

21世纪

公共事业管理系列教材

总主编 姜成武

高等学校公共事业管理专业主干课程教材

卫生事业管理

李鲁 郭岩 主编

 中国人民大学出版社

21 世纪公共事业管理系列教材

总主编 娄成武

高等学校公共事业管理专业主干课程教材

卫生事业管理

李鲁 郭岩 主编

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

卫生事业管理/李鲁, 郭岩主编.
北京: 中国人民大学出版社, 2006
(21世纪公共事业管理系列教材/总主编娄成武)
(高等学校公共事业管理专业主干课程教材)
ISBN 7-300-07178-3

I. 卫…

II. ①李… ②郭…

III. 卫生管理学-高等学校-教材

IV. R19

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 017637 号

21 世纪公共事业管理系列教材

总主编 娄成武

高等学校公共事业管理专业主干课程教材

卫生事业管理

李鲁 郭岩 主编

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511239 (出版部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京宏伟双华印刷有限公司

开 本 720×965 毫米 1/16

版 次 2006 年 3 月第 1 版

印 张 24.5

印 次 2006 年 3 月第 1 次印刷

字 数 446 000

定 价 29.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

《21 世纪公共事业管理系列教材》编委会

主编：娄成武

编委：娄成武 邓大松 曲福田

李 鲁 崔运武 孙 萍

刘汉屏 孙柏瑛 王为民

总序

公共事业管理专业是在中国改革开放中诞生的新生事物，到现在仅仅七年时间，但其发展速度之快，是所有当初倡导者所始料不及的，该专业领域内所取得的科研成果之多，也是惊人的。这充分反映了公共事业管理专业紧紧跟上了中国高等教育跨越式发展的步伐。

1997年，由东北大学率先向教育部高教司提出了“关于在我国设置公共事业管理专业的可行性报告”，教育部在广泛征求专家意见的基础上，1998年修订了高等教育本科生教育指导目录，目录中新增设了公共事业管理专业，并批准东北大学、云南大学为首批试办院校，于1999年开始招生。同时，教育部高教司在面向21世纪教改立项中增列了“公共事业管理专业课程设置、人才培养、教学内容与教学改革”项目，由东北大学承担。2000年教育部又下达了新世纪教改工程项目“综合大学公共事业管理专业建设和人才培养模式研究”，由云南大学承担。这两项教学改革项目的启动与完成为该专业的起步和发展奠定了一定的基础。该专业从1999年试办至今，已由两所大学试办迅速发展为全国224所大学设有该专业，师资队伍也由原来的几十人增加到一千多人。呈现出起步较晚但发展极快、类型多样的特点，办学规模的扩大和办学类型的多样化，亟须保持专业健康发展的高质量教材支撑。但遗憾的是，全国较大范围内开展较高规格的公共事业管理教材建设的科研课题却不多见，加之，中国特色的公共事业管理专业还是一个新兴专业，教材建设的困难尤为难解。近年来，公共事业管理专业教学指导委员会几次开会，研究确定了公共管理一级学科平台课，公共事业管理二级学科平台课和专业特色课等相对完整的课程体系，部分高校也已出版了相应的教材，但相对于老专业、成熟专业来说，公共事业管理专业的教材建设仍任重道远，还不能完全适应公共事业管理专业发展的需要。为解决该问题，历次教学指

导委员会会议都就如何完善课程体系、教学内容和教材建设问题进行了深入的探讨。在许多委员的提议下，中国人民大学出版社给予了大力支持，我们组织全国部分专家编写了“21世纪公共事业管理系列教材”，力图暂缓专业发展中的燃眉之需，在某些领域，或许有点填零占位的色彩。

该套教材力图实现“创新”、“特色”与“精品”的时代要求。“创新”体现在本套教材从体系、结构到内容都力争符合公共事业管理教学改革和学科建设发展的时代需要，密切关注、及时总结公共事业管理领域的新问题、新成果，缩短人才培养与社会需求之间的差距。

“特色”就是优势，特色就是质量，特色就是水平。本套教材充分发挥公共事业管理专业的优势，充分体现相关院校该专业建设的特点，力图特色鲜明、与众不同。

“精品”突出该套教材学术上的高水准。该套教材是在总结国内外多种教材使用反馈信息的基础上，吸收学术前辈或同仁智慧的结晶。该套教材的作者是公共管理领域的著名专家，且在各自领域早有建树，有的在国内外久负盛名，该系列教材的出版是他们对公共事业管理专业长期理性思考的成果再现。

本套教材自2003年开始筹划，并成立了由该领域专家学者组成的编委会，由中国人民大学出版社出版，在此，谨向所有支持该套教材出版的同志们表示敬意和衷心的感谢！

《21世纪公共事业管理系列教材》编委会

2005年10月

前 言

卫生事业关系到人民群众的身体健康以及社会稳定和经济发展，是人们高度关注的社会热点，也是政府贯彻落实科学发展观，实现经济与社会协调发展，构建社会主义和谐社会的重要内容之一。卫生事业管理学是研究卫生事业发展规律及其影响因素的应用学科，它运用管理科学的基本理论和方法，结合卫生事业的具体特点，探索最适宜的卫生服务方式，合理配置并及时提供卫生资源，最大限度地保障和提高全体公民的健康水平。我国卫生改革与发展实践为卫生事业管理学科发展提供了丰富的素材和宝贵的机遇，而卫生事业管理学理论探索与方法创新则为卫生改革提供了科学论证和决策依据。

本书由浙江大学医学院、北京大学医学部和浙江师范大学公共管理学院联合编写，集中了相关领域具有丰富教学科研经验的专家教授。在教材编写和内容安排上，坚持贯彻加强基础知识、基本理论、基本技能和突出权威性、创新性、前沿性、启发性的教材要求。本书主要适用于公共事业管理专业、卫生事业管理专业和预防医学专业本科生，卫生事业管理专业研究生、公共管理硕士（MPA）和公共卫生硕士（MPH），以及各级各类职业化培训的卫生管理人员，也可作为高等院校公共管理学院、公共卫生学院和医学院的教学科研人员，以及卫生行政部门和医疗卫生事业单位的管理人员的参考用书。

本书在编写过程中，得到教育部高等学校公共管理学科教学指导委员会的支持，以及《21世纪公共事业管理系列教材》编委会和中国人民大学出版社公共管理出版事业部的悉心指导和帮助。本书各位编写者对本书的编写进行了认真讨论，并提出了许多宝贵意见。本书编写秘书姜敏敏、钟军老师在联系参编人员、文字处理等方面做了大量的工作。谨此对所有关心、支持和帮助本书编写的领导、同事们致以衷心的感谢！

本书参编人员包括（以姓氏笔画为序）：马晓微、王红妹、王悦、叶旭军、吴明、宋文质、李鲁、杜亚平、陈坤、陈育德、陈娟、易平、范雪瑾、姜敏敏、柯雪琴、钟军、骆啸、徐盛鑫、郭岩、顾竹影。

由于我们学识所限，难免存在不妥或错误之处，还望广大读者和业内同行批评指正。

编者

2006年1月

目 录

第 1 章 卫生事业管理绪论	1
1.1 卫生事业概述	1
1.2 卫生事业的改革与发展	5
1.3 卫生事业管理	13
1.4 卫生事业管理学	17
本章小结	21
关键术语	21
复习思考题	22
阅读材料	22
第 2 章 卫生事业与市场、政府的关系	24
2.1 公共产品概述	24
2.2 市场与卫生事业	26
2.3 政府与卫生事业	33
本章小结	41
关键术语	41
复习思考题	42
阅读材料	42
第 3 章 卫生方针政策	43
3.1 公共政策概述	43
3.2 政策形成过程	48
3.3 我国的卫生政策	54

3.4 卫生政策的情境分析	60
本章小结	66
关键术语	66
复习思考题	66
阅读材料	66
第4章 医疗保健制度	69
4.1 医疗保险概述	69
4.2 医疗保健制度的基本模式	81
4.3 我国的医疗保健制度	88
本章小结	95
关键术语	96
复习思考题	96
阅读材料	96
第5章 卫生计划管理	98
5.1 卫生计划概述	98
5.2 卫生计划的制定	102
5.3 区域卫生规划	111
本章小结	119
关键术语	120
复习思考题	120
阅读材料	120
第6章 卫生组织管理	122
6.1 组织概述	122
6.2 组织结构的设计与运转	127
6.3 卫生行政组织	133
6.4 卫生专业组织	143
本章小结	149
关键术语	149
复习思考题	149
阅读材料	149

第7章 卫生人力资源管理	151
7.1 卫生人力资源概述	151
7.2 卫生人力规划	155
7.3 卫生人力资源开发与考核	159
7.4 我国卫生人力发展纲要	165
本章小结	167
关键术语	167
复习思考题	168
阅读材料	168
第8章 卫生经济管理	169
8.1 卫生经济管理概述	169
8.2 卫生筹资与卫生总费用	171
8.3 卫生投资管理	176
8.4 卫生事业预算管理	180
8.5 卫生资产管理	183
8.6 卫生服务价格管理	185
本章小结	189
关键术语	189
复习思考题	190
阅读材料	190
第9章 卫生信息管理	192
9.1 卫生信息概述	192
9.2 卫生统计信息管理	198
9.3 医学科技信息管理	204
9.4 公共卫生信息系统建设	206
本章小结	211
关键术语	211
复习思考题	211
阅读材料	212

第 10 章 卫生服务质量管理	213
10.1 质量管理概述	213
10.2 卫生服务质量管理基本模式	218
10.3 卫生服务质量管理方法	220
10.4 卫生服务质量管理活动的设计与实施	235
本章小结	237
关键术语	238
复习思考题	238
阅读材料	238
第 11 章 医政管理	239
11.1 医政管理概述	239
11.2 医疗机构管理	242
11.3 执业医师管理	247
11.4 医疗安全管理	250
11.5 医疗服务质量管理	254
本章小结	256
关键术语	257
复习思考题	257
阅读材料	257
第 12 章 公共卫生管理	259
12.1 公共卫生管理概述	259
12.2 疾病控制管理	261
12.3 卫生监督管理	271
12.4 突发性公共卫生事件管理	275
本章小结	280
关键术语	281
复习思考题	281
阅读材料	281

第 13 章 基层卫生与社区卫生服务管理	283
13.1 初级卫生保健	283
13.2 城市社区卫生服务与管理	292
13.3 农村卫生服务与管理	297
本章小结	300
关键术语	301
复习思考题	301
阅读材料	301
第 14 章 妇幼卫生管理	304
14.1 妇幼卫生概述	304
14.2 妇幼卫生的行政管理	308
14.3 妇幼卫生的业务管理	309
14.4 妇幼卫生的法制管理	311
14.5 妇幼卫生的信息管理	314
本章小结	317
关键术语	317
复习思考题	317
阅读材料	318
第 15 章 药品监督管理	319
15.1 药品监督管理概述	319
15.2 药品监督管理的法律制度	326
15.3 药品监督管理的内容与方法	330
15.4 药品监督管理的改革与发展	338
本章小结	341
关键术语	341
复习思考题	341
阅读材料	341
第 16 章 中医药管理	343
16.1 中医药管理概述	343
16.2 中医药事业改革	347



16.3 中药现代化战略	351
本章小结	354
关键术语	354
复习思考题	354
阅读材料	355
第 17 章 医学科教管理	356
17.1 医学教育管理	356
17.2 医学科研管理	363
本章小结	373
关键术语	374
复习思考题	374
阅读材料	374
主要参考文献	375

第 1 章

卫生事业管理绪论

卫生事业管理学 (health service administration) 是研究卫生事业发展规律及其影响因素的应用学科, 它运用管理科学的基本理论和方法, 结合卫生事业的具体特点, 探索最适宜的卫生服务方式, 合理配置并及时提供卫生资源, 最大限度地保障和提高全体公民的健康水平。卫生事业管理学属于管理学门类的公共管理学科的分支, 是医学与社会科学的交叉学科。

1.1 卫生事业概述

卫生事业 (health service) 是一项公共事业, 内涵非常丰富, 是国家和社会在防治疾病、保护和促进居民健康方面所采取的政策措施和相关服务的总和。具体地说, 卫生事业涉及各种提供卫生服务的机构以及直接参与卫生服务的生产、交换、分配和消费的机构, 包括卫生行政、医疗、预防、保健、康复、计划生育等系统, 广义上还包括环境保护组织, 以及为卫生事业提供人力、物质、技术、信息等支持的医学教育、医学科研、医疗器械、药品生产等组织机构。

1.1.1 卫生事业的性质

1997 年《中共中央、国务院关于卫生改革与发展的决定》中这样界定: “我国卫生事业是政府实行一定福利政策的社会公益事业。”

卫生事业的本质属性是社会公益事业。健康是全社会的共同利益和共同需要, 卫生事业的服务对象和受益对象是全体公民, 卫生服务, 尤其是基本医疗服务和公共卫生服务, 具有明显的公益性。

福利性是卫生事业的社会属性，体现了卫生事业承担着一定的社会分配职能。我国卫生领域的福利分配主要表现为：政府举办公立卫生机构，并给予财政补贴、税收减免，指定或指导基本卫生服务价格；卫生机构主体是非营利性的，坚持卫生服务社会效益优先，体现福利性。福利水平的高低取决于社会经济的发展。由于受社会生产力发展水平的制约，政府对卫生投入的经济承受力有限，做到完全满足全体公民多层次的卫生需求是对于未来的愿望，当前主要是保证基本医疗服务和公共卫生服务。在不同的经济发展阶段，不同地区的居民享受不同的卫生福利。因此，当前卫生事业的福利性是“一定的”，不是“完全的”。卫生事业的发展必须与国民经济和社会发展相协调，人民健康保障的福利水平必须与经济发展水平相适应。

1.1.2 卫生事业的作用

卫生事业是保护人民健康的社会事业，是国民经济的一个特殊组成部分，在经济建设和社会发展中具有重要的地位，对维护社会和谐稳定、保护生产力、促进健康产业发展发挥着不可缺少、不可替代的作用。发展卫生事业，满足全体居民的卫生服务需求，维护和提高全民族的健康素质，是人民生活质量改善的重要标志，也是贯彻落实科学发展观，实现经济与社会协调发展，构建社会主义和谐社会的重要内容之一。

1. 卫生工作直接关系到广大人民群众切身利益

“没有健康，就没有小康。”党的十六大把提高全民族的健康素质作为全面建设小康社会的奋斗目标之一，要求建立适应新形势要求的卫生服务体系和医疗保健体系，着力改善农村医疗卫生状况，提高城乡居民的医疗保健水平。党的十六届三中全会提出了坚持统筹兼顾，坚持以人为本，树立全面、协调、可持续发展的科学发展观。“三个代表”重要思想和科学发展观的精髓在于人民群众的利益高于一切。卫生工作涉及千家万户，事关人民群众的身体健康和生命安全，与广大人民群众的切身利益密切相关。卫生工作做得好，可以有效地维护人民的健康权益，反之，就会影响甚至损害群众的利益。

2. 卫生事业与经济、社会发展密切相关

人才资源是国家的第一资源，良好的国民健康素质是国民经济和社会发展的基本条件之一。国民健康素质从微观上讲是个人体力、智力和社会适应能力，从

宏观上讲是一个国家或地区综合实力的反映。国民健康素质是生产力发展的基础，是劳动者生存发展的基础，也是人的智力、体力和科研开发能力的基础，是社会经济可持续发展的重要保证。世界银行曾经测算，在过去40年的世界经济增长中，有8%~10%来自人们健康水平的提高。哈佛大学的研究指出，亚洲经济发展的奇迹有30%~40%来源于本地区人群健康状况的改善。因此，发展卫生事业，不断提高全民族健康素质，不仅关系到人民群众的健康，也是保护和推动经济和社会发展的重要基础。

提高人民健康素质也是国民经济和社会发展的一个重要目标之一。社会主义现代化建设的基本目的是不断提高人民的物质、文化和健康水平。党中央提出坚持以人为本，始终把最广大人民的根本利益放在第一位，把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为推进改革开放和现代化建设的出发点和落脚点，其中的一个重要内容是维护群众的健康权益，使人民通过医疗卫生服务享受经济发展的成果。健康是群众的基本权益，是维持正常生活和工作的前提，维护人民健康是政府的一项重要职责。随着社会经济的发展，人们对健康的需求不断提高，“奔小康，要健康”的观念被越来越多的人所接受。健康已成为经济社会发展的重要目标，人民健康素质已成为物质文明建设和精神文明建设的具体体现。

3. 发展卫生事业是构建社会主义和谐社会的重要内容

胡锦涛总书记提出了构建社会主义和谐社会的总体目标，要求社会的民主法制应该比较健全，公平正义得到充分体现，社会群体和社会组织充满活力，不同利益关系有效协调，社会管理和组织方式有条不紊，社会秩序稳定有序，人民群众关注的突出问题能够妥善解决。卫生医疗是社会高度关注的热点问题之一，也是人民群众反映强烈的突出问题之一。经过抗击非典型肺炎（SARS，也称“非典”）的斗争，党和政府对卫生工作的重视程度空前提高，各部门和社会各界对卫生工作的支持力度空前加大，人民群众期盼发展卫生医疗事业的热度也空前增强，卫生事业发展面临的机遇空前良好。必须抓住机遇，加快发展，建立健全突发公共卫生事件应急处置机制，有效应对重大突发传染病疫情、重大食物中毒事件，以及严重自然灾害、安全事故等引发的公共卫生事件；加强艾滋病、结核病、血吸虫病、肝炎等严重威胁群众健康的重大传染病的防治力度，加强对恶性肿瘤、高血压、心脑血管病、糖尿病等严重威胁人民生命的重大疾病的预防控制；采取积极有效措施，解决群众“看病难”、“看病贵”的问题，缓解城乡之间、地区之间、不同收入人群之间获得医疗卫生服务的差距，为构建社会主义和谐社会创造良好的社会环境。