

第五章、提昇高雄市競爭力，挑戰 2008

第一節、「南核心」中的高雄市

2002 年 8 月間，陳水扁總統召集府院高層舉行「大溪會議」，以經濟戰略作為國家發展的切入點，探討有關繁榮經濟、鞏固民主及提升安全的重要議題。其中有關經濟策略部分，除著眼於對外經貿網絡的開展、產業競爭力的提升之外，為強化台灣在亞太地區的經濟競爭地位，更作出「具體規劃建立南北雙核心的綜合競爭力，並配套規劃國家整體資源的有效利用，平衡城鄉發展，全面提升總體競爭力」的具體結論。至於產業的區域發展上，則強調要選擇我國在國際競爭力上有特別優勢的重點地區，集中加強公共建設、吸引投資及產業聚集。

高雄市擁有得天獨厚的天然良港，在 2001 年的貨櫃運輸量高居全球第 4 位，另有小港國際機場，以海空港兼具的地理條件，位據東亞交通要道，成為台灣對外的主要窗口，更是連結台南、高雄、屏東的鐵公路交通運輸樞紐。除此之外，高雄市氣候溫暖宜人，腹地廣闊、同時境內有海、有港、有河、有湖、有自然公園，這些優越條件足以建立一個宜人居住及吸引觀光的一流城市。因此，不管是在建立南部核心或在建構台灣具有國際競爭力的重點地區上面，高雄都具有不可忽略的戰略地位。

無論如何，雖然高雄在南台灣的區域發展及台灣的經濟戰略上極為重要，高雄在這幾年的發展上卻明顯遭遇瓶頸。其主要原因在於：(1)高雄早期以石化工業及重工業起家，也是南部區域的製造業中心。近幾年傳統產業外移使就業機會減少，但是高雄卻沒有預作產業轉型準備，因此服務業與新興產業就業機會未相對充分增加；(2)政府對於基礎設施的投資長期存在著南北不均的情形，而且對高雄的都市發展規劃也不盡完善，影響所及，使得高雄無法充分整合資源、發揮優勢；(3)港市合一的問題遲遲無法解決，造成廠商投資困擾，同時受到港務局

輕視整體港區土地開發利用的本位主義影響，使得高雄港只有貨物卸載的作用，而無法扮演商業、居住、觀光等等對於一流港灣城市而言至關緊要的功能；(4) 受到長期以來產業結構以高污染產業為主、基礎設施規劃不足與不善、高雄港無法充分發揮多元機能的影響，使得高雄市在生活、居住、遊憩上無法充分發揮區域中心應當具有的機能。

自謝長廷市長接任之後，高雄市在縮短南北差距、提高城市生活品質方面，都有了長足的進展。其重要的推動事項包括：捷運開工、污水處理與愛河整治、垃圾不落地、建立城市光廊與自然生態公園等等，同時也破天荒的到國外進行兩次招商。但是高雄市仍然需要採取更多積極與具有豐富創造力的作為，以解決長期結構性問題造成的負面影響，讓高雄市成為建構南部核心中的主要力量，並藉由高雄的快速進步帶動南台灣的區域發展。

第二節、高雄市未來經濟發展建議

經由我們前面的研究結果作為基礎，我們對未來高雄市經濟發展提出建言：

一、善用既有資源，藉由改造與整合運用，迅速提昇城市競爭力與生活品質

不少專家指出，南北不均是長期以來累積的無奈結果，但是目前政府面對財政困窘的實質困難，想要在短期之內要求中央政府對高雄進行大量財政挹注，恐怕在預期與實際上會有一段落差。但是從另一方面而言，高雄在都市規劃上具有宏觀格局，具有一流良港，自然人文遊憩資源豐富。因此，只要採取積極作為，釋放既有資源的活力，就可為高雄及南台灣發展注入巨大發展動能。

專家認為，台灣南部地區腹地開闊，氣候溫暖。以高雄市為核心，連結台南、高雄、屏東、以至墾丁地區，這個區域實已具備發展國際級都會的優越條件。但

是這些條件現在大多尚未充分發揮，其原因往往是因為沒有整體規劃；行政組織缺乏彈性、主動性、甚至單位之間相互干擾；法令規章僵化、缺乏前瞻性思考。因此，如何充分利用現有自然人文資源，活化城市商業休閒機能，使高雄成為國際知名，如同香港、雪梨、新加坡一般的「海洋—港灣城市」，藉此發展觀光、提昇居住品質、協助傳統產業升級，使大高雄地區的工作、投資條件與居住、休閒機能共同提升，實在是促使台灣朝向南北雙核心發展的重要思考方向。對此，本計劃的建議如下：

(一) 善用高雄港碼頭區閒置資源，創造港灣城市商業、觀光、居住

吸引力

高雄已有廣大而完整之港口建設，此為發展南部競爭力的重要資源。善用此資源可發展具國際吸引力之觀光特色，吸引人潮，其中包括未來可倍增之中國大陸觀光人潮。由此不僅可創造高雄之國際級都會特色，更可藉提升港灣觀光產業，創造南部的服務業核心競爭力。具體建議包括：

1、儘速開發利用高雄港區 13 號至 22 號碼頭之間八座碼頭

國外大型港口多有利用閒置碼頭暨倉庫空間規劃為展場或休閒遊憩空間，成功活化港口商業機能的實例。利用碼頭週邊歷史環境特色設計展覽或遊憩主題，保留港口城市的歷史人文風貌，可增加港區空間面貌的多樣性，提升港區觀光產業附加價值。善用碼頭區閒置資源的方式，除了結合豐富的海景與漁穫資源，亦可在碼頭區規劃休閒遊樂空間，或進一步規劃相關展覽交易中心。

高雄港區 13 號至 22 號碼頭與高雄市最為繁華熱鬧的三多商圈與漢神商圈比鄰，鄰近重運量捷運線，並且擁有可供輕軌捷運之用的臨港鐵路線。這個區域不只本身即擁有充足空間與吸引力，可開發多樣化的服務業，更可透過輕軌捷運及環港渡輪連結愛河、旗津、哈瑪星等主要景點，甚至經由藍色公路連結台南至墾

丁之海洋遊憩資源。開發此一區域，對於提振南部觀光產業絕對可以產生立竿見影的效果。

此區域之利用可配合鄰近成功路、新光路、凱旋路一帶進行開發，讓此一帶的發展不但不被港區所限，更能以港區為基礎，發展親水空間。在此同時，可考慮將水岸相關土地使用變更為商業遊憩區。

2、設立軍艦暨武器觀光公園及海事博物館

不少國外的知名港灣城市，例如紐約與雪梨，為了提昇觀光業，莫不於港區設置軍艦展覽與海事博物館，而且也對於吸引人潮發揮非常重大的效果。高雄港的船隻進出一直是熱門的觀光項目，而每年的左營軍港開放也吸引許多人潮，高雄的造船業更是國際知名。因此，可在不影響國防的前提之下，提供退役艦隻與相關武器，於高雄港規劃一處軍艦與武器觀光公園。

高雄港 13 號碼頭過去是台灣運送新兵到金門的接駁站，從人文歷史的角度來看，此處已成為許多國人重要的共同記憶，實為規劃軍艦暨武器觀光公園的最適當地點。同時，可以利用碼頭閒置倉庫，設置海事博物館，進一步強化吸引力。

13 號碼頭鄰近高雄市區商業活動最為頻繁之百貨商圈，許多飯店及旅館也座落於鄰近區域。藉由軍艦公園與海事博物館的設立，將可發揮巨大的相乘效果，將原本無法親水的市區消費觀光範圍延伸至港口，大幅強化高雄都心地區之商業及遊憩機能。

3、開發以高雄都會區為中心的南部藍色公路

南部藍色公路可由高雄港的 22 號碼頭為中心，連接台南沿海及屏東墾丁地區。此地鄰接高雄市區的八五廣場、三多商圈、捷運，除可帶動當地旅遊購物人潮外，更可搭配高雄之觀光資源、商業機能、旅遊住宿設施，讓「台南—高雄—墾丁」成為台灣最具吸引力的旅遊行程。

南部藍色公路之設計規劃，應特別注意由政府扮演規範者的角色，制訂辦法，保留小港口、漁村與鄉村聚落環境之完整，禁止濫建防波堤及其他破壞海岸環境之設施。至於具體休閒設施之規劃及建設，則應交由民間執行為宜。

4、設立遊艇展覽公園及交易中心

台灣曾是世界上最大的遊艇出口國家，遊艇設計、生產與交易的經驗豐富。以此為利基，可以利用高雄港區碼頭，設立遊艇展覽公園及交易中心。利用遊艇展覽與交易的複合功能，大幅強化港區觀光遊憩吸引力。

5、設置傳統產業行銷及展售中心

南部為台灣傳統產業集中地，如何提昇傳統產業產品的附加價值是個相當重要的議題。由於台商在中國及東南亞的經營，在高雄港有相當大數量的傳統產業中間財及成品進出口。如能以此為基礎，在高雄港區設立傳統產業行銷及展售中心，既可使高雄港成為國際上一重要的零售貨品集散區，更可進一步強化高雄之觀光吸引力，並藉此提昇南部傳統產業之行銷展售能力。

(二)推動南部地區縱貫鐵路捷運化

在南部核心競爭力的策略規劃上，交通建設的迅速升級實為首要之務。台鐵縱貫線由新市至屏東段，經過南科與路科，連結高雄地區重要的新興生活機能區，並且通往南台灣重要之休閒觀光區域，成為連結台灣南部地區工作、居住與休閒三大生活機能之現成交通幹道。因此，若能加速推動此區域的縱貫鐵路捷運化，大幅提升此區段的運輸能量，縮短交通時間，提高生活品質，將可增進此區吸引人才進駐的誘因，落實南部地區「工作在南科、居住在左楠、休閒在海岸」的生活藍圖，進而帶動整體區域的競爭能力。

(三)規劃設立高雄博物館群

高雄地區長期以來為台灣的重化工業中心，可以利用此一歷史遺產與觀光產業相結合。舉例而言，在軍用工業方面，高雄市區的 205 兵工廠中有完整的國軍武器歷史陳列館、彈道靶場，此即為極佳賣點。就高雄臨港及附近區域之火力發電、鋼鐵、造船、石化等工廠而言，可將其中部分地區規劃成主題式的觀光景點，配合公共雕塑與綠地，建立分散式、極具特色的博物館群，並經由臨港鐵路及接駁公車予以連接。藉由博物館觀光鍊的形成，配合導覽與城市記憶的追溯再造，可為南部地區創造獨具特色的觀光資源。

二、事權統合，提昇行政效能以鼓勵投資

在本計劃所訪談的產業人士當中，有不少人認為，政府部門針對投資計畫統一事權，提昇行政效能，是鼓勵投資的最有效方法。要了解因為政府部門事權不統一、行政流程曠日費時而對於廠商投資意願造成的嚴重負面影響。下面就是一個可供說明的實例：

有一位於外商公司任職高階主管的高雄子弟，成功說服公司於高雄進行大型投資計畫。他們的投資計畫希望能利用港區土地及碼頭，不只有輪船停靠，並且結合觀光及購物用途，甚至設立一個小型音樂廳。這時港務局通知廠商，因為涉及土地變更用途，必須跟市政府申請，而整個計畫案也就此暫停擱置下來。同時港務局告訴廠商，因為市政府要變更兩次，所以無法如同廠商希望，於簽署投資計畫案之後於三個月動工，而必須耗費兩年的時間。到此，外商公司認為，如果處理一個執照就必須花費一年半，所需機會成本過高，因此考慮取消此一投資案，甚至轉移到國外進行。

類似這樣的事例，政府必須以魄力及具體作為予以解決，本計劃建議：

(一) 儘速落實高雄港市合一，釋放港區資源，並且積極招商，活化

高雄港區

高雄港市遲遲無法合一，造成任何投資的相關行政作業難以協調，並且曠日費時，阻礙投資意願。以前述個案為例，因為港市不能合一，阻礙行政流程合理化，一個投資案的審核必須花費兩年，實質上等於打消投資案。港市不合一的另外一個重要問題是港與市的發展失去直接關聯，也弱化相關行政部門發揮港區多功能機能以帶動鄰近市區腹地繁榮的動機。

港市一旦合一，高雄市政府應將港口當成企業來經營，聘請專家治理高雄港，導入電子商務，加速人、貨通關速度，以提升港務效率，才能運用人流、物流帶來的商機。同時，也要學習大陸積極招商的態度、渴望把投資機會抓住的精神，主動找客戶推銷自己，為客戶解決問題。

十年前的中國東北大連仍是老工業基地，當時的大連市長親手主導市政建設，但懂得借力使力，放手讓外人整治大連港，於是找來全球港務效率最高的新加坡港務局全套技術支援，大連港也成為資訊網路運用領先的港口，貨櫃裝運效率已遙遙領先日本。傳統東北良港大連港，迅速從原本工業的陪襯，轉為市場腹地的依託。這個例子相當值得高雄借鏡。

(二) 建立投資單一窗口，簡化行政流程，降低廠商投資計劃之不確

定性

外商業者認為，他們在全球市場中選擇投資地點時，除了勞動、土地、基礎設施等因素之外，特別重視的就是政府效能會不會造成投資計劃的不確定性，以致使得投資計畫無法進行規劃。他們最希望台灣政府改善的，就是簡化投資案相關的行政流程、增加投資計劃案進度的透明程度、並且最好有統一的投資窗口，讓投資者不必在不同單位之間四處打聽、為公文疲於奔命，而這樣的統一窗口必

須能夠明確的告訴業者：「需要多少表格、需要準備多少資料、需要蓋多少章、需要用多少時間」。

(三)推動重大投資案，透過專人專責方式，協調中央及地方行政事務

不少業者認為，由於過去一些案例，反映出不同層級政府單位之間，或出於本位主義影響，或由於缺乏勇於任事的誘因，造成投資案進度耽擱，甚至可能「睡死」在公文往返旅行當中。針對這個問題，本計劃建議市府採取專人專責方式，以年輕政府官員為主力，推動重大投資案，負責溝通、協調、協助廠商完成所有行政流程。對於推動重大投資案有功的政府官員，則優先予以拔擢。

(四)加強運用網際網路，提供投資者及採購商訊息

在全球化競爭當中，善用網際網路可以大幅提昇城市競爭力。舉例而言，越南即已經做到了可以在網際網路上註冊公司。業者建議高雄市政府應再強化市府網頁可以提供的行政流程及投資訊息。一方面應讓所有投資流程及相關表格完全在網路上透明化；另一方面，因為高雄市政府網站是國外投資者或採購商會優先造訪的網站，市府應強化英文內容，作為高雄地區投資訊息的主要網站，並主動協助中小企業廠商登錄外文資料。

善用民間智庫、學術界及產業組織力量，擬定政策、遊說中央、協助招商：廿一世紀是知識經濟的時代，而這一點也應該反映在政策的制訂與推動上面。市政府實應在市府有限的人力資源之外，善用協調能力，積極製造對話參與管道，讓大高雄地區高等教育體系中充沛的知識資源得以有效地整合入政策的評估、制定、及推動過程之中。

高雄長期受到南北不均的負面影響，其問題之一即在於因為地理區隔，中央政府及媒體重心皆座落於台北，以致於與高雄建設有關的政策或意見在首都沒有獲得應有的重視與討論。市府實可多與學術界或民間智庫結合，於首都大力進行

政策行銷的工作。除此之外，招商工作完全隸屬於政府部門之下，實有不足之處，可配合產官學合作之產業促進組織進行。

三、打造優質教育環境，提供居住誘因並協助產業升級

知識經濟是全世界的趨勢，而如何提供優質人力資本，協助高雄傳統產業升級，更是當前高雄發展經濟的重要議題。而高雄的教育事業不只可以扮演提供人才的角色，更需扮演留下人才的角色。外商即指出，台灣為振興經濟，從中央到地方政府無不積極招商、引進外資，外商原本樂意前來或更長久停留，但因台灣未能提供外籍小孩完善的教育系統與設施，又無互動、溝通協調的專業窗口，減弱國外投資者來台意願，此外，文化交流資訊也欠缺聯繫橋樑，不易融入台灣社會。有鑑於此，本計劃建議：

(一)爭取設立自由教育特區

高雄本身為全球知名的國際港市，如能配合南部國際機場之興建，就可以為國際人員流動提供優越環境。而高雄不少地方有大量具備良好公共設施的閒置土地，可供設立學校之用。在另一方面，三鐵共構及捷運的落實，將使高雄有十分便利的大眾運輸系統。因此，不管從土地資源或交通運輸的條件看來，高雄都擁有設立自由教育特區的優秀條件。

高雄市政府可依照憲法將教育列為地方自治事項之精神，爭取中央將教育權下放，由議會另立特別法，善用這些閒置的土地資源，在高雄南北兩區分別擇地設置「高雄自由教育特區」。在特區內關於學校的設立、土地取得、資本結構、學費定價、教學內容、人事任用、學位授予，都盡量不予以干涉；學校的興衰存廢，概由市場競爭決定；而政府只做評鑑與提供消費者訊息的工作。

由於公立教育體系仍於特區之外存在，因此並不必擔心有人的受教權會因此受損。而公立學校於法人化之後，也得以在不接受政府補助的前提之下，於特區

之內設立分校參與競爭。對於那些反對在教育中引入市場機能的人而言，特區提供一個組織試驗與比較的機會。特區內蓬勃的教育服務產業，將可為高雄帶來新一波的成長契機，創造優質的投資環境，引來為子女尋求更好教育機會的人才，並真正讓高雄落實「資訊城市、知識經濟」的理想。

(二)促進傳統產業升級，透過產學研發計劃，讓大學資源與企業結合

建議高雄爭取設立「傳統產業升級研發中心」，並爭取經費，讓高雄市政府可透過專案計畫模式，媒合大學與傳統產業，讓大學中的知識資源協助傳統產業進行升級。為了讓這些經費產生具體效益，政府應要求大學找到具體的合作廠商，並且也可要求合作廠商需提出一定比例配合款，訂定有明確市場目標的計劃，進行相關應用研究並予以實用化。舉例而言，高雄的優勢之一即在於陽光與海洋，中山大學內之西子灣更是擁有衝浪與風浪板的水岸遊憩傳統，如何強化中山大學海洋科學院與相關產業合作，即為中央與市府可著力之處。