

我国健康影响评估公众参与的现实困境与制度策略

吴婧¹, 李金涛¹, 钱玲², 王建勋¹

1. 杭州市健康城市指导中心, 浙江 杭州 310000; 2. 中国健康教育中心

摘要: 社会公众作为参与健康影响评估工作的重要主体, 其参与健康影响评估的有效性在一定程度上决定了健康影响评估结果的科学性与合理性。目前, 我国健康影响评估制度体系逐步建立, 但公众参与健康影响评估仍有不足。通过分析国内外健康影响评估公众参与现状, 重点阐述我国健康影响评估公众参与的现实困境, 从制度建设、信息公开、资源共享、渠道拓展等方面提出推动我国健康影响评估公众参与的意见及建议。

关键词: 健康影响评估; 公众参与; 有效性

中图分类号: R197.1 文献标识码: A 文章编号: 1001-9561(2025)02-0217-05

DOI: 10.19568/j.cnki.23-1318.2025.02.0014

The realistic dilemma and system strategies of public participation in health impact assessment in China

Wu Jing*, Li Jintao, Qian Ling, Wang Jianxun

*Hangzhou Municipal Guidance Center for Healthy City, Hangzhou, Zhejiang 310000, China

Abstract: The public is an important responsible subject of health impact assessment, and the effectiveness of the public participation in health impact assessment determines the scientificity and rationality of health impact assessment results to a certain extent. At present, health impact assessment system is gradually being established in China, but public participation in health impact assessment is still in a weakened state. By analyzing the current situation of public participation in health impact assessments both domestically and internationally, elaborating on the realistic difficulties faced by public participation in health impact assessments in China, suggestions are proposed to promote public participation in health impact assessments in China, from the aspects of system establishment, information disclosure, resource sharing, and channel expansion.

Keywords: health impact assessment; public participation; effectiveness

“把健康融入所有政策, 人民共建共享”是我国新时代卫生与健康工作方针的新使命和新要求^[1]。健康影响评估作为一项系统评估公共政策、规划和工程项目对人群健康的潜在影响及其影响分布的程序、方法和工具, 是贯彻“把健康融入所有政策”、落实健康优先理念的重要抓手^[2]。社会公众作为社会治理的重要参与主体, 参与健康影响评估既能了解每项决策对健康的影响, 又能有机会表达自己对健康的期望和关切, 更有助于实现“人民共建共享”的社会治理格局。

目前, 我国健康影响评估制度建设工作尚处于探索阶段, 如何建立适宜的健康影响评估公众参与机制有待进一步实践与探索。因此, 建立健康影响评估公众参与的制度策略是进一步推动我国健康影响评估工作的重要内容。

1 健康影响评估公众参与的内涵及意义

1.1 公众参与的定义 关于公众参与的定义, 不同学者有不同的观点。从狭义而言, 公众参与是指公民的政治参与, 如投票选举活动; 从广义而言, 公众参与除了公民的政治参与外, 还包括所有关心公共利益、公共事务管理的人的参与。随着全球治理变革的实践, 公众参与的内涵从政治选举、影响政府决策的一切行为发展到公共事务的民主治理^[3-4]。

基金项目: 杭州市医药卫生科技计划重点项目 (ZD20210054)

作者简介: 吴婧 (1995—), 女, 硕士研究生, 助理研究员; 研究方向: 健康城市评价与健康影响评估

通信作者: 王建勋, E-mail: 932424038@qq.com

贾双跃^[5]认为,公众参与主要是指普通民众(包括个人或社会组织)作为主体影响公共决策、融入公共生活、加入公共服务的活动,既包括一般意义上的决策参与,也包括志愿行动、互助合作、态度表达等其他一系列与公共事务相关的参与形式。

1.2 健康影响评估中公众的参与及其意义 基于《哥德堡共同声明》和健康影响评估实施原则中对公众参与的描述,健康影响评估公众参与主体是受到决策影响的公众,包括个人及相关社会组织等利益相关者,而并非健康影响评估专家、决策部门工作人员等具有特定职业属性的人。其内涵在于公众(利益相关者)通过政府部门提供的平台及渠道,直接参与健康影响评估过程,为决策和公共卫生行动的制定提供有效参考。

公众参与作为健康影响评估的核心要义,有利于促进健康公平,在实现社会治理体系和治理能力现代化进程中发挥着重要作用^[6]。一方面,公众参与体现了社会治理体系中多元主体参与的共治思维,符合社会治理共建共享的目标导向。另一方面,公众参与汇聚了群众智慧,减少了决策失误,有效推进了社会治理体系的完善与治理能力的提升^[7]。因此,公众参与应纳入健康影响评估的实施环节,使可能受影响的公众有机会表达健康诉求并影响决策制定。

2 国外健康影响评估公众参与的实践

2.1 英国 1999年,英国通过《大伦敦政府法》,由市长负责制定伦敦发展战略。在伦敦市长战略发展过程中逐步纳入健康影响评估,并增加公众参与环节,为健康影响评估提供证据^[8]。2001年,英国默西塞德郡健康影响评估小组发布《默西塞德健康影响评估指南》,强调公众参与健康影响评估既是出于正义的社会伦理抉择,也是为了确保当地健康问题有效解决,具体参与方式包括半结构化访谈、焦点小组等^[9]。2008年,英国威尔士报告了一项公众和社区团体参与健康影响评估的研究,公众可通过研讨会、讲习班、焦点小组、指导小组等方式参与其中^[10]。

2.2 美国 2009年,“人类影响伙伴”对《美国健康家庭法案》进行健康影响评估。在评估环节通过抽样调查、组建焦点小组等方式让美国工人有机会表达自己的健康诉求,而此次健康影响评估也有力推动了美国带薪休假的立法进程^[11]。2011年,美洲健康影响评估从业者协会的利益相关者工作组制定了《利益相关者参与健康影响评估的指导方针》,利益相关

者参与方式包括焦点小组、关键知情人访谈、公开听证会、研讨会、头脑风暴、公民咨询小组等^[12]。2011年,美国国家研究委员会出版《改善美国公众的健康:健康影响评估的作用》,阐明公众和利益相关者参与健康影响评估的重要性^[13]。2016年,“人类影响伙伴”对美国健康影响评估社区参与的实践情况进行评估,结果显示,社区参与程度越高,健康影响评估对决策影响的可能性越大^[14]。2022年,北美健康影响评估实践标准工作组对《健康影响评估实践标准》进行第三次修订,提出利益相关者参与健康影响评估各环节有助于提升健康影响评估质量,应制定利益相关者参与策略,通过定性访谈、公众听证等方式为健康影响评估提供依据^[15]。

2.3 加拿大 1999—2004年,加拿大卫生部先后发布《加拿大健康影响评估手册》四卷,其中第二卷重点讨论了实施健康影响评估的标准和原则,提出增加公众参与健康影响评估相关程序的建议^[16]。2011年,加拿大国家健康公共政策合作中心发布支持公众参与健康影响评估的相关论述^[17]。2013年,加拿大国家健康公共政策合作中心发布《公众参与健康影响评估的实用指南》,用于指导健康影响评估实施者制定公众参与策略,具体参与方式包括公民陪审团、公开听证会、访谈、民意调查、焦点小组等^[18]。

2.4 澳大利亚 2007年,澳大利亚新南威尔士州发布《健康影响评估实用指南》,指出受影响的公众和社区代表等利益相关者应尽可能参与健康影响评估全过程,具体参与方式包括焦点小组、研讨会、关键知情人访谈、问卷调查、头脑风暴、公民陪审团等^[19]。2017年,澳大利亚国家环境健康委员会在《健康影响评估指南(2001)》的基础上进行修订,强调公众参与公开透明的决策过程至关重要,社区人群和利益相关者应参与健康影响评估全过程,具体参与方法应根据决策类型、资源可用性等要求而有所不同。但总体而言,应提前制定公众参与策略,确保在健康影响评估过程中充分考虑公众意见^[20]。

3 我国健康影响评估公众参与的实践

3.1 我国公众参与的现状概述 《中华人民共和国宪法》明确规定公民享有政治参与权,“人民依照法律规定,通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务”,这是公众参与权的最高法律保障^[21]。2006年2月,《环境影响评价公众参与暂行办法》出台,鼓励公众参与环境影响评价,明确规定公众参与的要求、组织形式、

参与程序等^[22]。2013年10月,《甘肃省公众参与制定地方性法规办法》正式施行,通过立法保障和规范公众有效参与地方性法规的制定活动^[23]。2019年12月,《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法》鼓励和支持公民参与医疗卫生与健康事业^[24]。2019年5月,国务院正式发布《重大行政决策程序暂行条例》,将公众参与设置为重大行政决策的程序之一,要求保障人民群众通过多种途径和形式参与决策,明确规定公众参与的适用情形及具体要求^[25]。2022年10月,党的二十大报告指出,公众参与是社会治理共同体建设的重要内容,要畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道^[26]。

3.2 我国健康影响评估公众参与现状 2016年10月,《“健康中国2030”规划纲要》提出“全面建立健康影响评价评估制度,畅通公众参与渠道,加强社会监督”^[1]。2019年10月,浙江省杭州市人民政府办公厅出台《杭州市公共政策健康影响评价试点实施方案(试行)》,提出“探索建立有效的公众参与健康影响评价机制,让公众对政策实施可能造成的健康消极影响进行监督”^[27]。2019年10月,上海市开展健康影响评估制度建设研究,提出通过健康影响评估报告公示等方式开展公众参与环节^[28]。2022年7月,湖北省宜昌市人民政府办公室印发《宜昌市健康影响评价评估制度建设试点方案(试行)》,提出专家组可通过包含群众意见调查在内的多种方法开展评价评估^[29]。

浙江省全省、湖北省宜昌市、湖南省衡阳市、重庆市巴南区等作为全国健康影响评估制度建设的试点地区,在健康影响评估实施过程中有不同程度的公众参与。2017年,宜昌市开展《西陵区学生“小饭桌”监督管理暂行办法》健康影响评估,组织可能受该政策影响的学生家长、“小饭桌”负责人、附近居民等3类人群代表参与筛选,初步明确该政策可能涉及的健康决定因素及影响范围,对社会公众展开参与度评估,了解公众对该政策的支持程度以及意见建议。在该政策出台实施后,组织各年龄段不同特征人群代表进行问卷调查,开展群众意见测评^[30-31]。2018年,宜昌市开展《宜昌市城区菜市场提质惠民三年行动实施方案(2018—2020年)》健康影响评估,对菜市场管理人员进行访谈,了解各菜市场现有针对环境整治、垃圾处理、突发事件应对等方面的制度措施及能力现状,以及对该政策实施的意见建议。对菜市场经营人员进行问卷调查,掌握个体健康状况、个人防护能力以及对该政策的满意度等。对周边居民展开满意度调

查,了解居民对菜市场环境卫生、经营情况等方面的满意度以及群众健康诉求^[32]。2020年,浙江省德清县先后对《德清县就业和社会保障事业发展“十四五”规划》《德清县创建全国“无障碍县”工作实施方案》等政策规划实施健康影响评估,分别对德清县常住居民、老年人、残疾人等群体开展政策满意度、生活幸福感、无障碍环境建设等方面的专题调查和访谈,了解居民对政策规划的认知水平和关注重点^[33]。2020年12月,杭州市通过“专家观点+利益相关者讨论”的方法进行《杭州市城西分类减量综合体建设项目》健康影响评估。专家组在听取公众代表及关键知情人等利益相关者意见建议的基础上,进一步完善健康影响评估结果^[32]。2021年,浙江省临海市开展《崇文学校新建项目》健康影响评估,对学生、教师、家长以及周边人群代表进行访谈,了解利益相关群体的健康诉求^[34]。2021年7月,重庆市巴南区组织开展《重庆市巴南区高标准农田建设规划(2021—2030年)》健康影响评估,邀请公众代表参与筛选,通过访谈形式听取公众代表的意见建议,获取群众的健康诉求,并将评估结果反馈给公众代表,根据其意见进一步完善规划内容^[34]。2022年3月,湖南省衡阳市开展《衡阳市新建住宅二次供水设施建设和管理办法》健康影响评估,组织公众代表、利益相关群众、关键知情人参加公众听证会,基于公众意见,进一步完善政策内容^[34]。从上述文献综述可以看出,目前我国健康影响评估公众参与方式以问卷调查、个人访谈、听证会为主。

4 我国健康影响评估公众参与的现实困境

4.1 制度保障 2008年4月,《环境影响评价技术导则 人体健康(征求意见稿)》提出,“健康影响评价既需要多学科的专家参与,同时也要加强科学宣传,提高公众参与和监督意识”,但该导则未正式颁布实施^[35]。我国很多地市出台的健康影响评估实施方案和制度文件都鼓励全社会共同参与健康影响评估,但是均缺乏切实可行的具体制度和落实程序,评估主体仍集中于各级政府、各职能部门以及第三方机构,社会公众尚未在完整意义上参与健康影响评估。此外,虽然国内很多地市与第三方机构建立了健康影响评估委托合作关系,但目前尚无健康影响评估第三方机构的资质准入和考核制度,第三方机构未建立成熟的体系和规模,在实施健康影响评估过程中能否和公众建立恰当的沟通机制,直接关系到健康影响评估结果的有效性。

4.2 参与主体 公共政策及工程项目涉及的领域不同,受影响的目标人群特征各异,在确定公众范围时应具有针对性和代表性。但在实际工作中,受公共政策发文时限、公众参与意愿差异等因素限制,健康影响评估实施者在选择参与对象时可能会出于方便考虑,对公众范围不作明确要求,导致公众参与健康影响评估的有效性不足。另外,有一定卫生健康专业背景的公众对公共政策或工程项目有较好的分析判断能力,自我健康意识较强的公众能够相对准确地从公共政策或工程项目条款中找出可能会影响个人或群体健康的内容,受公共政策或工程项目直接影响的公众则会更主动地关注相关政策或工程项目的实施动向。因此,特征各异的社会公众会形成差异化的参与,进而影响健康影响评估结果。

4.3 参与程度 目前,健康影响评估公众参与由健康影响评估实施者主导进行,公众能否掌握全部信息主要取决于健康影响评估实施者是否做到信息公开。在实际工作中,尤其是工程项目类别的健康影响评估,项目建设单位或主管部门可能出于对健康影响评估工作的不认可,在递交健康影响评估备案材料时有所保留,导致公众掌握的信息不对称。另外,在健康影响评估工作完成后,评估报告大多仅向政策制定部门或项目建设单位内部公开,社会公示环节的缺失导致公众无法了解健康影响评估结果是否符合自己的健康需求和预期,在一定程度上也影响了公众参与的主动性。

5 我国健康影响评估公众参与的制度策略

5.1 建立健康影响评估公众参与机制 基于我国以政府主导为主的健康治理体系框架,如何让公众参与不被弱化,最直接有力的方式就是建立健康影响评估公众参与法律制度,从源头上保证公众参与。因此,建议在《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法》的基础上,进一步制定健康影响评估法律条例,并以单独章节明确公众参与的相关要求。可协同生态环境部门、城乡建设部门以及卫生健康部门共同商榷,进一步讨论在《中华人民共和国环境影响评价法》《环境影响评价公众参与办法》及环境影响评价技术导则等法律法规及制度指南中增加人群健康影响评估以及公众参与相关内容的可行性。同时,结合政策实际对现有健康影响评估实施方案和细则进行适当修订,增加公众参与方式和参与程序的具体规定。此外,建议探索性开展第三方机构的资质认定,逐步建立健康影响评估第三方机构管理办法。

5.2 加强健康影响评估相关信息公开 为提升健康影响评估公众参与的有效性,应增加健康影响评估相关信息的公开程度。可建立健康影响评估信息发布平台,鼓励健康影响评估实施者公布健康影响评估内容,确保一定的信息公开时长,使公众及时掌握公共政策或工程项目涉及的健康决定因素和可能产生的健康影响。同时,健康影响评估公众参与机制的长足发展离不开完善的公众意见反馈机制。因此,应立足于公开透明、及时性等原则,通过政府网站、新闻媒体、社区公告等有效渠道对公众意见的采纳情况进行公开反馈,避免出现公众参与的形式化,促使公众从被动参与向主动参与转变^[36]。可面向社会公众开展健康影响评估交流论坛,通过健康影响评估相关政策的解读和答疑,充分了解社会公众的想法,促使健康影响评估工作落到实处。

5.3 优化健康影响评估公众参与方式 公众参与方式的适用性和匹配度决定了健康影响评估公众参与的有效性。在健康影响评估前期准备阶段,公众可通过信息公示、媒体发布等渠道初步掌握健康影响评估背景资料,为参与健康影响评估提供保障。在健康影响评估实施过程中,公众可通过座谈会、听证会、现场调研、问卷调查、人员访谈等方式,在政府部门及专业机构的指导下参与健康影响评估、提供健康数据并反馈意见建议。在健康影响评估后期监测中,公众可通过社区组织、信访部门、民情热线、城市政务服务平台等渠道监督健康影响评估效果。

利益冲突 无

参考文献

- [1] 中共中央, 中华人民共和国国务院. “健康中国2030”规划纲要[A/OL]. (2016-10-25)[2024-03-09]. https://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content_5133024.htm.
- [2] 施小明. 加快建立健康影响评价评估制度[EB/OL]. (2021-03-04)[2024-03-09]. <http://www.rmzxb.com.cn/c/2021-03-04/2800501.shtml>.
- [3] 张洪宇, 康正, 张婷, 等. 公众参与医保基金监管的意愿及影响因素分析[J]. 中国卫生经济, 2021, 40(9): 5-10.
- [4] 贾西津. 中国公民参与——案例与模式[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2008.
- [5] 贾双跃. 完善公众参与机制的实施要点[EB/OL]. (2022-10-19)[2024-08-18]. http://sscp.cssn.cn/xkpd/zxz_20168/202210/t20221019_5550266.html.
- [6] 钱玲, 卢永, 李星明, 等. 国外健康影响评价的研究和实践进展[J]. 中华健康管理学杂志, 2018, 12(3): 282-287.
- [7] 高荣. 公众参与社会保障治理的理论逻辑、现实困境与有效路径[J]. 学习论坛, 2020(12): 76-83.

- [8] MINDELL J, BOWEN C, HERRIOT N, et al. Institutionalizing health impact assessment in London as a public health tool for increasing synergy between policies in other areas[J]. Public Health, 2010, 124(2): 107-114.
- [9] SCOTT-SAMUEL A, BIRLEY M, ARDERN K. The Merseyside guidelines for health impact assessment. Second edition[R]. Liverpool: International Health Impact Assessment Consortium, 2001.
- [10] CHADDERTON C, ELLIOTT E, WILLIAMS G. Involving the public in HIA: an evaluation of current practice in Wales[R]. Cardiff: Cardiff School of Social Sciences, Cardiff University, 2008.
- [11] San Francisco Department of Public Health Human Impact Partners. A health impact assessment of the Healthy Families Act of 2009[R]. Oakland, CA: Human Impact Partners and San Francisco Department of Public Health, 2009.
- [12] Stakeholder Participation Working Group of the 2010 HIA in the Americas Workshop. Guidance and best practices for stakeholder participation in health impact assessments[R]. Oakland, CA: 2010 HIA in the Americas Workshop, 2012.
- [13] Committee on Health Impact Assessment, board on Environmental Studies And Toxicology, division on Earth And Life Studies, National Research Council. Improving health in the United States: the role of health impact assessment[R]. Washington D. C.: The National Academies Press, 2011.
- [14] Center for Community Health and Evaluation, Human Impact Partners. Community participation in health impact assessments: a national evaluation[R]. Seattle, WA, 2016.
- [15] North American HIA Practice Standards Working Group. Minimum elements and practice standards for health impact assessment, version 4[R]. Oakland, CA: North American HIA practice Standards Working Group, 2022.
- [16] Health Canada. The Canadian handbook on health impact assessment volume 2: approaches and decision-making[R]. Ottawa: Health Canada, 2004.
- [17] National Collaborating Centre For Healthy Public Policy(NCCHPP) . Citizen participation in health impact assessment (HIA) : an overview of the principal arguments supporting it [EB/OL]. (2011-11-19) [2024-07-23]. <https://ccnpps-ncchpp.ca/citizen-participation-in-health-impact-assessment-hia-an-overview-of-the-principal-arguments-supporting-it/>.
- [18] National Collaborating Centre for Healthy Public Policy. Developing a citizen-participation strategy for health impact assessment[EB/OL].(2013-09-12) [2024-07-24]. <https://ccnpps-ncchpp.ca/developing-a-citizen-participation-strategy-for-health-impact-assessment-practical-guide/>.
- [19] HARRIS P, HARRIS-ROXAS B, HARRIS E, et al. Health impact assessment: a practical guide[R]. Sydney: Centre for Health Equity Training, Research and Evaluation (CHETRE), 2007.
- [20] The Enhealth Council. Health impact assessment guidelines[EB/OL]. (2017-07-01) [2024-03-13]. <http://www.hianetworkasiapac.com/wp-content/uploads/2018/03/Health-Impact-Assessment-Guidelines-2017-Dept-of-HealthAustralia.pdf>.
- [21] 中华人民共和国宪法[A/OL]. (2018-03-22) [2024-08-07]. https://www.gov.cn/guoqing/2018-03/22/content_5276318.htm.
- [22] 国家环保总局. 环境影响评价公众参与暂行办法[J]. 环境保护, 2006, 34(2B): 91-94.
- [23] 甘肃省公众参与制定地方性法规办法 [A/OL]. (2022-09-23) [2024-08-07]. <https://flk.npc.gov.cn/detail2.html?ZmY4MDgxODE4NDQyMzJmNzAxODQ2NDZjNTI0NT-ViNzE%3D>.
- [24] 中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法[A/OL]. (2019-12-28) [2024-03-09]. https://www.gov.cn/xinwen/2019-12/29/content_5464861.htm.
- [25] 中华人民共和国国务院. 重大行政决策程序暂行条例[A/OL]. (2019-05-08) [2024-03-09]. https://www.gov.cn/zhengce/content/2019-05/08/content_5389670.htm.
- [26] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告 [R/OL]. (2022-10-25) [2024-03-09]. https://www.gov.cn/gongbao/content/2022/content_5722378.htm.
- [27] 杭州市人民政府办公厅. 杭州市人民政府办公厅关于印发杭州市公共政策健康影响评价试点实施方案(试行)的通知 [A/OL]. (2019-12-04) [2024-03-09]. https://www.hangzhou.gov.cn/art/2019/12/4/art_1229063387_399077.html.
- [28] 苏瑾, 唐颖, 陈健, 等. 上海市健康影响评估制度建设[J]. 中国卫生资源, 2021, 24(5): 529-533.
- [29] 宜昌市人民政府办公室. 市人民政府办公室关于印发宜昌市健康影响评价评估制度建设试点方案(试行)的通知[A/OL]. (2022-07-18) [2024-03-09]. <http://www.yichang.gov.cn/zfxgk/show.html?aid=1&id=218074&t=4>.
- [30] 中国健康教育中心. 健康影响评价理论与实践研究[M]. 北京: 中国环境出版集团, 2019.
- [31] 刘晓俊, 刘继恒. 建立健康影响评价机制助推“健康城市建设”[J]. 人口与计划生育, 2018(10): 22-24.
- [32] 中国健康教育中心. 健康影响评价实施操作手册(2021版)[M]. 北京: 人民卫生出版社, 2022.
- [33] 韩世宇, 朱兵兵, 张一鸣, 等. 浙江省德清县就业和社会保障事业发展健康影响评价[J]. 上海预防医学, 2024, 36(3): 274-279.
- [34] 中国健康教育中心. 健康影响评价典型经验汇编[M]. 北京: 人民卫生出版社, 2023.
- [35] 吴婧, 陈奕霖, 张一心. 中国健康影响评价制度的实践与前瞻——以国际经验为借鉴[J]. 环境保护, 2020, 48(14): 42-48.
- [36] 史宇晖, 范欣颐, 云青萍, 等. 国外健康影响评价研究进展[J]. 中国健康教育, 2018, 34(6): 550-552, 563.

收稿日期: 2024-10-21 本文编辑: 李金澄