之探討及建議。

二、高雄地區「地方主義國際化」或「區域主義國際化」 的策略

策略的搜尋中，如何達成「地方主義國際化」(internationalization of localism) 或「區域主義國際化」(internationalization of regionalism) 誠屬關鍵。在新形成的經濟情勢裡的全球競爭下，高雄地區如何能取得利基？除了對本身資源及發展可能性的評估外，也須在週邊城市及全球總體環境中尋找自我的定位點。本研究並且主張以**逆向思考**，勇於突破傳統城市發展的模式，配合適當的國際宣傳，賦予高雄地區在全球經濟中一個嶄新、獨特、具形象效果之面貌，並能善盡全球城市之責任。

首先，在高雄地區自我評估方面。在本研究第四章第三節對高雄地區以SWOT 模式作了整體及潛在危機分析。若以逆向思考模式，即可發現高雄地區的危機即是其未來發展之轉機。從分析當中，高雄地區有著歷史性的包袱、以及經濟發展上的弱勢，例如人口素質的落差、高科技產業之脆弱、工業污染的嚴重、社會文化的單薄、基礎設施之不完善等等。在主流的經濟領域，如高科技、金融服務及商業等方面之發展，高雄的此等條件若要發展似乎緩不濟急，無法在快速全球競爭中取得任何立足點。其次，從台灣總體的經濟政治環境，包括政策面，似乎無法有效吸引國際投資，進而做到地域全球化的目的。我們理解，國際社會高科技、金融服務業、商業、通訊業等，對於投資環境的各項要素²⁵的訴求高，高雄地區無法在可預期的時間內達到轉型的標準，且其猶有腹地之限制，發展主流經濟之效率應是不如北台灣好。

再者，從全球化的角度來看，台灣已有台北及其至新竹科學園區的腹地發展

²⁵ 舉例言之，基礎建設，人力資源，生活環境，法政架構，及效率之要求等等。

主流經濟，高雄地區的加入是增加其競爭，分散其力量。總體來說，對於台灣整體全球化的經濟勢力，北高組合會有負面之影響。從區域團隊發展的理論而言，高雄地區是應該另尋利基，以作資源有效分配及利用。

不可否認的，中國大陸在經濟全球化中是不可迴避的重鎮，就台灣地區總體發展而言，全球化的過程中與中國大陸的互動是必然且重要的。²⁶在尋求互動的過程當中，高雄能夠自然地藉由大陸城市的銜接融入世界經濟中，進而給予本身主體更廣闊的發展空間。客觀而言，中國大陸幅員廣闊，企業在全球化進程中對於中國大陸市場的策略是「擇點發展」，高雄產業發展如何能例外呢？然而，中國大陸的發展體制長期有其階級意識的影響，亦即「對稱階級」的觀念，換言之，通常需尋求與本身主體相對稱之互動體，進行交流與溝通。從主流經濟發展面而言，高雄似乎沒有與大陸沿海快速發展城市，例如北京、上海、深圳等城市相評比的籌碼。高雄地區沒有資金上的優勢²⁷，沒有產業技術上相對優勢²⁸，只有尋求新契機，突破傳統的發展模式。

三、高雄地區「地方主義國際化」或「區域主義國際化」

策略的應用

如前所述，全球城市的排列中，高雄本身沒有特殊的籌碼，因而就「應用」策略而言，發展「主題」(Theme) 成為不可或缺的步驟！美國舊金山因地震頻繁，而成為國際間地震研究中心。依循此一思維，台灣高雄地區因工業水源及空氣污染，而可成為環境污染防治研究發展產業中心城市，亦即所謂的「綠色科技

²⁶ 全球化過程是每一個社會主體所必須參加的。不參加者一定出局，參加者不一定會存活。由於中國大陸，尤其沿海城市，從 20 世紀末期 90 年代自由化階段中已經成為來自全球經濟活動的競爭場，受國際化的影響，故其在邁入 21 世紀的全球化的過程中，理所當然地成為焦點，重心與必然。

²⁷ 高雄地區大部分為中小企業，其資金能力有限。在全球化新經濟中，大陸市場唯有規模經濟的成功率較高。

²⁸ 大陸地區在過去十數年改革開放以來，國際化至今的全球化，對於產業技術的及企業管理發展從早期台商設廠技術轉移，以至現今全球多國企業所提供的技術及人員培訓，漸漸已經形成其特有的技術及管理模式。

城市」。這是高雄地區發展值得討論的新契機。至少，高雄地區如何成為全球主題城市(Theme City)體系與網路？這是不容迴避的課題。

工業歷史說明，有經濟發展就有污染。有科技，有工業，就有污染；有污染，就有淨化的必要與改善的生機。在過去的世界經濟發展史中，環境是被犧牲的。本世紀，經濟主體漸漸地體現了過去犧牲環境的代價。因而，本世紀的新經濟局勢發展中，國際間亦力求與環境的平衡。除了整治過去被破壞的環境外，對於新發展亦力求環境破壞的預防。基本上，水及空氣是最典型的全球化的有機體；高雄地區因工業發展而產生的水源及空氣污染極為嚴重，這已造成了高雄地區主流經濟發展的瓶頸及弱勢。相對地說，高雄地區的失衡發展歷史，也可為全球化經濟下已經發展或正要發展的都會及地區作借鏡。

從而，在尋求高雄地區全球化過程的突破時，我們若以逆向思考即可發覺：高雄地區的環境污染，不也正是地區發展在全球化合理調整過程的利基(niche)？加上低迷的房地產正是吸引外來人才的好條件。因而，本地區的發展重點何妨是環境污染的防治及保護，即綠色科技呢？此一課題的科技研究發展，及其相關產業之鼓勵及互補，藉由產、官、學界的團隊行銷將為高雄地區突破上世紀的後工業發展的瓶頸。從全球競爭的角度來看，綠色科技尚未如主流科技經濟發展的如火如荼，對於高雄地區重點發展應會帶來時機及形象上的優勢。

前文討論的「城市主題」和「國際需求」之供需配套，應是「打造高雄成為全球城市」所必要的前提。由於綠色科技發展需要企業與政府多方面之支持，例如獎勵政策、技術輔導及財政支援等等，故產業組織及地方政府之多元角色扮演對於其成功與否有具有關鍵性。以下是本研究認為高雄地區發展綠色科技能夠突破其在全球化過程的發展瓶頸之要點：

(1) 全球環境保護意識增強，有其急切需要：

對於環境保護的推動已不限於非營利團體的推動。即連國際組織²⁹及各國主

²⁹ 例如，部長會議為 WTO 之最高決策單位，其下設有 5 個委員會；而第一個委員會即為「貿

權政府，包括 21 世紀的經濟中心區域--中國大陸³⁰，都已經將環境保護問題納入國際組織及主權國之施政及經濟發展重點和綱領。由此形勢，我們可預見發展環境保護相關之科技及產業將會隨之興起，乃是有願景的產業。

(2) 推動環境保護科技研究及產業，以綠色科技進行綠色外交：

高雄地區以推動綠色科技為「主題」，這與國際相關組織、主權政府以及地方政府，進行相關議題交流、經濟活動、合作及市場開發。雖然，環境保護問題尚未形成全球公民責任意識的主題，但其在全球多方互動之領域，已經具有前提條件之重要地位。

而高雄地區與中國大陸之交流將是其全球化之初步重點。³¹從主流經濟活動看來，以高雄地區目前之社經地位及資源，其可能與之交流的中國主要經濟發展城市是有限的。³²但是，若以綠色科技之主題，則可望突破政治經濟上的弱勢，而進一步擴展高雄地區在全球化過程中的優勢。³³

(3) 綠色科技之研究與發展，可以降低社會與企業之環保成本：

特定產業一旦研究、發展污染防治之技術，並使其商品化，將大幅度降低社會環保的經濟成本，並取得經濟成長與環境保護的平衡。將環境保護相關主題產業及所生知識轉為商品化、普及化，此類產品已是全球經貿體系所明文獎勵和保障的商品。³⁴環保產品商品化，能增加高雄地區的營運利潤和招商機會。

易與環境委員會」，可知環保因素在當前國際貿易的關鍵。

³⁰ 在 2001 年，中國的「十五計劃綱領」中，生態環境保護問題是其中國家重要政策之一。

³¹ 高雄由於其歷史人文因素，在過去國際化程度較淺薄的條件下，沒有選擇地被捲入全球化的兇猛潮流中，只有尋求中間踏板以免被潮流淹沒之危險。而中國大陸南方的次級城市，例如廈門，因其語言文字、生活習慣等，與高雄同樣是大中華圈的南方文化，正可作為高雄地區全球化的初步聯結點，以進一步熟悉及了解中國近代思維方式的轉變，及全球化過程中的亞太區域互動。

³² 客觀審視高雄的政經地位，其與北京、上海、乃至香港在中國大陸的傳統及主流政經階級體系中是不相對稱的。

³³ 直到 2000 年，大陸主要城市環境污染問題嚴重，許多發展中鄉鎮城市亦因經濟的發展而犧牲了環境。就兩岸交流而言，環境保護主題可以為高雄地區帶來較廣的政經交流空間及市場。

³⁴ 基本上，WTO 雖然禁止貿易設限，卻允許政府保護新生產業；雖然禁止出口補助，但是政府卻可對企業做「研發補助」，以及對「地區發展」補助。詳見 Alice H. Amsden (2000), "Ending isolation", (Dissent, Spring, 2000) 一書。

(4) 高雄地區成為全球環境保護、污染防治資訊技術的智庫：

在全球化和知識經濟 (the knowledge-based economy) 體系交錯中，高雄地區有豐富的工業環境污染歷史。而將此地區之經濟發展歷史與環境污染之影響，轉化為資料庫乃至於智庫，以形成知識經濟的體系，足以提供其他經濟開發中區域政府決策、企業政策及國際環境保護團體運作之參考。

(5) 發展綠色科技與相關產業，有助於改善高雄地區的環境污染：

前文援引美國匹茲堡的案例，說明其以十年時間將本身城市由美國生活品質最差之城市，躍昇為最適合居住的前三大城市。這樣的實例揭示，高雄地區的生活品質可因此而提昇，進而對於高雄地區未來發展條件又進一步提昇。

綜合上各項理由，高雄地區更可以綠色科技城市聯盟體系，進行其國際化的運作，進一步達到全球化的實質健康目標。如此，高雄地區期望可突破其在社會經濟之弱勢，而走出島國的侷限，重新開創一片天。

而這一綠色科技城市聯盟的構想既符合「全球城市」的概念，亦符合後工業社會轉型的策略，而其實踐可能性是以亞太地區，尤其中國大陸的經濟發展中之城市（亦即工業化程度較高雄為慢的地區）為聯盟的標的。在此策略下，高雄地區轉型兩大基礎步驟同時進行：

- 一、綠色科技城市之定義及重組：吸引外來人才及文化，以促進地域之全球化；
- 二、傳統產業之轉型及就業壓力之緩和：輔導大陸市場之探索，並促進區域主體產業與文化之全球化。

一旦足以達成以上步驟，則產業與財經環境的因素將隨而改善：

1. 城市組織結構的重新定位：包括與中央政府之關係與互動，尤其，財政涉及中央與地方權力重組，甚至國際組織的外圍配合，……乃至綠色專利權與企業經營的關係等，都需要重新佈局。
2. 邀請大陸及國際交流智囊團：善用可以「熟悉大陸、促進國際交流」的機制。

3. 國內外專家的人才引進：包括大陸的研究發展中心、產業組織、高等教育體系等人才的邀請。
4. 鼓勵創造、發明、創業：除了本土企業的獎勵，也應積極對大陸招商，引進大陸資金，刺激經濟成長。在政府全面開放前，透過香港轉向，獎勵資金自大陸引進，刺激高雄地區的經濟發展。
5. 創業投資網路系統：轉型需要新舊機制的相互配合，利用創業投資 (Venture Capital) 鼓勵環境保護產業創業發明。
6. 招商：發展空氣水源污染防治之科技產品。協助市場的銷售腹地、綠色科技聯盟城市提供雙邊/多邊綠色科技經貿合作，而創造其誘因。除了技術研發之輔導與支持外，開發基金及獎金之設置如中國般投資政策取向。
7. 建立綠色產業配銷管道：透過綠色科技城市聯盟體系

而對於高雄地區的轉型，就地域主體之全球化，或是地域產業策略之全球化而言，型塑一個「高雄、港圳（香港/深圳）、廈門」三角區域都會聯盟，是較為可行而具體的。此乃由於高雄、深圳、廈門，一方面，在全球地理和歷史上已具有地域、文化、商業聯盟體系，另一方面，目前三個城市都停滯於「傳統工業」、「傳統製造業」等的工業化定位，具有「高雄與大陸主要污染城市」連接成綠色科技聯盟城市的需要。而近年來，國際環保組織與其他國際組織（例如 WTO，EC 等），均著重各國與重要工業城市污染防治之觀念及實踐，前述的綠色科技聯盟城市，可透過機制對工業廠家，施加污染防治觀念之輔導，並且開發綠色科技園區，包括人文，科技，教育，商業等活動，形成一個綠色的全球城市網絡。

第六節 結 語

綜合前述各章分析，可知高雄地區面臨了國際與本土雙重的轉型壓力。而在「全球幻覺化，地方邊緣化」的現況裡，如以民主的模式取得突破，誠然值得思

考!

其次，必須仔細者，高雄地區的轉型既然無法自我封閉，或是捨棄國際連結，則依據前文各章立論推演，「地方主義國際化」或「區域主義國際化」的策略即屬現狀突破的關鍵。

再者，關於高雄地區「地方主義國際化」或「區域主義國際化」的策略之實際應用，本章做為研究的結語部分，提出歸納的行動建議，以如前文各節的分析，包括：行動建議一：法律體制的改善強化（參見第二節部分）；行動建議二：地方財政制度之調整（參見第三節部分）；行動建議三：地方發展的民主化（參見第四節部分）；行動建議四：「地方—全球」直接連線（參見第五節部分）等，既可明瞭當前民主轉型中「地方自治理論」，有待進一步提升為「在地城邦」，更可洞察目前高雄地區產業轉型的困境，以及可以突破的步驟！

(本文結束，謝謝！)

附 錄

附錄一：高雄市政府組織自治條例草案

(高市府人一字第 0008685 號)

【資料來源：高雄市議會第五屆第五次定期大會是法
規草案彙集（中華民國 90 年 3 月；編號：第 1 案）】

高雄市政府組織自治條例草案	
條文	說明
法規名稱：高雄市政府組織自治條例	依地方制度法第六十二條第一項及地方行政機關組織準則第三條第一項制定之。
第一條：本自治條例依地方制度法第六十二條第一項及地方行政機關組織準則第三條第一項制定之。	依地方行政機關組織準則第四條第一項第二款制定之。
第二條：高雄市政府(以下簡稱本府)，依法辦理自治及委辦事項。	依地方制度法第十四條及地方行政機關組織準則第四條第一項第三款制定之。
第三條：本府置市長，綜理市政，指揮監督自治、委辦事項及所屬機關及員工；置副市長，襄理市政。	依地方制度法第十四條及地方行政機關組織準則第十條制定之。
第四條：本府置秘書長，承市長之命，襄贊市長處理本府重要業務及縱理秘書處事務，並置副秘書長，襄理秘書長處理事務及業務。	依地方行政組織準則第十條制定之。
第五條：本府置參事、顧問、技監、參議，承市長之命，辦理市政設計，撰擬及審核法案、命令、工作計畫，並備諮詢有關市政等事項；置消費者保護官，承市長之命，處理消費者爭議申訴、調解等事項。	依地方行政組織準則第十條及參酌原高雄市政府組織規程第五條制定之。
第六條：本府設下列各局、處、委員會： 一、民政局。 二、財政局。	一、依地方行政機關組織準則第四條第一項制定之。 二、第一項就本府現有組織架構，增

<p>三、教育局。 四、建設局。 五、工務局。 六、社會局。 七、勞工局。 八、警察局。 九、消防局。 十、衛生局。 十一、環境保護局。 十二、捷運工程局。 十三、文化局。 十四、交通局。 十五、公教人力發展局。 十六、兵役局。 十七、法制局。 十八、地政處。 十九、新聞局。 二十、研究發展考核委員會。 二十一、原住民委員會。 各局、處、委員會之組織規程另定之。</p>	<p>列文化、交通等二局之設立法源。 三、現行公教人力資源發展中心更名為公教人力發展局，增列於本條文中。 四、現行國民住宅處併入工務局為局內處，未列入本條文中。 五、現行兵役處依歸內政部八十八年十一月三日台八八內一自第八八八五七〇號函知統一名稱規定，更名為兵役局，增列於本條文中。 六、現行法規委員會與訴願委員會合併為法制局，於本條文中增列設立法源。 七、第二項「各局、處、委員會之組織規程另定之」，係依據地方行政機關組織準則第三條第一項「...直轄市政府應依本準則及各該組織自治條例，訂定所屬機關組織規程」規定辦理。</p>
<p>第七條：各局置局長，各處置處長，各委員會置主任委員，承市長之命，分別掌理各該局、處、委員會事務，並指揮監督所屬機關及員工。</p>	<p>參酌原高雄市政府組織規程第七條制定之。</p>
<p>第八條：本府設秘書處掌理下列事項： 一、關於庶務管理及出納事項 二、關於文書處理與檔案管理事項。 三、關於印信典守事項。 四、關於會議事項。 五、關於公共關係事項。 六、關於訪賓街待及對外聯繫事項。 七、關於機要業務事項。 八、關漁民重控案、陳情、檢舉之調查及處理事項。</p>	<p>參照原高雄市政府組織規程第八條制定之。</p>

<p>九、關於防護業務事項。 十、其他不屬於各局、處、委員會事項。</p>	
<p>第九條：秘書處置專門委員、主任、科長、秘書、視察、專員、股長、科員、技士、辦事員及書記。 秘書處設會計室，置會計主任、科員及辦事員，依法辦理歲計、會計及統計事項。 秘書處設人事室，置主任、科員，依法辦理人事管理事項。 秘書室設政風室，置主任、科員、助理員，依法辦理政風事項。</p>	<p>一、一考試院前備查意見，依職務列等高低調整「秘書、科長」。(按該處主任簡任職，爰列科長之前)。 二、依行政院意見，第二項修正為「...依法辦理歲計、會計及統計事項」 三、其餘植物均參照原高雄市政府組織規程第九條制定之。</p>
<p>第十條：本府設主計處，依法掌理歲計、會計及統計事項。 主計處設置處長、副處長、主任秘書、專門委員、科長、主任、秘書、視察、專員、股長、科員、辦事員及書記。 主計處置會計員，依法辦理歲計、會計及統計事項。 主計處設人事室，置主任、科員及助理員，依法辦理主計人員之人事管理事項。 主計處設政風室，置主任、科員，依法辦理政風業務。 主計處設資訊中心，其組織規程另定之。</p>	<p>一、該處係依「主計機構人員設置管理條例」第五條設置「主計處」規定而設置，於母法未修定前，暫維持原「主計處」名稱。 二、主計處維持設處現狀，其編制表亦維持附屬於本府組織自治條例。 三、依考試院前備查意見，依職務列等高低調整「秘書、科長、主任」之順次為「科長、主任、秘書」。 四、依行政院意見，第三條修正為「...依法辦理歲計、會計及統計事項」。 五、行政原主計處八十九年十一月十五日台八十九義央字第一五九三六號函以各機關會計員改制會計主任，惟各機關之會計、人事、政風有其一致性與平衡性，且政風機構人員設置條例規定政風機構比照人事機構設置，三者尚未予援引比照設置置主任，恐影響人員之士氣，又時值研議其統一指揮以求精簡之際，主計處仍維持置會計員。 六、其餘職務均照原高雄市政府組</p>

<p>第十一條：本府設置人事處，依法掌理人事管理事項。</p> <p>人事處置處長、副處長、主任秘書、專門委員、科長、主任、秘書、視察、專員、股長、科員、助理員及書記。</p> <p>人事處置會計員、佐理員，依法辦理歲計、會計及統計事項。</p> <p>人事處置人事管理員，依法辦理人事管理事項。</p> <p>人事處設本府公教人員住宅輔建及福利互助委員會，其組織規章另定之。</p>	<p>組織規程第十條制定之。</p> <p>一、人事處係依「人事管理條例」專屬法律設立，為持現狀為宜，爰其編制表仍附屬於本府組織自治條例。</p> <p>二、依地方行政機關組織準則第五條規定，「委員會」為一級機關名稱，本府公教人員住宅輔建及福利互助委員會為二級機關，因其係屬合議制組織，決策功能特殊，宜因同條文末項因性質特殊，得另定名稱，予以維持現制。</p> <p>三、本府現有二級機關中，文獻委員會、車輛行車事故鑑定委員會體制同住宅輔建及福利互助委員會，應比照辦理。</p> <p>四、依考試院前備查意見，依職務列等高低調整「秘書、科長、主任」之順次為「科長、主任、秘書」。</p> <p>五、依行政院意見，第三條修正為「．．．依法辦理歲計、會計及統計事項」。</p> <p>六、人事處置會計員、人事管理員，同前第十條說明五。</p> <p>七、其餘職務均照原高雄市政府組織規程第十一條制定之。</p>
<p>第十二條：本府設政風處，依法掌理政風事項。</p> <p>政風處置處長、副處長、主任秘書、專門委員、科長、主任、秘書、視察、專員、股長、科員、助理員及書記。</p> <p>政風處置會計員，依法辦理歲計、會計及統計事項。</p> <p>政風處置人事管理員，依法辦理人事管理事項。</p>	<p>一、該處係依「政風機構人員設置條例」專屬法律設立，維持現狀為宜，爰其編制表仍附屬於本府組織自治條例。</p> <p>二、依考試院前備查意見，依職務列等高低調整「秘書、科長、主任」之順次為「科長、主任、秘書」。</p> <p>三、依行政院意見，第三條修正為「．．．依法辦理歲計、會計及統計事項」。</p> <p>四、政風處置會計員、人事管理員，</p>

	<p>同前第十條說明五。</p> <p>五、其餘職務均照原高雄市政府組織規程第十二條制定之。</p>
第十三條：本府設空中大學，其組織規程另定之。	參照高雄市政府組織規程第十三條制定之。
第十四條：本府位處理特定事務，得設置各種委員會。	依地方行政機關組織準則第四條第一項第七款「其他有關組織運作規定」制定之。
第十五條：本府各級機關對於不抵觸中央及上級政府法令範圍內，依其業務職掌對外行文。	依地方行政機關組織準則第四條第一項第七款「其他有關組織運作規定」制定之。
第十六條：本市各區社區公所，各置所長，承市長之命，綜理區政，區公所之組織規程另定之。	<p>一、依地方制度法第五十八條及地方行政機關組織準則第十三條制定之。</p> <p>二、「區公所之組織規程另定之」係依據地方行政機關組織準則第三條第一項「...直轄市政府應依本準則及各該組織自治條例，訂定所屬機關組織規程」規定辦理。</p>
第十七條：市長請假或因故不能執行其職務時，由副市長代行；副市長同時因故不能執行職務時由秘書長代行，秘書長同時因故不能執行其職務時，由民政局局長代行；民政局局長亦同時不能代行時，由市長指定局長一人代之。	<p>一、依地方行政機關組織準則第四條第一項第六款規定制定之。</p> <p>二、本府前依直轄市自治法訂定「高雄市政府組織規程」時，於規程中列有本條文，嗣於報行政院備查時，經建議刪除，爰配合刪除，而地方行政機關組織準則第四條第一項第六款規定之，爰依原規程之規定，予以恢復增列之。</p>
<p>第十八條：本自治條例所列各職稱之官等及員額，分別以編制表定之。</p> <p>前項各職務之職等，除市長及政務職務外，於均依職務列等表及有關法規辦理。</p>	依地方行政機關組織準則第三條第四項規定及參酌原高雄市政府組織規程第十九條制定之。
<p>第十九條：本府設市政會議以下列人員組成之：</p> <p>一、市長</p>	依地方行政機關組織準則第四條第一項第七款「其他有關組織運作規定」及參酌原高雄市政府組織規程第

<p>二、副市長 三、秘書長 四、副秘書長 五、一級機關首長 六、參事 七、市長指定之人員。</p> <p>市政會議由市長召集，並為主席。 市政會議議事規則，由本府定之。</p>	<p>二十條制定之。</p>
<p>第二十條：下列事項應經市政會議之決議：</p> <p>一、施政計畫與預算。 二、提出市議會之議案與報告。 三、本府所屬機關(構)組織自治條例、組織規程及自治法規。 四、涉及各機構共同關係事項。 五、市長交辦事項。 六、其他有關市政之重要事項。</p>	<p>依地方行政機關組織準則第四條第一項第七款「其他有關組織運作規定」及參酌原高雄市政府組織規程第二十一條制定之。</p>
<p>第二十一條：本府所屬各級機關分層負責明細表分甲表及乙表，甲表由各機關擬訂，報請本府核定；一級機關乙表由各機關訂定，報請本府備查；二級機關乙表由各機關訂定，報請上一級機關備查並副知本府。</p>	<p>依地方行政機關組織準則第四條第一項第七款「其他有關組織運作規定」及參酌原高雄市政府組織規程第二十二條制定之。</p>
<p>第二十二條：本自治條例自公佈日施行。</p>	<p>明定本自治條例施行日期。</p>

附錄二：高雄市政府組織規程【現制】

【資料來源：高雄市議會第五屆第五次定期大會：市

法規草案彙集（中華民國 90 年 3 月；編號：第 1 案）】

高雄市政府組織規程（88.6.29 高市府人一字第 39867 號令修正）【現制】

第一條 本規程依直轄市自治法第三十一條第一項規定訂定之。

第二條 高雄市政府（以下簡稱本府），直轄於行政院，受行政院之指導監督。

第三條 本府置市長，綜理全市行政，指揮監督自治事項並執行中央委辦事項及本府所屬機關及員工；置副市長，襄理市政。

第四條 本府置秘書長，承市長之命，綜理秘書處事務及襄贊市長處理本府重要業務，並置副秘書長，襄理秘書長處理事務及業務。

第五條 本府置參事、顧問、技監、參議，承市長之命，辦理市政設計，撰擬及審核法案、命令、工作計劃，並備諮詢有關市政等事項；置消費者保護官，承市長之命，處理消費爭議申訴、調解等事項。

第六條 本府設下列各局、處、會：

- 一、民政局。
- 二、財政局。
- 三、教育局。
- 四、建設局。
- 五、工務局。
- 六、社會局。
- 七、勞工局。
- 八、警察局。
- 九、消防局。
- 十、衛生局。
- 十一、環境保護局。
- 十二、捷運工程局。
- 十三、地政處。
- 十四、國民住宅處。
- 十五、新聞處。
- 十六、兵役處。
- 十七、研究發展考核委員會。

- 十八、 法規委員會。
 - 十九、 訴願審議委員會。
 - 二十、 原住民事務委員會。
- 各局、處、會之組織規程另訂之。

第七條 各局置局長，各處置處長，各會置主任委員，承市長之命，分別掌理該局、處、會事務，並指揮監督所屬機關及員工，各局置副局長，各處置副處長，襄理局、處務。

第八條 本府設秘書處掌理下列事項：

- 一、關於庶務管理及出納事項。
- 二、關於文書處理與檔案管理事項。
- 三、管於印信典守事項。
- 四、關於會議事項。
- 五、關於公共關係事項。
- 六、關於訪賓接待及對外聯繫事項。
- 七、關於機要業務事項。
- 八、關於民眾控案、陳情、檢舉之調查及處理事項。
- 九、關於防護業務事項。
- 十、其他不屬於各局、處、會事項。

第九條 秘書處置專門委員、主任、秘書、科長、視察、專員、股長、科員、技士、辦事員及書記。

秘書處設會計室，置會計主任、科員及辦事員，依法辦理歲計、會計事項，並兼辦統計事項。

秘書處設人事室，置主任、科員，依法辦理人事管理事項。

秘書處置政風室，置主任、科員、助理員，依法辦理政風事項。

第十條 本府設主計處，依法掌理歲計、會計及統計事項。

主計處置處長、副處長、主任秘書、專門委員、秘書、科長、主任、視察、專員、股長、科員、辦事員、書記。

主計處置會計員，依法辦理歲計、會計事項，並兼辦統計事項。

主計處設人事室，置主任、科員及助理員，依法辦理主計人員之人事管理事項。

主計處設政風室，置主任、科員，依法辦理政風事項。

主計處設資訊中心，其組織規程另訂之。

第十一條 本府設人事處，依法掌理人事管理事項。

人事處置處長、副處長、主任秘書、專門委員、秘書、科長、主任、視察、專員、股長、科員、助理員及書記。

人事處置會計員、佐理員，依法辦理歲計、會計事項，並兼辦統計事項。

人事處置人事管理員，依法辦理人事管理事項。

人事處設本輔公教人員住宅輔建及福利互助委員會，其組織規程另訂之。

第十二條 本府設政風處，依法掌理政風事項。

政風處置處長、副處長、主任秘書、專門委員、秘書、科長、主任、視察、專員、股長、科員、助理員及書記。

政風處置會計員，依法辦理歲計、會計事項，並兼辦統計事項。

政風處置人事管理員，依法辦理人事管理事項。

第十三條 本府設公教人力資源發展中心、空中大學，其組織規程另訂之。

第十四條 本府為應市政建設需要，得增設、裁併所屬機關或調整職掌，其組織規程經本市議會同意後，報行政院備查。

第十五條 本府為處理特定事務，得設置各種委員會，其組織規程經本市議會同意後，報行政院備查。

第十六條 本府各局、處及各種委員會，對於不抵觸中央及上級政府法令範圍內，依其業務職掌對外行文。

第十七條 本市各區設區公所，各置區長，承市長之命，辦理自治行政及交辦事項。區公所之組織規程另訂之。

第十八條 (刪除)

第十九條 本規程所列各職務之官等及員額，分別以編制表定之。

前項各職稱之職等，除市長及政務職務外，餘均依職務列等表及有關法規辦理。

第二十條 本市設市政會議以下列人員組成之：

一、市長。

二、副市長。

三、秘書長。

四、副秘書長。

五、局長。

六、處長。

七、主任委員。

八、參事。

九、市長指定之人員。

市政會議由市長招集，並為主席。

市政會議議事規則，由市政府定之。

第二十一條 下列事項應經市政會議之決議：

一、施政計劃與預算。

二、提出市議會之議案與報告。

三、本府所屬機關（構）組織規程及辦事章則。

四、涉及各機構共同關係事項。

五、市長交辦事項。

六、其他有關市政之重要事項。

第二十二條 本府所屬各級機關分層負責明細表分甲表及以表，甲表由各機關擬定，報請本府核定；一及機關乙表由各機關訂定，報請本府備查；二級機關乙表由各機關訂定，報請上衣級機關備查及副知本府。

第二十三條 本規程自發布日施行。

附錄三：高雄市財政局「加強市府財務管理」 報告（高雄市 90 年 3 月 6 日第 934 次市政會議報告案）

壹、本市財務現況與對策

本市財政收支一向秉持穩健原則辦理。惟近年來由於興建重大工程建設，各項社會福利措施，徵收公共設施保留地，加以經常性支出大幅增加，財政收入受限於「地方制度法」及「財政收支劃分法」，財源未能相對增加，致面臨著「支出過多，收入不足」的窘況，雖不斷努力開源節流，仍未能縮小收支缺口。是以本市對於公債及賒借收入之依賴呈上升之趨勢，加以最近經濟景氣逆轉，本市財政惡化恐有擴大惡性循環之虞。

面對當前財政困境，於財務管理工作上，除努力開源節流，推動各機關精簡員額政策、運用民間資源興辦公共建設、資訊委外服務、落實使用者付費外，本局實施市庫集中支付，靈活庫款調度，條碼化作業，亦正規劃完整的「高雄市政府財務調度計畫」予以執行。並本著地方財政自我負責精神，研訂「高雄市政府促進民間參與公共建設減免地價稅、房屋稅及契稅自治條例」草案，期以吸引民間投資，刺激本市景氣，增加就業市場，開闢本市財源，以此財政努力績效，依「財政收支劃分法」規定向中央積極爭取中央統籌分配稅款及補助款，期早日解決財政之難題。

一、 上（八十八年度下半年級八十九）年度初估決算情形

（一） 歲入決算初估數（保留數四〇。五二億元）七八二。二八億元：

歲入決算（保留數四九。〇九億元）初估數九〇一。一八億元，
歲入、歲出決算數差短約一一八，九〇億元，依預算法第六條第三項規定以融資調度數（公債及賒借收入一四四。三四億元檢債務還本數五一。七億元）九二。六四億元，撥補後之歲入、歲出

決算數仍短缺二六。二五億元，雖經二階段之擲節檢之措施因應，然因歲入嚴重短收，以致造成財政缺口。

- (二) 中央為解決金融業逾期放款問題，自八十八年七月一日起將金融業營業稅稅率調降，致上半年度統籌分配稅款短撥三八億元，本局為解決決算不平衡問題，函行政院主計處就短撥數同意保留，惟該處函不同意保留，是以，上半年度須以缺口（初估約二六。二五億元）辦理決算。

二、 本市負債情形

- (一) 本市為配合徵收公共設施保留地而舉借債務，近年受經濟不景氣影響，債務累積未償餘額逐年增加（詳見附表一—本市八時～九十年度總預算及特別預算債務統計圖）
- (二) 就債務累計未償餘額分析，本市債務餘額居地方政府之冠（詳見附表二—各級政府債務比較表），以八十九年底資料顯示，本市債務餘額實際數七一。六〇億元，叫台灣省各縣市彙計債務餘額六三三。七億元，高出七四。九〇億元，其占歲出比例，本市約為台灣省各縣市八倍，台北市之一。八倍。
- (三) 本府九十年度總預算特別預算及基金債務預算數（詳見附表三—高雄市政府債務狀況表）合計為一、三二九。七二億元。
- (四) 本市債務累積未償餘額預算數占歲出比例（九十年度九一。二二%）雖未達公共債務法上限（一三五%），但每年舉借額度幾達上限百分之十五（九十年度一四。九五%），故無舉債空間。

三、 市庫存款戶情形

依「高雄市市庫自治條例」第四條規定本府由高雄銀行代理市庫，截至本年二月底基金及保管專戶存款計七〇億餘元，惟市庫存款餘額數為〇，不足數向高雄銀行透支，截至二月底已達三九七億餘元。

四、 中央對地方補助制度變革(詳見附表四—中央對本市及其他縣市政府補助情形表及附表五—高雄市政府各機關八十八年度至九十年年度接受各部會補助彙整表)

本市接受中央之補助款總額近三年雖呈現成長，但主要為重大經建計劃補助，該補助愈多本市應編配合款愈高，對其他支出必產生排擠效果，又中央對補助制度於本(九十)年度大幅度變革，各部會原編列補助地方計劃型補助款於九十年年度全面檢討，調整改為行政院直接補助台灣省各縣市，本年度中央對台灣省各縣市一般性補助款有九七二億元，而本市卻無該補助款，至本府機關配合中央政策推動業務所需經費改由本市自行負擔。

貳、 本局財務管理現行運作方式與遠程目標規劃

一、 現行運作方式—實施市庫集中支付、庫款靈活調度與條碼化作業

(一) 辦理集中支付

為使庫款靈活運用，本局自八十年四月起全國首創辦理各機關學校保管款納入集中支付，施行成效良好，各級政府屢次治本局觀摩仿效，嗣後又將公共停車場基金、平均地權基金之活期存款納入，截至本年三月中納入集中支付保管款及基金活期存款計七一·七億元，充分發揮財務調度效能。

(二) 調用基金存款節省利息

於八十四年五月專案簽准調用平均地權基金專戶存款五億元，並於八十五年三月修改市庫自治條例，增列未納入集中支付之專戶存款，得

視庫款實際需要，經本府核定後，統一調度運用，將調用制度納入機制。截至本(九十)年三月十三日止調用勞工局經管勞工權益基金、身心障礙者就業基金以及衛生局經管醫療藥品基金總計一一·五億元，節省利息負擔。

(三) 靈活運用市庫透支與墊借制度

本局為節省利息負擔，每年編列之經建貸款額度皆與高雄銀行簽訂透支契約，採透支方式處理，截至本(九十)年度透支額度預算數為四三〇億元，採機動利率(按高雄銀行基本放款利率減五。一二碼計息，目前為年息七。〇四%)，八十四年度以前年度收支有結餘，故實際並未透支，至八十四年度以後財政狀況不佳，始有透支，且透支額度逐年增加，由年平均透支數四。三億元(八十四年度)增至二二五。三億元(八十九年度)，支付之透支利息亦由每年〇。三三億元(八十四年度)增至一七。〇九億元(八十九年換算一年)。惟若發生仍不敷支付情形時，其超過數由高雄銀行先行臨時墊借撥入市庫存款戶內支付，俟該戶有結餘時，及逕行撥還，至墊借利率係採墊借日金融業隔夜拆款加權平均利率家年息一%計收。

(四) 大額支出先通知本局

通函各機關學校，除薪津外三千萬元以上之支出，應先通知本局，經本局分析或與機關協調後再行支付，以利市庫資金之調控。

(五) 辦理各機關納庫憑證條碼化

為簡化帳務工作，減少錯帳，增加資料正確性及配合辦公室自動化，將原由人工書寫納庫憑證改以電腦開立，該條碼化作業整合二百五十七個機關填表方式及十一種納庫憑證格式。本系統委請高雄銀行公庫部辦理，高雄銀行外包由華經資訊公司協調軟體設計。該系統全國首創，且系統完成後可以減少人工作業錯誤及耗時，各機關學校可藉由電腦化資料作為後續管理使用，實施後預期效益，估計主計處、集中支付

處、高雄銀行及本局等合計每年可節省工時約七、三三四小時，節省成本達一、七六〇、〇〇〇元。

二、 遠程目標-規劃完整的「高雄市政府財務調度計畫」

財務調度計畫內容如下：

(一) 債務管理：

目標：重新整理本市債務，建立財政秩序；借新還舊，降低利息負擔。

充裕交通建設財源，促進都市發展；平衡公務預算，避免排擠效應。

1.設置債務基金

(1) 本局為加強債務管理，提高財務運用效能，依公共債務法第十條規定制定「高雄市債務基金收支保管及運用自治條例」

(草案)，提經高雄市議會第五屆第六次臨時會第六次會議議決通過，並於本(九十)年一月二十九日高市府財第一字第二五三八號函報請行政院核定中，俟核定後即可成立。

(2) 依本條例規定，取得以發行公債等籌措資金供償還舊債或作舊債轉換之法源，據此對本市債務舉借方式得以重新規劃，未來長期採發行公債，重新整理本市債務結構，調整償債期間，紓解債務壓力，借新還舊，減輕利息負擔，且每年強制性還本不低於總預算及特別預算公共債務未償餘額百分之五，改善預算結構並控制未償還公共債務餘額成長速度，建立財政責任制度。

2.推動成立交通建設基金

(1) 本市正邁入重大交通建設期，因建設經費龐大，如全數依計畫時仰賴公務預算支應，囿於本市財源有限，將無法順利推動，為使高雄都會區捷運系統及具自償性之重大交通建設得

以順利進行，並便於籌措建設經費，本局已擬妥「高雄市交通建設基金收支保管及運用自治條例」(草案)送請本市議會本次會期審議。

- (2) 俟通過公布後，在不增加債務前提下，得以向金融機構舉借或發行公債方式籌措資金配合運用，介意推動交通建設，帶動商機，增加稅收，建立良性循環機制，促進都市發展。

(二) 財務管理：

目標：確實掌握市庫運作狀況，了解市庫存款情形，並配合基金調度，擴大借款對象，充分發揮調度機制。

1. 公庫行政

- (1) 本市議會審查「高雄市市庫自治條例」時，將市庫代理機構由「高雄銀行」改為「高雄銀行或公營銀行」，為妥善研擬因應對策，本局正探詢其他公營行庫代理意願，目前已有土地銀行、合作金庫等公營行庫洽詢表達參與意願。
- (2) 因應 e 世代來臨，代庫業務將以全面資訊化為目標，代庫銀行提供各種機關及時資料，避免事後對帳，簡化業務，並達稽核效果。

2. 市庫調度

- (1) 基於本府目前仍持有高雄銀行百分之四十八股權，故各局處為應業務需要所舉借之債務大都向高雄銀行舉借，未來將配合高雄銀行股權處分情形，擬定借款利率競標機制，期降低貸款利率，減少利息負擔並增加貸款彈性。
- (2) 繼續辦理調用基金存款，配合市庫收支情形於臨時急需時調用基金存款，不需要時歸還基金，靈活市庫資金調度。

(三) 現金管理：

目標：靈活資金調度，節省利息負擔。推動本府成為全亞洲第一張車隊卡之發行機關並成為服務效率化、採購透明化的企業化服務體。

1. 繼續擴大辦理集中支付業務

經數次擴大各機關保管款、基金專戶存款集中支付後，已達預期效果，惟仍有少部分款項因金額小，支付零星未納入集中支付，將再繼續研擬簡便方式並加強與機關溝通，期達全面納入集中支付。

2. 簡化公款支付及採購程序靈活庫款調度

(1) 配合電子商務時代來臨，提昇政府競爭力及便民服務形象，本局為簡化公款支付流程及增進政府採購效率，降低行政成本，現正規劃推動各機關學校使用全亞洲第一張政府車隊卡及採購卡、公務卡，支付費款，利用金融機構發行完備之卡片支付工具取代傳統交易模式。

(2) 適用範圍：

車隊卡：各機關學校公務車輛於加油站之加油。

採購卡及公務卡：各機關學校小額採購及主管特支費。

(3) 各機關使用車輛卡、公務卡或採購卡消費後，由發卡銀行代各機關先行支付費款予廠商，各機關按月支付代墊款項予發卡銀行，其作業效益：

①簡化各機關學校公款支付作業程序，有效節省人力，以提昇行政效率。

②各機關學校之採購經費延後付款，有助庫款資金調度，節省資金調度成本。

③各機關刷卡付費產生之紅利，可增裕庫收。

④可藉由發卡銀行提供之管理報表，嚴密財務與採購管

理，使採購過程透明化，支出合理化，並可達即時機和內部控管目的。

◎強化政府科計畫領導形象。

附表二

八十九年十二月底止各級政府債務比較表

單位：億元

項目 政府別	債務累積未償餘額			歲出總額	債務餘額占歲 出比例%	債務餘額占 GNP 比例%
	借款	公債	合計			
中央政府	10,593.80	13,478.20	24,072.00	25,145.90	95.73	26.95
台北市政府	585.30	550.00	1,135.30	3,163.00	35.89	1.27
高雄市政府	551.60	160.00	711.60	1,125.70	63.21	0.80
台灣省各縣市政府	636.70	0.00	636.70	8,142.20	7.82	0.71

註：1.前三年度名目 GNP 平均數：89,332.9 億元。

2.資料來源：行政院經濟建設委員會財務處。

3.資料截止日期：89 年 12 月 31 日

附表三

高雄市政府債務狀況表
90年2月

單位：億元

	類別	項目	90年度 積未償餘額(預算數)	累 90年度(90/2/28) 累積未償餘額 (預算數)	
受公 共債 務法 限額 債務	總預算	公設貸款	140.95	160.80	
		賒借收入	430.82	397.77	
		建設公債	126.00	160.00	
		總預算小計	697.77	718.57	
	特別預算	高坪貸款	0.00	40.99	
		捷運貸款	26.55	24.96	
		特別預算小計	26.55	65.95	
	受限債務合計		724.32	784.52	
	不受 公共 債務 法限 額債 務	基金預算	公車處借款	72.46	65.80
			透支	6.00	4.82
屠宰場透支			4.97	4.01	
動產質借所透支			5.00	3.11	
附屬單位 預算		國宅處借款	274.82	209.56	
		(國宅基金)透支	65.00	36.87	
		人事處借款	134.58	114.92	
		(住福會)透支	32.57	21.62	
		地政處借款(平均地權基金)	10.00	10.31	
		借款小計	491.86	400.59	
透支小計		113.54	70.46		
不受限債務合計		605.40	471.05		
債 務 總 計			1,329.72	1,255.57	

註：1 基金透支累積未償餘額預算數為透支額度。

2 特別預算及基金預算資料來源：各機關提供。

3 資料截止日期：90年2月底止。

附表四

中央對本市及其他縣市政府補助情形之比較

單位：億元

計畫名稱	補助縣市	補助本市	備註
壹、一般性補助款	972	無	
一、補助各縣市基本財政收支短差	422	無	基本財政收支短差=基本財政收入+中央統籌分配稅款分配數-基本財政支出
二、補助各縣市教育設施、社會福利及基本設施經費	376	無	各縣市所獲分配數計算公式如附表
1.教育設施補助經費	77	無	
2.社會福利經費補助	105	無	
3.基本設施經費補助	194	無	
三、配合中央政策增列或代撥之補助款	174	無	
1.移撥保警警力經費	38	無	移撥各縣市四、七五0名保警警力經費三八億元，由中央補助；而移撥本市七五0保警警力經費八、八億元，由本市自行負責。
2.九十年各縣市軍公教員工待遇調整3%	55	無	各縣市人事費×3%
3.退休公教員工優惠存款利息補貼	30	無	九十年依各縣市政府實際支付金額補助百分之二十
4.撥捕精省前原省府未分配各縣市之交通罰鍰收入	10	無	
5.補助各縣市土地增值稅短徵數	20	無	
6.行政院就各縣市政府考核酌增經費	21	無	
貳、法令規定（中央對直轄市及縣、市政府補助辦法）			
1.集水區治理及污水下水道工程計畫	90%~100%	50%	
2.都會區鐵路立體化計畫，但不含自償性經費	78%~90%	50%	
參、其他			
公共設施用地計畫	2/3	1/3	配合七十八年取得公共設施用地工程款及地上物補償費

附件四：高雄市促進民間參與公共建設減免地價稅、房屋稅及契稅自治條例草案（90年3月高市府）

高雄市議會第五屆第五次大會提案					
類別	財經法規類			編號	
提案單位	高雄市政府	承辦單位	高雄市政府財政局	相關單位	高市歲捐稽徵處
案由	制定「高雄市促進民間參與公共建設減免地價稅、房屋稅及契稅自治條例」草案，敬請審議。				
說明	<p>一、為推動擴大民間參與公共建設，及配合本市多功能經貿園區之開發，吸引民間投資、刺激景氣、增加就業市場，依「促進民間參與公共建設法」第三十九條第二項規定，制定「高雄市促進民間參與公共建設減免地價稅、房屋稅及契稅自治條例」。</p> <p>二、制定重點：</p> <p>（一）、為吸引民間投資，提供誘因，以刺激景氣，特依「促進民間參與公共建設法」，制定有關民間機構重大公共建設用地，其相關之地價稅、房屋稅及契稅減免自治條例。（第一條、第二條）</p> <p>（二）、明訂民間機構依「促進民間參與公共建設法」第三條所定之本市重大建設<在興建期間或營運期間，其直接用地及其以外之用地、供直接使用之房屋、取得或設定典權供直接使用之不動產，其地價稅、房屋稅及契稅減免範圍、額度及年限。（第三條至第五條）</p> <p>（三）、明定依本自治條例減徵契稅之不動產，自申報契稅之日起五年內再行一轉或改作其他用途者，應追繳原減徵之契稅。（第五條第二項）</p> <p>（四）、明定高雄市政府依「促進民間參與公共建設法」第八條第一項第一、二、三款規定，取得民間機構興建之不動產所有權時，免徵契稅。（第五條第三項）</p> <p>（五）、就合於減免地價稅、房屋稅及契稅規定之納稅人，其直接使用之土地或房屋，如何申請減免，明定申請程序，並對其減免原因消滅後，應即向高雄市稅捐稽徵處申報，自次年(期)或次月恢復按一般用地稅率課徵地價稅或全額徵收房屋稅。（第六條）</p> <p>（六）、明定同一地號之土地或同一建號之房屋，有多種使用情形，且僅部分使用情形符合本自治條例減免規定，得依該部分隻面雜比率計算減免地價稅、房屋稅。（第七條）</p> <p>（七）、明定本自治條例與其他法律關係，若其他法令之規定對納稅人更有利者，適用最有利之規定予以減免。（第八條）</p> <p>三、本按業經本府九十年三月六日第九三四次市政會議審查通過。</p> <p>四、檢附制定「高雄市促進民間參與公共建設減免地價稅、房屋稅及契稅自治條例」。</p>				
辦法	審議通過公佈後，報請財政部轉行政院備查。				
審查意見					
大會決議					

制定「高雄市促進民間參與公共建設減免地價稅、房屋稅及契稅自治條例」草案總說明

一、 制定理由

為推動擴大民間參與公共建設，及配合本市多功能經貿園區之開發，吸引民間投資、刺激景氣、增加就業市場，依「促進民間參與公共建設法」第三十九條第二項規定，制定「高雄市促進民間參與公共建設減免地價稅、房屋稅及契稅自治條例」。

二、 制定重點

第一條：依據「促進民間參與公共建設法」第三十九條第二項規定，制定本自治條例。

第二條：本自治條例制定之目的，為吸引民間投資，提供誘因，刺激景氣。

第三條：明定民間機構參與「促進民間參與公共建設法」第三條所訂之本市重大公共建設，在興建或營運期間，其直接用地及其以外之用地，地價稅減免額度及年限。

第四條：明定民間機構參與「促進民間參與公共建設法」第三條所訂之本市重大公共建設，供直接使用之房屋，其房屋稅減免額度及年限。

第五條：明定民間機構參與「促進民間參與公共建設法」第三條所訂之本市重大公共建設，在興建或營運期間，取得或設定典權供直接使用之不動產，其契稅減免額度及年限。自申報契稅之日起五年內再行移轉或改作其他用途者，應追繳原減征之契稅。另本府依「促進民間參與公共建設法」第八條第一項第一、二、三款規定，取得民間機構興建之不動產所有權時，免徵契稅。

第六條：明定合於減免地價稅、房屋稅及契稅規定之納稅人，其直接使用之土地或房屋，如何申請減免，明定申請程序，並對其減免原因消滅後，應即向高雄市稅捐稽徵處申報，自次年（期）或次月恢復按一般用地稅率課征地價稅或全額徵收房屋稅。

第七條：明定同一地號之土地或同一建號之房屋，有多種使用情形，且僅部分使用情形符合本自治條例減免規定，得依該部分之面基本率計算減免地價稅、房屋稅。

第八條：明定本自治條例與其他法律關係，若其他法令之規定對納稅人更有利者，適用最有利之規定予以減免。

第九條：制定本自治條例施行日期，自公佈日實施。但民國八十九年二月二十一日「促進民間參與公共建設法」生效後，符合重大公共建設規定者，得適用之。

三、檢附制定「高雄市促進民間參與公共建設減免地價稅、房屋稅及契稅自治條例」草案一份。

高雄市促進民間參與公共建設減免地價稅、房屋稅及契稅自治條例草案表	
條 文	說 明
法規名稱：高雄市促進民間參與公共建設減免地價稅、房屋稅及契稅自治條例	制定法規名稱。
第一條：本自治條例一促進民間參與公共建設法(以下簡稱本法)第三十九條第二項規定制定之。	一、明定本自治條例之法源。 二、促進民間參與公共建設法第三十九條規定：參與重大公共建設隻民間雞構在興建或營運期間，供其直接使用之不動產應課徵之地價稅、房屋稅及取得時應課征之契稅，得予適當減免。 前項減免之期限、範圍、標準及程序，由直轄市及縣(市)政府擬定，提請各該會議通過後，財政部備查。
第二條：高雄市政府為吸引民間投資，提供誘因，以刺激景氣，特制定本自治條例，以茲鼓勵。	明定本自治條例之目的。
第三條：民間機構參與本法第三條所訂之本市重大建設，其用地之地價稅在興建或營運期間，經主管機關核准之直接使用地全免；直接用地以外之用地按千分之十稅率計徵。但其期限字開始興建或開始營運其最長分別為五年。	一、以本法第三十九條規定，明定減免範圍以重大公共建設為限。 二、明定減免期間五年乃為配合稅捐核課期間五年。 三、本條所指直接使用以外之土地，其適用稅率參照土地稅法特別稅率之標準。 四、促進民間參與公共建設法第三條規定： 本法所稱之公共建設，指下列供公眾使用或促進公共利益之建設： (一) 交通建設及共同管道。 (二) 環境污染防治設施。 (三) 污水下水道及自來水設施。 (四) 衛生醫療設施。 (五) 社會及勞工福利設施。 (六) 文教設施。 (七) 觀光遊憩及森林遊樂重大設施

	<p>(八) 電業設施及公用氣體燃料設施</p> <p>(九) 運動設施。</p> <p>(十) 公園綠地設施。</p> <p>(十一) 重大工業、商業及科技設施。</p> <p>(十二) 新市政開發。</p> <p>本法所稱重大公共設施，指性質重要且在一定規模以上之公共設施；其範圍，由主管機關會商內政部、財政部及中央目的事業主管機關定之。</p>
<p>第四條：民間機構參與本法第三條所定之本市重大公共建設，供直接使用之房屋，自供直接使用隻當月起五年內減徵應納房屋稅額百分之五十。</p>	<p>一、依本法第三十九條規定，明定減免範圍以重大公共建設為限。</p> <p>二、明定減免期間五年期理由同前條說明二。</p> <p>三、明定減徵額度系參照房屋稅條例第十五條第二項減半徵收之規定。</p>
<p>第五條：民間機構參與本法第三條所定之本市重大公共建設，在興建或營運期間，取得或設定典權供直接使用之不動產，減徵契稅百分之三十。</p> <p>前項不動產自申報契稅之日起五年內再行移轉或改作其他用途者，應追繳原減徵之契稅。</p> <p>高雄市政府依本法第八條第一項第一、二、三款規定取得民間機構興建之不動產所有權時，免徵契稅。</p>	<p>一、依本法第三十九條規定，明定減免範圍以重大公共建設為限。</p> <p>二、自八十八年一月起契稅稅率已調降百分之二十，為顧及府房屋稅減徵標準一致，明定減徵額度為百分之三十。</p> <p>三、為遏指利用減徵契稅獎勵措施，以逃漏稅賦，違反制定本條例之目的。</p>
<p>第六條：合於第三條至第五條減免規定者，納稅義務人應檢具申請書及相關證明文件，依下列規定向高雄市稅捐稽徵處申請：</p> <p>一、申請依第三條規定減免地價稅者，於每年(其)地價稅開徵四十日前提出申請；逾期申請者，自申請之次年起適用。前已核定而用途未變更者，以後免再申請。</p> <p>二、申請依第四條規定減徵房屋稅</p>	<p>一、明定申報減免地價稅、房屋稅及契稅者，其分別適用之申請程序。</p> <p>二、明定減免(徵)原因消滅時，恢復課徵之程序及額度。</p>

<p>者，於減徵原因事實發生之日起三十日內提出申請；逾期申請者，自申請當月份起減徵。</p> <p>三、申請依第五條規定減免契稅者，申報契稅時提出申請。</p> <p>依前項第一款規定減免地價稅者，於減免或適用千分之十稅率原因消滅時，應向高雄市稅捐稽徵處申報，自次年(期)恢復按一般用地稅率徵收。</p> <p>一前項第二款規定減徵房屋稅者，於減徵原因消滅時，應即向高雄稅捐稽徵處申報，自次月起恢復全額徵收。</p>	
<p>第七條：同一地號之土地或同一建號之房屋，因其使用情形而認定僅部分之面積比例計算減免其地價稅、房屋稅。</p>	<p>由於同一地號之土地、同一建號之房屋有多種使用情形，爰參照土地徵稅減免規則第五條規定明定得一使用面積比率計算。</p>
<p>第八條：民間機構於本自治條例施行後，參與本市重大公共建設，有關地價稅、房屋稅及契稅之減免，依本自治條例之規定；但其他法令規定較本自治條例更有利於民間機構者，適用最有利之法令。</p>	<p>明定本自治條例與其他法律之關係。其他法令之規定較本自治條例更有利於民間機構者，適用最有利之法令。</p>
<p>第九條：本自治條例自公佈日施行，但八十九年二月十一日以後，符合本法第三條所訂定之重大公共建設，得適用之。</p>	<p>明定本自治條例開始施行日期。促進民間參與公共建設法於民國八十九年二月九日總統公佈，同年二月十一日起生效，爰規定該生效日以後，符合重大公共建設規定者，得適用之。</p>

附件五：高雄市振興經濟暫行自治條例草案（90年3月高市府）

高雄市振興經濟暫行自治條例（草案）總說明

壹、 制定理由及依據：

高雄市政府(以下簡稱本府)為振興經濟並降低失業率，特制定本自治條例。

貳、 制定重點：

- 一、本自治條例訂定之宗旨
- 二、僱請市民整頓交通及市容維護
- 三、鼓勵承包商雇用本市市民
- 四、提供市民設攤營業之機會，創造就業機會
- 五、提供市場攤位供市民進駐營業，創造就業機會
- 六、補助購買本市土地或房屋之土地增值稅、契稅之納稅義務人，刺激房地產活絡
- 七、註銷五十六至七十七年度工程受益費，以刺激房地產活絡
- 八、本自治條例之施行期程

參、檢附制定「高雄市振興經濟暫行自治條例」草案乙份

高雄市振興經濟暫行自治條款草案表

暫行自治條例名稱：高雄市振興經濟暫行自治條例

- 第一條 高雄市政府（以下簡稱本府）為振興經濟並降低失業率，特制定本自治條例。
- 第二條 本府得僱請市民從事整理交通、維護市容及相關之社區工作，雇用期間按日支領一定費用。
前項僱工由本府勞工局、警察局、環境保護局負責招募、組訓、勤務分配。
- 第三條 凡承包本府美綠化工程承包商新（增）雇用本府勞工局訓練就業中心登記求職之本市市民者，由本府補助每人五千元，其要點由本府勞工局另訂之。
- 第四條 本市尚未使用之公共設施用地、市有非公用土地，得暫時開闢作為夜市、花式、傳統小吃、民俗文化等集中場及黃昏市場使用，以創造就業機會。
- 第五條 本市公有、民有市場之空置攤位開放供不具攤商資格之攤販暫時進駐營業。
前項攤販進駐攤位之相關事宜，由本府建設局主管機關審核分配。
- 第六項 本自治條例施行期間，出售本市之土地或承買本市之房屋者，得向本府財政局申請相當土地增值稅或契稅額百分之十之補助金。
申請補助對象為土地增值稅、契稅之納稅義務人，申請補助程序由財政局另訂作業要點為之。
- 第七條 中華民國五十六至七十七會計年度滯欠之工程受益費，由本自治條例施行日起免予繳納，並註銷土地之相關預告登記，以利移轉產權。
- 第八條 本自治條例施行期限為一年，期限屆滿時得經本市議會同意延長之。
- 第九條 本自治條例自公布日施行。

【參考資料】

(一) 英文：

- Batley, R. & Stock, G. (ed.) (1991), *Local Government in Europe: Trends and Development*, (Macmillian, London).
- Bennett, Robert J. (ed.), (1990), *Decentralization, Local Government and Markets: Toward a Post-Welfare Agenda*, (Clarendon Press, Oxford).
- Castells, Manuel (1997), *The Power of Identity*, (Blackwell, Oxford).
- Cockburn, Cynthia (1977), *The Local State: Management of Cities and People*, (Pluto Press, London).
- Judge, D. Stoker, G. & Wolman, H. (ed.) (1995), *Theories of Urban Politics*, (Sage, London).
- Massey, Andrew (ed.) (1997), *Globalization and Marketization of Government Services*, (Macmillian, London).
- Page, Edward C. (1992), *Localism and Centralism in Europe: The Political and Legal Bases of Local Self-Government*, (Oxford University Press).

(二) 中文：

- 中山大學 (1999), 我國國際商港港埠未來競爭力分析及核心能力立整體規劃之研究—高雄港部份, 高雄港務局委託專題研究計劃。
- 「中小企業論壇成果報告」, 南區中小企業研訓中心 (1999)。
- 「中小企業智庫研討會成果報告」, 南區中小企業研訓中心 (2000)。
- 文一郡 (譯), Taylor, C. (1995), 『原民間社會』, 收錄於「社會主義：後冷戰時代的思索」, 頁 39—69, (香港：牛津大學出版社)。
- 林添貴(譯), Kanter, R.M. (1995), 「世界級：區域性企業也能競逐全球」(Thriving Locally in the Global Economy), (台北：先覺, 1999)。

- 李昭瑢 (譯), Harrison, B. (1994), 「組織瘦身：二十一世紀跨國企業生產型態的蛻變」(Lean and Mean), (台北：遠流，1997)。
- 吳國光、鄭永年 (1995), 「論中央—地方關係：中國制度轉型的一個軸心問題」, (香港：牛津大學出版社)。
- 彭蕙仙、常雲鳳 (譯), Saxenian, A. (1996), 「區域優勢」(Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128), (台北：天下文化，1999)。
- 陳東升 (1995), 「金權政治：地方派系、財團與台北都會發展的社會學分析」, (台北：巨流圖書公司)。
- 黃錦堂 (1995), 「地方自治法制化問題之研究」, (台北：月旦出版社)。
- 趙永茂 (1997), 「中央與地方權限劃分的理論與實際」(台北：翰蘆出版社)。
- 李惠宗, 談中央與地方對土地利用之權限分配—從「拜耳案」談地方政府對工業土地之規劃利用權限, 月旦法學雜誌, 第 42 期, 1998/11。
- 林紀東, 中華民國憲法逐條釋義 (四), 三民出版, 1990。
- 林添貴譯 (Rosabeth Moss Kanter 著), 世界級—區域性企業也能競逐全球, 先覺出版社, 初版, 1999/12。
- 洪富峰 (1998), 「高雄工業化的階段與意義—一個新興工業城市的例子」, 高雄：麗文。
- 高雄市政府研考會 (1995), 「高雄市產業發展白皮書」。
- 高雄市長謝長廷 (2001), 「高雄市政府施政報告」(中華民國 90 年 3 月 19 日) 高雄市政府第五屆第五次大會
- 「高雄市政府財政局 (2001), 「高雄市政府財政局業務報告」(中華民國 90 年 4 月 4 日) 高雄市政府第五屆第五次定期大會。
- 高雄市政府工務局 (2001), 「高雄市政府工務局業務報告」(中華民國 90 年 3 月) 高雄市政府第五屆第五次大會。
- 高雄市政府捷運工程局 (2001), 「高雄市政府捷運工程局業務報告」(中華民國

- 90年4月12日) 高雄市議會第五屆第五次大會。
- 高雄市政府建設局(2001),「高雄市政府建設局業務報告」(中華民國90年4月12日) 高雄市議會第五屆第五次大會。
- 高雄市議會法規委員會(2001)編印,「高雄市議會第五屆第五次定期大會市法規草案彙集」(民國90年三月)。
- 許志雄,地方自治的普遍化與國際化,律師雜誌,第244期,2000/1。
- 許志雄,地方自治的觀念與理念,收錄於氏著「憲法之基礎理論」,稻禾出版社,1993/10。
- 陳春益等(1998),發展高雄港為國際物流中心委託調查分析,高雄港務局委託專題研究計劃。
- 陳櫻琴,論地方立法權與執行中央政策之爭議--以「拜耳案」為例,月旦法學雜誌,第42期,1998/11。
- 黃錦堂,從「拜耳案」論地方自治團體之參與權,月旦法學雜誌,第42期,1998/11。
- 趙永茂,中央集權制理論之建構與爭議,載於氏著「中央與地方權限劃分的理論與實際—兼論台灣地方政府的變革方向」,翰蘆出版,二版,1998/9。
- 趙永茂,中央集權與地方分權理論之整合,載於氏著「中央與地方權限劃分的理論與實際—兼論台灣地方政府的變革方向」,翰蘆出版,二版,1998/9。
- 趙永茂,中央與地方權限劃分之意涵、方式與類型,載於氏著「中央與地方權限劃分的理論與實際—兼論台灣地方政府的變革方向」,翰蘆出版,二版,1998/9。
- 趙永茂,地方自治之理論基礎,載於氏著「中央與地方權限劃分的理論與實際—兼論台灣地方政府的變革方向」,翰蘆出版,二版,1998/9。
- 趙永茂,我國中央與地方權限劃分的性質與爭議,載於氏著「中央與地方權限劃分的理論與實際」,翰蘆出版,二版,1998/9。
- 劉文仕,「自治法規」的類別、定位與法律保留,律師雜誌,第244期,2000/1。
- 蔡茂寅,地方制度法之特色與若干商榷,律師雜誌,第244期,2000/1。

謝長廷(2001),「高雄市市長施政報告(摘要報告)」,(民國90年3月19日「高雄市議會第五屆第五次大會」)。

韓乾、張梅英、周宗安(1995),由土地稅看地方財政與公共設施關係之研究,第六屆環境管理與都會發展研討會論文集,國立中山大學公共事務所,頁271~288。

劉維琪、張玉山(1998),地方預算法制化之研究,台北市政府委託專題研究計劃期末報告。

薩克瑟尼安(著),彭蕙仙、常雲鳳(譯),區域優勢,(1999年10月初版,台北,天下文化出版)。