

## N 发展策论

## 健康城市建设：扬帆起航正当时

编者按：

健康城市作为社会公共健康治理的有效手段，是全面推进健康中国建设、全面建成小康社会的重要抓手。近年来，健康城市理念在宁波城市建设、生态环保、慢性病防控、社会保障等方面不断深入，我市在《宁波市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》和2016年政府工作报告中提出建设健康宁波目标，去年，宁波被全国爱卫办列入全国首批开展健康城市评价试点城市之一。“十三五”时期是我市“早日跻身全国大城市第一方阵”的重要战略机遇期，更是我市高水平全面建成小康社会的决战决胜期。新时期经济社会发展对公共健康保障体系建设提出了更多更高的要求，健康城市建设恰逢其时，对于提升城市品质、让城市生活更美好，实现好、维护好、发展好人民群众的健康权益具有显著意义。

孙统达

## 一、健康城市的内涵与发展趋势

城市是人类最主要的聚居地，是人类走向成熟、富足和现代文明的标志。随着城市化的快速发展，环境污染、交通拥堵、饮水与食品安全事故多发、慢性病高发、精神压力大、公共服务相对不足等“城市病”日益突出，成为制约城市可持续发展的瓶颈。为应对这一严峻挑战，世界卫生组织（WHO）在20世纪80年代提出了“健康城市”理念，并以此作为一项全球性行动战略。

根据WHO的定义，健康城市是由健康的人群、健康的环境和健康的社区有机结合的一个整体，是不断开发和改善自然环境、社会环境，并不断扩大社区资源，使城市居民能互相支持，以发挥最大的潜能。在我国，健康城市主要是指卫生城市的升级版，通过完善城市的规划、建设和管理，改进自然环境、社会环境和健康服务，全面普及健康生活方式，满足居民健康需求，实现城市建设与人的健康协调发展。其目的在于呼吁城市在自身发展过程中，通过政府、社会和市民共同努力，持续改进和消除威胁市民健康的各种社会因素，全面提高市民的健康素养和生活质量，让城市成为健康人群、健康环境和健康社区有机统一的发展整体。

健康城市是衡量一个城市综合管理水平和城市文明的重要标志之一，是对传统城市发展模式的重大变革，是根治人口膨胀、环境污染、资源短缺等城市病蔓延的最佳途径，是全面推进人类发展、提高全民族健康素质的重要载体，也是一个城市可持续发展、和谐宜人、美好的城市生活才能真正实现。因此，城市健康问题日益得到了各个国家和地区的普遍关注。目前，这种全新的健康城市发展理念已经深入人心，在全球已有4000多个城市加入了建设健康城市行列。

我国自1993年引进WHO健康城市的概念以来，健康城市的理念和做法得到了各地的积极响应。目前，全国已有30多个城市开展了健康城市建设工作，其中，包括杭州市、南京市、大连市等7个副省级城市。2014年，国务院《关于进一步加强新时期爱国卫生工作的意见》明确提出要“结合推进新型城镇化建设，鼓励和支持开展健康城市建设，努力打造卫生城镇升级版，促进城市建设与人的健康协调发展”。2016年，全国爱卫办已全面启动新时期健康城市建设工作，并确立包括宁波在内的24个城市作为第一批新时期健康城市评价试点。

## 二、宁波开展健康城市建设的现实基础与存在问题

近些年来，宁波在医疗卫生服务能力提升、健康促进、慢病防控、健康养生保健、生态环保、社会保障等方面的工作中融入健康城市理念，始终坚持健康优先发展战略，尤其是2004年宁波市获得“国家卫生城市”称号之后，2007年、2013年、2016年分别通过复审，通过创建卫生街道、卫生单位等“健康细胞”工程，致力于创卫成果的巩固和提高。到2014年，市本级及所辖11个区县（市）已全部达到浙江省卫生强市、强县（市）区创建标准，城区环境卫生、市容市貌、



资料图

市民的健康素养水平等均有较为明显的提升，反映人群健康的主要指标已达到国内同类先进地区先进水平。到2015年，全市人均期望寿命达81.24岁，比2010年提高1.81岁，分别高于全国（76.34岁）、浙江省（78.09岁）同期水平4.9岁、3.15岁；常年常住人口孕产妇死亡率为2.2/10万，婴儿死亡率2.05%，5岁以下儿童死亡率2.89%，均控制在历年最低水平；全市每千常住人口床位、执业（助理）医师数和注册护士（护师）数分别达到4.20张、2.80人、2.83人，比2010年增加了0.77张、0.48人和0.85人，为下一步创建健康城市示范市奠定了较好的现实基础。

但也应该清醒地认识到，快速城市化带来的一系列“城市病”问题仍较为严重，影响我市健康事业发展的体制性、机制性、结构性矛盾和要素制约仍然突出，健康事业相对滞后于经济社会发展的问题仍未得到有效解决，主要表现在五个方面：

一是“健康优先”发展格局尚未形成。当前，“健康优先”发展理念尚未成为所有政府部门的基本责任，促进健康也尚未成为社区和社会的重要关注点，以健康为中心的城市发展模式有待进一步加强，“以疾病为中心”向“以健康为中心”工作理念的转变有待进一步强化，健康治理工作亟待从量的扩张向质的提高转型。二是疾病负担日趋加重。我市自1987年开始步入老龄化，近年来老年人口数年均不低于4%的速度递增，到2013年，宁波市老龄化系数达20.47%而进入中度老龄化社会，2015年我市老龄化系数（22.4%）分别比全国（16.15%）、浙江省（20.19%）高出6.25个百分点、2.21个百分点，呈现出人口老龄化、老年高龄化、家庭空巢化等三种明显特征。人口老龄化带来的社会问题与日俱增，老年人口对养老、医疗服务的需求快速增加，养老保险、医疗保险等社会保障面临巨大压力。三是恶性肿瘤与慢性病患病率和死亡率居高不下。WHO指出影响健康的因素中行为生活方式占60%，我市居民健康素养水平仅为18.67%，慢性病防治健康素养水平为20.46%，虽然在浙江省位居第一位，但仍有较大的提升空间。四是环境污染问题依然突出。我市环境质量总体保持平稳，但环境质量改善速度仍然较慢。部分地区秋冬季空气质量形势依然严峻，冬季雾霾影响尤其明显。五是健康产业发展相对滞后。健康产业是21世纪的朝阳产业，具有涉及领域广、吸纳就业人数多、拉动消费作用大等特点。一些发达国家健康产业占

GDP比重达到或超过10%，其中美国达到16%，一些发展中国家达到6-8%；从就业人口看，英国健康产业就业人口占6%，美国占4%。而目前宁波市健康产业经济总量占GDP的比重较低，市民健康消费潜力尚未充分释放；老年照护、健康管理、商业健康保险等健康服务业与我市经济社会的快速发展水平相对滞后，拓展空间很大。

## 三、全面推进宁波健康城市建设的政策措施

健康城市建设是宁波当前和未来一段时间的优先战略之一，要以提高人民健康水平为核心，以体制机制改革创新为动力，从广泛的健康决定因素入手，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，把健康融入所有政策，加强全方位、全周期、全过程健康管理，显著改善健康公平，大幅提高市民健康水平。

## 1、坚持政府主导，加强多部门协作

健康城市建设是一项复杂的社会系统工程，仅靠单一单位部门推动很难实现建设目标，多组织协同合作已成为健康城市建设的基本组织架构。要按照“政府主导、部门协同、社会参与、人人享有”的工作原则，建立由市委市政府主要领导担任组长、分管领导任副组长、相关部门主要负责同志为成员的健康城市建设工作领导小组（或联席会议制度），统筹协调健康城市建设工作中的重大问题；下设办公室，与市爱卫办合署办公，具体负责健康城市建设的组织协调和日常管理工作。设立宁波健康教育与促进管理指导中心，负责健康城市行动项目的业务指导、调查研究和效果评估。组建宁波市健康城市建设专家委员会，负责健康城市行动规划和项目的论证、咨询和评审组织，相关课题研究的规划设计，并协助开展交流活动。

2、坚持“健康融入所有政策”理念，提升全民健康素质  
宁波要以持续改进和消除威胁市民健康的各种社会决定因素，全面提高市民的健康素养和生活质量为目标，坚持“健康融入所有政策”的发展理念，将“健康优先”理念与经济社会发展各领域深度融合，把提供健康服务作为基础工程，把营造健康环境作为支持系统，把构建健康社会作为保障环节。通过实施“健康+公共政策”“健康+人群”“健康+环境”“健康+社会”“健康+服务”“健康+产业”等一系列

“健康+”行动计划，促进“健康+”理念和技术的不断辐射与扩散，使健康的所有决定因素扩散到城市建设各个层面。积极改善城市弱势群体的健康状况，促进健康公平，促进居民健康理念的思想解放，促进政府城市管理方式的改变，促进人群、环境、文化、经济、社会服务、政策制度、产业等城市活动要素的健康发展，进而引领健康城市建设。

## 3、制定符合实际的规划目标，做好监测评估

由于各城市经济社会发展水平、历史文化背景及面临的健康问题不同，目前健康城市建设并没有统一的建设项目与标准。宁波应立足实际，通过社区诊断、健康需求调查等方式，明确本阶段城市发展中存在的主要矛盾和健康问题，制定针对性的发展规划和目标、提出科学合理的实施方案和重点项目，采取干预措施和重要行动计划。建立动态监测和反馈机制，定期开展自我评价，根据评价结果及时调整工作方案，推动健康城市建设工作不断优化。

## 4、重视社区行动，推进全民参与

社区是公民参与健康城市建设的极好平台，是健康城市的细胞工程。宁波要将社区作为健康城市建设的基础平台，利用多种现代传播手段，做好健康城市建设重要性和建设内容的宣传教育，提高社会各界参与主动性、自觉性，在全市上下营造良好氛围。纵向上，倡导健康家庭计划，促进健康社区建设，最终实现健康城市发展目标；横向上，将健康城市建设分解为市民控烟项目、减盐限油、全民健身运动等不同行动项目，政府出资投入项目，委托社区具体运作，以实现健康城市建设纵向到底、横向到边的有机整合发展。

## 5、注重开展交流合作，扩大内外影响

世界卫生组织强调健康城市网络的重要性，希望参与城市能在网络中互相交流经验，共同探索，最终实现健康城市的理想。宁波要争取WHO和其他国际组织对健康城市建设的指导与支持，申请加入国际健康城市联盟，利用全球健康城市网络积极开展合作与交流，同世界各国健康城市建立广泛的友好联系。要注重发挥社会团体的作用，定期举办国际健康城市宁波论坛，分享健康城市建设经验，加强传播，扩大影响。

（本文为宁波市社会科学基地“区域现代健康服务发展研究基地”项目成果）

（作者为宁波卫生职业技术学院教授）

## N 问题探讨

## 促进乡镇政府“服务”回归

倪海洋

最近，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强乡镇政府服务能力建设的意见》（以下简称《意见》），并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。

俗话说，上面千条线，下面一根针。乡镇政府，作为我国最基层的政权机关和最基础的独立行政单元，就是推动国家法律法规政策落实到“最后一公里”的“针眼”。无论哪一级别的政府，服务都必须是“第一职能”。但是，长期以来，乡镇政府和乡镇机关职责不清、主业不明导致服务职能弱化，乡镇干部动力缺乏，人民群众的获得感和幸福感不强，与统筹推进“四个全面”战略布局的新形势、新任务、新要求不相适应。《意见》的出台，为乡镇政府加快职能转变、实现“服务”回归提出了新的目标定位和制度安排。

在其位，谋其政，担其责。不少乡镇干部认为，自己身在基层，不过是“芝麻大的官儿”，但却承担了“无限大的责任”。确实，乡镇工作千头万绪，纷繁复杂，上级部门的行政指令、考核任务等，最终都会层层分解到乡镇政府。但是，千任务、万任务，不能弱化“公共服务”这一主任务。《意见》明确提出，要加快乡镇政府职能转变步伐，着力强化公共服务职能，乡镇政府需要提供的基层公共服务涵盖以下六个方面：巩固提高义务教育质量和水平，改善乡村教学环境，保障校园和师生安全，做好控辍保学和家庭经济困难学生教育帮扶等基本公共教育服务；推动以新型职业农民为主体的农村实用人才队伍建设，加强社区教育、职业技能培训、就业指导、创业扶持等劳动就业服务；做好基本养老保险、基本医疗保险、工伤、失业和生育保险等社会保险服务；落实社会救助、社会福利制度和优抚安置政策，为保障对象提供基本养老服务、残疾人基本公共服务，维护农民工、困境儿童等特殊人群和困难群体权益等基本社会服务；做好公共卫生、基本医疗、计划生育等基本医疗卫生服务；践行社会主义核心价值观，继承和弘扬中华优秀传统文化，加强对古村落、古树名木和历史文化村镇的保护和发展，健全公共文化设施网络，推动全民阅读、数字广播电视户户通、文化信息资源共享，组织开展群众文化体育活动等公共文化体育服务。这六大类基本服务是乡镇政府必须种好的“责任田”，是必须着力强化的政府职能。

“阳光透明”，才能“科学有序”。乡镇政府及其乡镇干部，要想全面履行好公共服务职能，必须主动自觉地将公权力置于监督之下，习惯于在阳光下工作、在透明中用权。《意见》在完善乡镇财政管理体制、提高公共服务信息化水平、健全公共服务需求表达和反馈机制、改进乡镇政府绩效评价奖惩机制等方面，多处强调“监督”，并特别要求强化乡镇政府监督管理，建立健全乡镇议事规则和决策程序，完善乡镇政府重大决策出台前向本级人大报告制度和向社会公示制度。健全乡镇行政权力运行制约和监督体系，加强县级政府对乡镇政府经常性指导和监督，发挥乡镇人大依法监督职能和人大代表的作用，强化监察、审计等专门监督。通过全方位、立体式的监督，促进乡镇政府“服务”回归。

## N 理论漫谈

## “撸起袖子加油干”的动作要领

林甲淳

“撸起袖子”是精气神。“撸起袖子”就是准备大干一场，是对工作、对事业的尊重，是对梦想憧憬的一种决心。

“撸起袖子”是一种精神状态、一种工作作风，更是衡量责任、态度、担当和政治定力的标尺。撸起袖子加油干，蓝图前景更璀璨。当前宁波正处于激流勇进的追赶跨越期、发展动能的集成发力期、城市品质品位的全面提升期、城乡一体的加速融合期、高水平全面建成小康社会的决战决胜期。新跨越需要担当，要树立“六心”、提振“六气”，始终保持奋发有为、迎难而上、真抓实干的精气神，“撸起袖子”应万难、强定力。

“加油”是驱动力。“加油”就是找准历史方位，换挡提速，以改革之姿迎考验。过好改革弯道，变速提速不能断油缺油。

今天，中国正行进在改革攻坚深水区，今天的改革，与30多年前相比，不仅“低垂的果子”基本已经摘完，还需协

县级政府机关要紧紧围绕乡镇政府必须承担的基本公共服务和其他公共服务内容，量体裁衣制定责任清单，明确服务对象和要求，不能像过去那样，将各项工作、所有任务都向乡镇政府“压”，从而为乡镇政府减负，促进乡镇政府服务能力全面提升、服务内容更加丰富、服务方式更加便捷、服务体系更加完善，进一步推进乡镇治理体系和治理能力现代化。

政治路线确定后，干部就是决定性的因素。乡镇干部是乡镇工作的主体，稳住这些乡镇事业的“主心骨”，让他们安心工作，对于乡镇事业发展至关重要。为了加强乡镇干部队伍队伍建设，《意见》明确提出：建立健全有利于各类人才向乡镇流动的政策支持体系，有计划地选派县级以上机关有发展潜力、年轻干部到乡镇任职、挂职，加大从优秀村干部中招录乡镇公务员和事业编制人员力度，有序推进乡镇之间、乡镇与县级机关之间干部交流；完善乡镇事业编制人员岗位聘用、职称晋升和职称评定方面的倾斜政策；注重从乡镇事业编制人员、优秀村干部、大学生村官中选拔乡镇领导干部；实行县以下机关公务员职务与职级并行制度，落实乡镇工作补贴和艰苦边远地区津贴政策。落实好这些向基层一线倾斜的人才政策、干部选任导向以及经济待遇等改革红利，有助于激活农村基层干部和人才队伍的一池春水，从而为乡镇政府“服务”回归提供坚强保障，不让那些长期扎根基层的镇村干部伤心流泪，促进镇村干部在岗在位，安心用心，扎实工作，奋发有为。

“阳光透明”，才能“科学有序”。乡镇政府及其乡镇干部，要想全面履行好公共服务职能，必须主动自觉地将公权力置于监督之下，习惯于在阳光下工作、在透明中用权。《意见》在完善乡镇财政管理体制、提高公共服务信息化水平、健全公共服务需求表达和反馈机制、改进乡镇政府绩效评价奖惩机制等方面，多处强调“监督”，并特别要求强化乡镇政府监督管理，建立健全乡镇议事规则和决策程序，完善乡镇政府重大决策出台前向本级人大报告制度和向社会公示制度。健全乡镇行政权力运行制约和监督体系，加强县级政府对乡镇政府经常性指导和监督，发挥乡镇人大依法监督职能和人大代表的作用，强化监察、审计等专门监督。通过全方位、立体式的监督，促进乡镇政府“服务”回归。

调不同利益之间的激烈博弈，每一点“获得感”都来之不易。必须激发起改革的活力和动力，拿出改革的勇气和智慧，下定决心、不畏阵痛，爬坡越坎，披荆斩棘，“加油”提速，过好“弯道”，以敢闯敢试的锐气和敢为天下先的胆识，积极开拓别人未曾涉足的“盲区”，勇于探索令人望而生畏的“禁区”，奋力突破阻碍发展的“禁区”，以“加油”实现闯关提速。

“干”是动员令。“干”在实处，以担当之责抓开局。“天上不会掉馅饼，努力奋斗才能梦想成真”。

邓小平曾说过，世界上的事情都是干出来的，不干，半点马克思主义都没有。古人云：“大事难事看担当，顺境逆境看襟怀。”干事创业如果不敢动真格、较真劲、出狠招、下狠力，责任就难以落实、事业就难以夯实、发展就难以做实。“干”，要做到“心中有目标，手里有办法”，把高涨的热情放在干事创业上，把更多的智慧用在谋求发展上，把更多的精力投入到抓落实中，创造实实在在的工作业绩。