

# 以渐进改良、公私合作的方式推进全民医保——奥巴马医改述评

蔡江南<sup>1,2\*</sup>

1. 美国麻省卫生福利部 波士顿 MA 02116

2. 中欧国际工商学院 上海 201206

中图分类号:R197.1 文献标识码:C doi: 10.3969/j.issn.1674-2982.2010.05.002

## Expand universal health care through an evolutionary reform——comments on Obama health care reform

CAI Jiang-nan<sup>1,2</sup>

1. Massachusetts Division of Health Care Finance and Policy, Boston MA 02116, USA

2. China Europe International Business School, Shanghai 201206, China

美国国会刚通过的医改立法,朝着实现全民医保的方向迈出了关键性的一步。从 1912 年老罗斯福总统提出的建立全民医保计划开始,这一步用了整整一个世纪的时间和几代美国人的努力。<sup>[1]</sup>

如果仅仅将医疗保险作为一种商品,由人们自发通过市场购买的话,总有一部分人由于经济条件或者年轻健康、对于医疗需求不强等原因,被动或主动地放弃获得医疗保险,从而无法实现全民医保。美国在近一个世纪中,首先通过雇主提供医保,使得大部分就业人口和家属获得了医疗保险。然后,政府开始向老人、部分低收入人口和残疾人提供医保。上个世纪末,政府又开始向低收入家庭的儿童提供医保。尽管企业和政府医保覆盖了大多数人口,但还有大约 15%~17% 的人口没有医疗保险。还有相当一部分人,由于改变工作等原因,在一年中的某一段时间内没有医疗保险。

全民医保的实现需要政府发挥更大的作用,但这却与美国的主流意识形态相冲突。由于历史和传统文化传统的影响,美国是一个对市场力量和个人自由最为崇拜、对政府干预最为反感的发达国家。美国的医疗卫生产业在世界上最为发达,科研创新居于世界前列,也消耗着世界上最高昂的医疗费用。医疗卫生领域内,医生、医院、制药业、医保业等形成了

强大的利益集团。医疗卫生行业对于美国的国民收入、就业、个人收入、科技创新、国际竞争力等都具有重要影响。因此,在美国医疗卫生领域内的任何重大改革,都会遭到既得利益集团的反对和阻挠。由于大多数美国人已经有了医保,尽管对现有的医保有种种不满,但还没有达到希望根本改变的程度。这是几任美国总统在推进全民医保方面失败的根本原因。

2006 年,美国马萨诸塞州(麻省)通过了关于全民医保的立法,成为美国第一个全民医保改革的样板。麻省医改立法是在当时共和党州长罗姆尼领导下通过的,因此,又被称为罗姆尼医改。<sup>[2]</sup> 麻省医改实际上是奥巴马医改立法的预演,两个医改方案的精神和主要组成部分几乎完全相同。由于奥巴马医改就是罗姆尼医改的全国放大版,因此对于麻省医改方案的理解有助于我们理解奥巴马医改。

美国麻省是民主党的大本营,具有深厚的社会改革传统,主张扩大社会保障,支持政府发挥积极作用,向社会弱势群体提供更多保护。肯尼迪家族是民主党的精神领袖,肯尼迪参议员用了毕生的精力为实现全民医保而奋斗。长期以来,民主党在麻省议会中占据着多数党的地位。麻省的共和党人属于共和党中的温和派,在社会改革方面主张平稳、有限

\* 作者简介:蔡江南,男(1957 年-),博士,美国麻省卫生福利部卫生政策高级研究员,中欧国际工商学院经济学客座教授,主要研究方向为卫生经济与政策、公共经济和劳动就业。E-mail: jncai@fudan.edu.cn

和渐进式的改良。作为共和党人的罗姆尼州长,当时考虑为自己竞选美国总统创造政绩,对在麻省推进全民医保采取了积极的态度。他与民主党把持的州议会不断协调和妥协,主张政府、企业和个人各方面合作,共同分担责任,来实现全民医保。

奥巴马医改与罗姆尼医改包含了以下一些共同的要素。首先,从政府的作用来看,扩大政府主办的现有医保计划,例如穷人医保计划(Medicaid)和儿童医保计划,使更多的低收入者加入进来。其次,要求企业发挥更为积极的作用来扩大医保覆盖面。政府要求一定规模以上(例如,雇员50人以上)的企业必须提供医保,小企业可以向医保中介机构购买保险,不提供保险的企业必须向政府交罚金。最后,要求个人承担一定的责任,所有美国公民和合法居民都必须购买医疗保险。除了少部分低收入者之外,没有购买医保的人必须交罚款,且罚款额逐年增加。<sup>[3]</sup>

在奥巴马医改立法的过程中,一个争议很大的问题是,是否允许政府制定面向任何人的新医保计划。医疗保险业极力反对这一计划,认为允许政府医保计划与私人医保计划竞争,必将打败私人医保。共和党认为这是一个阴谋,通过政府医保计划,将会逐步实现由政府一统天下的全民医保计划,走向英国式的全民医疗体制。最后,奥巴马政府做出妥协,没有制定新的政府医保计划,而是通过上述的多方分担责任、公私合作、改良渐进的方式来推进全民医保。

麻省从2006年通过全民医保立法后,医保覆盖面迅速扩大,目前已有97%的人口获得医保,没有医保的人口从改革前的7%下降到目前的3%。<sup>[4]</sup>根据奥巴马医改方案的实施计划,美国没有医保的人口将从目前的17%下降至2019年的5%。<sup>[5]</sup>

奥巴马医改与罗姆尼医改都是聚焦在扩大医保覆盖面上,对于控制医疗费用没有提出有力的措施。这主要是出于政治、策略和可行性的考虑。美国历史上几次医改的失败都是由于利益集团的反对和阻挠。当医改首先致力于扩大医保覆盖面时,医疗服务的消费者会增加,与医疗服务和医保有关的各种利益集团的市场会扩大,从而可以得到利益集团的支持。然而,如果无法有效控制医疗费用的过度增长,越来越多的人将无法继续购买医保,全民医保将无法持续。因此,有效控制医疗费用的上涨,将是全民医保改革面临的更

艰巨的挑战。而一旦控制医疗费用和医保费用上涨,将直接与医疗供给方和医保方的利益发生直接冲突。

奥巴马医改吸取了前几任总统失败的教训,积极扩大统一战线,争取主要利益集团的支持或中立。然而,奥巴马的社会改革政治倾向和他的种族身份,都是共和党所无法容忍的。共和党在布什两届任期中失去了国会两院的多数党地位,决心要在年底国会中期选举中打一个翻身仗,所以抱着“凡是敌人拥护的,我们就要反对”的态度来对待奥巴马医改。尽管奥巴马政府已经通过了医改的立法,然而医改的许多重要措施要到2014年才开始实施。今年年底国会中期改选,以及2012年总统大选,共和党都会将奥巴马的医改立法作为主要的竞选攻击对象。如果共和党在中期选举中成为多数党,同时又赢得下一届总统选举的话,奥巴马医改的命运还会充满变数。

任何改革都会涉及利益的再分配,涉及人群健康的医改更是如此。医改的道路充满了挑战和反复,任何国家都是如此,只是表现形式不同。由于我国医疗卫生行业还处于一个上升发展的阶段,如果我们从发达国家的医改道路中吸取经验和总结教训,将可以使我国的医改少走一些弯路。

#### 参 考 文 献

- [1] History of health care reform in the United States [EB/OL]. [2010-04-01]. [http://en.wikipedia.org/wiki/History\\_of\\_health\\_care\\_reform\\_in\\_the\\_United\\_States](http://en.wikipedia.org/wiki/History_of_health_care_reform_in_the_United_States).
- [2] Holahan J, Blumberg L. Massachusetts Health Reform: Solving the Long-Run Cost Problem [EB/OL]. [2010-04-01]. <http://www.urban.org/publications/411820.html>.
- [3] Kaiser family Foundation. Summary of New Health Reform Law [EB/OL]. [2010-04-01]. <http://www.kff.org/healthreform/8061.cfm>.
- [4] Health Care in Massachusetts: Key Indicators [R]. 2009.
- [5] US Congressional Budget Office. H. R. 4872, reconciliation Act of 2010 (Final health care legislation) [EB/OL]. (2010-03-20) [2010-04-01]. <http://www.cbo.gov/doc.cfm?index=11379>.

[收稿日期:2010-04-09 修回日期:2010-04-29]

(编辑 何平)