

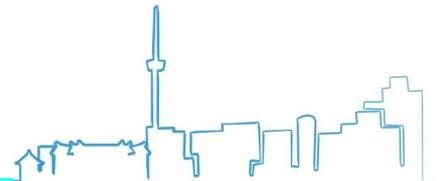
國立台東大學區域政策與發展研究所
碩士論文

指導教授：靳菱菱 先生

港埠與都市變遷-以高雄「港」「市」為
例

研究生：江恩琦 撰

中華民國九十八年六月



國立台東大學

學位論文考試委員審定書

系所別：區域政策與發展研究所

本班 江恩琦 君

所提之論文 港埠與都市變遷—以高雄「港」「市」為例

業經本委員會通過合於 碩士學位論文 條件
 博士學位論文

論文學位考試委員會：

柯子璋

(學位考試委員會主席)

李玉芬

靳菱菱

(指導教授)

論文學位考試日期：98年6月28日

國立台東大學

- 附註：1. 本表一式二份經學位考試委員會簽後，送交系所辦公室及註冊組或進修部存查。
2. 本表為日夜學制通用，請依個人學制分送教務處或進修部辦理。

博碩士論文電子檔案上網授權書

(提供授權人裝訂於紙本論文书名頁之次頁用)

本授權書所授權之論文為授權人在 國立臺東大學 區域政策與發展研究所
_____組 97 學年度第二學期取得 碩士學位之論文。

論文題目：港埠與都市變遷-以高雄「港」「市」為例
指導教授：靳菱菱

茲同意將授權人擁有著作權之上列論文全文(含摘要)，非專屬、無償授權國家圖書館及本人畢業學校圖書館，不限地域、時間與次數，以微縮、光碟或其他各種數位化方式將上列論文重製，並得將數位化之上列論文及論文電子檔以上載網路方式，提供讀者基於個人非營利性質之線上檢索、閱覽、下載或列印。

- 讀者基非營利性質之線上檢索、閱覽、下載或列印上列論文，應依著作權法相關規定辦理。

授權人：江恩琦

簽名：_____

中華民國 98 年 07 月 22 日

謝誌

回首研究所兩年的日子，不知不覺地消逝在時空之中，從當初對台東很陌生的情況到現在很愛上台東，甚至是捨不得離開。在台東的好山好水與藍天白雲共同交織下，很高興自己求學的生涯中，可以在這片人間淨土中學習與成長！

這一路的求學過程要感謝的人實在太多，感謝台東大學區域所全體師長的諄諄教誨，讓我對區域、政治與地方發展、都市計畫、公共政策等學科，有更進一步的研究。感謝指導老師-靳菱菱教授兩年來非常辛苦的指導，在老師的教導之下，讓我學會了去思考與探究，更加明白不管什麼事情、議題、政策，都有其邏輯與來龍去脈，所有任何的事情也不是一定就如看到的所言，一切都要勇於提出問題與批評。雖然每個禮拜固定的 meeting 都讓我很緊張，paper 常常被老師大筆一揮跟寫得滿江紅，不過也是因為如此老師盯得緊，讓我論文準時地撰寫完畢。感謝大學恩師-柯于璋教授，在我論文陷入困境與徬徨的時候，給我明確的方向與想法，最後論文口考還特地來全家大小來台東，真的要謝謝老師。感謝高雄市都發局、海洋局的長官接受我的訪談，讓我的論文更臻完備。感謝我的好同學-曹大哥、生元、奇儒、芳旻、柏昇、裕軒、慧雲、明德、文生、毅名還有學長學弟妹，你們的真誠與率直，讓我很喜歡你們，沒有你們區域所不會這麼歡樂，大家感情不會這麼好。尤其到二年級我們和一年級一起參與很多活動-國圖資料之旅、壘球比賽、每個月的生日聚餐、國內外的參訪、賞鯨活動、區域所的電動大戰、送舊、畢業典禮以及大家最愛的互虧，現在全部都變成這兩年最美好的回憶！感謝所辦助理-慧雲，總是幫忙所上很多瑣碎的事情，也給我工讀的機會。感謝明德-三不五時在半夜被我吵醒，因為要你幫我帶班，還要接受我的一些麻煩，你是我遇過最客氣的人。感謝奇儒-你的大方、隨和與扮演我學習上的知識家，真的幫我很多忙，好幾火燒屁股了都是你的及時救火，如果沒有你的大力相挺，我的論文應該不能如期完成，也謝謝你平日的鼓勵與刺激，讓我知道我必須更加努力。感謝好友-佩璇、芳慈、靜慧、宏林、倍綺、錯榮，撰寫論文的苦悶，還好有你們 MSN 的相挺，陪我渡過好幾個漫漫長夜。最後，感謝我的家人在背後默默的支持與鼓勵我，讓我可以很放心的讀書，我會更努力報答家人的栽培。

讀研究所，本來是不在我人生的規劃中，莫名的踏上這條路，就要勇敢地接受挑戰並且走完。謝謝曾經幫助過我的人，一路上我受到很多人的鼓勵，讓我更有勇氣更容易地走完，我也從來不後悔踏進這條路，自己選擇的事物，就必須自己承擔也不容抱怨。也謝謝那些曾經看不起我的人，使我更想往上爬，讓我可以看見自己的不足並且能超越自我，人生還有更多未知的挑戰與困難在等著我，我想這也是人生有趣的地方。我記取老師畢業送我的「把握當下的每一刻，享受當下的每一刻，做事情不需要考慮太多，對自己有信心，做就對了」，相信秉持這樣的態度，去過我未來的每一天，在不久的將來，我也可以很成功的！

恩琦

2009.06

港埠與都市變遷-以高雄「港」「市」為例

作者：江恩琦

國立台東大學 區域政策與發展研究所

摘要

台灣的海運跟空運一直是與世界各國接軌的重要管道，所以港口扮演了很重要的角色。港口是國家的基礎行業，港口不僅僅是運輸樞紐，也是一國之經濟和社會發展的重要基礎建設。隨著港埠的發展以及本身所發揮的功能性，連帶著影響該地方的產業以及都市發展，諸如該地的國家政策、港埠政策、國家開發計劃與經濟發展計劃等。

本文以港埠與都市變遷-以高雄「港」「市」為例為題，研究試圖從高雄港過去到現在的歷年發展，對高雄整體都市變遷的影響，並從近年來所提倡之「港市合一」政策角度切入。文中探討高雄「港市合一」政策從早先直到現今發過程、支持或反對「港市合一」的癥結點、「港市合一」對於高雄市的重要性等實際運作方式，最後將探討與反省「港市合一」至今未能徹底落實的相關原因。期能歸納出具體的方案，以作為今後推行「港市合一」的方針，讓高雄港與高雄市共存共榮。本文為了探究港口與都市變遷之關聯及獲得可靠的具體研究成果，在研究方法的應用上主要採用文獻分析法、深度訪談，其中以文獻分析法為主。藉由這兩種方式，了解港埠與都市變遷之間的關係，並以高雄「港」「市」為例，進行分析與整合歸納，提供對問題的了解及作為評析的依據。

簡言之，回首過去高雄的發展過程，均以港口港灣為出發點，高雄「港」「市」之間互相依存的演進關係，實密不可分。本文認為「港市合一」政策是未來高雄港、高雄市之間值得嘗試的方式之一，應加以落實以期早日實現。

關鍵詞：港市合一、港埠政策、都市變遷、高雄港、高雄市

Harbor and the Development of City: A case study of Kaohsiung City

Author Chiang En Chi

Abstract

The transportation plays an important role which makes Taiwan connecting with the world. Harbor is the essential factor for city development to Kaohsiung. There are lots of industries and conductions in Kaohsiung which are related with the planning of harbor.

The topic of this research will discuss the relation between harbor and Kaohsiung City. The author attempt to analysis the influence of the transition in Kaohsiung city by exploring the development from past to now of Harbor. The research will discuss the operating approaches, such as the policy about the unification of city and port, the crucial reason which is in favor or against the policy, and the conflicts between central government and city government.

Finally, the author analysis the reasons why the unification of city and port policy can not be completely practicable. The paper will conclude the dilemma about position of Kaohsiung Harbor and make some suggestions by foreignal experiences of habor governance.

Key words: The unification of city and port policy, Harbor policy, Transition of cities, Kaohsiung Harbor, Kaohsiung City

目次

第一章 緒論	1
第一節 研究動機.....	1
第二節 研究目的.....	5
第三節 研究方法.....	5
第四節 章節安排.....	7
第五節 研究架構.....	8
第六節 資料蒐集方式.....	9
第七節 研究限制.....	10
第二章 文獻回顧	11
第一節 港埠基本概念.....	11
第二節 港埠之地位與構成要素.....	13
第三節 港埠競爭力之探討.....	19
第四節 港市合一的相關論述.....	24
第五節 港埠開發與港都再造.....	25
第三章 高雄港的歷史與現況	27
第一節 高雄港開港歷史.....	27
第二節 國民政府時期之港埠建設.....	32
第三節 高雄港之發展計劃.....	43
第四節 高雄港市整合發展之重要性與依據.....	46
第四章 高雄港市合一政策之內容與存在之爭議	51
第一節 港市合一之運作模式.....	51
第二節 國外港市合一之案例.....	55
第三節 高雄港市合一政策的發展歷程.....	65
第四節 現行港市合一政策的難題.....	72
第五節 港市合一之政策論證.....	76
第五章 結論	79
附錄	83
附錄一 高雄港之現況.....	83
附錄二 高雄港市建設合一委員會設置要點.....	87

附錄三 訪談紀錄逐字稿	89
參考文獻.....	103



表目錄

表 1- 1 高雄港口貨櫃裝卸量成長表.....	4
表 1- 2 全球主要貨櫃港部分港口運量統計	4
表 2- 1 港埠相關元素與產業活動.....	17
表 2- 2 外部環境之評估準則指標表.....	22
表 2- 3 港口歷年貨櫃裝卸量統計表.....	23
表 3- 1 日治時期高雄港築港計劃表.....	31
表 3- 2 高雄港貨櫃碼頭設施狀況.....	36
表 3- 3 高雄港口貨櫃裝卸量成長表.....	40
表 3- 4 高雄港進出港船舶艘次.....	40
表 3- 5 高雄港貨物吞吐量	41
表 4- 1 主張或是反對港市合一者論證依據理由表.....	77

圖目錄

圖 1- 1 研究架構圖.....	9
圖 3- 1 港、市各別規劃與國家港埠整體規劃關係圖.....	49
圖 4- 1 我國航港體制圖.....	54

第一章 緒論

第一節 研究動機

台灣的海運跟空運一直是與世界各國接軌的重要管道，所以港口扮演了很重要的角色。港口是國家的基礎行業，港口不僅僅是運輸樞紐，也是一國之經濟和社會發展的重要基礎建設。因此，許多國家即利用港口發展國家經濟、增加就業機會，港口創造的經濟附加價值成為衡量港口重要性的指標。台灣屬於海島型態國家，陸地資源相對地有限，進出口貿易成為經濟發展的主要來源，對外運輸仰賴海運為主，並達九成以上的總量，而港埠肩負著國家經貿發展的大樑。因此，長期以來，港埠的發展幾乎與國家經濟發展同步，而且港埠的良窳對我國經濟發展實具有相當的影響¹。隨著港埠的發展以及本身所發揮的功能性，連帶著影響該地方的產業以及都市發展，諸如該地的國家政策、港埠政策、國家開發計劃與經濟發展計劃等，皆會影響港埠周圍腹地的產業分佈與發展。

港埠是海陸運輸的交會點，同時也兼具了振興地方產業、繁榮該地區發展的功能，對都市發展的貢獻極大，但隨著時代的變遷，港口與都市之間也起了變化。以都市發展而言，一般係因為地區內之港埠設施呈現硬體設備上的老舊或是功能上不能因應新的需求及都市開發更新政策等，進一步可分內在與外在因素來探討。所謂的內在因素，係指因相關之港埠設施與空間、活動、環境、地區相關人士有關而促成再開發，抑或是因年代時間的進展而導致的港埠老化、定位改變等。而外在因素則與港埠空間、相鄰近海域、陸域的海岸地區及都市臨海地區有關。若合併內、外在的因素，現階段的港埠空間再開發與都市發展之間的起因為：港埠本身為因應功能之更新，振興老化的港埠而力求改變的需要、都市為了本身之更新而向港埠尋求開發之地、市民對親水性空間之需求等。所以，現階段的港

¹ 1952 年港埠裝卸量合計 330 萬噸，至 1997 年港埠裝卸量合計 48340 萬噸，這 45 年間成長了 146.5 倍，同一期間進出口對外貿易量成長 89.33 倍，實質國民生產毛額 GNP 成長 38.25 倍，顯見港埠運量支援國家經濟發展，而國家經濟發展則以港埠發展為依託。

埠空間再開發其目的應該由港埠振興、地區振興的觀點加以定位，並且將港埠整體運輸系統以及都市或臨港地區空間相關之各種因素加以整合，以創造出一個完整又合理的港埠空間利用。

港埠與都市發展的整合最具體的表現莫過於港埠地區的再開發與臨港地區的都市更新，這也是 1980 年代後許多港市致力的重點工作，其中美國東岸的巴爾的摩港市和美國紐約港與南街港埠的改變最成功也是具代表性的例子²。巴爾的摩內港地區與環內港之市區是港埠再開發與都市更新計劃推動的主要舞台，其地理環境與基隆內港地區相似，都市發展的精華地段與港區緊緊相鄰。但在 1950 年代後，是港市發展的衰退期，因內港機能衰退也充斥著老舊碼頭，城市呈現了破舊、骯髒混亂的景象，妨礙了週邊都市的發展，以致於人口、產業都移到郊外。後來，地方之政商界領導人士感到內港地區曾因港繁榮，如今卻是頹廢衰敗的景象，此情況對於地方都市發展有著嚴重性的影響。在 1964 年，馬里蘭州巴爾的摩市由推動「內港」(Inner Harbor)重建計劃，成功地帶動週邊的產業以及都市更新，成為美國東海岸著名海港與觀光旅遊景點。港區內水岸景觀的轉變，吸引民間業者前來投資興建大型體育館場、國立水族館，美國海軍第一艘高桅帆船戰艦星座號以及曾經在二次大戰擊沈兩艘日本軍艦的潛艦，都保存陳列於巴爾的摩內港，相關的博物館、工商業、餐飲業、遊樂業等的成立與設置，除了改變的城市的風貌，也刺激了巴爾的摩市的觀光業，並保守估計每年進入這個巴爾的摩灣區的旅次多達三千兩百萬人次，全球許多港市也開始相繼仿效。另一個例子為美國紐約港與南街港埠，南街港埠（簡稱「南街」）位於紐約曼哈頓半島最南端東河側，整個區域在布魯克林大橋（Brooklyn Bridge）以西，世貿大樓（World Trade Center）以南的十幾個街廓。南街原以碼頭、倉庫為主，1860 年以前「紐約」指的就是南街。那時南街到處是商店、酒店、市場、旅館、倉庫以及林立的帆船，帆船帶來了歐洲、中國、印度等地的貨物、絲綢、茶葉等，再由此轉口至北美其

² 黃偉源，2000，《台灣地區港埠發展政策之研究》，國立海洋大學河海工程學系碩士論文。

他地方分銷，南街可以說是盛況空前。其實紐約的興起原因之一與南街的水運有很大的關係，早在美國獨立後，紐約成了臨時首都，由於紐約港終年不凍，港闊水深的優勢，自然成為美洲主要貨物吞吐港口。爾後，輪船取代了帆船，由於輪船吃水較深，就改泊在曼哈頓西邊哈德遜河的深水碼頭，這時布魯克林大橋通車，替代了南街通往布魯克林郡的渡輪，南街的水運功能被取代，且高架快速車道的分隔，導致南街對外聯繫出現瓶頸。直到 1967 年，當時南街才在熱心公益人士的鼓吹下，由紐約政府支助，成立非營利性的南街博物館，並成功的舉辦多次活動，由於成功效益立現，於是將南街放在「歷史古蹟」大傘的保護下，積極推動更新計劃，由紐約州政府、公益人士及專家共同參與，1980 年通過了都市計劃審查，正式進行開發作業。自 1983 年 7 月重建第一階段完工開幕後，每年吸引數以百萬計的遊客前來參觀，進而帶動紐約港周邊的產業活動，成為都市更新成功的新典範。

高雄市因與高雄港埠相鄰，提供了許多港埠用地與產業進駐的場域，高雄港也朝著港埠與臨港都市合作的模式邁進，進而成為一個國家經濟、貿易及產業的重要地。高雄港為台灣最大之國際港埠，位於台灣西南海岸。西臨太平洋，南臨巴士海峽，臨海有狹長沙洲，腹地廣闊，氣候溫和，地理位置優越。除了是台灣南部主要之貨物進出口港埠外，亦是台灣主要之貨櫃轉運樞紐港，深具國際競爭優勢的港口。近年來，高雄港推行自由貿易港區政策，規劃「洲際貨運中心」，期能將高雄港真正建成亞太營運中心，並推動鼓吹「港市合一」政策，使港區與市區共榮發展。綜上所述，港口的興衰與都市發展是相輔相成的，港口對一個城市的都市發展或是空間區位的影響上具有相當重大的意義。而相對地，一個城市的都市計劃與整體開發計劃等也會連帶影響港口的競爭力，進而關係到港口在全球中的地位。故本研究的主題聚焦於一個城市的港口條件與定位，再加上城市的都市發展更新計劃，如何影響其港口的變遷，並從「港市合一」政策的角切入。以高雄「港市合一」政策來看，目前港市尚未合一，其政策在制定的過程中所產

生的爭議、中央政府與地方政府的角力關係、相關法律的位階問題等，在在影響了港口與都市發展之間的關係，甚至是否對港口的競爭力、經濟、產業有所影響？近年來在全球貨櫃中的排名持續下降（表 1-1、表 1-2），甚至掉出了十大港口的排名是否與此也有所關聯？「港市合一」政策是否為高雄「港」「市」的萬靈丹，是本研究動機所在。

表 1-1 高雄港口貨櫃裝卸量成長表（單位：TEU³（千個））

年 別	總 量		年 別	總 量	
	裝卸量(TEU)	成長率%		裝卸量(TEU)	成長率%
1997	5,693	12.45	2003	8,843	4.12
1998	6,271	10.15	2004	9,714	9.85
1999	6,985	11.39	2005	9,471	-2.5
2000	7,425	6.31	2006	9,774	3.21
2001	7,540	1.54	2007	10,256	4.93
2002	8,493	12.63	2008	9676	-5.7

資料來源：高雄市政府港務局，2009。

表 1-2 全球主要貨櫃港部分港口運量統計（單位：TEU（千個））

港口 名稱	2006 年	2007 年	港口 名稱	2005 年 排名	2006 年 排名	2007 年 排名
新加坡	24,792	27,935	新加坡	1	1	1
上海	21,720	26,150	上海	3	3	2
香港	23,539	23,881	香港	2	2	3
深圳	18,468	21,090	深圳	4	4	4
釜山	12,038	13,000	釜山	5	5	5
杜拜	8,923	11,000	杜拜	9	8	6
鹿特丹	9,690	10,800	鹿特丹	7	7	7
高雄	9,774	10,256	高雄	6	6	8
漢堡	8,861	9,900	漢堡	8	9	9
青島	7,702	9,462	青島	13	11	10

資料來源：中華日報航運電子報 2008/06/04。

³ 20 呎標準貨櫃（英語：Twenty-foot Equivalent Unit，首字母縮略字：TEU），常用來形容貨櫃船及貨櫃碼頭的能力。資料來源：<http://zh.wikipedia.org/wiki/TEU>。

第二節 研究目的

有關高雄港與高雄市兩者關係用於都市發展影響的範圍非常之廣，為能兼顧實務與理論上的要求，本研究試圖從「港市合一」的角度切入，探討支持或反對「港市合一」的癥結點、「港市合一」對於高雄市的重要性等實際運作方式，期能歸納出具體的方案，以作為今後推行「港市合一」的方針，讓高雄港與高雄市共存共榮。故完成後能達下列目的：

- 一、探討「港市合一」對於高雄市的都市發展之重要性。
- 二、探討「港市合一」至今未能徹底落實的主要原因。
- 三、探討推行「港市合一」所面臨的困難。

第三節 研究方法

本文為了探究港口定位與都市發展之關聯及獲得可靠的具體研究成果，在研究方法的應用上主要採用文獻分析法、深度訪談，其中以文獻分析法為主。藉由這兩種方式，了解港埠的定位與都市發展之間的關係，並以高雄港為例，進行分析與整合歸納，提供對問題的了解及作為評析的依據。

一、文獻分析法

所謂的文獻，指的是包含我們希望加以研究的現象的任何訊息形式，它是分析和蒐集現存的、以文字形式為主的文獻資料。文獻分析法是一種傳統的探索性研究法，蒐集有關他人所做的研究，分析其研究結果與建議，指出需要檢證的假設，並說明假設是否具備探究價值，以應用於進一步研究之基礎。優點在於所花的時間、金錢成本較少，而且可以利用資料的蒐集做時間序列的歸納⁴。

對本研究而言，過去的港口定位與都市發展的相關研究大多偏向港埠競爭力、港口發展、港口設立自由貿易港區、港口設立轉運中心與物流中心等整體性的居多，鮮少與都市發展結合之文獻。本研究採用「文獻資料」進行研究，資料

⁴ 轉引自農用新，2003，〈港埠競爭力之研究-以高雄港和上海港為例〉，國立東華大學公共行政研究所碩士論文。

種類包括：

- (一) 國內外學者與本研究相關之論著、研究報告。
- (二) 報章雜誌期刊。
- (三) 官方出版品（如統計資料、年度報告書）。
- (四) 政府機關、研究機構等網站資訊。

故本研究在資料的蒐集與過濾上，以港口更新、港埠再開發政策、港埠政策為主軸，從中探索其港市關係，再評析與都市發展相關之程度。

二、深度訪談法

深度訪談法，是一種古老最普遍的蒐集資料的方法，讓研究者可以透過口語雙向溝通過程，加上聆聽與觀察，共同建構出社會現象的本質與行動的意義，也是質性研究中重要的方式。深度訪問法可以分為直接訪問法跟間接訪問法，前者是訪問雙方面對面的交談，後者則是透過電話或是其他方式進行的交談。訪問的過程實際上是訪問者與被訪問者雙方面對面的社會互動過程，主要目的取得一般二手資料上無法顯現之資訊。

本研究訪談對象：高雄市政府海洋局、高雄市政府都發局、高雄市都市計劃委員會等（表 1-3）。透過訪談，主要是因為企圖從官方政府方面得知目前港務的政策推動與執行成效，港務更新與該都市計劃的關聯性。並且深入地了解一個港口的興衰對周遭產業的影響，以及港口周邊產業對城市定位的影響，以釐清本研究之核心價值與脈絡。

表 1-3 訪談對象一覽表

訪談對象一覽表
高雄市政府都發局（編號：A001）（編號：A002）
高雄市都市計劃委員會（編號：A003）
高雄市政府海洋局（編號：A004）

第四節 章節安排

為達到上述研究企圖，本研究流程如下：

第一章 緒論

第一節 研究動機

第二節 研究目的

第三節 研究方法

第四節 研究流程

第五節 研究架構

第六節 資料蒐集方式

第七節 研究限制

第二章 文獻回顧

第一節 港埠基本概念

第二節 港埠之地位與構成要素

第三節 港埠競爭力之探討

第四節 港市合一的相關論述

第五節 港埠開發與港都再造

第三章 高雄港的歷史與現況

第一節 高雄港開港歷史

第二節 國民政府時期之港埠建設

第三節 高雄港之發展計劃

第四節 高雄港市整合發展之重要性與依據

第四章 港市合一之內容與存在之爭議

第一節 港市合一之運作模式

第二節 國外港市合一之案例

第三節 高雄港市合一政策的發展歷程

第四節 現行港市合一政策的難題

第五節 港市合一之政策論證

第五章 結論

第五節 研究架構

本研究運用 Dunn 的「六段式論證結構」(Dunn,1993:263-264) 為基礎，針對高雄港與高雄市之間究竟是否採行「港市合一」政策，進行深入的研究分析，並且衍生出本研究架構。

Dunn 的「六段式論證結構」，可以說是政策分析中相當著名的論證模式，其結構如下：

一、政策資訊 (data)：指政策分析所需的資訊，包括政策問題、政策目標、政策方案、政策行動等。

二、政策主張 (claim)：政策論辯的基本主張與立場，也是我們進行政策論辯的目的。

三、立論理由 (warrant)：一項政策論證所依據的假定或理由，以確保政策論證者能夠依據政策相關資訊建立各種不同的政策主張。

四、立論依據 (backing)：用來證明前述「立論理由」成立的理由，這種理由必須具有相當的證據力。可以是量化或是質化的方式。

五、反證理由 (rebuttle)：主要是分析何以「立論理由」無法被接受的原因、節論或是假定，所以是「立論理由」的反面說法。

六、可信度 (qualifier)：對於「政策主張」確信的程度。

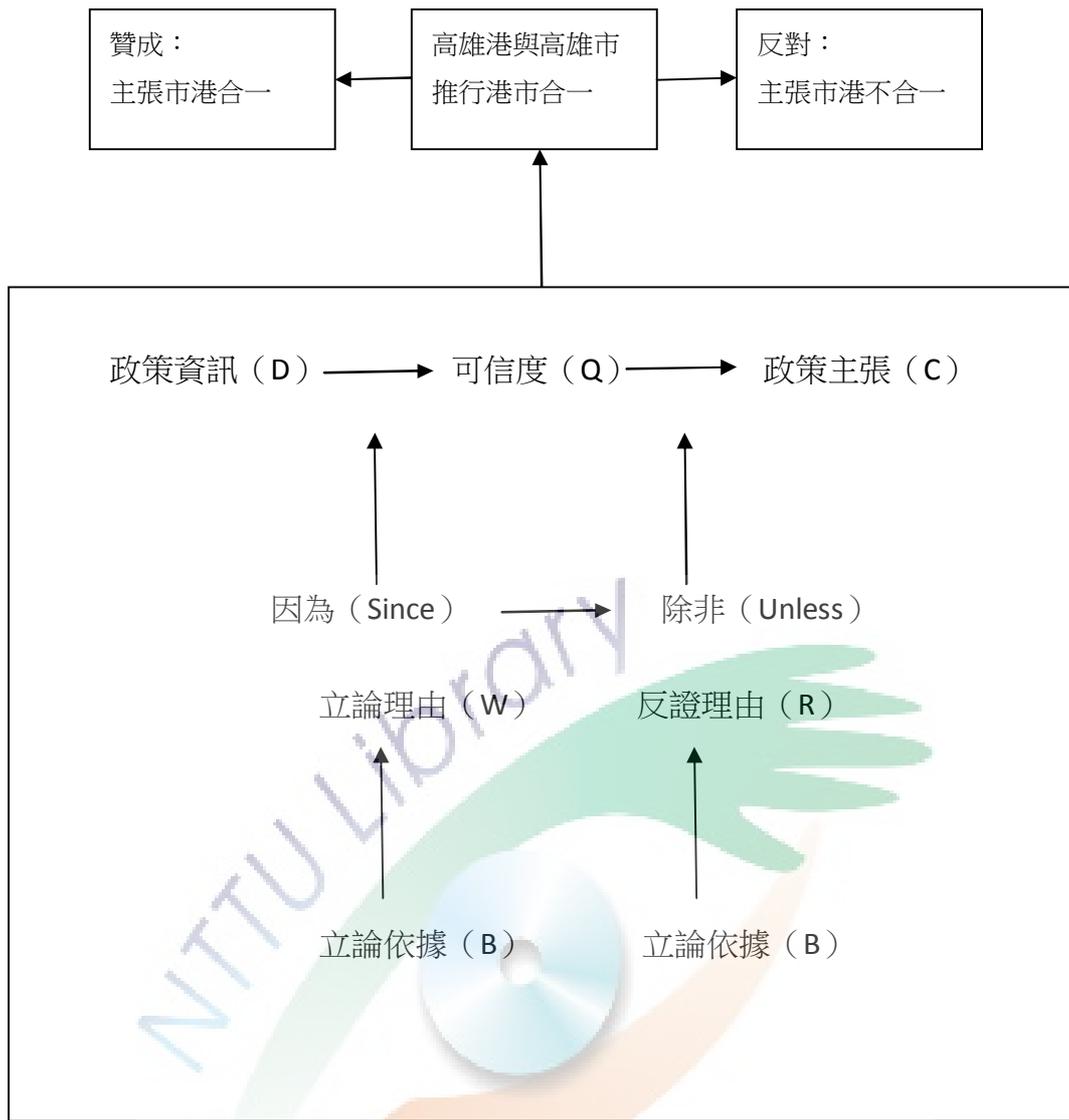


圖 1-1 研究架構圖

資料來源：作者自繪，參考自：丘昌泰，2001，《政策分析》，台北：空大。

第六節 資料蒐集方式

本研究的資料蒐集方式，可以分作下列三點論述之。

一、透過靜態的文獻分析法，蒐集近十年來與研究主題具關連性的國內外之論著、著作、書籍、期刊、政府出版品、統計資料等，再加上蒐集地方政府如何配合國家發展所進行的港埠興革、港口與地方產業及都市發展的關係等相關主題之文獻，整理歸納其中的相同性與相異性，並就港埠基本概念、港埠的地位、港埠構

成的要素、港埠發展與都市發展之間的關係等主題進行回顧。

二、透過質性訪談，訪談對象有：高雄市海洋局、高雄市都發局、學界等，利用訪談的互動過程中更清楚了解欲得知的問題。

第七節 研究限制

本研究的主題「港埠」一詞，其中包羅萬象，無論是在哪個面向，任何的一篇研究或是著作皆不能涵蓋或是解釋「港埠」的一切事物、發展或是現象。因此本研究的主要限制如下。

一、蒐集資料的限制。蒐集資料是研究中很重要的一個環節，國內對於港埠定位與都市發展的相關文獻有限，故在閱讀相關文獻時，其真實性與完整性還有待商榷。本研究為了解決在資料上的限制，除了多方面文獻的交互檢證，還加上深度訪談法以增加資料的可信度。

二、高雄港所處的地理位置內，還有其他重要的競爭港口，但研究標的只選擇高雄港，而未選擇其他重要的大港列入研究中，其研究結果不能類推至其他類似個案。但礙於這兩個港口因屬於不同的政治體制，不管是在港務政策、體制、相關法令上，或是國家整體都市計劃發展會有無法實際比較的情形產生。雖然這兩個港口有相當的差異性，但在面對兩岸直航的議題，皆各自定位在國際港以及扮演著重要的角色，是故不論是整體性的探討或是個案比較，都有其相關性值得探究。

三、訪談對象的限制。本研究透過質性訪談，原本預計訪談對象有：高雄市海洋局、高雄市都發局、交通部港務局、學界、產業代表及地方團體等。但經過相關管道連繫之結果，有許多政府單位因礙於議題敏感，且為國家港口機密之不便接受訪談，故訪談樣本較少不能類推至其他樣本。

儘管有其研究限制，本文運用比較研究相關文獻資料與訪談，應可彌補過去文獻討論之不足，故企圖以一個較大的架構思考港口發展之更新或轉型，探究其與都市發展之間所產生的港口的定位與港口競爭力。

第二章 文獻回顧

有鑑於國內對於「港埠」之研究，眾說紛紜並無統一概念，故本文先釐清港埠之基本定義與概念，再針對港埠競爭力之探討、港口與都市發展等方面做相關文獻回顧與探討，除了能對港口定位與都市發展之間有更深入的著墨之外，還能對過去的研究作有系統的整理，同時亦可了解相關理論或解釋因子的變遷。

第一節 港埠基本概念

一、港埠之定義

港埠一詞其意為「位於海岸之門戶」，有安全屏障及水陸轉運之涵義。港埠須具備旅客上下及貨物裝卸、儲存之設備、船舶繫泊之設備、船舶安全導航之設備、船岸通訊之設備、船舶修理設備、油煤水電之供應設備，以及通達腹地之鐵公路等運輸工具，並且配備足夠之作業能力與有效之管理組織等，以提供旅客及貨物轉運之需求¹。所以對國家來說，港埠為國家之門戶，是對外貿易的橋樑，對地方來說，港口可以帶動地方關連產業與區域發展。

二、港埠功能

一般而言，港埠的功能需同時考量商業營利與公共服務兩方面的功能，在國外也因為世界各國國情以致於有不同的定義，如：在英國，過去把港埠視為主要商業基地，藉此強化其商業功能。而在歐洲大部分的國家，自古迄今把港埠視為交通基礎設施，定義為工業發展中心。簡而言之，港埠為水陸交通之樞紐，貨物之集散地，也是國防要衝。港埠的功能可分為下列四項：

（一）商務功能：居於航運業者與腹地運輸業間，經由運輸過程以達貨物、旅客之安全迅速運送交接，促進商務上之功能。

（二）工業功能：基於腹地工業發展之需求，由船舶輸入所需原料，加工

¹ 王丘明，1998，《港埠管理》，華泰：台北。

製造而為成品，再行輸出以促進工業發展之功能。

(三) 轉運功能：如有些港口位置處於貨物批發或全球航運樞紐地位，成為全球主要航線必經之集散地，且貨運以轉口為大宗，將貨物轉運至內陸各地或轉運至其他港埠，以達貨物暢通之功能。

(四) 國防軍事功能：基於國防需要適時而安全之輸入國防物資以充實國防實力，並於戰時確保港埠作業有效運轉，以發揮國防上之功能，如肩負軍品的駁運、補給以及其他軍事用途等。

(五) 休閒功能：在全球很多重要國際港埠中，同時也是工商之重鎮。因此，港口便成為國際大都會重要的休閒地點，諸如遊艇碼頭、親水公園、休閒海灘等著名的觀光景點，如新加坡港、紐約港、紐西蘭奧克蘭港、西班牙巴塞隆納港等。

三、港埠種類

港埠依使用目的、所處地理位置、國家政策的限制來區分²。

(一) 依使用目的來區分，有商港³（高雄港、台中港、基隆港）、工業港⁴（麥寮港）、專用港（專門提供能源油、天然氣之深澳港）、漁港（八斗子漁港）、軍港（左營港）及避難港⁵。

(二) 依所處地理位置來區分，有沿海港（台中港、基隆港）、河口港（上海港、天津港、鹿特丹港）、河港⁶（南京港、英國曼徹斯特港）、湖港及海峽港⁷（新加坡港）。

(三) 依國家政策的限制來區分，有國際商港（高雄港、台中港、基隆港）、國內商港及自由港（大連港、香港、新加坡港）。自由港的設立，主要目的是在大量吸收外來投資，以及引進新的工業技術，進而促進貿易和經濟的發展。按其關稅豁免區域之大小，又可以分成三個類型：自由港市（香港、新加坡）、自由

² 崔延紘，2002，《海洋運輸學港》，台北：鼎文書局。

³ 供一般商船靠泊，提供貨物裝卸及旅客上下服務之港埠，有良好的裝卸倉儲設備與功能。

⁴ 專門為工業提供服務的港埠，大多輸入工業原料，輸出成品。

⁵ 提供船隻遭遇海上險難，可以避泊之港口。

⁶ 位於江河或運河沿岸之港埠，是內陸交通的樞紐。

⁷ 地點鄰近海峽扼大洋聯絡之要衝，對於貨物及船舶的集散，有一定的重要性。

港區⁸（哥本哈根港）及自由區⁹（波蘭之但澤港）。

（四）依港口工程區分，有天然港（大連港、日本佐世保港）、人工港（花蓮港、美國洛杉磯港）。

（五）依行業經營觀點區分，有定期船港（基隆、香港、神戶港）、不定期船港。

（六）依航行安全條件區分，有安全港¹⁰、不安全港¹¹。

（七）依港務經營管理方式而區分，有公營港（基隆、高雄、日本神戶港、日本大阪港）、公有民營港（倫敦港、西雅圖港、紐約港）、半公營港（波士頓港、巴爾的摩港）、民營港。

第二節 港埠之地位與構成要素

台灣地區是一典型的海島型地區，所以港埠的發展與否，對於一個海島型國家之國家發展是相當重要的。港口是一國家之門戶，港口必須具有良好的自然要素，再加上些許的人工改良便能成為良港。其港埠地位的重要性與影響層面，就許多方面而言，實為密不可分。港埠之地位形成，可以區分為下列四種觀點¹²：

一、就國土發展觀點

港口為國家與國防的門戶，外敵之侵犯常經由港口的突襲或是封鎖，所以港口的防禦能力與設備、軍事上的物資運輸，都有賴於港埠為基地。若港埠無法充分發揮功能，以確保軍事上的安全，換句話說，該國家可以說是無國家可言。港

⁸ 我國之「加工出口區」的設置，也是自由港區的一種。其目標為促進投資、發展外銷、增加產品，提供國內企業理想的投資環境，對我國經濟發展的貢獻甚大。

⁹ 將港埠之一部份劃為關稅豁免區，在該區內可豁免貨物之關稅，但禁止民眾之居住，也不得享用免稅貨品，其範圍較自由港市為小。

¹⁰ 港內水面及水深足以使某種船舶經常保持漂浮狀態，即使在退潮時期或貨物滿載後，仍不至擱淺，可以安全泊靠者。

¹¹ 缺乏安全停泊地點，航道狹窄不便航行，潮差過大易發生海難，均視為不安全港。又如政治或戰爭情況，不穩定國家之港口，不利於船舶停泊者，也是不安全港。崔延紘，2002，《海洋運輸學》，頁 121，台北：鼎文書局。

¹² 郭石盾，2006《港埠經營管理與實務》，台北：復文。

埠是港口運輸系統中重要的一環，港口運輸系統是連接起國土空間的關鍵，因此，港埠如同港口系統運輸一樣，影響著國家區域發展，並且為國家帶來可觀的利益。

根據文獻顯示，台灣地區當前的港埠計劃，皆未能配合國土計劃而與都市計劃、產業分佈與發展、聯外運輸系統、海岸資源維護、環境保育、海上遊憩等相結合，形成綜合性的開發，以達區域均衡。歸咎其原因如下¹³：

(一) 長期以來缺乏國土綜合開發計劃之觀念，而且「港埠建設為國土開發的一環，亦是交通運輸的一環」的概念也不一致。

(二) 台灣地區雖然在 1979 年公佈了第一次綜合開發計劃，但至今仍缺少相關法令，如「綜合開發計劃法」、「國土利用計劃法」等，以致於台灣地區當前的港埠計劃滯礙難行。

(三) 日據時代的台灣設有「國土局」，主要管理國土相關事宜。但至今中央部門未有國土計劃之專職部門與機構。形成了「都市及區域計劃」由內政部組成之委員會主管。「綜合開發計劃」由內政部擬定，呈報經建會轉行政院核定之現狀。此也是「港灣計劃」必須與國土綜合開發計劃相結合之論述。

台灣在過去雖然曾經實施六年經濟建設計劃及各種大規模的公共建設計劃，但基於考量則提出了「港埠開發五年計劃與國家建設五年計劃相結合」之理念¹⁴：

(一) 1970 年左右開始，十大建設、十二項建設、十四項建設及國家建設六年計劃等開始陸續出現，但彼此間都缺少了「國土利用計劃」為主體，同時在經費、內容、時程上具有差異而無法延續。交通運輸建設、水資源開發與水利建設、社會福利、下水道工程等公共建設亦少有全盤性的長期計劃。

(二) 國家建設及全國港埠開發均為五年一期之間階段性建設計劃。國家建

¹³ 黃文吉、葉吉芳、黃文鼓，1995，《從亞太營運中心邁向第二次綜合開發計畫之基礎研究》，中華民國都市計畫學會 1995 年會及論文發表會論文集。

¹⁴ 同註 13

設五年計劃之下又包括交通運輸建設五年計劃等；港埠開發五年計劃則為綜合各港「港灣計劃」的一部分。

由於我國台灣地區海岸資源有限，為了避免無謂的港埠開發，未來台灣港埠的開發都應該配合國土開發計劃。惟有國土開發計劃能配合經濟發展之需、兼顧區域均衡發展、設置專職機構統籌規劃與管理土地利用、符合利多弊少的經濟原則，才得以與港埠計劃相結合，進而促進港埠發展。

二、就港埠與經濟貿易觀點

港埠與關連產業

港埠是水陸交通的樞紐、貨物之集散地及裝卸，提供航運業者與腹地運輸業者運送客貨之便利管道，並可促進一國之商業繁榮、工業之發展、貨物之交流，增加更多的工作機會與商機，也因此隨著港埠本身功能性的發揮連帶促進了相關周邊產業的衍生，對一個國家的經濟及貿易有絕對之貢獻。港埠若具備適於貿易的環境，便能成為商港，一般來說，廣大的腹地除了提供港口裝卸的功能之外，也能增加腹地內的經濟活動，促進商港的繁榮。

港埠發展與經濟產業發展之間的關係，可以從「港埠關連產業」對於經濟產業及就業有無貢獻及影響來看。換句話說，港埠因為相關產業的發展而壯大，相關產業也因港口在附屬機能上的便捷及提供腹地而得到生存及拓展的空間。「港埠關連產業」的定義係指：「因港埠之設立所帶來且影響地方經濟發展之活動的總稱，也就是說，會對地方經濟體造成衝擊的港埠相關產業（port-related industry）」。^{Branch}認為，港埠相關產業對地方經濟衝擊的程度又可分為「主要衝擊」（直接衝擊）與「次要衝擊」（間接衝擊、衍生衝擊）。主要衝擊包含了：在空間上位於港埠範圍中的所有經濟活動、使用港埠作為進出口的整體經濟活動，如直接的港埠營運、對船運機構提供的服務、船員開支、運輸服務及港埠相關服務的政府開支。次要衝擊則界定該區域中在經濟上依賴於主要衝擊活動的所有活

動¹⁵，即主要衝擊產業中的上下游產業。

有關「港埠相關產業」之類別，蔡宗龍（1999）針對港埠作業要素：貨物與旅客、船舶、港埠、作業所需的支援活動與工作人員等做區分，再以中華民國行業標準分類來歸類，如表 2-1 所列。

由此可知，港埠功能所衍生出來的港埠相關事業與經濟發展之間是緊密不可分的。港埠的設置所帶來的經濟效益不僅包含了港埠範圍內的事業，也囊括了周邊相關的事業，包含了海運所需的事業、港埠長久經營所需的單位、為滿足生活所需的事業以及相關從業人員等。如果港埠的此功能轉移他地時，勢必引發部分港埠相關產業的去留，進而影響到當地的經濟發展，如同過去彰化鹿港因口而發展繁榮，但也因為港口蕭條而沒落，如今變成為文化古都帶來許多觀光資源。

三、港埠與航運的關係

建港之目的在於連貫水陸交通，使貨物順利集散以發揮輸入和輸出的功能。港埠為了達到此目的，需具一定的航道水深，利於船舶自由進出。港外位置宜有天然的山脈圍繞，無淺灘暗礁；港口的入口環境無風浪以及流沙淤塞於港口；港內環境水深需充足，水面必須平穩，面積宜廣大。氣候必須冬天不結冰，夏季溼氣少，春秋不濃霧，無不規則的地形風或氣候風等，便能提供大量的船舶停靠、裝卸貨物、完備的修船設備等，以招徠大量本國或外國的船舶來港通商，促進貿易發展，增加國家的收益。如果港口位置處於全球航運樞紐地位，成為全球主要航線必經之集散要衝，且貨運以轉口為大宗，則具備國際轉運功能，如高雄港、新加坡港、香港、鹿特丹港等皆是。

¹⁵ 轉引自黃偉源，2000，《台灣地區港埠發展政策之研究》，國立海洋大學河海工程學系碩士論文。

表 2-1 港埠相關元素與產業活動

元素	產業活動
貨物	國際貿易業、汽車貨運業、鐵路貨運業、管道運輸業、船舶運送業、船舶李貨業、倉儲業、貨物及貨物集散站經營業、貨櫃租賃業
旅客	餐飲業、旅館業、金融業、保險業、商業
船舶	船舶及其零售製造修配業、船舶日常商品供應商、船舶租賃業
港埠	港埠行政業務與設施管理維護
支援	電信業、郵政業、金融業、保險業、法律及會計服務業、顧問服務業、商品經濟業、租賃業、資訊服務業
工作 人員	批發業、零售業、餐飲業、營造業、社會及個人服務業

資料來源：蔡宗龍，1999，《基隆港對基隆市產業之經濟影響研究》，國立交通大學運輸研究所碩士論文。

四、港埠與都市的關係

港埠是運輸的起訖點，擔負著一個國家或是都市的經濟脈動。由於港埠為交通樞紐，可促進都市之繁榮，都市提供港埠所需的用地及產業進駐的場所，並使該都市成為國家貿易、工業、商業的重鎮，如高雄市的繁榮與高雄港就息息相關。高雄港驗民國 1952 年清港濬港工作完成，世界各國巨輪陸續來港裝卸貨物、民國 1958 年開始擴港 12 年計劃，加上民國 1969 年開闢大二港口後，高雄港已經成為世界重要的國際港。高雄港又緊抓運輸貨櫃化的發展方向，陸續建立多座貨櫃碼頭，作為東南亞的貨物轉運中心，開始連帶影響著高雄市的繁華與富庶。

另外，港口吞吐量之多寡，亦是腹地經濟之榮枯，兩者無論在道路交通、水土保持、環境衛生以及都市計劃方面，都是息息相關、環環相扣的。港埠發展與都市發展建設，彼此必須密切合作才能相得益彰。

港埠雖然為都市帶來經濟發展的契機，但也同時造成都市發展的衝擊。面對這樣的衝擊，全球已經有許多港市推動港埠更新以及臨港地區都市更新，一方面

推動港埠機能及競爭力的提升，另一方面減緩港埠與都市發展的不協調¹⁶。我國也面臨一樣問題。針對台灣目前港埠與都市發展之間所面臨的環境有下列幾點：

(一) 港市規劃管理體制的分立：在我國，依商港法的規定，交通部為各國際商港之主管機關，並於各港設置管理機關、港務局，港埠計劃與都市計劃分別隸屬港務局與縣市政府，同時受商港法與都市計劃法規範，所以在發展上存在職權與法令衝突的發生。最顯著的例子為高雄港與高雄市，由於高雄港市間分別隸屬不同的決策單位，兩者之間較少協調及進行發展規劃整合，造成許多與都市有關規劃方案和發展議題無法達到預期效果，諸如土地使用的衝突及運輸網的無效率¹⁷。

(二) 都市臨舊港區的沒落：相對於港埠新發展區，早期發展區就顯得老舊且機能衰退、港市土地使用的不相容、造成當地居民的不滿，進而造成都市臨港地區的沒落，以高雄紅毛港為例，紅毛港位在高雄市小港區，在台灣早期有漁港的地方都比較繁榮，所以當時紅毛港也是盛極一時，但隨著時代變遷，工商業的發達以致漁村的凋零，都市的變更之後的紅毛港更逐漸的沒落，甚至因為要遷村而即將走入歷史。

(三) 都市發展趨於飽和：隨著時代演變跟經濟持續的發展，都市發展逐漸受到擠壓，港埠寬廣的空間，開始受到地方行政部門的注意，如高雄南星計劃¹⁸已經完成的部分填海計劃，使沿岸土地不再被海浪侵蝕，海岸已不再後退，還增加了一片新生的土地。大林蒲臨海地區，除了作為都市建廢棄物處置場，新生土地更可以作為都市與港埠發展用地¹⁹。

(四) 營造優質生活空間的需求：市民生活水準的提升，對於周遭優質的生活環境品質的需求也相對提高。如近年來由各地方政府積極營造新風

¹⁶ 黃偉源，2000，《台灣地區港埠發展政策之研究》，國立海洋大學河海工程學系碩士論文。

¹⁷ 邱文彥主編，2003，《航運貿易新趨勢》，台北：胡氏書局，頁 51。

¹⁸ 南星計畫區預期朝向「自由貿易港區」或「研發中心」來規畫，如此將符合本市的利益、產業升級及港市合一的願景。引用自自立晚報，<http://www.idn.com.tw/>，2008/11/14。

¹⁹ 同註 16。

貌，港灣水岸空間的利用，形塑城市的新魅力，也是都市計劃急需想納入的重點。因此，高雄市在 2006 年所提出的「水岸發展願景」意圖打造「水岸花香」的親水空間，彰顯「海洋首都」的風格，配合港埠用的與水岸空間的整體開發，以及觀光遊憩路線的開闢，活化水岸生機，增加民眾的休閒空間²⁰。

(五) 港埠相關產業發展的式微影響都市的經濟發展：面對新興港口的發展逐漸取代舊有港口的機能，或都市對於港埠發展的打壓，在在擠壓港埠所在地之港埠相關產業的發展，進而更影響都市的相關發展。

因此，一個健全的港埠與都市之間的機能與發展，必須注重港埠聯外運輸機能的強化，建立貨運專用路線，減低港埠衍生之交通流量對市區交通的衝擊。另外，配合碼頭用地的轉型與水岸地區整體開發，以及海上觀光遊憩路線的開闢，使港灣成為市民休閒與旅客遊憩、消費重要的場所。最後，應振興與拓展港埠相關產業，港市共同引進港埠相關產業，如觀光、娛樂、遊憩、商業、物流等，以提升港市整體經濟效益。

第三節 港埠競爭力之探討

當討論港埠競爭力之前，得先從「國家競爭力」談起。「國家競爭力」定義有下列兩種²¹，一為：「國家達到永續經濟成長及國民平均所得目標的總體能力。強調的是穩定而持續的經濟成長率。為達此一目標，政府必須醞釀一項永續經營的政經脈絡，而企業及私部門亦應展現優勢經營及市場策略，並負起企業社會的責任，相輔相成，才有國家競爭力可言」。二為：「一個國家創造資源附加價值，並增進全體國民財富的實力。此實力包括三組要素：資產物(asset)與過程(process)、內引性(attractiveness)與外張性(aggresiveness)、全球性(globality)與地區性(proximity)。所謂資產物，乃意指國家創造國民財富，至於如何運用資源，創

²⁰ 高雄市都發局水岸發展願景網站，

²¹ 依吳容明先生專題講座(2004)提到世界經濟論壇(WEF)及瑞士洛桑管理學院(IMD)對「國家競爭力」的定義。

造財富的規範機制，即是過程。內引性是國家有利於國內外投資生產的政經環境，而外張性則是國家應用國際經濟市場環境的因素，如對外投資與出口貿易政策。而全球性與地區性，則代表產業的跨國發展策略的面向定位」²²。

有關港埠競爭力的指標並沒有一定的標準，主要在於學者對於影響港埠競爭力因素的選取方式不同。目前國內有關港埠競爭力的討論有以下幾方面：

一、港埠與核心能力指標

(一) 港埠競爭力與核心能力指標架構分為四個，分別為港埠資源、港埠核心知能、港埠價值知覺、港埠組織運作²³。

1. 港埠資源可分為基礎建設、資本形成與投入、聲譽與資料庫。
2. 港埠核心知能分為人力資源素質、技術環境、管理能力、政策效率。
3. 港埠價值知覺則分為品質知覺與服務知覺。
4. 港埠組織運作主要類別則為運作流程與組織調整。

(二) 如梁金樹及倪安順（1998）與陳昭宏（2001）的研究。而前者（梁金樹及倪安順）根據「港埠競爭力與核心能力指標架構」為依據，進而提出進港延滯時間、船席、裝卸設備、倉儲、聯外運輸、自由化與國際化、客戶服務、業務能力等 14 項指標。

(三) 近幾年，鄭淑惠（2002）再歸納整理的港埠競爭力指標包括港埠費率、地理位置、貨源腹地、服務品質、港埠設施、貨物流通量、海上運送距離、港埠效率、港埠規模、內陸運費、腹地連繫系統、滯船時間、損害及損傷的頻率、超大與非定型化貨物處理能力、客訴支援力及政府政策等項。這些指標均可作為評定港口的國際競爭能力。

二、政策制定

²² 同註 17。

²³ 轉引自邱俊唐，2007，《高雄港在亞太地區轉運競爭力之研究》，國立中央大學土木工程學系碩士論文。

港埠規劃應以全球海運中心的需求為藍圖，依對象、功能有不同的區別，政策制定者需掌握發展特性，制定政策以最適設計引商靠港，如此便能提昇其港埠競爭力。如呂添資（2002）認為港埠競爭力應著重於建立「零關稅」政策目標，快速便捷與無紙通關，及聯網監管，並能增加附加價值的服務與現代化行政效率。

三、內部環境與外部環境之評估準則

一個港口之競爭力與否，與其之內部環境、外部環境有絕對的關係。一般而言，內部環境指的是，軟硬體設施、作業效率、營運方式與費率、整體規劃與開發、組織因素、人力資源、組織策略與行動等。外部環境指的是政治環境、經濟環境、地理區域、海陸複合運輸系統等²⁴。

張徐錫（2001）利用內部環境與外部環境之評估，評估東亞地區主要貨櫃港之架構，對象包括了基隆港、台中港、高雄港、香港、鹽田港、廈門港、上海港，並且衍生了 20 項指標（2-2）。張徐錫研究結果顯示，高雄港不論在內部環境或是外部環境之競爭力，皆優於上海港，但上海港在 2002 年貨櫃裝卸量卻開始超過高雄港（2-3），顯示了上海洋山港開港，廣闊水深，吞吐量大增，加上因政治因素兩岸沒有直航，無法取得中國大陸經濟蓬勃成長帶來的競爭優勢，使得釜山港、上海港及深圳港一一超越高雄港的地位²⁵。另外，農新用（2003）也利用此一評估準則討論內、外部環境對港埠競爭力的影響，結果顯示，在高雄港具有競爭力的要素分別為：港口地理位置、現代化貨櫃處理設施、船舶滯港時間的長短、作業自動化、船席易取得；而高雄港較不具競爭力的要素分別為：提供包裝標籤條服務之能力、訓練課程、港區提供外銷貨物包裝之服務、附屬港區服務、組織架構。

²⁴ 張徐錫，2001，《東亞地區主要貨櫃港 SWOT 分析量化模式建構之研究》，國立台灣海洋大學河海工程學系碩士論文。

²⁵ 邱俊唐，2007，《高雄港在亞太地區轉運競爭力之研究》，國立中央大學土木工程學系碩士論文，頁 8。

表 2-2 外部環境之評估準則指標表

	影響層面	影響因素	評估指標
	內部環境	軟硬體設施	港埠設施
裝卸機具數			
貨櫃場面數			
聯外運輸優勢			
自動化資訊化程度			裝卸自動化程度
			航港電子資料交換資訊化程度
作業效率		船舶進出效率	船舶在港時間長短
		裝卸效率	貨櫃機具毛裝卸效率
		裝卸量	貨櫃裝卸量
營運方式與費率		營運自由化	營運自由化程度
		港埠費率	港埠費率
整體規劃與開發		整體規劃	整體發展計劃
	開發效率	投資開發效率	
外部環境	影響層面		評估指標
	政治環境	海關作業效率	
		政治安定性	
		法規完備化	
	經境環境	金融自由化	
		經濟腹地資源	
	地理區域	地理區位之優劣	
航線及航班密度			

資料來源：

張徐錫，2001，《東亞地區主要貨櫃港 SWOT 分析量化模式建構之研究》，國立台灣海洋大學河海工程學系碩士論文。

表 2-3 港口歷年貨櫃裝卸量統計表（單位：萬 TEU）

年份	上海港	高雄港	年份	上海港	高雄港
1997	252.7	569.3	2002	861	849.3
1998	306.6	627.1	2003	1128	884.3
1999	421	698.5	2004	1456	971
2000	561.2	742.6	2005	1808	947.1
2001	634	754.1	2006	2172	977.4

資料來源：中華日報航運電子報，2008/06/04。

四、港口本身之條件

影響港埠競爭力的因素除了港埠區位條件之外，最主要考慮為港口之費率、硬體設施、營運效率與貨物之自由度四個面向，亦即轉運成本、深水碼頭、作業效率與是否設立自由貿易港區等四個主要議題。王克尹（2004）認為，在港口費率方面作業成本是否有競爭力、能否彈性依市場變化主動調整費率、在硬體設施方面是否有足夠之深水碼頭數及現代化之機具設備、在營運效率方面轉運時間與成本是否有競爭力能否滿足航商需求、在貨物之自由度方面是否提供自由貿易港區促進貨物流通與深層加工服務，皆會形塑一個港口的價值與功能，進而決定了港務發展的競爭優勢。

所以總結上述研究，其特色是目前台灣有關港口的研究大多是著重：（一）港口本身效率的提升。（二）相對於其他港口競爭的優勢。（三）單就運輸角度將港口視為轉運點，討論港口其相關設施、運輸網路的連結。（四）港口發展物流中心、自由貿易港區等研究。甚少提及的是港口定位與都市發展之間的相互關係。因此，本文的研究可以補足有關港口其定位對於都市發展的影響，及都市計發展計劃對港口的港埠定位的影響，並且是否對港口的競爭力、經濟、產業有所影響作深入的討論。

第四節 港市合一的相關論述

港、市分治體制是台灣特殊歷史時空下的產物，事實上，是不利於港市整體發展及建設的，這使得港口的競爭力下降，因此，本節探討港市合一的相關論述，以瞭解港市合一的重要性。

港灣都市的臨海地區幾乎被港灣所包圍，如果沒有良善的合作發展，港市發展就會產生互相牽制的情況。再加上都市土地利用趨於飽和，都市更新計畫沒有加以配合的話，港與市的關係就可能演變成衝突。所以在一些先進的國家，其港市合一的政策已經行之有年，例如美國、日本、荷蘭等，這些國家的發展充分展現了港市共榮的意念，值得加以學習。港市建設合一雖然是航港體制改革中，港務機關定位與組織之課題，但實際上，這僅僅是水道運輸系統中的要素之一：港埠運輸系統之航路與港口當中的「管理層面」。雖然，它在整個系統中僅占一個小小的環節，可是，在當前台灣錯綜複雜的環境條件下，「港埠管理層面」之改革與成長，對於台灣之國際港都開發與建設，乃至於港埠運輸系統、航運事業、海洋事業之開發、港灣物流等之發展均深具意義²⁶。所要追求的共同目標是：

- 一、結合生產製造與銷售為一體，建立快速、便捷、經濟又安全的產銷合一運輸系統〈物流體系〉。
- 二、藉以帶動都市與產業之發展。
- 三、健全都市機能、促進產業活動、提高國民福祉等。

尤其，處在海島型地理環境的台灣，為了港都之整體開發，「港市一體、港市共榮」觀念的體認是極待提倡的。因此，將港務業務的管理內容，具公權力的部份使之充分的授權；未具公權力的「營運」部份，使之解除管制以達到自由化，實為當前台灣港埠開發與建設在邁向現代化中，所面臨的迫切課題。而港市建設合一正是由中央將「港務管理」部份的公權力，漸進授權予地方來自治，藉以達成前述之目標，邁向建立現代化港都的境界。由此可知，港市建設合一為達成目

²⁶ 葉明勳，2007，《基隆港合一的政策分析-網絡治理觀點》，國立暨南大學公共行政與政策學系碩士論文。

標的可行方案之一（但並非「目標」），它所蘊含的精神與意義，是在中央政府有關財政與人事體制之監督下，「地方自治與民主憲政」理念的落實於基層。不過，我們要注意到，雖然地方自治的重要意義在於能夠重視地方多元特色，強調地方的差異性，將資源與自主性盡量賦予地方需求最接近的政府層級。不過，為了真正達到地方自治的效果，中央政府必須注意到一些可能發生的問題，例如中央政府與地方政府的權限不明、權責不分等。再加上各個地方政府的行政能力不一、各個縣市地區的資源有所差異，使得地方自治的實際效果也會有所不同。而且當地方政府欲總攬地方上的大小公共事務時，將有可能出現相關單位人力不足，各單位間協調不易。另外，地方財源的不足，以及技術上的限制，使得大部份的地方政府在提供公共服務時有可能會遇到現實上的困境與挑戰，這都是必須注意的地方。因此，中央政府必須在全盤整體規劃與設計的情況下，才能將權力下放到中央，真正做到「地方能做，中央就不做」的地步。

第五節 港埠開發與港都再造

港埠為海陸運輸之交點，同時兼具有振興地區產業，繁榮地區發展之功能，對地區社會之貢獻很大，但隨時代之發展，港灣周邊之環境條件也起了很大的變化。所謂環境的變化，以交通運輸而言，如交通運輸的現代化，船舶大型化、貨物貨櫃化、裝卸機械化、管理資訊化等之進展；以產業結構之發展來說，由傳統之「量大值輕」轉變為「量少值重」；以都市發展而言，由於都市化之發展，使得都市用地需求的增加，進而對港灣尋求都市功能用地，如都市物流設施、都市產業用地、都市設施用地等。而人們價值觀的變化，由重「量」改為追求「質」的生活，追求高品質之生活空間，例如水岸線對市民之開放、親水設施之建設、開放空間與景觀之創造等。如以港灣之整體環境來看，隨著物流之發展，其所對應之碼頭各項設施、臨港交通設施、危險物品處理設施集中之要求、歷史性文化設施的保全、港灣關連業務功能的強化、港區環境保育等。如以較小範圍之地區

來看，一般係因地區內之港灣設施呈現物理上老化或功能上不能因應，亦或有新的需求及環境保育安全措施等。

根據日本學者長尾義三教授之「沿岸域港灣空間利用手法展望」一文²⁷，進一步檢討促成再開發之因素，可分由內在與外在兩因素來探討。所謂內在因素，係指因相關之港灣設施與空間、活動、環境、地區相關人士有關而促成再開發者，而其中以隨時間的進展所導致設施的老化、價值觀的變化為最主要。而外在因素則為港灣空間以及相鄰海域、陸域（都市臨海地區）之海岸地區有關者。依此外在原因大致如下：

- 一、國際海運及貿易、經濟發展。
- 二、與港灣空間相關連之產業結構變化、物流功能與關係者之使用者意向。
- 三、運輸系統之技術革新。
- 四、都市化（都市之需要）。
- 五、海岸地區之空間限制與高度化利用。
- 六、海岸地區之環境維護（後線之環境改善）。

若將台灣港埠之內、外在因素合併考量，現階段台灣地區港埠空間再開發之背景及動機可歸納為：

- 一、港灣本身力求改變之需要（老化、功能之更新、充實）。
- 二、港灣與都市相鄰土地之不相容。
- 三、都市為了本身之更新而向港灣尋求開發之地。
- 四、市民對親水性空間之需求。

所以，現階段台灣地區港埠再開發也為港埠空間再規劃，其目的應由港埠振興、地區振興之觀點加以定位，並且將港埠整體運輸系統以及都市或海岸地區空間相關之各種因素加以整合，以創造出一合理的空間利用。

²⁷ 轉引自：

黃偉源，2000，《台灣地區港埠發展政策之研究》，國立海洋大學河海工程學系碩士論文。

長尾義山，1989，《沿岸域港灣空間利用手法展望》，土木協會論文集。

第三章 高雄港市發展歷史與現況

第一節 高雄港開港歷史

高雄，原名「打狗」，1920年改名為高雄。1924年（大正十三年）升格改制為「市」。高雄港從1864年（同治3年）開埠通商以來，至今（2009年）滿145年。過去高雄的發展過程，均以港灣為出發點，從哨船頭、哈瑪星到鹽埕埔，高雄「港」「市」互相依存的演進關係密不可分。由於打狗港天然條件優良，早期的高雄港為對外聯絡的重要孔道，自從十七世紀荷蘭東印度公司來台，更是將台灣納入世界殖民體系，使得具有對外聯絡孔道的打狗港更形重要。以下將探討打狗港（高雄港）展歷程。

一、明鄭時期的高雄港

由於打狗港是台灣的自然良港之一，這使得打狗一直是台灣對外的重要交通管道，在早期的航運時代，1603年（萬曆三十年），福建連江人陳第隨明朝沈有容將軍來台灣，隔年1604年陳第將所見聞寫成文章，稱為「東番記」，裡面所提到的「打狗嶼」就是現在的高雄港。高雄（打狗）正式與世界的大航海時代接軌，源自於1622年（天啟二年）荷蘭率兵佔領澎湖。荷蘭人在台殖民時期（1624-1662）以台南為施政殖民中心，其中南方的打狗港是漁業的重要據點，當時的打狗仍是僻處南方的小港¹。荷蘭人對於打狗港的管理，最早是「什一稅」的實行，因為當時每年中國大陸有300到400艘船，前來打狗港沿岸之南方漁場捕魚，為了檢查捕魚執照並且成立檢查哨。

明朝鄭成功時期，住在柴山上的平埔族馬卡道人以打狗港為捕魚之處，還有一些泉州漁民順著黑潮來此捕烏魚，當時滿清政府對中國沿海實施海禁，企圖斷阻鄭成功王朝的糧食供應，但是仍有一些海盜船來此避風，而來往兩岸間的走私販也以打狗港作為私米進口的地方。鄭成功驅除荷蘭人之後，開始規劃台灣的行

¹ 戴寶村，2006，《再現台灣清領時期-台灣四大港市》，莎士比亞文化事業。

政區域，1691 年（康熙三十一年）旗後成為港市發展的原生地²，而高雄平原北邊的左營及東側的鳳山隨著區域開發而成為當時的行政中心。高雄平原在明鄭時期已經有軍事墾殖的據點，直到清廷納台灣入版圖之後，其聚落街市的發展重心，一為行政中心的左營與鳳山，另為港口附近的市街中心，如旗後、哨船頭、苓雅寮、三塊厝、鹽埕等，而位於港口附近的市街逐漸凌駕舊有的行政中心市街，成為日後都市發展的起源³。

二、清代的高雄港

清領台灣以後，一開始仍以台南為行政中心所在，貿易港口在安平，但因打狗地近府城，且腹地富有漁、鹽、糖、米之利，故「南路米由打狗販運」，使打狗在漁港機能外，又具有地區性商港的功能，但終究無法與安平港相比。後來由於安平台江翻覆，港口淤淺，以致於「海泊往來遂不赴鹿耳，而趨打狗」，遂使打狗逐漸成為商業活動的要地，航運層級逐漸提升⁴。

1860 年（咸豐十年）台灣開放通商之後，打狗港口地位更受到重視，瀕臨港口地區的街市加速發展成為未來的新興都市中心。英法聯軍之後，「台灣府」被列為通商港口之一，1863 年（同治二年）南洋通商大臣李鴻章認為打狗可以成為台灣府（安平）之外口，於是打狗港在 1863 年（同治二年）開放成為安平之外口，1864 年（同治三年）5 月 5 日，打狗海關在旗後成立，設立的時間甚至比安平海關還早⁵，打狗海關的地位實際上已經在府城海關之上。打狗港當時為南部僅次於安平港的第二大港，但由於後來安平港港口淤積嚴重，使得當時的洋船都難以進入，不利於船隻停泊，打狗港於是取而代之。

到 19 世紀中葉以後，打狗地區的糖產量多於台灣府產區的產量，糖產業的轉移與安平港口的淤積，開啟了打狗外貿的發展機會，且由於此時打狗港附近的

² 1673 年（康熙十二年）開始有漁戶在旗後聚居成庄，並在 1691 年（康熙三十一年）建祀奉媽祖的天后宮，旗後遂成為都市發展的原生地。

³ 資料來源：維基百科，<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%AB%98%E9%9B%84%E6%B8%AF>，上網日期：2009 年 3 月 22 日。

⁴ 蔡碧芝，2003，〈海洋·高雄〉，《生態中心季刊》，第 12 期。

⁵ 安平海關在 1865 年 1 月 1 日成立。

腹地逐漸開發，加以物價低廉，因此逐漸吸引外商前來採購民生物品以及投資。且隨著對外貿易的逐步發展，打狗港附近產生許多新的聚落，高雄市目前許多地名如旗後庄、鹽埕埔庄、哨船頭、苓仔寮、三塊厝等地便是此時開始發跡。打狗港因為外貿的拓展，其地位日益重要，港口需求也變得急迫，但 1874 年日軍侵台以後，清廷至台政策轉為積極，對打狗港的建設偏重於軍事防衛，對港口、航道的疏浚、港埠的建設較為忽視。1884 年中法戰爭，劉銘傳督辦台灣海防，對打狗以國防為首要考慮，在打狗增設砲台，並且載石沉船阻塞港口，建設打狗港的計劃成泡影。唯有在 1894 年（光緒二十年）增加了防禦設備，在旗後砲台、哨船頭砲台、大坪砲台加裝火砲，卻幾乎沒有有關港口的建設，無法充分發揮航運與貿易機能，此一情況一直到日據時期打狗的港口與都市發展始有顯著的關聯。

三、日治時期的高雄港

台灣歸日本治理後，為遂行其殖民地經濟掠奪政策，乃積極經營台灣，開發米、糖等各項資源，一方面充裕母國需要，另一方面亦有利其政治、軍事統治。日治初期，日本人即開始有計劃地將高雄建設成具規模的港口都市。1899 年，時任臺灣總督府民政長官後藤新平至南臺灣巡視，隔年 6 月起，日本人開始對打狗港進行探勘及調查。1901 年（明治 34 年）打狗被選定為築港地，積極開發打狗港，打狗港區於 1904 年先由鐵道部進行填埋海埔地的工程，經過了四年，1908 年完成了港區新濱町的倉庫地帶⁶。1905 年同時進行了港灣的浚深工作，當時的貨物吞吐量有 5 萬噸，到了 1907 年的貨物吞吐量達 15 萬噸多，已經超越的安平港的貿易。打狗港的貿易內容，輸入品是以稻米、糖、樟腦、大麻、龍眼肉、薑黃為主，輸入品則是以鴉片、棉貨、毛貨、金屬、煤油、麵粉，日治以後，由打狗運出的貨物仍然以農產品為主，到昭和年間除稻米、糖以外，酒精、鳳梨、香

⁶ 高雄市政府新聞處，2008，〈高雄四個百年之高雄港風雲篇主題企劃—高雄四個百年之高雄港風雲篇〉，《高雄畫刊》。

蕉等也是重要的輸出品，輸入品有肥料、鐵材、木材、大豆、小麥、棉花等，貿易額也是與日俱增。

此後，日本人開始有計劃地將高雄建設成小規模的港口都市，為殖民勢力向東南亞擴張作準備。1908 年是高雄港深具意義的關鍵年代，日本大力整建高雄港成為現代化港口，因建港而把高雄列入都市計劃區，這可以說是台灣最早的都市計劃。該計劃包括打狗港第一期築港工程啟動、修築鐵路、擴建高雄港、設火車站、城市規劃，並引進煉油、機械、造船、水泥等工業，使高雄在短短的時間內，一躍成為全台灣第二大都市⁷。加上當時糖業興盛與阿里山木材事業需求量增加，打狗總共歷經三次的築港計劃（表 3-1），分別是第一期(1908~1912)偏重在發展成第一優良商港以及完工後可以供二千至三千噸的船隻出入停泊，第二期(1912~1937)主要為新建碼頭、完成水陸的聯繫設備以及完工後可停泊三千至一萬噸船隻 26 艘，第三期(1937~1945)則著重在擴充軍備成為南侵軍事中心。

1920 年總督府將打狗改名為高雄，其涵義有「高躍雄飛」之意，同時也將打狗港改名為高雄港。1936 年，日本殖民政府再度擴大高雄都市計劃，現今前鎮區因為臨港的地理位置成為工業重鎮，當時高雄港的工業港市已經初具規模。這些港口的擴建計劃，使得南部地區對外的連接都仰賴高雄港，港埠建設與外貿帶動了高雄的都市化發展，臨港行政區⁸漸漸凌駕原先的左營和鳳山，成為新興都市中心，最明顯的都市化指標是人口的急速增加。1898 年當時的打狗人口數有 3,702 人，1910 年增加到 12,161 人，1924 年為 41,247 人，於是日人將高雄升格改制為市⁹。接近港口的哈瑪星（Hamasen，日文「濱線」之意）與鹽埕埔（今鹽

⁷ 高雄市政府新聞處，2008，〈高雄四個百年之高雄港風雲篇主題企劃—高雄四個百年之高雄港風雲篇〉，《高雄畫刊》。

⁸ 臨港行政區泛指當時的旗後、鹽埕、前金、苓雅寮以及哨船頭地區。

⁹ 1920 年 9 月，行政區域改革開始，日本人將地名從「打狗」改為「高雄」，並將高雄市劃為「高雄郡高雄街」，隸屬於高雄州；四年後廢除高雄郡，直接將高雄街改設為「高雄市」，仍隸屬於高雄州，自此高雄正式取代鳳山成為此區域之名。資料來源：維基百科，<http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=%E9%AB%98%E9%9B%84%E5%B8%82&variant=zh-tw>，2009/04/16。

埕)一帶成為當時發展最為快速的區域。之後隨著高雄驛(高雄車站)東移新設，市區逐漸向東往大港埔一帶擴展¹⁰。

表 3-1 日治時期高雄港築港計劃表

歷次築港計劃	年代	目標與工程重點
第一次築港計劃	1908~1912 (明治 41 年 至大正元年)	*發展第一優良商港 *可供二千至三千噸的船隻停泊 *內港疏浚、鑿除暗礁、防波堤
第二次築港計劃	1912~1937 (大正元年 至昭和 12 年)	*新建碼頭 *新建外港錨地、避風錨地 *完成水陸聯繫設備 *可供三千至一萬噸船隻 26 艘停泊 (與同時期的基隆港的 31 艘營運能力接近)
第三次築港計劃	1937~1945 (昭和 12 年 至二次大戰結束)	*擴充軍備成為南侵中心 *擴建碼頭倉庫 *闊闊港灣航道

資料來源：

許淑娟，2005，〈日治時代「新興高雄」的街市發展〉，《慶祝高雄建市 80 年暨打狗開港 104 年》學術研討會論文集。

¹⁰ 大港埔，為高雄市新興區的舊稱，其中心位置為今天的高雄市中山路與中正路交叉口。

當時日本人企圖將高雄建設為工業港市，1920年代工業產值占全市產業值的76.15%，罐頭、水泥、肥料、石灰、修造船等工業都頗具規模。1937年，高雄港第二期工程完工之後，配合二次大戰的需要，日人興建煉油廠、造船所、軋鋼廠、硫酸鋁廠、肥料廠、造紙廠等，完成高雄初步的重工業化。1940年代，基於南進政策需要，日本人開始以高雄作為工業發展基地，日本鋁業株式會社、南日本化學工業株式會社等新興重工業皆集中於此。綜觀日治時期的高雄港，起始於1908年的築港計劃，再加上之後日人力圖建設高雄港為工業港市，使其取代了安平等的港口，奠定了日後高雄港的基礎與地位，而日治末期的重工業更為日後高雄地區不論是在發展、建設計劃或是產業上，都產生深遠的影響。如此過程，不僅開創了高雄港的新紀元，亦為高雄市締造了新的生命力。

第二節 國民政府時期之港埠建設

受到第二次世界大戰的影響，高雄港受到了嚴重的破壞，港內被炸沉船達178艘，船道大多壅塞，2千餘公尺的護岸設備及155公尺的碼頭船席被炸毀，尤其以倉庫被炸毀的程度達90%以上，港埠功能幾盡全失，當時除了3百噸以下的船舶可以勉強通行之外，較大的船舶皆難以通行¹¹。1945年臺灣光復，中華民國政府接收臺灣後成立高雄港務局，開始著手高雄港的重建工作以及原日據時期蓬萊、鹽埕、苓雅三個商港區的各项設施的復舊工作。由於清港費用過於龐大，當時政府因而決定將高雄港、市分治。1948年底，大部份的沉船已經打撈清除，1949年底，2萬噸級的船艦已經可以自由進出，高雄港的復舊工程亦於1952年完成。同年的8月，3萬噸級的巨型油輪也可以自由進出，國民政府開始著手舊港區之整建及新建工程。

一、舊港區整建工程

¹¹ 吳連賞，2005，《高雄市港埠發展史》，高雄市文獻委員會。

舊港區範圍是指 1945 年後接收初期，已經開發的地區而言。西自第一港口防波堤，東到第 21 號碼頭止之範圍內，當時已經有陸上碼頭、倉棧、陸橋、道路、照明、水上繫船浮筒、燈標等的設施。以今日整個高雄港而言，昔日的舊港區所指的地區為蓬萊區、鹽埕區、苓雅區 3 號碼頭以及鼓山區船渠。

二、1945 年後復舊工程

1945 年起的修復工程，期間主要為整修高雄港內沉船密佈。1945 年 12 月 1 日正式設置港務局，開始著手清理復舊工作，到 1948 年底，大致告一段落。此外著手新建第 17 號倉庫，鋼筋混凝土兩層，面積 6,696 平方公尺，建築費台幣 2 億元，18 及 19 號兩座碼頭亦同時完成。由市區進入港區的陸橋，直到 1949 年初修復完成，從此之後，進入港區車輛更加便利。新濱碼頭受損部份，到 1948 年後陸續整修。1946 年到 1948 年間最主要的工作為清港打撈。為了配合商船進出，疏濬航道亦為重要，國民政府起初設立港灣工程事務所，但因費用較龐大難以完成，隨即改組港灣工程事務所成立濬港工程處，當年復舊工程因礙於費用不足，只作簡單的整修以配合營運。但 1949 年 8 月 23 日發生的「眾利軍用船」¹²爆炸事件，當時最完備的 10 號碼頭全毀，損失慘重。為了重建 10 號碼頭，即成立了 10 號碼頭工程處專司其職，這也可以視為高雄港 12 年擴建計劃前期工程。

三、十二年擴建工程

自 1954 年後，因經濟與貿易日漸繁榮，高雄港的吞吐量逐年增加。工業與漁業的發展，漁船日漸增多，舊有的港口已經不敷使用，當時的行政院「經濟安定委員會」在 1956 年 10 月間計劃擴建高雄港，於 1958 年起開始實施。這個 12 年擴建計劃（1956-1968）在高雄港建立自由貿易區，一面開闢航道，一面利用挖出之泥砂，填出現今之中島商港區、第二貨櫃中心、石油化學品中心、第三貨櫃

¹² 1949 年 8 月 23 日，從黃埔過來載著各式軍品、油品、機件、人員的眾利輪發生爆炸，爆炸威力強大，彈片船體齊飛，不但損毀十幾座港區碼頭、數十艘船舶，造成七、八百人的傷亡。

中心等。1966 年，高雄臨海工業區及高雄加工出口區第一期工程完工，成為高雄港市變遷中最大的地標。

四、高雄港埠建設

1969 年起，高雄港進一步把 500 甲的潟湖規劃為第二港區，並在大仁宮的碼頭成立拆船工業區，完成大林蒲的外海浮筒及海底油管以供大型油輪洩油，這時期的高雄港大抵是朝著工業型態之港口邁進。1971 年政府大力推動「十大建設」，其中就有 5 項與高雄有關，分別為中山高速公路、鐵路電氣化、大造船廠、煉鋼廠、石化廠，大幅加速高雄市的發展，打下國家現代化的基礎，之後還陸續建設了高雄加工出口區、前鎮漁港、臨海工業區、一貫作業大煉鋼廠、中國造船廠（台灣中船），以及第一、二、三、四貨櫃中心等。

為了外貿發展的需求，提升營運功能，高雄港的第二港口之開闢工程於 1975 年完成，完工後十萬噸級的貨輪可以進出，暢通無阻。此時正逢大量農村剩餘勞力湧入高雄，台灣正式從農業時代進入工業代工時代，美日等廠商紛紛進入工業區設廠，而台灣所提供的廉價勞力成了經濟發展第一波生力軍，這個時候的高雄港正好扮演出口港，而北台灣的基隆港則是進口港，兩地完美分工，使台灣經濟快速起飛¹³。

高雄港經過了政府多項的整修與擴建後，吞吐量遽增，之後為了讓旗津跟高雄市區可以相連結，於 1984 年完成過港隧道工程，過港隧道是高雄往旗津唯一主要進出通道，除為旗津地區人車進出最主要路線以外，並為高雄港第四貨櫃區運輸車輛往高雄市區方向最主要樞紐，使高雄港的腹地更為擴大。由於高雄港貨櫃裝卸業務日益增加，自 1989 年起，高雄港務局興建第五貨櫃中心，計有八座深水碼頭，至 1990 年完成，高雄港五個貨櫃中心，可提供迅速、準確完全的港勤服務，年貨框裝卸量可達一千萬 TEU，配合最先進硬體及各項軟體之開發，為航商提供便利有效的服務。

¹³ 愚庵，2007，〈百年港口 歷久不衰 高雄港的今昔〉，《高雄畫刊》。

（一）第二港口之開闢

高雄港自十二年擴建工程完成後，因政府政策考量，為了要增加港口吞吐能量與便利船舶進出，於是在紅毛港附近增闢第二港口，此一工程完成後，在港埠方面可以消除港口的壅塞。在經濟方面可以加速臨港重工業之開發，帶來煉鋼廠、造船廠之興建。在國防方面亦可以適應戰備之需要。

（二）中島新商港區開發工程

中島新商港區開發工程的實施，解除了高雄港碼頭、船席、倉棧之壅塞。至1975年完成後，使高雄港營運量大為提升，成為高雄港大宗貨物的營運中心。

（三）貨櫃中心工程¹⁴

1. 第一貨櫃儲運中心：位在於中島商港區西北端，有 40、41、42、43 號 4 座深水碼頭，全長 848 公尺，裝置貨櫃起重機 4 台，儲運場地 10.5 公頃，可儲放 2,500 個 20 呎貨櫃。
2. 第二貨櫃儲運中心：位在於前鎮商港區，有 63、64、65、66 號 4 座深水碼頭，全長 1,205 公尺，裝置貨櫃起重機 11 台，儲運場地 45 公頃，可儲放 1 萬 4,076 個 20 呎貨櫃。
3. 第三貨櫃儲運中心：位在於小港商港區，有 68、69、70 號 3 座深水碼頭，全長 1,072 公尺，置有貨櫃起重機 10 台，儲運場地 48 公頃，可儲放 1 萬 7,322 個 20 呎貨櫃。
4. 第四貨櫃儲運中心：位在於中興商港區，有 115、116、117、118、119、120、121、122 號 8 座碼頭，全長 2,533 公尺，其中 122 號碼頭為多功能散雜貨碼頭，置有貨櫃起重機 20 台，儲運場地 100 公

¹⁴ 資料來源：交通部 96 年度交通年鑑。

頃，可儲放 3 萬 3,092 個 20 呎貨櫃。

5. 第五貨櫃儲運中心：位在於大仁商港區（第三貨櫃中心與中船高雄總廠之間），有 74、75、76、77、78、79、80、81 號 8 座碼頭，全長 2,444 公尺，其中 74 號碼頭為重件雜貨碼頭，置有貨櫃起重機 22 台，儲運場地 90 公頃，可儲放 5 萬 1,312 個 20 呎貨櫃。

高雄港為了因應日益嚴峻競爭環境，並爭取為東亞樞紐港和提高國際競爭力，目前，高雄港正積極的規劃總投資經費達新台幣 428 億 9400 萬元的高雄港第六貨櫃中心工程計劃（高雄港洲際貨櫃中心第 1 期）¹⁵，預定 2013 年完工。高雄港第六貨櫃中心工程，將新建水深 16 公尺的深水碼頭 4 座，可供裝載 1 萬 2500 只貨櫃的大型貨櫃輪靠泊（高雄港現有貨櫃裝卸能量為 1000 萬只）。

表 3-2 高雄港貨櫃碼頭設施狀況

貨櫃中心名稱	碼頭數	深度	長度	貨櫃場面積
第一貨櫃中心	4	10.5	848	10.5
第二貨櫃中心	4	12.0	1205	45
第三貨櫃中心	3	14.0	1072	48
第四貨櫃中心	8	14.0	2533	100
第五貨櫃中心	8	13.0-15.0	2444	112

資料來源：高雄市政府港務局，2009。

（四）港區內建設

高雄港區內可分為商港區、漁港區及工業港區。

1. 商港區

高雄港目前有 9 個商港區，分別是蓬萊商港區、鹽埕商港區、苓

¹⁵ 資料來源：中央社新聞，2009/02/24。這項工程計畫分為政府投資及民間投資 2 大部分，其中政府投資的基礎設施含土地徵收經 247 億 7000 萬元，民間投資 BOT 部分的經費為 181 億 2400 萬元。工程計畫用地紅毛港已完成遷村，其他工程「第一期基礎設施外海圍堤興建工程」，去年 11 月開工，目前進度約 4%，而「第一期基礎設施聯外道路興建工程」進度約 2%；民間投資部分，興建營運碼頭工程進度約 30%。

雅商港區、中島商港區、前鎮商港區、中興商港區、小港商港區、大仁商港區、大林商港區。

2. 漁港區

高雄港區內的規劃除了商港區外，還有包括高雄港最初發展時自然形成的數座港口。目前有遠洋漁港的前鎮漁港、小港臨海新村、旗津漁港、中興漁港、大汕頭漁港、上竹里漁港、中洲漁港七座大小不一的漁港區¹⁶。這些漁港區也間接協助了都市的開發，如其一為前鎮漁港漁業，為國內最具漁業發展潛力之地區，魚超市超低溫冷凍廠的正式營運帶動了前鎮地區產業的繁榮發展，而農委會漁業署在2006年10月底遷至高雄市前鎮漁港區內的「遠洋漁業開發中心」運作，漁業署是第一個南遷的政府機關，相當具有指標性意義，實為國人和產業界的期待。其二為小港臨海新村漁港正興建遊艇下水設施，將預計每年將有140艘以上之大型遊艇下水使用，興建完成後透過完善之基礎公共建設，將使原本已具有國際競爭力與知名度之遊艇製造業更有信心投資高雄市。最後為旗津漁港，旗津漁港帶動了旗津周邊地區之觀光景點開發，吸引更多前來旗津的人潮，提高漁民收益，也提昇漁港附加價值。

(1) 前鎮漁港

前鎮漁港位於高雄市前鎮區，屬第一類漁港，係高雄港內港，其東、南、北側分別與港埠用地（即高雄港第二、三貨櫃中心）、工業區、學校、住宅區等相鄰，西側則瀕臨高雄港主航道。目前為台灣地區停泊漁船噸級最大，漁獲量最多之遠洋漁港，計有 27.07 公頃，碼頭 3,189 公尺，居台灣地區漁業龍頭地位。其陸上設施也非常完善，有魚市

¹⁶ 資料來源：高雄市政府海洋局，<http://kcmb.kcg.gov.tw/>。

場及加水、加冰、加油及漁業相關工廠等公民營設施，目前可供使用之給水設施有 16 處，加油設施 17 處，加冰台有 3 處。目前可容納 5,000 噸以下漁船安全避風停靠，以停泊鯖釣、魷釣及拖網等遠洋漁船為主。

(2) 小港臨海新村漁港

小港臨海新村漁港興建於 2000 年，為交通部高雄港務局為取得紅毛港土地作為第六貨櫃中心所辦理紅毛港遷村業務中之漁港遷建計劃，為高雄港第五貨櫃儲運中心計劃之一環，該漁港位於高雄港第五貨櫃中心計劃區內。

(3) 旗津漁港

旗津漁港位於高雄市旗津區南汕里，屬第二類漁港，目前計有水深 -1.2~ -6.0 公尺，泊地 108,590 平方公尺，碼頭 2,662 公尺。漁港內已設置一處環港觀光船停靠站，已開航啟用，並有紅燈碼頭、生鮮魚市及表演廣場等設施，另增設夜間燈光照明，除可配合旗津地區之觀光景點，增加遊憩休閒之空間外，更可帶動人潮，提高漁民收益，使民眾購得實惠之魚貨，間接提昇漁港附加價值。

(4) 大汕頭漁港

大汕頭漁港位於高雄市旗津區南汕里，屬第二類漁港，東瀕高雄港主航道，南臨林盛、新高造船廠，北與旗津漁港相鄰，西界南汕里社區。目前計有水深 -1.5~ -3.0 公尺泊地 32,590 平方公尺，碼頭 1,002 公尺，可供 20 噸級以下漁船靠泊休息，以停泊近海作業漁船為主，陸上設施有加冰台一處。因大汕頭漁港與社區、造船廠及高雄港主航道相鄰，水域及腹地發展有限。

(5) 上竹里漁港

上竹里漁港位於高雄市旗津區上竹里，係高雄港內港，屬第二類漁港，可供 20 噸級以下漁船靠泊休息，以停泊沿岸、近海漁船為主，對外聯絡道路便捷，唯受限於泊地水域及社區，所以難以擴大。

(6) 中洲漁港

中洲漁港位於高雄市旗津區，屬第二類漁港，為高雄港內港。可容納 20 噸以下漁船 280 艘，以停泊沿近海作業漁船為主，所捕撈之漁獲物則至旗津漁港魚市場拍賣。

3. 工業港區

工業區的部分包括高雄加工出口區、臨海工業區、中國造船廠、中國鋼鐵公司、中油大林廠及台電大林發電廠。

(五) 營運實績

1. 貨櫃裝卸量

統計數據顯示(表3-3)，高雄港在2000年前，擁有全球第3大貨櫃港紀錄長達8年，2000年時因釜山港裝卸量大幅成長，導致高雄港貨櫃裝卸量急遽下降，遭排擠退落為全球第4。2003年再遭深圳港超越，貨櫃裝卸量較前一年大幅下降，排名掉落至全球第6。2007年，高雄港又被荷蘭鹿特丹和中東的杜拜兩個港口超越，排名一口氣跌落為世界第8。2008年開始，高雄港貨櫃裝卸量因經濟不景氣而衰退，成長率開始出現負成長，較上年衰退約5.66%，為十年來第二度負成長，更是衰退幅度最大的一年。近年台灣進出口貨減少，轉口貨又面臨中國大陸港口的威脅，高雄港作為轉運港的地位日漸下滑，在全球貨櫃港排名，落至第12名。

2. 進出港船舶

統計數據顯示（表 3-4）進出港船舶艘次 2004 年為 39,045 艘次，至 2008 年為 35,466 艘次，由此可知高雄港近五年進出港船舶艘次成長趨緩。

表 3-3 高雄港口貨櫃裝卸量成長表（單位：TEU（千個））

年 別	總 量		年 別	總 量	
	裝卸量(TEU)	成長率%		裝卸量(TEU)	成長率%
1997	5,693	12.45	2003	8,843	4.12
1998	6,271	10.15	2004	9,714	9.85
1999	6,985	11.39	2005	9,471	-2.5
2000	7,425	6.31	2006	9,774	3.21
2001	7,540	1.54	2007	10,256	4.93
2002	8,493	12.63	2008	9676	-5.7

資料來源：高雄市政府港務局，2009。

表 3-4 高雄港進出港船舶艘次（單位：艘次）

年 別	總 計		進 港		出 港	
	艘次	總噸位	艘次	總噸位	艘次	總噸位
1997	32,685	552,028,135	16,345	276,368,901	16,340	275,659,234
1998	34,956	589,861,340	17,498	295,413,882	17,458	294,447,458
1999	36,293	597,697,535	18,159	299,259,708	18,134	298,437,827
2000	36,007	617,006,106	18,012	309,021,498	17,995	307,984,608
2001	36,358	635,010,871	18,196	317,905,291	18,162	317,105,580
2002	36,484	654,932,229	18,241	327,674,447	18,243	327,257,782
2003	37,718	685,449,691	18,878	343,221,677	18,840	342,228,014
2004	39,045	703,610,585	19,520	352,019,106	19,525	351,591,479
2005	38,223	720,129,038	19,120	360,134,262	19,103	359,994,776
2006	38,440	761,577,676	19,217	380,850,179	19,223	380,727,497
2007	36,668	768,469,672	18,340	384,267,177	18,328	384,202,495
2008	35,466	756,376,397	17,743	378,101,691	17,723	378,274,706

資料來源：高雄市政府港務局，2009。

3. 貨物吞吐量

統計數據顯示（表 3-5）貨物吞吐量 2004 年為 152,467,944 公噸，至 2007 年為 149,255,026 公噸，吞吐量呈現逐漸減少的趨勢。

表 3-5 高雄港貨物吞吐量（單位：萬公噸）

年別	總計	進港	出港
2001	127,919,231	92,842,548	35,076,683
2002	129,413,525	95,422,786	33,990,739
2003	138,832,208	100,916,018	37,916,190
2004	152,467,944	108,454,669	44,013,275
2005	137,920,331	94,375,576	43,544,755
2006	135,082,013	90,764,693	44,317,320
2007	149,225,026	103,756,571	45,468,455

資料來源：高雄市政府港務局，2009。

五、小結

20 世紀初，一個名叫「打狗」的小漁村，經過百年的拓展，如今已轉變成人口一百五十餘萬的南台灣最大都會，起飛之快在台灣歷史上堪稱異數。歷經歲月的洗禮，高雄港為國內物資進口的的主要大港及世界級的大港，高雄市則為台灣工、商業的南方重鎮，現更已躋身為國際性大城市，成為南台灣政經中心。

高雄蛻變的主要關鍵在於西元 1908 年，這一年也是高雄港最大的轉捩點：1908 年打狗築港，就在現今南鼓山哈瑪星一號船區跟高雄港這一帶，1921 年進入第二期築港，抽砂填成海埔新生地，就是現在的鹽埕一帶，也完成了愛河的整治及完成前金、新興、苓雅部分地帶的市區。之後的高雄港第一期工程開工、台灣西部縱貫鐵路終點站在哈瑪星設站完工、西部縱貫線全線通車、打狗市區都市計劃首次公布等，這些重大建設初步具有港市合一的規模，帶動了日後高雄的機械工業、水泥工業以及重工業的發展，也帶來高雄市今日的璀璨年代。

近年來面臨亞太國家港埠競爭，且國內產業外移，加上中國大陸經濟磁吸效應及港埠建設崛起，導致高雄港貨櫃裝卸量與全球貨櫃量排名下滑，高雄港的貨櫃裝卸量排名，滑落到 10 名以外。高雄港排名連連下滑，主要是受兩岸無法直航相關政策因素以及高雄港鄰近腹地開發飽和，這些影響使得大陸的轉口櫃與物流業務難以利用高雄港作業，釜山港就是因為取得大陸轉口櫃而超越高雄港。而鹿特丹港之所以飛速發展超越高雄港主要有以下三個原因：第一是它緊臨經濟發達的西歐國家，特別是德國的興起為鹿特丹港提供了天然的經濟腹地，不像高雄港的腹地受限。第二歸因於歐洲共同體的建立，減少了國家與國家之間的屏障，國際間往來密切，進而促進了鹿特丹港的發展。第三是荷蘭本國工業的迅速崛起，也促進了鹿特丹港的發展。而 2008 年十大港口中的青島港崛起的原因是：中國在 2008 年以投資方式和山東省的日照港進行合作¹⁷，為日照港提供技術和設備支持，為青島港提供地域和貨源，日照港單從這方面獲利超過兩億元人民幣，青島港也取得了非常不錯的收益，實現了雙贏。最近，青島港還嘗試與多個港口進行合作，努力將青島港變成北方的一個重要樞紐港。

綜上所述，高雄港的未來發展是充滿著挑戰。為了因應高雄港逐年的衰退及提升港埠競爭力，高雄港務局正加速強化港埠建設，推動擴建「洲際貨櫃中心第 1 期工程」¹⁸，預計新建 4 座水深 16 公尺的深水碼頭，預計民國 102 年完成，可供載運 1 萬 TEU 貨櫃的大型貨櫃輪進泊，完成後可供 10 萬噸以上巨型貨櫃輪滿載靠泊作業，並能增加高雄港每年貨櫃裝卸能量 200 萬 TEU 以上。由於船舶趨於大型化，高雄港務局也執行第 1、第 2 港口浚深工程計劃，維持航道水深 14、15 公尺，除了維護船舶航行安全，也可吸引大型船舶泊靠。

此外，歷屆高雄市市長及各黨派候選人皆鼓吹「港市合一」以使港區與市區共榮發展，並且積極利用高雄港優良投資環境，提供各項優惠及便捷措施推動國

¹⁷ 日照港位於日照市。日照市是中國山東省東南部的一個地級市，北與青島市相連，南和江蘇省的連雲港市比鄰。東與韓國、日本隔海相望。

¹⁸ 資料來源：大紀元新聞網，2008/09/22。「高雄港洲際貨櫃中心第一期工程計畫」是行政院推動愛台十二建設中「高雄港市再造方案」的重點發展項目，目前像紅毛港遷村、BOT 招商作業以及政府投資興建基礎設施項目前置作業都已經逐步完成。

內外相關合作業務，吸引民間參與港埠建設，希望航商繼續留在高雄港發展，全力爭取航商多利用高雄港作為轉口港，奠定亞太轉運的樞紐地位。

第三節 高雄港之發展計劃

高雄港為台灣最大之國際商港，除為台灣主要之貨櫃轉運樞紐港外，亦為台灣南部主要之貨物進出口港埠。高雄港務局並轄有安平港作為輔助港，以及布袋港、澎湖港等附屬港。為了將有限之港灣資源做最大的利用，中央政府研訂高雄港及各輔助、附屬港之整體規劃及未來發展計劃，以作為港埠發展之藍圖。

一、高雄港港埠之未來計劃

高雄港埠該計劃於 2007 年 9 月 12 日奉行政院核定發展高雄港成為亞太海運轉運中心及全球運籌中心，並依上位計劃-「台灣地區國際港埠整體規劃」規劃結果，研訂「高雄港整體規劃及未來發展計劃」，以作為高雄港未來發展之藍圖。該計劃主要內容如下¹⁹：

(一) 依據高雄港之發展定位以及內外條件，擬定港區分區使用計劃，在有限之港灣範圍內做最佳之利用與發展。

(二) 因應船舶發展趨勢及碼頭功能之調整，進行各項碼頭改建工程。並配合進行航道、迴船池及船渠等之改善。航道改善包括：將 55 號至 64 號碼頭前方主要航道浚深至-14 公尺。迴船池改善有二，其一為 21 號碼頭和 22 號碼頭前方水域劃設一直徑 400 公尺，水深-11 公尺之迴船池，其二則是前鎮河口迴船池水深改善為-14 公尺。船渠之改善有，25 號碼頭至 29 號碼頭前船渠配合台塑等碼頭遷移予以回填使用，其餘做為物流倉儲功能使用。

(三) 考量市民親水遊憩的需求，高雄港務局乃在鹽埕、苓雅及蓬萊等舊港區之範圍，配合港埠設施之使用發展情形，以「港灣再開發」的理念，逐步推動親水

¹⁹ 資料來源整理自：

吳連賞，2005，《高雄市港埠發展史》，高雄市文獻委員會。
高雄港務局，www.khb.gov.tw

遊憩商業區之開發。期能藉由港埠機能之調整，結合高雄都會區的發展，達成市港共榮之目標。

(四) 為因應高雄港未來貨櫃業務之發展需要，乃計劃於高雄港二港口北側以填海造陸方式興建外海貨櫃中心，做為貨櫃業務之長程發展基地。未來將視全球海運市場之發展情況，規劃容納最新式的貨櫃船舶，以保留高雄港繼續發展貨櫃，提升營運量業務之空間。

(五) 為將港區內能源、石化、油品等作業碼頭集中至專區加強管理，以解決目前石化碼頭散佈於港區各地並毗鄰市區人口稠密處之問題，併同洲際貨櫃中心計劃興建高雄港能源、礦產、油類及石化原料之卸儲中心，以助於港區相關卸儲作業之改善，並促進市港之整體發展。

(六) 配合高雄港之發展，將港區聯外交通系統、導助航系統、資訊系統以及環境保護等加以改善，以提供更有效率、更高品質之港埠作業服務。港區聯外交通系統之改善，主要為交通工程的管制、聯外交通路網規劃。導助航系統之改善包括，增設導航系統、興建船舶交通管理系統。環境保護之改善有興建高雄港船舶廢棄物收受處理系統、設置高雄港環境品質自動監測系統。

(七) 發展高雄港洲際貨櫃中心計劃，計劃於高雄港第二港口南側之外海區域，以填海造陸的方式填築新生地作為開發基地。計劃完成後將可以滿足高雄港未來貨櫃運輸之需求，以提升高雄港之國際競爭力，維持成為洲際貨櫃樞紐港之優勢。

二、高雄港相關前瞻計劃²⁰

(一) 營運總部計劃

為吸引台商及跨國企業來台設置區域營運總部，採取以完整軟硬體構面強化台灣產業經營環境，提供整合性的作業平台，有效率的處理物流及資訊流等介面問題，以爭取企業來台設置營運總部。其中即含建設海空聯港，整合海空運輸服務，以配合複合性運輸之需求。

²⁰ 資料來源：行政院經濟建設委員會，2008，《挑戰 2008：國家發展重點計畫營運總部計畫》。

(二) 高雄 2022 主要計劃綱要

本計劃在確定高雄市發展目標，並整合「市港合一」、高雄多功能經貿園區特定區計劃、雙港計劃(高雄港、小港機場)、高雄車站、左營高鐵、捷運、輕軌等大眾運輸轉運計劃及哈瑪星、南鼓山之都市更新活化計劃，使高雄市邁向國際舞台，成為全球運籌管理中心之海洋首都。

(三) 高雄多功能經貿園區特定區計劃

為推動台灣成為亞太營運中心，並配合經濟部加工出口區之轉型發展與高雄商港地區再開發，高雄市政府劃設臨港地區土地為高雄多功能經貿園區，以港埠都會與吸引跨國及國內企業植根為整體發展目標，並以亞太營運中心計劃及都市更新政策規劃內容為規範，配合調整高雄市都市機能與結構，制定本計劃「高雄多功能經貿園區特定區計劃」以整合相關計劃，規劃符合亞太營運計劃之製造中心、海運中心所需服務機能。

(四) 整合高雄海、空港暨周邊運輸系統，發展全球運籌中心

本計劃目標在於提昇高雄市的競爭，配合中央推動「全球運籌計劃」，建置「全球運籌管理」之物流環境，本計劃規劃重點即整合現有資源和計劃，以高雄經貿園區、高雄港及高雄國際機場週邊地區為主要規劃範圍，而研究涵蓋南部科學園區至高屏地區之科技產業、海運、空運及陸運、資訊、通訊、通關等相關制度法令及加入世界貿易組織與兩岸三通政策對產業影響之研究。

綜上所述，高雄港為發展物流增值業務，除興建洲際貨櫃中心第一期工程及第二貨櫃中心後方土地取得，以增加港區發展空間，並為因應業務成長及高雄港未來發展之需求，持續推動洲際貨櫃中心第二期工程計劃，以興建具備深水貨櫃碼頭之新式貨櫃基地，提供大型貨櫃船之靠泊。故高雄港未來的發展目標，企圖成為具備國際轉運中心功能之樞紐港口，積極配合自由貿易及物流中心之運作，發展貨物組裝、加工、再出口等業務之海運功能、擴大高雄港經營

模式並且將腹地擴展至他地，如大陸東南沿海或東南亞國家²¹。但在眾多的發展計劃當中，大多仍以高雄港為本位，鮮少與高雄市的都市發展有實質相關的。為了解決此情況，無論是中央政府或是地方政府都主張體認港市整合規劃的重要性，試圖整合港與市的可利用價值，積極推廣「港市合一」的相關計劃。

第四節 高雄港市整合發展之重要性與依據

依前述各節發現，回首過去高雄的發展過程，均以港口港灣為出發點，高雄「港」「市」之間互相依存的演進關係，實密不可分。例如：從早期的加工出口區的設立、港口的開闢、第一到第五貨櫃中心的設置、過港隧道的興建、南星計劃的填海造陸、多功能經貿園區計劃、親水設施的設置，到近期的流行音樂中心的設立，抑或是未來的海空雙港計劃等，似乎對推動高雄市的都市發展有深遠的影響。本節將探討港市整合對相關產業、交通運輸、港區土地等的重要性，並凸顯出高雄「港市合一」政策的立論依據。

一、港市整合發展與產業的重要性

日治時期推動的打狗築港工程，進行了高雄港航道疏通，建立了產經和港鐵合一的貨運專用鐵路系統，後來因應日本南進政策，高雄港積極發展軍事工業，如配合擴大都市計劃興闢鐵路臨港線、獅甲地區重化工業的設立。到了 1960 年代，高雄經濟漸由封閉型轉向出口導向，先後設立了前鎮加工出口區、楠梓加工出口區、臨港第一期至第四期建設，另外配合著十大建設的推動，引入中鋼、中油等的重工業。整體而言，高雄港的擴建與重工業以及加工出口區的產業發展可以說是高雄都市發展得以突破百萬人口的關鍵²²。

根據高雄都會區長期工業空間發展與變遷趨勢可以發現，高雄的工業發展在

²¹ 朱金元、王克尹、謝幼屏，2005，《高雄港發轉運中心業務之研究》，交通部運輸研究所。

²² 鄭國泰、鄭春發，2008，〈高雄海洋城市的發展機制之研究〉，《臺北市立教育大學學報》，第 39 卷第 1 期，頁 1-44。

1960 年以前，基本上是先鄰接高雄港地區，也就是以最有利工業設廠的都會心臟區為中心（例如：鹽埕），因為臨港區交通便利、易達性高，利於原料的輸送與產品輸往市場，早在 1960 年代，就因台南到打狗的臨港鐵路開通，使糖業展迅速，另一方面，隨著打狗到鳳山的臨港鐵路開通，而使得鄰近高雄往屏東地區的製磚業與鳳梨罐頭產也有顯著的進步。另外，此一時期的鼓山一、二、三、四路開通，也使得沿鼓山路經左營到台南的公路交通更形便利，也帶動了沿線的產業發展。1970 年代中期以後，因政府一方面在外圍地帶編定並且開發多處大型工業用地或是工業區，都市計劃工業區與非都市計劃地區工業用地供給無虞，另一方面鄰近海港地區的都市新工業用地已趨飽和，外圍地區隨著交通網路的便利、易達性相應提高，工業發展逐漸由臨港的鹽埕區、前金區、鼓山區向北（左營區、楠梓區），向東北（三民區）和向東南（前鎮區、小港區）擴散。隨著近年來產業的轉型，居民對生活環境品質日益重視，在市中心用地已趨飽和、重化工業會影響都市機能的考量下，原日治時期在獅甲地區規劃的工業區在 1999 年重新規劃定為多功能經貿園區，是一個具備了製造、休閒、經貿的園區，而蓬萊、鹽埕、苓雅三個港區也將轉型成休閒文化區。

根據吳連賞²³整理 1965 年到 1988 年高雄市及鄰近都會地區 17 個產業的研究顯示，港口帶動了都市快速發展的基本動因，而交通也帶動了工業的開展，可以說高雄的發展與港口、工業、交通三者關係緊密。

二、港市整合發展與交通運輸的重要性

高雄港所在之高雄都會區為臺灣南部第一大都會與主要重工業中心，擁有絕佳的交通區位，同時臨近海空港及高速公路與東西向快速公路，臨港區所在地有公車服務，臨港區附近也有捷運系統紅線及橘線服務。目前高雄港之公路運輸主要經由港區週遭之新生路、漁港路、金福路、擴建路等市區道路連接至國道、省

²³ 吳連賞，2005，《高雄市港埠發展史》，高雄市文獻委員會。

道等聯外主幹道。由於高雄港週邊道路老舊狹窄，市區與港區內猶見連環卡車、貨櫃車到處流竄，形成客、貨車混流，影響環境品質並造成交通安全威脅，加上鄰近港區之市區道路路段容量不足、路口運轉效率不佳，且各貨櫃中心無法直接連通，往來各港區之貨車需繞行市區道路，耗費時間並加重道路交通負荷等問題。

故交通部研擬在高雄港與市區之間建造「高雄港聯外高架道路」用以緩和交通瓶頸²⁴、改善港區交通計劃，預計於民國 102 年底全部興建完成通車。高雄港聯外高架道路計劃，主要在疏解交通瓶頸，包括（一）健全港區連絡道路：（二）提高聯外運輸效率：（三）改善混合車流衝突：（三）改善混合車流衝突²⁵。而高雄市長陳菊在 2009 年 5 月 26 日在議會表示，高雄港與高雄市目前不能完全港市合一，但至少能港市合作，「高雄港聯外高架道路」可視為合作的指標，若港市之間能順利推動，將有效串連各商港區的銜接路廊、國道中山高速公路延伸路廊等，提供高雄港各商港區間貨物轉運的快捷通道，並可有效分離客、貨車流，減少貨運車輛行駛一般道路的數量，提升其他用路人行車安全與便利。因此高雄市如何有效整合各項運輸系統，並與高雄港區作妥善的聯繫，以發揮「港市合一」最大的效用，是值得後續深入探討的。

三、港市整合發展與港區土地的重要性

受到港區腹地狹小的自然條件影響，港市之間常為了港區碼頭的土地使用權而產生爭議，根據「商港法」第三條之規定，交通部仍為國際商港的主管機關，港區內的土地使用，高雄市政府還是以遵守「商港法」及港務局規定為主，因為商港法優於都市計劃法，所以高雄市政府沒辦法開闢臨港旁的一些開發土

²⁴ 「高雄港聯外高架道路計畫」包括三段路廊，分別為串連各商港區之「商港區銜接路廊」、港區聯外之「中山高速公路延伸路廊」及「三國通道銜接路廊」。相關內容如下：

（一）中山高速公路延伸路廊

起於中山高速公路末端之現有漁港路高架橋，沿漁港路往西南經草衙路、和祥街、新生路等路口後，以交流道銜接商港區銜接路廊，主線全長約 1.2 公里，交流道區匝道全長合計約 1.6 公里。

（二）商港區銜接路廊

起於新生路以西前鎮運河北岸，沿前鎮運河東行至新生路後右轉沿新生路西側南行，跨越鎮港路、漁港路/漁港北三路、過港隧道等路口後轉至新生路中央，終點止於第三、五貨櫃中心檢查站前，主線全長約 3.4 公里。

²⁵ 資料來源：自立晚報，2009/05/29。

地。如此很容易形成上級單位的建設計劃與地方發展的願景相衝突的情況（圖 3-1 的點狀區），也容易產生歧見，如：都市面臨舊港區的發展沒落、土地使用的不相容等，均造成都市臨港地區無法發展。再加上高雄港區由於港口主航道、碼頭水深不足，碼頭設施老舊更新困難，面對世界貨櫃化、船舶大型化的新航運模式，港區周邊傳統產業遷移，導致 140 餘公頃國公有土地被低度利用，連帶影響了高雄市鼓山、鹽埕、旗津、苓雅區的發展。

你可以去了解，商港法他所衍生出來的限制性與絕對性。因為商港法無形中就排斥掉了都市計畫法，因為商港法優於都市計畫法，當都市計畫法遇到商港法時，他的功能就沒辦法突破，這也是「市港合一」的背景之一。當你都市計畫法出來的時候遇到商港法，就被踢掉，所以都市計畫法就 touch 不到對港埠用地。（受訪紀錄 A001）

從訪談內容得知，港區發展和都市建設是必走向合一的情形。雖然高雄港務局與高雄市政府所著眼的觀點不同，一個是較重視營運的狀況，一個則是較重要都市發展，但兩者如果有整合發展的理念，在不影響港口營運為前提之下，對於港區的土地的使用權能有妥善的配置，則港口和都市定能促進彼此的發展。

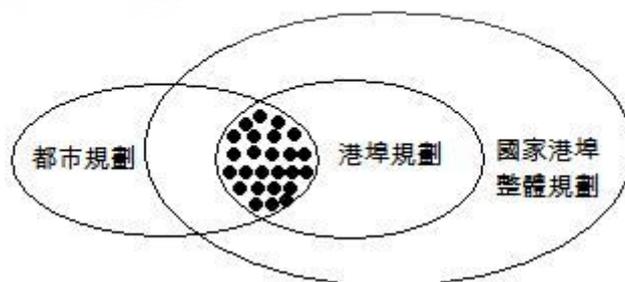


圖 3-1 港、市各別規劃與國家港埠整體規劃關係圖

資料來源：葉明勳，2007，《基隆港合一的政策分析-網絡治理觀點》，國立暨南大學公共行政與政策學系碩士論文。

為推動高雄舊港區與周邊土地的再開發，帶動就業及引進觀光文化休閒產業

來替代舊有遷移的產業，行政院 1999 年 12 月核定「高雄多功能經貿園區特定區計劃」，將高雄舊港區劃為特定文化休閒專用區；2001 年 4 月行政院核定「高雄港整體規劃及未來發展計劃」，將高雄舊港區定位轉型為國際觀光、休閒文化使用，以及近期的高雄港區 1-22 號碼頭水岸改造等，皆是希望藉由「港市合一」政策，改善高雄港與高雄市之間土地使用不均的問題。為有效解決港埠土地利用及配合臨港都市發展，「港市合一」有助於解決高雄市政府與高雄港務局常為了港區碼頭的土地使用權的爭議，高雄港和高雄市政府應該建立對口的協調機制，處理都市計劃與港埠發展計劃歧見港埠應斟酌都市計劃在環境、生態、交通等方面改善之努力，而適當的修改港埠發展計劃。相對的，城市也應該考慮港埠發展計劃，而修改都市計劃法以降低都市機能與港埠發展之衝突，雙方互助互利以達到港市整合發展。

四、小結

綜上所述，在全球海運蓬勃發展與港埠相互競爭下，提升港口的競爭力，不僅單單只靠本身機能的提升，更有賴於與都市之間的配合程度，此意指著今日的港埠較以往更需要港市之間的整合。高雄港由於建港歷史悠久，港區腹地小，部分地區由於港區土地使用機能的變更、考量港灣空間之有效利用以及與港區相關產業之結合等因素，必須從事港市整合以促進港埠機能得持續發展及多元化經營，以及解決港市間發展的不協調與促進港口效益的最大化。港市整合對其港埠相關產業、都市交通運輸、臨港區土地等皆呈現高度的先關性，凸顯出高雄實施「港市合一」的必要性與企圖。

然而，長久以來，高雄港之港埠規劃管理體制，係港埠規劃與都市規劃分別隸屬於港務局與高雄市政府，分別各自依據「商港法」與「都市計劃法」，且「商港法」優於「都市計劃法」。因此，在這種港市規劃管理體制分離的現狀下，「港市合一」政策其中存在著何種態樣的中央與地方的角力關係、政黨的利益關係、法律的位階問題等，實為作更深入探討。

第四章 高雄港市合一政策之內容

與存在之爭議

高雄市自 1979 年脫離省政府，改制成直轄市，中央仍然保有對高雄港的管轄權，此即高雄港、市分離的緣由。港市合一問題其實由來已久，尤其在精省之後，各地方政府對此要求越來越強烈，其中以高雄市最為積極爭取。港、市分治使得高雄市無法規劃其港區土地、建設、交通運輸等，高雄港與高雄市雙方產生嚴重的意見分歧，期間雜著法律位階的問題、各部會的利益衝突、中央的不支持與反對等，在在阻礙了高雄市未來的建設。以下將探討港市合一的各種不同模式、國外港市合一成功之案例，並且探討港市合一至今未能落實的原因及所面臨的困難。

第一節 港市合一之運作模式

全球的著名港口中，大多由地方政府監督輔導，或是由民間公司經營，由中央政府管轄的只有台灣的高雄港及韓國的釜山港。有鑑於此，「港市合一」是一項國際趨勢，世界港口的管理趨勢原本就應與地方政府結合。但我國在港務的管理上，還是將港務交由交通部管理，隨著「港市合一」的呼聲漸增，交通部也參酌各國的發展走向，設置相關要點與委員會，目前高雄港市之間的運作以「高雄港市建設合一委員會」為主軸。

一、港口管理制度

全世界前二十名港口的經營體制，除高雄港外均為民營，管理機關亦多為所在地政府所管轄。世界各國港埠發展，由於國情不同，地理環境差異，發展條件各異，以及該國固有組織系統形態影響，形成各國港埠管理制度的不同。歸納言之，可分為公有及私有兩大類，所謂的公有或私有港，係指港區土地所有權及管理權屬於公有或私有的港埠而言。在公有港埠之所有權及管理權之歸屬上，可以

依其歸屬於何層級的政府機關而區別為國有、州(省)有及地方政府所有等三種體制。至於私有港埠，大多是工業專用港比較多，只有少數是私有公用的港口。目前世界各國有關港市發展的模式，若依港口的組織管理型態來區分，大致分為五類：

(一) 國營港

港口由中央政府管理，為最多國家採行之制度。例如：台灣、韓國、西班牙、以色列等。

(二) 省（州）營港

港口管理單位非為中央政府，而為省（州）。例如精省前的台灣及美國東岸港口。

(三) 市（地方）營港

港口管理單位為市（地方）。例如：荷蘭鹿特丹、阿姆斯特丹，比利時安特衛普，德國漢堡等。

(四) 信託港

國家依特別的信託法律，授權法人組織行使公權力管理經營的港口，此種港口多是因為經營不良始信託予法人。例如英國的倫敦港。

(五) 私營港

單純由一般私法人經營之港口。例如：香港。

當港口非由中央政府管理且具有公權力時，依公權力介入的方式，大約可分為以下四類：

(一) 「兩州共治」模式

¹ 呂啟元，2001，〈從各國港口管理經營模式看「市港合一」〉，《國政評論》。

² 李朝富，2003，《政府組織再造公法人化-以「港市合一」為中心》，國立台灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文。

例如，美國紐約／紐澤西港。港務局自成一自治體，並無直接上級監督單位，惟兩州州長對委員會決策有審閱權及否決權，且港務局僅能就兩州授權之計劃執行，財務自主，港務局不能從州或地方政府獲得任何稅金補助，其本身亦無權徵收任何稅。

（二）「市港經營」模式

例如，德國漢堡港。依邦憲法之規定，漢堡市對漢堡港海運事務有管轄權，對港口本身所涉及的規劃、建設、經營與管理，由市（州）政府內各相關部門直接分工。其中又以經濟部門與財政部門為主要權責機關，而港區內之租賃協定只給予港口及海運為商業目的之相關企業公司，市（州）政府提供負責基礎建設，民營機構負責地上建設的建造，市（州）政府相關部門直接執行港口的營運與管理，並無市府監督港務的行政隸屬關係存在，簡言之，幾乎整個市（州）政府本身就是港口的規劃者、經營者與管理者。

（三）「府會共治」模式

例如荷蘭鹿特丹港為一市港，採獨特的「府會共治」體制，市政管理委員會由市長與六位議員組成，其中一人負責港口事務，並組成鹿特丹市港管理委員會，在其獨特的「府會共治」體制下，連港務單位所發的執照亦是市長與市議會共享之權力，但實際運作上，港務單位享有甚高的獨立自主權，不受府會監督。

（四）「公共信託」模式

例如，英國倫敦港。英國是港口自由化最徹底的國家，倫敦港務局以民營公司型態管理港務，其公權力來源是經由英國國會立法，由公共信託承受而來。港務局對公司的董事會負責，其經營決策之運作則是完全依商業需要而判斷，港務局所有財務算是由港口作業營收支應，沒有任何政府資金之涉入。這種模式與所謂的「公法人化」極為類似。

二、台灣港市合一的做法

台灣在精省之後，原本由台灣省政府代管的四大國際商港收回由中央管理（圖 4-1）。由於國內四大國際商港每年產生大筆的商港建設費及盈餘，導致中央、地方對於國際商港的管理權爭奪僵持不下，加上港、市分屬兩個不同管理系統及層級，平常欠缺溝通協調，港口所在地的地方政府或民眾關心的是港市合一後帶來的市港共榮發展，而中央政府著重的是如何推動國家的港埠政策，讓港埠發展較有利於國家整體經濟政策，兩者的歧異使得港市間關係逐漸疏離未能互蒙其利。

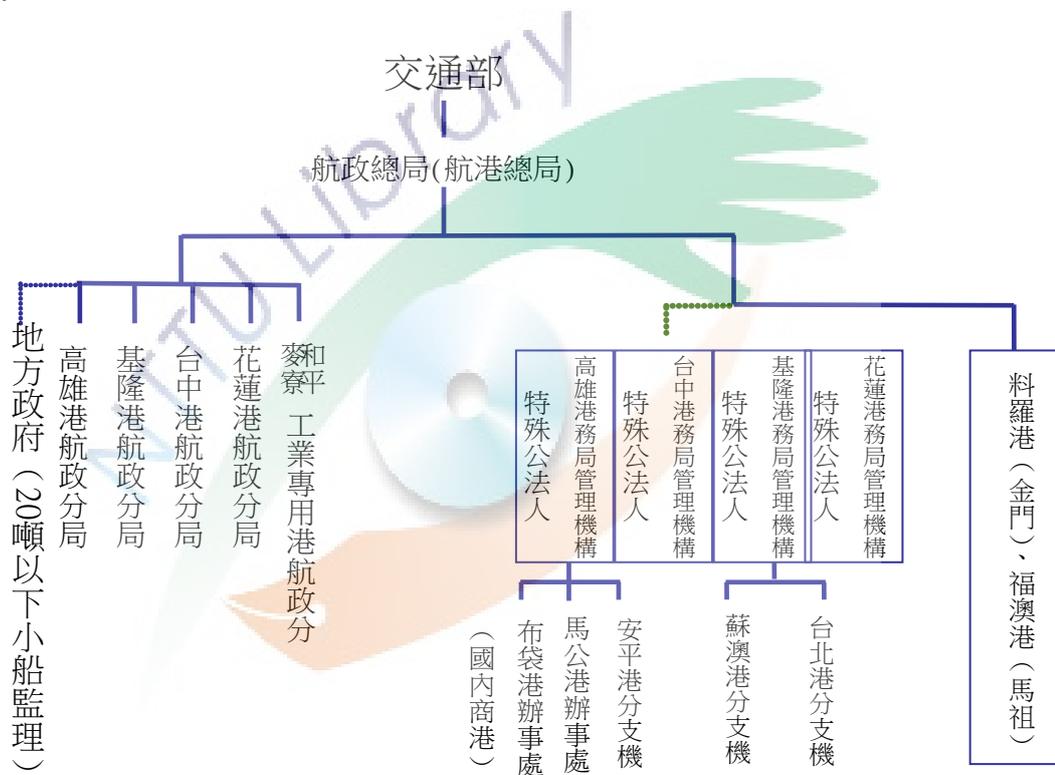


圖 4-1 我國航港體制圖

資料來源：黃淑美，2006，《以高雄市港合一推展海洋首都之探討》，國立中山大學社會科學院高階公共政策碩士學程在職專班碩士論文。

因此，行政院在民國 2001 年 5 月 10 日通過交通部所提「國際商港管理委員會設置要點」，國內四大商港均可依此設置管理委員會，作為將來港市合一運作的過渡機制，2001 年 5 月 19 日設立「高雄港管理委員會」作為體制上的銜接。

但是因為相關法律上及體制上的爭議，使得這個定位不明的管理委員會無法發揮作用，為了避免「高雄港管理委員會」的停止運作而影響了高雄港市之間的整體建設整合，因此 2003 年 10 月 2 日高雄市政府主導，並邀請交通部港務局、經建會及專家學者等組成「高雄港市建設合一委員會」，希望藉由該委員會之運作，建立港市之間整合溝通之平台。根據該委員會之設置要點，設立主要之任務為：

(一) 高雄港港區之建設及安全等重大事項之協調與統合。

(二) 協調與統合高雄港與高雄市之間有關都市計劃、建設、環境保護、汙染防治、安全、民防治安等重大事項。

在今天主要之航運國家、航港管理體制中，各國的航政體制隨著國情而互有差異，至於良窳，也沒有一定的衡量標準。以台灣來說，近幾年來隨著「港市合一」的潮流，交通部參酌其他各國發展趨勢後，為提升我國國際商港的效率及競爭力，將擬朝「航政歸中央，港務獨立自主管理與經營」的方向，配合市（縣）港合一政策，未來將各港務局改組為具獨立自主特性之公法人，與地方之發展相結合，其主要目的著重於彈性、效率、擺脫科層官僚組織的束縛，以達到共存共榮之目標。

第二節 國外港市合一之案例

在全球化下的時代，國際間港埠競爭激烈，高雄港若要提升本身之競爭力，不應單單只著重每年港口TEU量的多寡，也應參酌其他較為成功之港口的作為及對地方發展的影響。因此，本節將彙整日本橫濱港、荷蘭鹿特丹港、德國漢堡市港新城計劃（HaFen City Projects），分別就案例之內容、整體構想、都市設計及開發方式等面向探討，以作為後續高雄港市合一發展策略及實質方案之參考。

一、橫濱港

橫濱港原是一個不出名的漁村，沒有什麼港口建設，最初只修建了兩座碼

頭，僅供停靠小船，稍大的船隻能離岸錨泊，貨物只能用駁船搬運。隨著日本外貿和漁業的迅速發展，來往橫濱的船隻越來越多。1889 年初，日本政府投入大量資金，對橫濱港的設施進行改建和擴建，該港進出口貨物大量增加，成為日本最大國際貿易港。進入 20 世紀後，橫濱港的建設有了更大的發展，通過填海造陸等工程，港區和市區不斷擴大。橫濱努力打造一個城市發展與與自然人文並存的城市形象。為了有效規劃土地和發展橫濱特色，橫濱努力發展港灣區，特別成立一個「橫濱港灣未來二十一世紀公司」居中協調計劃順利推展，提出著名的「港灣未來二十一世紀」計劃，共同自主制定城市建設規劃，包括城市建設的主題、建築物輪廓、街道排列與景觀、色調和廣告等，盼發展橫濱成為一個協調的城市，以加強橫濱市的自主性，提升港灣功能。「港灣未來二十一世紀」計劃從 1965 年起規劃至 1983 年開始動工，1997 年完成以櫻木町站向海邊軸心街區的發展；1999 年秋季也開始新港地區的街區利用規劃執行，由政府完成基本建設及公共設施，即交給民間投資商業行為、興建大樓住宅或規劃其他文化活動。同時，這個計劃也傳承橫濱歷史文化，展現港灣景色，區內亦有遊樂園、大型購物商場、百貨公司及國際級的會議中心，儼然已發展出一個新的市民休閒娛樂空間，週末假日更是民眾逛街的好去處³。

（一）水岸再開發的內容

橫濱是以「日本海上玄關」而著名於世界的港灣都市，也是東方最大國際港都。橫濱市自一八五九年開港以來，一直肩負著日本國際港灣的任務。現階段的橫濱市即以加強城市的自主性，並自許成為分擔東京首都圈的最大都市來進行市政建設。

橫濱核心區的流動性極大，現在最受注目的是規模龐大，象徵二十一世紀國際都市的港都未來地區，而此區就橫濱港灣二十一世紀事業計劃〈Minato Mirai 21；簡稱MM21〉的都市再開發之指標計劃。橫濱港位置在東京灣的東北側，距

³ 資料來源：健康城市領袖圓桌論壇暨研討會，2005。

離東京市約二十公里，而MM21計劃基地則位於橫濱港的內港地區。MM21計劃內容是希望提供三大主要機能，分別是商業與國際交流、港灣中樞管理、都市水岸的遊憩休閒。這項計劃於1984年由「二十一世紀未來市的建設工程團隊」投資開發，總全額其中有30%來自政府資金，其餘由港埠業者及民間企業共同投資，預計於2010年完成開發。這項開發工程面積186公頃，預計引進十九萬人口，目前已有五萬多人口，包括日產汽車、橫濱銀行總部、會議中心、展覽館、購物中心及住宅等。為了配合市的發展，日本政府將公路和鐵路做整備，還打造一條地鐵進入未來市，方便業進駐，提供便捷的運輸系統。「二十一世紀未來市的建設」有完備的公共管溝、光纖、地下通道及防震、救災系統和地下儲水槽，所有完善的防災設備都是因應可能發生的災害及救援，希望未來市的成功能起示範效果。

（二）營運模式

橫濱港是由橫濱市直接管理，在建設上是以「橫濱港灣未來二十一世紀公司」公私合作的方式進行。此公司是由橫濱市、神奈川縣、住宅與都市整備公團、日本鐵道建設工團、國道清算事業本部、少數的土地所有權人及國內民間企業等合資成立。分工如下：

1. 全案主導：由橫濱港灣二十一世紀公司負責，包括市街開發的計劃協調、基本資料的調查、計劃檢討、推動行銷、公關、招商等等。
2. 公部門：以基本設施的建設為主，包括港灣工程、填海工程、都市計劃、都市廢棄物處理所、公園、美術館、下水道、道路等。公部門主要為橫濱市政府、住宅都市整備公團、中央或神奈川縣政府。
3. 第三部門：除橫濱未來二十一世紀公司之外，公共設施與設備的營運，多由第三部門主導，包括國際會議中心、展示場、美術館、文藝設施與活動推廣、公共停車場等等。

4. 民間企業組織：各項的商業發展、住宅設施的開發，都由民間企業組織進入，充分發揮了「市場」的導向。

（三）經驗回饋⁴

MM21的計劃有一個特色：它除了與橫濱港的發展相輔相成外，開發的過程中還融入了都市再開發的思維，並且充分運用了網絡治理的概念，作為管控與全案的開發營運事務。這項整體計劃展現了引導橫濱邁向二十一世紀的宏觀與願景，其提倡港埠發展應融合物流、產業、都市、生活等各種機能的觀念，使港灣回歸原有的機能空間，實現一個豐富的水岸地區，並為日本其他港灣都市的再開發，帶來一些借鏡。

1. 港灣計畫目標

高效率貨櫃碼頭，提高國際競爭力。因應物流變化，港口腹地有效率之空間利用。檢討交通系統、產業機能之再發展。形塑遊客可親之海濱空間。實現自然再生及水質淨化。確保廢棄物處理過程及防災機能之強化。

2. 地方政府制訂發展計畫

港灣開發、營運與地區經濟發展有密切之關係、主要以服務港區範圍內廠商及貨物為主要需求。

3. 物流產業再提升

配合港埠用地與居民活動空間調整整備出物流業之專用區，促進橫濱港口的再結構以及改善運輸系統。

4. 提供民眾親水活動空間及永續使用

港灣地區不斷釋出及調整親水空間，設立海濱公園、MM21 整合市中心、強化都市機能、增加自主性，融合都市及港口機能，以

⁴ 資料來源：整理自：

高雄市政府都發局提供，2009。

許清坤等著，2006，〈考察日本橫濱東京都市景觀規劃及都市更新〉，基隆市政府都市發展局。

提供愉悅及舒適的城市空間。

5. 善用公私部門能量，有效控管開發營運事務

橫濱港灣二十一世紀事業計畫，是近年來兼具都市更新與水岸開發最成功的案例之一。其主力設施中，以橫濱國際平和會議場(株)為例，該國際會議廳於 1991 年開幕至 1997 年的出租率均在 92%~96%之間，展示場出租率則約為 70%，其開發的過程中還融入了都市再開發的手法，並且充份運用了公私合資籌組的第三部門，作為管控與刺激全案的開發營運事務。

二、鹿特丹港

位於萊茵河畔的鹿特丹港為荷蘭最主要港口之一，在填海造陸的技巧下，建構出功能健全的港務功能，加上鹿特丹市政府擁有絕大的主控權，可以說是港市合一的最佳典範。為了跟上全球貿易、國際運輸和物流的發展趨勢，鹿特丹港務管理局不斷進行功能調整，包括改變港務管理的傳統職能、擴大港口區域、允許設立船公司集裝箱碼頭、促進發展腹地交通、促進物流專業人才的教育和培訓、發展資訊港、促進更為有效的海關服務、推銷配送園區概念等。港區安全、快速和乾淨的港區是鹿特丹港的特色，鹿特丹港臨近市區，水岸綠化在自然的環境當中循序漸進的進行，早已融入市民的生活當中⁵。

(一) 鹿特丹的府會共治

鹿特丹是荷蘭的交通樞紐和工業中心，是一個標準的市港，其航港管理體制模式依荷蘭的憲政體制而來。現代化的橋樑、摩登的建築以及往來於水面上的船隻，是鹿特丹給人的第一印象。海港鹿特丹每年處理超過600萬只貨櫃及3.2億噸貨物的能力，使它成為歐洲的最大商港。近年來歐洲每年進出口貨物中，有37%

⁵ 陳志銘，2009，〈赴歐考察「都市地景及國家生態網絡系統之規劃及發展報告」〉，內政部營建署城鄉發展分署。

都是經由阿姆斯特丹和鹿特丹兩大商港出入歐洲。散裝貨物、貨櫃、化學製品、控溫產品從鹿特丹港卸載後，經由公路運到歐洲各地。

（二）港埠經營管理體制

鹿特丹市港管理的權力是從鹿特丹市政府而來的，決策機構基本上是由幕僚部門及兩位執行主任辦公室負責，採獨特的「府會共治」體制，由政府統一規劃、建設和管理，企業自主經營。港區基礎設施歸鹿特丹市政府所有，鹿特丹港務管理局對港區內的土地、碼頭、航道和其他設施統一開發、建設港口和工業園區，具有主導權。港務局以租賃的方式將港口交由私營企業經營，企業只需投資碼頭上部的機械設備、庫場和其他配套設施。鹿特丹港務局職掌範圍如下：

- 1.幕僚部門主要從事策略與政策規劃。
- 2.海運事務主任辦公室的職責在有效率地處理海運交通事務，維持船舶與技術設施在最佳狀態並滿足市場的需求，最重要的功能為確保船舶與運輸安全、環境品質及意外事件的控制。
- 3.基礎建設與商業事務主任辦公室主要負責設計、建造與管理基礎建設。為了吸引新公司和新顧客以及新增貨源的進入，隨時公布招商措施，並提供新用地使用的資訊給各航商貨主。

鹿特丹港口由一群專業人員經營管理並判斷其未來的發展方向，並決定港口的各項建設與設施。鹿特丹市政府將所有計劃均交由港務局員工分組執行。在府會共治的體制及議員出任決策小組主席之組織安排下，府會與港口的互動關係不同於傳統認知的監督隸屬關係，是標準的「港市合一」型態。

（三）經驗回饋

荷蘭鹿特丹港跟高雄港類似，都是港灣城市。但是，荷蘭鹿特丹港口，許多港區產業和倉庫，如同活的歷史博物館一樣被保留下來，不僅增加了鹿特丹的觀光資源，同時，更在景觀跟經濟活動進行再更新。相較於高雄市舊港區鹽埕區老街-公園二路到大義街口主要以五金機械業者為主的四百多戶全數將拆遷，公園

二路的五金機械業就是在高雄港拆船產業的往後帶動下，逐漸發展起來。幾十年下來，公園二路成了全國最知名的五金街，當中縱使高雄港曾經輝煌一時的拆船業走入歷史，但是，公園二路五金街卻沒有跟著拆船業一起走入歷史，而是經過轉型和重生，並讓五金產業繼續在公園二路保留與發揚。所以應該仿效荷蘭鹿特丹的模式，在景觀跟經濟活動進行再更新—是「再更新」而非「拆遷」。⁶

三、德國漢堡市港新城計劃

漢堡港發展在其區域空間規劃占極重要地位，致使港區要如何規劃使用，成為關注焦點。漢堡邦認為必須進行港市合一規劃才能在國際競爭中取得優勢。然而，在現今永續發展的思潮下，港口發展必須考量生態資源與經濟衝突的解決之道。在港區都市更新案例規劃下，港區主要還是作為倉儲貨櫃使用，當中也規劃郵輪轉運站，並建造國際觀光飯店及相關設施，藉以促進觀光產業發展。目前港區也規劃許多的休閒空間供民眾使用。而舊有倉儲地區也變更其土地使用型態，規劃作為科學博物館、海洋博物館區、音樂廳、購物中心等，更特別規劃城市建物照明，創造都市鮮明意象，提供當地居民與觀光客多種選擇。在教學機構部分，政府也規劃在港區建造漢堡港務大學，教學課程成針對港區研究分析進行授課，初步將聘請相關專家學者授課，以健全社會教育⁷。

近期的漢堡港口新城是一項大型的都市擴建計劃，同時也是目前歐洲的最重要的城市建設項目，顯示出漢堡雄厚的建設經濟實力和廣泛的國際聯繫，也體現了漢堡從公民和企業的利益出發的態度。港口新城將是漢堡一處新的親水性頂尖國際型城區，也是成功的港市合一案例，以下就案例特色與構想、都市設計、開發方式等逐一說明。

（一）案例特色與構想⁸

港口新城的建設計劃是龐大且全面的，計劃區範圍共155公頃，建築面積60

⁶ 資料來源：打狗五金老街保存發展協會，2007，<http://tkhems.pixnet.net/blog/post/8543901>。

⁷ 吳綱立，2007，《台南市景觀摘要報告》，台南市政府都市發展局。

⁸ 資料來源：高雄市政府都發局提供，2009。

公頃，且距離原漢堡市政廳800公尺，火車站1,100公尺，是位於原漢堡市中心邊的附屬新河港城，地理位置與交通條件優越，將是漢堡一處新的親水性頂尖國際型城區，以下就案例特色與構想說明之。

1. 新港區增加漢堡市 40% 土地面積，提供新舊融合「混合型經濟環境」：漢堡新城地理位置一面緊靠著易北河，一面緊鄰著漢堡市中心，這裡將形成多采多姿的混合型經濟。同時計劃區所新增加的土地面積為市中心的 40%，與 40,000 個工作機會，文化建築設施包括一所大學、交響音樂廳，以及各種文化、體育、觀光、服務措施。新市區規劃辦公大樓、住家與商店，以容納 5,500 間住戶和 12,000 個居民。
2. 成立股份公司專案負責開發，以加快開發效率：為增加開發效率並確保品質，漢堡市成立了港口新城開發有限公司來負責開發組織工作與建照工程程序等，作為單一窗口來統合所有開發計劃。同時，漢堡議會更設立了由各議會黨派參與的城市發展委員會，以審議所有的建設計劃，藉由此制度不僅決策迅速，也建立了開發計劃上的國際新標準。
3. 型塑河邊的夢想與生活空間：港口新城的特點在於水陸相間，港渠縱橫，周圍沒有高高的防洪牆堤與水隔離，從藉由抬高的水平面來結合戶外公共空間、濱海步道與文化建設等等，以打造出河邊的夢想與生活空間。

（二）都市設計

漢堡港口新城計劃，以尊重原有的都市歷史紋理並建構出混合性的經濟體。利用陸上的歷史空間與水體的河港景觀，市政府希望完成一個新舊融合的生活空間與高品質居住生活，在都市設計上以量體配置、高度、天際線、開放空間、動線規劃等等，如下說明之。

1. 新舊融合、歷史與現代共存的都市空間：港口新城在該區作新的詮

釋的同時也融合目前已有的城市結構，將原有的老倉庫城和港口的結構為新營區營造出特別的歷史氛圍，並也將港口新城的歷史特點注入新的內涵。例如以碼頭倉庫再利用改建而成的易北美術館與國際海洋博物館。

2. 建築量體交錯配置，提供每戶居住單元海景景觀：為使每一戶住宅皆有海景之景觀，所有住宅類型建築量體配置上皆以交錯配置，並使每一戶的視野皆無阻隔，以達到最大土地利用價值。
3. 公共戶外空間整體設計，私人居住單元配置中庭花園：在著名荷蘭建築師 Rem Koolhaas 的建議之下，以整體區域的概念作為整體戶外公共空間整合原則。在私人住宅規劃上，以留設中庭花園，使每一戶住宅皆有擁有開放空間與海景的良好視野。
4. 人車分離，形塑安全與舒適的步行與自行車空間：為建立完善步行系統與街道生活空間，區內 70%道路是無車動線之水濱道路、人行便橋與廣場，以人車分離之道路空間規劃與外圍設置大型停車場，來減少車輛進入步行區之機會，並提供高質量的都市臨海步行空間。
5. 建築高度統一與挑高底層，尊重原有都市紋理：港口新城之建物高度整體規劃，除了一棟高度為 11 層樓外，其餘建築物高度皆為 5~8 層樓高，此為尊重原兩三百年前城市擴建之整體風格。並且，每一棟建物的底層都有 5 公尺的挑高，便於商業空間之連續與使用。
6. 地基抬高，建立完善都市防災與防洪系統：為確保洪水侵襲時，所有的建物與居民皆處於安全無虞的狀態，所有的防災動線與消防警用、與救護車輛皆能通行無阻，區內所有建築物高度與道路皆抬高至海平面 7.5m 的高度，以確保洪水侵襲時，地區內的建物與居民皆處於安全無虞的狀態，保留入水通道形成了獨特的地景風貌，具有典型的港口風情。

（三）開發方式

為增加開發與效率並兼顧高開發品質，開發方式如下：

1. 成立開發公司與審議委員會，以加速開發效率港口新城為增加開發效率並確保品質，漢堡市成立了港口新城開發有限公司作為單一窗口來負責開發組織工作與建照工程程序等。同時，漢堡議會更設立了由各議會黨派參與的城市發展委員會以審議所有的建設計劃，藉由此制度城市發展的不僅決策迅速，並也建立了開發計劃上的國際新標
2. 高標準的開發品質，以設計可行取代開發：不同於以預算價格取得開發資格之傳統程序，漢堡新城的開發審查標準是建立在如何以最合理預算的基礎上，獲得最大價值的使用需求與可行性。同時，透過建築設計競圖遴選的過程中，以確保工程進行的順利度與完成後之品質標準與功能性，這是一個從建築設計、使用功能、與建設時間三方面來進行質量管制的過程。最重要的是，遴選期間當中開發商無須支付該地塊貸款的任何利息費用，如此公眾利益與私人利益結合，為建設高標準的新社區提供了保證。
3. 多元的開發方式，增加都市空間豐富性：區內開發以多元方式進行，以住宅開發舉例，在住宅類型與使用者上規劃了三種不同的定位，其中有高價位住宅（由名建築師所設計）、一般平價住宅與實驗性住宅（結合年輕建築師的創意），而其中亦有出租型公寓與置產型公寓，並搭配不同比例的住宅與辦公使用，藉由單項小規模規劃和設計方案，使得不同類型的住宅能在此建設。

（四）經驗回饋

漢堡河港計劃位於城市重要港空樞紐、並試圖將利用原有都市中心邊的工業用地用轉型為城市新興區，以下就經驗回饋作以下之說明。

1. 運用歷史性港口元素與建立生活街道：可參照漢堡港口新城的港口結構元素，並應用於生活街道之策略。以利用既定城市中心的結構，透過重新定位地區機能，發揮既有地區文化特色，並串連成一多樣化之創新網絡都心。同時，依各區特色建立一生活性綠廊，串接多樣性空間與生活情境，提升休閒及購物和高品質國際文化機能。
2. 結合公共利益與投資利益：漢堡港口新城計劃投資的金額有民間部分有至少 50 億歐元，公家部分約 13 億歐元，其中 90%的土地為公有，歸屬於城市與港口。民間投資額約 4 倍於公共投資，可見民間投資對本計劃區的信心十足。如何結合公共與私人利益，並發揮其最大價值，以並創造產業升級、空間環境整合之雙贏策略亦是重要課題。
3. 速度、效率和單一窗口的審議組織與監督制度：漢堡港口新城為結合公共與私人利益，有效率且單一窗口的開發審議組織與監督制度是必要的。在漢堡港口新城計劃中，藉由政府組成漢堡新城開發股份公司，以完全 100%自由開發及高標準的建築質量，透過競圖方式來選擇開發商，以設計品質與預算合理性作為開發依據，並經由建設許可取得和具體概念提出才可施工，且在一定時程內完成，才得以嚴謹且有效率地落實多元化及複雜性之住宅、辦公、文化等空間設施。

第三節 高雄港市合一政策的發展歷程

高雄市從百年前只是一個小漁村，到今天擁有一百五十萬人口的大都會，完全是因港而成市的，如果沒有高雄港，就沒有高雄市。高雄港也是我國唯一兼具直轄市與國際港的現代化都市。但長久以來，港區與都市各自規劃發展，港口營

運與市政管理有所不同，尤其兩者分屬不同管理體制，一則為中央、一則為地方，對於肩負的目標也有所差異，更隔絕了民眾享有親近海洋及大港之權利。

高雄市自 1979 年脫離省政府，改制成直轄市，交通部決議高雄港維持由中央保有管轄權。直到 1990 年開始，因為地方要求兼顧港、市共榮，促進港區與附近市內土地發展利用所以有「港市合一」的構想。一時之間從中央機關、地方首長、高雄市民或是相關部會首長皆認為「港市合一」是必然趨勢，歷屆市長、市議員選舉也均以「港市合一」為主要訴求，希望藉由適度開放親水空間、重新規畫港區，利用港區的發展串連「港」與「市」繁榮高雄都會區。

港市合一的目的在使商港與地方建設可以朝整體多功能方向結合，在不影響港區航運功能之前提下，完善規劃與地方政府之都市計劃相容，使港市得以同步發展。對高雄市政府而言，提議將高雄港隸屬高雄市，相關組織人員、編制及局長、主管併入高雄市政府港務局，人員調派皆由市政府辦理，位階由中央轄管單位，改為地方管理部門，且營收、盈餘營運狀況由市政府自負盈虧。港埠建設則交由市府辦理，港市建設合一，共同整合規劃，好港區土地與鄰近土地效能之整合發展。目前，不少先進國家海港管理體制之發展多採取「港市合一」方式。根據相關文獻顯示，世界著名的港口大多為當地市府所屬的港口，這項資料也是地方政府推動「市港合一」政策的有利證據。

然而，高雄「港市合一」政策充斥著不同時期各部會的立場與爭議、政黨的利益、港務局的本位主義、商港法的相關法律問題等，以至「港市合一」至今未能徹底落實。所以本節探討港市合一的發展歷程，從中分析當中支持或是反對港市合一的理由、中央與地方的角力關係、推動港市合一所遇到的困難等。

一、高雄港市合一政策的發展歷程

台灣在光復之初，港口都是委託台灣省政府代管，後來因為精省的關係，由

廖美莉，2001，《由市港合一政策看高雄都會區的發展》，國政評論。高雄市「市港合一」計畫，最早被提出是 1985 年由當時的高雄市建設局長黃正雄所提出。

吳濟華，2003，《海洋與台灣-過去現在未來：航運貿易新趨勢》，台北：胡氏圖書。

中央收回管理。自從高雄市改制為直轄市後，開始極力的爭取港市合一，這期間中央和地方經過了多次的協調與協商，以下就港市合一的發展歷程作整理。

(一) 港市合一政策的反對期

高雄市從 1979 年正式升格為直轄市，自此開始港市合一的議題就逐漸被重視。當時地方政府要求港市合一的理由有二：其一，商港法優於都市計畫法，使得港務局和地方政府不論在都市計畫、交通建設、汙染防治等之間各自作為，港市沒有整合性的規劃，港口和地方的發展產生落差。其二，中央政府僅著眼在港口內部機具設備的更新，港務盈餘沒有適當分配回饋給地方，反而將外部交通、環保等事項由地方政府來承擔，增加了地方政府的財政壓力。從以下的港市合一發展歷程能夠看出端倪：

1. 1979年高雄市改制為直轄市，交通部決議高雄港維持現狀，由台灣省政府代管。
2. 1985年，蘇南成就任高雄市長，指示籌組港市合一促進委員會，高雄市政府開始積極地爭取港市合一。
3. 1988年行政院指示將港市合一暫緩實施，使得籌組港市合一促進委員會無疾而終。
4. 1990年台灣省議會議長簡明景率領省議員訪問團拜訪高雄市議會，簡明景表示數十年省方投資建設高雄港，花費頗鉅，且

▣ 整理自：

張瑞德，2000，《高雄市港合一公私協力機制與推動策略之研究》，國立中山大學管理學院高階經營碩士學程專班碩士論文。

黃淑美，2006，《以高雄市港合一推展海洋首都之探討》，國立中山大學社會科學院高階公共政策碩士學程在職專班碩士論文。

邱崇訓，1996，《「城市限制」之研究—從「市港合一」政策過程探析》，國立中山大學政治學系研究所碩士論文。

▣ 整理自：

黃淑美，2006，《以高雄市港合一推展海洋首都之探討》，國立中山大學社會科學院高階公共政策碩士學程在職專班碩士論文。

葉明勳，2007，《基隆港合一的政策分析-網絡治理觀點》，國立暨南大學公共行政與政策學系碩士論文。

高雄港稅收一直是省府重要財源，因此不可能支持港市合一，使得推動港市合一的構想首度出現省級民意代表的阻力。

5. 吳敦義擔任高雄市長任內，港市合一的議題成為高雄市議會的質詢焦點，高雄市民期望港市合一的聲浪也越來越明顯。1990年9月14日，高雄市政府正式行文行政院，提出港市合一的願望，10月初行政院駁回高雄市政府的要求，並表示：「各國際商港是否收歸中央直接管轄，因涉及現時國家財政、行政等政策要素，宜詳加規劃，決定於交通部未設管理機關前，高雄等國際商港仍以委由台灣省代管為宜。」

（二） 港市合一政策的討論期

自 1990 年起，中央雖然依舊反對港市合一，不過隨著民主化的過程，港市合一政策的協商機會也因此變得更多了。

1. 1991年行政院經濟建設委員會召開研商會議作成三項方案：
 - 甲案：港市合一。
 - 乙案：維持現狀。
 - 丙案：中央收回國際港。此又分為A、B兩案。
 - A案：國際港航政管理、港務管理與棧埠經營均由中央辦理。
 - B案：各國際港航政管理與港務管理由中央辦理，棧埠經營由中央委託。
2. 1993年 交通部長劉兆玄指出，港市合一應從法律及整體營運發展兩方面考量，修改「商港法」是首要的工作，但是，港市合一此時並無明確的時程表。

所以，當時港市合一政策僅止於討論的階段，不過，隨著民主化的過程，公共議題被理性討論的空間逐漸變大，於是進入了政策實踐期。

(三) 港市合一政策的實踐期

隨著港市合一政策被廣泛的討論，其實踐性也大為提升。這時除了高雄市以外，其他縣市也積極加入這個議題討論，〈如台中市、花蓮市、基隆市等〉，讓港市合一的議題邁進了一大步。因此中央政府為因應地方壓力，採取以下措施：

1. 1995年交通部成立「交通部高雄港管理委員會」下設「市港建設合一專案小組」、「港埠作業民營化專案小組」，暫時紓緩了港市合一的聲浪。
2. 2000年6月14日，交通部的立場有三大原則：港口的發展必須繼續繁榮、中央與地方互利。交通部政務次長賀陳旦表示，港市合一絕對不是修改「商港法」第三條後就自動兌現，交通部認為港市合一是政策大方向，必須有完整配套，預定六個月內提出相關方案。
3. 2000年舉行「推動市〈縣〉港合一研討會」，強調「共同參與、共同管理、共同分享」之訴求。
4. 2000年8月5日交通部長葉菊蘭表示，若將高雄港的管理單位定位為特殊公法人相關法案在九月送立法院，年底前完成三讀立法程序，港市合一就可望實現。總統陳水扁也支持交通部目前的規劃，宣佈貫徹港市合一的政策與理念，即中央與地方共同參與港口的規劃、建設、管理與經營。在具體作為方面，交通部成立航港局於各港口設置分局，落實「港市（縣）合一」，負責全國性航政港政公權力。港務局則改組為具有獨立自主特性之公法人，負責港口區域內規劃、興建、經營、管理等事項，以落實「港市（縣）合一」政策，建立港市共存共榮，其認為

⁸ 依商港法大三條規定，商港有交通部主管。

港市合一應要建立「共同參與規劃、建設，共同分享商港建設盈餘、成果」的基本原則。

5. 2000年10月21日，交通部部務會報通過國際商港市港合一案，高雄港、基隆港、台中港、花蓮港四大港務局未來將改組為具獨立自主性的「公法人」組織，設理事會，由中央與地方政府共同管理及經營港務局。

（四） 港市合一政策的中斷期

港市合一政策雖被大力的討論，但法律面的修正始終無有效的進展，中央與地方的政黨黨派惡鬥使的港市合一政策因此中斷。例如：2001年3月21日，交通部通過公法人的「港務局設置及監督條例」草案。這項條例的目的在使港務局改制後，能秉持著企業化經營，提升商港效率及競爭力並架構出港市合一的現代化商港管理體制。但高雄港務局高層對新政策不敢有太多評論，代表員工的產業工會卻反對由高雄市政府代管，希望回歸法律面，維持現況。因此攸關港市合一的「港務局設置及監督條例」草案在立法院遭受杯葛，已停止運作。

（五） 港市合一發展現況

當前「港市合一」以及港埠組織型態之轉型已經成為社會廣泛關注的焦點，「高雄港市建設合一委員會」於2003年10月2日由高雄市政府主導，邀請交通部港務局、經建會及專家學者等所組成，成立的目的是為了避免當時「高雄港管理委員會」的停止運作而影響了高雄港市之間的整體建設整合。累計至2008年底，計已經召開10次委員會議，並討論提案48件，重要的議題概述如下：

1. 協調軍方基地遷移出第13號碼頭，並由高雄市政府取得水域使用權。
2. 釋出西子灣海域供發展海上遊樂休閒活動。
3. 整合市港海洋汙染防治資源，執行海洋汙染工作。

4. 就第1-22號碼頭全面調整為親水遊憩使用之目標，高雄港務局同意以高雄港洲際貨櫃中心第一期計劃完工啟用後，盡速尋求將高雄港就港區現有散雜貨碼頭局部調整為親水遊憩區使用之機會。
5. 協調高雄港務局同意撥付土地及經費辦理前鎮區東亞南路南端轉彎行車安全改善。
6. 協調高雄港務局同意第11號碼頭設置水電，方便大型遊艇靠泊。
7. 協調高雄港務局處理第16-17號碼頭作為流行音樂中心基地事宜，初期以「合作開發」方式辦理。

從上述所言，高雄港市之間現階段以「高雄港市建設合一委員會」為主要溝通平台，協調了相關之議題，也對港市發展的視聽，發揮了一定的成效。但經由作者訪談承辦人員後發現，雖然「高雄港市建設合一委員會」是一個強調建立港市之間整合媒介，但由於這個委員會是由高雄市政府所發起的組織，中央政府並不是很積極的參與，承辦人員甚至覺得該委員會只是因應政府單位要求設立的。

這個是市府的一個編組，不過我們也有邀請港務局的擔任委員跟交通部的人，還有我們海洋局是幕僚的單位，不過中央的人也很少出現，因為他們也不支持。其實一年提案的不多，也就是說如果什麼事情都要靠這個的話，其實事情是會很慢的，大部分都會直接談，除非是有很大的歧見談不攏才會透過這個委員會。現在主要是「港市合一建設委員會」啦，不過重點還是僅限於在協調，那所謂的實際政策作為還看不到啦。(受訪紀錄 A004)

故研究者認為這個現實實證了兩個重點：第一，雖然「港市合一」政策對高雄港市之發展扮演重要的角色，相關單位也設立了「高雄港市建設合一委員會」以做為中央與地方之溝通平台，但又因中央與地方對於「港市合一」的課題各持不同的觀點看法，加上該委員會執行力不高，所以造成至今「港市合一」尚未妥協的因素之一。其二，究竟高雄港應該隸屬於中央或地方，這個問題導致彼此爭

議不斷而衍生出更多的問題，應該依循許多國外成功的「港市合一」經驗，實有深入探討之必要。

交通部航政司目前所規劃港務局之定位的概念，提出了「特殊公法人」，換句話說就是「政府中的政府」，權責上容易劃分不清楚。長久以來，中央和高雄港之間為了「港市合一」一直存有爭議，使的港務局和港口所在之地方政府各自存在著本位主義：中央希望高雄港有中央直接領導，但地方政府如高雄市，因為諸多的市政發展受高雄港影響甚巨，所以一直想要收回高雄港之主導權。對於任何一個港口來說，擁有極佳的港市間的互動關係，並受到中央與市政當局的支持是相當重要的，但就目前高雄港與高雄市之間的規劃與建設來看，港市合一政策無法成真，使得台灣港灣都市的發展遇到了很多的瓶頸，最大的問題點就在於港與市的發展無法有效整合，讓民眾產生了港市分離的觀感。所以目前的港市合作僅能就親水設施的建造美劃港區的周邊，落要真正解決問題，中央和地方之間應該要加速解決雙頭馬車的問題，在不影響港口的各種功能的前提下，完善的規劃並且與高雄市的都市計劃相配合，讓港跟市一起發展才是長久之計。

第四節 現行港市合一政策的難題

高雄市在推行和爭取港市合一的政策過程中，受到諸多的因素限制，例如制度面上的限制，包括憲法及中央法律，互動面上的限制，例如政黨的關係、高雄港跟高雄市的角力關係阻礙政策的推行。現行對港市合一的討論分成幾個面向。

一、制度運作的差異

經由訪談發現，市港合一之運作乃是希望將高雄港務局納入高雄市政府體系，如同一個營運機構，若與現行運作方式比較，其差異有下列四項：

(一) 管理單位：一則為交通部管轄、一則為高雄市政府管轄。

(二) 港埠建設補助：目前有港埠基金進行港口建設及規劃，而且土地之取得較為容易，港區土地以往由省政府撥用，如果改由高雄市政府管理，必須由高雄市

編列經費進行港埠建設規劃。

(三) 其他附屬港之管理：現行運作包括馬公港、布袋港、安平港皆隸屬其管理範疇，一旦併入高雄市，則必須辦理移轉。

(四) 稅收繳交方式：現行高雄港務局要繳給高雄市政府包括營業稅、印花稅、及房屋稅等費用，而盈餘則繳入交通部，如果回歸高雄市政府，則盈餘可繳至高雄市政府。

二、港市合一與都市發展關係¹⁴

(一) 就都市硬體規劃可分為：

1. 都市規劃整體考量：高雄港的規劃和管理，必須和本市的都市計劃與發展策略互相結合才能相得益彰。市港合一，才能使市港發展、土地利用、都市計劃、環保設施、觀光休閒等整體考量一致規劃，並且改善目前市、港嚴重不協調的情形。
2. 交通系統整體規劃：整體規劃道路交通運輸系統，使得市區道路與進出港區的道路有效分離，才能解決目前的交通亂象。
3. 公共安全周延完整：目前有許多油管、原料管都從港區再進入市區，對於管理的一致性和公共安全的考量，「市港合一」將使規劃設計周延完整，管理更加落實。

(二) 就整合用途考量：

1. 醫療防疫有效掌握：結合本市醫療網及港區檢疫工作，建立緊急醫療系統才能有效掌握各類傳染病疫情，保障民眾的生命安全。
2. 環境污染有效管理：整合市港環保工作能有效管制港域的污染行為以及解決港區廢棄物的處理問題，改變外商對高雄港水域

¹⁴ 資料來源：高雄市政府市港合一業務報告，高雄市政府建設局。

髒汙的不良印象。

3. 觀光資源綜合規劃：發展具有港都特色的親水觀光遊憩設施，滿足民眾的需求。
4. 災難搶救落實治安：對港區內災難事件搶救可發揮全面的效果，港區治安更加落實。

（三）就經濟配置：

1. 商漁均衡發展：促進商、漁港的均衡發展，合理分配使用範圍。
2. 產業調整：面對全球區塊化的趨勢，高雄港的國際性貨櫃轉運業務將更為蓬勃，高雄市在發展策略上一定要以擴展航運的範圍、建立經濟優勢，讓高雄市、港面對世界的競爭。

三、港市合一推動的阻礙

港市合一的問題至今遲遲無法解決，不僅政府及廠商投資困擾，也讓任何投資的相關行政作業難以協調，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。

現在最大的問題還是卡在中央的商港法。從吳敦義市長就開始努力結果現在還是中央的商港法獨大，因為他是屬於到中央的，不管是從法律的觀點還是組織的觀點都是這樣的。應該是說商港法跟都市計畫法都是特別法，都市計畫法是適用於一般的土地使用，但是商港法只適用在所謂的港埠用地，但同時使用的時候，就商港法優於都市計畫法。（訪談紀錄 A001）

高雄港跟高雄市之間一直要合作，但是他們之間又有法規去牽制他們，這是一個三個層次的問題。第一，這牽涉到我們憲法的制度設計上對於中央跟地方政府爭端的調解，缺乏良善的機制。第二，是台灣政府機關的合作，完全是看他們首長的他的政治的正確性，這是一個很不好的文化，我們是總統制就是贏者全拿，地方制度也是阿，文官體制很不好缺乏誘因，也缺乏經驗的傳承，如果是內閣制的话就好一點。第三，機關

之間存在本位主義，受苦的永遠都是人民。所以高雄港務局跟高雄市政府要整合時，要往更上一層次及所有資源的分配跟交換，不過通常是很少有效率。(訪談紀錄 A003)

港市合一好處是高雄市他可以掌握他轄區裡面不管是大大小小事情，這樣他跟其他的業務或是政策方面的執行，也比較好配合。壞處就是，畢竟高雄港是個商港，所以在經營管理方面如果從商業的角度來看，那政府單位是不是有這個能力可以把高雄港推向另一個層次，讓他變得更有效率，像是新加坡那樣，我想這是現在市府沒有把握的地方。(訪談紀錄 A004)

經由訪談發現，港市合一雖有其好處，但也要克服與面對以下困難問題：

- (一) 航商之意願及態度：以航商而言，較習慣與交通部溝通，如果面對地方議會之要求（尤其是是在地民代之請託）會有較大壓力，因此其意願及想法也要予以適度尊重，而且包括港口關連產業也要有所了解，否則也會嚇走廠商。
- (二) 法律位階的解決：航港組織法尚未通前，屬於航權部分之航政管理仍屬中央職權無法分離，即使港務局納入高雄市政府，航政管理仍屬中央權限。
- (三) 港務的經營壓力：以港口營運績效而言，面對國內港口及國際港口之競爭，皆是相當激烈，如果改為市政府管理，在工作心態及習慣是否有所調整，也要加以評估了解，以避免回歸地方，後果營運及作業績效反而不彰。
- (四) 國內附屬港的隸屬：原先隸屬中央管理之馬公港、安平港、布袋港是否一併移轉於地方政府。如果高雄港回歸市政府，則其管轄之附屬港移轉給其他當地縣市政府（如澎湖縣政府、台南市政府、嘉義縣政府），港灣建設經費之編列是否能如期處理，其他縣市未必一定願意承接。

港口屬於國家之門戶，而航運又維繫國家進出口外銷、貨物運送、及轉運物流加工之發展定位，紅毛港遷村案及第六貨櫃中心之興建費用如果無法以港口建設基金來予以編列，反而需由市政府自行籌措負擔，則市政府是否有能力負擔也是一個考驗。

第五節 港市合一之政策論證

本研究運用 Dunn 的「六段式論證結構」(Dunn,1993:263-264) 為基礎，針對高雄港與高雄市之間究竟是否採行「港市合一」政策，進行深入的研究分析。我國現行應該採取何種「港市合一」政策，不論中央、地方、專家、學者等皆有其立論觀點與說詞，無法妄加論斷。所以在政策在論證的過程中，雙方在其政策主張的依據理由的激烈爭論下，不同層面的意見得以呈現，以下就整理歷年來支持或反對港市合一政策之內容，此有助於全面了解政策內容。



表 4-1 主張或是反對港市合一者論證依據理由表

主張港市合一
(一) 1990 年開始，因為地方要求兼顧港、市共榮，促進港區與附近市內土地發展利用所以有「港市合一」的構想。
(二) 從中央機關、地方首長、高雄市民或是相關部會首長皆認為「港市合一」是必然趨勢，歷屆市長、市議員選舉也均以「港市合一」為主要訴求，希望藉由適度開放親水空間、重新規畫港區，利用港區的發展串連「港」與「市」繁榮高雄都會區。
(三) 高雄市從 1979 年正式升格為直轄市，自此開始港市合一的議題就逐漸被重視。
(四) 1985 年，蘇南成就任高雄市長，指示籌組港市合一促進委員會，高雄市政府開始積極地爭取港市合一。
(五) 1990 年 9 月十四日，高雄市政府正式行文行政院，提出港市合一的願望。
(六) 1995 年交通部成立「交通部高雄港管理委員會」下設「市港建設合一專案小組」、「港埠作業民營化專案小組」，暫時紓緩了港市合一的聲浪。
(七) 2000 年舉行「推動市〈縣〉港合一研討會」，強調「共同參與、共同管理、共同分享」之訴求。
(八) 2000 年 8 月 5 日交通部長葉菊蘭表示，若將高雄港的管理單位定位為特殊公法人相關法案在九月送立法院，年底前完成三讀立法程序，港市合一就可望實現。
(九) 2000 年前總統陳水扁也支持交通部目前的規劃，宣佈貫徹港市合一的政策與理念，即中央與地方共同參與港口的規劃、建設、管理與經營。
(八) 2000 年 10 月 21 日，交通部部務會報通過國際商港市港合一案，高雄港、基隆港、台中港、花蓮港四大港務局未來將改組為具獨立自主性的「公法人」組織，設理事會，由中央與地方政府共同管理及經營港務局。
(九) 2003 年 10 月 2 日由高雄市政府主導，邀請交通部港務局、經建會及專家學者等所組成「高雄港市建設合一委員會」。

反對港市合一

(一) 高雄市自 1979 年脫離省政府，改制成直轄市，交通部決議高雄港維持由中央保有管轄權。

(二) 1988年行政院指示將港市合一暫緩實施，使得籌組港市合一促進委員會無疾而終。

(三) 1990年台灣省議會議長簡明景率領省議員訪問團拜訪高雄市議會，簡明景表示數十年省方投資建設高雄港，花費頗鉅，且高雄港稅收一直是省府重要財源，因此不可能支持港市合一。

(四) 1990年十月初行政院駁回高雄市政府提出港市合一的要求，並表示：「各國際商港是否收歸中央直接管轄，因涉及現時國家財政、行政等政策要素，宜詳加規劃，決定於交通部未設管理機關前，高雄等國際商港仍以委由台灣省代管為宜。」

(五) 2000 年攸關港市合一的「港務局設置及監督條例」草案在立法院遭受杯葛，停止運作。

第五章 結論

本研究是以高雄港、市共同發展為主要討論內容，從高雄港埠的變遷來看對高雄都市的影響，並且從「港市合一」政策切入研究的重點。高雄原名「打狗」，1920年打狗改名高雄，1924年升格改制為「市」。高雄港如今可以成為國內外重要的港口，是奠基於高雄港擁有優異的天然港口區位。高雄潮差小、氣象條件佳、吃水深、90%的平原地形等，加上高效率的貨櫃裝卸作業，已經具有良好的倉儲與轉運功能，搭配鄰近的小港機場，形成完美的海空港。高雄港外在所處的環境，正好是世界航線的重要通過位置，其位於東北亞、東南亞以及中國大陸間的航運要衝，同時也是亞洲、歐洲、美洲、全球貿易必經之樞紐，面向世界各大港口，其航行時間最短，航程經濟效益佳。基於這些優異的條件，使得高雄港適合發展自由貿易港區，近年來更是政府大力堆動的「海洋首都」的首選地點。儘管前述高雄港市的發展均有亮眼的表現，但在大環境影響使然，高雄港在全球十大港口的排名是逐年下降，加上中國大陸的新興港口崛起，相對的高雄港有衰退的現象。由於台灣還是十分依賴高雄港作為進出口的重要港口，高雄港更應該與高雄市之間互相配合以提升自身港口之競爭力，維持其在世界港埠的地位。

隨著時代之進步，港埠之功能亦呈多樣化，以往港埠主要係作為海陸運輸之交點，目前港埠已不僅是貨物、旅客之交通運輸基地，有些港口亦是各種工業活動及能源生產之場所，甚至提供生活空間，朝親水性、海洋遊憩活動發展之趨勢，此種港埠功能之多樣化、複合化，亦即代表港埠為適應內、外在環境之改變以及經濟發展轉型之需求，必須有所調整。為使有限之港埠資源能得到最有效之利用，在此港埠發展面臨轉型之時，對於在功能上、設備上或社會上已老化或不適合之港埠設施或功能加以再調整，使稀有的港埠區域重生，並再造合理且理想的港埠空間是一個刻不容緩的課題。

但由於台灣因早期戒嚴，海防具相當重要性，而國際商港是國家的進出口的

門戶，基於安全理由，門禁相當森嚴，長期以來，不僅造成都市與港區各自規劃發展，無法密切配合之障礙，因此，高雄市地方人士與居民莫不強烈要求拆除「市」與「港」之間的藩籬，熱切希望能「市港合一」，適度開放親水空間，並利用港務局空間建設必要親水設施，添增港埠之色彩。衡酌各先進國家海港管理體制之發展多採取「市港合一」方式，其基本精神乃在於：使商港與地方建設能朝整體多功能方向結合，在不影響港區航運功能之前提下與地方政府之都市計劃相容，使港、市得以同步發展。以高雄推行港市合一政策為例，地方民眾希望港與市可以共同發展，地方政府積極爭取資源，但是相關的法規修正並沒有得到中央的支持，使得港市合一的政策執行無法律依據。

再者，高雄港、市分離造成事權分散，導致港市間的建設與行政步調均不能配合，行政效率不彰。為了解決這些問題，高雄市政府目前設有「高雄港市建設合一委員會」，主要協調高雄港市合一之相關業務。但是從實際運作過程的來看，其實中央跟地方市各有主見，其爭議點不外乎港口的營運收入以及相關法律之問題。因為相關法律的限制，高雄市政府對於港區內土地無法有效開發，也造成市民欠缺親水設施。其中不僅高雄港務局和高雄市政府立場不同，港務局也存在著本位主義。而「商港法」的法律位階優於「都市計劃法」，使得部分的臨港都市計劃建設無形中就被「商港法」所排擠掉了。

站在地方利益的思考，以及世界主要大港均為港市合一的趨勢來看，很顯然地儘速促進港市合一，解決長期以來港市不合一的現象，應是促進港高雄港持續在發展的迫切課題。如果能參酌國外港市合一成功之案例，全面落實港市合一，高雄港市的整體空間布局與再結構將可進行一體化的整合，如此港市相關產業的再活絡發展、港市緊密結合後之後所產生的關聯效益與規模經濟，才有進一步實現的可能。近年來高雄「市港合一」之呼聲不斷，理論上，高雄市應該可以藉此優勢，重新規劃高雄港、市的定位，增加港區的機能，提升高雄都會區的服務層級，發展有特色的都會區。然則中央所考慮的是：地方是否有足夠人才維持港的

經營，港口為國際門戶，投資龐大，地方能否獨力支撐龐大建設經費，皆需思慮周全，不宜躁進。但參照國外經驗，政府引進民間企業共同開發，並授予一定的規劃與行政權，政府與民間、港區與市政府皆有創造雙贏的可能。

以高雄港市整合而言，目前可以著手者進行諸如：舊港區的再開發與再生、民眾親水藩籬的逐步去除、遊憩功能的強化、新區的開發、港區聯外交通，特別是貨運車輛路線的部分等等課題。短期而言，審視問題與對應之解決方案，再尋求港市攜手是比較實際且可以落實的作法。然除了港埠制度之外，市港產業的問題其將會牽涉到未來高雄港能不能夠活絡起來。顯然的，若與高雄港務業務相關之產業因為港區沒落而持續外移的話，其縱使將高雄港置於高雄市政府之管轄，最後終究是兩敗俱傷。根據上述，提出以下建議：

一、城市與港埠普遍存在都市機能與港埠發展之衝突，為消弭此一衝突，雙方宜建立對口協調機制，透過協調機制處理都市計劃與港埠發展計劃歧異，港埠應斟酌都市計劃在環境、生態、文化方面改善之努力而適度修改港埠發展計劃，或進行港埠更新，相對等地，城市應考慮港埠發展而修改都市計劃以降低都市機能與港埠發展之衝突，且應改善港埠聯外運輸系統以助長港埠發展潛能。

二、建立周延的法制配套，包括組織成立之方式，明訂「中央與地方平衡」之原則，並將建設列為主要目標。

三、國際港是國家的進出口的貿易門戶，在不影響港區航運功能之前提下，完善規劃與地方政府之都市計劃相容，以期港市得以同步發展。

四、高雄港未來經營若以公法人組織型態，政府仍應賦予其獨立企業化經營及獨立財務運作之能力，減少行政法令之束縛限制，以提高其營運之競爭力。

五、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。

所以，在這全球化下的時代，高雄港面對亞洲新興港口的崛起，傳統的港務規劃與經營已不合時宜。從日本橫濱港、荷蘭鹿特丹港、德國漢堡港的經驗中可以發現，港口再次活絡的機會來自與都市發展的相容性。都市發展的再造，必須思考自身的優勢，因此，高雄港、市合一的規劃方案取社，不但影響地方政府的未來競爭力，更是高雄港能否再度崛起的課題。



附錄

附錄一 高雄港之現況

高雄港為我國第一大商港，位於台灣西南部，北有打狗山、南有旗後山共扼高雄港，海岸線長達十二公里，港灣自然地理條件優越，另外因為位於嘉南平原及屏東平原的接壤上，港域腹地廣闊，臨海有狹長沙洲，為港灣的天然防波堤，港灣形勢天成。高雄港位於台灣海峽南口，自建港以來，對外交通相當發達便利，是往來商船裝卸貨物以及補給的重要港口，目前也是我國最大之國際港埠。

高雄港的水流緩慢，故沒有泥沙淤積之憂，潮差穩定，又處於亞太地區至北美航線的重要樞紐位置，不但可以東向到達舊金山、溫哥華等太平洋東岸的商港，西向則可以到達香港、新加坡等港口，所以在國際海運上也具有重要的位置。以下將針對高雄港的歷史、地位形勢以及天然條件、水文、港口設施、營運現況與未來計劃加以介紹。

一、地位形勢以及天然條件

高雄港位於東經 120 度 10 分，北緯 22 度 27 分，亦即以旗後山上之燈塔為中心劃圈，半徑 2 哩範圍內之水域而言。高雄港扼南臺灣之咽喉，為唯一對南中國及南洋之吞吐港。港口北側有高雄山聳立，歐美人士稱為猴山，海拔 1 千 167 公尺，形成天然之屏障，晴天時自外海 35 哩處能一覽無遺。港口居於兩山之間，水道狹窄，寬僅 350 尺，主要部分之水深，退潮時平均 30 尺，有時達到 47 尺，將來計劃拓建到 500 尺寬。港口外之航道，寬 600 尺，長 3 千 480 尺，水深 24 尺或 25 尺，可通行吃水 24 尺至 25 尺之船舶，港務局計劃將來擴建為寬 900 尺，長 5 千 700 尺，水深 36 尺的航道。

外港之潮流，漲潮時自北向南流，退潮時自南向北流，但因受到南方海上之黑潮自南向北流至港外回流之影響，外港潮流均沿陸岸附近流動，且因而使退潮與漲潮之潮流，呈現不規則之狀態。退滿潮之潮差，每月平均 2.3 尺或 2.4 尺，

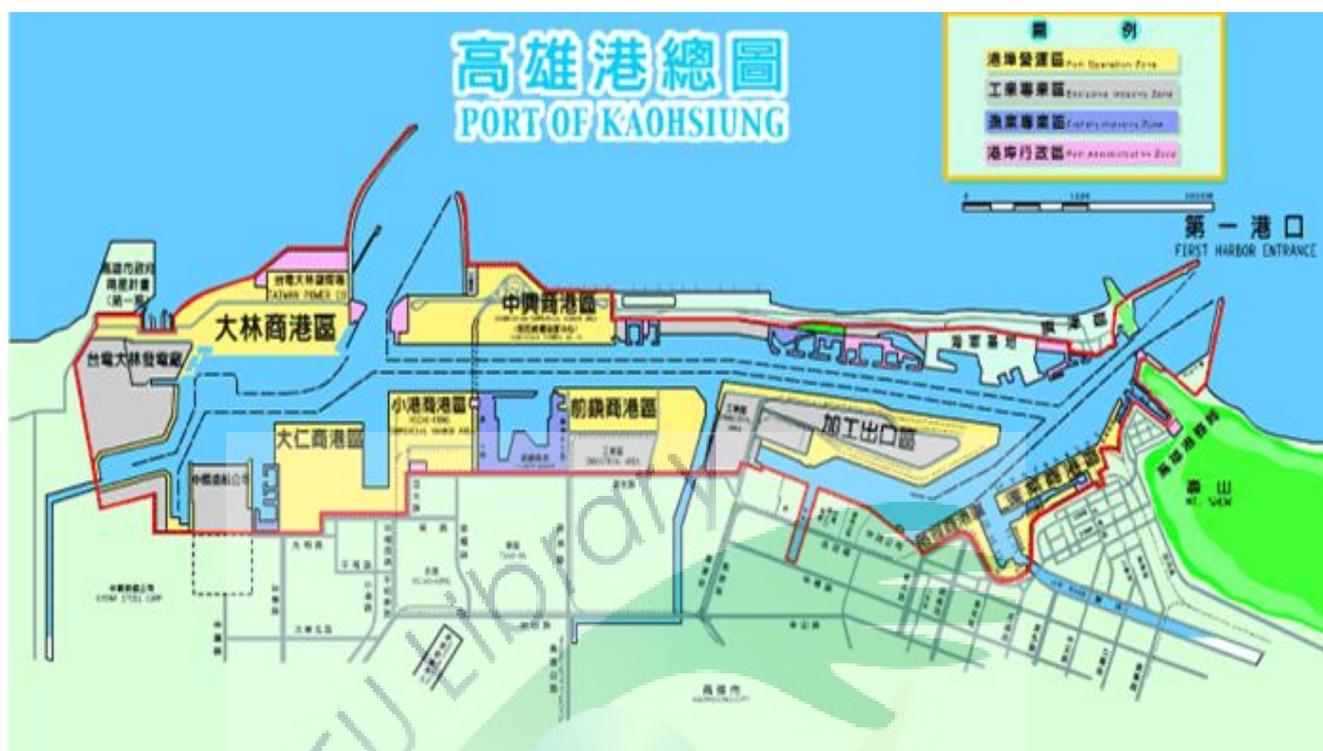
一年中最高潮面與最低潮面之差，達到 5 公尺。3 月至 10 月之潮量，大抵以上午較多，而 11 月至 3 月之潮勢，則大概以下午較強，由於風向及風力之關係，潮流仍難免發生顯著之變化。港口之潮流，漲潮時由港外向東流至港內，反之，退潮時由港內向西流至港外，最大流速一小時約 4 哩。內港北側沿新濱町之海域潮流及自運河河口至哨船頭海關派出所前方一帶之水域潮流，在退潮與漲潮時，均共同向西流動。

高雄港為一個內凹的天然深水良港，自然條件優越，左側更有旗津半島的屏障，因此常常台灣海峽波濤洶湧時，港內仍是水波微興。而且最重要的是它的水域及腹地極廣，比其國內其他港口，基隆港吃水太淺，台中港腹地太小且人工港改良泥沙淤積嚴重，花蓮港之港地小，只有高雄港因為有長期經營及完善的港口發展建設，所以高雄港的確存有得天獨厚的條件。唯獨高雄港之潟湖地形缺點則需利用防波堤，且泥沙淤積較多、除沙工程需耗資龐大。

二、港口設施

高雄港區總面積約為 26.83 平方公里，陸域面積 14.42 平方公里，水域面積 12.41 平方公里，港區配置以碼頭作業區為主，其次為工業區，其餘則為港務行政、漁港、造船廠、台電、中油等用地。在港口方面可區分為第一港口及第二港口，第一港口之內港口水深 11 公尺，有效寬度 100 公尺，可通行 3 萬噸級船舶；第二港口之內港口水深 16 公尺，有效寬 250 公尺，航道寬 150 公尺，可通行 10 萬噸級船舶。全港區目前航道全長 18 公里，主航道 12 公里，支航道 6 公里，水深 10.5 公尺到 16 公尺，寬度 130 公尺到 300 公尺。區內現有貨櫃碼頭 26 座，一般散雜貨、港勤、專用及其他碼頭 92 座，合計 118 座碼頭，全長 26,598 公尺，繫船浮筒 19 組，同時可供 150 艘船靠泊。

圖一 高雄港總圖



資料來源：高雄市政府港務局，2009。

三、交通系統

(一) 聯外道路

本港區之聯外道路為中山高速公路（1號國道）、中山四路、沿海路（17號省道）。中山高速公路為台灣南北運輸往來的重要交通運輸道路，可以連接高雄港到台灣內部的消費市場與各大機場。中山四路與沿海路同屬於17號省道，通過高雄國際航空站前方，為進出高雄國際機場的重要道路，同時也是通往各地的主要聯絡道路。

(二) 地區道路

地區道路包括了翠亨南路、大業北路、新生路、漁港路、金福路等，這些道路同時也是高雄市區的區內運輸道路，需要負擔龐大的交通流量。

(三) 軌道運輸

軌道運輸系統部分以台鐵縱貫線為主。目前有林港貨運線直接聯繫至高雄港區內，並未提供客運服務。使用狀況並不頻繁，且部分路段尚未完成電氣化，因此實際負擔貨物運輸的機能並不大¹。

高雄港所在之高雄都會區為臺灣南部第一大都會高雄港與都會區之發展密不可分，進出港區之貨物運輸皆需使用都會區道路系統。目前高雄港之公路運輸主要經由港區周遭之新生路、漁港路、金福路、擴建路等市區道路連接至國道、省道等聯外主幹道。由於國道、省道等皆未深入港區，形成客、貨車混流，影響環境品質並造成交通安全威脅，加上鄰近港區之市區道路路段容量不足、路口運轉效率不佳，且各貨櫃中心無法直接連通，往來各港區之貨車需繞行市區道路，耗費時間並加重道路交通負荷等問題；同時因交通之不便，貨物流通時間及油料成本之增加，影響高雄港營運效率及競爭力，故高雄市都發局擬訂「高雄港聯外高架道路」，以改善港區交通計劃。

¹ 轉引自黃嘉珉，2004，《全球化經濟時代高雄港區發展策略之研究》，國立成功大學都市計劃研究所碩士論文。

附錄二 高雄港市建設合一委員會設置要點

92 年 10 月 2 日高市府人一字第○九二○○五一二九○號函訂定

98 年 04 月 16 日高市府人一字第 0980022517 號

一、高雄市政府（以下簡稱本府）為促進高雄港市建設之整體發展，特設置高雄港市建設合一委員會（以下簡稱本會）。

二、本會之任務如下：

（一）高雄港港區之建設及安全等重大事項之協調與統合。

（二）本府與交通部高雄港務局間有關都市計劃、交通建設、環境保護、污染防治、安全衛生管理、民防、治安及消防等業務之協調與統合。

三、本會置主任委員一人，由市長兼任，副主任委員二人，分別由本府遴聘交通部高雄港務局局長及市長指派副市長一人兼任。

四、本會置委員十五人，除主任委員、副主任委員為當然委員外，其餘委員由下列人員聘（派）兼之：

（一）行政院經濟建設委員會指定一人。

（二）交通部指定一人。

（三）本府相關業務主管三人。

（四）交通部高雄港務局指定相關業務主管四人。

（五）學者專家三人。

前項委員任期一年，任期內出缺時，得補聘（派）至原任期屆滿之日止，期滿得續聘（派）任。

五、本會置執行秘書一人，由本府海洋局局長兼任，承主任委員之命，處理本會相關事務，並置幹事七人，由本府有關機關派員兼任。本會對外行文，以本府名義行之。

六、本會每三個月召開會議一次；必要時得召開臨時會議。本會會議由主任委員主持，主任委員因故不能出席時，由副主任委員代理之。

七、本會委員、兼任人員均為無給職。但得依規定支領交通費。

八、本會所需經費，由本府相關預算支應。



附錄三 訪談記錄逐字稿

訪談日期：2009 年 4 月 7 日

地點：高雄市政府都發局

受訪者：高雄市政府都發局副局長洪再利先生（以下簡稱洪）、高雄市政府都發局職員方子瑋（以下簡稱方）

訪問者：江恩琦（以下簡稱江）

洪：你的論文題目是什麼？

江：我主要是從一個「港市合一」的角度去看高雄港跟高雄市都市發展從以前到現在的關係。

洪：那你有什麼問題呢？

江：我現在有幾個問題，我現在主要是寫高雄港跟高雄市的都市發展的關係，因為我有蒐集相關的文獻不過卻發現很少有議題是將這兩個是綁在一起看的，有的話也是寫港口的競爭力或是寫港口的出口量或是港口的營運，不過卻比較少去著墨在高雄港跟高雄市兩著之間去影響整體的都市發展關係，所以引發我想研究這個議題，加上最近常提到的「港市合一」，那我就想說我如果從這個角度切入去看高雄港跟高雄市到底有什麼樣的關係而且就我所知道的，我找到的「港市合一」的資料都說他一直沒有辦法推動的很好，那究竟主要的問題到底什麼？

洪：在高雄市要說「市港合一」，而不是說「港市合一」，這是因為邏輯架構的關係。「港市合一」會變成以高雄港為主體的政策，但是我們應該跳脫這個框框變成「市港合一」，以高雄市整個都市的發展來看高雄港為什麼要進來，過去我們也都稱「港市合一」，但是會人家誤解，不管是學理上的理解也好，或是將來的發展也好，我們都應該要說「市港合一」比較恰當。

方：其實重點應該是在於高雄港這 100 多年來對高雄市都市發展的相互的影響吧，其實高雄市發展有很多，像聚落廟宇的發展也可以看出都市的擴張。另外，都市發展是很多的原因組成的，如經濟人文社會的角度，就會造成不同的結果。

江：我主要比較偏向，從「市港合一」的角度切入去看高雄港跟高雄市之間的關

係，還有都市發展的計劃又如何的影響高雄港跟高雄市彼此之間的關係是什麼？

方：其實你可以從高雄市裡面的人口有多少是在高雄港裡面就業，所以高雄港帶動多少的產值跟經濟活動給高雄市，但是認真說起來高雄港跟高雄市在早期的時候根本就是一道圍牆隔開的。

洪：我覺得你可以朝量化性的研究，這樣才可以強化你的研究，質化性的探討感覺就很空洞。你可以先抓出幾個議題出來，比方說就業的人口、商港法、產業的分析、產值的變化等的切入，來看高雄港跟高雄市的競合關係。

方：其實可以的話，建議可以從鹽埕那塊去寫，因為鹽埕區以前市最早開發的，不過這幾年漸漸的沒落，包含人口的移出，其實都是你可以寫的方向。因為鹽埕區的蓬勃發展跟當初高雄港的當初的發展絕對是關的，你可以從高雄港鄰近的區域人口的變化下去看比較簡單的數據分析，比方像貨櫃的排名下滑的時候，這些區域的人口或是經濟活動是不是也下滑，這樣才可以加強你要說明的港市是有依純關係的。

洪：我覺得你一定要寫產業的變化。

方：港務局的統計資料有一些貨物的種類統計的變化，還有一個可以探討的就是高雄港從開港到現在，你可以針對跟高雄市鄰近的碼頭比方愛河這邊，去看他們歷年的進出口的量，是不是閒置的碼頭沒有在使用了，現在是 1-22 號碼頭做水岸規劃，11-15 號碼頭是流行音樂中心的興建，這些都代表現在市港圍牆的打破，打破了之後更應該要去檢討高雄港對於港區土地的使用是不是應該要釋出，創造更多的「市港合一」與休閒價值與產業價。

洪：當高雄港的競爭力在下滑的時候，高雄市剛好也在下降，這之間要怎麼讓他們有交集，高雄市的都市發展剛好發展到一個瓶頸，剛好高雄港也是在谷底，所以就想要說怎麼讓港口可以都市化的使用，而不是一個專業的港口，還有高雄港水岸的開發要開放，這兩者之間要互相拉一把，也可以帶動城市美學，你看高雄港很多沒有在用的碼頭就應該要釋出，這就是閒置碼頭的問題了。

江：所以當高雄市跟高雄港都在同步的下滑時，我們可以說「市港合一」是他的萬靈丹嗎？

洪：可以說是一種轉機或是契機啦，危機就是轉機啦，你也可以探討現在高雄市目前的整體性的結構，結構比方像說人口的社會變遷，產業的變遷，去年跟

今年的變化，證明他很危險然後在帶出「市港合一」的必要性。

江：那像現在「市港合一」有實際在做的項目有哪些？

方：目前有一個「市港合一建設委員會」，那是港務局跟高雄市政府聯合的一個委員會，海洋局也有參與。建議你，可以找國外的案例，比方說上海新加坡香港，去比較他們的土地面積跟每年的貨運量，因為人家都會說高雄港的土地不夠所以才會進行紅毛港的遷村，準備要建第六貨櫃中心。但是相較之下，人家新加坡的土地沒有這麼大卻可以創造如此大的產值，所以我們可以說土地面積跟貨運產值不是正比的，這也可以探討去跟國外的比較，你高雄港用了這麼多高雄市的土地面積但是否有產出那麼多的附加價值？然後再配合鄰近港區碼頭的使用率不高，那就是不是應該要釋出或是作其他的使用？

江：那請問一下，「市港合一」當初的緣起與背景是什麼，那在實施之後市否有達到他最初設立的目標？

洪：商港法你一定要了解，他所衍生出來的限制性絕對性，你可以去了解。因為商港法無形中就排斥掉了都市計劃法，因為商港法優於都市計劃法，當都市計劃法遇到商港法時，他的功能就沒辦法突破，這也是「市港合一」的背景之一，當你都市計劃法出來的時候遇到商港法，就被踢掉 所以都市計劃法就 touch 不到對港埠用地。

江：所以現在最大的問題是卡在中央的商港法嗎？

洪：對阿，還是因為商港法。從吳敦義市長就開始努力結果現在還是中央的商港法獨大，因為他是屬於到中央的，不管是從法律的觀點還是組織的觀點。

方：應該是說商港法跟都市計劃法都是特別法，都市計劃法是適用於一般的土地使用，但是商港法只適用在所謂的港埠用地，但同時使用的時候，就商港法優於都市計劃法，看中央怎麼解釋。

江：那現在中央跟地方看待高雄港的定位有一樣嗎？

方：其實我覺得原則上要看高雄港的計劃，像遠中短程計劃，有針對一些親水設施有他們的一些既定的步驟，因為那個是行政院跟交通部的計劃，他們的思維其實也是說如果這些港口以後沒有使用，未來也是要回歸給高雄市。只是他們現在還是很本位主義，站在保護自己的立場，覺得土地一旦放出去了就拿不回來了，所以寧可空在那邊也不要釋放，但是這樣對高雄市是很大的傷害。

洪：像我覺得高雄港務局的心態就很保守。

江：我有發現從以前到現在回顧高雄港從以前到現在的發展，如：港口的開闢、貨櫃中心的建設、過港隧道的興建、舊港區的整建與發展、親水設施的建立等，似乎都對高雄市的都市發展有深遠的影響，您認為對於未來高雄港與高雄市之間的關係抱持何種觀點與看法？

洪：未來可以試著從交通建設下去著墨，我覺得高雄港會淪落到現在，其實也是一個國際的現象，並不能完全怪說兩者不能配合，或是商港法那些等等的，像兩岸不能三通也是一個兩個的未來很重要的關鍵。



訪談日期：2009 年 4 月 7 日

地點：高雄市政府都發局

受訪者：高雄市都市計劃委員會執行秘書吳文彥先生（以下簡稱吳）

訪問者：江恩琦（以下簡稱江）

江：我主要是寫高雄港跟高雄市兩者之間都市發展的關係 並且從「港市合一」的角度切入

吳：你可以參考我的論文，我覺得從城市的發展和成長去看，還有他背後資本主義的主導，還有城市跟中央的衝突。地方政府只能做基本的，食衣住行育樂，中央要負責政策，比方機場捷運港口，你可以用「調解理論」去看高雄港跟高雄市之間管轄權衝突的問題。高雄市是全台灣跟中央管轄權衝突最多的地方，高雄市政府唯一可以牽制跟抵制他的，在全台灣的地方制度法下的權利只有都市計劃法、環保、地政法去牽制，所以在治權的設立上是有限的。所以要走向「市港合一」還是兩者合作，「市港合一」就是管轄權合一統統歸雄市管理，當然這是高雄是的願望，不過中央卻不願意。那世界各國的趨勢呢？像日本 1950 年代以後也有「市港合一」歸地方管，航政歸中央管，英國還是中央管。阿姆斯特丹跟紐約，棧埠民營化。西雅圖洛杉磯的管轄模式，州政府管港務局，地方政府管市區，但是還是合作的，比方說，西雅圖要建構走全美最休閒最適合居住的城市，所以港務局出土地，地方政府出資金，一起蓋了一個 center 委託民營，變成一種三方的合作模式。那中國是歸交通部管。其實最大的問題不是在於說要不要合一或是說「市港合一」是不是趨勢，應該是說要怎們管理，是最符合當下的情勢，符合國家利益跟市港的利益，像高雄市跟港務局的衝突，這樣的組合之下，整個國土規劃資源的分配分佈，跟各自的特色發展，能不能構成一套體系還是屈就於政治限制呢？今天的「市港合一」也是這樣，原本陳水扁在 2000 執政的時候一開始也沒有做，後來是在要連任的時候，謝常廷當行政院長的時候才做的，不過後來 2008 政權的轉移港務局反而倒退了。所以很顯然這邊出現的一些爭端邏輯，存在著權力的運作並沒有站在一個最高利益的操作，但是像巴爾的摩港口雖然整體是衰退的，不再是一個工業港，所以在外港就弄了一個舊港區的再造，港區屬於州政府的，所以，巴爾的摩市去跟州政府協調，成立一個開發公司去管理。所以換言之，我認為高雄港的「市港合一」並不是一種唯一的

方式，我們應該要去看哪一種方向可以符合最高利益的原則。所以要分析高雄港的發展沿革，從 1908 年開港到 1921 年鹽埕跟蓬萊碼頭，到太平洋戰爭為止，這整個是 1-21 號碼頭是舊港區，一直到民國 59 年第二港口的擴建，整個港區的重心南移，導致鹽埕衰退，那整個重心南移剛好就是 59 年。後來遇到十大建設的列車，做了一個紅毛港遷村計劃，要準備做第六貨櫃中心，結果在徵收土地上有困難，那個計劃一直到去年才完成。所以在談「市港合一」的時候，要去看港口對那個城市有沒有幫助，高雄要不要那個港。我覺得「港市合一」現在是盲目的，地方應該要去切割高雄港的機能，不是盲目的喊出「市港合一」。所以港務局當然會抗拒，畢竟國家的競爭力不是一手就可以放掉的，市港合一夾雜著中央和地方的治權的矛盾，這種狀況下，港務局應該對於高雄港的未來要有替選方案，舊港區的釋出看是要走巴爾的摩的開發公司還是別的樣子。高雄港的發展是民國 34 年之後，高雄港提供了很多的就業機會，早期港務局的關聯產業幾乎是占高雄市勞工的一半，可以說高雄市是遵循著韋伯的工業區位理論發展的。另外，我覺得高雄港的發展太強調排名，應該是要看他的效率和產值，像全世界的大港，有的是文化休閒，有的是強調現代化的自動化管理，那你如果只重視貨櫃量那是不對的。全世界的港口有三種，第一是蕭條的，第二是轉型水岸休閒發展，像英國澳洲美國、東京、橫濱港。另一個就是鹿特丹港，那是很成功的。現在大陸的港口對台灣的競爭，我們還停留在排名跟數量的迷思，這是錯的。

江：那像剛剛您提到的「市港合一」可能不是現在唯一的方式，那您覺得有比「市港合一」更好的作法嗎？

吳：我剛剛有提到要依港口的功能跟分類去做最適合港口的的方式，就可以被釋出的部份其實可以去一個合作，也就是說管理公司的模式，就可以跟市政府合作開發，你說要做文化休閒或是水岸開發，根本就不是港務局的專長，那其他的部份就給港務局去做。如果你在港市的話，其實你也去談高雄 2020，因為實際高雄在十大建設後中央就不再投資高雄，所以 2020 年海港的這個議題變得相對的重要。這是一種時代變遷的理論，大前提是背景，時代的氛圍，中尺度就限縮在高雄市政策的演變，小尺度就是衝突的解決。

江：高雄港跟高雄市之間一直要合作，但是他們之間又有法規去牽制他們，所以是不是中央跟地方的看待高雄港跟高雄市之間的關係角度不同，所以才會造成今天他們之間不能很密切的合作？

吳：這是一個有三個層次的問題。第一，這牽涉到我們憲法的制度設計上對於中央跟地方政府爭端的調解，缺乏良善的機制。第二，是台灣政府機關的合作，完全是看他們首長的他的政治的正確性，這是一個很不好的文化，我們是總統制就是贏者全拿，地方制度也是阿，文官體制很不好缺乏誘因，也缺乏經驗的傳承，如果是內閣制的话就好一點。第三，機關之間存在本位主義，受苦的永遠都是人民，機關之間覺得又沒有合作的必要反正公務員領的薪水是一樣的。所以高雄港務局跟高雄市政府要整合時，要往更上一層次及所有資源的分配跟交換，不過通常是很少有效率。2000年-200年港市的配合很好，也成立高雄港管理委員會，但是馬英九執政後港務局馬上就翻臉，他門港務局的政治正確性馬上主導他要去跟高雄市作對，這樣才能維護他的地位跟利益。所以在這種氛圍之下，根本很難談合作，除非制定一個遊戲規則，透過立法的手段把他固定下來，所以台灣的治理，其實是很虛的，所以一個政策要堆的話，是成立在中央跟地方是同黨派的利益基礎上，黨派的差異性是會主導了合作的模式的走向與發展。

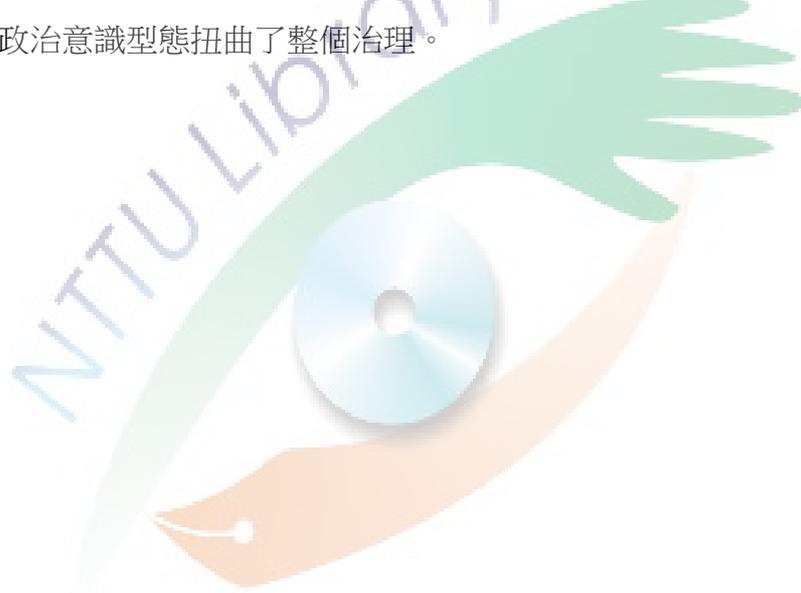
江：那我了解高雄港跟高雄市有在做的「港市合一」政策是什麼？

吳：那就是合作的部份共同的利益。像舊港區的釋出，紅毛港的遷村港務局也算配合，他們也知道舊港區是需要調整的不再做商港，但是航商的利益卻把他鎖住了，當時高雄市就做了紅毛港遷村後第六貨櫃中心的聯外的道路系統，做了第二個跨海大橋，幫他作聯外道路系統的規劃，這部份就符合雙方的利益就合作的很好。但是衝突的部份就在航商的利益，因為讓他從舊港區簽到前鎮小港的話，他每年的交通運輸的費用會增加，而且在新的道路開闢還沒有解決之前航商是不願意離開的，所以才會有流行音樂中心的選址衝突，這就是一個區位的衝突，航商不願意的離開，甚至利用19號、20號、21號碼頭做廢五金的散雜貨輪的運輸，這是一個很奇怪的現象。高雄市跟港務局的合作其實很少，尤其是現在是冰河期，所以高雄市就給港務局開一些環保或是交通的罰單逼港務局就範，這也是職權的衝突跟職權的濫用，然後港務局也作一些表面的功夫，比方每年的節日燈節就做些表面工夫。衝突性最強烈的是，高雄港在舊港區留下六米的通道，他們不想釋出碼頭，但是這就會牽涉到影響第六貨櫃中心的開發，真的講起來合作的部份很少啦。

江：對未來高雄港跟高雄市的看法，有什麼建議跟觀點？

吳：基本上，高雄港帶動高雄市經濟發展的功能正在衰退當中，依賴高雄港來做

生產的模式只有國營事業，民間的就是造船的，其實現在都可以朝管理公司的模式經營。我們說高雄港跟高雄市的關係是建構在一種生產的架構上，國營事業的員工是高雄市主要的市民，假設說 產業轉型，然後國營事業的萎縮，那高雄市的災難就開始了。因此高雄港本身的功能的調適 要類似巴爾的摩的那樣，把港口的專業經營留給港務局，舊有的市區港區就跟高雄市一起合作，這樣利益才會平均，真的要朝這樣去走。如果這樣的模式不被重視或是不被轉型的，基本上，高雄港對高雄市是沒有幫助的，甚至是一個障礙。港務局至少要功能區分，把舊港區釋出，然後他們到新的港區去發展，市政府就扮演一個介面的整合或是交通運輸路線的安排，所以你去看這樣的一個問題，除非高雄市的市長回歸國民黨，這樣可能同黨派的時候會有另一波的整合帶領兩者往前走，不然衝突還是會延續下去。其實講到最後就是黨派的問題 政治意識型態扭曲了整個治理。



訪談日期：2009 年 4 月 17 日

地點：高雄市政府海洋局

受訪者：高雄市政府海洋局股長黃瑞財先生（以下簡稱黃）

訪問者：江恩琦（以下簡稱江）

江：我主要的問題是高雄港跟高雄市之間的連動關係，對都市計劃的發展有什麼影響？港市合一現在有作的項目大概有那些？然後遇到的困境是什麼？

黃：其實「港市合一」有一個「港市合一」建設委員會，所以他的重點在於建設的平台有很多的事務，不管是港務局他要開發或是一些別的等等的。其實，高雄港的範圍還是在高雄市的轄區範圍之內，所以有些像不管是都市計劃的，或是不管是建造之類的，有一些還是要經過我們市府的程序，那我們市府對高雄港區的開發有都市計劃的觀點，有一些介面的問題都可以在這個委員會裡面討論。

江：所以現在都是以這個委員會的設置要點為主嗎？

黃：對，不過當然其他業務上的來往，各個局處也是可以直接找港務局談，其實一年提案的不多，也就是說如果什麼事情都要靠這個的話，其實事會很慢的，大部分都會直接談，除非是有很大的歧見談不攏，才會透過這個委員會。

江：那像都發局或是海洋局也是遵循這個要點嗎？

黃：這是一個溝通的平台啦，各單位如果有需要也可以直接找港務局談。

江：那這個平台目前是屬於哪個單位的管轄呢？

黃：這個是市府的一個編組，不過我們也有邀請港務局的擔任委員跟交通部的人，還有我們海洋局是幕僚的單位，不過中央的人也很少出現，因為他們也不支持。

江：像我之前有去都發局訪談，我發現了他們跟港務局的看法好像比較不一樣。

黃：港務局的看法其實是跟市府不太一樣的，他們有很多事項的協調，像之前他們有一些都市計劃的問題，需要市府去配合的，還有建造的問題、「港市合一」的問題、第二貨櫃中心計劃的問題等，都會有一些問題，不管是透過平台或是局對局的協商都是有啦。

江：那像現在「港市合一」實際有在作的項目是那些？比較有成效的是那些？看得到的是那些？

黃：現在比較具體的就是 11 號-15 號碼頭，那整個碼頭是開放的，那個碼頭現在

也決定劃出商港區了，那個碼頭以後也會由市府來管理，那個產權現在還牽涉到流行音樂中心的問題，產權可能會給文建會吧，但實際上的管理應該會給市府來管理。他本來是一個封閉的港區，經過一些協商，港務局願意把它釋放出來，那市府也是一直希望說碼頭可以釋放出來，因為是放給市府，對於以後市府要管理也比較方便。那像是一些低度使用的碼頭啦，比方像是散雜貨的碼頭啦都慢慢式微了，市府希望可以釋放出來，甚至水域的方面也是希望港務局可以釋放出來，但港務局卻一直不太願意。

江：所以港務局的考量跟你們地方政府的考量就不一樣嗎？

黃：會不太一樣，因為第一個，港務局認為這些碼頭是低度使用，以後會不會有需求還不知道。第二個，就現有使用者而言，他們希望就維持現況就好，不希望改變。

江：像「港市合一」其實已經談了好多年了，有人說他有做好也有人說他沒做好，那是不是因為中央跟地方把「港市合一」的定位看的不一樣？

黃：對，也就是說，到底是要不要把港務局劃歸高雄市所有，包括相關的收入與支出都是由高雄市政府來處理，但畢竟他還是一個營利的單位，所以大部分的稅收還是要上繳中央，所以這個部分比較難。也就是說我們現在比較難達到那個層次啦，我們只能就都市計劃或是景觀面或是環保的問題，透過那個平台來處理這樣子而已啦。

江：那他的政策有那些呢？當初為什麼要設立「港市合一」？背景又是什麼？那在實施「港市合一」之後是否有達到他原先設立時的目標？

黃：之前有一些政策不過都停掉了，現在主要是「港市合一建設委員會」啦，不過重點還是僅限於在協調，那所謂的實際政策作為我們還看不到啦。

江：那像「港市合一」或是我們說「市港合一」被提出後對高雄市或是高雄港有什麼影響呢？

黃：像以前的高雄港的碼頭跟市區是有圍牆的隔離，但是這樣對不管是景觀或是都市計劃是很不好的，但是這幾任的市長一直爭取拆除圍牆、要求釋出碼頭，不管是高雄市政府代為管理，或是真的要給我們市政府管理或是要開放把它變成一個市民的空間，那都是比較好的。

江：那這中間中央沒有反對的聲音嗎？

黃：當然會是有啦，這就要看怎麼跟港務局作協調啦，畢竟兩個單位都在高雄市沒有必要變成一個對立的形式啦。

江：所以這個「港市合一」的政策是對高雄港比較有影響還是對高雄市比較有影響？

黃：我想如果從一個都市景觀或是都市開發的觀點來看，是對高雄市比較好的，或是說對市民比較好的。畢竟，以前我們是看不到的也接觸不到裡面的東西，現在要把它開放成一個公共的空間，這樣是對市民比較好的，以後就會有休閒的地方了。那就高雄港而言，他釋放出來的也是一個低度使用的區，像 11 號-15 號碼頭也都是一些散雜貨貨輪，也不是港區裡面主要的船舶，使用率也不高啦。

江：那像「港市合一」的內容有存在一些爭議點嗎？

黃：現在的爭議點就是說，是不是要把整個港都劃歸高雄市來管理。另外一個是，公法人的改制是否妥當，但是這些問題中央有中央的考量，市府有市府的考慮，當然是希望可以真正的「港市合一」，但中央的考慮不是我們地方可以決定的。

江：那真正的「港市合一」是什麼？

黃：就我是高雄的在地人，我是希望就整個都歸高雄市管理，但是也有好處跟壞處啦，不能說通通都是好處。

江：那好處是什麼？

黃：好處是高雄市他可以掌握他轄區裡面不管是大大小小事情，這樣他跟其他的業務或是政策方面的執行，也比較好配合。壞處就是，畢竟高雄港是個商港，所以在經營管理方面如果從商業的角度來看，那政府單位是不是有這個能力可以把高雄港推向另一個層次，讓他變得更有效率，像是新加坡那樣，我想這是現在市府沒有把握的地方。

江：那像現在高雄港的排名每年都在往下掉，那如果大力的推行「港市合一」會對高雄港的提升有所幫助嗎？是萬靈丹嗎？

黃：其實倒也未必耶，因為貨櫃的進出口影響的因素有很多，不單純只是這樣，貨源也是很大的問題，其他港口的競爭也是一個問題，所以我倒不認為說這是一個萬靈丹吧，他可以說是方法之一，但不是唯一。如果說「港市合一」對高雄港的提升，市府方面可以在港區的環境、硬體上或是交通的配合，可以提供很好的措施，但是貨物的裝卸量是否可以提升這就很難說了。如果說港市可以合作的話，比方像紅毛港的遷村案，就是市府跟港務局兩者願意配一起發展，願意一起合作，把整個遷村的案子完成。

江：所以像「港市合一」的作法是什麼呢 也是依循著委員會嗎？

黃：現在這個委員會焦點是在溝通的平台，是港務局跟市府的協調。委員會的運作平均三至四個月開一次會，但如果沒有問題要解決的話就不用開會了。如果雙方面有歧見的話，就提到委員會，有些事務上的協商也是都在這個委員會進行，比方最近的拆船就是港務局跟海洋局的合作。

江：那現在「港市合一」實施最大的困難點是哪裡？

黃：還是在於中央的關係吧。中央的一個角力問題。

江：所以「港市合一」是有在做的嗎？

黃：就事務上的實施是有在做，不過政策上的推動就不知道有沒有在進行了。

江：那「港市合一」當初設立的背景是什麼呢？

黃：這個口號已經喊很久了，最原先的想法是說，因為高雄港在高雄市裡面，所以希望高雄港的運作高雄市是可以來掌握的，而不是變成一個體制外的東西，包括建築景觀等等的好像是一個管制區，感覺就跟整個高雄市都分隔開了，好像變成兩個東西。就市民的角度而言，明明是高雄市的的地方，為什麼市民不能進去呢？不能接近親近呢？這就變成在地理上是屬於高雄市的，但實際上卻不屬於高雄市，好像高雄市是高雄港的外面的一部分，所以這是最原先要提倡港市合一的背景。不過後來的政策要考量的項目很多，比方像是營運和稅收的問題，經費和財源的問題，港市如果沒有合一或是港區如果沒有開放，那就會變成說我們周邊的都市計劃或建設一直在成長，但是港區裡面卻一直停滯，那就會變成整個都市景觀的不協調，都市的生活機能也會變成不協調。

江：所以也就說「港市合一」的這個政策被提出來後跟執行是會對高雄市有利的嗎？

黃：對，是有利和有影響的。如果沒有「港市合一」的政策，整體都會變成比較封閉，即便你有一些精華區，你也不能做使用。像水域對民眾而言其實是很吸引力的，但是被高雄港封閉起來就不能使用，就會變成不能讓人民親近，都是比較不好的 所以這幾年市府才會說要把港市之間的圍牆推倒。

江：所以現在都開放了嗎？

黃：有阿，現在有些都開放了。比方說 11 號-15 號碼頭，20 號、21 號、22 號新光碼頭也都開放了，這些都是市民的公共空間，還有一個例子就是流行音樂中心的設立，從頭到尾都不是那麼順利，好像兩個單位的意見不一。

江：現在計劃有停擺或是延後嗎？

黃：是沒有停擺，不過原本是在 16 號-17 號碼頭，港務局反對就改在 11 號-15 號碼頭，所以這個案子其實可以算是定下來了，也送中央去審察了，實施的時間會很長。現在就等中央的核定與經費了，其實這個案子就是港市不合一，才會從開始到現在都很多問題，位置一直變來變去，又扯出很多紛爭，這樣根本就不利於計劃，時間也會拖長，如果一個重大的政策可以港市合一，其實是不會有這樣多的問題的。

江：所以這個也是像剛剛談到「港市合一」的癥結點，還是在於中央跟地方之間的拉扯嗎？

黃：對阿，市府的想法就覺得，設立一個流行音樂中心在低度使用的碼頭，旁邊又有高雄港的親水環境，那是一個很好的地點又靠近市區在 sogo 附近新光路那邊，又有人潮的聚集，但是為什麼不做呢，如果做起來就會很像澳洲雪梨的那樣。不過港務局有他的理由跟想法，就變成兩個單位的拉扯。

江：那為什麼港務局覺得市府提出的地點不好呢？

黃：嗯，這就是單位怎麼去看待這個問題的心態吧。像港務局就把高雄港視為航商，他們堅持船商習慣在那個碼頭了，他是以這個為理由反對啦，不過這都是表面上的理由啦。就我看你的船本來在 16 號-17 號碼頭，我就把你移過去旁邊的碼頭，其實對船商而言事沒有差別的，主要是看港務局要不要釋出這些空間啦。港務局就認為說 16 號-17 號碼頭還有作業的需求，所以他們也不想釋出，不過從市民的觀點來看，覺得說那邊根本是低度使用的地方，裝卸的貨物又是低經濟價值的東西，何不把這裡開放出來變成另一種形式的使用呢？變成高附加價值的形式不是很好嗎？所以就變成兩個單位看待問題的心態而已，所以這個問題才會紛紛擾擾吵了很久。

江：那您對「港市合一」的未來有什麼看法或建議呢？

黃：未來喔，我如果從市民的角度來看我是希望中央可以支持「港市合一」啦。從地方的需求角度來看我是比較希望可以「港市合一」啦，從土地的認同來講，明明就我們高雄市的地方，兩者可以統合管理建設的地方，為什麼不做呢？而且明明這兩個要整合的介面跟區域又這麼多，為什麼不做呢？而且對市民來說，會覺得有很多地方事沒有辦法去親近的，那種感覺是很奇怪的，所以其實最主要的還是在於中央的態度。

江：但是中央會這樣認為嗎？

黃：對阿，中央根本不會這樣認為，他們覺得這是一個收錢的單位，有稅收有預算的掌控。其實，我認為這兩個單位事應該要合作的，說實在的兩個單位是互相需要的，但是兩個單位對發展的看法是不一樣的。港務局認為說，不管是貨櫃或是作業效率，在意的就是進出口，他們只在意這個，只要顧好就好。但是市府的觀點就認為說，當然希望高雄港好，高雄港越成長對高雄市是越好的，可以刺激經濟帶來就業，對市民來說都正面的。但是經濟之外其實還是有很多要考慮的，比方如親水設施、景觀、空間開放等，所以就希望可以「港市合一」，而且「港市合一」可以節省很多行政上的便捷，如果一件事情可以「港市合一」那在執行上是很簡單的。但是現在卻變成兩個不同的單位，所以就要透過「港市合一建設委員會」的很多次的協調與開會，總是把時間拉長了，這樣對行政效率來說也是不好的。中央跟市府一直存在的角力關係，對高雄市整體而言是不好的，所以我個人是比較希望可以「港市合一」合成一個單一的單位對整體性是比較好的。

江：那「港市合一」有什麼缺點嗎？

黃：缺點的部份在於，像高雄港這樣的一個港口，如果是港務局管理就等同於中央的管理，但如果變成市府的管理，在預算上就會變得不一樣，或是效率的提升，就會變得有疑問。所以才會有人說要變成一個法人的形式，或是變成一個類似民營化的組織，但是前提還是中央要支持，不然也是很難辦到，所以最主要的關鍵還是在中央，如果中央願意支持的話什麼問題都可以解決。

參考文獻

王寧、張繼光

2007，〈大連港建設成為東北亞國際航運中心的展望〉，《港口建設》，頁 97-100。

中華民國港埠協會

2003，〈兩岸港口競爭力之分析-期末報告〉，《中華民國港埠協會》，頁 3-17。

中華港埠

2006，〈中國大陸港埠近年與未來發展〉，《中華港埠》，第 35 卷，第 3 期，頁 14-21。

中華港埠

2007，〈中國大陸港埠經及管理體制之變革與發展〉，《中華港埠》，第 36 卷，第 1 期，頁 12-20。

中華日報航運電子報

2008/06/04。

丘昌泰

2001，《政策分析》，台北：空大。

打狗五金老街保存發展協會

2007，<http://tkhems.pixnet.net/blog/post/8543901>。

余德成、夏力生、王韻婷

2000，〈高雄港市合一之研究〉，《航運季刊》，第九卷第三期，頁 39-49。

呂啟元

2001，〈從各國港口管理經營模式看「市港合一」〉，《國政評論》。

吳連賞

2005，《高雄市港埠發展史》，高雄市文獻委員會。

吳綱立

2007，《台南市景觀摘要報告》，台南市政府都市發展局。

李朝富

2003，《政府組織再造公法人化-以「港市合一」為中心》，國立台灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文。

林志恆

2003，《全球浪漫港灣之都》，台北：城邦文化。

邱崇訓

1996，《「城市限制」之研究—從「市港合一」政策過程探析》，國立中山大學政治學系研究所碩士論文。

邱文彥主編

2003，《航運貿易新趨勢》，台北：胡氏書局。

邱俊唐

2007,《高雄港在亞太地區轉運競爭力之研究》,國立中央大學土木工程學系碩士論文。

范文惠

2006,《商港地方化之可行性研究-以台中港為例》,私立東海大學公共事務碩士學程在職進修專班論文。

柯帕

2004,《台灣的老港口與老碼頭》,台北:遠足文化。

胡滌生、魯炳炎

2006,〈高雄港自由貿易港區之產業引進政策論政分析〉,《航運季刊》,第十五卷第一期,頁 83-114。

洪順發

2000,《從各國管理體制之研究探討我國較適採行模式》,國立海洋大學航運管理學系碩士論文。

高雄市政府新聞處

2008,〈高雄四個百年之高雄港風雲篇主題企劃—高雄四個百年之高雄港風雲篇〉,《高雄畫刊》。

高雄市議會

2001,〈市港合一面面觀〉,《議會會刊》。

高雄市議會

2001,〈城市動脈〉,《議會會刊》。

郭石盾

2006,《港埠經營管理與實務》,台北:復文書局。

陳光華

2000,《大陸海空運輸產業概況》,台北:行政院大陸委員會。

陳世土己

2000,〈高雄港市合一政策評估〉,《國政評論》。

陳世土己

2000,〈港市合一政策評估差異分析〉,《國政評論》。

陳韜、謝浩明、曾國雄

2000,〈從港埠及航運之發展趨勢來分析港埠競爭力-香港,新加坡,韓國與台灣港埠發之比較與分析〉,《海運月刊》,頁 5-11。

陳昭宏

2001,〈亞太港埠競爭力與核心能力指標之研究〉,《運輸學刊》第十三卷第一期,頁 1-25。

陳志銘

2009,〈赴歐考察「都市地景及國家生態網絡系統之規劃及發展報告」〉,內政部營建署城鄉發展分署。

梁金樹、倪安順

1998，〈港埠競爭力績效評比之研究〉，《海運研究學刊》，第六期。

曹純鏗

2003，〈意識形態與建築 I /南方象限—高雄〉，《dialogue》：美兆文化事業股份有限公司建築雜誌社。

崔延紘

2002，《海洋運輸學港》，台北：鼎文書局。

張文義

2003，《河道、港口與宜蘭歷史發展的關 1976-1924---以烏石港為例》，台北：富春文化事業。

張徐錫

2001，《東亞地區主要貨櫃港 SWOT 分析量化模式建構之研究》，國立台灣海洋大學河海工程學系碩士論文。

張丹妮

2006，《轉口港之競爭分析比較-以高雄港、上海港、神戶港及釜山港為例》，私立義守大學管理研究所碩士論文。

張瑞德

2000，《高雄市港合一公私協力機制與推動策略之研究》，國立中山大學管理學院高階經營碩士學程專班碩士論文。

張樹禮

2008，《我國推行單一募兵制之政策論政研究》，私立義守大學管理研究碩士論文。

許淑娟

2005，〈日治時代「新興高雄」的街市發展〉，《慶祝高雄建市 80 年暨打狗開港 104 年學術研討會論文集》。

許清坤等著

2006，〈考察日本橫濱東京都市景觀規劃及都市更新〉，基隆市政府都市發展局。

黃偉源

2000，《台灣地區港埠發展政策之研究》，國立海洋大學河海工程學系碩士論文。

黃嘉珉

2004，《全球化經濟時代高雄港區發展策略之研究》，國立成功大學都市計劃研究所碩士論文。

黃淑美

2006，《以高雄市港合一推展海洋首都之探討》，國立中山大學社會科學院高階公共政策碩士學程在職專班碩士論文。

葉明勳

2007，《基隆港合一的政策分析-網絡治理觀點》，國立暨南大學公共行政與政策學系碩士論文。

楊菁琦

2002,《高雄港對南部地區產業經濟影響之研究》,國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文。

農用新

2003,《港埠競爭力之研究-以高雄港和上海港為例》,國立東華大學公共行政研究所碩士論文。

愚庵

2007,〈百年港口 歷久不衰 高雄港的今昔〉,《高雄畫刊》。

廖嘉蓮

2000,《台中港與中部區域產業發展關係之初探》,國立台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。

廖美麗

2001,〈由市港合一政策看高雄都會區的發展〉,《國政評論》。

蔡宗龍

1999,《基隆港對基隆市產業之經濟影響研究》,國立交通大學運輸研究所碩士論文。

蔡碧芝

2003,〈海洋·高雄〉,《生態中心季刊》,第12期。

蔡丁義

2003,《兩岸現狀與 WTO 架構下之高雄港競爭與發展策略-促進港埠運策略》,國立中山大學公共事務管理研究所碩士在職專班碩士論文。

鄭國泰、鄭春發

2008,〈高雄海洋城市的發展機制之研究〉,《臺北市立教育大學學報》,第39卷第1期,頁1-44。

鄭淑惠

2002,《港埠經營策略之探討-以新加坡港務集團為例》,國立中山大學企業管理學系碩士班碩士論文。

歐陽慶瑜等著

2000,《亞太地區國際港埠競爭力分析與趨勢研判》,交通部運輸研究所。

謝志成

2001,《代理理論-論市港管理委員會之合理組織結構》,海洋大學航運管理學系碩士論文。

蕭丁訓、林光、張志清、陳基國

2005,〈由上海港的發展看台灣港口的競爭策略〉,《航運季刊》,第十四卷第四期,頁85-107。

Dunn, William N.

1993." Policy Reform as Arguments" , *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Fischer and Forester, eds., Duke University Press.

Dunn, William N.

1994. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs,N.J.:Prentice-Hall.
Ron Marin
2003.*Deconstructing clusters: chaotic concept or policy panacea?*:Journal of
Economic Geography pp.5-35.

