

卫生 行政 管理学

主 编 陈 海 峰

上海科学技术出版社

WEISHENGXINGZHENGGUANLIXUE

82
R19
8
3

BT28/12

卫生行政管理学

主 编 陈海峰
副主编 王立忠 张万有
张铁民 陈宪松

编 委 (以姓氏笔画为序)
王立忠 王之珩 王新立
陈海峰 陈宪松 陈绍福
陈同鑑 陈 凡 张万有
张铁民 赵书贵 訾乃庆

上海科学技术出版社

B 637042

卫生行政管理学

主编 陈海峰

上海科学技术出版社出版、发行

(上海瑞金二路450号)

上海市印刷三厂印刷

开本 787×1092 1/32 印张 16.5 字数 359,000

印数:1—10,100

1990年2月第1版 1990年2月第1次印刷

ISBN 7-5323-1853-2/R·518

定价: 5.45元

前 言

卫生行政管理学是为适应我国实行国家公务员制度，培训卫生公务员而编写的。

卫生行政面临着范围十分广泛、情况十分复杂的管理问题。其范围可以从提供最基本的卫生保健（以初级卫生保健为主要标志）措施开始，在完善的卫生医疗保健系统中充分利用有限的资源，为全体居民提供既方便又经济，既合理又有效的卫生医疗保健服务。卫生保健又是个外延很广的概念，它的活动几乎涉及到社会和经济系统的各个领域，它与社会团体和全体居民有密不可分的联系。这是一项庞大而复杂的社会系统工程，必须依赖先进的管理思想、管理理论、管理方法和管理手段才可能履行国家赋予的卫生行政权力，实现增进人群健康、预防疾病、医治病伤、促进康复的各项卫生目标，为社会物资生产和精神生产服务，推动、保障社会 and 经济发展。

依据上述卫生行政行为准则，本书比较系统地回顾了我国卫生行政实践的历史经验，回顾了国内外的卫生行政教学与科学研究成果，融汇现代管理科学理论与方法，为卫生公务员提供一套卫生行政管理科学基本知识 with 技能体系。因此，本书是一门入门性、补课性、普及性读物，具有卫生专业行政公共必修课的特点。适于作为卫生公务员的培训参考，也适于广大卫生行政工作者阅读。

全书由现代管理思想（理论）与卫生行政导论、一般卫生

行政行为与卫生部门行政大要、卫生行政管理技能三大部分构成。第一部分综合介绍了当代主要管理理论和卫生行政的历史沿革与现状,为卫生行政管理思想现代化和卫生体制改革提供理论基础。第二部分从针对性、实用性出发,吸收“现代管理职能”和“综合行政”系列概念,重点介绍以计划和组织职能为中心的卫生行政管理过程,并系统介绍了综合行政性的卫生人事行政、卫生财务行政、卫生行政法、行政文秘工作,还概括介绍了卫生部门行政(本书仅按卫生行政部门职责性质,而不是按现行卫生行政机构,大略地介绍了卫生行政部门的职能和职责,有关深入讨论防疫管理、医院管理、妇幼保健管理、医学教育管理、医学科技管理等内容,请参阅相关专著)。读者通过对卫生部门行政大要的了解,以利于部门间沟通信息,强化协作机制,优化管理效能。第三部分比较全面地介绍了卫生行政社会调查方法和卫生行政管理技能,以增强卫生行政管理方法的科学化。

总之,本书的根本宗旨是希图在逐步实现卫生行政管理思想现代化、管理体制系统化、管理方法科学化、管理效能高效化、管理行为法制化方面提供一个基础。

本书由卫生部陈海峰、陈宪松、王立忠、张万有、赵书贵、訾乃庆,中国医学科学院陈同鑑,中国协和医科大学陈凡,大连医学院陈绍福,河北职工医学院张铁民、王之珩、王新立撰写和审修定稿。

需要指出的是,尽管作者力求反映卫生公务员实际需要的卫生行政管理理论、知识与技能,力求在理论与实用的结合上有所创建,但国家公务员制度尚在少数部门开始试行,卫生部门尚未开始实施;我国有悠久的卫生行政史,但因历史原因未获得发展,许多有价值的学术观点和实践经验还有待深入

总结；国外的卫生行政学理论与技术还有个移植、消化、取其精华为我所用的过程；还由于作者水平所限，以致疏漏乃至错误之处在所难免，深望读者批评指正，供再版修订参考，使本书在各方面的关怀下，臻臻完善，为我国卫生行政管理科学化起到一点催化作用。

编 者

1989年4月28日于保定

目 录

第一章 现代管理思想与卫生行政管理	1
第一节 管理者的思想现代化是有效管理的决定因素	2
一、科学的思维是推动社会发展的强大动力	3
二、科学的思维是科学管理行为的源泉	4
三、管理者的现代化特征	4
第二节 现代管理思想内涵及其意义	8
一、现代管理思想的起源及其演变	8
二、现代管理思想对卫生行政管理的作用和影响	13
三、社会系统理论与卫生行政管理	14
四、决策理论与卫生行政管理	14
五、系统管理理论与卫生行政管理	15
六、权变理论与卫生行政管理	15
第三节 未来的卫生行政管理者	16
第二章 卫生行政管理导论	19
第一节 卫生行政管理的起源和沿革	19
第二节 现代卫生行政管理的基本理论与实践	26
第三节 现代卫生行政管理的实质	28
一、管理的实质	28
二、现代卫生行政管理的实质	30
三、管理的二重性	35
四、管理既是科学又是艺术	37
第四节 我国卫生行政管理的主要特征	39

第三章 卫生行政计划	46
第一节 卫生行政计划的基本概念	47
一、卫生行政计划的概念	47
二、卫生行政计划的类型	49
第二节 卫生行政计划工作	55
一、卫生行政计划工作的内容	55
二、卫生行政计划工作的性质	56
三、卫生行政计划工作的任务	57
第三节 卫生行政计划与卫生计划的联系与区别	59
一、卫生行政计划与卫生计划的联系	59
二、卫生行政计划与卫生计划的区别	60
第四节 卫生行政计划的制定与控制	62
一、制定卫生行政计划的依据和程序	62
二、卫生行政计划的控制	65
三、卫生行政计划制定、执行和控制的特点	73
第五节 卫生行政部门作业计划程序与实施纲要	75
一、卫生行政部门作业计划程序的基本涵义及其意义	75
二、卫生行政作业计划程序	77
三、网络计划技术在卫生行政作业计划中的应用	88
第六节 卫生行政计划的基础工作	89
一、原始记录	89
二、统计资料	90
三、资料处理	91
四、信息利用	94
[附] 案例研究	94
第四章 卫生行政组织	99
第一节 卫生行政组织的涵义和特点	100
一、卫生行政组织的涵义	100

二、卫生行政组织的内容·····	102
三、卫生行政组织的类型和特征·····	103
第二节 行政组织理论·····	106
一、组织理论·····	106
二、组织原则·····	111
三、行政组织类型·····	113
第三节 有效的卫生行政机构·····	118
一、帕金森定律·····	118
二、卫生行政机构的最优系统·····	121
三、对我国现行卫生行政组织的剖析·····	125
第四节 卫生行政机关的工作设计和协调·····	132
一、工作设计的意义·····	133
二、工作设计标准·····	134
三、工作设计的实施和效果·····	135
四、卫生行政机关内部与外部的协调·····	139
[附] 案例研究·····	145
第五章 卫生人事行政 ·····	148
第一节 现代管理职能中的人员配备理论基础与卫生人事行政·····	149
一、人员配备职能及其意义·····	149
二、人员配备的基本原则·····	150
三、卫生人事行政·····	154
第二节 国家公务员制度·····	154
一、国家公务员制度的基本概念·····	154
二、我国公务员制度的主要特征·····	159
三、国家公务员分类及其意义·····	161
四、国家公务员的管理机构与管理措施·····	162
第三节 卫生业务公务员的基本规范与选拔·····	163
一、公务员的考选制度·····	163
二、公务员的职位分类·····	164

三、卫生业务公务员的基本规范	167
四、卫生业务公务员的选拔与考试	175
五、卫生业务公务员的录用及其待遇	180
第四节 卫生业务公务员的培训	181
一、公务员的培训制度	181
二、卫生业务公务员的培训方式	182
三、卫生业务公务员的培训机构	187
第五节 卫生业务公务员的考评与奖惩	188
一、公务员的考绩制度	188
二、公务员考绩的内容	190
三、公务员考评的方法	191
四、述职报告与年终评估报告	193
五、公务员的奖惩	194
六、卫生行政监察机关	197
[附] 案例研究	197

第六章 卫生财务与审计行政 203

第一节 卫生财务行政的涵义	204
一、卫生财务行政的概念	204
二、卫生财务行政的基本任务	205
三、卫生财务行政的地位和作用	205
四、卫生财务行政的特点	207
第二节 卫生事业预算制度	209
一、卫生事业预算管理体系	210
二、卫生事业预算管理形式	210
三、卫生事业预算的编制	212
四、预算的审定和执行	215
第三节 卫生事业财务制度	216
一、卫生事业的资金来源和资金运动	216
二、卫生行政财务管理的基本任务	219

三、货币资金的管理·····	220
四、收入和支出的管理·····	223
五、财务分析·····	224
六、财务监督·····	226
第四节 卫生事业会计制度·····	227
一、卫生事业会计的涵义、任务和作用·····	227
二、卫生事业会计的基本核算方法·····	229
三、卫生事业会计凭证、帐簿和报表·····	231
四、卫生事业财务决算·····	234
第五节 审计制度·····	235
一、审计的涵义·····	235
二、审计监督的任务和原则·····	235
三、审计机关的职权和作用·····	237
四、审计监督的内容和方法·····	238
[附] 案例研究·····	241
第七章 卫生行政法·····	244
第一节 卫生行政法的范畴·····	245
一、卫生行政法的定义·····	245
二、卫生行政法的渊源·····	246
三、卫生行政法对内的范围·····	248
四、司法机关和卫生行政机关适用法律原则的区别·····	249
第二节 卫生行政法关系与卫生行政行为·····	252
一、卫生行政法关系·····	252
二、卫生行政行为·····	255
第三节 卫生行政法的制定和实施·····	274
一、立法机关和权限·····	274
二、立法程序·····	275
三、拟定卫生法律草案的格式·····	277
四、卫生行政法的实施·····	279

五、卫生行政监督.....	282
六、卫生行政处罚与处分.....	283
第四节 国内外卫生行政法简介.....	287
一、日本的卫生行政法概况.....	287
二、我国的卫生行政法、法规和规章概况.....	287
[附] 案例研究.....	289
第八章 卫生行政公文与档案管理.....	293
第一节 公文.....	294
一、公文的性质.....	294
二、公文的作用.....	295
三、公文的种类.....	296
四、公文的构成和规格.....	304
五、公文的处理程序.....	308
六、公文行文制度.....	316
第二节 档案.....	318
一、公文的立卷归档.....	318
二、档案工作.....	324
[附] 案例研究.....	326
第九章 卫生部门行政大要	332
第一节 医政管理.....	334
一、医政管理的基本职能.....	334
二、城市医疗服务管理.....	337
三、乡村医疗服务管理.....	341
四、少数民族医疗服务管理.....	343
五、康复医疗服务管理.....	343
六、医疗预防制度.....	344
第二节 卫生防疫行政管理.....	344
一、卫生防疫的基本职能.....	344

二、卫生防疫站管理·····	347
三、疾病防治·····	349
四、卫生监督·····	351
五、卫生检疫·····	352
六、健康教育行政·····	353
第三节 妇幼保健行政·····	354
一、妇幼保健行政职能·····	354
二、妇女保健行政·····	357
三、儿童保健行政·····	358
四、计划生育技术指导·····	359
第四节 中医药行政管理·····	359
一、中医药行政管理的职能·····	359
二、中医院行政管理·····	359
三、中医科管理·····	361
四、中西医结合行政管理·····	362
第五节 药政管理·····	363
一、药政管理的基本职能·····	363
二、药品立法·····	365
三、药品标准·····	366
四、药品质量监督·····	367
五、药品管理工作标准·····	369
第六节 医学教育行政·····	370
一、医学教育行政的职能·····	370
二、高等医学教育行政·····	372
三、中等医学教育行政·····	374
四、初等医学教育行政·····	374
五、进修医学教育行政·····	375
六、中医药教育行政·····	376
七、研究生与学位教育行政·····	378
第七节 医学科技行政·····	380

一、医学科技行政的基本职能·····	380
二、医学科学研究的组织结构和体制·····	381
三、医学科学技术规划与计划管理·····	382
四、科技成果管理·····	384
五、医学科技情报与档案管理·····	386
六、医学科技国际合作和交流·····	386
第八节 医学物资行政管理·····	387
一、医学物资行政管理职能·····	387
二、卫生物资供应·····	388
三、固定资产与低值易耗品的管理·····	388
四、医药卫生材料的标准化管理·····	389
第十章 卫生行政社会调查 ·····	393
第一节 卫生行政的社会调查理论·····	394
一、卫生行政的社会调查意义和内容·····	394
二、社会卫生现象的随机性·····	397
三、社会认识的模糊性·····	401
四、卫生行政社会调查的复杂性·····	405
五、卫生行政社会调查分析的系统性·····	408
六、卫生行政社会调查的基本思想方法·····	414
第二节 卫生行政社会调查方法·····	419
一、选题·····	420
二、社会调查计划的设计·····	426
三、确定调查方法·····	428
四、调查问卷表的制定·····	450
五、选择收集资料的方式·····	455
六、调查资料分析·····	458
七、资料检验·····	463
八、资料解释·····	464
九、如何撰写调查报告·····	465

[附] 案例研究.....	467
第十一章 卫生行政管理技能	472
第一节 概述.....	473
一、什么是管理.....	473
二、管理的技能.....	473
三、管理技能的结合.....	476
第二节 沟通技能.....	478
一、行政沟通的目的和功能.....	479
二、沟通的形式与种类.....	479
三、沟通网络.....	481
四、沟通障碍和改善途径.....	483
第三节 卫生行政协调.....	483
一、现代概念中的卫生行政管理体制.....	483
二、世界卫生组织对协调行动的号召.....	484
第四节 激励.....	485
一、主要激励理论简介.....	486
二、激励方式概述.....	488
第五节 组织评估技能.....	489
一、组织发展重点的调查.....	489
二、“路障”调查法.....	497
主要参考书目	508

第一章

现代管理思想与卫生行政管理

目的要求 明确管理者的思想现代化是卫生行政管理科学化的前提和基础；了解现代管理思想(理论)对卫生行政管理实践的指导作用；把握未来行政管理者的素质特征，以四项基本原则为指针，使自己成为有效的管理者。

内容提要 本章由管理者的思想现代化是有效管理的决定因素、现代管理思想内涵及其意义和未来的卫生行政管理者三部分构成。

第一部分从人类社会是一部科学思维发展史的视角简略地探讨了科学的思维对于推动社会发展的巨大作用，并以此为基轴极粗略地讨论了科学的思维对管理行为的影响，以及管理者的现代化的12个品质特征。

第二部分主要介绍西方现代管理思想的形成，大致经历的古典管理思想、人际关系-行为科学理论到现代管理理论(其中有众多学派)三个相互影响、相互联系、相互作用的发展阶段；介绍三个发展阶段的主要代表人物所做的主要贡献，并以“博采众长，为我所用”的原则，概略地突出介绍我们认为对卫生行政管理有重要影响的社会系统学派、决策理论学派、系统管理学派、权变理论学派等四个学派的理论要点，供卫生行政工作者研究与改革卫生管理和管理体制的参考。

作者强调研究理论必须有的放矢，必须结合行政工作的实际，必须以解决现实管理问题为中心，必须从理论到理论这

种纯理论的羁绊中解脱出来。这是本章仅用少量篇幅介绍现代管理理论的形成和发展的主要原因。

第三部分环绕未来卫生行政管理者须具备的素质提出了15条建议。这些建议既可以作为自我训练的某种规范,也可供卫生管理专业教学和科研参考。

全书是以管理思想现代化、管理体制系统化、管理方法科学化、管理效能高效化、管理行为法制化为主题展开的,本章则是全书的导论。

第一节 管理者的思想现代化是有效管理的决定因素

我国著名科普作家高士其关于正确的思维方法对社会发展的重要影响,有过很精辟的论述^[1]。下面摘引其中二段,作为本节的引言。

“单纯的进行知识和技术的灌输而没有一种正确的思维方法来予以归纳整理和指导应用,是不能成为四化建设所需要的合格人才,它只能造成头脑僵化、缺乏应变能力和创造能力的一代人。只有具备了正确的思维方法,培养独立思考和分析问题、解决问题的实际能力,才能把所学的知识与技术活化地运用到生活实际和客观世界的改造之中去。”

“从事任何领域的工作和任何岗位的劳动者,都需要有一种正确的思维和切合实际的方法,这里包括国家的领导人、企事业单位的管理者、党政机关的干部们,以及各行各业的科技工程人员。问题很清楚,……提高民族的理论思维,改变落后的民族思维方式,打破因循守旧的保守心理和恪守常规的落后观念,是关系到启蒙愚昧、解放思想的重要方面。只有培养人们