

# 德国社会医疗保险 治理体制机制的 经验与启示<sup>\*</sup>

李 珍 赵 青

**摘 要：**德国社会医疗保险制度有 130 多年的历史，该制度在总体绩效方面受到世界卫生组织的好评，这与它完善的治理体制密不可分。本文将德国社会医疗保险总结为政府治理和社会治理相结合的治理体系，政府治理的边界只是在一个与时俱进的法制框架下进行政策执行和必要的监管，而保费的收支、医疗服务的供给数量与质量、医疗费用控制的具体事务等则由社会治理机制来完成。社会治理的主体主要是疾病基金协会和医疗服务各主体的协会，不同的利益主体通过平等、公开透明的博弈和协商最终达成政府卫生政策目标。目前中国医疗保险领域各方利益日益冲突，在政府要求完善国家治理体系、提升治理能力的背景下，学习和借鉴德国的经验具有现实意义。

**关键词：**德国医疗保险； 社会医疗保险； 政府治理； 社会治理； 治理体系

**作者简介：**中国人民大学 公共管理学院 社会保障研究所 教授 北京 100872

中国人民大学 公共管理学院 社会保障研究所 博士研究生  
北京 100872

**中图分类号：**F843.516.0

**文献标识码：**A

**文章编号：**1005-4871(2015)02-0086-14

---

<sup>\*</sup> 本成果受到中国人民大学“985 工程”的支持。感谢北京工商大学经济学院保险系讲师王雯博士对本文的贡献。

随着中国医疗保障制度改革的全面推进,医疗保险制度已经实现了制度的全覆盖且保障水平不断提高。与此同时,中国的医疗保险制度也存在一些问题,如医保控费不力(药费虚高等等)、总额预付引致医患关系紧张、居民医疗保险待遇提高与筹资模式间冲突等等。引起这些问题的原因是多方面的,其中之一就是缺少各个主体之间的协调机制。医疗保险机构、医疗服务机构、医生、患者间的极端冲突事件频频见诸报端。

反观世界上首个建立社会医疗保险制度的德国,却在过去 130 多年的改革发展中实现了总体效能高、社会公平性好的良性治理,其医疗卫生总体绩效获得世界卫生组织的好评。德国在医疗保险领域建立了政府治理和社会治理相结合的治理体系,这对于控制医疗费用增长,协调各方利益,达成改革共识,减少矛盾发挥了重要的作用。自上世纪 90 年代以来,各界就开始关注德国医疗保险制度的内容及改革动态。近年来,除持续关注德国医疗保险筹资、支付机制外,学者们侧重从组织管理的角度<sup>①</sup>,重点介绍医疗保险制度的框架特征和运行机制<sup>②</sup>。然而,已有研究多集中于微观视角的描述,缺乏在宏观层面上对德国社会医疗保险治理体系的深入研究。本文将考察德国医疗保险政府治理与社会治理相结合的治理结构,研究社会治理中不同主体间的利益平衡和协商约束机制,以期为我国在医疗保险治理的制度建设与能力构建方面提供有益的借鉴。

## 一、德国社会医疗保险治理体系

人类社会的治理实践经历了从“统治”到“治理”的演变。现代意义的“治理”(Governance)理论体系化形成于 20 世纪 90 年代,作为治理理论创始人之一的詹姆斯·N. 罗西瑙在《没有政府的治理》中指出,“与‘统治’不同,‘治理’指的是一种由共同的目标支持的活动,这些管理活动的主体未必是政府,也无须依靠国家的强制力量来实现”<sup>③</sup>。而在此之前的经典政治学和行政学文献中,Governance 意指“统治”,强调具有垄断强制性权力的国家或政府维护公共秩序、管理公共事务的活动。世界银行 1992 年发布了主题为“治理与发展”的报告,认为“治理包括那些决定权利的使用方式、决定公民参与能力和公众决策的传统、制度和过

<sup>①</sup> 万谊娜:《自治与分权下的德国医保统筹管理》,载《德国研究》,2010 年第 4 期,第 51—58 页;李志明:《德国社会保险自治管理机制:历史嬗变、改革及其启示》,载《欧洲研究》,2012 年第 4 期,第 109—122 页。

<sup>②</sup> 姚玲珍:《德国医保:政府引导 社会主办》,载《中国医院院长》,2014 年第 5 期,第 84—86 页。

<sup>③</sup> [美] 詹姆斯·N. 罗西瑙:《没有政府的治理——世界政治中的秩序与变革》,张胜军等译,南昌:江西人民出版社,2001 年版,第 5 页。

程”<sup>①</sup>。全球治理委员会在1995年发布的长篇报告《天涯成比邻》(Our Global Neighbourhood)中,对“治理”作出了权威性界定:“治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。”<sup>②</sup>

德国社会医疗保险治理机制中所包含的劳资协商的社会伙伴关系,基于行业协会发展基础上的社会自治传统,以及利益集团参与公共政策制定等等,早已蕴含了现代治理的思想理念。

### (一)社会医疗保险制度原则

德国社会医疗保险制度经过130年的发展,许多内容发生了变化,但其本质性的原则却得以坚守。社会医疗保险互助共济、自治与伙伴关系的原则一直贯穿德国社会医疗保险制度的历史发展过程,与此相连,它的政府治理和社会治理相结合的基本治理结构、社会治理主体的内部利益平衡机制也一直没有变化;变化的只是它的覆盖率、保障内容、保障水平以及与此相应的费率,以及它无限接近公平的风险分散机制设计。

为了体现互助共济的原则,社会保险使用的不是精算费率,风险池逐渐由制度早期数以万计的疾病基金逐步发展成目前唯一的全国卫生基金。德国经历了从蓝领到白领、从雇员到家庭成员(1920年代)、从非农就业者到农民(1957年)的覆盖面扩大的过程。上世纪20年代,德国实现了家庭联保制度,即就业人口参加医保并缴费,家庭内被抚养人口自动免费受保护。

自治与伙伴关系原则不仅勾画了医保自治体与政府之间的治理结构,也描述了医保自治体内部以及医保自治体与医疗服务供给方之间的社会治理结构。“自治”意指保险机构是公法人的自治机构,政府治理的边界只是提供法制体系。“伙伴关系”,即医疗保险机构、医师、医院以及其他专业机构及其协会之间的共同协作,是法定医疗保险的主要标志。医保机构和医疗服务相关的协会是社会治理的主体,且不同利益主体间的地位是平衡的。

### (二)社会医疗保险治理框架

俞可平指出,有效的国家治理涉及三个基本问题:谁治理、如何治理、治理得怎样,分别对应于治理的三大要素:治理主体、治理机制和治理效果。<sup>③</sup>对德国社会医疗保险制度治理体系的理解,同样离不开对以上要素的分析。

<sup>①</sup> 蓝志勇、魏明:《现代国家治理体系:顶层设计与实践经验与复杂性》,载《公共管理学报》,2014年第1期,第1-9页。

<sup>②</sup> [瑞典]英瓦尔·卡尔松、[圭]什里达特·兰法尔主编:《天涯成比邻——全球治理委员会的报告》,赵仲强、李正凌译,北京:中国对外翻译出版公司,1995年版,第23页。

<sup>③</sup> 俞可平:《推进国家治理体系和治理能力现代化》,载《前线》,2014年第1期,第5-13页。