

中國大陸上海健康城市案例介紹

Shanghai Healthy City Project

郭幸福¹、孔憲法²

Kuo, Hsing-Fu、Kung, Shiann-Far

¹國立成功大學都市計劃學系 博士生

²國立成功大學都市計劃學系 副教授

壹、健康城市在中國之發展

The Development of Halthy City in China

中國大陸有關健康城市的推動肇始於 1994 年初，WHO 官員對中國進行考察，認為中國有必要開展健康城市規劃運動，並具備進行研究的條件。因此，WHO 與中國衛生部合作，選定上海嘉定區和北京東城區作為新舊城區的示範代表地區，從 1994 年 8 月開始開展了健康城市規劃研究工作。其中，嘉定區之重點以垃圾處理為主，包含環境衛生、環境保護、健康教育、疾病預防、城市健康服務和健康指導等要項。而東城區之重點則在於健康教育、污水處理和綠化等方面（WHO,2000）。

至 1998 年，先後增加了重慶榆中區、海南海口市、河北保定市和遼寧大連市等四個示範地區（圖 1）。其中海口市提出“健康為人人，人人為健康”的口號。並創辦了《健康城市》雜誌，得到了世界衛生組織的高度評價。

中國開展健康城市運動以來，在 WHO 的支援下，展開了一系列的技術合作。1995 年 5 月在上海嘉定區舉辦了“城市衛生規劃講習班”，1995 年 10 月在海口市舉辦了“城市環境衛生培訓班”，1996 年 3 月在重慶市舉辦了“中國健康城市規劃研討會”，1996 年 4 月 3 日，在 WHO 的建議下，上海市嘉定區組織召開了“健康城市主題宣傳會”；1995 年 10 月，WHO 官員先後對渝中區、海口市和嘉定區等進行了專案考察和評估，對開展的工作給予了高度評價。

貳、上海市城市簡介 City Profile of Shanghai

一、歷史沿革

上海，簡稱“滬”，別稱“申”。大約在六千年前，現在的上海西部即已成陸，東部地區成陸也有兩千年之久。於 991 年，因松江上游不斷淤淺，海岸線東移，大船出入不便，外來船舶只得停泊在松江的一條支流“上海浦”（其位置在今外灘以東至十六鋪附近的黃浦江中）上，並在上海浦西岸



圖 1：中國健康城市實施區域示意圖
上海、北京、重慶、河北、遼寧

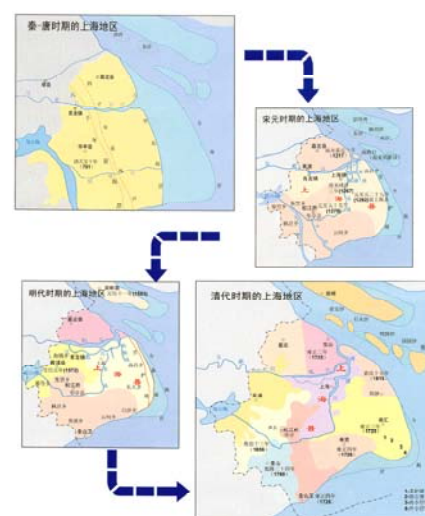


圖 2：中國上海行政轄區變遷示意圖
資料來源：上海市房屋土地管理局（1999），上海市土地資源，p. 20

設置市鎮，定名為上海鎮；1260~1274年，上海鎮已是一個重要的商港。上海這一名稱就淵源於上海浦；1292年，元朝中央政府批准上海設立上海縣，標誌著上海建城之始。（圖2）

二、地理空間

（一）地理位置

上海位於北緯31度14分，東經121度29分。上海處長江三角洲前緣，東瀕東海，南臨杭州灣，西接江蘇、浙江兩省，北界長江入海口。

（二）面積

現今上海市的面積係歷經多次變革，1949年，上海的面積只有636.18平方公里。1958年，江蘇省的嘉定、寶山、上海、松江、金山、川沙、南匯、奉賢、青浦、崇明10個縣劃歸上海，轄區範圍擴大到5910平方公里。於2001年，上海全市面積6340.5平方公里。其中區域面積5299.29平方公里，縣域面積1041.21平方公里。（圖3）

（三）地形地勢

上海境內除西南部有少數丘陵山脈外，全為坦蕩低平的平原，是長江三角洲沖積平原的一部分，平均海拔高度為4米左右，為上海市整體發展提供了良好的條件。（圖4）

三、氣候

上海屬北亞熱帶季風氣候，四季分明，日照充分，雨量充沛。其季節特性為春秋較短，冬夏較長。2001年，全年平均氣溫17.7℃，無霜期279天，降水量1594.3mm。全年70%以上的雨量集中在5至9月的汛期，汛期有春雨、梅雨、秋雨三個雨期。

四、水資源

上海地區河湖眾多，水網密布，水資源豐富，是著名的江南水鄉，水面積占全市總面積的11%。上海河網大多屬黃浦江水系，黃浦江源自太湖，全長113公里，流經市區，江道寬度300~700公尺，平均360公尺。

五、人口

依據上海市統計局之資料，於2002年底，各項重要人口特性資料如下：

- 總人口：常住人口為1625萬人，成長率為0.68%；戶籍人口1334萬人；外來人口291萬人。
- 出生：常住人口出生8.8萬人，出生率5.4‰。戶籍人口出生6.2萬人。
- 死亡：常住人口死亡9.7萬人，死亡率為6.0‰。戶籍人口死亡9.7萬人，死亡率7.3‰。
- 平均壽命：男生77.46歲，女生81.83歲。

六、經濟產業

上海市的產業結構（表1），無論從市民的就業結構或是整個城市的產值結構，皆呈現出以三級產業為首的、二級產業居次，一級產業小規模發展的態勢。於2001年底，上海市的總產值為18,445億元，其中第三級產業的產值為9,521億元，第二級產業之產值為8,736億元，約各佔總產值的51.62%、47.36%。

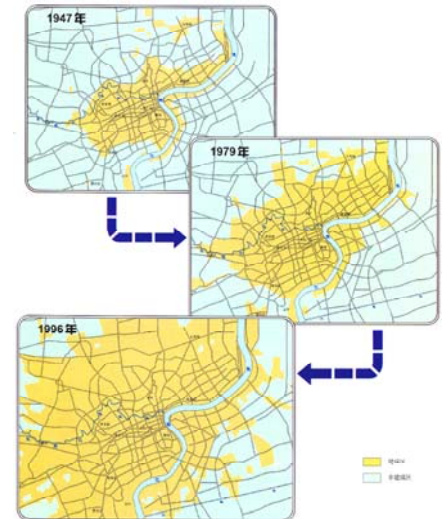


圖3：中國上海建成區擴展示意圖
資料來源：上海市房屋土地管理局（1999），上海市土地資源，p. 25

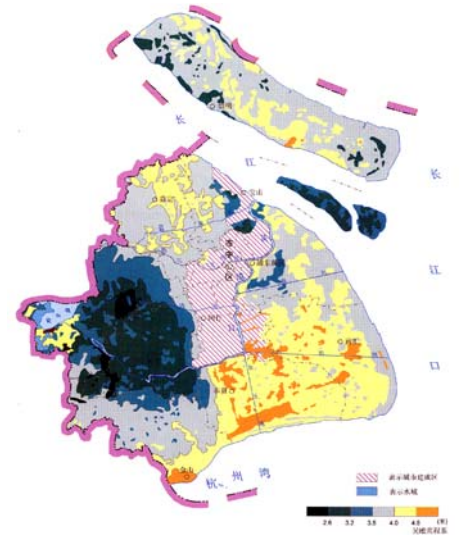


圖4：中國上海地形地勢示意圖
資料來源：上海市房屋土地管理局（1999），上海市土地資源，p. 19

表 1：中國上海 2001 年底產業發展統計

項目	一級產業	二級產業	三級產業	合計
就業數	44.52	261.56	311.69	617.77
(人)	7.21	42.34	50.45	100
產值	188	8,736	9,521	18,445
(億元)	1.02	47.36	51.62	100

資料來源：中國國家統計局（2002），2001 年中國城市統計年鑑

在整個上海市國民經濟持續快速增長的同時，上海堅持“優先發展第三產業，調整優化第二產業，穩定提高第一產業”的產業發展方針，把產業結構從適應性調整推向戰略性調整。以金融、貿易、資訊等為重點的第三產業迅速發展，產業結構確實快速升級優化。

七、城市發展目標

（一）發展目標/定位

展望未來，上海致力於成為國際經濟、金融、貿易中心之一，確立國際經濟中心城市地位。不僅溝通國內外金融、商品、技術、人才和資訊的現代化大市場體系，進一步發揮國際經濟中心城市的集散、生產、管理、服務和創新功能。

（二）主要發展策略

其主要發展策略，在於建立由主城—輔城—郊區城市—集鎮組成的“多心、多層、組團式”的城市型態，並與長江三角洲地區城市共同組成中國最大的城市群；並建構現代化國際城市基礎設施，包括、浦東國際航空港、國際航運中心、國際資訊中心，以及現代化都會公共設施與公共設備。

（三）經濟發展策略

積極參與高水準的國際合作和競爭，成為國內市場與國際市場、國內外經濟循環的連接點；經濟成長方式由粗放式轉向集約式發展。

參、上海市健康城市計畫 Shanghai Healthy City Project

上海市推動健康城市的歷史始自 1994 年嘉定區的示範性計畫，整個上海市的健康城市計畫於 2003 年 4 月提出，名為「上海建設健康城市三年行動計畫」，預計以三年的時間，於 2005 年達成階段性目標。

然而，早在此計畫施行之間，上海市已推行完成第一階段的「上海市環境保護和建設三年行動計畫（2000~2002 年）」，其計畫性質類似健康城市中的健康環境之營造，計畫的重點包括了水環境治理、空氣品質改善、固體廢物處置與利用、環境綠化、農業生態環境保護與建設，以及重點工業污染企業和區域環境綜合整治等項目。該計畫奠定了目前推動健康城市計畫的基礎。

底下茲針對「上海建設健康城市三年行動計畫」之內容比較說明之。



上海外灘夜景，孔憲法 攝



上海城市規劃模型，孔憲法 攝



上海浦東國際機場，孔憲法 攝



壅塞的上海道路，孔憲法 攝

一、組織架構

(一) 主導單位

整個計畫的推動執行，係由上海市愛國衛生推動委員會（簡稱愛衛會）所負責，愛衛會原有的工作以消除危害健康因素，提高環境品質、生活品質和人民健康水準為目的，其成員包含了上海市副市長、副秘書長、市衛生局、市綠化局…等 30 餘個政府部門。上海健康城市的推動，將以公部門為主，提高其在健康城市的執行力。

(二) 執行單位

依據上海市目前的三級政府網絡結構，為健康城市規劃了一個互動性的三級組織架構，包括了其中第一級『市』、第二級『區』和第三級【鎮（街道）】。其第三級的組織，類似台灣地區的村里或社區層級。

相關重要組織包括建立「建設健康城市聯席會議制度」和組建「上海市建設健康城市技術指導組」，該小組將負責實施中的技術指導和制訂監測評估體系，運用措施評價和效果評價，對計畫的實施情況進行年度評估和終末評估。同時，負責在計畫實施中進行有關標準化、規範化的技術指導。



上海人民廣場，孔憲法 攝



施工中的上海磁浮列車，孔憲法 攝

二、計畫目標

(一) 總體目標

希冀於 2005 年，藉由提高生態環境、市容環境和居住環境品質，使上海各項生態環境指標和總體環境品質處於全中國大城市的領先水準，進一步提高市民的身體健康水平、綜合素質和城市文明程度。

(二) 次目標

以提高市民健康水平為中心，相關次目標包含了營造健康環境、建設健康校園、提供健康食品、倡導健康婚育、追求健康生活、創建精神文明、發展健康社區、普及健康鍛煉等八項。（圖 5）

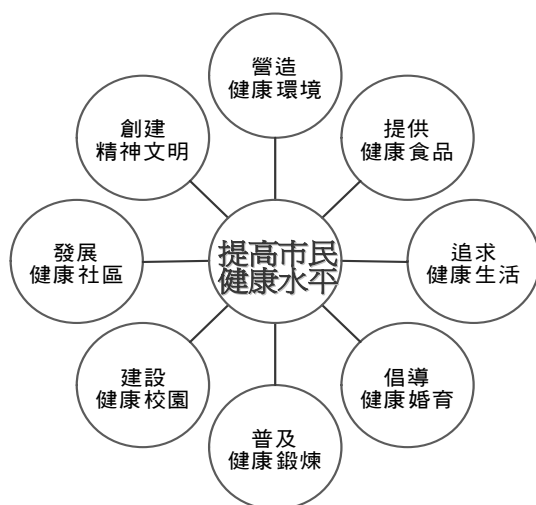


圖 5：中國上海健康城市推動目標

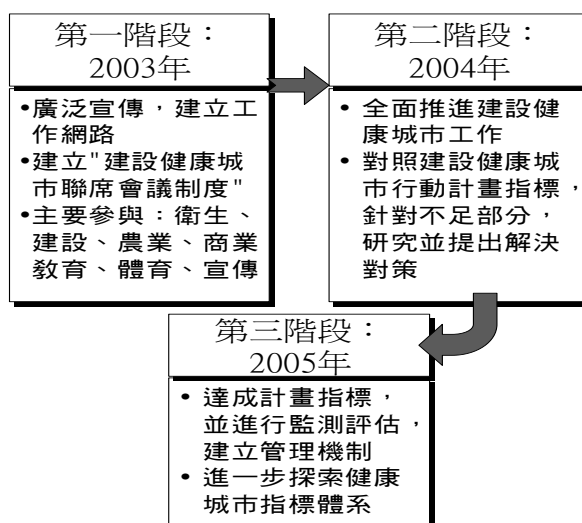


圖 6：中國上海健康城市推動時程規劃

三、實施原則

(一) 雙向推進，條塊結合

各級政府和行政部門要將既定工作與建設健康城市工作有機結合起來，相輔相成，互為促進。實行條塊結合、以塊為主的工作機制，有關職能部門與各區縣要相互協同，形成合力。

(二) 貼近社區，市民參與

建設健康城市的重心在基層、在社區，要廣泛動員社會各界和廣大市民積極參與；要把政府組織化為群眾自覺，使廣大市民既成為受益主體，也成為行動主體。

(三) 宣傳倡導，法治監督

基於建設健康城市為一項群眾性的活動，也是政府的重要工作。因此，必須要廣泛宣傳，形成全社會共建健康城市的氛圍。同時，要加強執法監督，確保依法行政、依法辦事。

四、時程規劃（圖6）

本計畫為三年度之計畫，以各年度為一個階段實施，各階段目標和重點如下：

(一) 第一階段：2003年

第一階段的工作重點在於公布計畫，一方面廣泛宣傳，另一方面在於建立工作組之和網絡，並建立"建設健康城市聯席會議制度"。具體的工作由市愛衛會主導，統籌協調上海市衛生、建設、農業、商業、教育、體育、宣傳等部門。

(二) 第二階段：2004年

計畫實施的第二年，重點在於全面推進建設健康城市工作，對照建設健康城市行動計畫指標，針對現況較差之項目，研究並實施解決，把各項工作全面引向深入和具體化。

(三) 第三階段：2005年

目標年之工作在於104個計畫指標的完成，並進行系統的評估與監測，提昇建設健康城市行動計畫指標效果，建立長期的管理機制，進一步探索健康城市指標體系，奠定下一輪建設健康城市工作的基礎。

五、重點推進活動

為使建設健康城市三年行動計畫的各項工作能夠有效的執行，上海市藉由重點推進活動的舉辦，動員社會各界和廣大市民積極參與和配合。項目包括了【保護母親河】、【清潔空氣】、【愛綠護綠】、【人人動手、清潔城市、美化環境】、【健康身心】、【婚育新風進萬家】、【人人運動】、【健康校園】、【讓蟲害遠離生活】、【健康家園】、【三講一樹】等11項。茲舉例說明如下：

(一) 愛綠護綠活動

倡導市民做到"六個一"：每天欣賞一眼綠色景觀，每月遊玩一次公園綠地，每年參加一次義務植樹活動，每戶擁有一盆花草樹木，每人認



上海老舊巷弄一隅，孔憲法 攝



整治中的上海蘇州河，孔憲法 攝



上海南京路步行街（行人徒步區），孔憲法 攝

識一種園林植物，每家學會一門花藝（插花、盆景、押花）。使綠色與健康同行。

（二）人人運動活動

倡導市民做到"六個一"，包括參加一個體育組織，學會一項基本的鍛煉身體方法，參與一次社區體育比賽，現場觀看一次體育競賽，每週有一次體育鍛煉，每年接受一次健康體質測試。

（三）健康家園活動

針對健康家園活動，強調"八個一"，包括一個活動組織，一支志願者隊伍，一塊固定宣傳陣地，一項社區健教活動，一本家庭健康指導手冊，一份家庭月刊宣傳資料，一次健康家庭評比以及一年健康家園成果總結展示。

（四）三講一樹活動

強調講文明、講衛生、講科學和樹新風，藉以培養市民的科學文明衛生習慣和健康生活方式、建立和完善公共衛生行為規範。

六、健康指標

上海市目前所提出之健康城市指標共計 104 個，其中以營造健康環境的 43 個最多，佔所有指標的 41.35%，其餘配合計畫次目標所擬訂之指標個數比例高低依序為建設健康校園（10.58）、提供健康食品（9.62%）、倡導健康婚育（9.62%）、追求健康生活（8.65%）、創建精神文明（8.65%）、普及健康鍛煉（5.77%）、發展健康社區：5.77%。（圖 7）

由指標的項目結構中可以發現，上海市的健康城市計畫側重於健康環境的改造，對於其他的主題，如健康生活、健康社區…的著墨相對較少。

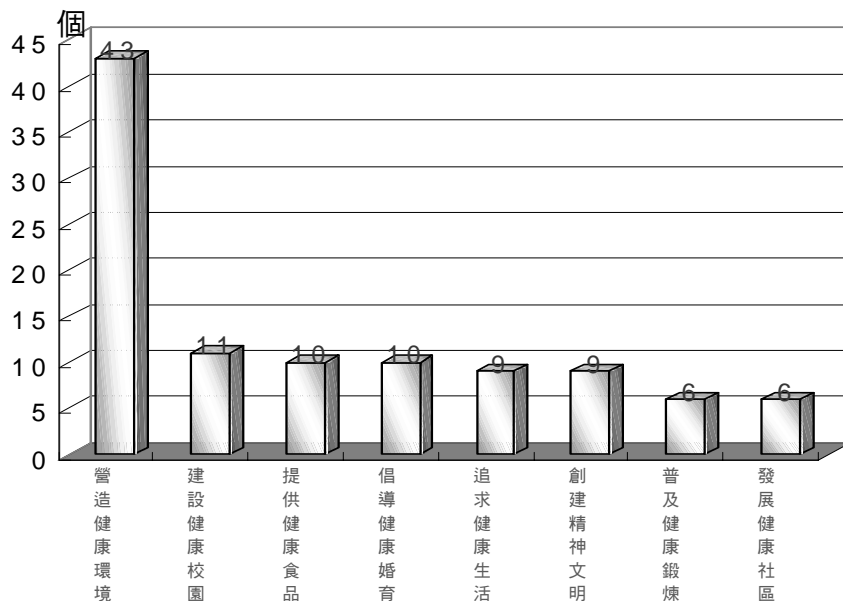


圖 7：中國上海健康城市指標類別數量統計



上海人行道景觀，孔憲法 攝



上海豫園一隅，孔憲法 攝

肆、上海市健康城市計畫之啟示 The experience of Shanghai Healthy City Project

上海市因其位居長江三角洲咽喉之重要地理區位，為中國早期對外開放的門戶之一，無論是產值、國民所得、外人直接投資（FDI）…等重要經濟發展指標，皆在整個中國領先其他省分，為目前中國最具競爭力的地區之一，在經濟發展優勢的條件下，且配合 2010 上海世界博覽會的舉辦，上海市在健康城市計畫的推動上，其重點放在健康環境的營造上，企圖在三年內使整個上海的生態環境、市容環境和居住環境品質有顯著的提昇。而在健康服務和健康社會的發展上，在策略上，相對較弱。

就上海市的城市規模而言，屬於大型的健康城市計畫，該計畫雖然目前仍在執行中，其成效尚無法評估，然而，從其推動計畫之內容中，仍有值得我們借鏡之處。主要可以從組織架構面、發展策略面和監測指標面來思考。

一、組織架構面

上海市推動健康城市計畫，希望能夠在三年內達到階段性的目標，在時間短、計畫面積和人口規模大的條件下，上海市藉由行政部門的全力投入來提高執行效率。雖然台灣和中國在政治體制上有顯著的不同，但是，確實唯有政府部門的全力投入，整合包括民間團體、社區、學術機構、NGO…等不同領域的成員，方能有效推動健康城市計畫。

二、發展策略面

健康城市為一個不斷參與和改變的過程，因此，要使整個城市動起來，瀰漫在推動健康城市的氛圍中，有兩個重要的發展因子，分別為「市民參與」和「加強行銷」。

（一）市民參與

相關資訊反映出，上海的健康城市計畫強調從街道（社區）做起，無論是計畫指標的擬定、策略的研擬或是方案的推動，皆希望民眾能夠極力參與。此作法有違公眾對於中國大陸長期以來閉塞的形象，因此，姑且不論上海市民是否真的主動參與或是被動員參與，但是，強調以民為主的健康城市計畫，確實值得效法。

（二）加強行銷

為了能夠迅速發揮計畫之效果，上海市在第一年的階段計畫中，便強調廣為宣傳的重要性，透過行銷的過程，提高社會的認同，短期達成推動健康城市之目標，長期可以因為健康城市的形象，衍生吸引外人投資、觀光、消費…等效益。

三、監測指標面

上海市的健康城市指標共計 104 個，基本上建立在上海市既有的城市發展特性上和目標下，如創建“基本無燃煤區”面積的增加、黃浦江上游水源保護區畜禽場的退出…等，提供未來我們在擬定健康城市指標之思考方向。

1. 中國物價出版社（1999），中國地區發展回顧與展望（上海市卷）
2. 上海市政府網站，
<http://www.shanghai.gov.cn/>
3. 上海統計信息網，
<http://www.stats-sh.gov.cn/>
4. 上海市愛國衛生推動委員會辦公室網站，<http://www.shawh.gov.cn/>
5. 台北市政府主計處全球資訊網
<http://www.dbas.taipei.gov.tw/stat/>
6. 上海市環境保護教育宣傳中心
<http://www.envir.online.sh.cn/>
7. 中國城市學會（2002），2001 年中國城市統計年鑑
8. WHO Regional Office for the Western Pacific(2000), REGIONAL GUIDELINES FOR DEVELOPING A HEALTHY CITIES PROJECT, pp. 38-39

中國大陸上海健康城市案例評論

吳玉成

Wu, Yu-Cheng

國立成功大學建築學系 助理教授

中國在快速的轉變，與國際社會的對話、重要活動的計劃拉也好、逼也好，正推著北京、上海這樣的城市成為國際城市，這許多的推力使得中國城市實質環境與生活價值的許多面向必須與國際接軌。而中國也藉重大國際活動、引國際奧原來重塑其城市。上海健康城市的推動有很重的實質建設是可以理解的，一方面是 WHO 指標的引導；一方面是 2010 博覽會的壓力。但憑二手資料要瞭解上海的健康城市推動經驗就有困難，遑論作評。此地不過借題發揮、對身處的城市略作反省。

其實拿掉健康照護、社會關懷的議題，健康城市關心的實質環境部分與進步的都市設計觀念，比方永續發展、人與自然平衡、塑造適居的城市環境和社區等等頗多一致。這樣的概念下許多做法是大家熟知的，比方保護藍綠資源、加強綠化、降低廢棄物發生量、降低汽機車使用、土地使用與運輸系統配合等等。問題是知道了不一定做得到。我們的下水道系統興築率甚低，但這好像不是什麼重要的事！台南市幾乎沒有公車，大家好像認了！再看看我們城市的落塵量、空氣污染、噪音等問題，或許在環保單位的容許範圍之內，但和先進國家、甚至大陸的進步城市比，真無可誇！當許多先進城市認真面對當今的身心健康議題時，我們需要同時認真面對實質環境對健康的危害問題，檢討失當的規劃、設計、和空間管理。

生理及社會面的健康促進需要外在條件、也需要人的改變。我們能強迫誰減重、戒煙、戒檳榔？類似地，健康城市支持性環境的營造固需實質建設領頭，更需人的觀念與行為轉變，限制塑膠袋的使用即其一；降低汽機車使用亦然。當城市的環境意識、政治認知還不能支持對污染行為的經濟或其他限制時，只好講宣導教育，期待人改變。

在讀中國城市案例時需要注意其實質條件及規劃政治與台灣的差異－區域尺度、配套支撐、計劃體制、管制機制等等，才可能真有具啟發性的意義。台南市和上海一樣需要認真面對都市實質環境的缺失，這是公部門的責任、也是市民的責任。面對國際或國際組織可能有政治的意涵，但 WHO 健康城市指標對台南應該更多的是生活價值的提醒。口號和運動也許能幫助推動事情，更重要的是認識問題和面對問題，否則指標就只是數字一連不起來的人行道或腳踏車道只能唬唬外人說我們有一量的提高要與質的提升相稱；短程改善目標需要長程發展計劃作指引。台南市可以脫胎換骨，成為一個友善、可居的城市、一個支持個人合社群健康的環境，但看我們當下的努力！