全民健保單一保險制度的優缺點

陳志豪　張可臻　林忠順

前言

台灣在全民健康保險實施之前，只有公保、勞保、農保，每十位民眾有四位沒有醫療保險。全民健保自1995年實施以來使民眾的保險涵蓋率達到96%，醫療機構特約率90%以上，衛生署的報告顯示民眾對健保的滿意度也達90%。

台灣的全民健保(Taiwan's National Health Insurance)，與其說是保險，筆者認為其實比較接近社會福利(social welfare)。一般保險的精神，是依照被保險人的風險來計算保費，風險越高的被保險人，所需要繳納的保險費用越高。譬如年輕男性，因為交通事故的機率較年長男性或同年齡的女性高，因此購買汽車保險時的費用也較高。一般商業人壽保險，因為被保險人的死亡機率隨著年紀增加而上升，所以費用也隨著年紀增長而增加。但是全民健保的費用計算，並不是依照被保險人生病需要用到醫療資源的風險來計算保費，而是依照所得高低，所得高的被保險人，繳納比較高的健保費。此外，台灣的健保為強制納保，因此，筆者認為比較近似社會福利制度。

林口長庚醫院 家庭醫學科

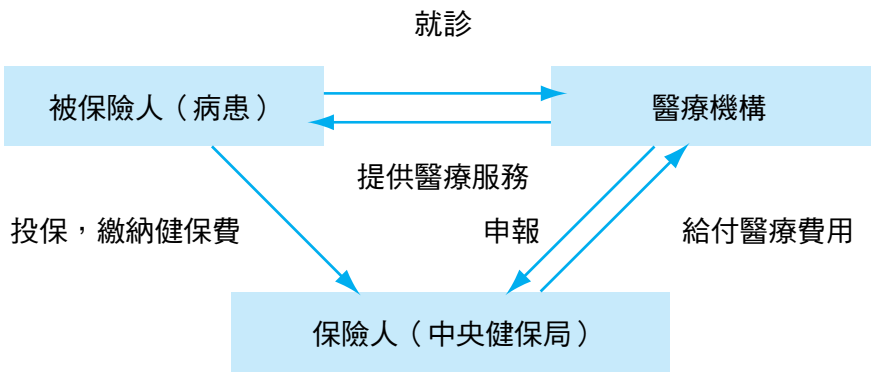
關鍵字：health insurance, universal coverage, single payer system, government health care

單一保險人制度(Single-payer System)

台灣的全民健保有幾個特色。首先，由於是強制納保，所以民眾的保險涵蓋率很高，幾乎人人都必須依照所得高低繳納保費，並且能得到健保的全面保障(universal coverage)。此外，台灣的健保由健保局統籌各項行政事務，可以把健保局想成是一個規模巨大並且是台灣唯一的健康維護組織(Health Maintenance Organization)，民眾和雇主繳納健保費給健保局，醫療院所對民眾提供醫療服務，再向健保局申請給付。因此，台灣的全民健保為單一保險人制度，健保局為單一保險人（single payer），如圖1所示。雖然台灣也有其他商業保險公司提供的醫療保險，但並不是每個民眾都購買，因此民眾主要看病、醫療機構主要申請給付的對象，還是全民健保。

多元保險人制度(Multiple-payer System)

圖1 單一保險人制度



多元保險人制度，表示民眾和雇主可以自行選擇要加入市面上各保險公司的何種醫療保險方案，保險公司在自由市場上競爭，爭取民眾的加保。美國目前的醫療保險制度，就是多元保險人制度。雖然美國也有政府提供的醫療保險，像是提供給低收入民眾的Medicaid，和提供給退休之後65歲以上老人之Medicare，但是民眾若不符合納保條件，還是必須自行購買其他的醫療保險，民眾也可以選擇不購買醫療保險。美國目前大約有1/7的人口，是沒有任何醫療保險的。沒有醫療保險的理由，可能是經濟上無法負擔，或在自由意志之下，選擇不購買醫療保險。例如年輕人若認為自己生病的風險不高，但醫療保險費用昂貴，就可能會選擇不購買任何醫療保險。在多元保險人的醫療制度，有民間公司各種不同的保險方案，收費高低不同、提供的給付範圍不同、各保險方案特約的醫療院所也不同，民眾必須到和自己投保方案有特約的醫療院所就診。在台灣，因為和健保特約的醫療院所高達九成以上，所以民眾只要有健保，就可以到所有合約的醫療院所看診，健保會給付特約醫療院所診療費、藥費、醫材及其他的醫事費用。

單一保險人制度的優點

在單一保險人制度的醫療保險，幾乎所有民眾都會受到全民健保的基本醫療保障，因此民眾不用像多元保險人制度之下，為選擇不同的醫療保險方案而費神。醫療院所在提供給民眾醫療服務之後，向健保局申請給付，申請給付的對口單位只有健保局，給付的項目也是依照健保局公告為準，不用像多元保險人制度之下，醫療院所必須向不同的保險公司申請給付，各保險公司及保險方案對於給付的項目有不同的規定，增加醫療院所申請給付時的行政時間和成本。此外，單一保險人制度和多元保險人制度相比，單一保險人（健保局）因為獨佔市場，在與醫療院所及藥廠協商醫療服務及藥費時，有議價的優勢，可以有效降低醫療花費。

單一保險人制度的缺點

單一保險人制度降低醫療成本的優點，也可能是其缺點。在台灣，以健保局為單一保險人的全民健保，幾乎壟斷了醫療市場，醫療院所及藥商只能被動接受健保局訂出的給付價格。此外，對於各項醫療處置的給付標準及如何訂定，也有很大的討論空間。單一保險人制度，在壓低醫療給付，節省醫療成本的同時，是否也影響醫療院所的營運及提供的醫療服務品質，值得商榷。單一保險人制度下，類似公務體系且獨大的健保局，效率是否勝過多元保險人制度下多家互相競爭的私營保險公司，也是需要思考的。舉例來說，台灣在電信市場開放，中華電信民營化且面對其他電信公司的競爭之後，民眾得到的選擇變多了，各電信公司也因競爭而不斷改善商品及服務。

討論

美國總統歐巴馬在上任之後提出的醫療改革方案，主要目的即是希望還沒有公立(Medicaid, Medicare)或私人醫療保險的民眾能購買醫療保險，希望每個民眾都能受到醫療保險的保障，不致在病痛或緊急時，因為鉅額醫療帳單費用而傾家蕩產。也提出類似台灣強制納保的概念(Individual mandate)，選擇不購買健康保險的民眾必須繳納一定金額的罰金。這在美國引起極大的爭議，反對者認為，這和美國憲法保障每個人的自由意志和人權是相違背的，若民眾在審慎的思考和評估之

附表 單一保險人及多元保險人制度的優缺點

	單一保險人制度	多元保險人制度
優點	1.醫療機構只需向全民健保局申請給付，與向多家保險公司和其不同健康保險方案申請給付相比，可以簡化行政流程和花費。 2.幾乎人人受到健保的保障。醫療院所特約比率高，民眾可以到所有健保特約醫療院所就醫。 3.對醫療機構和藥商的議價能力強，能節省花費。 4.民眾不需費神選擇健康保險公司及方案。	1.民眾對於不同健康保險公司的不同方案有較多選擇。 2.各醫療保險公司爭取醫療院所的特約，使醫療院所有較多選擇，若某健康保險公司對於醫療服務或藥價給付太低，醫療院所可以選擇和其他保險公司合作。 3.透過多家健康保險公司的競爭，可能比公務體系為主之單一健康保險公司有效率。
缺點	1.醫療院所為了因應健保局不斷調降的醫療服務及藥品給付，可能採用品質較差的醫材及藥品，或削減人事成本，這可能會影響醫療品質。 2.單一保險人對於各項醫療服務及藥品給付高低的訂定，對於整個醫療生態有深遠的影響。	1.醫療機構需向眾多不同保險公司申請給付。不同公司各種方案給付規定複雜，增加醫療機構行政及人事成本。 2.民眾只能到所投保公司特約的醫療院所就醫。 3.民眾在選擇醫療保險公司及眾多保險方案時，可能因種類繁多而無所適從。

資料來源：參考資料1, 2, 3, 4

後，覺得自己不需要醫療保險，政府應該尊重個人的選擇。也有的州認為聯邦政府此舉已經侵犯州的自主權益，因而對此提出訴訟。

台灣的全民健保，讓大部份民眾，可以在不用繳納高昂保費的情況下，獲得品質良好的醫療照護。但沒有制度是完美的，隨著醫療的進步，各種新式儀器及藥品都會增加醫療支出。在單一保險人制度下，若獨占市場的健保局為了降低醫療花費，一再壓低對醫療院所及藥廠的給付，導致醫療院所紛紛採用成本較低的衛材、藥品，不願引進新型儀器、藥品，不願增加醫護人力，使醫事人員因病人眾多，工作繁重、工時過長而倒下，勢必影響醫療品質。

單一保險人制度與多元保險人制度各有其優缺點，簡單歸納如附表。筆者經過參考資料彙整，撰文比較單一保險人與多元保險人制度，希望讀者對於不同的健康保險制度有進一步的了解。

參考資料

1. Day JA, Jr Diamond MA: Pro/Con Editorials. Single-Payer Health Care. Am J Respir Crit Care Med 2009; 180: 920-2.
2. Hsiao WC: State-Based Single-Payer Health Care – A solution for the United States? N Engl J Med. 2011; 363: 1188-90.
3. Wallack AR: Single Payer Ahead – Cost Control and the Evolving of Vermont Model. N Engl J Med. 2011; 365: 584-5.
4. William C. Hsaio WC, Knight AG, Kappel S, Done N: What Other States Can Learn From Vermont' s Bold Experiment: Embracing A Single-Payer Health Care Financing System. Health Affairs 2011; 30: 1232-41.
5. 宋鴻樟：對健康保險多元化保險人體制的質疑。中華公共衛生雜誌。1998；17：371-2。