



卫生行政学

江波昌 于天才 编著

黑龙江教育出版社

序

卫生行政学是研究卫生行政管理及其规律的科学。研究卫生行政机关如何有效地运用国家赋予的权力,通过有效的管理手段,充分合理地利用各种管理要素,实现卫生方面的国家职能,以提高人民群众的身心健康水平。

八十年代以来,卫生管理软科学的研究蓬勃兴起,但做为其中重要组成部分的卫生行政学研究显得有些迟缓,而卫生行政管理水平如何,卫生行政机关效率的高低,直接关系到卫生事业的发展。特别是在新一轮改革开放大潮兴起的今天,卫生行政从管理体制、运行机制到科学决策指挥;从思想观念到工作作风,如何适应卫生改革开放的需要,都面临着许多急需研究和解决的问题,本书的出版,对卫生行政学的研究和应用,无疑会起到良好的推动作用。

本书两位作者根据多年教学研究和卫生行政管理实践,广泛参阅有关资料,吸收管理学研究的最新成果,从行政学研究的角度,系统地介绍了卫生行政学方面的有关知识,为该学科理论体系的建立做出了有意义的探索,并在许多内容上,提出了自己的观点和意见。因此,该书值得从事卫生行政管理的同志一读,也可做为卫生公务员岗位培训和卫生管理专业教学的重要内容。

卫生行政学的形成和发展,需要经过一个从实践到理

论，再实践总结，补充完善，不断往复提高的过程，这其中，也要提倡一股“闯”的精神。让我们有志于卫生行政学研究的同志们，以自己的努力和实践，共同推动这门学科的发展，更好地为卫生发展和卫生改革服务，为祖国的经济腾飞服务。

刁 文 生

一九九一年十二月三日

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 卫生行政与卫生行政学	(1)
一 卫生行政的概念	(1)
二 卫生行政学的研究内容	(4)
三 卫生行政学的研究方法和指导原则	(7)
第二节 卫生行政的基本原则	(10)
一 党的领导原则	(10)
二 重视人的因素原则	(11)
三 民主法制原则	(11)
四 系统化原则	(11)
五 计划化原则	(12)
六 标准化原则	(12)
七 效率化原则	(12)
八 遵循医学科学规律原则	(13)
九 改革创新原则	(13)
第三节 我国卫生行政的发展概况	(13)
一 中国古代的卫生行政萌芽	(13)
二 中华民国时期的卫生行政	(15)
三 中华人民共和国时期的卫生行政	(16)
第二章 卫生行政的特点	(19)
第一节 卫生行政职能	(19)

一 卫生行政职能的涵义	(19)
二 卫生行政的职能	(20)
第二节 卫生行政环境的特点	(22)
一 卫生系统环境特点	(22)
二 卫生行政的社会环境	(29)
三 卫生行政的自然环境	(32)
第三节 我国卫生事业的基本特征和九十年代卫生发展目 标	(33)
一 具有中国特色的社会主义卫生事业的基本特征	(33)
二 九十年代卫生发展总目标、基本方针和战略重点	(34)
三 实现战略目标的主要措施	(38)
第四节 深化卫生改革, 扩大对外开放	(41)
一 卫生改革的基本目标	(41)
二 卫生改革的基本内容	(41)
三 扩大对外开放	(44)
第三章 卫生行政组织	(46)
第一节 卫生行政组织的基本概念	(46)
一 卫生行政组织的涵义	(46)
二 卫生行政组织的构成要素	(48)
第二节 卫生行政组织的体制与种类	(49)
一 卫生行政组织的结构	(49)
二 卫生行政组织的体制与种类	(52)
第三节 卫生行政组织的基本原则	(56)
一 完整统一的原则	(56)
二 协同一致的原则	(57)
三 指挥运如的原则	(57)

四 管理经济的原则	(58)
五 职责明确的原则	(59)
六 适应环境的原则	(59)
第四节 卫生行政组织的设置及职责	(59)
一 卫生行政机关	(59)
二 卫生行政机关的职责	(61)
三 其它卫生行政机构及其职责	(63)
第四章 卫生行政领导	(64)
第一节 卫生行政领导的职能	(64)
一 领导的概念	(64)
二 卫生行政领导的职能	(65)
第二节 卫生行政领导职权与职权行使	(66)
一 权力与卫生行政领导职权	(66)
二 领导者影响力的构成	(68)
三 卫生行政领导职权的行使	(71)
第三节 卫生行政领导者的基本素养	(80)
一 政治思想素养	(80)
二 知识方面的素养	(81)
三 能力方面的素养	(82)
第四节 卫生行政领导方式的类型	(83)
一 独裁型	(83)
二 放任型	(84)
三 民主型	(85)
第五节 卫生行政领导集体的合理结构	(87)
一 年龄结构	(87)
二 知识结构	(88)

三 专业结构.....	(89)
四 能力结构.....	(90)
五 气质结构.....	(90)
第五章 卫生人事行政.....	(92)
第一节 卫生人事行政的概念和基本原则	(92)
一 卫生行政的概念.....	(92)
二 卫生人事行政的基本原则.....	(93)
第二节 人事分类制度	(96)
一 人事分类制度的涵义.....	(96)
二 人事分类的结果.....	(97)
三 职位分类制度.....	(98)
第三节 卫生人事更新机制	(102)
一 卫生人事更新机制的涵义及渠道.....	(102)
二 人事任用.....	(103)
三 退休.....	(107)
四 培训.....	(107)
第四节 卫生人事激励机制	(109)
一 卫生人事激励机制的涵义及工作内容.....	(109)
二 考核.....	(110)
三 奖惩.....	(113)
四 报酬和保障.....	(115)
第五节 国家公务员制度	(116)
一 国家公务员的概念.....	(117)
二 国家公务员的管理.....	(119)
第六章 卫生行政人际关系	(122)
第一节 卫生行政人际关系的意义及理论基础	(122)

一 卫生行政人际关系的意义·····	(122)
二 卫生行政人际关系的理论基础·····	(124)
第二节 卫生行政人际关系的原则及实施办法 ·····	(126)
一 卫生行政人际关系的原则·····	(126)
二 卫生行政人际关系的实施方法·····	(130)
第三节 卫生行政领导者人际关系的协调 ·····	(135)
一 卫生行政领导者人际关系协调的作用·····	(135)
二 卫生行政领导者人际关系的运动规律·····	(137)
三 卫生行政领导者人际关系的优化·····	(139)
四 卫生行政领导者的上级关系·····	(143)
五 卫生行政领导者的下级关系·····	(148)
六 卫生行政领导者的同级关系·····	(152)
七 卫生行政领导者的社区关系·····	(153)
八 卫生行政领导者与非正式群体的关系·····	(156)
第七章 卫生行政决策·····	(161)
第一节 卫生行政决策的概念和基本原则 ·····	(161)
一 卫生行政决策的概念及特点·····	(161)
二 卫生行政决策的基本原则·····	(163)
三 卫生行政决策的条件·····	(165)
第二节 卫生行政决策种类 ·····	(167)
一 理性决策与非理性决策·····	(168)
二 经验决策、科学决策和渐近决策·····	(168)
三 理想决策与可行决策·····	(171)
四 常规决策与非常规决策·····	(171)
五 初始决策与追踪决策·····	(171)
六 宏观决策与微观决策·····	(172)

七 静态决策与动态决策·····	(172)
八 确定型决策、风险型决策、非确定型决策和竞争型决策·····	(173)

第三节 卫生行政决策的基本程序及对领导者的心理要求

理要求·····	(175)
一 发现问题·····	(175)
二 确定目标·····	(177)
三 设计预选方案·····	(179)
四 分析评价·····	(181)
五 选定方案·····	(182)
六 试点验证·····	(185)
七 普遍实施·····	(186)
八 反馈、修正完善方案·····	(188)

第四节 卫生行政决策体制

一 现代卫生行政决策体制的特点·····	(190)
二 卫生行政决策体制中的三大系统·····	(192)

第五节 卫生行政决策的技术方法

一 决策中的软技术·····	(194)
二 决策中的硬技术·····	(195)
三 社会调查方法·····	(198)

第八章 卫生行政信息

第一节 信息概述

一 信息概念的涵义·····	(201)
二 信息传输系统·····	(203)
三 信息量·····	(207)
四 有效信息·····	(209)

五 模糊信息·····	(210)
第二节 卫生行政信息 ·····	(210)
一 卫生行政信息的涵义及分类·····	(210)
二 卫生行政信息的产生及获取·····	(211)
三 卫生行政信息的传输、加工及存贮·····	(217)
四 卫生行政信息的接受及利用·····	(221)
五 卫生行政信息管理系统·····	(223)
第九章 卫生公共政策 ·····	(228)
第一节 卫生公共政策概述 ·····	(228)
一 卫生公共政策的概念·····	(228)
二 卫生公共政策的构成·····	(233)
三 卫生公共政策的功能·····	(234)
第二节 卫生公共政策的制定、执行和评估 ·····	(239)
一 卫生公共政策的制定·····	(239)
二 卫生公共政策的执行·····	(245)
三 卫生公共政策的评估·····	(248)
第三节 卫生公共政策运动的规律 ·····	(251)
一 政策效力周期规律·····	(251)
二 政策损益补偿规律·····	(256)
第四节 卫生公共政策体系 ·····	(259)
一 卫生公共政策体系的涵义·····	(259)
二 卫生公共政策体系的层次结构及基本内容·····	(261)
第十章 卫生行政法规 ·····	(269)
第一节 卫生行政法规的概念和种类 ·····	(269)
一 卫生行政法规的概念·····	(269)
二 卫生行政规章·····	(270)

三 卫生行政法的渊源·····	(270)
四 卫生行政法体系·····	(272)
第二节 卫生行政法规的制定·····	(273)
一 卫生行政立法的基本原则·····	(273)
二 卫生行政立法程序·····	(276)
第三节 卫生行政法规的实施·····	(277)
一 实施卫生行政法规的主要原则·····	(277)
二 法律的效力·····	(278)
三 法律解释·····	(279)
第四节 监督与处罚·····	(280)
一 监督权问题·····	(280)
二 行使监督权的基本原则·····	(280)
三 违反卫生行政法规的处罚·····	(281)
四 行政处分·····	(284)
第五节 司法机关与卫生行政机关适用法律原则的 区别·····	(285)
一 司法机关适用法律的原则·····	(285)
二 卫生行政机关适用法律的原则·····	(287)
第六节 卫生行政法律行为·····	(288)
一 卫生行政法律行为的概念和分类·····	(288)
二 卫生行政法律行为的有效要件·····	(291)
三 卫生行政责任·····	(293)
第七节 卫生行政措施·····	(293)
一 卫生行政措施的概念及种类·····	(293)
二 卫生行政措施的成立和生效·····	(295)
三 卫生行政措施的效力·····	(296)

第十一章 卫生行政监督	(297)
第一节 卫生行政监督的概念及分类	(297)
一 卫生行政监督的概念.....	(297)
二 卫生行政监督的分类.....	(298)
第二节 卫生行政监督的方式	(299)
一 立法监督.....	(299)
二 司法监督.....	(302)
三 社会监督.....	(303)
四 政党监督.....	(304)
五 行政系统内部监督.....	(305)
第十二章 卫生行政诉讼	(307)
第一节 卫生行政诉讼概述	(307)
一 行政诉讼与行政诉讼法.....	(307)
二 卫生行政诉讼的概念和作用.....	(311)
第二节 卫生行政诉讼的基本原则	(313)
一 共有原则.....	(313)
二 特有原则.....	(318)
第三节 卫生行政诉讼的起诉和受理	(320)
一 卫生行政诉讼的受案范围.....	(320)
二 起诉.....	(321)
三 受理.....	(324)
第四节 卫生行政诉讼的审理、判决和执行	(325)
一 卫生行政诉讼的审理.....	(325)
二 卫生行政诉讼的判决和裁定.....	(328)
三 卫生行政诉讼的执行.....	(330)
第五节 卫生行政诉讼中的几个具体问题	(331)

一	卫生行政诉讼中被告的确定·····	(332)
二	卫生行政管理中容易引起诉讼的具体行政行为·····	(334)
三	认真对待举证责任·····	(335)
第十三章	卫生财务行政·····	(337)
第一节	卫生财务行政概述·····	(337)
一	卫生财务行政的涵义和管理对象·····	(337)
二	卫生财务行政的任务·····	(338)
三	卫生财务行政的主要内容·····	(340)
四	卫生财务行政的作用·····	(343)
第二节	卫生财务预算制度·····	(345)
一	卫生财务预算管理的意义·····	(345)
二	卫生财务预算管理体系和形式·····	(346)
三	卫生财务预算的编制·····	(348)
四	卫生财务决算·····	(351)
第三节	会计制度·····	(352)
一	会计的作用·····	(352)
二	卫生行政财务会计的基本任务·····	(353)
三	会计的权限·····	(354)
四	会计制度·····	(354)
第四节	审计制度·····	(355)
一	审计的涵义·····	(355)
二	卫生财务审计的基本任务·····	(356)
三	审计机关的主要职权·····	(357)
四	审计工作的原则·····	(358)
第十四章	卫生行政机关管理·····	(360)
第一节	卫生行政机关管理的意义·····	(360)

一	卫生行政机关管理的涵义·····	(360)
二	卫生行政机关管理的任务和作用·····	(361)
第二节	卫生行政机关的政务管理·····	(365)
一	秘书工作·····	(365)
二	文书管理·····	(366)
三	档案管理·····	(374)
四	信访工作·····	(375)
五	会议管理·····	(376)
六	卫生行政机关岗位责任制·····	(377)
第三节	卫生行政机关事务管理·····	(378)
一	卫生行政机关事务管理的内容·····	(378)
二	卫生行政机关事务管理的基本原则·····	(379)
第十五章	卫生行政效率与卫生行政改革 ·····	(380)
第一节	卫生行政效率 ·····	(380)
一	卫生行政效率概念的涵义·····	(380)
二	现阶段卫生行政效率低的主要表现·····	(381)
三	提高卫生行政效率的途径·····	(344)
第二节	卫生行政改革 ·····	(387)
一	卫生行政改革概念的涵义及理论·····	(387)
二	卫生行政体制改革的内容·····	(388)
三	卫生行政体制改革的要求·····	(389)

第一章 绪 论

第一节 卫生行政与卫生行政学

一、卫生行政的概念

据资料记载，“行政学”一词是德国学者 L·冯·史坦因于1865年在《行政学》一书中提出的，但其中的内容主要是行政法，尚未形成行政学体系。1887年，美国学者威尔逊发表了《行政的研究》一文，提出政治与行政分离，建立一门独立学科——行政学，而使威尔逊成为行政学的鼻祖。目前，经过一个多世纪的发展，行政学已成为政治学、法学、社会学、心理学、行为科学、统计学、运筹学等多种学科互相交叉、互相渗透的综合性学科。

但是，由于世界各国的历史发展和不同的政治、经济形势，对行政一词和行政学研究对象的理解也存在较大差异。

“行政”一词，我国古代文献早已有之，在《左传》中就有“行其政事”、“行其政令”的提法，主要是指执行政策和政令的意思。而《史记·周纪》中所写“召公、周公二相行政，号曰‘共和’”，其中所指的行政是指执掌政务，即掌握政权管理国家。英语中行政一词为“Administration”，

源于古希腊文“Administrare”，原意为“事务执行”，是相对“政治”这一概念而产生的。因为早期西方行政学者认为，政治是国家主权意志的体现，而行政则是国家主权意志的执行。目前，归纳起来，对行政的解释主要有三种观点：一是狭义的行政概念，认为行政仅指政府组织中行政部门的活动，除此之外的其它机关，诸如立法机关、司法机关的活动均不属于行政。持这种观点的学者，是在国家机构中立法、行政、司法三权分立的政治制度基础上提出来的。二是广义的行政概念，认为行政是推行政府功能时的活动，是国家意志的执行。这是从政治与行政分离的角度来解释行政的，认为政治的主要作用在于制订国家政策，行政的主要作用在于执行国家政策，因此除国家行政机关外，司法机关也包括其中。三是最广义的行政概念，认为一切管理都是行政，这是从管理功能的角度解释行政的。由于管理活动不仅存在于国家管理机关，一切营利和非营利的公共管理机关、私人企业管理机构都有这种活动，因此都属行政之列，只不过区分为私人行政和公共行政罢了。我们一般所说的医院中行政人员、行政工作，即是从最广义的行政概念出发的。

尽管以上众说纷纭，行政一词目前通常是指国家机构中行政部门的工作，即国家行政部门依照法律、法令管理国家事务、政府事务和社会事务的活动。从行政的概念出发，应包含以下一些属性：

1. 行政必属于国家。行政是国家统治权发生的一种作用，所以必为国家所有，任何私人或自发的团体，不能享受行政所赋予的权力。至于某些团体的某些行政行为，则是国

家授权的结果。

2. 行政的权限由法律所规定。法律将根据本国情况,规定什么事物和界限属于行政,什么事物和界限不属于行政。例如某种传染病在我国列入《传染病防治法》中加以行政控制,而在另一些国家,则不一定纳入行政轨道来控制。

3. 行政行为必须依据法规。即必须按照法规所规定的原则行事。

4. 行政必须是处理公务。行政就是国家公共权力的行使,它以推行和管理国家公共事务为准绳,故所处理的事务必须是公务,而不能假公济私,以权谋私。

5. 行政必须以维护和推进公共利益为目的。即以社会公共利益的需要为最高准则。

行政所涉及的管理对象包括三个部分:一是国家事务。以巩固和完善国家组织、维护国家利益为目的。包括有关行政区划;国家组织机构的设置、调整;外交事务;国防事务等方面的管理实施。二是社会事务。以发展全社会的经济、文化、科技、教育为目的。包括有关经济、科技、教育、文化、卫生、体育、公益事业、城乡建设、治安等方面的管理。三是政府内部事务。以政府机构内部的协调一致,高效运转为目的,包括有关政府机构设置、工作人员安排、工作程序的确立以及资财、后勤等各方面的管理。

行政与管理(Management)是有区别的。首先管理的历史比行政长,资格更老。人类自从出现群体活动以后,就出现了管理活动,但这时的管理只具有社会属性。行政是伴随着阶级和国家产生的。它的目的是贯彻统治阶级的意