

◎总主编 童星 姚先国

公共管理创新教材系列

公共卫生事业管理

顾海 主 编



科学出版社

www.sciencep.com

中国疾病预防控制中心 编 人民卫生出版社

国家卫生健康委员会规划教材

公共卫生事业管理

Public Health Management
for the 21st Century

第四版

人民卫生出版社
People's Health Press

公共管理创新教材系列

公共卫生事业管理

顾 海 主 编

科 学 出 版 社

北 京

内 容 简 介

公共卫生事业管理是应用管理科学的理论、知识和方法,研究卫生管理活动的组织结构、基本特点、运行机制及发展规律等的一门学科,既是一门具有综合性、交叉性特点的学科,也是一门快速发展的学科。因此,本书编撰的目的在于结合我国公共卫生事业管理的实践,通过阐述相关的理论方法以及最新的研究动态,对此学科的知识框架进行系统的梳理。为方便教师教学,本书配备有内容完善的教学课件。

本教材定位于本科生及研究生教学,既可作为公共管理及社会医学专业的必修课或选修课教材,也可供各级公共卫生事业管理人员作为培训教材使用。

图书在版编目(CIP)数据

公共卫生事业管理/顾海主编. —北京:科学出版社,2010.2

(公共管理创新教材系列)

ISBN 978-7-03-026663-7

I. ①公… II. ①顾… III. ①公共卫生-卫生管理学-高等学校-教材
IV. ①R1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 019467 号

责任编辑:徐 蕊 王京苏 / 责任校对:林青梅

责任印制:张克忠 / 封面设计:耕者设计工作室

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京市安泰印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2010年2月第 一 版 开本:B5(720×1000)

2010年2月第一次印刷 印张:21 1/4

印数:1—4 000 字数:424 000

定价:32.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

丛书编委会

总主编 童 星 姚先国

委 员 (按姓氏笔画排序)

王云骏	孔繁斌	叶艳妹	叶 鹰	李金珊
李建琴	吴次芳	何文炯	陈国权	范克新
周建国	胡税根	冒 荣	闫小波	姚先国
顾 海	郭夏娟	童 星	温晋锋	

本书编委会

主 编：

顾 海(南京大学政府管理学院)

副主编：

王 悦(浙江中医药大学管理学院)

袁兆康(南昌大学公共卫生学院)

卓 朗(徐州医学院教务处)

编 委：

第一章 顾 海(南京大学政府管理学院)

第二章 冯珊珊(广州医学院人文学院)

第三章 袁兆康(南昌大学公共卫生学院)

第四章 杨心婷(南京医科大学康达学院)

第五章 王 悦(浙江中医药大学管理学院)

第六章 陈 琴(广东医学院人文管理学院)

第七章 张艳丽(潍坊医学院卫生管理学院)

第八章 李湘君(南京中医药大学经贸管理学院)

李湘娟(南京中医药大学经贸管理学院)

第九章 卓 朗(徐州医学院教务处)

第十章 马 颖(安徽医科大学卫生管理学院)

程 静(安徽医科大学卫生管理学院)

第十一章 周文幸(南京大学政府管理学院)

第十二章 邵海亚(南京医科大学医政学院)

第十三章 沈 晖(南京大学社会学系)

第十四章 童文莹(南京工业大学公共管理学院)

顾 海(南京大学政府管理学院)

第十五章 范克新(南京大学政府管理学院)

目 录

第一章

概论	1
第一节 公共卫生事业管理学的概念、性质和对象	1
第二节 公共卫生事业管理学的研究方法	4
第三节 我国公共卫生事业的发展历程	7
第四节 我国公共卫生事业的性质和工作方针	16
本章小结	22
关键术语	23
复习思考题	23
进一步阅读书目	23
参考文献	24

第二章

卫生服务体系	25
第一节 卫生服务体系概述	25
第二节 卫生行政组织	26
第三节 卫生服务提供组织	34
本章小结	42
关键术语	42
案例讨论	42
复习思考题	43
进一步阅读书目	43
参考文献	44

第三章

	卫生政策分析.....	45
第一节	卫生政策的制定	45
第二节	卫生政策的执行	51
第三节	卫生政策评估	54
第四节	卫生政策终结	58
本章小结	.....	63
关键术语	.....	63
复习思考题	.....	63
进一步阅读书目	.....	64
参考文献	.....	64

第四章

	卫生规划.....	65
第一节	卫生规划概述	65
第二节	区域卫生规划	76
本章小结	.....	85
关键术语	.....	85
案例讨论	.....	86
复习思考题	.....	87
进一步阅读书目	.....	87
参考文献	.....	87

第五章

	卫生系统绩效评价.....	88
第一节	卫生系统绩效相关概念	88
第二节	卫生系统绩效评价	92
第三节	卫生系统绩效的改革与挑战.....	102
本章小结	.....	104
关键术语	.....	104
案例讨论	.....	105

复习思考题	107
进一步阅读书目	107
参考文献	107

第六章

卫生服务研究	109
第一节 卫生服务研究概述	109
第二节 卫生服务需求	111
第三节 卫生服务供给	119
第四节 卫生服务利用及评价	123
本章小结	127
关键术语	127
案例讨论	128
复习思考题	130
进一步阅读书目	130
参考文献	130

第七章

卫生经济管理	131
第一节 卫生经济管理概述	131
第二节 宏观卫生经济管理	136
第三节 卫生机构经济管理	140
第四节 卫生服务机构经济运行机制	146
本章小结	150
关键术语	150
案例讨论	150
复习思考题	151
进一步阅读书目	152
参考文献	152

第八章

卫生信息管理	153
第一节 卫生信息管理概述	153
第二节 卫生信息管理系统	157
第三节 卫生信息管理新发展	160
本章小结	164
关键术语	165
案例讨论	165
复习思考题	166
进一步阅读书目	166
参考文献	166

第九章

医疗保障体系及管理	167
第一节 医疗保障体系概述	167
第二节 医疗保障制度分类及典型代表	169
第三节 我国的医疗保障体系及管理	178
本章小结	190
关键术语	191
案例讨论	191
复习思考题	191
进一步阅读书目	191
参考文献	191

第十章

医院管理	193
第一节 医院管理概述	193
第二节 医疗管理	195
第三节 医院组织管理	200
第四节 医疗安全管理	209
本章小结	215
关键术语	215

案例讨论·····	216
复习思考题·····	217
进一步阅读书目·····	217
参考文献·····	217

第十一章

预防保健管理·····	219
第一节 疾病预防控制管理·····	219
第二节 卫生监督管理·····	228
第三节 妇幼保健管理·····	236
本章小结·····	239
关键术语·····	239
案例讨论·····	239
复习思考题·····	240
进一步阅读书目·····	240

第十二章

卫生技术评估管理·····	241
第一节 技术评估及其产生和发展·····	241
第二节 卫生技术评估的目的、标准和意义·····	243
第三节 医学技术的社会后果控制·····	246
本章小结·····	250
关键术语·····	251
复习思考题·····	251
进一步阅读书目·····	251
参考文献·····	251

第十三章

社区公共卫生服务管理·····	252
第一节 人人享有卫生保健·····	252
第二节 基层公共卫生事业管理·····	258
第三节 社区卫生服务·····	263

本章小结·····	272
关键术语·····	273
案例讨论·····	273
复习思考题·····	274
进一步阅读书目·····	275
参考文献·····	275

第十四章

突发公共卫生事件防治与管理·····	277
第一节 突发公共卫生事件·····	277
第二节 突发公共卫生事件应急体系·····	284
本章小结·····	291
关键术语·····	291
案例讨论·····	292
复习思考题·····	293
进一步阅读书目·····	294
参考文献·····	294

第十五章

卫生资料分析中的统计学方法·····	295
第一节 统计分析的地位、作用、限制与选判要点·····	295
第二节 资料分析中的基础统计方法·····	298
第三节 行为现象间关联性的统计分析·····	306
第四节 行为现象之间差异性的统计分析·····	315
第五节 行为现象间预测模型分析方法·····	321
本章小结·····	327
关键术语·····	328
复习思考题·····	328
参考文献·····	328

第一章 概 论

第一节 公共卫生事业管理学的概念、性质和对象

一、公共卫生事业管理学的概念

公共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。它关系到人民群众的身体健康,与人民群众的切身利益密切相关,是社会高度关注的热点,也是贯彻落实科学发展观、实现经济与社会协调发展、构建社会主义和谐社会的重要内容之一。

公共卫生事业管理学是研究公共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。公共卫生事业管理学属于管理门类的公共管理学科分支。

公共卫生事业管理学科的产生和发展,与当代管理科学的进步、医疗保健服务系统及公共卫生事业的发展紧密相关。管理科学为公共卫生事业管理提供理论和方法支撑,医疗保健服务系统是其研究对象,而公共卫生事业管理学科的产生是公共卫生事业快速发展的客观要求。因此,公共卫生事业管理学是一门具有综合性和交叉性特点的学科。

西方的管理科学理论多来自企业管理,而在将管理理论应用到公共卫生事业管理的过程中,研究者逐步认识到公共卫生事业管理与企业管理存在很多差异,必须加以注意。这些特殊性主要有以下几点:

(1) 医疗保健是服务,不是产品。服务质量的评价非常困难,很难找出一个统一的指标体系来加以衡量。

(2) 医疗保健服务是必需品,不能完全由市场调节。政府作为公共卫生事业的主体,必须加以管理和调控,而不能完全按市场经济规律办事。

(3) 管理医生的方式需专门研究。不是医生的人很难指挥医生,所以需要一些特殊的方式才能管好医生,如同行审议。

(4) 卫生事业的财务分析需专门研究。卫生事业的社会效益远大于经济效益,卫生事业是公益事业,不以营利为目的,但也需要进行财务管理、经济核算,作经济分析研究。

(5) 卫生事业管理一定要考虑到健康保持与促进和疾病防治本身的规律。

从以上几点我们可以看出,虽然管理科学是社会科学,但是由于卫生事业计划、组织机构的实施、所达到的目标、评估等管理的各个重要环节,都必须遵守医疗保健工作本身的规律,因而,公共卫生事业管理学既是社会科学,又是自然科学。

二、公共卫生事业管理学的性质

公共卫生事业管理学作为知识体系,既是一门综合性的学科,又是一门交叉性的学科,因而,该学科具有综合性和交叉性。

综合性主要指该学科需要应用管理学、卫生统计学、流行病学、社会医学、卫生经济学、法学、计算机科学等多种学科的综合知识。

交叉性主要指该学科是管理学与医学、社会学、哲学等各学科门类之间的交叉学科。

认识公共卫生事业管理学的学科性质,有助于我们深刻理解该学科的内容实质,全面把握该学科的体系结构,同时也表明,要学好该学科,研究好该学科,必然要求学习者和研究者既要懂得医学的相关知识,也要懂得管理学和社会学的相关知识,这为我们培养新型公共卫生管理人才提供了培养的途径和方向。

公共卫生事业管理学作为综合性和交叉性的学科,与许多学科有着紧密的联系,其中与管理学、社会医学、卫生经济学、卫生法学、流行病学等学科关系更为密切:

(1) 公共卫生事业管理学与管理学的关系。管理学是卫生事业管理学的基础,而公共卫生事业管理学是管理学原理在卫生事业领域中的具体应用。管理学中的管理原则以及管理职能所包括的计划、组织、指挥、协调和控制等五个方面都可以在公共卫生事业管理中得到具体的应用,例如,卫生规划、目标管理、组织层次、控制与评价是制定卫生政策的基础。

(2) 公共卫生事业管理学与社会医学的关系。社会医学是卫生服务为适应社会需要而发展起来的一门学科,主要研究卫生事业发展规律、居民的健康状况和影响健康的各种社会因素和自然因素。

(3) 公共卫生事业管理学与卫生经济学的关系。卫生经济学是研究卫生劳务的生产、分配、交换和消费规律的一门科学。例如,研究提供卫生服务时产生的各种经济关系;研究经济发展对卫生服务的影响;研究开发和利用医疗卫生资源等。公共卫生事业管理学需要研究卫生事业的经济管理问题与研究卫生系统投资比例、投资的技术经济效益,医疗卫生设施管理和组织都需要卫生经济学的理论、知识和方法。

(4) 公共卫生事业管理学与卫生法学的关系。卫生法学是指由国家制定或认可,并由国家强制力保证实施,旨在调整保护人体健康活动中形成的各种社会关

系法律规范的综合。卫生法学就是研究卫生法的形成、发展及其规律的一门科学。通过卫生法学的研究,有助于公共卫生事业管理借助法律手段,为保护和增进人民健康服务。法制管理是公共卫生事业管理的手段之一,对搞好公共卫生事业管理具有重要作用。

(5) 公共卫生事业管理学与流行病学的关系。流行病学是研究人群中疾病与健康状况的分布及其影响因素,并研究防治疾病及促进健康的策略和措施的科学。流行病学是预防医学的一门基本课程,也是现代医学中的一门具有应用性的方法学科。公共卫生事业管理学经常运用流行病学方法评价、分析卫生事业领域中某些问题和现象,从而制定相应的对策与建议,如社区卫生诊断、传染病及慢性病的防治、突发性公共卫生事件的处理等都要运用流行病学方法,流行病学是公共卫生事业管理学常用的调查研究方法之一。

三、公共卫生事业管理学的研究对象

简单地讲,公共卫生事业管理的目的就是要在有限的卫生资源条件下创造出最大的效益,即通过管理活动的实施,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人民,最大限度地保障人民健康。

从管理工作的目的来看,我国卫生事业管理的主要任务是:认真贯彻执行国家的方针、政策,增强卫生事业的活力,充分调动卫生机构和卫生人员的积极性,不断提高卫生服务质量和效率,更好地为人民健康服务,为社会主义现代化建设服务。公共卫生事业管理学的研究对象与其承担的主要任务密切相关。因此,公共卫生事业管理学的研究对象主要包括以下几个方面。

(1) 卫生政策。公共卫生事业管理首先涉及的是卫生政策研究,卫生政策是国家和社会为保障国民的健康而制定的一系列方针、措施和法律等,对卫生事业发展的影响是非常大的,一个国家和地区卫生事业的发展,在很大程度上取决于有关政策,因此,如何制定适合的卫生政策,政策实施对卫生事业的影响等是公共卫生事业管理学研究的重要内容。

(2) 卫生组织。组织机构即组织结构,是指一个组织内部各构成部分及各部分之间所确定的关系形式,即组织是为了实现既定目标,按照一定的规则程序而设置的多层次岗位及其相应人员配备和权责隶属关系的权责角色结构。卫生组织是贯彻实施卫生政策的组织保证。卫生组织机构的设置不同,其管理模式也不一样。研究信息畅通、层次合理的组织管理体制,现行组织管理的特点等是卫生组织管理的主要内容。

(3) 卫生计划与评价。计划和评价是卫生事业管理的重要内容,计划是对未来行动的一种统筹设计,评价是对某一状态作出客观判断。从管理的角度来看,

计划与评价是管理的基本职能,在整个卫生事业管理的过程中,任何工作都离不开计划与评价,它是公共卫生事业管理中最基本的方法。卫生计划与评价主要研究卫生计划的制定、实施以及运用各种方法对计划实施结果进行客观评价。

(4) 卫生资源。卫生资源是指提供各种卫生服务所使用的投入要素的总和,包括人力、财力、物力、信息等资源。卫生管理主要研究人力资源和信息资源管理。人力资源作为卫生资源的主要内容,其特点、构成均影响卫生事业的发展,包括人力资源规划、考核、配置等;信息是管理的基础,如何将实际数据资料转化为信息,信息的应用和收集等是信息管理的主要内容。

(5) 卫生服务体系。卫生服务体系是由各类不同的卫生服务机构构成,提供各种卫生服务的资源基础和前提条件。卫生服务体系研究卫生服务体系的特征及其对卫生服务的影响。中国卫生服务体系包括服务提供体系,如医疗机构(医院、卫生院、门诊部、卫生室等)、卫生防疫机构(卫生防疫站、疾病控制中心、预防保健中心、卫生检疫所、卫生监测站等)、妇幼保健机构(儿童保健所、妇女保健所、妇幼保健站、所等)、医学教育体系、医学科研体系、药品管理体系等。

第二节 公共卫生事业管理学的研究方法

公共卫生事业管理学研究是指公共卫生管理者以科学的态度,运用科学思维,借助于社会学、管理学、卫生经济学、流行病学和卫生统计学等学科的研究手段,研究和解决卫生管理实践中所面临的问题。经过卫生管理研究者多年的探索和总结,公共卫生事业管理学已基本形成了一套比较成熟的研究方法,即调查研究法、流行病学法、实验研究法和文献分析法。

一、调查研究法

公共卫生事业管理调查研究方法是根据调查目的,用预先设计好的工具或系统,以口头、书面提问或观察来收集所需要的资料并作分析,借以发现存在的问题,探索一定规律的研究方法。调查研究可以为卫生管理研究课题提供第一手材料和数据,不仅能使我们了解现实问题,验证假设,解决既定问题,还能使我们发现新问题,所以,调查研究法是公共卫生事业管理学应用最广泛的研究方法。

调查研究法可分为定性调查和定量调查。

1. 定性调查

定性调查是指采用非定量的标准和技术而进行的调查研究方法,常用观察法、访谈法和专题小组讨论法。

(1) 观察法。观察法是根据调查目的,用自己的感官和辅助工具去直接地、

有针对性地、身临其境地了解和观察正在发生、发展的事物和现象，最终对所观察到的事实作出实质性、规律性的总结，如医院门诊服务反应性的研究。

(2) 访谈法。访谈法是根据调查目的事先拟定好访谈主体和范围，由调查者和被访谈者围绕这个主题自由地进行信息交换，直到信息饱和为止。通过深入细致的访谈，能够获得丰富的定性资料，并通过研究者主观地、洞察性地分析，从中归纳和概括出结论。访谈法分为个别访谈法和群体访谈法，如对某项卫生改革的政策性研究可以通过与被访者进行深度访谈，从而获得很多具有实际意义的东西，对理论加以丰富。

(3) 专题小组讨论法。专题小组讨论是通过召集 6~12 人的一组人员，围绕某一研究专题展开讨论，然后由研究者通过归纳、分析、总结得到结果的一种定性分析方法。专题小组讨论方要求参加人员来自同一领域，具有基本相同的背景，以便能够深入讨论问题。专题小组讨论方法常常用于获取群体对某事的态度或评论，如了解人们对卫生保健制度改革的评论，以便根据反馈意见制定或修改方案，也可以用于卫生服务项目或需求的评估。

2. 定量调查

定量调查是指采用定量的理论与方法并需作统计学分析的调查研究方法，有普查法、抽样调查法和典型调查法。由于普查法需要消耗较多的人力、物力、财力及时间，因此，抽样调查法和典型调查法在卫生管理研究中采用较多。

(1) 抽样调查法。抽样调查可以花较少的人力、财力、物力，获得较详尽的数据，其成功的关键是样本量的大小和样本的代表性，如每五年一次的全国卫生服务调查就采用抽样调查法。

(2) 典型调查法。典型调查是一种非全面调查，它是在对研究对象进行全面分析的基础上，有意识地选出少数有代表性的单位，进行深入细致调查的一种方法。典型调查可以弥补其他调查方法的不足，为数字资料补充丰富的典型资料，在有些情况下，可用典型调查验证调查数字的真实性，也可以将典型调查的结果用于面上的推广，如卫生人力规划中的人力结构预测通常采用典型调查法。做好典型调查的关键是选好典型。

二、流行病学法

由于疾病谱的变化，要考虑社会病理学、社会处方的重要性，同时要考虑因果关系在健康影响因素中的变化，即单因单果转变为多因多果，从而使卫生事业管理也应从综合服务的观点上去保持和增进人群健康，并把影响健康的社会性因素作为重要问题予以考虑，防止卫生工作脱离社会大环境、孤立进行的情况发生。流行病学方法，还将使居民个人认识到健康同生活方式、行为方式、心理卫生、家庭环境等有关，而不只是同卫生服务相关，从而为健康教育和处理好防治