

新时代提升居民健康素养水平面临的主要困境及其对策探讨

文 \ 陆杰华 刘柯琪 韦晓丹

一、引言

健康是人类生存和发展的基本要素，也是全世界人民孜孜不倦追求的目标。早在 1978 年，世界卫生组织的《阿拉木图宣言》就指出健康属于基本人权。联合国《经济社会文化权利公约》对健康权做出了明确规定，认为健康权是“人人都能享有可达到的最高标准的精神健康和身体健康的权利”。健康权的设置，要求政府积极承担对国民健康的责任，对各国政府提出了更高的要求。中国政府早在 20 世纪 80 年代末就制定了“到 2000 年人人享有卫生保健”的改革和规划目标，体现了卫生发展要与社会和经济发展战略目标相适应的综合考虑。1997 年，中共中央、国务院颁布了《关于卫生改革与发展的决定》，该文件提出“以提高人民健康水平为中心，优先发展和保证基本卫生服务，体现社会公平”。中国政府在提高人民健康水平方面做出了许多积极努力，并取得举世瞩目的成效。

近年来，党和政府把卫生与健康事业建设发展的重要性提升到了新的高度。党的十八届五中全会积极倡导推进健康中国建设；2016 年，习近平总书记在全国卫生与健康大会上强调“要把人民健康放在优先发展的战略地位”，为实现中华民族伟大复兴的中国梦打下健康基础。2017 年，党的十九大报告明确指出，“人民健康是民族昌盛和国家富强的重要标志。要完善国民健康政策，为人民群众提供全方位全周期健康服务”，明确指出卫生健康政策要以全方位和全周期

为两个着力点，提供公平可及、系统连续的健康服务，为下一步深化实施健康中国战略指明了方向。随后，《“健康中国 2030”规划纲要》确立了“把健康融入所有政策”的指导思想，树立健康优先原则。党的十九届四中全会更进一步指出要“强化提高人民健康水平的制度保障”。“坚持关注生命全周期、健康全过程，完善国民健康政策，让广大人民群众享有公平可及、系统连续的健康服务”。党和政府对健康事业的高度重视意味着健康对于公民、社会和国家发展的重要性，也展现着党和政府大力推进健康中国建设，实现全民健康的坚定信心。

习近平总书记明确指出：“提高健康素养是提高全民健康水平最根本、最经济、最有效的措施之一。”经过多年的努力，我国居民健康素养水平逐步提升（详见图 1），但总体水平仍比较低。为了进一步提升我国居民健康素养水平，中共中央、国务院于 2016 年 10 月 25 日印发了《“健康中国 2030”规划纲要》（以下简称《纲要》）。《纲要》作为我国今后一段时间的总体规划，明确提出要从普及健康知识、提供健康服务、参与健康行动以及延长健康寿命四条路径出发，到 2022 年建立覆盖经济社会各相关领域的健康促进政策体系，提高全面健康素养水平，推广健康生活方式，全国居民健康素养水平不低于 22%；到 2030 年，全民健康素养水平大幅度提升，健康生活方式基本普及，居民主要健康影响因素得到有效控制，全国居民健康素养水平不低于 30%。《纲要》分别对个人、家庭、政府等不同主体进行了指导，全方位推动提升居民健康素养水平。

近年来,党和政府以及社会各界对健康素养给予了高度重视,并积极探索促进健康素养水平提升的可行路径。我国卫生健康事业的发展实践已证明,提升居民健康素养水平具有重要意义。

第一,提升健康素养是“健康中国”战略不可或缺的重要保障。原国家卫计委在《关于加强健康促进与教育的指导意见》中指出,加强健康促进与健康教育,提高人民健康素养水平,是提高全民健康水平最根本、最有效、最经济的措施之一。作为《“健康中国2030”规划纲要》的主要目标之一,居民健康素养水平提升工作是提升人民群众健康水平的重要举措,是全面推进健康中国建设的重要环节,也是实现健康中国战略不可或缺的重要保障。

第二,提升居民健康素养水平不仅关系全体公民的利益,也关系国家综合竞争力的提升。提升居民健康素养,一方面有利于维护和促进个人健康,增强人民群众发现和解决自身健康问题的能力;另一方面有利于提高人力资本的使用时间和使用效率,较少由疾病造成的直接或间接经济损失,提高生活质量,使社会收入再分配能够更加注重公平,最终推动经济的快速发展和社会的良性循环。

第三,健康素养是健康的重要决定因素,综合反

映了经济社会的发展情况。世界卫生组织研究表明,健康素养与发病率、平均期望寿命、死亡率、生命质量等指标高度相关,是一个预测能力较强的人群健康状况指标。为了进一步提升公共健康,世界卫生组织已经把提升公民健康素养水平作为一项重要的战略措施在全世界推广。目前,居民健康素养评价指标已经被纳入到国家卫生事业发展规划之中,成为衡量国家卫生事业发展和人民群众健康水平的指标之一,其中平均预期寿命是衡量健康素养的一项重要且敏感指标(详见图2)。

第四,提升健康素养是健康促进的重要内容和积极手段。健康促进是促使人们维护和改善自身健康的过程,使人们让自身的精神和身体保持在最优状态。健康素养的提升是健康促进的重要内容和积极手段,通过提升个体对健康基本知识理念和基本技能的掌握,推动形成健康的生活方式和行为,最终提升个体自身的健康水平。并且健康素养水平也是评价健康促进效果的重要指标。

基于此,本文将通过全面了解和把握新时代居民健康素养水平现状和影响因素,分析当前提升我国居民健康素养水平的主要困境,并就提升居民健康素养水平提出针对性的政策建议,积极推动我国居民健康素养水平的提升。

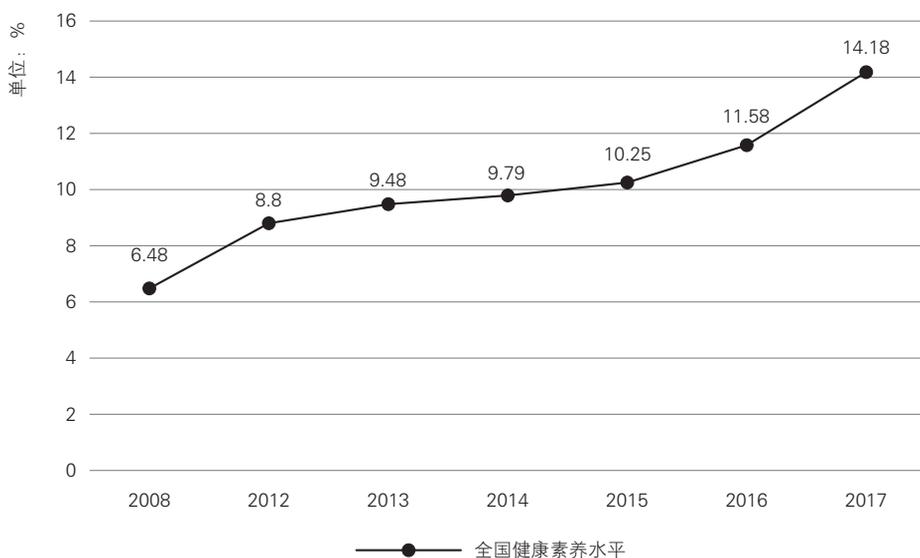


图1 2008~2017年我国居民健康素养水平变化情况

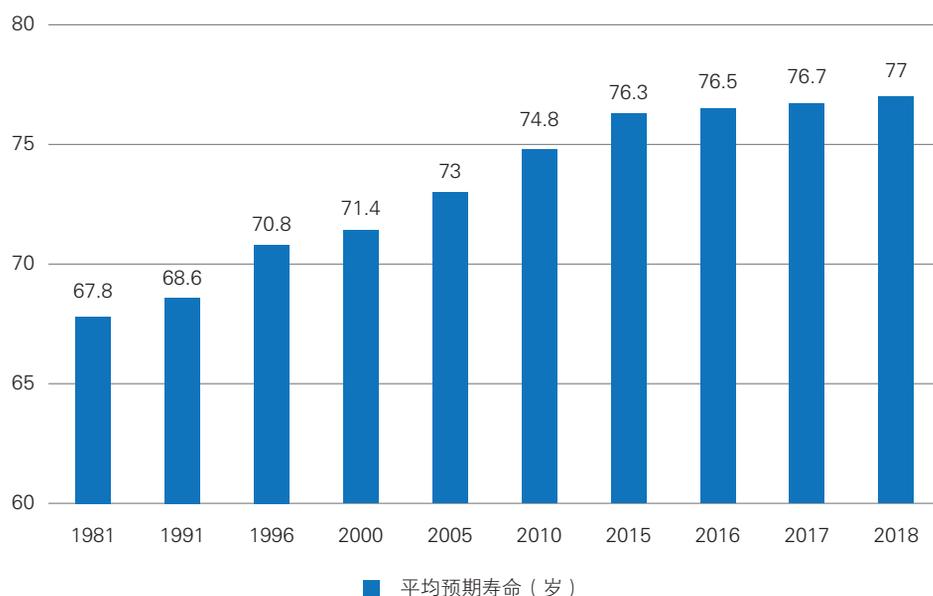


图2 1981 ~ 2018年中国平均预期寿命

二、健康素养水平提升面临的主要困境分析

在党和政府的关心支持以及各项政策的贯彻引领下，我国居民健康素养水平提升工作一直稳步开展，居民健康素养水平也不断提升。在居民健康素养水平快速提升的同时，我们也应该注意到现阶段该项工作仍然面临着一些困境，一定程度上制约着居民健康素养提升工作的实际效果，或多或少地阻碍着工作的深入推进。客观分析我国居民健康素养水平提升工作中的困境，有助于推动我国居民健康素养水平提升工作迈上新台阶，有效提升我国居民健康素养水平，助力“健康中国”战略。

整体来看，我国居民健康素养水平提升工作面临着以下几个困境：

第一，健康中国战略稳步推行，但相关法律法规比较滞后。当前，全国各地都在积极开展健康素养促进工作，并且在实际工作中总结出了一些有价值的工作方法和经验。但各地在实际工作中也反映出缺乏相应的法律法规保障这一问题。由于缺乏统一的工作标准及相关规范，各地的工作参差不齐，

这样既不利于该项工作向制度化常规化发展，也不利于在全社会树立提升健康素养水平的风气。因此，应该持续加强与健康相关的法律法规建设，全面提升居民健康素养水平。

第二，多部门统筹合作局面初步形成，但多元共治共建共享机制亟待构建。居民健康素养水平提升工作是一项涉及全面的跨部门系统工程，需要由包括卫健、财政、人社在内的众多部门的共同协作才能够完成。面对日趋多样和复杂的工作环境和内容，我国以后的多部门统筹合作机制明显工作力度不够，部门间协调配合的工作机制明显缺位，部门协同效应难以充分发挥。此外，目前社会力量还未有效参与到居民健康素养提升工作中。因此，为了进一步提升居民健康素养水平提升工作的质量，有效地解决工作中所遇到的问题和困难，需要建立多元共治共建共享的协作机制。

第三，健康素养促进工作稳步推进，但仍存在公共财政投入明显不足问题。居民健康素养水平提升工作不仅是一项涉及群众健康福祉的民生工程，也是需要强大人力财力做支撑的系统工程。当前我国各地区经济发展和财政收入水平不同，各地面临的实际情况也不同，部分地区的财政配套能力着实

有限，因此各地的健康素养提升工作都面临着经费问题。为此，各级政府应该加强对健康素养提升工作经费的统筹力度，增加财政投入并强化各级政府的财政配套，为健康素养提升工作提供有力的经费保障。

第四，健康素养促进工作存在制度架构和人员编制不适应新形势要求的突出问题。目前我国居民健康素养提升工作正有条不紊地开展，并且各级各部门都在人员、资金方面给予了大力支持，工作取得了突出成效。但是在工作中也暴露出了一些制度架构和人员编制方面的问题，如健康教育专业机构不完善、人员编制少以及专业人员缺乏等问题。为了进一步提升居民健康素养水平，基层部门的制度架构和人员编制要落实到位，各地也应该建立一支专业的健康教育工作队伍，更好地为人民群众的健康事业服务。

第五，健康素养促进工作整体推进有序，但是科学的考核和评估机制尚未建立。近年来我国居民健康素养水平提升工作有序推进，但从历次健康素养监测数据来看，我们尚且缺乏科学的考核和评估机制。现有的抽样调查方法不能够较好地减轻总体内部异质性带来的误差，导致监测所得的数据不太问题；同时，现有的工作体系缺乏对政府各级各部门的考核机制，对工作成效没有科学的评估。为了准确监测健康素养水平，有效促进健康素养提升工作部门协同，推动健康素养提升工作全面深入可持续发展，需要建立科学的考核和评估机制。

三、新时代提升居民健康素养水平的政策措施

针对我国居民健康素养水平提升工作所面临的这些困境，本文将提出具有针对性的政策建议，推动健康素养水平提升工作迈入新时期。

第一，尽快完善健康素养提升工作的立法和政策规划。在进行健康素养促进政策制度设计时，必须注重理念上的前瞻性、发展视角上的全局性，树立全面的健康素养促进政策理念和系统、公平的健

康服务供应理念，推动形成城乡、地区公共卫生健康服务一体化新格局。同时要从城乡、区域公平发展的视角进行全局性的规划，使得所有群体都能够充分享受到健康素养提升服务。

第二，深化多部门统筹合作力度，不断推动专业化队伍建设。推动落实“把健康融入所有政策”理念，首先要推动健康促进领导机构和跨部门协调机制建立，同时还要进一步加强专业化队伍建设。要从顶层设计上以深化多部门统筹合作为保障，确保健康素养提升工作科学、规范、有效和可持续开展。同时要通过人才培养、人才交流等方式加强人才培养力度，建立一支专业高效的人才队伍。

第三，坚持多元共治治理，着力构建共治共建共享机制。健康素养提升工作要坚持政府主导，充分发挥市场、社区、非营利机构作用，推动健康促进和健康服务工作的不断充实和不断创新，为健康领域注入新的活力。要充分发挥多元主体的作用，在发挥政府的主导作用前提下，着重鼓励社会力量进入，调动社会各类组织和个人的积极性，带动全社会广泛参与健康素养提升工作。

第四，积极构建支撑健康促进和健康教育的公共财政体系。健康素养政策体系需要建立专项经费，确保整个项目得以正常运营。同时也要优化财政投入的结构，对经济欠发达地区、特殊群体和相关服务短缺领域有所倾斜。在资金投入上，既要政府投入必要的资金，也可以鼓励社会资本介入，促进资金来源多元化。同时也需要优化资金支出结构，加强对资金使用的监督，确保健康素养提升项目资金使用的规范、科学、高效。

第五，完善考核评估体制，建立健康素养水平科学评价体系。要完善对健康促进和健康教育政策执行的监督评估机制和评估体系，以考带做，以评促建，共同保证健康素养促进政策和健康素养促进监督政策落到实处。从细化考评标准、增强考核结果的运用以及发挥社会的舆论监督作用着手，尽快建立健康素养水平科学评价体系。□

作者单位：北京大学社会学系

责任编辑：王勇