



教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材  
高等医学院校卫生事业管理专业教材

**Weisheng**

**Shiye Guanli**

**卫生事业管理**

■ 主编：郭岩



北京大学医学出版社

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材  
高等医学院校卫生事业管理专业教材

# 卫生事业管理

主 编：郭 岩  
副主编：陈 娟

编 委：李曼春 宋文质  
罗文丽 钟 军

主 审：陈育德

北京大学医学出版社

# WEISHENG SHIYE GUANLI

## 图书在版编目 (CIP) 数据

卫生事业管理/郭岩主编. —北京: 北京大学医学出版社, 2002.12

ISBN 7-81071-378-7

I. 卫… II. 郭… III. 卫生管理学-医学院校-教学参考资料 IV. R19

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 075696 号

北京大学医学出版社出版发行

(100083 北京市海淀区学院路 38 号 北京大学医学部院内)

责任编辑: 赵 蔚

责任校对: 周 励

责任印制: 张京生

北京东方圣雅印刷有限公司印刷 新华书店经销

开本: 787mm × 1092mm 1/16 印张: 15.25 字数: 382 千字  
2003 年 1 月第 1 版 2003 年 1 月第 1 次印刷 印数: 1-8000 册  
定价: 20.00 元

版权所有 不得翻印

# 前 言

卫生事业管理作为一门学科在我国已经有二十几年的发展历程。20年来,随着教学和科研工作的深入,学科内容不断丰富与发展,特别是相关学科的互相交叉、渗透、影响,使卫生事业管理逐渐成熟,形成了一门独立的专业学科。随着现代科学管理理论在人们观念中的不断深入,越来越多的人开始关注这一学科,目前该学科课程已成为医学院校预防医学专业学生的必修课和其他专业学生的选修课和中央电视大学卫生事业管理专业的主要课程。卫生事业管理知识也已逐渐成为医疗卫生者必须具备的专业知识之一。因此,卫生事业管理方面的教材建设就显得尤为重要。为适应学科发展和卫生事业管理专业教学的需要,满足不同层次卫生管理人员提高理论水平的要求,我们编写了这本教材。

本教材在编写上既注重体现了卫生事业管理的基本理论、基本方法和基本技能,又注重了编写上的科学性、系统性、实用性和可读性,使其不仅可以作为卫生事业管理本科生教材,还可以作为其他各相关专业,以及各种卫生管理培训班的参考教材。

本教材的编写分为四个部分,共十三章内容。第一部分为卫生事业管理的基本理论与组织政策,主要介绍卫生管理的基本理论、卫生政策和卫生组织管理;第二部分为卫生事业管理方法,主要介绍卫生管理中常用的技术,即卫生计划、卫生评价、卫生服务评价;第三部分为资源管理,包括卫生人力资源管理、卫生信息管理;第四部分为系统管理,包括医政管理、公共卫生管理、妇幼卫生管理、社区卫生服务管理,以及国外典型国家卫生管理介绍和有关国际卫生组织。

鉴于本教材编写时间仓促,编者们的经验和水平有限,难免存在不足和缺点,恳请读者批评、指正。

编 者

2002年11月

# 目 录

<b>第一章 卫生事业管理绪论</b> .....	(1)
<b>第一节 管理学基本理论</b> .....	(1)
一、概念 .....	(1)
二、管理的职能 .....	(2)
三、管理学的基本原理 .....	(4)
<b>第二节 卫生事业管理概述</b> .....	(6)
一、概念 .....	(6)
二、卫生事业的特点 .....	(6)
三、影响卫生事业发展的因素 .....	(7)
<b>第三节 卫生事业管理的内容</b> .....	(9)
一、管理的目的 .....	(9)
二、卫生事业管理的目的 .....	(9)
三、卫生事业管理的内容 .....	(9)
<b>第四节 卫生事业管理常用的研究方法</b> .....	(10)
一、实态性调查研究 .....	(10)
二、实验研究 .....	(11)
三、分析研究 .....	(11)
四、理论研究 .....	(11)
<b>第五节 卫生事业管理的相关学科</b> .....	(11)
一、管理学 .....	(11)
二、组织行为学 .....	(11)
三、社会学 .....	(12)
四、卫生统计学 .....	(12)
五、流行病学 .....	(12)
六、卫生经济学 .....	(12)
七、卫生法学 .....	(12)
<b>第二章 卫生方针政策</b> .....	(14)
<b>第一节 公共政策概述</b> .....	(14)
一、概念 .....	(14)
二、研究对象 .....	(15)
三、特征 .....	(15)
四、主要功能 .....	(16)
五、类型 .....	(17)
<b>第二节 中国卫生基本政策</b> .....	(17)
一、卫生工作方针的沿革与发展 .....	(18)

二、新时期的卫生工作方针 .....	(19)
第三节 中国卫生的具体政策 .....	(25)
一、医疗保障制度 .....	(25)
二、城镇职工医疗保障制度 .....	(27)
三、城镇医药卫生体制改革政策 .....	(28)
四、城市卫生服务体系改革政策 .....	(29)
五、卫生管理体制改革政策 .....	(30)
六、卫生经济政策 .....	(31)
<b>第三章 卫生组织管理</b> .....	<b>(35)</b>
第一节 概述 .....	(35)
一、概念 .....	(35)
二、管理内容 .....	(36)
第二节 卫生行政组织体制概述 .....	(37)
一、卫生行政组织体系 .....	(37)
二、卫生行政组织的表现形式 .....	(38)
三、卫生行政组织的设置原则 .....	(38)
第三节 中国卫生行政组织现状 .....	(39)
一、中国卫生行政体制简介 .....	(39)
二、国家卫生部的职能转变 .....	(40)
三、爱国卫生运动委员会 .....	(42)
四、其它卫生行政管理组织的演变 .....	(43)
第四节 卫生专业组织 .....	(44)
一、医疗机构 .....	(44)
二、卫生防疫机构 .....	(45)
三、妇幼保健机构 .....	(45)
四、血液及血液制品生产机构 .....	(46)
五、药品检验机构 .....	(46)
六、基层卫生组织 .....	(46)
七、医学科研机构 .....	(46)
八、医学教育机构 .....	(47)
第五节 群众性卫生组织 .....	(48)
一、学会 .....	(48)
二、协会、研究会 .....	(49)
第六节 环境变化与组织改革 .....	(51)
一、组织的环境 .....	(52)
二、环境对组织工作的影响 .....	(53)
三、组织的改革与发展 .....	(54)
<b>第四章 卫生计划</b> .....	<b>(56)</b>
第一节 概述 .....	(56)
一、概念 .....	(56)



二、计划的特点 .....	(57)
三、计划的意义 .....	(57)
四、计划的分类 .....	(58)
第二节 制定计划的原则和依据 .....	(59)
一、基本原则 .....	(59)
二、制定卫生计划的原则 .....	(59)
三、制定卫生计划的依据 .....	(60)
第三节 制定计划的程序 .....	(61)
一、形势分析 .....	(61)
二、确定目标和指标 .....	(63)
三、制订策略和方案 .....	(64)
四、确定实施具体措施 .....	(65)
五、监督和评价 .....	(66)
六、编制活动预算 .....	(66)
七、确定活动日程表 .....	(66)
第四节 区域卫生规划 .....	(67)
一、区域卫生规划的特征和意义 .....	(67)
二、区域卫生规划的任务 .....	(68)
三、区域卫生规划编制程序与内容 .....	(70)
四、区域卫生规划的资源配置 .....	(72)
<b>第五章 卫生评价</b> .....	(78)
第一节 评价的基本概念和目的 .....	(78)
一、概念 .....	(78)
二、评价的目的 .....	(80)
第二节 评价研究的基本类型 .....	(81)
第三节 评价的基本内容 .....	(82)
一、恰当性评价 .....	(82)
二、适宜度评价 .....	(82)
三、过程或进度评价 .....	(82)
四、结果评价 .....	(82)
第四节 评价的基本程序与方法 .....	(84)
一、准备工作 .....	(84)
二、制定评价计划 .....	(85)
三、评价实施 .....	(92)
四、资料整理分析 .....	(92)
<b>第六章 卫生服务评价</b> .....	(94)
第一节 概述 .....	(94)
一、概念 .....	(94)
二、意义 .....	(95)
三、分类 .....	(95)

四、基本程序 .....	(96)
第二节 卫生服务评价的内容 .....	(98)
一、卫生服务需要 .....	(98)
二、卫生资源 .....	(102)
三、卫生服务利用 .....	(104)
四、工作活动 .....	(106)
五、质量评价 .....	(106)
六、态度 .....	(107)
七、费用和效益 .....	(107)
八、效果和结果 .....	(107)
第三节 卫生服务评价的方法 .....	(108)
一、卫生服务评价的资料来源和收集方法 .....	(108)
二、卫生服务评价的方法 .....	(112)
<b>第七章 卫生人力资源管理 .....</b>	<b>(115)</b>
第一节 概述 .....	(115)
一、概念 .....	(115)
二、卫生人力资源的特点 .....	(115)
三、卫生人力资源管理的目的 .....	(116)
四、卫生人力资源管理研究 .....	(116)
第二节 卫生人力规划 .....	(118)
一、概念 .....	(118)
二、协调范围 .....	(119)
三、步骤和方法 .....	(119)
第三节 卫生人力考核 .....	(124)
一、概念 .....	(124)
二、方法 .....	(125)
<b>第八章 卫生信息管理 .....</b>	<b>(129)</b>
第一节 概述 .....	(129)
一、概念 .....	(129)
二、卫生信息的基本功能 .....	(130)
第二节 卫生信息系统 .....	(134)
一、概念 .....	(134)
二、卫生信息系统的构架 .....	(135)
三、卫生统计信息管理 .....	(138)
四、医学科技信息管理 .....	(143)
第三节 信息技术在卫生系统中的应用 .....	(146)
一、计算机技术的基本用途 .....	(146)
二、信息技术在卫生信息系统中的应用 .....	(147)
<b>第九章 医政管理 .....</b>	<b>(151)</b>
第一节 概述 .....	(151)



一、医政管理的工作性质、任务	(151)
二、医政管理的工作内容	(152)
三、医政管理的原则	(152)
第二节 医政管理的组织和职能	(153)
一、医政管理的组织机构	(153)
二、医政管理的基本职能	(153)
三、医政司的主要职责	(154)
第三节 医疗机构管理	(155)
一、概念	(155)
二、医疗机构的设置	(155)
三、医疗机构的规划布局、设置审批、登记、执业和监督管理	(155)
四、医疗机构的分类管理	(157)
第四节 医疗服务质量管理	(158)
一、基本概念	(159)
二、医疗服务质量管理的基本原则	(160)
三、医疗服务质量管理组织体系	(160)
第五节 医疗安全管理	(160)
一、医疗安全管理概述	(160)
二、医疗纠纷	(161)
三、医疗事故	(162)
四、医疗安全防范	(165)
<b>第十章 公共卫生管理</b>	(167)
第一节 中国公共卫生现状	(167)
一、经济冲击, 价值观念的扭曲	(168)
二、工业化、城市化与生活环境恶化	(168)
三、传染病危害的新动向	(168)
四、慢性非传染病的发病在急剧上升	(168)
第二节 公共卫生与政府职责	(168)
一、公共卫生服务与医疗服务的区别	(169)
二、初级卫生保健与政府职责	(169)
三、政府职责的具体体现	(170)
第三节 中国公共卫生组织系统	(171)
一、公共卫生管理体制	(171)
二、卫生监督与疾病预防控制体制改革	(172)
三、公共卫生与疾病控制措施	(173)
第四节 公共卫生的法制化管理	(174)
一、公共卫生立法	(174)
二、公共卫生法调整对象的特点	(174)
三、卫生监督执法	(175)
<b>第十一章 妇幼卫生管理</b>	(177)

第一节 概述	(177)
一、妇幼卫生工作的意义	(177)
二、妇幼卫生工作的工作方针和基本内容	(178)
三、妇幼卫生工作的发展和现状	(180)
第二节 妇幼卫生工作的行政管理	(181)
一、我国目前的妇幼卫生行政管理机构网络	(182)
二、各级行政管理机构的职能	(182)
第三节 妇幼卫生工作的业务管理	(182)
一、妇幼卫生业务机构网络	(182)
二、妇幼卫生业务机构的基本功能	(183)
第四节 妇幼卫生工作的法制管理	(185)
一、《母婴保健法》的意义和执法	(185)
二、加强妇幼卫生工作的执法和监督	(186)
第五节 妇幼卫生信息管理	(186)
一、信息在妇幼卫生管理中的作用	(186)
二、妇幼卫生信息的来源	(188)
三、妇幼卫生信息的分类	(190)
<b>第十二章 社区卫生服务管理</b>	<b>(191)</b>
第一节 概述	(191)
一、概念	(191)
二、对象和任务	(192)
三、内容和方式	(193)
四、特点	(194)
第二节 社区卫生服务组织形式	(195)
一、城市社区卫生服务机构设置原则	(195)
二、社区卫生服务机构(中心和站)设置指导标准	(195)
第三节 社区卫生服务质量管理	(196)
一、概念	(196)
二、质量评价	(196)
三、质量保证	(197)
四、质量管理	(197)
第四节 社区卫生服务管理信息系统	(198)
一、社区卫生服务管理信息的内容	(198)
二、居民健康档案	(198)
三、社区卫生服务管理信息系统的建立与管理	(201)
<b>第十三章 外国卫生事业管理</b>	<b>(205)</b>
第一节 美国卫生事业管理	(205)
一、美国的卫生管理体制	(205)
二、美国医疗保险政策	(206)
第二节 英国卫生事业管理	(209)

一、英国国家卫生服务制度及其职能·····	(209)
二、英国的卫生服务体制·····	(212)
第三节 德国卫生事业管理·····	(213)
一、德国卫生管理体制·····	(213)
二、德国医疗保险政策·····	(214)
第四节 泰国卫生事业管理·····	(215)
一、泰国卫生行政管理系统·····	(215)
二、泰国医疗保险政策·····	(216)
第五节 日本卫生事业管理·····	(218)
一、日本卫生管理体制·····	(218)
二、日本医疗保险政策·····	(218)
第六节 新加坡卫生事业管理·····	(220)
一、新加坡卫生医疗体系·····	(220)
二、新加坡医疗保险政策·····	(221)
第七节 与卫生有关的国际组织·····	(222)
一、世界卫生组织·····	(222)
二、联合国儿童基金会·····	(226)
三、联合国人口活动基金会·····	(227)
四、联合国开发计划署·····	(227)
五、国际红十字·····	(228)
<b>参考文献</b> ·····	(229)

# 第一章 卫生事业管理绪论

## 学习目标

1. 掌握管理学的概念、基本原理与职能;掌握影响卫生事业发展的主要因素。
2. 熟悉卫生事业管理的概念、卫生事业管理的研究内容;熟悉卫生事业管理常用的研究方法。
3. 了解卫生事业的特点,以及卫生事业管理的相关学科。

## 第一节 管理学基本理论

卫生事业管理在我国现行的学科门类中属于管理门类的公共管理学科,卫生事业管理的基本理论大都源自于管理学的基本理论。

### 一、概念

#### 1. 管理

管理(management)活动自古有之。什么是“管理”,从不同的角度出发,可以有不同的解释。从字面上看,可以简单地解释为“管辖”和“处理”,即对一定范围的人员及事务进行安排和处理,而这种字面的解释是不能表达出管理活动本身所具有的完整的涵义的。决策理论学派认为,“管理就是决策”,他们认为管理就是确定目标和实现目标的措施、办法,强调把现代科学技术引进管理活动中来。管理是一个过程,是让别人同自己一起去实现既定目标的活动过程。所谓管理,就是创造并保持一种环境,使组织(群体)中成员能够充分发挥他们的聪明才智和潜能,为实现组织(群体)的崇高目标努力奋斗的过程。

科学管理,也称古典管理理论或传统管理理论。它形成于19世纪末和20世纪初,主要代表人物有美国人泰罗(Frederick Winslow Taylor)和法国人法约尔(Henri Fayol)。

1945年第二次世界大战结束后直到现在的管理,被称为现代管理。现代管理是在科学管理不断发展的基础上,应用运筹学、系统理论、统计学等原理和方法,结合行为科学的应用,把组织看成是由人和物所组成的完整系统而进行的综合性管理。

管理的本质就是协调,即生产力要素之间的协调;个人目标与组织目标的协调;各部门、各项工作之间的协调;各管理职能之间的协调;以及管理职能本身的协调。

最好的协调取决于每个人是否清楚了解自己应该如何工作,才能对组织目标的实现做出最大的贡献。

管理具有二重性。管理一方面是由许多个人进行协作劳动而产生的,是有效地组织共同劳动所必需的,因此,它具有同生产力、社会化生产相联系的自然属性;另一方面,管理必

然体现出生产资料占有者指挥劳动、监督劳动的意志，因此，它又有同生产关系、社会制度相联系的属性。

管理的二重性反映出管理的必要性和目的性。所谓必要性，就是说管理是生产过程固有的属性，是有效地组织共同劳动所必需的；所谓目的性，就是指管理直接或间接地同生产资料所有制相联系，反映生产资料占有者组织劳动的目的。

## 2. 管理学

管理学是专门研究管理活动及其基本规律和一般方法的科学，是在自然科学与社会科学相互交叉地带产生出来的一门边缘学科；是一门系统地研究管理过程的普遍规律、基本原理和一般方法的科学。从社会普遍存在的管理活动中概括出基本规律，包括一般原理、理论、方法和技术，这样就形成了一般管理学，它适用于各行业、各种不同的组织。

管理学的研究内容是非常广泛的，从不同的角度对研究内容有不同的划分方法。如管理活动具有两个基本职能，即合理组织生产力和维护并完善生产关系，按照管理的职能划分，管理学的研究内容就是为实现组织的这两个基本职能所进行的具体管理职能，它就应该包括组织中的人、财、物等资源的计划、组织、人员配备、指挥和控制工作。

## 二、管理的职能

关于管理的职能，有着各种不同的划分方法，早期的管理理论一般把管理过程划分为计划工作、执行工作、控制工作三个基本职能。法约尔则把管理过程划分为五个职能，即：计划、组织、指挥、协调和控制。古利克把管理职能称为管理过程的七要素，即计划、组织、人员配备、指挥、协调、报告和预算；大多数人倾向于把管理过程划分为五个职能：计划工作、组织工作、人员配备、指导与领导、控制工作。卫生事业管理作为公共管理的一个分支学科，在管理过程中同样具备这五大职能。

### 1. 计划工作 (Planning)

计划工作是全部管理职能中最基本的的一个职能，也是组织中各级管理人员的一个基本职责，它与其它四个职能有着密切的联系。因为计划工作既包括了选定组织和部门的目标，也包括了实现这些目标的途径。主管人员围绕着计划规定的目标，去从事组织工作、人员配备、指挥与领导以及控制工作。

计划是对未来生产、技术、经济、服务等方面工作的统筹设计，是经优选了的未来行动方案；计划立足于现在，面向未来，因而它起着连接现在与未来的桥梁作用。

计划工作有广义和狭义之分。广义的计划工作指编制计划、实施计划和检查评价计划的全部过程。狭义的计划工作则仅仅指计划的制定过程；即一个组织、机构或个人，根据自己的实际情况，通过科学预测和决策，提出在未来一定时期内所要达到的目标及实现这一目标的方法、途径的所有活动过程。

计划工作是决策过程，它包括对任务、目标和行动过程的抉择。在没有做出决策之前，真正的计划是不存在的，有的只是计划研究、分析和设想。

计划工作是事先决定做什么？如何做？在哪儿做？什么时候做和由谁做？是从我们现在所处的位置到将来预期的目标之间架起一座桥梁。虽然很难对未来做出精确的预测，某些无法预见的事情可能会干扰计划的实施，但是如果没有计划，人们的行动则会盲目的，甚至毫无意义。

在管理工作中，没有比使人们了解他们工作的目的、目标、任务和工作的指南更重要的

事情了。如果要使集体努力取得预期的结果，人们必须知道期望他们做什么和如何做。

## 2. 组织工作 (Organizing)

组织一词可简单地解释为人群的集合体。它大到整个国家小至家庭，但管理上的组织却有它特定的含义。组织是为了实现既定目标，按一定的规则和程序而设置的多层次岗位及具有相应人员隶属关系的权责角色结构。组织是实现管理目标的工具和载体，在对外联系中起着实体的作用，同时还是社会文化的塑造者。

组织结构是表现组织各组成部分的排列顺序、空间位置、聚集状态、联系方式以及各要素之间的相互关系的一种模式，它是执行管理任务的组织体制，组织结构对组织中的指挥系统、信息沟通和人员心理行为都起着决定性的制约作用，最终影响组织效率。

组织工作是指设计合理的组织结构，并使组织结构有效地运转起来，为成功地实现既定目标而采取行动的全过程。

在为实现特定目标的组织努力中，每个人都必须明确自己所扮演的角色，就像戏剧中的演员一样。明确角色是指人们必须明确知道自己工作的目的或目标；他们的工作如何与组织的整体工作相配合；他们必须拥有完成工作所需要的职权、工具和信息。

组织工作包括：①确定实现组织目标所必须的工作；②把这些工作分类并分配给适当的部门或个人；③确定分管各类工作的主管人员并授予他们完成工作所必须的职权；④在组织结构中确保工作、职权和信息三者之间的纵向和横向协调。

## 3. 人员配备 (Staffing)

人员配备是对各种人员进行恰当而有效地选择、任用、培训和考评的过程。其目的是为了配备合适的人员去充实组织机构中所规定的各项职务，以保证组织活动的正常进行，进而实现组织的既定目标。人员配备是最活跃、最能动的，对其它要素起着决定和支配作用，人员配备合理是实现组织目标的保证。

人员配备工作包括：①明确职务要求（该职务所承担的任务、目标、职责、职权、上下级关系和技术要求）和担任这一职务人员的个性特征（价值观念、智力、个性、工作能力、干劲和经验）；②各级各类人员的选择、考评和培养。

## 4. 指导与领导工作 (Directing and leading)

指导与领导工作就是对组织内每个成员（个体）和全体成员（群体）的行为进行引导和施加影响的活动过程。它是管理工作中的一个重要方面，其目的是如何激励员工为实现组织的目标努力奋斗。只有充分发挥每个员工的主动性、积极性和创造性，才能有效地实现组织的目标。

领导工作主要涉及激励、领导模式（风格）和方法。

## 5. 控制工作 (Controlling)

控制工作是指为了确保组织的目标以及为此而拟订的计划能得以实现，各级主管人员根据事先确定的标准或根据发展的需要而重新拟订的标准，对下级的工作进行衡量、测量和评价，并在出现偏差时进行纠正。由于计划不会自动地实现，因此必须根据计划对实际工作进行衡量，如果出现偏离计划目标的误差，必须确定偏差的性质和原因（问题是什么？问题出在哪里？是什么原因？由谁负责？），然后及时采取行动纠正出现的非随机变动的误差，这就是控制工作。

需要指出的是，虽然主管人员所处的位置、分管的工作可能不一样，每个组织或部门的性质、规模、任务、目的可能不一样，但是主管人员的职能是一样的，他们都必须把计划、

组织、人员配备、指导与领导和控制工作作为管理工作的主要内容。

### 三、管理学的基本原理

管理的基本原理是对管理工作的本质及其基本规律的科学概括。

#### 1. 系统原理

用系统论的观点来对待管理问题。系统是由相互作用和相互依存的若干要素组合而成的，具有特定功能的，并处于一定环境之中的有机集合体。所谓要素，是形成系统并影响系统性质的各个单元或成分，要素是构成系统的实体。世界上一切事物都是系统与要素的对立统一体：系统与要素相互依存，互为条件；相互联系，相互作用；在一定条件下可以相互转化；每一个系统对于更高一级的系统来说是要素，而每一个要素对较低一级的要素来说，它又是一个系统。任何管理组织（子系统）都处在社会大系统之中，他们之间以及和社会大系统之间都会相互影响、相互促进。

系统原理主要表现在：

(1) 系统的整体性：是指系统要素之间相互关系以及要素与系统之间的关系以整体为主进行协调。实际上就是统筹考虑，各方协调，达到整体的最优化。

(2) 系统的动态性：任何系统都处在不断的发展变化中，其发展变化都具有基本规律和一般运动形式。

(3) 系统的开放性：任何系统都是与外界不断交流、相互影响的系统，系统的开放性决定了系统的对外界的影响，以及外界对系统的影响，要充分利用外界的作用，提高系统本身的效能。

(4) 系统的环境适应性：系统的开放性决定了系统会受到外界环境的影响，系统自身要注意外部环境的变化，及时调整，与外界环境相适应，同时也可以利用其优势改造环境。

#### 2. 整分合原理

现代高效率的管理，必须对如何完成整体工作有深入的了解，在此基础上将总体任务分解为单个基本组成单位，进行明确分工，建立责任制，然后进行科学的组织综合的过程，这就是整分合原理。整分合原理的内容表现为管理过程的三个环节，即整体把握、科学分解、组织综合。

(1) 整体把握：即用整体的观点看待事物，各行业是社会大系统的子系统，各系统内部又有许多机构和部门，在管理中不仅要了解本部门、本系统的全面情况，还要对所在行业，以及行业在整个社会中的地位都应有全面的了解。

(2) 科学分解：是指分工而言，即要求对系统的目标进行科学地分解，将整体任务分解成一个个基本组成单位，进而明确分工。无论做何种分工，都必须准确地把握它对整体效果的作用。所以，科学分解是整分合原理的关键环节，只有正确分解，分工才能合理；而协作又以分工为前提，没有合理的分工，也就无所谓协作，只有在合理分工的基础上组织有效的协作，才符合现代科学管理的需要。

(3) 组织综合：是反映管理水平的最主要环节之一，任何管理系统的正常运转，都必须靠组织综合所产生的合力，而这种合力的形成，必须是在分工的基础上进行协作。

#### 3. 反馈原理

反馈就是控制系统把信息输送出去，又把作用结果输送回来，并对信息的再输出发生影响，起到控制作用，以达到既定目的。反馈原理提示我们，在管理活动中，要随时注意收集反馈信息，并与管理目的进行比较，当行动偏离目标时，及时进行调节，以达到预期的管理



目的。因此，建立起一个灵敏、准确、有力的反馈系统是非常重要的。

#### 4. 封闭与开放原理

任何一个系统的管理手段（机构、政策、法规、信息等）必须构成一个连续封闭的回路，才能形成有效的管理活动，即封闭原理。就管理机构而言，整个系统的管理机构必须形成网络型的封闭回路，具备了这样的条件，在内部管理活动中才能做到上传及时，下达迅速。任何管理封闭都是相对的，一个系统对内要进行封闭，才能形成有效的管理活动；对外则必须实行开放，才能保证系统的正常运行。从空间上说，封闭系统不是孤立的系统，它周围的系统必然发生某种关联和相互制约。封闭是相对的、动态的，有效的管理要求动态地、不断地进行封闭；系统内部的封闭，必须与外界环境相适应，这也是开放性的道理。

#### 5. 弹性原理

管理必须保持适当的弹性，即留有余地。由于现代管理面临的问题极其复杂，管理工作必须保持弹性，及时适应客观事物各种发生可能的变化，使管理工作实现连续而有效的动态管理，这就是弹性原理。

（1）局部弹性：指任何一类管理，必须在一系列管理环节上保持可调节性，特别应当在关键环节上保持足够的可调节余地，这样才能使管理具有选择机会的能力，如多方案弹性、任务弹性、时间弹性、人员弹性、物质弹性等。

（2）整体弹性：是指整个管理系统的可塑性或适应能力，如知识结构弹性、组织结构弹性等。现代管理需要适当的弹性。

#### 6. 能级原理

任何一级的管理组织都有自己的管理范围和管理影响力，从而形成了管理组织的能级。根据不同的能级，建立层次分明的组织机构，安排与职位能级相适应的人去担负管理任务，给予不同的权力与报偿，即管理的能级原理。①管理的能级要有稳定的组织结构，任何复杂的管理系统，必须按照能级层次形成稳定的组织结构，稳定的组织结构一般是封闭的，正三角形或金字塔形的结构，可分为四个层次，即决策层、管理层、执行层和操作层；不同的层次具有不同的能级。②不同的能级应有不同的责、权、利。③工作能级应与人的能力相适应。

#### 7. 主观能动原理

人是管理活动的主体，一切管理活动都要以充分调动和发挥人的主观能动性为中心，以保证管理目标的实现。管理活动是人、财、物、时间、信息等基本要素相互作用的过程，在这些要素中，人是第一要素，也是最重要、起主导和决定作用的要素，发挥人的主观能动性是管理的核心问题。

#### 8. 动力原理

管理必须有强大的动力，使各种管理要素有效地发挥作用，产生强大的合力，使管理运动持续而有效地进行。能推动管理系统运动和发展的力量，称为管理动力。管理动力有物质动力（如奖金）、精神动力（如表彰）、信息动力（如准确的信息）。在管理中要协调运用三种动力，正确处理集体动力和个体动力的辩证关系，适当掌握“刺激量”。

#### 9. 竞争原理

在不同的管理系统之间，或在同一管理系统的不同子系统之间，通过某种较量而分出高低优劣，择优汰劣，推动管理系统的有序演化，实现管理目标。

#### 10. 效益原理

在管理中要讲求实际效益，以最小的投入获取最大的社会和经济效益。管理是手段、方

法，不是目的。管理者通过科学的管理，求得最好的社会效益，或最大的经济效益，这才是管理的目的。

## 第二节 卫生事业管理概述

### 一、概念

#### 1. 事业

事业是人们所从事的，具有一定的目标、规模和系统的，对社会发展有影响的经常性活动。

#### 2. 卫生事业

卫生事业是国家和社会在防治疾病、保护和增进居民健康方面所采取措施的综合。也就是为人民健康服务或与人民健康有密切关系的组织和措施。它包括的内容是很广泛的，如医疗、预防、健康教育等机构，初级卫生保健措施等，都属于卫生事业所涉及的内容。卫生事业与卫生行业属于两个不同层次的概念，前者是指一种社会功能，即为满足人们的各种卫生需要，国家和社会所采取的各种政策和措施的综合；后者是指卫生服务机构的总称，是为政府所制定的卫生工作目标而建立的组织体系。只有明确了卫生事业发展的方向与策略，才会建立起高效的组织机构。

我国卫生事业是政府实行一定福利政策的社会公益事业。卫生事业发展必须与国民经济和社会发展相协调，人民健康保障的福利水平必须与经济发展水平相适应。

#### 3. 卫生事业管理

卫生事业管理是研究卫生事业发展规律及其影响因素，用管理科学的理论和方法来探索如何通过最佳卫生服务把卫生资源和科学技术进行合理分配并及时提供给全体居民，最大限度地保障人民健康的一门应用学科。它是管理科学在卫生事业管理中的应用，既不同于管理学基础，又区别于部门管理学，属于宏观管理学的范畴。

按中国现行的学科划分，卫生事业管理属于管理门类的公共管理学科分支。

### 二、卫生事业的特点

#### 1. 卫生事业是增进居民健康、防治疾病、提高民族质量的服务性行业

卫生事业对居民提供卫生服务，而服务性行业的主要任务是如何向接受服务者提供最佳的服务质量，尽可能地满足其不断增长的需要，卫生事业也应如此。卫生医疗是一种服务，不是产品，性质不同于企业。服务性行业一个很大的问题是质量不容易建立统一的指标，服务质量是以服务人还是被服务人为标准，且由于接受服务人的文化层次不同，要求不一，服务标准则难统一，质量就不易控制，所以管理者应对此有足够的认识，在对卫生事业进行质量控制或评价时，应从多方面考虑，既要有专业人员对卫生事业机构的质量进行评价，又要考虑服务对象的差异对其服务质量的要求。

#### 2. 卫生事业的服务对象是整个人群

卫生事业的服务对象包括健康人、病人和介于二者之间的人。对卫生事业的理解不能单纯地看成治病救人，它的服务对象绝大部分是没有临床症状的健康人，主要是预防保健服务，贯彻预防为主的工作方针，而且随着社会的发展，这部分人的需求内容会愈来愈多，特