

现代健康城市 科学管理探索与研究

——张家港市建设实践

王卫国 徐 勇◎主编

高校学术经典文库



光明日报出版社

现代健康城市 科学管理探索与研究

——张家港市建设实践

王卫国 徐 勇◎主编

高校学术经典文库



光明日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

现代健康城市科学管理探索与研究 / 王卫国, 徐勇
主编. -- 北京: 光明日报出版社, 2014. 6

ISBN 978 - 7 - 5112 - 6526 - 5

I. ①现… II. ①王…②徐… III. ①城市环境—生
态环境建设—研究—张家港市 IV. ①X321. 253. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 103483 号

现代健康城市科学管理探索与研究

主 编: 王卫国 徐 勇

责任编辑: 曹美娜

责任校对: 张明明

封面设计: 中联学林

责任印制: 曹 净

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市东城区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010 - 67078248 (咨询), 67078870 (发行), 67078235 (邮购)

传 真: 010 - 67078227, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E - mail: gmcbbs@gmw.cn caomeina@gmw.cn

法律顾问: 北京天驰洪范律师事务所徐波律师

印 刷: 北京天正元印务有限公司

装 订: 北京天正元印务有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换

开 本: 710 × 1000 毫米 1/16

字 数: 253 千字

印 张: 15

版 次: 2014 年 6 月第 1 版

印 次: 2014 年 6 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5112 - 6526 - 5

定 价: 45.00 元

版权所有 翻印必究

本书编辑委员会

编委会主任:黄 尧 黄亚平 卜 秋
副 主 任:黄晓伟 王卫国 徐 勇
委 员:钱凤娟 於海良 陈 飞 惠 红
沈竹义 徐建龙 徐志斌 马丽忠
侯寿松 施向东 刘国华 徐向前

主 编:王卫国 徐 勇
副 主 编:钱凤娟 许家明
编 委:顾增惠 龚家红 邱海岩 陈 平
李 英 陈 瑛 陈建平 吴建东
张 剑 朱路珍 周拥军 钱春峰
瞿海丰 耿雪英 陈 浩 张 烨
孙学鲁 刘俊宾 高 翔

序

健康城市是世界卫生组织于 20 世纪 80 年代针对城市化给市民健康带来的影响而倡导的全球性行动战略,其目的是呼吁城市在自身发展过程中,通过政府、社会和市民的共同努力,持续改进和消除威胁市民健康的各种社会决定因素,全面提高市民的健康素质和生活质量,让城市成为健康人群、健康环境、健康社会和健康服务有机统一的发展整体。

张家港市在建成国家卫生城市之后,按照全国爱卫办的要求,把建设健康城市作为巩固和发展国家卫生城市成果的重要载体,围绕完善健康服务、营造健康环境、构建健康社会、培育健康人群和建设健康场景等工作重点,推进建设健康城市工作深入开展。十年来,张家港市健康城市建设走过了一条充满挑战、探索与辉煌的发展之路,取得了巨大成绩,成为唯一一个被列为全国首批健康城市试点市的县级市,累计获得 15 个世界卫生组织和健康城市联盟的健康城市优秀实践奖、最佳范例奖等奖项,人均期望寿命达到 81.64 岁。

国务院副总理刘延东同志在第十一届全国爱国卫生运动委员会全委会上明确要求要“全面启动健康城市建设,促进城市建设与人的健康协调发展”,健康城市建设也列入了《江苏省爱国卫生条例》,健康城市面临着良好的发展机遇。作为健康城市建设的先行者,如何在新一轮健康城市建设中进一步推进健康城市向更高层次发展,是今后 5—10 年健康城市建设面临的重要课题。根据健康城市的发展趋势,应用科学思想、科学方法开展健康城市建设是今后我国健康城市发展的必由之路。因此,研究和探索健康城市科学管理体系和工作模式,对一个城市的健康进行科学诊断和科学研究,不断发现存在的问题,是健康城市建设可持续发展的基础。

健康城市科学管理体系要求健康城市建设决策民主化、市民参与制度化、建设过程规范化、效果评估科学化,这对健康城市发展具有重要意义。本书通过在张家港市开展健康城市科学管理体系的实践,为进一步完善健康城市科学管理体系进行了初步探索,希望为今后健康城市科学管理提供有益的经验。

编者

2013 ~ 12 ~ 24

目 录

CONTENTS

第一章 现代健康城市科学管理体系探索	1
第一节 城市管理与《质量管理体系地方政府应用 ISO9001： 2000 指南》 2	
第二节 现代城市管理基础——管理原理 4	
第三节 质量管理体系在健康城市科学管理中的应用与探索 6	
第二章 张家港健康城市管理组织建设	19
第一节 张家港健康城市管理的组织体系 19	
第二节 张家港健康城市组成部门的分工与职责 20	
第三章 张家港城市健康诊断	21
第一节 人口状况指标 25	
第二节 慢性病情况 32	
第三节 传染性疾病 34	
第四节 母婴保健指标 36	
第五节 卫生系统发展 37	
第六节 生活方式和锻炼情况 38	

第七节 教育情况	39
第八节 城市交通	39
第九节 外来人口	41
第十节 控烟情况	42
第十一节 环境卫生	47
第十二节 饮用水供给情况	48
第十三节 贫困人群	50
第十四节 张家港社区居民健康需求分析	51
第四章 张家港健康城市规划	54
第一节 2009 年张家港建设健康城市规划	54
第二节 2011 年张家港建设健康城市规划	59
第三节 2012 年张家港建设健康城市规划	64
第四节 2013 年张家港建设健康城市规划	69
第五章 健康城市科学管理典型案例	75
附录 1 张家港关于加快健康城市建设的意见	132
附录 2 2004 年张家港市建设健康城市行动计划	140
附录 3 张家港市 2005 年建设健康城市工作意见	148
附录 4 张家港市 2006 年建设健康城市工作意见	154
附录 5 张家港市 2007 年建设健康城市工作意见	161
附录 6 张家港市 2008 年爱国卫生和建设健康城市工作意见	169

附录7 张家港市建设健康城市三年推进计划(2008~2010年) ...	177
附录8 张家港市村庄环境整治行动计划	191
附录9 张家港市关于深化全市爱国卫生和健康城市建设 工作的意见	208
附录10 2013年度张家港市美丽村庄建设实施意见	219

第一章

现代健康城市科学管理体系探索

城市化、现代化是 21 世纪中国发展的大趋势。随着城市化水平的不断提升,人们的生活水平、生活方式、社会行为和健康发生了巨大变化。城市高度繁荣的同时,也积聚了众多健康风险,带来了新的危害。实现城市现代化和可持续发展,必须树立健康城市理念,即城市不仅仅是片面追求经济增长效率的经济实体,还应该是一个有生命、能呼吸、能生长的有机体,是改善人类健康和提高生活质量的理想环境。根据世界卫生组织的定义,健康城市是一个由健康的人群、健康的环境和健康的社会有机结合的整体,能够不断改善环境、扩大社区资源,使城市居民相互支持、发挥最大的潜能。

目前我国,健康城市的建设取得了巨大成就,然而健康城市建设是没有止境的,一个城市如何科学地开展健康城市建设,在新一轮健康城市建设中进一步推进健康城市向更高层次发展,是今后 5—10 年健康城市建设面临的重要课题。根据健康城市的发展趋势,应用科学思想、科学方法,以人为本,即以科学发展观开展健康城市建设,是今后我国健康城市发展的必由之路。因此,研究和探索健康城市科学管理体系和工作模式,对一个城市的健康进行科学诊断和科学研究,不断发现存在的问题,是健康城市建设可持续发展的基础。健康城市科学管理体系要求健康城市建设决策民主化、市民参与制度化、建设效果评估科学规范化,这对我国健康城市建设具有重要意义。

健康城市科学管理体系将以 ISO 质量管理体系和管理学基本原理为基础,探讨健康城市的科学化管理模式。

第一节 城市管理与《质量管理体系地方政府应用 ISO9001:2000 指南》

国际标准化组织 (ISO) 发布了《IWA4 质量管理体系—在地方政府中采用 ISO9001:2000 指南》(以下简称指南)。该《指南》是公共权力部门执行 ISO9001:2000 管理体系标准,以便改进地方政府质量管理的指南。

ISO9001:2000 已经为 154 个国家的 670400 个各种类型的组织所使用,包括地方政府和公共服务部门。公布的指南是按在地方政府中工作的人们更加熟悉的术语来解释的,并把 ISO9001:2000 的要求与他们的工作环境联系起来。这将使他们执行标准更容易,从而改进他们工作的质量。

政府机关为进一步提高服务质量水平、提高群众满意度,按 ISO9001 和 ISO/IWA4:2005 标准建立和完善质量管理体系是大势所趋,也是建立服务政府、法治政府、透明政府的有效途径。通过质量管理体系认证的政府机关已在质量管理方面取得明显成效。ISO/IWA4:2005 标准又为政府机关建立和完善质量管理体系提供了指导,该标准在政府机关有效地应用,必将会使政府机关获得良好的管理效果。

1. 以人为本,提高政府工作人员的整体质量管理的意识

运用 ISO9001 标准建立质量管理体系,使公务人员能够了解现代质量管理的理论和系统的管理方法,培养了团队精神,鼓舞斗志,更加熟悉法律法规和业务工作,使干部的责任心更强。

2. 规范政府职能部门内部日常的工作管理,优化工作流程,提高工作效率

运用 ISO9001 标准建立质量管理体系,可以针对日常的工作建立业务工作流程,理顺工作关系,规范工作程序,明确职责权限,防止互相推诿现象,找到依法执行公务的支撑点,充分调动职工工作的积极性和主动性,从而提供工作效率。

3. 体现了政府部门为民服务的宗旨

ISO9000 质量标准在当今社会已不算是新鲜事物了,随着社会的不断进步,经济的不断发展,越来越多的人开始关注这些国际标准,这其中不只有企业,还有国家机关。这也体现了国家机关积极转变观念,勇于将自己展示于公众面

前,接受社会监督的魄力。把服务当做产品,向社会公开承诺,是对以往旧的工作模式的摒弃,是实现按程序办事,按国际惯例办事的良好开端,是应对人世需要而做的有益尝试。政府机关要树立司法为民的宗旨,也要提供服务,它是代表国家行使权利,维护国家、人民权益,是服务于人民、服务于社会的,然而许多政府部门依然沿袭旧的人管人的工作模式,职责不明、效率不高,极大地阻碍了发展,质量管理体系认证是克服这些弊端、提高政府部门服务水平的有效武器。

4. 促进依法行政工作

运用 ISO9001 标准建立质量管理体系,可以通过内部审核、管理评审、外部审核,引进监督机制,用制度管人,减少个人说了算的行为,增强工作的透明度。如在财政财务管理服务工作中,各个环节权责分明,互相制约,有效地保证财政资金的安全。

5. 明确职责,避免推诿、扯皮现象的发生

政府在管理运作过程中存在的突出问题是,政府职能相互交叉、互相重叠。在我们日常管理中,出现的大量的所谓的政府部门多层管理。也就是说,一件事情多政府部门都插手管理,有利的大家都去争着管,没利的互相推托,以至于出现政府管理部门扯皮、推诿、互相争夺经济利益等不良现象。这个问题在我们现实生活中看得比较清楚,也比较多。职能交叉、职能重叠,互相扯皮、互相推诿的问题,应该说在我们政府管理中是不少见的。这样不仅仅影响政府的工作效率,也影响了政府的形象。

通过贯彻 ISO9000 标准,进一步明确各部门、各岗位的职责,明确部门与部门、岗位与岗位之间的相互关系,并加以监督和考核,避免了推诿、扯皮现象的发生。

6. 为政府机关改变职能、适应加入 WTO 以后的新变化做好充分的准备

入世以后会对中国产生很多影响,那么最大的挑战就是对政府管理的挑战。ISO9000 标准的思想和要求是从最高管理者开始,利用管理的“瀑布效应”从上至下像瀑布一样把每一层管理者身上那些陈旧的、不好的管理习惯冲刷干净。引入这套标准,就可以从人管人的模式中完全脱离出来,实现以制度管人,什么工作该做、该由谁做、如何做都明确写在制度规则中,依此施行,并向社会公开,接受群众监督,必将实现政府部门管理工作的整体改观。

7. 加强了政府机关与人民群众的联系,提高社会满意度

进行 ISO9001 质量管理体系认证的认证机构是经过国家认可机构认可的

权威机构,对质量管理体系的审核非常严格。对政府部门内部,按照经过严格审核的国际标准化的质量体系进行品质管理,真正达到了法治化、科学化的要求,极大地提高了工作效率和工作质量。对于政府部门外部,社会和参与人得知政府按照国际标准实行管理,得到 ISO9001 质量管理体系认证注册证书,并且有认证机构的严格审核和定期监督,可以增强他们对政府部门的信任,提高公信力。

8. 加强了政府部门之间的横向联系,有利于各级政府内部、外部的联系和协作

运用 ISO9001 标准建立质量管理体系,明确了个各政府部门间的职责接口,建立了政府内外部的沟通渠道,通过明确的职责界定和有效的沟通可促进政府各职能和层次之间信息的交流,从而增进理解和提高工作效率。

9. 有效地克服了政府部门内部评价和考核的弊端

例行的考核在政府部门已成为惯例,这对于促进工作开展有积极作用,但也存在很大的弊端:一是每年浪费了大量人力、物力,影响了正常工作;二是碍于人情面子容易使考核流于形式;三是容易在部门间产生矛盾。

ISO9000 认证机构属于第三方审核,可以有效排除这些弊端。进行质量管理体系认证之初,在质量体系文件中除确立总的质量方针和目标外,把部门目标和年初制定的考核目标统一起来,把对认证的质量量化考核与各科室的目标考核统一起来,有效地克服了机关内部评价和考核的弊端。

第二节 现代城市管理基础——管理原理

1. 系统原理:城市是一个系统,是一个复杂的巨系统。为了达到最佳管理,必须对城市进行系统分析,抓住系统的三个环节:目的性、全局性、层次性。运用系统观点和系统方法建立组织与环境、组织内部各部分相互促进的协调关系,实现城市系统的高效能、高效率。系统原理包括整体性原理、动态性原理、开放性原理、环境适应性原理、综合性原理等。所谓整体性原理是指系统要素之间的相互关系及要素与系统之间的关系以整体为主进行协调,局部服从整体,使整体效果为最优。所谓动态性原理,是指系统作为一个运动着的有机体,其稳定状态是相对的,运动状态则是绝对的,系统不仅作为一个功能实体而存

在,而且作为一种运动而存在。所谓开放性原理是指任何有机系统都是耗散结构系统,系统与外界不断交流物质、能量和信息,才能维持其生命。所谓环境适应性原理是指系统不是孤立存在的,它要与周围发生各种联系。这些与系统发生联系的周围事物的全体,就是系统的环境,环境也是一个更高级的大系统。如果系统与环境进行物质、能量和信息的交流,能够保持最佳适应状态,则说明这是一个有活力的理想系统。否则,一个不能适应环境的系统则是无生命力的。所谓综合性原理,是指把系统的各部分、各方面和各种因素联系起来,考察其中的共同性和规律性。

2. 整合分原理:现代高效率的管理,必须在整体规划下明确分工,在分工基础上有效地综合。

3. 反馈原理:面对不断变化的客观实际,必须做到有灵敏、准确、有力的反馈。

4. 封闭原理:任一系统内的管理手段必须构成一个连续封闭的回路。

5. 能级原理:将不同的个人,根据其能力大小,分别安排在适当层次的组织机构中,做到人尽其才,能者多劳。

6. 弹性原理:管理必须保持充分的弹性,以适应各种可能的变化,实现动态管理。

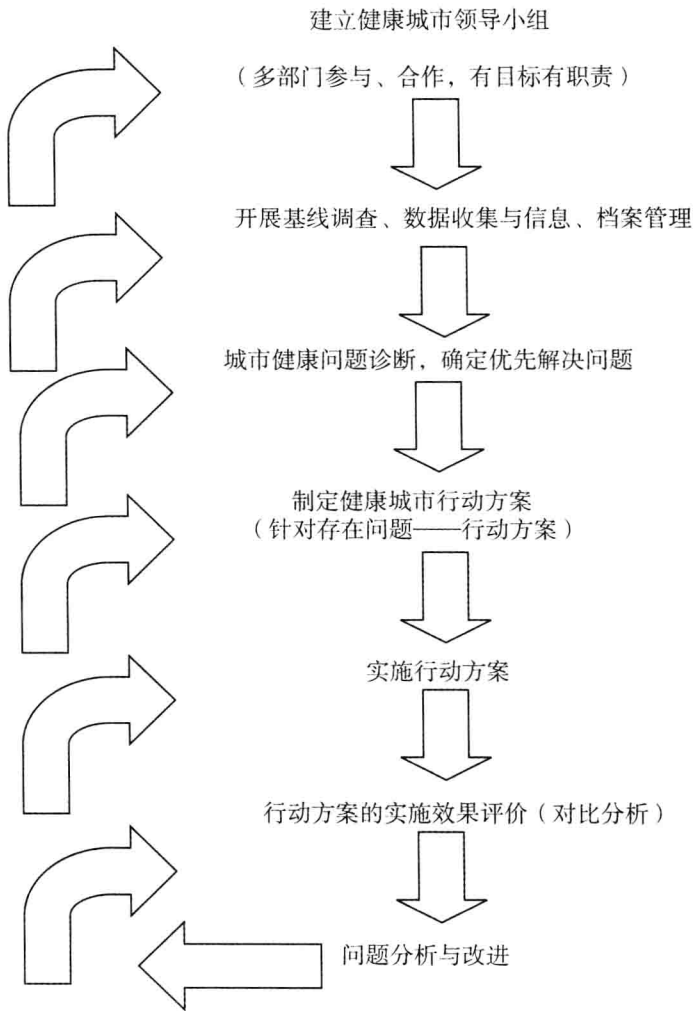
7. 动力原理:管理必须有强大的动力,包括物质动力、精神动力、信息动力,才能持续有效地进行。

8. 人本原理:以人(居民)为中心,以人为本。人本原理主要包括居民是城市的主体,居民参与是有效管理的关键,使人性得到最完美的发展是现代管理的核心,服务于人是管理的根本目的。

9. 权变原理:根据外部条件的变化,采用不同的方法来解决实际问题。从实际出发,在不违背客观规律的前提下,发扬创新精神,灵活选用不同的管理模式及管理策略,及时组织管理变革,以适应管理目标和客观条件的变化,使城市不断发展。

第三节 质量管理体系在健康城市科学管理中的应用与探索

1. 健康城市科学管理体系工作路线图



2. 健康城市组织管理

根据健康的社会决定因素,影响城市居民健康的因素很多,需要建立健康城市多部门参与的、合作管理机构。在一个城市开展健康城市工作,首先要成立市健康城市领导小组,确定各个部门具体任务和责任,指定总协调员和每个部门的

协调员,具体负责各项工作的协调。

市领导任组长

组成部门:

发展与改革委员会

监察局

公安局

建设局

园林局

体育局

卫生局

民政局

教育局

文明办

老干部局

妇联

共青团市委

食品药品监督管理局

文广局

疾病预防控制中心

卫生监督所

参与部门数量,可根据工作需要增减。

案例 张家港市

市委、市政府成立了市建设健康城市领导小组,由市政府主要领导任组长,市委、市政府分管领导任副组长,相关部门主要负责同志任组员,统一领导,统筹管理,指挥协调全市健康城市建设工作,领导小组下设办公室,具体负责日常工作。市建设健康城市领导小组还设立了健康环境、健康服务、健康社会、健康人群、宣传教育和督察六个专业委员会,实行主任单位负责制。

3. 基线调查、数据收集与文件信息管理

(1) 目标、计划、政策档案收集

包括健康城市的总体目标,阶段目标,总体计划,阶段计划,为实现健康城市的总体目标和阶段目标,落实总体计划,阶段计划相关的政策文件。

(2) 基础资料收集

a. 内容

可通过收集现有资料或通过调查收集基线资料,目的是进行科学对比分析与评价效果。具体基础资料包括下列指标(各地可根据当地的情况进行选择),详细记录各个指标获得的方法、途径。

b. 方法

收集政府各个部门统计数据、政府报告、年鉴和调查报告数据。

通过召开居民讨论会、问卷调查、面对面调查等,了解居民的健康需求和影响市民健康的主要社会因素、环境因素、管理和政策因素,收集影响居民健康的热点问题、难点问题。

c. 指标

例如:某市 2012 年人口 160000 人,男 85000 人,女 75000 人。——来源于某市统计局,2013 年统计年鉴。

d. 基线调查、数据收集具体内容(可根据当地的情况进行选择)

■Population and health status 人口与健康状况指标

■Total number of citizens on a specified date 2009 人口

■Age and sex structure of the population by 5 - year age bands 人口性别年龄结构

■Percentage of children (0 - 1, 1 - 4, 5 - 14 years) 儿童百分率

■Percentage of older people (over 65, over 75, over 85 years) 老年百分率

■Vital statistics

■Birth and fertility rates 出生率

■Death rates 死亡率

■Standardized mortality ratios (compared with national figures) for all causes and selected causes of death 标准死亡率死因

■Perinatal mortality rate 围产死亡率

■Maternal mortality rate 产妇死亡率

■Abortion rate 流产率

■Employment

■Employment Status 就业情况

■Employment Sector 就业部门