

英國雪菲爾健康城市介紹

Sheffield Healthy City Project

江巧鈴¹、林梅鳳²

Chiang, Chiao-Ling、 Lin, Mei-Feng

¹國立成功大學護理學系 助理

²國立成功大學護理學系 助理教授

壹、城市簡介 City Profile

雪菲爾位於英格蘭北部的內陸城市，地理位置居於整個英國的中心樞紐地帶，距離倫敦 170 英哩（搭火車約二小時四十分鐘），交通相當方便，總共分為四個行政區，分別為北區、西區、東南區與西南區。

雪菲爾城的市容風貌是很獨特的，不像其他多數的工業城往往都座落在擁擠的建築物之中，相反的，它的四周緊臨著高峰山區，原始自然的山城約克夏山谷區、湖區圍繞四周，彷彿置身於世外桃源。對於喜愛遠離都市的繁忙喧囂，找尋自然僻靜風光的人士而言，雪菲爾是最佳的駐留場所。

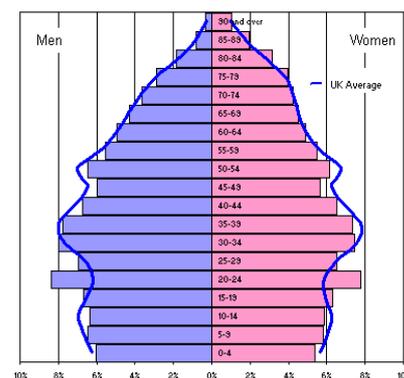
雪菲爾起源於 17 世紀，是以鍊製鋼鐵而著稱的城市，在工業革命興起之後，雪菲爾更成爲一鋼鐵大城，所生產的高品質鋼鐵聞名於世。如著名珍貴的雪菲爾盤(Sheffield plate)，乃由 1742 年刀匠布爾索弗以銅所鑄造、並在外層熔合鍍銀的手工製品。然而，由於產業型態的轉變與全球經濟的潮流變化，這個昔日的鋼鐵工業城也隨之沒落。目前製造業並不是該城的主要經濟活動主體，較爲突出的則是成長快速的服務業，現在雪菲爾的觀光事業享有國際盛名，每年吸引了兩百萬名觀光客至此旅遊或召開重要會議。

雪菲爾的城市資料如下：

- 面積：共 369.23 平方公里。
- 人口：總人口爲 513,234 人，人口密度爲每公頃 13.9 人(2001，英國國家統計局普查)。
- 國民生產毛額(gross domestic product)：111,71 英鎊/人(1998, The Northumberland Information Network)
- 種族：白人族群佔最多，佔全城人口之 91.2%(2001，英國國家統計局普查)。
- 宗教：以基督教佔最多(68.6%)，其次無宗教信仰者約爲 17.9%(2001，英國國家統計局普查)。



雪菲爾位置圖



雪菲爾人口組成

貳、雪菲爾健康城市計畫 Sheffield Healthy City Project

一、緣起

雪菲爾跟台南一樣，是英國北方的古都之一，當地人擁有濃厚的傳統保護意識。在 1960 年，首先推動該城的『空氣淨化』運動，當時雪菲爾居民已醞釀出相當的健康意識。1980 年，當地衛生主管機關出版了健康黑皮書（Black Report），清楚列出剝奪市民健康的指標（health deprivation），認為不平等的健康實施制度容易引發衛生主管機關和地方政府之間的爭議。黑皮書指出：雪菲爾每年有 1,100 死亡案例確是可以加以預防，隱含市民的致病型態跟健康受到剝奪的地區之間有密切關係。1985 年雪菲爾市議會委任 Colin Thunhurst 提出「雪菲爾城的貧窮與健康」的研究報告，到 1986 年，衛生主管機關出版了「雪菲爾城的剖析：關於健康照護和疾病的議題」。這些研究結果，顯示民眾的健康剝奪指標和健康生活經驗之間有緊密的關連性。

因此，由 1960 年代濫觴而緣起的「預防死亡」市民自覺運動，到 1986 年依循當地衛生主管機關的計畫和整合，發展出更廣泛議題，正式以「整合諮詢委員會」（Joint Consultative Committee）為名來推動雪菲爾城的健康城市活動。1987 年該城的公共健康報導指出：雪菲爾城貧民之死亡率高出全國平均死亡率許多，達 55%；且貧民區的居民久病不癒及罹患憂鬱症的比率又遠高於許多生活較富裕的城市居民。在雪菲爾城裡有超過 72,000 位民眾列為貧民戶，約佔全城人口的 14.2%，可見解決貧民問題刻不容緩。

受到國際衛生組織提倡的健康城市概念之影響，於 1986 年，雪菲爾健康整合諮詢委員會發展多項全民健康策略（Healthy for All），進而該城所推動健康城市計畫到 1987 年很快獲得世界衛生組織的認證。

二、計畫內容

第一階段：1987-1988 年

1987 年為了有效提倡當地居民的健康意識，首先雪菲爾的千禧年健康計畫團隊（Healthy Sheffield 2000 Planning Team）發行 3000 本小冊子，內容主要解釋不平等健康與疾病發生的關聯性、及可能造成的後果，傳達世界衛生組織所提倡的健康城市原則，意圖激發當地居民的健康意識。

到了 1988 年，雪菲爾千禧年健康計畫團隊遭遇到推動健康城市運動上的阻礙。綜合涵蓋以下七點主要困難點：

- 雖然團隊成員努力推動健康城市的策略，卻未有效激發當地居民的參與動機。如想要成功全民動起來，則需拓展更廣泛的組織和群體結盟，如志工團體。
- 歐洲某些重要的健康城市目標未能反映雪菲爾城市住民的主要關切點。
- 兒童健康和心理衛生專家認為歐洲健康城市之三十八項目標中較缺乏探討該領域的相關議題。



Winter Garden



Winter Garden 內景象



雪菲爾城一角

- 以疾病為基礎的目標較容易開始啟動，但執行的過程卻可能偏離社會層面的相關議題、也忽略長久已存在的不良健康機制。
- 不當的關注在健康相關的物質資源層面，與當初所提倡的健康不均和不良健康議題反而背道而馳。
- 建構新的城市策略需要需要訂定策略、目標、執行機制，未來需要再發展出一套為大家所認可的執行過程指標。
- 健康城市很多主要目標和計畫，都偏離全民健康的原則與願景。

從上述的論點，顯示雪菲爾健康城市計畫的任務發展遭遇到許多的瓶頸，因此在 1988 年開始，當地衛生主管機關決定改以全新不同的方向和策略來推動，當然涵蓋上述七點缺失的改進之道。

終於在 1989 年六月，雪菲爾千禧年健康計畫團隊發展出初步綱要，意圖提出全城各組織皆可適用的實用策略，藉由多重政策和活動以促進最大的健康影響力，這些策略目標擬由有興趣的機構研發參與和實際執行，表 1 列出雪菲爾的公共衛生策略討論檔案之內容。

表 1：1989 年雪菲爾健康城市新架構

對象	健康抉擇	健康支持	目標	原則	方法
女人	做決定	個人基本需求	減少健康不平等	追求健康和了解健康知識的權力	社區健康發展
男人	健康關係	照護	增加福利	平等的健康	教育與訓練
小孩	健康技能	教育	減少疾病、殘障和死亡者	健康賦能	計畫
老人		物質環境		社區參與	研究和資訊
青少年		經濟改善		夥伴關係	
少數種族		權力與義務		責任	
殘障者		資訊		國際合作	

資料來源：Ashton, J. (1992). *Healthy Cities*. Thom, G. Sheffield. (pp.96-107)

第二階段：1989-至今

雪菲爾千禧年健康計畫團隊的主要任務是透過夥伴關係(partnership)促進該城市的進步，並提高當地居民健康、減少貧窮、降低不平等待遇與其它導致不健康的因素，該團隊所結盟的組織成員如表 2 所示。他們努力追求三個願景：1.建立個人和組織的連結與合作。2.應用全民健康的原則。3.有效建構當地居民可用的健康策略，最終希望創造健康、永續、平等的城市，使每個人都可享受這種生活。到了 1990 年，倡導「我們的城市，我們的健康」(Our City, Our Health)，期待此一口號能讓市民思考到：影響我們身心健康的主要因素為何？並公開廣徵各方意見，提出可行的解決方案，同時透過各類文章、視聽媒體、專案研究等方法，讓居民更了解當地健康的相關課題，除提升居民對於健康議題的認識，雪菲爾千禧年健康計畫團隊更訓練了 250 名推廣人員以提升住民自覺意識、進行辯論、並鼓勵雪菲爾城中不同社區裡的居民加入健康雪菲爾計畫(Healthy Sheffield)。



千禧藝廊裡的餐具長頸鹿
以上四個圖片取自
<http://shef.24cc.com/>



雪菲爾城交通運輸一角
圖片取自
<http://www.sheffield.gov.uk/environment/roads--transport>

表 2：健康雪菲爾組織成員

主要成員	雪菲爾健康夥伴關係(Healthy Sheffield Partnership)
其他成員	黑人健康協會 Black Health Forum) 社區健康議會(Community Health Council) 雪菲爾工商促進會(Sheffield Chamber of Commerce and Industry) 雪菲爾社區健康協會(Community Health Sheffield) 雪菲爾市議會(Sheffield City Council) 雪菲爾哈能大學(Sheffield Hallam University) 雪菲爾健康團體(Sheffield Health) 雪菲爾種族平等議會(Sheffield Racial Equality Council) 雪菲爾志工團體(Voluntary Action Sheffield) 社區健康協會(Communities Health Forum)

摘自 <http://www.sustainability.org.uk/info/case studies/healthy%20sheffield.htm>

經過二年不斷的推廣，約有 4000 到 5000 人參與諮詢過程，許多團體如婦女團體、黑人團體、少數族群團體、年輕民眾和同性戀人士也都熱烈的反應，提出各式健康相關課題與解決方法，來自市議會、健康服務機構、當地大學和經貿團體，也回饋相當多的評論意見。

當各式各樣的意見匯整到雪菲爾千禧年健康計畫團隊之後，接著就要將這些概念付諸行動，在 1994 年提出了「行動策略」(Framework for Action)，這份大綱中提出了早先眾多人士所凝聚的重要議題，最後整合提出造成健康不平等現象的影響因子，包含貧窮，環境與不公平待遇等三大因素。

由於行動策略是為降低健康不均衡的因素，因此在內文中特別針對特殊的族群提出預防方法、以及他們的健康需求，同時雪菲爾千禧年健康計畫團隊也設立互助團體，透過合作與夥伴關係，提升這些族群的健康狀況，並改善健康服務的水準。

健康雪菲爾計畫已設立改善雪菲爾市民健康及不同種族之間平等的完整架構和計畫，以下是健康雪菲爾計畫的推動成果：

- 倡導雪菲爾網絡：當機構做出影響市民健康意見時，這個網路提供給市民暢所欲言。
- 社區健康論壇訓練課程：參與這項課程有自助團體、支持團體、健康諮詢服務團體與組織等成員與代表人士。課程內容主題包括體認殘障、了解種族歧視、自信團體、民主平等工作、、、等。
- 健康雪菲爾專線服務：免付費服務專線提供廣大的健康民眾訊問如何找尋健康服務與支持團隊，並且給予特殊主題的健康資訊，如促進兩性相處與健康。
- 改善健康的交通計畫：健康雪菲爾計畫和鄰近的羅森漢(Rotherham)城的交通規劃、環境和健康專家共同執行，該項計畫剖析了交通與健康的關



雪菲爾城音樂中心



街道雪景

以上二張圖片取自

<http://www.sheffield.nhs.uk/about/sheffieldphotos.htm>

聯性，且委託給當地組織訂定大眾交通運輸搭乘的規則。

到了近期，雪菲爾衛生局計畫提高戒菸率，在 2003 年擬定「增加早期發現慢性心臟疾病與癌症人數」的工作目標，標榜將如紐約市一樣成為無菸害的城市，且擴展許多懷孕婦女的戒菸團體服務。對於防治青少年懷孕問題，結合相關教育機構、其他公家機關和民間團體更多、緊密的合作與連繫，此一計畫成效尤待未來的施行成果加以驗證。



推行母親哺乳

參、雪菲爾的健康城市指標 Sheffield Healthy City Index

以下將英國雪菲爾、利物浦（Liverpool）及英國全國之健康相關指標進行對照比較（表 3），發現雪菲爾之標準化死亡率（101 0/0000）略高於英國（99 0/0000），卻遠低於利物浦（130 0/0000），而英國生育率（54.6 0/00）高於利物浦（48.4 0/00）與雪菲爾（51.5 0/00），顯示雪菲爾及利物浦在英國中是屬於生育率較低的地區，未成年墮胎率來說，雪菲爾（43 %）微低於利物浦（44 %）及英國（44 %）。凸顯雪菲爾城的在英國各城中居於高死亡、低出生、低墮胎的健康問題。

而雪菲爾的失業率（4.2 %）比英國全國平均失業率（3.4 %）高，可以顯示雪菲爾城民眾所面臨的失業問題嚴重性，但雪菲爾殘障者的工作率（6.2 %）又比英國全國平均高（5.5 %），可顯示在雪菲爾城裡殘障者有較多的工作機會。因此，部分殘障者的就業機會受到保障，但多數民眾卻面臨就業工作上的難題。



推行學校健康促進

表 3：雪菲爾指標值、利物浦、英國比較

指標名稱	雪菲爾	利物浦	英國
標準化死亡率	101 0/0000	130 0/0000	99 0/0000
生育率(15-44 歲)	51.5 0/00	48.4 0/00	54.6 0/00
墮胎率(15-17 歲)	43%	44%	44%
失業率	4.2%		3.4%
殘障者工作者	6.2%		5.5%

以上資料均來自 2001 年英國國家統計網站，除墮胎率為 1999-2001 的資料。



以上三張圖片取自 Sheffield directors of public health joint annual report 2003

肆、討論

雪菲爾千禧年健康計畫團隊所推動的夥伴關係，乃是強調透過各種團體之間的互助合作關係，達到提升雪菲爾居民整體健康與各族群的健康，若僅仰賴健康城市小組的來推動健康城市計畫，將造成公家機關相關的計畫資源浪費，行政機關的業務推動也因缺乏連結而陷入重重困難，經由雪菲爾的健康城市計畫推動的利弊得失，這些成功轉折與改變群眾的經驗，將提供作為台南市健康城市推動運作的前車之鑑，未來若能積極進行相關公部門與健康

城市小組之間的協調合作，共同擬定具體可行的健康計畫，不僅能凝聚多方的思考，而且可以結合市府相關的計畫，善用既有的人力、財力，將可共臻健康城市的理想。

雪菲爾在草擬行動策略的步驟時，成功的立足點是社區居民的共同參與認同，且推動小組以廣泛的多重角度來思考當地居民的健康議題，同時試著去找出可行的解決方案，經由地方民眾的積極全力投入參與，以及志工團體的接棒，才能共同致力有效解決健康問題的完善方案，並由達成相關的健康目標，達成城市再造、永續經營的夢想。

藉由雪菲爾在 1987 年所經歷的失敗經驗，讓我們了解到，其實健康議題與民眾生活與環境、社會議題息息相關，互相影響，所以推行健康計畫必須全面性思考，才不會顧此失彼，過於著重疾病問題而忽略社會相關現象；台南市健康城市小組，共分為三小組，分別為健康組、環境組、社會組，三組各由成功大學多位專家教授所參予，未來若能合作攜手進行台南市全面的健康檢視，並且提出整合型的相關計畫構想書，創造「好的的開始、成功的基礎」，相信台南市健康城市將是近在咫尺。

參考文獻

1. 大英簡明科學知識庫 (2003) · 雪菲爾盤 · 大英線上 · Available <http://wordpedia.britannica.com/concise/content.aspx?id=13755&hash=gtVLMDe%2BbJzu02hsWlitIw%3D%3Dm>。
2. Ashton, J.(1992). Healthy Cities. Thom, G. Sheffield. (pp.96-107). Philadelphia: Milton Keynes.
3. Environ, A. W.(1998, September). Case studies: Healthy Sheffield. Local Sustainability. Available <http://www.sustainability.org.uk/info/casestudies/healthy%20sheffield.htm>.
4. National Statistics.(2001). Statistics by area. National Statistics. Available <http://www.statistics.gov.uk>.
5. National Health Service.(2003). Local health data. National Health Service. Available <http://www.sheffield.nhs.uk/healthdata/index.htm>.
6. Sheffield City Council.(2003, September 3). 2002 Population Esmates for Sheffield. Sheffield City Council. Available <http://www.Sheffield.gov.uk/facts--figures/2002-estimate>.

英國雪菲爾健康城市案例評論

陳麗紅

Chen, Lih-Horng

國立成功大學都市計劃學系 副教授

Sheffield 是英國早期重要的鋼鐵工業城市，也是英格蘭北方的古都之一，由於產業轉型及全球經濟的變遷，以致城市逐漸沒落，居民健康狀況與英國其他城市差異頗大。根據 1987 年該城的公共健康報導指出：該城貧民死亡率高出全國平均死亡率的 55%，且貧民區的居民久病不癒及罹患憂鬱症的比例又偏高，使得過去在 1960 年代開始推動的「預防死亡」市民自覺運動以及『空氣淨化』活動之效果不彰。

後來，雪菲爾的健康城市計畫受到國際衛生組織提倡的健康城市概念之影響，於 1986 年雪菲爾健康整合諮詢委員會發展多項全民健康策略(Healthy for All)。但隔年卻面臨到推動上的阻礙與困難，包括未能有效激發當地居民的參與、歐洲某些重要的健康城市目標未能反映當地居民的需求與關切、需制訂執行策略、目標與執行機制，並且亟需發展出一套值得信任執行的評估指標系統。因此在 1989 年 6 月，整合諮詢委員會提出初步綱要計畫，內容包括提出健康城市願景、建立健康城市的架構、鼓勵全民參與並藉由健康論壇訓練以及招募推廣人員將健康城市的概念推廣出去、與社區各種團體合作建立夥伴關係，並針對影響健康的因素（貧窮、環境、不公平待遇），提出行動策略改善健康的服務水準，包括實質環境、交通...等改善措施。

因此在雪菲爾歷經 17 年的推動過程中，市政府透過瞭解不健康的原因及激發當地居民的健康意識、鼓勵全民的參與、完整的規劃與綱要計畫之研擬、政府間各部門的合作改善，加上政府努力推動產業升級及經濟發展的配套措施下，雪菲爾已成為英國北方重要之觀光城市。而這中間有許多成功經驗值得台南市未來擬定健康城市計畫借鏡之處：

1. 根據地方特性不同，明確提出健康城市的目標與願景
2. 找出影響城市整體健康環境的不良因素，並透過軟體的宣傳來激發居民的健康意識及硬體的實質環境改善(如改善健康的交通計畫)。
3. 建立與居民、民間團體之溝通管道，尋求民間的參與與合作。
4. 事先確立推動架構與執行機制，研擬健康城市計畫之綱要計畫及各有關部門之行動方案，建構評估健康程度的指標系統。

目前台南市健康城市推動過程中，窒礙難行的困境在於經費編列來源，未來台南市健康城市如何在現有的財力、人力的運用下，明確制定有效解決健康問題的行動方案，將是市府與規劃單位首要掌握的重點，以希冀達成相關的健康目標，並朝城市再造與永續經營的夢想邁進。