

# 健康城市聯盟介紹

## Introduction of alliance for healthy cities

吳涵瑜<sup>1</sup>、胡淑貞<sup>2</sup>

Wu Han-Yu、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> 國立成功大學健康城市研究中心 主任

### 摘要

健康城市的發展自 1986 年開始至今已 20 年，目前歐洲健康城市辦公室的健康城市網絡已發展至第四階段。本文主要介紹現行健康城市聯盟的發展，包括：歐洲健康城市網絡及西太平洋健康城市聯盟的概況，希望藉由國外相關經驗，提供國內發展健康城市網絡的參考，以為台灣推動與國際接軌的管道。

The healthy city projects have been developed for 20 years since 1986. At present, WHO European Healthy Cities Network has also entered the fourth stage. This article introduces the development of the healthy city alliance, including the Europe healthy city network and the Western Pacific healthy city alliance. By examining overseas experiences, the paper wishes to provide Taiwan with related information to establish a domestic healthy city network, in order to interact with other international healthy city alliance.

**關鍵字：**健康城市 (Healthy cities)、健康城市聯盟 (alliance for healthy cities)

## 壹、前言

### 一、健康城市的發展

1986 年渥太華健康促進憲章 (Ottawa Charter for Health Promotion) 的發佈，提出五大行動綱領，使健康照護的概念更向前邁進了一大步，尤其是健康促進理念更是如火如荼的在各個場域展開來。「健康城市計畫」即是依循著這樣的原則，由 WHO 提出並推動，在 WHO 歐洲區首先開始執行並且往其他五個區迅速地展開。一個理想的健康城市被認為是由健康的人群、健康的環境和健康的社會有機結合的一個整體，是一個能不斷地改善物理與社會

環境、擴大社區資源，使城市居民能互相支援，以發揮最大的潛能的城市（1994、WHO）。「健康城市計畫」強調的是一種增能（empowerment），希望藉由個人、團體或社區、以及全球化各層次的多元行動，培養出城市自己的健康決策力量，以達到全民健康的目標，地方政府在這裡即扮演著主要發展推動者的角色。

目前「健康城市計畫」在 WHO 的六大地區中，都已具相當規模和成果。尤其，在 WHO 歐洲辦公室下的健康城市，其相互間的城市網絡和合作模式，更已發展至第四階段，以「健康發展的投資」及「WHO 歐洲辦公室發展主題上的合作關係」兩要素為基礎，來推動「健康的都市計畫」、「健康的老化」及「健康衝擊評估」三大核心目標。歐洲健康城市的發展歷程和行動軌跡，提供了其他地區一個很好的參考經驗，也是世界衛生組織在健康城市計畫推動中，很重要的一個標地和場域。

## 二、健康城市聯盟

在1986年里斯本會議決議「共同發展都市健康」後，由其指出的健康城市五大特徵中可以發現，城市結盟、經驗交流、相互合作學習等觀念一再被提及。城市和鄉鎮間、城市和城市間、進而在國家和國家間，應以共同的目標為架構，再依地制宜發展出在地化的健康行動方案，藉由相互支持、合作、學習及文化交流等方式，達到全民健康的共同願景。

這樣的概念和目前因全球化而蓬勃發展的城市聯盟之內涵是相同的。城市聯盟是由許多城市透過合作與夥伴關係的建立相互結盟形成，目的在於分享治理經驗、資源共享或是人力、科技、資訊、文化等交流，不斷促進城市快速提升與多元發展，既競爭又合作。城市間的聯盟關係包含了兩個重要的精神：城市互助和城市合作；在角色上，城市聯盟不僅是可快速與有效促進城市發展的重要舵手，還可以代表城市發聲，成為一個對話平台、或為策略目標的催化者、甚至是城市代言人等（城市聯盟與國際城市組織，2006）。

一般來說，全球城市互動網絡與發展趨勢可以歸納出三種不同的典型：

1、**綜合型**：多為各國政府、地方政府或跨國組織所組成的聯盟，涵蓋的國家、城市及地域都較大，所關注的議題範圍較廣泛多元，例如尋求解決全球化和城市化帶來挑戰、降低城市間的差距和不平等、幫助貧困落後的城市及消除富裕城市中的窳陋髒亂等。舉出幾個有名的聯盟作為代表如：1999年由世界銀行及聯合國人居署（UNCHS）共同創立的城市聯盟（Cities Alliance）、由聯合城鎮組織（UTO）與國際大都會協會（Metropolis）於2004年合併成立的世界城市和地方政府聯合組織（The World Organization of United Cities and Local Governments, UCLG）。

2、**主題型**：以單一主題為共同目標和連盟的訴求，這種以主題型的聯盟與商業界常使用之「策略結盟」有相似之精神。Spekman,等人提出所謂策略聯盟是一種介於兩個以上的夥伴之間，屬於緊密、長期、且互惠的協定關係。在其協定裡，資源、知識和能力為其所共享，以強化每一位夥伴的競爭位置，以達成其目標。也就是說，這是一種介於兩個或以上的夥伴之間互惠



圖一：

<http://www.who.dk/healthy-cities/>

的協定關係，可以有不同規模、形式及目的的連結，主要以強化每一成員的競爭能力，達成彼此有利的明確目標，創造雙贏或多贏之優勢（趙廣文，2005）。由於有明確的主題性，通常這樣的城市聯盟由名稱就很好辨識，如國際地方環境委員會（International Council for Local Environmental Initiatives, ICLEI）、主攻全球性經濟發展的世界城市聯盟（World Cities Alliance, WCA）、及反種族歧視之主義國際城市聯盟（Coalition of Cities against Racism and Discrimination）等。

**3、國家型：**多為一個國家裡的地方政府結盟，目的在強化地方政府和中央對話時的立場，增加地方政府對於地方發展和中央事務的影響力，另外也是提供施政者間市政經驗交流對話的一個良好平台。這類的聯盟很常見於各國，如：加拿大市政聯盟（Federation of Canadian Municipalities, FCM）、法國大城市市長協會（Association de Maires de Grandes Villes de France）、中國市長協會（China Association of Mayors）等。

由以上的城市聯盟類型看來，以建立健康城市為訴求並以健康城市為會員的「健康城市聯盟」，應屬於主題型的城市聯盟。WHO健康城市聯盟以「健康城市發展」為主題，分別在不同的地域進行區域性的資源整合、建立目標、組織制度、策略行動、和品質管理等工作，除了可以降低不同區域，因文化或語言上差異而造成的計劃整合或推動障礙；更可以扮演起城市間互動的平台、提升城市治理和對話的能量、進而促進城市的成長。

## 貳、WHO健康城市聯盟簡介

在文獻回顧的過程中，我們發現主題性的城市聯盟最能夠反映出時代的潮流。以健康城市聯盟為例，它反映出城市的高度發展和人口集中於都市所面臨的社會、環境、衛生及生態等問題。所以，WHO和許多國家才提出了需整合政府各部門、學術機構、私人企業、民間團體、社區本身等各單位間跨部門的合作計劃，以解決城市居民的健康問題，使城市成為生活、成長和愉悅生命的場域空間。

本文以WHO最早推動健康城市計畫的歐洲辦公室和台灣所謂屬的西太平洋辦公室所成立的健康城市聯盟和網絡為例介紹給大家認識：

### 一、歐洲健康城市網絡

歐洲由於在健康城市的推動與起步較早，因此聯盟相關資訊也較完整。目前歐洲地區的健康城市聯盟網絡，主要有三個層級：

**1、國家層級：**國家健康城市網絡（National Healthy Cities networks）是由歐洲各國的國內城市組成的，也是歐洲健康城市運動的基本骨幹。也就是說，歐洲各城市須先加入該國之健康城市網絡，而後各國網絡網絡在聯合成立為歐洲網絡

**2、洲際層級：**歐洲健康城市網絡聯盟（Network of European National Healthy Cities Networks），為歐洲各國家之國內網絡再聯合建立之聯盟組織。



圖二：<http://www.who.dk/healthy-cities/index.htm>

目前此聯盟包含了 29 個歐洲國家，涵蓋約 1300 個城市與鄉鎮。在這個聯盟中的每個國家網絡都被視為具有獨特性的，擁有自己的資源、文化和法律架構。參與聯盟的會員主要是能獲得它政策和策略支持，和專家經驗，可說是在國際層級中提供一個積極活絡的公共衛生倡議管道。

**3、WHO 歐洲健康城市網絡 (WHO European Healthy Cities Network)：**是健康城市運動的指標。主要架構於 WHO 歐洲辦公室下，WHO 會在歐洲各國家依其人口數多寡設定城市員額，由各國推薦申請 WHO 健康城市認證，WHO 歐洲辦公室會依循發展目標給予輔導。

目前 WHO 歐洲健康城市已實施至第四階段，每個階段約 5 年，各階段的工作重點和認證城市數量為：

**1、Phase I (1987-1992)：**重點在提倡 Health for All 的概念，建立新的實施架構，以期能引導組織及機構在各城市中改變其推動健康的方向。此階段有 35 個城市參與。

**2、Phase II (1993-1997)：**重點在於加速各城市對政策的採用，強化支持系統及跨部門連結，強調以行動為導向的政策及計畫。此階段有 39 個城市參與，其中 13 個城市沒有參與第一階段。

**3、Phase III(1998-2002)：**此階段比較屬於行動導向，期望能公平地維持社會發展，強調公共政策的建立與健康計畫的整合，也期望各城市能有系統地監測及評價其方法，此階段有 55 個城市被認證參與。

**4、Phase IV (2003-2008)：**核心議題為健康影響評估(Healthy impact assessment)、健康的都市計畫(Healthy urban planning)及健康的老化(Healthy aging)三大方向。目前有 76 個城市被認證參與。

整體來說，歐洲健康城市聯盟的目標是希望透過聯盟的建立協助相互增長，並經由政治承諾、組織改變、能力建立及以夥伴關係為基礎的計畫和參與等方法來增強地方政府在健康發展上的能力，以促進地方政府發展出重要且有系統性的健康的公共政策，以消除城市貧窮、健康不平等、社會經濟、及影響健康的環境等因子。

在上述的原則和目標下，其實地方政府和城市可以發揮的面向相當的多元，可以依照自己城市的需求做規劃，以下舉出目前幾個主要的城市議題如表列，這些都涵蓋在 WHO 所支持的範圍裡：

老化	健康衝擊評估	社經因素
空氣	住宅	永續發展
喝酒	心理衛生	交通
青少年	非傳染病	都市治理
城市健康發展	營養	都市計畫
社區參與	身體活動	暴力
藥物	貧窮	環境衛生



圖三：<http://www.who.dk/healthy-cities/index.htm>

性教育	公平與健康	菸害
衛生政策與計畫	社會照顧	

一般來說，一個城市想要加入 WHO 歐洲健康城市聯盟的組織運作，由於名額上有一定的配額和控管，需要有參與國家網絡或第四階段 WHO 歐洲網絡的城市才可提出申請，成為副會員後，還需經過世界衛生組織的評估才可決定是否委任和認證(相關的評估要求和申請文件格式可參閱健康城市學刊第二期的歐洲健康城市網絡計畫目標與要求一文)。

## 二、西太平洋健康城市聯盟 (Alliance For Healthy Cities)

由於台灣尾屬西太平洋區只能加入 WHO 西太平洋健康城市聯盟。WHO 西太平洋健康城市聯盟全名為 Alliance For Healthy Cities(AFHC)，於 2003 年 10 月 17 日由 WHO 西太平洋區辦公室推動成立，其運作模式與歐洲健康城市網絡不盡相同，它採用會員方式加入，自給自足，但主要的推動方向仍依循著歐洲辦公室所提出的健康城市原則進行，其所關注的議題也和歐洲健康城市不完全相同，如下表：

健康的社區和村庄	健康的工作環境	健康促進醫院
健康促進學校	生態保護	健康市場和安全食物
飲食、運動、身體活動	好的政府	污染控制
廢棄物管理	健康的觀光事業	



圖四：

<http://www.alliance-healthycities.com/>

西太平洋健康城市聯盟成立的目的及功能為：

1. 加強提倡健康城市，鼓勵創新計畫以改善生活品質，並著重特殊地區的健康問題。
2. 提供分享健康城市經驗的機會，著重會員共有的健康議題。
3. 頒證健康城市會員的傑出表現。
4. 有效運用所有可利用的資源，並促進西太平洋區及其他地區採取健康城市的方法。
5. 與學術單位合作發展新知識和技術，並包裝技術性的資源改善健康城市的計畫、執行和評估。

AFHC 健康城市聯盟的組織架構大致上分為大會、指導委員會、執行委員會及秘書處。**大會**為聯盟的主要執行機構，由所有正會員和副會員組成，大會每二年舉行會議，審議批准聯盟所提出的政策、計畫、預算和活動。**指導委員會**是經由大會選舉產生，主掌聯盟決策。成員有 5 名正會員（皆為城市代表），5 名副會員（包括 NGO、國際組織、學術單位、私人部門、國家

政府機構各一名代表)，一屆任期為四年，但在兩屆交替時只更換一半的會員組成，以利交接。

**秘書處**由指導委員會選定擔任聯盟的行政管理，本屆的秘書處在日本東京醫科齒科大學國際衛生研究院(International Health, Graduate School of Tokyo Medical and Dental University)，秘書長由Dr. Keiko Nakamura擔任。秘書處的任務為：(1)、支持聯盟的目標和宗旨的協調、通信、資料銀行業務、資金管理和其它任務。(2)、代表聯盟在組織的所有法律交易。(3)、每兩年底，秘書處對大會做財政報告。**會員大會**每兩年舉行一次，第一屆會員大會於2004年10月12-14日舉行，主辦城市為馬來西亞的古晉市，第二屆會員大會於2006年10月28-30日舉行，主辦城市為中國的蘇州市。第三屆會員大會將於2008年舉行，主辦城市為日本的千葉縣(Ichikawa City)。會員大會期間，也將進行獎項的評比和頒發，獎項有健康城市實踐獎(Award for Good Practices of Healthy Cities)、健康城市進步獎(Award for Progress of Healthy Cities)、健康城市創新獎(Award for Pioneers in Healthy Cities)三類。

所以說，AFHC是一個以國際間各種夥伴所組成的組織，以利互相交換資訊和研究發展的國際平台，他們相信這樣的國際合作模式，是一個有效率且有效能的工具，能夠達到保護及促進城市健康的城市遠景和目標。西太平洋健康城市聯盟承諾能夠提供經驗交流的機會、建立健康城市的操作及資源分配，並藉由國際合作發展新的知識和技能，以更進一步達到健康城市計劃的核心價值。截至目前為止，聯盟共有62個會員，包含49個城市和13個非政府組織，分布在澳洲、柬埔寨、中國大陸、日本、南韓、馬來西亞、蒙古、菲律賓、越南九個國家。

在2006年舉行的第二屆會員大會，成立了第一屆**執行委員會**，共選舉了5個城市和3個機構組成執行委員會。本屆委員包括日本平良市、馬來西亞古晉市、菲律賓馬尼基納市、蒙古烏蘭巴托市、澳大利亞洛朗格市、香港中文大學健康教育和促進健康中心、和馬來西亞衛生部，其中並由馬來西亞古晉市的市長擔任執行委員會主席。為了充分發揮聯盟的作用，執行委員會下還設置了若干專業工作委員會，包括聯盟成員事務工作委員會、時事通訊工作委員會、國際促進工作委員會、展覽工作委員會等，來整合各方面的資源和實務操作。

和歐洲健康城市聯盟不同的是，「西太平洋區健康城市聯盟」會員組成雖也有正會員(Full membership)及副會員(Associate membership)兩種，但是它是申請的組織來作為分別，如：正會員的申請資格為市政府，副會員的申請資格則為非政府組織、國家機構、私人部門、學術機構等其他單位。但是，在歐洲健康城市聯盟的副會員角色比較像是正式認證前的觀察員身分。

想要申請進入西太平洋健康城市聯盟的城市或組織，需要繳交申請書，申請截止日為每年的2、4、6、8月。申請程序首先必須遞交三份資料：(1)申請表(Application Form)，(2)會員資訊表(Information Sheet for Associate



圖五：  
<http://www.alliance-healthycities.com/>

Member)及(3)本市健康城市相關資料，在文件內容上需包含：a)政治承諾文件，b)目標與願景，c)城市基本資料，d)主要的健康問題分析四大項。申請大約2週後，聯盟會寄回覆函，並要求繳交正式簽名表格及入會費美金五百元，之後即進行審查程序，此階段的審查程序大約3個月。此外，文件內容也希望能呈現城市在跨部門合作機制、社區參與機制、地方行動計畫、監測與評價指標及資訊傳播與分享上的規劃與進度，這點和歐洲辦公室建議新城市要撰寫的城市檔案意義相同。

綜觀以上兩個健康城市聯盟，雖然都有自己的發展重點和特色，但是在追求人類生活品質和環境永續的理念上仍是一致的。其他未提及的地區並非沒有健康城市聯盟的發展，聯盟是一種運動，是倡議發展的過程中常見的使用策略，「健康城市計劃」是一個全球性的運動，所以在世界衛生組織所劃定的六大地區中，大都可以看到健康城市聯盟的運行。

### 參、台灣地區健康城市的發展與展望

台灣地區的健康城市運動在近幾年各地也順應國際潮流陸續展開。台南市最早於2003年七月開始推行，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。於2005年初結案並發表健康城市白皮書，也建置出台南市的本土健康城市指標及跨部會合作機制…等成果。2005年7月以「台南市健康城市促進會」的非政府組織名義加入WHO西太平洋區健康城市聯盟，為台灣第一個成為聯盟會員的城市。(胡淑貞等，2006；台南市健康城市網站)。

台北市的健康城市計劃在2002年獲得市長的公開支持開始推動，並訂2002年為臺北健康城市元年，2003年由於SRAS風暴而暫停，2004年成立台北市健康城市跨局處推動小組來做統籌協調的工作，以整合的資源和掌握整體發展期程。目前，台北市的健康城市推廣工作是以區作為地理上的分野，2006年台北市大安區循著台南市的模式首先以「大安健康促進會」的非政府組織名義加入WHO西太平洋區健康城市聯盟。今年(2007)台北市的士林區、北投區也將陸續推動健康城市和提出申請。

台灣地區的其他城市，目前也都開始著手規劃，或業已開始執行健康城市計劃，如：台北縣、苗栗縣、高雄市、屏東市、花蓮縣、台東縣等，未來預計將有更多的城市會投入健康城市計畫當中。

雖然如此，台灣尚未有健康城市聯盟的創立，但初步籌劃工作已由成大健康城市研究中心協助中，該中心於2006年2月24日全台23縣市首長及其代表在台南市召開「台灣健康城市聯盟高峰會」，並簽訂「成立健康城市議定書」，議定每年至少開會1次，這樣的協定已為「台灣健康城市聯盟」的形成跨出了一大步。未來，期望在台灣健康城市聯盟的成立後，能夠促成城市間良好的溝通機制和平台，也為台灣的健康城市計劃發展出在地化的精神



圖六：  
[www.healthycities.ncku.edu.tw/index](http://www.healthycities.ncku.edu.tw/index)

和特色，以達到Agenda 21及健康城市計劃－Heath for all的終極目標。

## 參考文獻

- 1、李佳雯、曾惠怡（譯），WHO 歐洲健康城市網絡第四階段：目標與要求，台灣健康城市學刊第二期，163-171。
- 2、趙廣文，高雄縣國民中小學資訊種子學校策略聯盟運作之研究，國立中正大學教育學研究所碩士論文，2004。
- 3、李長晏，全球化治理：地方政府跨區域合作分析，研考雙月刊 2004;28(5):55-65。
- 4、莊麗蘭、楊睿雲、曾淑娟，城市聯盟與國際城市組織，研考雙月刊 2006；30（5）101-115。
- 5、世界衛生組織歐洲辦公室健康城市聯盟資料·WHO/Europe·取自 <http://www.who.dk/healthy-cities/index.htm>。
- 6、西太平洋健康城市聯盟網·<http://www.alliance-healthycities.com/>。
- 7、台南市健康城市網·<http://www.healthycities.ncku.edu.tw/>。
- 8、台北市健康城市網·<http://healthycity.taipei.gov.tw/>。
- 9、WHO，Healthy Cities around the world：An overview of the Healthy Cities movement in the six WHO regions.，2003。
- 10、胡淑貞、蔡詩蕙，WHO健康城市概念，台灣健康城市學刊第一期，1-7。