



中国医疗保险研究优秀论文集

中国医疗保险 理论研究与实践创新



Theoretical Research and Practical Innovation
on China Health Insurance 中国医疗保险研究会

2010
— 年卷 —



化学工业出版社

中国医疗保险研究优秀论文集（2010年卷）

中国医疗保险 理论研究与实践创新

Theoretical Research and Practical Innovation
on China Health Insurance

中国医疗保险研究会



化学工业出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国医疗保险理论研究与实践创新/中国医疗保险
研究会编. —北京: 化学工业出版社, 2011. 4
ISBN 978-7-122-10763-3

I. 中… II. 中… III. 医疗保险-中国-文集
IV. F842.684-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 042513 号

责任编辑: 杨骏翼
责任校对: 战河红

装帧设计: 韩 飞

出版发行: 化学工业出版社 (北京市东城区青年湖南街 13 号 邮政编码 100011)
印 装: 大厂聚鑫印刷有限责任公司
787mm×1092mm 1/16 印张 59 字数 1343 千字 2011 年 5 月北京第 1 版第 1 次印刷

购书咨询: 010-64518888 (传真: 010-64519686) 售后服务: 010-64518899
网 址: <http://www.cip.com.cn>
凡购买本书, 如有缺损质量问题, 本社销售中心负责调换。

定 价: 108.00 元

版权所有 违者必究

前 言

“十一五”期间我国初步建立起了适应经济社会发展的多层次医疗保障体系，基本实现了人群全覆盖，取得了举世瞩目的巨大成就。但还存在诸如制度城乡分割、保障待遇差距较大、统筹层次较低、医疗保险对医疗服务的监督制约机制不健全、医疗保险管理服务能力较弱等需要研究解决的突出问题。这些都需要在“十二五”期间下大气力予以解决。

“十二五”时期，是我国转变经济发展方式，加快推进统筹城乡医疗保障体系建设，实现由“全民医保”向“公正和谐医保”新发展的关键时期，为总结经验，探索规律，解决医疗保障制度建设在制度、政策、机制及管理措施等方面的重大问题，2010年中国医疗保险研究会在全国范围内开展了以“展望‘十二五’，促进医疗保障制度健康、快速、可持续发展”为主题的医疗保险学术论文征集与评选活动。本次征文活动得到了各级医疗保险系统实际工作者、相关高校和研究机构专家学者，尤其是各地医疗保险研究学（协）会的积极参与和大力支持，共征集到论文659篇。秉承“公开、公平、公正”的评选原则，经过两轮网上评分和一次集中评审，共评选出优秀论文99篇，其中一等奖2篇，二等奖4篇，三等奖17篇，优秀奖76篇。

获奖论文紧密围绕征文主题，以实践为基础，以理论为指导，以数据为支撑，多角度、多层次、多方面地对我国医疗保障制度建设进行了全面探讨。其中，有对推进统筹城乡医疗保障制度体系建设方面的探索，又有对提高医疗保险基金共济能力和使用效率实践方面的分析，既有对推进医疗保险门诊统筹的思考，又有对探索建立合理稳定的筹资机制的构想，既有对强化医疗服务监管机制的经验，还有对健全公共服务管理体系的展望。这些优秀论文无一不凝结了广大医疗保险工作者、医疗保险理论研究者以及医务工作者的心血和智慧，对进一步完善医疗保障体系有着重要的借鉴意义，对解决制度运行中的难点问题提供了理论依据。为此，我们将本次获奖优秀论文汇

编成书，以期对社会各界专业人士、广大医疗保险工作者以及所有关注医疗保险事业者有所帮助。

实现从“人人享有”向“公平享有”基本医疗保障的宏伟目标，还有漫长的道路要走，还会遇到诸多困难与矛盾，还需要一代又一代医保人不懈的努力和奋斗。在此，感谢本次论文征集活动的组织者和论文投稿者，感谢广大医疗保险工作者和为此次优秀论文评选活动辛勤工作的专家，感谢比利时优时比制药集团公司对本次优秀论文评选活动的大力支持。

中国医疗保险研究会

《中国医疗保险理论与实践创新》编委会

二〇一一年三月十八日

目 录

一等奖

基本医疗保险关系转移接续问题研究

——基于权利与义务相对应的视角 赵斌 孙斐 (1)

城镇基本医疗保险门诊统筹费用支付方式探讨

——基于欧盟成员国门诊费用支付方式经验 赵斌 孙斐 严婵 (14)

二等奖

陕西省新型农村合作医疗住院费用补偿机制研究

——基于基金短期平衡 毛瑛 王美娟 张仁吉 陈正权

陈其明 杨昌国 汪浩 许殷子 赵峰 石崇孝 (28)

福建省建立城乡一体化的基本医疗保障管理制度的探讨与建议

..... 宋建华 刘琳缤 许志波 王耀明 丁榕芳

林敏平 黄玲清 宁满秀 郑国宁 (45)

医疗保障水平测度及其经济发展水平适应程度比较研究

——以深圳、香港为例 邱晓丹 徐光毅 (56)

关于医疗保险谈判机制的实践与思考

——基于镇江市的实证分析 陈新中 张毅 (70)

三等奖

医疗保险费用的影响路径及控制对策研究 马蔚姝 (78)

宝鸡市城镇高血压患者疾病经济负担现状及影响因素分析

..... 王美娟 张仁吉 陈正权 杨昌国 陈其明 汪浩
毛瑛 宁长珊 李宏伟 孙越霞 (85)

社会保险基金预算管理研究..... 吴国辉 苏蕾 (97)

福建省医保个人账户使用现状调查及对策研究

..... 宋建华 罗仁夏 林昱 苏彩平 徐婷婷 (106)

社会医疗保险制度运行中谈判机制建立的理论与实践探索

..... 张晓 胡汉辉 刘蓉 胡大洋 严娟 (117)

黑龙江省医疗保险支付方式与费用控制之比较 李晓光 (124)

从封闭到开放：全覆盖后多元基本医疗保险体制改革的理性选择

——基于开放视角的分析 杜长宇 (133)

西安市城镇职工基本医疗保险市级统筹政策研究

——基于基金运行风险的视角研究报告

..... 陈其明 毛瑛 杨昌国 王美娟 张仁吉
陈正权 郭秦林 吴建东 张昕怡 李福忠 宁长珊 (142)

基于 Donabedian 改良模式的城镇职工基本医疗保险评价

指标体系的构建 周绿林 周以林 (159)

陕西省新型农村合作医疗门诊统筹补偿指标的实证研究

..... 赵峰 石崇孝 许殷子 王美娟 张仁吉 陈正权
陈其明 杨昌国 汪浩 毛瑛 (166)

北京市统筹城乡医疗保障制度研究 赵巍巍 (180)

基金平衡约束下基本医疗保险关系转移接续问题浅析 郝佳 (189)

北京市社区慢性病管理的实践与思考 徐仁忠 杜鑫 赵敬华 (199)

我国医疗保障制度中的药品谈判机制研究 顾海 信紫微 (206)

尿毒症透析治疗价格谈判机制研究..... 高月霞 肖静 孙华 龚雪飞 (215)

沈阳市职工医疗保险住院高自费问题的研究 韩春丽 (222)

关于农民工医疗保险制度的再思考 詹耀文 (254)

优秀奖

社会医疗保险筹资问题探析

——以江苏省为例 丁婷婷 张晓 高璇 (260)

论建立城乡医疗保障一体化管理体制的探索实践	马一 (268)
淮安市老龄人口基本医疗保障水平探讨	孔德香 孙晓阳 冷明祥 (274)
西安市城镇职工基本医疗保险住院补偿待遇调整	
研究报告	毛瑛 张仁吉 王美娟 陈正权 杨昌国 陈其明
吴建东 张昕怡 李福忠 宁长珊 (293)	
基于 SWOT 分析的神木县“全民免费医疗”现状及对策	
研究报告	毛瑛 陈其明 杨昌国 王美娟 张仁吉
张婷婷 胡书孝 党静萍 王明旭 (302)	
医保患者人工关节置换术住院费用分析	
——手术治疗疾病支付模式探索	王红缨 施亚菲 浦月华 (313)
镇江市学少医疗保险白血病、先天性心脏病医疗费用支付	
待遇分析及思考	王秀英 (320)
医保精神分裂症患者住院经济负担影响因素及医疗保障	
制度研究	王敏 张开金 姜丽 黄新 包思敏 (325)
浅谈天津市医保总额预付制结算方式	王梦娅 (335)
统筹城乡医疗保障体系有关问题的研究	王懿 罗芹 (345)
重庆市统筹城乡医疗保障制度的调研报告	
.....	邓敦 朱刚令 李永华 胡国人 (355)
以市级统筹为基础推进沈阳经济区医疗保障一体化建设	
相关问题研究	付海龙 王群 (363)
沈阳市基本医疗保险市级统筹实施研究	冯毅 (371)
基本医疗保险个人账户存在的必要性探讨	
——基于卫生经济学视角的研究	田林 巢健茜 (396)
推进医保经办机构标准化建设的实践与思考	石树才 (404)
医疗保障城乡一体化发展路径与策略的思考	任苒 阎严 黄志强 (410)
农民工医疗保障存在的问题及改革探讨	刘齐 (421)
浅议第三人侵权责任与基本医疗保险的竞合	刘智 (435)
完善福州市医疗费用支付方式的几个设想	刘登祥 (440)
医疗保险异地就医结算管理办法的研究	孙华 龚雪飞 耿晨 (450)
医保结算政策对医疗服务利用的公平性影响	
——基于南通医保实证研究	孙华 龚雪飞 耿晨 高月霞 庄勋 (458)

城镇职工基本医疗保险统筹基金支出现状研究

——以大连市某三级甲等综合医院为例 孙喜琢 王伟 王洋

郭爱华 王春花 郭文茹 (466)

政府购买医疗保障服务有关问题的思考 朱刚令 (476)

浅论建立适合我国国情的老年护理保险

..... 朱宝 李长平 崔壮 柯慧 魏凤江

宋春华 刘媛媛 马骏 (483)

医疗保险谈判机制的核心动力与有效路径 纪建武 赵韡 (490)

SFA 模型在门诊补偿模式效率评价中的应用

——基于陕西省新型农村合作医疗的门诊补偿数据

..... 许殷子 赵峰 石崇孝 杨昌国 陈其明 王美娟

张仁吉 陈正权 汪浩 毛瑛 (498)

引入公众参与概念 探讨如何强化医保筹资机制的公平性 何一鹑 (513)

探析以基本医疗服务均等化为导向的新医改之路 何一鹑 (521)

大病医疗救助保险购买商业保险服务的探索与实践

..... 余珽 吴志斌 罗福星 茅启书 (528)

医疗保险费用控制研究及对策 吴华章 罗保林 (535)

重复住院现象分析及对策研究 吴松祥 徐维圣 李云鹏 (543)

福建省恶性肿瘤医保政策分析及对策建议研究报告

..... 宋建华 郑庆华 罗仁夏 林钰三 张劲妮 苏彩平 王惠民 (550)

基于 SWOT 分析的医疗保险城乡一体化研究:

以广东省为例 张小平 (562)

定点医疗机构住院医疗费用结算办法分析

..... 张开金 王敏 姜丽 黄新 包思敏 王进 (569)

不同人群慢性病住院费用及医疗保险支付比较分析 张开金 姜丽

王敏 黄新 包思敏 胡大洋 张建军 (576)

职工医疗保险住院医疗费用结算方式研究

..... 张开金 王敏 姜丽

黄新 包思敏 胡大洋 张建军 (582)

天津市某医院急性阑尾炎患者的住院费用及影响因素分析 张宁 (590)

苏州大市范围统一门诊管理的实践与思考 张红 何蓓 (599)

单病种付费研究	张丽荣 李鹏 王晶 (606)
从医保费用收入的变化情况分析医院控费管理的效果	张兵 赵佩瑚 杨红梅 (615)
大连市基本医疗保险城乡统筹后的监督管理模式	张萍 何丽梅 乔石磊 佟知拥 (622)
天津市城镇职工基本医疗保险恶性肿瘤疾病费用分析	张楠 (630)
关于对医疗保险定点医疗机构实行分类管理分级审核模式的 探讨与分析	李丰 师晶华 安霞 程瑜 高向慧 (638)
基于“三方四体”的医疗保险费用控制策略研究	李长平 柯慧 崔壮 马骏 (643)
城镇居民基本医疗保险门诊统筹研究综述	李莹 任苒 (653)
医疗保险费用结算方式的比较及其对医、保、患三方行为的 影响	李莹莹 (664)
天津市医疗保险诚信体系建设的实践与思考.....	李鹏 时明慧 王娜 (674)
构建医疗保险谈判机制的研究	李碧萧 (682)
慢性病患者住院费用及影响因素分析	杨昌国 陈其明 王美娟 张仁吉 陈正权 毛瑛 宁长珊 孙越霞 (691)
“城镇基本医疗保险慢性病门诊补助研究”研究报告	杨昌国 毛瑛 陈其明 王美娟 张仁吉 陈正权 宁长珊 孙越霞 李宏伟 (700)
在按病种付费中引入病例分型的探讨	邱炯 (711)
打破政策藩篱,构建公平合理和谐统一的全民医保体系	罗昊 (717)
医疗保险立体监管体系建设的尝试 ——对医疗保险基础目录库改革的探讨	邹凌琦 (733)
国外医保制度演变过程的分析与借鉴	陈新中 张毅 (753)
辽宁省医保卡一卡通用的必要性与可行性研究	周令 任苒 栾雪娇 李策 秦喆 顾岩 (764)
社会医疗保险谈判机制述评	周尚成 (773)
青岛市将老年医疗护理纳入基本医疗保险管理的探索	林君丽 李静 于峰 (787)

浅谈城乡基本医疗保障体系的统筹发展	郑丽丽 (793)
城市基层医疗机构实施基本药物制度的另一种思路	姜日进 (800)
农民工医疗保障的难点与对策	姜日进 (806)
应对人口老龄化的医疗保障制度改革	
..... 柯慧 李长平 崔壮 魏凤江	
..... 宋春华 朱宝 刘媛媛 马骏	(815)
关于慢性病患者门诊费用个人负担较重的调研	
..... 祝晓静 刘玉红 冉晓刚	(824)
关于提高医疗保险统筹层次的思考	胡大洋 杨贺 (830)
关于基本医疗保险与商业保险关系的思考	胡大洋 张蔚 (838)
兵团职工基本医疗保险运行分析及风险防范	赵久洋 (844)
城镇职工基本医疗保险基金运行评价指标体系的构建	
..... 唐艳林 龚艳兰 詹长春 李君荣 钟慧津 谈未来	(852)
北京市 DRGs 付费制度的研究	
..... 徐仁忠 蒋继元 郑杰 孙茜 孟宪平 孙德尧 张大发	(858)
就医疗责任保险实行模式的探讨	袁伟 (864)
基于灰色系统评价模型的城镇居民医疗保障水平及其影响因素实证研究	
——以江苏省为例	顾海 王伟 胡大洋 (869)
中国农户医疗需求影响因素的实证研究	
——基于江苏、安徽和陕西三地的调查数据	
..... 顾海 王世尧 王江曼	(877)
发展家庭病床 推行双向转诊控制医疗费用增长	商伟建 王丹 (886)
医疗保险基金支付风险的决策树分析	
..... 黄新 张开金 包思敏 王敏 姜丽	(894)
浅析我国医疗保险的信息化建设	韩菁 (900)
关于沈阳医疗保险分支机构运行模式的探索	雷爱军 (917)
生育保险病种结算的探索与实践	薛虹 (923)

基本医疗保险关系转移 接续问题研究^{*}

——基于权利与义务相对应的视角

赵斌 孙斐 中国人民大学社会保障研究所，医改研究中心

【摘要】 随着我国人口迁移日益常态化，基本医疗保险关系转移接续问题日益显现。本文以参保者在不同统筹区域间流动，参加同一保障制度时的关系转移接续问题为研究对象，探讨解决问题的思路。

本文首先对关系转移接续问题背景、内涵和政府措施进行梳理。随后，基于我国国情从权利与义务对应角度分析，发现转移接续难的原因是现有政策与常态化人口迁移不适应导致制度内权利与义务关系错位。其中，城镇职工基本医疗保险制度对退休人群的待遇给付实质是一种类似养老金的老年福利，权利与义务相对应是其有效运行的基础条件。但是，现有接续政策致使跨统筹地区流动者退休后医保权益兑现主体错位，打破了原有权利与义务对应关系；城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗的保费补贴可以认为是劳动者通过履行纳税义务为其所抚养人群换取的一项权利，而我国地方政府以户口而非以“缴费”义务履行与否为介质决定补贴方式，难保这一权利与义务对等关系；而不健全的财政转移支付机制和财政收支能力的不匹配更加重了这一问题。

因此，本文建议通过恢复制度内权利与义务对应关系的思路解决问题。城镇职工基本医疗保险通过分段给付和异地就医相结合方式恢复权利与义务对应关系，其中关系接受地基金承认劳动者已累计缴费权益，但并不履行兑现义务；由于医保个人账户待遇本质是一种限定用途的养老待遇，因而可以借鉴欧盟养老金关系转移接续经验，通过各相关统筹地区按相应比例分段给付的方式兑现个人账户待遇；而医保统筹账户待遇是一种给付时机不确定的养老待遇，可以通过选定垫付主体，改进异地就医机制的方式，以待遇分段给付方式兑现统筹基金待遇。城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗则使用多种方式逐步缓解。短期内可采用异地就医方式，随后逐步过渡到区别管理；并将以户口为补贴条件逐步

^{*} 本文系中国人民大学医改研究中心《基本医疗保险城乡统筹及转移接续研究》成果之一。

过渡到以缴费义务履行与否为条件；同时完善财政转移支付和保费补贴机制，消除外部诱因。

【关键词】 基本医疗保险 关系转移接续 权利与义务

Abstract Along with normalization of Migration, the relations continuation of basic health insurance became an obvious problem. This paper gives research on relations continuation that insurants move among various areas and get protection from same basic health insurance program, try to find solution.

This paper gives the introduction of reasons and connotation for this problem. Then, based on circumstances, from the view of rights and obligations, we found that maladjustment present policies made malposition of rights and obligations creation the problem. Virtually, the benefits for retiree in Medical Insurance System for Urban Employees are a type of pension, the foundation of this is corresponding of rights and obligations. However, present policy for relations continuation makes it transplacement. Medical Insurance System for Urban Residents and New Rural Cooperative Medical System use registered residence as the voucher of subsidy, not as pay taxes. Simultaneously, the unbalance between revenue and expenditures, distemperedness transfer payment system make it more serious.

So, this paper makes a recommendation that through revivification corresponding of rights and obligations. Medical Insurance System for Urban Employees recover it form subsection payment and cross-border healthcare to solve it; Medical Insurance System for Urban Residents and New Rural Cooperative Medical System use many measures to relieve it.

Key Words Basic Medical Insurance Relations Continuation Rights and Obligations

一、引言

随着我国经济发展和社会管理体制的不断改革，原本僵化的劳动力管理体制不断松动，人口迁移重新活跃并趋于常态化，跨地区流动日益普遍，2009年流动人口总数达2.11亿^①。同时，农业经济向工业经济、计划经济向市场经济的双转型背景下，我国劳动力资源配置正从计划逐步转向市场，就业形式和方式发生巨大变化，劳动者身份和劳动状态转变也日益频繁。但我国基本医疗保险管理服务体系并不适应这种劳动力流动的变

^① 新华社。“十二五”期末我国人口总量将达到13.9亿左右。中央政府门户网站。http://www.gov.cn/jrzq/2010-07/03/content_1644826.htm. 2010-07-03/2010-08-06.

化,产生诸多问题:一是制度分离且城乡基本医疗保险制度分属不同部门管理,参保人员身份发生变化时^①难以在不同的保障制度之间转移接续;二是管理责任属地化,参保人员跨统筹区域流动时医疗保险关系难以转移接续,医保权益难以携带;三是关系转移接续困难导致异地就医管理服务供给不足问题突显。

医保关系转移接续一词出现于计划经济时期,是单位变动者证明个人及家属身份、劳保或公费医疗、类型和待遇水平等资格并予以继续提供的一种手续或服务,主要作用是对单位变动者身份进行证明保证其继续享有原有医保待遇。现行医保政策框架下,医疗保险关系转移接续内涵进一步被扩展,大致有以下三种:一是参保者身份^②发生变化时,在不同医疗保障制度之间的转移接续;二是参保者在不同统筹区域流动,参加同一保障制度时的关系转移接续;三是参保者在不同统筹区域流动,身份也发生变化时的关系转移接续(见表1)。所以,关系转移接续的本质是对劳动者累计医保权益和享有资格的一种保障。

表1 医疗保险关系转移接续类型及本文研究目标简表

参保者变化	转移接续要求	是否本文研究目标
身份变化,参保区域不变	不同制度间转移接续	否
参保区域变化,身份不变	不同地区间转移接续	是
身份变化,参保区域变化	不同地区,不同制度间转移接续	否

各种医保关系转移接续情况都相当复杂,限于篇幅,本文仅研究参保者在不同统筹区域流动时,参加同一保障制度时的关系转移接续问题。为解决这一问题,人力资源和社会保障部发布《关于印发流动就业人员基本医疗保障关系转移接续暂行办法的通知》要求各地尝试解决这一问题,部分省市也已开始相关试点。但是,现有采用“不同统筹地区参加同一基本医疗保险制度的参保年限和实际缴费年限,各地应予以承认,合并计算”或是“退休地履行缴费满十年”的方式^③在实践中实现效果较差,实现者寥寥无几。

二、关系转移接续难的原因:流动性和现有接续政策打破了制度原有的权利义务对应关系

(一) 问题讨论的背景

1. 多元且分头管理的基本医疗保险制度体系

我国基本医疗保险制度体系是以覆盖城镇劳动者的城镇职工基本医疗保险制度(下文简称职工医保)、覆盖城镇非劳动者的城镇居民基本医疗保险制度(下文简称居民医保)以及覆盖农村居民的新型农村合作医疗制度(下文简称新农合)三制度为体系主干^④,以

① 例如从就业者变为失业者或非就业群体,非从业居民就业、农民身份转变为市民等。

② 这里主要指参保者身份由农村居民转变为城镇居民,劳动人口转变为非劳动人口等身份的改变。

③ 部分地区如福建等省份要求“退休地履行兑现医疗保险待遇的义务”,劳动者必须在本地区缴费满十年(或补缴相应份额),但是实践中,实施效果较差,劳动者多不愿补缴,而采用异地就医方式获得保障。

④ 由于新型农村合作医疗制度从理论本质上看出自愿参保外与社会医疗保险制度的理论本质一致。

部分城市自发建立的农民工基本医疗保险制度（下文简称农民工医保）和城镇灵活就业人员基本医疗保险（下文简称灵活就业人员医保）等项目为补充的多元体系。同时，不同制度的管理部门和差异程度各不相同，其中职工医保、居民医保由社会保障部门管理，中央指导试点和推进，不同地区制度差异性较小；新农合则由卫生部门管理，中央指导试点和推进，不同地区间差异较小；农民工医保和灵活就业人员医保则由社会保障部门管理，地方自行试点，制度差异性较大（见表 2）。

表 2 我国基本医疗保险体系简表

制度名称	管理部门	地区间制度差异度
城镇职工基本医疗保险	人力资源部门	小
城镇居民基本医疗保险		
新型农村合作医疗	卫生部门	小
农民工医疗保险	人力资源部门	大
灵活就业人员医疗保险		

2. 基本医疗保险统筹单位多、水平低

20 世纪 90 年代初由于中央财政不愿意在巨额历史欠账各自责任未明确情况下大包大揽；同时限于当时地区、城乡间经济发展不平衡，传统的就业政策和户籍制度，分税制财政体系等条件，致使我国现阶段基本医疗保险统筹层次大致处于一个县级统筹为主，地市级统筹为辅，散见乡镇级统筹的状态。职工医保方面，绝大多数地区处于县级统筹，极少数地区实施市级统筹^①，全国约 2600 个统筹单位^②；居民医保方面，处于县级统筹为主，部分地区市级统筹的状态；新农合则基本处于县级统筹为主流，辅以少量市级和乡镇级统筹的状态（见表 3）。

表 3 我国三项基本医疗保险制度统筹层次现状

项 目	统筹层次状态	依据文件
城镇职工 基本医疗保险	县级统筹为主，极少地市统筹	国发[1998]44 号文
城镇居民 基本医疗保险	县级统筹为主，地市级统筹为辅	国发[2007]20 号 人社部发[2008]39 号文 人社部发[2009]35 号文
新型农村合作医疗	县级统筹为主，地市级统筹试点， 极少乡镇级统筹	国办发[2003]3 号 卫办农卫发[2008]163 号

① 城镇职工基本医疗保险建立之初，基本是以县（市）为统筹单位，部分地区进行了市级统筹改革，处于市级统筹状态，广东的佛山、韶关，四川的攀枝花和山东的淄博等地实现了地市级统筹。

② 刘斌，《我国医疗保险体系的现状及发展方向》，中国医疗保险网，<http://www.mib.com.cn/xinwenzhongxin/jiaodianxinwen/20080425/7721.html>，2008-4-25，2009-04-11。

（二）城镇职工基本医疗保险：人口流动导致制度内含老年福利机制权利义务关系错位^①

1. 退休群体的医疗保障待遇是一种老年福利

制度建立之初，其纲领性文件《国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》（国发〔1998〕44号）中“退休人员参加基本医疗保险，个人不缴纳基本医疗保险费”的规定，使各地区在具体制度设计中建立了累计缴费年限机制。即参保者缴费满一定年限后，退休后免除缴费，直接享受制度提供的待遇。这一拷贝计划经济时期“工龄”制度的设计，实际上赋予了职工医保双重角色定位，即依赖大数法则应对疾病风险的风险分散机制和基于代际供养的老年福利机制（见图1）。代际供养的老年福利机制的主要特征为现收现付制的财务制度和代际供养的收入转移支付关系，即退休人员的当期待遇给付依赖于在职人口当期缴费（税）。其运行机制为劳动者在职时通过向参保基金履行缴费义务，累计退休后享受该基金予以相应待遇的权益；劳动者退休后，其所累积权益对应的待遇由其履行缴费义务的相应基金通过代际转移支付的方式予以兑现。

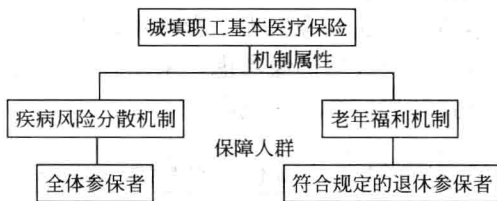


图1 城镇基本医疗保险机制属性简图

2. 权利义务相对等是这一老年福利制度顺畅运行的基础条件

权利与义务相对等是实行现收现付财务制度的代际转移机制有效运行的基本前提（Friedrich Breger, 1989）。从理论上分析，假设所有劳动者终其一生向同一个统筹地区（基金）履行缴费义务，按照 Diamond（1965）完善的世代交叠模型（overlapping-generations model）将人口分为在职人口和退休人口的做法，则这一制度自始至终存在一个明确的权利与义务对等关系且整个社会中大部分人的福利状况都会得到改善（Samuelson, 1958）。即不断有在职的一代劳动者在劳动时通过向制度履行缴费义务为当时退休人群提供待遇的同时，换取自己退休退出劳动力市场后要求下一代在职劳动者提供相应待遇的权利，而这种权利的兑现由职工医保制度保证履行（见图2）。其中，不同世代间的资金转移支付负责给付退休人群待遇，医保制度负责保证这一权利义务关系的保有和兑现。因此，可以认为在一个封闭的单一统筹单位的环境下，可以保证这种代际转移机制的权利与义务对等关系^②。

^① 职工医保覆盖人群按照工作状态分为在职人群和退休人群两类。在职人群只要履行缴费义务就能获得职工医保的保障。因此，问题的关键在于如何保障劳动者退休后的医疗保障权益。

^② 即劳动者向同一统筹单位缴费换取的权利可以由相应统筹单位负责兑现。

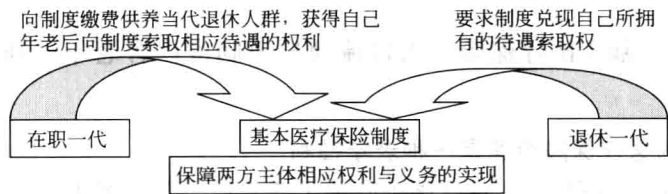


图2 职工医保退休人群待遇权利义务对应关系简图

3. 现有政策下权利与义务关系错位是转移接续难产生的根本原因

我国职工医保分为 2600 多个统筹单位，导致劳动力流动日益常态化的今天，劳动者跨统筹区域流动现象发生日益频繁，要求所有劳动者终其一生在同一统筹单位内履行缴费义务几无可能。

逻辑上，劳动者跨统筹地区移动后，其在原统筹地区通过履行医保缴费义务所积累的权益应予以保留。但现有医保关系转移接续政策要求关系接受地区“承认劳动者参加同一基本医疗保险的参保年限和实际缴费年限”导致了制度权利与义务对应关系的错位。这种允许劳动者携带累计权益到新统筹地区，并要求新统筹地区医保基金兑现这一权益的做法，意味着关系接受地区医保基金必须承担原本非其职责而应由迁出地基金承担的若干份额的待遇给付义务，导致本地区医保基金损失，影响本地参保者待遇，进而影响本地管理者政治形象。各地区出于保护自身政治形象考虑，采用各种或明或暗的方式^①阻挠医疗保险关系转移接续的完成，导致转移接续难（见图 3）。

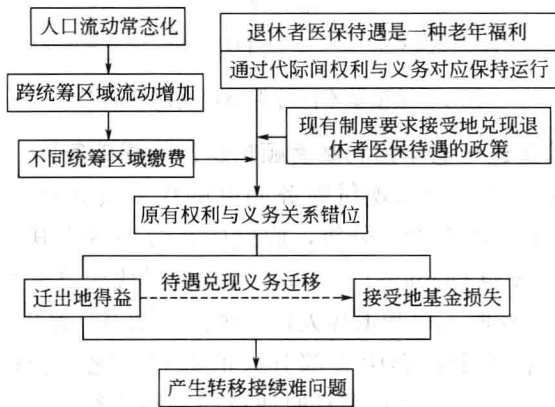


图3 职工医保转移接续问题产生过程简图

（三）城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗：户口为介质难保权利与义务相对等

1. 保费财政补贴是劳动者履行纳税义务为其所抚养人群换取的一项权利

居民医保和新农合的最大特征为财政补贴占筹资金额的绝大比例，是一种政府高度补

^① 比如对医疗保险关系转移接续限定诸多条件，要求多种文件增加个体转移接续成本，迫使个体放弃转移接续。