

英國利物浦健康城市計畫第四階段介紹

The Fourth Stage of Liverpool's Healthy City Project

葉淑玲¹、孔憲法²

Yeh Shu-Lin、Kung Shiann-Far

¹ 國立成功大學公共衛生研究所 碩士生

² 國立成功大學都市計畫學系 副教授

摘要

利物浦加入世界衛生組織健康城市計畫迄今已二十年，發展進入第四階段，本文將以利物浦 2005~2008 年之城市永續發展計畫《Liverpool First 2005—2008》介紹其未來目標與規劃。

Liverpool has acceded to the WHO Healthy City Project for 20 years, the project is now in its fourth stage. Based on 《Liverpool First 2005—2008》, this article introduces its fourth phase plan and its future targets.

關鍵字： 利物浦 (Liverpool)、健康城市 (Healthy city)

壹、利物浦 (Liverpool) 簡介

利物浦是英國最早加入世界衛生組織健康城市計畫 (WHO Healthy City Project) 的城市。由於港灣條件優良，工業革命後，利物浦成爲工業大城，目前爲英國第二大貿易港。雖然工業蓬勃發展，卻也因此帶來醫療與住宅的問題。城市空間的擁擠，再加上 1930 年代經濟大蕭條之後，失業情形嚴重，對民眾的心理與環境的健康情況都造成負面影響。於是二次大戰後，英國開始展開一連串的改革，也開始注意公共衛生議題，產生了健康城市的概念與行動 (高千琇、孔憲法，2003)。

利物浦健康城市概念主要受三大因素影響，分別爲肺癌死亡率、政府機構間的連結與利物浦大學公共衛生學系的學者 John Ashton 提出發展健康城市的國際觀點 (胡淑貞、蔡詩蕙，2003)。1980 年代早期，利物浦的肺癌死亡率位居世界第一，由此引發其對健康相關議題的關注；藉由強調健康不再只是衛生部門的責任，認爲必須透過跨組織、政黨的相互合作來促進健康，所以從 1987 年開始，這些跨部門的機構就定期召開會議以討論關於健康促進的策略；而 John Ashton 所提出的發展健康城市的國際觀點，同時成爲「全



圖 1：利物浦

<http://www.knightfrank.com/ResearchReportDirPhase2/10920.pdf>

民健康」(Health for All)早期概念中的重點之一，從 1986 年開始，即受到各組織團體的支持(高千琇、孔憲法，2003)。

貳、利物浦健康城市計畫

利物浦健康城市計畫迄今已經歷四個階段的發展，如表一。前三階段之發展內容本刊第一期曾加以介紹(高千琇、孔憲法，2003)，因此，本文內容以利物浦健康城市計畫第四階段為主。

表一 利物浦健康城市發展階段簡表

健康城市各階段	重點計畫
第一階段(1987~1992)	YUK 反毒活動、健康與體適能的得分、Croxteth 健康行動區
第二階段(1993~1997)	城市健康計畫
第三階段(1998~2002)	Liverpool First、馬其塞特健康行動區、Local Agenda21
第四階段(2003~2007)	Liverpool First

資料來源：英國利物浦健康城市案例介紹，高千琇、孔憲法，2003，健康城市學刊，第一期，頁 89-96。

經過前三階段的努力，利物浦延續第三階段之《Liverpool First》，規劃了 2005 年至 2008 年的計畫。《Liverpool First》計畫合併了健康城市計畫工作，工作重點為健康衝擊評估、健康公平的審查以及透過組織的發展建立社會資本，並且提供一個永續的社區發展策略，融入由當地環境保護單位提出的八大中心思想準則，分別為永續性(sustainability)、平等(equality)、社會融合(social inclusion)、社區凝聚(community cohesion)、連結計畫與行動 (joining it up)、社區參與(social engagement)、作業透明化 (best value)，其中作業透明化主要指涉四大概念，首先，著手任何行動時都應將當地居民視為核心，並且有開放及公正的溝通，對所有的行動負責，隨時檢視做了什麼與如何進行。

在《Liverpool First 2002-2005》中，不論是都市經濟的發展或是提升居民生活品質的公共服務措施都有快速的進展，也建立了由 1300 個組織團體所形成的 9 個社區網絡，儘管如此，仍有許多必須改進的地方，如高犯罪率、失業率、健康貧乏及教育成就、低住宅與環境品質，這些問題將透過策略的整合予以改善。

為了成為歐洲最優異的城市，利物浦透過建立更具經濟競爭力、更健康、更安全及更包容的社區及增加個人發展機會的方式，並在《Liverpool First 2005-2008》設定以下五個欲達到之目標：

一、兼容並蓄的歐洲文藝之城(Inclusive European Renaissance City)

到 2010 年創造一融合歐洲文藝之都市，包括社區安全、文化及交通三



圖 2：Liverpool First 2005-2008



圖 3：2008 年文化之城標誌

<http://www.liverpool08.com>

面向。社區安全以降低各犯罪率為主；文化部分，還未有具體目標，不過，利物浦獲得 2008 年歐洲文化之都的主辦權，表示其文化內涵受到肯定；交通方面則以改善道路安全、便利交通，減少堵塞、提升空氣品質為主。

二、商務便利之城(Business Friendly City)

在 2008 年成爲一商務便利之城，發展商業與競爭力。商業部分，分析一項於 2005 年執行的調查，歸納出六大議題，分別爲環境、成本、交通、廠房、人力資訊、與市議會和公部門的交流；近年來，利物浦的經濟劇烈成長，但是，這樣的成長是由於比較基準比英國和國際上同類型都市低，因此必須繼續縮短差距，以擁有深厚知識和商業服務型經濟的城市來超越領先者。

三、工作與學習之城(Working & Learning City)

到 2008 年，學校數量、資格檢定與受雇率達到國家指標，從教育、技能和資格檢定及就業三部分著手。教育方面，以降低 16-18 歲既沒有就學也沒有就業的青少年的比例爲優先目標，並針對各學齡層設定提升水平，增進能力之目標；以激發居民及雇主需求的方式，將利物浦居民的平均讀寫和算術能力提升至國家水平；就業部分，降低失業率爲主要目標，特別針對單親、少數民族、50 歲以上者等重點團體。

四、健康之城(Healthy City)

到 2010 年疾病與可預防之死亡人數降至國家平均水準。爲了成爲健康之城，利物浦的優先目標是降低因癌症、心臟病和中風死亡的人數，並且減少酗酒、吸煙、兒童肥胖、蛀牙、以及未成年懷孕等不利健康因素。

五、活力之城(Living City)

到 2013 年人口成長至 50 萬人，其中包括提升平價住房之住房品質。利物浦首先考慮的是經濟成長和城市住房市場的提振，包括馬其塞特郡的住房市場振興計畫。

計畫除了有利物浦市議會的承諾和 Local Development Framework(LDF) 做爲社區行動領導綱領，並由多項策略組成行動架構，包括旨在縮小地方差異的國家政策 Liverpool Neighborhood Renewal Strategy(LNRS)、國家發起以簡化資金流向(funding streams)，並轉移決定權至地方政府層級的 Local Area agreement(LAA)、每年更新以實現經濟永續成長的 Liverpool 2003-2013、各地區夥伴承諾合作的城市區域發展計畫(City Region Development Plan, CRDP)。

參、利物浦健康城市第四階段計畫評論

健康城市的四大理念爲跨部門合作、社區參與、健康的公共政策與創新的策略，以下將以這四大理念來回顧利物浦健康城市計畫進行至今所實現的成就。



圖 4：利物浦
<http://www.liverpoolfirst.org.uk/node/20>

一、跨部門合作

利物浦從 1987 年參與健康城市計畫至今已邁入第二十年，早在第一階段即將發展一個跨部門的委員會視爲主要目標，以爲健康城市的策略、概念和原則建立模範，並在第二階段檢視此跨部門組織的不足(董旭英，2003)，進行到第四階段，跨部門合作的機構發展臻至成熟，並且有地方發展架構(Local Development Framework, LDF)指導社區及發展者規劃策略與提案，減少初參與者之障礙。

二、健康的公共政策

利物浦是馬其塞特郡的五個自治市之一，由利物浦市議會治理，其於第二階段發展時，將新的健康城市團隊移至市議會的中央決策單位，由副市長領導。1997 年英國選出的新政府贊同健康城市的精神，因此，當利物浦的健康城市計畫進入第三階段時，政策層次的推動工作變得較之前更爲容易，顯示健康城市工作不僅得到政府的支持，更將層級提升至中央政府，不再只是包含於健康城市計畫之中。有了前三階段的穩固基礎，第四階段在利物浦市議會的承諾與地方組織的努力下，建立起有益於該城市經濟、環境和社會福利的健康的公共政策。

三、社區參與

利物浦於第三階段時即已由 1300 個組織團體形成 9 個社區網絡，不僅鼓勵社區參與，更連結社區達到資源與經驗分享，而融入健康城市計畫的《Liverpool First 2005 – 2008》除了檢視前一階段的實行成果，並由包括公有、私人、社區、宗教等 33 個主要組織結合而成的 Liverpool First 委員會(Liverpool First Board, LFB)根據 Liverpool First 的五項目標，指出利物浦目前仍面臨的問題，如犯罪率高，再針對所發現的問題規劃改善的辦法，參與決議與設定優先目標，並監督施行的進度，利物浦合作團隊(Liverpool Partnership Group, LPG)則依據 Liverpool First 委員會的決定，設計執行方案，監督方案實施，以及指導合作夥伴。不論是策略的規劃、實施與監測皆有完整體制，以確保資源的有效使用。

四、創新的策略

在《Liverpool First 2005 – 2008》的第五項目標中，透過經濟成長和活絡住房市場來達到人口成長的目標。由於利物浦的平價住房多數無法達到全國住房基本的要求，爲了提升住房的品質，設計了該地區住房市場振興計畫，進而吸引民眾進住，是相當創新的作法。

利物浦的策略與行動方向，除與健康城市背後理念相符，其《Liverpool First 2005 – 2008》同時也符合多項歐洲健康城市辦公室針對歐洲網絡成員於執行第四階段計畫時提出的必要條件，這九項必要條件分別爲當地的持續性支持、協調者和引導團體、核心發展主題的合作關係、城市健康發展計畫、城市健康簡介、參加世界衛生組織歐洲網絡會議、參加市長會議、參與網絡活動、監測和評估機制。表二爲歐洲健康城市辦公室提出執行健康城市第四階段的九個必要條件與《Liverpool First 2005 – 2008》的內容對照。

表二 健康城市第四階段的九個必要條件與《Liverpool First 2005 - 2008》之對照

必要條件	相關計畫或組織
當地的持續性支持	城市區域發展計畫(City Region Development Plan, CRDP) 利物浦鄰里更新策略(Liverpool Neighborhood Renewal Strategy, LNRS)
協調者和引導團體	地區發展架構(Local Development Framework, LDF)為社區及發展者提供規劃策略與提案的指引
核心發展主題的合作關係	透過每階段的計畫，如 Liverpool First，明確定義城市面臨的問題，同時將城市中所推行的策略歸檔，以供其他參考
城市健康發展計畫	除了《Liverpool First》包含利物浦對發展健康策略性的規劃與努力，《This is Liverpool 2003 - 2013》中，更舉出利物浦的核心願景，也就是發展永續的經濟成長策略及作法，並且每年更新
城市健康簡介	利物浦於網站上提供各種健康城市計畫相關檔案，可免費下載，如 Liverpool First、老年議題(The Age Agenda 2006)等
參加世界衛生組織歐洲網絡會議	無明確資料
參加市長會議	無明確資料
參與網絡活動	利物浦利用網際網路與其他城市、國家分享其策略
監測和評估機制	Liverpool First委員會(LFB)結合包括公有、私人、社區、宗教等33個主要組織，由這些團體根據 Liverpool First的五項目標，參與決議與設定優先目標過程，並監督進度；利物浦合作團隊(LPG)則依據LFB的決定，設計執行方案，監督方案實施，以及指導合作夥伴

整體而言，《Liverpool First 2005－2008》相當清楚的呈現了利物浦第四階段的目標，除了文化的部分，其對先前行動的審慎檢視、策略規劃方向、目標的訂定的過程，尤其是利物浦健康城市計畫不僅是社區網絡間的資源共享，更將其規劃經驗公開，對想進一步瞭解或實行健康城市計畫的都市，應該很有參考價值。

參考文獻

1. 胡淑貞、蔡詩薏 (2003)，WHO 健康城市概念，健康城市學刊，第一期，頁 1-7。
2. 高千琇、孔憲法 (2003)，英國利物浦健康城市案例介紹，健康城市學刊，第一期，頁 89-96。
3. 董旭英 (2003)，英國利物浦健康城市案例評論，健康城市學刊，第一期，頁 97-98。
4. Liverpool Partnership Group(2005) Liverpool First2005－2008: our sustainable community strategy. Retrieved March 22, 2006 from: <http://www.liverpoolfirst.org.uk>.