

退役军人医疗保险关系转移接续的 现实问题及优化路径

——基于公共政策周期理论视角

谢 敏, 孙锦婷

(桂林理工大学公共管理学院, 广西 桂林 541000)

摘要: 数量庞大的退役军人群体在从军队转向地方的过程中, 率先面临的重要问题之一即医疗保险关系转移接续。退役军人医疗保险关系转移接续的实际工作中存在着退役医保与城乡居民基本医疗保险难以转移接续、政策内容表述不一致难以执行、“军地”医保经办机构沟通不畅、退役军人断保现象突出等问题。从政策周期视角深入分析其产生的原因, 主要有政策制定不完善、政策执行缺乏规范协调性、缺少科学有效的政策评估。从完善政策内容、优化执行过程和建立评估机制三个角度出发寻找促进退役军人医疗保险关系转移接续工作的具体措施和方法, 协助构建更加高效、流畅的退役军人医疗保险关系转移接续工作体系。

关键词: 退役军人; 医疗保险关系; 转移接续

中图分类号: E263; F842.6 **文献标志码:** A **文章编号:** 1671-1807(2024)16-0020-07

中华人民共和国成立以来, 进行了11次大规模裁军, 最近一次是2015年, 裁减了军队员额30万人, 除了大规模裁军, 每年还有约数十万军人因达到退休年龄、病退、转业、义务兵退伍等因素退役, 形成了庞大的退役军人群体。退役军人群体在从军队转向地方的过程中首先面临的重要问题之一即医疗保险关系(以下简称医保关系)转移接续。医保关系能否顺利转移接续关乎退役军人切身利益, 直接影响退役军人进入地方社会后的健康和生活, 并同时对接现役军人队伍稳定和国防安全造成重要间接影响。但与之相对应的是现行退役军人医保关系转移接续工作因转移接口的多样性、过程的复杂性和涉及主体的多元性, 在实际操作过程中存在各种问题, 急需改进、完善。因此本文从公共政策周期视角出发, 对退役军人医保关系转移接续中存在的现实问题追本溯源, 多方面探寻提升退役军人医保关系转移接续顺畅度和效率的具体优化路径, 为构建更高效、流畅的退役军人医保关系转移接续工作体系提供参考。

1 理论基础

政策通常是指各级政府及其工作部门为实现

一定目标采取的各种具有权威性约束力的措施、工具、手段^[1]。任何一项政策都存在政策周期, 根据政策周期的相关理论, 整个政策运行过程可分为5个阶段, 即问题界定、政策制定、政策执行、政策评估和政策终结^[2]。公共政策问题是社会公众或一部分有影响的人物认为某种社会状况不可取或不理想, 应该引起关注并设法加以改变的社会问题^[3]。公共政策是解决公共问题的重要工具, 公共政策是指国家公共权力机关为解决公共问题、达成公共目标、实现公共利益, 通过政治程序选择和制定的方案^[4]。公共政策执行是实现政策目标的根本途径, 公共政策只有通过有效的执行才能发挥其应有的作用。公共政策评估是依据一定标准和方法, 对政策方案规划、执行情况和政策效果及价值开展估计与评价的活动, 它是检验政策效果的根本途径, 是政策改变与完善的依据^[5]。政策终结是在对问题政策进行审慎评估的基础之上, 采取一系列有效措施对某一项过时、失效、无效的政策进行终止的过程^[6]。从公共政策周期视角审视公共政策, 有助于从整体出发把握各个运行环节在政策运行中的功能, 系统检测各个环节功能发挥是否正常, 检测政策成功或失败

收稿日期: 2024-02-26

作者简介: 谢敏(1982—), 女, 湖南岳阳人, 副教授, 研究方向为社会组织发展与管理; 孙锦婷(1995—), 女, 山西运城人, 硕士研究生, 研究方向为退役军人事务管理。

时关键环节所起的作用,从而使公共政策更加科学有效^[7]。

2 退役军人医保关系转移接续运行过程

军人在服役期间享受“公费医疗+退役医疗保险”(以下简称退役医保)待遇。公费医疗保障军人服役期间的实际医疗消费,伴随军人退役,公费医疗待遇也随之失效;退役医保在服役期间遵行只积累不消费原则,在军人退役后可将其转移接续至地方医疗保险。军人在服役期间由部队为其缴纳退役医保,退役医保实行单一模式,适用对象为所有服役军人,缴费标准以军官职级和士官军衔为依据。相较于单一模式的退役医保,现有地方基本医疗保险主要有两种模式,分别是城镇职工基本医疗保险和城乡居民基本医疗保险(以下简称城镇职工医疗保险和城乡居民医疗保险),两种保险模式在运行方式、适用范围、缴纳金额等方面均存在不同。城镇职工医疗保险适用对象主要为城镇企业、机关、事业单位职员,医保费用由单位和职工共同承担,灵活就业人员、自主经营者等个体人员如要缴纳城镇职工医疗保险,企业缴纳部分也由个人承担。城乡居民医疗保险适用于无就业单位的个人,由个人负责办理并定期缴纳医保费,医保缴费标准明显低于城镇职工医疗保险。

退役军人大致可分为4类,分别为退役军转干部、退役士兵、退役义务兵和退休军人。退休军人在退役后直接享受退休待遇,无须转移接续医保关系,其中有少量军人因病、因残等原因提前退休,其医保关系转移接续由军休所全权负责,过程较为简单,因此本文不做考虑。退役军转干部是指服役满12年或符合国家规定的其他条件的军士,退役后由安置地人民政府负责为其安置工作,因此退役后其医保关系转移接续至城镇职工医疗保险。同时,退役军转干部也可选择放弃安置资格,通过自主择业的方式融入社会。退役士兵指服役时长小于12年的退役军人,由于服役期未满12年,未能获得就业安置资格,退役后只能选择自主择业的方式融入社会。退役义务兵一般特指服役时间为两年的退役军人,退役后需自主择业。自主择业可细分为进入企业就业、自主经营创业、灵活就业等,选择进入企业参与就业的退役军转干部、退役士兵和退役义务兵,就业单位将其医保关系转移接续至城镇职工医疗保险,而选择自主经营创业和灵活就业的退役军转干部、退役士兵和退役义务兵,根据自身经济情况选择将医保关系转移接续至城镇职工医疗保

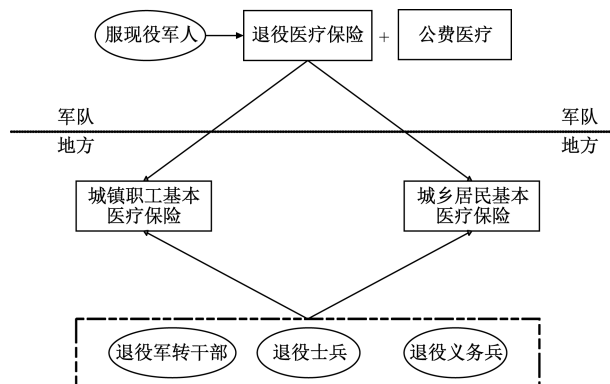


图1 退役军人医保关系转移接续模式

险或城乡居民医疗保险。还有部分军人在退役后选择返乡务农或是暂缓就业,因其收入有限,选择将医保关系转移接续至城乡居民医疗保险。

根据《中华人民共和国军人保险法》(以下简称《军人保险法》)规定,军人退出现役后参加城镇职工医疗保险,由军队后勤(联勤)机关财务部门将军人退役医保关系和相应资金转入地方社会保险经办机构,地方社会保险经办机构办理相应的转移接续手续^[8]。退役军人医保关系转移接续政策执行中,第一个环节为军队转出退役军人医保关系,由军队后勤(联勤)机关财务部门负责,第二个环节为地方医疗保险经办机构(以下简称地方医保经办机构)接续退役军人医保关系,由地方人力资源和社会保障部门负责。军人在服役期满后,军队将退役军人医保关系转出,并将医保关系转移接续所需材料交给退役军人个人。待退役军人需办理地方医疗保险时,退役军人个人或其就业单位需先前往各城区医疗保险经办点或市社会医疗保险管理中心,开设基本医疗保险账户并提交个人身份证明材料和军队开具的军人退役医疗保险个人账户转移凭证(退役义务兵则是义务兵退役医疗保险金转移凭证),市社会医疗保险管理中心在系统中审核退役军人提交的材料,在审核无误后,发函至退役军人服役所在军队,待军队将退役军人服役期间个人账户金额转至地方基本医疗保险账户后,地方医保经办机构将相关信息填至医疗保险系统,完成接续过程。

3 退役军人医保关系转移接续存在的问题

3.1 退役医保与城乡居民医疗保险难以转移接续

退役后选择返乡务农、暂缓就业的退役军人医保关系极可能转移接续至城乡居民医疗保险,部分选择自主创业、灵活就业的退役军人也可能选择将医保关系转移接续至城乡居民医疗保险。但现阶段

段我国退役军人医保关系转移接续政策主要是以退役医保与城镇职工医疗保险转移接续机制为中心建构起来的,相关政策较为完善。而退役医保与城乡居民医疗保险转移接续政策目前仅有指导性法律原则,在《军人保险法》《退役士兵安置条例》等政策法规中,对退役医保与城乡居民医疗保险转移接续部分的表述为“按照国家有关规定办理接续”,但“国家有关规定”并未落实为具体的规范性文件。政策文件是政策执行主体执行相关政策的重要依据,当选择在地方缴纳城乡居民医疗保险的这部分退役军人前往当地人力资源和社会保障部门办理医保关系转移接续时,由于退役军人医保关系转移接续政策体系内缺少明确、具体、可操作的政策文件,地方医保经办机构人员只能参照《中华人民共和国社会保险法》(以下简称《社会保险法》)为其办理转移接续业务,但《社会保险法》并未明确规定“军地”医保关系转移接续这一特殊情况,政策的参照性有限,最终直接导致退役医保与城乡居民医疗保险转移接续不顺畅,或者即使顺利转移接续也缺少可靠的政策依据。

3.2 政策内容表述不一致难以执行

“军龄视同缴费年限”是退役军人医保关系转移接续过程中的一项重要原则。目前不同政策对这一原则有不同的阐述,从而造成在转移接续政策执行过程中存在理解偏差。《军人保险法》将这一原则规定为普遍适用的原则^[8],《退役士兵安置条例》将其规定为附条件适用的原则^[9],即在实施工龄视同基本医疗保险缴费年限规定的地区,退役军人的军龄视同参保缴费年限。《军人保险法》第二十三条规定的“军龄视同缴费年限”仅适用于城镇职工基本医疗保险,而《退役士兵安置条例》第四十七条中此项原则在符合限定条件的前提下适用于所有基本医疗保险,即城镇职工医疗保险与城乡居民医疗保险均适用。由此可见,“军龄视同缴费年限”这一重要原则,不同政策法规对这一原则的内容表述不一致。“军龄视同缴费年限”这一原则主要在地方医保经办机构转移接续医疗保险时发挥作用,地方医保经办机构依据此项原则将服役年限记录至地方医保系统中的退役军人缴费年限模块,但这一原则在不同政策中的表述不一致,政策执行机构参照不同的政策内容将导致不同的结果,使地方医保经办机构在办理转移接续业务时无法确定应以哪个政策为依据,直接影响转移接续工作的顺畅运行和退役军人的社保权益。

3.3 “军地”医保经办机构沟通不畅

在退役军人医保关系转移接续的运行过程中,仅在医保关系接入环节存在需要“军地”医保经办机构沟通的情况。在退役军人提交材料无误的情况下,“军地”医保经办机构目前主要采用正式发函的形式实现有限的沟通。一旦退役军人提交材料有误,或是地方医保经办机构需要了解退役军人其他医疗保险信息时,地方和退役军人服役单位双方医保经办人员直接沟通是最快捷的解决问题的方式。但目前军队和地方社会保险经办机构尚未实现良好的沟通,同时由于退役军人服役单位的多样性,再加上部分退役军人需要跨省接续医疗保险,造成地方医保经办机构往往无法与退役军人服役单位直接沟通,因此地方医保经办机构一般是通过将相关情况告知退役军人本人,由退役军人个人联系军队解决此项问题。相较于“军地”医保经办机构的直接沟通,由退役军人联系军队的这种方式耗时又耗力,并且退役军人作为医保的非专业人员,在传达相关信息时难免会产生纰漏,容易造成转移接续低效率。

3.4 退役军人断保现象突出

医疗保险断保是指除依法享受基本医保待遇而不需继续缴纳医保费的退休人员外,已参加基本医疗保险人员由于各种原因暂时中断缴纳保费,从而在欠费期失去享受医保待遇的现象^[10]。退役士兵、退役义务兵和放弃就业安置资格的军转干部在退役后找寻工作期间可先将退役医保转移接续至灵活就业人员医疗保险,待其找到工作后,地方医保经办机构将其多缴纳的医保费退回,这种方式下退役军人不产生断保行为。但军人在服役期间和退役后短期内接收到的医疗保险信息有限,存在对退役医保可先转移接续至灵活就业人员医疗保险的这种过渡式操作不了解的情况,或是主观认为当前应重点聚焦于找寻工作,短期断保对个人影响不大,从而导致退役军人容易在找寻工作期间产生断保行为。与此同时,部分收入较低的退役军人对城乡居民医疗保险的认识不足,主观上认为城乡居民医疗保险的保障作用不强,从而不愿意缴纳城乡居民医疗保险,形成断保行为。城乡居民医疗保险对大病的保障力度较强,而在门诊中发挥的作用有限。退役军人由于在部队接受训练,身体素质较好,短期内发生大病的可能性较小,从而使得部分退役军人主观认为城乡居民医疗保险的保障不强,对城乡居民医疗保险的作用产生认知偏差。退役军人医保关系转移接续以军队转出医保关系为起点,以地方医保经办机构完成退役医保转移接续至地方

基本医疗保险业务为终点,退役军人产生的断保行为,将直接拉长了转移接续运行的时间,降低了转移接续运行效率。另外,医保关系转移接续还涉及个人账户资金的转移,转移接续后的个人账户金额可用于支付后续的医疗费用。断保行为在影响转移接续运行效率的同时,也影响个人账户资金的使用,一定程度上加剧了退役军人面对突发疾病的经济压力。

4 公共政策周期视角下阻碍退役军人医保关系转移接续原因分析

4.1 政策制定不完善

4.1.1 政策内容不完善

政策内容的完整性有利于增强政策文本的耦合性,推进政策执行的有效性与持续性。政策内容完善程度对于解决当前政策问题具有重大的引领作用^[11],同时政策内容作为政策执行的重要依据,其完善程度将直接决定政策执行效果。我国退役军人医疗保险制度建设酝酿和发端于20世纪末与21世纪初,以《军人退役医疗保险暂行办法》的颁布为标志,退役军人医疗保险制度建设正式起步;《社会保险法》的颁布加快了军人保险制度建设进程,退役军人医疗保险制度建设进入发展完善阶段^[12]。在退役军人医保关系转移接续政策执行过程中,相关政策法规是指导转移接续工作的重要依据。但现有政策体系还处于不完善阶段,政策体系内部还存在着一定的政策空白区域。例如,现有政策多聚焦于退役医保与城镇职工医疗保险的转移接续,对如何与城乡居民医疗保险转移接续并未进行明确规定,形成了退役医保与城乡居民医疗保险转移接续的政策空白区域,各执行主体在政策执行过程中也往往由于缺乏政策依据而导致难以操作执行。

4.1.2 政策内容表达缺乏一致性

史密斯将“理想化的政策”视为制约政策执行的首要因素,其中准确性、合理性与可行性是政策执行契合政策目标的基本要求^[13]。同一政策内容在不同政策文件中“差异化”的文本表述致使政策间缺乏清晰的逻辑关联与合理衔接,易对政策执行与效益产生不利影响。在退役军人社会保障政策体系内,上下位法之间存在着内容明显不一致的现象。如上文提到的“军龄视同缴费年限”原则的适用范围,《军人保险法》是上位法,《退役士兵安置条例》应在上位法的基础框架下进行补充具体细则,但《退役士兵安置条例》在《军人保险法》中规定的普适性原则的基础上增添了附加条件,从而形成上下位法之间内容表述不一致,造成了执行困难。进

一步来看,退役军人医保关系转移接续政策是我国社会保障政策体系的重要组成部分,这就要求在社会保障政策体系内所有涉及退役军人医保关系转移接续的政策法律条款,在内容上要保持一致性。同时,医保关系跨“军地”转移接续也是医保转移接续中的一种特殊情况,这就要求退役军人医保关系转移接续政策也要与社会保险中的医保政策保持协调性。因此,《军人保险法》关于退役军人医保关系转移接续相关法律法规规范应该在《社会保险法》的框架下建构并与之进行有效对接^[14]。但现有指导退役军人医保关系转移接续的政策并未关注与社会保险体系框架的协调,一定程度上造成退役军人医保关系转移接续与地方医保关系转移接续相割裂,导致退役军人医保关系难以实现顺利转移接续。

4.2 政策执行缺乏规范协调性

4.2.1 转移接续工作机制不健全

上级政府在通过目标管理激发各政策执行主体的工作动力后,还必须形成具体工作机制来将动力转变成现实行动^[15],健全的工作机制将有助于政策执行的改善和提升^[16]。目前我国已形成了由军队和地方医保经办机构分别负责退役军人医保关系转出和接续工作的退役军人医保关系转移接续工作机制。但现有工作机制重点强调“军地”双方医疗保险经办机构的职责内容,忽视了“军地”工作协调问题。在接续医疗保险环节中,地方医保经办机构要对退役军人提交的相关资料进行审核,其中部分材料是由军队开具的,并且军队还要将退役军人个人账户金额转至退役军人地方医疗保险账户。在这一过程中,地方医疗保险经办机构难免会遇到需要与军队进行沟通的情况,同时还会存在一些即使通过简单沟通也无法解决的问题,但现有的工作机制缺少双方直接沟通机制,而是通过退役军人这一“第三方”传达,导致“军地”医保经办机构沟通不顺畅。再加上“军地”双方机构管理模式存在差异,沟通不顺畅情况发生时往往需要“军地”医保经办机构进行协调管理,但在现有工作机制中并无协调机制,并且由于军队后勤(联勤)机关财务部门与地方人力资源和社会保障部门分别负责退役军人医保关系转移接续过程中的单一环节,在整个过程中双方处于平等的地位,并不存在由某一机构主导转移接续工作的情况,因此各执行机构在政策执行过程中均以本部门为核心,从而导致协调工作难以开展。

4.2.2 政策执行过程忽视政策宣传

政策宣传作为传播公共政策决定、内容、实施

方式的工具^[17],在政策执行中发挥了重大作用。政策执行机构通过对政策的合法性、必要性、合理性和效益性等信息进行解释和宣传,使公众能够较好地理解、支持政策和改善自身行为,最终促使政策有效执行和目标得以实现^[18]。退役军人在找寻工作期间往往由于不了解相关政策或是主观认为医疗保险的作用不明显,不能及时办理医保关系转移接续或是主观不愿参加地方医疗保险,从而形成了断保现象。在退役军人医保关系转移接续运行中,各执行机构将工作重心放在如何顺利实现转移接续工作,基本不涉及政策宣传工作,从而导致退役军人缺乏对医疗保险的认识。军人在退役后未能立即转移接续医疗保险,一方面是因为退役军人缺乏对医疗保险的认识,军人在征兵入伍时,一般为刚毕业的学生或是初入职场的新人,本身对医疗保险的认识就有限,进入部队后,军人在部队服役期间享受公费医疗待遇,生病、治疗期间的所有费用无须自己承担,这就导致军人存在惯性认知,误认为公费医疗一直存在,从而未能及时办理医保转移接续手续;另一方面,退役军人缺乏对医疗保险性质的正确认识,医疗保险主要作用在于为居民提供生病时的保障^[19],仅在人们患有疾病时才发挥保障作用,平时其所发挥的保障作用并不明显,并且部分人抱有侥幸心理认为自己身体健康不容易产生疾病,因此不愿缴纳医疗保险。

4.3 缺少科学有效的政策评估

公共政策评估是提高决策科学化、民主化、法治化水平的重要途径,也是有效落实公共政策的重要手段^[20]。实施有效的政策评估可以获得政策实施的结果信息,判断政策执行效果,从而增进政策认知,有针对性地改进政策安排^[21]。自我国退役军人医保关系转移接续政策运行以来,尚未有政府机构对相关政策进行评估,这在一定程度上阻碍了其发展。一方面,通过对转移接续政策进行科学、有效的评估,可以找出转移接续运行过程中存在的问题,这些问题背后蕴含的深层次原因往往是政策内容改进和政策执行优化的重要依据,同时将政策评估的结果与政策目标对照,也可以反映现阶段政策运行过程中存在的薄弱点和与政策目标之间的差距,便于对转移接续工作进行及时地调整;另一方面,通过政策评估也可以反映出转移接续政策所发挥的作用,能够提高各执行机构对退役军人医保关系转移接续政策的重视程度,激发各执行机构的主观能动性,促进转移接续中问题的解决。

5 优化退役军人医保关系转移接续路径探索

5.1 完善退役军人医保关系转移接续政策内容

5.1.1 填补政策内容缺失

当前我国退役军人医保关系转移接续政策还处于不全面、不完善阶段。在未来一段时间,我国退役军人医保关系转移接续政策应以现有政策法规为基础,一方面填补政策空白,另一方面加强政策协调。在转移接续政策内容上,现阶段政策制定主体应尽快填补退役医保与城乡居民医疗保险转移接续政策内容。退役医保与城乡居民医疗保险转移接续的难点在于城乡居民医疗保险只有统筹账户,无个人账户,而退役医保既有统筹账户又有个人账户,导致退役医保的个人账户无法处理。因此建议在退役医保与城乡居民医疗保险转移接续政策中明确灵活就业医疗保险的桥梁作用,将退役医保与城乡居民医疗保险的转移接续分为两步,先将退役医保转移接续至灵活就业医疗保险,此部分政策内容可参照退役医保与城镇职工医疗保险政策,再将灵活就业医疗保险转移接续至城乡居民医疗保险,可参考城镇职工与城乡居民医疗保险转移接续政策内容,转移接续后医疗待遇变为城乡居民医疗保险待遇,个人账户金额可继续使用,以实现退役医保与城乡居民医疗保险的顺利转移接续。

5.1.2 增强政策内容协调性

在退役军人医保关系转移接续政策中,还存在政策内容表述不一致的问题,严重影响政策执行的成效。政策内容表述不一致的本质原因是政策间缺乏协调性,上位法的政策效力明显高于下位法,但下位法的政策内容更加具体、准确,更能指导政策执行的运行过程,当效力与实践性产生冲突时,政策执行机构面临政策执行困难。为了避免这一局面,退役军人医保关系转移接续政策在内容设计上应保持政策内容的协调性,一方面,在订立新法时,应注意政策内容在其他政策文件中的表述,避免出现不一致的情况,尤其是下位法在订立时,要明确在上位法的框架下进行延伸,避免上位法与下位法表述不一致现象的出现;另一方面,对已订立的政策,应及时自查是否存在表述不一致的情况,发现后及时对政策内容进行调整。对于“军龄视同缴费年限”原则在《退役士兵安置条例》和《军人保险法》之间的冲突,建议对《退役士兵安置条例》的内容进行调整,将这一原则作为普适性原则。

5.2 优化退役军人医保关系转移接续执行过程

5.2.1 完善现有转移接续政策执行机制

退役军人医保关系转移接续过程涉及多个主

体,各主体虽只负责整个过程中的某一环节,但在整个过程中难免会存在冲突,因此在工作机制中首先要明确各个主体的责任和义务。各执行主体责任和义务的划分要以政策内容为依据,同时还要结合转移接续工作的实际情况,由于转移接续实践过程中产生的不顺畅问题往往容易造成各执行机构责任推诿,因此应重点针对不顺畅问题进行分析,深入了解探究其产生的原因,充分衡量双方的具体工作内容和流程,在工作机制中明确不顺畅问题的责任划分。

在退役军人医保关系转移接续运行过程中,“军地”医保经办机构各负责其中一个环节,当转移接续不顺畅问题发生时,双方机构都无法给出最终的解决方案,因此在现有工作机制中还应明确最终责任机构,在退役军人医保关系转移接续工作中起决定性作用,面对“军地”医保经办机构均无法解决的不顺畅问题时,由最终责任机构给出最终解决措施。地方退役军人事务局作为保障退役军人权益的政府机关单位,与军队和地方都建立了良好的关系,具有成为最终责任机构的条件。但退役军人事务局在此过程中发挥的作用十分有限,并且在行政体系内,退役军人事务局的级别并未高于其他执行机构,这就导致退役军人事务局不适合单独承担此项任务。因此建议组建“退役军人社会保险小组”,由“军地”医保经办机构和退役军人事务局中的部分人员组成,经各成员综合考虑后给出最终的解决方案。

5.2.2 长远推进“军地”医疗保险一体化建设

“军地”医保关系难以实现顺利转移接续的本质原因就在于军队和地方实施的医疗保险体系不一致,推进“军地”医疗保险一体化建设能从根本上解决转移接续不顺畅问题。“军地”医疗保险一体化建设的前提条件是军队能够实施地方基本医疗保险。根据《国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》的规定,城镇所有用人单位及其职工都要参加基本医疗保险^[22]。在某种程度上,军队也是一种用人单位,只不过其服务的群体和内容具有特殊性,从这一角度看,军队具有缴纳地方基本医疗保险的前提条件。“军地”医疗保险执行一体化建设后,军队将和地方使用统一的基本医疗保险体系,军人在服役期间缴纳城镇职工医疗保险,且医疗保险账户设置、缴纳的方式和缴费的比例与社会人群中缴纳城镇职工医疗保险一致。但考虑到军人职业的特殊性,应在医疗保险系统中开设军人医疗保险子系统,仅军队内负责医疗保险的人员有

权限进入,待其退役后,将退役军人子系统的信息转至母系统。由于整个系统采用统一的运行方式,记录的医疗保险信息遵循统一的原则,军人退役后则无须进行转移接续。

5.2.3 加强转移接续政策的宣传力度

军人在退役后未能立马办理退役军人医保关系转移接续手续一定程度上反映退役军人对医保转移接续政策的不了解,因此各政策执行机构应加强转移接续政策的宣传力度。军人在服役期间享受公费医疗待遇,这就导致军人退役医保的作用在服役期间无法体现,从而使得部分军人不了解甚至不知道军人退役医保的存在,而军人对退役医保的认知将直接决定其退役后是否产生断保行为,因此应由军队负责医疗保险的部门或个人为军人讲解军人退役医保的作用、功能以及后续转移接续等政策内容,使军人理解其重要性,从而为退役后立马办理医保关系转移接续手续打下基础。在军人退役后,地方退役军人事务局能够及时了解到当地退役军人的基本信息,因此其应联合地方人力资源和社会保障部门通过讲座、入户等方式普及转移接续政策,有助于退役军人理解医疗保险的作用和重要性,有效减少退役军人断保问题的发生。

5.3 建立科学有效的政策评估机制

退役军人医保关系转移接续政策评估是提高转移接续政策质量和执行水平的重要举措。自退役军人医保关系转移接续政策实施以来,还未有机构、单位对转移接续政策开展政策评估工作,无法获得政策运行情况的客观评价,因此应尽快建立科学、有效的退役军人医保关系转移接续政策评估机制。公共政策评估的要素主要包含评估主体、评估客体、评估目标、评估标准等^[23]。在评估主体的选择上,建议选择“第三方部门”作为转移接续政策评估的评估主体,采取独立评估的方式,避免各利益群体对评估结果的干扰,保证评估结果的科学性、客观性和公正性。政策受众与政策执行者是公共政策评估的重要视角^[24]。“军地”医保经办机构作为政策执行者,其对政策的运行情况有充分的发言权,尤其是一线经办人员直接参与政策实施,理应成为政策评估对象;退役军人作为政策的受众,对政策效果的感知是最直接和最强烈的,其对政策的评价对政策的发展起重要作用。评估标准是政策评估的重中之重,在指标的设置上,可从转移接续政策运行效率与效果评价、业务流程满意度评价、政策内容认可度评价三个维度展开,涉及政策制定

内容和价值、政策执行结果和机制等,能够全面、系统地反映政策的过程和效果,提升政策评估结果的准确性和有效性。评估目标,即政策评估工作的目的,在于寻找政策运行过程中的漏洞,进而解决这些问题,保证政策的有效运行^[25]。对于政策评估中评估结果较好的部分,应对其经验做法进行推广;而对于评估结果中不好的部分,应找准问题责任机构,督促其近期改正,以实现政策更好的运行和政策目标的达成。

参考文献

- [1] 陈世香,牛一凡.“制度趋同”:基层治理草根创新的扩散路径及其发生逻辑——基于“村情通”创新扩散的案例研究[J].公共管理学报,2023,20(4):156-167.
- [2] 孙玉栋,庞伟.数字治理背景下的个人所得税制度完善研究[J].中国特色社会主义研究,2021(2):63-70.
- [3] 杨宏山.公共政策学[M].北京:中国人民大学出版社,2020.
- [4] 万明钢,周晓彤.从身份优惠到精准差别化支持——民族教育政策演变的内在逻辑[J].民族教育研究,2022,33(4):5-13.
- [5] 杜本峰,戚晶晶.中国计划生育政策的回顾与展望——基于公共政策周期理论视角分析[J].西北人口,2011,32(3):1-10.
- [6] 陈振明.政策科学——公共政策分析导论[M].北京:中国人民大学出版社,2003.
- [7] 王骊.政策原理与政策分析[M].天津:天津大学出版社,2003.
- [8] 中华人民共和国军人保险法[J].中国人力资源社会保障,2012(6):57-58.
- [9] 退役士兵安置条例[J].中国民政,2011(11):31-33.
- [10] 谭中和.断保现象成因及对策分析[J].中国医疗保险,2015(1):11-13.
- [11] 肖雅文,傅王倩.校外培训机构治理政策的发展、现状与落实路径[J].教育与教学研究,2022,36(10):96-108.
- [12] 岳宗福,李赛赛.中国退役军人医疗保险的制度变迁、治理框架与未来展望[J].公共治理研究,2021,33(5):83-91.
- [13] 苏德,马晓斐.民族教育差别化支持政策的执行困境与优化路径——基于史密斯政策执行过程模型的分析[J].民族教育研究,2023,34(4):37-46.
- [14] 岳宗福.我国退役军人养老保险关系接续政策法规评论[J].山东工商学院学报,2019,33(2):106-115.
- [15] 刘小年.政策执行视角下的农民工落户城镇过程中的问题分析[J].农业经济问题,2015,36(1):43-49.
- [16] 曹盛民,史万兵,孔德意.基于文献计量的新中国高校体育政策变迁研究[J].吉林体育学院学报,2022,38(4):1-9.
- [17] 孙百科.从政策宣传到政策传播:概念的嬗变与现实的启示[J].产业与科技论坛,2014,13(5):7-9.
- [18] 张国庆.公共政策分析[M].上海:复旦大学出版社,2004.
- [19] 刘金华,吴静.社会互动、社会信任对居民商业医疗保险参保行为的影响[J].社会保障研究,2019(6):73-79.
- [20] 李志军.加快构建中国特色公共政策评估体系[J].管理世界,2022,38(12):84-92.
- [21] 赵远跃,杨宏山.模糊政策的试验评估模式——以国家生态文明试验区建设为例[J].上海行政学院学报,2023,24(2):13-22.
- [22] 国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定[J].劳动世界,2001(2):4-6.
- [23] 赵民,张翔晨.城市体检评估的发展历程与高效运作的若干探讨——基于公共政策过程视角[J].城市规划,2022,46(8):65-74.
- [24] 王延中,宁亚芳.我国社会保险征费模式的效果评价与改革趋势[J].辽宁大学学报(哲学社会科学版),2018,46(3):1-17.
- [25] 李非,李夏培.两岸共同市场的政策利益机制研究[J].台湾研究,2022(3):31-40.

Practical Problems and Optimization Path of Transfer and Continuation of Medical Insurance of Veterans: Based on the Perspective of Public Policy Cycle Theory

XIE Min, SUN Jinting

(School of Public Administration, Guilin University of Technology, Guilin 541000, Guangxi, China)

Abstract: In the process of moving from the army to the local, one of the most important problems faced by a large number of veterans is the transfer and continuation of medical insurance. In the actual work of transferring and continuing the medical insurance of veterans, there were some problems, such as the difficulty in transferring and continuing the medical insurance between the medical insurance for retired veterans and the basic medical insurance for urban and rural residents, the inconsistency of policy content expression, the poor communication between the military and local medical insurance agencies, and the prominent phenomenon of veterans' disconnection. From the perspective of policy cycle, the main reasons are imperfect policy formulation, lack of normative coordination in policy implementation, and lack of scientific and effective policy evaluation. From the perspectives of improving policy content, optimizing implementation process and establishing evaluation mechanism, specific measures and methods are fund to promote the transfer and continuation of veterans' medical insurance, in order to build a more efficient and smooth system for the transfer and continuation of veterans' medical insurance.

Keywords: veterans; medical insurance relationship; transfer and continuation