

高等学校公共管理类专业系列教材

卫生事业管理学

主 编 刘毅 黄莉

高等教育出版社

高等学校公共管理类专业系列教材

卫生事业管理学

WEISHENG SHIYE GUANLIXUE

主 编 刘毅 黄莉

副主编 贾红 赵莉 屈伟

编 者 (以姓氏笔画为序)

刘毅 (四川大学)

李艳玲 (西南医科大学)

李春燕 (四川大学)

宋沈超 (贵州医科大学)

张晓馨 (昆明医科大学)

屈琳 (四川大学)

屈伟 (四川大学)

赵莉 (四川大学)

贾红 (西南医科大学)

黄艳玲 (成都中医药大学)

黄莉 (重庆医科大学)

梁渊 (华中科技大学)

韩雪梅 (兰州大学)

蒙艺 (重庆工商大学)

秘 书: 屈伟

高等教育出版社·北京

内容简介

本书以卫生事业管理学的理论体系为主线,主要介绍了中国卫生事业及卫生事业管理学的发展、卫生组织体系、全球卫生战略、健康保障制度、卫生政策与改革、卫生服务需求与规划、卫生人力资源管理、卫生信息管理、基层卫生服务管理、医政管理、公共卫生管理、妇幼卫生管理、药品与医疗器械管理和中医药管理等内容。

本书注重理论知识的新颖性和针对性,根据目前学科发展,精简传统理论,增加前沿进展,尽量将卫生管理实践中的研究成果融合其中,使全书内容既体现学科的基本内涵,又富有时代感。同时,本书将知识链接、案例讨论融合在各章节内容之中,以突出实用性。章后还有二维码关联即测即评,用手机扫一扫即可检验学习效果。

本书适合管理类学生作为教材使用,也可用于各级各类卫生管理人员作为培训参考。

图书在版编目(CIP)数据

卫生事业管理学 / 刘毅, 黄莉主编. -- 北京: 高等教育出版社, 2016.4

ISBN 978-7-04-044945-7

I. ①卫… II. ①刘… ②黄… 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(2016)第 035160 号

策划编辑 牛杰	责任编辑 牛杰	封面设计 姜磊	版式设计 杜微言
插图绘制 黄建英	责任校对 刘娟娟	责任印制 尤静	

出版发行 高等教育出版社	网 址 http://www.hep.edu.cn
社 址 北京市西城区德外大街 4 号	http://www.hep.com.cn
邮政编码 100120	网上订购 http://www.hepmall.com.cn
印 刷 北京佳信达欣艺术印刷有限公司	http://www.hepmall.com
开 本 787 mm×1092 mm 1/16	http://www.hepmall.cn
印 张 23.75	
字 数 490 千字	版 次 2016 年 4 月第 1 版
购书热线 010-58581118	印 次 2016 年 4 月第 1 次印刷
咨询电话 400-810-0598	定 价 37.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换

版权所有 侵权必究

物 料 号 44945-00

总 序

(一)

政府存在的基本要求，就是处置公共事务以满足公众需求，促进社会的存在和发展。政府管理公共事务的方式，是随着历史的发展而发展的。而这一发展的内在逻辑，在于现实对公共事务管理方式提出新的需求和挑战，而现实的变化和理论的研究，迟早会促进思想与观念的转变，进而推动实践中公共事务管理方式的变革，然后又进一步形成了与这一变革相适应并促进变革走向深入的理论。

人类对公共事务专业化的管理，是从 19 世纪末期开始的，其标志就是基于政治与行政二分、科学管理、马克斯·韦伯的官僚组织理论和英国文官制度而构建的现代科层制政府，同时，随着政府对公共事务的垄断，也形成了相应的公共事务管理理论——公共行政理论。由是，随着 20 世纪 70 年代末至今的政府管理改革或者说新公共管理运动的展开，基于理论与实践的互动，针对公共管理市场模式的出现和逐步走向成熟，相应的公共事务管理理论业已出现——一个新的注重以政府为核心、多元主体合作共治、协力做好公共事务管理的理论。

当然，对当前是否已有一个不同于传统的公共行政的新的公共管理理论人们仍然有不同的观点，但如果我们从托马斯·库恩关于一个新的学科模式出现的基本要素，即范式的承载主体——科学共同体（scientific community）、范式的本质内容——如何看待世界的信念、范式的运动方式——轨迹的连续性与非连续性的统一来看，可以肯定的是，公共管理至少已是一个正在成长的新的研究

范式。这一点,在我国,从20世纪90年代中期教育部对学科专业目录的调整,以及近期社会科学研究及管理部門的及时调整,也足以说明。

在当代中国,可以说正是得益于建立社会主义市场经济体制改革的开展和深入,以及社会主义市场经济体制的初步确立,公共管理模式的转换已成为一个不以人的意志为转移的客观进程。概言之,这一客观进程的内在逻辑是,一方面,建立社会主义市场经济体制改革的逐步深入,导致了公共需求的日益丰富和复杂,对政府公共管理的方式提出了新的要求;另一方面,正是随着建立社会主义市场经济体制改革的开展和深入,以民间组织或非营利组织为基本组织形式的社会(公民社会)从无到有,不断发展,这也是致使公共管理模式从干预走向市场的重要因素。党中央和国务院及时地认识了当代中国公共需求的发展变化,把握了公共管理发展的内在逻辑,因而随着改革的深入,提出必须以社会主义市场经济运行的基本要求来确定政府职能,必须大力培育和发展社会中介组织,并且制定了一系列促进民间组织发展的方针和政策,要求加强社会管理和公共服务职能,提出要努力提高干部和公务员的现代公共管理素质,建立一个既与当代公共管理发展总体趋势相一致,又符合中国特点的新型公共管理体制。总之,当今中国,公共管理模式的转换应该已是一个不争的现实。

正如有学者指出的那样,当代西方的“新公共管理”在实践上与传统的公共行政或说公共管理有明显的不同,因而在理论与实践的互动中形成了对传统公共行政理论的重大变革,进而形成“新公共管理理论”。^①当代中国公共管理模式的转换作为一种在中国出现的客观现实,一种在中国未曾有过新的公共管理实践,它为能够对这一实践做出解释并做出进一步改革导引的理论的构建提出了要求。正因为如此,在当代中国的社会科学领域,自20世纪90年代中期至今,公共管理研究已成为一个理论热点,一个正在探索的理论面向现实的重要领域。

(二)

对社会科学而言,一个学科形成后,必然需要深入地展开学科理论研究和培养学科专业人才,同时,理论研究也是人才培养质量的基础和保证。

如何进行理论研究?公共管理是对公共事务的管理,就此而论,公共管理是共通的、普适的,但任何一个国家的公共管理,无不是在自己历史发展和现实条件,尤其是在自己的政治和公共管理

^① 陈振明.从公共行政学、新公共行政学到公共管理学——西方政府管理研究领域的范式变化.政治学研究,1999(1).

制度下展开的,从而有自己的特点,回应自己国家特定的需求。在当代中国,对公共管理理论的探索,我们认为基本目标有二:

第一,总结研究当代世界的公共管理变革和理论发展。具体言之,即审视当代世界范围内,尤其是20世纪70年代末期以来政府管理改革先行国家公共管理改革的实践,总结其经验和教训,研究新公共管理理论产生的动因、理论发展的脉络,如从管理主义、公共选择理论,到新公共管理理论,再到治理理论、新公共服务理论内在的发展逻辑与现实影响因素。在把握当代世界范围内公共管理变革的基本趋势、追踪理论发展前沿的基础上,探求公共管理中具有普适性的因素,本着“他山之石,可以攻玉”的原则,促进当代中国公共管理变革及理论的发展。

第二,探索有中国特色的,能对中国公共管理实践有解释、说明和预测的公共管理理论。当代中国的公共管理,是对当代中国公共事务进行协调和控制的过程。这一过程是在基于中国文化传统的发展,在当代中国特定的社会经济发展条件下,在有中国特色的社会主义政治制度下,在中国共产党的领导下展开的,是有中国特色的公共管理模式。因此,对当代世界范围内公共管理理论的追踪和研究,归根到底,就是要探索有中国特色的公共管理理论,尤其是要通过这一理论的探索和建构,对改革开放以来我国经济的高速增长、社会稳定、民主进步、人民群众不断增长的物质和文化需求得到满足、公众生活质量不断提高的这一“中国模式”做出令人信服的解释和说明,为未来的进一步发展基于公共管理做出有参考价值的预测。

如何展开这一探索,从理论建构的角度看,我们认为最基本的就是要基于学科的综合性来进行。当代公共管理理论关注的焦点由“内部取向”转变为“外部取向”,由重视机构、过程和程序研究转到重视项目、结果与绩效的研究,从而使战略管理、管理的政治环境、项目执行、绩效评估、公共责任及公共管理伦理成为核心问题;它倡导的管理理念,围绕“如何提供公共利益和服务”这一中心问题;它提供的管理的方法和技术,则是十分注重在处理公共管理问题尤其是政府与市场、企业与社会关系时,提供一整套不同于传统公共行政学的新思路与新方法。而这一切之所以成为可能并形成一种较完整的知识体系,则是由于它的知识基础,即公共管理学作为一种广泛和综合的知识框架,把当代经济学、管理学、政策分析、政治学和社会学等学科的知识和方法都融合到了公共部门管理尤其是政府管理的研究中。因此,要追踪研究当代世界的公共管理知识,尤其是要建构有中国社会主义特色的公共管理理论,必须走一条基于以政府为主要研究对象,但又不局限于政府,以公共行政学为基本视野,但又必须同时关注相关的多学科,即基于以公共事务管理为核心,基于公共管理又必须逸出公共管理,逸出公共管理又必须回归公共管理的多学科研究路径。

(三)

学科理论的研究,是专业人才的培养的先导。所谓专业,是社会分工、学科知识和教育结构三位一体的组织形态,其中,社会分工是专业存在的基础,学科知识是专业的内核,教育结构是专业表现形式。三者缺一不可,共同构成高校人才培养的基本单位。专业教育过程,是一个确立人才样式并表述了培养目标,明确知识、能力和素质结构,并落实到课程与教材的过程;而教材是决定人才培养质量的一个基本因素。在我国,20世纪90年代中期以来,随着公共管理学科的确立和公共管理专业的建立^①,在全国公共管理学者和教师的努力下,从“八五”到“十二五”时期,在不同层面展开了公共管理类专业教材的建设,取得了丰硕的成果,回应了公共管理类专业人才培养的基本需求。

“十三五”规划展开在即,随着世界范围内公共管理的发展,随着我国社会主义市场经济体制的基本建立并走向完善,随着改革进入深水区的变革需求,如何在以往教材建设的基础上展开新一轮的教材建设以回应改革发展和人才培养的需求,成为公共管理人才培养中一项新的具有挑战性的任务。高等教育出版社是率先展开这一工作的出版社之一。

2013年,高等教育出版社向公共管理学界征询公共管理新一轮教材建设的方案。2014年年初,云南大学崔运武提出的公共管理类专业教材建设方案得到了高等教育出版社的基本认可。以此为基础,高等教育出版社联合了浙江大学、中山大学、吉林大学、四川大学、上海交通大学、厦门大学和云南大学,组成了编写委员会。2014年4月19日,由高等教育出版社牵头,在云南大学召开了第一次编写会议,讨论了教材体系和书目,以及基本分工和要求。2014年9月20日,在四川大学召开了第二次编写会议,重点讨论了教材的基本内容和基本形式,展开了编写工作。

本套教材的编写力求做到:一是尽可能吸纳当代国内外公共管理研究中得到学界公认的成果(这是教材编写的基本要求),同时,尽可能结合中国公共管理的现实和制度要求,写出中国的特色,回应中国公共管理者培养的要求。二是在教材的表达上,力求简洁、清楚,并尽可能吸收当前教材建设的新技术和新方法,同时,通过教材的引导,拓展学习范围,让读者喜欢用、便于用。

教材的编写实际上是一项十分具有挑战性的任务,要求编写者不仅要有相应的理论功底,以便准确地把握当前理论的成果与前沿,同时还要深入浅出,在有限的教材篇幅中将学科理论精华向学

^① 在我国,行政管理是建立较早的公共管理学科中的基本专业,1997年,除行政管理专业外,又将社会保障、土地资源管理调入公共管理类,同时新建了公共事业管理专业,从而构成了我国最早的公共管理类基本专业。在这一过程中,公共事业管理专业建立的情况是,一些综合大学依托行政管理等专业的师资建立了公共事业管理专业,一些专门院校如师范类、医学类等,则按要求将原来的教育管理、卫生管理等专业更名为公共事业管理专业。

习者讲清楚并让学习者认同乃至喜欢。就此而论，尽管当今世界已是一个信息社会，信息的传递和使用已非传统社会可比，但由于编写者原有的学科基础，以及各自的地域等条件所限，使得我们对当代公共管理理论的追寻和探索，以及教材的编写和表达，难免前瞻与后顾并存、深刻与肤浅共融。但我们以为，一方面，对于思想殿堂里的探索者而言，或许同样重要的，不仅仅在于所得，还在于有一种为理想而追求的精神，一种为中国公共管理理论发展和人才发展贡献一得之愚而带来的欢乐；另一方面，我们也期待着广大的公共管理学者、公共管理专业以及相关学科和专业的师生，提出宝贵的意见和建议，以便我们不断地努力和进步。

是为序！

崔运武

2015年12月27日

前言

卫生事业管理学是综合运用多学科的理论与方法研究卫生事业发展规律,从而指导卫生事业管理实践的学科。中国卫生事业管理学的前身是组织保健学,它是在新中国成立之初从苏联引进的。在相关学科的交叉渗透和影响下,特别是由于卫生事业管理实践经验的积累和教学科研的深入,卫生事业管理学逐渐发展为一门独立的学科,并成为管理类专业的核心课程之一。目前全国多所医学院校为医学类或卫生管理类学生开设了卫生事业管理学课程。在高等教育出版社公共管理系列教材建设研究会的大力支持下,我们针对非医学类的公共管理类专业学生编写了这本教材。

本教材以卫生事业管理学的理论体系为主线,保持其系统性。教材注重理论知识的新颖性和针对性,根据目前学科发展,精简理论介绍,增加新的理论进展,尽量将卫生管理实践中的研究成果融于教材中,使整个课程内容适应实际的发展,既保持这门学科的基本内涵,又富有时代感。本教材将案例讨论融于各章节内容之中,更注重实用性和实践指导性。全书主要介绍了中国卫生事业及卫生事业管理学的发展、卫生组织体系、全球卫生战略、健康保障制度、卫生政策与改革、卫生服务需求与规划、卫生人力资源管理、卫生信息管理、基层卫生服务管理、医政管理、公共卫生管理、妇幼卫生管理、药品与医疗器械管理和中医药管理等内容。

本教材的主要教学对象是公共管理类各专业的学生,教材在编写过程中兼顾了课堂教学和学生自学,因此既适合本科学生学习,也可作为研究生的参考用书,还可用于各级各类管理人员的在职培训。

本教材共十四章,由刘毅(四川大学)和黄莉(重庆医科大学)负责全书的总体设计、修订

和定稿,同时联合来自全国九所高等院校的专家参与本教材的编写工作。本教材由刘毅编写第一章绪论;梁渊(华中科技大学)编写第二章卫生组织体系;赵莉(四川大学)编写第三章全球卫生战略;李爱玲(西南医科大学)编写第四章健康保障制度;韩雪梅(兰州大学)负责编写第五章卫生政策与改革,韩芸倩和王增福(兰州大学)参与该章编写;黄莉(重庆医科大学)负责编写第六章卫生服务需求与规划,王宇(重庆医科大学)参与该章编写;蒙艺(重庆工商大学)编写第七章卫生人力资源管理;屈伟(四川大学)编写第八章卫生信息管理;宋沈超(贵州医科大学)负责编写第九章基层卫生服务管理,张燕(贵州医科大学)参与该章编写;李春燕(四川大学)编写第十章医政管理;贾红(西南医科大学)编写第十一章公共卫生管理;张晓磐(昆明医科大学)编写第十二章妇幼卫生管理;岳琳(四川大学)编写第十三章药品和医疗器械监督管理;黄艳玲(成都中医药大学)编写第十四章中医药管理。

教材在编写过程中,得到各位同仁的关怀与支持,同时得到各位编委及其所在单位的关心和很多有益的建议。本教材编写秘书和相关老师在资料收集和编辑排版过程中付出了辛勤的劳动,四川大学研究生周倩、李烟然、谢冬玲、梁帅瞰、马继炎等同学参与了本教材校对文字和画图等,在此一并表示衷心的感谢。本教材编写中,参考了大量相关教材及资料,在此对其作者致以诚挚的谢意。

由于编者的水平有限,本教材内容难免有不尽如人意及疏漏之处,恳请广大读者批评指正,不胜感激。

刘毅

2015年6月

• • •	001	第一章	绪论
	003	第一节	卫生事业概述
	010	第二节	卫生事业管理
	018	第三节	中国卫生事业发展历程
• • •	027	第二章	卫生组织体系
	028	第一节	卫生组织体系概述
	030	第二节	卫生行政组织体系
	039	第三节	卫生服务组织体系
	043	第四节	群众卫生组织
	050	第五节	卫生组织体系发展
• • •	057	第三章	全球卫生战略
	059	第一节	全球化对健康的影响

065	第二节	全球卫生策略
073	第三节	卫生系统绩效评价

• • •	079	第四章	健康保障制度
	081	第一节	健康保障制度概述
	083	第二节	健康保障制度基本模式
	087	第三节	中国健康保障制度
	094	第四节	国外部分国家健康保障制度

• • •	109	第五章	卫生政策与改革
	110	第一节	卫生政策概述
	114	第二节	卫生改革概述
	121	第三节	中国卫生改革与发展
	127	第四节	卫生改革与发展的国际趋势

• • •	133	第六章	卫生服务需求与规划
	134	第一节	卫生服务需求与规划概述
	141	第二节	卫生规划过程及评价
	149	第三节	区域卫生规划

• • •	157	第七章	卫生人力资源管理
	159	第一节	卫生人力资源管理概述
	163	第二节	卫生人力资源规划
	172	第三节	医学教育

• • •	179	第八章	卫生信息管理
	181	第一节	卫生信息管理概述
	185	第二节	卫生信息系统
	192	第三节	卫生信息分析与决策支持
• • •	199	第九章	基层卫生服务管理
	201	第一节	基层卫生服务
	206	第二节	基层卫生功能定位与内容
	211	第三节	基层卫生服务管理
• • •	229	第十章	医政管理
	231	第一节	医政管理概述
	233	第二节	医疗卫生行业准入管理
	237	第三节	医疗服务管理
	244	第四节	血液管理
• • •	249	第十一章	公共卫生管理
	251	第一节	公共卫生概述
	255	第二节	传染病的控制管理
	261	第三节	非传染性疾病的控制管理
	266	第四节	食品安全管理
	270	第五节	职业健康安全管理
	274	第六节	突发公共卫生事件管理
	280	第七节	卫生监督执法

- • • 287 第十二章 妇幼卫生管理
 - 288 第一节 妇幼卫生概述
 - 292 第二节 妇幼卫生政策法规
 - 298 第三节 妇幼卫生管理
 - 307 第四节 人口与计划生育管理

- • • 317 第十三章 药品和医疗器械监督管理
 - 318 第一节 药品监督管理
 - 330 第二节 医疗器械监督管理

- • • 337 第十四章 中医药管理
 - 339 第一节 中医药管理概述
 - 343 第二节 中医药工作的方针政策
 - 348 第三节 中医药发展面临的挑战

- • • 355 中英文名词对照

- • • 361 参考文献

第一章

绪论

【本章导读】

健康是国家的财富以及个人全面发展的基础，卫生事业是为保障健康所采取措施的综合。2008 年全国卫生工作会议正式提出了“健康中国 2020”战略，党的十八大提出了 2020 年“全面建成小康社会”的宏伟目标，卫生事业发展面临着新的历史任务。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，促进人群健康的一门学科，有利于实现全面建成小康社会的宏伟目标。本章主要介绍卫生事业的概念与性质以及影响卫生事业发展的因素，卫生管理学研究内容与方法，中国卫生工作方针、卫生事业的发展与改革及其面临的新挑战。

【章前案例】

医改中 2015 年重点任务的配套改革内容

《国务院办公厅关于印发深化医药卫生体制改革 2014 年工作总结和 2015 年重点工作任务的通知》中提出坚持保基本、强基层、建机制，充分发挥政府职能和市场机制作用，推进医

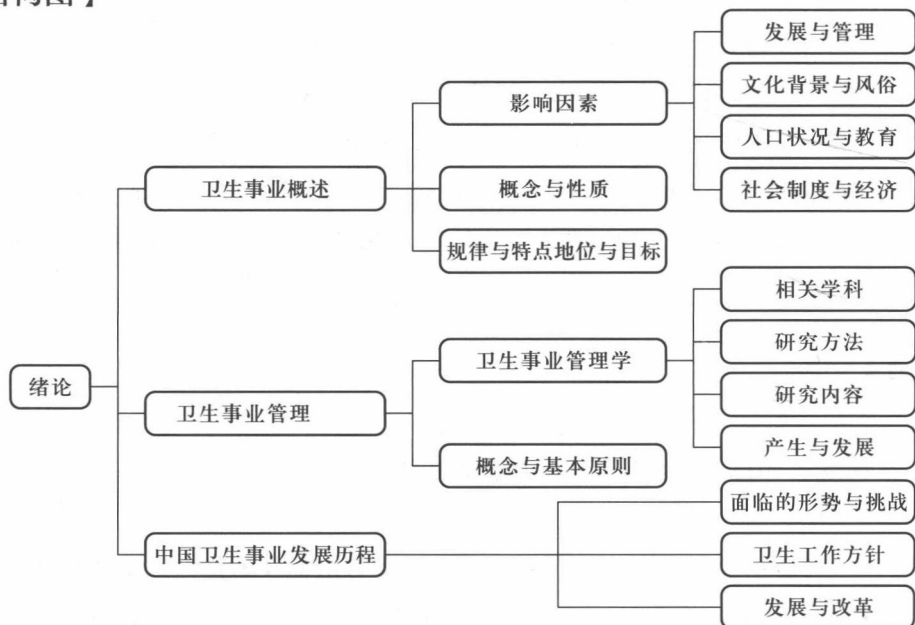
疗、医保、医药三医联动，上下联动，内外联动，区域联动，全面完成“十二五”医改规划目标，不断提高医疗卫生服务水平，加快健全基本医疗卫生制度，努力打造健康中国。在此过程中需要统筹推进各项配套改革，具体包括推进卫生信息化建设、加强卫生人才队伍建设、健全医药卫生监管体制和加强组织领导等有关工作。

推进卫生信息化建设主要包括加快建设国家人口健康信息平台，逐步实现公共卫生、计划生育、医疗服务、医疗保障等应用系统业务协同，促进数据整合和信息共享等。加强卫生人才队伍建设主要包括加强全科医生制度建设、稳步开展医师多点执业、加大急需紧缺人才和高层次人才培养培训力度等。健全医药卫生监管体制主要包括积极推动制定基本医疗卫生法，加强监督管理体系建设，提升监管和执法能力，建立信息公开、社会多方参与的第三方监督评价体系等。加强组织领导等有关工作主要包括加强医改正面宣传、主动回应社会关切、引导群众合理预期等。

思考题：

根据上述内容，结合我国实际情况，请你详谈你所了解的医改中 2015 年重点任务的配套改革内容及其对应的措施。

【本章结构图】



第一节 卫生事业概述

健康是最大的生产力，也是最大的财富，卫生事业的形成与发展是社会经济发展的必然结果。党的十八大指出，健康是促进人全面发展的必然要求，要坚持为人民健康服务的方向，坚持预防为主，以农村为重点，中西医并重，按照保基本、强基层、建机制要求，重点推进医疗保障、医疗服务、公共卫生、药品供应、监管体制综合改革，完善国民健康政策，为群众提供安全、有效、方便、价廉的公共卫生和基本医疗服务。这不仅指明了我国卫生事业发展的方向，还将卫生事业提高到“促进人全面发展的必然要求”这一新的高度。

一、卫生事业的概念与性质

（一）卫生事业的基本概念

卫生事业（health care）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。它是指一种满足人们各种卫生需要的社会功能，主要包括医疗、预防及其相关的多方面内容，如医药卫生改革、医药卫生政策及医疗保障制度等。

【知识链接】

疾病、健康与卫生

疾病是身心在内外因素作用下所出现的一定部位功能、代谢或形态结构的改变，表现为损伤或抗损伤的过程，是机体内部及机体与环境间平衡的破坏和正常状态的偏离或终结。

健康（health）不仅是没有疾病，而且包括躯体健康、心理健康、社会适应良好和道德健康。

卫生主要是指以健康为目的的各种措施，是健康的重要保障，与疾病和健康密切相关，不仅治已病，而且治未病。

疾病，健康与卫生的关系如图 1-1 所示。