

## (六) 六產：六項潛力產業聚落

由高雄在地具有相當基礎條件歸納出六項具發展潛力的產業聚落，包括遊艇產業、綠色產業、觀光產業、物流產業、文化創意產業以及醫療生技產業，將來可再將石化、化學原料等相關產業做進一步規劃發展。

### 1. 遊艇產業

遊艇產業包括遊艇經營業、遊艇設計業以及遊艇研發業等，現階段高雄發展遊艇產業的能力與產值，在亞洲排行第一，全球則排名第五，年產值約為 120 億元，未來市縣合併後，將能擁有更多豐富的資源，努力發展遊艇產業成為高雄旗艦產業。

### 2. 綠色產業

綠色產業為未來世界發展的趨勢，因此如何因應全球大環境的變遷、衝擊，追求永續綠色城市為未來新高雄市努力達成之目標，現階段對高雄市積極鼓勵綠能產業，包括世運主場館及多項公共建築、愛之船、公車及許多新社區，都已注入綠能理念，未來將可從太陽能產業、環保科學園區、成立綠色產業育成中心等，更多面向著手，打造新高雄市成為永續綠色城市。

### 3. 觀光產業

高雄縣內擁有豐富自然的山光水色與多元的族群文化，以及珍貴的人文藝術環境；高雄市則將運用其本身所擁有之條件，營造一個結合山、河、海、港的複合式觀光休閒環境，因此合併後的新高雄市將更具有發展觀光產業的優勢。

### 4. 物流產業

高雄擁有貨櫃港，並具海空雙港，為主要能源原料及重工石化原料進口港，因此本身具有製造加工再出口及物流中心之基礎，極具發展物流中心之優勢，未來合併後，透過腹地及物流資源的增加，將更能加值並且擴大高雄港自由貿易港區發展。

### 5. 文化創意產業

未來高雄市縣合併後的文化產業發展，將以保持差異性的整合為主。高雄核心的城區可運用本身擁有的人才、科技、資本、知識和其他資源等產業發展要素和創意能量，將自己打造成提供創意核心的「創意城市」，再利用城市與周圍鄉村之間互補合作關係，支援周邊鄉鎮發展地方特色產業和文化創意產業所需要的產業要素和創意設計，進而建構一個具有泛高雄區域特色的「都會型文化創意產業體系」。

### 6. 醫療生技產業

醫療生技產業為 21 世紀十大新興產業，同時高雄市與南部科學工業園區管理局推動的「南部生技醫療器材產業聚落發展計畫」，實施一年來成果豐碩，顯示未來新高雄市具有發展醫療生技產業的潛力，未來將透過更多計畫與政策，鼓勵國內有意從事生技醫療器材產業的廠商轉型或技術升級，投入高階、高價值的生技醫療器材產業研發。

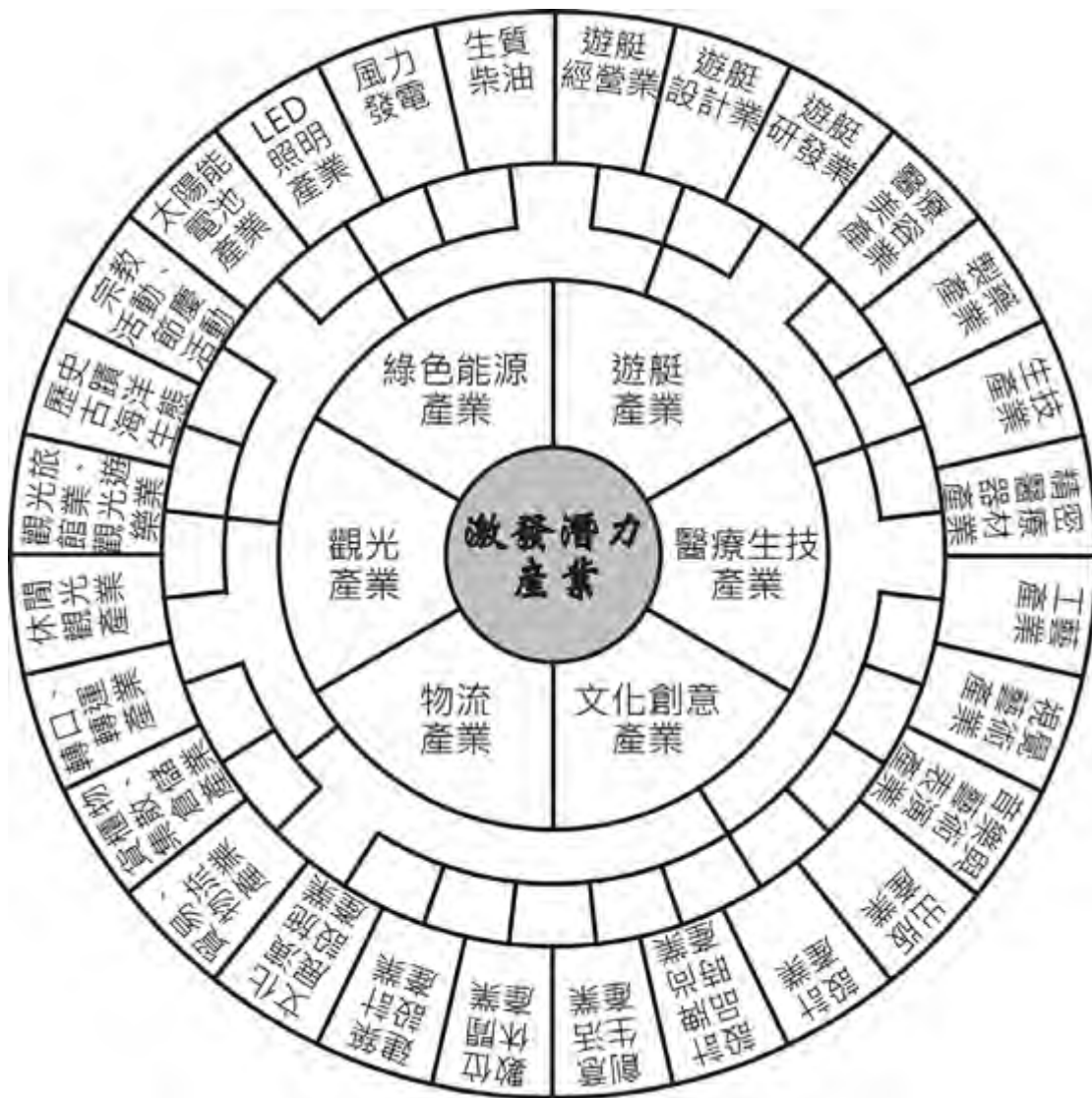


圖5-4-12 六產示意圖

(七) 七區

依據新高雄市之城鄉、土地、產業、財政、組織、交通等面向空間特性，可將合併後之新高雄市劃分成七個分區組合，以利進行後續規劃。此七大分區，在空間結構的發展特性與定位，說明如下：

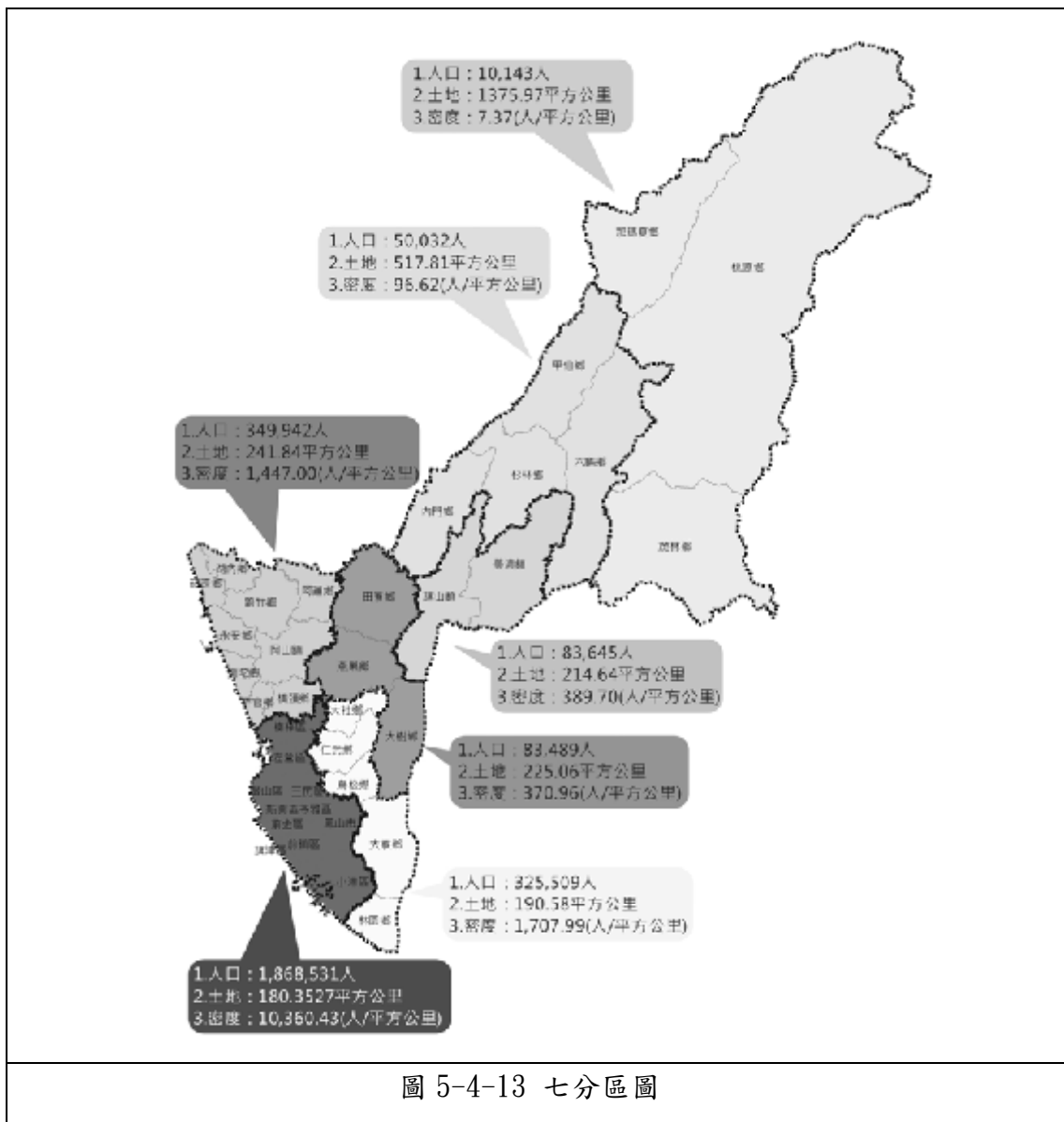


圖 5-4-13 七分區圖

1. 第一區：

主要以高雄市、鳳山市為都會核心區，扮演著管理中樞，住宅，商業活動，交通轉運的區域門戶城市角色。

2. 第二區：

以岡山為生活圈的次要核心都市，周邊城鎮包括橋頭、梓官、彌陀、永安路竹、茄定、湖內與阿蓮鄉。岡山生活圈為新興策略產業移入區，扮演著高雄市新興產業帶動發展角色。路竹鄉接近台南高鐵站，路竹南科高雄園區即在路竹鄉，新興產業發展潛力雄厚。周邊鄉

鎮則扮演著衛星市鎮的住宅、休閒機能。此一生活圈必須強化岡山在區域性生活機能，社會福祉供應以及便利舒適的交通運輸機能服務。

### 3. 第三區：

包括林園、大寮、鳥松、仁武與大社鄉。既往扮演著都會區精緻農業、日常蔬果生產基地，居住休閒生活機能，中小企業工場生產支援機能，以及石化業的生產基地。近年隨著都會區往外擴張發展，鳳山丘陵地帶正面臨著開發壓力。近四年鳳山、岡山、仁武、鳥松為人口快速成長區，宜檢討都市計畫給予住宅用地供應或引導已開發區之閒置土地上，避免山坡地的濫墾濫建。隨著市縣合併，原屬郊區的石化業，變成座落市中心區的幾何中心位置，原有石化生產工業區面臨著產業轉型，低碳化或者遷移的壓力。國道七號的規劃，途經路線涉及鳳山丘陵與鳳鼻頭史前遺址，未來道路定線與工程規劃前必須進行環境影響評估，避免破壞史前遺址及環境資源。

### 4. 第四區：

主要包括田寮鄉、燕巢鄉與大樹鄉。田寮鄉除開宗教文化設施外，向以『月世界』火山泥岩地形著稱。宗教文化區的文化地景屬於需要保護的地景（Landscape）且火山泥岩地形，屬於環境災害潛勢地區，不利開發利用，應以維護保存優先。燕巢鄉以季節候鳥燕子在冬天南下燕巢鄉築巢繁殖，以燕巢鄉氣候溫和，物種豐富緣故。燕巢鄉向為岡山地區蔬果的供應地區，盛產改良品種的大型芭樂、棗子。近年成為高雄都會區新興中小企業聚集地帶，以及七所公私立大學座落在燕巢鄉，串連成為『高雄智慧學園』，其中義守大學附設義大醫院，扮演著旗美地區、岡山、燕巢、大樹、大社地區的基礎醫療服務機能。燕巢鄉近年發展日漸興盛，屬於岡山生活圈當中，除開路竹地區之外，以燕巢鄉最具發展潛力。大樹鄉丘陵地區山水秀麗，風景優美，區內宗教文化設施眾多，扮演著都會區宗教靈修的殿堂，以及都會區上班族生活休閒的機能。大樹鄉有聞名遐邇的佛光山，東照山，義守大學，以及新近開幕的義大世界，歷史古蹟曹公圳水利設施，九曲堂泰芳商會鳳梨罐頭工場歷史建築。大樹鄉丘陵地帶目前以農業使用為主，向以鳳梨、荔枝，優質山泉水著稱，近年丘陵地帶日漸興盛的民宿，觀光農園與酒莊，帶來地區觀光人潮，儼然有發展成為高雄「陽明山」渡假勝地態勢。宗教文化區近年朝山、觀光活動以及休閒活動人潮日益興盛，以位處丘陵地帶，應著手整體規劃，避免濫墾濫建，破壞高雄水源地帶。

### 5. 第五區：

包括旗山、美濃二鄉鎮。旗山鎮自日據時代以至1980年代，向為台灣的香蕉王國，為旗山區的核心市鎮，為屏東前往台南地區的門戶城鎮。市區內生活機能完善，歷史建築古蹟多處，包括孔廟，武德殿，富有創意的旗山枝仔冰城，三桃山遊樂區。美濃鎮為客家族群聚集地區，文風鼎盛，為南部地區『客家六堆』最北的聚落，

南隘寮溪流經美濃鎮的南側，地區內氣候溫和，風土民情敦厚，向為都會區觀光休閒活動所在。美濃鎮在日治時代即為農業生產的試驗地，美濃名稱，即哈密瓜(mellon)英文名稱而來，美濃曾經盛產煙草、美濃傘、美濃窯及客家美食享譽中外。旗美地區以優美秀麗風景著稱，扮演著旗山溪，荖濃溪，北隘寮流域聚居族群進出的通道，為山地進入平原地帶的緩衝地帶，生活機能的補給站功能以及高屏溪中游水資源保護區的定位。近年，以其具備樂活、慢活以及優美的環境品質，已經成為退休人員置產居住的地方，同時也是外籍人士嚮往的『長住』(Long Stay)的首選地點。區內生活機能完善，惟都市計畫公共設施用地多未開闢，為維護居住環境品質以及發展秩序，樂活生活區亟待充實公共設施，提供可供建築用地，避免非都市土地的濫墾濫建，或壞水質水資源保護區，以鞏固新高雄市的生態基盤。

#### 6. 第六區：

包括內門、杉林、六龜與甲仙鄉。內門丘陵區為旗山溪，荖濃溪流域的中游段。丘陵區的發展主要扮演著觀光發展為主，農業生產為輔的角色。自 2009 年 88 莫拉克風災之後，以山地的地形破碎化特徵，土石流災變，使得丘陵區的觀光活動遭致嚴重打擊。區內著名的自然人文活動特色，包括內門的宋江鎮，總舖師，溫泉，甲仙的芋頭冰，以及錫安山。因為極端氣候變遷，造成極端的降雨量，雨水逕流沖刷，導致交通橋樑安全受到威脅，未來宜檢討採用較為穩定的交通運具模式，例如軌道運輸。本地區發未來展應重視水土保持，需事先做好環境影響評估。產業轉型朝向生態觀光，文化創意，以及生態保育為主的產業轉型活動，在非都市土地管理管制上，以環境保育優先，應避免大面積的開發利用。

#### 7. 第七區：

包括那瑪夏，桃源，茂林鄉三個鄉。本地區為莫拉克颱風受災嚴重地區，既往之經濟生產活動主要以觀光休閒為主，農業生產為輔。區內多元種族聚居，富有多元文化特色，具備文化創意發展潛力。區內著名的族群文化活動有『小林村夜祭』，『布農族打耳祭』，玉山國家公園，茂林國家風景區。本區屬於高海拔山區，因為地形土質破碎化，屬於高度災害潛勢危險區，在非都市土地開發利用應以環境保育優先，著手調查災害潛勢地帶，事先做好防範，並規劃避災據點。區內產業活動宜朝向低承载力，地形破壞小的生態保育利用方式，例如，生態觀光。並建議設置生態保育員工作，提供原住民工作就業機會，以其熟悉環境生態，可以貢獻環境生態保育的穩定性。未來在此地區的開發利用，應避免大面積開挖，並需事先做好環境影響評估。山區道路開闢容易形成災變，應檢討轉型朝向大眾運具的使用，例如，纜車，流籠，管道運輸等環境破壞較輕微的使用型態。

## 第五節 新高雄市發展目標

未來新高雄市版圖面積為全國最大的直轄市，且靠山臨海，不但地理環境具備多樣性，文化上亦相當豐富多元。因此，公共治理上將較以往為之複雜與艱難。短期內有合併升格的因應措施急須面對，長期上如何創造發展願景、有效進行環境與行政治理，亦須要具備總體性的區域治理方法與原則加以引導。

因此本節在願景的引導下，從新高雄市整體空間再結構、自然永續、生活圈與交通鍊結、文化特色與創意產業之推動、觀光資源與發展以及教育資源分佈配置等面向擬定新高雄市發展目標。

### 一、新高雄市整體空間再結構方向願景目標

#### (一) 空間階層化

本研究認為空間規劃是對於一空間範圍，考量生態基盤、人口分布、城鄉聚落、社會福利、產業發展及交通運輸等各種不同層面來進行未來願景規劃及後續建設與開發。

空間階層化的具體應用，大多在生活圈劃設以及都市階層體系的建立當中。生活圈係指以人的活動為中心，為了滿足生活圈內居民日常活動需求，配合土地使用規劃與實質公共設施配置，進行的開發建設(吳濟華、何東波，1994)。而所謂都市體系，係指在一地區內所有大小不同的都市，依其人口規模、商業機能、公共設施、服務範圍等之強度，在空間上構成的階層性關係(何東波，1985)。綜觀所述，都市階層體系、生活圈等空間規劃係指針對一區域空間，檢視其人口、文化、公共設施、公共服務範圍等面向之條件，進行土地使用的管制與分配。

#### (二) 空間再結構

透過第三章之國外案例顯示，區域發展之動力，取決於區域內都會區提供之都市機能及其帶動發展的綜效能力(synergy & competence)因此，本節以高雄市及周邊鄉鎮為主，從人口、土地使用、產業、交通的分布與組成的結構關係切入，並分析過去及現在之發展趨勢，最後提出一新的空間結構建議。

#### 1. 新高雄市各面向之結構關係

##### (1) 人口

目前人口聚集主要在於現今高雄市為核心往外擴散，透過重大公共建設投資及開發，未來整體發展往東以及往北擴散，除了都會區衛星市鎮外，北高雄岡山路竹地區，也因科技園區的產業

發展，有明顯的人口成長趨勢，又旗山美濃地區為那瑪夏、桃源等鄉的進出入口，且環境條件優良，吸引退休人員移居，成長狀況也日趨顯著。

### (2) 土地使用

新高雄市都市計畫土地占全市土地過少，然依就現有發展狀況，則無法增加都市計畫區的面積，同時由於新高雄市的都市計畫各有不同的類型，如高雄現有特定區計畫等，因此未來要如何整併將為須考量之問題。

### (3) 產業

因高雄早期以工業為主要發展，同時對整體環境影響亦最大，整體從下圖中觀之，過去因經濟發展，許多工業區皆為圍繞於高雄市周邊發展，同時又因高雄市早期為重工業發展，因此汙染源亦圍繞於高雄市周邊，造成高雄都會區形成工業產業廊帶。

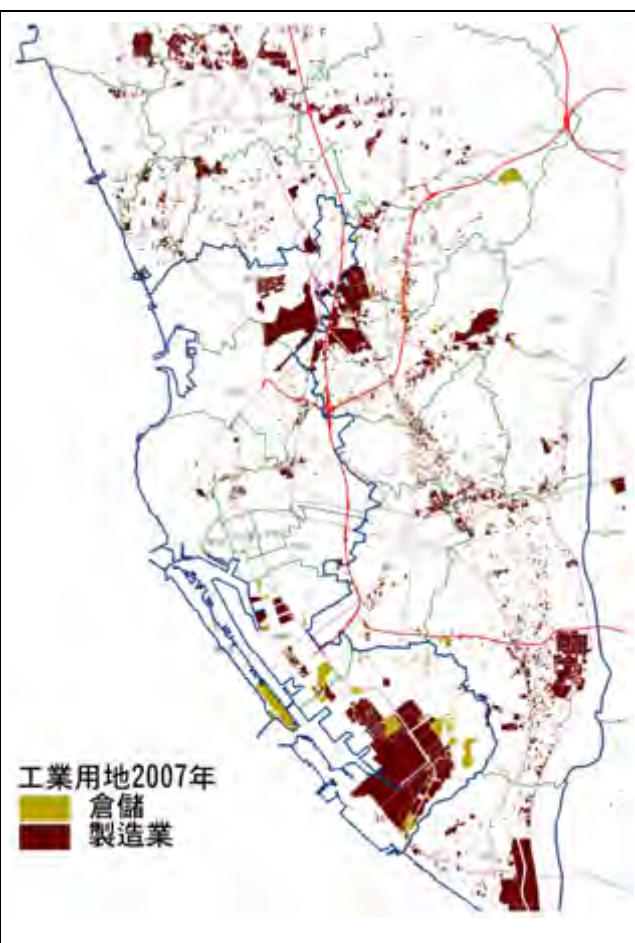
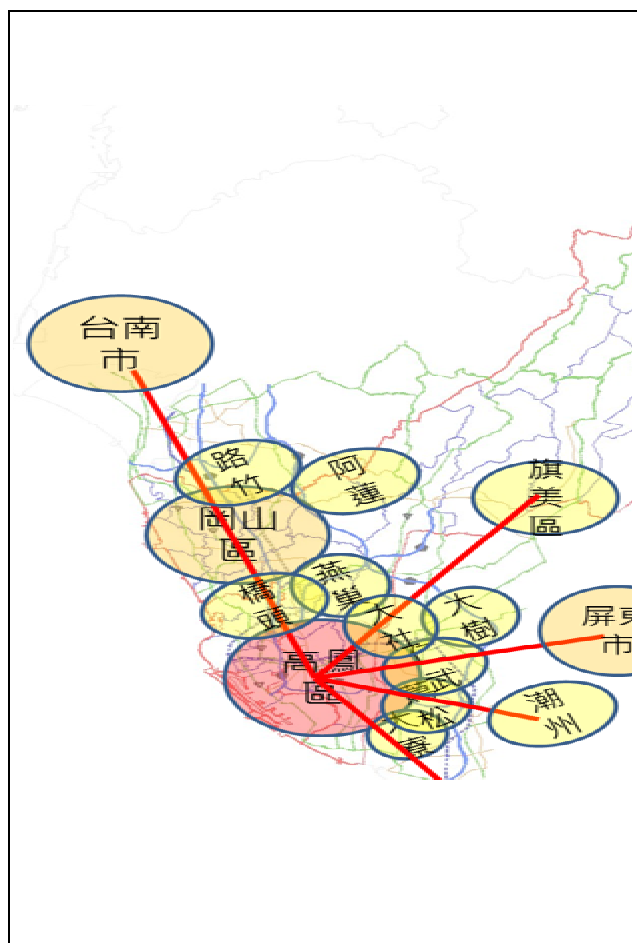


圖5-5-1 新高雄市三大生活圈人口聚集空間結構示意圖

圖5-5-2 高雄市週邊工業區分佈圖  
資料來源：高雄市政府都市發展局



(4)交通

透過下列各種旅次圖，可明顯看出高雄與台南、屏東的交通狀況為緊密連結，而形成，而形成南南高高屏的南部區域生活圈。

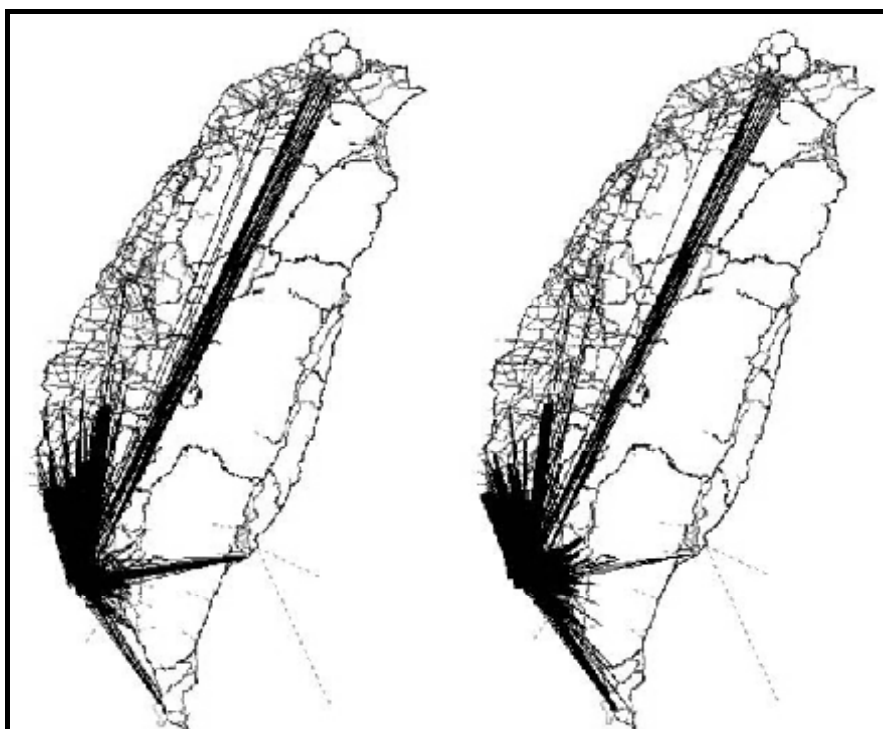


圖5-5-3 高雄鳳山出發及到達總旅次示意圖  
資料來源：96年度南部區域計畫技術報告書(2007)

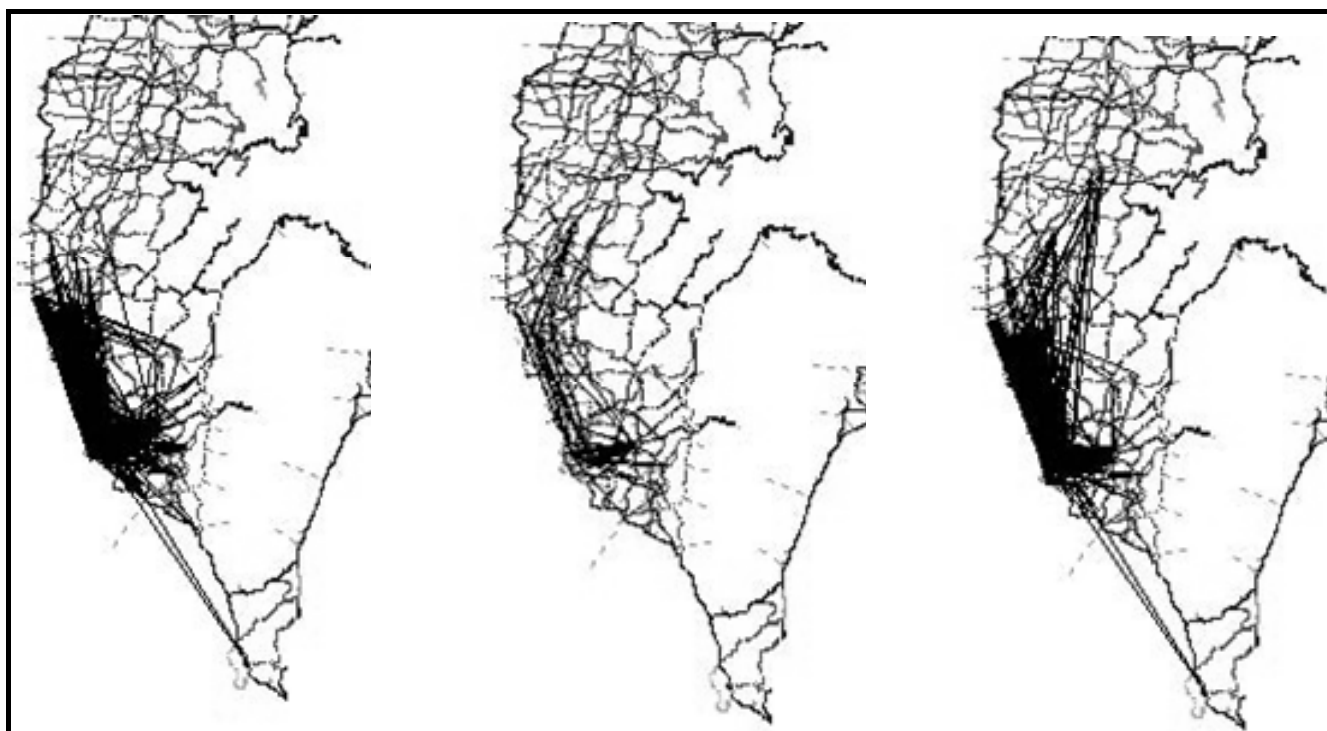


圖5-5-4 南部區域內商務、通勤、遊憩旅次圖  
資料來源：96年度南部區域計畫技術報告書(2007)



## 2. 過去及現在之發展趨勢

從地理位置來看，高雄市西臨台灣海峽，南側受阻於臨海工業區及國營事業單位，因此，長期以來，高雄市之發展軸線，由市中心區往東、往北延伸發展，而近年由於交通路網改善，國道十號及省道台八十八線的通車，東北及東南向也逐漸發展產業，並有密集之趨勢。

從高雄地區之交通路網發現，運輸走廊由傳統的L型走向K字型，並且都往市中心區聚集，而產業發展則是由市中心區向外呈輻射狀，逐漸蔓延。

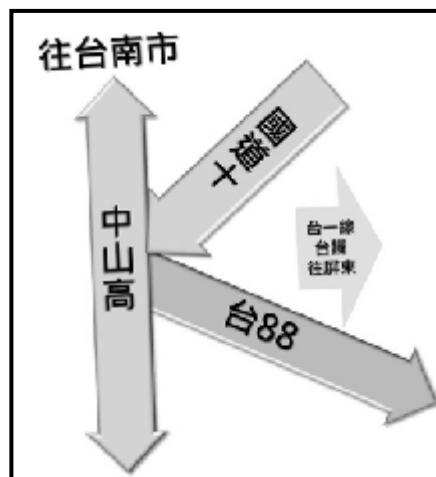


圖5-5-5 高雄都會區運輸走廊示意圖

## 3. 空間結構之形成

透過前述各面向之結構關係與發展趨勢等要素，建議未來於新高雄市整體空間再結構將分為以下幾區：

- (1)高鳳核心區
- (2)衛星市鎮產業發展區
- (3)岡山路竹產業區
- (4)田寮文化地景區、大樹佛光山宗教園區
- (5)旗山美濃樂活文化區
- (6)旗山溪、荖濃溪為生態保育區

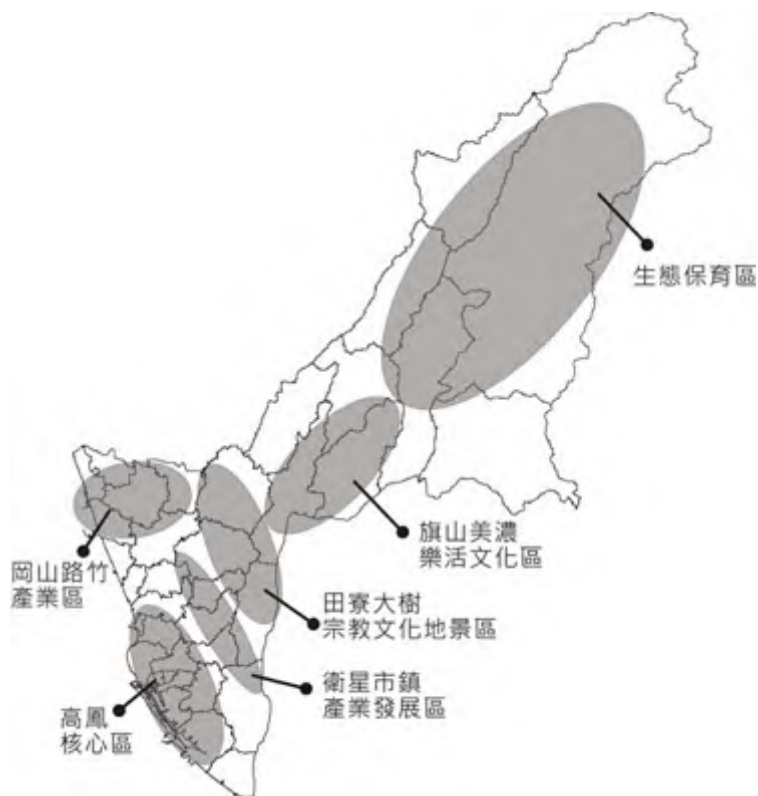


圖5-5-6 空間結構機能示意圖

## 二、新高雄市自然永續方向之願景目標

### (一)三生永續

新高雄市地區地形多元，東與山相連、西與海為鄰、山谷夾河、平原南北長東西窄，就產業發展及自然永續而言，會較其他市縣更為複雜，因此，在自然永續面向的未來規劃遠景，應從「三生」概念出發，結合自然環境保育、重點經濟發展、完善公共設施等理念，嘗試提出新的構想。

三生，意即生態、生產、生活之概念，係指將「自然環境的保育」作為基本原則，在發展上不與自然相抗衡，而是相互折衷協調，其目的在於維護一空間範圍內之生態循環，並有效且有限度的開發，以求產業與經濟成功發展。同時，必須考量人口密度及產業活動，針對空間規劃的功能分區，不同的層級的核心區應要有不同的策略劃，保有其特殊之生活機能與生活方式。

### (二)永續發展策略

#### 1. 生態保育區

旗山、美濃、內門以東範圍，威劃為生態保育區，鑒於莫拉克風災之慘重災情，山區內產業活動勢必做出大方向改革及修正，原有之觀光、遊憩、栽種淺根作物、開墾等產業活動應逐漸廢止，短期內應以減緩數量為首要目標。

該區民眾之就業，政府除輔導外出就業外，應於各階層人口培養山林守護者之工作，另一方面從教育紮根，自國中、小開始教授山林保育概念，並給予完善高中、大學之升學管道，以保育山林地為原則，培養各面向之人才，以達永續概念的推廣。

觀光方面，應恢復過去申請入山的制度，有效管控進入保育區之民眾數量，全區以「全台灣最大生態保護區」之構想操作，有效將自然永續理念散播，同時也能維護南台灣豐富生態環境，配合前述「山林工作者」之內容，建立全台首創之保育模範。

#### 2. 樂活文化區

範圍包含旗山、美濃、田寮、大樹等地區。其中旗山、美濃地區擁有特殊之閩客文化，為一真實的歷史文化教材，透過閩客族群的居住方式與生活型態，可了解早年高雄地區的丘陵開墾歷史族群融合文化，同時發展文化創意產業，以農村樂活體驗，達創意發想；田寮、大樹地區擁有特別之地景與宗教文化，可結合在地農產，推廣精緻農業，並結合自然景觀及宗教，發展新文化觀光。

#### 3. 衛星市鎮產業區

過去因產業需要，較重汙染之工業區皆位於此，在三生概念下，

產業應轉型朝向永續綠能產業，以環保科技促進工業區內廢棄物回收再利用，降低碳排量。

同時亦推展研發設計，推展知識創新，以因應國家政策下，高雄對外之產業策略定位。

土地使用與人口方面，應加強小範圍之功能分區，農產、工業、居住皆能完善，並加強公共設施與公共服務，除能改善都會人口遷入外，亦能提高現有住民之生活品質。

#### 4. 路竹阿蓮都會發展過渡區

此地區因較近於台南都會區，與市中心管理機能聯繫能力較為薄弱，在路竹科學園區投資完成後，應促進該地區交通近變性，強化地區生活機能服務，提供周邊湖內、茄萣等鄉之生活需求，長期應以次核心發展區為前提，進行公共建設投資，與臨近之岡山形成區域型雙核心，提供中、北高雄住民之日常需求，平衡城鄉發展。

#### 5. 核心生活區

核心生活區包現今高雄市及鳳山市，由於長期發展較密集，各面向也趨於完善，然而，就自然永續層面來看，未來核心生活區應建構城鄉發展基盤，並以低碳排放城市為目標發展，結合特殊之河海文化，發展海洋文化創意與觀光活動機能，建構優質的都市藍、綠帶系統。

就高高屏區域而言，核心生活區之高雄市及鳳山市，為區域之領頭城市，因此，應更充實中心都市機能，強劃交通轉運及國際貿易機能，以此帶動周邊城市發展，同時，以三生永續概念改造、轉型現有之投資建設，打造亞洲太平洋地區綠色港都典範。



圖5-5-7 自然永續機能分區示意圖

### 三、新高雄市文化特色與創意產業之推動方向與願景目標

#### (一) 城鄉分工與交流

隨著城市與鄉村之文化創意產業的崛起，城市與鄉村各自有發展文化經濟的局限性，其中的問題在於鄉村雖保有傳統的文化底蘊，卻缺乏人才、科技、資本、知識和其他創意資源，而此皆為城市的強項；另一方面，城市因工業現代化而逐漸褪去了傳統的文化，再加上全球文化的感染而淡忘了自身文化的意涵和價值，而這些傳統的東西卻在周圍的鄉間被保存下來。

因此，城市與鄉村之間在發展文化經濟上存在這種互補的關係。換言之，城市可跨界提供人才、科技、資本、知識和其他資源來支援鄉村發展當地的文化創意產業，而鄉村可提供文化的原典素材而作為城市文化創意產業的創作材料。

如此一來，城市與周圍鄉村在文化創意產業的互補合作下，建構泛區域型的都會文化創意產業體系（如下圖）。此不僅可使鄉村重現地方的自主性和經濟活力，又可讓城市應用周邊的地方文化來突破全球化趨同性之市場經濟的壓力，以文化之趨異化、分殊化、魅力化的競爭主軸來突顯城市的獨特價值，並藉此收編地方資源以強化城市在全球城市網絡中的競爭力。

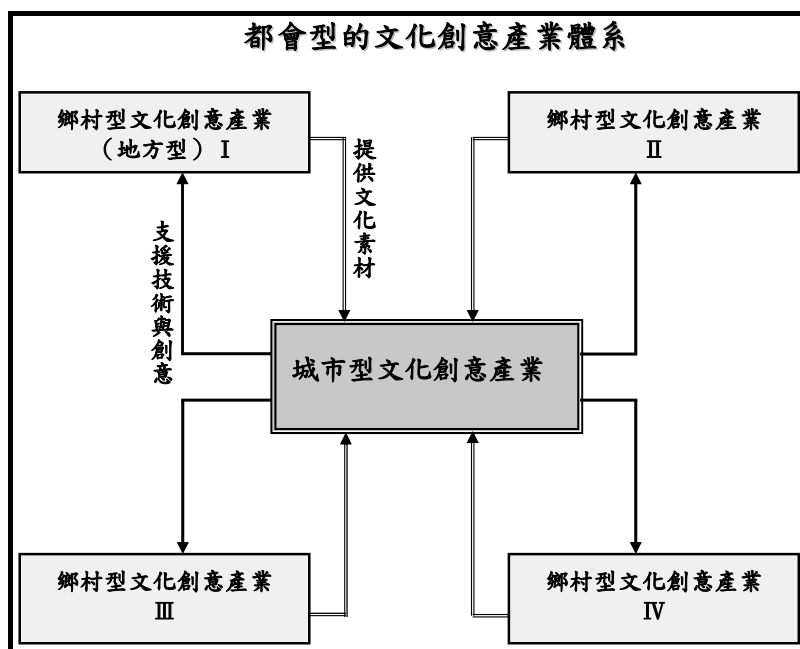


圖5-5-8 城市與鄉村之文化創意產業的關聯性

說明：鄉村型文化創意產業之 I、II、III、IV 是意指各地區之文化創意產業特色的概念，而非代表鄉村之文化創意產業的各種類型。

若從文化創意產業的產業結構來看，城市與鄉村之間的這種互補關係就顯得更為密切。文化創意產業的產業鏈包括文化源頭、創意研

發、產業生產和行銷市場等四個部份所組建的產業鏈，鄉村是提供深厚文化的源頭，而城市則擁有創意研發、產業生產和行銷市場的絕對優勢，彼此構成上下游的產業關聯性。

而由於鄉村和城市所具有的生產要素不同，因此在發展文化創意產業時的動力和型態也有所不同。城市一般都比周圍的鄉村更具創意、也擁有更多人才和資源，因而在發展文化創意產業時較偏重創意取向的「產業文化化」；相對地，鄉村在發展文化創意產業時，較側重以在地文化特色的「文化產業化」(如下表)。

表5-5-1 城市與鄉村之文化創意產業的分工互補關係

地理的屬性	城 市	鄉 村
產業的性質	產業文化化	文化產業化
產業的焦點	偏重文化創意和研發	偏重文化的內容和故事
產業的特色	對外的流動性較高	在地的黏著性較強
產業的運作	強調創意和科技應用	強調文化的在地性
產業的缺角	缺乏文化的歷史深度	缺乏創意的人才與科技
產業的互補	提供人才、技術、資本、知識和資源	提供文化資產和典故
市場的取向	偏重創意研發與產值	偏重展演和故事性
產業鏈位置	偏重中游的文化創意	偏重上游的文化提供和下游的展演
整合的成果	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 城市是文化創意產業的創意中心和整合平台，支援鄉村的文化創意產業活動。</li> <li>➢ 鄉村是城市文化創意產業的文化資源提供者，而且是地方歷史故事的展演基地。</li> <li>➢ 鄉村成為城市文化創意產業的腹地，彼此構成上下游的產業網絡。</li> <li>➢ 鄉村的文化素材和文化展演，可擴大城市之文化創意產業的發展空間和創意能量。</li> <li>➢ 城市之文化創意產業的創意研發和整合平台，可強化鄉村之文化創意產業的市場價值和活潑化。</li> </ul>	

簡言之，城市較注重創意與研發的應用，而鄉村則較關注在地文化特色的呈現、傳承與轉譯。因此，城市之文化創意產業的流動性和應用性較高，可投射於較廣的區域而創造可觀的產值；而鄉村之文化創意產業的在地黏著性較強，主要在呈現歷史文化的特性，可藉助城市的人才、技術、資本、知識和創意來強化文化創意產業的發展，讓歷史文化以新的面貌來呈現新的價值。由表5-4-2可知，高雄市文化創意商品的外銷金額比重比高雄縣來得高，且高雄縣的文化創意商品較偏向於內銷，以2007年來看，高雄縣文創產業之產值僅為高雄市的32.6%，而外銷比例逐年遞減。

表5-5-2 新高雄市2005-2007年文化創意產業產值的分布結構

市縣 年	高雄市			高雄縣		
	營業額	外銷額	內銷額	營業額	外銷額	內銷額
2005	23,495	870	22,625	6,542	107	6,435
2006	22,717	905	21,812	6,574	77	6,497
2007	26,733	1,041	25,692	8,706	75	8,630

資料來源：社團法人中華民國藝術文化環境改造協會根據財政部財稅資料中心磁帶資料估算。單位：百萬元

由此可見，城市與鄉村不再是二元對立的關係，而是分工互補的共生關係。鄉村是城市文化創意產業之文化資源的提供者，而且是地方歷史故事的展演基地，城市是文化創意產業的創意中心和整合平台，支援鄉村的文​​化創意產業活動。鄉村因此成為城市文化創意產業的腹地，彼此構成上下游的產業網絡，共同建構一個以核心城市為中心之都會型的文化創意產業體系。在這個體系中，鄉村的文​​化素材和文化展演，可擴大城市之文化創意產業的發展空間和創意能量，而城市之文化創意產業的創意研發和整合平台，可強化鄉村之文化創意產業的市場價值和活潑化。因此，透過城市與鄉村之間的合作與交流，由城市發動資訊與整合力量，由鄉村擔任特色資源及觀光地點之腹地，發揚地方文化特色產業。在未來市縣合併後，高雄市可作為新高雄市地區之創意中心的核心，而以高雄縣為支援服務的腹地、而且是提供多元豐富之文化底蘊的來源地，彼此共創高雄都會型之文化創意產業的完整體系。

## (二) 文化創意園區的推動

市縣合併後，可經由文化創意園區的營造或地域性聚集，積極發展文化創意產業，形成城市新品牌。考量高雄市因產業外移後的空間調整和港區碼頭釋放的空間，規劃「文化創意園區」成為文化創意城市中的創意中心，統籌結合高雄市與高雄縣的節慶活動，並支援的各地文化產業的技術需求、資本投資、行銷通路建立、商品創作和舉辦各項活動，彼此建構成都會文化創意產業體系。因此，本文沿著吳連賞等人(2008)根據行政院和市府將在高雄港的第11-15號碼頭設置「海洋文化及流行音樂文化中心」的構想以及近來成立的「軟體科技園區」、「駁二藝術特區」及愛河流域的景觀等所形成的區塊規劃為「文化創意園區」。

本計畫希望透過「文化創意園區」的發展來建構新高雄市地區의完整文化產業鏈，並藉此應用新高雄市地區各地的文化資產來進一步研發創作特殊的、有文化賣點的商品和品牌設計，擴大產品與產業的前向、後向連鎖效應。如此將能創新高高屏地區各種在地化特色的文化商品，進而建立文化創意產業周邊產品的上、中、下游的產業價值鏈，為高雄市和周邊的高雄縣創作更豐富的文化創意商品和創造更高的文化創意產業的產值。

### (三) 強化「創意中心平台」的整合

建議透過跨部會的合作，建立整合式平臺，由觀光與教育活動，帶動地方產業、地方文化及創意產業之永續經營。

文化創意產業是結合許多不同專業人才和各式產業的發展模式，再加上其產業特性具有多樣性、小型化和分散式的中小型企業特質，實在無法由民間企業單獨造就地方的文化創意產業，尤其是含蓋大高雄地區的創意平台所連結的資源、以及涉及各地方的利益和事權都相當廣泛複雜。因此，發展新高雄市的文化創意產業有賴中央和地方政府就人才培育、研究發展、資訊整合、財務資助、空間提供、產學合作介面、行銷推廣和租稅減免等不同面向提供整合機制，並整合政府、專業人士、民間和企業共同協合推動，否則勢必造成群龍無首而難有成就。由此可見，具有權力和資源的政府在推動文化創意產業時所扮演的角色何其重要關鍵。

## 四、新高雄市觀光資源與發展之方向願景目標

近年來在全球化之全球經濟劇烈的波動下，各國和各地方政府都將觀光業和文化創意產業視為發展地方經濟的主要策略，以其特有的地方產業行銷地方，吸引人潮前來消費以創造就機會和活絡地方經濟；換言之，就是將觀光業和文化創意產業視為「全球在地化」的策略產業，做為因應全球化風潮中削弱地方經濟動能的防衛利器。

因此，鑑於目前新高雄市擁有多元的社會文化、豐富的觀光資源、相當高比例之二、三級產業的業別和從業人口以及可觀的失業人口，本研究根據高高屏地區各地的自然和人文資源的特色和分布，建議未來新高雄市整體觀光發展目標可將朝創造四種觀光軸帶(西邊的沿海地區向東邊的山地區域依序規劃都市核心海洋資源發展帶、運輸中樞農業特產發展帶、閩南客家特色景觀發展帶和原住民文化資源發展帶)。

### (一) 都市核心海洋資源發展帶

結合高雄市的都會型服務消費、發達的工商業和國際港口機能、以及高高屏地區沿海的海洋資源，以發展「海洋性的、物流性的、重化工業性的、展演性的、和影音性的和漁特產性的」文化創意產業為主軸，將現今的高雄市打造成輻射高高屏地之創意核心的創意城市。

### (二) 運輸中樞農業特產發展帶

結合 1 號、3 號國道和 1 號省道之便捷的交通動線、及沿線之鄉鎮的農業特產和許多頗具規模的眷村，以發展「物流性的、和農特產性的和眷村生活性的」文化創意產業為主軸，並以該地帶之中軸運輸的輻散特性來連結各地農漁業特產，帶動高高屏地區的觀光發展。



### (三)閩南客家特色景觀發展帶

連結位處丘陵地區而發展較慢且保有傳統特色之客家人和閩南人聚居的區域，其中有台灣最早之客家人群居的「六堆」客家文化區，因此以發展「閩南和客家之族群性的」文化創意產業為主軸，並以其特有之族群性的人文景觀來發展觀光產業。

### (四)原住民文化資源發展帶

串連生活在高高屏地區東沿之阿里山山脈、玉山山脈、大武山脈和中央山脈等山區的原住民族群，其間蘊涵相當豐富多元的原住民文化資產，因此以發展「多元原住民文化族群性的」文化創意產業為主軸，並結合該地區為所蘊藏之豐富的山岳地形景觀和生態景觀來發展觀光產業。

本計畫預期可藉助這四項發展帶的開發，運用高雄市之龐大的服務消費機能、發達的工商業技術和豐富多元的創意人才，支援這四個發展帶之開發所需的創意人才、技術、資本、知識和其他資源，並將新高雄市多元的族群文化社會和多元的自然人文資源整合成龐大的文化創作能量與觀光資源，使新高雄市的觀光資源走向多元化與深度旅遊，迎合現今強調個性化消費的分眾觀光潮流。

## 五、新高雄市交通之推動方向與願景目標

城市現代化所衍生之結構性課題，隨著高雄市縣即將合併，調整運輸政策、重建運輸涵構是必要之行動，而政策、涵構之調整須立基於宏觀且可行之願景。此項願景之鋪陳可從最近期高雄市、縣交通白皮書所之願景回顧起：

高雄市於民國 89 年提出之交通政策白皮書，將交通目標定位為：「順暢便捷的交通環境」、「永續發展的交通建設」；且為具體落實各交通政策，使其發揮應有之預期效果，於白皮書中明確定訂短、中期之行動計畫量化指標，以期能建設高雄市成為「生活、生態、生產均衡的國際港灣都市」。具體揭櫫之交通政策架構圖如下圖，其由內而外的同心圓分別代表理念、目標、方向、政策與策略。

高雄縣於民國 94 年提出交通政策白皮書則將整體交通施政與目標定位為：「魅力城鄉 歡樂連結」，在此目標下其以「安全便捷的交通」、「以人為本的交通」、「觀光休閒的交通」、「e 化的交通」、「生態永續的交通」、「活化產業的交通」等六大方向來揭示欲達成之理想願景，具體之架構如下圖所示。

由此項回顧可知，安全、便捷、舒適、精緻是共同追求的目標，在此目標下，因應時空、思潮之物換星移，衍生了諸多構築新願景的機會：

隨著高雄市縣即將合併，都市發展又將邁入新紀元之同時，調整運輸政策、重建運輸涵構是須掌握時效之「機會」。此外，隨著環境保護、社區意識之發展，推動「以人為本」之道路規劃已漸受重視，著重人在都市交通的感受，已不再是口號，而是許多市民的共識；有了民氣，創造快樂、悠閒、

安全與尊嚴的人行空間將更，有「機會」。

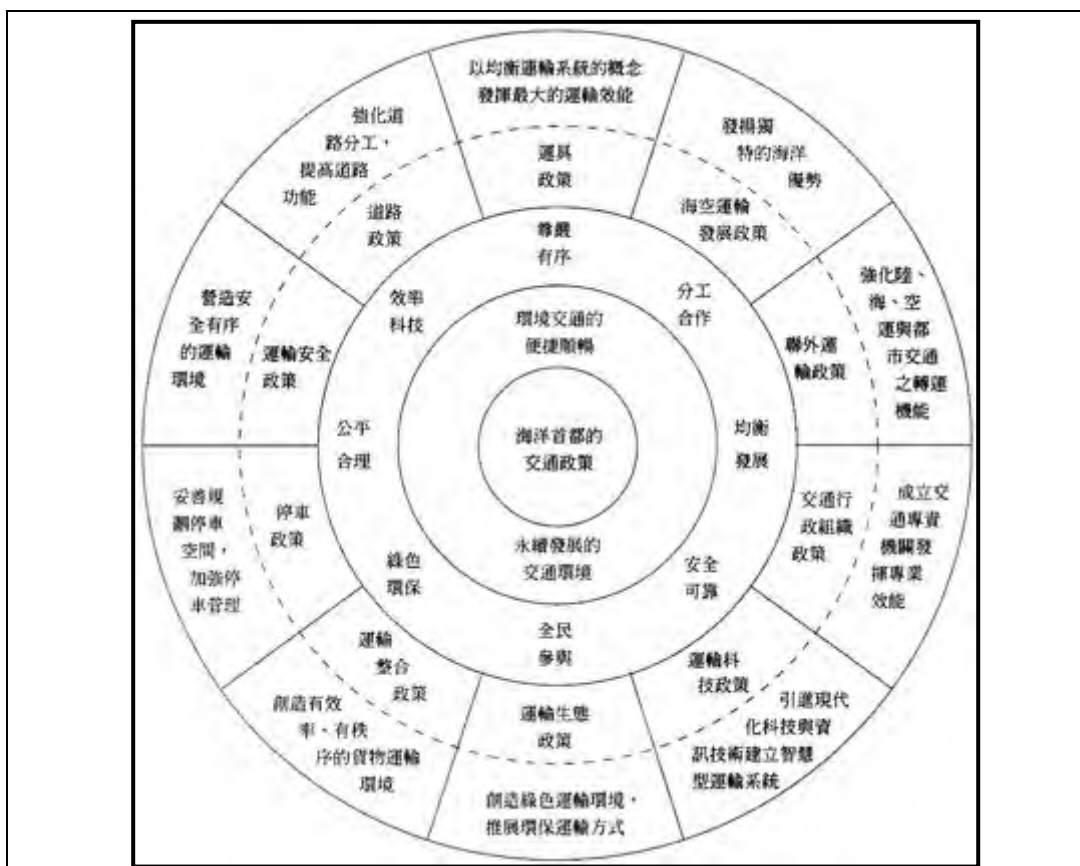


圖5-5-9 高雄市交通政策架構圖

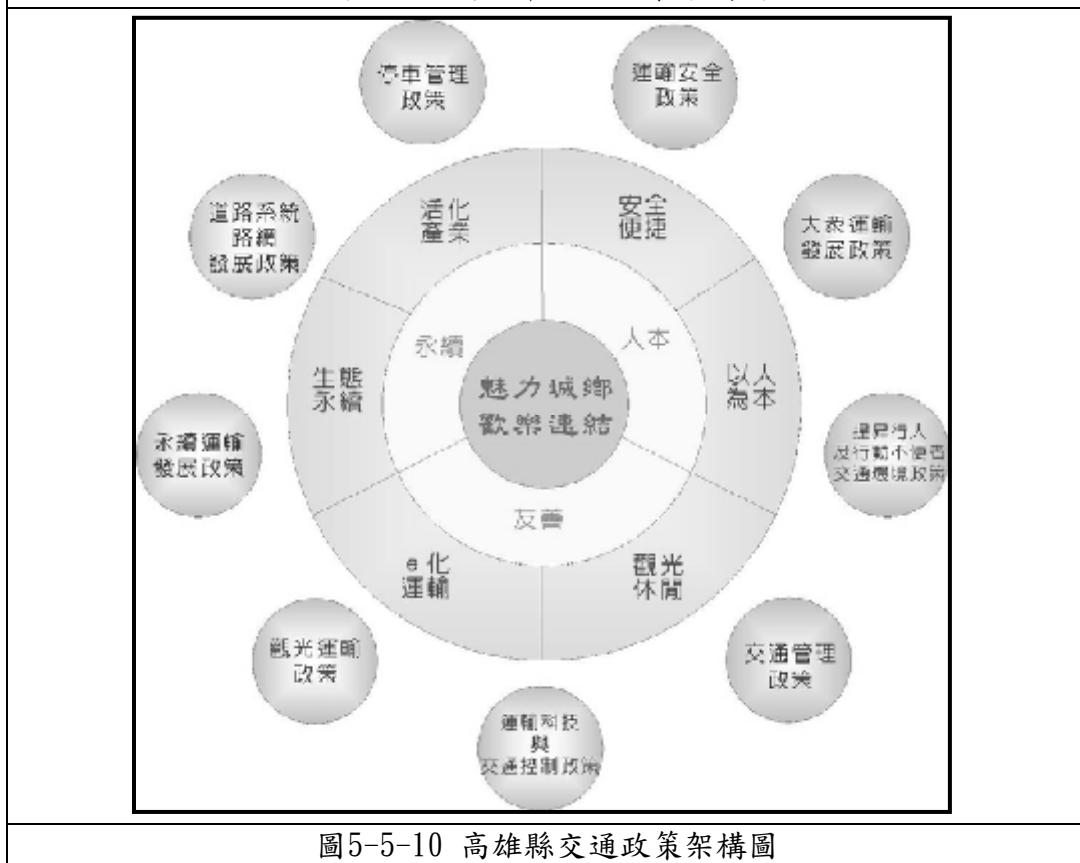


圖5-5-10 高雄縣交通政策架構圖

最後，隨著一日千里之科技發展，智慧型運輸系統已漸成為交通管理工作之思潮，先進之交通科技可減少車旅次需求量，可分配更佳之旅行出發時間，可判斷最優之行駛路徑，因此，審視高雄交通特性，引進適當的交通科技是提昇運輸系統效率之「機會」。

因應上述「機會」，跨世紀交通建設正在展開、人本運輸新思潮正蓄勢待發，具體言之，在「以人為本、永續發展」的理念下，高雄交通的發展願景為：

- 「建立以人為本，能永續發展的交通環境」
- 「營造安全，有效率的交通系統」
- 「發揚高雄獨特海洋優勢，整合區域運輸」。

## 六、新高雄市教育資源分布配置之方向願景目標

高雄市縣合併為新高雄市，在教育上所關注的莫過於合併能帶來「進步」，而更關切的是「公平」的分配資源。所謂的「進步」則是著眼於具有創新的思維，做好區域資源的整合、吸引人才活絡產業，以建構為國際都市的格局。而所謂的「公平」則是應在教育資源分配上，尤其是經費方面，應秉持「公開」、「透明」的原則，做適當合理的規劃。

從先前的分析顯示出，高雄市縣的差異很大，合併改制後的新高雄市，在地方財政需自行負擔，支出大幅增加，特別是教育經費缺乏中央補助，各項計畫直轄市需編列一定比例自籌配合款。其次，偏遠學校原有教育計畫等補助無法有效延續，因此建議未來新高雄市地區教育資源分布配置的目標與方向如下：

### (一) 多元教育經費，資源整合共享

1. 資源共享，降低成本
2. 給學校提供誘因，節約經費
3. 提升學校基本需求水準，充裕資源
4. 建立地區、學生、學校規模與年級之調整指數，照顧各類不利學校

### (二) 建置精緻化的軟體硬體設備，塑造優質環境

確保每一所學校都能至少四年被大維修一次。此外還必須堅持「綠建築」原則，也就是所有新設施設備或建築均需符合節能減碳、環保永續、使用可回收再利用建材等原則。

### (三) 城鄉差距零距離，推廣E化視訊及網路平台

教育為社會正義最後一道防線，因此應持續致力弭平城鄉、貧富差距。對於偏遠地區，可推展視訊會議及強化網絡功能，促使城鄉差距縮小。

**(四) 尊重多元化的族群生活內涵，發展全人教育**

教育目標應訂在培養具全球視野與在地關懷的全方位能力優質下一代人力資源。應鼓勵青少年兒童多參與拓展視野、健全生活能力的活動，尤其是能夠與國際社會接軌、激發愛鄉土愛人民情操的內容。

**(五) 建立人才資料庫，促進產學合作**

高雄縣現有國立高中納入高雄市教育體系，讓教育體系可以與職場接軌，同時建立人才資料庫，讓畢業的人才可以在地服務。

## 第六章

### 治理~新高雄市城鄉治理綱要



所謂的「治理」並非單純的在聚焦於「管理」之上，而是經由一系列的資料整理與想法上的「收斂」將「管制性的政策」與「思維上的創意」進行揉碾而成的「一種態度」，目的並非在於壓迫的管理而是一種有效的「問題疏通」與「價值上的增生」。

#### 第一節 城市風格與競爭力治理

城市治理的目的，是為了提高城市的效能與效率，進而增加競爭力。而在城市與城市競爭的時代，「在地性」特色已為城市全球化的基礎，透過在地性增加城市競爭力已為新時代的趨勢，因此高雄必須找到屬於自己的特點，發展出屬於自己的城市風格，逐步形塑成為「Only One」，展現全球在地化的新價值。

#### 一、城市風格

城市風格是城市風格經過文化政策轉換後而產生的，為一種城市符碼的概念，一種城市的代號。在台灣，所謂的城市風格，較為抽象與陌生，對於城市發展的想像，往往侷限於「現代化」的模式中，因此認為只要將基礎建設做好，便為一個發展成熟的城市，然而這樣的城市，並不足以稱為具有獨特的城市風格，現今的城市發展需要新的思維，必須跳脫傳統的現代化推動模式，城市本身必須要有豐富的生活內容，若沒有生活風格做為基底，則一個城市無法創造出屬於自己的獨特性。一座因為生活風格而美麗、繞著生活風格而運轉的城市就是風格城市。除了充滿古老風格的倫敦之外，世界文化大熔爐的紐約、充滿神話傳奇的雅典、悠閒浪漫之都的巴黎、充滿濃郁文化氣息的巴塞隆納、簡約建築風格的羅馬、充分與文化藝術結合的雪梨等城市，皆擁有許多令世人羨慕與嚮往的生活風格，透過各項軟硬體建設以及文化節慶、特產等創造出獨特的城市風格，加深民眾對於城市的印象。



圖6-1-1 城市代表風格彙整圖

## 二、風格競爭力

台灣的經濟型態已經從「製造業經濟」轉型為「知識經濟」。然而，在全球競爭的平台上，過去所熟練的傳統思維與做法已經無法因應時代的變局。需要新的關鍵競爭力來符合現今時代的需求，而「風格」便為一種新的競爭力，對現代的經濟運作來說，「獨特的風格創造產品的差異性」已為一種律則，就全球知名的企業家來說，如宜家（Ikea）、諾基亞（Nokia）、蘋果公司（Apple）等，皆是因此而創造出競爭對手無法超越的市場利基。

而就城市發展而言，城市的風格，則將成為新世紀的城市競爭力關鍵，一座具有風格的城市，其對於創意創新、生活體驗、人文價值等皆極度的重視以及積極的推動，因此對於創意工作者產生莫大的吸引力，因而能聚集巨大的發展能量，如阿姆斯特丹、巴塞隆納、都柏林、哥本哈根、漢堡等新興城市的崛起，便為憑藉著此種力量發展而生的。其生活成為城市最重要的資產，而與眾不同的生活風格，則成為這些城市的發展優勢，為其他城市所無法超越的發展距離。

追根究底而言，不論對於產品或城市，皆因創造出獨特、優於他人的特質，而擁有其風格競爭力。而其成長的過程、轉介的手段，則透過軟性的節慶、網路、政策以及硬體的建設等，打造出整體的形象，因此風格競爭力的形成，往往需透過許多因素形塑而成。



圖6-1-2 風格商品代表圖

## 三、創造城市風格競爭力

雖然新高雄市「城市風格」出現與過去不同的轉向，然而由於改變的時間尚短，因此尚未形成鮮明的「城市風格」符碼，因此對於新高雄市而言，如何利用近年來的建設以及現有資源來創造城市風格進而提高整體競爭力，便成為十分重要的一個課題。

高雄從早期漁村文化、工業城市，漸漸轉變為現在國際性海港，城市型態一直不斷的再轉變。近幾年來高雄於各項建設中，注入「城市美學」，努力經營出屬於高雄獨特的城市魅力，除了高度的硬體發展，同時注意城市軟性競爭力特質，從城市光廊，運用「光」、「藝術」、「水」空間符號創造出來，擁有全國首創以光廊作為城市環境設計的公共藝術街景，裝置各有特色的藝

術創作，透過藝術與競空間的演出，整體環境藝術的規劃，呈現了另類的公共藝術街景，到享受充滿海洋、人文不同風味的休閒樂趣，以及欣賞港區落日、美麗風情的高字搭藝術文化園區，以及美麗島光之穹頂，藉由玻璃、彩繪及燈光等特殊組合，創造出長達 30 公尺直徑的玻璃藝術鉅作等，營造城市充滿公共藝術的氛圍；同時近年來亦於大眾運輸方面，努力耕耘，包括新高雄市二十幾條自行車道、高雄市自行車租借系統、串聯南北東西向的紅橘捷運線等建設與措施，全面提倡大眾運輸風氣。

而從高雄目前所擁有的城市風格條件，則含括幾個面向，包括海洋資源，如港灣資源(高雄港、興達港、旗津島、西子灣、愛河等)、海洋產業(遊艇產業、漁業產值產量高、漁貨加工品、海產街等)、海洋文化(旗后砲台古蹟、燈塔、漁村生活、渡輪、觀光三輪車、過港隧道等)、海洋意象(貨櫃、風車公園、自行車道)；陽光意象，例如綠能產業(太陽能板)、綠地開放空間(公園、綠地空間)、城市環境氣候、建築物採光等；城鄉田園生活，包括山林生態(十八羅漢山、拉庫斯溪、黃蝶翠谷)、農特產品(甲仙芋頭、美濃菸草、旗山香蕉)、城鄉特有型態(平原、農地、山地)；多元文化，包括多元族群融合(原住民、客家、閩南、新住民)、宗教文化(佛教、道教、天主教、一貫道、錫安山等)、藝術文化(皮影戲、傀儡戲、布袋戲與現代偶戲)等，整體來說，新高雄市擁有豐富的風格條件，然而是否可將其妥善運用，進而創造出獨特的風格城市，則為合併後，努力之方向。

表6-1-1 新高雄市風格條件面向表

海洋 意象	港灣資源-高雄港、興達港、旗津島、西子灣、愛河等
	海洋產業-遊艇產業、漁業產值產量高、漁貨加工品、海產街等
	海洋文化-旗后砲台古蹟、燈塔、漁村生活、渡輪、觀光三輪車、過港隧道等
	海洋意象-貨櫃、風車公園、自行車道
陽光 意象	綠能產業-太陽能板、綠能運具、醫療生技
	綠地空間-公園、綠地開放空間
	環境氣候-平均日照時數高、氣候溫暖
城鄉 田園	山林生態-十八羅漢山、拉庫斯溪、黃蝶翠谷、泥火山、月世界等
	農特產品-甲仙芋頭、美濃菸草、旗山香蕉、大樹玉荷包荔枝等
	地景型態-平原、農地、山地
多元 文化	族群文化-原住民文化、客家文化、閩南文化、新住民文化
	宗教文化-佛教、道教、天主教、一貫道、錫安山等
	藝術文化-皮影戲、傀儡戲、布袋戲與現代偶戲等

綜觀整體意象元素，包括海、陽光、文化、城鄉、位階以及國際等，其所代表之海洋、港灣、綠能產業、日照時數、族群、宗教、農特產品、繁華、服務機能、國際交流以及觀光等事物，所帶給人的感受為海河端景隨處可見、空氣清新、充滿陽光熱情、舒適、自然環境、草根風土味、產業繁榮、國際交流頻繁與友善等，顯示出高雄為一城市中充滿熱情友善與海，同時具有文化氣息及高度國際化，城鄉地區則有多樣豐富的生態環境及在地草根性



文化，可供品味與學習，而城鄉之間彼此在生活、產業、價值與交通資訊方面充分交流與協調發展。

#### 四、城市風格治理綱要

高雄市縣合併後，多元文化的結合，將創造出多層次的豐富城市風格，以下為未來新高雄市的城市風格治理綱要：

##### (一) 以生態綠化為根基的都市發展

合併後的都市發展，應以生態綠化作為根基，各自扮演著不同的角色，發揮其功能，包括以地方服務(生活生產層面)為主要機能的岡山以及強化都心機能的郊區域鎮(橋頭、梓官、仁武等鄉鎮)，最後則為最西側的高雄市區，扮演著以經貿運籌為主的國際都心，讓不同強度的都市發展中仍然保有自然生態環境。

##### (二) 以法令政策為工具的永續保育

合併後的生態鄉鎮，根據各區域的風格，亦可劃分不同的角色，包括以地方服務為主，具有文化休憩特性的旗山、以生產地林地發展機能復育的美濃、內門等鄉鎮，最後則為東北側以生態防災為主，發展國土復育的桃源、那瑪夏、茂林等鄉鎮。而此些生態原始地區，未來應發展以法令政策為工具的永續保育，透過人為法令、政策的介入，作為根基的保育動作，進行環境的永續發展。

##### (三) 以機能引導為推力的差異策略

透過各種機能的引導，將未來新高雄市由西到東的城市(都市文明型、城鄉交流型以及生態保育型之鄉鎮市)，發展與活化出具有不同深度及差異的城市風格。

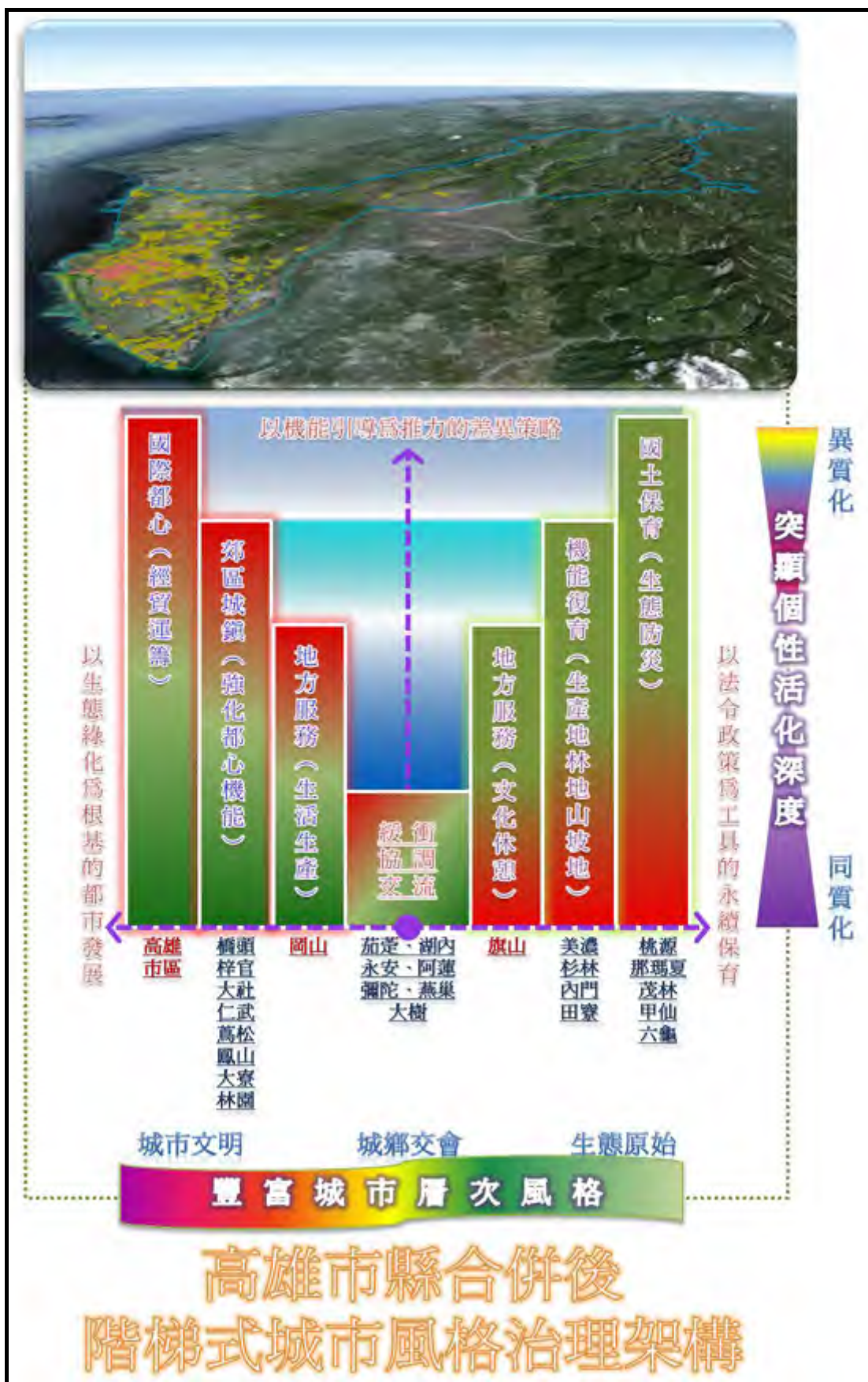


圖6-1-3 新高雄市階梯式城市風格治理架構示意圖

## 第二節 自然環境與生態治理

本節的主軸聚焦於新高雄市自然環境的保育與生態，並點出非都市土地的保存與應用，對於新高雄市自然環境的治理有其重要的地位存在，本文以調和使用的基本概念去說明新高雄市自然環境、非都土地及生態等治理綱要。

### 一、新高雄市自然環境

新高雄市之自然地理水文環境呈現了多樣化的面貌，豐富而多變的自然環境造而高雄地區可開發土地的稀少，人民漸漸的往較少開發的丘陵與山區移動，然而由於近年來全球環境氣候變遷，所導致的氣候不正常現象與不適當的土地開發，造成自然環境的反撲，於八八風災下，所有的非都市土地的投資成為泡影，自然環境的治理並需於市縣合併後必須受到一定的重視。

### 二、非都市土地之重要性

新高雄市的人口集中於高雄平原上，逐漸往四周蔓延到所謂的城鄉交界地帶，90%的民眾居住於新高雄市14%的都市計畫區土地，因此如何去控管與處理人口的蔓延，是一重要的目標之一。然而人口的蔓延與控管其密不可分的是所謂非都市土地的開發與使用，因土地資源使用之一次性，若將土地給予特定的開發與使用，並無長久的時間來進行恢復，其土地的價值與環境往往是難以恢復，因此如何在都會區內進行有效的土地保存與管理，為對於非都市土地上的自然與生態環境進行有效的治理的解答要素之一，另外由於自然環境的建立，很大的原因在於水系所帶來的平衡，因此穩固新高雄市水系治理就是環境與生態治理的解答要素之二。

因此對於非都市土地上的開發必須加以進行分區限制與使用，並且對五大水系之水資源進行管制與育復，來綜合之前人口蔓延所造成的開發上的傷害，引導水系對於土地上的自然環境平衡，讓土地上的自然環境與生態資源的存在穩定於整個大高雄的「生態基盤」上，並利用水系的由上而下的延伸概念穩固人與土地、自然生態間的平衡而達到「三生」之概念，而必然的所有的都市計畫與政策均需建立在此種生態基盤上，否則將承受難以估計的大自然反撲。

### 三、區域防災與環境敏感地帶管理

鑒於莫拉克風災對高雄山區造成的重大災害，環境敏感地帶的嚴格管理，更加迫切，而新高雄市由於特殊的地理景觀，使得境內有著許多不同的環境敏感地帶。在「北、南部區域環境敏感地劃設與土地適宜性分析」報告中，對環境敏感地帶的分類及劃設準則如下：

- \*生態敏感地區：依土地管理分區、土地使用、土壤、坡度和地質劃設。
- \*文化景觀敏感地區：依古蹟、國家公園景觀、生態和風景特定區劃設。
- \*自然景觀敏感地區：依特殊地形、植被、地表水文劃設。
- \*優良農田敏感地區：依土壤質地、排水性、有機質、坡度、土地使用劃設。
- \*地表水源敏感地區：依土壤流失、地表逕流、距河川遠近劃設。
- \*地下水補注敏感地區：依相關研究、地質、高度、土壤劃設。
- \*地質災害敏感地區：依岩性、土深、坡度、穩定度、斷層劃設。
- \*洪水平原敏感地區：依洪水沖積層、沖積土、坡度劃設。

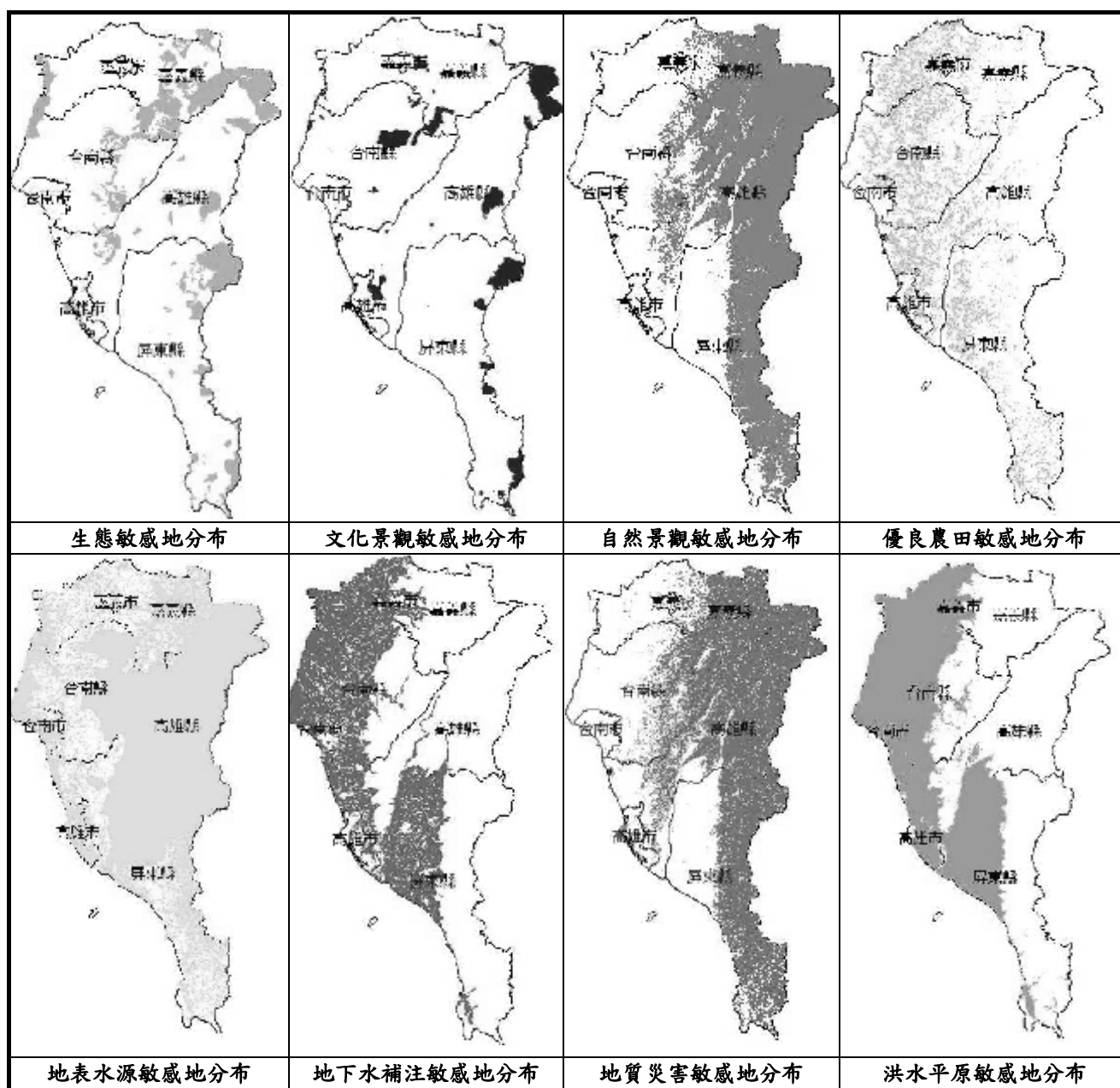


圖6-2-1 各類環境敏感地彙整圖



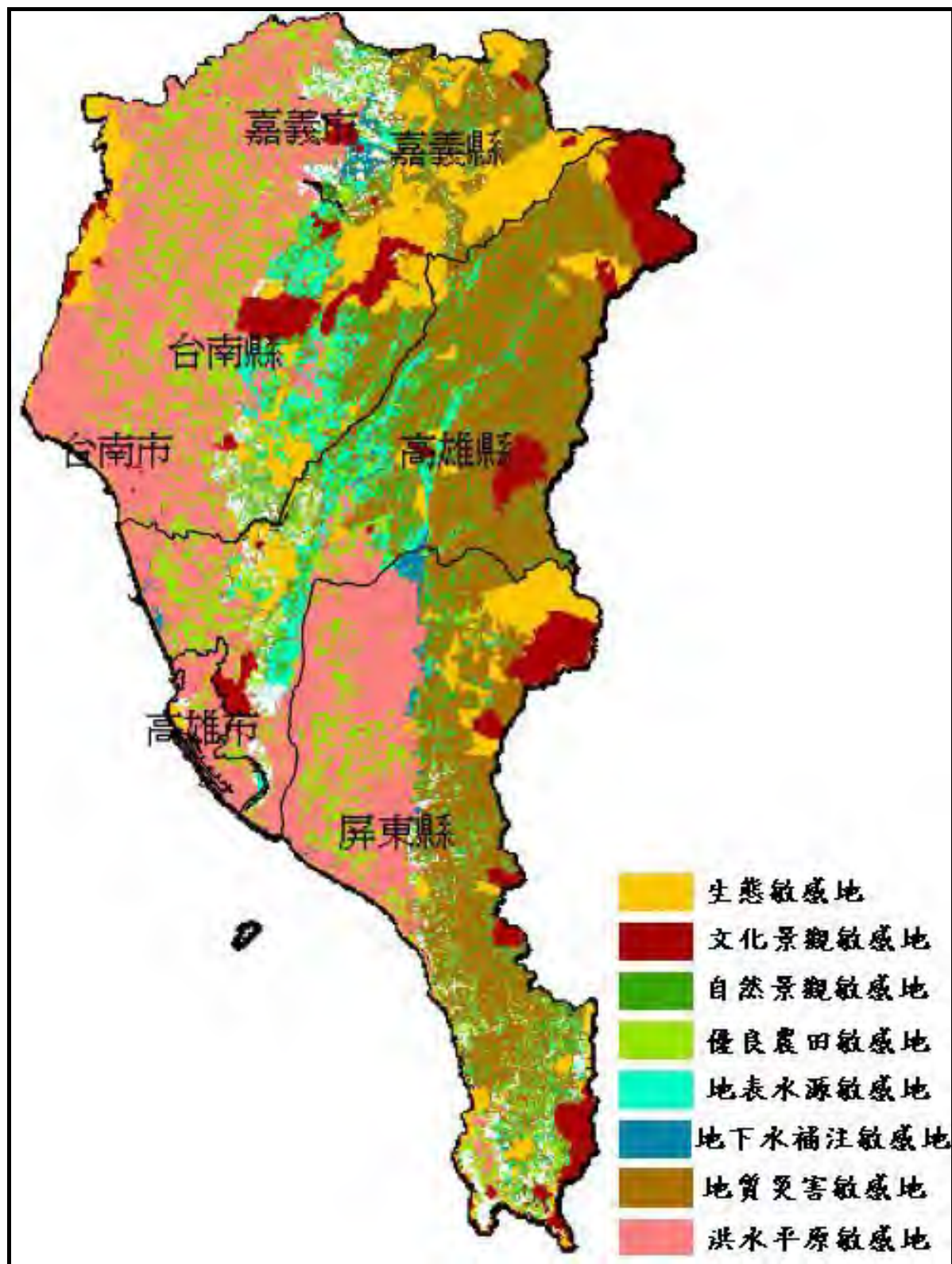


圖6-2-2 疊圖後之環境敏感地

#### 四、自然與生態治理綱要

自 2009 年 8 月 8 日莫拉克颱風重創南部地區之後，山坡地的保育維護之意義，不僅是消極提供國土保安，生物多樣性繁衍的場域，更是涵養水源供應產業發展與民生需求的生態環境基礎建設。

為落實山坡地保育維護的政策，國家在山坡地環境保育的政策工具包括了：1、供應，政府藉由預算來供應財貨或勞務；2、補貼屬於供應的一種，亦即是政府資助私人經濟中的某特定對象，以提供政府所欲的財貨或勞務；3、生產，政府生產財貨與服務，以便在市場中販售；4、管制，涉及使用國家的強制性權力，以允許或禁止私人經濟中的某些活動。其它尚有落實使用者付費和受益者付費的機制設計，例如，依據自來水法附徵「水源保育與回饋費」，或者收取道路、橋梁過路費，使用費。

鑒於莫拉克颱風帶來山坡地的災變，事後的治理與重建成本昂貴，且都附隨於社會成本為全民所共同負擔，故亟待建立環境保域的平衡機制。在先進國家為求落實環境保育的政策，係採行多元治理的整合模式，將山坡地保育地區、環境敏感地帶的維護利用之支出和週邊可供利用發展土地的發展權結合為一整體，以成長管理為例，凡土地建築使用必須課徵相關的關連費與衝擊費，同時必須購買環境保育地區的容積率，落實使用者付費或受益者付費原則的實踐。

在如何治理並建立環境保育地區和可供發展地區的權利平衡機制方面，茲引用美國聰明成長 (Smart Growth) 在環境保育的機制設計提供參酌，作為自然與生態的治理綱要：

##### (一) 區分區域性和地方性的環境保育權重，給予不同比例的負擔

1. 區域性的公共設施使用和環境保育經費籌措，透過自來水費附加捐課徵方式，或以道路橋梁使用費或受益者付費方式課徵費用。
2. 地區性的土地及建築使用之開發利用行為，則透過生態保育維護所貢獻的生態值計算，或另予所當發展權—容積率值，讓公私部門開發者購買，作為生態環境保育區土地所有權人權益受損的補償外，更因而平衡環境保育發展落差。

##### (二) 針對環境保育地區推動環境信託 (environment Trust) 機制

所謂「環境信託」，即為「信託環境」之意，也就是透過一些方法和機制，使「環境」不只交由政府或私人所管控，還可以交由民間組織來管理—將「環境」託付給值得信賴的民間環保公益社團組織。廣義來看，舉凡山林、溪流、海洋等自然環境，又如古蹟、遺跡等人為環境，都可以視為「環境」而交付信託，以民間的力量進行維護自然及人文環境的工作。美國聰明長在美國紐澤西州的案例指出，針對私有財產權的自然人文環境，亦提出國民信託概念，募集基金承租私

有地的方式來達成自然文環境的保育維護管理，參與者亦可以透過抵稅的移轉性支付概念獲得公私雙贏的效果。

### **(三) 針對環境敏感地帶則由政府介入治理**

環境敏感地帶一般均有區域防災之虞，除透過災還防制法規範積極整治之外，在災害預警階段即作好防災避災的操作演練，對於不售勸阻離開的民眾給予強制執行外，對於座落區內的工作物給予強制拆除，至於居住其中者，除勸導外亦課以重罰或重稅，以其帶來較昂貴的防災與救災社會成本支出，必須由其自行負擔。

### **(四) 成立區域發展與環境保育促進委員會**

為推動區域城鄉發展與環境保育的平衡，透過相關部門討論區域發展以及環境保育的政策與預算的討論達成區域城鄉發展與環境保育的平衡。設立時指定副市長一員，主管機關副首長一員為召集人，暨執行秘書，其成員應包括中央與地方政府有關水資源，城鄉發展，環境保育，產業發展，水土保持，生態保育，文化，交通，工務以及原住民服務等主管機關外，亦應將學術界與民間環保公益社團代表。



### 第三節 城鄉發展與都市防災治理

在全球氣候變遷下的永續城鄉發展，係透過都市階層體系下的空間結構，結合產業發展運輸廊帶的特性，藉由劃設不同的都市功能分區，使再依給定範圍的生活圈範圍，達成相當程度的自給自足，透過此一過程可將碳足跡降到最低。其次，因為氣候變遷異常的效應，都市土地與非都市土地開發利用之間，必須架構在區域防災與水資源治理的生態環境基盤上才能穩定的發展追求永續。因此，發展 30 分鐘等時圈範圍之城中新城概念的生活圈與城鎮發展運輸廊帶，可以建構城鄉均衡發展與防災治理的基礎。

高雄市縣合併後，從既往高雄市全部為都市計畫區的情境，進入到同時具備城鄉發展的區域規劃年代。城鄉發展之間是資源互補，也是發展競合的關係。都市計畫地區設若未能進行有秩序的發展，則都市蔓延將衝擊到鄉村地區的非都市土地生態環境。如果，鄉村非都市土地環境生態保育缺乏管控，則都市生態基盤破壞，極端氣候變遷的演變，將帶來都市生活影響，例如，水資源的匱乏，土石流肆虐，淹水潛勢地區與災害敏感地區的擴張衝擊，影響都市與鄉村聚落的發展穩定性。因而，建議以下的城鄉發展與都市防災治理綱要。

#### 一、城鄉發展治理綱要

高雄市縣合併後都市計畫區面積擴大，土地使用治理牽涉都市計畫地區以及鄉村區的非都市土地使用管理與變更等議題，以下將從空間結構發展，成長管理的原則，以及建立城鄉發展土地使用治理的原則，歸納城鄉發展治理綱要如下。

##### (一) 建立新高雄市的城鄉發展成長管理原則

透過城鄉發展成長管理原則、美國土地成長管理概念以及成長管理的工具等(詳見附錄六)，歸納出建立新高雄市城鄉成長管理的原則如下：

##### 1、成長管理之總量管制原則<sup>11</sup>

「成長管理」在於「控制」與「密緻」(compact' s)的複合發展，然而密緻發展有一定的容受力(Carrying Capacity)，因此成長管理就需要應用到總量管制(Growth Control Quotas)的概念。所謂「總量管制」，指的是在某一地區於一定期間內，在不影響其環境與生活

<sup>11</sup>整理自營建署網站(2009)，都市成長管理與總量管制之簡介肆、總量管制機制之說明，  
<http://gisapsrv01.cpami.gov.tw/cpis/cpclass/class02/07/sec4.htm>。

品質的情況下，所能容納最大人口量所進行的管制行為。原因在於管制土地開發之量體、速度、時序、總量以及品質，可以導正供需問題與過去因可開發用地過度供應，所產生的資源浪費問題(如下圖「B. 管理型發展」)。換言之，總量管制(Growth Control Quotas)意涵著「矯正」之意味，填補過去過度開發之土地並禁止新興土地之開發，因此綜合上述之概念「總量管制」主要的政策概念就是在於「許可機制」之使用並給予控制發展總量。主要原因如下：

- (1) 在規劃上，總量管制具有引導都市發展之階段性意義，並且賦予都市連續性之分期分區發展，避免都市產生蛙躍式的蔓延(如下圖「A. 蛙躍型發展」)，產生難以管理與破壞都市樣貌的情形產生。
- (2) 在財政上，總量管制可以調整土地開發速度與區位，避免凌亂的開發行為，增加公共設施提供之負擔及行政管理之成本；在管理上由密緻發展的成果，將在管理上增加效率並且減少管理成本的消耗，有助於形塑都市風格的面貌，且在於管理環境上因為總量管制的出現將保護環境資源避免不當的開發，所造成的消耗；
- (3) 在環境上，總量管制可以控制土地使用強度與都市密度，防止都市環境過度擁擠或鬆散所造成的生活品質下降與不便，達到都市品質的管制措施，以上四項目標都是為了進一步達到密緻發展與不影響生活品質的雙元目標，並藉此提升生活之品質；然而在總量管制之執行上碰到最大之困難，在於「容受力」之概念過於模糊難以轉換到都市發展上做治理因子的探討。惟回歸原始總量管制之精神在於成長管理的協調概念，利用總量管制去做到「人」與「土地」間和諧概念，因此我們可以清晰的劃分出「容受力」之種類去進行實際指標的尋找。

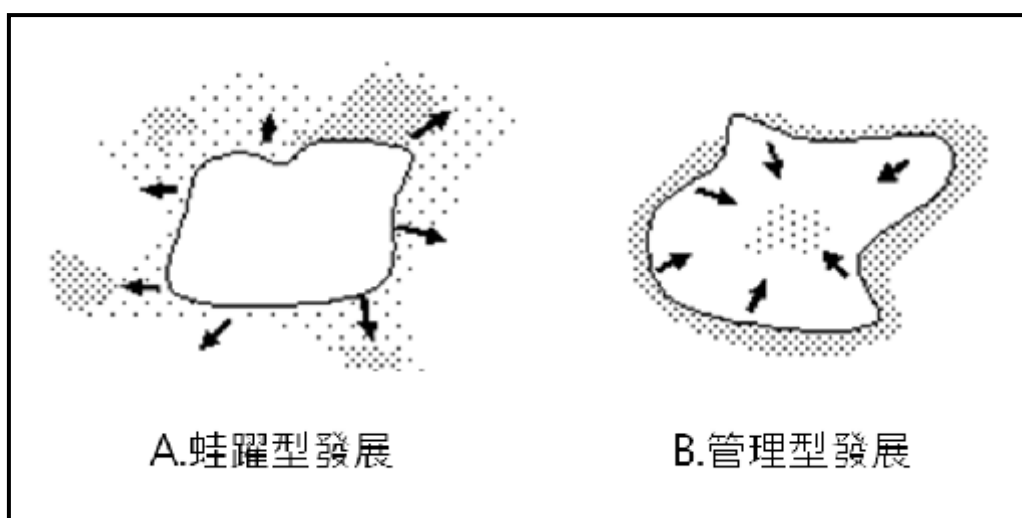


圖6-3-1 土地開發總量管制之執行架構

資料來源：營建署網站(2009)，都市成長管理與總量管制之簡介。

## 2、成長管理之目標

從上述分析，針對新高雄市的城鄉發展之成長管理，首須指定成長管理的目標，並建構在『一心、二核、三軸』空間結構下的成長管理，成長管理的目標在於：

- (1) 依據高雄市政府地政處委託研究規劃之『高雄縣市合併後土地開發策略規劃案(期中報告)』指出，新高雄市地區(都會區)土地開發與建築推案已經供給過量，必須制訂引導地區發展的策略規劃以減緩土地開發之成長管理策略、振興地方產業、植樹造林、苗圃庭園咖啡的養地模式，有計畫地分年去化供給過量的可供建築用地和不動產存量(如表6-3-1, 6-3-2)。

表 6-3-1 新高雄市土地開發可供建築用地表

縣市別		市地重劃	區段徵收	自辦市地重劃	發展率	預期可供建築用地面積	累計總土地開發面積
高雄市	已開發	1,671.89	1,052.52	166.31	0.67	953.94	2,890.72
	開發中	25.96	0.00	30.35	-	56.31	56.31
高雄縣	已開發	683.83	600.88	109.36	0.68	446.10	1,394.07
	開發中	0.00	0.00	145.64	-	145.64	145.64
合計		2,381.68	1,653.40	451.66	1.35	1,601.99	4,035.08
佔全開發面積比例						39.70%	

資料來源：高雄市政府地政處，2010，高雄縣市合併後土地開發策略規劃(期中報告)，頁101。  
單位：公頃

表6-3-2 高雄市歷年來申報開工統計分析表

年度	個案數	推案金額(億元)	推出戶數	平均總價/戶(萬元)	個案平均總銷金額(億元)	個案平均戶
1998年	100	625.36	8,880	704.23	6.25	88.80
1999年	61	300.23	4,766	629.94	4.92	78.13
2000年	69	279.82	5,006	558.97	4.06	72.55
2001年	45	217.70	3,803	572.44	4.84	84.51
2002年	192	359.00	5,871	611.48	1.87	30.58
2003年	343	599.36	11,166	536.77	1.75	32.55
2004年	502	1,065.08	18,308	581.76	2.12	36.47
2005年	380	871.25	13,621	639.64	2.29	35.84
2006年	347	843.41	10,153	830.70	2.43	29.26
2007年	281	701.24	6,112	1,147.32	2.50	21.75
2008年	134	336.80	3,355	1,003.87	2.51	25.04
2009年	55	243.59	1,324	1,839.80	4.42	24.07
合計	2509	6,442.84	92365	9,656.92	39.96	559.55
平均	209.08	536.90	7697.08	804.74	3.33	46.63

資料來源：高雄市政府地政處，2010，高雄縣市合併後土地開發策略規劃(期中報告)，頁101。

- (2) 都市地區可供建築用地的安全存量定在 5~10%，土地釋出時機與區位應能發揮引導都市發展方向為考量。
- (3) 都市計畫地區獎勵容積率，取銷『恩給制<sup>12</sup>』作法，除開發都市更新之外，其餘獎勵均應給付對價，不宜基於公平原則，全市一體適用，讓政策工具缺乏獎勵誘因，形成散漫發展。
- (4) 都會區發展建立策略思考，朝向 TOD 永續綠色運輸與密緻發展，取銷缺乏成長管理之獎勵，以建構都會區綠色運輸廊帶為優先。
- (5) 指定都會區成長界線，都會區內都市圍堵界線。除開高雄市都市計畫區外，現高雄縣既有都市計畫區範圍外之農業區，劃定 100 公尺範圍作為永續生態綠地範圍之後，再行檢討劃設、擴大、新訂都市計畫。新訂定的都市計畫區內之公、私土地建築使用時，均需購買永續生態綠地之生態值，始得建築使用<sup>13</sup>。
- (6) 都市地區與鄉村地區的都市計畫發展，應採取差異發展強度手段，以引導去化既有都市地區之空地與不動產存量。並朝向建立大眾運輸系統的政策引導方向著手。
- (7) 非都市土地劃定限制發展區，條件發展區與可發展區。在條件與可發展區內，分別建立發展總量管制，可以參考指標為開發總戶數，開發總面積，環境承载力，以及平衡回饋機制，以有效管理非都市土地，促進生態永續。

## (二) 建立城鄉發展土地使用治理的平衡機制

從前述分析，先進國家成長管理的工具應用，在目前台灣的法令制度上存在許多差異。故而，在相關研究尚未釐清其適用之前，最為重要的成長管理工具，應屬於傳統的都市計畫工具影響層面最為重要。從目前高雄縣市政府在都市計畫的規劃與管理工具，主要差異在於：都市計畫法的施行細則適用，高雄縣目前適用「都市計畫法台灣省施行細則」，在市縣合併後，將一體適用「都市計畫法高雄市施行細則」。其中最為重大的改變在於；都市計畫土地使用變更公共設施用地與都市發展用地回饋負擔，以及都市土地使用管制的建蔽率與容積率的差異。以下將就此二個重要的成長管理工具，提出相關討論(詳見附錄七)。

高雄市縣合併後土地使用涉及城鄉發展的總體發展願景，其中都市土地與非都市土地，在建蔽率與容積率具備極大的發展密度與強度差異。如果一律遵照高雄市的發展標準，則鄉村區的都市計畫區與非都市土地將帶來超額容積率的衝擊，將背離市場之運作，造成過度開發或者，因此公共設施不足，環境承载力過量，最終仍然重蹈散漫無秩序發展的覆轍。是以土地使用治理必須考量：『總量管制、城鄉平

<sup>12</sup> 所謂『恩給制<sup>12</sup>』係指容積率發展權的給予，並未給付對價或負擔。

<sup>13</sup> 生態值之計算以徵收之價額度與加給、維護與管理費用，讓影響區內建築樓地板面積共同負擔。

衡、適度開發、永續治理』的治理綱要，並循以下原則進行治理：

## 1、城鄉發展採取發展總量管制原則

### (1) 管制目的

揭示城鄉發展總量管制的目的，在於聚焦都會核心區的發展，使不致於浪費既有可供建築用地，同時在這些既有的可供建築用地，應用大眾運輸多元運具接駁模式將分散的口聚集點串連，使構成多元地方核心特色的網絡型態兼運輸廊帶發展。

### (2) 總量管制

為塑造地方核心，以人口為 30 萬人為基準，採行供給導向，配合公共設施投資與交通運輸發展，儘速去化既有可供建築用地與不動產存量。適當的發展總量分配尚須就新高雄市全區都市計畫進行總量管制的通盤檢討，或者依照新高雄市 12 年平均推案戶數 7697 戶約 8000 戶為基準，作為分配發展總量之依據（參見前表 6-3-2），另屬於重大建設引導發展地區，可在發展總量 30% 不計列額度內，指定發展地區發展。例如，發展總量的配賦如以都會核心區，岡山生活圈，都會過渡區依序為發展優先考量，則發展總量比例為：都會核心區：岡山生活圈：都會過渡區=5：3：2。即都會核心區推案 3849 戶，岡山生活圈推案 2309 戶，都會過渡區 1539 戶。以上僅為示意性質，實際操作尚須透過產官學界的環境品質協議，透過都市計畫法定程序公告實施。

### (3) 城鄉發展地區的容積率平衡機制分類

高雄市縣合併後具備重大差異的發展密度與強度發展（建蔽率與容積率差異）已如『高雄市與高雄縣建蔽率與容積率的差異比較』分析（詳見附錄七），設若全部採取高雄市標準，將導致都市蔓延，並破壞現有房地產市場，並為鄉村區帶來公共設施壓力與環境衝擊。如全部採行高雄縣標準，則高雄市現有發展將遭致壓抑，現有的公共設施投資與建設，又將呈現浪費。故而，體認到城鄉發展的區域規劃現實，必須遵循現有都市空間結構的發展特性，尋求平衡發展資源落差之道。

為促使有效平衡都市及鄉村發展，同時又得以聚焦都會核心區發展，建議控制土地開發總量，使逐年去化降到存量 10% 為原則。其次，以容積率管控土地容受能力，追求土地資源有效利用，避免土地容受力超過負擔，調節人口過度聚集，形成城鄉自然資源無法有效使用與開發建設資源投入分配失衡情況產生。

高雄市現行建蔽率、容積率標準在實施上，具備著二者成正比成長的特性，造成細部計畫通盤檢討，陳情異議均在於爭取最高的建蔽率與容積率，同時在細部計畫劃設容積率標準時，係以『街廓』面臨道路寬度認定，造成街廓內存在住五、商五的基地

建築使用，衝擊道路服務水準與公共設施的承載力。實務上，建築使用又受到當地經濟樓高以及建築技術規則規範，建築使用時，基地面積 2500 平方公尺上下，大樓以興建 13~17 樓，結果大樓型態建蔽率用不完，透天厝容積率用不完的现象。經由研究指出，係因為缺乏細部計畫擬定前的土地細分與建築類型下之環境品質協議所致<sup>14</sup>。

經由分析，縣市容積率差異，影響重大部分在於住宅區、商業區的建蔽率、容積率。因此僅建議對於縣市住宅區、商業區之建蔽率及容積率進行管制，其餘部分仍照原有建蔽率、容積率標準實施。另高雄市並未有非都市土地，故現有高雄縣非都市土地仍然維持現狀管制標準。

依照前述分析，將新高雄市發展條件分成可發展區、條件發展區、限制發展區三個部分，並按照實質發展上的強度落差給予不同的發展總量。凡都市發展之公私部門，土地及建築使用，公共建設均必須給付發展權對價，包括獎勵容積率的負擔（包括停車空間獎勵，綜合設計開放空間獎勵），如在政策指定發展地區，如都市更新地區，文資法保存區的容積率移轉，指定緊密發展地區，得予酌減或免予容積率付費，其餘公私部門建築使用，均需遵照各該所屬生活圈分區之基準容積率發展，或者給付容積率對價後使得建築使用（如圖 6-3-2）。

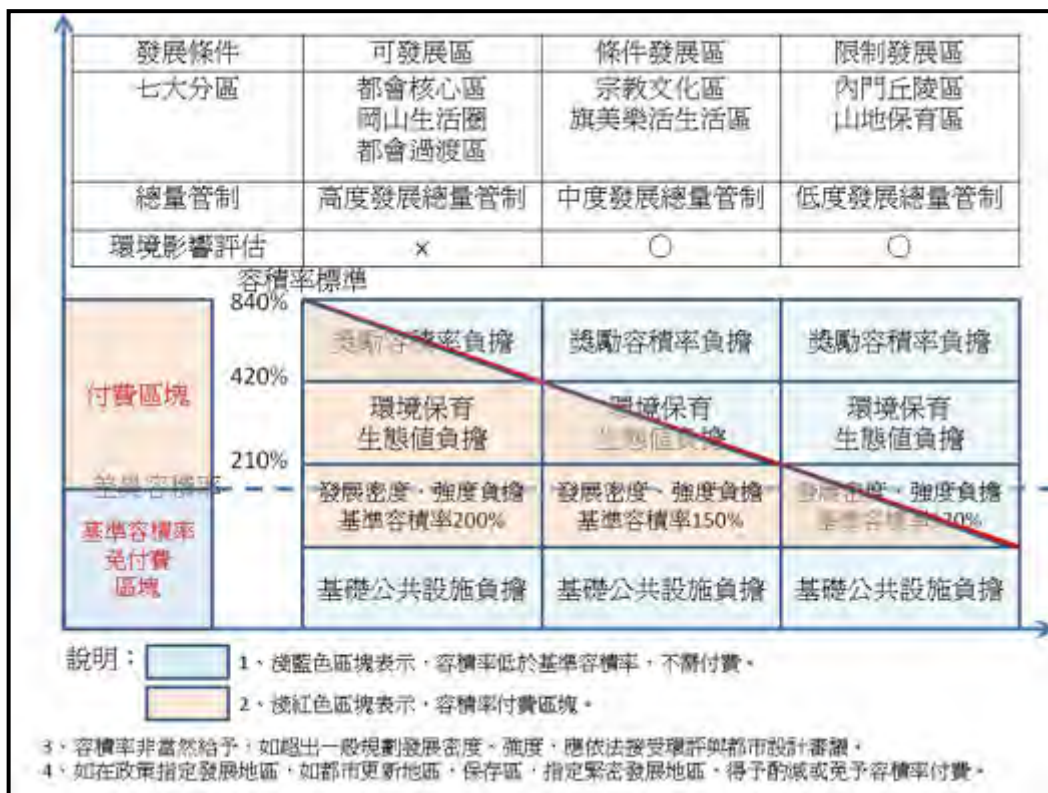


圖6-3-2 城鄉發展容積率平衡機制示意圖

<sup>14</sup> 吳文彥(2008)。永續發展概念的都市計畫通盤檢討的架構。高高屏都會區永續治理研討會，高雄。

#### (4) 發展地區優先順序

在總量管制發展規範下，優先發展都會核心區，岡山生活圈，都會過渡區。宗教文化區，旗美樂活生活區，限制發展區，以環境保育為優先。三者合計配賦發展總量不宜超過都會過渡區額度。

### 2、都市土地使用變更與非都市土地使用變更，採行差異回饋標準，以管理發展方向。

城鄉發展的平衡，在於設定都市土地開發優先，鄉村區環境保育優先原則，因此必須設計一套遊戲規則，使構成一種發展的驅動力。是以在考量縣市間具備都市計畫區的土地使用變更回饋負擔原則，就需考量因地制宜，並建議規範如下：

- (1) 都市地區土地使用變更回饋負擔，以高雄縣標準為基準，高雄市的土地使用回饋負擔為上限。
- (2) 非都市土地以開發許可為主，其他開發方式為輔，基本於非都市土地進行土地使用變更，採行高雄市土地使用變更回饋負擔標準，並需負擔細部計畫公共設施之開闢與維護管理權責，以減輕城鎮蔓延政府部門在公共設施管理維護的負擔。
- (3) 非都市土地進行開發，以總量管制原則，限制最低現開發戶數與面積量體<sup>15</sup>，以及在缺乏下水道、汗水處理設施下的開發應予禁止。並需遵循『非都市土地開發綱要』或者『高雄市城鄉發展綱要』的指導。避免散漫、無計畫秩序的發展，汙染環境嚴重影響鄉村區生態。

基於上述原則，建議都市土地變更回饋仍須本於城鄉發展差異因地制宜原則，不宜任意調整，並堅持土地增值回歸社會共享，以降低縣市合併後不當之土地變更炒作行為產生。其次，非都市土地開發以「開發許可」為主，其他開發方式為輔。開發許可屬特許開發行為，在生態及環境影響一般較都市土地與計畫用地為高，但可藉由目的事業主管機關以及環境影響評估審議機制控制開發行為與環境衝擊。同時，在城鄉發展的平衡機制設計上，研擬生態保育及保護對策，故建議由高雄市負擔回饋作標準為底線，並以高雄縣標準負擔回饋作為上限，但有特殊情形者得視個案狀況審議確定之，其主要用意於透過遊戲理論之獎懲機制，引導開發行為集中在都市計畫地區，引導發展方向，引領有計畫秩序的成長常發展，以維持都會區之發展能量，平衡城鄉發展（如下表）。在此考量下，非都市土地之開發利用，將遵循成長管理原則，透過發展平衡與審議機制考量，可以符合市場機制。

<sup>15</sup> 依照目前農業發展條例以及農村再生條例，利用山坡地造林取得之容積率可以每 20 戶『集村』方式在非都市土地開發，另非都市土地開發以 30 公頃為基準讓地方政府審議變更，而這些分散、零星的非都市土地變更，有涉及違反下水道法每 200 戶即需設置廢污水處理設備規定。



最後，在生態環境保護方面，可以降低過度開發破壞自然資源，並透過生態值、碳稅交易等方式，作為替代回饋之給付，避免低度土地使用與控制不當、無效之開發行為產生。

表6-3-3 城鄉發展的遊戲理論應用

開發主體 城鄉地區分類	公部門土地開發	私部門土地開發
都市計畫地區	A 1. 發展密度強度較高 2. 回饋負擔比例較低 3. 政府管理維護成本低 4. 使用者付費 5. 開發規模較大、時程較長 6. 較無爭議性 7. 超出基準容積率部分需給付對價或生態值。	B 1. 發展密度強度較高 2. 回饋負擔比例較低 3. 政府管理維護成本低 4. 使用者付費 5. 開發規模較小、時程較短 6. 較有爭議性 7. 超出基準容積率部分需給付對價或生態值。
非都市土地	C 1. 發展密度強度較低 2. 回饋負擔比例較高 3. 政府管理維護成本高 4. 使用者、受益者付費 5. 規模較大、時程較長 6. 較無爭議性，但耗用特定農業區爭議性較高 7. 超出基準容積率部分需給付對價或生態值。	D 1. 發展密度強度較低 2. 回饋負擔比例較高 3. 開發商管理維護成本高 4. 使用者、受益者付費 5. 規模不一、時程不一 6. 爭議性高，環境污染防治成本較高 7. 超出基準容積率部分需給付對價或生態值。

### (三) 生活圈內給予一定水準的社會福祉與生活機能

現有高雄市、縣由於住宅區供給的過度開發與凌亂開發，造成高雄都會區存在著都市蔓延的問題，此問題的存在造成城鄉發展間，無明顯之界線，如果生活圈未能有效劃分出來，將連帶影響到政府對於生活圈的基礎建設效率，造成現今(1)公共建設效率的不足與浪費；(2)政府施政的困難與財政負擔；(3)生活機能不足等問題存在。因此在未來市縣合併後必然要針對歸屬的生活圈給予明顯的區分出來，以利於達到有效之土地分區治理與提供滿足基本生活機能的差異性定額生活福祉。

從上述分析，可以由高雄市縣的城鄉發展空間結構與成長管理之都市計畫圍堵範圍劃設出，七大生活圈涵蓋範圍(如圖 6-6-3)並且配合南部區域計劃一通內的都市體系圖和城鄉位階與公共機能設施表，藉此打造七個基本生活圈，各自含有區域分工與基本任務，以因應與調整全球氣候變遷下，基本的生活機能和在經濟上之區域發展與新高雄市發展願景-『山海永續、幸福高「師」』的之定位相符。

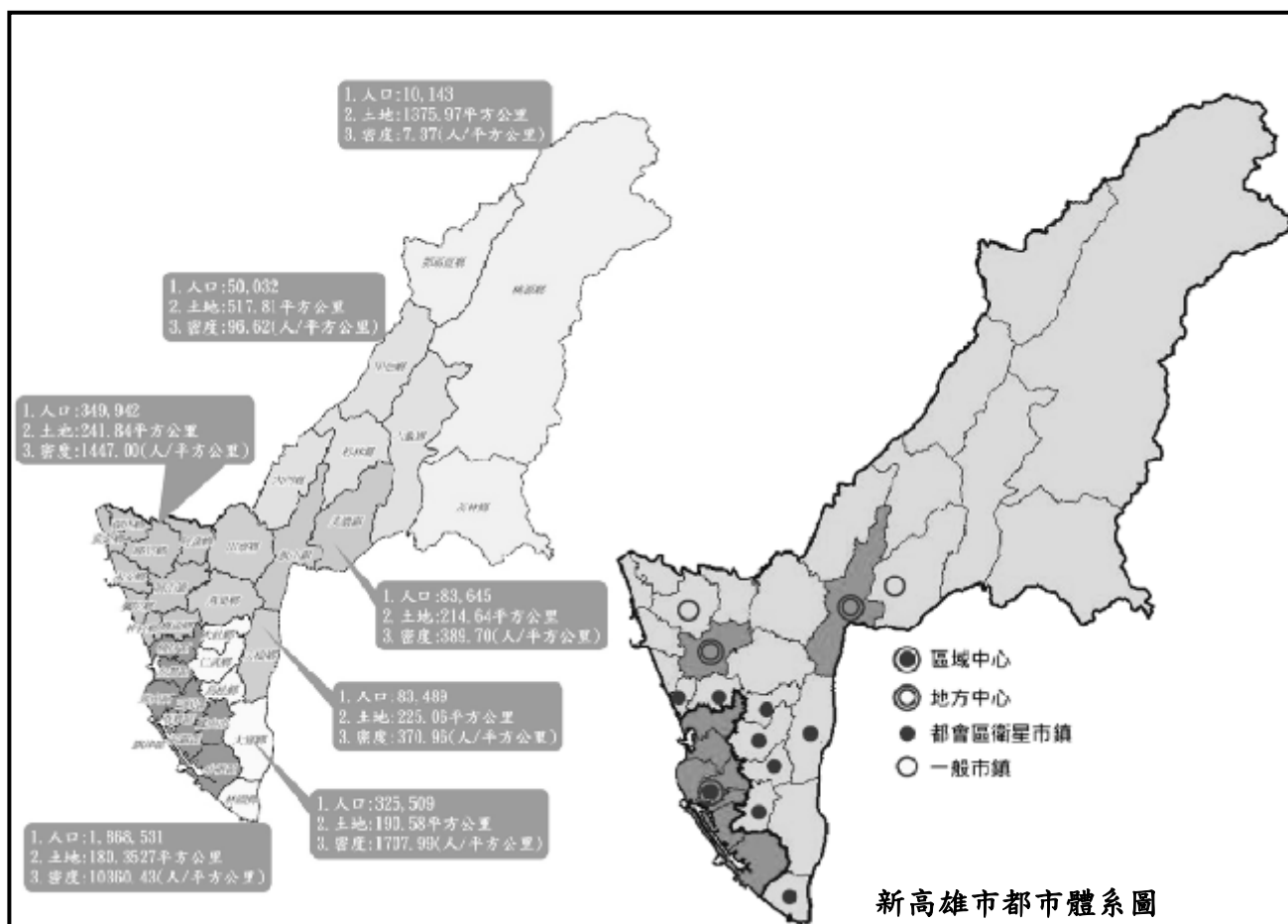


圖6-3-3 新高雄市七大生活分區與城市位階圖

資料來源：本研究暨南部區域計畫第一次通盤檢討。

表6-3-4 城鄉位階與公共設施分配表

城鄉位階	國中以下各級學校、托兒所、幼稚園、間鄰公園、社區公園、兒童遊樂場、道路系統、衛生所、自來水系統、電力系統、郵政電信服務所、警察派出所、消防站、零售服務市場、加油站、農村集聚商業中心、下水道系統、民眾活動中心、垃圾處理場、基層醫療單位、喪葬設施、社會裡設施	高中或商職、市鎮公園、體育場、游泳池、圖書館、社會活動中心、停車場、地區醫院、市鎮道路系統、市鎮商業中心、火葬場、殯儀館	專科學校、社教館、綜合運動場、焚化爐、批發市場、大學、學院、體育場、大型圖書館、文物陳列設施、大型市鎮公園、地方商業中心、區域醫院、大眾運輸系統	博物館、音樂廳、藝術館、捷運系統、區域商業中心、醫學中心	國家歷史博物館、國家歌劇院、全國性資訊傳播系統
農村集居中心	●				
一般市鎮	都會區衛星市鎮	●	●		
	一般市鎮	●	●		
地方中心	●	●	●		
次區域中心	●	●	●	●	
區域中心	●	●	●	●	●

資料來源：台灣南部區域計畫-第一次通盤檢討。

## 二、都市防災治理綱要

從莫拉克颱風形成的災變觀察，都會區及非都市土地的生態保育區，以及岡山生活圈地區和沿海地區均存在土石流災變與水患威脅。其次，高屏溪西岸的丘陵地帶，包括田寮、燕巢、大樹、大社、仁武、蔦松與大寮地區，亦部分屬於開發敏感地帶。因而從事開發行為必須審慎透過環境影響評估過程檢視。

### (一) 重建生態環境基盤與建構流域治理

### (二) 防災避難優先與落實區域防災治理

### (三) 減少人為破壞利用追求海岸資源永續管理

### (四) 生態環境休養生息，進行跨域脆弱環境治理

八八風災過後，高雄東北部山區遭受嚴重的損失，連帶的影響到下游的市區民眾的基本生活以及安寧，有鑑於此，都市防災應由源頭做起，將貫穿高雄的五大水系與山區進行有效環境治理，這也是治理新高雄市自然環境的基本概念，而在 6-2 節，已從自然環境上與敏感地上著手呈現出災害治理的概念，接著在第三部分從水資源的管理上論述如何利用「水」呈現環境保育的平衡機制，因此本段將著重在丘陵、山區的兩地之人口聚集地之區域進行防災治理；然現有之丘陵地與山區多被風災造成不同程度的毀損，因此現有的都市防災與治理應建立在災後重建，事後的防災避難與管理，以達到有效治理之概念。

鑒於全球氣候變遷與對台灣的衝擊，行政院重建委員會提出了災區重建的一般性指導原則，其重點在於將環境生態與區域防災之概念進行結合，其有兩大目標（一）「加速重建效率」，及（二）「有效預防災害」。<sup>16</sup>

所謂的重建並非在於原地建設，而是配合都市防災之理念進行有意義、有效率之重建計畫，其基本理念有四：1. 以國土保安及復育為核心理念，落實於各部門及地區重建計畫與工作；2. 強化災害風險管理觀念，並充分納入各項重建工作中評估考量，以有效降低災害發生風險與成本；3. 建立流域整體規劃管理制度及重視跨區域之整體重建工作；4. 強調政府與民眾、政府與民間、以及中央與地方之同舟共濟精神與合作夥伴關係。因此基於上述因國土保育為優先的政策指導，重建之基本策略如下圖(6-3-4)的計畫流程所顯示的：

1. 依受災程度、類型、種類，進行不同的重建計畫。
2. 利用從生態資源保育、景觀資源保育、水土資源保育及災害潛勢四大面向，提出重建區域的環境敏感地分析，並規避災害區域並做策略分

<sup>16</sup>蔡勳雄，2009，從國土規劃看莫拉克颱風災後重建，行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會執行長。

區。

且在策略區分劃定上區分為三型：

1. 第一類策略分區：指已依法劃定之禁止發展地區，及本次風災後經勘查並依法公告之危險地區。

2. 第二類策略分區：指依現行各目的事業主管機關法令或行政院核定計畫、方案之限制發展地區。並依發生災害潛勢分為 A、B 區：

A 區：指限制發展地區中，屬山崩高、中潛感地區、土石流高、中潛勢溪流影響範圍、嚴重地層下陷地區（低於海平面地區）、低位河階地、河岸侵蝕等易發生災害地區。

B 區：非前述之限制發展地區：

3. 第三類策略分區：非第一、二類地區。（如圖 6-3-5、圖 6-3-6）。

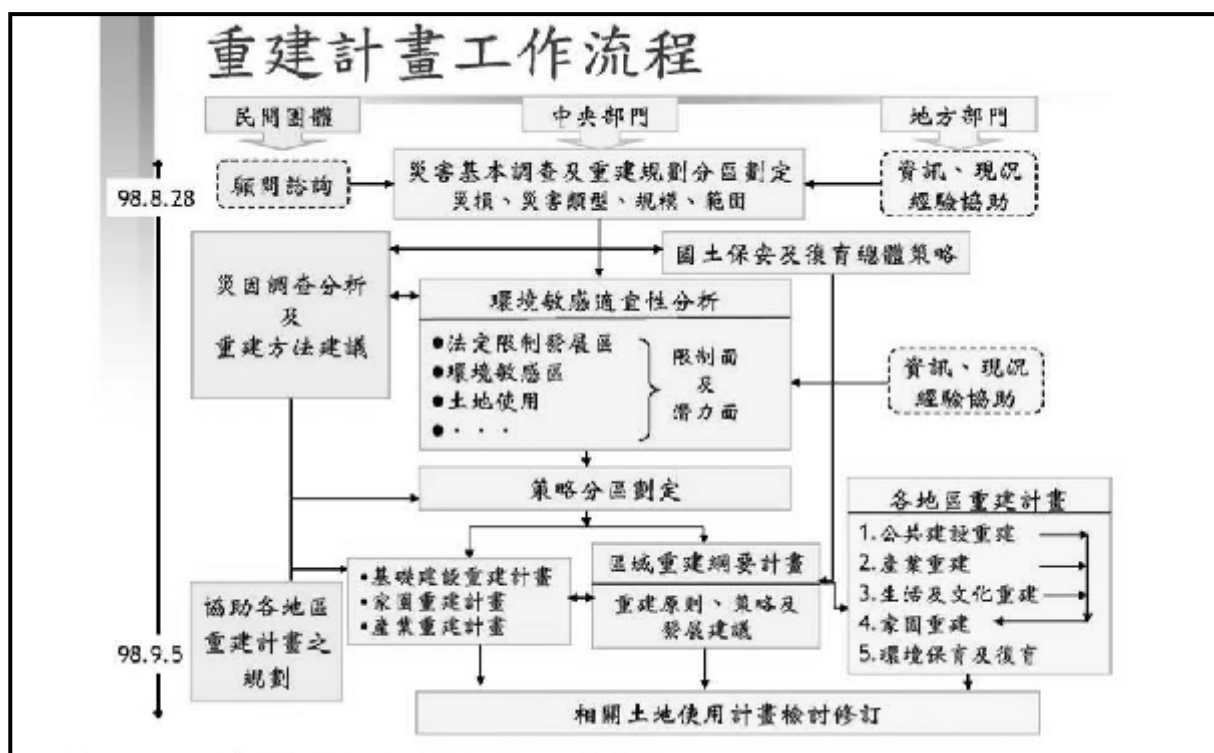


圖6-3-4 行政院重建委員計畫工作流程

資料來源：經建會。

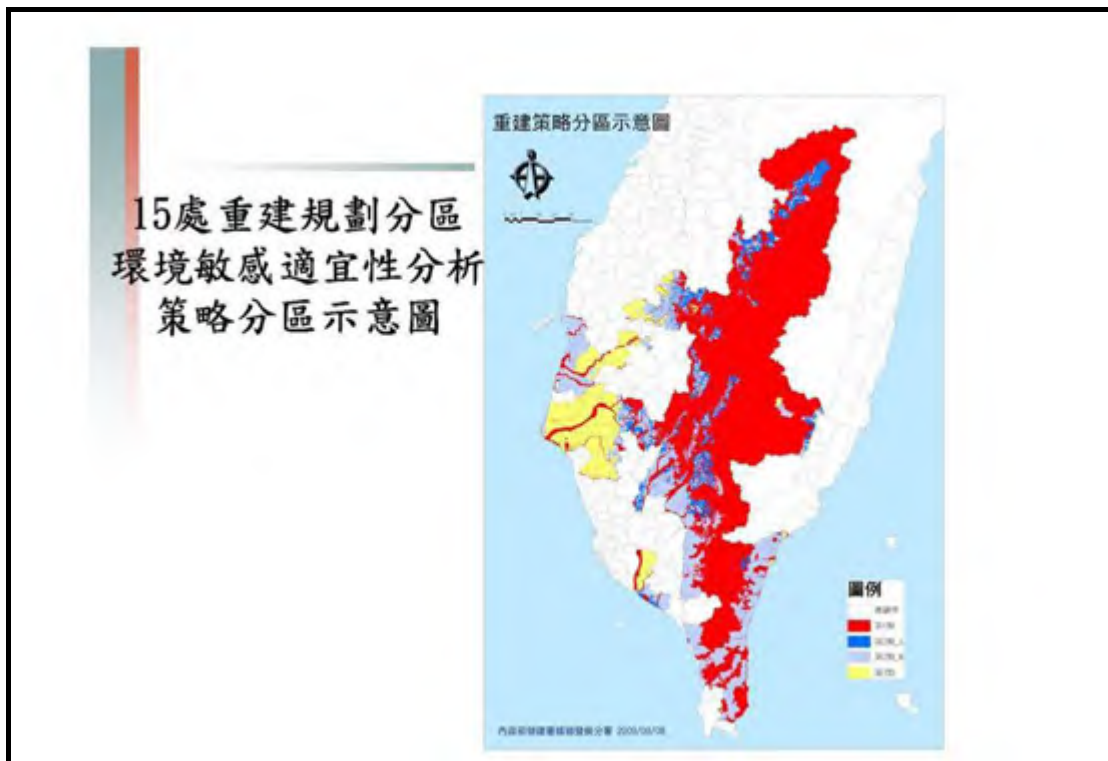


圖6-3-5 15處重建規畫分區環境敏感事宜分析策略示意圖  
資料來源：經建會。

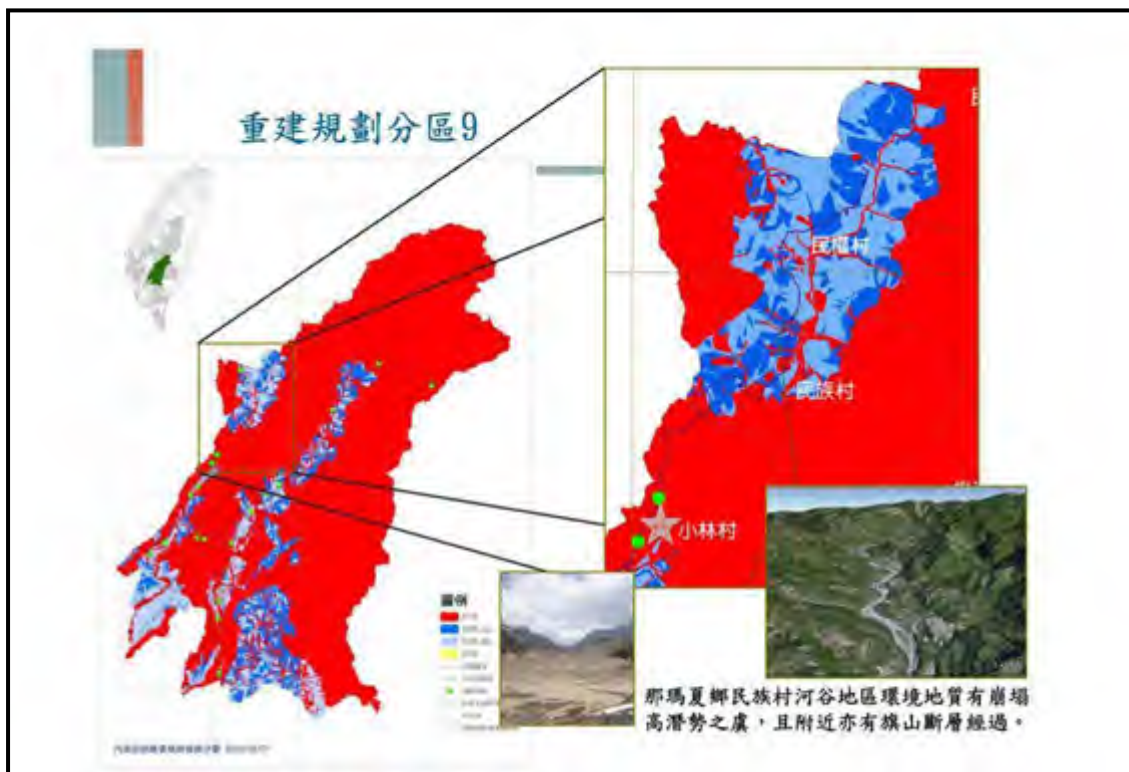


圖6-3-6 重建規劃分區  
資料來源：經建會。

從以上可以看出，行政院對於八八風災後既有的都市災區重建上，已呈現出規避潛藏災害因子之概念，並藉由災區的重建規劃出該地區的環境生態基盤，避免無效率之建設計畫，也進一步的再度避免該災區的二次破壞。

在重建原則上，重建會指出四個面向：(1)基礎建設重建原則(2)產業重建原則(3)生活文化推動原則(4)遷村推動原則，在此將個別舉出有關於都市防災之治理概念原則如下：

(1)基礎建設重建原則下有二：

- A. 結合環境與工程，檢討各項設施工程規模與工法妥適性，避免災害再度發生。
- B. 重視區域內跨部門別設施重建工作，落實路、橋、河共治，降低災害發生機率。

(2) 產業重建原則有以下四點：

- A. 以農、工、商、觀光及原民部落文化創意產業為範圍。
- B. 依重建規劃分區特性及環境敏感度，進行重建規劃。
- C. 鼓勵產業再造與轉型，朝精緻農業、文化創意等新興產業發展。
- D. 在第2類策略分區之產業重建以減輕環境負擔為基本原則。

(3)遷村推動原則：

政府就安全堪慮土地鑑定，邀請當地原住民族代表共同參與，鑑定結果經與原住民族諮商取得共識後，始得劃定特定區域，限制居住或限期強制遷居、遷村。

從以上可以看出行政院對於災後重建上之防災概念是以重建環境生態敏感基盤為主，其次以環境工法為輔，配合跨部門治理，將「橋、路、河」三者進行共治，在產業上減少二級產業發展，配合一、三級產業進行發展轉型，高值化之動作，在生活上，遷移有潛藏災害之村莊或者限制發展區域，避免在災害發生時期，需進行二度搶救造成防災資源之浪費與保護人民安全之概念。

#### 第四節 產業發展與文化教育治理

自古以來，城市一直是特定區域中產業的聚集地，扮演著區域或國家層級之經濟發展的火車頭。自工業革命後，城市在國家經濟發展的功能和地位更形突出，因而掉入全球資本主義的洪流。在日益深化之全球化的當今，他更成為全球經濟競爭之全球網絡的重要節點，承載國家面對全球激烈競爭的前哨站。雖然城市的機能總能吸引廣大的人群擠進這空間有限的城市，追求工作機會以期實現各自的夢想，也因人才的聚集而帶動知識、科技和文化藝術的融合、創新與發展，使城市成為创新中心；但是，擁擠的生活空間和不計經濟發展代價所產生的環境問題、還有因生存競爭所泯滅的人性而產生的社會緊張。這種發展和結果是否能契合人性深層的價值和世俗的真正需求？又是否能獲得市民的認同而對立足的城市產生良好的「地方感」？或是否能符合城市未來健康且永續發展的要求？這些都已成為後現代主義之城市學研究的主要新興議題。

當今的城市發展已不再以傳統製造業之硬性產業的經濟發展為主要動能，因為城市內高消費和高薪資水平的條件，已迫使追求降低成本以增強競爭力的企業外移至郊區、並與它地進行區域分工，甚至將生產製造部門外包代工。如此「製造業的空洞化」所騰出來的閒置空間，造就以「創意、創新」為主軸的軟性產業成為城市發展的主要動能，並成為全球經濟最重視的核心競爭能力。從全球經濟發展落差的角度來看，先進工業國家有高比例的勞動人口投入創意部門，分別從事科學、工程、研發等以科技為基礎的產業，還有藝術、音樂、文化、設計、空間規劃，或是醫療保健、金融、法律等以知識為基礎的專業工作。這類以創意智能所創造的多元軟性產業，不僅可為產業轉型、加值，還可免除環境的負面影響，更可為都市空間創造優美、友善的魅力景觀，並打造多元文化兼容並蓄的和諧社會，以及創造深具文化藝術的優質都市內涵。換言之，現今城市發展的主流概念是以「產業」與「文化」共治的發展策略，以期建造一個深具文化內涵和經濟動能的魅力城市。

新高雄市在行政合併後的發展策略，既要符合先進觀念的發展潮流，但也要根據本地的經濟發展路徑和掌握未來的新趨勢，才能吸納過去所留下的資產，更重要的是解決過去烙下的問題，以期為新高雄市建構一個健康永續發展和開創新風貌的城市。因此，本研究基於新高雄市原有深厚的產業基礎、國際海空港的機能和合併後新高雄市的整體地理資源，並因應新高雄市當今所面對之傳統產業轉型創新和人口結構老人化等問題，以及未來新高雄市追求高科技化、數位雲端化、綠能減碳化、文化化、宜居化的都市發展目標，針對新高雄市未來的產業和文化發展研擬治理綱要，以期為新高雄市提出合理有效的空間整合和「產業」、「文化」的健康永續發展，將新高雄市打造成多元、現代的國際城市。

## 一、產業治理綱要

由於過去高雄市是以工業發展來帶動城市發展，其偏重重化工業的發展而招致「污染重鎮」的渾名，又因忽略文化發展而有「文化沙漠」的難堪稱號，再加上高雄市縣的行政分立而衍生行政資源競爭所導致產業資源的不當配置，這些正證明新高雄市產業治理的必要性。因此，新高雄市整併之後擁有更廣闊的地理空間和更多的產業資源，讓高雄市在產業的轉型和發展上具有更大彈性的揮灑空間。有鑑於此，本研究關於新高雄市的產業治理，擬從解決區域結構和產業結構的問題來解決就業結構、所得結構、經濟成長來源結構等經濟的問題，簡言之就是從宏觀的產業空間和微觀的產業內容著手治理規劃，以期積極地推動產業空間的合理重組和產業結構的優質化轉型，進而優質化新高雄市的經濟結構，使新高雄市得於區域均衡發展和各級產業又能同時轉型升級。

如第三章中關於新高雄市之產業特性的分析中所述，其產業的商品價值偏向低附加價值，其產業生產過程多屬高耗能、高污染和對國土的高破壞力，其產品內容的科技含量低和創新研發不足，而且產業間的整合運籌能力不足。這些產業的弱點削弱新高雄市的城市競爭力，勢必要將這些產業進行轉型創新，朝向加值化、高科技化、數位雲端化、綠能減碳化等方向轉型。但是，新高雄市產業轉型的動力，除了有關政府的決策意志之外，還取決於企業之轉型投資的意願和能力，因此，中央政府和市政府應通力合作鼓勵在地企業的投資轉型，更應建構良好的投資環境，吸引海外投資有成的台商和具有高創新能量之跨國企業的進駐，為新高雄市注入新的資本和新的產業，進而提升新高雄市的產業結構和啟動新的經濟發展動能。

檢視當今全球經濟的發展趨勢，時局正歷經全球的金融海嘯、東亞區域經濟整合的日漸成型、大陸勞動市場的變化，加上兩岸關係的和緩、三通和 ECFA 的簽訂，正在促使亞太地區、甚至全球範圍之比較利益版圖的變遷，牽動全球經濟體系的重組。這種趨勢為新高雄市的產業轉型帶來新的契機，也是吸引台商返巢和外資進駐的良機。因此，本案為新高雄市所規劃的產業內容治理，係以建構良好的投資環境吸引內外資企業的投資來帶動產業優質化轉型為出發點；再針對新高雄市的自然資源、產業發展路徑和社會文化等特性，並依據現代各級產業的經營模式和發展新趨勢；最後，本研究就新高雄市現今產業發展所面臨問題中，找出最關鍵的問題而擬出如下之產業內容的治理重點：

### （一）新高雄市近二十個工業區之土地的再利用、再活化及轉型

新高雄市共有仁武工業區、大社工業區、鳳山工業區、林園工業區、臨海工業區、楠梓加工區、前鎮加工區、大發工業區、南科高雄園區、岡山本洲工業區、永安工業區、中島加工出口區、高雄軟體科技園區和高雄多功能經貿園區，再加上屏東縣的屏東工業區、屏東汽車工業專業區、內埔工業區和屏南工業區，大致將近二十個工業區。這些工業區除了南科高雄園區、高雄與楠梓加工出口區、高雄軟體科技園區以高科技產業為主以外，大多仍以傳統製造業為主，例如電子



零組件、石化、鋼鐵、紡織、金屬、化學材料和食品等產業。它們早期雖為大高雄地區創造可觀的經濟發展動能，但隨著全球化的深化所導致全球產業的重組，催促勞力密集產業的外移而使其失去發展動能，而且其中土地擁有權的問題導致業取得土地不利，更阻礙工業區的產業轉型。市政府應與中央政府合力從法律面鬆綁土地的使用權和轉讓權，再從政策面來導引新興產業的投資、投產，讓一些閒置的工業土地得以再利用、再活化和轉型，並藉此加強產業廊帶的科技整合，建構區域組織的創新學習機制，帶動新興產業聚落的形成和發展。

## **(二) 中油五輕104年停產之後的再利用規劃**

中油五輕廠計劃於民國 104 年停產而撤出，其石化產業上游之龍頭地位的外移，勢必造成整體產業鏈的巨大衝擊，也連帶影響新高雄市經濟發展動能的波動，但其污染性產業的外移也為新高雄市帶來產業結構優質化轉型的契機，市政府應慎重重新規劃挪出來的巨大整體土地空間。事實上，它正位於岡山和仁大工業區之間，可整併入產業創新廊道，規劃成新的科學園，導入高值化、高科技化且屬綠能減碳的產業，以超越中油五輕廠外移所失去的發展動能，並優質化產業結構和都市環境。

## **(三) 人力資本的開發與利用，促進國家級研發中心設於高雄地區**

為了推動新高雄市產業的創新轉型，高素質之人力資源的開發與利用是不可或缺的要素，除了利用本地大專院校所培育的相關人才外，更應吸引其他地方之高素質人才的留駐。因此，市政府除了本身積極從法令政策面來吸納留駐人才外，可進一步要求中央政府所屬之國家級的研發中心設於新高雄市，如金工中心設立於高雄就帶來可觀的正面效應，未來石化、鋼鐵、綠能和海洋科技等研發中心也應設於新高雄市，不僅以此創造大量高階人才的就業機會，又可藉此建構陣容堅強的產業創新系統。

## **(四) 強化新高雄市知識與資訊產業空間的佈局，有效縮短南北數位落差與知識落差**

新高雄市由於先天上偏重重化工業的發展，並忽略知識、資訊產業的佈局，後天上又缺乏與知識、資訊產業相關之基礎設施的建設，因此與北台灣形成明顯的數位落差與知識落差，致使企業無法掌握即時財經和商情訊息的分析而減損競爭力，也導致新高雄市的經濟地位更顯邊陲化的危機。為了挽回這種負向性的發展，市政府應強化新高雄市之知識與資訊產業的空間佈局，有效縮短南北數位落差與知識落差，才有機會吸引內外資企業的大力投資和啟動知識、資訊產業發展的可能。

### **(五) 強化通訊數位網路設施，建構全方位整合的網路城市**

高科技化之通訊數位網路設施的重要性，在於讓使用者生活更便捷和知識取得更容易，也使企業的利用而達成營運效率高、交易成本低和服務品質佳，在市政上的應用可使市政整合度強、透明度高、服務機能強和空間整合度高。因此，通訊數位網路設施的建成可建構全方位整合的網路城市，並強化企業和城市的競爭力，其建成的完善程度已成為城市在全球城市網路中競爭力的重要指標，也是現代化城市最重要的基礎建設之一。新高雄市在這項設施的完善度遠不如北、中台灣，是造成南北知識、數位落差的重要原因，若不再強化該設施的建設，將難於吸引人才的進駐和企業的投資，恐不利於新高雄市競爭力的提升。

### **(六) 推動精緻化農業朝三生化（生態化、生活化、生產化）、休閒化和文化化發展**

台灣傳統的農業雖有高超的技術，卻因農地面積小、工資高而難於降低生產成本，在全球化自由市場的國際競爭下而減損其競爭力，再加上破壞生態性的生產方式而讓國家付出龐大的社會成本，因此為了保有國土的永續發展和農業的競爭力，新高雄市的農業勢必結合三生化的原則，兼顧保護生態、優質化生活內容和創造生產力，讓農業朝向休閒化和文化創意化發展，使農業從傳統強調增產的數量經濟轉型為強調增值的知識經濟發展，為剛併入的廣大農村注入新的經濟活力。因此，新高雄市有必要成立「農漁業局」，專責推動先進的農漁業發展事宜，促使現有農漁業朝加值化和科技化發展，以發展成自主創新、永續發展、健康幸福的「三生化」現代農漁業；同時負責統籌規劃農漁村的再生計畫，以均衡高雄的城鄉發展。

### **(七) 創新轉型三大基礎產業（鋼鐵金屬、石化煉油、造船遊艇）朝向高值化、綠能低碳化發展**

高雄市於 1970 年代，成功導入鋼鐵金屬、石化煉油和造船遊艇等三大基礎產業，雖然確立高雄市在台灣地區重工業的龍頭地位，卻也讓高雄市付出環境污染的負面代價，日後成為阻礙高雄市發展的重要負面因素，並在國際激烈的競爭壓力之下而降低其附加價值，頗有得不償失之嘆。因此，為了新高雄市的長遠發展，勢必轉型這三大基礎產業朝綠能低碳化和高值化發展，一來改善新高雄市的環境品質，二來提升這三大基礎產業的附加價值和競爭力，三來又可支援相關產業之創新發展而建構新興型的產業群聚。

### **(八) 全力發展五大新興產業（文創、軟體數位雲端科技、生醫、倉儲物流、綠能）開創新高雄市新的產業格局**

由於全球激烈的產業競爭壓力之下，各國政府和企業無不致力於產業之研發創新和轉型以求維持競爭力於不墜，致使許多新興產業快速成形發展而壓縮傳統產業的競爭力，甚至淘汰不合時宜的產業而致

使產業聚落快速崩解，進而破壞了當地的經濟成長。因此，市政府應努力招商引資，從政策面全力發展上述五大新興產業，不僅藉此調整產業結構，並開創新的產業格局，將新高雄市導向創新型的都市，並奠立新經濟發展動能。

**(九) 規劃特定產業發展園區，以推動三大基礎產業的創新轉型和五大新興產業的發展**

根據新高雄產業的發展路徑而言，不僅擁有深厚的工業技術基礎，並具有多元齊備的工業內容，理應建構完整高效的產業網絡，但因產業整合運籌能力的不足，難於發揮產業群聚的效果。這種現象的發生可能來自企業主或主政者缺乏組織創新的努力，阻斷有效能之產業鏈的整合，導致新的產業運作模式難於建立，致使大高雄之產業資源無法發揮綜合效益，因而無法提升區域經濟發展的體質。因此，為了因應新高雄市之三大基礎產業的創新轉型和五大新興產業的發展，有必要調整新高雄市現有之工業區和園區的使用內容、以及運用現有閒置的土地，針對金屬關聯產業、石化關聯產業、光學綠能產業、運籌加值與物流產業、造船與遊艇產業、文化創意產業和生產者服務業規劃發展園區，以期有效建構特定產業的產業網絡和發揮群聚效果，尤其應針對現有新高雄市特有且具高度競爭力的遊艇、環保、電動車和太陽能產業規劃遊艇產業專區、環保園區、智慧電動車發展專區和低碳新能源園區。

**(十) 觀光產業朝向新高雄市明確的觀光產業定位，型塑新高雄市鮮明觀光意象，發展海洋、老人長居、宗教觀光、醫療美容、族群文化、特產美食伴手禮等**

新高雄市具有「山、海、河、港」的豐富景觀和「陽光、海洋、熱情」的地理特性與民情風俗，並擁有多元的族群文化、宗教文化、悠閒的農村生活、傳統工藝、特產美食和完善的醫療設施，可依據這些條件和資源確立明確的觀光產業定位，發展海洋、老人長居、宗教觀光、醫療美容、族群文化、特產美食伴手禮等觀光產業，成為新高雄市最鮮明的觀光賣點。

**(十一) 結合都市消費型與鄉村休閒型的觀光形態，規劃各種吸引人的配套行程**

新高雄市擁有相當廣大的鄉村腹地，擁有多元的族群文化、宗教文化、純樸悠閒的農村生活、傳統工藝和特產美食，與都市核心區的現在高雄市相比，彼此具有迥然不同的生活方式和產業型態，具有很大的差異性和互補性，可以結合夜間觀光而規劃新高雄市二日遊以上的配套行程，讓觀光客細細品味高雄之美、之真、之格，並將觀光消費留在新高雄市以繁榮本地的經濟。

**(十二) 建構各地遊客來到新高雄市觀光的便捷易達性和行銷知名度**

觀光產業之發展目標的實現和市場的開發，貴在交通易達性的提

高和觀光知名度的行銷。無論是相關政府或觀光業者，都必須努力實踐這兩項要務，因此除了建設易達性高的交通網絡帶來觀光人潮外，並可透過包括地圖網路資訊的提供、導遊解說人員的訓練、導覽資訊的普及、觀光宣導資料的提供以及對外的觀光旅遊宣傳等方式來行銷新高雄市的知名度，開發觀光的潛在人潮（市場）。

### **（十三）建立觀光產業的人才與資訊交流平台，使產業界與學術界人才資訊全面流通**

觀光產業的規劃和發展，其成敗取決於人才和知識技術的交流和創新，政府有必要建立人才與資訊的交流平台來促成業者與學術界的合作交流，由學術界提供業者所需的人才與知識，進行市場調查、業務管理、市場行銷、設備技術和創新轉型等知識的全面流通，協助業者克服觀光業務發展的瓶頸、提升觀光服務的品質和業者的營運績效。

### **（十四）強化海洋觀光意象，鬆綁海洋活動管制法令，設立郵輪母港碼頭，串連藍色公路**

新高雄市具有海軍、海運、海洋漁業等三大基礎的海權，擁有以造船業、漁業和海運業為主的海洋產業，且身為世界重要的貨櫃吞吐港，並具有豐富的海洋景觀。這些特徵是高雄市在全台灣各都市中唯一且最佳的「海洋優勢」，最易於塑造成海洋獨特風格的城市意象，應以此善加運用開發來強化海洋觀光意象，並鬆綁海洋活動管制法令，設立郵輪母港碼頭，將沿海重要觀光景點和漁港串連成藍色公路。

本研究期依上述產業內容之治理重點，以期積極優質化轉型以往不合時宜的產業結構，建構區域創新系統，將新高雄市打造成朝向增值化、高科技化、數位雲端化和綠能減碳化之新興產業的發展重鎮，並透過觀光活動來行銷和重新形塑新高雄市獨特魅力的城市意象。

## **二、文化創意產業治理綱要**

經由議題的資料探討以及高雄市縣合併總體發展願景系列座談之新高雄市文化特色與創意產業之推動方向與遠景目標，本研究將新高雄市發展文化創意產業的治理綱要，整理出四大發展主軸：

### **（一）加速藝文消費人口的培養，強化觀光機能，擴大文化創意消費能量**

擴大市場消費族群，除加強服務現有藝文消費族群，更應努力吸引其他更廣大的消費族群，養成民眾藝文消費習慣。誠如台灣文創公司李正芳總監所提：「文化創意產業其實仍在遵循簡單的產業準則，一方是生產，一方是消費中間才是市場。因此，文化創意產業發展的最大問題，起因於文化消費量的不足，觀光客不足，缺少足夠的市場量支撐。」就以泰國的生活時尚設計及飲食文化能成功而言，是因為該產業建立在每年超過 1000 多萬觀光人口的消費基礎上，使得生活

時尚與飲食文化具有需求面。因此，藉由新高雄市發展文化創意產業條件的分析，瞭解何種產業領域較具有機會，藉此清楚審視產業的市場面、創作生產面及其特色。

## (二) 培養創意人才，建立多元文化，擴大包容力

創意人掌握創意資本，他們對於地點的選擇，往往能帶動地區經濟的成長；而他們比較偏好多元化、包容力大、對新觀念開放的地點 (Florida, 2002)。人才的培養方面，高高屏三縣共有 21 所大學 61 個的文創產業相關系所，至少師生總數累計應在數千人以上，是台灣南部地區推展文化創意產業的重要基礎，需善用這些珍貴的創意人才資源。然而，高雄師範大學工業設計系唐硯漁主任認為「南部文化創意產業多數反應出設計精緻度的問題，所謂設計精緻度就是設計科系的老師有沒有辦法切入到文創產業。新高雄市與設計文化相關的系所約有 60 所，我們有這麼多年輕人與學生，然而大部分畢業後即北上工作，無法參與到高雄社區發展。」

## (三) 設立文化創意產業發展的平台，成立大高雄文化創意中心

文化創意產業是要利用文化元素跟創意，在一個既有產業發展模式下去共同創造的價值，偏向整合性的發展，而非新產業。公部門宜掌握文化創意產業發展之大方向，提供充足的經費，有效主導創造有質感有深度的文化展演活動，並進行資源整合，以彰顯文化創意活動之成果，構建一個好的商業劇場、觀光劇場、並安排有特色的演出人，將觀光、藝術結合，甚或達到量產化目標。

## (四) 發展文創產業的學習型聚落，擴大產業群聚效應

除了選定文化創意園區的適宜區位外，文化創意產業間所形成的緊密的互動網路才是關鍵，因此要在政策上協助創意產業的群聚發展，應當創造和強化已存在的合作網路，並鼓勵設計企業與其他機構間的合作與對話。通過此網路，設計企業之間彼此交流資訊、共用資源及提升創新能力，對於共同面對的問題也能進行合作，提出協同解決方案，並且促進參與者形成較強烈的集體認同。因此在政策制定上，可設立相關的育成中心形式的中介機構，由機構進行組織安排對話與相互促進，尤其是產業與研發機構或學校之間的互動與合作，並採取鼓勵和部分扶持資助的方式，鼓勵設計企業間協同收集及分享市場訊息及其它地區的產業發展訊息，鼓勵共同建構供應鏈管理及客戶服務管理的資訊系統。目前新高雄市的文化創意產業有「點」的規模，但是沒有「線」，更不用說形成帶狀來產生群聚效應，因此，如何串連各點成為面而進行聚焦建設，是刻不容緩的發展課題。文化創意產業是要利用文化元素跟創意，在一個既有產業發展模式下去共同創造新的價值，偏向整合性的發展，而非新產業。新高雄市未來會有一核心，包含高雄都會區、高雄捷運、高雄七個大學學院區；三個特色園區，包含外環生活區域、沿海地區跟旗美以及國土保育區。可透過學習聚落的建立，產生彼此網絡的相連。

### 三、教育治理

在教育方面，經由議題的資料探討及高雄市縣合併總體發展願景系列座談之新高雄市教育資源分佈配置之方向與遠景目標，本研究將新高雄市教育資源的治理綱要，整理出五大主軸：

#### (一) 教育資源的重分配及再活化，兼顧公平與正義

教育資源的重分配，資源經費來源是重點，高雄市的教育局經費與台北市教育局的經費差距很大，其實台北市的教育經費幾乎等於高雄縣市的教育經費，因此，延續性的工程與專案補助經費，應建請中央持續三年或四年的維持不變，以作為緩衝。在資源分配情形，高雄市教育局王進焱主任秘書認為：「當入學率低於百分之三十時，政府機關要新增校數來擴大大學校，但入學率高於百分之七十要考慮教育資源的分配。而現在入學率超過百分之九十，所以需做分配。高雄縣目前校數指標平均數是高雄市的兩倍，未來在學區的調整與校數須劃分。高雄縣的教育程度差異較高雄市嚴重。」再者，隨著生育率的降低，屆齡入學學童的人數也逐年減少，少子化形成的減班，將使教師編制員額銳減。過去曾經連續兩年減班破百的高雄縣，這兩年比較趨緩，去年減班六十八班，今年預估是五十一班，而高雄市預估減七十六班。少子化的衝擊，除了對師資供需產生激烈的衝擊之外，也產生許多小校經營與存續，以及日漸增加的閒置校區和空餘教室的問題。因此，整體教育資源有必要重新檢視與分配，以發揮最高的效能。

#### (二) 縮小核心區與邊陲區的資源差異，朝向多元文化發展

學區的調整與法規的整治存在很多問題，應以學校師生的效益最大為前提。由於高雄縣市差異性大，在學校型態方面可分成鄉鎮型、城市型、山區型、海岸型等，環境教學策略會有所不同。另外，在邁向國際化的過程中，由於外籍配偶子女的人數越來越多，伴隨而來的學習、生活、健康、適應與文化等方面的問題，也逐漸受到政府各部門的關注與重視。因此，關於教育資源差距的問題，應該從「多元文化」的觀點進行思考，包括族群、階級、性別、城鄉等差異。

#### (三) 依五大原則促進教育經費有效運用，規劃人才培訓方案

高雄縣的經費不多，未來經費不足時應以計劃型的經費，請求中央及其他管道提供補助。高雄市教育局王進焱主任秘書認為：「各校需努力爭取補助經費，依照學校特色與年度計劃，做中長程的計畫規劃，來進行資源分配的優先順序，提出教育優先區。學校需有自己的特色與經營方式，不可全靠市政府的協助。」在市縣合併後，教育經費的分配方式，應考慮五點原則：

1. 因地制宜：位於城市與鄉村學校經費需求不同
2. 學生組成：特殊教育學生、弱勢學生、清寒學生、原住民學生等都需要更多經費

3. 學校規模：不同規模學校經費需求不同
4. 教育層級：不同年級學生成本不同
5. 學生學業成績：學業成就低落學生可能需要補救教學

資源整合方面，未來朝向功能性的導向來發展，做法須以學生與老師為主體。中山大學教育研究所周珮儀教授認為：「教育經費分配的方式以學校為本位，形成樹狀結構，資源沒有再增加，量無法改變就要去改善質的部分。我們需打破學校之間的邊界與藩籬，用策略聯盟的方式來促進資源的活化與運用。」因此，整合兩縣市的學校資源，可發展成樂活中心、社區教育中心等，推動公私部門的培力計畫，透過計畫來訓練學生。

#### **(四) 建立終身教育資源，落實「校園與學校社區化」目標**

「推展終身教育，邁向學習社會」是當前我國及很多先進國家所追求的教育願景，也因政府大力推動終身學習的關係，直接或間接地促進了社區大學的蓬勃發展。在終身學習的環境中，學校提供正規學習教育，它的學習領域大多侷限於學校；而社區學習，雖無正規的教育規範，但卻能滿足社區民眾為追求知識的需要，此二種的學習不同型態的教育，若能形成緊密體系，相互支援與配合，則能達事半功倍之效。為配合終身學習體制的建立，社區中的學校，更應調整學校經營的理念，將學校設施、人力資源、校務發展計畫，與社區結合，建立「校園社區化」、「學校社區化」的理想。

#### **(五) 建立教育系統的策略聯盟，整合資源，提升效能**

採取策略聯盟係時勢所然，在實施上有其必要性與迫切性，其優點有：

1. 資源統整：將不同學校的各項資源予以統整，讓學生享受更佳的學校條件。
2. 多元發展：策略聯盟將不同特色、專長的學校予以交流互惠，使學校更能朝多元發展，因應學生的個別差異與多元特色。
3. 效能提升：個別學校在教育資源貧乏之下，採行策略聯盟，使教育效能能在相互支援下發揮。如此，可減少人力、物力浪費、拓展師生視野、促進教師研發能力、提供學生學習機會，促進教育機會均等，增加學校優勢競爭力。

因此，透過區域教學中心的建構，整合中小學的資源，以及大學二十多所院校成立教育的策略聯盟，有效人力資源整合，以及教師人力素質的提升。同時，建立教育資源的人才庫，讓人才可以留在地區服務，設立研發中心，使人才與產業能夠結合。



## 第五節 行政與財政治理

高雄市縣的合併，因為原本縣市位階的不同，造成合併難度為五都之最，而合併縣市的範圍擴大，新高雄市內無論是物種多樣性、文化多元性均極為豐富，境內土地多且廣，因此在市政處理上將不同於以往的都市發展，而包含了城鄉、山區等多元的市政發展模式。因此行政與財政的永續治理就顯的格外重要。

### 一、市縣合併後的行政特性

#### (一) 災害防救的回應

高雄市縣合併後轄區幅員遼闊，涵蓋高雄縣許多非都會區、生態環境區及自然土地敏感地帶，加以近年來全球氣候變遷異常，使得自然災害帶來的衝擊更形嚴重，因此所需面臨之災害類型更加多元複雜。雖然中央設有「中央災害應變中心」，而各相關部會和地方直轄市、縣市也設有「災害應變中心」，但未來高雄市縣整合成一直轄市後，應統合各級災害防救組織，統一高雄市各行政區及高雄縣各鄉鎮市公所災害防救通報系統及其工作內容，以達事權統一（高雄縣市合併改制計畫書）。此外，為因應未來區長官派制度，對於任職地處土地敏感區之區長，其首長也應具備災害防治及應變等專業知能，以立即回應災害威脅事件。除了投注中央與地方災害防救力量外，亦可擴大民間專業救災團隊，加強救災訓練及裝備，並辦理大規模、複合性的防救災綜合演習，將基層民防力量轉化為救災預備隊伍，強化大高雄市防救災應變能力，以提升災民災害救助效率及救援力量（裴晉國，2008）。

#### (二) 幅員遼闊，資源多元化

高雄縣幅員廣大，涵蓋原住民鄉及沿海鄉鎮，農漁物產豐富，近年來發展之高雄科學園區及環保科學園區，可彌補高雄市腹地不足並與其共享資源。未來新高雄市有高雄市的都市資源與高雄縣境內豐富的生態資源，包括農林產區，以及周邊多個工業聚落和廣大鄉村機能的腹地，以往因行政分立而導致資源分配不均情形，可藉由統合整體空間的各項資源進行合理的機能區劃，以展開更理性、更有效益的資源利用，均衡城鄉發展。亦可透過市縣合併達到事權統一與跨行政橫向聯繫的機制，降低行政資源重置不足，以提高行政效率。

此外，市縣合併後擴大政府區域性服務，可建立「分散式服務管理」機制，以消弭城鄉差距，促進便民與提升效能目標。目前高雄市縣河川整治、交通系統管理、產業文化發展整頓等諸多業務，由於市縣劃分造成權責分離而難以從源頭根治，產生跨域治理困難度，為使合併後業務順利整併，應由任務相近機關予以整合。

#### (三) 人口分布不均

由於高雄縣境內幅員遼闊，山區平原地區分明，隨著交通經濟商業文化發展，導致人口結構的改變，城鄉差距也愈趨明顯。以現有高雄市縣之行政區域人口而言，土地與面積有過度懸殊之現象，人口多集中於都會型高雄市且成長快速，而高雄縣邊緣鄉鎮多定位為生產型區域，故在長期青壯人口外流情況下，人口多往都會區集中，也因此擴大了都會區中心與邊緣兩極化現象，然公務人力資源調配也應隨之調整，以應付業務量的增加；鄉鎮市人口遞減之現象，組織功能則必須彈性調整（歐忠賢，2008）。

## 二、市縣合併後的財政特性

2009年7月通過了地方政府改制案，讓長期以來原本只有北高兩個直轄市的台灣，在2010年底即將出現五個直轄市，而五個直轄市設立後，勢必導致財政資源的重新分配。而台灣的民主體制雖然早已採行地方自治，然而因為長期處於中央集權集錢的情況下，地方政府的財政其實頗為薄弱，因此地方財政體制的健全，將是地方政府能否落實地方自治的主因。

根據前幾章節的數據資料，從中央補助財源、歲入情況、歲出情況、人事費結構、自有財源比例、債務負擔等面向，可以看出，高雄市在合併前後的許多財政特性，而根據前幾章節之數據資料，歸納整理出了以下幾個縣市合併後的財政特性：

### （一）中央補助財源更少

中央在合併前對於高雄市98年的中央統籌款、專案補助、一般性補助總計為241億元，而高雄縣則為162億元，對比於台北市的599億元與台北縣的443億元，相較之下是較少的。而在合併後高雄市縣依舊呈現經費短缺的現象，在合併後，中央將部分業務與經費移撥後，此現象更為明顯，估計歲入短缺更將差140億元。在中央補助財源不足的情況下，對於高雄市縣合併後之市政推動勢必有所影響。

### （二）自有財源呈現下滑趨勢

高雄市縣政府的自有財源在96年時，高雄市為573.34億元，而高雄縣為236.33億元，而到了97年時，高雄市下滑為422.88億元，而高雄縣則是以241.47億元呈現微幅上升，而合併計算後整體自有財源是呈現下滑的趨勢。

在歲出穩定的情況下，自有財源卻呈現下滑的趨勢，以高雄市而言歲入依賴補助收入的部分，從96年的11%到97年升為29%，顯示在統籌款分配尚未改變得情形下，未來高雄市更加依賴中央補助及協助收入的來源。

### （三）自籌財源能力不足

在97年時高雄市的自籌財源占歲出的為44%，而高雄縣為32%，合併後為39%，相較於台北市的57%、台北縣的40%，均呈現

自籌財源能力不足的情況，而自籌財源的不足代表了新高雄市政府在地方稅收方面是呈現不足的，而地方稅收牽涉到土地增值稅、印花稅、地價稅、契稅等。

#### (四) 歲出支出比例不均

高雄市縣在 97 年的歲出項目上，對於科學文化教育支出比重非常之高，分別為高雄市 29%，高雄縣 36%，合併計算後為 32%，而相對之下對於社區發展及環境保護的部分就顯的稍低了一些，為高雄市 9%，高雄縣 6%，合併計算後為 8%。當然，不同的支出比重代表的是對整個都市發展策略與走向。

#### (五) 人事費比重高

在 97 年時，高雄市的人事費用占自有財源的 85%，高雄縣為 108%，合併計算後為 91%，顯示在新高雄市的人事支出費用上的支出對於新高雄市是非常之重的比例，更顯示出在不依賴中央補助及協助收入的情形下，僅能維持一般市政運作，而無法進行過多的市政建設。

#### (六) 債務比例偏高

在 97 年時，高雄市的債務總計達 1454.7 億元，而高雄縣含鄉鎮市為 215 億元，合併計算後為 1669.7 億元，平均每位新高雄市民的債務約為 6 萬元，新高雄市的債務呈現偏高的情況，甚至在債務上限上，已經快達到法定的 1.8%GNP 債務上限。

### 三、公務行政治理綱要

根據前述行政特性及目前政府組織改造、調整及行政變革趨勢，本研究研擬新高雄市之行政治理綱要：

#### (一) 引領新高雄市政府行政革新，建立廉潔政府

我國於推動政府再造之前，也曾進行多次業務的行政革新工作。行政院於民國八十三年推動之「行政革新方案」，便是以「廉潔」、「效能」、「便民」為行政革新的方向，而其方案分為「檢肅貪瀆」、「增進行政效能」、「加強為民」三部分。因此，為延續政府行政革新重點，就未來新高雄市政府而言，不斷提升行政效率與效能也是地方政府單位及各部門、成員共同努力的方向。因此，行政革新應邁進「建立廉潔政府」為目標之革新方案，落實制度變革，讓地方政府成員都能在潛移默化之中朝向「信任」、「廉節」、「反貪腐」之行政革新方向努力。

此外，行政革新的目標之一在於分散政府管理職能，縮小政府行政範圍，因而實行分權與權力移轉有其必要性，未來資源統一的新高雄市可實行合理分權，把服務提供部分委由中介機構、非政府單位或社會去承接，除了可增加組織的靈活性，亦可提升服務傳遞的效率並建立創新精神（行政院經濟建設委員會，2004）。

## (二) 強化組織效能與融合

組織經由合併重新調整改造，除了以節省經費為考量外，組織運作是否符合成本效益達成組織目標，將會隨著內外因素有所不同。組織為成為一穩定、均衡的環境，高度的內部溝通、個人與組織依存願景與發展、團隊的活動力等將會影響組織的存在及運作的效率，特別是面對組織機關的調整或轉型，組織內部可透過開會討論協調提昇成員對組織的認同感，以任務達成為首要目標。而成員彼此間亦可藉由聯誼交流活動，增加彼此認同與瞭解，塑造一個新的行政文化。

組織文化不僅代表組織之價值系統，更代表長期孕育而成組織氣氛，如組織的傳統、習慣、價值等，致使組織成員行事作風深受其影響，亦是組織所有成員的社會化過程（黃瑞琪，2003）。高雄市為標準的都市型自治團體，高雄縣則屬於非都市型的自治團體，雖然兩者於型態上有其不同，但高雄市與高雄縣於產業、經濟現況實有互相依賴扶持之關係，也因兩者具差異性的行政體系中，無論是在施政重點，或是業務屬性而言，亦有明顯的差異與類型，故在行政組織結構面上也不盡相同。以現行的行政組織而言，高雄市目前分設 29 個所屬一級單位（包含 18 局、8 處及 3 個委員會）；高雄縣目前分設 18 個府內一級單位、7 個所屬一級機關，在合併後除了人事、組織、功能及業務性質等行政結構將進行重新調整，也應思考不同組織語言、治理城市思維、組織文化於合併後的融合與重塑，而非僅關注在組織結構與業務功能調整等技術層面問題，故合併改制的新高雄市政府，對於組織合併與人力資源調整必須配合組織文化的特性進行規劃。

## (三) 擴大公民參與

地方政府不是治理的唯一參與者，而是包含私部門、第三部門與企業部門等，學者 Steve Martin 曾提出八種不同的公民涉入層次，其中「夥伴關係」則是政府與公民為一水平的夥伴關係，透過權力的透明運作，讓公共事務的運行，由民間與政府共同治理。台灣以往社會公民參與的力量仍舊不足，向來多倚賴公部門力量的介入，或透過各種政策工具誘導民間參與（李長晏，2009）。

改制後新高雄市將得到更多的管理權，政策也易於貫徹，但也更應強化民眾參與及加強溝通傾聽民意，藉由與民眾進行意見交流對話，廣為蒐集產官學界相關意見，藉此提升民眾積極參與公共決策的社會公民責任；另應整合及動員各地區縣市，鄉鎮民間團體力量，參與地方議會，並回歸市民自治，因此，可鼓勵民間成立團體、委員會，並舉辦公民會議、論壇、公聽會、研討等各種形式的民眾參與活動，納入民間社會之力量，落實公民社會理念。

## (四) 落實地方自治

實施地方自治目的，主要是促進地方行政民主化，推動因地制宜的施政方案，以發展合適的地方建設（許志雄，1992：6-10；陳華昇，

2001)。長期以來，有關中央與地方合理的權限劃分問題，向來是政府再造的重要課題，當前中央與地方政府涉及權限劃分之爭端，主要在於自治事項與委辦事項劃分不清以及缺乏專門協調機制（張瓊玲等人，2002），加以中央掌握主要國家資源，地方政府長期多仰賴中央政府的補助，導致地方政府行政治理能力有限，無論在資源或政策執行力上都難以單獨面對挑戰。因此，此波「五都」之市縣合併升格方案做為我國推動地方自治重要角色，首先應確實定位市縣政府的功能，調整中央政府與地方政府彼此心態，改善過去中央政府由上而下式的指揮模式，建立中央政府與地方政府的溝通協調機制，增進雙方互動關係，並做好法制面配套措施，以落實分權自治及地方行政革新，提升地方施政效益。

#### （五）公務人員優化與提升

人力資源已被視為組織中最重要的資產，受到官僚體系繁雜的行政體制限制下，公務人員於心態及行事上比較保守，因此較難以發揮創新能力。但面對國際化與全球化激烈競爭下，公務體系應當回應民眾的期盼與需求，因此市縣合併帶來的區域發展，地方公務人力的能力培育與素質提升愈形重要。未來在公務人力資源素質提升中，可推動公共管理服務品質認證相關機制、鼓勵在職公務人員進修、運用大專院校及研發單位資源，落實官學合作，建立終生學習機制，以提升公務人力資源素質、增進行政服務品質，並作為施政的後盾，此外，為因應區長職官派制度，應建立區長遴選機制，制訂區長人選資格，以滿足特定行政區的治理能力並提升政府執行力。

#### （六）建立多元、多層次的治理模式

不同於傳統官僚層級節制模式，公私協力為提昇地方整體行政效能與政策品質治理模式之一，政府、私部門及第三部門之間的互動對於地方整體的政經發展有緊密關係。非政府部門內部有關全面品質管理理念、彈性給薪方式設計等對政府部門均有參考價值，不但可作為政府進步的動力，更有助營造政府與企業部門交流與合作之氣氛（黃建銘，2009）。在倡導公私部門資源結合、專業引導、多元合作工具使用下，未來新高雄市政府應脫離傳統行政思考與操作模式，以創新思維出發，付諸實際行動，以促進更多更豐富的公私夥伴、協力合作。

### 四、財政治理綱要

一個完善的地方自治體，必定會有完善的財務體制，除中央應提供分配適當的資源外，地方自治體亦能尋找自身城市的利基，謀求穩定增加的地方稅基，並讓城市呈現穩定成長。

財政的治理，同時牽涉到許多的層面，而合併後的新高雄市，有許多的明顯的財政特性，包括中央補助財源更少、自有財源呈現下滑趨勢、自籌財源能力不足、歲出比例不均、人事費比重偏高、債務比例偏高等特性。本文就以上特性，提出幾點財政治理綱要：

## (一) 擴大財源與獨立自主權

財政上新高雄市明顯有中央補助財源更少、自有財源下滑、自籌財源能力不足、人事費用比重偏高等因素，其中，中央補助款的越來越少對於新高雄市而言是不公平的，尤其是在合併後業務的移轉上，目前換算後依舊會有 140 億元的短缺。

理想的地方租稅制度，在能使地方政府收入穩定，稅收充足，並應具有成長性，符合租稅公平，稽征便利與政治上的可接受性等原則（陳儷文，2000：26）。故與國家經濟有重大影響的如所得稅、關稅、貨物稅應劃歸中央政府；而稅基在各地方政府間分佈不均者，則應由中央課徵，從而造成各地方政府財政狀況優劣不等時，中央政府可運用統籌分配、稅收分成與補助等方式，以確保地方財政的公平性，並縮短各級政府間的財政差距。中央與地方政府間稅源之劃分原則，應考量稅收的穩定性，也就是稅收固定，並可預期；其次，稅源的地區性，以及稅制的獨立性，也就是地方政府應有獨立的稅源（引自謝坤輝，2003：10~14）。我國之稅源分配方式，大致為以中央、地方分別獨立稅源為主，兼採統籌分配稅、補助款等方式，此外如遺產稅、贈予稅等，則以中央地方共分。

而關於財劃法上，擴大財源有幾個方法，其中應該朝著將統籌分配稅款的餅做大，然而此點對於身為地方自治體的高雄市政府而言並無法做出太多影響，因為將財政大餅做大為中央之職與權，地方政府能做有限。而另一點關於擴大財源的方法，為財政劃分法分配的更多，然因為五都以及其他縣市之間相互爭取資源，此處也僅能盡量爭取，因為有縣市拿到較多的資源，其他縣市就相對的減少，其他縣市必定不服，因此各縣市財劃資源爭奪的情況，在中央無法提出適當分配情形下，會持續的發生。

而財政稅收的另一項，則是爭取計劃型補助款的部分，相對於高雄市在爭取補助款上的競爭力強度，高雄縣較不似高雄市般的具有爭取優勢。而在高雄市縣合併後，為了要更落實地方建設的發展，因此合併後要從整體性、有策略性的運用廣大的土地資源，以及原本就較於擅長爭取補助的能力，來進行區域發展，來向中央爭取經費補助。

而有關於地方稅收的部分，高雄市縣合併前高雄縣招商成果評比為全國第一名，在合併後延續招商能量，並藉由合併後更充沛的土地資源、區域規劃來提供吸引產業進駐之租稅減免、土地優惠等措施進行招商，帶動地方產業發展。

而新高雄市，除了尋找更多的財源外，亦應該試圖降低支出，減少不必要之開銷，並尋求民間部門之合作。可以在某些領域上進行公私部門合作，提升招商能力、公私協力，並將適度業務委外經營，以引進民間的資金，朝向 BOT 的形式，去進行新高雄市的建設。

## (二) 資源使用效率與透明化

在以民眾為主體的行政體制下，應落實財政透明化，讓民眾了解到市府將將歲出運用在什麼地方，並讓民眾藉由對資源的監督，進而讓財政資源運用得更加有效率。為落實財政透明化，蘇彩足(2009)在『政府透明化之分析架構及評估』研究案中指出，應編制市府預算導讀手冊與簡明版之預決算報告書，讓一般市民也能簡單的瞭解整體市政經費的支出。而在區長將改為官派後，應該設立區諮議會，選出區諮議委員來進行各區發展的監督與促進財政執行效率。

### (三) 均衡的支出分配

在各項支出分配上，應適當均衡整體支出分配比例，適當均衡支出並非為齊頭式的均等支出，而是以最適合整體高雄發展的模式去進行支出調配。考量未來新高雄市的發展定位，去調配資源運用，在以提升新高雄市競爭力為主軸的原則下，將支出花費在有關公共建設、經濟發展以及科學文化教育的支出上。長期目標則是以提升市民素質為願景，打造高優質的市民素質，此舉將有助於新高雄市的長期發展。

並由地方經濟發展為主軸去將產業發展最適化，從配置、效率方面來著墨，以全面性的思維去進行產業的調配與招商。而在文化教育上，因為合併後新高雄市幅員廣大、物種豐富、族群多元性，因此要考量到城鄉差距的問題，進行均衡式的發展。在弱勢族群上，首要為高雄縣民福利的提升，將福利提升至原高雄市民的水平，而不至於讓新高雄市市內產生一市兩制的情況，並注意到偏遠山區族群就學情況，以及偏遠族群享受政府資源服務較不易之情況。青年對於未來高雄成立青年事務委員會，專職負責青年相關事務，並提升青年核心就業力，強化青年就業、以及就業服務介面。

### (四) 債務控制與調節

在 97 年時，高雄市的債務總計達 1454.7 億元，而高雄縣含鄉鎮市為 215 億元，合併計算後為 1669.7 億元，平均每位新高雄市民的債務約為 6 萬元，債務逐年增加，使於收入難以增加，支出卻不易減少的情況下，進行舉債來平衡財政收支成了現下地方政府的唯一選擇，然而長期下來，在舊債未償、新債又來的情形下，以債養債的情形，債務勢必節節升高。雖然以舉債進行公共建設為世界各國之治理趨勢，然而舉債不可能毫無止境的進行，當舉債到了上限時，市政將會變得動彈不得，而難以施展市政。因此務必維持一定的財務槓桿。然而在市縣合併後對於社會福利的提升，諸如小學營養午餐的補助等福利措施是必然之路、而教育經費等支出亦將持續的增加，而在這些必要的支出下，為了避免達到債務上限，必定要進行債務的控制，以避免債務的持續升高。

而原本的 GNP 的 1.8% 債務上限，在衡量基礎上屬人主義，就地方發展而言，應以屬地主義計算之 GDP 為計算基礎。此刻在國民所得衡量上，各國多採行 GDP 方式為計算基礎或主要指標，因此應廢除 GNP 為債務換算，並改用 GDP 為債務上限比例，亦是必須的。



## 第六節 空間結構與交通治理

在第五章接獲之交通願景下，本研究先檢視全球運輸變遷與政策發展之趨勢及高雄因應此一發展趨勢已為之行動後，再據以研擬新高雄市交通政策治理綱要，以作為指導細步行動計畫之方針。

### 一、全球運輸變遷

在世界各國，永續運輸與高科技的整合已成為運輸發展的主流，茲綜整重要之發展趨勢如下：

#### (一) u化數位社會

「u化」是繼e化、M化後的新發展趨勢和理念，其是透過科技網路的整合應用，提供民眾全面、一路到底、無所不在、無遠弗屆的數位化生活服務，諸如：日本於2004年5月正式提出了以發展Ubiquitous社會為目標的u-Japan構想，計畫將日本打造成為一個「何時何地都可以舒適地利用網路的社會」、「可以持續創造新business及服務的社會」、「任何人都可以安心且安全生活的社會」、「充滿活力的社會」。韓國則在2006年確立u-Korea總體政策規劃，其藉著智慧型網路（如IPv6、BcN、USN）、最新的技術應用（如DMB、Telematics、RFID）等先進的資訊基礎建設，讓民眾可以隨時隨地享有科技智慧服務。

u化在交通之具體應用方面，是透過u-City整合資訊管理中心、智慧交通路網、u-payment、智慧型緊急網絡系統等建置，來實現更方便、更完整的資訊服務，如下圖所示。

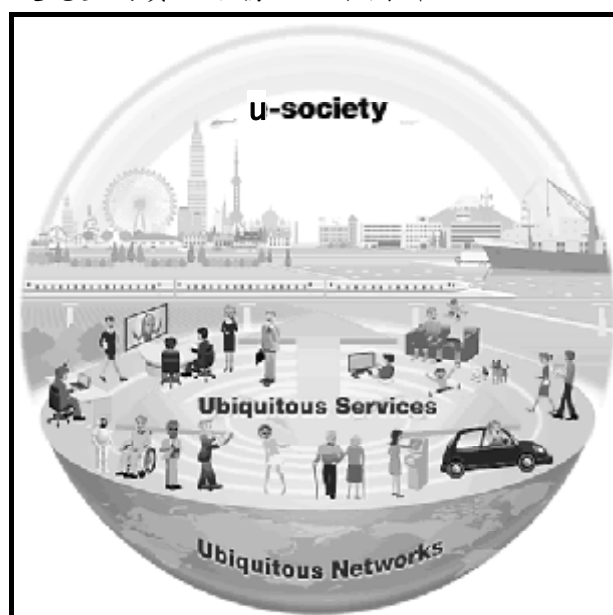


圖6-6-1 u化整合的數位社會示意圖

資料來源：[www.oki.com/en/profile/vision/e\\_society.html](http://www.oki.com/en/profile/vision/e_society.html)

## (二) 永續運輸發展政策方興未艾

永續發展規劃思潮的興起源於1992年巴西里約熱內盧召開的「聯合國環境與發展會議」(UN Conference on the Environment and Development, UNCED)中，促請各國研擬永續發展的具體政策與目標。其具體內涵包括環境、社會、經濟三方面(如下圖所示)，其中，在環境方面，應追求交通政策對生態環境、土地消耗的最小化，以維持環境的最適承載力；在社會方面，則須公平顧及各層面的民眾利益，特別是弱勢族群；在經濟方面，要求資源的使用不論在使用的數量與速率上，都不可以任意無約束的使用，且應反省是否有更佳的替代的資源，其目的是讓市場機制能靈活運作，且能夠延續到下一代。



圖6-6-2 永續運輸之內涵

## (三) 金融與能源危機促進綠色產業

在金融風暴、環保與能源的三重壓力下，節能減碳、綠色運輸成為國際上交通運輸的重要指標。該項指標具體落實方式除了發展健全的大眾運輸系統，以抑制私人機動車輛外，綠色交通工具的使用成為重要的都市交通發展策略，諸如：法國巴黎廣設腳踏車道，並大規模實施「Velib 腳踏車自由租用計畫」(如下圖所示)。另一顯例是電動車輛的投資開發漸受各國重視，各國經濟振興方案多投入綠色產業發展，加速新科技與燃料的商業化，以取代傳統燃油引擎。



圖6-6-3 法國巴黎公共自行車與自行車專用道

#### (四) 大眾運輸導向發展土地使用發展(TOD)為運輸改革之一大重點

面對人口都市化及機動車輛普及化所衍生之都市交通問題，世界各國莫不以運輸政策或土地使用政策為手段，致力於都市交通問題之改善。其中，運輸政策手段可謂之為「推拉策略」之應用，一方面藉價格機制與使用管理之推力策略，抑制小客車、機車之持有與使用需求；另一方面則藉改善大眾運輸服務品質之拉力策略，期能改變運具選擇市場，使私人運具之市場佔有率降低。土地使用政策則企圖透過成長管理與土地使用之規劃手段，來縮短小客車、機車旅次之產生頻次與長度。具體而言，即希冀透過運輸與土地使用政策下之各項措施，來抑制私人機動運具的持有與使用需求，或改變通勤長度與運具選擇行為。其中，在土地使用政策方面，TOD是目前運輸改革之一大重點，其發展構想是高強度土地開發應沿著交通運輸場站發展（如下圖所示）。

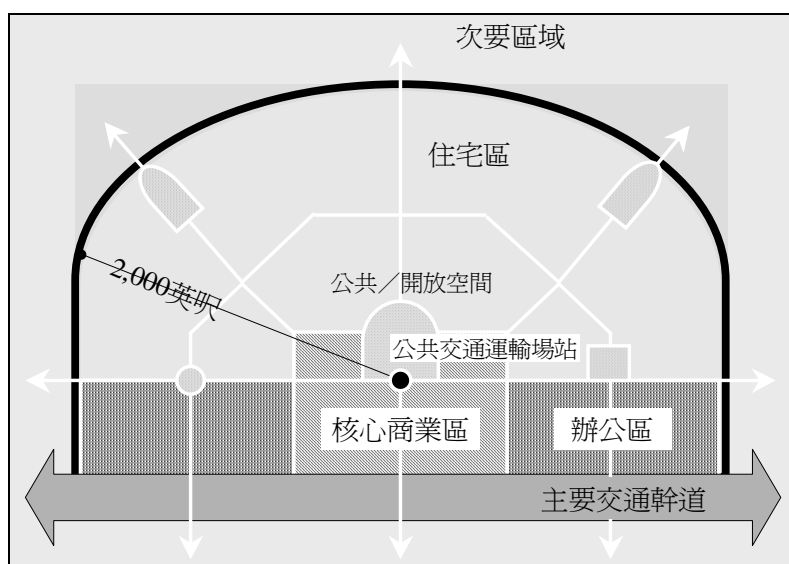


圖6-6-4 TOD之實質環境構想示意圖

資料來源：臺北市大眾捷運場站周邊地區整體再發展策略暨策略性地區都市更新計畫案，臺北市都更處，民國97年。

## 二、高雄因應發展趨勢之既有行動

在上述全球運輸變遷與政策發展趨勢下，高雄已有若干行動策略漸次展開，茲說明如下：

### (一) 因應新思潮、新環境之重大交通建設

上文述及，公路系統、結構雖尚有欠缺，但囿限於都市計畫、城市美學的新觀念，欲新闢服務客運之大容量道路系統，除新台 17 線外，已有實質條件之困難；惟呼應綠色運輸之軌道系統、改善港區貨運問題之路網、因應國際海運、市民需求之高雄港，將扭轉過去交通風貌，重塑高雄交通新氣象，茲說明如下：

### 1. 「重公路、輕軌道」之作法正在扭轉

為引領高雄跨越 21 世紀，讓高雄成為更適於生活、更具魅力的都市，從中央到地方，多項交通建設計畫已完成或正具體地規劃、推動中，這些計畫將重塑高雄交通之風貌，其中，軌道運輸系統是跨世紀交通建設的主軸：高鐵的完成打造了一日生活圈、捷運的通車連通了高雄南北的任督二脈、台鐵地下化之騰空地產將重塑為綠色長廊；此外，臨港輕軌建設計畫、台鐵捷運化、捷運長期路網之推動將使高雄地區軌道系統路網更加完整綿密(如下圖)。相對於軌道建設，重大公路建設之規模則少了許多，此一現象顯示，過去一味重視公路建設之作法正在扭轉中。



圖6-6-5 高雄都會區軌道運輸系統路網發展示意圖

## 2. 填補港區貨運路網

上述重大道路建設少了許多，惟服務港區貨運之道路建設仍如火如荼推展中，其除連接高速公路、港區之三國通道已在推動外，一高延伸、各商港區銜接、第二過港隧道、二港口跨港高架橋皆已有藍圖(如圖 6-6-6)，其除填補了現階段貨運路網不健全之問題外，亦因應了未來貨櫃港擴建所衍生之需求。

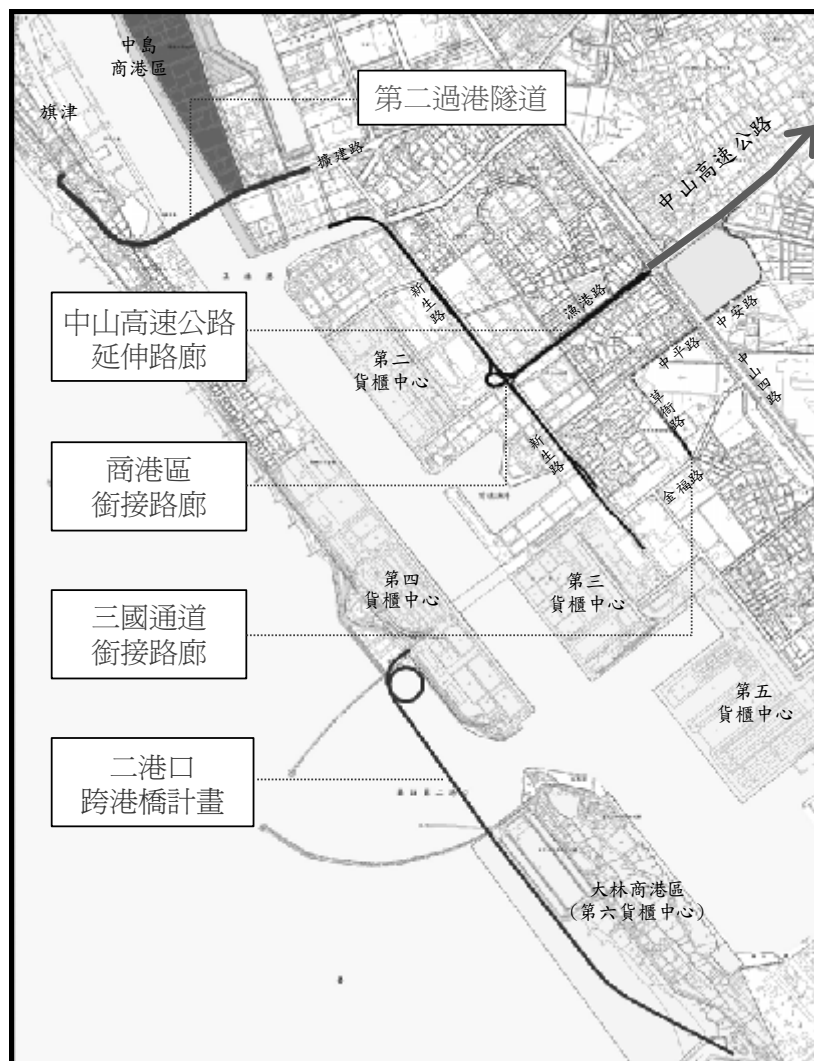


圖6-6-6 高雄港聯外交通路網規劃示意圖

## 3. 高雄港發展為客、貨兼具之多功能港

「高雄港整體規劃及未來發展計畫(民國 96 年至 100 年)」(民國 96 年)勾勒了高雄港未來的發展，其發展目標除成為地區遠洋及近洋之主要貨櫃集散港、具國際轉運中心功能之樞紐港埠外，更期能建置境外航運中心、自由貿易港區，以打造高雄港為現代化之「物流港」。此外，為呼應高雄子民親水近海洋之心聲，鹽埕、蓬萊、苓雅等港區將改造為親水休憩功能。這項發展藍圖(如下圖)是立基在高雄港既有之基礎下，除進一步厚實貨運在國際海運市場之競爭力外，更期能與都市融合，發展為一個客、貨兼具之多功能港口。



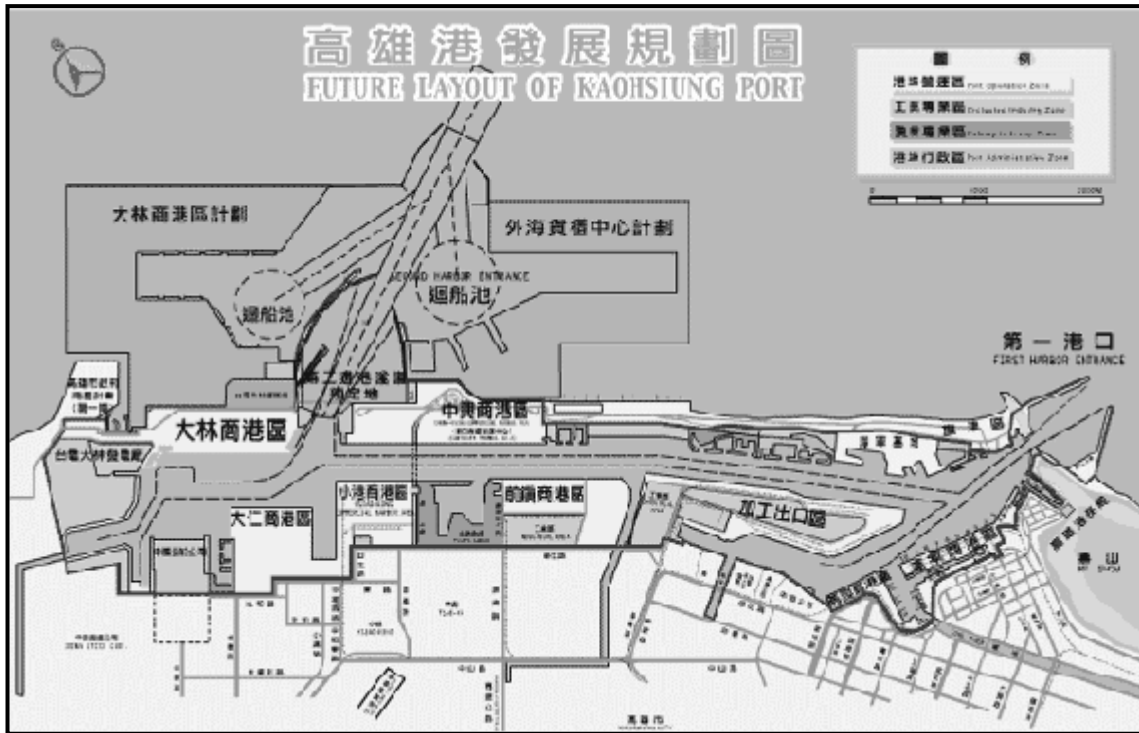


圖6-6-7 高雄港之中遠期發展計畫

資料來源：「高雄港整體規劃及未來發展計畫(民國96年至100年)」，高雄港務局，民國96年。

## (二) 科技進步將帶來交通系統的革命

台灣正朝向科技島的建設大步邁進，資訊科技的迅速發展，正逐漸影響著交通系統，將更聰明的車子、更有智慧的道路、更即時具體的交通資訊提供給駕駛人，可降低運輸行為決策的不確定性。高雄必須跟上這個科技進步的腳步，創造更有效率而文明的交通系統。

這項交通科技的產物在高雄已具雛型，高雄市目前擁有堪稱全國最具規模之交控中心，其於民國 95 年 11 月 16 日開幕啟用，已建置之主要設施包括：

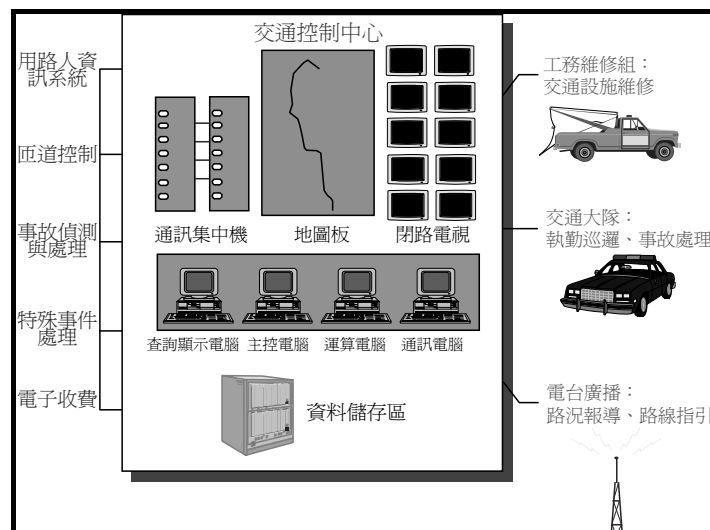


圖6-6-8 交通科技示意圖

資料來源：高雄都會區快速道路系統第一期路線新建工程工程規劃，高雄市政府工務局，民國85年。

1. 路口號制連線至中心，其中，民國 95 年完成 144 處，至民國 96 年累積完成 800 處；民國 97 年完成路口數超過全市總路口(2,548 處)之一半。
2. 整合都會區幹道即時交通資訊、公車動態、高速公路交通控制系統等。
3. 整合「停車動態管理系統」、「左營三鐵共構車站旅行資訊系統」及「過港隧道交通資訊系統」等。
4. 建置路況監視系統、車輛偵測器、資訊可變標誌、停車導引系統等路側設備。

### (三) 回應環境生態的人本運輸

靠污染環境賺錢的時代已逐漸遠去，高雄市民的所得與教育水準已大幅提昇，相對地，市民對生活環境、生活品質的要求亦日益提高。當環保的決策權重漸次昇高時，我們不只是要控制工廠的大煙囪，更需要低污染的運輸工具、限制私人運具的，以犧牲部分「便利」來換取更乾淨的空氣。此項現階段普世之主流價值將會衝擊著道路斷面資源的重新分配，進而引發不同道路使用者之多元聲音。而台灣已是個多元化的民主社會，由上而下的決定要求全民一體遵行的時代已經過去，因此，技術官僚與市民意識覺醒的雙向溝通，將會是施政決策的重要元素之一。

在上述理念與現實之衝擊中，高雄仍積極推展人本運輸，其具體成績可舉腳踏車道、造街工程為例說明如下：

#### 1. 腳踏車道

高雄市目前已建置逾 180 公里之腳踏車道，其可區分為：博愛世運大道、美麗島大道、愛河連接蓮池潭腳踏車道系統、後勁溪、西臨港線(光榮碼頭)、旗津環島、四維路、民生路、第五船渠、新光路、前鎮河、民權路等腳踏車道系統等，該等路線遍佈旗津全島、愛河流域、蓮池潭、後勁溪、博愛路、中山路與高雄港碼頭，涵蓋了都會精華區與各重要觀光景點。

#### 2. 造街工程

「高雄街道變美了」是近年烙印在大眾之顯明意象，其推手是改變道路路型之造街工程。此項工程由開先河之美麗島大道、迎賓大道、世運大道、中正路景觀道路迄今，已有逾 30 條道路正在施工或規劃中。檢視此項廣受好評工程之元素，其除藉植栽、號誌、標誌共桿等措施美化了道路景觀外，更重要的是提升了人行道、腳踏車道之品質，營造了友善、人性之道路環境。

綜合而之，高雄交通硬、軟體建設於近年有著長足之進步；呼應人本、綠色運輸新思潮的行動亦已落實開展。然若展望新的高雄都，



需在滿足「三生」(生態、生活、生產)之發展精神下，追求更便捷、更安全、更公平、更人性之高雄交通，而欲實現這一個更理想運輸系統的交通政策治理綱要說明於下文。

### 三、新高雄市交通政策治理綱要原則

立基於上述世界運輸政策之發展思潮，先進國家的運輸發展已逐漸朝向大眾運輸導向及環境永續面，在此思潮之指導下，進一步檢視高雄在地特性，本研究研擬之交通政策治理綱要是立基於「綠色交通」之思維，即致力於運具的能源使用效率、運具乘載率的提高。具體言之，綠色交通政策對現有運輸系統的檢討與期待上可以有二個核心思維：

1. 由「小綠到大綠」將綠色運輸應用範圍擴大
2. 由「淺綠到深綠」將綠色運輸影響程度加深

舉例來說，健全大眾運輸系統、建立完善的人行步道及腳踏車車行道系統就是一種綠色運輸系統「範圍擴大」的政策效果；另外，現有柴油公車逐步汰換成 hybrid 公車(混合天然氣公車或混合柴電公車)、甚至純天然氣公車或純電動公車，這種逐步採用清潔替代能源之市區公車就是「程度加深」的具體例子。

綜合以上的觀點，高雄發展「綠色交通」的理念可定義為：「基於環境永續之前提下，採用具有溫室氣體減量效果、能源密集度高及污染密度低等特性之運輸系統」，其核心價值體呈現如下圖所示。在此理念下，高雄交通政策治理綱要之研擬具下列三項主要指導原則：

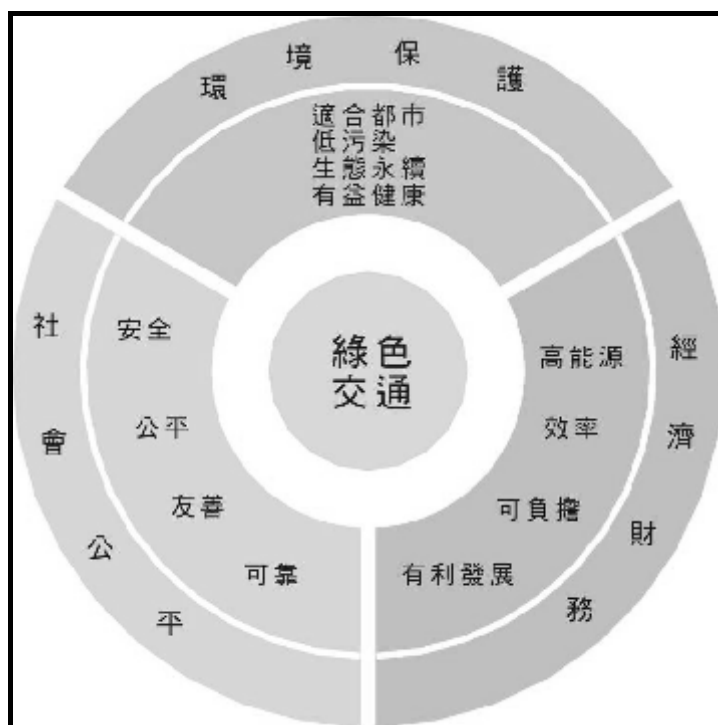


圖6-6-9 綠色交通核心價值體系圖

## (一) 原則一：以人為本

### 1. 人的可及性(accessibility)優於車輛之移動性(mobility)

在減少機動車輛使用的前提下，綠色交通政策的規劃必須要讓人的可及性優於車輛之移動性，以更符合社會公平的精神。

### 2. 解構運輸系統、重新定位發展順序

綠色交通以人的可及性優先為規劃原則，具體的作法是從土地政策、都市計畫、教育政策、產業發展、到道路交通建設的投資等，都將應優先思考步行環境的可及性與安全性，退而求其次是腳踏車設施，再次為大眾運輸、的士、共乘，最後才是私人運具。

### 3. 各系統構建置應符合國際通用設計原則

使綠色交通系統具有下列特性：

- (1) 安全性—設施建置標準化、健全的維護管理機制
- (2) 連續性—路權提供、轉運連接、發展彈性
- (3) 獨特性—服務功能、景觀生態、友善設施

## (二) 原則二：以科技應用為導向

1. 智慧交通管理系統(ITS)之運用使得大眾運輸更有效率。
2. 智慧交通管理系統(ITS)用於道路擁擠收費，減少不必要之私人運具使用，並將其收費所得投資於綠色運輸工具。
3. 利用通訊科技之視訊會議、遠距教學和工作，減少交通旅次，達到節能減排。
4. 增加綠色運輸工具之使用，包括步行、腳踏車、大眾運輸與共乘等之運輸科技，可以減少私人機動車輛之使用。

## (三) 原則三：追求替代燃料/車輛最適效益

### 1. 從生命週期整體考量

替代燃料/車輛是藉由使用替代燃料或改良之燃料，以改良車輛科技，其目的在於：(1)減輕區域與都市空氣污染，(2)降低交通對全球溫室效應之影響，(3)降低對石油之依賴及其對經濟穩定之影響。其對運輸部門而言，除了依賴再生能源之開發使用外，尚需針對燃料整個之「生命週期」進行完整而深入的探討，其包括燃料抽取、製造、轉換、分佈、配送與儲存，以及車輛對溫室氣體之產生與散佈。

## 2. 考量技術成熟度

替代燃料車輛(AFVs)係指車輛使用非石化燃料的替代燃料，其未來發展需朝向：(1)較輕的車重、(2)較高能源儲存與轉換效率、(3)較低或零污染、(4)車價需具市場競爭性等。

## 四、新高雄市交通政策治理綱要

依據上述指導原則所研擬之交通策略治理綱要包含：

### (一) 落實以綠色交通為導向之土地利用規劃

TOD(Transit-oriented Development)的基本概念是都市發展集中於交通節點周遭地區(如下圖)，讓民眾能在住家或者大眾運輸場站周邊，利用步行、腳踏車或大眾運輸完成日常工作、生活所需的服務，以達到減少小汽車使用以及都市整體發展的目的，其主要有以下策略：

1. 空間安排緊密(Compact development)與高密度發展
2. 複合土地使用(Diversity)
3. 友善的人本交通環境
4. 抑制私人運具使用之配套

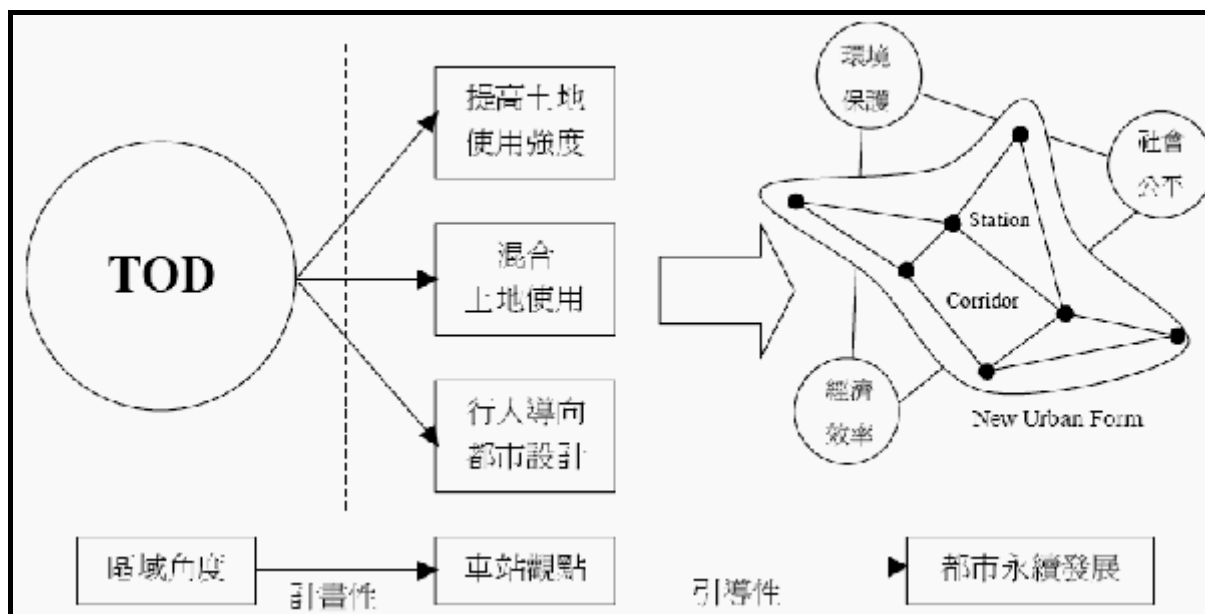


圖6-6-10 大眾運輸導向發展理念圖

資料來源：李家儂，2003

## (二) 構建以人為本的交通環境

過去政府對汽機車之成長採取放任發展政策，造成了目前車多的現況，致道路配置以車行為主。惟值人本思潮風起雲湧之際，我們必須扭轉以車為主的運輸系統配置佈局，重新以生命、尊嚴等價值重新檢視運輸系統的發展策略，提高步行到大眾運輸場站之可及性，並應規劃行人與腳踏車專用道等系統，還給行人及行動不便者行的權益。具體之行動是透過路權重新檢討分配，提供優質的腳踏車及人行空間；同時透過重要據點人行空間之改造，建立人車和平共處的生活空間。

## (三) 提升大眾運輸使用率

為達到綠色宜居之城的發展目標，應具備有高品質的大眾運輸服務、友善的人本空間。具體言之，新高雄市應以大眾運輸為發展主軸，致力於大眾運具服務品質的提高，並合理化私人運具的使用成本，以減少私人運具使用需求。其具體作法是立基在捷運紅、橘線已建構縱、橫之大眾運輸骨幹下，再配合台鐵逐步轉型成為區域的通勤鐵路、輕軌的建設，可讓軌道系統的服務圈能夠擴大、深入。此一軌道系統可持「漸進式捷運」的作法，逐步完成整體高雄軌道路網；亦即大眾運輸發展策略可從改進公車系統做起，如增加公車系統之路線密度與行車班次、更新並引進高性能的車輛、改善公車站位及候車設備、引進 ITS 系統技術、建立公車動態資訊系統等，以建構出具有競爭力之公車服務系統。

此外，公車捷運系統(BRT)為近年來新興起的大眾運輸工具，例如：巴西庫里提巴、哥倫比亞波哥大以 BRT 為大眾運具骨幹系統；美國的洛杉磯、邁阿密分別興建 BRT 作為軌道捷運之延伸線；中國北京則以 BRT 取代輕軌捷運線；英國倫敦、法國巴黎市區闢建 BRT 來進一步增進大眾捷運與公車系統的整合效能。而 BRT 系統之車輛、車站、收費系統等因子之特色（如下圖）包括：

1. 車站設計：側式月台、管狀公車亭、封閉式站台、月台與車輛底板齊平
2. 收費系統：車外收費、車內收費
3. 車輛：彈性車廂容量(3~5 節)、多車門、車門加寬(1.2m)

此外，捷運紅、橘線完工通車已建構縱、橫之骨幹，再配合台鐵逐步轉型成為區域的通勤鐵路、輕軌的建設，可讓軌道系統的服務圈能夠擴大、深入。此一軌道系統可持「漸進式捷運」的作法，逐步完成整體高雄軌道路網。



圖6-6-11 BRT之實景照片

#### (四) 強化運輸需求管理

使用者所付出的成本長為包含社會成本（例如對環境的污染、對道路造成之擁擠現象或交通事故等），為此，引導式需求管理成為全球交通策略焦點，舉例言之，倫敦自 2003 年起，開始徵收私人車輛擁擠稅，當地市中心交通擁塞大有改善(如下圖)。此項擁擠收費或相關之機動車輛管制、稅費皆是將機動車輛外部成本內部化的手段，其除可抑制機動車輛使用，增加大眾運輸競爭力外，並可達到社會公平。



圖6-6-12 倫敦實施道路擁擠收費(路面“C”提醒駕駛人進入收費區)

此外，為維持良好的停車秩序並確保道路車流之暢行無阻，在政策上必須進行停車需求管理及停車空間供給。其中，在增加停車供給方面，應儘速分區檢討汽機車停車供給之合宜性、並依都市計畫開闢公共停車場、落實及檢討建築物附設停車空間之規定、提供更優惠的條件，以鼓勵民間投資興建路外停車場。在停車需求管理方面，除依法加強取締違規停車外，應全盤檢討停車費率，除各種私人運具皆應逐步收取停車費外，亦需針對不同時間、地點之停車收取差別費率。

#### **(五) 運用先進科技，提升運具能源使用效率**

應用先進的電子、通信、資訊與感測等技術，以整合人、車、路的管理策略，提供即時(real-time)的資訊，除可促進交通安全、減少擁擠外，尚可增進能源使用效率、減少環境衝擊及增進經濟生產力。因此，新高雄市應配合運輸系統現況及未來發展需要，善用智慧型運輸系統之各項措施，謀求改善道路的交通擁擠情形與提高道路的服務流量，同時提昇道路對用路人的服務品質與水準。

#### **(六) 深化教育與宣傳**

作為宜居宜行的國際城市，需有安全的交通環境讓民眾行得安心、無負擔，即在持續擴充道路與軌道路網容量的同時，交通安全仍是首要考量的重點。而為建立安全可靠的運輸系統，其做法計有「強化交通安全教育、重建法治精神、運用交通工程技術、落實車輛安全檢驗及保險制度、強化事故鑑定制度」等，亦即加強交通安全教育宣導，教育市民守法及尊重他人權益，將安全的概念深植於市民的心中。此外，在執法方面，應充實交通警力、重建法治精神、加強路邊臨檢勤務，以擴大執法層面；其次透過交通工程的手段，改善易肇事路口、路段之安全措施。簡言之，教育民眾正確的主要觀念，並利用交通工程改善易肇事路段，且透過嚴格的交通執法，以創造合理有序的安全交通環境，乃為未來交通主要發展策略。

## 第七節 空間機能的治理

合併之後的新高雄市，納入周邊多個工業聚落和廣大鄉村機能的腹地，並擁有更大之統籌運用的權力。以往因行政分立而導致資源不合理的配置，可藉統合整體空間的各項資源，進行合理的機能區規劃，著手空間的有效治理，以期打造多元體系和形塑特有魅力的都市景觀。因此，本研究根據下列治理原則來進行新高雄市的空間治理：

1. 強調環境治理和空間規劃，打造有序群聚效應和美觀宜居城市景觀。
2. 側重多樣性和特色化的發展模式，發揚城鄉的地方特性和文化特質。
3. 注重鄉鎮群落和核心城市的機能互補，建構完善現代城鄉結構體系。

本研究基於上列治理原則以及為建立永續發展與低碳的城鄉發展空間結構的考量下，再根據新高雄市之各地區的自然資源、產業特色和社會文化等條件，並透過現代之農業、旅遊業、服務業、商業和工業的營運模式進行功能布局，以期獲致合理的空間佈局和城鄉機能整合。因此本研究提出『一心、二核、三軸』空間結構下的『30分鐘』等時圈下的『城中新城』發展概念，將新高雄市劃分成如下七大機能發展區（詳圖 5-4-13），以期進行宏觀的空間治理：

### （一）都市核心區

現在的高雄市和鳳山市可發展成生產服務業和消費服務業的聚集中心，成為帶動新高雄市、甚至是南台灣發展的核心區，應用其人力資源和服務機能來支援周邊腹地之各項產業和地方特色產業的發展和創新，並強化核心地區的產業運籌機能，結合生活圈概念，促進城鄉資源交流，不僅將此核心區發展成生產性服務的支援中心，又可發展成消費服務中心。

同時再從城鄉角度觀之，因此地區為整個都會核心精華之部分，其景觀風貌代表著整個城市風格的所在，配合城市位階之發展，需給予最高等級之公共設施以滿足生活機能的分配，且必須發展密緻城市（COMPACT CITY）之概念，吸引十萬人口入駐核心區內，利用複合發展之概念打造一個以高雄火車站為中心至周邊高雄經貿園區的精華核心或簡稱為「都會金三角」，以防止都市蔓延與配合交通建設讓現有公共投資建設達到之一定使用效率。

### （二）岡山生活圈

由於自光復以來三山治理之模式與臨海工業區阻隔導致現有高雄之人口與都市發展皆偏北蔓延，為防止其毫無目標擴散與配合岡山之工業區與路竹工業園區發展需求，應打造出新生活圈以配合未來城市發展，然僅以岡山的發展腹地不足以支撐北高雄整體次核心生活圈之發展，需再培養路竹做為衛星市鎮做為需求，原因在於路竹、湖內、

阿蓮、茄萣四鄉鎮因遠離新高雄市核心生活圈內，又靠近台南生活圈，造成其偏遠性格與治理上之困難，為抑制此事態繼續發生，應以中地理論雙極之概念進行公設建設，培養岡山、路竹為未來產業發展用地之供給者，進一步填滿該生活圈之基本之基礎建設，都市發展用地需求與增加就業機會之提供，藉此打造整體北高雄的岡山生活圈，剩下鄉鎮以農村聚落中心處理，避免公設建設上的成本浪費，也利於政府經費之節省與土地資源保存之概念，進行有效之土地成長管理。

再從產業的面向來說，亦可發展為海洋與綠能產業發展區，由於該區西濱海岸，海洋資源相當豐富，捕撈和養殖漁業相當發達，沿海鄉鎮的海鮮美食都頗負盛名，再加上南台灣氣候溫和且陽光常照，相當適合海洋休閒觀光、海洋活動器材、海洋生技和海產美食等海洋產業的開發。另一方面，該區內有剛掛牌營運的高雄科學園區和岡山本洲環保科技工業區、永安工業區相連成面，正可導向發展光學綠能產業，並建置成新興的高科技產業中心。

### (三) 都會過渡與工業廊帶區

就城鄉的定位來看，衛星市鎮產業區以大社鄉、仁武鄉兩鄉為主要地區，從高雄地區發展沿革來看，自日據時期至國民政府光復，高雄皆被定位軍事、工業發展重鎮，為全台工業之火車頭，帶動產業發展。在此一情勢下，高雄市區周邊鄉鎮為因應產業需求，亦發展許多中、下游衛星工業區，如仁大工業區、林園工業區…等；再者未來大寮地區因為國道七號的穿越，亦成為產用地之提供者。

另外都會過渡區也為人口聚集之稠密之地，其功能背負著高雄地區的勞動住宅提供地，如仁武、蔦松、鳳山、大寮地區因幾年來，人口成長快速，亦須在此地提供定額的公共服務建設。

總結以上鄉鎮之定位，可以發現到此區之功能重要性，然其因接近都會核心區域，若過高的公共建設恐帶來重複性的浪費，因此基於生活圈的生活機能概念應以都會區衛星市鎮定位做為公共服務供應的重要參考。

再從產業治理面向來看該區(大社、仁武、鳥松、大寮和林園)的發展，其內共有仁武工業區、大社工業區、大寮的大發工業區和林園工業區，並緊鄰鳳山工業區和高雄市的楠梓加工出口區、臨海工業區和前鎮加工出口區，是屬石化產業和其他傳統產業的群聚廊帶，但大多屬高耗能、高污染且低附加價值的產業，勢必力促產業廊帶的轉型創新和導入新興產業，並加強其科技整合和建構區域組織的學習機制，以期增進生產效率與資訊連結、強化創新研發的能力和提升產業的附加價值，因此除生活圈上衛星市鎮的定位之位，其內部可發展為工業創新廊帶。



#### (四) 精緻農業與大學園區

現今的田寮、燕巢、大樹三鄉，其功能可以分為兩區，田寮、燕巢為惡地形之環境敏感地，且居住與就業人口，因地形限制與東西向交通不便並無重大聚集現象。因此，此地區成為過渡性格之地區，必須利用交通運輸進行連結，而此地區的生活機能設施為一般的農村聚集地；而大樹擁有良好的人文宗教資源，且可以視為旗山、美濃兩地的地方市鎮中心所延伸之次核心，可以慢慢培養人口密度與公共建設做為高雄都會衛星市鎮的連接樞紐，大樹可以列為都會區衛星市鎮的發展概念，用此概念進行公共設施的投資，且大樹未來肩負著聯絡屏東與高雄、高雄與旗美地區之間的中繼樞紐點之功能，在未來可預期的情況下大樹鄉必然是該生活圈內之重點區發區域。

在觀期產業面向觀之，該區內之燕巢的芭樂、大樹的鳳梨和荔枝等高經濟作物皆遠近馳名，再加上交通便捷而易接近市場、又接近都會核心而容易得到技術支援和市場資訊，適合發展精緻農業。另一方面，高雄縣燕巢鄉內由西向東共有高雄大學、高雄海洋科技大學、高雄第一科技大學、義守大學、樹德科技大學、高雄應用科技大學和高雄師範大學等七所大學成帶狀排列，可籌組「高雄學園」，並配合高科技產業與電信園區的導入，計畫建設成知識經濟帶，成為南台灣下一世代知識經濟與創意產業發展的核心基地。

#### (五) 旗美樂活生活區

本區自古以來便為閩、客、原三大種族之聚集地，其內具有典型客家文化傳統的美濃鎮和閩客交融之傳統農家生活的旗山鎮，其中散落許多維持傳統生活方式之閩、客族群的村落，到處可見祥和的田園景色和族群特色的建築古蹟，其悠然自在的農村生活，又可品嚐到傳統的閩、客美食。區內之旗山舊火車站為中心的老街周圍和美濃的永安老街都可見證它們的繁榮歷史，陳列其中的古蹟、美食、傳統工藝和傳統藝文展演，都令人懷古忘返，再加上旗山盛產的香蕉、美濃和六龜一帶的黑鑽石蓮霧和美濃的黃蝶翠谷等觀光資源，可發展閩客文化特色的休閒活動。

再者，考慮其人文平衡與其區位，均為出入山區之重要門戶地帶，其所需提供之生活機能應提升到地方中心之等級，做為山區居民與平地之接觸樞紐，且近年來因為慢活(Slow living)概念，旗美地區因「退休人口」與「long stay」之人口遷入造成地方發展密緻化的現象，然考慮財政之困難與兩鄉距離過近，可以利用「雙子城」的發展概念作為功能互補，因此美濃地區可發展成為一般市鎮，藉由旗山地方中心之資源，進行生活機能上的互補調配。

## (六) 內門丘陵區

其生活區圈包含甲仙、六龜、杉林、內門四鄉，其由於已進入山區且為不可大量開發之區域，且內門、杉林兩鄉並無都市計畫區域，六龜與甲仙兩地區都市計畫區域亦非龐大，應將此區域做為自然環境保護地，在公共建設上應成為最低服務水準作為農村聚集地，以減少人為對於環境過度的開發與使用。

再者該區位於新高雄市東部之山地地形漸向丘陵過渡的地帶，山明水秀而靈性幽靜，各大宗教都設有修道處所，如杉林鄉的天主教真福山、與甲仙鄉接鄰由新約教徒闢建的錫安山(現屬那瑪夏鄉)、甲仙鄉之一貫道的神威天臺山天臺聖宮、六龜鄉之佛教的法邁六龜內觀中心(原法印精舍)、妙崇寺、妙通寺、內門之佛教的南海紫竹寺和七星墜地。這些宗教建築有的雄偉莊嚴、有的幽靜靈秀，再加上平埔族之六龜的頂茅濃公廨祭典和甲仙的小林公廨祭典、客家之甲仙油礦巷義民爺的廟會和內門之柴竹寺的宋江陣表演，可見該區域擁有多元宗教的靈性加持，堪稱的靈山仙境，適合安祥莊嚴的宗教洗禮。另一方面，該區域內的農業因受限於地形和水資源取得不易，除了低緩的河谷地盛產高價值的黑鑽石蓮霧和金煌芒果外，大多屬較粗放的農作方式，因而適合結合多元宗教的心靈活動和當地秀麗風景，從事宗教和農業的樂活活動。

## (七) 山地保育區

該區包含那瑪夏、桃源、茂林三鄉地處新高雄市最東之山地區域，此三鄉均無都市計畫地區，其開發程度較低、自然景觀優美且保有許多珍貴的原生生態。區域內共有鄒族、布農族、魯凱族和排灣族等生活其中，擁有豐富多元的原住民文化。但又因八八風災後，對於此區塊環境有重大的傷害產生，政府遂將此地區定為災後保護區，因此，本區在禁止開發、破壞環境的前提之下，應以一般農村集聚中心供應公共設施，做為政府建設之基本概念。爾後再就產業的角度適度運用自然的生態景觀和多元的原住民文化，從事發揚多元原住民文化和發展生態旅遊活動。

## 四、小結

本章節從城市風格、自然生態環境、交通結構、產業發展、行政財政、城鄉發展、防災等各面向進行其治理綱分析與探討，至後續以土地治理做為基盤，配合發展城鄉階層體系的概念，區分出多元核心的生活圈並利用城市到鄉村位階，擬以上述之空間的治理及規劃，以期積極地建構具有多元和具有在地特色的空間網絡、推動整體空間的合理重組，改善以往資源配置不當的缺點，發揮新高雄市合併後的統合績效，並打造出有差異性但滿足基本生活機能的福祉供應，使新高雄市成為創新型和適宜人居的城市。

## 第七章

### 方案~新高雄市永續發展策略與行動方案



本章將從城市永續推展、環境土地利用、產業鏈結佈局、文化教育福利、行政組織服務、財政權責區劃、空間交通結構，研析新高雄市未來發展策略及行動方案，並嘗試探討其執行重點與推動可能之相關機關。

#### 第一節 城市風格永續推展

本節將依據前述提出新高雄市城市未來之治理綱要，提出相關發展策略，並分別論述其行動方案。

##### 一、策略

##### 策略一、營造優良永續環境

市縣合併後，原先兩市縣之間不同的資源條件，將因合作而產生出不同的效益，而若欲使新高雄市能永續經營，則此些效益皆應為正向，因此本策略將從低碳環境、便捷交通、綠地空間、生態防災等面向著手進行，以其營造出優良的永續環境。

##### (一) 社會福利照顧計畫

現今高雄市縣不論於身心障礙者的照顧、老人優惠福利等社會福利措施上，皆有很大的差距。因此市縣合併後，此與居民生活密切相關之議題更應被妥善規劃及處理，然整體而言，若合併後之社福制度及對民眾之照顧僅依靠政府資助，則恐難達到預期效果，因此本計畫建議，除從政府角度進行政策整合與調整之外，未來亦可運用宗教及志工團體資源，強化政府在社會福利政策上之不足。

##### (二) 低碳環境營造計畫

節能減碳為全球趨勢之風潮，而在此當中，產業發展占相當大的影響，由於工業一向為高雄發展重心之一，然因後續相關配套措施並未完善執行，也導致環境污染一再產生，包括土壤、河川、空氣等皆受到影響，未來合併後新高雄市的土地面積將擴大，許多區位及建設發展需重新思考定位。從產業面向觀之，未來新高雄市應積極發展新能源產業，並建立相關減碳機制；交通面向，則提供相關優惠條件，

提倡民眾使用大眾運輸系統；建築方面，配合中央「智慧旅建築推動方案(草案)」，進行各項建築法規、都市計畫法規等進行通盤檢討及提供賦稅獎勵等措施。藉由上述各面向之推動，營造出新高雄市低碳環境。

### (三) 友善環境營造計畫

友善環境可分為幾個面向進行，從交通面向觀之，高雄汽機車密度居高不下，除造成嚴重的空氣汙染，同時民眾的生命安全亦受到威脅，同時過去因市縣之別，導致整體交通路網受阻，因此合併後，應更加積極進行整體交通系統連結作業，同時針對高雄市縣公車系統之整合，除路線、資訊、票價、電子化之外，更應重視組織之整合，打造便捷交通系統。而從遊憩、綠地空間觀之，每人擁有之綠地空間多寡已成為檢視一市縣是否為幸福城市之指標之一，過去因市縣腹地之隔緣故，綠地開闢亦受阻滯，未來市縣合併後，除進行各項建設之外，對於綠地空間之開闢，亦應積極進行，以期營造出舒適友善的城市環境。

## 策略二、形塑港灣嶄新形象

未來新高雄市仍將以港灣形象作為市政推動的一個方向，因此藉由一連串的水岸開發計畫以及港灣形象塑造活動等，皆將可使新高雄市港灣城市之風格意象更加深著於民心，增加城市競爭力。

### (一) 持續推動港灣建設計畫

合併前之高雄市已致力於水岸城市之營造，各地碼頭休閒特區、西子灣、遊艇碼頭、流行音樂中心等其近年來之建設及變化，皆使高雄的海岸脫胎換骨，形成城市中獨特的港灣綠廊。

市縣合併後，新高雄市之城市發展，仍將以形塑港灣意象作為一發展重點，因此本計畫建議未來應配合合併後之市港願景，持續發展推動各項港灣建設計畫，包括遊艇產業、郵輪母港、船舶大型化等計畫及趨勢，進行港區各項建設調整，同時運用雙蛋黃理論發展出以高雄港、小港機場的雙港經貿發展方向，以雙港帶動外圍經貿的發展，推動包括加工、物流、觀光、商業金融、文化休閒等產業。

### (二) 發揚港灣觀光活動計畫

合併後之新高雄市擁有獨特的河、海、港、山等天然景觀資源，而核心都市中之愛河及前鎮河水岸等地區，則具有優越的觀光遊憩活動條件，未來應積極和休閒觀光旅遊包裝，進行整體行銷，結合觀光局、港務局、文化局、海洋局及都市發展局等相關局處，共同研商未來高雄港區的整體觀光行銷，才能將港灣形象永續發揚。

### 策略三、活用地多元資源

高雄市縣合併後，其將擁有多樣化之意象資源，包括海洋、港灣、文化創意、族群、宗教、農特產品、城市美學等，未來應善加活用此些資源，展現新高雄市特有的文化風貌。

#### (一) 原民文化保留計畫

市縣合併前，許多人擔心，合併將會使部分文化傳統權益受損，尤其對於近年來天然災害頻傳的原住民地區，其文化及當地發展影響可能更大，然基於城市多元文化有利永續發展的概念之下，應保留在地特色，因此建議未來可將「那瑪夏鄉」、「桃源鄉」、「茂林鄉」劃設為原住民區，同時強化內部各項發展，替原住民謀求更好的生活與福利，並且保留當地文化特色。

#### (二) 傳統文化傳承計畫

為避免傳統文化精神因合併流失，高雄市政府應更加重視各鄉鎮市地方文化特色發展，以及縮短高雄市縣之間地方文化館之城鄉差距，同時對於皮影戲、傀儡戲、布袋戲與現代偶戲等傳統技能和文化，應全面規劃其發展，包括從活動展演、人才培育、客源培養、表演平台等皆需考量，並非採取完全一致的精緻化、標準化，而忽略每個地方對於不同文化，皆有不同的價值及意義存在，唯有全面思考後，才能使其文化可永續傳承下去。

### 策略四、促進城鄉協調發展

合併後之新高雄市擁有核心、腹地中心與外圍發展之城鄉關係，原高雄市核心提供高雄縣腹地經濟活動資源，而腹地則可提供生產(及原料)供應，未來應增強城鄉之互動與波及效應。

#### (一) 維持城鄉草根性計畫

未合併前高雄縣擁有許多獨特的草根文化資源，包括豐富的自然生態景觀、多元族群、歷史古蹟以及傳統文化等，長年累月下來，已成為新高雄市具有價值且無法取代的城鄉資產，不該因為市縣合併而被覆蓋，本計畫認為，合併後之新高雄市應進行城鄉均衡發展，同時兼顧地方資源特色與發展優勢，因時因地制宜，並非一味追求城市化發展。

#### (二) 推動城鄉經濟協調計畫

對於未來市縣合併後之城鄉經濟發展，因現階段對於新高雄市而言，城鄉建設差距相當大，因此對於推動經濟發展而言，資源的分配便十分重要，因此本計畫建議應從建構一套城鄉經濟協調發展指標系統開始，並且強化區域間工業化與產業關聯性，進行區域市場之培育，以增強區域發展動力，同時推動各項交通建設，串聯大眾運輸系

統，打造 30 分鐘生活圈，藉由整體基礎規劃建設，消除城鄉間差距，同時帶動新高雄市整體經濟發展。

## 策略五、建構繁華都會核心

合併後之新高雄市，將透過其貿易、商業及資訊等服務，建構繁華的都會核心，成為南都都會中心。

合併前，高雄市的「經貿水都」及高雄縣的「山林文化」，擁有觀光、服務及貿易等資源及功能，其各具獨特性與互補性，因此市縣合併後，若分開分項發展則將易造成競爭與重覆投資，本計畫建議應將整體資源進行整合，建立整合機制，推動觀光、貿易、商業等資源整體行銷，將新高雄市建構成為南部都會核心門戶。

## 策略六、拓展開放國際視野

市縣合併後，新高雄市於人口、土地、資源等方面皆大幅增加，將具備國際中型都會的規模，對於新高雄市進行全球化聯結及全球競爭上皆有利基，因此合併後，除應拓展及提升自身的國際視野，以適合國際競爭外，亦應以開放及友善的態度，透過產業及觀光等讓新高雄市能行銷於國際間。

### (一) 國際視野培育養成計畫

國際視野之培育與養成應從小做起，因此建議政府應從校園內部開始做起，從課程訓練、活動參與以及師資培訓以至到後續心理素質的提昇等全面進行考量，從小培養具備有國際觀能力之國民，並且教導民眾應以開放及友善的態度面對國際觀，以提昇新高雄市於國際間的能見度與競爭力。

### (二) 建設規劃具國際觀計畫

合併後新高雄市將陸續推動各項建設計畫，包括海空經貿城、旗津觀光發展、郵輪母港、遊艇產業專區、擴充高雄港腹地計畫等，因其各項建設皆涉及整體硬體及軟體開發，皆會對於未來新高雄市的發展及定位具有相當重大的影響，因此本計畫建議於各項規劃建設開發上，應具有國際性眼光，以長遠的角度進行規劃，才能使新高雄市永久發展，同時具備國際競爭力。

## 二、行動方案

以下為城市風格永續發展之行動方案彙整表。

表7-1-1 城市風格永續推展政策規劃推動方案綜理表

編號	相關機關	策略	執行重點 (計畫名稱)	執行細項	內容	期程		
						短期	中期	長期
070101	社會局、民政局	營造優良永續環境	社會福利照顧計畫	社會福利	1. 調整社會福利津貼及相關法令 2. 結合宗教及志工團體資源，強化社會福利政策	◎	◎	
070102	經濟部、交通部、內政部營建署		低碳環境營造計畫	1. 產業發展	1. 發展新能源產業 2. 建立產業相關減碳機制，如碳稅制度，推動就地繳納，對高污染產業課稅，支撐低污染產業發展			
	經發局、交通局、環保局、都發局、工務局			2. 交通發展	改善大眾運輸連結系統，提供相關優惠條件，如捷運公車轉乘優惠等。	◎	◎	
				3. 建築層面	配合中央「智慧綠建築推動方案(草案)」，進行各項建築法規、都市計畫法規等通盤檢討及提供賦稅獎勵等措施			
070103	交通部 交通局 工務局 都發局	友善環境營造計畫	1. 交通運輸	1. 進行整體交通系統連結作業 2. 針對高雄市縣公車系統之整合，除路線、資訊、票價、電子化之外，更應重視組織之整合	◎	◎		
			2. 綠地、遊憩環境	積極進行綠地空間之開闢				
070104	交通部高雄港務局 觀光局、交通局、工務局、海洋局、文化局、都發局	形塑港灣嶄新形象	發揚港灣觀光活動計畫	觀光活動	1. 結合觀光局、港務局、工務局、海洋局、文化局及都發局等相關局處，共同研商未來高雄港區的整體觀光行銷。 2. 先找出一個具有國際級休閒觀光資源的地區集中開發及行銷宣傳，而後在擴展其周邊景點，延長遊客停留時間，增加遊客消費。 3. 與藍色公路串連整合，發展多樣性遊程。 4. 將高雄港區建築、流音中心、港務大樓、港區景觀及生態合一，搭配整體包裝，整體行銷，才能將產業永續經營，擴大旅遊商機。	◎	◎	
070105	經建會、交通部、經濟		推動港灣建設計畫	港灣建設	1. 發展遊艇產業 2. 營造郵輪母港環境	◎	◎	◎

編號	相關機關	策略	執行重點 (計畫名稱)	執行細項	內容	期程		
						短期	中期	長期
	部、交通部 高雄港務局  經發局、都發局、交通局、海洋局、觀光局				3. 推動船舶大型化 4. 運用雙蛋黃理論發展出以高雄港、小港機場的雙港經貿發展方向，以雙港帶動外圍經貿的發展			
070106	原民會(中央)  文化局、原民會	活用在地多元資源	原民文化保留計畫	文化保留	1. 保留在地特色，因此建議未來可將「那瑪夏鄉」、「桃源鄉」、「茂林鄉」劃設為原住民區 2. 強化內部各項發展，替原住民謀求更好的生活與福利，並且保留當地文化特色	◎	◎	
070107	文建會  文化局、觀光局、教育局		傳統文化傳承計畫	文化傳承	1. 結合在地特色與觀光旅遊，定期推動活動展演 2. 與學校課程結合，建立人才培育機制 3. 進行客源培養作業，推動相關優惠措施 4. 打造新高雄市表演整合平台	◎	◎	
070108	都發局	促進城鄉協調發展	維持城鄉草根性計畫	在地特性	進行城鄉均衡發展，同時兼顧地方資源特色與發展優勢	◎		
070109	都發局、經發局、交通處、捷運局		推動城鄉經濟協調計畫	經濟發展	1. 建構一套城鄉經濟協調發展指標系統 2. 強化區域間工業化與產業關聯性 3. 進行區域市場之培育，以增強區域發展動力 4. 推動各項交通建設，串聯大眾運輸系統，打造 30 分鐘生活圈	◎	◎	
070110	都發局、觀光局、文化局、經發局	建構繁華都會核心	都會核心資源整合計畫	資源整合	建議應將整體資源進行整合，建立整合機制，推動觀光、貿易、商業等資源整體行銷，將新高雄市建構成為南部都會核心門戶	◎	◎	◎
070111	教育局	拓展開放國際視野	國際視野培育養成計畫	教育特性	從校園內部開始做起，從課程訓練、活動參與以及師資培訓以至到後續心理素質的提昇等全面進行考量		◎	

備註：高雄市縣合併後，因機關調整與權責分劃，相關機關可能有所變動更改。



## 第二節 環境土地利用

近年全球氣候變遷影響，南部高雄地區於民國 98 年間更是飽受莫拉克颱風影響，城鄉開發用地受到大自然嚴苛檢視，因此對於環境生態保育工作更是刻不容緩，都市計畫區土地除應導入防災管理外，對於平時之用地發展更應加強風險意識，提昇防災避難之設置，並且應集中土地使用，降低都市不當擴張行為土地、自然資源浪費，造成對都市周邊生態環境產生破壞、污染，故本節對於土地之開發治理以考量土地發展與環境生態保育管理，結合城鄉發展規劃設計機制，使環境土地可以適宜發展區安全開發，以下對現有土地具有災害危險地區提出防災避難規劃策略。

### 一、策略

#### 策略一：優先發展順序綱要

如前述分析新高雄市地區合併後之發展應以都市生活機能與環境生態保育為考量：

- (一) 優先強化都會區（如高雄市）與衛星市鎮（如鳳山、大寮、鳥松、仁武、大社等）及都會邊界過渡區（如岡山、路竹、燕巢、阿蓮等）發展用地使用機能。
- (二) 促成以科教園區、雙港加值園區產業群聚發展增加產業競爭力，並將觀光休憩產業之海洋休憩區與自然公園文化族群區，鏈結山與海之觀光與遊憩資源使用。
- (三) 以捷運及高速公路、快速道路系統開闢，將交通運輸系統串連現有都會區與都市計畫區土地使用。
- (四) 達到開發現有都會區意願與土地價值提升，避免尋求都市周邊低價土地，造成都市不當擴張與蛙躍式開發，使生態環境污染與破壞。

#### 策略二：推動環境生態保育

- (一) 首重環境生態系統保育，避免水源河川用地鄰近開發，造成水資源污染與雨水洪氾期間所造成之淹水及土石崩塌等天然災害發生。
- (二) 形塑觀光地區樂活文化景觀，以自然地景風貌作為觀光生態旅遊行銷，建構非人造地景旅遊環境，達致地方文化地景特色之融合，使旅遊環境兼具鄉村生態樂活空間，並將現有農業與畜牧產業結合觀光發展，以旅遊方式搭配趣味採收樂活旅程，吸引觀光人潮引入，達到加值與宣傳農產畜牧品牌銷售。
- (三) 區域防救災與避難系統建立，該系統建置以易災區與潛在災害地區為優先，並限制、降低地區用地開發，協調周邊鄉鎮人員調度救災

合作管理派遣，成立安全避難場所及臨時急救難位置，俾使災害發生時得以第一時間行動救援及疏散。

有關城鄉永續發展優先順序下，建構都市生活機能與環境生態保育發展概念，請詳如下圖 7-2-1 所示。

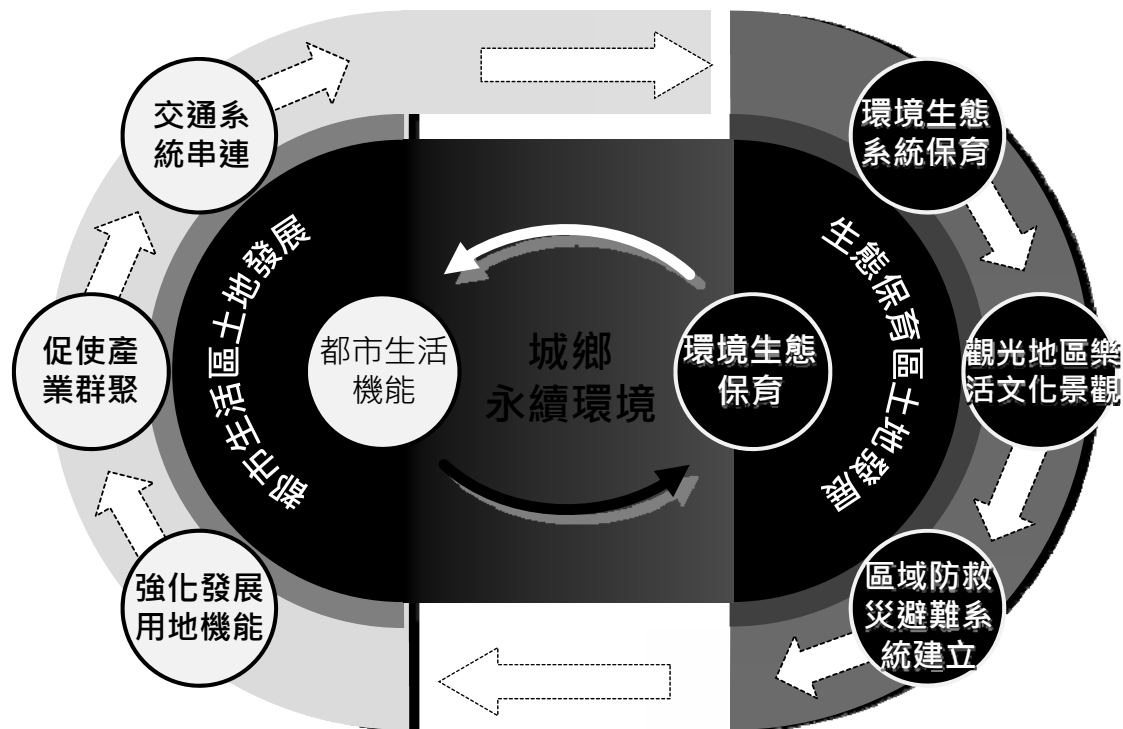


圖7-2-1 都市生活機能與環境生態保育發展順序概念圖

### 策略三、生態保育優先與環境管理

新高雄市境內，多樣的自然環境與生態棲地所形成的景觀元素和要件，構成了三大體系：東北山系地區、中部丘陵、西南平原之自然景觀系統，及十種類型的自然風貌條件：東部高山地自然環境、荖濃溪河系人文與生態廊道、楠梓仙溪河系自然環境、濁口溪河谷地形自然環境、近山地區自然環境、泥岩惡地形自然環境、大小崗山珊瑚礁石灰岩自然環境、鳳山台地自然環境、低平原區人文與生態廊道、海岸平原濕地生態廊道等。在獨特的地理環境情況下，土地資源有限，如何有效率的開發是重要的課題；由於土地開發的使用必須考慮生態與環境的影響，以下就現今高雄市、縣之生態環境敏感地與限制發展地說明。

#### (一) 生態敏感地

高雄縣本身的生態敏感地帶位於田寮鄉與旗山美濃以東之區域，而該區域之土地多為保護區與限制開發之區域，因而在此不予討論；高雄市本身的生態敏感地主要分布在柴山、壽山、旗津及內惟埤濕地公園內，其他均為法定所規範的環境敏感地內，因此對於高雄市縣區域之開發，應避免生態環境破壞影響（如圖 7-2-2）。

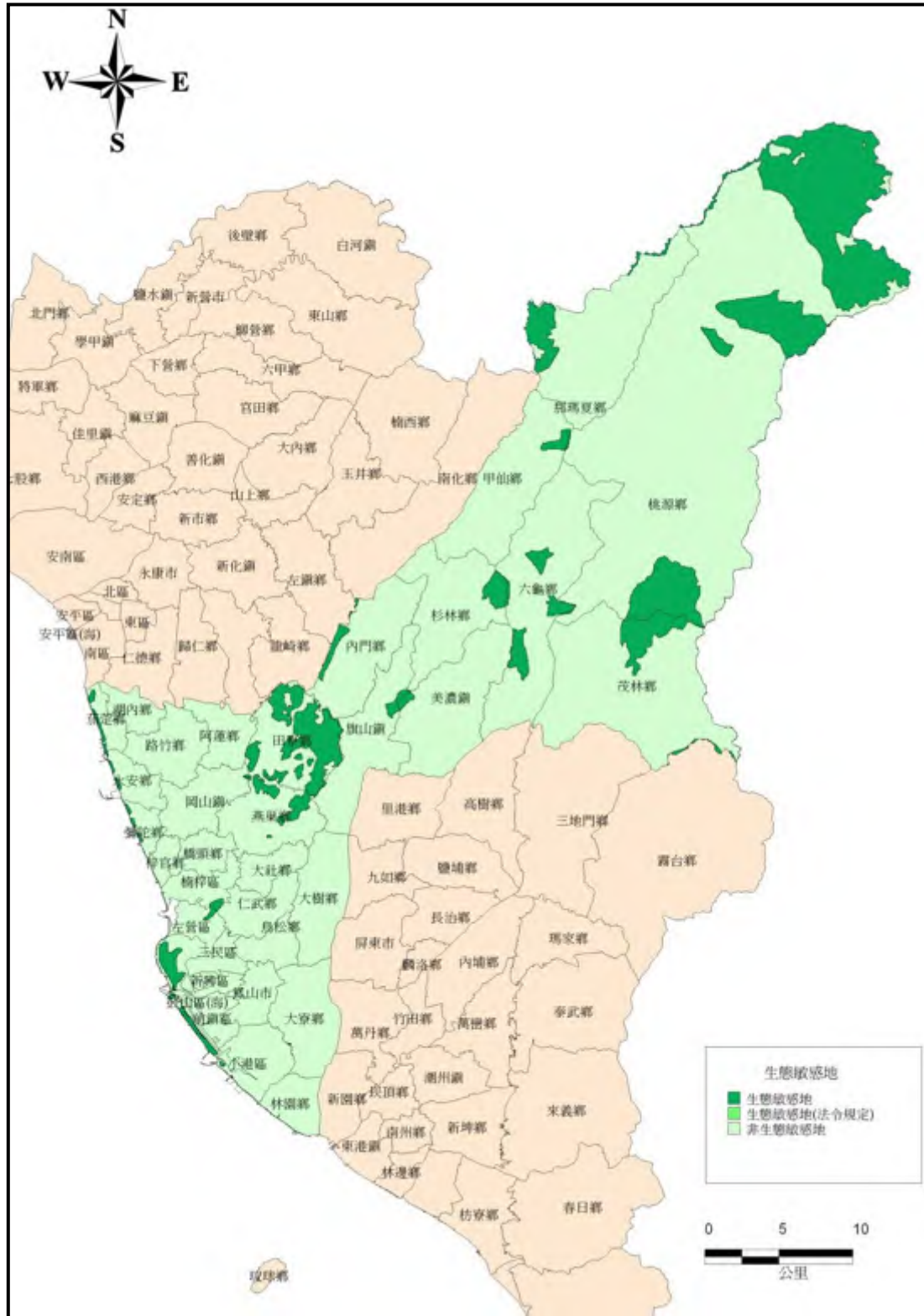


圖7-2-2 高雄市縣生態敏感地分布圖  
 資料來源：整理自行政院環保署地方環境資料查詢系統。