

为持续提升人民健康水平提供重要制度保障

中国财政科学研究院 | 朱坤

《中共中央 国务院关于深化医疗保障制度改革的意见》是深入贯彻落实党的十九大关于全面建立中国特色医疗保障制度决策部署的重要举措，反映了党中央、国务院对人民健康的高度重视以及在破解看病难、看病贵问题上的决心和承诺。这份文件，明确了中国特色医疗保障制度的指导思想、基本原则、发展目标和实施路径，为持续提升人民健康水平提供了重要的制度保障，对于推动我国医保高质量发展，加速健康中国建设进程具有重要意义。

《意见》高屋建瓴、内涵丰富。首先，对中国特色医疗保障制度体系进行了清晰的界定，“到2030年，全面建成以基本医疗保险为主体，医疗救助为托底，补充医疗保险、商业健康保险、慈善捐赠、医疗互助共同发展的医疗保障制度体系”。从基本医疗保险制度到中国特色医疗保障制度，反映了我国医保制度与经济社会发展的关系，反映了我国医保制度递进发展的历程，我国的医疗保障制度已经从基本医疗保险制度走向中国特色医疗保障制度，制度框架更加清晰，医保制度更加成熟定型。其次，中国特色医疗保障制度内涵更加丰富，筹资、运行、支付和监管四个机制，四轮驱动，医保制度运行更加稳健。第三，明确协同推进医药服务供给侧改革和优

化医疗保障公共管理服务两大支撑，既统筹考虑医改大局，提出协同推进医药服务供给侧改革；又强化医保自身能力建设，提出了优化医疗保障公共管理服务的目标，反映医保服务在向专业化、精细化迈进的导向。协同推进医药服务供给侧改革和优化医疗保障公共管理服务，保障医保和医改的协同推进，也反映了医保从管理向治理的转变。

《意见》在解决医疗保障发展不平衡不充分方面有很多创新举措，体现了医保秉承的治理创新理念。

在待遇保障方面：一是因时而行，完善重大疫情医疗救治费用保障机制。结合新冠肺炎疫情，明确提出“完善重大疫情医疗救治费用保障机制”，缓解了重大传染病患者的后顾之忧，进一步筑牢群众就医安全保障网，为我国赢得疫情的最终胜利提供了重要资金保障。二是明确“统一基本医疗保险统筹层次、医保目录，规范医保支付政策确定办法”，有助于缩小不同医保制度覆盖对象的待遇差距，促进了基本医疗卫生服务均等化，体现了医保在解决促进区域平衡中的作用。三是提出“逐步将门诊医疗费用纳入基本医疗保险统筹基金支付范围，改革职工基本医疗保险个人账户，建立健全门诊共济保障机制。”这意味着我国从基本医疗保障制度向中国特

色医疗保障制度转变过程中，保障的重心逐渐从住院为主转向住院与门诊兼顾，也反映了待遇保障从保基本向保障适度的转变。四是提出“建立健全门诊共济保障制度”，有助于减少基金沉淀，提高基金使用效率，使中国特色医疗保障制度在缓解群众就医负担、改善居民健康水平方面发挥更大作用。五是提出“实行医疗保障待遇清单制度”，国家层面统一待遇清单，有助于缩小地区差距，助推不同地区之间的医保制度平衡发展；有助于推动医疗保障制度的转移接续，减少人员流动的障碍，增强经济发展活力。六是首次提出“统筹医疗保障基金和公共卫生服务资金使用”，有助于从经费使用层面推动医防结合，同时也为我国从医疗保障制度向健康保障制度转变留出空间。七是及时将创新的筹资举措纳入多层次医疗保障体系。医疗互助是最近几年才出现的医保筹资举措，《意见》明确提出“支持医疗互助有序发展”，体现了中国特色医疗保障制度与时俱进的发展理念。八是明确提出“建立防范和化解因病致贫返贫长效机制”，反映了医保部门对于精准扶贫的重视和助力健康脱贫的决心。九是回应社会呼声，明确提出“探索罕见病用药保障机制”。罕见病具有种类繁多、单个病种的患者人数较少、患者总量不少等特点。难诊难

治、药物可及性和可支付性差是罕见病患者普遍面临的难题，这是国家层面首次明确回应罕见病患者的呼声，为保证罕见病患者的平等用药权利提供了制度保障，也体现了中国特色医疗保障制度待遇保障公平适度的发展理念。

在筹资方面：一是明确提出“缴费与经济社会发展水平和居民人均可支配收入挂钩”，有助于实现不同地区和不同人群的筹资公平性。二是明确提出“适应新业态发展，完善灵活就业人员参保缴费方式”，有助于进一步扩大医保覆盖面，实现应保尽保。三是提出“规范缴费基数”，有助于促进市场公平竞争，形成全国统一的劳动力市场。四是提出“均衡个人、用人单位、政府三方筹资缴费责任”，有助于强化参保人员的保险意识和控费意识，有助于实现参保人员、用人单位和政府筹资方面的责权利的一致，既保障中国特色医疗保障制度的可持续发展，又有助于提升我国企业参与全球市场的竞争力。五是提出“提高统筹层次”，有助于提高医保基金的风险抵御能力，也有助于缩小辖区内参保人员的待遇差异。六是提出“加强基金预算管理和风险预警，全面实施预算绩效管理”，有助于进一步规范医保基金收支，降低医保基金运行风险。

在支付方式改革方面：一是突出强调管用，明确提出“保障群众获得优质医药服务”。二是强调高效，明确提出“实施更有效率的医保支付，提升基金使用效率”。三是明确提出“合理划分中央和地方目录调整职责和权限”，理顺了央地关系，体现了共建共治共享的创新治理理念。四是明确提出“健全医保目录动态调整机制，完善医保准入谈判制度”，“将临床价值



林善传 摄 来源：新华社

高、经济性评价优良的药品、诊疗项目、医用耗材纳入医保支付范围，规范医疗服务设施支付范围”，表明医保支付的价值导向，从注重质量向注重价值转变。五是将“互联网+”、“医药分开”等纳入“创新医保协议管理”，既适应新业态的变化，又为未来改革奠定基础。六是提出的多元复合式医保支付方式，逐步覆盖住院服务、门诊服务、康复服务和日间手术等，体现了支付方式改革从部分覆盖向全覆盖转变的发展趋势，同时也强化了对医疗卫生机构的管控力度，医保作为战略购买者的角色正在显现。

在基金监管方面：一是加强对定点机构的监管，提出“完善创新基金监管方式”，“依法追究欺诈骗保行为责任”。二是加强对医保经办机构自身的监管，明确提出“改革完善医保基金监管体制”，强化社会监督，防止监守自盗现象发生。

《意见》明确提出“协同推进医药服务供给侧改革”，要求医保制度与医疗服务体系、药品供应保障改革联动，对于优化我国卫生资源配置、创

新服务模式、推动医药服务供给侧改革、促进医药服务提档升级，增强服务供给与群众需求的匹配，保障参保群众获得优质实惠的医药服务具有重要意义。

《意见》明确提出“优化医疗保障公共管理服务”，要求医保部门完善经办管理和公共服务体系，更好提供精准化、精细化服务，提高信息化服务水平，推进医保治理创新，对于确保人民群众获得便捷高效的医疗保障服务具有重要意义。

总体来看，《意见》既关注体制改革，又关注机制改革；既注重改革方向，又明确改革路径；既聚焦医保制度改革与发展，又兼顾与医疗、医药的联动发展；既注重基金的使用效率，又注重基金的使用效果；既聚焦当前问题，又兼顾未来发展；既关注群众获益，又注重自身建设，为解决医保制度发展不平衡、待遇保障不充分问题，实现医保制度可持续发展与人民群众医疗服务需求的统一提供了重要的制度保障。■

责任编辑 刘慧娟