



医疗保障立法亟待加速

尽快结束医保领域“九龙治水”状况

□ 本报记者 朱宁宇

伴随我国医疗保障制度基本定型,一张涵盖14亿参保人的健康安全网已构建起来。与此同时,一项紧迫的立法任务摆在面前。加快医疗保障立法进程,在法治轨道上实现医疗保障制度成型和定型,成为“十四五”期间我国医保工作的重要任务。

医疗保障事关全民,是最重要的社会保障制度之一。医疗保障立法是我国医保事业实现高质量发展的核心,建立以医疗保障法为统领,配套出台若干行政法规和部门规章,形成独立完备的医疗保障法律制度体系,是深化医疗保障制度改革、推进医疗保障治理体系和治理能力现代化的必然要求。

党的二十大报告对健全社会保障体系提出了要求。今年9月,十四届全国人大常委会立法规划公布,医疗保障法被列为第二类项目,属于需要抓紧工作,条件成熟时提请审议的法律草案。业界普遍认为,医疗保障立法进程将继续加速。

但应当看到,因其涉及的参保利益主体和部门众多,需求多样且复杂,专业性强,医疗保障法制定出台之路并非坦途。在近日举行的“医疗保障立法的理论与实践”研讨会上,多名专家就目前医疗保障立法存在的重点难点问题进行了深入讨论。

医保制度缺乏法律规范

目前,我国已经建立了覆盖全民的基本医疗保障制度,但是该制度缺乏应有的法律规范,仅有2010年颁布的社会保险法对职工基本医疗保险有所规定。医疗保障领域法律制度体系呈现“九龙治水”的状况,涉及的法律规范分散在不同的部门法中,碎片化、分散化严重,

急需制定一部能够从整体上推进医疗保障事业发展且具有纲领性地位的法律。

近年来,中央和地方在建立完善医保体系方面开展了相关探索和尝试,积累了不少经验,为医疗保障法的制定实施打下了良好的基础。

在过去两年间,地方立法先行先试,浙江、江苏等地相继颁布了有关医疗保障的地方性法规,云南向社会公布了医疗保障条例征求意见稿,目前,北京等地也在紧锣密鼓地制定医疗保障条例。

值得一提的是,2021年6月,国家医疗保障局发布医疗保障法征求意见稿,并向社会公开征求意见。征求意见稿共8章70条,包括总则、筹资和待遇、基金管理、医药服务、公共管理服务、监督管理、法律责任等,明确了医疗保障行政部门、医疗保障经办机构、定点医药机构、参保人员等主体责任。

法律定位仍需达成共识

记者采访中了解到,围绕征求意见稿,学界曾集中讨论了一个热点问题,即医疗保障法的立法定位及基本功能问题,而这也是出台医疗保障法首先要达成共识的问题。

在中国社会法研究会常务副会长、中国人民大学法学院教授林嘉看来,医疗保障法的立法定位非常重要。“在医疗保障法里找到包括社会保险、社会救助、慈善、商业保险等问题的共性,提炼出一些基本原则以及法律关系的主要要素是医疗保障立法必须考虑的问题。”

“医疗保障法主要是国家通过医疗保障的行政机关和向社会组织购买医疗服务的方式,为公民提供健康保障的法。”中国政法大学民商经济法学院教授、社会法研究所所长姜宇认为,医疗保障法的基本定位应

当是管理法 and 保障法,因此,应当尽量采用职权式立法,同时减少授权式立法,让授权立法机关受到一定的约束。

在此基础上,姜宇强调指出,医疗保障法应该突出应用价值。一方面,医疗保障法的一个基本功能,就是整合医保领域各项制度,实现制度之间的分工、协调、衔接、合作。另一方面,出台专门的医疗保障法可以对已有的结构性制度进行查漏补缺,同时总结归纳在长期实践中形成的一些成熟经验,将其上升为法律。

鉴于此,姜宇建议在医疗保障法总则中规定:为了维护公民医疗保障的合法权益,规范医疗保障法律关系,健全高质量多层次的医疗保障体系,推动医疗保障事业健康发展,依据宪法,制定本法。

对于医疗保障法的基本功能,西南政法大学经济法学院教授李满奎认为,作为全国性立法,医疗保障法最重要的就是要统一医疗保障制度。

“医疗保障立法肩负着完善国家顶层设计的重任,是对国家医疗保障待遇清单的‘提档升级’,应当坚持制度的统一性和规范性。”在李满奎看来,出台医疗保障法是进一步规范医疗保障制度的契机。实现制度统一,是医疗保障法的最大功能。同时,医疗保障立法还负有完善医疗保障制度的任务,在立法中应当将医疗保障领域的重大改革措施以合适的方式加以呈现,对现有医保制度中存在缺陷的规则也要通过立法进行矫正。

灵活就业人员医保是难点

回应新时代新问题,是医疗保障法必须面对的。其中,新业态灵活就业人员的医保问题,是医疗保障立法的难点之一。

据了解,社会保险法确立了两种基本医疗保险模



式,一是职工基本医疗保险,二是居民基本医疗保险。二者在参保缴费、待遇实现等各个方面都是不同的。由于制度设计的问题,职工基本医疗保险不但需要企业缴纳一部分,个人也要缴纳相当比例的工资,因此,对灵活就业人员的吸引力并不大,而居民基本医疗保险相对来说比较低廉,这就直接导致大多数灵活就业人员选择参加居民基本医疗保险。

“灵活就业人员以劳动报酬作为主要收入来源,参加居民医保还可以获得政府补贴,这样就会在职工医保与居民医保之间制造新的不公平。所以,如何堵住漏洞,是医保立法必须考虑的问题。”李满奎说。

2021年5月人力资源和社会保障部公布的数据显示,我国个体经营、非全日制以及新业态形态等灵活就业规模达两亿人。同时,还有一组数据显示,2022年职工医保参保人数为3.62亿,其中,灵活就业人员以个人

身份参保的有5272万人,仅占14.6%,与两亿灵活就业人员的人数差距较大。

现行法律对灵活就业人员以个人身份参加职工医保问题并未作太多统一的规定,各地在筹资模式和标准上差异较大,出现了统账结合与单建统筹两种模式。

“这对未来整个医疗保障基金的充盈以及整体形成医疗保障共同体,事实上是非常不利的,所以,医疗保障法中应该有相应的具体回应。”辽宁大学法学院教授王素芬认为,把灵活就业人员吸纳到职工基本医疗保险体系中十分必要,建议在医疗保障法中对灵活就业人员参加职工基本医疗保险作统一性规定。她同时强调,将灵活就业人员纳入职工基本医疗保险要体现他们的选择权,能自主参加职工基本养老保险,更好满足未来的医疗保障需求。

制图/李晓军

安徽省人大常委会关于进一步加强检察建议工作的决议要求

将落实公益诉讼和社会治理检察建议情况作为综合考核依据

□ 本报记者 范天娟

检察建议不受重视,落实不力怎么办?随着安徽省十四届人大常委会第四次会议近日审议通过《安徽省人民代表大会常务委员会关于进一步加强检察建议工作的决议》(以下简称《决议》),检察建议保障机制得到进一步加强,被建议单位落实公益诉讼检察建议和社会治理检察建议情况将被提供给同级党委综合考核工作机构,作为综合考核的重要依据,从而增强检察建议的刚性。

检察建议是人民检察院依法履行法律监督职责、保障法律统一正确实施的重要方式,也是检察机关融入国家治理、推动系统治理的重要手段。近年来,安徽省各级检察机关不断加大检察建议工作力度,综合运用再审、纠正违法、公益诉讼、社会治理等各类检察建议,着力纠正执法不严、司法不公、公益保护不力和行政不作为、乱作为等突出问题,取得了良好成效。2019年以来,安徽省检察机关发

各类检察建议书48961件,2019年至2022年,每年分别制发8186件、9456件、9679件、14208件,总体采纳率

为90.3%。检察建议制发数量,质量呈逐年上升态势。但与此同时,检察建议工作存在建议质量不高、刚性不足,有关方面重视不够等问题。在司法实践中,部分检察建议送达后,被建议单位存在不落实、不回复,消极落实,拖延落实,以回复代替落实的现象,《决议》就强化检察建议落实、压实被建议单位责任作出规定,强调全省各级检察机关、人民团体、企事业单位及其他组织应当依法履行职责,增强接受法律监督的意识,自觉支持和配合检察建议工作。明确被建议单位收到检察建议书后,应当及时整改落实,并于规定期限内书面回复办理情况;有不同意见的,可以按照有关规定书面说明情况或者提出异议,由检察机关复核;确因客观原因未在规定期限内落实检察建议的,应当向检察机关说明情况,申请延期。针对被建议单位在规定期限内不回复、督促无正当理由不整改、整改落实不

到位的情形,检察机关可以依法依规将有关情况通报、报告有关机关、单位或者行业自律组织;符合提起公益诉讼条件的,依法提起公益诉讼。

由于相关法律法规定较为原则,检察建议存在刚性不足的“先天缺陷”。为推动检察建议落实,《决议》强化和完善检察建议保障机制,明确检察机关应当将被建议单位落实公益诉讼检察建议、社会治理检察建议情况提供给同级党委综合考核工作机构,作为综合考核重要依据。

目前,安徽省委平安建设考评及省政府目标考核已将社会治理检察建议落实情况纳入考核体系,合肥等5个设区的市和灵璧等21个县(市、区)也将社会治理检察建议落实情况纳入本地党委、政府考核指标。

《决议》要求建立人大代表建议与检察建议双向衔接转化机制。对于涉及国家利益、社会公共利益的代表建议,检察机关可以依法提出检察建议,也可以从检察建议中选择带有普遍性、倾向性、典型性的问题,向相关领域人大代表推送,为人大代

表提出建议提供参考。各级人大及其常委会应当监督和

支持检察机关依法正确履行检察建议工作职责,充分发挥检察机关法律监督职能作用。此外,《决议》还对检察建议工作进行了规范,强调加强对检察建议必要性、合法性、规范性和说理性的审核把关,并充分发挥专家和相关专门人员作用,为事关重大问题或者专业性、技术性较强的检察建议提供智力支持,着力提高检察建议质量。规定检察机关制发检察建议前依法开展调查核实,有关单位和个人应当协助配合,并依照有关规定明确了无正当理由拒绝协助调查和接受监督的处理办法。同时还明确了检察建议书的送达方式,规定对于涉及事项社会影响大、群众关注度高,违法情形具有典型性,所涉问题应当引起有关部门重视的检察建议书,可以抄送同级人大、政府、监察机关或者被建议单位的上级机关、行政主管部门以及行业自律组织等;对于检察建议中涉及全局性的重大问题,检察机关应当按照有关规定及时向同级党委报告。

铜川:主动接受人大监督推动检察建议落地落实

本报讯 记者孙立昊 通讯员尹一然 近年来,陕西省铜川市检察机关把人大监督支持作为推动检察建议创新发展的有效途径,积极创新机制建设,拓宽接受监督渠道,增强接受监督实效,有力推进检察建议工作实现新发展。

建立专项工作专题报告制度,加强与人大沟通衔接,主动请示、汇报检察建议工作开展情况,得到人大支持与肯定。积极配合人大对检察建议工作开展调研、审议,高度重视人大及其常委会对检察建议作出的决

议和审议意见,采取有针对性的措施将决议和审议意见不折不扣地贯彻落实到位。

邀请人大代表参加检察建议办理工作推进会、工作情况通报会、检察开放日等活动,多形式、多途径密切检察机关与人大代表联系,听取代表的意见和建议,不断加强和改进检察建议工作。在提出检察建议前,对涉及的疑难、复杂和专业性较强的问题,通过召开听证会,认真听取意见,完善建议内容,确保发出的检察建议有理有据、公开透明。在检察建议

发出后,邀请人大代表采取询问、走访、召开联席会议等方式,强化检察建议跟踪问效,确保检察建议提出的问题得到及时整改。

铜川市人大常委会通过听取检察建议专项报告、实地调研,针对检察建议工作在思想认识、制发质量、协作配合、保障和支持机制上存在的问题和困难,于2023年10月出台了《关于进一步加强检察建议工作 助推市域社会治理现代化的决定》(以下简称《决定》)。《决定》从充分认识检察建议工作的重要意义,切实提

升检察建议工作质效,建立健全检察建议工作协作机制,全力推进检察建议工作有效落实,加强对检察建议工作的监督保障,积极营造检察建议工作良好氛围等方面对检察建议工作提出明确要求。将检察建议工作开展情况纳入人大监督内容,通过开展调研、视察、执法检查等监督形式,促使相关单位依法行政、公正司法,自觉接受检察监督,切实强化了检察建议的权威性,打造了“以监督促监督”和“人大监督+检察监督”的检察建议新格局。

风采录

□ 本报记者 张国强 韩宇

他,在城市打拼多年,积累了丰富的的工作经验,却放弃优越的工作条件,回到家乡参加村“两委”换届选举,投身乡村振兴建设。在他的带领下,他所深爱的家乡,从交通靠走、通信靠吼、取暖靠抖、治安靠狗,邻里纠纷不断、矛盾上访成堆的落后村庄,变成了接连获得多项荣誉的国家和省级文明村、示范村。

他就是全国人大代表、辽宁省大连市普兰店区杨树房街道战家村党总支书记张德斌。

解决村屯治理难题

“我家后门被乱泥堵死了,泥水已经进家了,快帮我们吧!”2022年9月16日凌晨强降雨,战家村双庙屯李至富家后山有发生泥石流危险,他拨通了“党群连心卡”上的电话寻求帮助。

张德斌带领村干部立即赶往现场转移被困群众,避免了村民损失。

自2016年4月起,战家村500多户村民手中就多了张德斌牵头印制的一红一绿两张小卡片,红色卡片“党群

连心卡”上印着张德斌和其他村“两委”的姓名、分管工作及电话,绿色卡片“科普惠农服务联系卡”上印着村农业科技推广员的姓名及电话。只要拨打电话,就会有人提供服务。

平安和谐稳定是发展的根基,张德斌积极构建“战家村一站式矛盾纠纷化解平台”,依托“村民评理说事点”,帮助村民表达诉求、化解恩怨;创建的“张德斌工作室”成了和村民谈心谈话的“小温室”;设立的“德泽家声”村民讲堂成为加强全体村民思想政治教育的阵地,被辽宁省教育厅评为“全民终身学习品牌项目”。

为了让村民少跑腿,一件事一次办,张德斌在接待村民办事方面创新推行“首问负责制”和“为民服务全程代理”制度。“感谢村里帮我代办房产过户,替我跑了公证、街道、房产局等多个地方,节省了我很多精力和时间。”村民徐文成高兴地说。

值得一提的是,张德斌不断升级完善乡村治理系统,实现了网格化服务管理和视频监控全覆盖,运用新媒体新技术,打造“数字化”战家村,使党建领航更加多元、服务群众更加便捷、村屯治理更加高效。

全国人大代表张德斌带领群众共绘美丽乡村画卷

一个纠纷不断的落后村庄嬗变为国家级文明村

创建美丽宜居家园

围绕建设美丽宜居乡村,张德斌也是煞费苦心,他争取两千余万元资金用于美丽乡村建设。

如今,战家村在普兰店区率先完成全村道路硬化,治理河道2600米,建设8处合计两万余平方米的村民文化娱乐广场,美丽乡村生态景观工程、生态绿化工程、党建主题文化广场等陆续竣工。村民们健身、跳舞、下棋,其乐融融,呈现出一幅生机勃勃的美丽乡村画卷。

为了让村民无论在哪里,都能看到家乡的变化,张德斌代表组织开通了村级网站,“幸福战家村”微信公众号等,传播党的政策,发布村情动态,开展“三务”公开,小小的手机悄然拉近了党员群众的距离。

张德斌还组织实施了“屯屯响”工程,在村委会建设调频发射台1处,在各屯安装接收点18处,大喇叭60只,在大连市率先实现“屯屯响”。依托农村广播,“党的声音”及时传递到各村屯,同时丰富群众精神文化生活,提高农村应急响应能力,拓展科技培训渠道,更好服务农村民生。

拓宽群众致富道路

强村富民始终是萦绕在张德斌心头的目标,他牵头组建了大连联合众邦土地股份农业专业合作社,全村503户农户全部入股,充分发挥村党总支引领作用,培育了6个家庭农场,合作社与家庭农场签订协议转包耕地。

“这样既有利于开展机械化耕作,也有利于保证耕种质量,进而确保各方收益。”张德斌欣慰地说。

通过“合作社+家庭农场”经营方式,战家村在大连市率先实现村域农业共营制,村民村集体增收显著。仅2022年,合作社实现产值800余万元,可分配利润300余万元,每亩为社员分红超700元。张德斌还把农民集合起来组建五支农村零工服务队,城乡绿化、殡葬服务、沿海养殖、农田作业、工程建设,随处可见战家村人勤奋的身影,参与零工服务的村民每人年增收达3万余元。“加油干,俺村更幸福的日子在后头呢!”村民们对未来的生活充满期待。

在增加村民收入的基础上,张德斌又在发展壮大村集体经济上下足功夫。

情系“三农”履职为民

工作之余,张德斌通过多种方式学习,不断给自己“充电”,为更好履行人大代表职责奠定基础。他每周都要在村里走上一遍,目的就是深入群众,了解问题,增强和人民群众的沟通联系。

经过多年实践积累,他向十四届全国人大一次会议提交了关于加强农田水利基础设施建设,大力支持乡村振兴人才队伍建设和加强种业创新破解蓝莓产业“卡脖子”难题的建议,为解决广大农民“靠天吃饭”的无奈,改变农村因人才缺乏而严重阻碍乡村振兴步伐的现状,突破制约我国蓝莓产业进一步发展的瓶颈提出了解决方案。

“只有广泛接触群众,才能更好地为大家办实事、做好事、解难事。”张德斌走在田间地头,眼到脚到心到,认真思考,找准群众的“急难愁盼”,履职尽责,传递来自老百姓的心声和期盼。他以“责任在肩,人民在心”的使命感,投身于热爱的家乡,带领乡亲们凝心聚力,共同描绘出美丽乡村画卷。

甘肃首部平安建设领域综合性法规十二月一日起施行

本报讯 记者赵志锋 甘肃省平安建设领域的第一部综合性地方性法规——《甘肃省平安建设条例》(以下简称《条例》)将于12月1日起施行。

《条例》共7章71条,包括总则、风险防范与矛盾化解、重点防控与治理、公共安全保障、基层治理与社会参与、监督与奖惩、附则。《条例》的出台,标志着甘肃省平安建设迈入法治化、规范化新阶段,将为推动全省主动创稳、深化平安建设、建设更高水平的平安甘肃提供有力的法治保障。

《条例》明确,平安建设的主要任务是维护国家政治安全;健全社会治安防控体系和公共安全保障体系;健全基层社会治理机制;防范社会风险、化解矛盾纠纷;预防和打击各类违法犯罪行为;推进网络综合治理;加强安全生产和应急管理工作;开展平安创建活动等等。

《条例》规定,平安建设实行领导责任制和工作目标管理责任制,各级各单位党政主要负责人为平安建设工作第一责任人,分管负责人为平安建设工作直接责任人,其他负责人对分管工作范围内平安建设工作负直接领导责任。机关、团体、企业事业单位以及其他组织,应当根据工作职责,明确工作目标,确定工作任务、责任部门和责任人。

《条例》要求,省级承担平安建设协调职责的机构应当建立健全平安建设考核评价制度,制定完善考核评价标准和指标体系,强化考核评价结果运用,落实平安建设工作目标管理责任制和领导责任制。应当建立健全平安建设公众评价机制,通过委托第三方评估等方式,开展公众安全感、满意度调查或者测评,调查或者测评结果纳入平安建设考核评价指标体系。