

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1467/09-10(11)號文件

檔 號：CB2/PL/FE

衛生事務委員會

2010年5月11日舉行的會議

建議前往日本進行海外職務訪問 以研究當地的醫療融資

目的

衛生事務委員會(下稱"事務委員會")擬議前往日本進行海外職務訪問，以研究當地的醫療融資。本文件旨在請委員就此初步建議提出意見。

擬議訪問

背景

2. 政府在2008年3月13日發表題為《掌握健康 掌握人生》的醫療改革諮詢文件(下稱"諮詢文件")，就醫療改革進行公眾諮詢。進行醫療改革的目的，是為了應付人口急劇老化和醫療成本上漲對香港醫療制度所帶來的挑戰，並確保醫療制度日後得以持續發展，為市民提供醫療保障和優質服務。第一階段公眾諮詢在2008年3月至6月期間進行，目的是就4項醫療服務改革建議，以及下列改革現有醫療融資安排的6個可行輔助融資方案的利弊，諮詢公眾的意見 ——

- (a) 社會醫療保障(強制工作人口供款)；
- (b) 用者自付費用(提高服務使用者所需支付的費用)；
- (c) 醫療儲蓄戶口(強制儲蓄以留待日後使用)；
- (d) 自願私人醫療保險；
- (e) 強制私人醫療保險；及
- (f) 個人健康保險儲備(強制性儲蓄及保險)。

3. 政府在2008年12月19日發表醫療改革第一階段公眾諮詢的報告。諮詢結果清楚顯示，市民普遍認同香港人口老化以致醫療開支大幅增加，因此有必要解決醫療融資問題。然而，市民對於諮詢文件中各個強制性的醫療輔助融資方案，則有所保留。此外，不少市民表示支持自願醫療保險，並認為政府可以通過加強規範及監管，令自願醫療保險發揮更大作用。經考慮第一階段公眾諮詢所收集的意見後，政府現正制訂一個自願參與的輔助融資方案，當中包括保險和儲蓄兩部分。政府計劃在2010年稍後推出第二階段醫療融資的公眾諮詢。

擬議訪問範圍及目的

4. 事務委員會主席建議事務委員會前往日本進行海外職務訪問，以便更深入瞭解當地在醫療融資方面的經驗和運作，包括其醫療保險制度的運作。

5. 日本的醫療體系無論在普及性、成效和效率方面均獲經濟合作及發展組織(下稱"經合組織")高度評價為全世界最佳的醫療體系之一。據經合組織所稱，日本的醫療體系為全體國民提供醫療保險保障，他們只要在接受服務時分擔部分費用，便可隨時享用國內任何機構提供的醫療服務。就成效而言，在2007年，日本人的健康狀況在多個類別中均名列經合組織國家前茅。關於日本醫療體系的概況，在2008年3月底共有約3 560家醫療保險商。在2006-2007年度，保險費佔日本的醫療開支總額的49%，其餘是政府對各項醫療保險計劃的資助(36.6%)及受保人分擔的費用(14.4%)。

6. 立法會秘書處資料研究及圖書館服務部就日本醫療融資擬備的資料摘要載於附錄。

擬議訪問時間

7. 現建議是次訪問在2010年9月初進行。

訪問團的成員

8. 有關的大原則是事務委員會委員應可優先參與訪問。非委員的議員經事務委員會同意，亦可參加在香港以外的職務訪問。

撥款

9. 根據立法會行政管理委員會已通過的安排，每位議員均獲安排設立一個數額為55,000元的海外職務訪問帳目，以供他們參加由立法會轄下委員會舉辦的港外職務訪問。該帳目的款額供議員在4年任期內使用。4年任期內的開支若超過可動用餘額，會由議員自行支付。

未來路向

10. 謹請委員就上文第4至8段所述事宜提出意見。視乎委員的意見，秘書處會訂出擬議職務訪問的細節，供委員進一步考慮。

立法會秘書處
議會事務部2
2010年5月7日

資料便覽

日本的醫療融資

1. 背景

1.1 日本的醫療體系無論在普及性、成效和效率方面均獲經濟合作及發展組織(下稱"經合組織")高度評價為全世界最佳的醫療體系之一。據經合組織所稱，日本的醫療體系為全體國民提供醫療保險保障，他們只要在接受服務時分擔部分費用，便可隨時享用國內任何機構提供的醫療服務。就成效而言，在2007年，日本人的健康狀況在多個類別中均名列經合組織國家前茅¹。至於效率方面，在2006-2007年度，日本的醫療開支總額只佔國內生產總值的8.1%，比經合組織的平均數值8.9%為低。

1.2 關於日本醫療體系的概況，在2008年3月底共有約3 560家醫療保險商。在2006-2007年度，保險費佔日本的醫療開支總額的49%，其餘是政府對各項醫療保險計劃的資助(36.6%)及受保人分擔的費用(14.4%)。基於上述背景，本資料便覽旨在為衛生事務委員會提供有關日本醫療融資的背景資料，尤其是關於該國醫療保險制度的運作。

2. 醫療保險制度概覽

2.1 日本的醫療體系以社會醫療保險模式²為基礎，首個醫療保險計劃早於1927年設立，以保障藍領工人為主。當局於1938年為自僱人士推出醫療保險計劃，至1961年將全民納入醫療保險計劃內。

¹ 在2007年，日本在經合組織國家中享有最長的國民預期壽命，其全體人口的預期壽命為82.6歲。同年，日本是經合組織地區中嬰兒死亡率最低的國家之一，每1 000名活產嬰兒中只有2.6名死亡(僅為經合組織平均數值4.9的一半)。請參閱OECD (2009a)。

² 社會醫療保險普遍稱為"俾斯麥模式"(Bismarck Model)，是一種源自歐洲的保險形式，供款來自個人、僱主及政府資助，用以承擔醫療成本。根據Kutzin (2009)，醫療融資改革的方案往往被描述為以稅收或社會醫療保險兩者作為主要經費來源的選擇。

2.2 在日本，參與醫療保險計劃屬強制性質。除短期旅客外，所有居民，包括外國人，只要是在該國合法居住³，均須參與以下其中一項醫療保險計劃：

- (a) 由僱主提供的僱員健康保險 (Employee Health Insurance)；
- (b) 由受保人居住的市政區提供的以社區為本的國民健康保險 (Community-based National Health Insurance)；或
- (c) 為 75 歲或以上人士而設的長壽醫療制度 (Long Life Medical Care System)。

2.3 在全民皆受醫療保險保障的情況下，市面上亦有附加性質的私營醫療保險，以幫補住院和進行手術所需分擔或不受保的醫療費用。

僱員健康保險

2.4 僱員健康保險是一項以就業為本的保險制度，大致上可分為會社管理的健康保險組合(下稱"會社保險")及政府管理的政府掌管健康保險⁴(下稱"政府保險")。

會社管理的健康保險組合

2.5 會社保險是一項由公司管理的醫療保險計劃，為大型企業(聘用超過 700 名員工)的僱員和受其供養者而設。根據《醫療保險法》(*Health Insurance Act*)，大型企業可成立保險會社，自行訂立和管理醫療保險計劃。該等保險會社按照政府的規例自行釐訂保險福利和供款額。

2.6 日本約有 1 541 個由僱主和僱員管理及供款的保險會社。保費金額為員工月薪的 3% 至 10% 不等(設有上限)，以反映每個健康保險組合受保人收入水平的差異。會社保險的每月供款由僱主和僱員平均分擔。

³ 在日本，非法移民不受醫療保險制度保障。請參閱 Tatara & Okamoto (2009)。

⁴ 僱員健康保險組合類別亦包括船員保險 (Seamen's Insurance) 及共濟組合保險 Mutual Aid Association Insurance (涵蓋公務員及教師)。

政府掌管健康保險

2.7 政府保險是一項由政府管理的醫療保險計劃，為中小型公司(聘用5至700名員工)的僱員和受其供養者提供保障。政府保險由全國健康保險協會(Japan Health Insurance Association)營辦。該協會屬公營機構，在2008年10月成立，職責之一是釐訂在全國各縣營運的政府保險計劃的保費金額。保費金額為員工月薪的9.26%至9.42%不等，按每個縣的醫療開支、人口結構及財政狀況訂定。

2.8 由於中小型公司僱員的薪金水平通常較大型企業僱員的水平為低，單靠保費收入不足以維持政府保險的營運。為填補有關虧損，日本政府為政府保險的醫療成本提供資助，現時的資助額定於醫療成本的13%。政府保險的每月供款由僱主及僱員平均分擔。

國民健康保險

2.9 日本的法例規定，不符合參加僱員健康保險計劃的合法居民須參加由其居住地的市政府營辦的國民健康保險計劃。受保人包括自僱人士、失業人士、農民、退休人士⁵，以及在聘用少於5名僱員的公司工作的員工⁶。

2.10 各市政府按各自的方法釐訂國民健康保險計劃的保費。一般而言，保費按每戶的受保人數和該家庭的每年收入計算。儘管各市之間保費的差異很大⁷，保費通常是訂於平均工資的2%左右。一如政府健康保險計劃，日本政府須為國民健康保險的醫療成本提供資助，現時的資助額為醫療成本的43%。

⁵ 一般而言，僱員會首先參加僱員健康保險計劃，退休後則按其住處轉為參加由市政府管理的國民健康保險計劃。

⁶ 在日本逗留超過一年的外國人，若沒有參加任何其他公共醫療保險計劃，便須參加國民健康保險計劃。

⁷ 根據OECD (2009b)，北海道羅臼町的保費最高，較各市所收取的保費最低者高出4.7倍。

長壽醫療制度

2.11 在日本，居民年滿75歲後便不再受僱員健康保險或國民健康保險保障。他們會轉而參加其居住地的縣政府營辦的第三類健康保險計劃，即長壽醫療制度⁸。

2.12 長壽醫療制度的每年保費由兩部分組成：(a)受保人繳付的固定金額；及(b)以收入計算的金額，按個別受保人的供款能力而訂定。收取的保費用以支付長壽醫療制度的醫療成本的10%，由政府資助(50%)及由75歲以下的受保人補貼(40%)則承擔餘下的90%醫療成本。

3. 醫療健康計劃的承保範圍

3.1 所有醫療保險計劃均讓受保人和受其供養者自由選擇服務提供者⁹ 及接受一系列相若的醫療服務。醫療保險計劃涵蓋範圍包括非住院和住院護理、延續護理、牙齒保健及處方藥物。此外，醫療保險計劃亦提供各種形式的現金福利，例如為分娩、幼兒護理津貼，以及殮葬和住院膳食開支而提供的現金福利。

3.2 不受醫療保險計劃涵蓋的醫療服務包括身體檢查、防疫注射、墮胎、整容手術、某些醫院設施(例如私家病房)及一些高科技的醫療程序。

⁸ 身患某些殘疾的65歲或以上人士亦符合資格參與長壽醫療制度。

⁹ 在日本，醫療服務由區域／國家公立醫院或私家醫院／診所提供的。病人只須出示有效的醫療保險卡，便可使用國內任何醫療機構的服務。

4. 費用及收費

4.1 所有醫療保險計劃均按照政府釐訂的全國收費表向醫療服務提供者(例如醫院、診所及藥房)支付費用。收費表列載醫療保險涵蓋的所有程序和產品及其收費¹⁰。向服務提供者支付的費用按病人獲得的每項服務或產品所列明的價目乘以該等服務或產品的數量計算。當局嚴禁收取差額，即向病人收取醫療保險沒有涵蓋的費用。

4.2 全國收費表適用於所有病人，並不區分(a)他們所參加的醫療保險計劃及(b)從哪類服務提供者獲得服務。換言之，日本的醫療費用全國劃一，並不會就各市在醫療設施類別、工資水平或生活費用方面的差別而有所不同。

4.3 全國收費表按中央社會保險醫療協議會(Central Social Health Insurance Council)的建議，每兩年修訂一次。該協議會是厚生勞動大臣(Minister of Health, Labour and Welfare)的顧問委員會，成員包括醫療服務提供者和付款者各7名代表，以及6名學者。

5. 病人分擔成本

5.1 儘管各項醫療保險計劃下的承保範圍及付款機制相差不大，受保人和受其供養者所分擔的成本比率則各異。3至69歲的病人需繳付醫療成本的30%，而3歲以下兒童需分擔的比率減至20%。70歲或以上的長者需繳付10%，若他們的收入超出某一水平，則需繳付更高的30%比率。

¹⁰ 根據 Ikegami (2008)，"[全國]收費表扮演關鍵角色，像活門般控制各保險計劃流向各服務提供者的資金，藉此將醫療融資及服務供應系統連接起來。收費表令所有保險計劃的涵蓋範疇基本相同，從而保持公平公正，並透過限制服務提供者的其他收入來源以壓抑成本，以及減低行政成本。"

5.2 所有醫療保險計劃均設有重大醫療費用的限額，為每月病人須自費的醫療開支金額設有上限，從而減輕他們的經濟負擔，令貧困人士較易接受治療。當病人每月分擔的費用超過某個上限，超出的金額可按要求退回。下表列出70歲以下的病人在不同收入組別所需分擔的費用上限。

表 —— 病人分擔費用的上限(超出的金額可申請發還)

	每月分擔的費用上限 (首3個月治療)	每月分擔的費用上限 (由第4個月治療開始)
一般家庭	81,000日圓(6,723港元 ⁽¹⁾) + A × 1% (A = 涵蓋的醫療開支減去 267,000日圓(22,161港元))	44,400日圓 (3,685港元)
低收入家庭 ⁽²⁾	35,400日圓(2,938港元)	24,600日圓 (2,042港元)
高收入家庭 ⁽³⁾	150,000日圓(12,450港元) + B × 1% (B = 涵蓋的醫療開支減去 500,000日圓(41,500港元))	83,400日圓 (6,922港元)

註：(1) 按2009年1日圓兌換0.083港元的平均匯率計算。

(2) 包括接受公共援助的家庭。

(3) 每年收入超過600萬日圓(498,000港元)的家庭。

資料研究及圖書館服務部
2010年4月22日
電話: 2869 9621

資料便覽為立法會議員及其轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等資料便覽作為上述意見。資料便覽的版權由立法會行政管理委員會(下稱"行政管理委員會")所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製資料便覽作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

參考資料

1. Food and Health Bureau. (2008) *Synopsis of Healthcare Financing Studies – Healthcare System and Financing: Overseas Experience*. Available from: http://www.fhb.gov.hk/beStrong/files/consultation/overseasexp_eng.pdf [Accessed March 2010].
2. Hewitt Associates Limited. (2009) *Global Report – Japan: New Expatriate Visa Requirement*. November. Available from: http://www.hewittassociates.com/_MetaBasicCMAssetCache_/Assets/Legislative%20Updates/2009/Global_Report_Japan_New_Expatriate_Visa_Requirement.pdf [Accessed March 2010].
3. Ikegami, N. & Campbell, J. (1995) Medical Care in Japan. *New England Journal of Medicine*. Vol. 333, No. 19, pp.1295-1299.
4. Ikegami, N. (2008) Japan, Health System of. *International Encyclopedia of Public Health*. Vol. 4. Available from: http://siteresources.worldbank.org/CHINAEXTN/Resources/Japan_Health_care.pdf [Accessed March 2010].
5. Japan Institute for Labor Policy and Training. (2010) *Labor Situation in Japan and Analysis: General Overview 2009/2010, Chapter VI*. Available from: http://www.jil.go.jp/english/laborsituation/2009-2010/general_overview/chapter6.pdf [Accessed March 2010].
6. Japan International Cooperation Agency. (2005) *Japan's Experiences in Public Health and Medical Systems, Chapter 11*. Available from: http://www.jica.go.jp/english/publications/reports/study/topical/health/pdf/health_13.pdf [Accessed March 2010].
7. Kumagai, N. (2010) *On Geographic Inequality in Japanese Regional Health Insurance*. Center for Intergenerational Studies, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University. Available from: http://hermes-ir.lib.hit-u.ac.jp/rs/bitstream/10086/18289/1/pie_dp465.pdf [Accessed March 2010].
8. Kutzin, J. et al. (2009) Bismarck meets Beveridge on the Silk Road: coordinating funding sources to create a universal health financing system in Kyrgyzstan. *Bulletin of World Health Organization*. Available from: <http://www.who.int/bulletin/volumes/87/7/07-049544.pdf> [Accessed March 2010].

9. OECD. (2009a) *Health at a Glance: OECD Indicators*. Paris.
10. OECD. (2009b) *OECD Economic Surveys: Japan 2009, Chapter 4*. Paris.
11. Shinjuku City Office. (2009) *Taxes, Medical Treatment and Health Insurance*. Available from: http://www.city.shinjuku.lg.jp/foreign/english/pdf/seikatsu/zeikin_e.pdf [Accessed March 2010].
12. Social Insurance Agency. (2010) *Employees' Health Insurance*. Available from: <http://www.sia.go.jp/e/ehi.html> [Accessed March 2010].
13. Tatara, K & Okamoto, E. (2009) *Japan: Health System in Review*. World Health Organization. Available from: <http://www.euro.who.int/Document/E92927.pdf> [Accessed March 2010].
14. Tokyo Securities Health Insurance Society. (2010) *Introduction to Kenpo*. Available from: http://www.shoken-kenpo.or.jp/eng/member/01_info/index.html [Accessed March 2010].
15. Web Japan. (2010) *Health Care*. Available from: http://web-japan.org/factsheet/en/pdf/e44_healthcare.pdf [Accessed March 2010].
16. 全国健康保険協会 :《平成 22 年度の健康保険料率が変わります》, 2010 年, 網址 : <http://www.kyoukaikenpo.or.jp/8,0,131,586.html> [於 2010 年 3 月登入]。
17. 滋賀県国保連合会 :《国保のしおり(外国語版)を掲載いたしました》, 2010 年, 網址 : http://www.shigakokuho.or.jp/kokuho_sys/kokuho_en.pdf [於 2010 年 3 月登入]。