

在東西向道路方面，L型都市發展型態，導致高雄市縣間東西向運輸需求甚大，在此運輸需求型態下，聯繫東西向車流之主要道路可分為鐵路南、北二側予以探討：北側因受澄清湖之阻隔，多僅倚賴九如路外；鐵路南側於凱旋路以東僅剩建國、中正、三多路，中正、三多路又於澄清路西側合而為一(如圖 3-6-5)。簡言之，高雄市縣間東西向之連絡僅賴九如路、建國路、中正路，這些道路又聯繫高速公路交流道之車流，致每於尖峰時段易生擁塞現象。

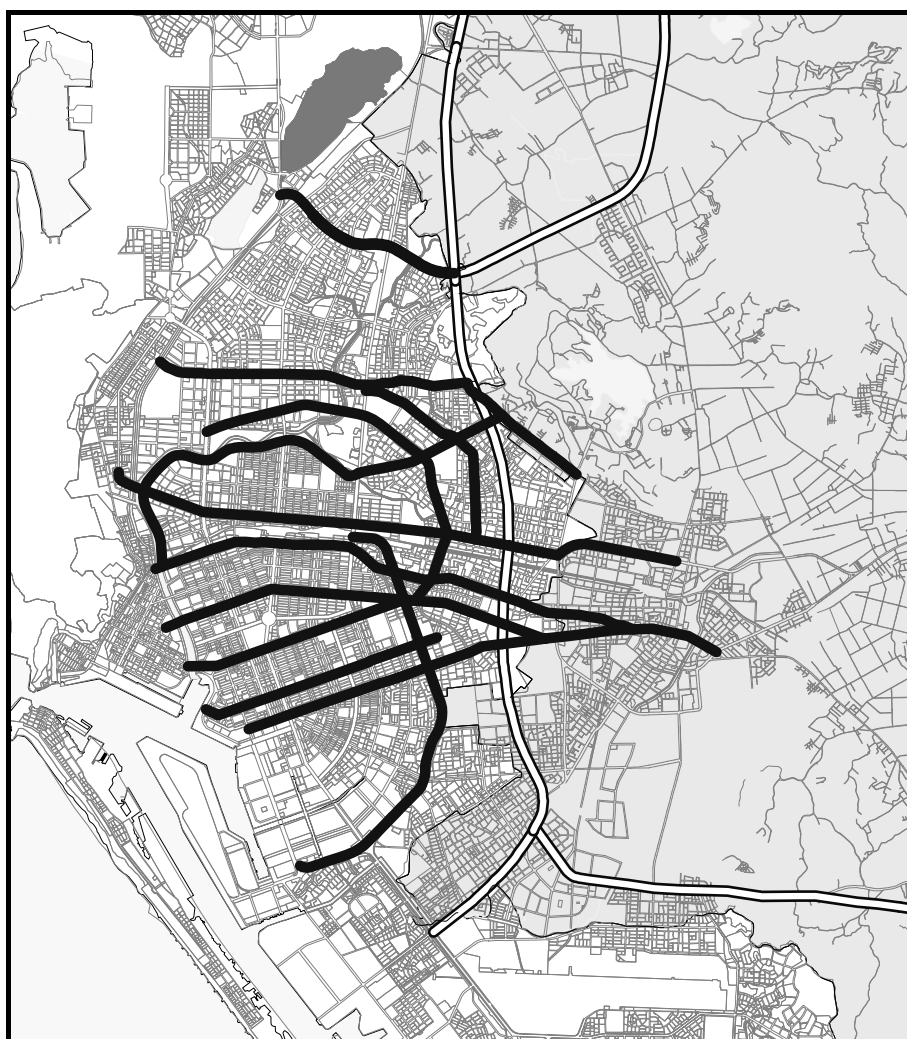


圖3-6-5 東西向連繫之路網型態

**對策：**

- (一) 配合空間發展結構、重大交通建設，重新檢討現有交通系統。
- (二) 確立南北向、東西向幹道之主軸，並提昇其服務水準。
- (三) 主要地區間之聯繫以「30 分鐘等時圈」為指標進行檢討，未達及指標者，規劃、新建道路予以填補。

## 二、部分交通瓶頸尚待改善

### 課題：重要道路節點形成交通瓶頸點

高雄汽、機車數量一路攀升，使得交通瓶頸日趨增加。面對此一課題，採道路興建或拓寬之工程手段是最直接的途徑，一高拓寬、二高、快道之興建皆是明顯例證。這些高、快速道路架構了高雄公路系統之骨幹，然此等骨幹路網匯集了大量車流，致易形成新的瓶頸點，此可由高雄市十大瓶頸路口多出現在高、快速道路交流道與鐵路沿線(如圖 3-6-6)得到應證。

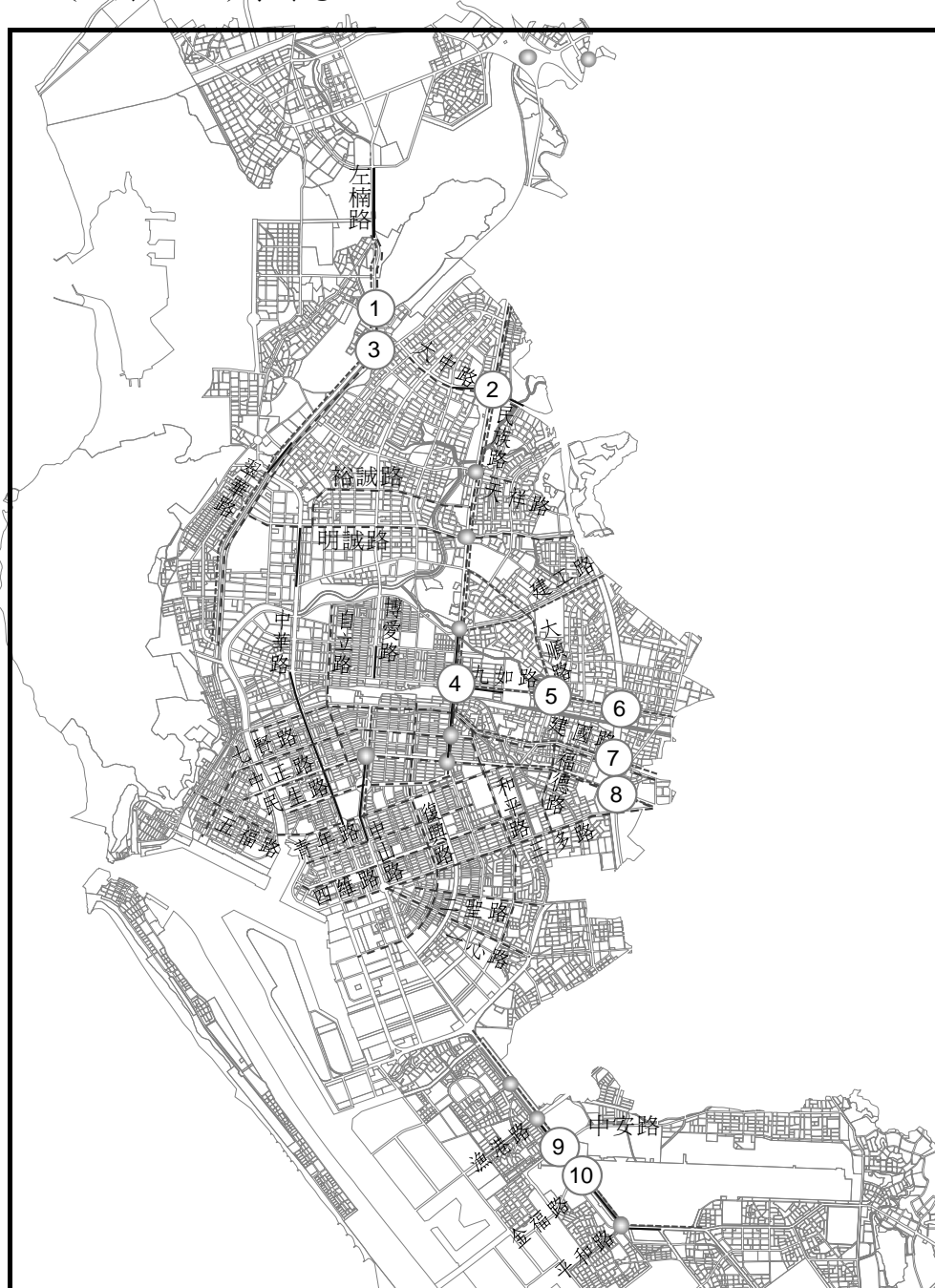


圖3-6-6 高雄市10處交通瓶頸地點

**對策：**

- (一) 善用交通工程手段，改善交通瓶頸。
- (二) 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，促進交通安全並減少擁擠。
- (三) 高雄市交通管理中心改制為高雄都交通管理中心，並將原高雄市縣交界處（含省道、縣道）及車流密度較高鄉鎮（如鳳山市、岡山鎮…等）之主要幹道路口號誌納入連線管理，以建立功能全面化之高雄都智慧交通系統。
- (四) 運用有線、無線通訊技術，將交通資訊即時傳達給駕駛人，使駕駛人可適時選擇路徑，避開擁擠路段。

### 三、大眾運輸功能

**課題： 大眾運輸功能未發揮，汽機車持有率增加**

高雄大眾運輸之發展與國內多數市縣相同，即面臨「需求規模不足→業者營運困難→服務品質無法提昇→公車使用意願低落→需求規模再下滑」之一惡性循環。此一惡性循環造成市民對大眾運輸系統的方便性、可及性信心不足，故乘坐意願低落；在此情形下，民眾以汽、機車為主要交通工具，使得汽、機車持有與使用一路攀升。此一現象在高雄尤為明顯，相較於其他市縣，高雄公車持有率偏低，小汽車、機車持有率較高，其中，機車持有率更是台灣最高之城市（如圖 3-6-7、圖 3-6-8）。

**對策：**

- (一) 打造時間、空間、資訊、服務無縫之大眾運輸系統，此一無縫系統的打造可從公車系統之改進做起。
- (二) 「漸進式捷運」（公車、公車捷運、輕軌、捷運）的架構逐步打造完成高雄捷運路網。

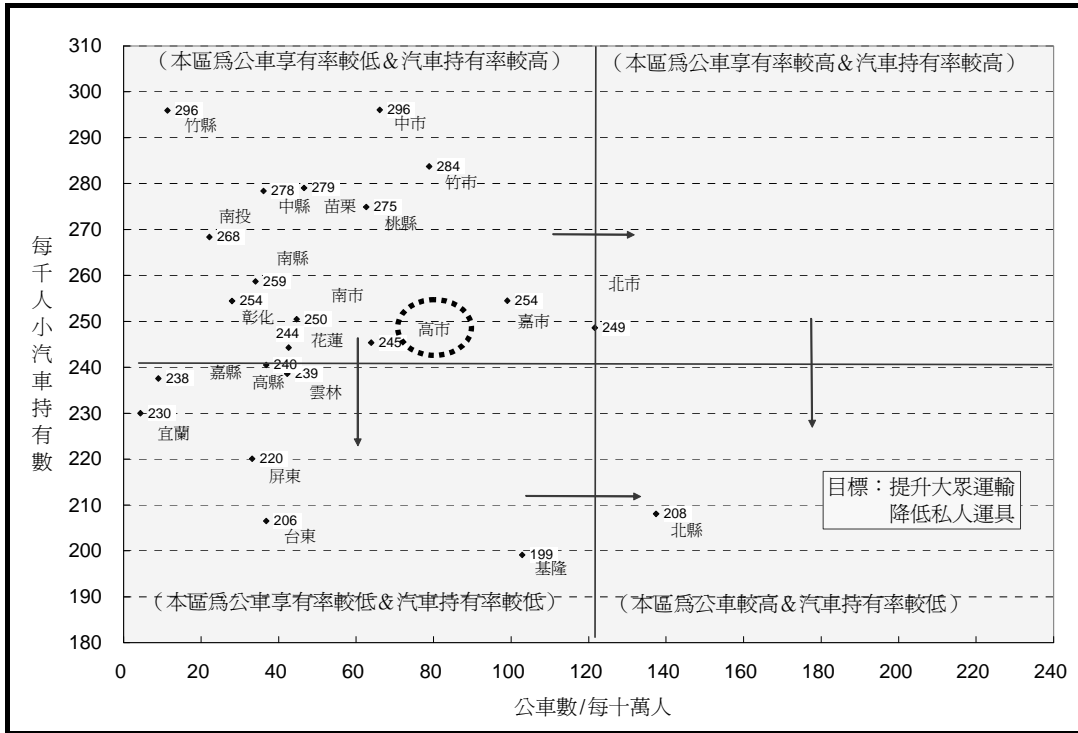


圖3-6-7 小汽車與公車持有率比較

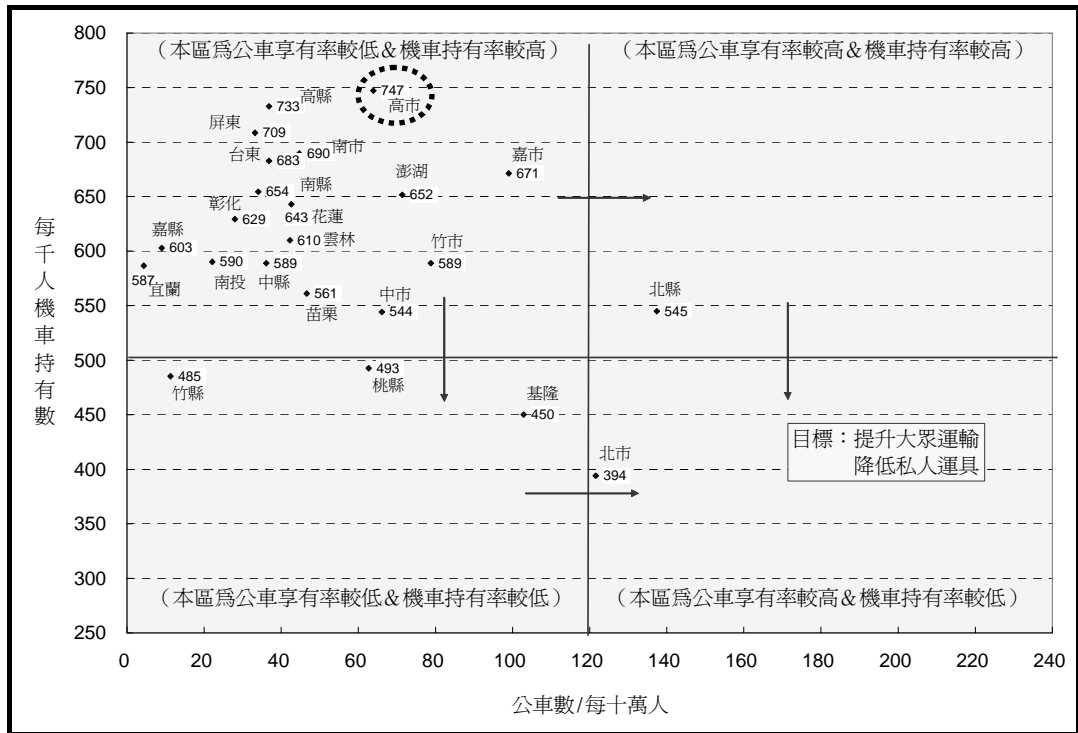


圖3-6-8 機車與公車持有率比較

## 四、公車服務水準

課題：現行公車服務水準未臻完善

(一) 部分路線行駛長度過長：

1. 市區公車：路線長度高雄市 12.07 公里與台中市相仿，高雄縣 16.4 公里，較台北、台中及高雄市為長。
2. 公路客運：路線長度超過 40 公里者近 50%。

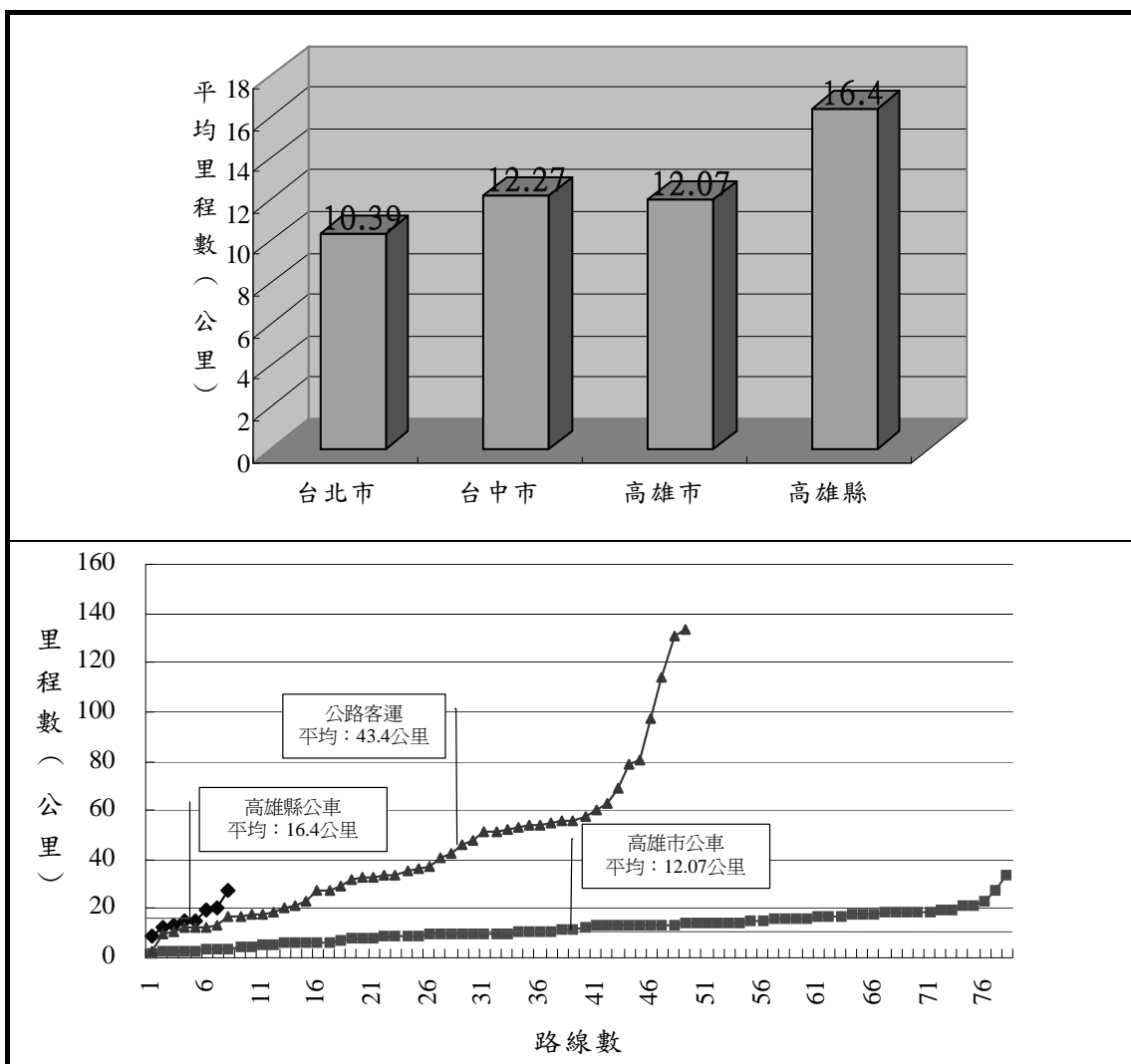


圖3-6-9 公車路線長度統計圖

(二) 班距過長：

1. 市區公車：高市平均 26.6 班/日(班距約 37.3 分鐘)，高縣平均 13.5 班/日(班距約 73 分鐘)，每日超過 30 班次者(30 分鐘一班)僅 1 條路線。
2. 公路客運：平均 12 班/日，三分之二路線低於此水準。

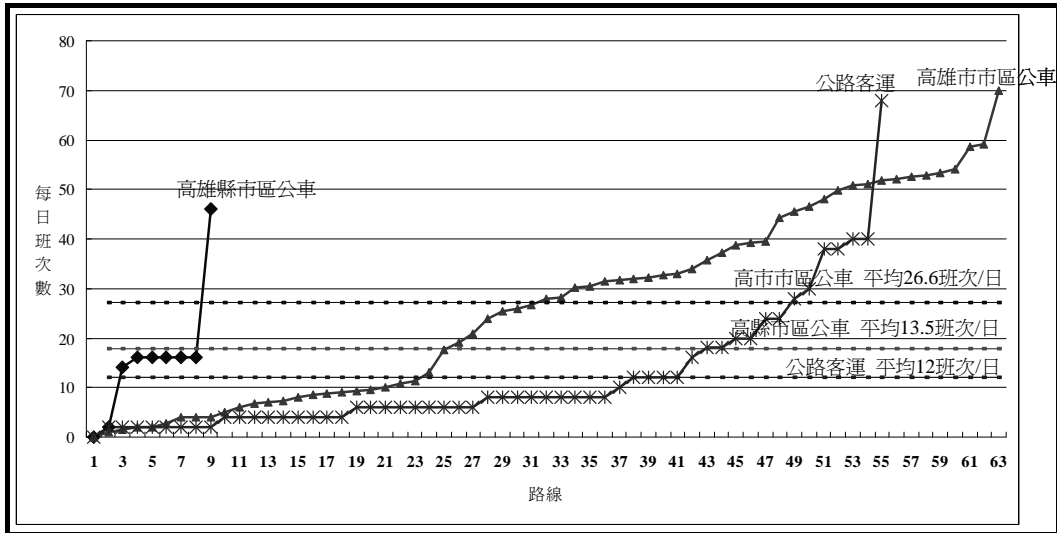


圖3-6-10 公車班距統計圖

(三) 部分路線彎繞度過大：

1. 美國運輸研究所對彎繞度的建議值 $<1.52$ 。
2. 高雄市 20 條大於 1.52(一般路線 18 條、捷運接駁 2 條)。
3. 高市縣區公車平均彎繞度 1.38，有二條路線大於 1.52。

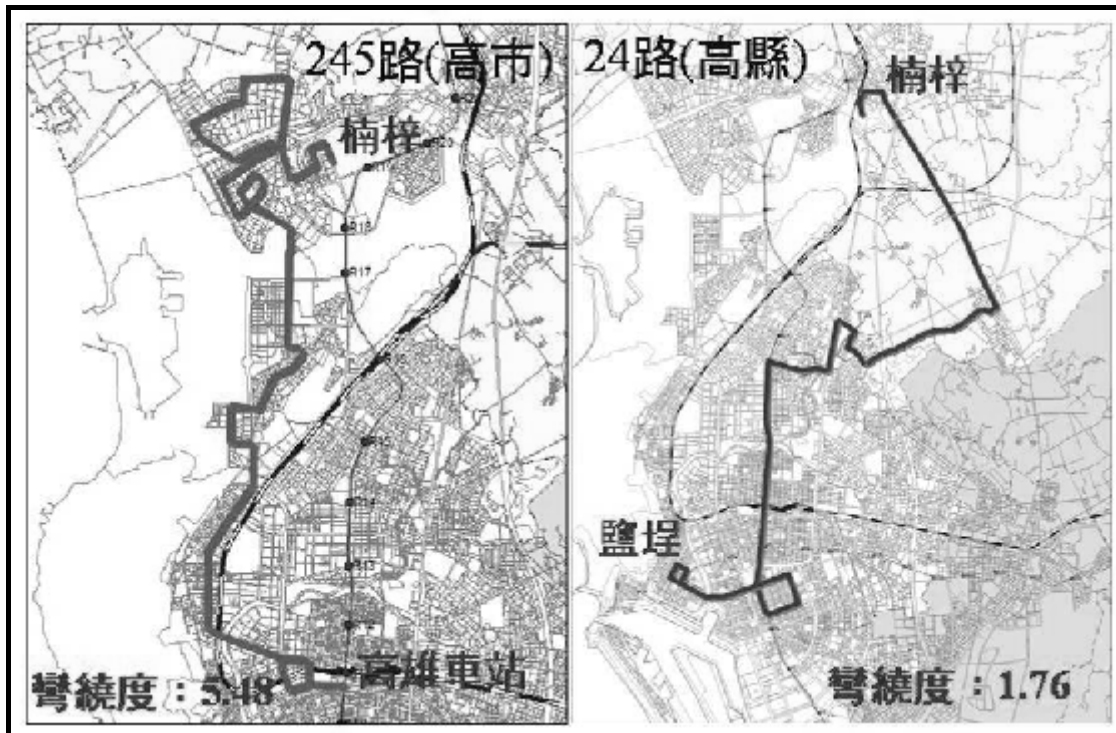


圖3-6-11 路線彎度示意圖

(四) 公車路線服務範圍侷限於行政區：

跨越高雄市縣之公車路線僅九條(高市 5 條、高縣 4 條)，絕大多數路線以市縣界為路線端點。(圖 3-6-12)

**對策：**

(一) 因應市縣合併進行公車路線調整，規劃之原則如下：

1. 現行里程在 10 公里以下，或採二段式收費於 25 公里以下之路線需予調整。
2. 路線需能服務市縣界鄰近地區具高密度住宅社群、商業中心或重要旅次吸引點。
3. 路線需行經主要運輸走廊，以彌補現階段捷運路線服務不足之路廊。

(二) 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、建立公車動態資系統，以建構高效能的公車系統。

(三) 引進需求反應運輸服務(DRTS)之公車系統

- (1) 偏遠地區路線整併規劃
- (2) 衛星轉運中心之選定與建置

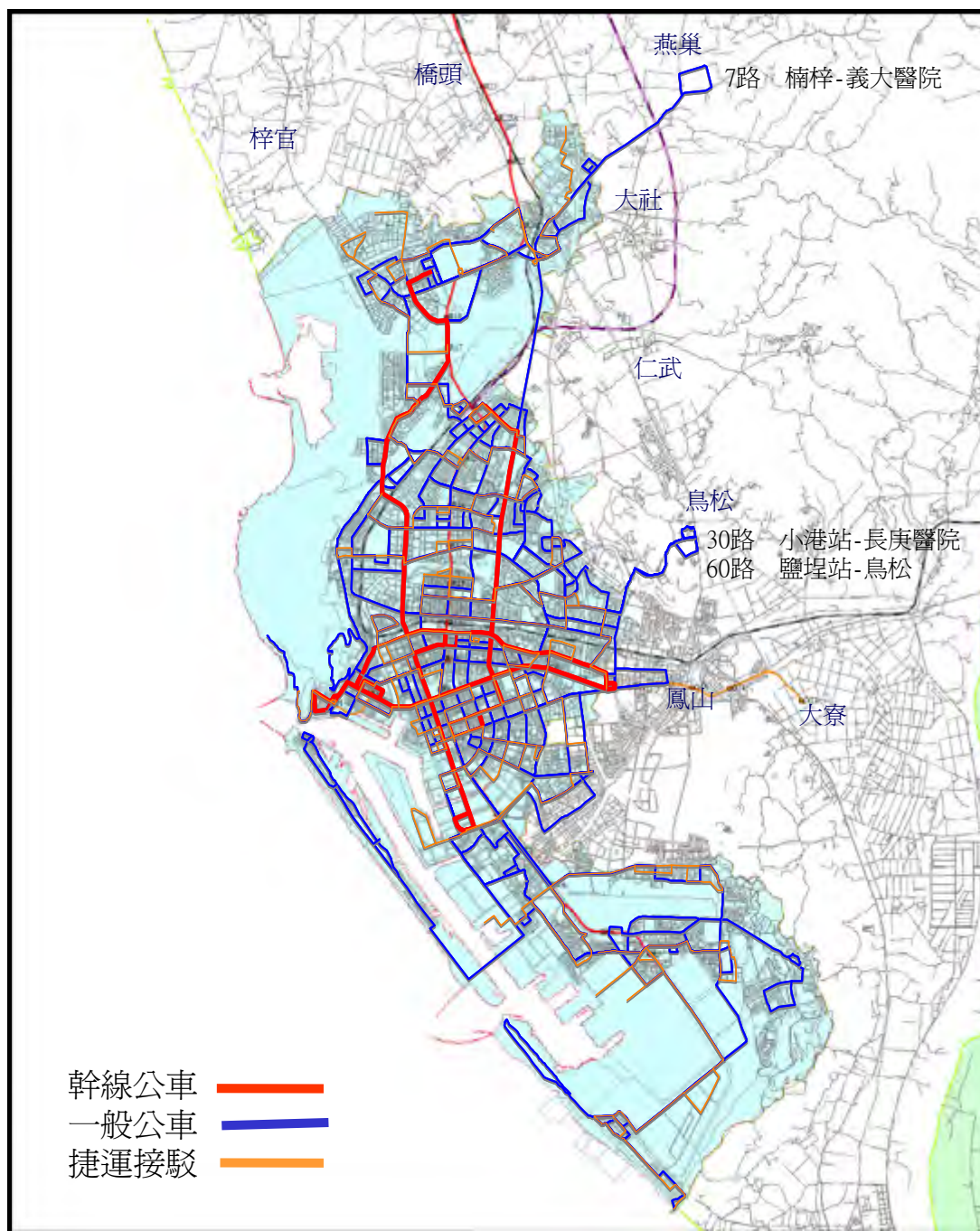


圖3-6-12 公車服務範圍示意圖

## 五、綠色運輸

### 課題：綠色運輸尚未普及落實

綠色運輸除上述之大眾運輸工具外，走路與騎腳踏車是無污染、省能源且有益健康的運輸方式，也是與捷運、公車整合的最佳方式。然過往以「車行為主」之道路規劃，忽略了將步行、腳踏車文化融入運輸系統之一環，致衍生了下述屢見不鮮之問題：



- (一) 人行道配置寬度狹窄，而行道樹、變電箱、街道家具等公用設備又多未設置於「設施帶」內，縮減可通行之人行淨空間。
- (二) 人行道充斥機車之停放，高雄市多數人行道寬度未達 3 米，加諸多數人行道被機車所停放，致通行的有效寬度常僅剩 1 米，使得許多人行道喪失原有功能，淪為機車停車空間。
- (三) 違規佔用人行空間之情形普遍，除機車之停放外，尚包括違停於人行道之汽車、攤販、貨架、廣告物、機車行待修(售)車輛等，此舉使得人行道更是寸步難行。
- (四) 都市開放空間不足，不易滿足行人的舒適感及社交休閒功能。



圖3-6-13 人行空間受阻示意圖

**對策：**

- (一) 擬定道路資源優先使用順序，扭轉「以車為主」的傳統道路空間佈設思維，改而逐漸重視行人、都市景觀、開放空間之多元化考量。
- (二) 改變現行以車輛運行速度為基礎之效率判斷，逐漸轉變成為以綠色運具友善之衡量基礎。
- (三) 全面改善人行空間環境，特別是保障行動不便者(例如老人、小孩、殘障者等)行的權利；並廣設自行車道，提供自行車族安全、友善的行車環境。

## 第四章

### 觀摩~城市規模相關研究與案例研析



為能充分掌握市縣合併之效益與相關決策之訂定、施行與否，本章針對國外其他地區城市合併之經驗、及過去相關研究文獻中進行與分析，選擇與高雄市縣發展背景、環境、條件相仿且具代表性之國外城市案例，參考其轄區調整過程中所遇到之問題、轉型策略、合併後之效益等，進行個別且深入之探討，提供本研究在進行策略規劃及提出建議之參考依據。

#### 第一節 城市規模與競爭力

基於城市永續發展與提昇城市競爭力之思考，茲分別從全球環境與國內環境分別論述市縣合併後之城市效率與競爭力理論。

##### 一、面對全球競爭之程式規模與區域整合

目前全球已有 300 個以上的城市區域人口超過 100 萬，更有 20 個以上的城市區域超過 1,000 萬人，而在 1950 年只有紐約的人口超過 1,000 萬；按聯合國於 2001 年的統計，西元 2000 年共有 16 個以上的城市人口超過 1,000 萬，這些城市大多集中在開發中國家。根據聯合國的預測，到 2015 年，最大的 30 個城市中，將有 24 個位於低度開發的國家。換言之，人口的多寡不是決定該城市競爭優勢的主因，無論是 Sasse 或 Friedman 都認為全球城市是一個網絡的節點，具有主導經濟與金融的中心，因此超大城市、鉅型城市可能並不一定是全球城市。而城市區域的觀點不僅關注都市規模，同時更加重視都市核心地區與周圍地區共同面對全球競爭之下的合作關係。從制度的層面而言，亦即是一種社會鑲嵌 (Social embedment) 的網絡關係，可見網絡成員之間的互動關係，可能存在弱競爭 (weak competition) 與強競爭 (strong competition) 的兩種關係，弱競爭者利用便宜的生產要素維持競爭能力，而強競爭則依賴高技術能力、內隱知識、與廠商間彼此信任的互動與合作。

而這種具有強競爭的地區才具有成為全球城市的要件。面對全球化的競爭趨勢，引發人流、物流、資金流、資訊流之加速流動，其所帶來之全球區域間競爭的加劇、邊緣化之影響、產業空洞化之疑慮與區域不均衡之擴大等衝擊，整合區域間之資源與都會區發展共識之凝聚，是非常重要的治理問題。因此，檢討整併行政轄區範圍，進而定位與形塑城市發展遠景，建立發展共識並整合資源之配置與規劃，使整併後城市區域具備一定規模，方能提昇強競爭條件而面對全球競爭之挑戰。

## 二、行政轄區檢討之必要性

由政治經濟學的觀點視之，基本上可從兩種方向切入，一是從權力為中心，二是以國家為中心。特別是中央政府對於資源的配置與公共服務的遞送，佔有重要的角色。一般而言，學者都以財政聯邦主義來說明不同政府層級應扮演的功能，根據 Musgrave 的理論，政府有三個主要的功能：經濟穩定、所得分配與資源配置。因此，如何因應時代變遷，促進公共資源之使用效率，實為政府責無旁貸之功能。

在面臨全球競爭快速變遷的外部環境下，政府部門應積極思考如何經由行政轄區的檢討整併，以提昇公共資源使用效率並減少公共投資之浪費。茲分別說明之：

### （一）內化城際合作之外部性提昇資源效率

區域治理議題往往係因各市縣彼此具有共同城市議題之關係，其中最重要的相關污染防治、廢棄物清運、流域管理、區域交通與運輸、產業間分工關係、生產與消費、社會結構、文化民俗、旅遊觀光等眾多議題，均賴各市縣地方政府的共同合作與解決。惟因不同地方政府間的行政隔閡，使共同合作行之不易。若能經由行政事權的整併，則可將區域議題內外為單一行政單位進行管理，使問題之解決更為容易且有效率。

行政轄區的整併，能將原屬不同行政轄區所管理的資源，經由行政轄區的整併而歸屬在同一管理單位，使資源之使用與規劃能在整理環境的綜合考量下進行利用，不用再遷就於政治利益分配，形公共資源重覆投資之浪費。

### （二）將地方彼此競爭之能量轉化為對外競爭

各地方政府為促進城市發展，各自努力而形成彼此競爭之現象。如果各自競爭而沒有分享其資源，那麼資源的使用將是無效率的。經由行政轄區整併後，使鄰近市縣的資源共享，一方面也是將區域的能量予以集中，並透過門戶城市的角色直接與國際接軌，一方面也藉由核心的高度成長帶動鄰近市縣的成長。

同時，區域的競爭優勢已經跳脫依賴自然資源的方式，無論是高科技的產業與傳統的製造業，在競爭優勢的探討中都存在著聚集經濟的影響，這個群聚的概念無論是原料與技術的群聚，以致於知識的群聚現象，透過群聚得以發揮更大的區域競爭優勢，地方發展要轉化為具有競爭力的關鍵點就在於優勢是否能夠透過行政區域的整合，減少交易成本。

## 第二節 行政轄區合併相關研究

導致國外市縣或都會區合併之起因或問題不外乎幾點：首先，鑒於大型都市帶等地區中同時存在多數以上之中、小型之零碎地方政府機關，導致公共服務區與項目重複以及人員與資源之浪費的現象產生；再者，各政府單位間之競爭關係，致使市場資源無法統整，生產規模亦無法擴展，造成規模不經濟的情況產生。在各種考量之下，各地方政府莫不希望能透過市縣之合併來減少資源之浪費，並提升各式服務之效益，同時吸引外來資金來促使地區經濟之再發展，達到改善舊有都市問題與再繁榮之榮景。

本研究參考 Staley 等人 (2005) 之分類，將各文獻中所提及之效益與改變區分為區域治理、經濟發展及警消系統與公務人員等三項進行整理與討論。

### 一、區域治理

在區域治理之論點上，大多支持合併之可行性與必要性。從文獻中可發現，合併之後將原先零星之地方單位升級，不僅能補進更多資源之外，也使得參與決策之相關人士能夠在處理相同的問題與決策時，擺脫合併前各平行單位間紛爭不斷之現象，並從更高的行政層級與規格來進行更全面、完善且有效率之決策與執行。此外，根據文獻顯示，在合併之前的各地方政府大多處於多頭並進、各自發展的競爭態勢，各單位間互相爭奪來自中央及企業之資源，在政策之制定執行上也大多偏向各自考量的狀況，而此現象亦於合併後獲得改善，原先競爭之態勢獲得緩解，而政策在制定之際也能以整體區域的繁榮為主，此現象尤其在公共建設上更顯成效與重要。

文獻中亦顯示民眾對合併前後之差異是有所查覺，並且大多持正面的態度。Fleishman (2000) 曾針對市民在合併前後的滿意度進行調查，結果發現市民對合併後政府整體施政的滿意度高於合併前政府的滿意度。而某些研究也發現相較之下，具有較少行政區之固定區域內之選民投票率較高，某些層面向也支持市縣合併可以促進公民參與之現象。

表4-2-1 區域治理分項之文獻整理

作者(年分)	研究主題	研究對象	發現
Condrey (1994)	超過 800 名合併政府的員工訪談	Athens-Clarke County, GA	合併後促使政府支出的縮減，並且增進政府服務的效益
Wolfson & Frisken (2000)	經濟發展中的區域競爭	Toronto and York, Ontario	區域在合併後的競爭依然存在，但合作的現象更具效益
Fleishman (2000)	區域問題的解決	Georgia communities	兩名合併地區之首長對透過合併來解除區域問題有正面的看法與態度
DeHoog, Lowery, & Lyons (1990)	市民對政府的滿意度	Louisville-Jefferson County, KY and Lexington-Fayette County, KY	合併區域的市民對地方政府的普遍表現與特定服務的提供有較高的滿意度

資料來源：Staley (2005)。

## 二、經濟發展

在合併的起因與期待之中，經濟發展可以稱得上是重要性極高的因素之一。根據文獻顯示，合併之後所帶來的行政升格與資源整合等現象的確能夠成為促進區域經濟發展的驅動力。合併之後，區域政府在全國行政層級中之升格也將隨之跟進，也意味著在中央分配款的分項之中將具有更大的優勢能取得較多的資源，資源增加再配合前述區域整體區域發展之政策走向，將有效地加區域產業的發展，甚至再活化舊市政的產業。而合併之後所帶來的資源與發展策略的整合也將有利於吸引企業進駐與投資，Carr 跟 Feiock(1999) 的研究也支持此項觀點，他們針對北美九個合併城市進行調查後發現，九個城市中的大多數在合併之後皆有效地吸引許多製造業與服務業等企業的進駐，至於在區域經濟成長的方面，雖然與全國經濟成長率相較之下略顯不足，但整體的區域經濟成長確實呈現正向的成長。而 Jacksonville 的案例中也可發現該地去的製造業與服務業就業人口在合併之後呈現正向成長的局勢。

在經濟發展的背後，許多居民則是關心城市在過度發展之後可能造成的城市問題，如環境汙染、交通壅塞等問題，而從文獻中則是可以發現合併之後的城市在相關議題的應對與處理之上，顯得更有資源與力量來進行後續的處置。

表4-2-2 經濟發展分項之文獻整理

作者 (年分)	研究主題	研究對象	發現
Carr & Feiock (1999)	都市合併對製造業與服務業的經濟發展之影響	Nine cities	合併與經濟發展間呈現少量的顯著
Nelson & Foster (1999)	以收入成長取代經濟發展	287 large metro areas	Elastic central city、大型郊區與區域型合作跟收入成長具有相關性
Foster (2000)	合併與人口成長	129 Large metro areas	綜合性的結果—各有變相支持合併與分權，此外結果也依地區的不同而有變化
Feiock & Carr (1997)	合併與製造業、零售業跟服務業之工作機會成長的關係	Jacksonville, FL	合併與經濟發展正向但不顯著的影響
Edwards & Bohland (1991)	民眾對合併的慾望	Survey of 1000 people in Roanoke, VA	正成長與市民對合併之要求間有正向關聯
Blair, Staley, and Zhang (1996)	大型都會發展與城市大小	117 metropolitan areas	城市合併的能力與收入成長或貧窮現象無關聯性，但對人口與就業成長有少量的正向影響

資料來源：資料來源：Staley (2005)，

### 三、警消系統與公務人員

合併所帶來的資源整合不僅反映在經濟發展之上，如警消、政府行政部門甚至立法人員等亦可見合併所帶來之影響。根據調查顯示，原先地方政府間於合併前多存在人員工作項目及警消服務地區重疊亦或行政資源分配不均的現象，長久下來似乎也造成公帑浪費、行政效率低落的負面情況出現。而在合併之後，重複之人力遭到縮減，警消服務範圍也重新劃分，整體而言不僅政府行政相關之支出能平均減少三分之一，且更有餘力來針對所有尚餘人員進行完善的訓練與設備之採買，從研究中發現政府服務效益也因此提升，進而影響到整體市民對政府施政的滿意度。

然而如何在人力縮減的情況之下，安撫尚餘人員之士氣也是研究中點出之問題，許多警官與行政人員在進行訪談之時顯露出對未來之惶恐與無助，擔心升遷無門，同時也影響到其他人員之士氣，可能反向導致服務品質下滑。而 Boyne (1992) 與 Samuel (2000) 等人也點出「公共選擇」的問題，有時城市之間良性競爭，如為吸引更多居民進住，各城市會致力於公共建設、居民福利及行政服務等面向，然而在合併案例增加之後，城市數量與競爭跟著減少，對居民而言則代表可選擇之居住地也跟著受限，甚至可能造成政府提高稅入或是服務相對低下的情形產生。因此 Samuel 等人認為合併在此一面向上之影響屬於綜合性的影響。

表4-2-3 警消系統與公務人員分項之文獻整理

作者 (年分)	研究主題	研究對象	發現
McDavid (2002)	三個合併後的警政單位	Halifax, Canada	警政單位的支出在合併之後有明顯的減少；但警員數量減少導致員警的負擔加重；對犯罪率無顯著影響；根據民調顯示，民眾所感知到的警政服務品質並無改變
Krimmel (1997)	針對合併後與未合併的警政單位之運作支出進行比較	Bloomington and Normal, IL	相較於未合併的警政單位，合併後的警政單位之運作支出減少 28%
McAninch and Sanders (1988)	對 102 位警官進行對合併之看法調查	Bloomington and Normal, IL	多數警官認為合併後的警政單位在運作上更具經濟效益，減少工作與設備上的重複性，並且對地方的犯罪防治更具效率，但對個人之升遷、保障等則持負面看法

資料來源：資料來源：Staley (2005)。

### 第三節 國際城市轄區整併案例

為能充分掌握市縣合併之效益與相關決策之施行與否，本研究挑選了新多倫多市 (New City of Toronto) 以及美國 Athens 市與 Clarke 郡 (縣)，兩種不同類型的整併案例，希望能以文獻與個案的分析進行相互參照，並從過去的經驗中，完整並精確的得出合併的特點與必要。

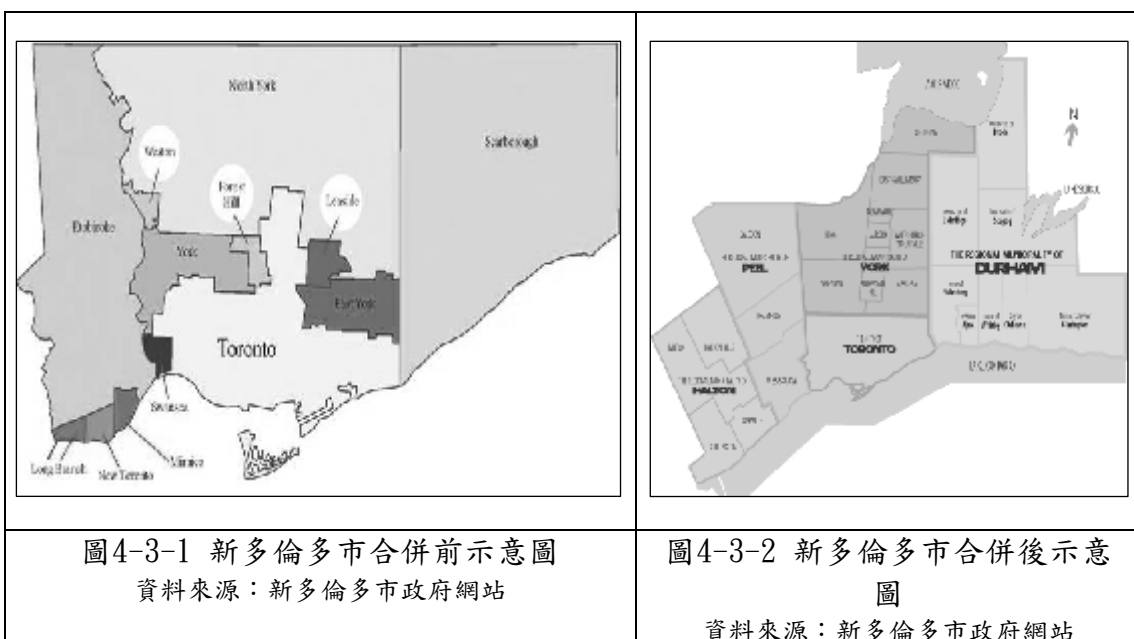
#### 一、新多倫多布案例 (New City of Toronto)

##### (一) 多倫多市簡介

多倫多市位於加拿大第一大省—安大略省境內，坐落於美加邊境的安大略湖西北岸。多倫多市的人口超過 250 萬，同時也是加拿大中最大的城市，亦是北美第五大城。多倫多市亦是大多倫多地區的心臟地區，也是安大略省南部人口稠密區，但多倫多市政府 2000 年度預算約 1,386 億台幣，規模不算龐大。

##### (二) 兩次合併

多倫多自二戰結束以來，曾歷經兩次合併。由於二戰結束之後，多倫多市發展迅速，而市郊衛星市鎮也增長極為快速，因此為有效管理並分配資源，多倫多與周圍十二個城鎮於 1954 年脫離約克縣，並共組為多倫多都市區。然而多倫多都市區與其他各國大都市一樣，面臨著政府公信力不彰、服務效能低落、資源過度重疊以及居民滿意度極差的問題，為改善此一情況，並促進多倫多市經濟的再發展，加拿大安大略省議會於 1997 年 4 月通過多倫多市政府合併 130 號法案，原來多倫多都市區與鄰近 5 個都市，分別為北約克市、士嘉堡市、怡陶碧谷市、東約克市與約克市合併重組，並於九個月後的 1998 年 1 月成立新多倫多市 (New City of Toronto)。



根據新加拿大市政府資料顯示，1998 年的合併主要理由與目標各可分為五項，如圖 4-3-3 所示。

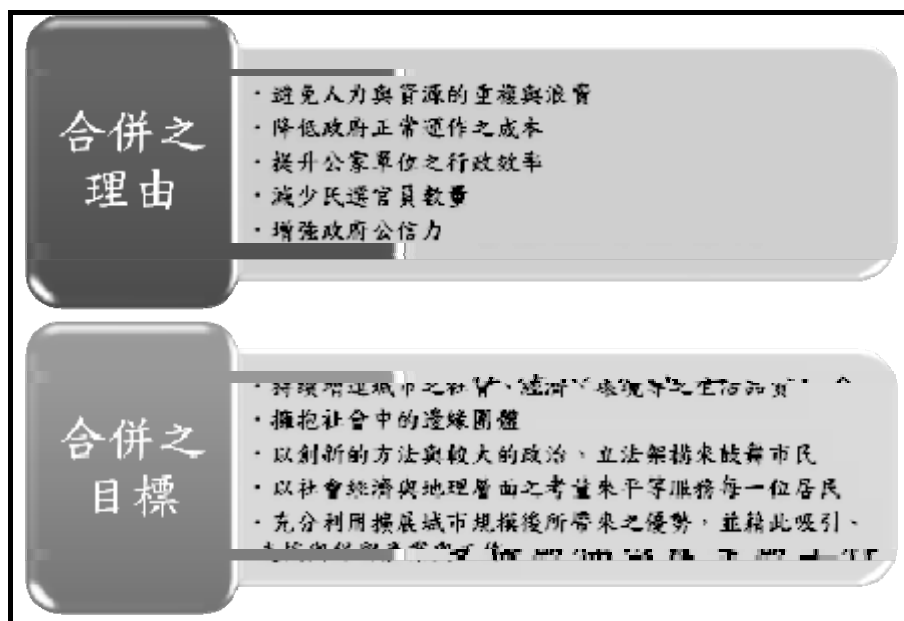


圖4-3-3 新多倫多市合併之理由與目標

### (三) 新多倫多市合併之初期成果

在經過三年之後，新多倫多市進行自我的績效評估，並針對合併之理由與問題提出四點改進之處。

在減少資源與人力浪費的部分，新多倫多市的行政編制由原先的 5 個局，共 206 個課室，精簡為 6 個局 37 個課室。此外，原先警察局與消防局分別各有 6 名局長，此一編制也在重組之後縮減為 1 名局長負責警政消防之事物。

降低政府正常運作成本的問題上，在原先占總預算 73% 的固定支出之中，按照預定計畫每年減少一成的支出，折算之後，新多倫多市在合併之後每年節省了約新台幣 1 億 3 千萬元之多。節省下來之多餘預算則被運用在社會福利與公共建設之上。

接著在提升公家單位之行政效率之議題上，新多倫多市首先著手於內部系統的簡化，像是將原先 21 個分屬不同系統的薪資給付流程全部簡化為單一系統。

最後針對減少民選官員數量的部分，由合併前的 106 位，減少至 58 位民選官員。從 2000 年 12 月起，議員數目再降為 44 位。而合併前原來 5 個都市分別再設立地區議會，地區議會可以提議案到大會核定。

由上述的文獻探討中可得知都會區或行政轄區的合併的確可以在區域治理、經濟發展、與公職系統等面向，為合併後的城市帶來諸



多競爭優勢，而其優勢體現在減少行政資源重疊與浪費、擴大規模經濟、吸引更多外來投資與中央資金等現象之中，以求舊有都市再發展以及達到整體區域的最大效益，並且與市民共同步入期待之新生活。

反觀現今高雄市縣面臨過度依賴中央分配款、市鎮老化、經濟發展相較趨緩等問題，恰巧與文獻及個案中之舊都市面臨相同困境，本研究認為推動高雄市縣合併將能改善目前高雄市縣之問題，而推動合併對高雄市縣來說亦為必須且必要面臨之課題，以求進一步提升高雄市縣之地位與發展。

## 二、個別案例-美國 Athens 市與 Clarke 郡（縣）

Dan Durning(1995)曾針對美國 Athens 市與 Clarke 郡（縣）合併的政府運作效果進行實證研究，Athens 市與 Clarke 郡於 1991 年 1 月合併，Dan Durning 設計一份兩市郡公務員對合併產生的預期效果之問卷，研究對象為兩市郡的 136 位公務員，問卷採 Likert 五點量表，衡量地方政府公務員對於市郡合併預期效果的認知態度，衡量準則包括效率、效能、回應性、公平性及領導力、權力分配等五大項。

研究結果顯示地方政府公務員對合併的預期效果持較正面的評價與態度，在效率準則方面，受訪者對於「效率提昇」、「短期成本增加」、「稅賦增加」、「水費增加」持較為認同的態度，而對「長期成本增加」、「納稅人更痛苦」持較不認同的態度；在效能準則方面，受訪者對於「服務品質提昇」持較為認同的態度；在回應性準則方面，受訪者對於「回應性增加」持較為認同的態度；在公平性及領導力準則方面，受訪者對於「公平性增加」、「公務員素質提昇」、「領導品質提昇」持較為認同的態度；在權力分配準則方面，受訪者對於「權力集中增加」、「少數族群影響力增加」持較為認同的態度。整體而言，兩個地方政府公務員對於市郡合併後的政府運作效率、效能、回應性、公平性及領導力、權力分配均持較為正面的評價與態度，縱使短期內可能會增加居民的財政負擔，但合併後長期效益仍有助居民公共福利提昇。

表4-3-1 美國Athens市與Clarke郡政府合併的預期運作效果表

衡量準則	衡量變數	平均數	備註
效率	效率提升	1.08	非常不同意為「-2」，不同意為「-1」，沒意見為「+1」，非常同意為「+2」，平均數為正表示偏向同意，平均數為負表示偏向不同意。
	短期成本增加	1.46	
	長期成本增加	-0.15	
	稅負增加	1.70	
	水費增加	0.74	
	納稅人更痛苦	-0.03	
效能	服務品質提升	0.93	
回應性	回應性增加	0.62	
公平性及領導力	公平性增加	0.68	
	公務員品質提昇	0.98	
	領導品質提昇	0.26	
	權力集中增加	0.15	
權力分配	少數族群影響力增加	0.18	

資料來源：Dan Durning(1995)

### 三、案例經驗歸納

綜合前述文獻回顧與探討可知，如何透過行政轄區的檢討整併，內化城際合作之外部性提昇資源效率，以及將地方彼此競爭之能量轉化為對外競爭，為增加城市競爭力的要件。

同時從行政轄區合併後所帶來的效益觀之，對於城市整體發展，具備了：「減少區域間資源與服務的重複所造成的浪費」、「整合區域，增進政府管理之效益」、「統整產業資源，擴大規模經濟之效益」及「再活化城市發展，促進區域合作」等效應。而對區域治理方面，則產生了「增進區域治理與運作之效益」、「以整合性的資源與效率來解決區域間的既有問題」及「提高民眾對地方單位的滿意度」等顯著影響成果。

至於合併對經濟發展方面，有「整合區域間的公共資源來加速產業發展」、「統整區域間的發展策略來吸引企業入主」、「更有力量關注於環保與其他外部影響（如交通或都市之無計畫擴展等問題）」等，但有少數研究發現與整體國家經濟發展相比，合併對都市經濟發展之影響變得不顯著等效應出現，而對於警消服務，則出現「透過設備、資源與人力的整合來提升整體效率」、「減少犯罪行為的移動與增加」、「增加訓練之機會來提升警消人員之專業性」等效益，亦有研究認為合併會減少警消人員之福利與升遷機會，帶來不確定感，進而影響到警消人員之工作表現，

至於從政府行政的角度觀之，則產生「減少因服務重疊所產生的資源浪費，進而達到規模經濟之效益」、「增進區域間的經濟合作與發展」、「提高民眾對政府單位之滿意度與信賴」等現象，但從某些研究的角度，則認為政府合併後會使得單位之間的競爭減少，進而降低公職人員之辦公效率。

整體觀之，合併後似能帶來正面效益，能將地方彼此競爭之能量轉化為對外競爭，減少交易成本，但仍有待國內市縣實際進行驗證。

表4-3-2 合併效益統整表

類別	效益			
城市 整體 發展	優	減少區域間資源與服務的重複所造成的浪費		
		整合區域，增進政府管理之效益		
		統整產業資源，擴大規模經濟之效益		
		再活化城市發展，促進區域合作		
區域 治理	優	增進區域治理與運作之效益		
		以整合性的資源與效率來解決區域間的既有問題		
		提高民眾對地方單位的滿意度		
經濟 發展	優	整合區域間的公共資源來加速產業發展	劣	合併對都市經濟發展之影響變得不顯著等效應出現
		統整區域間的發展策略來吸引企業入主		
		更有力量關注於環保與其他外部影響		
警消 服務	優	透過設備、資源與人力的整合來提升整體效率	劣	合併會影響警消人員之福利與升遷，帶來不確定感；警員數量減少導致員警的負擔加重；對犯罪率無顯著影響
		減少犯罪行為的移動與增加		
		增加訓練之機會來提升警消人員之專業性		
政府 行政	優	減少因服務重疊所產生的資源浪費，進而達到規模經濟之效益	劣	政府合併後會使得單位之間的競爭減少，進而降低公職人員之辦公效率
		增進區域間的經濟合作與發展		
		提高民眾對政府單位之滿意度與信賴		

## 第五章

### 願景~未來發展願景與目標



本章將藉由各界意見及共識、未來新高雄市城市定位、SWOT 分析等面向進行其分析及彙整後，研訂出未來新高雄市之發展願景及目標，做為未來市縣合併後之重要政策理念及依據。

#### 第一節 各界意見與共識

本節透過當初推動市縣合併之改革方案以及合併改革升格計畫審查結果等意見，了解各界對於市縣合併之期望與共識。

##### 一、主政者政策~馬總統 2008 競選政見

為明瞭當前主政者對行政轄區調整之構想，茲回顧馬英九競選 2008 總統時曾提出推動「三都十五縣」之內容，說明如下。

「三都十五縣」係一循序漸進的改革方案，以打造台北、台中、高雄三大重要都會為全球城市為目標，建立台灣可與國際接軌、具國際區域競爭力的三大軸心，以帶動和推進台灣北、中、南三大區塊之合作與整合，亦即以三大都會圈分別作為北、中、南之區域核心，來帶動和拉拔鄰近市縣與鄉鎮，使三大都會形成對外輻射有效促進對外發展之動力。其構想如下：

- (一) 第一階段：推動台中市縣合併升格，促進區域平衡，逐步邁向提高區域競爭力之目標
- (二) 第二階段：擴大北、高都會區規模，落實提昇區域國際競爭力
- (三) 第三階段：落實「三都十五縣」，依生活圈進行市縣和鄉鎮之整合，促進區塊間市縣合作及整合，以帶動區塊整體發展
- (四) 未來長程目標，則應以區域內市縣合作為基礎，朝向區域整合、市縣整併的方向前進，以落實台灣國土規劃、行政區劃和地方自治。而未來台灣區域整合宜考量以下方向：
  1. 以促進台灣區域發展均衡、建構北中南三大國際級都會格局為目標，促進台中市縣升格為直轄市，並確立建構台灣三大都會區，建設具區

域特色的新都會地區。

2. 配合台北、台中、高雄都會生活圈的範圍，適度擴大都會轄區，預期區域政府之建立，可以對區域整體規劃與建設產生正面的影響，並進而帶動地方行政效能與居民生活品質的提昇。
3. 以現有市縣為單位進行整合，考量各區域內不同市縣之社會發展共通性、資源使用互補性面向，以期擴大區域規模，提昇地方資源整合與運用之能力。
4. 以三大都會為核心，促進三大區塊內各市縣的共同建設，拉拔各市縣所轄鄉鎮之共同發展，以利地方建設之推動，並能促進全台灣各區域均衡發展。
5. 我國北、中、南三大區塊宜各自朝向區域經濟體的方向邁進。未來我國區域整合的最終理想是在發展國際級都會區，朝向區域經濟體（區域中心）的方向前進。

## 二、市縣合併改制行政院審查結果

高雄市縣合併有其南北平衡考量，高雄縣有 8 個鄉鎮市緊鄰高雄市，自然景觀、觀光資源豐富。高雄市都會地區，彼此互相依存、互補性大，產業招商、觀光行銷、交通規劃、水患整治與污染防治等方面息息相關。過去種種問題顯示行政藩籬對高雄縣影響很大，如市縣合併，將大幅提升整體區域競爭力。高雄市縣長並表示，中央資源集中北部趨勢，將使南北差距更擴大，高雄市縣必須儘快合併，以提升區域競爭力。

內政部於 98 年 6 月 23 日召開市縣升格改制計畫審查會議，審議結果台北縣、台中市縣及高雄市縣合併升格均有共識通過，台南市縣合併案由於意見分歧，另報行政院後亦經核定通過。彰化縣、桃園縣及雲嘉合併等三個案件都未通過。

## 三、座談會意見建議

為了解合併過程中面臨之問題以及研擬未來新高雄市總體發展方向及願景，本研究邀集產、官、學界、社團、地方人士及市縣機關與鄉公所人員等，針對新高雄市整體發展及各分項發展議題共召開了 11 場座談會，茲列示會議摘要論點如下，完整會議意見部分，請參見附錄九。

### （一）大高雄總體發展方向與面臨問題座談會

1. 組織再造，行政管理、組織編制等等問題，將來的局處合併過程裡面需要將近一年的磨合期，政府應謹慎思考與調整。
2. 設置重要研發中心減少人才流失。
3. 合併後財政收支可以採取招商、獎勵民間投資等，成立獎勵投資基金的部分，鼓勵產業進駐。積極清理欠稅部分減少財政負擔。

4. 對於公用土地與非公用土地的運用上作一些檢討，閒置開發部分，會再作一些處理。
5. 高雄扮演好門戶層次，或佈局營運總部，讓台商回流或轉運，高雄市就會變成門戶可以讓台商與外商自由進出。

## (二)大高雄觀光資源與發展之方向遠景目標座談會

### 1. 明確的觀光產業定位

在市縣政府合併之後，能夠有明確的觀光產業的政策，行銷高雄。此觀光產業的定位要很清楚，到底要把高雄放在什麼定位上，不論是醫療觀光、老人長居、高雄客家、閩南、原住民等這些都是可行的，可以型塑高雄意象。

### 2. 高雄提供的觀光宣導資料不足

我們應該要提供充足的旅遊資訊，告訴旅客，如何獲得旅遊資訊以及如何深度體驗高雄。

### 3. 建立觀光產業人才交流平台

在學界方面，大專院校要知道未來會有幾個產業要推動，學校依據產業去調整課程，學生畢業才有就業的機會，建立此平台，不論業界或學界彼此人才資訊才可以完全流通，學界可以藉由此平台獲知業界所欠缺的人才特性，而業界若想尋找所需要的人才，此平台也可以提供相關專業人才。

### 4. 官方與產學的協調合作

要整合學界和產業界，觀光計畫要主要由公部門去執行，但是有些部份要 BOT 出去，讓專業的人做專業的事，如流行音樂中心、國際會展中心，若全交給公務體系管理，恐怕效益不彰，但如果給民間業者，有心的業者團體參與，可以產生極大成效。

### 5. 觀光的多元化與深度旅遊

高雄市是一個都市型的觀光城市，而高雄縣是一個是鄉村型的觀光城市，在兩市縣合併後，大高雄的觀光邁向多元化，但由於大高雄的觀光特色不夠鮮明，所以要如何創造有產值的產業，以及把現有的觀光資源連結起來，變成城市的魅力，可說是高雄觀光的一大課題。

### 6. 立即成立推動小組

以觀光局的某組織單位來成立一個推動小組，讓今日會議能有所實踐。

### (三) 大高雄文化特色與創意產業之推動方向與遠景目標座談會

1. 文創產業不需大量工廠，因此目前只有它可以創造 GDP 倍增成長，而又不對城市造成嚴重污染。而高雄市縣本就是工業城，如何利用閒置空間來支撐文創產業，對高雄會是很好的機會。在檢討高雄這 100 年產業發展史當中，將來三根煙囪及其輔導產業，面對碳交易勢必要轉型，否則將無法繼續存活。目前高雄已逐步從工業生產城轉換成成熟的城市，成熟城市勢必要有成熟思考。
2. 多給年輕人一些幫助與資源，找到特定專家作為業師，將設計人才留在此處，或許未來可以做個紮根精緻化。公家機關應思考如何結合現有學術界的資源，透過 5 年、10 年的深耕，以扶植更多高雄人才。
3. 文創產業的資源整合應交由市政府領頭，由市政府提供供給面，不介入現有資源，避免規定細部的東西。鬆綁法令且妥善修訂，替文創產業工作者創造良好誘因，方能聚集人才。
4. 創意產業的概念跟藝文消費並不相同，生產條件能夠再生產才會有創意產業。而創意文化生產跟每一個產業都有關連性，透過不斷的投資、政策及補助，才能帶動連鎖效應，讓更多產業開花結果，事情也才能有不一樣的發展。但更重要的是，要改變消費者思維，以培養更多文化消費人口。若消費者沒有需求，即使政府提供再多資源都沒用。
5. 高雄市縣在地業界希望文化局盡力把在地平台做好，所以要慢慢累積慢慢做駁二。要把高雄當作一個基礎平台，而全世界作為市場的角度去思考。

### (四) 大高雄整體空間再結構方向與遠景座談會

#### 1. 協助高雄地區二級產業的升級與轉型

高雄長久以來的產業重心皆倚重在石化、鋼鐵等二級產業，但近年來環保意識抬頭，高產值的背後所帶來的高汙染也引起眾多支持遷廠的聲浪。市縣合併之後，在為了維持高雄都的產業競爭力，並同時維護整體居住環境的品質之情況之下，市政府應聽取業者的意見，並引用 ICT 或綠能等技術來協助業者進行產業升級與轉型的工作，並力求提升整體產業在國際之間的競爭力。

#### 2. 高雄雙港的再發展策略

高雄港與小港機場在高雄發展上的重要性無法忽略，在面臨國際，尤其是大陸對岸的強大競爭與投資引力的情況之下，應該重新擬定如何減少廠商運輸成本等能夠吸引運量的政策，並且輔導與協助港區周邊的造船、五金等極具競爭力的船舶工業。

#### 3. 檢討現有之市縣間制度與結構上之差異

高雄市與高雄縣在現有的政策與結構面上存在著過大的差異，

為了能在合併之後能夠有效吸引更多業者與資金流入高雄，應針對合併後的整體經營環境與體質進行通盤性的政策修正與建立，增加投資者與廠商進駐高雄的意願。

#### 4. 建立高雄市、縣與中央之間良好的整合性溝通與協調機制

高雄市與高雄縣之間的本位主義式思考過為強盛，在互相不瞭解的情況之下，無法針對現有問題進行有效的討論與協調。而高雄市目前與中央政府間也存在著分配款、行政管轄等方面的問題與衝突，在資源與認知皆健全整合的前提之下，應該建立良好的多方溝通機制以消除歧見並建立主體整合的合併架構。

### (五) 市縣合併前後整體財政差異問題座談會

#### 1. 檢討現有政策與制度是否合宜

市縣合併後，財稅政策不應再一味的蕭規曹隨，應就整合後的體質及文化重新修訂相關法規與制度。另一方，要從根本解決預算拮据的問題，刪減與消除不必要的支出，如對人事費進行減薪調整，如此才能接著考慮新增項目。

#### 2. 城市建設投資公司

以非財政的手段來籌資，如成立城市建設公司來發行公司債，讓舉債可有更多彈性空間。資源不用完全依賴中央政府，對於市縣合併後執行計畫會更有效率。

#### 3. BOT 須維持執行

未來重點將放在 BOT、委辦及公共造產。從過往仁武與岡山焚化廠，或者是鳳山醫院的營運經驗來看，公辦民營對於營收有相當的助益。

#### 4. 合併後的新價值

高雄市擁有高雄軟體科學園區，高雄縣則有創新金屬科技專區及高雄科學園區，合併後是否能創造產業鏈來提高產業經濟規模。目前財政資源多投入在硬體工程，預期合併後會偏向發展軟體產業、文創產業、數位內容產業，這些產業所耗資源相對較少，產生效益也將更為接近現在目標。另外，觀光業及房地產也是可期的方向。

#### 5. 未來可朝土地發展

出售低使用價值的零星土地，再買入可用性較高的土地；或者是賣出繁榮的土地，買進預期未來會發展的地區。

#### 6. 預計財政支出

財政支出未來考量重點將為老人、環境災害、ECFA、社會福利支出及公債等部分。該如何調整這部份稅收與支出，避免債留子孫也是亟待解決的議題。

#### (六) 大高雄教育資源分佈配置之方向與遠景座談會

1. 市縣合併後會有一段磨合期，在公平進步的前提，應朝學生與老師最有利的方向來執行制度的訂定這是不變的道理。
2. 不該讓未來的教育品質因為市縣合併而下降，應讓高雄縣提升，而非把高雄市往下拉，資源之間的流動勢在必行。尤其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。
3. 資源整合希望未來往功能性的導向為主。做法須以學生與老師為主體，儘快先統整好教育管理標準與方針，不可有兩套標準。以問題為導向，將問題排優先順序在一一解決。學校組織、人事、會計這都是需優先考量的，有錢的先做到某階段，沒有錢的需以變通方式來達到目標。
4. 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，如何分別呈現在高雄市縣之狀況？而未來大高雄地區又將如何處理相關問題？以上這類問題如何共謀解決之道，甚至發展願景，才能讓教育政策本身夠具有多元文化的關懷。
5. 需要有完整的教育願景，同時需要建立具體的指標，訂出短中長期的計畫。

#### (七) 大高雄自然永續發展之方向與遠景座談會

##### 1. 用水問題

台灣受限於地形及氣候關係，利用水庫集水並不符合經濟效益，未來用水量勢將成為全民必須面對的問題。政府或可參考國外控管水資源的方式，如採取尿便分離及二元供水等作法，而一方政府也應不斷加強宣導節約觀念，若有相關節約措施，應思考完善配套服務，讓民眾不會因能力問題而受阻。

##### 2. 政府與民間資源欠缺整合

政府在整合民間物資與資訊上仍有所不足，由於行政程序費時，導致政府未能充分且即時地利用民間資源。應建立一整合平台，提供民眾關心及民間力量的加入，務求民間資源能與政策方向結合，並藉由民間組織來彌平水平整合之嫌隙。

##### 3. 治理水權下放地方



過去河川治理，中央掌握河川管理權卻不負責，市縣合併後，希望可以轉換權利到地方，讓經濟部放手不要管理水域問題。未來看是能由政府將經費撥給市縣政府，或是地方政府尋找委託貸款的方案，由讓市縣政府自己承擔與管理。

#### 4. 建立專職河川管理的相關部門

由於水治理部門的切割，不論是在河水治理及廢水回收，都是各自為政，造成資源重複浪費，如鳳山溪與前鎮河實屬同一條河，卻歸屬不同區域。未來市縣合併後，或許可以成立一個負責整治河川的部門，透過該機構來整合各部門資源，有效達到治理目的。

#### 5. 水域治理及防災的機制

水域防災方面我們也要思考要如何建立機制，可擬定重要指標的判別，如：環境系統要如何降低環境的壓力，政府與民間合作建立屬於高雄自己的指標。另外，高雄市縣合併後，資源較為豐富，可以幫助屏東地區進行水域整治，藉此也將有助於照顧高雄地區的水資源。

#### 6. 設置人才庫

將有過救災經驗的人登記造冊，未來若不幸遇上災難時，可迅速借助這些救災者的經驗，全力將傷害降至最低。

### (八) 大高雄生活圈與交通鏈結之方向與遠景座談會

#### 1. 完整的交通運輸規劃

在市縣政府合併之後，能夠有完整的交通運輸規劃的政策。交通運輸的整合。

#### 2. 公車捷運系統

將大眾交通運輸和私人運具做平衡，市區部分可以以捷運為骨幹，結合公車系統，成為一個全功能的環狀公車捷運系統。

#### 3. 提升民眾搭乘大眾運輸的意願

提升大眾運輸的品質，把大眾運輸做好，讓民眾有替代工具之後，可以減少私人運具的使用率。

#### 4. 高雄與屏東的大眾運輸系統的整合

建議與屏東達成台鐵捷運化的共識。跟屏東縣整合，高雄可以做更好的發展。

#### 5. 觀光資源行銷的整合

南台灣四個市縣可以結盟一起做行銷，高雄可以扮演資訊和旅

客集散的樞紐，旅客可以到高雄真愛或光榮碼頭做集散、藍色公路觀光和 tour bus 的觀光。

## 6. 組織方面的整合

推動整體交通系統與公共運輸效率之關鍵，基於大高雄的需求，整併交通部門並增設公共運輸專業部門，將部門整合或資訊整合再一起。

## 7. 免費搭乘的措施

免費搭乘的措施，養成市民的搭車習慣，量養成了以後再來收費。

## 8. 立即成立運輸小組

以交通局與捷運局的某些組織單位來成立一個推動小組，讓今日會議能有所實踐。

### (九)大高雄總體發展方向與面臨問題-鄉鎮公所座談會

1. 區長採用民選或官派方式各有其優點，可用公共參與討論方式聽聽基層意見。
2. 區的劃分不能光以人口數為考量，應納入面積、地方特色與未來發展定位一併考慮。
3. 市縣合併後應有一至兩年的緩衝期，以及是否該設置第一市中心與第二市中以便業務推動，與民眾洽公，可加以思考。
4. 地方人員的人事調整問題，需要審慎思考規劃。
5. 里長的存廢空間應慎重思考，應避免里長過度膨脹。
6. 行政區區長的權限有必要做調整，必須給區長一定的權限。
7. 全球氣候變遷之下，我們的生態敏感的救災問題，不能以原來局處的架構去處理，然後社會福利問題，哪一些是基本一定要做到的就要有，非必要性的可能要做些選擇，經費預算與地方需求，給予緩衝期與經費預算的持續支持。
8. 行政中心有兩個，但議會只能有一個。因此，未來的人力規劃部分也需要好好考量，還有，是否舉辦五都的基層特考，將基層的服務人員也納進來。目前初步的規劃為，北邊幾個鄉鎮為了配合路科朝向園區的方向，仁武大社大寮林園這邊農工並重，未來可塑造成生態地區並對污染做管控，若工業區的主管願意負起責任，其實工業區和生態是可以並重的，可以做的很環保而且符合人性。

## 第二節 新高雄市城市國際定位

城市定位是城市發展的方向盤。城市定位若正確，則城市資源稟賦能做最有效的發揮，必然讓城市更具競爭力。而高雄的定位與發展，深受國內外各種政經因素與變遷影響，因此本節藉由各時代高雄城市之角色分析，研擬出未來新高雄市之發展定位。

### 一、日治~1950 年代

過去日本人據台時期，為戰略需求，因此將高雄港市規劃為工商港灣重鎮，從此奠定了高雄港市發展成為工業城市的基礎。爾後國民政府承續日本人的規劃與建設，陸續於高雄投入許多重大公共建設，諸如高雄港與加工出口區等建設，因此讓高雄在 1950 年代末期開始就已跨入國際分工，於全球產業生產鏈上扮演重要的角色。

### 二、1960 年代至 1990 年代

1960 年至 1990 年間，高雄擔負了台灣地區重化工業重鎮的地位與角色。台灣地區以外茂為主的經濟發展之下，絕大部分原料的進口以及產業出口均依賴高雄港。因此高雄以擁有國際商港的優越條件發展石油、化學、水泥、基本金屬等各種製造業。

### 三、1990 年代後~現今

高雄港市在處理亞太地區物流扮演了極重要的地位，藉由其優越的區域地理區位條件、優良的港口條件、廉價的土地和勞動力價格、人力素質等，創造出「國際物流節點」的國際分工地位。

### 四、合併後之定位

合併後的新高雄市將具備國際中型都會的規模，對於高雄都會進行全球化聯結及全球競爭上皆有利基，高雄應善用其既有的城市地理區位與城市文明資產，從其「海港城市」、「綠色城市」、「人權城市」之觀光、經貿、環保、民主治理內涵之城市定位，以多元開放的城市外交思維，開創轉化為其城市外交對話介面，並藉由多邊城市網絡平台的積極建設性參與，以進一步拓展並深化高雄的國際城市外交版圖，以創造生活、生態、生產均衡的「國際港經貿運籌城市」為其國際定位。

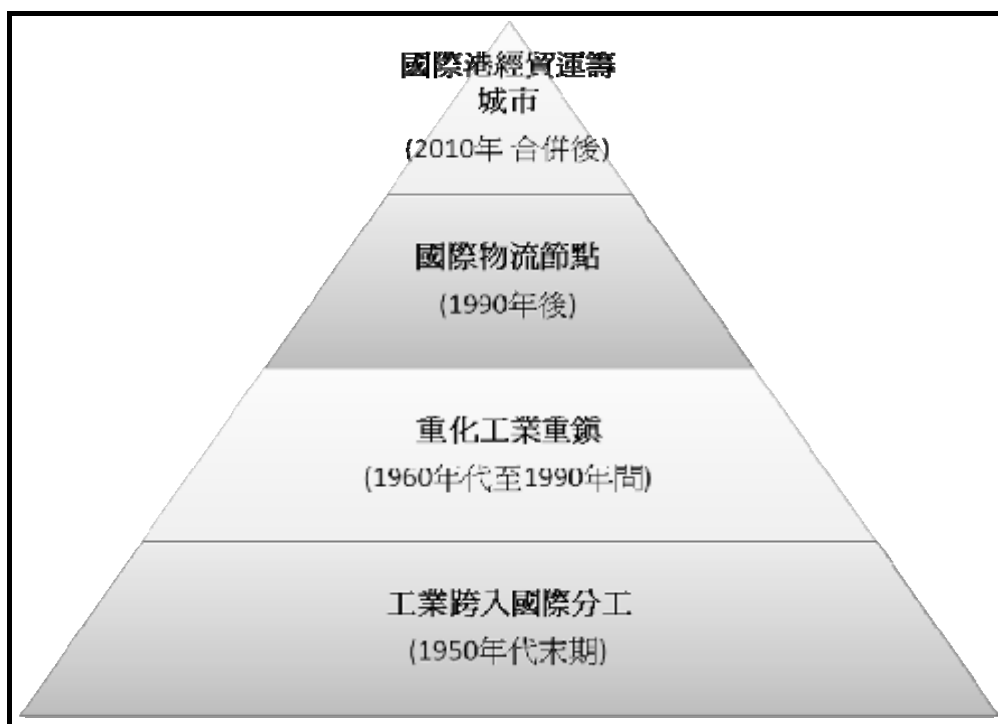


圖5-2-1 城市定位圖

### 第三節 新高雄市發展 SWOT 分析

地區的發展條件與潛力為其決定發展定位的基礎條件，因此本計畫藉由 SWOT 策略分析，針對新高雄市內其發展優勢、劣勢、機會與威脅等項目，來審視其發展潛力。

#### 優勢：

1. 合併後新高雄市擁有豐富的地形地貌及城鄉資源，預定人口數將達到 276 萬，都會區發展得以整體規劃，建構出更加具有國際競爭力之都會格局。
2. 整合後新高雄市知識經濟與經濟產業將具有更富裕的發展條件，帶動城市轉型發展，同時對於新高雄市整體物流業發展提供更佳之利基。
3. 新高雄市的土地面積，較舊高雄市增加了接近十八倍的土地，未來土地發展擁有更多彈性規劃。
4. 減少行政層級，進行事權統一，可提升行政效率並減少支出。

#### 劣勢：

1. 由於地形狹長不利治理，山坡地帶地形與地質脆弱，合併後轄區面積達 2900 平方公里，實際上可開發利用範圍僅有 1/3 左右，約 960 平方公里，受自然環境限制，可發展用地不多。
2. 因高密度與都市人口及工商業發展，都會區周邊為產業發展為具備高污染性的石油化工業暨廢五金產業所圍繞，因此對於周邊環境發展干擾大。
3. 合併前縣、市發展程度本就有差距，因此行政區域於人口、產業、人文、地理環境等各複雜因素下，行政區域的調整將有所困難。
4. 歲入增加，但地方財政負擔卻不見得減輕。

#### 機會：

1. 新高雄市具備多元的文化特色以及豐沛的觀光遊憩資源，因此透過推動成長管理，可塑造都市機能多元核心特色發展，帶動城鄉發展的均衡。
2. 新高雄市不僅海空聯外交通、資訊、土地價格、優美景觀等許多方面均享有極佳優勢，具備知識經濟發展的產業轉型，待從原來的重工業港都脫胎換骨成為以經貿及知識經濟為主的城市。
3. 合併後新高雄市擁有豐富的自然景觀與文化資源，因此透過復育手法，將山地保育區轉型國土復育，生態維護，可緩和開發利用帶來衝擊。

4. 配合高雄市縣高度發展的遊艇產業及市縣間豐富的海洋資源，將可有效整合產官學界之資源，促進海洋相關產業之發展。

**威脅：**

1. 由於原先既有市區內為分散型發展，容易稀釋發展能量。
2. 鄰接台南市的茄苳、湖內地區，路竹阿蓮與田寮旗山地區，位處偏遠，日益邊陲化，且因為周邊一高、二高，台 86，以及台南高鐵站緣故，日益納入台南生活圈範圍。
3. 受到溫室效應所影響，導致全球氣候變遷，低窪地區淹水情況逐漸嚴重，進而影響本計畫區漁業以及農業發展。
4. 由於都市發展傾向單一不動產住宅發展型態，同時因兩市縣容積率規定有所不同，容易導致整體都會區發展失控。

表5-3-1 新高雄市發展SWOT分析表

<p>內 部 因 素</p> <p>外 部 因 素</p>	<p>強勢 (S)</p> <p>S1. 建構更具國際競爭力之都會格局。 S2. 整合市縣知識經濟發展架構，帶動城市轉型發展。 S3. 都會區發展得以整體規劃，同時提升區域整合競爭力。 S4. 充分整合交通、土地與城鄉發展體系，打造城市競爭力。 S5. 公共投資得以整合，達成公共投資效益。 S6. 具備充裕之產業發展腹地，且對於高雄整體物流業發展提供更佳之利基。 S7. 減少行政層級，事權統一，提升行政效率並減少支出。</p>	<p>弱勢 (W)</p> <p>W1. 地形狹長不利治理，山坡地帶地形與地質脆弱，流域治理，國土保育利用耗費資源。 W2. 合併後轄區面積達 2900 平方公里，實際上可開發利用範圍僅有 1/3 左右，約 960 平方公里。 W3. 合併前縣、市發展程度本就有差距，因此行政區域於人口、產業、人文、地理環境等各複雜因素下，行政區域的調整將有所困難。 W4. 都會區周邊為產業發展為具備高污染性的石化工業暨廢五金產業所圍繞，亟待調整空間結構。 W5. 歲入增加，但地方財政負擔卻不見得減輕。</p>
<p>機會 (O)</p> <p>O1. 市縣合併後的空間整體規劃發展。 O2. 聚焦且具成長管理概念的資源分配。 O3. 具備知識經濟發展的產業轉型。 O4. 推動成長管理，塑造都市機能多元核心特色發展，帶動城鄉發展的均衡。 O5. 山地保育區可轉型國土復育，生態維護，緩和開發利用帶來衝擊。 O6. 透過三生永續生態城市的實踐與技術累積，帶動產業轉型，發展新的知識產業技術。 O7. 配合高雄市縣高度發展的遊艇產業及市縣間豐富的海洋資源，將可有效整合產官學界之資源，促進海洋相關產業之發展。</p>	<p>S01：打破既有行政區界，以成長管理概念做為未來發展基礎，強化都會核心機能。 S02：整合市縣交通資源，建立高雄一日便捷生活圈，推廣無縫公車系統、自行車路網及藍色公路。 S03：優美海岸線及優良港灣，規劃海洋城市再造建設計畫，並發展遊艇及觀光遊樂產業。 S04：配合知識經濟發展及現有產業腹地，發展物流產業，並推動陽光產業進駐計畫。</p>	<p>W01：設置旗山溪國家風景區推動計畫，爭取國家級管理。 W02：將空間規劃區依功能及產業區分都會服務產業區、多元產業生產區及生態遊憩農村區等分區。 W03：發展綠色能源產業，並推動低碳環保永續計畫。</p>
<p>威脅 (T)</p> <p>T1. 既有市區的分散型發展，將稀釋發展能量。 T2. 產業發展缺乏聚焦發展與轉型計畫。 T3. 都市發展傾向單一不動產住宅發展型態，將使都會區發展失控。 T4. 鄰接台南市的茄苳、湖內地區，路竹阿蓮與田寮旗山地區，位處偏遠，日益邊陲化，且因為周邊一高、二高，台 86，以及台南高鐵站緣故，日益納入台南生活圈範圍。 T5. 山地保育區，如維持既有產業經濟型態，不利國土復育。 T6. 全球氣候變遷之下，導致氣候異常，使計畫區中低窪地區被列為災害潛勢區，影響其發展。</p>	<p>ST1：空間發展將劃分限制發展之環境保護區、具地方風貌與成長管理之低密度城鄉發展區及生產與觀光休閒之農業發展區。 ST2：推動產業轉型，發展遊艇、綠色能源、觀光、物流、文化創意及醫療生技金屬等潛力產業。 ST3：配合大台南地區發展，以台灣南部雙子星都會系統帶動南部區域發展。</p>	<p>WT1：重建空間發展，提出一心二核三軸之發展計畫，強調都會核心機能及軸線發展，促進城鄉交流。 WT2：山地保護區應特別發展，進行地形地質水體保育，並加強觀光、防災、生態復育及設施改善。 WT3：具地方特色如旗山、美濃、內門等地區加強發展地方觀光。 WT4：配合全球氣候變遷，進行低碳環保永續計畫，由低碳社區、低碳產業到低碳社會，並實施綠建築與節能生活，推廣綠化及造林。 WT5：進行土地及交通縫合，檢討都市計畫容積率，並劃設成長管理線掌控新高雄市地區土地使用發展。</p>

## 第四節 新高雄市發展願景

本節將在總發展願景：「山海永續・幸福高踴~成就高格局、運籌雄幸福」之下，說明未來願景的執行方向；其次，並就各分項重點說明執行綱要內容，以及未來新高雄市永續佈局，以作為未來市縣合併後之重大執行政策方針。

### 一、未來新願景

未來新高雄市區治理願景訂為：「山海永續・幸福高踴~成就高格局、運籌雄幸福」。透過三個基本理念包括城鄉永續(陽光、海洋、大自然)、綠色生活(慢活、低碳、多運具)、運籌經濟(空港、海港、貿易區)，共同努力達成國土保育、河川復育、生態綠化、永續發展、空間效率、自行車道、產業昇級、大眾運輸、資訊傳播、社會公平、一心二核、國際觀光及雙港貿易區等目標。

因此將藉由河川流域整治、港灣水岸建設、健全社福網絡、半小時生活圈、雙港運輸優勢、建構便捷交通網路以及產業廊帶區域鏈結等以下幾項推動方向與推動策略來達成「山海永續・幸福高踴~成就高格局、運籌雄幸福」的目標。

# 未來發展目標與遠景

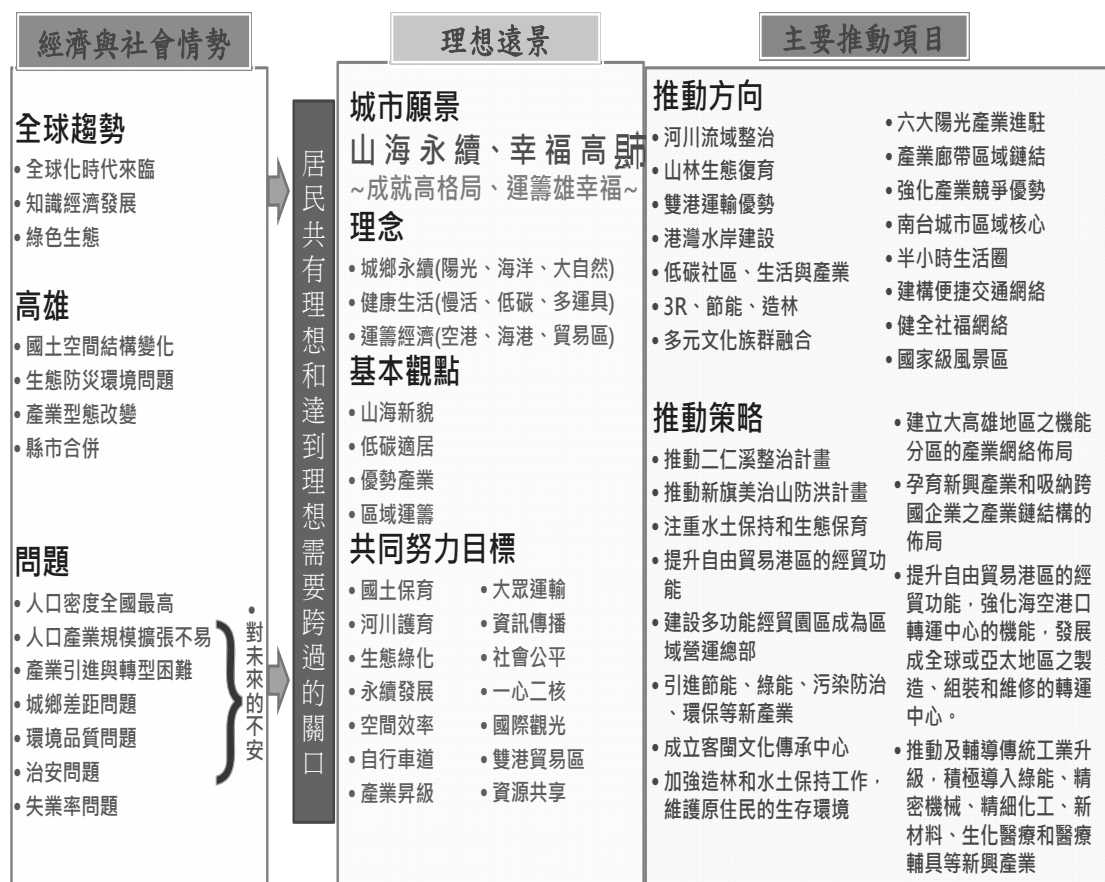


圖5-4-1 2020新高雄市願景圖



## 二、核心理念

透過建構 PUD、城鄉土地秩序以及創新的三復而富改革觀點，做為未來新高雄市規劃的核心理念。

### (一) 規劃理念

透過規劃策略面向來看新高雄市的整體空間再結構，運用 PUD(Planned Unit Development) 計畫單元整體開發的規劃理念將新高雄市分為都市型、農村型以及生態城鄉型三種分類，每個地區視為一個規劃單元，再依據當地所具備之條件進行分類。

第一種都市型以原高雄市及其周邊鄉鎮為主，而其主要生活機能為居住、消費以及二三級產業等；第二種農村型則以新高雄市中部地區包括永安鄉、茄定鄉、大樹鄉等鄉鎮為主，具有生產、休閒遊憩以及觀光旅遊之特性；第三種生態城鄉型則為新高雄市外圍地區，包括那瑪夏鄉、桃源鄉等鄉鎮，具國土復育、生態保育以及生態警察等特性。

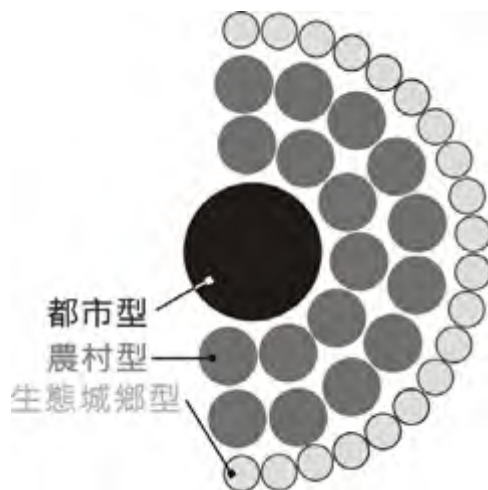


圖5-4-2 新高雄市PUD示意圖

### (二) 建構城鄉土地秩序

建構城鄉土地秩序方面，將新高雄市從現今較無秩序之城鄉空間，轉而建構以新高雄市都會區主要核心區，向外延伸，岡山與旗山發展為次核心區，並將工業發展置於都會區外圍，避免汙染情況，再透過學術研究廊道-高雄學園區，將外圍與核心之生產、生活、生態融為一體，建構全新的城鄉土地秩序，推動永續區域治理。

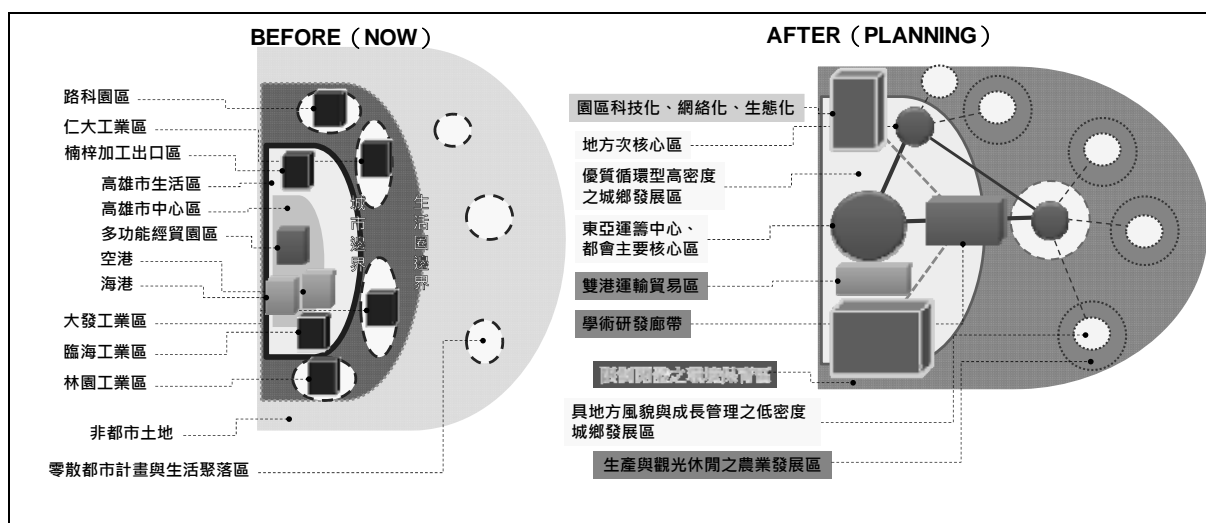


圖5-4-3 建構城鄉土地秩序示意圖

### (三) 改革觀點

接續新高雄市「山海永續·幸福高踴」的願景，推動三復而富的新高雄市改革觀點，包括經濟產業、雙港運籌的復甦，以振興、繁榮形塑富裕新市民，到土地、交通、文化等各面向的復合，以整合、接軌創造富強的城市競爭力，最後為生態環境、資源的復育，以活化、保育維護富麗的新山海城鄉環境。



圖5-4-4 改革觀點示意圖

### 四、新高雄市永續佈局

未來新高雄市的永續佈局可朝向一心：南台都會核心、二核：二個都會次核心、三軸：三條產業廊帶軸向、四網：四個便捷網、五水：五條藍色城市鑽鍊、六產：六項潛力產業聚落、以及七大空間機能分區。茲說明如下。

#### (一) 一心：南台都會核心

將原高雄市及其周遭鄉鎮進行發展分類，則可初步規劃出包括紅色區塊以短期發展，為現階段都市計劃區主要區域，綠色區塊則納入周邊農業發展帶，為次階段發展區域，黃色區塊則為長期，以外圍適合發展帶為主，其區域內部主要為強化金融經濟的核心，具有多功能經貿園區、金融總部及軟體園區的功能，區域內部再運用蛋黃蛋白理論，以高雄港及高雄國際機場為雙核心發展周邊腹地，發揮雙港資源的優勢條件，充分運用其地理位置及產業、觀光資源等，發展新高雄市為區域運籌城市，整體觀之，一心是指整體新高雄都市會核心，將作為南部的門戶中心。



圖5-4-5 南台都會核心示意圖

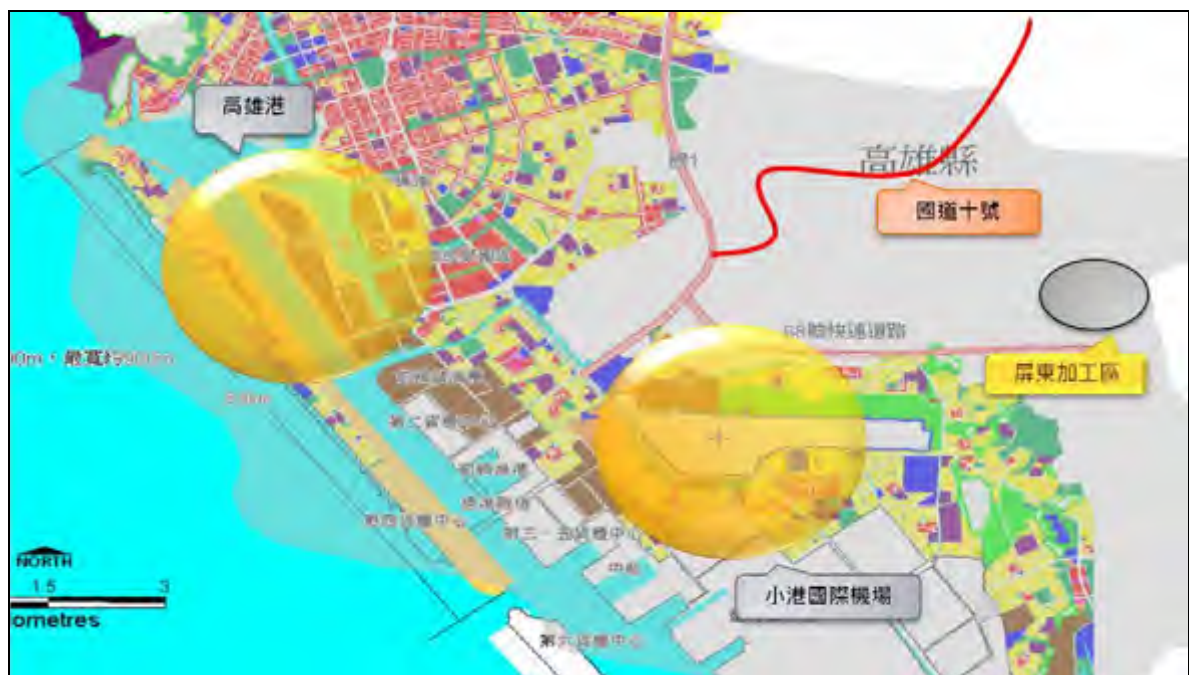


圖5-4-6 雙港發展示意圖

資料來源：高雄市經濟發展白皮書。

## (二) 二核：二個都會次核心

其範圍指岡山次生活圈及旗山城鄉次生活圈，岡山水生活圈配合高雄都會區之工業發展型態，透過其交通系統上之聯繫，使未來都會區人口可分散至本區，降低都會區人口擁擠，發揮其「生產」、「居住」之功能，而旗山次生活圈則因為南部區域觀光系統之一，因此其主要功能則以農業生產及遊憩、自然保育為主。

未來將岡山及旗山兩個都會次核心定位成20~30萬都市規模的市內新鎮，帶動鄰近的城鄉發展，同時透過交通運輸等手法，發展半小時生活圈，短期以三個區域內的生活圈至其區域核心為半小時，長期則各地方經由次核心至主核心皆可於半小時內到達。

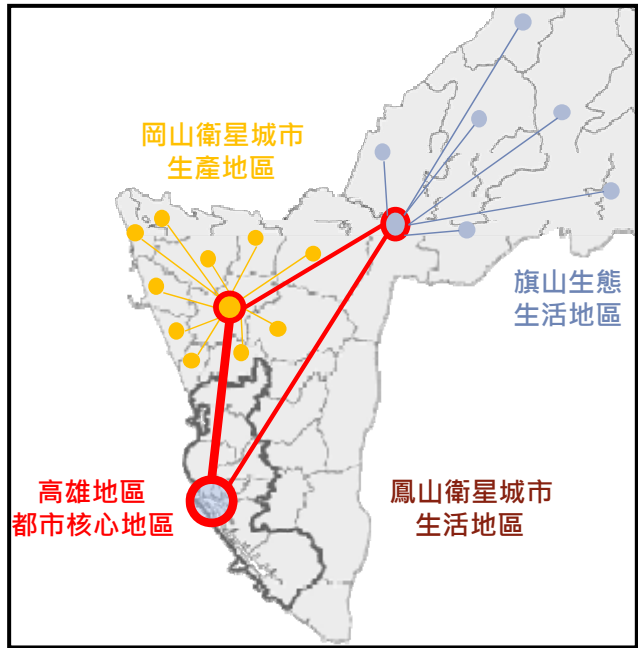


圖5-4-7 半小時生活圈示意圖

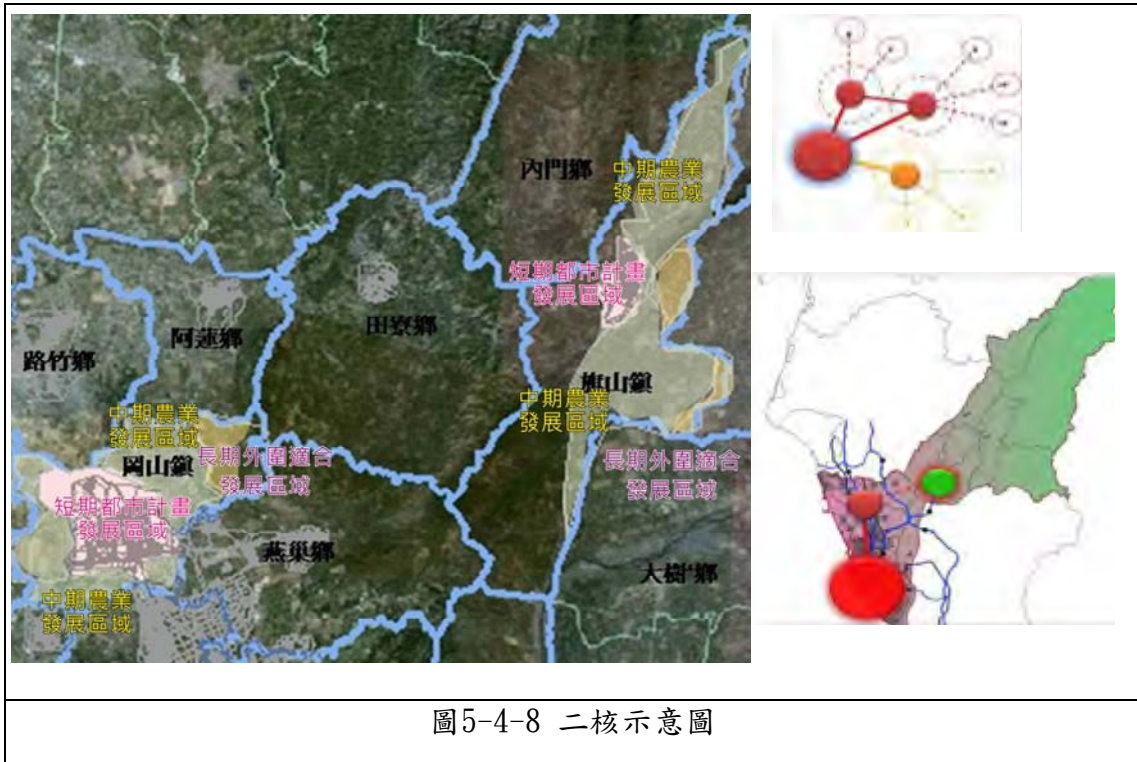


圖5-4-8 二核示意圖

### (三) 三軸：三條產業廊帶軸向

將新高雄市地區分為濱海科技經貿軸、平原產業增值軸以及山麓文化觀光軸，三條產業廊帶軸向。而其產業發展的空間結構，由城市至鄉村、再至偏遠鄉村的空間變化，呈現出新高雄市地區之機能相依、功能互補的關係，可豐富其文化內涵及厚實產業生態，如加以適切的規劃運用，必可發揮群聚效應和擴大城市的規模經濟，對於未來的新高雄市之競爭力的提升，將可產生一定的效果。

#### 1. 濱海科技經貿軸

以新高雄市西部沿岸，包括台 17 線與台 1 線周邊各港口以及高雄科園區、岡山本洲工業區、楠梓工業區、高雄煉油廠等產業所連成之軸帶。

#### 2. 平原產業增值軸

為新高雄市中部區域，沿國道 3 號、國道 10 號、台 21 縣等道路，包括大社鄉、大樹鄉等農業發展區域以及仁武工業區、大發工業區等區域所形成之軸帶。

#### 3. 山麓文化觀光軸

以原先高雄縣觀光文化資源為主，沿台 3 縣、台 20 縣、台 27 縣等道路，包括旗山鎮、美濃鎮、桃源鄉、那瑪夏鄉等文化觀光資源區域所形成之軸帶。



圖5-4-9 三軸示意圖

#### (四) 四網：四個便捷網

由自行車悠活便捷路網、捷運大眾運輸快捷網、海上藍色公路暢捷網（高雄港、興達港、安平港、大鵬灣、馬公港）以及無線網路資訊颯捷網等組成新高雄市整體便捷網。

##### 1. 自行車悠活便捷路網

短期方面以修護、美化新高雄市目前的自行車道包括後勁自行車道、愛河連接蓮池潭自行車道、都會公園自行車道、新莊一路景觀自行車道、博愛世運大道自行車道、旗津環島採風自行車道、前鎮河自行車道、旗山鎮(環鎮路線、登山路線)、茄萣鄉(情人碼頭海濱縣)、岡山鎮(河華路自行車道)、六龜鄉(鐵人三項單車路線、彩蝶谷賞蝶單車路線)等為主要項目。

中期則串連新高雄市境內東部(三民區內自行車道路縣--烏松鄉內自行車道路縣)、北部(楠梓區內自行車道路線-橋頭鄉內自行車道路縣)以及南部(小港區內自行車道路縣--林園鄉內自行車道路縣)之自行車道。

長期則以串連新高雄市內東至西(旗津區內自行車道路縣-六龜鄉內自行車道路縣)，南至北(茄萣鄉內自行車道路線-林園鄉內自行車道路縣)為發展目標。

##### 2. 捷運大眾運輸快捷網

現階段透過紅、橘捷運線，串連高雄境內各觀光旅遊景點，同時結合公車班次，開設以捷運站為主軸之公車路線，使搭乘者能夠便捷的到達捷運站附近的景點。

未來則以臨港輕軌、屏東延伸線、岡山路竹延伸線等規劃中之路線為長期發展快捷網之目標。

##### 3. 海上藍色公路暢捷網

透過高雄西部各港口，包括高雄港、興達港、安平港、大鵬灣、馬公港等，建構藍色公路暢捷網，發展觀光旅遊。

##### 4. 無線網路資訊颯捷網

發展新高雄市無線網路颯捷網，短期以公共據點為主，中期則為一心二核發展區(高雄市、岡山鎮、旗山鎮)，長期則為整個新高雄市，發展雲端產業，並將資源運用至偏遠地區。

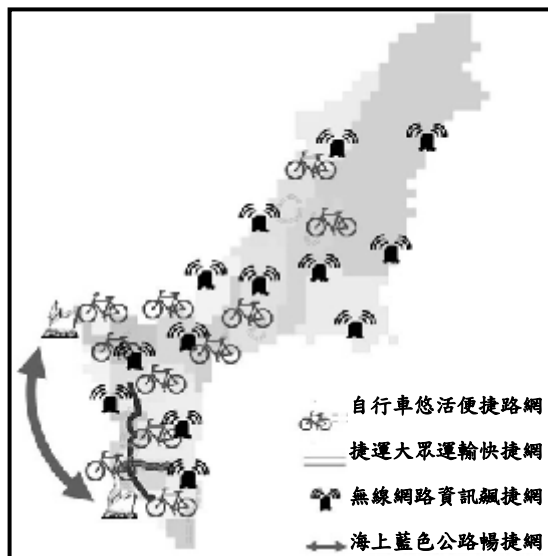


圖5-4-10 四網示意圖

### (五) 五水：五條藍色城市鑽鍊

型塑由南部境內的二仁溪、阿公店溪、典寶溪、後勁溪以及高屏溪(含楠梓仙溪、荖濃溪、美濃溪)等五條流域所組成河流為五條藍色城市鑽鍊。

由近年來所發生的災害可得知河川治理為都市發展中極為重要的一環，以往的河川治理總有許多盲點存在，包括 1. 以防洪為主軸的治河觀，少考量保育與景觀。2. 以大河的治理方法套用於野溪治理。3. 分段性而非流域性治理，造成流域各河段的利用不一致，甚至衝突或重複投資等，造成洪水氾濫的情況一再產生。

而今縣市合併即將來臨，對於整體新高雄市河川的整合及治理方面，應採以新的思維進行，將以創造出與自然生態環境共生共存的水環境為前提之下，從整合治水、人民親水、環境保水以及防止災害的角度下，進行全新的河川治理。

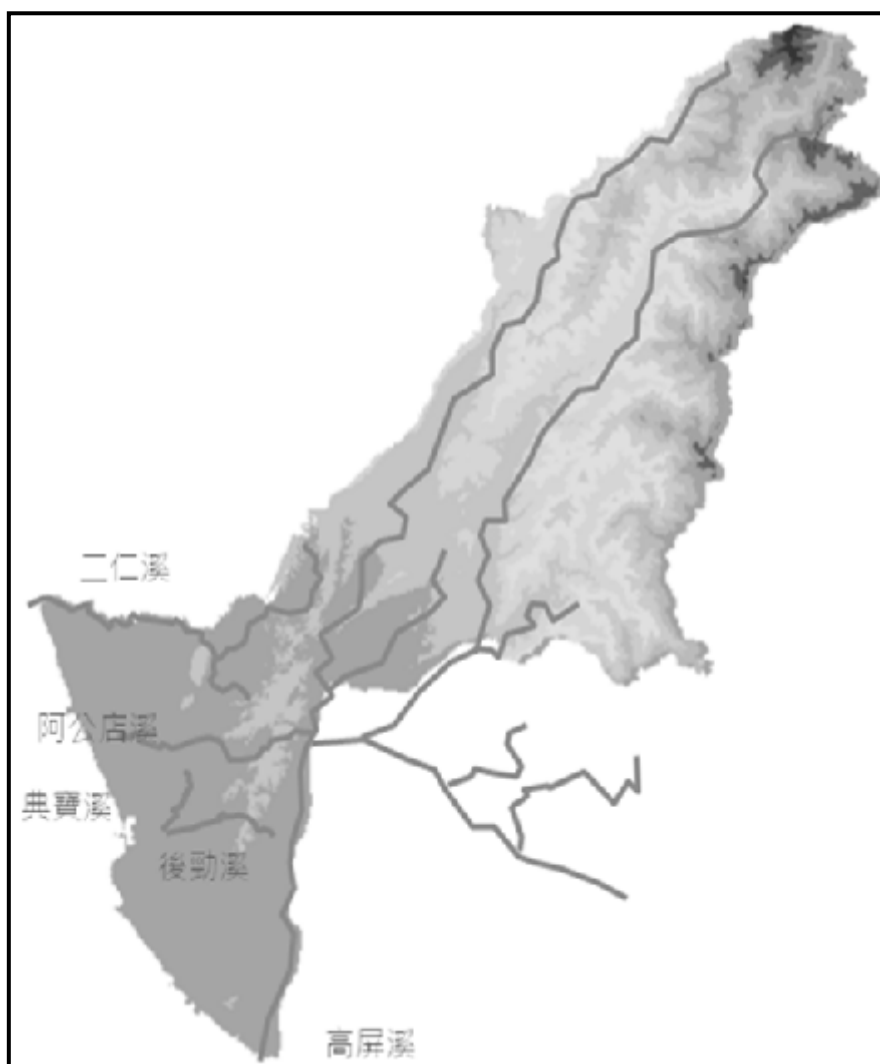


圖5-4-11 五水示意圖