

該提案內容可見於州務卿網站，網址為
<http://voterguide.sos.ca.gov>

- 將費用限制在直接患者護理成本和質量改進成本的115%，包括培訓、患者教育和技術支持。
- 如果收費超過限額，則要求退款和罰款。
- 要求向州政府報告有關診所成本、患者費用和收入的年度報告。
- 禁止診所根據護理的付款來源而拒絕治療患者。

立法分析師對州政府和地方政府淨財政影響的預計概要：

- 對州和地方政府的總體年度影響，從數千萬美元的淨值正面效益到數千萬美元的淨值負面效益不等。

由立法分析師分析

背景

透析療法

腎衰竭。健康的腎臟功能為過濾人的血液以去除廢物和多餘的體液。腎臟病是指人的腎臟無法正常運作。長期下來，會產生腎衰竭，又稱為「末期腎臟病」。也就是說，病患的腎臟不再能夠正常運作，若是沒有接受腎臟移植或持續進行稱為透析療法的治療，將無法存活。

透析療法模擬正常腎臟功能。透析是以人工方式模擬健康腎臟的功能。大多數接受透析治療的病患會接受血液透析，將血液從身體抽出，透過機器過濾掉廢物和多餘的體液，再輸回體內。一次血液透析療法大約需要四小時，通常需要一週進行三次。

大多數的透析療法病患在診所進行療程。有些腎衰竭的病患可能會在醫院或自家中接受透析治

療，但大多數都是在長期透析診所(CDC)接受治療。截至2018年5月，California有588間有執照的CDC每個月提供大約80000名病患治療。每間CDC平均有大約22台透析儀器，每次提供一名患者使用。California公共衛生部門(CDPH)負責發給CDC執照並執行審查。CDC由不同的實體持有與營運。如圖1所示，兩家私人營利實體經營並且擁有California多數CDC的至少部分所有權。

透析療法付款

透析療法付款方式有幾個不同的主要來源。我們估計CDC在California營運的所有年收入大約是30億美金。這些收入包括幾個透析療法的主要付款來源，又稱為「付款方」：

- **Medicare。**這項聯邦資助計畫提供大部分65歲以上民眾與部分較年輕的身心障礙人

由立法分析師分析

(續)

圖1

California領有執照的長期透析診所

2018年5月

營運實體	診所數量	診所百分比
DaVita, Inc. (營利)	292	50%
Fresenius Medical Care (營利)	129	22
Satellite Healthcare (非營利)	46	8
U.S. Renal Care (營利)	38	6
其他	83	14
總計	588	100%

士醫療保險。聯邦法律通常會給予腎衰竭病患Medicare給付，無論其年紀或身心障礙狀態。在California，Medicare給付大多數需要透析療法的民眾接受治療。

- **Medi-Cal**。聯邦與州聯合的Medicaid在加州又稱為Medi-Cal，提供低收入民眾醫療保險。Medi-Cal的費用由州政府與聯邦政府共同分擔。有些人同時符合Medicare和Medi-Cal資格。Medicare為他們給付大部分的透析療法費用，為主要付款方，而Medi-Cal則給付其餘部分。只有Medi-Cal的人，則是由Medi-Cal計畫單獨負責給付其接受透析療法款項。
- **團體與個人健康保險**。許多州內居民都因為雇主或其他組織（像是工會）而享有團體健康保險。California州政府、兩所州立大學系統與許多California地方政府為其現任員工、符合資格的退休員工與其家人，提供團體健康保險。有些沒有團體健康保險的人則自行購買個人健康保險。團體與個人健康保險通常是由私人保險公司提供，該保險公司

接受保費支付以換取商定的醫療保健服務費用。當投保人發生腎衰竭，通常可以轉換到Medicare。聯邦法律要求團體保險公司在為期30個月的「協調期」中繼續擔任主要付款方。

團體與個人健康保險公司對透析療法支付的費率通常比政府計畫高。Medicare和

Medi-Cal為透析治療支付的費用相當接近CDC提供透析治療的平均費用，而且主要由監管決定。相較之下，團體與個人健康保險公司則是透過與CDC協商而建立費率。這些保險公司給付的費率取決於保險公司和CDC的相對議價能力。平均而言，團體和個人健康保險公司支付的費用，是政府計畫為透析療法支付費用的數倍。

提議

當總所得超過指定上限時，要求診所支付回扣。

自2019年起，本議案要求CDC每年計算其所得超過規定上限的金額。然後，本議案要求所得超過上限的CDC向支付方（不包括醫療保險和其他政府支付方）支付回扣（亦即退款）。付款方支付的費用越多，獲得的回扣就越高。

基於指定CDC成本的所得上限。該議案制定的所得上限等於指定的「直接患者護理服務成本」和「醫療質量改善成本」的百分之115。其中包括員工薪資和福利、員工培訓和發展、藥品和醫療用品、設備和電子健康訊息系統等費用。此後，我們將這些成本稱為「允許」，亦即可計入確定所得

由立法分析師分析

(續)

上限。其他成本(如行政管理費用)，不計入確定收入上限。

回扣金額的利息和罰款。除了支付任何折扣外，CDC還需要支付回扣金額的利息，從支付治療日起算。CDC還需要向CDPH支付任何所要求回扣金額百分之5的罰款，最高罰款為100,000美元。

業主／營運商級別計算之回扣。本議案規定，回扣將以CDC的「管理實體」級別計算，該管理實體是指擁有或運營CDC的實體(以下稱「業主／營運商」)。某些業主／營運商在California有許多CDC，而其他可能只持有或經營一個CDC。對於擁有許多CDC的業主／營運商，本議案要求他們在California的所有CDC中加總所得和允許成本。若總所得超過業主／營運商所有診所總允許成本的百分之115，他們將必須支付相等於差額的回扣。

在特殊情況下提高收入上限的法律程序。California州憲法和美國憲法都禁止政府在沒有公平法律訴訟或公平賠償的情況下取得私有財產(包括企業價值)。CDC業主／營運商可能會試圖在法庭上證明，由於他們的情況特殊，所要求的回扣將相當於承擔業務的價值，因此違反了州或聯邦憲法。若CDC業主／營運商能夠證明這一點，本議案概述了法院將所要求的回扣減少到足以不再違反憲法的程序。本議案使CDC業主／營運商承擔確定合法範圍內最大回扣金額。本議案規定，退稅金額的任何調整僅適用一年。

其他要求。本議案要求CDC對CDPH繳交年度報告。報告將列出所提供的透析療法數量、允許的成本金額、業主／營運商的所得上限金額、所得超過上限的金額以及支付的回扣金額。本議案還

禁止CDC根據哪一方為治療付費而拒絕向某人提供治療。

CDPH必須頒布法規。本議案要求CDPH制定並頒布法規，以便在議案生效日期後180天內實施本議案規定。本議案特別允許CDPH通過監管確認CDC額外成本，這些成本將被視為可允許的成本，可能有助於減少CDC積欠的任何回扣金額。

財政影響

議案會降低CDC獲利能力

目前，在California州營運的CDC，所得超過本議案規定的所得上限。支付超額金額的回扣將大幅降低CDC業主／營運商的所得。對於由營利實體營運的CDC(大多數CDC)，這意味著CDC的利潤較低，甚至可能無利可圖。這可能導致在該州提供透析療法的方式產生變化。這些變化可能對州和地方政府財政產生各種影響。如下所述，該議案對CDC以及州和地方政府財政的影響尚無法確定。這是因為影響將取決於(1) 州監管機構和法院在解釋議案方面的未來行動以及(2) CDC對議案的回應。這些未來的行動很難預測。

不確定性的主要來源

不確定哪些成本是被允許的。本議案的影響將取決於如何定義允許的成本。包括允許的更多成本將使所得上限提高，並允許CDC保留更多的收入(透過要求更少的回扣)。包括允許的較少成本將使所得上限降低，並允許診所保持較少的收入(透過要求更多的回扣)。尚無法確定CDPH(作為國家監管機構參與實施和執行議案)和法院將如何解釋議案中規定可允許成本的規定。例如，

由立法分析師分析

(續)

該議案規定，員工薪資和福利的成本僅允許為透析患者提供直接護理的「非管理階層」工作人員。聯邦法律要求CDC將某些員工職位作為接受醫療保險報銷的條件。其中一些要求的職位(包括醫療主任和護理師經理)執行管理職能，但也參與直接的病患照護。這些職位的成本可能因為具有管理功能，而不被認為是允許的。另一方面，這些職位的成本可能因為與直接病患照護有關，而被認為是允許的。

尚無法確定CDC會如何回應本議案。CDC業主／營運商可能會透過調整運營方式來響應本議案，以儘可能限制回扣要求的影響。他們可能會採取以下措施：

- **增加可允許成本。**CDC業主／營運商可能會增加允許的成本，例如提高直接患者護理的非管理人員的薪資和福利。增加可允許的成本將提高所得上限，減少所欠的回扣金額，並且可能使CDC業主／營運商的利益優於他們將允許的成本留在當前等級。這是因為CDC業主／營運商可保留的所得增長幅度將超過額外成本(所得上限將增加額外允許成本的百分之115)。
- **減少其他成本。**CDC業主／營運商也許會在可能的情況下減少其他不計入所得上限的成本(例如管理費用)。這不會改變所欠的回扣金額，但會提高CDC的獲利能力。
- **尋求對所得上限的調整。**若CDC業主／營運商認為即使在如上所述進行調整後也無法獲得合理的營運回報，他們可能會試圖在法庭上對回扣條款提出異議，以獲得更高的所

得上限，如本議案所述。如果這樣提出異議成功，那麼一些CDC業主／營運商可能會有更高的所得上限，並且在某些年份繳交更低回扣。

- **縮減營運。**在某些情況下，如果所要求回扣金額很高且所得減少、無法提供足夠的投資回報以擴大或留在市場，業主／營運商可能決定減少開設新CDC或關閉一些CDC。若發生這種情況，其他提供者最終將需要介入，以滿足透析需求。這些其他提供商的營運效率可能較低(成本較高)。若某些其他提供商不在CDC許可下運營(例如醫院)，則可能可以免除本議案對其規定。這類在透析療法產業更廣泛的變化很難預測。

回扣條款對州和地方財政之影響

我們估計，若CDC沒有針對本議案採取行動，所欠的潛在回扣可能達到數億美元。根據上述原因，本議案的回扣條款可能會對州和地方財政產生幾種影響。

議案可以產生州和地方政府僱員醫療節約等...

在CDC支付回扣的情況下，可以減少州和地方政府的員工醫療保健費用。如前所述，本議案不包括政府付款方獲得回扣。但是，州和地方政府經常與私人醫療保險公司簽訂合約，為其員工提供保險。作為私人實體，這些保險公司可能有資格獲得本議案的回扣。即使他們沒有資格獲得回扣，仍有可能與CDC業主／營運商談判以降低利率。這些保險公司可能會以降低醫療保險費的形式，將部分或全部之節約轉嫁給政府雇主。

由立法分析師分析

(續)

... **或成本**。另一方面，如上所述，CDC可以透過增加可允許的成本來回應本議案。若CDC增加了足夠的允許成本，那麼健康保險公司為透析治療支付的費用可能會高於沒有採用本議案的情況。若發生這種情況，這些保險公司可能會以降低醫療保險費的形式，將部分或全部之更高成本轉嫁給政府雇主。

州Medi-Cal成本壓力。Medi-Cal計劃還與私人保險公司簽訂合約，為其部分登記者提供透析保險。和為政府僱員提供保險的健康保險公司類似，與Medi-Cal簽訂合約的私人保險公司也可能獲得回扣（如果他們確定符合資格）或者可能能夠與CDC業主／營運商協商較低的費率。這些節約中的部分或全部可能會轉嫁到州。但是，由於這些保險公司向CDC支付的費率相對較低，因此這類節約可能會受到限制。另一方面，如果CDC透過增加允許成本來回應本議案，則透析治療的平均成本將增加。這將對Medi-Cal的利率構成上行壓力，並可能導致、、、州的成本上升。

對州稅收收入之變化。如果本議案的回扣條款用於降低CDC業主／營運商的淨收入，本議案可能會減少營利業者／營運商需要向州支付的所得稅金額。這種減少的收入可以透過各種其他州收入的變化在未知的程度上抵消。例如，如果CDC透過增加對可允許的員工薪資支出來回應本議案，則可以產生額外的所得稅收入。

有鑑於重大不確定性，尚不清楚對州和地方財政的總體影響。對本議案的規定和CDC對本議案不同回應的不同解釋，將導致對州和地方政府的不同影響。有鑑於本議案如何解釋以及CDC如何回

應的重大不確定性，可能會對州和地方政府財政產生一系列可能的淨影響。

總體影響範圍可能來自低百萬美元的淨正面影響等... 若本議案最終被解釋為具有更廣泛、更具包容性的允許成本定義，例如通過包括護理師經理和醫療主管的成本，CDC業主／營運商需要支付的回扣金額將更少。根據這種解釋，CDC業主／營運商更有可能對其成本結構進行相對適度的變更。在這種情況下，州和地方政府的員工健康福利成本可能會降低。這些節省可能會被州稅收淨減少部分抵消。整體而言，我們估計本議案可能對州和地方政府財政產生淨正面影響，在這種情況下每年可達到最低數千萬美元。

... **高達數千萬美元淨負面影響**。若本議案最終被解釋為對允許成本具有更窄、更嚴格的定義，則CDC業主／營運商需要支付的回扣金額將更高。根據這種解釋，CDC業主／營運商更有可能對其成本結構進行更重大的變更，尤其是提高可允許成本。CDC業主／營運商也更有可能是尋求調整所得上限或縮減在該州的營運。在這種情況下，州和地方政府的員工健康福利成本與州Medi-Cal成本可能會增加。州稅收也可能會減少。整體而言，我們估計該措施可能產生淨負面影響，在這種情況下每年達到數千萬美元。

其他潛在財政影響。上述情況代表了我們對本議案可能產生之財政影響範圍的最佳估計。但也有可能產生其他財政影響。例如，若CDC透過縮減在該州的營運來回應本議案，則一些透析患者在短期內可能會被迫中斷透析治療。可能因此產生併發症而導致其入院。在某種程度上，由於採用

由立法分析師分析

(續)

本議案，透析患者會更頻繁地住院治療，尤其是 Medi-Cal 的州費用在短期內可能會顯著增加。

行政影響

本議案賦予 CDPH 新的責任。我們估計，履行這些新職責的年度成本可能不會低於每年數千萬美元。本議案要求 CDPH 調整 CDC 支付的年度許可費（目前設定為每個設施約 3400 美元）以支付這些費用。其中一些行政費用也可能由 CDC 支付的與退稅或不遵守議案報告要求有關的處罰抵消。任何抵銷都是未知的。

訪問 <http://www.sos.ca.gov/campaign-lobbying/cal-access-resources/measure-contributions/2018-ballot-measure-contribution-totals/> 查看主要為支持或反對此議案而成立的委員會列表。請上 <http://www.fppc.ca.gov/transparency/top-contributors/nov-18-gen.html> 查閱委員會的前十名捐助者。

如果您想獲取該項州議案的完整文本副本，請致電州務卿，號碼是 (800) 339-2857 或者您可以發送電子郵件至 vigfeedback@sos.ca.gov，免費得到一份郵寄的副本。