

本著作得到广东省优势重点学科建设经费资助



中国基本医疗保险 财政补贴机制研究

——城乡一体化发展的视角

李亚青◎著



中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

本著作得到广东省优势重点学科建设经费资助

中国基本医疗保险财政补贴机制研究

——城乡一体化发展的视角

李亚青 著

中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国基本医疗保险财政补贴机制研究：城乡一体化发展的视角 / 李亚青著. —北京：中国财政经济出版社，2019.2

ISBN 978 - 7 - 5095 - 8801 - 7

I. ①中… II. ①李… III. ①基本医疗保险 - 财政补贴 - 研究 - 中国
IV. ①F842.613

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 016807 号

责任编辑：胡 博 庄 莉

责任校对：李 丽

封面设计：孙丽铭

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100142

营销中心电话：010 - 88191537

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 14 印张 228 000 字

2019 年 2 月第 1 版 2019 年 2 月北京第 1 次印刷

定价：48.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 8801 - 7

(图书出现印装问题，本社负责调换)

本社质量投诉电话：010 - 88190744

打击盗版举报热线：010 - 88191661 QQ: 2242791300

作者简介

李亚青，女，湖南岳阳人，2012年毕业于中山大学岭南（大学）学院，获经济学博士学位；中国注册会计师（CPA）。现为广东财经大学金融学院副教授，研究方向：保险和医疗保障。

李亚青博士是中山大学社会保障研究中心的核心成员之一，近年来曾作为主要成员参与多项医疗保险重要课题，包括国家社科基金重大项目《新时期中国民生保障体系建设研究》、国家社科基金重点项目《中国医疗保障体系的制度整合与可持续发展研究》等3项国家课题。目前主持国家社科基金课题1项，省部级课题2项，参与省部级横向课题多项，已公开发表论文26篇，其中独立或以第一作者身份在《中国农村经济》《公共管理学报》《财经科学》等CSSCI来源期刊发表学术论文16篇。累计有5篇论文被中国人民大学书报资料中心复印报刊资料全文转载。



**中国基本医疗保险
财政补贴机制研究**

——城乡一体化发展的视角

前言

城乡医保一体化是中国正在进行的、关系到全国绝大多数人口福祉的重大变革。以财政补贴方式为基本医疗保险提供支持，是政府推动城乡医保一体化的关键手段。为了迅速扩大覆盖面，覆盖城乡居民的新农合和居民医保实行“政府财政补贴为主、家庭（或个人）缴费为辅”的筹资方式，历年财政补贴占比保持在 70%—80% 的高水平。近年来，随着城乡医保一体化的推进，政府财政在基本医疗保险的投入逐年增加，相关配套制度不断完善。与此同时，现行补贴机制的弊端也逐步暴露出来，如补贴标准缺乏科学测算、补贴分配地区间失衡、各级政府责任分摊“一刀切”、缺乏对补贴资金追踪问效等。能否从全国层面建立起一个规范、长效、制度化的财政补贴机制，巨额补贴资金能否实现公平分配和安全有效运用，直接影响到筹资来源稳定性和整个医疗保险体系的公平可持续发展。为此，本书围绕“理论研究——现状与问题分析——补贴机制构建——关键机制研究——政策建议”的研究主线，对这一问题进行了较全面、系统的研究，得出了一系列有启示意义的结论。

基本医疗保险财政补贴机制是指与补贴标准、支补贴对象、补贴责任和补贴绩效有关的一系列相互影响及相互制衡的制度体系。这一制度体系应当考虑资金筹集、资金分配、资金运营和管理的各个环节，体现支出规模、支出结构、支出责任、支出管理与效果等多方面内容。其中，最为重要的是建立财政补贴的增长机制、动态调整机制、政府间责任分摊机制和绩效评估机制。

基本医疗保险财政补贴增长的精算结果表明，在城乡医保制度整合完成之后，人均筹资和财政补贴增长率只需要稳定在与医疗费用增长率相近的水平。未来城镇居民医保所需的人均筹资水平将远远大于新农合所覆盖的农村居民，且总财政补贴呈持续增长趋势。尽管如此，现有的财政补贴政策依然是长期可持续的。

基本医疗保险财政补贴的动态调整机制的构建，关键是使筹资调整“有据可依”。这是解决现行筹资标准确定的主观性和随意性问题的关键。有必要基于日常预警和定期评估对筹资水平和筹资结构进行动态调整。通过构建动态调整模型研究发现，在个人筹资责任达到既定的上限（居民人均收入水平的2%）之前，财政补贴大约以每年1.8个百分点的速度下降，在个人筹资责任达到这一上限之后，如果医疗费用增长率保持在9%左右，财政补贴占比将稳定在61.5%的水平。

基本医疗保险财政补贴的政府间责任分摊，需要制度化、公式化，尽可能避免“一刀切”，才能够更好地保障基本医疗保险筹资来源的稳定性和促进社会公平。中央和省（自治区、直辖市）两级政府之间的补贴责任分摊不能简单地依赖东、中、西部的区分，而应当有更加细致的分档方案。

基本医疗保险财政补贴及其绩效问题涉及多级政府和多方利益主体，存在复杂的利益博弈关系。因此，绩效评价指标体系设计需要兼顾公平与效率、过程与结果，并体现客观绩效和主观满意度的结合。对样本地区财政补贴绩效评价的实证研究表明：财政补贴投入水平体现出向欠发达地区的明显倾斜，但财政补贴产出水平并未体现出与经济发展水平的相关性。基本医疗保险财政补贴绩效还有很大的提升空间。

为此，本书提出，应当建立以保险精算为核心的补贴标准测算机制和动态调整机制，考虑地区差异构建制度化和长效化的政府间责任分摊机制。财政补贴标准应当进一步合理考虑城乡差异、地区差异和人群差异，要在继续强化中央和省级财政的出资责任的同时，并逐步增加个人的筹资责任，加强对财政补贴资金的绩效评价以促进财政投入资金的有效运用。

本书的研究抓住了城乡医保一体化发展的关键问题，具有较强的现实针对性和政策价值，也在一定程度上弥补了国内相关研究的不足。相关研究思路、方法和结论，对于明晰财政支持责任，稳定资金来源，提升社会公平，改善财政补贴资金的使用效率，最终促进基本医疗保险体系的健康可持续发展有重要

的参考价值。但是，也必须指出的是，由于著者才学的限制及数据资料的可得性问题，本研究依然只是探索性的。相关章节对财政补贴的增长、动态调整、政府间分摊和绩效评价等问题的研究，很大程度上尚属初步探讨。这些都还有待未来的进一步研究。

目 录

第一章 导论	(1)
一、研究背景、目标和意义	(1)
二、研究思路、内容与方法	(6)
三、可能的创新之处	(10)
第二章 文献综述	(13)
一、城乡医保一体化和政府责任	(13)
二、医疗保险筹资机制与财政补贴的相关研究	(15)
三、医疗保险财政责任分摊的相关研究	(18)
四、医疗保险财政补贴绩效的相关研究	(20)
五、总结和评述	(24)
第三章 城乡医保一体化和政府的财政责任	(26)
一、基本医疗保险的本质和制度目标	(26)
二、医保一体化的概念	(29)
三、城乡医保一体化进程中的政府责任	(30)
四、政府财政责任的理论边界	(34)
五、本章小结	(39)

第四章 中国基本医疗保险财政补贴制度：历史、现状与问题	(41)
一、基本医疗保险财政补贴制度的历史背景	(42)
二、基本医疗保险财政补贴制度现状	(45)
三、现行财政补贴政策存在的主要问题	(53)
四、本章小结	(58)
第五章 中国基本医疗保险财政补贴机制构建	(60)
一、财政支持基本医疗保险的必要性	(61)
二、基本医疗保险财政补贴机制的总体架构	(62)
三、关键机制分析	(64)
四、本章小节	(67)
第六章 中国基本医疗保险财政补贴增长及可持续性研究	(70)
一、引言	(70)
二、研究设计与研究方法	(72)
三、数据来源及参数设定	(78)
四、精算结果及分析	(82)
五、财政补贴的可持续性评估	(84)
六、结论与政策建议	(92)
第七章 中国基本医疗保险财政补贴动态调整机制研究	(94)
一、引言	(94)
二、筹资动态调整机制的指导原则和构建要素	(97)
三、筹资动态调整的依据研究	(100)
四、筹资动态调整机制的理论构建	(104)
五、基于保险精算的财政补贴动态调整研究	(107)
六、本章小结	(127)
第八章 中国基本医疗保险财政补贴的政府间责任分摊研究	(129)
一、引言	(129)
二、现行基本医疗保险财政补贴政府间责任分摊存在的问题	(131)

三、政府间责任分摊的基本原则	(134)
四、基于熵值法的政府间责任分摊研究	(136)
五、基于均衡性转移支付视角的政府间责任分摊研究	(142)
六、本章小结	(154)
 第九章 中国基本医疗保险财政补贴绩效评价研究	(157)
一、引言	(157)
二、基本医疗保险财政补贴绩效评价概述	(159)
三、基于因子分析和 DEA 方法的基本医疗保险财政补贴绩效 评价	(164)
四、基于 SEM 的基本医疗保险财政补贴绩效评价：一个框架	(179)
五、本章小结	(189)
 第十章 研究结论和政策建议	(192)
一、研究结论	(192)
二、完善现行补贴机制的政策建议	(195)
 参考文献	(200)

第一章 导论

一、研究背景、目标和意义

(一) 研究背景

城乡一体化是中国正在进行的一项重大而深刻的社会变革，也是转变“二元”经济结构、缩小城乡差距和促进经济社会和谐发展的长期性战略举措。城乡一体化体现在基本医疗保险领域，就是城乡基本医疗保险制度一体化（以下简称“医保一体化”）。2003 年与 2007 年，在原有城镇职工基本医疗保险（以下简称“职工医保”）的基础上，中国先后建立了新型农村合作医疗（以下简称“新农合”）、城镇居民基本医疗保险（以下简称“居民医保”）两大制度，分别覆盖农村居民和城镇非就业居民。为了迅速扩大覆盖面，新农合和居民医保实行政府财政补贴为主、家庭（或个人）缴费为辅的筹资方式，历年财政补贴占比保持在 70% - 80% 的高水平。目前，新农合和居民医保基本实现了对目标人员的全覆盖。根据国家统计局的数据：2017 年年末，参加基本医疗保险人数 11.76 亿人。其中，参加职工医保人数 3.03 亿人，参加城乡居民医保人数 8.73 亿人^①。

^① 国家统计局：《中华人民共和国 2017 年国民经济和社会发展统计公报》，2018 年 2 月 28 日。

近年来,随着经济社会快速发展,基本医疗保险制度城乡分割的弊端逐步显现,重复参保、重复投入、待遇不公、效率低下等问题日益突出。统筹发展城乡基本医疗保险制度,逐步实现城乡医保一体化,已经成为理论与实务界的共识。为此,《社会保障“十二五”规划纲要》提出要“更加注重统筹城乡发展”、“缩小城乡、区域、群体之间的社会保障待遇差距”;2016年1月12日,《国务院关于整合城乡居民医保制度的意见》(国发〔2016〕3号)公布,要求整合这两项制度,建立统一的城乡居民医保制度,并要求各省(区、市)于2016年12月底前出台具体实施方案。城乡医保一体化开始进入到加速发展阶段。可见,在城乡一体化的背景下,对各项制度进行整合,以最终实现医保一体化,将成为今后很长一段时期基本医疗保险体系发展的重要任务。

医保一体化的核心问题就是资金筹集问题。在三大制度中,职工医保由单位和个人按工资收入的8%筹资,财政通常不提供补贴;新农合和居民医保则实行政府补贴为主、家庭或个人缴费为辅的“定额筹资”方式,历年实际财政补贴占比总体上保持在70%—80%的高水平。但是,因为起点太低(新农合试点初期的人均筹资仅30元/人),这两项制度的筹资水平远远低于职工医保。数据显示,2016年城乡居民基本医疗保险人均筹资为626.5元,而职工医保同年人均筹资达到3478.9元^①。筹资水平差异直接导致制度之间的保障水平差距。第四次全国卫生服务调查结果显示,职工医保住院实际补偿比为63.2%,居民医保实际补偿比为49.3%,新农合实际补偿比最低,仅33.7%^②。为了将三大制度整合成相对统一的制度框架,最终建立城乡一体化的基本医疗保险体系,需要解决的一个关键问题就是更快地提升新农合和居民医保的保障水平,在动态调整中实现与职工医保的趋同。

因为新农合和居民医保筹资主要依赖政府提供的高比例财政补贴,政府不断扩大投入更已成为推动城乡医保一体化发展的关键手段。目前,两大制度覆盖全国近11亿人口,根据2017年人均财政补贴450元计算^③,全年中央和地方各级财政投入4000多亿元。然而,现行财政补贴政策在实践中存在一系列

① 人均筹资数据根据《中国统计年鉴》(2017)所公布的基金收入和参保人数估算。

② 数据来源:卫生部统计信息中心编,《2008中国卫生服务调查研究:第四次家庭健康询问调查分析报告》,北京:中国协和医科大学出版社,2009年,第147页。

③ 搜狐网:《2017居民医保人均个人缴费标准提》,http://www.sohu.com/a/137780790_421880,2017年5月2日。

问题，突出地表现在：第一，补贴标准调整存在较强的短期性和随意性（仇雨临等，2011）。近年来，为了缩小城乡差距和制度差距，两大制度的财政补贴标准频频向上调整，2003—2005 年间保持 20 元每人，2008 年、2010 年各调增 40 元，2011 年大幅调增 80 元，2012—2014 年各年调增额度又回到 40 元（图 1-1）。第二，政府间责任分摊“一刀切”，忽视了地区差异。按照现行政策，通常由中央政府每年下发文件确定当年人均补贴和个人缴费的指导性标准，补贴责任则由中央和各级地方政府按 1:1 进行分摊，且对于省级及以下各级政府如何分摊，文件未能明确。第三、在逐年扩大投入的同时，忽视了资金的使用效益，政府补贴在低效率的高位运行（林江等，2009），各地医疗保障体系投入产出远未处于最优状态，甚至还出现效率恶化的趋势（宋占军、朱铭来，2014）。

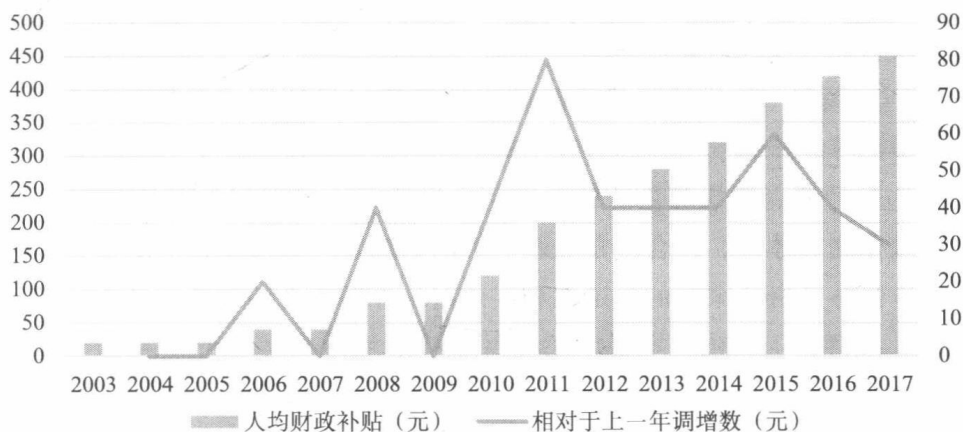


图 1-1 新农合和居民医保历年财政补贴和人均筹资标准调整情况

数据来源：根据历年财政、人力资源和社会保障部门公布的文件整理。

可以预见，随着城乡一体化的推进，补贴标准还会不断调整，补贴规模仍需持续扩张。能否从全国层面建立起一个规范、长效、制度化的财政补贴机制，巨额补贴资金能否实现公平分配和安全有效运用，直接影响到筹资来源稳定性和整个基本医疗保险体系的公平可持续发展。因此，尽管现行“摸着石头过河”式的财政补贴政策有着其特定的历史背景，对于迅速实现基本医疗保险全覆盖意义重大，但是已经不适应城乡一体化发展的需要。城乡一体化发展需要我们从“顶层设计”的全局高度去研究和看待上述问题。具体而言：如何科学测算医保一体化过程中的筹资需求和财政补贴水平并实现动态调整？

如何适当考虑地区差异形成制度化的政府间责任分摊机制，将现有分散的政策性保障上升为全面系统的机制性保障？以及如何建立系统化和规范化的财政补贴绩效评价体系，逐步推动财政补贴从“扩大投入”到“有效投入”的转变？这些都是迫切需要解决的、关系到广大国民利益的重大现实问题。也是本书要研究的核心内容。

（二）研究目标

在城乡一体化进程中，财政支持对于中国基本医疗保险体系的发展至关重要。然而，现行财政补贴政策问题重重，相关研究也相对滞后。本书旨在对基本医疗保险财政补贴机制及绩效评价问题进行系统研究，尝试从“顶层设计”的高度建立起规范、长效、制度化的财政补贴机制和绩效评价机制，以推动财政投入制度化和绩效评价常态化，保障筹资来源的稳定性和整个体系的公平可持续发展。研究目标具体包括：

（1）对医保一体化过程中的财政支持规模（筹资需求和财政补贴需求）进行科学测算，从制度上建立财政支持的稳定增长机制和动态调整机制。

（2）从医疗保障均等化目标出发，适当考虑地区差异构建政府间责任分摊的标准化测算体系，以合理划分政府间的财政责任，推动政府间责任分摊制度化，增强补贴资金来源的稳定性和实现财政补贴资金的均等化分配。

（3）从理论上构建基本医疗保险财政补贴绩效及其评价模型，并运用调研数据进行实证研究，以推动财政补贴绩效评价的制度化 and 规范化，及时发现和反馈问题，逐步推动财政补贴从“扩大投入”到“有效投入”的转变。

（4）考虑资金筹资、资金分配、资金运营和管理的各个环节，从支出规模、支出结构、支出责任、支出管理与效果等多个方面构建基本医疗保险财政补贴机制，并结合相关研究结论提出优化财政补贴机制的政策建议。

（三）研究意义

1. 理论意义

（1）拓展了基本医疗保险的研究领域，有利于促进多学科的融合。从理论上讲，医疗保险的财政补贴问题涉及医疗保障、财政学、人口学、经济学、管理学等多个学科，具有突出的综合交叉性研究特征。例如，理论框架构建涉及福利经济学、公共产品、公共财政等理论；财政补贴标准增长及动态调整需

要综合运用人口模型、保险精算、计量经济学分析等方法；政府间责任分摊研究需要借鉴财政分权、公平正义、效用最大化、转移支付分配等理论与方法。本书有利于促进多学科理论与方法的综合运用，因而具有理论意义。

(2) 对基本医疗保险财政支持问题进行系统研究以弥补国内研究的不足。中国当前基本医疗保险体系的两个突出特征，就是城乡差距过大和筹资对财政的强烈依赖。这就决定了城乡统筹发展的紧迫性和完善财政补贴机制的必要性。近年来，随着医保一体化成为社会各界关注的焦点，很多学者运用规范分析方法对一体化的发展模式和路径等进行了研究，针对单项制度（主要是新农合）筹资和财政补贴问题的研究也很多，但从医保一体化视角对整个财政补贴机制进行研究的非常欠缺。另一方面，过于依赖政府投入规模的扩大，而忽视绩效评价和投入资源的有效配置，是当前医疗保险体系缺乏效率的重要原因。因此，未来应当更加重视财政补贴绩效评价，才能及时发现和反馈问题，及时调整财政补贴政策，促进财政投入资金的有效运用。近年来，越来越多的学者注意到这一问题的重要性和紧迫性（Yip & Hsiao et al., 2012），其中，毛翠英（2011a）等少数学者已经对新农合的财政专项资金绩效进行了专门研究，但是遗憾的是，目前还缺乏对整个基本医疗保险体系财政补贴绩效的系统研究。

2. 现实意义

(1) 有利于明晰财政支持责任，稳定资金来源，加快推进医保一体化进程。补贴标准缺乏合理测算，政府间责任分摊普遍采取“一刀切”，没有建立一种与下级财政支持能力相联系的补贴制度，导致政府间的利益博弈和责任承担的随意性，使筹资稳定性存在潜在的风险。因此，将现有的行政指令性政策安排内化为长期稳定的体制性保障，是一个比单纯增加财政投入更为重要的问题（吕炜，2006）。本书通过对财政补贴机制进行系统的研究，有利于形成科学合理的补贴标准测算机制和制度化的政府间责任分摊机制，从而解决医保一体化发展的核心问题——资金来源问题，确保医保一体化的顺利推进。

(2) 有利于形成基本医疗保险财政补贴支出的追踪问效机制，优化财政资源配置，提高财政补贴资金的使用效益。强有力的财政扶持对医保一体化起到了关键性的支撑作用。但是，过度依赖高投入而忽视对产出和结果的追踪问效，已经被证明是2009年“新医改”以来医疗保障体系效率不佳的根源之一（宋占军、朱铭来，2014）。为了改变现有的“次优低效”局面，理论和实务

界都日渐意识到医疗保险财政支出绩效评价的重要性。遗憾的是，与此相关的研究目前还非常缺乏。本书尝试建立起医疗保险财政补贴的绩效评价框架，有利于提高医疗保险专项财政资金的使用效益，优化财政资源配置，增强财政管理的科学化和精细化。

(3) 有利于缩小城乡差距，提升社会公平，促进基本医疗保险体系的可持续发展。统筹城乡和医保一体化的核心在于公平筹资和均等受益（仇雨临等，2011）。政府对医疗保险制度提供财政补贴，是促进城乡之间、地区之间基本医疗保险公平发展的重要力量。特别是在当前“城市反哺农村”的发展阶段，政府通过财政补贴方式对新农合提供有力支持，对于缩小城乡差距尤为重要。本书以医保一体化和公平理念贯穿整个研究过程，通过对医疗保险财政补贴机制和绩效评价的理论和实证研究，有利于促进财政投入制度化和绩效评价常态化，促进社会公平和整个基本医疗保险体系的可持续发展。

二、研究思路、内容与方法

（一）研究思路

本书以医保一体化为研究视角，围绕财政补贴机制及绩效评价问题开展系统的研究。总体上可分为相互衔接的四个层次（图1-2）。

第一个层次：基本医疗保险财政补贴机制的理论构成（第一部分）。结合当前财政补贴政策的现状及问题，系统考虑资金筹资、资金分配、资金运营和管理的各个环节，从支出规模、支出结构、支出责任、支出管理与效果等多方面构建财政补贴机制，形成整个课题的研究框架。

第二个层次：基本医疗保险财政补贴的关键机制研究（第二部分和第三部分）。综合运用宏微观数据和保险精算等定量研究方法，对财政补贴增长机制、动态调整机制、差异化分配机制和政府间责任分摊机制分别进行研究，尝试解决财政支持规模的科学测算和财政补贴的均衡化问题。

第三个层次：基本医疗保险财政补贴绩效评价研究。并运用实地调研数据进行因子分析和数据包络分析，对代表性地区的财政补贴绩效进行评价，借鉴“新公共管理”的“4E”原则，建立基本医疗保险财政补贴绩效评价的SEM