

契約編號：A970004

嘉義市政府衛生局 97 年度委託研究計畫

## 嘉義市健康城市推動研究計畫

### 全程計畫執行總報告

執行機構：中國醫藥大學

計畫主持人：賴俊雄

協同主持人：馬作鏞、錢慶文

研究助理：黃馨儀、邱鈺婷

執行期間：97 年 1 月 1 日至 99 年 12 月 31 日

## 目錄

<b>壹、摘要</b> .....	<b>7</b>
一、研究目的.....	7
二、研究方法.....	7
三、討論與結果.....	8
<b>貳、前言</b> .....	<b>9</b>
一、研究背景.....	9
二、研究目的.....	27
三、計畫總目標.....	28
四、各年度工作項目.....	28
(一) 97 年度工作項目.....	28
(二) 98 年度工作項目.....	29
(三) 99 年度工作項目.....	29
<b>參、材料與方法</b> .....	<b>30</b>
一、研究流程.....	30
二、研究步驟.....	32
<b>肆、各年度工作項目報告</b> .....	<b>35</b>
一、97 年工作項目.....	35
(一) 獲得政治承諾.....	35
(二) 建立核心團隊、瞭解健康城市理念.....	38
(三) 成立健康城市推動委員會和工作小組，有效運作.....	38
(四) 設置健康城市辦公室.....	40
(五) 舉辦社區座談，瞭解居民之期待與需求.....	40
(六) 建立本土化健康城市指標.....	41
(七) 建置城市健康檔案 (City Health Profile).....	41
(八) 發展產官學合作模式.....	42
(九) 規劃社區參與機制及計畫.....	43

(十) 發展嘉義市健康城市示範計畫 .....	43
(十一) 發展具體評價機制、評價指標，供未來長期追蹤檢討 .....	44
(十二) 其他創意性規劃 .....	44
二、98 年工作項目 .....	46
(一) 繼續建置、修訂健康城市指標，並收集指標相關數據 .....	46
(二) 落實社區參與，實際讓民眾由下而上參與健康城市推動工作 .....	47
(三) 完成嘉義市健康城市白皮書 .....	48
(四) 推動嘉義市健康城市示範計畫 .....	49
(五) 引導市府建立健康的公共政策 .....	51
(六) 建置及維護嘉義市健康城市網站 .....	52
(七) 進行與市政府相關預算編列與健康城市發展相結合 .....	53
(八) 評價健康城市執行之初步成效 .....	54
(九) 健康城市交流訪問 .....	56
(十) 提出申請加入世界衛生組織西太平洋區健康城市聯盟 .....	58
(十一) 成立核心團隊，定期規劃及檢討執行過程 .....	59
(十二) 成立嘉義市健康城市推動委員會與工作小組，持續有效運作 .....	61
三、99 年工作項目 .....	62
(一) 持續與市政府相關預算整合，活化跨部門行動 .....	62
(二) 增進社區參與及確保健康的公共政策持續推動，增加市民健康自覺 .....	63
(三) 持續追蹤及評值本市健康城市指標並持續收集指標相關數據 .....	65
(四) 倡導策略性計畫，訂定目標及發展具體推動計畫 .....	66
(五) 確保健康的公共政策持續推動 .....	68
(六) 繼續維護嘉義市健康城市網站 .....	69
(七) 修訂嘉義市健康城市白皮書 .....	70
(八) 核心團隊定期規劃及檢討 .....	72
(九) 嘉義市健康城市推委會及工作小組，有效運作 .....	74

(十) 健康城市交流.....	76
<b>伍、結論與建議.....</b>	<b>81</b>
<b>陸、參考文獻.....</b>	<b>85</b>
<b>柒、照片.....</b>	<b>87</b>

**共 112 頁**

## 照片目錄

照片 4-1-1-1 健康城市專題講座 .....	88
照片 4-1-1-2 97 年執行綱要簡報 .....	88
照片 4-1-1-3 市政府一級正副主管共識營 .....	89
照片 4-1-1-4 健康城市宣誓記者會 .....	91
照片 4-1-1-5 市府團隊承諾 .....	93
照片 4-1-1-6 專家學者承諾 .....	94
照片 4-1-2-1 核心與行銷小組會議 .....	94
照片 4-1-3-1 推動委員會會議 .....	96
照片 4-1-3-2 工作小組會議 .....	97
照片 4-1-5-1 社區座談會 .....	99
照片 4-2-6-1 示範計畫-社區說明會及教育訓練 .....	100
照片 4-2-4-1 示範計畫-局處正副首長及承辦人共識營 ...	100
照片 4-2-4-2 示範計畫-專家學者共識營 .....	101
照片 4-2-4-3 示範計畫-局處工作坊 .....	101
照片 4-2-5-1 跨部門整合會議 .....	103
照片 4-2-9-1 98 年健康城市全國工作坊暨評獎頒獎典禮	104
照片 4-2-9-2 98 年嘉義市健康城市特刊及施政文宣與影片	106
照片 4-3-2-1 99 年社區參與健康城市示範計畫討論會議	107
照片 4-3-1-1 99 年示範計畫-專家學者實地輔導會議 .....	107
照片 4-3-1-2 99 年示範計畫與社區參與示範計畫海報成果展 .....	108

照片 4-3-10-1 嘉義市加入 WHO 西太平洋區健康城市聯盟  
典禮 ..... 109

照片 4-3-10-2 2010 年第四屆 WHO 西太平洋區健康城市聯  
盟 (AFHC) 全球會議 ..... 110

共25頁

# 壹、摘要

## 一、研究目的

本計劃之目的在檢視嘉義市健康的需求和問題，並參考世界衛生組織健康城市推動步驟，透過社區參與、跨部門整合及跨領域整合，建立健康的公共政策。結合嘉義市各項施政計畫及民間需求，並以營造適合居住、提升居民生活品質及都市永續發展理念為出發點，以期望發展城市健康，使全民健康（health for all）更加落實。

嘉義市於 97 年度開始推動健康城市，從準備期的政治承諾、組織期工作小組及推動委員會之成立到今年邁入行動期的第一年，根據健康城市的精神，市府公部門在計畫的執行上，需要以健康城市的國際指標、台灣健康城市聯盟指標及本土指標之改善為依歸，執行期間必須建立跨部門整合機制、社區參與機制及宣導機制，本計劃的執行目標為更完整的落實跨部門整合機制，制定跨部門示範計畫，並將健康城市的概念及推動過程，讓市府員工及嘉義市民眾更清楚及確切的了解市府推動健康城市的決心。

## 二、研究方法

1. 各局處舉辦工作坊，並制定評比制度，讓市府員工確切了解推動健康城市的過程及意涵。
2. 實施跨部門整合機制：公部門將要求各課室提新的示範計畫須有跨部門合作的機制，因此要先進行跨部門討論，再研擬新的示範計畫。
3. 建立社區參與機制：藉由當地資源讓當地居民瞭解到健康城市建構的重要性，並建立一參與機制，一同改造居住的城市。
4. 訂定目標及發展具體推動：由發展出之健康指標，建立合適的具體推動計畫，使嘉義市成為健康的城市。
5. 與市政府相關預算整合：期與市政府達成共識，將健康城市推動計畫之項目，列為優先預算考量，以配合嘉義市邁向健康城市之路。

6. 研擬健康城市白皮書：研擬嘉義市健康城市白皮書，健康城市白皮書將包含嘉義市城市簡介、嘉義市民眾對健康城市的期待及嘉義市健康城市推動計畫等。

### 三、討論與結果

經三年多來，市府各項施政均有積極的作為，從學習京都精神到回歸審視本市的文化本質與歷史特色，確立「雲嘉南觀光休閒消費城市」與「阿里山入口門戶」的城市定位。在市府團隊努力下，發現整體公部門均有了清新的形象，各項市政建設的成果也讓市容脫胎換骨。

97年，嘉義市政府編列3年的推動經費、建立執行策略、組織推動團隊、建置指標與城市健康檔案等，完成WHO發展健康城市計畫的開始期及組織期。98年，邁入第三階段的行動期，推動示範計畫、活化跨部門行動、研擬及發展行銷策略與社區參與機制、引導建立健康的公共政策、以及申請加入WHO西太平洋區健康城市聯盟等。99年，透過完整及周延的健康城市雛型，嘉義市榮膺成為WHO西太平洋區健康城市聯盟會員（associate member）、今年更以社區行動與參與力為主，開放七項議題，讓社區與里辦公處針對符合議題主動提出申請、並持續追蹤指標及評核成效、強化健康城市宣導普及性、以及持續與國際交流等。藉由系統化的分工機制及不同領域的溝通平台，進行資源整合與找到合適的實踐方式，並將健康城市理念落實到市政規劃，以及積極推動本市參加世界衛生組織健康城市網絡，進而與國際接軌，展現嘉義市健康城市營造內涵與特色。

最後要強調調是，健康城市計畫並非依照系統化、持續的方式發展而成，是透過改變其混亂的運作情況找出方向，這需要透過持續評估來修正。要達成健康城市的願景，不能單靠政府部門，更需要民間的力量，由市政府擔任整合之角色，提供合作平台，透過跨部門整合針對公共政策法規、衛生、環保、社會經濟、安全、生活品質等各項指標研擬策略進行改善，依市民的需求調整施政計畫的優先順序，讓市民瞭解嘉義市未來將如何發展，讓健康城市理念成為全體市民心中認可的共同價值。

## 貳、前言

### 一、研究背景

#### (一) 健康城市

健康城市的概念是由 WHO (World Health Organization) 所開始倡導的，WHO 於西元 2000 年「全民健康的全球策略」一書中，將健康定義為：「健康並不是一個單一清楚的目標，他是領導人們邁向進步發展的過程。在每個國家，健康的概念將依據它的社會、經濟特質及健康狀態而有不同的解釋與適用。一健康的人表示他們有工作能力及有參與生活中社區事務，而健康系統是指在家中、教育機構、工作地點、公共場合、社區及生理、心理環境都處於健康狀態，他同時也包含個人與家庭應採去主動態度去參與和解決他們自己的健康問題」(胡淑貞，2004)。然而，健康概念重視的事自主權與合作，自主權是指人們對於影響生活的事物有控制權，合作意味著不只是公部門的責任而已，健康應是公部門、民間組織及社區居民的共同責任。

Hancock 及 Duhl (1986) 對健康城市的定義：「是一個具有持續創新和改善城市中的物理和社會環境，同時能強化及擴展社區資源，讓社區民眾彼此互動、相互支持，實行所有的生活功能，進而發揮彼此最大潛能的城市」。因此，健康城市是一種過程，而不是一種結果。也就是說，健康城市是指居民具有一定的共識，想去改善與健康有關的環境，而非單指居民的健康達到某一特定水準。健康城市計劃最早開始於 1986 年 21 個歐洲城市在里斯本召開會議，會議中決議共同發展都市健康，並指出健康城市有五大特徵(Ashton, 1992)：

1. 健康城市計劃是以行動為基礎，應用全民健康理念、健康促進原則及三十八個歐洲目標為主要架構。
2. 良好的行動方案是依據城市自己的優先次序，其範圍可從環境行動到計劃設計，進而擴至個人生活改變，但其主要原則是健康促進。
3. 監測並研究良好的健康城市對城市與健康之影響。
4. 對結盟城市或有興趣的城市宣傳相關想法或經驗。
5. 城市及鄉鎮間能相互支持、合作、學習及文化交流。

健康城市計畫中政府扮演獨特的角色，他們推動創新且能改變地方健康的政策，並提倡新的公共衛生方法，健康城市計畫具有六個共同的特色：承諾健康、政策決策、跨部門行動、社區參與、創新與健康的公共政策。健康城市的主要重點在引發民眾對自身健康的重視，將一種想要健康的感覺具體實踐在日常生活當中，並持之以恆。因此強調民眾的自發參與，擺脫以往由上而下的政策宣導、執行，希望民眾的需求可以透過由下而上的互動去營造，過程中發展出自己在地的組織，並結合相關的團體、機構相互合作，互為資源，讓社區自主的力量生根。在健康城市的推動過程中，社區自主力量固然是很重要，但健康城市也強調夥伴關係的觀點，以台灣現今的情勢來看，仍是需要以靠政府部門從政策、制度面開始進行推廣與改善，藉由彼此的合作來完成推動健康城市的理想。

因此，在 1986 年里斯本 (Lisbon) 會議中，將健康的特徵表示如下：

1. 健康是社會事物，而非只是醫療事物。
2. 健康是都市中所有部門的責任。
3. 健康應受自然科學、社會、美學和環境專業領域的人所監督。
4. 健康是社區居民參與及公私部門合作的表現。

由上述的特徵可看出健康概念重視的是自主權及合作；自主權是指人民對於影響生活的事務有控制權；而合作意謂著健康不只是公部門的責任而已，健康應是公部門、民間組織及社區居民的責任。各領域專家針對不同的角度而對健康城市有不同的詮釋：

1. 以經濟學觀點：健康城市是藉由創造與改革的輸入來取代程式中不穩定的狀態，使其趨向於穩定；意即，一個健康的城市必須在穩定的環境中發展。
2. 以城市規劃觀點：根據城市規劃者的看法，一個健康的城市可能是擁有良好、完備的物理環境，包含住屋、運輸系統及綠地空間等實質硬體規劃。
3. 以社會學觀點：一個健康城市可能是指以可以促進社會凝聚力為主。意即，使居民對其所居住的城市具有高度的向心力及認知。
4. 以教育觀點：就教育者的觀點，健康城市可能需要負擔提居民成長與發展的空間。
5. 以流行病學觀點：一個健康城市應該使居民擁有優良的身體健康狀況，其包含生理與心理的健康狀態。
6. 以健康服務觀點：健康城市應該擁有高品質且高可及性的健康照護服務，包含設備齊全的醫療機構及網路。
7. 以一般大眾觀點：一般大眾認為健康城市必須確保居民在居住、飲食及生活上的安全。大體來說，健康城市必須得以支撐(確保)居民所有的生活機能。

除此，Duhl (1995) 也指出健康城市的意義可依個人、團體及社區、及全球等不同層次而有不同的解釋：

1. 個人層次：以個人層次來看健康城市時，健康城市是指市民有成長及發展權利，也有和平及免於恐懼的自由，並且對於影響生活的事務有控制權。
2. 團體及社區層次：指個人在團體中工作時，可免於剝削、工作有意義並能產生信賴及合作。
3. 全球層次：健康城市所關心的是世界資源的公平分配、生態限制的認知等相關議題。

綜合上述，健康城市乃是以社區發展的方式，來完成健康促進支行動，亦即藉由民眾參與的過程，使專業者與一般民眾共同來檢視影響社區健康的因素、定義社區的健康議題，並配合社區發展適合於當地社區之活動，以及透過相關單位的配合形成夥伴關係，共同解決社區健康上的問題，營造一個健康的環境，進而改變民眾個人生活，且追求永續發展。

## （二）健康城市推行策略與功能

1984 年世界衛生組織提出健康促進的理念為使民眾增進其控制及促進健康的能力的過程，其原則強調應重視社區環境的改善、培育民眾的能力與全力、激勵社區的參與及有效的投入，以維護及促進社區的健康。世界衛生組織更於 1986 年通過「渥太華健康促進憲章」（Ottawa Charter for Health Promotion），憲章內明訂健康促進的 5 大策略包括：訂定健康的公共政策、創造支持性的環境、強化社區行動力、發展個人的技能與調整健康服務方向。

以渥太華健康促進憲章明定的內容為基礎，而有了「健康城市」的概念，簡而言之，猶如健康城市專家 Hancock 及 Duhl 教授所言，「健康」城市的意義，絕非僅只是城市居民的健康達到某一特定的水準而已，而是城市居民們具有一定的共識，想要去改善一切與健康有關的環境—政治的、經濟的、文化的、物質的、心理的等等（轉引自

胡淑貞，2004：2)。為了訂定清楚的指標以檢驗一個城市健康與否，世界衛生組織認為理想的健康城市應該具有下列 11 項功能：1.乾淨、安全、高品質的生活環境；2.穩定且持續發展的生態系統；3.強而有力且相互支持的社區；4.對影響生活和福利決策具高度參與的社區；5.能滿足城市居民的基本需求；6.市民能藉由多元管道獲的不同的經驗與資源；7.多元化且具活力及創新的都市經濟活動；8.能保留歷史古蹟並尊重地方文化；9.有城市願景計畫，是一個有特色的城市；10.提供市民具品質的衛生與醫療服務；11.市民有良好的健康狀態（葉莉莉，2004）

### （三）世界衛生組織健康城市指標

為協助各國建立可量化評估的健康城市指標，世界衛生組織首先與 47 個歐洲國家初步研擬 53 個健康城市指標，進一步討論可行性後刪修為 32 個可具體量化的健康城市基本評估指標，作為各城市建立自己城市健康指標的基礎，並作為檢討推動成效之參考。目前世界衛生組織所規畫之 32 個健康城市指標包括：健康指標 3 項、衛生服務指標 7 項、環境指標 14 項、社會經濟指標 8 項，指標簡要摘錄如表 2-1-3-1 所示。

表 2-1-3-1 WHO 健康城市指標

類別	指標
A.健康指標	A1 總死亡率 A2 死因統計 A3 低出生體重
B.健康服務指標	B1 現行衛生教育計畫數量 B2 兒童完預防接種的百分比 B3 每位醫師所服務的居民數 B4 每位護理人員服務居民數 B5 健康保險的人口百分比 B6 基層健康照護提供非官方語言服務之便利性 B7 市議會每年檢視健康相關問題的數量
C.環境指標	C1 空氣汙染 C2 水質 C3 污水處理率 C4 家庭廢棄物收集品質 C5 家庭廢棄物處理品質 C6 綠覆率 C7 綠地之可及性 C8 閒置之工業用地 C9 運動休閒設施 C10 徒步區 C11 腳踏車專用道 C12 大眾運輸座位數 C13 大眾運輸服務範圍 C14 生存空間
D.社經指標	D1 居民居住在不合居住標準的比例 D2 遊民的人數 D3 失業率 D4 收入低於平均所得之比例 D5 可照顧學齡前兒童之機構百分比 D6 小於20週、20-34週、35週以上活產兒的百分比 D7 墮胎率 D8 殘障者受雇之比例

建立健康城市指標之目的有三：第一，可用具體量測的變數明白表述健康城市的概念；第二，利用這套指標衡量城市的健康狀態及其變化，第三，可與其他城市進行客觀比較。然而，這些國際指標可以作為建置當地健康指標時的參考標準，另外還可依據當地的本土情境，建置本土性健康城市指標，最後再針對這些總合設置出來的指標擬訂相關的執行策略，進行地區健康情況的改善，最後再進行評估。

#### **（四）政府-社區夥伴關係與健康城市概念之連結**

近年來，社區主義逐漸在公共事務領域發揮其影響力，這種發展趨勢不僅符合人性的需求與現代民主社會的發展，對於遊行政官僚所領導的公共事務管理與主張以市場機能達到社會社會資源最佳分配的傳統論戰，提供了第三條路（柯于璋，2005）。政府為解決社區問題與協助社區發展而立法成立社區組織，傳統上政府與社區組織的互動，政府主要是扮演規劃者，如政策制訂、訂定實施要點等，還有補助者、監督者、諮詢者等角色，而社區則為服務題更、政策執行、資源整合的角色，這種政府與社區的互動則是透過游上而下的方式推動基層的發展與建設，此種方式已逐漸不符時宜，往後政府與社區間互動情形希望能夠朝向達成社區自主運作之目標。

健康城市計畫是由政府開始推動，其計畫強調的市民眾參與以及夥伴關係的建立，民眾身為社區的一份子，且要為自身的健康負起責任，而政府與社區之間形成夥伴關係以為現今主流，所以在健康城市的推動過程中社區民眾當然不能缺席。但社區參與最令人詬病的一點，即是社區缺乏專業能力以及資源不足的困境，此時則需要政府單位的協助與專業輔導，所以政府與社區的力量缺一不可，希望藉由彼此間良好的夥伴關係之建立，可以發揮一加一大於二的效果，促使健康城市推行運作得更加順利，共同朝向全民均健的目標邁進。

## （五）台灣地區健康城市推動情況

台灣目前有許多縣市正積極推動健康城市計畫，其中包括已成功成為 WHO 西太平洋區健康城市聯盟（AFHC）會員的台南市、花蓮縣、苗栗縣以及以分區方式進行申請的台北市大安區、士林區、北投區與台北縣淡水鎮，此外還有宜蘭縣、嘉義市、與高雄市等縣市，積極加入國際型健康城市組織，加強國際人士對台灣各縣市推動成果之瞭解。以下針對台灣地區暨 AFHC 會員之四個縣市簡略說明。

### 1. 台北市健康城市計畫

90 年台北市政府發表「健康城市，活力台北」的政策白皮書，並以渥太華憲章五大行動綱領為主要策略，展開台北健康城市的活動計畫，發展具有安全、生態、繁榮、友善、幸福、文化、便捷、康健、活力、永續等特色的城市，其特色如圖 2-1-5-1 所示。91 年，台北市定該年為台北健康城市元年，為使民眾體驗一做健康美麗的城市，台北市政府積極推動各項市政建設，期待符合健康城市的理念與精神，俾使台北市成為二十一世紀「全民健康」的國際首都城市。

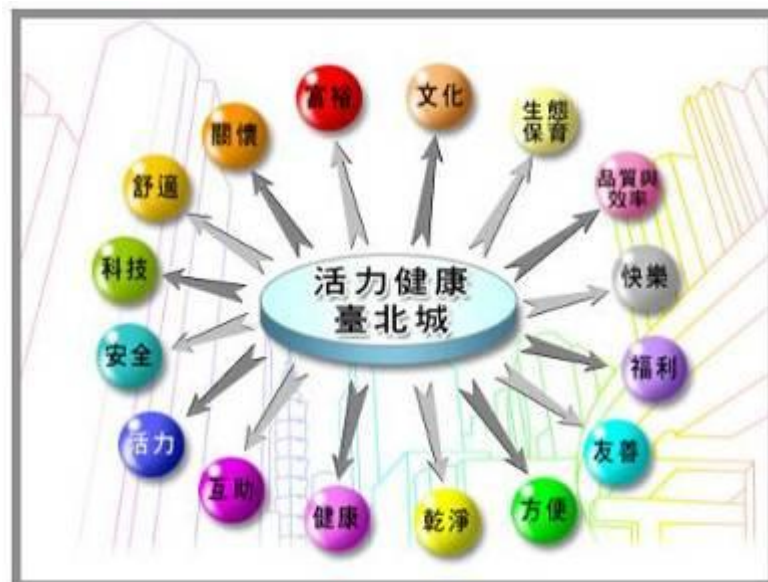


圖 2-1-5-1 臺北健康城市特色發展示意圖

台北市政府衛生局為打造活力與健康的永續城市願景，整合社區資源與市民參與力量，促進跨部門的合作，乃推動「健康生活社區化計畫」及「台北健康城市十二區深耕社區行動方案」，積極推動台北市社區健康營造，透過經驗交流傳成與分享的方式，激化社區居民最大的動能，進而鼓勵每一位市民，經由日常生活中的生活型態，參與社區健康營造，無形中達到生活健康促進，進一步享有高品質的健康生活，體會擁有健康生命的價值。

為推動台北健康城市，台北市政府於 93 年成立「台北健康城市跨局處推動小組」，由副市長擔任召集人，衛生局局長擔任執行秘書，綜理及監督健康城市業務，並由「行政部」進行統籌協調，以推動計畫之執行。95 年 1 月擴充各推動小組議題，設立安全組、永續生態組、友善文化組、康健活力組、繁榮便捷組，5 組分別由台北市政府各局處依其性質分工負責。

尤其，台北市近年來諸多施政理念，與世界衛生組織倡導的健康城市計畫不謀而合，如在健康方面，推動健康飲食文化、無菸環境、台北市民體重控制計畫、社區健康照護網、社區健康營造；生態環境方面，垃圾費隨袋徵收、推動 99 年垃圾零掩埋、汗水下水道接管率大幅提升、自來水管線汰換率超越國際水準；交通方面，倡導多用網路，少用馬路，更致力於打造台北城為無線城市。台灣地處東西方文化匯合樞紐，展現豐富的多元文化，台北市更是全台首善之都，工商繁榮、經貿發達、人文菁萃。從主觀條件或客觀評比，台北市早已實質具備國際健康城市的各項基礎，各項有形與無形的重大市府施政，都獲的市民的肯定，並建立起國際口碑。

台北市政府為表示推動健康城市的決心與合作，發佈台北健康城市憲章，邀請合作夥伴代表共同簽署，以強化社區自覺及行動力，共同促成市民的健康、降低台北市社區間健康不平等，創造穩定及持續發展之健康城市。並透過健康城市國際研討會的舉行，邀請國際城市分享推動經驗，加強國際健康城市專家學者交流，以建構國際健康城市網絡。台北市健康城市計劃的發佈、台北健康城市憲章與健康城市網站的設置是一個起步，未來持續以合作與創新，持續執行提升市民健康的使命，打造台北市成為一個活力健康、國際水準的世界級首都。

## 2. 台南市健康城市計畫

台南市是台灣地區首先成功加入 WHO 西太平洋區健康城市聯盟的城市，台南市健康城市計畫自 92 年開始，為延續性三年計畫，主要目的是探討台南市民眾對健康城市的期待，評估台南市健康問題，根據 WHO 對健康城市計劃操作之定義，研擬台南市健康城市計畫，健力具體健康城市目標，並與國際健康城市進行交流與經驗分享。台南市健康城市以都市永續發展之理念為出發點，以營造「溫馨府城」為總願景，並以打造「健康、生態、科技、文化新府城」為發展目標，其內涵包含健康、環境、社會三面向。

健康城市的推動，最重要的是社區參與及合作，台南市健康城市期望透過社區參與及徵選，使里和社區能不斷的改善環境、擴大社區資源、居民能相互支援，已達到居民、里、社區及台南市共贏的局面，根據健康城市指標及相關示範計畫，研擬出多項議題開放社區甄選，擴大參與，如表 2-1-5-1 所示則為議題方向。為了讓社區互相學習與成長，台南市健康城市計畫舉辦府城十大傑出社區選拔活動，目的是希望這些獲獎的傑出社區，能成為社區輔導的種子師資，以母雞帶小鴨的方式，將經驗傳承給其他社區，使這些起步型社區也能發展成為具有特色的優良社區。

表 2-1-5-1 台南市健康城市社區執行議題一覽表

健康組	環境組	社會組
1. 提升健康體能 2. 推動健康飲食與營養標示 3. 改善長期照護品質 4. 防治自殺 5. 建立安全社區	1. 營造乾淨安全的環境 2. 促進城市綠美化 3. 改善運動休閒空間 4. 推動大眾運輸與人行交通系統	1. 建立社區支持系統 2. 改善就業與營生環境 3. 強化弱勢照顧 4. 推動優質文化生活

健康城市是整個台南市一起努力的目標，如何結合台南在地資源與借重他山之石的經驗，將是促進目標達城的助力。因而為了與國際健康城市進行交流及經驗分享，台南市健康城市的推動策與方案，姜朝下列幾點方向努力：（1）建構台南市健康城市網絡，緊密聯結社區與居民在文化、交通、醫療、安全與資訊等系統間相互支援的城市網絡，締造一個健康、安全、舒適的城市。（2）出版健康城市學刊，

除了呈現台南市健康城市的推動現況及改革外，並參考學習他國健康城市的發展歷程，藉此吸收其他城市的寶貴經驗，與國際世界接軌。

(3) 健力健康城市中英文網站，彙集台南市健康城市相關指標資料、推動經驗及結果成效呈現在網路資訊上，已與他人分享。(4) 積極參與國際性健康城市相關會議，吸收國外健康城市之推動經驗，配合台南在地背景與資訊加以應用。(5) 成立台南市健康城市促進會，進而結盟台灣地區及其他縣市之健康城市成立台灣健康城市聯盟，積極加入國際健康城市之相關組織或聯盟。

### 3. 花蓮縣健康城市計畫

由於花蓮的自然環境呈現山多平原少、地理狹長的特質，以及地震、颱風、大量雨水、土石流、東北季風、太平洋長浪等這些先天的環境特性，決定了城鄉的分布與發展，也成為各項資源分配的限制條件，既是發展優勢亦是限制，因而健康城市的計畫亦在於思考如何在此先天體質下，建構花蓮健康城市推動模式。面對花蓮過往市街發展歷程、社區分布廣闊、資源分布不均等獨特特性，使花蓮必須以不同的策略來面對縣境、鄉鎮市、社區的發展議題，無法單純將台灣西部、甚至國際發展的經驗套用於此地。

緣此，打造花蓮健康城市的思維，回歸以社區、部落、學校、醫院、市場等不同場域為主體的思考，延續衛生局於社區推動之各項業務，並結合農業、城鄉發展、文化、警察等各局室於不同場域所推動的各項工作，由點而面得逐一改善各場域體質，達到健康城市持續發展的長遠目標。於是花蓮縣政府自 95 年元月開始推動健康城市計畫，成立健康城市推動委員會結合政府部門學界，共同為推動花蓮健康城市的三大目標而努力，三大目標包括建立健康安全的花蓮、清境生態的花蓮及族群融合溫馨的花蓮，經過努力推動 2 年有成，在 96 年獲得 WHO 亞太地區健康城市聯盟核准通過成為副會員。

花蓮所面臨之地理區隔、人力資源不均、環境生態人為不當開發、產業政策與就業問題、人口老化外流問題、城鄉風貌西部化（樣版化）、醫療資源不均等各項問題，所以縣政團隊要如何整合相關部會既有計畫資源面對花蓮各項發展議題，則為重要關鍵，其整合部會

相關情形如表 2-1-5-2 所示，往後將以分期分階段調整發展計畫，促進縣政府與社區發展之永續畫與在地化，健康城市發展議題如表 2-1-5-3 所示，而上述所提及這些問題面向將為花蓮線本土指標訂定之依據。

**表 2-1-5-2 花蓮縣健康城市跨部會整合分組架構**

花蓮縣 政府	<b>健康組：</b> 衛生局 消防局 原民局 教育局	<b>環境組：</b> 城鄉局 工務局 環保局 地政局	<b>社會組：</b> 民政局 警察局 文化局 社會局	<b>資源規劃組：</b> 農業局長 公共事務室 觀光局
-----------	---	---	---	---------------------------------------

**表 2-1-5-3 花蓮縣健康城市推行目標**

組別 與 目標	<b>健康組：</b> 健康生活 預防保健 支持系統 弱勢照顧 可近醫療	<b>環境組：</b> 安全環境 生活環境 生計環境 生態環境 健康空間	<b>社會組：</b> 老人照顧 社會安全 社區互助 居民參與 組織合作	<b>資源規劃組：</b> 健康旅遊 無毒有機農業 外籍配偶照顧 全線安全環境 原住民健康
---------------	---	---	---	--

中期目標（民國 97-99 年）：繼續推動計畫，提升國際能見度，申請加入 WHO 健康城市認證，與國際城市進行結盟、交流與經驗分享。

長期目標：成為 WHO 健康城市，持續推動各項業務，促進花蓮地區永續發展。為了能夠給花蓮縣民一個安全、有品質、安全的生活環境，因此花蓮線健康城市計畫根據世界衛生組織對於健康城市的建議，從建構完整的組織，跨部會的合作，各項指標的建立，民眾的參與，在加上產官學合作、政府與民間得從上而下及由下而上的合作精神，共同規劃花蓮城市願景，期望可以打造使全縣民擁有健康生活、安全環境及永續發展的魅力花蓮。

#### 4. 苗栗縣健康城市計畫

在台灣西部各縣市中，苗栗縣的秀麗山水與生態景觀是最具特色的，為保有原有特色及持續發展，因此苗栗縣以營造適合居住、提升居民生活品質、及都市永續發展之理念為出發點，建構「樂居山城」為總願景，以打造「健康、環保綠化、福利及人文的山城」為發展目標，使城市居民能互相支援，以發揮最大的潛能，建構適合苗栗人居住的理想健康城市（圖 2-1-5-2）。



圖 2-1-5-2 苗栗縣健康城市五項構面

世界衛生組織將健康城市計畫推動分為開始期、組織期、行動期等三期，苗栗縣自 95 年開始推動為期延續性三年計畫，已從開始期—建立核心團隊、決定組織架構，進入組織期—成立推動中心、推動委員會；辦理鄉鎮座談會，傾聽民眾聲音汲取社區意見；針對計畫種子及組織強化方面，更積極辦理局室正副首長共識營、全縣課長共識營、鄉鎮公所共識營、衛生局所共識營等，以奠定推動基礎凝聚共識；為明確計畫執行方針，陸續辦理各工作小組會議，訂定本土指標及跨局室合作平台；同時啟用苗栗縣健康城市資訊網，提供民眾多元管道瞭解健康城市。除積極爭取中央各項計畫型補助外，縣長非常重視縣民的健康與保健工作，更積極規劃推動攸關縣民權益福祉的十二大旗艦計畫及一六〇項永續建設計畫，全方位落實『健康城市』的政策精神。

## 5. 嘉義市現況及問題

嘉義市位於台灣西南部嘉南平原北端，北回歸線距離本市南邊約 1 公里，面積 60.0256 平方公里，周圍與嘉義縣相鄰，地形除東邊一部份屬竹崎丘陵地帶外，其餘均為肥沃之平原，地勢由東向西緩降，地形平坦廣闊，區分為東、西 2 個行政區。本市 2008 年底人口數為 272,793，人口密度每平方公里達 4,561 人，比同時期台灣地區人口密度每平方公里 632 人，高出 7.2 倍，人口高度集中。

有鑑於此，嘉義市政府自 96 年即著手推動健康城市準備工作，並依循完善、周延的步驟依序推動，結合各項施政方針及政策、以及傾聽民眾的聲音與符合市民的需求，建構嘉義市 (CHIAYI) 成為具有文化 (Culture)、健康 (Health)、創意 (Innovation)、美學 (Aesthetic)、(Young) 活力、投資 (Investment) 樂活之都，以達到「活力的城市 (都市更新、社區改造)、效率的城市 (流程再造、e 化服務)、安全的城市 (婦幼安全、社區聯網)、繁榮的城市 (消費中心、特色商圈)、友善的城市 (誠信互愛、人文關懷)、美麗的城市 (文化藝術、城市行銷)」六大目標。將健康城市理念有效落實到市府規劃內，納為本市五大施政優先，並落實於新十大市政旗艦計畫，讓市民感受到市府團隊發展方向與願景，並營造適合居住、提升居民生活品質及都市永續發展之理念為出發點，發展城市健康，落實全民健康 (health for all) 為理念。

97 年執行之初，嘉義市政府借重中國醫藥大學輔導團隊之推動經驗，建置「嘉義市健康城市推動委員會設置要點」，確立推動組織及架構。並共同討論出「健康與社福」、「環境與安全」、「文化與產業」三大推動構面，並與施政理念作結合，研擬出本市個別構面推動方針及意涵（圖 2-1-5-3）。



圖 2-1-5-3 嘉義市健康城市三大構面

97 年，為積極參與健康城市相關組織，於 1 月加入了「台灣健康城市聯盟」，成為團體會員。同年 10 月，成立了「嘉義市健康城市促進會」，除了成為公部門及民間組織的交流管道外，於 98 年 2 月，更以非政府組織名義「嘉義市健康城市促進會」申請加入世界衛生組織西太平洋區健康城市聯盟。經兩年來的推動，嘉義市已建立完整、周延的推動雛型，於 99 年 2 月，嘉義市榮膺成為「世界衛生組織西太平洋區健康城市聯盟」會員（associate member），期望藉由國際性組織平台，以互相交換資訊和研究發展，並向國際友人介紹施政成果。

## (六) 小 結

健康城市的推動，最重要是需依循完善、周延的步驟依序推動。各地區所進行的方向與採行的健康議題均不同，除了依照 WHO 健康城市指標訂定各地指標外，還會就各地之本土情況與健康情形而增訂不同的本土性指標；另外各地推動模式均不同，如：台南市編列經費，藉由示範計畫之推動，研擬多項議題提供社組織主動參與徵選；台北市期望民間能自行進行社區資源整合，且無相關經費可補助；花蓮縣則以縣政府各部會規劃不同議題進行，然大部分議題運用到的資源與專業能力較廣，民間單位較不能負荷，相較於他縣市，花蓮縣政府著力的部分較多。

96 年，嘉義市政府以結合各項施政方針及政策與民間需求，並營造適合居住、提升居民生活品質及都市永續發展之理念為出發點，發展城市健康，落實全民健康(health for all)為理念，著手推動健康城市準備工作。97 年，嘉義市政府編列經費，訂定延續性三年的嘉義市健康城市推動研究計畫；借重中國醫藥大學之推動經驗，協助市府有效整合及推動各項工作之規劃、協調與執行作業。執行之初，規劃 3 年的執行策略；分別舉辦市府一級正副主管、專家學者、市府員工共識營，認同推動理念並達成共識；觀摩他縣市推動成果與經驗交流；舉辦數場次社區座談會，瞭解市民對健康城市的期許與需求；研擬本市三大推動構面（健康與社福、環境與安全、文化與產業）及意涵；徵選出代表嘉義市健康城市 LOGO；召開嘉義市健康城市宣誓記者會，由市長帶領市府團隊、立法委員、市議員、里長及學者團隊，一同簽訂誓詞，表達推動之決心；成立由市政府、專家學者及非政府組織與社區代表組成的健康城市推動委員會；於委員會下設核心團隊與三個工作小組，不定期召開小組會議，議定各項推動事宜；以 WHO 國際指標及台灣健康城市聯盟指標為依據，建立 101 項本土指標之依據；建置城市健康檔案(City Health Profile)作為施政推動規劃參考；選定 17 項改善指標，並與市府重要施政計畫相結合；發展社區參與機制，讓社區共同參與健康城市。經一年

來市府團隊積極的推動，已完成 WHO 發展健康城市計畫的開始期及組織期，嘉義市已建立完整及週延的健康城市雛型。

98 年，已邁入 WHO 發展健康城市計畫第三階段的行動期，工作項目為推動示範計畫，研擬改善策略；編列預算與市府預算作結合；提供不同領域溝通平台，活化跨部門行動；研擬健康城市行銷策略，強化宣導普及性；編列預算，強化社區主動與參與力；引導市政府建立健康的公共政策；協助市府申請加入世界衛生組織西太平洋區健康城市聯盟等。藉由完整及週延的健康城市雛型，將健康城市理念引入到公部門裡面，由原本獨立作業模式導向系統化的分工機制，並透過不同領域的溝通平台，進行資源整合與找到合適的實踐方式，以及積極推動本市參加世界衛生組織健康城市網絡，進而與國際接軌，展現嘉義市健康城市營造內涵與特色。

回顧台灣地區各城市健康城市推動概況，其最終目標均期望與世界衛生組織健康城市網絡接軌，向國際友人介紹推動成果，以及與其他健康城市之施政經驗、資源及人力配置方式作分享及交流，藉由國際間之交流合作發展新知識及技術，使其更為精進。

「健康城市聯盟（the Alliance for Healthy City）」為世界衛生組織西太平洋區辦公室（the World Health Organization Regional Office for the Western Pacific）推動成立，是一個以國際間夥伴關係建立，以利互相交換資訊和研究發展的國際舞台，成員分為正式會員（Full Member）及副會員（Associate Member），正式會員需為城市政府，如當地管理單位、市政府等同等地位之組織；副會員需為個體、獨立非市政主體，如非政府組織、市政局處、私人組織、國際局處、學術單位，截至 99 年 6 月底，聯盟共有 154 個會員（120 個正式會員、34 個副會員）。台灣基於政治因素考量，僅能以副會員資格申請入會，因此台灣地區之城市均以非政府組織之名義申請入會。94 年，台南市成為台灣第一個成功加入世界衛生組織西太平洋區健康城市聯盟之城市；95 年，台北市以分區方式加入，將大安區成功推向健康城市國際舞台；96 年，台北市士林區、北投區、花蓮縣等三個縣市申請成功；97 年，二個地區申請成功，包括苗栗縣、台北縣淡水

鎮。99年，台北市松山區、中山區、萬華區、台北縣雙溪鄉、平溪鄉、嘉義市、高雄市、台東縣、屏東市等九個縣市成功成為聯盟會員。

最後要強調的是，健康城市計畫並非依照系統化、持續的方式發展而成，是透過改變其混亂的運作情況找出方向，這需要透過持續評估來修正。要達成健康城市的願景，不能單靠政府部門，更需要民間的力量，由市政府擔任整合之角色，提供合作平台，透過跨部門整合針對公共政策法規、衛生、環保、社會經濟、安全、生活品質等各項指標研擬策略進行改善，依市民的需求調整施政計畫的優先順序，讓市民瞭解嘉義市未來將如何發展，讓健康城市理念成為全體市民心中認可的共同價值。

## 二、研究目的

根據世界衛生組織的資料指出，預計到 2025 年時，全世界將有 61% 的人口住在城市裡。然而高度的城市發展，將面臨不只是醫療衛生的問題，也會有很多生態環保、交通及社會安全與住居生活品質等問題，這些問題正逐漸成為威脅人類健康的重要因素。控制這些因素的責任和能力也超越了衛生部門的負擔，因此，為了有效解決城市居民的健康，實有發起推動健康城市的迫切必要性，藉由整合跨部門的力量，提供公部門、學者、民間組織不同領域之間的合作平台，整合資源及整體概念思考，將費時的工作有效於短時間完成。

健康城市的推動，最重要是需依循完善、周延的步驟依序推動，本計畫為延續性三年計畫，結合各項施政方針及政策、以及傾聽民眾的聲音與符合市民的需求，建構嘉義市（CHIAYI）成為具有文化（Culture）、健康（Health）、創意（Innovation）、美景（Aesthetic）、活力（Young）、投資（Investment）樂活之都，以達到「活力的城市（都市更新、社區改造）、效率的城市（流程再造、e 化服務）、安全的城市（婦幼安全、社區聯網）、繁榮的城市（消費中心、特色商圈）、友善的城市（誠信互愛、人文關懷）、美麗的城市（文化藝術、城市行銷）」六大目標。

打造一個健康城市需持續不斷地努力推動改善，本市將健康城市理念有效落實到市府規劃內，納為本市五大施政優先，並落實於新十大市政旗艦計畫，讓市民感受到市府團隊發展方向與願景。



圖 4-2-1-1 建構嘉義市 CHIAYI 成為樂活之都意涵

### 三、計畫總目標

- (一) 建構嘉義市為活力的城市（都市更新、社區改造）。
- (二) 建構嘉義市為效率的城市（流程再造、e化服務）。
- (三) 建構嘉義市為安全的城市（婦幼安全、社區聯網）。
- (四) 建構嘉義市為繁榮的城市（消費中心、特色商圈）。
- (五) 建構嘉義市為友善的城市（誠信互愛、人文關懷）。
- (六) 建構嘉義市為美麗的城市（文化藝術、城市行銷）。

### 四、各年度工作項目

本計畫以三年為一個階段，並依序規劃各年度工作項目，來完成上述目標。

#### (一) 97 年度工作項目

1. 獲得政治承諾。
2. 建立核心團隊、瞭解健康城市理念。
3. 成立健康城市推動委員會和工作小組，有效運作。
4. 設置健康城市辦公室。
5. 舉辦社區座談，瞭解居民之期待與需求。
6. 建立本土化健康城市指標。
7. 建置城市健康檔案（City Health Profile）。
8. 發展產官學合作模式，舉辦共識營。
9. 規劃社區參與機制及計畫。
10. 發展嘉義市健康城市示範計畫。
11. 發展具體評價機制、評價指標，供未來長期追蹤檢討。
12. 其他創意性規劃。