

21世纪高等院校教材·公共管理系列

卫生事业管理学

董 军 主编



科学出版社

www.sciencep.com

中国疾病预防控制中心教材·公共卫生系列

卫生事业管理学

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

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

21 世纪高等院校教材·公共管理系列

卫生事业管理学

董 军 主编

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书是在广泛参考国内外有关卫生事业管理学的专著、教材和文献的基础上,经过系统的综合整理编著而成的。全书内容共分为12章,分别就卫生事业、卫生工作方针、全球卫生目标与策略、卫生组织、卫生服务市场、医疗卫生需求与供给、卫生服务评价、健康保险制度、卫生立法与监督、卫生人力评价、区域卫生规划、国外卫生事业管理等方面进行了阐述。与已往同类教材的不同是删除了卫生事业各专业的微观管理部分,并建立了本学科的学科体系。

为了配合教师教学,本书配备有内容完善的教学课件。

本书可作为卫生事业管理专业的本科生、研究生教材,也可作为各类卫生管理者的参考书。

图书在版编目(CIP)数据

卫生事业管理学/董军主编. —北京:科学出版社,2009

(21世纪高等院校教材·公共管理系列)

ISBN 978-7-03-025254-8

I. 卫… II. 董 III. 卫生管理学-教材 IV. R19

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第143194号

责任编辑:王京苏/责任校对:陈玉凤

责任印制:张克忠/封面设计:耕者设计工作室

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

源海印刷有限责任公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2009年9月第 一 版 开本:B5(720×1000)

2009年9月第一次印刷 印张:17 1/4

印数:1—3 000 字数:332

定价:29.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

《卫生事业管理学》编委会

主 编 董 军

副主编 李小华 肖胜军

编 委 (按姓氏笔画排列)

王 兵 王先俊 李 琦 李小华

肖胜军 陈曼丽 夏志宏 黄淑琼

揭建旺 董 军

前 言

卫生事业管理作为一门学科在我国已经历了 20 多年的发展历程,随着学科研究的不断深入和学科内容的不断丰富,卫生事业管理学日趋成熟,对卫生事业管理的实践发挥着不可忽视的指导作用。按我国现行的学科划分,卫生事业管理学属于管理类的公共管理学科分支,它是卫生事业管理专业及公共事业管理专业的专业课程,也可以作为公共管理、医学等专业的选修课程。

卫生事业管理学作为一门应用学科,它既不同于管理学基础,又区别于部门管理学,属于宏观管理学的范畴。它重点研究卫生事业管理中的宏观管理问题,如卫生事业管理的基本特点和发展规律、卫生事业管理体制和运行机制、卫生事业管理的方针和政策、提高卫生事业整体功效的理论和办法,以及保障人民健康的制度和措施等。本书内容可分为 5 个部分,共 12 章。第一部分为卫生事业基本理论,主要介绍卫生事业的学科特点、方针、目标、策略和组织,其内容包括第一至四章;第二部分为卫生服务研究,主要介绍卫生服务市场、供需和评价,其内容包括第五至七章;第三部分为健康保险制度和卫生监督,主要介绍国内外健康制度、卫生监督和执法,其内容包括第八、九章;第四部分为卫生人力和规划,主要介绍卫生人力考核、培训、区域卫生规划,其内容包括第十、十一章;第五部分为国外卫生事业管理简介,其内容包括第十二章。

本书在编写上注重卫生事业管理的学科特点,重点阐述宏观卫生管理问题,与以往同类书籍编写的主要不同之处是删除了卫生事业各专业的微观管理部分,并建立了本学科的学科体系。这就使该书有了较好的科学性、系统性、实用性和可读性,既可作为卫生事业管理专业的本科生教材,也可作为研究生及各类卫生管理者的参考书。

本书是在广泛参考国内外有关管理学的学术专著、教材和文献的基础上编写而成的,并对有关内容进行了适当的扩充,其中有些内容是作者的观点。限于作

者的水平，书中如有不妥之处，恳请读者指正，以便做进一步的修改和补充。

最后，本人对武汉大学医学部的任习东及多年来支持我们教学工作的同事们表示诚挚的感谢。

作者

2009年5月30日于武汉大学

目 录

前 言

第一章

	绪论	1
第一节	卫生事业管理学概述	1
第二节	卫生事业	8

第二章

	卫生工作方针	16
第一节	卫生工作方针的演变和发展	16
第二节	新时期卫生工作方针	19

第三章

	全球卫生目标与策略	28
第一节	全球卫生目标与策略的形成与发展	28
第二节	人人享有卫生保健	34
第三节	初级卫生保健	42
第四节	全球卫生目标与策略的新进展	52

第四章	
	卫生组织 59
第一节	卫生组织体系..... 59
第二节	世界卫生组织简介..... 65
第五章	
	卫生服务市场 71
第一节	卫生服务市场分析..... 71
第二节	卫生服务市场机制..... 78
第三节	政府在卫生服务中的作用..... 87
第六章	
	医疗卫生需求与供给 98
第一节	医疗卫生需求..... 98
第二节	医疗卫生服务的供给..... 107
第七章	
	卫生服务评价 112
第一节	卫生服务评价概述..... 112
第二节	卫生服务评价的内容..... 118
第三节	卫生服务评价的方法..... 127
第八章	
	健康保险制度 138
第一节	健康保险制度的形成与形式..... 138
第二节	健康保险基金的筹集与支付..... 141
第三节	健康保险需求..... 150
第四节	健康保险市场经济关系..... 155
第五节	医疗保险模式..... 156

第九章	
	卫生立法与监督 167
第一节	卫生立法..... 167
第二节	卫生监督..... 180
第十章	
	卫生人力评价 196
第一节	卫生人员短缺与过剩..... 196
第二节	卫生人员考核..... 205
第三节	卫生人员聘任与培训..... 208
第十一章	
	区域卫生规划 212
第一节	区域卫生规划概述..... 212
第二节	区域卫生规划的编制..... 215
第三节	区域卫生资源的配置..... 221
第四节	区域卫生规划的实施与评价..... 231
第十二章	
	国外卫生事业管理简介 238
第一节	美国卫生事业管理..... 238
第二节	英国卫生事业管理..... 246
第三节	德国卫生事业管理..... 252
第四节	日本卫生事业管理..... 257
	参考文献 262

第一章 绪 论

► 教学要求:

1. 掌握卫生事业管理学的研究对象
 2. 掌握卫生事业的基本特征
 3. 熟悉卫生事业管理学的研究范畴与方法
 4. 熟悉影响卫生事业发展的因素
 5. 了解卫生事业管理学与其他学科的关系
-

第一节 卫生事业管理学概述

一、卫生事业管理学的对象

卫生事业管理学是近半个世纪以来形成的一门新的科学,它是在当代管理科学的进步、医疗保健服务系统的发展、公共卫生事业的发展及其他有关学科的发展的基础上形成的。

西方的管理科学理论多来自企业管理。管理是指对人、物、事、信息等组成的系统的运动、发展和变化进行有目的、有意识地控制的行为。管理科学则是对管理活动的科学概括和总结,是对有效管理的分析和研究,它既研究宏观管理,又研究微观管理。西方管理科学大体经过了古典管理理论、行为科学理论、现代管理理论 3 个发展阶段,并已形成了较为完善的管理理论体系。另外,近年来大科学、大工程、大企业的领导活动为领导科学的诞生提供了丰富的实践经验,系统论、控制论、信息论、政治学、未来学、决策科学都为领导科学提供了理论基础和方法。近半个世纪以来,西方开始把现代管理科学理论,特别是宏观管理的理论和方法运用到卫生事业管理方面,逐步形成了卫生事业管理学科的理论和方法。现代管理科学为卫生事业管理提供了重要的理论基础和方法基础。

卫生事业管理学科的发展是在医疗保健服务系统得到长足发展的基础上逐步形成的。医疗保健服务系统是随着医学科学技术的发展、整个社会经济的发展,以及科学文化的发展紧密相连的。在相当长的历史时期中,医生作为个体劳动者存在,真正的医疗机构数量极少,只有少数军队医院,或是为了收治伤残病人的慈

善救济机关，或者是隔离医院等，因此，谈不上什么管理。到了 20 世纪初期，特别是第二次世界大战后，随着经济的飞速发展，人们对医疗保健的需求日益增长，医疗保健事业成了第三产业的重要组成部分，并且随着医疗费用占国民经济总收入比重的增长，医疗设施和技术逐渐现代化，卫生系统内部管理显得越来越重要。因此，有关医疗卫生事业的计划、评估、医患关系、财务管理、信息管理、业务管理、物资设备管理、人力管理等内容都逐步形成了专门的研究课题，为卫生事业管理学科发展奠定了专业基础。

卫生事业管理学科是在公共卫生事业发展的基础上成长起来的。在 19 世纪工业化、城市化发展的基础上，环境卫生、传染病管理、生命统计和卫生法规等都有了很大的发展。随着社会的进步，健康成为人们的基本权利，健康保险与保障成为社会保障事业的重要组成部分，并逐步完善起来，这也使得卫生事业日益成为整个社会经济发展的重要组成部分。同时，随着政策学、经济学、法学等学科的发展和其在卫生事业中的不断运用，卫生政策学、健康管理学、卫生经济学、卫生法学、环境卫生管理学、工业卫生管理学等都逐步形成了专门学科。

从以上卫生事业管理学的发展历史和背景可以看出，该学科的研究对象是随社会学、经济学、保险学、法学及管理学等学科的发展而发展的。卫生事业管理学主要研究卫生事业管理中普遍性的问题：①卫生事业管理的基本特点和发展规律；②卫生事业管理体制和运行机制；③卫生事业管理的方针和政策；④提高卫生事业整体功效的理论和方法；⑤保障人民健康的制度和措施。

卫生事业管理学是研究卫生事业发展的规律及其影响因素，并运用管理科学、社会科学、经济科学等有关科学的理论和方法来探索如何通过最佳卫生服务把卫生资源和科学技术进行合理分配并及时提供给全体居民，进而最大限度地保障人民健康的一门应用学科。它重点研究卫生事业管理中的宏观管理问题，按我国现行的学科划分，卫生事业管理学属于管理门类的公共管理学科分支。

二、卫生事业管理学的研究范畴

卫生事业管理学是探索如何有效地开展卫生服务，保障人民健康的一门学科。它在研究社会人群健康与卫生问题的基础上，通过制定卫生政策、法规和规划，并以此为导向建立调控系统；通过对卫生服务组织与人力、供给与需求的研究，建立有效的卫生服务系统；并通过卫生资源筹集、分配和利用的研究，建立卫生服务支持系统，如图 1-1 所示，从而形成一个协调有效的卫生服务体系、机制和运行环境。也可以说，卫生事业管理学以社会人群的健康和卫生问题作为研究基础，并在此基础上进行卫生政策、卫生服务提供、卫生资源配置、医疗保险等的研究，以实现健康目标。同时，开展对卫生生产力、生产关系、经济活动、有关卫生事业的影响因素等的研究，为卫生事业管理提供理论依据。因此，

我们可以把卫生事业管理学的研究范畴分为以下 3 个部分。

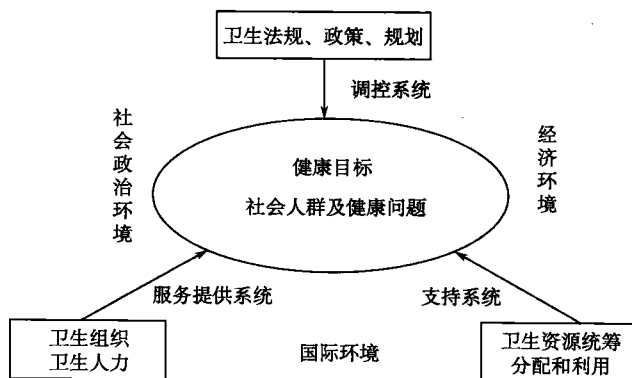


图 1-1 卫生事业管理学研究范畴示意图

(一) 卫生事业管理基础性研究范畴

卫生事业管理基础性研究即卫生服务研究（主要是卫生服务评价），它是在充分了解社会人群健康状况、卫生需求与需要，以及卫生服务资源的配置和利用等基础上，探讨如何提供和利用卫生服务的供给机制，为卫生事业管理决策提供依据的一项研究。它包括卫生服务的计划、组织、调控、评价、服务利用及效益效果分析等，尤其是研究卫生服务的提供、接受和决策三者之间的相互关系。卫生事业管理基础性研究主要有以下内容。

1. 卫生事业与社会其他子系统的关系研究

社会其他子系统对人群健康状况及卫生服务系统有着重要的影响，如教育、农业、交通、社会福利等与卫生系统有密切关系。通过对卫生服务的研究我们将阐明这些社会子系统与卫生事业的关系，为各级各类卫生结构的设置提供科学依据，以便有效组织卫生服务并充分发挥卫生资源的作用。

2. 评价人群的医疗卫生服务需要

了解人群的医疗卫生服务需要的性质、程度和影响因素是卫生服务研究的重要内容。人口的数量和结构及患病率的特征对卫生需要量有重要影响，并且随着经济和文化水平的提高，人群的医疗需要也会有变化，通过健康询问调查可以了解人群医疗卫生服务需要不能被满足的程度及影响因素，且用以改善卫生服务。

3. 卫生资源分配和利用研究

卫生资源分配和利用研究是对卫生人力、物力、财力、知识和技术等卫生资源的数量、质量、结构和分布进行的研究，并对卫生资源的利用程度进行分析，从而为卫生计划的制定提供依据。

4. 卫生系统的组织结构研究

卫生系统的组织结构与功能是历史形成的产物，卫生组织的形式是在不同历史阶段根据卫生服务的具体任务而定的。对现有卫生系统组织结构进行研究，并根据新的任务进行改革，可以促进各级各类卫生机构的协调发展。

5. 卫生服务提供研究

提供卫生服务的内容、性质和方式等常常是卫生服务提供研究的重要内容，如预防、医疗、保健、康复之间的协调；初级卫生保健和二级、三级卫生保健的分工；一级预防和二级、三级预防之间的分工和协调；通科医疗和专科医疗之间的比例；门诊医疗与住院医疗之间的协调等。这些问题的研究有助于发挥卫生系统的功能。

6. 卫生系统的经济分析

卫生系统的经济分析是制定卫生计划的基础。对于卫生系统的费用的定量研究关系到卫生服务的全局，卫生计划必须了解卫生费用的来源、数量和组成，了解卫生费用占国民生产总值的比例。国家投资的卫生费用容易掌握，而集体、企业、社区、社会保险和个人的卫生投资难以掌握。卫生服务研究通过家庭卫生询问调查可以收集这些资料，研究卫生经费的来源、组成和去向，为卫生决策者提供依据。

7. 社区卫生服务研究

社区卫生服务是世界卫生组织竭力倡导的重点工作，也是卫生服务系统的重要环节，它主要研究社区卫生服务的管理模式、工作方式方法、资金的筹措与使用，并测量社区参与卫生服务的程度及取得的成效，以及适应于本地社区参与卫生服务的方式和方法。

8. 卫生服务效果评价

卫生服务效果评价是重点说明卫生目标的实现程度和卫生服务的效果和效益的过程。卫生服务效果评价的主要任务是分析社会卫生状况和人群健康状况，以及人群医疗卫生需求，以判断卫生服务的效果。评价结果可以起到合理配置卫生资源、提高卫生服务利用率、满足人群卫生服务需要的作用。卫生服务效果的评价包括单项卫生服务评价和综合性卫生服务评价，如对初级卫生保健、妇幼卫生服务进行的效果评价。

(二) 卫生事业管理学的核心研究范畴

1. 卫生方针政策

卫生方针政策的研究是应用社会科学、政治学、经济学、心理学、数学、统计学等进行卫生方针政策的理论研究。例如，研究卫生政策的主体与客体、政策目标、政策资源、政策形式；研究如何制定卫生政策，如何分析、评价卫生政策等。

2. 卫生服务的组织管理体制、管理模式和运行方法

卫生服务的组织管理体制、管理模式和运行方法的研究是指运用管理学的理论研究卫生的组织管理体制设置原则、方法,研究管理模式的利弊,以及通过与国外管理模式的比较,研究卫生系统的经营运行机制和发展机制。

3. 卫生法制管理

卫生法制管理研究是指研究卫生法规的制定、修改、实施、废止等活动,包括公共卫生与疾病防治、医政、药政、妇幼、中西医结合、医学教育、人事、财务等有关法律问题的研究。

4. 健康保障制度

健康保障制度研究是指从卫生资源的筹集、分配和利用等方面来研究国内外医疗保障制度的特点,包括健康保险模式的选择与评价、对医疗卫生机构的支付方式、基金管理办法、医疗费用的负担方式等,并探索我国医疗保障制度的改革与发展。

5. 卫生事业计划管理

卫生事业计划管理研究是指研究卫生事业发展,制定卫生事业发展计划,进行卫生资源配置,包括区域卫生规划、卫生人力规划、卫生费用预算计划等。同时,评价卫生事业发展与卫生资源利用,以及卫生人力状况。

(三) 卫生事业管理辅助性研究范畴

卫生事业管理辅助性研究范畴包括以下几个方面:

(1) 卫生生产力、生产关系、上层建筑 3 个方面各自内部和相互之间的关系。

(2) 卫生经济活动研究,包括医疗服务市场及其供需关系研究、政府宏观调控与市场运营机制研究等。

(3) 各有关学科理论和方法在卫生事业管理中的运用性研究。

(4) 卫生事业与人口、教育、文化、科技、社会经济、国际环境等因素的关系。

三、卫生事业管理学研究方法

卫生事业管理学的研究主要是借助流行病学方法、运用卫生统计学技术,以及有关社会科学的方法来开展的。主要方法有如下几种。

(一) 调查研究方法

调查研究是直接从自然存在的社会现象及人们的认识和行为中收集资料,并通过分析来发现问题或找出规律的方法,常用的有典型调查和抽样调查。典型调查可以获得最有代表性的第一手资料,以便总结经验,找出解决问题的办法,做好典型调查的关键是选好典型。抽样调查可以通过抽样设计、统计推断来分析问

题,其关键是要减少抽样误差并使样本有较强的代表性。

(二) 试验研究方法

试验研究是在一定的环境条件下,观察某项管理方案的实施情况,并进行分析评价。可分为单项试点研究和实验区综合研究。

1. 单项试点研究

单项试点研究是对卫生管理方案或管理过程的某一项或几项进行社会实验,以验证其可行性,并取得进一步完善措施的研究。例如,农村医疗保险制度改革方案试点研究、农村合作医疗研究等。这类研究范围小、问题单一、影响因素少,其目的是在通过试点研究的基础上对此加以推广。这类试验研究在选择地区、范围、人口结构、社会经济结构、卫生服务体系等方面有一定的限制。

2. 实验区综合研究

实验区综合研究是卫生事业多个项目或卫生事业某些项目与社会经济某些项目的综合性实验研究方法。卫生事业的组织实施、疾病防治、健康促进等各种措施的研究需要综合进行,如初级卫生保健示范县研究、妇幼保健示范县研究、卫生区域规划等均属此研究。这类研究要结合一定的社会经济和一定的人口因素,其涉及范围广、问题多、影响因素多。

(三) 分析研究方法

在卫生事业管理中,有目的地搜集国内外有关资料,并进行分析以找出卫生管理决策和管理过程的科学依据,是较常用的方法。比如利用已有的资料对国内外卫生事业的发展情况进行比较,对不同地区、不同经济水平等背景不同的卫生事业发展情况进行比较分析,从中探索其规律,寻找不同点,为今后的管理提供理论依据。分析研究的关键是资料的可靠性和丰富性,因此,在资料积累的过程中保证数据的真实可靠是今后获得正确信息的前提,同时,科学分析方法的正确选择也是获取可靠结果的重要根据。

四、卫生事业管理学与相关学科

(一) 卫生经济学

卫生经济学是经济学的一门分支学科,是主要研究如何最优使用医疗卫生的经济资源的科学,其中心课题是医疗卫生的经济效果。卫生经济学通过从数量上对医疗卫生投资进行分析,以实现医疗卫生部门资源的合理分配与有效利用,以最小的投入取得最大的收益。因此,它要研究医疗卫生部门及其投资的经济特征——医疗卫生需求和费用的增长、医疗卫生部门的经费管理、卫生服务的经济效益等。这样,卫生经济学必须对卫生事业管理进行研究,我们常常是在研究卫生经济学的同时也探讨了卫生事业管理。例如,美国诊断相关组制度(diagnosis related groups system, DRGs)是卫生经济学研究的成果,但它对医疗服务管理

和医疗机构的评价带来了很大影响。同时,在卫生事业管理的许多决策中也常常利用卫生经济学的方法。卫生经济学既包括管理经济学内容,也包括技术经济学的内容。前者是研究医疗卫生设施的管理和组织以提高管理的经济效益,后者则包括卫生系统的各种比例问题,以及卫生设施建设和改造的可行性论证、技术经济效果比较等。总之,可以认为卫生经济学与卫生事业管理学是难以分割的两门学科,其侧重点不同,但在研究中可相互借助。

(二) 卫生法学

卫生法学是研究卫生法律现象及其发展规律的一门学科,是医学、卫生学、药学等自然学科和法学相结合的一门边缘学科。卫生法是与医疗卫生保健有关的一般民事法、行政法及刑法等法律的总称。卫生法在健康促进、改善生活和工作环境、提高生命质量、提供高质量的医疗卫生服务等方面都具有重要作用。法制管理是卫生事业管理的重要手段。卫生事业管理学要研究卫生法,并借助法律手段,为保护和增进人民健康服务,同时做好立法,为医学新课题服务。

(三) 组织行为学

组织行为学是研究组织及组织与环境的相互作用,以及人们从事工作的心理活动和行为规律性的科学,即通过研究组织中人的心理活动和行为反应的规律性,提高不同层次管理者对人的行为的预测、引导和控制的能力,充分调动人的主动性和创造性,更有效地实现组织目标。卫生事业管理作为管理科学的一个分支学科,其管理职能同样包括计划、组织、人员配备、领导和控制,这些职能的实施都需要组织行为学的理论,特别是卫生事业管理中的领导职能与组织行为学的关系就更加密切。

(四) 流行病学

传统的流行病学主要研究流行病,主要体现为宿主、病原、环境三者的关系,此三者关系对流行病的管理起了很大作用。现在卫生事业已不仅重视疾病防治,更重视保持和促进健康,用生态学观点去考虑健康。因此,有关的卫生政策与管理也就必须适应这种变化。近代流行病学家进一步将流行病学的研究方法和知识运用到卫生计划、卫生政策的制定与卫生事业管理上来,并取得了不小的进展。1973年加拿大学者 Laframbise 建议把影响健康的疾病因素分解为生活方式、环境、保健系统与人类生物学4个范畴来研究。1976年,Dever在此基础上建立了卫生政策分析用流行病学模型,为政策分析评估、指导健康实践,以及卫生事业发展提供了理论依据。另外流行病学的方法在管理过程中的应用更加重要,如对确定卫生目标的重点、判定主要卫生问题、有关卫生政策分析与评估等,既有助于定性分析又能进行定量分析。

除上列学科外,与卫生事业管理学相关的还有管理学、医疗保险学、卫生统计学、健康教育学等。