

卫生优先领域设定： 建立更明智的公共开支管理机构

Amanda Glassman 和 Kalipso Chalkidou

CGD 概要

2012年10月

卫生机构的捐赠者、决策者和从业者往往作出生死攸关的决定：哪些患者何时和动用多少成本获得何种干预措施。这些重大决定往往受惰性和利益集团影响，而非受科学、道德和公众利益带动，导致临时性、不透明的程序。结果是出现反常的优先领域、浪费资金，以及造成无谓的死亡和疾病。这方面示例比比皆是：在印度，只有 44% 的 1 到 2 岁儿童全面接种疫苗，而国家公立医院却对心脏直视手术给予补贴。在哥伦比亚，有 58% 的儿童全面接种疫苗，但公共资金却资助使用品牌药物 Avastin 治疗乳癌，虽然在美国，Avastin 被认为对医治乳癌无效且不安全。

对最具成本效果的卫生干预措施重新分配一部分公共资金和捐赠款项，将会挽救更多生命，促进卫生实现更公平发展。现有的障碍，并非缺乏哪种干预措施最有效的认知，而是许多低收入和中等收入国家缺乏公平的程序和机构，导致无法运用知识来影响资金分配决策。考虑到这一点，全球发展中心的全球卫生工作组优先领域设定机构建议，有必要建立和发展公平、以证据为基础的国家与全球体系，以更合理地设定卫生公共开支的优先领域。该工作组提议成立一个过渡期秘书处来逐渐发展全球卫生技术评估机构，旨在帮助政府发展国家体系，并使捐赠款项实现更大的价值。

有限的资源，无限的需求，不公平的程序

有关公共卫生和捐赠开支的决定往往极具争议性，因为这些决定会影响谁何时和动用多少成本获得何种服务，结果往往生死攸关。在预算有限的低收入和中等收入国家，道德难题和利益冲突更显尖锐。随着人口不断增加和老化，对护理的需求不断增长，国家的卫生开支将相应增加，公共开支可能会偏向满足利益集团和较富裕民众的需求，依仗势力团体或惯例，进一步忽视具成本效果的卫生干预措施。当前情况是，在没有明确优先领域设定机构的指导下随意地设定优先领域。

本概要基于全球卫生工作组优先领域设定机构的最终报告《卫生优先领域设定：建立更明智的公共开支管理机构》。

此报告可从 www.cgdev.org/content/publications/detail/1426240 下载。



道德理由

要本着道德为稀缺的公共和捐赠卫生资金设定优先领域，则需公平、透明并在证据的基础上确定和支持符合成本效果且有利于公平发展的干预措施。全球卫生工作干预措施的成本效果差别很大。例如，一些最低效的 HIV/艾滋病干预措施的价值，不及最高效的伤残调整生命年干预措施的 0.1%。而与多种疾病负担范围相比，这一比例下降到 0.01% 以下。百万分之一的差别。

这不是唯一存在惊人差异的极端比较。根据发展中国家疾病控制优先领域项目的分析，即使达到中等成本效果的干预措施，亦可能会牺牲更有效替代方案 85% 的潜在价值。对人类而言，这可能意味着因未设定有效的优先领域而会导致数百、数千乃至数百万人死亡。在卫生领域要想道德地利用公共和捐赠资金，就需要将大部分资金投入到最后有效的干预措施中。

发展中国家目前的进展情况和局限

越来越多的国家正在制定明确的程序，以评估卫生干预措施和技术，并公布预算决策和公共资助的卫生福利的设计方案。这些工作与努力值得推崇和大力支持。

设定卫生优先领域的现有程序采取三种主要形式：基本药物目录、卫生福利计划和卫生技术评估机构。三种形式在评估方法和决策标准方面有很多共同之处，也存在同样的局限性。一切皆因以下因素造成：缺乏高质量数据、当地能力有限、缺乏法律框架、正式体制结构有限、缺乏基于新数据或新产品修订和更新福利的能力、缺乏利益相关者参与，以及有时在公共和捐赠支出的用途决策方面缺少沟通。

优先领域设定的系统化程序的需求

一套优先领域设定涉及七个核心程序，如果在明确的法律和体制框架下实施，则可以在任何水平的卫生开支和任何类型的卫生体系下改善并挽救生命，同时引导和管理政治、商业、维权活动以及捐赠者利益成为公平和合乎道德程序的一部分。

这七个程序构成卫生技术评估体系：

- 1. 注册：**确保新产品的安全和效力，并提供途径，研究各种技术，考虑以公共和捐赠资金支持其中某些技术。
- 2. 范围界定：**根据国家或捐赠者的优先领域设定目标，确定和选择用于评估的技术（广泛定义为政策、干预措施、药物、诊断措施和其他产品）。
- 3. 成本效果分析：**基于定义的优先领域设定标准，包括卫生影响、权益、金融保障和其他相关因素；采用广为接受的经济评估方法、工具和系统性证据审查来分析技术。
- 4. 预算效果分析：**分析并预测采纳和推广技术所造成的潜在金融和财政影响。
- 5. 审议过程：**基于国家价值观和背景，考虑成本效果分析和预算效果分析的结果以及主观决策标准，以作出公共或捐赠资金支持建议。
- 6. 决策：**评估建议和做出决策，以在公共或捐赠预算中包括某项技术。
- 7. 上诉、跟踪和评估：**能够基于新数据和分析对决策提出上诉，并跟踪和评估所采纳决策的影响。

在全球和国家内发展卫生技术评估体系

工作组建议全球卫生出资者和国家政府提供直接的实质支持，以建立和发展全球及国内卫生技术评估体系：

- **应建立全球卫生技术评估机构，为全球出资机构和发展中国家政府提供持续的技术与咨询支持。**成立该机构有两个目的。首先，为希望建立永久性国家卫生技术评估体系的政府提供支持，以对卫生公共开支做出以证据为基础且符合道德标准的明智决定。其次，为希望使捐赠款项发挥更大价值的全球卫生出资者提供指导。

该机构将提供同行经济评估、预算效果分析和审议过程方面的专业技术与知识，作为优先领域设定的意见（针对具体的疾病负担或成本控制措施，就卫生福利计划的设计和调整、不会获得资金支持的负面清单技术提供意见）。这将有助于通过国家卫生技术评估体系的认证过程，或通过为来自学术界、非政府组织和发展中国家商界的研究报告定义标准方法和框架来建立机构。也可以通过在每个国家实施针对适应性和审议的联合与协调评估，帮助各国避免对相同的技术进行重复卫生技术评估研究。

为了推动这一机构建立，工作组提议设立过渡期秘书处，将 (i) 制定短期业务案例，以介绍提议的全球卫生技术评估机构的运营、管理、融资和结构特点，(ii) 通过短期的可行性拨款，获得种子资金，以实现秘书处的短期目标，(iii) 拓展卫生技术评估过程的特定产品范围，包括认证框架和国家特定试点，(iv) 通过增强意识和加大宣传，发展必要的网络来招揽感兴趣的组织和个人，逐渐发展这一机构。秘书处是过渡设立的，采用会员制。

- **以数种形式为建立或发展自己的卫生技术评估体系的国家提供直接支持。**当前的能力培养工作可更直接地针对负责设定优先领域的政府部门。来自相关起点的实地技术试点和示范项目将吸引政策制定者实时关注。在全球机构或区域网络协助下，通过程序性建议和各国之间的知识交流提供指导也不可缺少。交流立法、程序指导原则（包括利益冲突的管理）的示例、处理机密数据、利益相关者参与和全面的管理与监督有助于避免重复工作。

鉴于全球经济前景以及外来援助预期下降，低收入和中等收入国家使用资金的方式将成为未来改善卫生规模和速度的主要决定因素。为发展卫生技术评估体系的国家 and 全球卫生出资者提供支持，将会挽救更多生命，而资金是向前发展的关键要素。

全球发展中心致力于通过严谨的**研究**及与**政策**团体积极合作，来减少全球的贫困和不平现状，使人人都能享受到更加繁荣、公正和安全的世界。美国及其他富裕国家、新兴大国和国际机构及公司的政策和做法会对发展中世界的贫困人口产生**重大影响**。我们的目标是通过研究和政策参与改进这些政策和做法，从而在全球扩大机会、减少不平等现象并**改善生活素质**。



卫生优先领域设定： 建立更明智的公共支出管理机构

Amanda Glassman 和 Kalipso Chalkidou

CGD 概要

2012年10月