



部分健康城市建设发展进程与治理模式特点分析

马琳,邱五七,郑英,程才

中国医学科学院医学信息研究所,北京 100020

摘要:文章选取四川省成都市、安徽省马鞍山市、山西省侯马市3个健康城市试点城市,通过案例分析方式梳理3个试点城市抓住重要事件将健康城市融入所有政策,结合本地城市面临主要健康问题寻找健康城市建设突破口,不断完善健康指标促进健康城市建设进程的特点。归纳总结3个试点城市的发展治理模式特点,包括“自上而下”的治理模式转变思路、融入政策,“自下而上”的治理模式强化了社会、民众参与和科学的评价、大数据技术应用渗透健康城市建设,并结合上述两方面特点凝练启示,以期与健康城市建设提供参考。

关键词:健康城市;发展特点;治理模式

中图分类号:C916

文献标志码:A

文章编号:1671-0479(2020)05-402-005

doi:10.7655/NYDXBSS20200502

2016年11月全国爱国卫生运动委员会决定开展健康城市试点工作,其中,四川省成都市、安徽省马鞍山市、山西省侯马市被纳入首批38个健康城市试点市之列。作者通过浏览网站、收集整理中国知网相关资料,结合实地调研、会议记录等方式对上述城市相关资料加以梳理,分析健康城市建设进程及其发展特点。

健康城市是指“一个不断创建和改进自然和社会环境,不断扩大社会资源,使人们在发挥生命功能和发展最大潜能方面能够相互支持的城市”,即强调城市要在规划、建设和管理等各个方面都以人的健康为中心,是健康人群、健康服务、健康环境和健康社会的有机结合,通过不断改善自然和社会环境,使人们能够充分享受生命和不断发挥潜能,实现人群健康、环境健康和社会健康的和谐统一^[1]。中国健康城市建设采用“政府主导、部门协作、社会参与”机制,政府是健康城市建设的主导者、组织者和实施者,社会组织、研究机构和公众是健康城市建设的共同参与^[2-3]。不同城市处于不同发展阶段,面临不同健康问题,以试点方式推进健康城市建设可为发展阶段相近、面临健康问题相似的周边

城市提供借鉴与参考。

一、部分健康城市发展进程特点

20世纪80年代末国际上发起并推广健康城市项目,同期我国开始了卫生城市创建工作。1989年,全国爱国卫生运动委员会启动卫生城市创建活动,创建标准经5次修订,聚焦于环境卫生、环境保护、重点场所卫生、健康教育、公共卫生服务和病媒生物预防控制等领域。卫生城市项目聚焦卫生环境和传染病预防控制,是一项城市健康治理行动,符合世界卫生组织关于健康城市特征的描述,为我国健康城市的“初级版”。1994年健康促进与健康城市理念引入后,我国健康城市建设以2013年为节点大体上可分为两个阶段,1994—2013年为初步认识与试点阶段,2013年以后为大力发展阶段,特别是2016年全国爱国卫生运动委员会下发《关于开展健康城市健康村镇建设的指导意见》,将健康城市定位于卫生城市的升级版,明确了现阶段中国健康城市建设的内涵,与卫生城市创建相比,健康城市建设旨在综合提升城市的环境、社会、文化和健康服务水平,着力解决慢性病等突出问题,强调将健

基金项目:中国医学科学院中央级公益性科研院所基本科研业务费“建构主义框架下‘一带一路’倡议沿线重点城市健康城市发展比较研究”(2018PT33019);中国—世界卫生组织2018—2019双年度合作项目“世界卫生组织在华合作中心现状及‘一带一路’倡议下卫生领域合作角色研究——机遇与挑战”(PO202208662);协和青年科研基金、中央高校基本科研业务费专项资金“建构主义视域下城市行为体健康城市建设行为与规制研究”(2017330009)

收稿日期:2019-11-01

作者简介:马琳(1984—),女,北京人,硕士,副研究员,研究方向为卫生体系、全球卫生,通信作者,ma.lin@imicams.ac.cn。

康融入所有政策、共建共享和城乡融合发展。同时,在全国38个城市开展健康城市试点工作^[4-5]。

当前,我国政府在健康治理中坚持“大健康”理念,强调“将健康融入所有政策”和“全民共建共享”,健康城市建设面临前所未有的发展机遇^[6],在部分38个试点城市中逐步形成各自发展特点。

(一)以重要事件为切入点,将健康城市建设融入所有政策

成都市借助国际组织力量推进自身健康城市建设^[7-8],以召开重大会议、重要文件总结、推进健康城市建设。2009年,成都市作为国家卫生城市参加了世界卫生组织健康城市基线调查项目,并获得世界卫生组织官员高度评价。2016年,以卫生城市身份成为首批健康城市试点市,正式开启健康城市建设。2017年该市召开了卫生与健康暨健康城市建设推进大会,对建设国家健康城市进行动员部署,会上解读了《关于实施健康成都战略开展健康城市建设的意见》。2018年成都市印发了《“健康成都2030”规划纲要》^[9],并获“健康中国”年度标志城市^[10]。

马鞍山市利用建设国家卫生城市阶段打下的良好基础,适时将健康城市理念、行动融入其城市建设政策。与成都市同年成为国家卫生城市的马鞍山市,2006年启动健康“细胞”建设,打造国家卫生城市“升级版”。2016年,马鞍山市成为全国首批健康城市试点市,以召开全市卫生健康大会为契机印发《健康马鞍山建设行动方案(2016—2020年)》,并将健康城市建设写进马鞍山市第九次党代会报告。2018年,《全国健康城市评价指标体系(2018版)》^[11]印发后,马鞍山市结合自身特点制定健康马鞍山“42+3”新的指标体系,并印发《健康马鞍山建设任务(2018—2020年)》。

侯马市抓住入选健康城市试点城市创新发展的新机遇,全社会参与健康城市建设。2016年该市同样在国家卫生城市基础上,成为首批健康城市试点市。2017年,侯马市出台了《侯马市健康城市健康村镇建设规划(2017—2020年)》,下发了《侯马市健康城市健康村镇建设实施方案》^[12]。2018年,召开推进健康城市建设暨第30个爱国卫生月活动动员大会,并解读《关于深入开展第30个爱国卫生月活动的通知》,该市承担健康城市建设牵头工作的侯马市卫体局率先开展了“党员干部包户宣传健康”试点活动。

(二)分析健康问题,寻找突破口,将改善健康问题融入健康城市建设

成都市面临的主要健康问题包括传染病问题仍然存在,特别是面临艾滋病带来的挑战;慢性非传染性疾病问题日益显现,心脑血管疾病、肿瘤、慢性阻塞性肺部疾病、糖尿病等慢性病已经成为严重

危害市民生命健康和生活质量的主要疾病;老年人口健康问题日益突出;居民健康素养仍有待提高;流动人口健康需求突出。因此,成都市主要采取自上而下提高健康认识的措施,为健康融入所有政策提供保障,和从下到上汇聚“健康细胞”,为健康城市建设找准具体抓手。

马鞍山市综合2014—2018年居民死因资料,分析面临的主要健康问题包括恶性肿瘤和高血压、糖尿病等慢性非传染性疾病,此外,城镇化发展和户籍制度改革、人口老龄化加速等对居民健康管理和健康城市综合治理提出了新的挑战。因此,马鞍山市因地制宜制定慢性病防控策略,将健康融入所有政策,形成政府主导、多部门参与、全社会动员的工作格局。

侯马市聘请第三方专业评估团队,开展健康城市建设评估调查,评估发现侯马市面临的主要健康问题包括慢性病患者服药依从率较低,慢性病患者社区卫生服务的利用率不高。因此,侯马市加强以社区为基础的慢性病管理,提高服药依从率成为健康城市建设的主要方面。

(三)健康指标的改善推进健康城市建设

健康环境、健康社会、健康服务、健康人群、健康文化是健康城市建设的五个统筹考虑,强调整体推进的同时兼顾当地突出的健康问题是成都市、马鞍山市和侯马市选择的推进路径。经过一段时间的推进,上述城市的健康指标不断改善^[13]。成都市2018年居民人均期望寿命80.54岁;孕产妇死亡率、婴儿死亡率分别为6.23/10万、2.77‰;马鞍山市以2005年为基线,市人均期望寿命增长到79.23岁,婴儿死亡率由9.55‰降低到2.88‰,5岁以下儿童死亡率由11.51‰降低到4.27‰,孕产妇死亡率由56.2/10万降低至13.92/10万;侯马市2018年婴儿死亡率、5岁以下儿童死亡率、孕产妇死亡率为别为3‰、3.4‰、0。

健康指标的改善体现了综合制定、运用健康相关公共政策、创建健康支持性环境,强化社区行动,提升个人健康素养和调整卫生服务方向等健康促进策略的成效,是统筹推进健康城市建设应对当前复杂健康挑战的一剂良方。

二、健康城市发展治理模式特点

(一)“自上而下”的治理模式转变思路、融入政策

成都市通过将健康成都专题培训纳入到成都市委和区(市、县)党校的培训体系,促成各级政府和部门牢固树立以“大健康”“大卫生”“大服务”“大共享”为理念的全面健康观。成都市编制了《成都市健康细胞工程建设指导方案》及《成都市健康细胞工程评分标准》^[14]。

2016年马鞍山市政府出台《健康马鞍山建设行动方案(2016—2020年)》^[15],《健康马鞍山建设任务

(2018—2020年)》。马鞍山市先后出台220余项政策文件,将健康融入所有政策。重点出台医疗卫生服务体系规划(2016—2020年)、医疗机构“十三五”设置规划、“十三五”卫生健康规划等;健康城市工作写进市第九次党代会报告和近三年市政府工作报告,纳入全市五大发展行动计划、市委深化改革年度重点任务、市政目标考核重点项目,定期督查调度,统筹推进重点任务落实。

侯马市2017年出台了《侯马市健康城市健康村镇建设规划(2017—2020年)》,下发了《侯马市健康城市健康村镇建设实施方案》。2018年3月,承担健康城市建设牵头工作的侯马市卫体局率先开展了“党员干部包户宣传健康”试点活动^[16]。

(二)“自下而上”的治理模式强化了社会、民众参与

成都市以“健康细胞工程”创建为抓手,将健康建设任务直接落实到社区、家庭等社会基础单位。通过普及健康知识,倡导健康生活方式,推动健康理念进家庭、进单位、进村社、进乡镇,建立一大批具备健康素养的家庭以及具有良好健康环境和健康文化的各类单位。该市依托疾控中心技术力量成立了市健康城市建设技术指导中心,该中心负责组织大力推进中心平台化建设,积极通过各类项目形式与本地知名高校、科研机构以及社会组织开展合作,共同完成多项健康城市相关课题的研究,全力促进社会力量参与健康城市建设。

马鞍山市通过“微细胞”做实健康城市“里子”,将健康向家庭、单位、农村延伸,全市卫生健康“细胞”总量已达1 296个。该市利用微信公众平台打造“随手拍”“微资讯”“微服务”三个服务版块,使群众全方位、多角度、深层次地参与了解城市管理,增进市民对健康城市管理工作的知晓度、参与度和认可度。该市倡导的“微志愿”服务逐渐成为城市文明基因和健康品牌。

侯马市开展打通健康服务“最后一公里”、万名党员送健康、建设“健康细胞”,2018年底共建设“健康细胞”100个,提升居民健康素养水平,培养健康行为,夯实健康城市工作基础。

(三)科学的评价、大数据技术应用渗透健康城市建设

成都市在建设“健康细胞工程”周期开始前开展基线调查了解本地或本单位的主要健康问题,研究制定科学的综合干预策略和措施。并在工程周期结束后开展建设效果评价,总结经验教训,形成良好的反馈互动工作闭环。该市举办了“成都市健康城市建设年度十佳案例”评选活动,每年发动全市各级各行业进行健康细胞工程建设优秀实践案例挖掘^[17-18]。该市利用新媒体交互平台开放“健康

成都官微”,逐步成为健康成都专业传播平台。

马鞍山市在健康城市建设之初,开展健康城市预评价,结合实际,适时调整提出健康马鞍山“42+3”指标体系。2019年,以“实施健康中国行动”为新起点,紧扣健康中国行动26项考核指标,推深做实健康知识普及、全民健身、控烟等15个专项行动。该市利用新媒体技术开通微信公众服务平台,从健康环境入手,倡导全民参与,推进健康城市建设。

侯马市通过“万名党员送健康”活动与健康素养水平监测相融合^[19],2017年至今已开展了3次健康素养水平监测评估。通过大数据技术应用开发健康餐厅数字化管理系统,对目标人群实现“控油、控盐、控糖”精细化管理,并通过软件实现慢性病核心知识知晓率和健康行为方式养成率监测。

三、经验与启示

(一)发挥专属优势、特色文化,推动健康城市发展

健康城市建设在中国具有得天独厚的优势,逐步形成政府主导、多部门参与、全社会动员的建设格局;各试点城市发挥专属优势、特色文化,推动健康城市发展。国际上健康城市行动是在世界卫生组织倡导下开展的,许多城市依托世界卫生组织各个区域搭建的健康城市网络开展相关建设项目,经常以非政府力量为驱动。而中国是自上而下、涉及各级政府各个部门的全国统一的行动,健康城市的推进力度是其他国家无法相比的^[20]。成都市、马鞍山市和侯马市或已初步形成或正在探索加快形成政府主导、多部门参与、全社会动员的格局^[21]。

通过调研发现,成都市及所在省份具有良好中医药资源及中医药文化,建议推动中医药发展融入健康成都的健康城市建设,积极创新“中医药+旅游”“中医养生——八段锦健身”等新型中医药服务模式,结合“中医治未病、整体观、个体化”等理念,在引领健康生活方式、提升健康素养方面发挥更大作用,使专属优势和特色文化服务于健康城市建设。

(二)坚持“健康融入所有政策”是推进健康城市建设成功之路

健康城市建设既强调整体推进,也强调解决重点问题,坚持“健康融入所有政策”是推进健康城市建设成功之路。国际上许多城市的健康城市项目往往是针对个别的重点问题。而中国的健康城市建设要求从健康环境、健康社会、健康服务、健康人群、健康文化五个方面统筹推进^[20],强调整体推进的同时,着力解决当地突出的健康重点问题,坚持健康融入所有政策。成都市、马鞍山市和侯马市根据《全国健康城市评价指标体系(2018版)》相关内容进行整体推进健康城市建设,同时通过开展科学

评价分析当前健康城市发展面临的健康问题,制定合理规划、逐一突破,该做法适合周边城市在推进健康城市建设时仿效。

侯马市通过健康融入所有政策,将主要健康指标列入经济社会发展年度目标,促进健康问题齐抓共管,逐步形成长效机制;将健康政策覆盖各行各业等主要工作,具体开展“万名党员送健康”活动;全市餐饮行业开展“低盐、低油、低糖”专项行动,健康餐厅中实施数字化管理等。

(三)健康城市建设与大数据、人工智能技术密不可分

健康城市建设与大数据、人工智能技术密不可分,新媒体公众交流平台将全面提升公众参与建设健康城市。国际上健康城市建设已有将大数据和人工智能技术运用到健康服务的成功经验,且大数据和人工智能技术已渗透到城市建设中各方面,信息化手段已经成为新时期一切发展的内生动力,全民健康信息化也必将迎来又一次飞跃式发展。但大数据和人工智能在临床诊断和治疗领域的应用较多,在疾病预防、行为改变和发现环境风险等方面的运用还比较局限^[22]。健康城市的建设与发展要抓住这个机遇,利用大数据和人工智能技术更好地促进健康。如成都市、马鞍山市和侯马市通过新媒体公众交流平台宣传政策、增加公众参与和监测干预生活方式等,这些应用可通过大数据实时了解城市居民的健康风险行为变化并给予个性化的行为干预,为更好地理解城市格局、优化健康城市建设规划提供重要的支撑和参考^[23]。

通过调研,马鞍山健康城市主要做法包括:建体系、融政策、抓统筹,固基础、育“细胞”、优服务,铸品牌、抓宣传、促交流等。特别是马鞍山市利用数字技术和新媒体资源实施“三微”健康行动计划(微城管、微细胞、微志愿),“微城管”扮靓健康城市“面子”,让市民全方位、多视角、深层次参与卫生健康城市管理;“微细胞”做实健康城市“里子”,将健康向家庭、单位、农村延伸;“微志愿”增添健康城市“温度”,实现微志愿、微服务向微健康、微文明直至大健康、大文明的转变。积累的“三微”典型经验,对于同类城市具有较好的示范作用。

总之,随着信息技术发展,智能手机、社交网络的兴起与普及,人类活动产生的数据正以惊人的速度增长,其中健康医疗大数据将触及医疗生态环境各方面,也将助力健康城市建设。

参考文献

- [1] WORLD HEALTH ORGANIZATION. Healthy cities [EB/OL]. [2019-09-19]. http://www.wpro.who.int/health_promotion/about/healthy_cities/en/
- [2] 马琳,郑英,谢铮. 建构主义视角下城市行为体与健康城市建设的启示[J]. 中国公共卫生管理, 2017, 33(6):764-766
- [3] 马琳,董亮,郑英. “健康城市”在中国的发展与思考[J]. 医学与哲学, 2017, 38(3A):5-8
- [4] 王咏红. 新时代的“健康江苏”建设[J]. 南京医科大学学报(社会科学版), 2019, 19(1):1-4
- [5] 庄严,庄子凡. 中医药健康旅游产业服务“健康山东”建设的思考[J]. 南京医科大学学报(社会科学版), 2018, 18(6):417-420
- [6] 陈家应,胡丹. 改善健康服务,推进新时代“健康江苏”建设[J]. 南京医科大学学报(社会科学版), 2018, 18(2):99-102
- [7] 周国平,陈瑞. 从赴柬埔寨医疗队的实践看健康外交的作用[J]. 南京医科大学学报(社会科学版), 2019, 19(5):363-366
- [8] 马琳,郑英,王璐. 基于国际规范内化理论的我国与WHO的合作发展[J]. 南京医科大学学报(社会科学版), 2016, 16(5):339-342
- [9] 成都市人民政府. 中共成都市委 成都市人民政府关于印发《“健康成都2030”规划纲要》的通知[EB/OL]. [2019-11-01]. <http://gk.chengdu.gov.cn/govInfo-Pub/detail.action?id=98042&tn=6>
- [10] 王小力. 成都市建设全国一流健康城市的现状、问题及对策[J]. 成都行政学院学报, 2018(4):90-92
- [11] 中华人民共和国中央人民政府. 全国健康城市评价指标体系(2018版)解读[EB/OL]. [2019-11-01]. http://www.gov.cn/fuwu/2018-04/10/content_5281213.htm
- [12] 临汾日报. 侯马市开展全国健康城市试点的实践[EB/OL]. [2019-11-01]. http://115.236.76.50/lfrb/html/2019-09/08/content_1_4.htm
- [13] 董亮. 跨国气候伙伴关系治理及其对中国的启示[J]. 中国人口(资源与环境), 2017, 27(9):120-127
- [14] 叶晓舸,刘熹,李志春. 滴水以聚——细胞工程建设筑牢健康成都之基[J]. 健康教育与健康促进, 2019, 14(1):16-18
- [15] 马鞍山市人民政府政府信息公开目录. 马鞍山市体育强市建设实施方案[EB/OL]. [2019-11-01]. <http://www.mas.gov.cn/4/9827054.html>
- [16] 临汾新闻网. 侯马市开展全国健康城市试点的实践[EB/OL]. [2019-11-01]. <http://www.lfxww.com/hou-mashiashi/2616112.html>
- [17] 李洪兴,卢永,么鸿雁,等. 我国健康村镇建设和评价指标研究[J]. 中国健康教育, 2018, 34(12):1142-1145
- [18] 彭玮. 四川省健康城镇监测及评估指标体系研究[D]. 成都:成都中医药大学, 2018
- [19] 侯马党建网. 侯马市“万名党员送健康”开启“党建+健康”新模式[EB/OL]. [2019-11-01]. <http://www.houmadj.gov.cn/info/1003/1689.htm>

- [20] 吕书红,卢永. 我国健康城市建设面临的机遇实施对策分析[J]. 中国健康教育,2017,33(11):1028-1031
- [21] 李长宁,严丽萍,卢永. 新时代健康城市建设的策略[J]. 中国健康教育,2018,34(6):545-549
- [22] 新华网. 健康城市的中国方案[EB/OL]. [2019-10-31]. http://www.xinhuanet.com/globe/2019-05/01/c_138021457.htm
- [23] 马琳,邱五七,郑英. 会议外交与中国参与全球卫生治理的思考[J]. 南京医科大学学报(社会科学版),2018,18(2):89-92

Analysis on the development features and governance patterns in selected healthy cities

MA Lin, QIU Wuqi, ZHENG Ying, CHENG Cai

Institute of Medical Information, Chinese Academy of Medical Sciences, Beijing 100020, China

Abstract: This study selected Chengdu, Sichuan Province, Ma Anshan, Anhui Province, and Houma, Shanxi Province as the analysis target cities considering accessible to literature, data and on-site interview. From the analysis we can summarize three development features as in their process to healthy cities, including taking great chances to put healthy city policy into all policies, considering local health priorities to modify local healthy city working plan, and gradually improving health indicators gives new motions to healthy city, construction. We also summarized three features of healthy cities governance, including “top-down” governance to promote health cities in all policies, the “bottom-up” governance model strengthens the participation of society, the public and scientific evaluation, and the application of big data technology permeates the construction of healthy cities. Based on those two aspects of the analysis we concluded in this paper with implications that could provide reference for the construction of healthy city.

Key words: healthy city; development feature; governance pattern