

推动基金支付审核从“人防”向“技防”升级 医保基金监管新规织密安全防护网

□ 本报记者 赵晨熙

医保基金安全不仅关系广大群众的切身利益，也关系医疗保障制度的健康可持续发展。然而，一些不法分子却将医保基金视为“唐僧肉”，欺诈骗保、违规收费等行为屡有发生，不仅蚕食群众切身利益，更严重透支医保制度公信力。

4月1日起，医保基金监管领域的一项重磅新规——《医疗保障基金使用监督管理条例实施细则》(以下简称《实施细则》)施行。《实施细则》共5章46条，基于2021年5月1日起施行的《医疗保障基金使用监督管理条例》(以下简称《条例》)，进一步明确了医保行政部门监管职责，细化规定了违法行为的主观认定标准等内容。

国家医疗保障局副局长黄华波在近日国家医保局召开的新闻发布会上指出，《实施细则》的颁布实施，有利于提高医保基金监管精细化水平，更好地打击违法违规使用医保基金和欺诈骗保行为，提升医保治理效能。

精准打击欺诈骗保行为

“制定《实施细则》就是要进一步畅通《条例》落地的‘最后一公里’，将《条例》的框架性、原则性规定转化为可执行、可追责的操作标准，为基金监管工作提供操作性更强的制度依据。”黄华波介绍，《条例》实施近五年来，监管工作取得了显著成效。各级医保部门共追回医保资金约1200亿元，智能监管挽回基金损失95亿元；初步扭转了医保基金监管“宽松软”被动局面，医保破除“回流药”历史顽疾，归集药品追溯码超1000亿条。

《条例》实施以来，医保基金监管法治化进程显著加快，但在实际监管工作中仍面临一些具体问题，亟须通过《实施细则》加以明确和细化。其中，精准打击欺诈骗保、维护医保基金安全就是一个重要方面。



近年来，部分医疗机构用免费接送、小额礼品、费用减免等蝇头小利，哄骗本无需住院的患者虚假入院，看似温情满满的“贴心服务”背后实则套取医保资金的单劣骗局。这些行为不仅占用宝贵医疗资源，导致真正的患者就医受阻，也造成医保基金大量流失。

“《实施细则》重点打击以‘车接车送、减免费用、给好处费、赠送米面油’等方式骗保的行为。”国家医保局基金监管司司长顾荣介绍，《实施细则》规定，定点医疗机构通过说假话、虚假宣传、违规减免费用、提供额外财物(服务)等方式，诱使引导他人冒名或者虚假就医、购药的，可以认定为欺诈骗保。对于个人，《实施细则》明确，明知他人实施欺诈骗保行为，仍然参与其组织的违法活动，并接受赠予财物、减免费用或者提供额外服务的，可以按照欺诈骗保进行处罚。

为打击打击倒卖“回流药”问题，《实施细则》针对定点医疗机构、药贩子等职业骗保人、参保人员作出相应细化规定。比如，定点医疗机构组织他人利用医保骗保购买药品、医用耗材后，非法收购、销售的，可以认定为欺诈骗保。个人长期或多次向不特定交易对象收购、销售医保药品的，可以认定存在以骗保为目的。

《实施细则》还细化了常见的个人骗保有关情形，比如，通过造假骗取医保待遇；出租、出借本人医疗凭证并非法获利；冒名享受医保待遇；重复享受待遇等。

“《实施细则》对监管中遇到的比较典型的突出问题进一步予以细化，为严厉打击欺诈骗保提供更加有力的法律武器。”顾荣说。

坚持宽严相济监管理念

定点医疗机构是医保基金使用最关键的环节之一。欺诈骗保案件中，定点医疗机构骗保的主观故意难以认定一直是医保基金监管中的突出难题。

“欺诈骗保主观故意的认定不仅涉及监管执法行为的合规和效能，也关系参保人切身权益的保障，一直是基金监管和执法工作的重点和难点。”国家医保局规划财务和法规司司长蒋成嘉指出，在欺诈骗保案件中，直接证明行政相对人内心存在“主观故意”往往很困难。对此，《实施细则》对欺诈骗保主观故意的认定规则作出明确规定。

《实施细则》坚持“客观行为推定”原则，依法明确举证责任。要求机构首先要存在分解住院、挂床住院、过度诊疗、过度检查、串换药品等客观违法事实，在此基础上若实施虚假宣传医保资质和政策、违规减免费用和提供额外财物或服务特定组织诱导行为，应当推定其具有骗取基金的主观故意。当事人若主张自己无欺诈骗保的主观故意，必须自行提供充分证据，否则将承担骗保的法律责任。

《实施细则》还对各类机构及其工作人员骗保行为进行了系统梳理，设定违法客观行为禁区，为执法提供了清晰的负面清单。

在严厉打击欺诈骗保的同时坚持宽严相济，是医保部门秉承的监管理念。《实施细则》对相关予以明确和细化。

顾荣介绍，《实施细则》明确轻微不罚的适用标准，即违法行为轻微并及时改正，没有造成危害后果的，不予行政处罚。此外，明确首违慎罚处理方式，初次违法且危害后果轻微并及时改正的，可不予行政处罚。

“如果一家定点医疗机构两年内曾经因同一性质问题已被行政处罚或协议处理过，则不属于首次违法情形。”顾荣表示，对屡查屡犯的将严肃处理。

明确经办机构具体职责

医保经办机构既是医保管理服务的第一线，也是守护基金安全支付出口的“第一守门人”，直接关系到参保群众的切身利益。

国家医保局医保中心主任樊卫东指出，《实施

细则》的出台，为医保经办机构持续深入依法、准确、有力履职提供了更明确、更具操作性的法治准绳和行动指南。

其中很重要的一点就是明确了医保经办机构是实施医保协议管理的法定主体。《实施细则》要求，医保经办机构负责与符合条件的医药机构签订医保服务协议，实施协议管理。通过协议约定条款，行使管理职责，规范医疗服务行为。

《实施细则》同时明确了医保经办机构三方面具体职责。基金支付责任方面，要求经办机构负责审核医药费用、生育津贴等，并按协议约定结算和拨付医保基金，还明确了对违反协议使用医保基金的行为，可采取包括督促整改、暂停拨付、追回费用、中止医药服务直至解除协议等一系列处置措施。核查基金使用行为方面，包括核查定点医药机构履行协议、执行医保费用结算项目和标准情况，核查参保人员参保登记、待遇享受情况等，并对发现的涉嫌违法行为，细化了分类处置措施。

值得注意的是，《实施细则》特别明确了协议双方权利义务。针对定点医药机构不履行协议的情况，经催告无效后，经办机构可作出要求其履行协议的书面决定，仍拒不履行的，可向法院申请强制执行。同样，如经办机构违反协议的，定点医药机构也有权要求整改、提请协调处理或提起行政复议、行政诉讼。

“这种双向约束机制，体现了权责对等和程序正义，保障医保服务协议在法治框架下规范履行。”樊卫东表示，《实施细则》对费用审核提出更高要求，全国医保经办系统将加快完善以大数据智能审核为核心的常态化、全流程经办审核机制。运用人工智能、知识图谱等技术，提升对重复收费、分解收费、高套病种等违规行为的自动识别和精准拦截能力，推动基金支付审核从“人防”向“技防”升级。此外，将坚持“严管理”与“优服务”并重，在打击违规使用基金行为的同时，持续优化异地就医结算、个人账户跨省共济等便民服务，保障群众权益。

细则落地监管加码 守护群众“救命钱”

社会时评

□ 赵晨熙

医保基金的安全规范使用，关乎民生福祉与医疗保障事业健康发展。随着《医疗保障基金使用监督管理条例实施细则》(以下简称《实施细则》)施行，医保基金监管全面加码，以更精细、更严格、更高效的监管

举措，向欺诈骗保、违规滥用基金等行利剑，筑牢医保基金安全坚固防线，全面守护群众“救命钱”。《实施细则》立足监管实践痛点，进一步厘清医保部门、定点医疗机构、参保人员等各方责任，细化违法行为认定标准，明确处罚裁量规则，让医保基金监管有章可循、执法有据可依。

《实施细则》在对各类欺诈骗保行为精准打击、从严惩处的同时，健全行刑衔接、部门协同监管机制，形成跨区域、跨部门监管合力。此外，进一步明确了定点医疗机构和参保人信用管理的相关规定，通过科学合

理的信用评价机制和奖惩并重的激励约束机制，从被动监管转向主动合规，有效引导各类主体依法、合理使用医保基金，提高医保基金监管效能。

医保基金监管是持久战、攻坚战，必须持续发力、久久为功。《实施细则》的施行，标志着医保基金监管迈入精细化新阶段，唯有持续压实监管责任，创新监管方式，完善监管体系，严格执法问责，以零容忍态度严厉打击各类违法违规行，才能确保每一分医保基金都用在刀刃上，切实保障群众就医权益，推动医疗保障事业行稳致远，筑牢民生幸福健康底线。

我国立遗嘱人群平均年龄连续13年降低 年轻群体已成为遗嘱规划新生力量

□ 本报记者 蒲晓磊 文图

“我是二婚家庭，我与前妻有一个孩子。在我母亲去世以后的房产继承上，我还是想给自己的。”“如果遭遇不幸，把我的压岁钱和游戏账号给我的朋友。”……10年来，中国老龄事业发展基金会中华遗嘱库遗嘱咨询师王贺已接待了近万名群众，帮他们把牵挂写进遗嘱。

3月发布的2025年度《中华遗嘱库白皮书》(以下简称《白皮书》)显示，截至2025年，中华遗嘱库遗嘱咨询量达675537人次，遗嘱登记保管数量达404981份。立遗嘱人群数量实现连续多年稳步增长，群众对订立遗嘱的接受度与需求持续提升。

白皮书数据显示，老年人仍然是立遗嘱的主力，但遗嘱年轻化趋势进一步凸显，立遗嘱人群平均年龄连续13年降低，年轻群体已成为遗嘱规划的新生力量。

“遗嘱法律服务对象的年龄结构呈现下移状态，印证了民法典确立的遗嘱自由原则不断深入人心。”中国法学会婚姻家庭法学研究会常务副会长、中国人民大学法学院教授龙翼飞说。

孤寡老人遗嘱需求攀升

68岁的张女士早年丧偶，独自抚养儿子长大。儿子工作后定居国外，一年难得回国一次。张女士在50岁时购买了一份终身寿险，想着日后能给儿子多留一份保障，但因忙于生活琐事，一直没顾上把买保险的事告诉儿子。今年体检时，张女士查出慢性病，担心意外发生的地便在遗嘱中明确了保险的相关信息，指定儿子为唯一受益人，确保儿子在自己离世后能顺利拿到这笔钱。

当前，我国60岁及以上老年人口达3.2亿，空巢、孤寡老人群体的财产传承与养老保障需求愈发突出。白皮书数据显示，2025年，老年人订立遗嘱总数量为41168份，空巢老人订立遗嘱数量为25287份，空巢老人订立遗嘱占比高达61.42%。

中国老龄事业发展基金会中华遗嘱库项目主任陈凯表示，空巢、孤寡老人遗嘱需求的增长，与家庭结构松散化、中青年人口外流密切相关，也反映出老年人对自身权益保障的重视程度不断提升。遗嘱已成为该群体锁定财产流向、寄托情感期望的重

要载体，既保障了自身晚年生活安心，也为“身后事”作出妥善安排。

中国老龄事业发展基金会秘书长牛晓波认为，空巢、孤寡老人遗嘱需求的增长，凸显了遗嘱作为养老保障补充工具的重要价值，也为完善老龄化社会服务体系提供了重要参考。

中青年立遗嘱比例提升

冯先生自幼受姐姐悉心照料，工作后也得到了姐姐的帮助。为回馈这份亲情，同时让姐姐获得长远保障，22岁的冯先生办理遗嘱，明确将自己的工资存款全部留给姐姐，此外还特意将使用7年的游戏账号纳入遗嘱分配范围。

陈凯指出，随着数字时代发展，虚拟财产已成为年轻人财产的重要组成部分。民法典明确公民合法财产受法律保护，游戏账号作为具有人身依附性与财产价值的虚拟资产，通过遗嘱进行传承具有合法性。冯先生的行为体现了年轻群体对遗嘱认知的转变，遗嘱不再是老年人的专属，而是成为年轻人表达情感、规划财产的重要方式。

白皮书显示，全国范围内中青年群体立遗嘱比例持续提升。以上海为例，60岁以下人群占比达23.68%，30岁至39岁群体增速最为明显。在龙翼飞看来，这一趋势标志着民法典所倡导的设立遗嘱的“意思自治法律精神”，正从中老年向社会成员全生命周期不断延伸。公民在法律框架下对个人财产进行事前安排，正是民法典第一千一百三十三条规定惠及亿万人民群众切身利益的生动法律实践。

修改遗嘱人数逐年增加

随着家庭财富结构的优化，家庭关系的动态变化，遗嘱“一立不变”的传统认知被彻底打破，遗嘱动态管理已成为遗嘱规划的常态。

白皮书显示，2013年至2025年，全国共有6609次修改遗嘱，修改遗嘱的人数逐年增加，修改遗嘱主要原因因为分配意愿发生变化，占比达81.29%。

中国老龄事业发展基金会遗嘱库项目办荣誉主任刘桂明认为，遗嘱修改数量的大幅攀升，体现了立遗嘱人对自身权益保障的重视和对家庭变化的动态适配，尤其是年轻群体的参与，打破了“遗嘱修改



图为一名老老年人在中华遗嘱库订立遗嘱。

是老年人专属”的认知，遗嘱的灵活性与适应性不断凸显，成为现代人应对生活变数、保障财产权益的重要法律工具。

龙翼飞指出，遗嘱内容会随着社会成员的家庭结构、生活方式、财产状况、情感联系的变化，而立遗嘱人自愿、合法地进行动态调整。民法典允许遗嘱人依法撤回、变更遗嘱，正是对遗嘱人在人格尊严和人身自由下处理遗产的“真实意思表示”的最高尊重。对遗嘱法律服务活动的动态管理，是民法典贯穿的“以人为本”法治理念的直接体现。

遗产管理人专业化提速

因子女长期在国外工作，家住上海市徐汇区的李女士已经独居多年，为避免身后财产继承引发跨境纠纷，她特意订立遗嘱，明确将名下房产与存款定向留给指定亲属，并委托专业机构担任遗产管理人。“孩子在国外，来回跑手续太麻烦，提前立好遗嘱，既能了却心愿，也能给孩子省不少事。”

近年来，随着我国老龄化的不断加深，遗嘱继承纠纷的案件数量也越来越多。

基于国情和司法实践中产生的种种较难处理的

现实问题，民法典明确了遗产管理人制度。陈凯介绍说，遗产管理人是在继承开始后、遗产分割前，专门负责管理和处分涉及遗产相关事务的人。通过设立遗产管理人，家庭成员可以更加安心，避免因遗产分配问题而产生不必要的矛盾和纠纷。即使是遗产价值不高的普通家庭，也可以从遗产管理人制度中受益。

数据显示，2025年中华遗嘱库保管遗嘱中有29841人选择在遗嘱中指定遗产管理人，占比高达62.86%。

69岁的何先生与现任妻子共有一套房产，担心自己离世后现任妻子与前妻女儿因房产份额产生纠纷，他专门到中华遗嘱库订立遗嘱，明确自己在共有房产中的份额由现任妻子继承，并指定专业机构作为遗产管理人负责财产的管理，以此规避潜在的家庭矛盾。

陈凯表示，遗产管理人指定数量的增长，标志着该制度从“纸面条款”全面走向“实践落地”，专业机构的介入，有效解决了家庭内部管理遗产的专业性不足、利益冲突等问题。

“目前，遗产管理人职业化体系建设取得初步进展，相信随着行业标准的完善，社会信任度会进一步提升。”陈凯说。

民生案析

□ 本报记者 朱宁宁

家庭是温暖的避风港，而非管控的牢笼；婚姻是平等的相伴，而非束缚自由的枷锁。爱不是占有，更不是控制，人身自由、人格尊严是每个公民与生俱来的权利，不会因婚姻关系的缔结而消失。

反对一切形式的家庭暴力，是社会文明进步的重要标志。2016年3月1日起，我国第一部反家庭暴力专门性、综合性法律——反家庭暴力法施行。在反家庭暴力法实施十周年之际，最高人民法院发布多起反家庭暴力典型案例，其中，“长期限制配偶正常社会交往对其身体或精神造成侵害的，属于家庭暴力——王某申请人身安全保护令案”引发广泛关注。该案首次明确，长期以殴打、辱骂方式限制配偶正常社会交往，即便未造成严重身体伤害，同样构成家庭暴力。

无端猜忌锁社交 寻常往来成过错

王某与赵某结为夫妻后，本应相互信任、彼此扶持，可这段婚姻却逐渐被偏执猜忌与极端控制所吞噬。

在没有任何事实依据，未掌握任何证据的情况下，丈夫赵某长期怀疑妻子王某与异性存在不正当关系，认为王某隐瞒了相关通话及微信聊天记录，并以此为借口对王某的生活进行全方位管控，严格限制王某与其他异性交往。

为杜绝王某与异性接触，赵某长期使用殴打、辱骂、侮辱等强制手段，强行禁止、限制王某与其他异性交谈、共事，不允许王某与异性参加任何活动。平日里再普通不过的社交行为，在赵某眼中都成了“越界”；中秋节为装修工人送月饼致歉，被认定关系暧昧；办理贷款时与银行工作人员闲聊并推荐中医，也被指责行为不端。只要王某与异性产生正常交流，赵某便恶语相向，暴力相加。

长期的监视、肆意的干涉与持续的精神打压，让王某陷入极度恐惧。在忍无可忍之下，王某向法院申请人身安全保护令，决心用法律挣脱精神枷锁，随后双方也进入离婚诉讼程序。

法院裁判是非 保护令守护自由

根据民法典第九百九十条规定，自然人除了享有法律明确列举的各项人格权外，还享有基于人身自由、人格尊严产生的其他人格权益。长期限制配偶正常社会交往，虽未直接对其身体造成伤害，但依然造成被限制一方精神与人身的不自由，形成心理压制，使其丧失社会支持，该种行为属于家庭暴力，应给予否定性评价。

法院经审理查明，赵某的行为已超越夫妻间正常相处边界，构成对王某的家庭暴力。

审理法院认为，夫妻双方均有参加生产、工作、学习和社交活动的自由，一方不得对另一方加以限制或干涉。赵某无端对王某进行怀疑，并通过殴打、辱骂、侮辱等方式禁止、限制王某与异性正常接触，不仅侵害了王某的身体权、健康权、名誉权，也干涉了其人身自由，对王某身体和精神均造成侵害，属于家庭暴力。

为及时制止侵害，保障王某的人格尊严与社交自由，法院依法签发人身安全保护令，作出两项明确裁定：一是禁止赵某殴打、辱骂、侮辱王某；二是禁止赵某限制王某的正常社会交往。这一裁定直击精神控制行为核心，不仅禁止直接暴力，更阻断精神管控与社交隔离，为受害人筑起法治安全线。

软暴力亦是家暴 司法亮剑守尊严

本案的典型意义，在于明确精神侵害、限制社交等软暴力同样属于家庭暴力。法院依法签发针对性人身安全保护令，不仅为受害人夺回社交自由与人格尊严，也以司法裁判打破“只有动手才算家暴”的认知误区，为全社会树立起清晰的行为标尺。

相较于身体暴力，限制社交的精神暴力更为隐蔽。施暴者通过切断社会支持、制造心理恐惧、实施长期压制，让受害人陷入孤立无助，进而形成完全控制。这种伤害不留外物，却可导致焦虑、抑郁、社交障碍、创伤性应激障碍等严重后果，危害不容小觑。

北京市振邦律师事务所副主任李莹指出，此类行为认定为家暴须具备三要件：一是长期反复、经常性实施；二是以殴打、辱骂等强制方式干涉；三是造成精神压抑、社交恐惧等实际损害。“本案完全符合上述条件，法院在无明显身体伤害情况下签发保护令，极大拓宽了家暴认定与司法保护范围。”李莹说。

爱不是控制，婚姻不是禁锢。以爱为名的猜忌、管控、精神打压，本质都是对人格尊严与人身自由的侵犯，均为法律所禁止。此案警示我们，爱与尊重，才是亲密关系的主基调，家庭成员的人身自由、人格尊严都不容侵犯。



家庭软暴力