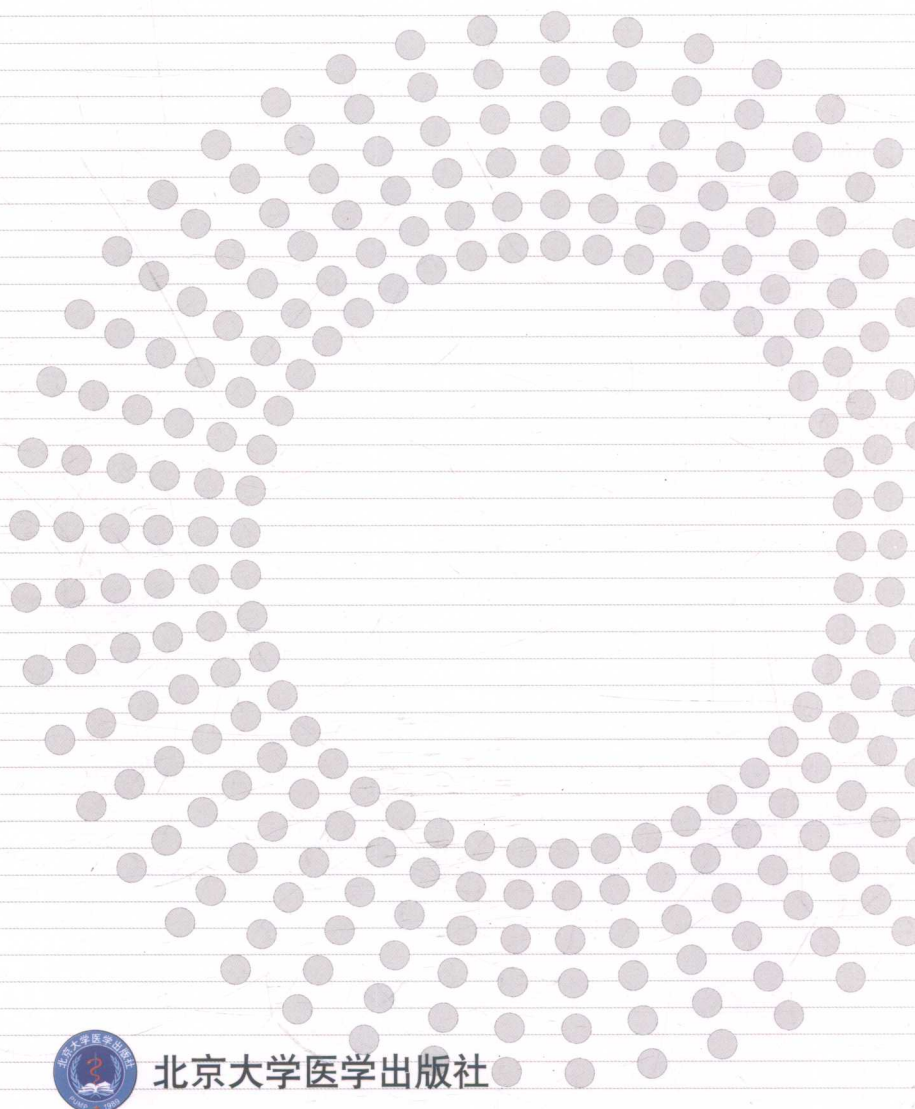


INTRODUCTION  
TO HEALTH FISCALOGY

# 卫生财政学导论

刘继同 著



北京大学医学出版社

# 卫生财政学导论

Introduction to Health Fiscalogy

刘继同 著

北京大学医学出版社

# WEISHENG CAIZHENGXUE DAOLUN

## 图书在版编目 (CIP) 数据

卫生财政学导论 / 刘继同著. —北京: 北京大学医学出版社, 2018. 1

ISBN 978-7-5659-1728-8

I. ①卫… II. ①刘… III. ①卫生工作—财政学—教材 IV. ①R1-9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 307336 号

## 卫生财政学导论

---

著: 刘继同

出版发行: 北京大学医学出版社

地 址: (100191) 北京市海淀区学院路 38 号 北京大学医学部院内

电 话: 发行部 010-82802230; 图书邮购 010-82802495

网 址: <http://www.pumpress.com.cn>

E-mail: [booksale@bjmu.edu.cn](mailto:booksale@bjmu.edu.cn)

印 刷: 中煤 (北京) 印务有限公司

经 销: 新华书店

责任编辑: 董采萱 责任校对: 金彤文 责任印制: 李 啸

开 本: 787mm × 1092mm 1/16 印张: 11 字数: 267 千字

版 次: 2018 年 1 月第 1 版 2018 年 1 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5659-1728-8

定 价: 35.00 元

版权所有, 违者必究

(凡属质量问题请与本社发行部联系退换)

# 前 言

2009年《中共中央国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》清晰描绘了医药卫生体制改革宏伟蓝图与战略目标,首次明确提出“建立政府主导的多元卫生投入机制”,目的是科学划分政府、社会与个人的卫生投入责任,全面构建医疗卫生财政体制框架与政府主导的多元卫生投入机制,为深化医药卫生体制改革指明发展方向,中国特色的“卫生财政学”应运而生。2010年中国的经济总量首次超过日本,成为世界第二大经济体,中国成为对世界和平与人类发展做出卓越贡献的经济大国。更为重要的是,2010年成为中国社会福利元年,拉开中国社会福利时代与全面建成小康社会的宏伟历史序幕,健康与福利一体化成为中国社会发展趋势。与此同时,中国财政部首次明确提出由公共预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算和政府性基金预算组成的新型国家复式预算制度框架,为建立中国特色现代公共财政制度框架与公共预算典范,尤其是构建和谐社会、加强以改善民生为重点的社会建设和深化医药卫生体制改革奠定财政制度基础。

卫生财政学是指研究医疗卫生机构收入、预算、支出、平衡、财务监管和财政审计的学科。卫生财政学是财政学的分支学科之一,是中国特色公共福利财政制度框架的核心组成部分。总体来说,卫生财政学主要关注如下七个深刻反映卫生财政学科建设的特定范围与核心的议题:一是医疗卫生服务性质或本质属性是什么?二是健康是公民的社会权利与政治权利吗?三是疾病、伤残、损害、死亡的性质是什么?四是国家和政府在医疗卫生服务体系中承担什么责任,扮演什么角色,发挥什么作用?五是医疗卫生服务应如何实现健康公平与社会公平?六是什么样的医疗卫生体系、健康照顾责任划分模式、医疗卫生筹资方式、医疗卫生服务提供形式与途径、医疗卫生技术与医疗卫生组织机构,以及医护人员与医疗卫生文化模式,才能够最大化或最佳化地实现健康公平与社会公平的目标?七是医疗卫生服务提供的社会结果、效果和影响如何?这些问题并非是卫生财政学研究的全部,却是其最核心和最基本的问题,它们界定了卫生财政学学科建设与理论政策研究范围的内容与主题。

本书集中阐述了卫生财政学创立以来的理论政策研究成果。本书的篇章结构主要由三大部分共计18篇独立的文章与报告组成,主题鲜明,意义重大。

第一部分主题是“公共财政制度框架与卫生财政战略地位”,主要是全面界定公共财政制度框架范围的内容,划分公共财政制度的主要类型,将卫生财政放在公共财政制度框架中予以定位,将卫生财政学置于现代公共财政制度框架与公共预算典范之中。首次将现代公共财政制度框架范围的内容划分为典型广义的公共财政、中观的社会福利财政和微观的福利服务财政三大类。其中社会福利财政的主体由卫生财政、教育财政、住房财政、社会保障财政(主要是社会保险与社会救助两部分)四部分组成,是现代社会的政策框架主要组成部分。卫生财政居于社会福利财政的首位,凸显卫生财政在现代社会福利财政体系中的基础与战略性地位。这部分内容为全书提供宏观的财政制度背景。

第二部分主题是“卫生财政学概念框架与社会福利理论基础”,主要是提供卫生财政

学的概念框架与社会福利理论视角，简要介绍医疗财政学、公共卫生财政学和广义的健康财政学。同时，聚焦公共财政和卫生财政学的社会福利理论基础、公益与福利概念的本质区别，以及卫生经济学与卫生财政学的本质区别，目的是将医疗健康政策、医疗健康和医疗服务和医疗健康财政学均放在社会福利理论框架和视野中讨论，进一步说明医疗健康政策属于福利政策的本质。

第三部分主题是“中国卫生财政体制的历史、现状与制度建设目标”，主要是从历史发展、现实状况和制度建设方向的角度，为探讨卫生财政体制与医药卫生体制改革实践之间的互动关系提供典型和翔实的研究资料，有助于人们更好地理解中国卫生财政制度建设的历史发展脉络，尤其是对医药卫生体制改革实践的的决定性作用和深远影响。

本书的内容几乎涵盖中国特色医疗卫生财政制度框架建设与卫生财政学学科建设的所有主要领域和议题，融理论性、政策性、指导性和实务操作于一体，适合相关政策决策者、立法者、规划者、管理者、研究人员以及医疗卫生机构广大一线财务管理人员阅读。本书绝大多数文章都已发表，笔者在每篇已发表文章的后面均注明了出处，以方便感兴趣的读者进一步查阅和系统研究。

值得一提的是，第三部分首次公开发表“中国卫生财政体制现状与对策实证研究”的报告。该研究是世界卫生组织和联合国儿童基金会联合委托的课题，是笔者对北京、宁夏和河北卫生财政体制现状的实证研究，是世界范围内首个国家级医疗卫生财政的实证调查和政策研究。该研究最主要的成果是创建我国的“卫生财政学”学科，首次提出“国家预算管理局”的战略构想。报告所提出的许多政策建议，例如跨年度预算编制、组建“国家预算管理局”等政策建议在某些省市已付诸实施，充分体现了理论政策研究的超前性，尤其是宏观性理论政策研究广泛深远的指导意义和政策意义。

最后，需要说明的是，一般来说，相关内容的英语著作中通常用“public finance”表示公共财政，用“financing”表示医疗卫生筹资行为。作为一种“中性”的筹资渠道和筹资行为，“financing”并未涉及社会责任性质，而且筹资行为只是公共财政过程的一个环节，无法包括预算、支出、监管、审计等财政含义。因此，我们倾向于使用“health care fiscal system”的概念，或者是我们发明的财政学新词“fiscalogy”。在此，我们真诚地欢迎国内外专家学者提供更好的英译概念。

由于书中的每篇文章独立成文，写作时间、时代背景与主题有所不同，可能会有极少部分的重复。为保留历史原貌和忠实记录笔者从事卫生财政学研究的心路历程，所有文章报告一律保留原样。而且，由于中国卫生财政学的学科建设是一项长期的系统性和战略性任务，贯穿医药卫生体制改革的整个过程，所以笔者殷切希望各行业领域具有跨学科视角的专家学者，尤其是在医疗卫生机构一线实际从事卫生财政预算、财务收支管理的广大财务会计人员积极参与和共同努力，提出宝贵的意见，以便发展和完善中国特色现代医疗卫生财政制度与政策模式，改善全体中国人的健康福祉状况。我个人的电子邮件地址是：[frankliu2790@sina.com](mailto:frankliu2790@sina.com)。

## 致 谢

本书是笔者2005年主持国家哲学社会科学基金项目（批准号：05BSH040）“社会转型期社会政策框架与卫生政策战略地位”课题的终期成果之一，2009年主持联合国儿童基金会（UNICEF）与世界卫生组织（WHO）联合委托政策咨询项目“中国医疗卫生财政体制现状与对策研究”课题的终期成果之一，2010年主持国家社会科学基金项目（批准号：10BSH060）“中国特色医务社会工作实务模式研究”课题的终期成果之一，2015年主持国家社会科学基金重点项目（批准号：15ASH008）“中国特色现代社会福利体系建构研究”的阶段性成果之一，特此说明与致谢。

# 目 录

<b>第一部分 公共财政制度框架与卫生财政战略地位</b> .....	1
中国公共财政的范围类型与健康照顾服务均等化的挑战.....	3
<b>第二部分 卫生财政学概念框架与社会福利理论基础</b> .....	19
卫生财政学概念的含义、范围领域、基本特征与地位及作用.....	21
中国医药卫生体制改革困境与“医疗财政学”问题.....	39
中国社会保险基金预算制度框架建设与构建和谐医患关系.....	49
中国医改困境的理论反思与现代卫生财政制度建设的基本路径.....	65
卫生事业公益性与福利性定性的本质区别是什么.....	81
“卫生财政学”与“卫生经济学”的本质区别 .....	89
<b>第三部分 中国卫生财政体制的历史、现状与制度目标</b> .....	93
中国卫生保健财政体制 60 年发展过程与结构性特征 .....	95
中国卫生总费用研究 30 年：历程与特点 .....	100
“中国医疗卫生财政体制现状与对策研究”摘要 .....	107
中国医疗卫生财政制度政策法规框架的范围、层次、类型与特征.....	115
“中国特色”卫生财政制度框架建设与医药卫生体制改革的本质 .....	126
中国特色卫生财政制度框架与国家健康照顾责任主体.....	128
“中国特色”卫生财政制度框架建设与医院筹资模式战略转型 .....	131
中国药物财政制度建设与国家基本药物制度建设.....	135
“健康中国”国家发展战略与卫生财政学研究议题 .....	139
中国医药卫生体制改革蓝图与卫生财政学学科体系建设.....	156
论医药卫生体制改革质量.....	159
<b>后 记</b> .....	163

# Contents

<b>Section 1 Modern public fiscal institutions framework and the strategic positions of health fiscal system</b> .....	<b>1</b>
The scope and types of Chinese public finance and challenges of an equitable health care and services .....	<b>3</b>
<b>Section 2 The concept framework of health fiscalogy and foundations of social welfare theory</b> .....	<b>19</b>
Definition, scope, areas, basic features, positions and functions of health fiscalogy ...	<b>21</b>
Dilemma of China's health care system reform and policy issues of medical fiscalogy ...	<b>39</b>
The construction of China's social insurance foundation budget institutions framework and building a harmonious relationship of doctors and patients .....	<b>49</b>
Theoretical reflections on Chinese health care reform dilemma and basic path to modern health fiscal institutions construction .....	<b>65</b>
What is the essential difference between the philanthropy nature of health and its welfare nature of health care system ? .....	<b>81</b>
What is the essential difference between "health fiscalogy" and "health economics"? .....	<b>89</b>
<b>Section 3 A history, status quo and institutional objective of Chinese health fiscal system</b>	<b>93</b>
Sixty-year development process of China's health fiscal system and structural features ...	<b>95</b>
Thirty-year research of China national health account and total health expenditure: history and characteristics .....	<b>100</b>
"An study for status quo and countermeasure study of China's health fiscal system" Abstract .....	<b>107</b>
The scope, level, types and features of China's health fiscal institutions, policies and regulations framework .....	<b>115</b>
The construction of China's health fiscal institutions with Chinese characteristics and the essential nature of health care reform .....	<b>126</b>
China's health fiscal institutions framework with Chinese characteristics and the responsibility subject of national health care .....	<b>128</b>
The construction of China's health fiscal institutions with Chinese characteristics and the strategic transformation of the model of hospital financing.....	<b>131</b>
The construction of China's drug fiscal institutions and national basic drug institutions .....	<b>135</b>



“Healthy China” national strategy and research agendas of health fiscalogy .....	139
China’s health care system reform blueprint and the construction of subject system of health fiscalogy .....	156
The quality of China’s health care reform and the construction of health fiscal system ...	159
<b>Afterword</b> .....	<b>163</b>

## **第一部分 公共财政制度框架与**

### **卫生财政战略地位**



# 中国公共财政的范围类型与健康照顾服务均等化的挑战

**摘要：**目前，中国公共财政体系建设“不约而同”成为社会结构转型、深化政治经济和社会管理体制、建设公共服务型政府和实现公共服务均等化，构建和谐社会的核心议题。只有清晰明确的公共政策与繁荣发达的公共经济，稳固、均衡、雄厚、透明的公共财政体制，才有现代公共服务型政府和全民性公共服务体系。公共财政范围与类型界定是基础性议题，本文将公共财政范围界定为国家所有公共支出的结构性体系，将公共财政类型区分为广义、中观、狭义三大类型，将三大类型的公共财政细分为国家财政、政府财政、国防财政、外交财政、科技财政、福利财政、公共住房财政、教育财政和卫生财政等基本类型，以此体现其结构性特征。在此基础上，本文探讨卫生财政体制面临的结构性困境，探讨卫生财政结构调整困境的成因，并以医药卫生体制改革和医疗卫生服务为领域，探讨健康照顾服务均等化和制度创新问题。

## 一、构建公共服务型政府与建设公共财政体系

改革开放尤其是新世纪以来，如何深化行政管理体制改革，转变行政管理职能和社会管理方式，建立兴旺发达的公共服务体系，构建公共服务型政府，成为公共政策议程的核心议题。20世纪70年代末期以来，中国政府实行改革开放政策，国家与社会、国家与市场、国家与非政府组织（NGO）、国家与公民个人等诸多重大战略关系重新“浮出水面”，开始具有实质社会意义和政策意义。

长期以来，城乡经济体制改革和如何建立社会主义市场经济体制是改革开放政策核心目标，经济市场、市场机制、市场经济体制、经济效率似乎成为人们的关注重点和经济建设的核心。但是，2005年国务院发展研究中心关于“医改基本失败”的研究结论引发空前的社会反响，改革与发展的目标或目的是什么？国家在改革与发展中应该扮演什么角色，发挥什么作用？如何妥善处理国家与市场的关系？如何在改革开放和全球化背景下管理复杂和多元社会？这些问题“不约而同”聚焦于行政管理体制改革，聚焦于政府职能转变和社会管理方式变革，核心是如何科学界定政府职能，精髓是如何提高政府的执政能力和国家综合实力，改善人民的生活。

探索建立现代社会管理模式和管理方法，推动政府职能角色转变，加快行政管理模式和社会管理方式创新力度的社会前提和政治经济基础是，建立健全完善发达的公共财政体制，构建公共服务型政府与建设公共财政体系的关系议题应运而生。这种关系实质是改革政府，改革政府实质是推动政府职能转变，提高政府行政管理效率和营造良好和谐的社会环境<sup>[1]</sup>。精髓是重新调整社会权力结构和公民权利、义务，重新分配处理社会资源和社会利益的关系。

20世纪50年代以来，欧美公共经济、公共政策、公共财政和政府公共服务职能之间的关系议题日益突出，成为公共政策议程和理论政策研究的中心议题，导致如何改善

政府对经济的调控,探索政府经济行为的合理性和阐明其合理性基础的理论研究兴旺发达,例如公共选择理论,与此同时,经济学、财政学分化为公共政策学、公共经济学、公共财政学等学科趋势明显<sup>[2]</sup>。公共财政学兴旺发达的状况反映政府公共开支范围和开支的数量规模不断扩大的社会现实,反映政府对经济干预程度不断加深趋势,反映政府行为与市场行为之间社会边界日趋模糊,反映人们越来越多认识到政治决策经济分析的重要性,认识到公私经济之间内在密切联系,反映政府开支范围和数量规模不断扩大,公共开支比例不断提高的“瓦格纳法则”普遍适用于世界各国,这意味公共经济、公共财政和公共服务状况成为衡量政治现代化的最佳指标<sup>[3]</sup>。简言之,公共财政体系建设是建立公共服务型政府前提和基础,是行政管理体制改革的核心。

## 二、国家责任主体与公共财政范围类型的界定

政府职能、公共财政、公共经济、公共政策与公共服务的实质是国家社会责任划分和责任承担,是国家与个人权利、责任、义务的社会划分。责任的社会划分决定资金性质和来源。责任的类型多种多样,最主要的类型是社会责任与个人责任的区分。众所周知,在现代社会中,社会责任的主体是国家和政府,国家与政府应对社会公共需要、形形色色的社会问题和各式各样的公共政策议题承担处理解决的义务,改善公民生活质量。反之,国家和政府可以对那些属于“个人责任”性质的问题或事情不承担相应的解决义务。

毫无疑问,社会责任的划分和界定主体是社会各界人士,其中主要是决策者、社会管理者、专家学者和普通公众四类人群。尽管各类人群在不同国家、不同时代社会责任的划分和界定中扮演角色不同,发挥作用大小不一,但是他们对社会问题和社会责任划分形成“社会共识”,这是社会责任划分和界定的核心,是政府回应不断变迁的社会需要和解决社会问题的前提。不言而喻,凡是被界定为社会责任的社会问题,政府就应通过公共财政的途径解决此问题。有鉴于此,哪些社会问题是国家和政府理所应当承担主要解决义务?哪些社会问题的范围应当属于公共财政的范围?公共财政的内容应当划分为几种什么样的基本类型?划分公共财政范围类型的主要原则和衡量标准是什么?这些问题是公共财政的基础性问题。

公共政策、公共事务、公共管理范围类型的划分是公共财政范围类型划分的前提和基础。公共政策是国家和政府有关公共事务、公共需要、公共服务和公共管理的原则方针的总和,公共管理是国家和政府等公共部门对公共事务和社会问题进行社会管理、服务活动的总称。按照公共事务性质的不同,国内有学者将公共管理和公共事务划分为四种类型,一是国际公共事务,主要是指不同主权国家之间和人类社会共同需要的跨国社会服务活动。二是国家公共事务,主要是指国家立法、司法领域的公共事务,例如人大、法院和司法工作。三是政府公共事务,主要是指依法享有行政管理权力的政府组织满足社会利益的公共服务。四是(狭义)社会公共事务,主要是泛指国家、政府以外非营利的第三部门的公共服务活动。与此相对应,公共管理包括国际公共管理、国家公共管理、政府公共管理和社会公共管理<sup>[4]</sup>。这意味公共经济可以区分为国际公共经济、国家公共经济、政府公共经济和社会公共经济,公共服务可以区分为国际公共服务、国家公共服

务、政府公共服务和狭义社会公共服务四类。

同时,虽然公共政策、公共经济、公共事务、公共管理、公共服务范围类型的划分角度不同,但是公共政策、公共经济、公共事务、公共管理、公共服务“共同之处”是国家的经济行为,是国家、政府的公共财政问题,是国家、政府规划、生产、分配、使用、监管社会资源过程。这意味公共财政是国家、政府、社会和其他部门有关公共事务,提供公共服务支出的总和。公共财政与公共政策、公共经济、公共管理、公共服务关系是什么?公共财政范围类型是什么?政府应如何广泛筹集财政收入?政府应将钱花在哪里?政府应该优先将钱花在哪里?这些问题的关键是如何科学合理界定公共财政范围、类型,实质是划定国家社会责任的范围。

本文将公共财政范围类型区分为广义、中观、狭义三种,每种类型中又包括若干亚类型,覆盖公共财政和公共经济的所有领域,覆盖国家政府和社会公共政策、公共服务的所有领域。广义的公共财政泛指国家为满足公民社会公共需要提供所有公共服务活动的公共开支总和,它主要包括外交财政、国防财政、国家财政、政府财政和狭义的社会公共财政等基本类型。简言之,广义的公共财政是指国家、政府所有制度化的公共支出体系和所有公共开支的总和。这意味国家财政的内涵外延最为丰富多彩,包括国防、外交和立法、行政、司法所有领域。国家公共财政的主体是外交财政、国防财政、立法财政、地方财政等基本类型,范围广泛。

中观公共财政泛指政府机构所有制度化的公共支出体系和所有公共开支的总和,中观公共财政是指介于广义和狭义公共财政之间的状况,政府公共财政是公共财政体系的主体部分。本文中的政府主要是指国家的行政管理机构和部门,主体是国家行政管理、司法管理的行政机构。

这些政府机构的政策是中观的公共政策,事务是中观的公共事务,服务是中观的公共服务,公共开支是中观的公共开支,管理是中观的公共管理,财政是中观的公共财政范围和类型。简言之,中观的公共财政是指政府机构所有制度化的公共支出体系和所有公共开支的总和。在某种意义上说,政府公共财政是公共财政体系最典型、最标准、最主要和最基础的组成部分。政府公共财政的主体是市政、交通、通信、信息等基础公共服务财政、科技财政、司法财政、社会公共安全财政、财政体制本身等基本类型,涵盖政府公共服务职能和运作机制的主体。

狭义的公共财政特指政府机构中那些为公民、家庭、社区和社会组织提供各式各样直接社会服务、社会福利服务的政府机构所有的制度化的公共支出体系和所有公共开支的总和。在西方国家,特定的政府机构主要是那些为公民提供直接社会服务和福利服务的社会保障、教育、卫生、公共住房和社区服务等部门。这些特定政府部门的决策活动通常以“社会政策”和“社会福利政策”闻名于世,事务通常以“社会事务”和“社会福利事务”著称,服务通常以“社会服务”和“社会福利服务”闻名,管理通常以“社会管理”和“社会福利行政管理”知名,财政通常以“社会保障财政”“教育财政”“卫生财政”“公共住房财政”和“社区财政”为狭义公共财政主要范围和类型。这种制度安排和政策模式已成为“国际惯例”<sup>[6]</sup>。

在中国社会,社会政策涵义和社会福利制度建设是个崭新的课题,社会认知程度普遍偏低,如何理解公共政策与公共服务、社会政策与社会服务,福利政策与福利服务之

间的异同之处，是个尚无系统研究的基础理论问题，人们普遍对公共政策、社会政策与福利政策难以区分。笔者认为，从核心概念的语义学涵义、产生时代背景、价值基础与价值目标、政策目标体系、适用范围与目标人群、资格要求与前提、服务的性质、国家扮演角色、政策主体、决策模式、拟解决的主要社会问题、公民扮演的角色、市场发挥的作用、政策针对的目标群体、政策实施过程、政策实施人员、资金来源、政策发挥功能与作用、政策效果与政策后果等多种角度，可以清晰、全面、系统区分公共政策、社会政策与福利政策之间相同、差异与内在逻辑联系。

笔者认为，公共政策范围包括社会政策，公共政策是个大概念，社会政策是相对较小的概念；社会政策主要是政府有关“社会福利”的原则方针的总和；一般来说，经典的社会政策框架主要由福利政策、教育政策、卫生政策、公共住房政策和社区服务政策组成；社会政策是公共政策框架的主要组成部分，政府特定社会服务部门公共开支性质是“社会公共福利财政”；狭义社会公共福利财政主要包括“社会保障财政”“教育财政”“卫生财政”“公共住房财政”和“社区财政”等。中国政府机构中，涉及福利财政部门主要是民政部、教育部、卫生部、国家人口与计划生育委员会、城建部等，这些部门的公共开支性质都属公共财政范围（图1）<sup>[7]</sup>。

简言之，实际上，狭义公共财政“等同于”狭义社会公共福利财政，其中“社会保障财政”“教育财政”“卫生财政”和“公共住房财政”是历史最古老、最主要和最基础的组成部分。

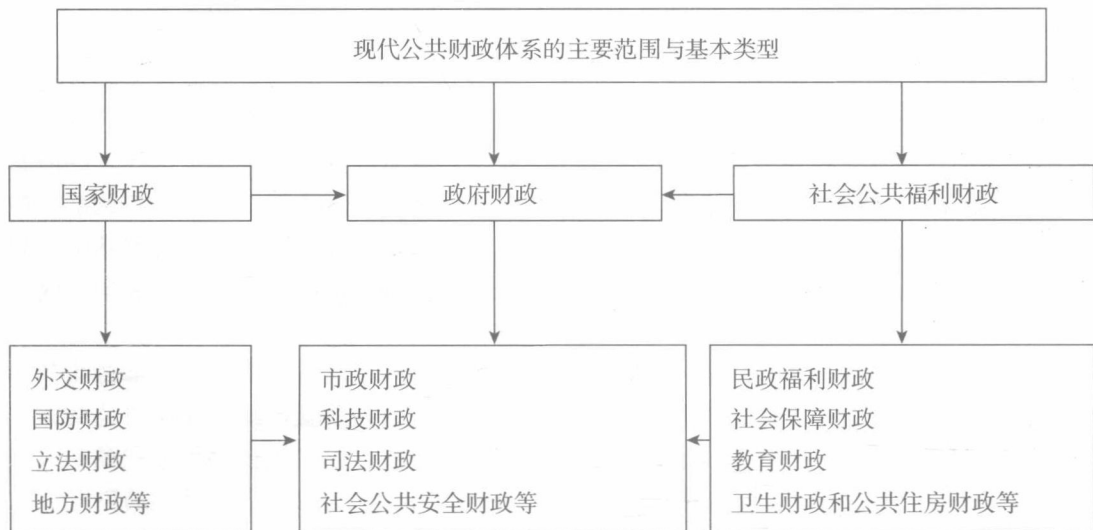


图1 中国现代公共财政体系的主要范围与基本类型关系示意图

### 三、优化公共支出结构与卫生财政的优先地位

公共财政范围界定和基本类型划分为正确区分国家与市场的社会边界，确定国家社会责任范围，统筹规划和继续深化财政体制改革，不断完善财政职能和合理划分国家活

动范围,科学运用预算、税收、国债、补贴等财政政策工具,优化公共支出结构和强化公共财政管理,确立不同社会发展阶段公共财政的优先领域奠定初步基础,提供基础理论支持和制度背景。目前,我国财政体制正处于结构性转型时期,由传统的财政体制向现代的公共财政体制转型,财政本质由单纯国家分配、提供公共产品向公共融资、宏观调控和体制改革等综合功能转变,财政职能由保障经济生产和国家分配并重向逐渐以国家分配和提供公共产品职能为主转变,财政理论由单一国家分配论向公共财政论、民主财政论、公共产品论等多元化理论转变<sup>[7]</sup>。

中国财政体制改革的基本思路、总体框架、政策模式、发展方向和宏伟蓝图日益清晰明朗。同时,在财政体制改革转型过程中,尤其是在财政体制和政治体制改革日趋深化的背景下,传统财政体制、传统财政体制与新型财政体制并存,转型中财政体制与新型社会环境,国家财政体制与全球性社会处境之间结构性、体制性的矛盾冲突已日益尖锐、突出、典型,例如国家财政支出结构严重不合理,财政供给的“越位”和“缺位”现象并存,一方面财政供给范围过大,包揽过多,超出现代国家职责范围和财政职能边界,另一方面政府理所应当承担的社会责任和社会公共需要无力保障,无法有效满足人民不断发展的社会公共需要<sup>[8]</sup>。如何根据社会发展状况,科学界定公共财政范围,正确处理需要和可能之间的关系,优化公共支出结构,确立公共财政的优先领域,这是化繁为简,有效处理纷繁复杂的财政体制改革中出现的问题的基本思路。

优化公共支出结构涉及三个基本问题是,政府如何使用资金和分配社会资源?政府怎样才能最合理地使用资金和分配社会资源?采取什么样改革措施才能优化和改善公共支出结构?实际上,公共支出的结构体现国家最高意志,体现政府公共管理、社会管理和财政管理水平,体现社会经济发展阶段,体现国家实行社会再分配的政治能力和政府承担社会责任的范围,是各种政治力量和利益集团社会博弈的结果,是政策目标与管理能力、资源与服务关系模式,实质是个复杂、技术性和操作性很强的工作体系,反映了特定社会当权者理解的公共支出模式,精髓是个综合性和复杂性的社会文化现象,涉及政治、经济、社会、文化诸多因素的关系。

世界各国公共支出结构千差万别,相同的是公共支出过程、程序和运行机制深受多种因素影响,国内外宏观社会环境、主要社会问题与社会公共需要、国家权力结构、军事战争、政治体制和党派构成、政治运动与社会运动、意识形态的变革、经济增长模式与国家奉行的发展哲学,国家与市场的关系,国家、市场与第三部门的关系,都以不同方式直接或间接影响公共支出。换言之,不同国家、不同时期和不同制度背景下公共支出的流程图、支出管理周期有所不同。尽管如此,加强公共支出管理和优化公共支出结构还是具有某些世界各国通行的基本做法,我们将简要列举出优化公共支出结构的基本途径和政策工具,分析其优劣之处和适用范围,以便为建立公共财政制度框架,优化公共支出结构,加强公共支出管理,提供可资借鉴的方法。

首先,清晰确定公共财政制度框架和公共支出活动的总体目标和阶段目标,政策目标和任务目标,长远目标和过程目标,这是优化公共支出结构的基本途径,也是最易忽视的途径。第二,明确公共财政制度运行和公共支出基本的原则,如政府支出计划的水平适合当年的状况;政府所获得资金得到有效利用;政府既宽厚又不偏不倚;预算结果与政府意图相一致;支出管理体制中推定的价格合理,反映市场实际情况;支出管理程



序具有透明度且责任完备<sup>[9]</sup>。第三,清晰描绘支出管理的操作框架、支出管理流程、支出时间周期和支出管理的责任框架,例如确立政策目标和规划实现目标所需的资源,收集和配置实现目标所需的资源,确保公共支出经济和有效地执行,实施公共支出动态监管和效果评估的四个阶段支出管理周期模式。第四,综合运用货币政策、财政预算、国债、财政补贴、财政转移支付、担保和准财政业务,宏观调控措施等政策工具,将政策控制、过程控制和效率控制有机结合起来,确保支出质量。第五,在界定公共财政制度框架和确定公共财政范围内容的前提下,科学合理地确定公共支出的优先领域,这是解决有限资源和无限需要之间矛盾,优化公共支出结构和质量的有效方式。一般来说,世界各国政府确定公共支出的优先考虑领域或类型至少需要考虑两方面的因素:一是确定哪些领域或类型必须由政府的公共机构提供,哪些领域或类型可依赖市场提供,哪些领域或类型的性质是“公共服务”,但是由非营利组织或经济组织提供的社会效果更好?二是在那些必须由政府提供的领域或类型中,如何将有限资金使用的最有配置效率和社会效益最高,即在控制支出总水平前提下,改善预算和支出计划,保证每个支出类型的质量<sup>[10]</sup>。

卫生财政是广义公共财政、中观的政府财政、狭义的社会公共福利财政的重要组成部分,是建立具有中国特色的公共财政制度框架,优化公共支出结构,提高公共支出质量和效果,建立现代公共服务型政府的战略重点,是深化医药卫生体制改革和解决“看病难、看病贵”问题的根本措施,是中国公共财政理论研究和公共财政体制建设具有里程碑意义的重大创新。卫生财政概念是指国家和政府公共财政对公民健康需要和健康照顾服务承担社会福利责任,并为医疗卫生服务提供财政资金保障的公共开支制度,是公共财政范围类型较晚出现部分。

卫生财政(health fiscal)或健康照顾财政(health care fiscal)概念,是笔者发明的核心概念<sup>[11]</sup>。

按照健康照顾服务体系和医疗服务发展客观规律,卫生财政范围和类型主要由五部分组成:一是国家财政中承担社会责任的“外交和国际健康照顾财政”,这是全球化时代的历史产物;二是政府财政中承担社会责任的人口政策和全民性医疗保险财政,中国医疗保险制度主要由城镇职工基本医疗保险制度、城镇居民基本医疗保险制度、部分地区农民工综合或基本医疗保险制度、新型农村合作医疗制度、城乡医疗救助制度五大部分组成,基本覆盖所有公民;三是政府财政中承担社会责任的公共卫生财政,这主要是针对人群健康照顾提供的资金保障,其中包括环境保护财政、食品卫生和药品安全财政、职业健康财政、妇幼保健财政等内容;四是政府社会公共福利财政中承担社会责任的医疗财政,主要包括政府对医疗机构的拨款;五是政府社会公共福利财政中承担社会责任的行政性和公益性财政,主要包括政府对卫生行政管理部门、对医学学术团体、对医学教育机构的拨款等,覆盖健康照顾服务的整个过程。

目前,卫生经费中最基础、最重要、最关键和最相关的概念有三个:“政府预算卫生支出”是指各级政府用于卫生事业的财政预算拨款,“卫生事业费”是指各级政府用于卫生部门所属卫生机构的财政预算补助,“财政补助收入”是指从主管部门或主办单位取得的财政性事业经费(包括定额和定向补助)<sup>[12]</sup>。

最重要的是,我们为什么要将卫生财政置于公共财政制度框架设计,优化公共支出