

健康城市評價：透過社會系統追蹤充權的努力及成果

Healthy Cities Evaluation: Tracking Empowering Efforts and Outcomes Across the Social System

講者：Dr. Iain Butterworth

澳洲墨爾本維多利亞大學社區心理學 博士
澳洲 Deakin 大學健康與社會發展學院資深訪問研究員

譯者：王珮如¹、胡淑貞²

Translator：Wang, Pei-Ju、Hu, Susan C.

¹國立成功大學公共衛生研究所 碩士生

²國立成功大學公共衛生研究所 副教授



壹、背景

今天很榮幸能在這裡與妳們分享我的想法。1963 年，我出生的那年，同時也是 Len Duhl 博士發表「都市環境：城市的人與政策(Urban Condition: People And Policy In The Metropolis)」這本書的那年。就像大家所知的，Len Duhl 博士的想法引發了健康的社會模式及 1980 年代國際健康城市運動的推展。我也很高興能與 Len Duhl 博士在柏克萊合作近八個月的時間，共同研究健康城市評價，今天我將分享在這個研究中獲得的成果，並希望我的專長--社區心理學能為健康城市評估計畫提供一些想法。

社區心理學研究包括個人、家庭和團體在社區生態系統脈絡下的行為，所謂的生態系統，我是指建築、自然、經濟、社會、政治、歷史、和文化環境的交互作用下，對人們個人和團體生活的影響。

社區心理學是一門應用科學，目的是希望能讓社區成員解決問題的能力最大化，社區心理學最主要的觀念包括充權、參與、人權、社會正義、公平、社區認同以及和心理健康的結合。社區心理學為了解環境和人之間的關係，及他們是如何影響個人和群體的行為和健康，因而非常著重環境心理學和地理學，這個領域的研究和公共衛生有相當密切的關係，因為他們同樣有自然生態互相影響的概念，且他們在健康的社會決定因素部分的研究，也有互相重疊之處。

計畫評價是社區心理學一個主要的範圍。Michael Quinn Patton 採用使用者導向的評估方法，Patton 認為評估最終的目的應該是要能可用的、可實行的、符合倫理和文化正當性，並且是準確的。為了達到這個目標，我們必須集合同有意義的參與者，例如那些參與健康城市計畫的人，並且和他們共同發展評估策略。

另一個強烈結合社區心理學和行動人類學的評價方法，是 David Fetterman's (1994)的充權評估。充權評估是基於自我判斷的原則，讓人們能有自我判斷的能力，這些能力包括(1)找出和表達他們的需求；(2)建立目標和期望；(3)發展能達到目標的行動計畫；(4)從各種可能的行動方案中選擇一個理性的方案；(5)採取適當的步驟去達到目標；(6)評估短期和長期的結果；(7)有持續性。

我在我的工作中，已採用許多社區心理學的方針，2000-2003 年間，我為澳洲維多利亞市政府工作，參與發展和傳播澳洲都市公共衛生計畫政策架構「健康的環境(Environments for Health)」。為了在國際研究和實務經驗中執行這個計畫架構，「健康的環境」強調採用由 Profs Len Duhl and Trevor Hancock 發展的健康城市的方法和原則，最重要的工作是鼓勵市政府加強健康計畫與都市計畫之結合，這兩個單位過去常是各自獨立的，透過健康城市計畫之結合來達到 WHO 的目標。

在柏克萊，我研究的方向包括社區認知(地方認同、社區認同、社會資本)在健康城市計畫的角色、都市公共衛生計畫、社區發展、策略與計畫、政策和指標發展。特別著重如何評估加州健康城市計畫、如何協助讓人們與特殊環境、當地社區和鄰里結合的更好。

今天我將與你們分享一些我在健康城市計畫中所獲得的經驗，我將描述加州健康城市與社區計畫最近的評價結果，及提供如何透過合作計畫來加強評價的策略、社區認同、社會資本和充權的測量方法。

健康城市計畫必須能展現努力去創造的跨部門夥伴關係是否值得？這裡我們要強調的是決定健康的社會因素，並展現健康城市的倡議如何影響政策和健康相關計畫。就像 Len Duhl 經常提到的，我們必須注重人們如何參與市民活動的過程，並做為健康城市倡議的成果，健康城市計畫的生態特性、原則和組成提供了評估的基礎，獲得一個城市精細的生態地圖，可以指引我們如何去介入？從哪裡介入？以及如何評估。

貳、健康城市評估

健康城市早期，Trevor Hancock and Len Duhl 提出健康城市、社區、城鎮應符合下列 11 項要件：

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. 強而有力且互相支持的社區
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. 市民能藉多元管道獲得不同經驗和資源
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. 有城市遠景計劃，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況

而我認為，大部分傳統的公共衛生努力的方向多侷限於最後兩項，並且大多尚未挑戰其他項目，對我來說，這些要項對於政策發展的工作相當實用。我們能利用這些要項來說服政府的官僚體系，不管是否屬於健康相關部門，為了達到全體居民與社區的健康，整合型計畫的確實有其必要。

另一方面，Prof Fran Baum(1993)提出城市和社區可以利用下列三項標準來評價其「健康」，包括人權、社會正義及平等。

1. 物理部份，包括土地利用、房屋型態和規範、交通基礎建設、運輸系統、建築品質和自然環境。
2. 交互作用，包括人們在城市裡會彼此互相接觸，所謂的接觸包括政治、工作、經濟活動、照護、教育、交誼、休閒和家庭生活
3. 城市中個人的經驗，包括歷史的認同、傳統、生活型態、文化、精神生活、創造力和藝術，這些標準結合了健康的社會要件和生態架構，鼓勵創造、系統的監測和評估。

我所著重的健康城市評估方法包括整合健康城市計畫的原則、及 Professors Hancock, Duhl and Baum 所定義出的健康城市要件、並且能描繪以渥太華憲章為基準的改變。我已學習兩個評估方法，一是 1990 年代早期澳洲的維多利亞城市，二是去年發表的加州健康城市，我將以加州健康城市作為開始。

參、加州健康城市與社區計畫

加州健康城市與社區計畫開始於 1990 年代中期，是美國維持最久的健康城市計畫，截至目前，有 35 個城市/社區參與。最主要的組織是「市民夥伴關係中心(Center for Civic Partnerships, CCP)」，而主要的行政管理基金會是「加州健康城市和社區 (California Healthy Cities and Communities ,CHCC)」。CCP 提供技術支援、支持教育計畫和提供各種物質資源給相關組織，包括政策決策者、政府行政人員、社區基層組織和居民。

CCP 近年進行了 20 個加州健康城市與社區的細部評價，這些評價計畫主要是想探討健康社區初期發展、採取行動的過程，以及其帶來的改變。「加

州健康城市五年評估計畫(Evaluation of the Five-Year Expansion Program of California Healthy Cities and Communities (1998–2003))就詳細利用下列五個層次的架構去評估社區資本的改變，包括(1)個人的改變、(2)市民參與、(3)組織發展、(4)組織間的互動、及(5)社區層次的改變。

社區能力(community capacity)，亦即社區能夠動員、找出和解決問題的能力，是渥太華憲章強調的重點。Kegler, Norton and Aronson 認為社區能力能夠透過下列要項去評估：

1. 市民參與
2. 社區投入的機制
3. 社區權力分配的機制
4. 取得資源的能力與機會社區認同感和社會資本/互信
5. 社會和組織間的網絡
6. 社區價值和歷史
7. 回饋和學習的能力

健康城市評價通常包含「過程面」和「結果面」。在「過程面」會測量下列項目：1.出席紀錄；2.簽名單；3.追蹤參與情況的工作日誌；4.結業證書；5.會員名單；6.媒體報導資料；7.報刊資料；8.計畫出版資料；9.會議紀錄；10.會議議程；11.溝通資料。

在「結果面」的評價則包括下列知識和技巧：1.領導能力；2.職業/生活技巧；3.社區營造；4.計畫特定項目；5.學習能力；6.市民教育；7.社區認同。

一、社區認同感

Kegler, Norton and Aronson (2003)曾經做過以「社區認同」作為成果的測量研究，同時採用質性與量性的研究方法，McMillan and Chavis' (1986)將「社區認同」定義為「成員們具有歸屬感、關心其他人和融入團體、能互相分享、彼此信任，並且能透過給予承諾、團結合作來滿足個人需求」。1990年，Perkins 等人的 12 項社區認同指標(Sense of Community Index ,SCI)是最被廣泛採用的側量工具，且協助了許多研究發展。值得注意的是，Doug Perkins 和其同事正試著去發展適當的統計測量方法，來定義社區認同的群體要件。

其他社區層次的成果評價包括市民參與和物理環境的改變，加州健康城市與社區計畫第二階段已經培養出超過 1,100 位市民領導角色，超過 1,500 個人參與這個角色。

許多組織層次的改變被提出來：

1. 對健康有更廣泛的定義
2. 增加市民參與決策過程
3. 重新開始並推廣組織間的合作
4. 推動健康城市和社區願景

5. 重新架構並推廣計畫或服務以追求「公平」
6. 改變政府政策或制度以促進服務的提供和公平

這個評估計畫認為健康城市與社區計畫能夠促進其他組織的改變，包括私營組織、非營利組織、市政府、學校...等等。

大部分的健康城市與社區計畫至少會列舉一項政策改變作為其計畫成果，有七個社區將「政策改變」列為其主要目標，然而在 20 個社區中，只有兩個社區有達到「政策改變」的行動目標。

二、社會資本

「社會資本」強調人們能夠透過社會網絡，發展合作、互信、社會權力和其他有益的結果。且能在個人、社區、機構或社會等各種層次，去定義與測量一個團體的對外溝通合作網絡，和對內的互信與互賴。

Baum(2000)提出三種能在健康城市計畫中透過市民團結，以增加社會資本的方法：

1. 健康城市的架構提供了一個場域，讓市民和政府能彼此接觸、互動進而成為夥伴、結盟以促進健康。且更進一步讓政府變的更開明、做更好的統合。
2. 健康城市強調社區民眾的角色，希望社區成員能更民主的參與，而不只是顧客或消費者。
3. 健康城市倡議城市的願景不只是經濟發展，健康城市注重的是歷史、文化和社會互動，以達到整體的健康和舒適。

Perkins and Long 提出具體的證據，認為社區認同、充權、市民參與...等都是社會資本的一部份，他提出社會資本應由下列四個部份組成：

1. 鄰里內的互信—與社區認同相關
2. 組織集體行動的效力—與充權理論相關
3. 非正式的鄰里行為
4. 正式參與社區組織

從生態的觀點，我認為加州健康城市與社區計畫初期已達到協助建立社會資本，特別是在「市民參與」這部份。

三、充權

充權被定義為「人們透過民主式的參與社區，進而獲得控制他們自己的生活的過程」，Kieffer 認為充權是一個發展過程，「是一個有條理、正面的發展參與技巧和政治了解的過程」，即強調的「參與能力」(participatory competence)。Rappaport 認為充權不僅只是心理上有控制權，而且是有實際的社會影響、政治權力、及所有的人、團體和社區的權利。充權理論在「過程面」和「結果面」是有所區別的。充權的過程面主要是針對個人、團體和社區，增強他們對社會政治環境的了解、增加取得和控制資源的機會及所獲得的成果。在個人部分，充權的過程包括參與社區組織；在組織層次上，充權的過程包括群體的決策領導的共享；在社區層次上，充權的過程包括進

入政府及其他資源的集體行動。

充權的結果面通常是指充權過程所引起的結果。對個人來說，充權的結果包括獲得能控制某些情境和他們的生活的感覺、以及參與的能力；在組織層次上，充權的結果包括透過發展網絡和遊說來增進組織效能；而在社區層次上，充權的結果是指組織間的結盟、發展更多更好的資源、計畫發展更好的環境、提高參與、活動和社區認同。

四、空間建設的角色

健康城市與社區計畫並不是一開始就將「改善空間環境」列為發展重點，但是「改善社區的物理環境幾乎是這個計畫必然的結果」，幾乎所有的健康城市與社區報告至少都會提到一項空間建設相關的成果，而一個社區平均會列出三項。鄰里和社區在空間建設方面最常見的改善計畫都跟「美化」有關，包括注重公共建築和公共安全、公園的建設與創新...等，而社區和環境心理學對這方面很有助益。

空間建設和權力是息息相關的，在一個最近的文獻回顧中，環境心理學家 Lynne Manzo Manzo 認為「空間建設是人們對這個空間的影響(包括社會政治意是、回憶和歷史等)、權力關係和空間的符號暗示學(歸屬感、領土權、階級/性別/種族的代表人/物等等)之間的交互作用」。

空間建設會傳達的訊息包括這裡的人是誰？有什麼活動？這個地方屬於誰？他們有什麼權力等等。

健康城市計畫對空間或鄰里的定義和選擇，是一個經過政治、文化和歷史的結果。空間和地方建設成為許多社區必須討論的重要議題，例如什麼樣的人住在這裡？社區資源和健康議題為何？發展或拆除建築、基礎公共建設、改變空間藝術法律、公共空間的監測等等，這些過程都是權力和控制的結果。因此，健康城市計畫所強調的物理環境和空間建設必須同樣注重權力動態、社會文化脈絡、歷史、權力關係和政治。健康城市的參與者可能致力於發展創新的建設以改善整體空間，也有可能朝拆除、清除危害健康的空間建設這個方向努力。

五、加州評價計畫的成果總覽

Kegler 等人認為，「整體而言，評價計畫指出一個主要成果：加州健康城市與社區計畫促進了社區能力的提升，特別是在社區的領導能力、市民參與的機制、組織間和社會網絡的互動、擴大參與的技能、尋求資源的能力這些方面。這個成果也顯示要促進社區健康並不是只有一種方法，像加州健康城市與社區這樣的計畫，是提供一個明確能協助增強社區能力，且是每個社區都能推動的工具」。

肆、維多利亞市健康地方計畫(Healthy Localities program)

比較加州健康城市計畫和維多利亞市健康地方計畫是很有趣的，維多利

亞健康地方計畫是 1990 年代初期，由澳洲政府帶領的計畫，參與的單位包括地方政府、非營利組織及州政府。維多利亞健康計畫是依照健康城市概念架構，推行在地方的層次，這樣做是假設地方是界於城市和個人之間的層次。維多利亞市健康計畫的目的包括下列幾項：

1. 健康的社會模型，及解決社會的健康不平等問題。
2. 以渥太華憲章為準則的健康促進策略，並特別強調社區參與地方政府和社區的合作計畫。
3. 有系統的監測和評價創造支持性環境以及改變行為等策略的成效創新。
4. 維多利亞市的議會和社區採用有系統的健康促進方法。

在這些計畫其中之一的 Benalla，強調「停止鄉村蕭條之負向影響及社區認同之褪色」，他的策略包括：(1)地方社區發展、(2)發展各工作小組以處理特殊議題、(3)建立健康政策委員會，結合政策決策者。主要的活動包括：(1)藥物與酒精濫用、(2)大眾運輸、(3)青少年、(4)農業安全與衛生。Benalla 的評價目的是測量此計畫對社區能力、社區充權的影響，大部分長期參與此計畫的人都覺得自己最大的改變是了解、自信和技巧。經過對 Benalla 居民所做的前後測的問卷調查，顯示有 11%的人認為，Benalla 的居民變得更關心社區事務；此外還有下列顯著改變：

1. 社區認同(其定義是居民有多關心他的社區)的增加
2. 社區聯結(測量居民覺得他對於社區歸屬感的程度)的增加
3. 社區參與的增加

但這個調查研究的作者認為必須小心謹慎的解釋這項研究結果，因為缺乏與其他地方做比較，然而，這項發現仍可和質性研究的訪談資料、及組織和資源取得上結構上的改變等證據互相印證。Benalla 社區層級的改變包括：(1)改變公車路線、(2)全國性的電視影集展現社區如何處理藥物和酒精的問題、(3)9 家旅館訂定「負責任的喝酒政策」、(4)改變青少年喝酒、(5)改變社區對自己的看法、(6)改變社會健康、(7)很多社區開始一起合作、(8)協助地方團體獲得經費與計畫、(9) Benalla 繼續獲得經費支持。

然而，Benalla 卻沒有設立健康政策委員會，原因是一開始沒有將政策協調列為目標，因而造成各單位負責人沒有設立共同的遠景和合作的方法，這是健康地方計畫需面對的問題。大部分的健康地方計畫的影響主要是在個人和網絡部份，而不是社區層級和巨觀的政策、組織和環境方面的改變。但是，透過計畫，一個充權的架構也許可以獲得系統的充權效用和結果。

伍、指標研究

指標是指「透過直接或間接的測量健康或相關的情況，所獲得有品質、數量意涵，且要花時間去測量的變項，同時也可以提供發展健康促進計畫的基礎」。

大部分的指標都是發表在都市設計的領域，包括都市計畫者用來測量社區功能的物理測量，Aicher(1998)列出上百個都市計畫應該考慮的健康相關要項，和相關的指導方針，包括空間認同感和環境滿意度等要項。

在指標方面，我所讀過最有用的討論是由柏克萊的都市和區域發展系教授 Judith Innes 所提出的。首先，Innes 和 Booher 認為指標計畫通常注重發展「數字」，而不是考慮這個指標該如何運用。通常最先考慮的是完成指標報告，而不是去思考應該如何運用這份指標報告，或是社區該如何從發展指標的過程去學習。

因此指標應該要有下列特質：

1. 有趣
2. 切題
3. 容易了解
4. 能夠獲得
5. 有用
6. 符合成本效益
7. 充份得到單位負責人的支持
8. 可直接運用於政策

Innes 和 Booher 認為參與者在設立指標的過程中所學習、獲得的，比指標本身更重要，然而，會學到什麼、實務上有什麼改變，取決於資訊發展的過程，以及是誰來參與？假如這是一個合作的、反覆發生的過程，那麼指標就會內化為對參與者相當有意義的系統。

另外一點是，很多指標計畫是直線前進的，假設城市能保持穩定不變的狀態，事實上，城市是一個開放的、無法控制的生態系統，因此，我們必須接受複雜的理論，而這也是健康城市參與者必須面對的議題，對健康城市計畫來說是一個很重要的、值得思考的問題。

Innes 和 Booher 也注意到許多城市缺乏永續性，他們認為要符合動態的、複雜的城市系統，指標必須有下列三大項：

1. 有系統的績效指標—要有縝密的研究設計，針對社區或區域健康狀態，作一個整體性的評估，以利公共議題的討論。
2. 政策和計畫測量，以提供決策者特定決策或計畫運作的資訊
3. 快速回饋個人、機構和企業的指標，以協助所有參與城市系統的人(居民、通勤者和企業)，做出正確的決策。

陸、結論

以下是我所觀察到的：

目前所有的健康城市評價報告都在關心健康城市計畫對於個人、組織和社區的充權，以及建立社區認同感、培養地方意識等是否有系統性的影響社區認同、空間建設的心理學和社會資本，能幫助健康城市思考廣泛的社會

生態模式方面，及對歸屬感、參與、社會網絡和權力的思考。充權架構能描繪權力轉移給社區成員，社區成員如何掌握有關他們健康的議題的過程。同時使用量性和質性的評價方法，去描繪健康城市計畫一系列的行動及其影響。

健康城市的生態評價方法提供一個創新的機會，去連結社會政策和健康的社會影響因素。這也是健康城市和渥太華憲章的主要目標。

健康城市行動中，如果有良好的評估團隊參與，例如大學，將能夠在計畫中以行動研究法或充權評價法持續的提供諮詢，協助計畫負責人追蹤計畫的過程和成果，並運用理論基礎和組織支持來收集資訊。指標最好透過合作及實際參與社區生活，才能的到最好的發展。

我希望今天我分享的想法對各位能有所幫助，希望在研討會及未來都能與大家討論。

謝謝。

現場問答

問：執行計畫過程中如何評估？是否有分內部和外部評估？

答：通常評估不是一開始就想到，最佳方式是設立計畫目標時就想到如何評估，建立評估和目標的關連性，可以影響到所採取的行動。我常強調學習型組織，研究和教育同步進行，內部評估健康城市計畫可以一邊進行一邊評估，以免太注重成果而忽略過程，因為過程是充權的關鍵，遇到什麼障礙、如何克服、從過程學到什麼、做出哪些調整，外部評估的夥伴也很重要，例如大學或其他的機構可做為外部夥伴，協助紀錄並提供不同觀點。

問：健康城市規模較大，但台灣許多計畫以社區發展中心為主，

我們也在尋找能力建構的指標，您認為內外部評估應如何進行？

答：我在雪梨曾參加一個腦神經受創中心的計畫，紀錄報告展現改變，依照我自己的工作經驗，我認為做紀錄是最好的方法，每隔幾個月紀錄報告展現社區的改變。