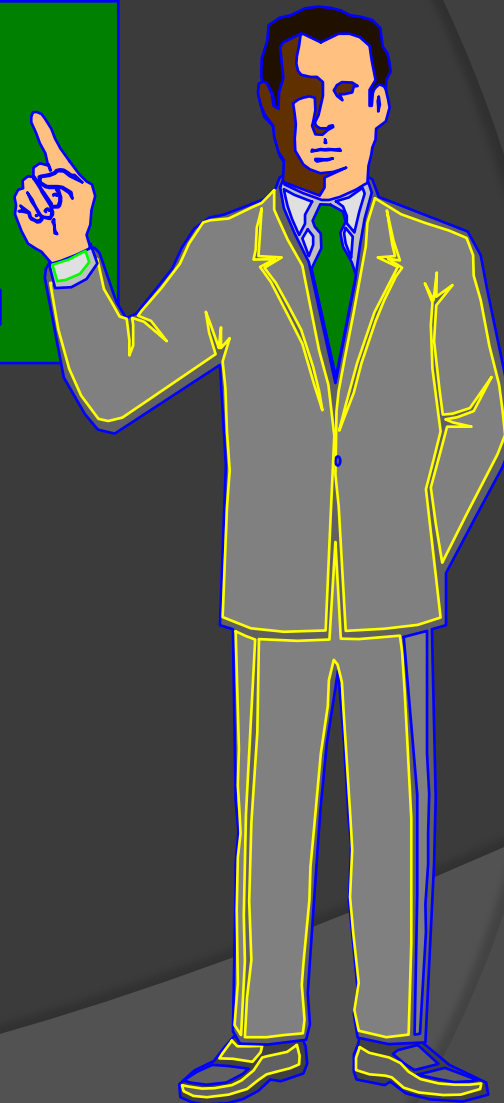


Public Policy

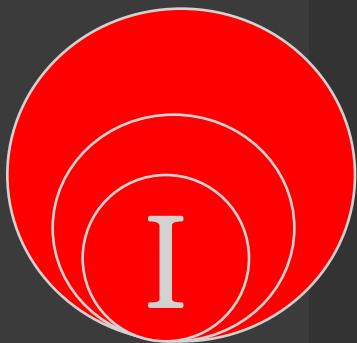
公共政策研究

公共政策分析

公共政策管理



公共政策 研究



Ch1 公共政策的性质与功能

要研究公共政策，首先需要了解什么是公共政策，即弄清楚它作为人类的活动的实质。同时，还需要了解公共政策活动的特点，以及它在社会治理和变革中所起的作用。

案例 全面取消“以药补医”的政策

随着医改的顺利推进和成效的初步显现，医疗改革逐步进入“深水区”，加快公立医院改革成为“十二五”期间深化医改的重要任务。

而取消“以药补医”机制，推进医药分开，又是确保公立医院回归公益性，进一步缓解看病难、看病贵问题的关键环节



以药补医的弊端

首先，“以药补医”使得医院收入与药品收入直接挂钩，直接刺激医院通过多开药增加收入，不规范的诊疗行为难以避免。

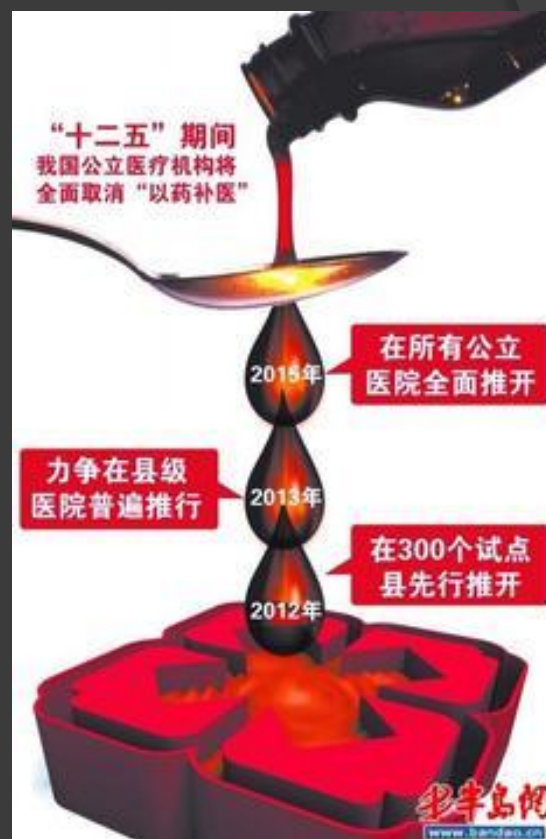
其二，“以药补医”是导致“看病贵”的一个重要原因。过度用药导致医疗费用不合理升高。医院药品费用占医疗总费用的比重达到50%，远高于发达国家的10%~20%。

其三，使一部分原本有技术、有能力为百姓服务的“白衣天使”失信于民，恶化了医患关系。

其四，在“以药补医”政策下，药品生产流通企业和医院都没有动力主动降低成本，医院倾向于卖贵药、用贵药，大量资金消耗在药品流通环节的不正当竞争中，不利于医药行业的健康发展。



2012年4月17日中共中央政治局常委、国务院深化医药卫生体制改革领导小组组长李克强作出重要批示。李克强指出，要深化医改，要完善基本药物制度，要规范药品生产流通秩序，要把药价降下来，保障群众基本医疗需求。这是保障群众基本医疗需求，是医改的试补惠民、改革创新。要以县级公立医院逐步破除以药养医、改革公立医院体制机制、推行新举措三篇大的文章，探索走出公立医院改革的路子。



取消以药补医时间表

陈竺在全国卫生工作会议上提出，落实取消“以药补医”相关政策，今年在300个试点县先行推开，力争2013年在县级医院普遍推行，2015年在所有公立医院全面推开。“十二五”时期必须理顺补偿机制，全面取消“以药补医”。



相关政策日渐明确

●推进公立医院补偿机制改革，加大政府投入，完善公立医院经济补偿政策，逐步解决“以药补医”问题。

《中共中央 国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》

●推进医药分开，逐步取消药品加成，不得接受药品折扣。医院由此减少的收入或形成的亏损通过增设药事服务费、调整部分技术服务收费标准和增加政府投入等途径解决。

《医药卫生体制改革近期重点实施方案（2009—2011年）》

●改革公立医院补偿机制。探索实现医药分开的具体途径，改变医疗机构过度依赖药品销售收入维持运转的局面，逐步取消药品加成政策，合理调整医疗服务价格，完善基本医疗保障支付方式，落实财政补助政策。

《关于公立医院改革试点的指导意见》

●推进补偿机制改革。以破除“以药补医”机制为关键环节，推进医药分开，逐步取消药品加成政策，将公立医院补偿由服务收费、药品加成收入和财政补助三个渠道改为服务收费和财政补助两个渠道

《“十二五”期间深化医药卫生体制改革规划暨实施方案》

改革政策产生的效果

药品管理的变革

- 深圳：取消公立医院药品加成，患者凭医生处方可到社会零售药店购药

- 潍坊：医院由托管方对药品服务直接管理，医院人员不直接接触药品，只对托管方进行监管

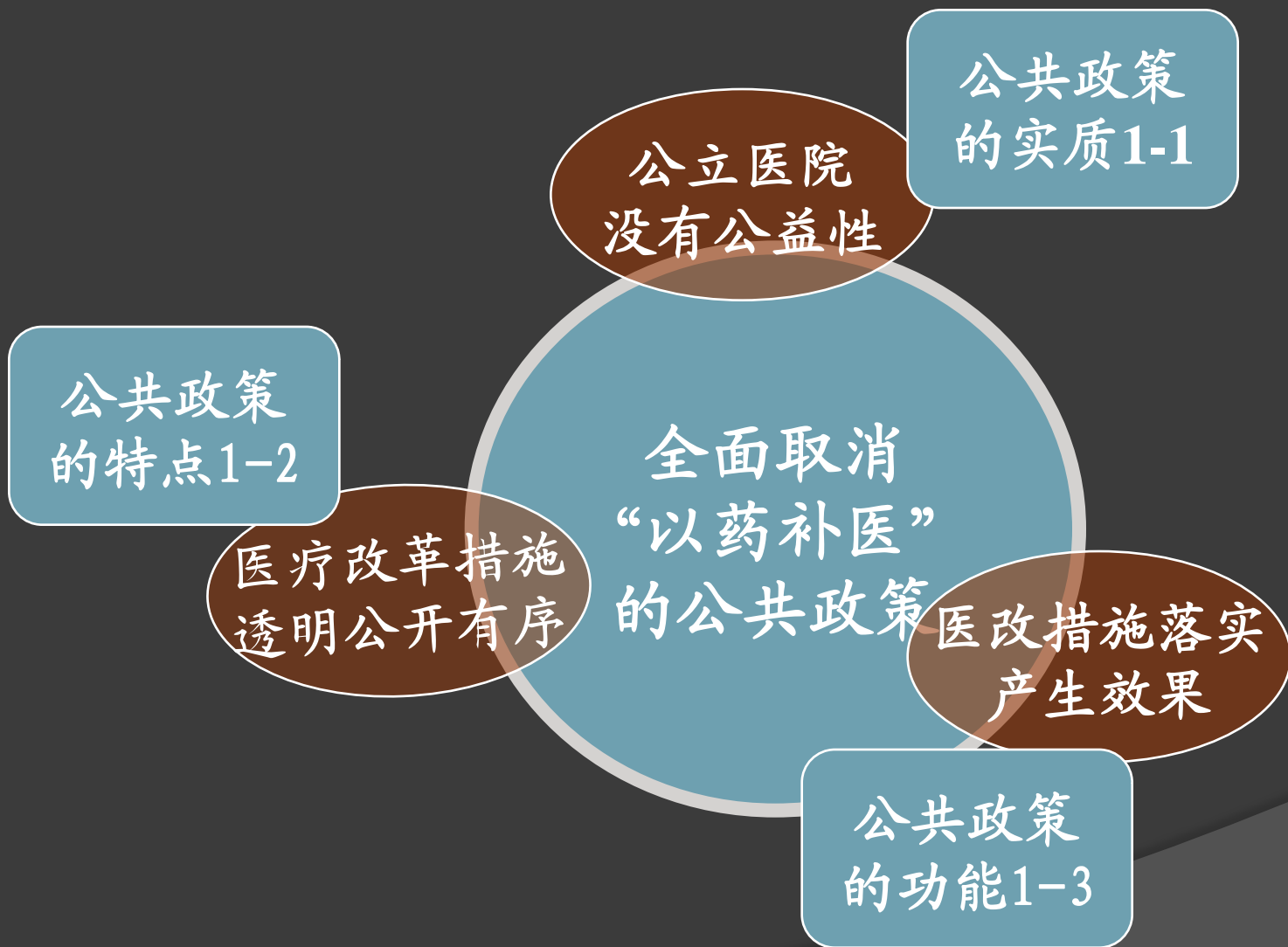
- 宁夏：取消药品加成，实行“零差率”销售，将药房整体托管到大型药品配送企业

医疗付费的变革

- 镇江：推行以人头付费为基础的付费改革

- 北京：推出按病种分组的付费改革

- 上海：推行总额预付改革





§ 1. 公共政策的性质

政策语义 (1-1-1)

政策链条 (1-1-2)

公共政策定义分析 (1-1-3)

公共政策简要界定 (1-1-4)

政策的语义考察

政



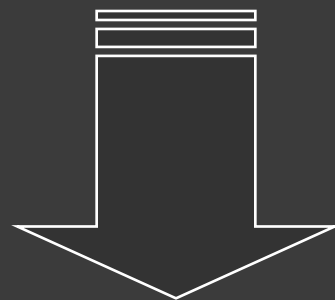
匡正、校正

策



谋划、应对

Policy



政策

政策概念进入中国话语体系

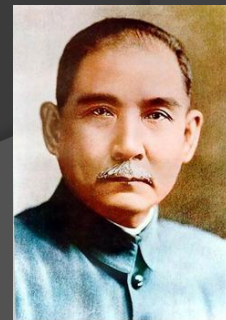
与西方的
Policy相对应
的政策一词，
进入中国话语
体系，人语种
的进入为日常
用语，据途

政策
一词
进入
中国

经由清朝的
英国籍海关官员

经由梁启超
由日本语传入

经由孙中山
从欧美带回



政策的链条

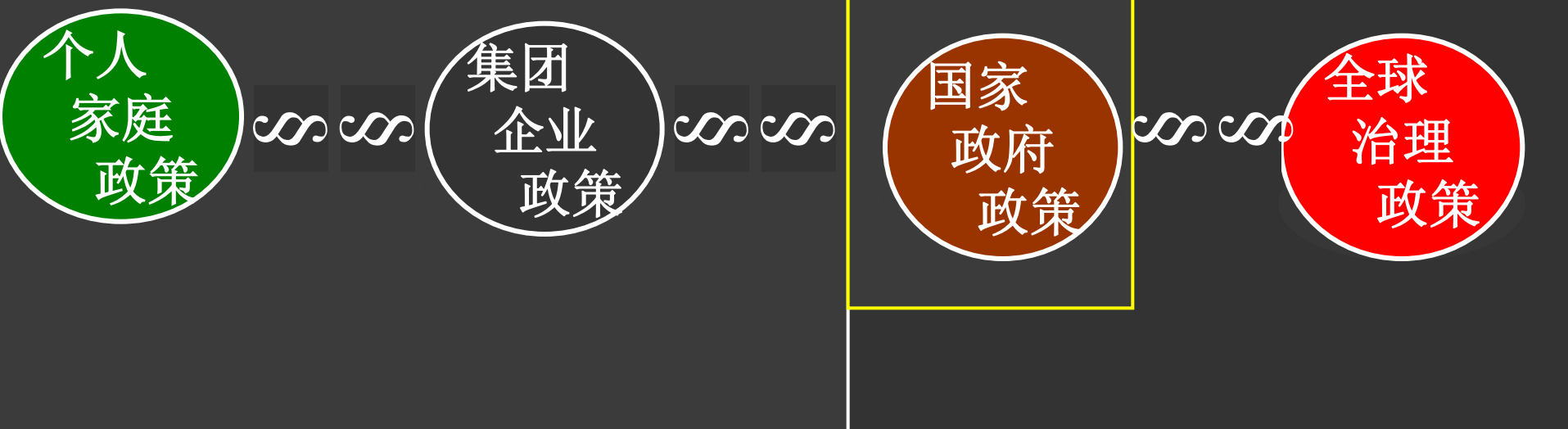
●A家庭夫妇只有一个女儿，夫妇俩商量决定拿出多年的积累，让她出国深造。

●A企业生产儿童玩具，在市场调研中发现独生女孩越来越多，决定多生产适合女孩玩的高级洋娃娃。

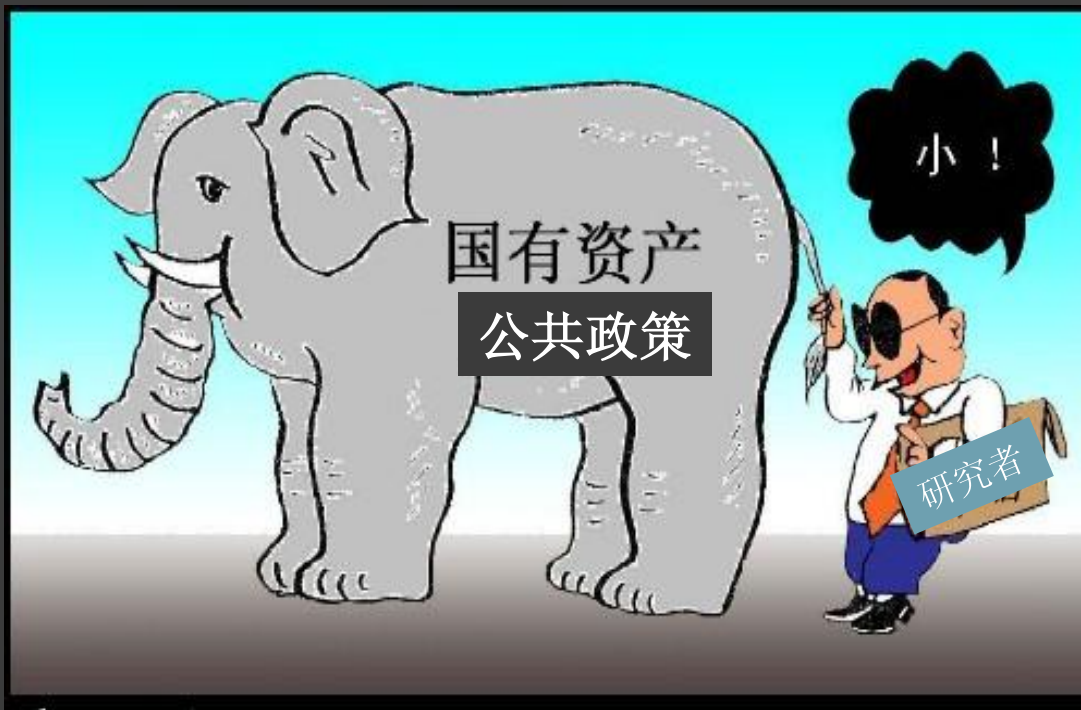
● A国在人口普查中发现，由于某些医院迎合某些家庭重男轻女的观念，对胎儿作性别测定，导致全国人口性别比例失调，于是决定禁止医院作这类测定。

● 鉴于人口总量不断增加，联合国召开由各国首脑参加的会议，签署宣言，承诺各国的经济增长应以不影响后代发展为前提。

一国之中的
公共政策



公共政策定义的分析



盲人摸象

图 / 王德胜

公共政策活动具有多方面性
一个研究者只能关注其中的
某个方面，得出的界定常常
是不一样的

● 托马斯·戴伊 (Thomas Dye)
公共政策是关于政府所为或所不为的所有内容。可能涉及对行为的管制、组织官僚体系、分配利益行为等。

评价：只强调了政府具有选择的职责，强调了做与不做的决策，

行动主体单一，也缺乏政府行动的因素



●詹姆斯.安德森（James Anderson）：公共政策是某一行动主体或一群行动主体解决问题或相关事务的有意识的行动。(1985)

评价：强调存在着许多行动主体及其利益；强调了活动是以解决问题为取向的；强调了行动主体的自觉意识

缺乏责任与能力的限制



● 威廉·詹金斯（William Jenkins）：公共政策是由政治行动主体或团体主体在特定的情境中制定的一组相关联的决策包括目标选择、实现目标的手段，这些政策原则上是行动力所能及的。

评价：强调了多种行动主体，强调了一组相关联的决策；强调了政府决策范围是力所能及；强调作为工具的目标选择和与目标相关的手段的目标导向

缺乏解决问题的取向

公共政策简要定义

