

卫生改革与发展探索

石慰平 何克春主编



宜昌市卫生管理干部培训教材

宜昌市卫生管理干部培训教材

卫生改革与发展探索

石慰平 何克春主编

《卫生改革与发展探索》编委会

主 任:石慰平

副主任:吴清灿

编 委:(以姓氏笔划为序)

王俊峰 石慰平 杨大刊 张方兴

何克春 陈娅兰 吴继刚 吴清灿

李从容 李祥金 周昭立 曹晓军

主 编:石慰平 何克春

编 者:石慰平 吴清灿 吴继刚 何克春

陈娅兰 李祥金 曹晓军

前 言

江泽民同志在纪念中国共产党成立七十五周年座谈会上讲话时指出：“党领导的事业要取得胜利，不但必须有正确的理论和路线，还必须有一支能坚决贯彻执行党的理论和路线的高素质干部队伍。现在，我们党和国家正处在建设有中国特色社会主义、实现中华民族全面振兴的重要历史时期，大力加强干部队伍建设显得尤为重要和紧迫”。“要教育和提高干部，就必须首先在干部中首先是各级领导干部中，开展深入持久的学习”。江泽民同志还具体阐述了党的干部要具备的基本政治业务素质。

根据江泽民同志的指示精神，结合我市卫生管理干部的实际，市卫生局决定对全市卫生管理干部进行一次系统地培训，以丰富卫生管理干部的知识，提高其管理水平。为此我们组织编写了《卫生改革与发展探索》，作为培训教材。该书可分为四个专题，即卫生管理的基础知识（第一讲）、卫生改革与发展的外部外境（第二、三、四讲）、卫生改革与发展的新思路新办法（第五、六、七、八讲）和有关卫生综合业务管理知识（第九、十、十一讲），紧扣当前卫生改革的热点和难点，展开论述。

本书由石慰平、何克春同志主编，其中第一、六讲由曹晓军同志编写，第二、三、五讲由何克春同志编写，第四、七讲由石慰平同志编写，第八讲由吴继刚同志编写，第九讲由吴清灿同志编写，第十讲由陈娅兰同志编写，第十一讲由李祥金同志编写。全书由石慰平、何克春同志总纂。本书各讲，既有作者个人的观点，又吸收了他人研究的最新成果，但限于编者水平所限，缺点和错误在所难免，敬请读者批评指正。

编 者

1996年8月

目 录

第一讲	管理学基础知识·····	(1)
第二讲	卫生单位应主动适应市场经济·····	(17)
第三讲	财税体制改革与卫生事业发展·····	(35)
第四讲	职工医疗保障制度改革——医疗保险·····	(57)
第五讲	宜昌市卫生事业发展战略研究·····	(74)
第六讲	区域卫生规划的理论与实践·····	(94)
第七讲	社区卫生服务·····	(104)
第八讲	卫生效益评价·····	(129)
第九讲	卫生管理干部要讲政治·····	(160)
第十讲	我国药品法规体系和药品监督管理工作现状···	(166)
第十一讲	加强健康教育做好血防工作·····	(176)
附:	宜昌市卫生事业“九五”计划与2010年规划要点···	(188)

第一讲 管理学基础知识

管理活动是人类活动中最重要的一项活动,是一切有组织的活动中必不可少的组成部分。这样,人们在社会活动中,特别是在组织活动中,就需要认识什么是管理活动,为什么要进行管理活动,怎样才能有效的进行管理活动。

一、管理和管理学

(一)什么是管理

管理活动自古有之,但什么是“管理”认识却不一致。从字面上可以简单地解释为“管辖”和“处理”;在管理界,对于管理涵义公认的一种观点是管理是一个过程,是让人们一起去实现既定目标的活动过程,是设计和维持一种体系,通过这种体系合理组织人类活动的五个要素(人、技术、机构、信息、目标)去实现预期的目标。

可以看出,管理活动一方面是由许多人进行协作劳动而产生的,是有效组织共同劳动所必需的。因此,它具有同生产力、社会化大生产相联系的自然属性。另一方面,管理必然体现生产资料占有者指挥劳动、监督劳动的意志。因此,它具有同生产关系、社会制度相联系的社会属性。

管理一般具有计划、组织、人员配备、指导与领导、控制五大职能。

(二)什么是管理学

管理作为一门科学,还是近几十年的事情。随着社会生产的不断发展,管理活动的内容日益丰富,管理工作是从简单到复杂,由低级向高级发展而逐步形成的。管理学是在自然科学和社会科学相互交叉地带产生的一系列新生科学中的一种。它是一门系统

研究管理活动的普遍规律、基本原理以及一般方法的科学。

根据管理的二重性我们可以把管理学的研究对象概括为三个方面:生产力、生产关系和上层建筑。在生产力方面,管理学主要研究生产力诸要素之间的关系,即合理组织生产力的问题;研究如何合理分配组织中的人、财、物,并使之相互协调结合,充分发挥作用;研究如何根据目标的要求,社会的需要,合理的使用资源的问题。在生产关系方面,主要研究如何正确处理组织内部的相互关系,如人与人之间的关系;研究如何建立和完善组织结构以及各种管理体制等问题,从而最大限度地调动各方面的积极性和创造性,为实现组织目标服务。在上层建筑方面主要研究如何使组织内部的环境与组织外部的环境相适应的问题;研究如何使组织的各项规章制度、劳动纪律与社会的政治、经济、文化、法律、道德等上层建筑保持一致的问题,从而维持正常的生产关系,促进生产力的发展。

(三)管理学的形成

管理活动由来已久,但形成一套比较完整的理论则经过了一个漫长的过程,从早期管理活动 and 实践,到近几十年的发展,管理理论经历了在实践中不断发展和完善的过程。管理学的形成经历了以下三个阶段:

1、管理思想的萌芽阶段。十八世纪到十九世纪这一时期,人们通过观察各种管理的实践活动,对管理活动在社会中所起作用产生了一定的认识,并提出了一些见解。如 1776 年英国著名经济学家亚当·斯密在他的《国民财富的性质和原因的研究》一书中分析了劳动分工的经济效益。

十九世纪下半叶《美国铁路杂志》的编辑亨利·瓦农、普尔在分析美国铁路系统从初创到成熟这一过程中由于管理不善而导致许多误点和事故的原因后,提出了应该通过明确的组织机构来进行管理,设置了一套组织分工系统、汇报通讯系统,并制定了严格的

规章制度,使管理人员及时了解运行状况从而避免事故发生。

但是,以上管理思想都仅仅局限于某一管理实践的体现,并没有系统地形成管理的科学理论。

2、管理理论的形成阶段。十八世纪,随着工业化的进程,工厂和机器开始取代作坊和手工业,随着社会化大生产和工业革命的发展,管理科学出现了。这一时期涌现了一大批科学管理理论和代表人物。其中以泰罗、法约尔和梅奥最具代表性。

泰罗在管理理论方面作出了许多开拓性的工作,他研究了工作定额、工具标准、工资制度、职能划分、职能管理制度和管理控制等许多工作。法约尔的贡献在于对组织管理进行了系统地研究,他提出了任何组织和单位都具有六种不同的基本活动或者职能,管理活动只是其中之一。而管理活动又含有五种职能:计划、组织、指挥、协调和控制。梅奥通过其著名的霍桑实验提出了人是社会人;生产效率不仅受工作方法和工作条件的影响,而且还取决于职工的积极性,取决于职工的家庭和社会生活以及组织内人与人的关系;职工中还存在非正式的小团体,这种无形组织有它的感情和倾向,从而影响成员的行为。

3、现代管理科学理论。随着数学分析和计算技术的发展,特别是“运筹学”、系统分析等大批技术应用于管理工作,就产生了“管理科学理论”。提出这一理论的代表人物是美国的伯法(Elwood s. Buffa),从而开拓了管理学的另一个广阔的研究领域,使管理学从以往的定性描述走向更为精确的定量分析。

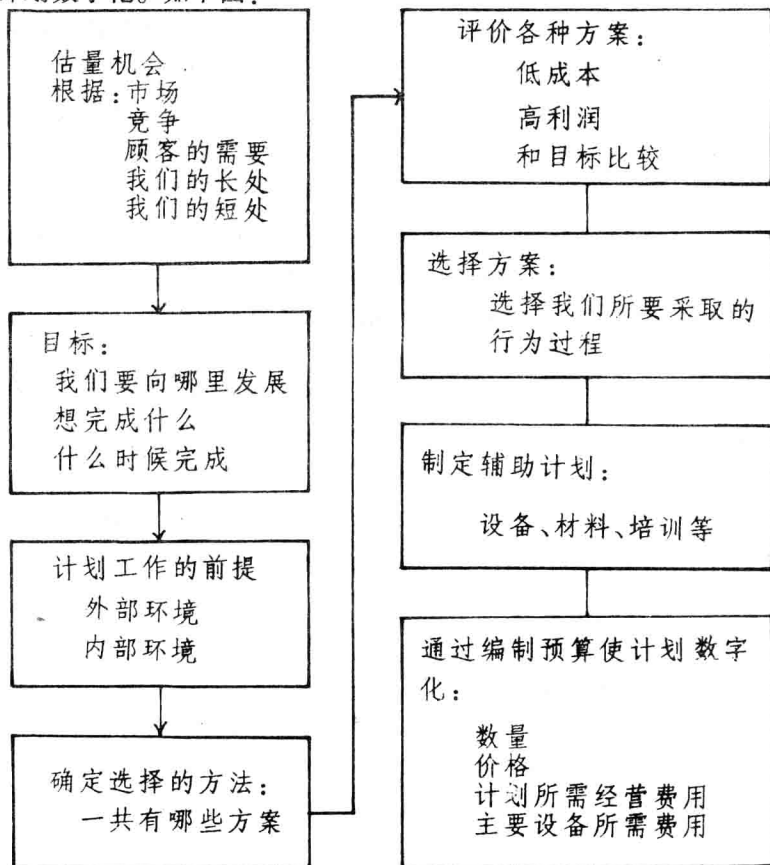
二、计划

(一)计划的概念

计划就是根据实际情况,通过科学的预测,权衡客观需要和可能,提出在未来一定时期内要达到的目标以及实现的方法。即决定做什么(What),为什么要做(Why),以及什么时间做(When),何地做(Where),何人做(Who),如何做(How)。

计划工作始终贯穿于管理的五大职能之中,对于一个组织来说,为了有效地进行工作,所有其它的管理职能必须加以计划,计划是管理的基础。美国著名的质量管理学家戴明(W. E. Deming)提出了被称为“管理环”的 PDCA 循环:即计划(P)—实施(D)—检查(C)—总结(A)。

计划一般有以下内容:估量机会、制定目标、确定前提、确定可供选择的方案、评价方案、选择方案、制定辅助计划、用预算形式使计划数字化。如下图:



(二)目标管理

目标管理的概念可以从以下几方面的特点来理解:(1)目标管理是参与管理的一种形式。根据组织的总体目标,每个部门要制定自己的分目标,每个个人则根据本部门的目标和个人的具体情况制定个人目标,形成一个目标链。(2)自主管理的方法。在达到目标的过程中,上级不硬性规定程序和方法,而主要是采取自主管理的方法,尽量激发职工的积极性和创造性,自由采取各种方法以达到目的。(3)自主评价。在目标管理的评价方面,对达到的结果进行评价,强调自主评价。

目标管理的步骤和方法一般来说可以分为以下几个步骤:

1、建立一套完整的目标体系。实施目标管理,首先要建立一套完整的目标体系。将长期和短期目标结合、将各类目标结合,形成一套科学的目标体系,目标要略高于能力水平,目标也不宜过多,要尽量具体化、量化。

2、组织实施。目标既定,主管人员就应下放权力,而主管领导的管理主要表现在指导、协调和提出问题、提供情报以及创造良好的工作环境中。

3、检验结果。对各级目标的完成情况和取得的结果,要及时地进行检查和评价。及时发现问题,及时改进。对按时完成目标任务的单位和个人,应给予表彰和奖励;对没完成任务的单位和个人给予必要的惩罚。

(三)预测

计划是面向未来的,未来不是肯定的,如何确定未来的不肯定因素,这就需要预测。

预测是对未来环境所作的估计。这种估计不是凭空的幻想和臆测,是以昨天为依据估算未来。预测和计划都与未来有关,但预测不同于计划。计划是对未来行动的部署,预测是对未来事件的陈述;预测要说明的是将来会如何,即在一定的条件下,如果采取

措施或不采取措施将来会发生什么样的变化。

预测要经历以下六步：

- 1、提出课题和任务。根据社会的要求、提出预测的课题。
- 2、调查、收集、整理资料。把与预测对象有关的所有资料尽量收集齐全。另外还要收集预测的背景材料,含政治、经济、军事、文化等等各个方面的资料。
- 3、确定预测方法。
- 4、建立预测模型。对于计量经济模式分析,要依据有关经济理论,利用数理统计技术,建立一定的数学模型。
- 5、评定预测结果。对预测结果要征求各方面专家的意见,以检测预测结果,并进一步检验预测模型。
- 6、将预测结果交付决策。

在实际预测过程中,预测所用的资料、数据一定要可靠,要注意研究预测的方法,改进预测的技术。预测的方法大致分以下三种:

- 1、外推法。这是一种利用过去的资料来预测未来状态的方法。外推法在短期和近期预测中用的较多。外推法中用的最多的是时间序列法。时间序列法就是把过去统计得到的数据排列起来,计算其发展趋势。为了减少偶然因素的影响,一般采用移动算术平均法和指数移动平均法这两种计算方法。
- 2、因果法。
- 3、直观法。如德尔菲法。

(四)决策

决策是为了达到一定的目标,从两个以上的可行方案中选择一个合理方案的分析判断过程。换言之,决策就是决策者经过各种考虑和比较之后,对应当做什么和应当如何做所做的决定。

决策是一个提出问题、分析问题和解决问题的系统分析过程,要取得有效的决策就必须遵循正确的决策程序。

1、提出各种备选方案。如果目标已确定,决策的前提已预测,此时就可进行决策的第一步——提出各种备选方案。任何决策都不应只有一个备选方案,但备选方案也不能太多,否则,就会影响决策的速度和质量。所以备选方案应具有概括性、代表性。

2、评价备选方案。备选方案确定以后,就应对备选方案进行评价。在评价时应建立两个尺度,一个是“必须达到的目标”,一个是“希望达到的目标”,通过这两个尺度评价后,要根据各个方案的费用和效果进行可行性分析,然后对各个方案进行排序打分。

3、选择方案。在对各种可行性方案进行总体权衡,合理判断,根据经济有效的原则,从众多方案中选出一个较优的方案。

4、方案的实施与反馈。方案选定以后,就要制定具体的实施方案,要保证决策的正确执行;并要建立信息反馈渠道,以便及时掌握决策实施过程,并相应采取措施进行调整,以保证实现决策目标。

决策事关全局,因此要通过慎重的研究,实事求是的分析,并注意把握以上几点:(1)决策要解决根本性的问题。(2)决策要有明确的目标。(3)决策要有可行的方案。每个方案都要搞清楚其能实现的预期目标、各种影响因素的定性、定量分析以及无法控制因素发生的概率。(4)决策要依靠群众,集中大家的智慧。(5)决策要承担风险。

决策方法一般有计量决策方法和主观决策方法两大类。

1、计量决策方法是建立在数学工具基础上的决策方法,其核心就是把决策的变量与变量、变量和目标之间的关系用数学关系表达出来,然后建立数学模型,通过计算选出最佳方案。

2、主观决策法。主观决策法是指用心理学、社会学的成就,采取一些有组织的形式,在决策中充分发挥人们的集体智慧。其中应用最多的是德尔菲法。德尔菲法首先选定专家,然后把设计周密的征询意见表寄给他们,收到回答意见后,然后进行统计归纳,

再将归纳意见重新寄同一批专家,再征询意见,然后再归纳,如此反复使意见趋于集中。这个方法的好处在于,专家姓名只有组织者知道,专家相互之间并不知道,从而避免消极影响。

三、组织工作

(一)组织、组织结构、组织工作

管理上的组织是指按一定的目标所形成的权责角色结构。这个概念包含有以下几层含义:

1、组织是实现目标的工具、组织不是自然形成的,是在形成一定的目标后,为了实现这个目标而进行的分工合作。

2、组织有一个共同的目标。

3、组织包含不同层次的分工合作。

组织结构就是表现组织各部分排列顺序、空间位置、聚集状态、联系方式以及各要素之间相互关系的一种模式。只有组织结构合理,系统中的人、财、物、信息才能正常流通,组织的目标才有可能实现。组织结构一般分为五种基本类型,即直线型、职能型、直线——参谋型、直线——职能参谋型和委员会组织。但是在现实的管理生活中,大部分组织并不是纯粹的一种类型,而是多种类型的混合体。

1、直线型组织结构。这种组织类型的职权直接从组织上层流向组织的基层。组织中的主管人员对其下属有直接权限。这种组织一般只适用于按职能实行专业管理的小型组织。

2、职能型组织结构。是采用按职能实行专业分工的管理办法来代替直线型的管理办法,即在上层主管下面设立职能机构和人员,并把相应的管理职责和权力交给各职能机构,各职能机构在自己的范围内可以向下级下达命令,行使指挥权。

3、直线——参谋型组织机构。按照组织和管理职能划分部门和设置机构,实行专业分工,加强专业管理,其机构和人员分为两类,一类是指挥部门和人员,一类是参谋部门和人员。参谋部门是

直线的参谋。

4、直线——职能参谋型。在某些特殊的任务上授予职能参谋部门一定的权力。

5、委员会组织。

组织工作是指设计合理的组织结构,并使组织结构有效的运转起来,为实现目标而采取行动的全过程,包含根据组织目标建立组织结构以及根据内外环境调整组织结构的过程。

组织工作的步骤包括;确定组织目标;对组织目标进行分解,拟定分解目标;确认和分类为实现目标所必须的业务工作;根据可利用的人、财、物以及利用这些人力的最好方式来划分业务工作;授予执行有关各项业务工作的各类人员的职责和权限。

组织工作必须遵循下列基本原理:

(1)目标统一原理。职责必须明确。

(2)管理宽度原理。主管人员管理的人员应是有一定的限度的,这个限度就是管理宽度,管理宽度必须适宜。

(3)分工原理。组织结构要通过管理层次的分工、部门的分工、职权的分工最大限度的体现组织的目标,并处于最好组合状态。

(4)授权原理。为保证有效的组织工作,职权必须下放。

(5)统一指挥原理。指个人只能听从一个上级的命令和指挥并对其负责。

(6)权责对等原理。指在组织中占有一定的职位,从而拥有一定的职务,一定的职权,负一定的责任,权责应是对等的。

(7)层次最少原理。组织结构的层次次要尽可能的少。

(8)弹性原理。即组织必须具有适应环境变化的能力。

(二)组织结构的运转

在组织结构的运转过程中,必须正确处理集权与分权、个人管理与集体管理、灵活性与稳定性的关系。在运转过程中要不断加

强领导和控制工作,以有效的运转组织结构。

1、集权与分权。职权应集中还是分散到组织中去,处理好这个关系,才能有效的解决“一统就死、一放就乱”的现象。

2、个人管理与集体管理。个人管理是指整个组织中的最高决策权集中于一位主管人员,由他对组织负责,因此又叫个人负责制。而集体管理是指将组织中的决策权交给两位以上的主管人员。集体管理与分权不同,分权是相对于集权而言,它是职权在不同层次间分配;集体管理是相对于个人管理,它是职权在同一层次上的分配。在实际工作中,集体管理一般采取委员会管理,委员会管理可以集思广益、协调,防止权力过分集中,下级参与管理等许多优点。

3、灵活性与稳定性。作为一个组织的主管人员,即要保持组织结构的稳定性与又要根据组织内部和外部环境的变化,不断的对组织结构进行调整。组织是一个开放式的系统,某保持一种相对的平衡状态,要追求组织最大限度的灵活性和最大限度的稳定性。

四、指导与领导工作

(一)指导与领导工作的概念和要求

指导与领导工作是指对组织内每个成员(个人)和全体成员(群体)的行为进行引导和施加影响的活动过程。其实质就是与人打交道,处理各种关系;同事打交道,决定各种事务;同时间打交道,提高效率。

指导与领导工作能更有效、更协调地实现组织目标;能调动人的积极性;能把个人目标与组织目标结合。

指导与领导工作要做到:指明目标;协调个人与组织的目标;命令一致;直接管理;沟通联络;激励。

(二)沟通联络

沟通是指人们进行的思想或情况交流,以增进相互之间的了

解、信任及良好人际关系。但人与人沟通有其特殊性。首先,人与人沟通主要是通过语言(或语言的文字形式)来进行的。其次,人与人的沟通不仅仅是情况的交流,而且包括情感、思想、态度、观点的交流。第三,人与人交流心理因素有着重要意义。第四,人与人的沟通中会出现沟通障碍。沟通可以使组织活动有效的统一起来,是实现组织目标的重要手段。

沟通能使组织中人员认清形势。通过沟通,使组织中的人对自己的工作和工作环境有清楚的了解,这样对工作越是有利;沟通能使决策更加合理和有效。决策需要信息,而沟通是信息的传送渠道,同样决策的实施也需要沟通;沟通能稳定组织思想,统一组织行动。一个人从录用,有效的安排工作,熟悉工作以及考评实际上在沟通的基础上进行的。

沟通联络过程根据不同划分方法,一般有以下几种形式:

1、正式沟通与非正式沟通。正式沟通是通过组织明文规定的渠道进行信息的传递和交流而非正式沟通则是通过正式渠道以外进行的信息传递和交流,如私下交换意见等。

2、上行沟通、下行沟通和平行沟通。

3、单向沟通和双向沟通。

4、口头沟通和书面沟通。

沟通的方法也很多,如发指示、会议制度、个别交谈、建立沟通网络等,沟通的方法是随机制宜,因人而定的。

作为一名主管人员,除应运用正确的形式和方法外,在沟通中还应做到以下几点:

1、力求表达清楚;

2、传递力求准确;

3、避免过早评价;

4、消除下级的顾虑;

5、主管人员必须积极进行沟通联络;

6、对情报沟通过程加以控制。

(三)激励

激励是一种精神力量,起加强、激发和推动作用,指导和引导行为实现目标。在指导与领导工作中,激励是一种重要的方法。

1、关于人的认识

指导与领导工作是针对人的,所以要正确的认识人。马克思说过:“人的本质并不是单个人所固有的抽象物,实际上它是一切社会关系的总和”,这里主要论述对人的认识,即“人性”的假设。

(1)“经济人”的假设。它认为人的一切行为都是为了最大限度的满足自己的利益,工作的动机是为了获得经济报酬。基于这种假设所引出的管理方式就是组织应以经济报酬来使人们服从工作,主张以权力和控制体系来保护组织本身及引导职工。其管理的重点是提高效率。完成任务。其管理的特征是订立各种工作规范,加强各种法规和管制。

(2)“社会人”的假设。它认为社会性的需求往往比经济上的报酬更能激励人们,基于这种假设,在管理方式上强调除了注意工作的完成外,还应注意从事此项工作的人们的需求,应重视职工之间的关系,培养职工的归属感;不应只注意对个人的奖励,应提倡集体奖励制度。

(3)“自我实现的人”假设。主要是指人都要发挥自己的潜力,表现自己的才能,只有这样,人才会得到最大的满足。

对人的性质的认识是十分必要的,人是生产力的最重要的因素。不能把人当物来对待,不能把人当作纯粹的经济人、社会人、自我实现的人来对待。人在不同的时期和不同的程度,这些特性的表现程度也不相同,认清一个人的态度在管理上是十分重要的。

2、激励理论

人们在应用心理学和社会学方面的知识探讨如何预测和激发人的动机,满足人的需求,调动人的积极性方面,做了许多研究工