

医疗卫生体制公益性辨析

1997 年中共中央、国务院《关于卫生改革与发展的决定》中将我国卫生事业定性为“政府实行一定福利政策的社会公益事业”；2009 年开始的新一轮医疗卫生体制改革其中一项原则为：建立基本医疗卫生制度要“坚持公共医疗卫生的公益性质”。针对公立医院改革，社会普遍认为公立医院公益性缺失，卫生体制改革必须使公立医院公益性回归。总之，“公益性”是卫生事业发展、医疗卫生体制改革的重要原则。然而，如何理解医疗卫生体制的公益性，公立医院在实现公益性目标中发挥怎样的作用，仍然需要厘清和探讨。

一、什么是医疗卫生体制的公益性？

“公益”这一概念有广义和狭义两种不同的理解。从广义来讲，公益即公共利益（Public interest）。一项事业或政策是否具有公益性，取决于它是否有利于促进全社会所有人或大多数人的利益。从狭义来讲，许多人把“公益”看作“慈善、博爱、仁爱”的同义词，认为公益事业是品德高尚的人所做

的善事。这两种不同的理解对政策产生截然不同的影响，必须清晰地分开。本文以广义公益性作为讨论的基础。

另外，公益性和福利性（Welfare）这两个概念也经常混淆使用。广义的公益性概念比福利性概念更广泛。不管是政府、机构、团体、家庭和个人，都是公益性的责任主体。尽管福利性的目标也是公共利益，但其责任主体是国家和政府，通过对社会资源和国民收入再分配等方式实现社会公平和社会发展。也可以认为，公益性是全社会为实现公共利益设定的目标和方向，而福利性则体现国家和政府通过资源分配和政策导向实现这一目标的程度。

在讨论医疗卫生公益性时，对公益性的“主语”（即：什么的公益性）有许多不同的提法（表 1）。这些提法涉及的目标、内容和对象不同，其公益性的含义也不同，但在使用中大多没有明确划分。本文讨论医疗卫生体制的公益性，以及公立医院公益性问题。

表 1 医疗卫生公益性的“主语”（即：什么的公益性）

公益性的“主语”	主语的含义	公益性的含义
卫生事业 (Health)	通过包括卫生在内的多部门合作和努力，促进全人群的健康	人人享有健康
医疗卫生体制 (Health System)	卫生事业的一部分。通过卫生筹资、卫生人力、医疗技术、信息系统、服务提供及监管规制等政策干预，实现健康状况改善、避免疾病经济风险和民众满意等目标。	人人达到可达到的健康水平； 医疗卫生费用可负担； 民众对卫生体制满意。
医疗卫生服务 (Health Care)	医疗卫生体制的一部分。其目标是实现医疗和预防保健服务的公平可及。	人人获得可负担、高效率、高质量的卫生服务。
公立医院 (Public Hospital)	医疗卫生服务提供者之一，医疗卫生公益性载体之一	人人获得可负担、高效率、高质量的基本医疗服务。

医疗卫生体制的公益性体现在其三个目标上：提高人群的健康水平；为人群提供疾病经济风险保护；满足人群对健康和卫生服务的期望。为实现这三个公益性目标，医疗卫生体制需要发挥 6 个方面的功能。

1. **建立基本医疗保障制度**，包括医疗保险和医疗救助系统，保证基本医疗服务可及性，提供经济风险保护。
2. **基本药品的供应**，满足居民对安全、有效、价格合理的基本药品的需求。
3. **培养和建立一支满足基本医疗卫生服务的医学人才队伍**。医学人才需要有足够的数量、合理的分布、适宜的知识技能和适当的激励机制。
4. **医学信息系统的建设**。收集、分析、传播和利用有关健康状况、健康影响因素以及医疗卫生体制绩效的可靠信息。
5. **建立健全基本医疗卫生服务的提供系统**。合理规划和布局社区卫生服务机构、公立医院、非公立医院、以及公共卫生服务机构。
6. **领导和监管**。通过制度设计、政策制定和实施、以及规制和监管，保证医疗卫生体制公益性的方向。

2009 年实施新的医药卫生体制改革以来，政府加大了对基本医疗保障制度、基本药物制度、卫生人才培养等领域的支持，使得我国医疗卫生体制公益性方向更加明确，也提高了实现公益性目标的程度。但是，我们尚缺乏对上述领域福利程度的明确导向和政策，比如新型农村合作医疗制度、医学教育制度、基本药物制度，政府的经济责任究竟多大比较合理还需要研究。

二、公立医院是政府实现医疗卫生体制公益性和福利性的载体之一

公立医院是实现医疗卫生体制公益性的载体之一，其它医疗卫生机构，包括社区卫生服务机构、非公立医院、公共卫生服务机构等，也是实现医疗卫生体制公益性的重要载体。我国公立医院占医疗机构的绝大多

数，是居民接触医疗卫生体制的主要窗口，因此，居民对医疗卫生体制公益性和福利性的认知和理解几乎全部与公立医院有关，其他一些与公立医院有联系但有明显区分的载体（如医疗保障制度和药品制度等），在居民眼里，也和公立医院密不可分。公立医院的公益性具体体现在以下几个方面：

1. 公立医院接受政府的财政投入，承担着为居民提供基本医疗服务的重要职能。
2. 公立医院为弱势群体和特殊事件承担责任，具有典型的公益性质。比如突发疾病流行以及自然灾害的处理。
3. 许多公立医院还承担着医学教育功能，包括医学生实习、住院医师培训等。

公立医院虽然具有典型的公益性，但其本身并不具有福利性的功能。福利性是通过政府对公立医院的投入来实现的。近年来，公立医院被社会舆论认为是医疗卫生体制“公益性缺失”的主要源头。但是，政府对公立医院补偿不足，医院必须通过服务和药品收入等弥补收支缺口，影响了公立医院公益性的范畴及其福利性的程度。另一方面，与支出的成本相比，居民在服务利用、疾病经济负担以及健康结局等方面所获得的效益相对不足。

虽然公立医院许多公益性特征依然存在（教育培训、为弱势群体和特殊事件提供服务、为医务人员提供适当的待遇和工作条件等）。但是，由于整个医疗卫生体制的公益性目标不清晰，政府对公立医院投入不足以及公立医院运行效率不高等原因，公立医院在实现其公益性目标的程度上受到影响，没有实现公立医院公益性和福利性的协调统一。

政府通过公立院所承载的福利程度，提高公立医院的公益性水平，需要包括政府、公立医院、医疗保障等各部门的协调努力，在公立医院的决策权大小、市场化程度、对收支结余的支配权、对谁负责（Accountability）以及社会责任等方面积极探索、深化改革。

《卫生发展瞭望》简介

《卫生发展瞭望》是北京大学中国卫生发展研究中心主办，并定期发布的政策简报，每期针对一个卫生发展领域的热点问题，梳理总结的国内外在理论及实践的最新进展，以期为政策制定和研究提供参考。

地址：北京市海淀区学院路 38 号 邮编：100191
电话：8610-82805701 传真：8610-82805695
电子信箱：cchds@pku.edu.cn 网址：www.cchds.pku.edu.cn