



文 / 本刊特约撰稿 董文勇

# “应保尽保” 是含糊不清的概念

我国社会医疗保险在适用强制参保的同时,也有必要保持一定的弹性,应当允许高收入的公民自愿参保。

社会医疗保险制度是伴随着工业革命、人权运动和民主政治产生和发展起来的一项具体社会制度,该制度通过在全社会范围内把符合条件的社会成员纳入到保险体系,来保障他们在遭遇疾病或受到疾病威胁时能够获得必要的帮助,以保护他们的健康利益。以1951年颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》为标志,我国开始探索系统建立社会医疗保险制度。目前我国已经分别在城镇、农村和军队建立了城镇职工基本医疗保险制度、新型农村合作医疗制度和退役军人医疗保险制度,并于2007年7月在全国范围内进行城镇居民基本医疗保险制度试点,一个全覆盖的社会医疗保险制度已露出水面。胡锦涛同志在十七大报告中指出,必须在经济发展的基础上保障和改善民生。健康是人全面发展的基础,关系千家万户的幸福,为此要全面推进城乡社会医疗保险建设,建设全覆盖的医疗保障体系。

实现社会医疗保险的全覆盖,在法律上就是要明确公民参保的权利和义务以及二者的界限和限度。参加社会医疗保险既是一项权利又是一项义务。作为一项权利,是因为在政治经济层面上,公民以纳税的方式向国家提供了剩余劳动,公民也有权利以受领社会保险待遇的方式享有自己的劳动成果;在法律层面上,我国《宪法》第十四条第四款、第四十五条规定了公民在罹患疾病的情况下有从

国家和社会获得物质帮助的权利,国家有义务为保障公民享有此权利发展社会保险事业。参加社会医疗保险作为一项义务,是因为每一位公民的健康不仅具有个体意义,而且还关涉他人乃至社会整体利益,而参加社会医疗保险则体现了被保险人对他人和整个社会承担责任。社会医疗保险法律关系主体的权利和义务不具有严格的对应关系,在特定情况下享有参保权利的人可以不行使该项权利,而根据法律规定,在某些情况下又不得放弃该权利,即负有参保义务。

我国构建全面覆盖的社会医疗保险制度过程存在权利缺位、错位以及权利和义务关系不明的问题。为实现社会医疗保险有据、有效、适当的全面覆盖,有必要理清参保人的范围并合理配置其参保的权利义务并明确其界限。

## 一、应当参保且有缴费义务的人员

由于参加社会医疗保险是一种权利,因此对于我国绝大多数公民而言,凡符合参保条件的公民均有权参保、有义务参保。目前我国城镇职工基本医疗保险的参保原则是“应保尽保”,但并未明确规定强制保险原则,实践上该原则将基本医疗保险制度适用于一切可能适用的城镇从业人员及其用人单位,即便是城镇中的高收入人员依照规定也要参保。然而,“应保尽保”本身是一种含糊不清的概念,我

国现行相关政策和规范性文件没有明确“应保”的具体的可操作性标准,“尽保”这一概念也缺乏确定性和严谨性。制度实行近十年后效果是,所谓的“扩面”工作仍是政府的重要工作之一。新型合作医疗和目前正在试点的城镇居民基本医疗保险规定了自愿参保原则,对保障对象的甄别并不明显。我国在制度保障的优先次序上,城镇职工优于农村居民和城镇非从业人员,但是从社会医疗保险制度本身的价值来讲,经济弱势群体更应当获得优先保障。

社会医疗保险是一种通过减少个人经济负担实现医疗保障的制度安排,该项制度具有为一般经济能力的公民服务的内在规定性。因此,除无力参保的公民和有能力自保的公民外,社会绝大多数公民都应当成为保障对象,均有权利和义务参保并缴纳社会医疗保险费,国家通过严格的立法保障权利的行使和义务的履行。

## 二、应当参保但免除缴费义务的人员

我国规范性文件规定了两类应当参加保险但不负有缴费义务的人员,一是失业人员,二是退休人员。前者于失业期间个人账户仍可使用,同时享受医疗补助待遇,后者于退休以后继续享受基本医疗保险待遇,二者均不再负有缴费义务。之所以免除退休人员和失业人员的缴费义务,究其原因,概因我国公民参加社会医疗保

险是以在缴费期限内如期工资收入为前提的,退休和失业人员不再有工资收入,因此不再缴纳医疗保险费。同时,缴费累计达到一定年限也可作为免除退休人员缴费义务的法定事由。

笔者认为,以如期工资收入和缴费积累作为缴费义务免除事由于法理不通,这是因为:第一,我国城镇职工基本医疗保险基金管理实行部分积累制,实行个人账户和社会统筹相结合,个人账户体现纵向自我积累,社会统筹体现横向社会互济,包括不同年龄的社会成员之间的互济,甚至包括代际互济。因此,除个人账户资金外,退休职工曾经缴纳的保险费已经用于当期医疗费用支出,其享受的保险利益已经在当期耗尽。如果退休职工不再缴纳医疗保险费,医疗保险则蜕变为医疗福利,个人账户也不再具有存在的意义。第二,职工退休后仍有养老金或其他收入,退休也并非意味着必然、绝对丧失缴费能力。如果退休人员仍有足够缴费能力而不助济他人,而且还要耗用他人的缴费,这就造成权利义务的严重失衡,社会公正无从谈起。事实上,一些社会医疗保险制度较成熟的国家,并没有免除退休人员的缴费义务。第三,免除退休人员的缴费义务会不适当地加重当期在职职工的缴费义务。第四,以工资收入作为缴费依据有其局限性,我国目前正在进行的城镇居民基本医疗保险试点改革则体现了缴费的灵活性和务实性。第五,社会医疗保险关系和收入分配关系是不同的法律关系,将二者混为一谈不利于构建理性的社会医疗保险制度。

同理,一概免除失业人员缴费义务的制度也是不适当的,而广东等地方政府就失业人员参加基本医疗保险的办法值得肯定。

因此在一般情况下,退休人员、失业人员仍应当负有缴费义务,在一定期间内

暂时无力缴费的须申请依法免除;缴费能力不足的,免除其缴费义务,其保险关系应转入城镇居民医疗保险,由家庭缴费。

当前我国正在进行的城镇居民基本医疗保险试点改革将中小學生、少年儿童和其他非从业城镇居民作为保障对象,但是并未明确将婴幼儿、大学生纳入保险范围,而这类居民同样需要获得医疗保险,应当参加居民医疗保险,无个人独立财产的,应免除其缴费义务,可以由家庭缴费。

### 三、不参加社会医疗保险的人员

目前我国有两类人员不参加社会医疗保险。第一类是我国规范性文件和地方立法不要求其参保的人员,如离休人员、老红军、二等乙级以上革命伤残军人、大学生等,他们由于已经享受公费医疗待遇而不再参加社会医疗保险。第二类是我国规范性文件和地方法规没有对其作出规定,主要是因违反治安管理、涉嫌犯罪或犯罪而被劳动教养、刑事拘留、逮捕或被判刑的人员、国内用人单位驻国外和台港澳地区的工作人员以及在境内就业的外国人。

根据我国宪法,我国公民享有社会保障权和健康权,而且这些权利应当获得平等保障。在我国,公民健康权利主要是通过社会医疗保险加以保障的,如同健康权利的平等性、等价性一样,社会医疗保险应当无差别地保障一切符合参保条件的公民。

基于法律权利平等原则,大学生和离休人员、老红军、二等乙级以上革命伤残军人也应当被纳入到社会医疗保险范围之内。由于目前大学生所享受的公费医疗实际上已经不能有效发挥医疗保障功能,在中小學生已有权参加城镇居民医疗保险的情况下,大学生应如前所述参加城镇居民医疗保险。离休人员、老红军、二等乙级以上革命伤残军人是为国家做出特殊贡献的人员,但是公民身份不附带任

何政治的或社会的特征,作为公民同样平等地适用国家颁布的医疗保险法律,其更为充分的医疗待遇可以通过补充医疗保险获得保障。

参加医疗保险与服刑、被劳教和被羁押属于两种不同的法律关系,二者不应相互影响。公民获得医疗保障是我国宪法所规定的基本公民权利,除法律做出规定外,这种权利不应因人身自由状况的变化而有所克减。虽然公民在被羁押、劳教或服刑期间享受免费医疗,但是因患大病等原因保外就医期间的医疗费用一般由个人担负,而且由于不能连续参保,可能致使参保人解除劳教、释放或假释以后因不能满足缴费年限而影响其退休以后的保险待遇。实际上,服刑、被劳教和被羁押具备参保的物质条件,我国《监狱法》、《劳动教养试行办法》等法律法规规定了参加劳动的罪犯和劳教人员应获得劳动报酬,国家有必要从罪犯和劳教人员的劳动报酬中提取适当比例,并从监狱、看守所的罪犯改造经费和劳教所的劳动改造经费中提取相应比例的经费,合并为罪犯或劳教人员建立个人医疗保险帐户。

作为中国公民的驻外职工也应当享有为我国法律所保障的医疗保险权利,在目前缴费年限作为享受退休医保待遇的条件下,限制驻外职工的参保权利会损害职工的社会权利;同时,交费参保也是我国法律所规定的公民义务。因此,即便驻外职工已经参加驻地法定医疗保险,其在国内依法交费参保的义务也不应因此而免除。同样,根据我国《宪法》第二十三条、《中华人民共和国外国人入境出境管理法》第五条和《外国人在中国就业管理规定》第二十三条的规定,在我国就业的外国人应当遵守我国医疗保险法律法规,而不论该外国人是否已在本国参加了法定医疗保险,这是国家主权原则在社会保险法律上的体现。在不同国家和地区社会保障制度

自成体系的条件下,劳动者区际、国际流动可能面临某种不利的后果,即劳动者被两个国家或地区的医疗保险制度双重覆盖并被双重征收医疗保险费(税),或者因其在两个国家或地区各自累计的工作时间或缴费年限均达不到所规定的最低标准而无法获得医疗保险待遇。国际上一般采取签订双边或多边社会保障协定的方式处理这种法律上的冲突,依据协议签约国可以相互认可本国公民在对方国家的参保行为,或相互免除对方国公民在本国的缴费义务。目前我国已经分别与德国和韩国签订了社会保障协定,但适用范围都不包括医疗保险。为了保障我国公民的医疗保险权利,促进国际间劳动力合理流动,我国有必要与更多的国家签订社会保障协定,并将医疗保险纳入协议范围。根据协议,在我国就业的外国人不能提供该国相关机构出具的参保证明的,应当参加我国的医疗保险;相应地,我国参保的驻外人员出具参保证明后,也可以免除在该国的缴费参保义务。

为实现社会医疗保险的全面覆盖,除非符合法定免于参保的条件,我国不应当存在不参加社会医疗保险的情况。

#### 四、自愿参保的人员

我国现行关于新型农村合作医疗的规范性文件明确规定农民自愿参保,因此农民没有参加合作医疗的义务。事实上,新型合作医疗并非是一项“锦上添花”的制度,而是“雪中送炭”的制度。而一方面农村是最需要获得社会医疗保险的地区,另一方面医疗保险组织的公信力下降、保险意识缺乏等不利因素仍然存在,在这样的条件下通过自愿参保推进新型农村合作医疗的发展是非常困难的。在农村放任地实行自愿保险的结果可能是“逆向保障”,即对有经济能力的居民的保障,不利于实现社会公正和扩大保险覆盖面。因此,凡是有缴费能力的农村居民均有义务

参保;个人无缴费能力但家庭有缴费能力的,参加合作医疗但免除交费义务;个人和家庭均无缴费能力的,不参加合作医疗,享受医疗救助待遇或五保待遇。

我国城镇职工基本医疗保险没有明确规定适用强制保险原则。尽管《社会保险费征缴暂行条例》规定了用人单位办理社会保险登记和缴费的义务及违法责任,但有限的法律责任和大面积的漏保状况足以证明这种“强制”是不彻底的,是一种“选择性半强制保险”。鉴于我国城镇职工基本医疗保险制度正处于建设和发展阶段,如果采取自愿保险的原则就会很难在尽可能短的时间内扩大覆盖面,不仅出现上文提到的“逆向保障”,而且制度本身会因参保人的逆向选择而难以支撑,也会使缴费的单位尤其是企业单位处于非常不利的经济竞争地位。

我国正在进行试点的城镇居民医疗保险也实行自愿保险原则,可能造成的后果与新型合作医疗类似。总之,自愿参保的原则不适用我国基本医疗保险制度。

我国社会医疗保险在适用强制参保的同时,也有必要保持一定的弹性,应当允许高收入的公民自愿参保。社会医疗保险本身是降低公民医疗经济风险的制度,消除疾病负担与经济困顿相互影响之虞。高收入公民可以通过自费医疗或通过商业医疗保险而化解疾病风险,能够有力自助而无需国家帮助。极而言之,对于人人富足的社会,任何形式的医疗保险都绝无必要,所谓参保的“义务”问题也不复存在。由于高收入公民能够自我保障,所以应当免除其参保义务,赋予他们拒绝获得国家医疗帮助的权利而不参加社会医疗保险。但是,我国公民均享有参保的权利,高收入公民自愿行使该项权利的,也应当予以鼓励。构建理性的社会医疗保险制度,不仅要看到参保作为义务的一面,同时也不能忽视权利的一面。■

任何体制下,都会形成既定的利益格局,都存在既得利益阶层。无论是改革还是革命,都会涉及到对既定利益格局的调整,但二者在调整利益关系的方法上有着本质的区别。

#### 改革进行的前提是社会总财富将增加

所谓革命,就是通过暴力和强制手段将财富或权力从一部分人手里剥夺,然后转移给另一部分人。革命中一定有人受损,有人受益,所以革命不会是一个帕累托改进(即没有人受损但至少有一人受益)。即使受益者是多数,受损者是少数,革命也不一定增加社会总财富,所以革命甚至不是卡尔多·希克斯改进(即受益者所得大于受损者所失)。比如说,历史上的土地革命将地主所有的土地无偿夺过来分配给其他农民,从人口比例上讲,受损者是少数,受益者是绝大多数,但土地面积不会增加,也很难说清楚社会总财富是否增加了。

改革与革命不同,改革不是把财富从一部分人手中无偿转移给另一部分人,而是在承认原体制下形成的社会各成员既定利益(status quo)的前提下,通过权利和财产关系的重新安排,调动大家的积极性,增加社会总财富,实现帕累托改进。革命意味着剥夺既得利益,但改革必须尊重原体制下形成的既得利益,不论这种既得利益是法律规定的还是事实上长期被认可的。也就是说,改革不应该使得任何人比原体制下生活得更坏。按照这个原则,在现实中,如果具体的改革措施会带来社会总财富的增加,但同时会导致社会中的一部分人利益受损,此时,受益者有责任从自己所得的增加中拿出一部分补偿(“赎买”)受损者,否则就不能称之为改革。这也意味着,改革进行的前提是社会总财富将增加。如果社会总财富不增加,受损者不可能得到补偿。