


国家重点图书出版规划

中国经济问题丛书

# 论财政与公共卫生

LUN CAIZHENG YU GONGGONGWEISHENG

陈共  
王俊 著



F812/27

2007

“十一五”国家重点图书出版规划

中国经济问题丛书

ZHONG GUO JING JI WEN TI CONG SHU

# 论财政与公共卫生

LUN CAIZHENG YU GONGGONGWEISHENG

陈共 王俊 著

 中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

论财政与公共卫生/陈共, 王俊著.  
北京: 中国人民大学出版社, 2007  
(中国经济问题丛书)  
“十一五”国家重点图书出版规划  
ISBN 978-7-300-08536-4

I. 论…  
II. ①陈…②王…  
III. 财政-关系-公共卫生-研究-中国  
IV. F812 R1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 144610 号

“十一五”国家重点图书出版规划  
中国经济问题丛书  
北京市社会科学理论著作出版基金资助  
论财政与公共卫生  
陈共 王俊 著

---

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	<a href="http://www.crup.com.cn">http://www.crup.com.cn</a> <a href="http://www.ttrnet.com">http://www.ttrnet.com</a> (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	河北涿州星河印刷有限公司		
规 格	148 mm×210 mm 32 开本	版 次	2007 年 9 月第 1 版
印 张	8.5 插页 2	印 次	2007 年 9 月第 1 次印刷
字 数	188 000	定 价	21.00 元

---

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换



## 《中国经济问题丛书》 总 序

经济理论的发展与变化是和经济实践紧密联系的，在我国继续向社会主义市场经济体制过渡的今天，实践在呼唤经济学的发展和繁荣；同时，实践也为经济学的发展创造着条件。

中国的市场化改革是没有先例的，又没有现成的经济理论作指导，这是中国学者遇到的前所未有的挑战。他山之石，可以攻玉。随着一大批西方经济理论译介进来，以及一大批具有现代经济学素养的人成长起来，认识和解决中国问题开始有了全新的工具和视角。理论和实践是互动的，中国这块独一无二的“试验田”在借鉴和运用现代经济理论的同时，势必会为经济理论的发展注



入新的活力，成为其发展的重要推动力量，而建立在探讨中国经济问题基础之上的经济学也才有望真正出现。中国经济问题正是在这个大背景下获得了特别的意义。

我们策划出版《中国经济问题丛书》的主要目的是为了鼓励经济学者的创新和探索精神，继续推动中国经济学研究的进步和繁荣，在中国经济学学术著作的出版园林中，创建一个适宜新思想生长的园地，为中国的经济理论界和实际部门的探索者提供一个发表高水平研究成果的场所，使这套丛书成为国内外读者了解中国经济学和经济现实发展态势的必不可少的重要读物。

中国经济问题的独特性和紧迫性，将给中国学者以广阔的发展空间。丛书以中国经济问题为切入点，强调运用现代经济学方法来探究中国改革开放和经济发展中面临的热点、难点问题。丛书以学术为生命，以促进中国经济与中国经济学的双重发展为己任，选题论证采用“双向匿名评审制度”与专家约稿相结合，以期在经济学界培育出一批具有理性与探索精神的中国学术先锋。中国是研究经济学的最好土壤，在这块土地上只要勤于耕耘，善于耕耘，就一定能结出丰硕的果实。



## 前 言

本书是财政部 2006 年财政改革与发展重大问题研究课题——“公共财政与公共卫生”和教育部 2006 年人文社会科学研究课题——“公共卫生支出有效性问题研究”（项目批准号 06JC79044）的主要研究成果。

（1）本研究的重要意义。建国后，新中国的医疗卫生事业发生了根本性的变化，特别是在改革开放以后取得了长足的进展，但随着经济建设和各项事业的快速发展，医疗卫生领域中的一些深层次矛盾也逐步显露。财政部门承担着保障公共卫生物品（服务）提供的直接责任。在新的形势和环境下，如何坚持科学发展观，以创新和务实的理念，

运用财政手段保障医疗卫生事业的有序、健康、全面发展，是当前理论和实践中亟待解决的一个重大课题。

(2) 本研究的总体指导思想。中国共产党的十六届六中全会根据当前的形势和任务，从中国特色社会主义事业总体布局和全面建设小康社会全局出发，做出了《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》（以下简称《决定》），这是构建和谐社会的纲领性文件，继承、丰富和发展了科学社会主义理论，开辟了中国特色社会主义事业的新境界。《决定》从提高人民健康水平的高度提出了加强医疗卫生服务的方针和任务。明确提出：“坚持公共医疗卫生的公益性质，深化医疗卫生体系改革，强化政府责任，严格监督管理，建设覆盖城乡居民的基本卫生保健制度，为群众提供安全、有效、方便、低廉的公共卫生和基本医疗服务。加强公共卫生体系建设，开展爱国卫生运动，发展妇幼卫生事业，加强医学研究，提高重大疾病预防控制能力和医疗救治能力。健全医疗卫生服务体系，重点加强农村三级卫生服务网络和以社区卫生服务为基础的新型城市卫生服务体系建设，落实经费保障措施。实施区域卫生发展规划，整合城乡医疗卫生资源……”《决定》关于社会主义和谐社会的性质和定位、构建和谐社会的指导思想和原则以及关于加强医疗卫生服务的部署，是当前研究医疗卫生服务和加强医疗卫生服务的总体指导思想，也是本文的总体指导思想。

(3) 研究方法。本文本着理论联系实际原则，采取规范分析与实证分析相结合的方法构建计量模型，从中国实际出发，借鉴了国外的有益经验，广泛搜集和阅读了国内外大量的文献和资料。此外，笔者还通过基层实地调查、案例分析和专家书面问答等形式取得了第一手资料，对中国公共卫生



进行了全面的分析。

(4) 研究框架和分析思路。鉴于财政在发展公共卫生事业中的基本功能是保障资金的供给，所以本课题以“公共卫生支出”为研究对象，并围绕“公共卫生支出”这个主题（关键词）形成了研究框架和分析思路。本文的基本研究框架和分析思路是：第一，确定“公共卫生”的定义，选择计量“公共卫生支出”的口径。第二，遵循三条路径，即适度规模路径、合理结构路径和理想绩效路径，对“公共卫生支出”开展研究；检验或衡量适度规模、合理结构和理想绩效的标准，看其是否符合三种机制的要求，即改善健康机制、提高公共卫生需求机制和优化公共卫生资源有效形成和配置机制；最终的要求是实现和谐发展的四个社会目标，即健康目标、低成本目标、满意度目标和公平目标。第三，课题研究的着力点在于寻求完善当前公共卫生服务的对策和途径，因此本文在分析研究的基础上总结出若干结论性意见并相应提出了政策建议。

(5) 本研究的创新点。本文力图在三个方面有所创新：对“公共卫生”给予明确的定义，选择现行的和新的计量“公共卫生支出”的口径；探索研究公共卫生支出的基本框架和分析思路；总结若干有益的结论，提出有助于加强公共卫生服务的政策性建议。

本书由中央财经大学财政税收研究所副所长王俊博士执笔，经陈共教授修改定稿。先后参与调查研究和提供部分初稿的同志还有杨华、张威、石勇、李华妹、岳林、朱纯、黄学谦、周艺、谭富林等。

陈共



# 目 录

第一章	基本理论 .....	1
	第一节 政府介入卫生医疗领域 提供公共物品(服务)的 原因及范围 .....	1
	第二节 公共财政提供公共卫 生物品(服务)的内容 .....	7
	第三节 财政分权和公共卫 生物品(服务)的提供 .....	16
第二章	在社会和谐目标下的 “财政与公共卫生” .....	19
	第一节 财政公共卫生支出与构建 和谐社会的关系 .....	21



	第二节 财政促进公共卫生和谐发展的 路径与机制 .....	26
第三章	<b>国际和国内研究综述</b> .....	35
	第一节 国际研究综述 .....	35
	第二节 国内研究综述 .....	71
第四章	<b>中国财政公共卫生支出规模分析</b> .....	83
	第一节 财政公共卫生支出的一般规模分析 .....	84
	第二节 财政公共卫生支出的弹性分析 .....	97
	第三节 财政公共卫生支出的时间序列 分析 .....	99
	第四节 影响财政公共卫生支出规模的 因素分析 .....	105
第五章	<b>我国财政公共卫生支出结构分析</b> .....	110
	第一节 财政公共卫生支出的使用 结构分析 .....	111
	第二节 财政公共卫生支出的分配结构 .....	116
	第三节 财政公共卫生支出的各级政府 负担结构 .....	123
	第四节 关于财政公共卫生支出 结构的评价 .....	125
	第五节 影响财政公共卫生支出结构的 因素分析 .....	132
第六章	<b>财政公共卫生支出绩效分析</b> .....	141
	第一节 财政公共卫生支出绩效评价指标体系 的设计 .....	142
	第二节 财政公共卫生支出绩效评价体系 测评权重的确定 .....	149



	第三节 财政公共卫生支出绩效评价体系 实证研究 .....	155
第七章	案例分析 .....	164
	第一节 天津市河西区基本情况 .....	165
	第二节 存在的问题与困难 .....	173
	第三节 对策及建议 .....	178
第八章	政策评估 .....	196
	第一节 中国财政公共卫生支出与健康的 关系评估 .....	196
	第二节 公共财政促进公共卫生和谐发展三个 机制间的关系评估 .....	202
第九章	结论和政策建议 .....	211
	第一节 结论 .....	211
	第二节 政策建议 .....	218
附 录	财政公共卫生支出绩效指标体系权重系数 专家征询表 .....	242
参考文献	.....	247



## 第一章

# 基本理论

### 第一节 政府介入卫生医疗领域 提供公共物品（服务） 的原因及范围

#### 一、政府介入卫生医疗领域提供公共物品（服务）的原因

据有关统计显示，1990 年全球用于卫生医疗的费用至少达 17 000 亿美元，大约占全世界 GDP 的 8%（Murray, Govindaraj and Musgrove, 1994），卫生医疗是全球经济中最大的产业。而政府在卫生医疗费用中所占的份额也相当大，据测算，各国卫生总



费用中平均有 60% 来源于公共支出，公共支出几乎涵盖了所有卫生医疗支出项目。与此同时，政府还通过各种手段和机制干预着私人医疗市场。

从现代经济学理论来看，政府介入卫生医疗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卫生市场缺陷，使卫生医疗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。总之，政府对卫生医疗领域有效介入的主要目的在于实现以下四个效果，即健康、低成本、满意度和公平。

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卫生医疗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卫生医疗支出水平。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。

## 二、政府在卫生医疗领域中，提供公共物品（服务）的范围

如前所述，政府不把卫生医疗市场全部留给私人，而是选择干预卫生医疗的主要依据有三个。基于上述观点，在卫



生医疗领域中，政府需要提供的物品（服务）可以概括为以下两大类，即公共卫生服务和基本医疗服务。

### （一）公共卫生服务

一般意义上，公共卫生项目都具有公共物品的属性，因此提供公共卫生服务项目属于政府的重要职责。关于公共卫生的概念，国际上也有狭义和广义之分，狭义的公共卫生服务主要包括卫生监督执法、疾病控制与疫情监测、健康教育、妇幼保健和计划免疫、计划生育和围产期保健、特种行业人员预防性健康体检等一系列公共性质较强的卫生服务。广义的公共卫生服务涵盖全社会，国际上普遍接受的概念是世界卫生组织给出的定义，即公共卫生就是通过有组织的社区努力来预防疾病、延长寿命、促进健康和效益的科学和艺术。这些有组织的社区通过努力改善环境卫生、控制传染病、改善个人卫生习惯、组织医护人员进行疾病的早期诊断和预防性治疗、建立社会机构来确保居民健康的生活标准，从而使每个公民的健康水平和寿命得到提高和延长。目前国内对公共卫生还没有明确的定义。中国副总理吴仪（2003）提出：“按照一般定义，公共卫生就是组织社会共同努力，改善卫生条件，预防、控制传染病和其他疾病流行，培育良好卫生习惯和文明生活方式，提供医疗卫生服务，达到预防疾病、促进人民身体健康的目的。”这是国内对公共卫生较为权威的提法。吴仪（2003）的提法与世界卫生组织的定义基本上是一致的，都是从全社会的角度来反映公共卫生的内涵。

### （二）基本医疗服务

从理论上讲，基本医疗服务属于混合物品的范畴。这是因为，基本医疗服务虽然不具有明显的非竞争性和非排他



性，但却具有很强的正外部效应，消费者个人对此类项目的需求量总是小于社会的最佳需求量，如果单靠市场机制提供此类项目，将会出现需求不足和供给不足等问题。同时，由于基本医疗服务具有“拥挤性”的特点，政府在提供基本医疗服务时，有时会实行一定的收费制度。根据世界银行标准，基本医疗服务至少应包括6个方面的内容：保证怀孕方面的治疗服务；计划生育服务；肺结核控制；传染性疾病预防控制；常见的婴幼儿严重疾病治疗，如腹泻、急性呼吸道感染、麻疹、疟疾和急性营养不良等；轻微临床治疗、小手术以及对不能用现有医疗技术彻底解决的健康问题提供咨询等方面。

我国的基本医疗服务应包括哪些内容，目前尚无统一标准。我们认为，基本医疗服务的内涵应包括以下内容：第一，它是基于政府为保障人民最基本的人权——健康权而提供的服务；第二，它是个人最迫切和急需的卫生医疗服务；第三，它是和一定的社会经济发展阶段相适应的、公共部门能够负担的服务；第四，提供基本医疗服务的公共部门应遵循成本收益原则。

### （三）政府干预卫生医疗的矩阵

国际卫生经济学界的一些学者认为，现代社会福利程度的改善是由市场失灵程度和政府介入程度两个方面决定的。据此，他们从福利改善的角度对卫生医疗领域内政府干预的范围进行了分类，从而确定了财政应提供的公共物品（服务）。

表1—1是根据需求弹性和扭曲程度对卫生干预进行区分的分类矩阵。从改善福利的观点看，政府应该介入的最优项目在矩阵的第一象限；第二象限的分类表明服务具有大量



市场失败的情况，但缺乏对公共政策的反应性；第三象限的服务能够在很大程度上被公共干预所影响，但对福利和健康的改进基本是无效的，这是因为，对小病的治疗需求弹性比重病要大得多；第四象限是一般诊所提供的医疗服务，其受政府的干预显然是最小的。

表 1—1 政府干预卫生医疗矩阵

		扭曲程度		
		高	低	
需求弹性	高	(I) ①疾病媒介控制——疫苗；②医疗（无保险）；③医疗研究；④有关医疗的信息（价格、选择等）	(III) ①低值或无效公共物品；②例行临床治疗（未知病症）	高
	低	(II) ①急症；②可负担的重症治疗；③政府提供的非可信信息	(IV) 例行临床治疗（可知病症）	低
		高	低	
		政府介入程度		

其中，表 1—1 表明了政府通过财政介入的主要范围是：①疾病媒介控制；②无保险的医疗；③医疗研究；④有关医疗的信息（价格、选择等）。但是，个人不要从公共服务提供中期望过多。其原因是，人们将会竭尽所能地搜寻可能的卫生医疗市场，而市场失灵也是有限的。

#### (四) 中国政府干预卫生医疗服务的分类

我们根据上述内容，对中国卫生医疗服务及其政府干预领域进行了划分，并用表格的形式予以列示，见表 1—2。



表 1—2 中国卫生医疗领域中公共服务及其政府干预

公共服务领域	产品性质	服务项目	经办及服务机构	政府干预方式及经费提供方式
公共卫生服务	纯公共物品	卫生监督	卫生监督所	政府授权, 并提供项目经费、基本建设和发展经费, 实行聘任制和岗位管理。
		健康教育	疾病预防与控制中心	政府购买, 并提供项目经费、基本建设和发展经费, 实行聘任制和岗位管理。
		疾病控制(检测与防治)	疾病预防与控制中心	同上
		妇幼保健(儿保、妇保)	妇幼保健所	同上(需剥离临床服务)
		医学教育与科研	教育与研究机构	政府拨款
	准公共物品	疾病控制(卫生检验)	疾病预防与控制中心	政府与受益者按项目购买服务, 实行聘任制和岗位管理。
基本医疗服务	准公共物品	基本医疗服务	公立非营利性医院	政府与受益者共同购买, 签订服务合同; 政府提供项目经费、基本建设和发展经费、贴息、免税。
			其他非营利性医院	政府与受益者共同购买, 签订定点服务合同; 政府提供项目补助经费, 或免税、允许微利回报等。