

## 健康城市：現在與未來

The Future of Healthy Cities, and the World

講者：Leonard J. Duhl, M.D.

Professor of Public Health and Urban Planning, University of California, Berkeley, Ca, USA\*

譯者：陳淑眉<sup>1</sup>、胡淑貞<sup>2</sup>

Translator：Chen, Shu-mei、Hu, Susan C.

<sup>1</sup>國立成功大學公共衛生研究所 碩士生

<sup>2</sup>國立成功大學公共衛生研究所 副教授



今天所要討論的議題是關於未來，也就是健康城市以及改變中的世界。

早在 1960 年代，健康城市的概念即形成，而加拿大多倫多市於 1984 年即開始推行健康城市，這代表的意義是我們對健康的看法即將改變，一個新的典範興起，而健康城市計畫就是這個典範。

首先，我們要知道改變是需要很長的時間。在舊約聖經中提到猶太人為了找到上帝允諾的土地，因而花了 40 年的時間，他們在沙漠中徘徊，他們嘗試回頭、求神，因老而相繼死去，最後只有 2 個人到達了目標。依此類推，可想而知舊的觀念想法會逐漸褪去，取而代之的是新的觀念，健康城市花了很長的時間才走到現在這裡，美國前健康部秘書長提到：現在，健康城市是我們唯一的路！

首先，我們來談談，健康城市改變的是什麼？它跟過去我們所談論的健康有什麼不同？從定義來看，健康城市所倡議的健康是 1947 年 WHO 重新定義健康不僅是醫療照護，而是生活品質以及健康促進，不僅如此，它著重於問題的本質而不是機構及專家所提供的服務。

很多人不能理解為什麼要重新定義健康，尤其是深受西方醫學訓練的人，這不難理解，畢竟在醫學教育的過程中，是不斷的強調醫療照護的重要性，以研究導向的科學及治療所提供的是一個相對的單一解決方式，這樣的線性假設所提出的解決方式可以解決問題的根源，然而醫療卻是遠比這個線性假設複雜。

任何的疾病我們都可以從生物、經濟、社會及文化面向來看，一個人

\* 94720- 7360, e-mail len-duhl@socrates.berkeley.edu

的心理狀況會影響其免疫功能，飢餓會影響我們生長及反應的能力，而貧窮則是大大影響我們接受醫療的能力，我們發現沙漠形成時會造成水的不足，同時也造成了飢荒，由於醫療科技的進步揭開基因的神秘面紗，我們知道每個人都是獨一無二的，因此即使我們面對相同的刺激，也會有不同的反應。

現在來看看我們的社區，我們自己所屬的地方，問問自己到底有多瞭解這個地方？多數的人都熟悉他們的住家附近、工作及休閒娛樂的地方，但卻很少會去注意經過了哪些地方，毫不在意整個社區的情形，以及社區如何被人們所察覺、人們是如何互動有相關聯的，並且定義社區為這是我的地盤，這能理解自利主義擁有‘我’的特質。

讓我來告訴你一個學生的故事，他有是一個有 6 呎 4 吋的高大身材的男學生，但是卻害怕經過城裡的貧民區，我告訴他如果他不敢走進去，就不准來上我的課。他不情願的穿上運動服，告訴每一個人他會以最快的速度穿越，他用跑的，直到一個小男孩問他會不會打籃球，他停下來跟小男孩一起打籃球，小男孩向他介紹他的家庭、帶他到他家參觀、遇見當地的毒販以及參觀當地所有的商家，回來之後他說：我非常幸運，我發現奧克蘭 (Oakland) 鎮最安全的地方，我叫他再去一次，現在他全心全意的投入在他最喜歡的城市工作，也就是奧克蘭。

我相信，多數的我們並不會用這樣的方式去瞭解我們的社區，我們總是停留在自己的小世界裡卻以為我們什麼都知道，我之前已經提過，這個世紀是人類學的世紀，是一個多元的世界，有各種不同的顏色、氣味、價值判斷等等。

以宏觀的角度來看，社區就是我們的集合，是由許多小家庭延伸成這個大家庭，這也就是早在 100 多年前北義大利區，也就是所謂的社區認同 (sense of community) 的概念。

當我們在看一個問題的時候，我們必須徹底地瞭解這個問題，從問題的本質、為什麼會有這個問題到這個問題所牽制到的每一件事情，這就像拼圖一樣，一片片拼湊所有與這個問題相關的人及地的完整的過程，這可以是一群人同心協力完成，也可以是一個人獨力完成，然而這需要跨越之前我們所相信的界線，當完成拼圖之後，也就是已經瞭解整個問題，我們更可以依據槓桿原理，知道什麼時候該在哪裡施力以做更正確的決定，而這正是本篇文章所要闡述的。

由於世界越來越趨向全球化及市場經濟化，貪婪、自私並且以自己的利益為考量將支配我們的經濟體系，同時，這樣的潮流也湧進了社區，成為治理社區的中心思潮。

全球化意圖創造一種嶄新的世界觀以及社區意識，透過網際網路等科技溝通、分享彼此想法、資源及民主權力，不要以為這是多遙遠的一件事情，事實上這離人類第一次從外太空看地球也不過幾十年的光陰。

然而，這一切所代表的意義，對人類而言仍是一個未知的挑戰，尤其是在基因科技及奈米科技不斷的突破生命的極限以及既定的「正常與罹病」的概念。

目前我們正努力解決 Alvin Toffler 所提出的“Future Shock”，我相信最後的幾十年內我們會有卓越的共同經驗。在未來幾十年間有無限的機會運用健康城市的概念去支持人類的行動，我跟 Trevor Hancock 共同提出的 11 項健康城市的條件就是為了確保人類秉持著對生命的尊重、社會正義以及人權，尤其是針對孩童。

社區可比喻為小孩子，令人悲傷的，在許多地方的小孩子是多餘的、不必要的，也不被要的，他們飽受姦擄，甚至互相殘害。除非變的富有，否則他們沒有任何希望，我們的社會和污染扼殺了他們，並且讓他們長眠在充滿污染的地方，在聖保羅( Sao Paulo )我看到工業污染是如此的嚴重，使的這裡的小孩罹患腦性疾病。

我們不僅剝奪了他們受教育的權利，也帶走了我們的未來，我們冷眼旁觀地看著他們從同儕學習，然後一個接一個的被販賣，最後變成娼妓及小偷。相較於其他國家的老人，沒有任何人替他們倡議，而且縮減其預算，例如目前加州正在審查的 Proposition 13，即限制用於學校教育及社會服務所佔的所得稅比例。

有些人的肢體和器官被恣意移植，有些終其一生居住在 West Bank 區的黑人，在他們的人生的歷程中，他們只學會恨，他們的生命只為了扶養下一代，只有當以自己為炸彈時才結束這永不停止的輪迴。他們不只是『他們的』小孩，他們也是我們的小孩。是的！他們是多餘的，但是對我而言，他們就是我們的未來。

這樣看來，不斷飆揚的代價，逼使我們必須重新思考我們在做什麼！讓我們看看下列例子：在巴西聖保羅的 Capela de Socorro 市裡，市長曾經以健康城市的模式來治理該社區<sup>1</sup>，他領悟到要達到健康，就必須要有污水下水道、乾淨的水、人行道、學校、休閒活動中心、終身學習機構等等，而這些都需要居民主動地參與，在這參與的同時即引導我們邁向健康。

要治理各種不同的族群是越來越困難，因為某種程度上我們可以說每個人都是對的，每個人都是從自己獨一無二的角度來看世界以及定義自己的問題，他們深切地認為自己的目標及價值觀是對的，因而否定其他任何可能的解釋，要解決這樣的問題就必須先瞭解社會的改變以及尋求解答的必經過程，但通常我們都沒耐心，反而直接強制、立法甚至是採取軍事行動。

再舉另一個例子，當貧民窟的居民團結起來要求政府提供醫療、乾淨的水及下水道時，他們被貼上非法者的標籤，由於被標籤化，他們憤而公

---

<sup>1</sup> The work of Marcia Westphal at the School of Public Health in Sao Paulo, has created this and many other programs in Brazil.

然藐視法律，通常她們大部分都成為欺凌者以作為解決之道。這種忽視問題本身的作法，而著重於憤怒成為她們立即復癒及消除情緒的方式。

為了逃脫戰爭、經濟艱苦以及環境的災難而來到澳洲的人們被非人性化的政府及媒體視為非法移民者，同時也加深了那些有幸生在澳洲的幸運兒們理所當然的認為這是他們應得的權利。

還有成千上萬個例子可以說明，但是我們就此打住回到一開始所談論的，複雜的世界這個問題。

我經常和我的學生談論世界銀行、國際金融基金會、國際性銀行及跨國產業及其他援助者的問題，他們運作的邏輯是獲取利潤及金錢，而使得這些發展中國家沒有餘力提供社會、教育、住屋及健康服務，我們要和這些貪婪者相同的立場去檢視問題的本質嗎？在加州我體會到伊朗(Enron)操弄原油的價格，使的汽油及電費上漲三倍，導致經費短缺而縮減社會及健康的預算，我們知道還有很多很多例子，尤其是發展中國家的鉅額借款，所需支付的利息甚至比國家的所得還高，飢餓的情形越來越嚴重，每個人被迫外出或是流浪，而這正是我們從媒體中所看到的『問題』。我們明白，供給他們食物，只是治標而不是治本的辦法，我們曾經參與一個供給奈及利亞國民食物的計畫，這個計畫促使學生擴大對問題處理的視野，他們觀察從石油公司、污染、食物短缺到道路問題間的複雜的關係。當地一流的大學人才也一直在流失中，很多時候人性的貪婪是造成國家衰落的原因，不過奈及利亞主要是因為其聞名全球的腐敗，而這正是殖民主義所帶來的影響及後果，以及跨國公司不需負起公民責任的政治影響。

在我環遊世界的過程中，我學習到很多重要的事情，很多改變通常是地方性的，在尚未者通常不知道其他地方發生了什麼事，在許多地方我們可以看到當地的社會企業活動( *social entrepreneurs*<sup>2</sup> )，特別是女性主管，他們不受限於國家或是政府的法令而透過參與及合作來發展活動，這些地方包括孟加拉的 Grameen Bank、斯里蘭卡的 Saravodaya 到巴西的 Porto Alegre 等城市，而這些活動有許多都是健康城市活動，是領導未來的活動。

此時此刻，我必須提到 Paulo Friere<sup>3</sup>這位教育家，在許多年前，他顛覆了巴西既有的成人教育模式，他的方式是從每個人的程度以及本身所學的讀、寫、計算等方式開始，以他們本身為主體來處理問題，他們開始組織最後倡議他們自己的主張，這是日後工黨日漸受重視的起源，而這個黨現在是巴西的執政黨，尤其是在 Porto Alegre 這個地方。

Porto Alegre 這個地方非常強調主動參與，這樣參與式管理模式已經運作了 16 年之久，現在有 36000 人共同決定政府預算，他們必須解決交

---

<sup>2</sup> Duhl, Leonard, *The Social Entrepreneurship of Change*, Cogent Press, 2000. Check with amazon.com

<sup>3</sup> Freire, P. (1970). *Pedagogy of the oppressed*. New York: Continuum Publishing Company.

通問題以及醫療的傳遞問題，例如：在貧民區的醫院必須負責 10 萬人的健康，在滲入健康城市的概念作為服務提供計畫的指南後，他們不僅獲得充分的醫療資源，而其所花費的金額也是非常少的。

倫敦市長委派 Helen Davies 整合城市內所有公部門及私部門資源，以處理複雜的健康問題，透過公權力讓所有單位團結在一起共同解決這個問題，而不是各自處理，倫敦健康委員會與其內的所有機構共同合作以減少健康不平等的現象，並且改善所有倫敦人的健康及促進社會安寧。倫敦健康委員會已經體認到這需要各單位協力合作一起改善這些影響健康的因素，透過下列三個策略以促進這些行動：

1. 改變政策決定者及執行者
2. 支持地方行動
3. 透過連結各工作以激發不同的優先議題

1999 年 3 月為了希望能夠發展一個可以讓各個組織產生合作關係以改善倫敦人健康的策略，在 2000 年由市長領導組織各主要的合作單位代表者成立執行小組，這個執行小組負責監督這個組織的行動計畫，並且定期向委員會報告。

委員會的會員包羅萬象，各個組織都有不同的關切點，這個委員會一年開 4 次會，透過主要的合作伙伴或機構提供資源及經驗，而非公權力、功能或資金贊助。

*London Works for Better Health* 一書指出倫敦內健康、勞動及新興領域負責人共同合作是為了：

1. 透過僱傭關係去發展及執行改善健康及降低健康不平等的策略。
2. 促進及支持健康的及永續的勞動產業
3. 透過共同合作去計畫及倡議健康與勞動的關係以促進伙伴關係<sup>4</sup>。

現在讓我們來看看馬來西亞的 Panyang，看看人們到底想要什麼？他們想要的是工作，而不是空喊口號、實質上的健康照護而不是形而上的空談政策、可以負擔的起房屋及食物的價格，還有在這個充滿危機的社會中求安全。

在每一次詢問社區的過程中，我們發現 90% 以上的社區都一致認為他們需要空間（公園）乾淨的環境及水資源（小溪、河流、湖等開放的水源）、負擔的起的房屋、區域性的小型診療單位及學校、鄰近的地方有就業的機會、一份可以改善自己生活的使命感、大眾運輸系統（希望未來車輛越來越少）、安全（越來越少人需要被監禁）等等。

他們希望不管他們是什麼樣的社會地位、使用什麼語言，在談吐的時候都可以獲得的尊重。

沒有財富就沒有資本..... Desoto 所著的社會資本（Social capital）一書中提到很重要的論點。

---

<sup>4</sup> <http://www.londonhealth.gov.uk/pdf/whatisthelhc.pdf>

他們要看到希望，這時，我們要告訴各位一些成功的案例來證明合作與協調是比互相比較與競爭好的。

我們必須要認知到「我們」、「我們的」跟「我」，是同等重要的，因此，我們所能做的就是團結合作，為此，必須從遠古時代的各地文化的來看我們共同合作的歷史證據(de Tocqueville)：

首先來談談「公平」這個觀念，這牽涉到所有我們會的心理及社會技巧，以我自己為例，現存的各種價值觀及典範的源由大相迥異，有許多國家的貧富差距日益增大，尤其是發展中國家、美國及中國大陸，在這些國家中，窮人是多餘的，但是他們確是國家的主力，然而，儘管如此，他們卻是一點反抗的餘力都沒有。

這裡面有許多值得我們去探討的觀點，不過我們先來討論目前我們正面對的難題：

大量的人口移入大都市，有 60% 以上的人以及 75% 以上的拉丁美洲人都居住在城市，人口超過百萬的城市更是如雨後春筍般出現，目前全球人口最多的城市包括：

1. 日本東京，2400 萬人 ( Tokyo, Japan )
2. 墨西哥首都墨西哥城，1840 萬人 ( Mexico City, Mexico )
3. 印度孟買，1810 萬人 ( Bombay, India )
4. 巴西聖保羅，1780 萬人 ( Sao Paulo, Brazil )
5. 中國上海，1700 萬人 ( Shanghai, China )
6. 美國紐約，1660 萬人 ( New York City, USA )
7. 奈及利亞首都拉哥斯，1340 萬人 ( Lagos, Nigeria )
8. 美國洛杉磯，1310 萬人 ( Los Angeles, USA )
9. 印度加爾各答，1290 萬人 ( Calcutta, India )
10. 阿根廷首都布宜諾斯艾利斯，1260 萬人 ( Buenos Aires, Argentina )

人口不斷在成長，我們需要越來越多的住屋空間，窮人不斷的被迫遷移到邊境地區，汽車佔滿了都市，而中國大陸還預計每年生產 500-1000 萬輛的汽車，地球所有的石油即將耗盡，我們現在急需開發新的能源資源，並且，由於交通壅塞，我們需要需要越來越多的道路空間，因此不斷開墾農地而使得農地是越來越少，捷運系統又造價昂貴，政府提供的服務日益減少，世界上的水資源也越來越少，污染也越來越嚴重，溫室效應、冰河溶化及氣候改變象徵著我們賴以維生的自然生態環境正一點一滴的遭到我們的破壞。和平似乎遙不可及，世界充斥著軍隊及武器，戰爭不再只是軍人的事，人們在垂死邊緣受苦，我們極需要和平。

讓我更清楚的告訴各位，我們現在面臨一個很大的危機，不過依據我對中文的瞭解，在中文中，危機是一種意識型態、既是危險卻也是機會，我們要好好把握這個機會，不能像過去 40 年一樣在沙漠中空等。

我們要一條一條的列出我們所有的機會！換個觀點來看，讓各位覺得希望無窮，克服悲慘世界所帶來的絕望、恐懼及沮喪。

如：新個人宇宙觀

1. 新科技-無污染能源 ( clean energy )
2. 全球資訊交流以促進民主風氣
3. 新公民治理
4. 質疑西方濫用資源並改以簡單的方式
5. 組織公民行動
6. 人口成長的同時也會有新的領袖及社會企業產生
7. 開發中國家的社區及菁英份子也有機會教導已發展的國家

全球有 1000 個以上社區將健康城市策略視為基本準則以推行都市發展。

在此，我要引用我的一個好朋友 Anwar Fazal<sup>5</sup>，他來自馬來西亞，目前在一個 UNDP 工作，他認為一個好的政府應該有下列條件：“沒有什麼，只有有效率，但是如果沒有一個合適的都市管理架構，就沒有辦法有效率，在 UNDP 裡我們界定出一個好的政府應該要有的 9 個基本原則或是核心條件作為基準點，而這促使該政府開始改變水質的計畫，現在讓我們來分享他們的經驗：

1. 策略性的遠景：領導者及公眾必須對於一個好的治理方式及人類發展有共同的長期遠景，時時意識到為什麼要這樣發展，因此也要瞭解這個遠景的歷史、文化及社會複雜交織之下的脈絡。
2. 法律規範：秉持公平、公正，尤其是人權。
3. 透明化：基於資訊自由流通，所有的過程、組織及資訊都必須讓所有想知道的人可以獲得，並且提供適當的資訊讓她們可以瞭解並且監控過程。
4. 負責任：機制及過程都是為了服務大眾
5. 共識導向：好的政府會協調各種利益團體共同決定什麼是最有利的、什麼是可能的政策及程序，以達到共識。
6. 公平：所有人，不管是男人、女人及小孩，都有權利去改善或維持她們的生活安寧。
7. 有效果並且有效率：所有的運作過程及決策都是善用目前所有資源下的最好選擇並且符合大眾的需要。
8. 責任感：無論是公部門、私部門或市民組織的決策者都必須對公眾抱以如同對其管理者負責一樣的態度，而各個組織依其特性以及決策是由內部或是外部決定方式的不同而有不同的責任。

---

<sup>5</sup> Fazal, Anwar, Cities and Water: The challenges of good water governance in the 21st century, Conference, Tokyo

9. 參與：所有的人，不管是男性還是女性，不管是直接或是透過法定代表者，都有權利參與決策，同時應鼓勵協會的廣立及自由演講以擴大參與而且還能增強建設性參與的能力。

如果您想要進一步的獲得相關資訊，可以到 [www.undp.org/water](http://www.undp.org/water) 這個網址瞭解 UNDP 團隊如何推動的有效的管理水資源的過程。

在附錄一我列出了許多值得各位進一步看看的計畫，各位如果想要進一步瞭解，可以看附錄一。

不管如何，在此我要提一件讓我印象深刻的事，Lsdislau Dowbor<sup>6</sup>曾經建議巴西放棄市場經濟模式改以凱因斯經濟模式 ( Keynesian economics )，這樣就可以同時處理很多議題。

在羅斯福 ( Roosevelt ) 擔任美國總統之時，就創立了工作發展管理部門 (Works Progress Administration, WPA)、公共工程管理部門 (Public Works Administration, PWA)及人民保護團體(Civilian Conservation Corps, CCC)幾乎負責全美國所有的公共基礎建設，幫助窮人、飢餓、失業者、未成年者及老人，帶領他們脫離在街道上流浪的日子、得以溫飽而不至於挨餓、給予他們接受教育的機會，並且給他們希望，Dowbor 提出：這在巴西可行嗎？我相信只有熱誠付出於此就可以的，在全世界都是可行的。這也提供企業團體與政府部門合作的機會，如同他們建造石造水壩 ( Boulder Dam )，造就全美最大的建設公司- Kaiser。

這一部份我們已經談很多了，想必大家都可以瞭解健康城市所提供的是一個全世界都適用的過程及典範的模式，而我們所面臨的危機正提供我們一個機會去反思及行動的機會，已經推行的城市可以帶領其他城市，秉持著公正、參與、尊重每個獨一無二的個體及各種不同的文化、化解衝突、心懷仁慈、具有同情心、坦誠及正直、瞭解、廣義的健康概念以及廣義的社區定義<sup>7</sup>，從社區的角度、社區的價值觀去發展社區共同的遠景、瞭解改善每個人的生活品質、各種管道及方式的社區參與以及社區歸屬感的重要性，著重於系統性的改變，發展社區資產及社區資源，並且建立過程及結果的測量方式及基準點。

未知的挑戰令人卻步，但是我深深相信我們會克服所有的困難，祝各位好運！<sup>8</sup>

Leonard Duhi

8/31/2004

---

<sup>6</sup> Dowbar, Ladislau – look at his web pages on [www.dowbor.org](http://www.dowbor.org)

<sup>7</sup> <http://www.communityhlth.org/communityhlth/index.jsp>

<sup>8</sup> I leave to my colleague, Iain Buttertorth, the job of delineating these latter issues.



## 現場問答

問：您提到政府不該給經費，請問您的意思是？

答：健康城市當然需要經費，也可以申請經費，但運用社會資本來營造會更好，因為即使政府破產或是資助終止，計畫仍能繼續。

問：若不靠政府，怎麼讓大眾參與？激發民眾的熱情一直是社區

營造所面臨的難題，您建議如何推動？

答：這個問題讓我回憶起十五年前在新英格蘭醫學期刊讀到的一篇文章，作者提到：我們一定要尊重別人的觀感，像華府的政客就不瞭解民眾的心聲，市長若不走入社區，也不會瞭解社區民眾的需要。健康城市，以及許多類似的計畫，都應該以社區關注的重點開始，我瞭解在推動的過程中可能遭遇瞭解挫折，我已經走入社區五十年，現在是各位接棒的時候，各位還年輕應繼續努力。

問：在座來賓多有經濟基礎，但真正需要社區營造者可能忙於工

作或無心力，有需要卻不知道健康城市的重要性，如何幫助

他們？

答：由教育體制帶入健康城市的概念是一個方法，你們就做得很好。媒體也有影響力，而持續性的過程更為重要。大部分學者進入社區只想收集資料，但他們不真正瞭解這些社區。我曾嘗試過的做法是協助社區爭取經費，拿這筆錢要求學界進行計畫，讓社區擁有權力。

## 附錄

### 世界性相關議題

- 聯合國保護居住環境組織 (UN HABITA) 成功的推動，領導其他單位共同實踐：

非洲某城市市長 ( mayor ) 提出想解決城市的暴力及發展城市預防計畫之後，1996 年即開始推行安全城市計畫，由於體認到地方單位有責任預防犯罪的發生，因此持推動保護居住環境 ( Habitat Agenda )，在 1995 年即與 ECOSOC Resolution 計畫同步展開。

這些計畫的主要目標為：

1. 提升都市解決不安全的事件或環境的能力；
2. 建立早期預防的文化，而不是面臨事情的時候才來解決。

這些符合最佳實踐的例子都在實踐典範的資料庫裡 ( [Best Practices database](http://www.bestpractices.org/), <http://www.bestpractices.org/> )，該組織分析部分城市的經驗，作為其他城市的引導，透過同儕學習或是城市間的相互砥礪，將這樣的經驗散播到各個國家、城市及社區。

BLP 與世界保護居住環境聯盟 ( Habitat's Global Campaigns ) 與世界網絡 ( [Inclusive Cities Network](http://www.unhabitat.org/tenure/) ) 共同合作安全保護及都市管理 ( [Secure Tenure](http://www.unhabitat.org/tenure/), <http://www.unhabitat.org/tenure/> and [Urban Governance](http://www.unhabitat.org/governance/), <http://www.unhabitat.org/governance/> )，BLP 是由聯合國生態保護組織的世界氣象局 ( [Global Urban Observatory, GUO](http://www.unhabitat.org/guo/) ) 去監控永續都市發展的全球趨勢及評估保護居住環境及 21 世紀議程 ( Agenda 21 ) 的推動過程，我們可以從實踐典範組織及保護居住環境小組所發表的城市案例報告<sup>9</sup>學習其他國家的經驗。

- 安全城市策略

暴力事件並不會無緣無故發生，相對的，是因為社會的不平衡及排外，並且缺乏一個制度化及社會的控制所造成的。

不合宜的都市發展以及相互排斥的社會現象導致犯罪及暴力的發生，而警察、法院及監獄等犯罪管理系統又難以跟上都市快速發展的腳步，因而無暇關心其他以及都市居民的需求，更遑論對貧窮者，因此導致互不信任也互不體諒，群眾只好自立更生自己聚集起來自我防禦犯罪因而被喻為正義的暴民。事實上，這些各自獨立作業的犯罪管理機構既無法抑止逐漸嚴重的都市暴力，也無法控制這些事件的發生，而公共安全應該被視為是公有財，必須由所有的機構組織及公民社會共同發展及努力去達成，從國際上其他國家的經驗看來，這是每一個人的責任。

許多城市都有推行安全城市計畫，我們先以聯合國保護居住環境組織的推動為例：

---

<sup>9</sup> <http://www.unhabitat.org/programmes/bestpractices/>

剛剛我們已經提過安全城市計畫的發展緣由、目的及策略<sup>10</sup>，接下來我們來談談 UN HABITA 所推行的永續城市計畫<sup>11</sup>，永續社區可以促進：

1. 環境發展的相關資訊及經驗交流。
2. 瞭解並接受環境發展對其他方面的影響及之間的交互作用。
3. 建立環境計畫及管理能力。
4. 促進系統性有組織的決策過程。
5. 管理者是基於發展的優先次序、策略及行動計畫來管理。
6. 管理環境資源及相關危害以達永續發展。
7. 善用資源以促進資源永續。
8. 建立各機構間的伙伴關係，幫助全球各地經驗交流，讓大家都知道如何去推動。

#### ■ 永續城市計畫

永續城市計畫結合聯合國保護居住環境組織及聯合國環境規劃署 ( UNEP ) 以幫助各城市推行及管理都市環境計畫的能力，這個計畫以跨部門合作及擴大參與為策略，以促進都市環境管理為基礎以推行都市永續發展。目前已有 20 個國家證明這是可以推行的，中國、智利、埃及、迦納、印度、肯亞、馬拉威、奈及利亞、菲律賓、波蘭、俄羅斯、塞內加爾、斯里蘭卡、坦尚尼亞、突尼西亞及尚比亞等 25 個國家正在進行，賴索托、南非、泰國、越南及巴林等國家則是在準備中。

#### ■ 聯合國兒童基金會推動適合孩童成長的城市

什麼城市是一個適合孩童生長的城市？簡而言之，就是一個城市或是當地的治理系統會重視孩童的權利，將孩童的意見、需求、喜好的優先次序及權利整合納入公共政策、計畫及決策的思維中，這樣的一個城市是適合所有人生存的，就是一個健康城市。

在聯合國於 1996 年於伊斯坦堡舉行第二次解決居住環境會議 ( UN Conference on Human Settlements, [Habitat II](#) ) 之後，為了創造適合所有人生存的城市，適合孩童生長的城市運動 ( Child Friendly Cities Initiative, CFCI ) 也隨之展開，聯合國兒童基金會 ( Nations International Children's Emergence Fund, UNICEF )，高呼兒童第一，在伊斯坦堡的會議中也公開表示孩童的健全發展是健康的生活環境、民主社會及良好的治理的最終指標，目前已經有 191 個國家認同聯合國所發表的兒童權利，而最大的挑戰是如何重新定位並且以另一種新方式去服務、創造環境及生活品質，在許多國家也許都有非法移民的存在，但是從保護孩童的觀點來看，這世界上沒有非法兒童，不論是不是與家人同住、或是居住在違章建築甚至是在街上流

---

<sup>10</sup> <http://www.unhabitat.org/programmes/safercities/>

<sup>11</sup> <http://www.unhabitat.org/programmes/sustainablecities/>

浪，每個孩童都有應享有基本服務、健全發展的機會，「適合孩童成長的城市」行動提倡透過治理及參與都市經營的方式讓這些年輕的市民瞭解他們的基本權利。

不管是在高收入、中收入或是低收入的國家都是如此，在歐洲的某些國家，有些城市已經決定要成為一個適合孩童成長的城市，藉由市政大會訂立一些守則以優先考慮孩童的權利。

1. 孩童參與：促進孩童主動參與與他們息息相關的議題以瞭解他們的想法，並且讓他們參與決策。
2. 將這樣的概念納入法律架構中：確定法律、規範及程序都是促進及保護孩童權利的。
3. 全市兒童權利策略：透過開會討論發展一個詳細的並且全面性的策略或是議程 ( agenda )，以邁向一個適合兒童居住的城市。
4. 成立兒童福利局或是協調單位：在地方行政單位中成立一個永久性的組織，以確保兒童的權利都有受到考量。
5. 孩童影響評估及評價：系統性的評估法律、政策及方案的執行對孩童的影響。
6. 孩童經費預算：確保有足量經費，並且進行預算分析。
7. 定期報告城市孩童狀況：收集城市孩童的生活狀態及其權利以瞭解並監控其狀況。
8. 讓孩童知道他們的權利：確定城市裡的所有人，包括孩童及成人都意識到孩童的權利。
9. 不受影響的倡議：支持擁護孩童權利的非政府組織及發展人權保護組織或是政府部門，以促進提升孩童權利。

在推行適合孩童居住的城市行動時，我們看到這些年輕的市民們參與市政決策、與規劃者共同設計「他們理想中的城市」及發展適合用於孩童的品質指標，測量這些計畫的執行是否朝向孩童們的目標。創造一個「適合孩童成長的城市」這個活動已經受到很多城市的重視，而這些城市也瞭解到交流經驗、注意事項及常見問題的必要，這些非正式的交流也漸漸形成網絡及定期會議，在第二次解決居住環境會議( [Habitat II](#) )之後，各個倡議創造「適合孩童成長的城市」行動的城市於 1997 共同聚集在迦納的首都阿克拉，並且自 1997 至 2000 年連續 4 年在義大利舉行討論會。

「適合孩童成長的城市」聯盟為了收集及標準化各個城市去發展一個適合孩童生長的城市的方法及技能，因此在 2000 年成立秘書部。

1992 年由聯合國兒童基金會於塞內加爾的首都達卡發起的推動「適合孩童成長的城市」聯盟已經動員各方面的伙伴，包括：中央政府、地方政府、非政府組織或是社區組織等市民組織、社區、國家及跨部門單位、專家、研究機構、商業界及媒體，還有最重要的兒童及青少年團體，其中最重要的伙伴是擔負起保護兒童的責任的市長，全球各城市的市長均鼓勵其轄內部門發

展婦幼相關計畫，邁向以兒童為中心的計畫。

最後，我們要附帶一提與兒童基金會息息相關的聯合國教育科學暨文化組織 ( United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO)，這個組織的主要功能為協調國際上各個不同的社區，這裡所謂的社區泛指政府、國際性委員會、國會、非政府組織及協會等，這裡的成員包括大眾媒體、學校、文化及教育機構、私部門及聯合國家庭機構 ( United Nations family of institutions )。

由於發展「適合孩童居住的城市」促使聯合國教育科學暨文化組織的理念及觀念散播於全球各地方、國家及國際層次，在此，我們看到了一個新的工作模式，各單位不再只是針對一個計畫合作，而是以問題為中心共同解決問題。

#### ■ 社區健康照護網絡

在很多人既存的想法中，醫院只是一個純醫療的單位，然而隨著國際健康城市運動的興起，醫院的焦點不再只是個人，而是更宏觀的社區，醫院也開始關心他們鄰近的地區及他們的城市的健康。

HRET 與美國醫院協會 ( American Hospital Association ) 共同合作成立社區健康改善協會 ( Association for Community Health Improvement ) 以推動城市及社區相關行動<sup>12</sup>。

社區健康照護網絡的主要目的為善用資源、並結合資源以達到符合社會需求及改善人群健康。

下列是相關的報告及書本，有興趣的人可以進一步閱讀。

[Report: Public-Private Partnerships to Improve Health Care](#)

[The Collaboration Primer: Proven Strategies, Considerations and Tools to Get You Started](#)

[Community Care Network Demonstration Publications](#)

Read Community Care Network Briefings:

[Evaluating Partnerships \(Winter 2002\)](#)

[Community Building \(Fall 2001\)](#)

[Report: Sustaining Community Health: The Experience of Health Care System Leaders](#)

#### ■ 社區行動

許多社區團體抱持著難以聚集鬆散的社區促成社區行動的觀點，推動社區行動必須擔負起連接各種以社區為對象的行動去推動對社區有利的活

---

<sup>12</sup> <http://www.communityhlth.org/communityhlth/index.jsp>

動，各個團體必須相互坦誠以獲得共識瞭解什麼是他們共同的，而哪裡又是他們各自獨一無二的優勢，在此，我必須強調，社區行動講究的是合作而不是合併，同心協力去促成社區轉變，為了分享各地的經驗，健康城市及社區聯盟成立了社區行動網頁。

下列我附上了一些網址供各位參考，每一個網址都是各個行動的網址及資源所在，由於部分網址只允許其內部成員進入，因此我只挑選沒有入門限制及可以獲得資訊的網址，各位可以依循著這些網址去看看他們提供了哪些。

**The Sustainable Communities Movement - [www.sustainable.org](http://www.sustainable.org)**

永續社區行動的宗旨為促使社區具有健全的生態環境、經濟繁榮及社會公平，因此其強調生態保護，並且尋求人類及生態永續發展的策略。

**The Smart Growth Movement - [www.smartgrowth.org](http://www.smartgrowth.org)**

由於體認到都市發展與生活品質間的密切關係，因此發展了新的策略以獲取其間的最佳平衡點以改善社區而推動均衡發展行動，他們投資時間、精力及資源去恢復每一個社區，不管是繁華或是古老的社區其既有的風貌及活力，在每一個社區發展的同時，均衡發展行動提供一個架構讓各個社區確認其發展是對社區有幫助的。

**The Community Building Movement - [www.ncbn.org](http://www.ncbn.org)**

為了要透過全面的社區健建立計畫以低貧窮並且創造社會及工作機會因而發起了社區建立行動，不僅如此，這個行動也希望可以讓每個孩童及家庭獲得社會及經濟生活上的平等，社區行動者致力於社區硬體的上及經濟發展，同時也增強社區內的社會網絡。

**The Livable Communities Movement - [www.livablecommunities.gov](http://www.livablecommunities.gov)**

適合生存的社區行動協助社區發展確定其發展是有助於提高生活品質及永續的經濟發展，以建立一個適合人類及自然生態發展的社區。

**The Safe Communities Movement (沒有相關網頁)**

安全社區行動強調意外及暴力事件的預防，以促進社區安全的文化及職場上、社區及生活上的健全。