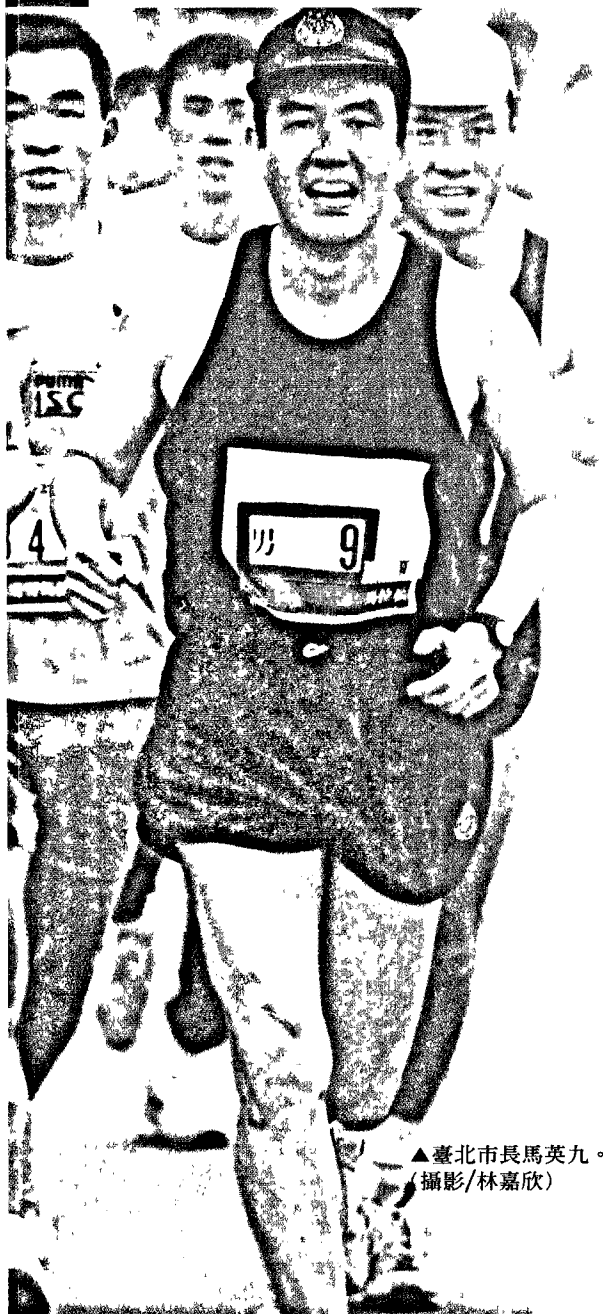


以「健康城市」發展策略推動社區體重控制計畫 臺北市「健康減重一百噸」經驗

■ 邱淑媛

「不可承受之『重』」，全球性的肥胖議題

世界衛生組織 (World Health Organization, 1997) 指出，肥胖是一個疾病，而不只是一個狀態或危險因子；全球肥胖人口正快速增加，已經成為一個新的流行病。各種證據顯示，肥胖與惡性腫瘤（癌症）、心臟疾病、中風、糖尿病、高血脂症及高血壓等，都有密切關聯，並會增加罹患膽囊疾病、骨骼肌肉關節問題及呼吸道疾病的風險，以及造成心理與社交障礙。但研究也顯示，肥胖可以透過生活型態與行為的改變，尤其是運動與飲食習慣的調整，加以有效控制及預防；而體重的減輕則有助於改善血糖、血壓與血脂肪等心血管疾病危險因子的控制 (Joint WHO/FAO Expert Consultation, 2003; National Heart, Lung and Blood Institute Obesity Education Initiative Expert Panel, 1998; National Heart, Lung and Blood Institute Obesity Education Initiative Expert Panel, 2000; Douketis et al., 1999)。由於肥胖已經嚴重威脅現代人的健康，更造成龐大的醫療支出，因此，世界衛生組織大力呼籲各國應正視肥胖流行的問題，及早防治 (World Health Organization, 2002; Fifty-Fifth World Health Assembly, 2002; World Health Organization, 2003)，今年5月之第57屆世界衛生年會亦繼續將「飲食、運動與健康之全球性策略」列為重點議題 (Fifty-Seventh World Health Assembly, 2004; World Health Organization, 2004)。

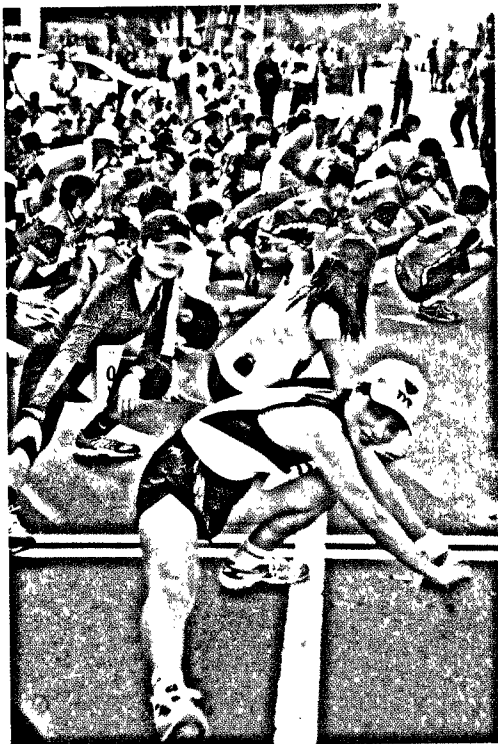


▲臺北市長馬英九。
攝影/林嘉欣

與肥胖有關的慢性病，包括癌症、中風、心臟疾病、糖尿病及高血壓等，也都在臺北市十大死亡原因之列。調查1097位臺北市二十至六十四歲以上的市民（臺北市政府衛生局，2002）發現，有26.2%的體重過重或肥胖，8.1%的人體重過輕；男、女體重過重或肥胖的比例則各占31.9%及20.8%。調查中29.2%民眾自認為體重過重，23.2%曾嘗試減重，但只有18.6%知道自已的身體質量指數。可見肥胖問題在北市亦相當普遍而重要，但民眾並非不重視此一問題，而是注重的焦點與處理方法往往不得要領，尤其是近年在五花八門的減肥產品與誇大療效的廣告推波助瀾下，不正確的減肥幾已成為全民運動，消費糾紛與醫療傷害事件亦時有所聞。為及早迎戰這個新世紀的健康威脅，臺北市政府衛生局訂民國91年為「健康城市元年」，推動「健康減重100噸」計畫，結合公、私部門與產、官、學、民各界力量共同參與，號召全民建立正確的體重認知、「為健康而減重」並「用健康的方法減重」，期能帶動健康飲食、持續運動及維持正常體重的風氣，並營造一個動態、活力、能持續增進住民健康的現代城市。

■ 策略規劃：以可長可久的「城市發展策略」，迎接全球性的挑戰

肥胖係個人體質與飲食及運動習慣交互作用、日積月累之結果，非一朝一夕所能改變，且肥胖的全球性流行趨勢，與各國在開發過程中生活型態廣泛的西化有關，並非僅是個人行為所致。因此，採取一般官方宣導的作法，既難以深



▲要活就要動，可見運動與健康密不可分。
(攝影/林嘉欣)

入人心，薄弱片斷的訊息亦無法達到整個社會改變的最終效果，對於普遍的肥胖問題，並無實質幫助。至於個別的減重門診或減重班，其服務人數則相當有限，而且若缺乏對病人生活環境上的支持，效果不易持久。

筆者參酌國外有關「健康城市」與「健康社區」的理論和實際案例（WHO, 1995; World Health Organization Regional Office for Europe, 1995, 1997, 1999; Green & Kreuter, 1991），在策略設計上，除了傳統的資訊宣導、知識傳達與態度改變之外，特別著重透過政策的制定與各領域領導者的支持、帶動，從整個城市的社會、經濟、教育、社區、醫療等相關系統以及人們活動的軟硬體環境，進行重塑，創造健康的機會、減少健康的障礙，使健康的選擇成為容

易的選擇，使容易的選擇成為普遍的選擇，以達到大眾飲食與運動習慣改變、進而控制體重、形成健康風氣的效果。

整個計畫的發展，是從核心工作團隊的共同學習與參與式規劃開始，並以世界衛生組織健康城市發展的關鍵性文件—「Ottawa 健康促進憲章」揭櫫的三大角色與五大行動綱領為基礎，帶領衛生局各科室進行全市的策略規劃。全社區的健康促進工作三大角色為：健康的倡導者、民衆的促能者、資源的媒介者。五大行動綱領則為：建立健康的公共政策、創造支持性的環境、強化社區行動、發展個人技巧，與調整醫療服務的取向（First International Conference on Health Promotion, 1986）。臺北市的目標是在一年內號召十萬名居住、工作或就學在臺北市、體重過重的民衆，以飲食、運動的非藥物方式，共同減去十萬公斤（100公噸）體重。

■ 介入方案與實施成效

一、行動團隊—以有組織的力量，進行城市總動員



▲民國91年4月18日台北市健康減重啓動記者會，期能透過大眾飲食與運動習慣的改變，達到體重控制的目的。（圖/作者提供）

臺北市是一個居民達二百六十餘萬的城市，健康城市的營造工程，必須透過有組織的力量來開展，分層、分領域介入，才能使行動觸角延伸到廣大市民。本計畫從「市」、「區」、「生活圈」、「里」、「鄰」逐層分工；並以五大類場所為介入空間，包括：學校、職場（含市府）、醫院、社區及家庭；三大介入主題為：飲食、運動、減重；依場所類別與十二行政區訂定三大主題子目標、執行進度、並追蹤成效。衛生局各科室為核心策劃小組，就業務職掌關聯之場所或主題，依五大行動綱領發展實施策略和行動方案。衛生所則負責各區資源（含轄區市立醫院）之協調聯繫動員、五大類場所之輔導推廣與成效彙報。整個計畫以四個月的時間進行密集規劃、討論，並辦理衛生局、衛生所與市立醫院主管共識營，在九十一年四月十八日記者會由臺北市馬市長與市議會費副議長率市府局處首長與市議員正式宣誓起跑。

在衛生局之上，則由市府成立跨局處協調會報及各局處聯繫窗口，協助「全民運動」、「健康校園」、「健康社區」、市府之職場健康減重、以及媒體宣導等工作。另亦結合北市相關醫事公會（包括醫師、營養師、藥師、護理師、物理治療師、職能治療師、醫事檢驗師、中醫師等）以及臺灣肥胖醫學會成立「臺北市健康減重專業諮詢團隊」，協助提供諮詢、講座、宣導等服務。

二、健康的公共政策

有益健康的公共政策，是營造健康城市各項策略中最困難但亦最具長遠影響性的，不但為其他策略提供最強而有力的支持，也使得城市健康化的方向不會因活動短期目標之達成或期程結束而停止，因此公共政策的產出其重要性與效益不

亞於計畫本身的執行。

在「匯聚全市的力量，有效打擊肥胖、增進健康」的目標下，臺北市制定並推動了多項相關的重要公共政策，包括：

- (一) 推動「健康飲食新文化」，全面輔導各類型餐飲調整熱量與營養成分，並加以標示。
- (二) 推動「健康盒餐進校園」政策，修改校園盒餐訂購規格，必須通過衛生局之「衛生與營養雙重評鑑」，並作正確標示，始得供應。
- (三) 推動全民運動，包括增加體育活動、運動空間、運動時段，研發推廣各種健康操，並辦理職場與社區健康操競賽等。
- (四) 於教育白皮書中明訂將學童體育課時間由每周二節增加至每周三節，以達規律運動目標。
- (五) 推動「健康職場」政策，輔導企業推動職場環境改造與減重政策。
- (六) 營造「健康校園」，推動各級學校師生體重控制計畫與競賽。
- (七) 舉辦「健康學園（幼稚園、托兒所）評鑑」，向下紮根。
- (八) 配合「珍愛家庭年」提倡「健康家庭」。
- (九) 舉辦「健康醫院評鑑」，帶動全市公私立醫院對病人、員工與社區提供健康促進服務。
- (十) 舉辦全市各局處健康減重競賽與獎勵。
- (十一) 各區區長將各里推動健康促進成效列入考核等等。

三、創造支持性的環境，發展健康產業

個人的行為受周遭環境影響甚大。因此，欲推廣「為健康而減重、用健康的方法減重」，必須從創造「有益健康的環境」開始，透過有效的行動，減少環境中的障礙，增加助力與機會，使



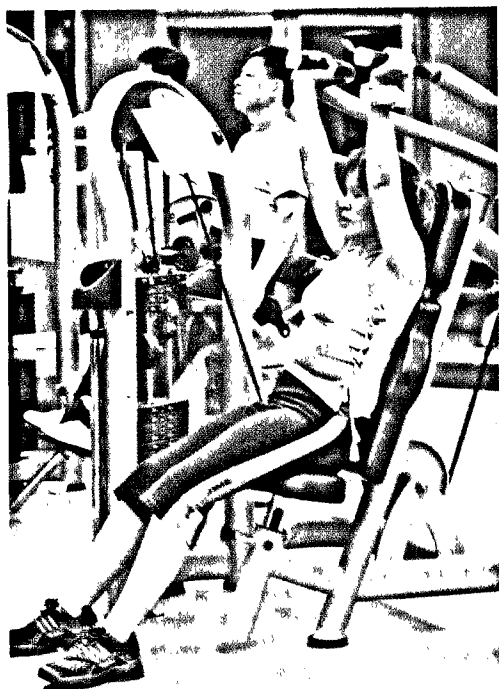
▲從日常生活中增進健康的觀念，應從幼兒時期紮根。（攝影/林嘉欣）

健康的選擇成為更容易的選擇，讓身在其中的民眾，更能執行健康行為。重點包括：

- (一) 推廣健康飲食新文化，使健康與營養能「聽得到、看得到、買得到、吃得到」：結合醫院與營養師公會，輔導各類型的食物供應場所（如餐廳、學校、機關廚房、超市、麵包店、訂貨網路等），開發販售健康飲食產品（如健康盒餐、健康套餐、活力早餐等），以及配合時令推出並宣導「減油月餅」、「健康粽」、「情人節健康套餐」、「減油麻油雞」、「火鍋熱量知多少」、「健康年菜」、「高纖低卡湯圓」及「母親節減脂蛋糕」等等，且製作成健康食譜，讓營養也可以很美味，並加強食物熱量與營養標示與食物分類，以便於消費者辨識及選擇。共計 81 家

餐廳販售「健康餐」，並標示熱量與營養成分，28家盒餐業者製作「健康盒餐」，35家烘焙業者開發101種減熱量、減油麵包，23家烘培業者開發57項減熱量、減油蛋糕及減熱量、減油月餅等。校園健康盒餐供應人數達每日八萬人。

- (二) 創造支持性的運動環境：市府將推廣全民運動列為跨局處之重點工作，增加體育活動場次，並擴大參與人數，從86年42場 60,058人到91年增加為430場250,000人，並在社區廣開運動講座。在擴充運動空間方面，積極進行巨蛋工程規劃，確立每區一市民健康中心之政策，提供中型運動場所，同時補強改善現有的運動設施（含學校、公園等），以及改善人行道與腳踏車道設施，加強大眾運輸轉乘網，鼓勵市民走路、騎車、慢跑；



▲北投區運動中心的營運提供市民朋友多一個休閒運動好去處。（攝影/林嘉欣）

對各辦公大樓則推廣樓梯間美化，鼓勵爬樓梯，並輔導設立員工或住戶運動休閒中心。

另為增加民衆規律運動時間，鼓勵企業在休息時段播放運動操音樂，學校亦以增加體育課節數至每周三節為目標。教育局、衛生局與學校、民間業者合作，開發適合不同空間（如狹窄之辦公場所）與不同族群（例如產後婦女、更年期婦女）的各種健康操，廣為發放、帶動。為增加民衆體能認知，亦配合各項活動提供體適能檢測服務。

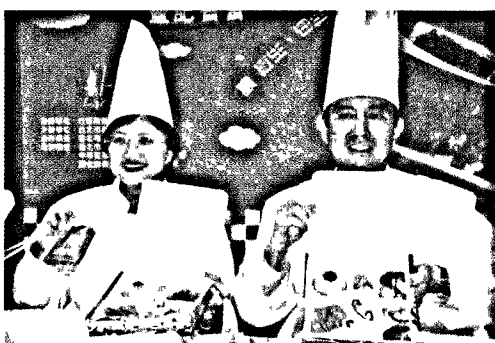
- (三) 帶動健康產業的發展：為建立「健康的供應鏈」，輔導飲食、體育、醫療等相關業者，開發正當的健康產品與服務，並加強取締不法業者，期透過「良幣逐劣幣」的機制，使民衆更易於取得健康優質的服務及商品。

- (四) 創造正向資訊環境：如辦理減肥藥抽驗與藥害宣導，以及設立健康減重網站，並透過新聞發布與社區傳銷等各種管道加強宣導，使民衆接觸並學習更多正確資訊，減少不良資訊的誤導。總計此期間由衛生局及市立醫療院所共主動發布240則相關新聞，加上包括陳總統、馬市長及國、親兩黨連主席與宋主席等具影響力的公眾人物主動現身說法，使「健康減重」蔚為風潮，成為全國性的議題，也使想要減肥的民衆有更健康而正確的選擇與學習對象。

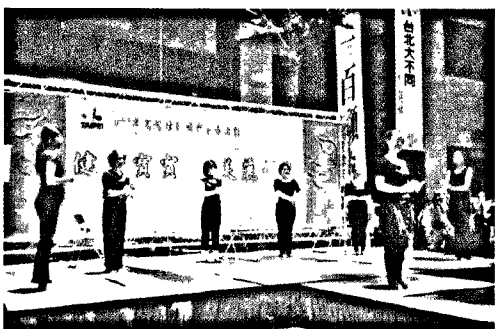
- (五) 針對不同年齡層的主要活動場所，設定營造空間：包括健康學園、健康學校、健康職場（包括健康市府）與健康社區，由場所負責人、企業主或地方人士宣誓帶動團體減重計畫及承諾減重目標，搭配飲食與運動等軟、硬體設施的改善，相互關懷、蔚為風潮；以



▲民國91年10月30日減重半年記者會中馬市長展現體能。(圖/作者提供)



▲宣導健康飲食文化發表會，馬市長與邱前局長教導民衆如何健康飲食。(圖/作者提供)



▲產後健康操發表會教導產後婦女運動，以維護婦女健康。(圖/作者提供)

健康職場為例，由衛生局邀專家開發「職場減重教戰手冊」，作為各機關或企業推動減重計畫之指引，由市長親率47個企業負責人或代表人舉辦「健康企業職場減重宣言」記者會，鼓勵報名，培訓113家職場177位減重種子人員，並由責任醫院或衛生所聯繫

追蹤推動成效。在健康社區方面則由各衛生所與區公所結合里長、社團、社區健康營造中心與醫院共同推廣，辦理健康美食展、韻律舞競賽與減重競賽等。總計至91年12月底共有職場578隊33,795人、社區560隊67,510人及學校140隊19,076人參加健康減重，分別達成減重39,436、69,755、12,043公斤的成效。而市府暨附屬機關員工組成的122隊、7,863人，在各局處首長將士用命下亦達成減重10,245公斤的佳績。

四、強化個人與團體行為改變技巧

有了支持性環境，仍需要靠個人採取實際行動、並持之以恆，才能達到控制體重並建立良好生活習慣的目標。徒有「知識」並不足以產生有效的行動，本計畫特別著重於個案參與以及強化個人與團體行為改變上的技巧，包括在決策上由當事人決定及簽署減重目標，開發各種實用的輔助工具，例如：「體重控制護照」、「BMI轉盤」、網路體重自我管理程式、簡易食物辨識手冊、各種熱量的DIY食譜、飲食日記、減重資源手冊、減肥用藥安全手冊等，並鼓勵其他親友同事共同參與或是參加減重班，以發揮支持輔助的效果。為使民衆獲得方便而專業的指導，由各醫療公會組成的「臺北市體重控制專業諮詢團隊」、各醫療院所，以及社區藥局體重控制諮詢站，皆主動於社區及院所內開辦減重班、講座及諮詢等服務。衛生局並規劃了可近性的參與網絡，除透過企業、機關、學校、團體參加以外，亦可利用衛生所與掛有紅布條的二十五家合作醫院報名參加，或自行參加網路減重；所有參與者皆有專人密集追蹤體重變化與飲食運動計畫執行情形。成功減重達體重5%以上的民衆可以獲得

市府頒發的減重榮譽卡，享有到市立動物園、美術館等參觀的優待。

五、調整醫療服務的取向

在整個城市的健康減重行動中，也需要引導醫界調整其服務取向，不只提供治療、復健，更應主動出擊提供健康促進與健康減重，從「醫療產業」提升成為「健康產業」，積極與社區結合，共同促進醫院員工、病人與社區之健康。在「健康城市元年」臺北市辦理全國首創的「健康醫院評鑑」，訂定評鑑指標，包括醫院領導者的認同與承諾、各院計畫與核心推動團隊之組織，各項服務（服務台、候診衛教、營養諮詢、健檢、院內外轉介）之整合與連結，院內外宣導，輔導與推廣健康飲食之成效，體適能促進設施與運動推廣成效，健康減重推廣與成效等，由衛生局邀專家對全市53家公私立醫院進行評鑑，共30家醫院通過獲頒「健康醫院」獎牌及公開表揚，其中三軍總醫院、臺安醫院、臺北市立和平醫院、康寧醫院獲選為最具特色獎。各醫院除大力協助社區、學校與職場之減重工作，成效卓著外，院內員工與病人亦積極報名參與，共計73隊、16132人參加，減重48,115公斤。

六、強化社區行動

要讓健康減重行動融入整個城市的各個系統與角落中，真正為社區所共有、共享，逐漸內化為社區脈動的一環，需要運用政府與民間資源，結合公私醫療界、專家學者、相關產業與部門之力量，促進機關、學校、企業、社團乃至於廣大市民之參與，並付諸行動。此一計畫中，衛生局各科室與其過去管理的各行各業（例如餐飲業、醫院、營養師、職場）建立起新的伙伴關係，為達成共同的目標而努力及交流，各區衛生所亦主

動出擊與區公所、里辦公室及各種政府和民間資源緊密結合，並運用過去已發展有年的社區健康營造中心及社區志工隊共同推動，許多志工並親身經歷成功的減重過程，將經驗與民衆分享。

本計畫雖然是在一個總目標與共同架構下開展，但在目標分擔與行動方案設計上則由各區決定。例如在健康飲食的開發中，各區依其特色與社區意見而作不同的重點發展，北投區設計溫泉健康餐，文山區發展健康茶餐，大安區與中山區推出觀光飯店精緻健康套餐，中正區輔導政府機關員工餐廳等。而在健康職場的推動上，各企業亦在其自身的文化中發展出不同的分工、創意，設計自己的鼓勵機制，在在可以看到社區行動的活力。

■ 減重，從愛、趣味與健康出發

臺北市於91年1月27日在中正紀念堂宣讀「臺北健康城市宣言」，並於4月18日正式推出「健康減重一百噸 活力長壽臺北城」啟動活動，於社區及醫療院所辦理1,558場健康減重講座，提供16,303人次的電話諮詢服務，舉行2,476場宣導活動，並開辦266班減重班，在醫療衛生界的投入與社區、職場、學校等的熱烈響應下，迄12月31日已完成超級任務，帶動145,108位民衆參與，共同減重181,804公斤（181公噸）。市長馬英九承諾捐出4.7公斤，經嚴格飲食控制及增加運動量，實際達成9公斤；筆者中年發福，經跑步、跳繩捐出1.3公斤。號稱具「鮪魚肚」的陳總統雖未報名本計畫，但亦藉飲食與運動減去2公斤。

「健康減重一百噸」對所有工作人員而言，是一個化“Mission Impossible”為“Mission I'm Possible”的超級挑戰，每一個案例，都是臺北市各界自領導者至基層熱烈的投入與響應，有目標、有組織、有策略、有行動、有堅持、有熱忱、有創意，所累積出來的成效。本計畫目標之達成，至少印證了三件事：(1)經由飲食及運動，確實能達到控制體重的效果，(2)經由健康城市發展策略，作系統性多層次的介入，能達成集體減重與健康促進的加成效果，(3)以健康城市發展策略進行全面的體重控制計畫，有助於產出有益健康的公共政策，其影響不亞於計畫目標本身。這樣的臺灣經驗，可以提供國際對抗此一新世紀文明病之參考。

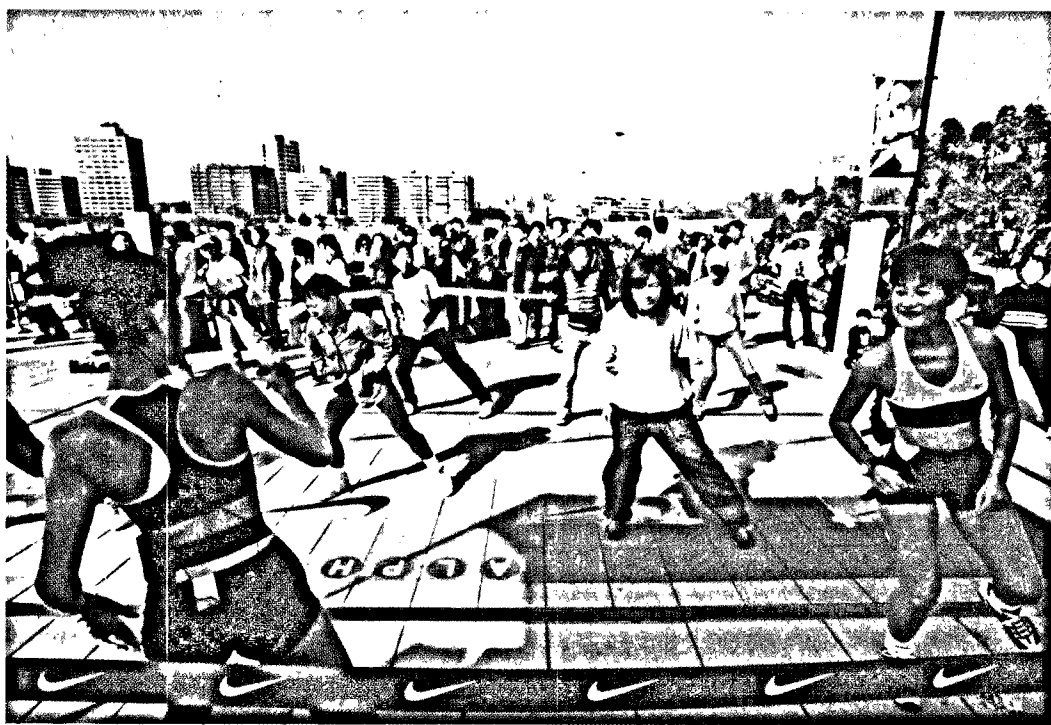
不過，當越來越多人談論肥胖與疾病的相關

性、提倡打敗脂肪、追求健康，雖然將有更多人因而考慮減重、開始減重、並成功減重，但也會有決定不減重、卻備感壓力或不愉悅的人。在整個過程中，須時時注意從愛與關懷出發，採用趣味的、鼓勵的方式，替代疲勞轟炸或威脅詛咒的老招式，避免對體型中廣的朋友形成更大的社會困擾，更必須避免形成標籤作用甚至歧視。

此外，健康減重就是要有別於誇張不實的減肥商品或有副作用風險的藥物減肥，在推動的過程尤其要注意防範業者「搭便車」，惟有持續透過消費者教育強化民衆辨識能力，才能協助民衆在強大的商業推銷中，作出健康明智的抉擇。

(作者為公共衛生博士、前臺北市衛生局局長)

(參考文獻略)



▲趣味活動有趣又健身，同時也是休閒運動的一環。(攝影/林嘉欣)