

# 医疗保障立法应紧抓五个关键问题发力

华颖

积极推动医疗保障立法，既是建设法治国家、法治政府与法治社会的客观要求，也是医疗保障现代化、法治化的具体体现，更是全面深化医疗保障制度改革的重要目标任务之一。

2021年，在全国人大高度重视医疗保障立法并将其列入国家立法机关年度备选立法项目后，国家医疗保障局迅速开展行动，组织专班起草医疗保障法草案，并于6月向社会公开征求意见，得到了社会各界的广泛关注，加快医保立法逐渐成为共识。

鉴于医疗保障法是我国医疗保障领域的基本法和综合法，直接关系到14亿国民的医疗保障权益和整个医疗保障制度体系的有序运行与健康持续发展，尽可能地制定一部高质量医疗保障法律是社会各界的共同期盼。因此，立法时应紧紧抓住关键问题发力，使这部法律真正长出管用的“牙齿”，同时为医保领域的相关法规规章提供上位法依据。笔者认为，立法应当着重解决五方面问题。

## 一、明确法律的基本定位

从医疗保障法的立法依据来看，它并非源于社会保险法、社会救助法等法律，而是基于宪法赋予公民的社会保障权而制定的专门法律，即它应当是与社会保险法、社会救助法等法律并行的医疗保障母法。同时，该法应当是医疗保障领域的基本法，既要解决医疗保障制度模式、基本原则、体系框架、权利义务、筹资与待遇、行政监管、经办服务及法律责任等基本规范，又要为医疗保障领域的专门法和行政法规提供立法依据。这一定位将突破过去把覆盖全民的基本医疗保险制度简单纳入社会保险相关法律的立法局限，有利于维护公民完整

的法定医疗保障权益。因此，制定医疗保障法时应确保其完整性，避免制度缺失与内容遗漏。

## 二、突出赋权明责

医疗保障制度旨在解除人民群众的疾病后顾之忧，能否切实保障全民不因疾病影响生活质量是检验立法质量的核心标准。因此，法律须明确赋予公民法定的医疗保障权益，以为全民提供清晰、理性、稳定的预期；既要避免疾病成为人民群众的后顾之忧，又不能使之有过高期望。明责的关键在于如何确保这种法定权益得以实现：一方面要坚持共建共享原则，坚守互助共济本质，让参保者、用人单位、政府与社会真正合理分担筹资责任，特别是需要确立人人参与、人人尽责的互助共济机制；另一方面又要明确医保经办机构、医疗机构、医药机构及行政主管部门的权利与义务，以及处理相互关系的行为规范，为医疗保障制度的规范有序运行提供法律依据。

## 三、对多层次医疗保障制度体系以及不同层次制度的功能定位与衔接进行清晰规制

建设多层次医疗保障体系是我国的既定目标，也是满足人民群众多层次医疗保障与健康服务需求的必由之路。法律应对不同层次医疗保障项目的设立、功能、涉及主体各方权利义务关系及运行规则作出相应的规制，尤其是要厘清基本医疗保障（基本医疗保险和医疗救助）和补充医疗保障（补充医疗保险、商业健康保险、慈善医疗）的边界与功能定位。前者应明确为政府主导、依法强制实施，各行为主体承担的是法定义务，享受的也是法定权益，避免任何边界模糊可能导致的权责失衡后果；后者则宜由市场或社会主体主导，政府只根据需要进行政策支持或行为引导，充分调动市场主体与公民个人的积极性，以达到壮大医疗保障制度物质基础并满足多层次医疗保障与健康服

务需求的目的。因此，对多层次医疗保障体系的规制，应当是医疗保障法的主体内容。

#### **四、明确医疗保障经办机构**

医疗保障经办是医保制度规范有序实施的根本保障。针对目前医保经办系统存在的经办机构定性不一、职责不同、权责不一致、信息不统一等诸多问题，在医疗保障法中应当坚持统一性原则，明确统一的医保经办机构性质、基本职能以及基本运行规范与技术手段，以为加快健全医保经办机构并提升其治理能力提供法律依据和有效保障。理想的状态应当是全国范围内的医保经办机构及其运行规程高度统一，特别是统筹区域内的垂直管理、内部治理、对外关系处理和业务评价指标体系及考核方式等，都应当有统一的法律依据。

#### **五、对医疗服务、医药供应做出相应规制**

医疗保障是医疗服务与药品、医用耗材的战略购买者。在全民医保的条件下，医保基金支付不仅直接关系患者的切身利益和基金安全，对医疗服务与医药供给也有着重大影响。因此，医疗保障法需要对与医保责任相关的医疗服务与医药产品采购做出相应规制，但也要避免越俎代庖，因为医疗服务与医药市场另有主管部门。这些部门应当切实承担起管治责任，对此规制的适当性可以减轻医保部门的压力，也避免因不同主管部门之间的博弈和分歧导致立法受阻。总之，医疗保障法是确立中国特色医疗保障制度的根本所在，是这一制度高质量发展、可持续发展的根本保障。制定该法时需要确立清晰的目标导向，针对现实存在的问题尽可能地凝聚共识。出台一部高质量的医疗保障法方能真正开创良法善治的新局面，维系整个医疗保障制度高质量发展。

（本文来源：中国医疗保险 2021 年 9 月 27 日）