

河南省农村卫生管理系列丛书

# 新型农村合作医疗 基金财会工作手册

刘学周 刘 荃 主编



河南人民出版社

新型农村合作医疗基金财会工作手册

# 新型农村合作医疗 基金财会工作手册

卫生部 财政部 人力资源和社会保障部 编



中国财政经济出版社

河南省农村卫生管理系列丛书

# 新型农村合作医疗 基金财会工作手册

刘学周 刘 荃 主编

河南人民出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

新型农村合作医疗基金财会工作手册/刘学周、刘荃主编.  
郑州:河南人民出版社,2009.7  
ISBN 978-7-215-06541-3

I. 新… II. 刘… III. 农村—合作医疗—财务会计—工  
作—手册 IV. R197.322-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 101132 号

---

河南人民出版社出版发行

(地址:郑州市经五路 66 号 邮政编码:450002 电话:65788036)

新华书店经销 河南省诚和印制有限公司印刷

开本 890 毫米×1240 毫米 1/16 印张 11.25

字数 280 千字

2009 年 7 月第 1 版 2009 年 7 月第 1 次印刷

---

定价:68.00 元

## 前 言

随着我国新型农村合作医疗(以下简称新农合)制度的实施与普及,如何加强和完善新农合基金财务管理和会计核算工作成为各级新农合管理人员面临的主要问题。为适应新形势下做好新农合基金财会工作的需要,不断提高各级新农合机构财会管理的能力和水平,进一步发挥新农合在改善农民健康、构建和谐社会和促进经济社会协调发展中的地位 and 作用,我们积极组织具有较高理论水平和实践经验的专家、学者、财会人员及相关管理人员,以国家新农合政策法规为指导,以《新型农村合作医疗基金财务制度》和《新型农村合作医疗基金会计制度》为依据,结合新农合实践中积累的经验,认真总结、深入研究,整理编写了《新型农村合作医疗基金财会工作手册》一书。

本书共分十二章,分制度概述、预算管理、会计基础、资金核算、往来款项、收支控制、统筹结余、报表分析、电算操作、内部控制、会计档案、工作交接等,比较全面、系统地介绍了新农合基金会计核算的理论基础、常规做法、难点解析、电算操作、建档规制等,深入浅出,理清例明,具有较强的针对性、实用性和可操作性,对各级新农合经办机构学习国家两个制度,规范基金财会管理,提高财会操作水平和基金运行效率,规避风险有不可替代的作用。本书是卫生人员、财会人员、管理人员、新农合研究人员学习、培训和研究的工具书和参考书。

本书在编写过程中,受到有关专家、学者,卫生部、省厅及相关市地、县财政及卫生行政部门领导的大力支持和帮助,在此向所有关心、支持本书编写和出版单位的同志们表示诚挚的谢意。因水平有限,书中难免有不妥和疏漏之处,敬请读者不吝施教,批评指正。

编 者

2008 年 5 月

## 河南省“农村卫生管理系列丛书”编审委员会

主 任:刘学周

副主任:夏祖昌 秦 省 周学山 黄 玮 侯太杰 黄红霞  
王春俭 李 玲

委 员:安保新 张智民 王仲阳 单新国 田常俊 赵连洲  
周 勇 郝宝林 刘 品 赵素琴 李克勤 王宇明  
李红星 谢双保 张健锋 王耀平 孙 韬 郭茂华

## 系列丛书之四《新型农村合作医疗基金财会工作手册》 编委会成员

主 编:刘学周 刘 荃

副主编:杨文林 安保新 王仲阳 李红星 谢双保 蒋日平

编 委:(以姓氏笔划为序):

|     |     |     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 王仲阳 | 王耀平 | 王家屯 | 王治中 | 王增甲 | 刘学周 |
| 刘 荃 | 安保新 | 宋 东 | 李红星 | 吴 建 | 陈 瑛 |
| 欧阳雅 | 杨文林 | 杨承君 | 张智民 | 秦 虹 | 梁 超 |
| 谢双保 | 谢社林 | 蒋日平 | 蒋颜玲 | 霍振昂 |     |

## 序

为有效解决农民群众基本医疗保障问题,2003 年国家在新型农村合作医疗(以下简称“新农合”)试点基础上,全面启动并实施了新型农村合作医疗制度。随着新农合覆盖人数的逐年增加和筹资水平的不断提高,新农合基金管理使用和监管难度日益凸显。如何有效加强新农合基金筹措、流转、使用和监管,提高基金使用效益,规避财务风险,建立长效机制,已成为摆在各级政府和有关部门面前的一项紧迫而重要的任务。2008 年初,财政部、卫生部联合下发了《新型农村合作医疗基金财务制度》和《新型农村合作医疗基金会计制度》,为规范全国各级各部门做好新农合财会工作提供了制度保障。

河南省为提高全省新农合基金财会工作管理水平,有效推动两个制度的贯彻落实,未雨绸缪,创新工作,以极大的热情和科学的态度,率先组织一些具有较高理论水平和实践经验的财政财会专家、学者以及新农合管理人员,深入研究、归纳总结,以国家新农合政策制度为指导,以国家两个制度为依据,结合实际,及时编写了《新型农村合作医疗基金财会工作手册》一书。

该书全面、系统地介绍了新农合基金财会管理的基本理论、基本原理、预算控制、会计核算以及内控制度建设等,内容充实,条理清晰,概念明确,政策性、实用性、操作性强。为各级新农合管理人员和财会人员提供了一个可靠、方便、快捷的业务操作指导工具。也为广大卫生财政系统、财会管理人员、相关研究人员和高校师生研究新农合制度,学习新农合基金财会知识提供了很好的参考资料和培训教材。

很高兴看到河南省在加强新农合基金财会管理方面所做的不懈努力和积极成果,希望能以该书的编写出版为契机,有效推动河南乃至全国各级新农合经办机构财会工作再上一个新台阶!

赵自林

二〇〇九年五月十五日

# 目 录

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| <b>第一章 新农合基金财会制度概述</b> .....  | 1  |
| 第一节 新农合基金财会制度产生的背景.....       | 1  |
| 第二节 新农合基金财会制度概述.....          | 4  |
| <b>第二章 新农合基金预算管理</b> .....    | 7  |
| 第一节 新农合基金预算概述.....            | 7  |
| 第二节 新农合基金预算的编制.....           | 8  |
| 第三节 新农合基金预算管理 .....           | 11 |
| <b>第三章 新农合基金会计核算基础</b> .....  | 14 |
| 第一节 会计核算概述 .....              | 14 |
| 第二节 会计核算的原则 .....             | 18 |
| 第三节 会计核算方法 .....              | 19 |
| <b>第四章 新农合基金货币资金的核算</b> ..... | 30 |
| 第一节 现金的核算 .....               | 30 |
| 第二节 财政专户存款的核算 .....           | 32 |
| 第三节 收入户存款的核算 .....            | 34 |
| 第四节 支出户存款的核算 .....            | 36 |
| <b>第五章 新农合基金往来款项的核算</b> ..... | 38 |
| 第一节 暂付款的核算 .....              | 38 |
| 第二节 暂收款的核算 .....              | 40 |
| 第三节 缴存省级风险基金的核算 .....         | 42 |
| <b>第六章 新农合基金收入的核算</b> .....   | 44 |
| 第一节 农民个人缴费收入的核算 .....         | 44 |
| 第二节 农村医疗救助资助收入的核算 .....       | 46 |
| 第三节 集体扶持收入的核算 .....           | 47 |
| 第四节 政府资助收入的核算 .....           | 48 |
| 第五节 利息收入的核算 .....             | 49 |
| 第六节 其他收入的核算 .....             | 51 |
| <b>第七章 新农合基金支出的核算</b> .....   | 52 |
| 第一节 统筹基金支出的核算 .....           | 52 |
| 第二节 家庭账户基金支出的核算 .....         | 54 |



|                              |     |
|------------------------------|-----|
| <b>第八章 新农合基金净资产的核算</b>       | 56  |
| 第一节 统筹基金的核算                  | 56  |
| 第二节 家庭账户基金的核算                | 58  |
| <b>第九章 新农合基金会计报表与分析</b>      | 60  |
| 第一节 会计报表概述                   | 60  |
| 第二节 会计报表的编制                  | 62  |
| 第三节 会计报表分析                   | 69  |
| <b>第十章 新农合基金会计核算的电算化操作</b>   | 73  |
| 第一节 账务初始化操作                  | 75  |
| 第二节 报表期初设置                   | 82  |
| 第三节 填制凭证                     | 92  |
| 第四节 凭证审核                     | 95  |
| 第五节 登账与结账                    | 96  |
| 第六节 浏览账簿                     | 97  |
| 第七节 报表处理                     | 100 |
| 第八节 凭证、账簿、报表的打印              | 106 |
| 第九节 日记账处理                    | 108 |
| <b>第十一章 新农合基金内部会计控制制度</b>    | 112 |
| 第一节 内部会计控制的目标和原则             | 112 |
| 第二节 内部会计控制的内容                | 114 |
| 第三节 内部会计控制的方法                | 115 |
| 第四节 内部会计控制的检查                | 118 |
| 第五节 货币资金的内部会计控制规范            | 119 |
| 第六节 财务电子化内部控制                | 122 |
| <b>第十二章 新农合基金会计档案与会计工作交接</b> | 128 |
| 第一节 会计档案                     | 128 |
| 第二节 会计工作交接                   | 132 |
| <b>附录</b>                    | 135 |
| 中华人民共和国会计法                   | 135 |
| 会计基础工作规范                     | 141 |
| 新型农村合作医疗基金财务制度               | 153 |
| 新型农村合作医疗基金会计制度               | 159 |

# 第一章 新农合基金财会制度概述

## 第一节 新农合基金财会制度产生的背景

### 一、新农合制度的建立与发展

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,其覆盖率在全国农村曾一度达 90%。80 年代以后,随着经济体制改革的不断发展和变化,传统的农村合作医疗制度也随之发生了深刻的变化。90 年代,政府虽然采取措施,要求恢复和重建农村合作医疗制度,但是,到 1996 年底,全国开展合作医疗的行政村覆盖率仍然只回升到 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),明确提出在我国农村“建立和完善农村合作医疗制度和医疗救助制度,到 2010 年,新型农村合作医疗(以下简称“新农合”)要基本覆盖农村居民”。从此,我国农村开始试行新农合制度,并先后经历了试点阶段、扩大试点阶段和全面实施阶段。

#### (一) 启动试点阶段(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)中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;各地按照中央的统一部署和要求,从 2003 年下半年开始启动新农合试点工作;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)中对进一步做好新农合试点工作提出了指导意见。截至 2004 年年底,全国共有 333 个县开展新农合试点工作,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,各试点地区成立了经办机构,对筹资的方式和范围做出了规定,制定了相应的补偿方案、基金财务管理和会计核算办法等,一般以县为单位进行统筹,农民个人缴费标准每年不低于 10 元,政府资助不低于 20 元,其中中央财政对中西部地区市辖区之外的县补助 10 元。各地在试行过程中积极探索,规范模式,积累经验,为扩大新农合试点创造了条件。

#### (二) 扩大试点阶段(2005 ~ 2007 年)

2005 年 8 月,国家卫生部、财政部联合下发《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),对新农合试点工作提出了具体要求。截至 2005 年年底,全国共有 678 个县(市、区)开展新农合试点工作,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,国家卫生部等七部门下发《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(市、区)数量达到全国县(市、区)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均翻了一番,农民个人缴费标准保持不变。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,国家卫生部、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,占全国农业人口的 83.54%,参合率为 86.20%。这一阶段,在试点的基础上,各地制定的补偿方案逐步成熟,基金财务管理和会计核算办法逐步规范,参合农民的积极性进一步提高,广大农民群众对新农合政策已经接受,新农合制度的运行走向成熟和稳健。

### (三)全面实施阶段(从 2008 年开始)

2008 年 2 月,国务院在北京召开全国新农合工作会议,对 2008 年新农合工作进行了全面部署。会后,国家卫生部、财政部下发《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 年开始利用两年时间,将新农合筹资标准由年人均 50 元提高到 100 元。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,确有困难的地区可分两年调整到位。

## 二、新农合制度与传统合作医疗制度的差异

### (一)新农合的概念

新农合制度是由政府组织、引导、支持,农民自愿参加,个人、集体和政府多方筹资,以大病统筹为主的农民医疗互助共济制度。

### (二)新农合概念的含义

1. 新农合是由政府组织和引导的农民医疗互助共济制度。政府承担新农合的政策制定、宣传发动、基金筹集和监督管理等工作。
2. 新农合是以大病统筹为主的医疗保障制度。重点解决农民患大病而出现的经济上难以承受的问题,小额门诊不在统筹之列,但是,在强调大病统筹的同时,也适当兼顾大额门诊。
3. 新农合的基金是民办公助。农民以家庭为单位参加新农合,按照规定的标准缴纳费用,政府根据参合农民数量,给予资助。
4. 新农合是一种互助共济制度。参加新农合的农民,只有患大病住院或者发生规定的大额医疗费用的时候才能申请报销。在一个年度内没有发生大病,不退还已经缴纳的资金,也不

能以此为由,降低次年缴费标准。

5. 新农合突出一个“新”字。20 世纪五六十年代,中国政府曾经把合作医疗作为解决农民健康保障问题的一项重要措施在全国推广,当时的农村合作医疗采取农民与乡村集体共同出资,通过互助共济来解决农民“小伤小病”等门诊医疗费用,在当时广大农村“缺医少药”的情况下,这一办法在很大程度上解决了农民的基本医疗保障问题,受到世界卫生组织和很多发展中国家的推崇。进入 80 年代后,经济体制改革在中国农村全面推行,合作医疗赖以生存的集体经济发生了极大的变化,加上筹资水平低和制度本身存在的缺陷,对农民的健康保障作用极其有限,传统的合作医疗开始出现大面积滑坡。这些主要靠自费医疗的农民,随着社会的发展,经济体制的变化,物价的上涨,科技的进步等等,因疾病导致的经济负担越来越沉重,小病无钱就医,大病中断治疗,农民的健康保障变得非常突出。为解决这个问题,国家在认真总结过去合作医疗经验教训的基础上,于 2002 年明确提出在全国逐步建立适合中国国情和农村经济社会发展需要的新农合制度。

### (三)新老农村合作医疗的异同点

新农合与传统的合作医疗相比,既有过去农村合作医疗的共性,又有其特性。从共性看:两者都是一种互助共济制度。从特殊性看:两者有较大差别。

1. 筹资方式不同。传统的农村合作医疗是采取农民与乡村集体经济组织共同出资的方式,而新农合则是采取个人缴费、集体扶持、政府资助的筹资机制,其中政府资助占据重要地位。

2. 统筹单位不同。传统的农村合作医疗是以村为统筹单位,统筹区域小,筹资水平低,抵抗风险的能力很低。而新农合则是以县为统筹单位,统筹范围大,抗风险能力较强。

3. 解决问题的重点不同。传统的农村合作医疗是通过互助共济来解决农民的“小伤小病”等门诊医疗费用。而新农合的重点是解决农民因患大病而出现的较大经济负担问题,突出了以大病统筹为主,在保“大”病的同时,也适当保“小”病。既考虑到解决农民大病对健康和家庭生活影响较大等突出问题,又考虑到农民的受益程度和受益面,提高了农民的参合积极性,促进了合作医疗的稳步发展。

## 三、实施新农合制度需要遵循的原则

(一)自愿参加,多方筹资。农民以家庭为单位自愿参加新农合,遵守有关规章制度,按时足额缴纳合作医疗经费;乡(镇)、村集体要给予资金扶持;中央和地方各级财政每年要安排一定专项资金予以支持。

(二)以收定支,保障适度。新农合制度坚持以收定支,收支平衡的原则,既保证这项制度持续有效运行,又使农民能够享有最基本的医疗服务。

(三)先行试点,逐步推广。新农合制度的建立与实施必须从实际出发,先行试点,通过试点总结经验,不断完善,稳步发展。

新农合制度的建立与发展,要求出台与之相适应的新农合基金财务和会计制度,加强和规范新农合基金财务管理和会计核算工作,保证新农合基金的安全,推动和促进新农合工作健康稳步开展。

## 第二节 新农合基金财会制度概述

### 一、制定新农合基金财会制度的必要性

(一) 新农合制度覆盖范围越来越大, 参合农民越来越多, 基金规模越来越大, 需要制定统一的新农合基金财会制度

截至 2007 年年底, 全国有 2 451 个县(市、区)开展新农合, 占全国总县(市、区)数的 85.64%, 参合人口 7.26 亿, 占全国农业人口的 83.54%。新农合制度已经成为我国覆盖面最大、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, 新农合基金规模越来越大。据统计, 2003 年到 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。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, 确保资金的合理使用、安全有效, 已成为新农合制度建设的重要内容, 因此, 制定统一的新农合基金财会制度显得日趋迫切和重要。

(二) 各地自行制定的基金财会制度不统一, 财务管理和会计核算办法不规范, 需要制定统一的新农合基金财会制度

经过几年的试点实践证明, 新农合制度符合我国现阶段国情, 取得了农民得实惠, 医疗机构得发展, 政府得民心的良好效果。但是, 在试点阶段, 由于让各地自行制定试行方案、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, 基金财务管理和会计核算不规范等问题。从对新农合运行情况检查的结果来看, 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, 新农合基金尚未实行封闭运行; 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, 甚至出现公款私存; 有些地方挪用基金, 用于归还贷款或发放工资。这些问题的存在和发生在一定程度上损害了参合农民的利益, 影响了农民的参合积极性, 制定统一规范的财务管理和会计核算制度已显得十分突出。

(三) 新农合制度及相关政策的日趋完善和统一, 需要有统一的财务管理和会计核算制度做保证

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, 与此相适应, 在全国范围内制定统一的新农合基金财务管理和会计核算制度显得日趋迫切和重要。

基于上述原因, 2008 年 1 月, 国家财政部、卫生部经过认真研究, 在广泛征求有关方面意见的基础上, 联合制定印发《新型农村合作医疗基金财务制度》(财社[2008]8 号)。国家财政部根据《中华人民共和国会计法》、《新型农村合作医疗基金财务制度》以及相关法律、法规的

要求又制定印发《新型农村合作医疗基金会计制度》，自2008年1月1日起施行。新农合基金财务和会计制度的颁布实施，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作用。

## 二、制定新农合基金财会制度的目的与依据

### （一）制定新农合基金财会制度的目的

制定新农合基金财会制度的目的就是规范新农合基金财务管理和会计核算。在新农合试点阶段，虽然各地都先后制定了与当地情况相适应的基金财务管理和会计核算制度，但其内容差异较大，执行起来也五花八门，产生了许多不应发生的现象和问题，出现这些问题的根本原因是缺乏统一、规范的新农合基金财会制度，因此，为了规范新农合基金的收支行为，必须制定全国统一的、规范的财会制度，规范新农合基金财务管理和会计核算工作，确保新农合制度健康有序地运行。

### （二）制定新农合基金财会制度的依据

我国新农合制度自2003年开始试点以来，国务院及有关部门制定了一系列政策文件，这些文件政策为制定新农合基金财会制度提供了可靠的依据。

1. 《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）。该通知规定，新农合基金是由农民自愿缴纳、集体扶持、政府资助的民办公助社会性资金，必须专款专用，专户储存，不得挤占挪用。新农合制度遵循的原则：多方筹资，以收定支、先行试点、逐步推广。在管理体制上要求：新农合制度一般以县（市、区）为单位进行统筹；按照精简、高效的原则，建立新农合制度管理体制，各级卫生行政部门内部设立专门的新农合管理机构。在筹资标准上规定：参合农民每人每年不低于10元，经济条件好的地区可相应提高缴费标准；地方财政每年对参合农民资助人均不低于10元，经济条件好的地区可适当增加投入。在资金管理上明确规定：新农合基金在国有商业银行设立基金专用账户储存；参合农民个人缴费和财政资助资金及时划入基金专户；新农合基金主要补助参合农民的大额医药费用或住院医药费用；加强对新农合基金的监管等。

2. 《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的指导意见〉的通知》（国办发〔2004〕3号）。该通知规定，在坚持大病统筹为主的原则下，积极探索建立统筹基金和家庭账户基金等统筹补偿方式。各地要制定新农合基金管理办法和基金会计制度，按照公开、公平、公正的原则管好、用好基金，不得挤占挪用。省级新农合管理机构要选择国有商业银行作为试点县（市、区）基金代理银行。财政部门在代理银行设立基金专用账户。县（市、区）经办机构负责审核汇总支付费用，财政部门审核开具支付凭证。实现基金收支分离，管用分离，封闭运行。经办机构要定期向社会公布新农合基金的具体收支、使用情况。

3. 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）。该文件提出，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和大病统筹三种模式。实行大病统筹加门诊家庭账户的地区，新农合基金主要用于建立大病统筹、门诊家庭账户和风险基金；实行住院统筹加门诊统筹的地区，新农合基金主要用于建立住院统筹、门诊统筹和风险基金；实行大病统筹的地区，新农合基金主要用于建立大病统筹基金和风险基金。

4. 《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》（财社〔2004〕96号）。该

文件规定,风险基金每年从筹集的基金中提取,规模保持在当年统筹基金总额的10%,风险基金由省级新农合财政专户管理,主要用于弥补新农合基金非正常超支造成的基金临时周转困难等。

5.《民政部卫生部财政部关于实施农村医疗救助的意见》(民发[2003]158号)和《财政部民政部关于印发〈农村医疗救助基金管理试行办法〉的通知》(财社[2004]1号)。这两个文件规定,农村医疗救助基金主要用于资助救助对象参加新农合或补助救助对象的大病医疗费用。

6.《中华人民共和国会计法》、《会计基础工作规范》、《社会保险基金财务制度》、《社会保险基金会计制度》等法律法规和制度,为规范新农合基金收支行为,加强新农合基金财务管理和会计核算工作,推动新农合基金财务和会计制度的制定,提供了很好的依据和基础。

### 三、新农合基金财务管理的任务

#### (一)认真贯彻执行国家有关法律、法规和方针政策

新农合制度作为一项新型的农民基本医疗保障制度,是解决农民看病就医问题的制度性安排,是建立和完善农村社会保障体系的重要内容,不仅涉及广大农民群众的切身利益,还影响到改革、发展、稳定的大局,关系到党和政府在人民群众中的威信。因此,新农合基金财务管理工作必须以贯彻落实国家新农合政策为核心,确保新农合基金安全、有效使用。

#### (二)合理筹集和使用基金

合理筹集和使用基金是财务管理的一项重要内容。新农合基金是新农合制度运行的物质基础,基金的支撑能力是新农合制度实现其保障功能的具体体现。因此,根据国家有关政策,及时、足额筹集基金,确保基金支付需要,同时按规定正确使用基金,确保基金专款专用。

#### (三)建立健全财务管理制度

财务管理制度是日常财务活动和处理财务关系的规范,是从事财务管理的基本依据和行为规范。因此,新农合基金财务管理工作必须建立健全科学、规范、合理、有序的财务管理制度,这些制度在总体上主要是确定新农合基金管理的基本原则、基本要求、基本程序,在具体操作上涉及到新农合基金管理的每个环节、各个程序和每个细节,做到计划有依据、收支有标准、拨款有预算、管理有制度、监督有办法,使财务管理工作有法可依、有章可循,实现规范化管理。

#### (四)组织落实基金的计划、核算、分析和考核工作,如实反映基金收支状况

基金的计划、核算、分析和考核是新农合基金财务管理工作的基本任务,通过对基金的筹集、存储、支付等环节进行严格管理,及时发现和解决问题。认真做好财务管理的各项基础工作,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,充分发挥财务管理的职能作用。

#### (五)严格遵守财经纪律,加强监督检查,确保基金安全

做好新农合基金财务管理工作,必须认真执行国家的有关财经政策,严格遵守各项财经纪律,加强对新农合基金收支管理活动的监督检查,维护财经纪律的严肃性,保证财务活动健康、顺利地开展。

## 第二章 新农合基金预算管理

### 第一节 新农合基金预算概述

#### 一、新农合基金预算管理的意义

##### (一) 新农合基金预算的概念

新农合基金预算是指新农合经办机构按照新农合制度和管理政策要求编制的、经规定程序审批的年度基金财务收支计划。

基金预算反映的是新农合基金收支活动的一个年度计划,是新农合基金财务管理工作的基本依据,是基金收支活动有计划、有步骤进行的基础和前提。因此,基金预算是加强和规范基金财务管理十分重要的手段。

##### (二) 新农合基金实行预算管理的意义

新农合基金实行预算管理,就是依据基金预算,对基金日常收支活动实施管理和监督,它贯穿于基金预算编制和执行的全过程。

1. 有利于实现政府社会管理职能。新农合制度是国家为了解决农民健康保障问题,让农民享受到基本医疗服务,由农民自愿参加、政府组织引导扶持、社会监督的一种医疗互助共济制度,由政府行使管理权,是政府的一项社会管理职能。对基金实行预算管理,有利于政府全面掌握基金收支运行情况,实现政府的社会管理职能。

2. 有利于保证基金收支平衡,并留有适当结余。建立新农合基金的目的就是按国家新农合政策支付给参合农民的医药费用补偿,而医药费用补偿必须建立在基金预算平衡的基础之上。如果不实行预算管理,基金收支活动就是盲目的,有可能出现收不抵支或者结余过大的情况,都会严重影响新农合制度的顺利进行。因此,必须准确编制基金预算,保证基金收支平衡。

3. 有利于加强基金监管,建立有效制约机制。新农合基金是为保证参合农民发生疾病时得到医药费用补偿而建立的专项基金,关系到广大参合农民的切身利益,涉及到社会稳定,必须保证其安全完整、专款专用,任何地区、部门、单位和个人均不得挤占、挪用,不得用于平衡财政预算。因此,通过基金的预算管理,可以形成部门之间相互监督的制约机制,可以强化政府的日常监督,从而把基金收支的事前计划、事中控制、事后监督有机结合起来。

4. 有利于为建立社会保障预算创造条件。《中华人民共和国预算法》及其实施条例规定要建立社会保障预算。新农合基金是社会保障预算的重要组成部分,通过对新农合基金实行预算管理,可在实际工作中探索和积累经验,为最终建立社会保障预算创造条件。



## 二、新农合基金预算编制的原则

根据新农合基金的特点和要求,编制新农合基金预算时应遵循以下原则。

(一)政策性原则。新农合基金预算要符合国家有关新农合的方针、政策和各种规章制度,要正确体现和贯彻相关政策要求。

(二)平衡性原则。新农合基金用于补偿参合农民医药费用支出,要建立在以收定支、收支平衡、略有结余的基础之上。如果对基金收支缺乏科学合理的预测和控制,就会出现超支,从而影响新农合制度的正常运行。因此,在编制基金预算时,必须坚持以收定支、收支平衡、略有结余原则。

(三)可靠性原则。编制新农合基金预算要做到稳妥可靠,要充分考虑基金筹集规模和影响基金收支的各项因素,依据确凿的资料进行收支测算,力求各项数据真实准确,对没有把握的收入项目和数额不能列入收入预算,以避免利用这部分资金安排补偿支出,造成新农合基金年度收支不平衡。

(四)合理性原则。新农合基金预算编制要做到合理安排各项资金,基金筹集预算既要考虑相关政策要求,又要考虑农民和财政的承受能力;基金支出预算要结合当地农民的健康状况、疾病发生情况、就医需求及相关变化等实际情况合理编制支出预算,保证基金的合理筹集和有效使用。

(五)完整性原则。新农合基金预算必须全面反映新农合基金收支结余情况,要将新农合基金各项收支全部纳入预算进行管理,不得在预算外另留收支项目。编制基金支出预算时,既要充分考虑大病统筹补助的最大化即参合农民受益程度的最大化,又要考虑参合农民的受益面,同时不得编制赤字预算。

(六)统一性原则。在编制预算时,要按照财政部门规定的表式、时间、内容和编制要求填列有关收支数据指标,做到规范、统一。

## 第二节 新农合基金预算的编制

### 一、基金预算编制前的准备

#### (一)学习掌握基本政策,收集基本数字

在编制新农合基金年度收支预算前,预算编制人员必须认真学习和掌握新农合的方针政策,掌握近期的相关政策动态,尤其是筹资和补偿支付的政策现状及变动信息。收集与新农合有关的各项基本数字,包括核实本年度和预测下年度应参合的人数、缴费标准、政府资助水平、补偿标准、支出模式及可能出现的支出波动等数据,为下年度新农合基金年度预算的编制在政策和数据上做好准备。

#### (二)认真整理、分析本年度预算执行情况

本年度预算执行情况是下年度预算编制的基础和依据,因此要认真整理和全面分析本年