



卫生管理干部岗位培训通用教材

卫生管理学 基本理论与方法

卫生部科教司组织编写

主编 沈杰

人民卫生出版社

卫生管理干部岗位培训通用教材

编审委员会

(以姓氏笔画为序)

史以庆 沈 杰 金魁和 张方振
胡善联 梁万年 黄琼丽

编写说明

岗位培训是成人教育工作的重点,卫生管理干部素质的高低,直接影响着卫生事业的发展,对卫生管理干部开展其应具备的管理知识和能力的规范化岗位培训是卫生工作的重要组成部分。目前,全国已形成的一支从中央到地方的卫生管理干部队伍,在卫生事业中发挥了重要的作用。但是,全国40余万卫生管理干部中的大多数来自专业技术队伍,从事着尚属传统模式的经验管理,其管理知识和能力与卫生事业的发展和深化改革的需求不相适应,难以满足干部队伍“革命化、年轻化、知识化、专业化”的要求。卫生部于1993年印发了“关于开展卫生管理干部岗位培训的意见”,并制定了“卫生管理干部岗位培训规范”,要求对各级各类卫生管理岗位(医学教育、医学科技、药品监督、医政管理、护理管理、初级卫生保健、卫生防疫与卫生监督、妇幼卫生、爱国卫生、地方病等)的行政、业务管理干部分期分批的进行规范化岗位培训。为适应此需要,卫生部科教司组织有关专家编写了这套供各类卫生管理干部共同使用的通用课教材——卫生管理干部岗位培训教材。卫生部各业务主管部门将分别组织编写相应的各类卫生管理干部的专业课教材。

通用教材包括《卫生管理学基本理论与方法》、《卫生经济学基本理论与方法》、《管理心理学》、《社会医学基本理论与方法》、《社会调查研究方法》五种。其内容强调针对性、实用性、科学性,打破学科体系、淡化学科意识,贯彻学用结合、按需施教、干什么学什么、缺什么补什么的原则。各种教材除包括基本理论与方法外,注意增加了有关的新知识、新理论,并介绍了一些典型案例,力求能适应各类各层次管理干部的需求,既可作岗位培训的教材,也可用以自学参考。各级卫生部门应按照卫生部“90年代医学成人教育发展规划”的要求,使岗位培训工作逐步走向规范

化、制度化。在有计划、有步骤地开展岗位培训工作时，可根据卫生管理干部的实际情况以及管理工作中的实际需求使用本教材，以达到学以致用、不断提高管理水平为目的，更好地适应卫生事业的发展与改革的新形势。

本套教材在编写过程中，得到卫生部计财司宋庆生司长、刘新民副司长、费朝辉同志和政策法规司何昌龄、傅兴治处长的热情帮助和大力支持，在此一并表示感谢。

卫生部科教司

1994 年 12 月

前 言

卫生管理作为一门学科在我国始于 80 年代初期,虽然只有 10 多年时间,但为推动国家卫生事业起到了积极作用。进入 90 年代,卫生管理学在发展卫生事业中的作用将会更加明显。

本教材是紧紧围绕卫生管理干部岗位培训这一目的编写的。根据卫生管理干部以及岗位培训的特点,本书的编写原则是以实用为核心,强调更新观念,开拓思路,提供方法和技术这一根本目的,而不强求学科内容的面面俱到。本书可分为四个部分:第一部分为第一章,主要介绍一般微观管理学的基本原理和职能,并引入到卫生管理学领域,作为卫生管理学的基础和前奏;第二部分为第二、三、四、五、六章,以卫生立法、卫生政策、卫生规划、卫生组织、卫生人力等卫生管理的实际工作范畴为基础,来分析其中的原理、操作和方法问题,该部分为全书的主要部分;第三部分为第七章,介绍卫生管理工作中常用的管理技术,其中以定量技术为主;第四部分为第八章,从比较的角度介绍国外卫生事业管理的有关内容。

本教材在编写上注意了几个特点。首先是重点突出,详略适当。选择卫生管理学中最基本、最主要的内容进行介绍,以适应不同层次的卫生管理干部的基本要求和需要;每章的内容安排不平均,并首次将卫生政策作为重点章节。

第二是课堂教学与自学相结合,简单与复杂相兼顾。本书从内容安排上超过了课堂教学时数的要求,使得卫生管理干部能在课余时间有自学多学的余地。同时,在介绍基本内容的基础上,也介绍了一些难度较大但确较为重要的内容,可供有余力或有兴趣的读者学习参考。

第三是理论与实践,发扬与借鉴相结合。本书在突出理论的同时,也重视操作和应用。在介绍理论时常以举例说明,定量技术多有一步一步的举例计算,而且大部分章节配有案例(多数为

实例)，力求读者学后能用、能借鉴。

此外，本书在以我国卫生事业为主要背景，介绍我国卫生事业发展的经验的同时，也介绍了一些国外的理论和情况，旨在能结合国情，有所借鉴，为我所用。

全书脱稿后由编审委员会2次审稿，尔后由卫生部有关司局再次审阅，提出了不少宝贵的修改意见，在此深表感谢。山东省潍坊医学院迟心志教授、上海医科大学郝模教授提供了卫生人力和模型分析的有关材料；上海医科大学赵蓉、华颖、包江波和蒋新跃老师参加了本书的文字编辑工作；全书最后由上海职工医学院孙国桢副教授审核，在此一并致谢。

沈 杰

1995年7月

目 录

第一章 卫生管理学基本理论	(1)
第一节 管理的基本原理.....	(1)
一、管理及管理学	(1)
二、系统原理	(3)
三、反馈原理	(5)
四、动力原理	(7)
五、效益原理	(10)
第二节 管理的基本职能	(12)
一、计划	(12)
二、组织	(16)
三、协调控制	(20)
附：案例	(23)
第三节 卫生管理学概述	(24)
一、卫生管理学概念	(24)
二、卫生行政管理	(26)
第二章 卫生立法	(30)
第一节 卫生法概述	(30)
一、卫生法律体系	(30)
二、卫生法的基本原则	(31)
三、卫生法律关系	(31)
第二节 医事法律制度	(32)
一、医疗法律制度	(32)
二、医疗事故处理的法律制度	(33)
第三节 公共卫生和预防保健法律制度	(35)
一、食品卫生法	(35)
二、劳动卫生法律制度	(36)
三、学校卫生法律制度	(38)
四、传染病控制与管理法律制度	(39)
五、国境卫生检疫法	(41)

六、公共场所卫生管理法律制度	(42)
七、化妆品卫生监督法律制度	(43)
第四节 药事法律制度	(44)
一、药品管理法的基本制度	(44)
二、药品的生产、经营管理	(45)
三、药品的进出口及商标、广告管理	(45)
四、法律责任	(46)
第五节 卫生监督	(46)
一、卫生监督的性质	(46)
二、卫生监督的机构和职能	(47)
附：案例	(48)
第三章 卫生政策	(49)
第一节 卫生政策基本概念	(49)
一、政策与卫生政策	(49)
二、卫生政策要素	(51)
三、卫生政策主体与客体	(53)
四、卫生政策环境	(56)
五、卫生政策研究	(58)
第二节 卫生政策过程	(60)
一、卫生政策问题的确认	(60)
二、卫生政策制定	(61)
三、卫生政策执行	(66)
四、卫生政策评价	(67)
第三节 卫生政策分析方法	(70)
一、卫生政策方法论	(70)
二、政治学的观点	(71)
三、社会学的观点	(74)
四、经济学的观点	(77)
五、医学的观点	(78)
第四节 卫生政策分析技术	(79)
一、卫生政策定性分析	(79)
附：案例	(82)
二、卫生政策系统模型分析	(84)

三、卫生政策定量分析	(88)
附: 案例	(100)
第四章 卫生规划	(103)
第一节 概述	(103)
一、卫生规划的目的和任务	(103)
二、卫生规划的原则	(104)
三、卫生规划步骤	(105)
四、政府规划与市场机制	(109)
五、卫生规划方法	(113)
第二节 卫生事业发展规划	(114)
一、卫生事业发展战略规划	(114)
二、卫生事业发展中期规划	(115)
三、卫生事业发展短期规划	(118)
四、区域卫生发展规划	(121)
附: 案例	(126)
第五章 卫生组织	(130)
第一节 卫生组织系统	(130)
一、卫生组织分类	(130)
二、卫生组织系统的特点	(134)
第二节 卫生机构设置	(136)
一、卫生机构设置原则	(137)
二、卫生机构设置与资源配置	(139)
第六章 卫生人力	(142)
第一节 卫生人力政策	(142)
一、卫生人力现状	(142)
二、卫生人力开发政策和措施	(143)
第二节 卫生人力规划	(144)
一、卫生人力规划过程	(144)
二、卫生人力培养	(145)
三、卫生人力预测	(147)
第三节 卫生人力管理	(150)
一、卫生人事管理	(150)
二、卫生人力配备原则	(152)

三、卫生劳务补偿	(153)
第七章 卫生管理技术方法	(156)
第一节 卫生管理技术	(156)
一、定性方法	(156)
二、定量方法	(159)
第二节 预测	(160)
一、概述	(160)
二、移动平均法	(161)
三、指数平滑法	(162)
四、时间序列回归预测法	(163)
附：案例	(164)
五、灰色关联法	(167)
第三节 决策	(169)
一、概述	(169)
二、风险型决策	(170)
三、层次分析法	(171)
附：案例	(177)
第四节 计划评审技术	(180)
一、概述	(180)
二、计划评审步骤	(181)
第五节 目标管理	(182)
一、概述	(182)
二、目标管理过程	(183)
附：案例	(185)
第六节 质量控制图	(188)
一、概述	(188)
二、控制图绘制	(192)
附：案例	(193)
第八章 比较卫生事业管理	(196)
第一节 比较卫生事业管理概述	(196)
一、世界卫生问题	(196)
二、比较卫生事业管理的内涵	(199)
第二节 卫生服务和健康保障	(201)

一、健康保障模式	(201)
二、卫生服务提供	(204)
三、卫生服务支付	(205)
第三节 卫生资源	(207)
一、卫生人力	(207)
二、卫生费用	(212)
三、卫生机构	(215)
第四节 卫生政策	(218)
一、政策重点	(218)
二、政策机制	(220)
三、政策效果	(221)
主要参考书目	(224)

第一章 卫生管理学基本理论

卫生管理学是研究卫生事业发展的规律和影响其发展的因素，以及如何在现有社会经济条件下，较好地促进卫生事业健康发展。本章主要介绍社会普遍存在的管理活动中的基本规律，适合于各行各业，也是卫生管理学的微观基础理论，包括管理的基本原理、基本职能等。

第一节 管理的基本原理

一、管理及管理学

（一）管理的概念

管理（management）是一个抽象的概念，从字义上解释，主其事曰管，治其事曰理，统称为管辖和处理的意思。

管理是共同劳动的产物。凡是有组织、有目的的共同劳动，都需要管理，以统一步调，并按一定要求达到预期的目标。

管理是指人们为了达到某一共同目标有意识、有组织、不断进行的协调活动。它有如下特点：①管理的前提是人的有目的的活动，它区别于不以人的意志为转移的客观事物运动；②管理的基础是群体的、有组织的活动，这区别于个人行为与自发的群体活动；③管理的实质是一个协调组织内部各要素行为的活动，它区别于实现目标的活动。如纯技术性、操作性活动。

管理活动离不开人、物、信息 3 个因素，管理以人流、物流、信息流（人、物、信息的运动）为对象，所以管理系统构成的基本因素是人、物和信息（图 1-1）。

（二）管理学的概念

管理学产生于管理的实践活动，是管理实践经验的科学总结和理论概括。管理工作无论多么复杂，都是按照一定的规律进行的。管理学是在自然科学和社会科学相互交叉地带产生的一门边

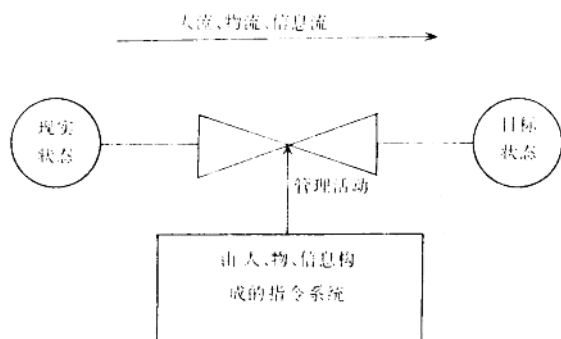


图 1-1 管理系统中、人、物、信息关系图

缘学科。它是一门系统地研究管理过程的普遍规律、基本原理和一般方法的科学。

管理学具有综合性和实践性。管理学的综合性表现为：管理活动是复杂的，影响管理活动的因素多种多样，因此，管理学建立在自然科学和社会科学的基础上，利用多种学科的成果，研究行之有效的管理理论，所以管理学是一门综合性的科学。管理学的实践性表现为它具有可行性，它的可行性标准是通过经济效益和社会效益衡量的。因此，管理学又是一门应用科学。

（三）管理学的研究对象与方法

1. 管理学的研究对象 管理学的研究对象主要包括 3 个方面：生产力、生产关系和上层建筑。

（1）生产力：管理学和生产力发展密切相关，生产力的合理组织是管理研究对象的一个极其重要的内容。管理学研究如何合理地分配组织中的人、财、物，使之相互协调结合、充分发挥作用。

（2）生产关系：管理学主要研究如何正确地处理组织内部人与人之间的相互关系；如何调动各方面的积极性和创造性。

（3）上层建筑：管理学主要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、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、促进生产力发展。

2. 管理学的研究方法 ①总体系统的研究,对管理过程中的各种因素及其相互之间的关系总体和系统的分析研究;②管理职能研究,管理职能划分为计划、组织、人员配备、指导与领导、控制;③运用多学科知识进行研究,管理学是一门综合性的科学,借助多种学科的知识可提高管理的有效性。

二、系统原理

(一) 系统的概念

系统是指由事物间相互依赖、相互作用的各种要素组合而成的,并具有特定功能的有机整体。上述要素,主要指的是信息、人力、财力、设备、材料、能源、任务等。凡是客观存在的,由上述诸要素组成的各种独立事物,都可看作为一个系统。比如,一个部门,一所医院,一件科研任务等。一个大系统,可以根据不同功能的需要再进一步划为几个分系统和支系统,各分系统或支系统之间是互相联系、相互制约并处于同一个整体之中。系统是普遍存在的,从微观的基本粒子到宏观的宇宙万象,从无机界到有机界,从社会到个人的思维方式,从自然科学到社会科学,系统无处不在,无时不有,一切都自成系统,又互成系统。

系统都有结构和功能。系统的结构不同可使系统具有不同的功能,在相同的设备和技术力量条件下,管理组织不同,就会产生不同的效果。同时,为了使系统产生最佳功能,应根据实际情况,经常调整组织结构,设计出最佳管理模式。

系统原理就是运用系统的观点,对系统内各个基本要素及与其他系统的联系和制约进行分析,以提高管理效率。

(二) 系统的主要特性

1. 目的性 一个系统通常只能有一个目的(总体目的),各个部门均应围绕这个中心目的进行工作。例如,卫生事业是一个大系统,其目的是:通过卫生保健工作做到无病防病、有病早治,以达到保护和增进人民健康。卫生部门的各级各类机构都必须围绕这一总目的来发挥自己的作用。

2. 整体性 系统的整体性又称全局性。管理必须有全局观念,

必须进行系统的统筹规划,确立一个尽可能多的相关要素模式,做到系统整体的最佳化。例如,县级卫生部门,为了达到目标,可建立医院、卫生防疫站、妇幼保健所、卫生学校、药检所等多种业务机构;但乡一级的卫生机构,就只须建立乡卫生院,由卫生院统一管理有关事宜。另外,系统形式有多种多样,有规模宏大、结构庞杂、因素繁多、功能广泛的大系统,也有相对独立的小系统。但是,无论何种系统,它们都有有机的联系,不但内部有联系,与外界环境也有联系,而且在系统发展过程中还有连续性。所以在管理活动中,对事物的认识、研究、评价,不能脱离它所在的系统。

3. 层次性 系统的层次性又称为有序性。按照管理系统内部各组成部分的联系方式,以及运动规律的类似性,其内部可分为若干层次。管理系统的层次是否分明,可影响管理的效率和有效性,每一层次应有各自的功能,并有明确规定的任务和责、权、利,要防止管理层次混乱。例如,上级领导如果不仅对下级下达指令,而且对怎样做干涉过多,势必会挫伤下级的积极性、主动性和责任心。

4. 动态性 一个管理系统建立以后,并非就此静止或者固定不变,而是始终处于运动状态,不断在发展变化。一方面,管理系统内部以及该系统与外环境之间不断发生着物质、能量和信息的流通,使系统经常处于动态变化之中;另一方面,管理系统本身的生命周期也有一个从产生、发展到衰退的过程。在管理活动中,管理对象、管理环境总是处在无休止的变化过程中,因而管理的体制、方式、手段也必须适应这种变化。在研究、解决问题时,要以系统的整个寿命周期去考虑问题,这就是说,要从其产生、发展到更新的整个周期去研究。在开始系统设计时,就要考虑到今后的发展情况,即更新或淘汰,如此方能深入分析问题,预见各种变化,主动应变,从而把握该系统发展的全过程,随时加以适当的调整。

(三) 系统分析的特点

系统分析是对系统内的基本问题用系统观点进行思维推理的

一种决策方法。在确定或不确定的条件下，运用系统分析，就能探索各种可以采取的方案。系统分析具有若干特点：①最优化，寻找解决问题的最优方案，是系统分析的出发点（动机），也是归宿点（目的），系统分析的过程就是选择最优方案的过程。②定量化，任何事物都是质和量的统一，要深刻认识某一事物，不但要进行定性分析以确定其属性，还要进行定量分析以掌握其程度。系统分析的过程，就是“定性—定量—定性”不断循环往复的过程。③模型化，模型是对系统的简化及抽象处理的方法，复杂的问题通过抽象就能简化得较为单纯而易于处理。④程序化，程序是事物发展的逻辑秩序，是事物发展内部规律的反映形式，系统分析方法很多，但无论采取何种分析方法，在解决某个具体问题时，都要按一定的程序进行。

在卫生管理过程中，系统的观点作用很大。卫生系统是整个社会系统的一个组成部分或子系统，所以要处理好卫生系统与其他子系统（如工业、农业、文教等）的关系。在卫生系统内部，如果下属子系统机构重叠，功能交叉重复，彼此牵扯就会影响整个卫生系统工作的效益，也就违背了系统理论中的最优化原则。

三、反馈原理

（一）反馈的概念

反馈（feedback）是控制系统把信息输送出去，又把其作用结果返送回来，并对信息的再输出发生影响，起到控制作用，以达到预定的目的。用这种方式控制系统的工作，称为反馈控制。反馈过程是原因与结果的相互作用过程，即原因产生结果，结果又构成新的原因，再产生新的结果（图1-2）。

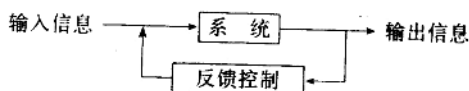


图1-2 反馈示意图

运用反馈原理进行控制时，会产生两种不同的类型：正反馈和负反馈。

1. 正反馈 凡是回输信息与原输入信息起相同作用，总输出增大者，称为正反馈。一般正反馈系统的运动加剧发散，使系统趋向不稳定状态。若正反馈发展到了极端，系统状态大大超过稳定的平衡状态，就会导致系统的崩溃。在管理工作中，有些场合也需要正反馈，但必须对它加以一定的限制，更多需要的是负反馈。

2. 负反馈 凡是回输信息与原输入信息起相反作用，使原输入对输出的影响减小者，称为负反馈。负反馈系统趋向于稳定状态。它是用来调节控制系统合乎目的的运动，使系统达到稳定的有效方法。在系统一旦出现偏差的情况时，负反馈调节就会自动出现减少偏差的反应，减少偏差的调节一次又一次地发挥作用，使系统运动逐渐逼近目标。

（二）负反馈的作用

1. 保持系统的稳定性 有了负反馈，系统的运动结果就能及时地反馈回来，将反馈信息与预定目标进行比较，然后校正运动轨迹，这样系统运动才能够接近乃至达到预定的目标。

2. 有利于保持系统对运动目标的跟踪 目标是运动的，如果没有负反馈，系统就不可能对运动着的目标进行有效跟踪，以保证达到预期的目的。例如，用枪射击，子弹一出膛，射手就无法对子弹的运动轨迹进行调节。而导弹则不同，导弹发射后，它的运行情况的数据不断的被发送到地面发射物，并输入状态控制计算机，计算机就可以根据这些反馈提供的情况变化不断调整运行状态，直至击中目标。这就是利用负反馈原理。

3. 使系统处于最优状态 根据负反馈，可以调节各种因素，排除不利因素，发挥有利因素的作用，不断修正系统，使其处于最佳状态，保证系统的最优控制。

（三）反馈的基本要求

管理系统面对的是大量瞬息万变的客观情况，对不断变化的系统内外环境作出正确的反应，是反馈控制的根本目的。要做到管理系统高度有效，关键在于必须建立起灵敏、精确、有力的反馈系统，这一反馈系统效率的高低，正是一个机构、一个部门或者一个单位是否具有强大生命力的标志，而灵敏程度、准确程度