

山东省社会科学规划研究项目文丛·重点项目



XINXING NONGCUN
HEZUO YILIAO ZHIDU
KECHIXU FAZHAN YANJIU

新型农村合作医疗制度 可持续发展研究

刘雅静 著

山东大学出版社

中国农村合作社发展研究报告（2014-2015）

中国农村合作社发展研究报告
（2014-2015）
中国农村合作社发展研究报告
（2014-2015）

新型农村合作医疗制度 可持续发展研究

张其成 著

中国社会科学出版社

山东省社会科学规划研究项目文丛·重点项目

新型农村合作医疗制度 可持续发展研究

刘雅静 著

山东大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

新型农村合作医疗制度可持续发展研究 / 刘雅静著.
—济南:山东大学出版社,2010.3

ISBN 978-7-5607-4056-0

I. ①新...

II. ①刘...

III. ①农村—合作医疗—医疗
保健制度—可持续发展—研究—中国

IV. ①R197.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 035821 号

山东大学出版社出版发行

(山东省济南市山大南路 27 号 邮政编码:250100)

山东省新华书店经销

济南景升印业有限公司印刷

880×1230 毫米 9.75 印张 268 千字

2010 年 3 月第 1 版 2010 年 3 月第 1 次印刷

定价:22.00 元

版权所有,盗印必究

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社营销部负责调换

《山东省社会科学规划研究项目文丛》

编 委 会

主任委员 李 群

副主任委员 张全新

委 员(以姓氏笔画为序)

王兆成 尹慧敏 齐 涛

刘德龙 安世银 张 华

蒿 峰 颜世元

本书出版得到

2007 年度山东省社会科学规划重点
研究项目《新型农村合作医疗制度可持续发展
发展战略研究》暨

2007 年度山东大学跨学科交叉基金
“社会经济与健康”类重点项目《山东省新
型农村合作医疗可持续发展对策研究》
资助

谨此致谢！

摆在读者面前这部由刘雅静教授撰写的《新型农村合作医疗制度可持续发展研究》一书,是作者在其博士学位论文基础上精心修改形成的一部学术专著。这绝不是出于某种功利的应景之作,也不是心血来潮的即时之作,而是作者多年探索、调查、研究、思考的结果。

作者老家在农村,对农民有着很深的感情,对家乡的父老乡亲有着无尽的眷恋。作者常对我讲,每次回家探亲,都会为家乡的巨大变化和农民们生活的改善而欣喜,也会为农村尚存的一些现实问题而感到忧虑和不安。一种强烈的责任意识促使她长期以来一直把“三农”问题作为自己关注的重点。多年来,作者的科研工作基本上都是围绕着“三农”问题展开的,比如:她曾就如何提高农民素质、培育新型农民的问题,发表过《提高农民素质是全面建设农村小康社会的关键》、《培养新型农民是社会主义新农村建设不可或缺的基础》等论文;也曾就如何提升农民的组织化程度以提高农业竞争力、维护农民权益问题发表过《我国农民专业合作社经济组织的发展与创新研究》、《论进城农民工的教育和培训》等论文。2004年,作者以“我国农村合作经济组织的创新与发展”为题申报了山东省教育厅的科研课题,并获准了立项。2006年,又以“我国农民专业合作社经济组织的发展与创新”为题申报了教育部的科研课题,也获准了立项。可以说,多年来,在“三农”问题中,作者侧重关注的是“农民素质问题”和“农村合作经济组织”的发展问题。

作者对农村合作医疗制度问题的关注,起源于2001年。2001

年,山东大学马克思主义学院李秀英教授申请了一项教育部科研课题——农村卫生事业的发展和对策,邀请作者一起参加课题研究。为进行课题研究,2002年夏天,在李秀英教授的带领下,课题组到山东省曹县、招远等地进行调研。在调研中,作者发现一些乡镇在实行合作医疗。当时,合作医疗并不是政府强力推动的,而是农民自发实行的,多数地区是以乡镇卫生院为主体,由乡镇卫生院牵头操作。调查显示,凡是实行合作医疗的地区,农民因病致贫返贫率都相对较低。尽管各地合作医疗经费非常少,保障力度非常有限,主要是解决参合农民遇到的一些小病小灾问题,但农民对此还是比较欢迎的。当时,凭着一种感觉,作者觉得农村合作医疗应该是解决农民医疗保障问题的有效途径和办法,值得推广,农村合作医疗问题值得研究。于是在调研过程中,她刻意收集了大量的有关各地推行农村合作医疗的资料,包括他们的宣传材料、印刷的合作医疗证等都收集了。作者在调研过程中走访了一些乡镇卫生院的院长、有关行政人员和一些农民,初步了解了不同主体人员对合作医疗的看法,获得了第一手资料。回来以后,又从图书馆和网上查阅了大量的有关政府发展农村合作医疗的政策、文件,查阅了全国其他地方实施农村合作医疗的有关数据和资料,在整理和研读这些资料的过程中,对农村合作医疗问题有了越来越多的了解,也越来越觉得合作医疗是有效解决农村居民看病吃药问题的好办法。这些想法促使作者去研究:为什么在20世纪60~70年代兴盛一时的合作医疗在改革开放后未能持续下去?怎样才能使合作医疗这种形式在全国大范围推广,使其重现20世纪60~70年代的繁荣呢?于是,作者决心在这方面加强研究,并决定把对中国农村合作医疗制度问题的研究作为自己今后较长一段时间的主要研究任务。正当作者展开调查并大量搜集有关农村合作医疗文献资料的时候,2002年10月,中央召开了全国农村卫生工作会议,在这次会议上,中央明确提出要在全中国农村逐步建立新型农村合作医疗制度,以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、因病返贫”问题,并决定从2003年初开始在一些地方先行试点,然后逐步推广。中央的这一决定,正契合了作者的研究方

向,从而进一步坚定了作者研究这一问题的决心和信心。2003年初,山东省确定不同经济水平地区的临邑、五莲、曲阜、青州、广饶、招远、崂山七个县(市、区)为首批省级新型农村合作医疗试点地区。为启动新型农村合作医疗制度的试点工作,省卫生厅召集七个试点县(市、区)的卫生局长和相关人员开了一次座谈会。这次座谈会作者去参加了,了解了各地积极筹备新型农村合作医疗制度试点的情况,也了解了各地进行新型农村合作医疗制度试点之初在政策宣传、经费筹集、补偿方案制定等方面面临的困难。2003年下半年,山东省首批七个省级试点县(市、区)新型农村合作医疗运行了差不多半年的时间了,她们课题组的人员又分批到广饶、临邑、青州、五莲等地作了调研,了解试点县(市、区)新型农村合作医疗制度的运行情况。在调查过程中她们发现,新型农村合作医疗制度是一项真正让农民得到实惠的制度,对提高社会公平性和保持社会稳定具有十分重要的作用。但同时,这一制度在推行过程中也还面临着来自多方面的挑战,还存在着一些问题,如筹资机制不健全,补偿方案不科学等。这些问题如果不能及时得到有效解决,新型农村合作医疗制度将难以实现可持续发展。根据有关调研情况,加上对有关农村合作医疗文献资料的阅读和研究,作者就有关传统农村合作医疗制度的回顾与反思、新型农村合作医疗制度的筹资问题、新型农村合作医疗制度建设中政府的作用问题、新型农村合作医疗制度运行绩效问题等,写了一系列文章,发表在相关杂志上。此后,作者更加关注新型农村合作医疗制度的发展问题,时刻关注政府出台的有关新型农村合作医疗制度的相关政策、文件,时刻关注各地新型农村合作医疗制度试点的运行情况,报纸上、网络上、电视上,无论在何处发现相关新型农村合作医疗的报道或者相关数据,她都非常用心地把它记录下来。看到新型农村合作医疗制度在实践中不断取得的成绩,她兴奋不已;看到新型农村合作医疗制度在推行中出现的一些问题,她忧心忡忡。资料收集越多,对新型农村合作医疗制度的关注越多,她就越认为研究新型农村合作医疗制度的重要性,这一制度的推行不仅关系到广大农民的身体健康和生命质量,更关系到整个社会的和谐发展,甚至关

系到整个国家的前途与命运。伴随着新型农村合作医疗制度在全国试点的不断推进,作者认为研究如何实现这一惠及农村几亿人口的民心工程的可持续发展问题变得越来越重要,于是,她决定把实现新型农村合作医疗制度可持续发展问题研究作为自己今后研究的主攻方向。2007年,作者以“我国新型农村合作医疗制度可持续发展战略研究”为题,申请了山东省社会科学规划办的科研课题,并获准了立项。同年底,又以“山东省新型农村合作医疗可持续发展对策研究”为题申报了山东大学首批跨学科研究课题,也获得了立项批准。在这两项立项课题的资助下,作者加快了对新型农村合作医疗制度可持续发展问题的研究,开始着手准备撰写一部有关研究新型农村合作医疗制度可持续发展问题的相关著作,并设计好了写作大纲和写作计划。同时,为了进行课题的研究,作者带领一部分研究生到山东省卫生厅及济南市、烟台市、威海市等有关部门进行调研,获得大量的实际数据和第一手资料。当获得申请博士学位的资格后,作者便在前期研究的基础上,以“新型农村合作医疗制度可持续发展研究”为博士学位论文选题,进行认真的研究。论文顺利通过了答辩。作者又根据各位专家的意见和建议,对论文进一步加以完善和修改。经过两年多的辛苦努力,终于完成了本书稿。可以说,这部著作是作者多年来对农村合作医疗制度问题研究和思考的一个总结和升华。

综观这部著作,我认为,至少具有以下几个特点:

第一,精细的历史考察。制度的变迁不是骤然发生的,而是许多因素长期累积的结果。现在的以及面向未来的选择决定于过去已经作出的选择,要理解现在、展望未来,就要重新认识过去。因为历史是现实的前身,现实是历史的延伸。如果对历史缺乏深刻的、透彻的了解,对现实问题也就很难有正确的认识。所以,要正确认识和解决好现实问题,必须认真地研究历史。新型农村合作医疗制度是在传统农村合作医疗制度的基础上演变而来的,是对传统农村合作医疗制度的重大体制上和机制上的创新。因此,要真正认识和分析新型农村合作医疗制度,就必须首先从历史的视角,对我国传统农村合作医疗制度兴衰的发展过程有一个比较全面的了解,总结我国传统农

村合作医疗成功的经验,剖析传统农村合作医疗没能持续下来的真正原因,以为新型农村合作医疗制度可持续发展问题的分析奠定基础。基于以上认识,作者在本书中,依据大量的相关文献和资料,详细回顾了我国传统农村合作医疗制度产生、发展、变迁的历史进程,深刻揭示了传统农村合作医疗制度在20世纪60~70年代发展兴盛及20世纪80~90年代走向解体的原因,总结了传统农村合作医疗制度曲折发展的经验教训,明确了传统农村合作医疗制度曲折发展给我们带来的几点重要启示,从而使本书具有了厚重的历史感。

第二,厚实的理论支撑。理论是行动的先导。成功的事业,总是和科学的理论联系在一起的。要实现新型农村合作医疗制度的可持续发展,必须首先从理论上论证建立和发展新型农村合作医疗制度的重要性和必要性。新型农村合作医疗制度是具有中国特色的农村医疗保障制度,马克思主义经典作家及西方发达国家的一些学者并没有明确提出过有关建立和完善农村合作医疗保障制度的相关理论,但他们关于社会保障理论的相关论述仍然从不同方面为我国建立和发展新型农村合作医疗制度提供了重要的理论指导和理论借鉴。中国共产党自成立起,就一直强调农民问题的重要性,并把解决农民问题、实现农民利益放在工作的首位。农村医疗卫生事业是社会主义伟大事业的一个重要组成部分,直接关系到广大人民群众的切身利益。以毛泽东、邓小平、江泽民、胡锦涛等为主要代表的中国共产党人,在领导中国人民进行革命、建设和改革的过程中,始终关注农村医疗卫生事业的发展,并针对我国不同历史时期的具体情况,提出了一系列关于发展农村卫生事业的重大原则、方针和政策,形成了一套鲜明的农村医疗卫生思想体系。马克思主义经典作家特别是中国共产党主要领导人关于农村医疗卫生事业发展的思想成为全面推动我国农村医疗保障事业向纵深发展的重要基石,是我国建立和完善新型农村合作医疗制度的重要理论依据。在本书中,作者用了大量翔实的文献资料,详细解读和分析了马克思主义经典作家、西方相关学者以及中国共产党主要领导人有关社会保障问题以及农村医疗保障问题的相关论述,揭示了这些理论对建立和发展我国新型农

村合作医疗制度的理论指导意义和借鉴意义。这一研究不仅进一步深化了对建立和发展我国新型农村合作医疗制度必要性的理论认识,而且为学术界进一步开展对相关理论问题的研究打下了基础。

第三,强烈的问题意识。问题是科学研究的出发点,是开启任何一门科学的钥匙。任何重大的理论都是从现实问题中产生的,而且越是深刻的、抽象的理论越是对社会实际生活具有强烈的现实针对性。中国是一个农业大国,绝大多数人口在农村。长期以来,农民、农业、农村问题都是中国带有全局性、战略性的问题。特别是在 21 世纪的新形势下,“三农”问题更加凸显。全面建设小康社会的目标能否顺利实现、社会主义新农村建设能否顺利进行、社会主义和谐社会的建设进程能否顺利推进,都在很大程度上取决于“三农”问题的解决程度。“三农”问题的核心是农民问题,而在农民所有的问题中,农民的健康保障问题尤为重要。能否解决好广大农村人口的医疗保障问题,能否满足中国广大农民的医疗保障需要,将直接影响到我国农村的经济发展和社会稳定。改革开放以来,我国经济发展迅速,取得了举世瞩目的成就。然而,在经济快速发展的同时,一些深层次的矛盾和社会问题也逐渐显露出来,其中,一个最为突出的问题是,占中国人口绝大多数的农民因缺乏基本的医疗保障,“因病致贫、因病返贫”的问题越来越突出,不仅严重威胁着农民的健康权益,而且严重影响到社会稳定和全面建设小康社会目标的实现,也严重损害了社会的公平公正。因此,建立和发展新型农村合作医疗制度,保障农村居民的基本医疗需求,切实解决农村居民“因病致贫、因病返贫”问题已经成为我国经济社会发展中一项重要的战略任务。作者紧紧抓住事关我国农村经济社会发展和社会稳定的新型农村合作医疗制度的可持续发展问题进行研究和探讨,特别是重点揭示了现阶段新型农村合作医疗制度在发展中所面临的种种制约和问题,明确提出现有的新型农村合作医疗制度不仅在制度设计上还存在着一些不完善的地方,而且在制度运行过程中还存在着主体功能作用发挥不充分、主体行为不规范等问题,在制度运行的外部环境等方面也还存在着一些不利于新型农村合作医疗制度发展的因素,强调新型农村合作医疗

制度在制度设计和制度运行中所暴露出的这些问题如不能及时得到有效的解决,将会降低这项制度的保障效力或者导致制度目标的偏离,阻碍新型农村合作医疗制度的健康运行和可持续发展。正是从制度设计和制度运行中所面临的这些问题入手,作者有针对性地从事完善制度设计、规范主体行为、优化外部环境等不同的视角,探讨了确保新型农村合作医疗制度实现可持续发展的路径和对策。不难看出,本书既针对问题,提出问题,又分析问题,解决问题,始终围绕问题展开论述,从而体现出强烈的问题意识。

第四,扎实的资料功夫。资料的收集、整理和运用是整个科学研究过程中的重要环节,也是科学研究工作的基础。为进行课题研究,作者长期以来十分重视资料的收集与整理工作。首先,通过广泛查阅国内外相关文献资料,梳理国内外相关研究成果,实现了对目前国内外针对此问题的研究现状的较全面的了解和把握。查阅中央及各级政府所制定和实行的有关新型农村合作医疗的政策文件,了解了中央及各级政府有关发展新型农村合作医疗制度的方针政策。广泛查阅有关农村医疗保障的相关著作和理论文章,了解了相关的理论和知识,为进一步深入的研究奠定了理论基础。其次,通过广泛深入的实地调研,掌握了大量的第一手数据资料。基于调研获取的大量可靠的统计资料和数据,作者详尽、系统地描述了我国新型农村合作医疗的制度设计和运行状况,并对这一制度存在的问题和成绩进行了客观、全面地整理和分析,这不仅进一步深化了对新型农村合作医疗制度的认识 and 了解,而且为下一步的学术研究奠定了基础。

第五,显著的综合性创新。科学研究贵在创新。我认为,创新,按照程度,大致上可以分为两种:一是原创性的创新,一是综合性创新。综合性的创新离不开以往研究的基础,或者说,综合性的创新总是在已有研究基础上的前行。实事求是地说,本书不能说是原创性的创新,但是,其综合性创新是明显的。作者在广泛吸收和借鉴学术界已有研究成果的基础上,主要在以下几方面有所创新:首先,视角独特。新型农村合作医疗制度的建构和完善是一项复杂的社会系统工程,不仅涉及的主体多、内容复杂、技术性强,而且事关农村居民健

康权和农村社会稳定,也与农村人力资源管理和农业生产息息相关。要对这样一项复杂、系统、涉及面广、影响力大的医疗保障制度的可持续发展问题进行研究,仅从某一个方面、某一个角度进行研究是远远不够的,必须遵循系统论原则,全方位、多视角地进行研究。既需要从理论的角度探讨建立和完善新型农村合作医疗制度的必要性,又需要从现实的角度分析建立和完善新型农村合作医疗制度的重要意义和可行条件;既需要从传统农村合作医疗制度兴衰的曲折历程中反思传统农村合作医疗制度不可持续的原因和教训,又需要从现实的新型农村合作医疗制度的实践中不断总结进一步发展和完善新型农村合作医疗制度的经验和规律;既需要从政府的视角探讨完善新型农村合作医疗制度的思路 and 对策,又需要从农民和医疗卫生服务机构的视角探求实现新型农村合作医疗制度可持续发展的路径;既需要研究和探讨如何不断完善制度本身的设计方案,又需要不断研究和探讨如何为新型农村合作医疗制度的可持续发展创造适宜的外部环境。只有从多维度、多角度、全方位地进行分析 and 探讨,才能对新型农村合作医疗制度的可持续发展问题有一个全面的、客观的认识,才能切实提出确保新型农村合作医疗制度实现可持续发展的有效路径 and 对策。因此,在研究视角上,作者以实现我国新型农村合作医疗制度健康、可持续发展为目标,以大量实证数据为依据,从历史与现实、理论与实践、必要性和可行性、制度与环境、主体功能与主体行为等多维视角,对实现我国新型农村合作医疗制度可持续发展的必要性、可行性及现实路径进行了全方位、多领域的分析和研究,特别是重点从制度、主体、环境等多维视角,对现阶段影响和制约我国新型农村合作医疗制度可持续发展的种种因素进行了较全面的分析,并着重从制度设计、主体职责、外部环境等不同角度探讨了确保我国新型农村合作医疗制度实现可持续发展的对策思路。其次,提出一些独到见解。作者在吸取和借鉴国内外发展医疗保障经验教训的基础上,在吸收和借鉴国内外学术界已有观点的基础上,从我国国情出发,就如何顺利推进我国新型农村合作医疗制度的可持续发展问题提出了一些自己的观点和主张。比如:提出应根据农民收入增

长状况来设计筹资水平的动态增长机制;提出应根据农民收入水平的差距来设计多层次的筹资标准;提出应从统筹城乡发展的角度来设计新型农村合作医疗的筹资和补偿方案;提出农民应通过积极参加各种自治组织、各种听证会、各种问卷调查等多种活动,表达他们对新型农村合作医疗的意见和建议,实现他们对新型农村合作医疗相关事务的有效参与和监督;提出应主要从规范农村医药市场秩序、完善农村医疗卫生服务体系、完善农村医疗救助制度等方面为新型农村合作医疗制度的完善和发展创造环境条件。这些创新性的观点,既深化了对有关问题的学术研究,也为实践中相关问题的解决提供了现实的指导。

需要指出的是,新型农村合作医疗制度的建构和发展是一项非常复杂的社会系统工程,不仅涉及多学科,而且涉及多方面、多行业、多领域,研究难度比较大。而且,这还是一项发展中的事业,其本质、规律等等,都需要不断地认识和把握。因此,尽管作者力图从多维视角比较全面地分析和研究有关新型农村合作医疗制度可持续发展的问题,但还是有许多问题,比如,关于新型农村合作医疗制度的补偿模式问题、关于农村流动人口的合作医疗保障问题、关于新型农村合作医疗制度和社会医疗保险及城镇职工医疗保险的衔接问题、关于农村医疗卫生体制改革问题等等,书中尚未充分展开和深化分析。这些问题,需要在今后进一步的研究中予以解决。相信作者会把这些问题的研究作为今后努力的方向。同时,也祝愿作者在今后的研究中取得更多更好的成果。

本书作者刘雅静教授是我的同事,我们在一个单位工作多年。她的博士学位论文是在我的指导下完成的。在博士学位论文基础上修改、形成本书的过程,我也比较了解。本书即将出版,我很为她高兴。作者要求我写个序,就谈了以上看法,仅供参考。

周向军

2010年1月6日

导 论 1

第一章 传统农村合作医疗制度的历史性回顾与反思 7

- 一、传统农村合作医疗制度的形成与演变过程 / 8
- 二、传统农村合作医疗制度兴盛与解体的原因 / 19
- 三、传统农村合作医疗制度曲折发展的经验及启示 / 40

第二章 新型农村合作医疗制度可持续发展的必要性与可行性 46

- 一、新型农村合作医疗制度可持续发展的必要性 / 46
- 二、新型农村合作医疗制度可持续发展的可行性 / 99

第三章 新型农村合作医疗制度的试点与绩效分析 111

- 一、新型农村合作医疗制度的提出及特点 / 111
- 二、新型农村合作医疗制度试点的运行 / 119
- 三、新型农村合作医疗制度试点的主要绩效 / 130

第四章 新型农村合作医疗制度可持续发展进程中的制约因素 ... 149

- 一、新型农村合作医疗制度可持续发展的制度性
制约因素 / 149
- 二、新型农村合作医疗制度可持续发展的主体性

制约因素 / 170

三、新型农村合作医疗制度可持续发展的环境性
制约因素 / 199

第五章 实现新型农村合作医疗制度可持续发展的路径与对策 213

一、不断完善新型农村合作医疗制度的科学设计 / 213

二、不断强化新型农村合作医疗制度主体的功能
和作用 / 231

三、不断优化新型农村合作医疗制度的外部环境 / 262

结 语 277

主要参考文献 283

致 谢 289