

将政治经济因素作为初级卫生保健筹资的核心

关键信息

基层卫生（或初级卫生保健，PHC）是实现良好的健康和全民健康覆盖的引擎，卫生筹资的相关制度安排为其提供能量来源。只有合适的卫生筹资制度，才能驱动效果好、效率高、公平的基层卫生服务。

《柳叶刀》基层卫生筹资委员会识别了关于强化PHC筹资的方法的最佳证据，并提出以人为本的基层卫生筹资的新愿景。这是讨论卫生筹资制度的系列简报中的第四份简报，着重阐述影响基层卫生的政治经济因素。

- 在设计和实施高效公平的基层卫生筹资时，政治、社会和经济状况与技术因素同等重要。这些政治经济因素既是制约因素，也是机遇。
- 推动以人为本的基层卫生筹资依赖于结合了政治考虑的技术策略——这意味着针对基层卫生筹资和改革制定的政策必须以政治经济学分析为基础。
- 政治经济学分析可以帮助确定改革的长远途径和挑战，识别改革所面对的结构性的社会或经济“红线”。
- 建立表述清晰的长期愿景对于推动高效公平的基层卫生筹资至关重要。各国在寻求长期改革时需保持一致性、适应性，并坚持道路，同时保持抓住变革契机的灵活性。
- 先后顺序是非常关键的：规划者必须准备好改革的技术基本面和策略，以便把握住政治动态和社会经济力量推动而产生的改革契机。

政治经济的重要性

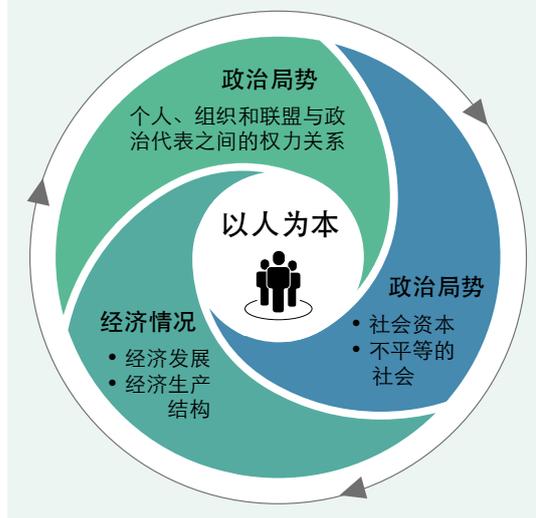
为了实现高效公平的基层卫生筹资，具体国情中的不断演化的政治、社会和经济状况，或者说一个国家的政治经济因素需要与技术因素联系起来考虑。

政治经济分析包括三个相互依存的领域：一个国家的政治局势、社会状况和经济情况（见图 1）。这些结构和过程是动态的，会随时间演化，或在危机期间迅速产生变化。

决定基层卫生筹资的政治条件

改革的**政治动因**：代表不同政治权力、经济利益或社会运动的不同参与者都可能驱动基层卫生筹资改革。在某些情况下，加强基层卫生筹资是更为广泛的保障基本人权和公平性的政治运动的一部分；而在另一些情况下，变革的驱动力则可能是想要为特定选民谋求利益并提高自身正当性和影响力的政治领导人。

图 1：政治经济分析框架



卫生体系行动者（包括领导人、技术专家和社会活动者）的早期介入活动可通过增强支持改革的技术知识和技能库，以及促进不同利益集团之间的团结，推动基层卫生筹资转型。参与者之间的合作是“全政府方针”理念的核心，这一理念突破了职能部委和其他机构典型的功能边界划分，以实现多部门的共同目标。

持续的愿景、灵活的策略：不同群体之间的权力平衡会随时间演变，并随之产生新议程、新参与者和新联盟。鉴于政治过程的动态本质，建立清晰的长期愿景对于支持基层卫生服务模式转变来说是非常重要的。

建立和推动与此愿景相符的有效筹资职能和改革离不开持续地与政治打交道，不断设计应对新问题的新技术解决方案。在某些情况下，可以先建立技术解决方案，并等待这些方案能够得到考虑的机会窗口；而在另一些情况下，瞬息万变的政治环境则催生了对新技术解决方案的需求。

社会状况是触发基层卫生筹资变革的因素

各种社会状况可能触发基层卫生筹资变革。其中包括：社会不平等程度、有能力实施改革的卫生工作者的可得性，以及将某些问题推向舞台中央的突出民怨。如果改革者已准备好采取行动，任何类型的危机都可以转化为基层卫生改革的契机。新型冠状病毒大流行对全球造成严重冲击，影响了社会经济前景。大流行还引发了关于如何为应对不断变化的需要进行基层卫生转型的倡议和辩论。

经济情况对基层卫生筹资有重大影响

这些状况包括经济结构，以及停滞、衰退或增长的经济周期、医疗卫生服务供方市场的结构、私营部门的规模和动态，还有援助作为卫生筹资来源的重要性。在低收入国家中，只有一小部分人口和私营部门组织需要纳税。因此，纳税人在推动可实施的改革方面拥有实质权力。规模相对较小的正规劳动力市场也限制了劳动就业税或医疗保险缴费在产生税收以支持社会医疗保险方面的潜力。

在各国努力改进基层卫生筹资，以实现在政治上可行的变革的过程中，策略性妥协和关注可行事务是极其重要的。这可能包括在涌现出大量支持改革的基层卫生提供者之前进行迭代式的、逐步的医疗卫生改革，或在推广之前对基层卫生筹资创新进行试点、评估和调整。

利用政治经济背景：一种务实的办法

政治经济学分析可为制定管理不同参与者相关利益，并且适应社会经济状况的卫生筹资改革策略提供信息。最有效的方法是，针对每个国家进行国家层面的政治经济学分析，而且常常还需要进行地方层面的分析。拥有理解政治经济背景和把握机会窗口的能力至关重要。设计经过政治考虑的技术性策略需要问对问题，以适应复杂的政治经济形势（表1）。

表1. 整个政治循环中都要考虑的关键问题

- 需要解决的问题是什么？关于改进基层卫生筹资，目前有什么想法？用什么技术性策略可以最终实现这一目标？
- 有影响力的利益攸关方包括哪些方面？他们的立场和相对权力如何？
- 目前的政治动态是什么样的？
- 有什么办法能够通过改变激励机制来推动变化？
- 什么样的社会和经济条件会为所倡导的改革带来机遇或约束？
- 最有可能的改变路径是什么？推动改革有哪些可能的切入点？
- 如果有潜在的机会窗口，如何才能把握住，并能产生和保持政治动能？
- 目前提出的策略是怎么考虑路径依赖的？
- 应当如何安排策略的先后次序？

对行动的启示

- ▶ 卫生部应阐明以人为本的基层卫生筹资愿景，制定一套操作层面的实施步骤，将其贯彻到底，留出回旋余地，应对政治和社会经济变化、危机和其他冲击，准备把握机会窗口。
- ▶ 卫生部应采用“全政府”方针，让职能范围与卫生相关的所有部委参与改革。
- ▶ 所有变革参与者应在一开始和实施任何政策或改革期间开展政治经济分析——以便在地方、国家和全球层面有效地应对不断变化的政治、经济和社会状况。
- ▶ 所有变革参与者应努力投入加强政府工作人员的技能，提升进行政治经济分析的操作能力和知识。

补充阅读材料

Sparkes SP, Bump JB, Özçelik EA, Kutzin J, Reich MR. Political Economy Analysis for Health Financing Reform. *Health Syst Reform*. 2019;5(3):183-194.

Shiffman J. Political Context and Health Financing Reform. *Health Systems & Reform*, 2019; 5(3): 257-9.

Cashin C, Bloom D, Sparkes S, Barroy H, Kutzin J, O'Dougherty S. Aligning public financial management and health financing: sustaining progress toward universal health coverage. Geneva: WHO, 2017.

报告全文: Hanson K, Brikci N, Erlangga D, et al. The Lancet Global Health Commission on financing primary health care: putting people at the centre. *Lancet Glob Health* 2022; <https://www.thelancet.com/commissions/financing-primary-health-care>

经费来源: 本报告相关工作由比尔和梅琳达盖茨基金会资助。但是，报告表达的观点仅代表作者的立场，未必反映盖茨基金会的立场。

致谢: 技术简报由 Becky wolfe 编辑排版。中文版专业词汇翻译和全文审校由北京大学中国卫生发展研究中心副研究员徐进博士完成。