

海洋城市之競爭力分析：以高雄市爲個案研究

林寶安、鄭國泰

摘要

高雄市地處台灣西南部，由於本身優越的天然條件與政府各項重大建設的推動，加上人民勤奮的努力打拼，自戰後以來即已成為我國重化工業重鎮。不過自從1980年代以來，台灣正式進入產業結構與經濟體系的調整。高科技資訊產業在政府政策與民間人才、技術的合作下，發展成為我國新興、且最為重要的產業。至於傳統勞力密集產業部分，則開始出現外移東南亞、大陸以及世界其他地區的趨勢。如何調整產業結構，以因應此一變局，將是未來高雄及整個南部地區是否得以繼續發展的關鍵因素。

本文係取歷史文獻法與深度訪談法，來分析高雄市成為海洋城市的各項發展利基。依據分析結果，本文認為：高雄海洋城市應持續努力結合雙港優勢與南部產業，讓高雄市成為區域性生產者服務業的聚集中樞，以推動高雄市都市經濟的進一步轉型；將有助於提升高雄市在我國、東亞以及全球的競爭力，預做準備工作。

關鍵詞：海洋城市；兩岸三通；高雄；利基；策略；區域核心

投稿日期：2005年12月15日，2006年5月3日通過採用。

林寶安，義守大學公共政策與管理學系副教授，Email: poan@isu.edu.tw

鄭國泰，新竹教育大學區域人文社會學系專任助理教授，Email: tigercheng@mail.nhcue.edu.tw

本文誠心感謝高雄市政府研考會的研究資助與協助，以及匿名審查人的懇切指正與鼓勵。

海洋城市之競爭力分析：以高雄市爲個案研究

緒 論

從全球角度來看，戰後台灣經濟與產業發展的演變過程，乃深受全球化經濟體系的影響。戰後「出口擴張」階段的台灣，事實上是歐美日的加工基地，屬於「新國際分工」體系的一環（Forble et al., 1980）。1980年代末以來，全球化趨勢日益明顯，因為全球商品鏈與供應鏈的發展，形成新的全球分工體系，而取代了原有的國際分工模式。福特主義與大規模量產時代結束，講究小量、多樣與客製化、創新等產品特性，成為新的市場趨勢。身處此一趨勢影響下的台灣企業，也不得不開始進行生產基地的跨國界、跨地域佈局，如將勞力密集、技術低階的生產移轉到土地勞力成本較低的地方，台灣則成為人事、資金財務調度、接單貿易、以及研發等部分的基地。跨地域與國際運作體系的發展，迫使得台灣企業必須發展其全球佈局與運籌管理的能力，以維持其在全球化時代的競爭優勢地位。

做為南部都會與經濟產業中樞的高雄市，過去在遭受全球化趨勢的衝擊下，傳統產業大規模地向大陸、東南亞地區遷移；但是同時之間，受限於1980、1990年代我國高科技產業的發展，又相對集中於從台北到新竹的北部「科技走廊」，使得高雄在經歷產業外移與轉型調整的過程中，遭受相對較大的衝擊。不過，近年來隨著政府在南部地區所設立台南科學園區的成長，結合刻正大力招商的高雄科學園區，以及南部區域既有的加工出口區、工業區、生物科技園區、環保科技園區的努力，已對南部區域的經濟與產業轉型注入新的活力。

這樣的發展，無疑跟高雄市的未來前景緊密關連。長期做為我國對外海運進出貿易的最重要窗口，高雄港向來是高雄市經濟產業發展的重要基礎。另一方面，從都市體系的角度來看，高雄市做為南部第一大城市的地位，向來提供高高屏三縣市人口最重要的消費、休閒、餐飲、娛樂等服務，擁有發展服務業的優越都市地位。在此同時，以高雄港與小港國際機場的「雙港優勢」為基礎，高雄市也同時是南部七縣市產業經濟活動的運籌中樞，提供金融、貿易、運輸、倉儲、物流等等的各種專業服務，為所謂「生產者服務業（producer service）」的發展提供良好基礎。在這樣的背景下，本文之目的在分析高雄市現有的競爭力發展利基，並研擬可行的發展策略，以做為未來一旦兩岸三通之後，為提升高雄市在我國、東亞以及全球的競爭力，預做準備工作。

全球化下的國家定位

超脫時間與空間制約束縛的全球金融，本質上是一股在全球各地尋求投資與投機機會的「無國籍（祖國）」、甚至「去國籍」的龐大流動資金，突顯出金融全球化勢力與主權國家之間的某些基本的矛盾衝突。從資訊革命對訊息、金融、甚至權力交換的意義而言，這是 Castells（1989）所謂「流動空間（space of flows）」取代了「地方空間（space of place）」的過程。全球貨幣與金融資本史無前例的自由流動，正在蠶食以特定地理疆界為基礎的民族國家，特別是其經濟與貨幣主權，以及為了維繫此一主權所進行的各項管制。某些學者因而宣稱，這是「地理的終結（end of geography）」，是資本主義經濟勢力在全球化趨勢下所取得的重大勝利（O'Brien 1992）。但是這樣的說法受到其他學者的挑戰，認為過度誇大了全球化的意義。雖然資訊革命與金融全球化的確造成地理意義的改變，主權國家對於這股在全球快速流動的資金、特別是其中到處流竄的投機熱錢，的確在捍衛其本國匯率上幾乎處於完全挨打的局面；例如當初 1992 年歐盟各國中央銀行聯手捍衛美元匯率時，便遭受國際金融投機熱錢無情的攻擊，損失數以千億計的美元。但是各個國家在其國內社會、政治、經濟事務的管制與管理上，則依然擁有實質的自主性與權威，可以型塑因應全球化變局的重要政策¹（Hirst and Thompson 1992）。

事實上，在全球化已經是一個不可逆轉的趨勢下，任何單一民族國家若是採取經貿的閉鎖政策，勢將付出極大的代價，如 97 年東亞金融危機後的馬來西亞。除此之外，任何國家的金融市場一旦被整合到這個全球化的金融體系中，在傳統上視為代表國家經濟主權的貨幣供給與利率控制，以及匯率與資金流通問題，都將不再能在此一勢力影響之外進行決策。全球金融市場的波動或是震盪，無疑對任何國家貨幣與金融市場將帶來立即的影響，這在通訊革命後的今天尤其真實。1987 年十月的美國股市崩盤對全球股市的立即傳染性衝擊，或是 1997 年由泰國貨幣貶值而進一步引爆成為東亞區域的金融危機，甚至進一步衝擊到俄羅斯以及全球經濟的現象，都是其中很好的例子。但是，水能載舟、亦能覆舟，另一關鍵在於能否掌握全球化趨勢所開創的契機，順勢而為。理由在於，金融全球化雖然創造出一個「無接縫（seamless）」市場，允許資訊與資金以虛擬抽象的位元方式進行光速的交換、轉移與流動，但是這些活動卻是主要集中在前述三大區域經濟內，特別是透過這些區域內國家的主要金融中心進行。這樣的事實說明，特定的區域、城市、國家不僅未曾因此失去重要性，反而隨著全球化趨勢的加深而益形提高其影響地位。當然，關鍵在於城市、國家是否擁有能力以及是否掌握時機。

1 請參考 Martin（1994）與 Short and Kim（1999：20-1）等人對於民族國家與全球化衝擊之間的爭議問題，對不同觀點所做的討論。

而同時值得注意的是，相對於國家角色而言，經貿、金融全球化則另外突顯出城市的關鍵地位。無可置疑的是，國家在該國的匯率、利率政策方向，對內、對外金融體系與貿易、市場的管制或開放程度等重要事項上，一直是最主要的決定因素，也會依其政策而改變與全球經貿、金融市場、專業投資機構、國際企業總部的關係。但是國家除了可能對於金融貿易採取不同形式的管制干預行動之外，基本上並不直接介入金融與經貿市場的實際交易活動之中²。以金融為例，國家（政府）的主要角色在於金融政策的規劃與金融、貨幣市場的監督管理，重點在提供金融市場活動所需的各項制度環境，包括法律規範的制訂、基礎設施的完備、市場參與對象（國內、國外）的管制、市場金融商品的審核與上市、市場交易行為的規範等等。至於真正實際參與交易活動的行動者，則是國內外各類金融機構、基金、法人投資機構以及散戶。城市在經貿、金融交易活動上的重要性，特別是全球主要參與機構與交易活動之所以會聚集在各地的經貿、金融中心³，關鍵就在於經貿、金融是一種產業，本身就是一個龐大而複雜活動的生產與再製過程，而這些實質活動需要在一個基地進行，也就是城市。誠如Sassen所批判的，某些學者由於過度強調全球化的資訊革命效應，並且只著重金融服務顧客與流向的分散化現象，反而因此忽略了經貿、金融活動產製過程在城市基地集中的效應（Sassen 2000：2）。

首先，資訊革命所建構的世界訊息流通網絡，的確使得全球市場變動與世界各地的政治、經濟、社會訊息更加充分而即時的流通。但是，一方面，這只是消除資訊流通與匯集的障礙，以及降低蒐集訊息所必需支付的成本。任何商業、金融或是其他政經決策的形成，資訊取得的充分性、完整性與速度只是一個必要條件，更關鍵的課題則是如何對這些彙整的資訊進行有效的分類、解讀與研判。這就需要專業機構部門與專業人才的集中投入處理。就如同大腦對於身體機能的支使控制關係，這是一般跨國公司、銀行之所以必須設立全球性與區域性總部的關鍵所在。所謂運籌帷幄、決勝於千里之外，正可說是資訊網絡時代經貿、金融活動的最佳寫照。另一方面，使得全球經貿、資訊與金融交易可以順暢進行的資訊網絡，由於必須投入高成本且規模龐大的硬體設施，在邊際成本趨近於零的條件下，自然會選定使用者、可服務顧客群最大的城市做為基地（Short and Kim 1999:18-20）。資訊革命雖然被認為產生資訊流通的去中心化效應，如同蜘蛛網一般，資訊網絡卻更需要實際建構的節點（node）

2 這當然也是有例外的情況發生。台灣執政當局過去每當政經局勢因為兩岸問題而發生動盪時，經常都以相繼設立的某些政府基金投入維繫股市的穩定。雖然專家與一般輿論意見都期期以為不可，而且從事後發展的結果來看，這些政府基金的成效也都極為有限，不過政府似乎從未真正考慮讓市場機制自主運轉。或許政府的保守心態以及相關制度規範的不健全，是政府不願意真正放手的理由所在。

3 Sassen（2000：21-30）指出，不僅全球金融交易活動有更加明顯的集中化趨勢（表現為紐約、倫敦與東京三大股、匯市交易量佔全球比重的日益提高），而且隨著購併盛行而出現機構日益大型化的現象，以及各類金融機構、法人、基金等也更顯著集中在這些金融中心的趨勢。

或是輸運中樞（hub）的方式運作。這也就是諸多學者所強調的「全球都市」的意義所在（Friedmann 1986；Sassen 1991；1994；2000）。我國台北市、高雄市在近年來不約而同強調資訊設施的建設與完備，正是瞭解到在全球化的競爭體系中，這將深深影響一個都市能否具備更優勢的競爭力。

其次，經貿、金融產業並非獨立存在的部門，它必須依賴其他相關服務產業的聯合投入才能發揮功能。在經貿與金融全球化的條件下，跨國公司企業、銀行、金融機構、法人基金等都需要擁有全球操控的能力。例如對跨國公司而言，生產體系在空間地理上的分散化、最終消費市場的多元化、以及商品少量、多樣並且生命週期縮短等因素下，反而加重在全球不同地域之間如何有效整合的課題，從而突顯出一個肩負管理與指揮調度的神經中樞的重要性。但是這種全球操控的能力不能只是被預設，它必須被製造、生產、協調與整合。這是個實踐的問題，是在全球生產體系下以及在全球金融市場下的組織與管理，如何能夠生產與再製的問題。在 Sassen 看來，雖然許多跨國公司都擁有某些相關的專業部門，但是在專業化與外購（outsourcing）的趨勢下，反而更多的是仰賴市場上專業服務產業的提供。因此，不僅造成包括保險、銀行、金融服務、房地產服務、法律諮商、會計、資料處理、廣告、行配銷、運輸、通訊等各項專業服務產業，在各城市、特別是主要都市中心的高度發展，並且進一步形成顯著的服務性產業的聚集（agglomeration）現象，形成城市中特定的專業服務區域（Sassen 2000 :61-85）。台北市東區可以說是一個典型而且正持續發展的例子。

事實上，服務產業的全球化趨勢，主要受到跨國性服務公司的海外投資所帶動。雖然如同 Bagchi-Sen（1997）所指出的，專業服務性產業大多是在顧客跟隨（client-following）的方式下，從美國以及歐、日跟隨其本土跨國公司的海外投資而來；不過這些產業在進入投資所在地之後卻如 Sassen（2000：72）所言，不會選擇鄰近跨國公司在當地的生產基地的城市，而會選擇當地的（全球性、區域性、或是全國性）中心城市做為提供服務的基地。造成此一聚集現象的關鍵在於，一方面這些個別的專業服務很難單獨滿足跨國公司顧客的要求，反而經常必須與多種專業提供聯合服務，因而形成一種生產者服務產業的自然聚集現象；另一方面，此種生產者服務產業的聚集，由於具有地理集中所帶來的便利性與高度可及性，而突顯出時間成本上的競爭優勢，使得任何尋求服務的公司顧客都更容易能夠掌握時間商機，得以因應全球化與資訊革命下日益快速而激烈的競爭。生產者服務業的聚集以及該產業整體的全球化能力，因而成為評估一個特定都市在全球都市體系地位的關鍵。反過來說，當生產者服務業具備此種國際全球運籌能力時，則又成為跨國企業選擇安置其區域性總部的重要考量。我國政府在亞太營運中心、亞太運籌中心等計畫中，強調吸引國際企業來台設置區域營運總部的企圖，其實所著眼的重點，就在於一旦這些總部能夠進駐，對於提昇我國生產者服務業的國際化與全球化能力，將具有顯著的加成果效。

因此，城市以其做為資訊與資本流通的輸運中樞的角色，而在全球化的趨勢中凸顯其地位。實質說來，相對於國家的經濟主權與政治疆界統治而言，城市則突顯出做為經濟活動交換體系的樞紐地位，二者相輔相成、各有其所扮演的重要角色。另一方面，一個國家的政治、經濟實力與社會、文化多元性，則又主要透過城市此一關鍵據點而得到更為清楚的理解；國際性大都會或是所謂的全球都市，其實都是國際社會認識一個國家的主要門戶。誠如布勞岱所言，做為連結國內市場與全球市場的窗口，「每一座城市都好比一個變壓器：它加大電壓，加快交換速度。……歷史上的重大發展無不表現為城市的擴張（Braudel 1999a：426）。」國際重要的大都會或是台灣的台北市、高雄市，都是這種具有資本主義城市性格的大都市。

換言之，不論是在全球或是國家的範疇下，經貿與金融活動都並非均質地分佈在每個角落，而是以城市做為主要據點而對內、對外擴散連結。但是，城市之間也並非一種平等的關係，而是隸屬於某種的層級結構（*hierarchical structure*）之中。這也就是說，不論是在國家層次，或是區域、甚至全球的層次，我們都可以發現都市層級體系存在的現象；在此同時，各體系內的都市之間，核心都市與次要都市、鄉鎮地區之間，則又存在某種支配與依賴的關係。而特別值得注意的是，此種都市體系的結構一旦建構完成，就具有在歷史時間中穩定持續的特質，不輕易受到其他都市的競爭而撼動其地位。放眼全球當前重要的國際性大都會或是全球都市，如紐約、倫敦、舊金山、東京、北京、上海、或是我國的台北、高雄等，都已經擁有動輒幾百年的歷史地位。而這些國際或全球都市之所以重要，或是她們之所以能夠在國家、區域或全球社會中扮演舉足輕重的角色，關鍵之一則在於她們所領導的都市體系的能量。例如，上海在近年來的崛起，關鍵就在於華中地區與長江流域的經濟發展所帶動；台北的影響力，則無疑跟她做為台灣都市體系的核心地位相關。細部來看，決定任一都市在體系中的位階因素，則取決於該都市是否能夠具備以下諸種條件及其程度而定：1.全球經濟組織的命命點；2.領導性產業的關鍵性區位；3.領導性產業的創新基地；4.產品創新生產的市場所在；5.本國與國際移民的主要目的地（Friedmann 1986；Sassen 1991；1994；2000）。本文研析的高雄市，雖然距離Friedmann與Sassen等人在此所謂的「全球都市」還有一段距離，不過他們所採用這些指標，仍舊可以做為評估高雄都市地位的重要參考。

必須注意的是，不論是全球性或是區域性、國家性的都市層級體系，都不是一個靜態的概念，現實上更不會是一個靜止不動的結構。全球性或區域性的經濟趨勢與結構的變遷，便經常改變此一結構的組成，從而影響一個城市地位的升降。例如Sassen便指出，在全球化的趨勢下，巴黎的先進經濟部門與財富在法國全國的比重就比20年前明顯提高，而曾經是主要經濟中心的馬賽則流失其比重且面臨嚴重的衰退（Sassen 2000：5）。再如東亞地區在1980年代以後形成北美與歐洲以外的另一主要經濟區塊，便使得本區域內除了既有東京之

外，出現台北、高雄、釜山、香港、新加坡、以及近來中國大陸的上海等重要都市。誠如 Knight 在《全球社會中的都市》（1989）一書中所指出的，全球化時代的現代都市之所以不同於過去的傳統都市，關鍵在於其具有自我經營管理（self-governing）的功能，可以置放自身於全球社會當中，主動接收與回應全球化所創造的機會。在經貿與金融全球化正明顯改造世界經濟結構的趨勢中，海洋城市是否具有主動有效的自我經營管理，得以掌握趨勢變遷所開創的契機，不僅影響城市本身地位的提升或衰退，對國家整體經濟的榮枯也具有一定程度的影響；前述法國巴黎／馬賽二城市的變化，便是一個很好的例子。職此之故，高雄作為海洋城市如何在兩岸直航之後，發展其未來競爭策略與區域核心便是相當重要的研究議題。

海洋城市與台灣經濟發展之文獻回顧

無可諱言，隨著台灣參與全球與區域經濟事務程度的加深，前述全球化趨勢的諸多力量，也必然對台灣經濟走向與機會具有愈發舉足輕重的左右地位，從而衝擊著政府對經濟事務的主導地位。然而誠如前已指出的，全球化與區域經濟的發展、特別是台灣所處的正是當前最活躍的亞太經濟區域，事實上也開創出許多重要的發展機會，國家（政府）若是透過良好政策與資源配置善加因勢利導，並非沒有轉型成功、開創台灣經濟進一步發展的可能。政府在 1990 年代以來先後提出六年國建計畫（1991）、亞太營運中心計畫（1995）、以及民進黨政府執政後的科技島嶼、亞太運籌中心、知識經濟發展方案、八一〇〇台灣啟動、及挑戰 2008 國家發展重點計畫（2002 — 2007）等政策，便都是企圖以國家政策規劃與資源的集中投入，達成改造台灣未來經濟前景的目的，以因應全球及東亞區域經濟變遷所帶來的挑戰。

基本上，亞太營運中心的構想，是台灣經濟轉型趨勢的現實條件下，政府希望經由宏觀政策的規劃與國家資源的投入，以提供台灣面對全球化與區域經濟化變遷的挑戰時，可以有效引導、改造、甚至提升整體的經濟體質。當時來自全球化與區域經濟化的挑戰，以及政府的政策因應，主要在二個方面。首先，是台灣本身（包括匯率、各類商品與產業如金融、保險）市場的開放問題。這是在 1980 年代初期，隨著台灣進出口貿易順差不斷擴大的過程中，以美國為首所形成的對台國際壓力，無疑是最早來自全球經濟勢力的挑戰；這樣的國際壓力正顯示出，台灣在 1960 年代成功轉型為出口導向型經濟體之後，由於長期堅持以製造業為核心、以出口貿易為成長引擎的政策思維，導致經濟結構偏重以製造、出口為主的結構型態，國內市場以及其他產業、特別是金融服務業並未相對得到應有的發展。因此，在累積日漸龐大的經濟實力，卻並未在政策與制度面有效調整經濟與產業結構之下，我國才在 1980 年代以來遭受來自國內外的改革開放壓力下，針對國內市場與金融服務等產業進行調整。整個開放的腳步與自由化的趨勢，並在 1990 年代持續進行。

其次，受到1980年代起國內經濟投資環境與全球生產體系變遷的影響，不僅產業結構開始調整，往技術密集與資本密集產業、特別是電子資訊科技產業發展，也帶動國內廠商向全球各地移動的投資浪潮。從相關統計資料來看，一般認為台商產業外移東南亞與大陸的印象並不完整，雖然這些地區是主要的台商對外投資地區（佔全部對外投資的57%），全球各地卻也都有台商進駐的足跡。另外從針對台商在東南亞六國與大陸的投資統計來看，地主國的統計數額都比台灣本身的統計數額高出許多，印尼部分幾乎高達將近23倍，最少的菲律賓與新加坡也將近3倍，突顯出政府對這些國際資金流動缺乏有效掌控的事實。這些持續進入全球各地的台灣企業，雖然不乏難以在國內繼續生存的技術層次低、以加工與代工為主之傳統產業的整廠出走，卻也愈來愈多是以建立不同技術層級生產基地、形成跨國性整合的企業形態。後者是將低技術、低附加價值、高勞力密集與高土地廠房需求的生產程序轉移海外，而將高技術與高附加價值部分保留在國內生產，同時將國內企業轉型為整合跨國生產基地的總部，負責人事、資金、財務、進出口貿易與研究開發等關鍵事務的調度與整合。前面所述東亞區域經濟圈內部貿易與經濟垂直整合關係在90年代的日益提升，台商在近一、二十年來對外投資所形成的跨國生產關係無疑是一個重要因素。

從台灣企業布建跨國生產體系的過程，既凸顯台灣經濟實力的擴大與整體經濟結構的調整，也是台北、高雄等主要國際性都市提升其在區域性、甚至全球性影響力的契機與挑戰所在。從前文有關經貿、金融全球化的討論來看，跨國企業海外直接投資（Foreign direct investment，FDI）本身所帶動的國際聯貸業務與資金周轉，以及因而自然衍生的有關原物料、零組件、機器設備、成品等直接國際貿易與資金流動，是促使經貿、金融全球化發展的要因之一。另一方面，對於跨國企業運作所必要的生產性服務產業的發展，包括金融、財務、法律諮詢、會計、商務管理、運輸、通訊等等，是否能夠提供足夠的服務與效率，或是用Sassen的話說是否形成具有競爭力的服務產業聚集，不僅影響這些跨國企業選定企業總部的基地位址，也決定任一城市在全球化趨勢下的可能競爭優勢。

事實上，自從政府在1995年提出《發展台灣成為亞太營運中心計畫》（經建會1995）之後，便陸續出現各種相關的評論與意見。這個在總體經濟面向，「以台灣作為根據地，發展亞太各成員間全方位的經貿關係，俾使台灣成為各種區域性經濟活動，包括製造、轉運、金融、通信、傳播活動等之中心點（經建會1995：4）」，的確是具有相當宏觀視野的政策規劃，甚至「被視為台灣由土地改革、加工出口區、科學園區以來，突破經濟發展的里程碑，有改造台灣經濟體質的作用（夏鑄九1995：68）。」但是從政策落實的戰略觀點來看，這個需要「本國或外國企業，以台灣做為據點，從事投資並開發經營亞太地區市場，包括東南亞及大陸市場（經建會1995：4）」的策略，卻緣於法令修訂嚴重落後、制度修建遲緩、行政效率不彰等因素（張慶明1997：12-5），「特別是由於大陸政策的限制，遲遲難在

執行層次上有突破性成果（夏鑄九與成露茜 1999：62）。這個「大陸政策限制」所指，也就是兩岸三通遲遲未能實施，或是更直接地說，就是兩岸尚未開放直航的問題。此一政策限制影響所及，不僅使得當初的亞太營運中心夢想未能早日實現，對於台灣整體經濟所產生的各種效應，也開始出現一些負面的影響。例如當初第一個來台設立營運總部的優比速公司（UPS）已在最近於菲國蘇比克灣另設轉運中心；華人陳丕宏創立的宏道資訊（Broad Vision）亦將北亞總部由台北遷往上海。以本文的高雄海洋城市之發展問題來看，針對高雄港在全球貨櫃港排名由 1990 年代曾經佔據第二名，到 2003 年倒退為第六名的現象，不僅學者將之歸因於三通直航的問題，高雄港務局副局長更在一次公聽會中直言，其關鍵「講一句話就是三通沒有通！」（高雄市研考會 2002：269）。

然而，本文並不企圖涉入有關直航或是兩岸三通的爭論之中。事實上，自從大陸在 1979 年實施改革開放政策以來，此一議題便逐步浮現；而隨著兩岸經貿交流與區域分工趨勢的形成，則更是引發各領域學者廣泛而深入的探究。但是終究而言，這不只是涉及兩岸人民經濟、社會與文化交流的問題，更是關係國家安全、兩岸主權定位的重大政策；本文應該關注的重點毋寧在於，依據官產學各方大致同意兩岸或早或晚終將在未來三通直航的前提下，研究高雄市如何有效掌握本身各項優勢與利基，並且克服各種可能的限制，從而進一步研擬提升高雄海洋城市做為區域核心都市的願景與策略。

誠如上述分析的問題來看，兩岸三通直航問題是否真是其中的影響關鍵所在恐怕尚有爭議，但是不論是政府自亞太營運中心以來的各項宏大政策與願景規劃，或是國際企業出現無法以台灣做為營運總部的現象，或是學者的研究分析，甚或是官員毫不遮攔地對三通政策的失望，都有意無意將整體台灣或個別都市的發展，擺置在區域經濟、甚至全球經濟的視野中進行檢視。因此，「高雄港的貨櫃吞吐量名次倒退」的意義指涉，根據交通部高雄港的統計資料，並不在於絕對運量上的萎縮（事實上卻是一直有所成長，從未下滑），而是相對於各國國際港口而言的下滑！另一方面尤其重要的是，這些活生生取代高雄港地位、將之拋在腦後的各國國際港，卻又都是位處亞太經濟區塊的港口。不論如何歸因，高雄海洋城市競爭地位變動的問題，也就被明白地體現在一種區域性都市競爭架構中思考。官、產、學等各方面對台灣整體經濟或是個別國際性都市發展問題的反省分析，因而也就可以擺在前述有關全球性都市的討論下進行檢視。

基本上，現有針對高雄與高雄港的相關研究文獻，雖然已經有相當豐碩的成果，但是絕大部分的研究分析都偏重在以高雄港為核心的相關研究，特別是針對自由貿易港方面的討論。包括《台灣地區國際商港港埠長期發展趨勢與策略之研究》（交通部運研所，1999）、《台灣地區整體國際港埠發展相關課題之研究》（中華顧問工程司，2000）、《兩岸航政管理體制問題與因應對策之研究》（交通部運研所，2000）、《高雄港商港區規劃後續研究計畫》

（交通部運研所、中華顧問工程司，2000）、《建構全球運籌中心之政策與法制研究》（行政院經建會、中華民國企業管理學會，2000）、《高雄港裝卸作業民營化前後營運績效評估之研究》（黃國英 1999）、《東亞地區主要貨櫃港量化模式構建之研究》（張徐錫 2001）、《以高雄港為中心之貨櫃轉運航線分析》（王鴻仁 1999）、《高雄港企業診斷—物流中心營運管理及設施規劃之研究》（成大工管所等 2001）、《高雄港區域整體資源發展策略規劃》（高雄市政府研考會 2002）、〈政策網絡與政策合法化：以我國自由貿易港區政策為例〉（魯炳炎 2003）、〈高雄港未來發展情境之研議〉（魯炳炎、農用新 2003）、《全球運籌中心推動之策略研究—兼論自由貿易港區之法制與推動效益》（何美玥 2003）、《我國自由貿易港區之規劃及相關國家作法研析》（經建會 2003）、《港灣都市資源整合與策略評估之研究》（鄧振源等 2003）、《自由化觀念下對我國之自由貿易港區貨物通關制度之探討》（曾國雄等 2003）、《兩岸港埠競爭之未來學研究觀點》（魯炳炎 2003）。這樣的研究聚集現象，一方面提供吾人對於高雄港各方面課題的深入瞭解，一方面也突顯出高雄港對於高雄市未來發展的關鍵地位。但是值得注意的是，假如攸關高雄未來成為區域核心都市的關鍵不僅在於高雄港本身，更涉及高雄市的都市發展，以及做為高雄腹地的南部區域產業與整體經濟條件，那麼我們就不能只從高雄港本身出發，而必須擴大分析思考的視野。

從這個角度來看，高雄市政府的《高雄市全球發展策略規劃案》（1998）、前引高雄市政府研考會的《高雄港區域整體資源發展策略規劃》（2002）以及鄧振源等人的《港灣都市資源整合與策略評估之研究》（2003）算是比較重要的文獻；另外則是洪培晟的碩士論文《高雄市都市競爭優勢之探討—以鑽石模式為例》（2003）與蕭元哲、馬群傑的《結合地區行銷理念之高雄地方發展策略—互動管理之實證》（2003）。其共同特徵是都已經將分析視野擴大到高雄市一港的整體性分析。高雄市研考會的研究從「港灣都市」的角度切入，側重在現有資源如何整合以推動多功能經貿園區與國際物流產業的發展；洪培晟的分析，則是將Porter《國家競爭優勢》（1990）針對國家層次的鑽石模型引進都市層次，就該模型的六大構面：政府、需求條件、企業策略與同業競爭、生產要素、相關支援產業與機會等進行整體性的分析。

這些文獻雖然構成本文的重要參考，但是除了《高雄市全球發展策略規劃案》外，相當程度都未能將都市競爭的課題，擺置在區域性、甚至全球性都市層級體系中進行分析。在全球化趨勢下的今日，任何都市之間競爭與地位角色的分析，都絕不能侷限在都市本身進行討論。個別都市之所以能夠對外進行國際性、全球性的競爭，依靠的其實是該都市所能統整的地區性、甚至全國性的經濟實力。如前所述，上海市之所以在近年來快速崛起，大概不會有人天真到只當作上海市本身的條件使然；整個華中地區與長江流域的經濟動力與實力，其實更是背後支撐的關鍵經濟腹地。台北如果沒有北桃竹產業（特別是高科技產業）、甚至全國

經濟的支撐，或是高雄如果沒有南部地區產業經濟的腹地支撐，都將是很難想像其近幾十年來發展的事情。另一方面，從前述 Braudel、Friedmann、Sassen 等多位學者對全球都市的討論來看，更為重要的問題則是在於都市與其所統整的整個地區（全國）、都市／鄉村經濟的關係。從各個重要的全球性都市或國際都市本身的產業分佈，不論是 Sassen 所討論的東京、倫敦與紐約，或是亞太地區的香港、新加坡、台北等都市，清一色都凸顯第三產業部門佔據壓倒性比重的事實來看，一方面顯示這些都市及其統整區域之間形成特定產業與經濟分工的現象，另一方面也指引了任一都市企圖提升為區域核心都市的策略方向。換言之，重點並不只在於都市本身各項優勢條件的釐清，更在於該都市如何與是否能夠有效地整合該地區的經濟實力，構成在區域、全球市場上具有優勢的戰鬥團隊。職此之故，做為南部區域中樞的高雄海洋城市，除了針對高雄市、港的優勢條件與利基的分析之外，更必須將視野拉大到整個南部地區、甚至全國層次，以便能夠從中更貼切地定位高雄市的地位，掌握高雄市所擁有的優勢、利基，釐清她所面對的限制與挑戰，進而擬定更為實質的發展策略。

高雄市產業發展分析

在全球持續景氣低迷以及大陸強力吸磁效應之下，如何提振高雄地區產業發展是當前政府部門最具挑戰的課題，然而帶動產業並不能只是套用過去成功的模式，而所謂未來新興產業也未必是所謂的某項特定產業，如「高科技產業」，不斷將國家資源投入高科技產業，成立更多的科學工業園區必定會造成國內的競爭和排擠。如果基礎資源不足、國際競爭力不足，其根本成敗之道在於掌握本身的競爭優劣條件。目前高雄市面對全球的新挑戰局勢，在全球競爭的時代，要發展產業不能只是依賴硬體建設，必須思考在知識經濟時代，高雄市的競爭優勢為何，以掌握優勢來創新並統合資源以創造價值。

依據亞太營運中心計畫，高雄被規劃為海運中心；而國土計畫與區域計畫中，高雄市被定位為南部區域核心的都市，發展成為港埠都會、帶動運輸倉儲、技術支援、金融及商業等相關服務業的發展，並發揮國際及國內運輸及通訊之都市功能，這可以從近幾年來中央政府對高雄市之相關重大計畫看出此一發展方向。此外從區域經濟的方向來看，高雄市也必須與周邊縣市如高屏兩縣、甚至與整個南部區域形成生存的共同體，因此不僅高雄市本身的發展會影響其區域經濟的發展，區域及其他縣市發展計畫也勢必影響高雄市未來的發展方向，此為一個共生演化的進程。南部地區目前所謂的高高屏區域整合發展計畫，是可以從此層面來觀察。從整體區域發展上看，高雄市除了成為高高屏都會發展之中心外，更因將其腹地擴及至南部地區的北區之台南、嘉義縣市，亦即整體南部區域發展之中心樞紐，以高雄市為中心的「城市—區域」發展策略，帶動整體南部地區發展之區域核心都市，引領周圍都市面對

其他國際都市的競爭與挑戰，以建設高高屏和南部地區成為永續發展的區域。

台灣在過去所進行產業升級的努力使得在國際的專業化生產分工當中累積了相當的先進技術和資本，產生國際競爭的比較性利益。地方產業分佈之型態是影響區域經濟發展之關鍵因素，傳統上認為南部的產業為化工業和鋼鐵業。以羅於齡（2004）的產業集群分析中，在六大產業集群即鋼鐵機械、金屬機電、塑膠、電資通、石化、紡織中，高雄市則以鋼鐵機械、石化和電資通擁有相對較高的產值，產值均在2000億以上（見表1）。因此可以了解到，高雄市的產業根基及利基在於厚實的重化工業基礎，亦即石化、鋼鐵和電資通等相關產業。南部地區以化工原料為核心所構成之大型複合集群，包含紡織、塑膠、塑化纖維以及石化集群，這些在高雄市與區位鄰近周邊已具備完整之上中下產業結構。石化工業以中油一輕至五輕及臨海、大發及林園工業區各石化工業區廠商為主，產業關聯效果大，石化集群所提供的下游相關產業包括塑膠，鋼鐵機械、金屬機電以及電資通集群等，範圍非常廣大。這些類型產業不僅可以帶動其他產業發展，亦為配合其他產業發展不可缺少的產業，為經濟發展所必須推動之產業、也極易帶動其他產業發展。⁴在基本金屬（鋼鐵工業）上，高雄市也具有完整上、中、下游之產業結構體系；鋼鐵產業大都位於南部區域，且鄰近高雄港，特別是鋼鐵是高雄市區重要之基礎重工業，具有國際競爭比較利益，而鋼鐵機械亦為電資通產業部門之上游產業。電資通群主要是以電子零件為核心之放射型集群，其上游除了來自鋼鐵機械外，也依賴化工原料為核心所構成之大型複合集群之部分產業如化工、塑膠等。在電子製品上，消費電子工業、積體電路以及資訊硬體工業，高雄市均具有其產業基礎。從此看來，南部地區本身已具備相當完整之產業集群關聯，而這些主要又以高雄市為其核心主軸所形成之鎖鏈、放射狀之複合型產業群集，具完整的上中下游分工體系。如再納入相關支援的服務產業關聯，如石化為運輸倉儲的主要供給者，集群內各部門對於服務業均有相當程度之需求，如電資通群對服務業中之運輸倉儲及商品買賣等部門需求性高，顯現服務業在產業網絡中支持性的角色。

表1 高雄市六大產業集群產值（單位：億）

鋼鐵機械		金屬機電		塑膠		電資通		石化		紡織	
產值	%	產值	%	產值	%	產值	%	產值	%	產值	%
2011	27.5	441	0.06	278	0.04	1901	27.3	2306	33.1	127	0.02

資料來源：羅於齡等（2004），本研究整理

4 以羅於陵等（2004）從感應度（sensitivity）與影響度（dispersion）兩係數將產業劃分為四種類型，分析產業與整體產業之關聯。

產業集群做為國家創新體系以集群為基礎的產業政策制定在世界各國漸受採用。加拿大即根據不同地區的資源優勢，在境內建立策略性集割 (strategic clusters)，針對集群網絡中的關鍵成員產業，進行相關的政策措施，以支持本土企業發展優勢產業。經過多年的努力，不僅成功地吸引相關的支持性產業，亦推動加拿大形成多元且較穩固的本地經濟體系。此外，荷蘭政府現階段即以集群的觀念檢討既有的產業政策，強調知識的運用，提升集群內不同團體間的建設性互動關係。這些政策的概念與執行方式，皆可供我國做為借鏡之用。再者，產業的群聚基於產業間的互動與學習和因而發展創新的模式。南部地區為以成熟和屬鎖鏈型之朔化紡織集群相對較強，其研發創新有賴外部產業之關聯和與異業間的互動，產業在這集群的空間專業化分佈以高雄縣及嘉義縣為主。以高雄市的高科技工業中的相關產業如電子電器、資訊及通訊產品等近幾年來生產擴張，和其本身的基礎條件，高雄市在未來應是相當具有國際競爭的比較性利益，結合區域體系的運作，在地方發展環境上，除本身之楠梓、高雄加工出口區外，另有高雄、台南科學園區、加工區及屏東二代加工出口區（倉儲轉運專區）。

此外，當加工區一直積極扮演著發展出口導向產業之重要角色與功能，並以「吸引工業投資」、「拓展對外貿易」、「創造就業機會」、「導引最新技術」為目標，在因應國內外急遽變化之經濟情勢暨配合台灣成為「亞太營運中心」政策，區內產業結構目前已發生明顯變遷，勞力密集產業所佔比重愈來愈少，而資本、技術密集產業則逐年增加，近年來加工出口區的產業已朝高技術及高附加價值的方向調整，尤其電子產業如 IC 封裝、測試、LCD 等行業漸次取代勞力密集產業，成為加工區的主流產業。根據訪談加工出口區管理處表示，加工區的勞力密集產品已退出主要產品項目，目前區內主要產品是以 IC 下游製程、LCD 為首的電子產品。在前 10 名廠商中八家廠商皆為電子資訊業者，尤其飛利浦建元、日月光、福雷、華泰等四家廠商更在台灣之 IC 產業中佔有重要的份量。目前加工出口區電子資訊業的產品已涵蓋我國電子業之主要產品項目，電子業發展成果具優勢，更在我國整體電子產業佔有關鍵性的地位。再者，加工出口區管理處亦指出，加工出口區的管理及轉型經驗為高雄市的競爭優勢，一方面可鼓勵關鍵性產業及高科技產業引進，另一方面可促進服務業的擴張，以促進產業升級和產業結構之轉型。

因此高雄可以運用現有優勢，來整合中國大陸、香港、新加坡、東協各國電子業並作垂直分工發展高附加價值、高科技電子業，也就是電資通群之電子零件產業上，可以朝向關鍵零組件之垂直整合。以加工出口區為中心的電子產業，利用倉儲轉運專區便捷、高效率且多樣化之各項後勤及相關服務，也就是生產者服務業等，來引入並整合國內電子業上、中、下游廠商，除了吸納東南亞、香港電子業貨源，在兩岸三通後更可將大陸納入為其腹地，以發展為電子零組件及資、通、消費性電子之製造中心及發貨轉運中心。因此必須整體檢討及規

劃加工區的範圍，以持續發展倉儲轉運區，或於高雄港、高雄小港機場及其附近區域，搭配輕軌運輸以建構海空聯合倉儲轉運，再以此發生產業關聯效果。

另外值得一題的是，當區域經濟的發展架構在區域的分工之時，各項基礎設施的建設更形重要，其中尤以交通建設最為彰顯。整體而言，在交通建設方面，整個南部區域的交通網絡系統，海、空兩港，高鐵、捷運兩鐵，國道、快速道路等，將是未來持續發展的重點。基本上，做為基礎建設，交通網絡動線的建構，就如同人體血脈一般，對於都市與區域的社會經濟活動具有實質影響。愈是建構完整而深入的交通網絡，愈能提供區域經濟交流與整合的基礎；當初中山高速公路的通車啟用，對於當時台灣經濟發展的無疑具有重大意義。因此，近年來陸續通車的南二高高雄旗山環線與東西向88號快速道路，顯然已經對於南部區域整合產生一定的作用。

政策建議與結論

「海洋城市」在全球化和自由化時代浪潮下，所面對的卻也是全球性或區域性的競爭。各個海洋城市都希望爭取成為此貨物流通網絡中的重要發展核心，以擴展自己的功能服務範圍。綜言之，一個海洋城市在此全球化經濟盛行及貨品流通網絡逐漸成形且愈趨重要之際，面對著全球性的競爭（詹智皓，2003），如何確立其本身的發展利基和優勢就是高雄市政府的重要市政議題。然而更重要的是，在確立區域發展方向之前，必須找出目前在此區域競爭網絡之中，其提供服務及競爭優勢的定位及重要性，以作為發展海洋城市規劃與建設之基礎或前提，也才能據以訂定出發展方向來進行之後一系列配套計畫及建設的規劃，並最終使一個「市港合一的海洋城市」能真正具有全球性或區域性的競爭力。

誠如 Michael E. Porter 主張競爭策略（Competitive Strategy）中的「策略」要有幾個原則（周旭華譯，1999）：第一、要有一個正確的策略目標，係指是有投資就要有回收。再者，要有一個很好的定位：環顧你所在的產業，企業主要有能力從產業中得利。更重要的是要如何培養在這個產業中獲得競爭優勢的能力。對於如何創造競爭優勢 Michael E. Porter 提到：當我們在思考產業中的定位為何時，有兩個主要途徑：「抬高價位」與「降低成本」。

波特認為：策略就是可用來維持核心競爭優勢的組織系統，組織的各個方面的設計都將遵循這個原則；反之，「差異性」策略要求對組織的所有活動進行分析和發展，以增強在與顧客的接觸交流過程中的特色。其價值鏈強調這些活動之間相互關聯的特性，以及如何使公司與供應商和客戶建立聯繫的活動，亦即是競爭策略的成功既依賴於組織內部的關聯性，也有賴於組織間的關聯性。價值鏈活動包含並創造價值，即顧客願意為所購買的產品和服務支付的價格，「差額」是價值活動的總成本和顧客支付的價格之差。其中心論點是應合理安排

高雄市的資源、優化彼此的聯繫，以使得價值活動的總成本最低、或是實施差異化策略，即透過增加顧客所求事物的價值來吸引產業群。誠如上一節的分析，吾人發現：高雄港比香港的港口具有優勢之處，即在高雄地區的國際海運條件優越、機場使用頻繁、重化工業發達，再配合交通運輸、土地使用、和休閒遊憩等各大建設相互配合，以構成高雄晉升為現代化國際都會的競爭優勢，並利用高雄市其優越的港灣條件及世界貨櫃港的地位，發展全球運籌中心，進而帶動高雄市和高屏跨域合作的總體成長。

目前台灣大部分企業在想辦法就是如何降低其營運成本，然而根本問題係在於當越來越多的競爭者擁有相近的競爭要素時，你能依賴降低成本的策略多久？另一種策略是提高產品在消費者心目中的價值，而不只是依賴價格競爭，也就是發展差異化（differentiation）策略。另外，Michael E. Porter 也談到整合（Fit）的概念。他說：什麼是整合？整合，就是你所設計的一連串活動都能夠相互支援。因此，整合會帶來競爭優勢，整合也會增加模仿的困難度。所以應該要靠整合價值鏈來衍生競爭優勢（周旭華譯，1999）。如此一來，建立價值鏈的特色，將使得模仿變得非常困難，競爭者不僅得模仿一個特色，而是模仿整個價值鏈的特色。這便是高雄市政府的主要角色所在，如何創發生產者服務業在高雄深根，抑有進者，如何有效的發揮高屏的跨域合作治理的發展等等議題，以強化以高雄市為核心的區域發展，作為整合價值鏈的主要角色。

而價值鏈的「整合」必需是一致性的，也就是說如果你定位在價格競爭，你得確定低成本政策貫徹於你企業的整體，而非只有在製造生產的部分；採購、服務、行銷，任何政策都必須符合低成本的原則，因為成本是積少成多，這是最基本的。另外，價值鏈的「整合」必需是「互補」及「調整」，這二項觀念有關於活動之間的同步互動與支援補給。而這個價值鏈的整合必需有一套很好的資訊系統來貫穿，資訊系統提供了所以活動改善效益的機會，因此資訊系統滲透到價值鏈的每個角落。應用資訊科技，不僅可讓你達到企業的整合，更可以協助你做決策（周旭華譯，1999）。這亦說明了高雄市政府和中央政府如何共同發揮合作，以強化台灣的總體發展，從自由貿易港區的設立，強化全球運籌中心的成立，才能型塑台灣的未來競爭優勢，誠如波特總結認為：競爭策略（Competitive Strategy）就是創造別人無可取代的地位。

兩岸直航可大幅降低運輸成本，進而提昇台灣競爭力，是無庸至疑，再加上台灣本土內部市場規模有限，而大陸擁有廣闊的市場和豐富的資源，的確是可為台灣的外延市場。因此，台灣經濟要突破目前的發展模式，在國際上形成更大影響，如何進一步與中國競合作，便是目前的重要議題。然而現階段，在高雄海洋城市面臨來自中國和東亞國家的強力挑戰，使高雄港的排名日益下滑，南韓釜山港等其他港口紛紛趕上或超越高雄港；因此，高雄市政府如何強化高雄港同時擁有最原始的「轉運」及在「貿易、製造、儲藏、流通」的功能，並

且整合加工出口區和自由貿易區」等來增強港埠在相關產業活動上的機能，此外，如何協調市港之間的任務，也必須從過去單純地「船隻、勞動力」轉變成在全球運籌概念下對整個市港和港埠網絡的管理及規劃發展。基於本計劃之分析和訪談結論，提出下列建議：

一、相關法規的修訂，突破現有的製造業運作模式：

由於法規部份條文制訂不周延，例如：加工出口區和工業區的獎勵條例，以致影響投資意願及執行的困擾，亦如生產服務業中的觀光和旅遊業是否應被准許於工業區設立定點營運，因此，相關產業無法取得融資，影響到投資意願；至於其他方式取得之土地，未明確規定，因此，相關法令及其執行上的爭議等等，所以應從不適宜之法規予以修訂廢止，爾後資源才能獲得充分的配合運用。如此更能藉全面拓展與亞洲各地區的直接貨運航線，大幅擴展高雄市的市場腹地，爭取時效來佔據快速成長的東亞市場。另外，高雄地區內外未使用或低度使用的土地，應當加以開發，並設法修法來爭取國內外航商在此設置營運總部，進行貨物分裝配送、倉儲、碼頭業務與維修工作、其它為提高港埠經營效率的措施包括海關作業自動化、彈性化；港棧投資經營民營化、自由化以及港區管理架構的調整等等法令層面的革新。

二、設立加工再出口及物流中心：

利用高雄港實體資源和地理位置的優勢，以及內陸交通運輸系統便捷及廣大的土地資源等等，來招募企業主來高雄市投資國際物流、國內物流或介於兩者之間之物流；並配合高高屏跨域合作，利用亞太海空轉運樞紐，地理區位優越，工業基礎雄厚，產業供應鍊完整，結合三縣市資源，運用境外航運中心及亞太海運轉運中心，開發兩岸通航直接優勢；以海港空港雙港為中心，以高高屏三縣市為腹地，利用充足基礎勞動力，在完整的生活機能區域中，享受低廉物價與生活成本較；充分利用捷運帶動投資經費擴大乘數效果（黃營芳，2005）；終能以發展加工再出口，整合貿易、加工、倉儲、運輸、配銷等附加價值高之產業，如此更能發揮生產者服務業的功效。

三、發展觀光休閒遊憩及設置工商綜合區，朝向海洋城市的構築：

高雄市應善用其優勢的高雄港，以妥善規劃海上旅遊休憩活動，鼓勵民間投資國際工商綜合大樓、商務中心、國際會議廳、世界展覽館，朝向港埠休閒遊憩及工商綜合區結合，強化其在區域發展中的核心地位；其實「會議展覽產業」可為地方創造經濟效益，且會議展覽服務業具有高成長潛力、高附加價值、高創新效益，以及產值大、創造就業機會大、產業關聯大，再者，人力相對優勢、技術相對優勢、資產運用效率優勢，可間接帶動高高屏跨域合作發展旅館、航空公司、餐飲、公關廣告、交通、旅遊業等關聯產業（朱正珏，2005），便

能確立高雄市的區域核心地位。更能朝向海洋城市的完成，抑有進者，高雄市的產業發展應以倉儲運輸產業、觀光休閒產業、物流、加工再出口產業及電腦、網路相關之全球運籌管理知識經濟產業為優先，才能發揮市港轉運中心的機能，並擴張全球運籌管理中心的未來效益。

四、後自由貿易港區的相關配套措施

高雄市西鄰高雄港，高雄港航線遍及全球，第一、第二港口分別可通行3萬及10萬噸船舶，航道長18公里，可同時提供153艘各類船舶作業，年貨物吞吐量10,000多萬噸，其吞吐量僅次於香港、新加坡、釜山、上海及深圳，位居世界第六位，年貨櫃裝卸量可達971萬TEU，平均航程時間為亞太六大主要港口中最短（新加坡、東京、上海、馬尼拉、香港），僅需53小時，受到不少大型航商青睞，將高雄港選為亞東地區轉運主要基地，極適合作為貨櫃轉運及全球生產發貨中心，因此，交通部將高雄港規劃為東亞海運轉運中心。高雄港距離高雄國際機場平均約六公里，為國內唯一同時經營國內與國際航線之機場，也因此旅客運部分設有國際航站大廈及國內航站大廈各一座，配置有主跑道及緊急備用跑道各一條，在國內航空客運量部分，目前每年約六百萬人次。而國際航線部分，由於優越的地理位置，與亞洲主要城市（新加坡、東京、上海、大連、漢城、香港等），其平均飛行時間僅需3小時，並直接飛往東京、大阪、香港等十二個城市，因此國際航線客運量正不斷快速成長（吳連賞、鄭春發，2004）。綜合性的自由貿易港集商業貿易、工業加工、科技開發於一體，已成為全世界開放度最高的經濟區，且在世界經濟貿易中，占有舉足輕重的地位。跨國公司更是廣泛的利用自由貿易港佈局，以推展其全球化的生產網路，對於大型跨國企業而言，有多個國際海、空港，同時規劃有自由貿易港區並具有配銷中心、加值作業區、組裝工廠及物流控制中心之地區，在其運籌管理上，方具有較高之發展價值。

（一）為因應港際間強力之競爭，港埠經營朝自由化、企業化、民營化之方向發展，已為時勢必然的趨勢，並強化公司內部及碼頭工人之管理，則民營化之功效更能淋漓盡致。不但能樽節成本，還能更強化港埠競爭力。將來陸續開放大陸貨物來台倉儲、分銷、組裝、加工再出口等高附價值作業，會帶來更多商機。

（二）為了使港埠流通之貨物，能獲得迅速、低價之處理轉運，港埠功能必需充份加以發揮其最大效益，因此有關貨物流通之各項不利因素，包括貿易、運輸、港埠、關務等各方面，均必須儘快設法予以解決，例如，招攬船公司租用專用貨櫃碼頭或以BOT方式，鼓勵投資興建並建立貨櫃基地。

（三）業務經營範疇，朝向寬度的多角化，經營方式發展：高雄港有廣大的土地資源，又有優良的人力資源及財力資本，均需要配合法規修訂，例如：自由資金的運用，營業項目

等，修訂後將可充分規劃、利用，發揮最大效益。以自由貿易港區以整合倉儲、運送、製造、加工等多種功能，需再配合簡化關務作業、免除相關稅捐，海關的部分仍需再檢討，才能進而吸引跨國企業來台設立營運總部，將使我國逐步發展成為區域發展核心，以及全球運籌發展之重要基地。

（四）吸引並鼓勵企業在港區設廠：配合高雄市自由貿易港區的發展，將產生加值加工的腹地設在高雄縣，共同促進商機，才能掌握智慧財產與以低生產成本維持產品價格具有國際競爭力，讓廠商根留台灣，並進軍大陸與國際市場。高雄港有寬廣的土地與便捷的聯外交通運輸網，及低廉的地租。可供企業設廠是吸引大企業的利基，同時，又可直接帶給高雄港穩定的進出口貨源。

五、高雄海洋城市區域發展競爭策略核心在「高雄國際港」

高雄港是東南區域重要的營運中心，若無法發揮其「國際深水港」、「轉運中心」、和「倉儲、轉運、物流、配送、加工再出口」之機能，高雄市在全球化國際都市中，其應有港埠都市的發展利基便相對減弱；吾人認為高雄市在未來的全面性發展考量下對高雄港進行規劃，這包括：都市計劃的整體考量、交通系統的整體規劃、醫療防疫的有效掌握、公共安全周延的完整考量、環境污染的有效管理、觀光資源的綜合規劃、災難搶救以落實治安、商港與漁港的均衡發展、產業調整以及海空營運中心的規劃（高雄市建設局，2003）。首要乃在思考如何降低企業主在高雄市港發展的成本，例如，高雄港應積極降低各航商在高雄港的作業成本，如轉口集裝箱免收裝卸管理費、貨櫃輪碼頭碇泊費、港埠彈性費率、降低土地使用費、試辦達成目標作業量的航商其承租碼頭管理費減讓等方案，藉以鼓勵高雄港承租碼頭航商吸引轉口貨源（吳連賞，2003; 2004）。高雄港埠的服務必須以航商為主，所以港埠營運受限越少越好。為維持台灣國際港口的競爭力，應推動海關簡化作業，藉以提高轉口通關裝卸效率，提供高品質的港埠服務以提高競爭力、效率等服務品質。抑有進者，發展港埠水岸觀光資源，以及近、遠洋漁業觀光資源機能亦是確實為高雄市港發展的核心所在。

六、配合設立小港機場之「轉運專區」，來補強區域發展的關鍵核心

近年來受大陸深水港設立影響很大，倘能強化物流轉運功能，廠商之投資意願將可提昇；亞太其他競爭城市相繼崛起，高雄吸引力相對降低，若能將高雄市擴大為高高屏區域發展為一體，即可強化區域發展的關鍵核心（黃營芳，2005）。應加強公私合營方式或B.O.T方式，來促成「雙港計劃」，使海港空港聯合運籌，才能擴張高雄小港機場與高雄國際港的區域發展規模，進而補強市港合作之倉儲、轉運、分銷、配送、物流、再加工之高附加價值的價值鏈，以有效提供就業率及吸引國際性跨國公司進駐營運。彭武雄經理舉例說明，從產

業的了解，以現在的產業來講，要快速反應客戶的需求，從早期來講是955，像國外來講是955，983、972，現在一直趕到1002，這是他們交貨的一個turn。955就是說95%的貨要在五天內送達，982就是98%的貨在兩天送達。現在1002就是100%要兩天送達。像電腦都是非常客置化的東西，找不到一些利基，所以他現在就要快速流通，而且很多經銷商不要庫存，他整個庫存要托給製造商，製造商爲了趕這個事情，這些很多都OEM，他都給你算得很清楚，要賺幾角都算得很清楚，工錢也都抓得很清楚，所以變成說要壓縮時間、壓縮成本，所以這些東西成本利潤都很薄，所以要壓縮時間就要從物流來做，要效率的話也要物流來做。因爲海運來講最主要的一個問題是，比較都是港對港。亦如從上架、打包，進廠的陸運到現場海邊的作業、通關的程序、保險的問題都一次把它解決。所以總歸一句話就是要把服務做得比較深入一點。

七、佈建光纖寬頻網路，引進電信產業，為全球運籌管理中心鋪路

全球運籌管理中心的發展要件，應包括：物流產業發展空間、健全的法規機制、實體交通運輸網路、虛擬資訊網路等四方面共同發展。高雄市在具有「海運、空運聯合營運」轉運中心機能，結合倉儲、物流、分包、組裝、加工再出口、轉運等程序，將可爲貨品在原料採購、倉儲、物流、再加工製程上，獲得較具效益之成本組合，將可有效吸引跨國企業、本國企業之全球運籌管理營運中心進駐高雄市，因此，打造寬頻網路城市至爲重要。

八、施以策略性人力資源規劃與策略管理，延伸以高雄市為核心的跨域治理

有效利用低廉房地產價格及低生活成本的優勢吸引人才回鄉服務；有效應用大學及所設立的育成中心，以培養優秀人才協助廠商再升級；高高屏可以聯手發展觀光產業不僅僅愛河及旗津區、高雄港親水功能、高雄屏東好山好水觀光資源都可以整合（黃營芳，2005）。當然這其中也涉及投資誘因、產業投資條件、環境品質、生活品質等等需要改善的層面，十分廣泛。然而，在海運中心甚至雙港計劃落實後，國際企業之進駐應可迎刃而解。再者，多功能經貿園區等高科技、資訊產業應評估其產業發展、租稅優惠、投資環境之問題及相關措施。台灣資訊產業、全球運籌管理知識經濟產業，確爲台灣未來發展之趨勢，高雄市亦不能置身於外。但顯見，高雄市尚未形成高科技產業群聚效應，上、中、下游產業無法整合，人才有待提昇培養，產、官、研、學等面向互助支援不足、租稅優惠獎勵措施等系絡都有待改善加強。

九、高雄市政府需向中央政府尋求支援，並納入民間的力量強化發展能力

民間和政府分工合作之基礎及扮演角色（具體B.O.T.案）那些政府部門爲執行機構以及

這些機關應如何來配合發展旅遊觀光產業。各種事業主管機關及相關法令如何整合，以及地方稅收如何來分配發展旅遊觀光產業？是否須有新的機構產生（含公私或第三部門）（陳春貴，2005）；抑有進者，未來高雄市政府也需要中央政府的支持，以加強公共基礎建設投資以迎頭趕上北部的發展；同時有效整合高高屏觀光景點及改善休閒機能；作好兩岸直航準備使未來雙港動能有效發展；並應改善投資環境吸引中小企業回流，協助重工業加強環保有效擴展市場（黃營芳，2005）。再者，自行政院通過「獎參條例」、「促參條例」外，相關促進民間參與重大公共建設，B.O.T案、B.T案、B.O.O案、公辦民營案、公私協力及更多委外經營案，都應該逐一探討可行性，僅只依靠中央政府援助，恐怕趕不及高雄市發展所需，需創意思考，參看歐美英等國家，如何以運用民間力量，改造地區競爭能力，以及地區招商及都市行銷等經驗學習。

十、設立全球運籌中心的相關議題

台灣地區先天上占有航運地理條件上的優勢，具國際競爭力的生產與加工技術，教育程度高、人才匯集與堅強的中小企業再加上良好的港埠設施及強大的海、空運輸團隊是形成國際物流園區的優勢與機會。貨櫃之轉口運輸並不能發揮建港之經濟效益。對地方、區域與國家而言，如何讓轉運櫃能拆櫃再經過貼標籤、包裝、組裝、加工等過程，提高其附加價值，發揮港灣產業經濟效益，才是港灣物流之主要目的。誠如高雄市建設局（2003）建議：除了配合境外轉運中心及高附價值營運特區設置，向行政院提報臨港公有地再利用計畫之外，並研擬特區功能及地方配合措施，如積極參與交通部鐵路地下化的規劃，爭取中央補助都會區捷運及快速道路系統的建設。配合港務局商業港埠之變更，引進民資興建高級旅館，開發水邊遊憩活動；並積極籌設資訊埠及大型國際會議展示場所；籌組行動委員會；以配合爭取舉辦各項國際之行銷活動，拓展高雄知名度，爭取國際企業來高雄投資。而對於過去業者在資訊整合方面所面臨之瓶頸，也應鋪設完善既有的電信網路系統，便捷資訊傳遞，以能積極發展電子商務，並協助產業強化物流系統整合能力，以增進企業訂單處理、貨物運送及存貨管理的效率，方能在講究速度與資訊的新世紀國際競賽中，提昇高雄市在區域發展的利基及競爭策略。同時，全球運籌中心也應結合物流中心可進儲海、空運，進、出口，轉運及國內貨物，貨物來源別不予限制，將使物流中心成為兩岸分工的重要據點。

深究之，工業、港口、都市與交通四個變數是魚幫水、水幫魚，四者彼此之間互為影響動因與機制應不為過。港口區位造就了都市快速發展的基本動因，而交通線的擴張也帶動了工業的開展，四者已然無法切割，而緊密的扣連在一起（吳連賞，2003;2004）。顯而易見，交通網路擴張其實是造就海洋城市擴展與工業加速發展的關鍵。高雄市擁有絕佳交通區位，同時鄰近海空港及高速公路與東西向快速公路，臨港區所在地已有數線公車可提供服務，而

未來臨港區附近將有捷運系統紅線及橘線提供服務，因此臨港區附近將有極為便利之大眾運輸服務。如何有效整合各運輸系統，並與高雄港區間作妥善聯繫以發揮最大效用，需有完善規劃（吳連賞，1995）。總之，未來高雄港市的發展，高雄港區與鄰近市區的空間發展仍有若干限制條件：例如限制都市發展的天然阻隔、舊市區舊港區發展漸呈飽和、其他商業用地的擴展等，也限制住港埠用地再發展的機會。此外，小港機場、鳳山市區、駱駝山也限制了高雄再往南發展的可能，當然長條形的旗津發展用地也已達臨界點，都市用地已相當有限。至於未來都市發展計畫的調整方向：舊港區的再發展計畫，可以把舊港埠轉型文化休閒產業與商業發展，最近鼓山漁市場轉變為休閒餐廳與停車場可為顯例（吳連賞、鄭春發，2004）。而廣達580公頃的多功能經貿園區，也可有效將臨港區的重化工業區變成經貿、製造、休憩觀光、倉儲轉運專區等多功能、多目標使用；而自由貿易港區法通過後，高雄洲際貨櫃中心計畫暨自由貿易港區（即海空雙港計畫）也應戮力以赴，以開拓市港新紀元。

最後，誠如中山大學吳濟華教授主張（2005）：高高屏三縣市長久以來便是一個不可分割的生活圈，高雄市作為海洋城市應在許多跨區域的議題上形成良好的合作基礎，例如交通建設、水質改善、治安防範與爭取重大建設等議題，展現區域合作治理以區域共用資源之分享觀念強化區域分工。在行政區域上發揮都會區與三縣市功能的互補並有效建立協商的機制，透過公部門與私部門夥伴關係的建立，透過這些議題的協商與合作機制之建立，共謀區域問題之解決藉以整合區域資源共享區域資源、規範區域之共同治理、強化區域分工與型塑區域之發展特色。

從上面的分析，吾人認為高雄海洋城市在區域發展上的國際競爭優勢，以及其發展上的契機。高雄市除了有國際貿易路線上的優勢外，在自然地理形勢以及腹地方面高雄市均有發展的競爭優勢。再者，在全球化以及區域優勢的概念下，高雄市必須在發展上與其腹地高高屏的工商發展相互配合的跨域合作治理，作為未來提昇競爭力的根本核心策略，進而把台灣能以地球村一員的角度，以立基高雄海洋城市的角度來思索台灣在全球的定位。

參考書目

- 朱正珏（2005）。評論高高屏產業群聚，「高高屏都會區空間發展互動」研討會，高雄國賓飯店，九十四年三月一日。
- 吳連賞（1995）。高雄都會區的工業發展及其環境結構變遷，高雄：復文圖書出版社。
- 吳連賞（1999）。經濟地理區位理論分析的發展和研究觀點，台灣省高中教學輔導叢書地理科教學研究專輯（五），頁1-19。
- 吳連賞（2003）。高雄港都的再發展課題與因應策略之研究，國立高雄應用科大學報40週年校慶特刊，頁21-47。
- 吳連賞（2004）。人與地的互動與對話，高雄港都的再規劃個案研究，中山思想與人文社會科學學術研討會論文集，頁1-29。
- 吳連賞、鄭春發（2004）。港市互依的發展機制與課題之研究，『高雄建市80年暨打狗開港140年』學術研討會，高雄市文獻委員會、國立高雄師範大學，九十三年十二月十八日。
- 吳濟華（2005）。都市發展憲章，「高高屏都會區空間發展互動」研討會，高雄國賓飯店，九十四年三月一日。
- 夏鑄九（1995）。全球經濟中的台灣城市與社會，台灣社會研究月刊，14，頁57-102。
- 夏鑄九、成露茜（1999）。歷史之債？：台灣的領域治理與跨領域社會，城市與設計學報，7/8，頁57-102。
- 張慶明（1997）。臺灣成為亞太金融中心應有的作法，高銀行訊，10，1-16。
- 陳春貴（2005）。評論高高屏觀光遊憩，「高高屏都會區空間發展互動」研討會，高雄國賓飯店，九十四年三月一日。
- 黃文吉、吳明洋（民90）。「由『港市合一』理念談航港體制變革之方向」，第一屆國際航運管理學術研討會論文集，頁125-148。
- 黃營芳（2005）。評論高高屏產業群聚，「高高屏都會區空間發展互動」研討會，高雄國賓飯店，九十四年三月一日。
- 詹智皓（2003）。東亞海洋城市區域位階之研究：從流動空間與在地條件衡量之比較分析，國立成功大學都市計劃研究所碩士論文，未出版。台南市。
- 魯炳炎（2003）。兩岸港埠競爭之未來學研究觀點，港都再造與發展策略（經貿自由港市研討會暨第十三屆環境管理與都會發展研討會論文光碟）。

- 羅於陵、廖盈琪、蔡紋樺、梁家（2004）。產業群集之演進，台北產業群集發展及創新能力分析—第一輯，台北：行政院國家科學委員會科學技術資料中心。
- Braudel, F. (1999a)，費爾南與顧良譯。15 至18 世紀的物質文明、經濟和資本主義，《日常生活的結構：可能和不可能》。台北：貓頭鷹。
- Braudel, F. (1999b)，費爾南與顧良譯。15 至18 世紀的物質文明、經濟和資本主義，卷三《世界的時間》。台北：貓頭鷹。
- Braudel, F. (1999c)，費爾南與顧良譯。15 至18 世紀的物質文明、經濟和資本主義，卷二《形形色色的交換》。台北：貓頭鷹。
- Castells, M. (1989). *The Informational City*. London: Blackwell.
- Friedmann, J. (1986). Where We Stand: A Decade of World City Research, in Paul L.Knox and Peter J. Taylor (eds.), *World Cities in a World-System* (pp.22-26), Cambridge University Press.
- Hirst, P. & Thompson, G. (1992). The problem of “globalization” : International Economic Relations, National Economic Management and The Formation of Trading Blocs. *Economy and Society*, 21(4), 357-396.
- O’Brien, R. (1992). *Global Financial Integration: The End of Geography*. NY.: Royal Institute of International Affairs.
- Porter, M.(1999)，周旭華譯。競爭策略：產業環境及競爭者分析，台北：天下。
- Sassen, S. (1991). *The Global City-New York, London, Tokyo*, Princeton University Press.
- Sassen, S. (2000). *Cities in a World Economy*, London: Pine Forge Press.
- Short, J. R. and Kim, Y. H. (1999). *Globalization and the City*. NY.: Addison Wesley Longman.

Competitiveness Analysis of Kaohsiung City as An Ocean City

Po-an Lin 、 Kuo-Tai Cheng

ABSTRACT

Kaohsiung city, located in the southwest of Taiwan, because of its superior natural conditions, many government constructions, and people's diligent efforts, has already become the importantly strategic location of chemical industry in Taiwan since the post-war. However, since the 1980s, in terms of the increasing economic development, national income, national living standard, health improvement, and environment consciousness, the context of enterprises have begun to change and entered the industrial adjustment. As result , how to adjust industrial structure to respond the change is becoming a key issue that is influencing the development of Kaohsiung city in the future

The paper adopted the reviews of historical document and in-depth interview to study the competitive advantage of Kaohsiung city. According to the result of analysis, this paper is argued that Kaohsiung city needs to continuously combine advantages of harbour and southern industries to develop international logistics industry to enhance the development of producer service, and to help Kaohsiung become the centre of the regional producer service. All in all, it can be argued that Kaohsiung city needs to really improve the niche of the city position effectively in advance through direct transportation of Cross-Strait's three direct links in the future.

Key words: Ocean City; Cross-Strait's three direct links; Kaoshiung; niche; strategy; regional center

Received: December 15, 2005, Accepted: May 3, 2006

Po-an Lin, Associate Professor, Department of Public Policy and Management, I-Shou University,

Email: poan@isu.edu.tw

Kuo-Tai Cheng, Assistant Professor, Department of Regional Studies in Humanity and Social Sciences, National Hsin-Chu University of Education, Email: tigercheng@mail.nhcue.edu.tw