

2005 年度

山东省政府系统 优秀调研成果选编

山东省人民政府调查研究室 编

齊魯書社

2005 年度山东省政府系统 优秀调研成果选编

山东省人民政府调查研究室 编

齊魯書社

图书在版编目(CIP)数据

2005 年度山东省政府系统优秀调研成果选编 / 山东省人民政府调查研究室编. — 济南: 齐鲁书社, 2006.10

ISBN 7-5333-1722-X

I .2... II .山... III .①社会调查—调查报告—山东省—2005②地区经济—经济发展—调查报告—山东省—2005 IV .①D668②F127.52

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 110387 号

2005 年度山东省政府系统优秀调研成果选编

山东省人民政府调查研究室 编

出版发行 齐鲁书社

社 址 济南经九路胜利大街 39 号

邮 编 250001

网 址 www.qlss.com.cn

电子邮箱 qlss@sdpress.com.cn

印 刷 山东新华印刷厂

开 本 880 × 1230 1/32

印 张 11.625

插 页 2

字 数 230 千

版 次 2006 年 10 月第 1 版

印 次 2006 年 10 月第 1 次印刷

标准书号 ISBN 7-5333-1722-X/D·35

定 价: 30.00 元

目 录

新农村建设

- 关于宁阳县新型农村合作医疗运行特点分析与思考
 张东润 马腾 崔树民(1)
- 关于临沂市金融机构支持三农的调研报告
 纪常胜 吴平 王朝阳(12)
- 山东省农村食品安全状况调查 李民 陈绍民 刘玉东等(22)
- 山东省农村供水工作调研报告 宋继峰 马承新 唐传义等(33)

区域经济

- 关于缓解县乡财政困难 促进县域经济社会协调
 发展的调研报告..... 尹慧敏 张玉成 陈祥志等(44)
- 培植特色产业集群 提升区域竞争优势 孙永春(58)
- 大力发展品牌高效生态渔业 建设山东半岛现代
 渔业经济区 侯英民(69)
- 关于加快我省沿海港口发展的调研报告
 迟焕然 路来松 马德亮等(76)

加快青岛空港区规划改造 大力发展临空经济	王达 陶瑞平 张道相等(87)
关于连云港开展“学山东、赶日照”活动的跟踪调研	安伯平 崔旺盛 王继国等(97)
淄博市“十五”县(区)域工业发展基本经验及 “十一五”发展政策建议	张玉武 白元廷 邢涛等(108)
用区域经济一体化思路 指导和推进胶东半岛 制造业基地建设战略研究	许吉庆 迟玉国 姜洋(118)
战略机遇期山东经济强省之路	谭杰 张成杰 董晓青(129)

行政管理

关于我省商品房销售管理情况的调研报告	杨焕彩 吴英 金正军等(142)
关于加强和改进城市规划工作的调研报告	李建勤 孟祥伟 马先举(154)
山东省生态环境安全战略研究	张凯(165)
关于全省社会救助体系建设情况的调研报告 ...	张孟强 王伟(176)
关于加快构建东营市城乡社会保障救助体系的调研报告	王延亮 张月锐 李宗森(188)
关于山东省生产安全应急救援基本情况的调查报告	刘金鸿 赵卫东 王宪国等(200)

繁荣服务业

关于加快聊城市第三产业发展的调查报告	林峰海(210)
--------------------------	----------

山东省职业教育发展研究报告	杨文法 姜玉亭 孙永海等(224)
关于做强做大山东省银行产业问题的调研报告	王进诚(237)
关于山东省金融生态环境状况的调查报告	杨子强(249)
关于大力发展工业旅游的建议	梁文生(260)
修志立法 势在必行	刘秋增 薛允锋(271)
发挥独特历史文化资源优势 加快建设文化名市	马树华(281)

改革开放

我国农产品贸易规模不断扩大 新时期机遇和挑战并存	郝福春 张启厚 马永胜等(289)
关于积极促进我省开展境外投资的调研报告	闫作溪 孙世勤 李永红等(300)
关于赴广东、浙江两省调研外经贸有关情况的报告	周嘉宾 刘晓江 孙建波等(318)
关于济南市政府资产管理体制改革的研究报告	陈福竹 高岐 刘大永等(329)

附 录

优秀调研成果获奖名单	(341)
------------------	-------

新农村建设

关于宁阳县新型农村合作医疗 运行特点分析与思考

宁阳县政府调研室 张东润 马 腾 崔树民

宁阳县位于山东省中西部，总人口 80.6 万人，其中农业人口 60.8 万人。2004 年 3 月份，宁阳县被确定为泰安市首批和山东省第二批新型农村合作医疗（以下简称：新农合）试点县。2005 年，全县新农合行政村参合率、农民参合率分别达到 100%、92.5%。为全面摸清一年来新农合试点工作情况，进一步促进新农合制度健康运行，我们对全县新农合试点情况进行了专题调研，对其运行特点进行了分析，并对推行过程中的关键问题进行了深入思考。

一、全县新型农村合作医疗运行的基本特点

合作医疗是我国农民自己创造的互助共济的医疗保障制度，在保障农民获得基本卫生服务、缓解农民因病致贫和因病返贫方面发挥了重要的作用。一年多来，宁

阳县在推行新农合制度的过程中，始终坚持“政府组织、引导、支持，农民自愿参加，个人、集体和政府多方筹资，以大病统筹为主，农民医疗互助共济”这一基本原则不动摇，积极探索，稳妥推进，取得明显成效。主要特点是：

（一）打消疑虑、取信于民，宣传发动扎实有效

把宣传教育贯穿于新农合实施的全过程，坚持经常性宣传与突击宣传、全面宣传与重点宣传、理论宣传与现场宣传相结合的方式，贴近农民利益，激发了群众参合热情。

1. 党委政府公开承诺。以县乡党政主要领导的名义向全县和乡镇的农民发出署名公开信，就参合好处、制度落实、资金使用等作出公开保证，增强农民参合的信心。层层召开动员大会，对运行办法进行详尽的安排和部署，正确处理政府组织引导与农民自愿参加的关系，严肃纪律，高标准启动、高效率运行。

2. 借助载体长期宣传。利用广播电视、宣传车、明白纸、宣传标语等手段，通过领导讲话、新闻播报、实地采访等方式，多形式、全方位宣传新农合政策、目的和意义，并通过召开现场会、座谈会、形势分析会、专题调研等，及时掌握情况，不断完善新农合的筹资、管理和补偿机制。在每个乡村、街道进行贴近式、连续性宣传，张贴出“一天只交三分钱，吃药报销管一年，最多可报一万元”、“每人每天三分钱、生病就医不作难”、“每年节约10元钱，大病可报1万元”等为农民津津乐

道的宣传口号。

3. 医疗服务随时宣传。注重在医疗卫生服务中，面对面向群众宣传。临床医生在诊疗时不失时机地讲解新农合的好处，对患病群众讲身边人身边事，宣传新农合的优越性；防保人员利用农民健康教育宣传阵地，教育群众培养健康储蓄新理念，增强群众健康投资的信心；县乡新农合管理办公室和卫生院、村卫生所定期编写新农合板报和简报，广泛宣传新农合筹资标准、服务范围、补偿项目、报销比例等，让群众明明白白，主动参与。

4. 报销兑现集中宣传。以召开会议等形式，兑现外转病人合作医疗资金。每次兑现会议，集中听取群众对卫生服务的意见，向群众承诺医疗卫生服务内容，以提高医疗卫生服务质量，并请受益群众代表现身说法，谈体会、说感想，言传身教，带动他人。

(二) 加强领导、落实责任，政府主导作用充分发挥

在实施新农合的过程中，切实发挥了政府的组织、引导、支持作用，做到了“四个到位”。一是机构建设到位。县政府成立了新农合管理委员会，设立县新农合管理办公室，为副科级全额事业单位，办公经费由县财政全额拨付。各乡镇也成立了相应的组织领导机构和办事机构。同时，县、乡两级还成立了新农合监督管理委员会，对新农合运行进行全方位监管督查。二是政策保障到位。县政府制定出台了《关于进一步加强农村卫生工作的决定》、《关于在全县建立新型农村合作医疗制度的

实施意见》、《宁阳县新型农村合作医疗实施细则》等8个政策性文件，制定了资金筹集、基金使用与管理、费用报销、农民就诊等20项规章制度，为新农合工作的健康发展提供了政策依据。三是财政支持到位。县财政每年拨出150万元专项资金扶持新农合发展。同时，专门设立了大病医疗救助专项资金，对特困户花费在5000元以上的，视情况从专项资金中给予一定数额的救助。2005年县财政拿出10万元专款为1万名农村优扶对象、五保人群、低保人群投保参合。此外，还设立了50万元的风险基金和健康查体基金，对当年没病没享受报销及50岁以上的参合农民，实行23项免费体检，并全部建立健康档案，跟踪服务。四是责任落实到位。突出了“四个明确”、“三个带头”。“四个明确”即：明确主要领导负总责、亲自抓不动摇；明确县办县管的管理体制不动摇，资金由县财政统一专户管理，封闭运行；明确扩大受益面不动摇；明确政府支持资金到位不动摇。“三个带头”即：乡镇党政领导班子及全体机关干部带头落实驻点村的新农合资金；村两委成员、党员、乡村医生带头交纳新农合资金；乡镇机关干部职工家在农村的带头交纳新农合资金。

（三）收支并重、强化监督，合作医疗基金安全平稳运行

1. 建立科学合理的补偿机制。在报销补偿方面，分为门诊和住院两部分。在乡镇卫生院和定点村卫生所、社区卫生服务站就诊符合要求的，门诊医疗费用报销

20%；在乡镇、县级及其以上定点医疗单位住院，实行先交费后分段累计报销的办法。符合要求的住院费用报销比例为：1000 元以内（含 1000 元），报销 23%；1001—3000 元部分，报销 25%；3001—5000 元部分，报销 30%；5001—7000 元部分，报销 45%；7001—9000 元部分，报销 50%；9001—10000 元部分，报销 55%；10001 元以上，报销 65%，报销封顶线为个人缴纳的 1000 倍，即 1 万元。

2. 建立资金统管机制。新农合资金由县财政专户储存、专账管理、专款专用、封闭运行，按照“以收定支、收支平衡”和“公开、公平、公正”的原则审批支配，月初按一定比例由县新农合办公室向乡镇新农合办公室划拨一定数额的垫底资金，用于农民门诊、住院医药费的报销，不足部分在每月一次的报账结算时补齐，资金运行和报销情况一月一公布。

3. 建立信息化管理机制。与省鸿雁科技有限公司联合开发了加强医药费审核管理的计算机管理系统，将文件规定的项目全部输入计算机自动审核，并出具报销结果，对范围外不能报销的费用，计算机剔除后还可进行专题分析。目前，县新农合管理办公室已与各乡镇新农合管理办公室和各定点医疗机构全部实现计算机联网。

4. 建立信息回访反馈机制。制作了《新型农村合作医疗回访征求意见表》和《回访联系卡》，由县新农合管理办公室牵头，每月对全县住院报销的病人进村入户回访，主要对患者康复情况进行检查，提出进一步治疗

意见，同时征求农民对新农合的意见和建议，听取农民的看法，及时发现问题。

5. 建立监管审计机制。县新农合管理办公室每季度向县新农合管理委员会报告一次资金使用情况，并张榜公布，自觉接受群众监督。县新农合监督委员会充分行使监督权，县审计部门提前介入，定期审计资金的使用情况，县监察部门事前、事中全程监管，确保了新农合基金健康安全运行。

（四）三级联网、一体运作，服务载体明显优化

1. 县乡村卫生管理一体化服务体系健全完善。以县级医疗机构为龙头、乡镇卫生院为枢纽、村卫生所为网底组建县医疗合作集团，每个县级医院分别与3—4个乡镇卫生院就近联合，乡镇卫生院对所属村卫生所实行政、业务、财务、药品管理一体化，开展技术指导、双向转诊、急诊抢救等业务，实行“患者通治、专家通享、设备通用、技术通行、药品通购”的“五通”模式和通院、通科、通诊制度，形成了县乡村卫生管理一体化、服务一条龙的格局。新建和调整规范村卫生所109个，对个别距离较远的重新布点，个别管理不规范、标准较低的重新改建，先后装修改造乡镇卫生院5处，新购大中型先进诊疗设备112台（件），公开选聘42名各学科专家轮流到乡镇卫生院坐诊，下派158名乡镇卫生院技术人员到村卫生所工作，为群众方便、及时、安全就医与报销提供了保障。

2. 定点医疗机构运作规范。制定了定点医疗单位服

务责任书、就医管理规定、基本用药目录和处方管理、门诊、公示、转诊、住院费用一日清单等项制度，确定了4个县级医院，11个乡镇卫生院，440个村卫生所为定点医疗机构。各定点医疗单位全部设置医疗服务公开栏，对收费标准、药品价格和就诊管理等内容进行公布，全部达到了统一处方、统一诊疗标准和各项操作规程、统一进药渠道、统一药品价格。

3. 降低医药费用让利于患者。按照《新型农村合作医疗基本药物目录》的要求，各医疗单位将诊疗收费标准和药品价格公布上墙，杜绝乱收费和随意提高药品价格的现象，药品在原基础上一律降价5%以上，各类检查费用降低10%，农民按要求就诊全部免挂号费。实行首诊医生连带责任制度，由县新农合管理办公室定期抽查医生为患者开出的药方，对不符合规定的用药，一经查实，严厉惩处。严格执行物价政策，对100余种常用药品参照全市药品招标采购零售价格实行最高限价，保证报销后低于药店价格。从2005年1月份开始，又增加128种药品，纳入报销范围，对孕产妇给予定额补助等，切实减轻患者负担，让利患者。

4. 推广普及中医药适宜技术。把中医药特别是50项中医药适宜技术纳入新农合报销支付项目，每个村卫生所配备1名以上的中医或能“中”会“西”的乡医，运用中医药和中医适宜技术治疗常见病和多发病。乡镇卫生院和村卫生所充分发挥中医简、便、廉、验的优势，用针灸、推拿、拔火罐等适宜技术上门为群众治疗疾病，

不仅简便易行，而且疗效显著。

5. 实行大病网上转诊。依托县新农合信息管理系统，在全县5处县直定点医疗机构、11处乡镇卫生院之间全部实行“网上转诊”，病人需要转上一级医院就诊时，只需在就诊医院的合作医疗信息管理系统上填写《转诊转院审批表》，通过网络传输到县新农合管理办公室，由计算机自动审核后给予回复转诊序列号，病人凭带转诊序列号的《转诊转院审批表》，即可转院，免除了许多中间环节，大大方便了农民就医，提高了工作效率和服务质量。

二、取得主要成效和存在主要问题

通过推行新农合制度，促进了全县城乡卫生基础设施的改善，提升了整体医疗服务水平，更重要的是方便了群众就医，人民群众得到了实实在在的实惠。

一是缓解了农民看病难、看病贵的问题。

通过优化资源配置，提高综合服务能力，实行双向转诊制度，开通互联网远程会诊系统，送技术下乡等措施，群众“小病不出村、常见病不离乡、大病不出县”的多年愿望基本得到实现，真正尝到了花钱少、病看好的实惠。实行新农合制度以来，全县村级卫生所门诊人次上升23%，乡镇卫生院门诊、住院人次分别上升18%、15%，县级医院门诊人次虽略有下降，但危重病人和手术病人增加了22%。

二是解决了农民报销不方便的问题。

把县乡村三级卫生机构都纳入合作医疗定点单位管

理，对到村卫生所就诊发生的费用，随发生随报；各定点医疗单位在门诊收款处均开设2个窗口，患者在一个窗口交钱后，马上在另一个窗口报销，随诊随报；对住院患者和外出打工患者，实行先交款出院时报销的办法，手续同样简捷；对转诊病人实行“网上转诊”，解决了手续繁琐的问题。

三是解决了合作医疗管理难的问题。

运用服务管理一体化模式，借助计算机等现代科技手段，对县、乡、村卫生网络动态跟踪工作质量和服务行为，使定点医院切实做到因病施治、合理检查、合理用药和规范收费，做到各种记录齐全，看病有登记，取药有处方，交钱有收据，报销有凭证，确保了新农合制度的健康发展。

四是解决了预防保健难落实的问题。

依托乡镇卫生院建立防保站12处，把防保职能延伸到村，乡村医生能在基层及时筛查和发现传染病患者，并及时转诊到上级医疗卫生机构治疗，达到了传染病患者早发现、早控制的目的，特别是有效控制了艾滋病、霍乱等重大传染病的发生。目前，全县传染病总发病率低于全省和全国平均水平，孕产妇、儿童系统化管理率均达到98%以上。

我县在推行新农合的过程中，尽管积累了一定的经验，取得了一定的成效，但也面临着不少困难和问题。（1）筹资数额低，农民期望值高，报销比例偏低，保障能力还比较薄弱；（2）乡村医疗机构基础设施还不能满

足农民医疗保健需求，新农合的运行、监管、服务等还需要逐步规范；（3）乡村医生的业务水平还有待提高，诊疗行为还不够规范，不能完全满足农民的多层次医疗保健需求；（4）宁阳是劳务输出大县，人口流动性增大，人在户不在、户在人不在的现象较普遍，动员外出人员参合较为困难等。

三、对实行新型农村合作医疗制度的几点思考

第一，立足实际、开拓创新是推行新农合的关键。

新农合制度作为一项制度创新，没有成功的经验和模式，在推行过程中，要充分考虑合作医疗的自主性与互助性，始终坚持农民自愿参加的原则，赋予农民知情权和监管权，不要搞强迫摊派，要提高制度的公开、公平和公正性；要充分考虑农村经济基础和农民承受能力，加大发挥政府的资金扶持和引导作用，要建立起政府资助为主，个人缴费、集体扶持和社会资助相结合的筹资机制；要充分考虑统筹资金的有限性和农民因病致贫、因病返贫的情况，扭转以往农村合作医疗，“保小不保大”或者“保医不保药”的不合理局面，妥善处理主要“保大”与适当“保小”的关系，把重点放在对农民的大额医药费用或住院医药费用的补助上；要充分考虑统筹资金抗风险和监管的需要，改变过去以乡、村为单位开展合作医疗的做法，始终坚持以县为统筹单位，提高互助共济能力；要充分考虑合作医疗工作的复杂性和艰巨性，加大起步阶段政府的组织、引导和监管作用；要

充分考虑贫困农民的特殊情况，积极采取医疗救助和扶贫开发相结合的做法，确实解决贫困农民看不起病、吃不起药的问题。

第二，完善政策、配套联动是推行新农合的基础。

新农合工作涉及农村每个家庭和个人健康，是构建和谐社会的重要组成部分，工作中没有多少经验可以借鉴，必须运用政策杠杆，来约束、规范、调节各方面的利益关系，逐步把新农合工作纳入了规范化、制度化、科学化管理轨道。

第三，健全网络、搭建载体是推行新农合的保障。

应改变过去政府单一主体的投资功能，坚持政府、企业、个人、社会多层次、多元化、市场化的投入机制，不断健全完善县乡村三级医疗卫生服务网络，推行服务管理一体化模式。同时，认真履行政府公共卫生投入职能，不断加强农村公共卫生体系建设，为每个乡镇建设好一处卫生院，在乡镇卫生院内建好防保站，为每个村建设好一处卫生所，尽快地改善农村的就医环境，使农民就诊方便，为促进新农合健康发展提供重要保障。

第四，便民利民、群众受益是推行新农合的出发点和落脚点。

要从试点中找缺点，从群众的意见和建议中找提高工作的突破口，不断完善新农合的管理体制和运行机制，重点要在扩大参保范围、规范资金管理、加强医疗救助上狠下功夫，确保群众真正看明白病、吃明白药、花明白钱，从而赢得群众的信任和拥护。