

屏東市公所推動健康城市計畫之經驗分享¹

Pingtung Healthy City Plan Indicator Establishment and Intersectoral Cooperation

洪郁韻

Hung Yu-Yun

屏東市公所 社會課課員

摘要

屏東市公所是目前加入「台灣健康城市聯盟」的會員中，唯一以鄉鎮市層級執行健康城市計畫的地方政府。屏東市積極響應推動健康城市計畫，在多數人認知中，是件吃力不討好的差事，會被這麼設想，其中一個原因在於鄉鎮市層級先天資源相對受限，可經營的計畫項目也相對侷小。

面對現況難處，屏東市葉壽山市長用很實際的兩個理由來說服公所同仁，屏東市必須推動健康城市計畫：(1) 屏東市總人口數 21 萬 6 千餘人，從公衛角度衡量，是個人口數大小適中，有利計畫推動的城市；(2) 從執政者的角度，凡能引領屏東市更跨步邁進、讓市政現況運作更好、規劃防範健康問題的施政計畫，就是公所同仁責無旁貸的工作，健康城市計畫正是這樣的計畫。本文跟大家分享屏東市公所所以鄉鎮市層級地方政府推動健康城市計畫的工作事項及執行經驗。

The Pingtung City Government is currently one of the members of the “Alliance for Healthy Cities.” It is the only township level government that has implemented the healthy city plan. Pingtung City has actively promoted the healthy city plan, but for most people’s understanding, it is a hard task because most assume that township level governments have limited resources and the project items that can be executed are on a smaller scale.

Though confronting these difficulties, Mayor Soshan Yeh of Pingtung City used two reasons to persuade his colleagues why Pingtung

¹ 本文依據作者 2008/1/20 於成大醫學院，參與 2008 台灣健康城市聯盟成立大會暨交流研討會專題演講彙整而成

City must promote the healthy city plan: first, the total population of Pingtung City is 216 thousand, from the perspective of public health, there were a suitable number of people in the city to allow the promotion of the plan ; second, from the perspective of the governing officials, any plan that can allow Pingtung City to advance, allow the government to operate better, and to organize and prevent health problems, is the responsibility of all the colleagues in the government. The healthy city plan is actually such a plan. This paper introduce what the Pingtung government and the township level governments promoted in the healthy city plan to provide relevant implementation experiences.

關鍵字：屏東市 (Pingtung)、健康城市 (Healthy City)

壹、前言

屏東市公所是目前加入「台灣健康城市聯盟」的會員城市中，最基層，也就是以鄉鎮市層級入會的地方政府。屏東市積極響應推動健康城市計劃，在多數人認知中，是件吃力不討好的差事，會被這麼設想，其中一個原因在於鄉鎮市層級先天資源相對受限，可經營的計劃項目也相對侷小。面對現況難處，屏東市葉壽山市長用很實際的兩個理由來說服公所同仁，屏東市必須推動健康城市計劃：1.屏東市總人口數 21 萬 6 千餘人，從公衛角度衡量，是個人口數大小適中，有利計劃推動的城市。2.從執政者的角度，凡能引領屏東市更跨步邁進、讓市政現況運作更好、規劃防範健康問題的施政計畫，就是公所同仁責無旁貸的工作，健康城市計劃正是這樣的計劃。本文跟大家分享屏東市公所以鄉鎮市層級地方政府推動健康城市計劃的工作事項。

貳、屏東市健康城市計劃

一、源起：

屏東市健康城市計劃，95 年底的時候開始醞釀。有別於台灣健康城市聯盟其他會員夥伴多經由學者團隊先行拜會機關首長，並說服機關首長推行健康城市計劃的進行步驟，本市健康城市計劃一開始則是在首長與大仁科技大學學術團隊有良好的共識下，展開合作計劃。

首先，屏東市公所與大仁科技大學學術團隊雙方簽訂「產官學合作計劃」，主要目的在於政府機關借重學術團體相關領域專業，協助公部門探討屏東市民眾對健康城市的期待，評估屏東市健康問題，研擬屏東市健康城市推動計劃，建立具體的屏東市健康城市目標並與國際城市進行交流。

二、研究團隊與行政業務執掌：

屏東市健康城市計劃為四年連續性的計畫，由大仁科技大學資訊暨管理學院院長江復明教授擔任召集人，結合大仁科技大學各領域之專家學者組成核心團隊，成立健康城市研究中心，比照 WHO 分組架構。因為環境管理組又再區分出休閒運動管理組，所以，總計分置健康管理組、社區營造組、環境管理組與休閒管理組四組。

研究團隊主要工作包括指標建立、論壇與教育訓練，策略與方案研擬及建立推動機制等，預計分四年完成收集並評估屏東市現有的健康城市指標、建立屏東市城市健康資料庫、建立具體的推動與評估機制、落實健康城市指標計畫等工作。

至於行政團隊部份，由公所主任秘書整合、協調，原則依市公所民政課、養護課、清潔隊、工務課、社會課、行政室等編制及業務職掌，作為與學術團隊各組業務推動對應窗口，負責適時向研究單位提供業務實際執行範圍以及必要的行政支援。另一方面，各課室就研究團隊給予的建議與方向，依業務執掌評估暨調整計畫的可行性。

三、各階段推動工作：

(一) 開始期：

1. 簽訂合作計劃，建立核心團隊：

- (1) 與屏東基督教醫院簽署合作，推動社區健康總體營造，補足鄉鎮市層業務執掌未及健康醫療管理區塊。
- (2) 與大仁科技大學簽訂產官學合作計畫，建立計畫推動核心團隊，其成員涵蓋本所一級主管與大仁科技大學學術團隊，設四組組召集人，對於合作計畫溝通分工、議定工作進度。

2. 了解健康城市的概念：

(1) 辦理卓越研習營，教育公所成員健康城市概念：

透過大仁科技大學學術團隊陳清軒主任，邀約成功大學健康城市研究中心輔導團隊，在 96 年初南下到屏東出席里幹事卓越研習營，對公所同仁進行講座研習，教育同仁健康城市概念與需要基層同仁協助推動的工作事項。



圖 1：2006 屏東市健康城市簽約記者會



圖 2：2006 屏東市健康城市研

(2) 辦理問卷與票選健康城市的識別標誌活動：

票選出屏東市健康城市識別標誌，向外界宣傳屏東市將要推動健康城市計畫，也藉此讓市民表達他們對屏東市的城市印象。

3. 了解健康城市現況：

- (1) 大仁科技大學學術團隊與公所召集人至屏東市轄內七分區與意見領袖們進行意見交換與問題討論。
- (2) 委由大仁科技大學學生會同本所里幹事暨相關課室同仁，進行家戶「屏東市市民健康行為暨公共設施需求問題」、「就業、教育、家庭、藝文暨社會福利」問卷調查。
- (3) 依屏東市轄內 79 個里各里人數比例抽樣，由大仁科大同學對市民的健康行為進行電話訪問。

(二) 組織期：

1. 成立屏東健康城市計畫推動委員會：

以產官學合作計畫為基礎，邀約里、社區、民意代表、其他民間團體等社會各界人士，成立屏東市健康城市計畫推動委員會，匯聚不同背景、領域的資源。

2. 確定計畫的任務、建立計畫的能力、建立計畫執行策略：

區分組別，召開定期聯繫會議與不定期工作小組會議，將整個計畫分成健康管理、環境管理、休閒運動管理、社區營造管理四組，推舉各組的學術單位、公部門的召集人，著手進行定期（原則三個月為一期）的聯繫會議，以及不定期的工作小組會議。分別討論出未來計畫推動時雙方合作蒐集、建置健康城市指標的方式，評估公所層級推動健康城市計畫，所面對的困難，以及面對超出公所行政職掌範圍的計畫業務，應有的執行策略該。

3. 參加觀摩交流研討會：

96 年 5 月至成大健康城市研究中心參加研習會，對於台灣健康城市南、北區聯盟會員指標篩選多所討論；96 年 9 月中旬至苗栗參加「2007 健康城市全國工作坊」等，藉座談、上課、實際走動觀摩等學習，讓推動委員會的夥伴，更清楚其他會員城市的推動情形。出席的會員更利用會議休息時間做更近一步的個人交流，這樣非正式管道的諮詢平台同時建構完成。

（三）行動期：

1. 分析指標、排定本市優先執行計畫：

根據調查所得指標資料，評估城市發展現況及健康需求，經多次會議討論，設定優先示範計畫項目。

2. 活化跨部門行動：

針對每個示範計畫，先行與學者專家、市政顧問、社團組織等溝通，然後對內召開跨課室圓桌會議，讓計劃執行相關課室列席，討論並協調計畫推動方向、執行策略、期程、所需人力、物力、經費援引配置等問題。

3. 建立社區參與模式，增進社區參與

4. 架構「健康社區聯盟」：

本聯盟由公部門、地方社團組織、里、醫療機構（如署立屏東醫院、財團法人屏東基督教醫院等）、社區健康營造中心等單位共同組成，屬聯誼性質，藉此平台引導市民參與、建置社區支持性溝通機制、發揮資源整合實際效益。如進入社區、鄰里辦理「在地開講」系列，即是由公部門示範計畫執行單位負責人及承辦人，每兩個月進入社區或鄰里，針對健康城市業務計畫內容向與會夥伴宣導、報告進度、溝通與推動。也藉機由夥伴陪伴對社區組織培力，提升社區整體健康並維持成員間彼此良好的互動關係。

5. 成立「屏東縣屏東市健康城市協進會」：

由市公所廣邀學校、民間社團、公益組織等各界對健康城市計畫有期待、對健康城市有想法的人士籌組設立。

協進會設立目的在於匯入更多對健康城市的意見，討論可行計畫重點、以 NGO 身分對內援引資源協助計畫推動，對外則可與國際接軌，分享全球在推動健康城市議題與經驗。

增加辦理各項活動，並使活動多元化，與公部門以外團體合作辦理，讓公所成員與業界交流學習、讓公部門所辦活動貼近民眾訴求，也讓市民透過參與不同的活動，認知健康城市計畫進而參與健康城市計劃。

雖然上文標示著開始期、組織期，行動期，但計劃實際推動並不是每個期程按循序步驟推進。比如說，理論上市公所應該在開始期就獲得代表會承諾，然而事實上，當時仍在努力與代表會

溝通—先從少數幾位市民代表溝通起，一步步擴大，讓多數代表認同；再者，組織期理論上應要做到七個步驟，但是，實質上，礙於現實考量，公所既未正式設立計劃辦公室，初期也未編配專職人員負責健康城市業務，直至 97 年初才將原本承辦社會課社區業務的人力區分出來專職承辦健康城市業務。

參、鄉鎮市層級推動健康城市的先天限制與機會：

一、限制：

(一) 人力配置：

依鄉鎮市層級現有人力配置，推動健康城市計劃時所多出的業務，須由相關業務課室吸收、調整，在無多餘人力的情況下，時間一久容易影響預期效益。

(二) 指標建構：

需建置的指標只有少數可以從市公所所屬單位直接取得，大部分指標仰賴縣市層級提供或市公所委由學術單位學生進行部份問卷調查。這其中縣市層級的資料數據，不一定可以直接引用於本市的指標建置，這種問題在縣市層級作指標蒐建時鮮少發生。

(三) 社區參與：

開始操作健康城市議題時，多數社區認為政府既然提出政策，就應該提供一定額度經費輔導社區執行計劃。沒有經費補助而要社區參與市公所的計畫推動實非易事，公所僅能從喚起共識，引導觀念轉向善手，並規劃活動、導入健康社區聯盟等機制，提升社區主動參與度，目前仍持續努力中。

(四) 經費來源：

市公所財源有限，僅靠本預算推動相關計劃，能執行的計畫項目縮減，推動執行的效益相對受限。面對現實，城市的經營樣樣都與打造健康城市計劃相關，公所因應之計是強化與社群的合作，並培養內部人員積極提案、援引資源的能力。

二、機會：

(一) 促進組織學習：

對於鄉鎮市層級公部門而言，健康城市推動計畫很多部份是在原來的業務職掌範圍外（如拒抽二手菸的宣導、戒菸班的開設、無菸環境的落實、公廁管理品質的提升、運動人口比例

提昇等計畫)，依課室現有業務劃分，推動健康城市計劃勢必須讓原本熟悉既定模式執行業務的公務人員調整心態、積極面對改變趨勢，與外界資源整合及經驗交流，與內部各單位溝通、協調並產生良性競爭，促成組織學習，屏東市公所的行政效率因此可獲提升。

(二) 學習跨部門合作：

推動健康城市計劃自始即是一連串動員、跨部門合作的過程，整個過程會對組織結構及行政管理系統有所衝擊，且會影響到社會環境生態，這對公所而言，是很奇妙且難得的經驗。

(三) 社區組織培力：

屏東市轄區小(面積僅 65.067 平方公里)，相對容易擾動市民對「健康」議題的觀念覺醒，透過問卷、座談會、論壇、辦活動等手段，讓市民在一次次的觀察接觸與自覺的反覆過程中，凝聚對健康城市計劃推動的共識，容易宣導行銷健康城市計劃概念；只要參與機制規劃得當，容易鼓勵市民投入心力協助推動，吸引更多資源投入。