

DOI编码: 10.16117/j.cnki.31-1974/r.201901007

• 健康城市中的健康促进途径 •

韩国健康城市实践经验及启示

李婉¹, 王荣荣², 韩彩欣¹

【摘要】 韩国健康城市运动近年来发展迅速, 建设成效显著。本文主要介绍了韩国健康城市运动发展概况, 并总结了其健康城市建设的主要经验, 包括政府部门的大力支持、非政府部门的积极参与、社区健康促进的示范作用、注重经验的学习交流、健康城市监测评价等, 并提出针对我国健康城市建设的几点启示。

【关键词】 韩国; 健康城市; 经验; 启示

Practical Experience and Enlightenment of Healthy Cities in Korea Li Wan¹, Wang Rongrong², Han Caixin¹. 1.North China University of Science and Technology, Beijing 100037, China; 2.Center for Health Development, National Health Commission of the People's Republic of China, Beijing 100044, China

【Abstract】 The Korean Healthy City Movement has developed rapidly in recent years and achieved remarkable results. This article mainly introduces the development of healthy cities in Korea and summarizes the main experiences of healthy cities construction, including the strong support of government departments, the active participation of non-government departments, the demonstration role of community health promotion, the exchange of experience-oriented learning, the monitoring and evaluation of healthy cities, etc. At last, this article puts forward some inspirations for the construction of healthy cities in China.

【Key words】 Korea; Healthy cities; Experience; Enlightenment

20世纪70年代以来, 韩国城市化进程逐步加快, 政府也越来越注重改善居民的健康状况。1986年, 韩国自世界卫生组织(WHO)引入了健康城市的理念。1995年, 在韩国政府和非政府组织的推动下, 韩国颁布了《国家健康促进法》。这部法律成为韩国启动健康城市计划的里程碑^[1]。1996年, 韩国率先在果川市开展健康城市试点项目, 以社区健康促进为主要内容, 开启了健康城市建设的序幕。1998年, 健康城市建设运动扩大到首尔、釜山、昌原、原州4个城市。至今韩国已有81个城市参与健康城市创建运动, 形成了健康城市网络^[2]。鉴于中韩两国具有相似的社会文化背景, 韩国

健康城市建设的有益经验对我国健康城市建设具有一定的借鉴意义。

1 韩国健康城市建设的主要经验

1.1 政府部门的大力支持为健康城市建设提供了强有力的组织和资金保障

韩国健康城市从建设初始就得到了各级政府的大力支持。从组织领导来看: 在中央层面, 韩国国家健康福利部作为健康城市的主要领导部门, 牵头构建了健康城市组织领导体系; 在地方层面, 各城市纷纷成立跨部门的健康城市建设委员会, 如首尔市政府成立了健康城市指导委员会, 由政府相关领导担任委员会主任和成员, 统筹各部门分工协作。各地方政府更是积极加入韩国健康城市合作组织, 其中, 昌原、原州等地的市长还担任了健康城市合作组织的理事长, 主持相关的健康促进活动。市长的积极参与在韩国健康城市运动中发挥了重要的带头作用, 这也是韩国健康城市运动的突出经验。政府牵头、市长带头、政府各部门积极参与的组织领导体系, 为健康城市建设提供了强有力的组织保障。从资金保障来看, 韩国政府也给予了强有

【基金项目】 国家卫生健康委规划司委托项目: 健康中国建设的核心问题研究。

【作者单位】 1.华北理工大学, 北京, 100037;
2.中华人民共和国国家卫生健康委员会卫生发展研究中心, 北京, 100044。

【作者简介】 李婉(1992—), 女, 硕士在读, 研究方向主要为健康城市、健康融入所有政策、区域卫生规划等, 179828593@qq.com。

【收稿日期】 2019-01-28。

力的支持。如 1998 年韩国通过国家烟草税制改革,提出将部分烟草税收转入健康促进基金,专门用于推进健康促进项目。此外,各地也根据其实际情况为健康城市建设提供了不同程度的资金支撑,如首尔市政府财政为健康促进试点地区提供了基本经费保障。

1.2 非政府组织的积极参与为健康城市建设起到了重要的支撑作用

韩国健康城市建设成功离不开非政府组织的积极参与。首先,在健康城市组织体系和网络的构建上,韩国健康城市合作组织等非政府组织的积极参与,弥补了政府部门的不足。韩国健康城市合作组织是 2006 年在 WHO 的指导下成立的,主要成员为开展健康城市运动的地方政府^[2],从而形成了国内的健康城市网络。其次,非政府组织为韩国健康城市建设提供了强大的技术支撑。健康城市合作组织自 2008 年开始发布年度《健康城市报告》,为健康城市规划及发展提供基本信息。自 2013 年开始发布《韩国健康城市白皮书》,介绍韩国健康城市项目发展状况及未来发展规划。韩国健康促进基金会作为重要的非政府组织,在健康城市建设初始的政策制定阶段,与韩国健康福利部出版《健康城市实施指南》,为地方健康城市规划制定和实施框架提供了指导。最后,高校等科研机构的参与也起到了重要的技术支撑,如:延世大学健康促进研究所与原州市健康城市咨询委员会合作规划和实施了 2006—2010 年的健康城市五年计划和 2020 年远景规划等;建阳大学公共卫生和福利研究生院等 10 个高校和研究机构也是健康城市合作组织的成员单位,为其开展工作提供技术指导。

1.3 健康社区建设对健康城市建设的全面推行起到了良好的示范引领作用

韩国健康城市计划首先从健康社区建设运动开始。1996 年,在居民生活环境改善运动热情高涨的背景下^[3],果川市于率先开展了试点项目——“健康果川 21”^[4]。该项目开展前,首先进行了可行性研究,确定了本地的主要健康问题,随后围绕重点问题分别制定了短期和长期的计划。健康社区建设的主要目标是改善市民的健康状况,促进城市的可持续发展。该项目以居民主要健康需求为出发点,优先选择居民感兴趣且便于参与的领域开展行动,得到了市民的广泛支持和参与。在该项目取得良好效果后,被逐步推广到全国范围^[5]。韩国基于健康社区建设的计划取得了良好效果,也成为发展中国家健康城市建设的典范。

1.4 国内外经验交流为健康城市建设搭建了便利的分享学习平台

韩国健康城市建设非常重视国内外健康城市建设经验的交流分享。在国际上,与 WHO 等国际组织联系紧密,开展健康城市运动的城市均加入了国际健康城市联盟,同时积极承办健康城市联盟举办的国际会议,学习和分享健康城市建设的经验^[6]。在国内,健康城市合作组织每年举办一次成员大会,推选出年度最佳健康城市实践城市,由健康福利部长授予奖项,并针对模范城市的经验案例开展宣传推广活动;同时,每 2 年举办 1 次学术研讨会,每 3~4 年举办 1 次指导委员会会议,每个开展健康城市的地市均可参加研讨活动。这些项目为各城市的健康城市建设提供了便利的经验交流平台。国内外经验的交流、分享,使韩国各地市能够及时发现本地建设中存在的问题和短板,学习借鉴其他地区的成功经验,从而推动本地健康城市计划的顺利开展。

1.5 健康城市监测评价为健康城市的可持续发展提供了高效的建设工具

2011 年,韩国健康福利部制定出台了健康城市评价指标体系,在国家层面建立了健康城市评价体系。该指标体系包括城市体系、健康状况、健康城市规划、健康影响评价四大维度。其中前三个维度为基本类别,共包括 62 个指标;健康影响评价为建议类别,共有 15 个指标^[6]。该指标体系已在首尔、釜山等地区应用。由市政府相关部门负责,评价工作每年开展 1 次。主要评价区域下辖各区健康城市建设的工作绩效,并将评价结果计入下一年的预算评级中。此外,部分城市如原州使用由健康城市联盟开发的 SPIRIT 检查表^[7]开展评价,并根据评价结果调整下一轮的建设规划。

2 韩国健康城市建设对我国的启示

2.1 加强政府对健康城市建设的支持力度

政府的组织领导优势在健康城市建设过程中发挥着巨大的作用。韩国政府在健康城市的推进过程中发挥了重要的引领和推动作用,特别是市长的带头作用促进了健康城市运动的顺利开展。我国的健康城市运动是在爱国卫生运动和卫生城市创建活动的良好基础上展开的,形成了爱卫会组织协调、多部门协作配合、全社会参与的工作机制,这为健康城市奠定了组织管理基础。下一步应继续巩固组织管理体系,提升爱卫会组织协调能力,健全信息沟通协调机制,明确各部门职责和任务,确保各项任务措施落到实处。2016 年 11 月 21 日,第

九届全球健康促进大会健康城市市长论坛在上海举行^[8]，市长在健康城市建设中的作用逐渐被重视。我国应积极响应国际号召，将“健康城市，市长先行”的理念落到实处，鼓励市长参与健康城市活动，加强市长在健康城市建设中的参与，调动政府各部门和居民的参与热情。同时，借鉴韩国经验，加大健康城市建设政府投入，将健康城市建设纳入年度财政预算，建立激励引导机制，充分发挥财政资金的引导作用，鼓励社会资本参与健康城市建设，形成政府主导、社会参与、市场运作的资金投入机制。

2.2 鼓励非政府组织积极参与健康城市建设

社会组织是推动健康城市建设的重要力量。然而，当前我国健康城市建立以政府为主导，社会组织和公众较少参与。随着健康城市运动的进一步推进，涉及的领域越来越多，需要更多的社会组织参与健康城市的建设管理。我国目前虽然已经成立了健康城市促进会等社会组织，但大多仅限于组织社区和志愿者开展形式多样的健康教育等活动，且社会组织在办公资金、人员、场地上都存在诸多困难。建议重视社会组织的作用，为其发展提供资金和人力等方面的帮助，并加强与本地高等院校的合作，为健康城市运动提供必要的技术支撑。

2.3 注重发挥社区等基层单位在健康城市建设中的作用

社区是健康城市的细胞，是推进市民广泛参与健康城市建设的良好平台，在健康城市建设中有着重要作用。近年来，我国积极探索了“健康细胞”“健康村镇”等项目建设，实行目标管理，将健康促进任务直接落实到社区。但由于各地情况不同，健康促进项目往往与实际需求并不完全契合，因此导致社区居民只是简单的完成行政任务，参与度不高^[9]。下一步，应转变健康社区的建设模式：政府部门发挥宏观规划指导作用，具体的执行细节则由社区根据自身的实际情况开展；通过居民健康状况调查等，充分了解当地居民的健康问题和健康需求，在此基础上开展健康社区建设活动，充分调动居民参与的积极性。

2.4 搭建国内外经验交流平台

目前，我国虽然有部分城市加入了国际健康城市联盟并参与国际交流等活动，但仍未建立相对固定的沟通交流机制，特别是国内健康城市间的交流平台尚未搭建，可通过采取健康城市对话、高层论坛、健康城市联盟等形式，加强国内外健康城市建设的经验交流。借鉴韩国经验，设置健康城市奖项，

每年评选出 1~2 个健康城市建设的典型地区给予嘉奖，针对可复制推广的成功案例在全国范围内推广，督促、激励各地健康城市运动的推进。

2.5 加强健康城市监测评价

对健康城市定期的进行监测和评价可以提高健康城市决策的科学性。我国于 2018 年 3 月 28 日由全国爱卫会印发并实施《全国健康城市评价指标体系（2018 版）》^[10]，用于科学评价健康城市发展水平，指导各地总结健康城市建设经验。下一步应加快监测评价工作的开展，建立动态监测和反馈机制，随着实践的发展不断调整完善评价指标体系，制定健康城市排名，反映各地健康城市水平，并借鉴韩国经验，加强监测结果应用，将监测结果纳入政府年度考核，在下一年度预算和规划中做出调整。

参考文献

- [1] Nam E W. Health promotion and healthy city projects in Korea[M]//Asian perspectives and evidence on health promotion and education. Toyota: Springer Japan, 2011:141-154.
- [2] Korea healthy cities partnership: About KHCP, membership[EB/OL]. (2018-07-05). [2018-11-18]. <http://www.khcp.kr/hb/eng>.
- [3] 魏寒宾, 唐燕, 金世镛. 基于政府引导与政民合作的韩国社区营造[J]. 规划师, 2015, 31(5):145-150.
- [4] Regional Office for the Western Pacific of World Health Organization. Regional guidelines for developing a healthy cities project[R]. Manila: WHO Regional Office for the Western Pacific, 2000.
- [5] Moon J Y, Nam E W, Dhakal S. Empowerment for healthy cities and communities in Korea[J]. J Urban Health, 2014, 91(5):886-893.
- [6] Alliance for Healthy Cities. Healthy cities, event news[EB/OL]. (2018-8-15). [2018-11-19]. http://www.alliance-healthycities.com/htmls/event/index_event.html.
- [7] Nam E W, Moon J, Lee A. Evaluation of healthy city project using SPIRIT checklist: Wonju City case[J]. Kor J Health Educat Promot, 2010, 27(5):15-25.
- [8] 王朝君, 刘也良. 中外市长聚焦健康城市[J]. 中国卫生, 2016(12):52-54.
- [9] 王洪春, 盛继洪. 中国健康城市建设研究报告（2017）[M]: 北京: 社会科学文献出版社, 2017:15-17.
- [10] 国家卫生计生委疾病预防控制局. 全国爱卫会关于印发全国健康城市评价指标体系（2018 版）的通知[EB/OL]. (2018-04-08). [2018-11-21]. <http://www.nhfp.gov.cn/jkj/s5899/201804/fd8c6a7ef3bd41aa9c24e978f5c12db4.shtml>.