

二十年探索只为实现“三赢”蓝图 他亲历了医保管理“株洲模式”的成功

——本报记者专访市人社局副局长陈志鸿



▲陈志鸿(右一)向市民宣传“打击骗取医保”知识 通讯员供图

人物档案

姓名: 陈志鸿
年龄: 54岁

人物简介: 从参加工作就跟医疗保险结下不解之缘,从市医疗保险服务中心统筹基金管理科科长、市医保处副处长、处长,到如今分管医保的市人社局副局长,作为株洲医保政策的探索者,陈志鸿亲历了二十年株洲医保模式的建立、发展、完善——从劳保医疗到职工基本医疗保险,从城镇居民医保的建立到居民医保、新农合“二合一”并轨,从手工报销到跨省异地结算,解决了参保人垫支、跑腿的困难,为医保管理“株洲模式”的创立倾注了心血、贡献了智慧。

成功探索 率先助推医疗保险市级统筹 和困难企业基本医疗保险试点

如果说株洲医保制度改革有历史坐标,那么1999年的变革性发展不得不提。

“这一年,株洲机关、团体、企事业单位职工纳入城镇职工医保体系,结束了运行几十年的公费医疗和劳保医疗体制。”陈志鸿向记者打开了改革记忆的话匣子。

在此之前,我国实行公费医疗和劳保医疗制度,单位为职工和职工子女支付医疗费。然而,许多单位因支撑不住大锅饭式的福利开销,医疗报销单如滚雪球般越积越多,效益不好时就打“白条”。

上世纪90年代末,株洲企业迎来破产和改制潮,“分灶吃饭”无法实现社会调剂,过去的劳保制度弊端日益显现。1999年,株洲开始实行城镇职工基本医疗保险制度,逐步将企事业单位和机关干部职工纳入医保体系。

不过,医保初现曙光,却又陷入困境。当时株洲许多工矿企业负债累累,企业和职工拿不出钱来缴纳医保费。为了配合全市企业改制,当时的市劳动保障局决定进行困难企业职工医保试点。

陈志鸿和医保处干部接受任务后,一家一家地走访困难企业,宣传医保的意义和作用。积极牵头争取财政支持,将全市815家困难企业5.03万名退休人员全部纳入医疗保险范围,防止老百姓因病返贫、因病致贫。

2002年,株洲在全省率先对市困难企业进行基本医疗保险试点。到2012年,经过10年的努力,株洲城镇职工基本实现了“人人有医保、家家有保障”。

一次次成功探索,让陈志鸿等株洲医保人尝到了“甜头”。此后近十年,医保管理“株洲模式”在陈志鸿的倡导和探索下,已粗具雏形。

“仁爱”医保 每个株洲人或在株洲居住的人 都能享受基本医保

走进陈志鸿的办公室,墙壁上写有“仁爱”两个大字的书法作品格外显眼。事实上,作为株洲医保近十年发展的掌舵者,这两个字也是陈志鸿的做人理念和奋斗目标。

陈志鸿的“仁爱”从宏观上理解,就是每个株洲人或在株洲生活的人都能享受株洲医保待遇。

上世纪90年代开始,株洲服装市场等私营个体经济迅猛发展,株洲外来人口增多,但这些人却均无医保。像这样的灵活就业人员,株洲市区就有好几万人。

为此,陈志鸿经过多方调查研究后创造性地提出:按照“社区参保、银行缴费、中心报账”的管理方式,将全市灵活就业人员纳入基本医疗保险。陈志鸿说,我们让社区参与到流动人员参保和管理上来,解决了近3万灵活就业人员的基本医疗保障问题。

2008年,城乡居民医保启动,政府补助为主,个人缴费为辅,社区参保,学生由学校统一组织参保,让65万城镇居民病有所医。

一直以来,宗教界人士参保是个大问题,由于不能参加新农合及职工医保,大部分香火收入不高的寺庙负担过重。2011年,陈志鸿又率先在全国把宗教界人士纳入医保系统。

2012年,陈志鸿又与白马垅牧教所作合作,将劳教人员纳入基本医疗保险,打造了湖南首家高墙内设立的医保定点医疗机构。当时这一做法还屡遭争议,陈志鸿坚持认为,健康权利人人都应该享有。株洲的这做法,当时得到国家司法部的肯定和赞扬。

2016年,原新农合与城镇居民医保合并。从此,株洲基本医疗保险在真正意义上实现了全覆盖,基本医疗保险参保率近100%。

医保管理 长达20年的博弈之路 就是为了实现“三赢”

“医保管理在世界上仍是个难题。医保、患者、医院三者之间很难找到一个平衡点。”陈志鸿说,1999年,他们开始了与株洲各家医院长达20年的博弈之路,双方见招拆招。

最早时,株洲医保实行的是“按项目付费”,后来发现医疗费用难以控制。陈志鸿解释说,“比如患者感冒,本来只需几十块钱的药物,院方却开出几百元的药物。”

为避免过度医疗,陈志鸿他们使出“招数”,实行“按住院人次平均付费”,即患者住一次院报销多少钱。但当陈志鸿率队深入医院明察暗访时,发现一些医院利用这一制度,“分解”患者住院次数来达到获利的目的。

针对医院“分解住院”现象,陈志鸿和同事们又摸索出台了“按单病种付费”的政策,即通过统一的疾病诊断分类,制定出每种疾病的定额偿付标准,医保机构按这个统一标准向医疗机构支付费用。然而,政策实行一段时间后,在经济利益诱导的刺激下,一些医院又使出“转嫁医疗费用”的怪招,额外增加患者其他费用负担。

2010年,陈志鸿在全面权衡各种支付办法利弊的基础上,创造性地提出了在总额控制下的“三个不得”医保管理理念。采用总额控制管理为主,以单病种管理、平均付费、项目付费为补充的复合支付办法。通过控制住院标准,减少高价药品的使用和高端设备的检查等来降低医疗成本,控制医疗费用不合理上涨,从而达到既减轻基金压力,又降低参保人员医疗负担的目的。

2018年,株洲医保基金略有结余,“百姓得实惠、医院获发展、保障可持续”三赢的美好蓝图即将实现。

株洲模式 20多个城市来株洲学习医保管理经验

“株洲作为老工业基地,历史负担很重,职工医保退休人员比例已达39.3%,基金运行压力很大,参保人员的医疗需求很高。”陈志鸿说,要找到最适合株洲的医保模式,就要一步步摸索和尝试,其中许多人必须要付出心血和汗水。

陈志鸿说,“参加工作33年,从事医疗保险工作20年,最难的是参与推进医保制度改革。因为医保是世界性难题,所以每次改革和政策施行都或多或少遭遇了争议和质疑,个别患者、医生、单位都曾对我表达过不满。但我们不会因为遭受一点争议就放弃,因为我们所有的医保改革都是为绝大多数人服务的。”

几十年的探索、尝试也开始结出硕果。在当前许多地方医保基金吃紧甚至大面积亏损的情况下,株洲保持了医保基金年年收支平衡、略有结余的良好局面,且职工医保待遇在全省居高不下,“株洲医保”模式也开始闻名省内外。如今,已经有包括北京在内的20多个外地城市来株洲学习医保管理经验。

(记者 赵露 通讯员 周玮明)

2019年01月10日
责编:周晴 美编:刘昭彤 校对:袁一平



去年,我市23.8万农村人口 喝上安全饮用水 超额完成省、市下达的目标任务



去年,我市农村饮水安全巩固提升工程被列入了省十大重点民生工程,根据相关文件要求,我市要巩固提升9.72万农村人口的饮水难题(包括4.72万贫困人口)。近日,记者从市湘江办获悉,经各县市水利和统计部门数据认定,我市全面并超额完成省、市下达的目标任务。

改变 1699人的贫困村饮用水问题得到解决

醴陵均楚镇军山村是省级贫困村,位于醴陵市最西南。全村有385户,1699人,其中贫困户68户,222人。由于地理及水源等因素,过去军山村村民饮用水一直是个难题。近几年,国家投入资金20万元,新建小型蓄水池63座,铺设水管4万余米,解决了全村老百姓饮用水问题。

这得益于我市开展的农村饮水安全巩固提升工程。去年4月,省委省政府办《关于印发<2018年重点民生实事项目实施意见>的通知》(湘办发〔2018〕10号),明确2018年我市省“重点民生实事”工程农村饮水安全巩固提升目标任务为:巩固提升4.72万建档立卡贫困人口饮水安全问题,其中株洲县(现为渌口区,下同)0.68万人,醴陵市2.09万人,攸县1.95万人。

同时,根据我市下发的《关于做好2018年“民生100”工程指标任务分解的通知》要求,明确了农村饮水安全考核指标为9.72万人(包括4.72万贫困人口)。

为了完成目标任务,株洲市、县两级人民政府均成立了由主管市长、县(市)长任组长的农村饮水安全工作领导小组,并将农村饮水安全工程纳入对本级部门及下级政府绩效考核的重要内容,各县市区水利局均成立了农饮办,负责组织项目实施和项目管理日常工作,并抽调专人对工程建设进行技术指导、质量监督,对资金管理进行有效控制。市、县、乡、村均层层签订了责任书,落实了任务与责任。



▲醴陵均楚镇军山村的新建小蓄水池 通讯员供图

问题 饮水工程完工后,如何监管和维护

农村饮水安全工程的实施,解决了广大农村群众的饮水问题,农民群众的身心健康得到了有效保障,极大地促进了我市经济社会的发展。

记者从相关部门了解到,我市农村饮水安全巩固提升项目还存在一些问题,一是小型工程建设标准低。规模较小的单村、联村供水工程存在过滤、消毒等制水设施不全,制水工艺简单等问题;部分千吨万人水厂水质检验自检能力较差。同时,工程完工后,监管和维护不到位,规模较小的单村、联村供水工程多为全敞开式,没有围墙、监控等必要的安全防护设施,存在安全隐患;水厂管理人员构成复杂、业务水平不高,无法满足水厂安全供水的需要。

记者还了解到,近年来,国、省两级在水库、堤防、灌区、小农水等方面均有维修养护投入,唯独没有考虑农村饮水安全工程。农村自来水具有很强的社会公益性,多年形成的积弊导致绝大部分农村引水安全工程缺乏造血功能,无法良性运行,亟待各级政府维修养护投入。

为了提高农村水行业检测能力技能培训,去年11月,我市举办了农村水厂和检测人员第三期培训班,参训人员67名,主要针对千吨万人水厂和市县级检测中心人员。同时还要求各地加强与卫生疾控部门的沟通衔接,科学合理布局监测点,确保水质合格率每年提升5%以上。

资金 村民自筹和国家、政府补助

农村饮水安全是个大工程,资金来源成了最大问题。

在省级贫困村醴陵板杉镇板杉村,新建了钻深水井2口,取水泵房和120立方米蓄水池一座,日供水能力300吨/天,解决了全村4000多人的饮水难题。据悉,该村饮水工程总投资为92万元,其中村民自筹了42万元,其余为国家和政府补助。

为了解决资金难题,我市积极加强地方投入与资金管理。通过争取上级奖补、县级财政配套、平台公司融资、自筹等方式,去年全市80处奖补项目实际投入资金1.37亿元,其中省奖补资金4631万元,县级资金2005万元,农民自筹资金5696万元。

2018年,农村饮水安全巩固提升工程合计完成投资1.23亿元,其中完成国省奖补资金4631万元,县级资金2005万元,农民自筹资金5696万元。其中株洲县1107万元,醴陵市7368万元,攸县3874万元。为顺利完成“十三五”期间农村自来水普及

率提升到85%的目标任务。

同时,炎陵县、茶陵县、天元区、芦淞区积极筹措建设资金,在没有上级奖补资金的情况下,县区财政整合各类资金2103万元,其中炎陵县418万元、茶陵县1210万元、天元区245万元、芦淞区230万元,这些资金全部投入农村饮水安全巩固提升工程建设中,推进我市农村自来水普及率进一步提升。

记者从市湘江办获悉,截至去年12月中旬,我市实际已完成巩固提升人口23.8万人,解决了4.72万建档立卡贫困人口饮水问题,其中株洲县完成巩固提升人口4.43万人(其中贫困人口0.68万人),醴陵市完成巩固提升人口9.97万人(其中贫困人口2.09万人),攸县完成巩固提升人口9.4万人(其中贫困人口1.95万人)。两项指标经各县市水利和统计部门数据认定,全面并超额完成省定和市定目标任务。

计划 明年两年完成剩余35万非贫困人口奖补指标

根据湖南省省人民政府批复的《湖南省农村饮水安全巩固提升工程“十三五”规划》,我市今年和2020年还有剩余35万非贫困人口奖补指标,省级是按照120元/月/人进行奖补,省级将会下达4200万元省级奖补资金。

不过,“十三五”期间农村饮水安全巩固提升以地方投入为主,上级给予奖补性支持,非贫困农村人口的投入力度只有“十二五”的1/3,地方筹资压力很大。记者从市湘江办获悉,明年两年,我市将继续强化工作调度,督促各县市

区一方面应加大本级财政投入,另一方面应积极创新投融资模式,通过3P等融资模式落实自筹投入,加大督查力度,努力推进项目建设进度。

同时,针对已建的农村饮水安全工程管理模式多样,普遍存在权责不明确,产权不清晰等问题,亟待建立良性运行的长效机制。相关部门已起草《株洲市农村饮水安全工程运行管理办法》(征求意见稿),近期将提交市人民政府审定。

(记者 赵露 通讯员 张小季 刘小花)