

新型农村合作医疗改革与发展研究

——
基于统筹城乡视角

李鸿敏 著

中国社会科学出版社

新型农村合作医疗改革与发展研究

——基于皖西地区的调查

李西平 著

中国农村卫生出版社

新型农村合作医疗改革与发展研究

——
基于统筹城乡视角

李鸿敏 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

新型农村合作医疗改革与发展研究：基于统筹城乡视角 / 李鸿敏著.
北京：中国社会科学出版社，2012. 8

ISBN 978 - 7 - 5161 - 1234 - 2

I. ①新… II. ①李… III. ①农村 - 合作医疗 - 医疗保健制度 - 体制改革 - 研究 - 中国 IV. ①R197. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 171374 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 宫京蕾
责任校对 韩海超
责任印制 李 建

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 [http: //www. csspw. cn](http://www.csspw.cn)
中文域名：中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京奥隆印刷厂
装 订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2012 年 8 月第 1 版
印 次 2012 年 8 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32
印 张 7
插 页 2
字 数 176 千字
定 价 28.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社联系调换

电话：010 - 64009791

版权所有 侵权必究

前 言

农村合作医疗是由我国农民自己创造的互助共济的医疗保障形式，曾经被世界银行和世界卫生组织称为“发展中国家解决卫生经费的唯一典范”。农村合作医疗起始于抗日战争时期，20 世纪六七十年代达到鼎盛，在保障农民获得基本卫生服务、解决农民看病吃药方面发挥了重要作用。20 世纪 80 年代随着农村经济的改革，合作医疗赖以生存的经济基础受到冲击，逐渐走向衰落、解体。农民看病难，看病贵，因病致贫的现象又重新出现。中央和各级政府曾数次努力重建合作医疗，但收效甚微。2002 年 10 月，中共中央、国务院颁布了《关于进一步加强农村卫生工作的决定》，明确提出：“各级政府要积极组织引导农民建立以大病统筹为主的新型农村合作医疗制度，重点解决农民因患传染病、地方病等大病而出现的因病致贫、返贫问题。”2003 年 1 月，国务院办公厅转发了卫生部、财政部、农业部《关于建立新型农村合作医疗制度的意见》，从此新型农村合作医疗在全国逐渐展开。

新型农村合作医疗与传统合作医疗相比出现了根本性的变化，即有了政府的财政补助。自试点以来，新型农村合作医疗制度发展非常迅速，在很大程度上减轻了农民就医的经济负担，成为农村居民的基本医疗制度。然而，经过几年的发展实践，新型农村合作医疗的一些内在问题逐渐显现出来，直接影响到了制度的健康发展，为了新型农村合作医疗的可持续发展，必须进行改革。虽然新型农村合作医疗与 2007 年开展的城镇居民基本医疗保险连

同 1998 年建立的城镇职工基本医疗保险共同构成了覆盖城乡的医疗保障体系，但是不难发现，这个医疗保障体系还处于城乡分割的局面，而且又造成了新的城乡二元结构。新型农村合作医疗主要是在农村展开，和城镇居民基本医疗保险具有相对独立性，医疗保险政策依然是城乡有别，居民的就医选择权仍然受到限制，还是无法满足我国庞大的流动人口看病就医的需求，难以适应我国城市化的进程。

2009 年 4 月颁布的《中共中央国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》要求：2020 年前建立覆盖全民的基本医疗保障体系，使所有中国人公平地享有基本医疗保障。因此必须要打破城乡界限，建立一个覆盖全民的、一体化的医疗保障体系。党的十六届三中全会总结形成了统筹城乡发展的科学发展观，统筹城乡医疗保障是统筹城乡发展的重要内容和必然要求。客观现实的需要和未来发展的战略规划，迫切需要从总体上规划具有中国特色的、覆盖城乡居民的、健全统一的医疗保障体系。因此，统筹发展城乡医疗保障是新型农村合作医疗改革和发展的方向。那么，如何完善和改革新型农村合作医疗制度，实现和城镇居民基本医疗保险甚至是城镇职工医疗保险的有效对接也就成为实现“全民医保”战略的重中之重，成为当前亟须破解的难题。

本书基于统筹城乡的视角关注新型农村合作医疗的改革与发展。首先用理论分析的方法对统筹城乡医疗保障制度相关的基本理论进行了研究，以奠定整个研究的理论基础。其次对新型农村合作医疗的制度变迁和现行政策进行了评析，指出了运行中存在的问题。再次针对城乡二元医疗保障制度所引发的新问题，分析了新型农村合作医疗改革和统筹城乡医疗保障的必然性和可行性，并分析了改革的经济、人文和社会环境。接着参考了国外部分国家的农村社会医疗保险制度，提出了对我国新型农村合作医疗改革的借鉴。再其次用案例分析的方法对我国部分地区新型农村合

作医疗改革和统筹城乡医疗保障的实践探索进行了研究和评价，总结出新型农村合作医疗改革和统筹城乡医疗保障制度所取得的成效与不足。最后根据上述分析，提出新型农村合作医疗改革思路和统筹城乡医疗保障制度发展的对策及保障措施。

由于个人能力所限，论述难免有不妥之处，研究结论也属一家之言，敬请读者和学界同仁指正。

目 录

导论	(1)
第一节 研究背景及意义	(1)
一、研究背景	(1)
二、研究意义	(3)
第二节 国内外研究综述	(4)
一、国内研究综述	(4)
二、国外研究综述	(10)
第三节 研究思路与研究方法	(12)
一、研究思路	(12)
二、研究方法	(14)
三、本书的创新	(15)
第一章 统筹城乡医疗保障制度的基本理论	(16)
第一节 医疗保障制度的主要概念界定	(16)
一、医疗保障制度的内涵	(16)
二、社会医疗保险的内涵	(17)
三、新型农村合作医疗的内涵	(18)
四、新型农村合作医疗的特征	(20)
第二节 统筹城乡医疗保障制度的相关理论	(22)
一、社会保障制度理论	(22)
二、健康经济学理论	(24)
三、合作经济理论	(26)
四、准公共产品理论	(28)

五、统筹城乡的相关论述	(29)
第三节 医疗服务市场的一般理论	(31)
一、医疗服务交易的市场失灵	(31)
二、医疗保险领域的市场失灵	(32)
三、政府在医疗卫生领域的干预	(33)
第二章 新型农村合作医疗的制度变迁	(35)
第一节 传统农村合作医疗的发展历程	(35)
一、传统合作医疗的产生	(35)
二、传统合作医疗的发展	(36)
三、“文革”期间传统合作医疗的超常规发展	(38)
四、传统合作医疗的挫折与恢复	(39)
五、对传统农村合作医疗的评价	(42)
第二节 新型农村合作医疗制度的建立	(44)
一、新型农村合作医疗的试点	(44)
二、新型农村合作医疗的一般政策框架	(46)
第三章 新型农村合作医疗制度的运行成效及政策评析	(49)
第一节 新型农村合作医疗制度的运行成效	(49)
一、增强了农村医疗保障能力	(49)
二、提高了农村卫生服务水平	(51)
三、改善了贫困人口看病就医问题	(53)
第二节 新型农村合作医疗制度的政策评析	(53)
一、新型农村合作医疗的政策定位	(53)
二、新型农村合作医疗筹资机制评析	(55)
三、新型农村合作医疗补偿机制及评析	(57)
四、新型农村合作医疗支付方式比较及评析	(60)
五、新型农村合作医疗管理政策评析	(63)
第三节 新型农村合作医疗制度存在的问题	(65)
一、管理成本过高，管理效率低下	(65)

二、统筹层次过低,保障能力不足	(66)
三、道德风险问题严重且普遍	(67)
第四章 统筹城乡视角下新型农村合作医疗改革的	
环境分析	(70)
第一节 统筹城乡视角下新型农村合作医疗改革的	
背景	(70)
一、我国城乡二元医疗保障体系引发的新问题	(70)
二、统筹城乡视角下新型农村合作医疗改革的	
必然性	(74)
三、新型农村合作医疗与城镇居民基本医疗保险	
的比较	(75)
四、新型农村合作医疗与城镇居民基本医疗保险	
整合的基础	(78)
第二节 新型农村合作医疗改革的经济环境	(80)
一、农民的经济收入与消费结构的影响	(80)
二、农村基层收入减少	(82)
三、农民增收缓慢,医疗费用增长迅速	(82)
第三节 新型农村合作医疗改革的人文环境	(83)
一、农民的传统价值观念在逐渐改变	(83)
二、农民的风险意识与避险心态有所改善	(85)
第四节 新型农村合作医疗改革的社会环境	(87)
一、农村人口老龄化问题严重	(87)
二、农村人口流动,农民阶层分化对医疗保障提出了	
新的要求	(89)
三、农村基层医疗卫生条件亟待改善	(90)
四、政策、农民和医疗机构的信息不对称分布	(91)
五、农村饮用水和环境卫生状况差	(93)

第五章 国外医疗保障制度发展对新型农村合作医疗改革的

借鉴 (95)

第一节 国外医疗保障制度的主要模式 (95)

第二节 部分国家农村医疗保险制度的发展 (97)

一、日本农村的双轨制医疗保障制度 (97)

二、德国的农民医疗保险制度 (100)

三、墨西哥农村医疗保险制度 (101)

四、泰国农村的“卡计划”和“30 铢计划” (103)

第三节 对新型农村合作医疗改革的借鉴 (105)

一、强化政府在新型农村合作医疗改革中的责任 (105)

二、新型农村合作医疗的改革发展要有法律的保障 ... (106)

三、新型农村合作医疗的发展要适时地进行制度 变迁 (106)

第六章 统筹城乡视角下新型农村合作医疗的改革探索 ... (108)

第一节 新型农村合作医疗筹资模式和补偿模式的

改革探索 (108)

一、新型农村合作医疗筹资模式的改革探索 (108)

二、新型农村合作医疗筹资模式改革的评价 (110)

三、新型农村合作医疗补偿模式的改革探索与评价 ... (111)

第二节 新型农村合作医疗支付方式的改革探索及

评价 (112)

一、按病种付费方式改革探索及评价 (112)

二、按人头付费方式改革探索 (115)

第三节 新型农村合作医疗基金管理模式的改革探索

及评价 (117)

一、委托管理模式 (117)

二、保险合同模式 (121)

三、混合模式 (125)

第七章 统筹城乡居民医疗保险制度改革与评价	(126)
第一节 重庆市城乡居民合作医疗保险制度改革	(126)
一、重庆市城乡居民合作医疗保险的基本政策	(127)
二、重庆市城乡居民合作医疗保险改革的成效	(131)
第二节 天津市城乡居民基本医疗保险制度改革	(132)
一、天津市城乡居民基本医疗保险的基本政策	(132)
二、天津市城乡居民基本医疗保险改革的成效	(135)
第三节 宁夏回族自治区城乡居民基本医疗保险制度 改革	(136)
一、宁夏回族自治区城乡居民基本医疗保险的基本	
政策	(137)
二、宁夏回族自治区城乡居民基本医疗保险改革	
成效	(141)
第四节 江苏省昆山市居民基本医疗保险制度改革	(142)
一、昆山市居民基本医疗保险制度参保对象	(143)
二、昆山市居民基本医疗保险制度的筹资模式	(143)
三、昆山市居民基本医疗保险制度的补偿模式	(145)
四、昆山市居民基本医疗保险制度的管理与监管	
模式	(147)
第五节 统筹城乡医疗保险制度改革的评价	(148)
一、统筹城乡医疗保险制度改革取得的进步	(148)
二、统筹城乡医疗保险制度改革存在的不足	(151)
第八章 统筹城乡视角下新型农村合作医疗改革的政策 建议	(153)
第一节 统筹城乡视角下新型农村合作医疗改革的 目标与原则	(153)
一、新型农村合作医疗改革的目标	(153)
二、新型农村合作医疗改革的原则	(154)

第二节 统筹城乡视角下新型农村合作医疗的改革

思路 (157)

一、重新调整对新型农村合作医疗的定性 (157)

二、新型农村合作医疗筹资模式的改革思路 (158)

三、新型农村合作医疗补偿模式的改革思路 (159)

四、新型农村合作医疗支付方式改革思路 (165)

第三节 统筹城乡视角下新型农村合作医疗改革的

保障措施 (166)

一、统筹城乡社会经济发展 (166)

二、健全农村基层卫生服务体系 (167)

三、加快医疗保障制度立法进程 (168)

四、发展城乡医疗救助事业 (169)

五、开展社区预防保健 (170)

六、改革城乡二元户籍制度 (172)

七、加强信息网络平台建设 (172)

附录一 国务院办公厅转发卫生部等部门关于建立新型
农村合作医疗制度意见的通知 (174)

附录二 国务院关于开展城镇居民基本医疗保险试点的
指导意见 (179)

附录三 关于进一步完善城乡医疗救助制度的意见 (185)

附录四 国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的
决定 (190)

参考文献 (196)

导 论

第一节 研究背景及意义

一、研究背景

2003 年，党的十六届三中全会审议并通过《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，提出了统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的发展战略方针。其中，统筹城乡发展处在首要的位置，统筹城乡发展是从根本上改变城乡二元经济社会结构，解决三农问题，全面建设小康社会，实现城乡人民共同富裕的一个重大战略，统筹城乡医疗保障制度是其中的一个重要环节。

我国目前的医疗保障制度是典型的城乡二元结构，它是在从计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨过程中逐步建立起来的。其中，最早的是 1998 年建立的城镇职工基本医疗保险制度。相对而言，农村医疗保障制度的建设则明显滞后于城镇，因病致贫、因病返贫的问题比较突出。作为发展中的农业大国，农村是我国经济发展、社会安定的根本。因此，为了实现我国“人人享有卫生保健”的目标，改变农村医疗保障缺失的局面，2002 年中央作出了建立新型农村合作医疗的决定，于 2003 年开始试点并陆续在全国范围内开展。截止到 2010 年，全国参加新型农村合作医疗的人数达 8.36 亿人，参合率达到 96%，总体而言，取得了明显

的成效，农民的医疗经济负担有所减轻，因病致贫、因病返贫的状况有所缓解。在此基础上，2007 年我国开始建立城镇居民基本医疗保险制度，2009 年又建立了城乡医疗救助制度，这样，形成了我国目前的基本医疗保障制度。

但是，不难看出，现行的医疗保障体系依然呈现城乡制度分设、体制分割的局面，存在着一些矛盾和问题，严重违背了基本医疗保障作为社会保障制度之一的公平性原则，影响着医疗保障制度的健康发展。随着经济的发展和改革的深入，特别是我国工业化、城镇化的速度加快，城乡分割的二元医疗保障结构日益成为阻碍城乡人力资源自由流动的主要因素之一，难以满足社会发展的需要。对这个问题，党中央、国务院高度重视，2009 年 4 月颁布的《中共中央国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》要求：2020 年前建立覆盖全民的基本医疗保障体系，使所有中国人公平地享有基本医疗保障。文件还明确提出了“有效整合基本医疗保险经办资源，逐步实现城乡基本医疗保险行政管理的统一”的要求。所以，探索建立统筹城乡的医疗保障制度，逐步将城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗三项制度整合为统一的基本医疗保险制度，构建城乡一体化的医疗保障体系，满足城乡居民医疗保障需求，对于促进社会公平与稳定有着重大意义，也是当前我国统筹城乡发展的时代要求。

目前，我国的一些地区已经开展了统筹城乡医疗保障制度的探索，现在有三个省级区域，即天津市、重庆市和宁夏回族自治区已经全面实行了城乡统一的居民基本医疗保险制度。还有 30 多个地级市，以及 100 多个县级城镇也进行了这样的探索。那么，这些已经开展统筹城乡医疗保障的地区有哪些好的经验可供其他地区借鉴，新型农村合作医疗又将进行怎样的改革和发展，以适应医疗保障的统筹城乡规划，都是值得我们进一步研究和探讨的问题。本书在此背景下展开，在现有探索实践的基础上，进行深入

的研究和探讨,总结经验,提出统筹城乡基本医疗保障制度,健全运行机制的对策建议,以供借鉴。

二、研究意义

新型农村合作医疗的发展是一个动态的过程,必须与农村经济和社会的发展相适应。以城乡统筹的视角研究新型农村合作医疗和基本医疗保障制度的完善,推动新型农村合作医疗理论研究的深入开展,丰富了医疗保险理论研究的内容,为新型农村合作医疗的改革和发展提供了重要的理论参考。也为尽快打破体制机制障碍,逐步将三项制度整合为统一的基本医疗保险制度,构建城乡一体化的医疗保障体系,促进医疗保障制度的健康发展与促进社会公平正义奠定理论基础。

统筹城乡基本医疗保障制度建设,是贯彻落实科学发展观、实现公平正义、社会协调发展的全局性大事,有助于形成人才合理、有序的流动机制,有助于消除社会矛盾,是建设社会主义和谐社会的重要内容。改革开放以来,我国城乡二元的经济、政治、社会结构并未从根本上得到转变。新型农村合作医疗、城镇居民基本医疗保险与城镇职工基本医疗保险,虽然一起构成了具有中国特色的基本医疗保险制度体系,但是依然城乡有别,有悖于社会保障公平的原则。因此,积极开展新型农村合作医疗的改革与发展研究,探索医疗保险制度的统筹城乡规划,对建立覆盖全体社会成员的多层次的医疗保障制度,具有重要的实践价值。

研究城乡统筹的基本医疗保障制度,对优化我国其他相关领域的学术研究也具有重大理论意义。随着社会经济的发展与结构的转型,城乡统筹的医疗保障制度势必在二元经济社会结构向城乡一体化的发展趋势中长期存在。所以,结合我国的国情,在积极寻找适应统筹城乡医疗保障制度发展的管理模式过程中,也在为其他社会保障项目的城乡统筹积累实践经验,提供重要的借鉴

和参考。

本书对已经开展统筹城乡居民医疗保险改革探索的地区的实践经验加以总结和评价，为其他地区新型农村合作医疗未来的改革和发展，以及统筹城乡医疗保障的发展规划提供了一定的借鉴和参考，可操作性强，具有一定的现实指导意义。

第二节 国内外研究综述

一、国内研究综述

2003年以来，随着新型农村合作医疗的不断推进，业界和学界对新型农村合作医疗性质、运行机制、政府的责任、农民的参与意愿等相关内容进行了大量的研究。鉴于本书的研究主题，主要从新型农村合作医疗发展中出现的问题，新型农村合作医疗发展的对策建议及统筹城乡医疗保障的角度进行综述。

（一）关于新型农村合作医疗发展中出现的问题的讨论

这类问题研究主要是从实际出发，研究探讨新型农村合作医疗的政策层面、操作层面以及农民需求方面存在的问题。

1. 政策层面存在的问题

刘启栋（2005）认为新型农村合作医疗完全自愿参与的原则使得“富裕者看不上，贫困者看不起”；以“低水平”筹资换“广覆盖”的误区；巨大的管理成本也将是其持续发展的很大威胁。

吴岩、徐朝安（2007）从公共政策角度研究认为新农合机构设置不合理，一些地方政府将机构直接设置在卫生院，很难保证医疗费用结果的真实性和基金使用的有效性。一些地方政府没有分开基金账目和管理费用账目，不按要求进行审计，甚至挪用合作医疗资金，资金管理存在漏洞。

曹佩琪等（2009）认为现行新型农村合作医疗制度本身有报