

# 居民幸福感最大化目标下的公共支出政策改革

汤凤林<sup>1,2</sup>(副教授)

**【摘要】**近年来我国正陷入“幸福悖论”，这引发人们对公共政策目标定位的重新思考。政府公共政策目标应该由经济增长向居民幸福感最大化转变；公共支出政策主要是通过提供能有效满足居民幸福生活需求的公共产品来提升其幸福感；在经济社会发展的不同阶段，居民幸福生活的公共需求变化要求支出政策公平与效率的最佳权重相应变化。以公共支出结构变化过程中居民幸福感变化的数据为基础，从居民幸福感视角对我国公共支出结构的合理性进行评价，提出建议：未来我国需要进一步优化公共支出结构，提高财政资金使用效率；建立幸福绩效评价指标体系，加强基于幸福视角的公共支出绩效管理；改革医疗卫生体制，切实解决城乡居民看病难、看病贵的问题；深化收入分配制度改革，消除不合理收入差距。

**【关键词】**公共支出政策；公共支出结构；居民幸福感；幸福绩效管理

**【中图分类号】**F812

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1004-0994(2019)12-0147-7

## 一、引言与文献综述

改革开放四十年来我国经济高速增长，社会物质财富日益丰富，城乡居民收入有了很大程度的提高。然而，近年来我国正陷入“幸福悖论”，人们普遍感到由物质生活水平提高所带来的边际效用加速递减，收入虽然增加了，但幸福感并没有增强。世界上幸福水平最高的国家并非经济最发达的国家，根据联合国2016年发布的世界幸福调查报告，丹麦、瑞士、冰岛、挪威和芬兰是排名世界前五位的最幸福国家，而国际货币基金组织发布的2016年世界各地人均GDP排名前五的则是卢森堡、瑞士、挪威、我国澳门特区、爱尔兰，只有瑞士和挪威是经济排名和幸福排名均靠前的国家。

一国或地区经济增长并不一定伴随着居民幸福

感的提升，只有经济发展水平高的同时，社会不平等性低、社会诚信度高、社会福利好，民众对政府的能力充满信心等，其民众的幸福水平才会比较高。有钱人也并不都比穷人更幸福，“幸福悖论”现象引发了社会各界对以GDP为导向的经济发展方式的重新审视与思考。“居民幸福感”逐渐成为国内外学术界及各级政府部门关注的热点，法国、英国和巴西等国家开始以实际行动促进居民幸福水平提升，不丹更是早就将国民幸福总值最大化作为政府的最高发展目标。我国从中共十七届五中全会开始，2011年全国两会和我国的“十二五”规划都释放出了淡化GDP指标的信号，党的十九大报告把为人民谋幸福正式界定为中国共产党人的初心和使命。居民幸福感已经引起社会的广泛关注，各地方政府相继把提升居民幸福感列入本地发展计划，“幸福省(市)”的

**【基金项目】**重庆市社会科学规划博士项目“促进居民幸福感提升的财税政策研究”(项目编号:2014BS029);重庆市教委人文社会科学研究项目“重庆市城乡统筹的公共财政体制改革研究”(项目编号:10SKH18);重庆工商大学科研经费启动项目“中国财税政策的幸福效应研究”(项目编号:670101380)

建设提上政府议事日程。

财税政策是政府进行宏观调控的重要手段,幸福中国的建设离不开财税政策的运用。公共支出的目的是为社会提供公共产品和服务,而公共产品和服务可以满足民众的公共需要,提升居民幸福感。然而,现阶段我国政府公共资源配置的总体效率不高,各类公共支出的效率和结构仍然存在许多不足之处。我国的公共支出政策经历了诸多改革,但民众并没有明显感觉自己比过去更幸福。因此,有必要基于居民幸福感视角对我国公共支出结构优化问题进行研究。

关于各类公共支出与居民幸福感的关系,已有理论研究表明,教育、社保、环保和安全等方面的支出有助于提升居民幸福感<sup>[1]</sup>。实证研究则表明,除社保支出之外<sup>[2]</sup>,教育<sup>[3]</sup>、健康<sup>[4]</sup>、环保、安全<sup>[5]</sup>、失业<sup>[6]</sup>、科教、文化和卫生<sup>[7]</sup>等方面的支出都有助于提升居民幸福感。从公共支出对不同居民幸福感的影响来看,卫生保健支出给不同收入群体<sup>[4]</sup>,科教、文化、卫生和社保支出给城市本地居民与外来务工人员<sup>[7]</sup>、给不同收入阶层的农民<sup>[8]</sup>幸福感带来的影响不一样。近期学者们还专门研究了教育<sup>[9]</sup>、社保支出<sup>[10]</sup>等对农村居民幸福感的影响。

已有研究主要是从理论和实证的角度分析不同公共支出对居民整体和不同居民群体幸福感的影响,而较少探讨政府是否应该以居民幸福感最大化作为其公共政策目标,较少分析公共支出政策对居民幸福感的影响机理,没有从居民幸福感视角对我国公共支出结构的合理性进行评价,较少提出幸福感最大化目标下我国公共支出结构优化的政策建议。本文试图在这些方面有所突破。

## 二、公共政策与幸福最大化目标

### (一)居民幸福感最大化比全社会福利更适合作为政府的公共政策目标

现有关于市场经济条件下我国政府公共政策目标选择的文献认为,传统的政府经济目标有经济增长、充分就业<sup>[11]</sup>、物价稳定和国际收支平衡<sup>[12]</sup>;但是经过经济的长期高速增长后,政府应该以改善民生<sup>[13]</sup>,均衡社会多元利益<sup>[14]</sup>,社会公平、公正和正义<sup>[15,16]</sup>作为其政策目标。汪彤<sup>[15]</sup>建立了一个公共政策目标利益函数及约束条件的分析框架,认为公共政策的目标利益可分为政府自身利益和全社会福利两类。其中,全社会福利是一个较抽象的概念,

是指以国家为代表的全体民众的福利,包括辖区内居民的经济、环境和社会等各方面利益在内的综合体。

本文认为居民幸福感最大化比全社会福利最大化更适合作为政府的公共政策目标,原因是:其一,两者的内涵基本一致。若公共政策实现了全社会福利最大化目标,民众必定对公共政策比较满意,其幸福感自然较高;而一个居民幸福感水平很高的社会,政府的公共政策必定是促进了全社会福利提升的。其二,居民幸福感最大化比全社会福利最大化更具体、更适合成为政府公共政策的目标。居民是否幸福的感受可以被调查或测量,而公共政策的全社会福利则包罗万象,作为一个各种利益的综合体不太容易被量化。

政府自身利益包括政府官员利益和政府组织利益,而政府组织利益包括政府职能部门利益和各级政府利益两类。可见,公共政策利益主体包括全体民众、政府官员、政府各职能部门和各级政府。公共政策代表主体的这种多重性导致公共政策利益目标的不一致,在没有制度约束的情况下,职能部门和地方政府首先会追求自身利益最大化,从而与居民幸福感最大化目标相偏离。因此,如果能通过制度设计来规定和确保职能部门和地方政府以居民幸福感最大化作为其行为目标,则居民幸福感最大化的公共政策目标是可行的。

### (二)外部环境约束条件变化要求现行公共政策目标由经济增长向居民幸福感最大化转变

一般来说,政府选择公共政策目标时面临政治、社会和经济等方面条件的约束。首先,公共政策的选择要在政治稳定的前提下进行。政治稳定主要来自政府部门,这要求公共政策的决策不触动政府部门的利益,并且公共政策的改革应采取渐进的方式进行,不动摇既得利益集团的利益,以获得职能部门对改革的支持。其次,公共政策的选择要考虑社会稳定的需要。政府要让民众普遍相信,其所制定的公共政策是符合广大人民群众根本利益的,以获得基层民众的支持。最后,公共政策的选择会受到财力是否充足的约束<sup>[15]</sup>。这意味着要有足够的资金来保障公共政策目标的实现。

1949年后一段时期内我国经济发展水平较低,且当时政治稳定比经济发展更重要,于是政府采用了政治利益最大化作为公共政策制定的目标,经济增长和社会公平等都严格服从于政治目标。该目标

的具体实现方式是:当资源有限时,政府通过垄断整个社会的财产所有权,限制企业、个人财产自主权的方式进行非公平交易,以实现政治利益最大化的政策目标。

计划经济时期片面追求政治利益目标的做法导致了经济增长低效和财力严重不足,当财力不足的问题变得越来越突出时,政治利益最大化目标让位于经济利益最大化目标,自此经济增长成为各级政府和各个部门实践工作的重心。经济增长了,政府税收会增加,民众能过上更好的生活,官员有望向上升迁。该目标的具体实现方式是:通过政府向市场分权、中央向地方分权的方式,调动企业、民众和地方政府发展经济的积极性;通过价格“双轨制”等渐进式改革方式,降低改革对既得利益集团的影响,减少改革阻力。经济利益最大化目标在市场经济发展初期取得了很大的成功<sup>[15]</sup>。

市场经济改革对经济增长的过度追求也带来了社会不公问题。渐进式改革对既得利益集团的保护,部门为增加自身利益而开展的“寻租”活动等,导致了社会不公,进而也造成了效率损失,长此以往还会使民众对政府的承诺丧失信心,导致社会不稳定。在政局基本稳定、人均GDP仍然较低但收入分配不均衡的现阶段,政府应该选择一个能兼顾公平与效率的公共政策目标——居民幸福感最大化。因为如果公共政策的居民幸福感最大化目标实现了,社会公平和经济效率也必定会得到改善;如果社会公平和经济效率的目标有一个未实现,公共政策就无法实现居民幸福感最大化。

首先,若经济效率提升但收入差距加剧,这意味着经济增长虽然带来了个体收入增长,但收入差距拉大使大多数居民的相对收入地位下降,由于攀比心理的存在,个体会觉得别人的收入也在同等程度增加或者增加更多,其幸福感几乎不会增加甚至会下降,因而居民幸福感的整体水平不会提升。我国过去多年的经济社会发展实践已经充分证明了这一点。其次,若收入分配公平但经济增长低效,由于我国目前尚未达到收入增长不再提升国民整体幸福感的拐点(在美国,这个拐点是人均GDP达1.5万美元,或个人年收入达7.5万美元<sup>[17]</sup>),以牺牲效率的方式过度追求公平会限制居民收入增长,进而会影响居民幸福感的提升。可见,居民幸福感最大化目标可兼顾公平和效率,比经济增长更适合成为现阶段公共政策制定的目标。

### 三、公共支出政策影响居民幸福感的机理

#### (一)公共支出通过提供能有效满足居民幸福生活需求的公共产品来提升其幸福感

居民幸福生活引致的公共需求决定公共支出的范围,如果公共支出所形成的公共产品和服务正好满足居民的公共需求,并对其幸福生活的各个方面产生积极影响,公共支出就可以提升居民幸福感。

居民幸福生活主要涉及健康生活、收入保障、情感支持、生活环境和价值实现五个方面<sup>[18]</sup>。健康生活意味着居民有安全的食品、合适的体育设施、健康的娱乐场所、良好的免疫营养保障和优良的心理咨询服务等;收入保障意味着居民能获得更多的就业信息、职业技能培训、失业保险、失业救助和住房保障等;情感支持意味着民众能获得更多的婚介信息、社交场所、传统文化教育、情感咨询服务和法律援助等服务;美好的生活环境意味着居民有便利的交通、优良的治安服务,有洁净的环境和平衡的生态,有更大程度的基层民主和更多的地方自治,低通胀和低失业;个人价值的实现意味着社会提供给居民更多展示才华和发展自我的机会。

由此,政府应在以下方面加大支出,通过为居民提供满足其幸福生活的公共产品和服务来提升其幸福感:公共安全和司法支出,健康教育和传统文化教育等方面的支出,文体、医疗卫生和食品监督等方面的支出,低收入群体的低保、失业补助和社会救济支出,失业者的就业和培训支出,社会福利和住房保障支出,环保支出,社区管理事务支出,公共设施支出,经济发展水平较低地区的经济建设支出。

#### (二)不同阶段居民幸福生活的公共需求变化要求支出政策公平与效率的最佳权重相应变化

在不同的经济社会发展阶段,居民幸福生活追求的重点内容会发生变化,从而形成的公共支出需求也会发生变化。只有公共支出随之发生相应变化以满足公共需求,居民幸福感才会提升,这就要求不同阶段公共支出政策公平与效率的最佳权重相应变化。经济社会发展的较低阶段,需要发展经济使物质更为丰富,以满足人们对基本生存的消费需求。但资源有限,政府进行更多的投资意味着居民需要减少当下的消费,才能换取未来消费的增加。此阶段政府支出安排更侧重经济效率,将更多资金用于经济建设,这符合人们的需求、有利于提升居民的幸福感。

在经济社会发展的较高阶段,物质产品大大丰

富,然而收入差距也很大,人们的基本生活需求已经得到充分满足,开始更多地关注生活质量,期待有更公平的制度环境、更高的文化层次、更好的医疗条件、更完善的社会保障和更洁净的生活环境等,此阶段政府支出安排应更侧重公平目标,增加转移性支出以促进收入公平分配,增加医疗卫生和社保支出以提高低收入者的福利水平,增加教育支出以提升低收入者的未来竞争力,增加文化支出以满足居民精神方面的需求,增加环保支出以期居民提供一个安全健康的生活环境,最终提升人们的幸福感。

在经济社会由较低阶段向较高阶段过渡的这个较长时期,居民幸福生活形成的公共需求会因经济社会外部环境的变化而改变,从而对政府公共支出的公平和效率要求有不同的侧重。因此,公共支出政策需要通过调整公平和效率的权重组合,来尽可能地满足居民对幸福生活各个方面的需求,以实现幸福感最大化。

#### 四、幸福视角下我国公共支出政策的现状及问题

##### (一)公共支出结构变化过程中的居民幸福感变化

公共支出政策是一个较为抽象的概念,但公共支出政策的执行结果从财政角度来看最终体现在公共支出规模与结构上,各项具体的政策及其变化直接体现在公共支出结构及其演变上。因此,本文选择采用公共支出结构及其变化来替代公共支出政策及其演变。

因为目前关于中国居民幸福感状况最齐全的数据来自中国人民大学和香港科技大学的社会价值调查数据(CGSS),该调查提供了2003~2015年中的2003、2005、2006、2008、2010、2011、2012、2013和2015年共9年的中国居民幸福感数据。由于我国2007年对公共支出统计口径进行了重大调整,2007年前后的数据变得不可比,本文用2008~2015年间的的数据,对公共支出结构变化过程中的幸福感变化进行分析。具体情况见表1。

从整体上看,随着我国公共支出规模的扩大,居民的幸福感有所提升,但2011年达到最大值后幸福感开始下降,直到2015年才又有所回升。在此期间,行政性支出占财政支出的比重一直呈下降趋势,经济性支出占比在2010年达到最大,社会性支出占比在2011年达到最大后下降,到2015年又有所上升,居民幸福感整体水平与社会性支出占比保持较为一致的变化趋势。当然这只是从公共支出的大类结构

表1 三类支出结构变化与居民幸福感变化情况比较

年度	行政性支出	社会性支出	经济性支出	居民幸福感
2008	31%	40%	18%	3.71
2010	24%	41%	30%	3.77
2011	23%	51%	22%	3.9
2012	21%	44%	20%	3.81
2013	21%	44%	20%	3.76
2015	19%	47%	20%	3.86

注:①数据来源:支出数据来源于对国家统计局网站相关数据的整理,幸福感数据来源于对中国人民大学中国综合社会调查(CGSS)项目组调查的幸福感数据的整理。②由于支出的幸福效应有滞后效果,表中支出数据早于幸福感数据一期。③表中行政性支出包括一般公共服务支出和国防、外交、安全支出,社会性支出包括教育、文化传媒、社保就业、医疗卫生、环保和城乡社区事务等方面的支出,经济性支出包括经济建设支出和科技支出。

来分析此期间公共支出与居民幸福感的变化关系,有必要进一步探究公共支出政策在促进居民幸福感提升方面已经取得的成效和仍然存在的问题。

##### (二)幸福感最大化目标下公共支出政策的合理性

1. 一般公共服务支出占比下降有利于居民幸福感水平提升。表2整理了2008~2015年间我国主要的公共支出情况。2008~2015年,我国政府一般公共服务占财政支出的比重有一定程度的下降,由于我国一直以来行政机构臃肿、人员规模庞大、行政运行成本较高,一般公共服务支出占比下降有利于居民幸福感提升。国防、外交和安全支出总体有所下降,鉴于和平、安全、有秩序的环境有利于居民幸福感提升,未来可以在保持一般公共服务支出继续下降的前提下提高此类支出尤其是国防与安全支出的比重。另外,行政性支出占比的下降意味着资金使用效率的提高,这也有利于居民幸福感的提升。

表2 2008~2015年间我国主要的公共支出情况

年度	一般公共服务	国防外交安全	教育	文化传媒	社保就业	医疗卫生	环保	城乡社区事务	经济建设	科技	其他
2008	16%	15%	14%	2%	11%	4%	2%	7%	14%	4%	11%
2010	10%	14%	14%	2%	10%	5%	3%	7%	25%	5%	5%
2011	10%	13%	19%	2%	12%	7%	3%	8%	18%	4%	4%
2012	10%	11%	17%	2%	10%	6%	2%	7%	16%	4%	15%
2013	10%	11%	16%	2%	10%	6%	2%	8%	16%	4%	15%
2015	8%	11%	15%	2%	11%	7%	3%	9%	17%	3%	14%

注:所有数据来自对各年《中国统计年鉴》相关数据的整理。

2. 各类社会性支出占比均没有降低,有利于居民幸福感水平提升。由表2可见,2008~2015年,我国政府公共支出中教育、医疗卫生、环保和城乡社区事务支出占比均有一定程度的提升,文体传媒支出和社保就业支出占比没有提升。

教育支出有一定程度增长,但增长速度不如医疗卫生支出快。此期间教育支出的具体增长情况是:由于2008年我国实行了免费的义务教育,在教育支出未达到《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020年)》中提出的教育支出占GDP的4%目标以前(2012年以前),我国的财政性教育支出增长较快,之后教育支出的增速明显放缓。由于教育指标,不管是民众的教育程度还是教育支出,对居民幸福感都有着积极的影响<sup>[19]</sup>,继续加大对教育的投入力度,增加健康和传统文化等方面教育的支出,增加向农村、普通学校、大众化教育和中小学的教育支出,提升教育经费的使用效率,可以促进居民幸福感提升。医疗卫生支出占比增长较快。由于更全面的营养和免疫、更好的心理咨询服务有利于居民身心健康,提升居民幸福感,并且我国人均医疗卫生支出水平一直以来在世界排名都比较靠后,未来有必要在继续增加医疗卫生支出的同时优化医疗卫生支出结构。

环保支出也有一定程度的增长。健康美好的生活环境需要干净的水、空气和土壤,需要人与自然的和谐相处。多年来发展经济所破坏的生态环境需要修复,被污染的环境需要治理,政府在环保方面的投入可以改善居民生活环境,提升其幸福感。

城乡社区事务支出增加。政府提供更多、更符合社区居民需求的公共物品和服务,有利于提升居民幸福感。完善的社区养老服务、婚介信息服务和社交平台,优良的社区情感咨询服务和法律援助服务,可增加居民的情感支持,从而提升居民幸福感,未来有必要继续增加城乡社区事务支出。

文体传媒支出占比在此期间没有增长。鉴于可锻炼的体育设施、可供消遣的健康娱乐场所和传统文化熏陶等有利于居民的身心健康,并促进居民幸福感提升,未来有必要增加这些方面的支出。

社保就业支出占比也没有提升。根据表2,2011年社保就业支出占比增长到12%,之后又回落到11%的水平,较高的社保就业支出对应的幸福感处于比较高位水平,可见,社保就业支出与居民幸福感是正相关的关系。鉴于失业保险、失业救助和社会

救济有助于解决失业者和低收入者的实际生活困难,充分的就业信息和就业培训可以帮助失业者更快地找到工作,因而,增加针对低收入者的社保就业支出,帮助失业者和低收入者走出生活困境,有利于其幸福感提升。一项由联合国支持的独立报告《世界幸福报告2017》的研究结论也证实了该观点,报告显示,失业和社会保障是过去二十多年对中国民众幸福水平影响最大的因素,其次才是房价、分配不公、腐败、社会信任 and 环境污染等。

3. 萧条时期经济建设支出增加符合民众需求,科技支出减少不利于居民幸福感水平提升。经济建设支出增加,一方面在经济萧条时期可以扩大社会总需求,调整经济结构,增加就业和居民收入,提升居民幸福感;另一方面在经济繁荣时期要加以控制,否则会加剧经济过热。可见,经济建设支出的增长只有在经济低迷时期和经济落后地区才有利于居民幸福感提升。此期间经济建设支出增长较快的主要原因是,2008年金融危机导致经济低迷,政府投入了4万亿来刺激经济,扩大内需,这是符合民众需求的。

科技支出减少。科技发展是经济增长、国力增强和人民生活质量提高的前提,假设科研经费的使用是有效率的,则科技支出能促进居民幸福感提升,但此期间科技支出占比却在下降,这个变化不利于居民幸福感的提升。

## 五、促进我国居民幸福感提升的公共支出政策改革建议

### (一) 优化公共支出结构,提高财政资金的使用效率

应增加民生支出。适度增加教育支出,加大对健康教育和传统文化教育等方面的投入,经费向农村、普通学校、大众化教育和中小学教育倾斜。增加医疗卫生支出,医疗卫生支出的安排要转变“重医疗、轻预防保健”的观念,重视公共卫生、保健和医疗救助,逐步取消对大医院的财政拨款,增加对初级和基层医疗机构的补贴,加大对贫困地区和弱势群体的医疗支出力度。增加环保支出,加大对环境污染的治理力度。在现代社会,洁净的空气、安全的饮用水和没有被污染的土壤是稀缺资源,而这些却是人们饮食安全、身体健康的前提条件。未来要增加环保支出,治理环境污染,修复被破坏的生态。优化社保支出结构,提供更多的就业信息和就业培训服务,帮助失业者尽快走出失业困境;加大对农村和落后地区

的社保支持力度,扩大社保覆盖面,提高贫困群体的社会保障水平,逐步建立全国统一的社保体系。增加城乡社区事务支出,为城乡居民提供更多的养老服务、婚介服务、情感咨询服务和法律援助服务,打造更好的社交平台,增加居民的情感支持。优化文体传媒支出结构,加大对公共体育设施、健康娱乐场所和传统文化活动的投入。增加经济低迷时期和经济落后地区的经济建设支出;增加科技支出,创新科技产品,提高劳动生产率,开发出更多更好的节能环保产品,为居民创造一个良好的生活环境,从而提升居民幸福感。

## (二)建立幸福绩效评价指标体系,加强基于幸福视角的公共支出绩效管理

居民幸福生活包含五个方面的内容,主要涉及15个方面的影响因素<sup>[18]</sup>,借鉴不丹的做法<sup>[20]</sup>,可将幸福生活评价细化为如下36项具体指标:睡眠时间、健康状况、健康知识、健康障碍、心理压抑、情感平衡、灵性;工作时间、职业收入、职业技能、职业稳定、住房状况、社会支持、制度保障;家庭活动、亲属关系、社区活力、邻里和睦、安全、互惠、信任;社会化、通勤时间、生态退化、生态支持、绿化造林、制度信任、政府表现;教育程度、民俗历史素养、方言使用、传统体育、社区节目、工艺技能、价值传递、基本戒律。居民在幸福生活方面的公共需求最终要求政府在食品监督、文化、教育、体育、医疗卫生、社会救济、社会保险、社会福利、就业与补贴、住房保障、城乡社会公共设施建设、城乡交通基础设施、社区管理事务、环保、司法和安全等方面增加支出,因此,公共支出的幸福绩效评价可以基于这些支出对居民幸福生活各项指标的影响来进行。

在支出预算决策过程中,引入幸福绩效的考核因素,以能最大限度地促进居民幸福感提升作为评价支出预算(尤其是项目预算)的标准。借鉴不丹的做法<sup>[20]</sup>,在进行项目支出决策时,开发一种居民幸福感政策筛查工具,对即将进入项目库的备选项目进行幸福影响的评估与筛查,摒弃那些与居民幸福感目标相背离的项目,对入选项目按评分高低进行立项排序;对已实施的政策项目进行跟踪调研,实现真正的幸福绩效评估。

为了加强幸福绩效管理,确保各级地方政府将居民幸福感目标落实到支出的预算编制和资金的使用中,可以自上而下建立一个幸福绩效考核机制,替代过去片面追求经济增长的考核办法。只有从制度

上让政府官员利益、政府职能部门利益、地方政府利益和社会整体利益保持一致,公共支出的居民幸福感最大化目标才能真正实现。

## (三)促进我国居民幸福感提升的其他保障措施

1. 改革医疗卫生体制,切实解决城乡居民看病难、看病贵的问题。改革医疗卫生供给机制,确保城乡居民更为公平地获得医疗卫生服务。为解决大医院看病难、小医院无人问津的状况,有必要重新规划大、中、小型医院的职能。大医院只看大病、疑难杂症等,所有普通病、常见病和养生病等能在级别更低的医院得到治疗的就不允许转去级别更高的医院;把大医院真正有水平的医生、专家的精力节约出来,为疑难杂症和重症患者提供服务,同时开展更多的科学研究以攻克人类新的健康问题,这也能充分利用小医院甚至社区医院的闲置资源。可把区域内的中小医院或医疗机构置于大医院的管辖范围内,如作为其下设分支机构,在医疗器械设备和专业技术人员方面对小医院进行对口支援与管理,社区医院、小医院“背靠”三甲医院,小医院解决不了的疑难杂症由大医院提供解决方案,如此有利于引导患者小病去小医院就医,改变大医院过度拥挤的局面。

现阶段居民看病(哪怕是普通病)贵的原因主要包括以下三个方面:第一,大医院医疗服务贵。小病去大医院看,即使是感冒也可花去上千元,该问题可通过大、中、小医院职责功能调整和病员分流进行解决。第二,检查费高。医生往往是采取排除法,要求患者进行各种仪器设备的检查,实际上如果医生能在不拥挤的情况下给患者仔细看病,许多检查是不必要的,当然这里不排除有些医生没有职业道德、多安排不必要的检查以获取利益的行为。第三,药费高。因为医生看完病后可能会开很多药,以药养医一直以来就是我国医疗体制存在的一个顽症。可借鉴美国经验,医院不设药房,严格控制医生开处方药,药店独立于医院,切断高药价和医生高收入之间的利益链。

城乡居民普通病的治疗费用降下来后,再要求其参加全面的大病医疗保险,或要求其购买相关的商业保险作为补充。财政可集中财力对医院的主要科研攻关项目进行重点支持,对城乡居民进行大病救助或对低收入群体进行医疗救助。这样,城乡居民基本上都可以获得最基本的医疗卫生服务,而大病、特病等有专门的医疗保险、商业保险和政府救助,看病贵的问题也就可以迎刃而解了。

2. 深化收入分配制度改革,消除不合理收入差距。由于经济社会中人们的初始禀赋存在差异,这可能是来自父辈留下的财富差异,也可能是个体体力、智力差异所致,还有可能来自后天的教育、培训导致的能力差异。这些差异的存在使得即使是在有效的经济社会环境中,人们也会面临不一样的财富结果,即出现结果不公平。并非所有的结果不公平都应该被消除,经济过程公平带来的收入差距就体现了效率,对经济社会是有益的,可以适当保留。而降低居民幸福感的收入差距,往往是那些由制度和政策的不公平引起的收入差距,这就需要政府打破行业垄断、缩小行业间收入差距,提高劳动的初次分配份额以增加低收入者的收入,提高行政透明度以减少寻租与腐败。

#### 主要参考文献:

- [1] Yew-Kwang Ng. Happiness studies: Ways to improve comparability and some public policy implications [J]. The Economic Record, 2008(84): 253~266.
- [2] Veenhoven R.. Well-being in the welfare state: Level not higher, distribution not more equitable [J]. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 2000(2): 91~125.
- [3] Zohal Hessami. The size and composition of government spending in Europe and its impact on well-being [J]. Kyklos, 2010(3): 346~382.
- [4] Kotakorpi Kaisa, Jani P. Laamanen. Welfare state and life satisfaction: Evidence from public health care [J]. Economica, 2010(77): 565~583.
- [5] Lena Maleševi Perovi. Subjective economic well-being in transition countries: Investigating the relative importance of macroeconomic variables [J]. Financial Theory and Practice, 2008(4): 519~537.
- [6] Di Tella R., MacCulloch R.. Partisan social happiness [J]. Review of Economic Studies, 2005(2): 367~393.
- [7] 谢舜,魏万青,周少君. 宏观税负、公共支出结构与个人主观幸福感兼论“政府转型”[J]. 社会, 2012(6): 86~107.
- [8] 胡洪曙,鲁元平. 公共支出与农民主观幸福感——基于CGSS数据的实证分析[J]. 财贸经济, 2012(10): 23~33.
- [9] 黄庆华,张明,姜松,涂先进. 教育影响农村居民幸福感的效应及机制[J]. 农业技术经济, 2017(1): 67~75.
- [10] 卜芳,肖立国. 收入差距、社会保障支出与农村居民幸福感[J]. 科学决策, 2017(3): 19~34.
- [11] 董雪梅. 论我国的充分就业目标与公共政策选择[J]. 经济问题, 2003(6): 15~17.
- [12] 李永宁等. 论政府四大经济目标的期限选择[J]. 中州学刊, 2014(3): 29~34.
- [13] 史小今. 改善民生已成为本届政府重要执政目标[J]. 理论前沿, 2007(7): 2.
- [14] 刘伟忠. 从公共利益的实现到社会多元利益的均衡——论和谐社会语境下公共政策目标导向的位移[J]. 理论探讨, 2007(3): 132~135.
- [15] 汪彤. 论中国体制转轨进程中政府行为目标的逻辑演进[J]. 江苏社会科学, 2008(4): 91~97.
- [16] 张宏海. 公正正义: 政府公共经济目标[J]. 社会科学论坛, 2014(3): 231~235.
- [17] 汤凤林,甘行琼. 西方主观幸福感影响因素研究综述[J]. 经济问题探索, 2013(11): 163~169.
- [18] 汤凤林,甘行琼. 经济增长、居民幸福感与中国公共支出政策改革[J]. 贵州社会科学, 2013(5): 129~133.
- [19] 汤凤林,雷鹏飞. 收入差距、居民幸福感与公共支出政策——来自中国社会综合调查的经验分析[J]. 经济学动态, 2014(4): 41~55.
- [20] 丘海雄,李敢. 从“生产导向”到“幸福导向”镜鉴: 源自不丹和法国[J]. 改革, 2011(6): 60~66.

作者单位: 1. 重庆工商大学财政金融学院, 重庆 400067; 2. 中国社会科学院财经战略研究院, 北京 100028