

管理学学术前沿书系

ZHENG FU GOUMAI YILIAO BAOXIAN FUWU  
XIAOGUO CELIANG YU KECHIXUXING YANJIU

# 政府购买医疗保险服务 效果测量与可持续性研究

王明慧 著

 经济日报出版社

教育部人文社会科学研究青年基金项目  
(项目批准号: 16YJCZH099)

管理学学术前沿书系

ZHENGFU GOUMAI YILIAO BAOXIAN FUWU  
XIAOGUO CELIANG YU KECHIXUXING YANJIU

# 政府购买医疗保险服务 效果测量与可持续性研究

王明慧 著

 经济日报出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

政府购买医疗保险服务效果测量与可持续性研究 /  
王明慧著. — 北京: 经济日报出版社, 2019. 1  
ISBN 978 - 7 - 5196 - 0489 - 9

I. ①政… II. ①王… III. ①医疗保险 - 政府采购制  
度 - 研究 - 中国 IV. ①F842. 613②F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 027278 号

## 政府购买医疗保险服务效果测量与可持续性研究

|          |                                                       |
|----------|-------------------------------------------------------|
| 作 者      | 王明慧                                                   |
| 责任编辑     | 陈礼滢                                                   |
| 责任校对     | 秦英超                                                   |
| 出版发行     | 经济日报出版社                                               |
| 社 址      | 北京市西城区白纸坊东街 2 号 A 座综合楼 710                            |
| 邮政编码     | 100054                                                |
| 电 话      | 010 - 63567684 (总编室)<br>010 - 63538621 63567692 (发行部) |
| 网 址      | www. edpbook. com. cn                                 |
| E - mail | edpbook@ sina. com                                    |
| 经 销      | 全国新华书店                                                |
| 印 刷      | 北京建宏印刷有限公司                                            |
| 开 本      | 710 × 1000 毫米 1/16                                    |
| 印 张      | 15. 5                                                 |
| 字 数      | 228 千字                                                |
| 版 次      | 2019 年 2 月第一版                                         |
| 印 次      | 2019 年 2 月第一次印刷                                       |
| 书 号      | ISBN 978 - 7 - 5196 - 0489 - 9                        |
| 定 价      | 46. 00 元                                              |

版权所有 盗版必究 印装有误 负责调换

# 前 言

本书是 2016 年度教育部人文社会科学研究青年基金项目“理性选择视野下政府购买医疗保险服务效果测量与可持续性研究”的终期成果。西方国家新公共管理运动方兴未艾，政府向第三方组织购买公共服务成为各国寻求政府职能转型中的一剂良药。在这样的背景下，我国自 2012 年底开始在全国范围内大力推广以政府向商业保险机构购买大病医疗保险服务的方式向广大社会医疗保险参保人提供大病医疗保险服务。截至 2016 年底，已有 29 个省份，140 余个城市开展了这项服务的试点工作。实践中，各地根据自身实际情况，探索出了不同的政府购买大病医疗保险方式，典型的有以厦门等地为代表的“保险合同模式”，以太仓等地为代表的“委托代理模式”、以湛江等地为代表得“共保联办模式”等等。从政府部门向私人保险组织购买服务的竞争性属性来看，有的地方政府采取竞争性公开购买方式，有的则采取非竞争性定向购买方式。那么，从早期的政府与私人保险组织合作为城镇职工提供大病补充医疗保险的实践探索开始，迄今，政府以向私人保险组织购买服务的方式向公众提供大病医疗保险服务的政策方案已施行多年，究竟政府购买大病医疗保险服务的效果如何？怎样测量和评价？实施效果受哪些因素影响？实践中存在什么样的困难和障碍？这些问题在改革的深入推进中逐渐成为各级政府和公众普遍关切的话题。与此同时，作为改革政府公共服务供给方式、转变政府职能、发动社会力量参与社会保障体系建设的一项重要尝试，如何寻求建立起一套能够促使政府购买医疗保险服务实现长期良性可持续发展的理想机制和策略也变得至关重要，因为这不仅直接关系到广大参保人的切身利益，而且关乎我国公共医疗保险服务供给模式改革的最后归属和政府购买公共服务目标的实现，因此探讨其可持续发展路径也是本研究的重要研究内容之一。值得关注的

是，本书对我国政府购买医疗保险服务现状和可持续性问题的探讨将分别以公私伙伴关系模型和科尔曼的理性选择理论为基本视角，实践实证主义研究范式，希望能够丰富该理论在更广泛社会研究领域的应用。为此，本书第一章从剖析政府购买医疗保险服务的含义、动因出发，比较分析了绩效评估与政府购买医疗保险服务效果评价的含义及其相互之间的关系，引出政府购买医疗保险服务运行效果评价的重要性这一话题；在第二章中阐述政府购买医疗保险服务的相关理论，为本研究奠定理论基础和研究假设；第三章对国内外政府购买医疗保险服务的实践进行分析和评价，并在此基础上提出目前我国政府购买大病医疗保险服务运行中存在的主要问题，为本研究提供实践基础并明确研究目标；第四章至第六章分别从理论与实证两个角度研究政府购买医疗保险服务效果评价问题，构建了我国政府购买大病医疗保险服务测量指标体系并使用这一测量工具对 S 市政府购买大病医疗保险服务效果进行了实地测量和评价；第七章和第八章分别在公私伙伴关系模型和理性选择理论视野下探讨了我国政府购买医疗保险服务可持续性发展问题，并分别从公私伙伴关系再造以及理性的法人行动角度，提出了推动和促进我国政府购买医疗保险服务实现长期良性可持续发展的措施和建议。

本书得以出版是多方支持、帮助与鼓励的结果。首先感谢 2016 年度教育部人文社会科学研究青年基金项目——《理性选择视野下政府购买医疗保险服务效果测量与可持续性研究》（项目批准号：16YJCZH099）的资助和支持，让我们的研究工作得以顺利开展。感谢项目组成员陆广春、李秀红、刘瑜、汪桂凤、李玉英、赵力等几位老师以及华北理工大学 14、15 级本科生吴海平、张宇、胡永健等所有同学在项目研究工作中的辛苦努力和付出！感谢我的家人、朋友、学院领导和同事对我的支持和鼓励，在此一并表示最衷心的感谢！

华北理工大学

王明慧

2018.10.16

# 目 录

## CONTENTS

|                                            |    |
|--------------------------------------------|----|
| 第一章 导 论 .....                              | 1  |
| 第一节 背景与意义 .....                            | 2  |
| 第二节 核心概念及其阐释 .....                         | 5  |
| 一、政府购买医疗保险服务 .....                         | 5  |
| 二、绩效评估与效果评价 .....                          | 9  |
| 三、政府购买医疗保险服务效果评价 .....                     | 10 |
| 第三节 研究述评 .....                             | 11 |
| 一、政府购买公共服务理论研究 .....                       | 11 |
| 二、政府购买公共服务实证研究 .....                       | 13 |
| 第四节 研究内容与研究方法 .....                        | 16 |
| 一、政府购买公共服务理论及国内外政府购买医疗保险服务的<br>的实践研究 ..... | 16 |
| 二、政府购买医疗保险服务效果测量与评价的理论和实证研究 .....          | 16 |
| 三、政府购买医疗保险服务的可持续性研究 .....                  | 17 |
| 第二章 研究的理论基础 .....                          | 19 |
| 第一节 关于公共服务供给多元化 .....                      | 20 |
| 一、新公共管理理论 .....                            | 20 |
| 二、新公共服务理论 .....                            | 22 |
| 第二节 关于政府购买公共服务效果评价 .....                   | 25 |
| 一、政府购买理论 .....                             | 25 |
| 二、政府绩效理论 .....                             | 26 |

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| 第三节 关于政府购买公共服务的可持续发展 .....      | 28 |
| 一、公私伙伴关系理论 .....                | 28 |
| 二、理性选择理论 .....                  | 33 |
| 第三章 国内外政府购买医疗保险服务的实践 .....      | 37 |
| 第一节 政府购买医疗保险服务的国际经验与启示 .....    | 38 |
| 一、美国保险公司参与医疗保障体系建设的经验 .....     | 38 |
| 二、荷兰保险公司参与医疗保障体系建设的经验 .....     | 40 |
| 三、启示与借鉴 .....                   | 42 |
| 第二节 中国地方政府购买医疗保险服务的实践与探索 .....  | 42 |
| 一、典型模式 .....                    | 43 |
| 二、政府购买大病医疗保险服务运行状况与问题 .....     | 50 |
| 第四章 政府购买公共服务效果评价的理论研究 .....     | 57 |
| 第一节 政府购买公共服务效果评价的基本框架 .....     | 58 |
| 一、政府购买公共服务效果评价的内涵与意义 .....      | 58 |
| 二、政府购买公共服务效果评价的原则 .....         | 60 |
| 三、政府购买公共服务效果评价的构成要素 .....       | 63 |
| 第二节 政府购买公共服务效果评价模型与方法 .....     | 65 |
| 一、政府购买公共服务效果评价理论模型 .....        | 65 |
| 二、政府购买公共服务效果评价指标体系构建方法 .....    | 71 |
| 三、政府购买公共服务效果评价方法 .....          | 80 |
| 第三节 政府购买公共服务效果评价的约束机制 .....     | 85 |
| 一、我国政府购买公共服务效果评价的制度环境 .....     | 86 |
| 二、政府购买公共服务效果评价的内在要求 .....       | 86 |
| 三、评价实施主体的专业化程度 .....            | 87 |
| 第五章 政府购买大病医疗保险服务效果评价模型的建立 ..... | 89 |
| 第一节 概念化模型的构建与变量的测量 .....        | 90 |
| 一、概念化模型的理论构建 .....              | 90 |

|                                      |     |
|--------------------------------------|-----|
| 二、变量的操作化 .....                       | 92  |
| 第二节 评价指标的拟定与筛选 .....                 | 95  |
| 一、评价指标的初步拟定 .....                    | 95  |
| 二、评价指标的首轮筛选 .....                    | 100 |
| 三、评价指标的次轮筛选与最终确定 .....               | 104 |
| 第三节 评价指标的权重分配 .....                  | 106 |
| 一、建立层次结构模型 .....                     | 107 |
| 二、构造两两比较的判断矩阵 .....                  | 108 |
| 三、判断矩阵的一致性检验 .....                   | 109 |
| 四、求取各评价指标的权重 .....                   | 110 |
| 第六章 政府购买医疗保险服务效果评价个案分析 .....         | 119 |
| 第一节 S 市政府购买大病医疗保险：现状、实践困境及原因阐释 ..... | 121 |
| 一、案例描述 .....                         | 121 |
| 二、政府购买大病医疗保险服务的实践困境与问题 .....         | 123 |
| 三、政府购买大病医疗保险实践困境的原因阐释 .....          | 128 |
| 四、建议：政府应努力成为遵循理性行动的法人 .....          | 132 |
| 第二节 S 市政府购买大病医疗保险服务效果实地测量与评价 .....   | 135 |
| 一、研究思路与方法 .....                      | 135 |
| 二、测量与评价结果 .....                      | 140 |
| 第七章 政府购买医疗保险服务中的公私伙伴关系及其再造 .....     | 167 |
| 第一节 公私伙伴关系的内涵 .....                  | 168 |
| 一、公私伙伴关系的概念和基本框架 .....               | 168 |
| 二、公私伙伴关系的特征 .....                    | 169 |
| 三、公私伙伴关系的模式 .....                    | 173 |
| 四、当代全球公私伙伴关系兴盛的原因及其运用 .....          | 175 |
| 第二节 政府购买大病保险服务实践中的公私伙伴关系现状与问题 .....  | 177 |
| 一、政府购买大病保险服务实践中的公私伙伴关系现状 .....       | 178 |

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| 二、公私伙伴关系视野下政府购买大病医疗保险服务中隐藏的问题 | 180 |
| 三、公私伙伴关系视野下政府购买医疗保险服务中的问题分析   | 186 |
| 第三节 政府购买医疗保险服务中的公私伙伴关系再造      | 198 |
| 一、公私伙伴关系模型下的政府体制完善            | 199 |
| 二、公私伙伴关系模型下私人企业社会责任再造         | 202 |
| 三、公私伙伴关系适用法律的完善               | 203 |
| 第八章 理性选择视野下政府购买医疗保险服务的可持续性研究  | 207 |
| 第一节 政府购买医疗保险服务路径的理性选择         | 208 |
| 一、科尔曼的信任理论                    | 208 |
| 二、政府购买医疗保险服务中的信任关系分析          | 210 |
| 三、政府购买医疗保险服务的路径选择             | 212 |
| 第二节 政府与私人保险组织的互动发展            | 220 |
| 一、授权：政府与私人组织互动的开始             | 220 |
| 二、矛盾与冲突：政府与私人组织互动的深入          | 224 |
| 三、妥协与合作：一种理性选择的结果             | 227 |
| 附录 1 政府购买大病医疗保险服务效果评价调查表      | 235 |

# 第一章 导 论

## 第一节 背景与意义

政府购买服务是西方国家 21 世纪 80 年代兴起的新公共管理运动的产物之一，作为政府实行社会公共服务管理的一项工具或措施，具体是指政府将原来由自己直接向社会公众提供的一部分（准）公共服务项目，通过“购买”服务的方式交由有资质的第三方供应商（包括私人组织、社会组织等）负责提供，同时政府从公共预算中根据供应商提供公共服务的数量和质量支付其服务费用的一种公共服务供给机制。在我国，“政府购买公共服务”通常被翻译为 Government Purchases of Public Services，而在英语国家则是 Outsourcing，与其相近的表达还有公共服务民营化、市场化、合同外包等。政府采取此行动的目的就是为了获得更低的成本、更高的效率、更大的灵活性、更直接的管理、更全面地获取技术专长和改善管理者的职责意识<sup>①</sup>。政府购买公共服务发端于英美，然后迅速扩展到整个欧美地区，据统计，在 1978—1979 年间，欧美国家私营公司和民间非营利组织与政府以合同方式承包的社会服务分别占全部社会服务的 35% 和 8%<sup>②</sup>。自 20 世纪 80、90 年代以来，政府购买服务措施超越了党派偏好或意识形态在全球范围内被广泛应用，包括中国。20 世纪 90 年代中，政府购买公共服务策略引入中国，一时间成为部分地区，如上海、北京等公共服务改革的主要思路之一。2002 年，我国颁布了《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》，民营化改革热潮正式兴起。2013 年 11 月 15 日正式公布的《中共中央关于

① [1] Dunford R, Bramble T, Littler CR. 1998. Gain and pain: The effects of Australian public sector restructuring. *Public Productivity & Management Review* 21: 386–402.

[2] Bel G, Hebden R, Warner, M. 2007. Local government reform: Privatization and its alternatives. *Local Government Studies* 33: 4: 507–15.

[3] Hebden R, Jalette P. 2008. The restructuring of municipal services: A Canada–United States comparison. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26: 144–58.

[4] Melvor R. 2008. What is the right outsourcing strategy for your process? *European Management Journal* 26: 24–34.

② 陆春萍. 我国政府购买公共服务的制度化进程分析 [J]. 华东理工大学学报（社会科学版），2010，4: 15–19.

全面深化改革若干重大问题的决定》提出，要“推广政府购买服务，凡属事务性管理服务，原则上都要引入竞争机制，通过合同、委托等方式向社会购买”，这是我国第一次将政府购买公共服务提到国家改革的层面，将其作为深化行政体制改革、加快政府职能转变的重要内容。随后各部委相继出台《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》《关于做好政府购买服务工作的有关问题的通知》，进一步指出“推进政府购买服务是新时期全面深化改革的必然要求”。一时间，政府购买公共服务工作在全国全面推开，大病医疗保险服务、社区养老服务、文化教育服务等购买成为各地方政府购买公共服务的主要试水领域之一。

当然，政府购买服务的有效运用必然不是一蹴而就的，例如英国，从福利主义国家时代到布莱尔政府时代，政府公共服务供给模式经历了从政府垄断供给到市场垄断供给再到公私合作、政府购买、提倡竞争这样一个演变过程。再者，政府购买公共服务也并不总是能够实现其预定的理想目标。在较早实施市场化改革的欧美国家，经历了 20 世纪八九十年代的发展高峰后，至 20 世纪末，公共服务民营化已经开始呈现下降趋势，其中不少国家还出现了逆民营化的发展趋势<sup>①</sup>，特别在 2008 年国际金融危机以后，这种趋势进一步明显。最近，以政府回购（back sourcing or insourcing）公共服务为主要形式的逆民营化（Reverse Privatization）现象成为民营化发展的新动向<sup>②</sup>。中国也经历了类似曲折反复的过程，兴起于 20 世纪 90 年代末的公共服务市场化改革就因其不可避免地带有制度模仿或制度移植的印记，而出现了水土不服的症状，数年之后，“公共医疗卫生、基础教育等领域的市场化改革被视为一种失败”<sup>③</sup>，甚至不少城市掀起了一股市政公用行业重归“国有化”的浪潮<sup>④</sup>。然而，这并不意味着公共服务外包的优势和积极作用可以被否定甚至抹杀，上述“政府回购”现象的出现可能并不是政府购买 / 外包工具本身出了问题，而是对这一创新性公共管理工具的使用和管理存在

① 胡伟，杨安华. 西方国家公共服务转向的最新进展与趋势 [J]. 政治学研究，2009（3）：105-113.

② 杨安华. 政府购买服务还是回购服务？——基于 2000 年以来欧美国家政府回购公共服务的考察 [J]. 公共管理学报，2014，11（3）：49-58.

③ 周志忍. 认识市场化改革的新视角 [J]. 中国行政管理，2009（3）：11-16.

④ 李克诚. 市政公用“国有化”回潮 [J]. 南风窗，2012（21）：32-34.

误区。正因如此，出于对上一轮民营化改革受挫的回应，我国新一届政府强调要积极稳妥地推动市场化改革，因为中国有不同于西方的制度环境，“政府购买服务”必须结合中国的自身特点，由制度模仿、制度环境的形成上升到制度创新的层面。

本书即将探讨的政府购买医疗保险服务即是我国政府购买公共服务的一项重要实践，对其实施效果和可持续性路径的深入研究具有重要的理论意义和现实意义。保险业“新国十条”提出“鼓励政府通过多种形式购买保险服务，充分运用市场化体制，降低公共服务成本”；《关于深化医药卫生体制改革的意见》和《医药卫生体制改革近期重点实施方案（2009—2011年）》中提出了鼓励与支持商业健康保险公司参与基本社会医疗保障服务的途径和方式；中国保监会《关于保险业深入贯彻医改意见积极参与多层次医疗保障体系建设的意见》中亦提出在条件具备、风险可控的前提下，商业保险公司可以以保险合同方式经办基本医疗保障服务。

需要指出的是，目前我国城镇职工和城乡居民基本医疗保险仍是由政府医保部门负责经办的，因而，确切地说我国的地方政府购买医疗保险服务指的是政府购买大病医疗保险服务。大病医疗保险，是指在基本医疗保险的基础上，为减轻参保人大额医疗费用支出带来的沉重经济压力，提高其医疗保障水平而做的一种制度安排。我国的基本医疗保险因参保人群不同，目前分为城镇职工基本医疗保险和城乡居民基本医疗保险两大类，相应地，大病医疗保险也分别以此为基础而建立。由于历史的原因，我国城镇职工大病医疗保险制度随着城镇职工基本医疗保险制度改革于2001年底前后即已建立，被称为城镇职工大病补充医疗保险。自1998年国务院44号文明确全面建立城镇职工基本医疗保险制度以来，各地就在实践中不断探索其实施的具体政策和方案，采取政府向商业保险公司购买服务的方式在各地并不鲜见<sup>①</sup>。而城乡居民大病医疗保险制度则是在11年后的2012年底方才建立起来的，2012年8月，国家发改委、卫生部、人力资源与社会保障部等六部门联合下发了《关于开展城乡居民大病保险工作的指导意见》，

---

<sup>①</sup> 丁少群，许志涛，薄览西. 社会医疗保险与商业保险合作的模式选择与机制设计[J]. 保险研究，2013.12：58-64.

明确规定城乡居民大病保险“采取政府向商业保险机构购买”的承办方式，符合资质的商业保险机构可以通过正规的招投标程序承办社会医疗保险业务。截至 2016 年底，我国已有 29 个省份，140 余个城市开展了这项服务的试点工作。在其后的实践中，各地根据自身实际情况，形成了以厦门等地为代表的“保险合同模式”、以太仓、洛阳等地为代表的“第三方委托代理模式”、以湛江等地为代表的“共保联办模式”等等。迄今，该项政策已施行多年，究竟政府购买大病医疗保险服务的效果如何？怎样测量和评价？实施效果受哪些因素影响？这些问题在政策的不断深入推进中愈益受到关注。与此同时，作为改革政府公共服务供给方式、转变政府职能、发动社会力量参与社会保障体系建设的一项重要尝试，寻求建立起一套能够促使政府购买大病医疗保险服务实现长期良性可持续发展的理想机制和策略变得至关重要，因为它不仅会直接影响到我国社会大病保险服务供给模式改革的发展路径和最后归属，更直接关系到广大参保人的切身利益以及政府购买公共服务目标的实现。可持续性则是指一种可以长久维持的过程或状态，政府购买大病医疗保险服务的可持续性指的是这项政策措施能否长久的良性运转下去，因此探讨其可持续发展路径也是本研究的重要研究内容之一。值得关注的是，本书对我国政府购买医疗保险服务现状和可持续性问题的探讨将分别以公私伙伴关系模型和科尔曼的理性选择理论为基本视角，实践实证主义研究范式，希望能够丰富该理论在更广泛社会研究领域的应用。

## 第二节 核心概念及其阐释

### 一、政府购买医疗保险服务

#### （一）政府购买医疗保险服务的含义与性质

政府购买医疗保险服务是指政府通过公开招标、定向委托、邀标等形式向私人保险组织购买医疗保险服务，满足公众的医疗保险保障需求，以

提高（准）公共服务供给的质量和财政资金的使用效率、改善社会治理结构为目标，是一种“政府承担、定项委托、合同管理、评估兑现”的新型公共服务供给方式。我国的社会医疗保险制度是由国家通过立法形式强制实施，由雇主和/或个人按一定比例缴纳保险费，建立社会医疗保险基金，由政府设专门机构经办（隶属于国家医疗保障局）、对参保人医疗支出进行补偿的一种医疗保险制度。按照其补偿层次，可分为基本医疗保险和大病医疗保险，基本医疗保险由政府医保部门经办，对参保人合规医疗费用的支出设置封顶线，目前大部分统筹地区视当地经济发展水平设置为7万~11万元不等；大病医疗保险在基本医疗保险的基础上建立，具体负责基本医疗保险封顶线以上部分的合规医疗费用的补偿，采取政府向商业保险公司购买服务的方式，封顶线由政府与承接公司协商确定，目前大部分地区封顶线为25万~60万元不等。也就是说，目前我国的政府购买医疗保险服务，确切地说，指的是政府购买大病医疗保险服务，大病医疗保险也不是一项单一制度，从覆盖人群看，包括城乡居民大病医疗保险和城镇职工大病补充医疗保险。本书后文对政府购买医疗保险服务效果的测量、评价与可持续性研究均指大病医疗保险，特此说明。

大病医疗保险从性质来看可被视为公共物品，因为它基本同时具备了非排他性、非竞争性、效用的不可分割性以及消费的强制性。从参保对象看，凡是参加了基本医疗保险的人都可办理大病保险，不因年龄、性别、职业、收入等差异而差别对待，也未设置参保人数上限，只要符合条件人人可以参保；从筹资角度看，大病医疗保险基金一般由基本医疗保险基金列支，参保人不再单独缴纳，即使单独缴纳，也是由政府医保部门按统一标准统一征收，而不同于一般的商业医疗保险按照被保险人的需要自行缴纳与保险金额相适应的保费；从受益角度看，大病医疗保险本着横向共济的原则，不会因参保费缴纳的不同而被给予差别的待遇，不同于商业医疗保险的“谁交钱，谁受益”；就消费的强制性来说，从建立基础看，大病医疗保险从基本医疗保险基金中划出一定比例或额度作为大病保险资金，而不是参保者自愿投保，以契约形式形成保险基金。综上，在我国，社会大病医疗保险服务从理论上讲可以被看作社会公共服务，可以通过

政府外包的方式来提供。

整体看，目前政府购买保险公共服务的方式可归纳为两大类：直接购买和间接购买。政府以授权委托、合同外包的方式向商业保险公司购买保险服务称为直接购买；政府对公共服务消费者或公共服务生产者进行补贴的方式，称为间接购买，如以财政出资补贴保费的方式开展的政策性农业保险，政策性农房保险和农村家财险等，以及其他政府为惠民推出的各类补贴保费的保险业务。目前我国绝大部分地区地方政府采取直接购买方式购买大病医疗保险服务。

## （二）政府购买医疗保险服务的动因

政府购买公共服务的首要动因是基于降低公共服务供给成本、提高公共服务质量与效率的需求。传统的政府垄断式供给一方面缺乏提高效率与质量的内在动力，导致公共服务供给成本高、质量差；另一方面，公共服务提供的手段比较行政化，致使行政机构重叠，办事环节多，效率低下。而政府购买公共服务的实质是在公共服务的生产过程中引入竞争机制，让社会参与到公共服务的供给，利用专业的人才、技术和管理方法为公众提供低成本、高质量、高效率的专业化的公共服务，实现公共资源的最大价值。

我国施行政府购买大病医疗保险服务的首要动因正是基于此，即节省经办成本，提高服务效率，实现政府与市场的双赢。具体而言，一是改进公共服务的提供方式，强化经办机构的管控职责，提高医疗保险基金的使用效率；二是寄望于直接利用商业健康保险公司的管理平台和网点，减轻增设相关经办机构和人员的压力，降低管理的成本，从而减少财政支出；三是有利于发挥保险业在风险管理、精算技术等方面的优势，能够协助政府对医疗保障方案的设计进行改进，同时还可以结合现有的保障制度，开发与其相衔接的医疗保险产品，以此来满足人民群众不同的保障需求；四是对医疗保险服务供给模式的创新需求，鼓励商业健康保险公司作为第三方参与医疗保障，对医疗机构的用药、治疗等进行监督，有利于缓解医患矛盾，从而促进医疗卫生事业的良性发展。

合格的公共服务供应商 / 承接者的大量存在是政府购买公共服务的前提和重要保障。中国保监会官方统计数字显示，截至 2017 年，我国能够提供商业健康保险服务的私人保险公司已达 85 家，一般的地级以上城市——这也是我国社会医疗保险的基本统筹单位——都至少拥有包括中国人寿、中国人保、中国平安、太平洋人寿等 10 家以上保险公司，也就是说，在绝大部分统筹地区，保险机构有能力承接参保人所需大病医疗保险服务，定价机制和服务质量是合理和可靠的。

### （三）从理性选择角度看政府购买大病医疗保险服务政策设计

科尔曼从理性行动者之间的关系出发，构建了关于信任的理论和模型，把购买服务的双方称为“委托人”和“受托人”，由于政府希望通过“委托—代理”获得社会力量的支持、提供专业服务，他有信任社会组织需要。但当受托的社会组织提供的服务与政府的预期之间出现差异时，政府的信任就将面临风险。所以政府通过完善购买机制、准入机制、监督和评估机制来提高社会组织的可信任度。而社会组织作为受托方，需要提供优质的服务，不断满足政府的期望，从而获得更多资源与信任。

由此，与传统公共服务递送过程不同，在政府向第三方购买公共服务的系统中，政府由单纯的公共服务生产递送者转变为服务购买者、公众利益受托人、监管人等，兼具了多重角色，本书以政府购买大病医疗保险服务为例描述了这种多重代理关系（见图 1.1）：在政府购买大病医疗保险服务过程中，政府接受参保人委托而向保险公司购买大病保险服务，这是第一层委托代理关系，在这里政府是受托人，参保人是委托人；而在政府向保险公司购买服务的时候，第二层委托代理关系产生，即政府作为委托人 / 买家，保险公司作为受托人 / 卖家提供服务，至此多重代理关系产生。与此同时，实际的政府购买过程中，政府的角色还不仅限于此，事实上它同时还要作为这项购买交易的监督人出现，政府的多重角色地位使公共服务外包的价值目标和实际目标更为错综复杂。理论上，在医疗保险服务外包的过程中，参保人才是最终接受服务的对象，并且不论采取哪种模式购买服务，购买服务的费用主要是由参保单位以及个人自己缴纳的，只是委托政