

国内外三农问题研究

guoneiwai sannong wenti yanjiu

姜爱林 著



華齡出版社

经管卷之三

国内外三农问题研究

姜爱林 著

华龄出版社

责任编辑：薛 治

责任印制：李未圻

图书在版编目（CIP）数据

国内外三农问题研究/姜爱林著. —北京：华龄出版社，2012.9

ISBN 978-7-5169-0192-2

I. ①国… II. ①姜… III. ①农业经济—世界—文集 ②农村经济—世界—文集
③农民问题—世界—文集 IV. ①F31-53 ②D421-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2012）第 212668 号

书 名：国内外三农问题研究

作 者：姜爱林 著

出版发行：华龄出版社

印 刷：北京青年报数码印刷中心

版 次：2012 年 10 月第 1 版 2012 年 10 月第 1 次印刷

开 本：787×1092 1/16 印 张：16.75

字 数：366 千字 印 数：1~1000 册

定 价：28.00 元

地 址：北京市西城区鼓楼西大街 41 号 邮 编：100009

电 话：(010) 84044445 传 真：84039173

目 录

第一篇 农民工就业与社会保障

第 1 章	农民工就业质量的影响因素及其提升政策建议	3
第 2 章	新型农村合作医疗发展存在的问题与对策建议	10

第二篇 农村耕地保护

第 3 章	耕地保护的现状分析与政策建议	17
第 4 章	保护耕地就是保护我们的生命线	25
第 5 章	土地规划与农民参与：耕地保护的两大法宝	28
第 6 章	论耕地保护中的公众参与制度	32
第 7 章	论耕地的法律保护	35
第 8 章	关于 21 世纪初我国耕地保护目标的几个问题	43
第 9 章	21 世纪初我国耕地保护的十大对策	49

第三篇 农业粮食耕地生产力

第 10 章	关于粮食综合生产能力研究的几个问题	59
第 11 章	保护和提高耕地综合生产能力的新思考	67

第四篇 农村土地股份合作

第 12 章	中国农村土地股份合作制研究	79
第 13 章	中国农村土地股份合作制十大发展模式	114

第五篇 农村土地流转

第 14 章	西部农村土地制度调查与分析	123
第 15 章	发达地区农村土地制度调查与分析	158

第六篇 农村土地市场建设

第 16 章 农村土地市场法制建设研究	173
---------------------------	-----

第七篇 农业发展与新村运动

第 17 章 韩国农业农村立法与中国农业农村发展对策研究	203
第 18 章 经济现代化过程中的农民及其农村发展研究	221
第 19 章 日本农业政策目标与农业基本法	230
第 20 章 韩国新村运动研究	236
后记	264

第一篇

农民工就业与社会保障

第1章 农民工就业质量的影响因素 及其提升政策建议

农民工是中国改革开放和工业化、城镇化进程中涌现的一支新型劳动大军。他们广泛分布在国民经济的各个行业,为城市繁荣、农村发展和国家现代化建设做出了重大贡献。中国社会科学院《2007年中国社会形势分析暨社会蓝皮书》调查表明,就业问题业已成为当前国人最关注的三大问题之一。^①农民工就业问题,一是就业数量的多少,二是就业质量的好坏。不但要重视解决农民工就业的多少,更要千方百计地提高其就业的质量。所谓农民工就业质量,是指反映整个就业过程中农民工劳动者与生产资料结合并取得报酬或收入的具体状况之优劣程度的总和。也就是反映就业机会的可得性、工作稳定性、工作场所的尊严和安全、机会平等、收入、个人发展等有关方面的满意程度。农民工就业质量问题是现阶段农民工就业结构升级的主要体现,事关整个城乡就业体系建设的成败,不可小视。

一、农民工就业质量:问题与影响因素

(一) 农民工就业质量存在问题

“十一五”以来,党中央、国务院高度重视保障农民工权益和改善农民工就业环境问题,把增加农民收入摆在十分突出的位置,及时出台制定了一系列政策措施,各地区各部门做了大量工作,极大地缓解了农村劳动年龄人口急剧增加、就业困难的矛盾,农民工就业质量取得了明显成效。

农民工就业质量确实取得了明显成效。但当前农民工在培训就业、劳动工资、社会保障、公共服务等方面仍然面临不少问题,侵犯农民工合法权益的事情时有发生,农民工就业质量仍然存在诸多问题。主要体现在以下几个方面:(1)就业岗位不稳定,劳动者合法权益缺乏保障。(2)劳动报酬偏低,拖欠农民工工资的案例时有发生。(3)劳动环境差,超时劳动现象严重。(4)个体、私营企业劳动保障程度低。(5)职业病形势严峻,危害较深入。

(二) 影响农民工就业质量提升的障碍因素

农民工是新兴的以工资收入为主要生活来源的劳动者。这一群体文化程度相对低,一般从事重、脏、累、险的工作,劳动条件差,工伤事故的发生率比较高,且一旦发生就会比较严重。这种现实状况极大地阻碍了农民工就业质量的进一步提升。

^① 邱林:防止增长性贫困更需要制度保证, <http://www.sina.com.cn> 2007年04月10日14:05 新浪财经。

而影响因素在于:

(1) 政府责任的缺失与错位。一是政府责任的缺失。政府投入不足, 监管防治滞后于经济发展。政府没有强制要求建立稳定的工资增长机制, 只是规定了各地有权根据当地实际情况制定当地的最低工资, 但缺乏对这一制度的监督和审核。防治专业队伍分散, 预防控制针对性较弱。政府的基础管理薄弱, 对私营企业社会保险信息不能及时掌握, 直接影响到私企的参保缴费。法制不健全。《社会保险费征缴暂行条例》对非公有经济没有强制要求。二是政府责任的越位。政府片面追求经济利益, 滥用监管权力。一些地方领导由于受到政绩观的影响, 片面追求经济发展, 明明知道职业病的危害及在工作过程中存在的隐患, 但为了实现盈利及增加税收收入, 监管不到位, 使得职业病危害源头没有得到有效控制。

(2) 企业的管理不规范。一是劳动用工管理不规范, 农民工的权益无法保障。用人单位不与劳动者签订劳动合同、不建立职工健康档案、不参加工伤保险的问题普遍存在。一些劳动者合法权益都没有建立, 而当劳动者在权益受到损害后, 由于没有明确的劳动关系, 私营企业逃避本应由其承担的保险责任和义务。二是私营企业自身的局限性。追求利润最大化的雇主不愿为农民工参保而加大成本, 把为农民工投保这一应尽义务视为负担。虽然我国法律已经明确规定, 职业病防治工作的责任主体和义务承担者在用人单位。但是, 许多用人单位并没有履行职业病防治的责任和义务。

(3) 农民工的自我保护意识差。一是农民工维护自身权益的意识薄弱。自身素质不高导致对一些相关的法律规定不了解, 不了解工作场所职业病危害真相, 对如何进行自我防护等方面的知识劳动者知之甚少, 意识不到不做好职业卫生防护会对自己的健康造成什么样的危害。二是私营企业中的就业人员结构复杂, 队伍不稳定, 符合参保条件的人数少。一方面, 大多数个体私营企业资金少、规模小, 生产经营条件简陋, 加之受市场的影响, 对劳动力的需求上也极不稳定; 另一方面, 在私营企业从业人员中农民工占有一定比例, 这些人受农业生产季节性影响, 农闲时进城打工, 农忙时回家务农, 多数是谁给钱就给谁干, 参不参保无所谓。

(4) 农民工受教育水平过低。调查表明, 初中和小学文化程度者成为当前劳动就业的最主要承担者, 而高中、中专文化程度者就业比重明显不高。山西省统计局调查结果显示, 山西省就业人口中, 具有初中文化程度的不仅占到 16 岁及以上人口总数的近一半, 而且他们的劳动力参与率和就业率分别为 71.11% 和 68.73%, 分别高于 16 岁及以上总人口劳动力参与率和就业率的平均值 7.52% 和 7.13%, 成为山西省劳动就业人口的主体。而占 16 岁及以上人口 22.55% 的小学文化程度者的劳动力参与率和就业率, 竟与占到 16 岁及以上人口 15.24% 的高中、中专文化程度者群体的劳动力参与率和就业率大体相当。^① 人数相对众多的小学文化程度者对山西就业质量的影响甚至要大于高中、中专文化程度者。这无疑反映出了山西省农民工就业群体劳动就业质量较低的状态特征。

① 薛皓中. 山西就业质量偏低/初中小学文化者是就业主体. 中新山西网. 2006-12-14.

(5) 就业岗位供给不足。目前我国虽然每年可增加 900 万左右的就业岗位,但在新增就业人员中,有很大比例属于政府扶持就业困难群体的公益性岗位,经济增长带动的有效就业需求并不乐观。

(6) 经济全球化影响。经济全球化给世界劳动领域带来了巨大挑战,失业率上升、就业质量下降正成为世界各国的普遍问题。经济全球化是怎样对就业质量产生普遍影响的?首先,资本的自由度大增,而资本与劳动的自由度不对称。只有劳动力中比较稀缺的高端部分跨国界流动的自由度在增大,而劳动力市场大量的普通劳动力跨国界自由流动的难度非常大。其次,资本相对稀缺与劳动岗位总量不足。目前,经济全球就业呈现三大趋势:失业人数逐年增加,两极分化严重;不充分就业问题趋显,已占就业总人数的 30%;劳动力的供给仍将继续增加,预计至 2012 年将增加 4 亿。有资料表明:国内生产总值每上升一个百分点,总就业率只会提高 0.3 个百分点。劳动力资源配置和重新配置的速度和频率加快。新职业不断涌现,一些传统职业迅速消失,使就业稳定性下降。

二、完善与提升农民工就业质量的政策建议

(一) 坚持以人为本,进一步强化农民工的就业服务。

一是健全覆盖城乡的就业组织服务体系。各地要建立健全县乡公共就业服务网络,为农民工转移就业提供综合系列服务。按照“以钱养事”的原则,加强乡镇劳动保障服务体系建设。巩固发展驻外劳务工作机构,鼓励劳务输出较多的地区在农民工主要输入地建立驻外劳务工作机构,承担农民工有序流动和维权服务。地方政府要将驻外劳务机构人员经费和必要的工作经费足额列入财政预算,及时拨付到位,并根据工作业绩给予一定奖励。地方劳动保障部门要统一规划、合理布局、规范管理、分类指导。要加快“金保工程”建设步伐,逐步健全省、市、县、乡镇(街道)、社区劳动就业管理服务和社会保障信息网络。

二是进一步加强农民工转移就业服务工作。城市公共职业介绍机构要向农民工免费提供政策咨询、就业信息、就业指导和职业介绍。各地要积极开展劳务输出示范县(市)、乡的创建活动,培育劳务品牌,并与输入地加强协作,建立劳务输出基地,开展有组织的输出,提供培训鉴定、转移就业、权益维护“三位一体”的综合服务。鼓励发展各类就业服务组织,加强就业服务市场监管,依法规范职业中介、劳务派遣和企业招用工行为,严厉打击以职业介绍或以招工为名坑骗农民工的违法犯罪活动。

三是促进农村劳动力就地就近转移就业。各地要切实落实发展县域经济和非公有制经济的政策措施,积极发展就业容量大的劳动密集型产业和服务业,大力发展农村二三产业和特色经济,发展农业产业化经营和农副产品加工业,吸纳更多的农村富余劳动力就近就地转移就业。积极稳妥发展小城镇,提高产业集聚和人口吸纳能力。坚持“打工经济”和“回乡创业经济”两手抓,鼓励、吸引外出务工农民回到小城镇创业和居住。

(二) 加强农民工职业技能培训,提高农民工的就业能力。

一是加快实施“农村劳动力技能就业计划”。①组织农村初高中毕业未升学人员、农村退役士兵和其他农村新生劳动力参加劳动预备制培训。组织有意愿外出务工的农村富余劳动力参加劳务输出培训。②积极推广定向式和订单式培训,各地区要依托乡镇劳动保障服务站和招用农民工人数较多的用人单位,了解进城务工农民的培训意愿;依托劳动力市场了解农民工的就业趋势。要强化乡镇和社区就业培训平台建设,提供方便快捷的培训服务,鼓励培训机构与用工单位建立稳定紧密的合作关系。③实施职业技能鉴定,提供技能水平评价服务。在农民工职业技能培训中大力推行国家职业资格证书,改革技能鉴定方式,并以职业技能鉴定支持培训与就业的对接活动,发挥职业资格证书就业通行证的作用,提高农民工市场就业能力。

二是继续实施农村劳动力转移培训阳光工程,扩大培训规模,提高培训质量。①对拟向非农产业和城镇转移的农村劳动力开展职业技能培训和引导性培训。要严格按照项目管理要求,保证学员培训时间最低不得少于15天,要逐步提高技术含量高、培训时间2至3个月的专业培训比例。培训内容要按照市场需求和用人单位具体要求确定,增强培训的针对性。引导性培训由省统一组织实施,依托培训基地,通过集中办班、咨询服务、印发资料以及利用广播、电视、互联网等现代远程培训手段,多形式、多途径灵活开展。②要保证阳光工程的财政补贴资金。地方财政资金要与中央财政补助资金统筹安排,按计划支持涉农县区开展农民转移就业前的培训工作。中央和地方各级财政农村劳动力转移培训补助资金的管理,要认真执行财政部、农业部印发的《农村劳动力转移培训财政补助资金管理办法》规定,并结合培训工作实际,确定具体补助标准和操作办法。职业技能培训补助资金全部采取培训券方式发放到农民手中。

三是保证农民工培训的财政投入。将农民工培训经费纳入就业资金支出范围。各级政府普惠制培训计划内的进城务工农民免费参加培训,培训经费由各级政府负担。参加劳动预备制培训和劳务输出培训,经培训合格并实现就业的,各级政府给予一定的培训经费补贴。各级财政部门要根据劳动保障部门提出的培训计划和培训经费标准,经认真审核后,在财政支出中足额安排专项经费,专款专用,扶持农民工技能培训工作。

四是落实农民工培训责任。各地区要加强农民工培训的组织领导,明确责任分工,按照各自的职能,切实做好农民工培训工作。劳动保障部门负责制定职业技能培训标准,组织职业技能培训基地的资格认定,组织开展农民工技能培训和进城务工农民的培训,掌握劳动力培训需求、劳动力市场供求状况、为参加培训的农民工提供技能鉴定服务,提供就业指导 and 职业介绍,积极开展培训与岗位对接活动;农业部门负责组织实施“阳光工程”,具体包括拟定培训方案、培训计划和强化项目监管等工作;财政部门负责培训补贴经费的筹集、支付和管理,监督检查培训补贴经费的使用情况;教育部门负责组织各类大中专院校积极参加农民工培训工作;经济部门协助培训主管部门推动企业对招用农民工的岗位技能培训工作;建设部门负责组织并积极推进建筑施工企业农民工技能培训工作;科技、扶贫等部门按照各自职能,积极参与农民工技能培训的落实;工青妇等部门要发挥各自的组织优势,开展富有特点的农民工技能培训,使进城就业的农民工掌握在非农领域就业技能和安全生产知识。

（三）加强社会保障建设，积极稳妥地解决农民工社会保障问题。

一是高度重视和加强农民工社会保障工作。根据农民工最紧迫的社会保障需求，坚持分类指导、稳步推进，优先解决工伤保险和大病医疗保障问题，逐步解决养老保障问题。农民工的社会保障，要适应流动性大的特点，保险关系和待遇能够转移接续，使农民工在流动就业中的社会保障权益不受损害；要兼顾农民工工资收入偏低的情况，实行低标准进入、渐进式过渡，调动用人单位和农民工参保的积极性。

二是依法将农民工纳入工伤保险范围。认真贯彻落实《工伤保险条例》，所有用人单位都必须及时为农民工办理参加工伤保险手续，并按时足额缴纳工伤保险费。重点推进农民工较为集中、工伤风险程度较高的建筑行业、煤炭等采掘行业参加工伤保险。建筑施工企业在参加工伤保险的同时，应为从事特定高风险作业的职工办理意外伤害保险。对跨地区流动就业的农民工，其工伤后的待遇可自行选择一次性支付或长期支付。

三是积极做好农民工大病医疗保障工作。各统筹地区要采取建立大病医疗保险统筹基金的办法，重点解决农民工进城务工期间的住院医疗保障问题。积极探索参保农民工患大病后自愿回原籍治疗以及异地治疗医疗费用结算服务办法。有条件的地方，可直接将稳定就业的农民工纳入城镇职工基本医疗保险。农民工也可自愿参加原籍的新型农村合作医疗。

四是探索适合农民工特点的养老保险办法。按照低费率、广覆盖、可转移的原则，制定与现行的养老保险制度相衔接的农民工养老保险办法，具体办法由省劳动保障厅、民政厅、财政厅另行制定。有条件的地方，可直接将稳定就业的农民工纳入城镇职工基本养老保险。

五是建立被征地农民社会保障制度。要尽快建立与当地经济发展水平相适应、政府财力能承受、政策可衔接、简便易操作的被征地农民社会保障制度。在城市规划区内，被征地农民，符合条件的应纳入城镇居民就业和社会保障制度。在城市规划区以外的被征地农民，应在本行政区域内，调剂必要的生产用地或安排相应的岗位，并纳入农村社会保障体系。对不具备生产生活条件地区的被征地农民，应移民安置，并纳入安置地的社会保障体系。全省应选择具备条件的县、市开展试点工作，取得经验后，逐步在全省推广。

（四）强化社会责任，提升正确用工理念，提高农民工就业质量。

一是强化企业的社会责任，提升农民工的就业质量。企业为什么应该有提升劳动者就业质量的社会责任意识？这是因为：追求利润最大化，是企业生产的目的，但是企业植根于社会的土壤，社会是企业发展壮大基础和前提。社会为企业提供了人力资源，创造了适宜的生产环境和生产条件，企业也必须承担社会责任。另一方面，企业的财富是广大劳动者创造的，企业的每一步发展壮大，都是劳动者的血汗换来的，企业经营者必须确保劳动者的基本权益。因此在劳动者的合理报酬、社会保障、安全生产、民主政治权利、人格尊严等方面，企业的责任是义不容辞的。如今，西方资本主义制度下的消费者、跨国公司，都在抵制牺牲劳工利益，无节制

追逐高额利润的“血汗工厂”，我们社会主义制度下的企业，怎能置劳动者的基本权益于不顾，把应承担的社会责任抛在一边呢？

二是消除不合理的用工理念，形成劳资双方满意的就业质量。中国进入社会主义市场经济只有短短的二十几年，很多用人单位，特别是企业（资方），还没有积累起丰富的经验，更没有形成先进的发展理念，没有经历过“道德精神的洗礼”，没有把尊重人、保障人的权益提高到一个应有的高度去看待，表现出很多不成熟行为，主要包括：招聘过程中利用双方信息不对称的有利条件，实施欺瞒，并签订不规范的劳动合同；严重侵犯就业者的人身权利，搜身、打骂、限制人身自由层出不穷；压低、拖欠和克扣劳动者的报酬和福利待遇；随意延长工作时间，加大劳动强度；劳动条件恶劣；不支付社会保障；不提供职业发展机遇和前景；不建立工会组织。以上种种行为恶化了劳资关系，对就业质量产生严重影响。因此，企业（资方）只有调整经营发展观念，视劳动者为事业伙伴，平等相待；切实遵守法律法规，重视劳动条件的合理化，改善劳动的安全与卫生、提供一个良好的工作环境，并给予农民工合法应得的权益；推行人性化管理，以合理化、人性化的管理方法，提出有关劳动标准和工作纪律的要求；积极实施各种劳资合作制度等，才能创建并长期维持和谐的劳资关系，才能使就业者安心乐业，形成劳资双方满意的就业质量。

（五）消除农民工就业歧视，逐步实行城乡平等的就业制度。

一是消除农民工就业歧视，营造平等对待农民工的社会环境。消除农民工就业歧视问题需要多管齐下，但政府的责任将是最重要的。①国家要制订反对农民工就业歧视和促进机会平等的政策，消除对农民进城务工的歧视性规定和体制性障碍，使他们和城市职工享有同等权利和义务，针对农民工问题的复杂性、过渡性，国家在解决农民工问题时应当有近、中、长期对应之策。②政府要将反农民工就业歧视纳入法制化的轨道。消除农民工就业歧视，要经历一个漫长的历史过程，但只有法制健全，农民工的权益才能在法律制度的保障下得到维护，法律的实施也才能够有所依据。在确立农民工平等权益的同时，赋予农民工维权有效的法律手段和救济途径，考虑到农民工维权成本巨大，应该变农民工维权为政府维权，强化劳动保障监察。③要强化服务、完善管理，为农民工搭建公共就业服务的平台。就业和职业歧视的特点、遭受歧视的人的弱势和特殊困境，决定了不仅要建立和完善反对就业和职业歧视的法律制度，而且要为农民工搭建公共就业服务的平台，包括就业、培训和社会保障等。

二是推进农民工就业平等，实现城乡统筹的战略任务。实现城乡统筹的战略任务需要把解决农民工问题作为突破口，而农民工问题的关键是要让其平等分享改革发展成果和平等就业。需要采取措施解决农民工就业平等问题：①要克服因身份差别造成的工资待遇不平等，建立长效协调机制，在经济发展的基础上逐步提高农民工工资待遇。建立与经济发展水平相适应的农民工利益分享和工资增长机制，逐步提高农民工工资待遇；完善最低工资保障制度，保障农民工的基本收入水平；引导农民工通过集体谈判的方式就工资分配制度、工资分配形式、工资收入水平等事项与企业展开平等协商，表达自己的劳动报酬利益诉求；采取有力措施推行农民工月

工资发放制度,完善欠薪保障制度,从源头上防止拖欠、克扣农民工工资问题的发生;规范落实加班工资的支付标准,实现农民工加班工资支付的制度化。②要结合农民工市民化进程,逐步解除依附于户籍制度的各项社会保障差别,设计制定适合农民工工作特点的社会保障制度,使农民工逐步获得平等的社会保障权利和待遇。③要改善农民工的劳动条件,重视劳动安全,加强劳动保护,规范用工制度和加班工资支付水平,实现企业与员工的双赢。改善农民工的劳动条件,营造安全的工作环境不仅可以有效增强农民工的企业认同感和归属感,提高劳动生产率,而且可以降低安全事故的发生率。改善农民工的劳动条件要通过企业自律和社会监督,引导并督促企业着眼长远,保障农民工的基本权益。

(六) 加大政府监管力度,健全维护农民工权益的保障机制。

一是保障农民工依法享有的民主政治权利。招用农民工的单位,职工代表大会要有相应比例的农民工代表,保障农民工参与企业民主管理权利。农民工户籍所在地的村民委员会,在组织换届选举或决定涉及农民工权益的重大事务时,应及时通知农民工,并通过适当方式行使民主权利。有关部门和单位在评定技术职称、晋升职务、评选劳动模范和先进工作者等方面,要将农民工与城镇职工同等看待。依法保障农民工人身自由和人格尊严,严禁打骂、侮辱农民工的非法行为。

二是切实保障农民工文化权益。各地要高度重视农民工文化建设,把丰富和活跃农民工的文化生活纳入政府文化服务和管理的总体目标。积极探索适合于农民工文化生活的艺术形式,为农民工提供健康有益的文化产品和服务。要充分发挥工青妇等群团组织在丰富农民工文化方面的积极作用。

三是继续深化户籍管理制度改革。对有稳定住所和稳定职业、收入的农民工可根据本人意愿办理户口迁移和落户手续,其配偶和未成年子女可一并迁入。对农民工中的劳动模范、先进工作者和高级技工、技师以及其他有突出贡献者,要适当放宽农民工落户条件,优先准予落户。

四是保护农民工土地承包权益。要坚持农村基本经营制度,稳定和完善农村土地承包关系,保障农民工土地承包权益。不得以农民进城务工为由收回承包地,纠正违法收回农民工承包地的行为。农民外出务工期间,所承包土地无力耕种的,可委托代耕或通过转包、出租、转让等形式流转土地经营权,但不能撂荒。农民工土地承包经营权流转,要坚持依法、自愿、有偿的原则,任何组织和个人不得强制或限制,也不得截留、扣缴或以其他方式侵占土地流转收益。

五是做好对农民工的法律服务和法律援助工作。要按照“五五”普法规划的要求,在法律宣传教育工作中,突出加强对农民工的法制宣传教育,采取各种形式和手段,提高农民工法制宣传教育工作的针对性和实效性。要把农民工列为法律援助的重点对象。对农民工申请法律援助,要简化程序,快速办理。有关行政机关和行业协会应引导法律服务机构和从业人员积极参与涉及农民工的诉讼活动、非诉讼协调及调解活动。

参考文献:略。

第2章 新型农村合作医疗发展 存在的问题与对策建议

——以黑龙江省为例

建设新型农村合作医疗制度,是解决“三农”问题的一个重大举措,也是建设社会主义新农村的重要内容。但这项制度的运行如何,能否解决农民看病难。带着这样的问题,本文以黑龙江为例,探讨一下新型农村合作医疗制现状、存在问题以及应对措施。

一、新型农村合作医疗制度实施的现状

新型农村合作医疗(简称新农合)试点工作自2003年下半年开展以来,运行平稳,取得了积极成效,初步形成了供全省推广的新型农村合作医疗补偿模式。主要表现在:

(一) 参合试点范围不断扩大

黑龙江省自2003年起,在林口县、海伦市等5个县(市、区)推行新型农村合作医疗制度试点工作;2005年又增加了双城市、讷河市等9个县(市),试点工作扩大到14个县(市),人口参合率59.6%;2006年又增加了阿城市、宁安市等19个县(市),全省试点县扩大到33个,占全省农业县(市、区)的44.9%。据统计,截至目前,参合率达到了75%以上。目前,黑龙江省共有511.77万农民参加新型农村合作医疗,参合率达83.92%,覆盖农业人口611.35万人。^①

(二) 参合医疗补助标准进一步提高

原来在医疗补助标准方面,黑龙江省农民每人每年交10元合作医疗费,按参加人数,中央财政每人每年补助20元,省级财政每人每年补助15元,使合作医疗总筹资达到每人不少于45元。2006年,黑龙江省新型农村合作医疗补助标准由过去每人每年10元提高到15元,2007年将争取达到每人每年20元。由于筹资的增加,按照以收定支原则,起付线、报销比例也将提高。截止2005年6月底,黑龙江省共有1979397位农民加入合作医疗,农民个人缴费共2223.65万元,省、市、县三级财政补助资金4214.84万元。补偿农民132.4万人次,补偿支出3664.5万元,农民住院总费用的26.8%得到了补偿。^②

^① 龚南虹、王莹、杜筱. 黑龙江省500余万农民参加新型农村合作医疗. <http://health.northeast.cn>. 2006-03-21.

^② 衣晓峰、黄春. 黑龙江省200万农民受惠于新型农村合作医疗东北网. 2005年07月07日.

（三）医病补偿方式进一步完善。

目前，黑龙江省 33 个试点县（市、区）形成了三种形式的补偿方式，一是按住院单病种确定不同补助额度的补偿模式。林甸县确定了 10 类 52 种疾病单病种住院给予不同金额补偿，并取消起付线。二按定点医疗机构的级别确定不同报销比例。三按定点医疗机构的级别和辅以少部分单病种定额补偿模式。多数各试点县（市）实行药品集中采购和配送，定点医疗机构按配送中心进价加价 15%，实行全县统一价格，使定点医疗机构的药品价格降了 30%。

二、新型农村合作医疗制度存在的问题

（一）部分农民缺乏参保积极性

一些地方对建立新型农村合作医疗制度的长期性、艰巨性和复杂性认识不足；对试点工作的有关政策理解不透，未能很好贯彻落实，管理粗放。有些地方政府在落实合作医疗制度时，层层分解，规定参保人数，下达硬指标，但由于部分农民对“新农合”缺少了解和信心，担心合作医疗基金被挪用，担心医疗费用升高、得不到实惠等，影响了农民参加新型农村合作医疗的积极性。此外，农民经历了以往农村合作医疗制度的变迁，农民存在着支付能力、思想认识等方面的制约因素，造成只顾眼前利益，不思长远利益，加上“新农合”不可避免的管理疏漏和报销程序的繁琐，也使农民的积极性大打折扣。

（二）医疗合作资金缺乏保障

一方面表现在资金筹集难度较大。随着黑龙江省农村乡镇企业经营机制转换，集体经济的支持水平有限。农村合作医疗经费除了一部分来源于政策允许的已列入村提留公益金的范围外，其余大部分必然是以农民个人缴纳为主，客观的经济发展水平，过多的农民负担项目制约了农村合作医疗发展，从而决定了合作医疗资金收集的分散性、参加对象的波动性和工作的复杂性，致使合作医疗资金的筹集一直很难形成一种有效的机制。另一方面表现在财政资金很难到位。2005 年，中央和省级财政用于补助农民参加“新农合”的资金到位很晚，同时还有个别地方的配套资金没有到位，因此，各试点县普遍存在着严重的资金短缺，有的试点县为此暂停了为农民报销医药费用的业务。参合农民医药费不能及时报销，将严重影响农民参合的积极性，不利于参合率的提高。

（三）新农合机构管理成本较高

一是财政票据、合作医疗证成本太高；二是经办机构缺少交通工具。现阶段，县级合管办即负责全县“新农合”的医疗服务质量监管，又负责帐务核对、审计、垫付、支出等诸多事宜，各乡镇之间的距离又远，没有交通工具工作起来十分艰难。三是收缴费用的成本偏高。由于收取渠道不畅通，每县都要出动百余人员走村入户进行收费，难度大，成本高。

（四）部分农村医疗机构服务不规范

一些定点医疗机构不合理用药、不合理检查问题比较突出，次均住院费用和门

诊费用上涨较快；处方药物和检查项目超出基本药物目录和规定检查的项目过多，不少费用不在报销之列，既增加了农民的费用负担，也加大了合作医疗基金支出。报销医药费用手续相对繁琐，从票据的上报、审批到取款需要很长时间。到省市级医院就医报销比例低，国家规定 1001—20000 元的只报销 20%，一般农民患者到这个级别医院就医的病情都较重，相对费用较高。部分试点县的乡镇卫生院现有业务用房急需改造，设备缺乏，现有设备陈旧急需更新，医务人员素质低，不能向参合农民提供适宜的医疗服务，与“新农合”制度的实施不相适应。

三、进一步做好新型农村合作医疗试点工作的对策建议

中共中央、国务院提出到 2010 年基本建立起新型农村合作医疗制度，这是解决“三农”问题的一个重大举措，也是建设社会主义新农村的重要内容。建议如下：

（一）继续执行并完善“新农合”“大数法则”等五大方针。

要依据大数法则、保大兼小、预防为主、质量效益和以民为本五个方针，不断改进和完善新型农村合作医疗制度：实行“大数法则”方针，积极引导动员农民参加合作医疗；实行“保大兼小”方针，在坚持大病统筹的前提下，兼顾小病。既要参加合作医疗农民的大病住院医疗费进行补贴，还要补助农民在乡村两级医疗机构就诊时的门诊费；实行“预防为主”方针，让广大农民了解、掌握健康知识，做到有病早治，无病早防；实行“质量效益”方针，规范医疗机构行为。参加合作医疗农民在本县范围内就医，有充分选择医院的权利，在同级医疗机构就医，补贴比例要相同；实行“以民为本”的方针，处处为农民着想。基金运行实行封闭制，确保资金安全；补贴资金实行垫付制，凡参加合作医疗农民到定点医疗机构就诊，规定范围内的医疗费均由定点医院直接垫付；医疗服务实行公示制，定点医疗机构各项服务内容和价格一律公示；简化办事程序，取消各种不必要的审批手续，避免给参加合作医疗农民增加麻烦。

（二）坚持实行“两公开”与实施“一证通”制度

新农合定点医疗机构必须实行“两公开”，即：常用药品价格、诊疗项目及价格、报销范围及补偿比例公开；住院期间费用公开，告知每天发生的医药费。县（市、区）域内新农合定点医疗机构实施垫付制，即由定点医疗机构对参合农民的住院费用实施初步审核，按照补偿方案直接支付农民应得的补偿费用，县（市、区）合作医疗管理办公室定期对定点医疗机构补偿的情况进行统一审核和报销。同时，全省县域内要取消县和乡镇之间参合患者看病的界限，实施“一证通”，让参合农民自主选择服务好、价格低、距离近的定点医疗机构。对应转诊而不予转诊或拖延转诊造成严重后果的定点医疗机构和医务人员，要按有关规定予以处罚。

（三）采取切实措施进一步提高农民参合率

一是科学制定补偿方案，按照“新农合”用药目录和资金筹集额度，扩大报销范围提高报销比例，既要控制基金风险，又要防止基金沉淀过多，切实让参合农民得到实惠。二是全面实行定点医疗机构垫付制，形成相应制约机制，确保定点医院