

國立臺灣大學工學院建築與城鄉研究所

碩士論文

Department or Graduate Institute of Building and Planning

College of Engineering

National Taiwan University

Master Thesis

從工業大港到觀光大港？ ——新舊發展議程

衝突下的高雄港市再發展

From an industrial harbor to a tourist harbor ?

—the Kaohsiung city/harbor redevelopment under

conflict between new and old agenda

林琬純

Lin, Wan-Chun

指導教授：劉可強博士

Advisor: Koh-Chiang Liu, Ph.D.

中華民國 九十八年 九月

September, 2009

國立臺灣大學碩士學位論文  
口試委員會審定書

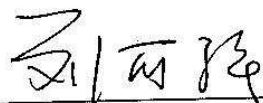
從工業大港到觀光大港？——新舊議程衝突下  
的高雄港市再發展

From an industrial harbor to a tourist harbor ?  
——the Kaohsiung city/harbor redevelopment under  
the conflict of new and old agenda

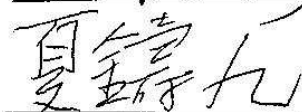
本論文係林琬純君 (r95544010) 在國立臺灣大學建築  
與城鄉研究所完成之碩士學位論文，於民國九十八年九月十  
四日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：

劉可強 (指導教授)



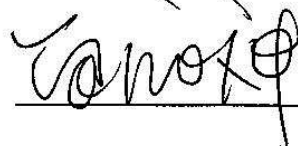
夏鑄九



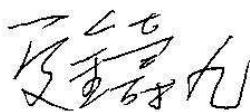
吳連賞



簡旭伸



系主任、所長



## 《謝辭》

完成這本論文首先要感謝我的指導老師：劉可強教授。劉老師是一個有社會關懷的規劃師，不論在學術指導或樂生保存運動上，都給我很大的協助。

還有過去修習過課程的台大地理系周素卿教授、徐進鈺教授、台大城鄉所所長夏鑄九教授，修你們的課，吸收了許多知識，也啟發我對都市研究、區域發展的興趣。

也感謝我的口試委員一對高雄產業轉型長期深入觀察的高師大地理系吳連賞教授、台大地理系簡旭伸教授，給我許多寶貴的意見。

還要感謝高師大附中魯台營老師，提供我論文中許多實用的資料，謝謝你。

另外感謝論文寫作過程中給我意見的馨文、詠光、小八，沒有你們的幫忙，我現在大概還陷入苦思中，還要感謝幫我記錄的悠臻，抱歉我的小迷糊讓你總是替我緊張。

另外感謝在樂生認識的朋友，阿公阿嬤，謝謝你們陪我渡過充實的研究生活，在念書的同時，又有一群共同打拼的夥伴。

還有保育社的同學，感謝你們不嫌棄我的體力差，帶我上山下海，走訪台灣的每一角落。以及城鄉所的同學，大家一起吃飯、聊八卦，是最快樂的時光。

最後但最要感謝我的爸爸媽媽，供應我在台大完成七年的學業，這七年大概是人生中最無憂無慮的日子，感謝你們讓我一嚐當大學生、研究生的宿願，希望你們都能健健康康，在未來的日子過得更加愜意、充實。

琬純 敬上

2009.9.20

## 摘要

近幾年來，西方許多工業港口城市日趨沒落，舊工業城市企圖透過「文化導向」的手法進行工業地景的再開發，「地方行銷」於是成為都市研究的一個焦點，開始討論這種開發模式的效果以及對地方的影響。本文以高雄港案例，以瞭解高雄港、市再發展議程的興起、過程和影響。

近十年隨著全球製造業重心的轉移，以及大陸、東亞城市港埠設施的更新，高雄港漸漸失去其優勢，此時以航商和港務局為主的發展集團，試圖透過港埠設施民營化、自由化、興建深水貨櫃碼頭等來鞏固高雄港的優勢，也維繫了此集團在高雄港發展的利益，同時一股新的發展議程漸漸興起，以市政府、旅遊相關業者、建商為首的集團，試圖將高雄港轉作文化觀光以及房地產開發用途，提出「海洋首都」、「市民的健康城市」的口號，嘗試在碼頭的開發中占有一席之地，並以提供市民休閒空間的策略、建立地方認同感，達到維繫政權的目的。

因此兩個利益集團便發展出兩套不同的發展議程，其對碼頭使用的內容是衝突的，展現在兩者爭奪港埠用地上，兩個利益集團也透過不同的結盟方式、成員、代理人，進行資源的鞏固和競逐，因此展現不同的風貌。本文整理過去十年來關於高雄港碼頭的幾項事件和爭議後發現：是兩個利益集團對高雄港的發展議程有不同的設定，才導致此結果，而兩者論述和資源的競逐仍將持續下去，結果如何？端看當時兩個利益集團整合資源、動員資源的能力，而互有消長。

然而，兩個利益集團在高雄港市發展議程的競逐下，均無法為市民帶來經濟、社會、文化的實質助益，研究發現：一、舊發展集團將港埠設施民營化、自由化後使得工人權益大受影響，也未能挽救高雄港排名下滑的情形，而興建深水貨櫃碼頭更影響到紅毛港居民的利益；二、新發展集團將碼頭轉作觀光，卻無法達到統治者提出議程的效果，市民感受到景觀已改善，但就業機會並沒有增加，高雄市發展的關鍵仍在製造業的轉型，如果政府無法協助高雄境內重工業、加工出口業進行轉型、將高雄港轉型為加值港、建立新的產業立基，高雄市的發展就只會持續衰落。

關鍵字：地方行銷、再發展、議程、結盟、社會排除

## 《Abstract》

For recent years, owing to the fact that many industrial harbors and cities in western countries are on the decline, many efforts are made to redevelop those harbors and cities by “culture-led regeneration.” Therefore, “place marketing” has become the focus of urban studies, addressing the result of this kind of redevelopment and the effect it has on the local place. In this article, I took Kaohsiung harbor as a case to present the rise, process, and influences of a city/harbor’s redevelopment.

For the past 10 years, due to the main manufacturing industries’ shifting from Taiwan to other developing countries and the improvement of harbor infrastructures in East Asia, especially in China, Kaohsiung harbor has been losing its advantages. Since then, a group mainly consisting of ship operating companies and Kaohsiung Harbor Bureau tried to promote the status of Kaohsiung harbor through privatization, liberalization of harbor facilities, and building more deep-watered ports, from which it gain its profits as well. Meanwhile, another new coalition has risen. The Kaohsiung city government, travel agencies, and real estate companies attempted to build the Kaohsiung harbor into a tourist attraction. Trying to take part in Kaohsiung harbor’s redevelopment, this group came up with a new title: “The Maritime Capital,” through which a sense of local identification can be built and the regimes of the government can be tightened.

Therefore, the agendas brought up by these two parties about how to construct the Kaohsiung harbor conflicted. They contained different agents to compete for resources, and thus performing different outlooks. This article, arranging the events happening in Kaohsiung harbor for the past 10 years, presented how these two coalitions competed for resources and for the right of using the land.

In the end, however, I drew a conclusion: neither of the two agendas has good influence on local residents. First of all, privatization, liberalization of harbor facilities and building deeper seaports did not help Kaohsiung harbor raise its ranking in the world. Instead, these policies made many harbor workers lose their jobs and left local residents’ rights damaged. Secondly, the strategies of tourism-led regeneration did not work as expected. Many civilians noticed the harbor’s landscape has improved, but not the economic performance of Kaohsiung. If Taiwanese government cannot assist traditional manufacturing and heavy industries in Kaohsiung to transform into higher-leveled industries, upgrade Kaohsiung harbor into a value-added harbor, or develop new industries, the declination of Kaohsiung may still be continued.

Keywords: place marketing, regeneration, agenda, coalition, social exclusion

## 《目錄》

口試委員會審定書.....	ii
謝辭.....	iii
中文摘要.....	iv
英文摘要.....	v

### 第一章 緒論：衰退中的高雄港

第一節 現象觀察與研究源起 .....	1
第二節 文獻回顧：工業城市、港市再發展議程的興起 .....	3
第三節 研究發問與分析架構.....	15
第四節 研究設計與方法.....	22
第五節 章節安排.....	25

### 第二章 舊議程的鞏固：「港」的維持—延續航運用途

第一節 高雄市產業結構的變遷與高雄港地位的轉變.....	27
第二節 舊議程鞏固的策略—港埠自由化	
一、自由化的提出：「亞太營運中心」藍圖下的高雄港—「海運轉運中心」 .....	33
二、港埠服務民營化 .....	35
三、發展重心北移：「綠色矽島」藍圖下持續自由化的高雄港 .....	36
四、新議程逐漸浮現：「多功能經貿園區」下的「高雄港親水遊憩商業區」 .....	38
五、第六貨櫃與洲際貨櫃中心的增闢 vs. 紅毛港的遷村事件 .....	43
第三節 舊議程的限制：港埠自由化無法鞏固高雄港的地位 .....	46

### 第二章 新議程的提出：高雄港的城市行銷—碼頭轉作觀光 .....

第一節 高雄市城市行銷的開始.....	51
第二節 觀光娛樂導向的高雄港再開發—1~22 號碼頭的開發與現況.....	55
第三節 抹去工業城市歷史紋理的文化導向再發展計畫 .....	62
第四節 城市行銷—建立地方認同？還是模糊衰退現實？.....	71

### 第四章 高雄港新舊發展議程的衝突

第一節 港市合一？中央和地方對港務局權屬的爭奪 .....	75
第二節 新議程的提出：建立新的政權以及發展勢力 .....	78

第三節 空間作為政治衝突的戰場 .....	79
第四節 小結：兩個利益集團對地方發展議程的競逐 .....	87

## 第五章 高雄港新舊議程的社會經濟效果和排除

第一節 舊議程對弱勢居民的排除：紅毛港的辛酸史.....	90
第二節 新議程－高雄港文化導向再發展的社會、經濟結果.....	97
第三節 新議程對工人生活、文化的排除：市政府拆除五金街.....	111

第六章 結論：新舊發展議程衝突下的高雄港市再發展 .....	120
參考文獻.....	127

### 《圖目錄》

圖 1-3-1 1~22 號碼頭位置圖.....	17
圖 2-2-1 1937 年高雄市街計畫圖.....	27
圖 2-1-2 1998 年後高雄港使用現況.....	30
圖 2-2-1 多功能經貿園區位置圖.....	39
圖 2-2-2 「特定文化休閒專用區」規劃使用內容.....	43
圖 2-2-3 「特定文化休閒專用區」規劃使用內容(續).....	43
圖 2-2-4 預計進駐多功能經貿園區廠商.....	42
圖 2-2-5 目前實際進駐多功能經貿園區廠商.....	42
圖 2-2-6 高雄港第六貨櫃中心、洲際貨櫃中心位置圖 .....	45
圖 3-1-1 高雄港 1~22 號碼頭位置圖.....	47
圖 3-1-2 轉作觀光的碼頭：漁人、真愛、光榮、新光碼頭位置圖 .....	56
圖 3-3-1 2006 國際競圖 KWF(荷蘭)團隊 1~22 號碼頭使用平面圖 .....	67
圖 3-3-2 2006 國際競圖 KWF(荷蘭)團隊 1~22 號碼頭設計圖 .....	68
圖 3-3-3 目前市政府向中央爭取 1~22 號碼頭大型建築相關位置.....	69
圖 5-1-1 紅毛港位置圖.....	91
圖 5-1-2 紅毛港園區導覽地圖.....	95
圖 5-2-1 愛河兩岸咖啡店位置.....	107
圖 5-3-1 五金街與真愛碼頭相關位置圖.....	113

### 《表目錄》

表 1-3-1 本文研究範圍.....	18
表 1-3-2 影響高雄港碼頭使用內容的三種行動者.....	19

表 1-3-3	開發高雄港碼頭的新舊集團組成.....	20
表 1-4-1	本研究受訪者與訪談重點.....	24
表 2-1-1	1997~2008 年全球主要貨櫃港運量排名 .....	32
表 2-1-2	1998~2008 年全球主要貨櫃港運量 .....	32
表 2-2-1	多功能經貿園區規劃使用內容.....	39
表 2-2-2	「特定文化休閒專用區」規劃使用內容 .....	40
表 3-1-1	高雄港碼頭使用現況.....	50
表 3-1-2	高雄燈會歷年舉地點.....	53
表 3-3-1	2006 水岸城市高峰論壇國際競圖 KWF 團隊 1~22 號碼頭規畫使用內容 .....	67
表 3-3-2	目前市政府向中央爭取 1~22 號碼頭大型建築現況.....	69
表 4-4-1	開發高雄港碼頭的新舊集團組成.....	89
表 5-2-1	1998~2008 年高雄市旅館住房率.....	98
表 5-2-2	愛之船載客統計.....	100
表 6-1-1	1998~2008 年台灣各縣市就業人口數.....	125
表 6-1-2	1998~2008 年台灣各縣市失業率.....	126





## 第一章 緒論：衰退中的高雄港

### 第一節 現象觀察與研究源起

高雄港航商公會及碼頭工會上百人昨天持鍋碗瓢盆及白布條到高雄市議會陳情，抗議高市府擬將「現代流行音樂中心」設在高港 16、17 號碼頭。高市船務代理商公會理事長顏銘傳說，16、17 號碼頭使用率高，應將流行音樂中心改設 13 號碼頭。

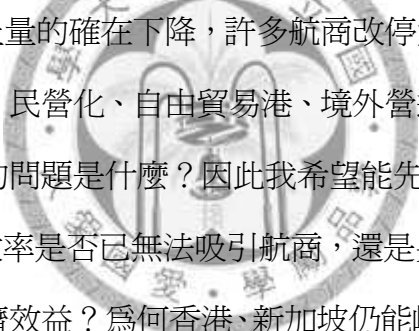
船務代理公會理事長顏銘傳說，高港兩年前釋出 11 到 15 號碼頭及第 3 船渠，面積逾 15.5 公頃給市府管理，但市府未有效開發利用碼頭，除每年大型節目活動外，平常使用率低，簡直浪費。

他指出，航商為台灣賺美金、拚經濟，16、17 號碼頭是散雜貨碼頭，目前使用率達九成八，是高港船務代理業不可或缺的現役作業碼頭，如改設流行音樂中心，業者生計將受威脅。（2007-07-04/聯合報）

高雄市政府將在高港第 16、17 號碼頭興建「流行音樂中心」，遲遲未能取得土地所有權。市長陳菊昨天在議會答詢時向中央「撂狠話」，指如果流行音樂中心因土地取得程序不完備，造成計畫取消，屆時她會有「強硬態度」對抗交通部。

陳菊說，高市爭設流行音樂中心，與南部縣市激烈競爭，終以第 16、17 號碼頭優越位置，加上數位產業、文化創意及公廣南部設台等優勢配合才脫穎而出，可惜取得土地所有權之際，卻被有心人、港務局、交通部阻撓。（2008-06-06/聯合報）

前一陣子，流行音樂中心選址問題吵得沸沸揚揚，高雄市政府希望在碼頭旁蓋一座流行音樂中心，但航商公會認為這樣會嚴重影響航運，儼然形成市政府和航商公會之間爭奪碼頭用地的戰爭，引發我想了解市政府為何要把碼頭改建作觀光用途，難道碼頭用來賣咖啡比停船，能提供更多的就業機會？近幾年從報章雜誌可發現，高雄人認為高雄變漂亮了，增加了許多景點可去，新景點中，最爲人所知的是幾個碼頭轉型成觀光碼頭，固定舉辦高雄燈會和幾次露天演唱會，但高雄人也感受到經濟沒有變好，使得市民對市府整體表現有所失望。因此我便對這個議題產生興趣，到底碼頭用作停船、賣咖啡提供哪些人、哪些就業機會、就業情況如何？況且有那麼多碼頭，開發幾個提供市民觀光，似乎也不錯，為何港務局要反對，也引發我的興趣。



另外，高雄港的吞吐量的確在下降，許多航商改停大陸沿海港口，難道港務局沒有嘗試任何改變嗎？民營化、自由貿易港、境外營運中心效果如何，又引發哪些問題？真正要改善的問題是什麼？因此我希望能先了解高雄港的制度、港務設施、行政通關、裝卸效率是否已無法吸引航商，還是另有其他原因，兩岸如何直航？直航是否帶來經濟效益？為何香港、新加坡仍能屹立不搖？後來發現這樣的文章已有很多<sup>1</sup>，因此，我把面向轉向這一波將碼頭轉型作開發、觀光、文化活動的政策。

市政府這些轉變對經濟的發展、市民的認同能起什麼變化，目前的文獻比較少討論相關問題，而西方也有許多舊港口城市有類似的案例，市政府也很喜歡拿

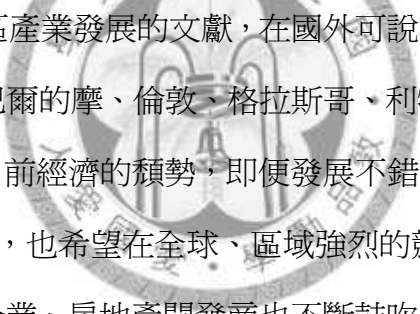
---

<sup>1</sup> 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；胡滌生（2005）高雄港自由貿易港區政策論證之研究。國立東華大學公共行政研究所碩士論文；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畫研究所碩士論文；孫智嫻（2004）高雄港港埠業務規模經濟與範疇經濟之分析。國立中山大學中山學術研究所博士論文。等等

國外案例來增加政策說服力和提供市民想像，但這些案例過程中發生哪些事？經濟是否有起色？造福了哪些人？哪些人受影響？各層級政府、企業、民間之間互動如何？藉此對照，在高雄港務的推展、港口的轉型，地方和中央政府扮演什麼角色、有什麼拉扯。另外，這幾年港口轉型作觀光碼頭、舉辦文化活動，這些轉變對市民的意義，其中有哪些行動者參與，企業、公會、地方民意代表、市民團體，彼此間如何互動、影響政策，便是我希望藉由這篇論文探討的。

## 第二節 文獻回顧：工業城市、港市再發展議程的興起

### (一) 地方行銷(place marketing)和文化導向的再發展(culture-led regeneration)




關於以文化帶動地區產業發展的文獻，在國外可說相當的多，尤其歐洲和美國許多舊的工業城市（巴爾的摩、倫敦、格拉斯哥、利物浦）也亟欲以「文化更新」、「文化觀光」改善目前經濟的頹勢，即便發展不錯的城市（包括亞洲城市，例如釜山、橫濱、神戶），也希望在全球、區域強烈的競爭下，藉由文化設施增加能見度，地方政府和企業、房地產開發商也不斷鼓吹這股「以文化為導向」的都市再生手法。

Philo 和 Kearns(1993)定義銷售地方(selling places)的概念是一種一連串經濟和社會活動的現象，經常被放在政策裡，並請個人和組織進行「管理」地方的工作，實參與者有公部門、私營機構、地方政府、地方企業彼此合作，將地方打造成吸引企業投資、民眾居住和遊客前來的地點，進一步提供就業機會。不同於傳統由政府規劃機制，地方行銷經常結合地方政府、私人企業、資金，將地方變成一種商品、可在高度競爭的市場流通。(Duncan and Goodwin,1985)

## 地方行銷(place marketing)的興起、開發方式：行銷工業和後工業

地方行銷者的首要目標是為地方建立一個新形象，擺脫過去灰暗、負面歷史，因此地方行銷者定義他們的工作會採用比較理想化的形容詞(Ward,1988)。在銷售地方的策略上，經常有意識的置入文化元素，透過舉辦活動、展覽宣傳地方的傳統、生活方式、藝術美學。

20 世紀下半，美國和英國許多工業城市的工廠外移到郊區和新興工業國家，這些城市面臨失業、人口外移、稅收不足、犯罪等問題，美國城市的領導者意識到他們必須引進新的產業活動來改善頹勢，首要目標便是他們必須行銷自己，從打理門面開始，建造新的房地產、購物中心、辦公大樓、旅館、文化設施例如博物館和藝廊。



後工業城市的產業結構以服務業為主，提供金融、軟體、媒體等服務，經常結合大學、研究機構，形成一個後工業的 mix，主要行銷的內容除了傳統的市中心購物區，通常會有某些特區，提供獨特的消費體驗，這些旅館、觀光業也提供一些低階的服務工作。後工業城市的觀光產業投入相當大的資金在文化資本上，例如博物館、藝廊、電影院、音樂廳等尤其重要(Bianchini and Parkinson,1993)，或是許多大眾遊樂設施，如水族館和體育場，公共藝術、歷史也被精密的設計、維持並創造利潤，夜生活更是一項發展重點(O'Connor and Wynne,1996)，後工業城市也提供許多餐廳、夜店和各種娛樂，並舉辦許多公開活動、體育盛事、文化節慶，以吸引居民和遊客，其中重要的是有許多「街道活動」，例如露天咖啡和街頭公共藝術等，因此大眾運輸系統成為支持後工業城市發展觀光的重要設施(Ward,1998)。

例如 1950 年巴爾的摩是美國主要工業城市，人口有 95 萬，到了 2000 年只剩 65 萬人，其中種族的組成變化更大，從 1950 年非裔美人佔 24% 到 2000 年佔 60%，五十年間巴爾的摩的製造業喪失了 75% (Davis *et al*, 2002)，外移至郊區、美國南部及其他國家，1970 年代巴爾的摩市政府開始在港口邊，藉由公部門借貸私人企業資金興建旅館、運動場、購物中心、水族館、博物館等，希望透過觀光業振興當地經濟，吸引餐飲業、精品店進駐。

### 文化慶典與地方行銷

其中一種地方行銷的手法便是舉辦文化活動，不但可以改變一地過去給人的印象，也可以藉此宣傳地方更新的成果，並吸引進一步的投資，1990 年格拉斯哥的文宣的主題是「Glasgow's Miles Better」，搭配歐洲文化之都藝術節、新演奏廳開幕，一掃格拉斯哥過去給人陰沉的印象。除了舉辦藝術慶典、音樂節等高級文化的形式外，大眾文化、策展中心、高級旅館也是行銷的重要手法，例如曼徹斯特就主打音樂酒吧和舞廳(O'Connor and Wynne,1996)，是歐洲的「24 小時城市」，也是次文化的中心，以「青年文化」、「同志村」作為行銷的內容。但這些經常和地方原有的生活經驗脫離，甚至影響到當地既有文化的存續，例如倫敦碼頭原來碼頭工人的生活方式和文化，取代的是新的地景和文化，甚至是美式雅痞的白領階級。(Financial Times Survey,1.10.86 引自 Ward,1998)

### 批判的觀點

但文化真的可以解決這些問題嗎？Jones 和 Wilks-Heeg(2004)研究利物浦在獲得 2008 年文化之都頭銜後，投資 20 億英鎊，期望創造 14,000 個就業機會，成效卻有限，這種倚賴短期可見的、快速的更新手法，往往使市中心獲得發展，卻損害邊緣地區居民的居住和就業。許多城市在獲得文化的重大投資後，只伴隨

著繙紳化、文化商品化、都市旅遊業，經濟情況並未改善，因此被批評為都市投機主義。文化導向的再發展卻也引發許多爭議，巴爾的摩的案例中新建的水族館裡完全看不到四周的少數族裔社區等(Warren and McCarthy, 2002)，且市中心的零售業仍不敵郊區的賣場而紛紛停業，餐廳的狀況也好不到哪裡，此外相對繁榮的港區也無法帶動城中區的經濟(Norris, 2003)。

英國向來較有中央政府政策直接介入、補助等傳統，到了 1980 年代，柴契爾上台後，刪減中央對地方政府的補助，使得地方政府必須轉向市場取向的規劃方法(Imrie and Thomas,1993)。英國城市於是出現許多開發公司，例如 Urban Development Corporations 和 Enterprise Zones，透過公部門的補貼、公私合夥進行許多更新計畫，尤其是房地產的開發。這些開發計劃均在廣告宣傳花費許多經費，其中在 1981 年到 1992 年間 London Dockland Development Corporation 就花了兩千八百萬英鎊在廣告上(Brownill,1994,p.137)。



#### **地方行銷／都市企業主義手法無法保證成功，卻不斷被複製**

但越來越多研究顯示這些地方行銷、親企業的政策、房地產的投機政策不一定能為地方增加投資和就業，甚至犧牲社區的利益，或是資源不斷流入城市中原已發展較成功的地區，讓邊緣社區更加趨於弱勢(Logan and Molotch,1987)，地方政府為了補助企業、花大錢進行行銷，甚至刪減教育和社會福利支出，不但無法增加就業，反而影響到原本需要進行社會救助的對象。Goodwin(1998)認為倫敦社會的發展極化證明都市企業的治理模式是無效的，這些企業主義的改革無法持久發展，因此當資源無法被有效使用，根本不應支持都市企業主義政策。

因此我們要問，所謂的文化，是哪些人的文化？文化被認為可以促進社會和

諧，事實上卻非社會正義，導致公共空間中，各種社會群體之間的關係剩下去市場消費，Jayne(2004)就批評英國盜都的政府以文化之名投資、發展文化創意產業、觀光業等後工業型態的工業，因為盜都的居民多數屬於勞工階級，因此問題不僅是文化是否具有改善各種社會群體的經濟，也在於文化是否能符合各種社會群體的需求。

### 後進的工業國家：台灣的脈絡

隨著資本的全球流動、製造業生產基地轉移，許多地方也面臨經濟再結構的問題，使得這股以地方行銷、以文化進行工業社會再發展的概念，傳到各地，各國政府不斷的在思考如何用文化驅動的策略(culture-driven strategies)提振城市經濟表現，開始結合企業進行都市地景的轉變，期盼在全球競爭中提升城市競爭力。台灣在 1960 到 1980 年代在國際分工站有一個位置：製造業的代工廠，發展加工出口區，生產成衣、鞋子、家電等，旺盛的出口貿易，造就經濟的快速成長，但到了 1980 年後，許多東南亞國家改革開放、招商引資，紛紛加入全球的生產鏈，使得原來在台灣工廠外移到東南亞國家，例如中國和越南，使得台灣面臨產業轉型的危機，各地方政府開始鼓吹，發展內需、觀光產業，例如喊出「一鄉一特產」，爭取到科學園區的縣市、靠近北台灣電子生產鏈的縣市以發展科技產業為主，以農業、傳統產業為經濟基底的縣市，便以觀光產業作為產業的轉型的策略。


例如在宜蘭的案例中，李素月（2002）認為宜蘭縣的文化治理為文化政治的場域，透過特殊地方意象與地方感的營造，使得 1990 年代宜蘭文化治理所生產的「宜蘭經驗」，雖然在居民認同、文化與歷史重建、空間改造等面向上都有明顯的成果，但是實際的社會效果，並不如媒體等論述機制所宣稱的那般亮眼。她

認為，文化治理並沒有達到縣府所宣稱的地域振興效果。

而高雄市作為過去以重工業和加工出口業為主的城市，面臨經濟結構轉型的問題，高雄市政府提出一套新的都市發展議程(agenda)，將高雄市定位「海洋首都」的品牌形像，企圖將工業城市轉型為消費性服務業、觀光業等後工業城市，將愛河整治為親水空間、為碼頭改建成觀光碼頭、流行音樂中心，以扭轉市民對工業城市充滿汙染的印象，建立市民對高雄市的認同，此模式如何置入以工業發展起家的高雄市？過程及效果如何？能否符合高雄市民、勞工階級的需求？將是本研究的重點。

## **(二) 都市/地域治理：政權理論和調節理論**

### **都市/地域治理(governance)**



治理的概念，主要針對過去聚焦於政治體制並將國家與社會截然二分的統治(government)概念而出現，因為國家權力的實現不可避免必須透過其他非政府行動者與權力形式的整合，因此必須超越正式統治機構的分析，而著眼於治理的機構和實踐。在此，對制度的討論乃鑲嵌於特定的社會環境脈絡之中，而社會關係之間的形式，亦非單存透過市場力量或政府單一階層式的合作與協調。

Castells(1985，引自李素月，2002)指出地方政府(local state)在面對國家與全球化挑戰下，能夠扮演的角色，以及如何透過社會控制、資本與市民社會等的連結，進行地域實踐的計畫。亦即地方政府所扮演的角色，並非只是對地方進行統治的官僚角色，而必須運用各種策略吸引或整合資本、民間力量、媒體等，以便達成政策目標；相對的，資本、民間團體或媒體，也會評估在此過程中，如何汲取各自的利益。地域治理是個過程，牽涉了中央、地方政府、企業、媒體、市民



社會等行動者互動過程中的角色轉化。甚至在許多制度論的討論中，地方制度的綿密度可以回應全球的變化，因此國家、地方政府的角色仍相當重要，但在國家角色逐漸退去時，地方政府如何爭取國家資源、協助地方經濟的轉型變顯得相當重要，且在台灣的發展脈絡中，經濟政策相當依賴中央政府，因此高雄市政府如何和中央政府互動，成為觀察的重點。

## 都市成長聯盟

Harvey Molotch(1976)的文章，其主要對話的對象便針對佔據當時主流都市社會學研究的人文區位學，他認為其對於都市的研究，將土地發展視為一個自然的過程，是遠離了權力和社會階級之層級的重要面向。因此，Molotch 主要的目的，便是將對於權力社群的研究，將都市的聚居聚焦在政治經濟學的分析之上，而將城市視為一個成長機器，發展房地產的交換價值，也形塑了都市的面貌。而地方政府在當中的角色，分析地方政府規劃的手段、調節的機制、地方政府的稅基以及聯邦政府在政策上給予的誘因，如何和整個成長機器的利益和運作環環相扣，共同追求都市的發展。

## 政權理論(regime theory)

成長機器的文獻對於都市權力社群的概念，較接近於菁英論對於都市權力結構的看法，認為大部分城市的決策是由少數的地方菁英所決定的。因此，Stone (1993)批評成長聯盟對於權力概念的狹隘，沒有看到大量衝突、妥協和其它的政治操作，這些組構成了城市中決策和執行的議程。因此，Stone 將原來都市政治論辯的議題，由「誰統治」導向「如何統治」。強調政府與非政府的行動者聯盟，以因應經濟、社會的挑戰。因此提出權力的社會生產模型，認為都市中的

權力結構並非既定的，而是經由作用者爲了達成某種共同的目的，透過議程的設定(*agenda setting*)，包括設定問題(*problem definition*)與組織議題(*issue framing*)，有意識地組織與運作而成（包括資源的配置與生產）。是在生產出某種足以完成目的之能力(*capacity*)，所以權力的結構並非既定的，而是藉由生成的社會過程中，才確立了權力結構的形貌、特徵與原則。那麼「政權如何達到可維持且足以行動的能力、並影響關鍵決策領域的發展」變成爲核心議題，但統治聯盟並在社會與經濟的真空中運作，而是回應不同時空脈絡下社會經濟環境的問題與變動。(Stone,1993; Stoker,1995)

因此最重要的問題不是誰來治理，而是誰有能力參與運作，以及爲什麼這些人可以有能力參與運作，例如爲何政權參與者間，經常是企業代表可以影響決策，因爲他們掌握較多資源等。研究發現這種都市成長聯盟(*urban growth coalitions*)，經常是一個較爲鬆散或非正式的組織，由各種不同的利益團體構成，地方政府、民意代表、非官方的資源，如房地產開發商、地主、企業、公會、地方媒體等(Imrie, Thomas and Marshall,1995，引自 Hubbar and Hall,1998)。

但爲了獲取社都市多數居民支持，必須以都市整體未來發展爲名，因此必須納入一些制度的調節以及意識型態，並動員民眾支持(Judd and Parkinson,1990，引自 Hubbar and Hall,1998)，實則進行各自的開發，且經常是短期的開發，而非長遠整個城市的開發計畫。1970 年代北美幾個”成功”轉型的案例出現，如巴爾的摩、匹茲堡經常被政客、甚至學術圈引用最爲地方政府”必須”吸納企業進行城市開發的論證，歐洲則是以格拉斯哥爲代表。

### **新都市治理：調節理論(*regulation theory*)**

都市政治的轉變和全球資本的移動有關，福特式大量生產的模式面臨資本積累危機(Harvey,1989; Amin and Thrift, 1992，引自 Hubbar and Hall,1998)，造成許多制度上的變革，例如彈性積累的生產模式，但地方政府仍須處理資本和勞工間造成的矛盾，因此發展出新的地方政治，在政策上採行新的經濟和社會關係，Harvey 認為此時地方更顯重要，企業政治必須產生新的社會關係以更符合彈性積累的機制，因此都市政權不應僅被視為回應外部力量，而應被理解為一個引發新資本競爭的因子。因此都市治理應被理解為一連串協商、結盟、各種制度應運而生、公私合夥的過程，個人和組織間的互動相當異質、複雜，非單一個人或組織能掌控(Jessop,1997，引自 Hubbar and Hall,1998)。

因此 Hubbard 和 Hall 認為調節理論(regulation theory)應將政府的角色修正為不僅透過經濟和社會制度改變以迎合資本積累利益，其政治過程本身亦是一個想掌控全球資本的重組。因此地方政府是調節的產物，也是調節的動力來源、代理人(e.g.Mayer,1991;Painter,1991;Goodwin,1993,Peck,1995，引自 Hubbar and Hall, 1998)，在參與全球化的過程地方和全球尺度上均扮演主動形成新社會、經濟、文化形式的角色(Saunders and Stone,1987，引自 Hubbar and Hall,1998)，透過社會制度、道德、美學論述以調節地方勞工和資本間的緊張關係。

### **國家的角色：從管理主義到企業主義**

許多地方為了吸引廠商投資，所採取的行銷策略係由國家政府提供有利企業的環境和政策制度，因此再進一步釐清都市企業主義這個概念、政府角色的轉變，以及帶來的結果。

Harvey 1989 年的文章 *From Managerialism to Entrepreneurialism* 闡釋國家面

對已開發工業城市的衰退、產業外移，國家的角色由管理者轉變為企業經營者，城市用一種企業經營的方式治理，供給面的政策提供廠商減稅、補貼企業，稅收減少下就減少社會福利支出。採行企業主義的都市政策卻導致城市間競爭加劇，因為過去政府的角色是資源重分配以及進行管制，但在都市企業主義的政策下，政府必須像私人企業一樣營運，參與有風險性的投資、為了節省成本必須裁員，例如投入大量資金到一個大型計畫，刪減社會福利、抑制勞工和社區運動等。

### **地方政府角色：地方行銷與對企業的補貼**

面對資金、生產基地在國際間快速轉移，地方政府必須自行想辦法吸引企業投資、發展親成長的政策，隨著城市間的競爭加劇，地方政府更必須藉由補貼企業，以吸引企業投資，並花費相當多的費用進行城市行銷，藉由大型計畫、舉辦大型活動、如博覽會、文化慶典、體育賽事改善工業城市過去灰暗的形象，並增加城市在企業面前的能見度，其中最明顯的兩個現象是政府和企業組合公私合夥、合資進行投資，或成立由政府和企业共同組成可以決定城市未來開發方向的半官方組織；另一個是這些企業活動高度依賴地方政府補助，很難有一個開發計畫沒有依靠政府補助(Harvey,1989)。

### **企業議價的市場：加深區域間競爭、經濟不確定性**

在各個地方政府相繼爭取企業投資時，提供企業更多補貼、誘因，卻導致都市間彼此競爭，形成企業採購者可以喊價的市場，讓企業要求地方政府提供更多補貼，卻因有其他城市提供更好的誘因，更加速經濟活動的移動，無法固定在一個地區，使得經濟的不確定性增加，而補助企業也使政府的支出增加，為了補貼企業，將社會福利支出轉移至企業、甚至造成政府長期的負債。Porter(1990，引

自 Leitner and Sheppard,1998)認為城市的競爭力增加後可以提供高收入的就業，但 Leitner 和 Sheppard(1998)認為不是每個城市都可以在全球分工中站一個有利的位置，居於劣勢的城市即使提供誘因也不一定能吸引高收入的工作進來。

### 後進的工業城市：高雄市的脈絡

比較高雄市和西方企業主義城市，企業主義城市的地方政府和國家傾向以各種親企業的政策，例如提供免稅或減稅、協助取得土地、提供購買土地的補貼、低利貸款、借貸擔保、容積率獎勵、土地變更等(Clarke and Rich,1985;Eisinger,1988，引自 Leitner and Sheppard,1998)，甚至出現由私人企業投資者組成的半官方都市開發公司，來提供企業到當地投資，而在高雄市政府的文化導向開發，論述和策略上採用西方港口城市轉型的案例，發展高雄為「海洋首都」的城市品牌，將高雄港碼頭整建為高級的住宅區、消費遊憩區，但統治者治理的議程，是否如 Harvey(1989)所言為資本服務，國家扮演合理化資本積累的政權，因而配合設計出滿足資本積累的相關制度。國家是否為資本的工具，在台灣和高雄市的脈絡如何發展，抑或統治者有其發展議程、透過和資本結盟追求其他目的，結果如何，便是本文研究的重點。

關於高雄港的中文碩士論文，集中在討論如何提升碼頭的規劃和管理，以與其他港口競爭，例如擴建深水碼頭、改善港務設施、轉運服務、作業效率，以及自由貿易港、物流與深層加工服務、境外航運中心、海關檢查制度、相關法規鬆綁、與他國、航商簽訂自由貿易協定、營運方式、費率、開發效率、裝卸自動化程度、環境影響等面向，已整理出許多量化的指標。

面對國際競爭下滑後，改善港埠設施之外，近十年，不論中央和地方都想逐

步將碼頭進行轉型，尤其以是文化活動、大型公共美化工程、餐廳等消費性服務業、觀光業進行港口活化再利用的政策，也出現一些討論的文章。

關於高雄市觀光產業的討論，鄭美緣（2004）以問卷調查訪問產官學界、AHP 層級分析法問卷調查找出影響愛河環境意象的因子。研究發現：

1. 產官學認為在居民的印象上特殊建築（群）與實態性空間最重要，其次為藍綠帶系統，節慶活動最後。

2. 愛河旁的河岸設施（如單車道、親水石階等）為最重要，其他依次為文化建築（如電影圖書館、歷史博物館、客家文物館等）、公園（如親水公園、仁愛公園等）、愛河河道（如觀光船遊河等）、跨河橋樑（如中正、五福、七賢等橋）。

3. 愛河行銷重點在於愛河意象化方案，提升愛河旅遊、餐飲相關產業方案次之，愛河嘉年華方案再次之。

似乎產業界、學術界也與市政府一樣認為高雄市的都市行銷重點在於愛河意象的整治與河岸設施（如單車道、親水石階等），至於愛河旅遊、餐飲相關產業、文化建築（如電影圖書館、歷史博物館、客家文物館等）等文化產業反倒在統治者的規畫中顯得相對不重要，似乎這些給高雄市政府建言的學者，對於觀光發展的想像仍僅限於景觀的整治，而非文化底蘊的培養。

可惜的是，仍有許多文章將城市作為商品一般定位、行銷、販賣，認為高雄市的轉型之所以無法成功，問題在於行銷、定位的能力不夠專業，例如但昭強（2002）在《高雄市的都市行銷與展望》，他引用中國大陸大連市在進行城市美化運動、舉辦國際服裝展後，積極招商引資的成效，認為地區行銷是挽救都市困

境、促進都市成長相當有效的作法之一，但高雄市近年來的成長遲緩，據市政府 2000 年以來的相關統計，營利事業家數出現負成長的現象，人口總數中的社會增加轉為負數，失業率一路走高，市庫透支餘額近 400 億，都市發展已到困頓的境地，原因在於「都市行銷的觀念、資金、人才不足」，所以認為市政府應該要設立專業的行銷團隊、投注市政年度預算 3% 進行都市行銷、招商引資，才有助於高雄競爭力的提升。但並沒有去了解什麼原因造成高雄市無法提供足夠的就業，而把問題放在為何高雄市都市行銷作的不好，這樣似乎無法回應一開始所發問的問題：如何改善就業，也沒有考量大連市和高雄市的基本差異，大連市可以提供比高雄市廉價的勞動力。另外高雄市已與許多城市成為姊妹市，也定期出國訪問、在國際觀光博覽會上參展，但似乎效果有限，所以問題應不在行銷能力不夠專業。因此我希望補足的是，為何高雄市的都市行銷無法達成拯救的失業問題？高雄港 1~22 號碼頭是否也是以文化治理的手段，但最後無法達到經濟發展的成效，便是本文接下來要探討的。



### 第三節 研究發問與分析架構

本論文將以 place marketing 以及 regime theory 來切入高雄市近市區的碼頭開發案，閱讀研究西方城市的文獻發現，近二十年西方工業城市及服務型城市，在面臨製造業的外移、全球經濟劇烈的競爭，中央和地方政府的角色已明顯由都市的管理者，轉為將都市視為公司，以企業手法經營城市，公部門拉攏私部門合作進行開發，私部門也需要公部門資金、法規、政策和土地取得上的協助，甚至出現公部門為了挽留企業將資本留在地方或吸引企業前來投資，而極力補貼和協助企業設廠。

高雄這個以重工業、加工出口業興起的城市，旺盛的出口、良好的位置和

碼頭設施，造就高雄港吞吐量世界排名第三的佳績，但近十年台灣的製造業紛紛外移至中國和東南亞，中國製造業出口急速的增加，搭配中國沿海城市港埠設施快速的擴張，使高雄港的吞吐量在去年跌出了十名以外，在高雄港碼頭傳統功能沒落時，高雄市政府提出新的發展議程，仿效西方港口城市的模式，例如日本橫濱、神戶、荷蘭碼頭更新的案例，試圖轉型，朝向生產者和消費型服務業、高科技、高附加價值的產業發展，一方面將碼頭附近的舊工業區轉型為多功能經貿園區、軟體科學園區，另一方面試圖將碼頭轉向文化觀光、房地產等方面發展。

而高雄市政府的開發模式，是否具西方城市的企業性格？還是市政府本身有其目標、打算？當市政府提出新的碼頭發展議程時，以港務局和航商為主的利益團體，其原來的發展議程為將碼頭持續用作船舶用途，因應新的發展勢力，舊的發展勢力提出哪些對策？彼此之間面對碼頭使用的轉型，各自有哪些政策？市政府以文化行銷進行碼頭開發的策略，是為政治目的？還經濟目的？港務局對碼頭開發的設定的議程又是什麼？兩者間如何互動？中央政府面對市政府爭取中央建設經費，要求釋出碼頭，轉而發展觀光產業，以及港務局要求碼頭持續用作船舶用途時，中央政府如何選擇？其扮演什麼角色？

### **一、碼頭的開發是區位的衝突？地方和中央的衝突？還是利益集團的衝突？**

歷屆的高雄市長認為，碼頭的開發之所以一直受到阻礙，在於所有權掌握在中央政府交通部手中，因此從吳敦義到謝長廷莫不以爭取「市港合一」為競選政見，但最後仍無法爭取到碼頭的開發權，因此曾梓峰（2007）認為高雄港碼頭之所以用作其他用途的開發，原因在於：「高雄市的土地面積有六十%屬於中央各部會或國營企業（例如台糖、軍方、台灣中油土地等等），地方政府甚少有能力發言和主張，這些國家機構、中央所屬事業機構、國營事業占據著大片土地，卻



因為發展轉型而背離原有的事業目的，忘卻了過去給高雄帶來的汙染與傷害，卻把土地處分和經營當成是業務經營的目的，而把土地資源在高雄都市的土地市場上待價而沽，墊高了高雄市都市發展的成本，更扭曲了高雄都市發展的邏輯和可能性。」此種看法是否為另一個高雄市發展停滯的原因，我希望能在高雄港 1~22 號碼頭開發的案例中討論港務局、高雄市政府、民間企業的看法，以探討利益集團彼此對高雄市發展議程的不同，反應在幾個近十年碼頭開發的事件和衝突。

## 二、高雄市城市行銷執行成果如何？市政府進行城市行銷的目的為何？

行政院、高雄市政府這一波劃定「特定文化休閒專用區」、碼頭改建成觀光碼頭等「文化導向港口的再利用」政策在國際許多沒落中的商港經常被使用，台灣也是模仿這些案例，但一般來說低階消費性服務業帶來的產值比製造業低，市政府為了行銷高雄市，拆除碼頭舊貌，取而代之的是大型地標、乾靜的廣場、咖啡座、遊艇碼頭，觀光真的可以帶來經濟收益嗎？

目前愛河附近多功能經貿園區、軟體科學園區進駐率不高、曾宣布要在此建總部的中鋼和提出在此建海洋遊樂區的台電至今仍在評估中、不敢貿然投資動工，另外高雄市失業率相對其他縣市仍高，表示高雄經濟轉型並不成功，相關政策並沒有奏效。而都市行銷的結果如何？有助改善高雄市的經濟發展嗎？亦或都市行銷的目的不在經濟，而在獲得市民認同，以維繫政權，但高雄市的施政滿意度也由都市行銷剛開始的 2005 年年初的全國前幾，在 2007 年降到全國倒數第二，是否表示高雄市民在前一階段滿意市政府美化市區的政策，但再下一階段卻更加重視就業的問題？而是否代表市府的施政重點不應放在建造一個又一個空蕩蕩的碼頭？還是市府在推行政策時遇到什麼問題？為何廠商不到碼頭經營？為何許多碼頭至今遊客不多？因為規劃不善還是法規的限制？或另有其他原因。

### 三、高雄港發展新舊議程的社會排除

港務局爲了拓展高雄港的吞吐量，不斷開闢新的碼頭，嚴重影響紅毛港居民的生活，當地居民的權益被排除在碼頭發展的利益之外。

另外，市政府爲了開發碼頭觀光，所進行了文化導向的開發政策和設施，例如真愛、光榮碼頭的整建，以及市區交通、碼頭附近運輸動線的改善，但爲了美化真愛碼頭周邊的環境，帶動碼頭附近房地產業的發展，而拆除公園路的五金街也引發許多爭議，五金街代表了高雄港過去盛極一時的拆船業以及五金機械業，記錄五金業工人的技藝與記憶，是一種產生自在地的文化，卻被以文化的名義拆除，似乎相當矛盾。

#### 研究範圍和分析架構

因此本文就 1990 年後政府開始提出碼頭增加消費性服務業的構想，以及 2005 年後實質開始觀光式的經營碼頭：港務局委外經營 1 到 3 號（漁人碼頭）以及委託市政府開發 11 到 15 號碼頭（真愛碼頭、光榮碼頭）、22 號（新光碼頭）爲研究範圍，期盼了解這段期間「高雄港轉型爲觀光碼頭」，中央政府和地方政府的各自對碼頭開發的議程、公部門間互動、公私部門間的關係，政策對大型業者、小型業者、受薪者、居民、市民等經濟和社會面的影響。

表 1-3-1 本文研究範圍

名稱	位置	開發單位
漁人碼頭、三號船渠	1~3 號碼頭	高雄港務局
真愛碼頭、光榮碼頭	11~15 號碼頭	高雄市政府
新光碼頭	22 號碼頭	高雄市政府(但土地所有權爲港務局)



圖 1-3-1 1~22 號碼頭位置圖（來源：高雄市政府新聞處）

暫時將從高雄港 1 到 3 號碼頭和 11 到 15 號碼頭、22 號碼頭改建成觀光碼頭的過程中的行動者分成三類如表 1-3-2，來進行分析。

表 1-3-2 影響高雄港碼頭使用內容的三種行動者

(1) 政策行動者	交通部港務局、高雄市政府
(2) 企業行動者	建商、航商、餐廳、旅館業者
(3) 市民行動者	高雄市民、遊客、碼頭工人、拆船五金業小老闆、咖啡店小老闆、市民團體

在 (1) 政策行動者裡，從國際案例中可發現，有些城市的港口規劃和使用是所謂的市港合一，有一個統籌的單位或中央和地方的合作機制，但也有港口直屬或依賴中央的規劃和經費，在高雄港的個案中，港務局和高雄市政府各自為政，不論當時中央和地方執政黨是否相同，都無法進行合作，中央和地方的立法委員也在其中角力，因此我希望能了解市政府、港務局各持什麼立場？他們做出這樣政策的說法和目的又各是什麼？在政策決策的過程中彼此如何拉鋸？

在(2)企業行動者裡，建商、航商又是如何看待市政府碼頭轉作觀光的政策？目前高雄市船務代理公會對於將碼頭轉作觀光相當不以為然，認為影響散裝碼頭的調度。但是如果港務局能妥善協調、提供足夠的碼頭，此問題是否可解決？建商又在過程中扮演什麼角色？市政府推展碼頭觀光、舉辦文化慶典對於附近餐廳、咖啡店、旅館業、小吃店業者的生意有哪些影響？有無周末或節慶的差異？店家對市府有何期待？

(3) 市民行動者：政府這些政策落到高雄市民上後，在社會面發生什麼作用，高雄市民、市民團體如何看待觀光碼頭和他們的生活？碼頭工人的生計似乎又更與中央的政策較有關，不與市政府直接相關，港務局和市政府對碼頭不同的政策如何影響市民和碼頭附近相關的業者和受薪者？

而高雄港的碼頭開發又可分為兩個新舊議程所組成的利益集團如表 1-3-3：

表 1-3-3 開發高雄港碼頭的新舊集團組成

利益集團	組成	議程內容	手段
舊議程	港務局、航商	碼頭持續作船隻停泊使用	持續興建貨櫃碼頭、推行自由貿易港政策、進行三通的協商。
新議程	市政府、建商、旅館、旅遊業者	將碼頭轉作觀光房地產開發使用。	爭取碼頭開發使用權

本研究即以此作為的分析架構，並探討以下問題：

- (一) 高雄面臨全球製造業生產基地的轉移、全球碼頭產業的競爭，中央政府、高雄市政府的都市治理如何回應這個經濟再結構的過程？審視高雄港碼頭的轉型計畫，中央和地方政府治理的議程為何(agenda setting)？文化導向再發展(culture-led regeneration)如何成為高雄都市治理的新議程？從地方

行銷(place marketing)的論述的提出、到相關政策的擬定，審視高雄港碼頭文化導向的都市再發展的過程、現況，以了解高雄市文化導向再發展政策浮現的原因、過程、特性。

(二) 市政府的行銷策略引用近二十年在歐美工業城市面臨衰退、經濟結構的轉型的論述，但其目的是否冀望透過碼頭的開發、觀光產業進行積累、並將高雄港轉型為以服務業為主的城市？在西方企業主義都市經常發生公部門和私部門合作開發，或中央和地方政府補貼企業以吸引企業前來投資或挽留資本留在地方，但高雄本地的私部門是否會為了利益積極的和中央或地方政府合作呢？亦或市政府的目的在於以提供公共空間的論述，來營造特殊的區域意象、改善高雄給人的印象，讓經濟衰退時，緩和市民、受薪者對政府的不滿，是否奏效？是否達到促進經濟發展、建立市民對高雄的認同感的效果？

(三) 高雄港 1~22 號碼頭再開發過程涉及哪些重要的行動者及關鍵性力量？在開發過程中扮演什麼角色？碼頭使用因為在工業區位和消費性服務區位上形成衝突，各個時期中央政府和地方政府對碼頭轉作觀光的合同和分歧，其中又有多少受到政治、利益的影響？當市政府提出碼頭開發的新議程時，維繫舊議程的交通部港務局和航商各自的盤算為何？彼此間如何透過權力的競逐來實踐新的開發模式？開發過程中市政府所遭遇中央政府的支持和反對，面對港務局和航商的結盟(alliance)，市政府如何回應？市政府、港務局和建商如何結盟？結盟的目的、各自發展的能力如何(capacity)？

(四) 審視新舊議程的政策執行的成效與社會排除。(1) 舊議程的組成以港務局、航商為主，議程內容為將碼頭持續作船隻停泊使用，手段為持續興建

貨櫃碼頭、推行自由貿易港政策、進行三通的協商。(2) 新議程的組成爲市政府、建商、旅館、旅遊業者，議程內容爲將碼頭轉作觀光、房地產開發使用，但這兩個對高雄港發展有不同議程的利益集團，其議程最後是否能實現各自當初對地方的承諾？過程中排除了哪些人？當地居民或小型業者？使之蒙受新舊議程的傷害，因此本文也將探討新舊議程的政策執行的成效與社會排除。

#### 第四節 研究設計與方法

##### 1. 研究區的選定

我選擇高雄港 1~22 號碼頭作爲研究區的原因在於：

- (1) 碼頭是高雄製造業的工業地景，目前也仍在使用，但面臨經濟轉型，使得市政府開始想碼頭使用轉型的策略，事實上碼頭只是市政府眾多都市行銷的地點之一，但與愛河、世運館比較，有和碼頭工業區位上的衝突，因此可以討論爲何會發生衝突？誰支持維持舊的工業地景使用，誰支持改作服務業（觀光、房地產）用途？爲何有此差異？各自的考量，可以看出政策形成的過程受到哪些單位的影響、公私部門間互動的情形。
- (2) 我想知道什麼原因造成最後碼頭的開發變成畫大餅，中央和地方不斷提計畫，卻無法付諸實行，在對外招商、提供市民就業並無明顯效果等。因此，我希望能以 1~22 碼頭的文化導向開發的結果，回應高雄市的其他經濟結構轉型、城市行銷策略是否也有類似的困境？爲何有類似的困境？

## 2. 資料收集：

- (1) 因為發現高雄港的政策由航運轉向多功能，約在 1997 年後台灣欲加入 WTO、朝自由貿易發展，故以 1997 年為開始，整理歷任高雄市長、行政院交通部港務局對港口的施政重點進行整理，包括亞太營運中心、特定文化休閒專用區、國家重大門戶計畫等時間表，可以看出政策轉變的過程。
- (2) 整理近十年 1~22 號碼頭的開發過程與營運現況，以了解碼頭轉作文化導向開發的政策轉向的過程與結果。

## 3. 田野調查：

訪談 1~22 號碼頭的開發過程中各種行動者，以了解執政者如何透過新的議程設定－將碼頭轉作文化導向開發的政策，政策的發展過程的衝突與相關利益者所受到的影響，因為港務局和市政府的代表不同的利益者，故說法相當不同，須交叉檢證並補佐民間企業和民間團體的看法，以進行理解。受訪者與訪談重點如表 1-4-1。



表 1-4-1 本研究受訪者與訪談重點

代號	訪談對象	訪談重點
G1	高雄市政府市長室副秘書長	高雄市政府文化導向開發碼頭的政策，以了解市政府提出碼頭開發新議程的背景和過程。
G2	高雄市政府都市發展局前局長	高雄市政府文化導向開發碼頭的政策，以了解市政府提出碼頭開發新議程的背景和過程。
G3	交通部港務局	港務局在碼頭使用的計劃上，是否仍發生轉變？以了解是否受中央政府影響，或其有自身技術官僚的制度慣性。
P1	河邊餐廳建築顧問	曾與港務局和市政府合作，進行碼頭改建，但也發生爭議，可以了解政權結盟的過程。
P2	真愛碼頭旁經營 40 年的華王飯店副總經理	瞭解碼頭觀光導向開發對商家的影響
P3	鹽埕區五福路上經營 10 年的豆皮藝文咖啡館老闆	瞭解碼頭觀光導向開發對商家的影響、對市政府文化行銷政策的看法。
P4	河西路(愛河邊)和五福路口一間經營 8 年的咖啡店老闆	瞭解碼頭觀光導向開發對商家的影響
P5	鹽埕區經營 70 年小吃店老闆娘	瞭解碼頭觀光導向開發對商家的影響
O1	碼頭相關工會：高雄市工具車輛操作員職業工會幹事	執政者的新舊議程對碼頭工人的影響，與碼頭產業的變化、關係。
O2	市民團體：高雄市綠色協會	為主要反對市府拆除 12 碼頭倉庫的團體，可了解民間團體對市府在愛河兩岸開發的看法。
O3	打狗五金保存老街發展協會會長	瞭解碼頭觀光導向開發對商家的影響

註一：G 代表官方單位；P 代表民間公司；O 代表民間組織。

註二：航商公會－高雄市船務代理公會的意見已由訪問港務局獲得。



## 第五節 章節安排

本章（第一章）回顧了地方行銷、文化導向再發展、都市治理、政權理論、調節理論等，分析近十年都市發展的重要現象，以了解台灣、高雄市、高雄港碼頭的開發是在何種經濟、社會發展脈絡下發生的，為何中央和地方政府近十年會有這樣的政策轉變等，有助理解目前高雄所處的位置。

第二章整理近十年航運發展的變化，以了解高雄港為何從世界排名第三滑落到十名以外，面對這樣的情況，以港務局和航商為主的舊的利益集團，試圖提出哪些對舊開發議程的回應，實際成效如何等。

第三章面對港口傳統功能衰退，市政府嘗試提出碼頭開發的新議程，透過新的結盟、論述，將碼頭往市民休閒空間、「海洋首都」的品牌認同、觀光服務業等短期可見的開發方式，以回應高雄市發展停滯、失業的問題。回顧高雄市過去在愛河進行都市行銷的經驗，以及近五年 1~22 號碼頭開發成文化導向開發方式的過程和現況，以探討市政府開發碼頭觀光的新議程推動的過程和結果。

第四章討論近十年中央政府、地方政府在碼頭政策上的轉變，是否存在中央和地方的拉鋸，亦或是兩個利益集團對高雄港發展議程的衝突，並了解過程中統治者與資本的結盟和再結盟，以理解為何高雄港最後會發展成現在這樣。

第五章探討港口政策變遷發生在當地業者（餐飲業、五金業、小吃店）、受薪者（市民、碼頭工人）、當地居民的社會、經濟面的影響和排除，以了解高雄港發展的新舊議程，對高雄市經濟、社會、文化的影響。

第六章結論，摘要前幾章主要論點，並整理高雄港碼頭的開發爭議，以了解高雄港發展的新舊議程，最後執行的效果使否達到一開始議程提出的承諾，是否真正協助高雄市突破目前的經濟困境、改善高雄市民的生活。



## 第二章 舊議程的鞏固：「港」的維持—延續航運用途

### 第一節 高雄市產業結構的變遷與高雄港地位的轉變

#### 明鄭到清領時期（1603~1895）：以出口茶、糖、樟腦為主

高雄自明鄭時期時以捕魚、漁撈業為主，到了清領時期(1850)年後發展為重要的對外貿易港口，英法聯軍後，台灣被列入通商港之一，出口茶、糖、樟腦、稻米等，也輸入鴉片、紡織、煤油、麵粉、棉貨。(吳連賞，2005)

#### 日治時期（1895~1945）：修築現代化的港埠設施、現代化工業在高雄興起

日治時期，日人在高雄縣橋仔頭設立臺灣第一家現代化機械製糖廠，因為糖廠的高產能及利潤使打狗港營運量走高，但也面臨運轉作業及腹地不足之窘境而促成打狗港築港工程的開展。1908 年開始第一期築港工程，約現在 1~3 號碼頭附近，1912 年，臨港線鐵路通車，從南部平原各地生產的甘蔗在製糖廠製完糖後從高雄港出口到日本。1937 年第二期築港工程完工，也是現在的 4~12 號碼頭，1937 年開始第三期築港計畫，開挖現在的 13~22 號碼頭。

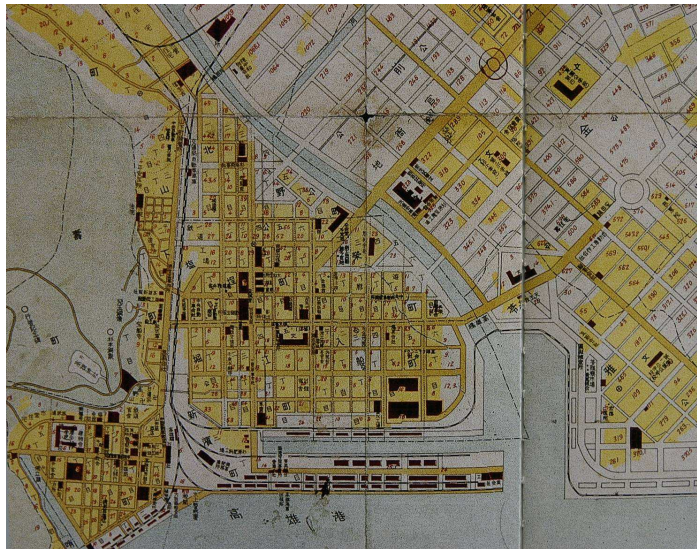


圖 2-1-1 1937 年高雄市街計畫圖（來源：文化愛河協會）



照片 2-1-1 日治時期 繁忙的高雄港（來源：山形屋出版社）

太平洋戰爭爆發後，台灣成爲日本政府南進政策基地，13 號碼頭和左營軍港也成爲當時運送人力和物資的基地，從日本運來的戰艦，均自此輸出到南洋。日本政府並在高雄建立重工業、水電、化學、機械、金屬等現代化工業。沿濱線鐵道至港區沿線，已建滿倉庫，各種從事生產買賣的日商，包括三井株式會社、明治株式會社、糖業公司（國民政府接收後改爲台糖）、肥料會社（台肥前身）、淺野水泥（台泥前身）、畜產工場、旭電化工等，經營蔗糖、鳳梨、香蕉、水泥、肥料、海鮮的生產、買賣、原料加工、運輸。（O2:20090209）

### 光復後（1945~1980）：發展重工業、加工出口業，貨櫃碼頭興起

二日大戰結束，被盟軍重創的高雄港幾成廢港，歷經漫長的十年復建工程。因打撈港內沈船而發展出拆船及廢五金行業，甚至高雄港的拆船曾創下世界第一的記錄。1958 年開始十二年擴建計畫，開闢二港口、設中島新港區、前鎮加工出口特區、興建貨櫃儲運中心，遠洋漁港遷至前鎮漁港，高雄港兼具商港、漁港、軍港的功能。1950 年代，高雄因爲有高雄港進口原料方便，可將原料進口後立即出口，經濟部在高雄港附近設至加工出口區：高雄加工出口區、臨海加工出口

區、楠梓出口區等。1960 年代，十大建設中鋼（中國鋼鐵公司、中鋼軋鋁臨海廠、中鋼軋鋁成功廠）、中船、臺機（臺機鋼品廠、臺機臺金鋼廠、臺機船舶廠、臺機船舶廠分廠）、中工重機械廠高雄修護廠、中油（中油高雄林園廠、大林廠、煉油總廠）紛紛進駐高雄，使得高雄成爲以重工業爲產業基礎的城市，油煤、化學、金屬製品比重相當高，加工出口區和重工業爲台灣帶來旺盛的出口貿易，也爲高雄帶來大量的汙染。（陳文尙等，2002）

隨著貨運量的增加，以及貨櫃化的時代來臨，高雄港於 1970 年於中島尖端興建第一貨櫃中心 40 到 42 號三座深水碼頭；1972 年於前金區興建 63 到 66 號深水碼頭，完成第二貨櫃中心；並在 1980 年於前鎮漁港東側之小港新商港區興建 68 到 70 等三座深水碼頭，完成第三貨櫃儲運中心；1995 年完成中洲地區的中興商港區 116 至 122 等七座深水碼頭；1989 年至 1998 年底第一期由港務局開發和第二期以 BOT 方式由航商興建大仁新商港區七座深水碼頭與一座重件碼頭。（吳連賞，2005）



照片 2-1-2

1990 年的高雄港散裝碼頭（來源：港都畫報）：仍相對繁榮，但至今此景象以不復見。

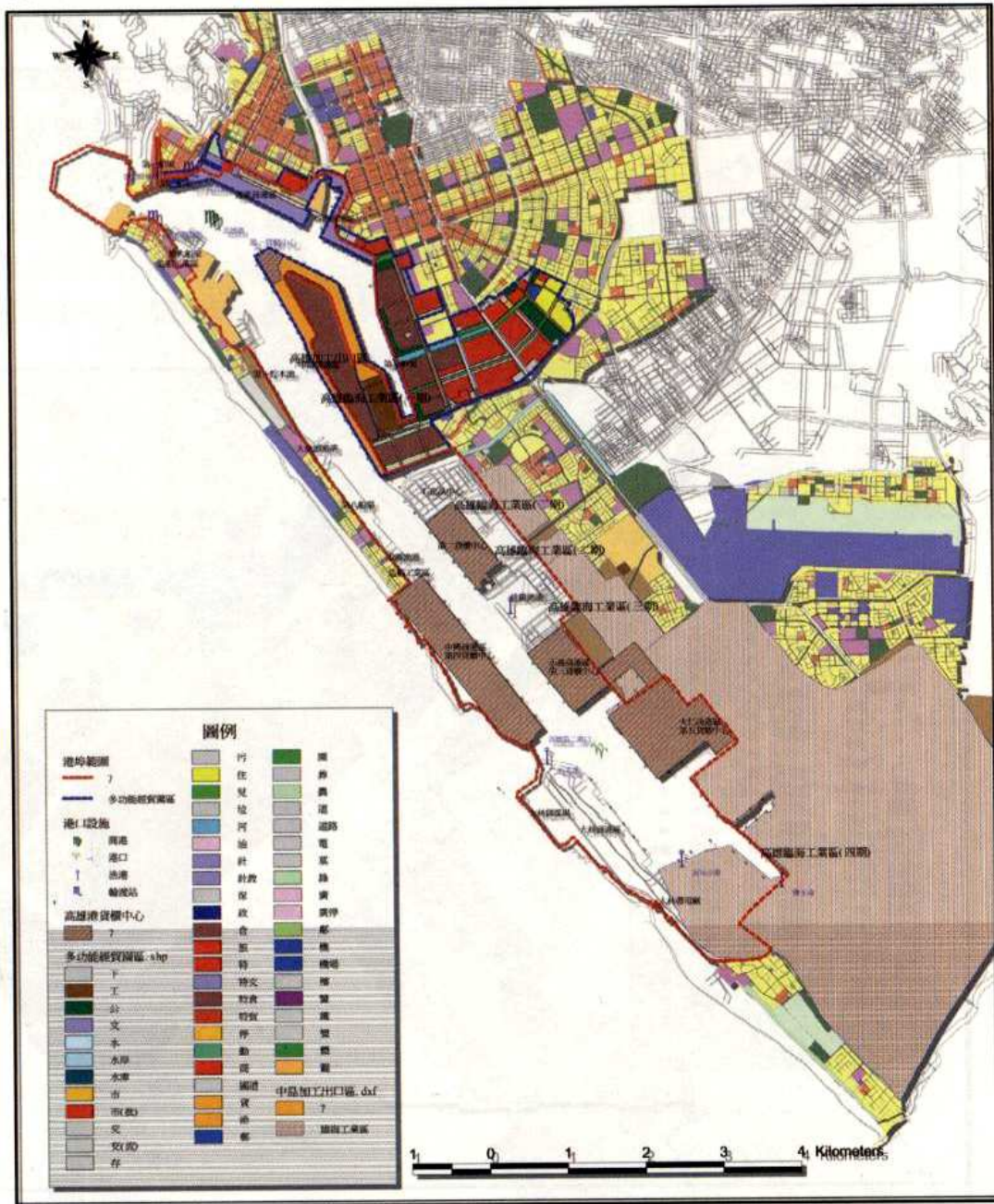


圖 2-1-2 1998 年後高雄港使用現況 (來源：高雄市港埠發展史)

### 1990~至今：高雄重工業的沒落、高雄港面臨其他港口競爭

1990 年在台灣製造業所能提供的就業已比服務業低，許多在高雄的工廠紛紛外移至台灣北部或東南亞國家，台灣政府的經濟政策重心也漸漸移至北台灣，扶植的產業和補貼轉往高科技產業，例如設置新竹科學園區等，傳統產業不再是

政府協助發展的項目，高雄市的工業區，例如前鎮工業區裡的唐榮鐵工中興鋼鐵，現在只剩下不鏽鋼廠。於是高雄市面臨強大的去工業化和經濟轉型壓力。

相對的，高雄港在 1999 年前憑藉著優異的位置、天然良港、港口服務，坐穩世界總吞吐量排名第三的位置，以海運的運作系統，大型母船在一條主幹線上應盡量減少靠岸以降低成本，因此此在主幹線區域內的支線，就需要靠較小型的子船來集貨，只有在幹線和支線交接的港埠才是軸心港，在支線上的是集貨港(引自王慶福、鄭俊彥，2000)，所謂貨櫃轉運中心的形成就在於軸心港或兩個不同航線的交匯點，香港、新加坡、高雄、釜山就是扮演這種角色。因此過去擁有深水貨櫃碼頭、超大型貨櫃橋式起重機以及充裕的貨櫃場等硬體設施，即掌握競爭優勢，但隨著亞太地區尤其是中國政府投入大量資金興建港埠設施，使港埠設施不再成為競爭優勢，而是必要條件。

台灣自從的出口產業萎縮，製造業外移至東南亞國家，以及中國大陸改革開放以來，增建沿海城市的港阜設施、疏濬碼頭工程後，得以停放更多大型船隻，並憑著製造業與出口的增加，上海、深圳、廣州、寧波、青島紛紛擠進世界前十名，許多原來停靠高雄港的船隻也將起運點改至上海和鹽田港（深圳港群）<sup>2</sup>，甚至改到基隆港和台中港<sup>3</sup>。加上全球航線的變化，過去運往美國走太平洋航線，漸漸有轉往印度洋至歐洲再赴美的趨勢（戴輝煌，2008），以及杜拜港、釜山港的崛起，鹿特丹、漢堡港在歐盟成立後的吞吐量增加，高雄港被擠到十名之外。

---

<sup>2</sup> 名列世界第三大貨櫃港的高雄港已岌岌可危，國際航商紛紛調整運輸動線，高雄港有被劃在動線外之虞。高雄港務局指出，最近港區內的丹麥快桅歐美線，已增靠大陸上海及鹽田港，部分大陸出口櫃甚至已不再經高雄港轉運；日本郵船（NYK）美西線母船已改靠基隆港，原美西線的貨櫃也改由香港或曼谷轉運。（1996.10.11 經濟日報）

<sup>3</sup> 不但外商拔錨，本國的陽明、立榮海運公司，基於營運需要，也將部分航線自高雄港移走。陽明的美西線母船因東南亞國家的貨源增加，已改以新加坡港為起運港，北歐遠東支線則加靠基隆港；立榮航運也在台中港設置貨櫃基地，以致高雄港轉口量流失。（1996.10.11 經濟日報）

表 2-1-1 1998~2008 年全球主要貨櫃港運量排名

港口名稱	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998
新加坡	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	1
上海	2	2	3	3	3	3	4	5	6	7	10
香港	3	3	2	2	1	1	1	1	1	1	2
深圳	4	4	4	4	4	4	6	8	11	11	18
釜山	5	5	5	5	5	5	3	3	3	4	5
廣州	6	12	15	18	--	--	--	--	--	--	--
杜拜	7	6	8	9	10	11	13	13	15	13	11
鹿特丹	8	7	7	7	7	8	7	6	5	5	4
寧波-舟山	9	11	13	15	--	--	--	--	--	--	--
青島	10	10	11	13	--	--	--	--	--	--	--
漢堡	11	9	9	8	9	9	9	9	9	9	7
高雄	12	8	6	6	6	6	5	4	4	3	3

資料來源：中華日報航運電子報

表 2-1-2 1998~2008 年全球主要貨櫃港運量（單位：千 TEU）

港口名稱	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998
新加坡	29,918	27,935	24,792	23,192	21,330	18,410	16,940	15,570	17,087	15,944	15,135
上海	27,780	26,150	21,720	18,084	14,551	11,280	8,613	6,330	5,613	4,210	3,066
香港	24,248	23,881	23,539	22,602	21,984	20,449	19,144	17,900	18,098	16,211	14,582
深圳	21,400	21,090	18,468	16,197	13,650	10,650	7,613	5,074	3,993	2,984	1,970
釜山	13,420	13,000	12,038	11,840	11,491	10,407	9,333	7,906	7,540	6,439	5,945
杜拜	11,830	11,000	8,923	7,619	6,430	5,151	4,194	3,502	3,058	2,844	2,804
青島	10,320	9,462	7,702	6,307	5,139	4,238	3,410	2,640	2,120	1,540	1,214
廣州	11,001	9,200	6,656	4,683	3,308	2,761	2,180	2,640	2,120	--	--
寧波-舟山	11,226	9,360	7,140	5,208	4,005	2,762	1,860	1,890	1,912	--	--
鹿特丹	10,784	10,791	9,690	9,300	8,300	7,000	6,500	6,100	6,300	6,343	6,010
漢堡	9,737	9,890	8,861	8,087	7,003	6,138	5,373	4,700	4,250	3,738	3,550
高雄	9,676	10,256	9,774	9,471	9,710	8,843	8,493	7,541	7,425	6,985	6,271

資料來源：中華日報航運電子報



## 第二節 舊議程鞏固的策略－港埠自由化

### 一、自由化的提出：「亞太營運中心」藍圖下的高雄港－「海運轉運中心」

「亞太營運中心」概念最早是由日本經濟學者大前研一在 1993 年間提出，當時世界經濟情勢有幾項重要發展特色：(1) 隨著 GATT (關稅暨貿易總協定) 烏拉圭回合談判的圓滿達成、世界貿易組織 (WTO) 的成立，為未來國際貿易秩序建立了新的架構：自由化與國際化；(2) 以地緣關係為基礎陸續呈現出的區域經濟整合的發展態勢。在歐洲方面有由歐洲經濟共同體 (EEC) 與歐洲自由貿易協會 (EFTA) 二組織所結合的歐洲經濟區 (EEA)；在美洲方面有由美、加、墨三國組成的北美自由貿易協定 (NAFTA)；而亞太地區也於 1989 年在澳洲政府提議下成立亞太經濟合作會議 (APEC)，其約束性與成熟度雖不及前二者，但區域整合的共識已然形成。

在企業因應全球化的趨勢下，「跨國企業」隨之興起，而一般跨國企業在區域經濟整合的發展潮流中，為求有效掌握該地區資源，加強其間的資源配置與管理，多積極尋找適當地點作為該區域內之營運總部。而任何國家能在此種趨勢中，掌握機先，塑造良好經濟環境，被認為可為該國企業奠定良好的競爭基石，亦能吸引廣大跨國企業，以該國為「營運中心」，當時認為香港雖沒有提出區域營運中心的構想，但其高度自由化的條件，早已使其成為亞太金融中心，而新加坡亦以其穩定的政治環境、高行政效率、低稅率等「自由化政策」，成為各國大企業設立亞太營運中心時之首要選擇，上海更積極地朝亞太營運中心的目標而努力，此亦即我政府積極發展台灣成為亞太營運中心之緣由。

當時的經濟部長蕭萬長採納了這個想法，提出發展台灣為六大專業中心：「製造中心、海運轉運中心、航空轉運中心、金融中心、電信中心、媒體中心」，並

將「推動台灣成為亞太營運中心」作為接下來幾年國民黨的經濟政策主軸與口號。而亞太營運中心計畫之一便是建設高雄港為亞太運轉中心，朝向港阜服務民營化、雇用制度自由化等，定將高雄定位為：

「高雄市是一個經貿港都；是一個全球經濟組織管控中心，主導金融服務、資訊、電子等產業的市場與區位；是一個跨國企業區域營運中心，扮演物流、資訊配送的基地。」『從南部區域發展觀點定位：高雄應扮演南部區域城市門戶的角色，做為與華南地區、東南亞、歐美界面，落實國土城市 3T 城市（運輸、通訊、經貿）的構想。

#### 《1997 年高雄市都市發展白皮書》

原本政策上制定推動的時程分為三階段，第一階段為 1995 年至 1997 年，第二階段為 1997 年至 2000 年，第三階段則從 2000 年開始；三階段的目標分別是改善台灣經濟體質、調整經濟結構，第一階段 2 年半的執行重點在於藉由法令、行政措施的增修，加速經濟體質的改善，以深化台灣經濟「自由化、國際化」之程度，第二階段的推動重點則在繼續推動健全投資營利相關法制，擴大各營運中心規模及提昇產業效率，並在 2000 年成為亞太營運中心後繼續鞏固這個地位。整體計畫其實是往「設立科學園區、自由化、民營化和金融去管制化」發展。1996 年李登輝實施「戒急用忍」<sup>4</sup>下，亞太營運中心計畫擱置。

---

<sup>4</sup> 1996 年 8 月 14 日，李登輝在國民大會答覆國大代表國是建言時指出，「以中國大陸為腹地建設亞太營運中心的論調必須加以檢討」。同年 9 月 14 日，李登輝即提出「戒急用忍」主張，之後並明確界定：「高科技、五千萬美金以上、基礎建設」三種投資應對大陸「戒急用忍」，認為如此才能避免臺灣喪失研發優勢以及資金過度失血。

## 二、港埠設施民營化

1990 年正是新自由主義復甦的年代，全球蔓延一股自由化的潮流，並將國有企業冠為「無效率」，紛紛要求各地政府將國內的經濟政策民營化、去管制化，並要求地方政府提供廠商更好的投資條件，包括開放民間企業加入許多產業的營運，原來由國家雇用的受薪者解雇，轉由民間企業雇用。這股潮流也延燒到台灣，台灣的港口政策成為新自由主義的一個環節、在地方的代理人、策動者。

此時期出現許多新論述，例如原來高雄碼頭工人隸屬高雄市碼頭工會管轄，各碼頭如需要工人裝卸貨物時，都由碼頭工會派員前往，船東再依裝卸貨物的不同，付給工會不同的裝卸費用，費用都是與各相關業者開會討論所訂，誰都不吃虧。但原來政府雇用工人的制度卻在 1996 年後被認為是「不合理」的，更有航商提出：「台灣碼頭工人素質低落，是航商經營最大隱憂。」要提升「競爭力」，必須積極推動民營化、開放碼頭裝卸承攬，使航商業者用人趨於「正常化、制度化、合理化」。

1996 年在航商和貨物承攬業者的遊說下<sup>5</sup>，由朝野立委組成的新國力策進聯

---

<sup>5</sup> 由立法委員組成的新國力策進聯盟昨天舉辦的探討碼頭工人制度公聽會中，與會學者、一致指出，碼頭工人僱用制度不儘速修改，讓航商可自由僱用碼頭工人，高雄港等港埠根本無力與國外競爭。曾參與亞大海運中心規劃的台大教授杜震華說，台灣碼頭工人平均每月薪水比新加坡碼頭工人高出 4 萬元，以現有碼頭工人 7,000 多人計算，一年就高出約 36 億元，僅這一項就讓航商的經營成本吃不消。

台灣快桅公司船務部經理吳義雄說，台灣碼頭工人素質低落，是航商經營最大隱憂。過去，碼頭工人操作錯誤造成航商龐大損失時，業者卻無權選擇工人。對吳義雄所言，美商海陸運輸公司經理林立信也有同感；另外，亞洲水泥公司、進口水泥商台宇公司代表等，都認為碼頭工人僱用薪資不合理。代表歐洲商務協會出席的一家航商說，碼頭工人對整個港埠業務非常重要，碼頭工人必須有客戶至上的觀念，國內外航商才會樂於進港。

港務局副局長吳榮貴說，推動碼頭工人僱用制度，可以說是政府買下工人的工作權，開放民營船舶貨物裝卸承攬業者來僱用。改制後，不但釐清 50 年來港務局與碼頭工人間「不明確」的僱用關係。(1996.11.06 經濟日報)

盟提出：「高雄港要提升競爭力，必須加速推動港埠碼頭工人僱用民營化、使國內外航商可自由僱用碼頭工人，不再由港務局指派」。因此交通部開始進行港口各項服務設施民營化，包括解除港口租金及費率管制<sup>6</sup>，例如轉口貨櫃及自備機具都免收管理費，境外航運到保稅倉庫間部分不收費用，並實施港埠業務彈性費率、減少 10 %至 20 %的土地租金，開放民間投資新建商港設施、籌設船舶貨物裝卸承攬業、廢除工人牌照制度。此外，為了改善港埠經營效率，行政院也指示高雄港調整為公辦民營的企業經營體，如港埠管理公司或棧埠經營公司。

### 三、發展重心北移：「綠色矽島」藍圖下持續自由化的高雄港

2000 年的政黨輪替和國際情勢的變化，一方面中國的發展經濟崛起、台灣未能加入許多國際經貿組織、兩岸無法直航，而 2000 年當選的陳水扁總統也將政策改為：建設台灣成為「綠色矽島」，推動發展高科技產業與服務業，以台北為主要範圍，因此 2000 年後便不再以亞太營運中心口號和經濟政策的主軸，不過除三通外，基調與亞太營運中心類似，均朝向去管制化、自由化發展。雖然 2005 年在高雄港設立自由貿易港和境外營運中心，但成果不彰，而中央政府整體的產業政策重心已日漸北移，發展高科技產業，謝長廷擔任高雄市長後，也不再繼續推動多功能經貿園區，而改推高雄燈會、愛河整治、高雄捷運等。

#### 自由貿易港、境外營運中心：成效不彰

面對高雄港排名的下滑，高雄自由貿易港區於 2005 年 1 月開始營運，範圍

---

<sup>6</sup> 高港也做了一些變革。首先，將拖船費及碼頭浞泊費等港埠費率調降了 20%；並配合海關將押運貨櫃比例由 20%降為 10%，給貨主更多方便。同時進行更深度的民營化，除拖船、碼頭倉庫及修繕工廠三大項之外，其餘業務都已開放民營，就是希望能提高港埠效率，讓航商滿意。（1996.11.06 經濟日報）

包括五個貨櫃儲運中心，就自由貿易港區特性及功能則可歸納出下列與港口有關之優勢特性：1.境內關外之特性；2.區內貨物裝卸、倉儲、分裝、改包、加工再出口；3.自由化；4.可與境內工業結合發展出國際物流業務；5.免稅；6.通關迅速；7.國內外人員進出方便；8.資訊平台可整合進出口貿易及航港、關務；9.設置單一窗口等。

李樑堅、陳昭宏、黃茂祥（2006）訪問航商、裝卸業者、物流業者、海關總結高雄港自由貿易港區所面臨之問題：

一、自由貿易港區精神無法落實，視為「境內關外」、自由化原則不論在自由貿易港區設置管理條例上或其相關子法上沒有落實。

二、通關效率較為緩慢，貨物通報、轉口櫃押運或開櫃查驗、遠端查核、記帳盤點等等都影響貨櫃儲轉效率及增加業者成本。

三、港區內土地不足，土地已被既有航商業者所使用，增設相關設施不易。

四、區內不同體制運作，影響自由貿易港區營運之推動，既有航商因無更便利性與優惠利基不願加入，與加入之新業者運作體制不同將影響港埠營運效率與管理上之障礙。

五、航、港、關之資訊平台有待完成，目前高雄港務局之航港EDI、自動化門禁管制系統已完備，但與海關及關貿網路系統連線利用仍需加強。

六、單一窗口功能有待擴充，各目的事業主管機關所需辦理之業務，或委託或委任應由單一窗口整合辦理，方有利於招商作業。

七、自由貿易港區設置管理條例第12條之雇用總人數中，需雇用5%之原住民身分者；外勞工資比照勞基法規定，較新加坡、香港或大陸港口為高，缺乏競爭力；第16條十大項貨品需經各目的事業主觀機關核准，不如授權由單一窗口辦理；放寬第18條之自主管理。

八、廠商認為優惠條件仍不足，如營業所得稅減免、租稅減免、資訊平台電

子資料傳輸費減免等等。

周建張、施惠慈、楊德瀚、謝雅琴（2007）則補充幾個現象：一、關稅、加值型營業稅負擔較香港、新加坡重，海關對轉運貨物管制流程仍繁瑣，不利國際物流業務之推動；二、兩岸無法直航，增加航商成本；三、轉口貨的通報內容比未加入自由貿易港區前還複雜；四、英語流利之物流銷售專業人才仍待培育；五、高雄港與未與台灣其他三座自由貿易港合作，反而彼此競爭，對高雄港發展不利，應加強彼此合作、互補的功能。

#### 四、新議程逐漸浮現：「多功能經貿園區」計畫下的「高雄港親水遊憩商業區」

1999年6月，內政部都市計畫委員會通過「高雄多功能經貿園區特定區計畫案」<sup>7</sup>。總面積為587.85公頃，規劃為「特定文化休閒專用區」、「特定倉儲轉運專用區」及「特定經貿核心專用區」等三大功能分區，園區大部分屬於高雄加工出口區與中島商業區、蓬萊、鹽埕、苓雅商港區，區內有高達74%的土地屬公

<sup>7</sup> 配合全球化趨勢，高雄市未來活動以及空間需求可能的變遷預期如下：(一) 港灣土地：高雄市的海港服務台灣地區（至少是南台灣地區）的機能並不可能完全散失，因為自由貿易港區仍需靠高雄商港維持繼續運作。但高雄港的範圍可能會縮減，部份原有的港區會逐漸轉型為遊憩濱海地區或親水空間。存留繼續做為商港的地區需採更高效率的利用。(二) 製造業用地：高雄市未來的製造業，尤其是傳統製造業，將會逐漸遷離高雄市區。製造業存留於高雄市區的將會是高科技、或高附加價值、或由傳統產業升級的製造業。因失工業化可能造成持續的衰頹，高雄市政府需要推動再工業化，以遞補去工業化後的工作機會之流失。諸如軟體科技園區、生化科技、和電信產業園區推動設置之想法，均符合「再工業化」的想法。在政策的導引下會有些新的製造業遷入，這些新進入的製造業需是符合環保，且具有高科技或高附加價值的特性。這些存留於市區的製造業需要仰賴都市的知識創新或研究發展之氛圍。基本上，工業用地會比現階段還要減少，且會逐漸轉變為智慧園區的型態出現。(三) 服務業用地：消費者服務業用地並不需大量增設，惟在區位上會形成更有規則的層級分佈。生產者服務業所需的用地需求則會大量增加，其增加的原因包括金融、保險、及不動產服務業廠商增加、社團或組織所需的辦公空間增加、各種專業及顧問服務業（其中包括各種形態的設計或支援研究發展服務）廠商的增加、休閒旅遊服務業的增加、資訊服務業的增加等等。這些生產者服務業泰半需要集中設置，以收聚集經濟的功效。服務業未來將需要處理大量的消費需求和產業流通資訊，因此，服務業用地需要有資訊基盤之輔助。資訊網的建設成本也可藉由集中設置來降低。(四) 運輸倉儲業用地：未來的物流網絡將會更具有階層式的結構，以更有效率的服務居民和廠商。高雄市扮演區域物流的角色必然加重，運輸倉儲用地是有需要增加的。倘使因兩岸三通，或是其它狀況，高雄成功的發展加值再出口，運輸倉儲用地需要增加更多的面積。《1997年高雄市都市發展白皮書》page.9

家及國營企業單位所有，例如台糖、台肥、台電、中油、國防部等，私有地包括台塑、東南水泥、國泰化工、紘洋化學公司、中石化等，盼以集中、大面積的方式開發。(引自吳明容，2004)



圖 2-2-1 多功能經貿園區位置圖 (來源：高雄市政府都市發展局)

表 2-2-1 多功能經貿園區規劃使用內容

名稱	特定文化休閒專用區	特定經貿核心專用區	特定倉儲轉運專用區
地點	高雄港 1-21 號碼頭區	近水岸週邊工業區	現前鎮加工出口區周邊工業區
開發內容	以發展及引入水岸遊憩、地區商業與文化設施活動產業。	以發展經貿周邊輔助機能為主。引入大型購物中心、複合辦公大樓、住宅、文教等服務。	發展物流倉儲與加工轉運等產業。

其中「特定倉儲轉運專用區」目標將高雄港每年 300 萬個轉運櫃中 40%，引進高雄市的腹地進行再加工製造，提高附加價值後再出口。

「特定經貿核心專用區」期盼吸引國內外企業投資，由其是金融服務、高科

技產業的商辦大樓等，以將高雄經濟結構轉型為商業和服務業。

「特定文化休閒專用區」在土地使用上，偏向於以推動文化展演及商業購物中心、港埠商業設施及水岸遊憩活動等主題為主。當時高雄港務局長游芳來提出將原蓬萊、鹽埕與苓雅商港區重新規劃成「高雄港親水遊憩商業區」，內容如下：

表 2-2-2 「特定文化休閒專用區」規劃使用內容

短程 (97~99)	中程 (100~103)	長程 (104~109)
流行音樂中心	10~11 跨港大橋評估	蓬萊商港 1~10 號碼頭開發
世貿會展中心	18、19 號碼頭開發	水岸輕軌建設
11~14 號碼頭短期招商開發		10~11 號碼頭跨港大橋建設
水上浮島公園工程評估		
台鐵高雄港站都市更新計畫		
遊艇碼頭設置		
旅運大樓興建		

來源：高雄港務局「高雄港親水遊憩商業區」報告書（1998）

但歷經地主整合、有些工廠必須遷廠，例如台肥、國泰化工、紘洋化學公司，（楊正元，2002）增加遷廠的成本和補償，且大環境景氣差、政策不明、廠商誘因不足等，導致許多地區開發緩慢、土地閒置，讓許多地主紛紛期盼政府盡快協助招商。



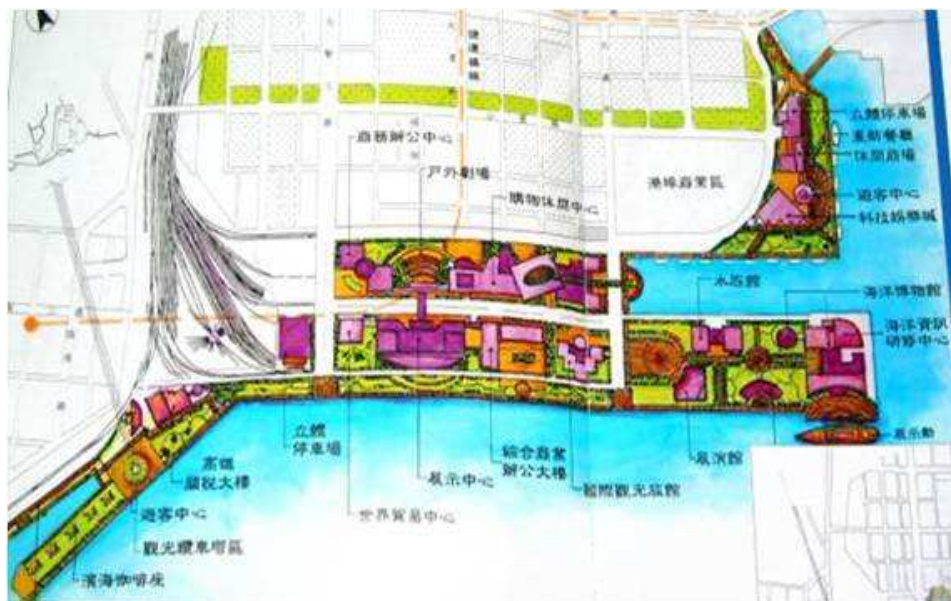


圖 2-2-2 「特定文化休閒專用區」規劃使用內容（來源：高雄港務局）



圖 2-2-3 「特定文化休閒專用區」規劃使用內容（續）（來源：高雄港務局）

1999 年後「多功能經貿園區」在整體開發停滯、計劃延宕，「特定倉儲轉運區」(簡稱特倉區)開發商合鑫公司倒閉，2005 年「軟體科學園區」由國城接手，除 2006 年「特定經貿核心專用區」(簡稱特貿區)有幾家大型購物中心進駐外 (TESCO、家樂福、IKEA、統一夢時代購物中心)，開發相當緩慢。所以「特定文化休閒專用區」直到 2005 年前也未有變化。



圖 2-2-4 預計進駐多功能經貿園區廠商（來源：高雄市政府都市發展局簡報，2007）



圖 2-2-5 目前實際進駐多功能經貿園區廠商（來源：本研究整理）

## 五、第六貨櫃與洲際貨櫃中心的增闢 vs. 紅毛港的遷村事件

### 全球港埠的變遷


#### 海運貨櫃化

碼頭一般分為貨櫃碼頭和散裝碼頭，傳統的碼頭是散裝碼頭，但近幾十年，貨櫃碼頭大量增加，因為貨櫃運輸有助於降低運輸成本，節省了許多裝卸的時間、費用，根據紐約港務局統計分析（引自中華民國港埠協會，2006），以傳統雜貨船載運啤酒至邁阿密，由酒廠將貨裝上貨車，運至港口卸存通棧，再從通棧搬上船艙，每噸費用為 4 美元，貨物運抵邁阿密後，卸船、進棧、交提等作業，需再花 4 美元，若改以貨櫃運送，在酒廠裝入貨櫃，運至港口裝上貨櫃船，每噸成本只要 0.25 美元，即使將貨櫃費用併計在內，也比傳統雜貨便宜 94%，因此貨櫃運輸已成為現在航商採用的主要方式。

但裝卸大宗物資，像小麥玉米、鋁錠，這些沒包裝的，仍需要靠散裝碼頭，因為如果要把兩噸的米裝在規格化的貨櫃，可能要裝 1000 個貨櫃，其所花的時間和成本變得相當高，而貨櫃碼頭的裝卸效率很快，講求的是周轉，如果有船一直停在碼頭不動，就會影響其他船進港，散裝碼頭通常比較靠近倉庫，可以堆貨，且有許多專用機器，可以直接把船上的物資卸到穀倉，貨櫃碼頭幾乎是不堆貨的，但貨櫃碼頭因為有比較多大航商在用，為了搶貨，會想辦法壓低成本，所以運輸費用較散裝碼頭低，當原物料大漲時，運輸的費用也會跟著漲，這時有些運送大宗物資的廠商就會考慮採貨櫃碼頭，因為裝成貨櫃的成本還比租用散裝碼頭低，所以是看貨的種類決定用散裝還是貨櫃，以及當時油價、穀價等成本考量，不是看運輸的距離。另外一種散裝碼頭是雜貨碼頭，是有包裝的散貨，例如木材和合板，目前散裝和雜貨碼頭聚集在高雄港中島、蓬萊、苓雅這三區。

## 貨櫃船大型化

此外貨櫃船大型化也有助於航商降低每貨櫃之運輸與造船成本，在加上碼頭裝卸設施的快速運轉，自動化櫃場系統將成爲趨勢，可減低人力成本，並滿足周轉時間以及較高的儲存能量，減低每一艘船停泊時間，可提供更多船停泊，並加快運輸時間（中華民國港埠協會，2008）。目前大型貨輪平均裝載數爲 4,500TEU 至 6,600TEU（引自王慶福、鄭俊彥，2000），其滿載吃水爲-12.5 至-14.5 公尺，而貨櫃碼頭則必須因應大型貨船的來臨，改善碼頭設施、加深碼頭深度。各航商基於營運策略運用，及船舶製造技術的精進、新行現之開發，航行船舶有大型化的趨勢，未來可能發展至 8,000TEU，甚至出現 15,000TEU 的超大型貨櫃船。因爲在相同速率下，較大船型的船隻在燃料和人員成本有顯著的節省，但碼頭加深工程並不容易。



高雄港務局規劃由中央政府與民間出資闢建第六貨櫃中心與洲際貨櫃中心第一期工程，共將投入 1,226 億元資金，第六貨櫃中心位占地達 60 公頃，計畫興建三座貨櫃碼頭，共可增加 150 萬 TEU 的處理量。至於洲際貨櫃中心第一期工程，計畫以填海造地 512 公頃方式興建，計畫期程爲 91 年至 104 年，其中政府出資 430.22 億元負責填海造地、闢建聯外道路，民間 BOT 投資 495.08 億元，闢建五座貨櫃碼頭、八座石化碼頭及購置營運設施。（2003.07.25 經濟日報）

爲了闢建第六貨櫃中心高雄市政府遷移了紅毛港 2 萬戶居民，事實上紅毛港居民早在 1968 年就受到碼頭、重工業發展的極大影響，中油、台電均在附近設廠，而爲了發展「臨海工業區」、「大林商港預定地遷村計畫」對紅毛港實施限建，居民所有的房舍均不得增建、改建。而爲了闢建貨櫃中心，1982 年要求居民遷村，港務局負責安置和拆遷補償，高雄市政府負責執行遷村計畫，於 2007 拆遷

完畢。

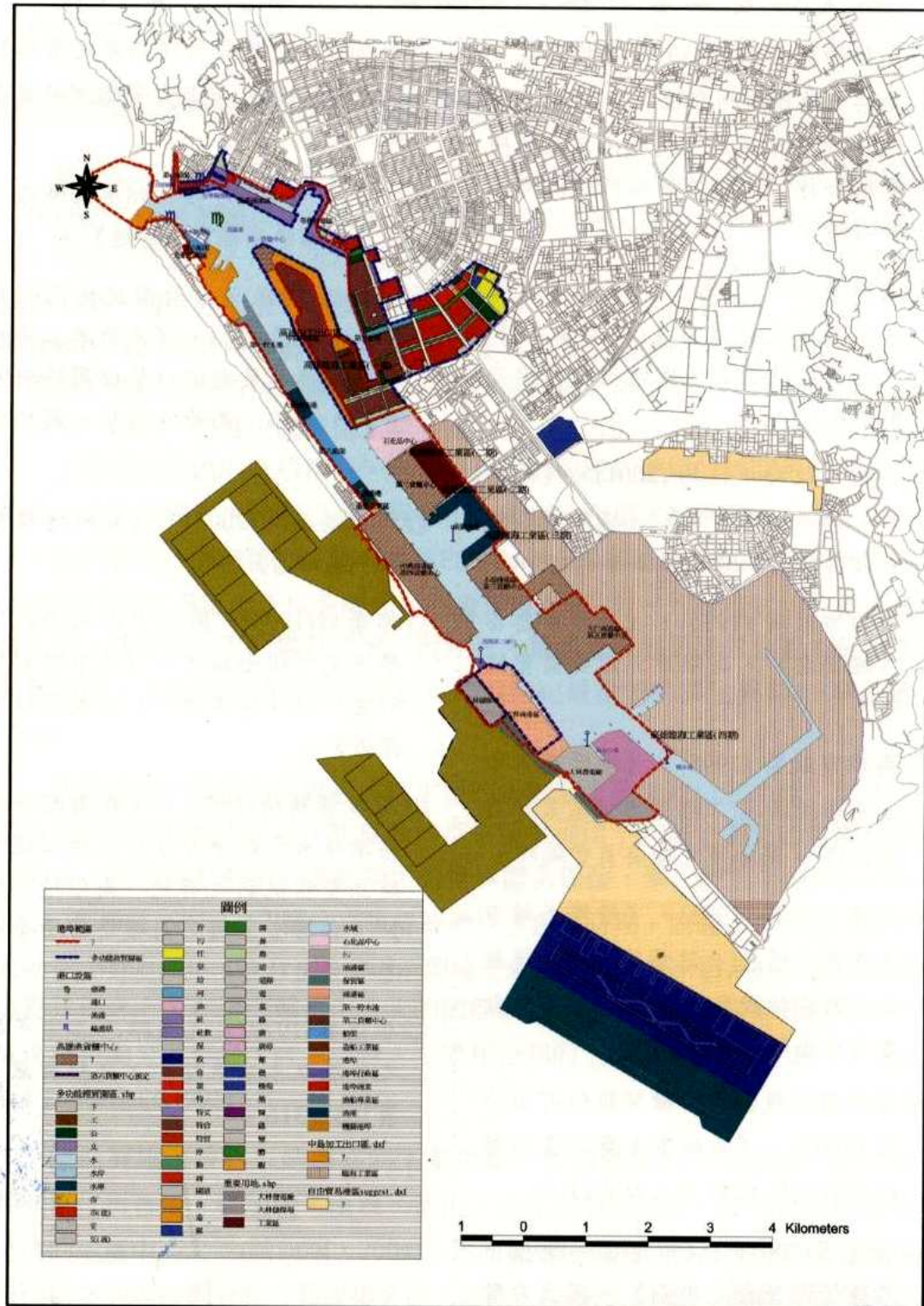


圖 2-2-6 高雄港第六貨櫃中心、洲際貨櫃中心位置圖（來源：高雄市港埠發展史）

### 第三節 舊議程的限制：港埠自由化無法鞏固高雄港的地位

不過即便高雄港埠設施改爲民營化、成立自由貿易港，港務局投入大筆資金擴建深水碼頭，高雄港吞吐量的世界排名仍不斷的往下掉，原因在於：

#### 1. 港口競爭力關鍵仍在製造業生產腹地

許多港埠、航運研究發現，即便改善港口設施，能增加的貨源也是有限，主要的差別在於港口附近生產腹地的經濟表現。根據中華民國港埠協會（2005）的研究，即便是近年爲了和中國北方港口競爭、不斷興建碼頭設施的釜山港，也在新港營運量不如預期、受到仁川港、光陽港分割貨源，考慮停止興建貨櫃碼頭，其中的討論很多，例如仁川港較靠近首爾，也將發展物流園區，而光陽港採薄利多銷減低 20% 的費用增加轉口貨源，中央政府擔心一旦釜山港增加設施，會斷絕光陽港的生路，隨著上海港的競爭力上揚，釜山港本身貨櫃量也在下降，若貿然投資新建，仍有供過於求的問題。足見各地政府爲了競逐貨源，不斷投入資本興建碼頭設施或降低價格、增設自由貿易區，但在港口間強大的競爭下，產生一個零合遊戲甚至沒有贏家的結果。而高雄港還面臨其他的難題。

黃承傳和戴輝煌（2008）比較上海、香港、鹽田（深圳港群之一）、高雄發現，航商選擇停船地點以外在因素－貨源爲考量關鍵，內在因素如港灣服務指標、作業效率、基礎設施已成爲必要條件，而非競爭優勢，上海外在條件最佳，擁有長江中下游的廣大腹地，因此吞吐量最大，且貨櫃裝卸業務已由上海港國際港務集團有限公司多角化經營、吸引外資，待洋山港開通後吞吐量將增加更多。鹽田港則因華南地區出口旺盛而吞吐量增加。香港因早已是全球最繁忙的轉運港，在營運調度上有高度靈活性，雖也面臨上海和鹽田的競爭，但外在和內在條

件仍和上海不相上下。而高雄港因進出口貨櫃增長停滯，唯目前航商在貨櫃專用碼頭仍有租約，因中國華南地區空櫃需求增加，而以高雄港作為空櫃調度的樞紐，但外部環境看來，不具競爭優勢，內部條件黃承傳和戴輝煌認為通關電子化的技術升級、吸引外資投資上也有待加強。

## 2. 兩岸直航至今未有重大突破

然而，即便是許多航商認為的關鍵：兩岸直航，目前也困在幾個重要的談判點上。張雅富（2007）整理 1997 年香港回歸中國後，中國希望台灣比照香港一國兩制的方式直航，禁止外國業者經營兩岸客貨運業務，凡與台灣有關航權協議，須經中國大陸同意，否則就是干涉中國主權問題，台灣拒絕，後來中國大陸開放廈門與福州港與台灣高雄港的境外航運中心通航，允許兩岸所屬的航商通航，但排除外籍航商參與。

2002 年又新增外籍、香港和台灣航商經特許後可經營中國大陸港口經台灣、香港、澳門至第三地的航線，但仍禁止外籍航商運送兩岸的貨物與轉運貨，1997 年台灣希望增加大陸的貿易量，設立「高雄境外航運中心」，除原有廈門和福州外，就直航港口數而言，航線可延伸至中國其他港口，例如上海、天津，外籍航商也可停泊兩岸港口，但仍不得進行貨物與轉運業務，亦即兩岸通航的港口數增加，但整體運量並未增加。

直到今日兩岸開始討論如何進一步直航，但外籍航商在兩岸間直航、運送貨物、轉運上未有進度，台籍航商目前也仍需經香港、澳門至第三地（上海、天津），且須經中國核准才能經營。事實上，貨運直航的實施會降低台商投資大陸的誘因，故中國大陸對貨運直航採取能拖就拖的態度。

### 3. 台北港啟用，將影響高雄港吞吐量

近日台北港開通後，預料將影響高雄港的貨源，根據中華工程司（2000）的評估，至民國 100 年高雄港約將有 74 萬 TEU 到 91 萬 TEU 的貨源被吸引到台北港，其中包括 30 萬 TEU 的中南部貨源和 45 萬 TEU 到 61 萬 TEU 的轉運貨。分析原因台北港的碼頭經營將採取碼頭營運商（Terminal Operator），民營、公用的方式進行，分配、調度的經營，靈活性將比以出租專用為主的高雄港高。

而高雄港因採出租專用，由港務港和航商簽約固定租用，合約由 30 年至 50 年不等，在固定租金下，航商為了降低平均成本自然提高碼頭的使用率，但中華工程評估在未來航商策略聯盟的趨勢下，艙位將彼此互租，若航商彼此承租的碼頭不在一起，在貨物的調度上將極為不便，因此航商將漸漸把使用的碼頭往吞吐量大的港口集中。

港口硬體設施上，高雄港在第五貨櫃中心完工後（2000 年 9 月），現有港區內可開發的區域已飽和，若要興建可以滿足 6,000TEU 以上貨櫃船的深水碼頭已不易取得，只能朝浚深既有碼頭或發展外海貨櫃方式來進行規劃。

因此可以發現，許多高雄港面臨的問題，即使中央政府改變港口經營的政策、制度、興建貨櫃碼頭，要和東亞的港口競爭，仍相當不易，更何況是資源更少、無法改變港口政策的地方政府，但高雄市政府須要面對地方失業人口、高雄港排行下滑的壓力，作出政績，以獲得延續政權的機會。



### 第三章 新議程的提出：高雄港的城市行銷—碼頭轉作觀光

在台灣過去的政治社會系統中，地方政府相對於中央政府自主性都很小，尤其台灣這樣的發展型國家，經濟發展政策均由中央政府引導、強制執行，今日台灣的經濟發展仍依賴中央部門的政策，但中央政府的政策已由協助發展輕重工業（設置加工出口區），轉向發展高科技產業，例如提供科學園區內廠房免租金等補助，因此許多縣市開始競爭，爭取中央到地方設至科學園區，而過去以輕重工業起家的高雄市，經濟結構也面臨轉型的壓力，因為全球製造業的生產基地轉移到大陸、東南亞，使得高雄市廠房紛紛外移，連帶使高雄港的出口量下降，要回應全球資本的流動，必須加入新的建設、制度、政策，單靠高雄市政府，無法獨力完成，但又必須面對失業壓力，地方政府開始想振興經濟的方案，並向中央爭取補助，除前面提及過的「多功能經貿園區」、「軟體科學園區」，港口方面，更必須面對高雄港世界排名下降的壓力，因此在港口相關政策上，高雄市政府除協助中央交通部高雄港務局推行自由貿易港、配合紅毛港遷村外，開始想碼頭用作停船以外的開發方式。

隨著全球海運的貨櫃化，高雄港於 1970 年到 1973 間，增建第一、第二貨櫃儲運中心，儲放 13,500 個以上的中型貨櫃，但仍不敷使用，1975 年到 1998 又陸續興建第三、第四、第五貨櫃儲運中心，水深 14~15 公尺，可停靠 75,000 噸的大型貨櫃輪，使得高雄港的碼頭數量來到 122 個，而漸漸將貨運中心轉向 40 號之後的貨櫃碼頭，而 40 號之前的散裝碼頭，不再像日治時期和民國 60、70 年代經濟起飛期，如此的繁榮，而較早開發的散貨碼頭（1~22 號碼頭）水深較淺、使用率相對較低，又最靠近愛河、高雄市區，有鑑於謝長廷在愛河的成功行銷，市政府開始想如何利用碼頭的觀光價值進行開發。因此高雄市政府開始把腦筋動到「特定文化休閒專用區」1~22 碼頭的開發，希望將碼頭轉作遊憩、餐廳、咖

啡店、摩天輪、音樂中心，碼頭附近興建商辦大樓、豪宅等。

表 3-1-1 高雄港碼頭使用現況

		碼頭編號	設計水深 (公尺)	碼頭類別	使用單位
散 裝 碼 頭	蓬萊商港 區	新濱二號碼頭	9	特用	港務局自營
		1 號~3 號	9	親水遊憩	
		4 號~10 號	9~10.5	散貨	
	鹽埕商港 區	淺水一號碼頭	4.5~9	專用	出租海洋巡防總局
		淺水二號碼頭	6.5	雜貨	港務局自營
		淺水三號碼頭	4.5	客輪	租用觀光客船碼頭
		登一、二號碼頭	5	觀光遊憩	高雄市政府
		11,12 號	9	觀光遊憩	
	苓雅商港 區	13 號~15 號	9	雜貨	港務局自營
		16 號~21 號	9~10.5		
		22 號	10.5	其他	港務局自營
		25 號	10.5		租用台肥
	中島商港 區 (第一 貨櫃中 心)	27 號	10	專用	租用華夏海灣塑膠公司
		28,29 號	10.5		租用台塑
30 號				與台塑合建	
31 號~41 號		10.5	雜貨	港務局自營	
貨 櫃 碼 頭		42,43 號	10.5	貨櫃	出租連海
		44,45 號		水泥圓倉	港務局自營
		46,47 號	11.5	專用	出租台糖
		48 號~58 號	10.5	大宗貨	港務局自營
	前鎮商港 區 (第二 貨櫃中 心)	59 號	6.5	石油化學	與中油合建
		60,61,62 號			出租中油
		63,64 號	12	貨櫃	出租萬海
	65,66 號	14.5	出租東方海外		
	小港商港 區 (第三	67 號	14.5	貨櫃	出租美國總統輪船 APL
		68,69 號	14		

貨櫃中心)	70 號	14		出租陽明		
	71,72 號	14	穀類	出租遠森網路		
	73 號	14		與士新儲運合建		
	大仁商港區 (第五	74 號	13	雜貨	港務局自營重件碼頭	
		75,76,77 號			出租快桅	
	貨櫃中心)	78 號	15		出租韓進泛太平洋公司	
		79,80,81 號	14~15		出租長榮	
		85 號~89 號	9~10.5		專用	產權屬中國造船公司
90,91 號		10.5	與中船合建			
94 號~99 號		7.5~16.5	產權屬中國鋼鐵公司			
101 號		16.5	中國鋼鐵公司 合建煤鐵碼頭			
102 號		11.8	與中油合建			
103,104,105 號		8~16	中國石油公司 合建油輪碼頭			
111,112 號		16.5	臺灣電力公司 合建煤輪碼頭			
中興商港區 (第四		115 號	14	貨櫃		與長榮海運合建
		116,117 號	14			出租長榮海運
		119 號				出租現代
	120 號	出租陽明				
	121 號	出租日本郵船				
	122 號	14	出租高群公司合建倉庫			
	141 號~145 號	5~11	專用	出租中信造船		

資料來源：整理自高雄港務局

## 第一節 高雄市城市行銷的開始

謝長廷以「海洋首都」的競選口號獲得高雄市長勝選

1998 年謝長廷提出一個新的發展口號「海洋首都，快樂出航」，競選高雄市

長，同時批評對手吳敦義不懂「與海洋共生」，「高雄應該從海洋找出路」。最後謝長廷獲得勝選。謝長廷上任後在高雄推動的事務便不再以開發吳敦義提出的「多功能經貿園區」，而嘗試建立一個新的政權，另提出一個新的發展議程，一個以「海洋首都」為品牌的城市行銷策略，改為愛河整治、舉辦地方慶典元宵燈會、興建高雄捷運、舉辦 2009 年世界運動會等。

以「海洋首都，快樂出航」為選戰主軸的謝長廷，發表政見也就與水相關的問題發揮。主張高雄的出路應該從海洋出發，批評吳敦義當海洋城市市長，不懂治水，四年前的政見大多跳票。

謝長廷說，他年輕的時候在日本京都念書，喜歡那裡的河川，現在住在高雄市中都，也經常在河邊散步，思考高雄的問題，發現不管是愛河、前鎮河及後勁溪，每天都夾帶大量汙水流向海洋，如果海洋會講話，海洋一定會抗議說：「不懂得與海洋共生的人，在汙染海洋的人，其實沒有資格談海洋。」高雄的出路要像愛河一樣奔向大海，海闊天空，不應該陷在泥淖裡。

(1998-11-02 聯合報)

## 高雄燈會

謝長廷上任後，在愛河周圍進行景觀重整，為了宣傳愛河整治成效，2001 年元宵節高雄燈會首度移師愛河畔舉行，斥資 1250 萬打造旋轉一圈三分鐘要耗費電費約十萬元的主燈「鰲躍龍翔」，市政府並決定將該主燈成為未來代表高雄市「海洋首都」的新地標。從 2001 年到 2005 年高雄燈會便在愛河畔舉行。

### 讓燈會為港都發光 應爭取固定舉辦 形成地方特色

為期六天的高雄燈會，在萬眾矚目下畫下句點。整體而言，今年燈會辦得相當成功，工作人員的辛勞值得鼓掌。市府現在要努力的是如何讓全國性燈會年年都在高雄舉辦，讓高雄成為有「光」的城市。...今年高雄第二次舉辦全國性燈會。...高雄燈會不僅熱鬧，還有一些創意與突破，例如水上主燈、賞燈輪、搖擺火車等，都成為民眾爭相觀賞或乘坐的對象。

(2002.03.05 聯合報)

表 3-1-2 高雄燈會歷年舉辦地點

年份	地點	燈會/主燈名稱
2000 年前	文化中心	
2001 年	愛河	鯨躍龍翔
2002 年	愛河	馳騫寰宇
2003 年	愛河	旗鼓飛揚
2004 年	愛河	高雄之光
2005 年	愛河、新光碼頭	旗鼓嘉年華
2006 年	光榮、真愛碼頭	水岸花香真愛高雄
2007 年	光榮碼頭、愛河	高雄燈會
2008 年	光榮碼頭、愛河	愛·幸福
2009 年	光榮、真愛碼頭、愛河	愛·幸福

來源：林琬純整理

### 城市光廊打開高雄市街道美化之路

2001 年市政府以 BOT 的方式包給奧多廣告，在五福路旁的中央公園建設街道傢俱、公共藝術「城市光廊」，由 9 位高雄當地藝術家合作規劃，以「光」為主題所創作出一系列的作品，市政府還徵求 2001 位市民的微笑照片，作成其中一項作品「SMILE—2001 希望之牆」，堪稱當時高雄市最成功的公共藝術。城市光廊的出現，使中央公園旁的五福路段一改以往給人陰森的印象，城市光廊並

販賣咖啡與播放爵士樂，而成爲市民假日的新去處、年輕人聚會的新地點。此後高雄興起一股喝咖啡、聽演奏的風潮，類似城市光廊的餐廳與咖啡座景開始在高雄市各景點出現。



照片 3-1-1 城市光廊咖啡座（來源：高雄旅遊網）

### 高雄咖啡文化的興起

之後，謝長廷爲了繼續行銷「海洋首都」，商請河邊餐廳老闆娘來愛河邊開設「河邊曼波咖啡」，一開始並沒有民眾知道這裡，但謝長廷在高雄畫刊等各式高雄文宣品大力宣傳（但只宣傳河邊曼波和城市光廊兩間咖啡店），而老闆娘也找遊覽車帶人來這裡喝咖啡，或有客人去河邊餐廳吃飯，就送咖啡卷，而知名度大開。此時，愛河票選爲全台民眾最想去景點之一。

### 咖啡香 流連愛河畔

愛河經高雄市政府刻意美化以來，兩岸的咖啡雅座越來越多，除了在公共綠帶上與市政府合作的露天咖啡，河東路、河西路、國民街、民生二路、五福四路等路段，也都有喝咖啡的地方，可供愛河畔漫步的民眾小憩。

（2004.11.11/聯合報）

從城市光廊、高雄燈會到愛河旁的咖啡座，讓高雄市民眼睛一亮，覺得高雄變美了，不再是過去的「工業城市」、文化沙漠，2005 年遠見雜誌調查縣市進步程度，排名全台第一，高雄市的施政滿意度獲得五顆星<sup>8</sup>。



照片 3-1-2 河邊曼波咖啡座（來源：新浪網高雄景點介紹）

## 第二節 觀光娛樂導向的高雄港再開發—1~22 號碼頭的開發與現況（2005~2008）

高雄市政府在愛河附近成功的都市行銷，讓市政府了解到文化慶典與咖啡座可以成為易見的、快速的行銷策略，一改高雄過去給人工業城市汙濁、缺乏文化的形象，因此市政府繼續如法炮製，在高雄市立美術館、前清打狗英國領事館、大坪頂、小港機場、甚至連孔廟、忠烈祠都設立咖啡店，並重新建造、整建愛河沿線的橋，並為之命名，例如愛河之心，並在每一座橋上打各式的燈光，愛河延線整治過的地方，搭配捷運站出口（如後驛站和愛河之心橋），房地產建案陸續出現，所以愛河五福路段附近的碼頭，也成為市政府積極開發的區域。

<sup>8</sup> 高雄市施政滿意度五顆星。謝長廷說：他任內解決了高雄市的沈痾，包括自來水水質、河川污染等。同時高雄市打出名號的燈會、爭取到 2009 年世界運動會，加上捷運、巨蛋開工，以及體育園區的規劃，讓市民「有希望，也有驕傲」，謝長廷認為，這對市民是最重要的。



圖 3-1-1 轉作觀光的碼頭：漁人、真愛、光榮、新光碼頭位置圖

### 漁人碼頭（3 號碼頭）率先開發為觀光用途：港務局直接對外招商

由於都市再發展所動員的資源龐大，地方政府需要建立多樣化的合夥關係才能順利推動，在討論這種公私合夥的關係中，經常使用政權理論(regime theory)，由公部門和企業合作運作出政策決定(Stone,1987)，因此都市成長聯盟(urban growth coalitions)應運而生(Stone,1993)，由各種不同的利益團體構成，地方政府、民意代表、非官方的資源，如房地產開發商、地主、企業、公會、地方媒體等(Imrie, Thomas and Marshall,1995)。因此高雄市政府和港務局也積極尋找廠商到碼頭經營商店和娛樂事業。

高雄港務局在 90 年 7 月開放觀景台由廠商經營賣飲料、點心，但經營不善、生意冷清，93 年 7 月期滿後再招標卻一再流標。91 年 10 月毗鄰觀海台的舊倉庫區招標給民間業者經營，命名為漁人碼頭，簽約九年，由民進黨籍立委郭玟成所屬的大卡威公司得標，招商設餐飲店、商攤。其實坐在漁人碼頭的露天餐桌，景觀、視野相當好，可以俯瞰海洋以及大型船隻，但業者相關行銷不足，因漁人碼



頭位置離市中心較偏遠、四周沒有其他景點搭配，政府也未全力輔導，經營不善、採用設施均顯老舊。所以平日遊客不多，要到假日下午以後才有人潮。八家主題餐廳中白天只有二家營業。部分在室內營業的餐飲、商攤也經常更換，有一區變成了遊樂區。證明單靠高雄市民，新鮮感褪去後，並無法提供足以支持港口產業的觀光人數。



照片 3-2-1 漁人碼頭（來源：高雄旅遊網）



照片 3-2-2 漁人碼頭內部（來源：林琬純攝）

「高雄港區一帶觀光景點近來遊客越來越少，除了假日，常「小貓兩三隻」。旅遊界認為以國內旅客為主的行銷路線後果已浮現，應及時修正，才不致走入死胡同。高雄港漁人碼頭開幕時曾引來大批遊客。因業者相關行銷不足，政府也未全力輔導，如今大部分時間空蕩蕩，遠遠比不上淡水的觀光人數。」

的漁人碼頭，在高雄港漁人碼頭開店的業者只能自求多福。...高雄市觀光協會監事林重信說，高雄港區鄰近的景點向來以吸引國內遊客為主，外國觀光客一直十分有限。久而久之，國內遊客對這些景點不感新鮮，到訪的人自然少了。」

(2006.03.23 聯合報)

### 市政府向交通部取得 11~15 號碼頭代管權，開始進行整建與開發

2005 年高雄市長由陳其邁代理，因陳其邁想競選高雄市長，於是積極的推動碼頭邊的建設，但礙於碼頭所屬權為交通部港務局，屬於陳水扁的嫡系子弟兵的陳其邁，便請當時的總統陳水扁幫忙，向交通部、高雄港務局協調使用 11 到 15 號碼頭，最後高雄港務局與高雄市政府簽訂「高雄港 11 至 15 號碼頭及第三船渠東岸周邊土地委託開發行政契約」，契約期間為 9 年 9 個月，自 2005 年 8 月 5 日起至 2015 年 5 月 4 日止。行政委託之所以會簽 9 年 9 個月是因為十年以下的契約不需立法院送審。

陳其邁在出版的「少年市長，百年擘畫」書籍中提到他對碼頭未來的規劃：「自今年 2 月上任開始，就著手規劃高雄特色的河、海、港整體開發，包括 3 號船渠以東、11 至 15 號碼頭等，分別由工務局與都發局委託規劃設計與發包，預計明年 1 月底完成簡易綠美化工程。由於港區開發涉及許多相關單位，並經過許多折衝，終於獲得相關單位的認同與支持，使得港區週邊的整體開發案得以陸續進行。」

3 號船渠以東，10、11 號碼頭部分，將以鹽埕、哈瑪新的懷舊風格為規劃方向，12 號碼頭為國際旅客中心，13 至 15 號碼頭將配合漢神商圈，

這些再加上愛河溯航計畫、鐵道博物館的設立，以及高雄港區國際競圖等，將營造出高雄特有的河、海、港特色的水岸城市。並指出，高雄擁有河、海、港的環境與資源，配合港區閒置舊有的空間賦予重新的規劃與定位，可以讓高雄港區脫胎換骨，更兼具觀光遊憩的水岸城市新面貌。」

但港務局用商港法要求市政府不能在這幾個碼頭上增建餐廳、辦公大樓等建物，且不能烹煮食物、埋設汙水處理管線（亦即不能經營餐廳，訪談高雄市長室秘書），可見即便中央地方均為同一政黨執政，交通部港務局和市政府仍呈現無法合作的狀態，交通部認為港口用作停船比轉作觀光提供較多就業機會，市政府認為交通部官僚積習，不願開放港口公市民使用，不懂藉由轉型觀光、帶動經濟，市政府則藉此以權限問題，對市民作個交代。

#### **20~22 號碼頭，由市政府和交通部港務局共同開發**

儘管 1~3（漁人碼頭）、11~13 號碼頭（真愛碼頭、光榮碼頭）平日人潮不多，市府的經營策略仍舊持續向中央爭取經費建造大型地標式的開發計畫。2004 年行政院推動「二〇〇八觀光客倍增計畫」，高雄市爭取納入「重要交通門戶環境改善計畫」，最後行政院將台灣桃園機場、基隆港、台南安平港、台北車站及高雄新光碼頭列為國家重要門戶。高雄港新光碼頭市政府負責的部分包括碼頭擴建、海邊公園及大型停車場，總工程費 8300 萬元。

22 號碼頭「新光碼頭」初期由高雄金典酒店經營，分為入口意象區、裝置藝術區、餐飲區、親子遊戲區、步道區及月台休息區。其中，入口意象區和裝置藝術區將不定期舉辦靜態性的藝術品展覽、藝術講座或競賽活動。餐飲區包含室內外用餐區、橋式舞台區和觀景步道區。高雄金典酒店派出廚藝經驗豐富、專長

海鮮料理的主廚，準備充滿海洋異國風的海鮮料理，以及各式清涼的啤酒、飲料、特色調酒等。現場還有各式表演節目。但只經營一年多經典酒店就結束在新光碼頭的經營，市政府表示：

「對於金典酒店，市政府應該感到抱歉，因為沒有給予太多觀光資源上的協助，例如拉別的旅線過來，又要管理那麼大的地方，他們覺得不划算，旅運中心又無著落，新光碼頭變成單一個點，沒有交通線到這裡、沒有船停靠、沒辦法由別的地方到這裡來、消費機能無法在此聚集。」

(G1:20090120)

高雄市政府 2001 和 2003 年在 22 號碼頭（新光碼頭）舉辦「貨櫃藝術節」，但活動過後，人馬上就變稀少，且因 2003 年參加的民眾較少，2005 和 2007 年移至高雄美術館，對象改以兒童為主，市政府甚至出現停辦的聲音。還有遠在紅毛港的「高」字塔，曾有餐飲業者進駐及港區觀光船靠泊，但生意清淡，只好結束營業。



左：照片 3-2-3 平日的新光碼頭（林琬純攝）、右：照片 3-2-4 高字塔（林琬純攝）

## 國際旅運中心尚在評估階段

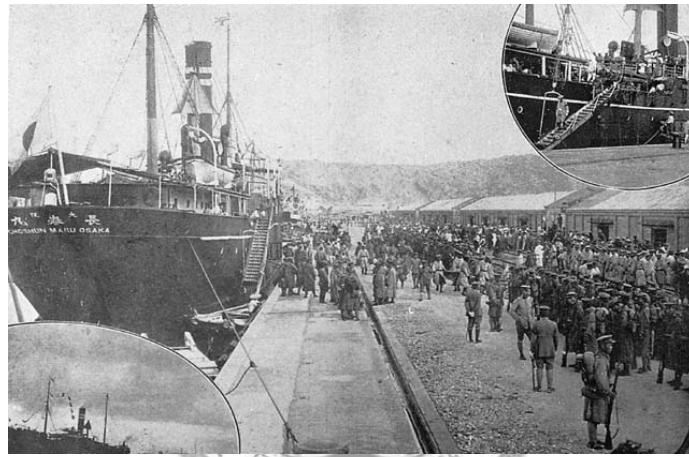
由於高雄港目前的旅運中心為一鐵皮屋，長期為人所詬病，銜接旅運大樓的通路也十分簡陋，相關設施也嚴重不足，飽受批評，無法接待承做國際郵輪前來高雄的旅客。因此國家門戶計畫原本也預計撥 2 億 7000 萬元進行旅運中心商務大樓 BOT，用促進民間參與公共建設法，可以有 10~20 年的合約，但港務局還是不希望合約那麼長。而且如果只有通關的功能，目前一年只有 14 班國際郵輪來，沒有廠商要來蓋，所以還要整棟大樓還要包括免稅商店、商務大樓等，提供航商辦公、港務局進行業務，但港務局對於接待旅客並無經驗，還要負責出入關、行李檢查、匯兌、檢疫等事情，所以希望廠商自己來蓋、營運，合約可簽 30~50 年，但港務局自己評估後，擔心廠商會認為不合成本，港務局又無法給固定的停船地點，也不想自己來承辦這些新的業務。(G1:20090120) 2008 年政黨輪替後，港務局目前有意在 21 號碼頭興建國際旅運中心，正在評估中。



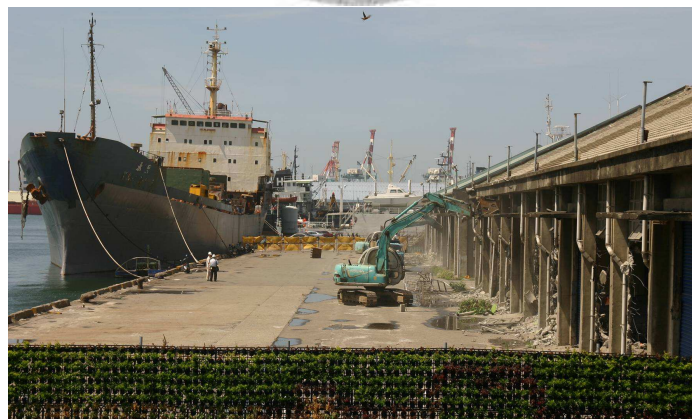
照片 3-2-5 高雄港國際旅運中心（來源：高雄市綠色協會）

### 第三節 抹去工業城市歷史紋理的文化導向再發展計畫

2005 年底，陳其邁因其父陳哲男疑涉入高捷弊案辭去代理市長一職，改由葉菊蘭接任，2006 年初，市政府爲了改建真愛碼頭，拆除 11,12 號碼頭上舊有的碼頭倉庫，因 11,12 號碼頭離市區最近，是日治期時使用相當頻繁的碼頭，也民國 50,60 年代舶來品走私最頻繁的港口，當時因進口商品課稅極重，因此船員經常藉著出國機會。挾帶商品回來，也在鹽埕區形成交易的商場，販售 XO 酒、巴黎香水、日本煙、美國絲襪等（引自水岸花香·真愛高雄）。



照片 3-3-1 日治時期繁榮的真愛碼頭（來源：高雄市綠色協會）



照片 3-3-2 真愛碼頭拆除現場（來源：文化愛河協會）

因此當市政府宣布要拆除，高雄市綠色協會、文化愛河協會等民間團體出面爭取保留，文化愛河協會前理事長許玲齡認爲：

「高雄市想發展觀光，卻一直拆具有文化歷史意義的建物，新建築對國外觀光客而言並不稀奇，很多國家多的是，如果有文化景點，才能吸引國外觀光客。」

柴山會總幹事楊娉育說：

「市府首長很多不是土生土長，對高雄市發展軌跡的感受度可能不夠，因此面對建設與文化保存的選擇時，似乎較不重視文化保存。」

其實真愛碼頭距離市區最近，在五福路上就可以看到，但葉菊蘭以這樣的倉庫，其他碼頭還有，而拆除，只留一棟，且經過改建，拆除屋頂，看不太出來是碼頭的樣子，就是現在真愛碼頭的遊客休息空間。

另外，2005 年 10 月底，13 號碼頭也正式移交給高雄市政府，市政府將過去軍方辦公室、宿舍拆除殆盡，命名為光榮碼頭，事實上，光榮碼頭在二次大戰期間是日本政府對外輸出物資、軍艦、後勤的重要碼頭，在國民政府時期，也是離島軍官要到金門前線服役的碼頭，其上軍用設施拆除後，碼頭變成一個空蕩蕩的廣場，完全看不出來以前碼頭的樣子。



照片 3-3-3 光榮碼頭舊照，碼頭上的建物、裝卸貨區仍在（來源：少年市長·百年巨擘）



照片 3-3-4 光榮碼頭舊照，碼頭上的裝卸貨區仍在（akane847 攝，來源：懶喵兒滴窩）



照片 3-3-5 2005/10/30 13 號碼頭拆除前開放民眾參觀（劉仲慧攝）



照片 3-3-5 光榮碼頭 2005 年年底後景況，碼頭相關設施被拆除一空（來源：google earth）



後來市政府開始進行 11、12 號碼頭開發案，範圍約 8.8 公頃，由工務局整體開發設計，工程經費約 1 億 1500 萬元（市政府自付 9 千 600 萬元，並獲中央城鄉新風貌補助款 3 千 940 萬元），設計了一個船浮出水的地標，這個計畫遭到綠色協會等民間團體批評，認為是完全不與民間團體討論就蓋出來的、花大錢卻沒有功能的設施。（O2:20090112）



照片 3-3-6 工務局整建後的 11 號碼頭（林琬純攝）

市政府的說法是：「一開始市政府希望可以 BOT，有找誠品、統一集團、漢神百貨來談，作成精品街，很多地方的招標，都給自己的熟人，可能資本不高，對外轉租，收個租金一個月一萬，所以品質也不太好，但它就不想給別人作，如果是漢神來作，漢神一定不可能只花投資一點點錢，弄個品質不好的設施出來，她一定投入更多，你想想看，它如果投入個幾億，一定會認真經營，不可能讓自己倒閉，甚至會找人合作，請國際郵輪來，或自己蓋遊輪。但港務局不想讓合約長達 20~30 年，所以很多廠商就不願意投資，當時也是有人建議再評估一下。後來向中央爭取到整建經費，工務局長林欽榮想說既然有經費，就先整建，再 OT 出去，找了邱文傑建築師設計，先整理起來，之後再請建設局進行招商。」（G1:20090120）

但很多市府的想像最後都無疾而終，漢神百貨或誠品等大廠商最後並無來此投標，漢神百貨也已在巨蛋站出口興建第二間百貨公司，在這個過程中，可以看見在市府的規劃理性裡具有親企業的想像，想學習西方近年的企業城市，進行消費性服務業、房地產導向的開發，例如辦公大樓、零售和娛樂的複合式建築、大型會展中心、購物中心、音樂廳等。這些房地產導向的開發案，經由地方政府大量的補貼和協助，但即便高雄市政府提出優越的條件、提供具有壟斷優勢的地點，但如果當地經濟和消費水平無法支持這樣高級的娛樂事業時，在商言商、精打細算的廠商，便不會貿然投資。

後來建設局只進行了招商的委外研究，並未真正公告招商，即便是小型的廠商，也只願意在愛河邊進行投資，因為愛河兩岸已經有知名度了，承租範圍也較小，12 號碼頭大的多，管理成本高，廠商也比較不願意投資。導致平日 11~13 號碼頭空蕩蕩的，並無太多人潮與活動，只有燈會期間才有人潮。

#### **打造 1~22 號碼頭為高雄曼哈頓**

#### **2006 年市政府舉辦國際水岸城市高峰論壇，找國際廠商競圖 1~22 號碼頭的規劃**

2006 年高雄市政府舉辦「水岸城市高峰論壇」，邀請 10 個國際城市研討全球化時代城市聯盟趨勢發展、水岸城市願景、產業轉型與競爭力、國際賽事與城市發展、城市合作與聯盟策略等，並舉辦「高雄港區 1 至 22 號碼頭水岸改造策略規劃」國際徵選，即便當時 1~22 號碼頭權屬仍屬於交通部港務局，但葉菊蘭宣示只要有好的設計圖，先開發 11~15 號碼頭，其他等船隻移走再開發。最後由荷蘭的團隊獲得第一名，主要規劃 1 到 22 號碼頭的機能如表 3-3-1：

表 3-3-1 2006 國際競圖 KWF（荷蘭）團隊 1~22 號碼頭規畫使用內容

編號	類型	用途
1~10 號碼頭	海濱遊憩區 遊艇碼頭	1-10 號碼頭定位為以休閒娛樂、文化創意產業等主題的綠色地區。濱水岸的帶狀公園開放空間，伴著綠意、水景及緊鄰的藝廊、精品旅館、咖啡館、小規模零售商業、工作室空間與高品質住宅，形塑專屬高雄的娛樂休閒碼頭。
11~14 號碼頭	愛河灣水域 遊憩區、公園 遊憩區	愛河灣公園遊憩區為臨水空間。作為支援愛河灣相關公共使用之腹地，未來除延續既有的服務功能外，應發展大尺度的公園與廣場，來建立更舒適的賞遊與親水環境。愛河灣公園遊憩區未來更可做為城市裡生物多樣性作法的示範。
15~22 號碼頭	都會商業生 活區	本區為水岸邊密度最大的開發區塊。此區容許較大的開發地塊與開發規模，以容納大型私人投資及公共投資項目。活動設定以地區層級的混合性商業及娛樂服務設施為主，搭配因流行音樂中心之設立引進流行創意產業。開發內容著重在商業辦公、住宅、購物、旅館、會議及旗艦店、連鎖健身中心等大型公眾建築，藉此創造有別於其他分區的城市功能。

資料來源：高雄市政府都市發展局高雄港區 1-22 號碼頭水岸發展簡報（2007.07.05）



圖 3-3-1 2006 水岸城市高峰論壇國際競圖 KWF（荷蘭）團隊 1~22 號碼頭使用平面圖

（來源：高雄市都市發展局簡報 2007.07）



圖 3-3-2 2006 水岸城市高峰論壇國際競圖 KWF（荷蘭）團隊 1~22 號碼頭設計圖

（來源：高雄市綠色協會）

由此計畫可以看見，市政府希望把 1~22 碼頭往觀光遊憩和房地產發展，但市政府也無力進行龐大計畫的招商，因為如果沒有政府的強大資金上的補助，沒有廠商想來投標，因為許多高雄的建商，雖然也對在碼頭附近蓋豪宅很有興趣，例如陳哲男也在附近買好地，但因市政府目前無力將碼頭整體開發起來，故許多建商仍在觀看，且高雄市愛河沿線，只要有河堤公園的社區，也在推建案，更不用說美術館附近已成為高雄市高級社區的代表，知名度已打開，而鹽埕區真愛碼頭附近屬於開發較早、市民心中比較老舊的社區，因此市政府相當渴望透過大型的建設，提高碼頭附近的知名度，以吸引建商，但本身財力不足以將碼頭進行整體開發，只能不斷向中央政府爭取補助，逐年興建新的公共設施和地標，例如已經整理好的新光碼頭、真愛碼頭、世運主場館，但以市政府的邏輯，在建商無興趣投資的情況下，勢必繼續向中央爭取經費，興建大型建設，例如流行音樂中心、世貿會展中心、國際旅運中心等，市政府欲向中央爭取的開發案如表，但國際旅

運中心目前仍在港務局評估中，世貿會展中心也面臨無廠商投標的窘境，流行音樂中心的爭取則引發港務局和市政府的用地之爭（請見第四章第二節）。

表 3-3-2 目前市政府向中央爭取 1~22 號碼頭大型建築現況

	世貿會展中心	流行音樂中心	國際旅運中心
面積	4.5 公頃	4 公頃	計畫內容：高雄港國際旅運中心、新光碼頭擴建、濱海公園
區位	22 號碼頭	11~15 號碼頭	18~21 號碼頭
投資金額	約 30 億元	約 40 億（核定）	3.46 億
現況	經費尚未核定	文化局和文建會協議中	港務局評估開發作業中

林琬純整理



圖 3-3-3 目前市政府向中央爭取 1~22 號碼頭大型建築相關位置

其中 2001 年高雄市政府欲以 BOT 的方式在特倉 3A 區建設世貿會展中心，但因公告後並無廠商投標，市政府轉向中央爭取興建，於 2002 年應行政院「2008 國發計畫」，提出「高雄市國際會展設施計畫」，但當時中央以興建南港世貿為第一順位，故未能順利爭取經費。

2004 年市府再次響應行政院 12 項服務業發展之「觀光及運動休閒服務業」旗鑑計畫－展覽會議服務業發展計畫，向中央爭取補助，之後行政院決議請經濟部完成評估規劃並與相關機關協調後，再循程序報核，全案以投資 30 億元為上限，請。但經濟部國貿局直到 2006 年才決議有關用地之取得應以中油成功港區為主，俟中國石油公司完成減資繳庫後，應朝「無償取得」之原則辦理。至今中央補助至今仍延宕中。（資料來源：高雄市政府都市發展局網頁「變更高雄多功能經貿園區特定區計畫部分特定倉儲轉運專用區（特倉三A）為世貿用地案」）

可見在商言商、精打細算的企業一方面評估認為在高雄市 BOT 興建世貿展覽館無法收支平衡，即便採 OT 的方式，由政府興建，民間經營，以高雄的經濟實力，不足以撐起國際會展中心的營運，因為高雄已經有一個工商產覽中心了，對象以國內旅遊展、美食展為主，要國際商務人士到高雄市開會，次數並不多，而地方政府高雄市政府在財力緊縮的狀況下，並不足以興建，而向中央政府要求補助，但此時中央政府面臨許多縣市均向中央政府爭取補助款的情況下，便只會選擇性的補助地方政府的計畫案，使得世貿會展中心持續停滯。

即便如此，市政府仍只能引用巴爾的摩的案例，在市政府出版的刊物中，說服市民高雄市未來的遠景：

「巴爾的摩在面臨產業失調、頻臨破產危機之後，藉由港市轉型再生計畫，被全球公認為由重工業城市轉型為水岸港市最成功典範，而高雄市與巴爾的摩之城市結構有異曲同工之妙，高雄是全世界知名貨櫃港、台灣最大港口，為海洋首都之實現、水岸城市之首選，高雄多功能經貿園區設置的企圖心，也足以與巴爾的摩水岸港口再開發計畫相提並論，巴爾的摩之市港更新，堪做為高雄水岸開發實務之殷鑑。」

（水岸花香·多功能經貿園區）

也在報紙刊登房地產廣告：

### 轉型 友善城市面貌清新

80年代後，水岸地區的定位更進一步，親水成為都市景觀設計的趨勢與潮流，透過許多親水活動與空間的提供，海港從過去的工業生產與運輸轉運的實用功能，轉型成為多采多姿、擁有豐富水岸都市活動與人文景觀價值。

### 改造 水岸高雄脫胎換骨

水岸土地開發上，成果也逐漸顯現，讓高雄脫胎換骨。水岸旗艦計畫之外河三期親水景觀工程、哨船頭公園、高字塔文化藝術園區等水岸、海岸的設計、前鎮河及後勁溪的整治工程等，受到國際間相當的矚目。

在愛河的整治上，經過多年的改善計劃後，加上甫於去年完工的「愛河藍色公路」、「愛河三期河畔親水景觀再造工程」，展現高雄這個城市的生命力，也形塑高雄、海洋首都的城市品牌。


(2006-02-11/聯合報/B8版/房產新訊)

## 第四節 城市行銷—建立地方認同？還是模糊衰退現實？

另一方面，面對資金、生產基地在國際間快速轉移，地方政府必須自行想辦法吸引企業投資、發展親成長的政策，隨著城市間的競爭加劇，地方政府必須藉由大型計畫、舉辦大型活動、如博覽會、文化慶典、體育賽事改善工業城市過去灰暗的形象，以吸引企業投資，並花費相當多的費用進行城市行銷，並增加城市在企業面前的能見度，國家除提供有利資本積累的條件，也必須避免社會衝突的產生，而發展出調節理論(regulation theory)仰賴社會制度、文化規範來回應資本積累的問題。

但在凱因斯式國家作為調節的核心式微下，中央政府不再像以往對地方執行強力的政策，所以地方政府調節的角色增強，經常可見透過舉辦文化活動轉移民眾對於失業的注意力，因此地方政府是調節的產物，也是調節的動力來源、代理人(e.g.Mayer,1991;Painter,1991;Goodwin,1993,Peck,1995，引自 Hubbar and Hall, 1998)，在參與全球化的過程地方和全球尺度上均扮演主動形成新社會、經濟、文化形式的角色(Saunders and Stone,1987，引自 Hubbar and Hall,1998)，透過社會制度、道德、美學論述以調節地方勞工和資本間的緊張關係。

因此高雄市政府開始借由舉辦活動宣傳碼頭改建的成效。2006 至 2009 年的高雄燈會、國慶煙火便由原來的愛河兩岸移至光榮碼頭、真愛碼頭舉行，並在碼頭上搭設舞台、在河上搭設水上造景等，岸上還擺設攤位、遊樂設施等，以提供市民休閒、親水的公共空間，希望建立高雄市民對地方的認同感，也可以轉移產業外移、失去工作的焦慮。



「高雄市新整建高港 12 號「真愛碼頭」昨天啟用，代理市長葉菊蘭帶領市府團隊首長搭乘「愛之船」觀光船，由愛河畔「河邊曼波」餐飲店到愛河口 12 號碼頭上岸，象徵高雄港都水岸規劃從愛河延伸到海港。葉菊蘭說，高雄港 1917 年建港至今 87 年歷史，高雄市是海洋首都，市民得以親近大海，帶著自己親愛的人到真愛碼頭體驗高雄之美。」

(2005.12.25 聯合報)





照片 3-4-1 燈會期間的真愛碼頭（林琬純攝）

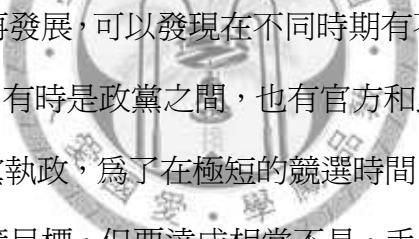
市政府並透過市政府出版的刊物宣傳碼頭整見成效，提供高雄市民親近水的機會，為高雄建立一個新形象，擺脫過去灰暗、負面歷史，並建立地方認同，高雄人的驕傲：

「新光碼頭現身，讓市民擁抱海洋：8年前，高雄港舊港區仍舊是軍事、商港管制區，港區鄰近建物均被限制高度及開窗角度，不得直視港區，更築起高厚的圍牆將港、市隔絕。近年來，高雄市政府團隊致力於突破港市轄屬分治的問題，希望透過港區場域再造，重塑高雄市港面貌，以海洋首都的願景，營造世界級港灣城市的恢宏格局，幾年來的一步一腳印，高雄的港邊水域，從哨船頭公園、新光碼頭呈現的親水意象，改變了幾十年來市民與海洋的隔閡與冷漠。隨著西子灣、駁二藝術特區、漁人碼頭的更新和人文藝術活動的引進，高雄港邊不再是閒人勿進的限制場域，反而瀰漫著悠閒、歡樂的氣息。」

（水岸花香·真愛高雄）

我們可以發現市政府除了對外進行高雄市的行銷，對內也以市政府提供公共服務的論述，其意不完全在經濟發展，更試圖增強市民對高雄的認同、增加市民對市府的滿意度，建立社會動員，Jessop(1997，引自黃麗玲，2002)提醒並非所有政權均以追求經濟發展為最高前提。而高雄市歷經快速經濟發展與都市化所面臨的公共空間不足、實質環境惡化，市政府將舊的工業地景改造為新的服務業（促進產業升級），提供市民觀光休閒、宣稱「國際級」的觀光產業可帶來國際商機，市政府這種以都市政策改造都市形貌為手段，重塑城市功能為目的，同時應付快速經濟發展與都市化所面臨公共空間不足，以及經濟結構轉型、資本積累引發的危機。

### 政權的維繫與權力的競逐



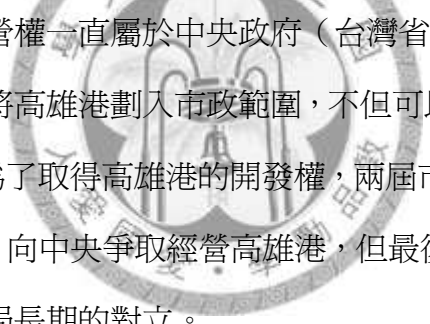
因此高雄港碼頭的再發展，可以發現在不同時期有不同行動者進行不同的角力，有時是中央和地方，有時是政黨之間，也有官方和民間廠商間的衝突。但事實上。但無論是哪個政黨執政，為了在極短的競選時間內勝選，都傾向於設計一張很大的規劃藍圖與政策目標，但要達成相當不易，手上的資源有限，市長要的是短期可見的成果，以繼續維持政權，因此官僚會傾向於以經濟或政治上具有象徵性的個案給市民交代(Stone,1987)，例如謝長廷的愛河景觀整建，陳菊的高雄世運會。而在中央政府沒有賦予地方政府足夠的經濟發展權力的情況下，經濟發展的議題，可以被地方政府以「權限問題」或「藍綠問題」向市民交代。

因此以國家中心論的觀點，官僚系統並沒有絕對的本質，國家不一定完全是資本家的工具，地方政府也不是一部經濟機器，為了維繫政權，它仍會考慮在無法追求經濟發展時，轉而提供公共休閒服務，以維持市民某種程度的滿意度，並轉移市民因失業引發對統治者的不滿。

## 第四章 高雄港新舊發展議程的衝突

### 第一節 港市合一？中央與地方對高雄港權屬的爭奪

高雄縣市有將近六十%的土地面積屬於中央各部會或事業單位所屬，這些土地都是在台灣「工業高雄」政策的歷史發展經驗下，由中央政府以接收再分配、以低廉價格徵收等方式轉給各個以國營企業或經濟部所屬事業單位，做為推動台灣經濟發展的基礎。因此高雄港區、大片的工業區土地、國營事業位於都市中心的土地、軍方大片的設施用地的使用方式和內容，直屬中央，地方政府甚少有能能力發言和主張。



因此高雄港的也經營權一直屬於中央政府（台灣省政府到交通部港務局），但高雄市政府一直希望將高雄港劃入市政範圍，不但可以進行開發，還有可以獲得可觀的稅收，因此，為了取得高雄港的開發權，兩屆市長吳敦義和謝長廷都曾以「港市合一」為政見，向中央爭取經營高雄港，但最後都被中央政府拒絕，也造成高雄市政府和港務局長期的對立。

1990 年國民黨籍的吳敦義擔任市長時開始提「港市合一」的構想，他認為許多市政府想推行的政措施，多次未能獲得港務局全力配合，「港市合一」行政管理之統一，將使港市的發展空間不再受到阻礙，若高雄要朝向高精密及低污染高附加價值工業發展，港市合一將可使高雄市發展更為迅速，而港口的收益可發展地方建設，更可消弭地方與港區之間的矛盾<sup>9</sup>。

---

<sup>9</sup> 立委陳建平指出，台灣省政府每年自高港收取數百億元的港工捐，高市只能拿到十餘億元，而貨櫃車、大卡車每天在高市馬路上行走，實在很不公平。

但港務局本身卻要求權屬留在中央，因為留在中央獲得的資源較多，且基於技術官僚的慣性，留在中央，可以維持原來的運作方式，港務局的對外說法均是：港灣是國家資源，所有發展應以國家利益考量為前提。由於港市合一牽涉範圍極廣，例如目前商港法的規定是全省標準統一，但如港市合一，是否需重新訂定市商港法，這種結果會造成高雄港與其他各港競爭的局面。

航商為了鞏固原來在高雄港的資源與運作方式，也提出反對，全國船聯會向交通部表達：「港務局層級降低，不利開發建設，無法與整體經濟建設契合；而且如果港歸市政府主管，市議會將干擾國際港的運作，不利港埠業務，因此主張港務收歸中央，碼頭經營公司化。」（2001.05.02 聯合報）

高雄市船務代理公會則提出共管機制，認為「港市合一的優點是，包括港口的收益可發展地方建設，更可消弭地方與港區之間的矛盾；對交通、貿易均有改善，港內建設也可因市府作業較省府迅速能加快腳步。但缺點是，市府專業知識不足，一旦合併將造成外行領導內行；而且有時地方民意代表會將港區作為論政的空間，這對港區發展有負面影響。依現今情形，合併後管理形式最妥當的是，成立管理委員會，航政仍由中央掌管，港口服務及財產管理由市政府負責；其中港口服務部分、裝卸、拖駁可在港市合一後，開放民間經營，行政部分由中央與地方成立委員會共管。」（1993.06.14 經濟日報）

高雄市碼頭工會則認為，目前港市行政轄屬不一情況下，高雄市的碼頭工人在台灣省的港務局管轄下工作，雙方甚至三方（包括航商）協調十分困難。「這對港區發展統一性而言，是相當不利的，例如港務裝卸機具老舊，航商時常反映效率低，但因省府距離遙遠，未能深切體認，造成汰舊換新速度緩慢。如港市合併，市政府即可就近管理，有助於港區發展。」（1993.06.14 經濟日報）

最後「行政院經建會委員」會議以「將發展高雄港成爲亞太海運貨物轉運中心」，提升作業效率與國際競爭力及高雄港市整體發展，否決高雄市主張的港市合一提議，而將高雄港的航政、港政監理權收歸中央，由交通部統籌管理。

2000 年中央轉爲民進黨執政後，當時高雄市長謝長廷持續爭取「港市合一」以行政命令方式將高雄港由市政府託管，提出「國際商港管理委員會設置要點」，並借由國際港口城市的發展模式，增加高雄港必須轉型爲多功能用途的說服力。

但遭到國民黨立法委員強烈反彈，指行政院以行政規章逃避立院監督，於法無據，要求停止管理委員會的運作。後來監察院針對交通部以交通部聘請國際商港所在地地方政府首長或其指定的經營管理專家或學者擔任主委，在組織架構及權限的分配上，亦有欠周延。立法院取得監察院的糾舉文後，要求立即停止國際商港管理委員會的運作。2002 年立法院審查預算時，民進黨同意撤回「國際商港管理委員會設置要點」。港市合一的爭議才暫時停止，因此後來市政府開發 11 到 15 號碼頭是以「行政委託」的方式代管到 2015 年。

因爲高雄港每年仍爲政府賺進相當高的稅收：「高雄港務局於 1981 年至 2003 年間每年平均約繳交新台幣四億元的稅收給高雄市政府；2006 年盈餘解繳國庫爲二十七億四千多萬元。」（2006.6.26 港務局新聞稿），所以地方政府和中央政府都希望能掌管港務局，因此中央政府便不會想將港務局、碼頭釋出。即便後來港務局有意將部分碼頭轉向觀光發展，也不願將所有權讓給市政府。

## 第二節 新議程的提出：建立新的政權以及發展勢力

高雄市在 1998 年由國民黨改為民進黨執政，新上任的市長謝長廷，在爭取「市港合一」失敗後，嘗試建立一個新的政權、新的發展議程，透過新的手段，進行碼頭開發，順著民進黨長期以來「海洋立國」的政黨邏輯，便以「海洋首都」為高雄市城市行銷的策略，因此在高雄港區的政策，便不再推行吳敦義時代提出來的「多功能經貿園區」，改以愛河景觀重建、舉辦元宵燈會、興建高雄捷運、申辦 2009 年世界運動會等。

雖然 1998 年交通部港務局曾經為了配合行政院推動「亞太營運中心」計畫：高雄設定為「亞太航運運轉中心」，將高雄港 1~22 號碼頭劃為「多功能經貿園區」中的「特定文化休閒專用區」，因此當時港務局長游芳來提出「高雄港親水遊憩商業區」的規劃報告，並經行政院核定，預計將高雄港 1~21 碼頭逐步開發作為觀光遊憩用途。

但「高雄港親水遊憩商業區」內所提及的計畫均為大型計畫，雖然市政府曾將市政府所管轄的多功能經貿園區對外招商，但這種大型的開發計畫，廠商多半精打細算要求政府協助和補貼，例如提供免稅或減稅、協助取得土地、提供購買土地的補貼、低利貸款、借貸擔保、容積率獎勵、土地變更等，而政府為了吸引企業到當地投資，也會提供協助和補貼，雖然政府的補貼不代表開發會成功，不過一旦缺乏中央政府的補貼，大型開發案很難進行。加上港務局組織文化的慣性，如果沒有中央強力要求、並給予資源，港務局也無意發展高雄港的觀光政策，所以 2000 到 2005 年 1~22 號碼頭的使用維持原來的船舶用途。

2005 年陳其邁擔任代市長，開始進行 11~15 碼頭觀光導向的開發，並請當時陳水扁總統幫忙，與港務局簽訂 11~15 碼頭的代管權。因為如果持續推行港務，多數的稅收也是交給交通部港務局，並不在高雄市政府，所以市政府轉而建

立一個新碼頭的發展議程，將碼頭傳統的船舶用途轉為文化導向的觀光和房地產開發，也是一個新的高雄市的發展議程，不再持續原來的高雄市的工業發展，冀望將高雄市設定為一個健康的、宜居的「海洋首都」，以建立市民的認同。

### 第三節 空間作為政治衝突的戰場

#### 11、12 號碼頭的開發

2005 年年底，高雄市政府計劃將 11~15 號碼頭對外招商，市府希望找大廠商或國際集團來投資、並進行整體開發。但陳其邁離開市政府後，由葉菊蘭接手，港務局便希望收回 11~15 號碼頭的經營權，所以把 12 號碼頭倉庫租給和經營愛河邊咖啡座「河邊曼波」的河邊餐廳，並作了一個整體開發設計，將碼頭倉庫改建成餐廳和遊樂園，可見港務局並非完全反對將碼頭釋出轉作觀光，只是不願意將碼頭的經營權讓給市政府，必要時，為了取回土地，也可以和民間企業合作，將碼頭改建提供船舶之外的用途。



照片 4-2-1 由 11、12 號碼頭改建成餐廳的港都之新（來源：高雄市政府工務局）

此舉也讓高雄市政府大為光火，認為 11~15 號碼頭的經營權還在市政府手

上，要求港務局和河邊餐廳解約，但這時河邊餐廳已經找遊樂場來經營，市政府便一再要求河邊餐廳修改送至市政府審查的規劃圖，以拖延核發執照的時間，讓海洋之新餐廳無法營業，持續擱置，最後市政府仍以廠商尚未向市政府申請，拆除 12 號碼頭上的倉庫。但河邊餐廳的建築顧問認為：

「其實是工務局那邊想要自己找建築師設計，11 號碼頭有從台北來的建築師想 BOT 蓋飯店，13~15 那邊有市議員想蓋室內遊樂園，市政府對外的說法都是要將 1~22 號碼頭整個 BOT 出去，想找國際開發商進行整體規劃和開發，問題是高雄並沒有這種吸引力，在台北還可能。」(P1:20090210)

2006 年初葉菊蘭將河邊餐廳以 12 號碼頭倉庫改建的「海洋之新」餐廳斷水斷電，隔天立即拆除。河邊餐廳的建築顧問表示：「我們董事長真的很生氣，因為她一直都熱心配合政府的市政、協助開發碼頭、在碼頭、愛河邊經營餐廳。」(P1:20090210) 因為合約定為十年、且已投入改建經費兩千萬的海洋之新遭到拆除，河邊餐廳便對市政府和港務局提出告訴，但所有民間和政府的契約都有一個但書，就是「若遇重大經濟建設，用地必須歸還市政府」，雖然一審勝訴，但最後還是無法取回損失。市政府還因此中止和河邊餐廳在愛河邊「河邊曼波」咖啡廳的合約，並處罰河邊餐廳擺放桌子超出合約數量。河邊餐廳的建築顧問提到：

「一開始市政府還跟董事長說要讓她在 11、12 號碼頭觀景台下經營餐廳，最後證明市府是隨便說說，只要換了一個市長，說話都可以不算話，有時甚至只要換一個局長，政策也會變來變去，難怪後來沒有廠商要去經營。」(P1:20090210)

可見這種都市成長聯盟的合作關係，經常是變動的，可能因利益結合，也可



能因利益解散，而形成新的結盟。雖然許多地方政府必須借重都市成長聯盟進行開發，但在利益分化的都市社會，經由各社會作用組成的都市成長聯盟並非一個穩定的、結構性的關係，它必須經由持續性的協議加以維繫與再造（黃麗玲，2002），是個鬆散的組織，經常因目的或利益的改變而變動。

而政府爲了快速達到建設成果，會選擇和企業合作，但從企業的角度，也會考慮成本效益，因此 2005 年後市政府經評估後並沒有將 11~15 號碼頭公開招標，也沒有廠商來此經營餐飲和娛樂事業。

2006 年上任的陳菊爲尋求連任，也亟欲尋找可開發的地點，2007 年提出「流行音樂中心」計畫，想在碼頭興建像「雪梨歌劇院」的建築，但這樣大型的計畫，市府無力負擔，市長陳菊引用 1998 年港務局的報告將流行音樂中心定爲短期碼頭建設目標，要求中央政府盡速撥款興建，在總統大選前夕，獲得行政院的可。



### **政黨輪替後，流行音樂中心的設置演變為藍綠對立的議題**

但 2008 總統大選後，中央改由國民黨執政，高雄市政府繼續提出「流行音樂中心」計畫，並希望選址在 10 號或 16、17 號碼頭，市政府的說法是 10 號或 16、17 號碼頭位置較好，從港邊各個角度都看得到，事實上，也可以進一步新增市政府可以使用的碼頭，不過港務局不希望再把 10 或 16、17 碼頭給市政府所有，便以航運使用率高爲由，拒絕釋出碼頭。

高雄港務局指出：

「目前散裝碼頭有 7 家航商、24 艘船舶經營離島航線，包括高雄至金門、馬祖、烏坵、東沙、南沙等，提供離島百分之九十的民生物資、

基礎材料運輸服務，以及作為東泥西運的儲轉基地。」

(港務局新聞稿 20080626)

國民黨籍立委黃昭順和船務代理公會也出面表示 10、16、17 號散裝碼頭使用率高，反對在 10、16、17 號碼頭蓋音樂中心，而出現搶地、地方政府槓上港務局的情形。

「高雄市船務代理公會理事長顏銘傳等人發動的十九個相關行業公、工會，均強烈反對高雄市府挪用雜貨碼頭區興建流行音樂中心。顏銘傳等人認為，高雄港每年產值超過三千六百多億元，且三通即將開通，長江沿岸散雜貨出口船隻可能往返台灣加工集散，十六及十七號碼頭位於高雄市苓雅區精華地段，交通便利，不宜再釋出。」(2008.06.20 中央社)

面對港務局和航商的反彈，高雄市政府也以劉兆玄院長在擔任交通部長時(1995 年)，曾核定「亞太營運中心計畫」確定高雄市 1 至 22 號碼頭是「特定文化休閒專用區」，要做為觀光用途，而且港務局在 2001 年、2007 年「高雄港整體規劃及未來發展計畫」時，分別確定 14 到 17 號碼頭為藝文區、16 至 17 號碼頭為流行音樂中心。作為要求經費的根據。高雄市政府建設局並開始進行 11~15 碼頭的招標，以向中央表達無法在 11~15 碼頭興建音樂中心，必須移至 10 或 16、17 號碼頭。

#### **攜音樂中心 11~14 號碼頭招商**

#### **下周公告 不訂回饋底價和租金標準 鼓勵百貨、餐飲、休憩等產業進駐**

市府取得真愛碼頭及光榮碼頭使用管理權已 3 年，迄今未招商開發，建設局擬定 11 至 14 號碼頭招商計畫，下周公告，鼓勵業者投資經營百貨、餐

飲、休憩等產業，且不訂回饋底價和租金標準，以評選出最優投資者。除了增加民眾親水休憩空間外，也阻擋流行音樂中心在 11 至 14 號碼頭設址。

(2008-08-01 聯合報)

而港務局以發聲明稿和引用商港法規限制市政府在碼頭進行開發作為反制：

「依據委託開發行政契約的規定，高雄港務局表示碼頭等土地，均為國有公用財產，受國有財產法的規範，該契約僅係委託開發，土地管理權責仍在高雄港務局，並未移轉高雄市政府，且高雄港 11-15 號碼頭開發的營運收益扣除開發成本負擔與相關費用後，餘款均歸港務局所有，港務局提醒有意投資的業者，應考量高雄市政府招商案的有效性及權利義務的風險性。」



(港務局新聞稿 20080626)

對港務局來說，過去租給每個航商固定的碼頭，如果港務局可用的碼頭減少了，航商就必須彼此協調、排隊，且散裝碼頭的業務有固定的人際網路在承包，港務局要請原在 11~15 號碼頭的航商到 16,17 或其他碼頭，就要重新協調碼頭的使用，所以港務局不希望釋出碼頭。(G1:20090120)

而船務代理公會之所以反對碼頭觀光，是因為即便這幾年碼頭吞吐量下降，但仍然有在使用，可能一個禮拜累積到一定的貨量再出貨，所以航商仍希望有地方可以放貨，不同的單子進來，可以先堆積，累積到一定的量再用船隻載出去，因此代理公會認為碼頭變少，一旦景氣變好，或三通增加運量，使得有些船必須排隊等待進港，如果這艘船還要去別的地方，船隻乾脆就不進港了，就會影響船務代理公會的代理費收入。(G3:20090213)

港務局並且透過商港法要求高雄市政府不得在碼頭上進行開發，高雄市政府都市發展局說明：

「契約並沒有說不能在碼頭上蓋硬體設施，但港務局就用商港法規定你不能點火等，讓你不能蓋餐廳。其實港務局也不是這麼不願意讓市府蓋音樂中心，在葉菊蘭任內都呈報到交通部了，當時確定是 16、17，只是政黨輪替後，黃昭順立委對選址有意見，目前港務局也只是不想蓋在 16~17 號碼頭，因為不想把這兩個碼頭給市政府，不過反正 11 到 15 目前都已經是市政府在使用，所以蓋在這裡他們比較沒意見，他們只想先保住 16~17。而市政府文化局認為目前的民意、輿論也是先蓋音樂中心，並不那麼在意地點，所以市政府也妥協了，最後就蓋在 11 到 15 號碼頭了。」

(G2:20090115)

最後高市政府文化局認為還是先取得中央的經費較重要，妥協在 11~15 號碼頭興建，但因為此經費由文建會補助，在馬英九上台後，文建會將納入馬英九的政見－愛台 12 建設中的海洋中心，在此蓋一座水族館，所以本計畫目前市政府文化局和文建會仍在協商中。

### 組織文化的慣性

事實上即便是 2000 到 2008 年中央和地方均為同一黨執政，交通部港務局也並不那麼配合地方，一方面主要是當時中央政府在高雄市的主要政策是蓋高雄捷運、蓋世運館等，另一方面港務局代表的是航商、船務代理公會的利益，由於貨櫃碼頭是固定租用給航商，但散裝碼頭就需要進行分配，所以碼頭減少了，雖然進港量也減少，但仍會增加港務局調度的業務，也會減少航商存放散貨的空間。

所以港務局繼承其技術官僚的技術慣性，維持碼頭的船泊用途，並和船務代理公會結盟，雖然論述上採取碼頭使用率高、可提供就業、離島航線命脈，但仍是爲了維繫港務局和船務代理公會所形成的結盟，以舊的碼頭開發議程所獲得利益。

航運界對高雄港碼頭一再釋出供民間開餐廳、商店十分不平，高雄市船務代理公會理事長王武雄昨天痛斥「台灣會倒」，並揚言如果連 16 號以後的碼頭也開放，將抗爭。高雄港務局副局長謝文喜說，16 號（含）以後的碼頭不會開放，請航商寬心。

高雄港 3 號碼頭邊的香蕉棚及 2 號碼頭陸續由港務局委外經營後，港務局將 11 至 15 號碼頭也委託高雄市政府委外經營。散雜貨及大宗貨碼頭因此銳減，近一年多來引發航運界強烈不滿。

往來蓬萊區、苓中區的不乏近洋貨輪，可當天靠泊及完成裝卸。如果這兩區的碼頭再減少，近洋貨輪被迫要到中島區停泊及裝卸，就要等碼頭，成本將激增。近來已有部分近洋貨輪無法迅速進港靠泊，頗有微詞。

（2005.11.09 聯合報）

而港務局的上屬機關維交通部，因此港務局只需對中央政府負責，不需對高雄市政府負責，所以如果中央的政策並非把碼頭轉作觀光發展，港務局便不會配合市政府，且港務局的編制，均以港口作航運用途爲考量，並沒有觀光發展部門，所以港務局若沒有在交通部的指示下，並不會進行碼頭用作觀光的政策，即便進行觀光用途，與其讓市政府經營，港務局也可以自己對外招商，就像 1~3 號漁人碼頭一樣，自主性比較高。

## 政黨邏輯的一貫性

國民黨一直以來的政策走向，便是以經濟發展為主，因此在利益結盟上，航商、船務代理公會會傾向和國民黨結盟，但也有例外的時候，例如在 2005 年民進黨執政時期設立的「自由貿易港區」和「境外轉運區」便是在航商的要求下成立，但成效並不顯著。另一方面，民進黨則以「海洋立國」、「與國際接軌的獨立島嶼」為政黨形象<sup>10</sup>，因此 1998 年謝長廷參選高雄市長，之所以提出「海洋首都」的口號，以及後續陳其邁、葉菊蘭、陳菊持續發展碼頭作為市民的親水空間，一方面可以重新建立發展政權，另一方面也是繼承民進黨政治邏輯的一貫性，因此在利益結盟上，民進黨執政的高雄市政府會傾向和觀光業者進行結盟。但基本上，高雄港開發的爭議仍是兩個利益集團爭奪的結果。



## 個人利益

從新舊發展集團的結盟組成中，也可以發現許多政治人物的利益，例如陳水扁擔任總統時，並不積極協助謝長廷進行碼頭的開發，也反對謝長廷執政的高雄市與大陸通航的機會，但到了陳其邁代理市長時，陳水扁便協助高雄市取得 11~15 號碼頭的代理權，進行觀光但不與大陸通航的發展方式。

而黃昭順一直有意參選高雄市長，便出面協助港務局、船務代理公會表示反對碼頭的釋出。另外民間也有許多人聽聞高雄市政府一開始之所以想將流行音樂中心蓋在 16、17 號碼頭，是因為附近有許多民進黨籍人士的土地有待開發等等，也對碼頭的開發產生影響。

<sup>10</sup> 呂秀蓮龜山島發表海洋立國宣言：台灣面積雖然只有全世界的萬分之一，但是生物的種類佔全世界的十分之一，漁獲量排名世界十七大，這些在在都表現出我們的海洋性格與台灣海洋立國的基礎。副總統呂秀蓮在龜山島發表海洋立國宣言，期許台灣在新世紀成為太平洋地區的重心。……預定設立國家海洋事業部，就是要以海洋立國的精神來自我定位，打破過去的陸權心態，呂秀蓮還提到，台灣要與國際接軌，定位不只是一個島國，更要成為海洋國家。（新台灣新聞週刊第 322 期。2002/05/27）

#### 第四節 小結：兩個利益集團對地方發展議程的競逐

Stone(1993)認為都市中的權力結構並非既定的，而是經由作用者為了達成某種共同的目的，透過議程的設定(*agenda setting*)，包括設定問題(*problem definition*)與組織議題(*issue framing*)，並有意識的動員資源（政府、企業、民間），以生產出某種足以完成目的之能力(*capacity*)，那麼「政權如何達到可維持且足以行動的能力、並影響關鍵決策領域的發展」變成為核心議題，但統治聯盟並在社會與經濟的真空中運作，而是回應不同時空脈絡下社會經濟環境的問題與變動。(Stone,1993; Stoker,1995)

因此都市政權經常透過利益團體的結盟而鞏固，新的利益集團要從都市發展中獲得利益，須先打倒原來利益集團所構成的都市政權，要打破舊有的制度和遊戲規則，必須提出一個新的都市發展議程，透過新的論述、都市發展的願景，將有相同目標的利益團體組合成一個新的集團，主導城市未來的發展方向，以維繫政權和相關利益，但必然面對到舊有發展集團的反擊，誰能取得勝利，端視兩者行動者結盟的能力，誰有能力將利益集團組織起來、發揮各自的資源、動用各自的影響力或取得政權，便能決定政策發展的方向。

高雄市政府曾提出「市港合一」，試圖在港務發展上獲得政治和經濟利益，但在遭到舊的發展勢力－港務局、船務公會的強烈反對後，高雄市政府便在舊的發展議程沒落時，高雄港吞吐量下滑時，轉而提出一個新的都市發展議程：將高雄港碼頭轉向觀光和房地產發展，並提出一個新的口號：「海洋首都」，以及新的發展論述和願景：「水岸花香」、「市民的健康城市」等，以和高雄過去給人工業城市的印象有所區隔，其實碼頭只是眾多高雄市都市行銷政策的一環，取代碼頭傳統的船舶功能，將碼頭和倉庫視為空房子和空地，在其上進行中產階級對消費、都市生活場景的想像：咖啡座、腳踏車道、豪宅等。

並透過與建築業、觀光業者利益結盟，鞏固碼頭轉作觀光發展的勢力。對於建築界、觀光飯店業者來說，碼頭轉往觀光、房地產發展，有助建築和觀光業務成長，故建築界和觀光界比較支持碼頭轉作娛樂、商業用途，因此建築界和觀光界與想取得碼頭開發權的市政府結合，積極爭取將碼頭釋出，轉作觀光用途。

高雄市政府有意向港務局爭取高雄港第 1 到 22 號碼頭，發展水岸願景，昨天成立「高雄水岸發展願景」網站，成立意見交換平台。市府正向高雄港務局爭取，未來第 1 到 22 號碼頭希望全部交給高雄市開發。市府初步構想是要在水岸做國際觀光旅館、青少年流行音樂廣場、海事博物館、國際會議中心等。

.....高雄市建築開發商業同業公會理事長郭敏能建議應多參考巴塞隆納及大連的水岸都市概念，規劃遊艇碼頭及濱海餐廳。

(2006.03.16 聯合報)

另一方面，港務局和航商結盟形成的碼頭舊的發展勢力，爲了鞏固其利益，遊說中央立法委員將港務服務民營化、提供航商更優惠的船舶條件、要求港務局花增建洲際貨櫃中心等，在面對市政府要求釋出碼頭時，港務局以船務代理公會、立法委員作爲代理人，以合理化其反對釋出碼頭的立場，在流行音樂的案例中，讓外界看起來很像航商利益和市政府的衝突，甚至是藍綠衝突的樣貌。

雖然在爭奪的過程中，含有組織文化的慣性、政黨邏輯的一貫性、結盟者的個人利益，但基本上還是兩個發展勢力的爭奪。例如，原來反對碼頭經營觀光的港務局，爲了取回 12 號碼頭用地，和餐廳業者結盟，將碼頭改建成餐廳，而原來支持碼頭轉作觀光用途的市政府，也爲了要回 12 號碼頭（真愛碼頭），將改建



成餐廳的碼頭倉庫拆除，因此在都市政權中，利益團體的結盟，沒有永遠的敵人，也沒有永遠的朋友，一切以利益集團的發展議程為考量，因此經常採用不同的代理人、不同的結盟成員，展現出不同的風貌，事實上仍是以新（市政府、建商、旅館業者）、舊（港務局、航商）對高雄港發展議程的衝突為權力爭奪的核心。

表 4-4-1 開發高雄港碼頭的新舊集團組成

利益集團	組成	議程內容	手段
舊議程	港務局、航商	碼頭持續作船隻停泊使用	持續興建貨櫃碼頭、推行自由貿易港政策、進行三通的協商。
新議程	市政府、建商、旅館、旅遊業者	將碼頭轉作觀光房地產開發使用。	爭取碼頭開發使用權



## 第五章 高雄港新舊議程的社會經濟效果和排除

### 第一節 舊議程對弱勢居民的排除：紅毛港的辛酸史

#### *Global Chain, Local Pain?* 國家的角色

Markus Hesse(2006)在 *Global Chain, Local Pain* 這篇文章以漢堡港的案例說明漢堡市如何爲了配合全球海運的發展犧牲社區的福祉。近年隨著中國出口至歐洲的產品增加，使得中國至鹿特丹港和漢堡港的吞吐量增加 25-30%，爲了因應入港貨量的增加，2007 年鹿特丹新增由政府 and 民間合資興建的貨櫃碼頭 MaasvlakteII，漢堡港也打算跟進，擴張碼頭面積和興建相關設施，爲了增加港口面積，達到每年 1700 萬到 1800 萬 TEU 的吞吐量，附近的小漁村 Altenwerder 就必須遷村，引發居民的抗爭，但仍不夠用，往南 Moorburg 地區仍要被開發。碼頭面積增加後，隨著貨櫃輪的大型化，碼頭必須由原來的 13.5m(提供 4,500TEU 的船停泊) 加深到 14.5m，才是以停放 8,000TEU 的貨輪，免得貨輪選擇停靠附近的鹿特丹和安特衛普港。

事實上自從裝卸貨機械化、運輸貨櫃化後，碼頭所能提供的就業已持續減少，但地方政府擔心，若不提升碼頭設施，就業量將下滑更快，但沒有進行投資碼頭是否能挽救就業的成本效益評估，因爲碼頭浚深的工程耗費相當可觀，此外，若漢堡港繼續作爲北方地區的入口，勢必需要增加腹地面積，相關設施的費用也日益增加，引發許多討論，政府是否應把經費放在追逐港口設備的現代化和擴充，或是轉型爲北方港口群網絡的節點，但這勢必又對既有經濟結構產生改變，因此國家政府的決策應以全球商品生產鏈還是地方利益爲思考重點值得仔細關注。表示國家在決定地方的經濟政策，如何回應全球的經濟趨勢上，要成爲驅動全球經濟自由化的一環，還是以地方利益爲考量，仍有很大的決策空間。

## 紅毛港人一輩子的痛

爲了成爲全球航運事業發展的一環，高雄港自 1968 年開始從中央到地方，展開一段漫長的興建碼頭政策，而碼頭相關產業的工人、港口附近的居民，也一併被捲入這一段痛苦的歷程。

事實上，高雄港之所以在過去成爲「良港」，光靠本身位置優異是不夠的，高雄港也非中學地理課本所言「天生」就是一個「港闊水深」的良港，這一切都是工程蓋出來的，也是高雄港附近居民犧牲他們的生活品質、居住權益換來的。



圖 5-1-1 紅毛港位置圖（來源：高雄市政府文化局）

紅毛港原來是一個小漁村，附近中鋼、中船、中油、台電卻成爲居民日後揮之不去的夢魘，1970 年中油大林廠 D-42 油槽破裂，汙黑的油汙注滿了居民上百公頃的魚塢，漂浮的魚屍讓養殖業者和漁民傷透了心，中油百餘座油槽像一顆顆不定時的炸彈，讓居民活在高度不安全的環境之中，港邊的工程也使得魚群貝類大量消失，使紅毛港居民無法再以捕魚維生。（吳連賞，1998）

中鋼、中船、中油所排放的廢水、廢煙、廢氣、廢渣汙染了紅毛港的天空，廣大的產房阻斷了紅毛港居民到高雄市區的路，通勤需花上一個半小時。紅毛港的西側是燃煤碼頭、防波堤與火力發電廠的一、二、三流出口。爲了進行南新計畫填海造陸，每天一車車從外地載來的填土和垃圾。

1968 年紅毛港被劃入臨海工業區，政府對當地居民的房舍實施限建，雖然 1972 年又將紅毛港畫出臨海工業區範圍外，原本可以解除限建，但高雄港不願放棄，以落實遠程發展計畫爲由，1976 年提出「大林商港預定地遷村計畫」，於是居民繼續實施限建和禁建。

禁建是紅毛港居民永遠的痛，環境的破舊，使原本的小漁村更顯殘破，和十公里旁的高樓相比，好像不同的世界，子女長大了，因爲一樓的房舍不能改建成二、三樓，所以子女必須搬離父母親，無法同住一個屋簷下。



左：照片 5-1-1 紅毛港聚落與台電、中油設施（來源：高雄畫刊 2008 年 6 月）

右：照片 5-1-2 火力電廠讓紅毛港人吸了數十年碳灰（來源：寫字的羊台灣社區新聞網）

1978 年紅毛港又被港務局指定蓋臨時解體船碼頭，拆船時解體的巨響與汙油的溢漏，再次震撼紅毛港的人心。1979 年為因應石油危機，以燃煤作為發電原料，在第二港興建南部煤場，1980 年改組為大林及興達燃煤儲運場，煤場與縱橫全區的運煤輸送帶，噪音和煤灰讓居民苦不堪言。

大林埔火力發電廠每天的煤灰、爆開的油渣灑在居民來不及收拾的衣服上，1988 年 6 月第一次協商失敗後，1988 年 8 月爆發第一次圍堵南煤中心，之後多次圍堵台電，才讓台電付出賠償金。

遷村計畫 1982 年省政府開始和居民談遷村地點，因地點一再變動，許多居民因不諳法律，而地籍並未登記，加上禁建政策，土地公告現值偏低，建屋破舊、面積狹小，實際得到的補償費，根本難以購買新宅，最後居民每戶只獲得 30 萬到 100 萬的地上物補償，以及台電每戶 6 千元的補助房租津貼，在長期飽受汙染與政府承諾跳票下，居民於民國 85 年爆發激烈抗爭，最後省政府承諾在高雄縣鳳山市中崙社區興建集合住宅，最後民國 96 年紅毛港遷村的居民中有四千多戶領取現金補助，每戶一百五十多萬元；另有兩千多戶不領補助款，而以優惠價格認購政府提供的土地，給與房屋津貼。（2008.01.28 聯合報）

在這過程中，看不到中央和地方政府對紅毛港人一絲絲的歉意，只要對外發出已經給當地人拆遷補償金了，就可以對 2 萬戶紅毛港居民從 1968 年的限建、工業的汙染、1982 年後的遷村政策所造成一切生活、健康、親情所造成的傷害作一個交代，高雄近十年的開發，也著重在高雄市北區愛河河堤、美術館、高捷沿線、高鐵附近的房地產，每年市政府宣傳愛河附近的活動，試圖抹滅高雄工業城市的印象，但高雄畢竟還是一個工業人口相對台北、台中較高的城市，工業人口對台灣的經濟奇蹟有不可抹滅的貢獻，但市政府近年將重心放在北高雄，對以

勞工人口居多的高雄市南區過去爲了高雄港的發展、工業區的發展犧牲了健康和生活環境，卻沒有獲得一個平衡發展的機會，其實是相當不公平的。

Kearns 和 Philo(1993)提醒：銷售地方的手段，經常採用操弄當地歷史、地景的策略，強調當地特有的歷史，再將之作成可在市場流通的商品，舉辦很多活動、慶典，以讓人忘卻發生在真實生活中的問題。爲此，地方行銷者經常將歷史上最負面的事件，例如黑人、黑鄉等轉變成地方繁榮的前景。第二種策略是將地方的英雄事蹟，革命和殖民事件變成地方的賣點，例如藉由「北美拓荒者的英雄事蹟」合理化貿易殖民、擄掠的行爲。第三種策略是建造許多給人溫馨感覺的新建物，以讓人喜愛這個地方，這種策略經常忽視地方原來的歷史，將人隔絕在地方紋理之外。因此，地方行銷強調的歷史，經常是碎裂化的歷史和空間、經過商品化的種族文化、經過清潔的無階級文化，如同 Harvey 所言，經過潤飾的美學已經成爲社會和菁英所關注的焦點(Harvey,1989，引自 Kearns 和 Philo,1993)，匹茲堡城市行銷後這世界上有兩個匹茲堡，一個是經過美化的市中心，另一個是沒人知道、沒有人想去的匹茲堡。



2006 年高雄市政府文化局在第六貨櫃中心北側，仿造紅毛港聚落形式，興建「紅毛港文化園區」<sup>11</sup>，園區卻只介紹紅毛港的三合院傳統民宅、街屋建築形式、建材等，使得「紅毛港文化園區」給人一種紅毛港過去是一個不受開發影響的傳統聚落的印象，這是完全的諷刺，市政府還在此舉辦流行音樂會、交響樂、

---

<sup>11</sup> 2006 年 12 月 完成紅毛港歷史聚落基礎調查暨測繪工作，在普查的基礎下，完整記錄紅毛港過往的空間記憶及聚落空間與建築之基礎資料，並藉由文字、照片、圖面、以及動態影像，將這即將消失的聚落風華封存下來，以作爲未來憑弔、研究、以及尋求留下精神火種契機的參考。（紅毛港文化聚落網頁，紅毛港文化保存與建設大事記）

爵士樂等<sup>12</sup>，讓高雄市民誤以為紅毛港是一個可以休閒娛樂、親近海洋地方，試圖抹滅中鋼、中船、中油、台電、南新計畫填海造陸、大林商港、第六貨櫃中心等工程對紅毛港居民造成 40 年生活各個層面的影響，這樣抹除紅毛港過去慘烈的開發史、抹除政府為了興建工廠、開發碼頭讓當地居民做出的犧牲，才是對他們最大的欺負。



圖 5-1-2 紅毛港園區導覽地圖（來源：紅毛港文化聚落網頁）

## 二、高雄港埠設施民營化導致大量碼頭工人失業

航運產業民營化後，卻外包盛行、引發削價競爭、工人意外、廢棄物傾倒等問題，高雄港棧埠作業改制民營一年多，15 家裝卸公司紛紛使出渾身解數，爭奪市場。但因彼此間惡性競爭，裝卸價格僅及以往一半不到，多數業者經營陷

<sup>12</sup> 2005 年 8 月 舉辦家庭帳篷音樂節之大型音樂展演及夜宿活動，帶領市民親近海港，共同體驗夏日音樂饗宴與紅毛港漁村風情，音樂表演由夕陽西下開始持續至隔日清晨，安排超人氣樂團「旺福」、民歌手「EZ NIGHT 二重奏」、「貝多芳交響樂團」、「紐奧良爵士樂團」及 PUB 天后「黃小琥」接力演唱。（紅毛港文化聚落網頁，紅毛港文化保存與建設大事記）

入困境<sup>13</sup>。棧埠作業以往未民營化前，每噸鐵貨裝卸費用是 120 元，外加理貨、堆高機費用。民營化初期，一場流血削價展開，一度每噸削價到 80 元至 75 元左右。有些業者以超低價攬貨，竟出現每噸鋼材只收 58 元的超低裝卸費，這個價格還包括理貨、堆高機的費用，根本沒有利潤。

公司殺價競爭的同時，便將價格「轉價」到裝卸工人身上。使碼頭工人收入、生計大受影響。民營化後碼頭工人成爲無雇主的散工，有工做才有錢拿，沒有一般勞工的勞、健保及工作權等保障，只是臨時工，專業及安全都不足。如果發生意外，通常得不到應有的賠償與權益的保障。有雇主的，但沒有底薪，公司若沒攬到貨，工人就無法討生活。

高雄市碼頭工會理事長施永林說：「高雄港裝卸民營化前，雜貨、車機工人平均月薪約五萬元，工作時間也較規律。民營後，薪水只剩二、三萬元，甚至更低。工人如要賺多一點，就要接受雇主「壓榨」，不分日夜地做牛做馬。港務局核准十餘家散雜貨裝卸公司，業界惡性競爭，有的因經營差而倒閉，有的被停止營業，部分則是靠出租牌照獲利，最可憐的是工人。」（2002.10.10 聯合報）合法經營的裝卸公司認爲，高雄港務局棧埠作業民營化前，未考量到貨源多寡，開放多達 15 家業者競爭。甚至出現借牌攬貨情況，剝奪了合法業者攬貨權益。

另外民營化後「小頭小」包工制度又在碼頭盛行，至少有三家裝卸公司由工頭承攬再轉包，最基層的工人飽受剝削。受影響的工人有三、四百人，他們沒有一般勞工的勞、健保及工作權等保障，只是臨時工，專業及安全都不足。如果發生意外，通常得不到應有的保障和權益。

---

<sup>13</sup> 高雄港碼頭裝卸業開放初期普通貨物每噸裝卸費是 102 元，部份業者現在卻拼到 55 元，以維持公司營運。部分民營裝卸業者表示，目前約有半數業者因缺乏貨源，已靠借貸過日，現在各家都比誰的資本較雄厚，撐到最後者，就是最後勝利。（1998.04.22 經濟日報）



## 第二節 新議程－高雄港文化導向再發展的社會、經濟效果

### 12,13,22 號碼頭閒置，只有燈會期間舉辦活動會聚集人潮

2005 到 2009 年間，雖然市政府改建真愛碼頭和光榮碼頭，但沒有對外招商，只有周末由喜憨兒咖啡販賣咖啡（後來改為高雄應用科大實習夢想咖啡吧），以及周末乘坐愛之船的民眾，因此 2005 到 2009 年只有燈會期間市府辦活動人潮較多，平日廣場上幾乎沒什麼人。

若要評估高雄燈會為碼頭附近帶來的經濟效益，比較高雄市的住房率，2001,2003,2005 年二月份較全年平均高，其餘均較全年平均低，究其原因，2001 年是高雄市政府第一次在愛河舉辦元宵燈會，並啓用主燈，製造話題，且燈會剛好在寒假，所以人潮眾多，2002,2004 年，因為元宵節在周末，沒有連續假期，故人潮較少，2003 年遇上連假，全國又剛興起一股賞燈熱，加上當時市長謝長廷大力推銷，人潮增加，2005 年，因愛河畔的咖啡座打開知名度，很多發現愛河變美了，去愛河旁喝咖啡很有新鮮感，有比較多外縣市的人來，華王飯店副理表示：

「當時很多海外華僑，從網路上看到愛河變美了，都想回來看一看，當時整個觀光局的人和外縣市的官員也會來觀摩，都住高雄的飯店，很多空服員、機組員也都住在我們這裡。」(P2:20090118)

但幾次燈會下來，都大同小異，2007,2008 年的人潮就減少了，來高雄住宿的人也變少。而且 2003,2004 年是愛河兩岸釋放煙火，2007,2008 年改到 12,13 號碼頭（真愛和光榮碼頭），鹽埕區這邊的觀光人潮就變少了，而且燈會期間有交通管制，車子比較少過來鹽埕區這邊，店家的生意就會受影響。(P2:20090118)

表 5-2-1 1998~2008 年高雄市國際旅館住房率

	二月	七、八月平均	全年平均
1998 年	60.99		54.09
1999 年	50.45		54.00
2000 年	56.48		57.77
2001 年	64.67		56.39
2002 年	53.42	53.31	53.71
2003 年	65.01	64.19	56.80
2004 年	60.31	67.12	62.64
2005 年	73.16	72.41	71.66
2006 年	67.16	67.34	68.92
2007 年	63.33	71.43	70.75
2008 年	67.31	70.67	69.22



來源：整理自交通部觀光局




照片 5-2-1 周五下午的真愛碼頭（林琬純攝）

## 愛之船、嘟嘟火車無法成為支持高雄發展觀光的主力

愛之船、嘟嘟火車一開始（2002 年）只有燈會期間供民眾搭乘，春節期間人潮相當踴躍。2004 年 5 月 10 日由高雄市輪船股份有限公司開始營運，最多人次搭乘的是「五福路橋---建國橋」航線，人潮踴躍，航程較短，後來增設「真愛碼頭---愛河之心」、「真愛碼頭---新光碼頭」、「新光---旗津漁港」等航線，只有假日開放，但只有「五福路橋---建國橋」較多人搭乘，後來「真愛碼頭---新光碼頭」、「新光---旗津漁港」相繼停航，目前只有「五福路橋---建國橋」、「真愛碼頭---旗津輪渡站」、「真愛碼頭---旗津漁港」繼續行駛。

高雄市的「愛之船」備受民眾好評，是外來客暢遊愛河的首選方式，但營運 3 年來，處於年年虧損的狀態，市府研擬調漲票價、延長航線及收回售票權，改善營運。 (2007.06.30 中央社)



增闢「旗津漁港」線的原因為市政府海洋局希望有一條線到旗津漁港，所以有了「新光---旗津漁港」線，但民眾到旗津玩，已經習慣到旗后，有較多海產店和燒烤小吃攤，所以很少人會去旗津漁港。面對輪船公司年年虧損，至今已 1.56 億，因此市政府先裁減「新光---旗津漁港」、「真愛碼頭---新光碼頭」航線，減少每年營運 7 千萬中 3.5 千萬的損失，但另外增加「真愛碼頭---愛河之心」航線，這樣從外地來的旅客可以從高鐵轉捷運到後驛站下車後，直接上愛河之心的小船遊河到真愛碼頭，全程 40 分鐘，目前因愛河之心整建，尚未開放此航線。但華王副理認為「真愛碼頭---愛河之心」距離過長，營運成本高，附近也沒有特別的景色，不看好能長久營運。

同時市政府卻增設「真愛碼頭---旗津輪渡站」航線，希望減少「鼓山站---旗津」的擁塞，但住在旗津的民眾還是習慣從鼓山渡輪站往返高雄市區，因為只

表 5-2-2 愛之船載客統計

航線/里程	觀光遊輪 5.2 哩	愛之船 1.5 哩 五福路---建國橋	新光-真愛 2.6 哩	新光-旗津漁港 5.0 哩
96 年 12 月	14,449	45,518	9,712	1,253
97 年 1 月	2,972	27,604	2,590	1,077
97 年 2 月	16,560	38,339	10,864	9,186
97 年 3 月	7,030	32,920	3,138	2,753
97 年 4 月	3,514	42,270	2,373	2,039
97 年 5 月	3,219	46,446	1,807	1,083
97 年 6 月	2,534	1,539	20,423	949
	觀光遊輪	愛之船	新光-旗津輪渡 2.6 哩	新光-旗津漁港 5.0 哩
97 年 7 月	3,774	58,341	19,593	1,488
97 年 8 月	5,026	57,466	20,207	2,708
97 年 11 月	2,320	39,807	2,183	2,892
97 年 12 月	2,660	43,629	9,350	停駛

資料來源：高雄市輪船股份有限公司

要 10 分鐘，從真愛碼頭過去要 20 分鐘，也不能騎機車上去，所以使用「真愛碼頭---旗津輪渡站」航線的人次不多。

另外市政府一直想推愛河景觀自治條例，讓遊輪可以有委外經營的法源，可以讓遊輪由私人企業經營，但輪船公司還是希望在公營企業裡，這樣員工比較有保障，民意代表也希望由市政府經營，這樣比較容易增闢航線，不然廠商講求成本效益，不賺錢的航線一定會停航，因此市政府目前持續負擔虧損。

而嘟嘟小火車則是利用日治時期將全島貨物送高雄港的臨港線鐵路，是日治時期到戰後載送全島貨物由高雄港出口的重要交通運輸，直到貨櫃運輸興起，大

型貨輪由貨櫃碼頭進港後，直接上高速公路，不需再經由鐵路運輸，1995 年鐵道棄置。2002 到 2003 年燈會期間提供民眾搭乘，並由文化愛河協會提供解說服務，車票 150 元，全長 27 公里，繞行一圈需 90 分鐘，民眾搭乘踴躍，2003 年台鐵認為嘟嘟小火車有商機，請麥當勞經營，每人發一份麥當勞套餐，但麥當勞公司在火車上放愛爾蘭大河之舞的影片，並沒有解說這裡的歷史，後來民眾新鮮感降低，嘟嘟小火車 2006 年停駛。

高雄市府春節舉辦的國際花卉展、燈會和嘟嘟小火車等三項大型活動，迨至昨天參觀民眾不如預期，花卉展舉行 20 天來約吸引 15 萬人次參觀；以往一票難求的嘟嘟火車，今年賣座不佳。

(2005.02.25 聯合報)



左：照片 5-2-2 嘟嘟火車外觀（來源：維基百科）

右：照片 5-2-3 嘟嘟火車內部（akane847 攝，來源：懶喵兒滴窩）

市議員林宛蓉引用鐵路局資料指出：「搭嘟嘟火車的人數，三月推出時，民眾有新鮮感，搭乘人數還算差強人意，全月份搭乘人數 7946 人次、一天平均 265 人次搭乘，四月份以後即大幅滑落到平均一天 20 多人。她表示，鐵路局統計三月至七月搭乘人數為 16498 人次，每張車票收入 100 元，共收入 164 萬 9800 元，再加上租金收入 20 萬元，鐵路局總收入 180 多萬元，可是扣掉人事管銷費

用 1500 萬元，「嘟嘟火車」營運五個月，鐵路局虧損 1300 多萬元。」(2003.09.06 聯合報)

其實嘟嘟小火車行經路線，可說是高雄市城市發展的歷史縮影，它行經高雄站、愛河河畔、八五大樓、台糖物流園區、新光站、凱旋路、再回高雄火車站，可以看到港岸、貨櫃運輸、工業、都會文化和綠地空間，是日治時期到 1990 年高速公路、貨櫃運輸興起前運送進港和出港貨物的重要交通系統，但因商業化的經營，缺乏歷史深度，反而無法喚起市民、遊客搭乘的興趣。甚至被市議員認為鐵道所經之處景觀雜亂，無法代表高雄市繁華、進步的一面。

市議員林苑蓉說，嘟嘟火車沿途所見的幾乎是高雄市最破舊、落後的一面，違建、民眾晾在屋後的內衣褲形同「萬國旗」，景觀雜亂不堪，完全感受不到高雄市繁華進步的一面，對高雄市簡直是反行銷。

(2003.09.06 聯合報)



照片 5-2-4 嘟嘟火車行經高雄港碼頭 (akane847 攝，來源：懶喵兒滴窩)

而市民和遊客無法了解這條鐵路對高雄市發展的重要性，就更不會認為有搭乘的必要性。這也是高雄市都市行銷、觀光發展、市民認同所需面對的課題，持續發展耀眼、炫麗的燈光造景及商業化旅遊，但市政府必須不斷投資的興建新的硬體設施，以滿足民眾好奇心，亦或發展精緻、深度的觀光旅遊？讓人願意為此

來到高雄，花更多時間仔細認識這個地方，另外市民本身也觀光行銷媒介，若能增加市民對高雄市的認同，也是一種行銷手法，但認同的對象是高級的消費產業，亦或在高雄發展以久的工業，也值得進一步討論。

### **賣咖啡無法彰顯高雄的特色**

市政府行銷一個景點的方法就是賣咖啡，但高雄太多地方都在賣咖啡了，城市光廊、愛河兩旁、漁人碼頭、真愛碼頭、美術館、前清打狗英國領事館、忠烈祠、小港機場附近的大坪頂都在賣咖啡，無法形成高雄的特色，且咖啡並非為高雄市的原生特色，沒有歷史和文化的底蘊，例如咖啡產地或名人經常駐足的咖啡廳，外地人很難為了喝咖啡而到高雄來，模糊了高雄原本的特色。

蔣邦榆（2006）訪問飯店與觀光業者，業者表示：「高雄硬體就是剛講的城市光廊、愛河整建一下，有些弄成親水碼頭，親水碼頭說穿了，就是把它延伸出去、把牆打掉，擺些咖啡座，阿ㄟㄟ娘嘛（就這樣而已），你不覺得嗎？它還有什麼東西？它沒有深度！」此外，除了工業城之外，業者認為高雄市沒有主流文化，沒有一項能代表高雄市的文化。

「我覺得高雄的主流文化還沒有創出來耶，...沒有能讓我們一想起來就有一個特色，像我想到的就是工業城，其它我找不出來。」「愛河演變成現在是好是壞？我們沒辦法做評論。愛河你說現在用得金光閃閃，很好嗎？見人見智，很多人來看“哇，愛河現在有夠熱鬧的，很漂亮呀！”但是古味盡失也是可惜呀，可是你說古味存在的時候，就好像沒有現代感，又覺得好像很荒廢的感覺。」（引自蔣邦榆，2006）

蔣邦榆（2006）還發現，除了飯店與觀光業者感受到高雄觀光資源的匱乏，有特色的景點不多，甚至有高雄市民即便不喜歡工業地景給人空氣汙染的印象，但仍認同這是高雄市的一部分，是一種對故鄉的情感，只要朝向精緻化的發展，例如變成工藝品，像玻璃、陶瓷、鑽石販賣，或開放參觀傳統產業，例如中鋼、中油，作成產業博物館群，高雄市的觀光業仍大有可為，但國營事業經常不太願意改變原來經營的型態、踏足觀光業，以致無法實現。閱讀蔣邦榆（2006）訪問的這些飯店業者、旅行社觀光業者、與高雄市民的逐字稿，可以感受到他們對高雄存在著感情，所以也會對高雄未來發展存在著焦慮。

但是市政府舉辦活動時卻經常不願意採納居民的意見，例如 2006 年 2 月 6 日高雄市政府召開「水岸城市高峰論壇」記者會後，引起市民高度興趣，但第一次的報名時間已悄悄地截止並仍額滿。為回應市民對公共事務的熱忱，2 月 8 日再開放 70 個名額，但截止時間為當天中午 12 時，許多熱情的市民再度於未知的情形之下失去報名機會，而幸運報名參加的市民，在會中發表的意見卻在官方網站中銷聲匿跡。此外，「水岸發展論壇」的主辦單位對市民進行問卷調查，希望能瞭解民眾對於高雄水岸之見解與看法，但回收份數只有 66 份，且問卷採「封閉式」設計，無開放式問題。是否高雄市民在城市發展只能扮演勾選問卷的角色，無法跳脫被限制的框框發表心中的意見，蔣邦榆（2006）批評：市民是城市的主人？還是只能附和產官學等專家？

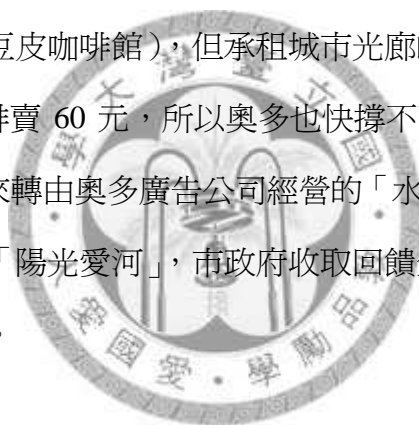
如果高雄市政府一直否定高雄市過去的工業歷史，試圖用中產階級的想像去開發碼頭，將會使得營造出來的觀光產業沒有文化的深度，也就無法帶來經濟效益，另外，市民本身也是城市行銷的推廣者，如果是市民認同的文化政策，行銷的效果將會更好，研究顯示許多市民即便不喜歡高雄工業帶來的汙染，但也認同那是高雄市歷史的一部分，認為應該發展具有深厚當地歷史的觀光產業，並維護



景點原本的歷史意義，將其傳承下去。但是現今市政府的觀光發展卻不是朝這個方向，大多數景點在發展時，都沒有思考其原本的歷史背景，例如拆除 12 號碼頭倉庫以及 13 號碼頭上所有的軍用設施，真愛碼頭和光榮碼頭的原始意義，在觀光景點宣傳時皆未被重視。

### **對原來當地產業的影響**

高雄市自從行銷咖啡文化以來，卻導致許多原來咖啡店倒閉，因為高雄市喝咖啡的人口本來就不多，例如五福路附近原來有幾家咖啡店，但自從市政府開始宣傳城市光廊後，許多會喝咖啡的民眾都移到城市光廊，使得附近的咖啡店 5~6 年下來都快倒了（訪問豆皮咖啡館），但承租城市光廊的奧多廣告每年要給政府 360 萬權利金，一杯咖啡賣 60 元，所以奧多也快撐不下去了，似乎政府的政策並沒有幫助到業者。後來轉由奧多廣告公司經營的「水漾愛河」咖啡座；愛河另一邊是南仁湖集團經營「陽光愛河」，市政府收取回饋金和環境設施維護費，但近幾年生意較不如以往。



### **城市光廊快倒閉 業者怨高市府不救企業**


曾經是前市長謝長廷任內重要建設的高雄「城市光廊」，現在快撐不下去了！城市光廊的經營者說，現在每個月虧損六十多萬，很想跟高雄市政府提前解約；高雄市政府希望業者繼續撐到世運辦完，但對於業者要求租費減免的要求則是拒絕。

（中廣新聞 2009.03.16）

位於愛河邊和五福路口經營八年的咖啡店業者也表示：

「我們這邊因為位置不錯，生意還不錯，不過以前政府一直宣傳河邊曼波時，我們這裡生意較差，最近政府沒有一直宣傳，我們這裡反而生意好，不過因為我們在愛河邊又在五福路上，較好停車，如果是河西路的西餐廳、素食餐廳生意就比較不好，因為河西路很窄沒有停車位，大家就比較不會到裡面用餐，不過政府作景觀整治，所以五福路上的停車位也變少了，政府整治愛河是不錯，但很多規定反而影響商家營業。」(P4:20090403)

另外每年愛河辦活動，政府會封住五福路橋，導致遊客只會在愛河四周繞，無法到鹽埕區這一頭來，對愛河另一邊的咖啡店、酒吧、商家反而是種傷害 (P3:20090106)。而且燈會期間民眾只會在五福路上走，很少繞進五福路的巷子裡，例如大仁路、鹽埕街等，巷子裡面有很多傳統的老店，便很少人會去光顧，且燈會是在晚上，很多小吃店生意都是作白天的，白天沒甚麼人。鹽埕區一間70的小吃店老闆娘說：



「捷運蓋了，對我們一點幫助也沒有，因為政府沒有在宣傳鹽埕區的景點，例如我們很多老街，為何不能弄的像大溪老街那樣，有地圖，介紹鹽埕區的老街，這樣年輕人在網路上看到就會過來，不然現在年輕人不知道鹽埕區有什麼好玩的，寧可到下一站西子灣，不會停鹽埕站，燈會期間對店家幫助也不大，因為很多店是開一整天，但燈會只有晚上，人潮在五福路上晃一下，不會走進來，而且捷運站出口大勇路在捷運通車後規定不能路邊停車，平時會在這附近活動的人都是騎機車或開車，如果不能路邊停車，就不可能進來買東西，唉，所以我們這邊留下來的幾乎都是老客人，但很多老客人也都搬走囉。」(P5:20090403)」



照片 5-2-5 受訪者 P5 小吃店位於捷運站附近

照片 5-2-6 周五下午河西路陽光愛河咖啡



圖 5-2-1 愛河兩岸咖啡店位置 (照片來源：林琬純攝)



照片 5-2-7 受訪者 P4 位於愛河旁和五福路口

照片 5-2-8 周五下午河東路水漾愛河咖啡

許多文章反省這樣的文化觀光政策，以文化特區，將舊的工業區轉型成商業區為號召，更新的效果並不一定是經濟、有帶動性的，有些計畫經常直接繞過社區 (MacClancy,1997;Plaza,2000; Rodriguez *et al.*,2001，引自 Evans and Foord,2000)，並無法為居民帶來實質幫助，排除當地居民或少數族群，或犧牲當地的教育和

社會計畫的經費，居民的認知中，不認為該更新計畫和自身有關聯，且認為毫無必要。許多的歐洲城市，例如利物浦、馬賽、伯明罕，儘管經過政府多年的補助、計畫執行，經常最後未能達到當初宣稱的社會和經濟目標 (Evans and Foord,2000)。

而且捷運興建以後，造成許多鄰損問題，反而使很多居民搬離鹽埕區，使得鹽埕區當地的商店、小吃店收益大幅下滑，另外捷運出口的大勇路無法路邊停車，但高雄市民很多是以摩托車或汽車代步，反倒讓沿線商家無法讓顧客上門。另外鹽埕區過去有許多公有地，例如現在的公園路和大義市場，過去民眾不知道便有好幾代住在上頭，雖然在日治時期規劃為公園用地，謝長廷當市長便開始要求拆除公有地上的違建戶，在大義市場被拆除後，當地小吃店明顯感受到顧客紛紛離開鹽埕區，業績也一天天下滑。另一方面近十年景氣較差，許多原來在鹽埕區的工廠也紛紛外移到高雄縣大社鄉、仁武鄉，甚至移到越南和印尼，鹽埕一家小吃店老闆娘便可以感受到客源日漸減少。

「鹽埕區過去有很多公有地，很多人當初不知道就在那邊住了幾十年，現在市政府說他們是違建，要拆除蓋成公園，例如公園路和大義市場，所以很多人又被迫離開鹽埕區，讓我們的生意大受影響，我覺得鹽埕區的公園已經夠多了，市政府應該適可而止，多種點樹可以乘涼，還比較實際，不然太熱了。」(P5:20090403)

類似的情形，也發生在許多西方舊工業城市。在美國，族裔的生活文化變成城市的行銷策略之一，提供多元民族的飲食、服飾、慶典活動，但因為是以觀光為發展目標，經常忽略當地居民的需求，例如亞特蘭大以「馬丁路德的故鄉」為宣傳點，開放他出生的地方、傳道的教會，舉辦黑人福音音樂節，雖然活動較具有黑人精神，也給人種族融合的印象，但真實的亞特蘭大仍近乎全美犯罪率最高的城市(e.g.Schaffer,1991,p.248，引自 Evans and Foord,2000)，廣大的黑人勞動階級生活情況並無任何改變，當中產黑人移至郊區，黑人社區則更形殘破。(Schaffer,1991，引自 Evans and Foord,2000)

現行高雄市政府經營碼頭的觀光效益並無法形成長久的收入來源、提供長久的就業，只能在燈會期間增加為期一周的收益，可見高雄市政府的都市行銷主要在於增加地方公共設施，並無達到刺激經濟成長的效果，許多民眾只有在燈會期間才會想坐一下愛之船，並不會成為平時周休二日固定前往的地方，因為高雄市還有其他地方可去，而外縣市的居民也不會特別為碼頭或愛河來高雄，在國際觀光客的眼中，台北、日月潭、太魯閣也仍是他們的首選，並不會特別來高雄，但市政府的邏輯並非改變現行的策略，而是繼續尋找碼頭的開發機會，並向中央提更多的大型開發案，例如流行音樂中心、世貿會展中心、國際旅運中心、世界運動會主場館，希望增加高雄的能見度，以及觀光客來高雄的機會。

### **城市美學需靠培養高雄民眾的參與文化的興趣而建立**

目前高市政府正極力爭取建造流行音樂中心，事實上，在捷運巨蛋站附近就是一個大型音樂廳，雖然市政府設定流行音樂中心為中型音樂廳，但在流行音樂中心預定地點附近的鹽埕區就有一個音樂廳，高雄一般常態性的小型展演消費人

口沒那麼多，也沒有經營的人才，表演的人才也不多，因此市政府應該把政策放在文化人口的培育，目前高雄市的文化刊物只有「文化高雄」和「高雄畫報」，但民間已有很多文化活動，文化局出版的刊物只刊登文化中心和美術館的活動訊息，或一直報導城市光廊，藝文團體建議市政府應該印製像台北的「文化快遞」，把民間舉辦的文化活動，廣為宣傳讓市民知道，且捷運站都可以拿到，目前民間辦活動的傳單不僅不能放在文化中心、歷史博物館等據點，連駁二藝術特區都不能放，使得許多好的文化活動，市民因不知道訊息而錯失參加的機會。

而高雄的主流報社沒有文化版，只有地方版，很難看見藝文活動訊息，高雄當地的小社報，民眾日報和台灣新聞報，比較有機會報導這些訊息，但台灣新聞報已經停刊，民眾日報也快撐不下去了，若政府能提供一點支持，對當地文化事業的推展，才會更有貢獻。陳菊剛上任時曾到豆皮藝文咖啡坐坐，請老闆給點建議，但相當可惜的，2008年捷運橘線通車，市政府也開始宣傳世運，似乎這些建言也煙消雲散了。



### 第三節 新議程對工人生活、文化的排除

#### 碼頭文化≠工人文化？市政府拆除五金街



#### 拆五金老街 30 住戶抗議 年產值 18 億 盼改建成愛河文化一部份

負責拆遷及規劃的高雄市政府工務局養護工程處主任秘書張恩成說，這些房子就在真愛碼頭旁邊，「從交通或整體景觀來看，都有拆除的必要」。...拆除後，年底前整建可銜接現有的愛河與臨港線自行車道。

但不少住戶、業者為了保留五金街，準備組成「打狗五金老街保存發展協會」；協會籌備處秘書孔瓊徵說，市府嫌五金老街有油污及騎樓佔據等問題，但其實公部門可與民間合作，讓五金街改觀，成為一個活的歷史展示空間，成為愛河文化流域的一部份。

(蘋果日報 2007/7/25)

2005 年年底高捷弊案爆發後，遠見雜誌進行調查，發現高雄市民的光榮感下降，導致 2006 年市長選舉陳菊和黃俊英得票數相當接近。高雄市民認為雖然高雄景觀變漂亮了，但經濟並沒有好轉。

## 高雄市民調>高捷弊案罩烏雲，48.7%市民希望換黨做做看

整治後的愛河成為新的「高雄意象」，但擔心港都競爭力消退的疑雲仍籠罩在城市上空。...從高雄港的貨櫃裝卸量一路由全球第三名滑落到第六名，就可預見這個海洋城市未來競爭力的隱憂。有五成一的高雄市民擔心，未來四年，高雄市和香港、上海和北京相比，會失去競爭力，其中很擔心的有 23.1%，不擔心的有 33.2%。

市民認為，阻礙高雄市競爭力的因素首推政治不安定，以 47% 高居第一；其次是官商勾結，也占 43%；此外，約 35% 的市民擔心企業出走、約 31% 憂慮治安差；其餘則是國際化不足、政府經費不足、基礎建設不足和生活品質差。



(2007.06.01 遠見雜誌)

2007 年高雄市發生拆除文化中心蔣介石銅像、運動彩券發行權、爭辦亞太城市高峰會議失利，陳菊施政滿意度全國排名倒數第二<sup>14</sup>，極需要一項政績來改善支持度。因此除了爭取流行音樂中心外，陳菊積極進行「愛河與臨港線自行車道」（串連 1 到 22 號碼頭的自行車道）的開通以及舊社區的再開發，其中一項便是整頓真愛碼頭附近的五金街。

---

<sup>14</sup> 高雄市政府研考會今年 4 月及 7 月分別委託民調公司調查市府施政滿意度，市長陳菊施政滿意度分別是三成五及四成，市府團隊整體滿意度略高於市長滿意度。陳菊昨天在市議會答詢表示，她也非常不滿意偏低的民調，她很難過會虛心檢討。(2007.09.29 聯合報)





照片 5-3-1 愛河與臨港線自行車道路段之一（孫仲慧攝）



圖 5-3-1 五金街與真愛碼頭相關位置圖

鹽埕區為高雄最早開發的地區之一，曾是高雄市政府所在地，因為靠近碼頭，過去工廠、貿易、金融等工商業發達，但隨著高雄市都市擴張，發展重心往北移，1998 年科工館興建後，房地產市場往三民區移動，而市政府也遷移到苓雅區，使得鹽埕區產業、人口漸漸外移，而日趨沒落，近幾年高雄市的建設重心都在北區左營區附近，例如高鐵和美術館周邊，因此鹽埕區里長要求市政府能積極開發高雄市中區，在鹽埕區興建觀光夜市，另外，市政府也為了因應港口附

近飯店業者、建商的要求增加碼頭附近房地產價值，2007 年以五金街為公園預定地為名，拆除真愛碼頭到大義二路沿線共 407 家五金業者和住戶，並編列七億八千萬元作為拆遷和補償費。



照片 5-3-2 高雄市公園路五金街（林琬純攝）

### 陳菊允改造鹽埕港 打造水岸休憩區

為推動重要建設，瞭解基層心聲，高雄市長陳菊「與民有約、相招論市政」活動，陳菊允諾會參考日本北海道小樽的發展模式，將鹽埕港區舊倉庫改造成為水岸休憩區，並善用歷史文化資源，尤其會順應地方的要求，選定真愛碼頭到大義路段的公園路拓寬，以繁榮地方。

多位里長主張選定一處空地設置觀光夜市，導引愛河畔的人潮，讓晚上的鹽埕街道人氣回籠；也有人要求市府加速推動跨港纜車工程，才能讓鹽埕觀光起死回生。陳菊允諾將真愛碼頭到大義路的公園路拓寬工程列為示範區，盼地方民意支持，不要抗爭，等拓寬示範路段完成也獲共識，再全面打通 60 公尺寬的公園路。

（2007.03.23 中廣新聞）

五金街興起於二次大戰後的拆船業，因二次大戰期間，盟軍猛烈轟炸基隆與高雄二港，爲了防止美國艦艇奇襲，日軍便於港口入口處擊沈幾艘大船，導致戰後港口沈船杯盤狼藉，無法航行，民國 36 年省政府制定《打撈沉船辦法》及《打撈沉船辦法實行細則》，鼓勵民間業者加入打撈工作，儘早回覆港口昔日功能，因此基隆、高雄二港紛紛成立民間沈船打撈公司。當時在高雄港的大小沉船多達 178 艘，戰後初期清港與恢復經濟運作的同時，同時種下了高雄舊船解體工業（俗稱拆船業）發展的種子。配合 1965 年加工出口區的設立，公園二路的五金機械業就逐漸發展起來，在拚工業拚加工的經濟起飛年代裡，許多人創業都是到五金街找二手貨，甚至指定改組裝修，一具具的機械就在「拆、組、改造」下，肩負起台灣工業發展的重擔。幾十年下來，公園二路成了全國最知名的五金街，國內中央研究院、台中科學園區、新竹科學園區等專家學者，找不到合適的研究機具時，就南下找這些老師傅，打造需要的機具。甚至連中鋼、台船一些機械維修，也多到五金街向老師傅求助（中國時報 2007.04.09）。雖然拆船業在 1988 年走入歷史，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，繼續在公園二路保留與發揚。

因此對於市政府的拆除行動，當地五金業者表達強烈的反對，提出公部門可與民間合作，讓五金街改觀，成爲一個活的歷史展示空間，但最後仍遭拆除。以目前公園路後方的住宅區現在一坪 8 萬元價錢，業者估計若五金街改成公園，地價就會上漲，又靠近港邊景觀最好、地價最高，因此建商和市政府認爲一定要改善大樓底下雜亂的景色，而拆除五金街。但市政府只建議原來的五金業者到大發工業區，就沒有再予協助，業者必須自行想辦法。打狗五金保存老街發展協會會長認爲：

「我告訴政府，我們也不是絕不讓你拆，但我們捨不得，所以我們希

望保留一小部分，讓大家知道這邊過去的歷史，但政府連這個也不肯，我甚至還想開班授課，把我的技術傳下去。我問建設局的人，高雄有什麼特色？歷史？他講不出來，我問那為何要把這邊全部拆掉。你看政府改建光榮碼頭，一點以前的痕跡都不保留，有人知道這裡以前的歷史嗎？」

(O3:20090121)

五金協會也曾去找前文化局長管碧玲，但文化局相當消極，文化局的人表示五金街還不到保留價值。事實上不論是過去還是現在，五金街對高雄的經濟相當有貢獻，過去拆船業盛行時期，這裡成為全台最熱鬧的五金街，有許多新式的機器台在這裡製造出來，目前五金業者還有一百多家，而高雄的失業率高，五金街能提供就業，市政府卻要耗費大筆經費拆除，即便公園路另一側為私有地不需拆除，但還是許多業者受到波及，影響最嚴重的是公園路後方的碼頭工人違建宿舍。雖然業者可以移到其他工業區，但聚集在公園路，較有利彼此技術支援，例如船進港纜繩壞了需要維修，航商就知道來五金街找，客人要採買零件，可以兩到三家一次購足，現在分散到各處，不利技術支持與船商採購。

而市政府為了開發 11~15 號碼頭，拆除附近的五金街，這種以文化之名卻拆除當地的文化，所造成的社會排除，是許多研究地方行銷的重要觀察，五金街記錄著高雄港發展的痕跡，若不把這個珍貴的地方資產介紹給高雄市民，高雄還有什麼值得介紹的呢？目前市政府的觀光政策似乎要將高雄市所有地方都變成城市光廊，打上燈光、販賣咖啡，現在愛河沿岸、名勝古蹟也都打上光、提供咖啡座，以經濟效果來說，似乎供過於求了，而邊際效益也逐漸下降。

樹德大學古蹟系教授吳奕德分析，光雕不斷擴充造成的城市升級，的確可以

增進市民互動情感和光榮感。這是高雄邁向國際化都市的重要內涵，相當值得肯定。但他也提醒，城市打造不宜過度，一窩蜂複製成功案例，將失去各縣市獨有的地理環境和人文特色，「像光很美，但繼續下去就變光害；河岸休憩方法很多，統一化的結果就是單調！」（中國時報 2004.8.8）

高雄市建設局長李文良曾明白表示：因為南部白天熱且雨少，發展夜間景點較適合，要營造夜間氣氛需要用光來打造，所以從城市光廊到愛河改造等，皆以光源來營造夜晚浪漫的氣氛。且謝前市長曾經喊過「高雄越夜越美麗」的口號，但這些卻讓從事觀光業者認為日夜失衡，對於觀光發展而言，夜間景點可以是特色之一，但不能是觀光的全部，因為來高雄的遊客不可能只為了晚上來高雄，白天仍要有景點可去。公部門的觀點在考慮上不夠周全，顧此失彼，為了突顯建設而影響原本的日間觀光。（蔣邦榆，2006）

另外，碼頭的命名，也相當去脈絡，1~3 號碼頭被取名為漁人碼頭，但 1~3 號碼頭並非漁船停靠的地方，這裡之前是香蕉的集散地，從高雄附近旗山地區種植的香蕉運到這裡，再出口到日本，在高雄市鹽埕區經營咖啡店十年的老闆認為：

「1~3 號碼頭應該叫香蕉碼頭，而不是漁人碼頭，叫香蕉碼頭還有許多故事和歷史可講給遊客聽，漁人碼頭跟這裡完全不相干，讓 1~3 碼頭更加乏善可陳。」（P3:20090106）

目前市政府改建碼頭所推行的觀光產業所服務的對象也以中產階級為主，但高雄是一個以製造業起家的城市，現行的碼頭設施並非碼頭工人等勞工階級的假日可利用的休閒方式。

「許多工人工作完通常很累了，只會在家看電視，年輕一點的工人會打電動，不太會去碼頭邊活動或喝咖啡、吃飯，工人的休閒娛樂是喝酒、唱卡拉 OK。」(O1:20090108)。

事實上工人的權益在民營化後大受影響，過去工人的老闆是港務局，工人有福利，權利可透過工會和港務局協商，民營化後，工人變成公司的員工，不再有以前的福利和保障，可能面臨減薪或解雇，而且民營化後廠商間削價競爭，導致利潤越來越低，利潤降低的後果，成本就轉嫁到工人的薪資上，而且一艘船進港，有各式各樣的業務，分別由不同公司接管，例如貨櫃裝卸、散裝裝卸、搬運、機具、托車、堆高、運輸、稅務、船務等業務，外包加上削價競爭，經常使工人的工作不穩定，許多工人被解雇後，幸運一點還可以到附近的大發工業區工作，其他就只能打打零工。鹽埕區一間小吃店老闆娘描述：

「我還算幸運，阿公留下（小吃店）好口碑，讓我們繼續這個工作，剛才有個客人在碼頭開堆高機，才 30 幾歲，失業一個多月，都找不到工作，還有兩個小孩要養，很辛苦，我們還有客人是開拖板車的，生意每況愈下，他們只有集體拜託老闆，即使沒有生意，他們願意每天去上班待命，只希望老闆給半薪，因為工作不好找呀，領半薪總比沒薪水好，這些人又是位老闆工作幾十年的員工，老闆也捨不得把他們解職，只好大家繼續撐著。」(P5:20090403)

相同的狀況發生在美國，1960 年麻薩諸塞州通過都市更新法案，提供投資波士頓和進行建物改善的企業稅收優惠，但許多藍領社區居民感覺不到這一波的政策和他們有任何關係，市中心提供許多就業機會給中產階級，提供許多設施給遊客，但有誰可以提供就業機會給這些製造業、碼頭的失業工人呢？(Golden and

Mehegan,1983) 現在高雄市政府的投資、建設都致力於北區愛河河堤、美術館、捷運站出口、高鐵附近的房地產開發，對於以工人階級組成的南區並沒有投入任何實質的建設，目前高雄市政府以將碼頭轉作觀光的政策，雖然不會減低工人的就業，卻對也屬於高雄市民的工人階級生活、就業上的改善，並沒有幫助，且目前碼頭的休閒方式也不是工人的休閒方式，市政府的文化觀光政策並沒有觀照到他們，也忽視他們的歷史、對高雄經濟奇蹟的貢獻。



## 第六章 結論：新舊發展議程衝突下的高雄港市再發展

高雄港自從日治時期以來，就被投入大量經費進行開築碼頭的工程，民國時期配合全球海運的發展，更興建了五大貨櫃中心，才讓高雄港維持在世界第三大貨櫃碼頭，但近十年隨著中國大陸港口的設施的改善，以及全球製造業生產基地轉移到大陸和東南亞，使得高雄港的吞吐量世界排名日益下滑，爲了配合貨櫃輪的大型化，高雄港持續興建第六貨櫃中心和洲際貨櫃中心。另外，隨著 1990 年至今全球經濟的去管制化、自由化，台灣也成爲推動自由化的一個環節，1996 年開放高雄港埠設施的民營化，也讓碼頭工人的生計大受影響，2005 年設置自由貿易港，但也未能改善高雄港的沒落，至今與大陸直航也未有具體、有利的政策，亦即舊的碼頭的發展議程，即便在港務局要求中央不斷投入資源下擴建深水貨櫃碼頭，不但深深危害到紅毛港當地居民的生活權益，也未能改善碼頭的就業問題。

面對高雄港的沒落，高雄市政府便試圖提出一個新的碼頭的發展議程：將碼頭轉作文化導向的觀光和房地產用途，並與建商、旅館、旅遊業者結盟，將新的議程建立起來，也建立一個新的都市政權，有別於以往高雄給人發展重工業、充滿汙染的印象，企圖建造一個以觀光休閒、健康宜居的「海洋首都」品牌，以獲得高雄市民的認同，以提供市民公共的休閒、親水空間的論述，藉此轉移高雄市去工業化帶來失業問題時，市民對統治者的不滿，以維繫政權，因此高雄港碼頭只是市政府進行都市行銷、房地產開發的一部分，尚包括高鐵、美術館、2009 世運、愛河兩岸。因此市政府便在高雄港 1~22 號碼頭，進行對「海洋首都」的中產階級式的一切想像，例如在高雄港碼頭設置咖啡座、提供愛之船遊愛河、興建腳踏車道、舉辦元宵燈會等。



**一、 高雄港 1~22 號碼頭的開發是新舊發展勢力爭奪用地的結果，議程的提出，是為了建立政權以及發展勢力。**

此外，當市政府提出新的碼頭開發議程時，也面臨以港務局和航商結盟的高雄港的舊發展議程，亦即以維持碼頭作船舶用途的利益團體的衝突。因此碼頭的開發、流行音樂中心設置地點的爭議表面上是工業區位和服務業區位、中央和地方甚至政黨的衝突，其實是兩個利益集團對高雄港發展的議程不同所致。市政府代表的是建商、旅館業者的利益，因為持續發展港務，市政府也只能獲得一小部分的稅收，而以港務局和航商結盟的高雄港的舊發展勢力，若持續發展港務，才能方便調度，持續獲得可觀的稅收。但舊的發展議程，也面臨吞吐量世界排名日漸下滑的壓力，港務局甚至開放一部分碼頭進行觀光的營運（漁人碼頭），但仍在港務局的管轄下，不會輕易將碼頭的經營權釋出給市政府。

而高雄市政府要建立政權—必須聯合新的利益集團，打破舊有的制度和遊戲規則，提出一個新的都市發展議程，透過新的論述、都市發展的願景，將有相同目標的利益團體組合成一個新的集團，主導城市未來的發展方向，以維繫政權和相關利益，因此高雄市政府試圖在舊的發展議程沒落時，高雄港吞吐量下滑時，提出一個新的都市發展議程，將高雄港碼頭轉向觀光和房地產發展，並提出一個新的口號：「海洋首都」，以及新的發展論述和願景：「水岸花香」、「市民的健康城市」等，以和高雄過去給人工業城市的印象有所區隔。但必然面對到舊有發展集團的反擊，誰能取得勝利，端視兩者行動者結盟的能力，誰有能力將利益集團組織起來、發揮各自的資源、動用各自的影響力或取得政權，便能決定政策發展的方向。

## 二、 都市政權中，利益團體的結盟，且經常採用不同的代理人、不同的結盟成員，展現出不同的風貌。

面對以港務局和航商結盟的碼頭舊的發展勢力，港務局以船務代理公會、立法委員作為代理人，反對將碼頭釋出，在流行音樂的案例中，讓外界看起來很像航商利益和市政府的衝突，甚至是藍綠衝突的樣貌，因此在都市政權中，利益團體的結盟，沒有永遠的敵人，也沒有永遠的朋友，一切以利益集團的發展議程為考量，且經常採用不同的代理人、不同的結盟成員，展現出不同的風貌，事實上仍是以新（市政府、建商、旅館業者）、舊（港務局、航商）對高雄港發展議程的衝突為權力爭奪的核心。

## 三、新舊發展議程均無法為市民帶來經濟、社會、文化的實質助益。

然而，市政府的碼頭發展議程，也未能為地方帶來經濟發展，真愛和光榮碼頭三年以來沒有廠商投標開設餐飲業，只有周末下午提供咖啡，高雄元宵燈會期間，雖然為旅館業者、新興咖啡業者帶來資本的累積，當地小吃業者卻無法受益，也讓原來當地的咖啡業者蒙受其害，即便新興咖啡店業者最後也因政府權利金過高，面臨歇業。市政府的相關政策甚至帶來許多社會排除，例如為了美化真愛碼頭附近給人的觀感，以及增加真愛碼頭附近的房地產價值，拆除以發展 70 幾年、保留豐富五金技術、工藝文化、足以供應許多人就業的五金街，以文化之名進行開發，卻只重景觀整治，不重深層的文化發展，甚至排除當地悠久歷史的原生文化。

另外，市政府拆除鹽埕區公有地上的違建戶改建成公園，以及捷運損鄰的問題，也讓住戶紛紛搬離，使當地的店家收益減少，市政府的碼頭發展議程，在城

市行銷上獲得相當大的效果，成功將高雄市「海洋首都」的形象植入人心，但這個新的議程、相關政策落到市民、店家身上，不但無法改善居民的經濟情況，反而讓許多人失去工作、居住、賴以生活的地方。

即便碼頭作為休閒觀光的使用，未能達到統治者提出發展議程時的效果，以市政府和建商、旅館業者結盟的利益集團，仍持續的將高雄市的各項天然、工業地景往中產階級的想像以及高消費的休閒觀光發展，例如持續進行愛河兩岸的景觀整治、打燈、設置咖啡座、行銷房地產，並在高雄港碼頭提出流行音樂中心、世貿會展中心、國際旅運大樓等短期可見的地標式建築，以維繫政權的延續，並提出一個更新的發展議程：「2009 年世運會」，轉移前一個新的發展議程（碼頭的開發）所帶來的失敗。



#### **四、高雄市發展的關鍵仍在製造業的轉型**

從本文第五章我們可以發現，新舊發展議程均無法挽救高雄港貨運量的持續減少，也無法透過觀光產業改善高雄的經濟，若高雄的經濟振興起來，高雄港的進出口量自然增加，到碼頭邊觀光、喝咖啡的居民、遊客也會自然增加，但以重工業和加工出口業為主的高雄市，在傳統產業紛紛外移後，至今未有轉型或復甦的跡象。

高雄市在 1960 年代後歷經十大建設的開發，中鋼、中油、中船、加工出口區等工業的進駐，創造了豐厚的出口外銷利潤，也為高雄帶來許多重工業汙染，1990 年後在面臨經濟轉型的壓力時，卻也是中央政府把經濟重心往北移的時候<sup>14</sup>，發展高科技產業，由表 6-1-1 可發現，隨著高科技產業的發展，台北縣和桃園縣 1998 到 2007 年間，就業人口數快速成長，但以傳統重工業為主的高雄縣市、

以中小型傳統產業為主中部縣市，就業數並無顯著增加，其他農業縣市甚至出現就業人口減少的情形，表示重工業、中小型傳統產業、農業的轉型不在中央政府的發展議程中<sup>15</sup>，以傳統產業起家的縣市，最後都轉往文化觀光等方式發展，高雄市也其中之一，其中高雄市和基隆市這兩個以港口發展起家的城市失業率更是高居全國第一（表 6-1-2）。

然而高雄的重工業要轉型，要視目前仍佔據高比例高雄產值、提供就業的中鋼、中油、中船三大國有企業，三大企業必須要先轉型，成爲足以支持其他新興產業的來源，或成爲可以帶動新興產業發展的火車頭，才能吸引新的產業進駐、創造新的產業鏈，但三大重工業仍爲國營事業，其政策的轉向並非高雄市政府所能決定，其面臨的問題就像本文所述高雄市政府在高雄港所面臨的問題。台灣作爲發展型的國家，在經濟政策上相當依賴中央政府，高雄市的發展並非文化行銷手段可以達成，如果中央政府無法協助這些國有企業進行轉型、將高雄港轉型爲加值港，地方政府無法提供市民一個有利就業的環境、建立新的產業立基，高雄市的發展就只會持續衰落。

---

<sup>15</sup> 台北核心，往南串連科技實力

在 2007 年縣市總體競爭力表現，前十名中有六個是北部縣市，中部的首善之區台中市排行第五，南部的高雄市、台南市、嘉義市則分別爲七到九名。

加上中科也在抬頭，竹、中兩大科學園區互動密切，對位在其間的苗栗縣有帶動效果，高鐵、高速公路愈加方便，未來從台北縣市、桃園縣、新竹縣市、苗栗縣、台中縣市一路南下，科技產業連成一氣，總體競爭力也會連成一氣。

不敵北部，傳產產值難力拚

相對於北部區域，南部競爭力就顯得比較落後。政治大學經濟學系教授林祖嘉分析，南部發展主要受兩個大環境變數限制。首先，台灣產業分布是「北科技、南傳產」，科技業產值大，傳產產值無法力拚；其次，製造業持續萎縮，觀光、金融、服務業逐漸抬頭，這些新興產業都是以北部爲主力消費，南部自然吃虧。（2008.07.01 遠見雜誌）

<sup>16</sup> 高雄市民有八成屬於勞工階層，留不住企業，對市民生計影響相當大。自 1998 年到 2004 年這六年間，高雄市家戶平均所得從 115.8 萬元降到 110.9 萬元，減少 4.9 萬元，但同期間，台北市平均所得成長 4 萬元。小港空運園區、成功物流園區、高雄軟體園區招商成效不佳，讓高雄市近五年平均失業率均高於全國水準。（2006.06.01 遠見雜誌）

表 6-1-1 1998~2008 年台灣各縣市就業人口數（單位：千人）

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>高雄市</b>	<b>582</b>	<b>599</b>	<b>603</b>	<b>592</b>	<b>612</b>	<b>631</b>	<b>638</b>	<b>645</b>	<b>661</b>	<b>666</b>	<b>676</b>
台北市	1 113	1 125	1 137	1 110	1 116	1 119	1 134	1 135	1 143	1 165	1 182
<b>臺北縣</b>	<b>1 480</b>	<b>1 517</b>	<b>1 542</b>	<b>1 542</b>	<b>1 562</b>	<b>1 578</b>	<b>1 628</b>	<b>1 664</b>	<b>1 708</b>	<b>1 753</b>	<b>1 783</b>
<b>桃園縣</b>	<b>668</b>	<b>690</b>	<b>719</b>	<b>726</b>	<b>736</b>	<b>752</b>	<b>781</b>	<b>811</b>	<b>841</b>	<b>858</b>	<b>874</b>
新竹縣	190	190	191	187	188	195	201	204	207	214	217
新竹市	154	158	167	162	159	163	168	174	177	180	183
苗栗縣	244	241	241	235	235	233	233	240	247	250	251
臺中縣	625	634	644	639	637	644	667	676	686	697	716
臺中市	380	389	402	402	399	416	434	444	454	467	476
彰化縣	532	536	538	538	539	538	551	568	573	588	590
南投縣	244	238	238	232	226	228	235	234	239	244	244
雲林縣	342	340	335	326	329	324	318	325	323	335	333
嘉義縣	264	255	254	248	247	251	251	251	250	252	254
嘉義市	105	105	106	104	102	103	108	111	111	114	114
臺南縣	498	493	485	477	492	498	503	510	511	522	523
臺南市	315	315	318	315	321	331	341	343	355	359	364
高雄縣	535	535	547	532	538	550	568	573	573	566	567
屏東縣	370	379	381	375	379	378	380	379	386	393	394
基隆市	159	159	163	162	159	164	170	169	170	172	170
宜蘭縣	198	196	195	194	193	191	195	199	205	208	204
花蓮縣	149	146	145	143	145	146	146	149	154	150	145
臺東縣	110	110	111	109	107	105	104	104	104	106	106
澎湖縣	34	33	31	32	32	33	34	34	35	35	36
金門縣	--	--	--	--	14	15	17	17	18	--	--
連江縣	--	--	--	--	3	3	3	3	3	--	--

來源：行政院主計處

表 6-1-2 1998~2008 年台灣各縣市失業率

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
高雄市	3.4	3.8	3.8	5.0	5.5	5.2	4.6	4.2	4.2	4.2	4.3
基隆市	4.0	4.2	4.2	5.1	5.5	5.2	4.6	4.3	4.2	4.2	4.3
台北市	2.6	2.9	2.7	3.9	4.6	4.6	4.2	3.9	3.7	3.7	4.0
臺北縣	2.8	3.0	3.0	4.9	5.5	5.2	4.6	4.1	3.8	3.8	4.1
桃園縣	2.1	2.0	2.0	4.3	5.1	4.7	4.0	4.1	4.0	4.0	4.3
新竹縣	2.3	1.8	1.7	3.8	4.4	4.2	3.8	3.9	3.4	3.9	4.0
新竹市	2.5	2.7	2.7	4.3	5.3	5.2	4.7	4.2	4.1	4.0	4.1
苗栗縣	2.1	2.2	2.7	4.5	4.9	4.8	4.5	4.1	3.8	3.9	4.2
臺中縣	2.5	3.1	3.5	5.0	5.4	5.3	4.6	4.2	4.1	4.0	4.2
臺中市	2.8	3.1	3.3	4.7	5.4	5.2	4.7	4.2	4.1	4.0	4.2
彰化縣	1.8	1.7	1.7	4.0	5.2	4.7	4.2	4.0	3.8	3.8	4.2
南投縣	2.5	3.1	3.8	4.9	5.3	5.3	4.7	4.4	4.2	4.2	4.4
雲林縣	2.3	2.2	2.6	4.1	4.7	5.0	4.6	4.2	3.9	3.0	4.0
嘉義縣	2.5	2.8	2.8	4.0	5.2	5.1	4.8	4.3	3.8	3.8	4.2
嘉義市	2.5	3.0	3.0	4.6	5.2	5.1	4.5	4.1	3.9	3.8	4.1
臺南縣	2.9	3.4	3.3	4.7	5.0	4.9	4.5	4.1	3.8	3.9	4.1
臺南市	3.9	4.3	4.1	5.0	5.0	4.9	4.4	4.1	3.8	3.7	4.0
高雄縣	2.9	3.7	3.9	5.1	5.5	5.3	4.6	4.2	4.1	4.1	4.2
屏東縣	2.8	2.2	2.2	4.5	4.9	4.9	4.5	4.2	3.7	3.8	4.0
宜蘭縣	3.4	3.5	3.6	5.0	5.4	5.2	4.6	4.3	4.1	4.0	4.3
花蓮縣	2.8	3.7	3.9	5.1	5.5	5.3	4.8	4.4	4.2	4.1	4.2
臺東縣	3.3	2.8	3.1	4.3	4.9	4.9	4.5	4.2	3.9	3.8	4.0
澎湖縣	1.7	1.2	1.6	3.5	4.0	4.5	4.1	4.2	4.1	3.8	4.2
金門縣	--	--	--	--	--	1.6	1.3	1.1	1.3	0.9	--
連江縣	--	--	--	--	--	4.2	3.3	2.4	2.4	1.9	--

來源：行政院主計處

## 參考文獻

### 一、英文部分

Bianchini, F. & Parkinson, M. (eds.) (1993). Cultural Policy and Urban Regeneration: The West European Experience. Manchester: Manchester University Press.

Brownill, S. (1994). Selling the inner city: Regeneration and place marketing in London's Docklands. In Gold and Ward (eds.) *op. cit.*, pp.133-152.

Davis, K., Brocht, C., Mattera, P. & LeRoy, G. (2002). Revitalizing Downtown: A History of Economic Development in Baltimore. Subsidizing the Low Road: Economic Development in Baltimore. (pp.1-8). Washington, DC: Good Jobs First Economic Development Council.

Duncan, S.S. & Goodwin, M. (1985). Local Economic Policies: Local Regeneration or Political Mobilisation. Local Government Studies 11:6, pp.75-96.

Evans, G. (2007). Measure for Measure: Evaluating the Evidence of Culture's Contribution to Regeneration. In Paddison, R. & Miles, S (Eds.), Culture-led urban regeneration (pp.116-140). London; New York: Routledge

Evans, G & Foord, J. (2006). Small cities for a small planet: sustaining the cultural renaissance? In Bell, D. & Jayne, M. (Eds.), Small cities : urban experience beyond the metropolis (pp.151-168). Abingdon, UK; New York: Routledge

Fremont, A. & Ducruet, C. (2005). The emergence of a mega-port - From the global to the local, the case of Busan. Tijdschrift Voor Econmische en Sociale Geografie. 96(4), 421-432. Oxford: Blackwell

Golden, D. and Mehegan, D. (1983). Changing the heart of the city. Boston Globe

Magazine. 18(9):83.

Harvey, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. Spaces of Capital: Towards a Critical Geography (pp. 345-368). NY: Routledge.

Hesse, M. (2006). Global Chain, Local Pain: Regional Implications of Global Distribution Networks in the German North Range. Growth and Change. 37(4), pp.570-596.

Holcomb, B. (1993). Revisioning Place: De- and Re-constructing the Image of the Industrial City. In Kearns, G. & Philo, C. (Eds.), Selling Places. The City as Cultural Capital, Past and Present (pp.163-174). Oxford: Pergamon Press Ltd.

Hubbard, P. & Hall, T. (1998) The Entrepreneurial City and the 'New Urban Politics'. In Hubbard, P. & Hall, T. (Eds.), The Entrepreneurial City: geographies of politics, regime, and representation (pp.1-26). West Sussex: John Wiley & Sons

Imrie, R. and Thomas, H. (eds.) (1993) British Urban Policy and the Urban Development Corporations. London: Paul Chapman

Jayne, M. (2004). Culture that works? Creative industries development in a working-class city. Capital & Class, 18. pp.199-210

Jones, P. and Wilks-heeg, S. (2004). Capitalizing the culture: Liverpool 2008. Local Economy, 19(4). pp.341-360

Kearns, G. & Philo, C. (1993). Culture, History, Capital: A Critical Introduction to the Selling of Places. In Kearns, G. & Philo, C. (Eds.), Selling Places: The City as Cultural Capital, Past and Present (pp1-32). Oxford: Pergamon Press Ltd.

Leitner, H. and Sheppard, E. (1998). Economic Uncertainty, Inter-Urban Competition



and the Efficacy of Entrepreneurialism. In Hubbard, P. & Hall, T. (Eds.), The Entrepreneurial City: geographies of politics, regime, and representation (pp.285-308). West Sussex: John Wiley & Sons

Logan, J. L. & H. Molotch (1987). Urban Fortunes: The Political Economy of Place. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

Lorente, J. P. (2002). The Special Case of Declining Port Cities—Liverpool, Marseilles, Bilbao. In Crane, D., Kawashima, N. & Kawasaki, K. (Eds.), Global culture : media, arts, policy, and globalization. New York: Routledge

Miles, S. & Paddison, R. (2007). Introduction: The Rise and Rise of Culture-led Urban Regeneration. In Paddison, R. & Miles, S (Eds.), Culture-led urban regeneration (pp.ix-xv). London; New York: Routledge

Molotch, H. (1976). The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place. American Journal of Sociology 82(2), pp.309-330.

Norris, F. D. (2003). If We Build it, They Will Come! Tourism-Based Economic Development in Baltimore. In Judd, R. D.(Eds.), The infrastructure of play: building the tourist city. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe

O'Connor, J. and Wynne, D. (1996). From the Margins to the Center: Cultural Production and Consumption in the Post-Industrial City. Aldershot: Arena.

Steven, M. (2006). Small city - big ideas: culture-led regeneration and the consumption of place In Bell, D. & Jayne, M. (Eds.), Small cities : urban experience beyond the metropolis (pp.233-244). Abingdon, UK; New York: Routledge

Stoker, G. (1998). Theory and urban politics. International Science Review, 19(2),

pp.119-129

Stone, C. and Heywood T. (1987). The Politics of Urban Development. Kansas: The University Press of Kansas.

Stone, C. (1993) Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach. Journal of Urban Affairs,15 (1), pp.1-28.

Warren, M. E. & McCarthy, P. M. (2002). The living city: Baltimore's Charles Center & Inner Harbor development. Baltimore, [Md.]: Maryland Historical Society

Ward,S.V. (1998). Selling places: the marketing and promotion of towns and cities, 1850-2000. London & New York: Routledge

## 二、中文部分

中華民國港埠協會（2005）韓國港埠近況，中華港埠：中華民國港埠協會會刊，34(1)，15-19。

中華民國港埠協會（2006）貨櫃運輸使世界變小及經濟變好，中華港埠：中華民國港埠協會會刊，35(2)，12-15。

中華民國港埠協會（2008）貨櫃船大型化與櫃場設備，中華港埠：中華民國港埠協會會刊，37(2)，31-33。

王慶福、鄭俊彥計畫主持（2000）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灣技術研究中心與中華顧問工程司。

行政院經濟建設委員會（2000）「發展台灣成爲亞太營運中心計畫」成果摘要。

但昭強（2002）高雄市的都市行銷與展望。國立中山大學公共事務管理研究所碩士在職專班。



李素月（2002）文化治理與地域發展—一九〇年代以降宜蘭的空間—社會過程（1990～2002）。世新大學社會發展研究所碩士論文。

李樑堅、陳昭宏、黃茂祥（2006）自由貿易港區設立對提昇高雄港競爭力之影響，公共事務評論，7:2，55-60。

周建張；施惠慈；楊德瀚；謝雅琴（2007）高雄自由貿易港區現況之探討，臺灣經濟金融月刊，43:7=510，122-141。

吳明容（2004）後工業城市水岸發展計畫之比較研究-以高雄及溫哥華為例。國立臺灣大學園藝學研究所碩士論文。

吳連賞（1998）紅毛港的聚落發展與社會變遷，環境與世界，2，85-136。高雄市：國立高雄師範大學地理學系。

吳連賞（2005）高雄市港埠發展史。高雄市：高雄市文獻委員會。

高雄市政府（1997）高雄市都市發展白皮書。高雄市：高雄市政府。

高雄市政府工務局新建工程處（2006）真愛碼頭的真情承諾。高雄市：高雄市政府工務局。

高雄市政府新聞處（2005）少年市長，百年擘畫。高雄市：高雄市政府新聞處。

高雄市政府都市發展局（2006）水岸花香，真愛高雄：多功能經貿園區。高雄市：高雄市政府都市發展局。

高雄市政府都市發展局（2006）水岸花香，真愛高雄：高雄港 1 至 22 號碼頭及港區發展。高雄市：高雄市政府都市發展局。

高雄市政府都市發展局（2007）高雄港區 1-22 號碼頭水岸發展簡報。

高雄港務局（1998）高雄港親水遊憩商業區。高雄市：高雄港務局。

陳文尙計畫主持；吳連賞、蘇淑娟、齊士崢協同主持（2002）高雄學專題規劃。

高雄市：高雄市政府研究發展考核委員會。

曾梓峰（2007）高雄港刺痛了高雄人。中國時報 2007 年 7 月 26 日論壇新聞。

黃麗玲（2002）都市更新與都市統理：台北與香港的比較研究。國立台灣大學建築與城鄉研究所博士論文。

黃承傳、戴輝煌（2008）兩岸三地主要樞紐港口相對競爭力之分析，運輸學刊，20:1，1-38。

黃承傳、戴輝煌（2008）貨源因素對於貨櫃港口競爭力之影響分析--以臺灣鄰近之貨櫃港口為例，國立高雄海洋科大學報，22，1-40。

楊正元（2002）兩岸加入 WTO 後促進高雄發展與競爭策略－高雄多功能經貿園區開發方面。國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文。

張雅富（2007）高雄港境外航運中心發展癥結，港灣報導，78，12-18。

鄭美緣（2004）高雄市城市意象行銷之研究-以愛河為例。國立中山大學國際高階經營管理碩士論文。

蔣邦榆（2006）從居民觀點探討高雄市城市觀光發展與工業城市再生。國立高雄餐旅學院餐旅管理研究所碩士論文。

戴輝煌（2008）永續高雄：轉變中的港口競爭力與未來應對策略。城市發展，5，40-57。

