

 21世纪 经济与管理规划教材
财政学系列

卫生财政学

PUBLIC FINANCE ON HEALTH

王俊 吴明/主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



卫生财政学

PUBLIC FINANCE IN HEALTH

第三版





21世纪 经济与管理规划教材
财政学系列

卫生财政学

PUBLIC FINANCE ON HEALTH

王俊 吴明 / 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

卫生财政学/王俊,吴明主编. —北京:北京大学出版社,2011.9

(21世纪经济与管理规划教材·财政学系列)

ISBN 978-7-301-16840-0

I. ①卫… II. ①王… ②吴… III. ①卫生工作-财政学-高等学校-教材 IV. ①R1

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第203625号

书 名: 卫生财政学

著作责任者: 王 俊 吴 明 主编

责任编辑: 张 燕

标准书号: ISBN 978-7-301-16840-0/F·2925

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路205号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752926 出版部 62754962

电子邮箱: em@pup.cn

印刷者: 涿州市星河印刷有限公司

经 销 者: 新华书店

730毫米×980毫米 16开本 19印张 328千字

2011年9月第1版 2011年9月第1次印刷

定 价: 38.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

前 言

从现代经济学理论来看,政府介入医疗卫生领域主要基于以下几种理由:(1) 保障具有公共物品或准公共物品特性的医疗卫生服务、健康保护活动、健康信息服务等的有效提供。(2) 纠正由于信息不对称造成的医疗卫生市场缺陷,使医疗卫生服务兼顾效率和公平。(3) 补助贫困者,使其能够获得一定的基本医疗服务。政府对医疗卫生领域有效介入的主要目的在于:健康、低成本、满意度和公平。卫生财政学属于财政学的一个分支,它是伴随着经济和社会不断发展,不断适应学科交叉的趋势而产生。概括来讲,卫生财政学是有关医疗卫生收入、预算、支出、监管、评估的财政学分支学科,是跨越经济学、财政学、管理学、社会学、政治学、医学、卫生学等领域的新型交叉学科。在我国,卫生财政学是为适应中国特色的社会主义制度发展而建立起来的新兴学科。改革开放以来,中国医疗卫生体制经历了巨大变革,而近年来医疗卫生改革所面临的新问题、新情况充分证明了政府和财政在其中的重要意义。解决卫生问题,需要各方之力,卫生已经不再单纯是一个医学概念,经济学、财政学等学科对于卫生问题的解决而言,已经发挥着非常重要的作用。经济部门、财政部门需要了解医疗卫生系统运行的规律、作用的机制;卫生部门、医疗机构需要掌握经济发展规律、财政收支的基本理论以及政府对医疗卫生资源的配置机制。在此背景下,卫生财政学也就逐渐演变为了一门相对独立的学科。因此,卫生财政学属于交叉学科范畴,对于社会科学类专业以及自然科学类专业的相互学习和交流有着很好的桥梁作用,也为促进相关学科的融合提供了一定的条件。

本教材为研究生或高年级本科生教材,既适合作为经济学专业、各财经类专业、工商管理类专业和公共管理类专业核心课教材,也适合作为财政学专业的专业理论课教材,以及社会医学和卫生事业管理专业的专业选修课教材。本教材注重基本知识、基本理论和基本管理技能,力求规范化、准确化和简洁化。为适应专业目录调整后拓宽专业面的要求,适应面向 21 世纪教学改革的需要,教材的涉及面适当放宽了一些,以便教师在教学中可以

根据不同专业和不同教学对象的要求,在章节和内容上适当增减调整,有重点地讲授。

本书共设置 8 章,大体分为三个部分。第一部分,包括第一章和第二章,主要阐述财政学、卫生财政学的基本理论问题,即从政府与市场关系出发,论证财政概念、财政职能、卫生财政概念、卫生财政职能以及医疗卫生物品的提供。第二部分,包括第三章到第六章,属于卫生财政的核心内容,阐述卫生财政收入、卫生财政支出、卫生财政预算以及卫生财政政策的基本理论、基本问题,并说明如何运用理论解决中国的现实问题。第三部分,包括第七章和第八章,属于改革与借鉴的内容,主要说明医疗卫生改革的基本理论,并阐述财政与医疗卫生改革的关系,同时,对发达国家卫生财政制度的经验进行一定的分析。

本教材主要具有以下特色:(1) 按卫生财政的运行过程和各卫生财政范畴之间的逻辑关系安排教材体系,系统而全面,循序渐进,接近实际生活,容易为学生所接受。基本体系是:基本理论—卫生财政收入—卫生财政支出—卫生财政预算—卫生财政政策—改革与国际经验。(2) 坚持以马克思主义基本原理为指导,主要是体现我国改革开放后的邓小平理论,党的历届代表大会关于经济建设方针、医疗卫生体制改革和市场经济体制的论述。(3) 有鉴别地借鉴西方经济学、财政学、卫生经济学、卫生管理学、医院管理学中对我国有实际应用价值的某些原理和方法,既不采取排斥态度,也不是简单照搬。基本思路是:立足于中国实际,借鉴西方的某些原理和方法分析中国的现实问题,得出符合中国实际的结论。(4) 广泛吸收和反映当今中外最新的研究成果,及时反映中国经济改革、财政改革和医疗卫生改革的内容。

在使用本教材的过程中,可以采取以下教学方式:(1) 卫生财政学属于研究生或大学本科高年级课程,在讲授过程中应以文字表达为主,辅之以图表、模型和案例,规范分析与实证分析相结合,理论联系实际。(2) 采取多媒体课件教学,本教材将设计配套的教学课件,教师可以不受教材束缚,主要讲思路和要点,进行重点讲授和启发式教学。(3) 讲授中对课程的重点内容安排若干次课堂讨论,并根据课程学分要求学生写出学习心得 1—3 篇。(4) 课堂讲授过程中师生之间可以有问有答,相互交流,启发学生思考,课后布置复习和思考题,加强教学效果。(5) 本教材会专设网络主页,供学生和教师交流,编者也将负责答疑解惑。

本教材由王俊和吴明负责全书的编写设计和总纂定稿。参与本教材编

写的成员及分工如下:第一章、第二章,严睿;第三章,姬莹钰;第四章,胡竞文;第五章,张思云;第六章、第七章,徐娅欣;第八章,胡竞文;全书校对,严睿、张思云。感谢陈宇和石晓磊提供了部分资料。

本教材为 2009 年度国家自然科学基金项目(项目批准号:70903079)与 2010 年度国家自然科学基金项目(项目批准号:71040007)的阶段性成果之一;同时,本教材还获得 2008 年度教育部新世纪优秀人才支持计划(项目批准号:NCET-08-0857)、中央财经大学科研创新团队项目的资助。特此表示感谢。

王 俊 吴 明

2011 年 5 月

目 录

第一章 财政概念和财政职能	1
第一节 导言	3
第二节 政府和市场	6
第三节 财政概念	18
第四节 财政职能	34
第二章 卫生财政的概念与职能	45
第一节 政府干预医疗卫生市场的基本原理	47
第二节 医疗卫生的提供机制	55
第三节 卫生财政	67
第三章 财政收入基本理论与卫生筹资	75
第一节 财政收入分类	77
第二节 财政收入的(预算内)规模及评价	80
第三节 卫生筹资概述	89
第四节 卫生筹资的公平性	94
第四章 卫生财政支出	99
第一节 财政支出的性质和分类	101
第二节 卫生财政支出的概念与分类	107
第三节 卫生财政支出的经济效应和政策功能	114
第四节 卫生财政支出的规模和结构	119
第五节 卫生财政支出的绩效与评价	138
第五章 卫生财政预算及其体制	145
第一节 卫生财政预算概述	147



第二节	卫生财政预算的管理体制	156
第三节	公立医院与财政预算	161
第四节	卫生财政预算的国际视角	167
第六章	卫生财政政策	175
第一节	财政政策概述	177
第二节	卫生财政政策	190
第三节	卫生财政政策与卫生服务供求平衡	201
第七章	医疗卫生改革与卫生财政	217
第一节	医疗卫生改革理论	219
第二节	中国医疗卫生改革背景	230
第八章	发达国家的卫生财政制度	251
第一节	英国的卫生财政制度	253
第二节	美国的卫生财政制度	260
第三节	德国的卫生财政制度	282
第四节	日本的卫生财政制度	284
参考文献		293

财政概念和财政职能



学习目标

- 了解市场失灵的主要表现,以及政府运用的干预手段的基本类型
- 掌握公共物品的定义,了解混合物品(准公共物品)的定义
- 深刻地认识财政的基本含义和特征
- 熟练掌握财政问题的经济学和政治学研究工具

第一节 导 言

一、现实生活中的财政学

当今人们生活在一个市场经济环境中,市场通过商品的买卖来满足人们的各种需要。工人、农民、公教人员、工商业者依靠诚实劳动和合法经营取得货币收入,用这些货币收入可以到市场上购买自己需要的商品或劳务,包括吃的粮食、穿的衣服、生活日用品以及私人汽车和私人住房等;工商企业在市场上卖出商品或提供服务取得货币收入,用这些货币收入支付职工工资,并从市场上购买原材料和设备,又开始新的生产和经营活动。通过市场提供给个人的商品(服务)和工商企业的生产要素,称为私人物品,它的功能是满足私人需要。但是,人们的需要是多样化的,市场不可能提供人们所需要的所有物品,不可能包揽人们的一切需要,而市场不能提供或不适于由市场提供的物品,则必须由政府系统来提供。由政府提供的商品和服务,称为公共物品,它的功能是满足公共需要。

就居民个人而言,出生时期的医院,幼儿时期的幼儿园,学龄儿童进入小学乃至进入中学、大学学习的学校,在我国基本上是由政府出资兴办的;参加工作以后,一旦暂时失业,可以由政府提供的救济金维持生活;当进入退休年龄的时候,可以依靠政府参与提供的养老保障和医疗保障安度晚年;即使有一天寿终正寝,也要送到政府开办的火葬场送终安息。所有这些,都离不开政府和财政的服务,这就是通常所说的:生老病死,“从摇篮到坟墓”,都同政府和财政息息相关。

政府还承担着市场不可能承担的诸多的政治和社会职能,包括行政、国防、治安、义务教育、基础科研、公共卫生和公共设施等。最典型的事例是行政管理、国防、治安以及司法和执法。你手里有钱可以在市场上买到衣物、食品、住宅、轿车以及图书和读物,但即使有钱也买不到由行政管理、国防、治安等部门以及立法、司法和执法等机关所提供的行政服务、国土安全、国家法规和安定的社会秩序。另一种典型的事例是基础科学。基础科学的研究成果不能直接付诸应用,但却是应用技术和应用工程的基础。今天人们习以为常的激光、晶体管和原子能等,都是物理学基础研究的成果。基础科研失败的风险很大,而且不能被授予专利,不能期望个别厂商热衷于这类事业;但一旦成功,全社会甚至全人类都可以受益,因此主要由政府投资并提



供这类“产品”是理所应当的。城市公共设施建设则是一个综合性事例。城市里大小商店鳞次栉比,商品琳琅满目,为居民生活提供了方便,但任何一个商店都不能给居民提供公共设施和公共服务。城市的大到交通、通信、供水、供气、供暖、排水、排污、净化环境,小到公园、公厕等公共设施与公共服务,是工商企业正常的生产经营所必需的,是居民日常生活须臾不可或缺的;这类需要既然是“公共的”,显然不能完全依赖于市场提供,理所当然基本属于政府的职责范围。更令人们不能忘却的是,2003年中国抗击“非典”的斗争,充分显示了政府和财政的重大作用。据不完全统计,抗击“非典”中,中央财政动用预备费20亿元人民币,地方财政动用了80亿元人民币。这100亿元人民币的拨付发挥了巨大的无形效应:换回了中国近13亿人口的“自由呼吸”,挽救了难以计数的人民的生命;同时也产生巨大的有形效应:据世界卫生组织测算,每投入1元人民币的公共卫生经费,可以避免3—6元的物质损失,投入100亿元即可避免300亿—600亿元的物质损失,避免损失就等于增加了等额的产出。

还要看到,政府不是单纯的消费者,还要承担涉及国计民生和带有战略性的重大工程建设任务。例如,我国长期规划中已经完工或正在实施的三峡水利枢纽工程、青藏铁路、南水北调工程、西气东输工程,规模宏大的电站、油田、钢铁厂,横跨江河和贯通全国的桥梁、铁路、公路网,大型的农业水利工程、灌溉系统,等等,只能在由政府拨付资本金的前提下采取多渠道筹资的方式来兴建。特别是像我国这样一个资本市场还未发育健全的发展中国家,这种政府资源配置方式具有特殊的重要意义。

政府与家庭和企业一样,要办事就要有钱,有支出就要有收入,但与家庭和企业不同的是,政府作为公共权力和公共服务机构,本身没有收入来源,其收入是来自于民,而后用之于民。居民个人一方面享受了政府提供的各种物品和劳务,同时也是纳税义务人。个人收入达到一定的标准要缴纳个人所得税,居民死亡留下的遗产在有些国家也要缴纳遗产税,对政府提供的某些特定的服务也要支付一定的费用。就工商企业而言,因为工商企业是商品生产和经营的主体,所以是政府为满足公共需要而索取收入的主要承担者,即主要纳税人。作为我国主要税种的增值税、消费税和营业税是由工商企业缴纳的,几乎占当前全部税收收入的80%以上,企业还要缴纳企业所得税。工商企业作为主要纳税人的同时,不仅享用政府提供的公共工程和公共服务,而且享受政府提供的各种优惠的支持,如税收优惠、投资抵免、加速折旧、出口退税、财政补贴等。

财政收支是通过国家预算来安排的,国家预算的编制和执行要经过全国人民代表大会及其常委会的审核和批准。如果仔细阅读一下国家预算就可以发现,其综合反映了一系列的涉及国计民生的重大财政政策问题:财政收入占国内生产总值的比重以及中央财政收入占全国财政收入的比重多大才是适度的;企业的税收负担确定在什么水平上,才可能既保证政府各项支出需要,又不至于使企业丧失应有的活力;我国税收收入近年来增长速度较快,是否应当实行减税政策;财政运行中为什么会出现财政赤字,财政赤字对经济发展有什么影响,财政赤字和通货膨胀或通货紧缩是什么关系;为筹集国家建设资金或为弥补财政赤字,政府连续多年向居民和企业发行国债,积累的债务余额逐年上升,是否会形成财政风险和债务危机;等等。

以上所说,就是我们经常看到、听到以及切身体会到的种种财政现象,也就是现实生活中的财政学。

二、身边的卫生财政学

在日常生活中,我们可以看到,政府通过投资和发展公立非营利性医疗机构、疾病控制及妇幼保健等事业机构、卫生监督执法机构促进居民健康。卫生财政政策规定了政府对于公立非营利性医疗机构、疾病控制及妇幼保健等事业机构、卫生监督执法机构的建设和发展承担财政投资和财政补助责任。具体来说,政府对于卫生监督执法机构的建设和发展以及日常工作承担全部的财政责任;对于疾病控制及妇幼保健等事业机构的建设和发展承担全部责任,对于它们的业务运行承担全部责任,完全负责疾病控制和妇幼保健服务物品的生产和分配;政府对于公立非营利性医疗机构的建设和发展承担财政责任,规定公立非营利性医疗机构的基本医疗服务按照社会平均成本定价,实行药品差价收入补偿医疗机构的卫生财政政策,实行给予公立非营利性医疗机构定项补助或者定额补助的卫生财政政策。

概括来讲,卫生财政学是有关医疗卫生收入、预算、支出、监管、评估的财政学分支学科,是跨越经济学、财政学、管理学、社会学、政治学、医学、卫生学等领域的新交叉科学,集中体现为科学确定政府在医疗卫生领域中承担责任和义务的社会边界、范围内容、程度水平,集中体现为科学设计医疗卫生机构的筹资渠道、补偿机制和资金保障机制,确保健康公平。

此外,随着现代经济学的发展,出现了一些新的政府干预理由:一种观点认为,政府的一个重要责任就是通过宏观经济政策来稳定经济,货币政策、财政政策和赤字政策的变化对医疗卫生市场的影响非常重要;同时,税



收和利率的变化则会影响私人医疗卫生支出水平。另一种观点认为,政府干预能促进个人对“有益物品”的消费。所谓“有益物品”,是指被认为对某人有益而不考虑个人偏好的物品,如艺术、义务教育和其他强制性消费物品等,其特点是有时个人并不清楚其最佳利益所在。例如,关于安全带、酒精、烟草的使用和其他个人(或公众)健康公共政策的制定和实施,在某种程度上就反映了“有益物品”的思想。

第二节 政府和市场

一、市场:市场效率和市场失灵

(一) 市场与市场效率

学习财政学为什么从市场说起?首先需要明确,我们这里学习的是社会主义市场经济下的财政学。在市场经济体制下,市场是一种资源配置系统,政府也是一种资源配置系统,二者共同构成社会资源配置体系。而财政是政府的一种经济行为,是政府配置资源的经济活动,所以明确政府与市场的关系是学习财政学和研究财政问题的基本理论前提。不明确政府与市场的关系,就难以说明为什么有市场配置还要有政府配置,政府配置有什么特殊作用,政府配置的规模多大为宜,政府采取什么方式配置资源,等等。

什么是市场?完整的市场系统是由家庭、企业和政府三个相对独立的主体组成的。在市场经济下,政府构成市场系统的一个主体,这是毋庸置疑的。比如,政府为市场提供诸如基础设施、教育和社会保障之类的公共物品和准公共物品,同时从市场采购大量的投入品和办公用品。但政府又是一个公共服务和政治权力机构,具有与市场不同的运行机制,因而在市场中又具有特殊功能和特殊的地位,可以通过法律、行政和经济等手段,“凌驾”于市场之上,介入和干预市场。因此,为了说明政府与市场的关系,需要先从没有政府的市场系统说起,这时市场只有两个主体——家庭和企业。

家庭是社会的基本细胞,是社会生活的基本单位,它为市场提供劳动力、资本和土地(在土地私有的条件下)等生产要素,并通过提供生产要素获取收入,而后用家庭收入到市场上购买生活消费品或从事投资,家庭的基本目标是满足需要和效用水平的最大化。企业是商品生产和商品交换的基本单位,它从家庭那里买入生产要素,通过加工转换为商品或劳务,而后又将商品或劳务卖给家庭并获取企业收入和利润,企业的基本目标是利润最大

化并实现扩大再生产。市场,从日常生活来看,就是商品(包括生产要素)交易的场所,如百货商场、汽车市场、证券市场等,但从经济学的角度来看,市场不仅是指商品交易的场所,而且是指在无数个买者与卖者的相互作用下形成的商品交易机制。市场机制的基本规律就是供求规律:供大于求,价格下降,库存增加,生产低迷;求大于供,价格上涨,库存减少,生产增长;通过价格和产量不断的波动,达到供给和需求的均衡。

市场是一种结构精巧而且具有效率的商品交易机制,这已经为经济发达国家几百年的经济发展史所证实,而且为各种经济学说所论证和肯定。亚当·斯密将市场规律形容为“看不见的手”,认为不需要任何组织以任何方式干预,市场可以自动地达到供给与需求的均衡,而且宣称当每个人在追求私人利益的同时,就会被这只手牵动着去实现社会福利。马克思同样赞叹市场机制的效率,并将价格规律提升为价值规律,认为商品的价值是由生产商品的社会必要劳动时间决定的,而价格围绕价值上下波动来调节生产和流通,并促进技术进步和经济发展,同时马克思也指出了市场波动是导致经济危机的可能性因素。福利经济学的代表人物——意大利经济学家帕累托,提出一个在学习西方经济学和财政学时经常提到的帕累托经济效率标准,又称为帕累托最优状态。简单一点说,帕累托最优状态是指这样一种状态:任何一种改变都不可能使一个人的境况变好而又不使别人的境况变坏,帕累托还论证了达到帕累托最优所必须满足的条件,包括交换的最优条件、生产的最优条件、交换和生产的最优条件。帕累托效率标准或帕累托最优状态,可以作为我们分析经济效率和财政效率的一个规范性参照标准。

(二) 市场失灵

市场是一种有效率的经济运行机制,这是毋庸置疑的。市场失灵是和市场效率对应的,而上面谈到的市场配置效率是以完全的自由竞争作为严格假设条件的,而现实的市场并不具备这种充分条件。所以,市场的资源配置功能不是万能的,市场机制本身也存在固有的缺陷,这里我们将其统称为“市场失灵”。市场失灵为政府介入或干预提供了必要性和合理性的依据。

市场失灵主要表现在以下几个方面:

(1) 垄断。市场效率是以完全自由竞争为前提的,然而当某一行业在产量达到相对较高水平之后,就会出现规模收益递增和成本递减问题,这时就会形成垄断。当一个行业被一个企业或几个企业垄断时,垄断者可能通过限制产量、抬高价格,使价格高于其边际成本,获得额外利润,从而丧失市场效率。

(2) 信息不充分和不对称。竞争性市场的生产者和消费者都要求有充分的信息,特别是在现代信息社会的条件下,信息构成商品生产、消费和营销的最敏感的神经系统。生产者要知道消费者需要什么,需要多少,以及需求的瞬息万变的变化;消费者要知道产品的品种、性能和质量;生产者之间也需要相互了解;商品营销是生产与消费之间的连接环节,更需要灵敏地掌握生产和消费的信息。在市场经济条件下,生产者与消费者的生产、销售、购买都属于个人行为,掌握信息本身也成为激烈竞争的对象,而信息不充分和信息不对称也是影响公平竞争的重要因素。

(3) 外部效应与公共物品。完全竞争市场要求成本和效益内在化,产品生产者要负担全部成本,同时全部收益归生产者所有。外部效应说明的是一个厂商从事某项经济活动对其他人带来利益或损失的现象,如上游水库可以使下游地区从中受益,是正的外部效应,造纸厂对河流造成污染,是负的外部效应。因此,外部效应就是指在市场活动中没有得到补偿的额外成本和额外收益。当出现正的外部效应时,生产者的成本大于收益,利益外溢,得不到应有的效益补偿;当出现负的外部效应时,生产者的成本小于收益,受损者得不到损失补偿,因而市场竞争就不可能形成理想的效率配置。外部效应典型的例子是“公共物品”,因为大部分“公共物品”的效益是外在化的,关于“公共物品”将在下面作专门的阐述。

(4) 收入分配不公。市场机制效率是以充分竞争为前提的,而激烈的竞争不可能自发地解决收入分配公平问题。市场经济的第一道分配是要素分配,个人收入取决于劳动投入的数量和质量以及投入资本的多少,即承认个人天赋、受教育的程度以及私人财产所有权,因而必然形成收入差距,而且差距会越来越大。效率和公平是矛盾的统一:效率是前提,没有效率,即使是公平的,也是低水平的平均主义;但公平既是经济问题,也是社会问题,收入差距过大,会带来社会不安定,反过来又会影响效率。

(5) 经济波动。市场机制是通过价格和产量的自发波动达到需求与供给的均衡,而过度竞争不可避免地导致求大于供与供大于求的不断反复:求大于供,物价上涨,会导致通货膨胀;供大于求,压缩生产,会导致失业率上升。这是市场经济不可避免的弊端。

二、政府:政府干预与政府干预失效

(一) 政府的经济作用

人们从日常生活中可以察觉到,政府的作用几乎是无处不在的。众所