

## 第五章 主要計畫發展課題與對策

### 第一節 主要計畫發展課題

高雄市擁有重工業、傳統產業實力以及已見成效的高科技產業群聚，又是南部區域海、空港國際交通門戶，地理環境條件則山、海、河集聚一身，具備其他城市難得的都市資源魅力；惟高雄市仍存在著人口成長遲緩、人口組成結構欠佳、產業結構失衡、土地容積未能有效開發利用、多功能經貿園區未達整體成效等現況課題。現就高雄市目前所面臨的現況與問題作一研析，以期規劃出高雄市主要計畫之發展對策。

一、人口成長緩慢，就業機會不足，觸發人才外流，致區域人口消長明顯：

南部百年間消長趨勢顯著，未完全接軌全球經濟，致使高雄部分在地產業及人口外移，影響產業經濟發展。如何因應全球化的發展趨勢，發揮高雄市地理環境及交通要塞優勢，強化人口及產業進駐，進而與世界接軌，以有效解決人口成長遲緩、增加產業進駐及就業機會，此為高雄市發展之首要課題。

依據行政院經濟建設委員會 101 年「中華民國 2012 年至 2060 年人口推計」報告，國內人口成長率逐年下降，且依其「中推計」結果，總人口將由 113 年達到高峰 2,365.6 萬人後轉為負成長。且因育齡婦女人數持續減少，未來即使生育率能再回升，國內總人口數轉為負成長，已無法避免。

本市生育率持續下滑，從 90 年 36‰，降至 102 年為 29‰。隨著生育率的降低與國人壽命延長，使老年人口比例有上升趨勢，本計畫區自 89 年底起，65 歲以上老年人口比率已達 7.16%，已

超過聯合國世界衛生組織定義的高齡化社會門檻(7%)，目前為15.79%，預估115年底將達21.09%。

在少子化及育齡婦女生育率偏低的雙重影響下，人口規模將呈現快速縮減，而且伴隨著國人平均餘命的增長，高齡社會衍生人口結構的大幅震盪，亦牽引著都市未來人口政策與都市規劃的方向。南部百年間消長趨勢顯著，未完全接軌全球經濟，致使高雄部分在地產業及人口外移，影響產業經濟發展。如何因應全球化的發展趨勢，發揮高雄市地理環境及交通要塞優勢，強化人口及產業進駐，進而與世界接軌，以有效解決人口成長遲緩、增加產業進駐及就業機會，此為高雄市發展之首要課題。

## 二、高雄缺乏主力旗艦、新興及在地特色產業，亦未建立南部區域產業機能分工：

高雄市做為南台灣主要門戶以及經濟活動匯集的重要城市，隨著世界經濟轉變、地區分工形勢的更迭，台灣整體產業經歷部分傳統產業外移以及高科技產業崛起的經濟換檔，高雄市的區域功能從原有生產製造基地逐漸轉向服務、研發等活動，惟服務業產值不如北部區域高，且缺乏主力旗艦、新興及在地特色產業，故高雄市區內可引入那些主力旗艦、新興及在地特色之產業，如何建立南部區域產業機能互補的發展格局，為重點之課題。

## 三、高雄市之中心都市階層尚待加強，未完全形成南部區域門戶機能：

高雄市雖為台灣第二大都市，其中心都市階層不如台北市，缺乏全國性、服務等級高之公共設施，如、國家歌劇院、故宮博物院、金融中心、國際企業總部及育成、研發中心等。此外，做為南部區域門戶國際海洋都市，其基礎建設及城市意象亦不足，

故如何建立南部區域都會核心機能及強化南部區域門戶國際海洋都市意象，亦為本市發展之課題。

#### 四、高雄市山體水系、都市生態網絡資源未完整串連，尚未建立生態都市執行機制及建構完整之永續生態都市：

高雄市有半屏山、龜山、壽山、駱駝山、蓮池潭、愛河、高雄港、前鎮河、典寶溪、後勁溪...等豐富的山水河海自然資源，部分雖已規劃為公園、綠地或河道用地，但尚未串連成一完整之生態網絡。如何利用規劃方式復育舊有水道、建立生態綠廊，以塑造人與生態共存之永續生活環境，並建立低碳節能之永續生態都市執行機制，亦為主要計畫之課題之一。

#### 五、面對後高鐵時代來臨，避免區域邊陲化：

台灣北區原為政經與都會發展的要地、南區為傳統產業發展重地，其南北發展不均的情況，隨著後高鐵時代帶來的磁吸效應，速度引動空間層級的扁平化發展，打破空間階層關係，再加上迎合通車營運開啟「國土一日生活圈」情勢，在台北挾政、經、產業資源的現況下，應該如何迎接高鐵時代帶來的變化，利用高鐵有效鏈結，將台中以北納入產業及發展腹地，運用縣市合併後之大高雄區域資源有效集結資源發展產經特色，將人口與產業緊密發展，以解決南區長久來的產業經濟、人才外流等問題。



圖 5-1 高速鐵路車程示意圖

資料來源：高高屏空間結構佈局與高雄城市空間再造策略

六、配合大眾運輸發展導向，應定義高雄煉油廠工業區遷廠後地區發展模式：

高雄煉油廠工業區已於民國 79 年起規劃遷廠作業，預計於民國 80 年至 104 年完成高雄煉油廠遷廠作業，該地區臨近 R17、R18 捷運場站，應配合大眾運輸發展導向規劃，應重新規劃土地利用與發展定位。

## 第二節 發展對策研擬

為有效因應高雄市的內部課題與外在挑戰，並就高雄市本身區位發展特色研析，順應全球化發展趨勢，進一步制訂研發高雄市未來發展的方向與對策。

### 一、人口發展對策：

提升人口生育率，訂定並積極推行有效獎勵生育措施外，建置良善的托嬰制度及照護環境的普及，配合優生概念，讓市民能安心生養下一代，強化人口素質，同時健全老人照護制度，調整經濟結構，開發中高齡人口就業市場、有效運用老年人力生產外，並應積極結合社區營造與培力民間組織參與社會服務，推動老人照護產業與老人福利措施。

而要化解人口成長趨緩主要關鍵仍在於提升就業機會，留住人才，減少人口遷出效應。大高雄市近年來產業轉型，由傳統的重工業轉化為以服務業為主的產業發展過程中，由於以工業密集和勞力密集的工業部門人力容易被工資較低的外籍勞工所取代，但是所釋出的人力卻又無法完美的移轉到服務產業，復以中央政府多年來重北輕南的經建政策，導致於大部分企業總部均座落於台灣北部，在經濟產業高度集中以及相對充裕的就業機會下，台灣北部都會區已形成台灣地區人口遷移的巨大磁吸中心，產生年輕勞動力人口外移的現象。

惟有積極創造就業機會與促進職場健康安全，並積極爭取大型研發中心及企業總部進駐高雄，並促進產、學合作，因應區域產業發展趨勢，強化優質勞動人力培育，以及強化在地就業服務，促進勞動供需平衡，才能改善大高雄市人口歸模縮減及提升城市競爭力。

## 二、產業分工、轉型，推動都市產業結構轉型，發展都市再生策略：

發揮高雄市環境優勢，運用山河海都市資源魅力，爭取開放親水親山資源，鼓勵優質環境地產投資開發(推動策略地產概念)，吸引區域人口移動。協助傳統產業轉型、高附加價值產品製造中心，促進高科技、傳統產業高值化，以建構服務性產業優質空間結構，另一面積極結合國家級新公共投資，發展都市新經濟(例如會展產業、流行文化時尚產業)，創造就業機會，引進專業技術人口，推動都市產業結構轉型，同時促進高雄市人才回流，有效解決產業、人口外流的現象。

## 三、接軌全球化的發展趨勢，發展大眾運輸導向(T.O.D.)之都市發展模式：

高雄市政府在積極推動公共交通建設之際，同時以政策鼓勵大眾運輸導向推動都市發展，其土地發展策略允許大眾運輸場站鄰近土地較高開發強度及使用項目，達成「運輸需求減量」及「提升運輸效率」，進一步型塑大眾運輸村(Transit Village)，並積極結合國家級新公共投資(如高鐵、捷運、鐵路地下化等場站)，徹底發揮附加價值，積極發展以大眾運輸為導向的空間結構，同步改善公共環境、都市景觀，強化大眾運輸營運效益及站區周邊土地經濟價值(聚焦「通勤經濟、商務經濟、樞紐經濟」)，同時帶動地產投資及商業活動。

## 四、全球區域整合，建構海空聯運、自由貿易港區：

推動經貿自由開放政策，有鑑於台灣位居中國地區最早進入世界貿易體系，在全球化的衝擊下，更該走上自由開放與國際銜接的路線，變成世界分工體系的一部分。強化區域整合、機能分工與產業群聚效應，持續發揮海空港運籌經濟實力，進一步整合「移動與新經濟」，開發新的經濟事業，創造新就業機會，吸引新白領技術人才移動。發展知識密集服務業，發展重點服務業，以

建立高雄市成為自由貿易港區為目標，延伸高雄港轉口櫃優勢，強化國際接軌能力，推動台灣成為企業營運總部。

#### 五、因應全球化生態課題，以建構生態城市為設計理念：

正視全球暖化課題及生態都市思潮，進行生態環境規劃，調整傳統都市計畫性質，整合生態規劃設計技術，擬定以生態為導向的都市計畫土地使用管制及都市設計基準。

#### 六、長期空間發展為高雄縣市合併與區域治理：

因應中央政策將高雄市與高雄縣合併為「高雄市」，長期來說高雄市主要計畫對於人口、交通、土地使用、自然與人文資源、產業發展等方面之規劃，將以南部區域計畫為基礎，進行分工與治理。未來大高雄市應採取「自由貿易」與「國際觀光」雙主軸之發展策略，以活絡地方經濟，開發新興產業，肩負帶動區域經濟發展之任務；其次，高雄都會區在運輸發展上應透過複合運輸的實現，以發展為一整合陸、海、空與資訊系統之 4D 運輸城市為目標；此外，面對傳統重化工業面臨轉型需要的契機，加上京都議定書所帶來環境品質改善的壓力，高雄都會有必要逐漸擺脫工業城市意象，走向永續的「健康生態城市」發展願景。

#### 七、高雄煉油廠地區應以大眾運輸村發展及複合產業園區為主軸：

考量高雄煉油廠臨近高鐵新左營站、捷運 R17、R18、世運主場館、半屏山國家自然公園，具有產業機能、大眾運輸村發展條件及鄰近生態環境優勢，可朝向新形態複合產業園區發展。

#### 八、產業空間發展策略：

本計畫產業空間，以工業與經貿園區為主；原高雄縣擁有廣大腹地與多樣化的地貌，在產業發展的土地規劃上，以工業園區為主。縣市合併後，腹地的整合，有助於大高雄地區整體的產業空間，重新劃分與布局，由沿海到內陸，可以依環狀、輻射型的

規劃方式，依序劃分為都會核心區、科技學術研究區、工業區到生態保育區等，將土地完整配置。產業空間的重新布局，區塊內產業間彼此的群聚力增強，區塊間彼此可以合作與協調，以期能夠有效吸引更多業者與資金流入高雄，加速帶動大高雄地區的經濟蓬勃發展。

### 第三節 縣市合併後發展課題與對策

因應原高雄市與原高雄縣已於 99 年 12 月 25 日合併改制，改制後高雄地區刻正面臨縣市合併之區域整合及原高雄縣市都市現況發展課題，故就後續高雄縣市整併相關課題與對策說明，以作為各都市計畫發展之指導。

#### 一、縣市後併後都市發展課題

##### (一) 區域整合課題

由於原高雄市的人口是原高雄縣 1.22 倍，土地面積卻為原高雄縣 1/20，因此面對縣市行政區域合併政策，主要計畫首當面臨之空間課題為區域資源的重分配，如下：

- 1.原高雄市雖有海空雙港但腹地不足。
- 2.原高雄市有加工出口區、臨海工業區等高附加價值及重工業產業基礎，但地價是原高雄縣的 15 倍。
- 3.高鐵捷運雖已營運通車，但貨運聯外仍須藉由國道、台 88 及台 17 道路系統串連產業區。
- 4.旗津地區、愛河為國內旅遊前 10 大景點，藉由高高屏山麓旅遊線更可加乘其觀光效益。
- 5.高雄縣市鳳山新舊城、曹公圳與愛河的文化脈動無法切割。
- 6.原縣市交界處之空間紋理縫合。

因此民國 100 年原高雄縣市合併為高雄市後，應分別對下列各個層面作重新思考：

- 1.在空間發展層面，應對都會整體發展模式重新定位。
- 2.在產業發展層面，除對老舊工業區軟硬體全面體檢，亦要善用天候優勢發展綠能產業。
- 3.在交通發展層面，應降低客貨運輸成本，提升產業競爭力。
- 4.在土地資源層面，應整合縣市交界土地資源。
- 5.在都市計畫管制層面，應重新檢討原低度使用之土地發展定位。

## (二) 現況發展整合課題

### 1.人口發展課題

自民國 88 年起，高雄縣市平均人口成長率呈現下滑趨勢，至民國 97 年為千分之 1.32，與其他縣市合併區域相較，高雄縣市略為偏低；因此面臨人口外流、人口老化現象，如何增加人口成長議題，即需加速釐清與鄰近區域競合議題，以避免發展衰退。

### 2.都市發展課題

目前原高雄縣市現況人口約 277 萬人，土地面積約 2,946 公頃，然 90%以上人口集中居住於 14%之都市計畫地區，顯示都市計畫區內公共設施恐有不足；非都市計畫區應有效管控，避免都市過度擴張，破害環境生態。

### 3.產業發展課題

#### (1) 工業區與工業環境升級與改善

原高雄市產業發展重心係以石油及煤製品、基本金屬製造、電子零組件製造、批發業、零售業及專門營造業為主；原高雄縣

之產業發展重心則係以化學材料製造、基本金屬及金屬製造業為主；縣市合併後之總體產值以二級產業為主、三級產業次之，就業人口則以三級產業為主、二級產業次之；顯示二級產業產值仍佔高比例，應檢討工業區及促產條例劃設之工業區產業升級及環境改善。

#### (2) 低度利用工業區轉型與國道沿線產業園區區位檢討

目前高雄整體產業園區發展分為傳統、科技、農技、綠色及物流產業，未來應檢討市中心低度利用工業區轉型檢討及評估國道沿線產業園區區位。

#### 4. 土地使用發展課題

綜整各都市計畫區面積劃設情形，應注重非都市土地之有效使用及管理，並考量未來土地使用分區之質量控制。

#### 5. 交通運輸發展課題

檢視縣市合併後之交通運輸發展，面臨縣市交界、產業區聯外道路存在交通瓶頸、港區間缺乏快速道路銜接、接駁系統尚未整合完善，影響大眾運具使用意願、場站周邊開發密度低，尚無法刺激運量，民眾使用率偏低等發展現況發展情形，應考量縣市交界聯外道路銜接可行性、港區快速道路銜接需求及替選系統等交通運輸課題及縣市交界及區域性大眾運具及接駁系統之有效整合串聯、場站周邊地區活化再發展，大眾運輸系統便利性及環境效益性宣導等大眾運輸課題。

#### 6. 生態環境發展課題

目前高雄地區藍綠資源有山系、丘陵、河川、水圳、湖泊、水庫及濕地等綠資源，因應縣市合並將面臨水系重塑與管理機制調整、縣市水域治理整合、既有生態網絡串連、生態網絡發展原則與限制、生態系創造與保護、閒置土地營造路色空間之推動機制及古蹟文化區域之環境美綠化與維護整等課題。

## 7. 防洪排水治理課題

88 水災重創原高雄縣，從航照圖研判高屏河流域共有 1490 餘個崩塌點，崩塌面積高達 6000 公頃，對國土造成嚴重災害。本市幅員廣大，涵蓋愛河流域、鳳山河流域、高屏河流域等 8 大流域及 13 大水系，流域整治關乎沿岸 800 多萬人生計，面對極端氣候變遷與國土規劃和民眾生活，如何建立健全的水系治理。

## 8. 原縣市界都市邊緣土地逢合課題

位於原縣市界線地區之都市邊緣土地因礙於縣市行政界線未全盤納入都市計畫區域或為低度使用，而被定位為未來都市發展腹地及鄰避設施設置基地。惟縣市合併後，縣市界線地區土地使用之空間定位及機能應全盤考量，如位於金獅湖、澄清湖風景特定區間之殯儀館周邊墳墓用地、農 3 農業區及中區資源回收廠等，應配合周邊土地使用調整其內容。

## 二、縣市合併後部門發展計畫

### (一) 空間發展計畫

1. 都市計畫土地：落實總量管制、城鄉平衡、適度開發及永續治理目標，未來宜綜合考量地區發展定位、相關重大建設以及產業計畫等，透過都市計畫農業區檢討釋出或擴大新訂都市計畫等方式，調節發展已飽和都市計畫區。
2. 非都市土地：雖以保育為主，但亦兼具紓緩都市成長壓力、調控整體發展密度之功能。加上非都市土地與都市土地所持規劃及管制原則略有不同，未來對於非都市土地使用之檢討規劃，宜在全市整體空間發展定位與產業、城鄉佈局之指導下，依據應予維護之環境敏感區以及得申請開發之地區檢討其土地使用分區規劃。

## (二) 產業發展計畫

- 1.地方產業政策規劃與拓展：研訂地方產業發展策略，輔導產業轉型升級，朝向「綠色」、「生態」、「科技」、「文化」及「自然」的方向邁進，並持續推動低碳、乾淨能源、文創觀光、海洋等戰略性產業，全力發展物流及精緻農業。
- 2.規劃成立自由經濟示範區：爭取自由經濟示範區設立，針對本市未來重點發展產業擬定產業策略，引導產業轉型以因應未來全球化及自由化之競爭趨勢。
- 3.行銷本市特色產品，強化品牌競爭力：協助發展地方特色產業，促進地區經濟繁榮，將協同各區規劃特色產業發展，爭取中央資源拓展行銷地方特色產業。

## (三) 運輸系統發展計畫

- 1.建立港市一體交通運輸系統，活絡產業發展
- 2.照顧弱勢族群，提供無障礙運具
- 3.推動低碳運輸工具，追求城市永續發展
- 4.建置智慧型運輸系統，落實智慧運輸走廊
- 5.建立層級推動架構，發展公共運輸系統
- 6.建置大高雄 6 大轉運樞紐，打造 30 分鐘生活圈
- 7.強化觀光運輸系統，塑造遊憩魅力

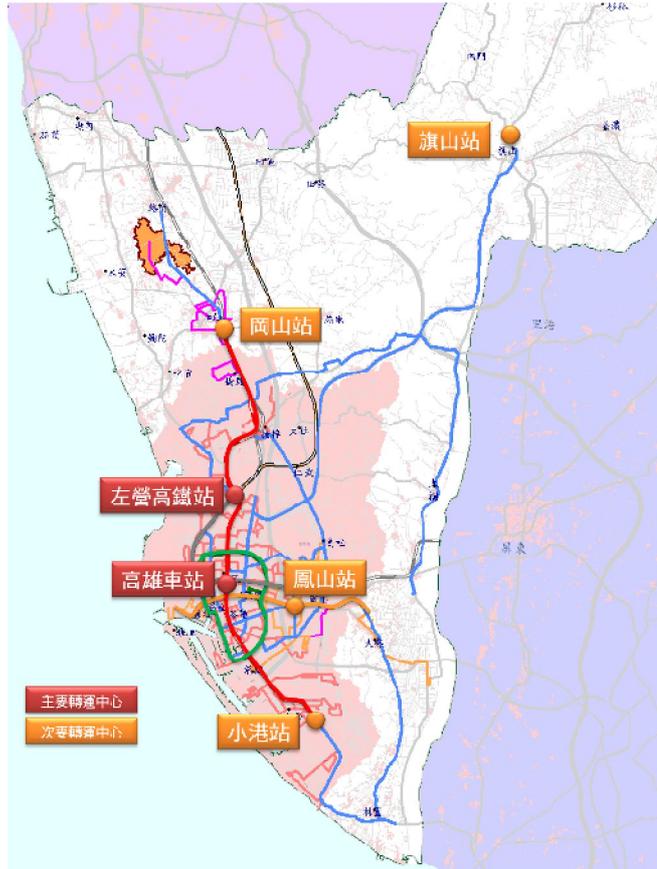


圖 5-2 高雄六大轉運中心示意圖

#### (四) 觀光遊憩發展計畫

為朝「旅行臺灣·首選高雄」的政策目標及專業品牌邁進，以「建構完善觀光環境」、「提升優質旅遊品質」、「創造觀光利基產值」三大任務指標；搭配「爭取國際及兩岸航點，打通便利旅遊通路」、「多元媒宣創意行銷，拓展國際觀光市場」、「打造友善觀光環境，促進觀光產業升級」、「整合物產觀光資源，推廣多元休憩活動」及「活化既有特色景區，開發優質觀光亮點」五大施政主軸，推動本市觀光發展，期朝內涵多元化、環境國際化、產品優質化。

依據交通部觀光局『大高雄觀光遊憩景點整體規劃』之規劃，依據觀光發展特性將大高雄區分為六大觀光遊憩系統分區，包括「魅力都會系統」、「濱海遊憩系統」、「自然地景系統」、「大河丘陵系統」、「樂活小城系統」及「原鄉山城系統」，如圖 5-3 所示。

表 5-1 六大觀光遊憩分區發展彙整表

遊憩系統	行政區
魅力都會	鹽埕區、鼓山區、左營區、楠梓區、三民區、新興區、前金區、苓雅區、前鎮區、旗津區、小港區、鳳山區
遊憩濱海	茄萣區、永安區、湖內區、路竹區、彌陀區、橋頭區
自然地景	阿蓮區、田寮區、岡山區、燕巢區
大河丘陵	大樹區、大社區、仁武區、鳥松區、大寮區、林園區
樂活小城	旗山區、美濃區、內門區、杉林區
原鄉山城	桃源區、六龜區、那瑪夏區、茂林區



圖 5-3 大高雄六大觀光遊憩系統分區示意圖

### (五) 環境保護發展計畫

- 1.限制發展地區：那瑪夏區民族村河谷地區環境地質有崩塌高潛勢之虞，且附近亦有旗山斷層經過
- 2.條件發展地區：山坡地地區，需符合水土保持法及山坡地保育利用條例得予以開發

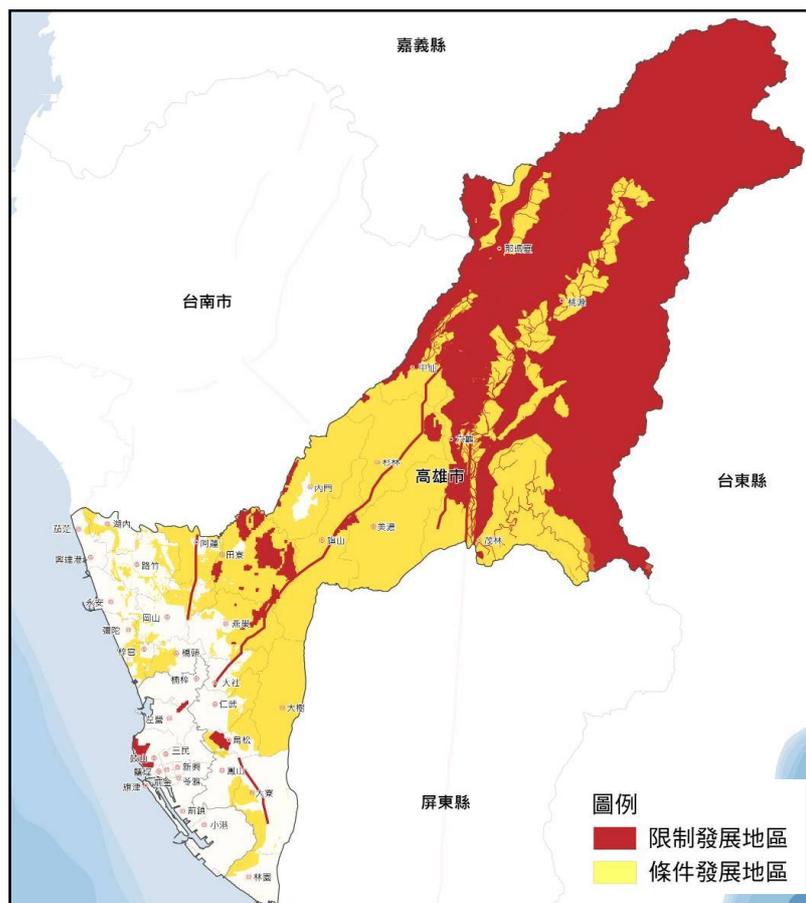


圖 5-4 限制發展地區與條件發展地區示意圖

### (六) 防洪排水治理計畫

為兼顧都市開發與減少環境衝擊，針對易淹水地區應共同合作及推動總合治水政策，水利規劃結合都市計畫及地政開發手段，解決淹水問題並提高土地利用價值。以「總合治水」-「上游保水、中游減洪、下游防洪」之規劃構想，延伸成集水區分散的治

理思維，在流域治理方面以增加綠地開闢、設置滲透貯留設施，並以公園、學校等公共設施及建築物廣設小型滯洪設施，利用其「貯留」與「滲透」的功能，減少或調節暴雨時所產生的逕流量，提高區域性防洪能力，以降低都市下水道系統的設施負荷，並整合河川上中下游之防洪排水設施，全面提升大高雄整體蓄洪滯洪量。

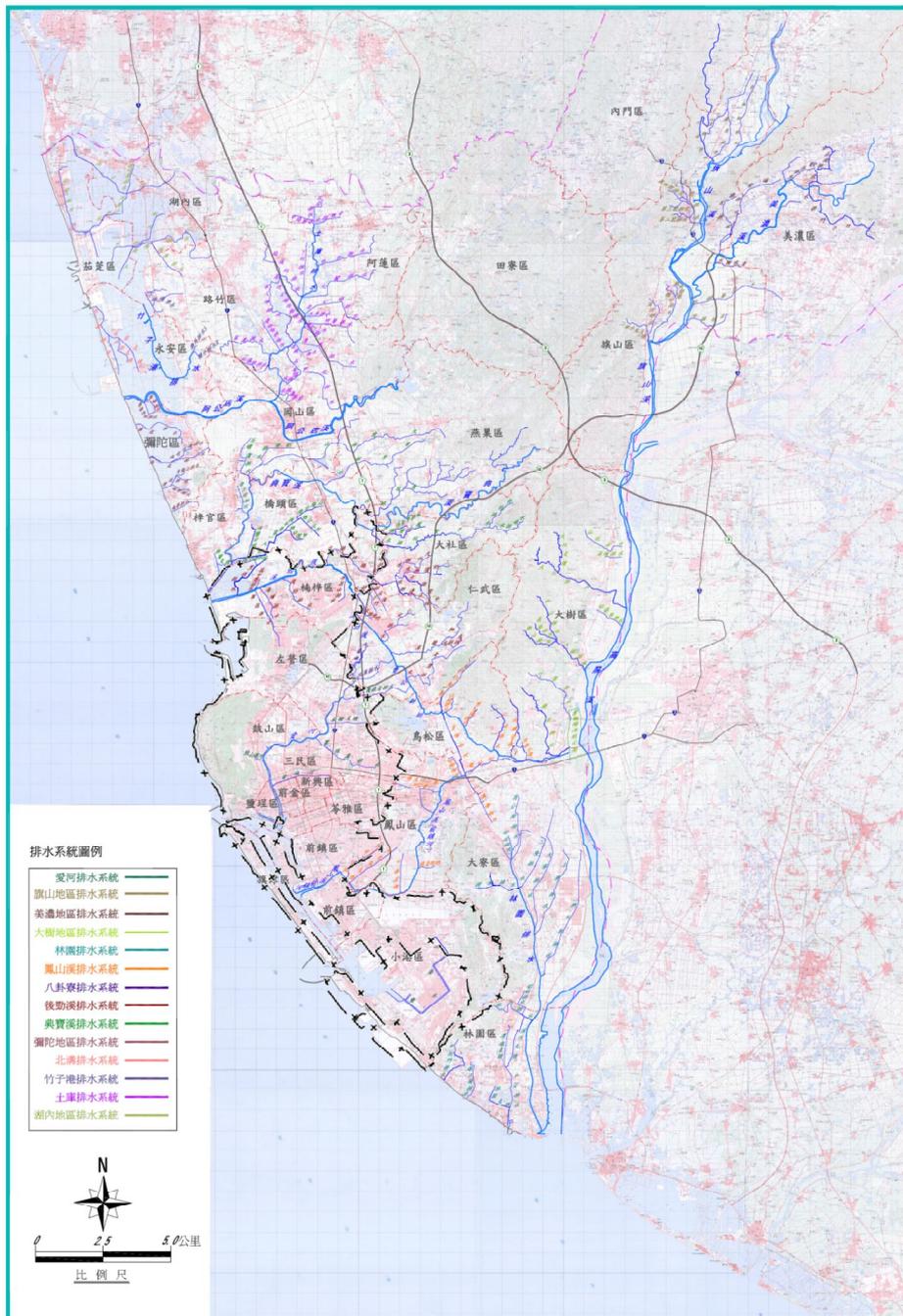


圖 5-5 高雄市水系分布示意圖

#### 四、縣市合併後空間整體發展工作重點

##### (一) 擬定高雄區域計畫

因應內政部營建署「推動直轄市、縣(市)政府擬定區域計畫方案」，研擬高雄市區域計畫，規劃縣市合併後大高雄發展願景，作為都市及非都市土地發展之指導，並與中央上位之國土計畫與南部區域計畫規劃體系銜接。高雄城鄉空間規劃將朝向八大分區適性發展，從國土規劃角度將加強環境敏感地區使用管理，降低災害衝擊及強化資源保育；合理規劃產業發展區位，調節農工衝突，確保優良農地並儲備產業發展腹地。其目的如下：

- 1.整合不同計畫體系，建立計畫導向式發展，有計畫地引導都市計畫及非都市土地開發。
- 2.促進區域資源有效利用，整體安排城鄉發展、環境保育與防災、農地利用、產業發展、公共建設。
- 3.透過總量管制及成長管理，導引都市及非都市土地開發的品質及時效。
- 4.提供新訂擴大都市計畫、都市計畫通盤檢討及非都市土地開發許可等案件之規劃指導及審查依據，減少審查疑慮。
- 5.彙整各項環境地理資訊圖資，作為後續建置相關空間決策輔助分析系統之基礎。

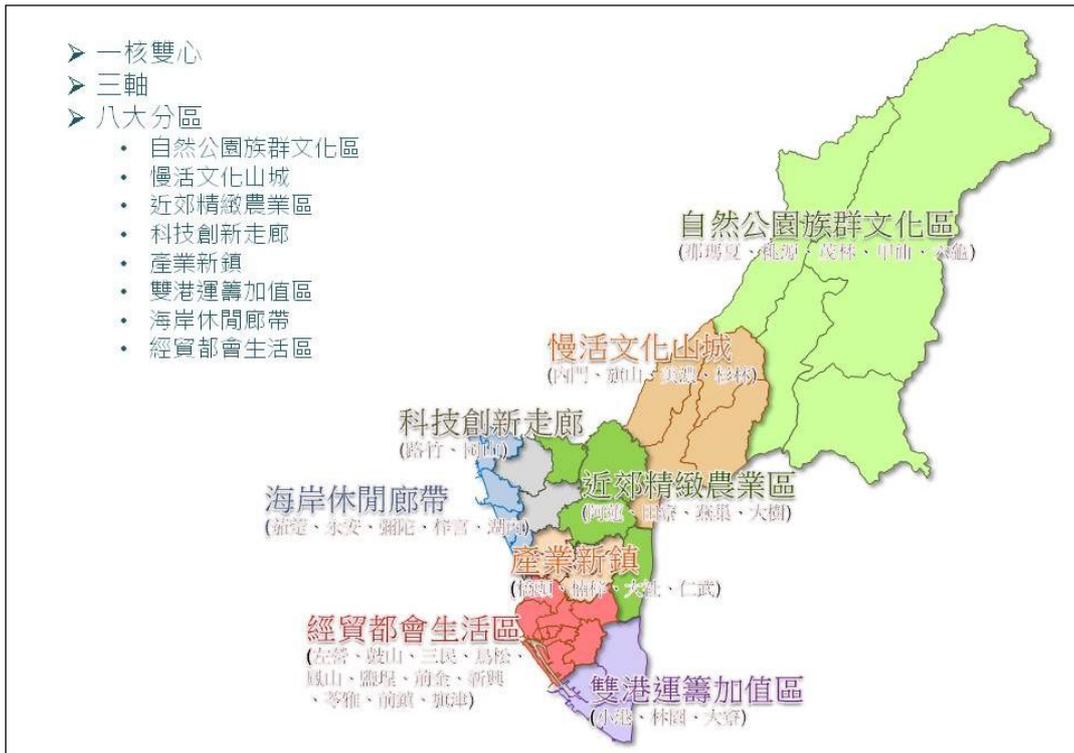


圖 5-6 高雄市空間發展示意圖

## (二) 都市計畫縫合

縣市合併後，原高雄市毗鄰都市計畫區總計 20 處，面積約 23,129.07 公頃土地，故因進行空間與土地使用管制規則、都市設計條文逢合作業。

- 1.空間縫合：土地使用分區計畫調整、辦理都市計畫變更或擴大（甲圍地區）、鄰避設施遷移（資源回收廠、公墓、殯儀館）
- 2.管制縫合：都市計畫變更負擔、土地使用與發展強度、都市設計、都市更新、整合都市及非都市土地分區使用計畫
- 3.都市計畫區整併：本計畫區包含 26 各細部計畫區，為整合地區發展特色，提升公共建設服務水準及行政效能，將進行計畫區整併。如大坪頂特定區、大坪頂以東地區等計畫區可與原縣計畫區合併。

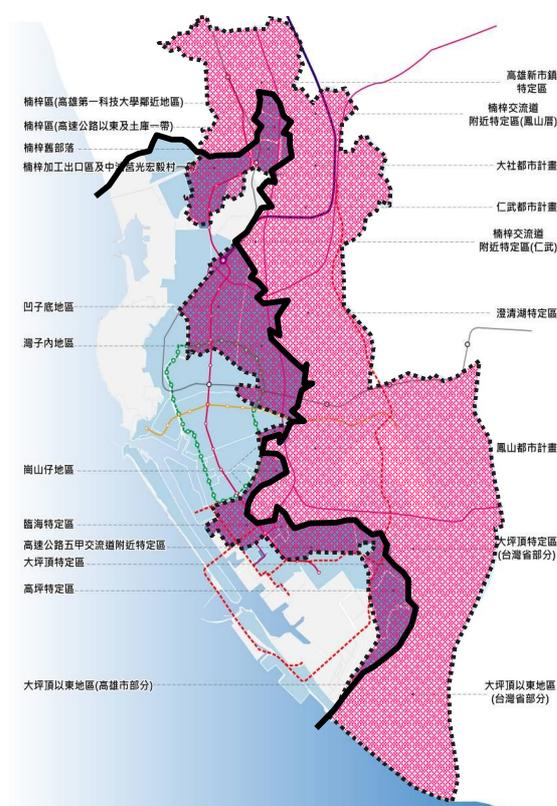


圖 5-7 毗鄰都市計畫區示意圖