

退休人员医疗保险政策：缘起、困境与应对^{*}

王 琬

[摘 要]退休人员医疗保险政策是特定历史条件下的产物。随着我国社会经济环境发生变化，特别是人口老龄化进程加速，现行制度设计下的退休人员医疗保险政策暴露出诸多弊端，成为全面深化我国医疗保障制度改革的主要瓶颈。本文系统回顾了退休人员医疗保险政策的发展脉络，深入分析这一政策的形成动因，基于公平性和可持续性两个维度全面剖析当前的政策困境，提出推进全民共建共享、分类实施参保缴费的应对策略，并进一步探讨了“健康中国”发展战略下的政策优化路径。

[关键词]退休人员 医疗保险 政策评价 应对策略

〔中图分类号〕F840.61 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-7326(2020)04-0095-08

一、引言

全民医保是中国特色基本医疗卫生制度的基础，也是实现“健康中国”战略的重要制度保障。当前，我国已经初步构建了覆盖全民的社会医疗保险体系，实现了城乡居民基本医保的制度整合。然而，现行制度仍未能够为全体国民提供稳定的安全预期，基本医疗保险权责不清、筹资责任失衡的问题依然制约着制度的良性发展。^①特别是在人口老龄化程度持续深化的背景下，退休人员参保不缴费政策仍难以调整，进一步加剧了医保基金支出压力，影响制度的可持续发展。为了建立更加高质量发展的全民医保制度，推进“健康中国”战略，有必要深入研究应对老龄化的医保多渠道筹资政策。

退休人员参保缴费不仅是全民医保面临的政策难题，也是理论争议的焦点话题。人口老龄化对医疗保险制度运行存在着明显影响，人口老龄化、退休人员不缴费等多重因素叠加导致了我国基本医疗保险的“系统老龄化”危机。^②李亚青、申曙光基于对广东省的调查，认为退休人员不缴费政策和医疗保险“隐性负债”的历史遗留问题已经给统筹基金带来了支付风险，建议考虑废止退休人员不缴费政策。^③封进、王贞的政策模拟研究也表明，职工医疗保险缴费与退休年龄相关的政策加剧了人口老龄化对基金平衡的影响，探索退休后继续缴费方案具有必要性。^④王超群等基于对国际经验的比较得出结论，在实行社会医疗保险制度的国家和地区中，退休人员终身缴费是较为通行的做法。^⑤但退休人员缴费面临着经济和

^{*} 本文系国家社会科学基金项目“政府购买服务视角下的大病保险供给机制研究”(17CZZ026)的阶段性成果。

作者简介 王琬，对外经济贸易大学保险学院副教授(北京，100029)。

① 郑功成：《健康中国建设与全民医保制度的完善》，《学术研究》2018年第1期。

② 何文炯、徐林荣、傅可昂、刘晓婷、杨一心：《基本医疗保险“系统老龄化”及其对策研究》，《中国人口科学》2009年第2期。

③ 李亚青、申曙光：《退休人员不缴费政策与医保基金支付风险——来自广东省的证据》，《人口与经济》2011年第3期。

④ 封进、王贞：《延迟退休年龄对城镇职工医保基金平衡的影响——基于政策模拟的研究》，《社会保障评论》2019年第2期。

⑤ 王超群、张翼、杨宜勇：《城镇职工基本医疗保险退休老人终生缴费制研究》，《江西财经大学学报》2013年第5期。

法律的障碍。反对退休人员缴费的众多意见中,最为典型的是认为退休人员可能面临缴费能力不足的现实问题,且《社会保险法》中有关于“退休后不再缴纳基本医疗保险费”的规定,不宜以政策代替法律逾法而行。^①退休人员缴费有违社会公平、公正、正义三大价值理念,实现“三医联动”才是解决问题的根本出路。^②上述争论所代表的观点有所不同,但讨论的核心都是医保制度的公平性和医保基金的可持续性。^③差异的原因主要在于,退休人员缴费政策关系诸多群体利益,研究者的立足点和分析视角有所不同。正因为如此,从现在起就应将此作为医保制度优化、调整与完善的重要内容,未雨绸缪、深入论证。

本文从制度变迁与制度理性视角,进一步考察了我国退休人员医保政策的形成动因及其当前困境,以期深化对这一问题的认识,并对“健康中国”发展战略下的退休人员医保政策优化路径进行初步探讨。

二、退休人员医疗保险政策的形成背景

退休人员医疗保险“参保不缴费”政策是在我国医疗保障制度转型与改革的发展过程中逐渐形成的。这一政策有其特殊的形成原因,是制度路径依赖和多方利益博弈等多重因素驱动下的产物。

(一) 退休人员医疗保险政策的发展脉络

新中国成立到改革开放前的这一时期,中国实行计划经济体制,在城镇建立了以公费医疗和劳保医疗为主体的医疗保障制度,涵盖退休人员在内的所有个人都无需缴纳费用。1958年2月,《国务院关于工人、职员退休处理的暂行规定》公布实施,正式统一了企业和事业单位、国家机关、人民团体等的工人、职员的退休条件和退休待遇。这一政策安排避免了不同劳动群体在社会保障方面的待遇差别和矛盾,有助于不同职业岗位之间人员的流动和联系,是新中国医疗保障制度发展史上的一次重大进步。

随着社会主义市场经济体制的确立,传统的中国医疗保障制度也发生了变化。1994年4月,国家体改委等四部门印发《关于职工医疗制度改革的试点意见》,正式启动“两江”医改试点,并于1996年开始向全国推广,探索建立统账结合的社会医疗保险制度。^④在进行试点改革时,对退休人员做出了如下政策安排:职工退休后个人不再缴纳医疗保险费。新制度实行前已退休职工不再建立个人医疗账户,新制度实行后退休职工个人医疗账户中的资金不再增加。退休职工的医疗费用首先由个人医疗账户支付,个人没有建立医疗账户的或个人医疗账户用完后由社会统筹医疗基金支付。社会统筹医疗基金支付时,退休职工个人负担的比例为在职职工的一半。今后,随着职工在职时个人医疗账户资金积累的增加,这种照顾将逐步减少和取消。这是明确说明退休职工医疗保险待遇的第一份文件。

1998年12月,国务院在总结前期试点经验的基础上,正式颁布《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》,开始在全国范围内进行城镇职工医疗保险制度改革。《决定》第六部分“妥善解决有关人员的医疗待遇”规定,“退休人员参加基本医疗保险,个人不缴纳基本医疗保险费。对退休人员个人账户的计入金额和个人负担医疗费的比例给予适当照顾。”这是全国范围内明确规定退休人员医疗保险待遇的规定,成为退休人员免缴费用的最初政策依据。随后,各统筹地区在制定地方医保政策时,都遵循了这一精神,规定退休人员免缴费用。2011年7月1日,《中华人民共和国社会保险法》审议通过,其中第二十七条规定,“参加职工基本医疗保险的个人,达到法定退休年龄时累计缴费达到国家规定年限的,退休后不再缴纳基本医疗保险费,按照国家规定享受基本医疗保险待遇;未达到国家规定年限的,可以缴费至国家规定年限。”这标志着我国首次以法律的形式规定了退休人员的医疗保险待遇。此外,

① 《中国社会保障》编辑部:《“退休人员或缴医保费”激起多少浪》,《中国社会保障》2016年第2期;何礼平、向运华:《城镇职工退休人员缴纳医疗保险费的可行性及其相关问题探讨——社会保障学者专题讨论综述》,《社会保障研究》2016年第2期。

② 林卡、侯百谦:《基于价值理念对社会政策项目的讨论和评估——由退休人员医保缴费的论争说起》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2016年第6期。

③ 翟方明:《我国退休职工医保缴费政策及其理论争议的再反思》,《中国卫生政策研究》2018年第1期。

④ 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。

人力资源社会保障部针对特殊群体还专门出台了一些解决办法,包括《关于妥善解决关闭破产国有企业退休职工等医疗保障有关问题的通知》《关于做好基本医疗保险跨省异地安置退休职工备案工作的通知》等,使符合条件的退休人员能够享受到高效便捷的服务。^①

(二) 退休人员医疗保险政策的形成动因

对旧制度的路径依赖很大程度上影响了政策的形成。在计划经济体制下,中国实行公费医疗和劳保医疗相结合的医疗保障制度,职工不用缴纳任何费用,其实质是用低工资的方式换取永久性就业和福利保障,具有鲜明的“国家—单位”保障属性。^②随着制度转轨和国有企业改革,为了保障社会主义市场经济体制的顺利推行,中国开始探索建立以养老、医疗和失业为主体的社会保险,以期建立社会化的社会保障制度,减轻企业负担,增强企业活力。在这一过程中,改革方案仍保留了对退休人员的原有政策安排。然而,制度转轨的历史债务不会因为制度的改变而消解,原有“国家—单位”模式下医疗保障积累的隐性债务自然地转移给了新建立的城镇职工基本医疗保险制度。^③

与此同时,政策的选择不得不兼顾多方利益。受旧的薪酬制度影响,职工个人的低工资导致个人储蓄普遍较低,加之养老保险制度的社会化改革配套进行,使得退休职工在医保的缴费上存在较大的经济压力。在这样的制度转轨背景下,为了保障改革的顺利推行,职工的医疗保险待遇权益不受损,减轻退休人员的经济压力,均衡企业负担,为企业提供公平的市场竞争机会,“退休人员参加基本医疗保险,个人不缴纳基本医疗保险费”成为了一种反复权衡之后的政策选择。但职工基本医疗保险制度的可持续性问题,没有得到足够的重视,在当时的环境下也很难兼得。^④

这种政策选择在一定程度上顺应了时代发展的需求,是职工基本医疗保险制度得以稳定的重要基础,也是服从社会保障整体性改革的重要举措。然而,从制度建立到现在,职工医保制度所依赖的社会经济环境,经过了30多年的快速发展,已发生了巨大变化,面临着新的挑战。现行制度设计下的退休人员医疗保险政策已经暴露出诸多弊端,成为全面深化我国医疗卫生体制改革的主要瓶颈之一。为了促进医疗保障制度更加公平和可持续发展,有必要适时对现行职工医保进行相应的政策调整。

三、退休人员医疗保险政策的现实困境

社会保障制度的健康发展可以从公平和可持续两个基本维度考量,促进公平是社会保障制度发展的本质特征,政策可持续是社会保障制度稳定的基础。“退休人员不缴费”政策既没有考虑到医疗保障制度自身的公平性,也没有考虑到未来发展的可持续性,是基本医疗保险制度结构非科学性 & 非合理性的体现,也是造成当前退休人员医保政策发展困境的根本原因。

(一) 退休人员医疗保险政策的公平性困境

医疗保险是建立在互助共济、风险分散基础上的一种医疗保障财务筹集机制,其主要资金来源是参保人及其雇主共同缴纳的保险费,体现责任分担,强调权利义务对等。我国现行的退休人员医疗保险不缴费政策严重背离了这一制度的公平性本质。

一是制度之间的不公平。“十三五”期间,我国已经全面实现了城乡居民医保的制度整合,形成了以居民医保和职工医保为主体的两大基本医保制度。根据当前制度安排,居民医保要求参保对象个人终身缴费,只有职工医保规定了退休之后不缴费。^⑤两项基本医保制度在缴费机制上存在着明显的结构性差异,不仅体现了不同人群因为身份差异而享受的医疗保障权利不平等,也给我国进一步推进全民医保制度整合带来了巨大挑战。

① 刘畅:《保障退休人员医疗保障待遇研究》,北京:中国经济改革研究基金会,2017年,第19页。

② 丁怡、单苗苗:《“退休职工医保缴费”问题消解路径探索》,《黑龙江社会科学》2017年第3期。

③ 董朝晖:《我国医改中的隐性债务及解决途径探讨》,《中国卫生经济》2004年第7期。

④ 翟方明:《我国退休职工医保缴费政策及其理论争议的再反思》,《中国卫生政策研究》2018年第1期。

⑤ 实际上,制度合并之前的城镇居民医疗保险和新型农村合作医疗制度均要求参保对象个人终身缴费。

二是区域之间的不公平。就职工医保制度本身而言,统筹地区之间也存在着较大政策差异,导致了区域之间的不公平。我国职工医保当前仍以地市级统筹为主,国家层面虽然要求退休人员享受医疗保障待遇是以达到最低缴费年限为条件,但缺乏统一的规定。各统筹地区为了便于政策的具体实施,大都在地方医保政策中对最低缴费年限及其计算方法作出了相应规定。然而,各地的政策规定并不完全一致。例如,北京规定最低缴费年限为男职工 25 年、女职工 20 年,上海和广州则规定男、女都为 15 年,且广州还要求在本市缴费满 10 年以上。当前,劳动力的流动性越来越强,老人异地居住也越来越多,由于各地最低缴费年限政策差异较大,导致很多退休人员在异地难以享受应有的医疗保障待遇,这也成为推进医疗保险转移接续工作的主要障碍之一。

三是代际之间的不公平。职工基本医保实行在职时缴费、退休后不缴费的筹资形式,实际上体现的是一种权益积累,即通过医保基金的跨代平衡实现互助共济,由当期在职职工多缴费补贴已退休的上一代人,由此积累的权益再通过下一代人多缴费来实现。需要指出的是,实现跨代精算平衡需要至少满足以下条件之一。第一个条件是在职职工和退休职工之比,即抚养比不能下降;第二个条件是经济增速不低于医疗费用增速,这样退休人员医疗费用的增长才不会加重在职职工的缴费负担。然而,在当前老龄化趋势不可逆转以及医疗费用快速增长的背景下,上述两个条件都难以满足。退休人员不缴费会使得在职职工医保缴费负担越来越重,引发代际之间不公平。^①

(二) 退休人员医疗保险政策的可持续性困境

由于人口老龄化和退休政策的影响,退休人员占参保人员的比例以及医疗费用支出近年来都呈上升趋势,而退休人员不缴费的政策安排和制度转型遗留的历史债务,使现收现付的医保制度面临着较大的可持续发展压力。^②

一是退休人员比例逐年上升,导致医保基金来源减少。从全国参加城镇职工基本医疗保险的人员构成来看,退休人员与在职人员的比例呈逐年上升趋势。截至 2018 年底,全国有 31673 万人参加了城镇职工基本医疗保险。其中,参加城镇职工基本医疗保险的在职人数为 23308 万人,占总参保人数的 73.59%;退休人数为 8373 万人,占总参保人数的 26.41%。从表 1 可以看到,近几年我国职工医保的职退比接近 3:1,意味着每 1 位退休人员大约需要 3 名在职职工为其承担医保费用。同时,在职职工还需为自己缴纳医保费用,双重缴费压力给在职职工带来极大的经济负担。在人口老龄化背景下,如果继续执行退休后不缴费的政策,将会出现缴费人群继续缩小、享受人群进一步扩大的趋势,必然导致基本医疗保险的“系统老龄化”。

表 1 我国在职职工与退休职工比例(2013—2018 年)				
年度	参保人数(万)	在职参保人数(万)	退休参保人数(万)	职退比
2013	27443.1	20501.3	6941.8	2.95
2014	28296.0	21041.3	7254.8	2.90
2015	28893.1	21362.0	7531.2	2.84
2016	29532	21720.0	7811.6	2.78
2017	30323	22288	8034	2.77
2018	31681	23308	8373	2.78

数据来源于《中国统计年鉴 2019》。

二是退休人员医疗费用较高,增加了基金支出风险。人均医疗费用和年龄密切相关,据统计,60 岁及以上年龄组的医疗费用是 60 岁以下年龄组的 3 倍至 5 倍,平均每位 80 岁及以上高龄老年人的照

① 朱恒鹏:《退休人员缴医保公平合理且唯一可行》,中国日报网: http://www.chinadaily.com.cn/micro-reading/interface_yidian/2016-01-28/14518029.html, 2016 年 1 月 28 日。
② 朱敏、王得雪:《建立退休人员医疗保险资金保障机制的思考》,《卫生经济研究》2006 年第 10 期。

护与医疗成本开支约为 65 至 74 岁老年人的 14.4 倍。因此,随着人口老年期的延长,特别是随着高龄期的延长,因疾病、伤残、衰老而失去生活能力的老年人将显著增加,由此带来的医疗费用压力将十分巨大。根据世界卫生组织成员国的经验分析,卫生支出占 GDP 的比重随着人口老龄化程度的加深而逐步提高,将给经济发展和政府财政带来日益沉重的负担。^①以 2013 年统计数据为例,占参保总人数 25.30% 的退休人员的医疗费用支出为职工基本医疗保险基金总支出的 59.08%。其中,退休人员住院费用是职工基本医疗保险基金总支出的最大支出构成,为 38.79%,比职工住院费用占基金总支出的构成比高出 16.10%。可见,退休人员的住院及门诊医疗费用支出已成为影响我国基金收支平衡的重要因素。

三是制度转型遗留的历史债务给医保基金带来潜在压力。我国之前一直实行的是公费和劳保医疗制度,职工以低工资的方式将必要劳动收入的一部分上缴国家,由国家提供社会福利保障,而公费和劳保医疗制度都没有专门的资金积累。20 世纪 90 年代以后,我国开始建立新型的社会医疗保险制度。新制度在筹资模式上属于现收现付制,追求当期收支平衡,而在新制度实施前已经关闭破产企业的退休人员的费用等老制度积累的隐性债务,却没有得到及时评估和清偿。随着人口老龄化、部分企业经营困难等情况的出现,隐性债务逐渐显现出来。现行制度筹资方式无力解决隐形债务的压力,如果缺乏外来资金注入,将会危及基金平衡。

四是筹资渠道较为单一,影响医疗保险制度可持续发展。当前,职工医保资金来源主要是单位和个人缴费,还没有形成多元化、多渠道的筹资机制。据统计,2018 年医保基金收入中,单位和个人缴费占基金总收入的 99.4%,财政补贴及其他收入仅占 0.6%。基本医保实行的是单基数缴费政策,随着退休人员的不断增加,医疗费用的快速增长,如果没有足够的资金支持,医疗保险制度很难可持续运行。

四、退休人员医疗保险政策的优化策略

退休人员医疗保险政策的调整不仅关乎医疗保障制度自身的发展效率,而且关系到对公民权的重视。在“健康中国”战略建设的大背景下,退休人员缴费参保是推进共建共享的基本要求,也是实现全民公平公正享有健康权益的基本保障,制度建设意义更甚于筹资意义。

(一) 退休人员医疗保险政策的优化目标

“共建共享、全民健康”是建设健康中国的战略主题。《“健康中国 2030”规划纲要》就完善全民医保体系做出了全面规划,指出要“健全基本医疗保险稳定可持续筹资和待遇水平调整机制,实现基金中长期精算平衡。完善医保缴费参保政策,均衡单位和个人缴费负担,合理确定政府与个人分担比例”,“到 2030 年,全民医保体系成熟定型”。^②因此,调整和完善退休人员医疗保险参保缴费政策,是落实“健康中国”发展战略的应有之义。基于“健康中国”战略的宏观改革方向,可以进一步明确这一政策的优化目标。一是强化退休人员参保缴费责任,推进制度共建共享;二是调整退休人员参保与待遇,逐步缩小城乡、地区、人群差异,促进制度公平公正;三是完善与退休人员医保政策相关的法律法规体系,推动健康领域治理体系与治理能力现代化。根据“健康中国”发展战略的时间表,有必要在现阶段对退休人员医保缴费方案做出提前规划,做好政策储备。

(二) 退休人员医疗保险政策的优化路径

实施退休人员医保缴费政策是深化全民医保改革的关键。政策调整的时机和方式、政府着力的方向和重点,都需要在深入研究的基础上进行选择。^③

1. 参保模式。参保模式适宜采用职工医保制,以利于制度平稳过渡。关于退休人员参保缴费模式,目前主要形成了两种不同的改革思路。一种观点建议,应仍旧基于职工医保制,实施退休人员终生缴费参保;另一种方案则提出,退休职工达到退休年龄以后,转入城乡居民基本医疗保险体系,按有关规定

① 李志宏:《国家应对人口老龄化战略研究总报告》,《老龄科学研究》2015 年第 3 期。

② 中共中央、国务院:《“健康中国 2030”规划纲要》,2016 年 12 月 30 日。

③ 陈仰东:《退休缴费改革意在健全筹资机制》,《中国社会保障》2016 年第 6 期。

进行缴费和享受待遇。^① 基于当前职工医保与居民医保在筹资水平与保障待遇等方面仍存在一定差距,为了保障职工不因退休而导致待遇水平下降,现阶段采取基于职工医保制的退休人员参保缴费模式更利于保持制度的平稳性。长期来看,随着职工医保与居民医保缴费水平、待遇差距的缩小直至制度整合,退休人员参保问题也可以在制度整合中进一步优化,例如,可以借鉴台湾地区全民健保体系的家庭参保经验,鼓励退休人员以职工家属身份投保。

2. 责任主体。缴费的责任主体应涵盖全体参保者,但缴费的承担方式可以多样化。从制度理性的角度来看,社会医疗保险是保险而非福利,强调权利义务对等,参保人享受权利的同时也需要履行相应的义务。但是,参保人有无缴费义务与是否具备缴费能力以及如何具体承担乃是分属不同层面的问题。在实行普遍性缴费原则的同时,具体的缴费承担形式可以更加多样化,退休人员缴费未必一定要求退休人员本人实际缴费。从国际经验来看,很多建立了医疗保险制度的国家和地区都实行退休人员终生缴费,并在实践中形成了多种缴费方式。一是财政代缴,个人实际不缴费,这种方式在以俄罗斯为代表的前苏联和东欧国家较为普遍;二是个人缴费,但退休人员与在职职工的个人缴费率有所差异;三是个人、养老保险基金或者财政共同缴费,德国、日本和中国台湾地区均采取了这一形式。^②

3. 实施对象。根据参保缴费时间和经济状况等因素划分缴费对象,对不同对象分类施策。我国现行退休人员医疗保险政策有其特殊的历史成因,政策的调整需要正视历史遗留问题。特别是在国家法律已明确承诺的情况下,应遵循法定程序对有关法律法规进行修改。基于行政法中的信赖保护原则,可以按照“老人老办法,中人中办法,新人新办法”,针对不同参保对象实施存续保护和财产保护等不同的信赖保护方式。^③ 其中,“老人”指政策调整之前已退休的参保人,“中人”指已参加职工医保但尚未退休的参保人,“新人”则是政策调整当年及以后参加职工医保的参保人。实际上,这种区分“老人、中人、新人”的分类改革方式,在我国养老保险改革等诸多领域早已广泛实施,并积累了较为丰富的实践经验。此外,考虑到一定比例的退休老人养老金仍处于较低水平,且存在着一些经济上真正困难而无力缴纳保费的人员,在制定参保缴费政策时,还需要考虑其家庭实际情况和收入状况,给予倾斜性扶助。

4. 保险费率。退休人员所承担的个人费率应与在职职工适度一致,费基为其个人养老金收入。关于退休人员适度缴费率的测算,学界尚未形成较为成熟的结论,白雪构建了基于老龄化背景下医保基金风险的退休人员筹资模型,从社会保障体系宏观发展的角度测算出退休人员的适宜缴费率为1.29%;但若将职工医保作为一个独立系统测算,则结果调整为5.09%。^④ 基于政策调整的稳定性、公平性和可操作性,建议现阶段退休人员医保个人费率仍参照当前职工医保个人费率标准执行,暂定为2%。以2018年的数据为基数进行测算,退休人员的个人缴费仅为每人每月63元,不会对其构成太大的经济负担。^⑤ 长期来看,有必要基于医保基金精算平衡,建立动态可调整的费率厘定机制。

5. 保费补贴。根据实际缴费年限确定补贴系数,对参保人员进行分类补贴。在普遍性缴费原则下,所有退休人员都被要求承担个人缴费义务,但应当根据其在在职时已履行的历史责任差异,对个人缴费部分进行合理和必要的财政补贴。可以参考我国养老保险改革的经验,引入基于实际缴费年限和政策缴费年限配比的思路,确定保费补贴调整系数,对于“老人、中人、新人”三类人群分类计算保费补贴。即

① 王保真:《退休人员缴费需从长计议》,《中国社会保障》2016年第2期;翟绍果、王昭茜:《全民医保动态缴费机制与筹资策略》,《中国社会保障》2017年第6期。

② 王超群、张翼、杨宜勇:《城镇职工基本医疗保险退休老人终生缴费制研究》,《江西财经大学学报》2013年第5期。

③ 王一棱、郝勇:《信赖保护原则视域下城镇职工基本医疗保险退休职工缴费问题探讨》,《行政与法》2018年第3期。

④ 白雪:《老龄化背景下城镇职工基本医疗保险基金风险与退休人员筹资模型研究》,武汉:华中科技大学,2017年,第2页。

⑤ 2018年,全国享受城镇职工养老保险退休待遇人数11798万人,基金支出44645亿元,人均基本养老金待遇3.78万元1年,月均养老金3153元。

“老人”的调整系数为1,由财政资金对其个人缴费部分进行全额补贴;“中人”的调整系数主要决定于其在政策调整前的实际缴费年限与政策缴费年限比值,这部分补贴资金一部分提取自统筹基金结余中“中人”在职期间缴纳的部分,不足部分再由财政资金提供支持;“新人”的调整系数为0,由其个人独自缴费,不再进行补贴。对2018年数据进行测算,若以养老金作为缴费基数对已退休人员进行全额保费补贴,需要的财政资金投入为633亿元,与同期城乡居民医保基金财政总投入5034亿元相比,约占其12.60%,不会对财政资金构成过大负担。且随着收入的增加,统筹基金的稳定性和可持续性将得到改善,有助于解决医保系统的“老龄化”问题。

(三) 退休人员医疗保险政策的优化措施

实施退休人员医保缴费政策并非“单兵突进”,还需要在推进“健康中国”战略,深化全民医保改革的背景下统筹考虑,进一步细化相关改革措施。

1. 完善医保法律法规。现行《社会保险法》仍明确规定,退休人员不缴纳保险费享受医疗保险待遇。因此,要推进退休人员参保缴费政策,就需要适时修改《社会保险法》等法律、法规中关于退休人员医保不缴费的条款,用法律形式明确其参保权利和缴费义务。同时,在新法规中还应明确不同群体的补偿办法。这是因为,基于信赖保护原则,行政机关做出的抽象行政行为,其效力不得适用于施行前已经终结的事实,即使做出具有“假溯及力”的抽象行政行为,也不得限制或者损害相对人已经依法取得的利益。只有这样,才能保障人民的合法权益,维护法律规范的尊严,维护国家的公信力。进一步地,考虑到医疗保障制度是实施“健康中国”战略的重要支撑,还有必要加快医疗保障立法研究,探索建立以《医疗保障法》为主体的医疗保障法律法规体系。

2. 优化医保制度设计。综合考虑与退休人员缴费相关的医保筹资、补偿、监督控费等各项政策安排,优化制度设计,深化全民医保改革。第一,建立动态调整的基本医疗保险筹资机制,在保持医保基金精算平衡的基础上适当降低企业缴费负担;推进全民参保,实施终生缴费,明确个人缴费与财政补贴的关系,根据退休人员的实际缴费年限和养老金水平高低分类进行保费补偿。第二,取消医保个人账户,全面推进门诊慢病统筹管理,逐步扩大统筹基金保障范围,适度提高统筹基金报销比例,加强对特殊困难群体的兜底保障,并适当向老年群体倾斜。例如,可以适当扩大老年群体的医疗保障待遇范围,增加“三个目录”中老年人就医所需的服务种类。第三,加强医保服务管理和费用控制,严厉打击欺诈骗保行为,并加强对特殊人群的费用控制,解决高干病房等医疗特权消费问题。此外,还可以通过加快发展长期护理保险,开发满足养老照顾和健康管理需求的商业保险等方式,推进老年退休群体享有更高质量、更多样化的医疗保障。

3. 推进养老保险改革。为了减轻退休人员缴费负担,保障大部分人收入水平不降低,还需要协同推进养老保险制度改革。第一,同步提高养老金水平。2014年到2018年五年间,我国人均养老金从每年2.53万元增长到3.78万元,年平均增长率约为10%,基于退休人员的个人缴费主要来自其养老金收入,通过适度提高养老金水平,可以在一定程度上减轻退休人员医保缴费负担。第二,适时延迟退休年龄。延迟退休年龄可以改善医疗保险参保人群结构,解决我国医疗保险“系统老龄化”问题。近期可以积极探索弹性退休制度,在有条件的地区或领域鼓励职工推迟退休时间,让部分低龄老年人继续参与力所能及的社会劳动,以充分利用人力资源,提高老年生活质量,缓解人口老龄化带来的问题,减轻社会医疗保险基金的压力。^①

4. 强化政府财政责任。明确政府对医疗保险所承担的财政责任,同时,积极扩大医疗保险基金的筹资渠道,推动多样化筹资。第一,优先解决制度转型期形成的“隐形债务”。我国现行的职工医保制度不仅承接了经济体制转型的成本,也包含了退休人员的医疗保险成本。因此,必须全面掌握医疗保险基

^① 何文炯:《论中国社会保障资源优化配置》,《社会保障评论》2018年第4期。

金运行现状,明确制度转轨的历史债务、关停困难企业职工的医疗保险费用、转制企业的医保费用以及部分政策性提前退休者的医疗保险成本。弄清楚统筹基金中的结余有多少是为退休人员趸交的,以尽快落实各级政府的财政责任。第二,建立退休人员缴费的财政补偿调节机制,对退休人员按实际缴费时间和收入水平等要素进行划分,实施分类财政补助。具体而言,即对“老人”进行全额财政补助;对养老金低于一定水平的退休人员和特殊困难群体,由财政按一定比例代缴。第三,加强政策引导,鼓励多渠道筹集退休人员的医疗保险资金,包括但不限于财政定向注资、国有资产收益、社会慈善捐款等。^①

5. 鼓励共建共治共享。退休人员医疗保险政策的调整关系诸多利益群体,政府有关部门不仅要加强政策解读和舆论引导,还需要不同利益群体意见的充分表达。一方面,政府部门需要主动搭建沟通平台,向社会和个人及时提供有关“退休人员医保缴费”政策调整的信息动态,例如,目标任务、未来的缴费方式及待遇预期等。另一方面,可以探索建立基于“政府、社会、个人”的协商对话机制,给予社会和个人平等地表达诉求与参与的权利,加强社会和个人对制度的认同感,凝聚社会共识,依靠政府、社会及个人等社会各界力量共同推动“退休人员医保缴费”政策调整。^②

五、结论与研究展望

现行制度设计下的退休人员医疗保险政策是在我国医疗保障制度转型与改革的发展过程中逐渐形成的,是特定社会经济条件下的产物。客观而言,“退休人员参保不缴费”的政策选择对于推进社会保障整体性改革,维护新旧医疗保障制度之间的平稳过渡发挥了积极的作用,在一定程度上顺应了时代发展的需求。然而,这一政策设计严重背离了社会医疗保险强调“责任分担、互助共济”的制度理性,不仅造成了医疗保障制度在人群、区域与代际之间的不公平,也因老龄化持续加速给医保基金的稳定性带来了巨大压力。实行退休人员参保缴费政策,是破解当前我国医保改革困境的理性选择。

基于“健康中国”发展战略的宏观方向,建议对退休人员采取职工医保参保模式,实行终生缴费,并根据实际缴费年限区分“老人、中人、新人”,分类提供保费补贴。退休人员医疗保险政策关系诸多利益群体,为了保障参保人员权益不受损,顺利推进退休人员参保缴费,还需要从完善法律体系、优化制度设计、推进协同改革、落实财政责任、鼓励共建共享等五方面细化退休人员缴费的具体措施。

退休人员医疗保险政策研究既具有现实迫切性,也是一个具有一定理论探讨性和前瞻性的研究话题。一方面,我国医疗保障制度长期发展规划已将调整和完善退休人员医保政策列入改革议程,需要尽快就改革目标与优化路径形成理论共识,并进一步深入研究缴费模式、适宜缴费率、财政责任与隐性债务等具体问题,科学测算和全面评估不同改革方案的实施效果。另一方面,随着“健康中国”发展战略的推进,健康老龄化、健康治理、医保高质量发展等话题也越来越受到关注。退休人员医保政策的调整涉及老龄化财务危机应对机制、医保法律政策体系以及利益群体协商机制等诸多问题,将为深化对上述问题的理论认识和实践研究提供丰富的本土化素材。

责任编辑:张超

① 朱敏、王得雷:《建立退休人员医疗保险资金保障机制的思考》,《卫生经济研究》2006年第10期。

② 丁怡、单苗苗:《“退休职工医保缴费”问题消解路径探索》,《黑龙江社会科学》2017年第3期。