

# 北愛爾蘭貝爾法斯特健康城市案例介紹

## Belfast Healthy City Project Case Study

楊純蓉<sup>1</sup>、林朝成<sup>2</sup>

Yang Chun-Jung、Lin Chao-Cheng

<sup>1</sup>國立成功大學公共衛生研究所 研究生

<sup>2</sup>國立成功大學中國文學研究所 教授

### 摘要

貝爾法斯特(Belfast)為北愛爾蘭首府，面積為 109.6 平方公里，根據普查顯示 2003 年人口約 271,600 人，人口密度約為 2477.6 人/平方公里。在 1988 年，加入 WHO 歐洲健康城市辦公室，開始進行健康城市計畫。直到現在，歷經四個階段，每階段有其發展特色。第一階段(西元 1988-1993 年)：重點放置在社區，工作內容包括研究有效的交通寧靜的措施，著重孩童娛樂的權利並制訂政策，以及建立家庭安全檢查計劃。第二階段(西元 1996-1998 年)：發展 WHO 所要求的城市健康計畫。第三階段(西元 1998-2003 年)：集中在健康發展，包括城市健康發展計畫、政策執行，和健康的都市計畫；健康平等、社區健康影響評估。第四階段(西元 2004~2007 年)：著重在健康老化與健康影響評估。

Belfast is the capital of the Northern Ireland. According to 2003 census data made by the Northern Ireland Statistics & Research Agency, the population size was 271,600 in Belfast, and total area was 109.6km<sup>2</sup>. In 1988, Belfast joined the Healthy Cities movement, and Phase I ran until 1993. In Phase I, work was above all project oriented and focused on communities rather than the strategic level. Belfast was designated to Phase II in 1996, and focused on developing a city health plan as required by WHO. In Phase III (1998-2002), Belfast Healthy Cities moved from an operational to a more strategic approach, in particular through the City Health Development Plan process. Belfast Healthy Cities was designated to Phase IV of the European Healthy Cities Network in summer 2004. The core areas of work in this phase are healthy urban planning, healthy ageing and health impact assessment.

**關鍵字：**北愛爾蘭 (North Ireland)、健康城市 (Healthy city)、貝爾法斯特 (Belfast)



圖 1：北愛爾蘭位置圖

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%8C%97%E6%84%9B%E7%88%BE%E8%98%AD>



圖 2：北愛爾蘭六郡

<http://www.discovernorthernireland.com/TIDInet/default.aspx>

## 壹、城市簡介 City Profile

### 一、關於北愛爾蘭

#### 1、歷史：

愛爾蘭島原本並不屬於英國，歷史上第一次主權變化在西元 1154 年，教皇阿德瑞安四世(Adrian IV)將愛爾蘭島賜給英王亨利二世，十六世紀，英王亨利八世創立英國國教 (the Anglican Church)，自任為英格蘭教派之主，並設想讓英國國教 (新教) 推行至愛爾蘭，但愛爾蘭地區仍信奉羅馬教 (舊教)，雙方因此產生隔閡與衝突。之後英國鼓勵新教徒移民愛爾蘭，目的希望愛爾蘭人效忠英國王室、熟習英國文化與法律、信仰英國國教，卻使宗教問題和政治結合，成為英國與愛爾蘭間的主要衝突來源。

在 1921 年時期，英愛雙方簽訂〈英愛條約〉，結果造成愛爾蘭南北分治，引起了民族主義者的不滿，使愛爾蘭民族運動如火如荼進行中，英國人無法抵抗此一潮流，但又不想全盤皆輸的狀況下，因此在愛爾蘭舉行公投。而公投採區域性計票，而非全愛爾蘭計票方式，公投結果雖然總票數大多贊成愛爾蘭脫離英國，但北愛爾蘭地區因為英國多過於愛爾蘭人，而贊成與英國統一。1949 年愛爾蘭南部脫離英國，成立愛爾蘭共和國，英國拒絕歸還北愛爾蘭地區的土地，並訂定許多歧視天主教徒的規定。1993 年，英國首相梅傑與愛爾蘭總理雷諾得發表了「唐寧街宣言」，為一份共同發布的主動性和平宣言。之後美國也加入了北愛和平問題的紛爭行列；北愛爾蘭依舊處在開火、停火、開火、停火的重覆之中，直到 1998 年〈北愛和平協定〉的出現，從過去到現在一連串動亂，似乎才告了一段落。

現在僅位於愛爾蘭島東北部的北愛爾蘭仍舊屬於英國的一部份，與英格蘭、蘇格蘭和威爾斯共同構成英國 (大不列顛及北愛爾蘭聯合王國 the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)。其首都為貝爾法斯特，面積 14,139 平方公里，於 2003 年年中調查結果，人口 1,702,600 人。

#### 2、宗教：

北愛爾蘭人族群結構大致是以天主教徒、新教徒作為分界，因此，即使是無神論者也要區分是屬於天主教徒或是新教徒。目前兩個族群的人口在 2001 年的調查比率分別是 45%與 51%。天主教徒主要分布在西部邊陲地帶，新教徒則以貝爾法斯特為中心的都會區。此外，北愛爾蘭還有一些少數族群，分別是華人約 3000-5000 人、印度人 1050 人、巴基斯坦人 641 人等，而宗教信仰在北愛爾蘭裡，與國家定位、國家認同、甚至於社會經濟地位高度相關。

一般而言，天主教徒大多支持北愛爾蘭應該與愛爾蘭共和國統

表 1、北愛爾蘭基本資料

官方語言	英語、愛爾蘭語、蘇格蘭語
首都	貝爾法斯特 (Belfast)
面積	14,139 平方公里
人口	約 1,702,600 人
人口密度	120.4/km <sup>2</sup>
健康花費	7.7%GDP(2002)
平均餘命	78.45 歲
GDP	17,003 ( £ )
失業率	5.2% ( 2003 )
平均所得	約 29,865 美元
成立	1921 年從愛爾蘭共和國分裂
貨幣	英鎊 ( £ )



圖 3：北愛爾蘭地鐵網絡地圖  
<http://www.translink.co.uk/Metro.asp>

一，這種政治立場被稱為「愛爾蘭民族主義者」；新教徒則多主張留在英國，被稱為「聯合主義者」。根據『北愛爾蘭和平協定』，每個北愛爾蘭議員選上後必須登錄自己的認同是民族主義者、聯合主義者、還是其他，以便計算法案的通過是否符合「同步共識」還是「特別多數」。

天主教徒是愛爾蘭人後裔，認為自己是當地人，新教徒則是約莫在 1607 年隨著英國征服愛爾蘭而來的開拓者，多為低地蘇格蘭人、或是英格蘭人後裔。愛爾蘭人與蘇格蘭人有地緣關係、歷史淵源、語言文化也相近，卻因宗教上的差異，統治上問題，以致造成民族認同南轅北轍。

### 3、政治：

北愛爾蘭的政黨可以分為兩派：民族派的政黨包括：社會民主工黨 (SDLP)、新芬黨和其他一些小黨；聯合派的政黨包括：北愛爾蘭統一黨 (UUP)、民主統一黨 (DUP) 和其他一些小黨。

新芬黨理論上是一個極端的社會主義革命黨，目標是建立一個全愛爾蘭的社會主義共和國，與愛爾蘭共和軍有往來。選民主要來自城市裏的天主教工人階層和一些農村地區。自從 1990 年代中愛爾蘭共和軍停火後，新芬黨從傳統的社會民主工黨選民中獲得了許多新的支持者。

社會民主工黨名義上是一個標準的社會民主黨，它是歐洲社會黨和社會黨國際的一員。社會民主工黨的選民是多層的，沒有社會階層和經濟階層的分類，它也擁有一個中層階級的選民。社會民主工黨支持愛爾蘭合併，但反對使用武力，過去十年中該黨失去了許多支持者。在聯邦派中比較極端的民主統一黨在過去一段時間，比起較傳統的北愛爾蘭統一黨更具影響力。北愛爾蘭統一黨從建立到 1972 年，是北愛爾蘭的執政黨。在 1970 年代民主統一黨建立後，其主要支持者是中層階級，在歐洲議會中的成員屬歐洲人民黨。

民主統一黨的成員非常複雜，既有農村支持者也有城市中無宗教信仰的工人支持者。對於探討到墮胎、死刑、歐洲聯盟和女權等問題上，屬於右派，而在同性戀權利問題上，似乎比較開明。民主統一黨的政治立場較趨向工人和農村選民，比如老年人可以免費乘車，歐洲聯盟對農業的資助等等。

根據『北愛爾蘭和平協定』，每個北愛爾蘭議員在選上後必須登錄自己的認同是民族主義者、聯合主義者、還是其他，以便計算法案的通過是否符合「同步共識」(parallel)、還是「特別多數」(special majority)(Strand one-5 & 6)；根據當地人的說法，即使是無神論者也要區分到底是屬於天主教徒、還是新教徒，可見宗教標籤代表的是族群認同 (Rose, 1976: 13)。

西元 1972 年北愛爾蘭議會被取消後，北愛爾蘭沒有正式的官方旗幟。聯合派人士一般使用英國國旗或北愛爾蘭過去的“紅手旗”，民



圖 4：北愛爾蘭風景  
[http://www.euro.who.int/healthy-cities/citiesandnetworks/20011102\\_4](http://www.euro.who.int/healthy-cities/citiesandnetworks/20011102_4)

天主教徒≈民族主義者  
≈愛爾蘭人  
新教徒≈聯合主義者  
≈英國人  
~摘自北愛爾蘭的語言政策  
施正峰

族派人士一般使用愛爾蘭國旗。兩派人士有時也使用他們歸屬的黨派或宗教的旗幟。一些非中立組織使用聖派翠克旗作為他們的旗幟，但一些極端的民族主義者認為這也是一面保皇派的旗幟，因此至今為止沒有公認的北愛爾蘭的旗幟，同樣北愛爾蘭沒有自己的州歌。

#### 4、地理環境：

北愛爾蘭的中心是內伊湖，面積 392 平方公里，是英倫三島最大的湖。在北愛爾蘭的西部還有上厄恩湖和下厄恩湖。北愛爾蘭的山區富含金、大理石和花崗岩。北愛爾蘭的河流地區平原富饒多產，丘陵地帶則適合畜牧業發展。

#### 5、氣候：

北愛爾蘭氣候溫和，有"40 綠王國"之稱，雨量適中，因墨西哥暖流通過的影響，當地不受嚴寒與酷熱侵襲，冬季溫度約 2°C—5°C，夏季約 18°C—25°C。潮濕的氣候和 16、17 世紀的伐木，使今日北愛爾蘭大多數地區是富饒的草原。

#### 6、語言：

英語是北愛爾蘭最常用的語言，北愛爾蘭的英語方言受到許多蘇格蘭語的影響，它的發音和用詞都與標準的英語有區別，依照星期五和平協議愛爾蘭語和蘇格蘭語在北愛爾蘭也是官方語言。

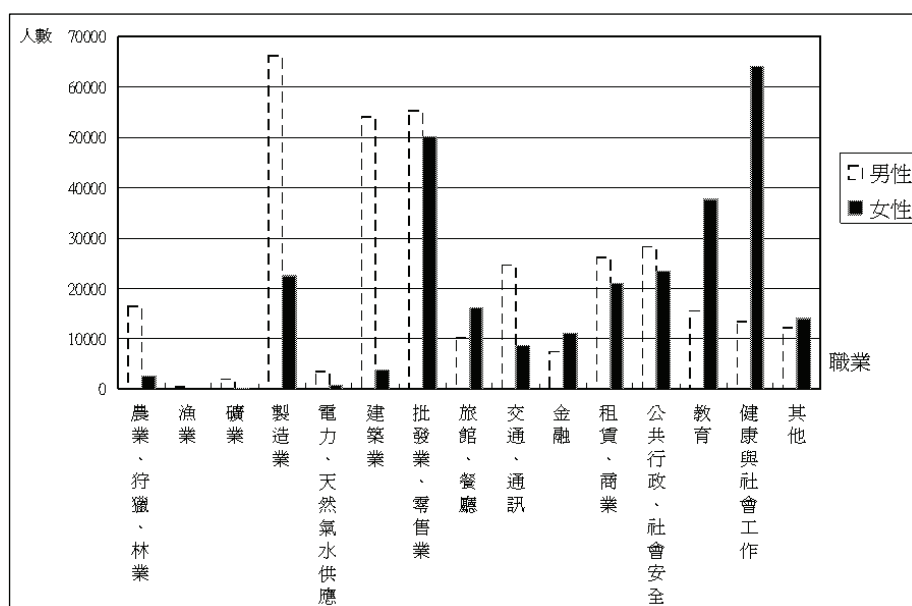
#### 7、交通：

運輸系統包括：飛機、渡輪、火車、公車、地鐵、計程車相當方便。

#### 8、職業概況：

由表中可清楚的看出貝爾法斯特勞動力人口中的男性，多從事製造業，其次是批發、零售業，第三為建築業。女性方面，較特別的是，健康與社會工作方面方面，所佔的比例相當高，也是女性從事第三高的職業。

表 3：Belfast 勞動力人口職業分佈概況



## 二、貝爾法斯特 (Belfast) 簡介

貝爾法斯特源自蓋爾(Gaelic)語言，為 Beal Feirste，意思為河流的嘴巴。貝爾法斯特是北愛爾蘭的最大海港，位於愛爾蘭島東北沿海的拉乾河口，貝爾法斯特灣的西南側。建於西元 1888 年，在西元 1921 年成為北愛爾蘭的首府。現有人口約 27 萬人，是北愛爾蘭政治、教育、行政、商業、服務業、交通、文化中心和最大的工業城市。

### (一) 歷史背景

貝爾法斯特於西元 1888 年建市，1898 年成為郡首府。1920 年成為北愛爾蘭首府。西元 1911 年時，貝爾法斯特經歷了住宅建設的巨大發展和造船、工程學、航空和亞麻布、菸業等等各項產業不斷擴展，貝爾法斯特人口到達了 386,000 人，這樣的情形持續到 20 年代晚期。當貝爾法斯特成為了北愛爾蘭首都之後，增加了政治上衝突，而這些傳統產業則在 30 年代開始逐漸衰退。

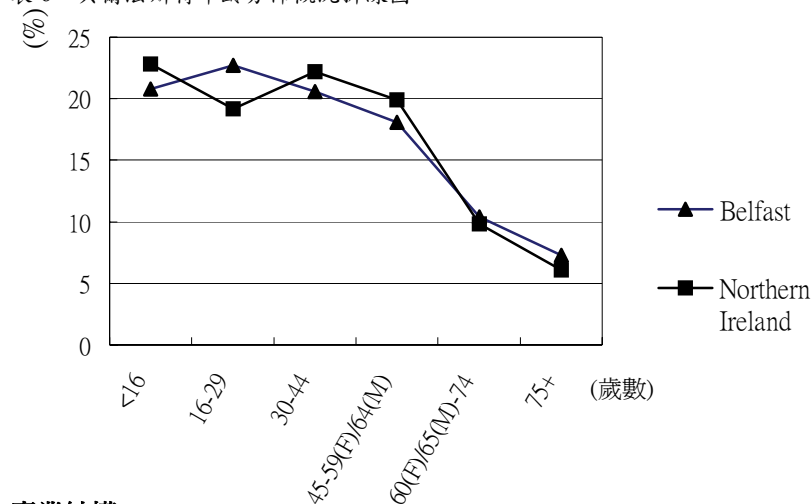
在西元 1971 年和 1991 年之間，貝爾法斯特市議會地區(城市的政治界限)失去了 1/3 人口，從 41 萬 6 千人下降到 28 萬人左右人。

貝爾法斯特相似於工業城市利物浦和格拉斯哥的模式，但，因為貝爾法斯特這樣在公共住宅再開發和暴力衝突問題發生的這段期間，更加深了國內隔閡。

### (二) 人口資料

根據 2003 年統計顯示：貝爾法斯特總人口數 271,600 人，城市面積 109.6 平方公里，人口密度約 2477.人/平方公里，出生率 12.2‰，死亡率 10.5‰。

表 6：貝爾法斯特年齡分佈概況折線圖



### (三) 產業結構

貝爾法斯特市近代發展從西元 1611 年開始，在 17 世紀時，曾為世界最大的亞麻工業中心。隨後港口和造船業逐漸發達，造船業歷史最具有悠久性，著名的鐵達尼號便是在這裡建造的。工業革命之後，哈蘭和沃爾夫兩大造船公司成立。目前，貝爾法斯特市重要工業有造船、飛機、亞麻紡織、石油化工和煙草、食品加工等。主要輸出船舶、飛機、

表 4：貝爾法斯特主要死因 (2000)

排名	死因	百分比 (%)
1	癌症	24
2	冠心病	22
3	其他	21
4	呼吸道疾病	20
5	中風	10
6	意外事故	2
7	自殺	1

表 5：2003 年中人口結構

年齡	人數	百分比 (%)
<16	56,500	20.8
16-29	61,800	22.7
30-44	56,000	20.6
45-59(F) /64(M)	49,200	20.2
60(F)/65 (M)-74	28,300	10.4
75+	19,300	7.3



農產品、牲畜、麻織品。目前港口仍在發展中。

#### (四) 地理氣候

貝爾法斯特屬於溫帶海洋性氣候，多陰雲雨霧。一月平均氣溫為 6.5°C，七月平均氣溫為 17.5°C，年平均氣溫約 9~19°C。地處高緯度地區，夏季涼爽。冬季時，受北大西洋暖流的影響，比同緯度的大陸中央地區更為溫和濕潤。全年平均降雨量約 900mm。

#### (五) 交通發展

貝爾法斯特市有兩座機場，一個為國際機場，班機飛往世界各大城市。另一外城市機場，整個歐洲空中最繁忙的通道之一，每天有 16 次左右班機往返貝爾法斯特與倫敦之間。

輪船也為主要的交通運輸工具之一。通達英格蘭的莫爾卡姆灣、利物浦、曼徹斯特、蘇格蘭的格拉斯哥、阿德羅桑和威爾士的霍利赫德。此外，大巴、火車也不失為方便經濟的交通方式，可以通往英國和愛爾蘭共和國的各大小城鎮。

表 7：貝爾法斯特概況

總人口數	271,600 人 (2003)
土地面積	109.6 平方公里
人口密度	2477.6 人 /平方公里
失業率	8%

## 貳、貝爾法斯特健康城市計畫 Healthy City Belfast Project

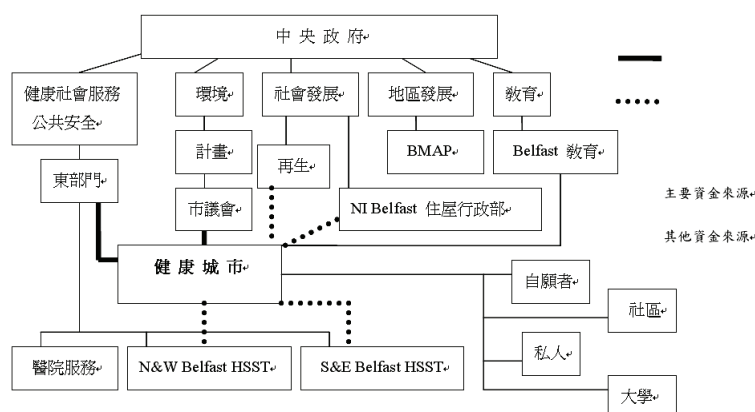
### 一、緣起

最初貝爾法斯特市於 1988 年 WHO 歐洲健康城市網絡下開始進行計畫。計畫執行的前十年，健康城市貝爾法斯特計畫的執行讓貝爾法斯特市有一重大的影響，包括：提高有關影響健康的社會因子的認知、為健康發展整合性的合作關係、幫助社區定義出他們健康上的需要、幫助北愛爾蘭整體公共衛生的發展。但在這個時期，北愛爾蘭的民主性缺乏，因此增加了工作整合的複雜，以及這個城市因為長期政治與暴力的衝突而被分裂。

#### (一) 計畫主要目標

1. 讓所有公共政策的發展致力於健康
2. 培養能力促進行動，以排除健康上的不平等
3. 支持社區評估其健康影響
4. 宣傳資訊與刺激討論有關公共健康議題

#### (二) 貝爾法斯特健康城市於政府組織下的位置圖



### (三) 合作伙伴

1. 醫院
2. 商業
3. 大學
4. 市議會
5. 健康與社會服務
6. 社區
7. 房屋規劃

BMAP : The draft Belfast Metropolitan Area Plan, 大都會地區計畫  
NI : Northern Ireland, 北愛爾蘭  
N&W : 北邊和西邊  
S&E : 南邊和東邊  
HSST : Health and Social Services Trust, 健康與社會服務信託

### (四) 貝爾法斯特健康城市辦公室主要成員



## 二、計畫內容

### 第一階段：西元 1988-1993 年

1988 年貝爾法斯特加入健康城市計畫，第一階段執行時間到 1993 年。在此階段的重點放置在社區，而非策略層次。工作內容包括研究有效的交通寧靜措施，著重孩童娛樂的權利並制訂政策，以及建立家庭安全檢查計畫。在這份家庭安全檢查計畫之下，受過特別訓練的指導者進入民眾的家中看他們是否安全，並且提供建議在如何將跌落或其他的意外事件發生的機會減少到最小，並且裝設安全配備，如：煙霧警鈴。此項計畫由貝爾法斯特市議會在 1990 年代早期所執行，直到現在仍舊有這一項計畫的推動。貝爾法斯特在此時期也參加了泛歐洲地區城市行動計畫，包括一個與婦女議題相關計畫和一個菸草控制計畫(兩個計畫目前已停止進行)。

### 第二階段：西元 1996-1998 年

在 1990 年代中期，暫停了健康城市計畫的進行。直到 1996 年進入第二階段的執行計畫。第二階段的重點任務集中在發展 WHO 所要求的城市健康計畫。於此工作階段，貝爾法斯特製作一份貝爾法斯特健康概述資料，並且諮詢生活在城市內居民的看法，也有相當多的出版刊物，包括討論檔案資料。在第二階段的尾聲，貝爾法斯特健康城市製

作一份全市的諮詢內容，主要是將討論的資訊整合，接著進行第三階段的工作，也就是城市健康發展計畫。其他還包括了發展女性的健康政策以及促進無菸計畫。

### 第三階段：西元 1998-2003 年

第三階段貝爾法斯特健康城市透過城市健康發展計畫過程從一項操作方法轉向更具策略性作法。第三階段的後期與第三、第四階段過渡期中，計畫集中在健康發展、健康平等，重點都在幫助社區參與影響對於當地居民有衝擊性的計畫。在這個階段的計畫包括了：

#### (一) 健康發展

健康發展方案具有貝爾法斯特健康城市的工作的不同要素，包括城市健康發展計畫，執行整合健康和永續議題進入都市計畫過程，並且倡議健康是在訂定決策時必須考慮的要素。健康發展方案有一項遠大的目標，即將健康和生活品質議題放進都市發展議程中。

在執行上，健康發展方案建立在『城市健康發展計畫』工作，初步在貝爾法斯特實踐『健康的都市計畫』，和政策發展。

#### 1. 城市健康發展計畫

本階段主要目標在執行『城市健康發展計畫』，計畫開始於 2002 年 2 月。這項計畫是針對貝爾法斯特健康發展的一個策略性跨部門計畫，所有在這個城市中關鍵的法規組織也配合計畫給予承諾。這項策略性行動計畫要點是從廣泛性社區諮詢中挑選出來，分成四個部分，包括：交通、環境、計畫及住屋；整合資訊；心理舒適；終生學習。相關法規機構負責執行行動，並發展跨部門合作關係達到計畫目標。

用行動計畫來發展一個策略性計畫團體模式，對北愛爾蘭來說是一項新創舉。在這個模式下，以主題建構跨部門工作團體，並且執行共同同意行動計畫。這個模式下的一個關鍵目標為--鼓勵跨部門行動合作，一起行動。

行動計畫現在已執行超過二年。2003 年 6 月以報告第一次執行過程。2004 年 10 月會進行回顧報告。

#### 2. 健康的都市計畫

在 2001-2003 年，透過世界衛生組織城市行動小組健康都市計畫，貝爾法斯特健康發展方案具有歐洲特點。貝爾法斯特健康城市、北愛爾蘭的環境部門、泛貝爾法斯特市區小組代表貝爾法斯特，焦點放在分享關於橫跨歐洲最佳實踐的資訊，並且呈現出如何構成健康的都市計畫的共同概念。

#### 3. 政策執行

貝爾法斯特健康城市積極影響政策，特別是透過它的諮詢過程。在第三階段，這工作是健康發展方案的一部分。



圖 5：處理健康不平等步驟  
<http://www.belfasthealthy cities.com/pdf/Publications/BHC%20EQUITY%20LEAFLET.pdf>



## (二) 健康平等—處理不平等 2002-2004

這個先驅計畫方案的目標在於協助法律、自願者和社區組織促進行動處理健康不平等。這項計畫由貝爾法斯特再生辦公室、東健康社會服務部以及健康城市贊助，企圖支持在東健康社會服務部地區組織實施計劃在投資健康、健康部門的公共衛生政策、社會服務和公共安全的目標。

此計畫的關鍵主旨在增加跨部門工作好處的認知，鼓勵組織之間分享學習，支持組織去評價政策與主動行動以處理不平等，並增加健康指標與決定因子的知識與認知。計畫包括訓練要素和資訊整合發展元素。

### 1. 訓練

爲了訓練的計畫，關鍵組織必須描述健康城市如何能對減少不平等的工作做最好貢獻。訓練要素產生於在 2002 年 10 月到 2003 年 4 月之間，重點圍繞在七天的訓練。包括促進分享學習、建立能力、改變政策與執行、加強合作、發展新工具等等。

### 2. 資訊整合

計畫的第二個要素是資訊整合，目標是打算校正和出版關於當前的行動資訊，處理在東健康社會服務部地區健康。相關資訊被出版在三種刊物中：(1)Case study，由訓練計畫參加者編輯案例，並概述計畫特色如何減少健康不平等。(2)Understanding the Links，描述健康主要決定因子和提供在北愛爾蘭和偏遠地區不平等的事實。(3)Tools for Inequalities，內容包括在訓練時期中，讓受訓者瞭解不平等、監測與評價、健康影響評估、最近的研究與指標、伙伴關係的合作與創造性的討論，並於 2004 年 11 月才開始出版。

## (三) 積極的生活團體

積極生活團體是一個全市的合作，主要目標在鼓勵市民積極主動。當貝爾法斯特市議會與東健康社會服務部建立伙伴關係後，自 1998 年以來，貝爾法斯特健康城市，便伴隨著這一項任務。

### Active Living Weeks

貝爾法斯特小組目前的成員包括癌症行動、年齡關懷、貝爾法斯特市議會、貝爾法斯特健康市、黑馬事業、北部和西部貝爾法斯特健康與社會服務信託與南部和東部貝爾法斯特健康與社會服務信託。小組工作促進與健康有關的體育活動，和目標在於結合法律、志工和社區部門連結起來的促進方法。

小組的任務是促進與健康相關體能活動，主要目標是培養一個整合方法在法律、自願者以及社區部分，能夠被用在促進

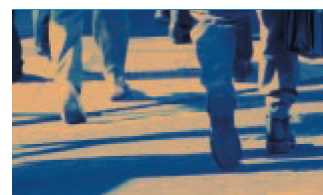


圖 6：Active Living Weeks  
<http://www.belfasthealthcities.com/pdf/City%20Health%20issue%202.pdf>

之中。小組的主要宗旨之一，是鼓勵民眾去執行一種積極生活方式，並且顯示出體能活動可以帶來心理及社會的好處。雖然運動是一個積極生活的一部份，但本計畫重點在於將體能活動視為日常生活的一部份，而不只是運動本身。

健走週的舉辦，是小組在 2002 年 9 月 7 日-15 日所舉辦的活動。走路是保持健康的最容易做到的方法之一。這是一個輕鬆的方式，不需要任何裝備，只要一雙舒適行走的鞋。悠閒的從 A 地走到 B 地，不花任何一毛錢，也不會污染環境。每天行走 10-30 分鐘能讓自己感覺極佳、減少高血壓發生、保護心臟讓心臟更健康。這一項健走活動，適合所有年紀。鼓勵民眾上學走路、上班走路、利用走路做城市觀光。

#### 第四階段：西元 2004~2007 年

##### (一) 健康老化

健康老化的方式是一個考慮所有年齡的人有能力居住在一個健康、安全與各種生活方式的社會中。健康老化以超越健康與社會照顧，而在健康與安寧舒適上與他也息息相關，所以各部門對於健康的決定因子都有它的影響。

這樣的老年觀點是從生活層面來考察，絕大部分老年人在老化之前能夠行動自如，身手矯健，但在逐漸邁入老年生活後，由於身體各方面機能也漸漸衰退中，許多行為無法如同年輕時期般，因此在身、心、靈方面會感受到些許的不適應，影響到個人健康。因此健康老化考慮到老年人對早期的生活經驗在健康上的衝擊，所以，世界衛生組織推動健康老化的概念，反應出聯合國對老年人的原則：獨立、參與、關心、自我滿足和尊嚴。

在健康老化主題之下，各城市在歐洲健康城市網路第四階段必需對老化的自覺，並且有適當機制讓老年人參與政策制定。另外，各城市將建立制度保證老人能夠公平地進入健康和休閒服務，並且發展評估計畫的制度化方法以確保老年人能夠實行。

在健康老化主題下，貝爾法斯特健康城市正在發展針對老年人的跨部門行動計畫，由東健康與社會服務部的 2005-2015 針對老年人健康與安寧舒適政策所執行。這一項工作的基礎建立在第三階段跨部門計畫團體中的經驗中。

健康老化部份所涵蓋範圍包括交通、社區安全、居家安全、住屋、收入、健康促進。這個行動計畫目標是去確定老人當前所缺乏的需要，以及與各部份共同運作讓現有的制度會更符合老年人的需要。

1. **交通**：結果目標—讓老年人有交通的可近性，可讓他們有充分機會去參與各種活動。例如：兩個到府，一個是由志工服務局(Voluntary Service Bureau)到府提供服務，載運老年人到指



圖 7: Bushmills, 位於北愛爾蘭北方海岸地區。

<http://www.dspace.dial.pipex.com/cduk/cpage/ukstudy/northernireland/northernireland.htm>



圖 8: Carrick-a-rede, 位於北愛爾蘭北方海岸地區

<http://www.dspace.dial.pipex.com/cduk/cpage/ukstudy/northernireland/northernireland.htm>

定的地點。另一個是，地區發展部門(Department for Regional Develop)針對有殘障超過 80 歲的人口進行交通服務。

2. **社區安全**：結果目標—老年人感到沒有危險性並且對於家、社區、他們所到之處有安全感。現有 25 個組織針對 47 個社區著重此項議題。這項計畫一開始是執行” Good Morning” 行動，每天早晨打電話到家中與老年人道早安，確保安全並給予關懷。而這一項服務通常是由當地社區組織所執行。另外，加裝街道監視器連接到老年人的家中，讓他們知道社區狀況。

3. **居家安全**：結果目標—老年人在家的安全性，並且對於居家安全的資訊與裝備容易取得。目前共有 20 個組織執行 27 項與居家安全相關活動。其中也包括了” Good Morning” 服務，同時也討論到居家服務可視為社區服務下的一個項目。

居家安全的行動還包括『預防摔倒』，由健康與社會服務以及醫院兩方面來執行，並提供一般意外預防的計畫。計畫的資金來源由當地健康與社會照顧團體所提供。

另一項計畫是由貝爾法斯特市議會、健康的生活中心等所執行，包括：在家中裝設煙霧警鈴，教育老年人有關居家安全的資訊。

4. **居住**：結果目標—讓老年人對於舒適、溫暖、穩固的家有更多選擇性。住屋設計要讓老年人能夠一直住在他們自己的房屋內。居住的地區要有令人滿意的光線、一個安全交通環境等等，若生活在陰暗潮濕的住屋中，對健康是一危險因子，特別是呼吸、循環疾病以及心理健康等等。

此項計畫由北愛爾蘭居住行政部門所執行計畫，最主要加強改變老年人住屋內加熱系統以及能源的充足供應。

5. **收入**：結果目標—老年人有足夠的收入讓他們維持生活的健康水準並參與社會。此計畫列出不同的主題，但是共同的目標是改善老年人獲得收入的來源。有四個明確的方法提出，譬如：Ards Citizens’ Advice Bureau Hospital/Home Advice Service 幫助老年人處理他們的金錢；東部貝爾法斯特CAB也提供一項建議，讓East Belfast Independent Advice Bureau幫助老人處理債務(funded by South and East Belfast LHSCG, which listed initiative)；East Belfast Health Information Project調查在使用醫療超時服務，照顧者無法要求交通上額外支付費用，以期減少不平等方式，Ligoniel Improvement Association也執行計畫幫助地方居民使用照顧；老化關懷與企業、貿易的部門合作，並且投資一個Age Positive campaign，目標使雇主幫助年紀較大和年長員工有一個老化即將到來的觀點。

6. **健康促進**：結果目標—讓老年人有選擇與機會去參與健康促進活動。健康生活方式的開始，體育活動節目是重要的一部份，譬如走路或椅子有氧運動。這些活動針對地區老年人舉辦，雖然，這些活動是現成的在地化運動，但是在 EHSSB 地區反應相當熱烈。

體育活動由健康與社會服務信託(Health and Social Services Trusts)以及部分組織來推動，其中包括老年人與健康的生活中心(Healthy Living Centres)共同合作，並由許多健康與社會照護團體贊助這些健康活動。貝爾法斯特市議會免費提供休閒中心，讓民眾在星期一至星期五10am-4pm超過60個尖峰時，自由使用。

## (二) 健康影響評估

健康影響評估(HIA)是一個工具，能夠用來評估一項計畫對潛在健康的影響，並且提供正向影響最大化的建議，與減少對健康的危害性，來作政策決定。健康影響評估的發展依循過去環境影響評估的模式。目前健康影響評估已被發展為一個獨立的影響評估，如同影響人類健康的原因通常是貧窮，或是不包含在環境影響評估內的因素。世界銀行與世界衛生組織還有其他機構...，已經開始著手發展健康影響評估。

在第四階段，城市被要求在做政策決定的過程中，要認知到健康的決定因子，健康上的不平等以及健康影響評估方法。並要求去獲得執行健康影響評估，並提供範例結果與學習經驗到世界衛生組織。

在 2003-2004 年，貝爾法斯特健康城市領導一個新社區使用健康影響評估。這一個社區健康影響評估模式由貝爾法斯特健康城市所發展，並建立一個社區發展方法，與之前的健康影響評估並無連結。這個社區健康影響評估(CHIA)的目標是讓社區組織積極參與當地計畫的策劃並且建立社區的活躍能力，使他們在將來持續影響健康的策劃。社區健康影響評估(CHIA)使用健康影響評估原則與工具，但是不同的地方在於是由社區所領導。主要步驟是由一個社區指導小組團體所組成，監測並指導整個評估過程。

貝爾法斯特將會建立社區健康影響評估先驅計畫，致力於運用獲得的經驗去促進健康影響評估成為制訂政策的一項工具。

### 貝爾法斯特市議會—空氣品質行動計畫健康影響評估起草方案

在 2005 年 5 月到 6 月諮詢期間，貝爾法斯特健康城市支持貝爾法斯特市議會執行健康影響評估北爾法斯特空氣品質行動

計畫的起草，計畫主持人為 Joan Devlin，領導健康影響評估指導小組監測整個過程。

貝爾法斯特健康城市負責組織兩個社區工作坊，由牛津大學健康影響評估專家 Erica Ison 進行推動一個針對 westlink 通道，另一個是 Ormeau Road，這兩個地方位於南貝爾法斯特，已被公布為空氣品質管理地區，此地區受到 PM10(大氣中氣動粒徑小於或等於 10 微米微粒)以及 NO<sub>2</sub> 污染，超過政府設定標準。工作坊的目標就是 2005 年 6 月讓居民與社區團體發出聲音去注重這些地區的空气品質與健康。

### (三) 健康的都市計畫

貝爾法斯特健康城市計劃中『健康的都市計畫』，著重在四個要素上，四個要素是從 2004 年 5 月一項跨部門計畫中所衍生出。

1. 發展原則去支持計畫者執行與健康及生活品質相關計畫。
2. 研究愛爾蘭、英國和歐洲執行良好的案例，確定健康都市計畫能成功執行的要素給予計畫者、發展者、當地社區工作者做為指引。
3. 與大學合作發展一個健康空間計劃模式，提升學生生活品質與健康空間的認知與環境部門合作。
4. 與環境的部門合作，為計畫者召開研討會與工作坊。

這樣的目的是讓 Queen's 環境計劃學校計畫小組學生與貝爾法斯特健康城市成員共同提出健康空間計劃內容模式，並且根據計畫服務發展政策指導原則的初步討論，以及訓練研討會所提出的內容，作為設計計畫的指導方針。

### 三、舉辦健康城市正式研討會

Belfast conference 2003(international healthy cities conference 2003)於 2003 年 10 月 19-22 日在貝爾法斯特市舉行，由 Dr. David Stewart 主持。參與者來自 68 國，800 名代表團員參加，分享全球專家的經驗與新知識，這是世界衛生組織第一次在愛爾蘭島舉辦活動。會中 WHO 主持的議題包括：(1) 討論未來 WHO 全球策略—節食與體能；(2) 將體能健康與暴力放在下一個 WHO 全球策略之中。會議中還討論到其他議題，包括：健康的都市計畫、城市健康概括、促進青少年的健康、心理衛生、健康老化與其他社會議題。

對在貝爾法斯特來說，這一次國際會議，是一個很好的機會來證明他們在健康領域上的創新，以及有能力主持這樣一個規模的會議，並且也證明了這個城市中，相當多的伙伴願意加入健康城市計畫。

### 參、討論 Discussion

由於北愛爾蘭歷經多年紛擾，逐漸出現和平曙光，隨著和平的進展，北愛爾蘭及英國政府開始注重當地發展問題。於是，貝爾法斯特健康城市於



2003 International  
Healthy Cities Conference Belfast

圖 9：貝爾法斯特 2003 年健康城市會議標誌。

<http://www.belfasthealthycities.com/pdf/City%20Health%20June03.pdf>



1988 年 WHO 歐洲健康城市網絡下開始進行計畫。此計畫對貝爾法斯特城市有重大的影響，包括：提高有關影響健康的社會因子的認知、為健康發展整合性的合作關係、幫助社區定義出他們健康上的需要、幫助北愛爾蘭整體公共衛生的發展。但北愛爾蘭的民主性缺乏，因此增加了工作整合的複雜度。

由於台灣與貝爾法斯特在歷史發展過程中有幾許相似之處，因此，貝爾法斯特健康城市在執行計畫的過程中，有許多值得讓台灣做為借鏡的地方。然而，貝爾法斯特健康城市計畫能夠執行成功的原因包括了：(1)他們針對健康計畫建立一個主流策略，執行橫跨城市的合作伙伴關係；(2)提供一個討論平台，讓各部分門的參與者加入，加強跨部門的合作，共同討論相關健康議題與健康的政策議程；(3)創造一個穩固的基礎在地方的公共政策上，也就是投資民眾的健康；(4)制度上的改變。除此之外，對參與者的政治承諾、健康城市辦公室的領導、跨部門合作、有條理的專業活動等等，都是有利於健康城市計畫推行成功之因。未來，貝爾法斯特城市所面臨的挑戰，包括傳統組織文化、建立永續的能力、超越界線、整合過程與計畫、思考主要合作，都是即將面對的課題。

貝爾法斯特市歷經四個階段的發展，從以社區為焦點，並且諮詢生活在城市內居民的看法，整合討論執行居民最想要的改變，到發展出策略性的計畫，集中在健康發展，包括都市健康計畫、健康影響評估、老化問題等等。以台南市健康城市計畫的發展來看，也是從社區發展作為起點，漸漸擴大到關注台南市整體之相關健康議題，但是，目前台灣老年人口比例逐漸升高，也面臨到日益老化所衍生出的問題。現今台灣健康城市的政策發展，尚未將焦點放置在此。以貝爾法斯特健康城市為例，老化人口的策略計畫，可作為台灣日後相關策略的參考依據。國外所興起的健康影響評估計畫對於使用在台灣之可行性與影響力有多少，也是需要再做更深入的探討，並且如何發展出評估一項計畫對潛在健康的影響，並且提供正向影響最大化的建議，與減少對民眾健康的危害性，做出對民眾健康最有益的政策決定，都是需要再做進一步思考。

## 致謝

由於網路上沒有說明貝爾法斯特健康城市第一階段與第二階段內容，因此，作者寫信詢問貝爾法斯特健康城市資訊部官員 Jonna Monaghan，得以完成兩階段的介紹內容。

## 參考網站

1. <http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%8C%97%E6%84%9B%E7%88%BE%E8%98%AD>
2. <http://www.cduk.dial.pipex.com/cpage/ukstudy/northernireland/northernireland.htm>

3. <http://zh.wikipedia.org/wiki/%E8%B4%9D%E5%B0%94%E6%B3%95%E6%96%AF%E7%89%B9>
4. [www.education.ntu.edu.tw/school/civics/ doc/公民投票/1998 北愛和平協定公投.doc](http://www.education.ntu.edu.tw/school/civics/doc/公民投票/1998%20北愛和平協定公投.doc)
5. <http://mail.tku.edu.tw/cfshih/seminar/20020926.htm>
6. <http://mail.tku.edu.tw/cfshih/seminar/20021024/20021024.htm>
7. [http://www.euro.who.int/healthy-cities/citiesandnetworks/20011102\\_4](http://www.euro.who.int/healthy-cities/citiesandnetworks/20011102_4)
8. <http://www.euro.who.int/countryinformation>
9. <http://www.nisra.gov.uk/>
10. <http://www.belfasthealthycities.com/>
11. <http://www.healthycitiesbelfast2003.com/>
12. <http://www.belfasthealthycities.com/pdf/City%20Health%20issue%202.pdf>