



南方医科大学近医学科特色系列教材

卫生事业管理学

Health Service Management

姚卫光 主 编

李 贝 王丽芝 副主编

中山大学出版社

南方医科大学近医学科特色系列教材

卫生事业管理学

Health Service Management

姚卫光 主 编
李 贝 王丽芝 副主编

中山大学出版社
· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

卫生事业管理学 / 姚卫光主编; 李贝, 王丽芝副主编. —广州: 中山大学出版社, 2012.7

(南方医科大学近医学科特色系列教材)

ISBN 978 - 7 - 306 - 04195 - 1

I. ①卫… II. ①姚… ②李… ③王… III. ①卫生管理学—医学院校—教材
IV. ①R19

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 119433 号

出版人: 祁 军

策划编辑: 鲁佳慧

责任编辑: 鲁佳慧

封面设计: 曾 斌

责任校对: 杨文泉

责任技编: 黄少伟

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020 - 84111996, 84113349, 84111997, 84110779

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275 传 真: 020 - 84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 湛江日报社印刷厂

规 格: 787mm × 1092mm 1/16 20.875 印张 500 千字

版次印次: 2012 年 7 月第 1 版 2012 年 7 月第 1 次印刷

印 数: 1 ~ 3000 册 定 价: 49.80 元

如发现本书因印装质量影响阅读, 请与出版社发行部联系调换

“南方医科大学近医学科特色系列教材”编委会

编委会主任：周增桓 姜虹

编委会副主任：文民刚 王维平

编委会委员：(按姓氏笔画排序)

邓坤金 孙鳌 李国兴 李海燕 邢晓辉 邹飞
陈立明 严金海 林雄辉 赵棣 耿仁文 常军武
曾志嵘 曾其毅 雷锦程

内 容 提 要

本书是南方医科大学近医学科特色系列教材之一。本书以现代管理科学及国内外公共卫生事业管理新理论、新知识、新技术、新方法为基础，密切结合我国卫生事业管理的实践，从多角度系统地阐述了卫生事业管理的理念，分为卫生事业的宏观管理和卫生事业各专业的微观管理两大部分。宏观管理部分主要就卫生事业、卫生工作方针政策、卫生组织、医疗保障、卫生规划与评价、卫生法规与监督、卫生人力资源管理、卫生系统绩效评价、卫生项目管理、卫生事业改革与发展、国外卫生事业管理等方面进行了阐述。卫生事业各专业的微观管理部分主要就医政管理、健康管理、基层卫生与社区卫生服务管理、预防保健管理、食品药品医疗器械监督与管理、突发公共卫生事件应急管理等方面进行了阐述。本书系统地介绍了卫生事业管理的基础知识、基本理论和基本技能，并结合当前我国卫生事业管理中存在的一些具体问题，尽可能地采用最新的研究成果和数据，重点介绍了健康管理、社区卫生服务管理、预防保健管理和突发公共卫生事件应急管理等内容。

本书可作为全国高等院校卫生事业管理、预防医学专业的本科生及研究生的参考教材，以及各级各类卫生管理干部的在职培训教材。

前 言

《卫生事业管理学》是高等医科院校近医学科特色系列教材之一。

卫生事业管理学是研究卫生事业发展规律和宏观卫生发展规划的科学，其任务是寻求最佳卫生服务，科学合理地配置和使用卫生资源，最大限度地满足人们对医疗预防保健需求。2009年4月，《中共中央、国务院关于医药卫生体制改革的意见》明确提出“必须加快建设一支职业化卫生管理队伍”。我国经济的发展和卫生体制改革的不断深入，对卫生管理人才在知识、能力和素质等方面提出了新的更高的要求。正是在上述背景下，为了遵循管理学教育的规律和适应卫生事业发展对于管理人才的客观要求，我们组织编写了这本《卫生事业管理学》教材。

卫生事业管理学是一门发展中的科学。本书与国内众多同类教材相比有所创新，主要有如下特色：一是在系统阐述卫生事业管理的理念的基础上，注重对当前我国卫生事业管理的重点工作进行介绍，包括健康管理、突发公共卫生事件应急管理、卫生事业改革与发展等。二是尽可能地发挥研究团队的集体智慧，集思广益，博采众长。在资料的选用上，尽量采用最新的研究成果和数据，增强教材的信息量和可读性。三是文风简洁明快，深入浅出，广泛使用案例，理论结合实际，有助于提高学生的思维能力和实际应用能力。

《卫生事业管理学》凝结了全体编写人员的努力和汗水。在本教材出版之际，对于支持、帮助本教材编写及出版的领导、老师，一并表示诚挚的谢意。对于教材中存在的错误和不足之处，恳请读者批评指正，并提出宝贵意见，以期不断修订完善。

编者

2012年3月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 管理与管理学	(1)
第二节 卫生事业	(8)
第三节 卫生事业管理	(9)
第四节 卫生事业管理的体制机制	(11)
第五节 卫生事业管理学及其相关学科	(16)
本章小结	(17)
第二章 卫生方针政策	(18)
第一节 卫生工作方针	(18)
第二节 卫生政策	(22)
第三节 我国的卫生政策概况	(24)
第四节 世界卫生组织的政策类型及其特点	(29)
本章小结	(33)
第三章 卫生组织体系	(34)
第一节 卫生组织系统概述	(34)
第二节 卫生部门组织体系	(37)
第三节 我国卫生组织体系的改革	(51)
第四节 国际卫生组织体系	(55)
本章小结	(58)
第四章 医疗保障制度及管理	(59)
第一节 医疗保障制度概述	(59)
第二节 我国医疗保障制度	(62)
第三节 国外医疗保障制度的主要模式	(68)
本章小结	(70)
第五章 卫生规划	(71)
第一节 卫生规划概述	(71)
第二节 卫生规划的制定	(75)

第三节 卫生规划评价	(84)
第四节 区域卫生规划	(86)
本章小结	(91)
第六章 卫生法规与卫生监督	(92)
第一节 卫生法规概述	(92)
第二节 卫生监督概述	(99)
本章小结	(105)
第七章 卫生人力资源管理	(106)
第一节 卫生人力资源管理概述	(106)
第二节 卫生人力资源需求预测与科学发展	(111)
第三节 卫生人力资源开发	(118)
第四节 卫生人力资源管理发展趋势	(121)
本章小结	(124)
第八章 卫生系统绩效评价	(125)
第一节 卫生系统绩效评价概述及研究进展	(125)
第二节 WHO 卫生系统绩效评价框架	(129)
第三节 卫生系统绩效评价指标与方法	(134)
本章小结	(146)
第九章 卫生项目管理	(150)
第一节 卫生项目概述	(150)
第二节 卫生项目管理九大知识领域	(152)
第三节 卫生项目生命周期管理	(157)
本章小结	(169)
第十章 医政管理	(170)
第一节 概述	(170)
第二节 医疗机构管理	(172)
第三节 执业医师管理	(176)
第四节 医疗质量评价管理	(178)
第五节 血液管理	(181)
第六节 护理管理	(183)
第七节 医疗安全管理	(186)
本章小结	(191)

第十一章 健康管理	(192)
第一节 概述	(192)
第二节 健康管理的原理和技术	(197)
第三节 慢性病管理	(201)
第四节 健康管理应用与前景	(209)
本章小结	(211)
第十二章 基层卫生与社区卫生服务管理	(212)
第一节 人人享有卫生保健目标	(212)
第二节 社区卫生服务管理	(220)
本章小结	(233)
第十三章 疾病预防控制管理	(234)
第一节 疾病预防控制管理概述	(234)
第二节 疾病控制管理机构的建立	(236)
第三节 疾病干预与管理	(239)
第四节 妇幼保健管理	(247)
本章小结	(251)
第十四章 药品医疗器械监督与管理	(252)
第一节 药品监督与管理	(252)
第二节 医疗器械监督与管理	(260)
本章小结	(265)
第十五章 突发公共卫生事件应急管理	(267)
第一节 突发公共卫生事件	(267)
第二节 突发公共卫生事件应急管理体系	(269)
第三节 突发公共卫生事件的社会心理管理	(276)
本章小结	(281)
第十六章 卫生事业改革与发展	(282)
第一节 卫生改革的背景和动因	(282)
第二节 卫生改革的目标	(286)
第三节 国外的卫生改革与发展	(288)
第四节 中国的卫生改革与发展	(292)
本章小结	(300)

第十七章 外国卫生事业管理	(301)
第一节 美国卫生事业管理	(301)
第二节 英国卫生事业管理	(306)
第三节 德国卫生事业管理	(311)
第四节 日本卫生事业管理	(316)
本章小结	(318)
参考文献	(319)

第一章 绪 论

✦ 学习目标

- (1) 掌握：影响卫生事业发展的因素、卫生事业管理的方式、卫生事业管理的内容、卫生事业管理的研究方法、卫生事业管理的体制机制。
- (2) 熟悉：管理的定义、管理的职能。
- (3) 了解：近代管理理论的发展阶段。

第一节 管理与管理学

一、管理的基本概念

在人类社会，管理无处不在，无时不在。任何事情成也管理，败也管理。当人类社会开始工业化时，管理学才应运而生。与数学、天文学、物理学、化学、哲学、文学、史学等学科相比，管理学确实是一门年轻的学科，但其发展特别迅速，对人类社会的影 响空前巨大。可以毫不夸张地说，人类社会的任何伟大进步都包含着管理学所作出的重大贡献。有机会学习和研究管理学将是人生的幸运，因为这将伴随我们一生。

什么是管理？近百年来许多学者试图对管理进行定义。综合前人的研究，并汲取管理学理论和时间发展的最新成果，我们认为对管理定义作如下表述较为完整和精辟：管理是管理者为了有效实现组织目标、个人发展和社会责任，运用管理职能进行协调的过程。这一简短的定义包含了丰富的内涵：①管理是人类有意识、有目的的活动；②管理应当是有效的；③管理的本质是协调；④协调是运用各种管理职能的过程。

二、近代管理理论的发展

管理思想和理论的产生可以追溯到人类产生的时候，随着人类社会进步，管理思想和理论逐步发展起来。近代管理理论的发展大致包括行为科学理论阶段和现代管理理论阶段。

(一) 行为科学理论阶段

行为科学学派起源于 20 世纪 20 年代末 30 年代初，在 1949 年美国芝加哥大学的跨学科会议上正式被定名为“行为科学”。该学派比较有代表性的理论有梅奥的人际关系理论、马斯洛的需要层次理论、赫茨伯格的双因素理论、麦格雷戈的 X 理论和 Y 理

论等。

1. 人际关系学说

梅奥等人写了《工业文明中的人的问题》等一系列著作，总结出了人际关系学说。主要观点为：

(1) 工人都是“社会人”，是复杂的社会系统的成员，不是经济人。他们必须有加以满足的物质方面的要求，但更重要的是他们有社会方面和心理方面的要求。

(2) 管理者应重视协调人际关系。领导的责任在于提高工人士气，增加工人满意度，从而达到提高生产率的目的。因此，要改变传统领导方式，建立和谐的人际关系。

(3) 企业除了正式组织外，还存在着“非正式组织”，它是影响生产率的一个重要因素。

2. 需要层次理论

1943年，美国人本主义心理学家亚伯拉罕·马斯洛（Abraham Maslow）经过大量的研究，提出了需要层次理论。理论的主要内容为：

(1) 人生来固有五个层次的需要，这些需要由低到高分别是：①生理需要。即人类维持自身生存和发展而产生的需要，是人最原始而基本的物质性需要，包括对吃、穿、住、性等方面的需要。②安全需要。包括安全的社会环境、安全的住所、稳定的职业、较好的职业、较好的福利、劳动保护、社会保险等人身、职业安全的需要。③社交需要。又称为归属与爱的需要，是指人们希望归属于一定的群体，成为其中的一员，相互关心，相互支持，并希望通过自己付出情感得到别人的友谊和爱。④尊重需要。包括自我尊重和希望受到他人尊重的需要。⑤自我实现需要。指人有充分发挥自己的潜在能力，越来越成为自己所期望的人物，完成与自己能力相称的工作需要。这是在前面四层次需要获得不同程度的满足之后，产生的最高层次需要。

由于每个人各种需要的重要程度不同，因此形成了不同的需要层次结构（图1-1）。



图1-1 马斯洛五个层次需要示意图

(2) 五种需要从低到高排列，需要的发展逐层递进。当较低层次的需要基本得到满足后，就会产生更高一级的需要。

(3) 未满足的需要才具有激励作用。

(4) 高层次需要和主导需要具有更重要的激励意义。把需要作为专门的研究课题,研究其产生、发展的规律,马斯洛是第一人。这一学说成为行为科学重要的理论基础。

3. 激励 - 保健理论

20世纪50年代,美国心理学家赫茨伯格在匹兹堡地区对11个工商机构的200多名会计师、工程师进行问卷调查,要求回答“什么时候你对工作特别满意”、“什么时候你对工作特别不满意”、“满意和不满意的原因是什么”等问题。赫茨伯格根据调查的结果提出了激励 - 保健理论,亦称双因素理论。双因素即指保健因素和激励因素。保健因素是指那些与人们的不满情绪有关的因素,如企业政策、工资水平、工作环境、劳动保护、人际关系、地位、安全等。这类因素处理得不好会引发对工作不满情绪的产生,处理得好可预防或消除这种不满,但它不能起激励作用,只能起到保持人的积极性、维持工作现状的作用。激励因素是指能够促使人们产生工作满意感的一类因素,主要包括工作上的成就感,得到他人的认可,工作本身带来的愉快、晋升、成长、责任等。

4. X理论和Y理论

美国麻省理工学院心理学教授麦格雷戈(Douglas Mc Gregor)于1960年在其所著的《企业中人的方面》一书中提出了该理论。麦格雷戈认为,管理人员的管理行为受其对人本性假设的影响。当管理人员持某一种关于人本性假设的观点时,就会形成与之相应的管理方式。麦格雷戈提出两种人性假设以及相应的管理方式——X理论和Y理论。

X理论对人性的假设为:多数人生来懒惰,不愿意负责任,只有少数人勤奋,有责任心;多数人工作是为了追求物质利益满足,企业主为获得最大利润,工人为追求最高报酬;个人目标与组织目标是相矛盾的。大多数人具有上述特点,只能是被管理者,只有少数人能克制自己,成为管理者。

基于X理论的管理方式:组织管理的一切工作都是为了让工人提高工效,完成组织任务,为了克服人性的自私与懒惰的弱点,管理必须有严格的制度,实行标准化作业、程序化操作和规范化管理,以确保生产任务的完成;管理的原则是实行权威督导与控制,管理权力高度集中在少数管理者手中,强迫多数员工绝对服从管理者的意愿;激励制度是实施个人奖惩。

Y理论对人性的假设是“自动人”(或称为“自我实现人”),认为:人天生勤奋,每个成熟的人除有物质和一般社会需求外,还有一种要充分运用自己才华,发挥潜能做出成就的愿望,人只有在实现了自己这种愿望时才会感到最大的满足;人在追求自我实现的过程中,会表现得主动、有自制力和有创造性。

基于Y理论的管理方式:管理的重点是要创造一种适宜的工作环境和条件,让员工能充分发挥自己的潜能达到自我实现的满足;提倡目标管理与自我管理,在管理制度上应该更具有灵活性,给员工更多一些完成工作的自主权,以便在实现目标过程中能充分地发挥人的独立创造才能;提倡内在激励,管理者调动员工积极性不是靠物质刺激,也不仅是靠和谐的人际关系,而是强调工作本身对工作者积极性的激励作用。

综上所述,行为科学理论强调以人为中心来研究管理问题,看到了人的社会性和复杂性,这标志着管理由传统的以任务为中心的管理向以人为中心的现代管理转变。

（二）现代管理理论阶段

在古典管理理论和行为科学理论出现以后，特别在第二次世界大战以后，西方又出现了很多新的管理理论，形成了许多学派。这些理论与学派在历史渊源与理论内容上互相影响、互相联系，美国管理学家哈罗德·孔茨形象地将其描述为“管理理论的丛林”。其中，主要的管理学派与理论有：以巴纳德为代表的社会系统学派、以卡斯特和罗森茨维奇为代表的系统管理学派、以西蒙和马奇为代表的决策管理学派、以德鲁克和戴尔为代表的经验管理学派、以伯法为代表的管理科学学派、以卢桑斯为代表的权变管理学派。

1. 社会系统学派

社会系统学派的代表人物是巴纳德，其主要观点体现在其《经理的职能》一书中。其主要观点为：

（1）组织是一个社会协作系统。组织是“两个或两个以上的人有意识协调的活动或效力的系统”，组织的产生是人们协作愿望的结果。

（2）组织存在要有三个基本条件，即明确的目标、协作意愿和意见交流。

（3）提出了组织效力与组织效率原则。组织效力是指组织实现其目标的能力或实现目标的程度，是组织存在的必要前提；组织效率是指在实现其目标贯彻中满足其成员个人目标的能力和程度，是组织生存的能力。

（4）管理人员的权威来自于下级的认可。

（5）分析了经理人员的作用。经理人员是信息联系系统中相互联系的中心，并对成员的协作活动进行协调，使组织正常运转，以实现其目标。

2. 系统管理学派

系统管理学派的代表人物是卡斯特和罗森茨维奇，代表作是《系统理论与管理》。他们继承了系统论的思想方法，从系统的概念出发，建立起了企业管理的系统模式。他们认为：系统观点、系统分析、系统管理都是以系统理论为指导的，三者之间既有区别，又有联系。其主要观点为：

（1）企业管理系统由人、资金、物、技术、时间、信息六个基本要素构成，它们在一定目标下组成一体化系统。其中，人是管理系统中的主体，其他各项要素在一定程度上均受人的控制与协调。

（2）企业管理系统是一个由许多子系统组成的、开放的社会技术系统。

（3）企业管理系统内部主要有四个基本子系统：第一是运行系统，即输入过程与输出过程；第二是控制系统，是指企业对各种有机要素的转化过程；第三是支持系统，是指企业内各后勤保证的过程；第四是信息系统，即信息的收集、分析、研究、处理、传递的过程。企业的系统管理强调以整体系统为中心，决策时强调整个系统的最优化。

（4）企业管理分三个层次：作业层（即基层管理）、协调层（即中层管理）、战略层（即高层管理）。

（5）运用系统观点来考察管理的基本职能，可以提高组织的整体效率。

3. 决策管理学派

决策管理学派的代表人物是西蒙和马奇，西蒙的代表作有《管理决策的新科学》、

《管理行为》等，因为对决策理论研究的贡献，1978年西蒙获得了诺贝尔经济学奖。

决策管理学派是在社会系统学派的基础上发展起来的。其主要观点为：

(1) 管理就是决策。计划、组织、领导、控制等管理职能都需要决策。

(2) 以“满意标准”代替传统的“最优标准”。

(3) 决策是一个复杂的过程，而不是“拍板”的一瞬间。决策的过程至少应该分为四个阶段：提出制定决策的理由；尽可能找出所有的可能的行动方案；在诸行动方案中进行抉择，选出最满意的方案；对该方案进行评价。这四个阶段都含有丰富的内容，并且各个阶段有可能相互交错，因此决策是一个反复的过程。

(4) 决策可分为程序化和非程序化决策。程序化决策是指反复出现和例行的决策。非程序化决策是指那种从未出现过的，或者其确切的性质和结构还不很清楚或相当复杂的决策。解决这两类决策的方法一般不同。但程序化决策和非程序化决策的划分并不是严格的，因为随着人们认识的深化，许多非程序化决策将转变为程序化决策。

4. 经验管理学派

经验管理学派又称案例学派，其代表人物有德鲁克和戴尔。德鲁克的代表作是《有效的管理者》，戴尔的代表作是《伟大的组织者》。他们认为，有关企业管理的科学应该从企业管理的实际出发，以大企业的管理经验为主要研究对象，以便在一定的情况下把这些经验加以概括和理论化，但在更多的情况下，只是把这些经验传授给企业实际管理工作者，从而提出实际的建议。也就是说，该学派主张通过分析经验（案例）来研究管理问题。其主要观点为：

(1) 管理有三项基本任务：第一是取得经济效果（利润）；第二是使工作具有生产性，并使工作人员有成就；第三是承担企业对社会的责任。因此，管理者必须了解和掌握一些基本技能，如做出有效决策、在组织内部和外部进行信息联系、学会目标管理等。

(2) 提倡实行目标管理。目标管理是管理人员和员工在工作中实行自我控制并达成工作目标的管理机能和管理制度。

(3) 对高层管理问题给予了高度重视。对高层管理的任务、结构、战略等作了深入的研究。

5. 管理科学学派

管理科学学派又称管理中的数量学派，代表人物是美国的伯法，代表作是《现代生产管理》。该学派的特点是：

(1) 为管理决策服务，运用数学模型增加决策的科学性。决策的过程就是建立和运用数学模型的过程。

(2) 各种可行的方案均是以经济效果作为评价的依据，如成本、总收入和投资利润率等。

(3) 广泛地使用电子计算机。电子计算机的运用大大提高了运算的速度，使数学模型运用于企业和组织成为可能。

6. 权变管理学派

权变管理学派诞生于20世纪70年代，代表人物主要有卢森斯、菲德勒和豪斯，代

表作是卢森斯的《管理导论——一种权变学说》。该学派认为，在企业管理中要根据企业所处的内外条件随机应变，没有什么一成不变、普遍适用的最好的管理理论与方法。该学派的基础是超 Y 理论。超 Y 理论认为人们怀着不同的需要加入工作组织，人们有不同的需要类型。有的人需要更正规的组织结构和规章制度，而不需要参与决策和承担责任；有的人却需要更多的自治责任和发挥个人创造性的机会。前者欢迎 X 理论的管理方式，后者欢迎 Y 理论的管理方式。因此，不同的人对管理方式的要求是不同的，组织的目标、工作的性质、员工的素质等对组织结构和管理方式都有很大的影响。

三、管理的职能

人类的管理活动具有哪些最基本的职能？这一问题经过了许多人近 100 年的研究，至今还是众说纷纭。自法约尔提出五种管理职能以来，有提出六种、七种的，也有提出四种、三种，甚至两种、一种的。各种提法都如表 1-1 所列 14 种职能中不同数量的不同组合而已。最常见的提法是计划、组织、领导、控制。我们认为根据管理理论的最新发展，对管理职能的认识也应该有所发展。许多新的管理理论和管理实践已一再证明：计划、组织、领导、控制、创新这五种管理职能是一切管理活动最基本的职能。

表 1-1 管理职能表

管理职能	古典的提法	常见的提法	本书的提法
计划 (planning)	√	√	计划
组织 (organizing)	√	√	组织
用人 (staffing)			
指导 (directing)			领导
指挥 (commanding)	√		
领导 (leading)		√	
协调 (coordinating)	√		
沟通 (communicating)			
激励 (motivating)			控制
代表 (representing)			
监督 (supervising)			
检查 (checking)			控制
控制 (controlling)	√	√	
创新 (innovating)			创新

1. 计划

计划指制定目标并确实为达成这些目标所必需的行动。组织中所有的管理者都必须

从事计划活动。

2. 组织

根据工作的要求与人员的特点，设计岗位，通过授权和分工，将适当的人员安排在适当的岗位上，用制度规定各个岗位的职责和上下左右的相互关系，形成一个有机的组织结构，使整个组织协调运转，这就是组织的职能。

组织目标决定着组织的具体形式和特点。

3. 领导

领导是指导人们的行为，通过沟通增强人们的相互理解，统一人们的思想和行动，激励每个成员自觉地为实现组织目标而共同努力。

4. 控制

控制的实质就是使实践活动符合于计划，计划就是控制的标准。

5. 创新

创新职能与上述各种管理职能不同，其本身并没有某种特有的表现形式，总是在与其他管理职能的结合中表现自身的存在与价值。

各项管理职能的相互关系如图 1-2 所示。每一项管理工作一般都是从计划开始，经过组织、领导到控制结束。各职能之间同时相互交叉渗透，控制的结果可能又导致新的计划，开始新一轮新的管理循环。如此循环不息，把工作不断推向前进。创新在这管理循环之中处于轴心的地位，成为推动管理循环的原动力。

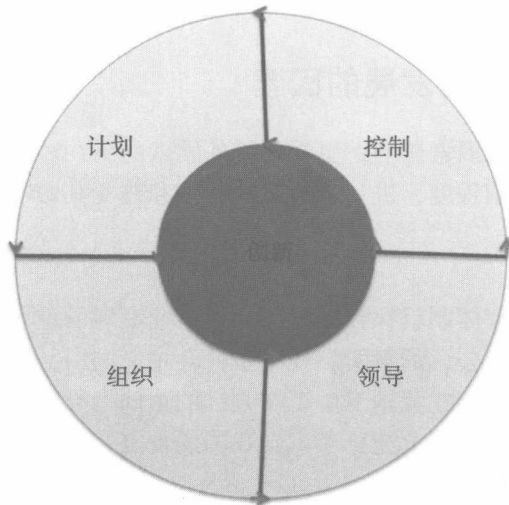


图 1-2 管理职能循环图