

《公共管理與政策》第一組

愛河介紹及其整治過程

小組組員： B956060013 簡齊毅 B966060018 廖怡雁 B966060019 王奕軒
B966060022 余昇容 B966060016 鄭詩萍 B966060036 陳姿淳
B966060039 羅嘉和 B966060040 林政緯 B966060056 林易瑾
B966060059 鄭維銘 B962040051 胡凱鈞

壹、 緒論

世界的四大古文明，西亞、埃及、中國、印度，皆是依靠著河流的發展，而成為古文明。在西亞有幼發拉底河以及底格里斯河，人們在其附近的綠洲開始生活、在埃及有尼羅河，當地人靠著尼羅河的定期氾濫過活、中國有長江和黃河，孕育著中國人民，使中國成為年代最長的古文明，目前是世界最多人口的地區、印度有印度河，許多宗教的發源地都在此。由此可見，河流對於地方的發展，是極其重要的。

一說到高雄，會想到繁華的高雄港？還是革命紀念地美麗島？還是有著摩天輪的夢時代？亦或是有著美味小吃的夜市呢？其實應該不會忘記高雄有一條河叫做愛河，對於幾十年前的人來說，說到愛河，都會不想靠近它，只因為它是一條水質髒臭的河，沒有人想要住在愛河旁邊。而如今，經過多任的市長努力下，終於讓愛河變成了一條乾淨的河，人們在愛河上嬉戲著，情侶們在河邊散步談情說愛，政府在愛河上舉辦燈節、端午划龍舟等活動。愛河是如何從人人討厭轉變為人人喜愛的河。本文要探討愛河的整治及其發展。

貳、 個案背景簡介

一、 愛河的身世

愛河從淺海變為窪地、沼澤，河道慢慢浮現。形成之初河道縱橫交錯，埤塘密布。十七世紀荷蘭人繪製的海圖上已出現愛河河道，但未有名稱。清朝時期，先民以「港」稱呼愛河的河段。愛河從上游到下游的港名依序是船仔頭港、田尾港、龍水港、鹽埕港。船仔頭港大約在今文藻語專到明誠橋一帶。田尾港大約在今明誠橋附近到三民一號公園的博愛橋之間。龍水港大約在今治平橋到建國橋之間。鹽埕港則是建國橋以南的河域。

日據初期，愛河仍未有統一的名稱。1920年打狗(高雄舊名)更名為高雄，1924年升格為高雄市，之後，稱愛河為「高雄川」。當時因修築高雄港，而疏濬愛河成寬73至128公尺，深3.6公尺的航道，作為工業運輸之用，因



此，又稱「高雄運河」。鐵道部在今建國橋北側的鐵路鐵橋邊立有「高雄川」的鐵牌。1995年市政府拆除該鐵橋，「高雄川」鐵牌隨之消失。

光復後，愛河成為情侶談情說愛的地方，市民陸續在下游河岸經營划船所，出租小舟供情侶泛舟談心。1948年，市民陳江潘在現今中正橋附近經營划船所，由詩人呂筆命名為「愛河遊船所」，生意興隆。情侶盪



舟談情雖然美好，但當愛情發生波折時，「情定之所」也成了「殉情之處」。1949年6月，颱風過後，又發生愛河殉情事件，新生報北部版記者初抵高雄就任，現場採訪後，誤以為河畔招牌的「愛河」兩字為此河的名稱，於是以「愛河殉情」為報導標題，「愛河」一詞成為媒體共用的名稱，逐漸引起市民的共鳴，愛河之名不脛而走。民間自此改稱「愛河」，不再稱高雄川。

1968年楊金虎主政之時，有市民向市議會建議，取「萬壽無疆，仁民愛物」的意涵，將壽山更名為「萬壽山」，愛河更名為「仁愛河」，以向蔣介石總統及夫人祝壽。經議會決議通過，市政府報請省政府轉內政部同意後，於1970年10月31日公告實施，令山河蒙上政治的色彩。1991年市議員陳光復有感於山河名稱含有政治意涵並不妥當，提案恢復山河的舊稱，市議員張益郎、李復興亦提相同的臨時動議，經議會決議通過，市政府函請內政部同意備查後，公告於1992年元旦起，恢復「愛河」名稱。

愛河名稱自清朝、日據、光復後各有不同的名稱，每個名稱背後均代表著不同的意義。清朝時期先民以「港」名之，表示當時的愛河是居民日常生活的交通動脈，船渡是主要的交通工具。日據時期稱為「高雄運河」，顯示愛河擔負起工業運輸的功能。光復初期稱「愛河」，透露先民的浪漫情懷，物質生活雖差，但精神的浪漫卻不能沒有的。「仁愛河」的名稱則顯示政治的色彩。

二. 愛河歷代的整治

高雄市愛河的整治是開全國都市河川整治之首例。此計劃在1977年完成整治的規劃，目的是為迅速消除當時流經高雄市市政精華區的愛河河段，不再瀰漫惡臭，致影響市容及國際觀瞻，因此所採用的方案是直接阻截污水流入愛河的治標方法。整治規劃方案定案後，從1979年動工至1986年底，七年間完成中游治平橋(中華路)以下河段至出海口河岸共11處的污水截流站，截斷流入愛河的污水，並將這些污水導至設立在旗津的中區污水處理廠進行污水處理，處理後的污水再以3公里長的海洋放流管排放至高雄外海。此工程完工後，治平橋以下河段至出海口的河段的水質明顯改善，成群的魚兒立即再現。自此而後，高雄市政府在此基礎下，陸續推動全市的污水下水道工程及用戶接管建設，實施雨污水分流制。時至今日，歷經近30年的愛河整治，高雄市全市污水下水道普及率已達約37%，鄰近愛河地區的接管率更高達70%，阻斷愛河上游及周邊污水的流入，才使愛河下游的感潮帶，有如浴火鳳凰般重現其美麗浪漫的河光水影，成為高雄市特有的地景。

愛河是源起於平原的河川，其水源是由曹公圳引高屏溪水而來的農田灌溉水及降雨後的地表逕流水。在高度都市化後，農田被一棟又一棟的住宅所取代，自然也就無農田灌溉水的引入，取而代之的是愛河流域內超過高雄市半數以上近百萬人口之生活污水。在污水下水道工程未普及的狀況下，愛河中上游治平橋截流站以北的河段，就被充當作污水排水溝，輸送著百萬人口的家庭污水及沿岸零星各式大小的工廠廢水。隨著高雄市污水下水道的普及，鄰近愛河地區的用戶接管

率雖已為全市之冠，但愛河中游河段的河水仍舊污濁髒臭無法改善，主因是缺乏稀釋的水源，注入愛河的污水雖減少，但在”純度”不變之下，河水仍然烏黑散發著臭味，河水因沼氣的發生而冒泡缺氧，成為魚蝦不生的死河。愛河最上游河段與高雄縣交接處，則因仍有少許農田灌溉水及污染程度較低的農村生活污水注入，維持著水深約 25 公分的河川基流量，使得少數耐污染的次級淡水魚，如琵琶鼠、吳郭魚及大肚魚得以活存。

至於治平橋截流站以南的河段，也是高市府所誇稱之愛河整治成功的河段，在非雨季時因污水皆由截流設施收集輸送到中區污水處理廠，經處理後排放到高雄沿海，阻絕了大多數的污染源流入，此時的感潮河段只有少許淡水水源注入，水體幾乎是海水，且其水量受潮汐影響，每天有兩次的漲退潮，與高雄港連通經由高雄第一港口與外海進行海水的交換，因此水質的優劣會受高雄港水質的影響。大體而言，此河段河水的水質可達到戊類河、川、湖、潭、庫的水質標準，亦即水中溶氧大於 2 ppm，水面無飄浮物的標準。然而，到了雨季因中區污水處理廠每日的最大容載量只能處理 50 萬公噸的污水，加上整個下水道系統尚未能完全將地表逕流水與污水分流，大量的雨水夾雜著污水超過了中區污水處理廠的日處理量，因此各截流站必須打開閘門，宣洩大量的雨水，如此一來各支流及上游的污水順勢大量注入愛河的下游，使得每年五月到九月間，愛河下游的水質很容易再度惡化，水中溶氧下降至 2 ppm 以下，甚至為零的情形，水面上漂浮著垃圾，完全無法達到戊類的水質標準。此污染情況與下雨天數的多寡有正向關係，亦即下雨天數越多，河水的污染也就越嚴重。此外，在距河口越遠處的河段，如中都橋至治平橋間的河段，亦因受潮汐水流帶動較少，水質亦較河口河段為差，經常有溶氧低於 2 ppm 的情形。



變裝成兒童滑梯的治平橋截流站

因此，整條十二公里的愛河，僅有下游治平橋截流站以下河段(約 4.3 公里)，因感潮作用有豐沛的水源，且在非雨季時(10 月至翌年 3 月)有清澈的河水，其中又以建國橋以南至河口河段(約 1.5 公里)因潮汐交換較頻繁，有全河段最好的戊類水質。此河段，到目前為止共發現有 22 種魚類和 5 種蟹類(包括鋸緣青蟹(紅蟳)、遠海梭子蟹、鉤肢短槳蟹、鈍齒短槳蟹和底棲短槳蟹)。其中數量最多的魚類為環球海鯨(土黃仔)(約佔 60%)，其次依序為短棘魮(狗更仔)及大眼海鯧(約佔 10%)、虱目魚、黑邊魮、曳絲鑽嘴(米碗仔)及大鱗鯪(豆仔、粗鱗仔)(約

佔 4%)。其他曾出現的魚類尚有北梭魚、海鯧、隆背小魴丁、花身雞魚、巴布亞鰱、瓜仔鰱、長吻仰口鰻、烏魚、長鰭凡鰻、白鰲、褐藍子魚(臭都魚)、黃鰭鯛、金錢魚(黑星銀拱)、吳郭魚及叉舌鯊(蝦虎魚的一種)等等，皆為廣鹽性的表層浮魚。



目前愛河下游的感潮河段已成為高雄市吸引各界目光的焦點，也是高雄是吸引觀光客最重要的賣點，在河口由高雄橋至中正橋河段為每年元宵燈會、端午節龍舟競賽及其他各類活動舉辦的熱門場所，平時分別設立於東西兩岸的 ”河邊曼波” 及 ”黃金愛河” 咖啡座，有著現場樂團的表演演唱，更為愛河邊的漫步加添詩意。中正橋至七賢橋河段雖不若高雄橋至中正橋河段的熱鬧，但河岸兩旁寬闊的人行步道是河邊散步的好去處，接下來，七賢橋至建國橋河段，除可散佈欣賞河岸風光外，白天此河段更為風帆活動的場所。到此，愛河所有的水上及河堤活動，如同尋游在愛河上的 ”愛之船” 觀光船一般，到了七賢橋的水幕瀑布前終止。

未來高雄市政府將結合兩側城鄉新風貌計畫，繼續辦理建國橋以上河段，配合防洪及親水需要逐步改善愛河沿岸的景觀，預計建設船舶碼頭、腳踏車道、綠籬植栽、照明設施、岸壁堤線及橋樑美化等工作，並規劃河川遊憩的親水空間，設置河川船舶接駁碼頭與遊港動線串聯，規劃自高雄港的五號船渠經新光路尾端，由河口(高雄橋)進入愛河，經中正橋、七賢橋、二號運河口、建國橋、中都橋，通過治平橋截流站，再沿美術園區南側及三民一號及二號親子公園上溯至河堤社區等，企圖將愛河沿岸的歷史博物館、音樂館、美術館、客家文物館等重要藝術文化資源銜接，建構成高雄市完整之藍色水路網，成為全台最特殊的都市旅遊景點。



愛河的開發利用與高雄市都會的發展是一脈相承的，都是近百年來的事情，這些的開發都在毫無環境生態保育觀念下，超限使用不到 50 年便呈現百弊叢生的樣貌，如今雖然已經歷了 30 年的整治，才有一個起碼的現代都會河川之風貌，然若未來仍不以宏觀的生態觀來進行開發規劃利用，如保留河岸周邊的埤塘及濕地，儘量保持彎曲的河道，上游建造二次污水處理廠，進行淡水水源的補注，並預留寬廣的公園綠地，愛河終將再度被超限利用至光彩褪盡。

※愛河整治詳談

長久居住在高雄的市民，眼看愛河這幾年的變化，一定會覺得彷彿是灰姑娘童話故事的現代版。愛河從清新可人到被極度污染後，又因整治工程而脫胎換骨成今日模樣的。其歸功於愛河的整治，「整治」可分為無形和有形來談，「有形的整治」意指政府所致力於的水道的淨化與河岸的美化；「無形整治」是市民公德心的提升。兩者對於愛河整治成功與否都占著極為重要的地位，缺一不可。

1. 有形的整治——截流工程與污水下水道，創造水與綠的都市空間

● 市民的不知愛惜，殺死愛河

愛河流域是高雄市最重要的洩洪道。早期高雄並沒有埋設污水下水道，所以雨水、家庭污水、工業廢水及農業餘水通通排入愛河。過量的污染使愛河的自淨功能逐漸消失，於是愛河一年比一年髒臭。1971 年，愛河終於正式宣告死亡，正式進入「黑河時期」。

● 效果不彰的整治—污泥挖除、水泥護岸

1968 年，政府開始嘗試挖除河底污泥來改善愛河水質，甚至於 1979 年購置兩艘挖泥船進行愛河污泥挖除工作。但可惜因方法不對，效果不彰，一年後即停止挖除污泥計畫。1979 年政府提出第一期整治計畫，排洪、水泥護岸的建設使愛河變成了大排水溝，沿岸的老人聚賭、色情、攤販，讓她在入夜之後成為人人望之卻步的城市死角；到了 1994 年，民間團體文化愛河協會抗議政府對愛河的整治工程無法有效提昇愛河樣貌，於是政府對愛河整治方式開始有了改變。

● 尋求治本之法—污水下水道系統與污水截流

治標的污泥挖除與水泥護岸工程宣告失敗後，高雄市政府開始思考治本之法，由於愛河髒污主要還是來自於廢水的任意排入，所以污水截流與興建都市污水地下道是勢在必行。1979 年市政府開始執行愛河整治計畫，採雨水、污水分

流制，興建污水下水道系統，收集家庭污水、工業廢水輸送到中洲污水處理廠，經初級處理後，再由海洋放流管放流到外海。

由於污水下水道需深埋在地下，施工經費昂貴，難以短期內大量的設置。於是市政府目前僅在治平橋、九如橋、鼓山運河、力行路、興隆溝、二號運河、七賢路、六合路、民生路、新樂街、大義路等十一處雨水下水道出口設置防潮閘門截流設施，再配合污水幹管與中洲污水處理廠的興建，將污水阻絕於閘門前，經由污水幹管輸送至中洲污水處理廠處理後，放流海洋。這個方式雖然有些投機，但也不失是在有限的經費之下，愛河淨水目標，做的最好的處置。因為只要污水不再流入愛河，依賴河流本身的自淨功能，愛河的水質就會愈來愈好。

此外，因愛河長期的受到污染，很多污染物已沈入河底，河底污泥不僅臭，還有重金屬的成分。所以在整治期間，一併進行河底污泥的挖濬。所以在污水不再流入、污泥不斷清出與愛河的自淨功能之三重要件下，愛河水質越見清澈。

● 愛河生態重現，愛河又活過來了！

根據中山大學陳孟仙博士於 2002 年進行之「愛河水生生物調查研究」顯示，目前愛河上游共有 7 種淡水魚類，下游河段有 14 種海水魚及 5 種蟹類，包括花身雞魚、大眼海鯪、吳郭魚、虱目魚、鋸緣青蟹等，尤其以豆仔魚、俗稱土園仔的環球海鯪魚種最多。愛河內魚的種類增加，是愛河整治成功最具體的證明，愛河又活過來了！

● 「水與綠」的都市空間再造

為了讓市民再次願意親近愛河，也為了提供生活緊張的都市生活有一個美麗的休閒空間，市政府養工處將愛河整治的主題定為「水和綠的親水空間」，分三期執行愛河的親水景觀工程。

第一期的愛河沿岸景觀再造開始於 2000 年，在中正橋到五福橋之間設置單向 700 公尺的親水木棧道、景觀親水台階、七彩噴泉、露天休憩廣場、徒步區、臨河岸步道、花台座椅、圓形廣場……等，其中在親水木棧道下設置的七彩噴泉，在岸邊朝河中央各噴出 32 道泉水，配合兩岸照明與中正橋、高雄橋的燈光，相互輝映下，在夜色中顯示水樹銀花的景色，浪漫又美麗。

緊接著第二期的景觀工程於 2002 年開始，整治重點在於七賢橋到中正橋間，長約 380 公尺。工程內容包含親水冥想台階、趣味平台、景觀平台、帆型薄膜休憩區、榕樹群休憩區、河岸散步道……等，由於音樂館前廣場延伸到河堤，又串連了市民廣場、仁愛公園、愛河及歷史博物館、工商展覽中心，所以形成一個結合文化、景觀及音樂的藝術特區。

愛河三期景觀工程在市民的期盼之下已展開，整治區段在於七賢橋到建國橋間，全長 650 公尺，沿著河東路與河西路兩岸，利用腹地進行景觀改造，包括設置高低燈柱、造型矮牆、木棧道、散步道、鹽堆造景燈……等，河東路側並建造半圓弧形的景觀台，搭建兩座浮橋串連水中舞台，與建國橋相互輝映。



● 愛河整治重大記事表

1930 年代	日人因南進政策，設工業重鎮於高雄，是為愛河工業污染的開端。
1960 年代	高雄工廠數量、人口大幅增加，愛河污染日漸嚴重、穢臭。
1968 年	市政府以挖除愛河污泥方式整治愛河，失敗。
1971 年	愛河宣告死亡，成為黑河。
1979 年	市政府以闢建截流設施及污水下水道整治愛河。
1987 年	截流設施完成，攔阻污水排入愛河。
1990 年代	市政府大力推動污水下水道的鋪設。
1998 年	污水下水道的接管率達 6.5%，政府積極建設親水空間，營造水岸風貌。
2003 年代	污水下水道的接管率達 28%
2004 年	完成愛河中上游防洪工程
2005 年	污水下水道的接管率普及率達 32.25%，愛河流域幾港域鄰近地區高達 73.3%

2. 無形的整治——市民的公德心提升

在挖濬愛河污泥時，時常可發現輪胎、鐵器、木塊、垃圾等不屬於愛河的物品。在七賢國中前的二號運河閘門裡，還曾發現過摩托車、彈簧床！其他如塑膠瓶、保麗龍、塑膠袋等垃圾更是時時可見，可見當時高雄市民對於愛護環境的觀念是多麼薄弱。

或許失去過後才能真懂得珍惜，在愛河好不容易重現風華後，高雄市民終於學會何謂公德心，市民不再隨意將廢棄物倒入河道中，走在河岸公園裡，雖難得一見垃圾筒，卻也少見到垃圾隨風飄揚。甚至有熱心的居民見到愛河畔的椅子掉漆了，會主動出錢出力，去購買油漆將剝落的漆補上。

三、問卷調查

1. 居民對於整治後愛河感到滿意，八成以上的居民評給愛河四顆星以上。

大部分受訪的居民本來就是在愛河土生土長的（30%），而且幾乎都看過未整治前的愛河（81%），他們對愛河整治之前的感覺是：河水很臭（31%）、空氣污染嚴重（15%）、不想接近愛河（10%）、河水嚴重污染（10%）。然而近半數的居民對整治過的愛河感到很滿意（48%），有 19% 的居民最常在愛河畔散步、運動，或是善用資源積極參與相關龍舟競賽或燈會等活動（15%），但其中他們還是最喜歡在愛河畔散步、運動。但超過二成的居民表示愛河邊所舉辦的活動對他們的生活造成困擾（24%），其中較大的問題是辦活動時造成他們交通的不便（46%）或是有噪音污染的問題（27%）。大多數的居民會推薦他們的朋

友來愛河玩（86%），並且期許愛河能變的更乾淨（24%）。居民約有半數給愛河評分為四顆星（46%），約四成居民評給五顆星（37%）。

2. 近七成的商家認為愛河整治後對他們的生意有所提升，期許政府多辦藝文、音樂、體育活動，以及加強愛河其他河段整治

受訪的商家大多數在愛河經營店家未超過3年（61%），多數為飲食類型的商店（57%），會選在這裡開店是看上愛河的遊客很多（38%）。受訪者對愛河整治前的印象是河水污染嚴重（27%）、河水很臭（18%），對愛河整治後的看法為：一個能代表高雄的觀光景點、很美的地方、很浪漫的地方（皆為17%）。他們表示，愛河整治後顧客與商店的類型皆有所改變（47%、28%），而且整治後能有效提升生意（66%）。在所有類型的商店中，受訪的商家認為最適合在愛河經營咖啡飲食店（19%）。最後，他們表示十分樂意介紹自己的親友來愛河遊玩（95%），期許政府多辦藝文、音樂、體育活動（29%）以及加強愛河其他河段整治（25%），並且給愛河評為5顆星（52%）。

3. 遊客喜歡攜情人夜遊愛河，坐在河邊曼波喝咖啡、欣賞表演。

受訪的遊客超過一半不是高雄市居民（58%）。35%的受訪者表示離上次來愛河的時間已超過十年，他們對愛河整治前的印象是河水污染嚴重（19%）或是河水很臭（20%），然而他們覺得現在的愛河是一個很美的地方（24%）也是很浪漫的地方（20%），他們最喜歡在愛河邊運動、散步（46%）或是喝咖啡欣賞表演（20%）。相對於白天，他們更喜歡晚上來到愛河（69%），最喜歡的景點是河邊曼波（24%）。大多數的受訪者都願意推薦親友來（85%），也希望能帶著他們的情人來愛河（42%）。最後，他們表示希望愛河可以多辦一些國際性的比賽（24%），如風帆賽……等。約近四成的受訪者給愛河的評分為四顆星（36%），表示這些受訪者大多對愛河感到滿意。

參、 理論架構

一、 《公部門的策略性管理》

公部門被視為「公正的代理人」，必須在符合民主的前提之下，對組織進行更有公平性、更有效率的控管，以達到良好的組織操作。公部門創造公共價值，但卻無法明確的辨識其價值的高低程度，且無法完全有效的控管組織和政策的進行，而政策管理即能夠幫助公部門較有效的決定其價值高低與政策的適切性。

我們從私部門的角度去看待公部門管理。從探險家的觀點，讓公部門去尋找、定義、以及生產公共價值。這不只是單純的達到目標，管理者還需要幫助辨明什麼是更有價值的決策，並且幫助公部門組織去設立其更有價值的目標以及教導他們如何達到。

管理者應該當個策略家而非執行的技術人員。管理者融合影響組織的政治力去幫助組織定義公共價值和組織應該如何運作，並希望政治的變遷和科技的進步可以讓他們時常重整組織而非墨守成規。應當將遇到的問題視為具有潛在價值的事務，而非作為對政府的不利。

策略管理三角（公部門的決策需滿足的三大環節）：

1. 決策一定要有足夠價值。
2. 必須是合法的，並且政治上可持續發展。
3. 執行上和行政上是可行的。

理論上，傳統觀點會希望管理當局不要對於政府的目標有過多想像，以免除可能為此背負的責任，但實務上並沒有辦法幫助他們避免以上的情況。較有勢力的政府官員，會結集起來去改變政府對於公共利益的觀點，帶來不良的影響。而控管的有效方法是重新評估其潛在效用、不可避免性，並且提供更普遍的途徑讓創造公共價值的機會有地方表達。

二、 《公共價值》

公共價值是人民對政府行動評價的總和。人民透過代理的政府，將偏好選擇傳遞給決策者，期望政府能依此做決策，以滿足人民的需求。但是人民的偏好種類眾多，所要求的期望也不盡相同，政府只能提供市場上未能提供的服務。而政府創造公共價值主要是為了滿足大部分人民的需求，必須先①**確立服務對象**，進而②**決定共同目標**，而後③**集結資源**，最後才能④**完成目標**，創造公共價值。

然而，政府提供的服務是否有價值，取決於服務的對象，也就是公民。公民衡量公共價值來決定政府的服務是否有價值，方法如下：

I. 是否有效率的達成法令所要求的規範。

缺失：

- (1) 無法辨別法條遵守的優先順序。
- (2) 個人意見無法表達。
- (3) 有些人相信政治腐敗，因而無法達到公共利益。

II. 有無達成政治中立的能力——將政治與行政分立。

缺失：

- (1) 關注於專家意見，忽略大眾需求。
- (2) 行政者接收不一樣的命令，導致許多決策暗地進行。

III. 分析技巧：

- (1) 政策分析
- (2) 程序評估
- (3) 成本效益分析
- (4) 成本效能分析

由此可看出人民對於政府提供公共服務的想法是矛盾的，既希望政府能依法行政，又希望政府能有效率達到目標。但是政府仍須盡力做到滿足公民、分配符合公平正義及效率原則，才是公共價值最核心的重點。

除了外顯的公共價值之外，其實委任給國營企業本身也是種價值的創造，提供了人民再次思考國營企業有無妥善使用資源的時機，也給國營企業主管對外說明及負責的機會，並藉此招募到更多的外資投入。

- (1) 有助於增加社會大眾對國營企業的聯結。
- (2) 是一種價值的創造。
- (3) 提升國營企業的價值。

最後，公共價值雖由人民的評價來做決定，但隨時間變遷，人民的偏好將會隨之改變，因此做為一個良好的管理者，應該隨時對於新的問題提出解決方法，組織內部也必須變得更有效率，突破改革和試煉。公部門衡量公共價值的過程其實接近私人企業檢驗顧客的滿意程度。政府管理者應追求與民眾互動的品質，使他們更滿意。不過缺點就在於，政府並不只是個服務的提供者，它還有其它的責任，像是環境保護、徵收稅賦等。因此，公民或是他們在政府的代表可以評斷和評價一個政府的計劃有價值與否，不過政治仍是公共價值的最後仲裁者。

三、 《政治管理》

一個單位若想推行政策，但若他們的權力似乎沒有辦法解決問題，且如果他們想要完成的話，則必須補充其權力與影響力。所以，以國家的權力為核心進行協調、組織、策略規劃，解決公共利益的矛盾，同時承擔政治責任，實現社會管理，管理者須對上位者、民眾負責。

● 政策的形成過程包括下列幾項：

- (1) 廣泛的諮商與討論：政府和利益團體之間相互制衡，在法規之下制定政策。
- (2) 尋求支持：從利益團體中尋求政治上的支持&從專家中尋求技術上的支持。
- (3) 成立委員會：設立專門的小組或委員會，解決特定的問題，或擬定相關的政策，邀請在議題中具有重要地位的人加入委員會。
- (4) 相關的政策分析：財務、民意、技術、實用四層面去分析政策。
- (5) 處理不確定性：上述四種不確定性。

● 政治管理的方法

- (1) 動員支持：尋求上位者、民代、利益團體、媒體、民眾支持，使民眾了解政策、動員社會支持(不強迫推銷、不忽視民眾權利、對客戶負責)
- (2) 符合正當性(合法)：上位者任命、授權管理者，立法、監督機關予以控制。
- (3) 合作生產：政府、地方、民間合作，喚起人民責任

● 政治管理的重要性

- (1) 達到部門協調：部門責任重疊、完善協商機制或成立特別小組
- (2) 動員地方共產：面對影響層面廣大的公共議題、政府與地方、民間單位合作、喚起人民責任

(3) 具政治優勢者、立法、監察機構：透過一連串任命、授權來分配資源及賦予責任、透過立法與監督機構來執行“控制”、透過預算審查來限制

● **政治管理參與的元素：**

- (1) 建立可容錯的行政氣氛，給予主動的支援、不間斷的運作協助。
- (2) 提供管理者政策方向或全盤的策略。
- (3) 在官方當局範疇外的授權或者是運作協助對於完成社會的目標是有必要的。
- (4) 官方必須被追究責任。

● **我們以「對象」的不同來說明政治管理的運作方式：**

(1) **政治主導者，立法、監察機構：**

在政治管理的核心中，管理者受上級長官(政務首長)任命並分配資源與賦予責任給公共管理者；受立法機構制定的法律規範，更受掌握中央資源分配的上層單位(監察機構)的限制，然而上層單位受政黨、利益團體、特殊聯盟的評價與支持與否的影響逐漸增加。

(2) **媒體：**

在媒體發達的現代，公共管理者容易遇到消息遭媒體洩漏的情況，而影響其預定行程(EX：吳敦義內閣每天早上都需要先開會回覆媒體問題，可能就會影響他們一天的行程安排)，且使公共管理者必須承受大眾注目的壓力，所以媒體成為影響公共管理者的政策推行與人民支持評價的重要角色。

(3) **利益團體：**

對公共管理者而言，利益團體對於政府決策會有很大的影響，管理者不可忽視，當利益團體的理念與其相近時，對政府政策會有正向效果，此時利益團體活動力旺盛，當利益團體的理念與其背道而馳，管理者必須設法削弱利益團體的影響力。然而利益團體有時也可代表人民的重要需求，因此管理者不可忽視。

(4) **法院/法官：**

法院的裁決力量來自於憲法、法律及命令，可以監督各部門決策的制定與執行，若決策不當，法院有權干涉與否決，在極端的例子中，若機關有剝奪公民憲法保障或法律保障的權利時，法院可進入該機關長期監視其是否遵循法律，甚至可迫使該機關被接管。

四、 **《組織再造》**

(1) **承擔政治責任 Embracing external, political accountability**

- I. 透過和監督者協商，將資源和權力控制權一部分交給監督者，以便獲得更多政治支持。
- II. 讓監督者了解組織特定目標，並對此有認同感，以幫助組織。

(2) 組織結構與人員編制 Organizational structure and staffing

- I. 引進團隊：運用非組織內部的人才
- II. 使組織結構符合人員與組織任務：組織架構的設計必須考慮到組織任務，管理者透過特定架構，才能發展特定短中長程的組織目標；而組織架構適當與否，也影響管理者如何去關注和發展人員的管理才能。

(3) 建立內部責任 Establishing Internal Accountability

內部責任制的標準與承擔外部責任制兩者並進，只有承擔外部責任，才能有力的提高內部標準，有兩個階段：

- I. 放出可能設立更高績效標準、將組織注意力放在那些新來沒經驗的管理者身上的訊息，當大家意識到此一情況時，便會在工作上做出更多的改變。
- II. 透過適者生存的方式，淘汰不喜歡升高標準的人，把繼續留下來的人升到適合他們的位子。整個組織的注意力會從擔心變成全體都關注在新管理者所賦予的目標。

(4) 增加額外資源 Gaining additional resource

三個因素可以增加額外資源：

- I. 管理者過去的事蹟、個人貢獻和先前的政治背景。
- II. 管理者的個人特質：能力、活力、信用、對價值的認同取向。這些都可以進一步轉化成組織價值，並進而吸引更多投資。
- III. 管理者的手腕：管理者透過和外界接觸因應授權化的外界，像透過和商業管理諮商、線上廣播演講。

(5) 著手主要的公共倡議 Undertaking major, publicized initiatives

此方式可有以下效果：

- I. 倡議變成組織具體的領導象徵方向。
- II. 此方式可測驗組織裡的中階管理者。當他們成功時，他們不但獲得更多的技巧，也變成推動目標和方法的主力者。

(6) 基本運行程序再造 Reengineering basix operational programs

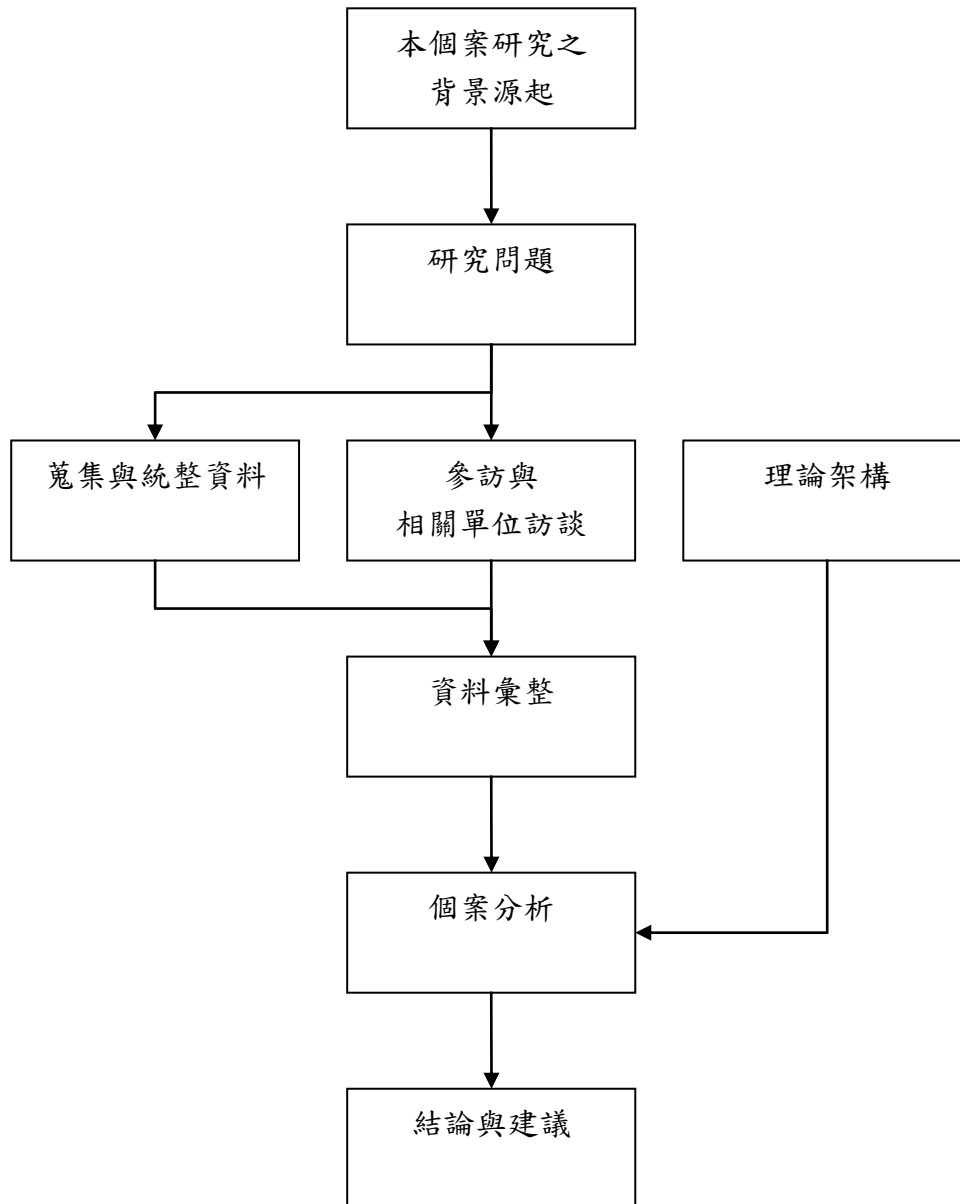
此方式是漸進且困難的，管理者要在裡面花許多心力，但此方式卻可為組織創造新的可能。管理者需要的工作包括：建立新的組織任務、汰換組織幕僚、建立新的預算制度和計畫過程、和引進新的資源。

(7) 組織合產和回應力 Organizing for coproduction and responsiveness

透過權力釋放的方式，讓客戶和市民認為對組織是有影響力的，並進一步對組織有認同和擁有感，這樣子，可以讓那些外部的人更支持組織，幫助組織運作。

肆、 研究方法

1. 研究架構：



2. 研究方法：

我們對於進行本研究有兩種最主要的進行方式：蒐集與統整資料、實地參訪與對相關單位進行訪談這種兩方式。

甲、蒐集與統整資料：

我們將整理愛河整治的相關資料，從市政資料中可以找到政府工程

處的整治計畫、對愛河的環境評估、與沿岸市容美化計畫等等，並從政府釋出的資料中觀察愛河一連串的整治工程與沿岸規劃；同時也從網路上搜集民間對愛河所做的研究、或新聞等等與愛河整治與管理的相關資料。當搜集到一定數量的資料、足夠我們進行研究後，我們將使用搜尋來的資料進一步做統整，並以統整資料來了解過往至今的發展情況與趨勢，藉以分析目前的狀況與未來走向。

乙、參訪與相關單位訪談：

一份研究光是整理書面資料是不夠的，因此我們需要實際的去了解我們的研究目標再來進行研究。首先要做的便是實地參訪，藉由實地走訪我們的研究目標—愛河沿岸，探訪愛河環境與周遭設施後，不難了解我們所要研究的問題，實地走訪也讓我們能夠更进一步親身體會我們的研究目標。在進一步的研究方法便是相關單位訪談，藉由愛河管理的相關單位親身解說，比起資料統整，更能夠了解到愛河整治與管理的深入議題、與愛河整治的親身經驗與實際問題。實際參訪與相關單位訪談的第一手資料能讓我們的研究受到實證資料的支持與佐證。

3. 個案分析之理論架構：

我們所研究的主題—高雄愛河。高雄市愛河的整治是開全國都市河川整治之首例，計畫 30 餘年，使當年瀰漫惡臭、影響市容及國際觀瞻的景像不再，現在愛河下游的感潮河段已成為高雄市吸引各界目光的焦點。

在愛河整治的這方面，我們可以將從公部門來探討，並將之分為三部分：政治、行政、公共價值三項，三項可以將整個愛河整治的過程加以區分，從整治的計畫與部門間的運作（政治）、工程計畫與監工及宣傳（行政）、到帶動水岸文化與連接河川流域周邊藝術及休閒建設（公共價值），其中的公共管理議題是值得我們探討的。

政治面—政治管理參與：

- (1)建立可容錯的行政氣氛，給予主動的支援、不間斷的運作協助。
- (2)提供管理者政策方向或全盤的策略。
- (3)在官方當局範疇外的授權或者是運作協助對於完成社會的目標是有必要的。
- (4)官方必須被追究責任。

行政面：

- (1)承擔政治責任、(2)組織結構與人員編制、(3)建立內部責任、(4)增加額外資源、(5)著手主要的公共倡議、(6)基本運程序再造、(7)組織合產和回應力

公共價值面：

政府創造公共價值主要是為了滿足大部分人民的需求，必須先確立服務對象，進而決定共同目標，而後集結資源，最後才能完成目標，創造公共價值。而政府是否有效率的達成法令所要求的規範、與有無達成政治中立的能力是衡量是否創造公共價值的重點。

伍、 個案分析

前言：

人與河川的關係密切，自生活到景觀，自灌溉到遊憩。愛河整治的成功，有案子本身與人民的關聯性為前提，做正面有效率的治理，備受推崇應當不是件難事。本個案研究將愛河整治分作生活、生態休閒與景觀三部份作探討，並依理論架構的三個方向：公共價值、政治與行政效率提升等方面做檢討與成功原因之探究。

Part 1：生活部分

愛河的整治規劃，從國內外經驗對愛河本案的作檢視，學習優點、注意缺點，並以全面性的角度做規劃。近年來，水岸的觀念開始流行，愛河整治在景觀、休閒方面漸受重視，但一條又臭又髒的河流，就算流經區域再有發展潛力，終究會因人民不親水而遭建設失敗，所以整治像愛河這樣貫穿高雄市、有發展潛力的河流，最初可自淨，在經過經濟建設、工業汙染廢水與家庭汗水的過度排放造成臭水溝惡名後，首先要處理的就是水質淨化，並要從根本做起，一旦水質清淨，人與水天生就密切的關係會被喚回，河川整治的影響不只是河川本身，而是還包括了周邊的相關建設、交通連結等等，一整個面的影響；而依照馬斯洛需求層次理論：人的需求是循序漸進的：從生理上的需要→安全上的需要→感情上的需要→尊重的需要→自我實現的需要。淨水的目標達成，主要以接管與截流兩種方式，並進行汗水下水道的建設。

1. 在公共價值方面：

經資料顯示，愛河在整治前的汙染情形：

1. 整治前的愛河水因底泥行厭氧分解產生臭味，水成黑色且有氣泡，加上垃圾等廢棄物漂流河面，汙染極端嚴重，事實上已是條無生命的河。
2. 鹽度值受感潮的影響極大，比較歷年數據相近，顯示海水與河水混合情形相當穩定。
3. 植物性水中浮游生物，游藻的種類由河口建增至感潮終點處，而此類植物性浮游生物多數為抗汙染種，不具抗汙染力的浮游生物則不易生存，此一現象更加顯示水汙染的嚴重。

(愛河的汙染主要來自工業與家庭。愛河的工業汙染始於日據中期。1931年以後，因南進政策的需要，高雄市成為了工業重鎮。前鎮、苓雅、鹽埕、前金、三塊厝等地區相繼設立各式的工廠計 191 家，這些工廠的廢水是以愛河為主要的

排放場所。

光復後至 1956 年止，高雄的工廠數增至 809 家，較日據時期增加四倍有餘。1970 年代政府推動十大建設，將高雄定位為重工業發展都市，引進煉鋼、造船、石化等高度污染的工業，大小工廠的數量更急速增加，愛河的污染日劇。

家庭方面的污染，則是來自人口的激增。1946 年光復時的高雄市人口約 13 萬人，但到 1956 年，高雄市人口已到達 44 萬人，超過日據時期高雄市都市計畫的 40 萬人口總數。1965 年高雄市的市鎮加工出口區設立後，更吸引了鄰近縣市就業人口的大量湧入。1976 年高雄市人口突破百萬。過量的人口帶來過量的家庭廢水，而高雄市早期未建污水下水道，雨水、污水共用一條溝渠，一起排入愛河。

愛河的污染雖從日據開始，但情況尚不嚴重。只要廢水的污染程度小於河流本身的自淨功能，河流的生態還能維持一定程度的豐富。這亦是 1960 年以前，愛河還是市民戲水、捕撈魚蝦的重要區域之主因。1960 以後，過量的人口與工廠造成過量的家庭污水，工業廢水毫不客氣的排入愛河，超過了愛河本身的自淨功能。於是，愛河髒了，魚蝦貝類相繼消失。)

為了追求公共價值，讓人民生活用水安心，生活環境也不再受髒臭水溝的影響，由淨水啟動的愛河整治開始進行，經過愛河歷史的全面性了解與愛河發展潛力的評估，進行從生活到休閒、生態、景觀的的規劃。接管率大增(6%→50.7%)(增加河川自淨能力→提供休憩活動的相關建設機會)

愛河的整治，最原始的任務就是淨水，起源為民國 66 年台灣省政府所規劃『高雄市仁愛河污染整治及污水下水道系統第一階段工程』專業計畫，使用的方式為家戶接管與蓋截流站。主要目的為增加河川的自淨能力，不讓人民對愛河望之卻步。民國 69 年王玉雲市長主政時期，即開始積極進行愛河的整治及污水下水道系統的興建。愛河整治先後歷經六位市長。但愛河外觀整治的大躍進主要是在謝長廷市長主政時期，從前一任市長到謝市長，高雄市污水下水道接管率從 6.5% 增為民國 94 年底的 40.18%，到了民國 96 年底到達 50.7%。

高雄市政府在水質淨化方面本採用家戶接管(經資料整理，高雄市的主要汙染來自家庭汙水，以汙水量而言約佔 65%(不含農業迴歸水)，以汙染量而言則佔 73%。而事業廢水部份主要為工業廢水，由申報資料中發現大部分列管工廠申報之放流水質皆符合放流水標準，在排出前已削減許多汙染量，故推估之汙染量遠較家庭汙水來的少。)，引水至汙水處理廠，但家戶接管成本高並且較難一蹴可幾，因而採截流搭配接管(此議題關乎家庭、工業排放、生活、農業灌溉水、防洪、觀光遊憩)。

汙水下水道簡介：

下水道分為二種，一是收集雨水的下水道，如道路邊的水溝；一是收集汙水的下水道，深埋在地下，在道路上是看不到的。汙水下水道就是以深埋在地下下水道管線將家庭的汙水，及工廠商家的工業廢水、事業廢水等加以收集，輸送

到污水處理廠，利用化學及物理的方法處理和消毒後，再以放流管排放到河川或海洋。(污水處理的等級分為一級、二級、三級。一級處理是最簡單的處理方式，成本最低；三級處理則是最澈底的處理方式，成本最高。目前高雄市中洲污水處理廠是採一級處理後(計畫提升為二級處理，處理過的水可回收再利用)，經三公里長的海洋放流管排放到旗津海域。(標準的海洋放流管是十二公里長)每日可處理的污水量是 50 萬噸。)

使用污水下水道的地區，建築物不必再設置化糞池。因此節省了化糞池的設備費及日後的維護與處理費。另外污水不會溢流到馬路，暴露在空氣中，排水溝聞不到污水的惡臭。所以，污水下水道可以解決污水污染環境、與河流髒臭的問題。都市污水下水道的普及率已被列為評估都市生活品質的重要指標之一。

經資料顯示：「污水下水道需深埋在地下，施工經費昂貴，難以短期內大量的設置。於是市政府採治標、治本兼行的方式，在治平橋、九如橋、鼓山運河、力行路、興隆溝、二號運河、七賢路、六合路、民生路、新樂街、大義路等十一處雨水下水道出口設置防潮閘門截流設施，配合污水幹管與中洲污水處理廠的興建，將污水阻絕於閘門前，經由污水幹管輸送至中洲污水處理廠處理後，海洋放流。只要污水不再流入愛河，依賴河流本身的自淨功能，愛河的水質將會愈來愈好。

1987 年初，輸送愛河各截流站的污水幹管及中洲污水處理廠正式通水啟用，攔截流入愛河的污水。但以閘門截流污水的作法有二個嚴重的問題。首先是愛河主流水質變成「冬季清澈，夏季污濁」的型態。高雄的雨季集中在五月到九月，而愛河是高雄市主要的洩洪道，為防市區因雨淹水，這段期間愛河沿岸的污水閘門必須打開，疏導洪水排入愛河，這時原先想要防堵的污水也隨之流入愛河主流，造成愛河水質急劇惡化。冬季時因非高雄的雨季，各處的污水閘門緊閉，善守截污本分，愛河主流因高雄港潮汐的自淨功能，水質反倒清澈。

其次是支流水質污臭的問題。由於全市的污水下水道不夠普遍，家庭污水、工業廢水排入支流，造成支流的惡臭，難以忍受。於是附近居民強力要求支流加蓋，以掩難聞的惡臭。「加蓋」成了我們對河流的態度，完全忽略了河流經過適當的規畫還可創造出極為可觀的財富。日本北海道的小樽運河就是以河流創造財富的典型範例，一年竟可以吸引五百萬人次的觀光客到訪。」

高雄市政府意識到污水下水道為現今最為有效率的整治方法。於 1990 年以後，全力推動污水下水道的鋪設。高雄市污水下水道接管率從 6.5% 增為 94 年底的 40.18%，到了 96 年底到達 50.7%。

正因為污水下水道需深埋在地下，施工經費昂貴，造成政府花錢建設在人民無法看見的地方，市長政績無法輕易被理解，因此高雄市政府工務局建立了一個污水下水道系統展示館，讓人民知道市政府於愛河整治上的方法與效果。污水下水道展示館，包括了下水道的模擬、處理污水的流程、大型機具的展示等等，讓

汙水下水道的整治更加親民，並且藉此宣傳了整治淨水部分的成效。

愛河從臭水溝變成一條人民親水的河流以後，市政府開始對愛河作周邊建設，並串接高雄捷運與公車，藉由規劃路線、交通網路的連結，例如：水岸公車的路線即連接愛河、哈瑪星、西子灣與漁人碼頭，藉此營造出水岸的聯想與整體性。捷運鹽埕埔站、214路、50路、14路、零北路等等公車皆為連接愛河的站點和交通工具，路線規劃還包括城市光廊、新崛江、三多商圈購物百貨公司，配合愛河囊括的觀光、生活區相當廣泛。此外2010年5月新增的水陸觀光船，及鴨子船也開始上工，以上皆對愛河的知名度傳播與人民親水性有強大影響。

將愛河營造成一個觀光景點，讓市民或外縣市、外國觀光客有更多機會接觸到愛河，讓愛河流域的建設，如真愛碼頭、電影圖書館、新客家文化園區等標的與愛河本身做連結，並且將愛河與流域周邊建設包裝成一個高雄水岸文化的代表，舉例而言，愛河的燈光設計即與城市光廊、大立精品、大立伊勢丹的建築燈光巧思做結合，成為有關連性的高雄市主題，其間，也吸引了設計師投入高雄光影設計，吸引相關建設在高雄進行，帶動人民就業率提升與高雄的行銷程度！由點至面的影響結果，正為前都發局局長吳義隆先生提到的「針灸法」，在一個節點作刺激，效果蔓延遍及全身。所謂節點，即為人群聚集的關鍵地點，於此案例中，愛河即為所謂的節點。

愛河整治與交通路線的結合，不但帶動了捷運、公車的搭乘率，也同時行銷了高雄的觀光、文化建設。綜觀以上建設，對高雄市民而言，生活的便利性也足夠，對高雄市前都發局局長吳義隆先生訪談，他表示：人是喜歡改變的，如果能在一個場域內製造很多種變化，對於城市的人民而言是恰到好處、滿足城市便利需求特性的。一如愛河水岸有汙水下水道展覽館，讓人民了解整治對日常生活的效用，同時一旁還有露天咖啡座，讓人度過優閒下午，晚上愛河橋上的景觀設計配合微風和人行步道、腳踏車騎乘專道又讓市民享受樂活的生活感；重大節慶的慶祝活動，如龍舟賽、元宵煙火等也在市民平日最熟悉的地方，這樣的設計，增加人民聚集度，讓人民產生停留的動機。生存條件，等於陽光、空氣、水，在愛河整治後，水岸滿足了三樣條件，愛河成為人民生活的一部份，不僅僅是維持生命，還滿足人類較高層的文化、休憩需求，正是愛河原始的功能與扮演角色，對市政府而言，愛河整治與生活的關聯性也創造出相當大的公共價值！

配合當今潮流與文化流行，城市美學在河水質淨化到一個程度後加入愛河整治重點，吳義隆前局長提到一個觀念：既然已開始擾動愛河，決定要整治了，乾脆重新思考其機能，回至源頭：要打造一個使人方便的空間。

高雄為擺脫文化沙漠的惡名，近年積極建設如駁二藝術特區、衛武營等展演

場地，其中駁二藝術特區也因為和愛河流域地緣關係密切，亦為一個水岸特色的景點。在駁二特區的活動蓬勃舉辦後，步行即可到的愛河區也藉此接收更多旅客與市民；高雄美術館的大型、國際知名展覽的大量宣傳，也會因交通設計與和愛河相距不遠的規劃，在河西路、環河街的連貫下，一雙腳或腳踏車就可以帶著人們盡收愛河整治的效果！

在公共價值部分，宣傳是一個重點，如何讓市府的美麗願景也成為人民的幻想情境，若市府只是埋著頭做自己認為好的建設而忽略人民想法和當今潮流走向，或者一昧跟隨別人的成功案例，都不會有堪稱成功的整治，愛河的整治，利用很多文宣給人民一個很美麗的幻想，給了愛河一個故事和水岸、燈光的主題性，同時又結合交通路線，增加愛河的被看見程度，而後來對愛河的各项建設也廣發邀請或新聞稿，讓媒體、行政首長等親身體驗愛河整治的成效。高雄市政府也在以高雄為重點的電子期刊，對高雄水都的特色作一系列報導。宣傳高雄市旅遊景點的文宣品，也不忘為愛河的新建設或好建設作大力推荐，並為外來遊客規畫幾套遊高雄路線，皆將愛河放入，也間接對愛河整治做了有效宣傳！各式節慶若在愛河流域辦大型活動，市府也在大眾運輸工具搭乘上做優惠或加開免費專車，一旦有更多人民被吸引，對愛河的宣傳又達到了！而台南好望角為學習愛河整治理念之一例，其他包括屏東萬年溪、雲林溪加蓋、高雄後勁溪(採主截流配接管)等整治皆以愛河整治的成功經驗作為參考與借鏡。在該縣市進行建設時，只要提到高雄愛河的成功例子，其實也是一種變相的宣傳方式！

愛河河堤社區段沿岸景觀親水工程建築師張瑪龍說：「愛河整治能夠成功，最重要在河川污染整治的成功。」

「高雄是在下水道整治後，愛河才漂亮起來，目前愛河二岸的下水道接管率已達百分之 90 以上，河川清澈、不再散發惡臭，規劃親水空間及綠美化的效益才能突顯，且在事件進行中塑造口碑、創造空間記憶也非常重要，高雄則以爭取舉辦大型燈會來吸引民眾，營造城市景觀，將人民信心做出來，成為民眾生活的一部分，也成為高雄人的驕傲。」

愛河整治的案例，在生活部分，創造了很多機會，讓接續建設帶來相當多公共價值！

一如謝長廷前市長在 2008 總統競選宣傳文宣上提到：

現在高雄人提起愛河，心中滿是驕傲與光榮。

2. 在政治管理方面：

愛河整治案例歷經 30 多年、六位市長，依然可延續進行，因為愛河的水質、

整治與否和人民的需求關聯很大，因而此案並不太受不同政黨的治理影響。據 97 年 2 月的高雄市議會會刊顯示，愛河整治公聽會上提出歷屆市長對愛河整治撥的預算分別為：吳敦義市長及前幾任市長共編列了 136 億元經費，接管率達 6.5%，謝長廷只編了 71 億經費，家戶接管率號稱高達百分之 50%。同樣的工程，在較低的預算下可有比較高的效率，可能是因為謝市長以前的幾位市長所編列的鉅額預算，為愛河整治及污水處理的大基礎打好，謝市長方可在短時間與低預算下加速接管並大量增設相關建設。因此，愛河整治的功勞與時程應是 30 多年來歷任市長的用心。以此可發現，就時間點的推論，愛河的整治，截流接管部分，是不分黨派皆贊同的建設，而謝長廷至陳菊市長的周邊建設，由於是同黨同志，自然能作接續的發展！2000 到 2008 年民進黨執政期間，就算是張俊雄立法院長受到愛河相關議題的質詢時，也能以「高雄是我的故鄉，以前愛河有另一個名稱叫做「臭水溝」，河水污染沒有魚，人們不敢走近。如今愛河沒有味道，還變成遊覽的地方，河中開始有魚生長。這些都是人民可以活生生感受到的例子。」作回應。理念相近的結果下，愛河整治在政治方面，較不受政黨輪替等影響。

值得一提的是，愛河從最初能自淨到之後的髒臭，**政府政策影響頗大**，為了台灣的經濟起步，早期的國民政府對於水資源的利用是以重經濟而輕環保的工業政策為主，重心則在於都市的發展與成長，這使得污染急劇增加，而相關污染防治工作也未與都市建設同步發展，污染情形未見重視及改善，但因後來汙染越來越嚴重，環保議題漸受重視，人民對臭水溝的反彈大到讓議會委員提出整治案，而後甚成為高雄市重大建設案，是市府、議員、人民三者間利益平衡的協商、相互制衡而得，如今得到不錯的成效，愛河成為高雄的標的之一，也扮演了高雄市民生活中的一個要角！

政治方面的進退，為了配合中央政府的走向，向中央申請經費時，要把市政專案與中央方向作結合，如此一來，通過補助機率會增加，例如政府重視拼經濟，在進行愛河之如意湖案時，規劃的重點和案子所能衍生的經濟效益與生態性，就要好好做評估。

而政績和城市急須進行的案子間可能出現衝突。例如汙水下水道是必做的，但因為是下水道，人民無法立即看到建設或成效，下水道的價值也無法那樣的外顯。此與政績的展現有關，因而謝市長串連上二目標與優點處，向民眾公開發表汙水下水道的工程，建立汙水下水道展覽館，使市府建設透明化，綜合矛盾點的優勢作結合，須要靠有創意的發想，好比吳前局長所說的：「要做，就做到最好，就放下擔憂吧！」

3. 在行政傳送系統革新方面：

愛河整治其實是歷經 30 多年的基礎建設加後期周邊建設與連結，但建設的大躍進時期主要是在謝長廷市長就任時期，如張瑪龍建築師所提：「愛河的整治是一個涵蓋面相當大的工程，整合了工務、城鄉規劃、下水道、環保、水利等單位，藉由各單位緊密的聯繫配合及分工，歷經五期的工程，方有今日的成果。但最重要的一步，即是河川污染的整治、從工業廢水、家庭廢水、畜牧污染等應一一去溝通克服、去輔導解決，層面相當廣，也需要長期投入才能竟其功」，又如謝長廷市長在 2008 年總痛競選文宣上所說：「愛河整治成功的秘訣，就在於用心、行動，加上智慧。愛河整治成功，不只是一條河川重新恢復生命，而是讓整個高雄開啟了生機」

謝市府把城市改造當作藝術品經營。在行政部份，我們主要根據對高雄市前都發局局長吳義隆先生的訪談與參考資料，作公共行政上的成功因素探討。

吳前局長提到一個觀念：既然都擾動了愛河，決定要整治了，乾脆重新思考其機能，回至源頭，打造一個使人方便的空間。此概念即符合公共管理者對公共事務的態度應治本而不只於治標。因而在建設初期，即對愛河之可行性作了有遠見的推演，此外愛河的整治，謝市長把污水下水道接管工程列為市府重大基礎建設，執政年間，接管率從 6.5% 進步到 42%。有了方向以後，便堅持地做下去，列為重大建設，也有更多的人力與公款可以支援。

當然地方要發展，錢撥不撥決定權在中央政府手上，在為愛河建設申請經費不足時，針對政府當下進行的計畫作配對與關係連接，將上呈案子轉化成「推動城鄉風貌」，即能因此得到更多資源。

愛河的整治，前期為自上游整治、自下游接管，因為愈下游使用程度愈高。在較後期為全面性一同建設，結合生活、休閒，並且建設不只考慮功能，從價值工程進化成非單一價值，融入城市美學，並且造型結合當區當地特色，就好比橋不只是為了讓人過，還要有美麗的燈光設計，讓愛河成為意象營造的沿線。讓建設成效能實際展現在人民面前。減少人民對市府誤解與反彈！此外，河川志工的招募，也讓人民與市府建設更加接近，建設跟人民之間也產生一種相互的歸屬感，對愛河環境的維護亦有幫助；河川志工與建設的密切關係也好比多了一方監督人員，對於行政效率部分有加分效果。

當市府遇到建設用地擁有權不百分之百屬於市府時，市府曾經採先斬後奏的作法。曾有一塊地為軍方擁有，但擱置許久，近期沒有建設也不想全然放手，為此市府就搶先將地上建築作拆除，以免工作時程的浪費，乾脆的行政手法，解決

了人事的問題。高雄市工程建設進行同時，在附近會有規劃圖與預計完工時間的帆布展示，此公開舉動促使市府團隊的行政效率增高，人民與自己所住的城市建設也多了一分參與感！

市府團隊曾經遇到公平與極致完整的衝突，究竟是要公平分配資源到每一段愛河建設或是先針對一個區域做完整的建設？此問題的確為公共管理者常見的矛盾點，無論是哪一個選擇，都會引發不同的意見衝突或效率方面的不足。當時謝市長選擇先集中資源於下游，漸進但依舊沒有忘記其他地方地向上做整治！使人民在整治過程中就可以看到前面一個建設的成果，增強信心，市府對人民的承諾也沒有失約。直至今日，下水道維護管理等後續保養修護工作工程與汗水接管依然進行中，截流站也向上游繼續搭設，愛之船的溯航計劃也漸漸進入收穫期，愛河的影響力仍然蓬勃著！

愛河的公共設施、開放空間要做到完整，是件大工程，無法一次到位，但市府團隊依然持續對愛河加值中，有了確立的方向目標後，採取的是有甚麼資源就先做些甚麼是和當區域又具公共價值之建設，如果無法做運輸，那就做水岸！他們不是去挑出高價值的東西，是把做出來的東西與公共價值做連結，使它變得很有價值！這樣的選擇其實亦關連到一個現實問題：如果中央為專案撥的款在幾年內還沒被運用建設，錢是會被收回去的，所以建設無法空等，靠的就是完善的規劃和遠見！

吳前局長還提到，治理好愛河以後的帶動的周邊繁榮，如地價上升等，並非整治的刻意目的，而是自然結果。不是為了繁榮或者抬高地價而整治愛河，政府的作事不會是為了小眾利益(例如炒地皮的人)，除非小眾的利益為中間站，實質有更大利益(如：郭台銘設新廠軟體工程區，但可來更多就業機會)，但基本上，愛河的整治主要目標並不是為了完整官商勾結的利益。

目前愛河的相關建設，尚存幾個解決中的問題：若沒有山區上游的水做水源，則河川較容易變得髒臭，愛河沒有淨水沖，汗水的問題較嚴重，但若用海水沖淡汗水，成本又太高，效率不夠、效果不彰。想過要引曹公圳(引自高屏溪)的水沖，但因為曹公圳的水主以灌溉用，水權在農業與城市發展間產生衝突。另一個為高雄流行音樂中心的政治折衷過程：由於政治落差(政黨輪替等等)、工會反對、文建局拖延、港務局反對等原因，在高雄港十號碼頭蓋流行音樂中心的計畫被否決了，好的建設流行音樂中心還是要蓋，又因高雄的水岸建設已受到肯定，各方關注變多，行政效率等部分將會更加受重視與監督，不能輕易無疾而終，因此嘗試找出替代方案，經過協商與退讓，目前決定在11~15號碼頭，已進入國際競圖階段。有限資源分配的方式應受重視！市府需要善用力量去解決！

Part 2：休閒部分

1. 在政治管理方面：

由於河川自淨能力增加後，提供了休憩活動相關建設的機會。市民的希望提供了市長有政績考量的誘因，也因此使得市政府開始重新思考都市空間結構、土地使用及都市活動等開發行為對於生態環境的適宜性、合理性，是否能達到環境資源永續經營及管理，市府依照高雄市的「水岸」屬性，透過城市美學與價值工程，進行各項有關於休閒的各項改善措施以及各項城市美化的建設。

2. 在行政傳送系統革新方面：

市府為了使愛河整治的效果能夠快速展現，透過燈光的效果搭配水的流動造就了的景觀立面，輝映在線條與色彩所組合的構圖，在直觀上形成一幅視覺饗宴，色彩充滿輕快和諧的節奏感，情感上則引發出柔和、輕快及和諧的生命力，於夜晚可為愛河增添可供佇足欣賞的視覺立體空間。搭配水工處考量結合愛之船及愛河休閒咖啡，活絡愛河區域動線視覺美感，提供遊客駐足瞻望愛河景色風貌，於是構想出這意象的城市美學景觀。

愛河下游臨高雄港口，兩岸風貌的重建是前市長謝長廷最早推動高雄城市美學的起始點，風格別出心裁，沿岸有藝術特區、電影圖書館、市立歷史博物館、音樂館、工商展覽中心、美術館、客家文物館，並有「愛之船」穿梭航行，愛河將再更添風華。

3. 在公共價值方面：

愛河之心西湖約 2.1 公頃，作為迴船區及景觀湖，湖面上設計長度約 100 公尺跨越愛河之心的曲型鋼橋，採用 S 型造型，造型優美，其燈光照明之明滅恰似情人心臟澎湃的跳動，提供一處有情人成為眷屬的催化地點。另外愛河之心對於每年汛期產生之愛河洪峰量，將產生關鍵性之滯洪效果，可有效避免愛河中上游之洪患造成市民之生命財產損失，延遲愛河下游之水位。愛河之心提供一處與眾不同水漾愛河的生態景點，且與博愛世運大道的陸運、捷運交通網路相互整合，愛河之心如意湖應未來必是交通轉運的樞紐及重要的觀光景點；若再串聯美麗大道及周邊景點，愛河將如行雲流水的藍色彩帶，川流高雄市大小景點，勢將成為國際級熱門旅遊路線。

串聯沿岸歷史博物館、音樂廳、仁愛公園、工商展覽中心、電影圖書館，結合成富有生態、歷史、景觀、人文藝術的休憩區成就行雲流水的彩帶，藉由捷運

R12、R13 車站及博愛世運大道銜接，讓水陸運及捷運可以完整聯合。使高雄市由工業都市轉型為生態自然觀光城市，帶動經濟發展，型塑國際級水岸花香之海洋首都。

愛河整治完成後，再加上休閒設施建設增進之後，愛河提供了許多活動作為場地進行，例如高雄燈會藝術節、端午節龍舟競賽、世運龍舟競賽地點。除了固定的節慶，愛河畔也有常態性的街頭表演和舞台表演。

Part 3 : 景觀部分

愛河整治的目標為清澈水質，因此治本方法就是處理排放至愛河之污水。愛河本身無集水區，愛河的水質組成大部分由雨水、家庭廢水組成(下游地區則包含大量的海水)，因此污水在愛河河水中佔有相當大的比例，所以雨污水分流在治理愛河成為一個首要的目標。

將雨污水分流的基本做法為將每戶的污水接管引至污水處理廠後處理，避免家庭廢水直接排入愛河，但接管作業需要大量的金錢與時間成本，並且在接管率達到一定的程度以前愛河的水質改變並不會影響民眾對於愛河看法有任何的改變；家戶接管的作業也採用地下化，因此民眾難以得知施政者對於城市的建設有何實際上的貢獻，意即公共價值無法在短時間內呈現。

對於一名任期只有 4 年的執政者而言，明白必須在 4 年內為城市的未來鋪路，同時向居民們現公共價值是必要的。最能直接能夠讓居民感受到成果的，除了福利就是視覺上的效果。

愛河治理(景觀):

* 夜間照明:

在分段節流、分區接管的方式下，讓愛河水質改善從下游開始以截流站為據點，漸漸的往上游顯現。使用這種方式治理愛河讓在接管率不高的情況下仍然有局部的潔淨河水。然後引入夜間照明，在愛河的陸橋以及河岸設置夜間照明，讓霓虹燈照在清境的河水上，藉由河水的流動、水波的盪漾表現出波光淋漓的感覺。這樣的景觀是動態的，如同吳前局長指出:人的本性喜歡變化，更何況是在各個陸橋用不同的主題設計燈光。

* 河岸公園:

當河水不再發出惡臭，不再遍佈污泥及垃圾人們就會開始往漂亮的河岸聚集，所以設置了河岸公園。聚集在河邊的人民能夠在公園裡漫步，同時欣賞閃耀的河面，當中最具代表性的例子為愛河之心，它是一個河岸公園，提供民眾休憩；是一個滯洪區，河水流量大時提供緩衝；是一個船隻的回轉區，

讓游愛河船有一個較為廣大的迴轉區。具備相當多的功能。

*截流站:

然而，當區域家戶接管完成後，該區的截流站就可以退役，因為不再需要阻擋污水，拆除截流站同樣的也需要一筆資金來運行，但愛河的部分截流站被保留下來，以一個博物館或藝術品的方​​式保留下來，告訴當地居民施政成效以及為高雄點綴一些人文氣息，

如:

下水道展示館—新樂站，其站體戶外設施，主要以開放式的空間進行改善並結合愛河沿線遊憩系統，以親近的方式呈現下水道截流設施與展示內容，並提供展示解說板的輔助說明，讓民眾自然而然的瞭解截流站與下水道之基本功能，進而提昇水污染防治觀念，以紀錄高雄市整治愛河的歷史、方法與今日的成果作一完整忠實的呈現。

七賢截流站—鯉躍龍門，七賢截流站整體改善工程內容包括:1. 屋頂公共藝術化作為地景標的:運用現代質感的金屬沖孔板改善站體的屋頂外觀，其創意摺板的造型屋頂並設置太陽能板提供夜間照明能源，更能突顯站體變裝後的地景樣貌，成為地區之景觀地標。2. 聯結愛河步道串連七賢橋空間:釋放站體沿岸空間作為木棧坡道及平台，可作為聯結愛河散步道及七賢橋的空間據點，使愛河遊憩路線更行順暢。3. 展示教育平台可作為活動節點:藉由木棧坡道及平台的設計，可使民眾邊步行於其中一邊參觀現地仍在運作的機具設施，進而認識截流站與下水道之功能，作為展示及教育活動空間。4. 現地機具設備展示並美化整理:將原有現地機具設施重新油漆美化整理外並設置展示說明牌，提供民眾認識污水下水道及提昇水污染防治的觀念。

河川的潔淨、霓虹燈照耀河面的閃耀、休憩的河岸公園以及污水下水道展示館，這些是民眾看的到的。因此愛河的治理能夠在短時間內進行治理完成前展現公共價值。當公共價值的展現就能夠提高施政滿意度，提高施政滿意度就能夠得到中央的支持，分段節流、分區接管的治理方式不僅能夠再短時間內創造公共價值，也連動著引發更多政治上的支持！

陸、 結論與政策建議

在研究與詳細了解愛河的興衰後，我們的確可以發現到公部門對於一個環境的影響力，愛河在整治的過程中，就是因為政府政策得以強而有力的去進行作業，雖然有些許抗議聲，可是過程卻還是能順利去進行，這樣的整治，使愛河周遭不管是商機、地價，都使許多人因此受利。這次的研究，也顯示出公共價值的

重要性與政治管理的實證，受益良多，相信愛河整治的成功真的應該給其他的縣市都拿來當作榜樣，有了良好的榜樣，相信台灣會越來越棒。

政治管理也可以發現中央只要能與地方擁有良好的溝通平台，良好的關係，不管做甚麼政策，相信都能快速且有效率的執行，一般公部門就是會有一拖再拖的弊端，在良好的政治管理下，也可以有效的減少這些問題。

目前愛河的相關建設，尚存在幾個待解決中的問題：若沒有山區上游的水做水源，則河川較容易變得髒臭，愛河沒有淨水沖，汙水的問題較嚴重，但若用海水沖淡汙水，成本又太高，效率不夠、效果不彰。想過要引曹公圳(引自高屏溪)的水沖，但因為曹公圳的水主要用以灌溉用，水權在農業與城市發展之間產生衝突。另一個為高雄流行音樂中心的政治折衷過程：由於政治落差(政黨輪替等)、工會反對、文建局拖延、港務局反對等原因，在高雄港十號碼頭蓋流行音樂中心的計畫被否決，好的建設流行音樂中心還是要蓋，又因高雄的水岸建設已受到肯定，各方關注變多，行政效率等部分將會更加受重視與監督，不能輕易無疾而終，因此嘗試找出替代方案，經過協商與退讓，已進入國際競圖階段。有限資源分配的方式應受重視！市府需要善用力量去解決！

相信只要是良好的政策，能受到全民的了解與接受，不管是甚麼在大的案子我們相信都能迎刃而解，快速的做出政策績效來。

柒、 參考資料

1. 鄉土教材高雄愛河
<http://content.edu.tw/local/kaushoun/minchen/love/index.htm>
2. 高雄市文化愛河
http://www.wetland.org.tw/subject/water/water_3_1/indexml.htm
3. 高雄市政府愛河資訊網 <http://pwbgis.kcg.gov.tw/Love/>
4. 維基百科 <http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E6%84%9B%E6%B2%B3>
5. http://www.kcc.gov.tw/ch/magazine/2008_02/part5.htm
6. <http://tw.myblog.yahoo.com/jw!Ga4ciECGBBTA25.Qzuto/article?mid=290&prev=306&next=288&l=a&fid=1&sc=1>
7. <http://www.ccw.org.tw/>
8. <http://www.audit.gov.tw/Web/Default.aspx>
9. http://www.wetland.org.tw/subject/water/water_3_1/indexml.htm
10. <http://www.ntdtv.com/xtr/b5/2007/11/11/atext67450.html>
11. <http://www.tynews.com.tw/ty05/3286.htm>