

# 2016—2020年天津市公共卫生财政投入状况分析\*

胡 琨<sup>①</sup>

**摘要** 目的: 分析2016—2020年天津市公共卫生领域财政投入状况以及存在的主要问题。方法: 运用天津市以及国内其他部分省市财政决算报表数据、年鉴数据, 进行描述性分析和比较分析。结果: “十三五”期间天津市政府对于卫生健康事业重视程度较高, 但是对于公共卫生领域重视不够, 财政拨款支出表现出明显医疗服务系统偏向性, 公共卫生机构支出明显偏低, 突发公共卫生事件应急处理事先投入严重不足。结论: 建议调整优化卫生健康支出结构, 加大公共卫生财政投入, 切实落实疾控机构公益一类事业单位财政全额保障政策, 建立突发公共卫生事件应急处理储备金制度。

**关键词** 公共卫生支出; 财政投入; 天津

中图分类号 R1-9; R197 文献标志码 A 文章编号 1003-0743(2022)10-0007-04

Analysis on Financial Input of Public Health in Tianjin from 2016 to 2020/HU Kun//Chinese Health Economics, 2022,41(10):7-10

**Abstract Objective:** To analyze the status and the major problems of public health financial input in public health input. **Methods:** Perform descriptive analysis and comparative researches are applied by the financial statement data and the yearbook of Tianjin and other domestic provinces and cities. **Results:** During the “13th Five-Year Plan” period, Tianjin’s government has attached great importance to the health care, however, but there is inadequate attention to public health. The government appropriations have showed an obvious bias towards medical service system. The proportion of expenditure for public health facilities and emergent public health events is significantly lower. **Conclusion:** The government should adjust and optimize the expenditure structure of health care, increase the financial input on public health. The government should effectively implement the policy to ensure the full benefits in CDCs and other public wealth fare institutions, and explore the establishment of the reserve system for emergent public health events.

**Keywords** public health expenditure; financial input; Tianjin

**Author’s address** Economic School, Tianjin University of Commerce, Tianjin, 300134, China

## 1 资料与方法

数据资料主要来自天津市卫生健康委公布的2016—2020年部门决算表、国内其他省份卫生健康委公布的2016—2020年部门预算决算表、“天津统计年鉴”。本研究通过对天津市公共卫生支出总体规模的描述性分析、对公共卫生机构支出和公共卫生服务支出规模的描述性分析和横向比较分析, 探讨“十三五”期间天津市公共卫生领域财政投入存在的突出问题, 据以提出进一步调整公共卫生财政投入的政策建议。

## 2 结果

### 2.1 天津市卫生健康支出财政投入情况

2.1.1 天津市财政卫生健康支出基本情况。2016—2020年天津市财政卫生健康支出总体上呈现上升趋势, 绝对额2020年达到253.77亿元, 较2016年增长了27.73%, 年均增速(6.31%)远高于地区财政总支出年均增速(-3.93%); 相对量其占地区财政支出比重2020年达到8.05%, 较2016年上升了2.68个百分点(表1)。《天津市卫生计生事业发展“十三五”规划》明确提出: “政府卫生投入增长幅度要高于经常性财政支出

增长幅度, 使政府卫生投入占经常性财政支出的比重逐步提高”, 由此可见, 天津市卫生健康领域的财政投入较好地实现了既定目标。

表1 2016—2020年天津市卫生健康财政支出

年份	财政支出 绝对额 (亿元)	卫生健康支出 绝对额 (亿元)	卫生健康支出 占财政支出比重 (%)
2016	3 699.43	198.67	5.37
2017	3 282.54	206.01	6.28
2018	3 103.16	217.60	7.01
2019	3 555.71	273.18	7.68
2020	3 151.37	253.77	8.05

2.1.2 天津市卫生健康支出财政投入资金分配情况。天津市卫生健康委部门决算数据显示, 2016—2020年天津市卫生健康支出资金主要流向了公立医院, 公立医院支出占卫生健康支出比重在90%以上, 公共卫生支出占卫生健康支出比重不足7%(表2)。

天津市卫生健康委公布的部门决算数据显示, 2016—2019年天津市卫生健康支出财政拨款资金主要投向了公立医院支出, 且呈现明显增加趋势, 用于公立医院的财政拨款绝对额2019年达到16.48亿元, 较2016年增长了27.16%; 占卫生健康支出财政拨款比重2019年达到67.85%, 较2016年上升了11.33个百分点

\* 基金项目: 天津市哲学社会科学规划项目 (TJYY17-018)。

① 天津商业大学经济学院 天津 300134

作者简介: 胡琨 (1965—) 女, 博士学位, 教授, 硕士生导师; 研究方向: 财税政策; E-mail: 1250993662@qq.com。

表2 天津市财政卫生健康支出资金流向 %

年份	公立医院	公共卫生	医疗保障	其他支出
2016	94.61	3.40	0.55	1.44
2017	94.34	3.13	0.59	1.94
2018	94.88	3.01	0.66	1.45
2019	95.71	2.82	0.47	1.00
2020	91.77	6.65	0.55	1.03

点。与之形成明显对比的是用于公共卫生的财政拨款支出呈现明显下降趋势，2019年绝对额下降至4.56亿元，较2016年减少了31.94%；占卫生健康支出财政拨款比重2019年下降至18.77%，较2016年下降了10.44个百分点。2019年用于公立医院的财政拨款绝对额是用于公共卫生支出的财政拨款绝对额的3.61倍，用于公立医院的财政拨款占比高于公共卫生的财政拨款占比49.08个百分点（表3）。在此期间，天津市财政资源分配表现出的较强医疗服务系统偏向性，与在此期间政府加大财政支持力度，全面推进“破除以药补医、取消医用耗材加成”的公立医院综合改革有关。同时，这也明显暴露出新冠肺炎疫情之前天津市政府对公共卫生领域重视不够的情况。2020年为了应对突如其来新冠肺炎疫情的严重影响，天津市政府对于公共卫生的财政拨款支出跳跃式增加，绝对额达到13.79亿元，是用于公立医院财政拨款的1.58倍，占卫生健康支出财政拨款比重达到53.88%，高于用于公立医院财政拨款的占比19.84个百分点（表3）。

## 2.2 天津市公共卫生机构财政投入情况

需要说明的是，本研究对天津市公共卫生机构财政投入情况的分析仅针对其中“公益一类”的疾病预防控制机构（以下简称疾控机构）和卫生监督机构进行分析。

表3 2016—2020年天津市卫生健康支出财政拨款资金分配情况

年份	公共卫生财政拨款		公立医院财政拨款		其他卫生健康支出财政拨款	
	绝对额（亿元）	占比（%）	绝对额（亿元）	占比（%）	绝对额（亿元）	占比（%）
2016	6.70	29.21	12.96	56.52	1.59	6.89
2017	5.05	23.84	12.59	59.39	1.91	9.04
2018	4.25	28.27	7.61	50.54	1.92	12.76
2019	4.56	18.77	16.48	67.85	1.96	8.05
2020	13.79	53.88	8.71	34.04	1.92	7.50

表4 2016—2020年天津市疾控机构和卫生监督机构支出情况

年份	公共卫生支出	疾控机构		卫生监督机构	
	绝对额（万元）	绝对额（万元）	占比（%）	绝对额（万元）	占比（%）
2016	67 508.60	17 027.20	25.22	485.70	0.72
2017	64 433.00	15 199.40	23.59	1 166.20	1.81
2018	65 522.89	10 989.93	16.77	555.95	0.85
2019	77 016.16	11 956.64	15.52	332.88	0.43
2020	168 698.60	16 039.79	9.51	218.91	0.13

2.2.1 天津市公共卫生机构支出。天津市卫生健康委公布的部门决算数据显示，2016—2020年天津市疾控机构支出总体上呈现下降趋势，其绝对额波动变化，先是由2016年的17 027.20万元逐年下降至2018年的10 989.93万元，随后逐年上升，2020年达到16 039.79万元，与2016年相比，较2020年下降了5.8%；相对量其占公共卫生支出总额比重则是逐年下降，2020年下降至9.51%，较2016年下降了15.71个百分点（表4）。

2016—2020年天津市卫生监督机构支出总体上呈现下降趋势，其绝对额波动变化，先是由2016年的485.70万元上升到2017年的1 166.20万元，随后逐年下降至2020年的218.91万元，与2016年相比，较2020年下降了54.93%；相对量其占公共卫生支出总额比重也波动变化，先是由2016年的0.72%上升到2017年的1.81%，随后逐年下降至2020年0.13%，与2016年相比，2020年下降了0.59个百分点（表4）。

2.2.2 天津市疾控机构财政拨款收入情况。天津市卫生健康委公布的部门决算数据显示，2016—2020年天津市卫生监督机构运行经费全部由政府财政承担，而疾控机构运行经费来源有较大变化。2016年天津市疾控机构财政拨款收入占经费总收入比重为98.27%，事业收入占比仅为1.73%；2017—2020年财政拨款收入占比分别下降至69.84%、65.22%、73.47%、72.04%，事业收入占比分别上升到30.16%、34.78%、26.4%、27.82%。即2017年以来，天津市疾控机构经费收入的30%左右是通过机构提供有偿服务获得的（表5）。

2.2.3 疾控机构基本支出财政拨款支出情况。天津市卫生健康委部门决算数据显示，2016—2020年天津市政府对于疾控机构基本支出的财政拨款规模波动变化，绝对额总体趋势略有上升，先是由2016年的

表5 2016—2020年天津市疾控机构经费筹集情况

年份	经费总收入 绝对额(万元)	财政拨款		事业收入	
		绝对额(万元)	占比(%)	绝对额(万元)	占比(%)
2016	21 938.10	21 559.40	98.27	378.70	1.73
2017	14 500.60	10 127.30	69.84	4 373.30	30.16
2018	10 661.37	6 953.80	65.22	3 707.57	34.78
2019	11 907.17	8 748.30	73.47	3 143.91	26.40
2020	17 002.38	12 247.69	72.04	4 730.22	27.82

7 125.5万元,略有下降至2017年的6 931.80万元,随后逐年增加,2020年达到7 385.87万元,与2016年相比2020年提高了3.65%;占基本支出总额的比重2016年为100%,随后明显下降,2017—2020年分别下降至65.30%、68.76%、72.23%、65.35%,可见2017年以来,天津市疾控机构开展业务所需的人员费用和公用经费大约30%左右需要通过机构提供有偿服务来弥补(表5)。

表6 2016—2020年天津市疾控机构基本支出财政拨款情况

年份	基本支出 (万元)	基本支出财政拨款 (万元)	基本支出财政 拨款占比(%)
2016	7 125.50	7 125.50	100.00
2017	10 614.90	6 931.80	65.30
2018	10 088.39	6 937.20	68.76
2019	9 748.38	7 041.40	72.23
2020	11 301.21	7 385.87	65.35

2.2.4 天津市公共卫生机构财政投入情况与国内部分省份横向比较。根据河北、山西、辽宁、吉林、福建、江西、山东、河南、湖北、广东、广西、海南、重庆、四川、甘肃、青海等16个省份卫生健康委部门决算数据测算,2016—2020年这16个省份疾控机构基本支出财政拨款占机构基本支出总额比重均值分别为78.52%、80.07%、83.21%、82.28%、83.46%。结合表6可见,在此期间,天津市疾控机构基本支出财政拨款占机构基本支出总额比重低于这些省份平均水平10个百分点以上,并且2019年和2020年天津市位列倒数第4。

2016—2020年这16个省份卫生监督机构支出占公共卫生支出总额比重的均值分别为2.46%、2.41%、2.37%、2.28%、1.79%。结合表4可见,在此期间天津市卫生监督机构支出占公共卫生支出总额比重低于这些省份的平均水平,并且2019年和2020年天津市位列倒数第2和倒数第1。

### 2.3 公共卫生服务财政投入情况

天津市卫生健康委部门决算数据显示,2016—2020年天津市基本公共卫生服务支出和重大公共卫生

专项支出合计数额显著提高,2020年达到51 060.62万元,较2016年提高了144.77%,但相对量其占公共卫生支出总额的比重波动变化,先是由2016年的30.90%上升到2017年的40.80%,随后逐年下降至2020年30.27%,2020年的占比(30.9%)与2016年的占比(30.27%)几乎相等(表7)。

2016—2020年天津市突发公共卫生事件应急处理支出呈现明显上升趋势,但新冠疫情爆发之前总体水平较低,绝对额由2016年的359.30万元增加到2019年的1 551.54万元,提高了4.32倍,相对量其占公共卫生支出总额比重由0.53%提高到2.01%,仅提高了1.48个百分点;新冠疫情爆发后2020年绝对额跳跃式增加达到69 032.62万元,较2019年增加了44.49倍,占比达到40.92%,较2019年提高了38个百分点(表7)。

表7 2016—2020年天津公共卫生服务支出情况

年份	基本公共卫生服务+		突发公共卫生事件	
	重大公共卫生专项		应急处理	
	绝对额(万元)	占比(%)	绝对额(万元)	占比(%)
2016	20 860.80	30.90	359.30	0.53
2017	26 290.10	40.80	508.90	0.79
2018	26 618.12	40.62	1 010.60	1.54
2019	28 282.05	36.72	1 551.54	2.01
2020	51 060.62	30.27	69 032.62	40.92

根据河北、山西、吉林、福建、江西、山东、河南、湖北、广东、广西、海南、重庆、四川、甘肃、青海等15个省份卫生健康委部门决算数据测算,新冠疫情爆发之前,2016—2019年这15个省份突发公共卫生事件应急处理支出占公共卫生支出总额比重也很低,均值分别为0.51%、0.50%、0.72%、0.85%,不足1%,新冠疫情爆发后占比也跳跃式上升,均值达到18.58%。

## 3 存在的主要问题及调整建议

3.1 对于公共卫生事业重视不够,应加大公共卫生领域财政投入

本研究表明,“十三五”期间天津市政府对于卫生健康事业给予了高度重视,但是对于公共卫生领域重视不够,卫生健康支出资金分配使用以医疗服务系统

为主,新冠肺炎疫情发生之前用于公共卫生支出的财政拨款持续下降。新冠肺炎疫情倒逼之下,天津市对于公共卫生支出的财政拨款跳跃式增加,但是这主要属于一次性临时投入,不具有可持续性。

近年来天津市经济增长趋缓,财政压力日益增大,进一步加大对卫生健康事业财政投入力度将会明显受到财力制约,因此建议疫情后,天津市政府相关部门应以“大卫生大健康”理念为指导<sup>[1]</sup>,调整优化卫生健康支出结构,加大公共卫生领域财政投入规模,并且要确保其稳定地增长。

### 3.2 公共卫生机构财政投入不足,加大投入应突出资金使用的针对性和侧重点

自2011年国家开展推进事业单位分类改革以来,河北、辽宁、吉林、福建、江西、湖北、广西、四川、甘肃、青海等许多省份疾控机构基本支出财政“足额保障”政策已落实到位。而研究表明,天津市对于疾控机构基本支出的财政拨款仅能够覆盖机构基本支出总额的70%左右,其余30%左右基本支出是通过机构提供有偿服务来弥补的,也就说目前天津市政府对于疾控机构实际上实施的是“公益二类”管理的政策,这不符合疾控机构“公益一类”事业单位改革方向。同时研究表明,天津市政府对于“公益一类”事业单位卫生监督机构的财政投入明显偏低。

建议疫情后,天津市应着重加大疾控机构和卫生监督机构的财政投入,切实落实事业单位分类改革政策,财政资金全额安排疾控机构基本支出。同时,疾控机构可以获得事业性收费但收取应该合理,仅可以开展与其履行的公共服务职责需要相匹配的有偿性服务项目。

### 3.3 突发公共卫生事件应急处理支出事前预防性投入不足,加大投入应建立准备金机制

应急资金、应急物资的储备是有效应对突发公共卫生事件的基础,直接影响到危机处理的效率和结果<sup>[2]</sup>。Peters等<sup>[3]</sup>认为,虽然应急管理事前投入成本要远低于事后被动接受成本,然而,由于缺乏事前和事

后应对成本的经验数据,实际上政府往往忽视事前预防性投入,更倾向于事中事后的应急性、救助性投入。

研究表明,新冠肺炎疫情发生前,天津市公共卫生支出大部分资金集中在基本公共卫生服务项目上,突发公共卫生事件应急处理支出规模很低,国内其他省份也是如此。另据分析,2016—2019年天津市突发公共卫生事件应急处理支出绝对额合计为3 430.34万元,占公共卫生支出比重仅为1.25%。如果假设这4年天津市每年将突发公共卫生事件应急处理支出比重提升到10%,4年结存资金为2.4亿元,而新冠疫情发生之初,据《天津市2020年上半年财政预算执行情况的报告》2020年1—8月天津市仅用于定点救治医院补贴和防疫物资供应以确保疫情常态化防控的财政投入数额就达到2.8亿元,4年结存资金尚不够新冠疫情初期的防控支出。综合之前经历过的SARS、禽流感、甲流等几次重大公共卫生事件情况,应急物资严重不足、应急处理经费不能及时到位是一个共同存在的问题。

因此,建议新冠肺炎疫情后,天津市政府应该大幅度提高突发公共卫生事件应急处理支出比重,至少提高至10%以上,将本年度未使用完的资金流转结存,建立突发公共卫生事件应急处理的准备金,并且以法定形式予以明确,一旦发生了突发公共卫生事件以备不时之需。

#### 参 考 文 献

- [1] 武占云,单菁菁,马樱娉.健康城市的理论内涵、评估体系与促进策略研究[J].江淮论坛,2020(6):47-57.
- [2] 穆林娟,陆晓雅,赵苓君.中外公共卫生应急管理体系对比研究[J].财务管理研究,2020(4):65-73.
- [3] PETERS D H, HANSSON O, GUTIERREZ J, et al. Financing common goods for health: core government functions in health emergency and disaster risk management[J]. Health systems & reform, 2019(5): 1-27.

[收稿日期:2022-09-20] (编辑:张红丽)

欢迎关注《中国卫生经济》微信公众号



微信用户可通过搜索“中国卫生经济”公众号或扫描右侧二维码添加关注。