

W E I S H E N G Z H E N G C E X U E

卫生政策学

李林贵●编



黄河出版传媒集团
宁夏人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

卫生政策学 / 李林贵编 -- 银川: 宁夏人民出版社,
2012.12

ISBN 978-7-227-05339-2

I. ①卫… II. ①李… III. ①卫生工作 - 政策科学
IV. ①R-01

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 301508 号

卫生政策学

李林贵 编

责任编辑 杨 皎 李宗妮

封面设计 伊 青

责任印制 张国祥

黄河出版传媒集团
宁夏人民出版社 出版发行

地 址 银川市北京东路 139 号出版大厦 (750001)

网 址 <http://www.yrpubm.com>

网上书店 <http://www.hh-book.com>

电子信箱 renminshe@yrpubm.com

邮购电话 0951-5044614

经 销 全国新华书店

印刷装订 宁夏捷诚彩色印务有限公司

开 本 880mm×1230mm 1/16 印 张 19.75 字 数 380 千

印刷委托书号 (宁) 0010122 印 数 1000 册

版 次 2012 年 12 月第 1 版 印 次 2012 年 12 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-227-05339-2/R·138

定 价 39.80 元

版权所有 侵权必究

CONTENTS

第一章 卫生政策学概论	001
第一节 政策学概述	001
第二节 卫生政策学概述	007
第三节 卫生政策研究纲领	009
案例:中国新型农村合作医疗保障制度	013
第二章 政策制定科学程序	017
案例:中国医改 30 年历史回顾	027
第三章 政策问题确认	035
第一节 政策问题确认的基本概念和原理	036
第二节 确定特定领域中存在的问题	039
第三节 关键问题确认	045
第四节 政策问题确认	048
第五节 政策问题确认的步骤和方法小结	049
案例:墨西哥卫生改革	051
第四章 政策问题根源分析	059
第一节 政策问题根源分析基本概念	060

第二节	定性推导问题根源	061
	案例:关于卫生改革与发展的决定	071
第五章	政策方案研制	080
第一节	政策方案研制的基本原理	081
第二节	政策思路研制	083
第三节	政策目标研制	086
第四节	政策方案设计	087
	案例:关于深化医药卫生体制改革的意见	091
第六章	政策方案可行性论证	103
第一节	政策方案可行性论证基本概念和原理	104
第二节	政策方案可行性论证的准备阶段	105
第三节	政策方案可行性论证的实施阶段	108
第四节	政策方案可行性论证的结束阶段	116
	案例:某省“十二五”期间(2012~2015年)深化医药卫生体制改革实施方案 ...	121
第七章	政策执行	129
第一节	政策执行的基本概念和原理	129
第二节	明确政策内涵和动力阻力分析	131
第三节	制订执行方案	139
第四节	执行资源配置	143
第五节	政策实施	143
第六节	政策执行操作步骤和推荐方法总结	147
	案例:The President's Proposal puts American families and small business owners in control of their own health care	149
第八章	政策评价	160
第一节	政策评价的基本概念和原理	161
第二节	制订政策评价实施计划	164
第三节	政策评价实施与分析	173
第四节	政策评价的步骤和方法小结	178
	案例:对“人人享有基本医疗卫生服务”政策的定性研究	179

第九章 确定政策去向	188
第一节 确定政策去向的基本概念和原理	189
第二节 政策去向标准理论体系	192
第三节 确定特定政策的去向	201
第四节 各步骤常用方法小结	204
案例:宁夏特岗见习医生政策	205
第十章 政策环境分析	213
第一节 政策环境分析的基本概念和原理	214
第二节 政策环境分析的理论基础和基本步骤	221
第三节 政策环境分析的操作步骤	226
第四节 政策环境分析的操作步骤和方法总结	229
案例: Call for Health Policy and Systems Research in the field of Access to Medicines in low- and middle-income countries	230
附录	
案例 1: 关于对某省医药卫生体制的五项改革和主要效果评估	237
案例 2: 关于国家推进公立医院改革试点工作的意见及其研究	251
案例 3: 基本医疗卫生服务的开展及其研究	274
案例 4: 国家基本药物开展及其研究	285
案例 5: 中国基本医疗保险	300

第一章 卫生政策学概论

教学目标

- 1.理解政策学的定义,了解政策学作为一门学科兴起与发展的背景。
- 2.掌握政策学研究的内容;理解政策的定义、性质、特征与功能。了解中国政策研究发展史。
- 3.理解卫生政策学的定义;掌握卫生政策学研究的任务与内容;了解卫生政策研究的范畴。
- 4.把握卫生政策研究主导思想、研究目标和基本原则;理解卫生政策研究功能定位;了解卫生政策系统。

情境与思考

某县人民医院在政府的指导下欲进行股份制改革。政府在进行资产盘点的基础上,将管理权完全下放给医院,医院实行董事会管理下的股份制,从院长、副院长、科主任到工作人员按不同股份筹资,根据资产清理情况,政府对医院不再投资,医院自负盈亏,政府与医院对每年利润按3:7分配。方案一公布,医院哗然,职工说:“我们辛辛苦苦工作了这么多年,这不是把挣的工资交回医院了吗”?有的说:“政府不投入,医院自负盈亏,这不更加刺激我们创收,增加病人医疗负担吗”?

第一节 政策学概述

一、政策的定义、性质、特征与功能

(一) 政策的定义

政策不论是被作为一种政治措施还是一种社会现象,由于它自身的抽象性、研究者

视角的相异、运用者目的取向的差别,从政策研究的兴起自今,中外学者对政策给予了不同的诠释。西方学者给政策下了如下定义:

政策科学主要的倡导者和创立者哈罗德·拉斯韦尔(Harold D.Lasswell)与亚伯拉罕·卡普兰(A. Kaplan)认为,政策是:“一种含有目标、价值与策略的大型计划”。

公共政策的首创者之一,美国学者伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)认为:“政策是由政治家即具有立法权者制定而由行政人员执行的法律和法规”。

托马斯·戴伊(Thomas R. Dye)认为:“凡是政府决定做的或不做的事情就是公共政策”。

美籍加拿大学者戴维伊·斯顿(David Easton)认为:“政策是对全社会的价值做权威性的分配”。换言之,“一项政策的实质在于通过那项政策不让一部分人享有某些东西而允许另一部分人占有它们”。

卡尔·弗里德里希(Carl J.Friedrich)认为:“政策是在某一特定的环境下,个人、团体或政府有计划的活动过程,提出政策的用意就是利用时机、克服障碍,以实现某个既定的目标,或达到某一既定的目的”。

政策科学传入中国后,依据中国的国情,中国的学者和研究者对其进行了本土化,做出如下理解:

孙光在其所著的《政策科学》中认为:“政策是国家和政党为了实现一定的目标而确定的行动准则,它表现为对人们的利益进行分配和调节的政治措施和复杂过程”。

张金马的《政策科学导论》把政策解释为:“党和政府用以规范、引导有关机构、团体或个人行为的准则或指南,其表现形式有法律、规章、行政命令、政府首脑的书面或口头声明以及行动计划与策略等”。

王福生主编的《政策学研究》定义政策为:“人们为实现某一目标而确定的行为准则和谋略”,“简言之,政策就是治党治国的规则和方略”。

综合以上学者对政策的解释,本书认为给政策做如下定义比较妥帖,即政策是为达到一定目的,各种组织(包括国际社会、国家、政党、部门)在特定时期用以规范或指导人们行动的一系列法律、法规、条例、措施等的总称。不论做何种定义,要正确、全面理解政策的内涵还须对政策的性质、特征和功能做清楚的阐述。

(二) 政策的性质

中外的政策研究者或学者之所以对政策有不同的理解和认识其原因就在于政策性质的两重性,即自然属性和社会属性,或叫生产力属性和生产关系属性。有人从不同的角度把政策看作是自然现象或社会现象,即为达到某一目的或实现更好的管理,出于本能,自然而然会有体现执政者或某一利益组织或团体意志的措施、条例等成文或不成文的要求被传达出来,尽管他们并不知道这就是政策。另一方面,不同的社会制度、不同的国家都会遵循政策科学的一般规律,如政策制定程序、政策研究工具等来运用政策,这是从政

策的自然属性或生产力属性出发的。另有人把政策看作是伴随着阶级和国家的出现,上层建筑针对公共事务或突出的社会问题抑或遵循国家或部门发展战略制定的一种政治措施,是政策主体有目的的主动行为。不同的社会制度、政治派别都会利用政策来陈述自己的主张,体现自己的意志,并且会对政策价值做不同的权衡和取舍,在进行政策价值和效果、效率的评定时会有不同的目标和标准。这是从政策的社会属性或生产关系属性出发的。总之,政策既具有自然属性同时又具有社会属性,既属于科学范畴,又属于意识形态范畴。

(三) 政策的特征

从政策学的起源、发展、学科基础看,它既不同于一般的基础学科,又不同于一般的应用学科,这是由政策的特征决定的。政策不同于一般的管理现象,又不能等同于一般的政治现象,它是一种特殊的社会现象。概括起来,政策具有以下特征。

1. 跨学科性

政策要作用的是各种复杂的社会现象和各领域的公共事务,政策的使命是理解和改善社会发展方向的,面对的往往是所有的公众,因此追求政策效果、效率不仅是政策制定者的目标,也是公众的期望。那么要保证政策的质量,多学科的吸收、交叉和融合是必经之道。因此,政策科学必须在吸收其他学科尤其是政治学、经济学、社会学、管理学、心理学、哲学、统计学、运筹学等学科知识和方法的基础上才能形成和发展起来。

2. 实践性

政策科学是一门以行动为取向的学科,它是适应人类利用已有的知识和方法去改进政策制定系统、提高政策质量的需要而产生的。政策学不是纯理论科学和基础学科,而是一门应用性较强的学科,能够体现理论和实践的高度统一。政策科学既在实践中产生又在实践中得到应用与发展。政策的实践性是政策价值的体现,也是政策的意义所在。政策的实践性体现在:一是实践的需要决定了它的存在;二是政策的制定需要政府、学者及政策执行者共同合作;三是政策用于指导社会实践,反过来要接受社会实践的检验。

3. 兼具指令性和指导性

兼具指令性和指导性的特征是政策的一个特点。虽是计划的一种形式,但政策的权威性往往较强,具有指令的性质;同时政策只规定方向或提供思路,并不对如何行动给以具体的安排,即它只提供框架思路,是思想的指南,而不规定具体的程序或步骤,具有指导的性质。

4. 周期性

政策对公共事务或公众行为产生影响的时间是由政策的周期决定的,一个好的、高质量的,尤其是能较好改善社会发展方向或利于推动社会发展的政策,其周期可能长些,甚至被以法的形式固定下来。反之,经实践验证不合理、无价值甚至具有负效应的政策将被有效承接或及时终止。

5.潜在的价值取向性

政策的价值总是通过政策功能的发挥来实现,政策的价值一般是政策制定者赋予的,选择哪种价值主要是看上层建筑的意愿。公共政策的本质在于政府通过对自身利益和公共利益的权衡,在减少主观差距和减少客观差距之间做出选择,进而及时有效地解决公共问题。公共政策既可能直接调整社会利益关系,减少客观差距,包括对公共利益的生产、分配、交换和消费,也可能置公共利益于不顾,仅仅减少公众的主观差距,降低或转移公众的期望值,缓和公众的不满情绪。

(四) 政策的功能

不论从自然属性还是从社会属性来说,政策存在的意义就在于它具有很重要的功能。政策是国家的伴生物,自从有了国家就有了政策。从古巴比伦人、古希伯来人和古埃及人的法律制度,到亚洲、拉丁美洲和非洲古代人的成文法和不成文法中,都可以找到政策研究的记载。我国古代典籍如《论语》《战国策》《资治通鉴》中,都包含着丰富的政策思想。西汉政治家贾谊的《论积贮疏》、晁错的《论贵粟疏》,都是典型的政策研究报告。汉昭帝始元六年(前81),朝廷从全国各地召贤良、文学之士60余人进京,与以御史大夫桑弘羊为首的政府官员,以盐铁问题为中心,对盐铁官营、酒类专卖等财经政策展开了激烈的争论,这是中国古代史上少有的影响深远的一次大型“政策研讨会”。桓宽的《盐铁论》比较忠实地记述了辩论双方的言论、思想,亦是一部颇有价值的政策研究专著。由此可见,政策本身内含着许多重要的功能,所以才会有统治者(执政者)和学者潜心于对政策的研究。综合起来,政策具有如下功能。

1.导向功能

政策是计划的一种形式,计划是立足于现在、连接现在与未来的桥梁。所以凡是政策都会为未来的发展指明方向,为各种社会活动提供依据,这往往在政策制定前就会有清楚的思考,如通过此政策的实施要达到什么目标、发展到什么程度、解决哪些问题等。不论社会的政治生活、经济生活还是文化生活,都要遵循政策所规定的方向。只是它是思想的指南,不是行动的指南。

2.约束功能

由于政策已经为各种社会事物的发展指明了方向,那么一切活动必须沿着既定的轨道运行。并且,政策的制定往往是为了解决突出的社会问题或预防某些社会问题发生的,通过政策对所希望发生的行为给予鼓励、对不希望发生的行为给予惩罚,以达到政策所预期的目标。政策的约束或叫控制功能其强度不等,或者说具有指令性和指导性两种,一般指导性较多。如中国的卫生工作方针,具有较强的指导性,中国的计划生育政策则具有指令性。

3.协调功能

政策的协调功能体现在两个方面。一是通过政策规定的方向进行协调,即大家自觉调整自己的行为以使自己不会偏离原定方向。另一方面通过政策的约束作用或杠杆作用对各种事务或利益进行调节。如在社会选择与个体选择方面,作为维护执政者利益的工具或政治措施,政策要具有保障社会稳定和发展的功能,这就要考虑不同人群的需要与利益,个体的选择和社会的选择往往相互冲突或处于矛盾状态,如只讲个体选择,不讲社会选择,或者只谈社会选择,不谈个体选择,就会影响社会的稳定,打乱一些秩序。政策的协调作用可以在不同层次和不同领域之间发挥,不过这往往涉及的是国际政策或国家政策。

二、政策学定义

关于政策学,目前尚没有一个公认的定义和统一的理论体系。从“政策”一词的发端至今,围绕政策进行的研究活动,不同的研究者根据研究角度和立足点的不同对其有不同的称谓,像公共政策学、政策学、政策科学、政策分析、公共政策分析、政策研究、公共政策研究等;并且对政策的学科界定也有不同的看法,有学者认为政策学是从政治学的发展中独立出来的一门新兴、综合性学科,它是建立在社会科学各学科以及社会科学与自然科学相互交叉的基础上,运用社会科学和自然科学等各门学科的知识,分析和研究政策制定、政策执行以及政策评估等环节的活动过程;另有学者认为,政策学是游离于行为科学和管理科学之间的一门边缘学科,在行为科学和管理科学之间架起桥梁。综观起来,把政策作为研究对象,围绕政策进行的研究活动均有其共同点和基本点,本书中略去对一些细节的追求,从政策的本质、目的和政策研究的对象出发,对政策学做如下的定义。政策学,简言之,是对政策进行系统研究的科学。具体为:综合运用各种学科尤其是社会学科和管理学科的知识和方法,系统研究政策价值、政策系统、政策制定、政策过程、政策评估等,以提高政策质量、最优化政策效果的一门科学。它既要研究政策的本质、原因和结果,注重内容分析;又要研究政策系统及政策过程(包括政策的制定、执行和评估等环节),注重系统过程分析。

三、政策学的研究对象、目的与内容

(一)政策学的研究对象与目的

政策学的兴起源于政治学界的“后行为主义革命”,是在政治学的基础上,以政治学为母体,随着政治学研究内容的深化而发展起来的,或者说政策科学主要是由政治学家催生并促其成长的,其目的是帮助执政者进行科学决策。同时,政策学的兴起又使政治学研究获得了突破性进展,预示了政治学的发展趋向,把政治学研究推向一个新的历史发

展时期。因此,从政策的社会属性来看,政策应该是一种政治措施,是政治系统输出的政治产品,政策过程实质上是一个政治过程,政策学研究的仍然是政治现象。

政策活动或政策过程是伴随着阶级和国家的产生而出现的社会现象。随着人类社会的发展、科技的进步、认识问题的深入、公共或社会问题的日益增多和复杂化,本能地需要把政策作为一种专门化的活动进行研究。因此从政策学的自然属性来看,政策作为国家的伴生物,它与一个国家或地区甚至全球的现象或问题有内在的本质联系及自身存在的必然性、合理性和规律性。它以自然现象和社会现象作为研究基础,因此它的学科基础包括经济学、政治学、心理学、社会学、统计学、运筹学、哲学等,着眼于政策与实践的关系,不仅研究政策的规律性,作为一门应用科学还研究政策科学的实用性和应用性。其研究目的就是力图通过对政策过程的研究,一方面探讨国家的实际政治发展过程,从政策角度揭示社会政治生活的本质和特点,一方面探求政策本身的发展规律,以提高政策制定和政策执行的效率和效能,更好地发挥政策的作用,以最终达到执政者更有效、顺利地治理国家的目的。

(二) 政策学的研究内容

政策科学的研究内容大体分为以下三个方面:1. 基本理论研究。主要包括政策的概念、要素、性质与特征、地位与功能、环境与价值以及政策研究方法、相关学科基础等。2. 政策过程研究。这是整个政策科学的核心部分。政策本身是一个运动过程,旧的政策渐趋终止,新的政策不断产生,如此循环往复,形成政策周期现象。不同政策周期的时间长短是不一样的,但一般来说,都要经历这样四个阶段:(1) 政策制定阶段。这个阶段研究的主要内容有政策信息搜集、政策问题确认、政策目标确定、政策价值判断、政策成本分析、政策制定的体制与程序,政策主体的确认与角色定位,政策制定模型,政策方案的拟制、选择及可行性分析等。(2) 政策执行阶段。主要研究政策执行的策略、方案与原则,政策执行的障碍因素分析与排除等。(3) 政策评估阶段。研究的主要内容有政策评估的类型、方法与指标,政策成本、政策效果、政策效率的测定等。(4) 政策终止阶段。主要内容有政策终止的时机和条件、政策衔接、政策补偿、政策立法等。3. 有关政策学分支学科的研究。政策科学可以衍生出一系列分支学科和边缘学科,形成一个包括部门政策学(如经济政策学、科技政策学、卫生政策学等)以及历史政策学、比较政策学在内的庞大的学科群,对这些分支学科的研究可以进一步拓宽政策科学的研究领域,深化政策科学的研究内容。4. 政策研究的方法论研究。由于政策科学是应用学科,加之它学科基础的丰富性、作用对象的复杂性,因此,关于政策研究方法及理论的研究在政策科学中也占有很重要的地位。

第二节 卫生政策学概述

一、卫生政策学定义

社会的进步、科技的发展、国民健康需求水平和层次的提高、公民参与意识和民主意识的增强、群体利益多元化的趋向、对决策科学化、民主化要求的提高、日益加强的国际化和全球化、政策科学理论体系和方法技术的日趋成熟和完善等为卫生政策学从公共政策学中独立出来成为分支学科奠定了基础。卫生政策学是研究旨在解决卫生领域中的突出矛盾和主要问题、确立卫生事业发展目标、改善卫生事业发展方向的卫生政策的制定、执行、评估、终结等卫生政策过程的一门科学,卫生政策学既具有公共政策学的共性又具有其本身的个性。它以社会政治生活中的卫生政策领域,即现实的卫生政策实践、卫生政策系统及卫生政策过程作为研究对象。其基本目标是端正卫生事业发展方向,改善卫生政策决策系统,提高卫生政策制定质量。

卫生政策学是从公共政策研究中剥离并发展起来的相对独立的研究领域和分支学科,它的学科性质和特点与政策学相似,其理论基础、学科基础和方法学基础也来源于政策学,具有政策学的一般特点和规律,只是它的研究结果作用的领域是卫生事业。卫生事业本身的性质、特点和规律会使得对卫生政策的研究在某些方面不同于其他领域。如卫生事业密切相关的是人类的生命和健康,那么在政策方案制定和选择、政策价值取向和评价、政策效果、效率的测定等方面需要的不仅是技术问题,往往需要伦理推导,即卫生政策研究更关注政策的伦理取向和价值选择。

二、卫生政策学的研究范畴与方法

(一) 卫生政策学的研究范畴

1. 卫生政策与政策环境的关系 在现实生活中,无论是一项具体的卫生政策还是许多卫生政策组成的集合体,都离不开一定的环境。卫生政策环境包括经济资源环境、政治法制环境、社会文化环境和国际环境等。

2. 卫生政策系统的主体与客体 卫生政策的主体是卫生政策在实际运行过程中的决策者、参议者和参与者等的统称。卫生政策的客体是指卫生政策所作用的对象,它包括了三个层面的内容:政策制定与实施所要改变的状态;政策执行中所要直接作用的对象;政策所要解决的核心问题即人们之间的利益矛盾。认识卫生政策客体是为了掌握和改造政策客体,这是政策客体与政策主体最本质的关系。要从卫生政策客体的实际出发制定

实施政策,要认识和把握具体政策客体的特殊性。

3.卫生政策的运行机制 卫生政策的运行机制关系到卫生政策的制定、实施、控制、调整和终结等政策运行质量和状况,一般说来,其内容包括卫生政策的运行体系和卫生政策的运行规律。卫生政策运行体系一般由信息系统、咨询系统、决策系统、实施系统和监督系统等构成。政策运行的规律主要包括政策效力作用规律、政策利益调控规律和政策生命周期规律。

4.卫生政策的方法学研究 目前,国内卫生政策研究还缺少专门的研究方法,缺乏系统的对政策研究方法的研究。一般是借用或综合其他学科的研究方法,如卫生政策研究目前常用的方法有:社会实验法、系统分析法、调查研究法、试验研究法、比较研究法、定性分析和定量分析相结合的方法。国外对卫生政策的研究方法主要借鉴公共政策领域的三类基本研究范畴——行为研究、价值研究和规范研究。行为研究主要回答“是怎样”的问题,侧重于现状描述;价值研究主要回答“喜好什么”的问题,其基本内容包括:因为什么、为谁、为何目的、评价什么、多大风险和应该优先考虑什么等。规范研究主要回答“应该怎样”的问题。规范研究属于认识的范畴,主要应用演绎推理的方法,从抽象的普遍原理出发,得出特定问题的结论。因此,卫生政策学应加强对研究方法的开发和探索。

(二) 卫生政策学研究方法

卫生政策的研究涉及到社会、政治、经济、文化、生态、环保等各个方面的因素,涉及到国内和国外、现在和未来。卫生政策研究的综合性和复杂性,决定了研究方法的综合性、多样性、创新性。诸如系统方法、控制方法、信息方法、预测方法、运筹方法、优选方法和概率方法等,都是卫生政策研究中不可缺少的方法。

三、卫生政策学的研究任务与内容

(一) 卫生政策学的研究任务

卫生事业是整个社会事业的重要组成部分,是整个社会大系统中的一个子系统,这个子系统既受社会经济文化发展的制约,又反过来影响社会经济文化的发展,既是社会发展的重要条件,又是社会发展的重要体现。从社会生态学的观点来看,卫生事业是社会共生系统中的重要部分,社会可持续发展有赖于卫生事业的可持续发展,它是保证社会可持续发展的重要条件之一。卫生事业通过保护社会劳动生产力实现人力资源的再造,通过提高人们的健康水平进而提高人们的生活质量。要获得卫生事业连续、稳定、持久的发展,需要从政策和制度、资源再造和环境适应等方面做文章。卫生事业发展的连续性在很大程度上取决于卫生政策的稳定性,因此在经济变革时期,研究和制定与社会经济制度和政治制度相适应的卫生政策和卫生法规是保证卫生事业不断向前发展的关键。因此,卫生政策学作为一个独立的研究领域,它的研究任务一是总结卫生政策研究的特点和规律;二是依照卫生事业性质和功能进行卫生政策价值分析和选择;三是制定卫生政

策研究原则;四是研究如何制定高质量的卫生政策,这是卫生政策学研究的核心任务;五是研制卫生政策制定的科学程序。

(二) 卫生政策学的研究内容

长期以来,传统的卫生政策制定体制、依据经验和偏好制定卫生政策的方式和依据政策实际执行结果来评判政策的好坏,不仅难以保证卫生政策的质量,发挥卫生政策改善卫生事业发展方向、加快卫生事业发展速度、更快提高人民健康水平的作用和功能,而且会给卫生事业的发展带来难以预料的损失。基于卫生事业发展的现实需要,卫生政策学的研究内容重点在三个方面,即卫生政策制定、卫生政策过程和卫生政策评估,具体包括以下内容:如何识别并选定卫生政策问题,如何制定有效和高价值的卫生政策,如何提高卫生政策的执行效果,如何识别并排除卫生政策执行中的障碍,如何发现和处理卫生政策执行中出现的新情况和新问题,如何确定卫生政策的评价目标,如何建立卫生政策的评价体系,如何测量卫生政策的实施效果和效率以及卫生政策研究方法的筛选与开发,当前卫生政策终止及下一个卫生政策衔接的适宜时机等。

第三节 卫生政策研究纲领

一、卫生政策研究主导思想

卫生政策是社会为了满足人们的医疗卫生需求而采取的行动方案和行为依据。其目的是研究社会如何以合理的方法,在能承担的成本下达到高质量和高数量满意服务所需的各种方法。因此,卫生政策的研究应在充分研究、分析、认识卫生政策的主体、客体、运行机制等基础上,关注社会及卫生改革与发展的热点、难点等若干卫生问题,切实解决真正关系到大多数人医疗卫生健康的问题和困难,并对其进行实施、控制、评价和监督反馈的运行过程。具体如:城镇医药卫生体制改革中如何用比较低廉的医药费用使人民得到比较优质的医疗服务;农村卫生改革如何建立基本实施齐全农村卫生服务网络和较高素质的农村卫生服务队伍,如何建立以大病统筹为主的新型合作医疗制度和医疗救助制度;如何建立公共卫生和应急机制体系;卫生投入与费用结构问题;医疗保险与卫生服务问题;“入世”挑战与医疗开放问题;卫生改革与产权制度问题;医院补偿机制与治理“以药补医”等。

二、卫生政策研究目标

卫生政策为卫生事业的发展指明方向、为卫生领域的活动提供指南、为卫生资源的配置提供指导、为直接或间接利益相关群体的利益调节提供杠杆,以达到在现有的卫生

资源、卫生状况、国民的健康水平、现行的卫生管理体制和运行机制等条件下,最大限度利用现有资源水平、提高资源利用效率、最大可能提高国民健康水平、最快速度推动卫生事业发展的目的。这是卫生政策的客观作用。此外,通过卫生政策,可实现执政者或权力中心开办卫生事业、提高国民健康水平从而保护劳动生产力、保证社会再生产能力以及维持社会稳定、推动社会向前发展的主观使命。因此,卫生政策研究的目的是通过综合运用多学科的知识和方法,确定正确的价值取向,依循科学的政策制定程序来研制高价值的卫生政策,完成卫生政策主观使命的同时发挥卫生政策的客观作用,以更快推动卫生事业的发展。

三、卫生政策研究原则

(一) 目标原则

卫生政策是国家或地区发展政策的一部分,它是依据信息分析和决策中心的意图来确定改善人群健康状况的目标和重点,以及实现这些目标和重点的途径。卫生政策的具体目标往往不止一个,但都会围绕最终的目的有所选择。例如,中国在 20 世纪 90 年代末的卫生工作方针“以农村为重点,预防为主,中西医并重,依靠科技进步与教育,为人民健康服务,为社会主义现代化建设服务”,就是根据我国当时卫生事业发展中存在的一系列现实问题和矛盾,依据中国现时的发展水平、技术和条件,遵循卫生事业发展方向制定出来的。

(二) 系统原则

从系统发生论的观点出发,我们可以把卫生政策看作政策主体、政策客体与政策环境相互作用的产物。卫生政策系统的运行实质上就是政策主体、政策客体与政策环境相互作用的过程,它是由信息、咨询、决策、执行、监控和评价等子系统所构成的一个有机大系统,表现为一个系统的不断输入、转换、输出的过程。首先,卫生政策环境把种种要求和支持传导给政策主体,从而输入政策系统;这些要求和支持通过政策系统内部转换,变成政策方案输出,作用于环境,引起环境变化,产生新的要求;而这种新的要求反馈到政治系统,进一步导致政策输出。在这种循环往复中,政策便源源不断地产生,政策系统的运行得以持续进行。它的实际运行则表现为政策制定、执行、评估、监控和终结等环节所组成的活动过程。卫生政策主体、政策客体与政策环境以及政策系统的各个子系统之间相互作用,使得政策系统呈现为一个封闭的、动态的、循环往复的运动过程。因此,坚持系统的原则是卫生政策过程的本质要求。

(三) 民本主义和人本主义原则

所有的社会政策都是价值关联的,中立的社会政策没有意义,卫生政策因涉及的是公众的生命和健康更要关注价值取向。公共政策往往会涉及到在健康、财富、安全、和平、

平等和自由一类的价值中做出取舍。选择哪一种价值并不仅仅是技术判断问题,往往需要伦理推导。因此,政策价值观与伦理的关系问题在卫生政策制定中占有极为重要的地位。综观世界各国社会政策背后的价值类型总共有四种,即民本主义、官本主义、人本主义和事本主义。通过分析中国社会政策发展背后的价值基础,可以发现在经济发展和民众意识觉醒这两股强大势力的推动下,中国社会政策在价值观念上也必然会有所转变,但是,中国社会政策由官本主义和事本主义转向民本主义和人本主义的转变还有很长的路要走。因此,着眼于中国的社会制度、卫生事业性质、卫生事业发展、卫生政策实践、国民健康需求等,中国的卫生政策研究要遵循民本主义和人本主义原则。

四、卫生政策研究功能定位

卫生政策是各层次的执政中心或决策中心如国际组织、国家、地区用以引导卫生事业发展方向、调节卫生资源配置、协调各利益群体利益、矛盾等以最终维护社会稳定、推动社会发展的手段或途径。当前,随着市场经济和社会各领域的发展,卫生工作也面临着更加紧迫的形势和更加艰苦的任务,在社会主义初级阶段基本国情的基础上,构建符合社会主义市场经济要求的卫生体系,研究符合市场经济和人民健康要求的卫生政策,关系到人民群众的切身利益,关系到整个卫生事业的发展方向。因此,为了优化卫生政策功能,必须对新形势下卫生政策研究的地位和角色有一个合理的定位。这就要求我们在合理界定政府角色和职能、坚持政府适度干预的基础上,发挥各种政策工具的作用,促进卫生领域的变革。

首先,卫生政策的研究要转变观念。转变观念,要牢记卫生工作全心全意为人民服务的宗旨。实践已反复证明,当我们把群众关注的基本医疗需求,改善服务态度,提高服务质量,降低医疗费用,方便群众就医作为改革的出发点,就会受到群众的欢迎,卫生事业改革与发展就顺利,反之,则困难重重。转变观念,要进一步解放思想。对经济体制转轨时期出现的一系列新情况、新问题,用过去的旧眼光、旧观念是无法认识 and 理解的。卫生改革相对滞后的一个重要原因是我们的思想不够解放,观念滞后。如果再不转变观念,卫生事业的持续发展是没有出路的,卫生改革也永远走不出被动和困惑的局面。那么这就要求首先确定卫生政策研究的基本出发点。

其次,卫生政策研究要遵循市场经济规律。卫生政策研究必须以市场经济的发展规律作为自己行为的前提,以政策功能的发挥去弥补市场机制的缺陷,强化市场机制的积极效果,促进市场经济体制的提高和完善,而不是限制市场经济的发展。

最后,卫生政策本身必须不断地改进、完善与发展。对卫生政策的制定来说,决策的科学化、民主化、法制化是其必然要求。在卫生政策本身科学、正确的前提下,其功能的发挥还必须遵循科学的程序。在政府管理过程中,卫生政策功能的发挥应遵循程序正义的要求,其程序必须具有合法性、合理性和有效性,在市场经济下,能够约束政府的随意行

为,提高卫生政策的实际执行效率。

五、卫生政策系统

卫生政策系统是卫生政策运行的载体,是政策过程展开的基础。卫生政策作为整个卫生事业的核心部分,其构成内容十分丰富。卫生政策的系统构架至少包括以下内容:

(一) 卫生政策的要素构成

1.卫生政策目标 卫生政策是为实现一定的卫生工作目标而制定的,卫生政策必须先有目标,没有卫生工作目标的卫生政策是没有任何实际意义的。因此,卫生政策的目标是形成卫生政策的基础。

2. 卫生政策价值 包括卫生政策对社会或有关部门的价值分配和执行卫生政策带来的价值。实际上,卫生政策归根到底是对社会或有关部门的某种价值的调整和再分配。

3.卫生政策内容 卫生政策内容是指卫生政策内部所包含的卫生政策主体、政策客体、政策价值等组成的内部系统,是卫生政策价值的具体体现。具体包括:卫生政策主体、政策客体、政策价值、政策目标和具体内容规定、政策原则、政策方法、政策措施、手段和方式、障碍与控制、政策评价、政策效益、政策的适应范围及其要求等。

4.卫生政策形式 卫生政策形式是政策的外部表现形式。常见的政策表现形式有法令、法规、规划、计划、制度、方针、措施和条例等。

5.卫生政策效果 通常把卫生政策的效果分为社会效益和经济效益两个面。不同的卫生政策有不同的效果,效果的大小、好坏是判断和评价卫生政策成败的依据。

6.卫生政策的主体和客体 卫生政策的主体是卫生政策的制定者,卫生政策的客体是卫生政策的实施对象。没有主体和客体的卫生政策是不存在的。

7. 卫生政策环境 分为自然环境和社会环境两大部分。自然环境主要是指地理地貌、区域面积、气候条件、山川河流等,它对卫生政策具有影响或制约作用。社会环境主要包括政治状况、经济状况、文化状况、教育状况、法制状况、人口状况、科技状况等,它对卫生政策有着更为直接而重要的影响。

(二) 卫生政策的周期构成

1.卫生政策制定阶段 卫生政策制定阶段是整个卫生政策运行过程的核心部分。在卫生政策制定阶段,卫生政策主体充分运用多学科的知识和方法、调查研究技术,依靠由各种专家组成的智囊团或咨询组织,运用科学的思维、决策方法,从各种预选方案中选择出符合国家政策总要求的卫生政策方案,并报请决策者最后择定并颁布。

2.卫生政策执行阶段 卫生政策执行阶段是卫生政策周期中最关键的阶段。它包括执行的准备阶段、实际执行阶段和执行的结束阶段。

3.卫生政策评估阶段 卫生政策评估是政策过程的一个重要环节。只有通过政策评估,人们才能够判断一项政策是否收到了预期效果,进而决定这项政策是应该继续、调整