

JIBENYILIAOBAOXIAN
GUANXIZHUANYIJIEXULUJINGYANJIU

基本医疗保险 关系转移接续路径研究

基于典型地区试点运行的实证调查

仇雨临 / 主编



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

教育部人文社会科学研究项目 (12YJA630020)

基本医疗保险关系转移接续路径研究

——基于典型地区试点运行的实证调查

仇雨临 主编



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

基本医疗保险关系转移接续路径研究：基于典型地区试点运行的实证调查 / 仇雨临主编.

北京：中国经济出版社，2017. 1

ISBN 978 - 7 - 5136 - 4558 - 4

I. ①基… II. ①仇… III. ①医疗保险—保险制度—研究—中国 IV. ①F842. 684
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 326905 号

责任编辑 张梦初

责任审读 贺 静

责任印制 马小宾

封面设计 华子图文

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 北京九州迅驰传媒文化有限公司印刷

经 销 者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 12.5

字 数 200 千字

版 次 2017 年 1 月第 1 版

印 次 2017 年 1 月第 1 次

定 价 52.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题，请与本社发行中心联系调换（联系电话：010 - 68330607）

版权所有 盗版必究（举报电话：010 - 68355416 010 - 68319282）

国家版权局反盗版举报中心（举报电话：12390） 服务热线：010 - 88386794

前 言

本书系教育部人文社科项目《基本医疗保险关系转移接续路径研究——基于典型地区试点运行的实证调查》（项目编号：12YJA630020）的最终成果。

改革开放以来，随着经济社会的快速发展，城市化进程的加速，劳动力在城乡之间、区域之间的流动也日益频繁。根据国家卫生计生委2016年10月19日发布的《中国流动人口发展报告2016》，2015年，中国流动人口规模达2.47亿，占总人数的18%，相当于每六个人中有一个是流动人口。未来一二十年，中国仍处于城镇化快速发展阶段，按照《国家新型城镇化规划》的进程，2020年中国仍有2亿以上的流动人口。在流动人口中，数量最大的是外出农民工。根据《国家统计局发布2015年农民工监测调查报告》，国家统计局抽样调查结果显示，2015年农民工总量为27747万人，比2014年增加352万人，增长1.3%。这些数据表明，越来越多的劳动者一生中将会在不同的地区工作、生活。劳动者在流动过程中，其原来参加的医疗保险制度就会发生变化，导致在流入地失去医疗保障。这种情况源于我国“三足鼎立”的制度设计。我国目前的医保制度依职业、地区、户籍不同而设立，在制度设置上由三个子制度组成——城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗，三个制度所面向的参保群体是不同的。城镇职工基

本医疗保险的覆盖范围是城镇所有用人单位，包括企业（国有企业、集体企业、外商投资企业、私营企业等）、机关、事业单位、社会团体、民办非企业单位及其职工；城镇居民基本医疗保险的参保范围是不属于城镇职工基本医疗保险制度覆盖范围的中小学阶段的学生（包括职业高中、中专、技校学生）、少年儿童和其他非从业城镇居民；新型农村合作医疗的覆盖群体则是所有农村居民。随着城镇居民医保与新农合的整合，越来越多的地区已经建立了城乡居民医疗保险。

不仅如此，我国现行各项医保制度在区域设置上，依不同统筹范围而区分。城镇职工基本医疗保险和城镇居民基本医疗保险的统筹层次较高，全国大部分地区都实现了地市级以上统筹，而新型农村合作医疗的统筹层次偏低，全国大部分地区都停留在县级统筹。一个统筹地区实行一个制度，所以不同统筹地区的医疗保险在参保范围、缴费标准、医保待遇、基金管理、经办流程、信息管理等方面都会不同。

同时，三个制度的模式本身也有差异，如城镇职工基本医疗保险实行社会统筹与个人账户相结合的“统账结合”模式，而农民的“新农合”与居民的“城居医保”没有个人账户，这必然给劳动者跨制度流动带来障碍。此外，职工医保参保人退休后不缴费，继续享受医保待遇；而农民和居民医保要求终身缴费的政策规定也增加了流动人口医保关系转接的困难。尽管《社会保险法》和《流动就业人员基本医疗保险关系转移接续暂行办法》赋予了参保人医保转接的权利，然而地方经办却在缺少操作细则的尴尬局面中左右为难，损害了参保人的实际利益。因此尽快完善医疗保险关系转移接续的政策细节，扫除转接障碍，成为完善医疗保险制度、促进医保关系顺畅转接的重要任务。

本课题组历时3年，运用文献研究法、访谈法和问卷法，到上海、南京、杭州、深圳、福州、镇江、郑州、重庆、天津9个城市进行实地

调研,对当地负责基本医疗保险关系转移接续工作的管理人员、经办人员进行半结构式访谈;同时对上海、南京、杭州、深圳、重庆、郑州6个城市进行两次调研,追踪基本医疗保险关系转移接续工作的进展,发现其变化。为了进一步了解参保人对现行医保关系转移接续政策的认识和反映,本课题采用问卷调查的方法,针对已经办理过医疗保险关系转移接续的参保人进行问卷调查。选取北京、上海、广州、天津、杭州、贵阳六地,围绕医保转接业务和政策实施效果展开。

通过理论研究和实地调研,本课题形成以下基本观点和结论:我国医疗保险关系转移接续可分为九种四类,其中“职工医保转职工医保”为主要转接类型;基本医疗保险关系转移接续的主要特点表现为:制度内转接多于制度间转接、省内转接多于跨省转接、32岁左右的年轻人为医保转接的主力军、转出容易转入难、异地接续门槛多、个人账户处理方式多种多样;目前基本医疗保险关系转移接续发展瓶颈主要可以概括为“两个矛盾,四个难点”;参保人对当前医保关系转移接续的满意度均值超过满意度中间值,介于“一般”和“比较满意”之间;最后本研究从顶层设计、待遇衔接、基金平衡、管理体制、信息化建设、经办效率、政策宣传、个人账户以及退休人员缴费等方面提出完善基本医疗保险关系转移接续的政策建议。

目 录

前 言

第一章 绪论

- 一、研究背景 /1
- 二、基本医疗保险关系转移接续的法律和政策依据 /3
- 三、基本医疗保险关系转移接续的必要性 /8
- 四、基本医疗保险关系转移接续的可行性 /10
- 五、研究方法 /12

第二章 文献综述

- 一、基本医疗保险关系转移接续的必要性与重要意义 /14
- 二、基本医疗保险关系转移接续中的利益冲突与阻碍因素 /21
- 三、完善基本医疗保险关系转移接续的政策建议 /26
- 四、国内基本医疗保险关系转移接续研究文献简评 /35

第三章 理论基础

- 一、人口流动迁移与医保关系转移接续的产生机理 /39
- 二、产权权益配置与医保关系转移接续的阻碍因素 /40

三、动态利益平衡与医保关系转移接续的机制模式 /43

四、跨域合作治理与医保关系转移接续的实现路径 /45

第四章 现状与“瓶颈”：基于典型地区的实践分析

一、基本医疗保险关系转移接续类型及特点 /47

二、典型地区基本医疗保险关系转移接续现状 /50

三、基本医疗保险关系转移接续特点分析 /72

四、基本医疗保险关系转移接续发展“瓶颈” /74

第五章 转移接续政策实施效果：来自流动人口转移接续的满意度调查

一、研究方法和样本基本情况 /83

二、满意度均值分析 /86

三、满意度影响因素分析 /89

四、结论 /90

第六章 他山之石：欧盟国家之间医保关系转移接续的经验与借鉴

一、欧盟跨国医疗保障的现状 /92

二、欧盟跨国医疗保障的政策依据 /94

三、欧盟跨国医疗保障现行政策与实施效果 /99

四、欧盟跨国医疗保障对中国的启示 /104

第七章 基本医疗保险关系转移接续方案设计

一、完善基本医疗保险关系转移接续的基本原则 /109

二、基本医疗保险关系转移接续核心环节的方案设计 /111

第八章 完善医疗保险关系转移接续政策建议

- 一、制定医保转接顶层设计，细化经办管理操作细则 /114
- 二、明确不同医疗保险制度之间的待遇衔接办法，确保参保人及时享受医保待遇 /115
- 三、建立医疗保险统筹地区转移的基金调剂机制，平衡转入转出地区的经济利益 /115
- 四、科学确定不同险种之间的参保权益管理办法，兼顾个人利益与基金安全 /116
- 五、理顺部门管理体制，促进医保关系转接协同发展 /116
- 六、加快医疗保险信息系统建设，提高医保转接经办效率 /117
- 七、逐步实现基本医疗保险省级统筹，减少转接障碍 /118
- 八、推进城乡医保整合进程，简化制度之间转接工作 /118
- 九、加强医保监督与监察，防范医保转接中的道德风险 /119
- 十、合理调整经办人力资源，提升经办管理能力 /119
- 十一、加大转接政策宣传力度，为参保人提供更贴心的服务 /120
- 十二、探索个人账户改革和退休人员缴费机制，逐步取消参保人的身份差别 /120

附件 1 《基本医疗保险关系转移接续》访谈提纲/123

附件 2 “基本医疗保险关系转移接续满意度”调查问卷/125

附件 3 典型地区调研分报告 /128

参考文献 /177

第一章 绪论

一、研究背景

改革开放以来，随着经济社会的快速发展，城市化进程的加速，劳动力在城乡之间、区域之间的流动也日益频繁。根据国家卫生计生委 2016 年 10 月 19 日发布的《中国流动人口发展报告 2016》，2015 年，中国流动人口规模达 2.47 亿，占总人数 18%，相当于每六个人中就有一个是流动人口。未来一二十年，中国仍处于城镇化快速发展阶段，按照《国家新型城镇化规划》的进程，2020 年中国仍有 2 亿以上的流动人口。随着区域经济一体化的推进，区域间经济联系的加强，城镇之间人口流动将日趋活跃。“十三五”时期，人口继续向沿江、沿海、沿主要交通线地区聚集，超大城市和特大城市人口持续增长，中部和西部地区省内流动农民工比重明显增加。《中国流动人口发展报告 2016》指出，新生代流动人口占比持续提高，流动人口的平均年龄明显上升。2013 年调查的务工经商的劳动年龄流动人口中，1980 年及以后出生的新生代占 48.8%。2015 年相应劳动年龄的流动人口中，新生代的比例已经超过一半，为 51.1%。流动人口的平均年龄呈上升趋势，2013 年流动人口的平均年龄为 27.9 岁，2015 年为 29.3 岁，增加了 1.4 岁。在流动人口中，数量最大的是外出农民工。根据《国家统计局发布 2015 年农

民工监测调查报告》，国家统计局抽样调查结果显示，2015 年农民工总量为 27747 万人，比 2014 年增加 352 万人，增长 1.3%。从农民工构成看，本地农民工 10863 万人，比 2014 年增加 289 万人，增长 2.7%。外出农民工 16884 万人，比 2014 年增加 63 万人，增长 0.4%。尽管外出农民工增幅不及本地农民工增幅，但外出农民工在农民工总量中仍占多数。外出农民工中，跨省流动农民工 7745 万人，占外出农民工总量的 45.9%。农民工仍以青壮年为主，从平均年龄看，农民工平均年龄为 38.6 岁。从年龄结构看，40 岁以下农民工所占比重为 55.2%；50 岁以上农民工所占比重为 17.9%。

这些数据表明，越来越多的劳动者一生中将会在不同的地区工作、生活，而劳动者在流动过程中，其原来参加的医疗保险制度就会发生变化，导致在流入地失去医疗保障，这种情况源于我国“三足鼎立”的制度设计。我国目前的医保制度依职业、地区、户籍不同而设立，在制度设置上由三个子制度组成——城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗，三个制度所面向的参保群体是不同的。城镇职工基本医疗保险的覆盖范围是城镇所有用人单位，包括企业（国有企业、集体企业、外商投资企业、私营企业等）、机关、事业单位、社会团体、民办非企业单位及其职工。城镇居民基本医疗保险的参保范围是不属于城镇职工基本医疗保险制度覆盖范围的中小学阶段的学生（包括职业高中、中专、技校学生）、少年儿童和其他非从业城镇居民。新型农村合作医疗的覆盖群体则是所有农村居民。

不仅如此，我国现行各项医保制度在区域设置上，依不同统筹范围而区分。城镇职工基本医疗保险和城镇居民基本医疗保险的统筹层次较高，全国大部分地区都实现地市级以上统筹，而新型农村合作医疗的统筹层次偏低，全国大部分地区都停留在县级统筹。一个统筹地区实行一

个制度,所以不同统筹地区的医疗保险在参保范围、缴费标准、医保待遇、基金管理、经办流程、信息管理等方面都会不同。

同时,三个制度的模式本身也有差异,如城镇职工基本医疗保险实行社会统筹与个人账户相结合的“统账结合”模式,而农民的“新农合”与居民的“城居医保”则没有个人账户,这必然给劳动者跨制度流动带来障碍。此外,职工医保参保人退休后不缴费,继续享受医保待遇;而农民和居民医保要求终身缴费的政策规定也增加了流动人口医保关系转接的困难。尽管《社会保险法》和《流动就业人员基本医疗保障关系转移接续暂行办法》赋予了参保人医保转接的权利,然而地方经办却在缺少操作细则的尴尬局面中左右为难,损害了参保人的实际利益。因此尽快完善医疗保险关系转移接续的政策细节,扫除转接障碍,成为完善医疗保险制度、促进医保关系顺畅转接的重要任务。

二、基本医疗保险关系转移接续的法律和政策依据

(一)《社会保险法》

根据2010年10月28日国家颁布的《社会保险法》第三十二条规定:个人跨统筹地区就业的,其基本医疗保险关系随本人转移,缴费年限累计计算。尽管这一规定仅仅是原则性的,但因为社会保险法是社会保险领域最高层次的法律,这一原则性规定仍然毋庸置疑地成为基本医疗保险关系转移接续的最高法律依据,并表明基本医疗保险关系转移接续已经不是应不应该做的问题,而是必须做的问题,至于如何做,则还需要进一步细化政策。

(二)《医药卫生体制改革近期重点实施方案(2009—2011年)》(国发〔2009〕12号)

2009年4月7日国务院发布的“新医改方案”中,专门对参保人

员医保关系转移接续提出要求，“制定基本医疗保险关系转移接续办法，解决农民工等流动就业人员基本医疗保障关系跨制度、跨地区转移接续问题”。可见，政府已经将流动人口医保关系问题作为医疗卫生体制改革的内容。

（三）《流动就业人员基本医疗保障关系转移接续暂行办法》

为贯彻国务院的指导意见，2009年12月31日人力资源和社会保障部会同卫生部和财政部联合下发了《流动就业人员基本医疗保障关系转移接续暂行办法》（人社部发〔2009〕191号）（以下简称《暂行办法》），对城乡各类流动就业人员如何参保以及医保关系如何转接做了比较具体的规定和说明。首先，在参保方面，流动就业人员具有一定的制度选择权，但不得重复参保。《暂行办法》第二条规定，流动就业人员“按照现行规定相应参加城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险或新型农村合作医疗，不得同时参加和重复享受待遇。”第三条规定“农村户籍人员在城镇单位就业并有稳定劳动关系的，由用人单位按照《社会保险登记管理暂行办法》的规定办理登记手续，参加就业地城镇职工基本医疗保险。其他流动就业的，可自愿选择参加户籍所在地新型农村合作医疗或就业地城镇基本医疗保险，并按照有关规定到户籍所在地新型农村合作医疗经办机构或就业地社会（医疗）保险经办机构办理登记手续。”其次，流动就业人员基本医疗保障关系转移接续既包括不同制度之间的转接，也包括同一制度跨统筹区域的转接，第四条至第八条分别做了较为原则的规定。总体思想是保障流动人口在流动就业时能够连续参保，且不重复参保，基本医疗保障关系能够顺畅连接。但是对于制度之间转接时年限如何折算、同一制度跨统筹区转移时年限如何累计并没有明确的说明。这些政策空白也导致各地在实践中或

者各行其是或者等待观望、莫衷一是。

(四) 人力资源和社会保障事业发展“十二五”规划纲要

2011 年人力资源和社会保障部依据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》，组织制定了《人力资源和社会保障事业发展“十二五”规划纲要》（以下简称《规划纲要》，在《规划纲要》的第三章第四节“加快城乡社会保障统筹”标题下，指出要“制定和完善城乡社会保险制度衔接办法，统筹城乡居民社会养老保险和基本医疗保险政策，完善各项社会保险关系跨区域转移接续办法。”作为未来五年人力资源和社会保障工作的重要指导性文件，《规划纲要》中这样简要的提法亦明确了未来努力的方向。

(五) 《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗》

2012 年 11 月 8 日发表的十八大报告指出统筹推进城乡社会保障体系建设。要坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针，以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点，全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系。社会保障的流动性成为社会保障制度建设的重要内容，社保关系转续是实现流动性的具体措施。

(六) 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》

2013 年 11 月 12 日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出“建立更加公平可持续的社会保障制度。完善社会保险关系转移接续政策。”将完善社会保险关系转移接续政策作为提高社会保障公平性和可持续性的重要组成部分，提升了社会保险关系转移接续的重要性。

（七）《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》

2014年3月16日中共中央、国务院发布《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》指出，“依法将农民工纳入城镇职工基本医疗保险，允许灵活就业农民工参加当地城镇居民基本医疗保险。完善社会保险关系转移接续政策，在农村参加的养老保险和医疗保险规范接入城镇社保体系”，进一步明确了农民工医保关系转移接续的要求。

（八）《关于做好进城落户农民参加基本医疗保险和关系转移接续工作的办法》

2015年8月27日人力资源和社会保障部发布《关于做好进城落户农民参加基本医疗保险和关系转移接续工作的办法》（人社部发〔2015〕80号），对进城落户农民工基本医疗保险关系转接做出了详细的规定，文件要求“把进城落户农民纳入城镇基本医疗保险制度体系，在农村参加的基本医疗保险规范接入城镇基本医疗保险，确保基本医保待遇连续享受。”“进城落户农民根据自身实际参加相应的城镇基本医疗保险。在城镇单位就业并有稳定劳动关系的，按规定随所在单位参加职工基本医疗保险；以非全日制、临时性工作等灵活形式就业的，可以灵活就业人员身份按规定参加就业地职工医保，也可以选择参加户籍所在地城镇（城乡）居民基本医疗保险。其他进城落户农民可按规定在落户地参加居民医保，执行当地统一政策。”同时对于医保关系转移接续的手续和医保关系转移接续中的有关权益也做出了规定。这个文件明确了进城落户农民参加医保制度的权利、具体参保的形式、接续医保关系的方法以及待遇不受损害的保障措施等。

(九)《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》

2016年3月18日发布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》第六十四章“改革完善社会保障制度”中再次强调“建立更加便捷的社会保险转移接续机制”，将其作为“十三五”期间的一项完善社会保障制度的重要内容。

(十)《流动就业人员基本医疗保险关系转移接续业务经办规程》

2016年6月22日人力资源和社会保障部办公厅印发《流动就业人员基本医疗保险关系转移接续业务经办规程》(人社厅发〔2016〕94号)，为统一规范流动就业人员基本医疗保险关系转移接续业务办理流程做出了具体翔实的规定，使医保经办机构和参保人办理医保关系转续更加规范和便捷。

(十一)《人力资源和社会保障事业发展“十三五”规划纲要》

2016年7月6日人力资源和社会保障部发布《人力资源和社会保障事业发展“十三五”规划纲要》(人社部发〔2016〕63号)，在“完善社会保障制度体系”部分提出“完善社会保险转移接续政策，建立更加便捷的社会保险转移接续机制”，进一步强化了这项政策的改革目标。

综上，通过相关法律和政策梳理，可以发现，自2009年以来，基本医疗保险关系转移接续问题始终是医保制度改革和完善的重要内容，从党中央、全国人大、国务院到人力资源和社会保障部等部委都十分重视这个问题，多次呼吁建立相关政策，人社部也出台了具体办理业务的

规定和办法。这些为实践中落实参保人医保权益，确保流动就业人员的医疗保障奠定了法律和政策基础。

三、基本医疗保险关系转移接续的必要性

（一）促进劳动力跨地域流动

国内外经济发展的经验表明，劳动力的自由流动对于一国乃至一个共同体的经济增长都至关重要，正因如此，欧盟将劳动力的自由流动作为建立欧洲单一市场的基石之一。为了确保劳动力在欧盟成员国之间的自由流动，欧盟建立了包括医疗保险在内的社会保险可携带机制，保证人员在跨国流动时其原来已经拥有的社会保险权益不丢失。欧盟的经验也正是我们今天要学习和实践的。自由流动作为劳动者的一项基本权利，已经成为一种社会共识，被大多数国家所接受。从经济发展的角度看，应该尽量消除劳动力自由流动的障碍。而且，目前中国的劳动力流动实际上已经势不可挡，流动人口总体规模已经达到 2.53 亿，且逐年呈上升趋势，与如此大规模的流动人口相关的任何问题都不容忽视，更何况是涉及生命和健康的医疗保险问题。因此，毫不夸张地说，基本医疗保险关系转移接续不仅是劳动力自由流动的需要，而且是维护社会稳定的需要。

（二）推动城乡医保统筹

2016 年 1 月 12 日国务院印发《关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》，就整合城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗两项制度，建立统一的城乡居民基本医疗保险制度提出明确要求。自 2007 年以来，不少地区开始试点进行城乡居民医保的整合，截至 2015 年底，全国共实现居民医保城乡统筹的省级区域达到 8 个、地级市 39 个，县