

- [8] WU D, CHRISTOPHER E, WU Y N. Food Safety Strategies: The One Health Approach to Global Challenges and China's Actions [J]. China CDC Weekly, 2021, 3(24): 507-513.
- [9] The 73rd World Health Assembly. Strengthening efforts on food safety. 2020. [2021-06-09]. https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_R5-en.pdf.
- [10] World Health Organization. Public consultation on the draft WHO global strategy for food safety. Geneva: World Health Organization, 2021. [2021-06-09]. <https://www.who.int/news-room/articles-detail/public-consultation-on-the-draft-who-global-strategy-for-food-safety>.
- [11] World Health Organization. Draft WHO global strategy for food safety 2022-2030. [2021-06-09]. https://cdn.who.int/media/docs/default-source/food-safety/public-consultation/draft-who-global-strategy-for-food-safety-13may2021.pdf?sfvrsn=ac480bb9_5.
- [12] AMUASI JH, LUCAS T, HORTON R, et al. Reconnecting for our future: The Lancet one health commission. Lancet, 2020, 395(10235):1469-1471.
- [13] BAI L, WANG Y R, WANG Y B N, et al. Controlling COVID-19 Transmission due to Contaminated Imported Frozen Food and Food Packaging[J]. China CDC Weekly, 2021, 3(2): 30-33.
- [14] 习近平. 共同构建人类卫生健康共同体(N), 人民日报社, [20-05-18].
- [15] World Health Organization. Food safety-climate change and the role of WHO. Geneva: World Health 2019. Organization, 2019. [2021-06-09]. https://www.who.int/foodsafety/publications/all/climate_change/en/. https://www.who.int/foodsafety/publications/all/climate_change/en/.

党为人民谋健康的 100 年

论健康国家战略规划与实施路径

徐娇

(国家卫生健康委员会, 北京 100044)

摘要: 基于对国际尤其是欧美、日本、新加坡等国推行健康国家战略策略的研究, 深入剖析我国推行健康中国战略的基础、规划与布局, 以及法制化和体制机制改革进程, 最终落脚到结合国情、社情对实施健康中国战略提出五方面路径与措施建议。

关键词: 健康国家; 健康中国; 战略; 创新; 绿色

中图分类号: **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-8456(2021)04-0400-04

2016年10月, 中共中央、国务院印发《健康中国“2030”规划纲要》, 提出“普及健康生活、优化健康服务、完善健康保障、建设健康环境、发展健康产业”五方面的战略任务, 标志着健康中国战略正式上升到国家战略层面。2019年, 15个健康中国行动作为践行《健康中国“2030”规划纲要》的具体措施予以全面推行。近年来, 中国四方联动践行15个健康中国行动, 持续巩固新冠肺炎疫情防控成果, 努力开创国民健康新局面。

1 实施健康国家战略的意义

健康是人民最具普遍意义的美好生活需要, 是国家最大的生产力, 是实现人口红利从数量型向质量型转变, 并助力经济和综合国力持续健康发展的核心。世界卫生组织1948年指出, “健康不仅为疾病或羸弱之消除, 而系体格、精神与社会之完全健康状态”。实施健康国家战略顺应的是民生诉求, 解决的是民生疾苦, 化解的是社会矛盾和经济危机, 体现的是可持续发展理念和增进民生福祉的发

展取向, 促进的是国家认同、社会公正与全面发展, 维系的是社会安定与国家安全。

健康国家战略是由疾病治疗向健康促进发展, 以治疗为中心向以预防为中心转变, 寓健康于万策, 指明未来政策和资源的倾斜方向, 是国家治理理念与国家发展目标的战略性措施, 是一项长期系统工程, 涉及到自然和社会环境的改善、人群的健康保障与健康教育等多个方面, 需要有计划、分步骤层层递进、有序实施。

2 国际推行健康国家战略概况

国际上推行健康国家战略的策略主要是: 以解决不同历史时期的主要健康问题为重点, 针对主要健康问题和影响因素确定优先领域, 实施一批干预项目; 坚持大健康理念, 统筹考虑个人生活与行为、环境、医疗卫生服务等健康影响因素, 从疾病预防与治疗、个人健康行为促进和环境健康改善等方面采取措施; 政府主导、跨部门协作, 社会各界广泛参与, 强调社区干预和个人责任; 循序

渐进,分布实施。

2.1 国际组织

20世纪末联合国基于世界卫生组织的全球健康发展战略,指出世界各国都应该致力于建立“健康国家”^[1]。2016年联合国发布《联合国营养行动十年》,提出2030年应达到17个可持续发展目标和169个具体目标。世界卫生组织从1986年至2016年30年间共举办了9届全球健康促进大会,其中,1991年“有利于健康的支持性环境”的《松兹瓦尔宣言》,2005年“与健康促进所有相关方的合作”的《曼谷宪章》,2013年“健康融入万策-有效健康治理与公平”的《赫尔辛基宣言》,2016年防控慢性非传染性疾病的《上海宣言》备受世界各国关注^[2]。2007年,世界卫生组织、联合国环境规划署和亚洲开发银行发布《区域环境与健康论坛宪章》^[3],共同协调保护和改善健康与环境,以促进可持续发展,减少贫困。2016年,世界卫生组织发布《2016—2025年营养愿景与行动》,进一步强化健康国家战略的意义和措施,提出三项核心职能和六项重点,强调全球领域内营养健康政策的领导、指导和监测。

2.2 美国的健康国民计划

1979年,美国颁布《人人健康:关于疾病防治和健康促进》公告。随后,美国卫生与公共服务部实施了四次健康国民计划,分别是《健康国民1980》《健康国民1990》《健康国民2000》《健康国民2020》^[5-7],总体目标是“促进健康,预防疾病”,从注重延长寿命到获得高质量长寿的生命,从缩小群体差异到实现全人群的健康。强调国家与地方政府、社区和民间及专业组织合作,具体措施为改善社会、自然环境,提升个人生活质量、健康发展和行为。目前实施的《健康国民2020》涉及优先领域42个,具体指标近600项。

2.3 欧盟的环境与健康战略

1989年欧共体成员国通过了《欧洲环境和健康宪章》^[3],明确要将环境与健康相结合,是一切计划的制定、实施的指导原则。2003年欧洲委员会制定实施《欧洲环境与健康战略》^[5],要求减少由环境因素造成的疾病负担,识别并防止环境因素引起新的健康威胁。2004年,欧洲委员会通过《欧洲环境与健康行动计划(2004—2010)》《欧洲儿童环境与健康行动计划》,提出食品监测计划、公共健康计划等13个具体健康行动。法国自2004年起,每隔5年发布《国家环境与健康行动计划》,递进式确定了不同时段采取的健康行动举措。

英国将健康国家战略贯穿于国民健康服务体

系(NHS)制度的改革与发展过程中,5~10年为一个战略周期。1995年英国发布《国家环境与健康行动计划》,1997年英国颁布《NHS改革的10年规划》《卫生法》《NHS的投资和改革计划》^[5-6]等,强调多层次、广覆盖、公平就医的原则,用健康战略巩固健康服务制度,通过完善健康系统绩效、信息和技术资源、加强健康人力、提供优质服务等措施,提升NHS健康服务全民供给水平。

2.4 日本的国民健康运动

日本坚持“健康一生”的理念,先后实施了3次国民健康促进行动,分别为《第一次国民健康运动(1978—1988)》《第二次国民健康运动(1988—2000)》《第三次国民健康运动(健康日本21世纪)》^[5],始终以“营养、运动、休养”为基础,着眼于代谢综合征、运动习惯的培养、改善饮食生活等方面,制定具体数值目标推进基于评价的健康促进事业,构建全社会多方参与的组织实施体系,建立多方协作的人才培养体系,开展形式多样的宣传好健康促进活动。期间,为推行健康国家战略,日本于1993年颁布《环境基本法》,2012年10月1日开征环境税。2002年颁布《健康增进法》,明确了健康的战略地位和重点行动领域,阐述了国家、地方、企业、个人等在健康增进方面的职责与任务。2005年颁布《食育基本法》,将饮食教育写入法律。

2.5 新加坡的国家健康生活方式

新加坡从1992年开始实施国家健康生活方式,实施严格的控烟项目,推出健康饮食计划,提倡全民步行运动,以保健储蓄计划、健保双全计划和医疗救助基金三方面引导个人的医疗费用开支。

3 健康中国战略与策略

3.1 前期工作基础

1994年国务院发布《食盐加碘消除碘缺乏危害管理条例》。1997年12月,国务院办公厅印发《中国营养改善行动计划》,提出通过保障食物供给和正确引导食物消费,减少营养不良、全面改善居民营养状况的总体目标。针对儿童青少年等重点人群和营养健康突出问题,20世纪末至今,陆续实施国家“学生饮用奶计划”、“大豆行动计划”、农村义务教育学生营养改善计划、贫困地区儿童营养改善项目等策略措施。围绕食物和营养供给,国务院先后印发《九十年代食物结构改革与发展纲要》(1993年印发)、《中国食物与营养发展纲要(2001—2010年)》和《中国食物与营养发展纲要(2014—2020

年)》,内容主要侧重食物供给侧,如营养产业建设、农业结构性调整、食物消费及贸易协调发展等。2007年,环境保护部等18个部委共同发布《国家环境与健康行动计划(2007—2015)》,减少环境污染及其他健康危害风险,提高处置与服务能力和水平。原卫生部曾发布一系列营养工作制度文件,包括《营养工作规范》《营养改善工作管理办法》等,明确以平衡膳食、合理营养和适量运动为中心开展营养改善工作。2007年印发《全民健康生活方式行动总体方案》,2008、2013、2017年依次印发具体要求的《全民健康生活方式行动实施方案》。2009年全国人大颁布《中华人民共和国食品安全法》,明确规定应当制定婴幼儿配方食品、特殊医学用途配方食品和营养标签等食品安全国家标准。

3.2 健康中国整体规划与布局

2015年的十八届五中全会作出“推进健康中国建设”的重大决策。2016年8月,中共中央、国务院召开新世纪第一次全国卫生与健康大会,明确了新时期的卫生与健康工作方针——以基层为重点,以改革创新为动力,预防为主,中西医并重,将健康融入所有政策,人民共建共享。2016年10月印发《健康中国“2030”规划纲要》,明确提出了健康中国建设的目标和任务。十九届五中全会提出全面推进健康中国建设,通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》。2017年6月,国务院办公厅印发《国民营养计划(2017—2030年)》,以普及营养健康知识、优化营养健康服务、完善营养健康制度、建设营养健康环境、发展营养健康产业为重点,部署了生命早期1000d、学生营养改善、老年人群营养改善、临床营养、贫困地区营养干预、吃动平衡等重点行动,为建设健康中国奠定坚实基础。2019年7月,国务院印发《实施健康中国行动的意见》,从全方位干预健康影响因素、维护全生命周期健康和防控重大疾病3个方面提出开展合理膳食、全民健身等15个专项行动,分阶段设置2022、2030年工作目标。2019年9月,国家发展改革委等21个部门联合印发《促进健康产业高质量发展行动纲要(2019—2022年)》,围绕重点领域和关键环节实施健康服务跨界融合、健康产业科技创新等10项重大工程,形成若干有较强影响力的健康产业集群,为健康产业成为重要的国民经济支柱性产业奠定坚实基础。目前,国家食物与营养咨询委员会正在着手编制《中国食物与营养发展纲要(2021—2030年)》草案,将从食物生产、农产品加工和食品工业发展等角度提出新发展阶段的工作目标。

3.3 推进健康中国战略法制化进程

2019年颁布《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法》,将健康中国战略写入法律,配套具体实施条款。2020年颁布新修订的《中华人民共和国未成年人保护法》,规定生产、销售用于未成年人的食品、药品、玩具、用具和游戏游艺设备、游乐设施等,不得危害未成年人的人身安全和身心健康;各级政府及有关部门应当对未成年人进行保健和营养指导,提供卫生保健服务。2021年颁布《中华人民共和国反食品浪费法》,作为一部全人群的食物教育法律,明确国家组织开展营养状况监测、营养知识普及,要求政府、人民团体、社会组织、企事业单位和基层群众性自治组织、媒体等开展健康饮食教育,引导和培育公民形成科学和勤俭节约的饮食习惯。

2019年,教育部、国家卫生健康委、市场监管总局等部门联合印发《学生食品安全与营养健康管理规定》,加强采购、加工、供餐等环节监督管理,保障学生食品安全与营养健康。2020年,教育部、国家卫生健康委、公安部 and 市场监管总局印发《校园食品安全守护行动方案(2020—2022)》。

3.4 体制机制的创新发展

为巩固新冠肺炎疫情防控成果,全面推进健康中国建设,2021年5月中国成立国家疾病预防控制局,坚持预防为主,将防控策略前移,理顺体制机制,明确功能定位,实现以“治病为中心”向“以人民健康为中心”的转变,提升国家疫病防控水平和救治能力,逐步形成从中央到基层领导有力、权威高效的疾控体系,持续完善防治结合、联防联控、群防群控的工作机制。

4 实施健康中国战略具体路径的思考与建议

当前,我国已转向高质量发展阶段,推动高质量发展是“十四五”时期经济社会发展的主题,也是做好当前和今后一个时期经济社会发展工作的根本要求。从我国发展的大逻辑来看,推动高质量发展的前提和基础就是转变发展方式,即由要素型投资转向创新驱动,由粗放式型发展方式转向质量效率型集约增长^[8]。实践中,国家谋篇布局提出健康中国发展战略,要求将新发展理念贯穿全过程和各领域,配套出台了系列指导性政策与法律法规,构建强大的公共卫生体系,这就需要社会各方良性互动、各尽其责、落地践行,使人人享有健康福祉,构建新发展格局。

4.1 以委员会和办公室为抓手,抓牵头组织和统筹协调

强化健康中国行动推进委员会及办公室的统

筹协调作用,借鉴国际成熟经验,完善部门、省部(委)联动工作机制,推动将健康理念融入日常生活和所有政策,更好发挥各部门职责和专业优势,压实属地责任,加强工作调度和调研,及时发现问题,研究会商解决,动员全社会积极参与,调动各方主动性,形成协同推进的合力,切实落实健康中国行动各项工作任务。

4.2 以目标任务为导向,抓试点示范和重点推进

对照《国民营养计划(2017—2030年)》和《健康中国行动(2019—2030年)》目标任务,各地要分阶段、分层次组织实施,逐步总结推广一批可借鉴有成效的典型经验与做法,有效发挥试点对国民健康生活方式的示范、突破、带动作用,建立完善健康中国行动贯彻落实情况的监测与评价体系,以点带面统筹推进,持续提升人民群众健康水平和获得感。

4.3 以健康内涵引领产业发展,强化创新和绿色协调融合发展

要按照中央“六保”“六稳”要求,加大政策支持和改革创新,科学布局生产空间、生活空间和生态空间,坚持节约资源和保护环境的基本国策,完善绿色发展政策体系,有效释放信息、生命、制造、能源、空间、海洋等领域的创新活力,推动学科之间交叉融合发展,促进人与自然和谐共生。企业、科研院所、高等院校等各类创新主体要针对不同地域、不同领域的问题和资源,通过强强联合,扬优势、补短板,加快推进数字经济、智能制造、生命健康、新材料等战略性新兴产业,构建从科研开发、成果转化到产品营销一条龙的产学研创新平台。通过产业创新、业态创新、理论创新,催生更多的健康新产业、新业态、新模式,推出更多更好符合我国居民健康需要的新产品和服务,加快推进生命科学、信息技术等健康产业优化升级。

4.4 以培育科技人才为立足点,抓人才队伍建设

人才是第一资源,国家科技创新的根本源泉在于人才。“一年树谷,十年树木,百年树人”,要充分调动基础研究人才队伍现状与问题,加强高校基础

研究布局,着力培养基础研究人才,强化科教协同育人。要构建国际化人才制度和科研环境,加强创新型、应用型、技能型和复合型人才培养和储备,建立纠错容错和激励机制,充分激发人才创新活力,有力有序打造结构合理、素质优良的多层次多方向的战略人才队伍。

4.5 以“一老一小”为重点人群,抓群众性科普宣教

注重强化科普宣传的科学性、权威性和系统性。加强健康科普专家队伍建设,分层次打造科普志愿者队伍,动员各部门科技工作者参与基层营养健康科普教育活动。组织编制国家级宣传科普丛书,发布权威宣传核心信息。关注重点人群,特别是儿童青少年和老年人的健康突出问题,加大针对性宣传。支持鼓励各类媒体平台,开办优质健康教育类栏目,将“合理膳食”、“三减三健”纳入重要选题。利用全民营养周、“5.20”中国学生营养日、减盐宣传周、全民健身日等开展健康主题宣教活动,借助新媒体手段,采取老百姓喜闻乐见的方式,使用通俗易懂的语言,广泛宣传健康政策和相关知识,积极回应社会关切、群众关注的热点问题,达到“入耳、入眼、入心”的宣传效果。

参考文献

- [1] 刘军.世界卫生组织提出“全球健康新战略”.光明日报,2004年2月12日.
- [2] 王虎峰.全球健康促进30年的共识与经验[J].中国行政管理,2019(12):133-139.
- [3] 廖琴,曾静静,曲建升.国外环境与健康发展战略计划及其启示[J].环境与健康杂志,2014(7):635-639.
- [4] 邢璐,毕军,石磊,等.欧洲环境与健康战略分析及借鉴[J].国际瞭望,2006(10):70-72.
- [5] 王仔鸽,吴华章,宋杨.国外健康战略发展经验及对中国的启示[J].医学食疗与健康,2021(5):203-205.
- [6] 代涛,朱坤,韦潇,等.美国、英国和加拿大健康战略的比较分析[J].医学与哲学(人文社会医学版),2008,29(21):14-17.
- [7] 尹纯礼,吴静雅,邹佳彤,等.中美健康国家战略比较分析与启示[J].中国卫生政策研究,2017(5):45-52.
- [8] 韩康,张占斌主编.大国新局:读懂百万亿后的中国经济.上海:东方出版社,2021.