

臺北縣健康城市經驗分享¹

The Experiences of Taipei County Healthy City

賈淑麗

Chia Shu-Li

臺北縣政府衛生局 健康管理科科长

摘要

臺北縣 380 萬人口，29 個鄉鎮市，幅員及人口密集程度均不同。臺北縣健康城市推動上的一大挑戰是，必須激勵縣民及縣政府各部門重視健康城市。臺北縣採用「由下而上、由上而下」的操作方法來執行臺北縣健康城市計畫，「由下而上」是指凝聚社區團體與鄉鎮市公所對於健康城市的共識，使政府重視地方對於健康城市的需求；「由上而下」則為激化政府對健康城市的重視並透過專家學者瞭解縣民對健康城市的需求，使政府對於地方的施政皆以邁向健康城市為目標。運作過程中形成縣政府、鄉鎮市公所與地方團體組織的健康城市夥伴關係。另外，經由縣民需求調查彙整出臺北縣於醫療保健、環境生態、社會安全三大面向的議題，並發展出臺北縣健康城市的本土指標，例如自覺壓力指數等。在鄉鎮市操作部分，優先選定淡水鎮、平溪鄉、雙溪鄉作為健康城市計畫推行的示範城鄉，依據其特色議題打造三鄉鎮成為健康城市，並作為推行至全臺北縣之參考依據。

Taipei County's population is 3,800,000 and controls ten township-level cities, four urban townships, and fifteen rural townships. Because of the difference of the population density, it's a quite big challenge for promoting the healthy city projects in Taipei County. The best way is to show how important the project is to the general public and to all the staff in the county government. For executing the healthy city plan, a two way system is employed ; "bottom up" and "top down". By gathering the communities and townships concerns of healthy city, and sending experts to local communities, county government more attention

¹ 本文依據作者 2008/1/20 於成大醫學院，參與 2008 台灣健康城市聯盟成立大會暨交流研討會專題演講彙整而成

of the needs. During the healthy city process, the county government, townships and local communities will build the partnership. After knowing the public need, Taipei County develop three subjects : medical care, environment and ecology and social security. Some local indicators are thus developed. The townships are chosen for pilot project development/experiment, according their different characteristics. They are Danshuei Township, Pinsi Township, and Shuangsi Township.

關鍵字：臺北縣 (Taipei County)、健康城市 (Healthy City)

壹、前言

臺北縣有 380 萬人口、29 個鄉鎮市，幅員廣大且人口密集程度不同。面對這麼大的幅員跟這麼大的人口數縣府應如何操作？每個健康城市都有它操作的具體目標，推動健康城市時，必須先從社區民眾開始，讓縣民覺得健康城市跟他們有關，讓縣民覺得：「我住在這個城市，如果這個城市叫健康城市，這是我的事情，而不單單是政府單位的事情。」這對縣府來講是個很大的考驗，當然這個部份就要策動所有的縣民和縣府各局處，來關心健康城市的議題。

與社區的互動不能急躁，沒有三到五年的功夫，社區沒有辦法感受那種動力跟熱誠，要讓社區知道你是跟他們站在一起搏感情的。

「partnership」絕對不是口號，而是讓社區真正見識到彼此同一陣線，所以這個部份有一些具體的策略要操作，包括我們怎麼去找到什麼是社區要的以及社區要什麼，所以由縣民的期待與跨局處兩個焦點去整理出議題，並訂定出臺北縣健康城市的指標。

一、健康城市具體操作模式

總目標下的次目標裡面特別寫到「建構跨局處、跨專業合作平台，激化共同服務願景」，政府部門需要被激化的原因是因為公部門做事方法比較是按部就班，必須經由促動、激化而且是要有些方法跟策略，甚至是要有點手段。怎麼樣去激化跨局處了解健康城市甚至達成共識，是政府很重要的工作。此外社區居民的積極參與是另一個重要的部份。在這個部份台北縣訂定了一個操作方法，如圖 1 說明了由

下而上、由上而下的兩個部份，中間箭頭代表「跨局室議題」，指向「學者專家協助社區計畫研擬」，代表當確定臺北縣的操作議題後，透過專家學者的討論變成臺北縣 29 個鄉鎮市能共同瞭解並參與這個議題，這是需要策略的！臺北縣跟苗栗縣一樣屬於二級城市，也就是有一個鄉鎮市公所的層級，而且其首長也是直選的。要讓這個層級的鄉鎮市長瞭解健康城市，並且認為那是他施政的想法，議題的操作必須更明確。縣政府花了更長的時間篩選議題，並說服鄉鎮市首長，使其瞭解此議題。

曾經在報告的時候承辦同仁問：「為什麼不能讓各個社區自動自發去找到他們的議題，而要用政策去形塑一個議題？」原因是透過工作坊與工作會議找到共同的議題，那麼縣政府就要貫徹這個議題，要用各種的方式去說服所有組織，往同一個方向邁進，而不是大家各自在不同的方向前進。讓 29 個鄉鎮朝同一個方向來邁進，當然要有成功的經驗去說服其他的鄉鎮市說：這是可行的，這是他們能夠操作的！這也就是還政於民。所以，怎麼把議題導入，讓鄉鎮市能夠把縣政府訂定的議題變成他們的依歸，的確需要一些策略。那麼這個策略執行之後呢？29 個鄉鎮市會將議題需求再回歸縣政府，跨局室再去研擬相關的策略，那麼這就像活水循環不息的部分，如果臺北縣的健康城市要做的完整徹底，就必須讓這兩個活水圈不斷的去運作。

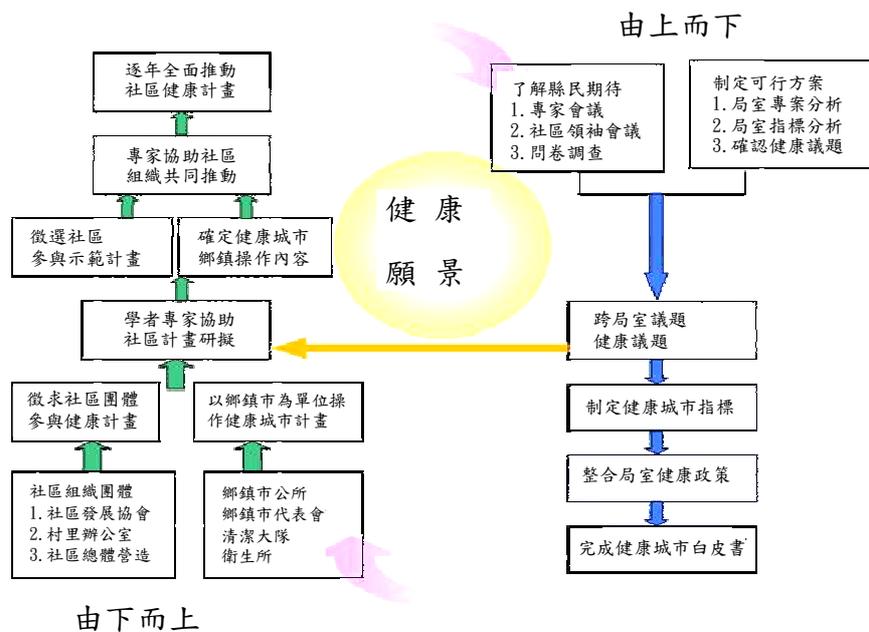


圖 1：健康城市具體操作模式

二、健康城市夥伴關係

臺北縣健康城市計畫推動過程中有縣市政府、鄉鎮市公所跟社區組織形成一個鐵三角，這個可能是直轄市比較不一樣的地方，怎麼策動這三角團體呢？需不斷產生互動，在臺北縣的委員會裡，工作小組就是示範城鎮的鄉鎮市公所，工作小組要定期到委員會來報告。在導入鄉鎮市操作的過程跟結果之後，讓所有局處室的首長們瞭解到將議題放在示範鄉鎮的一個操作的概念，所以臺北縣的工作小組比較不一樣，不是由幾個衛生局的同仁來組成，而是真正在操作工作的鄉鎮市，並由工作小組定期來作報告。

臺北縣不像台南市，有個胡淑貞老師健康促進的學者、健康城市的專家推手，我們必需不斷的讓縣長了解健康城市的議題。記得曾經在縣政府督導會報，報告汽機車肇事率的時候，縣長當場震撼，認為這個議題非常的重要；當我們把縣民的期待調查成果呈現給讓縣長時，縣長在縣政督導會議上函示了 26 個局處室，把健康城市變成臺北縣的目標。教育主管需要花些時間！再者臺北縣有 26 個局處室，我們在所有局處室的施政計畫裡面搜尋到 37 個議題跟健康城市直接或間接有關，如果跟文化局或者觀光局等等其他局處談健康城市，各局處只會覺得那是衛生局的目標，因此必須要找到健康城市在施政願景裡面的定位確定其重要性。這相對也是讓縣長瞭解健康城市的重點，讓健康城市連結施政願景，產生了 37 個議題，讓 26 個局處室產生連結，漸漸地交通局、警察局、教育局也變成健康城市推動上忠實的夥伴。

臺北縣健康城市之推動目前由縣政府研究發展考核委員會協助衛生局主政；每一季縣政督導會報衛生局要報告健康城市專案進度，讓縣長持續關注健康城市在臺北縣推動的情況。

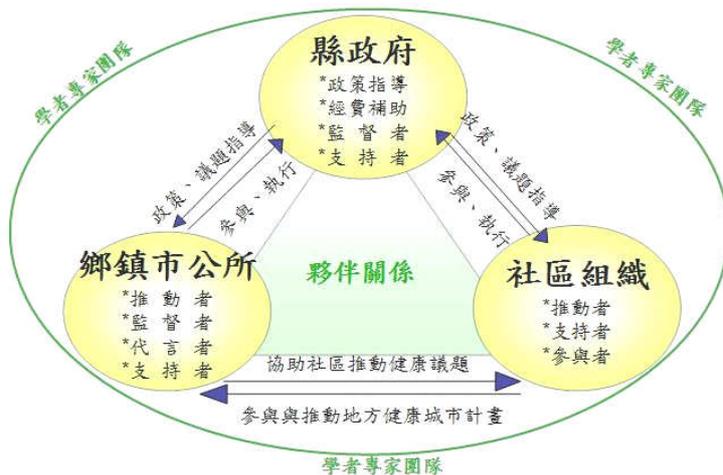


圖 2：健康城市夥伴關係

三、縣民需求調查

縣民調查針對臺北縣縣民做了 2500 份的問卷，要瞭解縣民要什麼？要實踐「民之所欲，常在我心」，就必須真的把縣民的需求整理出來。本計劃藉 2500 份問卷，歸納出臺北縣主要的議題，並依據議題發展出臺北縣的指標，包括國際指標與本土性指標。本土性健康指標裡，除了有「自覺壓力指數」之外，其中「藥物濫用率」一項，也許其他縣市不那麼重要，可是在臺北縣，單單這個議題就不斷醞釀發酵（臺北縣成立「毒品防治中心」，針對這個議題擬定相對的策略）。此外，臺北縣本土性社經指標中有「淹水區」，因為對汐止人來說：「淹水是個夢魘。」公部門必須注意「淹水」對縣民的影響，所以這些本土性指標可能與其他縣市不同，正好呈現了臺北縣的特色。而怎麼樣讓鄉鎮市長了解，這是另外一門功課！將來整個臺北縣一定會加入健康城市，因為當民眾感覺這個氛圍跟自我有關時，臺北縣的健康城市是指日可待的！



圖 3：台北縣民眾的需求

四、示範城鎮之成果

表 1：以鄉鎮市為單位操作健康城市計畫

鄉鎮市		淡水鎮	雙溪鄉	平溪鄉
一	人口數	128,650	10,022	5,918
二	土地面積	70.66平方公里	146.25平方公里	71.34平方公里
三	施政願景	文化淡水 健康城鎮	生機與商機 永續雙溪	打造城鄉風貌 美麗平溪
四	施政主軸	打造淡水便捷網	道路交通	整建舊礦煤車道
			觀光旅遊	設立觀光小巴士
		與北市共生共榮	河川整治	污水下水道建設
		加強公共建設需求	基層建設	美化環境大變身
		提升城鎮生活品質	社會福利	維護地方文化
五	社區健康營造中心	淡水鎮衛生所	雙溪鄉衛生所	平溪鄉衛生所

(一) 淡水鎮

臺北縣三個示範城鎮，有非常鄉村、也有所謂城市的部份，除了縣市政府層級要有認知外，鄉鎮市也要有認知。臺北縣衛生局在淡水鎮推動健康城市 2 年，剛開始跟他們講健康城市只有鎮長能夠瞭解，其他人通通無法瞭解，需要花很多時間與能量跟他們溝通。

公部門對健康城市的投入包含兩個部份：一個是鄉鎮市公所對地方的投入，另外一個是 26 個局處室到鄉鎮平台上資源要做盤點。縣政府給 29 個鄉鎮市雖然是均一的補助，可是落在每個鄉鎮市感覺都不一樣，需協助鄉鎮市去整理縣政府 26 個局處室的施政計畫。

現在跟淡水鎮公所申請社區團體補助，裡面如果沒有健康議題是不能取得補助的（光淡水補助金額有 1500 萬）。淡水鎮操作八大議題，分三階段推動：第一個階段設立了無菸淡水鎮；第二個階段設立心理衛生防治網，因為淡江大學鄭晃二老師說：「淡江大學的孩子有心理衛生諮詢的需求」，所以我們在淡水鎮設置了一個心理衛生中心，集合了醫療院所跟 6 家醫療診所，一起做憂鬱症的篩檢，還有青少年學校的九個校區心理健康的部份；第三個階段，要幫忙做環境生態的部分跟健康議題。



圖 4：縣府、示範鄉鎮、學者專家與社區之具體合作模式

(二) 雙溪鄉

另一個健康城市示範城鄉是雙溪鄉。雙溪鄉是有很多山林古道，所以在雙溪鄉第一個階段推出健康步道；第二個階段作永續校園，雙溪鄉的健康步道由雙溪高中的孩子來承攬，雙溪解說員是雙溪高中的孩子。因為臺北縣偏遠鄉鎮人口外移嚴重，要讓在地人願意留在地

方，就需要讓他們從小認識社區，建立對自己社區的感情，所以才會有永續校園網的策動。當然第三個階段需持續操作永續校園，因為校園做起來甘之如飴。社區深耕不是針對在外的人，最重要的是讓社區的孩子看見他們所在的社區。



圖 5：縣府、示範鄉鎮、學者專家與社區之具體合作模式

(三) 平溪鄉

最後一個健康城市示範城鄉是平溪鄉。平溪鄉最重要的是它的礦業，可是平溪鄉最大的問題是課後安親，孩子們下了課出校門之後，不知道去哪裡，我們需要讓孩子課後有地方去。平溪有個平溪國中，它是安置中輟生的地方，健康城市計畫進去之前，孩子的返校率不高，當社區把平溪的礦業文化步道交給平溪國中操作之後，孩子的中輟情況降低了，這是連動反應，所以社區開始對這個議題產生興趣。故事會動人，就要讓人覺得這個故事是跟他在一起，是社區在寫這個故事。



圖 6：縣府、示範鄉鎮、學者專家與社區之具體合作模式

讓社區有能力操作此議題是縣府團隊最大的期待，當然政府責無旁貸要把議題設計好，所有品質管控(quality control)做好。縣府補助 30 個社區團體一起來操作，然後期望讓健康社區營造單位跟公部門結合。目前這 30 個社區都已經跟鄉鎮市公所結合，縣府慢慢的可能會在其他的 26 個鄉鎮市公所設置健康城市辦公室的工作站，讓其他 26 個鄉鎮市能夠動起來。接著是要行銷，對上、對下、對內跟對外這四個部份來操作。推動健康城市常會遇到挫折，但是淡水鎮的夕陽風味仍在，有一天我會看到 29 個鄉鎮市開滿了健康城市的花朵。最後藉由歌手張韶涵的一首歌曲「隱形的翅膀」中的一段歌詞，來描述臺北縣政府在推行健康城市的信念：

每一次 都在徘徊孤單中堅強
 每一次 就算很受傷也不閃淚光
 我知道 我一直有雙隱形的翅膀
 帶我飛 飛過絕望
 不去想 他們擁有美麗的太陽
 我看見 每天的夕陽也會有變化
 我知道 我一直有雙隱形的翅膀
 帶我飛 給我希望



圖 7：由縣長召開健康城市縣政府跨局室會議



圖 8：臺北縣健康城市專家學者會議



圖 9：地方焦點團體訪談了解縣民需求



圖 10：辦理工作坊提升地方社區團體能力



圖 11：由縣長主持 2006 台北縣打造健康城市宣誓活動



圖 12：辦理 2007 無菸健康城市活動，由縣長帶領大家邁向無菸健康生活



圖 13：由淡水鎮公所以及當地社區團體成立臺北縣淡水鎮健康城市促進會



圖 14：結合雙溪鄉公所辦理 2007 健康城市樂活雙溪健康行活動，倡導自行車與步道健行運動