



部长级圆桌会议

筹措资金：部长们所面对的难题

政策目标

1. 筹资问题给全球的卫生部长带来众多挑战。关于资金水平的问题，抑或太少或太多，均可转移对卫生筹资政策广泛目标的重视，这些政策的目的是：

- 分配和管理资源，以便改进人民的健康，同时减少可避免的不平等现象
- 公平地分散人民中的集资负担
- 分配和管理资源，以实现更公平地提供服务，同时确保它们满足人民的期望
- 保护个人、家庭和社区，以避免它们陷入不能支付卫生开支的境地
- 在可得资金的有限范围内尽可能就上述各方面取得进展。

2. 这些目标说明，卫生资金的管理已不仅仅涉及筹资的水平。卫生筹资系统的内容可概括为筹集、管理和分配卫生系统的资金。各国在用以实施这些职能的方法和机构安排方面作出各种选择，它们的经验突出了各种问题和困难。

卫生筹资系统：教训和挑战

3. 资金来源为家庭、公司和政府（包括捐助基金），筹资/集资方法为税收，保险预付款，个人在使用服务时的现款支付。很多国家的事实说明，通过一般或专项税收筹集公共资金是产生和筹集卫生资金来源的最公平和有效的方式。然而，并不是所有的国家都能从这一认知获益。卫生开支的比较显示，公共部门卫生开支的份额随着国家的收入而增加。较贫穷国家作为国内生产总值份额的税收较少，因此，即便它们希望采取其它方案，也不得不在很大程度上依赖于私方卫生筹资。从而，在贫穷国家更需

要指导、管理，或组织私方筹资。所有国家均需以广泛的卫生筹资战略更好地协调来自公共和私方的资源，但是，这一问题的重要性并不是在所有国家均趋一致。

4. 对管理为卫生系统所筹资金的机构安排以及向服务机构分配这些资金的情况在各国之间存在着广泛差异。在一些国家，一个单独的机构（例如卫生部、地方政府、社会保险基金）负责代表生活在全国或一个特定地域的人民管理和分配一整套服务的资金。其它一些国家存在着分散的系统，由不同的机构为人口中的各人群组管理和分配卫生资金。处于这两种情况中间的国家将筹资、分配和提供服务职能不同程度地综合为一体。有关不同方案有效性的证据没有筹资来源和筹资机制更具说服力。分散的系统看来不符合有效性和公平性，因为它们重复卫生系统的职能并为人口中不同的社会组别产生不公平的“卫生系统”。然而，需要更多的有关各种系统在就上述目标方面实际执行情况的证据。

5. 用以管理和分配资源的方法对卫生提供机构产生重要的激励作用。一些国家从“传统的”对卫生机构的分配（例如根据床位数量，过去的预算，等等）转为以估价人口对服务需求为基础的新措施。这些方法的特点是根据对服务的要求资助/补贴对服务的提供。前者的实例包括补贴购买健康保险，向提供者或保险者提供人均分配（通常按“需求”或费用指数予以权衡），以及对提供者给予的服务进行补偿。所有这些支付或补贴方法均产生“各种”刺激作用。这些是可预料的，然而，可采取相应的管理方法减少“负面”影响。例如，按病例支付医院的作法应有助于成本意识，但是，这有可能导致每一病例所需服务的“供不应求”或反复就诊。从而，在采取这一支付方法的同时应系统地开展检查工作，以确保就诊得当并提供良好的保健。

6. 机构安排和实施重要职能方法的多样化以及国家情况的差异说明，对机构的适宜种类，公共和私立部门的作用，卫生提供者的支付方法等没有一个独特的蓝图。应根据政策的各种目标对任何一个国家的机构种类进行评价。大量国家的事实说明，某些安排就目标而言执行不力，例如，对供方的服务补偿费未加控制，广泛依赖现款支付，以及对自愿保险基金之间的竞争未加管理。遗憾的是，对于适用于广泛国家环境的特殊战略没有这类清晰的事实对“正面”经验作出相似的结论。

展望未来

7. 因此，各国必须对其卫生资助系统和改革的效果作出自己的评估。为此需要信息。首先，需要有关跨越机构和服务的关于资金数额和分配的信息。国家卫生帐目确实是卫生系统“筹措资金”的一项工具，即确定参与卫生服务筹资的每个机构的筹资数额，将这些资金分配给服务提供者，服务的提供，以及有关的控制和管理职能。第二，需要关于卫生筹资系统在上述确定的目标方面执行情况的信息。从而，必须衡量卫生系统业绩指标并对这些指标的变化原因进行分析，以便获得以事实为依据的政策建议

。

8. 实际上，卫生筹资改革受到一系列复杂的政治和其它因素的左右，其中，对政策产生影响的技术“事实”只是其中之一。有效的改革很困难，部分原因是因为它涉及到各种集团利益之间的交易。对于一个政治分析家来说可能认为是“无效”或“浪费”的情况实际上是其它一些人或集团的“收入”。传统政策的长期影响也使改革发生困难。例如，对三级医院过去投资的经常性费用的影响只能逐渐减少。过去的一项关于建立社会保险制度的决定可能按照社会阶层界线分解卫生系统并造成职能重复的浪费，但是它也可能产生大量心满意足的抵制改革的受益者，这项以人民为基础的系统目标改革可能威胁他们的利益。

9. 然而，这并不意味着有效的证据并非不重要。关于各种卫生政策对卫生系统各项目标有效性的明确证据极有助于政策方面的考虑。它也能帮助决策者从卫生系统目标和可能受到拟议改革影响的利益集团的角度出发，改进对以往政策结果的理解。为改进卫生系统的工作而“筹集资金”总是很困难，但是，有关目前从哪里得到资金，如何加以使用，以及对卫生系统目标的影响方面的可靠证据对于健全和有效的改革至关重要。

= = =