
第一篇 大健康产业发展的战略背景

近年来，为了改善国民健康，提升人口质量，世界主要发达国家和发展中国家相继出台了健康国家战略。在健康国家战略的指引和促进下，大健康产业正逐步成长为增强综合国力、促进全民健康的重要组成部分，成为 21 世纪引导全球经济发展和社会进步的重要产业，成为全球最大和增长最快的产业之一，被公认为是继 IT 产业之后的全球“财富第五波”。

第一章 国外健康国家战略概述

国家健康战略是反映一个国家对其国民健康的总体价值观和发展愿景，实施国家健康战略关系国家发展和人民根本福祉。联合国以及美国、日本、欧洲等国家和地区纷纷按照自身实际，出台并实施了健康国家战略，在促进国民健康的基础上，也为“大健康”理念的出现和发展奠定了基础。

一、健康国家战略的提出

1948年，世界卫生组织（WHO）提出健康是人类的一项基本权利。1977年，世界卫生大会提出“2000年人人享有卫生保健”（health for all by the year 2000）的全球战略目标。1978年，WHO在《阿拉木图宣言》中明确指出，初级卫生保健是实现“2000年人人享有卫生保健”目标的关键和基本途径^①。1986年，WHO在首届全球健康促进大会上通过了《渥太华宪章》^②，该宪章首次完整地阐述了“健康促进”的概念、原则和未来的发展方向，并直接推动了健康国家、健康城市战略的提出以及在全球的广泛实践。1998年，WHO提出“21世纪人人享有卫生保健”全球战略^③，除了继续将卫生、基本健康和疾病等卫生系统绩效指标作为目标外，还将改造生存环境、促进健康的国家政策等卫生系统以外的部门和政府绩效指标纳入全球健康发展战略目标，突出强调改变影响健康的行为和社会决定因素，得到联合国的积极响应。2000年，联合国千年首脑会议上通过了《联合国千年

① Habicht J. P.. *Health for All by the Year 2000*. Am J Public Health, 1981, 71(5): 459-461.

② World Health Organization. *The Ottawa Charter for Health Promotion*, 2016-06-11.

③ World Health Assembly. *Health for all in the 21st century*, 2016-06-11.

宣言》^①，将消灭极端贫穷和饥饿、普及小学教育、促进男女平等并赋予妇女权利、降低儿童死亡率、改善产妇保健、与 HIV/艾滋病、疟疾和其他疾病斗争、确保环境的可持续能力、全球合作促进发展等 8 项指标作为千年发展目标 (millennium development goal , MDG)，标志性地将卫生和健康置于全球议程的核心，促成了各国将健康上升为国家战略。2015 年，联合国可持续发展峰会上通过了《2030 年可持续发展议程》^②，将“确保健康的人生、提升各年龄段所有人的福祉”列为可持续发展目标 (sustainable development goal , SDG) 之一。这是继 MDG 之后，联合国对世界各国保障人民健康福祉提出的新要求。

二、美国健康战略

作为全球最早实施健康战略的国家之一，20 世纪 80 年代以来，美国政府推出了以《健康公民》(*Healthy People*) 系列计划和《国民身体活动计划》(*National Physical Activity Plan* , NPAP) 为代表的国家健康战略。

(一) 美国健康公民计划的实施历程

美国健康公民计划是一项可持续的健康促进计划，从 1980 年至今，美国卫生与公共服务部 (HHS) 共发布了四代健康公民计划 (见表 1-1)。尤其是《健康公民 2020》计划的推出，提出通过身体活动建立良好的生活方式，代表着当今美国国家健康战略的最新动态。

1979 年 10 月，美国政府成立了美国卫生与公共服务部 (HHS)，专门负责保护国民身体健康，提供最基本的医疗卫生服务。1980 年 11 月，HHS 发布了美国首个健康公民计划，即《健康公民 1990：促进健康/预防疾病：国家目标》(简称《健康公民 1990》)。《健康公民 1990》确立了一些重要领域在 1990 年达到的目标，旨在通过健康预防行为，提升不同年龄人群的健康水平，提高生活质量。其突出特点是把身体活动纳入健康生活方式之中。1991 年，HHS 发布了《健康

① United Nations. *United Nations Millennium Declaration* , 2016-06-11.

② United Nations. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 2016-06-11.

公民 2000：全面健康促进与疾病预防目标》(简称《健康公民 2000》)，首次在计划实施中提出不是美国卫生与公共服务部 (HHS) 一家独揽，强调多方合作，共同分担责任，提出健康计划要增加健康寿命、减少社会不利因素造成的健康差异、让所有公民获得预防性的保健服务。与《健康公民 1990》相比，《健康公民 2000》增加了更多的主题领域和特定目标。2000 年，美国政府发布了《健康公民 2010：健康促进目标》(简称《健康公民 2010》)。作为美国第四代健康公民计划，它是建立在前两代健康公民战略所取得成就的基础上，强调个人健康与群体健康的不可分割性，把健康指标首次引入健康计划，并把身体活动作为十大健康指标的首位。2010 年，HHS 发布了第四代健康公民计划——《健康公民 2020：健康促进目标》(简称《健康公民 2020》)，其主要愿景是建立“一个让所有美国人健康、长寿的社会”，包含“实现高质量的生活方式、改善人群的健康行为、促进健康公平、建立全民健康物质环境”四大目标。

表 1-1 四代美国健康公民计划比较^①

项目	健康公民 2020	健康公民 2010	健康公民 2000	健康公民 1990
出台时间	2010 年	2000 年	1991 年	1980 年
总体目标	满足高质量的生活方式，疾病预防、降低死亡率；改善各年龄段健康行为；消除层次差异，实现健康公平；构建全民健康的物质环境	帮助各年龄段的公民提高生活质量，延长健康寿命；消除不同层次人群健康差异	增加健康寿命；减少因种族、性别、年龄等不利因素造成的健康差异；加强公民预防性保健服务供给	通过健康预防行为，提高不同年龄段人群的健康水平，提高生活质量
健康领域	42 个健康领域	28 个健康领域	22 个健康领域	15 个健康领域
健康目标	近 600 个健康促进目标	467 个健康促进目标	319 个健康促进目标	226 个健康促进目标
健康指标	12 个健康指标	10 个健康指标	无	无
策略标准	4 个基础卫生策略标准	无	无	无
领导部门	联邦机构工作组 (FIW)、HHS	HHS	HHS	HHS
实施框架	MAP-IT	无	无	无

① 彭国强，舒盛芳：《美国国家健康战略的特征及其对健康中国的启示》，载《体育科学》2016 年第 9 期。

宣传方式	新闻发布、社区宣传、 门户网站、社交网络等	新闻发布、社区 宣传、门户网站	新闻发布、社区 宣传	新闻发布、宣 传手册
------	--------------------------	--------------------	---------------	---------------

美国四代健康公民计划都把身体活动作为实现国家健康的重要途径，把健康教育作为促进健康的重要手段，强调运用健康教育和身体活动来矫正公民的行为，塑造良好的生活方式。美国健康公民计划的变化反应了美国社会健康问题重点的改变，同时也代表了国家健康战略重心的转移。整体上看，健康公民计划的总体目标变化趋势是从单纯的提高生活质量到建设加快环境和提倡健康行为，健康差距依旧是美国社会健康问题的主要矛盾。主题领域的扩大，一方面表明当今社会健康问题越来越复杂；另一方面要求国家战略能够紧跟时代的脚步，敏锐地捕捉到社会健康问题的变化。战略计划的实施越来越科学，跨部门合作、过程检测、整体框架实施等举措被应用到最新的《健康公民 2020》中。

(二) 美国国民身体活动计划

在借鉴世界多个国家身体活动计划的基础上，2010年，美国国民体力活动联盟(NPAP)制定了第一个《国民身体活动计划》，目的是通过合理的身体活动，让所有的美国人动起来。《国民身体活动计划》针对公共健康、教育、工商业、大众传媒、交通、土地等部门制订了实施计划，共包含44个实施策略，如创建高质量的身体活动项目、注重社区活动环境创造、加强公共设施身体活动监控等，具有内容全面、目标明确、实践性强等多个特征(见表2-1)。《国民身体活动计划》在执行和评估方面有着具体的措施，包括：利用现代信息技术进行广泛的宣传，加强教育，使大众传媒从业者清楚他们对于身体活动宣传的作用；雇佣传媒公司专门负责计划的发布，加强身体活动计划品牌的宣传与建设，确保受众接受的深度与广度；成立全国身体活动促进联盟，并签订协议，作用在于执行计划内容、定期开展计划的执行会议、构建可量化的执行结果、筹集资金、对计划执行进行监督与修订；引导开展全国公益性营销活动，组织社会募捐，支持计划的管理与执行；每年向社会发布执行量化的结果和目标实施情况；定义政府政策的优先级，协调计划执行策略的有序进行。

表 1-2 美国《国民身体活动计划》的内容及实施策略^①

部门	主要策略
公共健康	根据不同层次公民健康差异,配备专门知识的工作人员,保障不同人群身体活动开展;宣传身体活动的作用,提供经费资助;成立社会专门组织,使之成为身体活动促进的智囊和信息中心;加强不同部门的关系,促进身体活动开展;与相关政策契合,确保身体活动优先发展;依据政策和环境决定身体活动因素,加强身体活动监控力度
续表	
部门	主要策略
教育	建构优质的身体活动教育内容,加强身体活动项目的文化、安全、健康等适宜性;促进多部门青少年身体活动促进的合作;设计不同地区教育策略,保障不同学校体育教育质量和身体活动项目的实施;创造上学前和放学后,学生从事身体活动的机会;确保幼儿(0~5岁)身体活动教育的便利性;鼓励大专院校相关学位考试中引入身体活动知识测试;引导各类院校向学生教授身体活动,采取活动课程、健身俱乐部等形式
健康保健	支持本地和各个机构的政策和项目,促进身体活动发展;把身体活动纳入生命体征指标,使其成为评测病人的方式之一;提供身体活动治疗和预防环境,制定新的医疗保险和医疗补助规程;身体活动与健康保健相结合,如加强最佳身体活动与健康探讨等;注重身体活动工作人员再教育,如将身体教育纳入资格考试;保障身体活动服务公平,如提升重疾病患者享受身体活动服务优先权
交通、土地与社区设计	把身体活动促进作为工程计划中的义务与责任,保障身体活动场所基础建设的便利性;对把身体活动开展作为重要内容的基础建设项目和社区提供激励措施,进行优先配置资源;通过引导交通运输和社区土地使用,制定相关标准,使决策向支持身体活动实施的方面发展;引导社区设计,提升社区身体活动环境建设,如制定“完整街道”安全道路“宜居社区”等

^① Nation Physical Activity Plan Alliance. *National physical activity plan*, 2013 (6).

部门	主要策略
工商业	督促与帮助工商业管理人员参与身体活动,鼓励员工进行身体活动锻炼;总结和宣传工作场所身体活动开展的成功案例和模式;加强工作场所健康促进的评估;利用制定相关法规,保障工商业能够赞助身体活动的开展,维护企业员工参与身体活动的权力;鼓励工商业部门与其他部门合作,创建身体活动项目和机会
公共健康娱乐	利用各类体育组织和学校的设施,向国民开放,提高身体活动机会;为公共设施提供资金和资源;提升公共设施服务能力,打造环境制度干预下身体活动的量化开展;加强公共设施项目建设,为各类人群提供安全和实惠的活动服务;增加社会营销力度,使身体活动促进效果最大化;加强公共设施身体活动监控,兼顾服务人员的数量与质量

续表

部门	主要策略
大众传媒	制订 5~10 年的身体活动计划;利用网络和媒体,加强部门一体化的机制建设;加强教育,使大众传媒从业者清楚对身体活动宣传的作用;加强身体活动计划品牌宣传,经常的传递身体活动交流信息;颁布法律,持续支持身体活动宣传;确保当地和州的身体活动计划以及利益相关者与国家相一致;利用网络技术、全球定位系统、电子竞技等方式对身体活动进行宣传;促使公共健康机构与相关部门形成伙伴关系,实现健康资源共享
非营利组织 志愿者	定期召集利益相关者,讨论身体活动计划的合作与推广方式,督促计划快速发展;引导非营利组织和志愿者自身形成健康行为,不断进行积极锻炼;督促当地、州和国家政策制定者细化身体活动计划,并付诸实施

三、日本健康战略

第二次世界大战后至今,日本共实施了四次国民健康增进 10 年规划。第一次是 1978 年,实施内容包含:充实健康体检内容,完善市、町、村保健中心的设置,确保保健师、营养师等人力资源齐备。1988 年,第二次国民健康增进规划展开。厚生劳动省提出“活力 80 岁健康计划”口号,目标是即使到了 80 岁也能

生活自理、能够参加社会活动。规划将运动习惯的普及作为重点实施项目。第三次规划自 2000 年起,日本厚生劳动省提出“面向 21 世纪的国民健康增进运动”,即“健康日本 21”。计划总目标是“减少壮年死亡、延长健康寿命、提高生活质量、实现全民身心健康、建立活力社会”。其间,为配合计划更好地贯彻实施,日本政府于 2002 年颁布了《健康促进法》,2006 年,又设立了医疗制度改革的相关法律。这些法律的制定,为国民健康增进规划提供了法律保障。第四次是“健康日本 21”第二期规划,2013 年起开始实施。这也是第四个 10 年规划。规划设定了 5 大领域 53 个目标项目,主要内容包括:健康寿命(指日常生活能自理期间)延伸及地区之间健康寿命差距缩小;生活方式病的预防及彻底预防重症化;维持、提高国民社会生活质量,包括心理健康、下一代健康、高龄者健康;守护健康的社会环境;改善营养与饮食、身体活动与运动等生活习惯和社会环境。通过四次国民健康增进 10 年规划,日本国民健康取得重大进展,世界卫生组织(WHO)在最新的报告 *World Health Report* (2016) 中,从“医疗水平”“接受医疗服务的难度”“医药费负担公平性”等方面对世界各国的医疗体系进行了综合比较,日本再次蝉联第一。

日本“健康日本 21”具有四大特点:其一,针对伴随高龄化相关疾病的高发情况,特别是对护理人员需求的增加,提出相应的对策,强调延长“健康寿命”。其二,首次提出全民健康运动的理念,改变了以往强调个人健康的观念,以增进个人健康为目的的健康措施,提出国家、地方政府、社会团体和个人共同参与。其三,强调社会相关部门的相互协作,改善为实现“健康日本 21”计划所需的环境条件。其四,力图通过改变不良生活习惯、增进健康、预防疾病等一级预防对策,实现减少过早死亡和缩短需护理时期,提高生活质量的目的。

四、其他国家和地区国家健康战略

2004 年 1 月,欧盟健康委员会针对欧洲公共卫生发展所面临的挑战,提出了全社会参与、建立伙伴关系、公共卫生应该列入政府部门的政治议程、注重公共卫生的长期效益、着眼于居民健康而不是疾病、鼓励健康促进的新方法、面对全球化、行动本土化等十个方面的“健康欧洲”战略计划。2001 年 2 月,欧

盟健康委员会根据欧洲地区妇女人群的健康状况与医疗卫生服务提供的实际情况，系统提出了“欧洲妇女健康 2020”战略计划。

英国国家健康战略的制定始终围绕着国家卫生服务体系 (National Health Service , NHS) 的改革与发展进行，在全民享受免费医疗服务、人口老龄化严重、健康不平等、健康服务实施主体转变的背景下，经历了国家健康建设的战略重点由主要依靠医疗与卫生保健到主要依靠公共卫生服务的转变。2000 年以来，英国通过开展一系列战略研究^①，不断调整和完善卫生改革与发展的目标及实现途径。2010 年英国发布“健康生活，健康国民：英国的公共卫生战略”^②，开辟了公共卫生发展的新纪元，确立了英格兰公共卫生署 (Public Health England , PHE) 和地方政府部门在公共卫生工作方面的主体地位。2013 年，PHE 正式成立，发布《英国公共卫生成果框架 2013—2016》^③，提出促进和保护全国公众健康和福祉，最快地提高最贫困者健康的愿景，明确了提高健康寿命预期、缩小不同社区间预期寿命和预期健康寿命差异的公共卫生服务目标。

加拿大政府一直将实现和维持居民良好的健康状况，以及保证享有质量保证的卫生服务及可及性作为重点关注的目标之一。2001 年 4 月，加拿大政府成立了加拿大未来健康委员会，并成立了以 Roy J. Romanow 博士为首的研究小组开展国家健康战略的研究。经过 1 年多的研究发现，加拿大卫生系统面临的最大的问题不是钱，也不是效率的问题，而是社会如何看待健康的问题，也就是加拿大社会的价值取向问题。因此，2002 年，Roy J. Romanow 博士向卫生部长提交了“构建价值 (Building on Value) 的健康战略报告。“构建价值”健康战略报告基于《加拿大卫生法》的 5 个基本原则：公共管理、综合性、普遍性、可携带性和可及性，从社会价值取向的角度，对加拿大卫生事业发展的未来趋势进行了系统研究，从 11 个方面进行了阐述和预测，并提出了 47 项建议。其内容包括：① 可持续的医疗保健；② 卫生服务的可及性、确保质量；③ 资助卫生服务提供者；④ 发展初级卫生保健和预防；⑤ 关注农村和偏远地区；⑥ 家庭保健；

① 朱坤，代涛，张黎黎等：《英国健康战略的特点及启示》，载《医学与哲学》2008 年第 29 卷第 21 期，第 9-11 页。

② Department of Health, UK. *Healthy Lives, Healthy People: our strategy for public health in England*, 2016-06-11.

③ Department of Health, UK. *Public Health Outcomes Framework 2013 to 2016*, 2016-06-11.

⑦ 处方药；⑧ 信息、证据与理念；⑨ 健康、公民权利与联邦政府理念；⑩ 关注土著居民的健康；□ 健康与全球化。

新加坡政府为推动“健康国家”战略计划，特别成立了“健康促进委员会”，专门负责推动“健康国家”战略计划的相关工作，并以提升营养、体育锻炼、减轻压力及戒烟为四大使命，以改善居民生活质量、提高居民平均期望寿命、预防疾病及身心障碍，以及降低婴儿死亡率等措施来推动“健康国家”战略计划。同时，2000 年以来，新加坡政府投入了大量资金在生物医药研究领域，促进生物医药产业成为新加坡的经济支柱之一。2010 年之后，新加坡政府重点从基础生物医药研究转向临床转化研究，以实现其早期投资的经济价值。2016 年 1 月，新加坡国立研究基金会发布《科研、创新与企业 2020 计划》(RIE2020)。计划中，未来五年新加坡政府将拨款 190 亿新元 (约合 912 亿元人民币) 支持