

中国基本卫生服务项目（卫生Ⅷ项目/卫生Ⅷ支持性项目）系列丛书
中国政府/世界银行/英国国际发展部资助

乡镇卫生院管理 培训教材

Training Material on Township Health
Center Management

刘运国 王禄生○主编

中国协和医科大学出版社

中国疾病预防控制中心 中国疾病预防控制中心
中国疾病预防控制中心

乡镇卫生院管理 培训教材

Training Manual on Township Health
Center Management

主编 王爱华

中国疾病预防控制中心

中国基本卫生服务项目（卫生Ⅷ项目 / 卫生Ⅷ支持性项目）系列丛书
中国政府 / 世界银行 / 英国国际发展部资助

乡镇卫生院管理 培训教材

刘运国 王禄生 主编

中国协和医科大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

乡镇卫生院管理培训教材 / 刘运国 王禄生主编. 北京: 中国协和医科大学出版社,
2005.7

ISBN 7-81072-704-4

I. 乡… II. 卫… III. 乡镇-卫生院-医药卫生-管理-技术培训-教材 IV. R192

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 066214 号

乡镇卫生院管理培训教材

主 编: 刘运国 王禄生

责任编辑: 陈永生 谢 阳

出版发行: 中国协和医科大学出版社

(北京东单三条九号 邮编 100730 电话 65260378)

网 址: www.pumcp.com

经 销: 新华书店总店北京发行所

印 刷: 北京丽源印刷厂

开 本: 787×1092 毫米 1/16 开

印 张: 18.25

字 数: 440 千字

版 次: 2005 年 8 月第一版 2005 年 8 月第一次印刷

印 数: 1—7000

定 价: 30.00 元

ISBN 7-81072-704-4/R·697

(凡购本书, 如有缺页、倒页、脱页及其他质量问题, 由本社发行部调换)

China Basic Health Services Project(H8/SP) – Series Book

Jointly Funded by

The Government of China

The World Bank

Department for International Development of UK

Training Material on Township Health Center Management

Yunguo Liu, MD, MPH

Deputy Director General

Foreign Loan Office, Ministry of Health

P. R. China

Lusheng Wang, Professor

Vice Director of China National

Health Economics Institute

P. R. China

Peking Union Medical College Press

《乡镇卫生院管理培训教材》主要编者名单

主 编 刘运国 王禄生

主要编写人员（以姓氏笔画为序）

马如林	银川市卫生局
王禄生	卫生部卫生经济研究所
王 岳	北京大学卫生法教研室
乐 虹	华中科技大学同济医学院
冯 文	北京大学卫生政策与管理系
刘运国	卫生部国外贷款办公室
刘茂伟	卫生部国外贷款办公室
李 静	北京同仁医院
苏 维	四川大学华西公共卫生学院
陈 娟	北京大学公共卫生学院
陈绍福	大连医科大学
张九学	广东现代医院管理研究所
杨 虎	北京大学第一医院
赵明献	河南省洛阳市嵩县车村镇卫生院
高广颖	北京大学卫生政策与管理研究中心
徐 玲	卫生部统计信息中心
主 编 助 理 刘 岳	卫生部国外贷款办公室
俞 鸯	卫生部国外贷款办公室
姜 巍	中国卫生经济学会

《乡镇卫生院管理培训教材》审稿人名单

李长明	朱宝铎	张朝阳	张成玉
徐 杰	于世利	高光明	周明坚
陈 凯	张雪莉	李 杰	段志国
王 勇			

序

《中共中央国务院关于进一步加强农村卫生工作的决定》强调指出，农村卫生工作是我国卫生工作的重点，关系到保护农村生产力、振兴农村经济、维护农村社会发展和稳定的大局，对提高全民族素质具有重大意义。《决定》提出的农村卫生工作目标是：根据全面建设小康社会和社会主义现代化建设第三步战略目标的总体要求，到 2010 年，在全国农村基本建立起适应社会主义市场经济体制要求和农村经济社会发展水平的农村卫生服务体系和农村合作医疗制度，包括建立基本设施齐全的农村卫生服务网络；具有较高专业素质的农村卫生服务队伍；精干高效的农村卫生管理体制；以大病统筹为主的新型合作医疗制度和医疗救助制度，使农民人人享有初级卫生保健，主要健康指标达到发展中国家的先进水平。

自 2002 年 10 月《决定》发布以来，中央和地方各级政府加大了对农村卫生的投入，尤其是重点加强了农村卫生基础设施建设和对预防保健服务的投资，全国新型农村合作医疗和农村医疗救助试点正在稳步推进。但是，要在全国内实现《决定》提出的上述目标，还面临十分艰巨的任务。特别是在我国农村贫困地区，基层卫生服务提供能力和管理能力都亟待加强，需要各级政府、国际国内各界人士给予更多的关注，提供更强有力的支持。

在改善农村卫生服务的诸多环节中，乡镇卫生院的管理是非常重要的一环。这本由国内专家和卫生管理人员编写的《乡镇卫生院管理培训教材》，从乡镇卫生院院长日常管理工作的实际需求出发，结合我国政府同世界银行、英国国际

发展部合作开展的“中国基本卫生服务项目”经验，理论与实践并重，政策与技术兼顾；论述了当前乡镇卫生院管理中的一些重要问题，也反映了农村卫生改革的发展趋势，并引进了国际上有关卫生管理的部分新理念、新方法。该书内容丰富，实用性强。它既可用作培训教材，也适合卫生院院长和基层卫生管理人员自学。

希望这本教材为提高乡镇卫生院管理水平、改善农村居民健康发挥积极作用。也希望广大卫生管理专家和学者共同关注和支持农村卫生的改革与发展，为人民的健康事业做出贡献。

A handwritten signature in black ink, appearing to read '王洁' (Wang Jie).

2002年7月10日

前 言

由我国政府同世界银行、英国国际发展部（DFID）合作开展的“中国基本卫生服务项目”（简称卫生Ⅷ项目/卫生Ⅷ支持性项目，1998～2007年），旨在通过提高农村基层卫生服务提供能力和居民对基本卫生服务的利用水平，从而改善该项目所覆盖的十个省（市、自治区）中97个贫困县、大约4700万农村居民的健康状况。

该项目自1998年10月启动实施以来，利用国内外资金大力加强了项目地区的农村卫生基础设施，特别是改造乡镇卫生院的业务用房、为乡村两级提供基本医疗设备，广泛开展卫生人员的技术培训，改善了工作条件和服务能力。同时，开展了重点疾病干预和特困人口医疗救助活动，进行了合作医疗的试点和探索，以提高居民利用服务的机会，在一定程度上改善了群众的健康状况。

在项目实施过程中，各级卫生管理人员越来越认识到，乡镇卫生院是农村卫生组织的重要枢纽。当乡镇卫生院的基础设施得到改善之后，是否能够保证卫生院顺利有效地运行，为群众提供其所需要的基本卫生服务，在很大程度上取决于卫生院的管理能力和开拓创新能力。因此，在国家政策有利、基本工作条件具备的情况下，卫生院的管理将成为其生存和发展的关键环节。这本《乡镇卫生院管理培训教材》，正是为适应项目地区乡镇卫生院的管理需求，由卫生部国外贷款办公室组织国内有关专家和卫生管理人员编写的。其主要适用对象是乡镇卫生院院长与管理层人员，也可供县级卫生行政人员和项目管理人员参考。

参加本教材编写的同志来自医科院校、研究机构、卫生行政部门、乡镇卫生院和国际卫生项目管理机构，多数编写人员有在农村工作的经历或与乡镇卫生院有密切接触及深入了解。2004年初，经过作者初步准备，于4月份在宁夏银川举办了卫生Ⅷ项目（秦巴卫生子项目）卫生院院长管理培训试点班，对教材内容进行了初步筛选。随后，卫生部国外贷款办公室组织编写人员于5月份在陕西省进行了卫生院管理培训需求调查，以充分了解卫生院管理中的主要问题和院长们的实际需要，并在调查的基础上形成了本教材的总体框架。初稿完

成后，于同年8~10月间分别在四川省广元市、陕西省咸阳市、山西省太原市为卫生Ⅷ项目和中-澳咸阳农村卫生综合项目举办了卫生院院长培训实验班。除广泛征求学员对教材和培训方法的意见外，还根据培训内容组织了现场实习，以检验教材的实用性和适宜性。

2005年3月，作者根据实验班学员意见和实习效果，对教材进行多次修改后形成送审稿。卫生部国外贷款办公室邀请有关专家、卫生部有关司局领导和农村卫生管理人员对教材进行了审议。各位审稿专家对教材予以充分肯定，同时对教材内容、结构、深度和涉及的政策问题提出了重要修改意见。随后，部分编写人员又分赴四川、陕西等地回访了接受过试点培训的卫生院院长，了解他们在培训后实际应用教材知识和技能提高的情况；同时，邀请了部分乡镇卫生院院长对教材进行了审读和讨论，并由编写人员根据各方面意见进行了最后修订。

在编写过程中，尽管作者力求从农村乡镇卫生院管理的实际需求出发，努力使其实用、通俗，既能帮助卫生院院长认识和解决日常管理中的现实问题，又能使他们了解国际国内卫生管理的新理念、新方法和国家卫生政策的基本要求，但因专业水平和写作能力所限，加上成稿时间仓促，肯定仍存在许多不足甚至错误之处，恳切希望看到这本书的每位同仁，尤其是从事农村乡镇卫生院管理的同志们不吝赐教，以便日后将它修改得更为适用，更好地为农村卫生改革与发展服务。

本教材得以出版，得益于四川、陕西、宁夏、山西等省（自治区）各级项目管理人员、卫生院院长的大力支持，得益于审稿专家的诚恳指导和鼓励，全体编写人员通力合作，各作者所在的单位提供了积极的支持。英国国际发展部（DFID）通过卫生Ⅷ支持性项目为本教材的编写、调研、预试和出版提供了资助，在此一并致以诚挚的谢意！

刘运国 王禄生

2005年7月6日 北京

目 录

第一章 管理基本理论	(1)
第一节 管理概述	(1)
第二节 管理基本原理	(7)
第三节 管理职能	(12)
第四节 管理的基本方法	(37)
第二章 卫生服务需求与服务功能定位	(42)
第一节 农村卫生服务需要与需求	(42)
第二节 卫生院机构设置与功能定位	(51)
第三节 卫生服务模式转变与社区卫生服务	(58)
第四节 乡村卫生服务需要与需求调查方法	(66)
第三章 公共卫生服务管理	(72)
第一节 公共卫生管理概述	(72)
第二节 预防接种与传染病预防控制管理	(75)
第三节 妇幼卫生保健管理	(81)
第四节 慢性病与地方病控制管理	(85)
第五节 健康促进的基本概念和应用	(87)
第六节 突发公共卫生事件的应急处理	(89)
第七节 社区公共卫生问题研究方法	(92)
第四章 卫生服务质量管理	(97)
第一节 质量管理的重要性、基本概念和原则	(97)
第二节 卫生服务技术质量的三阶段管理	(100)
第三节 功能质量	(105)
第四节 医疗卫生辅助服务中重点领域的质量管理	(107)
第五节 质量评价	(113)
第六节 质量促进	(118)
第五章 人力资源管理	(122)
第一节 人力资源管理基础	(122)
第二节 岗位描述与员工能力分析	(127)

第三节 员工培训与职业生涯管理..... (134)

第四节 员工激励机制：用人制度与分配制度改革..... (140)

第六章 财务管理与成本核算..... (147)

第一节 财务管理基础知识..... (147)

第二节 财务管理的主要内容..... (155)

第三节 卫生财务报表和财务分析..... (162)

第四节 成本核算与成本效益评估..... (176)

第七章 业务用房建设与医疗设备..... (185)

第一节 业务用房建设的基本原则..... (185)

第二节 功能分区、建筑组合及平面布置..... (186)

第三节 主要业务用房的设计要求..... (192)

第四节 室内空间利用与温馨化..... (194)

第五节 业务用房维护保养和维修..... (196)

第六节 医疗仪器设备..... (198)

第八章 服务能力分析与运营计划..... (207)

第一节 服务能力评估..... (207)

第二节 运营环境分析..... (210)

第三节 运营计划..... (215)

第九章 卫生服务的提供与沟通..... (223)

第一节 卫生服务的特性..... (223)

第二节 卫生服务的提供..... (228)

第三节 卫生服务的管理与沟通..... (233)

第十章 卫生法律法规..... (243)

第一节 法律基础知识..... (243)

第二节 主要相关卫生法律法规简介..... (249)

第三节 医疗事故与医疗风险管理..... (260)

第四节 卫生院的合同管理..... (271)

第一章 管理基本理论

学习目的：通过本章的学习，乡镇卫生院（以后简称“卫生院”）的管理人员应该能够掌握管理的一些基本概念；熟悉基本的管理原理；熟悉管理者在履行四大管理职能的过程中应该注意的有关理论、原则和方法。了解管理的基本方法。

管理是人类活动中最重要的活动之一。随着社会、经济和科学技术的快速发展，人类社会越来越多地依赖各种各样的组织力量完成社会功能，社会系统整体功能的发挥有赖于各个组织群体功能的发挥，而管理是一切组织的根本。本章主要阐述管理的一些基本理论和方法，包括管理的基本概念、管理的基本原理、管理的职能和管理的一般方法。无论对于营利或非营利组织、企业或事业单位、政府部门或卫生单位，这些理论和方法都是适用的。

第一节 管理概述

这一节我们将着重阐述管理的一些基本概念，通过学习能够明确什么是管理，管理的目的是什么，管理者应该承担或履行哪些职能和扮演哪些角色，管理者需要什么知识和技能，管理的科学性与艺术性等问题。

一、管理的概念

（一）管理的定义

对于什么是管理的问题，不同的学者从不同的角度可以得出不同的定义。综合起来，我们可以这样来定义管理：“管理是指一个组织或机构为了实现预期的目标，运用一定的管理职能和手段，有效利用组织的各种资源进行的协调活动。”

这个定义包含了几层意思：第一，管理是一个有明确目标的过程；第二，管理是一系列相互关联的活动过程；第三，管理是对组织资源（人、财、物、信息和技术等）的获取、组合与运用，以有效实现组织的目标。第四，管理的实质是协调。

（二）管理的目的

管理的目的是为了有效地实现组织的目标。所谓“有效”，包括效率和效果两层含义。

1. 效率 这是一个经济的概念，是指输入与输出的关系，也即投入与产出之比（效率 = 产出/投入）。对于一定的投入，如果你能获得更多的产出，你就提高了效率。同样，对于较少的投入，你能获得同样的产出，你也提高了效率。比如，有两个方案，在完成同样任务的情况下，甲方案的成本比乙方案的低 10%，则甲方案的效率高。因为组织投入的人员、资金和设备等资源是稀缺的，所以管理者必须关心这些资源的有效利用。

2. 效果 它是指活动的结果，即预期的目标。如果说效率意味着“把事情做正确”，也

就是说如何把事情做得好、做得对,效果则意味着做什么样的事才是对的,即“做正确的事”。效果是一个是非、取舍的概念,是说明方向目标的问题,要回答为什么应该这样做而不那样做的问题,保证我们选择的行动符合

既定的目标。效率是解决怎样做的问题,选择行动的方法和手段,使我们能用比较经济的方法达到预期的目的。因此,效率涉及的是活动的方式,效果涉及的是活动的结果。显然,效果是第一位的。一种市场不需要的商品,即使成本很低,也是没有意义的。对于病人来说,获得无效的医疗服务显然没有意义。当然,目标选对了,但成本太高、代

价太大,不讲效率也不行。所以,管理不仅关心目标的正确性,还关心资源的有效利用,在实现目标的过程中要节约成本,减少浪费,也就是说要做得尽可能有效率。只有在效果和效率同时达到时,组织才会有好的绩效(图1-1)^[1]。

对于卫生院来说,通过有效地管理,就是要尽可能地利用好卫生资源,提供让当地老百姓满意的高质量的初级卫生保健服务,以满足他们的医疗卫生服务需求,提高人群的健康水平。

二、管理的职能

为了有效地实现组织的目标,管理者工作应该包含哪些内容呢?也就是说管理者应当承担哪些管理的职能?综合起来,无论哪个层次的管理者的工作都包括四个方面的职能:计划、组织、领导和控制。它们彼此相互联系和相互影响。

1. 计划职能 包括确定组织的目标、制定达到目标的整体战略、开发一套分计划以利于整合及协调组织的各种活动。

2. 组织职能 管理者还要负责设计组织结构,我们称为组织职能,包括确定要完成的任务、谁来完成的任务、任务如何分类组合、谁向谁报告、各种决策在哪个层次作出等问题。组织职能决定了组织的重要资源(人力及非人力资源)的分配方式,是非常重要的职能。

3. 领导职能 每一个组织都是由人组成的,仅仅将人员安排在合适的位置还不够,如何指导和协调这些人,让他们能更好地发挥作用也是管理者必须承担的职责,这就是管理的领导职能。它涉及到激励下属、指导他们的活动、选择有效的沟通渠道、解决成员之间的冲突等工作。

4. 控制职能 管理者履行的最后一个职能是控制。为了保证活动按照计划进行,管理者必须衡量组织的绩效,将实际绩效与计划设定的目标进行比较,如果出现显著的差异,就必须采取一定的修正行动。这种衡量、比较和纠正的活动就是控制职能。因为在制定计划、分派任务、安排人员、培训和激励员工之后,也不能保证能达到预期的目标,有些事情还可

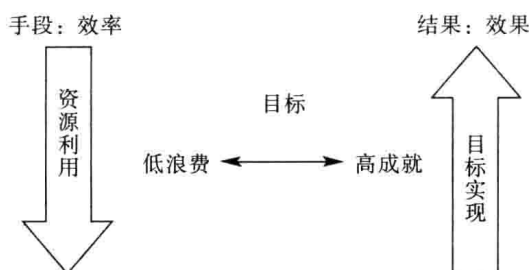


图 1-1 管理的效率和效果

[1] 引自 Stephen P. Robbins《管理学》(第四版)第6页图1-2

能出问题。所以控制职能虽然是最后的一个职能，但它也是非常重要的。

总的来说，所有管理者都要履行计划、组织、领导和控制职能。但是，不同层次的管理者花在每项管理职能上的时间是不同的（图 1-2）^{〔1〕}。

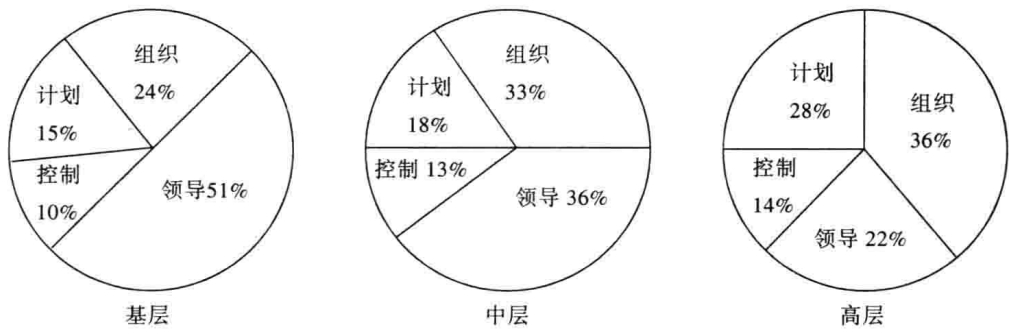


图 1-2 不同层次管理者履行管理职能的时间分布

相对而言，高层管理者要考虑整个组织的长远规划和组织的设计，所以更多的时间是作计划和组织工作；而基层管理者主要负责小组和个人的工作设计，他们在领导工作方面要花费更多的时间。

三、管理者的角色

按照传统的观点，有效率的管理者应该是一个“理性的战略家”、“深思熟虑的思考者”，应该按逻辑按步骤地计划、组织、领导和控制，做完一件事才做另一件事。但是，明茨伯格在对一些高级主管仔细地观察之后，对长期以来对管理者工作的传统看法提出了挑战。他发现，管理活动并不是按严格规定、按部就班进行的。这些高级经理们陷入了大量变化无常的、没有一定模式的、短期的活动，几乎没有时间静下心来思考。他们同时要做很多事，因为他们必须对环境做出反应，要处理不断出现的问题，要“能接住天上掉下的球”。在大量观察的基础上，明茨伯格提出了一个分类架构来说明管理者的行为和角色。

他认为，管理者在实际工作中扮演着 10 种不同但却高度相关的角色，即管理者角色。这 10 种角色或行为可分为三大类：人际关系的角色、信息传递的角色、决策制定的角色。

（一）人际关系的角色

1. 挂名首脑或头面人物 所有的管理者都要履行一些礼仪性或象征性的义务。他作为一种代表，代表一个组织或一个机构的象征。例如，代表组织参加典礼并演讲、接待和欢迎来宾，执行一些签字等活动时，管理者扮演的就是头面人物的角色。

2. 领导者 管理者还要充当领导者的角色，任何组织都要求它的管理者不断地对下属进行引导和激励，以协调好成员个人需要与组织需要的一致，包括聘用、培训、激励、训练和评价员工。

3. 联络人 管理者扮演的第三种角色是联络人。因为组织所具有的社会性，它和周围

〔1〕 引自 Stephen P. Robbins《管理学》（第四版）第 13 页图 1-5

环境有着千丝万缕的联系。联络人是指管理者扮演与组织内部和外界个人或机构之间联络和协调的角色。明茨伯格把这种活动描述为联络外界消息来源,以获取对组织有用的信息。外界的个人或机构包括顾客、供应商、政府部门和大众媒体等。通过联络人的角色,管理者把组织和外部环境联结起来,以扩大组织的信息来源及提升组织的地位。

(二) 信息传递的角色

4. 监控者 所有管理者每天都要从外部的组织或机构接受和收集大量的信息。例如,通过阅读报刊杂志、参考资料、各种报告或者与其他人交流来了解公众消费口味的变化,竞争对手可能正在打算做什么以及相关市场的最新发展等信息。也就是说管理者相当于神经中枢的作用,负责采集、获得和筛选信息的工作,明茨伯格称这种角色为监控者。

5. 传播者 管理者还通过扮演传播者的角色,把有用的信息传播给组织成员,也就是说把信息传递给需要的人。

6. 发言人 当管理者代表组织与外界交往时,他扮演着发言人的角色,向外界有选择性地发布信息,将组织内部的信息传达给外部的组织或个人。

(三) 决策制定的角色

决策是管理者要做的最基本的工作,管理者每天的工作就包含了一系列的决策,它渗透到全部管理职能和过程中。决策的角色包括创新者、混乱处理者、资源分配者和谈判者。

7. 创新者 管理者要能够不断地激发组织的创新和变革,并能监督和控制它。要不断开发新项目,改善组织的绩效,以适应环境的变化和要求。当然,创新者的角色往往具有某种程度的风险,但它常常能够让组织突破现有的瓶颈,达到一个新的高度。

8. 混乱处理者 管理者常常会面临各种突发事件。作为混乱处理者,管理者要及时采取纠正行动以应对各种意外事件,避免情况的进一步恶化。

9. 资源分配者 因为组织的资源是有限的,管理者必须扮演资源分配者的角色,负责分配人力、物力和财力方面的资源。

10. 谈判者 最后,管理者还要扮演谈判者的角色。为了争取组织或部门的利益,不得不与其他组织或部门进行协商和谈判。

从上面的描述中可以看出,不论是哪种类型的组织或在哪一个管理层次上,管理者都扮演着相似的角色。但是,不同层次的管理者角色的侧重点是不同的。对高层管理者来说,作为传播者、头面人物、谈判者、联络者和发言人的角色更为重要;而对于低层管理者,领导者的角色显得更重要。

值得注意的是,管理者角色理论和管理职能理论并不是矛盾的。职能理论是对管理者的工作提供了一种清晰和明确的分类方法,也是一种最有效的分析管理活动和技术的方式,而角色理论则给出了更具体和详细的管理者角色分类。仔细比较不难看出,这些角色与四种职能实质上是-致的。不少角色是可以归入一个或几个职能中。例如,创新者和资源分配者的角色属于计划和组织职能,人际关系的三种角色都与领导职能有关。

四、管理者的技能

管理者要履行管理职能和扮演管理者的角色,就必须具备一些基本的技能或能力。综合来说,所有的管理人员都应该具备三种基本技能:技术技能、人际技能和概念技能。