

# 从医保个人账户兴衰看中国社会保障改革理性回归<sup>\*</sup>

华颖

**[摘要]** 医疗保险中引入个人账户是中国改革其传统免费医疗保障制度为缴费型医疗保险制度过程中的重要政策选择,但实践证明其因有违医疗保险制度的规律而有碍制度的健康持续发展。从对个人账户极力推崇到逐步取消的转变,表明中国社会保障改革理性的回归。然而,取消医保个人账户因触及众多参保者的切身利益而面临着较大的社会阻力和风险。因此,深化改革需要更加理性,采取权益置换、提供稳定预期、分步推进等改革策略。

**[关键词]** 医疗保险 个人账户 制度变迁 改革理性

[中图分类号] F840.61 [文献标识码] A [文章编号] 1000-7326(2020)04-0087-08

经过 20 多年的改革,中国完成了从传统的免费型医疗保障制度向缴费型社会医疗保险制度的转型,初步实现了全民医保的目标。截至 2018 年底,全国基本医疗保险参保者达 134459 万人,参保率稳定在 95% 以上;同年全国基本医保基金总收入 21384 亿元,总支出 17822 亿元,累计结存 23440 亿元。<sup>①</sup>然而,在医疗保险基金大量结余(即基金总体过剩)的同时,城乡居民的疾病医疗后顾之忧仍然存在,特别是灾难性医疗支出往往导致家庭经济崩溃。出现这种困局的根本原因是不良的财务机制,即 1994 年将个人账户引入基本医疗保险制度。根据现行制度,各年筹集的医疗保险基金有近一半记入个人所有的个人账户,这部分医保资金完全由个人支配使用,造成医保制度整体丧失了近一半的统筹保障功能。医保个人账户的设置由此对整体医疗保险制度的影响尤为重大,以致 2019 年财政部、国家医疗保障局明文规定取消居民基本医疗保险制度中的个人账户,同时对职工医疗保险制度个人账户的消化亦被纳入深化医保改革范畴,这预示着个人账户将逐渐退出中国的医保制度。从推崇个人账户到放弃个人账户的历程,表明医疗保险制度改革理性的回归。本文旨在通过回顾医疗保险改革引入个人账户的过程,反思这一制度设计带来的不良效应,分析职工医保个人账户改革可能面临的阻力与风险,并探讨深化医保个人账户改革的理性对策。

## 一、医疗保险改革引入个人账户的背景与进程回顾

中国的医疗保险改革始于 20 世纪 80 年代中后期地方为应对劳保医疗与公费医疗资金入不敷出的困境而采取各种变通办法,而正式的改革则是以 1994 年国务院直接主导下的江苏镇江、江西九江医疗保险改革(称为“两江医改”)为起点。“两江”医改将个人账户引入医疗保险制度,这一政策选择明显地受到了特定时代背景的影响。

<sup>\*</sup> 本文系中国社会科学院青年科研启动项目“中国医疗保险个人账户改革研究”的阶段性成果。

**作者简介** 华颖,中国社会科学院人口与劳动经济研究所助理研究员(北京,100732)。

<sup>①</sup> 数据来源于《2018 年全国基本医疗保障事业发展统计公报》。

### （一）效率优先的经济改革导向

中国的改革开放是在经济发展严重不足、民生维艰、穷则思变的背景下起步。1978年全国的国内生产总值（GDP）和人均GDP仅为3679亿元和385元，国家财政收入仅为1132亿元，各指标均不足2018年水平的1%。<sup>①</sup>落后的经济和有限的财力不仅使民生艰困，而且造成传统的免费型劳保医疗与公费医疗制度也难以维持。这促使中国将经济建设与经济增长定为国家发展的优先目标，明确“一切以经济建设为中心”和“效率优先、兼顾公平”的经济改革导向，这使得削减福利和强化个人责任的倾向主导了当时的社会保障改革，医疗保险制度改革也概莫能外。

### （二）新自由主义的兴起和对世界银行所主张个人账户的推崇

中国选择市场经济体制替代计划经济体制旨在提高效率，而效率导向决定了新自由主义在中国的影响日盛。再者，世界银行等国际组织在帮助中国发展经济的同时也鼓动将智利的个人账户模式引入中国，并极力推动中国的养老保险制度导入个人账户（华颖，2019）。<sup>②</sup>尽管养老保险制度在1995年才正式确立统账结合的财务模式，但事实上自确立社会主义市场经济作为经济改革的目标之始，中国就明确了将个人账户引入养老、医疗保险制度的改革方向。1994年，国务院在江苏镇江、江西九江两市启动职工医疗保险改革时，决定引入私有化的强制个人账户，社会统筹与个人账户相结合自此成为中国社会医疗保险制度的基本模式。

### （三）通过统账结合的医疗保险制度设计来实现免费型医疗保障向社会保险制度的转换

在计划经济时代，中国实行的是城乡有别的免费型医疗保障制度。其中，城镇居民又分为机关事业单位工作人员与企业职工两大群体，前者实行公费医疗制度，由国家财政承担全部筹资责任，后者实行劳保医疗制度，由政府和企业承担全部责任。农村则实行合作医疗制度，由农村集体经济承担筹资责任，为农民提供几乎免费的初级医疗卫生服务（郑功成，2019）。<sup>③</sup>伴随经济体制的转型，公费医疗陷入政府财政难以承受的困境，劳保医疗亦因国有企业大量隐性失业人员的冗员负担和退休人员急剧增长而难以维持，许多企业因无力报销职工（含退休者）医疗费用而引发民众与日俱增的不满；农村则因全面实行土地承包责任制，造成合作医疗制度丧失了集体经济基础和赖以支撑的组织基础，从而迅速陷入衰退，其覆盖的行政村比例从1976—1979年高峰时期的90%下降至1986年的4.8%（周寿祺等，1994）。<sup>④</sup>因此，经济体制改革使得传统的免费型医疗保障制度丧失了既有的组织与财务机制，必须寻求适合市场经济体制的新型医疗保险制度。然而，要将免费型医疗保障制度转化成缴费型医疗保险制度，阻力难以避免。中国政府采取的变通策略是为每名参保职工建立个人账户，不仅将参保者的缴费全部记入个人账户，而且将用人单位缴费中的一部分也划入个人账户。此举使得职工至少在名义上并没有因改革而利益受损。因此，将个人账户引入医疗保险实质上还旨在调动个人参保和缴费的积极性和责任感，是让参保者接受缴费的变通策略。

### （四）中国要走有本国特色的医疗保险之路

改革开放后，中国要走适合全球化时代的中国特色社会主义之路。因此，中国一方面积极借鉴先行国家的经验，大刀阔斧改革原有的包括医疗保障制度在内的各项经济社会制度；另一方面又不愿意简单移植先行国家的模式，而是试图在改革中创新包括医疗保障制度在内的社会保障制度。这使得医疗保险制度改革事实上只有经过实践探索才能逐渐定型，而引入个人账户则可视作试图建立全新的医疗保险制度的尝试。尽管这种尝试的客观效果不佳，但其积极的主观意图可以从当时主管这一制度的劳动保障部门的政策解释中看出：“一是制约、激励功能，既增加个人自我约束意识，节约医疗费用，也增加个人

① 数据来源于《中国统计年鉴2019》。

② 华颖：《中国社会保障70年变迁的国际借鉴》，《中国人民大学学报》2019年第5期。

③ 郑功成：《中国社会保障70年发展（1949-2019）：回顾与展望》，《中国人民大学学报》2019年第5期。

④ 周寿祺、顾杏元、朱教荣：《中国农村健康保障制度的研究进展》，《中国农村卫生事业管理》1994年第9期。

对单位按时足额缴费的监督；二是积累功能，为人口老龄化带来的疾病医疗费用的压力预留资金。”<sup>①</sup>

正是在上述背景下，1994年中国在“两江医改”试点中将个人账户引入职工社会医疗保险，实行社会统筹与个人账户相结合的财务机制。1998年，在评估总结各地试点经验的基础上，国务院正式确立了统账结合的新型职工医疗保险制度模式。新制度在建立社会统筹式医保基金的同时，为每名参保职工建立个人账户，职工个人缴费（一般占工资额的2%）的全额和用人单位缴费（占工资额的6%左右）的30%记入个人账户，单位缴费的70%进入社会统筹医保基金。<sup>②</sup>具体比例由统筹地区根据个人账户的支付范围和职工年龄等因素确定。在支出范围方面，通常医保统筹基金按照一定比率负责参保者的住院费用，个人账户基金由参保者根据政策规定用于门诊支付。基于当时退休人员的养老金水平普遍偏低，加之考虑其历史贡献，在规定退休者不缴纳医疗保险费的同时，还明确从筹集的医保统筹基金中划出一部分记入退休者的个人账户，这使得医疗保险个人账户事实上扩展至不缴费的退休者。进入21世纪，个人账户向城乡居民医疗保险制度蔓延。一些地方政府参照职工基本医疗保险的做法，开始为居民建立医保个人账户或隐性的个人账户。如湖南省2018年11月出台《湖南省城乡居民基本医疗保险个人（家庭）账户管理办法（试行）》，明确2019年度城乡居民医保个人账户按筹资标准（个人缴费加财政补助）的30%左右（即213元/人）划入。

综上，职工医疗保险采取统账结合模式以及部分地区城乡居民基本医疗保险采取（隐性）统账结合的做法，是基于效率目标并得到逐步确立和扩展的。这种模式持续至今，因个人账户规模巨大而对医疗保险制度的运行与发展产生重大影响。

## 二、医保个人账户的负面效应及其检讨

医保个人账户作为特定历史背景下的激进改革方案，事实上造成了这一制度运行中诸多无法化解的问题且使得制度付出了高昂代价。

### （一）严重减损医疗保险制度的互助共济和保障功能

社会医疗保险制度自1883年在德国创立之始，就是建立在健康者和生病者、年轻人和年长者、高收入者与低收入者间的风险共担、互助共济的基础上，具有高度的再分配性，而非用以平缓个人消费（沃尔夫冈·施罗德等，2019）。<sup>③</sup>个人账户的设置明显有违医疗保险的互助共济的核心原则，不仅碍医疗保险制度可持续发展，而且在花费昂贵、慢性病和严重疾病的情况下也无法为个体提供足够的资金储备，严重减损了医保制度的保障功能，致使重大疾病医疗仍然是人们的重大后顾之忧。例如，2018年，职工医保个人账户累计结余7284亿元，人均结余为2299元且分布不均、畸高畸低，而当年入院病人人均住院费用为9292元，<sup>④</sup>这说明个人账户累积20多年后，平均仍尚不足以支付一次住院费用的3/10。可见，对于个人应对重大疾病风险而言，个人账户积累的意义不大。在统账结合的财务模式下，个人缴费2%与单位缴费6%中的30%均计入个人账户，总计相当于筹资总额的47.5%，有些地区单位缴费划拨个人账户的比例甚至超过30%；再加上划入并不缴费的退休人员个人账户的资金，意味着因个人账户的设置造成全部医保基金中约一半不能统筹使用，这已经导致部分地区的统筹基金无法应对持续上涨的待遇给付需要。数据显示，2013年全国已有225个统筹地区的职工医保统筹基金出现当期收不抵支，占全国统筹单位的32%，其中多地统筹基金累计结余出现赤字（刘文生等，2014）。<sup>⑤</sup>医保统筹基金“穿底”风险、大量资金沉淀在个人账户、保障水平不高现象普遍共存。

<sup>①</sup> 劳动和社会保障部医疗保险司编：《中国医疗保险制度改革政策与管理》，北京：中国劳动社会保障出版社，1999年，第52页。

<sup>②</sup> 参见《国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》（国发〔1998〕第44号）。

<sup>③</sup> 沃尔夫冈·施罗德、塞缪尔·格里夫：《德国经济发展与社会保障体系建设：历史经验与未来方案》，《社会保障评论》2019年第1期。

<sup>④</sup> 数据来源于《2018年我国卫生健康事业发展统计公报》。

<sup>⑤</sup> 刘文生、金维刚：《医保改革之困境》，《中国医院院长》2014年第23期。

由图1可见,在过去10余年间,职工基本医疗保险个人账户累计结余逐年攀升,2005年突破1000亿,2016年突破5000亿,之后以每年近千亿的速度增长。截至2018年末,职工基本医疗保险年末累计结存18605.38亿元,其中,个人账户积累7144.42亿元,<sup>①</sup>占职工基本医疗保险总结余的近40%,占基本医疗保险总结余的30%。这部分资金的使用存在低效与浪费现象,将个人账户资金用于非疾病医疗支出的现象在全国比较普遍。当前,全国基本医保基金累计结存可覆盖当年20个月的支付,大规模的基金结余不仅造成资源使用效率低下,更导致医保制度的扭曲。

(二) 极大增加医保制度管理成本,导致制度低效率运行和巨大浪费

个人账户基金属个人所有,虽然医保政策规定只能用于疾病门诊,但因实践中牵涉全体参保者,即数以亿计的参保者中的每个个体均成了医保管理机构的监管对象,这种监管事实上难以奏效,行政管理成本畸高,参保者与医院、药店等勾结谋将之用于非疾病医疗的现象普遍。有的地方实际采取开放式管理(如北京市个人账户可以自由提现支取),但开放式管理使得医保账户名不符实且面临与现行法律相违背的窘境,另立账户也明显多此一举。有的地方政府允许个人账户购买保健服务等(如江苏省苏州市等地),多数地区默许个人账户所有者使用账户资金购买生活用品或者购买药品后再行低价出售变现,致使这笔以医疗保险名义筹集的资金并未真正全部用于参保者的疾病医疗。可见,医保个人账户的设置及其引致的非疾病医疗支付,已不仅仅损害制度的互助共济功能,而且造成制度扭曲,构成了医保管理部门无法完成监管任务的困境。

(三) 强化参保者的利己主义倾向,造成政府与企业筹资责任日益加重、责任分担日渐失衡

个人账户的引入并未带来预期中的积极效应,包括未能激励个人参保、控制医疗费用支出、为老龄化的疾病压力预筹资金等,而是诱导参保者不愿意合理分担筹资责任、尽可能挤占医保统筹基金。职工医保方面,个人缴费率维持在2%,雇主缴费率在许多地区已超过6%(如北京达到10%),个别地区甚至超过了10%。在城乡居民医保方面,尽管设置(隐性)个人账户并不普遍,但政府承担了主要的筹资责任,福利而非保险化的倾向明显。政府对参保者的最低补贴标准由最初的20元(2003年)提高为平均520元(2019年),而居民缴费并未同比提高,最初确定的政府补贴与居民缴费之比为2:1变成了现在的3:1和4:1甚至更高。例如,2020年起,北京居民医保财政人均补助标准达到2430元,而劳动年龄内居民每人每年缴费为520元,学生、儿童和老人仅为300元。2020年上海市居民医保筹资标准和个人缴费标准为:70周岁以上者每人每年财政补贴和个人缴费分别为6030元、430元,两者之比高达14:1以上;劳动年龄内居民财政补贴和个人缴费分别为2690元、790元,中小学生和婴幼儿分别为1605元、155元。可见,财政责任过度、个人责任弱化,筹资责任分担日益失衡,这显然不利于医疗保险制度的可持续性,也不利于培养个人及其家庭应是维护健康的第一责任人的意识和自我健康管理的能力(华颖,2017)。<sup>②</sup>

(四) 助长医保领域的欺诈骗保行为

由于对个人账户资金难以有效监管,医疗消费中医保套现、倒卖药品、个人账户资金用于非疾病医



图1 职工基本医疗保险基金个人账户累计结余状况

注:2003—2006年数据来自历年劳动和社会保障事业发展统计公报,2007年数据来自《2007年全国社会保险情况》,2008—2017年数据来自历年人力资源和社会保障事业发展统计公报,2018年数据来自国家医疗保障局《2018年医疗保障事业发展统计公报》。

<sup>①</sup> 数据来源于《2018年医疗保障事业发展统计快报》。

<sup>②</sup> 华颖:《健康中国建设:战略意义、当前形势与推进关键》,《国家行政学院学报》2017年第6期。

疗消费等各种违规行为在许多地区已属共性,指定药店药价畸高现象普遍存在,其中亦不乏腐败行为。加之现行制度规定住院医疗费用由社会统筹基金按比率支付,参保者与医院合谋“小病大治”,通过不必要的住院来解决门诊医疗费用甚至骗取社会统筹医保基金的现象屡见不鲜。<sup>①</sup>上述现象均助长了医保领域中的不法行为。2018年起国家医疗保障局开展打击欺诈骗取医疗保障基金专项行动,仅2019年上半年,全国共检查定点医药机构36.6万家,检查发现并处理违规定点医药机构5.7万家,检查发现并处理违规参保人员1万余人,发现经办机构违规400多例,追回医保基金及违约金共13.5亿元,处行政罚款1.4亿元;国家医保局还对全国24个省(区、市)定点医药机构开展“飞行检查”30批次,已查实涉案金额超8777万元。<sup>②</sup>很多这类违法案件与医保个人账户有着直接或间接的关系。事实表明,个人账户是重大的制度性缺陷,其引入使中国医疗保险改革付出了高昂代价。

对此,近年来学界与政府主管部门对医保个人账户开始进行反思与检讨。一方面,医保个人账户带来的对医保基金的侵蚀、居高不下的管理成本、运行的低效和浪费、医保基金负担日益加重且不可持续、利己主义倾向道德风险滋长、违法现象普遍等制度困境无法在现行制度框架内得到解决,这促使理论界反思个人账户的内在缺陷,越来越多的专家学者对个人账户进行日益强烈的批判,政府主管部门也开始认真检讨以往制度改革中的过失。另一方面,社会公平更加受到重视,社会保障改革整体开始回归尊重制度互助共济本质的理性,这为深化医保个人账户改革奠定了思想基础。同时,医保管理体制的重塑也为理性推进医保改革深化提供了契机,2018年国家医疗保障局的成立虽无法迅速扭转对医保个人账户的强劲路径依赖,但新的主管部门可以抛开历史包袱积极作为,进而理性地深化医保个人账户改革。2019年5月,国家医疗保障局、财政部明令2020年底前取消或禁止城乡居民医疗保险中个人(家庭)账户的设置,<sup>③</sup>即是机构改革后主管部门明确释放的放弃医保个人账户的信号;同月,国务院办公厅印发《深化医药卫生体制改革2019年重点工作任务》,亦明确提出“制定改进职工医保个人账户政策文件(国家医保局负责,2019年12月底前完成)”的要求,<sup>④</sup>这表明对职工医保个人账户的改革亦被纳入深化医保改革范畴,彻底取消医保个人账户是大势所趋,基本方向是将其转化为统筹基金。

综上所述,以往片面基于效率目标简单地将个人账户引入基本医疗保险制度的做法,经过20多年的实践检验并不成功。这并非个人账户输入中国后水土不服,而是它从根本上违背了医保制度互助共济的规律,进而成为社保制度建设中的深刻教训。

### 三、取消医保个人账户的改革:风险分析与评估

尽管2019年5月国家医疗保障局、财政部发布的政策性文件只针对城乡居民的医保个人账户做出了明确取消的规制,尚未直接涉及职工医保个人账户,但其所释放的信号是清晰的,即从推崇个人账户到取消个人账户已成为中央政府政策层面的明确方向。然而,经调研发现,<sup>⑤</sup>要真正取消职工医保个人账户还面临着诸多现实障碍。如果说取消居民医保个人账户的既有举措是改革理性的回归,职工医保个人账户的取消则需要更加理性,谨慎评估改革可能带来的风险,并在深化改革中采取更为智慧的策略。

(一)职工医保个人账户涉及全体参保者特别是退休人员的切身利益,对其改革很可能遭遇强烈反对。根据现行政策,每名参保职工均有一个医保个人账户,其中储存着参保者本人的医疗保险缴费与所在单位缴费中划入的部分资金。个人账户资金虽有医疗保险基金之名,却无统筹使用之实,完全归个人

<sup>①</sup>如《人民日报》曾披露贵州全省医患合谋诈骗合作医疗基金之事。在贵州部分地区,侵蚀医保基金的手段有农民“被住院”、无病当有病治、虚增患者住院天数、假用药、假手术、过度检查、小病大治、重复收费、未提供服务而收费(空收费)、把本不属于报销范畴的手术治疗费用列为报销范围并由医患双方分享等,这种现象并非个案。

<sup>②</sup>国家医疗保障局:《持续严厉打击欺诈骗保行为》,《光明日报》2019年9月9日。

<sup>③</sup>参见《关于做好2019年城乡居民基本医疗保障工作的通知》(医保发〔2019〕30号)。

<sup>④</sup>参见《国务院办公厅关于印发深化医药卫生体制改革2019年重点工作任务的通知》(国办发〔2019〕28号)。

<sup>⑤</sup>2019年8—12月,笔者参与了对贵州、吉林、四川、重庆、上海、浙江等多个省市的医疗保障专题调研,本文中提到的调研发现均指这一时期的调研所得。

所有和支配,因而在性质上属于参保者的个人权益。对退休人员而言,本人不仅不需要缴纳医疗保险费,而且还要从医疗统筹基金中划出一部分记入其个人账户,用于其门诊及药品支出。调研发现,各地从医保统筹基金划入退休人员医保个人账户的方式和标准并不统一,但无论采取何种方式和标准,划入的资金均已被视为退休人员的既得私有权益,甚至被看成退休人员的又一份法定养老金收入。如上海市目前每年从医保统筹基金划入退休人员个人账户的资金约 90 亿元,这意味着 90 亿元从所有参保者的公共基金转化成了退休人员的私人资金。同时,调研显示,无论是从人均还是总量上衡量,无需承担缴费义务的退休人员的医保基金支出均明显高于承担缴费义务的在职人员,老年人的个人账户资金则构成了分担其疾病医疗(包括慢性病)负担的直接来源。取消职工医保个人账户,意味着直接减损了参保者的个人权益,特别是直接减少了退休人员的收入来源。若不采取配套措施,一部分老年人可能因疾病医疗特别是慢性疾病医疗支出的骤增而陷入生活困境。因此,取消医保个人账户客观上面临着参保者特别是目前最依赖个人账户的退休老人群体的强烈反对。

### (二) 职工医保个人账户设置与管理的地区差异性决定了深化改革的复杂性

医疗保险自改革以来一直属于地方统筹,全国大多数地区还停留在县级统筹层次,因此地方对个人账户的设置与管理有较大的自决权。调研发现,一方面,在职工医保个人账户规模及记入比率方面,各地除参保者个人缴费的 2% 按照规定全部记入个人账户外,单位缴费记入个人账户的比率并非按统一规定。如单位缴费率在不同地区从 6% 到 10% 以上不等,高于 6% 的地区对 6% 的单位缴费按其 30% 记入个人账户,对超过 6% 的缴费部分则有记入、有的不记入,有的记入多、有的记入少;有的地方还分年龄段确定记入个人账户的比率。这使得各地职工医保个人账户的资金记入比率不同,参保者从医保个人账户中所获得的权益也就有差异。划入个人账户的比率越高,形成的个人权益越多,改革的阻力也会越大。另一方面,在职工医保个人账户基金管理方面,各地宽严不一。例如,北京市实为全部放开,即医保个人账户的所有者可以完全自主支配使用其个人账户的医保资金;上海市管理偏严,只能用于参保者门急诊医疗和零售药店配药等疾病医疗支出;江苏苏州等地则允许用于购买健身卡、公园门票等非医疗支出;还有的地方允许个人账户所有者使用个人账户上的医保资金购买商业健康保险等。这种地区有别的职工医保个人账户基金管理政策,实质上造成个人账户所有者对医保个人账户资金支配权的差异;管理愈宽松,个人自主权越大,改革个人账户可能遇到的阻力也会越大;反之,管理越严格,个人自主权越小,改革的阻力会相对较弱。在这样复杂的情形下,取消职工个人账户对个人账户所有者利益造成的影响客观上存在着很大差异。如果改革采取简单的一刀切措施,极易引发不满和阻力,同时也会给地方统一执行带来难题。

### (三) 各地医保统筹基金余缺并存,对取消医保个人账户的态度亦有明显差异

调研中发现,医保基金收支状况明显受到抚养比或人口老龄化程度的影响,抚养比或老龄化程度偏高的地区往往面临或将要面临医保统筹基金的收不抵支,这些地区的主管部门迫切期望将分散在参保者之中的医保个人账户基金并入医保统筹基金,以增强医保制度的整体支付能力与保障功能,从而对取消职工医保个人账户的改革持积极态度。因老龄化程度偏低、缴费率较高等原因而有较多医保统筹基金结余的地区,至少暂时不需要通过取消职工医保个人账户增强医保统筹基金的支付能力,其对改革医保个人账户的动力明显不足。上海就是一个例子,其老龄化程度虽高,但产业结构优良、劳动生产率也高,单位能够承受较高的缴费率,因此,上海医保基金总体结余偏多,对取消职工医保个人账户的积极性较低。在地区分割统筹且统筹层次普遍偏低的条件下,不同地区医保基金余缺并存的现实格局,以及不同地区对改革职工医保个人账户的有别态度,客观上会增加这一改革面临的来自地方的阻力,进而影响全国性的统一行动。

综上所述,医保改革引入个人账户 20 多年后,已经形成了关乎全体参保者特别是退休人员切身利益的既有利益格局,而地区差异性亦强化了相应的路径依赖。因此,在遵循医保制度规律和公共利益来

推动职工医保个人账户改革之时，显然面临复杂局面和艰巨任务。

#### 四、取消医保个人账户需要积极和理性的改革方案

中国已进入全面推进国家现代化建设的新时代，建设健康中国成为既定的民生发展目标，而构建成熟的中国特色医疗保障制度则是一项重要任务（华颖，2017）。<sup>①</sup>只有尽快妥善解决个人账户设置的问题，才能促使医疗保险制度走出困境并步入健康发展的轨道。基于财政部、国家医疗保障局已经明令禁止在城乡居民医保中设置个人账户，当前的改革重点是消化职工基本医疗保险中的个人账户。但前述分析表明，要彻底改革职工医保中的个人账户并非易事，激进的改革极可能引发公众反对的社会风险。因此，深化改革需要更加理性，明确改革目标，采取权益置换、提供稳定预期、分步推进等改革策略。

##### （一）明确取消职工医保个人账户的改革目标

鉴于医保个人账户已经从根本上阻碍了医保制度的健康可持续发展，为了化解医保制度的现实困境，必须尊重医保制度互助共济的客观规律，遵循共建共享的基本原则，让全部筹资均进入医保统筹基金并用于全体参保者，同时重构参保者的权利义务关系。因此，无论采取何种具体改革方案，均须以全面取消医保个人账户、强化医保制度互助保障功能为目标。

##### （二）积极、稳妥地推进医保个人账户改革

考虑到职工医保个人账户的现状，在推进改革时需要评估各地可能出现的社会风险，尽可能采取积极和稳妥的改革方案。一方面，宜加快以取消职工医保个人账户为目标的改革步伐。因为改革越延迟，个人账户积淀的医保基金规模愈大，医保制度互助共济功能愈加强化，只考虑个人利益而忽略整体利益的利己倾向也会自我强化，这将陷改革于日益被动的局面。另一方面，改革不宜盲目求快。因为前述分析已经表明，个人既得利益的化解需要相应的权益置换，而不同群体间的利益差异性和各地的政策差异性、管理复杂性使得国家在短期内难以采取全国一刀切的策略。换言之，取消职工医保个人账户需要在坚持目标导向的同时，适当兼顾人群差异性与地区差异性。有条件的地区可以一步到位，另一些地区则宜分步推进；在岗职工可以采取统一方案，退休人员还需要考虑差异性和过渡方案。

##### （三）通过权益置换、稳定预期化解取消医保个人账户可能引发的社会风险

尽管当初设置医保个人账户违背了医保制度规律并带来一系列负面效应，但现行政策已经确定医保个人账户系参保者个人享有的法定权益。要取消这种权益须以相应的权益置换为条件，同时明确提供稳定的疾病医疗保障预期，只有这样才能减少改革的阻力和风险，维护政府与政策的严肃性与公信力。一是基于现行个人账户主要用于支付个人门诊医疗费用的政策设定，在取消医保个人账户的同时将门诊医疗费用纳入统筹基金支付范围，参保者可以继续从统筹基金中获得门诊医疗费用支付保障。此举将个人账户中的医保资金从个人所有转化为公共基金，参保者疾病门诊费用仍然通过医保制度得以解决，总体上并未损害参保者的权益，反而因显著扩大了统筹基金规模而可以实质性地提升医保制度的互济和保障功能。二是以健全医保制度并真正化解全民的疾病医疗风险特别是重特大疾病医疗风险为条件，稳步提升医疗保障水平，免除全民疾病的后顾之忧，包括对疾病医疗的个人自付费用设定明确的封顶线、杜绝灾难性医疗支出影响家庭生活质量等。换言之，医保个人账户的取消需要辅之以同步化解门诊疾病风险、切实解除重特大疾病医疗的后顾之忧，以此最大限度地获得公众理解，从而最大程度避免取消个账可能引发的社会风险。

##### （四）理性选择医保个人账户改革方案

从改革推进的路径与方式来看，在取消医保个人账户的既定目标下，宜采取分人群、分步骤、分地区推进的策略。（1）对在职工或尚未领取养老金的参保者而言，有两个方案可供选择。方案一是分两步推进。第一步是停止资金从单位缴费中划入参保职工的个人账户，即单位缴费全部进入统筹基金，这

<sup>①</sup> 华颖：《健康中国建设：战略意义、当前形势与推进关键》，《国家行政学院学报》2017年第6期。

意味着新增的个人账户基金规模会缩小，统筹基金的规模会扩大，医疗保险制度的互助共济功能从而逐步强化；第二步是将个人缴费也全部记入统筹基金。方案二是一步到位取消个人账户。即明确取消统账结合的财务模式，代之以真正意义的全面统筹的社会医疗保险，自新政策实施之日起全面取消医保个人账户。(2)对退休人员而言，有三个供选方案。一是基于“老人老办法，新人新办法”原则，即新政策实施前已经领取养老金者沿用现行政策，新政策实施后不再为新退休人员个人账户划拨资金，这种过渡方式费时较长；二是通过适当提高养老金水平来弥补取消医保个人账户的损失，这需要统筹设计；三是区分年龄与收入，对低龄老人或者养老金收入达到一定标准者自改革之日起不再向其个人账户划入资金，对高龄老人或收入低于一定标准者仍向其个人账户划入适量资金，但额度逐年递减，最终达至取消个人账户。(3)分地区而言，可以设定在“十四五”期末全面实现取消职工医保个人账户的改革目标，鼓励有条件的地区提前实现，允许有难度的地区循序渐进。对于个人账户的已有存量部分，可以结合各地已有的改革探索合理消化已形成的权益的方式，如扩展至家庭成员共用或是用于购买政策性的税收优惠型的商业保险。

#### (五) 同步推进相关改革

一是统一医保政策，特别是筹资标准与待遇清单，确保筹资公平与待遇公平，这是避免取消个人账户后利益格局改变而导致新的权益失衡的必要举措。二是真正构建多层次的医疗保障体系(郑功成，2019)。<sup>①</sup>在坚持社会医疗保险主体地位的同时，加快发展商业健康保险和社会慈善医疗，以促使医疗保障与健康促进的责任分担机制更加合理，同时更好地满足全民多层次、多样化的医疗与健康保障需求。三是通过支付方式改革增强医保与医疗、医药行业之间的有效协作。纵观医疗保障改革的整体演变过程，经济体制、卫生服务体系与医疗保障制度之间具有内在的关联性，不同制度要素只有通过协同演变和互相适应、配合联动才能形成制度改革的合力(仇雨临，2019)。<sup>②</sup>取消个人账户作为当前医保改革的核心内容之一，须以强化医保制度的互助共济功能、切实解除全民疾病医疗尤其是重特大疾病医疗支出的后顾之忧为目标，而这一目标的实现又须以医疗卫生服务与医药有效供应为条件。因此，医保、医疗、医药三者之间需要有机协同地推进改革。

医疗保险个人账户的改革势在必行。中共中央、国务院已经发布《关于深化医疗保障制度改革的意见》，中国特色医疗保障制度改革与建设蓝图日益明晰，医疗保障制度管理体制的统一又为深化医保改革提供了有力的组织保障。可以预期的是，伴随社会保障改革理性的回归和互助共济理念的强化，包括取消医保个人账户在内的各项医保制度改革将更加稳健。

责任编辑：张超

---

① 郑功成：《多层次社会保障体系建设：现状评估与政策思路》，《社会保障评论》2019年第1期。

② 仇雨临：《中国医疗保障70年：回顾与解析》，《社会保障评论》2019年第1期。

## Main Abstracts

### **Research on Fundamental Problems and Key Nodes of Emergency Management of Public Health Emergencies**

*Xi Heng and Zhang Liqiong 1*

Public health and preventive medicine system is an important foundation of human health governance. The factors from human beings and external environment often leads to public health emergencies which severely endangers the public health. The public health emergencies have an evolutionary process from incubation period, initiation period to growth stage and outbreak period. Taking the coronavirus disease (COVID-19) pandemic in Wuhan and the whole country as example, this paper analyzes the fundamental problems, the key nodes and the key measures of public health emergency. This paper believes that the fundamental problems of public health emergency is: First, analyzes scientifically the occurrence mechanisms public health emergencies; Second, analysis of public health emergency and predictions of its developing trend; Third, the key measures the key roles should adopt for key nodes of emergency management of public health emergencies. Only in this way can we maximize the protection of public health and social stability.

### **The Adventure towards Coherence**

——**Marx's View of Society under the Reference of Whitehead's Philosophy**

*Wang Fusheng and Kou Xueyuan 21*

When analyzing social problems, bourgeois political economists always face abstraction rather than reality itself. In response to this problem, Marx tried to use the principle of coherence as the basic principle to explain the real society, thus opening up a scientific way to face the real society itself. At the same time, Marx's scientific method of discussing social problems also contains philosophical problem such as the relationship between abstraction and reality, between elements and the whole. Therefore, this paper attempts to introduce Whitehead's philosophy as a reference to explain the philosophical implication and the change of philosophical ideas in Marx's social theory more clearly.

### **Differentiation and Logic of Sharing: The Layers of Sharing, the Unit of Sharing and Sharing Economy**

*Wang Ning and Seyedehsareh Sajjdi 49*

With the rise of sharing economy, scholars have heatedly debated the issues of sharing economy. However, the confusions about certain concepts have hindered the formation of academic consensus. As a response to this situation, some scholars have tried to clarified the meaning of the concept of sharing from its origins, and accordingly described the prototypes of sharing, in terms of which sharing economy is analyzed (Belk 2010). But the clarified original meanings and prototypes of sharing fails to account for the variety of sharing practices today. In order to explain today's various sharing practices, we offer an alternative perspective, i.e., the perspective of differentiation. It is argued that sharing has undergone differentiation in both layers and units, and that there are various modes of sharing during the progress of history. Sharing economy is a most recent mode of sharing practice. The evolution and differentiation of sharing practices follow some internal logic.

### **Reform and High-Quality Development of Healthcare System with Chinese Characteristics**

*Zheng Gongcheng and Gui Yan 79*

After the outbreak of novel coronavirus pneumonia, the healthcare department has introduced a series of new policy documents, which makes irreplaceable contributions to fight against the epidemic, but also reflects the immaturity of the current healthcare system. Based on the review of the evolution of China's healthcare system, this paper analyzes the existing problems and challenges of the system, and then puts forward policy suggestions including reshaping the new concept of healthcare development, optimizing the current institutional arrangements, developing multi-level healthcare and improving the governance, so as to build a comprehensive healthcare system with Chinese characteristics and achieve high-quality development.

### **The Return of Rationality to China's Social Security Reform: A Perspective from the Rise and Fall of the Mandatory Individual Account in Social Health Insurance**

*Hua Ying 87*

China introduced the mandatory individual account in social health insurance while replacing its earlier free medical care with a contributory health insurance system. However, the mandatory individual account goes

against health insurance principles of risk pooling and proves to be an obstacle for the sustainable development of the health insurance scheme. The change from the extension of the individual account in health insurance to the gradual removal of the individual account reveals the return of rationality to China's social security reform. Admittedly, the removal of the individual account involves the vital interests of many insured people, and thus faces considerable social resistance and risks. Further reforms need to be more rational. Reform strategies such as making trade-offs between individual accounts and other benefits, providing the insured with stable expectations, and taking stepwise measures can be adopted.

### **Guangdong and Guangxi's Zongdu Shi Lin and the French Ship L'Amphitrite**

*Thierry Meynard* 112

Paul Pelliot considered that the Sino-French relation started with the first voyage of L'Amphitrite to Canton in 1698, promoting the commercial exchanges between the two countries. However, the French Jesuits challenged the Canton trade system, attempting to gain for French merchants some commercial advantages. Shi Lin, the zongdu for Guangdong and Guangxi provided them with some support but in the end protected the Canton system. On the basis of a great deal of French documents, this paper presents and analyses the game of power between Shi Lin, the Canton customs, and the French Jesuits and merchants during the formative years of the Canton trade system.

### **The Voyage to China of the French Merchant Ship L'Amphitrite and Sino-Western Cultural Communication —An Investigation Centered on the Rite of Offering to Confucius**

*Wang Niecai* 126

At the turn of the 17th and 18th centuries, the French merchant ship L'Amphitrite made two voyages to Guangzhou. Both voyages left their journals, which became important documents for the investigation of Sino-French trade and cultural exchanges. However, previous studies have not paid attention to the second voyage journal. By reading and comparing the two journals' observations of Chinese culture, we can see that with the increasingly fierce controversy on the Chinese Rites in France, the journal of the second voyage pays more attention to Chinese Rites, especially the offering to Confucius. The journal of the first voyage introduces the general situation of religions in Guangzhou and of the Confucian temple in Guangzhou, and it basically follows the understanding of the Jesuits on the rite of offering to Confucius. The second voyage journal actively grasped the trend of the Rites controversy, and made a detailed investigation of the rite of offering to Confucius, but its interpretation of the rite is entirely based on the position of the Paris Foreign Mission Society.

### **On the Probable Law of Realistic Literature —From the Realistic Shortcomings of Lu Yao's *The Ordinary World***

*Zhao Yanqiu* 144

The law of probability refers to the prevalence and incidence of people and events in real life. There is a contradiction between idealized characters and realistic pursuit in *the Ordinary World*. Some people and things in the novel have a low probability law, which to some extent weakens the reality of the novel. The actuality of literary works should not only consider the law of possibility and law of necessity, but also the law of probability. The law of probability is one of the important criteria to measure the actuality of literary works. The law of probability is in direct proportion to the actuality of literary works. Under the condition that other conditions are the same, the probability law of man and thing is high, the actuality of the work is strong, otherwise weak. *To Be Alive*, *The True Story of Ah Q*, *Quiet Don*, *The Sixth Sick Room*, are all realistic works described strictly according to the original features of real life. But *To Be Alive* does not have a high probability of people and things, so it is less realistic than the other three works.

### **Famous Minister or Great Scholar: Research on the Two-dimensional Direction of Biography about Wang Yangming in the Ming and Qing Dynasty**

*Xia Pengfei and Liu Xianglan* 162

Wang Yangming has made great achievements in his life in both aspects of career and Confucianism. However, the numerous biographies of Yang Ming made a big difference based on the difference of the identity of the heir. The sort of minister biography focused on the achievements of Yang Ming, and showed his great career, well rarely described his achievements in Confucianism. In the sort of scholar biography, Yang Ming was regarded as a great Confucian scholar, and most of the content related to his invention of mind science. The biography of Wang Yangming in the History of Ming dynasty, only showed one side of Yang Ming as a military strategist, and tried to cover up his image as a Confucian. From Ming dynasty to Qing dynasty, Wang Yangming's biographical text presented a clear formation and change context, among which the acceptance of thoughts of Wang Yangming and the restriction of formal history style are the core factors leading its change.