

河北省构建高质量医保监管体系的路径分析

刘洪锋¹, 降艳琴¹, 杜志强²

(1.石家庄邮电职业技术学院, 河北 石家庄 050031; 2.河北省审计厅, 河北 石家庄 050051)

摘要: 医保基金始终是社会关注热点问题, 不仅是保障国民健康的重要指标, 也是稳定社会发展的重要机制。本文立足于河北省医保基金监管的现状, 全面分析了实务工作中存在的主要问题和具体制约因素; 并在充分总结借鉴先进医保基金监管经验启示的基础上, 针对性提出了构建高质量医保基金体系的实施路径, 对于推进河北省医保基金监管工作发展具有一定的现实意义和参考价值。

关键词: 河北省; 医保基金; 高质量监管

【DOI】10.12231/j.issn.1000-8772.2022.11.148

1 河北省医保基金监管现状分析

1.1 现行的医保基金监管体系

2018 年国家医保局挂牌成立, 标志着医保基金以往九龙治水、各家分管的局面结束, 政府行政监督职责得到统一和强化。总体来看, 目前的医保基金监管仍然属于行政监督为主, 社会监督为辅的政府主导模式。

行政监督方面, 2019 年开始执行《河北省医保基金监管办法》。该办法明确规定医保基金监管工作由医保部门牵头, 负责协同监管的部门包括卫生健康、市场监管、公安、财政、税务、审计部门等等。具体来说, 医保行政部门重点负责行政区域内医保服务的监管工作; 医保经办机构重点负责医保基金的筹集、结算、支付以及与两定机构签订服务合同。财政部门对所辖区域内医保基金的收支、管理、结余、存管进行监督; 税务部门监督检查所辖区域内企业医保费用缴纳情况; 审计部门有权对所辖区域内医保基金的收支进行检查监督。实际工作中, 受制于部门协调分工, 监管人员专业素质, 监管技术手段等多方面因素的叠加影响, 综合监管效应尚未完全形成, 医保基金行政监管效率有待进一步提升。

社会监督方面, 是作为行政监督的补充, 目前河北省医保基金的社会监督主要是通过新闻媒体以及网络渠道不定期进行数据信息披露方式。此外, 2016 年发布的《河北省基本医疗保险服务监督管理办法》中明确指出构建社会监督体系的重要性, 强调建立举报、投诉制度, 并建议成立社会监督委员会, 重点吸纳第三方专业人士以及社会各界代表。该委员会被赋予相应的权限, 能够定期对医保基金管理服务实施社会监督。结合工作实践来看, 整个社会监督体系尚处在发展过程中, 还没有完全发挥作用。

1.2 医保基金监管实践中困境及原因分析

1.2.1 医保基金监管方面法律体系需要进一步健全

我国 2011 年发布《社会保险法》, 在规范医疗保险服务行为、确保医保基金安全运行方面发挥了积极作用, 但

是, 其主要内容是对医保基金的征缴、支付以及监督管理方面的宏观要求, 原则性强一些, 实操性弱一些。随着医保事业的快速发展, 基金规模越来越大, 医保基金监管工作难度也逐渐加大, 亟需制订可操作性强、内容更为细化的法律文件支撑医保基金监管工作。2019 年河北省颁布省政府令《河北省医保基金监管办法》。该办法对医保基金监管领域的各项工作进行了顶层设计, 具有较强的指导性, 意义重大。结合医保基金监管工作现状来看, 还需要进一步制订更为完善、细化的法律规定以指导工作实践。

1.2.2 医保基金监管力量相对有限, 制约了监管效能

医保基金监管工作牵涉面广、业务复杂, 对专业胜任能力要求较高。实际工作中, 各地医保部门基金监管人员不足、水平参差不齐, 难以对全省诸多定点医疗机构和庞大参保人群进行全过程、全天候、全链条实时监控, 容易造成监管内容单一、监管指标不完善、监管效率较低等问题, 难以形成有效的监督和震慑力, 这种问题在乡镇表现尤为明显。一般而言, 医保基金监管人员配置比例, 国际惯例为 1:10000。河北省城乡医保整合改革后, 取消了乡镇卫生院医保代办机构资格, 相关工作人员较少。因此, 监管队伍人手不足亦成为困扰医保监管效能充分发挥的掣肘, 急需解决。

1.2.3 医保基金多部门监管合力尚未形成

根据国家相关规定, 河北省开始对医保基金实施多部门协同监管、联合检查、联合惩戒制度, 以期提高监管质量。实际运行中, 仍然存在一些不可忽视的问题, 致使监管合力尚未完全形成。一是部门之间职责界定不够清晰, 职能交叉或缺失, 信息数据不能做到完全共享互通, 多个部门似乎都有责任, 似乎又都无责任。二是缺少刚性的责任追究机制, 容易造成造成有的部门或有的职能履行不到位, 不能形成部门合力, 容易造成短板缺项, 影响整体执法效能。因此, 还需要进一步健全综合监管制度, 强化部门间协同配合, 形成监管合力。

1.2.4 医保基金社会监督尚未充分发力

积极吸纳社会力量参与医保基金监管,使得政府监督、社会监督、舆论监督三方有机结合,协同发力,是国际上通行做法。现行医保基金监管体系下医保部门承担“运动员”和“裁判员”双重身份,行政监督强大,但容易忽视其他监管主体的发挥。比如,医保基金违规行为的投诉举报制度,受制于人手不足、流程复杂等诸多因素,实时受理、及时处理的设计初衷,实际上难以完全做到。再如,基于信息数据安全考量,医保基金的经营数据和管理数据信息尚未完全对外开放,这就使得新闻媒介、社会中介机构、相关科研院所等诸多社会监督机构无法获取足够的信息数据,社会监督体系不能充分发力。

1.2.5 医保基金智能监管能力有待加强

随着我国全民医保时代的到来,医保基金业务数据量越来越多,面对如此海量的信息数据,仅仅依靠有限人工显然无法完成预期监管目标。因此,积极利用新一代信息技术,加快基金监管的信息化、智能化建设进程就显得尤为重要。目前我省建成了省一级医保监管数据平台。通过该平台,基本实现了签订医疗服务协议的医疗机构、零售药店等基本医疗服务数据和参保人群的就医、购药数据的收集整理;但是基于医保大数据深度挖掘、大数据辅助分析等智能化应用能力还有待提升。基金监管信息化、智能化建设仍然任重道远。

2 国外医保基金监管的经验启示

一般来说,高质量医保基金监管体系往往需要多元化的监管主体参与,需要创新监管方式,以下是对国外医保基金监管先进做法的梳理总结,具体如下:

2.1 国外医保基金监管制度

2.1.1 美国医保基金监管模式

政府公共医疗保险计划、私营健康保险计划和管理式医疗是美国的医疗保险体系的三大板块。美国医保基金监管采取多元监管模式,基金的所有权、经营权、监管权分别归属不同机构或组织,实现独立行使。具体来说,联邦社会保险总署负责行政监管,具体包括计划安排和政策制定。经营监管则是政府开设医保基金专户,专款专用,避免出现基金被挤占、挪用的现象,社保信托基金托管委员会专门负责此事。社会监管一般由企业或者社会中介组织负责,具有独立性,能够单独决策。总体而言,美国模式下,三方之间相互监督,相互制约,相互合作,共同承担医保基金运行、监管的职责,成功避免了单方面违规操作行为,值得我们认真思考借鉴。

2.1.2 英国医保基金监管模式

英国实行的是以国家卫生服务体系为主,社会救助和商业健康保险为辅助的医疗保险模式。基本操作流程如下:英国政府首先制定严格组织机构筛选程序,按照商业招标模式,对提出申请的商业保险公司的业务资质、财务状况、商业能力等进行审查评价。其次,审查通过的商

业保险公司负责提供高质量的健康保障,以高效的评估与规划、承包与采购、绩效管理、第三方公众参与等方式,不断优化医疗资源的配置,不断提升医保体系的运作效率,改革取得了初步成效。

2.2 国外医保基金监管经验启示

2.2.1 实行管办分离,重新确定政府职能

美国、英国的医疗保险监管模式具有相似特点。美、英模式下政府都是主要负责制定医保相关政策,对第三方机构进行审核考察,本身不直接参与医保事务管理。这种管办分离,促成政府部门、公立医院、第三方机构各司其职,各负其责,推动医保事业不断发展。

2.2.2 协调平衡各方利益,实现监管主体多元化

美国、英国都是借助第三方机构来发展公共卫生服务事业。美国模式,委托社会中介机构进行中介服务,独立的社会中介机构负责公共医疗保险单据审核、费用支付。英国模式,则是由政府向大型商业保险公司购买医疗服务。英美模式共同点即是国家公共卫生服务实现市场化、社会化,政府与保险公司、社会中介机构等第三方机构之间形成多元化契约合作模式,从而推进医保基金安全、持续运行。

3 河北省构建高质量医保基金监管体系的路径分析

3.1 构建高质量医保基金监管体系基本原则

3.1.1 坚持完善法制、依法监管原则

高质量医保基金监管体系需要完善的法律支撑,从而能够明确责任界限,明确监管依据,明确监管范围,进而保障基金监管工作合法性、公平性。当前我国的医保基金监管方面的法律体系还处在积极建设、不断完善阶段,需要进一步加强,以适应我国医保事业的快速发展。

3.1.2 坚持政府主导、多元化参与原则

我国医保基金制度具有典型中国特色,包括了医保代理人机制和公立为主、民营为补充的医疗服务供给机制,涉及到医、患、保三方博弈。因此,基金监管工作必须坚持政府主导地位,确保医保基金的公益性质能够惠及广大社会公众,同时又要坚持多元化参与,充分发挥社会监督的强大力量,扩大监管覆盖率,保障监管质量。

3.1.3 坚持联合执法、协同监管原则

医保基金工作牵涉面广,业务复杂,利益链条较长。实现高质量的医保基金监管就必须坚持联合执法、协同监管原则。通过加强部门联动,建立联合执法、联合惩戒机制,逐步形成医保基金监管无缝衔接工作机制。

3.1.4 坚持惩戒失信、激励诚信原则

高质量的医保基金监管必须坚持惩戒失信、激励诚信的原则,强化监管执法力度,打造严惩欺诈骗保、重罚违法违规行为的高压态势,形成不敢骗、不能骗、遵纪守法的良好氛围。

3.2 构建高质量医保基金监管体系的具体路径

3.2.1 组建专业监管执法队伍,提供人力保障

落实医保监管工作需要强大的人力资源保障,建设一支综合素质优良、专业素质过硬的职业化监管队伍亦是基金监管工作的重点。基于医保监管工作的高度复杂性、专业性以及欺诈骗保手段隐秘、难以识别等情况,积极提升监管队伍的专业能力,不断扩大监管范围和监管深度,就尤为重要。

具体而言,高素质监管执法人员可以通过外部引进、内部培养两条路径实现,其专业能力包括但不限于以下内容:熟练掌握医疗、医药、财务、信息技术等专业知识;熟悉医疗机构日常运作和药品管理;具有良好沟通交流能力,善于宣传政策、化解问题;具有高水平的信息化应用能力,能够熟练操作各种信息化、智能化系统。

3.2.2 加紧完善监督检查制度,提高执法力度

我国从1998年开始建立医保制度,发展时间比较短,鉴于基金监管机制不够健全,医保基金本身业务比较复杂,医务人员和参保人员的道德风险等多种因素相互叠加,这就造成欺诈骗保问题的普发性和频发性。医保基金监督检查工作,必然具有长期性、艰巨性的特点。

具体而言,积极打造系统、全面、高效的监督监察体系,日常稽查、专项稽查、飞行检查、重点稽查以及“双随机一公开”检查等多种检查方式结合使用;有效增强监督检查的针对性和有效性,助力监督检查实现全覆盖、高效率和公平公正。同时,充分发挥第三方的力量,有意识使用财务、医药、信息技术、人工智能、审计等领域的专业人才。这样既能补充医保监管人手不足,又能提升监督检查的专业性和公正性,实现基金监管效能最大化。

3.2.3 优化社会监督体系,充分发挥社会监督效能

社会监督是高质量医保监管体系的重要组成部分。积极引导社会公众加入医保监管行列,是国际通行做法。通过激励和引导社会公众参与医保基金监管,形成行政监督、社会监督、舆论监督相辅相成的良性互动,便于形成监督合力。

具体而言,积极改进现行的欺诈骗保行为举报奖励制度,细化工作流程,提高工作效率,提高举报奖励金额,引导社会公众积极参与,形成全民参与、人人监管的良好氛围。同时,持续开展打击欺诈骗保的宣传教育活动,围绕群众诉求和关切,利用新闻媒体,官方网站、微信、微博、抖音等各种宣传渠道,宣贯欺诈骗保案件的查处成果,营造自觉遵守医保法律法规、全力保护医保基金安全的良好氛围,逐步培养社会公众自觉参与医保基金监管的责任和担当。

3.2.4 加强医保基金监管信息化、智能化水平

随着大智移云等新一代信息技术广泛应用,医保基金监管进入了智慧监控时代。智慧监控是将人工智能技术和医药学医保知识库、规则库进行了有效结合,能够对医保大数据实现了自动采集和智能分析,实现了全环节、全流程、全场景、全覆盖监控,从而显著提高基金监管效能。

具体而言,河北省应结合本省实际,对原有的省级医保基金监管平台进行智能化升级,有效发挥智慧监控的作用;充分利用大数据理念、技术和资源,将传统的事后监管扩展至事前、事中、事后全覆盖的全流程监管;从而以基金监管手段智能化,助力实现基金监管效能的最大化。

3.2.5 深入探索综合监管,实施多部门联合执法

根据国务院发布的《关于推进医疗保障基金监管制度体系改革的指导意见》等相关文件精神,充分考虑国内其他地区先进做法,基于医保管理服务特点,积极构建医保、卫生健康、市场监管、公安、财政、审计、纪检等多部门在内综合监管体系,以实现基金监管全链条无缝衔接,势在必行。

具体而言,明确划分各部门监管职能职责界限,避免职能交叉、责任不清;同时,为避免悬空效应,最好建立可操作性强的绩效考核制度和责任追究制度,实行刚性督导,促进相关部门履职尽责。同时,着力推进各部门之间的沟通协调、相互支持;通过设立专门机构负责信息共享、工作协调等事宜,营造联合打击欺诈骗保的有力态势,最终形成综合监管合力。

4 结束语

总之,医保基金制度是我国基本社会保障制度的重要组成部分,关系着每一个人的切身利益,同时又是维护经济发展和社会稳定的“压舱石”,加强医保基金监管意义重大。为了保障医保事业的长效发展,积极构建高质量医保基金监管体系,着力提高监管效能和监管质量工作始终在路上。

参考文献

- [1]陈琳.医保基金智能监管模式探讨[J].经济管理文摘,2021(19).
- [2]何丽梅,陈仰东.大连市加强医保基金行政监管的实践与思考[J].中国医疗保险,2020(04).
- [3]马明清.浅析新时代医保基金运行中存在的问题及解决对策[J].农村经济与科技,2020(10).
- [4]吴雅娟.基于国外医保基金监管经验的我国医保基金监管完善对策研究[J].企业导报,2016(10).

作者简介:刘洪锋(1980-),男,汉族,河北枣强人,本科,副教授,研究方向:会计、审计领域教学与研究;降艳琴(1980-),女,汉族,河北宁晋人,研究生,讲师,研究方向:会计、税务领域教学与研究;杜志强(1979-),男,汉族,河北鹿泉人,研究生,高级审计师,研究方向:政府审计理论研究与实践工作。