

“以人民健康为中心”的卫生经济政策体系研究

张毓辉¹, 万泉¹, 郭锋¹, 王荣荣¹, 翟铁民¹, 李涛¹, 高润国¹

[摘要] 卫生经济政策体系是体系各构成要素与体系内制度结构的总和,其中构成要素包括政策目标、政策主体、政策内容、政策工具,制度结构即政策体系内的制度配置状态。当前,由于各政策主体复杂、价值共识不一致,政策数量众多、类型多样,卫生经济政策体系仍存在制度冲突、制度真空或政策执行不力等问题。为适应新时代卫生健康发展需要,必须在“以人民健康为中心”的核心理念下,研究我国卫生经济政策体系架构,并分析提出新时期卫生经济政策体系的总体目标、主要原则、基本思路和对策建议。

[关键词] 卫生经济政策;政策体系;制度结构;以人民健康为中心

中图分类号:R19 文献标识码:A 文章编号:1004-7778(2020)08-0003-05

DOI:10.14055/j.cnki.33-1056/f.2020.08.001

Study on the Health Economic Policy System of "Putting People's Health First"

ZHANG Yu-hui, WAN Quan, GUO Feng, WANG Rong-rong, ZHAI Tie-min, LI Tao, GAO Run-guo

Abstract: The health economic policy system is composed of policy system elements and institutional structure within the system, the policy system elements include policy goal, policy subject and object, policy content and policy tools, and the institutional structure is the status of institutional configuration. At present, due to the complexity of various policy subjects and inconsistent value consensus, and a large number and various types of policies, there are still some problems in the health economic policy system, such as institutional conflict, institutional vacuum or poor policy implementation. In order to meet the needs of health development in the new era, under the core concept of "putting people's health first", it study the framework of China's health economic policy system, and puts forward the overall goals, main principles, basic ideas and countermeasures of the health economic policy system in the new era.

Key words: health economic policy; policy system; institutional structure; putting people's health first

First-author's address: China National Health Development Research Center, Beijing 100044, China

卫生经济政策是政府调整与规范卫生健康领域经济活动的重要手段。新中国成立以来,我国卫生经济政策经历不同的发展阶段,对推动卫生健康事业发展、提高人民健康水平、促进卫生与经济社会协调发展发挥了积极作用。随着我国社会发展进入新时代,现有卫生经济政策体系与人民群众日益增长的多层次多样化健康需求还有一定差距,各项卫生经济政策的协同性还有待提高,尤其是在当前加快推进“健康中国”建设和深化医药卫生体制改革的形势下,利益调整更加复杂,体制机制矛盾凸显,改革的整体性、系统性和协同性尤为重要,对卫生经济政策体系提出了新的更高的要求。因此,当前迫切需要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,围绕“以人民健康为中心”这一核心理念,研究梳理我国卫生经济政策体系的演进历程,剖析现行卫生经济政策体系状况和存在的问题,结合新时代背景下的新

形势与新要求,构建完善符合新时代卫生健康改革和发展要求的经济政策体系。

1 卫生经济政策体系的理论内涵及重要意义

1.1 卫生经济政策体系

卫生经济政策属于经济政策中的行业政策,与国家政治、经济制度和经济发展水平有密切关系,集中体现国家卫生健康事业的性质和发展方向,规定卫生健康资源的筹集、利用和分配方式,是国家广泛动员卫生健康资源,并对稀缺卫生健康资源的社会使用进行合理控制和最优配置,从而使其发挥最大社会效益,不断满足人民群众更高层次健康需要的政策集合。卫生经济政策体系是卫生经济政策要素之间以及不同卫生经济政策单元之间相互联系,并与政策环境相互作用的有机整体,是国家根据一定历史时期内经济社会发展的总体要求,为促进卫生健康事业发展而制定的一系列卫生经济政策措施及法律法规相互联系、相互作用的总和,是将各单项政策系统

1.国家卫生健康委卫生发展研究中心,北京 100044

地加以整合形成不可分割的有机整体。卫生经济政策强调政策措施的应用性，而卫生经济政策体系不仅强调应用性，还强调政策措施的相互联系、相互协调之后的“交互作用”，即可以产生“1+1 大于 2”的作用。

1.2 卫生经济政策体系的意义和作用

卫生经济政策体系作为一个完整的政策系统，在发挥政策整体效应、推动卫生健康事业稳定有序发展等方面具有重要意义。

1.2.1 构建完善卫生经济政策体系是发挥政策整体协同效应的根本保障

在政策体系中，任何政策都不可能孤立存在并发挥效力，而是处在不同层次中，在与其他政策的相互联系、相互制约中发挥效力。新中国成立以来，国家在各个时期形成的卫生经济政策体系均对解决当时卫生健康发展的主要矛盾、促进卫生健康事业发展起到了重要作用，但相对于特定阶段的其他矛盾和问题，政策功能可能比较分散，作用发挥具有一定局限性，需要围绕特定政策目标组合构建高效政策体系，使多项政策共同作用形成“合力”，产生良好的整体效应。

1.2.2 构建完善卫生经济政策体系是新时代卫生健康高质量发展的必然要求

在新时期国家宏观经济社会背景下，我国卫生健康事业发展仍面临诸多挑战，如资源总量不足、资源配置不合理、人员结构不平衡、基层服务能力薄弱、供给服务质量总体偏低等，需要通过卫生健康高质量发展来解决。从政策因素看，导致上述现象的原因之一是卫生经济政策体系中政策设计的整体性和针对性不强、政策框架结构失衡等。只有系统研究并不断完善卫生经济政策体系，充分发挥政策体系功能，提升政策绩效，才能在新时代、新形势、新要求下，更加有效地促进卫生健康高质量发展。

2 “以人民健康为中心”的卫生经济政策体系架构

卫生经济政策体系是一个多门类、多层次、纵横交错的庞大系统。根据政策学理论，其构成要素包括政策目标、政策主客体、政策内容、政策工具等(见图 1)，同时，卫生经济政策体系更加强调政策体系内的制度配置状态，即制度结构。

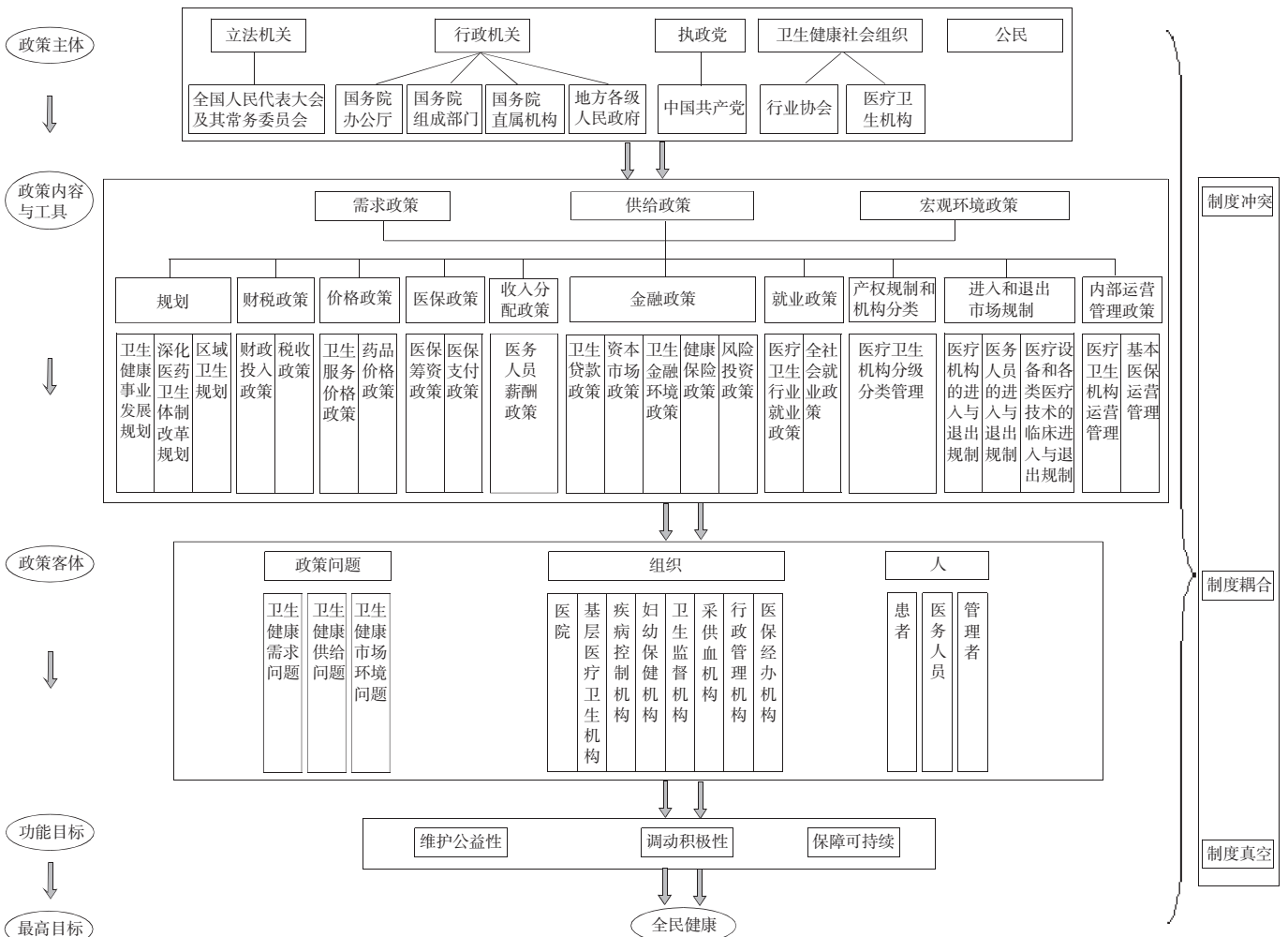


图 1 卫生经济政策体系框架

2.1 卫生经济政策体系的目标

政策目标是经济政策的出发点和归宿,制约着经济政策从制定到实施的全过程^[1]。卫生经济政策体系的政策目标包括最高目标和功能目标,最高目标是各种经济政策行为的基本规范和最终标准,功能目标应服务于最高目标,是最高目标实现的基础。

(1) 最高目标。人民健康是民族昌盛和国家富强的标志^[2]。新中国成立以来,党和国家始终坚持为人民健康服务,把提高人民健康水平、实现人人享有健康作为发展的重要目标。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央将“健康中国”上升为国家战略,把人民健康放在优先发展的战略地位,因此,“全民健康”作为卫生经济政策体系的最高目标,是统摄各领域、各部门卫生经济政策的最高指导原则。

(2) 功能目标。卫生经济政策的核心是处理政府与市场、公平与效率、激励与约束等方面的关系,关键是“维护公益性、调动积极性、保障可持续”^[3],这也是新医改以来政府制定和执行卫生经济政策的三个功能目标。在不同的发展阶段,卫生经济政策在不同目标之间的选择和侧重有所不同,而卫生经济政策体系的完善实质就是在三个功能目标之间寻找最佳平衡点,确保卫生健康事业健康可持续发展。

2.2 卫生经济政策体系的主客体

(1) 主体。卫生经济政策体系的主体为政策的决策者、制定者和实施者,涉及多个部门和机构,如立法机关、行政机关、执政党、卫生健康社会组织以及公民等。

(2) 客体。卫生经济政策体系的客体为政策所要处理的政策问题以及与之相关的组织和个人。按供需结构,可以分为卫生健康需求问题、卫生健康供给问题、卫生健康宏观环境问题等;从组织来说,可以分为各级各类医疗机构、公共卫生机构、行政管理及医保经办机构等;就个体来看,可以分为患者、医务人员、管理者等。

2.3 卫生经济政策体系的政策工具

卫生经济政策体系的政策工具是指为了实现既定的卫生健康政策目标和政策内容所采取的各种措施,既可以指采用的经济手段,也可以指具体的经济措施^[4]。对政策工具的选择,主要在政策执行阶段占据重要地位。具体来说,卫生经济政策体系的政策工具主要包括规划、财税政策、价格政策、医保政策、收入分配政策、金融政策、就业政策、产权规制和机构分类、进入和退出规制、内部运营管理政策。

2.4 卫生经济政策体系的政策内容

需求、供给和市场既是经济学中最基本的概念,也是卫生健康发展中相互联系、相互依存、相互制约的基本问题。卫生健康服务需求、供给和市场的特点及其内

在规律,是卫生健康改革与政策制定的依据。因此,完整的卫生经济政策体系应包括卫生健康需求政策、卫生健康供给政策、卫生健康宏观环境政策三个方面的基本内容。卫生健康需求政策和卫生健康供给政策共同推动卫生健康事业发展,而卫生健康宏观环境政策则影响卫生健康事业的发展并发挥宏观调控作用。

2.5 卫生经济政策体系的制度结构

政策体系的整体效应依赖于政策体系的结构,即各项政策如何配置,这在制度经济学中称为制度结构。政策体系的制度结构合理性是决定政策目标实现程度的主要因素。总体而言,制度结构有三种状态:制度耦合、制度冲突、制度真空。其中,制度耦合表明政策体系协同有序,没有互相冲突和抵制的部分,能够最大程度地发挥政策体系的整体功能;制度冲突和制度真空则表现为政策体系运转混乱和无规则性,比较典型的情况是具体政策对相关主体的激励与改革发展目标相违背,或只有目标要求而没有具体的政策落实保障。政策体系中政策配置的目标就是要实现制度耦合,减少和避免制度冲突与制度真空^[5]。

3 我国卫生经济政策体系评价分析

新中国成立以来,我国在不同经济社会发展时期和卫生健康发展阶段制定并实施了一系列具有时代特征的卫生经济政策^[6]。计划经济时期,我国的卫生经济政策体系以公益性为导向,很好地实现了公平性和公益性,但计划管理、行政干预以及主要强调福利性等政策制约了医疗机构和医务人员的积极性,总体效率不高,可持续性也受到影响。市场化改革时期,卫生健康事业发展开始强调发挥市场作用,医疗机构自主权逐步扩大、积极性不断提高、服务效率不断提升,但由于政策体系中对公益性目标的制度安排不够,也带来卫生事业公益性淡化的问题。2003 年 SARS 疫情发生后,国家开始重新重视政府职能的发挥,通过加大投入等,促进卫生健康事业公益性的逐步回归。尤其是新医改以来,更加强调“维护公益性、调动积极性、保障可持续”三个功能目标的平衡,在卫生经济政策整体作用下,有力推动了卫生健康事业的改革和发展,个人卫生支出占卫生总费用比重逐年下降,服务质量日益提升,人民健康水平不断提高。但由于各政策主体复杂、价值共识不一致,政策数量众多、类型多样,从制度配置状态看,我国卫生经济政策体系仍存在制度冲突、制度真空或政策执行不力等问题。

3.1 制度冲突

在制定政策时,各政策主体之间的政策目标存在不一致,从而导致制度冲突。例如,医保总额控费政策与优质高效服务体系建设和医疗卫生机构服务提供积极性的矛盾;基于床位和人员编制的财政补助政策与控制医

疗机构规模扩张和机构运行可持续性的矛盾;所有权政策与融资政策之间存在冲突,导致鼓励社会办医的总体方向与社会办医积极性受到严重影响的矛盾,等等。

3.2 制度真空

稳定可持续的财政投入长效机制仍未完全建立,科学合理的转移支付机制仍需进一步研究完善,卫生服务价格政策仍较缺乏,稳定可持续的城乡居民医保筹资机制尚未健全,以公益性和积极性为导向的考核评价机制和薪酬分配机制尚未建立,医疗卫生机构内部运营管理差异性举措存在缺位等,影响了卫生经济政策整体功能目标的实现。

3.3 政策执行不力

各类机构财政投入责任的落实方面仍存在差距,地区管理部门和医疗卫生机构对内部运营政策要求的落实仍然存在不到位情况等,制约了“维护公益性、调动积极性、保障可持续”目标的实现。

4 完善我国卫生经济政策体系的基本构想与策略

进入新时代,卫生经济政策的制定和调整面临复杂多样的内部和外部环境:习近平新时代中国特色社会主义思想为调整和完善卫生经济政策体系提供了理论指导和基本遵循;经济发展步入新常态为调整和完善卫生经济政策体系提出了明确要求;深化党和国家机构改革,为协同卫生经济政策体系主客体带来了新的契机;人口结构等因素的重大变化对完善卫生经济政策体系提出了新的挑战。为此,需要在“以人民健康为中心”的核心理念下,研究提出完善我国卫生经济政策体系的总体目标、主要原则、基本思路和对策建议。

4.1 完善我国卫生经济政策体系的总体目标

党的十九届四中全会明确了坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的总体目标,并绘制了未来一段时期国家制度体系建设路线图。具体到卫生健康领域,核心是构建更加成熟定型的卫生健康制度体系,强化提高人民健康水平的制度保障,其中不可或缺的一项工作是完善卫生经济政策体系,建立各项政策相互支持、协同发力的联动机制,促进卫生健康领域治理体系和治理能力现代化。据此,完善我国卫生经济政策体系的总目标为:推动卫生经济政策体系更加成熟定型,促进卫生健康领域治理能力现代化,为人民健康提供卫生经济政策保障。

4.2 完善我国卫生经济政策体系的主要原则

(1)卫生经济政策的制定和调整由“危机推动”向“理念引领”转变。纵观卫生经济政策发展历程,很多重大改革是危机推动的。在新时期,卫生经济政策体系的调整和完善不能完全被动地依靠危机推动,需要解放思想,敢想敢破,坚持“以人民健康为中心”的卫生健康事

业发展理念,真正以新发展理念引领改革。

(2)将健康融入所有政策,突破部门利益,推进卫生经济政策的整合协同。进一步牢固树立“大卫生、大健康”理念,坚持医疗、医保、医药“三医联动”,突破政策障碍和部门利益藩篱,加强政策协同、部门协同和效果协同,实现人民群众得实惠、医务人员受鼓舞、投入保障可持续、健康事业得发展。

(3)以“维护公益性、调动积极性、保障可持续”为评价视角,审慎制定和调整每一项卫生经济政策。在制定或调整每一项卫生经济政策时,都要进行“维护公益性、调动积极性、保障可持续”等方面的影响评估,确保每一项卫生经济政策都能为实现卫生健康系统目标发挥正向作用。

(4)平衡卫生经济政策的原则性和灵活性,提高卫生经济政策的可执行性和绩效。卫生经济政策涉及复杂的主体和领域,政策制定要从执行者、实施者、受众等多角度考虑,既要清晰明确、便于理解,具有可操作性,又要考虑到地区差异、机构差异、疾病差异等因素,分类指导,增强政策的针对性和有效性。

4.3 完善我国卫生经济政策体系的基本思路

(1)有利于实现“以人民健康为中心”,确保卫生健康系统为人民群众提供公平可及、系统连续的健康服务。在经济发展水平的适宜范围内,围绕健康需求的不同层次,充分发挥卫生经济政策体系的联动和支撑作用,确保在基本医疗卫生服务领域,政府通过规划政策、财政政策、价格政策、医保政策等,增强可及性并重点向贫困人群倾斜,实现基本医疗卫生有保障;在非基本医疗卫生服务领域,通过优化创新金融政策等,扩大服务供给能力,满足人群更高层次健康需求。

(2)有利于维护行业整体运行,支撑中国特色基本医疗卫生制度和整合型医疗卫生服务体系的全面建立。在供给侧,通过规划政策和财政政策等,夯实不同级别医疗卫生机构基础能力;通过价格和医保政策等,促进资源在不同级别医疗卫生机构之间的合理流动;通过收入分配政策和运行管理政策等,实现不同级别医疗卫生机构的长效稳定运行。在需求侧,重点通过医保政策促进不同人群的医疗卫生服务需求合理释放,通过价格政策和支付政策调整就医秩序。通过影响供需双方行为并辅以必要的监督管理,促进和支持基本医疗卫生制度的成熟发展,从而推进建立整合、高效的医疗卫生服务体系。

(3)有利于调动各方积极性,进一步激发各方活力,支持卫生健康行业可持续发展。进一步厘清政府和市场、政府和社会的关系,正确运用政府和市场两种手段,实现基本服务和非基本服务协调发展。坚持政府在基本医疗卫生服务领域的主导作用,充分运用财政、医保等

政策解决市场失灵问题;同时充分发挥市场机制在微观生产要素配置方面的优势,在医务人员薪酬、健康产业发展、非基本医疗卫生服务等方面引入市场机制;调动政府、市场和社会的力量,实现卫生健康领域高效可持续发展。

4.4 完善我国卫生经济政策体系的对策建议

4.4.1 明确并坚守卫生经济政策体系的目标要求

政策体系的目标导向是实现政策合力的基础,对卫生健康事业的发展至关重要。如果政策目标出现偏差,将会直接影响政策体系的良性运行。完善卫生经济政策体系首先要明确体系内各项具体政策需要达到的最终目标。如前所述,新时期我国卫生经济政策体系需要紧紧围绕“全民健康”的最高目标,坚持“维护公益性、调动积极性、保障可持续”的功能目标,提高服务能力,为人民群众提供公平可及、系统连续和优质高效的卫生健康服务。

4.4.2 进一步厘清卫生经济政策体系的主体责任

卫生经济政策实现体系化的重要环节是实现政策主体目标一致、政策举措协调和政策效果共促,避免政出多门、联动不足、效果欠佳等。进一步探索推行有利于制度耦合的体制机制改革,如推动实施“大健康部制”,解决现有体系中存在的条块分割、多头管理,“连而不动”“动而不连”甚至相互掣肘等问题;或探索建立更有政策权能的新决策协调机制,统筹卫生健康改革发展;或将卫生健康改革和发展纳入更高层面的决策议事协调机构。

4.4.3 优化卫生经济政策体系的制度结构

(1) 增强卫生经济政策体系的制度耦合。对耦合度较好的卫生经济政策,要保证政策延续,为持续推动相关改革与发展发挥政策保障,进而在新一轮政策制定中作为新政策的基础或补充继续执行;同时要加强政策的法制化建设,对耦合性较好的卫生经济政策可根据其有无立法的必要性、是否具有长期稳定性等,确认是否将其上升为国家卫生健康法律。同时,积极总结耦合情况和政策合力较好的试点政策,对政策普适性和可推广性进行分析,在此基础上将政策在全国推广^[7]。

(2) 加强协调、形成合力,扭转卫生经济政策体系的制度冲突。强化各政策主体、政策法规机构对各部门制定的政策进行审查、协调的职能,按照“将健康融入所有政策”的要求,对照公益性、积极性、可持续性的政策功能目标,推动政策制定协调衔接机制建设,为各项卫生经济政策的衔接打通路径,及时发现和反馈政策冲突,并进行修改完善。

(3) 填补卫生经济政策体系的真空。建立高效的政策系统问题发现机制,及时、准确地把握各种新问题、新

情况,研究制定切实有效的政策措施,逐一破解难题;实现从“回应型”向“前瞻型”政策转变,探索构建“前瞻性政策”的制定模式,用前瞻性视角进行科学预测和研判,防止政策真空发生。

4.4.4 进一步完善卫生经济政策工具

按照完善卫生经济政策体系的主要原则和总体思路,进一步优化相关具体政策工具,形成相应的政策内容,引导、调整、促进医疗卫生机构的服务供给行为,提高积极性,更高效率、更为持久地满足人民群众多层次、多样化的卫生健康需求。主要包括:规划政策方面,应充实资源、优化布局,推动建立优质高效的整合型卫生健康服务体系;财税政策方面,应适应财政运行新常态,转变观念,探索客观、科学、合理和可持续的财政健康投入新机制;价格政策方面,应凝聚各方共识,坚持小步快走不停步,稳慎有序推进医疗服务价格改革;医保政策方面,应以人民健康为中心,由医疗保障向健康保障转变;收入分配政策方面,应用好用足现有政策,积极探索,不断创新完善医疗卫生机构的人员激励和薪酬制度;金融政策方面,应探索应用现代金融与保险理论,转变金融与保险思想,进一步创新卫生金融政策;内部运营管理政策方面,应更新管理理念,加强制度建设和人才培养,不断提高医疗卫生机构内部运营管理能力,实现医疗卫生机构高质量发展。

参考文献

- [1] 杜乐勋.经济政策与卫生经济政策引论[J].中国卫生经济,1997(5):5-8.
- [2] 习近平:决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[EB/OL]. http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm.
- [3] 国务院关于印发“十三五”深化医药卫生体制改革规划的通知[EB/OL]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5163450.htm.
- [4] 王丹.我国文化产业政策及其体系构建研究[D].长春:东北师范大学,2013.
- [5] 张毓辉.基于分工视角的城市医疗产业组织演化研究[D].北京:北京大学,2011.
- [6] 郭锋,张毓辉,万泉,等.我国卫生经济政策体系的演进历程及评价分析——基于制度结构理论[J].卫生经济研究,2020,37(8):8-12.
- [7] 万泉,张毓辉,郭锋,等.完善新时代卫生经济政策体系的基本思路与对策[J].卫生经济研究,2020,37(8):13-17.

作者简介:张毓辉(1977—),男,研究员,国家卫生健康委卫生发展研究中心副主任,研究方向:卫生管理、健康经济、卫生改革、健康产业等。

[收稿日期 2020-07-21] [责任编辑 胡希家]