

国际健康影响评价的制度建设：从政策到法律

梁小云^{1*} 顾林妮¹ 张秀兰¹ 金承刚¹ 徐晓新¹ 郝传瑾¹ 贡森² 董丹丹² 郝志荣²

1. 北京师范大学社会发展与公共政策学院 北京 100875

2. 中国国际发展知识中心 北京 100010

【摘要】健康影响评价来源于环境影响评价，“健康的公共政策”运动促进其进一步发展。世界各国的健康影响评价工作主要由公共卫生部门、非政府组织或者国际组织主导，应用于政策、规划和项目三个层面，以系统地评价其带来的潜在健康风险。健康影响评价广泛涉及环境、产业、社会以及城市化等多种领域，是一种多学科、跨部门的影响评价工具。健康影响评价按时间顺序分为前瞻性健康影响评价、回顾性健康影响评价和即时性健康影响评价。从国际经验来看，健康影响评价立法大致分为三类：一是国家宪法先行，如泰国。二是地方立法先行，如加拿大和澳大利亚。三是环境影响评价立法中包含健康影响评价的条款，这是美国等世界大部分国家通行的一种健康影响评价立法方式。建议我国健康影响评价立法，可以针对国家可持续发展议程创新示范区、高风险行业如火电等行业、重大影响的项目、规划或者政策开展。

【关键词】健康影响评价；国际；发展；立法

中图分类号：R197 文献标识码：A doi:10.3969/j.issn.1674-2982.2019.09.006

System construction of international health impact assessment: From policy to legal status

LIANG Xiao-yun¹, GU Lin-ni¹, ZHANG Xiu-lan¹, JIN Cheng-gang¹, XU Xiao-xin¹, HAO Chua-jin¹, GONG Sen², DONG Dan-dan², HAO Zhi-rong²

1. School of Social Development and Public Policy, Beijing Normal University, Beijing 100875, China

2. Center for International Knowledge on Development, China, Beijing 100010, China

【Abstract】The HIA derives from environmental impact assessment and “healthy public policy” promotes its further development. In different countries, the HIA was conducted mainly by public health sector, NGOs, and international organizations to analyze the potential effects of a policy, project or plan on the health of people. Being a multidisciplinary and cross-sectoral method and tool, the HIA has been applied to different fields involving environment, industry, society and urbanization. It is classified as prospective, retrospective and concurrent impact assessment. Based on the international experience, the legal status of HIA could be categorized into three types: (1) A constitution clarifies the nature and purpose of HIA, example of Thailand; (2) The regional legislation specifies the legal status of HIA, experience from Canada and Australia; (3) The environmental impact assessment legislation includes HIA, which is the most popular type worldwide, and the United States gives a good example for the consideration of experience. It is suggested that the legislation of HIA in China could be conducted on major impact projects, policies or plans as designed in the innovation demonstration zone of 2030 national sustainable development agenda, related to high-risk industry such as heat and power.

【Key words】Health impact assessment (HIA); International society; Development; Legal status

1 健康影响评价的起源和发展

环境影响评估分析方法的盛行和健康发展观的

提升促进了健康影响评价的兴起。^[1-3]为了更好地评估发展中国家的大型基础设施项目以及其他政策，20 世纪 80 年代末 90 年代初，健康影响评价在欧洲

* 作者简介：梁小云，女（1974 年—），博士，副教授，主要研究方向为卫生政策和慢性病流行病学。E-mail: liangxiaoyun@bnu.edu.cn

北部国家和澳大利亚等国家和地区逐渐开展。^[4] 1983年,WHO发布了“功能完善的供水系统对健康的积极影响”的评估流程。同时,受到“健康公共政策(Healthy Public Policies)”运动的影响,一些环境健康评价的流程开始涉及健康问题,尤其在加拿大、中欧和东欧。^[4] 健康影响评价的目的是将众多复杂的健康决定因素整合进既有的“影响评估”体系,唤醒决策者关于健康与经济、社会发展相关联的意识,从而影响政策制定。^[5]

健康影响评价在20世纪90年代得到快速发展。1990年英国海外发展管理局(British Overseas Development Administration)发起了“利物浦健康影响计划”(Liverpool Health Impact Programme)。1992年亚洲开发银行(Asian Development Bank)为健康影响评价开发了一个框架。该计划融合了环境影响评价,涉及危险辨识以及风险解读和管理。从1993年开始,加拿大不列颠哥伦比亚省要求向政府提交议案时附上健康影响评价报告;不久,该省的健康和老年人管理局开发出了第一个健康影响评价工具。1999年世界卫生组织欧洲健康政策中心发布的《戈登堡共同议定书》对健康影响评价的定义进行了界定:健康影响评价是用来判断政策、计划、建设项目对人群健康潜在影响以及该影响在人群中的分布状况的程序、方法和工具。《戈登堡共同议定书》认为健康影响评价有四种价值:民主、公平、可持续发展以及合乎伦理地使用证据。^[4] 20多年来,WHO一直在倡导健康影响评价。2012年联合国可持续发展大会(Rio+20)将健康影响评价作为连接健康与可持续发展的“绿色经济”和“制度框架”战略的关键方法加以讨论。1980年创建的国际影响评价协会(International Association of Impact Assessment, IAIA)也建立了健康影响评价专业委员会。

由于健康影响评价植根于这些环境影响评价和社会影响评价,它们之间既具有相似之处,又有所区别。Forsyth等从范围、内容和结果方面总结了不同类型评估技术的关键共性和不同点:健康影响评价关注人类健康,考虑的多种问题与人类健康潜在相关;环境影响评价关注对自然和环境、环境的可持续性、人类健康和经济等的影响;社会影响评价关注人口特征、社区和体制结构;政治和社会资源、个人、家庭变化和社区资源等。^[4]

2 健康影响评价实践的国际现状

目前,美国、加拿大、英国、瑞士等国家分别发布了健康影响评价指南(guidelines),以指导和推进健康影响评价在本国的应用。各国的健康影响评价工作主要由公共卫生部门、非政府组织或者国际组织(如世界卫生组织、世界银行等)主导,应用于政策(如公共交通发展战略或住房援助政策等)、规划(如城市与区域规划等)和项目(如住房或道路开发等)三个层面,以系统评价其带来的潜在健康风险,其广泛涉及环境(空气、噪声、水和废弃物等)、产业(农业、能源、矿业、旅游等)、社会(文化、社会福利等)以及城市化(发展、住房、交通等)等多种领域^[6],是一种多学科、跨部门的影响评价工具。

健康影响评价按时间顺序分为前瞻性健康影响评价、回顾性健康影响评价和即时性健康影响评价,分别对尚未实施、已实施和正在实施的政策、规划或项目进行评价。^[7] 有学者认为前瞻性健康影响评价为影响评价,回顾性健康影响评价为影响评估,本报告将二者统称为影响评价。

根据评价的深度和范围,又分为桌面/微型健康影响评价(Desk-based)、快速健康影响评价(Rapid)、深度健康影响评价(In-depth)等(表1、表2)。^[8]

表1 评估深度的选择^[9]

	桌面评估	快速评估	深度评估
性质	对可能的健康影响提供全方位概览	对可能的健康影响提供较为详细的信息	对潜在的健康影响提供综合评估
用途	用在政策发展早期阶段(如绿皮书)或有限的时间、资源上	最典型或最常用的健康影响评价方法	提供健康影响的最可靠定义,但是不常用(是健康影响评价中的“金标准”)
评估方法	收集和分析现存已有的或可获得的数据	允许进行较为深入的健康影响调查,提高影响的可信度	多渠道、多方法收集与分析数据(质性方法、量化方法乃至参与者方法—利益相关者及其代表者和关键人物参与)
花费时间	2~6周	12周左右	6个月左右

表 2 三种类型适用的条件

问题类型	适用条件
完成报告的时间	如果少于 6 个月,可以选择桌面或快速评估
评估者是谁	如果是内部的,可以是桌面或快速评估
资助者是谁	如果资源允许或可以有较多的评估者,可以选择深度评估
政策是否是关键政策;是否有重大政策改变提议	深度评估
筛选是否提出政策变化或有潜在的健康影响	深度评估
与政策相关数据是否具有可获得性,影响健康的实证资料是什么	较多数据,深度评估
政治或公共利益是什么	如果有较多的公共利益,深度评估

健康影响评价囊括了以下步骤:筛选 (Screening), 界定范围 (Scoping), 风险评估 (Risk assessment), 行动计划 (Health action plan)、执行以及监控 (Implementation and monitoring), 绩效的评估和确认 (Evaluation and verification of performance and effectiveness)。^[8] 筛查是由政府部门快速判断政策、规划、项目的“健康关联”, 确定是否会对人群健康产生影响。如果有潜在影响, 则先界定范围, 即由健康主管部门和主要利益相关者定义关键的健康问题和公共利益, 确定职责范围, 划定界限。随后, 健康影响评价专业团队收集数据, 确定受影响人群的数量、类型和影响途径。健康主管部门或其指定的独立咨询机构, 以及其他相关政府部门做出书面总结, 提出建议。如果政策、规划和项目在通过健康影响评价并实施后, 由健康主管部门和相关主管部门跟踪监测实际影响。^[5]

Fehr 总结了包含健康影响评价的环境影响评价流程。^[10] 完整的环境健康影响评价程序包括: 项目分析、现状分析 (地点、人群、背景)、评估预测 (将来污染的预估和人群健康影响的预估)、评估总结、建议等 (图 1)。

3 典型国家健康影响评价的立法与实施概况

本文总结了泰国、美国、加拿大、澳大利亚、荷兰和德国六个典型国家健康影响评价的立法情况、组织部门、实施范围和内容、利益相关方的反映、效果及存在问题。^[11] 从国际经验来看, 健康影响评价立法大致分为三类:

一是国家宪法先行。这类国家直接将健康影响评价条款写进宪法, 赋予健康影响评价宪法的地位。最为典型的代表是泰国, 宪法中直接明文规定“任何严重影响社区环境质量、自然资源和健康的的项目或活动需对环境和公众健康影响进行评估”^[12], 并以行政法和专门法 (基本卫生法、环境评价法) 的

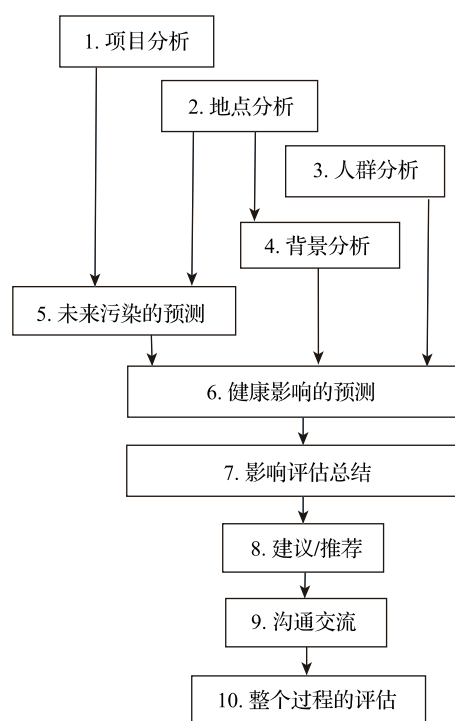


图 1 包含 HIA 的环境影响评价十步法

形式进一步明确健康影响评价的法律地位^[13-14], 通过颁布配套的健康影响评价实施指南来指导具体的实施活动。

二是地方立法先行。这种方式主要出现在联邦制国家, 其各州或各省分别以行政法规的形式规定本地区在项目、规划或政策实施中要进行健康影响评价的条款。最为典型的代表是加拿大和澳大利亚。^[15-17]

三是环境影响评价立法中包含健康影响评价的条款。这是目前世界上大部分国家通行的一种健康影响评价立法方式。美国即采用的这一立法方法。美国的健康影响评价条款规定在国家环境政策法案 (The National Environmental Policy Act, NEPA) 之内。^[18] 同时, 《住宅法案》、《清洁水法》、《安全饮用水法》等通过对住房、污水排放、公共饮用水供水系统等规范的管理, 以求确保公众的身体健康。^[19-20] 而其

实施则相对独立,主要由公共卫生部门(主要是疾病预防控制中心)、教育机构或者社会组织来负责。表3列出了泰国、美国、加拿大、澳大利亚、荷兰和德国

健康影响评价的立法现状、与环境影响评价立法的关系、健康影响评价执行机构及参与部门、费用来源及其特色。

表3 典型国家健康影响评价立法情况

国家	HIA 立法	EIA 立法中包括 HIA	HIA 执行机构	其它部门的参与	HIA 费用来源	特点
泰国	《泰国宪法》 《国家健康法》	《国家环境质量法》	国家健康委员会, 自然资源与环境部	卫生部, 卫生研究所, 国家健康大会	政府	宪法中规定了 HIA, 成立了专门的 HIA 执行部门, EHIA 的实施由环保部门主导
美国	《住宅法案》 《健康场所法案》 《清洁水法》 《安全饮用水法》	《国家环境政策法案》	美国疾病预防控制中心	社会民间组织, 教育机构等	罗伯特·伍德· 约翰逊基金会, 皮尤慈善信托 基金, 加州捐助会, 疾控中心, 地方政府	HIA 发展早, 与环境有关的法律中均规定健康相关问题, HIA 实施领域广泛(政策、项目、规划以及环境都涉及), 评估程序完善, 评估工具完备
加拿大	《公共卫生法》	《联邦环境评价法》 各省《环境评价法》	联邦及各省公共卫生机构	联邦、省、特区环境和职业健康委员会	政府	以省为单位开展 HIA, 联邦政府起协调作用, 以魁北克省和不列颠哥伦比亚省为代表
澳大利亚	《维多利亚州公共卫生条约》	《联邦环境保护法》 《塔斯马尼亚州环境影响评价法》	公共卫生机构	国家环境健康委员会	政府	推行聚焦平等的健康影响评价(equity-focused HIA)
荷兰	《城市与环境条约》 《公共卫生条约》	《环境管理法》 《环境评价法》	城市公共卫生服务机构	环境影响评估委员会	政府	注重量化方法, 注重效果研究
德国	《公共卫生法》	《环境评价法》	公共卫生机构	卫生研究机构	联邦研究与技术部门; 欧洲委员会	整合的观点: 以量化方法为主,包括对于健康影响因素和健康效应的量化, 开发 Bielefeld 十步法, 概率模型的使用

4 对我国健康影响评价制度的启示及立法建议

发达国家在健康影响评价及其立法方面已经有了大量实践,并发表了丰富的文献,这些国际实践和理论探讨,对研究建立我国的健康影响评价制度提供了积极有益的参考和启示。当前,我国正处于重要的战略机遇期,中国产业未来在国际上的竞争力应立足于绿色化、循环经济和低排放。我们需借鉴我国环境健康影响评价、职业病危害评价以及国际健康影响评价等的经验,按照国际经验并结合中国国情,可以采取在国家可持续发展议程创新示范区做健康影响评价立法试点,或者选取对人群健康影响明显的重点行业,或者具有重大影响的项目、规划或者政策,开展健康影响评价。主张把开展健康影响评价作为政策、规划出台的前提依据和重大建设项目立项批准的基础,甚至可以一票否决。

4.1 推动健康影响评价的地方立法

中国可以借鉴一些联邦制国家,通过地方立法对健康影响评价做出规定。但是,由于我国存在部门设置条块分割的问题,中央政府领导下的地方、行业或区域试点,在地方层面会遭遇很多部门没有立法动力和权力的问题。目前,国家可持续发展示范区的建立为健康影响评价的地方立法提供了契机。国务院于2016年12月印发了《中国落实2030年可持续发展议程创新示范区建设方案》,拟在“十三五”期间,创建10个左右国家可持续发展议程创新示范区。2018年2月国务院批复同意了深圳、太原、桂林等三个城市创建国家可持续发展议程创新示范区,深圳市同时提出了“健康深圳建设”工程。由于可持续发展议程创新示范区的建设将在新发展理念指导下,推行政策先行先试、体制机制创新等,可以考虑以行政法规的形式制定本区在项目、规划或政策实施中要进行健康影响评价的条款,同时由地方疾

疾病预防控制中心牵头制定技术规范,并建立健康影响评价专家库。在条件成熟后再向更大范围甚至全国推广。

4.2 健康影响明显的重点行业,或者具有重大影响的项目、规划或者政策的健康影响评价立法

选取一些对人群健康影响明显的重点行业先行实施。对于评估的行业,需分步实施,不宜全面推开。另外,对于已经发生健康异常的地区、已经发生重大危害的项目、规划或政策进行事后健康影响评价。对于已经发生群体社会事件的项目、规划或政策进行前瞻性健康影响评价。

健康影响评价的国际实践和理论探讨,对研究建立我国的健康影响评价制度提供了积极有益的参考。如健康影响评价改进了一些公共决策、规划和项目的制定,将人群健康置于更为重要的位置,健康优先成为一种价值导向和价值判断标准。目前我国对健康影响的评价普遍缺失,健康预测与评估机制不完善,许多政策、建设项目和规划的健康风险没有被准确评估,这在很大程度上成为导致健康损害事件频发的原因之一。因此,健康影响评价制度建设应及早提上议事日程,以避免更多健康损害的发生。

作者声明本文无实际或潜在的利益冲突。

参 考 文 献

- [1] Beecham L. All policies should be assessed for effect on health[J]. *BMJ*, 1998, 316(7144): 1558.
- [2] Kemm J. Health impact assessment: a tool for healthy public policy[J]. *Health Promotion International*. 2001, 16(1): 79-85.
- [3] Mittelmark M B. Promoting social responsibility for health: health impact assessment and healthy public policy at the community level[J]. *Health Promotion International*, 2001, 16(3): 269-274.
- [4] Forsyth A, Slotterback C S, Krizek K. Health impact assessment (HIA) for planners: What tools are useful? [J]. *Journal of Planning Literature*, 2010, 24(3): 231-245.
- [5] 李潇. 健康影响评价与城市规划[J]. *城市问题*, 2014(5): 15-21.
- [6] World Health Organization. Examples of HIA [EB/OL]. (2017-10-23). <http://www.who.int/hia/examples/en/>
- [7] Parry J, Stevens A. Prospective health impact assessment: Pitfalls, problems, and possible ways forward [J]. *BMJ*, 2001, 323(7322): 1177-1182.
- [8] International Finance Corporation. Introduction to health impact assessment [R]. 2009.
- [9] Abrahams D, Broeder Ld, Doyle C, et al. Policy health impact assessment for the European Union: Final project report [R]. 2004.
- [10] Fehr R. Environmental health impact assessment: Evaluation of a ten-step model [J]. *Epidemiology*, 1999, 10(5): 618-625.
- [11] Kemm J. Health impact assessment: Past achievement, current understanding, and future progress [M]. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- [12] Constitution of the kingdom of Thailand, B. E. 2550. 2007 [EB/OL]. (2017-11-10). <http://www.asianlii.org/th/legis/const/2007/1.html>
- [13] National Health Act, B. E. 2550. 2007 [EB/OL]. (2017-11-01). http://www.thailawforum.com/laws/National%20Health%20Act_2007.pdf
- [14] The Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act, B. E. 2535 [EB/OL]. (2017-11-10). http://thailaws.com/law/t_laws/tlaw0280.pdf
- [15] Health Canada. Canadian Handbook on Health Impact Assessment [R]. 2004.
- [16] National Collaborating Centre for Healthy Public Policy. Health impact assessment [EB/OL]. (2017-11-02). http://www.nccchpp.ca/54/Health_Impact_Assessment.ccnpps
- [17] 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 [M]. Washington, D. C. The National Academics Press, 2011.
- [18] Ross C L, Orenstein M, Botchwey N. Health impact assessment in the United States [M]. Springer Science & Business Media, 2014.
- [19] 刘曼明. 美国安全饮用水法简介 [M]. *海河水利*, 2002(4): 68-69.
- [20] 王兰, 蔡纯婷, 曹康. 美国费城城市复兴项目中的健康影响评估 [J]. *国际城市规划*, 2017(5): 33-38.

[收稿日期:2019-2-12 修回日期:2019-06-30]

(编辑 赵晓娟)