

高等医药院校试用教材

中医药管理学概论

(供中医药管理专业用)

主 编 郑士杰

副主编 李明富

郑守曾



上海科学技术出版社

高等医药院校试用教材

中 医 药 管 理 学 概 论

(供中医药本科专业用)

主 编 郑士杰

副主编 李明富 郑守曾

上海科学技术出版社

高等医药院校试用教材
中医药管理学概论
(供中医药本科专业用)

主编 郑士杰

上海科学技术出版社出版、发行
(上海瑞金二路 450 号)

新华书店上海发行所经销 江苏扬中印刷厂印刷
开本 787×1092 1/16 印张 13.25 字数 310,000

1991 年 8 月第 1 版 1997 年 6 月第 4 次印刷

印数 7,001—9,000

ISBN 7-5323-2353-6/R·704(课)

定价:10.30 元

ISBN 7-5323-2353-6



9 787532 323531 >

《中医药管理学概论》编委

(以姓氏笔画为序)

万德光	马 骥	王德成	孔祥序
邓成珊	向质彬	李明富	汪松葆
宋文义	陆莲舫	陈志熊	郁文骏
郑士杰	郑守曾	姚高升	曾 谦厚

前 言

为了适应高等中医药院校开设卫生事业管理(中医)专业的需要和为中医药管理干部培训提供教材,国家中医药管理局组织编写了卫生事业管理(中医)专业系列教材。

这套系列教材计有《中医药管理学概论》、《中医医院管理学》、《中医教育管理》、《中医科技管理学》等。其中《中医药管理学概论》主要是供高等中医药院校非卫生事业管理专业开设选修课使用,其余均为中医本科教育卫生事业管理专业的专业课教材。同时,本套教材也可供各级各类中医管理干部短期培训班使用。各门教材均在广泛收集资料的基础上,按照教材的科学性、实用性、先进性和系统性要求进行编写。既充分注意反映中医管理中比较成熟的经验及研究成果,突出中医管理的特点,又注意反映现代管理学与卫生管理学的新进展、新成果,以保证教材的先进性和时代感。各门教材编出初稿后,均经本系列教材编审委员会及有关专家们根据实践性、科学性、先进性的要求,分别给予了审定。

中医本科教育卫生事业管理专业的设置和卫生事业管理(中医)专业系列教材的编写,对培养中医管理专门人才,提高中医药管理水平,促进中医药事业的发展,具有重要意义。然而,编写卫生事业管理(中医)专业系列教材,实属探索性和开创性工作,可供借鉴的经验很少,所以本系列教材尚存在不完善之处,因而殷切希望各高等中医药院校从事中医药管理的教学人员和研究人员,以及广大中医药管理干部在使用中进行检验,并提出宝贵意见,以便进一步修改完善,使之成为科学性、教学效果好的高等中医药院校教材,为培养中医药管理人才,提高中医药管理水平作出贡献。

卫生事业管理(中医)专业教材
编审委员会

编写说明

《中医药管理学概论》一书，是为了适应全国高等中医药院校本科各专业开设中医药管理学概论选修课以及在职中医药管理人员培训提高的需要，由国家中医药管理局组织编写并审定的。

本书在认真总结中医药管理工作实践经验的基础上，充分吸收现代管理科学与现代卫生管理学、药事管理学的理论和方法，密切结合中医药管理工作的实际，概括地论述了中医药管理工作中的基本问题，突出了中医药管理的特点。全书分为13章，重点论述了中医药管理的性质、特点、任务及其学科体系；介绍了中医药管理的历史发展与现代管理科学的基本原理、管理职能、管理方法和技术；概述了中医药行政管理、人才管理、财务物资及设备管理；分别论述了中医医疗、中医药教育、中医药科研及中药药事管理的主要内容。对中医药未来发展的管理，也专章作了介绍。

本书的编写始于1987年，经过两年多的努力完成了全部书稿。本书的编写分工：第一章，第六章第二节（郑士杰）；第二章（孔祥序）；第三章，第九章第三节一、二、三，第九章第五节（北京中医学院姚高升）；第四章，第六章第一节（国家中医药管理局郑守曾）；第五章（王德葳）；第六章第三、四节（李明富）；第七章，第十三章（南京中医学院陆莲舫）；第八章（国家中医药管理局宋文义）；第九章第一、二、四节（陈忠熊）；第九章第三节四、五、六（辽宁中医学院马骥）；第十章第一节、第五节一、二、三、四（湖南中医学院汪松葆）；第十章第二节，第十章第三节一、二，第十章第四节（万德光）；第十章第三节三，第十章第五节五（曾诚厚）；第十章第六、七节（向质彬）；第十一章第一、二、三、四节（四川省中医药研究院郁文骏）；第十一章第三、五、六节（中国中医研究院邓成珊）；第十二章（特邀刘小军），以上未注明单位者，均为成都中医学院。此外，四川省中医药研究院符采、成都中医学院王光南、北京中医学院孟涛同志参加了部分内容的编写工作。

在编写过程中，本书初稿除经过编审委员会审阅外，还送请华西医科大学卫生管理学教研室杜培荣副教授、上海中医文献馆馆长王翘楚主任医师、四川省卫生管理干部学院院长李作述副教授、《中国卫生事业管理》杂志副编审邓名达教授进行了审阅，并提出了许多宝贵的意见。在认真研究编审委员会和上述专家意见的基础上，我们对全书作了最后的修改定稿。参加本书统稿和定稿工作的有郑士杰、李明富、郑守曾、万德光、曾诚厚、陈忠熊、王德葳、孔祥序、邓成珊、郁文骏、向质彬及刘小军等。全书最后由主编郑士杰审定，编委兼学术秘书王德葳协助主编进行了审定及编写的组织工作。本书在编写过程中参阅了国内一些专家、学者的著作、论文，在此一并致谢。

中医药管理学是一门新兴学科，它正处在初创和发展阶段，许多理论和实践问题有待于进一步探讨、研究。教材建设是一项长期的任务，需要不断地充实提高。限于编者的水平，书中的缺点和疏漏在所难免，希望各院校教师和广大读者提出宝贵意见，以便今后进一步修改、完善。

编 者

一九九〇年五月二十五日

目 录

第一章 中医药管理的性质、特点、任务及学科体系	1
第一节 中医药管理的性质	1
第二节 中医药管理的特点	2
第三节 中医药管理的任务及原则	5
第四节 中医药管理学的学科体系	7
第二章 中医药管理的历史发展	10
第一节 古代中医药管理机构沿革	10
第二节 古代中医药管理思想	14
第三节 建国以来中医药管理工作的发展和中医药管理学的形成	17
第三章 管理科学的发展简史及基本原理	19
第一节 管理科学的发展简史	19
第二节 管理的基本原理	24
第四章 管理职能	30
第一节 目标	30
第二节 预测	33
第三节 决策	37
第四节 计划	40
第五节 组织	44
第六节 控制	46
第五章 管理方法和技术	50
第一节 管理方法	50
第二节 管理技术	58
第六章 中医药行政管理	68
第一节 中医药行政管理机构	68
第二节 中医药领导班子建设	71
第三节 中医药行政管理活动	75
第四节 中医政策与法规建设	83
第七章 中医药人才管理	86
第一节 中医药人才组织管理	86
第二节 中医药人才的考核	90
第三节 中医药人才的继续教育	91
第八章 中医事业单位财务物资设备管理	95
第一节 财务管理	95
第二节 物资管理	100
第三节 设备管理	106
第九章 中医医疗管理	108
第一节 中医医疗管理的性质、特点及任务	108
第二节 中医医疗机构的组织	110
第三节 中医院医疗业务管理	116
第四节 中医院校附属医院的管理	128
第五节 西医院中医工作的管理	129
第六节 基层卫生保健网中的中医药工作管理	130
第十章 中医药教育管理	132
第一节 中医药教育管理的性质、特点及任务	132
第二节 中医药教育机构的组织	135
第三节 教学设施管理	138
第四节 招生与分配管理	142
第五节 高等中医药教育管理	143
第六节 中等中医药教育管理	154
第七节 中医药成人教育管理	156
第十一章 中医药科研管理	158
第一节 中医药科研管理的性质、特点及任务	158
第二节 中医药科研机构组织	159
第三节 中医药研究院、所、室科研管理的特点	161
第四节 中医药科研管理的基本内容	163
第五节 中医科研的内容和程序	167
第六节 中药科研的内容和程序	171
第十二章 中药药事管理	177
第一节 中药药事管理的性质、特点及任务	177
第二节 中药药政管理	180
第三节 中药质量监督管理	192
第四节 国家对中药生产的管理	196
第十三章 中医药未来发展管理	199
第一节 研究中医药未来发展的意义	199
第二节 研究中医药未来发展的原则和方法	199
第三节 中医药未来发展主体构思	201
第四节 实现中医药未来发展的措施	201

第一章 中医药管理的性质、特点、 任务及学科体系

第一节 中医药管理的性质

一、管理及中医药管理的含义

什么是管理?目前尚无统一的看法。有的从目标和组织看,认为“管理就是创造必要的条件,组织人们有效地去实现预定的目标,它是一切有组织活动的地方均不可缺少的要素”。还有的从决策、选择方案的重要性看,认为“管理就是决策”。

按照马克思的说法,管理是共同劳动的产物。马克思指出:管理“是一种生产劳动,是每一种结合的生产方式中必须进行的劳动”(《马克思·恩格斯全集》第25卷,第431页)。又说:“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,……一个单独的提琴手是自己指挥自己,一个乐队就需要一个乐队指挥。”(《资本论》第1卷367页)。这就是说,管理是一切有组织的活动的一个必不可少的组成部分,只要有多数人在一起共同劳动,有社会的生产,就需要人来组织和指挥,也就是从事管理。所以简单的说,管理是共同劳动的产物,是对人类共同劳动加以组织、指挥,以期达到最大效能的一门科学。

什么是中医药管理呢?所谓中医药管理,是指管理者按照中医药的客观规律,对中医药各方面工作的活动进行的计划、组织、指挥、协调和控制,它是一个组织实施活动的全过程。中医药管理是一个范围广泛、多层次的系统。它包括了中医药行政、中医医疗、中医药教育、中医药科研和中药生产经营等专业管理。各专业管理又是多层次的管理。譬如中医药教育管理,包括了高等中医药教育、中等中医药教育和中医药成人教育管理;高等中医药教育又分为本科、专科及研究生教育管理,等等。就一个中医院的管理来看,亦有自己的管理系统,即人的管理(组织管理),事的管理(医疗、护理、医技、药事及质量管理),物的管理(设备、物资管理),财的管理(经济财务管理),还有信息管理等。因此,研究中医药管理,应从整体和中医药特色出发,从综合、分解的两个方面进行。

二、中医药管理的性质

管理的性质问题,马克思在《资本论》中曾反复论述过,他认为,凡是直接生产过程具有社会结合过程的形态,都具有管理的二重性,即管理的社会属性和管理的自然属性。管理的自然属性指管理“是一种由社会劳动过程的性质产生并属于社会劳动过程的特殊职能”的属性(马克思《资本论》第1卷,第363页)。这种属性是由社会劳动过程本身的客观规律决定的,是不以任何所有制和意识形态为转移的。管理的社会属性指管理是在一定的生产关系和上层建筑中进行的。它除了促进人与自然、人与生产资料的有机结合以外,它还有调节和完善生产关系和上层建筑的功能。这就是它的社会属性。研究马克思关于管理二重性的理论,在今天具有重要的现实意义。由于管理的自然属性,我们可以借鉴国外管理科学中一切

有用的东西,并结合我国情况,加以消化、运用。对于管理的社会属性,必须区分不同社会制度下,不同性质的管理,应当有分析地吸收。因此,对国外管理科学的理论和方法,采取全部否定或一概照搬照抄的态度,都是不可取的。

中医药管理的性质,与其他管理性质有相同点,即同样具有二重性。中医管理中技术管理活动,包括人、财、物、时间空间、信息等要素,都不是孤立的,在要素与整体、要素与要素之间存在着各种各样相互依存、相互制约的关系。中药管理中也存在栽培、采集、加工、流通,中成药的生产与经营等环节,他们之间都存在着一定的比例关系。所有这些关系都是客观规律决定的。如何正确协调这些关系,将是中医药工作得以顺利进行的必要条件。特别是现代化社会条件下,中医中药专业化分工又十分复杂,因此凡是存在劳动过程的分工和协作的地方,都必然存在着管理。这种管理作为中医中药工作的社会结合,是劳动生产力的重要组成部分。管理作为现代社会生产力,它具有系统性、目的性、协调性、权威性、预见性、有效性和科学性等基本特性。这就是中医药管理具有的自然属性。至于中医药管理的社会属性,是指它在社会发展中具有具体的历史性和在阶级社会中具有阶级性。历史上的任何管理,都是在一定的生产关系和上层建筑中进行的。中医药管理反映在中国共产党领导的社会主义制度下,中医中药管理活动中人与人的关系,其目的、范围和内容、原则和方法,都取决于我国的社会主义性质和经济基础,这种管理具有调节和完善生产关系和上层建筑的功能。同时,中医中药管理必须坚持社会主义方向,坚持为社会主义四化建设服务,为人民群众的卫生与保健服务。这些是中医药管理社会属性的具体表现。

中医药管理的性质还有自身不同点。这种性质上的不同点,是由社会主义中医药事业的性质决定的。中医药事业作为社会主义卫生事业的重要组成部分,它具有福利性质和生产性质。中医药的福利性质是通过国家的医疗制度、价格政策、补贴方法来体现的。社会主义国家为了继承和发扬“中国传统医药”,保护和增进人民的健康,由国家、集体兴办中医药事业,对预防、保健工作的免费保护、对医疗工作的廉价优质服务,不上缴利润、不纳税等等,这就充分体现了中医药事业的社会福利性质和社会主义制度的优越性。同时,中医药事业又具有生产性质,这是指它在国民经济中以防病、治病、保护和修复劳动力的特殊职能,参与了劳动力的生产和再生产,起生产要素的作用。至于中药材的栽培、采集、加工、流通,中成药的生产和经营活动,则更是具有明显的生产性质。当然,中医药事业的福利性质与生产性质是一个辨证的关系,不能割裂,也不能完全对立,应当是辨证的统一,即首先要注重社会效益,同时也要注意经济效益,但经济效益应服从社会效益。这是中医药管理性质与一般经济管理不同的地方。

第二节 中医药管理的特点

中医药管理是卫生事业管理的重要组成部分,它除了具有卫生事业管理的一般特点外,还有它自己的一些特点。在中医药事业的管理过程中,应当充分认识和注意到这些特点。中医药管理的主要特点是。

一、中医药管理由个体迅速向群体科学管理转化的过渡性

中医药管理的实践几乎同中医药学的发展历史同步,在漫长的发展历程中,充满着丰富的管理活动和管理思想内涵。早在商朝时期,就出现了医疗分科,并建立了相应的医政组

织,制定了医事制度。到了隋代,设置了国家最高医疗和教育机构——太医署。唐代的太医署已达到相当的规模,并制定一整套比较完整的医疗、教学、编制、考核等管理制度。太医署的建立和发展,标志着中医管理摆脱了原始状态。古代中医学的发展历程中,管理机构主要局限于各封建王朝的中央部门,为皇族及达官贵人服务,而且国家对中医的管理并不占主导地位,占绝对多数的民间中医药人员,在数千年的封建社会中,一直是以个体开业的自由行医、售药为主要方式,医学教育也是以分散的家世相传、师徒授受为主。解放以后,党和国家十分重视中医药工作。国家成立了各级中医药的医疗、教学、科研、生产经营和管理职能机构,制订了一系列规章制度,加强了对中医药事业的计划、组织、指导、控制和协调。特别是党的十一届三中全会以后,中医药管理工作有了进一步发展,大批业务技术人员走向领导和管理工作岗位,使中医管理由个体方式为主,逐渐向现代化、科学化管理转化,从而促进了中医药事业的蓬勃发展。但是,中医药科学化管理水平较低,还处于初级阶段,尚须在管理活动实践中不断总结、充实和提高。

二、健全中医药管理体系的艰巨性

建国以来,特别是党的十一届三中全会以来,中医药机构有了较快的恢复和发展。据1987年统计资料,全国有中医医院1806所,95%以上西医医院建立了中医科;有高等中医院校28所,中等中医药学校37所;中医药科研机构已达57所。1988年全国约有中药饮片厂1500家,中药经营企业3万余个。但必须看到,中医药机构的建立还很不完善。就全国而言,中医药机构不仅数量少,规模小,而且条件很差,多数还处在起步阶段。根据国家中医药管理局制订的《1988~2000年中医事业发展战略规划》(草案)提出的战略目标,应建立健全省、地(市)、县级中医医院、西医医院中医科及乡村中医医疗网点,基本形成结构合理的具有多种功能的中医医疗保健体系;在教育上,建立起中医高等教育、中等教育、成人教育以及中医带徒等相配套的中医教育体系,多层次、多形式、多渠道地培养社会需要的各类中医药专业技术人才;在科研上,建立起独立研究机构与中医院校、医院附设科研机构相结合的科研体系等,并重点建设好几个科研基地和十来个中心实验室,以形成较强的科研能力。按照这个要求,中医药机构尚须进一步建立、健全和不断完善。

中医药管理机构的建立,对中医药事业发展起到了重要保证作用。1986年国务院决定成立国家中医管理局,1988年5月国务院又批准成立了国家中医药管理局,经国家机构编制委员会通过“三定”方案,并明确指出,国家中医药管理局是国务院管理中医中药工作的国家局,由卫生部归口管理。这是我国中医药管理体制改革的重大成果,它标志着中医中药工作开始由过去的从属地位转入相对独立自主发展的阶段。继国家中医药管理局成立之后,一部分省、市相继成立了地方中医管理局或中医药管理局。但还有相当多的省、自治区、市未成立中医管理局。已经成立的省、市中医管理局,有的计划、财政不能单列,权限与任务不相适应,仍然缺少统一规划和安排中医中药事业的自主权,这说明要健全和完善中医药管理体系的难度还比较大,十分艰巨,非短时间能完成。至于省以下的中医药管理机构的建立和健全,更需要从实际出发,逐步完成。对已经建立的国家和省、市中医药管理局等管理机构,亦应加强自身建设,转变职能,主要负责全国和地方的中医中药的行业管理,制定政策法规,加强统筹规划、指导协调、监督检查、信息统计等工作,不断提高管理水平,充分发挥宏观管理调控作用。

三、引进现代科学管理方法和技术的缓慢性

由数千年自由开业、个体行医的传统方式,逐步转向集约化的医疗、教学、科研为主导的轨道,随之而来的是过去那种传统式的中医管理方法和技术不相适应了,需要在认真继承传统管理方法和技术的基础上,吸收现代科学管理的方法和技术,才能适应中医管理工作的需要。例如,调查研究方法,这是中医管理工作中要作出正确决策必不可少的一种方法。然而在今天,调查研究规模的社会化,调查方法的科学化,必然要求调查手段的现代化,即是进行调查、传递信息,获得数据和资料的手段现代化,以及对调查获得的资料、数据进行分析研究、加以处理的手段现代化。就现代管理发展水平而言,上述两方面手段的现代化,主要是掌握和使用电子计算机技术。运用电子计算机获得信息,进行数据处理,已在先进的管理工作中普遍使用。目前中医药管理工作运用这种先进技术正在起步之中。还有,中医药管理中常用的统计方法,也是掌握数量变化的规律、进行数据处理的不可缺少的工具。然而在中医药管理工作中引进现代化的管理方法和技术比较缓慢,因此,在过去中医药管理中有的使用很少,有的还没有使用,不同程度地影响到管理水平的提高。今后,需要在继承传统管理方法的基础上,大胆而积极地引进现代科学管理方法和技术,为我所用,从而不断更新和发展我国中医药管理的现代科学方法和技术,促进中医药管理水平的提高。

四、中医药管理有较强的政策性

中国医药学是一个伟大的宝库,有着几千年的光辉历史。但是在漫长的历史长河中,因受到种种因素制约,使它的发展受到极大影响,甚至濒于消亡的地步。新中国成立后,党中央和国务院十分重视中医工作,制订了一系列保护和发展中医药的方针、政策,采取了许多有力措施,使中医药事业获得了新生。因此,“党的中医政策就是保障中医药队伍发展壮大,促进祖国医药发展的政策。”中医药管理,无论是宏观管理或是微观管理,都必须十分注意贯彻党的中医药政策,只有如此,才能保证中医药事业的不断发展。

五、中医药管理理论发展的渐进性

中医药管理理论发展是一个渐进过程。在古代中医药学的发展历程中,虽然产生了较为丰富的管理思想,但建国以前的整个历史时期,均不具备产生中医药管理学科的基本条件。主要原因是我国长期以来生产力水平低下,科学技术不发达,同时国家对中医药的管理不占主导地位。因此,一方面使得人们对管理理论的需求不那么迫切;另一方面,由于文化和科技落后,限制了人们把生产实践中的感性经验加以总结研究,然后上升到管理理论的能力。其次,长期以来,没有把中医药管理作为管理科学的一个分支进行独立的研究,而是把中医药管理简单地理解为“行政事务”,未能引起专家们和中医药工作者的注意。直到二十世纪八十年代后,随着中医药事业的迅速发展与管理机构的建立,对中医药管理的研究才日益受到普遍重视,加快了中医药管理由经验管理向科学管理转化,再由科学管理向管理科学转化的步伐。正是在这种转化、演变过程中,逐步形成了一门专门的管理学科——中医药管理学。但必须认识到,中医药管理学在理论上的渐进性,导致了理论上的不成熟性,还需要在今后管理活动的实践中,不断总结研究,使这一理论得到充实与发展,又反过来指导中医药管理工作的实践。

第三节 中医药管理的任务及原则

一、中医药管理的任务

中医药管理的任务,从总体上讲,应是根据中医药工作客观规律的要求和中医药事业发展的客观情况,制定政策法规、加强统筹规划,不断调整和协调各种关系,改革管理领导体制,转变职能,科学地组织力量,高效率地开展中医医疗、中医药教学、科研及中药生产经营活动。通过管理,正确处理中医药事业活动中的各种矛盾,把影响中医药事业发展的各种因素统一起来,协调起来,为中医药工作遵循客观规律的发展创造有利条件,从而促进社会主义中医药事业的进一步提高。具体地说,中医药管理的主要任务是:

首先,根据国家经济和社会发展的总目标,按照中医中药工作客观规律的要求,确立不同时期中医药事业发展的战略目标,在科学预测的基础上作出一系列重大决策并组织实施。如一九八八年全国中医工作厅局长会议上,由国家中医管理局根据社会主义初级阶段的基本路线,为保证实现本世纪末我国经济和社会发展的总目标,特制定《1988~2000年中医事业发展战略规划》。

第二,制定和组织实施中医药事业发展规划和中医中药工作计划,并认真组织人力、物力、财力资源和科学技术的开发利用,做好综合平衡与协调、监督检查,使社会主义的中医药事业有计划地发展。

第三,拟定并组织实施以保障中医药事业健康发展的方针、政策与法规、条例。如拟定中医工作法,贯彻《药品管理法》及其它有关法规和条例。随着中医事业不断发展,对法规建设的研究工作需要加强。

第四,不断完善中医药管理体系,建立健全各级中医药管理机构,明确管理职能与主要职责,逐步提高科学管理水平,从而加强对中医药事业的管理。

第五,综合运用管理工作的各种方法、手段,对中医药工作的各项活动进行有效的监督和控制,保证中医药工作能有序的正常进行。

第六,综合研究影响中医药事业发展的各种因素,协调其关系,并积极努力为其发展与提高创造良好的物质条件,充分发挥中医药工作的社会效益和经济效益,不断提高中医药学术水平和学术地位,使中医和西医处于同等重要地位。

二、中医药管理的基本原则

加强中医药管理,必须坚持管理的基本原则。管理原则是指从管理实践中抽取出来作为管理活动中人们言行依据、准绳的行为规范、准则,它是人们对管理对象认识的结果。中医药管理原则,应当坚持唯物论,尊重辩证法,从中医药管理的实践中抽取出来作为中医药管理活动中人们言行依据、准绳的行为规范和准则。具体地说,中医药管理的基本原则有以下几点。

(一) 中医药管理要坚持社会主义方向,把社会效益放在首位

在我国,发展中医药事业,必须坚持社会主义方向,把社会效益放在首位。同时,也要注重经济效益,按社会主义经济规律办事。这是我国中医药事业的性质决定的,也是中医药管理的根本目的。因此,它是中医药管理必须遵循的一个重要原则。

在管理实践中,坚持社会效益放在首位,要注意把握社会观念。社会观念是贯彻效益原

则的宏观观念,是最高层次意义上的观念。中医药事业管理应该重视社会效益,即充分考虑社会的利益。因此,中医药管理的各部门、各地区、各单位,对中医药事业的发展 and 中医工作所采取的方针、政策、措施,必须把社会效益放在首位;必须全面地、系统地分析影响社会效益的一切因素、条件,以及这些因素、条件之间的关系。在此基础上,拿出多种方案,予以对照、比较、论证、择优采用。并在具体执行过程中,根据变化了的情况,及时地对方案或工作计划进行修改,以保证顺利实施。同时,也需要把握经济观念。中医药管理活动直接或间接地与经济相联系,因此应当要注重经济效益,按社会主义经济规律办事。在分配上,要实行以按劳分配为主体的多种分配方式。按照“经费包干、调整政策、改革搞活、服务社会”的原则,适当调整医疗卫生收费标准,做到合理收费。

(二) 中医药管理要突出中医药特色

特色是一门学科客观存在和发展的重要标志。任何一个事物或一门学科,它之所以区别于其他事物和其他学科的根本原因,即在于它自身的矛盾运动存在着特殊性。正因为存在着特殊性,才会形成千差万别的各种事物和各门学科的各自特色。中医学是一门具有独特理论体系和丰富实践经验的科学,是我国医药卫生事业所独具的特点和优势。因此,中医药管理应坚持中医理论为指导,突出中医药特色。在管理中必须正确处理和保持发扬中医药特色与利用先进科学技术的关系。中医药学术发展中如果丢掉了中医药特色,必然会影响到中医药事业发展方向,而利用先进科学技术和现代化手段,则是促进中医药学术和事业发展的必要条件。所以,二者必须兼顾,不可偏废。在业务管理上,要改变用西医模式套用于中医业务管理的状况,必须根据中医药自身的特点,制定出中医药的各种业务管理办法、标准、规范、条例等等,并逐步形成自己的体系,从而更好地突出中医药特色。

(三) 中医药管理必须坚持改革开放

坚持改革开放是我国社会主义初级阶段基本路线的基本特点之一,是党的总方针、总政策。因此,改革是推动一切工作的动力,是振兴中医的唯一出路,是大趋势,人心所向,不可逆转。中医药事业是在改革中不断发展的,只有改革才能增强生机与活力。无论是中医教育、医疗、科研、生产经营和管理体制等,都必须坚持改革的方针,以改革总揽全局深化各方面改革。如中医医疗方面,近几年来,在领导体制、经营管理、分配制度、医疗机构、医疗价格体系、干部人事制度上都进行了初步改革,取得了一定成绩。目前正在推行的承包经营责任制已成为改革办院模式之一,逐步完善中医医疗保健体系,进一步改革领导管理体制,简政放权,改革人事管理制度等都在不断探索和完善之中。中医教育当前首要任务是必须改革不适应教育事业发展的管理体制和管理办法,实行简政放权,分级管理,扩大学校办学自主权,建立起与社会主义经济建设相适应的教育运行机制。总之,坚持改革开放的方针,是中医管理必须遵循的又一重要原则。

(四) 中医药管理必须贯彻党的中医药政策

党的中医药政策是中医药事业得以发展的关键,可以说没有党的中医药政策,就不会有中医药事业振兴的今天。解放以来,党对中医药工作制定了一系列正确方针、政策,并组织实施。例如1982年,把“发展我国传统医药”列入了我国宪法。1985年党中央、国务院又指出:“要把中医和西医摆在同等重要的地位。一方面,中医学是我国医疗卫生事业所独具的特点和优势,中医不能丢,必须保存和发展。另一方面,中医必须积极利用先进的科学技术和现代化手段,促进中医药事业的发展。要坚持中西医结合的方针,中医、西医互相配合,取

长补短,努力发挥各自的优势”。这不仅指明了中医药工作的方向,对中医药事业的发展起到了巨大的推动作用,而且也是现阶段及今后相当长的时期中医药工作的基本指导方针。中医药管理必须坚持社会主义方向,认真贯彻执行党的中医药政策,各级中医药行政管理部门和广大中医药管理干部,应当不断提高执行党的中医药工作方针、政策的自觉性。

第四节 中医药管理学的学科体系

一、 中医药管理学的学科性质和任务

中医药管理学是以马列主义、毛泽东思想为指导,以研究生产管理一般规律的管理科学为基础,研究和探索现代中医药管理活动的基本规律和一般方法的科学,它涉及中医学、中药学、经济学、法学、哲学、行为科学、心理学、技术学、人才学等多种科学,既是一门应用科学,又是一门高度综合的边缘学科。在现代管理学的范畴中,它是部门管理学——卫生管理学的一个分支。因此,作为一门专门科学的中医药管理学,有丰富的研究内容、对象和十分繁重的任务。

中医药管理学的研究对象和内容是广泛的。既要在宏观上研究总体层次管理中医药事业的理论和方法,又要在微观上探讨诸如中医医院、研究院(所)、中医药院校、中药企业等基层业务机构管理的理论和方法;既要从战略的高度,以全面的观点,研究中医药管理,从一种状态向另一种更佳状态转化乃至达到最佳状态的理论和方法,又要研究不同局部、层次,不同发展阶段的战术问题;既要研究中医药作为带有生产性质的福利事业的医疗技术工作的常规管理规律,又要研究作为知识产业的开发管理工作。总之,随着中医药事业的振兴和发展,改革和开放的深化与加快,赋予中医药管理学的研究领域、范围、任务会越来越广泛、繁重,而且会有许许多多新课题,需要我们去研究和探索。

二、 研究中医药管理学的目的和意义

现代社会、经济和科学技术发展表明,一切管理对象都是作为系统而存在。因此,从现代管理工作的实践来看,尽管各种不同管理有各自不同的目的,但是所有的管理都有其共同目的,这就是实现系统的总体目标。

现代中医药工作已越来越社会化,在国家、集体、个人一起上的方针指导下,采取多种方式办中医药事业的形势正在发展。但国家仍然是中医药工作的主要组织者和经费的主要提供者。随着中医药事业的不断振兴、发展,中医药工作的内容、管理机构会更日趋复杂,成为一个复杂的系统。因此,中医药管理的根本目的就是实现其管理对象形成的复杂系统的总体目标。

研究中医药管理学对提高科学管理水平,推动中医药事业发展具有十分重要的意义。长期以来,中医药管理多是个体的、经验管理为主。个人的经验诚然可贵,但是那种人自为战的小生产活动方式已经不适应高度社会化了了的中医药管理,个人的成功经验只有上升为理论,并为管理者所掌握,才可能自觉地进行有效管理。如果没有现代化的科学管理,没有中医药管理学的理论与实践,中医药事业现代化的实现也是不可能的。所以,中医药事业的发展、兴衰,不仅取决于人才、资金、技术设备,还取决于中医药管理水平是否符合科学管理的要求。应当认识到,在实现中医药现代化的发展进程中,管理工作所起的作用,与学术的发展,人才的培养,资金、设备等,是同样重要的。发展中医药事业,需要有一整套按照中医药

工作规律,能提高中医药工作效率的先进管理思想、理论、方法、手段来保证。由此不难看出,中医药管理学的建立和发展,对中医药事业的发展是至关重要的。

还应当看到,中医药管理涉及社会的各个部门。因为中医的医疗、科研、教学实践活动和中药的生产经营活动,都直接或间接地与社会人群的各个阶层紧密相连;中医药事业能否发展与方针政策、社会经济的承受能力、科学技术的进步等诸方面因素有关;而中医药学术的发展,又有赖于整个社会的多方面因素的配合。所以,加强中医药管理的研究,不断提高中医药管理水平,它不仅是提高医疗、教学、科研工作和生产经营的效益和质量的需要,也是进一步协调社会、经济、科学技术等多种因素,为振兴中医药事业,发展中医药学术,更好地运用中医药为保障人民群众身体健康,为社会主义现代化建设服务的需要。这是一切从事中医药管理的人员的一项光荣而艰巨的任务,也是我们研究中医药管理学的根本目的和意义。

三、中医药管理学的学科体系

管理学这门科学,其科学性已为人们所公认。中医药管理学是中医药学科中一门新兴的边缘学科,是一门实践性很强的学科。既是一门学科,就有其理论基础、研究对象、研究范畴、学科系统、知识体系及其所使用的科学概念、反映学科的本质。正如毛泽东同志所说:“科学研究的区分,就是根据科学对象所具有的特殊矛盾性。……如果不研究矛盾的特殊性,就无从确定一事物不同于它事物的特殊本质,就无从发现事物运动发展的特殊原因,或特殊根据,也就无从辨别事物,无从区分科学研究领域。”研究中医药管理学,首先要明确研究对象、内容和方法,而最根本的是要解决学科体系问题。所谓体系,就是若干有关事物互相联系、互相制约而构成的一个统一整体。中医药管理是一个层次多、内容交叉的复杂的管理体系,它是由若干既有区别又有相互联系的专业管理组成的有机整体。因此,中医药管理学的学科体系,也存在着一个如何正确划分各项专业管理的问题。

但是,对于诸如中医药这样的专业共同体管理学的学科体系的划分标准,鉴于中医药管理学正处于初创阶段,没有现成的经验可借鉴,故本书对中医药管理学的学科体系的构想,不失为一种新的尝试。首先,中医药管理学的学科体系可分为管理主体(即管理者)和管理客体(即被管理者)两大部分。管理主体,包括中医药管理专门机构、职能部门、管理人员,以及由管理机构通过管理人员所展开的全部管理过程、管理活动,上述这些内容的总和,又可称为组织管理。管理客体,即被管理对象,是一个庞大的系统,并以复杂、灵活和不断发展着的面貌出现,但可以划分为人员、事财物、专业机构(包括业务技术管理)三大部分。人员,主要指被管理状态的业务、后勤人员等。事财物,包括贯穿于整个中医药事业的诸如行政、开发等事务,以及开展业务活动所必须的经费、财务、物资、设备、能源等。专业机构,主要指从事中医药业务活动的诸如医疗、科研、教育和中药生产经营等一系列基层机构及其技术管理。对上述三个部分的管理,就构成了人的管理、事财物的管理及专业机构的管理三大专业管理。此外,一门学科还必须研究自身的发展历史,提供历史的经验。因此,中医药管理学的学科体系也包括了中医药管理历史发展。中医药管理学的学科体系(如图1-1)。

四、《中医药管理学概论》的体系结构

为了适应高等中医药院校本科专业学生学习中医药管理知识的需要,编写《中医药管理学概论》。编写的总的指导思想是:根据“以我为主,博采众长,融汇提炼,自成一体”的原则,以马克思主义为指导,遵循中医药管理学学科体系的构想,从我国中医药事业的需要出发,

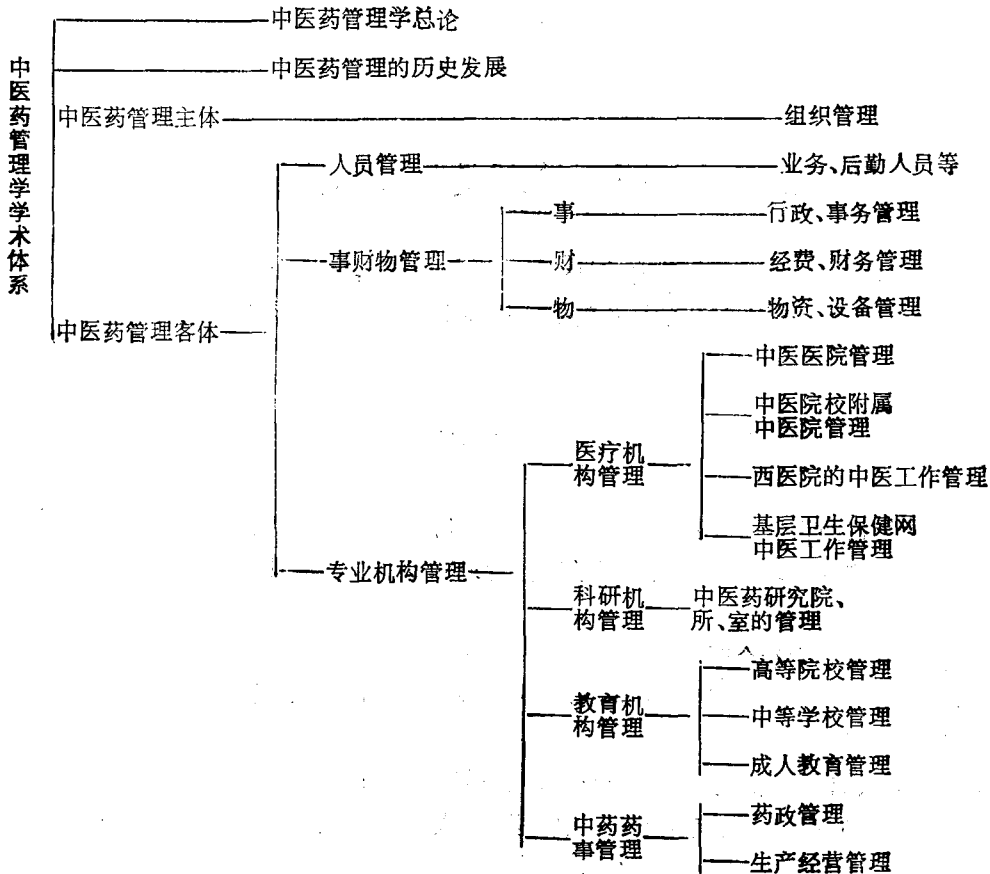


图1-1 中医药管理学的学科体系

紧密结合中医药管理工作实际,运用现代管理科学的理论、方法和技术,认真总结我国中医药管理工作的历史经验,特别是党的十一届三中全会以来的新经验,阐明中医药管理活动中的规律性问题。同时,注意引进和反映现代管理科学与现代卫生管理、药事管理的新进展、新成果,使其具有先进性和时代感。在吸取现代管理科学理论、方法时,着眼于为我所用;在运用其理论、方法阐明管理活动的规律性问题时,立足于与中医药管理的实践相结合,做到理论联系实际,突出中医药管理的特点。

中医药管理学是一门新兴学科,它正处在初创和发展阶段,因而它的内涵和外延也在不断发展和完善。从中医药管理的全部活动看,它除了中医药管理的基础理论、历史发展、管理方法和技术等内容外,应当包括中医药行政管理、医疗管理、中医药教育管理、中医药科研管理和中药药事管理等。本书只对上述各种管理活动中的基本问题作了概述,故名为《中医药管理学概论》。全书结构分为十三章,重点论述了五个方面的内容:①中医药管理的性质、特点、任务及学科体系,中医药管理的历史发展问题;②关于现代管理学科的基本原理、职能、方法与技术问题;③中医药行政管理及专业管理中共性内容的人才管理、财务物资管理;④分别概述了中医医疗、中医药教育、科研和中药药事等各专业管理的主要内容;⑤中医药事业正在振兴发展之中,它的未来发展怎么样,是广大中医药工作者,尤其从事中医药管理者的普遍关心。因此,本书最后专门写了中医药未来发展管理问题。

第二章 中医药管理的历史发展

中医药管理作为一门科学进行研究,虽然是近年才开始的,但是管理的实践却几乎同中医药学的历史一样久远。在中医药学漫长的发展历程中,充满着丰富的管理活动痕迹与管理思想内涵。

第一节 古代中医药管理机构沿革

中医药管理机构的设置,大约肇始于周代。以后历代皆有设置,其规模逐步有所扩大,性质则由单一的医疗管理,发展为兼及医学教育管理和其他医政管理的机构。

一、东周的医官制度

西周及其以远的奴隶社会时期,巫医亦为“王官之一守”(《汉书·艺文志》)。惟当时医与巫祝尚未截然分开,其机构设置因文献缺略,已失其详。现通过《周礼》等书,可以窥测到东周时期的医官制度概况。

在《周礼》中,医官与巫祝之官已完全分离,职务与隶属部门均不同,主要的医官隶属于天官冢宰,巫祝之官则隶属于春官宗伯。在天官冢宰领导下的医官,有医师、食医、疾医、疡医、兽医等职,各医官的职能均有具体规定。

医师,为各医官的行政首长。其职责,一是统管医政与药政,“掌医之政令,聚毒药以供医事。凡邦之有疾病者,疮疡者造焉,则使医分而治之”,二为建立病案制度和保管病案,病人“死终,则各书其所以而入于医师”,三为年终考核各医官的技术水平并定其进退,“岁终,则稽其医事,以制其食”(并见《周礼·天官》,下同)。这和近世医务行政负责人的职能相类,且已不限于“执技以事上”,而顾及到平民的疾病。医师的编制有“上士二人”,属员有“下士四人,府二人,史二人,徒二十人。”

食医为宫廷御用的营养师,员额有“中士二人”,职责是“掌和王之六食、六饮、六膳、百羞、百酱、八珍之齐”,对君王一年四季的食羹酱饮、蔬食鱼肉的配合调味原则,均有明确规定。

疾医为主要治疗内科疾病的医生,员额有“中士八人”,职责是“掌养万民之疾病”,“凡民之有疾病者,分而治之。”

疡医为治疗外科伤疾的医生,员额有“下士八人”,职责是“掌肿疡、溃瘍、金瘍、折瘍之祝药,鬲灭之齐。”

兽医员额有“下士四人”,职责是“掌疗兽病,疗兽疡”,“凡兽之有病者、有疡者,使疗之。死则计其数而进退之。”

此外,在《周礼·夏官》载有“掌养疾马”的巫马,为兵营中的马医机构;还记有预防时气流行疾病的司燿员,“掌行火之政令。四时变国火以救时疾”,可说是原始的防疫机构。在《周礼·秋官》记有庶氏、翦氏,用不同方法和药草熏除毒蛊;有负责室内消毒的赤发氏,“掌除墙