

全民医保制度迈向法治化的新纪元

——评《中华人民共和国医疗保障法（草案）》

娄宇

“治国无其法则乱，守法而不变则衰”，法治具有固根本、稳预期、利长远的作用。习近平总书记提出：“在整个改革过程中，都要高度重视法治思维和法治方式，发挥法治的引领和推动作用，加强相关立法工作的协调，确保在法治轨道上推进改革。”党的十八大以来，对实践证明比较成熟的改革经验，行之有效的改革措施，立法机关通过及时立法和修法，将其上升为法律规定，促进法律规范体系更加完备。在医疗保障领域，我国目前已经形成了以基本医疗保险为主体，医疗救助为托底，补充医疗保险、商业医疗保险、慈善医疗救助、医疗互助等其他医疗保障协调发展的多层次医疗保障体系。医疗保障事业“以人民健康为中心”的政策性目标已经非常清晰，结构性制度和制度体系也已经基本定型。以立法的方式建立健全医疗保障法律体系，以法治的手段实现公民的健康权正当其时。

2021年国务院发布的《“十四五”全民医疗保障规划》将“法治医保”作为医疗保障制度建设的目标之一，提出了建立健全法律法规体系、规范医疗保障行政执法两大任务作为法治支撑。2023年9月，《医疗保障法》被列入了全国人大常委会立法规划二类项目，即条件成熟时提请审议的项目。此后立法进程加速：《全国人大常委会2025年度立法工作计划》将该法列为了预备审议项目，2025年4月27日，国务院常务会议讨论并原则上通过了《中华人民共和国医疗

保障法（草案）》（以下简称“草案”），决定提请全国人大常委会审议，并于2025年6月27日，在全国人大网上公开了该草案全文，向全社会公开征求意见。可以预见，在不久的将来，我国医疗保障领域第一部高位阶立法即将颁布，全民医保制度正在迈向法治化的新纪元，这对于确认和巩固我国近年来医疗保障领域的改革成果，推动医疗保障法律制度不断完善具有重大的意义。

目前的“草案”由总则、医疗保障体系、医疗保障基金、医疗保障服务、监督管理、法律责任、附则七章组成，可以将主要内容概括如下：

首先，立法目标与立法路径。“草案”第一条明确了该法的立法目标，即规范医疗保障法律关系，优化医疗保障服务，维护公民医疗保障合法权益，推动医疗保障工作高质量发展，推进健康中国建设。结合该条款的表述以及整体篇章结构，《医疗保障法》的宗旨是维护公民医疗保障合法权益，以推进健康中国建设的政策性目标，基本立法路径是规范医疗保障事业中的各项法律关系。有鉴于医疗保障是我国社会保障体系的重要组成部分，社会保障制度的责任主体是国家或政府，因此医疗保障法律关系主要在行政机关或者经办机构与作为行政相对方的公民和机构之间展开，系行政法律关系。从“草案”的条款来看，规范法律关系有两种路径：一种是直接为公民设定权利和义务，以及行政机关方的职能，另一种是建立框架式制度，将具体实施规则授予医疗保障行政部门及其他相关部门，为公民合法权益的实现提供制度供给。

其次，基本原则。“草案”第三条规定了该法的七项基本原则，即在中国共产党的领导下、以人民为中心，遵循覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、多层次、可持续、保障水平与经济社会发展水平相适应。与《社会保险法》确定的广覆盖、保基本、多层次、可持续、保障水平应当与经济社会发展水平相适应相比，“草案”进行了相应的完善。我国已经实现了基本医疗保险全民参保，下一步重点推进全民医保的健全完善，因此“广覆盖”修改为“覆盖全民”，增加了“统筹城乡”的基本原则；“保基本”通过“公平统一”的原则予以体现；“安全规范”是党的二十大报告为我国社会保障体系的基本要求，医疗保障事业涉及的法律关系多元且复杂，医药管理和公共服务的专业化水平高，只有安全可靠、规范实施才能为全体人民提供一份可资期待的保障，才能将多年来取得的全覆盖、高整合、均等化、多层次的制度建设成就确立下来，实现长远发展。“安全规范”对于推进医疗保障工作高质量发展具有基础性的意义，应当确定为基本原则。

再次，制度体系。“草案”第二章直接命名为医疗保障体系，凸显了《医疗保障法》建立健全医疗保障制度体系的功能。不同于其他社会保障制度，医疗保障系由多项制度共同构成的一套有机的系统，其中既有广覆盖、保基本，以国家规制为主要特征的基本医疗保险制度（包括生育保险制度），又有对高额医药费用予以进一步保障的职工大额医疗费用补助和居民大病保险制度，还有对政府或社会组织筹资的以困难人员实施参保资助和费用救助的医疗救助制度，以及按照

民商事法律规则运营的、但发挥了社会保障功能的商业健康保险制度，这些制度的功能与运行原理迥异，但是相互关联配合，共同服务于维护公民的医疗保障合法权益，发挥了“1+1>2”的作用。“草案”在第二章中规定了职工基本医疗保险、居民基本医疗保险、生育保险、职工大额医疗费用补助和居民大病保险、医疗救助等制度，同时还在附则中列举了商业健康保险、与医疗保障相关的慈善捐赠、医疗互助等制度的法律适用。与《社会保险法》等法律只规定了某项制度自身的结构性特征不同，“草案”侧重规定了制度之间的分工与衔接，强调了制度体系的建设。

最后，重要制度与相关法律责任。从“草案”第一条列举的立法目的来看，优化医疗保障服务和推动医疗保障工作高质量发展是规范医疗保障关系和维护公民医疗保障合法权益的重要制度性保障。有鉴于整个医疗保障事业围绕着基金的筹集使用和监督管理开展，因此与医疗保障基金相关的制度成为了“草案”的重要制度，法律责任部分的条款也多集中在基金使用管理领域。“草案”第三章明确了医疗保障基金的范围与使用的基本原则、保费征缴机构和救助资金保障机关、筹资和管理法则、支付范围和程序、临时调整程序、定点管理机制、参保人员就医规则等，第五章建立了医疗保障基金的监督机制、行政机关的执法程序和监控机制、举报投诉处理程序、信用管理制度，这些制度为基金合规使用监管确立了基本的规则框架。第六章针对以上制度运行过程中，医疗保障经办机构及其工作人员、定点医药机构、个人、医疗保障行政机构和其他行政部门以及工作人员的违法违规行

为设定了法律责任，为制裁各类主体不履行法定义务的行为提供了法律依据。

（本文来源：《中国医疗保险》2025 年 7 月 9 日，作者系中国政法大学社会法与社会政策研究中心主任、教授）