

# 浙江省城镇居民基本医疗保险的可持续性分析

李子芹<sup>1\*</sup> 樊小钢<sup>1</sup> 戈文鲁<sup>2</sup>

1. 浙江财经学院财政与公共管理学院 浙江杭州 310018

2. 济宁医学院社会科学部 山东济宁 272067

**【摘要】**从政府财政补偿能力、参保居民缴费能力和医保基金收支情况三个方面分析了浙江省城镇居民基本医疗保险制度的可持续性。浙江省财政实力雄厚,城镇居民收入水平较高,具备较强的缴费能力,能够为城镇居民基本医疗保险的可持续发展提供坚实的物质基础。另外,浙江省城镇居民基本医疗保险统筹基金存在着短期结余过多和长期收不抵支的矛盾。最后,提出了明确政府的财政投资责任,加强基金监管,加快医疗保险立法等措施,来促进制度的可持续发展。

**【关键词】**城镇居民基本医疗保险; 财政支出; 可支配收入; 可持续性

中图分类号:R197 文献标识码:A doi: 10.3969/j.issn.1674-2982.2011.11.012

## Analysis on the sustainability of basic medical insurance for urban residents in Zhejiang Province

LI Zi-qin<sup>1</sup>, FAN Xiao-gang<sup>1</sup>, GE Wen-lu<sup>2</sup>

1. School of Public Finance and Management, Zhejiang University of Finance and Economics, Zhejiang Hangzhou 310018, China

2. Jining Medical University, Shandong Jining 272067, China

**【Abstract】** This paper analyses the sustainable development of basic medical insurance for urban residents in Zhejiang Province, in terms of government's ability to subsidize the insurance, residents' ability to pay the premium and afford health care expenditure, and income and expenditure of insurance funds. Provincial government in Zhejiang Province has the reasonable financial capacity to subsidize the medical insurance. Urban residents in Zhejiang have relatively higher income than other provinces, and therefore higher ability to afford the premium. These factors provide a solid material base for the sustainable development of urban medical insurance. In addition, medical insurance funds for urban residents in Zhejiang Province have excessive balance in the short term, but bear a high risk of running into deficit in a long-term. Finally, the paper puts forward policy recommendations to promote sustainable development of the system. This includes: improving government's responsibility in financial investment, strengthening the supervision of funds, and speeding up the development of medical insurance law.

**【Key words】** Basic medical insurance for urban residents; Financial expenditure; Disposable income; Sustainability

为解决城镇非从业居民的医疗保障问题,2007年7月国务院决定开始城镇居民基本医疗保险试点。浙江省城镇居民基本医疗保险试点以来,参保人数从2007年的91.2万人<sup>[1]</sup>增加到2010年的562.7万人,增加了5倍多;2010年参保率达到了94%。但是,城镇居民基本医疗保险能否发挥自身特点和优势实现健康可持续发展呢?从长远看,能

否始终为广大参保居民减轻疾病负担,保障健康权益?这些问题有待研究。因此,有必要对城镇居民基本医疗保险的可持续性进行分析。

本文关于医疗保险制度的可持续性有两层涵义:一是指制度既能满足当代参保居民的医疗保险需求,保障其基本医保权益,又不损害后代参保居民医疗保险需求的能力,让后代的基本医保权益不受

\* 作者简介:李子芹,女(1985年—),硕士研究生,主要研究方向为社会保障。E-mail:liziqin2010@163.com

当代人的侵犯;二是指制度能够保持发展后劲,确保制度能够持续发展下去,在保持医疗保险资源永续利用的前提下,实现社会医疗保险的健康与良性发展。

## 1 浙江省城镇居民基本医疗保险财政补偿能力分析

一项制度的顺利、有效实施和可持续发展关键在于主体责任的明确和到位。<sup>[2]</sup>在城镇居民基本医疗保险的建设和发展过程中,如果政府财政责任缺失,不能够承担起相应的财政补偿责任,该制度就会难以持续和发展。但是,该制度明确规定了政府在筹资中的财政补偿标准,并且随着制度的不断推进,补偿额度不断提高。

近年来,浙江全省财政收入稳步增长,与经济发展基本协调。浙江省经济连年保持平稳较快发展,经济实力雄厚且处于全国领先地位,全省财政收入也连年增加(表 1)。2010 年,财政一般预算总收入 4 895 亿元,比 2009 年增长 18.8%;地方一般预算收入 2 608 亿元,比 2009 年增长 21.7%,增速分别比 2009 年提高 8.3 和 10.9 个百分点。<sup>[3]</sup>浙江省着力打造“民生财政”,2006 年将新增财力用于民生的比例达到 72%;2008 年,尽管受到国际金融危机的冲击,但这一比例依然达到 72.2%;到 2010 年提高到 75%。<sup>[4]</sup>用于医疗保障方面的财政支出也不断增长,新增城镇居民基本医疗保险参保人数 40 万,城镇居民基本医疗保险最高支付限额提高到当地居民平均可支配收入的 6 倍左右;城乡公共卫生服务项目经费标准达到人均 20 元以上;积极推进城乡医疗保障体系建设和卫生事业发展,全省医疗卫生支出增长 41.2%。<sup>[5]</sup>另外,浙江省各地财政用于城镇居民基本医疗保险的财政补偿高于中央政府的要求,且投入比重不断增加。在试点之初,中央政府要求财政补偿每人 40 元/年,从浙江省各地的试点方案来看,其财政补偿标准都高于这一额度,如湖州规定成人每人 100 元/年,未成年人和学生是 70 元/年;衢州规定不得低于每人 80 元/年;金华规定未成年人和学生是每人 70 元/年,其他 140 元/年。因此,浙江日益殷实的财政能够为城镇居民基本医疗保险的可持续发展提供坚实的物质保证和经济基础。

表 1 2003—2010 年浙江省财政收支情况

年份	财政总收入(亿元)	地方财政总收入(亿元)	地方财政总支出(亿元)	地方财政总收入占财政总收入的比例(%)
2003	1 468.89	706.56	896.77	48.10
2004	1 805.16	900.99	1 062.94	49.91
2005	2 115.36	1 066.60	1 265.53	50.42
2006	2 567.66	1 298.20	1 471.86	50.56
2007	3 239.89	1 649.50	1 806.79	50.91
2008	3 730.06	1 933.39	2 208.58	51.83
2009	4 122.04	2 142.51	2 653.35	51.98
2010	4 895.00	2 608.00	3 207.88	53.29

数据来源:2003—2010 年《浙江统计年鉴》和 2010 年浙江统计公报。

## 2 浙江省城镇居民基本医疗保险参保居民缴费能力分析

### 2.1 城镇居民收入稳步增长,完全有能力支付城镇居民基本医疗保险参保费用

2000 年以来,浙江城镇居民可支配收入水平连年居全国前列,2010 年实际增长率高达 10.4%,居全国第 3 位。<sup>[3]</sup>从收入分组来看,各分组户的人均可支配收入持续增加,且高于全国水平,例如,2009 年“最低收入户”组中浙江省城镇居民人均可支配收入为 7 845 元,远远高于全国的 5 253 元;“中等收入户”组中,浙江省为 20 796 元,而全国为 15 400 元;“高收入户”组中,浙江省为 37 809 元,全国为 28 387 元(表 2)。浙江统计年鉴显示,平均每一个人就业者负担人数大约 2 个,从浙江省城镇居民基本医疗保险政策看,各地区个人缴费标准比较高的是每人每年 500 元左右,这样每个家庭每年需要缴纳的医保费是 1 000 元,即使按照杭州的筹资标准每人每年 900 元,一个家庭每年需缴纳 1 800 元,这样的缴费即使对于“低收入户”家庭也不会构成威胁。由此,浙江城镇居民完全有足够的医疗保险支付能力参加城镇居民基本医疗保险。

### 2.2 城镇居民收入存在较大差距,影响城镇居民基本医疗保险的公平与可持续性

2009 年,“最高收入户”的人均可支配收入为 64 240 元,是“最低收入户”7 845 元的 8 倍多,是“中等收入户”20 796 元的 3 倍多;“高收入户”为 37 809 元,是“最低收入户”的 4.8 倍,是中等收入户的 1.8

倍(表2)。政府应该加大对低收入者的财政补贴,保障其基本的医疗保障权,避免城镇居民基本医疗保险“保富不保穷”,保证制度的公平性及可持续性。

表2 2004—2009年浙江省城镇居民人均可支配收入(元)

项目	2004	2005	2006	2007	2008	2009
总平均	14 546	16 906	18 265	20 574	22 727	24 611
最低收入户	4 689	6 470	5 423	6 347	7 278	7 845
低收入户	7 051	8 764	8 474	9 533	10 705	11 444
中等偏下户	9 322	10 838	11 427	12 911	14 263	15 371
中等收入户	12 708	14 468	15 370	17 219	19 294	20 796
中等偏上户	17 663	19 265	20 798	23 518	26 113	28 028
高收入户	23 402	23 867	27 951	31 342	35 252	37 809
最高收入户	35 247	41 033	44 544	51 555	60 528	64 240

数据来源:2004—2009年《浙江统计年鉴》。

### 3 浙江省城镇居民基本医疗保险基金收支分析

城镇居民基本医疗保险基金是参保居民看病就医的重要保障,关系到所有参保人员的身心健康,关系到制度的可持续发展。因此,也有必要对城镇居民基本医疗保险基金的收支情况进行分析,从而考核制度的可持续性。

#### 3.1 从近期看,基金规模不断扩大,互助共济和抵御风险能力持续增强

2007—2009年,浙江省城镇居民基本医疗保险基金收入和支出分别从1.7亿元和0.5亿元增加至24.48亿元和16.79亿元(表3)。由此,基金存在较高的结余,年末基金累计结余从2007年的1.1亿元增加至2009年的9.11亿元,这增强了基金抵御风险的能力,保障了制度的可持续性。

表3 2007—2009年浙江城镇居民基本医疗保险基金收支情况(亿元)

项目	2007	2008	2009
基金收入	1.7	5.7	24.48
基金支出	0.5	3.3	16.79
基金累计结余	1.1	3.6	9.11

数据来源:2008—2009年《中国劳动与社会保障统计年鉴》和浙江城镇居民基本医疗保险专项审计调查结果公告。

#### 3.2 从长期看,基金支出将不断增加,在未来可能会出现“收不抵支,医保赤字”的情况

有学者认为,医保基金不宜结余过多,否则参保者无法享受到适当的医疗保障,结余过多是一种浪

费。社会保险的根本目的,在于汇集所有民众的医疗费用,分摊患病者医药费用的风险,因此,医疗保险应属于一种现收现付的制度,即大部分当年筹集的参保费应该用于支付参保者当年的防病、看病、治病。<sup>[6]</sup>所谓“取之于民,用之于民”,大量医保基金结存下来,是非常严重的低效率。学者也认为,医保基金应该当年收支平衡,不应该有过多结余,也不能用于投资。<sup>[7]</sup>但是,我们不能笼统地说基金结余过多,盲目乐观而忽视存在的潜在风险。城镇居民基本医疗保险基金结余率较高,主要原因是政策刚刚试点起步,没有现成的经验可供参考,医保管理机构尚缺乏控制基金风险的经验,正处在“摸着石头过河”的探索中。因此,不能盲目下结论,如果从基金纵向平衡的角度出发,目前“现收现付”模式下的基金结余只不过是表象,而未来的收不抵支才是比较严重的问题。人口老龄化程度的加深,预期寿命的延长,疾病谱的变化,医疗费用的快速增长,再加上城镇居民基本医疗保险参保人员结构具有“一老一小”的特征,即参保结构老龄化,都将导致城镇居民医保统筹基金支出的较快增加,使得老年参保居民在其未来的医保缴费不能弥补其医保支出,出现收支缺口,这就是医保体系未来的债务,称之为隐性债务。

目前,因为坚持自愿参保原则,城镇居民基本医疗保险的参保人员结构不合理,表现为“两头大中间小”的特征,即老年参保居民占较大比重,而身体健康的其他城镇非从业居民比重较小,而老年人又是一个极易患病伤残的特殊群体,尽管在不同类型的参保人员中,老年居民的筹资标准最高,其中杭州最高为每人每年900元,但是从长远来看也避免不了城镇居民基本医疗保险的基金缺口问题,即隐性债务问题。

有研究运用多元线性回归方法,对上海市2007—2050年医疗保险基金收支额进行预测,指出医疗基金收支额呈逐年递增的趋势,且支出增长比收入增长快,2041年的医疗基金收入和支出分别达到1 036.00亿元和1 036.19亿元,支出首次超过收入,医疗基金将入不敷出,到2050年,基金赤字将达到38.17亿元。<sup>[8]</sup>可见,医保基金并没有当前情况反映的那么乐观,短期结余并不意味着长期富足。长远来看,医保基金将处于“收不抵支”的状态,即使唐

幼纯等关于上海医保基金收支额的预测是基于往年职工医保基金数据,预测的是未来职工医保基金数据,不同于城镇居民基本医疗保险基金,但是两者面临同样的外部环境:人口老龄化、医疗费用快速增长、疾病谱的变化及相同的定点医疗服务机构等,因此,其预测结论具备参考价值,而且预测的 2007—2010 年的数据情况与实际情况基本吻合。

### 3.3 从实践看,部分地区确实出现了基金支付能力不足的现象

浙江省在 2010 年上半年对全省城镇居民基本医疗保险进行了专项审计调查,调查结果显示:有 14 个地方当年基金出现赤字,个别地方甚至出现了累计赤字的情况,当年基金出现赤字的地方占全部调查单位的 17%。<sup>[9]</sup> 据统计,杭州市本级 2008 年和 2009 年城镇居民基本医疗保险基金收入包括个人缴费、财政补助、利息收入及其他收入共 31 522 万元,而基金合计支出为 34 776 万元,基金缺口为 3 254 万元;温州瑞安市 2010 年 4 月末城镇居民基本医疗保险基金收入 816.84 万元,实际支出达到了 1 036.70 万元,基金缺口为 219.86 万元;嘉兴海宁市,2009 年末累计结余 0.04 万元,而 2008 年当期结余为 -19.37 万元,2009 年当期结余 -8.35 万元。

为什么城镇居民医保基金会有那么高的赤字? 本文认为主要有以下几个方面的原因:第一,目前人口老龄化趋势日益明显,疾病谱有较大的变化,加上城镇居民基本医疗保险的参保对象中老年人居多,这部分群体患病率较高;第二,部分地区参保率不高,参保人数较少,不符合“大数法则”,如温州瑞安市,2009 年应参保人数为 7.60 万人,但实际参保人数为 2.45 万人,其参保率仅为 32%;第三,参保人群受益率较高,根据政策调整要求,各地基金报销比例、最高支付限额都在不断提高,增加了基金支出;第四,道德风险的存在,有来自供方的,也有来自需方的;第五,存在“重复参保、重复享受”的情况,浙江省各地城镇居民医保和城镇职工医保、新农合之间有重复参保人员,重复参保意味着重复享受、多头报销,这额外增加了医保统筹基金支出,相关资料显示,截至 2009 年末,全省各地重复参保人员达 31.41 万人,占全部参保人数的 2.8%,在重复参保人员中有 2 165 人多头报销,多头报销基金额为 111.97 万元。<sup>[9]</sup>

## 4 结论与建议

### 4.1 结论

首先,浙江省发达的经济为城镇居民基本医疗保险提供了雄厚的财政补偿基础,保证了制度的统筹基金来源,同时增强了制度的吸引力,吸引广大居民参保,因此,浙江省连年增加财政补偿标准为制度的可持续发展提供了坚实的物质基础。

其次,参保居民的缴费能力是浙江城镇居民基本医疗保险得以持续发展的前提。浙江省城镇居民不断提高的收入水平使其完全具备医疗保险支付能力,使其个人或其他家庭成员参保成为可能,这有助于参保人数增加和参保率的提高,进而有助于统筹基金收入的提高,从而保障了参保居民的医保待遇。

最后,城镇居民基本医疗保险基金收支情况对制度的可持续发展至关重要,但是浙江省城镇居民基本医疗保险基金存在着短期结余过多和长期收不抵支的矛盾,医保基金的大地区平衡掩盖了小地区的不平衡,基金累计结余的平衡掩盖了当期的不平衡,为此,相关部门应该采取相应措施,注重城镇居民医保基金的长期平衡,而不是单单纠结于现收现付模式下的当期收支平衡,否则制度的可持续性将受到严重的威胁。

总之,政府财政补偿能力、参保居民的缴费能力、医保基金的收支情况共同影响着浙江城镇居民基本医疗保险制度的可持续发展。

### 4.2 政策建议

第一,发挥政府职能,明确财政投入责任,建立长期有效的补助机制;第二,医保政策向收入水平低的弱势群体倾斜,保证其公平地享受医疗保险服务;第三,建立城镇居民基本医疗保险基金的保值增值和基金预警机制,加强基金监管,保证基金安全;第四,探索城镇居民基本医疗保险的筹资模式,建立长效筹资机制;第五,加快医疗保险立法,加强法制化管理,保障制度执行过程中能够有法可依、有法必依,能够健康有序的发展;第六,加强各项医疗保障制度间的有效衔接与整合,建立覆盖城乡居民的医疗保障体系。

### 参 考 文 献

[1] 中国劳动与社会保障统计年鉴 2009[M]. 北京:中国劳

动社会保障出版社, 2008.

- [2] 唐楚生, 李小英, 彭军. 浅谈新型农村合作医疗可持续发展的实现条件[J]. 广东海洋大学学报, 2009, 29(2): 15-19.
- [3] 2010年浙江省国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. (2011-02-10) [2011-07-09]. <http://www.zhejiang.gov.cn/gb/zjnew/node3/node22/node170/node406/node6083/userobject9ai122219.html>.
- [4] 浙江省“十一五”期间新增财政收入七成用于民生[EB/OL]. (2011-02-01) [2011-07-09]. [http://www.gov.cn/gzdt/2011-02/01/content\\_1797418.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2011-02/01/content_1797418.htm).
- [5] 2010年浙江省财政支出增量中用于民生的比重达75% [EB/OL]. (2011-09-27) [2011-10-09]. [http://www.zj.xinhuanet.com/newscenter/2011-09/29/content\\_](http://www.zj.xinhuanet.com/newscenter/2011-09/29/content_)

23801899.htm.

- [6] 顾昕. 全民医保的新探索[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2010.
- [7] 1.9亿社保基金缩水召唤法律治理[EB/OL]. (2010-06-10) [2011-07-09]. [http://www.chinalnn.com/Html/Article/Class77/Class82/82\\_230220\\_P3.html](http://www.chinalnn.com/Html/Article/Class77/Class82/82_230220_P3.html).
- [8] 唐幼纯, 张颖芳. 医疗保险基金预测及其分析[C]. 2007年社会保障国际学术论坛, 2007.
- [9] 全省城镇居民基本医疗保险专项审计调查结果公告[EB/OL]. (2010-10-12) [2011-07-09]. [http://www.zjsjt.gov.cn/art/2010/10/12/art\\_123\\_150227.html](http://www.zjsjt.gov.cn/art/2010/10/12/art_123_150227.html).

[收稿日期:2011-07-09 修回日期:2011-10-12]

(编辑 薛云)

· 信息动态 ·

## 世界银行:建设世界一流大学远比许多国家估计的复杂

2011年10月6日,世界银行发布的高等教育研究报告《通向学术卓越之路:创建世界一流研究型大学》建议,在一个依赖先进的创新与知识来推动增长与财富的全球经济中,中低收入国家在实现国民普遍能够接受高等教育之前,应当抵制创建世界一流大学以赚取研究收益和追逐全球声誉的诱惑。报告指出,研究型大学有三个共同特征:高度集中具有天赋的教师和学生,资金投入巨大以及战略愿景和领导力。

### 1 高度集中具有天赋的教师和学生

世界一流大学拥有的学生和教师不局限于大学所在的国家,这可以确保这些大学吸引到最具天赋的人才,敞开心怀接受新的理念和方法。世界一流大学在寻求人才的过程中,招收和聘用了大批的外国学生和教师。在这方面,世界一流大学成功地调动国内外各种学术人才,使其知识联网能力有可能实现最大化。

### 2 资金投入巨大

报告认为,创建和运作世界一流大学投入巨大。例如,2007年末,沙特阿拉伯宣布计划投入100亿美元新建一所研究院;巴基斯坦计划未来几年在工程学、科学、技术学领域三所新建大学各投入7.5亿美元;康奈尔大学2002年在卡塔尔建立医学院投入了7.5亿美元。拥有大量经费和国际声誉形成了一个良性循环,使这些精英大学得以吸引更多一流的教

授与研究人员。

### 3 愿景和领导至关重要

虽然大量资金投入和吸引全世界出类拔萃的学生和教师有助于加强一个国家创建世界一流大学的努力,但战略愿景和领导也至关重要,否则这个国家创建世界一流大学的愿望就会落空。报告指出,世界一流大学只有在鼓励竞争、不限制科学质疑与学术自由,提倡批评思维、创新与创造力的环境中才能兴旺发达。此外,拥有充分自治权的大学由于不受官僚主义繁文缛节和外部强加的标准约束,毫无制约他们的法律法规,也使他们更具灵活性,从而能够灵活地管理资源,快速回应快速变化的全球市场需求。

报告认为,并非所有国家都需要建设综合性的世界一流大学,至少在最基本的高等教育需求没有满足之前没有这种必要。对于许多国家来说,先把重点放在建设最好的全国性大学上面,将会受益更大。例如,在撒哈拉以南非洲地区,建立能够提供高质量教育并从事相关应用研究的更高层次的研究型高校可以发挥关键作用,培训熟练掌握最新技术的技能工人并将这些技术应用于产业以制造更多种类的产品,将赢得全世界的顾客。

(来源:世界银行网站)