

世界各地实施 将健康融入 所有政策的 重要经验

信息手册



Government
of South Australia



世界卫生组织

WHO/CED/PHE/SDH/18.1

© 世界卫生组织, 2018 年

保留部分版权。本作品可根据 Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 IGO licence (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo>) 获得。

根据本许可证的条款, 如果按如下所示适当提及本作品, 可以复制、重新排列和改编本作品以用于非商业目的。在对本作品的任何使用中, 都不得暗示世卫组织认可任何特定组织、产品或服务。不允许使用世卫组织的徽标。如果对作品进行改编, 就必须根据相同或等同的知识共享许可证注册作品。如果翻译本作品, 就应该添加以下免责声明以及建议的出处说明: “该译文不是由世界卫生组织(世卫组织)翻译的。世卫组织对此译文的内容或准确性概不负责。英文原版应作为有约束力和作准的版本”。

有关根据许可证发生的争议的任何调解都应按照世界知识产权组织的调解规则进行。

建议的出处说明。世界各地实施将健康融入所有政策的重要经验——信息手册。瑞士日内瓦: 世界卫生组织; 2018 年 (WHO/CED/PHE/SDH/18.1)。许可证: CC BY-NC-SA 3.0 IGO。

在版编目数据 (CIP)。 CIP 数据请见 <https://apps.who.int/iris/>。

销售、版权和许可证。如欲购买世卫组织出版物, 请见 <http://apps.who.int/bookorders/>。如欲提交关于商业用途的申请和询问版权和许可证事宜, 请见 <https://www.who.int/publishing/copyright/en/>。

第三方材料。如果希望使用本作品中归属于第三方的材料(如表格、图形或图像), 则有责任确定是否需要得到许可才能使用, 并获得版权所有者的许可。因作品中第三方拥有的任何内容遭到侵权而导致索赔的风险完全由使用者承担。

一般免责声明。本出版物采用的名称和陈述的材料并不代表世卫组织对任何国家、领地、城市或地区或其当局的合法地位, 或关于边界或分界线的规定有任何意见。地图上的虚线表示可能尚未完全达成一致的大致边界线。

凡提及某些公司或某些制造商的产品时, 并不意味着它们已为世卫组织所认可或推荐, 或比其它未提及的同类公司或产品更好。除差错和疏忽外, 凡专利产品名称均冠以大写字母, 以示区别。

世卫组织已采取一切合理的预防措施来核实时出版物中包含的信息。但是, 已出版材料的分发无任何明确或含蓄的保证。解释和使用材料的责任取决于读者。世卫组织对于因使用这些材料造成的损失不承担责任。

于瑞士日内瓦印刷

编辑和设计: Inis Communication – www.iniscommunication.com

世界卫生组织和南澳大利亚州政府荣幸地出版了《通过将卫生纳入所有政策推进可持续发展目标：世界各地案例研究》，在 2030 年可持续发展议程的背景下描述了世界各地的经验。本信息手册，即《世界各地实施将健康融入所有政策的重要经验》，总结了《案例研究》一书中的经验教训。它还借鉴了从《将健康融入所有政策全球网络会议报告》（2017 年）中引用的一些经验实例。

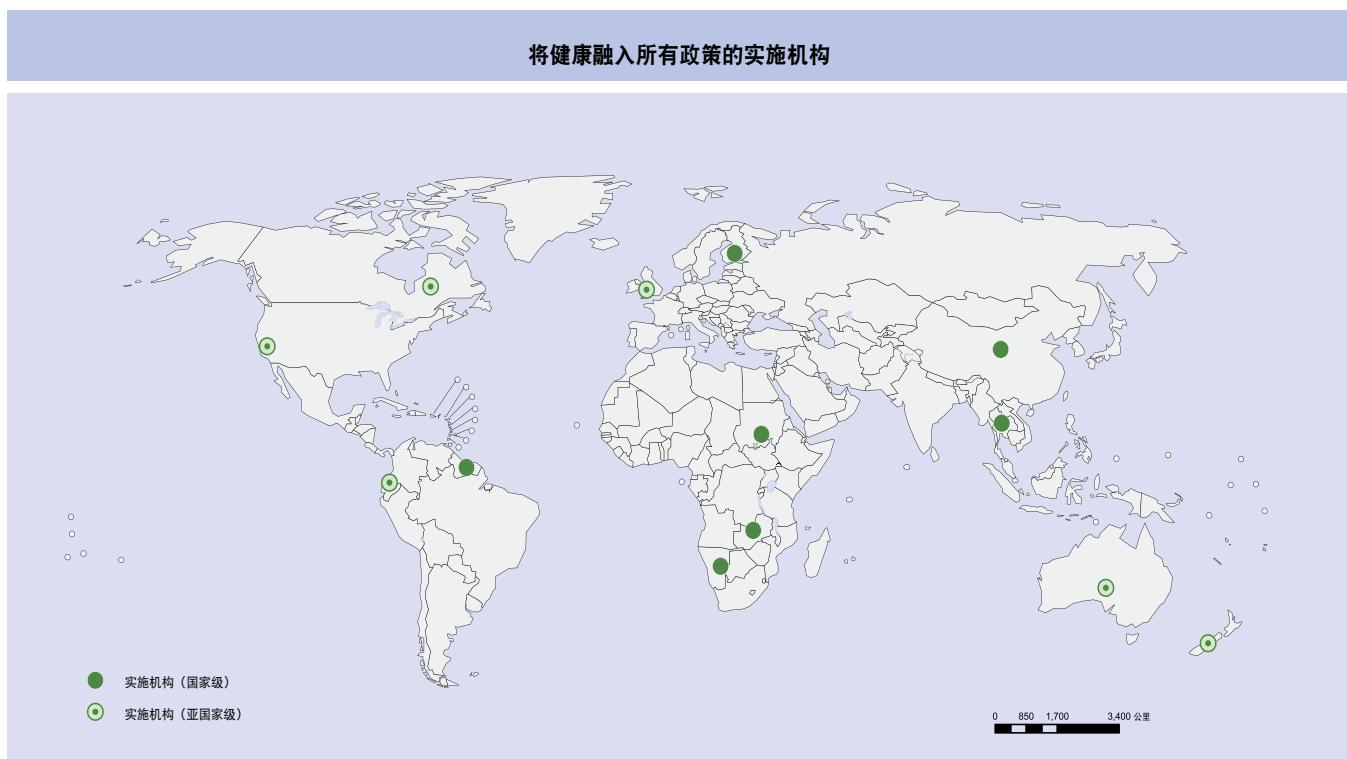
背景

部门间卫生行动对于实现可持续发展议程至关重要。虽然政策制定者日益意识到跨部门工作的必要性，但变革并不容易。理解和处理健康问题的基本决定因素是很困难的，因为这些因素既复杂又不断变化。按照 HiAP 方法的要求开发一种对健康问题决定因素采用综合、持续做法的系统，非常具有挑战性。

尽管存在挑战，但全球都有 HiAP 的例子。越来越多的国家和区域正在寻求走这条道路，特别是因为考虑到可持续发展议程。有些经验已经得到认可，还有些仍然是新兴模式。世卫组织和南澳大利亚州政府制定的案例研究文件，即《通过将卫生纳入所有政策推进可持续发

展目标：世界各地案例研究》，提供了人口层面举措的实例，而不是特定的规划干预措施。想要更多地了解 HiAP 实施情况的人会对这些经验感兴趣。经验涉及多种干预措施和健康问题，涵盖低收入和高收入环境以及世界各地的国家。图 1 显示了案例研究文件中涵盖的经验：非洲（纳米比亚、赞比亚）；美洲（加利福尼亚州[美国]、魁北克省[加拿大]、基多[厄瓜多尔]、苏里南）；东南亚（泰国）；欧洲（芬兰、威尔士）；东地中海（苏丹）；以及西太平洋（坎特伯雷[新西兰]、中华人民共和国、南澳大利亚州[澳大利亚]）。本信息手册总结了该文件中这些案例所提供的经验。

图 1. 本信息手册中涵盖的 HiAP 经验

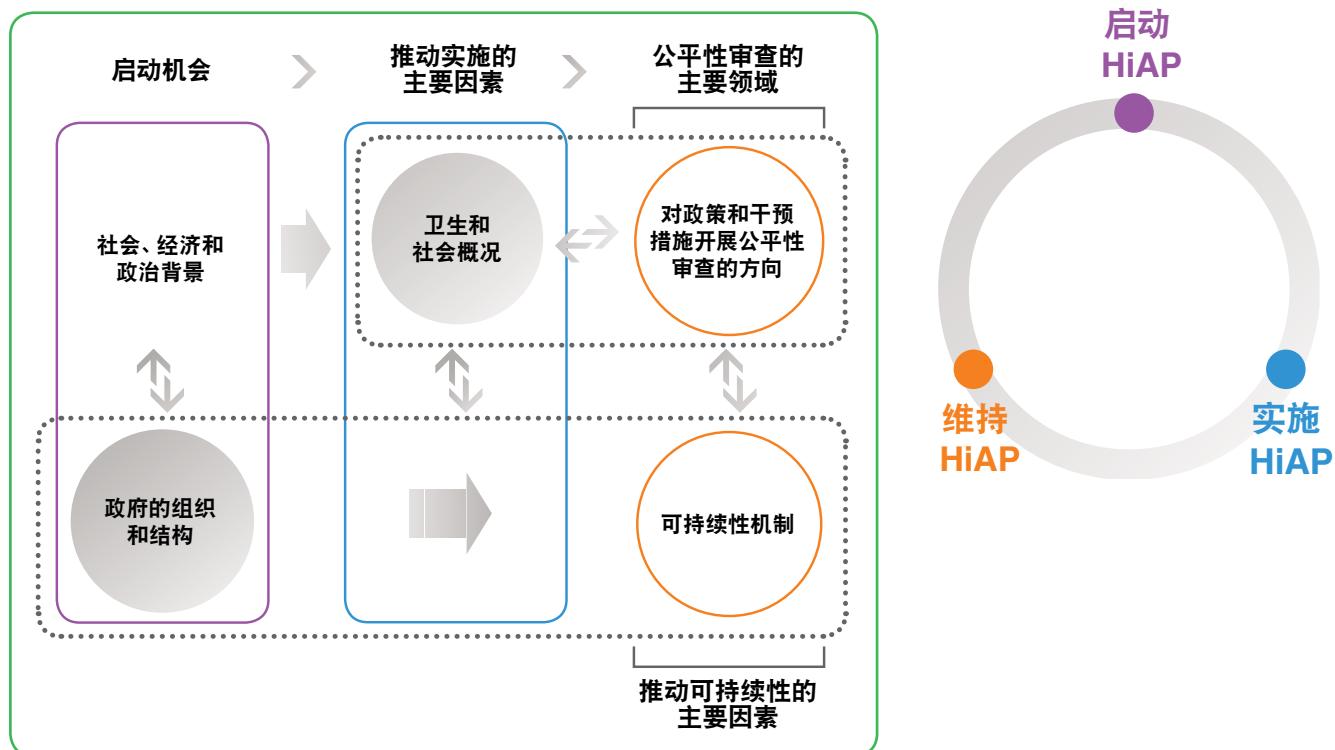


国际框架

对 HiAP 的重视从未如此及时或相关。2030 年可持续发展议程向我们提出了挑战, 要求我们采取整个政府和全社会参与的方法, 不让任何一个人掉队。HiAP 是实现这一变革议程的核心。目前有五个关键的世卫组织全球行动框架, 倡导对多种类型的健康问题决定因素采取行动, 而且也反映了可持续发展所需的集体责任。所有框架都借鉴了“将健康融入所有政策”的若干跨领域的基本实施特征, 即善政、强有力伙伴关系、专门的能力和资源(用于部门间工作)、证据和评价(涉及各种决定因素)。虽然 HiAP 没有单一或简单的模型, 但是关于支持 HiAP 的条件, 有越来越多的证据。

已经存在的世卫组织跨领域的国际卫生框架可用作为国家 HiAP 工作的基础。其中包括: 健康问题社会决定因素行动框架(2016 年)、上海促进健康宣言(2016 年)和上海市长共识(2016 年)、全民健康覆盖 2030 愿景(2017 年)、健康与气候行动议程(2016 年)、世卫组织与“卫生一体化”有关的人类和动物健康工作、国际卫生条例和食品安全。空气污染等即将出现的未来问题可能会提供进一步的国际基点。

图 2. “将健康融入所有政策”经验的学习领域(世卫组织, 2013 年)



资料来源: 世卫组织(2013 年)《展示将健康融入所有政策——从经验中学习的分析框架》

在全球和区域层面使用这些框架召集行为者并在健康(和不健康)的不同人群中建立关于健康问题决定因素的能力, 可以对国家 HiAP 行动起到积极的强化作用。这些框架表明了世卫组织在国家和全球范围内对支持实施 HiAP 的贡献, 以及进一步采取战略行动的潜力以便建立在众多系统中处理健康问题决定因素的能力, 并同时扩展了各系统支持卫生系统的概念。

此外, 还制定了具体的 HiAP 行动框架, 更具体地说, 是增进健康和卫生公平的跨部门行动框架。

从经验中学习

世卫组织的报告《展示将健康融入所有政策——从经验中学习的分析框架》, 介绍了了解部门间工作的关键领域: 启动、实施、公平性审查和确保将健康融入所有政策的可持续性(如图 2 所示)。本手册主要采用这种结构来展示从案例中获得的经验, 并在这三个领域中分别涉及卫生公平性。

如何启动“将健康融入所有政策”

HiAP 的切入点应视情况而定。了解所处的政治和政策环境将有助于确定启动 HiAP 所需的资源目标。要寻找机会窗口，确认共同的宗旨和目标，并开始为协作和伙伴关系奠定坚实的基础。从“小范围”开始可有助于集中力量；重要的是从一开始就要建立相互信任的关系，以便在以后加强 HiAP 议程。

可持续发展议程及其可持续发展目标为实现健康和理解善政提供了一个新的平台。虽然可持续发展目标 3 旨在“确保健康的生活方式，促进各年龄段所有人的福祉”，但其它目标中也有卫生和公平性方面的具体核心目标。

- **将 HiAP 置于可持续发展目标的背景下。** 可持续发展目标的综合性质要求制定政策，系统地考虑经济、社会和环境领域之间的相互联系，即“健康问题决定因素”。将 HiAP 作为实现可持续发展目标的战略或工具是一个机会，可以将 HiAP 的做法作为改善健康和福祉并促进可持续发展的一种公认的合作方式。HiAP 还提供了一个有用的机制来实现千年发展目标 17，该目标也涉及治理——“促进目标实现的伙伴关系”。
- **抓住一切机会。** 要使用以机会驱动的方法为决策提供信息，开展基于行动的研究，启动试点规划并对规划原型进行测试。要遵循质量改进周期，因为不断摸索以及边做边学的方法可以为所在区域的 HiAP 构建模块提供便利。通过利用政策窗口及其它机会，可以获得早期收益。
- **寻求共同效益并确定共同目标。** 把人口健康和卫生部门作为对更富有成效的社会作出的重大贡献，这也是发展计划的一项主要目标。人口健康可以加强他们的应变能力和社会凝聚力，增强人们的权能，并为社会资本和幸福做出贡献。卫生部门也为经济做出了重大贡献——它创造了商机，克服了公平性差距，并围绕健康的产品和服务开发了新的产业。

- **找到适合国情的正确切入点。** 扫视政策和政治环境，以确定在本国背景下最有效的方法。现有的“整个政府参与”战略、国际“智囊”或者危机或不断升级的问题可能是尝试启动 HiAP 时要寻找的机会之窗。例如，对健康与环境之间的联系已有详细记录。关于健康与环境的行动可以是一个明智的起点，这两个部门之间的互惠很容易看到。肥胖或空气污染是如何使大众理解健康与环境联系的例子。由于越来越需要解决气候变化问题，因此优先考虑健康和环境目标从未如此重要。



由赞比亚卫生部及社区发展和社会福利部在世卫组织的支持下组织的赞比亚国家 HiAP 讲习班

鉴于所有目标的相互关联性及其与卫生目标的相互作用，处于建立 HiAP 模型早期阶段的国家，例如纳米比亚和赞比亚，正在利用可持续发展议程作为关键驱动因素，以便将卫生与其它部门的工作更紧密地联系起来。

使用国家发展计划是苏丹、苏里南、纳米比亚和赞比亚成功实现 HiAP 的途径，这些国家在战略上将健康定位为实现“整个政府参与”议程的一部分。

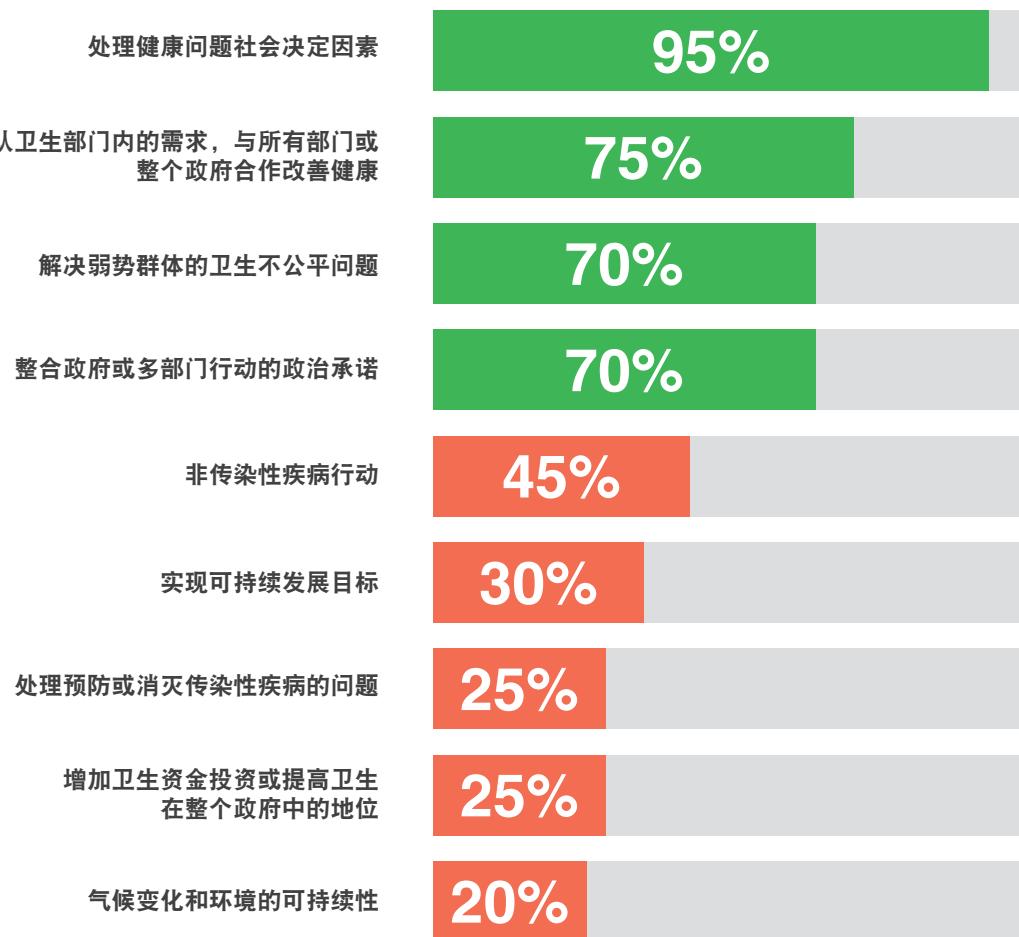
图 3.“将健康融入所有政策”信息图——空气污染案例 (世卫组织, 2015 年)



南澳大利亚州的“驻地智囊”是南澳大利亚州阿德莱德的一个规划,促使各领域的领头人与南澳大利亚社区和政府合作开发新思路,并将其转化为改善南澳大利亚人民生活的实用解决方案。南澳大利亚州的“驻地智囊”规划为国际专家提供了探索如何在该州改善健康和福祉的机会。一项重要的建议是将 HiAP 方法应用于政府的战略计划目标,因此启动了 HiAP。

在加利福尼亚,气候变化和儿童肥胖是当时的州长阿诺德·施瓦辛格的关键优先事项。这是向州长介绍 HiAP 的机会,作为帮助加州同时解决这两个问题的可能方式。由于认识到政策领域的复杂性,建立了加州 HiAP 专题小组,作为一个协作的多机构小组,负责促进健康、公平和环境的可持续性。

图 4. 在将健康融入所有政策全球网络成员中推动 HiAP 开始和进展的关键因素



资料来源: 2017 年 HiAP 全球网络调查 (https://actionsdg.ctb.ku.edu/wp-content/uploads/2018/02/GN_HiAP -Thailand-meeting-report_FINAL_for-web.pdf)

- **利用已有的基础。**许多案例研究强调的一项重要战略是,争取使政策和项目不作为可选的补充,而是确立为一种新的经营方式。例如,广泛的国家政策框架在中国和苏丹提供了切入点。这重申了在做出渐进式变革的同时利用现有议程的重要性。
- **确认 HiAP 促进者或政策倡导者。**开始为参与政策的行为者建立一个网络,以倡导 HiAP 和部门间合作。这可有助于在启动 HiAP 时打破传统的组织边界并支持协调工作。

如何实施将健康融入所有政策

HiAP 是一种协作性政策制定方法，而不仅仅是技术层面上的计划工具。它体现了整个社会和整个政府关于更健康社会的愿景。因此，政治承诺和领导是至关重要的，以便为支持实施 HiAP 奠定基础。

- **确保最高层的承诺和领导，以动员整个政府。**需要在最高层面明确阐述承诺，并得到一个战略框架的支持，以便更好地整合针对健康问题决定因素的行动并指导全政府范围的活动。正如芬兰、纳米比亚和赞比亚的工作所表明的那样，在可持续发展时代，HiAP 也应与关于可持续发展目标的国家战略和行动计划明确挂钩。将 HiAP 定位为追求可持续发展的治理框架是强调做出的承诺和 HiAP 对所有政策领域重要性的一种方式。



照片: GHC / S. Deshapriya

- **卫生部需要承担不同的角色。**众所周知，对健康问题决定因素采取行动的政策杠杆往往不属于卫生部门的职权范围。卫生部需要更多地进行考虑和投资，将部门间行动作为核心业务的一部分，以扩大健康效益并推进其它部门的目标。例如，卫生部门在**空气污染、动物健康和汞对健康影响方面的全球级工作**是通过了解伙伴关系部门的观点并同时维护卫生利益而成功促成的一些问题。当卫生部门在政策制定过程中发挥促进者的作用并使用广泛的健康和福祉定义时，它推动了不同系统的整合。

若干区域的例子表明，最高层的领导和支持对于有效实施 HiAP 至关重要。

- 在加利福尼亚州，州长颁布了一项行政命令，要求成立一个 HiAP 专题小组来监督该行动。
- 南澳大利亚州总理和内阁办公厅与中央政府的伙伴关系明确说明了政府对 HiAP 方法的承诺。
- 负责监督新西兰坎特伯雷 HiAP 伙伴关系的领导小组是城市/区域级良好治理实践的实例。
- 在加拿大魁北克省，HiAP 得到最高层政府官员——部长理事会的支持。

- **部门间（也称为跨部门和多部门）治理和强有力的授权至关重要。**需要建立一个治理结构来监督 HiAP 作为一种整个政府参与和整个社会参与的方法，以确保长期效益。善政可推动跨部门的实施工作，确立自主权并增加合作机会。善政可促进政策重点的一致性，并为 HiAP 提供授权环境。善政还可确保有协调的决策，开展的工作不会影响其它重点，并且可以及时和透明地解决利益冲突。应考虑使用纵向和横向治理结构来支持摆脱传统的部门界限以确立共同责任。

表 1. 在 HiAP 全球网络成员（HiAP 作为其工作职责重要部分的人员）所在的管辖区中广泛参与制定和实施 HiAP 的人员数

回答选项	答复率	
1 名职员	11%	2
2 名职员	0%	0
3 名职员	37%	7
4 名职员	5%	1
5 名职员	21%	4
其它数量的职员	26%	5
合计		19

资料来源: 2017 年 HiAP 全球网络调查 (https://actionsdg.ctb.ku.edu/wp-content/uploads/2018/02/GN_HiAP-Thailand-meeting-report_FINAL_for-web.pdf)

- 专用资源和投资可支持持续的部门间工作。** HiAP 依靠适当的资源和组织能力来维持工作。在许多案例研究中, 由 HiAP 实施者组成的小型专门团队作为推动和支持伙伴关系的火车头。具有一系列技能的核心人员团队对识别和提供有关健康影响的证据也很有用, 以便使信息支持合作关系部门的目标 (即合作部门可以了解其业务目标如何与健康和福利相关联)。
- 使用证据记录卫生与其它政府政策优先事项之间的联系。** 证据的使用是卫生系统人员的强大技能, 可以用来开展和保持与卫生部门以外合作伙伴的对话。构建证据的方式应该能够表明所探索的决定因素与健康和福祉结果之间的联系。其它部门也以不同的方式使用证据和应用各种方法, 因此必须了解这些做法, 例如使用经济建模, 如何有助于政策制定过程。

• **政治环境对 HiAP 方法有影响。** 通常具有短期资源投入的政治周期可能会对刺激长期效益所需的政策实施过程产生抑制作用。在政治环境与持续政策成果的需要之间达成平衡是很困难的, 但可以通过明确的 HiAP 治理和问责框架予以促进, 这被视为一项共同责任。建立机制以便在政府换届之后维持工作是非常重要的。

• **政策一致性是要达到的目标。** 卫生部门与其它部门之间更大的协同作用需要政策一致性和多个部门共享的解决方案; 这是 HiAP 方法的目标。为了确保可持续发展的进展并最终实现 17 项可持续发展目标, 也需要政策一致性。

确定并实施符合目的、适合情况的机制、程序和工具, 以加强政策一致性。这需要克服分散化, 提高效率, 以改善健康、卫生公平和可持续发展。在关于政策一致性的文献中, 建议 HiAP 战略应争取在实现政策一致性方面做三件事: (1) 确定背景环境以及可以影响或改变该环境的程度; (2) 确定战略可以在自己的战略空间内控制的行动; (3) 确定战略争取与该空间内的其他行为者一起实现变革的交互环境¹。在交互环境中, 根据对有关的每个行为者的治理方式的理解, 以及他们的做法如何限制和支持正在探索的政策问题的目标, 可以扩展范围以支持政策一致性。

在芬兰采用将健康和福祉融入所有政策 (HWHiAP) 方法的过程中, 重点是记录卫生以外部门的核心业务与健康和福祉的影响之间的联系。在可持续发展议程时代, 这促进实现了强化的共同效益方法。

¹ Ritchey T. 可恶的问题: 社会混乱。柏林/Heidelberg: Springer; 2011 年。

如何维持“将健康融入所有政策”

HiAP 不是一个简单直接的过程;事实上,要根据不断变化的环境进行调整和强化。HiAP 的实践需要不断发展并不断调整,以便在经常变化的政治和政策环境中保持其战略意义。正如这些案例研究所证明的那样,完善的 HiAP 模式由于其灵活性和利用新机会的能力以及其它成功因素而得以延续。例如,鉴于 2030 年议程和可持续发展目标 3 中提及的福祉,芬兰正在扩展其 HiAP 实践,以便明确地包括福祉问题。

重要的是,作为跨部门工作的一种方式将 HiAP 制度化或系统化,对于采用程序实现长期的重点和维持 HiAP 实践至关重要。对于许多具有完善模型的区域而言,维持 HiAP 是一个新的阶段,而且随着越来越多的区域着手维持 HiAP 的方法,成功维持 HiAP 实践的机制开始出现。然而,这些关键的成功因素并没有像在启动和实施 HiAP 的早期阶段中那样得到详细记录。

- **公共卫生立法可以加强 HiAP, 为制度化提供坚实的基础, 并支持系统变革。**立法框架使各部门之间的合作合法化,以便根据共同的重点和目标开展工作。HiAP 的立法授权为机制和程序的系统化提供了一种途径,并加大了 HiAP 工作的范围和潜力。



苏丹批准国家卫生政策

立法支持为持续开展针对健康问题决定因素的行动奠定了基础。法律可以成为指导长期政策目标和维持 HiAP 的有力工具。

- 威尔士未来世代福祉法案旨在促进可持续发展和采取 HiAP 的方法。
- 在泰国,“国家卫生法”把治理置于制定健康的公共政策的中心。
- “南澳大利亚州公共卫生法”以伙伴关系原则和机制为基础,在政府各部门将 HiAP 系统化。

高级别政策可以为实施和维持 HiAP 产生类似的结果:

- 在跨部门合作的支持下,厄瓜多尔基多的“大都市条例”重点关注公民和社区的参与。
 - 政府的卫生预防政策为加拿大魁北克省的 HiAP 打开了窗口,提供了发展和扩展以往政策指示的机会。
-
- **聆听社区的声音有助于制定关于健康问题决定因素的行动。**实施和维持 HiAP 以及实现可持续发展目标的重大治理挑战之一是要有社区和民间社会的参与,为决策程序提供信息。考虑到社区作为变革驱动力的作用,HiAP 方法的一个关键问题,无论是新确立的或更成熟的方法,是如何让更广泛的利益攸关方和公众参与。



泰国政府的国家卫生大会机制是开展参与性治理的杰出榜样。

- **监控进度。**跟踪进度就可以及时了解哪些工作正常，哪些需要改进。除了监测实施工作的过程外，监测短期和长期结果也很重要。过程、影响和结果评价可以共同证明投资对健康和福祉以及政策合作的价值。

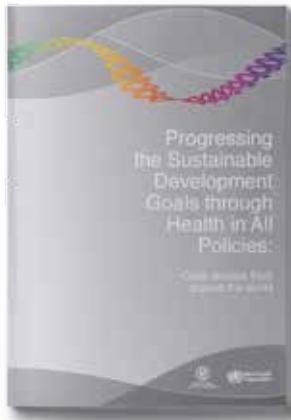
“健康中国 2030 规划”以报告、监测和评价框架为基础，确定了衡量规划实施的 13 项核心指标。该框架是结合关键政策目标制定的，从而确保监测和评价不是实施过程中事后考虑到的问题。

- **继续投资于 HiAP 促进者和同业群体。**这能维持自主权和认同，可以提供克服威胁的支持机制。它使卫生部门以外的更广泛网络能够倡导和支持 HiAP。

- **承认成就，用时间去反思并分享经验教训。**庆祝并分享成功。这包括对有效的方法和遇到的挑战进行反思。以能够说服决策者和众多机构的方式记录程序、关键成功因素和结果，可以通过展示 HiAP 的好处以及如何满足共同的部门间目标来支持对 HiAP 的认同。重要的是要为不同的受众公布这些成就，并认识到利益攸关方的语言、术语和利益与卫生部门不同。此外，与其它区域分享经验教训，可以促进进一步的信息交流并扩大联网。

- **维持 HiAP 需要灵活性。**灵活性是许多国家经验中的一项关键主题。这包括能够适应不断变化的环境以维持动力并防止实施工作失败。在将 HiAP 作为一项举措启动后不能予以实施，会令人沮丧并影响未来的工作。然而，这不应该与背景发生变化时对方法做出的调整相混淆。该方法不一定非要被称为“将健康融入所有政策”才能成为“将健康融入所有政策”。

世界各地实施将健康融入所有政策的重要经验 信息手册



《通过将卫生纳入所有政策推进可持续发展目标：世界各地案例研究》是本信息手册中所概述重要经验的基础。文中提供的案例研究表明将卫生纳入所有政策（HiAP）如何有助于创造有利环境，促进健康和卫生公平，并加强政策一致性。根据 HiAP 启动、实施和维持的广泛实践阶段，下文介绍了这些案例研究的主要经验教训。



最近发表的将健康融入所有政策全球网络（GN HiAP）第一次会议的报告记录了网络成员实施 HiAP 的经验调查的主要结果。其中一些重要结果被纳入本手册。

更多信息

世卫组织总部和南澳大利亚州政府

Nicole Valentine 和 Aleksandra Kuzmanovic (世卫组织公共卫生、环境和健康问题社会决定因素司)

Hiap@who.int;

Carmel Williams 和 Claudia Galicki (南澳大利亚州) HealthHiAP@sa.gov.au

Dheepa Rajan (世卫组织卫生系统治理司) rajand@who.int;

Faten Ben Abdelaziz (世卫组织健康促进处) benabdelaziz@who.int

世卫组织区域

美洲区域/泛美卫生组织: Kira Fortune fortunek@paho.org;

非洲区域: Suvajee Good Goods@who.int

东地中海区域: Maha Eladawy eladawym@who.int

欧洲区域: Christoph Hamelmann hamelmannc@who.int; 抄送 Christine Brown (brownch@who.int)

东南亚区域: Thaksaphon Thamarangsi thamarangsit@who.int; 抄送 Neena Raina (rainan@who.int)

西太平洋区域: Britta Baer baerb@who.int

世卫组织的宣传交流 (总部、区域)

Nada Osseiran (osseirann@who.int) 和 Aleksandra Kuzmanovic (kuzmanovica@who.int) — 世卫组织总部

Liv Lawe Davies (lawedavieso@who.int) — 世卫组织西太平洋区域办事处