



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

供卫生管理及相关专业用

卫生政策学

Hi-valued Health Policymaking

第2版

主 编 | 郝 模

副主编 | 马安宁 王志锋 吕 军

主 审 | 张朝阳

 人民卫生出版社



CD-ROM

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

供卫生管理及相关专业用

卫生政策学

Hi-valued Health Policymaking

第2版

主 编 郝 模

副主编 马安宁 王志锋 吕 军

主 审 张朝阳

著 者 (以姓氏笔画为序)

马安宁(潍坊医学院)

王 颖(复旦大学)

王军永(复旦大学)

王志锋(北京大学)

王象斌(山东省潍坊市卫生和计
划生育委员会)

白常凯(辽宁省人事厅)

吕 军(复旦大学)

孙 梅(复旦大学)

栾凤水(复旦大学)

李程跃(复旦大学)

励晓红(复旦大学)

张 勇(上海市闸北区发展与改
革委员会)

张光鹏(卫生部卫生发展研究中心)

张建华(潍坊医学院)

张朝阳(卫生部项目资金监管服
务中心)

邵晶晶(上海市浦东新区区委办
公室)

林 海(上海市卫生发展研究中心)

罗 力(复旦大学)

郝 模(复旦大学)

傅鸿鹏(卫生部卫生发展研究中心)

秘 书 孙 梅(复旦大学)

人民卫生出版社

图书在版编目(CIP)数据

卫生政策学/郝模主编. —2版. —北京:人民卫生出版社,
2013. 10

ISBN 978-7-117-17480-0

I. ①卫… II. ①郝… III. ①卫生工作-政策科学-医学院校-教材 IV. ①R-01

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第204752号

人卫社官网	www.pmph.com	出版物查询, 在线购书
人卫医学网	www.ipmph.com	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!

卫生政策学

第2版

主 编: 郝 模

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

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

印 刷: 中国农业出版社印刷厂

经 销: 新华书店

开 本: 787×1092 1/16 印张: 20 插页: 8

字 数: 424千字

版 次: 2005年7月第1版 2013年10月第2版

2013年10月第2版第1次印刷(总第3次印刷)

标准书号: ISBN 978-7-117-17480-0/R·17481

定价(含光盘): 48.00元

打击盗版举报电话: 010-59787491 E-mail: 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)

全国高等学校卫生管理专业 第二轮规划教材修订说明

我国卫生管理专业创办于1985年,第一本卫生管理专业教材出版于1987年,时至今日已有26年的时间。随着我国卫生事业的快速发展,卫生管理专业人才队伍逐步壮大,卫生管理专业教材从无到有,从少到多。为适应我国卫生管理专业的发展和教学需要,人民卫生出版社于2005年2月出版了第1轮全国高等学校卫生管理专业规划教材,其中单独编写教材10种,与其他专业共用教材5种,共计15种。这套教材出版八年来,为我国卫生管理人才的培养,以及医疗卫生管理事业科学化、规范化管理做出了重要的贡献。

当前,随着我国医疗卫生体制改革的不断深入,国家对卫生管理专业人才的需求量增加,卫生管理专业有了日新月异的发展,知识更新越来越快速,专业设置越来越细化,使得第1轮的教材已不能适应目前国内卫生管理专业发展和人才培养的需要。2012年在原卫生部领导的支持和关心下,全国高等医药教材建设研究会、人民卫生出版社开始组织第二轮规划教材的编写工作。全国高等医药教材建设研究会在2011年9月成立了“第二届全国高等学校卫生管理专业教材评审委员会”,经过会上及会后的反复论证最终确定本次修订工作出版31种教材,并计划作为2013年秋季教材和2014年春季教材在全国出版发行。此次教材的修订工作是在贯彻党的十八大关于“深化教育领域综合改革”精神的背景下,在落实教育部、原卫生部联合下发的《关于实施临床医学教育综合改革的若干意见》的前提下,根据《国家医药卫生中长期人才发展规划(2011—2020年)》的任务要求,并结合国家卫生和计划生育委员会的总体要求,坚持“三基、五性、三特定”的原则,组织全国各大院校卫生管理专业的专家一起编写。

第二轮教材的修订工作从2012年7月开始,其修订和编写特点如下:

1. 教材编写修订工作是在教育部、国家卫生和计划生育委员会的领导和支持下,由全国高等医药教材建设研究会规划,卫生管理专业教材评审委员会审定,院士专家把关,全国各医学院校知名专家教授编写,人民卫生出版社高质量

出版。

2. 教材编写修订工作是根据教育部培养目标、卫生管理部门行业要求、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。

3. 在全国广泛、深入调研基础上,总结和汲取了第一轮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,更考虑其全国范围的代表性和适用性。

4. 教材编写修订工作着力进行课程体系的优化改革和教材体系的建设创新——科学整合课程、淡化学科意识、实现整体优化、注重系统科学、保证点面结合。继续坚持“三基、五性、三特定”和“多级论证”的教材编写原则,以确保教材质量。

5. 教材内部各环节合理设置,含有丰富的内容和活跃的版式设计。包含章前案例、知识拓展、知识链接、本章小结、关键术语、习题、教学建议等,从多方面、多角度给予知识的讲授,促进知识的理解,深化内容的记忆。

6. 为适应教学资源的多样化,实现教材系列化、立体化建设,每种教材都配有配套光盘,方便老师教学和学生自主学习。

本轮卫生管理专业规划教材共计31种,全部为核心课程,单独编写教材,不再与其他专业共用。其中“管理基础课程部分”7种,“专业课程部分”20种,“选择性课程部分”4种。

本套教材所有31种书均为国家卫生和计划生育委员会“十二五”规划教材,计划于2013年秋季和2014年春季全部出版发行。

说明:2013年2月本套教材基本完稿,2013年3月“中华人民共和国卫生部”(简称“卫生部”)更名为“中华人民共和国国家卫生和计划生育委员会”(简称“国家卫生和计生委”)。本套教材的编委会已经考虑到此类问题,并把教材中相关名称作了修改,但是许多法规和文件还在沿用以前的名称,为了保持学术的严谨性,此类地方出现的名称不做修改。由于时间紧张,如有修改不到位的地方还请广大师生批评指正!

全国高等学校卫生管理专业 第二轮规划教材目录

书 名	版 次	主 编
1. 管理学基础	第2版	冯占春 吕 军
2. 经济学原理		刘国恩 李 玲
3. 组织行为学	第2版	刘 毅
4. 公共事业管理概论		殷 俊
5. 公共关系学		王 悦
6. 人际沟通及礼仪		隋树杰
7. 公文写作与处理	第2版	邱心镜
8. 管理流行病学		毛宗福 姜 潮
9. 卫生管理统计及软件应用		贺 佳
10. 卫生管理运筹学	第2版	秦 侠
11. 卫生管理科研方法		王 健
12. 社会医学		卢祖洵 姜润生
13. 卫生事业管理学		张 亮 胡 志
14. 卫生服务营销管理	第2版	梁万年
15. 卫生经济学		孟庆跃
16. 卫生法学		黎东生
17. 医疗保障学	第2版	姚 岚 熊先军
18. 卫生政策学	第2版	郝 模
19. 药品管理学		张新平 刘兰茹
20. 卫生监督学	第2版	樊立华
21. 医院管理学	第2版	张鹭鹭 王 羽
22. 卫生保健伦理学		佟子林
23. 卫生财务管理		程 薇
24. 卫生人力资源管理		毛静馥
25. 卫生信息管理学	第2版	胡西厚
26. 卫生项目管理		王亚东
27. 卫生技术评估		陈 洁 于德志
28. 卫生应急管理		吴群红 杨维中
29. 国际卫生保健		马 进
30. 健康管理学		郭 清
31. 公共卫生概论		姜庆五

全国高等学校卫生管理专业 第二届教材评审委员会名单

顾 问

王陇德 文历阳 陈贤义

主任委员

张 亮

副主任委员

郝 模 孟庆跃 胡 志 杜 贤

委 员

(以姓氏笔画为序)

马 进 王 羽 王 悦 毛宗福 孔军辉
申俊龙 任 苒 杨 晋 李士雪 吴群红
邱鸿钟 张新平 张鹭鹭 高建民 郭 岩
郭 清 梁万年 景 琳 曾 诚

秘 书

王 静 戴薇薇

主编简介



郝 模

男,1959年9月出生于江苏溧阳。现任复旦大学教授,博士生导师,国家重点学科社会医学与卫生事业管理学科带头人。卫生发展战略研究中心主任、长江学者特聘教授、教育部科技委员会学部委员、国务院学科委员会评议组成员。

30年来立足国内,与政策制定者合作,长期致力于医疗卫生政策研究,预测并确认重大卫生问题,运用公认的方法,原创性研究解决问题治本策略,科学支撑重大政策制定。研究涉及医疗、公卫、妇幼、医保、医药、重大疾病、卫生规划等各个领域。

2000年来主持国家杰出青年项目、长江学者项目、教育部创新团队项目、跨世纪人才项目、国家自然科学基金重点项目、教育部重大课题攻关项目、科技部“十一五”支撑项目等课题50项;研究共发表500余篇论文,获23项国家、教育部、卫生部和省市级科技成果奖,提出的百余项政策建议被国务院与各相关部门采纳。

因为学术影响和贡献,20多年来,陆续被聘为卫生部卫生政策与管理专家委员、疾病预防控制管理专家委员会副主任委员、疾病预防控制体系研究首席专家、卫生监督体系建设研究首席专家、上海市和江苏省政府卫生改革与发展咨询专家等。获管理学杰出贡献奖和“百千万人才工程”国家级人选。

副主编简介



马安宁

男,1960年8月出生,山东泰安人。现任潍坊医学院院长、教授、博士生导师。兼任国家卫生部医院管理研究所副所长,中国卫生经济协会常务理事,山东省医师协会副会长,山东省医院管理协会副会长。2008年被评为“山东省改革开放三十年医院管理最具影响力人物”。

马安宁先当工人,后学中医,再习管理,从事卫生管理教学工作25年。先后毕业于上海医科大学、上海交通大学,获硕士研究生学历,法学硕士学位。曾任潍坊市卫生局长、党委书记,兼潍坊市人民医院党委书记。著有《现代医院管理与评审》、《市场营销实务》等多部专著,承担省部级科研课题10余项,获市级以上奖励11项,其中省科技进步奖3项,发表学术论文160余篇。



王志锋

男,1963年7月出生于山东潍坊。现任北京大学公共卫生学院副院长、卫生政策与管理学系副主任、教授。

1986年毕业于北京医科大学公共卫生学院,获医学学士学位,分别于1998年和2003年在上海医科大学、复旦大学获医学硕士和管理系博士学位;从事教学工作至今27年。近年来主持“十一五”支撑项目子课题1项、省部级课题10余项;在核心期刊发表学术论文数十篇,出版统编教材1部(副主编),参编、参译教材或著作多部;作为主要参与人员,获得过包括1项国家科技进步三等奖(1998年第五位)、9项省部级科技进步奖在内的多项科研奖励;2007年获北京大学方正奖教金优秀教师奖;2008年被评为北京市师德先进个人,2008年被评为北京大学优秀共产党员。



吕军

女,1968年4月出生于新疆伊犁。现任复旦大学教授,博士生导师,上海市残疾人康复事业发展研究中心主任,上海市曙光学者、上海市残疾人康复协会副会长,上海市预防医学会公共卫生管理专家委员会委员,中国残疾人康复协会理事,中国妇幼保健中心专家委员会委员。主要的研究领域是循证卫生决策与卫生技术评估、卫生服务研究与人群健康、医疗卫生机构管理、公共政策研究等。

20多年来,以促进人群健康为目的,曾主持国家自然科学基金、科技部、教育部、卫生部、中国残联等资助的70余项卫生管理与公共政策研究项目。出版专著3部,以第一作者及通讯作者身份发表论文100余篇。研究过程中注重技术与管理结合、研究者与决策者互补,大多数研究成果被政府部门采纳,这些科研成果也曾多次获奖,获国家科技进步二等奖1项、上海市科技进步一等奖1项、二等奖1项、上海市决策咨询奖1项及多项局级成果奖。同时,在教学方面曾获得2007年复旦大学研究生教学成果二等奖,2009年上海市教学成果三等奖。



张朝阳

男,1957年11月出生于新疆,博士、研究员、兼职教授。现任卫生部项目资金监管服务中心主任。

1983年毕业于武汉同济医科大学(现华中科技大学),获临床医学学士学位;1992年毕业于美国伊利诺斯大学公共卫生学院,获公共卫生硕士研究生学位;2007年毕业于复旦大学公共卫生学院,获卫生管理博士研究生学位。曾任河南省义马市千秋乡富村村卫生室乡村医生(知青),四川省阿坝藏族羌族自治州壤塘县副县长(扶贫),原国家卫生部医政司副司长、基层卫生与妇幼保健司副司长、农村卫生管理司副司长。主要

研究和教学领域是中国初级卫生保健、农村合作医疗、医院管理、卫生政策分析、项目监管与评价等。发表相关论文数十篇。

前言

政策优劣决定事业兴衰。

避免失败和追求成功是人之天性。对卫生政策制定者而言,最关心的是“怎么做才能制定出高价值政策”;政策研究者最感兴趣的莫过于“如何才能研究出高价值政策”。所以,高价值政策,是政策制定者和政策研究者共同追求的目标。

《卫生政策学》一书,旨在提供一套政策制定科学程序,即“高价值政策制定程序”,包括思路、操作步骤、常用方法。以明晰回答卫生政策制定者“最关心”的问题和政策研究者“最感兴趣”的问题。同时,明确双方如何才能围绕着共同的目标,取长补短和优势互补。

只要政策制定者和政策研究者双方:①围绕共同的目标;②共同遵循高价值政策制定程序;③各司其职、良性互动和优势互补,高价值政策就会成为影响我们生活的常态。

高价值政策制定程序,其基础是“思路符合逻辑、研究方法被公认、过程可操作、进展和结果可考核”,也就是在科学性和合理性基础上,强调政策制定过程的逻辑性和可操作性。高价值政策制定程序,其核心内容是“如何才能找准问题”、“如何找到问题的根源”、“如何研制治本策略”、“如何判断可行最优”、“如何严密执行”、“如何进行效果评价”,以及“如何科学确定政策的去向”等,即书中第2~8章的内容。

本书为专著,核心内容的来源有四个途径:一是研究的积累。在国家杰出青年基金、自然科学基金重点项目等的资助下,百余项政策研究,以及围绕高价值政策制定程序的专题研究,长期积累形成了本书的核心内容。二是实践的检验。百余项政策研究产出的政策建议被采纳,转化为政策,取得了预期的社会效益,同时获得23项省部级科技成果奖,其中第10~11章是经典案例的介绍。三是研究与实践结合的感悟。20余年“研究和决策结合、研究与国情结合、理论与实践结合、多学科交叉融合”的体验,构成了第9章即“如何优势互补”的内容。四是20余年“卫生政策”的教学心得。

本次修订,侧重在对高价值政策制定程序,尤其是各环节思路的进一步明晰,并力求将语言表达得更通俗易懂,期望能够为我国的卫生政策理论和方法,在科学性、合理性、逻辑性和可操作性方面有所完善,尽一份责任。

修订工作得到了卫生部项目资金监管服务中心张朝阳研究员、潍坊医学院马安宁教授、山东省潍坊市卫生和计划生育委员会王象斌副调研员的悉心指导

与审校,也得到了教研室同仁及第1版教材著者的大力支持,在此一并表示感谢。同时,由于卫生政策教育在我国尚处在探索阶段,本书也只是此类教材的一方引玉之砖,其中肯定存在某些不足。不妥之处,望广大读者不吝指正。

本书适用于卫生管理、预防医学专业的本科和硕士生等各类学员的教材,也可以作为公共管理其他专业,尤其是政策制定者和研究者的参考阅读书籍。

郝棋

2013年3月

目 录

第一章 概 述

第一节 政策的概念与特征	2
一、政策的概念	2
二、政策的特征	4
三、政策的要素	4
四、政策的规律	5
第二节 卫生政策学的发展	7
一、卫生政策学的兴起	7
二、卫生政策学发展的标准	8
三、卫生政策学发展的挑战	8
四、卫生政策学发展的突破	11
第三节 高价值政策制定程序	12
一、定义和基本框架	12
二、高价值政策制定程序的逻辑思路和操作步骤	13
三、高价值政策制定程序的构建基础和运用原则	24
第四节 卫生政策研究的指导性方法	28
一、系统论和系统分析	28
二、结构-过程-结果研究方法	29
三、卫生系统宏观模型	30
四、多维度组合评价法	33

第二章 政策问题确认

第一节 政策问题确认的逻辑思路	36
一、基本目标与任务	36
二、逻辑思路	39
三、“未来导向型”与“问题导向型”政策问题确认	52



第二节 政策问题确认的操作步骤	53
一、特定领域界定	53
二、界定存在的问题	54
三、形成问题系统	56
四、明确问题的优先顺序	58
五、多重论证关键问题	61
六、关键问题优先进入政策议程	61
第三节 政策问题确认的相关概念及方法	62
一、相关概念	62
二、相关方法	64

第三章 政策问题根源分析

第一节 政策问题根源分析的逻辑思路	69
一、政策问题根源分析的目标与基本任务	69
二、基本概念	71
三、政策问题根源分析的逻辑思路	71
第二节 政策问题根源分析的操作步骤	78
一、明确进行根源分析的特定问题及其信息基础	78
二、系统搜寻影响因素	79
三、确定问题根源	80
四、明确政策问题作用机制	83
五、定量论证政策问题根源与作用机制	84
第三节 政策问题根源分析的相关方法简介	87
一、卫生系统宏观模型	87
二、定性、定量多重论证方法	87
三、层次分析法	88

第四章 政策方案研制

第一节 政策方案研制的逻辑思路	93
一、政策方案研制的目的与任务	93

二、政策方案研制的相关概念	96
三、政策方案研制的逻辑思路	99
第二节 政策方案研制的操作步骤	107
一、推导政策思路	108
二、确定政策目标	110
三、构建方案轮廓	113
四、优化方案细节设计	115
第三节 政策方案研制的主要方法	116
一、政策方案研制方法的选用重点	117
二、政策方案研制阶段的常用方法	117

第五章 政策方案可行性论证

第一节 政策方案可行性论证的逻辑思路	124
一、目标与任务	124
二、逻辑思路	127
三、政策方案可行性论证的相关概念	138
第二节 政策方案可行性论证的操作步骤与方法	141
一、明确需要论证的对象、范围以及所需资源	142
二、构建可行性的判断标准及指标	144
三、判断特定方案的可行性	146
四、可行方案的现实择优	149
五、撰写方案可行性论证报告,并提交以供决策	150

第六章 政策执行

第一节 政策执行逻辑思路	153
一、目标和意义	153
二、基本任务	154
三、与前后环节的关系	155
四、逻辑思路	155
五、政策执行相关理论	161

第二节 政策执行操作步骤	165
一、明确政策内涵	166
二、分析动力阻力	166
三、制定实施计划	167
四、配置执行资源	168
五、管控政策实施	169

第七章 政策评价

第一节 政策评价的目的、任务与逻辑思路	174
一、政策评价的目的与任务	174
二、政策评价的逻辑思路	178
第二节 政策评价的操作步骤	184
一、构建评价指标	184
二、制定评价实施计划	187
三、收集评价所需资料	190
四、分析评价资料	192
五、撰写评价报告	193
第三节 政策评价的相关概念与方法	194
一、基本概念	194
二、常用政策评价分析方法及其选用原则	200
三、政策评价各操作步骤对应具体方法小结	202

第八章 确定政策去向

第一节 确定政策去向逻辑思路	206
一、目标和意义	206
二、基本任务	206
三、基本概念	206
四、与前后环节的关系	210
五、逻辑思路	211
第二节 确定政策去向操作步骤	215

一、信息准备	215
二、明确基本去向	218
三、确定具体内容	221
四、确定政策去向的原则	224

第九章 政策制定与政策研究的优势互补

第一节 政策制定与研究优势互补的现实需要	228
一、政策研究与制定实践中存在的关键问题	228
二、解决关键问题的根本途径在于政策研究与制定的优势互补	229
三、政策研究与制定是相互依存的互补关系	230
第二节 政策制定与政策研究	230
一、政策制定和政策研究的区别	231
二、政策研究和自然科学研究	235
三、政策制定者和政策研究者	238
第三节 政策制定与政策研究优势互补机制	241
一、政策制定者和研究者的优势互补机制	241
二、优势互补的基本原则	242
三、优势互补的实现途径	248
第四节 政策制定科学程序中双方职责	249

第十章 政策制定与研究优势互补机制应用案例

——SARS 后完善疾病预防控制体系的研究与实践

第一节 案例概述	254
第二节 明确发展战略和保障条件阶段	256
一、共同明确关键问题和解决策略	256
二、共同界定体系公共职能	257
三、共同研制人财物配置标准	257
第三节 规范服务过程与管理阶段	258
一、共同确定目标任务和职责分工	258