

新型农村合作医疗基金 财务会计制度讲解

《新型农村合作医疗基金
财务会计制度讲解》编写组 / 编著



中国财政经济出版社

新型农村合作医疗基金 财务会计制度讲解

《新型农村合作医疗基金财务会计制度讲解》

编写组 编著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新型农村合作医疗基金财务会计制度讲解/《新型农村合作医疗基金财务会计制度讲解》编写组编著. —北京: 中国财政经济出版社, 2008. 10

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0980 - 7

I. 新… II. 新… III. 农村 - 合作医疗 - 专用基金 - 财务会计 - 会计制度 - 中国 IV. R197.322

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 148518 号

责任编辑: 刘五书

责任校对: 张 凡

封面设计: 邹海东

版式设计: 董生萍

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 010 - 88190406 北京财经书店电话: 010 - 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 7.875 印张 183 000 字

2008 年 10 月第 1 版 2008 年 10 月北京第 1 次印刷

印数: 1—20 000 定价: 25.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0980 - 7/F · 0810

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

前 言

新型农村合作医疗（以下简称“新农合”）是我国农村卫生改革发展的一项重大制度创新。几年来，新农合从无到有、从小到大，从中央到地方形成了由政府领导、部门配合、农民参与的协调管理机制，建立了行之有效的新农合基金封闭运行和专业审计与社会监督相结合的监管机制，实行了符合现阶段水平的统筹补偿办法和医疗费用现场结算报销的办法，规范了诊疗服务、基本药品目录和日常监管措施，与新农合密切衔接、互相补充的农村医疗救助制度也在不断完善。可以说，一个符合我国国情、具有广泛群众基础和社会基础、覆盖数亿农民的农村基本医疗保障制度已经基本建立起来了，也成为我国社会保障体系中覆盖面最大、受益人口最多的一种基本医疗保障制度。

随着新农合制度进入全面实施阶段，制度模式逐渐统一，参加新农合人数不断增加，各级财政对新农合的补助标准不断提高，新农合基金规模也在快速增长。为加强新农合基金管理，推动新农合制度健康平稳运行，管好用好老百姓的“保命钱”，财政部会同卫生部制定了统一的《新型农村合作医疗基金财务制度》，财政部还制定了《新型农村合作医疗基金会计制度》，并于

2008年1月1日开始施行。

为了便于基层财政部门新农合基金管理和新农合经办机构财会人员以及新农合主管部门的管理人员能够全面准确理解和严格执行新农合财务、会计制度，做好各项基础工作，真实、准确地反映新农合基金的收支状况，保证财务活动健康、有序地进行，财政部社会保障司、会计司联合组织编写了《新型农村合作医疗基金财务会计制度讲解》。本书对新农合基金财务管理和会计核算的规定进行了系统的讲解和说明。

参加新型农村合作医疗基金财务制度讲解部分编写的有财政部社会保障司宋其超、姜宇、李岱昕，山东省的王过、安徽省的汪正如、湖北省的肖灯文；参与新型农村合作医疗基金会计制度讲解部分编写的有财政部会计司冯卫东、张娟、程晓佳、黄赞。在编写过程中，卫生部规划财务司、卫生部农村卫生管理司，财政部国库司的领导、专家提出了宝贵的意见，并且征求了一些地方财政厅（局）的意见。本书最后由财政部社会保障司孙志筠司长、余功斌副司长、关礼副司长和会计司刘玉廷司长、李玉环副巡视员总纂定稿。

由于时间仓促，书中难免存在不妥和疏漏之处，请大家在执行中以制度为准，也欢迎提出完善意见。

《新型农村合作医疗基金财务会计制度讲解》编写组

2008年8月10日

目 录

上 篇

《新型农村合作医疗基金财务制度》讲解

第一讲	新型农村合作医疗基金财务制度的制定	
	背景和主要内容·····	(3)
第二讲	总 则·····	(14)
第三讲	基金预算·····	(25)
第四讲	基金筹集·····	(35)
第五讲	基金支出·····	(46)
第六讲	基金结余·····	(55)
第七讲	财政专户·····	(61)
第八讲	资产与负债·····	(70)
第九讲	基金决算·····	(76)
第十讲	监督与检查·····	(83)
第十一讲	附 则·····	(90)

下 篇

《新型农村合作医疗基金会计制度》讲解

第一讲	《新型农村合作医疗基金会计制度》总说明	(95)
第二讲	基金资产	(108)
第三讲	基金负债	(130)
第四讲	基金收入	(133)
第五讲	基金支出	(147)
第六讲	基金净资产	(155)
第七讲	基金财务报表	(165)

附 录

附一	财政部 卫生部关于印发新型农村合作医疗基金财务制度的通知(2008 年 1 月 22 日 财社〔2008〕8 号)	(191)
附二	财政部关于印发《新型农村合作医疗基金会计制度》的通知(2008 年 2 月 14 日 财会〔2008〕1 号)	(204)
附三	财政部 卫生部关于建立新型农村合作医疗风险基金的意见(2004 年 10 月 22 日 财社〔2004〕96 号)	(232)
附四	卫生部 财政部 国家中医药管理局关于	

完善新型农村合作医疗统筹补偿方案的指 导意见(2007 年 9 月 10 日 卫农卫发〔2007〕 253 号)	(235)
--	-------

上 篇

《新型农村合作医疗 基金财务制度》讲解

第一讲 新型农村合作医疗基金财务制度的制定背景和主要内容

2008年1月，财政部、卫生部经过认真研究并在广泛征求有关方面意见的基础上，联合制定了《新型农村合作医疗基金财务制度》（财社〔2008〕8号）（以下简称《财务制度》），于2008年1月1日起施行。为了全面掌握和贯彻执行《财务制度》，本讲主要介绍《财务制度》的制定背景和基本框架。

一、新型农村合作医疗制度的建立和发展

传统的农村合作医疗制度在我国始建于20世纪50年代，60年代迅速发展，70年代达到高峰，全国农村行政村覆盖率曾一度达90%。80年代以后，随着计划经济体制、集体所有制和人民公社制度的解体，合作医疗制度也基本解体。90年代，政府要求恢复和重建合作医疗制度，到1996年年底，全国开展合作医疗的行政村覆盖率上升到17.59%。2002年10月，中共中央、

国务院下发了《关于进一步加强农村卫生工作的决定》（中发〔2002〕13号），提出要建立以大病统筹为主的新型农村合作医疗（以下简称“新农合”）制度。之所以称“新型”，主要因为与以前开展的合作医疗相比，新农合制度有如下明显的特点：一是新农合不只是农民之间的互助共济，而是由政府资助、个人缴纳和集体扶持相结合的一种筹资机制，其中政府资助是以前没有的；二是农民自愿参加；三是新农合由政府主导来组织推动，群众参与管理和监督；四是新农合是以大病统筹为主，重点解决农民患大病而出现的因病致贫、因病返贫问题；五是新农合以县（市）为统筹单位，统筹范围大，抗风险能力强。

（一）试点启动阶段（2003—2004年）

为贯彻落实中发〔2002〕13号文件精神，2003年1月，《国务院办公厅转发〈卫生部 财政部 农业部关于建立新型农村合作医疗制度意见〉的通知》（国办发〔2003〕3号），明确了建立新农合制度的目标和原则、组织管理、筹资标准、资金管理等基本政策。各地按照中央统一部署和要求，于2003年下半年开始启动新农合试点。针对试点过程中存在的问题，2004年1月，《国务院办公厅转发〈卫生部等部门关于进一步做好新型农村合作医疗试点工作指导意见〉的通知》（国办发〔2004〕3号），对进一步做好试点工作提出了指导意见。截至2004年年底，全国共有333个县开展试

点,参加新型农村合作医疗(以下简称参合)农民 8 040 万人,参合率 75.2%,覆盖人口 1.07 亿人。在这一阶段,农民个人缴费标准每年不低于 10 元,政府资助每人每年不低于 20 元,其中中央财政对中西部地区市辖区之外的县补助每人每年 10 元。各试点地区绝大部分以县级为单位进行统筹,成立了经办机构,因地制宜地制定了补偿方案和基金管理办法,积极探索试点模式,积累了丰富的试点经验,为扩大试点创造了条件。

(二) 扩大试点阶段(2005—2007 年)

2005 年 8 月,卫生部、财政部联合下发了《关于做好新型农村合作医疗试点有关工作的通知》(卫农卫发〔2005〕319 号),对试点工作提出了更为具体的要求。截至 2005 年底,全国共有 678 个县(市、区)开展试点,覆盖人口 2.36 亿人,实际参合农民 1.79 亿人,参合率 75.66%。2006 年 1 月,卫生部等七部门下发了《关于加快推进新型农村合作医疗试点工作的通知》(卫农卫发〔2006〕13 号),提出了 2006 年试点县数量达到全国县总数的 40%,2007 年达到 60%,2008 年在全国基本推行,2010 年实现新农合制度基本覆盖农村居民的目标,并对相关配套措施提出了要求,试点范围迅速扩大。截至 2006 年底,全国共有 1 451 个县(市、区)开展试点,占全国总县数的 50.5%,覆盖人口 5.82 亿人,实际参合农民 4.99 亿人,参合率 80.66%。在这一年,新农合筹资标准由年人均 30 元提

高到 50 元，其中中央财政和地方财政补助标准分别由 10 元提高到 20 元，翻了一番，农民个人缴费 10 元标准保持不变。同时，中央财政扩大了补助范围，对东部省份也按中西部地区的一定比例给予补助。2007 年，卫生部、财政部下发了《关于做好 2007 年新型农村合作医疗工作的通知》（卫农卫发〔2007〕82 号）提出，2007 年是新农合从试点阶段转入全面推进阶段的关键一年，从 2007 年开始，全国新农合由试点阶段进入全面推进阶段，覆盖全国 80% 以上的县（市、区）。截至 2007 年底，全国开展新农合的县（市、区）达到 2 451 个，占全国总县（市、区）数的 85.64%，超额完成了年初确定的扩面目标。参加新农合的人口 7.26 亿人，占全国农业人口的 83.54%，参合率为 86.20%。在这一阶段，各地在试点的基础上，制定的补偿方案逐步成熟，基金财务会计制度逐步规范，参合农民的积极性进一步提高，广大群众对新农合制度充分接受，新农合制度的运行逐步走向成熟和稳健，全面实施的条件已经成熟。

（三）全面实施阶段（从 2008 年开始）

2008 年 2 月，国务院在北京召开了全国新型农村合作医疗工作会议，对 2008 年新农合工作作了全面部署。会后，卫生部、财政部下发了《关于做好 2008 年新型农村合作医疗工作的通知》（卫农卫发〔2008〕17 号），明确提出 2008 年新农合将覆盖全国所有县（市、

区), 将全部农民纳入制度覆盖范围。同时, 为进一步提高对参合农民的补偿水平, 自 2008 年开始, 将新农合筹资标准由年人均 50 元提高到 100 元。其中, 各级财政对参合农民的补助标准从每人每年 40 元提高到 80 元, 其中中央财政对中西部地区补助标准一步提高到 40 元, 对东部省份的补助标准同步提高, 地方财政补助标准相应提高, 确有困难的地区可分两年到位。农民个人缴费也由 10 元提高到 20 元, 确有困难的可分两年调整到位。卫农卫发〔2008〕17 号还提出, 在新农合 2008 年实现全面覆盖同时, 各地要按照新农合财务会计制度的要求, 加强基金财会监管, 完善新农合基金运行机制, 加强基金使用的审核和监管, 加强基金安全。

二、制定全国统一的财务制度的必要性

(一) 新农合制度覆盖范围越来越广, 参合农民越来越多, 基金规模越来越大

如前所述, 截至 2007 年年底, 全国开展新农合的县(市、区)达到 2 451 个, 占全国总县(市、区)数的 85.64%, 参加新农合的人口 7.26 亿人, 占全国农业人口的 83.54%。新农合制度已经成为我国社会保障体系中覆盖面最大、受益人口最多的一种基本医疗保障制度。各级财政对新农合的补助标准不断提高, 新农合基金规模也越来越大。据统计, 2003—2007 年, 各级财政直接用于补助参合农民的资金累计达 541 亿元,

其中中央财政补助 169 亿元。2007 年，新农合当年筹资总额达 428 亿元。如何管好、用好这笔巨大的资金，确保不出现违纪违规问题，已成为新农合制度建设的重要内容，也为统一基金财务制度提出了要求。

（二）目前各地自行制定的基金财务制度不统一，财务管理不规范

几年的试点实践证明，新农合制度符合我国现阶段国情，达到了农民得实惠、医院得发展、政府得民心的良好效果。但是在试点阶段，由各地制定试点方案、筹资方式、统筹补偿方案等，存在制度和管理办法不统一、不完善，基金财务管理不规范等问题。从财政部驻各地财政监察专员办事处对新农合运行情况进行检查的结果来看，个别地区基金管理存在的主要问题有：有的县级经办机构没有严格执行“钱账分离”的要求，经办机构既管钱又管账；有的县农民个人缴费收入未纳入专户管理，新农合基金没有实行封闭运行；有的地区没有提取风险基金或提取风险基金的比例不适当，基金结余率各地不统一；一些试点县没有按规定开设基金专户，存在多头开户，甚至公款私存的问题；有些地方挪用基金，用于归还贷款或发放工资。这些问题的存在一定程度上损害了农民的利益，影响了新农合制度的健康运行。制定全国统一的、规范的财务制度十分必要。

（三）新农合的制度模式及相关政策日趋完善和统一

2007年9月,《卫生部 财政部 国家中医药管理局关于完善新型农村合作医疗统筹补偿方案的指导意见》(卫农卫发〔2007〕253号)规定,新农合统筹补偿模式主要包括大病统筹加门诊家庭账户、住院统筹加门诊统筹、大病统筹三种模式。同时,要求逐步将省(区、市)内的统筹模式规范到1—2种,按照以收定支、收支平衡、略有结余的原则制定补偿方案,合理确定起付线、封顶线、补偿比例、补偿范围等内容,并对基金使用、住院补偿、门诊补偿等问题提出了统一要求。这个文件的颁布实施,标志着我国新农合制度的进一步规范和统一,这也为在全国范围内统一财务制度奠定的基础。

基于以上情况,制定全国统一的基金财务制度的环境和条件已经具备,时机已经成熟。因此,财政部会同卫生部制定了《财务制度》。《财务制度》的颁布实施,必将为加强新农合基金管理,推动新农合制度健康平稳运行发挥重要的作用。

三、制定《财务制度》的基本原则

制定《财务制度》主要遵循了以下基本原则: