

花蓮縣健康城市：建立公共政策之經驗分享¹

Hualien County Healthy City: Establish Public Policies

謝婉華

Hsieh Wan-hua

慈濟大學原住民健康研究所助理教授

摘要

花蓮縣自 2006 年開始推動健康城市，主要是利用建立公共政策來推廣健康城市概念，並組織健康促進協會、健康城市推動委員會來討論年度目標跟方向，花蓮縣政府藉由發佈相關訊息與各鄉鎮進行合作，以便執行相關議題的計畫。

花蓮縣健康城市以健康安全、清靜生態、溫馨和諧為主題，分成健康面向、環境面向、社會面向，每個面向有六大目標，來建構整個花蓮幸福工程的架構、落實幸福工程。另外建立溝通的多元管道，例如舉辦座談會以及建立網站，並接受民眾批評與建議。花蓮縣健康城市的規劃能力已慢慢走向跨單位整合，未來政策擬定及環境營造都將朝此方向前進。

Hualien County started its healthy city project in 2006. Hualien County used the strategy of establishing public policies to promote the concept of healthy city, and organized the Hualien County Health Promotion Association to discuss annual goals and directions. Hualien County government initiated relevant topics through announcing related information and cooperating with various townships.

The themes used are safe and health, a clean ecosystem, and warm harmony, covering the dimensions of health, environment, and social affairs; Each dimension has six major goals. It is the structure that the Hualien Happiness Project will be established in the future. In addition, various channels such as seminars and websites are built to understand public opinion, receive criticism and recommendations, and to increase

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

the exchanges between cities. The Hualien county. Healthy City Plan has already moved toward cross-unit integration. Future policy development and environment building will proceed in this direction.

關鍵字：花蓮縣 (Hualien county) 、健康城市 (Healthy City) 、公共政策 (Public Policy)

壹、前言

1989 年 WHO 希望 2000 年時能達到全民健康 (Health For All)，「建立公共政策」就是渥太華憲章的一個架構，希望把「公共政策」拉到城市的位階來做。對這整個大環境而言，「建立健康的公共政策」非常重要；也就是先建立政策，進而執行，效率會最快、最好。過去，台灣機動車的交通事故有死亡率高，自從強制戴安全帽後(建立政策)，死亡率下降。健康的公共政策其實非常重要。

貳、推動組織

花蓮推動健康城市；組織架構是重要的一環，慈濟大學承接國民健康局委託進行此計畫(2007 年底結束)，計畫結束前，花蓮團隊成立了花蓮縣健康促進協會，因此，現在的執行單位是花蓮縣健康促進協會及健康城市推動委員會，討論整年度的目標跟方向。透過執行長與分組(每組有公部門代表、與相關學者)，進行各項工作。花蓮縣屬二級政府，決策後，縣府再來發相關公文給各鄉鎮。花蓮分三個次生活圈，包括比較偏北部的花蓮次生活圈、光復次生活圈、以及玉里次生活圈，透過公文的發送，把相關訊息發到各鄉鎮公所，就這樣推動花蓮縣健康城市計畫。

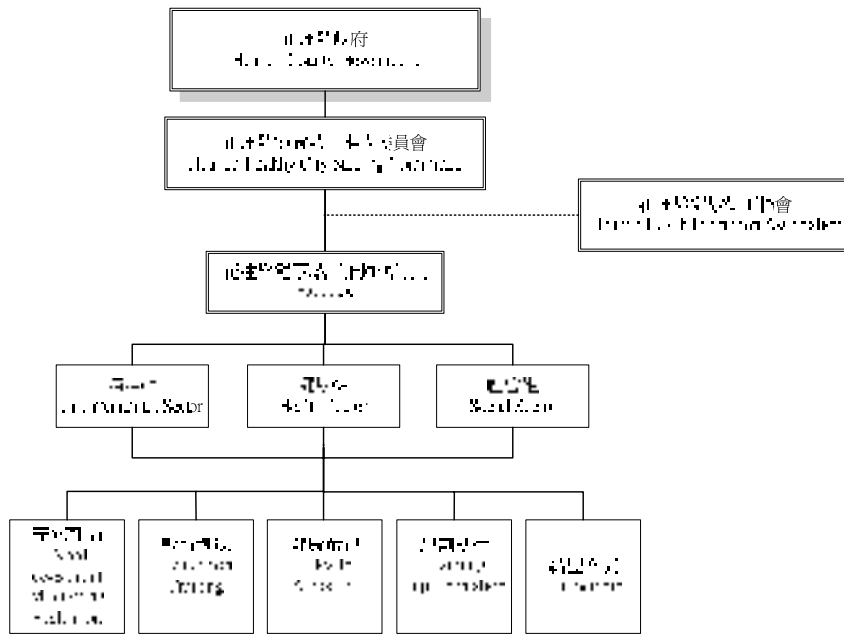


圖 1：花蓮縣健康城市推動組織架構

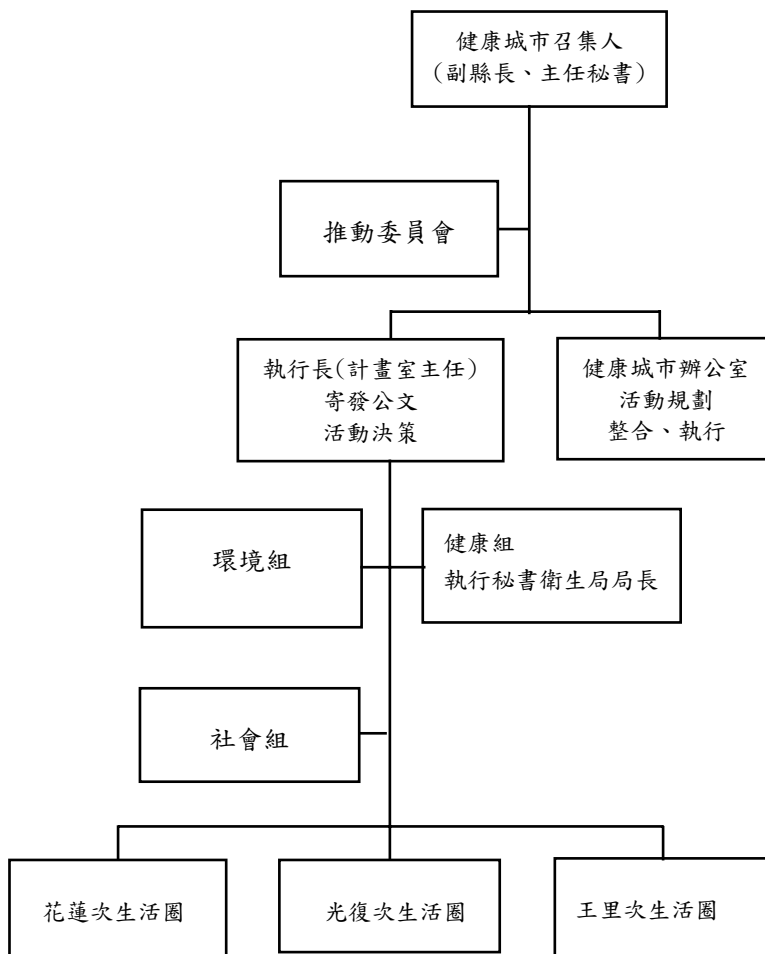


圖 2：花蓮縣相關局室地方互動架構圖

參、願景與目標

健康城市的願景（vision）部份，花蓮縣蒐集過去相關的指標，加上想要推動的方向，訂了健康安全、清靜生態、溫馨和諧等主題，剛好分成健康面向、環境面向、社會面向，每個面向又有六大目標，而這些目標就是希望未來建構整個花蓮幸福工程的個架構，落實幸福工程。

花蓮縣健康城市的目標為：(1) 健康安全：維護食的安全、提升醫的安全、強化住的安全、促進行的安全、推動育的安全、營造樂的安全；(2) 清靜生態：推動環境教育、建構清淨環境、架構生態環境、營造健康地景、促進環境美化、發展綠色能源；(3) 溫馨和諧：營造溫馨有禮的環境、強化社區部落參與、落實弱勢照顧、改善就業環境、營造多元文化風貌、降低資訊落差。以上方向是學者和公部門共同討論出來的，雖然目前沒有太大的成果，但相信這是未來可以努力的目標。



圖 3：花蓮縣全球資訊網

表 1：花蓮縣落實幸福工程分組目標

健康、安全	清淨、生態	溫馨、合諧
維護食的安全	推動環境教育	營造溫馨有禮的環境
提升醫的安全	建構清淨環境	強化社區部落參與
強化住的安全	架構生態環境	落實弱勢照顧
促進行的安全	營造健康地景	改善就業環境
推動育的安全	促進環境美化	營造多元文化風貌
營造樂的安全	發展綠色能源	降低資訊落差

建立公共政策部份，一開始就希望，先把大方向訂出來。如果能把整個花蓮縣想要推動的重點內容都涵蓋在內，相信換了執政者，政策還是可以持續推動，且希望每年有一個主題去討論。如 97 年訂為健康安全年，98 年訂為溫馨和諧年，99 年訂為清靜生態年。每年的主題由一個主要局室來負責，整合跨局室的相關的計畫，依照這六大目標提出整合型的計畫，最後由一個單位來整合。所以每年有 18 個健康城市計畫，依照實際狀況來修訂，這些計畫再由計畫室來列管。我們的城市指標就會由計畫室彙整，再進行民意的調查，掌握民眾對健康城市的了解程度，再透過健康促進協會持續參與，希望擴大到 NGO 和社區民眾加入，並且開闢多元管道，讓民眾參與公共議題的討論。交流部份建立了英日文網站（因為花蓮有很多日本觀光客）。

2008 年所訂的計畫，是依照每面向的六大目標所提的整合型計畫，譬如健康安全目標項下的消防安全居住計畫、健康及安全教育推廣計畫、全面旅遊安全管理計畫等(表 2)。

表 2：花蓮縣落實幸福工程分組計畫

健康、安全	清淨、生態	溫馨、合諧
1. 健康安全飲食計畫	1. 環境教育永續發展計畫	1. 營造溫馨有禮的環境計畫
2. 全人照護品質提升計畫	2. 流浪動物收容管理計畫	2. 加強推動重點部落社區參與計畫
3. 消防安全居住計畫	3. 無毒農業推廣計畫	3. 建構弱勢族群優質福利服務計畫
4. 全面防制交通事故計畫	4. 花東縱谷綠道示範計畫	4. 營造友善就業安全環境
5. 健康及安全教育推廣計畫	5. 清淨家園全民運動計畫	5. 整合營造多元文化風貌計畫
6. 全面旅遊安全管理計畫	6. 陽光電城「花蓮市回瀾之心」設置計畫	6. 縮短數位落差計畫

肆、建立公共論壇以形成公共政策的框架

接下來的問題是如何形成公共政策的框架？執行健康城市計畫時，要了解民眾的想法，開座談會是希望做得不夠好的地方讓民眾來討論，或提供好的建議，進而納入政策。譬如縣府辦無障礙生活環境座談會、城市減碳，還有原住民文化產業、流浪犬跟流浪動物座談會，以及花蓮溫馨有禮運動的座談會，過程中有 53 個公部門、16 位學者、49 個民間及社區組織民眾來參與。

從建立健康的公共政策來說：我們以「建構清靜環境---清靜家園全民運動計畫」來談，其實這部份是各局室常會被忽略的，這個政策訂四個辦法；(1) 擬訂花蓮縣廣告自治條例；(2) 加強宣導檢舉獎勵金發放辦法，以提高舉發率；(3) 訂定本縣考核鄉鎮市環境清潔競賽的環境考核辦法；(4) 訂定優質公廁的評選，鼓勵公廁維護單位加強清潔維護頻率，提供優質如廁環境。依照這些辦法來執行政策，成效明顯，如花蓮在「環境推動運動」上做得滿好的，在全省的評比也獲得相當好的成績。

在「提升醫的安全－社區用藥安全計畫」部分，因花蓮縣地處偏遠，原住民鄉鎮更有這方面需求，所以希望 (1) 成立用藥安全中心：在原住民鄉，成立秀林鄉用藥安全中心；(2) 籌組用藥安全營繕小組：透過地區、社區營繕小組還有基層藥師、社區人士的參與，一起討論形成這個機制；(3) 推動慢性病患藥品使用卡。接下來在秀林鄉舉辦座談會了解推動情形及成果，尤其是了解當地民眾需求，希望

用圖示跟翻譯，幫助年長者、視力不良者，很容易地辨識，並能正確用藥。

在「行車安全－全面防制交通事故計畫」部份，縣府也有很多法規，但警員執行的程度會影響民眾的行為，所以訂定(1)「防制交通事故及績效評核執行計畫」；(2)「防制交通事故加強交通稽查勤務執行計畫」：加強臨檢。由於花蓮車禍事故的死亡率頗高，花蓮縣定期公告十大死亡路線、十大危險路段，並在該路段豎立告示牌提醒駕駛朋友注意。

表 3 是去年 (96) 1 到 9 月整個機動車肇事死亡率 1.970 件，死亡率是 2.119 人/萬輛，到 96 年 1 至 9 月就降到 1.401 人/萬輛，所以每萬輛肇事死亡率少了 0.718 人。酒駕取締數其實也增加，騎乘機車戴帽率也增加，大家可能會覺得這好像不是問題，可是因為花蓮幅員比較廣大，有些人不習慣戴安全帽，這部份有比較大的成長空間。表 4 顯示了我們交通事故死亡人數下降，整個比率減少了 31%，且各鄉鎮都有明顯的減少。

表 3：行車安全－全面防制交通事故計畫

項目	95 年 1-9 月	96 年 1-9 月	比較
機動車輛肇事死亡	1.970 件	1.314 件	-0.656 件
率(每萬輛)	2.119 人	1.401 人	-0.718 人
酒駕取締數	3,984 件	4,837 件	+853 件
騎乘機車戴帽率	97.5%	99.5%	+2%

表 4：全面防制交通事故計畫

單位	花蓮分局	吉安分局	新城分局	鳳林分局	玉里分局	合計
基準數 (92-95)	7	25	15	18	13	78
死亡人數 (96)	6	14	13	10	6	49
比較	-1	-11	-2	-8	-7	-29
增減比率	-14.3%	-44%	-13.3%	-44.4%	-53.8%	-37.2%
死亡人數 (95)	8	28	12	16	7	71
死亡人數 (96)	6	14	13	10	6	49
比較	-2	-14	+1	-6	-1	-22
增減比率	-25%	-50%	+8%	-38%	-14%	-31%

另外在社會面向，有關「落實弱勢照顧－外籍配偶福利服務計畫」(社會局的施政重點) 包括(1) 進行外籍配偶需求調查，增加服務貼近性；(2) 建立單一窗口外籍配偶個案服務管理系統，提供外籍配偶整合性服務；(3) 整合社會資源，建構多元文化及本土化的服務模式；(4) 加強新移民網絡聯繫及強化個案處理服務流程；(5) 評值。

以外配的服務管理系統為例，計劃過程中也考量到他們的文化，及在此本土化的需求。再來就是簡化各種申請補助的流程，以殘障手冊來說，花蓮的殘障比率，以全省來看有偏高的傾向，全縣 35 萬人，身心障礙人口將近 2 萬 6 千。審視過程中，受理初審階段改成三日以內完成；複審過程，包括醫院或者是衛生局審希望兩日以內能夠完成，最後核定階段也是兩日，所以身心障礙手冊的發放，其實在一個禮拜之內就可以完成，這比過去需要 30~40 天，要快上好幾倍，這也是希望能簡化申請流程，提供更多的弱勢照顧服務。

伍、面臨的困難

健康的政策可大可小，大的部份指推動的整個面向朝大方向或較大的政策；小部份是小至一個社區制訂辦法都有可能，如增加學校裡的體操活動，將體操成爲學校的強制活動；譬如說每個小學畢業生都要會游泳，這就是一個政策。而從縣府各單位所辦的活動中，也觀察到這兩年已經慢慢走向跨單位整合，但是在政策擬定上較缺乏，決策者必須願意改變，並願承擔責任；也需要產、學界的意見。當然，相信各縣市政府多少都有這樣的問題，大家都習慣辦活動，但不習慣從政策的改變著手，這部份是未來花蓮縣健康城市計畫需要努力的方向。