

Objective: Making Basic Medical Insurance Available for All

目

王东进 著

——让人人享有基本医疗保障

OBJECTIVE

Making Basic Medical
Insurance Available for All

标

 中国劳动社会保障出版社

Objective: Making Basic Medical Insurance Available for All

目

王东进 著

——让人人享有基本医疗保障

OBJECT

Making Basic Medical
Insurance Available for All

标



图书在版编目(CIP)数据

目标——让人人享有基本医疗保障/王东进著. —北京:中国劳动社会保障出版社, 2007

ISBN 978-7-5045-6806-9

I. 目… II. 王… III. 医疗保险-研究-中国 IV. F842.684

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 182507 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

北京新华印刷厂印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 16 印张 2 插页 189 千字

2008 年 1 月第 1 版 2008 年 1 月第 2 次印刷

定价: 35.00 元

读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64927085

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

自序

追求健康、拥有健康、享受健康，是人类共同的企盼、共同的理想、共同的目标，是每一个公民最基本、最重要的权益，也是全面建设小康社会、构建和谐社会最基本、最重要的基石。众多诺贝尔奖得主将 21 世纪定位为“健康的世纪”实在是意味深长，意义深远。

实施基本医疗保险制度，其目标，就是要让人人都能享有基本医疗保障；其实质，就是要让人人都能拥有健康，提升生命和生活质量，进而提升整个民族的素质和国家的实力。

然而，实施基本医疗保险制度，是大事，是好事，同时也是难事——甚至被公认为“世界性难题”：难就难在医疗卫生资源的有限性与健康需求的无限性的尖锐矛盾；难就难在医疗保险及疾病发生、医疗服务管理的错综复杂；难就难在制度安排、政策规范与“道德风险”“欺诈行为”的拼搏较量，等等。一个多世纪以来，特别是上世纪中叶以来，一百多个国家都在实践，都在探索，至今还未见一个可供各个

国家效法的现成模式和标准答案。

艰难，并没有挡住人们探索实践、开拓创新的脚步。正所谓：“明知征途有艰险，越是艰险越向前。”随着我国经济体制改革的不断深入，原有以公费医疗和劳保医疗为主要内容的医疗保障制度的弊端日益显现，因不能适应社会主义市场经济发展和社会进步的需要，失去了它存在的经济社会基础。中央审时度势，高瞻远瞩，适时作出了进行医疗保险制度改革等重大决策。在江苏镇江、江西九江（简称“两江”）试点和 40 多个城市扩大试点的基础上，国务院于 1998 年作出了《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》（国发〔1998〕44 号）。经过多年的艰苦实践，城镇职工基本医疗保险取得了阶段性成果，实现了我国医疗保险制度的历史性跨越：初步形成了一整套有中国特色的医疗保险政策体系和理论观点；城镇职工基本医疗保险制度在全国普遍建立，医疗费用分担机制和医疗服务竞争机制开始起到基础性的作用；制度运行平稳，基金收支总体平衡；多层次医疗保障体系初步建立，参保人员的基本医疗需求得到保障；医疗资源严重浪费、医疗费用过快增长的痼疾有所遏制和扭转；广大职工、社会各界对医疗保险的认同度和支持率普遍提高；在实践中锻造了一支“忠诚、团结、敬业、奉献”，讲政治、懂政策、会管理、善服务的医疗保险的专业队伍，等等。

“行百里者半九十。”阶段性成果，并没有使我们满足、陶醉、停滞。我们的目标是要让人人享有基本医疗保障。在总结城镇职工基本医疗保险制度建设经验的基础上，经过深

入调研和论证，国务院于2007年作出了开展城镇居民基本医疗保险试点的重大决策，并出台了《关于开展城镇居民基本医疗保险试点的指导意见》（国发〔2007〕20号），这是我国社会保障体系建设的又一座辉煌的里程碑，又一个更加宏伟也更加浩繁的关注民生、改善民生的伟大工程在中国大地启动，标志着我国医疗保险制度改革进入了一个新的历史阶段。

我有幸参与了这两次伟大变革的实践。在十多年筚路蓝缕、艰苦跋涉中渐行渐悟，与这项至善事业结下了不解情结，与这个领域的志士仁人结下了深厚感情。复杂，但一直思考着；艰难，但一直前行着；任重，但一直快乐着。十多年来，我一直以求真务实、不辱使命来要求、警示和鞭策自己：一定要用自己的心血和汗水与广大同仁一道去求医疗保险客观规律之真，去务广大参保人员身体健康之实。我是这么想的，也是朝着这个方向去努力做的。我曾经半是自嘲，半是盟誓地说过，不断推进中国医疗保险制度改革和事业发展，让人人都能享有基本医疗保障，都能获得健康，是我唯一可以“以身相许”、奋斗终生而无怨无悔的事业。正因为如此，不再担任行政领导职务后，我发起成立中国医疗保险研究会，本着“聚贤、纳言、立说、献策”的宗旨，从另一个角度和层面研究、探索、关注、支持中国医疗保险制度改革和发展，并把对城镇居民基本医疗保险试点和全面推进的研究探索、评估论证，作为当前和今后一个时期工作的重中之重。友人说我“乐此不疲”，我则引为欣然和自豪。

围绕城镇居民基本医疗保险试点，我进行了认真的学习与思考、调研与总结，并将一些肤浅的思考写成了文字。业内同仁愿把这些文字集结成册，并以《目标——让人人享有基本医疗保险》名之。我深知这些一孔之见，一粟之得，既不深刻，更不系统，难入书林。好在当今之世是一个鼓励思考、探索的时代，再说城镇居民基本医疗保险也在试点之中，见仁见智当属正道，集思广益终成大业。我也只好不揣简陋，将这些心得感受、参悟之语呈送给关心中国医疗保险事业的仁人志士、各界朋友，既交流切磋，又求教大方。若能起到“投石问路”“抛砖引玉”的作用，若能得到各位方家、读者的批评指教，则更感亲切和欣慰了。

党的十七大一个耀眼的亮点就是情系民生，关注民生，改善民生，作出了全面推进包括基本医疗保险在内的社会保障体系建设的战略部署。让我们乘此浩荡东风，高举旗帜，笃信精进，把关乎国运、惠及民众的中国医疗保险事业不断推向前进，作出无愧于时代、无愧于国家、无愧于人民的贡献。

情之所至，信笔写来，碎语赘言，皆为心声，聊以为序。

王東進

2007年10月23日

目 录

让所有城镇居民都能够享有基本的医疗保障	(1)
把医疗保险制度改革不断推向前进	(3)
不断完善医疗保障体系	(21)
研究工作一定要为医疗保险制度改革服务	(39)
城镇居民基本医疗保险制度建设是深化改革的新起点和新目标	(41)
为城镇居民基本医疗保险制度建设作出新贡献	(56)
开创中国医疗保险研究新局面	(62)
为构建和谐社会的贡献智慧和力量	(77)
关于城镇居民基本医疗保险制度的思考	(80)
建言献策 重在管用	(112)
关于中国医疗保险研究的思考	(118)
关于城镇居民基本医疗保险制度的再思考	(136)
坚持用科学发展观统领研究会各项工作	(152)

C 目标——让人人享有基本医疗保障

社会保障体系建设的又一座辉煌的里程碑	(155)
充分发挥医保效能 协同推进“三医改革”	(170)
医疗保险研究要形成机制和合力	(177)
做好舆论宣传工作是研究会的重要职责	(188)
客观公正全面准确地做好评估工作	(205)
评估专家一定要有高度的责任感和使命感	(207)
总结评估是科学决策的重要环节	(214)
坚持医疗保险研究的正确方向	(226)
建立城镇居民基本医疗保险必须抓好社区两个平台建设	(230)
有一个好的秘书处对研究会至关重要	(240)
依靠集体智慧把研究会的事情办好	(244)

Contents

Making All Urban Residents Have Access to Basic Medical Insurance	(1)
Pushing Ahead Medical Insurance System Reform	(3)
Improving Medical Security System Continuously	(21)
Research Must Serve Medical Security System Reform	(39)
A New Starting-Point and a New Goal of Deepening Reform:	
Basic Medical Insurance System for Urban Residents	(41)
Making New Contributions to Basic Medical Insurance System	
Construction for Urban Residents	(56)
Starting a New Phase of Medical Insurance Research in China	
.....	(62)
Contributing Wisdom and Strength to Building a Harmonious	
Society	(77)
Reflection on Basic Medical Insurance System for Urban	
Residents	(80)
Applicability Is Important When Offering Advice and	
Suggestions	(112)

目标——让人人享有基本医疗保障

Reflection on Medical Insurance Research in China	(118)
Futher Reflection on Basic Medical Insurance System for Urban Residents	(136)
Insisting on Applying Scientific Outlook on Development to Guide the Work of CHIRA	(152)
Another Glorious Milestone in the Development of Social Security System	(155)
Giving Efficiency of Medical Insurance a Full Play and Promoting “Three Reform” (Medical Insurance, Medical Care System and Pharmaceutical)	(170)
Mechanism and Composition of Forces Should Be Formed in Medical Insurance Research	(177)
Strengthening Publicity Is a Major Duty of CHIRA	(188)
Conducting Evaluation Objectively, Impartially, Accurately and Comprehensively	(205)
Evaluation Experts Ought to Have a High Sense of Duty and Mission	(207)
Summarization and Evaluation Is a Key Link of Scientific Decision-Making	(214)
Sticking to Correct Orientation of Medical Insurance Research	(226)
Setting up Two Platforms in Communities to Establish Basic Medical Insurance for Urban Residents	(230)
A Good Secretariat Is Crucial to CHIRA	(240)
Relying on Collective Wisdom to Manage CHIRA Well	(244)

让所有城镇居民都能够享有 基本的医疗保障^{*}

- ◇ 我们的目标是让人人都享有基本医疗保障。
- ◇ 到 2020 年使所有城镇居民都能够享有基本的医疗保障。

实现比较充分的就业，建立比较健全的社会保障体系，使人民过上更加富足的生活，是党的十六大提出的全面建设小康社会目标的重要内容。全面建设小康社会的内涵十分丰富，而没有健康，就谈不上小康。推进医疗保险制度建设，是实现全面建设小康社会宏伟目标的基本内容和重要任务。这是我们当前学习贯彻十六大精神的基本把

^{*} 摘自 2003 年 2 月 18 日在全国医疗保险工作座谈会上的讲话。

C 目标——让人人享有基本医疗保障

握，也是今后一个时期推进医疗、工伤、生育三项保险事业发展的基本方向和工作目标。从医疗保险制度考虑，主要有三个方面：一是在总体目标上，到 2020 年使所有城镇居民都能够享有基本的医疗保障；二是在制度框架上，坚持大的原则统一，探索适合不同人群的保障方式；三是在工作安排上，充分考虑我国总体经济发展水平、不同地区差距及不同人群特点，分阶段、有步骤、有重点地梯次推进。建立覆盖全体城镇居民的基本医疗保险制度，是一项前无古人、后无来者的伟大事业，光荣而艰巨，任重而道远。我们的目标是让人人都享有基本医疗保障。

把医疗保险制度改革 不断推向前进*

- ◇ 医疗保险制度改革的主要历程。
- ◇ 医疗保险制度改革取得的阶段性成果。
- ◇ 医疗保险制度改革的基本经验。
- ◇ 医疗保险制度改革的发展方向。

2004年是“两江”试点十周年，也是医疗保险制度改革从试点探索到全面实施，不断探索、发展和取得重要阶段性成果的十年。当前，医疗保险制度改革的主要任务是：深入贯彻党的十六大和十六届三中全会精神，总结

* 摘自2004年9月23日在医疗保险制度改革经验交流会上的讲话。

改革经验，分析当前形势，明确改革的方向和任务，把医疗保险制度改革不断推向前进。

一、医疗保险制度改革的主要历程

简要回顾我国医疗保险制度改革的风雨历程，大体经历了四个阶段：

1994 年，开始“两江”试点。按照党的十四届三中全会决定要求，国务院决定在江苏镇江、江西九江进行社会统筹与个人账户相结合的社会医疗保险制度试点，为全国医疗保险制度改革探索路子。

1996 年，在 40 多个城市扩大试点。在“两江”试点取得初步经验后，国务院审慎决策，将试点范围扩大到 20 多个省区的 40 多个城市，进一步探索统账结合的具体方式和运行机制。

1998 年，决定在全国建立城镇职工基本医疗保险制度。国务院颁布《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》（国发〔1998〕44 号）（以下简称《决定》），要求在全国范围内建立与社会主义初级阶段生产力水平相适应、覆盖全体城镇职工、社会统筹和个人账户相结合的基本医疗保险制度，确定了中国医疗保险制度改革的基本目标、基本原则和主要政策。

2000 年，决定同步推进医疗保险与医疗卫生体制和药品流通体制改革。为了解决医疗保险制度改革中面临的体制性障碍，国务院审时度势，作出了同步推进医疗保险制度、医疗卫生体制和药品流通体制三项改革的决策和部署。

为了贯彻落实中央关于推进医疗保险制度改革的决策和部署，为了建立以基本医疗保险为主体的多层次医疗保障体系，为了保障广大职工的基本医疗需求，为了维护社会的稳定和国家的长治久安，各级

劳动保障部门的同志在党委、政府的正确领导下，在各有关部门的大力支持下，按照统一思想、完善政策、理顺体制、分类指导、加强管理、优化服务、稳健运行的总体要求和方针，以坚定不移的决心、坚忍不拔的毅力和坚持不懈的努力，说尽千言万语，历尽千辛万苦，克服千难万险，打了一场又一场有形的和无形的攻坚战。

——层层培训，广泛宣传，用《决定》精神统一思想认识。医疗保险制度改革涉及多方面的利益调整，是一项复杂的系统工程和全新的事业，一起步就面临着种种思想观念的阻碍和各方面条件的限制。一些人怕改革后待遇降低、利益受损，一些单位怕增加费用负担，一些领导怕背财务包袱，劳动保障系统内一些同志对这项改革既缺乏经验，也缺乏知识，踌躇不前，感到无从下手，左顾右盼，可谓举步维艰。为了如期启动改革，必须打一场统一思想认识的攻坚战。一是用《决定》精神统一系统干部的思想认识，坚定改革的信心和决心。国务院《决定》是我们的行动纲领，也是我们的“尚方宝剑”，必须把认识统一到《决定》精神上来，舍此别无他途。1998年年底，劳动保障部举办劳动保障系统领导干部医疗保险培训班，使这批分管医疗保险工作的厅局长成为启动改革的中坚力量。二是统一地方政府领导的思想认识，加强改革的领导。经请示国务院领导同意，分别于2000年、2001年举办了两期医疗保险市长研讨班，各地随之举办了县（市）长班。由国务院领导决定，举办地方政府领导专题研讨班，在我国各项改革中少有，也是劳动保障专项改革第一次。这两次研讨班对全国改革起到了极大的推动作用。1999年，启动实施的城市还大多为原试点和扩大试点城市，两期市长班后的一年多时间，启动城市发展将近300个地级以上城市，特别是北京、天津、上海、广州、南京、武汉、西安等大城市相继启动，医疗保险制度改革在全国范围内梯次推进的态势和局面基本形成。三是加强政策和业务培训，保证改革的方针政策

策、措施办法得以正确地贯彻实施。据粗略统计，仅劳动保障部举办各类政策、管理业务培训班就达 20 多期，培训近 5 000 人次。基本上做到出台的新政策和相关业务领域的新知识都能及时被纳入培训内容；加入医疗保险队伍的新成员都能及时得到培训。培训对象以系统干部为主，还兼顾到了用人单位、医疗机构和新闻单位。四是充分利用各类传媒宣传政策。力争做到把形势讲清、把意义讲透、把政策讲准、把办法讲明，争取社会各方面对改革的理解和支持，营造良好的改革氛围。

——深入调研，精心测算，实事求是地制定切实可行的具体政策和实施方案。医疗保险制度改革政策性强，涉及面广。改革的政策关系到不同人群的待遇设计，不同实施层面的政策衔接和多个管理环节的机制整合。为推动改革，并实现制度稳健运行和健康发展，必须在起步时就要把医疗保险政策体系的基本框架构建起来，并尽量配套推出经办管理、业务流程等规范，以避免“政出多门”，各行其是，走偏方向。一是着眼于构建完整的医疗保险制度体系和运行机制，以国务院《决定》为核心政策，制定改革的配套政策。劳动保障部集中力量，广泛听取各地意见，反复与有关部门协调，在一年多的时间内，出台了包括各类人员待遇、医疗保险经办管理、医疗服务管理、基金管理和财务会计制度等 16 个配套政策文件。二是在坚持中央大政方针的前提下，从实际出发，因地制宜，制定当地改革的具体实施方案和政策措施。各地在改革任务重、时间紧的情况下，边组建队伍，边学习政策、熟悉情况，努力掌握第一手资料和数据，精心设计和测算，反复求证，协调各方。在两年多的时间里，绝大多数省区市制定了改革总体规划和配套政策，各统筹地区制定了具体改革方案 and 政策措施。三是与时俱进，不断完善政策和管理措施。为适应就业形势的变化和经济结构的调整，解决改革中出现的新情况、新问题，劳动保障部在深