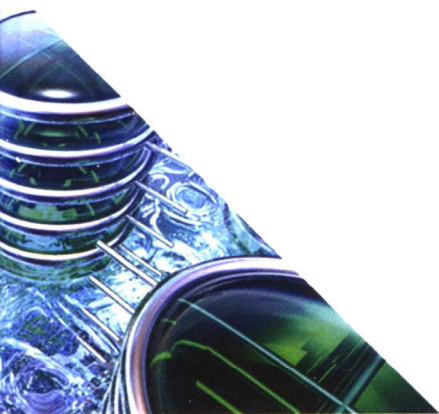


劳动社会保障文丛

Labor & Social Security Selection



中国医疗保障 理论、制度与运行

Theory, System
and Operation of
China Medical Security

■ 张琪 著

劳动社会保障文丛

Labor & Social Security Selection

北京市劳动保障局、北京市教委资助项目



中国医疗保障 理论、制度与运行

Theory, System
and Operation of
China Medical Security

张琪 著

版权所有

翻印必究

图书在版编目(CIP)数据

中国医疗保障理论、制度与运行/张琪著. —北京:中国劳动社会保障出版社, 2003

劳动社会保障文丛

ISBN 7-5045-3965-1

I. 中… II. 张… III. 医疗保障-研究-中国 IV. R199.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 031594 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

北京印刷三厂印装 新华书店经销

890 毫米×1240 毫米 32 开本 8 印张 227 千字

2003 年 7 月第 1 版 2003 年 7 月第 1 次印刷

印数: 3000 册

定价: 18.00 元

读者服务部电话: 64929211

发行部电话: 64911190

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

总 序

(一)

中国是一个发展中国家，也是近 24 年来世界上经济发展速度最快的国家，估计未来中国年均递增 6% 以上的速度还将持续 30 年。过去的 24 年里，前 12 年解决了中国的温饱问题，接着的 10 年解决了小康问题，高速度的发展得力于生产力的解放。展望未来，中国已经于 2001 年年底正式加入世界贸易组织（WTO），进一步拓展了发展的空间；从目前中国人均国民生产总值（GDP）所处的水平来看，正在进入一个加速发展的时期。因此，“中国奇迹”将继续下去。

中国是一个转轨型国家，正在由传统的计划经济向社会主义市场经济体制过渡，完成这个过渡还需要近 10 年的时间。体制转轨是一种非常复杂的事情，这种变革不同于革命，不可能在很短的时期内完成，需要经历思想解放、观念转变、制度创新、组织创新和机制创新等一系列过程，其中有高昂的激情，也不乏心路历程的艰辛。目前中国的改革已经超越了临界点，“中国模式”已经初显轮廓，中国的经验正在不断丰富着世界发展经济学的宝库。

中国现在是一个市场化程度并不很高的国家，市场体系有待进一步完善，市场的秩序亟待整顿和规范。其中劳动力市场作为发展最为滞后的一个生产要素市场，如何加快发展，今后 5 年内大有文章可做。中国在坚持自己的发展特色时，也需要吸收和借鉴世界上发达市场经济国家的成功经验，这可以使我们的少走弯路。

这就是我们劳动和社会保障理论及政策研究工作面临的时代背景。

(二)

“精彩人生，始于劳动”，这是中国劳动社会保障出版社的宣传语。“安稳人生，得由社保”，这是我们想再补充的一句话。这两句话放在一起，就更加全面了。因为仰赖劳动固然是实现人生精彩的必由之路，而同时依靠社保，人生才能变得安稳。我们渴望精彩，但是必须从辛勤劳动开始；我们害怕风险，只有社会保障才能分担忧患。从社会历史的发展过程来看，劳动先于社会保障；从现代人类心理底层的需要来看，社会保障高于劳动。两者相互依存，越来越难以分割。

“劳动社会保障文丛”正是源于中国的经济体制转轨和劳动与社会保障的密不可分应运而生的。经过近2年的认真筹备，现在开始闪亮登场了。我们不敢自诩我们推出的全部都是精品，因为这需要由社会来检验，但是我们的态度是严谨的，是按照出严格意义上学术专著的工艺流程来生产的，这一点我们充满自信。出版这样一套文丛，我们绝不是一时的冲动，而是有一个长期的酝酿和规划，今后打算每年推出五六本像样的专著，以期推动中国劳动和社会保障学术研究的发展，并促进中国劳动保障实际工作水平的提高。在推出一系列代表中国劳动和社会保障领域最高学术水平专著的同时，一批又一批新的劳动和社会保障问题专家脱颖而出，这是我们最最希望看到的。愿我们的肩膀能够托起更多新人的双脚。

(三)

随着社会主义市场经济体制的逐步建立，就业与失业、劳动关系、劳动力市场、工资收入分配、养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险、最低生活保障、职业培训、职业生涯、职业预测、人力资源管理等一系列劳动和社会保障领域的问题成为了社会各界关注的热点。特别是经济体制转轨时期的劳动和社会保障问题，不仅对于中国，

而且对于世界都具有典型意义，值得我们认真研究和总结。

出于现实的需要，目前越来越多的专家、学者投身于这一领域，从经济学、管理学、社会学、心理学、法学和政治学等不同角度，对这些问题进行了广泛而深入的探讨，出现了一批观点新颖、有相当理论深度和学术价值的论著。在这些论著中，一批博士的优秀研究成果尤为突出，将这些优秀研究成果结集出版可以让更多的人了解和分享最新的科研成果，推动劳动和社会保障方面的学科建设，更好地发挥理论为实践作指导、科研为决策提供参考的积极作用。

本丛书坚持学术性与政策性并重的原则，选择当期劳动和社会保障领域最新和最具代表性的理论和政策研究成果（包括博士论文、专著、国家重点科研课题报告）作为出版对象。强调学术性是为了找出规律性的东西，深化对劳动和社会保障问题的认识；突出政策性是为了为现实问题寻找答案。只有把学术性与政策性在这套文丛里有机地结合起来，才能产生相互促进的繁荣局面，才能真正具有生命力。

我们力图使这套丛书具有这样的特点：理论与实际紧密结合、国内与国外相互印证、“出身”和“出品”成为并行不悖的入选条件。我们期望当这套丛书成为一种品牌得到广泛认可时，会成为该丛书作者的一种荣誉。

（四）

实践证明，要出版一套真正意义上的精品文丛，必须加强对项目的动态管理。其中，研、编、用互动是不断提高和改进工作质量的重要保证，也是为了创造一种宽松的学术和政策讨论环境。在这方面，我们的具体想法是：

研：本丛书采取推荐和自荐相结合的方式在全国的学术和政策研究界征集书稿，境外作者撰写的有关中国劳动和社会保障问题的著作或者研究外国劳动和社会保障问题及其对中国的启示的著作，符合规定条件的，也可入选。

总 序

编：编辑部由中国劳动社会保障出版社编辑和部分编委组成，设在出版社，具体负责人员联络、信息沟通、组织协调等日常工作。

用：用户是上帝！为了和使用单位更加紧密的联系，拟将该丛书向本科生和研究生推荐使用，我们将随时听取有关丛书的反馈信息。

海内存同道，网络成比邻。我们的联系方式：yangyiyong@sina.com, muhuaizhong@sina.com。

没有最好，只有更好！把您看后的心得告诉我们，把您期望研究和出版的选题告诉我们，把您想写的计划告诉我们。中国的劳动和社会保障是一项伟大的事业，离不开您的参与，只有大家志相同，心连心，同呼吸，共命运，才能够把这套“劳动社会保障文丛”出得更好。

丛书编委会

2002 年 10 月 1 日

摘 要

医疗保障制度是社会保障制度的重要组成部分，也是保障范围最广、运行机制最复杂的一个项目，它对国民健康以及经济和社会发展有着重要作用，是国家的基本经济社会制度之一。本书以中国医疗保障制度的改革与实践为主线，对中国医疗保障制度特别是改革开放 20 年来的变革进行历史的、客观的、理性的、系统的思考与研究。主要内容如下：

1. 本书的研究对象。医疗保障是一个十分复杂的论题，从不同的角度进行分析，就会有不同的理解。从医疗保障系统看，最基本的关系是供需关系。但医疗保障的特殊之处却是它涉及两重供求关系，形成由医疗保障提供者和医疗保障需求者、医疗服务提供者与医疗服务需求者的复杂关系。从医疗的角度看，医疗保障研究内容非常丰富，涉及预防服务、初级卫生保健和医疗服务等方面。本书重点选取第一重供求关系即以医疗保障制度本身为研究对象，侧重保障公民获得必要医疗服务的费用制度，而对涉及医疗服务提供者与需求者不做深入讨论。

2. 对医疗保障历史的反思。客观说来，任何一种制度的建立，都有它的历史背景及需要。由于社会赖以存在的经济发展以及社会结构、政治形态、意识形态以及人民需要的变化和发展，医疗保障制度的调整 and 改革也成为一种必然。我国的医疗保障制度建立在计划经济时期，20 世纪 80 年代之后随着改革开放，以及计划经济向市场经济的转变而发生了各种改革和探索。因此，本书首先对中国建国 50 年来医疗保障制度的变迁，尤其是近 20 年来的改革实践进行系统的总结与反思，从历史角度对中国医疗保障制度做出评价，为医疗保障制度现在和未来的研

究奠定基础。

3. 基本医疗的界定。我国医疗保障制度改革提出了一个新概念：基本医疗；同时将建立一个新制度：基本医疗保险。这不仅是名称的改变，也是政府重新实事求是地定位自己职能的体现。世界上没有哪一个国家能够提供满足人口一切所需的卫生服务，因而各国政府都只能根据自身的经济发展水平，寻求满足本国人民基本医疗需求的合理保障方式。这就要求我们合理界定“基本医疗”的水平、范围、项目和保障方式。本书从经济学、社会学、医学与保险学等角度对基本医疗进行全方位的理论分析，并且探讨界定基本医疗的技术依据。

4. 补充医疗的定位。由于我国的医疗保障制度改革，目的是建立以一种保障方式为主，其他保障方式为辅的多层次体系，以解决新旧制度转换中出现的利益调整问题，同时适应世界医疗保障制度发展趋势。这意味着，在推进基本医疗保险制度实施方案的过程中，还必须尽快研究制定其他补充医疗保障方式，建立起对基本医疗保险进行补充和提高的、多种形式的、水平不一又可供选择的多层次医疗保障体系。从我国目前来看，无论是学术探讨还是实践摸索，都还处于起步阶段，需要相应的理论作指导。本书从理性角度对补充医疗保障制度进行定位和可行性研究，提出补充医疗保障发展模式的原则和特点，力求通过多种层次和多种类型的立体式组合产生积极的综合效应。

5. 补充医疗保障制度的方案设计。当务之急，除了增强基本医疗保险的激励作用和注重经济效益外，还应当本着生存与发展相结合的原则来建立和完善各种补充医疗保障层次和体系。因此，本书将医疗保障制度作为一项系统工程，从操作角度对各种补充医疗保障形式进行系统的规划与设计，分别探讨社会性补充医疗保险、企业补充医疗保险、公务员医疗补助、职工医疗互助保险、商业性医疗保险以及社会医疗救助等补充医疗保障模式的要点和要求，尤其是其资金的筹集、支付和管理等问题，力求在我国具体的政治经济和社会文化背景下，通过新制度的建设，有效地解决问题，化解矛盾。

6. 农村医疗保障问题。中国农村的合作医疗，是在经济发展工业

化的取向下，在有限资源分配的限制下，自发形成的。纵观合作医疗制度在我国半个多世纪的历史，其产生、发展、高潮、衰落以及再次兴起都有它特定的历史背景和现实原因。尽管合作医疗在政治、经济与保障农民健康方面发挥了一定的作用，但随着农村经济的发展，农民生活水平的进一步提高，以及医疗保障需求的多元化，合作医疗制度在运行过程中遇到了很大的问题，迫切需要我们寻找、建立新型的农村医疗保障体系。

Abstract

Medical security system is an important composition of social security system. It is also a security system of the broadest coverage and complicated operation. It has significant effect on national health and economic and social development. It is one of the basic economic and social systems in a country. This book focuses on the reform and practice of medical security system in China. It ponders and studies the medical security system in China, esp. the changes since the reform, in a historical, objective, rational and systematic way. The main contents are:

1. The object of study of this work. Medical security is an issue with great complexity. When considering it from various perspectives, you will reach quite different conclusions. As to the medical security system, the supply-demand relationship is still the basis. However, the system concerns the complicated relationships between the suppliers of and demanders for medical security, as well as medical service, which makes it special. This book mainly focus on the interaction between the medical security suppliers and demanders. The key issue in this work is the financing system to ensure the popularity of the necessary medical service.

2. Rethinking of the history of medical security. The book gives a systematic summary and rethinking of the development of medical security system since the founding of P.R.C., especially of the reform practice in recent 20 years, and appraises the medical security system in China from a historical angle to lay a foundation for present and future studies on medical security system.

3. Delimitation of basic medical insurance. In the reform of medical secu-

• 1 •

Abstract

rity system in China, a new concept has been proposed: basic medical insurance, which shows the government redefined its function in a practical and realistic way. This requires us to delimitate the level, coverage, items and measures of "basic medical insurance" reasonably. This book theoretically analyses basic medical insurance from aspects of economics, sociology, medical science, insurance, etc. and discusses the technical basis of delimitation of basic medical insurance.

4. Orientation of supplementary medical security. While propelling the implementation of basic medical insurance, we must work out supplementary medical security measures as soon as possible, set up a multi-level medical security system which supplements basic medical insurance and improve it with many other measures at different levels on selective basis. This book gives a rational orientation and the feasibility study of supplementary medical security.

5. Scheme design of supplementary medical security system. It is urgent not only to strengthen the incentive impact of basic medical insurance and regard its economic effect, but also to set up and improve the supplementary medical security system under the principle of considering both survival and development. Therefore, this book offers a systematic design of all supplementary medical security measures from practical angle trying to solve problems and contradictions effectively with the establishment of the new system under the specific political, economic, social and cultural circumstances of China.

6. Issues of rural medical security. Cooperative medical system in rural China is spontaneously formed under the industrialization of economic development and restrictions of allocation of limited resources. When reviewing the half-century history of cooperative medical system, we find that its emergence, development, climax, decline and restore have specific historical background and realistic reasons. When analyzing the major problems encountered in the present operation of cooperative medical system, we are impelled to search and set up a new rural medical security system.

目 录

第一章 我国城镇医疗保障发展历程的再思考	(1)
第一节 医疗保障制度初期模式反思	(1)
第二节 我国医疗保障制度改革试点模式分析	(11)
第三节 我国城镇职工基本医疗保险制度改革方案评价	(22)
第二章 基本医疗界定的原则和技术依据	(32)
第一节 经济学原则	(32)
第二节 保险学原则	(38)
第三节 医学原则	(42)
第四节 社会学原则	(46)
第五节 基本医疗保险界定的技术依据	(50)
第六节 北京市基本医疗保险方案的由来	(61)
第三章 补充医疗保障建立的必要性和定位	(69)
第一节 建立补充医疗保障的必要性	(69)
第二节 建立补充医疗保障的可行性	(77)
第三节 补充医疗保障的定位与特征	(83)
第四节 补充医疗保障的发展策略	(89)
第四章 补充医疗保障体系的方案设计	(106)
第一节 补充医疗保障的体系设想	(106)
第二节 社会性补充医疗保险	(108)
第三节 企业补充医疗保险	(111)
第四节 公务员医疗补助	(117)
第五节 职工医疗互助保险	(123)

目 录

第六节 商业性医疗保险	(128)
第七节 社会医疗救助	(137)
第五章 我国农村医疗保障发展历程与改革探索	(146)
第一节 我国农村合作医疗制度反思	(146)
第二节 我国农村医疗保障改革的探索与实践	(157)
第三节 我国农村医疗保障的发展方向与出路	(169)
第六章 国外医疗保障模式比较与启示	(182)
第一节 国外医疗保障模式的基本情况	(182)
第二节 国外医疗保障模式的比较	(194)
第三节 国外医疗保障模式比较给我们的启示	(198)
第七章 我国医疗保障制度的评价与反馈	(207)
第一节 医疗保障评价与反馈的必要性	(207)
第二节 劳保医疗制度实施情况评价	(213)
第三节 职工对基本医疗保险认知程度调查	(220)
参考文献	(233)
后 记	(237)

Main Contents

1	Rethinking of the Development of Medical Security System in Urban China	(1)
1.1	Rethinking of Incipient Mode of Medical Security System ...	(1)
1.2	Income Distribution and the Distribution Situation	(11)
1.3	Appraisal of Reform Scheme of Basic Medical Insurance System for Urban Workers	(22)
2	Principles and Technical Basis of Delimitation of Basic Medical Insurance	(32)
2.1	Economics Principle	(32)
2.2	Insurance Principle	(38)
2.3	Medicine Principle	(42)
2.4	Sociology Principle	(46)
2.5	Technical Basis of Delimitation of Basic Medical Insurance ...	(50)
2.6	Origin of the Basic Medical Insurance Scheme in Beijing ...	(61)
3	Necessity and Orientation to Establish Supplementary Medical Security	(69)
3.1	Necessity to Establish Supplementary Medical Security	(69)
3.2	Feasibility to Establish Supplementary Medical Security	(77)
3.3	Orientation and Feature of Supplementary Medical Security ...	(83)
3.4	Development Tactics of Supplementary Medical Security	(89)
4	Scheme Design of Supplementary Medical Security System	(106)

Main Contents

4.1	Tentative Ideas of Supplementary Medical Security System	(106)
4.2	Social Supplementary Medical Security	(108)
4.3	Enterprise Supplementary Medical Security	(111)
4.4	Medical Grant for Government Employees	(117)
4.5	Mutual Aid Medical Insurance for Workers	(123)
4.6	Commercial Medical Insurance	(128)
4.7	Social Medical Assistance	(137)
5	Development of Medical Security in Rural China and Its Reform Probe	(146)
5.1	Rethinking of Cooperative Medical System in Rural China ...	(146)
5.2	Reform Probe and Practice of Medical Security in Rural China	(157)
5.3	Trend of Medical Security in Rural China	(169)
6	Comparison of Medical Security Modes of Foreign Countries and Enlightenment	(182)
6.1	Fundamental State of Medical Security Modes of Foreign Countries	(182)
6.2	Comparison of Medical Security Modes of Foreign Countries	(194)
6.3	Enlightenment from the Comparison of Medical Security Modes of Foreign Countries	(198)
7	Appraisal and Feedback of Medical Security System in China	(207)
7.1	Necessity of Appraisal and Feedback of Medical Security ...	(207)
7.2	Appraisal of Implementation of Labor Protection Medical System	(213)
7.3	Survey of Workers' Cognition of Basic Medical Insurance ...	(220)
Reference		(233)
Postscript		(237)

第一章 我国城镇医疗保障发展历程的再思考

第一节 医疗保障制度初期模式反思

一、医疗保障初期模式特征

(一) 研究范畴的界定

医疗保障是一个十分复杂的论题，从不同的角度进行分析，就会有理解差异。

从医疗保障系统来看，其最基本的关系是供需关系。按理说任何社会保障都涉及供给与需求之间的关系，像养老保障涉及养老的需求方和供给方双方关系，但医疗保障的特殊之处却是它涉及两重供求关系，一重是与其他保障相类似的医疗保障提供者和医疗保障需求者之间的关系，即医疗保障机构与被保障对象的关系；另一重则因为医疗保障提供者未必能够直接提供医疗服务，因此医疗保障还涉及医疗服务提供者与医疗服务需求者之间的关系，即医院等医疗服务机构与被保障对象的关系。由于医疗保障的需求者与医疗服务的需求者是同一人，即被保障对象，由此构成医疗保障特殊的三方关系。同时，要使被保障对象的健康得到有效的保障，政府还必须通过政策、法律、行政、经济等手段来协调和保障三方的利益，规范各方的行为。因而，在医疗保障系统中，形成了一种由医疗保障机构、被保障对象、医疗服务提供方和政府组成的三角四方关系（见图 1—1）。我们重点研究第一重的医疗保障供给与需求的关系，即医疗保障制度本身的设计部分，而对涉及医疗服务提供者与需求者部分只在必要时提及，不做深入讨论。