

明智的支出

——为穷人购买医疗卫生服务

Alexander S. Preker

和 John C. Langenbrunner 编



中国财政经济出版社

明智的支出

——为穷人购买医疗卫生服务

Alexander S. Preker 和 John C. Langenbrunner 编

郑联盛和王小芽 译



世界银行

中国财政经济出版社

Spending Wisely

Copyright © 2005

by The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

1818 H Street, N. W., Washington, D. C. 20433, U. S. A.

This work was originally published by The World Bank in English as *Spending Wisely* in 2005. This Chinese translation was arranged by China Financial & Economic Publishing House. China Financial & Economic Publishing House is responsible for the accuracy of the translation. In case of any discrepancies, the original language will govern.

《明智的支出》

© 2006 年, 版权所有

国际复兴开发银行/世界银行

本书原版由世界银行 2005 年以英文出版, 书名为《明智的支出》。中文版由中国财政经济出版社组织翻译并出版, 中国财政经济出版社负责翻译的准确性, 如出现理解歧义, 以英文原版为准。

本书的发现、阐释和结论为作者的观点, 未必反映世界银行执行董事或他们所代表的国家的观点。世界银行不保证本书数据的准确无误。本书所附地图的疆界、颜色、名称和其他资料, 并不表示世界银行的任何部门对任何地区的法律地位的看法, 也不意味着对这些疆界的认可或接受。

图书在版编目 (CIP) 数据

明智的支出: 为穷人购买医疗卫生服务 / (美) 普雷克尔 (Preker, A. S.),
(美) 兰登布伦纳 (Langenbrunner, J. C.) 编. 郑联盛, 王小芽译.

—北京: 中国财政经济出版社, 2006. 5

书名原文: Spending Wisely: Buying Health Services for the Poor

ISBN 7-5005-9072-5

I. 明… II. ①普… ②兰… ③郑… ④王… III. 医疗保障—
卫生服务—研究 IV. R197.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 047122 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406

北京外文印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 26.25 印张 490 000 字

2006 年 8 月第 1 版 2006 年 8 月北京第 1 次印刷

定价: 49.00 元

ISBN 7-5005-9072-5/F·7893

图字: 01-2006-3108

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

内容简介：

本书力求解决医疗卫生服务中的公平与效率问题，并认为医疗卫生的集体融资这一方式应该是目前解决问题的比较有效的方法。集体融资方式对疾病的救治以及资金的筹集都有很大的帮助。本书在介绍医疗卫生集体融资的过程中，也对有限资源和医疗护理服务的管理、明晰的支出政策、有效的支付机制等问题进行了详尽阐述。

Alexander S. Preker，世界银行首席经济学家，哈佛大学和世界银行学院教授，伦敦政治经济学院经济学博士，英属哥伦比亚大学医学博士。目前正负责监督世界银行在卫生部门、市场动态、医疗卫生融资、服务提供、医药和医疗卫生人才市场等领域的工作进展，并密切关注发展中国家加速实现2015千年发展目标的途径。他还是《2000年世界卫生报告：卫生系统的绩效衡量》的作者和世界卫生组织宏观经济和医疗卫生委员会成员。

John C. Langenbrunner, 高级医疗卫生经济学家, 曾在俄罗斯、波兰、克罗地亚、阿塞拜疆、吉尔吉斯斯坦、哈萨克斯坦以及乌兹别克斯坦等地从事医疗卫生融资工作。目前正负责世界银行中、低收入国家的国民医疗卫生账户手册的编撰工作, 其著作《国民医疗卫生账户实用指南》已于2003年出版。

策划编辑: 党海鹏
责任编辑: 付克华

序 言

在一个文明、和谐的社会中,政府有义务为穷人的健康承担一定的保障责任。因为,穷人一旦生病,很可能意味着灾难乃至生命的终结。《明智的支出:为穷人购买医疗卫生服务》一书为此开出了“药方”并且引起了越来越多国家的高度重视。

中国改革开放以来,医疗卫生事业取得了前所未有的发展。服务规模、服务条件、服务水平都有了很大程度的改善和提高。但是也应该看到,制约医疗卫生事业发展的体制性、机制性、结构性矛盾仍然存在,公共卫生相对发展滞后等问题仍未得到有效解决。我国《国民经济和社会发展规划第十一个五年规划纲要》为此指出:要按照政事分开、管办分开、医药分开、营利性与非营利性分开的方向,坚持政府主导、社会参与、转换机制、加强监管的原则,建立完善符合国情的医疗卫生体制,为广大群众提供安全方便有效合理的公共卫生和基本医疗服务。同时,要强化政府在提供公共卫生和基本医疗服务中的责任,建立各级政府间规范的责任分担与资金投入机制,逐步建立投资主体多元化、投资方式多样化的办医体制。

《明智的支出:为穷人购买医疗卫生服务》一书汇集了世界银行众多专家学者的研究成果。他们在大量实地考察和科学求证的基础上提出:通过医疗卫生集体融资购买服务这种方式,对疾病救治和资金筹措有很大的帮助,是目前解决穷人健康保障问题的一个比较有效的方法。本书在介绍医疗卫生集体融资购买服务方式的同时,还对相关的有限资源和医疗护理服务管理、明晰的支出政策、有效的支付机制等问题进行了详尽的阐述。这些研究成果对于世界各国如何进一步推进医疗卫生事业

的发展具有很好的参考价值,也非常值得我们认真学习和借鉴。因为中国目前医疗卫生领域所存在的问题,许多国家曾经存有或正在发生,本书提出的解决办法,对我们具有针对性和很强的可操作性。为了方便广大中国读者,中国财政经济出版社将本书翻译成中文出版。衷心希望本书中文版的出版发行,能够为我们学习、借鉴国际经验、不断开拓创新医疗卫生体制改革思路、进一步推进各项医疗卫生事业发展有所裨益。

财政部副部长



中文版序

这本书探讨的是如何通过卫生服务的战略性购买,提高资金投入的效益,改善服务提供的公平性。这一主题对目前在中国和其他国家正在考虑的卫生改革来讲是非常核心的问题。

提高健康水平、应对疾病挑战要求在整个卫生系统采取多种行动,具体包括提高政府的政策制订和宏观管理职能;改善卫生服务的可及性:包括人才、药品、医疗设备和消耗品;同时也要求公共的和私有的卫生服务提供方更加积极地参与。如何有效地管理有限的资源和卫生服务?是这本书重点回答的一个问题。

本书的一个亚主题是探讨服务提供模式的转变:如何从由公立部门录用人员来提供服务转变为向非政府的服务提供者购买服务——外包——近年来对于卫生服务的集体性筹资有着热烈的讨论,这一主题正是这场讨论的核心问题。提式转变的前提是要将筹资从服务提供中分离出来,以便改善公有部门的绩效,强化责任制。

另一个亚主题是探讨社会责任和患者选择之间适当的平衡。集体购买是否能够保证患者选择?在东欧和前苏联许多国家新近出现的这种“单一买单者”的模式是否能够有效地保证患者对于服务和提供方的选择?对服务购买者而言,要在多大程度上保证患者的选择,这样患者才能有度言权并能够参与到自己的健康保健中来?智利和哥伦比亚的竞争模式是否会实现更好的平衡?这些都是中国的决策者们要面临的根本性的选择。

在世界各个地区的许多国家都在将战略购买的初步经验拓展到卫

生领域。这些经验显示,实行公共资金对卫生服务投入方式的根本性转变——即由在公共部门内被动地预算转变成面对公有或非公有的服务提供方实施战略性购买,或签订服务合同——可以更好地保护患者和贫困人口的利益。

所谓的“战略性”购买意味着采取一种积极的方式来解决卫生领域内影响患者和提供方的各种问题。这种模式需要不断地探索,通过决定购买何种服务,如何而且从哪里购买服务来找到提高卫生系统绩效的最好途径。这种方式对于保护贫困人口和医疗弱势人群尤为重要。我们将本书推荐给那些面临着在不断变革的环境中如何向病人提供优质服务挑战的政策制定者们和服务提供者。

世界银行高级副行长 萨贝博

致 谢

本书编者衷心感谢在发展中国家资源配置和采购领域做出开拓性前期研究的以下人员：Brian Able-Smith、Howard Barnum、Robert Evans、William Hsiao、Jerry LaForgia、John Øvretveit、Helen Saxenian、George Schieber 和 Jeffrey Hammer。

编者特别感谢加纳卫生部前部长 Kwaku Afriyie，他独有的洞察力使得在低收入条件下策略性采购得到实际应用。

以下人员为本卷的早期版本提供了非常有价值的评论和意见。他们是：Michael Joseph Borowitz、Jan Bultman、Mukesh Chawla、Rena Eichler、Varun Gauri、Pablo Gottret、Loraine Hawkins、William Jack、Joe Kutzin、Akiko Maeda、Philip Musgrove、William Savedov、Agnes Soucat、Adam Wagstaff 和 Abdo Yazbeck。

正在进行的相似研究为本书提供了重要的参考，这些研究是在世界卫生组织、欧洲气象局和 Josep Figueras、Elke Jakubowski、Elias Mossialos、Jean Perrot、Ray Robinson 等在中东欧资源配置和采购研究中心的协作下进行的。

Enis Baris、John Fiedler、Daniel Kress、Jack Langenbrunner、Benjamin Loevinson、Akiko Maeda、Tonia Marek 和 Philipp Schnabl 等做了区域性资源配置与采购研究，Velenyi 编辑和 Enis Baris、Sarhani Chakraborty、Philip G. Cotterill、Maria Hofmarcher、Kees Klostermans、Joe Kutzin、Xingzhu Liu、Anne Mills、Eva Orosz 和 Oscar Picazo 等主持下的国家个案研究为本书提供了重要参照。

还有通过各种不同途径为本书提供评论和建议的有：Laszlo Balkanyi、Mark Bassett、Karl Carol、Cheryl Cashin、Robert Dredge、Maureen Lewis、Matthias Lundberg、Tatyana Makarova、Sheila O'Dougherty、Mead Over、Andreas Seiter、Agnes Soucat、Dennis Streveler、Zhenya Symushkin、Robert Taylor、Marko Vujicic 和 Olga Zus 等。

编者还要感谢瑞典、加拿大和美国等政府通过加拿大国际开发署（CIDA）、瑞典国际发展合作署（SIDA）、美国国际开发署（USAID）等为卫生医疗改革领域的研究和指导提供了直接和间接的资金支持。

缩 略 语

ABC	活动衍生成本
AN-DRGs	澳大利亚医疗诊断工作组
BNHI	中国台湾国民医疗健康保险局
BINP	综合营养计划
CABG	冠状动脉绕道移植手术
CBD	社区化分配机制
CHST	加拿大医疗卫生和社会转移支付机制
CPR	避孕率
CRHCC	佛罗里达州中部医疗保健联盟
DHS	人口与健康调查
DOTs	短期直接观察治疗
DRC	折旧费用
EDL	基本药物目录
EOC	基本产科护理
EU	欧盟
FFS	服务费
FONASA	(智利) 全国医疗保健基金
FSU	前苏联
GFHR	全球医疗卫生研究论坛
HALE	健康调整预期寿命
HC	历史成本
HMO	医疗保健管理组织
HPAR	医疗健康促进责任区
ICD	国际疾病分类
ICU	急进治疗单元
IDO	一体化医疗服务提供组织

ILO	国际贷款组织
IMCI	儿童疾病综合管理
IMR	婴儿死亡率
INCLEN	国际临床流行病学网络
LSMS	生活水平衡量调查
MHI	(俄罗斯) 强制医疗保险
MCH	妇幼保健
MEA	相当于现代资产
MSA	医疗储蓄账户
NBCH	(美国) 全国商业医疗健康联盟
NGO	非政府组织
NHS	(英国) 国民医疗服务制度
NRV	净变现价值
ORT	口服液体补充疗法
PBGH	太平洋医疗商业集团
PC	提供商财团
PCA	主要成分分析
PRSP	减贫战略文件
QUALYs	质量调整生命年
PRP	绩效支付机制
RAP	资源配置与采购
R&D	研究与开发
RBRVS	资源相对价值表
RFI	标准化医疗项目信息要求
SWAp	孕妇产妇死亡率全部门预防法
TBA	传统接生婆
Under-5	5 周岁以下儿童
UPHCP	城区基本医疗保健项目

目 录

致谢

缩略语

绪论

第1部分 概念性框架	2
第2部分 让战略性采购向穷人倾斜	6
第3部分 医疗卫生服务的采购	8
第4部分 采购投入要素	11
第5部分 供给、需求与市场	14
第6部分 法律和监管问题	17

第1部分 概念性框架	19
------------	----

1. 通过对医疗卫生服务的战略性采购来管理有限资源	21
Alexander S. Preker	21
医疗卫生体系的发展和医疗卫生集体融资的发展	22
医疗卫生服务公共支出的改革趋势	27
仍然需要强有力的公共政策来管理有限资源	28
购买者——提供者分离模式	31
对花费在医疗卫生服务方面的公共资金进行评估	35
即将出版的新书：有关医疗卫生部门的资源配置以及购买	36
参考文献	37
2. 为谁采购：政府免费医疗卫生服务是惠及穷人的最好方式吗？	45
Davidson R. Gwatkin	45
政府医疗卫生服务支出的受益者	46
关注政府对贫困入口的服务	50
鼓励境况更好的支付自己的医疗服务	53
结论	55

注释	56
参考文献	57
3. 采购什么：医疗卫生服务项目优先次序的重置	59
Katharina Hauck、Peter C. Smith 和 Maria Goddard	59
设置优先次序的途径	59
经济评估	60
公平性问题	62
实际的约束	65
结论	72
参考文献	72
4. 从何处购买：供应方的选择	77
Fernando Montenegro – Torres 和 Cristian Baeza	77
界定和确认合适的供应方，并配合干预措施	78
采购方能从待选的供应方购买到既定的服务吗？	81
参考文献	85
5. 如何支付：理解和应用支付激励机制	87
John C. Langenbrunner 和 Xingzhu Liu	87
付费方式的类型和激励机制的概念性框架	88
应选择哪种付费方式？	89
讨论	99
注释	101
参考文献	101
6. 以什么价格采购：可承受的价格和实际支付价格	105
Hugh Waters 和 Peter Sotir Hussey	105
提供者支付方式概述	106
成本的计算——可用的方法与信息	109
提供者和购买者的特征	112
结论	114
注释	115
参考文献	115

第2部分 让战略性采购向穷人倾斜	119
7. 采购的公平性	121
Paolo Carlo Belli	121
证据	121
什么是医疗卫生和医疗卫生福利的公平分配?	123
变量定义: 资源分配和采购的改革	126
结论和建议	133
注释	134
参考文献	138
8. 扭转逆向照顾法则	143
Finn Diderichsen	143
“逆向照顾法则”在富国和穷国中的作用	143
不公平的医疗基础设施	144
方法问题: 怎样为获取医疗服务的公平性构建资源配置	145
参考文献	151
9. 风险分摊与采购	153
Peter C. Smith 和 Sophie N. Witter	153
风险共担的方法	154
实际问题	159
结论	164
注释	165
参考文献	166
第3部分 医疗卫生服务的采购	169
10. 公共医疗卫生服务: 资金筹集与利用	171
Xingzhu Liu 和 Sheila O'Dougherty	171
谁应该支付公共医疗服务?	171
如何向医疗服务提供者付费?	179
制定更加完善的筹资和支付政策	184
参考文献	189

11. 采购的结果：与私人医疗卫生服务提供方签订合同	195
Benjamin Loevinsohn 和 April L. Harding	195
为什么要签订合同——意识形态还是实用主义？	195
签订合同的方法	197
研究方法	199
研究结果：合同可以很快提高医疗卫生服务	200
本文研究方法上的不足	207
签订合同是一个可持续的方法吗？	208
建议	210
注释	212
参考文献	212
12. 医院服务采购：决策者的关键问题	215
Eric de Roodenbeke	215
做出有效的采购决定所需遵守的关键标准	215
为谁而采购？	217
采购什么？	221
向谁购买？	224
如何支付？	227
按照何种价格付费？	229
向前迈进	232
注释	234
参考文献	234
第 4 部分 采购投入要素	237
13. 医疗保健从业人员的报酬	239
Pascal Zum 和 Orvill Adams	239
医疗保健从业人员的聘用	239
医疗保健从业人员聘用的框架	240
医疗保健从业人员“采购”条款	242
结论	249
注释	249
参考文献	249

14. 药物的采购	253
Ulrika Enemark、Anita Alban、Enrique C. Seoane – Vazquez 和 Andreas Seiter	253
发展中国家药物的分配和采购 (RAP)	253
增加药物获取途径的 RAP 战略核心政策	255
组织和制度上的安排	262
从被动购药到主动购药	265
注释	266
参考文献	266
15. 支付资本价格	271
Jon Sussex 和 Sandra Sosa – Rubi	271
商业模式	271
资本筹集	272
资本价格	273
新增资产还是全部资产?	275
名义资本定价和实际资本定价的比较	276
资本定价时间图	277
资产评估	278
结论	280
注释	280
参考文献	281
16. 医疗知识和研究费用的支付	283
Dean T. Jamison	283
优先研发的领域	284
研发的资源分配与采购 (RAP)	285
注释	290
参考文献	290
17. 资源使用概况	291
Anders Anell	291
资源分类和典型的不平衡	292
数据	294
医疗保健资源概况的结构	295
讨论	299