

Medicare
Medicaid
SCHIP

20世纪以来 美国公共医保制度研究

高芳英 著



中国社会科学出版社

Medicare
Medicaid
SCHIP

20世纪以来 美国公共医保制度研究

高芳英 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

20 世纪以来美国公共医保制度研究 / 高芳英著. —北京:

中国社会科学出版社, 2018. 7

ISBN 978 - 7 - 5203 - 2190 - 7

I. ①2… II. ①高… III. ①医疗保健制度—研究—美国—
现代 IV. ①R199. 712

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 047017 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 吴丽平
责任校对 沈丁晨
责任印制 李寡寡

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2018 年 7 月第 1 版
印 次 2018 年 7 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 24. 25
插 页 2
字 数 375 千字
定 价 98. 00 元



凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683
版权所有 侵权必究

苏州大学“211工程”建设经费资助
国家社科基金项目“20世纪以来美国公共医保制度的演进”结项成果

项目批准号：11BSH001

前 言

美国是世界发达国家，美国人的生活水平、富裕程度排在世界前列。但是美国与世界上大多数国家一样，存在社会贫富差距，存在弱势群体医疗不公问题。为了弥补市场化私有医保体系排斥弱势群体的漏洞，解决由此引发医疗不公的社会问题，美国联邦政府经过多年的酝酿、争论，终于在1965年颁布了由老年人的《医疗照顾》计划和贫困人群的《医疗补助》计划组成的公共医保制度，使美国医保体系从原来的私营市场化“单轨制”变成公私混合的“双轨制”，医保覆盖率也从原来的65%左右上升到85%左右。在美国公共医保制度实施的实践中，暴露了制度的各种缺陷与问题，美国政府始终面临弱势群体医保覆盖不足和政府费用猛增的困境。

从1980年到2010年，美国公共医保制度出现了三次重大的改革发展，《医疗照顾》和《医疗补助》计划的内容进一步扩大。《医疗照顾》计划由住院、门诊两部分内容扩展到四部分，增加了选择、医疗储蓄账户和处方药，延伸了长期护理、临终关怀、大病保险、急诊、罕见病药的覆盖。《医疗补助》计划扩大到《儿童医保计划》，把补助儿童的标准由贫困线100%扩大到200%，有些州根据州财政条件扩大到350%。奥巴马新医改法案把所有贫困人群《医疗补助》的标准由原来贫困线100%扩大到133%。在费用控制方面，通过改革支付制度，确立预付制、医生费用明细表、管理式医疗，收到了一定的效果。美国公共医保在全民医保中的比重大幅增加，成为其最终实现全民医保覆盖不可或缺的保障。

美国公共医保制度的演进并非一帆风顺，进程中的争议不断，这与美国政治制度中联邦制、两党制的复杂性有关，与美国不同于欧洲福利国家对医保的契约观念有关。美国公共医保制度的演进，充分证明弱势

群体医保问题属于社会领域范畴，不能简单套用市场化的原则，政府需要干预制定医疗公平、社会公平的公共政策，需要政府通过国民收入二次分配，消除贫富医保水平差距。美国公共医保制度的演进，证明在现代文明世界中，无论国家的性质与意识形态有什么不同，维护民生利益的公共医保制度有它存在的世界性意义。美国公共医保制度的发展，为世界各国医保制度的改革提供了市场与公共模式互补的范例，证明任何单一模式都不适合越来越复杂的社会需求。

我国学者对美国复杂的医疗体系、医保制度、医改等主题的研究成果很多，他们关注的重点是肯定美国医疗体制、医保制度的市场化和高效率，但对美国公共医保制度的专门研究偏少。本书是 2011 年国家社会科学基金一般项目“20 世纪以来美国公共医保制度的演进”的结项成果，弥补了这方面的不足，从新的角度，为我国进一步完善弱势群体医保制度、完善社会公平福利制度，推动医改向纵深发展，提供了借鉴。

作者

2017 年 7 月于苏州大学独墅湖校区

主要专用术语缩写表

AAHP American Association of Health Plans 美国卫生健康计划协会
AARP American Association of Retired Persons 美国退休人士协会
AFDC Aid to Families with Dependent Children 抚养未成年儿童家庭

援助

AHA American Hospital Association 美国医院协会
AHCA American Health Care Association 美国卫生保健协会
AHCPR Agency for Health Care Policy and Research 卫生保健政策研

究机构

AHIP America's Health Insurance Plans 美国健康保险计划
AMA American Medical Association 美国医学会
AMPAC American Medical Political Action Committee 美国医学政治

行动委员会

ANA American Nurses Association 美国护士协会
APHA American Public Health Association 美国公共卫生协会
BBA Balanced Budget Act 平衡预算法案
CBO Congressional Budget Office 国会预算局
CCMC Committee on the Costs of Medical Care 医保成本委员会
CMS Centers for Medicare and Medicaid Services 公共医保服务中心
COBRA Consolidated Omnibus Budget Reconciliation Act 统一综合预

算平衡调整法案

DHEW The Department of Health, Education, and Welfare 卫生、教育和福利部

DHHS Department of Health and Human Services 美国卫生和公共服务部

DRG Diagnosis Related Group 按病种付费

EMTLA The Emergency Medical Treatment and Labor Act 紧急医疗救治和劳工法

ESRD End-stage Renal Disease 晚期肾病

FFS Fee-for-service 按服务收费

GAO Government Accountability Office 美国总审计署

HCFA Health Care Financing Administration 医保卫生财务管理部

HCERA Health Care and Education Reconciliation Act 医疗卫生与教育预算协调法案

HIAA Health Insurance Association of America 美国医疗保险协会

HIPAA Health Insurance Portability and Accountability Act 可携式医保责任法案

HMO Health Maintenance Organization 健康维护组织

HMOA Health Maintenance Organization Act of 1973 健康维护组织法

MCCA Medicare Catastrophic Coverage Act 医疗照顾大病保险法案

MFSP Medicare Fee Schedule for Physicians 医疗照顾医生费用明细表

MMA Medicare Modernization Act 医疗照顾现代化法案

NHISA National Health Insurance Standards Act 全民医疗保险标准法

NHS National Health Service 英国国家健康服务法

NPDB National Practitioner Data Bank 国家开业医生数据库

OBRA Omnibus Budget Reconciliation Act 综合预算平衡调整法案

PSP Point-of-Service Plan 定点服务计划

PPACA Patient Protection And Affordable Care Act 保护患者和负担得起的医保法案

PPOs Preferred Provider Organizations 优先选择提供者组织

PPS Prospective Payment System 预付制

PROs Peer Review Organizations 同行评审组织

PSROs Professional Standards Review Organizations 专业标准审查组织

PRWOA Personal Responsibility and Work Opportunity Act 个人责任
和工作机会法案

RBRVS Resource-based Relative Value Scale 医生基于资源相对价值
量表

SCHIP State Children's Health Insurance Program 州儿童医保计划

TEFRA Tax Equity and Fiscal Responsibility Act 税收公平与财政责
任法案

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 美国公共医保制度概念界定	(1)
第二节 美国医保制度简介	(4)
第三节 美国公共医保制度研究综述	(10)
第四节 研究意义、构思、创新	(21)
第二章 全民医保制度的萌芽	(26)
第一节 半个世纪的尝试	(26)
第二节 半个世纪的争论	(51)
第三节 半个世纪尝试失败的主要原因	(55)
第三章 1960 年代公共医保制度的诞生	(60)
第一节 建立公共医保制度的理论基础	(60)
第二节 建立公共医保制度的现实基础	(64)
第三节 《医疗照顾》的出台	(72)
第四节 《医疗补助》的规定	(83)
第五节 公共医保制度诞生的意义	(86)
第四章 尼克松的医改尝试	(92)
第一节 公共制度成本费用上涨失控	(93)
第二节 尼克松全民广泛医保提案	(98)
第三节 尼克松控制医疗费用的改革	(110)

第五章 里根的医改突破	(127)
第一节 里根经济政策的右转	(128)
第二节 大刀阔斧的费用控制改革	(133)
第三节 扩大公共医保覆盖面的改革	(145)
第六章 克林顿医改的挫折与再突破	(158)
第一节 克林顿“一揽子”全面医改失败	(158)
第二节 《医疗照顾》改革的推进	(180)
第三节 《儿童医保计划》确立	(189)
第七章 新世纪医改的大突破	(205)
第一节 布什医改增加处方药福利	(205)
第二节 奥巴马医改面临的挑战	(214)
第三节 新医改法案推动公共制度发展	(225)
第八章 公共医保制度与政治文化	(245)
第一节 政治制度对公共医保制度的影响	(245)
第二节 医保政策在政治议程中的位置	(264)
第三节 公共医保制度中的价值观博弈	(270)
第九章 公共医保制度与福利制度	(281)
第一节 福利制度的相关概念	(282)
第二节 美欧不同的医保福利理念	(287)
第三节 政治意识形态和福利思想	(300)
第四节 美国式国家福利制度	(306)
第十章 评价美国公共医保制度演进	(314)
第一节 美国公共医保制度演进的意义	(314)
第二节 美国公共医保制度演进的特点	(321)
第三节 美国公共医保制度演进对中国的启示	(333)

结语 (344)

附录 (347)

参考文献 (356)

后记 (374)

图表目录

表 1—1	美国医保制度项目构成简示	(9)
表 3—1	1965 年《医疗照顾》A 部分覆盖范围和受益人费用 共担要求	(79)
表 3—2	1965 年《医疗照顾》B 部分覆盖范围和受益人费用 共担要求	(80)
表 3—3	1965 年《医疗补助》强制和可选择的医疗项目	(84)
表 3—4	1966—1975 年公共医保制度覆盖人数	(91)
表 4—1	1960 年和 1970 年美国医疗费用支出	(95)
表 4—2	1970—1980 年《医疗补助》费用支出及与上年相比 增长比例	(96)
表 6—1	主要发达国家医疗费用占 GDP 百分比的比较 (1980—1990 年)	(160)
表 6—2	1970—1992 年美国医疗费用支出数据	(160)
表 6—3	1988—1997 年美国医疗保险覆盖率	(161)
表 6—4	美国无医保覆盖的人数及占总人口比率	(163)
表 6—5	各州实施《儿童医保计划》情况	(194)
表 6—6	1999—2003 年各州注册纳入《儿童医保计划》的 人数	(197)
表 6—7	《儿童医保计划》颁布前后三年儿童无医保率	(199)
表 7—1	1993—2010 年美国处方药支出及与上年相比上涨 比率	(207)
表 7—2	2001—2005 年美国医疗费用支出、人均支出、占 GDP 比例	(215)

表 8—1	“美国人的医保费用和各种担忧”的调查	(277)
表 9—1	美国以收入水平为依据的税收支出分配	(310)
表 10—1	1966—2010 年《医疗照顾》项目注册人数	(315)
表 10—2	1996—2004 年《医疗补助》项目注册人数	(315)
表 10—3	1970—2030 年《医疗照顾》受益人占总人口比例	(316)
表 10—4	1965—2010 年美国医疗保险费用支出	(317)
表 10—5	2000 年医疗费用支出来源百分比	(317)
表 10—6	1990—2005 年公共医保受益人注册管理式的 人数	(337)
图 6—1	1970—2005 年《医疗照顾》费用支出	(186)
图 10—1	1996 年主要发达国家 GDP 和人均 GDP 数据	(331)
图 10—2	1960—2004 年西方主要发达国家医疗费用占 GDP 的 比例	(332)
图 10—3	1980—2004 年西方主要发达国家人均医疗费用	(332)
图 10—4	2000—2013 年《医疗补助》受益人参与管理式的 比例	(338)

第一章

绪 论

第一节 美国公共医保制度概念界定

美国公共医保制度归属美国社会保障的大范畴。社会保障是一种社会经济政策，它通常包含社会救济、社会保险、社会优抚、社会服务等几大类的社会福利，其中社会保险主要涵盖工伤保险、失业保险、医疗保险、养老保险、生育保险等若干项目。本书所及美国公共医保制度，主要指的是美国社会保障体系下社会保险范畴的医疗保险制度中的政府公共医保项目。

医疗保险制度是指一个国家或地区按照保险原则为解决居民防病治病问题而筹集、分配和使用医疗保险基金的制度。它是居民医疗保健事业的有效筹资机制，是构成社会保险制度的一种比较进步的制度，也是目前世界上应用相当普遍的一种医疗费用管理模式。美国拥有世界上独特的医疗保险体系，不仅非常庞大而且十分复杂。在美国复杂的医疗保险体系中，有两种医疗保险制度，一是私营（商业性）医疗保险制度，二是政府筹资的公共医疗保险制度。最近几十年，随着我国医改的步步深入，国内研究美国医疗保险制度的学者很多，但许多学者有时对医疗保险制度的表述有些混乱，主要是医疗保险制度与医疗保障制度概念混淆，医疗保险制度与医疗保险体系不分。为了在本书中概念使用清晰、词达意清，在正文之前有必要作一说明。

一 重要概念的区分

医疗保险制度的概念比较具体，一般是指一个国家、地区、组织或

团体等,按照保险原则为防范和抵御疾病风险建立的风险转移和经济补偿制度,是为补偿投保人所支付的任何可能形式的医疗费用保险的制度。医疗保险制度也是一种合同约定制度,它规定预先向承受相似疾病或意外伤害风险的人群收取保险费,建立保险基金,当被保险人因患病就诊、康复、护理等发生费用后,由医疗保险机构给予一定比例的经济补偿。医疗保险制度还规定医疗保险资金筹措的渠道和方法,资金的使用和管理。

医疗保障制度的概念比医疗保险制度的概念宽泛得多,一般是指在国家范围内的一项公共政策,它属于社会保障制度的一个组成部分,具有与社会保障相同的功能和作用,“是以国家或政府为主体,依据其法律规定,通过国民收入再分配,对公民因患病、年老体弱丧失劳动能力或意外事故造成身体有疾时,能提供基本医疗服务并给予解决补偿与帮助,保障国民得到多层次医疗照顾的经济制度”^①。医疗保障制度通过制定医疗保险、医疗服务、医疗管理、医疗科技等政策、制度、措施加以实现,而医疗保险制度只是医疗保障制度其中的重要组成部分。

医疗保险体系与医疗保险制度不同,它是指各国建立用以保障国民医疗保险的一整套机制,是指医疗保险的结构。一般按不同类型分类。如:按理论来源分类;按筹资方式分类;按覆盖人群分类;按政府、市场和社会承担的责任分类;按保障的层次分类;按医疗保险的项目分类等。美国的医疗保险体系主要由私营商业性医疗保险、政府公共医疗保险构成,也就是“由多种非政府私立医疗保险项目和政府对特殊人群医疗照顾与医疗补助项目构成的”^②。

二 公共医保制度的含义和表达

本书表述的医保制度就是医疗保险制度的简称,公共医保制度就是公共医疗保险制度的简称。美国公共医保制度,就是美国公共医疗保险制度的简称,是指美国政府为弥补私有市场化医疗保险体系出现严重纰漏时,推出的公共医保制度。美国公共医保制度是由一系列政府颁发的

① 王保真、胡正路、荏苒:《医疗保障》,人民卫生出版社2005年版,第11页。

② 高芳英:《美国医疗保险体系初探》,《苏州大学学报》2007年第5期,第99页。

公共医保项目或计划组成,主体部分有为老年人提供的公共医保计划——《医疗照顾》(*Medicare*)、为贫困人群提供的公共医保计划——《医疗补助》(*Medicaid*),1997年在《医疗补助》计划内延伸一个为儿童群体提供的公共医保计划——《州儿童医保计划》(*the State Children's Health Insurance Program*, SCHIP),其他一些具体的公共医保项目都属于主体制度内的延伸和扩大。显然,美国公共医保制度是美国公共政策的一部分,是美国医疗保障制度、社会保障制度的一部分,主要由联邦政府围绕扩大医疗保险覆盖率和控制医疗成本、费用上涨、提高医疗服务质量等宗旨,通过法律法规制定的相关制度,重点涉及受益人群、医疗提供方、医疗保险支付的项目和方式,以及与医疗保险相关的服务、监管等方面的制度。

美国的公共医保制度在属性上主要分成两大部分:一是大众公共医保制度,二是极少数特殊群体免费医保制度。本课题关注的是前者,主要论述美国公共医保制度从缺失到建立、从有限到扩大的演变历程,至于由来已久、比较稳定的极少数特殊群体,如联邦雇员、军人等的免费医保制度,不在本书论述范围之内。

三 医保制度的中英文表达

研究美国公共医保制度,必然阅读和利用大量外文资料。欧美国家在医保制度的表述方面主要根据实际内容有所区别。常用的表达方法主要有:Health Care System 和 Health Insurance System,或者 Medical Care System 和 Medical Insurance System,前者 Health Care System 和 Health Insurance System 中文通常翻译成卫生保健制度和健康保险制度或医疗保险制度,后者 Medical Care System 和 Medical Insurance System 通常翻译成医疗保健制度和医疗保险制度。它们之间的差别主要是涵盖面和侧重点不同。前者的卫生保健制度和健康保险制度的含义比较宽,它包含所有服务于人的治病和卫生保健机构、产品、服务程序、资源、市场等的相关规定。后者的医疗保健制度和医疗保险制度的含义相对狭小,主要包括被保险人、医院、保险公司、管理机构的相互关联等,重点是对参保对象医疗费用的支付和补偿,或者仅限于医疗、医药费用的支出补偿流程的相关规定。