

卫生管理

•• 王维智 朱爱军 编著

基础知识

WEISHENG GUANLI JICHU ZHISHI

甘 肃 民 族 出 版 社

王维智 朱爱军 编著

卫生管理

WEISHENG GUANLI JICHU ZHISHI ·

基础知识

WEISHENG GUANLI JICHU

SHI

图书在版编目(CIP)数据

卫生管理基础知识/王维智,朱爱军编著,一兰州:
甘肃人民出版社,2003
ISBN 7-5421-0894-8

I.卫... II.①王...②朱... III.卫生管理—基本
知识—中国 IV.R199.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 015069 号

责任编辑: 王 跃

封面设计: 朱 洙

卫生管理基础知识

王维智 朱爱军 编著

甘肃人民出版社出版发行

(730000 兰州市滨河东路 296 号)

甘肃定西神力印刷有限责任公司印刷

开本 850×1168 毫米 1/32 印张 10.375 插页 字数 255 千

2003 年 4 月第 1 版 2003 年 4 月第 1 次印刷

印数:1—2,000

ISBN 7-5421-0894-8/H·32 定价:18.00 元

前言

从 21 世纪开始,我国将进入全面建设小康社会、加快社会主义现代化建设的新阶段,人们要求提供多层次、多样化的卫生服务,卫生事业面临前所未有的新形势、新问题、新任务。目前,卫生改革存在的主要问题是:卫生资源配置结构不合理;尚未建立起科学、合理的医疗机构补偿机制;公立医疗机构管理体制活力不足,服务效率不高,尚不能适应人民群众日益增长的多样化的卫生需求。特别是随着宏观领域改革的推进,卫生改革与发展面临挑战,卫生改革进入攻坚阶段。

随着卫生改革的推进,卫生事业的迅猛发展,医学模式的转变,卫生事业管理在卫生事业中的作用与地位更加突出,难度也更大。为了发挥现代管理成果在卫生事业改革与发展中的作用,促进卫生事业的健康发展,我们在学习管理学及卫生事业管理学方面的教材、专著及相关的学科著作的基础上,按照有中国特色的卫生事业管理及 21 世纪知识经济的要求,编写了这本《卫生管理基础知识》,旨在为基层卫生管理工作及医学院校学生提供有关的管理知识、操作技能等,希望有助于提高其管理能力和水平。

全书以《中共中央、国务院关于卫生改革与发展的决定》为指针,坚持党和国家的卫生工作方针,紧密联系新时期卫生改革与发展的实际,以思想性、科学性为先导,突出实用性,注重可操作性,以期提高与普及并行、理论与实践并行,尽可能反映现代卫生管理的新成果、新理论、新知识和新技术。力求内容精练、重点突出、通俗易懂。全书介绍了管理的职能与基本原理、卫生

工作方针与奋斗目标、区域卫生规划、社区卫生服务管理、初级卫生保健、医疗保健制度、医院管理、卫生经济管理、卫生信息管理、农村卫生管理及近年来国家颁布的一些重要卫生改革文件。

本书简明实用，可作为中、高等医学院校学生学习卫生事业管理的入门教材，对从事卫生事业管理的在职人员及卫生管理的教学与研究人员也有一定的参考价值。

本书在编写过程中，吸收了国内外卫生管理的最新研究成果，借鉴参考了有关专家、学者的论著、教材和科技文献，特将主要参考文献附于书后，以表示诚挚的感谢。

由于我们的编写能力有限且时间仓促，这本书难免有不足和疏漏之处，欢迎各位读者予以批评指正。

王维智 朱爱军

2002年9月

目 录

第一章 概论	(1)
第一节 管理概述	(1)
第二节 卫生事业管理概述	(7)
第二章 管理的基本职能	(13)
第一节 计划工作	(13)
第二节 组织工作	(20)
第三节 人员配备	(27)
第四节 指导与领导工作	(32)
第五节 控制工作	(38)
第六节 创新	(42)
第三章 管理的基本原理	(45)
第一节 系统原理	(45)
第二节 动力原理	(49)
第三节 弹性原理	(51)
第四章 卫生工作方针与奋斗目标	(53)
第一节 具有中国特色的卫生事业性质	(53)
第二节 卫生工作方针	(55)
第三节 卫生改革与奋斗目标	(60)
第五章 区域卫生规划	(75)
第一节 卫生资源的配置	(75)
第二节 区域卫生规划	(81)
第六章 社区卫生服务管理	(91)
第一节 社区与社区卫生服务	(91)
第二节 社区卫生服务的组织实施	(100)
第三节 社区卫生服务的可持续发展	(110)

第七章 初级卫生保健	(115)
第一节 初级卫生保健概述	(115)
第二节 我国农村初级卫生保健的主要内容	(121)
第三节 农村初级卫生保健改革与发展	(127)
第八章 医疗保健制度	(139)
第一节 医疗保险	(139)
第二节 城镇职工医疗保险制度改革	(146)
第三节 农民医疗保障制度	(152)
第九章 医院管理	(165)
第一节 医院概述	(165)
第二节 医院管理概述	(172)
第三节 医院行政管理	(176)
第四节 医疗管理	(192)
第五节 医疗质量管理	(199)
第六节 医院经营管理	(224)
第十章 卫生经济管理	(231)
第一节 卫生费用管理	(231)
第二节 卫生成本	(238)
第三节 卫生服务价格	(247)
第十一章 卫生信息管理	(254)
第一节 信息与卫生信息概述	(254)
第二节 卫生管理信息系统	(261)
第三节 医院信息系统	(265)
第十二章 农村卫生管理	(281)
第一节 农村三级医疗预防保健网	(281)
第二节 县医院管理	(284)
第三节 乡镇卫生院管理	(286)
第四节 村卫生室管理	(291)

第五节 农村卫生改革	(296)
附录一	
中共中央、国务院关于卫生改革与发展的决定	(302)
附录二	
国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定	(316)
主要参考文献	(321)

“管理就是决策。”

“管理活动就是由一个或者更多的人来协调他人的活动，以便收到个人单独活动所不能收到的效果而进行的活动。”

“管理就是计划、组织、控制等活动的过程。”

“管理是筹划、组织和控制一个组织或一组人的工作。”

“给管理下一个广义而又切实可行的定义，可把它看成是这样一种活动，即它发挥某些职能，以便有效地获取、分配和利用人的努力和物质资源，来实现某个目标。”

“管理就是通过其他人来完成工作。”

“管理就是指由专门机构和人员进行的控制人和组织的行为使之趋向预定目标的技术、科学和活动。”

“管理是管理者为使客观事物的存在和发展合乎一定的目的而采用相应的方式所进行的活动。”

上述定义可以说是从不同的侧面、不同的角度揭示了管理的含义，或者是揭示了管理某一方面的属性。

有人认为对管理作如下定义能够全面概括管理这个概念的内涵和外延，即：管理是指一定组织中的管理者，通过实施计划、组织、人员配备、指导与领导、控制、创新等职能来协调他人的活动，使别人同自己一起来实现既定目标的活动过程。

二、管理的性质

管理，从它最基本的意义来看，一是组织劳动，二是指挥、监督劳动，即具有同生产力、社会化大生产相联系的自然属性和同生产关系、社会制度相联系的社会属性，这就是通常所说的管理的二重性。从管理活动过程的要求来看，既要遵循管理过程中客观规律的科学性要求，又要体现灵活协调的艺术性要求，这就是管理所具有的科学性和艺术性。我们重点介绍管理的二重性。

管理的二重性特征是由马克思在《资本论》中首先提出的。

马克思指出：“一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动，或多或少地需要指挥，以协调个人的活动，并执行生产总体的运动——不同于这一总体的独立器官的运动——所产生的各种一般职能。”“凡是直接生产过程具有社会结合过程的形态，而不是表现为独立生产者独立劳动的地方，都必然会产生监督劳动和指挥劳动。”

通常把管理的二重性称为自然属性和社会属性。所谓自然属性，是指管理任何社会劳动或社会化大生产的共同要求，它要从有效组织共同劳动和社会化大生产的规律出发来发挥职能，采取措施。这一点不因国家制度和阶级属性的不同而转移。所谓社会属性，是指管理既然是人类的一种社会活动，在阶级社会中，它又要体现一定阶级的意志，并为一定的阶级利益服务，因此必然受一定的社会制度和阶级关系所制约。

管理的二重性是相互联系、相互制约的。一方面，管理的自然属性不可能孤立存在，它总是存在于一定的社会制度、生产关系中；另一方面，管理的社会属性不可能脱离管理的自然属性而存在，否则，管理的社会属性也就成为没有内容的形式。同时，管理的二重性又是相互制约的。管理的自然属性要求具有一定社会属性的组织形式和生产关系与其相适应，而管理的社会性则也必然对管理的方法和技术产生影响。

认识管理的二重性对我们学习和理解管理学，学习和借鉴外国的管理经验，探索管理活动的规律以及运用管理原理来指导管理实践，都具有重大的现实意义。

（一）管理的二重性体现着生产力和生产关系的辩证统一关系。把管理仅仅看作生产力或仅仅看作生产关系，都不利于管理理论和实践的发展。我国的管理理论目前尚不成熟，因此总结以往的管理经验乃至教训，遵循管理的自然属性的要求，并在充分体现社会主义生产关系的基础上分析和研究管理中存在的问题，

建立有中国特色的管理科学体系势在必行。

（二）在继承和发展我国管理理论和管理经验的同时，注意学习、引进国外先进的管理理论、技术和方法，根据我国的国情，融汇提炼，为我所用。掌握管理的二重性，正确评价国外的管理理论、技术和方法，去其糟粕，取其精华。

（三）任何一种管理方法都不是凭空出现的，也就是说，它是同生产力水平的发展相适应的。因此必须结合本地、本部门、本单位的实际情况，坚持事实求是，理论联系实际，这样才能取得预期的效果。实践证明，管理不存在任何适用于古今中外的普遍模式。

三、管理学的特点和内容

管理学是一门系统研究管理活动基本规律和一般方法的科学。随着社会的不断进步，科学技术的飞速发展，以及管理活动内容的丰富，管理在生活和生产过程中的作用越来越受到广泛关注，为全面、系统地研究管理活动过程中的客观规律和一般方法提供了必要的条件和基础。

（一）管理学的特点。

1. 一般性。管理学是研究所有管理活动中的共性原理的基础理论学科，是各门具体的或专门的管理学科的共同基础。

2. 多科性。多科性又叫综合性。其综合性主要表现为，在内容上，它需要从社会生活的各个领域、各个方面以及各种不同类型组织的管理活动中概括和抽象出对各门具体管理学科具有普遍指导意义的管理思想、原理和方法；在方法上，它需要综合运用现代社会科学、自然科学和技术科学的成果，研究管理活动过程中普遍存在的基本规律和一般方法。影响管理活动的因素，除生产力、生产关系的基本因素外，还有一些自然因素以及政治、法律、社会、心理等因素。因此，管理学理论，需要运用经济学、

数学、工程技术学、心理学、生理学、行为科学等等研究成果和运筹学、系统工程、信息论、控制论、电子计算机等最新成就，对管理进行定性的描述和定量的预测，从中研究出行之有效的管理理论，并用以指导管理实践。

3. 历史性。管理学是对前人管理实践、经验和管理思想、理论的总结、扬弃和发展。割断历史，不了解管理历史发展和前人对管理经验的理论总结，就无法理解管理学。

4. 实用性。管理学是为管理者提供从事管理的理论、原则和方法的实用性学科。管理的实践性表现为它的可行性，而它的可行性标准是通过经济效益和社会效益来加以衡量的。因此，管理学又是一门实用学科，只有把管理理论同管理实践相结合，才能真正发挥其作用。也就是说，除掌握管理学的一般规律外，还必须结合实际，既借鉴国外的经验，又研究总结我们自己的经验，才能使管理学更好地为社会主义现代化建设服务。

（二）管理学的研究内容。

根据管理的性质及其研究的对象与特点，其研究内容大体上
有三点：

1. 着眼于二重性，从生产力和生产关系、经济基础和上层建筑几个方面，研究管理学。

2. 着眼于历史，研究管理实践、思想、理论的形成、演变、发展，博古通今。

3. 着眼于管理者主体，研究管理过程。如管理活动的职能，各职能涉及的要素，应遵循的原理，使用的方法、程序、技术等。

（三）学习管理学的重要性。

1. 管理在现代社会中的地位 and 作用，决定了其必要性和重要性。“科学技术是第一生产力。”科学技术的进步决定社会生产力水平，并推动社会发展的进程。但是，仅有先进的科学技术，

没有先进的管理水平，没有相应的管理学的发展，先进的科学技术是无法得到推广和有效运用的，其作用也不可能得到充分发挥。因此，先进的科学技术和先进的管理科学是推动现代社会发展的“两个车轮”，缺一不可。这一点，已为许多国家的发展经验所证明。还有人认为，管理是现代社会发展的三大支柱之一，与科学和技术三足鼎立。一般认为，19世纪时，经济学家特别受欢迎，而20世纪40年代以后，管理人才却更受重视了。1996年，朱镕基总理曾指出：“今天到了提倡改善中国的管理和发展中国的管理科学的时候了。确实需要强调管理科学和管理教育也是兴国之道。对管理的重要性，宣传得还太少，要大力宣传加强企业的经营管理，要大力提倡振兴中国的管理科学。”这表明，管理在现代社会发展中有着极其显著的地位并发挥着重要作用。

从我国的管理现状来说，必须进一步提高管理水平，加速管理的现代化步伐。只有这样，才能最大限度地发挥资金和技术的效能，更好地推广先进的科学技术，形成新的生产力。因此，实现社会主义现代化，从某种意义上讲，管理是关键，管理必须先行。认真学习和掌握并普及运用管理学的基础知识，是提高我国管理水平的最起码的“基本建设”。

2. 学习管理学是提高各级管理人员管理能力的重要途径。当前，要提高其管理水平，不仅从管理理论、管理方法等方面要加强学习，更重要的是要提高思想认识，从抓转变管理思想入手。长期以来，很多单位、企业的领导同志不认为管理是科学，完全凭权威、凭直觉和经验从事管理工作，导致管理教育一片空白。当然，管理知识来源于直接经验和间接经验，管理人员要提高自己的管理能力，关键就在于把两种经验有机地结合起来，而学习管理学正是获得他人的成功经验的最有效、最快捷的途径。

3. 未来社会更需要管理。随着社会化大生产日趋复杂，管理就更加重要。可以说，全新的技术，高速度的发展必将需要更

科学的管理，以使新技术、新能源、新材料充分发挥作用，比以往和现在，管理在未来的社会中将处于更加重要的地位。

4. 学习管理学是促进卫生改革与发展的需要，是培养高素质卫生管理人才的需要，是加速实现卫生现代化的需要。深化卫生改革，促进卫生事业发展，同样少不了科学的、现代化的管理；而没有科学的、现代化的管理理论的指导，就没有科学的现代化的卫生工作实践。所以，学习现代卫生管理理论，对实现卫生事业现代化将起着巨大的推动作用。

第二节 卫生事业管理概述

发展卫生事业，既是发展先进生产力的客观要求，也是加快经济发展、促进社会稳定、保证社会公平的重要保障。卫生工作必须充分体现保护和发展先进生产力的客观要求，为人民健康服务，为社会主义现代化建设服务。

一、卫生事业管理学的概念

在社会发展中，卫生事业是“为提高科学文化水平和居民健康素质服务”的部门；卫生事业管理学则是一门包括医学科学、社会科学内容，应用管理科学的理论、知识和方法，研究社会卫生需求，合理分配与使用卫生资源，提高人民健康水平的具有综合性、边缘性特点的应用科学，是管理科学在卫生事业中的具体应用，是国民经济管理学的一个分支学科。

二、卫生事业管理学的研究对象、内容和范围

（一）卫生事业管理学的研究对象。

卫生事业管理学有着特定的研究对象。它是研究国家对整个社会卫生活动管理规律的科学，包括卫生生产力、卫生生产关系、

卫生上层建筑及其内部相互结合的规律和卫生经济活动与社会经济活动相互作用的关系，使卫生事业按社会主义基本经济规律及市场经济规律的要求协调发展。

卫生事业管理学的研究对象，主要包括以下几个方面：

1. 卫生人力、物力、财力资源与卫生事业发展需要之间的关系，资源对发展的影响及制约作用，卫生资源管理内容及运行机制。

2. 卫生服务体制和服务机制。包括卫生服务的各内容之间的相互关系，分析评价其效果及影响其效果的因素；服务与需求关系，服务中的供求关系。

3. 医疗保健制度与医疗卫生机构之间的关系。

4. 卫生服务质量管理的理论、方法及对卫生事业的影响。

5. 卫生组织系统的建设。要求卫生领导工作科学化，卫生经营管理现代化和高效益。

6. 卫生管理中行政的、经济的、法制的等各种管理手段在管理中的应用及效果评价。

7. 卫生信息管理。

（二）卫生事业管理学的研究内容。

1. 建立和研究卫生事业管理的理论体系和管理原则及其在卫生管理实际中的应用。

2. 研究卫生服务的组织管理体制、模式和运行方法。

3. 研究卫生系统本身的经营运行机制和自我发展机制。

4. 研究卫生供求关系，研究医疗保健制度改革与医疗机构改革的关系，以及满足不同地区、不同人群、不同时间的医疗保健需求的途径。

5. 研究国外卫生管理体制和方法，总结中国卫生事业管理经验，吸取国外先进管理知识和技术，提高我国卫生管理水平。

卫生事业管理的研究应服从和服务于社会主义现代化建设

的需要，处理好与国民经济管理之间的局部与整体关系和从属关系。

（三）卫生事业管理学的研究范围。

卫生事业管理学的研究范围，可分为三个方面：

1. 卫生事业管理的理论和思想体系。主要是由宏观卫生事业管理及其相关的管理理论、观念和思想观点组成的体系。

2. 卫生事业的管理体系。管理体系指卫生事业管理的基本内容、基本项目、基本环节及其相互关系构成的有机体系，其总体框架由卫生事业计划管理、卫生行政管理和卫生业务管理三个系统组成。

3. 卫生事业管理方法论体系。包括现代管理科学的一般方法，属于卫生事业现代管理方法学说的理论基础，如决策方法、控制方法、系统分析方法、统计学方法、运筹学方法、逻辑方法、电子计算机技术等；也包括卫生事业管理的一般方法，这类方法可以从系统组织结构的决策层、管理层和执行层三个层次分别研究。

三、卫生事业管理的指导思想

（一）宪法、法律、卫生法规是卫生事业管理的依据。

1. 宪法对卫生事业管理的意义。宪法是国家的根本大法，具有最高的法律效力。国家的政治、经济、文化包括卫生活动都应依据宪法行事。我国宪法第二十一条规定：“国家发展医疗卫生事业，发展现代医药和我国传统医药，鼓励和扶持农村集体经济组织、国家企业事业组织和街道组织举办各种医疗卫生设施，开展群众性的卫生活动，增强人民体质。”发展医疗卫生事业既是建设社会主义强国的内容，也是精神文明建设的重要任务，我国宪法明确规定了现代医药和我国的传统医药都要发展，在国家办卫生事业的同时，也鼓励集体经济组织、企事业组织、街道组织举

办。宪法还规定“国家推行计划生育”，“保护和改善生活环境和生态环境”等，说明增进和保护人民健康是国家大事。

2. 卫生法律对卫生事业管理的意义 在宪法的原则下，国家制定并颁布了有关卫生事业的一些法律，如《中华人民共和国食品卫生法》、《中华人民共和国药品管理法》、《中华人民共和国执业医师法》、《中华人民共和国传染病防治法》等，是卫生事业管理中所必须遵从的。

3. 卫生法规规范了卫生事业的管理。卫生法规是由国家卫生部、国家医药管理部门、中医药管理局或卫生部会同国务院有关部委共同颁布的，包括疾病控制、卫生监督、医政管理、药政管理、妇幼卫生、地方病防治、科技教育、人事管理、计划财务、中医药、国际合作等，涉及卫生事业管理各个领域。卫生法规已颁布近千个，是卫生事业管理的依据。《中共中央、国务院关于卫生改革与发展的决定》是我国卫生工作的纲领性文件，也是卫生事业管理的理论依据和实施纲要。

依法办卫生，依法管理卫生，是卫生事业管理的指导思想。行政的、经济的、法律的手段全方位执行会给卫生事业带来繁荣，而执行法律、法规也会使卫生事业中行政的、经济的行为更加规范。

（二）对人民健康负责是最高原则。

卫生事业担负着救死扶伤、保护和增进人民健康的光荣使命。发展卫生事业的根本目的，是不断提高全民族健康素质，保障国民经济和社会主义事业的顺利发展。卫生事业管理把对人民健康负责作为最高原则，主要体现在以下几方面：

1. 对健康的正确理解。健康是指机体与自然环境的动态平衡，是一种身体上、精神上和社会上的完满状态。对健康的这种理解和观念是卫生事业管理追求人群健康的正确目标。

2. 以增进大多数人的健康为己任。卫生事业为人民服务，