

城市卫生危机

面对快速都市化
实现人人享有卫生保健的策略

张 妤 覃 毅 译



世界卫生组织



人民卫生出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市卫生危机/张妤,覃毅 译.-北京:人民卫生出版社,1996

ISBN 7-117-02482-8

I.城… II.①张…②覃… III.①城市卫生-卫生管理-方针 ②城市卫生-医疗保健事业-方针 IV.R126

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (96) 第 12884 号

城市卫生危机

世界卫生组织 编

张 妤 覃 毅 译

人 民 卫 生 出 版 社 出 版
(北京市崇文区天坛西里10号)

人 民 卫 生 出 版 社 印 刷 厂 印 刷

新 华 书 店 北 京 发 行 所 发 行

1000×1400毫米32开本 $2\frac{1}{2}$ 印张 85千字

1996年11月第1版 1996年11月第1版第1次印刷

印数: 00 001—2 000

ISBN 7-117-02482-8/R·2483 定价: 9.30 元

ISBN 92 4 156159 9

© 世界卫生组织 1993

根据《全世界版权公约》第二条规定，世界卫生组织出版物享有版权保护。要获得世界卫生组织出版物的部分或全部复制或翻译的权利，应向设在瑞士日内瓦的世界卫生组织出版办公室提出申请。世界卫生组织欢迎这样的申请。

本书采用的名称和陈述材料，并不代表世界卫生组织秘书处关于任何国家、领土、城市或地区或它的权限的合法地位，或关于边界或分界线的划定的任何意见。

本书提及某些专业公司或某些制造商号的产品，并不意味着它们与其他未提及的类似公司或产品相比较，因为世界卫生组织所认可或推荐。为避免差论和遗漏，专利产品第一个字母均用大写字母。以示区别。

序 言

促使当前城市地区快速增长的因素有寻求就业、产品及市场情况的变化、开发政策的直接和间接影响以及追求更舒适的生活方式。到 2000 年，大部分世界人口将生活在大城镇和市区，城市环境对他们的健康状况起着巨大作用。这对城市政府提出了严峻的挑战，它们必须保证基础设施如健康保健、给水、住房、废物处理等能跟上人口增长的需要。

世界卫生组织认识到了这一问题的严重性，特选择城市卫生作为 1991 年第 44 届世界卫生大会技术讨论的主题。讨论重点是提高认识、动员社区与地方机构和团体共同承担改善市区的环境和卫生条件。与会者最后认为，城市卫生计划应发挥各团体相互间的作用，包括地方政府机构、社区团体、非政府组织及个体。发表该讨论报告以希望同其他讨论结果一起，传播到更多的读者手中，敦促地方政府在城市贯彻人人享有卫生保健政策。

世界卫生组织感谢所有积极筹备这次讨论会以及参加讨论的人员。众所周知，英国利物浦大学公共卫生系的 JOHN ASHTON 博士对本次讨论会起了重要作用，作为讨论会报告起草人，他起草了这份报告。

前 言

到 2000 年，大部分世界人口将生活在大城镇和市区。对绝大多数市民而言，城市环境对决定他们的健康水平起着举足轻重的作用。而且，越来越清楚表明，我们用以组织、管理城市的方法将是保护我们这颗星球未来生态平衡的关键。近来出现的关于世界城市条件、城市卫生、城市贫民处境的一系列危机正隐含了这些基本事实。

据估计，从 1990 年到 2020 年期间，世界总人口将由 52 亿增至 78 亿，即大约增长 50%。而相同时间城市人口将会成倍增加。在许多国家，所有人口增长发生在城市地区。城市发展的初期，主要是移民影响城市增长，在后期，自然增加常常成为城市持续增长的主要原因。其结果是，到本世纪末，发展中国家的一些城市人口数将非常巨大。这些城市包括：墨西哥城（3200 万），圣保罗（2600 万），孟买、加尔各答、雅加达及里约热内卢（均超过 1600 万），开罗、马尼拉和汉城（各约 1200 万）。

在许多国家，城市人口过度增长超过了土地、森林、给水系统等能提供的资源，结果导致环境退化、农作物减产、自然灾害、卫生及引用水缺乏、土地流失增加。最终结果是对农村、城市均带来贫穷和疾病，同时对环境造成严重的生态压力。

良好的卫生状况在很大程度上取决于一个良好的环境。在许多城市，不同地区间卫生状况差别较大，主要是因为居住条件和卫生设备的缺乏，其次也与缺少足够的收入有关。举一个简单的例子，婴儿死亡率在相邻的城市里可相差五倍之多。城市危机已对健康造成影响，并且可能不低于人们熟知的死亡性疾病诸如疟疾、结核、冠心病及癌症造成的影响。快速向城镇移民常常导致家庭和社会供给系统的障碍，从而也成为逐年上

升的两大流行病(爱滋病、吸毒)的发生和精神疾病盛行的主要因素。绝大多数城市的基本设施形成了这样一个环境条件,即各种细菌大量滋生。霍乱的流行正是这种环境下出现的新问题,而且可能还会发生其他的传染病。

选择城市卫生作为 44 届世界卫生大会技术讨论主题是具有重要意义的转折点,使人们对这一问题的重要性有清楚的认识。世界卫生组织总干事 H. Nakajima 博士在他的公开论述中提醒大家,城市化本身并不是一件坏事,只有当城市人口增长率超过能容纳这些人口的基本设施的能力时才能成为一大问题。Nakajima 博士的陈述将前后讨论内容转到了执行委员会,其间他谈及需要有一个新的卫生观点,该观点应考虑 90 年代人口统计情况和社会经济现实的变化。

这种观点包含这样一个世界观,即卫生被视为一种投资,是经济发展和生活质量的中心环节。卫生以及发展计划对卫生的影响必定是将来社会计划经济的基本要素。要使卫生得以改善,创建强有力的基本设施也是必不可少的。

作为技术讨论的主席,我谈到六项必须履行的责任,我认为这些是改善城市卫生的必要条件。它们是:分散领导权,强调市政一级的作用;调动所有机构及每一位有助于城市网的人们;对安全饮水及废水处理进行投资;帮助穷人增加他们的收入,改善居住条件;对家庭提供一系列可能的卫生服务包括强调计划生育;最后,真诚地希望穷人们明白自己的需求。

技术讨论中多次提到的主题是环境卫生。人口规模及分布与环境基本设施间的平衡是必要的。新移民生活在非法居住区的情况向市政管理提出了严峻的挑战,而且关于这类人的有关政策也迫切需要从新评价。在接受环境卫生基本设施和其他初级保健前,居住者得到承认并合法是必要的。狭隘的卫生观念再不能解决城市卫生中环境方面的问题。生态危机已使我们认识到,城市发展不仅要考虑该发展对人类健康的直接影响,更要考虑到由于忽视城市生活方式对生态平衡的影响而带来的更广泛更长期的对健康的威胁。正象城市卫生的其他方面一样,在环境卫生方面仍缺少用以制定政策的资料。目前需要有一种切实有效的方法来传播现有知识、来为环境卫生发展提供技术帮助、为能在相邻地区行动或小规模企业家中以较低费用进行创新提供技术资助。

技术讨论的第二主题是城市卫生系统体制。该组织认为,需要尽快重新评价城市卫生系统,需要分享各城市的经验。以下因素被认为是在建立相适应的城市卫生系统中举足轻重的因素:

- 公众认识 需要使公众认识涉及问题实质,并取得可靠的地方资料,以便各组织能制定干预标准。特别需要对不同的城市内部各区的卫生指标进行比较,因为这些比较能被用于为地方居民、专业卫生工作者和政治家建立共同的行动计划。
- 重新确定服务方向 目前,被指定的医院主要从事初级保健,这种对专业设备不合理的使用势必减少了极度危险情况下的资源使用。不管怎样,普遍赞同发展地方性的有关卫生中心与健康促进、预防医学、初级卫生保健、妇幼卫生服务、门诊病人和日间手术护理相结合。可举出这类中心的一些例子,它们与卫生系统结合,受到公众大力支持。这为社区发展指出了关键所在。
- 领导、组织与管理 非常有必要强调,须下放管理城市卫生系统的权力和责任,包括从中央政府到市一级以及在城市内相邻地区一级水平。这就要求有一种新的政治及专业领导,即扮演促进而非抑制的角色。同时也急需培养用以有效执行这种方法的管理技能。
- 城市建筑能力 市政面临的巨大任务常常令人担忧,由于尚待解决的各种问题的错综复杂,一些城市管理非常脆弱。这对一种观点提出了疑议,即许多卫生工作者将公众看作保健的被动消耗者而不是共同创造卫生和维护卫生者。就培养和研究的方面来说,各研究机构培训卫生人材的意义是非常重大的。

世界卫生组织(WHO)和其他国际团体在城市卫生系统的组织方面担负重要责任。将来,各国际机构在它们的所有计划过程中应包括估计这些计划对卫生和环境的影响。目前,卫生刊物、卫生机构和部门常常不考虑有关论述。无论何处在制定社会、经济政策时都应考虑卫生问题。WHO 帮助发展中国家的城市发展,靠提高方法学、研究、提供文件、建立研究机构、培训以及提供交换成败经验的机会。WHO 在促进其他国际机构间的合作和保证发展政策对卫生影响的明朗化方面起着重要作用。通过确保树立一个良好榜样的方法来继续给予先进的领导,这样的榜样在处理自身事务时尤其能扮演代表城市贫民的公开积极的倡导角色。

技术讨论的第三个主题是卫生的城市网络。共享地方一级贯彻人人享有卫生保健战略的经验是加强城市行动的一重要且有效的方法。有大量城市间相互合作的国际网络例子,包括中心城市、城市网以及欧洲地区的世界卫生组织卫生城市计划。自 1986 起,该计划在鼓励欧洲和其他地方的城市组建共享卫生促进领域的经验的网络方面取得了高层次的成

功。此方法作为一种解决城市卫生危机的手段应在全球范围内加以推广。

第四个主题是城市政策和卫生状况。似乎当今仍与过去一样，城市是加强公共卫生发展的理想层次。在十九世纪的欧洲和北美，当面临流行病摧残，生活在贫困地区的营养不良者时，正是各城市迎接了这次挑战。许多对卫生有着巨大影响的因素属于根据城市政策而定的准则、规章及法规。住房、给水、空气及水污染、食品供给、害虫及疾病媒介动物的控制以及地方运输系统的发展是典型的需要采取和实施正确的城市政策的服务设施性例子。迫切需要加强地方政府，以使其能在改善城市卫生方面发挥最有效的作用。为了建立良好的地方模式，卫生教育和卫生促进在制订行动计划和提高认识方面也起着重要作用。最后，只有在居住者本身与有关机构之间存在真正有活力的合作关系、在城市发展中担负责任的各组织及行业间更有效的合作，城市卫生才能得以实现。现在我们必须对一些地区给予关注。

唐纳德·艾奇逊 先生

第 44 届世界卫生大会技术讨论主席

WHA44.27 号决议

选自 1991 年 5 月第 44 届世界卫生大会：

注意到 1950—1990 年世界城市人口由七亿 3400 万增至 23.9 亿（增加 3 倍以上），由占总人口数的 29% 上升到 45%，并且这样的增长仍将继续；

认识到上述人口增长大部分发生在发展中国家的城市，这些地区的城市人口增加了五倍，由 1950 年的 2.86 亿增加到 1990 年的 15.15 亿；

注意到，城市人口 3% 或超过该数的年增长率普遍存在于发展中国家，并将持续 20 年；这样的增长超过了城市提供足够的资源、房屋、就业及服务的能力，结果使增加的城市居民处于贫穷、失业、住房短缺、卫生设施缺乏、污染、疾病传染、运输落后及心理社会压力之中；

考虑第 44 届世界卫生大会中技术讨论的结论和建议；

回顾了 WHO 领导的城市地区卫生发展运动；

认识到，需要重新评价城市卫生系统，以便能在人人享有卫生保健战略中为促进城市卫生作出贡献；

注意到 WHO 卫生与环境委员会视城市化为发展的主要推动力；

注意到联合国人类问题中心、联合国环境规划署及联合国开发计划署各种规划中的城市发展部分，并为 1992 年联合国环境与发展会议做准备；

1. URGES 会员国：

(1) 防止城市人口过度增长：

- (a) 制订国家政策，以维持城市人口与基础设施及服务间的平衡，加强计划生育；
- (b) 调整城市及农村发展政策，以鼓励公众、产业、政府与非政府组织共同防止人口过于集中在问题较多的城市中。

(2) 加强城市卫生发展的能力：

- (a) 在各级水平调整并执行各种政策，以使城市得以发展，保护环境使之成为健康的乐园；
 - (b) 评价与能源、食品、农业、宏观经济计划、住房、工业、交通、通讯、教育及社会福利有关的机构和政策对卫生的影响，使其能更好地促进城市中的卫生和社区的卫生环境；
 - (c) 建立合理的结构和进程，团结所有组织和社区投入到计划、执行城市发展政策中去。
- (3) 保证将包括卫生和社会服务在内的城市发展和管理的职责，从国家一级下放到具有相应综合性管理水平及技术条件的一级机构。
 - (4) 对在初级卫生保健基础上进行的城市卫生设施的发展、改革及加强包括相关的服务设施给予优先权，并特别强调满足城市贫民的需要。
 - (5) 通过加强政府与社区组织间的合作关系来增强社区，使之有效、充分的投入城市发展，这些社区组织包括非政府机构、私人团体、当地民众。
 - (6) 建立国家及国际间的卫生城市及社会网络，以增加社区的参与并得到对改善卫生服务与环境卫生技术规划的政策上的支持。
 - (7) 完善研究和资料工作，以了解卫生资料与环境条件和卫生服务设施间的关系；衡量城镇内不同地区间的卫生差异有助于城市官员制定和执行卫生发展规划。
2. 号召国际间的各种机构：
- (1) 在有关全球环境的城市危机及人口增长的各种规划中予以适当的注意。
 - (2) 当在决定各自的优先权及配给时应注意环境、社会及卫生的需求，并考虑这些决定对卫生的影响。
 - (3) 开创新的为国家政府、城市官员及社区团体提供支持

的方法，以帮助他们解决城市发展中的城市卫生问题。

3. 恳请秘书长：

- (1) 进一步加强 WHO 的数据库，并保证这些资料对各国家和城市的可用性，以使之能处理城市发展中的人类和环境卫生方面的问题。
- (2) 增强成员国间城市卫生发展的技术合作，以进一步认清城市贫民的需求，发展满足这些需求的技术，支持全球城市卫生网的扩展。
- (3) 促进地区网络和专家、社区领导组成的纪律小组对城市发展的卫生方面的建议。
- (4) 通过执委会向将来的世界卫生大会提交一份关于执行这一决议的进展报告。

目 录

序言	III
前言	IV
WHA 44.27 号决议	V III
引言	1
第一章 卫生与城市：全球展望	5
城市化趋势	5
生活质量	7
城市增长及社区组织	9
城市化对健康的影响	10
经济因素	11
城市卫生问题	12
易受伤害人群	14
第二章 人口统计因素	18
人口出生率	19
第三章 城市环境卫生服务的发展	22
任务	24
环境卫生是一个社会问题	25
环境卫生服务目标	27
加强城市中的环境卫生服务	35
政治支持的需要	36

目 录

第四章：重新制定城市卫生系统的发展方向	38
城区卫生系统	38
转变城市卫生系统	45
领导、组织及管理	46
加强城市卫生系统的能力	47
第五章 城市保健网	48
城市卫生工作的起源	49
第六章 城市卫生发展政策	53
问题焦点	53
寻找解决问题的答案	54
第七章 结论	57
人口与环境	57
政治上的支持	58
分散资源	58
公众参与	58
领导人	59
统一筹划的必要性	59
初级卫生保健	60
部门间合作	60
健康促进	60
经济资源	60
非政府组织和国际组织的责任	61
城市卫生网络	61
参考文献	62
其他参考资料	63

引 言

把城市卫生作为第 44 届世界卫生大会上专题讨论的主题是一个非常重要的转折点。这意味着，世界卫生组织已经清楚地认识到存在于城市地区的健康危机，公共卫生工作的重点发生了明显的变化。以前，偏远地区的健康问题几乎占据了卫生工作领域，但是，事态变得越来越清楚，虽然有一部分事务对于城市或农村来说有着各自的特异性，人口与资源之间的平衡、人口迁移以及迅速城市化对城市和农村居民的健康和幸福都有影响。城市和农村地区所出现的难题是互相影响且不可分割的。

近期涌现的关于城市卫生的观念可以用世界人口增长和分布的特点来解释。全世界生活在城市和城镇的人口数量迅速增长，到本世纪末城市居民数量在人类历史上将首次超过农村居民数量。随着欧洲工业化，大量人口迁往城市已成为全球性现象。城市化过程可以视为开始于农村人口迁移到小城镇和中等城市生活，然后这些城镇迅速变为大城市，同时加速了国家间人口转移以及人口从世界上的贫困地区搬迁到较富裕的地区。

快速城市化在发展中国家是最明显的，在这些国家城市增长率达到 3% 或更高并非不常见。这样的增长速度，使人口数量每 20 年就翻一翻，以致于地方政府不能满足居民对住房、供水及卫生系统等基础服务设施的需求。

城市迅速增长由以下 2 个因素所致：一方面是农村人口往城市迁移；另一方面是城市人口出生率超过死亡率所致的自然增长。总的来说，因为国家达到更高水平的城市化，人口迁移的影响变得不那么重要，而人口自然增长的影响就比较重要了，特别是那些低收入的成员。

150 年前存在于城市的所有难题仍存在于今天的城市，而且影响更大、后果更严重。但是，有一部分事情是有区别的；科学技术已经成为人类非常有用的工具，例如，免疫接种和计划生育方法，如果使人们都可以享受，而且得到正确使用，那么，就有助于防止大量的人类悲剧如疾病和丧失生命。许多城市都拥有非常发达的公共服务设施和卫生系统，如果得到正确管理，对该过程就能产生重要的影响，不幸的是，这些服务设施和系统经常是非常墨守成规、互不相关、没有效果的。它们不能与其他相关部门发生联系，而且不能疏散它们所服务的群众。有时，公共机构为他职员利益所做出的努力似乎超过了为公众所付出的努力。

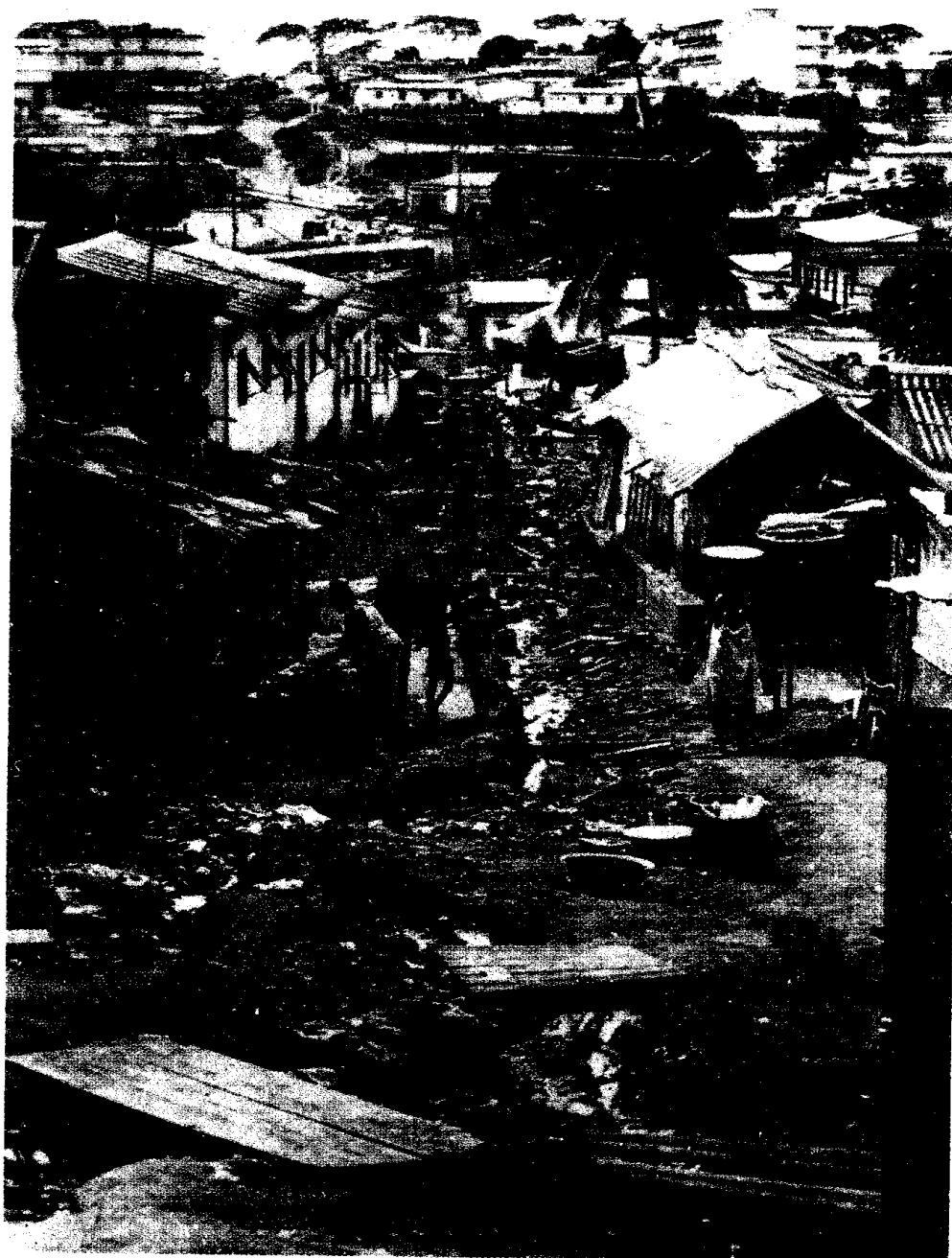
在许多国家，城市人口是如此的多以致于周围农村地区所能提供的粮食和原材料已经不能满足他们的需要，而且由于人口增长，使人类生活用水和工业用水量超过了供水资源。结果导致了环境污染、农业减产、天灾、贫困和土地危机的恶性循环。另外，当农业减产不断降低食物供给和抬高食物价格时，城市比落后的农村能提供更好的生活条件的看法促使人们不断向城市搬迁。

结果导致在农村和城市均存在贫困和疾病，同时破坏了环境的生态平衡。在发展中国家，约有一半的城市居民可能生活在极度贫困线上，除非这一基本难题得到解决，否则发展中国家城市的早产死亡率将继续上升。采取有效措施解决这一难题的难点是缺少关于出生率和死亡率、发病率、环境状况的信息。当获得了上述信息时，就能发现，在城市地区，贫民的健康状况要比那些有钱人差得多，与流行的观点相反，他们不会比那些生活在农村地区的人更好，甚至要比他们更差。

城市贫民的问题也不仅限于发展中国家。在世界上工业化地区，各个城市分别处于不同的发展阶段，在一些地区，不断成立新城市，旧的城市继续扩大、改建。在其他地区，曾经兴旺的城市正在快速地衰败。因为随着人口增长，市内的基础设施不断被破坏，有技术的年轻人跳槽到经济收入更高的地区，剩下的人口大部分是老弱病残者，带来了更多的社会压力，社会支持网络变得更薄弱。卫生和社会服务的有限增长使上述问题变得更严重。

发达地区城市贫民的健康问题包括心脏病、中风、肿瘤、吸毒、酗酒、交通事故、暴力事件以及性传播疾病包括 HIV 感染和艾滋病的发病率较高。在发展中国家的城市中，上述事件的高发生率与传统的健康问题，例如妇女、围生期、婴儿及儿童的高死亡率，在城市卫生差的地区流行的传染病和寄生虫病的高发生率并存。

城市增长和衰退的趋势伴随着传统社会结构的改变——三代同堂家



拥挤的临时住所、被污染的水源及不良卫生设备将导致传染病特别是胃肠道疾病和呼吸系统疾病发病率和死亡率的上升

庭的减少、妇女及婚姻的前景发生了变化，以及个人和社会期望、目标的变化。这些改变增加了多种族、多文化融合在一起的社会，并很普遍。

普遍的家庭结构解体、社会服务网解散是艾滋病、吸毒、精神病发病率高等对全球健康不断构成威胁的疾病的一个主要诱因。在世界很多地区人口急剧增长，同时伴随着老年人比例的明显增加，这本身就导致了在全球范围内农村和城市地区社会和医疗保健的危机。

城市状况的所有这些方面要求人们把注意力集中到城市卫生危机上，在城市卫生完全失去控制之前，呼吁政府、非政府机构、地方卫生系统以及普通市民都行动起来，为改善城市状况尽一份力。