



· 经济学博士文库 ·

DOCTORAL LIBRARY OF ECONOMICS

中国 公共卫生支出的 绩效管理研究

程晋烽◎著



THE STUDY
ON PERFORMANCE
MANAGEMENT OF
PUBLIC HEALTH
EXPENDITURE IN CHINA



中国市场出版社
China Market Press



· 经济学博士

DOCTORAL LIBRARY OF

F812.45/3

2008

中国 公共卫生支出的 绩效管理研究

程晋烽◎著



THE STUDY
ON PERFORMANCE
MANAGEMENT OF

P
EXPE

WITH
CHINA



中国市场出版社
China Market Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国公共卫生支出的绩效管理研究/程晋烽著. —北京: 中国市场出版社, 2008. 1

ISBN 978 - 7 - 5092 - 0296 - 8

I. 中… II. 程… III. 公共卫生—财政支出—研究—中国 IV. F812.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 194567 号

书 名: 中国公共卫生支出的绩效管理研究

著 者: 程晋烽

出版发行: 中国市场出版社

地 址: 北京市西城区月坛北小街 2 号院 3 号楼 (100837)

电 话: 编辑部 (010) 68034190 读者服务部 (010) 68022950

发行部 (010) 68021338 68020340 68053489

68024335 68033577 68033539

经 销: 新华书店

印 刷: 高碑店市鑫宏源印刷包装有限责任公司

规 格: 880 × 1230 毫米 1/32 9.5 印张 246 千字

版 本: 2008 年 1 月第 1 版

印 次: 2008 年 1 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5092 - 0296 - 8

定 价: 25.00 元

摘 要

改革开放以来，随着公共卫生需求的不断增加，我国的公共卫生部门在体制、管理和经费等方面出现了许多新的问题，面临着一系列的改革和挑战。造成这种状况的原因是多方面的，除了国家对公共卫生机构的投入力度相对减弱，促使这些机构更注重有偿服务外，还有一个很重要的原因就是目前的定额拨款方式无论对公共卫生部门机构还是对个人都明显缺乏约束和激励。在公共卫生领域，政府应该做什么？如何做？这两个问题越来越受到社会各方的重视。目前国内在探讨公共卫生财政投入方面已有很多研究，但大多是呼吁政府提高认识、明确责任、增加投入以及扩大无偿服务、调整收费标准等，而在如何改进现有拨款方式以优化资源配置、促进服务效率等方面却很少涉及。

本书在对比分析我国改革开放前后公共卫生领域绩效变化的基础上，指出公共卫生领域里的问题不仅仅是财政问题，即投入问题，当前卫生支出管理中存在的制度性缺陷：政绩观、体制和机制等是影响公共卫生绩效的关键问题，所以，现行的制度不适应当前的公共卫生发展，必须进行制度创新。

绩效管理是公共支出管理领域的制度创新。作为一项制度，公共支出绩效管理是从一个局部问题——财政效率的研究开始的，公共支出绩效管理是一种以财政效率为核心的管理机制。

对于公共支出绩效管理，一般要考虑三个问题：一是政府是否需要支出以购买这类公共服务？二是政府打算按什么样的价格，购买多少公共服务？三是实际购买的公共服务，包括质和量，与实际拨款相比，是否划算？即评估。本书大致也是沿着这个思路来进行文章的结构安排的。

对于公共支出效率问题，首先要回答政府是否需要购买这类公共服务，也就是指出政府干预公共卫生的理由。本书首先从理论上分析了政府管理公共卫生的必要性。公共经济学里的公共产品理论、外部性理论和信息不对称理论告诉我们，公共卫生是典型的市场失灵领域，政府必须介入，但介入的程度和范围是一个重要的问题。同时我们也应该注意由于政府干预的公正性并非必然、政府某些干预行为的效率较低、政府干预易引发政府规模的膨胀、政府干预为寻租行为的产生提供了可能性和政府决策的失误等原因，即政府也可能存在着失灵。

对于绩效预算拨款，本书在定量分析的基础上，给出了一个一般意义上的模型。同时，本书提出，虽然公共卫生是国家的责任，但是在国家的财力有限的情况下，国家不应该盲目增加投入，投入尤其应该注重实效，这就要求要对公共卫生支出进行绩效评估。由于对一个事物的评估，一般包括根据评估目的选择恰当的评估指标、指标评估标准的选取、根据评估目的确定评估指标在对某事物评估中的相对重要性、根据评估目的和数据特征选择适当的综合评估方法以及数据采集方法等问题，所以，我们首先对公共卫生指标确定的方法——逻辑模型进行研究。绩效逻辑分析法是用于绩效指标分析的重要方法，它的主要功能是用于绩效指标的相关性分析。本书全面介绍了逻辑模型的类别、作用及其在西方公共卫生支出管理中的运用。然后提出了公共卫生支出

绩效管理的逻辑模型，将逻辑模型应用到公共卫生支出绩效管理中去，提出公共卫生支出的投入、产出、产效和影响指标，从而使公共卫生支出的管理具体化，并将结果与责任框架紧密地联系在一起。本书在对河南省和江苏省无锡市公共卫生支出绩效管理调研的基础上，将公共卫生支出绩效指标体系用于分析无锡市的公共卫生支出的绩效评估，最后得出一些政策建议。

关键词 公共卫生支出 公共物品 外部性 逻辑模型 绩效管理

ABSTRACT

As the open up reform is being pushed further, the public health demand is increasing consistently, and many problems have popped up like management and budget, etc. The situation has many different causes, besides the comparatively low level of input to the public health sector which leads to the attention being paid more to the charges services. The fact is the fixed budget approach has limited constraint and stimulation not only for organizations and individuals. The role on what and how the government should do in this sector have received more attention in the society.

Currently, there are many researches on the reasonable allocation of resources on the public health sector. But most of these researches focus on the fact that the government should improve its knowledge, clarify responsibility, increase appropriation, enlarge the scope of the charges service, adjust the charges standard. etc, but few focus on improving the current appropriation approach for optimizing resources allocation, promote service efficiency.

Based on the comparison of the performance in the public health sector, this paper has shown that the problem is not only due to finance aspect, ie, appropriation amount, but also due to the existence of management system fault: the official's view, system, and the current mechanism are among the key factors behind it. So the cur-

rent system does not suit the situation well , and reform is necessary. Performance management is a kind of system creation in the public disbursement area. The public disbursement performance management starts from a local issue-finance efficiency and is based on efficiency.

For the performance management of public disbursement, three issues should be addressed. firstly , the amount the government should pay for this service, secondly, the price level and the amount to purchase, finally the actual quality and amount should match the appropriation, ie , evaluation. This paper is structured to follow this logic.

The primary issue to answer to evaluate the efficiency of government public disbursement is if the government should pay for it, or list the reasonability . This paper has theoretically given out the indispensibility for the government to interfere with public hygiene sector . The public goods theory and exteriority theory in public economics have tell us that the public hygiene sector belongs to market disfunction area, and apparent loss of efficiency will exist, and therefore, the government must get in , but the extent and scope are an important problem that should be addressed. We also consider the experience of the foreign countries and international organizations like WHO, along with the present economic and political situation of our country, and give out the content of domestic public health disbursement, and based on that give the outline of our analysis.

We also presents a general model on the performance based appropriation budget plan and points out that providing public health service is the responsibility of the nation and government should not increase its appropriation blindly under limited resources, and efficiency should be emphasized , and thus the performance of the public disbursement should be given. Any evaluation should involve choosing

indexes and get the relevant significance of the indexes on the evaluation object based on evaluation purposes. The purpose of the evaluation alone with the data characteristics decide the evaluation approaches and the data collecting methods. So firstly we study the index choosing method – logit model. It is a important method for analysing performance index. This paper gives out the category, function and its application in public health disbursement decisions in western countries, then the performance management logit model in public health disbursement and the input output, efficiency evaluation, influence indexes are given, thus concrete the management framework, and the analysis connects closely the performance with responsibility framework. Finally this paper gives out an evaluation of the performance of the public health disbursement of He'nan province & Wuxi city based on the on site research and data collected, some suggestion are also proposed .

Key words: Public health expenditure public goods exteriority
logic model performance management

目 录

第一章 导论	(1)
1.1 选题的背景和意义	(1)
1.2 公共卫生的概念和特点	(7)
1.2.1 公共卫生定义的多样性	(8)
1.2.2 公共卫生的特点	(11)
1.2.3 公共卫生与医疗服务的差别	(14)
1.2.4 公共卫生支出	(16)
1.3 相关文献综述	(17)
1.3.1 关于公共卫生管理必要性的文献	(17)
1.3.2 关于公共卫生拨款数额方面的文献	(23)
1.3.3 关于公共卫生支出绩效评估方面的文献	(24)
1.4 本书的基本内容和框架	(37)
1.4.1 本书的基本内容	(37)
1.4.2 本书框架图	(40)
1.5 本书创新之处	(40)
1.5.1 从绩效管理角度来研究公共卫生支出问题	(40)
1.5.2 提出了公共卫生支出绩效评价的逻辑模型	(41)
第二章 公共卫生产品的经济学分析	(42)
2.1 完全的市场经济与“市场失灵”	(42)
2.1.1 什么是完全的市场经济	(43)
2.1.2 完全市场经济下的效率	(43)

2.1.3	市场失灵的一般原因与公共卫生服务的市场失灵分析	(45)
2.2	公共产品理论与公共卫生产品研究	(48)
2.2.1	公共产品的概念和分类	(48)
2.2.2	公共产品与公共事务	(49)
2.2.3	公共产品的定义和分类	(50)
2.2.4	对公共卫生产品的公共品属性研究	(51)
2.2.5	公共卫生产品的公共性分类	(54)
2.3	公共卫生产品的市场失灵研究	(58)
2.3.1	外部性概述	(59)
2.3.2	对公共卫生产品的外部性分析	(59)
2.3.3	公共卫生产品的信息不对称	(63)
2.3.4	信息不对称理论在公共卫生服务中的应用 ...	(65)
2.4	公共卫生产品的“政府失灵”研究	(68)
2.4.1	政府失灵	(68)
2.4.2	政府失灵的形式	(70)
2.4.3	政府失灵的一般原因分析	(74)
2.4.4	我国公共卫生事业的政府失灵现象	(78)
2.5	简要结论	(81)
第三章	我国公共卫生现状及其原因分析	(83)
3.1	我国公共卫生事业发展的历史及现状	(83)
3.1.1	改革开放前的公共卫生事业	(83)
3.1.2	改革开放以来的公共卫生状况	(88)
3.3	我国公共卫生产品短缺的原因分析	(98)
3.3.1	财政拨款严重不足	(99)
3.3.2	公共卫生资金保障的财政体制不合理	(102)
3.4	对公共卫生产品短缺原因的深层思考	(106)
3.4.1	认识上的原因——对公共卫生事业认识上存在重大失误	(106)

3.4.2	机制性原因——在公共卫生改革上 有重大失误	(110)
3.4.3	制度性原因——公共卫生部门的管理 制度不适应	(113)
3.5	公共卫生产品供给与政府管理之间关系的 实证研究	(114)
3.5.1	模型设定	(115)
3.5.2	数据和变量的选择	(115)
3.5.3	实证结果	(116)
3.5.4	OLS 回归模型分析公共卫生水平的 影响因素	(118)
3.5.5	测度公共支出效率对于公众健康 水平的影响	(119)
3.5.6	两阶段最小二乘法分析	(120)
3.5.7	良好的政府管理水平对于公共卫生支出 运用效率的影响	(122)
3.6	简要结论	(124)
第四章	公共卫生支出绩效管理理论研究	(125)
4.1	我国建立公共支出绩效评价制度的必要性	(125)
4.2	公共支出绩效管理的一般理论	(128)
4.2.1	财政效率——公共财政建设的核心问题	(128)
4.2.2	公共支出绩效管理原理	(130)
4.3	公共卫生支出额的定量分析	(133)
4.3.1	概述	(133)
4.3.2	模型假定	(134)
4.3.3	平稳性检验	(134)
4.3.4	估计弹性	(137)
4.3.5	省目标公共卫生支出估计	(138)
4.4	简要结论	(140)

第五章 公共卫生支出绩效评估指标及其权重研究	(141)
5.1 概述	(141)
5.2 指标体系确定的方法	(144)
5.2.1 概述	(144)
5.2.2 逻辑模型介绍	(149)
5.2.3 逻辑模型的作用	(162)
5.2.4 逻辑模型的缺点	(164)
5.2.5 我国公共卫生支出逻辑模型设计	(166)
5.3 公共卫生绩效评估指标体系设计	(174)
5.3.1 公共卫生绩效评估指标体系设计原则	(174)
5.3.2 目标层次及与绩效指标的联系	(175)
5.4 公共卫生指标权重问题研究	(184)
5.4.1 层次分析法	(185)
5.4.2 综合判断矩阵的构造	(189)
5.4.3 相对重要程度的计算	(193)
5.5 简要结论	(200)
第六章 公共卫生支出绩效管理案例研究	(201)
6.1 河南省 2003 年度乡镇中心卫生院建设 资金绩效评价案例	(201)
6.1.1 基本方法	(201)
6.1.2 成绩与问题	(203)
6.1.3 绩效评价的政策建议	(207)
6.1.4 对该项目的评价	(208)
6.2 无锡市公共卫生支出绩效评价案例	(209)
6.2.1 无锡市卫生支出绩效评价的背景	(210)
6.2.2 无锡市公共卫生支出绩效评价程序	(215)
6.2.3 无锡市公共卫生支出绩效评价指标体系	(218)
6.2.4 对无锡市公共卫生支出绩效评价 案例的评价	(220)

6.2.5 对无锡市公共卫生支出绩效的 体系的优化	(222)
6.3 简要结论	(224)
第七章 改革我国公共卫生支出绩效管理的政策思考 ...	(226)
7.1 提高对公共卫生的认识, 完善 公共卫生服务体系	(227)
7.2 加强各级政府对公共卫生的投入	(230)
7.3 搞好绩效评价, 建立行政问责制	(233)
7.4 合理配置公共卫生资源	(238)
7.5 深化公共卫生体制改革, 建立公共卫生发展的 持续、长久机制	(241)
7.6 进一步研究的方向	(242)
7.7 简要结论	(244)
参考文献	(245)
附录一 2003 年度河南省乡镇中心卫生院建设资金 绩效评价报告	(260)
附录二 2005 年度无锡市本级卫生事业财政 支出绩效评价报告	(277)
致谢	(283)

第一章

导 论

1.1 选题的背景和意义

经济发展的目的是改善与增进人民福利。健康既是经济发展（增长）和社会进步的起点，又是归宿点。因为人就是资本。人力资本是指具有良好教育、劳动技能与健壮的体魄的人，在人力资本和这三个条件中，健壮的体魄是基本条件。无论是教育条件和劳动技能条件，都要以健壮体魄的人为载体。在中国近代史上，“东亚病夫”一词，既记录和概括了西方列强对中国人的鄙视，也记录了中国人民饱受贫困、屈辱的辛酸历史。而“病夫”首先是一个健康概念。

如果说当时中国人民处在帝国主义、封建主义和官僚资本主义“三座大山”的重重压迫之下，人民在衣不蔽体、食不果腹、连吃饱饭都做不到的情况下，“病夫”是一种必然现象，那么在共产党的领导下，在国力逐渐强盛，不仅解决了人民基本温饱问题，而且逐渐富裕起来并进入初步“小康”社会的今天，政府越来越关注公共卫生和人民健康是一种必然的制度选择。正如世界银行在《世界发展报告》中指出的：“良好的健康状况可以提高个人的经济生产率，提高各国的经济增长率，因此，投资

于健康是加速发展的一种方式。更重要的是，良好的健康状况本身就是我们要达到的目标”。^[1]

党的十六大报告提出全面建设小康社会的奋斗目标，要求形成比较完善的现代国民教育体系、科技和文化创新体系、全民健身和医疗卫生体系。中国在全面建设小康社会进程中要实现“全民健康社会”，重要任务是建立“现代国民卫生体系”，这就要求政府转换和丰富职能，要投资于人民卫生、投资于人民健康；建立全民健身与健康指标体系并利用该指标体系影响、衡量和判断国家经济的发展。

笔者的学位论文《中国公共卫生支出的绩效管理研究》就是在此背景下开始研究的。概括起来，本选题的意义有：

(1) 公共卫生支出绩效管理是我国经济和社会发展的现实需要。

国民健康既是一国经济发展和社会进步的目标之一，又是衡量一国发展的标志，也是我国政府的重要目标。健康是国家的经济发展和社会进步的条件，没有个人的健康，也就很难建成全面小康社会。在我国，“因病致贫”是导致许多农民重新回到贫困的直接原因。

决定一国国民健康状况的因素较多，其中，营养状况、个人的卫生习惯、医疗和公共卫生体系是三个重要因素。在上述因素中，营养状况处于首要地位，而个人卫生，包括卫生习惯、防病治病知识等也很重要，但是起决定作用的是公共医疗卫生体系。因此在一国的经济发展中，首要的是解决人民的“吃饭”问题。在我国，在解决了人民温饱问题之后，建立一个健全的、运行状况良好的公共医疗卫生体系，就摆上了国家决策的重要的地位。

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划

[1] 世界银行. 1993 年世界发展报告：投资于健康 [M]. 北京：中国财政经济出版社，1993：32.

的建议》提出，要提高人民群众健康水平，加大政府对卫生事业的投入力度，完善公共卫生和医疗服务体系。加强妇幼卫生保健，大力发展社区卫生服务。大力发展农村公共事业，加强农村公共卫生和基本医疗服务体系建设，基本建立新型农村合作医疗制度，深化医疗卫生体制改革，合理配置医疗卫生资源。这表明，国家将把加大医疗卫生的资金投入、医疗卫生体制改革作为“十一五”计划的重要目标。

当前，我国在公共卫生体系的建设上存在着一大误区：将公共卫生产品供给不足的原因归结为各级政府在这方面投入太少。一些人认为，只要多给钱就会提供质高量足的公共卫生产品或者服务。然而事实上并非如此。与其他公共产品一样，公共卫生产品或者服务在公共提供下，存在着官僚主义、低效率和腐败等三大难题。这就是说在公共医疗卫生中，政府钱投入多了，如果没有良好的管理，服务量未必增加。由此可见，对于当前公共卫生产品或者服务供给不足，可能不只是财政资金投入的原因，还有一个公共管理上 X—效率的原因。

那么，究竟在这两个原因中，什么是主要原因呢？我们怎样在现有的资金条件下，使公共卫生部门更有效率地运行，向人民提供更多质量更高的公共卫生产品或者服务呢？显然，这是一个我国在构建和谐社会中具有现实意义的，也是迫切需要解决的课题。

必须指出，资金不足和效率低下是我国公共卫生产品或者服务提供中的两个基本问题。它们是相互纠缠的，由于传统公共管理的自身缺陷，无法对它们进行区分，加上信息不对称造成的误导，人们就会自然而然地将问题归结为财政供给不足。要区分导致问题发生的真正原因，解决后一个问题，就必须在公共卫生事业管理中引进西方绩效管理的理念，进行绩效评价和绩效改革。从这点说，本书所研究的公共卫生支出绩效管理，是为了满足我国经济、社会发展和改革的现实需要。

(2) 公共卫生支出绩效管理对于建设和谐社会有重要意义。