

# 新农合！

秦庆武 / 主编

黑龙江人民出版社

## 筹资水平与补偿比例



Xinnonghe Chouzi Shuiping yu Buchang Bili

新农村：

中国

中国农村出版社

# 新农村中国



9 787101 000000 >

国家社会科学基金资助项目  
山东社科院出版基金资助项目

# 新农合：筹资水平 与补偿比例

秦庆武 主编

黑龙江人民出版社

---

图书在版编目(CIP)数据

新农合:筹资水平与补偿比例/秦庆武主编. —哈尔滨:  
黑龙江人民出版社, 2012. 11  
ISBN 978-7-207-09518-3

I. ①新... II. ①秦... III. ①农村—合作医疗  
—集资—研究—中国 ②农村—合作医疗—补偿—  
研究—中国 IV. ①R199.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第264895号

---

责任编辑:张晔明

封面设计:张 涛

## 新农合:筹资水平与补偿比例

秦庆武 主编

---

|      |                         |
|------|-------------------------|
| 出版发行 | 黑龙江人民出版社                |
| 通讯地址 | 哈尔滨市南岗区宣庆小区1号楼(150008)  |
| 网 址  | www.longpress.com       |
| 电子邮箱 | hljrmcbs@yeah.net       |
| 印 刷  | 哈尔滨圣铂印刷有限公司             |
| 开 本  | 880毫米×1230毫米 1/32       |
| 印 张  | 9.75                    |
| 字 数  | 240千字                   |
| 版 次  | 2013年1月第1版 2013年1月第1次印刷 |
| 书 号  | ISBN 978-7-207-09518-3  |
| 定 价  | 28.00元                  |

---

(如发现本书有印制质量问题,印刷厂负责调换)

本社常年法律顾问:北京市大成律师事务所哈尔滨分所律师赵学利、赵景波

## 目 录

□ 总课题报告 提高新型农村合作医疗筹资  
水平与补偿比例研究

|                                             |      |
|---------------------------------------------|------|
| 导 言 .....                                   | (3)  |
| 0.1 问题的提出 .....                             | (3)  |
| 0.2 国内外研究现状 .....                           | (3)  |
| 0.3 研究的基本思路 and 主要框架 .....                  | (5)  |
| 0.4 研究的重点、难点和创新之处 .....                     | (6)  |
| 0.5 研究的主要方法 .....                           | (8)  |
| 第1章 我国公共卫生资源配置的历史性回顾与新型农村<br>合作医疗发展现状 ..... | (10) |
| 1.1 我国农村公共卫生事业发展与演变 .....                   | (10) |
| 1.1.1 萌芽阶段 .....                            | (10) |
| 1.1.2 发展阶段 .....                            | (11) |
| 1.1.3 衰落阶段 .....                            | (13) |
| 1.1.4 重建阶段 .....                            | (14) |
| 1.1.5 总体评价 .....                            | (18) |
| 1.2 重建农村合作医疗的必要性和紧迫性 .....                  | (20) |

|       |                                |      |
|-------|--------------------------------|------|
| 1.2.1 | 农村卫生中主要矛盾的变化 .....             | (20) |
| 1.2.2 | 农民疾病增多,人口预期寿命下降的挑战 .....       | (22) |
| 1.2.3 | 政府在农村的公共卫生职能缺失 .....           | (23) |
| 1.2.4 | 农民医疗费用迅速上涨 .....               | (24) |
| 1.3   | 我国新型农村合作医疗的制度与现状 .....         | (26) |
| 1.3.1 | 新型农村合作医疗制度的基本原则 .....          | (26) |
| 1.3.2 | 新型农村合作医疗制度的筹资标准 .....          | (27) |
| 1.3.3 | 我国新型农村合作医疗补偿比例现状 .....         | (31) |
| 1.4   | 新型农村合作医疗试点中存在的主要问题 .....       | (36) |
| 1.4.1 | 筹资水平较低,保障能力不强 .....            | (37) |
| 1.4.2 | 农民的信任度和配合度不高,群众满意率较低<br>.....  | (38) |
| 1.4.3 | 宣传发动工作不深入、不广泛 .....            | (39) |
| 1.4.4 | 管理机构不健全,缺少经费来源 .....           | (40) |
| 1.4.5 | 基层医疗机构条件有限,难以满足农民需要<br>.....   | (41) |
| 1.4.6 | 经常性筹资机制尚未建立,运行机制有待<br>完善 ..... | (41) |
| 1.4.7 | 基金运行存在潜在风险,长效机制亟待建立<br>.....   | (42) |
| 1.4.8 | 家庭账户不规范,管理运作成本较高 .....         | (43) |
| 1.4.9 | 基本用药目录尚须调整,药品价格控制不力<br>.....   | (43) |
| 第2章   | 新型农村合作医疗的筹资渠道与分摊比例 .....       | (45) |
| 2.1   | 筹资渠道 .....                     | (46) |
| 2.1.1 | 政府补助资金 .....                   | (46) |
| 2.1.2 | 农民个人缴费 .....                   | (49) |

|                                      |       |
|--------------------------------------|-------|
| 2.1.3 集体扶持缴费 .....                   | (56)  |
| 2.1.4 社会资金的筹集 .....                  | (57)  |
| 2.2 分摊比例 .....                       | (58)  |
| 2.2.1 我国新农合的筹资水平 .....               | (59)  |
| 2.2.2 新农合出资各方的分摊比例 .....             | (59)  |
| 2.2.3 新农合筹资责任的分摊 .....               | (61)  |
| 2.2.4 合理确定新农合筹资的分摊比例 .....           | (63)  |
| 第3章 新型农村合作医疗补偿机制及评价 .....            | (69)  |
| 3.1 新型农村合作医疗选择补偿模式的原则 .....          | (69)  |
| 3.1.1 坚持因地制宜的原则 .....                | (69)  |
| 3.1.2 坚持以收定支、保障适度原则 .....            | (70)  |
| 3.1.3 坚持大病统筹为主的原则 .....              | (70)  |
| 3.1.4 坚持可持续发展原则 .....                | (71)  |
| 3.2 新型农村合作医疗补偿机制的内涵 .....            | (71)  |
| 3.2.1 新农合的运作模式 .....                 | (72)  |
| 3.2.2 新农合的基本保障标准 .....               | (73)  |
| 3.2.3 新农合的支付方式 .....                 | (81)  |
| 3.3 新型农村合作医疗统筹补偿模式及评估 .....          | (81)  |
| 3.3.1 住院补偿+家庭账户(简称“家庭账户”模式)<br>..... | (83)  |
| 3.3.2 住院补偿+门诊统筹(简称“门诊统筹”模式)<br>..... | (86)  |
| 3.3.3 大病统筹模式 .....                   | (93)  |
| 3.3.4 保大与保小的矛盾 .....                 | (98)  |
| 3.4 影响新农合住院实际补偿比的主要因素 .....          | (101) |
| 3.4.1 补偿测算原则与内容 .....                | (101) |
| 3.4.2 测算方法及步骤 .....                  | (102) |

|       |                                            |       |
|-------|--------------------------------------------|-------|
| 3.4.3 | 影响新农合补偿比的主要因素 .....                        | (104) |
| 3.4.4 | 提高新农合住院实际补偿比的建议 .....                      | (107) |
| 3.5   | 选择补偿模式应注意的问题 .....                         | (111) |
| 3.5.1 | 要对新型农村合作医疗有一个合理的定位<br>.....                | (112) |
| 3.5.2 | 正确处理因地制宜与相对统一的关系 .....                     | (112) |
| 3.5.3 | 以便民用药为根本 .....                             | (113) |
| 3.5.4 | 合作医疗得以持续发展的关键是控制医疗<br>费用 .....             | (113) |
| 第4章   | 提高新型农村合作医疗的筹资水平与补偿比例的<br>建议 .....          | (115) |
| 4.1   | 我国新型农村合作医疗的政策目标及其评价 .....                  | (115) |
| 4.2   | 提高新型农村合作医疗筹资水平与补偿比例的政策<br>建议 .....         | (120) |
| 4.2.1 | 增加政府补助资金,提高筹资水平.....                       | (120) |
| 4.2.2 | 提高补偿水平,优化运行机制.....                         | (127) |
| 4.2.3 | 规范资金管理,确保合作医疗资金安全.....                     | (132) |
| 4.2.4 | 健全组织机构,加强信息化建设.....                        | (133) |
| 4.2.5 | 完善农村卫生服务体系建设,提高农村卫生<br>医疗服务质量 .....        | (133) |
| 4.2.6 | 完善大病医疗救助制度,加大对于农村因病<br>致贫返贫群众的社会救济力度 ..... | (135) |
| 第5章   | 新型农村合作医疗制度与城镇居民医疗保险制度<br>的接轨研究 .....       | (137) |
| 5.1   | 城镇居民医疗保险与新型农村合作医疗保险制度的<br>比较 .....         | (138) |
| 5.1.1 | 相同点及存在的问题 .....                            | (138) |



|                                                            |       |
|------------------------------------------------------------|-------|
| 5.1.2 两者存在的差异 .....                                        | (139) |
| 5.2 新型农村合作医疗保险制度与城镇居民医疗保险<br>制度接轨的必要性 .....                | (142) |
| 5.2.1 维护社会公平,促进城乡一体化发展的<br>需要 .....                        | (142) |
| 5.2.2 落实科学发展观,构建和谐社会的需要<br>.....                           | (145) |
| 5.2.3 保证国家人力资本竞争力的需要 .....                                 | (148) |
| 5.3 新型农村合作医疗保险制度与城镇居民医疗保险<br>制度接轨的可行性 .....                | (150) |
| 5.3.1 新型农村合作医疗保险制度与城镇居民医疗<br>保险制度是性质完全相同的社会医疗保险制度<br>..... | (151) |
| 5.3.2 新型农村合作医疗保险制度与城镇居民医疗<br>保险制度健康运行为制度整合形成了良好基础<br>..... | (151) |
| 5.3.3 城市化进程形成了新型农村合作医疗保险制度<br>与城镇居民医疗保险制度整合的客观要求<br>.....  | (152) |
| 5.3.4 部分地区积累了新型农村合作医疗保险制度<br>与城镇居民医疗保险制度整合的成功经验<br>.....   | (152) |
| 5.3.5 “两制衔接”的制约因素与未来展望 .....                               | (153) |
| 5.4 新型农村合作医疗保险制度与城镇居民医疗保险<br>制度接轨的基本思路 .....               | (155) |
| 5.5 新型农村合作医疗保险制度与城镇居民医疗保险<br>制度接轨的政策建议 .....               | (158) |

|       |                          |       |
|-------|--------------------------|-------|
| 5.5.1 | 试点改革先行、积累探索经验            | (158) |
| 5.5.2 | 理顺管理体制、实现资源整合            | (159) |
| 5.5.3 | 建立长效机制、确定参保关系            | (159) |
| 5.5.4 | 制定风险机制、提高抗险能力            | (160) |
| 5.5.5 | 加强基金管理,建立两项保险制度协调机制      | (160) |
| 5.5.6 | 积极探索医疗保险基金商业化运作          | (161) |
| 5.5.7 | 推进网络建设、实行高效管理            | (161) |
| 5.5.8 | 不懈探索发展、完善全民医保            | (162) |
| 第6章   | 国外农村医疗保障及其启示             | (164) |
| 6.1   | 国外农村医疗保障概况               | (164) |
| 6.1.1 | 商业医疗保险                   | (165) |
| 6.1.2 | 社区合作医疗保障                 | (166) |
| 6.1.3 | 社会医疗保险                   | (168) |
| 6.1.4 | 免费医疗保障                   | (169) |
| 6.2   | 国外农村医疗保障的启示              | (170) |
| 6.2.1 | 解决农民医疗保障的可及性问题是政府应该重视的问题 | (170) |
| 6.2.2 | 应根据国情选择农村医疗保障模式          | (171) |
| 6.2.3 | 政府应在农民医疗保障尤其是资金筹集中承担主要责任 | (172) |
| 6.2.4 | 在农村医疗保障制度建立中应处理好效率和公平的关系 | (173) |
| 参考文献  |                          | (174) |

## □ 子课题报告之一 山东省新型农村合作医疗筹资 水平与补偿标准的问卷调查

- 一、资料与方法 ..... (178)
- 二、调查分析 ..... (179)
- 三、影响对参加新农合是否合算认知的因素分析 ..... (186)
- 四、对筹资比例的接受程度的影响的因素分析 ..... (197)
- 五、讨论与建议 ..... (204)

## □ 子课题报告之二 山东新型农村合作医疗农户 问卷调查分析

- 一、描述性分析 ..... (208)
- 二、不同特征人群的参合率情况 ..... (221)
- 三、分析与建议 ..... (224)

## □ 子课题报告之三 山东新型农村合作医疗试点 工作调查与评价

- 一、评价指标的确定 ..... (229)
- 二、政府补助资金绩效的评价和讨论 ..... (230)
- 三、总体评价 ..... (257)

## □ 子课题报告之四 关于加快推进我省新型农村 合作医疗制度建设的调研报告

- 一、我省新型农村合作医疗的基本情况与特点 ..... (260)
- 二、我省新型农村合作医疗试点工作的基本经验和体会  
..... (269)
- 三、新型农村合作医疗试点存在的主要问题 ..... (276)

四、加快推进新型农村合作医疗制度的思路和建议

..... (281)

□ 子课题报告之五 我省新型农村合作医疗发展

情况与对策建议专题调研报告

一、情况与特点 ..... (291)

二、新型农村合作医疗试点存在的主要问题 ..... (292)

三、推进山东新型农村合作医疗制度建设的对策建议  
..... (295)

□ 后 记 ..... (301)

---

## ■ 总课题报告

提高新型农村合作  
医疗筹资水平与  
补偿比例研究



# 导 言

## 0.1 问题的提出

解决农民看不起病和因病致贫、因病返贫问题是建立新农合制度的最大目标。评价这一目标的实现程度,主要取决于筹资水平和大病的补偿比例。筹资水平的高低,补偿体制的合理与否,决定了报销水平的高低,同时也决定了新农合政策目标的实现程度。因此,研究如何提高筹资水平,完善补偿模式,提高补偿比例,是实现新农合政策目标的关键。该项研究既有助于丰富和完善新型农村合作医疗制度建设的理论体系,又能够为政府有关决策机构提供切实可行的对策建议。

## 0.2 国内外研究现状

新型农村合作医疗制度建设的目标是解决农民看病难、看病贵问题。但目前筹资水平低、补偿比例低(卫生部调查农民住院报销比例仅25%左右),是制度建设中存在的主要问题。自2003年新型农村合作医疗制度试点推开以来,国内对这一问题的研究近几年已逐步受到重视。主要集中在(1)新型农村合作医疗制度试点的筹资与分摊机制研究。如朱丽萍(2004)利用卫生经济学原

理对农村新型合作医疗的筹资政策进行评价,认为新农合多方筹资是合理的,其筹资也是可持续的。顾昕、方黎明(2006)认为,新农合的筹资主要来自政府补助,要探索在政府转移支付上更为制度性的方法,以促进公共服务的横向均等化。(2)新型农村合作医疗制度补偿模式与补偿比例研究。如车莲鸿等(2006)对新型农村合作医疗基金分配的使用模式进行了系统研究,概括了大病统筹与家庭账户结合等5种模式,并探讨了各种模式的使用与选择空间。王小万、刘丽杭(2005)对新农合住院补偿的比例与起付线的作用进行了实证分析,探讨了二者之间的相互关系与作用。(3)新型农村合作医疗试点存在的问题与对策研究。如财政部财科所(2005)的《新型农村合作医疗的制度缺陷及挑战》一文,对新型农村合作医疗中的补偿政策、筹资方式、运行和管理、费用的合理控制等方面存在的问题进行了较为系统的调查研究。大量的新型农村合作医疗的文献资料是本研究能够开展的重要基础条件。

海外学术界对中国新型农村合作医疗制度建设及试点情况的关注和研究较少,主要是少数居住在海外的华人学者有所涉猎,如美国哈佛大学公共卫生学院萧庆伦教授(2003)、日本生命保险公司的沙银华博士(2005)等。萧庆伦在大陆的“农村互助医疗保险项目”试点,主要探索中国贫困地区医疗卫生体制规律,同印度、非洲一些国家进行比较,以期找到一个符合发展中国家农村医疗卫生特点的最佳模式。香港中文大学王绍光教授(2005)对中国农村医疗卫生存在的问题进行过深入全面的剖析,许多观点对本课题研究有启示意义。此外,国外公共管理学、公共部门经济学等理论和方法可为本课题研究提供支持。

虽然从实证研究和理论研究等方面近几年有大量的文献问世,但是对于如何实现新型农村合作医疗政策目标,即帮助农民减轻因患重大疾病而带来的经济负担问题,研究尚不够深入。特别



是如何提高筹资水平,完善分摊机制、改善补偿方式,提高补偿比例,让农民群众更多地受益,解决农村居民“因病致贫”和“因病返贫”现象,缺少具体的测算和深入研究。本课题力图通过调查研究和深入分析,提出从根本上实现新型农村合作医疗政策目标的途径和建议。

### 0.3 研究的基本思路 and 主要框架

调查研究发现,新型农村合作医疗经过7年的试点,已取得了多方面进展。但目前最突出的矛盾,就是由于筹资水平较低,补偿模式不够合理,农民患病得到的补偿比例太低,尚未达到新农合制度创立的政策目标。因此,本课题不是笼统地研究新农合制度建设,而是针对筹资水平、筹资渠道、分摊比例、补偿模式、补偿水平等目前新农合试点中暴露出的突出问题,进行针对性强的深入研究,从而为达到新农合的政策目标寻找有益途径。

研究的基本思路是:(1)对目前新农合试点尚未达到解决农民因病致贫、返贫的政策目标的原因进行相关性分析,揭示新农合试点过程中筹资水平较低、渠道有限,补偿方案不完善等主要问题;研究经济发展水平不同的农村地区农民医疗消费水平与新型农村合作医疗补偿水平的相关关系。(2)对我国不同发展水平的农村地区新农合试点进行案例分析,既借鉴其在新农合试点过程中的成功经验和制度安排,又深入剖析在筹资方式、筹资水平、分摊比例、补偿模式、补偿水平等方面存在的问题及其原因。(3)从综合角度分析研究农民医疗消费水平与筹资水平、补偿比例等相互关系,提出进一步完善新农合试点方案,特别是提高筹资水平和补偿比例,合理分摊政府补助资金,科学制定补偿方案的整体思路 and 具体办法,推进新农合的制度建设,为政府有关决策部门提供有