

99-131-1285  
MOTC-IOT-99-PAA020

# 由高雄都會區產業發展趨勢之觀點 探討運輸路網發展策略



交通部運輸研究所

中華民國 99 年 11 月



99-131-1285  
MOTC-IOT-99-PAA020

# 由高雄都會區產業發展趨勢之觀點 探討運輸路網發展策略

著者：林國顯、蘇振維、張舜淵、陳柏江

交通部運輸研究所

中華民國 99 年 11 月

由高雄都會區產業發展趨勢之觀點探討運輸路網發展策略

著 者：林國顯、蘇振維、張舜淵、陳柏江

出版機關：交通部運輸研究所

地 址：10548 臺北市敦化北路 240 號

網 址：[www.iot.gov.tw](http://www.iot.gov.tw) (中文版>圖書服務>本所出版品)

電 話：(02)23496789

出版年月：中華民國 99 年 11 月

印 刷 者：群彩股份有限公司

版(刷)次冊數：初版一刷 25 冊

定 價：100 元

著作財產權人：中華民國（代表機關：交通部運輸研究所）

本著作保留所有權利，欲利用本著作全部或部分內容者，須徵求交通部運輸研究所書面授權。



## 交通部運輸研究所自行研究計畫出版品摘要表

出版品名稱：由高雄都會區產業發展趨勢之觀點探討運輸路網發展策略			
國際標準書號（或叢刊號）	政府出版品統一編號	運輸研究所出版品編號 99-131-1285	計畫編號 99-PAA020
本所主辦單位：運輸計畫組 主管：林國顯 計畫主持人：林國顯 研究人員：蘇振維、張舜淵、陳柏江 聯絡電話：(02)23496806 傳真號碼：(02)25450428			研究期間  自 98 年 10 月  至 99 年 8 月
關鍵詞：運輸建設、區域產業趨勢、國家發展策略			
摘要： 大高雄地區為我國南部產業主要發展區域，不僅具有優良的海空港埠，更有相當多元的潛在條件來吸引產業進駐發展。鑒於近年我國社經及人口結構發展趨勢，可以了解在未來勞動力可能缺乏的情況下，國內南北差距可能落入惡性循環，加上目前高雄地區運輸建設仍有改善空間，以及多項因素間接影響成為高雄地區發展之瓶頸。因此，藉由台商鮭魚回流潮、縣市合併升格以及相關國土規劃發展計畫等契機，順勢建設強化高雄地區產業園區間之聯外系統以及高雄港本身設施條件，再搭配產業發展及進出口優惠政策吸引更多國內外優良產業進駐高雄地區，也藉機提升該地區就業機會。故本研究期望藉由提出突破性的整體運輸建設發展思維來協助國家均衡發展並提高國際競爭力。			
出版日期	頁數	定價	本 出 版 品 取 得 方 式
99 年 11 月	74	100	凡屬機密性出版品均不對外公開。普通性出版品，公營、公益機關團體及學校可函洽本所免費贈閱；私人及私營機關團體可按定價價購。
機密等級： <input type="checkbox"/> 密 <input type="checkbox"/> 機密 <input type="checkbox"/> 極機密 <input type="checkbox"/> 絕對機密 （解密條件： <input type="checkbox"/> 年 <input type="checkbox"/> 月 <input type="checkbox"/> 日解密， <input type="checkbox"/> 公布後解密， <input type="checkbox"/> 附件抽存後解密， <input type="checkbox"/> 工作完成或會議終了時解密， <input type="checkbox"/> 另行檢討後辦理解密） <input checked="" type="checkbox"/> 普通			
備註：本研究之結論與建議不代表交通部之意見。			

**PUBLICATION ABSTRACTS OF RESEARCH PROJECTS**  
**INSTITUTE OF TRANSPORTATION**  
**MINISTRY OF TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS**

TITLE: A Study of Transport Network Development Strategies Based On the Trends of Kaohsiung Regional Industries.			
ISBN(OR ISSN)	GOVERNMENT PUBLICATIONS NUMBER	IOT SERIAL NUMBER 99-131-1285	PROJECT NUMBER 98-PAA020
DIVISION: Planning Division DIVISION CHIEF: Kuo-Shian Lin PRINCIPAL INVESTIGATOR: Kuo-Shian Lin PROJECT STAFF: Cheng-Wei Su, Shuen-Yuan Chang, Pai-Chiang Chen PHONE: 886-2-23496806 FAX: 886-2-25450428			PROJECT PERIOD  FROM January 2009 TO August 2010
KEY WORDS: Transport Construction, Regional Industrial Trend, National Development Strategies			
<b>ABSTRACT:</b>  <p>The Kaohsiung region is the major area of industrial development in the south of the nation. The Kaohsiung administrative area not only includes fully-functional sea &amp; air port infrastructure, but also contains various potential benefits which could attract international companies to set up their businesses here. According to the trend study of the economic, social and population development, it could be learned that the future condition would possibly lead to a social environment of inadequate working populations, and due to that reason, the regional long-term development between northern and southern cities could run into a vicious cycle. Furthermore, the current highway services and transport construction access to the Kaohsiung region still require further progress and comprehensive development. These issues and impacts have indirectly become part of the difficulties to the Kaohsiung integrated development actions. Therefore, depending on several opportunities which have occurred recently, such as the tide of Taiwanese businesses returning to their own country, the integration of municipalities and national land use planning and development, etc., the linking construction to enhance the accessibility of highway systems, upgrade the facilities of the Kaohsiung sea port and the legislated benefit policies for importing and exporting could efficiently attract national and international business investment and also increase the employment ratio in the Kaohsiung region. Eventually, this research aims to propose an innovative integrated transportation supply strategy to assist the nation to sustainably develop and increase its international competitiveness.</p>			
DATE OF PUBLICATION  November 2010	NUMBER OF PAGES  74	PRICE  100	CLASSIFICATION <input type="checkbox"/> RESTRICTED <input type="checkbox"/> CONFIDENTIAL <input type="checkbox"/> SECRET <input type="checkbox"/> TOP SECRET <input checked="" type="checkbox"/> UNCLASSIFIED
The views expressed in this publication are not necessarily those of the Ministry of Transportation and Communications.			

# 目錄

第一章 緒論 .....	1-1
1.1 研究背景 .....	1-1
1.2 研究動機與目的 .....	1-2
1.3 研究範圍 .....	1-3
1.4 研究流程及內容 .....	1-3
第二章 社經發展趨勢分析 .....	2-1
2.1 人口成長趨勢與結構變遷 .....	2-1
2.2 區域差距 .....	2-3
2.3 南部地區邊緣化趨勢 .....	2-7
2.4 產業外移之難題及新契機 .....	2-9
2.5 小結 .....	2-9
第三章 高雄都會區產業與交通發展之現況議題 .....	3-1
3.1 高雄地區產業發展兩極化 .....	3-1
3.2 高雄海空港競爭力降低 .....	3-3
3.3 高雄港區聯外交通壅塞及安全問題 .....	3-4
第四章 高雄地區發展策略新思維 .....	4-1
4.1 善用台商鮭魚回流潮 .....	4-1
4.2 吸引廠商產業鏈群落進駐 .....	4-2

4.3 高雄地區扭轉邊緣化契機.....	4-2
4.3.1 運用直轄市新都會合併之啟動時機 .....	4-2
4.3.2 高雄都會區發展廊帶 .....	4-3
4.3.3 高雄都會區高速公路網絡發展策略 .....	4-4
4.4 高雄港發展策略.....	4-9
4.4.1 高雄港定位及發展願景 .....	4-9
4.4.2 高雄港重點發展計畫 .....	4-10
4.5 自由貿易港區條例及產業創新條例政策.....	4-20
第五章 結論與建議.....	5-1
5.1 結論 .....	5-1
5.2 建議 .....	5-2
參考文獻.....	參 1
附件 1 交通部簡報資料.....	附 1-1

# 表目錄

表 1-1 台灣地區各國際商港歷年貨物裝卸量.....	1-2
表 2-1 臺灣各區域永續發展條件比較表.....	2-4
表 2-2 民國 97 年台灣五直轄市人力素質就業概況.....	2-7
表 3-1 高雄市產業結構表.....	3-2
表 3-2 高雄港 2002~2009 年裝卸量世界排名表.....	3-3
表 4-1 亞洲及其它東亞城市規模比較表.....	4-3
表 4-2 全球貨櫃船訂單量一覽表.....	4-9
表 4-3 高雄港東側聯外高快速公路興建工期規劃構想.....	4-20

## 圖目錄

圖 1.1 研究內容及流程圖.....	1-4
圖 2.1 臺灣地區三階段人口年齡結構變動趨勢-中推計.....	2-1
圖 2.2 我國 90 年至 98 年底合法外籍勞工人數趨勢.....	2-2
圖 2.3 台灣區域面積及工商產值比分析圖.....	2-3
圖 2.4 農業及農村發展惡性循環示意圖.....	2-5
圖 2.5 我國島內各縣市高等教育人口遷入統計圖.....	2-6
圖 2.6 南部地區各指標於全臺之比重趨勢圖.....	2-8
圖 4.1 南部地區路廊地理相關位置圖.....	4-4
圖 4.2 南部地區高快速公路系統服務可及性示意圖.....	4-5
圖 4.3 關廟、楠梓以南高(快)速公路服務缺口改善方案示意圖 .	4-6
圖 4.4 高雄市政府擬臺 17 線外環道路示意圖.....	4-7
圖 4.5 高雄港港灣設施相關改建計畫圖.....	4-11
圖 4.6 高雄港營運設施改建相關計畫圖.....	4-12
圖 4.7 高雄港各項土地開發計畫圖.....	4-13
圖 4.8 高雄港外海擴建計畫區.....	4-14
圖 4.9 高雄港外海擴建計畫第 1 期計畫範圍.....	4-15
圖 4.10 高雄港外海擴建計畫第 2 期計畫範圍.....	4-15
圖 4.11 高雄港區聯外道路改善相關工程圖.....	4-17

圖 4.12 高雄港東側聯外高速公路計劃圖.....	4-18
圖 4.13 C0 路廊銜接國 10 及臺 88 交流道規劃方案 .....	4-19
圖 4.14 政策優惠措施建議執行方式示意圖.....	4-22





# 第一章 緒論

## 1.1 研究背景

高雄市為臺灣第 2 大主要都市，也是南部經濟產業的核心，是最早被定位為產業導向之都市。境內包含多個工業區如仁大工業區、鳳山工業區、林園工業區、臨海工業區、楠梓加工區…等，不乏有國內相當重要的石化及鋼鐵產業位於其中。

高雄地區的發展歷程及現代化與高雄海空港的發展密不可分，其也是國內唯一同時具有國際海空雙港之都會區。就海運發展而言，過去進出口產業倚賴著高雄港優良的港域條件與港區內勤奮之勞工有著優質的競爭力。此外，高雄港長久以來維持著世界重要貨櫃港之地位與角色，並曾為世界第 3 大貨櫃港，港埠周邊之加工出口區也曾興盛一時，並由表 1-1 之我國國際港口歷年裝卸貨量可以了解，高雄港在我國國際港口間佔有 6 成近 7 成以上的貨物裝卸量，雖在近期政策積極開發培養國內其他國際港口(如台北港、安平港)，但高雄港仍持續保持著相當高的佔有率甚至有逐漸成長趨勢，無庸置疑的是為台灣最主要進出口以及轉運之港口。

另一方面，在空運的發展上，高雄小港國際機場雖目前功能及運量不及桃園中正國際機場且根據交通部統計處(民 98)之專題資料顯示，於 2008 年亞太地區 136 個主要國際機場排名中，高雄小港國際機場之客運量排名雖下降但是再貨運量排名上卻上升一名次，顯示高雄小港機場正逐步成長當中，未來將可提供配合高雄地區之自由貿易港區、加工出口區、工業園區等深層加工及產業聚落空運進出口之發展策略之選擇以創造地區附加優勢，並且園區內發展高科技、高附加價值之出口商品更可以有效促進高雄航空城之落成，一條龍的產業及運輸服務策略可以成為國內經濟發展突破的另一項利基發展方向。惟現階段在國家有限資源及空港發展策略上仍主要以桃園機場為首，在高雄小港機場的發展策略上仍保持以保守發展為主要方針。

表 1-1 台灣地區各國際商港歷年貨物裝卸量

單位：千計費噸

民國	基隆港	高雄港	花蓮港	臺中港	蘇澳港	安平港	臺北港	合計
84	94,442	261,654 (62.27%)	9,497	49,170	5,405	-	-	420,168
85	89,407	266,929 (61.70%)	9,743	60,436	6,108	-	-	432,623
86	85,406	310,039 (64.14%)	11,594	69,784	6,580	-	-	483,403
87	76,149	328,288 (66.45%)	12,488	70,803	6,290	-	-	494,018
88	76,542	358,123 (67.05%)	14,671	79,239	5,511	-	-	534,086
89	88,336	375,405 (66.22%)	15,554	82,014	5,639	-	-	566,948
90	82,418	373,747 (67.60%)	15,264	75,368	4,786	1,292	-	552,875
91	88,911	410,688 (67.39%)	17,160	81,508	5,563	5,563	-	609,393
92	93,102	429,643 (67.60%)	18,055	84,572	5,622	4,576	-	635,570
93	97,766	468,913 (68.11%)	21,751	88,902	6,074	5,092	7,743	696,241
94	99,167	455,426 (67.35%)	21,950	88,430	6,522	6,702	9,732	687,929
95	99,479	464,887 (65.8%)	20,070	90,324	6,603	11,149	13,994	706,506
96	97,210	477,622 (67.25%)	19,381	90,795	6,018	7,547	11,685	710,258
97	91,261	448,992 (67.19%)	17,420	89,294	5,003	6,671	9,637	668,278
98	69,991	397,196 (65.79%)	13,730	89,205	5,177	6,686	23,760	603,745

資料來源：交通部-交通統計要覽，民 99

由以上之敘述可以了解，高雄地區之整體發展對於台灣這個經濟主體以貿易、加工進出口的島嶼國家具有相當重要的功能，並且以台灣的地理區位優勢來說，高雄更是具有相當的開發潛力及建設發展空間，可作為我國未來提升國際競爭力的重點標的。因此，以提升台灣整體競爭力為目標之下，如何強化高雄都會區之發展，塑造南部地區成為亞太地區重要加工進出口中心將成為本研究之主要探討方向。

## 1.2 研究動機與目的

鑒於近 10 年高雄地區整體產業發展來成長趨勢緩慢，加上南北地區人才及資源拉鋸，導致目前國內重點產業都集中在北部地區，就長遠的國家均衡發展角度來看，勢必需要有一套突破性的策略來扭轉局勢。而為我國南北均衡發展問題尋找解決方案，本研究將探討如何以提升運輸路網的功能及服務品質來幫助此議題之解決。因此，研究

重點係藉由近期時事變革契機來思考整體性發展高雄地區產業以及提供運輸改善之策略規劃，進而提升高雄地區整體競爭能力，以供國家施政有新的思維及方向。

### 1.3 研究範圍

本研究之主要研究範圍是以國家運輸建設發展策略探討之角度來分析高雄地區(南部)能夠有突破性的產業發展及平衡南北發展差異之可能。由於要探討我國南北平衡發展並扭轉當前產業聚集北部之現況，需要政府、產業、人民以及國際經濟發展趨勢等多方議題之探討及擬定全方面之施政策略，議題內容相當廣泛，因此本研究將針對為配合高雄地區展業發展趨勢前提下，國家在運輸建設發展上所能帶來提供產業吸引力以及影響進行討論。最後，試圖透過研究之內容成果，歸納並提出可行之中長期規劃提升競爭力發展策略方向。

### 1.4 研究流程及內容

本研究的內容及流程主要先透過對我國社經發展趨勢以及高雄地區發展背景的分析後，釐清高雄地區發展上可能受到的侷限以及資源設施的不足，進而思考目前就運輸建設及政策變革上可改變扭轉高雄地區發展劣勢之契機。最後以國家發展角度對高雄地區之整體競爭力提升策略歸納出包含社經及產業趨勢扭轉之策略、高雄地區聯外高(快)速道路服務水準提升策略以及高雄港整體發展策略的整體施政方向及思維以供各界參考。

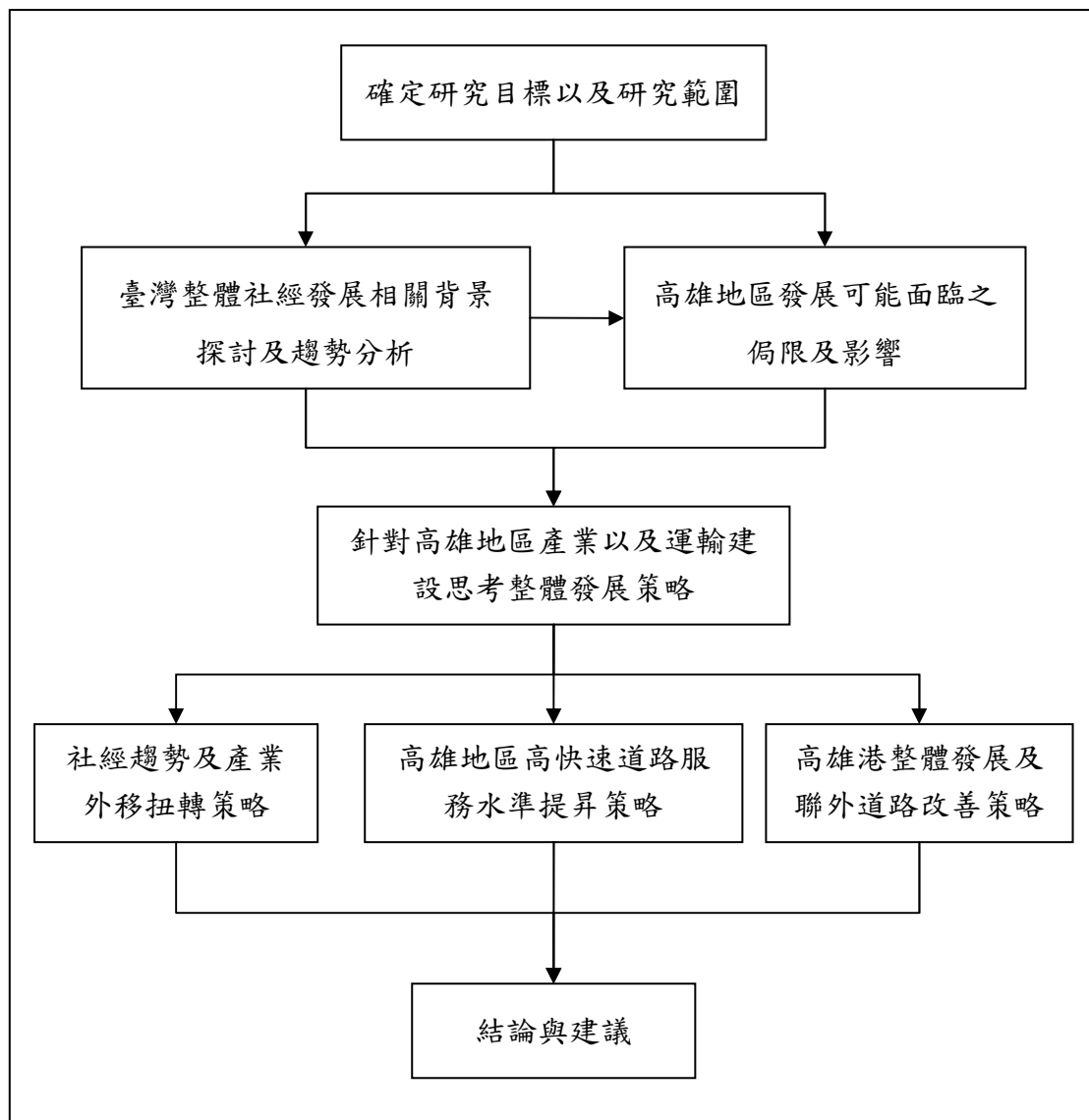


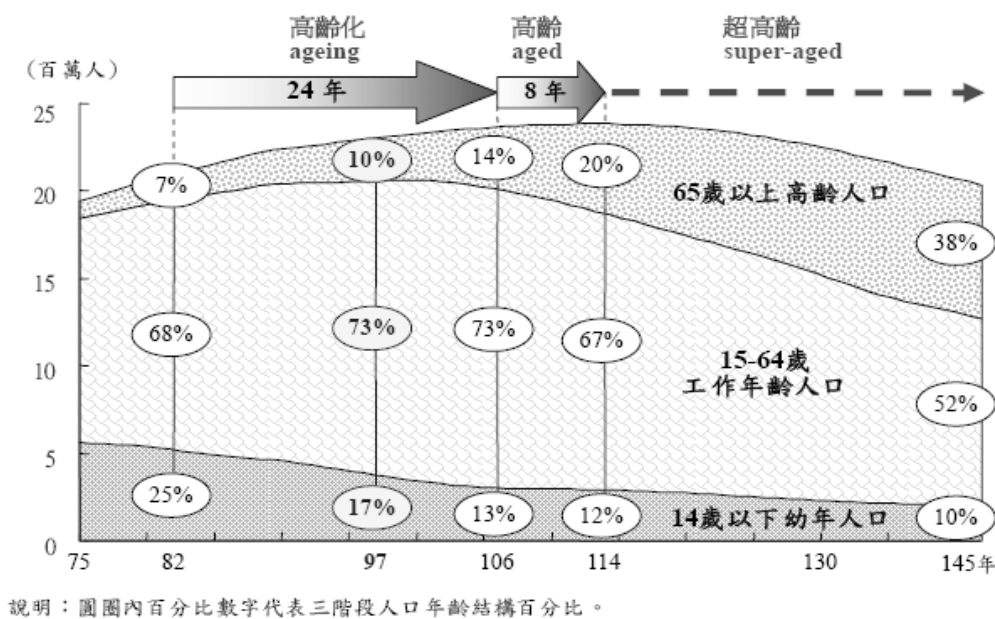
圖 1.1 研究內容及流程圖

## 第二章 社經發展趨勢分析

在探討高雄都會區未來之發展時，國內社會經濟發展的變動及走向對其發展所需之人才、資源以及產業區位分配會有相當之影響。因此本章將針對我國目前重要社經發展趨勢進行初步分析，以作為後續擬定高雄都會區發展策略之參考指標。

### 2.1 人口成長趨勢與結構變遷

根據行政院經建會於民國 97 年所公佈的「民國 97 年至 145 年人口推計報告(中推計)<sup>註1</sup>」(如圖 2.1)。以推估結果來看，我國正處於總人口成長緩慢之階段，預計臺灣地區總人口將於 112 至 117 年間由正成長轉為負成長，主要係因為近年來總生育率持續下滑，未來人口成長率下降似乎為不可避免之趨勢。



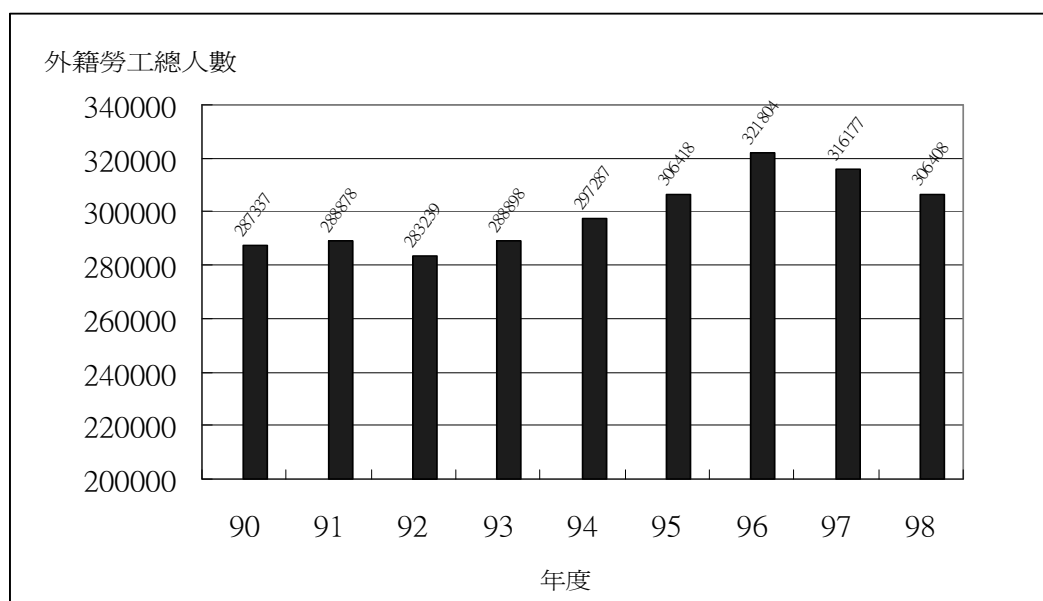
資料來源：行政院經建會，民 97

圖 2.1 臺灣地區三階段人口年齡結構變動趨勢-中推計

註1 「中推計」之主要假設為推估起始年(97 年)之生育率為 1.1%而推估中止年(145 年)之預期生育率為 1.40%。詳細推估假設條件計算方式請參照行政院經建會，「中華民國臺灣 97 年至 145 年人口推計」報告，5-7 頁。

針對上圖中的人口年齡層分布也可以發現，約在民國 106 年時，台灣地區 65 歲以上之高齡人口所佔比率將超過 14%，達到國際慣例上高齡社會(Aged Society)之標準，15~64 歲的工作年齡人口縮減，14 歲以下幼年人口則更是逐年下降，因此也突顯出未來國內人口高齡化以及少子化的特徵。

而少子化所導致的勞動人口減少趨勢將會衝擊到未來國家發展所需要的人力與人才嚴重不足，並可能導致外籍勞工人數整體需求增加。根據內政部統計處(民 99)資料指出，近十年外籍勞工的人口數有逐漸增長之趨勢(詳圖 2.2)，若排除國內總體產業擴張導致勞動力需求增加之因素，則造成的成長趨勢亦可以部分歸咎於我國人口結構中勞動人口數量下降之趨勢所引起。對應到前圖 2.1 之工作年齡人口比例將於民國 145 年減少至 52%的情形來看，未來外籍勞工之總人口將極有可能逐年上漲之趨勢。



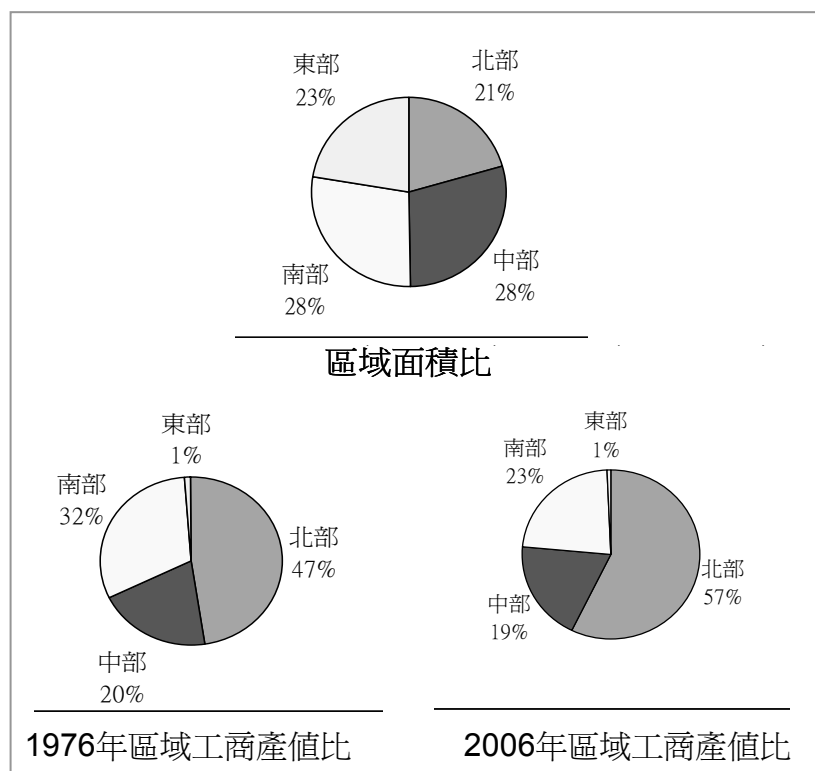
資料來源：內政部統計處，民 99

圖 2.2 我國 90 年至 98 年底合法外籍勞工人數趨勢

綜合以上人口成長及結構資料結果可以得知未來在擴張地區產業人才內需時，可能面臨是否仍有足夠的新生就業人口來補足需求之議題，並且由於工作年齡人口之降低，也可能會導致我國高學歷人才仍往北部聚集而南部地區所增加之需求仍多數以外來勞動力補足。

## 2.2 區域差距

由於國內本身農業與傳統產業大多聚集於中南部，也因北部地區政治與經濟因素，使得北部地區具有高度的中高階產業聚集及人口密集度。在過去以經濟效益考量作為國家資源分配決策的思維觀念下，難免落入「重工輕農」、「重北輕南」、「重城市輕鄉村」的發展結果發生。國內人才及產業也因就業機會、教育資源等因素導致北部吸引力大，且極大化發展及叢聚效果日趨顯著，使得南部與東部區域已呈現永續發展的危機。由區域土地面積比例觀之(詳圖 2.3)，北部區域土地佔我國地區總面積之 21%，但由於北部區域多山及丘陵，屬於可開發的平原及土地少，相較於中南部地區土地特性而言並無明顯發展優勢，但在人口及工商產值上從 1976 年到 2006 年卻有非常明顯的增加，南部地區則有顯著的縮減，也顯示南北差異日漸擴大的問題確實存在。



資料來源：內政部營建署，民 96

圖 2.3 台灣區域面積及工商產值比分析圖

根據行政院經建會(民 97)「國土空間發展策略計畫」，區域經濟發展可以人口、土地、氣候…等指標來檢視，如表 2-1，北部地區雖在整體基本永續發展指標的條件上並未優於中南部，但是在其地區發展增值產業之條件上卻有相當顯著的優勢，無論是勞動力平均素質以及產業基礎建設上都較中南部健全。中南部地區則在基本條件上具有較明顯的優勢，適合成長期之產業發展，以及技術程度較低之產業型態設置。

表 2-1 臺灣各區域永續發展條件比較表

種類	指標	北部	中部	南部	東部
基本	人口	☹	☺	☺	☹
	土地	☹	☺	☺	☹
	氣候	☹	☺	☺	☹
	水資源	☹	☹	☹	☹
	能源	☹	☹	☹	☹
	糧食	☹	☺	☺	☹
加 值	勞動力素質	☺	☹	☹	☹
	產業基礎	☺	☹	☹	☹

☺：地區永續性發展條件充足且具良好發展潛力

☹：地區永續性各項發展條件普通

☹：地區永續性發展資源使用已飽和且發展空間不多

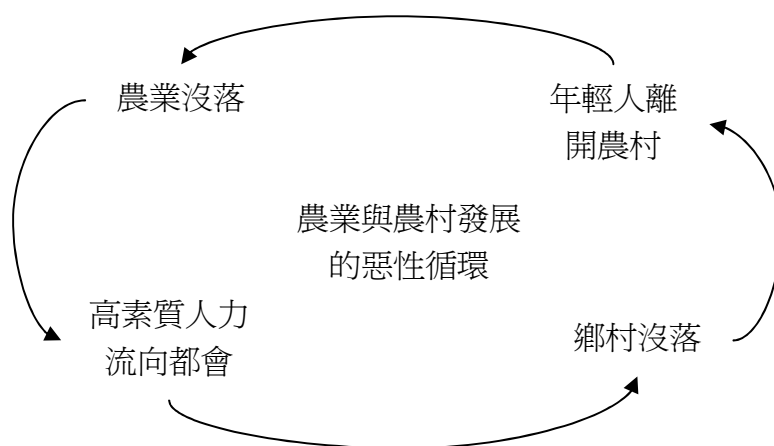
資料來源：行政院經建會，民 97

此外，根據行政院經建會(民 95)總統府月會報告「縮短城鄉差距-均衡國家資源分配」文章中所討論之城鄉差距原因中提到，國內所謂的城鄉差距其實也就是南北差距，主因為中部與南部地區是農業與傳統產業的主要分布地區，而在國際貿易及產業發展全球化的趨勢下中國及其它國家的廉價勞工與農產品的競爭使得勞動薪資與農民所



得無法與經濟同步成長，進而衍生南北區域在就業機會之外，教育、文化、醫療、交通、公共設施等，均存在著相當大的間距。

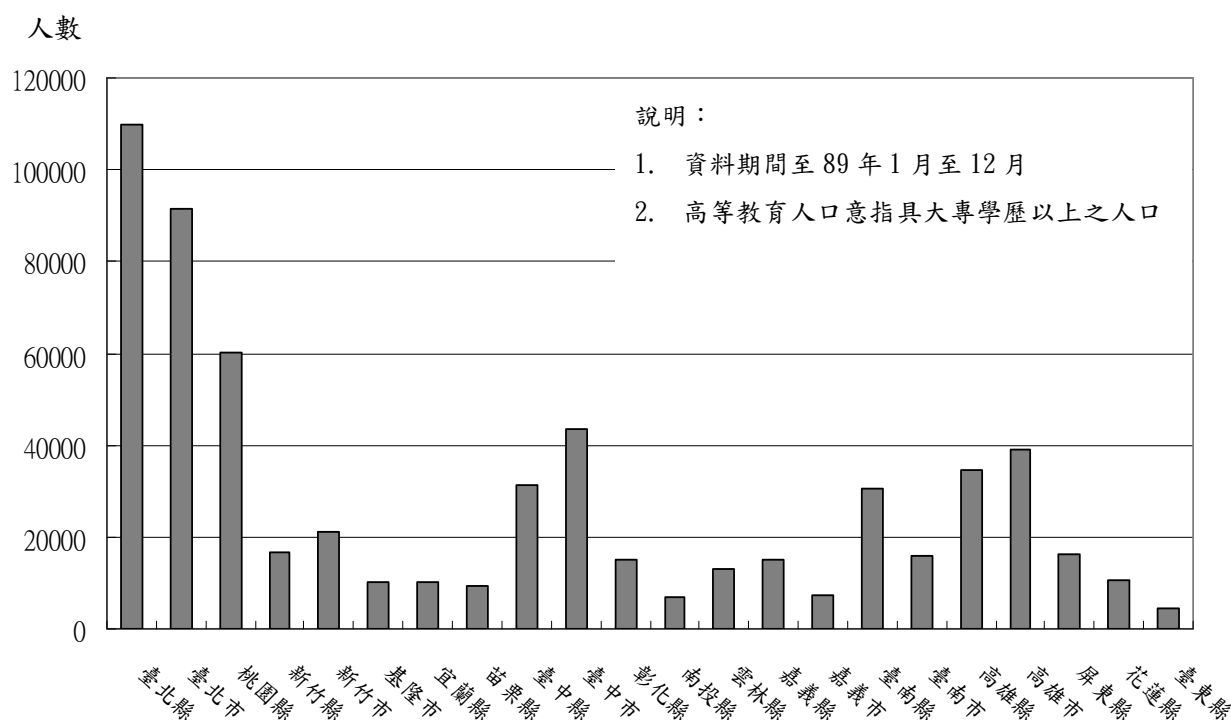
造成城鄉差距日益擴大的主要原因則是如圖 2.4 之農業與農村發展的惡性循環，由於鄉村本身條件及資源較不足，使得新一代的勞動者紛紛離鄉工作，造成鄉村的主要務農產業勞動力嚴重不足，導致整體農業沒落。高素質人力因就業機會、未來發展、公共設施及生活品質等因素考量而聚集於三大都會區生活。也因鄉村主要勞動力生產族群離鄉工作比例逐漸增加，鄉村居住人口平均年齡也相對提升，高齡人口居多使得鄉村無法有足夠的人力資源發展及建設，造成鄉村發展條件不足而又回到惡性循環過程中。在這惡性循環的因果關係作用下，將不斷的拉大國內城鄉間的差距，就目前而言人口大量往大都會遷移的影響已由量變形成質變，在國際化程度、英語能力水準、整體都市規劃建設接受程度及地區民眾生活習慣差異等等，與都會區人口特性皆有相當的差距。另外，也因三大都會區人口密集，需求相對較為密集並在經濟效益考量下，導致資源更加投入人口密集地區，長此以往。雖強化都會區的競爭力，但也加速城鄉差距擴大，就國家整體長遠發展而言，也開始產生一些相關的問題以及政策發展上的調整，政府逐漸重視該議題，並計劃導正此分布不均之趨勢。



資料來源：行政院經建會，民 97

圖 2.4 農業及農村發展惡性循環示意圖

根據主計處所調查我國本島內各縣市具大專學歷以上之人口遷入的分佈情形，如圖 2.5。高等教育人力(意指具大專以上學歷人口)遷移的聚集地不外乎是台北、台中及高雄三大都會區，但是顯而易見的台北市吸引的高教人力是其它兩大都會區的 2 到 3 倍，人才聚集及分佈地區明顯不均，也再次說明了台北地區吸引其它地區大量的人才來居住工作的效應。此外，根據行政院主計處所統計的五直轄市人力素質就業情況來看(詳表 2-2)，高雄市、縣大專院校以上學歷就業比率 39.63 比起台灣地區總平均 40.14 還低，也再次的說明高雄地區在整體台灣均衡發展的前提下是需要挹注更多的發展計畫，引進大型產業以提高就業機會，吸引更多人才進駐。



資料來源：行政院主計處，民 90

圖 2.5 我國島內各縣市高等教育人口遷入統計圖

表 2-2 民國 97 年台灣五直轄市人力素質就業概況

地區別	勞動力				就業者			
	人數 (千人)	國中及 以下 (%)	高中 (職) (%)	大專及 以上 (%)	人數 (千人)	國中及 以下 (%)	高中 (職) (%)	大專及 以上 (%)
臺灣地區	10,853	24.51	35.32	40.17	10,403	24.61	35.25	40.14
高雄市、縣	1,299	21.82	38.47	39.71	1,243	21.95	38.42	39.63
高雄市	707	15.88	37.14	46.98	676	15.91	37.09	46.99
高雄縣	592	28.96	40.12	30.92	567	29.07	40.04	30.89
臺北市	1,232	8.39	25.20	66.41	1,182	8.40	25.05	66.55
臺北縣	1,858	23.76	35.06	41.17	1,783	23.81	35.02	41.17
台中市、縣	1,245	21.70	37.30	41.00	1,192	21.79	37.38	40.82
台中市	497	13.17	32.85	53.99	476	13.15	32.92	53.93
台中縣	748	27.35	40.29	32.36	716	27.52	40.31	32.18
台南市、縣	926	28.73	34.34	36.93	887	28.83	34.12	37.05
臺南市	380	20.26	33.71	46.03	364	20.26	33.50	46.23
臺南縣	546	34.60	34.75	30.65	523	34.80	34.65	30.54

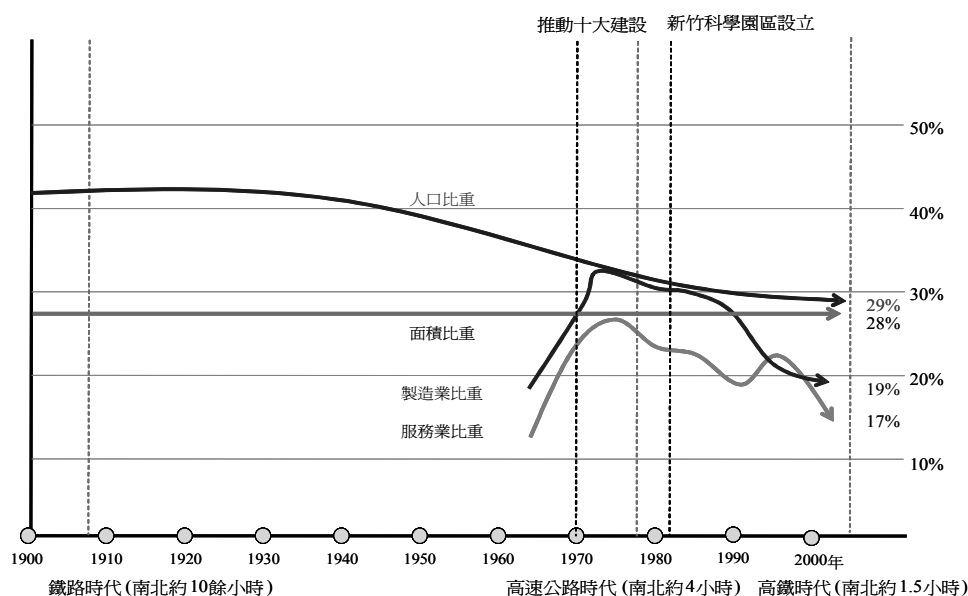
資料來源：高雄市政府主計處，民 99

## 2.3 南部地區邊緣化趨勢

南部地區日趨邊緣化主要原因有二，第一，南部地區在臺灣產業功能角色的扮演上主要是以傳統工業及農業的生產功能，優勢在於具有較多的土地可供使用，以及勞動力水準要求不高。而近年來中國經濟的崛起及帶動大量投資建設需求，其以相對便宜的土地、人力及廣大的市場的人口條件，使得臺灣本身的傳統工業、加工出口及相關產業快速外移至大陸以降低成本或者甚至轉以中國為主要市場客戶。為使產品在成本上仍在國際上保有優勢，外移效應的結果導致南部地區重點產業抽離、空洞化，目前所留下來的則是在財力或是資源考量尚無法外移的傳統產業，也驅使國內不自主的將南部地區邊緣化。

第二項原因則是在全球化的趨勢下，政府未能積極且有效的介入產業轉型，導致民眾以產業外移來取代升級轉型的生存模式，屬於未能外移而留在國內之產業大多為高耗能、高污染的重化鋼鐵工業，而此類型產業又大多位於南部地區，進而成為南部產業轉型發展不易之特殊現象。

南部地區邊緣化的相關重點影響關鍵可以由內政部營建署在民國 96 年所統計的南部地區佔全台灣相關指標比重圖得知，詳圖 2.6。首先在面積方面，南部地區佔全臺的 28%，而南部人口比率自 1930 年後則一直下滑，由原本約 43% 人口比率跌至今約 29%。另外，近 20 年來南部地區製造與服務業佔臺灣比重在十大建設時期的成長後即因逢第二及第三次石油危機而持續下滑，產業萎縮減少導致就業機會減少，進而造成人口外流，區域逐漸失去吸引力。再者可以發現，由鐵路時代至近期高速公路時代 4 小時及高鐵時代 1.5 小時的南北旅行，隨著南北交通越便利，可透過南部人口的比重下降得知反到更促使南部人口北移的趨勢，運輸的虹吸效應提供了優質的往來運具服務卻因整體產級發展未能積極介入輔導，反而惡化了南部的定住功能。另一方面，兩岸直航若單就運輸便利性以及運輸哩程來看更是使得台北到上海與到高雄一樣方便，也同樣是可能為加速台灣產業西移大陸因素之一，如此一來臺灣南部地區將會面臨更多的抽離效應。若此一趨勢不予抑制，最後則可預見在產業逐漸外移後，我國進出口量降低，加上國際運輸軸心化，貨輪將改靠大陸各出入貨源地，由原在航線上之重要節點轉變成支援性之角色將使得我國高雄第一大港將喪失其區位優勢。



資料來源：內政部營建署，民 96

圖 2.6 南部地區各指標於全臺之比重趨勢圖

## 2.4 產業外移之難題及新契機

近幾年政府開放台商至大陸投資後，大陸相對低廉的人力及土地成本，形成臺灣產業西移的一股虹吸效應。我國主要依靠海運進出口原料與成品之產業因而逐漸轉型調整，甚至積極於境外設廠，導致高雄港等國內港口貨運量維持不易，成長困難。加上大陸東岸沿海大型港口紛紛興起，例如廣州、大連等既有大陸之大型港口之外，另廈門、蛇口、外高橋等等較具規模的新興港口也都迅速發展並將原本航經我國港口之貨源瓜分。回頭檢視國內資源，由於海空港設施競爭力相較不足，加上缺乏策略性的整體發展策略，因而使得台灣的許多產業利基逐漸流失。

在艱鉅的大環境下，高雄地區未來的發展並非無更全面及利多之機會。近期在中央政府(內政部、經建會及交通部)的規劃中，逐步推動高雄縣市合併升格的整合策略，並且由國際競爭、國內競合的觀點，高度關注並檢討大高雄都會區的產業發展、區域國土規劃及高雄港市都會的發展計畫，以留住人才再創新的契機為當前施政重點。

## 2.5 小結

就國內整體社經及產業趨勢分析後可得知，由於未來人口負成長趨勢，在我國人民勞動人口比例上將大幅降低，若人才仍往大台北都會區聚集的情形持續發生，那未來在南部及大高雄地區產業所倚靠的勞動力可能皆得由外籍勞工補足，甚至整體工作機會萎縮或外移。另外，在北部地區的永續發展條件分析下也看出在過度人口密集化、產業集中化的趨勢下，非常不利地區永續發展的國家發展宗旨，加上城鄉差距的惡性循環加速惡化將會導致台灣南部受到邊緣化以及地區產業外移等重大影響衝擊。

惟目前在整個國家變革發展上即將推動高雄縣市升格合併的契機下，加上中央開始高度關注並檢討大高雄都會區之產業發展以及競爭力提升，才有可能扭轉當前負面趨勢的機會出現。



## 第三章 高雄都會區產業與交通發展之現況議題

根據第二章對國內社經發展趨勢的了解及初步的影響分析後，將對於位於臺灣中南部，特別是高雄地區整體發展困難以及其邊緣化趨勢之相關議題進行討論。本研究所觀察的結果得知，高雄地區產業條件及交通發展困難是其地區阻礙永續發展的兩項重要因素，因此在探討高雄地區發展瓶頸上，主要重點議題包含高雄地區產業發展逐漸趨向重工業及服務業兩極化、高雄港競爭力及其聯外道路容量不足以及高雄地區高快速公路路網壅塞問題。

### 3.1 高雄地區產業發展兩極化

由於近年來大陸改革開放促成台灣產業外移潮流，具有優勢以及能力的優良產業皆因成本導向及全球化等因素早已階段性的遷移大量勞動需求的工廠至中國各地等其它人力及原物料成本較低廉的國家，而因此屬資金及技術密集型產業則成為台灣產業主要經濟支柱。針對重工業之發展而言，高雄市普查資料(詳表 3-1)顯示，在該地區之礦業及土石採取業皆有逐年產值比重提高之趨勢，而包含高科技生產的製造業及營造業反而不增反減。另外，在三級產業中，高雄市則在社會服務業及個人服務產業上有非常顯著的比重成長。因此可以近一步的佐證大多數留在高雄地區之產業是以高耗能、高污染及高外部成本的重工業及一般服務業為趨勢。惟基於勞動成本上升、環保意識抬頭、產業升級等因素及趨勢，國家發展應該需要積極介入改變，否則國家未來將面臨下列幾點相關之負面效應：

1. 由於市場之排擠效用，傳統產業缺乏資金轉型以及產業群落無法做大，因此恐造成傳統產業仍持續外移之局勢。
2. 缺乏輕工業及高科技產業進駐取代外移的產業，造成南部產業兩極化趨勢。
3. 因高雄產業類型趨於少樣化，多元性不足，因此眾多其他專業之大專畢業生等高學歷就業族群相較北部較無就業機會。加上產業

環境無法吸引外國廠商加入，減少了許多工作機會。

4. 因大部分重工業園區分布在中南部地區，若不適時進駐新型產業，所造成之虹吸效應則加速年輕人及高素質人力往北部流動。
5. 中南部人才缺乏及產業趨向外移將形成惡性循環。

表 3-1 高雄市產業結構表

單位：%		二級產業					三級產業					
		礦業及土石採取業	製造業	水電燃氣業	營造業	小計	批發零售及餐飲業	運輸倉儲及通訊業	金融保險業	工商服務業	社會服務業及個人服務	小計
民國 75 年	產值	0.05	78.72	0.01	4.63	83.41	6.92	4.49	1.22	0.47	3.49	16.59
	員工	0.05	49.13	0.03	9.34	58.55	22.93	7.24	1.54	1.34	8.40	41.45
民國 80 年	產值	0.12	67.72	0.04	8.09	75.97	10.12	4.81	2.59	1.02	5.49	24.03
	員工	0.08	38.78	0.02	10.56	49.44	27.38	7.29	3.28	2.22	10.39	50.56
民國 85 年	產值	0.07	60.84	0.06	9.22	70.19	13.11	4.58	3.92	1.75	6.45	29.81
	員工	0.06	30.59	0.03	10.67	41.35	31.95	7.19	3.96	3.45	12.10	58.65
民國 90 年	產值	0.17	50.26	1.97	7.31	59.70	10.34	8.73	3.17	1.40	16.66	40.30
	員工	0.03	22.40	0.34	7.71	30.48	37.74	8.05	4.60	3.96	15.17	69.52

資料來源：高雄市政府經濟發展局，民 96



### 3.2 高雄海空港競爭力降低

高雄港主要發展的定位是以亞太地區轉運樞紐及全方位物流中心為目標，但發展至今隨著貨櫃裝卸量、倉儲及加工轉口的成長，高雄港即將面臨其基礎腹地及基礎硬體設施不足之阻礙，加上海運界船舶大型化之趨勢，已逐漸無法滿足更多的貨櫃量在此轉運，也無更優良快速的港口服務吸引更多大型的貨櫃船停靠。因此在世界港口裝卸量的排名上於 2003 年跌到前五大港口外，在 2008 年更是跌到前 10 大港口之外(詳表 3-2)。同時近年來政府相關的關稅及相關優惠政策無法改革突破也錯失了許多吸引國際海運業以台灣為據點的良機。此外根據本所(民 98)，「臺灣綜合運輸發展計畫」的研究中提到，高雄港除了需與國際間競爭外也必須與台北港做國家內部的競合，台北港在 2009 年 2 月開始營運的貨櫃儲運中心也將對高雄港有重大影響。

另一項影響高雄港貨運量重要因素則是在第一章所提及中國沿岸中型以上之商港紛紛以快速的發展速度崛起，若中國定位為世界的工廠，則未來國際海運方式很可能絕大部分直接由大陸進出口而不經由台灣轉運，因此高雄港如何改變其經營策略以及找出新的核心競爭力則是目前當務之急，否則高雄港的發展會因地區產業轉型及國外港口興起而在全球競爭上持續弱化。

表 3-2 高雄港 2002~2009 年裝卸量世界排名表

年度	世界排名	貨櫃裝卸量(萬 TUE)	成長率(%)
2002	5	849	4.1
2003	6	884	
2004	6	971	9.85
2005	6	947	-2.5
2006	6	977	3.2
2007	8	1026	4.9
2008	12	956	-5.6
2009	12	858	-10.2

資料來源：交通部統計處及本研究整理

另外，在高雄小港機場的航空貨運發展上，由於機場位置靠近市區具有宵禁問題，加上航道長度不足，747 等大型貨運機無法起降並且營運時間受限，長期限制高雄航空貨運發展。近年來各界所不斷提出來配合南星計畫填海造陸興建南星國際機場的概念也因考量土地環境以及貨運需求等議題而停滯。在諸多的限制及考量下高雄小港機場將僅能以重點目標運輸功能發展定位之。

### 3.3 高雄港區聯外交通壅塞及安全問題

根據高雄市政府(民 98)「高雄港聯外高架道路計畫」綜合規劃報告中說明，由於高雄港各港區是經由不同時期的規劃而建設完成，因此各商港區間並無互相通聯之貨運道路亦無專用聯外道路，缺乏整體及全面性的規劃。而目前由高雄港進出口的貨運量就已經造成主要聯外道路、幹道的壅塞情況日趨嚴重，更因為路段重車比率大幅提高而產生安全上的問題。更詳細的來說，由於高雄港及高雄小港國際機場均位於高雄都會區之末端，目前主要由國道 1 號及台 17 線來提供高雄港對外聯絡之運量需求，但由於兩公路系統皆未直接銜接高雄國際海空港，因此兩港銜接至國道 1 號及台 17 線之缺口路段的地區道路嚴重影響居民居住品質。加上國道 1 號在岡山以南的路段須負荷長途城際、都會通勤以及海空國際貨運運輸的三大運輸服務之流量，因此重車比高達 35%，為台北都會區重車比(約 16%)之兩倍，嚴重限制高雄市及高雄港及地區性的發展也降低其國際競爭力。

## 第四章 高雄地區發展策略新思維

在了解高雄地區發展相關瓶頸及議題後應要思考，是否能有一目標及方向能使我國突破現有格局及限制，這也是本研究主要所想要探討之目標。因此本章節將提出由整體國家政策到高雄地區發展所觀察到目前各種可能之扭轉局勢之思維目標以供國家政策發展參考。

### 4.1 善用台商鮭魚回流潮

台商在中國的企業正面臨兩大考驗，一是 2008 年 1 月 1 日正式實施的新「勞動合同法」，另一項是新「企業所得稅法」。根據台灣勞工季刊(民 97)中國勞動合同法剖析報告中說明，此法主要牽扯到「人力成本」的大幅增加，漲幅約為原本人力成本的 8%至 10%，其中規範項目包含工資、工時、加班費、資遣費、經濟補償費、派遣勞工的轉嫁保證金等。中小型企業在人力成本增加額度佔整體營收比例較高，因此新制度下對於中小規模台商企業影響特別深，另外中國主要大廠大多也早已實施相類似之制度在營運。當年台商前往中國設廠，主要是著眼於中國人工成本相對低廉，愈是勞力密集產業，中國佔整體產能比重愈高。因而預計台商將紛紛轉往大陸人力較低廉之「第三類」工資地區，或者遷徙到其它東南亞國家設廠。

中國新企業所得稅法方面，根據兩岸經貿月刊(民 97)，臺商等外資企業雖在在中國的稅負名義規定上是 33%，但因有特別區域優惠、生產性投資企業的稅收優惠、產品出口企業及再投資退稅優惠等，所以實際稅負水準為 11%，一般台商所享有的所得稅則普遍為 15%之優惠，但在新稅法實施後則逐步調整至 2012 年統一將稅收漲為 25%，實質上加重了臺商的稅收負擔。另外股利所得之匯出，新稅制上把原先之零稅率，提高到稅率為 20%，台商以往不用扣繳股利所得稅，現在也變成額外負擔。

就以上新勞動合同法、企業所得稅的難題外，中國環保意識抬頭，環保規費也逐步增加對於環境汙染成本高的產業是一大衝擊，加

上中國政策性強制東南沿海產業升級，驅使產業往中國西部開發。如此，臺商成本大幅增加，利多不再，只要臺灣各縣市政府提供各項招商優惠計畫，策略性加碼召回外移大陸之台商，加上台灣這幾年勞動成本並未大幅成長，新的勞退機制已實施，只要政策搭配得宜，必定可藉此吸引大量臺商回臺經營企業。

## 4.2 吸引廠商產業鏈群落進駐

延續 4.1 節之思維，鑒於臺商在中國生產成本日益提升，國內政府應在人力運用、土地、法令、獎勵措施等層面積及政策引導回流或新興產業群落進駐。例如政府應使國營事業釋出旗下更多的閒置土地於市場、使聘僱外勞有其個別規範與勞基法分離、重新擬定海關報稅限制…等等。目前我國也已有陸續推行多項吸引台商回國之政策，例如「籌畫台商經貿特區」、「土地 789 優惠出售方案」、「006688 租金優惠延長 1 年」與「臺商回臺投資專案融資計畫」等特別專案。為吸引整個產業群落進駐，我國勢必釋出更多土地空間及制定更優惠之產業營運彈性規範以創造新興產業的規模經濟，甚至帶動南部區域產業轉型發展並創造就業機會。

## 4.3 高雄地區扭轉邊緣化契機

### 4.3.1 運用直轄市新都會合併之啟動時機

縣市合併升格之政策主要是以「3 都 15 縣」行政區劃方案構想，以北、中、南 3 大都為臺灣主要發展要塞，以區域性產業發展搭配台灣整體經濟發展計畫，提升國家在國際上之競爭力。因此繼台中縣市合併後，高雄縣市也將於民國 99 年底完成合併，在土地使用及空間發展上即可突破以於縣、市之間互不隸屬的格局及行政上之限制，中央及地方政府需藉此機會積極協調與進行遠景規劃，對於高雄地區整體發展核心與格局進行重新的思考且定位，透過縣市合併升格的契機，找出一條不同以往的活路。

高雄縣市合併後，首先最直接的優勢即是人口規模及土地面積整體的增加，原先在合併前，高雄市雖具有一流的海空港，但相較表 4-1 之亞洲及其它東亞主要城市之規模而言，因土地、人口規模之不足無法與其它亞洲國際城市競爭，但在縣市合併後，如表 4-1 所示，高雄地區的人口規模及土地面積，將有大幅成長，使政府執行整體規劃上有更多的空間及籌碼來使用。

表 4-1 亞洲及其它東亞城市規模比較表

城市別	人口（萬人）	面積（km <sup>2</sup> ）
東京	1,279	2,187
首爾	1,035	506
香港	789	1,080
新加坡	484	682
深圳	1,300	1,953
高雄市	152	153
高雄市（縣市合併後）	277	2,946

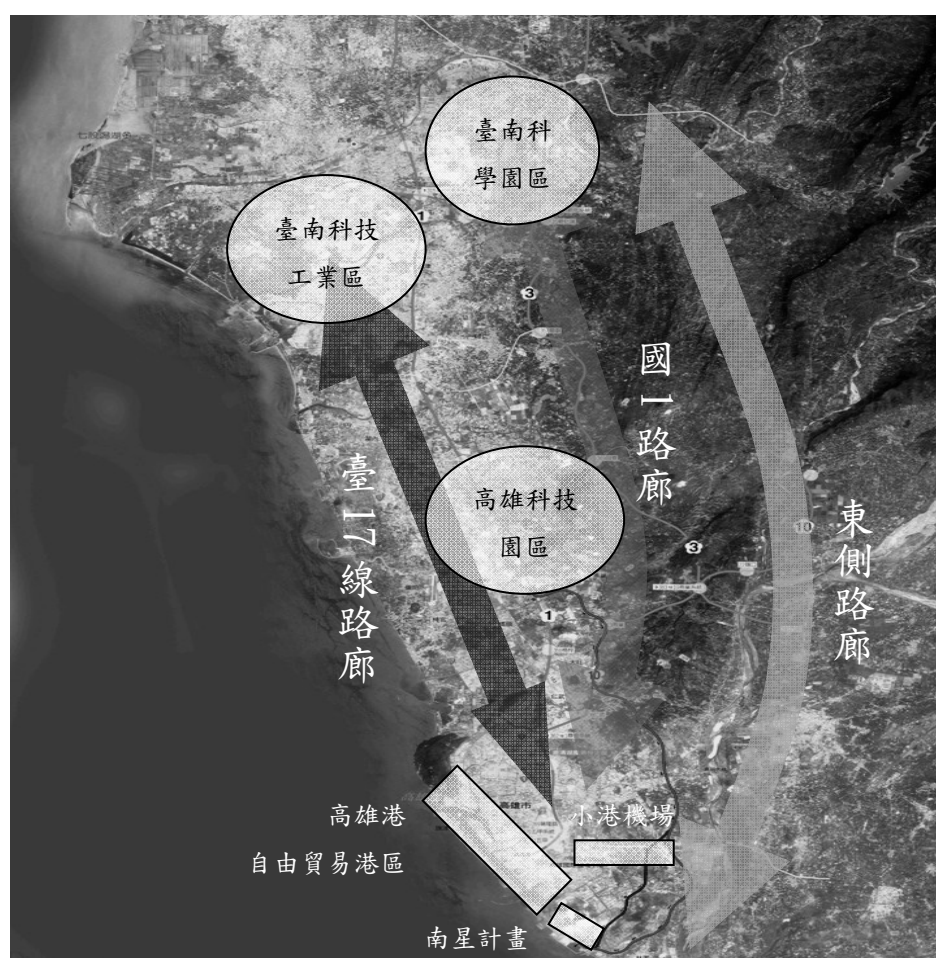
資料來源：高雄縣市合併改制計畫（核定本），民 98

根據高雄縣市合併改制計畫報告書(民 98)裡面指出，高雄縣市合併將具有驅動產業結構轉型，產業鏈更加完整等益處，如大鋼鐵原料大廠設置在高雄市而其其他下游工廠則大多設置在高雄縣，高雄縣市合併後公共設施之整合，可使上下游之串聯更加完整便利，另外其它像是以高雄科學園區為中心之科技特區未來也將擴充至 2,200 公頃，以助其科技產業擴展企業版圖，並可在高雄縣市合併後發揮資源共享之綜效。因此，政府有效運用縣市合併之契機，使得高雄地區能夠發揮其國際門戶及現有資源優勢變的格外重要，亦即要讓縣市合併之政策契機成為國家經濟提升發展的破冰船。

#### 4.3.2 高雄都會區發展廊帶

高雄地區目前連結南北區域的主要路廊為臺 17 線及國道 1 號兩主要公路廊帶，如圖 4.1。而臺 17 線由於腹地有限，道路容量不足也無法再擴增，目前此運輸走廊於尖峰時段已呈現壅塞。國道 1 號則

為目前銜接高雄港區往北之重要通聯道路，同先前所提其需負荷長途城際、都會通勤以及海空國際貨運運輸三大運輸服務之流量，加上其多被都市包圍發展格局有限，因此運輸走廊於上下班尖峰時段也常發生壅塞之窘境。就現況局勢來看，基於圖中東側路廊沿線未開發土地繁多，地理空間上具許多潛力是為發展契機，因此考量發展該運輸路廊作為分擔高雄港貨運量之重要聯外道路為扭轉高雄地區南北交通路廊限制、提升地區居民生活品質及增加高雄港競爭力的重點之一。在後續高雄港的各項發展策略中將會提到本研究建議其東側高快速公路之具體作為以供發展理念之體現。



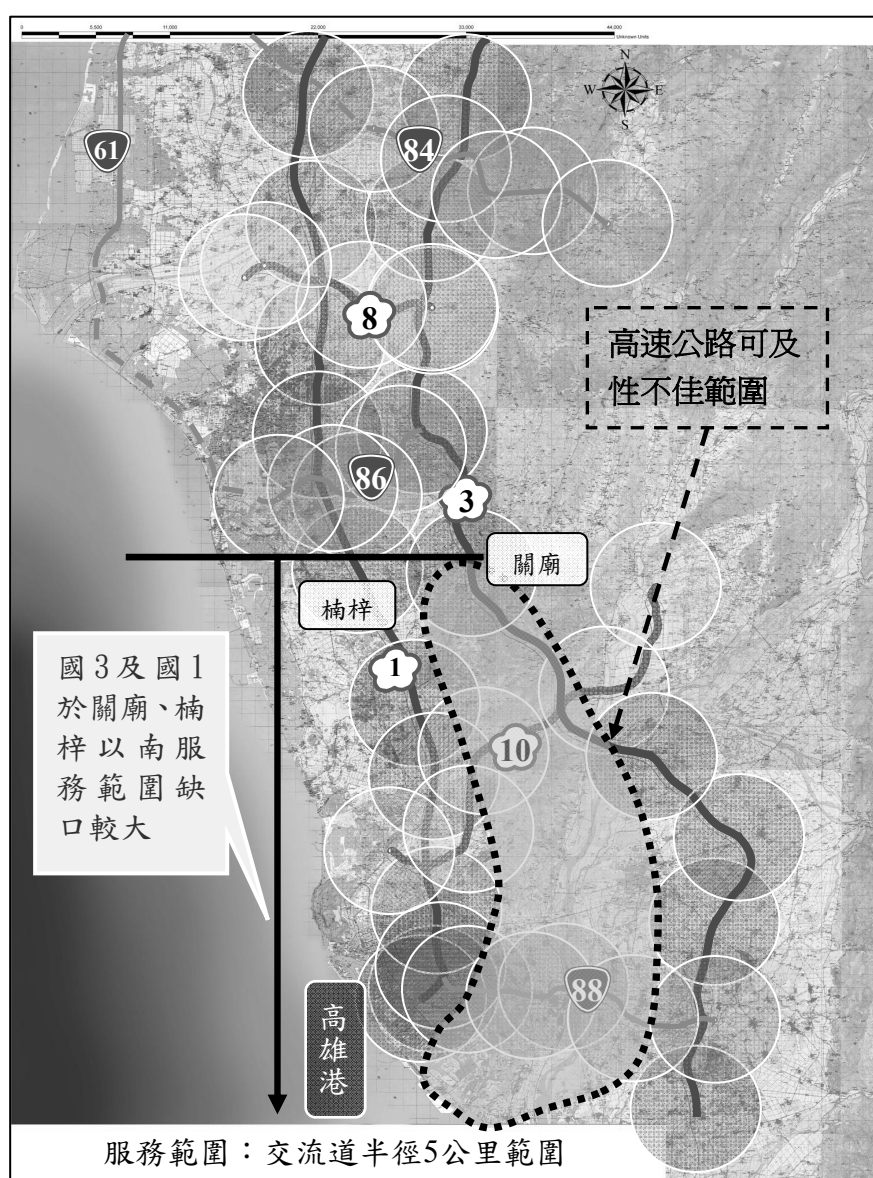
資料來源：交通部台灣區國道新建工程局，民 99

圖 4. 1 南部地區路廊地理相關位置圖

### 4.3.3 高雄都會區高速公路網絡發展策略

為增加南部產業及高雄港之競爭優勢，強化區域高(快)速公路之

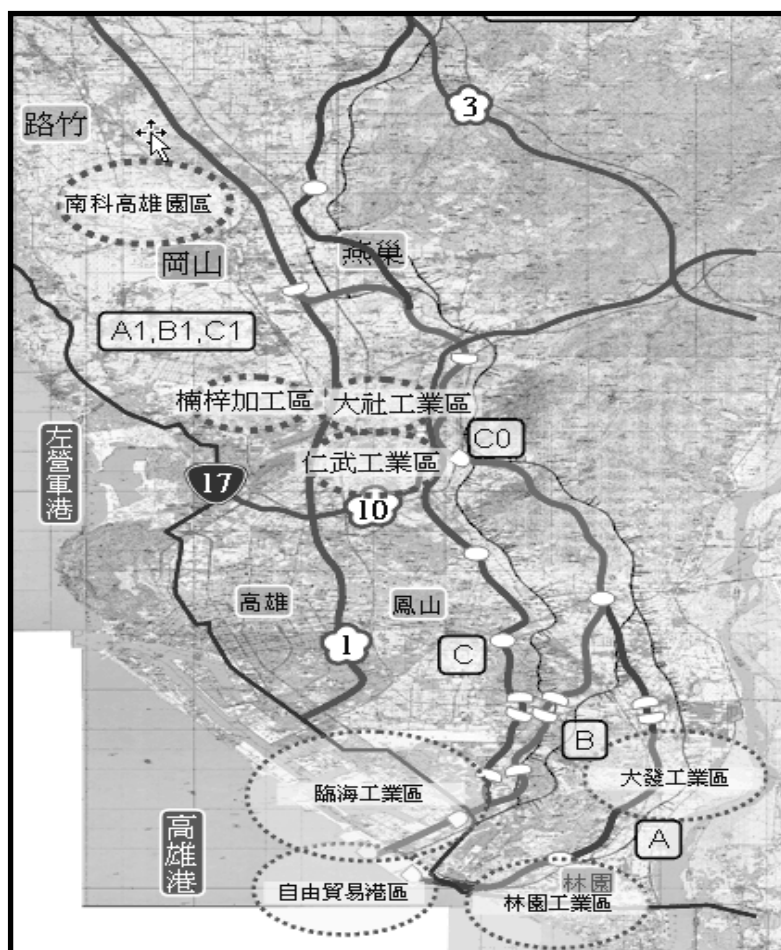
服務水準以及可及性，對於臺灣本島以及南部地區公路貨運高比重的現況而言顯得格外重要。根據交通部國工局(民 99)之可行性研究報告中說明，若以交流道半徑五公里內之服務範圍來檢視南部地區以及大高雄區域之高快速公路服務系統，如圖 4.2 所示，可以發現關廟、楠梓以南一帶(大樹鄉、大寮鄉、林園鄉以及新園鄉等地區)在高速公路系統之服務上缺口較大，常需透過地區道路或者臺 88 快速道路轉接，造成未來若在該區域內發展產業園區時，貨物的流通效率以及地區道路和國道 1 號的交通情形皆有負面的影響。



資料來源：交通部台灣區國道新建工程局，民 99

圖 4.2 南部地區高快速公路系統服務可及性示意圖

因此，對於高雄地區的發展，必須要另闢活路，規劃新的公路發展策略及計畫。目前針對上述服務缺口的加強，交通部國工局提出三個南北向快速公路建設方案(A, B, C)，詳圖 4.3。而經過各路線方案的周邊服務範圍評估後最後所訂案的計畫為 C 方案，以增設高速公路路線由高雄港第 3, 5, 及 6 貨櫃碼頭區直接貫穿服務缺口範圍連接至國道 1 號、10 號或 3 號並且沿途適當的增設交流道來強化該地區的可及性。亦可服務沿線鄉鎮產業，使得整體區域有更完善且更直接的網絡系統。另外，所提出之方案也皆能夠有效分散國道 1 號車流，改善於南區路段高負荷的現況，希能改善目前之壅塞問題。相關的建設方案設置計畫以及可行性評估等詳細內容可參考交通部台灣區國道新建工程局「高雄港東側聯外高(快)速公路」可行性研究報告(民 99)。

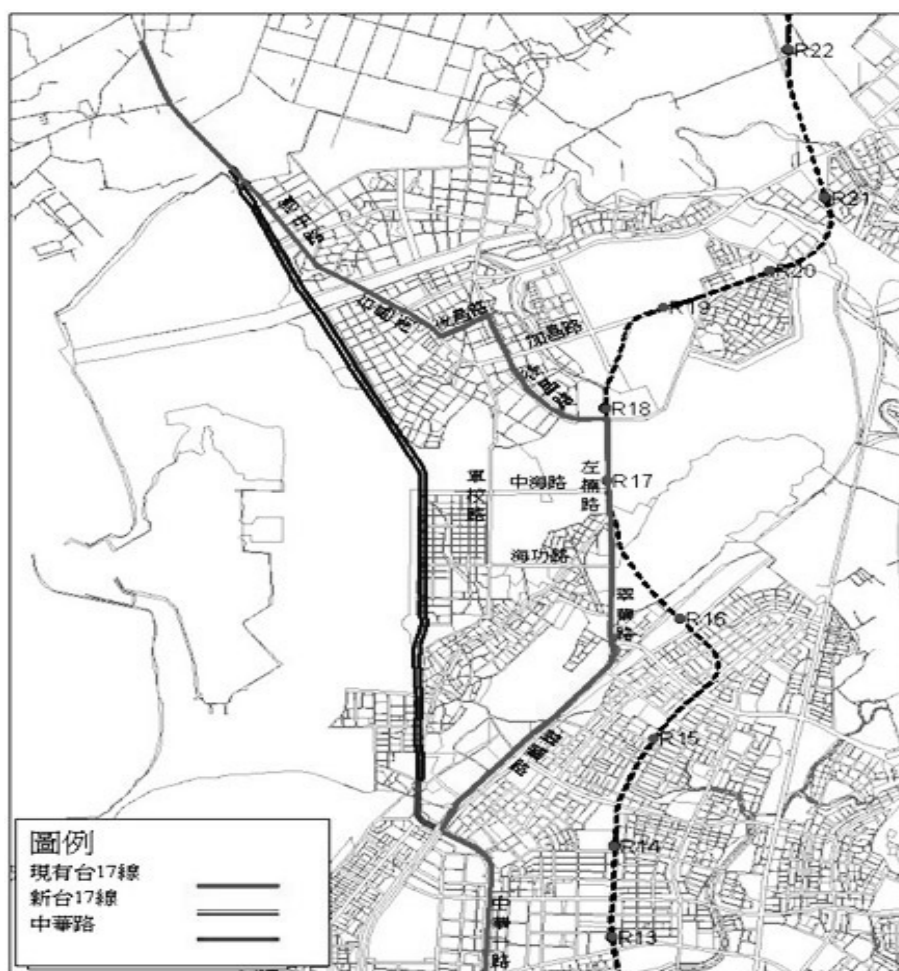


資料來源：交通部台灣區國道新建工程局，民 99

圖 4.3 關廟、楠梓以南高(快)速公路服務缺口改善方案示意圖



在南部及高雄區域高(快)速公路發展方面，另有高雄市都市發展局所研提之臺 17 線外環道改善方案(詳圖 4.4)。由於原先臺 17 線進入到高雄左營以及楠梓地區之之路段彎繞且交叉路口繁多，加上路段兩側皆已發展，難以拓寬，使得利用該高(快)速公路進出高雄之車輛耗時耗能，也影響了路段區域居民的安全。因此外環道方案主要則是利用左營營區用地，於原路線左側增設道路容量較大且筆直之外環道路(新臺 17 線)以提升運輸效能。預計可在該路段通車後可縮短 22% 旅行距離並且提高 46% 行駛速率。有效紓解左營、楠梓地區交通壅塞問題亦能避開市區路段，並且提升臺 17 線之服務水準後更可吸引部分車流以落實區域交通分流之策略目標，也為位於該區域內之楠梓加工出口區、高雄煉油廠及蓮池潭風景區等重要據點之聯外及物流功能有相當有效的提升。



資料來源：高雄市政府都市發展局，民 99

圖 4.4 高雄市政府擬臺 17 線外環道路示意圖

綜合以上大高雄區域高(快)速公路整體發展構想及策略，可以預期帶來改善及提升之成效有主要以下幾項：

1. **分散國 1 車流：**由於目前國道 1 號需負荷主要高雄港公路貨運之車流量並且已呈壅塞，藉由發展東側路廊以及提升臺 17 線服務水準方可吸引部份區域目的之車流轉移使用國道 1 號以外之高(快)速公路，並且達到分散車流之目的。
2. **高雄港及小港機場聯外運輸新佈局：**高雄港利用紅毛遷村搭配「洲際貨櫃中心計畫」，預計在民國 102 年完成高雄港第 6 貨櫃中心工程，預計每年可增加 30%的現有總貨櫃裝卸量，搭配高雄港西側第 3、第 5 貨櫃中心的整體貨櫃轉運策略發展必能大幅提升高雄港之貨櫃儲運效率。屆時，貨物運輸、物流需求量增加，若能提供先前文章所提之交通部國工局規劃之高(快)速公路方案服務直接連結高雄港東南側貨櫃中心以及配合高雄港區內相關聯外道路改善措施(後續文章將有詳細探討)，貨物直接可由高雄港區以較快速且直接的公路系統運輸至鄰近加工及產業園區，另外也規劃新增之高(快)速公路串連高雄小港機場作為機場聯外道路運輸系統之一，使海空貨運能夠快速且有效率的在高雄地區各產業廠址、碼頭間流通加工，加快貨運物流之時效，創造臺灣南部產業經濟新局面。
3. **物流、FTZ(Free Trade Zone)及產業發展新契機：**隨著大高雄地區整體高(快)速公路可及性以及效率的提升，更多的鄰近土地有利產業進駐發展及設址，伴隨著貨物加工產出的流通量激增，物流產業以及 FTZ 的發展將有新的發展機會，也對整體高雄區的發展有相當樂觀的預期。
4. **沿線鄉鎮產業區位受惠：**透過東部路廊的發展以及高(快)速公路可及性的提升使得所通過的鄉鎮區域有了更好的條件優勢，無論在人口、產業經濟以及土地價值等附加效益皆能有明顯的提升。整體而言更有利於改善南部地區邊緣化趨勢以及吸引產業群落進駐及人才定住。

## 4.4 高雄港發展策略

高雄港不僅為高雄地區帶動主要經濟更是臺灣國際進出口的重要門戶，而目前主要面臨的挑戰不外乎是我國本身近來年貨櫃量降低、亞太新興港口的激烈競爭，加上船舶快速大型化，低船噸規模之貨櫃船將逐漸減少，顯示未來市場主要貨櫃船將提高至 6,000 TEU 以上(詳表 4-2)，因此港口將朝深水化發展。另外，港區發展受腹地不足所侷限；高雄市區與港區發展界面互相干擾以及先前所提及之港區缺乏完整聯外道路系統。因此在未來高雄港區之發展策略應針對以上主要幾點來規劃以進行整體更新及開發計畫。

表 4-2 全球貨櫃船訂單量一覽表

船噸規模 TEU	2000 年初現有艘數	200 年交船數	2001 交船艘數	2002 交船艘數
0~499	371	5	0	0
500~999	463	13	7	0
1000~1999	786	22	25	4
2000~2999	388	18	39	4
3000~3999	226	14	13	3
4000~4999	151	10	2	23
5000~5999	47	21	24	8
6000 以上	27	11	16	13
合計	2459	114	126	55

資料來源：港灣技術研究中心，民 89

### 4.4.1 高雄港定位及發展願景

根據曾志煌、王慶福等人(民 91)台灣地區整體國際港埠發展規劃中所檢視出高雄港之具體功能定位包含：

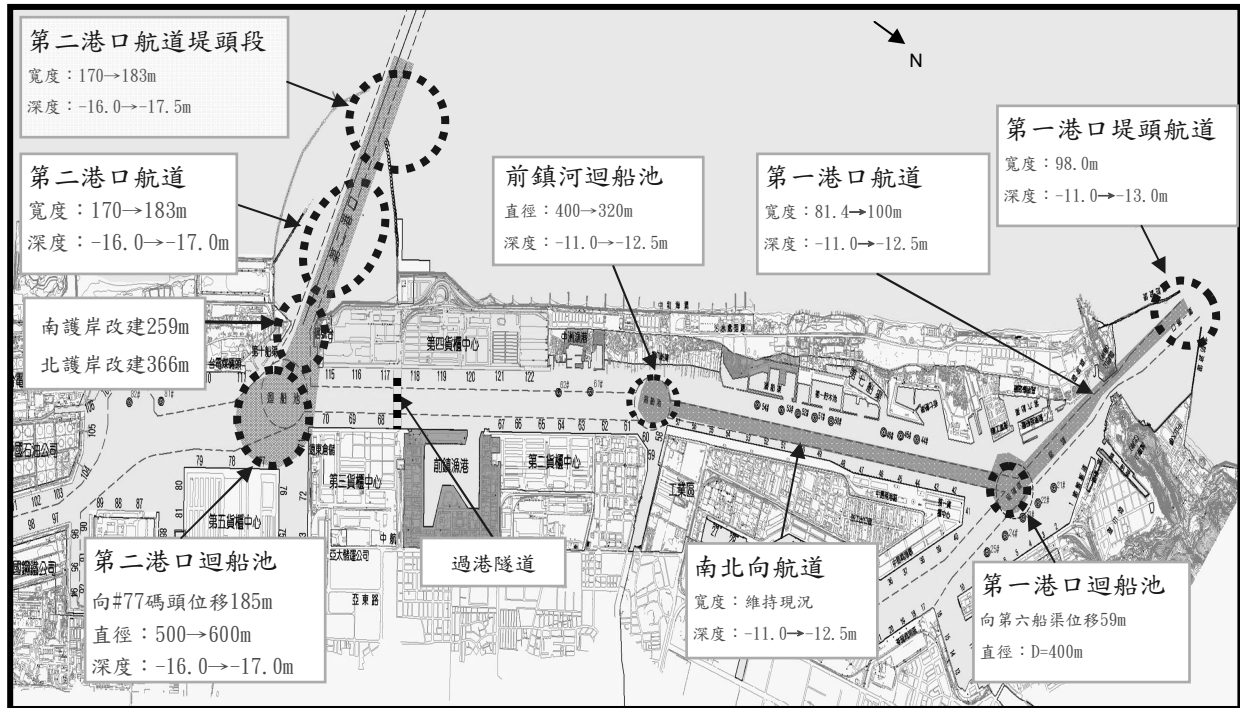
1. 全國性綜合國際商港
2. 亞太海運轉運中心-遠洋航線轉運中心；境外航運中心指定港
3. 兩岸直航港口-包含主要能源原料及重化石原料進口港
4. 物流與運籌中心-包含自有貿易港區的發展；製造、加工再出口
5. 觀光及親水性港口-將港區發展部分結合都市及觀光發展計畫
6. 環島航運之樞紐港

在高雄港之發展願景方面，首先，要能繼續維持為全球貨櫃轉運之樞紐港口。第二，結合自由貿易港區以及加值物流等服務以擴大貨量。最後，高雄港應朝兼具客運(郵輪港)及遊憩商業機能之多功能綜合港發展來已達到港市合一之境界。

#### 4.4.2 高雄港重點發展計畫

##### 1. 高雄港港灣設施更新計畫

根據高雄港務局未來發展計畫(民 99)中，詳圖 4.5。由於船舶大型化之發展趨勢，因此經高雄港務局檢討計畫船型後計畫將第二港口航道及水域設施容量(深度及寬度)進行修訂，使第二港口具有充分的港口條件可供 10,000 TEU 以上之貨櫃船停靠之作業港口，而第一港口則維持以服務 1,500 TEU 上下的中小船型為主。另外，在未來第二港口外港區所規劃之洲際貨櫃中心則計畫服務 15,000 TEU 以上之貨櫃船型停泊為目標。



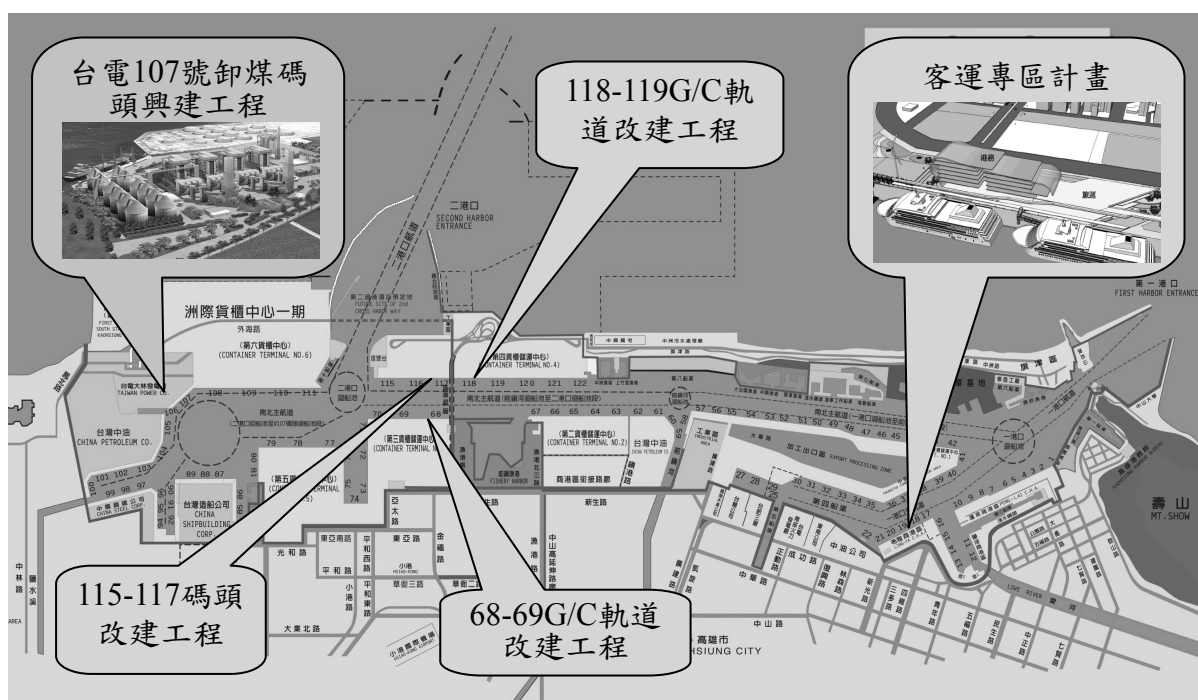
資料來源：交通部港務局全球資訊網，民 99

圖 4.5 高雄港港灣設施相關改建計畫圖

## 2. 高雄港營運設施更新計畫

高雄港營運設施更新主要目的在於提升高雄港之設施條件以提高競爭力並且因應船舶大型化之趨勢，高雄港目前所預定進行的相關營運設施更新計畫如圖 4.6，包含 118-119 及 68-69 兩區位之貨櫃碼頭之橋式起重機(Gantry Cran-G/C)軌道之改建；目前第 4 貨櫃中心的 115-117 碼頭主要為長榮海運公司所承租使用，在其改建工程完成後長榮海運公司其海運業務將全部移至第 5 貨櫃碼頭，與原先部份於 79-81 碼頭之業務整併，解決原先長榮海運公司裝卸作業在港區分隔兩邊之困擾及不便，而 115-117 碼頭則交由韓進海運公司所使用。預定於碼頭改建工程於民國 103 年完工，估計貨櫃裝卸能量每年將可增加約 832,000 TEU(交通部高雄港務局，民 98)；另為配合國家觀光計畫與 2008 觀光客倍增計畫，高雄港務局將 20、21 號碼頭規劃為客運專區，主要動機在於高雄港客運設施頗為老舊，長期以來有損國家門面，加上各港務相關單位既有辦公廳舍空間不足，分散於港區內，對於至港旅客、航商與洽公民眾均造成不便。為提升商港服務品質，建構現代化及國際化之旅運設施，客運專區將專門接待到港旅客的聯合

服務中心及入出境辦公室等，並且提供相關公務執行人員辦公及休息使用(經建會都市及住宅發展處，民 98)；另外，有關台電 107 號卸煤碼頭工程主要是台灣電力公司為配合高雄港洲際貨櫃中心計畫及紅毛港遷村後港區整體規畫進而將原本大林發電廠所使用的 111 號卸煤碼頭移至大林發電廠址邊可泊靠 15 萬噸級煤輪之 107 號專用卸煤碼頭進行作業，配合日後大林發電廠更新改建，大幅提高發電廠之營運效率，並且有助於高雄港洲際貨櫃中心的興建規劃，也還原美麗的海岸線景觀，增進高雄港區觀光遊憩價值(台灣電力公司全球資訊網站，民 99)。



資料來源：交通部港務局全球資訊網(民 99)以及本研究製作

圖 4.6 高雄港營運設施改建相關計畫圖

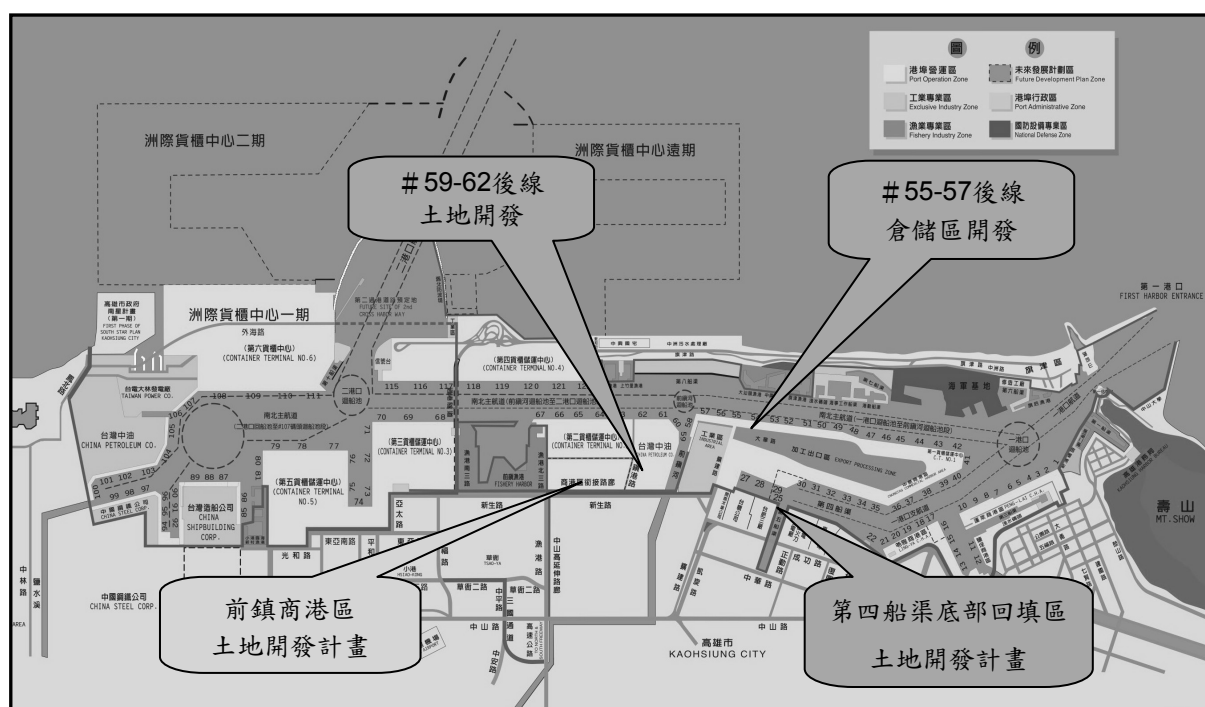
### 3. 高雄港土地開發計畫

由於檢視高雄港區及鄰近周圍仍有低使用效率以及未開發之畸零土地，因此高雄港務局規劃整合高雄港周邊土地以提升使用效率減少土地閒置及浪費(詳圖 4.7)。首先有關前鎮商港區之土地開發計畫，高雄港務局於 98 年底完成徵收，該土地區塊緊鄰第 2 貨櫃中心，並且已規劃高架聯外道路系統連接 3、5 貨櫃碼頭並且無須經由市區

則可將貨物運送至其它工業園區，大幅提升土地開發價值及使用便利性。

第二，於第 59-62 號碼頭區塊目前為台灣中油公司所使用，而靠新生路其畸零土地仍未開發使用，因此高雄港務局將進一步將該區域開發使用。另外，在第 55-57 號碼頭為工業區塊，因鄰近加工出口區，因此規劃將該區未開發為貨物倉儲區。

最後，有關第 4 船渠底部回填區土地開發計畫主要是緣由為 27-28 碼頭水域過窄，船隻迴轉不易，因此擬將該將 29 號碼頭的斜邊土地回填至該水域使得該區域能有較方正的格局以利使用，而回填後的土地使用計畫因相鄰石化專區、工業區台糖及台肥作業區域，故計畫將該區塊規劃為物流及散雜貨的處理專區以供日後發展使用。



資料來源：交通部港務局全球資訊網(民 99)以及本研究製作

圖 4.7 高雄港各項土地開發計畫圖

#### 4. 高雄港外海擴建計畫

高雄港為因應船舶大型化趨勢所推動短中長期的高雄港洲際貨櫃中心建設計畫，主要擴展高雄港區服務容量以及因應大型貨櫃船隻停泊需求條件，如圖 4.8。其中近期即將完工的「高雄港洲際貨櫃中

心第 1 期工程計畫」(詳圖 4.9)，計畫內包含台電電力發展及儲煤用地、物流發展用地以及貨櫃及物流發展中心基地。日前已完成招標並與陽明海運公司完成議約及簽約，於 2010 年底即可陸續開放使用，預計第 1 期工程完工後高雄港可增加 4 座水深 16 公尺之貨櫃碼頭，並且年裝卸量可增加 300 萬 TEU 以上，對於提升高雄港成為亞太地區樞紐港的地位且維持其裝卸量的成長將有很大有助益(行政院經濟建設委員會，民 97)。

至於洲際貨櫃中心第 2 期計畫(詳圖 4.10)，鑒於高雄港務局目標規劃利用 88 風災所製造出來的大量廢棄砂石將深水貨櫃碼頭移往外海，以減少大型貨櫃船通行的限制，同時興建具備深水貨櫃碼頭之新式貨櫃基地，作為爭取大型貨櫃船停靠轉運的條件，並且因應業務成長及高雄港未來發展之需求(高雄港務局全球資訊網，民 98 年 1 月)。

由於全球金融海嘯引發各國經濟不景氣，各港口貨櫃量均受相當的減量影響，高雄港也同樣的在這一兩年來貨櫃量無法提升及維持，因此對於遠期貨櫃中心發展以及第2期貨櫃中心發展發展而言，高雄港務局認為日後應檢視評估港區經濟發展階段、市場需求量以及貨櫃船需求而適時預先逐步規劃建設之。

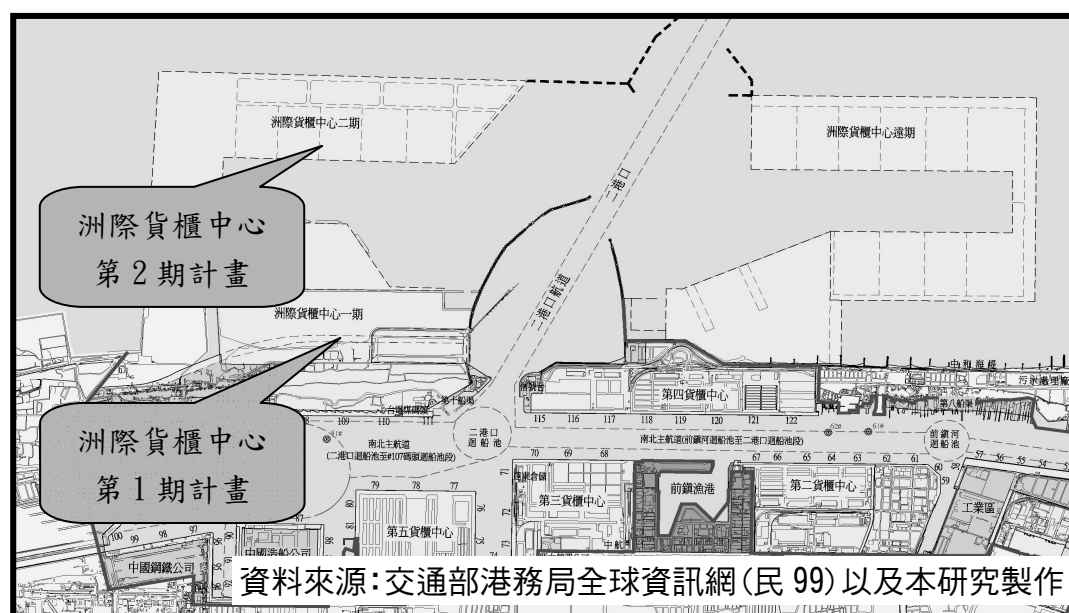


圖 4.8 高雄港外海擴建計畫區



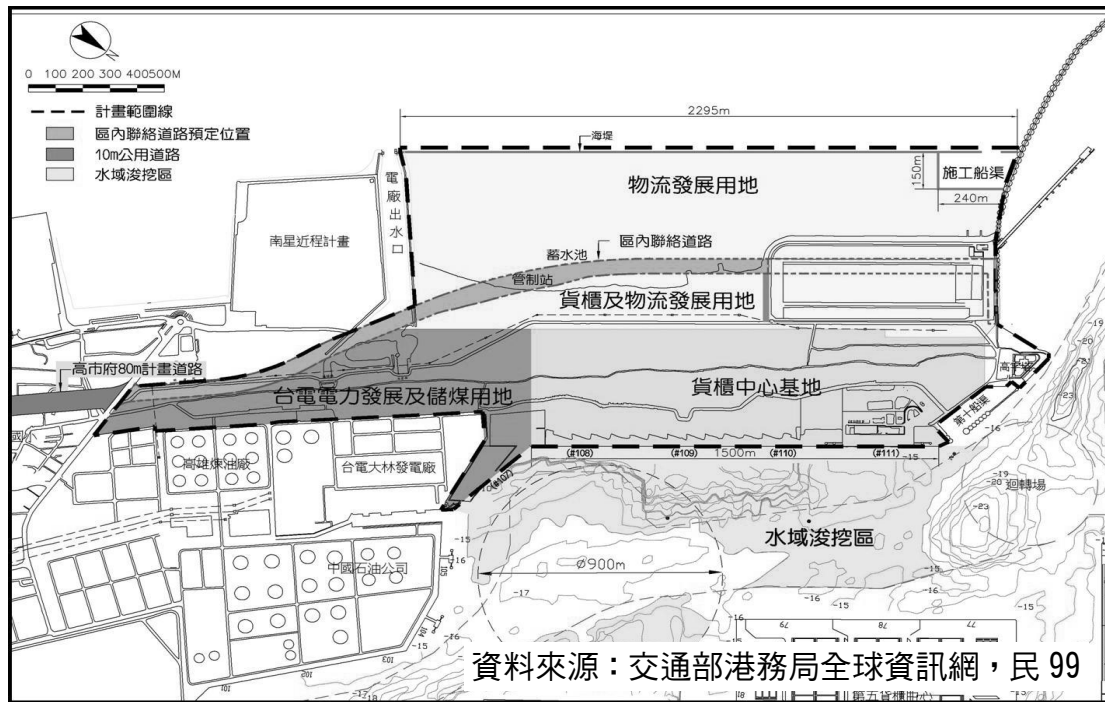


圖 4.9 高雄港外海擴建計畫第 1 期計畫範圍

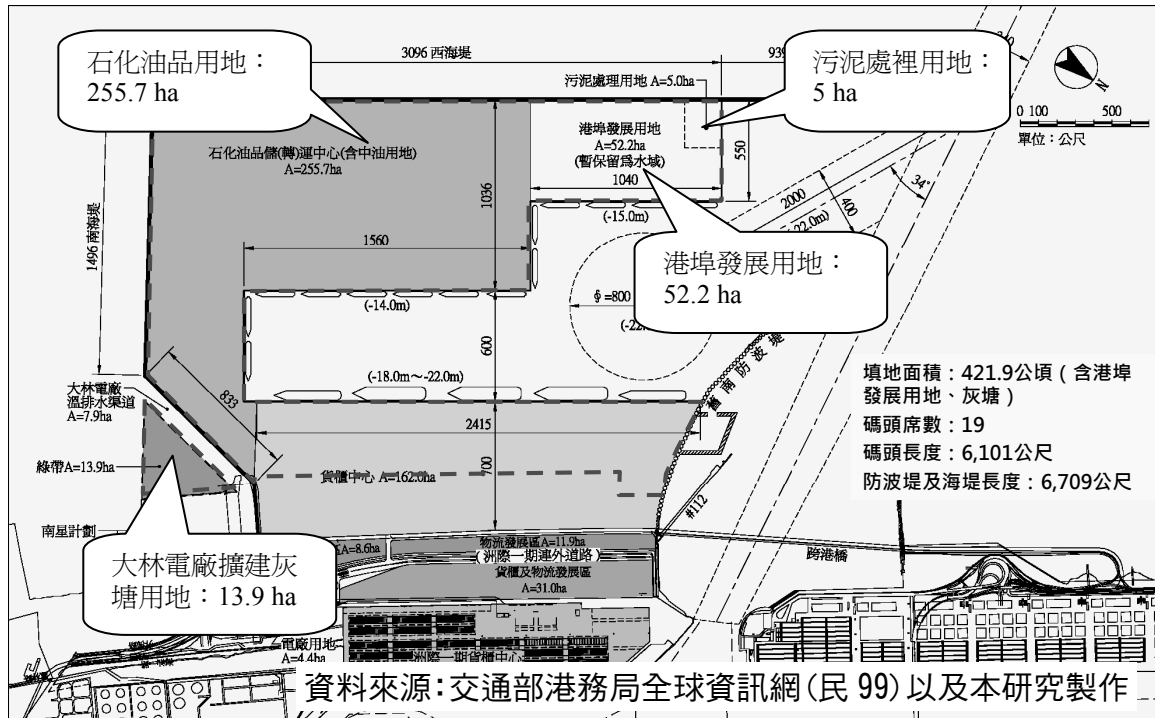


圖 4.10 高雄港外海擴建計畫第 2 期計畫範圍

## 5. 高雄港聯外道路改善計畫

目前高雄港進出港區之路線規劃主要由新生路、漁港路、金福路、擴建路等市區道路，對外可連接至國道 1 號、省道臺 17 線等主要公路系統。但由於主要公路皆無延伸進入港區內部，因此在銜接部分容易造成貨車混流，對居住品質以及安全性考量上都需要迫切的改善。因此高雄港務局及高雄市政府規劃的「高雄港聯外道路改善計畫」來改善交通運能及安全維護之問題，計畫內容大致可分為港區內圍及港區的外圍之聯外道路改善計畫，有關港區內圍之聯外道路計畫(詳圖 4.11)主要包含：

### (1)高雄港整體聯外道路高架計畫，主要包括 3 個路廊子計畫：

①**商港區銜接路廊**：銜接路廊計畫範圍起於新生路沿前鎮運河東行至新生路後右轉沿新生路西側南行，終點止於第 3、5 貨櫃中心檢查站前，主線全長約 3.4 公里。

②**中山高速公路延伸路廊**：主要為銜接中山高速公路末端至上述商港區銜接路廊計畫之路段，以利港區貨車直接利用中山高速公路系統將貨物外運。主線全長約 1.13 公里，交流道區匝道全長合計約 1.13 公里。(高雄市政府經濟發展局，民 99)

③**三國通道銜接路廊**：此子計畫主要是於草衙路旁設置實體隔離之貨車專用道路，使進出港區大型車輛亦可利用三國通道直接銜接中山高速公路，避免行經市區瓶頸路段。透過三國通道之車流主要可右轉至 3、4、5 貨櫃中心及高鳳貨櫃公司，或者左轉至台糖貨櫃停車場，最後搭配將草衙路立體交叉工程將車流與三國通道車流予以整併，降低貨車對該區域交通之衝擊。(交通部，民 97)

### (2)第 2 港口跨港橋計畫

另外，高雄港務局一提出建造跨港橋，主要希橫跨第 2 港口，連接大林商港區(第 6 貨櫃中心)與中興商港區之交通，進而能與小港、大仁商港區直接互通。惟交通部運輸研究所認為該計畫係將

第 6 貨櫃中心及周邊車流引入中山高，因規劃理念與後面所說明的高雄港東側聯外高快速公路(國道 7 號)計畫目標相衝突，因此交通部已於 98 年 9 月 30 日函覆高雄港務局再檢討評估推動之可行性，並且此計劃暫且不予以實施。

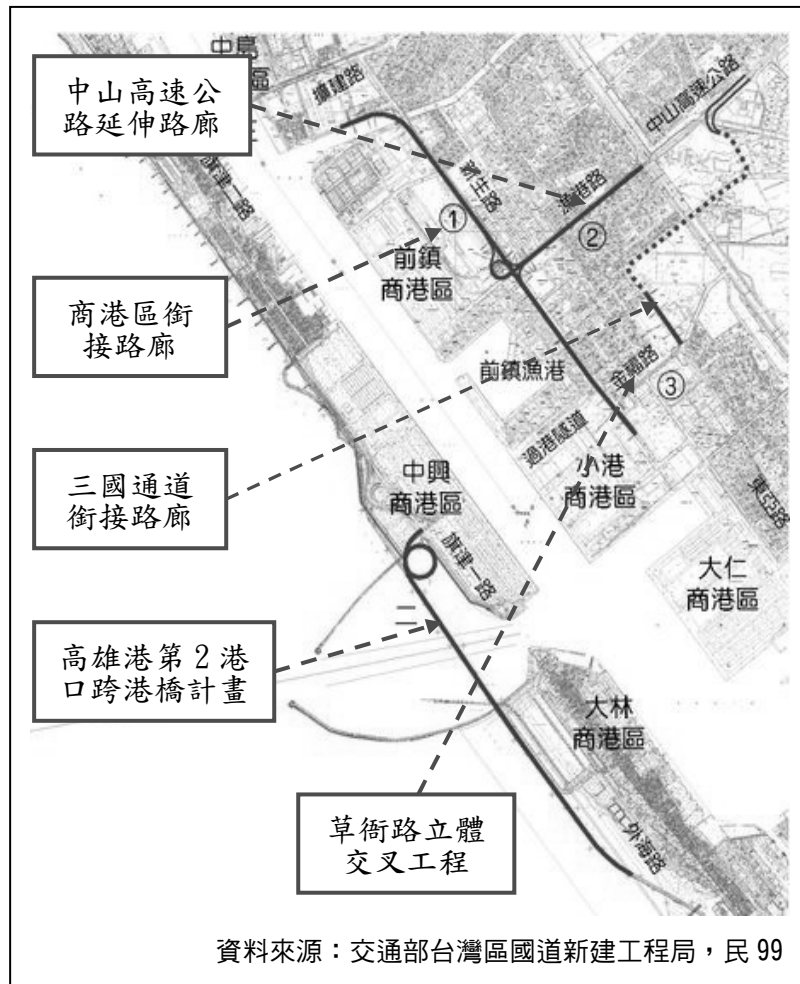


圖 4.11 高雄港區聯外道路改善相關工程圖

#### 6. 高雄港東側聯外高(快)速公路發展建議路廊

高雄港東側聯外高(快)速公路亦稱為國道 7 號，主要發展動機是因現有聯外運輸走廊(中山高)已有壅塞現象，並且預期未來隨著高雄港物流轉運的發展將不符使用。另外，日前雖已有三國通道、中山高延伸及商港路銜接計畫，仍不足以應付高雄港及都會區長遠發展之需要。因此，經建會於 99 年 2 月 8 日通過交通部所提報之「高雄港東側聯外高(快)速公路暨周邊土地發展可行性研究」案，預計於民國

106 年全線完工。藉由發展如圖 4.12 所規劃之右側 C0 路廊(長約 27.1 公里)，搭配三五櫃聯絡道路方案 A (長約 6.4 公里)，使港區內圍之交通系統能有效率且對市區交通較少影響的連接至其它大高雄周圍之產業區塊以及既有高快速公路系統上，以期提升高雄港競爭力以及營運績效，進而沿途規劃發展自由貿易港區、新興產業園區等，成為新的產業廊帶並吸引產業進駐。



資料來源：行政院經濟建設委員會，民 99

圖 4.12 高雄港東側聯外高速公路計劃圖

計畫建議路廊方案同圖 4.12 所示，C0 路廊自高雄港南星計畫 80 公尺計畫道路（外海路）起，向北沿臨海工業區內之中林路，經大坪頂特定區、大寮鄉、澄清湖特定區農業用地後，向北銜接臺 88 線，於高雄縣仁武鄉西行銜接國 10 為路廊終點(銜接之交流道方案詳圖 4.13)；三五櫃聯絡道計畫方案為自新生路三五櫃管制站起，經平和東、西路、中山四路、宏平路至高松路銜接 C0 路廊，兩計劃路廊總

圖 4.13 C0 路廊銜接國 10 及臺 88 交流道規劃方案

- ① 交通部為因應組織變革及創新策略為國家發展布新局，以「重建國際門戶、提升國家競爭力」為主軸，積極推動高雄港聯外交通改善；此外，因應高雄縣市合併為直轄市，都會範圍擴大，亟待積極開發東高雄地區活化其土地價值及加強高雄港洲際貨櫃中心之開發，爰接受本所之建議責由國道新建工程局統籌辦理 1 條聯接高雄港與小港機場，符合高、快速公路標準公路可行性研究。
- ② 交通部於 98.10.13 召開本計畫可行性研究研商會議，同意國工局所提路廊建議方案，並將本路廊定位為國道，國工局目

前刻依會議結論及各單位意見修正辦理後，陳報行政院核定。

- ③ 行政院經濟建設委員會於 99 年 2 月 8 日通過高雄港東側聯外高（快）速公路案，工程總經費預估約為 699 億元(分年資金當年幣值)，各段施工工期初估約為 46 個月(詳表 4-3)，後續將配合規劃設計作業研擬分標計畫。

## (二)C0 路廊及三五櫃聯絡道方案 A 之興建工期規劃

表 4-3 高雄港東側聯外高快速公路興建工期規劃構想

項目 \ 年度	97	98	99	100	101	102	103	104	105	106	107
可行性評估及審定	■	■	■								
規劃及審查(含環評及建設計劃報核)			■	■	■	■					
設計及審查					■	■	■				
用地取得作業						■	■	■			
發包作業							■				
施工							■	■	■	■	■

資料來源：交通部台灣區國道新建工程局，民 99

## 4.5 自由貿易港區條例及產業創新條例政策

為促進大高雄地區及高雄港有更多的產業進駐發展，在實體建設上的發展之外，政策上亦需配套輔助產業發展及轉型，而日前主要包含「自由貿易港區條例」加上目前經濟部正積極研擬的「產業創新條例」(以下簡稱產創條例)，以輔助及優惠相關條例來吸引各界投資設廠(詳圖 4.14)。首先，自由貿易港區設置管理條例租稅優惠主要適用於自由港區事業自國外運送供營運之貨物及自用機器、設備進入自由港區內時，免徵關稅、貨物稅、營業稅、菸酒稅、菸品健康福利捐、推廣貿易服務費及商港服務費。另外，在產創條例的研擬部份，根據經濟部工業局(民 99)所提供的資訊指出，主要延續並參考「促進產

業升級條例」相關規定、各國國際條例，以及配合我國產業發展趨勢，並邀集產、官、學、研各界共同創立相關輔助政策條例。目的在於引導我國企業加強投入創新研發、人才培訓及品牌通路之建立，並將產業轉型為附加價值高的知識型產業。其主要條例影響作為包含：多項產業獎勵工具、政府全面推動產業發展並且塑造產業創新環境、落實產業永續發展條件以及轉型我國既有工業區成為產業園區。雖日前仍於草擬階段，但未來正式實施後將對國家整體經濟發展及產業園區開發上有相當大的助益。

本研究所提出建議之配套措施做法則為同時利用此兩既有條例進行優惠措施，在自由貿易港區條例中，建議搭配目前 88 風災與振興南台灣相關政策中，納入南部地區特定產業扶植地區自由貿易優惠之措施，吸引產業於南部地區發展，而其他地區產業則可持續遵照創新條例之政策。此外，由於創產條例仍為草擬階段，建議當局持續積極擬定並執行相關條例，以盡早配合轉變局勢以積極吸引台商回流或其它地區產業進駐。其它已發展轉型之以發展地區之廠商則可持續採用創新條例技術升級。

在兩項建議措施的配合下，期能大幅降低了廠商設廠及營運成本，更提高廠商於南部地區設廠發展之意願，也間接的提升高雄港之重要性以及競爭籌碼，為南部地區產業發展釋放利多，進而期望扭轉重北輕南之現有局勢。

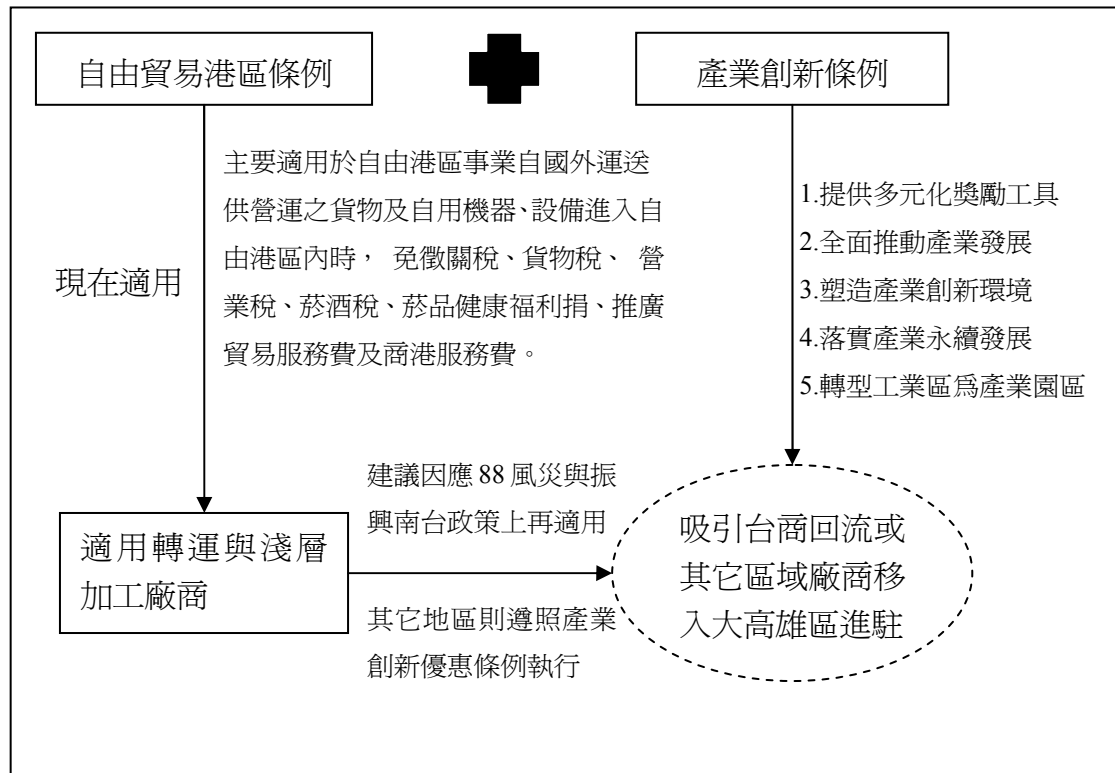


圖 4. 14 政策優惠措施建議執行方式示意圖



## 第五章 結論與建議

### 5.1 結論

本研究檢視並以扭轉南部地區邊緣化為目標，增加大高雄地區及高雄港競爭力為主要手段，因此將重點觀念、建議措施及結論做以下整理：

1. 鑑於近年我國社經發展特性具有人口成長率持續下降、高齡化以及城鄉差距、重北輕南擴大等趨勢，導致就業人口皆往北部聚集，而南部地區發生邊緣化之趨勢，導致大高雄地區雖為我國第二大城市以及南部主要金融產業聚集中心，但在產業及人口發展上卻無顯著的成長。
2. 政策上已通過之高雄縣市合併升格之整合策略可使得大高雄地區的人口及土地規模整體的規劃範圍增加，因此在高雄產業轉型發展策略上可藉由公共設施之整合創造出緊密連結的產業鏈，驅動產業結構轉型及港市合一的新契機。
3. 現階段大高雄地區主要產業發展之瓶頸主要有，第一，高雄港由於基礎腹地及硬體建設不足無法滿足更多的貨櫃在此轉運。第二，高雄港聯外交通不便且壅塞及安全問題日趨嚴重。最後、大高雄地區產業發展兩極化，優良產業皆紛紛外移，而留在台灣多數為高耗能擊中污染之工業以及一般服務業。
4. 因此，要扭轉大高雄地區邊緣化的發展策略必須倚靠政府及業界的持續推動及大高雄地區整體發展策略。首先，由於中國實施的「勞動合同法」、「企業所得稅法」使得臺商人事成本大幅增加，以驅使外移產業思考回流臺灣之可能，因此政府可利用臺商回流潮，搭配相關優惠政策吸引產業進駐大高雄地區。其後，政府規劃東側高快速公路路廊，並且沿途發展產業園區，建立高雄都會區新的產業廊帶，以連接周遭工業園區以及產業所在地，俾提昇產業物流效率以及疏散通過市區之貨櫃車車流以改善市區居民生活品質。

5. 就高雄港區發展策略方面，就目前已經規劃之高雄港區短中長期之各項港區改善計畫，並且搭配高雄港周邊土地開發計畫以及海外擴建計畫，使高雄港洲際貨櫃中心第二期計畫完成後可以爭取大型貨櫃船停靠轉運並且有良好的條件進行貨櫃物流運輸及加工服務。另外，以港市合一之理念目標，將部分港區開發為遊客親水遊憩碼頭，增進高雄觀光價值。
6. 高雄港聯外道路改善方面，目前則已有相關發展計畫如商港區銜接路廊、中山高延伸路廊、三國通道銜接路廊以及第二港口跨港橋等計畫皆以逐步建構中。而就整體南部及大高雄地區而言更有東部路廊發展構想、高(快)速公路增設計畫以及新臺 17 線外環線計劃等。未來將可以完善便利的港區聯外道路使得港區與產業園區間的貨物通勤更加便利快速，可提升高雄港之轉運條件也希望能改善南部地區邊緣化之趨勢。
7. 政府優惠政策部份以自由貿易港區條例及草擬中之產業創新條例做為兩項主要未來發展大高雄產業鏈之可行配套政策。以特殊區域適用自由貿易港區條例以及產業創新條例可能開出之優惠及鼓勵產業創新及轉型發展之實體誘因，吸引台商回流設廠或由其他區域之廠商移往南部產業園區進駐。
8. 藉由南部地區公共建設、公路聯絡系統之發展以及高雄港基礎建設改善且提升其國際競爭力，使得業界及勞動人才將注意力轉移至高雄地區，使得高雄地區之產業及經濟發展能不僅能趕上北部並且成功的成為亞太地區的商業重點城市。

## 5.2 建議

為增加臺灣競爭力且為大高雄地區擬定新的發展策略方向，建議政府部門應建立整體發展策略，全面性且多角化的促進產業及都市發展，重點如下：

1. 整體加強南部都會定住功能(食衣住行以及醫療…等)並且結合中央及地方市政團隊規劃新都會格局提出具體未來發展願景以協助新市政團隊強化國際都會公共設施與提升生活品質，進而整

體提升南部都會生活意象，使居民有強烈的歸屬感、幸福感與定住意願。

2. 積極推動產業政策介入以引導改善軟硬體投資環境包含規劃自由貿易區(FTZs)、物流園區、科技園區等群落，引導回流台商或國內外企業形成新產業鏈與群落(6 大新興產業或傳產創新)，規劃區內建議適用「自由貿易港區優惠」，並配合縣市合併之契機加速擬定執行「產業創新條例」並特別考量扶植高雄地區產業發展給於相關優惠條例及配套政策以吸引更多的廠商進駐。
3. 強化高雄港相關基礎建設，持續推動高雄港聯外道路改善計畫、發展高雄港東側高快速公路計畫以創造新發展軸線並且改善高雄港聯外運輸瓶頸，帶動港都及南部區域整體發展；提升高雄港運轉與效能，配合國家政策規劃高雄港政企分離與整體發展願景藍圖持續推動高雄港洲際貨櫃中心後續計畫，以創造高雄港最大的物流加值空間。
4. 建議政府可思考各方面經濟危機影響轉化為轉機，如 88 風災廢棄土石可作多元使用及填海造陸，解決民害創造新猶。例如廢棄土石也可利用於高雄港六櫃 2 期建設、南星計畫或林邊地區海岸防護與填築新生地等營建所需之材料。



## 參考文獻

1. 王慶福、王克尹、謝幼屏、賴瑞應、曾文傑，「台灣地區整體國際港埠發展相關課題之研究」，交通部運輸研究所港萬技術研究中心，中華顧問工程司合作辦理，民國 89 年 12 月。
2. 內政部統計處，「內政統計通報，第 5 週」，內政部戶政司資料，全球資訊網，民 99 年。
3. 內政部統計處，「內政統計通報，第 23 週」，內政部戶政司資料，全球資訊網，民國 96 年。
4. 內政部營建署，「國土規劃總顧問」案，民國 96 年，頁 5-12~5-13。
5. 台灣電力公司全球資訊網站，「港廠合一，風華再現，台電大林發電廠邁向更新之路」，<<http://www.taipower.com.tw/>>，民國 99 年。
6. 行政院主計處，「臺閩地區戶口及住宅普查初步綜合報告」，民國 90 年 12 月，統計資料。
7. 行政院經濟建設委員會，「中華民國臺灣 97 年至 145 年人口推計」，民國 97 年 9 月，頁 5-7、24-30。
8. 行政院經濟建設委員會，「挑戰 2008：國家發展重點計畫-營運總部計畫」，民國 97 年 4 月，頁 11-20。
9. 行政院經濟建設委員會，「國土空間發展策略計畫(初稿)」，民國 97 年。
10. 行政院經濟建設委員會，「高雄港東側聯外高(快)速公路暨周邊土地發展可行性研究」案，新聞稿，經建會都市及住宅發展處，<<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0013092&key=&ex=%20&ic=&cd=>>>，民國 99 年 2 月 8 日。
11. 交通部台灣區國道新建工程局，「高雄港東側聯外高(快)速公路可行性研究報告」，民國 99 年 2 月。
12. 交通部運輸研究所，「臺灣綜合運輸發展規劃-期末報告初稿」，民國 98 年 4 月。
13. 交通部，「民國 97 年度交通年鑑」，交通部全球資訊網，民國 97 年。

14. 交通部高雄港務局，「高雄港務局今歡度 64 週年局慶」，高雄港務局全球資訊網新聞稿，  
<<http://www.motc.gov.tw/mocwebGIP/wSite/ct?xItem=15968&ctNode=145&mp=1>>，民國 98 年 12 月。
15. 交通部統計處，「我國機場營運量及 2008 年全球國際機場排名分析」，統計專題分析，民國 98 年。
16. 交通部高雄港務局，「高雄港洲際貨櫃中心的興建 對高雄港的重要性」，高雄港務局全球資訊網－資訊公佈，  
<[http://www.khb.gov.tw/NewsBody\\_List\\_M.aspx?id=3270](http://www.khb.gov.tw/NewsBody_List_M.aspx?id=3270)>，民國 98 年 1 月。
17. 交通部高雄港務局，「高雄港整體規劃」，高雄港務局全球資訊網  
<[http://www.khb.gov.tw/index\\_m.aspx?Link=AutoHtml/20/233/1-10-1.htm](http://www.khb.gov.tw/index_m.aspx?Link=AutoHtml/20/233/1-10-1.htm)>，民國 99 年 2 月。
18. 交通部，「交通統計要覽」，<[http:// 交通部.tw/mocwebGIP/wSite/ct?xItem=4302&ctNode=168&mp=1](http://交通部.tw/mocwebGIP/wSite/ct?xItem=4302&ctNode=168&mp=1)>，民國 99 年 8 月。
19. 吳再豐，「中國新企業所得稅法之解析」，兩岸經貿月刊，民國 97 年 2 月。
20. 吳宏翔，「中國勞動合同法剖析」，台灣勞工季刊，第 12 期，民國 97 年 3 月，頁 52-61。
21. 高雄市政府，「擴大及變更高雄市主要計畫(配合高雄港聯外高架道路計畫)案-計劃書」，民國 98 年 12 月。
22. 高雄縣市政府，「高雄縣市合併改制計畫(核定本)」，高雄縣市合併專屬網站，  
<<http://www.kscg.gov.tw/20098616921/Custom.aspx?SiteEngName=20098616921&CP=10254&FileName=1>>，民國 98 年 11 月。
23. 高雄市政府經濟發展局，「經建會委員會議討論通過「高雄港聯外高架道路計畫」綜合規劃案」，港都新聞，  
<<http://invest.kcg.gov.tw/tw/epaper/2009/december/news.html>>，民國 98 年 2 月。

24. 高雄市都市發展局，「新台 17 高雄外環線」都市計畫變更案公開展覽－啟動新台 17 高雄外環線都市計畫變更案，打造高雄都會區交通新動脈，解決左楠地區交通瓶頸」，都發建設，〈<http://urban-web.kcg.gov.tw/ksnew/ks12/ks1205.jsp?A=096120008>〉，民國 99 年 3 月。
25. 高雄市政府主計處，「高雄市縣市合併－人力發展與產業經濟統計分析」，民國 99 年 1 月，9-10 頁。
26. 高雄市政府經濟發展局，「經濟發展白皮書」，〈<http://borkcg.kcg.gov.tw/style/front011/bexfront.php?id=1191534974>〉，民國 96 年。
27. 經建會都市及住宅發展處，「經建會委員會議討論通過「高雄港客運專區建設計畫」規劃報告書」，新聞稿，民國 98 年 12 月。
28. 經濟部，「立法院院會三讀通過制定產業創新條例，並廢止促進產業升級條例」，即時新聞，經濟部工業局，〈[http://www.moea.gov.tw/Mns/populace/news/News.aspx?kind=1&menu\\_id=40&news\\_id=18491](http://www.moea.gov.tw/Mns/populace/news/News.aspx?kind=1&menu_id=40&news_id=18491)〉，民國 99 年 4 月。
29. 曾志煌、王慶福、林美霞、翁國和、謝幼屏，「台灣地區整體國際港埠發展規劃(民國九十一年至九十五年)」，交通部運輸研究所，民國 91 年 12 月。
30. 交通部統計處，「2002、2003~2009 年世界排名前 30 名貨櫃港營運概況」，民國 98 年。





## 附件 1 交通部簡報資料

### 創造高雄都會區發展新格局

交通部  
中華民國98年10月

1

### 壹、高雄的發展足跡

#### 一、我國運輸與重工業中心：

臺灣第二大都市，南部區域核心，境內有重要石化鋼鐵產業，及高雄港與高雄國際機場。

#### 二、高雄港是發展引擎：

高雄市的發展歷程及現代化與高雄港密不可分，過去依賴著優良之港域條件與勤奮之勞工，高雄港長久以來維持著世界重要貨櫃港之地位與角色，並曾勇奪世界第三大貨櫃港之名次。高港周邊的加工出口區也曾經盛極一時，為我國6、70年代的經濟發展寫下重要的歷史。

#### 三、產業外移導致發展遲滯：

隨著國際競爭與全球化之趨勢，人力與土地成本面臨大陸開放的的競爭，我國主要依靠海運進出口原料與成品之產業逐漸轉型調整，甚至積極外移，導致高雄港貨量成長腳步開始蹣跚。

#### 四、新政新契機：

在新施政團隊關注發展及高雄縣市合併升格之際，由國際競爭、國內競合的觀點，檢討大高雄都會區的產業發展、區域國土規劃及高雄港市都會的發展計畫，以留住人才再創新契機為當前施政重點。

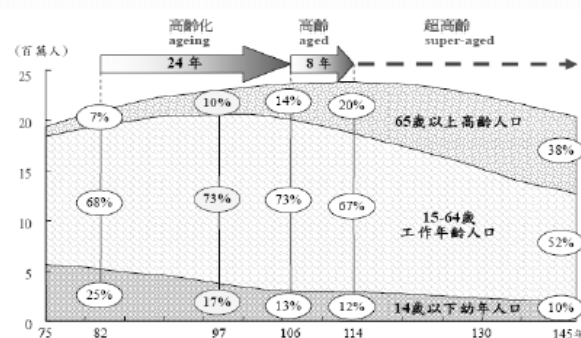
2

## 貳、我國社經發展趨勢分析

3

### 一、人口成長趨勢與結構變遷

- 人口成長趨緩，未來我國將面臨人口負成長
- 人口結構產生重大變化：高齡化、少子化、新移民

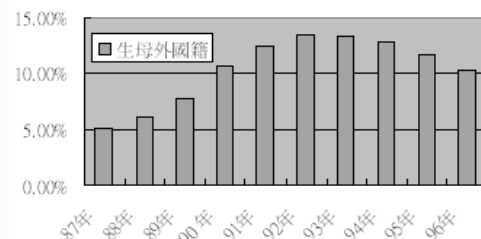


說明：圖內百分比數代表三階段人口年齡結構百分比。

臺灣地區三階段人口年齡結構變動趨勢-中推計  
資料來源：行政院經建會

新移民及其子女人數已超越原住民，  
成為台灣社會的重要族群

近十年生母外國籍出生人口比例



資料來源：內政部

及早針對未來人口負成長時代及人口整體結構變遷趨勢，妥適調整國土空間發展模式

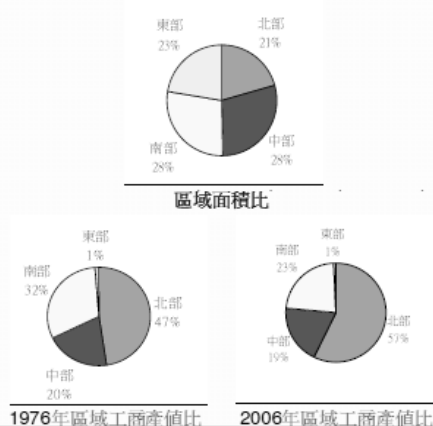
4

## 二、區域差距

- 北部因政經因素，對人才及產業吸引力大，極大化發展日益顯著，南部與東部已呈現永續發展危機。
- 北部基本發展條件並未優於中南部，但加值發展條件顯著為優。

臺灣各區域永續發展條件比較

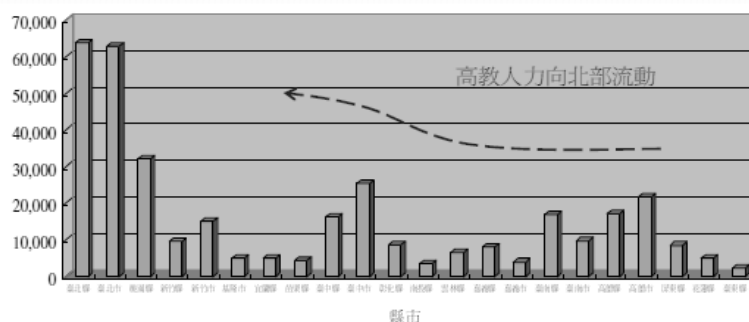
種類	指標	北部	中部	南部	東部
基本	人口	☹	☺	☺	☹
	土地	☹	☺	☺	☹
	氣候	☹	☺	☺	☹
	水資源	☹	☹	☹	☹
	能源	☹	☹	☹	☹
	糧食	☹	☺	☺	☹
加值	勞動力素質	☺	☹	☹	☹
	產業基礎	☺	☹	☹	☹



5

## 三、城鄉差距

- 就業機會之外，教育、文化、醫療、交通、公共設施等均存在城鄉及南北重大差距
- 人口遷移的影響由量變已形成質變，年輕人及高素質人力向都會流動，北桃縣市吸引全國最多高教人力
- 導致資源更加投入人口密集地區，不利國家長遠發展



資料來源：主計處，戶口及住宅普查  
臺灣本島各縣市大專以上遷入人口圖

6

## 四、南部趨邊緣化

### ■ 大陸的掘起與競爭：

便宜土地、人力與對廣大市場之憧憬使傳統的加工出口及相關產業急速外移凋零。

### ■ 政策未積極介入轉型：

產業外移取代轉型，新的產業鏈與群落未及時形成，留存者多為高耗能、高污染的重化鋼鐵工業。

### ■ 結果1：

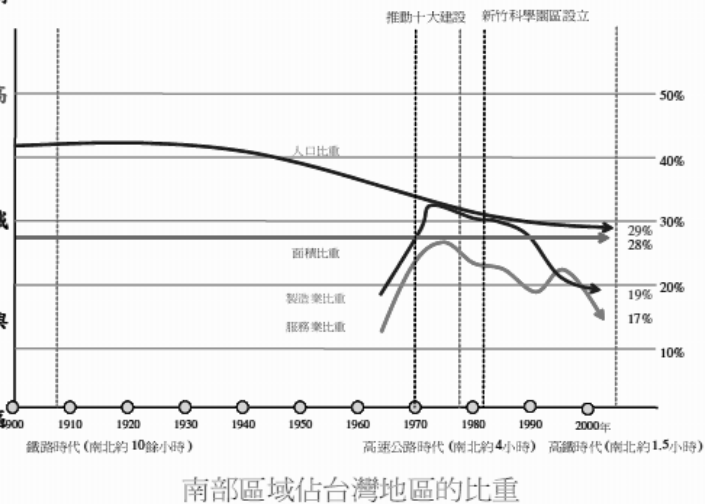
南部區域近20年來製造業與服務業占臺灣地區的比重逐年下降。就業機會減少造成人口外流、區域漸失吸引力。

### ■ 結果2：

運輸之虹吸效應惡化南部定住功能，兩岸直航與高鐵通車後，台北到上海與到高雄一樣方便。

### ■ 結果3：

產業進出口降低，加上國際運輸軸心化，貨輪改靠大出入貨源地，高雄港口位優勢漸失。



7

## 參、扭轉邊緣化趨勢之思維概念

### 看到現況困境-產業與交通發展瓶頸

- 高雄港之發展無法漠視，惟近來高雄港發展因全國產業轉型及國外港口興起而在全國競爭上持續弱化。
- 都會發展之侷限需要解決，港區貨櫃車進出量大造成都市及中山高速公路市區路段之壅塞與安全問題。
- 產業發展兩極化(高耗能高污染的重工業vs.一般服務業)需要改變否則：

- ➡ 傳統產業持續外移
- ➡ 缺乏輕工業及高科技產業進駐取代
- ➡ 眾多大專畢業生無就業機會
- ➡ 虹吸效應加速年輕人及高素質人力往北部流動
- ➡ 人口及產業外移形成惡性循環

8

## 參、扭轉邊緣化趨勢之思維概念

有無一個方向可突破既有  
格局與限制？！

9

## 參、扭轉邊緣化趨勢之思維概念

### 一、善用台商鯁魚回流潮：

近年中國大陸人民幣持續升值、勞動合同法實施、企業所得稅統一為25%、環保意識抬頭、環保規費日增，政策性於東南沿海產業硬升級，驅使產業助其開發大西部，導致部分產業思考回流或轉往越南等東南亞國家。

### 二、吸引廠商產業鏈群落進駐：

台商在大陸生產成本日益提高，要在人力運用、土地、法令、獎勵措施等層面積極政策引導回流或新興產業群落進駐，帶動南部區域產業發展並創造就業機會。

### 三、運用直轄市新都會合併之啟動時機：

高雄縣、市合併升格直轄市，未來在土地使用及空間發展上須積極調和與願景規劃，都會區發展核心與格局需重新思考與定位。

10

## 肆、扭轉邊緣化趨勢之思維概念

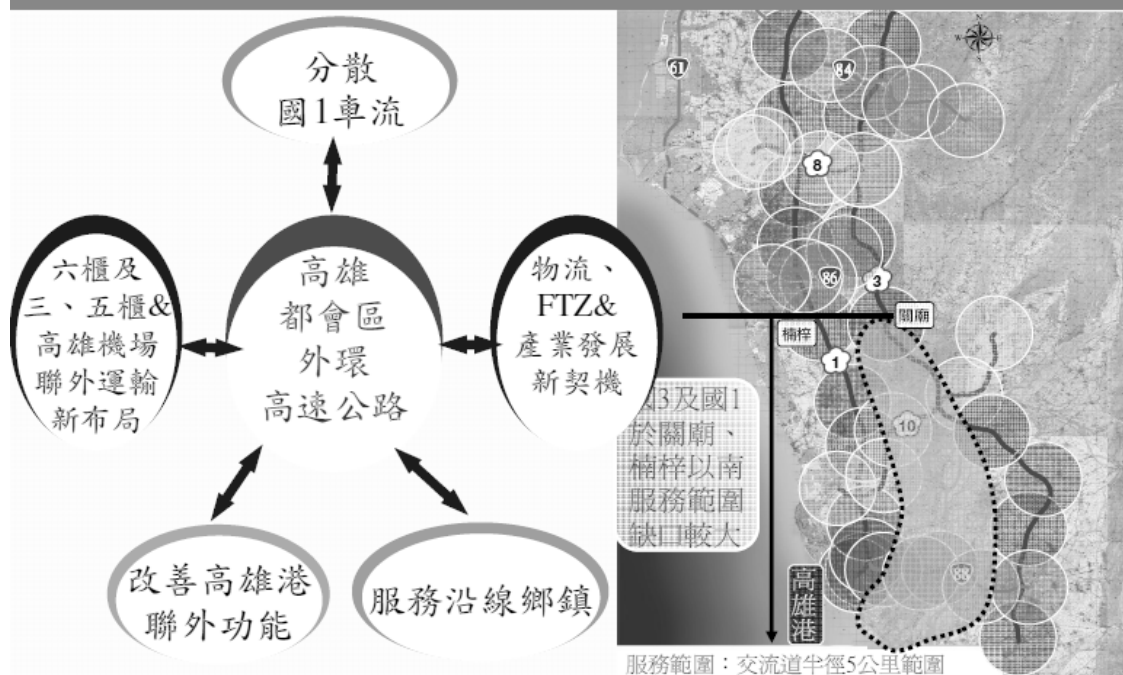
- 一、透過縣市合併升格的契機，找出一條不同以往的活路。思考新都市願景及發展策略，為都會空間發展結構規劃出符合港都發展及具有國際競爭力的藍圖。
- 二、都會區東側規劃新發展廊帶，既解決原有高雄地區人民與港區貨車僅能利用中山高之壓力，亦可結合交通、產業及土地使用的規劃：
  1. 規劃建設「高雄港東側聯外高快速公路」串聯高雄港、林園工業區、大寮、鳳山等地區。
  2. 檢討沿線土地使用思考成為物流與自貿區之可能，作為未來產業的腹地。
  3. 掌握兩岸互動及大陸生產成本增加的契機，透過人力、土地、法令、租稅優惠等策略，吸引台商回臺投資佈局。

11

## 都會區發展廊帶

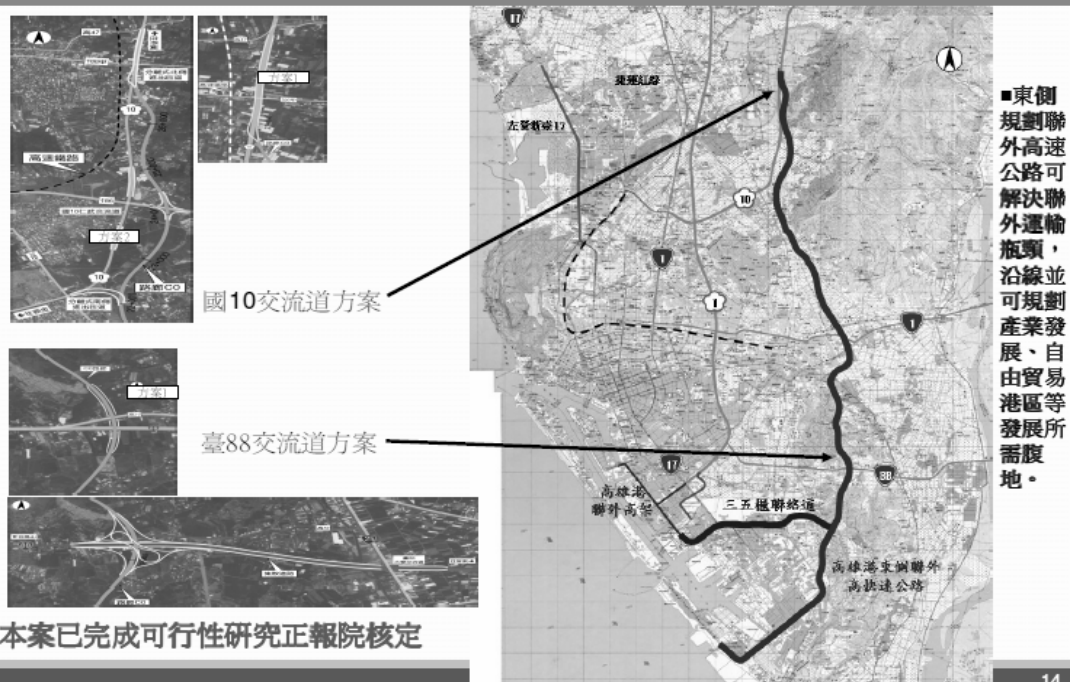


## 另闢活路



13

## 高雄港東側聯外高快速公路建議路廊



14

## 伍、Total sol：政府部門整體發展策略

一條路就夠了嗎？  需要Total solution！

1. 整體加強南部都會定住功能:優質都會，留住人才啟動正向循環。
2. 積極產業政策介入引導:政策軟硬兼施，形成新產業鏈與群落。
3. 強化高雄港相關基礎建設:鞏固國家競爭力與提升運轉與效能。
4. 思考化危機為轉機:88風災廢棄汙染土石，化作都會防護與土地新生。

15

## 伍、整體發展策略－分工執行

1. 整體加強南部都會定住功能(經建會、內政部與地方市政團隊)
  - 結合中央及地方市政團隊規劃新都會格局於99年底提出未來發展願景、
  - 協助新市政團隊強化國際都會公共設施與提升生活品質、
  - 整體提升南部都會意象，使住民有幸福感與定住意願
2. 積極產業政策介入引導(經建會、經濟部、財政部、交通部)
  - 改善軟硬體投資環境、規劃自由貿易區(FTZs)、物流園區、科技園區等群落
  - 引導回流台商或國內外企業形成新產業鏈與群落(六大新興產業或傳產創新)
  - 規劃區內建議適用「自由貿易區優惠條例」，加上「產業創新條例」之措施
3. 強化高雄港相關基礎建設(交通部、直轄市)
  - 提出高雄港東側高快速公路計畫:創造新發展軸線，帶動港都及南部區域整體發展。
  - 提升高雄港運轉與效能:配合國家政策規劃高雄港政企分離與整體發展願景藍圖
  - 持續推動高雄港洲際貨櫃中心後續計畫，以創造高雄港最大的物流加值空間
  - 改善高雄港聯外運輸瓶頸:高雄港聯外道路改善計畫(三國通道、中山高漁港路高架等)
4. 思考化危機為轉機(經濟部、交通部、內政部)
  - 88風災土石方安置多元使用與填海造陸，解決民害創造新灘。
  - 利如高雄港六櫃2期、南星計畫或林邊地區海岸防護與填築新生地等

16



簡報完畢  
敬請指教

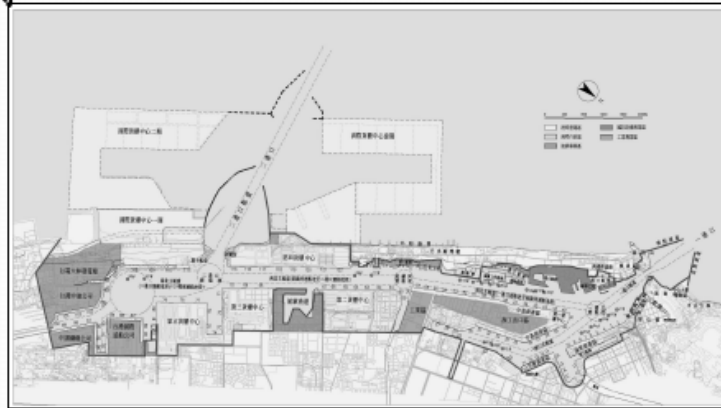
17

## 附錄

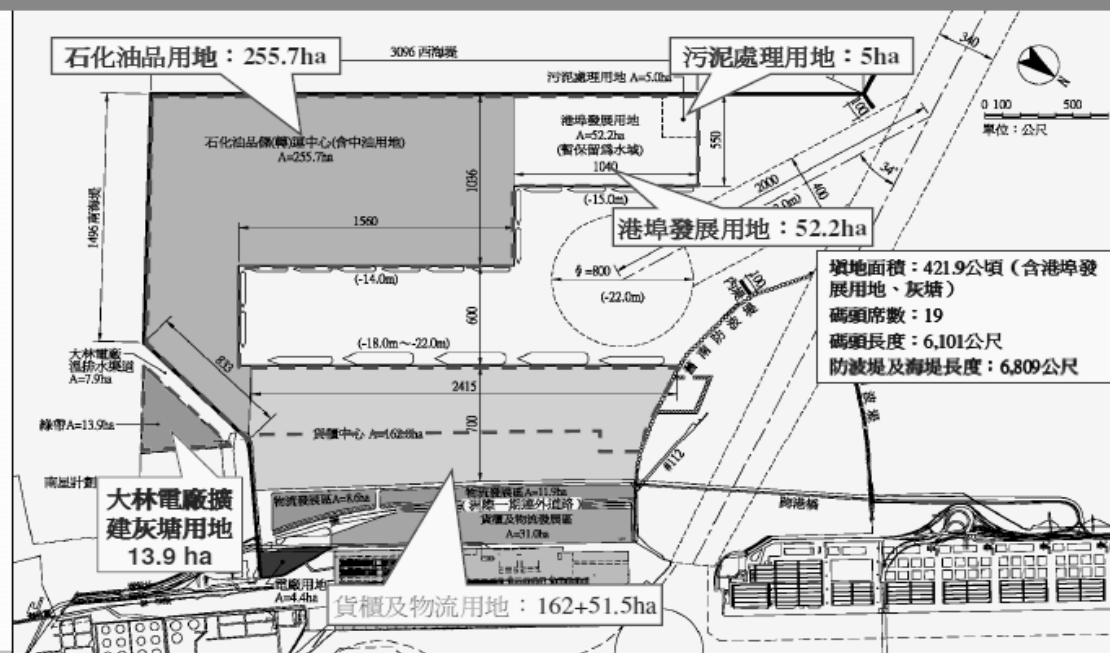
1. 高雄港發展計畫-洲際貨櫃中心
2. 高雄港聯外瓶頸改善計畫
3. 高雄港東側高快速公路可行性研究成果
4. 政策上本區以「自貿港區條例」結合「促產條例」雙優惠加持吸引台商回流或其他區域廠商進駐(其他較先進區域廠商技術升級)

18

◆ 高雄港洲際貨櫃中心第一、二期開發面積分別達284.9公頃及421.9公頃，規劃興建碼頭分別為4座及19座，未來將可分區開發為貨櫃中心、石化油品儲（轉）運中心、港埠發展用地、物流發展區等。除可解決高雄港貨櫃碼頭重整規劃、土地、岸線不足及石化區與都市發展衝突等問題，滿足未來發展需求，有助提昇高雄港在國際海運市場之競爭力外，同時可達成「高雄港市再造」之目標，並可能配合中油遷廠政策，使南部地區石化產業得以繼續維持。



## 1.洲際貨櫃中心二期土地使用配置



附 1-10

## 2.高雄港聯外瓶頸道路改善計畫

下列計畫辦理中

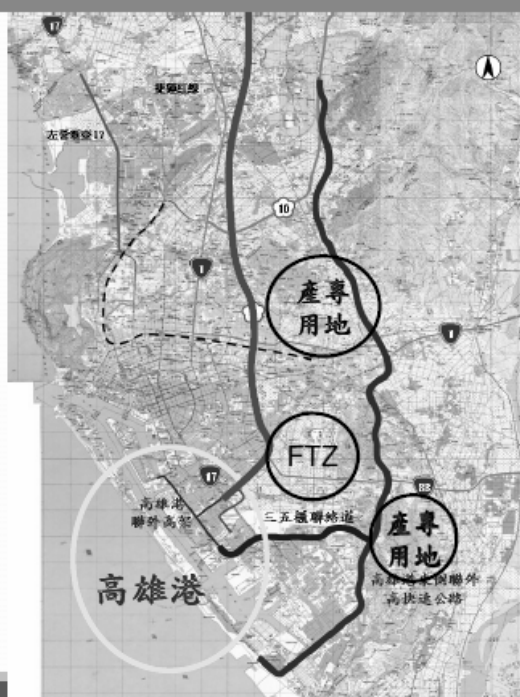
計畫名稱	期程	總經費 (億元)
1.三國通道暨草衙路立體交叉	92~104	28.05
2.高雄港聯外高架道路 A.中山高延伸路廊 B.商港路銜接路廊	98~103	99.83



21

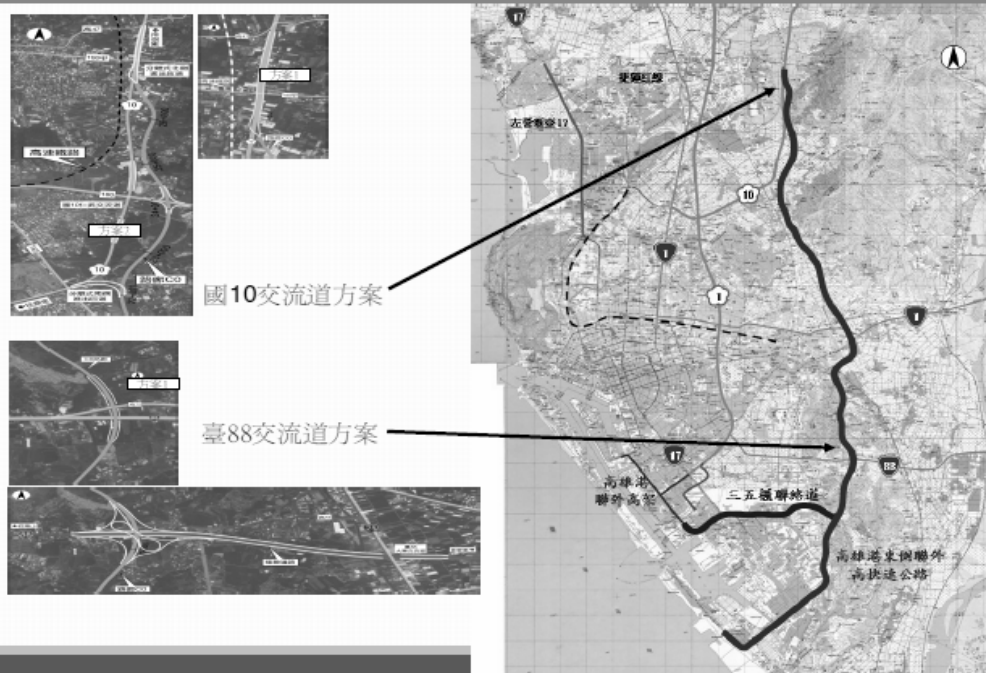
## 3.高雄港東側聯外高速公路計畫可行性研究

- 高雄港運量世界排名逐年下降，發展亟需轉型為價值港。
- 高雄港的發展需與產業物流作結合。
- 目前主要聯外運輸走廊(中山高)已有壅塞現象，目前雖有三國通道、中山高延伸及商港路銜接等計畫，惟仍不足以應付高雄港發展的需要。
- 東側規劃聯外高速公路可解決聯外運輸瓶頸，沿線並可規劃產業發展、自由貿易港區等發展所需腹地。



22

### 3.高雄港東側聯外高快速公路建議路廊



23

### 3.高雄港東側聯外高快速公路工期估算

#### C0路廊+三五樞聯絡道A之興建構想(工期、經費)

- 本工程總經費約699億元(分年資金當年幣值)，各段施工工期初估約為46個月，後續將配合規劃設計作業研擬分標計畫。

項目	97	98	99	100	101	102	103	104	105	106	107
可行性評估及審定											
規劃及審查(含環評及建設計畫報核)											
設計及審查											
用地取得作業											
發包作業											
施工											

24

#### 4.政策上以「自貿港區條例」結合「產業創新條例」優惠加持

