



社会保障绿皮书®

®

REEN BOOK OF CHINA SOCIAL SECURITY SYSTEM

中国社会保障发展报告

(2007) No.3

转型中的卫生服务与医疗保障

盘点年度资讯 · 预测时代前程

**CHINA SOCIAL SECURITY SYSTEM
DEVELOPMENT REPORT**

(2007) No.3

主编/陈佳贵 王延中



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)





社会保障绿皮书
GREEN BOOK OF
CHINA SOCIAL SECURITY SYSTEM

中国社会保障发展报告 (2007) No.3

转型中的卫生服务与医疗保障

Health service and medical security system in
the process of economic transformation in China

CHINA SOCIAL SECURITY SYSTEM
DEVELOPMENT REPORT
(2007) No.3

主编 / 陈佳贵 王延中



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

· 社会保障绿皮书 ·

中国社会保障发展报告 (2007) No.3

——转型中的卫生服务与医疗保障

主 编 / 陈佳贵 王延中

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 65269967

责任部门 / 编辑中心 (010) 65232637 bianjibu@ssap.cn

策 划 / 宋月华

责任编辑 / 范 迎 薛铭洁

责任校对 / 吕继中 赵宇红

责任印制 / 盖永东

品牌推广 / 蔡继辉

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部 (010) 65285539

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787 × 1092 毫米 1/16 开

印 张 / 26

字 数 / 426 千字

版 次 / 2007 年 5 月第 1 版

印 次 / 2007 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 80230 - 594 - 6/D · 155

定 价 / 59.00 元 (含光盘)

本书如有破损、缺页、装订错误,

请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

前 言

陈佳贵

党的十六届六中全会通过了《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，把构建社会主义和谐社会作为新时期我国经济社会发展的又一重大战略部署。加快建立和完善社会保障体系，不仅是现代社会建设的重要内容，也是构建社会主义和谐社会的基础工程。在构建社会主义和谐社会的背景下，人们将更加关注社会保障问题。中国社会科学院于2006年年底发布的“2007年社会蓝皮书”《2007年：中国社会形势分析与预测》指出，在2001~2005年间，“下岗就业”问题一直是公众关注的首要焦点，而2006年“社会保障”取代“下岗就业”问题成为2006年城市居民关注的首要社会问题。党和政府也将更加重视社会保障建设，20世纪90年代以来特别是党的十六大以来，我国社会保障建设不断加强，社会保障事业迅速发展。

党的十六大以来，我国社会保障制度建设取得了很大进展，突出表现在以下几个方面：一是社会保险参保人群不断增多，社会保障覆盖面不断扩大。20世纪90年代，我国社会保障制度主要是改革旧的单位保障制度，建立与社会主义市场经济体制相适应的社会保障制度。在改革过程中，社会保障的覆盖面主要还是旧制度的参保人群。进入21世纪，特别是党的十六大以来，党和政府对社会保障十分重视，不断加大社会保障事业投入，社会保障覆盖面不断扩大。2006年，我国城乡低保人群分别达到2240.9万人和1509.1万人，参加城镇职工基本养老保险、城镇职工基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险的人数分别达到18649万人、15737万人、11187万人、10235万人和6446万人；到2006年

9月底,有40600万人农民参加了2003年开始试点的农村新型合作医疗制度。二是城乡居民最低生活保障制度逐步建立,社会救助体系不断完善。传统救助体系主要是救灾和针对鳏寡孤独的“五保”制度,覆盖面很窄,保障水平低。以最低生活保障制度为代表的新型社会救助体系经过20世纪90年代的起步,到党的十六大前后,城镇贫困居民基本实现了“应保尽保”。党的十六大以来,农村最低生活保障制度不断发展,到2006年全国共有2133个县(区)开展了农村最低生活保障制度,已有1509.1万农村人口享受了农村最低生活保障。同时,城乡医疗救助、教育救助、住房救助等项目不断发展。目前,社会救助项目不断扩展,救助支出不断增多,救助水平逐步提高,以城乡居民最低生活保障制度为主体的社会救助体系日益完善。三是社会保险制度快速发展,主体保障作用日益突出。20世纪90年代以来,中国逐步建立社会化的社会保险制度,一方面要对在职工的企业事业单位保障制度进行改革,使其逐步打破所有制界限逐步向城镇户口的劳动者扩展;另一方面又要通过正在建设的社会保险制度向日益壮大的离退休职工支付离退休金,向社会保险制度的参保者提供各种风险补偿和社会保障。党的十六大以来,中国按照确定的社会保障制度的基本原则和总体目标,加快推进社会保险制度建设,使城镇职工基本养老保险和基本医疗保险以及面向非农劳动者的失业保险、工伤保险和生育保险五大保险制度快速发展。2006年上述五项保险基金总收入8517亿元,支撑了劳动力市场的平稳运行和社会安定大局。目前,我国社会保险制度的框架基本形成,覆盖范围不断扩大,基金的支撑能力逐步增强,主体保障作用日益突出。四是农村社会保障事业不断发展,新型合作医疗制度建设成为中国社会保障体系建设的新亮点。农村社会保障一直是我国社会保障体系的薄弱环节。党的十六大以来,党和政府十分关注和重视农村社会保障事业,把它作为实现科学发展、缩小城乡差别、加快社会主义新农村建设与和谐社会建设的重要举措,加大对农村低保、新型合作医疗试点、农村社会救助制度建设的投入,促进了农村社会保障体系的快速发展。自2003年开始,在财政资金扶持下由自愿参保农民缴费形成的农村新型合作医疗制度成为新亮点。到2006年9月底,全国已有1433个县(市、区)(占总数的50.1%)开展了新型农村合作医疗试点,4.06亿农民参加了新型农村合作医疗,占试点地区应当参合农民总数的80.5%和全国农业人口的45.8%。2006年1~9月,有1.4亿农民从新型农村合作医疗中受益,得到医疗费用补偿95.8亿元。新型农村合作医

疗试点工作已经取得明显成效，得到了广大农民的欢迎和拥护。

由于中国经济发展水平还比较低，城乡差别与地区差别大，要在短时期内完成社会保障制度改革与发展两大任务是非常艰巨的。目前我国社会保障制度仍面临着一些突出矛盾与问题。比如，社会保障尤其是社会保险覆盖面仍然偏小，离人人享有社会保障的目标还有很大差距。在上述五大社会保险制度中，覆盖面最大是基本养老保险制度，但参加该制度的在职职工加上机关事业单位职工还不到2亿人，相对于近2.8亿城镇从业人员、4.2亿第二和第三产业从业人员以及7.6亿全社会从业人员的总数来说，养老保险的覆盖面分别只有70%、45%和25%左右。广大的农村劳动者几乎都没有养老保险，1亿多丧失劳动能力的农村老人没有社会化的养老保障。而其他社会保险险种的覆盖面更低。目前社会保险制度主要覆盖城镇职工，如何扩大到农民工与非正规就业人员，难度很大。这又与目前社会保险缴费率高、农民工流动性大、农民工与非正规就业人员收入不稳定等因素相关。如何建立适应上述人员就业特点的社会保险制度仍未找到切实可行的办法。同时，社会保障的历史遗留问题很多，从旧制度向新制度的改革成本巨大。旧保障制度主要覆盖城镇国有、集体企业职工。在按照社会主义市场经济要求建立社会保险制度的过程中，一些困难群众就业难，关闭、破产企业职工安置与并轨遗留问题不少，不同行业、企业职工之间的收入与离退休待遇差别拉大。机关事业单位离退休职工待遇约是企业职工的1倍多，而且差距进一步扩大，从而引起了很多矛盾。目前5000多万离退休职工中，不到法定退休年龄的有1000多万人，每年增加养老保险支出上千亿元，都是现行制度不得不支付的转轨成本。另外，社会保险基金的运行与管理风险依然存在。由于现行制度要承担高昂的转制成本和积累基金管理制度的不健全，社会保障基金投资渠道不畅，如何促使积累基金的保值增值并保障社保基金的运行安全，还有很多工作要做。受城乡差别、地区差别巨大的影响，中国社会保障制度将在相当长的时间内存在着地区之间不统一、城乡之间难衔接的问题。这不仅导致社会保障待遇的差别难以缩小，而且不利于劳动力的流动。

急剧上涨的医疗费用和不完善的医疗保障体系，是中国百姓近年来最关心的问题之一。尽管城镇职工基本医疗保险制度的覆盖面不断扩大，新型合作医疗在农村地区迅速扩展。但是，仍有很多的人没有被医疗保障制度所覆盖，同时，目前的医疗保障补偿水平无法抵销迅速增长的医疗费用。中国亟待解决新

的“看病难、看病贵”问题，这也是本书着力研究并希望给出一些可行性答案的问题。

与前两本“社会保障绿皮书”稍微不同的是，第三本“社会保障绿皮书”没有全面评述2004年以来社会保障制度各个主要领域的发展情况，而是集中调查研究目前备受争议的医疗卫生体制改革与医疗保障制度问题。全书一共14篇，前两篇主要介绍了中国经济转型过程中医疗费用急剧上涨的现象，分析了其后果与成因。第三至七篇，分别研究了城镇职工基本医疗保险制度、新型农村合作医疗制度、城乡医疗救助制度、商业健康保险的发展状况以及农民工群体的医疗保障问题，并在此基础上提出了相应的对策建议。第八篇介绍了其他国家和地区医疗保障制度改革情况，为中国医疗保障制度改革与建设提供了国际视角。第九至十二篇，研究了中国医疗卫生服务体制的改革与发展情况，特别是研究了城镇社区卫生和农村医疗卫生服务体系的发展问题，并以日益严重的艾滋病问题为案例，提出了进一步加强公共卫生体系建设问题。与第八篇一样，第十三篇是对医疗卫生体制改革国际趋势的研究，目的是从国际比较的视角为中国医疗卫生服务体制改革提供一些可资借鉴的经验或启示。最后一篇即第十四篇是根据上述研究对中国卫生改革与医疗保障体系建设提出的思路与建议。应当指出，尽管主编对各篇报告的体例和部分内容做了一些调整，但按照文责自负的原则，没有改变各篇作者的基本观点和研究结论。相信读者在阅读中能够得出自己的看法和见解。

本书调查研究工作得到了卫生部、劳动和社会保障部等有关部委的大力支持和帮助，也得到了中国社会科学院国情调研项目的支持。参与本报告调查研究和撰写工作的同志主要来自中国社会科学院社会学研究所、工业经济研究所、农村发展研究所、拉丁美洲研究所、人口与劳动经济研究所等有关研究所。同时，来自劳动和社会保障部社会保险研究所、北京大学、中国人民大学、北京师范大学、山东大学等高校和研究机构的知名专家学者承担了多数报告的调研与撰写工作。还有很多研究生也参与了相关课题的实地调研和写作任务。我们在实地调研过程中，得到了有关部门的大力协助和配合。作为主编，我们衷心感谢诸多专家学者的积极参与，感谢给予经费支持的中国社会科学院科研局，以及完成出版编辑加工任务的社会科学文献出版社的领导及编辑，同时十分感谢在我们调研工作中给予我们各种支持、帮助、配合的相关机构和人员。

与本书集中探讨的医疗卫生服务体制和医疗保障体系一样，现代社会保障制度也是非常复杂的，它受经济、社会、政治、文化传统等诸多因素的综合影响。建立完善的社会保障体系是一个长期的艰巨任务，但是，社会保障事关人民群众的切身利益、社会的安定团结和国家的长治久安，我们不能等所有条件都具备后再去完善社会保障制度，必须根据现实条件，立足长远，以解决目前最迫切的问题入手，重点解决影响社会保障制度可持续发展的运行机制问题，逐步扩大社会保障制度的覆盖面，伴随经济发展适度提高社会保障的待遇水平，使社会保障制度建设与经济社会发展状况相适应，更好地发挥社会保障制度在构建和谐社会中的积极作用。



目 录

CONTENTS

前 言	陈佳贵 / 1
第一篇 中国经济转型中的卫生公平问题	王延中 / 1
一 经济转型对健康保障提出的挑战与突出问题	/ 2
二 中国健康卫生体制“三项改革”的进展与困惑	/ 5
三 促进卫生发展、健康公平与和谐社会的建议	/ 9
第二篇 快速上涨的医疗费用与看病难、看病贵问题	王延中 王文清 / 17
一 快速上涨的医疗费用超出了现阶段人们的经济和心理承受能力	/ 17
二 医疗费用快速上涨造成了一系列的经济社会问题	/ 21
三 医疗费用快速上涨的因素与根源分析	/ 22
四 解决看病难、看病贵问题的思路与对策	/ 29
第三篇 城镇职工基本医疗保险制度的发展	关志强 崔 斌 董朝晖 / 37
一 城镇职工医疗保险制度的形成	/ 37
二 医疗卫生发展危机与发展医疗保障制度	/ 43
三 城镇职工医疗保障制度的成长与挑战	/ 51
四 中国社会医疗保险制度的展望	/ 59

第四篇 新型农村合作医疗制度的建立与发展

..... 王延中 刘湘丽 崔红志 唐 钧 / 64	
一 新型农村合作医疗试点工作进展状况	65
二 新型农村合作医疗制度的主要特点	68
三 新型农村合作医疗制度的运行状况	70
四 新型农村合作医疗制度的初步成效	98
五 新型农村合作医疗制度存在的主要问题	100
六 完善新型农村合作医疗制度的思考和建议	114

第五篇 城乡医疗救助制度的建立与发展 王海燕 刘蔚玮 唐 钧 / 125

一 城乡医疗救助制度的建立过程	126
二 城乡医疗救助制度实施现状	128
三 城乡医疗救助制度存在的主要问题	134
四 完善医疗救助制度的思考及建议	136

第六篇 农民工疾病与医疗保障 郑功成 鲁 全 / 138

一 农民工群体的基本特征	138
二 农民工医疗保障制度的现状与问题	142
三 建立农民工医疗保障体系的政策建议	153

第七篇 商业健康保险的发展 郭金龙 段家喜 / 158

一 商业健康保险发展的历史回顾	158
二 我国商业健康保险业务发展的主要成就	166
三 商业健康保险发展存在的问题及原因分析	175
四 商业健康保险发展展望及对策建议	177
五 加快商业健康保险发展的对策建议	181

第八篇 医疗保障制度改革国际比较 郑秉文 房连泉 黄 念 / 185

一 国际上主要的医疗保障模式及其面临的共同问题	185
-------------------------------	-----

二 欧美医疗保障制度改革	190
三 拉美国家医疗保险制度改革	197
四 亚洲典型国家医疗保障制度比较	206
五 从国际改革趋势看我国个人账户“存废之争”	212
 第九篇 中国医疗服务体制的改革后果与政府角色	顾 昕 / 218
一 走向自主化：医疗服务机构的改革	220
二 自主化改革引发医疗费用快速增长	223
三 公立医院的主导性与医疗服务体系的社会公益性	227
四 医疗服务递送体系：第三方购买者的缺失	232
五 政府医疗投入不足	233
六 医疗卫生资源的配置：市场失灵与政府扭曲	237
七 政府在医疗服务体制改革上的角色	241
 第十篇 城镇社区医疗卫生的改革与发展	李士雪 / 246
一 城市社区卫生服务的基本内涵	246
二 我国城市社区卫生服务发展历程	254
三 我国社区卫生服务的主要进展	257
四 发展城市社区卫生服务遇到的问题	264
五 加快发展城市社区卫生服务的政策措施	266
 第十一篇 农村卫生服务体系建设	杨 团 / 269
一 农村卫生服务发展历程	269
二 农村卫生服务体系的现状	273
三 农村卫生服务体系的主要问题	277
四 农村卫生服务体系的改革尝试	282
五 农村卫生服务体系建设的基本思路	287
六 农村卫生服务体系建设的制度设计	297

第十二篇 艾滋病及公共卫生问题	侯红蕊 / 304
一 艾滋病在中国的出现与历年发展状况	/ 305
二 艾滋病的分布与流行特点	/ 306
三 艾滋病流行对社会发展的影响	/ 318
四 我国艾滋病防治对传统公共卫生工作的突破	/ 321
五 艾滋病防治对公共卫生体制的挑战	/ 329
六 艾滋病流行的危险因素与防治建议	/ 333
 第十三篇 医疗卫生体制国际改革趋势及启示	顾 昕 / 340
一 医疗服务递送体制的多样性	/ 341
二 走向“有管理的竞争”:全球性医疗服务体制改革的理论基础	/ 344
三 公立医院的组织与治理变革	/ 348
四 医疗体制改革的国际经验对中国的启示	/ 356
 第十四篇 中国卫生改革与医疗保障体系建设的总体思路 关志强 崔 斌 董朝晖 王延中 / 358	
一 中国医疗卫生服务体系的问题与挑战	/ 359
二 关于医疗卫生发展方向的争论和反思	/ 369
三 发展战略选择与卫生改革方向	/ 375
四 以健康为核心,创新疾病风险防范机制	/ 380
五 以大病社会保险为基础,建立覆盖全民的多层多元医疗保障体系	/ 385
 主要参考文献	/ 388



CONTENTS

Foreword

Chen Jiagui / 1

Chapter 1 Health equity issues in process of China's economic transition

Wang Yanzhong / 1

- 1. 1 Challenges and problems of health protection in economic transition / 2
- 1. 2 Progress and evaluation of "three reforms" of china's sanitation and health systems / 5
- 1. 3 Suggestions on promoting of health development, health equity and harmonious society building / 9

Chapter 2 Problems of the fast increasing medical-care costs and difficult in doctor-seeing

Wang Yanzhong and Wang Wenqing / 17

- 2. 1 The fast increasing medical-care costs is extending people's ability mentally and economically / 17
- 2. 2 A series of social and economic problems brought up by fast increasing medical-care costs / 21
- 2. 3 Analyses on factors and sources of rapid rising medical-care costs / 22
- 2. 4 Methods to solve difficulties in doctor-seeing and medical care / 29

**Chapter 3 Development of basic medical insurance system for
urban workers**

Guan Zhiqiang, Cui Bin and Dong Zhaohui / 37

- 3. 1 Formation of basic medical insurance system for urban
workers / 37
- 3. 2 Crises of medical health development and evolution of
medical insurance system / 43
- 3. 3 Challenges of basic medical insurance system for urban
workers / 51
- 3. 4 Expectation on China's social medical insurance system / 59

**Chapter 4 Establishment and development of new rural cooperative
medical-care system**

Wang Yanzhong, Liu Xiangli, Cui Hongzhi and Tang Jun / 64

- 4. 1 Progress of new rural cooperative medical-care system in
experimental places / 65
- 4. 2 Main features of new rural cooperative medical-care system / 68
- 4. 3 Operation mechanism of new rural cooperative medical-care
system / 70
- 4. 4 Main results and effects of new rural cooperative medical-care
system in preliminary countries / 98
- 4. 5 Main problems of new rural cooperative medical-care system / 100
- 4. 6 Consideration and recommendation for perfecting new rural
cooperative medical-care system / 114

**Chapter 5 Establishment and development of urban and rural medical
aid system**

Wang Haiyan, Liu Weiwei and Tang Jun / 125

- 5. 1 Process of establishment of the medical aid system / 126
- 5. 2 Actualities of implementation of the medical aid system / 128

- 5.3 Main problems of the medical aid system / 134
- 5.4 Consideration and recommendation to improve the medical aid system / 136

Chapter 6 Problems of medical-care insurance for migrant workers from countryside

Zheng Gongcheng and Lu Quan / 138

- 6.1 Some social features of the migrant workers from countryside / 138
- 6.2 Basic Situation and major problems of the medical-care system for migrant workers / 142
- 6.3 Policy suggestions on building the medical-care system for migrant workers / 153

Chapter 7 Development of commercial health insurance

Guo Jinlong and Duan Jiaxi / 158

- 7.1 A brief history of commercial health insurance development in China / 158
- 7.2 Main achievements of commercial health insurance / 166
- 7.3 Analysis on existing problems and whys / 175
- 7.4 The expectation for the development of commercial health insurance / 177
- 7.5 Suggestions on quickening development of commercial health insurance / 181

Chapter 8 Perspectives on international medical insurance system reform

Zheng Bingwen, Fang Lianquan and Huang Nian / 185

- 8.1 Major models and same issues of international medical insurance system / 185

- 8. 2 Reform of the medical insurance system in Europe and United states / 190
- 8. 3 Reform of the medical insurance system in Latin American countries / 197
- 8. 4 Comparison of some Asian countries and areas in medical insurance system / 206
- 8. 5 Discussion on China's individual medical-care accounts in the international view / 212

Chapter 9 Consequences of reform and government role

in China's health care system Gu Xin / 218

- 9. 1 Independent; reform in medical-care organizations / 220
- 9. 2 Reform of being independent caused fast increase in medical-care costs / 223
- 9. 3 Leadership of public hospitals and social public welfare of medical-care system / 227
- 9. 4 Loss of third-party buyer / 232
- 9. 5 Short of government investment / 233
- 9. 6 Market failure and government distortion in health care resource configuration / 237
- 9. 7 Government's role in reform of medical-care system / 241

Chapter 10 Reform and development of urban community health

services system Li Shixue / 246

- 10. 1 What is community health services system? / 246
- 10. 2 Development of urban community health services system / 254
- 10. 3 Major progress of urban community health services system recent years / 257

10.4	Main problems of urban community health services system	/ 264
10.5	Policies and measures in accelerating development of urban community health service	/ 266
Chapter 11	Construction of rural health service system	Yang Tuan / 269
11.1	A brief history of rural health service system	/ 269
11.2	Actualities of rural health service system	/ 273
11.3	Main problems of rural health service system	/ 277
11.4	Experimental reform in some provinces	/ 282
11.5	Analysis on some policy issues for rural health service system development	/ 287
11.6	Suggestions on the Construction of rural health service system	/ 297
Chapter 12	Issues in AIDS and public health system in China	Hou Hongrui / 304
12.1	The emergence of AIDS in recent China	/ 305
12.2	The distribution and the prevalent characteristics of AIDS	/ 306
12.3	The impact of the AIDS epidemic on social development	/ 318
12.4	The breakthrough China achieves on the prevention and cure of AIDS in the traditional public sanitation work	/ 321
12.5	Prevention and the challenges of AIDS to public health system	/ 329
12.6	Risky factors of AIDS prevalence and the proposal of prevention	/ 333
Chapter 13	Trend and revelation of international health system reform	Gu Xin / 340
13.1	Diversity of delivery system of medical-care	/ 341