

2014年

国家卫生政策 研究报告

国家卫生和计划生育委员会法制司

编著



人民卫生出版社

2014 年

国家卫生政策 研究报告

国家卫生和计划生育委员会法制司

编著

人民卫生出版社

图书在版编目(CIP)数据

2014 年国家卫生政策研究报告 / 国家卫生和计划生育委员会法制司编著. —北京: 人民卫生出版社, 2014

ISBN 978-7-117-20054-7

I. ①2… II. ①国… III. ①卫生工作—方针政策—研究报告—中国—2014 IV. ①R-012

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 267554 号

人卫社官网	www.pmph.com	出版物查询, 在线购书
人卫医学网	www.ipmph.com	医学考试辅导, 医学数据库服务, 医学教育资源, 大众健康资讯

版权所有, 侵权必究!

2014 年国家卫生政策研究报告

编 著: 国家卫生和计划生育委员会法制司

出版发行: 人民卫生出版社(中继线 010-59780011)

地 址: 北京市朝阳区潘家园南里 19 号

邮 编: 100021

E - mail: pmph@pmph.com

购书热线: 010-59787592 010-59787584 010-65264830

印 刷: 北京汇林印务有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 787×1092 1/16 印张: 17

字 数: 435 千字

版 次: 2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月第 1 版第 1 次印刷

标准书号: ISBN 978-7-117-20054-7/R · 20055

定 价: 40.00 元

打击盗版举报电话: 010-59787491 E-mail: WQ@pmph.com

(凡属印装质量问题请与本社市场营销中心联系退换)

国家卫生和计划生育委员会成立以来,组建了法制司,其主要职责之一就是围绕人民健康新需求、卫生计生事业发展新形势,聚焦重点领域和关键环节,开展基础性、战略性、综合性政策研究,不断调整和完善卫生计生政策,为科学决策、完善立法提供依据。

2013年,法制司围绕健康融入所有政策、国民健康政策框架、人口与健康政策法规评估系统建设等综合性和事关我国医药卫生事业长远发展的问题,组织开展研究,总结提炼研究成果,编写了《2014年国家卫生政策研究报告》。

第一部分是“健康融入所有政策及其在中国实施的构想研究”。健康融入所有政策,是近年来国际社会积极倡导的理念和健康策略,许多国家已经探索了丰富经验,强调关注健康的社会决定因素,倡导建立跨部门的合作机制,共同提高居民健康水平。该研究立足国际视野,及时跟进国际社会在倡导和增进健康方面的新理念、新实践,系统梳理健康融入所有政策理念的形 成过程,提出健康融入所有政策的策略、机制和措施。这对于我国借鉴国际有益经验,建立起多部门协调和中央地方协同的工作机制,维护居民健康,创新卫生治理方式和提高卫生治理能力具有重要指导作用。研究还借鉴欧盟经验,提出了中国健康评价指标体系,将为制订我国中长期国民健康计划提供参考。

第二部分是“国民健康政策框架研究”。随着我国经济社会的快速发展,国民健康政策在经济社会政策体系中体现不全面、不充分。为提高人民健康水平,党的十七大报告和十八大报告两次都明确提出要“完善国民健康政策”的要求,而我国目前对国民健康政策尚无系统研究和论述。该研究总结了典型国家和地区的国民健康政策框架,分析了我国健康政策的特征和走向;明晰了我国国民健康政策的内涵、外延、基本框架及构成要素;进一步提出完善国民健康政策需要解决的关键问题和下一步研究重点。该研究有助于我们深化认识健康政策在经济社会发展中的地位 and 作用以及我国健康政策的历史沿革,明晰现阶段我国国民健康治理面临的挑战,为我国构建国民健康政策框架提供了参考,也为我们进一步深化卫生计生政策研究的领域和重大问题提出了很好的建议。

第三部分是“人口与健康政策法规评估系统研究”。该研究旨在通过顶层设计,有效整合现有资源,建立人口与健康政策法规评估系统平台,利用信息化手段,运用已经成熟的政策评估工具、手段和方法,通过定性和定量的方式对人口健康政策法规进行评估,通过对政策法规的必要性、可行性和效果的评估,及时发现政策法规在生命周期的各个阶段存在的问题,提出调整和完善政策法规的建议,为政府科学决策提供支持。这一部分包括七章内容,第一章是人口与健康政策法规评估系统框架研究。主要是确定建立人口与健康政策法规评估系统的影响因素和需要解决的关键问题,对评估系统进行需求分析,对评估系统的整体框架、主要内容和功能模块进行总体设计,提出人口与健康政策法规评估系统建设方案。第二章至第七章

是人口与健康政策法规评估试点研究,选取辽宁、上海、山东、甘肃、青岛、深圳等6省市,开展评估试点,旨在加强实践探索,为掌握评估方法、摸索评估路径、搭建评估平台做好储备。分别是人口健康绩效评估试点研究,青岛市创建国家健康服务业试验区预评估研究,甘肃省在深化医改中发挥中医药作用政策评估研究,辽宁省某大型三甲医院集团医疗资源纵向整合案例效果评估研究,《深圳经济特区医疗服务条例》立法评估研究,基本药物政策对山东省农村基层卫生服务体系影响评估研究等。

研究建立人口与健康政策法规评估系统是一项全新的、具有开创性的工作,挑战很大,国际上也尚无此类系统建设的报道。该研究创新了政策评估的模式,能够在一定程度上改善当前评估方法随意性较大、评估过程不规范、重复评估、评估结果利用度不高等现状,有助于将评估制度化、程序化和常态化,提高评估的权威性和科学性,进而提升人口与健康相关政策和立法的科学性、协调性和可行性,为辅助科学决策、提高政策水平、推动依法行政提供科学权威的数据和技术支撑。

本书中的各专题研究负责人如下:第一部分为国务院发展研究中心贡森和北京师范大学梁晓云;第二部分为北京大学李玲;第三部分第一章为中国国际工程咨询公司李华;第三部分第二章为中国医学科学院医学信息研究所代涛;第三部分第三章为国家卫生计生委卫生发展研究中心赵琨;第三部分第四章为国家卫生计生委卫生发展研究中心张毓辉;第三部分第五章为中国社会科学院姚宇;第三部分第六章为清华大学申卫星;第三部分第七章为首都医科大学高广颖。

本书的出版,有关专家、学者和课题组在课题研究和报告改写过程中付出了辛勤的劳动,相关机构给予了大力支持,在此一并表示衷心的感谢!特别感谢国家卫生计生委主任李斌同志和副主任刘谦同志对该报告的指导与关注。希望本书的研究内容和方法可以为各级卫生计生行政部门的决策者和管理者、科研院所和高等院校的政策研究者提供研究和学习参考,为推进医药卫生体制的改革与发展提供思路和借鉴。同时也希望本书能够促进我国卫生政策研究领域理论与方法的交流,促进卫生政策研究的开展,推动全国和地方卫生政策研究水平和能力的提高,更好服务于卫生决策。最后,恳请各位读者提出宝贵意见,不妥之处,欢迎批评指正。

国家卫生和计划生育委员会法制司

2014年9月

完善国民健康政策 把卫生计生事业改革发展不断推向深入 1

第一部分 健康融入所有政策及其在中国实施的构想研究..... 7

第一章 HiAP 典型案例分析 16

第二章 健康融入所有政策的实施策略研究..... 29

第二部分 国民健康政策框架研究..... 47

第三部分 人口与健康政策法规评估系统研究..... 75

第一章 人口与健康政策法规评估系统框架研究..... 75

第二章 人口健康绩效评估试点研究..... 96

第三章 青岛市创建国家健康服务业试验区预评估研究 124

第四章 甘肃省在深化医改中发挥中医药作用政策评估研究..... 141

第五章 辽宁省某大型三甲医院集团医疗资源纵向整合案例效果评估研究..... 188

第六章 《深圳经济特区医疗服务条例》立法评估研究 218

第七章 基本药物政策对山东省农村基层卫生服务体系影响评估研究..... 236

完善国民健康政策 把卫生计生事业改革发展不断推向深入

国家卫生和计划生育委员会法制司

健康是人全面发展的必然要求,是基本人权和社会发展的最终目标之一,是促进经济发展的重要基石,这是在健康发展历程中形成的主要共识。我国党和政府一贯重视卫生计生事业,把提高人民群众的健康素质作为贯彻落实科学发展观、促进经济社会全面协调可持续发展的必然要求,作为维护社会公平正义、构建和谐社会的重要内容。党的十七大和十八大两次提出“完善国民健康政策,提高人民健康水平”,对卫生计生事业改革发展提出了新要求。

一、充分认识完善国民健康政策的重大意义

(一) 完善国民健康政策已经成为党和政府提高国民健康水平的政治要求。

随着社会的进步,健康逐渐从个人追求的重要价值目标,变成国际社会追求的一项重要社会目标,健康成为社会发展进步的标志,成为国际政治舞台和各国政府关注的热点。如何更好地提高国民健康水平成为各国政府探索的重要方面。许多国家把提高国民健康水平作为政府的一项重要职责写入国家政治纲领,逐渐扩大医疗卫生投资,研究提高国民健康水平的相关政策,对卫生体系进行改革,建立保障国民健康的相关制度。

党的十八大提出了到2020年全面建成小康社会的目标,十八届三中全会提出全面深化改革做出总体部署,对社会事业改革创新提出了更高的要求。完善国民健康政策,是党中央对卫生计生事业改革发展提出的政治要求,是我们必须完成的政治任务。

(二) 完善国民健康政策是有效应对居民健康挑战的重要途径和手段。

随着经济社会的快速发展,我国国民健康改善面临着多重挑战。一方面快速工业化、城市化、全球化、人口老龄化以及随之而来的生产生活环境和方式快速变化,使疾病模式呈现出以往从未有的新特点,传统传染病仍然处于较高的发病水平,新发传染病不断出现,心脑血管疾病、恶性肿瘤等慢性非传染性疾病发病死亡率居高不下,道路交通损伤、意外损害急剧上升,食品安全等突发公共卫生事件频发。呈现多重疾病威胁并存、各类健康危险因素交织的局面,如果应对不当,会对国民健康、社会发展、国家安全、民族未来造成难以承受的严重后果。另一方面国民健康需求快速增加,并呈现多层次多样化的特点。当前我国已经进入中高收入国家行列,居民消费结构出现变化,在对基本医疗卫生服务继续保持旺盛需求的同时,许多居民不仅仅满足于对疾病的最基本的诊治,而是更加关注自己的健康保护和个性化的服务,对服务质量的要求和标准也不断提高。同时,对康复服务、老年护理和养老服务、心理咨询、营养咨询、口腔卫生服务、健康养生、美容保健等多样化服务的需求快速增加。而我国卫生资源特别是优质资源依然严重短缺,卫生发展总体上仍滞后于经济社会发展和人民健康需

求。如不能进行有效改革,实现较快发展,医疗卫生服务供需关系将长期紧张,从而影响国民健康水平提高的进程。

因此,迫切需要制定、调整与完善健康相关政策,如财政投入、医疗保障、公共卫生、医疗服务、健康产业发展、弱势群体保护、医学科研等多个方面,推动全社会共同应对国民面临的健康挑战,满足健康需求。

(三) 完善国民健康政策是提高国家健康治理能力,推动卫生计生事业科学发展的必然要求。

当前,我国国民健康政策在经济社会政策体系中体现不全面、不充分。我国不同地区、不同人群间健康差异仍然显著。与国民健康相关部门职能交叉、权责不清、目标不一致,尚未形成合力,如经济建设过程中关注健康不够,预防与医疗联系不紧密,医疗保障和医疗服务管理职责分离,资源分配与服务需求脱节,这些都制约着国民健康体系的运行和发展。因此我国国民健康宏观管理现状不适应全面增进健康的新要求。

党的十八届三中全会提出,全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化。同时提出要创新社会治理体制。因此,需要在国家层面完善国民健康政策,提高国家健康治理能力,推动卫生计生事业科学发展,更好地维护居民健康。

二、科学把握国民健康政策的主要内涵

(一) 国民健康政策的含义

根据世界卫生组织的定义,健康不仅仅是指没有疾病或病痛,而是一种身体上、精神上和社会上的完全良好状态。健康政策是各种机构(尤其是政府)针对健康目标、可利用资源以及为表明政治态度而发表的正式声明或制订的程序,从而规定健康相关行动的轻重缓急和行动参数。世界卫生组织认为健康政策应该包含三个维度的内容:医疗卫生系统政策;通过健康促进解决健康问题的公共政策;与健康相关的社会经济政策和模式。

因此,“健康政策”可以从狭义和广义两个方面来理解,狭义的健康政策是指政府为改善国民健康状况而采取的医疗卫生服务政策;广义的健康政策是指政府实施的任何能够改善居民健康状况的政策。

维护健康不仅仅是居民个人和卫生计生部门的责任,而是国家总体规划的重要组成部分,也是政府其他相关部门的职责。总之,维护健康是全社会的共同责任。国民健康政策应该是国家通过顶层设计,覆盖全体国民,为促进和维护居民健康而采取的一系列政策措施和行动计划,不仅包括卫生计生部门的政策,而且还包括与健康相关的其他部门和领域的政策,是一系列的政策集合。国民健康政策是国家现代治理体系的重要组成部分,应该是一项必须长期坚持的基本国策。

(二) 国民健康政策的主要内容

国民健康政策主要包括三个层面的内容。

1. 医疗卫生政策

这是国民健康政策的核心。主要包括卫生系统的筹资政策、医疗卫生服务提供政策、监管政策和药品生产流通、卫生人才培养等支持性政策。医疗卫生政策必须坚持公共医疗卫生的公益性质,目的是实现人人公平享有基本医疗卫生服务,通过建立基本医疗卫生制度来保护和促进国民的健康,促进社会公平正义。同时满足人民群众不断增长的多元化医疗服务需求。

2. 全社会旨在促进健康的政策

国民健康的改善绝不只是医疗卫生系统单独行动的结果,也取决于各相关部门的政策和行动。通过各个部门的共同努力,帮助国民形成健康的生活方式,形成良好的生产生活环境,以全民参与的方式促进整体国民健康素质的提高。例如,通过烟草控制、全民健身、健康饮食、倡导适度饮酒等政策改善国民生活方式;通过环境治理,交通改善,节能减排等改善国民的生活环境;通过多种健康教育与宣传方式提高国民的健康维护意识,养成良好生活习惯,提高健康素养。健康促进政策,强调全民参与,强调社会各个部门的综合协调。

3. 对健康产生影响的经济社会政策

随着经济社会的发展,健康相关社会问题的重要性日益凸显,大量科学研究表明,除了基因遗传和生活行为外,生态环境、气候变化、社会结构、医疗服务、食品药品、教育水平、居住状况等诸多自然和社会条件都是影响人群健康的重要因素,也是决定一个社会健康状况的因素。

因此,仅仅强调直接导致疾病的生物因素是远远不够的,国民健康政策必须同时强调健康的社会决定因素,它是大部分疾病和健康问题的根源。国民健康政策必须是针对健康的社会决定因素制定相应的健康政策,减少健康的危险因素,避免对国民健康造成损害。

(三) 国民健康政策的特征

1. 全民覆盖,体现公平

国民健康政策中“国民”强调了健康政策要以人为本,覆盖城乡全体居民,实现健康公平,体现社会公平正义。尤其要关注穷人、老人、儿童与妇女等重点人群和边远地区人群,要在所有政策规划中体现健康公平。

2. 以促进全民健康为目的,将健康融入所有政策

各部门在决策和政策执行过程中必须考虑对健康的影响,创造有利于健康的宏观社会环境。影响健康的危险因素也必须通过商业贸易、食品药品、农业结构、环境治理、城市发展、税收等相关部门公共政策的协作与配合,才能得到有效控制。“将健康融入所有政策”将有利于疾病的预防控制、医药费用的节约、医疗资源的合理应用。卫生计生政策的完善和实施也有赖于财政、税收、医疗保险等政策的协调作用。

3. 政府主导,全社会参与

国民健康政策的制定主要是由政府来进行总体设计和统筹协调的,必须树立维护健康是政府各部门共同责任的理念,才能将“大健康”理念纳入所有政策中综合考虑,才能确保健康成果的可持续。同时,国民健康政策的落实需要全社会和居民个人的积极参与,只有这样,才能真正维护好居民的健康。

4. 有效进行健康治理,高效利用卫生资源

国民健康政策是国民健康在国家发展进程中的具体体现。国民健康政策将有助于国家提高健康治理能力,改善国民健康水平。国民健康政策应该选择建立高效的、以预防为主的健康维护模式,将健康置于国家发展的优先地位,形成由居民、卫生机构、社区、政府和其他机构共同参与的长期维护机制,在有限的社会资源和卫生资源条件下,最大程度维护国民的健康。

5. 政策内容不断丰富,满足经济社会发展要求

国民健康政策的内容应随着经济社会的发展和居民健康需求的变化不断调整完善,以适应新的形势和要求。在20世纪以前,健康的最大挑战是传染病的流行,随着传染性疾病的逐渐

得以控制,慢性非传染性疾病成为健康的最大挑战。近年来,健康的社会决定因素已形成广泛共识,随着人们认识的不断深化以及所面临健康挑战的不断变化,国民健康政策的内容会更加丰富。

三、创新体制机制,不断完善国民健康政策

(一) 加强统筹协调,将健康融入所有政策

一是建立高规格多部门协调机制。借鉴新西兰、芬兰、英国等国家的实践经验,树立维护健康是政府各部门共同责任的理念,建立多部门协调机制,所有利益相关方参与决策、确保健康成果可持续。可考虑成立多部门参与的国家健康工作委员会,组织卫生和医疗保障、财政、教育、科研、就业、环境等相关部门定期研究有关健康问题,及时解决职能交叉和卫生发展的系统性问题,协调制定国家总体健康战略和行动计划。这些机制将有利于促进各部门健康相关的行动整合和资金投入,确保健康融入所有政策的可持续性。

二是各级政府和各部门要承担维护健康的相关责任。可将居民健康指标的改善情况纳入各级政府绩效考核体系,激励地方政府改变治理方式,把居民健康放在更加重要的位置。建立部门激励和问责机制,控制健康危险因素,创造促进国民健康的生活和工作环境。例如,定价部门可提高烟草、酒类等产品价格;农业、食品业可减少加工食品的含盐量或使用低钠盐;环境部门应制定实施更加严格的环境保护标准;交通运输部门可优化道路、交通和住房规划,提供便利的健身设施;新闻媒体则应担负起倡导健康生活方式的责任。

(二) 建立健康影响评估机制

随着各国政府对人们健康的重视程度的不断提高,从20世纪90年代开始,美国、英国、加拿大、澳大利亚、新西兰等一些国家开始在出台政策法规、举办活动或实施项目前开展健康影响评估。世界卫生组织一直积极支持健康影响评估的发展。健康影响评估是判断一项政策、计划或者项目对于居民尤其是弱势群体潜在健康影响的有效方法。通过健康影响评估能够给决策制定者和利益相关者提供依据,尽力避免疾病和伤害,最大限度地改善居民健康。

我国尚未建立起健康影响评估制度,导致目前不少经济项目和大型活动的健康风险没有被准确评估,一些健康损害事件时有发生,在部分地区甚至引发群体性事件和社会不稳定。因此,有必要借鉴国际经验,在我国建立健康影响评估机制。参考环境评估体系,设定符合中国目前经济发展阶段和健康事业发展阶段的健康影响综合评估体系。将健康影响评估结果作为衡量经济项目和社会活动是否可行的重要指标之一。

(三) 对健康相关政策进行评估

一项政策措施是否科学可行,是否符合实际情况,必须进行评估。只有对健康相关的各项政策进行评估,才能发现其中存在的问题,才能及时调整和完善,使政策产生较好效果。而且对各项健康政策进行评估,优选适宜政策,是提高财政投入产出效益,实现卫生计生资源有效配置的条件和手段。因此,对健康相关政策进行评估是完善国民健康政策中的重要一环。

可考虑在国家层面进行顶层设计,有效整合现有资源,统一规划健康相关政策评估体系,运用成熟的政策评估工具、手段和方法,利用各领域专家学者的智慧,建立中央与地方的联动机制,将政策评估工作制度化和常态化,提高评估的权威性和科学性。通过对政策的必要性、可行性和效果的评估,提出调整和完善政策的建议,为政府科学决策提供支持。

(四) 加强研究,提高政策的科学性和可行性

长期以来,我国健康政策研究比较局限在卫生政策领域。对国民健康政策的研究还处于

起步阶段。应该鼓励研究人员及时掌握国际上健康政策的发展动态,紧紧围绕影响国民健康的重大问题,开展前瞻性、战略性和基础性研究,服务于理论创新和制度创新,及时提出思考与建议,尤其是可操作的政策建议,服务政府决策,推动研究成果转化为实实在在的政策。各部门尤其是卫生计生部门要从大健康、大卫生的高度出发,推动科学决策和循证决策。

健康融入所有政策及其在中国实施的构想研究

摘 要

2010年,世界卫生组织正式推出了“健康融入所有政策(Health in All Policies, HiAP)”这一包含理论、管理框架和政策系统的体系。HiAP的理论核心是“健康受到生活方式、环境和各种政策等多种因素的巨大影响”;HiAP在操作上提倡以健康促进和健康公平为目标的管理框架和政策体系。近30多年来,中国与人群健康相关的自然环境与社会环境已经发生了深刻的变化。汲取HiAP的有益成分,形成关于中国人群健康决定因素的新认识,构建合理有效的健康促进、健康公平政策以实现健康中国梦,具有明显的必要性紧迫性。

为了在中国实施HiAP,基于对HiAP框架的分析和对体现其精髓的芬兰“北卡雷利阿项目”、欧洲的“欧洲2020计划”、中国爱国卫生运动三个典型案例的分析,本报告首先在操作层面上构建了实施HiAP的两个工具:一是确定危害中国人健康最为主要的因素“新四害”(饮食因素、高血压、烟草和空气污染)以为实施HiAP的一个抓手;二是提出中国人的健康评价指标。

其次,本报告又提出了系列政策建议。第一,在基本理念上,我们在医疗卫生服务方面需要实现三个转变:在健康管理的职能分工上,从单一卫生部门管理向众多政府部门协同管理转变;在干预措施的切入点上,从重医疗的下游干预向从健康决定因素入手的上游干预转变;在政策理念和着力点上,从“重医疗”向“重健康”转变。第二,在具体政策上,①将国民健康促进作为一项基本国策来推动,由国家领导人牵头组建“国家健康委员会”,制订五年和中长期国民健康计划;②将健康指标纳入地方政府的考核指标;③动员全社会力量,特别是社区和社会组织参与到人民健康计划中来;④在“十三五”期间,逐步建立起部门协调和中央地方协同的工作机制,全面推进控制“新四害”措施和实施本报告提出的健康指标体系。

正 文

一、健康融入所有政策的理论研究概述

(一) 研究背景和意义

1. 研究背景

健康根植于社会之中。基于这一大家熟知的原则,世界卫生组织(World Health Organization, WHO)WHO于2005年成立了“健康社会决定因素委员会”,并在2008年的报告中提出,“针对

健康社会决定因素采取行动以实现健康公平”。报告认为,由于基本社会制度的不同构成要素广泛地影响了人群健康,^[1]为了有效地促进人群健康,就需要深度地介入其他社会制度结构;实现健康促进和健康公平,需要一个多元政策体系的支持。在这一认识基础上,2010年,世界卫生组织在《阿德莱德声明》中正式推出了“健康融入所有政策(Health in All Policies, HiAP)”的理论。该理论为我们建构中国适合21世纪的健康促进体制机制提供了丰富的思想资源。

2. HiAP 研究的意义

“HiAP”是一个包含理论、管理框架和政策体系的体系。其理论是围绕下面的中心展开的:“健康受到生活方式、环境和各种政策等多种因素的巨大影响”;基于这一理论而建构的操作模式,是一个以健康促进和健康公平为目标的管理框架和政策体系。与此相应,我们今天进行 HiAP 的研究,具有认识上和操作上的双重意义。很明显,HiAP 的健康促进与健康公平目标与我们“健康中国梦”的目标有很高的契合度。在我们为实现健康中国梦的努力中,HiAP 对我们的启示主要表现在两个方面。

第一,在认识上,HiAP 关于健康受到生活方式、环境和各种政策等多种因素影响的基本理论,有助于我们认真检视中国的健康决定因素。随着中国 30 多年来经济的高速发展和社会的转型,与人群健康相关的自然环境与社会环境已经发生了深刻的变化。我国粗放型经济发展和社会转型已经造成人群严重的健康问题。其中,环境污染对健康的威胁,特别是水、空气、土壤的污染对人群健康的直接威胁;社会转型加速带来的心理精神压力和慢性病威胁;社会诚信体系缺失和市场监管乏力出现的食品药品安全问题等。它们都在以一种复杂的方式决定着人们的健康。汲取 HiAP 的理论,形成关于人群健康决定因素的新认识,是构建合理有效的健康促进、健康公平政策的认识前提。

第二,HiAP 为我们构建为实现健康中国梦而实施的健康促进、健康公平干预措施框架,提供了很好的营养。在本项研究中,我们将汲取 HiAP 的营养,探讨构建中国式 HiAP 政策的框架。

(二) 研究的目标、内容及方法

1. 研究目标

回顾 HiAP 理论的形成过程、评判该理论的精髓,对体现 HiAP 精神的案例进行分析,提出中国 HiAP 的策略、机制、路径和措施。

2. 研究内容

本研究的内容包括以下四个部分:一是分析 HiAP 提出的背景、过程和工作基础,划分 HiAP 的发展阶段,总结不同阶段的特点、策略、国际实践经验和成效,以及政治、经济、社会等宏观环境对 HiAP 的影响;二是对一些国家或地区实践 HiAP 的典型案例分析;三是总结我国在 HiAP 方面作出的努力和成效以及出现的问题,分析造成这些问题的深层次原因,阐述 HiAP 对我国的必要性、紧迫性;四是提出实施 HiAP 的措施,包括有效应对“新四害”、设计中国健康指标体系;提出 HiAP 的策略、机制和实现路径。

3. 研究方法

本研究采用文献研究和案例分析相结合的方法。

(1) 文献研究。回顾 HiAP 的形成和发展阶段,总结不同阶段的特点和策略,分析提出这一理论、框架的过程、背景和工作基础。

(2) 案例研究。对芬兰的“北卡雷利阿项目”、“健康欧洲 2020”、中国的爱国卫生运动等 3 个案例进行分析。

(3) 政策研究。通过文献研究、专家咨询、政策研讨,以 HiAP 理念检审我国经济高速发展、社会急剧转型过程中在自然环境和社会环境等领域产生的新的健康决定因素,评判中国健康危害最大的几个因素作为健康促进的抓手,提出适合中国国情的 HiAP 评价指标体系,提出我国引入 HiAP 理念和实施策略的政策建议。

(三) 研究框架

1. 政策改变与人群健康概念框架

本项目所用概念框架来自 Puska & Stahl,并在其基础上进行了一些更动。该框架概括了人群健康受到政府部门、非政府部门、公共政策、产业的多种因素的影响。图 1 说明政府部门的政策和非政府部门的工作与人群健康之间相互影响,各级政府的政策对人群健康及生活方式会产生影响,以及非政府部门在其中具有的作用。同时,政策制定者在政策制定过程中必须听取人群的意见,政策改变只有得到大多数人群的支持和响应,调动了产业、社会以及公众的积极性,才会发生效力。



图 1 政策改变与人群健康^[2]

2. 政策议程设置理论——多源流理论

金登在《议程、备选方案与公共政策》^[3]一书中提出了关于政策议程的多源流分析理论。这一理论认为,问题源流、政策源流和政治源流是政策系统中存在着的三条不同的源流(图 2)。

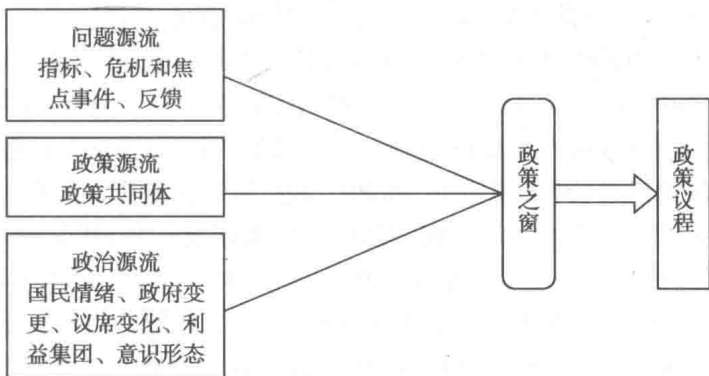


图 2 政策议程多源流分析示意图

首先是问题源流。金登认为,社会环境中充斥着各类社会问题,这些社会问题形成了问题源流。各种社会问题在问题流中四处漂浮,等待被发现和解决处理。不过,并非这条溪流中的每一个问题都能得到政策制定者的关注并最终上升到政策议程;只有在偶发事件的触发之下,某些问题才能够得到政策制定者的关注,而其他的问题却被暂时搁置。

其次是政策源流。金登认为,在政策系统中存在着由某一特定领域的专业人员组成的政策共同体。“政策共同体是一个包含着政府官员、国会委员会成员、学者和思想库中的研究人员的网络,网络成员共同关注某一政策领域中的问题。”^[4] 围绕着问题的解决,政策共同体中的专家们提出了许多意见和主张。他们四处传播自己的主张,希望自己的政策建议能够得到重视。这就构成了政策系统的政策源流。在政策的选择过程中,有些政策建议能够得到重视,另一些却会被抛弃。

最后是政治源流。金登认为,独立于问题源流和政策源流而流淌的是政治源流,它是由诸如公众情绪、压力集团间的竞争以及政府的变更等因素构成的。政治源流按照自己的动态特性和规则而独立于问题溪流和政策溪流,这一点不同于政策溪流中的理性科学的说服形式。

在一个关键的时间点上,当三大源流汇合到一起时,问题就会被提到议事日程,这样的时间点称为政策之窗。这些窗口是由紧迫的问题或是政治源流中的重大事件“打开”的。能够促使政策之窗开启的既可能是社会事件,也可能是政治事件。但是政策之窗并不经常打开,而且政策之窗开启的时间并不长。

综上所述,我们发现,多源流模型分析框架主要用于分析政策制定过程中各个影响因素对于一项政策的最终形成产生的影响,以及政策从最初产生意向到最终政策出台的一个完整过程。

二、HiAP 的理论及将其引入中国的必要性

(一) HiAP 理论的来源和发展

健康是生物医学机制作用的结果,但健康以及其不公平的主要决定因素是社会因素。WHO 对健康的定义是“健康不仅是没有病和不虚弱,而且是身体、心理、社会功能三方面的良好状态。”而人的健康与个体因素包括遗传和生活行为方式等密切相关,另外也受到环境因素如社会环境、经济环境、政治环境等诸多外部条件的影响。

1. HiAP 的提出

(1) 有关 HiAP 政策源流的汇集:《阿拉木图宣言》和《渥太华宪章》

世界卫生组织一直在倡导将健康融入所有政策,推动多部门合作促进健康,并且通过发布有影响力的宣言、声明等方式将这一理念在世界范围推广。如 WHO 在 35 年前发布的《阿拉木图宣言》,确定了 2000 年人人享有初级卫生保障的目标。《宣言》明确要求,为了增进居民健康,除了卫生部门以外,还要有农业、畜牧、食品、工业、教育、住房、交通等部门及社会的共同协作。例如,无论是发达国家还是中低收入国家,当今世界被心血管疾病及其他慢性病的流行所困扰已是一个不争的事实。由于认识到影响慢性病的社会决定因素遍及生活的每一个角落,仅仅依靠卫生部门是无法有效遏制的,商业贸易、食品、药品、农业、城市发展、税收等相关部门应当出台更有针对性的、更加行之有效的公共政策予以控制。之后 1986 年的《渥太华宪章》进一步为慢性病的防治、健康促进的实践提供了视野更为开阔的策略和框架。

这种为世界卫生组织所倡导的、关于健康增进需要一个多元政策支持系统的认识不断丰富,汇集成“政策源流”。在这一背景下,芬兰卫生部门率先提出并发展了 HiAP。

(2) 2006 年芬兰在欧盟提出 HiAP 的策略和措施

2006 年,在芬兰担任欧盟轮值主席国期间,芬兰的卫生部门提出并发展了“健康融入所

有政策”(Health in All Policies, HiAP)的概念,并将其作为轮值主席国期间主要的公共卫生议题。^[5] HiAP的原理非常简单:健康受到生活方式和环境的巨大影响,例如:人群如何生活、工作、饮食、活动以及如何休闲等均影响到自身的健康。因此,人群健康不仅关系到卫生服务的提供或者“卫生政策”,其他领域相当多的政策也决定着人群健康。芬兰卫生部门认为,欧盟及其成员国在制定卫生以外的政策时,很少考虑其健康影响。^[5] 因此,借助作为欧盟轮值国主席的机会,芬兰探索并推出了健康融入所有政策的策略和措施。

2. 共识的形成

为改善健康及其公平性,须把健康融入所有政策中。这一共识的形成是国际社会最近若干年努力的结果。2006年芬兰在欧盟提出了HiAP的主张后;HiAP经历了两部曲:第一,2007年,欧盟通过了《健康融入所有政策宣言》,表明该主张被欧盟正式接受;第二,以2010年WHO的《2010阿德莱德声明》为标志,HiAP成为WHO面向世界的倡导政策。

(1) 2007年欧盟《健康融入所有政策宣言》

2007年12月,芬兰在欧盟提出HiAP的第二年,以“健康融入所有政策:成就和挑战”为主题的欧盟会议在意大利罗马召开,欧盟27个成员国的卫生部长级代表团参加了这次会议。会议发表了《健康融入所有政策宣言》。宣言强调了欧盟各国在欧盟、国家以及地方层次上加强多部门合作的方法和过程,以求可以有效地将健康评估纳入所有公共政策之中。

(2) WHO的认同:《2010阿德莱德声明》

2010年4月,在澳大利亚阿德莱德,由WHO和南澳政府共同主办的“健康融入所有政策”的国际会议上,来自不同国家各个部门的100位资深专家,共同讨论实施健康融于各项政策的方案,并发表了《2010阿德莱德声明》。该声明旨在联合地方、区域、国家和国际不同管辖层次的领导者与决策者共同参与“健康融入所有政策”的实践之中。声明概述了一个新的管理框架,该框架是对在所有部门间建立新的社会契约,以促进人类的发展、可持续性、公平性,以及提高健康产出需要的回应;提出了将健康融于各项政策的方法,包括:明晰的授权让整合型政府成为必要,考虑跨部门间的影响和各种利益间的调解,要有问责制、透明度和分担机制,非政府的利益相关者的参与,以及有效的跨部门激励以求建立合作关系与信任。同时,为了更好地把健康融合于各项政策,卫生部门必须学习与其他部门合作,共同开展政策创新、探索新型方法、机制和更好的管理结构。为此,需要一个具有必要知识、技能和授权的外向型卫生部门,同时也需要提高卫生部门内部协调和处理问题的能力。^[6]

HiAP的概念提出以后,国际社会倡导从全球、国家、地区以及地方层面做出高度的政治承诺,采取“将健康融入各项公共政策”的策略,建立跨部门的合作机制,动员社会组织和居民广泛参与,改善人们的日常生活和工作环境,从法律、政策和规划等各个方面采取行动,逐步弥合健康差距。

值得强调的是,在《2010阿德莱德声明》中,WHO对HiAP的实施,提出了一个完整的管理框架。该框架明确,为了健康促进和健康公平、可持续,要在所有部门间建立新的社会契约,提出了将健康融入各项政策的方法,包括:明晰的授权,政府的合作,跨部门间的协调,问责制、透明度和分担机制,以及参与、激励机制等;而对于卫生部门,则要成为学习型的、外向型的部门,要学习和各方的合作。这就使HiAP更具有操作性,更便于在各国推行。

(3) HiAP成为2013年第八届世界健康促进大会的主题

“将健康融入所有政策”成为2013年6月在芬兰赫尔辛基召开的第八届世界健康促进大会的主题。会议审议通过了《赫尔辛基宣言》和《实施“将健康融入所有政策”的国家行动框