

主 编·陈兴明

副主编·陈金江 冯跃宗 耿 韬

上海市 医疗保险监督的



实践与探索

SHANGHAISHI
YILIAO BAOXIAN JIANDU DE
SHIJIAN YU TANSUO

上海科学技术出版社

上海市医疗保险监督^① 实践与探索

主 编 陈兴明

副主编 陈金江 冯跃宗 耿 韬

上海科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

上海市医疗保险监督的实践与探索/陈兴明主编. —上海:上海科学技术出版社, 2009. 10

ISBN 978—7—5323—9972—7

I. 上... II. 陈... III. 医疗保险—监督管理—研究—上海市 IV. F842. 684

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 142893 号

上海世纪出版股份有限公司
上海科学技术出版社 出版、发行

(上海钦州南路 71 号 邮政编码 200235)

苏州望电印刷有限公司印刷 新华书店上海发行所经销

开本 889×1194 1/32 印张 9.125 字数 198 千字

2009 年 10 月第 1 版 2009 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978—7—5323—9972—7/R · 2704

定价:45.00 元

本书如有缺页、错装或损坏等严重质量问题,
请向工厂联系调换

内容提要

医疗保险及其监督,既是一个热门话题,也是一个敏感话题。

上海作为一个国际化大都市,在医疗保险及其监督检查方面,一直不断地实践、探索和完善。医疗保险监督作为医疗保障事业的重要组成部分,维护参保人员合法权益、规范医保供需双方行为和促进医保基金的合理使用等方面发挥着重要作用。

本书包括医疗保险监督体系建设、医疗保险监督检查的实践、医疗保险监督工作探索,以及医疗保险监督的先进经验等几个部分。它是对上海市近 10 年来医疗保险监督模式的总结,以利于进一步完善医疗保险监督制度,建立更有效力的监督机制。

它对医疗保障系统尤其是从事医疗保险管理、研究和监督检查的工作者具有参考和借鉴价值。

本书编委会



主 编

陈兴明

副主编

陈金江 冯跃宗 耿 韬

编 委

(按姓氏笔画为序)

冯 琼	冯跃宗	江 涌	任源荣	张依勤
陈兴明	陈金江	郑 峻	赵螭岭	耿 韬
温 昊	董晓英	鲁黎玉	鲍建武	熊振华

序



《上海市医疗保险监督的实践与探索》即将和读者见面了,欣慰之余,谨向编撰人员表示祝贺。此书出版之际,我有幸先睹,读后诸多感慨。上海医保改革历经十余年,从医保制度筹创,到实现上海市医保的基本覆盖,当中凝聚着医保人多少心血,经历了多少荆棘与坎坷。

医疗保险监督作为医疗保险的重要组成部分,作为医疗保险体系链条中的重要环节,担负着对基本医疗保险的监督管理任务。在现阶段上海医保制度全覆盖的任务基本完成之时,如何管理好医保基金,监督好医保基金的使用就显得尤为重要。

经过艰辛的探索和实践,上海市医保改革,得益于各方的理解和支持,已初见成效,渐成体系;医保监督检查,有赖于各方的配合和共同努力,也将渐趋完善。

本书追溯上海近十年医保监督过程,经过审慎思考,对现有医保监督模式进行总结,就完善医保监督制度,建立更有效力的监督机制,提出见解,相信阅读此书会获益良多。



“雄关漫道真如铁，而今迈步从头越。”如今医改工作进一步深化，也对医保监督提出了更高的要求。我谨希望每位从事医保工作的同仁，不断实践，不断探索，在推动医保监督工作上取得新进展，作出新贡献。

沙忠磊
2009.6.11

前言



医疗保险的监督和管理是实行公共的社会医疗保险和私人的商业医疗保险必要的规制手段。为什么要实行对医疗保险的监督呢？实践告诉我们：医疗保险的市场普遍存在着信息不对称和市场失灵的现象，因此需要对它进行监督。完整地说，医疗保险的监督应该包含对需方、供方和第三方（付费方）三个方面的监督。医疗保险的监督是政府公共管理的一种手段，需要建立在个人和医疗机构行业组织的自律基础上，必要时还需要辅助以行政或法律的处罚。

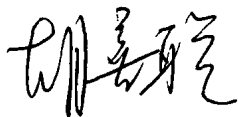
对医疗保险实施监管是防止医疗机构和消费者的道德危害，提高患者个人和医疗机构对其自身行为的诚信负责机制（accountability），达到提高保险基金使用的效果、效率、公平利用的目的。在医疗保险部门监管的过程中，也必然会遇到各种反监管（regulation capture）的手段，因此需要我们不断地研究和应对，完善和健全监督管理体系，防止管制失灵，使医疗保险的监督和管理工作日趋完善。

2009年4月7日发表的《中共中央、国务院关于深化医药卫生体制改革意见》中也提到：“完善医疗保障监管。加强对医疗保险经办、基金管理和使用等环节的监管，建立医疗保险基金有效使用和风险防范机制。强化医疗保障对医疗服务的

监控作用,完善支付制度,积极探索实行按人头付费、按病种付费、总额预付等方式,建立激励与惩戒并重的有效约束机制。加强商业健康保险监管,促进规范发展。”它告诫我们医疗保险的监管要与医疗机构的支付方式改革、激励和惩罚机制相结合。因此,本书的出版丰富了相关的内容,是非常及时的。

本书系统总结了上海市医疗保险监督的探索过程和实践经验,包括组织网络的构建、监督的原则、模式和方法。特别是对定点医疗机构和定点药房(供方)、个人(需方)的监督 and 实际做法。最后还总结和借鉴了一些海外先进经验。因此,本书不仅给读者展示了丰富的理论基础,而且总结了上海市在医疗保险监督管理中的实践体会和探索的经验,希望读者在审阅本书的内容时,多多提出宝贵的意见。

复旦大学公共卫生学院



2009年6月15日

目 录

引言	1
一、社会医疗保险模式的特点与各方关系	2
(一) 社会医疗保险模式及特点	2
(二) 医疗保险体系的各方关系	6
(三) 医疗保险体系的矛盾与博弈	8
二、医疗保险监督的内涵与作用	12
(一) 医疗保险监督的定义	12
(二) 医疗保险监督的目的	12
(三) 医疗保险监督的性质	13
(四) 医疗保险监督的意义及其作用	13
 第一章 上海市医疗保险监督体系建设	17
 第一节 上海市医疗保险监督产生的背景	18
一、上海市医疗保险事业的发展	18
(一) 上海市医疗保险的发展历程	18
(二) 上海市医疗保险模式的特殊性	20

二、上海市医疗保险监督的产生及功能定位	21
(一) 上海市医疗保险监督产生的背景	21
(二) 上海市医疗保险监督的功能定位	22
第二节 上海市医疗保险监督网络的构建	23
一、上海市医疗保险监督网络	23
(一) 二级监督网络	23
(二) 社会监督网络	27
二、上海市医疗保险监督检查所的发展历程	28
(一) 组织建设	29
(二) 监督检查力量	30
第三节 上海市医疗保险监督检查的原则、模式、类型	
和方法	31
一、监督检查的原则	31
二、监管模式	32
(一) 条线监管和区域分片监管	32
(二) 事前预防、事中监控和事后监督	33
三、监督检查类型	34
四、监督检查方法	35

(一) 普查法和抽查法	35
(二) 人工查阅法和计算机查阅法	36
五、监督检查流程	36
 第二章 上海市医疗保险监督检查的实践	39
 第一节 定点医疗机构监督检查	41
一、定点医疗机构监督检查概述	41
(一) 上海市定点医疗机构基本情况	41
(二) 定点医疗机构监督检查的基本内容	42
(三) 定点医疗机构监督检查工作量	43
二、定点医疗机构监督检查历程	44
(一) 监督检查重点和范围的变化	44
(二) 监督检查方法的变化	49
(三) 对违规行为处理的不断细化	51
三、定点医疗机构违规规律与特点分析	52
(一) 定点医疗机构违规的总体情况	52
(二) 历年违规特点分析	54

(三) 不同级别医疗机构的违规特点	56
(四) 不合理收费结算项目分析	58
(五) 群众举报案例分析	64
第二节 定点零售药店监督检查	65
一、定点零售药店概述	65
(一) 定点零售药店的基本情况	66
(二) 定点零售药店监督检查的基本内容	66
(三) 定点零售药店监督检查工作量	68
二、定点零售药店监督检查历程	68
三、定点零售药店违规特点	70
第三节 个人监管	72
一、个人监管概述	72
(一) 个人监督检查内容	72
(二) 监督检查工作情况	73
(三) 处罚情况	75
二、监督检查历程	76
(一) “两个异常”审核内容的不断增加	76
(二) “两个异常”监督审核方式、方法的改变	78

三、异常就医行为分析	79
(一)“两个异常”人员在不同监督类别中的 分布	79
(二)接待审核对象的就医行为描述	81
四、个人监管发现的违规行为特点	83
(一)违规行为构成变化	83
(二)不同监督类别的违规行为检出率与违规人次 构成	84
(三)违规行为与未违规行为相关指标比较	86
(四)典型案例	87
第四节 医疗保险监督检查的成效	89
一、追回违规费用,避免医疗保险基金的流失	89
二、规范医药机构和参保人员的行为,抑制不必要的 医疗服务需求	90
(一)检查与处罚相结合,规范医药机构行为	90
(二)制度与力度相结合,规范参保人员行为	90
三、维护了参保人员合法权益,有力打击犯罪行为	91
四、倡导“以人为本”,在参保人员中取得良好的社会 效应	92

第三章 上海市医疗保险监督工作探索 93

- 一、加快立法步伐,制定出台医保监督检查相关法律
法规 95
- 二、完善体系建设,提升医保监督检查能力 95
 - (一) 理顺纵向监督网络,厘清不同机构的监管
职能 95
 - (二) 充实监管力量,提高监管能力和水平 96
 - (三) 建立激励机制,形成有序竞争、互相协作的
工作格局 97
- 三、完善配套政策和措施,优化医保监督检查工作的
内外部环境 98
 - (一) 完善医保给付政策,挖掘医保监督的监管
潜力 98
 - (二) 完善服务协议管理,加强定点医疗机构的
评估 98
 - (三) 建立重大问题协商和争议案件合议制度,
保证违规处罚的公正性 99

(四) 发挥中介机构作用,加强医保基金使用的审 计工作	100
四、创新监管模式,全面提高医保监管的实效	100
(一) 建立监督审核汇总分析制度,强化监督的反 馈机制	100
(二) 建立医保诚信体系,实施医保监管的分类 管理	101
(三) 加强事前监管,预防定点医药机构的各种 违规现象	102
(四) 加强宣传,扩大医保政策的社会认知	103
(五) 建立专家库,推进医保监督工作的规范化和 专业化水平	104
(六) 探索建立医保监督专管员制度,创新监管 新模式	105
五、更新技术手段,实现医保监督检查质的飞跃	105
(一) 充分利用计算机技术辅助人工网审,提高 个人审核的效率	106
(二) 建立网上公共数据平台,加大对医药机构监 督检查的力度	106
六、发挥社会监督,构建立体的、多层次的医保监督	



检查体系	107
(一) 进一步发挥社会监督员作用,建立医保监 督委员会	107
(二) 加强举报奖励工作,调动公众的积极性	108
七、推动联合执法,提高政府监管的综合效应	108
(一) 建立定期联席会议制度,沟通监督管理 信息	108
(二) 建立联合执法长效机制,强化政府监督管理 职能	108
 第四章 医疗保险监督的先进经验	111
 第一节 荷兰、比利时、法国和瑞士四国医疗保险监督	112
一、监督的必要性和定义	112
二、监督的目的和措施	113
(一) 合法性	114
(二) 保证信誉度和稳定性	115
(三) 保持效率	115
(四) 支持决策	116
三、监督的行政结构	116