

杨树华 曾凡富 周凤凯 主编

实用卫生行政管理学



贵州科技出版社

内容提要

本书分为上、下两篇共18章83节。上篇为5章,总述行政、行政管理、卫生管理、卫生行政管理的基本概念,卫生行政发展简史、卫生行政管理基本原则、卫生行政管理过程、卫生行政组织、卫生行政领导等卫生行政管理基本理论。下篇分13章,总述卫生行政机关各职能部门的职能、任务、行政方法及质控。可供各层次卫生行政及卫生事业单位管理者阅读,也可供各级卫生管理培训中心(系)作研究生、本科生、专科生教学之用。

《实用卫生行政管理学》编委名单

顾问：刘世钧 舒自尧 陶增厚

主编：杨树华 曾凡富 周凤凯

副主编：万正国 陈居毅 秦信义

编委：（按姓氏笔划排列）

王昌柱 王永强 王嘉祝 邓永安 卢光义 付汝奎

林芳立 任昕 余峰 张霞 刘家学 李永胜

李朝佐 李明章 沈义良 杨光华 罗应祥 段克强

秦少先 耿志工 钟承熙 舒立志 黄伟书 蒙家池

韩光元 熊传海 熊仲超 潘万秋 戴明德

其他撰稿人：孙连明 吴采臣 郑凯航 谢筠郁 陈玉瑛

前 言

卫生行政学原是公共卫生学的一个分支学科，主要研究卫生工作方针、政策、卫生组织机构的组织和管理。它的任务是为卫生行政人员提供卫生行政管理的理论和方法以提高卫生行政管理效率、效果和效能。随着社会的发展，社会科学、自然科学、管理科学进展迅速，卫生行政管理学已发展成为一门独立的学科，它所研究的对象和研究的内容已有很大扩展。

从我国的实际出发，卫生行政管理学主要是研究卫生行政管理原理、卫生行政组织、卫生行政领导、卫生行政决策、卫生行政法规、卫生行政机关管理、卫生行政方法以及卫生行政机构中各职能单位（司、处、科、股）的职能、任务及质控等内容。

卫生行政管理学与卫生管理学是相互联系、相互影响，相互渗透的关系，但不能互相取而代之。卫生行政管理学是研究较高层次的卫生事业管理，即研究卫生事业的宏观管理，但它也运用卫生管理科学中的计划、决策、组织与指挥、控制与监督的原理和方法，但重点是研究它们在宏观管理中的应用问题；而卫生管理学则重点研究较低层次的卫生事业管理，即研究卫生事业的微观管理。

《实用卫生行政管理学》是在全面贯彻中央关于“加快发展第三产业的决定”的精神指导下，为促使卫生事业更快

更好地登上一个新台阶必须进一步深化卫生改革的形势下应运而生的一本卫生管理读物。它的编写为我国实行国家公务员制度、为培训各级卫生公务员提供了一本普及性、入门性、可操作性及补课性的读物。

为编好此书，我们请贵州省卫生厅副厅长刘世钧、陶增厚，云南省卫生厅副厅长舒自克担任顾问，他们在组织工作、编写框架及编写指导思想上给予了指导。1992年8月，22位编委集中在贵阳进行审稿、定稿；突出了深化卫生改革的中心：即宏观管住、微观开放、转变职能、简政放权，逐步建立起精简、高效、统一的卫生行政管理体制，加快以工助医、以副养主的步伐，使部分医疗卫生单位逐步向经营型过渡，不断增强自我发展的生机和活力。”最后由贵州省卫干校杨树华（副主任医师）、六盘水市卫生局周凤凯（副主任医师）、湖北省卫生职工医学院曾凡雷（副教授）三位主编定稿。

本书编写过程中，承蒙卫生部原部长钱信忠教授、上海第二医科大学卫管系周志教授给予关心、支持、贵州省卫干校主治医师陈玉璞同志大力协助，特此衷心感谢！

由于编者水平有限、时间仓促，书中不足之处在所难免，切望同道们批评指正。

编者 于贵阳

目 录

第一篇 总 论

第一章 卫生行政管理绪论	(1)
第一节 行政、管理、卫生行政管理	(1)
第二节 卫生行政管理的性质及特点	(7)
第三节 卫生行政管理研究的内容	(14)
第四节 卫生行政管理的发展	(16)
第五节 卫生行政管理的主要任务	(26)
第二章 卫生行政管理的基本原则	(31)
第一节 根本政治原则	(31)
第二节 整体功能原则	(32)
第三节 精干、高效原则	(34)
第四节 服务、效益原则	(37)
第五节 尊重民意原则	(39)
第六节 法制原则	(41)
第三章 卫生行政管理过程	(43)
第一节 卫生行政计划	(44)
第二节 卫生行政决策	(49)
第三节 组织与指挥	(53)
第四节 卫生行政控制与监督	(61)

第四章 卫生行政组织	(67)
第一节 卫生行政机构设置	(67)
第二节 卫生行政组织的基本原则	(71)
第三节 卫生行政机构是否有效的的评价	(84)
第五章 卫生行政领导	(91)
第一节 卫生行政领导的概念	(91)
第二节 卫生行政领导的职能	(93)
第三节 卫生行政领导的基本方法	(98)
第四节 卫生行政领导的基本素质	(114)

第二篇 各 论

第六章 卫生行政机关办公室（科、股）管理	(126)
第一节 办公厅（室、科、股）工作的意义和 作用	(126)
第二节 办公室的主要职责	(127)
第三节 办公室的管理原则及制度	(129)
第四节 办公室的协调	(131)
第五节 机关后勤工作管理	(132)
第六节 会议管理	(133)
第七节 公文管理	(135)
第八节 信访工作管理	(143)
第七章 医政行政管理	(147)
第一节 医政行政的概念	(147)
第二节 医院分级管理及评审	(150)
第三节 医疗事故管理	(156)

第四节	农村卫生服务行政管理·····	(161)
第五节	康复医疗服务管理·····	(171)
第八章	卫生防疫行政管理·····	(178)
第一节	卫生防疫管理的主要任务及机构·····	(178)
第二节	卫生防疫管理与卫生防疫法规·····	(183)
第三节	城市卫生防疫行政管理·····	(189)
第四节	农村卫生防疫行政管理·····	(195)
第五节	厂矿卫生防疫行政管理·····	(196)
第六节	卫生防疫行政的质量控制与评审·····	(201)
第九章	妇幼卫生行政管理·····	(209)
第一节	妇女保健行政管理·····	(209)
第二节	儿童保健行政管理·····	(214)
第三节	计划生育技术指导管理·····	(218)
第四节	妇幼保健工作的质量控制·····	(222)
第十章	药事行政管理·····	(225)
第一节	药品管理的目的及意义·····	(226)
第二节	药事行政管理的组织和任务·····	(228)
第三节	药政法规·····	(232)
第四节	《药品管理法》及其《实施办法》的 主要内容·····	(233)
第五节	医院制剂管理·····	(235)
第六节	特殊药品管理·····	(238)
第十一章	卫生行政执法·····	(244)
第一节	卫生法的基本概念·····	(244)
第二节	卫生行政在执法中的作用和地位·····	(249)
第三节	卫生法的实施与监督·····	(259)

第十二章 公费医疗管理	(263)
第一节 公费医疗制度概况	(263)
第二节 现行公费医疗制度和管理中存在的主要 问题	(266)
第三节 公费医疗制度改革	(270)
第十三章 卫生财务行政	(274)
第一节 卫生财务行政的任务和作用	(274)
第二节 卫生财务行政的原则和方法	(277)
第三节 卫生行政机关的财务管理	(280)
第四节 卫生基建行政管理	(285)
第五节 医疗设备行政管理	(292)
第六节 卫生财务预算和决算	(300)
第七节 卫生财务审计	(307)
第十四章 健康教育行政管理	(313)
第一节 健康的概念和健康教育	(313)
第二节 健康教育的地位和作用	(315)
第三节 健康教育的内容和方法	(317)
第四节 健康教育机构、队伍及管理	(321)
第五节 健康教育评审	(325)
第十五章 医学教育、科研、信息行政管理	(329)
第一节 医学教育行政管理	(329)
第二节 医学科技行政管理	(340)
第三节 医学信息行政管理	(353)
第十六章 卫生行政人事管理	(361)
第一节 卫生人员配备的理论基础	(361)
第二节 卫生人员配备的基本原则	(363)

第三节	卫生公务员制度的管理方式及规范·····	(367)
第十七章	中医中药行政管理·····	(378)
第一节	中医中药管理的性质和任务·····	(378)
第二节	中医医政管理·····	(381)
第三节	中药药事行政管理·····	(385)
第四节	中医药人才培养管理的原则·····	(388)
第五节	中医药科学技术的管理·····	(390)
第六节	中医药国际交往管理·····	(392)
第十八章	区域性卫生规划管理·····	(394)
第一节	区域卫生规划概述·····	(394)
第二节	区域卫生规划的制订程序·····	(398)
第三节	区域卫生规划的实施与评价·····	(406)
附录：	我国卫生事业第八个五年计划及2000年规划 设想（44案）·····	(409)

第一篇 总 论

本篇综合性地论述什么是行政、行政管理、卫生管理；卫生行政管理的性质、特点；卫生行政管理的研究内容；卫生行政管理的基本原则；卫生行政过程；卫生行政组织；卫生行政领导等有关内容，以期广大卫生行政公务员和卫生事业单位领导者通过阅读本书，而有助于逐步实现卫生行政管理思想现代化、管理体系系统化，管理方法科学化、管理效能高效化、管理行为法制化的目的。

第一章 卫生行政管理绪论

第一节 行政、管理、卫生行政管理

一、行政及行政管理

“行政是国家事务的管理，是国家的组织活动”。《马克思、恩格斯全集》第一卷479页，“行政”亦称行政管理，它是阶级、国家产生以后而出现的一种管理活动，是全部社会管理活动的一个特殊的领域和重要的组成部分。“行政”一词、在我国历史文献中很早就出现过，在《左传》中就有“行其政事”、“行其政令”的记载。在《纲鉴事知录》

中曾记载，公元前841年，西周时期的周厉王因“国人发难”而逃亡，当时太子靖年幼，由“召公，周公行政”。这些记载，毫不含糊是指执掌国家政权，推行国家政令，管理国家事务。但限于古代生产力发展水平低下、社会分工程度低、国家管理体制与活动也单纯、所以古代的所谓行政、指的是国家管理的全部活动，与现代“行政”的概念、有着明显区别。

西方资产阶级学者对“行政”的解释有数十种，但以是否把行政和国家联系起来观察，也不外乎两种：

（一）把行政看成是与国家没有专门或特定联系的管理，即把行政看成是一般的社会管理，美国怀特在《行政学导论》中指出：“行政艺术乃是为完成某种目的对许多人的指挥，协调与控制”。即认为一切管理都是行政，西方学者为把政府管理和私人的企业管理区别开，使用了“公共行政”与“私人行政”的概念。这种把一切管理都看成是行政的观点外延太大，失去了科学分类的意义，不利于国家管理基本规律的探讨，所以未被人们接受。

（二）把行政看成是国家的一种专有活动，认为只有国家的活动才是行政，一般社会组织 and 个人的活动，即使是管理活动，都不属于行政的范畴。这种观点比第一种有了进步。但是，在国家的活动中那些属于行政，又存在着争论。主要有三种观点：

1. 广义的行政。认为国家的一切活动和作用都是行政。德国学者马叶尔（Otto Mayer）等人认为，“行政是实现国家政治目的的一切活动”。日本学者认为：“行政是在法律规定的基礎上，受法律制约的，在现实之中，以积极实现国

家目的为目标所进行的、全体统一的、连续不断的国家活动”。（中国政法大学《行政法研究资料》（下）498页）这种观点把行政简单地等同于国家活动，没有反映现代资产阶级国家统治职能的分工和分化的现实。

2. 狭意的行政。认为行政是国家意志的推行。美国学者古德诺（F·J·Goodnow）在《政治与行政》中说：“在一切政治制度中，只有两种基本功能，即国家意志的表现和国家意志的执行。前者谓之政治，后者谓之行政”。“行政是政府官员官吏推行政府功能的的活动。这种解释，比第一种观点进了一步，开始对国家活动进行分类，并把行政学从政治学中分离出来成为一个单独的科学，虽曾产生过积极影响，但它仍未反映资本主义国家“三权分立”（即立法、司法及行政三个不同的职能部门）和职能分工的现实。

3. 最狭义的行政。认为国家活动可分为立法、行法和司法活动，行政是除立法之外的一切国家活动。美国威劳毕（W·F·Willoughby）在《公共行政学原理》中说：“行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务”。日本美浓部达吉说：“行政是除立法、司法以外的一切活动。”这种观点已被资产阶级学者普遍接受，因为这与他们的“三权分立原则”比较吻合。故在《社会科学大辞典》中对行政下的定义是：“行政为国家事务的管理”。

上述资产阶级学者关于行政的理解，在范围上分歧较大，但实质是一样的，均属资产阶级的统治活动。

马克思明确指出：“行政是国家的组织活动。”它不仅明确了行政的性质，而且划定了它的范围：首先，国家是一种国家活动，而不是一般的社会活动。因此，只有人类社会

出现了阶级，国家之后才会出现的行政活动，而且只有国家机关才有权从事行政活动，把行政活动和一般的社会活动区别开来了，其次，“行政不是国家所有的活动，而且仅仅是国家的组织活动”，就把行政活动和其它国家活动区别开了。

据此，我们可以给行政作如下的定义：行政是国家行政机关及其它授权机关，依法行使国家行政权力，组织管理国家事务的活动，它是实现政府职能的管理活动。

正确理解行政概念应注意两点：

（一）行政是国家行政机关的活动，即作为国家权力机关的执行机关的各级人民政府的活动，同时也包括得到国家和政府授权从事国家行政管理活动的其他组织的活动。

（二）行政是国家行政机关及其它授权机关依法行使国家行政权力，组织国家管理事务的活动，即行政主体的职能活动才是行政活动，行政主体的非职能活动则不属于行政活动的范畴。

行政，从实质上讲就是管理。但他不是一般的社会管理，而是特殊的国家事务的管理，因此，不应把行政看成是与管理对立的一个方面，而应把行政看成是管理这个大系统中的一个子系统。这样来理解行政和管理这两个概念之间的关系、能避免许多不必要的误解和混乱。

二、管理、卫生管理、卫生行政管理

管理科学发展还不到100年时间，但随着社会经济和科学的不断发展，管理的重要性却越来越显得重要。在国外许多人把管理、科学、技术誉为现代文明的三鼎足。因为历史

发展证明，一个民族，一个国家能否迅速发展和腾飞，就要看是否具备这三方面的能力，而且管理是居推动地位的。

（一）管理：对管理的解释有数十种，但用得最多和最广泛的有以下几种：

1.管理是对共同劳动加以组织、指挥、以达最佳效能的活动。

2.管理，就是请别人同自己一道去实现组织目标。

3.管理就是充分发挥组织的作用，投入最少的人力、物力、财力和用最短的时间，获得最大效益的一门学问。

4.管理就是在一定的条件下，人们遵照某些原理，原则程序和方法，对管理对象进行计划、组织、协调、控制，从而实现管理目标的活动。

5.管理贯穿于为组织制订目标到为组织实现目标的全过程活动。这个过程不断循环发展，管理也不断循环发展，每循环一次，推动事物向前（高）发展一步。

6.管理就是由一个人或多人来协调他人的活动，以期收到个人单独活动所不能收到的效果而进行的各种活动。协调是管理的本质。

7.管理在于设计和维护一种环境，使处身其间的人们能在集体内协调地一道工作，以完成预定的使命和目标。

8.管理是为特定目标服务的，其概念，理论、原理和方法、技能，对任何部门都适用。

9.管理就是由管理层次作出决策，对其子系统的活动进行指挥和监督。每一管理层次均具有决策职能。管理内容包括计划，组织，人员配备，领导和指导工作，控制也称之为管理职能。

(二) 卫生管理：卫生管理也称卫生事业管理或卫生服务管理。其基本含义是对社会的一种公共服务事业的管理。卫生管理既表示对一般卫生事业的管理，又表示对各个层次的卫生行政管理。现代管理学所规范的计划、组织、控制基本职能（管理要素；管理过程与管理职能均可按同义词使用）同样适用于卫生管理，所不同的是，卫生管理是以增进人群健康为核心而展开，以提高社会主义效益为基本宗旨的管理活动。它是知识技术密集型的产业。有与工商企业管理不同的特有的管理问题和内在规律，因而卫生管理的性质，对象和任务与企业管理是不同的。由于卫生服务面对的是复杂的社会和人群，不确定的因素很多，企业管理的定性、定量、定时、概率方法中的许多方法必须慎重加以筛选、移植、消化、吸收、而不能照搬。这一切都是卫生管理必须研究的重大课题。

(三) 卫生行政管理：卫生行政管理是宏观上研究卫生行政，卫生事业的计划、组织、控制的管理过程；研究预测，决策、用人、领导、指挥、协调等管理活动的一般规律的科学。它是从管理学角度阐述卫生行政工作的程序和规律，如何发挥行政机关的作用，把有限的卫生投入与充分发挥人的积极性紧密结合、用最短的时间，最快的速度创造性地为人类提供优质健康服务的一门新兴科学。

卫生行政管理包括卫生行政机关和卫生事业单位的行政机构，它分为主体和客体两部分。主体是指卫生行政机关中的部、厅、局一类的卫生行政管理工作机构；客体是指卫生事业单位中的行政管理工作机构。这样划分是因为：国家机关的卫生行政机关（厅、局）是卫生行政管理直线指挥的枢

纽；卫生事业单位之中的行政管理机构不但受卫生部（厅、局）的指挥和制约，而且要为其服务，是它的业务参谋和授权的行政单位，所以卫生厅局是主体行政管理部门，卫生事业单位中的行政管理是客体管理部门。

第一节 卫生行政管理的性质、特点

一、卫生行政管理的性质

卫生行政管理除具有一般行政管理的共同性质外，由于卫生行政工作的特定内容，还具有其特殊的性质。

（一）管理具有交叉科学的特性：既是自然科学又是社会科学。

管理的基础是科学技术，同时管理又可推动科学技术的发展，两者相辅相成。一般讲管理水平都是和当时当地的科学技术水平相一致的。不懂科学技术就不能进行有效的管理；没有现代化的管理、科学技术就难以高速提高和发展。

管理是自然科学。因为管理要尊重自然发展规律，按发展规律办事。现代卫生管理，运用了医学科学各个领域里、各个专科的最新成就。因此医学科学的成就是发展卫生事业管理的基础。要管理好医院、除掌握管理科学知识技能外，还需掌握内、外，妇、儿、五官、药学、放射、同位素……等等医学知识，否则就会失败。

管理是社会科学。因为管理要按社会科学规律办事。现代卫生管理，在系统内要运用计划，组织、指挥、协调、控制、监督等手段；在系统外要有竞争、联系、沟通、交流，