

从医疗保险改革看美国社会政治生态

谭宏庆

[内容提要]美国是唯一没有全民医疗保险的西方发达国家,其医保体系存在政府角色错位、保障程度低、成本高等弊端。奥巴马上任后将医改作为其任内首要工作之一,但因涉及美国社会传统、价值观、民众现实利益等诸多因素,面临强大阻力。美国社会因医改被“多重撕裂”。

[关键词]美国 奥巴马 医疗保险改革 社会政治生态

[作者介绍]谭宏庆,中国现代国际关系研究院美国所副研究员,主要从事美国问题研究。

最近,奥巴马政府的医疗保险改革再度成为美国内外关注的焦点。近几个月来,奥巴马连续发表演讲、接受访谈,试图强力推进医改,但引发全国范围的反对声浪,阻力之大超出预想。种种迹象显示,奥巴马的医改已进入最后攻坚阶段,民主、共和两党围绕医改将进行更激烈的角力。那么,美国现行医保体系到底存在什么问题?推进医改为何如此艰难?医改问题反应了美国社会什么样的政治生态?

美国现行医保体系主要由三部分组成:一是政府医疗保险,主要受益人为 65 岁以上的老年人、重病患者、现役和退伍军人、部分儿童等。这部分又主要包括两大类:医疗保险 (Medicare) 和医疗补助 (Medicaid)。前者是联邦政府为 65 岁以上老人及某些残疾人提供;后者由联邦政府与州政府共同出资,为低收入个人 (包括家庭和儿童) 提供。二是雇主为雇员提供的医疗保险,也就是“单位医保”,属于雇主与工会团体谈判后达成的契约型医保关系,非法律强制。雇员一旦失去工作,就无法继续享有这一保险。近年来由于经济不景气,越来越多的雇主不愿为雇员购买医保。第三部分则是个人投保,即由个人寻找合适的保险公司,为自己购买医疗保险。目前在美国工作学习的外国人的医保都属于后两类。

美国这套医保体系是在实践中逐步建立起来的,根据美国民众的医疗健康需要而不断调整。例如,雇主为雇员提供保险是二战期间政府实行工资和价格管制的一种意外结果。当时由于医疗保险属于非工资福利,不受政府管制,雇主使用它来吸引工人。而美国政府提供的医疗保险是在 1965 年约翰逊政府时期建立的。总体而言,这套体系比较符合美国国情,但在运转过程中,也出现不少弊端,尤其发展到今天,它与美国社会的现实需要及国际潮流越来越不相适应。概括来说,其弊端主要体现在三个方面。

第一,市场主导医保,政府、市场角色错位。在大多数国家,医保具有社会福利性质,属于国民收入的再分配,一般由政府主导。但在美国的医保体系中,主角是私营保险公司,整个医保业由数千家大大小小、形形色色的商业保险公司来支撑,政府只是一个配角。据统计,美国 80% 以上的公务员和 74% 的私营企业雇员通过购买商业医保为自己及家人转移疾病风险,政府医保只覆盖不到 30% 的人口。¹

第二,保障程度低。目前,除美国之外的西方发达国家均建立起了各种形式的全民医保制度。对发展中国家而言,是否建立起覆盖面广的医保体系也

¹ “美国医改步履维艰”,新华网, http://news.xinhuanet.com/fortune/2009-09/03/content_11988352.htm.

成为衡量其发展程度的标尺之一。在医保问题上也存在“美国例外论”。在美国,很多贫困人口根本买不起保险,大量非法移民也毫无保障可言。很多人也只是购买了价廉、保障程度低的基本保险,许多保险还有高额的自付部分,对经济不宽裕的人来说医疗仍然是个沉重负担。小布什政府后期全美缺乏医疗保障的人数已达 4700万,接近美国人口的 1/6。每年约有 2 2万美国人因为缺少保险、看不起病而死于可治疗的疾病。¹ 奥巴马称,每天都有 1 4万人失去医保,“只要一次事故或一场疾病就会使没有医疗保险的人的生活面临破产”²。这种状况与美国头号发达国家的地位实在不相称。

第三,医疗费用居高不下。美国的医疗水平高,费用也高,而且呈逐年上升趋势。在过去 6年里,医疗费用几乎翻番,而实际工资水平却并未增长。统计显示,美国医疗支出所占 GDP 比重为 17%,在西方发达国家中高居榜首。预计这一比例在 2025 年将达到 25%。³ 医疗费用居高不下的原因之一是医院和医生奉行“预防性治疗”。这主要是指医院和医生为防止因出现医疗事故而不得不向受害方支付天价赔偿和法庭诉讼费,预先购买高额医疗失误保险。但购买保险的费用最终又会转嫁到病人身上,进一步推高医疗成本。目前医疗开销已成为美国人日常生活中最大的支出。高昂的保险费用也削弱了企业的竞争力。奥巴马在推销其医改方案时说:“如果我们不改革医疗体制,美国可能走上通用汽车的道路:付出多,得益少,然后破产。这对美国来说是不可持续的发展方式。”⁴ 他还指出,现行制度使美国中产阶级痛苦不堪,美国是唯一一个让数千万人民如此艰难的、发达的民主和富有的国家。⁵

二

奥巴马在竞选时就表示要将医改作为其任内首要工作之一,承诺扩大医保范围、覆盖所有美国人,还要提高医疗服务质量、降低医疗成本。上任初期,奥巴马提出了一个宏大的医改方案,但该方案不仅遭到共和党反对,民主党内部意见也不统一。各方在医疗保险改革必要性上看法相似,但在改革幅度和具体内容上却分歧严重。支持医改的民主党认

为,当前的私营医疗体制以盈利为目的,无法真正提供质高价廉的服务。此外,还有 15% 的美国人无法享受医保,有医保的人中有 20% 的人对现有医保不满。共和党则认为,目前 85% 的美国人拥有医保,其中 80% 对他们的保险都感到满意,在没有医保的人中,许多是非法移民,或因私人理由不购买保险,因此,医保体制不需全面翻修。在具体内容上,主要分歧之一是奥巴马希望增加政府在医疗保险中的地位和作用,创立一个新的政府医保体系,共和党人对此坚决反对。此外,共和党和民主党温和派议员批评奥巴马的医改方案花费巨大。

自 2009 年 5 月奥巴马正式提出医改方案后,不但国会两院未能就相关法案达成一致,全国各地也纷纷出现民众抗议浪潮。8 月份由于国会休假,议员们纷纷返回自己选区。受共和党宣传和特殊利益集团资助的选民们不断前往议员们主办的市政厅会议抗议,使得全美到处都是抗议“声浪”。医改问题由此骤然升温,引起世界关注。9 月 9 日,奥巴马在国会参众两院联席会议上就医改发表讲话,呼吁消除党派分歧,试图强力推动医改。但仅仅几天后,反对课征重税的“茶党”等保守力量便在华盛顿发动了数万人的反医改示威大游行,抗议医改方案挥霍无度,令财政赤字加剧,甚至“走向社会主义”。

但如果将民众的反对医改抗议简单归结为共和党和其他保守势力的宣传鼓动并未切中问题的实质。小布什领导的共和党执政 8 年,民望下降到谷底,2008 年总统大选又大败,共和党确实需要一次重大“胜利”来凝聚人气。然而,共和党的反对并不完全是出于党派私利,而是有坚实的民意基础做后盾,其中涉及美国社会传统、价值观及民众的现实利

¹ “No Country for Sick Men”, *Newswatch*, Sept 28, 2009, p. 44.

² “Obama Pushes Congress for Health Care Reform”, <http://www.voanews.com/bangla/2009-09-10-voa7.cfm>.

³ “美国医改步履维艰”, 新华网, http://news.xinhuanet.com/fortune/2009-09/03/content_11988352.htm.

⁴ “Obama Lobbies U. S. Doctors on Healthcare Reform”, <http://www.reuters.com/article/marketsNews/idUS1547367220090616>.

⁵ “Lawmakers Give Mixed Reaction on Obama Health Care Speech”, <http://www.voanews.com/english/2009-09-10-voa7.cfm>.

益。具体而论,奥巴马医改遭遇强大阻力的根本原因有四。首先,美国有崇尚自由资本主义体制的传统。美国一向自诩为自由资本主义的典范,认为美国能以短短 200年左右的时间从一个二三流国家发展成为超级大国,靠的是自由市场体制;美国能够超越西欧老牌列强,能够战胜前苏联也证明了美式自由主体制的优越。故其社会和民众心理一向对社会主义思潮较为抵触,“小政府、大社会”的观念在美国根深蒂固。里根的名言“政府本身就是一个问题,而不是解决问题的方法”就是这种观念的代表。奥巴马辩称由政府管理的保险是私营保险以外的一种选择,目的只是为了与私营保险公司竞争。但反对者认为,私营市场难以和公共选择并存,因为“政府是一个不公平竞争者”,任何建立政府健康保险的做法只会为政府彻底接管健保系统敞开大门,“一个公共保险计划最终将使私营保险公司倒闭”。¹ 亚利桑那州共和党参议员琼·凯尔宣称:“我们政府已经接收了汽车公司、银行、AIG 集团及大量的学生贷款,现在,我们又要开始接收医改问题了。”² 据报道,美国很多没有医保的穷人也反对奥巴马的医改方案,因为“他们对政府充满了怀疑,反对一切形式的国家化。”³

其次,美国社会奉行独立、自由、个人至上的价值观。这种价值观一方面来源于西方文艺复兴以来的人文主义传统,另一方面来源于美国独特的建国和开发西部经历。此外也与基督教新教伦理和美国一贯秉持的宗教自由观念有着密切关系。几种因素综合在一起,形成了美国人对个人权利和自由的极端偏好。在美国人心里,个人自由是美国文明的根基,是美国之所以成为美国的原因所在,“人类自由的最后希望就寄托在美国人身上”⁴。美国和其他西方国家都讲所谓“自由”、“平等”,但对这两个概念的认知和贯彻的优先顺序是不同的。在其他西方发达国家,普遍接受的理念是“医疗不是一种谁给的钱多就卖给谁的商品,而是一种必须平等分配的权利”;而在美国,联邦宪法或任何州的法律都不保证“人人享有医疗保健”。⁵ 换句话说,在其他西方国家,“平等”经常要优于“自由”,而在美国,“自由”则要优先于“平等”,或者说美国人说的“平等”

只是追求和拥有自由的平等。具体到医保问题,按美国人的观念,购买医保就如同在超市购物,买与不买、买优买次都是个人的事情,政府的责任只是建立一个公平竞争的市场环境,由市场提供琳琅满目的保险种类供顾客选择,而不是直接干预个人自由。

反对奥巴马医改的人还担心全民医保计划最终会沦为“大锅饭”,从而失去高质量的医疗服务。全民医保有其优越之处,但弊端也不少,比如病人等候时间过长、手术因故取消、护理质量差、医生由于时间紧或资金不足而造成差错等等。在英国、加拿大等实行全民医保的国家,这种现象屡见不鲜。全民医保体系折射的哲学思想是,每个人都只是众多同类病人中的一个,要接受这个体系一视同仁的对待。因而它无法体现出差别原则,个人亦没有太多选择的余地。这种前景对多数美国人而言是不能接受的。卡托研究所打出的一则广告就生动反映了美国人的担忧和心声:“就医保来说,最重要的是由谁来决定。根据国会的改革法案,政府将要接管越来越多的你个人医保的决定权。……一个更好的、独一无二的美国式解决方案就是‘自由’:自由选择你的医生,自由选择你的医保计划,自由花费你的每一分钱,自由作出你自己的医疗决定,自由保有你满意的医保计划。”⁶ 因此,共和党出于意识形态和政治立场的原因称奥巴马的医改“将破坏美国的价值观和生活方式”并非没有道理。

第三,美国人不愿增加生活负担。共和党反对奥巴马医改的另一个理由是认为政府经营医保的方案成本太高,将会增加联邦预算赤字。民主党内的温和派如“蓝狗联盟”的成员也持这种观点。为弥补预算赤字,只能加税,而加税必然又会遭到广大普

¹ “特稿:参院财委会否决,公营健保首次挫败”,多维新闻网,2009年9月30日, http://www.dwnews.com/gb/Consumer/health/2009_9_30_11_58_41_983.html

² “奥巴马对医改问题仍然迷茫”, <http://seawifi.blog.sohu.com/131885177.html>

³ “奥巴马的医改政治学”, <http://stock.hexun.com/2009-08-12/120448003.html>

⁴ “Thomas Jefferson Quotes”, <http://www.revolutionary-war-and-beyond.com/thomas-jefferson-quotes-9.html>

⁵ “No Country for Sick Men”, *NewswEEK*, Sept 28 2009, pp 44-45

⁶ See the advertisement “Your New Doctor?” *New Republic* Sept 23, 2009, p 5

通美国人的反对。美国是个高税收的国家,美国人要缴纳联邦税、州税及各种地方税。根据收入不等,美国人纳税额大约占其年收入的 20% - 40%,因此对税收问题极为敏感。每次总统大选,候选人的税收政策注定是焦点议题。虽然奥巴马称他计划的改革在 10年间只花费 9000亿美元,比伊拉克和阿富汗战争的开支要少,而且主要靠节支来实现,但反对派认为在短期内美财政支出肯定会增加。这笔钱从哪儿来?谁能保证只花 9000亿就够?在经济危机的大背景下,加税格外刺激美国人的神经。抗议医改的群众喊出了“我们不是提款机”的口号。此外,受共和党宣传的影响,在美国占主流的中上层人群认为全民医保是花纳税人的钱去养活那些不干活流浪汉,甚至众多非法移民,这不是美国的传统,与“美国梦”格格不入。

第四,利益集团的反对。众所周知,美国是利益集团的天下,现有医保格局涉及方方面面的利益,牵一发而动全身。对奥巴马医改方案反对最强烈的是保险公司、制药商、医生和医院集团,因为改革对它们的现有利益冲击最大。而这些利益集团有足够的能量左右医改大局,当年克林顿政府的医改计划就是因它们的反对而最终失败。此外,还有诉讼律师、工会组织等利益集团。奥巴马要摆平它们难度不小。据报道,奥巴马对利益集团采取了“利益交换”、“各个击破”的策略,即向某些利益集团保证它们可在其他方面获得利益或补偿,来拉拢它们支持其医改,并对抗其他利益集团。例如为争取钢铁联合会的支持,奥巴马不顾中美关系大局,对中国输美轮胎征收特别关税,引发中美轮胎特保案。目前,奥巴马已经降服了制药商协会、医院协会和医生协会,正在劝降保险公司协会。

三

医改本是奥巴马上任以来最重要的内政改革举措,但启动以后步履维艰,至今没有具体法规出台。目前国会参众两院 5个相关委员会分别拿出了各自不同的法案版本,要将它们整合成一个两党均可接受的版本,并不是一件容易的事。更严重的是,由于在医改问题上的尖锐分歧,美国社会受到严重冲击,

呈现“多重撕裂”症状,社会分化出多个截然对立的阵营。

其一是老年人与年轻人的对立。据美国最近一项民意调查显示,在涉及医改问题上,不同年龄阵营分化十分明显:50岁以下人群中,支持奥巴马医改计划的占 57%;而在 65岁以上的人群中,支持者仅占 37%。2009年 4月皮尤研究中心的 3项调查结果也表明,在美国所有年龄段中,老年群体对奥巴马医改的支持率最低。¹而老年群体在传统上一向较为支持民主党。

其二是平民与富人的对立。据美国有线电视新闻网 CNN 的一项调查显示,尽管高达 3/4 的美国人认为“对医疗体系进行重大结构性调整确有必要”,但反对奥巴马医改方案的人数却多于赞成者。这主要是因为奥版医改获益最大的是数千万没有医保的平民百姓,而对于拥有医保的超过 80% 的人而言,医改未必对他们有利,他们不仅担心将被征收更多的税,还担心因“全民医保”的推出会越来越失去优质的医疗服务。

其三是保守派与自由派的对立。这主要体现在以共和党为首的保守力量与民主党自由派之间。虽然共和党在 2008 年大选中大败,声势至今低迷,但从大背景来看,美国社会政治格局依然没有什么太大变化。奥巴马在大选中只获得 53% 的普选票,领先麦凯恩仅约 6%,两人差距并不大。在最近的四届总统大选中,支持共和党的红州和支持民主党的蓝州分布也没有太多变化。²共和党在自里根以来的 28年中执政达 20年,远超民主党。由于分歧巨大,医改成为两党决战的最佳战场,双方都在进行最后的动员。美国社会的裂痕可能进一步扩大。

其四是白人与黑人的种族对立。种族问题一向是美国的疮疤。奥巴马以黑人身份当选总统,有心从此开创种族和谐的新时代。但医改纠纷再次撕裂旧创。皮尤研究中心的调查显示,在民主党白人当中,奥巴马目前的支持率比他在 4月份执政百日时

¹ “奥巴马医改引发激烈争论,美国社会渐分为两阵营”,凤凰网,2009年 9月 22日, http://news.ifeng.com/world/200909/0922_16_1359977.shtml

² See “Map of Red States and Blue States in the U. S.”, http://en.wikipedia.org/wiki/Red_states_and_blue_states

下跌了 11个百分点。在无党派及 50 岁以上的白人选民当中,其支持率下降了 9个百分点;在白人妇女当中,其支持率下跌了 12个百分点。这些选民都是民主党及共和党要在明年中期选举时极力争取的对象。¹ 为支持奥巴马,前总统卡特最近直言不讳地称,反对者是因为奥巴马本身是黑人,并指出在国内许多白人心目中普遍认为非洲裔人没有资格当总统。² 共和党方面也有类似言论。有“共和党官方电视台”之称的福克斯新闻网的主持人贝克(Glenn Beck)最近就在节目中指控奥巴马是种族主义者,因为奥巴马“心里对白人和白人文化有着深刻的仇恨。”

其五是总统与民众的对立。奥巴马竭力推行其医改计划,并希望今年内就能在国会通过。但多数民众似乎并不认可这一日程。他们认为,尽管当前的医疗体系存在诸多问题,改革固然重要,但现在它还不能成为政府首要解决的危机议题。对国家经济状况和个人财务状况来说,经济如何得以快速恢复才是政府当前需要解决的最紧迫问题。一项民调显示,只有少数人(16%)认为医保改革是政府工作的重中之重,绝大多数人(70%)认为与经济危机相关的各种议题最需要解决。总之,大多数美国人认为医改并不一定要在今年实现。此外,他们还认为,在就医问题上面临的最大问题是花费昂贵,但医改很难“对症下药”。只有 30%的人认为医疗保险改革可以减少医疗花费,45%的人认为医疗花费反而会增加。³ 还有专家指出,奥巴马的“变革”口号过去曾获得多数美国民众的支持,很多民众也渴望变革,但他们不想变革这么大、这么快,使“美国变得不再像美国”。奥巴马的变革能否继续得到民众的广泛支持已经成了疑问。

随着医改陷入僵局,奥巴马个人声望和执政地位也受到影 响。据《华盛顿邮报》和美国广播公司电视网 7月份的一项联合民调显示,美国人对奥巴马处理医疗改革的方式表示出越来越大的怀疑,只有 49%的受访者表示赞同总统在医改问题上的立场,而 4月份这一比例为 57%;不赞同的比例则从 29%上升到 44%。⁴ 美联社在 9月初公布的民调显

示,不满奥巴马处理医改方式的民众从 7月的 43%增至 52%;对奥巴马的总体不满意度也从 7月份的 42%上升为 49%。⁵ 还有评论称奥巴马“变革”渐显乏术,奥“光环”日趋“暗淡”。《国家》杂志民调显示,65%的民主党人和 43%的共和党人认为,如果国会最终未能通过医改法案,会使民主党在下届国会中期选举中“很受伤”。⁶ 因此,医改能否取得突破是对奥巴马个人和民主党执政能力及权威的重大考验。

奥巴马近期推动医改的一连串动作,尤其是他在国会两院的讲话表明他已准备破釜沉舟。根据传统,总统通常只在国会联席会议上发表国情咨文,专门就医保问题发表讲话这一罕见举动充分显示奥巴马推进医改的决心。奥在讲话中措辞强硬,表示不会再与那些想扼杀医改计划的人浪费时间。奥巴马甚至表示,他决心做最后一个推动医改的总统,为了医改,即使放弃连任也在所不惜。但是,面对强大的社会政治阻力及可能进一步撕裂社会的前景,奥巴马又面临新的难题:全力推进医改可能导致他的支持率下降,而支持率下降又可能影响他继续推进改革。对奥巴马和民主党政府来说,最终的结局可能只有一个,即医改法案必须通过,但可能要做出更多妥协。如果妥协过多,违背医改初衷,对奥巴马及民主党来说也未必有利。○

(责任编辑:沈碧莲)

¹ “Obama is Fast Losing White Voters’ Support”, http://www.latin.es.com/.../ka-na-obama-politics7-2009sep07_0_7305762-story

² “Carter again Cites Racism as Factor in Obama’s Treatment”, CNN, Sept 15 2009.

³ “Fox Host Glenn Beck: Obama Is A ‘Racist’”, http://www.huffingtonpost.com/2009/07/28/fox-host-glenn-beck-obama_n_246310.html

⁴ “美国医改,总统急百姓不急”, http://www.washingtonobserver.org/financial_information_show.aspx?id=3223

⁵ “Poll Shows Obama Slipping on Key Issues”, *Washington Post*, July 20 2009

⁶ “Obama Disapproval on Health Care up to 52 Percent”, *Associated Press*, Sept 9 2009

⁷ “The Poll on ‘How Much Will Democrats be Helped or Hurt in the Midterm Elections if Congress Doesn’t Pass Major Health Care Reform Legislation?’” *National Journal*, Sept 19, 2009, p 4