

# 关于医疗保障基金多元监管体系的分析

靳桂萍

(桂林市临桂区医疗保障事业管理中心 广西 桂林 541100)

**【摘要】**伴随着人们生活需求日益广泛,对健康方面的要求更高,极大地推动了我国医疗保障事业的改革发展,但同时也带来了诸多问题。尤其是在医疗保障基金安全方面,近年来频频出现欺诈骗取医疗保障基金的问题,这也体现了医疗保障事业发展与医疗保障基金监管之间存有较大的矛盾。要想推动医疗保障事业的健康持续发展,必须保证医疗保障基金的安全,而这也需要政府、医药机构、行业组织、社会公众等多方面的共同努力。为此,本文先是对我国医疗保障基金监管体系的演变历程进行分析,然后对我国医保基金监管体系现存的主要问题进行分析,最后在借鉴国内外经验的基础上,对完善我国医疗保障基金多元监管体系提出几点建议。

**【关键词】**医疗保障基金;基金安全;监管体系;多元监管

## Analysis on the Multi regulatory System of Medical Security Fund Guiping Jin

(Guilin Lingui District Medical Security Business Management Center, Guilin, Guangxi, 541100)

**[Abstract]** With the increasingly extensive living needs of people, the higher requirements for health have greatly promoted the reform and development of China's medical security industry, but also brought many problems. In particular, in terms of the security of medical security funds, the problem of fraudulently obtaining medical security funds has occurred frequently in recent years, which also reflects the great contradiction between the development of medical security and the supervision of medical security funds. In order to promote the healthy and sustainable development of medical security, we must ensure the safety of medical security funds, which also requires the joint efforts of the government, medical institutions, industry organizations, the public and other aspects. For this reason, this paper first analyzes the evolution process of China's medical security fund supervision system, then analyzes the main existing problems of China's medical security fund supervision system, and finally, on the basis of drawing lessons from domestic and foreign experience, puts forward several suggestions to improve China's medical security fund multi regulatory system.

**[Key words]** Medical security fund; Fund security; Regulatory system; Diversified supervision

在新时代背景下,我国社会中的主要矛盾已经转变为人们日益增长的美好生活需求与不平衡、不充分发展之间的矛盾。在这样的背景下,群众的医疗保障需求日益增长与医疗保障基金运行不稳定、不持续形成了鲜明的对比。据统计,2018年我国基本医疗保险制度覆盖人群达到了13.45亿,医保基金收支规模达到了2万亿元。一方面,我国医保基金收支压力不断增大,另一方面近年来我国欺诈骗取医保基金的事件层出不穷,使得我国医保基金监管面临着较为严峻的形势。2020年2月25日,中共中央国务院出台了《关于深化医疗保障制度改革的意见》,在该意见中,要求建立完善严密且有力的基金监管机制,并始终将保障基金安全作为首要任务开展,构建全领域、全流程的基金安全防控机制,严厉打击欺诈骗保的行为,筑牢医保基金监管的制度笼子。而在医疗保障制度持续深入改革的背景下,要想完善医疗保障基金监管体系,

真正的保障医疗基金的安全,就需要政府、医药机构、行业组织、社会公众等多方面的共同努力。

### 1 我国医疗保障基金监管体系的演变历程

我国基本医疗保险制度已经走过了20多年历程,医保基金则是医保制度的物质基础和底线,我们俗称其为老百姓的“救命线”。随着我国医保制度的不断完善发展,我国医保基金监管体系也逐渐在完善,并取得了良好的效果。

#### 1.1 社会保险监管下的基金监管

伴随着我国社会保险制度的建设发展,我国医保制度建设也不断推进。在这一阶段中,医疗保险的监管是社会保险监管的重要部分,但也因为监管主体单一,主要是依靠政府来进行监管,监管力量薄弱,加之相关的法律法规规范缺失,导致在实际监管中,存在费用审核、查处威慑力不足等多方面的问题。

医疗保险作为社会保险体系中重要构成部分,最

早是由社会保险行政部门及所辖的社会保险经办机构进行医疗保险的行政管理和经办事项。在这一监管模式下，社会保险经办机构与定点医疗机构和定点零售药店签订服务协议，社会保险经办机构依据签订的服务协议来监管医保基金，以及检查和审核参保人员的医疗费用。这一阶段的医保基金监管，主要侧重的是新医保制度能否顺利实施和运行，在监管范围、监管方式及监管力度方面并不足，以致于许多违规的行为出现。

### 1.2 新医改后的基金监管

随着我国医保基金收支规模不断增大，医疗费用日益增长，使得医保基金监管形势愈发严峻，由此还出现了较突出的医保基金浪费的问题。对此，国家持续对医保基金监管进行加码，出台了一系列的政策措施，以及建立了多项管理机制，如内部控制、审计监督、社会监督等。2009年3月17日，中共中央、国务院向社会公布实施《关于深化医药卫生体制改革的意见》，自此新医改启动。而对于新医改背景下的医保基金监管，强调充分发挥社会监督力量，一方面是要定期向社会公布医保基金收支的情况及参保人员医保待遇的享受情况，自觉接受社会各界的监督；另一方面是要不断拓宽社会监督的途径，创新社会监督的方式，充分发挥出各方监督的力量，包括聘请社会监督员、组织专家评审评议、群众举报投诉等。

### 1.3 国家医保局成立后的基金监管

在新一轮的机构改革中，国家医保局成立，由其负责医疗保障基金的监督管理，这意味着各部门分散监管的局面不复存在，新组建国家医保局，将政府监管职责整合统一，医保基金监管体系建设也迎来了新的发展机遇。在这一阶段，在政府的主导下，监管力量愈发多元化，尤其是在强调严厉打击欺诈骗保的态势下，政府监管并不是局限在单一部门，而是由多个部门联合进行查处。同时，行业自律及医疗机构自我管理的意识也不断增强，社会公众也是严厉打击欺诈骗保的氛围中增强了监督意识，形成了强大监督力量，医保基金多元监管体系逐步建立。

## 2 我国医保基金监管体系现存的主要问题

虽然目前我国医疗保障基金多元化监管体系正逐步建立，但医保基金监管的形势仍然较为严峻，在实际医保基金监管工作中，存在诸多问题。

2.1 欺诈骗保基金手段不断翻新，基金监管压力较大

近年来，在利益的驱动下，各种骗保的新手段、新形式也是层出不穷，面对形式多变的欺诈骗保问题，现有的监管体系难以完全监测出各种各样的骗保违规行为，使得医保基金监管的压力较大。深究其因，一方面是因为监管体系还不够完善，使得实际监管中违规行为得不到有效地遏制；另一方面是因为监管方式还有待革新，尤其是在当下信息化时代，在监管技术方面还有待提升，若监管方式仍停留在依靠人来监管，难以做到面面俱到。

### 2.2 政府监管依赖性较大，监管执法资源不足

当前对于医保基金的监管，还未能完全形成长期且有效的监管机制，根本原因一方面在于对政府监管依赖性较大，使得监管主体较单一，两定机构、行业自律、社会监督未能够充分发挥出应有的作用。如由于两定机构责任意识淡薄，不重视自我管理，存在不同程度不同手法的骗保行为；如当前我国行业协会发展正处于起步的阶段，监管力量弱小，监管参与受限等。另一方面在于监管执法资源不足，主要表现为各地医保部门的基金监管人员不足、整体队伍综合素质水平不高、能力不足与繁重的监管任务严重不匹配。

### 2.3 医保基金使用率不高，基金使用合理性监管困难

目前在医保基金管理中，对于基金的使用，是在“以收定支，略有结余”的目标基础上进行监督管理，并且对医院实施预算定额管理的方式。这期间，虽然有一些医院能够达到“以收定支，略有结余”这一管理目标，但是也有的医院为了保障自己的收入，就会想尽办法来增加自己的资金额度，如会在病人看病时，会按照病情严重程度来区分，而对于病情较轻的患者，会建议病人住院观察，并给予患者相应的药物，通过这样的方式来增加自己的定额费用。这样的行为，会使得医疗保险基金支出增加，进而降低医保基金的利用率。目前基金浪费的情况普遍存在，如有的公立医院并未根本改变传统机制，为了追求利益最大化，普遍养成了“以药养医”“以检查养医”的习惯，依靠药品的来补贴收入的问题得不到有效地解决，且参保人员在就诊时，往往存在滥开药、过度检查、过度治疗、不合理收费等现象。而这也体现出了基金使用合理性监管困难。

## 3 医保基金监管的国内外经验借鉴

### 3.1 国际监管模式

3.1.1 美国。美国对于医保基金的监管，采用的

是以市场为主导的信息化监管模式，因为美国是一个联邦制的自由市场经济国家，所以建立的医疗服务体系也是为了服务市场经济。其在医保基金监管上，是以私人医疗保险机构来对医保基金的监管，而政府主管的少数医保项目的医保基金是由卫生行政部门和信托基金会来监管。在这一监管模式中，比较重视诚信体系的构建及作用发挥。

3.1.2 英国。英国对于医保基金的监管，是以政府为主导进行的专业化监管。由政府设立或支持专业机构作为监管主体，并通过内部市场化的竞争机制，来对医疗服务各有关方的行为进行规范。

3.1.3 德国。德国对于医保基金的监管，是以社会为主导进行自治监管。德国构建了以保险为基础的卫生服务系统，这一服务系统的特征是广泛的社会组织参与，更多是依靠行业的自我管理来实现监管。政府监管仅是在基本法律框架下制定有关的医保监管政策，并不会具体参与到医保监管中。所以在整个监管组织体系中，法定医保的协会组织为核心部分。

从国家经验来看，发达国家主要是通过建立多层次的医保监管组织体系来实现医保基金的监管，由于监管主体多元，不仅能扩大监管覆盖的范围，还能有效保障监管的质量。同时，虽然各国政府对医保基金监管的形式不同，但是政府是最早的责任主体。另外，各国对于医保资金的监管，也是以良好的信息化基础来进行监管，为监管提供了必要的技术支持，可实现对医保基金使用的连续性、全面性监管，也有助于提高监管的效率。

### 3.2 国内监管模式

我国上海、天津、宁夏等是医保基金监管深化发展的地区，在监管机构方面，绝大部分地区会在医保经办机构中内设医保监督部门，由其作为主要的监管主体，医保局则是负责医保监管的行政机关；在监管方式上，实现了线上线下结合监管，同时充分发挥社会监督力量，以及积极探索诚信监管和行业自律。

### 4 完善我国医疗保障基金多元监管体系的建议

#### 4.1 立足于国情，结合实际情况逐渐完善

在完善我国医保基金多元化监管体系过程中，我们既要借鉴国际经验，也要紧紧根植于我国国情，充分结合我国社会经济发展状况，坚持按照客观规律来办事。同时，任何国家的医保基金监管体系的建立，并非是一蹴而就的，虽然目前我国医保基金监管仍然

任重道远，但也要结合实际逐渐完善，包括建立健全医保基金监管法律体系、成立专职的监管机构、完备监管人才队伍、充分发挥行业协会力量等，从而不断完善基金监管体系。

#### 4.2 加强信息化建设，采用现代化工具实现智慧监管

从国内外医保基金监管经验来看，现代化监管工具发挥了重要的作用。在完善医保基金多元监管体系时，也要重视加强信息化建设，加快政府数字化转型，可通过“互联网+监管”的模式，来实现全领域、全方位的监管。如在监管方式上，采用AI大数据分析+人工核查线上线下结合的方式进行监管，通过创新监管方式，实现智慧监管，从而提升监管的效率。

#### 4.3 筑牢监管网络，充分发挥监管合力作用

要想提升医疗保障基金监管的效果，需要充分发挥多元主体监管合力的作用，形成以政府主导监管、多部门联合监管、第三方机构专业监管、行业及社会基础监管的医保基金监管网络。具体来讲，首先，按照力量叠加、成果共享的原则，由医保行政部门牵头，调动卫健、药监、公安、审计、纪检监察等多个部门的力量进行联合监管，以此形成大监管的格局。其次，强化第三方监管的力度，明确第三方监管机构的准入条件、法律地位、操作流程、运行模式等，提升监管的专业性，并组建第三方机构监管队伍，以线上线下相结合的方式辅助监管。最后，重视发挥诚信体系与行业自律的作用，未来我国医保基金监管的任务会更加艰巨，应在初步构建医保基金监管体系的基础上，积极探索更加合适的诚信体系与行业自律的医保监管方式，切实发挥这两个社会监管工具的作用，实现对医保基金精细化的监管。

#### 参考文献：

- [1] 汪东霞. 医疗保险基金监管分析 [J]. 中国注册会计师, 2021(02):116-117
- [2] 孙茂升. 医疗保险基金监管思考 [J]. 合作经济与科技, 2020(18):168-169
- [3] 刘梦雨. 创新监管方式 维护医疗保障基金安全 [J]. 中国信用, 2020(07):38
- [4] 尚浩. 试析加强医保基金监管的途径 [J]. 纳税, 2019,13(19):279
- [5] 黄春荣. 探析医疗保险基金的监管机制 [J]. 劳动保障世界, 2019(18):34