



国家卫生和计划生育委员会“十二五”规划教材

全国高等医药教材建设研究会“十二五”规划教材

全国高等学校教材

供妇幼保健医学、预防医学、临床医学等专业用

# 妇幼卫生管理学

第2版

主编 杜玉开 刘毅



人民卫生出版社  
PEOPLE'S MEDICAL PUBLISHING HOUSE



网络  
增值服务  
ONLINE SERVICES



国家卫生和计划生育委员会“十二五”规划教材  
全国高等医药教材建设研究会“十二五”规划教材  
全国高等学校教材

供妇幼保健医学、预防医学、临床医学等专业用

# 妇幼卫生管理学

第2版

主 编 杜玉开 刘 毅

副主编 吕 军 王志峰

编 者 (以姓氏笔画为序)

王志峰(北京大学医学部)

吕 军(复旦大学上海医学院)

刘 毅(四川大学华西临床医学院)

闫菊娥(西安交通大学医学院)

杜玉开(华中科技大学同济医学院)

李跃平(福建医科大学)

杨淑娟(吉林大学白求恩医学部)

张 斌(武汉市妇女儿童医疗保健中心)

张新平(华中科技大学同济医学院)

林爱华(中山大学医学院)

赵 英(南华大学)

贾丽红(中国医科大学)

徐慧兰(中南大学湘雅医学院)

曹秀菁(安徽医科大学)

崔 丹(武汉大学医学部)

韩 晖(中国疾病预防控制中心妇幼保健中心)

魏守刚(首都医科大学)

秘 书 崔 丹

人民卫生出版社

图书在版编目(CIP)数据

妇幼卫生管理学/杜玉开,刘毅主编.—2版.—北京:人民卫生出版社,2014

ISBN 978-7-117-19426-6

I. ①妇… II. ①杜… ②刘… III. ①妇幼卫生-卫生管理学-医学院校-教材 IV. ①R17

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 171127 号

人卫社官网	<a href="http://www.pmph.com">www.pmph.com</a>	出版物查询,在线购书
人卫医学网	<a href="http://www.ipmph.com">www.ipmph.com</a>	医学考试辅导,医学数据库服务,医学教育资源,大众健康资讯

版权所有,侵权必究!

妇幼卫生管理学  
第 2 版

主 编:杜玉开 刘毅

出版发行:人民卫生出版社(中继线 010-59780011)

地 址:北京市朝阳区潘家园南里 19 号

邮 编:100021

E-mail: [pmph@pmph.com](mailto:pmph@pmph.com)

购书热线:010-59787592 010-59787584 010-65264830

印 刷:潮河印业有限公司

经 销:新华书店

开 本:787×1092 1/16 印张:24

字 数:599 千字

版 次:2006 年 2 月第 1 版 2014 年 10 月第 2 版

2014 年 10 月第 2 版第 1 次印刷(总第 3 次印刷)

标准书号:ISBN 978-7-117-19426-6/R·19427

定 价:45.00 元

打击盗版举报电话:010-59787491 E-mail: [WQ@pmph.com](mailto:WQ@pmph.com)

(凡属印装质量问题请与本社市场营销中心联系退换)

妇幼卫生事业关系到国家的发展和民族的未来,是我国卫生事业十分重要的组成部分,一直受到党和政府的高度重视。做好妇幼卫生工作对于提升全民健康水平,推动国家社会经济可持续发展,构建和谐社会具有全局性和战略性意义。

国家卫生和计划生育委员会在《贯彻 2011—2020 年中国妇女儿童发展纲要实施方案》中提出实施妇幼卫生服务体系建设行动,妇幼卫生从业人群及其需求将有所增加。为培养更多更优质的专业人才,2012 年教育部将“妇幼保健医学”增为特设专业(T)和国家控制布点专业(K),这对妇幼专业人才培养队伍建设和有重要的推进作用。针对这一实际需要,全国高等医药教材建设研究会和人民卫生出版社在国家卫生和计划生育委员会的领导和具体支持下,组织全国权威的、经验丰富的妇幼保健医学专家经过反复论证,启动了本套规划教材的编写工作。

其编写特点如下:

1. **明确培养目标,满足行业要求。**本套教材的编写工作是根据教育部的培养目标、国家卫生和计划生育委员会行业要求、社会用人需求,在全国进行科学调研的基础上,借鉴国内外医学人才培养模式和教材建设经验,充分研究论证本专业人才素质要求、学科体系构成、课程体系设计和教材体系规划后,科学进行的。

2. **内容广度和深度具有广泛的代表性和适用性。**在全国广泛、深入调研基础上,总结和汲取了现有妇幼专业教材的编写经验和成果,尤其是对一些不足之处进行了大量的修改和完善,并在充分体现科学性、权威性的基础上,考虑其全国范围的代表性和适用性。

3. **适应教学改革要求。**本套教材在编写中着力对教材体系和教材内容进行创新,坚持学科整合课程、淡化学科意识、实现整体优化、注重系统科学、保证点面结合。坚持“三基、五性、三特定”的教材编写原则,以确保教材质量。

本套教材出版后,希望全国各广大院校在使用过程中能够多提供宝贵意见,反馈使用信息,以逐步修改和完善教材内容,提高教材质量,为下一轮教材的修订工作建言献策。

国家卫生和计划生育委员会“十二五”规划教材  
全国高等医药教材建设研究会“十二五”规划教材

## 教材目录

序号	教材名称	主编姓名	
1	妇幼卫生概论	钱序	陶芳标
2	妇女保健学(第2版)	熊庆	王临虹
3	儿童保健学(第3版)	石淑华	戴耀华
4	妇幼心理学(第2版)	静进	丁辉
5	妇幼营养学	让蔚清	刘烈刚
6	妇幼卫生管理学(第2版)	杜玉开	刘毅
7	妇幼卫生信息学	朱军	陈辉
8	妇幼健康教育学	罗家有	张静
9	优生学	李芬	王和

国家卫生和计划生育委员会“十二五”规划教材  
全国高等医药教材建设研究会“十二五”规划教材

## 评审委员会名单

顾 问:

刘筱娴 秦 耕 陈贤义

主任委员:

杜玉开

副主任委员:

王临虹 戴耀华 杜 贤

委 员 (以姓氏笔画为序):

丁 辉 王 和 王 燕 石淑华  
让蔚清 朱 军 刘 毅 刘烈刚  
许宗余 李 芬 宋 莉 张 欣  
张 静 罗家有 钱 序 陶芳标  
谢若博 静 进 熊 庆

秘 书:

曲春晓 陈 辉

## 序

妇女儿童健康是人类持续发展的前提和基础。我国现有 8.8 亿妇女儿童,约占总人口的三分之二。妇幼健康工作承担着降低婴儿死亡率、孕产妇死亡率以及提高出生人口素质和全民健康水平的重大责任,对于推动国家经济与社会可持续发展,构建社会主义和谐社会具有全局性和战略性意义。

随着经济与社会的快速发展,特别是深化医药卫生体制改革以来,妇女儿童健康服务需求逐步释放,对妇幼健康服务的数量和质量都提出了新要求。面临这样的新形势、新任务,我国妇幼健康专业技术人员相对不足,整体素质有待提高,迫切需要加大培养力度,加快专业技术人才培养,造就一批高素质的人才队伍。

2012 年,教育部将“妇幼保健医学”增为特设专业(T)和国家控制布点专业(K),对妇幼保健专业人才队伍建设发挥了重要推动作用,许多高等院校积极申请开设妇幼保健医学专业,逐步扩大招生规模。为满足妇幼保健专业人才教育实际需要,全国高等医药教材建设研究会和人民卫生出版社在国家卫生计生委的支持下,组织全国妇幼健康领域的权威专家经过反复论证,启动本套规划教材的编写工作。经过一年的辛勤努力,本套教材即将与广大师生见面,教材从人才培养的实际需要出发,全面、系统地介绍了妇幼保健领域的相关知识,力求为本专业学生将来从业奠定良好的专业基础。

本套教材的编写得到了联合国儿童基金会的大力支持,在此表示诚挚的感谢。妇幼健康工作利国利民,希望有更多的优秀人才通过专业的学习与培训,加入到这一队伍中来,为我国妇幼健康事业发挥积极作用。

谨以此为序。

夏朝

国家卫生计生委妇幼健康服务司

二〇一四年五月二十日

妇幼卫生管理学是从卫生服务实践中总结出来,从管理学的角度,研究妇幼卫生服务诸要素,在时间和空间上科学合理地对他们进行计划、组织、领导和控制,从而达到妇幼卫生服务中高效率的具体原理和方法。通过学习妇幼卫生管理学,有助于明确妇幼卫生事业管理与发展的关键环节,加强妇幼卫生事业的宏观与微观管理,合理开展妇幼卫生事业内部的经济核算,在提高妇幼卫生服务质量的基础上,充分利用有限的医疗保健资源,促进妇幼卫生事业健康发展。

妇幼卫生管理学作为一门学科在我国仅有约 30 年的发展历程,通过实践、教学和科研,学科内容不断丰富和完善,尤其是与相关学科理论的相互渗透、交叉和移植,促使妇幼卫生管理学的理论不断地形成和发展,现已成为一门独立的新型边缘学科,是妇幼保健医学专业的必修课和相关学科的主要学习课程。

为了适应当前高校体制和教育改革的形势,满足教育部新增妇幼保健医学专业教学和社会对人才培养的需要,基于传承和创新的原则,在国家卫生和计划生育委员会妇幼健康服务司的领导下,由全国高等医药教材建设研究会和人民卫生出版社组织来自全国 17 位具有丰富教学经验的专家教授,在突出“三基”(基础理论、基本知识、基本技能)、“五性”(思想性、科学性、先进性、启发性、实用性)、“三特定”(特定的对象、特定的要求、特定的限制)等原则要求的基础上,共同编写了此教材。

本书在第 1 版的基础上,参考了大量相关教材及专著,在此对其作者致以诚挚的谢意。全书综合考虑教学实践以及各类学生的需求及建议,在第 1 版基础上增加了妇幼卫生事业发展、爱婴医院管理、妇幼卫生科研管理、妇幼卫生经营管理、妇幼卫生监测和妇幼卫生绩效评价等内容;注重科学性、系统性和可读性,融妇幼卫生管理学基本理论、基本技能和基本方法与妇幼卫生服务实际需要为一体,将理论性、科学性和方法性有机结合,既适用于教学又适用于妇幼卫生服务实践,具有针对性、适用性和实践指导性。

本教材在编写的过程中,联合国儿童基金会给予了大力支持,在此表示由衷的感谢!为了进一步提高本书的质量,以供再版时修改,诚恳地希望各位读者、专家提出宝贵意见。

主 编  
2014 年 6 月



第一章 绪论	1
第一节 妇幼卫生管理学概述	1
第二节 妇幼卫生管理学的研究内容及研究方法	7
第三节 学习妇幼卫生管理学的目的及意义	11
第二章 管理学的理论基础	14
第一节 管理的发展与实践	14
第二节 管理学的基本原理	21
第三节 管理的基本职能	27
第四节 现代管理学的发展理论	39
第三章 妇幼卫生事业的发展	44
第一节 妇幼卫生事业发展概述	44
第二节 妇幼卫生工作方针	46
第三节 新时期妇幼卫生工作的任务	48
第四节 妇幼卫生工作的成就及挑战	52
第四章 妇幼卫生法制建设与管理	61
第一节 妇幼卫生法制建设与管理概述	61
第二节 母婴保健法	70
第三节 人口与计划生育法律制度	75
第五章 妇幼卫生计划管理	83
第一节 妇幼卫生计划	83
第二节 妇幼卫生区域规划	92
第三节 妇幼卫生资源配置	99
第六章 妇幼卫生组织管理	108
第一节 妇幼卫生行政管理	108
第二节 妇幼卫生业务机构管理	110
第三节 妇幼卫生基层组织的管理	115
第七章 妇幼卫生人力资源管理	120
第一节 妇幼卫生人力资源概述	120
第二节 妇幼卫生人力资源规划	128
第三节 妇幼卫生人力资源管理	134

第八章 妇幼卫生信息管理	146
第一节 妇幼卫生信息概述	146
第二节 妇幼保健信息化建设与管理	150
第三节 妇幼卫生信息的收集与管理	157
第四节 妇幼卫生信息的应用	162
第九章 妇幼卫生系统管理	168
第一节 妇幼卫生系统管理概述	168
第二节 孕产妇系统管理	170
第三节 儿童保健系统管理	179
第十章 社区妇幼卫生服务管理	187
第一节 社区妇幼卫生服务管理概述	187
第二节 社区妇幼卫生服务的内容及其组织机构	195
第三节 社区妇幼卫生服务管理的工作程序	199
第四节 社区妇幼卫生服务管理的运作模式	211
第十一章 爱婴医院的管理	215
第一节 爱婴医院管理的概述	215
第二节 爱婴医院管理的内容	217
第三节 母乳喂养及其保健工作规章制度	222
第十二章 妇幼卫生项目管理	226
第一节 妇幼卫生项目管理概述	226
第二节 妇幼卫生项目管理的程序	228
第三节 妇幼卫生项目管理的内容	238
第十三章 妇幼卫生科研管理	249
第一节 妇幼卫生科研管理概述	249
第二节 妇幼卫生科研管理程序	253
第三节 妇幼卫生科研管理的内容	256
第十四章 妇幼卫生目标管理	259
第一节 妇幼卫生目标管理概述	259
第二节 妇幼卫生目标管理的基本原则	266
第三节 妇幼卫生目标管理的实施程序	269
第四节 妇幼卫生目标管理与其他管理方法的关系	275
第十五章 妇幼卫生服务经营管理	278
第一节 妇幼卫生服务经营概述	278
第二节 妇幼卫生服务经营的成本核算	286
第三节 妇幼保健机构的资产运营管理模式	291
第四节 妇幼卫生服务市场及其经营管理	297
第十六章 妇幼卫生监测	305

第一节	妇幼卫生监测概述	305
第二节	妇幼卫生三网监测	308
第三节	妇女儿童常见疾病的监测	316
第十七章	妇幼卫生服务绩效评价	326
第一节	妇幼卫生服务绩效评价概述	326
第二节	妇幼卫生服务绩效评价的方法	331
第三节	妇幼卫生服务绩效评价的指标	339
第四节	妇女卫生服务绩效评价的程序	345
	主要参考文献	347
	附录 爱婴医院管理	348
	中英文名词对照索引	360

# 第一章

## 绪 论

妇幼保健医学(science of maternal and child health care)是一类新发展的综合性交叉性学科。该类学科运用医学科学、社会科学和社会人文科学等基本理论、基本技能及基本方法,研究妇女和儿童身体健康,心理行为及生理发育特征的变化及其规律,分析其影响健康的环境和社会因素,制定有效的保健措施。保护或促进妇女和儿童的身心健康是中国妇幼卫生事业发展的宗旨,提高人口素质是实现人口环境资源可持续发展的基本保障。因此,科学地总结妇幼卫生事业发展的历史经验,严格遵循妇幼卫生事业运行与发展的客观规律,就需要正确应用现代管理科学理论与方法,加强妇幼卫生服务过程中的有效管理,这对提高妇幼卫生服务及管理人員的素质,保证妇幼卫生服务的可及性和可持续性发展,推动妇幼卫生机构的改革与发展,具有重要的意义。

### 第一节 妇幼卫生管理学概述

医学卫生事业中,医疗(medical treatment)、预防(prevention)和妇幼保健(maternal and child health care)是并驾齐驱的三大卫生服务领域,而妇幼卫生保健的特殊性是前两者所不能替代的。随着现代医学模式——生物-心理-社会医学模式(bio-psycho-social medical model)的产生、实践及发展,妇幼卫生服务的功能和作用日益凸显出来,现已被视为弥补医疗服务与预防工作间裂痕的桥梁。认真研究妇幼卫生事业,及时有效地建立科学管理措施,客观上要求加强对妇幼卫生服务的宏观控制和微观管理。因此,迫切需要引入管理科学的基本理论、基本技能和基本方法,并在此基础上逐步形成妇幼卫生自身的管理理论和管理体系。

#### 一、妇幼卫生管理学的基本概念

##### (一) 管理学的概念

管理(management)是一定组织中的管理者,通过实施计划、组织、领导、控制来协调他人的活动,带领人们既有效果又有效率地实现组织目标的过程。管理就是通过计划、组织、领导和控制等环节来组织协调人力、物力和财力资源,以期更好地实现组织目标。管理学(management science)是专门研究管理活动及其基本规律和一般方法的科学,是自然科学与社会科学相互交叉产生的一门边缘学科;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。

##### (二) 卫生事业管理学的概念

卫生事业管理学(health service management)是研究卫生事业发展规律和宏观卫生发展

规划,寻求最佳卫生服务,科学合理地配置和使用卫生资源,最大限度满足人们对医疗预防保健需求的一门学科。妇幼卫生管理学以管理学理论为基础,融合了公共管理学、预防医学、卫生经济学、法学等多个学科,主要从宏观的角度探讨卫生领域的管理现象与管理问题。

### (三) 妇幼卫生管理学的概念

妇幼卫生管理学(maternal and child health management science)是在卫生服务实践中总结出来的,阐明妇幼卫生事业管理与发展客观规律的学科。它是从管理学的角度,研究妇幼卫生服务诸要素(人、财、物),在时间和空间上对它们科学合理地进行计划、组织、领导和控制,从而达到妇幼卫生服务中高效率的具体原理和方法,并在此基础上逐步形成妇幼卫生自身管理理论和管理体系的一门学科。妇幼卫生管理学的目的在于科学总结中国妇幼卫生事业发展的历史经验,严格遵循妇幼卫生事业运行与发展的客观规律,正确应用现代管理学的理论与方法,加强妇幼卫生服务过程中的有效管理,保证妇幼卫生服务的可及性和可持续性的发展,推动妇幼卫生机构的改革与发展。

## 二、妇幼卫生管理的性质及特点

妇幼卫生事业是维护妇女儿童合法权益的行政责任和保障其身心健康服务的社会措施,妇幼保健医学是履行和实现上述责任的服务活动,及其具有中国时代特色的服务形式和保障基础;在此基础上,确定了妇幼卫生管理(maternal and child health management)的基本性质和特点。

### (一) 妇幼卫生管理的基本性质

人们在从事各种社会劳动过程中,生产力状态及生产关系决定了管理的基本性质。妇幼卫生管理的性质既源于管理学的性质,但又存在一定的差异。

1. **妇幼卫生管理的社会性** 妇幼卫生管理的社会性质(social nature)与管理的社会属性不一样,管理的社会属性指管理所具有的监督劳动、维护生产关系的特性。任何性质的生产过程、经营活动,都是在一定的生产关系下进行的,企业和事业的管理也总是服从于生产资料所有者的利益和意志。管理的本身就是人们为了达到预期目的所进行的具有特殊职能的活动。所以,管理自始至终都是生产资料占有者为实现生产目的所采取的一种手段,并受到一定生产关系的影响和制约。

妇幼卫生管理的社会性质是社会赋予的性质,体现在妇女和儿童健康受到国家、政府和全社会的保障和维护。广大妇女在参与社会劳动过程中,其政治地位、工作地位和劳动强度既享受到社会制度优越性的保障,又受到社会主义国家所特有的社会生产关系的保护。为保证妇女安全有效的劳动,国家制定了一系列的劳动保护措施,建立和健全女工在月经期、怀孕期、生育期、哺乳期的保护制度,包括月经期保健、孕前期保健、孕期保健、产期保健、哺乳期保健、更年期保健等。1994年人口与发展国际会议提出了生殖健康的综合概念,强调享有生殖健康是妇女应有的权利。在儿童身心健康维护和促进方面,国际社会于1991年提出了《儿童生存、保护和发展世界宣言》及《执行九十年代儿童生存、保护和发展世界宣言行动计划》等。

2. **妇幼卫生管理的本质性** 妇幼卫生管理的本质性(nature essence)是由妇幼卫生事业性质所决定的。妇幼卫生事业的性质为公共卫生事业,是一种社会公益事业。公益泛指公众的、公共的利益,意为人人需要,共同享受,其核心是公众受益,各方尽责。因此,妇幼卫生管理就要不断适应妇幼卫生事业的发展,充分利用有限的卫生资源,合理组织和协调各项

资源的分配和有效的使用,以最大地满足各级妇幼卫生机构提供保健服务的需要。

因此,妇幼卫生管理一方面与生产力、社会化生产关系相联系,保证了广大妇女儿童享有妇幼卫生事业公益性卫生服务的本质属性;另一方面体现了广大妇女儿童在优越的社会主义制度和社会环境下,尤其是妇女受到社会主义国家特有的社会生产关系保护,享受相应的福利待遇。前者反映了妇幼卫生管理的必要性,后者反映了妇幼卫生管理的目的性。

## (二) 妇幼卫生管理的基本特点

### 1. 妇幼卫生管理具有较强的针对性

(1)对象的针对性:妇女儿童属于弱势群体,容易受到疾病的困扰和侵害,他们在生理、心理、生长发育和生殖等过程中的特殊性决定了妇幼卫生工作的特点。妇幼卫生管理就是针对占总人口2/3的妇女儿童人群,采取有效的管理,有组织、有计划地促进妇女儿童身心健康。

(2)强调系统管理:根据系统论的基本理论和原理认识人的生命过程,人体发育的每一个阶段都是以前一阶段为基础,同时又影响下一阶段发育或健康状况;上一代人的健康程度可直接影响下一代人的体质。因此,近年来各级妇幼卫生机构灵活地运用系统论的理论和原理,结合妇女儿童的生理特征及生长发育规律,认真研究影响妇女儿童健康的内外环境,对孕产妇和5岁以下儿童实行系统管理(system management),为终身健康在人体早期发育阶段打下良好的体质基础。

(3)注重多部门合作:开展防治疾病、保健服务、健康促进和健康教育活动过程中,除了依靠妇幼卫生保健工作者外,在实施科学管理方面,还需要得到妇联、工会、教育、环境、民政和农业部门,以及各级社会、政治和群众团体的积极参与、支持和合作。动员一切可争取的组织力量是维护和促进妇女儿童身心健康的动力源泉,人民群众和组织的参与是实现促进妇女儿童身心健康发展的关键。

2. 妇幼卫生工作政策性强 中国妇幼卫生事业发展的历程充分证明,妇幼卫生工作与社会政治的变化、政策导向和社会经济发展密切相关。近20年来,由于政治稳定,政策引导,社会经济得到快速发展,把妇幼卫生事业也推进到一个崭新的时代。中国政府十分关心妇女儿童健康,十分重视各级妇幼机构建设发展,为此制定了一系列方针政策,加强和促进妇幼卫生服务的目标管理。例如,1980年原国家卫生部制定了《妇幼卫生工作条例(试行草案)》,第1次全面地对妇幼卫生工作方针、任务、专业机构、基层组织、队伍建设及有关政策作了明确的规定。妇幼卫生工作围绕“2000年人人享有卫生保健(health for all by the year 2000)”,分别在20世纪90年代和21世纪初颁布了《九十年代中国儿童发展规划纲要》、《中国妇女发展纲要(2001—2010年)》、《中国儿童发展规划纲要(2001—2010年)》、《中国妇女发展纲要(2011—2020年)》、《中国儿童发展规划纲要(2011—2020年)》,为维护妇女儿童身心健康提出了具体的目标和要求。1995年6月1日颁布了《母婴保健法》,2001年6月22日颁布了《母婴保健法实施办法》,为开展妇幼卫生管理工作确立了方向,奠定了很好的实施基础。

国际大环境为维护妇女儿童的健康,促进妇幼卫生事业的发展也起到积极的推动作用。1985年以来,中国政府就卫生工作的发展,对国际社会共做出4项承诺,其中妇幼卫生工作是中国实现对国际社会4个承诺的关键。4个承诺分别为:

(1)20世纪80年代中国城乡儿童计划免疫率超过85.0%。

(2)在中国全面推行2000年人人享有卫生保健。

(3) 中国政府接受和承诺儿童生存、保护和发展世界宣言及执行 20 世纪 90 年代儿童生存、保护和发展世界宣言行动计划。

(4) 实现中国关于联合国千年发展目标中的承诺。

妇幼卫生管理学的学科内容始终与国家在一定时期的妇幼卫生工作方针政策相关,两者存在必然的内在联系。妇幼卫生管理学阐述的管理原理和方法,也必须是以妇幼卫生服务活动和管理活动过程中的客观规律为基础,以保证和推动妇幼卫生管理工作的顺利进行。正确的方针政策一定是在客观规律基础之上确定的,目的在于指导妇幼卫生工作。这些优越的政策为妇幼卫生服务开展有效的管理提供了保障,也是妇幼卫生管理的准绳。

**3. 组织机构完善** 妇幼卫生管理除了有完善的妇幼卫生行政组织和妇幼卫生专业机构外,还建立了完善的城乡妇幼卫生三级保健网(three-level maternal and child health care network),并对行政组织和妇幼卫生业务机构制定有明确的职责和任务,严格的工作规范及规章制度。有关妇幼卫生机构建设的文件有:原国家卫生部、劳动人事部(86)卫妇字第 2 号《各级妇幼保健机构编制标准(试行)的通知》,原国家卫生部(86)卫妇字第 8 号《关于下发〈妇产科医院组织编制原则〉(试行草案)的通知》,原国家卫生部(88)卫妇字第 3 号《关于颁发〈妇幼保健机构各级管理人员和技术人员职责〉等 3 个文件的通知》,1990 年 2 月原国家卫生部下发《农村各级医疗保健机构产科设置装备基本要求(试行)》及原国家卫生部(90)第 5 号《关于省级妇幼保健院办院方向的若干意见》,原国家卫生部(90)卫妇发第 6 号《关于推行妇幼保偿责任制的意见》等。

城乡三级妇幼保健网是由妇幼卫生各级机构所组成的一种组织体系,是妇幼卫生管理的重要组织特色。每一层次都规定有明确的职责和任务,工作管理条例和规章制度,以及各级之间职能协调和合作的运行机制。妇幼卫生三级保健网既是妇幼卫生管理的重要组织特色,也是妇幼卫生管理的重要基础,并且对各级妇幼卫生机构的病历档案实行规范化管理,这对妇幼卫生服务实行目标管理和全面质量管理提供了良好的组织保障。

**4. 信息科学化管理程度高** 妇幼卫生信息系统是医药卫生体制改革重点建设的公共卫生信息系统的重要组成部分,其收集和管理的特殊人群(妇女儿童)健康信息是居民健康档案的主要内容和信息来源。2010 年开始在全国逐步启动以居民健康档案和区域卫生信息平台为基础的区域卫生信息化工程。基于国家卫生信息化发展规划的战略高度,在医药卫生体制改革的推动下,以健康档案为核心的区域卫生信息化建设对妇幼保健信息化提出了新的任务和更高的要求,为妇幼保健信息系统建设带来了丰富的内涵和更加广阔的应用前景。

**5. 管理途径多样化** 妇女儿童均为特殊人群,其生理或生长发育过程中存在明显的阶段性;儿童的行为生活方式也存在有明显的差异,由此决定了妇幼卫生服务中管理方式的多样化和措施的多途径。例如,妇女有婚前保健系统管理、孕产妇系统管理、更年期保健管理,儿童有婴幼儿系统管理、散居儿童管理、集体儿童管理等。同时,针对妇女儿童健康、疾病和资料档案都有不同的管理方法和途径。

### 三、妇幼卫生服务的特点与面临的挑战

中国政府一直高度重视妇女儿童的健康和妇幼卫生事业的发展,始终把保护妇女儿童健康放在优先战略地位。近 30 年来采取了加强法律法规建设,不断完善业务体系,设立妇女儿童重大专项等一系列策略与措施。在推进妇幼卫生事业发展的进程中逐步形成了妇幼



卫生服务的特色和特点,但也面临各种不断的挑战。

### (一) 妇幼卫生服务的基本特点

中国妇幼卫生事业是基于中国国情及妇女儿童的需求而形成与发展起来的,一开始就决定了妇幼卫生服务具有以下特色和特点。

1. **服务体制的性质** 妇幼保健业务机构是妇幼卫生服务体系的核心。各级妇幼保健机构是由政府举办、不以营利为目的、具有公共卫生服务性质的公益性事业单位,是辖区妇幼保健工作的组织者、管理者和服务提供者。

2. **服务提供的形式** 妇幼卫生体系是中国最早建立的公共卫生服务体系之一,是具有中国特色的、不同于医疗诊治和卫生防疫系统的独立体系。它以妇幼保健专业机构为核心,以城乡基层医疗卫生机构为基础,以综合型医疗机构和相关科研教学机构为技术支持;具有布局城乡、分层负责、各有重点、根在基层的特点,为妇女儿童提供从出生到老年覆盖全生命周期的、全方位的医疗保健服务。

3. **服务提供的内容** 以群体保健为基础,为妇女儿童提供健康教育、预防保健、计划生育咨询指导、常见病筛查、妇幼卫生信息管理等公共卫生服务;在切实履行公共卫生职责的同时,适当开展妇女儿童常见病诊治、助产技术服务、计划生育技术服务、孕产期并发症和合并症诊治等与妇女儿童健康密切相关的基本医疗服务。

4. **服务提供宗旨** 进一步降低孕产妇死亡率、婴儿死亡率和5岁以下儿童死亡率,保护和促进妇女儿童的身心健康,坚持以儿童优先、母亲安全为宗旨。

5. **妇幼卫生工作方针** 中国已在法律层面确立了“以保健为中心,以保障生殖健康为目的,保健与临床相结合,面向基层、面向群体和预防为主”的妇幼卫生工作方针。这一工作方针明确了妇幼卫生的属性是公共卫生,既要以保健为中心,又要紧紧依靠临床技术服务;强调妇幼卫生工作要面向妇女儿童群体,扎根基层,深入社区和家庭。

### (二) 妇幼卫生服务面临挑战

1. **发展不均衡** 妇幼卫生在城乡、地区和人群间存在明显差距,改善西部、农村地区,以及流动人口中的妇女儿童健康状况成为妇幼卫生工作的重点和难点。

2. **服务体系不健全** 妇幼卫生体系建设滞后,服务网络不够健全,人才队伍整体素质有待提高基层妇幼卫生服务能力不强,服务质量不高,尤其是贫困地区、边远山区和少数民族地区的妇幼卫生服务可及性差、利用不足。

3. **妇女儿童健康问题依然突出** 乳腺癌、宫颈癌、艾滋病和梅毒等重大疾病严重威胁着广大妇女的身心健康;早产、肺炎和先天性心脏病等仍是儿童死亡的主要原因;随着儿童死亡率的下降,出生缺陷作为公共卫生问题日益凸显。

4. **投入不足** 目前,尚未建立稳定的妇幼卫生投入和补偿机制,困难与希望同在,挑战与机遇并存。从国内情况看,深化医药卫生体制改革是全面加强妇幼卫生工作的重大机遇。一方面,妇幼卫生作为公共卫生的重要组成部分,将会越来越受到重视,财政投入力度会越来越大;另一方面,深化医改的各项政策措施为妇幼卫生事业发展提供了更加有利的环境和条件。

### (三) 妇幼卫生管理的发展

1. **1949~1979年** 新中国成立后,国家和政府非常重视妇幼卫生工作,一贯关心妇女儿童身心健康和维护他们的合法权益,为此制定了一系列保护妇女儿童健康的法令。1949年制定的《中国人民政治协商会议共同纲领》,1954年颁布的《中华人民共和国宪法》和



1950年制定并于1980年修改的《婚姻法》中,都列入了保护妇女儿童条款。新中国成立初期,为了加强妇幼卫生事业管理,针对孕产妇死亡率及婴儿死亡率高的状况,将“改造旧法接生,推行新法接生”、加强儿童预防接种,作为妇幼卫生工作的中心任务。在农村,一方面对旧产婆进行管理,对确实有一定接生技术、群众拥护的旧产婆开展培训,传授消毒断脐等知识;另一方面,挑选一批青壮年妇女培训为新接生员,推广新法接生。在城市,将开业助产士组织起来,成立联合妇幼保健站,负责孕产妇保健和接生,较快地取得了显著成绩。20世纪50年代中期,逐步建立和健全了妇幼卫生保健网,不少城市实行产科分级分工管理,开展孕期和产褥期保健,预防难产、早产及妊娠高血压综合征等并发症,大大降低了孕产妇死亡率和婴儿死亡率。在农村,除了继续推广新法接生外,对妇女经期、孕期、产期、哺乳期实行“四期保护”,推广新法育儿和预防接种,积极防治严重危害小儿的各种传染性疾病,不少儿童急性传染性疾病得到控制。卫生部门还培训保育人员,协助托幼机构建立卫生保健制度。新中国成立初期的妇幼卫生工作实践为妇幼卫生管理学的形成奠定了基础。

2. 1980~1999年 1980年原国家卫生部颁发了《妇幼卫生工作条例(试行草案)》,全国各地进一步建立健全了妇幼卫生机构,加强了专业队伍建设,充实了业务内容。1982年制定了《县妇幼卫生机构的建设与管理方案》,对妇幼卫生机构的职责范围、业务技术要求、服务方向、基本工作方法、组织机构、人员编制、房屋建设及各种规章制度等都作了具体规定。同年,原国家卫生部召开了新中国成立以来第一次全国妇幼卫生工作会议,号召各级妇幼卫生机构深入基层,调查研究,掌握新情况,解决新问题,积极改革,开创妇幼卫生工作的新局面,要把妇幼卫生工作的重点放到农村;要求各级政府加强对妇幼卫生工作的领导,在经费、基建项目安排等方面,予以适当照顾,使妇幼卫生工作为建设社会主义精神文明作出新的更大贡献。1982~1986年,原国家卫生部与联合国儿童基金会(united nations children's fund, UNICEF)确定在中国建设妇幼卫生示范县,第1周期综合合作项目有10个县。妇幼卫生示范县建设的总目标是:加强妇幼方面的医疗、保健、科学研究和培训工作,提高妇女儿童健康水平,降低本地区围产儿、新生儿和婴儿死亡率;尤其是通过项目实施引入国外管理理论和方法,有计划地培训各级妇幼卫生机构的人员,提高各类妇幼卫生人员的业务及管理水平;加强农村妇幼卫生工作,健全妇幼卫生网络,建立资料情报管理系统,结合妇幼卫生工作实际开展科学研究,改进和提高示范县的妇幼卫生服务质量,由此也促进了妇幼卫生管理学的形成。1985~1992年间,在原国家卫生部妇幼卫生司的领导和努力下创办了妇幼卫生专业,为加强中国妇幼卫生专业队伍建设,培养妇幼卫生专业高层次人才奠定了良好基础。20世纪90年代初在全国范围开展爱婴医院建设,积极促进母乳喂养,倡导科学育儿,短时期内取得显著的成效。同时,引入市场理念,把市场理论、技能和方法应用于妇幼卫生服务过程,改变了传统经营模式,促使妇幼卫生服务经营进入到一个新的历史发展时期。

3. 2000年以来 为了适应妇幼卫生事业发展的需要,原国家卫生部于2002年创建了中国妇幼保健中心,命名中国疾病预防控制中心妇幼保健中心(以下简称“中国妇幼保健中心”),它是中国疾病预防控制中心领导下的国家级妇幼卫生专业机构,为全国性的妇幼卫生业务技术指导中心。随后,部分省成立了妇幼卫生管理学学会。同时,为了更好地贯彻落实“一法两纲”目标和联合国千年发展目标,原国家卫生部先后制定了《母婴保健专项技术许可及人员资格管理办法》、《母婴保健专项技术服务基本标准》、《婚前保健工作规范》、《孕前保健服务工作规范》、《产前诊断技术管理办法》、《新生儿疾病筛查管理办法》、《关于进一步加强妇幼卫生工作的指导意见》、《妇幼保健机构管理办法》、《全国儿童保健工作规