



中国科学院教材建设专家委员会规划教材

卫生政治学

主 编 张 晋
副主编 方鹏骞



科学出版社

中国科学院教材建设专家委员会规划教材
华中科技大学教学质量工程精品教材

卫生政治学

主 编	张 晋	湖北省卫生和计划生育委员会
副主编	方鹏骞	华中科技大学同济医学院
编 委	朱嘉龙	武汉大学人民医院
	江世虎	湖北省卫生和计划生育委员会
	关云鹏	华中科技大学同济医学院
	张红星	武汉市卫生和计划生育委员会
	高红霞	华中科技大学同济医学院
	乐 虹	华中科技大学同济医学院
	贾红英	华中科技大学同济医学院
	夏 冕	武汉大学政治与公共管理学院
	李 彬	华中科技大学同济医学院
	唐昌敏	湖北中医药大学(华中科技大学同济医学院)
	刘 丹	华中科技大学同济医学院
	罗桢妮	华中科技大学同济医学院

科 学 出 版 社

北 京

· 版权所有 侵权必究 ·

举报电话:010-64030229;010-64034315;13501151303(打假办)

内 容 简 介

本书在全球健康治理和医疗卫生改革的背景下,创新性地从政治学的角度分析了医疗卫生领域的诸多问题,系统探讨卫生领域中的各种政治现象和政治问题。本书着重分析卫生与政治之间的联系及二者协调发展的客观规律,主要包括卫生政治权力、卫生政治文化、卫生政治体系、卫生政治行为、卫生政策与卫生立法、卫生利益集团、国际卫生政治和卫生领域典型事务的政治学思考等内容。本书既具有一定的理论高度和深度,又具备一定的实证性,通过对卫生体制与卫生改革真实状态的研究揭示了其背后隐含的深层次的政治学影响因素,并探讨了一系列重大的卫生政策出台所产生的实际社会效应。

本书可作为医学院校卫生管理、公共卫生、医疗保险及其他有关医学领域专业的研究生与本科生的教学与研究之用,也可作为卫生行政管理部门及有关政府部门管理人员、各级各类医疗机构的中高层管理者以及有关研究机构科技工作者的参考书。

图书在版编目(CIP)数据

卫生政治学 / 张晋主编. —北京:科学出版社,2014.4

中国科学院教材建设专家委员会规划教材

ISBN 978-7-03-040296-7

I. 卫… II. 张… III. 卫生学-政治学 IV. R1-05

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 058239 号

责任编辑:邹梦娜 / 责任校对:刘亚琦

责任印制:肖 兴 / 封面设计:范璧合

版权所有,违者必究。未经本社许可,数字图书馆不得使用

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>

骏杰印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2014 年 4 月第 一 版 开本:787×1092 1/16

2014 年 4 月第一次印刷 印张:13 1/2

字数:310 000

定价:45.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

序

20 世纪 80 年代以来,随着西方一些国家卫生改革的不断深入,卫生改革与政治之间的关系日渐密切,卫生政治学取得了初步进展,尤其是在国家实现居民健康权利的责任与义务以及卫生资源配置公平、公正等方面的研究体现了卫生政治学的最新进展。这些进展无论是研究方法、理论深度,还是研究内容都对卫生政治学研究有独特的启发和借鉴意义。

在 2012 年 11 月召开的中国共产党第十八次全国代表大会会议报告中,胡锦涛同志重点指出健康是促进人全面发展的必然要求,要坚持为人民健康服务的方向,重点推进医疗保障、医疗服务、公共卫生、药品供应、监管体制综合改革,为群众提供安全、有效、方便、价廉的公共卫生和基本医疗服务。

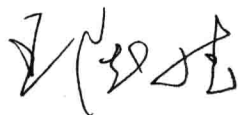
政治学作为研究以国家政权为核心的社会主要政治现象和政治关系的科学,在社会科学中具有重要的作用和地位。社会公正可以看作是政治学的核心,从政治学角度来界定社会公正,认为公正是社会的一种基本的权利和义务,要全面实现社会公正,除了缩小民众贫富差距,扩大社会保障范畴,使人民群众享受一定程度的经济公正外,还应从制度、法律与政策上努力营造公正的社会环境,以保证社会民众享有较为平等的教育、医疗、福利等各项基本权利。在医疗卫生领域,社会公正是卫生服务的基础与出发点,社会公正决定社会中每个成员在医疗卫生领域中应分享的社会利益与应承担的社会责任。因此,卫生事业作为一项具有一定福利性的公益性事业,应从社会公正出发,利用政府干预的手段,包括国家的法律、制度和政策等以维护和实现社会公正。

此外,基本医疗卫生制度的建设应以保障公民的生命健康为根本目标。根据《经济、社会和文化权利国际公约》,健康权被定义为“享受可达到的最高生理和心理健康的权利”。人人享有健康应是人类社会所要达到的主要目标,人民生活质量水平的不断提高和生命的不断延长主要依靠卫生事业的发展。而卫生事业的发展在依赖于医学科学发展的同时,也有赖于社会的政治、经济、文化的发展,特别是政治制度的保障。我国目前基本医疗卫生制度建设基本上体现了保障公民健康权这一根本目标,但还需要进一步加强其保障力度。因此,应进一步加强和完善我国卫生领域的政治制度建设,坚持以人为本,着眼于人的全面发展,把保障公民的健康权,作为国家卫生法律制度建设的出发点和立足点,真正做到维护、保障和提高公民健康权。

本书在新的时代背景下,创新性地从政治学角度分析了医疗卫生领域的诸多问题。本书由具有丰富经验的高校教师共同编写,主要内容涉及卫生政治权

力、卫生政治文化、卫生政治体系、卫生政治行为、卫生政策与卫生立法、卫生利益集团、国际卫生政治和卫生领域典型事务的政治学思考等方面内容。本书在遵循科学性和务实性的原则下,在编写过程中加入了各种典型的实例与案例,既具有一定的理论高度和深度,又具备一定的实证性,特别是本书最后一章卫生领域典型事务的政治学思考,更增强了本书内容的可读性,对当前新形势下推动医疗卫生体制改革工作具有一定的参考价值。

张晋同志是我熟知的一位长期在我国高等教育事业和卫生事业领域从事卫生管理工作的高级干部和学者。多年来他孜孜不倦地从事卫生事业管理、卫生政治学以及医院管理等方面的理论研究和实践工作,本书不仅体现了他深厚的学术功底,也展现了他对中国卫生事业发展中诸多事件独到的见解。



前 言

20 世纪 80 年代以来,随着西方国家卫生改革运动的兴起,卫生改革的政治动机、政治目的与政治介入等现象,已逐步成为卫生领域的热点议题。从政治对卫生的影响层面来看,政治结构、法律、政治文化、政党、政治人物和利益集团、群众运动等力量对卫生的影响已逐渐成为卫生政治学研究探讨的主题。

权力是政治学的核心,也是卫生政治学的核心概念。在医疗卫生领域中,卫生行政组织、医疗卫生机构、公共卫生机构、社会医疗慈善机构等,均需要依据权力结构从事权力运作,完成组织任务。在权力结构的组成和运用过程中,难免会有冲突、抗争和妥协等现象,因此如何建立卫生权力结构的基本原则,成为卫生政治学的研究使命。卫生政治学在卫生领域目前还较少提及,其重要原因是因为很多学者认为谈及政治行为,就是权力斗争或权力游戏。事实上,政治行为在当今越来越开放的社会环境中是不可避免的。当任何一个利益集团(包括医药企业、医疗服务提供机构、医疗机构的医务人员、患者等)的权力意识抬头,各个主体会在不同的社会政治环境中,尽可能地争取或保护其自身利益或影响资源的分配,因此卫生政治行为在医疗卫生领域是经常发生的。目前卫生政治学研究的趋势大致可以分为两个方向:一是服务于卫生政策的制定和实施;二是卫生政治行为的研究。

本书在全球卫生改革的背景下,从国家政治的立场对卫生领域引发的政治问题进行了分析,通过对卫生改革实践真实状态的研究揭示了卫生改革背后隐含的深层政治学原因,并探讨了一系列重大的卫生改革和卫生政策出台以及所产生的实际社会效应。本书以卫生与政治之间关系展开新的研究,认为关于卫生与政治关系的研究需要将卫生政治制度、政治权利、政治文化、政治行为、政治体制等融合到一起,开辟新的研究领域。

本书的部分内容来源于教育部哲学与社会科学研究重大攻关项目《我国公立医院治理与监管问题研究》(10JZD0027)、国家自然科学基金面上项目《基于激励规制与多元治理的我国公立医院监管模式及其实现机制研究》(71073062)和中澳卫生与艾滋病项目《基于县乡村一体化的县级医疗中心管理体系及运行机制研究》(HSS105)的有关研究成果。

本书共有 9 章内容。第一章(张晋、方鹏骞、朱嘉龙)介绍了卫生政治学作为一门多学科融合的综合学科,其研究对象、研究的主要内容、研究方法、研究领域及与卫生政治学相关的知识体系。第二章(张晋、高红霞、方鹏骞)主要涉及卫生行政权力在卫生领域发挥的重要作用。第三章(方鹏骞、刘丹、江世

虎)主要讲到政治文化对卫生领域的重大影响。第四章(高红霞、关云鹏、张红星)主要讲到政治体系、卫生政治体系与卫生行政管理体系方面的内容。第五章(乐虹、唐昌敏、朱嘉龙)将政治行为引申到卫生领域,介绍了健康权、卫生政治参与以及卫生政治行为的政治选择等方面内容。第六章(贾红英、唐昌敏、张红星)从卫生政策与卫生立法的角度,介绍了诸多政治要素对卫生领域的影响。第七章(李彬、方鹏骞、江世虎)阐述利益集团概念、理论和方法,剖析我国医疗卫生领域产生的新旧利益集团,及其对改革的路径选择和绩效的影响。第八章(夏冕、张晋、朱嘉龙)从全球性的卫生政治活动的角度,研究了以国家为主体的国际行为体在卫生领域的跨国互动关系,并进而主要从政治的视角研究影响这种互动关系的一切因素以及以国际行为体的互动关系为背景的全球卫生治理。第九章(方鹏骞、贾红英、夏冕、唐昌敏、罗楨妮)对中国“新医改”方案、基本医疗保障制度、“非典”事件、“三聚氰胺”事件和医药价格规制等典型事务进行了政治学层面的探讨与分析。

本书可作为医学院校卫生管理、公共卫生、医疗保险及其他有关医学领域专业的研究生与本科生的教学与研究之用,也可作为卫生行政管理部门及有关政府部门管理人员、各级各类医疗机构的中高层级管理者以及有关研究机构科技工作者的参考书。

鉴于卫生政治学涉及的理论和方法较新,覆盖的专业面较广,同时也限于作者的时间与水平,书中不足之处恳请广大读者批评指正。

最后,感谢各位领导的支持与参编人员的团结协作!

编 者

目 录

序

前言

第一章 绪论	(1)
第一节 卫生与政治	(1)
一、政治的概念	(1)
二、卫生的概念	(2)
三、卫生政治学的研究起点	(3)
第二节 卫生政治学的研究方法	(6)
一、政治学的研究方法	(6)
二、卫生政治学的研究方法	(8)
第三节 卫生政治学的研究内容	(9)
一、卫生政治学研究的背景	(9)
二、卫生政治学研究的特点	(9)
三、当前卫生政治学的研究主题	(10)
第二章 卫生政治权力	(12)
第一节 政治权力概述	(12)
一、权力的含义	(12)
二、政治权力的概念	(13)
三、权力与其他几个概念的区分	(15)
四、政治权力的来源	(17)
五、政治权力与行政权力的分离	(18)
第二节 卫生政治权力	(19)
一、卫生政治权力的概念	(19)
二、卫生政治权力的划分	(19)
三、卫生政治权力的作用	(20)
四、卫生政治权力的价值取向	(21)
第三节 卫生行政权力	(23)
一、卫生行政权力的概念	(23)
二、卫生行政权力的特征	(23)
三、卫生行政权力的划分	(24)
四、卫生行政问责	(25)
第三章 卫生政治文化	(28)
第一节 政治文化概述	(28)
一、政治文化的含义与特征	(28)
二、政治文化的构成与功能	(30)
三、政治文化的分类	(31)

四、政治文化与社会资本	(33)
第二节 卫生政治文化	(35)
一、卫生政治文化的含义与功能	(35)
二、中国卫生政治文化的形成与发展	(36)
三、卫生政治中的意识形态与价值选择	(39)
四、建设和谐卫生政治文化的重要意义	(40)
第三节 卫生政治社会化	(41)
一、政治社会化	(41)
二、卫生政治社会化	(43)
第四章 卫生政治体系	(46)
第一节 政治体系概述	(46)
一、政治体系的概念	(46)
二、政治体系的构成	(47)
三、国家与政府的职能	(50)
第二节 卫生政治体系	(51)
一、国家与卫生政治	(51)
二、政府与卫生职能	(54)
三、医疗卫生利益集团	(56)
第三节 卫生行政管理体系	(57)
一、卫生行政的概念	(57)
二、卫生行政组织结构与构成	(57)
三、卫生行政人员	(59)
四、卫生行政协调与监督	(61)
五、卫生行政垄断	(62)
第五章 卫生政治行为	(65)
第一节 政治行为概述	(65)
一、政治统治	(65)
二、公共治理	(67)
三、政治参与	(68)
第二节 卫生政治行为	(70)
一、卫生政治行为的内涵	(70)
二、健康是基本的人权	(71)
三、卫生政治参与	(73)
第三节 卫生政治行为的政治选择	(75)
一、卫生正义	(75)
二、公益性和福利性	(78)
三、卫生公平与效率	(81)
第六章 卫生政策与卫生立法	(86)
第一节 政策与立法概述	(86)
一、政策	(86)
二、公共政策	(88)
三、立法	(90)

第二节 卫生政策与卫生立法	(94)
一、卫生政策	(94)
二、卫生立法	(96)
第三节 政治要素对卫生政策与立法的影响	(100)
一、政治文化对卫生政策与立法的影响	(100)
二、政治权力对卫生政策与立法的影响	(102)
三、政治参与对卫生政策与立法的影响	(105)
四、政治发展对卫生政策与立法的影响	(107)
第四节 卫生政策的政治学分析	(109)
一、卫生政策与政治学的关系	(109)
二、卫生政策过程的政治学分析	(110)
第七章 卫生利益集团	(116)
第一节 卫生利益相关集团	(116)
一、相关概念	(116)
二、利益集团的构成	(119)
三、卫生利益集团对卫生政治的影响	(120)
四、我国卫生改革中利益集团的格局	(123)
第二节 医疗服务集团	(125)
一、医疗服务相关集团的含义	(125)
二、医疗服务行业的特殊性	(125)
三、医疗服务相关集团对卫生政治的影响	(126)
四、对医疗服务相关集团的规范	(127)
第三节 药品相关集团	(129)
一、药品相关集团构成	(129)
二、药业收益分配与问题分析	(130)
三、药品相关集团对卫生政治的影响	(132)
四、药品相关集团的规制	(133)
第四节 患者集团	(135)
一、患者集团参与卫生改革的现状	(135)
二、患者集团参与卫生政治的意义	(136)
三、患者利益集团的地位与影响因素	(136)
四、患者集团参政能力的提升	(138)
第八章 国际卫生政治	(141)
第一节 国际卫生政治行为体	(141)
一、国际政治行为体的基本条件	(141)
二、国际卫生政治主体的类型	(142)
第二节 国际卫生政治问题与行为	(144)
一、国际卫生政治问题及特点	(144)
二、国际卫生政治问题的原则	(145)
三、国际卫生政治的价值、规则	(146)
第三节 全球卫生治理	(148)
一、全球卫生治理的基本概念	(148)

二、全球卫生治理的目标	(149)
三、全球卫生治理需要解决的关键性问题	(150)
四、全球卫生治理的基本分析框架	(151)
五、全球卫生治理的核心内容	(151)
第四节 中国与全球卫生治理	(153)
一、我国参与卫生合作主体的发展状况	(153)
二、我国参与全球卫生合作的主要领域	(159)
三、我国参与建立新的全球卫生合作规则和机制	(159)
第五节 全球卫生治理的国际经验	(162)
一、全球和区域性国际组织的相关政策措施	(162)
二、国家间和国家层面的相关政策措施	(167)
三、非政府及学术机构开展多种形式的研究活动	(170)
四、可借鉴的国际经验	(171)
第九章 卫生领域典型事务的政治学思考	(174)
第一节 中国“新医改”方案的政治学思考	(174)
一、“新医改”历史进程回顾	(174)
二、“新医改”方案的政策价值	(175)
三、“新医改”方案的政策议程和政治学思考	(177)
四、医疗体制改革的政治学对策	(178)
第二节 基本医疗保障制度的政治学思考	(180)
一、基本医疗保障制度的发展历程	(181)
二、我国基本医疗保障主要政策	(181)
三、基本医疗保障制度的政治学功能	(183)
第三节 “非典”事件的政治学思考	(185)
一、“非典”暴发流行的政治因素	(185)
二、“非典”事件对政治观念的影响	(186)
三、“非典”事件的政治启示	(188)
第四节 “三聚氰胺”事件的政治学思考	(192)
一、“三聚氰胺”事件的由来	(192)
二、“三聚氰胺”事件的政治学分析	(193)
三、“三聚氰胺”事件的政治启示	(195)
第五节 医疗价格规制的政治学思考	(197)
一、影响医疗价格规制的政治因素	(198)
二、医疗价格规制中存在的困难	(198)
三、价格规制中的利益整合	(199)
汉英名词对照	(201)
主要参考文献	(202)

“共和国”的活动。“共和国”(Res Public)一词中的“公共”(public)源自“人民”(populus)。在古罗马,“共和国”被理解为是“人民的共同事务”,它不是在某一个地域中人的偶然聚合,而是一个有机的共同体。因此,由共同的习俗、法和利益而联合起来的共同体尽管表现为在一定地域范围中确定的一群人,但是疆土、人民、权力统治并不足以构成共和国,共和国之所以是共和国,其首要的理由就是统治的正义性;共和国是人民的事业。

由罗马共和国蜕化而来的罗马帝国在北方蛮族的入侵浪潮中走向了分裂,北方蛮族对原始自由的尊崇和部落法的继承,由领主和封臣所构成的等级体系及教会的兴起和发展,是上中世纪欧洲的三大景观。政治的内涵也因此发生了深刻的变化,从而也构成了架通古代政治和现代政治的桥梁。与古典政治相比,此时政治已经蜕化成了一种利益政治,是家长与臣仆之间的统治与被统治关系,政治活动成了私人领域的扩大化。

现代政治是一种以近现代国家为中心的政治,其兴起与发展则来自于现代市民社会的兴起与发展,其提出了以私人利益为基础而结成近现代国家的需要,并进而形成了近现代国家与社会的辩证关系,政治的内涵中由此而赋予了经济的含义。

现代国家政治的另一特性是以主权为核心的权力政治。国家(state)一词,其本义是指统治者的职位或位置,其引申义为政权,政治运作的方式出现了权术化的趋势,政治变成了围绕着权力的竞取而展开的谋略和阴谋活动。

1789年爆发的法国大革命对现代政治产生了两个最重要的影响,一方面作为最高权力的政权和作为民族共同体的国家开始融为一体,国家在政权的基础上开始具有了民族利益共同体的意义;另一方面君主主权开始被人民主权所替代。来源于人民的主权在国内成了最高的统治者与管辖者,在国际上成了本国人民私人利益总和的国家利益的最高代表。从此,政治便成了一定经济基础之上的上层建筑,成了围绕着获得、保持和夺取权力而展开的活动的总称。

但是,在全球化时代到来之际,这种以国家政治和权力政治为特性的政治已经受到了全球化所带来的冲击,政治的内涵可能会在这个新的时代又发生新的变化。

二、卫生的概念

马克思主义认为,人类的卫生保健活动有两个基本方面:一是它的自然形式,即卫生技术方面,这是医学科学所要研究的,也是预防和医疗的具体实践问题;二是它的社会形式,即卫生保健活动的社会性质方面,这是由社会制度决定的,是马克思主义卫生理论所要研究的问题。马克思主义卫生理论的基本内容,大致存在以下几个方面:

1. 关于卫生保健活动与两种生产的关系 马克思主义所讲的两​​种生产,一种是指物质资料生产,另一种是指人口生产。这两种生产互为前提、互为条件,又互相影响、互相制约。马克思说,物质资料的生产是“一切人类生存的第一个前提也就是一切历史的第一个前提”;而“人本身是他自己的物质生产的基础,也是他进行其他各种生产的基础。因此,所有对人这个生产主体发生影响的情况,都会在或大或小的程度上改变人的各种职能和活动。”卫生保健活动就是通过对人类生命活动的调节,来调节人口生产,从而影响物质资料生产;而物质资料生产发展的规模、速度和水平,又决定着卫生保健活动发展的规模、速度和水平,并进而制约着人口生产的发展。在人类历史发展的一个长时期内,由于生产力发展缓慢,生产力水平非常低下,人口生产主要是以家庭为单位来进行的。那时卫生保健条件很差,人口生产发展非常缓慢。到了资本主义社会,由于生产力的迅猛发展,生产的社会化程度越来越高,卫生条件的日益改善,人口生产也随之向社会化的方向加速度地发展着。这是一个不以人们的意志为转移

的客观规律。马克思主义卫生理论科学地阐明了这个规律。

2. 关于医务劳动的性质问题 医务劳动究竟是什么性质的劳动?是生产劳动,还是非生产劳动?这是一个重大的理论问题。对于资本主义制度下的医务劳动,马克思根据当时情况,曾经指出它属于非生产劳动。第一,它直接同收入相交换,不同资本相交换,不作为资本预付;第二,它不生产商品,它没有物化在商品中。对于社会主义制度下的医务劳动,马克思主义经典作家曾经指出了它的福利性质。至于是否有生产性质则未触及。目前,我国经济学界仍在讨论生产劳动和非生产劳动的问题,争论的焦点是:对于马克思对生产劳动所下的两方面定义及其相互关系,究竟如何理解?对当前资本主义世界和社会主义制度下卫生事业的新发展,究竟如何评价?搞清楚这些问题,不仅在理论上具有重大意义,在实践上也有重大意义。

3. 关于资本主义制度下无产阶级的卫生状况 马克思主义经典作家非常重视对资本主义制度下无产阶级卫生状况的调查研究,并且以大量的篇幅进行了无情的揭露和深刻的分析。恩格斯在《英国工人阶级状况》一书中指出,包括工人阶级卫生状况在内的工人阶级的生活状况和劳动状况,是当代一切社会运动的真正基础和出发点,因为它是我们目前社会一切灾难最尖锐、最露骨的表现。“……为了给社会主义理论,同时给那些认为社会主义理论有权存在的见解提供坚实的基础,为了肃清(赞成和反对)社会主义理论的一切空想和臆造,研究无产阶级的境况是十分必要的。”马克思、恩格斯和列宁反复指出:资产阶级活着就是为了赚钱,他们像狼一样贪求剩余劳动,根本不关心工人的健康和寿命,他们对工人生命和健康的摧残属于“社会谋杀”;而“工厂法”的制定及其实施则说明,资本家不愿意改善工人的卫生状况;但是在无产阶级斗争的压力下,再加上可怕的流行病同样威胁到资本家先生们的时候,资本家先生才不得不采取某些措施来改善工人的卫生状况。即便如此,雇佣工人被剥削、被奴役的地位,并没有丝毫的改变。要从根本上改善工人的卫生状况,只有通过革命手段,推翻资本主义制度,建立社会主义制度。这就是马克思主义经典作家们在调查、研究、分析、论述资本主义制度下无产阶级的卫生状况时,所得出的革命结论。这些论述,对于认识资本主义制度下卫生保健事业的本质及其发展规律,启发无产阶级的革命觉悟,积极行动起来、为推翻资本主义制度而斗争,具有重大意义。

4. 关于社会主义制度下卫生工作的重要性 马克思主义经典作家在考察所有重大问题时,总是高瞻远瞩。他们在论及社会主义制度下卫生工作的重要性时,首先把卫生工作跟人的全面发展联系起来考察,跟共产主义伟大事业联系起来考察,深刻指出卫生工作可以促使人的全面发展,而人的全面发展则是过渡到共产主义的条件之一,也是共产主义者的目的。当论及社会主义革命和社会主义建设时期卫生工作的根本任务时,革命导师指出,必须千方百计地保障工人阶级和广大人民群众的生命和健康。这是因为,工人阶级和广大人民群众不仅是资本主义旧社会的破坏者,也是社会主义新社会的建设者。1917年俄国十月革命后,帝国主义强盗们对新生的苏维埃政权进行武装干涉,反动的俄国资产阶级在帝国主义支持下挑起了国内战争,饥饿、燃料不足和斑疹伤寒流行三大灾难降临到俄国人民头上,严重地威胁着新生的苏维埃政权。正是在这种情况下,革命导师列宁在1919年12月5日全俄苏维埃第七次代表大会上斩钉截铁地说:“或者是‘虱子’战胜社会主义,或者是社会主义战胜‘虱子’”。除上述外,马克思主义卫生理论还包括有关维护无产阶级的生命和健康、建设社会主义卫生事业的道路和方法等方面的内容。

三、卫生政治学的研究起点

卫生与政治的关系,主要体现为卫生受到政治权力、政治价值与行为、政治体制以及政

治纲领与公共政策的制约,同时又通过发挥卫生的政治功能而服务于政治,实现社会的政治目标。考察卫生与政治之间的关系是卫生政治学理论研究的起点。

1. 政治对卫生的制约作用 政治对卫生的制约主要表现为政权的性质、政治制度及政治纲领对卫生事业发展的影响。

(1) 政权性质决定了卫生事业的领导权和卫生资源的权利主体:在人类历史上,卫生与政治的关系是沿着由简单到复杂、由某些方面到更多方面的轨迹发展的。医药卫生是保护人类生命和健康的科学技术,是为全人类服务的,它的基本属性是社会性,不存在阶级性。但在阶级社会里,医药卫生是被经济上、政治上和文化上占统治地位的剥削阶级所控制和利用的,从事医药卫生活动的人也在一定的阶级地位中生活,这就使医药卫生在一定的条件下与政治发生某种联系。政权的性质决定了卫生事业的领导权及卫生资源的权利主体。掌握政权的统治阶级决定了谁能够拥有接受卫生与健康的权利和宏观分配的公正性。在决定卫生事业为谁服务时,我们最关心的是公正,然而政治上的不平等往往决定了卫生机会的不平等。

(2) 政治体制决定了卫生事业的管理体制:政治体制是指统治阶级治理国家的形式,如中央集权制和地方分权制等。一个国家的政治体制决定了它的卫生体制,对于卫生事业而言,主要表现在政治体制对卫生事业的管理体制的影响上。例如,由于美国实行联邦制的国家政权管理形式,因而与之相应的卫生事业采用的就是地方分权的管理体制。而实行中央集权制的法国,卫生则由国家统一管理。

(3) 政治纲领决定了卫生工作的方针、目的:政治纲领是一个国家政体的具体行动指南,是政治理想的具体化,它规定了卫生工作的方向、目的、途径等。在一定的政治制度下卫生工作的目的,必然服从并服务于国家政权的人才,体现了政治体制对卫生目的的影响。一个国家往往是通过《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)规定卫生工作的方针,明确卫生的目的。我国《宪法》第二十一条规定了国家发展医疗卫生事业,发展现代医药和我国传统医药,鼓励和支持农村集体经济组织、国家企业事业组织和街道组织举办各种医疗卫生设施,开展群众性的卫生活动,保护人民健康。

建立基本医疗卫生制度,从政治改革的视野来看,就是一个民众参与、民众表达和民众监督的过程,就是一个塑造公民人格、培养公民意识、培育公民社会的过程,就是一个重塑政府职能、重建公共服务型政府、提升政府形象的过程,就是一个维护基本人权、追求人的自由、实现社会公平正义、最大限度释放社会生产力的过程。全国人民代表大会适时将基本医疗卫生制度载入我国《宪法》,并完善违宪审查机制和法律监督机制,是现实而有实效的选择。

(4) 政治文化决定了卫生事业的发展:从国际经验看,一个国家卫生体制的建立和完善,不仅取决于经济发展水平,更取决于政府的政治意愿和社会价值取向。墨西哥、巴西和印度等同属发展中的人口大国,尽管经济发展水平较低,但由于人民和政府强烈的政治意愿,国家宪法和基本立法建立了公平的基本卫生保健制度。例如,1983年,墨西哥通过了“宪法修正案”和“卫生基本法”,赋予每个公民获得健康保护的基本权利。1986年,巴西政府把保障所有公民的健康权益作为各级政府的责任,将建立国家“统一医疗体系”写入了新宪法。

2. 卫生的政治功能 卫生不仅受到政治的影响和制约,同时也能动地作用于政治的发展,发挥着巨大的政治功能。卫生的政治功能主要表现在维护社会政治稳定和促进社会政治的变革。

(1) 卫生具有维系社会公平的功能:卫生事业是调节社会关系、保障和改善民生的关键,同时是维系社会公平的基础。确保所有社会成员都能够得到基本的医疗卫生服务是促

进社会稳定和发展的需要,是建设和谐社会的需要。

(2) 卫生具有维护社会稳定的功能:卫生的政治功能首先表现在它对维护社会政治稳定所起的十分重要的作用。这一功能主要体现在:作为关系最广大人民群众切身利益和保障社会民主、公平和稳定的重要手段和途径,卫生事业具有维系社会公正、体现社会公益性的作用。发展卫生事业不仅仅是满足人民群众不断增长的物质文明和精神文明的需要,也是政治文明和生态文明的需要。

卫生工作直接关系到广大人民群众切身利益。中国共产党第十六次全国代表大会(简称党的十六大)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、可持续的发展观。“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。胡锦涛同志提出群众利益无小事,要求我们时时刻刻把群众利益放在心上,尽心尽力把涉及群众利益的事情办好。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。

近代以来,卫生与政治的关系开始进入理论研究领域。

1) 马克思主义的卫生政治关系观点:马克思主义在论述卫生问题时,从未把卫生保健看成是一个单纯的业务工作问题或单纯的卫生技术问题,而是把它看成是“一个由社会制度所决定、关系到社会全体成员的生命和健康、关系到社会存在和发展的重大问题”。马克思主义不仅论述了卫生与经济的关系,而且论述了卫生与政治、卫生与文化的关系。

2) 我国现代政治学理论对宏观卫生政策的影响:马克思列宁主义、毛泽东思想对卫生政策的影响。新中国成立以来,对我国影响最大的政治思想是科学社会主义政治学说。新民主主义理论、社会主义建设理论、关于政策和策略的理论、关于思想政治工作和文化工作的理论等都对宏观卫生政策的制定起到了导向作用。这些政治思想对我国的宏观卫生政策产生了巨大影响,比如新中国成立初期,我国的卫生工作方针“面向工农兵,预防为主、团结中医,卫生工作群众运动相结合”,充分体现了无产阶级的阶级特征。新中国成立以后,作为一个社会主义国家,农民构成了我国人口的绝大多数,卫生工作为农民服务是必须要遵循的一个原则。20世纪60年代,毛泽东同志发出了“把医疗卫生工作的重点放到农村去”的号召。

毛泽东同志一向把卫生工作看作是政府的职责、党的职责。早在革命战争时期,毛泽东同志就指出“军政机关对于卫生问题,再不能像从前一样不注意,以后各种会议,应该充分讨论卫生问题”“发动广大群众的卫生运动,减少疾病以至消灭疾病,是每个乡苏维埃的责任”。毛泽东同志在《新民主主义论》里指出,新民主主义文化应当是民族的、科学的、大众的;在《论联合政府》中指出,应当积极地预防和医治人民的疾病,推广人民的医药卫生事业,并主张实行社会保险,保护青年、妇女、儿童的利益等,成为我国卫生工作的重要指导思想及其方针。新中国成立后,毛泽东同志强调党和政府必须切实加强对卫生工作的领导。特别是在毛泽东同志起草的《中央关于卫生工作的指示》中,一再提醒各级党委主要负责同志要重视卫生工作,领导同志要亲自挂帅,切实加强领导。

随着改革开放的深入,邓小平理论不断完善给卫生事业发展创造了良好的环境。社会主义初级阶段理论的提出使我们对卫生事业发展有了新的认识。由于社会主义初级阶段的主要矛盾是人们日益增长的物质文化需要与相对落后的社会生产力之间的矛盾,因此

我们也必须以这样的观点来看待卫生问题,努力发展医疗卫生技术和卫生资源,缓解人们的卫生需求与卫生资源供给的矛盾。社会主义改革理论提出改革是社会发展的动力。改革是社会基本矛盾运动的必然结果。唯物辩证法认为,矛盾是事物发展的动力,也是人类社会发展的动力,同样也是社会主义发展的动力。在社会发展中,矛盾贯穿于人类社会始终。我国卫生事业的发展也必然存在很多矛盾,把改革理论的思想运用到卫生领域,就有了1997年以后所颁布的医药卫生体制三项改革等政策的出台。社会主义市场经济理论认识到计划经济存在根本的弊病,即政治职责不清、忽视价值规律和市场的作用,分配中平均主义严重等。这一理论的提出标志着我国社会主义经济体制思想的根本转变。这种思想上的转变对卫生系统市场理论、政府对卫生机构的管理职责的界定、政府卫生补偿机制等都产生了重大影响。

关于社会主义民主政治理论,党的十四大报告指出:“经济体制改革和经济发展相适应,必须按照民主化和法制化紧密结合的要求,积极推进政治体制改革。”在提高人民生活水平的同时,加强建设社会主义民主政治。克服权力的过分集中,实行政企(事)分开;克服官僚主义,从制度建设着手改革政治体制;下放权力,解决好中央与地方的关系;精简机构,减少冗员,提高效率;废除干部领导职务终身制,反对特权;健全社会主义法制,使民主制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变等。特别是2004年7月1日《中华人民共和国行政许可法》正式实施后,对于推进政府职能转变和管理创新,推进依法行政和建设法治政府将会起到极大的推动作用。社会主义民主政治思想给卫生机构改革、人事制度改革、卫生法律法规的健全提供了强大的理论支持。

第二节 卫生政治学的研究方法

一、政治学的研究方法

方法论的研究对于一门学科是至关重要的。理论与学术的突破与创新,首先应是方法论上的突破与创新。一门学科的完善,其标志是形成了一套独有的、系统的方法论体系。一种政治理论“如果不能从方法上检验和发展,则永远是一种没有用处的理论”。自从亚里士多德提出政治学概念以来的2000多年里,无数的政治学者为政治学方法论的完善贡献了自己的智慧。当代西方政治学体系林立,学派众多,研究方法多样,如历史比较、现实主义、制度研究、心理分析、团体理论、要素分析、实地调查、定量分析、政策分析、权力分析、角色理论、精英分析、博弈论、政治场论、理性选择理论、行为分析、政治沟通理论等。就目前的研究状况,政治学研究方法可大致分为三个层次,分别为哲学层面、范式层面和技术层面。^①

1. 哲学层面 政治学研究方法的世界观基础。简单地说,世界观是对世界的根本看法。它包括本体论和认识论两个方面,指导人们进行政治研究的总体性原则和观念,又称世界观,是最高层次的方法。在方法论上,它是唯心主义和唯物主义、有神论和无神论的差别与对立。不同的阶级立场和意识形态,影响人们对方法论的选择。所谓本体原是德国哲学家康德唯心主义哲学中的重要概念,指与现象对立的不可认识的自在之物。本体论是学

^①[德]克劳斯·冯·柏依姆.当代政治理论.李黎.北京:商务印书馆,1990.61.

者根本世界观在理论创作时的哲学表达或反映,一般分为观念本体论和物质本体论,前者又称理念主义,后者又称物质主义。^①所谓认识论,是指关于人类认识的来源、发展过程,以及认识与实践关系的学说。^②认识论是理论能否认识世界和如何获得对世界的认识问题的概念。人的思维如果能认识现实世界,那就是可知论;如果不能认识,就是不可知论。同时,如果思维为第一性,那么就是唯心主义认识论,如果相反即为唯物主义认识论。^③

辩证唯物主义和历史唯物主义是科学的世界观和方法论,是政治学研究的根本方法。它要求辩证客观地认识和分析政治现象,其基本点是:①具体问题具体分析。研究任何政治问题都必须把它们放在一定的历史、社会、经济、文化条件下进行考察。②从具体到一般。研究政治现象必须从具体问题入手,从中得出普遍性的结论,而不能用主观预定的模式去规定具体现象。③理论联系实际。政治学研究要紧密联系实际情况,用政治理论指导政治实践,同时使理论在实践中不断丰富和完善。④阶级分析。从阶级关系和阶级斗争的角度,观察和分析复杂的政治现象,以揭示政治现象的本质。⑤经济分析。政治归根结底是经济的反映,为经济服务,物质生活的生产方式制约着政治生活,这是分析和理解政治现象的基本观点。

2. 范式层面 一般认为,“范式”一词是美国著名科学哲学家库恩在《科学革命的结构》中提出的。“政治科学中的范式是为了组织相关概念、理论和实践模型而建构的。理论范式指的是理论逻辑模式,它是由理论的构成要素、要素的结构方式等方面组成的。”我们可以将范式简单地理解为研究问题、观察问题、分析问题、解决问题所使用的一套概念、方法及原则的总称,它是对某种社会科学研究方法的总体综合或抽象,反映学者整体的研究思路。在范式层面,我们可以将政治学研究方法分为规范研究与实证研究两种类型。

(1) 规范研究——传统政治学的研究方法:传统政治学是指行为主义和后行为主义兴起之前的政治学。传统政治学注重对国家机构、权力、制度等方面的研究。传统政治学注重政治哲理和政治历史分析,尚无事实分析要脱离价值分析的观点。政治学者研究政治现象的目的就是要对现实提出批评或为其辩护。传统政治学多采用思辨式语言和演绎推理的方法。相对于行为主义政治学,传统政治学往往是一种静态研究。主要的研究范式有:历史-比较研究法、阶级分析法、机构研究法、制度研究法、法律研究法等。

(2) 实证研究——现代政治学的研究方法:现代政治学主要指行为主义政治学以及后行为主义政治学等。它不局限于对正式机构、法律、文献、制度的研究,而是将政治人的行为、心理及其背景文化等纳入自己的研究范围。它主张政治学研究要价值中立,以不偏不倚的态度得出结论。它注重经验方法,强调运用技术手段和借用其他学科的方法和成果来解释政治现象。相对于传统政治学,它是一种动态研究。主要的研究范式有:心理学分析法(它是现代政治学研究的基础)、经济学分析法(如理性选择理论)、社会学分析法(如精英分析、政治团体分析、政治角色分析和政治文化分析)、系统分析法、结构-功能分析法等。

3. 技术层面 技术层面的方法主要是指对资料的采集分类、对数据的整理加工,以及形成研究成果等工具性、程序化的方法。目的是使研究更加科学化、规范化。工具性方法在第二次世界大战后,随着行为主义的兴起日益受到重视。这些方法适应了实证主义的研究,尤其在计算机广泛应用于政治学研究的今天,技术层面的方法因其自身的重大作用越来越受到学者

①现代汉语词典(修订本).北京:商务印书馆,1998.60.1067.

②现代汉语词典(2002年增补本).北京:商务印书馆,2002.1067.

③胡宗山.西方国际关系理论方法论体系初探.社会主义研究,2003.(2).91.