

走向聪明型监管

中国基本医疗保险监管的模式和路径

TOWARDS SMART REGULATION:
THE REGULATION MODE AND APPROACH OF CHINA'S
BASIC HEALTH INSURANCE SYSTEM

梅丽萍◎著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

本书由北京青年政治学院学术著作出版基金资助

走向聪明型监管

中国基本医疗保险监管的模式和路径

梅丽萍◎著

TOWARDS SMART REGULATION:
THE REGULATION MODE AND APPROACH OF CHINA'S
BASIC HEALTH INSURANCE SYSTEM

 中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

· 北 京 ·

图书在版编目(CIP)数据

走向聪明型监管:中国基本医疗保险监管的模式和路径 / 梅丽萍著.

北京:中国经济出版社,2014.6

ISBN 978-7-5136-3277-5

I. ①走… II. ①梅… III. ①医疗保险—监管制度—研究—中国 IV. ①F842.684

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 116827 号

责任编辑 崔清北 于 宇

责任审读 霍宏涛

责任印制 马小宾

封面设计 任燕飞

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 三河市佳星印装有限公司

经 销 者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 11.5

字 数 140 千字

版 次 2014 年 6 月第 1 版

印 次 2014 年 6 月第 1 次

书 号 ISBN 978-7-5136-3277-5

定 价 36.00 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

序 言

监管是新公共管理的一个重要研究领域。从监管的类型来看,社会医疗保险领域的监管属于一项重要的社会性监管,与经济性监管相比,社会性监管出现得比较晚,到 20 世纪 70 年代美国等发达国家才成立一系列社会性监管机构,学术界也是从那时才开始系统地研究社会性监管。一般来说,经济性监管的模式形塑了一个国家政府监管的模式或风格,这种监管模式会自然地延伸到社会性监管领域。例如,英国全民健康服务体系 NHS 内部的监管模式就沿袭了英国政府内监管特有的“保持距离型”监管模式,本质上属于世界主流的“独立监管”模式。而德国法定医疗保险 SHI 的监管模式则是德国特有的“自我监管”模式。

相对于其他领域的监管,医疗保险领域的监管显然更复杂、更困难,根本原因也许在于我们不知道如何对专业权力施加最优的社会控制。医疗保险监管的关键问题是,非专家的外行如何或者是否能够控制专业人员而又不使事情变得比完全由专业人员自主的时候更糟糕。从国际经验来看,应解决这个问题需要两方面的努力,一方面对医疗行业的监管还是要依靠医生等专业人士,要发挥他们的职业精神;另一方面要将医保机构从买单者转变为审慎购买人。就第一个方面而言,监管者不能将自身和医疗服务提供者置于一种对立和对抗的状态,而是要与之建立信任和合作的关系,要激励医生的合作来达成监管的目标。那么,什么样的监管体制能够最大可能地控制成本又不妨碍甚至最好还能强化医生的职业精神呢?首要的一点是,监管费用比监管治疗决定要好。因此,大多数西方国家将战略重心放在预算监管上,包括对医师的谈判费用、对医院的总额预算、对医疗部门或者医疗部门内的单位设定费用封顶线等。相对而言,很少依靠行为监管逐个地检

走向聪明型监管：中国基本医疗保险监管的模式和路径

查医疗提供者的临床行为。当然,这种区分也不是绝对的。因为行为监管影响经济活动并随之影响预算,而预算监管只有当它能影响到行为时才能有效,二者的不同在于监管战略的直接目标。就第二个方面而言,成为审慎购买人对医疗质量进行监管是医疗保险监管的趋势,尽管这做起来很难。买单者和审慎购买人的区别在于,买单者只是一个付账者,其监管内容是在传统的命令控制模式下主要关注是否有资格享受待遇和控制欺诈和滥用,而审慎购买人则关注医疗质量。医疗欺诈、滥用和浪费是一个世界性的问题,任何医疗保险制度都会有不同程度的欺诈、滥用和浪费行为,有学者称之为“制度之癌”。因此,任何国家的医疗保险监管体制都需要关注医疗欺诈、滥用和浪费。但是,任何一种医疗保险监管体制都不应该将医疗欺诈、滥用和浪费作为主要的甚至是唯一的监管内容而忽视对医疗质量的监管,因为只有对医疗质量的监管才是医疗保险监管最重要的合法性基础。而这一点,正是我国基本医疗保险监管目前陷入的困境,有专家指出,我国的基本医疗保险监管似乎还停留在只关心钱的阶段。

当前,随着我国全民医保的推进,医疗保险监管已成为事关每一个人切身利益的大事,医疗保险监管实践中的种种问题也需要有全面系统的研究以提供理论支持或改革参考。《走向聪明型监管:中国基本医疗保险监管的模式和路径》一书的写作和出版可谓恰逢其时。该书是我的博士生梅丽萍在其博士论文的基础上修改完成的,将医疗保险监管这样一个医疗保险管理中的重点、热点和难点问题作为研究对象,需要知识积累和勇气。梅丽萍博士以极大的学术勇气和创新的研究思路对医疗保险监管体制进行了一次比较系统全面的探索,形成了一些创新性的学术观点和具有价值的研究成果,对中国基本医疗保险的监管体制建设具有较强的现实意义和理论意义。本书最大的亮点和学术价值在于将“聪明型监管”理论全面系统地引入中国基本医疗保险监管中,对中国医疗卫生和基本医疗保险管理体制如何走向“聪明型监管”提出了作者个人独特的看法,这在医疗保险研究领域是少见的创新性的工作。

中国人民大学劳动人事学院教授博士生导师

仇雨临

2014年3月18日

目 录

第1章 导论

1.1 本书研究背景与意义	3
1.1.1 本书研究背景	3
1.1.2 本书研究意义	8
1.2 国内外文献回顾	10
1.2.1 监管的概念、类型和监管理论	10
1.2.2 监管型政府的兴起及其监管模式	14
1.2.3 医疗保险监管	21
1.2.4 简要评价	26
1.3 本书研究思路和研究方法	26
1.3.1 研究思路	26
1.3.2 研究方法	27
1.4 本书主要创新与不足之处	28
1.4.1 主要创新	28
1.4.2 不足之处	29

第2章 医疗保险监管的理论基础

2.1 相关概念界定	33
2.2 监管的理论演进	33
2.2.1 监管的公共利益理论	33
2.2.2 监管俘获理论	35
2.2.3 监管理论演进的启示	42

2.3 政府为什么要监管医疗保险体系	43
2.3.1 监管医疗服务提供方的理由：信息不对称和道德风险 ...	43
2.3.2 监管医疗保险机构的理由：维护参保人利益	45
2.3.3 监管参保人的理由：道德风险	46

第3章 社会医疗保险体系的主要主体关系

3.1 参保人或患者在社会医疗保险体制中的角色	49
3.1.1 医疗保健使用者角色及医患关系	50
3.1.2 作为被保险人的角色以及与保险人的关系	51
3.2 医疗保险方和医疗服务提供方的关系	52
3.2.1 医疗保险方与医疗服务提供方的法律关系	53
3.2.2 医疗保险方和医疗服务提供方如何相处	56

第4章 我国基本医疗保险监管的现状

4.1 基本医疗保险监管的组织框架	63
4.2 基本医疗保险监管的主要内容	66
4.2.1 准入监管	66
4.2.2 行为监管	67
4.2.3 费用监管	71
4.3 监管方法和手段	73
4.3.1 协议管理	73
4.3.2 实时监控	73
4.3.3 审核和检查	74
4.3.4 改革支付方式	75
4.3.5 定点医疗机构分级管理	76
4.3.6 社会举报和监督	79
4.3.7 违规处理	79
4.3.8 执业医师医保服务管理	82
4.4 基本医疗保险监管实践中的问题及原因分析	83
4.4.1 未建立起医疗保险的反欺诈机制	83
4.4.2 未真正发挥支付方式的激励作用	94

第5章 公共医疗保险监管的中外比较

5.1 德国法定医疗保险制度(SHI)的监管	102
5.1.1 法定医疗保险制度的管理及监管框架	102
5.1.2 法定医疗保险监管的三个层次及其监管内容和方式 ...	104
5.1.3 小结和评价	107
5.2 英国全民健康服务体系的监管	108
5.2.1 英国全民健康服务体系(NHS)目前的监管框架	108
5.2.2 2012 年改革后的英国 NHS 新的监管体系	110
5.2.3 小结和评价	116
5.3 中、德、英三国医疗保险监管的比较	117
5.3.1 监管者方面的比较	117
5.3.2 监管内容方面的比较	118
5.3.3 监管手段方面的比较	120
5.4 中国基本医疗保险监管的问题	121
5.4.1 未建立独立监管机构	121
5.4.2 缺乏对监管者的监管	123
5.4.3 缺乏对医疗质量和安全的监管	124
5.4.4 缺乏激励性监管手段	126

第6章 走向“聪明型监管”

6.1 聪明型监管的含义	131
6.2 “聪明型监管”对于医疗保险监管的一般启示	135
6.3 中国基本医疗保险如何走向“聪明型监管”	136
6.3.1 重塑基本医疗保险监管框架	136
6.3.2 建立反医疗欺诈浪费和滥用的机制	137
6.3.3 建立医疗质量监管机制	141
6.3.4 以合适的支付方式激励医疗服务提供方自我监管	143
6.3.5 以医保基金发挥资源分配作用促进医疗服务提供者形成 竞争格局	144
6.3.6 通过信息公开的方式促进医疗服务提供方自我监管 ...	145

6.3.7 建立吊销欺诈医保基金的医生的执业资格证的制度	146
6.3.8 引入公共利益团体参与监管并对监管者进行监管	147
6.3.9 培育行业自律组织的自治性并发展其行业自律功能	149

第7章 本书结论和讨论

7.1 本书的主要发现	154
7.1.1 医疗保险经办机构作为主要监管者遭到合法性质疑以及 缺乏对监管者的监管	154
7.1.2 监管的主要内容为医疗保险欺诈却缺乏反欺诈的机制	155
7.1.3 缺乏对医疗质量的监管	155
7.1.4 缺乏激励性监管手段	156
7.2 本书的主要观点	157
7.2.1 由独立监管者为主的宽范围的监管机构进行 合目的性监管	157
7.2.2 按照有效的反欺诈程序打击医疗保险欺诈行为	158
7.2.3 以合适的支付方式、促进竞争的基金流向以及信息公开的 方式激励医院自我控制费用并保持和提高医疗质量	159
7.2.4 以合适的支付方式消除医院对医生的定额指标压力并以吊 销医师职业资格的威慑激励医生自我约束行为	160
7.2.5 建立医院院长考核机制激励院长对医疗质量的关注	160
7.2.6 培育行业自律组织的自治性并发展其自律功能	161
7.3 讨论	161
7.3.1 医疗保险经办机构的身份及其在医疗保险监管中的角色 如何定位	161
7.3.2 医疗保险机构在维护患者和公众对医院和医生的信任 方面应该发挥怎样的作用	162
7.3.3 医保机构与医疗服务提供者之间如何建立信任	163
参考文献	165
致谢	175

第 1 章

导 论

1.1 本书研究背景与意义

1.1.1 本书研究背景

(1) 公共管理改革及监管型政府的兴起使监管成为重要的研究主题

在公共管理 100 多年的发展历程中,经历了三次科恩式的范式转变,即从传统的公共行政到公共政策分析再到公共管理。目前,世界范围内的新公共管理改革还在继续,在有些国家自 20 世纪 90 年代末以来的第二轮的新公共管理改革因为在价值取向和技术手段等方面明显有别于 20 世纪 80 年代至 90 年代的第一轮改革,因此被有些学者称为后新公共管理,但这一称谓还存在争议,第二轮改革也还没有形成公认的范式。这就是公共管理的现状。公共管理改革尤其是新公共管理运动导致了政府治理模式的转变,一种被称为“监管型国家”的政府治理模式在全球范围内广泛建立,今天监管正日益成为各国政府的最重要职能之一,各国政府还不断改革监管体系以更好地达到监管目的。

著名的政治学家和公共行政学家欧文·E. 休斯指出,公共行政、公共政策和公共管理都是对公共部门的研究,是三种不同的范式或途径(Owen. E. Hughes, 1998)。^① 传统公共行政途径形成于 19 世纪末 20 世纪初,在 20 世纪 60 年代以前一直处于正统地位。传统公共行政以威尔逊的政治与行政二分法和马克斯·韦伯的官僚制理论为理论基础,为公共部门治理实践提供了两种主要的制度结构:一是官僚机构;二是公共企业。虽然在不同的国家指

^① Owen E. Hughes. Public Management and Administration (Second Edition). St. Martins's Press, Inc., 1998:7.

导这两种制度结构构成的原则有所区别,但是在所有的国家,整个20世纪这两种制度结构都是公共部门治理的主要机制。^①20世纪40年代和50年代,传统公共行政范式开始受到批评,并最终导致了20世纪60年代传统范式的衰落和新范式的出现。新的范式是在拉斯韦尔与勒纳(1951)合著的《政策科学:范围与方法的新近发展》发表以后孕育并迅速成长起来的公共政策分析。公共政策分析途径的研究重点是政策或公共项目,它将政策周期的分析作为出发点。其核心思想在一定程度上否定了传统公共行政理论的政治行政二分法以及科层制的组织结构,它认为政策制定和政策执行不可分开,而且在政策执行中,政策网络比科层组织具有更高的效率(简·莱恩,2004)。到20世纪80年代和90年代,许多国家的政府进行了某种形式的公共部门改革,包括分权化、私有化、公司化、放松监管和重新监管、引入执行代理制(Executive Agencies)、运用内部市场或者购买者与提供者分离的制度以及建立招投标制度等改革方式,此番改革被冠以许多名称:新公共管理、后官僚制模式、管理主义、企业型政府、以市场为导向的公共行政等。英国著名学者胡德将之统称为“新公共管理运动”并得到了广泛的认可。新公共管理运动起源于20世纪80年代初期撒切尔政府所推行的公共部门改革,之后迅速扩展到美国、澳大利亚和新西兰,随后又扩展到斯堪的纳维亚半岛和欧洲大陆,从而使世界进入了公共管理时代。新公共管理运动旨在通过在公共部门中引入市场机制,从而超越传统的官僚制和公共企业制度结构,以塑造一个更具效率和效能的政府。一方面,在公共部门的管理中积极引进私营部门中比较成功的管理理论、方法、技术和经验;另一方面,积极推进市场化进程,让私营部门有机会更多地参与公共事务和公共服务管理。^②

新公共管理的产生和发展,不仅对传统公共行政途径,而且对公共政策分析途径都构成了挑战,被视为公共管理的最新范式。但是,传统范式的衰落并不意味着其会彻底消失或者完全被新范式取代。正如“范式”这一概念的提出者库恩所言,在同一时期内将会存在相互竞争的范式,并且在某些地

① [英]简·莱恩.新公共管理.北京:中国青年出版社,2004:10.

② [澳]欧文·E.休斯.公共管理导论.北京:中国人民大学出版社,2001.

方范式的消逝是一个世代的问题。^① 新公共管理作为一种新的范式仍然处于形成和变动之中,它没有在真正的意义上作为一种必然的结果来完全取代传统的官僚体制。事实上,在任何政府系统内,官僚体制和市场机制都是共存的,只是在特定时期内这一种居于支配地位,而在另外一个时期另一种居于支配地位。新公共管理运动所要表明的是:很多传统官僚体制具有的功能可以通过市场机制来实现。政府并不必然地需要运用新公共管理所倡导的方式来提供公共服务,政府长期以来一直运用韦伯式官僚制组织模式或者政策网络模式,它可以继续采用这些模式。但是,如果政府希望提高公共服务的效率,新公共管理确实提供了一种新的途径。

伴随着新公共管理运动的进程,一种被称为监管型政府(Regulatory State)或监管型国家的政府治理模式从美国向世界资本主义国家蔓延,欧洲的英国、德国、法国等老牌资本主义国家,拉美国家以及亚洲的日本、韩国等新兴工业化国家都先后迈向监管型政府治理模式,以至于20世纪90年代就有不少学者指出,“我们已生活在一个监管型国家的时代”。这一说法也许在当时还为时尚早,但在今天,可以说绝大多数国家的人民都感觉到了监管的无处不在。越来越多的学者开始用监管型政府指称当前的政府治理模式。监管型政府代表的是一种新的治理方式,与二战以来的积极型政府(Positive State)或福利国家(Welfare State)有质的不同,它依靠规则和规则的执行。其主要特点有:国家和社会之间重新进行劳动分工,国家掌舵(Steering),而工业划桨(Rowing);授权增加,重新界定专家和政治家之间的边界;新监管技术的扩散;体制内和体制外关系的规范化以及在国家庇护下的自我监管机制的扩散;专家影响的总体增加以及尤其是互联网专家影响的增加。^②

全球范围内的公共管理改革和监管型政府的兴起毫无疑问也影响到了中国。当新公共管理范式进入国内学界之后,在我国经济体制改革的大背

① [澳]欧文·E. 休斯. 新公共管理中的市场机制与官僚体制, 童星、张鸿雁. 公共管理高层论坛(第1辑). 南京:南京大学出版社, 2005: 54.

② David Levi-Faur: The Global Diffusion of Regulatory Capitalism. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 598, The Rise of Regulatory Capitalism: The Global Diffusion of a New Order, 2005, 12-32.

景下,新公共管理的市场化导向的理念很快成为学界的主流观点。在中国,新公共管理被表述为不仅对于中国公共管理学科具有重要的指导意义,而且对我国市场经济的发展和行政体制改革有重要参考价值(陈振明,2000)。为推进中国特色市场经济进程,中国也加入到以提高政府效率和效能为主要目标的变革政府治理方式的浪潮中。从20世纪90年代中期开始,中国也拉开了监管型政府建设的序幕,监管体制的构建和改革成为中国行政体制改革的重要内容。近年来,党和政府一再明确提出要加快行政管理体制改革,建设服务型政府。十八大报告指出,“要按照建立中国特色行政体制目标,深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开,建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。深化行政审批制度改革,继续简政放权,推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变”。这表明中国对政府的职能定位已经发生深刻的改变,开始接近于监管型政府治理模式对政府“掌舵而非划桨”的职能定位,而且在概念上与国外的“新公共服务”相契合,尽管中国的服务型政府的“服务”与“新公共服务”的“服务”的内涵并不相同。

总之,公共管理发展到今天,无论是发达国家还是发展中国家的政府治理方式都发生了极大的改变,在新公共管理改革中发展起来的监管型政府治理模式对政府“掌舵而非划桨”的定位明确了政府的主要职责在于制定政策和实施监管,而非直接提供公共服务。相应地,监管或政府监管就成为管理学的一个重要的研究主题。

(2) 中国基本医疗保险监管面临的困境需要系统的研究提供改进依据

尽管从20世纪90年代中期开始,中国已经拉开了监管型政府建设的序幕,但时至今日,无论从制度建设还是从监管能力来看,中国监管型政府建设还是一个未竟的梦想。无论是在经济性监管领域还是在社会性监管领域,符合监管这种治理模式要求的体制机制都还远远没有建立起来,而且,我们的很多监管实践似乎已背离监管的本质,“此监管”与“彼监管”正渐行渐远。这已是中国式监管的最大困境。基本医疗保险领域的监管也是如此,甚至情形尤甚。

从监管所发端的经济领域来看,在通信基础设施行业、电力、民航、证券、保险和银行的金融服务行业等战略高度行业,尽管过去10多年间我们已

经效仿世界主流的监管模式建立起了这些行业的各自的监管机构,并且使得这些监管机构具有了一个初步的独立监管者的外形,但是一个独立监管结构的实际功能还远远没有建立起来。实际上,监管者、国家的其他部门 and 被监管公司的关系仍然很纠结。监管的独立性受限于新监管主体身处其中的更广泛的政治制度环境。该环境有四个显著特征:国家对战略物资继续拥有所有权;国家和党的全面的体系对经济发展的权威继续处于支配地位;监管机构之前的部委一条线的官僚来源;以及监管者碎片化的模糊的权威(M. Pearson, 2005)。而从社会性监管领域来看,尽管国家在保护消费者安全、健康和利益方面,在防治环境污染、维护人类生存发展条件方面,所依据的法律框架正在逐步完善,但近年来频频曝光的有毒食品、环境污染、生产安全事故、劳动用工市场的种种隐患等问题,充分暴露出我们的监管制度严重滞后于市场的迅速发展和经济社会日益复杂化的要求。我们对市场经济条件下政府如何有效地实施政府监管既存在认识误区,也缺少监管手段,既需要完善体制,也需要执行能力(高世楫, 2008)。因此,对于处于转型期与监管形成期的中国而言,准确而清晰地认识政府的监管与履行监管职责已显得尤为迫切。

公共医疗保险领域的监管属于一项重要的社会性监管,在监管型政府治理模式比较成熟的国家,医疗保险领域的监管会反映出该国政府监管的一般特点。在监管模式上一般也会采用独立监管者模式。而对于中国而言,由于其监管型政府治理模式本身尚未形成,在社会性监管领域的监管就更是滞后。具体到基本医疗保险领域的监管,可谓是“有监管之名而无监管之实”。从而造成监管实践中的诸多问题。从监管者方面看,中国基本医疗保险监管是以医保经办机构作为监管者,这显然背离监管这种治理模式的本质,监管最本质的特点是以独立的专业化的监管机构来实施监管。而且在实践中医保经办机构的监管者身份已经遭到来自被监管者尤其是医院方面的严重质疑。从监管内容来看,监管内容包括准入、行为和费用监管,但主要是监管医疗服务提供方和参保人的“骗保”行为。但是对事关参保人切身利益的医疗质量和安全方面却缺乏监管。现阶段将“骗保”行为或者说医疗欺诈、浪费和滥用作为监管的主要内容有其合理性,但完全忽略对医疗质量和安全的监管终究有违医疗保险制度的根本目的,甚至会动摇制度的合

法性。从监管方法和手段来看,目前医保经办机构对医院的监管手段主要有协议管理、实时监控、审核检查、违规处罚、支付方式改革、定点医院分级管理、社会举报和监督、执业医师医保服务管理等。表面上看,这些手段中既有约束手段也有激励手段,但是支付方式和定点医院分级管理这两个激励手段在实践中并没有发挥多大的激励作用。事实上医疗保险机构所采用的主要是约束性手段,主要是对医疗行为的稽核和对医保违规进行处理。形象一点说,目前医疗保险监管的现状大抵是:医保机构恨不能人人三头六臂火眼金睛对医疗服务提供者和患者的行为严防死守却终究防不胜防落得个互不满意几败俱伤。

那么,基本医疗保险监管到底应该由谁来监管、监管什么,以及如何监管才能走出目前的困境?这既是迫切需要解决的实践问题,更是重要的理论问题。因为如果不从深层次的理论层面来分析和把握医疗保险监管,解决监管难题本身就可能成为问题。而目前国内关于医疗保险监管的研究极其匮乏,有限的文献大多出自医疗保险经办机构或医疗保险基金管理部门,多站在自己的角度谈医疗机构、药店和患者的骗保问题,却未能站在监管这种治理模式的角度反思监管实践中的问题,比如,首先医疗保险经办机构是否应该作为监管者,其次医疗保险监管到底应该监管什么,最后到底应该采取什么样的监管手段等。

为了从学理上弄清中国基本医疗保险监管存在的问题及其根源,为基本医疗保险监管真正走向现代监管治理模式提供一些理论支持,我们需要回到监管本身来谈监管,真正从监管的角度来考察医疗保险监管的现状以及探讨其未来。这正是本书的初衷和试图达到的目的。

1.1.2 本书研究意义

(1) 理论意义

与中国监管型政府治理模式尚处于探索阶段相对应,国内关于监管理论和政策的研究都还处于起步阶段。具体表现在:一些基本概念如监管、监督管理、监督检查、管理等混淆不清,对监管的一些基本理论问题还没有形成广泛的认知和一定的共识;对国外的监管理论和实践介绍或研究多侧重