

# 国家卫生城市长效管理运行机制研究

——以江苏省为例

顾鹏程<sup>1,2\*</sup> 林闽钢<sup>2</sup>

1. 江苏省卫生和计划生育委员会 江苏南京 210008

2. 南京大学政府管理学院 江苏南京 210046

**【摘要】**随着国家卫生城市数量的增多,这些城市面临的问题不再是如何建成国家卫生城市,而是如何实现国家卫生城市的长效管理。本文以国家卫生城市数量最多的江苏省为例,从阐述江苏省不同经济基础地区(苏南地区、苏中地区、苏北地区)国家卫生城市的运行机制入手,分析存在的问题,发现江苏省国家卫生城市长效管理运行机制存在参与机制相对单一、市场化机制不够健全、高位协调机制不够通畅、网格化数字化的管理机制不够成熟、行政执法机制不够完善的问题,建议在确立多元化参与机制、完善高位综合协调机制、健全长效管理的市场化机制、完善网络化数字化的管理机制、改进城市管理行政执法机制五个方面进一步改进。

**【关键词】**卫生城市; 长效管理; 运行机制

中图分类号: R197 文献标识码: A doi:10.3969/j.issn.1674-2982.2018.08.012

## Study on operational mechanism of long-term management of national health city: A case study of Jiangsu Province

GU Peng-cheng<sup>1,2</sup>, LIN Min-gang<sup>2</sup>

1. Jiangsu Provincial Commission of Health and Family Planning, Nanjing Jiangsu 210008, China

2. School of Government, Nanjing University, Nanjing Jiangsu 210046, China

**【Abstract】**Since the number of national health cities in China is on increasing trend, the problems faced by these cities are no longer how to build them, but how to achieve their long-term management. This paper uses Jiangsu Province which has the largest number of national health cities as an example. It starts by defining the operational mechanism of long-term management of national health cities in different economic base areas of Jiangsu Province (Southern, Central and Northern areas of Jiangsu), it analyzes the problems of operation mechanism therein, and puts forward some policy recommendations. The results pointed out that problems exist in operational mechanism of long-term management of national health cities in Jiangsu. Among the highlighted problems are defined the participation mechanism which is relatively simple, the marketization mechanism is not sound enough, the high-end comprehensive coordination mechanism is not smooth, grid-based digital management mechanism is not mature enough, and the administrative law enforcement mechanism is not perfect. It is recommended to establish diversified participation mechanism, to improve the high-end comprehensive coordination mechanism, to perfect the market-oriented mechanism for long-term management, to improve the grid-based digital management mechanism, and to improve the administrative law enforcement of urban management mechanism in order to make better operational mechanism of long-term management of national health cities.

**【Key words】**Health city; Long-term management; Operational mechanism

\* 作者简介:顾鹏程,男(1985年—),硕士,主要研究方向为医药卫生政策。E-mail: gu5216560@163.com

卫生城市是我国发起的旨在提高城市卫生水平的城市模式。1989年10月,为贯彻落实国务院《关于加强爱国卫生工作的决定》,改善城市卫生面貌,提高人民健康水平,全国爱国卫生运动委员会(以下简称全国爱卫会)发出《在全国开展创建国家卫生城市活动的通知》,开始在全国开展创建国家卫生城市活动。2000年全国爱卫会在直辖市开展创建国家卫生区活动。截至2018年5月,全国爱卫会累计命名了288个“国家卫生城市”、49个“国家卫生区”(仅在直辖市),约占全国城市总数的44%。随着国家卫生城市数量的增多,这些城市面临的问题不再是如何建成国家卫生城市,而是如何实现国家卫生城市的长效管理。本文以国家卫生城市数量最多的江苏省为研究对象,从国家卫生城市的运行机制入手,分析当前存在的问题,并提出相关建议。

### 1 国家卫生城市长效管理运行机制的内涵

机制就一般的意义上来说,就是系统本身渗透在各个组成部分中协调各个部分,使之按既定的方式和规律运行的一种自动调节的机能。机制是由客观存在的各种规律作用综合构成的,是规律作用的集中体现和具体形式。<sup>[1]</sup>以此类推,国家卫生城市长效管理机制是指国家卫生城市为了实现长期正常运行,协调内部各个组成部分按照一定方式和规律运行的一种自动调节的机能。进入21世纪以来,随着我国经济建设和城市基础设施建设不断深入,国家卫生城市的数量迅速增加,部分经济发达地区出现了国家卫生城市群,国家卫生城市的影响日益扩大,国家卫生城市长效管理机制也随之进入探索阶段,不过大多是基于当地的实践经验,缺乏系统的研究。<sup>[2-5]</sup>

2016年7月,全国爱卫会印发《关于开展健康城市健康村镇建设的指导意见》,提出“健康城市是卫生城市的升级版,通过完善城市的规划、建设和管理,改进自然环境、社会环境和健康服务,全面普及健康生活方式,满足居民健康需求,实现城市建设与人的健康协调发展”。2016年10月,中共中央、国务院印发《“健康中国2030”规划纲要》,明确“把健康城市和健康村镇建设作为推进健康中国建设的重要抓手”。在健康中国建设背景下,完善国家卫生城市长效管理机制迫在眉睫。

本文认为国家卫生城市长效管理机制从功能上大致分为运行机制、保障机制、监督机制和奖惩机制四个方面(图1)。其中,运行机制是国家卫生城市长效管理机制的核心。从现有文献和政府文件来归

纳,国家卫生城市长效管理运行机制主要包括参与机制、高位协调机制、市场化机制、网格化管理机制、数字化管理机制、行政执法机制六个方面。

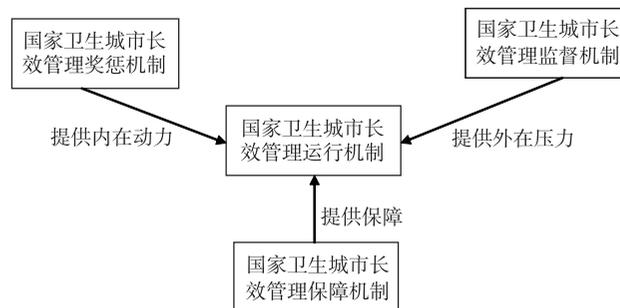


图1 国家卫生城市长效管理机制内部框架

### 2 江苏省国家卫生城市长效管理运行机制现状

江苏省各地的经济发展呈现出不平衡的状态,苏南地区(包括南京、苏州、无锡、常州、镇江5市)经济发达,苏中地区(包括扬州、泰州、南通3市)经济居中,苏北地区(包括徐州、连云港、淮安、盐城、宿迁5市)经济较为落后。江苏省的国家卫生城市创建也是首先在经济发达的苏南地区取得突破,其后向经济居中的苏中地区扩散,最后推广到经济较为落后的苏北地区。由于经济水平和社会发展水平的差别,苏南、苏中、苏北地区的国家卫生城市长效管理的运行机制分别呈现出一定的区域特点。

#### 2.1 参与机制

苏南地区由于宣教工作做得好,居民总体素质水平高于苏中、苏北地区,加之建有成熟的志愿者、网络问政、公众接待日、市长热线等制度,使苏南地区的公众能够较多地参与到国家卫生城市长效管理中来。苏南地区的社会组织数量也远远高于苏中、苏北地区,一些社会组织如志愿者协会、健康教育协会、病媒生物防制协会也更为活跃,能够较多地参与到国家卫生城市管理中来。苏南地区的民营经济发展势头良好,政府也探索出较为成熟的市场化机制,使得民营企业能够较多地参与进来。与之相对应,苏中、苏北地区大部分城市国家卫生城市长效管理的参与机制相对单一,基本是政府的“独角戏”,模式上基本仍停留在管制阶段,没有向治理方向发展。因此,苏南地区国家卫生城市长效管理的参与机制要远远优于苏中、苏北地区。

#### 2.2 高位协调机制

苏南地区国家卫生城市长效管理的综合协调机制主要是依靠城市管理委员会(以下简称城管

委)及其下设办公室(以下简称城管办,设在城市管理局)来实现,建有城市管理联席会议制度,日常问题由城管办协调有关职能部门解决,较大的问题提交城市联席协调解决。实际上,苏南地区就是借助城管委的协调机制来实现国家卫生城市的长效管理。在高位协调机制上,苏中地区、苏北地区城市近年也普遍建立了城管委协调机制,但主要是对城市的日常管理事务进行协调。一些苏北地区城市如徐州市、宿迁市由于领导高度重视卫生城市的创建及长效管理,设立国家卫生城市长效管理领导小组或保留市创卫办,定期召开会议,市长或常务市长主持召开会议,对国家卫生城市长效管理中较突出的问题进行高位协调、集中会办。

### 2.3 市场化机制

苏南地区由于民营经济发达,很多政府承担的市政建设、城市保洁、病媒生物防制、垃圾处理等公共职能往往通过政府采购或政府购买服务的形式来实现,并制定了详细的市场化采购制度。由于市场化程度高,极大地调动了专业人员参与城市管理,解决了公共部门职员不足、工作活力不够以及专业化程度不高的问题。近年来苏中地区受到苏南地区的影响,逐步将一些原本由政府提供的产品或服务转由市场提供,如苏中不少城市的城市保洁通过招投标的形式发包给物业公司或保洁公司负责。苏北地区由于地方财力的限制,目前城市服务体系市场化城市总体偏低,市场化的领域主要集中在城市环境卫生保洁方面。

### 2.4 网格化管理机制

城市网格化管理是指通过加强对单元网格的部件和事件巡查,强化城市辖区内的社会管理和公共服务的管理方法。<sup>[6]</sup>苏南地区城市在江苏率先将网格化管理扩展到建成区所有社区,将数个社区划为 1 个网格,以“网格”为依托,整合社区资源,街道、社区工作人员全部下沉到网格,并建立部门联动协同制度、定期培训制度等,不断完善运行机制,提升运行效果。苏中、苏北地区城市近年来纷纷效仿,在城市管理中加以实践,初步形成了城市网格化管理服务体系,通过践行城市网格化管理,城市管理逐步由过去粗放式管理向精细化管理过渡。苏南地区和苏中、苏北地区的网格化管理机制起步时间不同,经过取长补短,苏中、苏北和苏南地区的网格化管理机制已无本质区别,但苏南地区在网格的合理化设置和网格管理员的管理制度上仍有一定优势。

### 2.5 数字化管理机制

数字化管理机制的主要载体是数字化城管系统。通过十多年的数字化城管系统建设,江苏省县级以上城市 2015 年已全部实现数字化城管系统全覆盖,有效实现了城市管理相关数据的收集、处理、分析、评价全流程和城市管理相关部门全方位的数字化,显著提高了城市管理的效能。江苏省国家卫生城市在使用数字化城管系统实现数字化城市管理的同时,与网格化有机结合,并着力构建“大城管”格局,有力推进国家卫生城市长效管理,如泰州市原先一般性卫生问题平均处置时间为 7 天,引入数字城管平台管理后,处置时间缩短为 24 小时内,城市卫生管理的发现机制和处理机制逐步健全。由于江苏省省内所有城市的数字化城管系统集中在 2005—2015 年内建成,起步时间相差不大,所以苏南、苏中、苏北地区国家卫生城市目前的数字化管理机制差距较小。

### 2.6 行政执法机制

苏南、苏中和苏北地区国家卫生城市的运动式、突击式执法均十分普遍,这与我国城市管理大多采取结果导向式管理密不可分。其中,苏中、苏北地区较苏南地区更为普遍,具体的表现形式是突击整治。执法模式上,全省原先以城管单一执法为主,近年来南京、扬州、常州、镇江、盐城、宿迁、淮安、昆山均组建了公安城管分局或城管治安办公室,尝试“城管+公安”的联合执法模式,取得一定的效果。

## 3 江苏省国家卫生城市长效管理运行机制存在的问题

### 3.1 参与机制相对单一

目前,苏中、苏北地区很多城市国家卫生城市长效管理中治理的理念还很淡薄,管理主体主要还是政府,没有很好吸纳企业、社会组织、公众参与,没能由一元的基于科层制的行政化管理转向多元化的城市治理有效转变。在城市系统日趋复杂的背景下,以政府为唯一主体和主要依靠行政手段进行城市资源配置的传统城市管制模式渐渐力不从心。在这一模式下,政府单一主体的管理方式,垄断了城市事务的各种领域,力求将所有的公共事务纳入管理范围,容易导致政企不分、政事不分、政社不分等,大大降低了城市长效管理的效率。

### 3.2 市场化机制不够健全

政企不分长期困扰我国城市管理,也阻碍了市场化机制在城市长效管理中的应用。苏中、苏北地

区的很多国家卫生城市的长效管理中均存在这样的问题,如地方政府通过成立城投集团、城建集团等来推进城市建设,虽然很好地贯彻了相关政策,但这类企业行政色彩过浓,加大了相关部门的监管难度,并容易导致腐败滋生;很多城市的市容保洁、市政维护等管理领域没有实行市场竞争机制,具体作业长期由政府部门或下属事业单位垄断;政府以国企控股的形式,仍然对供电、供水、供气、公交等企业进行高度控制,这类企业长期脱离市场竞争,机构臃肿,管理效率低下,进而加剧了对政府的依赖性。总之,这些城市的政府越位包揽了市场可以承担的事务,在直接指挥和管理生产上耗费了大量精力。

### 3.3 高位协调机制不够通畅

作为目前城市管理的综合部门,城管办与住建局、环保局等政府部门理论上均是平级部门,故而只可维持松散的业务指导关系,加之部门联动机制不健全以及部门协调配合不够,导致城管办在重大问题综合协调时缺乏权威性。<sup>[7]</sup>江苏省内大部分城市虽然建有城市管理联席会议制度,但是往往半年甚至一年才召开一次会议,导致城市长效管理中涉及多个部门的棘手问题不断集聚。江苏省内苏北、苏中地区一些城市如徐州市、宿迁市逐渐意识到这一问题,通过创卫指挥部不撤或者设立市国家卫生城市长效管理领导小组的方法,确保高位协调途径的通畅,但这类城市在江苏全省所占的比例仍较低。

### 3.4 网格化数字化的管理机制不够成熟

网格化管理和数字化管理紧密相连,也是国家卫生城市长效管理的重要支撑。网格化管理和数字化城市管理模式的出现给江苏省国家卫生城市长效管理注入了新的活力。目前苏南地区已经探索出比较成熟的路径,而且将社会综治、信访维稳等社会管理任务借助网格化管理落实下去。苏北、苏中地区虽然也初步实现了网格化和数字化城市长效管理,但网格的设置不够合理、网格员管理制度机械、基层组织人员不足、数字化管理系统的反馈处置不够迅速等问题仍然存在,亟待进一步解决。

### 3.5 行政执法机制不够完善

运动式、突击式执法现象在江苏省国家卫生城市长效管理中仍然较普遍,苏北、苏中地区尤为突出。这种执法机制当时收效明显,事后很快反弹,为广大民众所诟病。究其根源是因为在当前城市管理中,大量的现象表明政府忙于应对问题,而不是避免问题。<sup>[8]</sup>同时,由于公安保障远远未能有效落实,执

法人员的人身安全受到一定的威胁,城管行政执法仍受到相当程度的制约。

## 4 政策建议

### 4.1 确立多元化参与机制

一是吸纳更多公众参与长效管理。地方政府可以通过定期进行民意调查、重大决策召开听证会、城市管理联席会议鼓励市民旁听、定期召开座谈会、完善市长热线以及公众接待日制度等,进一步降低公众参与长效管理的门槛,提高国家卫生城市长效管理公众的参与度。

二是吸纳更多民营企业参与长效管理。只有加快政府职能转变,实现政企分开,破除政企不分的怪现象,将市场能够管好的尽可能交给市场,吸纳更多优秀的民营企业参与城市长效管理,发挥民营企业在专业队伍、管理机制上的优势,才能将政府从繁忙的事务中解脱出来,充分发挥监督市场的职能,提高国家卫生城市长效管理的绩效。

三是吸纳更多非政府组织参与长效管理。非政府组织是完善社会管理重要力量,具有沟通协调、拾遗补缺、促进社会和谐等独特功能。<sup>[9]</sup>国家卫生城市长效管理也是社会管理的一个缩影,目前非政府组织参与管理的比例很少。因此,地方政府要通过转变政府职能、完善法律法规等途径,提供良好的外部和内部环境,使更多的社会团体、民办非企业单位、基金会等非政府组织以行业卫生指导、社区环境卫生整治、健康场景建设等形式参与国家卫生城市长效管理。

四是建立完善“互联网+”参与机制。通过建立专属政府网站、政务微博、微信公众号及时向市民传递国家卫生城市长效管理的动态,对有关法规和政府活动进行宣传,并开放留言功能,接受市民投诉。推广手机城管 App,使广大市民可以便捷地参与城市管理,如张家港市推行的“城市 e 管家”手机端 App 软件,市民通过软件只要拍张照片,就可将发现的各类城市管理问题快速反映给相关部门。

### 4.2 完善高位综合协调机制

一是完善城市管理联席会议制度。对于城管委牵头长效管理的城市,城市管理联席会议是重要的协调平台。城管管理联席会议不仅应邀请分管市长、城管委成员单位负责人及各区主要领导参会,而且应邀请网格化管理的干部代表以及社区代表旁听。现有联席会议多半年或一年召开一次,频率太

低,建议提升联席会议频率为一个季度一次。

二是完善国家卫生城市长效管理领导小组工作会议制度。对于建有国家卫生城市长效管理领导小组的城市,建议定期召开市国家卫生城市长效管理领导小组工作会议,市长或常务市长出席会议,协调推进成员部门和各区的长效管理工作。会议结束后,形成会议纪要并下发到各成员部门和各区,保证会议精神得到充分落实。会议频率应结合当地国家卫生城市管理水平确定,总体频率应不低于两个月一次。

#### 4.3 健全长效管理的市场化机制

一是加快推进政企分开。政府不应为追求行政的高效而破坏规矩直接从事生产,政府应当大量裁减许多非自然垄断领域的国企,如城市建设领域的城建集团,将能够交给市场的完全交给市场。同时,将城市市政、供电、供水、供气、公交等企业尽可能脱钩,鼓励社会资本参股,推广公私合作伙伴关系(Public-Private Partnership, PPP)模式。

二是推进政府购买服务。政府购买公共服务就是把原来由政府直接向社会公众提供的一部分公共服务,通过合同外包、公私合作、补助或凭单等方式转交给社会力量提供,并由政府根据服务数量和质量向其支付费用的公共服务提供方式。<sup>[10]</sup>苏南地区在政府购买公共服务上走在全省及全国前列,如无锡市对公共卫生疾病防控、水资源监测、社会办养老机构、市政设施养护、环卫清扫保洁、城区绿化养护等公共服务进行了购买。<sup>[11]</sup>有关城市可参照江苏省苏南地区的成熟经验,按照“政府承担、定项委托、合同管理、评估兑现”的方式,不断拓宽购买服务的领域,为国家卫生城市长效管理提供更高效率的保障。

#### 4.4 完善网格化数字化的管理机制

一是进一步完善城市网格的网络设置,继续探索有效整合资源的形式,创新网格员管理制度,确保管理人员下沉到网格,使网格化管理基础不断夯实。

二是充分发挥基层单位的监督管理职能,以动态检查、分片巡查等形式对市容环境、公共场所、公共卫生等领域实行全方位监管。调整充实街道办事处的工作人员,并提供与职责对称的工作经费,使街道办事处在国家卫生城市长效管理中发挥基础性作用。

三是进一步发挥数字化城市管理系统的功能,不断提高数字化城市管理系统反馈、处置的效率,实现城市管理、监督指挥、执法处置、评价工作信息化,提高城市管理快速反应能力。

#### 4.5 改进城市管理行政执法机制

一是进行预防式管理。对一些可能出现的城市管理问题,在城市管理日常执法上早做制度安排,同时打破地区、部门、条块壁垒,加强沟通、配合、衔接,形成执法合力。

二是完善公开、公正、公平的高效能的执法机制。全面落实行政执法责任制,严格执行执法公示制、错案追究制、考核评议制、备案制、投诉举报制等规章制度,不断规范执法行为。

三是逐步推广“城管+公安”或“城管+公安+司法”的城市管理综合执法模式。通过公安力量以及司法力量的介入,加强城管执法人员人身保障,有效减少暴力抗法,并加大对违法现象打击力度。

四是在城管执法中坚持堵疏结合。摒弃“一刀切”的思维,按照堵疏结合的基本思路推进城市执法,如在严格取缔占道经营的同时,划出一定区域或建立集中督导点允许摊贩定时定点经营,从而化解城管执法的阻力。

作者声明本文无实际或潜在的利益冲突。

#### 参 考 文 献

- [1] 罗晋辉,郭建庆.谈“机制”的内涵、演化和特性[J].社会,1989(6):3-4.
- [2] 董世忠.创建国家卫生城市的思考[N].咸阳日报,2010-03-22.
- [3] 常青.建立健全七大机制全力巩固“创卫”成果[N].贵阳日报,2011-11-03.
- [4] 苏煜,高玉民.长效管理模式在发展国家卫生城市中的作用[J].中国初级卫生保健,2004,18(3):62-64.
- [5] 曹佩亮.徐州市创建国家卫生城市的实践及探索[J].江苏卫生保健,2012,14(4):26-27.
- [6] 李鹏.我国城市网格化管理研究的拓展[J].城市发展研究,2011,18(2):114-118.
- [7] 陈平.网格化城市管理新模式[M].北京:北京大学出版社,2006.
- [8] 诸大建.管理城市发展:探讨可持续发展的城市管理新模式[M].上海:同济大学出版社,2004.
- [9] 李荣华.非政府组织参与社会管理的基本问题探析[J].特区经济,2012(8):283-286.
- [10] 李军鹏.政府购买公共服务的学理因由、典型模式与推进策略[J].改革,2013(12):17-18.
- [11] 王丛虎.政府购买公共服务与行政法制规[J].中国行政管理,2013(9):36-39.

[收稿日期:2017-10-29 修回日期:2018-06-10]

(编辑 赵晓娟)