

# 促进城市与人民健康协调发展

今年全国两会期间,习近平总书记强调,到2035年建成健康中国是中共中央作出的一项战略决策,“十五五”是实现这一目标的关键时期,必须统筹谋划、加紧推进,力求取得决定性进展。健康城市和健康村镇建设是推进健康中国建设的重要抓手。有效应对健康挑战,满足人民群众健康需求,必须把健康融入城乡规划、建设、治理的全过程,促进城市与人民健康协调发展。本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。

开展健康城市和健康村镇建设,对加快建设健康中国有何重要意义?

王秀峰(中国医学科学院医学信息研究所健康与医疗保障研究中心主任、研究员):推进健康中国建设,是全面提升中华民族健康素质、实现人民健康与经济社会协调发展的国家战略,是基本实现社会主义现代化的重要基础,是积极参与全球健康治理、推动实现全球可持续发展目标的重要举措。细化落实《“健康中国2030”规划纲要》提出的明确要求和部署,迫切需要通过加快形成有利于健康的生活方式、生态环境和经济社会发展模式,把健康城市和健康村镇建设作为推进健康中国建设的重要抓手,促进城市与人民健康协调发展。

建设健康城市发端于20世纪80年代,是世界卫生组织为应对城市化给人类健康带来的挑战而倡导的一项全球性行动战略,也是一种将公众健康置于城市规划、建设和管理重要位置的发展模式。1984年,世界卫生组织首次提出健康城市的理念,倡导部门、机构、组织和公众之间广泛合作,系统性解决城市突出的健康问题。1986年,第一届全球健康促进大会提出健康城市建设不仅是卫生健康部门的任务,还涉及诸多部门和主体。1994年,世界卫生组织明确健康城市的涵义,认为健康城市是由健康的人群、健康的环境和健康的社会共同构

回顾我国开展健康城市建设历程,取得哪些积极成效?

卢永(中国健康教育中心健康促进部主任、研究员):“十五五”规划纲要提出,实施健康优先发展战略,健全健康促进政策制度体系,提升爱国卫生运动成效,推动从以治病为中心向以健康为中心转变,为人民群众提供公平可及、系统连续的健康服务,提高人民健康水平。总体来看,我国健康城市建设大体可分为三个阶段。

第一阶段是试点阶段(1994年至2016年)。1994年和1997年,全国爱卫办选择部分城市,与世界卫生组织开展健康城市项目合作。2007年,全国爱卫办批准上海市、杭州市、大连市、苏州市、张家港市、克拉玛依市、北京市东城区和西城区、上海市闵行区七宝镇和金山区张堰镇开展健康城市试点。2013年,世界卫生组织授予中国政府“健康(卫生)城市特别奖”。

第二阶段是全面推进阶段(2016年至2025年)。2016年,全国爱卫会印发《关于开展健康城市健康村镇建设的指导意见》。随后,健康城市建设被纳入《“健康中国2030”规划纲要》《健康中国行动(2019—2030年)》《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法》等法律和

从国际上看,发达国家推进健康城市建设取得哪些成果,有何启示和借鉴?

李栋(清华大学城市治理与可持续发展研究院研究员):清华大学发布的“城市健康指数2025”围绕医疗服务、生活行为、城市绿化、环境质量与健康结局五大板块,对包括伦敦、纽约等20个国际城市及北京、上海等16个国内城市在内的国际化大都市研究发现,我国城市在多个健康板块已具备全球竞争力,尤其在健康结局、医疗服务和城市绿化等方面优势明显。相比之下,国际城市在环境质量与健康生活行为等方面表现更佳。

建设健康城市是20世纪80年代面对城市化问题给人类健康带来挑战而倡导的一项全球性行动战略。健康城市的内涵丰富,远不止高水平的医疗卫生服务。从广义视角来看,城镇空间格局、基础设施供给、社会治理网络等无一不在深刻重塑着人群健康轨迹。在深入践行全球治理倡议、推动构建人类卫生健康共同体的今天,中国正以更加开放自信的姿态与世界深化文明交流互鉴。这就需要积极吸收国际前沿的治理经验,更要将自身的成功实践转化为全球公共产品,向涵盖全生命周期、全要素协同的大健康治理范式转型。

从国际上看,发达国家在推进健康城市建设过程中,面对慢性病高发、人口

## 推进健康中国建设的重要抓手

成的有机整体,是持续改善自然和社会环境,不断拓展社区资源,使人们相互支持以享受生命和发挥最大潜能的城市。2020年,世界卫生组织对健康城市的内涵进行补充,强调健康城市应将健康、福祉、公正以及可持续发展置于城市政策、战略和项目的中心,以实现促进健康和公平、建设健康支持性环境、提供全民健康覆盖和社会服务、提高应对突发公共卫生事件能力等多重目标。

从全球范围看,健康城市建设已成为健康治理的关键策略与重要载体。联合国2030年可持续发展目标将“确保健康的生活方式和福祉,促进各年龄段人群福祉”和“建设包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的城市和人类住区”作为主要目标。第九届全球健康促进大会发布《健康城市上海共识》和《2030可持续发展中的健康促进上海宣言》。加拿大、欧洲等国家和地区将健康城市建设纳入国家健康战略,以提升国际竞争力、增强社会韧性和经济社会发展活力。

党的十八大以来,我国把保障人民健康放在优先发展的战略位置。建设健康中国是一项系统工程,习近平总书记强调,“要推动将健康融入所有政策,把全生命周期健康管理理念贯穿城市规划、建设、管理全过程各环节”。促进城

政策文件。全国爱卫会印发《全国健康城市评价指标体系(2018版)》,自2019年起至2023年,组织开展了4次全国健康城市建设评价工作,推出一批健康城市建设样板市。

第三阶段是迈入新阶段(2025年至今)。自2025年开始,全国爱卫办深入地方调研,广泛听取意见建议,谋划全国健康城市创建项目。2026年,全国爱卫会印发《全国健康城市管理办法》《全国健康城市评价指标体系(2026版)》《全国健康城市创建标准》,启动开展全国健康城市创建,加快推进健康中国建设。

近年来,各地从健康生活、健康环境、健康服务等领域综合提升健康治理水平,取得显著成效。

一是实施健康优先发展战略,把健康融入所有政策。多地把健康作为城市发展的主要目标,以提高人民健康水平为核心,以体制机制改革创新为动力,以普及健康生活、优化健康服务、完善健康保障、建设健康环境、发展健康产业为重点,不断完善健康相关政策,加大对卫生健康的保障力度。超过90个城市积极探索建立健康影响评估制度,在重大决策中评估健康风险,避免对人群健康带来不利影响。

## 巩固拓展健康城市建设成果

二是坚持共建共享的基本路径,形成促进健康的合力。浙江杭州成立党政主要领导为双组长的领导协调机制,在提升医疗技术水平、优化医疗资源配置、增强基层服务能力等方面成果斐然,连续3年获评全国健康城市建设样板市;安徽马鞍山探索微环境、微治理、微细胞、微服务“四微”城市综合治理路径,动员社会志愿者参与城市健康治理。

三是坚持问题导向,加强影响健康的问题治理。各地针对影响居民健康的主要问题,全方位、全周期维护和保障人民健康。江苏无锡综合治理太湖污水,破解经济发达、人口稠密地区湖泊治理难题。浙江嘉兴依托“千万工程”开展乡村容貌整治提升工程,全面改善农村人居环境。山东滨州统筹打造社会心理服务体系,不断提升公众心理健康素养。湖北宜昌以乡镇卫生院为依托开展血液透析服务,切实缓解山区肾病患者看病路程远、负担重的问题。

四是坚持以健康场所建设为抓手,筑牢健康城市微观基础。广东珠海将健康社区等建设列入十大民生实事,完善健康场所建设管理模式和运行机制,提升健康场所覆盖面和建设水平。上海印发关于加强

码创新科技与智能可穿戴设备,结合商户奖励机制,成功吸引数十万人参与日常体能活动,将医疗服务重心进一步前移至社区层面的主动健康管理。

四是聚焦“一老一小”,构建全生命周期的可持续健康支持体系。德国积极建设“多代屋”,将托儿、养老与社区咖啡馆进行物理空间整合,大幅降低空巢感与运营成本。瑞典则通过设立不可转让的父亲配额育儿假,推行职场友好等综合措施,形成长效生育激励体系。

五是打破部门壁垒,构建跨界协同的大健康共治格局。芬兰推行“学校动起来”计划,不仅在教育系统内增加学生体力活动,更将健康支持网络向校外延伸,统筹教育、体育、卫生及地方市政等多部门,并广泛联动非营利组织和校外俱乐部,深度融合校园物理空间改造、就学通勤环境改善与社区体育资源赋能,实现公共资源投入效能最大化。

从国内看,我国城市健康发展水平已呈现出动能转换的阶段特征。比如北京、上海、杭州、深圳等不仅在医疗卫生服务等传统指标上保持领先,更在健康产业规模、居民健康素养、人均体育消费等主动健康管理上展现出强劲的增长势头。这

接关系群众生活品质与获得感。城市治理是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容,是连接国家战略与人民健康的关键枢纽,也是打造高品质生活空间的重要载体。城市的核心是人,健康是人民幸福美好生活的基石。2025年,我国居民健康素养水平提高到33.69%,群众多层次多样化健康需求持续增长,对健康服务、健康保障、健康环境、健康产业等提出更高要求。健康已成为城市综合竞争力的关键要素,也是城市实现可持续发展的重要标志。《健康城市上海共识》呼吁将健康作为所有政策的优先考虑,全国爱卫会印发的全国健康城市管理办法和评审标准也将落实健康优先发展战略,提升城市健康治理能力作为首要要求。

促进城市与人民健康协调发展,是统筹应对工业化、城镇化、人口老龄化、疾病谱变化、生态环境及生活方式变化等所带来的健康影响,满足群众日益增长的多样化健康需求,实现人民健康与经济社会协调发展的重要举措。“十五五”规划纲要围绕“加快建设健康中国”作出重要部署。未来,推进健康城市和健康村镇建设,重在围绕人民群众健康需求全方位优化城乡规划建设和管理运行,将健康中国战略要求落实落细为群众高品质健康生活、高质量健康服务与保障、绿色宜居健康环境以及健康产业可持续发展。

本市健康场所建设的实施意见,四川成都出台健康场所评价标准,鼓励全社会积极参与健康场所建设,营造健康支持性环境,促进市民健康素养水平提升。

五是加强技术支撑和信息化建设,提升健康城市工作水平。多地组建了健康城市建设相关专家委员会,许多地方注重发挥专业机构的力量,将数智治理的策略应用到卫生健康、住建、城管、规划等城市治理各领域。浙江宁波以数字化改革为牵引,通过推出AI智能服务体“甬保儿”、全面升级“医保工具箱”、构建“15分钟医保服务圈”等一系列举措,逐步建成“智能交互、精准直达、城乡覆盖”的医保公共服务体系,让参保群众享受到更加智慧、便捷、高效的服务。河南郑州不断完善数字基础设施建设,提升城市健康治理效率和水平。

今年年初,全国爱卫会印发全国健康城市管理办法以及相关评审标准,进一步明确了健康城市建设的方向和着力点。下一步,要紧紧围绕落实健康优先、普及健康生活、优化健康服务、完善健康保障、建设健康环境,大力推进健康城市创建,示范带动更多城市开展健康城市建设,将全生命周期健康管理理念贯穿城市规划、建设、管理全过程各环节,持续提升城市健康治理能力,为加快建设健康中国、提升全民健康水平发挥应有作用。

些城市的发展已开始呈现从传统的卫生城市向健康城市跃迁。通过政策引导和市场培育,激发蓬勃的健康消费活力,与基本医疗保障形成互补,共同构建起“预防—治疗—康复—促进”的全链条健康生态。其转型表明,健康不仅是民生福祉的底色,更将成为经济发展的亮色。

我国是人口规模巨大、城乡区域差距仍然较大的发展中国家。抓好健康城市建设,不仅是对本国人民健康负责,更是对全球卫生和人类福祉的重大贡献。面向“十五五”时期,需进一步立足国情,打好健康城市建设的组合拳。在空间维度,持续提升城市健康治理能力,为加快建设健康中国、提升全民健康水平发挥应有作用。

在数智维度,发挥我国智慧和人工智能优势,搭建跨部门的环境健康数字底座与高精度城镇健康地图。在治理维度,健全健康促进政策制度体系,推进重大政策和重大工程项目健康影响评估,完善托育、养老等重点人群健康保障,联动促进大健康领域消费,围绕健康城市建设目标,打破部门壁垒,形成多方协同、共建共享的健康治理闭环。

实施健康优先发展战略,健全健康促进政策制度体系,提升爱国卫生运动成效,推动从以治病为中心向以健康为中心转变,为人民群众提供公平可及、系统连续的健康服务,提高人民健康水平。

——《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》

人民健康是社会主义现代化的重要标志,也是推进健康中国建设的应有之义。面对人民群众日益增长的多元化卫生健康需求,要让健康成为城市发展的基因,把健康融入城乡规划、建设、治理的全过程。

党和国家历来高度重视人民健康。改革开放尤其是党的十八大以来,我国健康领域改革发展取得显著成就。过去几十年,我国经历了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程,有力拉动了经济增长和社会进步。同时也要看到,城市发展依然存在短板弱项,给公共健康带来风险挑战。

一是城市环境健康风险。近年来我国空气质量显著改善,人民群众获得感不断增强。新修订的《环境空气质量标准》对PM<sub>2.5</sub>年均浓度目标提出更高要求。但受气候变化和城市化影响,城市正面临日益严峻的热暴露问题,需持续提升治理效能,降低居民心脑血管和呼吸系统疾病发生的风险。

二是身心健康风险。城市化会加剧夜间高温,干扰正常的睡眠。2015年至2024年我国人群因夜间温度升高导致总睡眠损失较1986年至2005年增加9.2%,其中深度睡眠损失增加13.1%。夜间高温往往被忽视,但会导致人类免疫系统、精神健康受损,并加大患心脑血管疾病、慢性病等风险。

三是公共卫生能力亟待强化。城市人口密度持续提高,公共场所人员高度聚集,增大潜在疫情扩散风险与防控难度。流动人口健康监测覆盖不足,公共卫生服务难以全面跟进,易形成公共卫生管理薄弱环节。需建立健全传染病预防控制、应急处置、医疗救治、物资保障和监督管理体系。

为应对城市发展带来的健康挑战,我国于1989年启动卫生城市创建工作,有270个城市获得国家卫生城市称号,在改善城乡环境卫生面貌、提高群众文明卫生素质、提升社会健康综合治理能力等方面发挥了显著作用。新时代以来,全国爱卫会积极探索健康城市建设,在开展健康城市试点并取得阶段性成果的基础上,全面推进健康村镇创建工作。

到2035年建成健康中国是中共中央作出的一项战略决策,“十五五”是实现这一目标的关键时期。目前,推进健康城市建设还存在卡点堵点。如,部门协同机制不够完善、长效治理体系尚不健全。又如,城市规划建设健康保障力度不足、健康服务质量和水平有待提升。再如,源头治理效能不足,未能有效联动群众参与健康城市共建共享等。当前和今后一个时期,需坚持规划引领、建设支撑、治理保障,更好培育城市发展的健康基因。

坚持健康优先,融入规划布局全过程。完善健康影响评估机制,借鉴四川攀枝花、湖北宜昌等地经验,从源头规避健康风险。优化城乡空间规划,统筹生产、生活、生态空间,合理规划城市绿地、健身步道、健康公园等设施,缓解热岛效应与空气污染,推动清洁饮水、公共交通、医疗设施向农村延伸,缩小城乡健康差距。强化规划的战略性与系统性,结合气候变化趋势,在规划中融入传染病传播等健康风险防控元素,合理布局通风廊道、应急避难场所,提升城市规划的健康韧性。

立足健康宜居,深耕城市建设全领域。推进城市基础设施向健康化转型升级,加强空气污染、噪声污染治理,优化建筑设计,改善通风条件,减少热岛效应影响。完善无障碍设施建设,兼顾老年人、残疾人等特殊群体的健康需求,让城市建设更具温度。打造健康社区样板,将健康元素融入社区建设,推动全民健身与全民健康深度融合。推广“共享药房”“心电一张网”等模式,让群众在家门口就能享受到优质的医疗服务。推动城乡建设均衡发展,促进城乡基本公共服务均等化。

强化协同共治,贯通城市治理全体系。完善健康政策法规体系,将健康城市建设关键指标纳入当地党委、政府绩效管理,推进健康影响评估立法,借鉴杭州等地经验,搭建高规格健康治理平台。激活社会协同参与活力,引导企业、社会组织参与健康城市建设,鼓励开展健康知识宣传、心理健康服务等公益活动。引导公众主动参与,强化“每个人都是自己健康第一责任人”的理念,推动健康生活方式普及。畅通公众参与渠道,让群众参与健康政策制定、健康设施建设等过程,形成全民共建共享的健康治理氛围。

(作者系国家卫生健康委卫生发展研究中心健康战略与服务体系研究部副部长、研究员)