

## • 健康保障制度 •

# 积极办好“民心工程” 巩固完善农村合作医疗制度

江苏省常熟市卫生局(江苏 常熟 215500)

文献标识码:A

中图分类号:R197.1

文章编号:1005-5916(2001)12-0012-03

常熟市地处太湖流域的阳澄湖畔,是京剧《沙家浜》的发源地,面积 1264 平方公里,现有人口 103 万。2000 年国民生产总值 258 亿,财政收入 24.36 亿。农民人均收入 5531 元。多年来,我们根据全市社会经济发展的总体要求,实行政府组织,多元化投入,努力兴办农民健康保障事业,以农村初级卫生保健为龙头,积极推进“民心工程”,巩固完善农村合作医疗制度。2000 年农村合作医疗行政村覆盖率达到 99.52%,80% 的农民参加合作医疗筹集合作医疗基金 1923 万元,有 8000 多农民得到了市、镇大额医疗费用补偿。为防止和减少农民因病致贫、因病返贫,发挥了重要作用。农村卫生和农民健康水平不断提高,人均期望寿命 76.9 岁。农村合作医疗制度受到广大农民的欢迎。

### 1 统一认识,是巩固农村合作医疗制度的前提

我市推行农村合作医疗制度已有四十多年的历史,农村合作医疗制度为彻底改变我市农村缺医少药面貌,提高农民健康水平作出了巨大的贡献。八十年代初随着农村经济体制改革的不断深入,农民收入水平的提高和对健康保障需求的增加,医疗费用的快速上升,传统的合作医疗制度因为保障程度较低而对广大农民的吸引力逐渐下降,不少乡镇合作医疗解体,合作医疗制度面临着坚持还是放弃的考验。在这一重要关头,市委、市政府对合作医疗制度进行了深刻地分析、研究,一致认识到,合作医疗对全市农民健康和农村卫生的作用功不可没,是农民健康的保护神、是农村卫生发展的“稳定器”,是农村社会保障制度的重要内容。办好合作医疗是关系到农村经济发展、社会进步、农民健康的大事,是新形势下政府为农民办实事的一项具体工作,是党委、政府关心农民疾苦的重要体现。巩固完善合作医疗制度,切实为农民解决医疗保障问题,是实现党的宗旨,体现社会主义制度优越性,密切党群关系,

加强农村精神文明建设的需要;是农村经济发展,社会稳定的需求;是农民以健康保小康的需要。于是,市委、市政府明确要求:一定要坚持办好农村合作医疗!并从全局角度加强对农村合作医疗的领导,加大财政资金投入,使全市合作医疗制度在振荡中得到了稳定,并且有了新的提高。

思想认识的统一,使我市农村合作医疗制度在改革开放二十年来一直保持稳步发展的态势。今年五月,《关于农村卫生改革与发展的指导意见》明确指出:实行多种形式的农民健康保障办法。地方各级人民政府要加强组织引导,支持实行多种形式的农民健康保障办法,还要加强对合作医疗的组织领导。按照自愿量力、因地制宜、民办公助的原则,继续完善与发展合作医疗制度。文件一下发,我们立即在全市范围内认真组织了学习贯彻。大家普遍反映,《指导意见》不但对坚持农村合作医疗制度进行了肯定,还进一步明确了有关筹资、管理和举办方式等问题,适合农村工作实际,具有很强的指导性和针对性,使基层卫生工作者坚定了办好合作医疗的信心,更加明确了方向。今年,全市合作医疗的运行情况好于往年。

### 2 探索机制,是巩固农村合作医疗制度的关键

2.1 调整组织机制 把合作医疗从群众自发组织纳入到政府组织轨道。合作医疗起源于群众自发组织,传统的合作医疗制度覆盖范围小、统筹能力弱、管理层次低、制度不稳定,难以适应当前农村社会经济发展需要。为了改变这种状况,1998 年市政府专门制定了《关于进一步发展和完善农村合作医疗制度的若干意见》,把巩固完善农村合作医疗制度摆上全市经济和社会发展的重要位置,作为农村社会保障体系的重要组成部分纳入社会经济发展总体规划;把巩固完善农村合作医疗制度列入政府工作目标管理考核体系。1999 年市人大还将《巩固完善农村合作医疗制度,全面提高农村初级卫生保健水平》列为议案,交市政府实施。由于政府加大了组织力度,“九五”期间我市的合作医疗行政村覆盖率一直保持在 95% 以上,农民群众参

与率稳定在 80% 左右。

**2.2 调整补偿机制** 把传统合作医疗的小额补偿为主调整到以大病风险补偿为主。把合作医疗补偿定位在“低水平、广覆盖、抗风险”上，使农村合作医疗真正起到帮助农民防止因病致贫、因病返贫的保险作用和农民健康保障的作用。去年，有 8000 多人（占 1.5%）得到补偿，其中 600 人补偿额达到 9000 元。

**2.3 调整筹资机制** 变个人出资为多元化筹资。在坚持“民办公助，个人出资为主”的前提下，加大市、镇两级财政、集体经济组织、用人单位对合作医疗的资金扶持力度。一是市、镇财政根据财力逐年增加对合作医疗的补贴，去年两级财政补贴达到每个农村人口 6 元，共 469 万元，占基金总数的 24.3%。6 年中两级财政累计投入达 1800 万元；二是动员社会及用人单位出资支持合作医疗。政府规定各类企业人员单位年出资不能低于 120 元，如海虞镇所属企业每年为每个职工交纳合作医疗基金 240 元。虞山镇青莲村集体经济为农民交纳合作医疗基金 30 万元，大义镇发动社会各界为合作医疗基金捐资 10 万元；三是适当提高农民筹资标准。按照农民年收入 0.5—1% 作为交纳合作医疗基金标准。多元化筹资拓宽了合作医疗筹资渠道，形成了“农民互助、政府补助、社会资助”的投资机制，壮大了合作医疗基金实力。

**2.4 调整管理体制** 变分散管理为分层次管理。为了加强对农村合作医疗的领导，1996 年我们根据苏州市政府规定，在各镇建立了“农村合作医疗管理所”（简称“合管所”）。合管所为全民事业全额拨款单位，隶属镇政府领导，使农村合作医疗从兼职管理转变为专门机构管理。合管所建立后，我们调整了合作医疗管理层次，实行“三级办医，二级管理”。即：村级办统筹医疗，参加者交纳 20—30 元的医疗基金，在村卫生室就诊可得到免费或定额的费用补偿；镇级办住院风险医疗，每人交 15—25 元基金，凡住院治疗的费用从 300 元开始起报，最高可得到 4000 元的补偿，村镇合作医疗由镇合作所统一管理；市级建立大病风险救助基金，医疗费用超过一万元的按 60% 标准进行补偿，最高补偿额为 5000 元，市级大病风险救助基金由卫生局初保办管理。分级管理既分清了经济责任，又扩大了统筹面，相对集中了财力，提高了合作医疗的补偿能力和运行质量。

### 3 加强领导，是农村合作医疗事业健康发展的保证

实践证明，农村合作医疗是一项深受群众欢迎的“民心工程”、“德政工程”，由于实施较为复杂，落实难度较大，因此，必须在组织、引导、管理上下功夫。

#### 3.1 加大组织力度，做到社会事业政府倡办

巩固和完善合作医疗制度，组织领导是重要环节。对此，我市把办好农村合作医疗提上政府工作的议事日程，不断加以提高和完善。政府除每年召开农村合作医疗专题会议、明确任务要求外，一九九六年市政府制订实施《常熟市大病风险统筹医疗实施办法》，一九九八年市政府专门下发了《关于进一步发展和完善农村合作医疗制度的若干意见》，把巩固完善农村合作医疗制度提到全市经济和社会发展的重要位置。2000 年初，市政府就合作医疗工作目标与各镇签订了责任书，并组织市府办、卫生局、初保办、农工部等部门对全市合作医疗进展情况进行督查。面对农村行政、经济体制改革出现的新情况、新问题，政府及时调整有关政策。各镇党委、政府把合作医疗列入每年的阶段性重点工作，集中时间、集中精力搞好宣传发动，党委书记、镇长亲自作动员，宣传发动做到会议、媒体、资料入户相结合，有的镇把合作医疗作为政府年度实事工程，有的镇采取包干责任的方法，包发动、包筹资、包服务。政府的积极组织倡办，使合作医疗这一群众福利事业得到了广大干部和群众的拥护，也使他们切切实实感受到了党和政府的深切关怀，激发了广大农民参加合作医疗的热情，保证了合作医疗事业的不断完善和发展。

#### 3.2 加大引导力度，做到社会事业社会资助

巩固完善农村合作医疗制度，资金到位是关键。为了解决这一难点，市镇两级政府加大了引导力度，把筹集资金作为办好合作医疗的头等大事来抓。一是政府加大资金投入力度，逐年增加财政拨款。1996 年市、镇两级财政对农民大病风险补助款人均 2 元，去年达到人均 6 元。二是政府加大组织引导资助力度。在加大财政补贴的同时，组织、动员集体经济组织、各类企业、用人单位对合作医疗基金资助，规定村级经济对合作医疗的补助不低于市镇两级财政补贴标准，各类企业对合作医疗补贴不低于工资总额的 1%，发动社会为合作医疗基金捐资等，据统计 2000 年全市村级集体经济及各类企业单位共投入合作医疗基金达 500 万元。社会资助壮大了合作医疗基金实力，大大提高了合作医疗补偿能力和农民群众抗御疾病风险的能力。

#### 3.3 加大管理力度，做到社会事业政府监管

巩固完善农村合作医疗制度，管理是保证。近年来，我们加强了对合作医疗事业的管理。一是把办好农村合作医疗列入精神文明建设“新风杯”考核内容，以此作为衡量党、政领导为民办实事的一个重要标志。二是重视对管理机构建设的考核。在行政区划调整和镇机关改革中确保合作医疗管理所编制、人员、经费、职责“四个到位”。三是重视对合作医疗经费的使用管理。

# 推进医疗保险改革 提高全社会医疗保障水平

顺德市卫生局(广东 顺德 528300)

文献标识码:A

中图分类号:R197.1;R F840.684

文章编号:1005-5916(2001)12-0014-02

顺德市位于珠江三角洲中部,面积 806 平方公里,下辖 10 个镇(区),191 个村委会,31 个居民委员会,总人口 108 万。改革开放以来,顺德市社会经济迅猛发展;从一个传统的农业县发展成为一个新兴的工业城市,2000 年全市国内生产总值 333 亿元,地方财政收入 21.6 亿元,年末城乡居民储蓄余额 407.94 亿元,职工年人均工资 12398 元,农民年人均纯收入 5030 元。近年来,我市适应市场经济发展的需要,全面推进了医疗保险改革,目前全市医疗保障人口覆盖率达 83.1%,实现了医疗保险从福利型向社会型的根本转变,提高了全社会的医疗保障水平。

## 1 改革的动因

我市农村合作医疗始于 1968 年,到七十年代达到鼎盛时期,全市参加合作医疗的村(大队)283 个,覆盖面达 97%。八十年代以来,随着家庭联产承包责任制的推行,原来那种以块为主、集体出大头、个人出小头的合作医疗模式,已无法解决实际需要的医疗费用,不能满足市民日益增长的医疗保健需求,农村合作医疗难以维继。尽管随着乡镇企业的发展,一部分企业也推行了合作医疗,但普遍存在社会化程度低,资金来源渠道单一,随意性大,缺乏约束机制,难于管理等问题,1992 年全市农村医疗保障覆盖仅占 48%(其中参加农村合作医疗有 86 个村委会,参加医疗保险有 21 个村委会),群众就医难已成为影响社会稳定的一个突出问

市财政、审计部门负责组织对全市合作医疗基金使用情况进行监督审计,市卫生局、初保办建立了合作医疗基金季度会审制度,推动了合作医疗基金管理规范化;四是重视乡村医生队伍的建设管理。乡村医生是办好合作医疗的重要力量,近年来,我们结合本市实际在乡村医生中推行了持证聘任上岗制、统筹工资制、退休保养金制,使乡村医生基本做到了上岗有资格,工作有考核,报酬有保证,养老有保障,稳定的乡村医生队伍为巩固农村合作医疗制度发挥了积极作用;五是开展农村社区服务,推行镇村一体化管理,充分发挥农村

题。为了从根本上解决市民的医疗保障问题,市政府从 1993 年开始,在推进企业改革、行政体制改革、农村体制改革的同时,推进了社会保障制度改革,在企业中推行养老、统筹住院、工伤、失业等保险,逐步建立起社会化、系统化、多层次的社会保障体系。去年,市委市政府反复学习了国务院办公厅《关于农村卫生改革与发展的指导意见》,深刻领会其精神实质,决定把我市推进农村医疗保障与推进初级卫生保健相结合。把市民的医疗保障作为市、镇两级政府的一项“民心工程”来抓。按照“多形式、广覆盖”的原则,积极稳妥地实施医疗保障制度改革,市政府制定了《顺德市基本医疗保险暂行规定》,劳动和社会保障事业局制定了《顺德市社会统筹住院医疗保险—2001 年度村统保暂行规定》,规定市内所有企业必须参加职工住院医疗保险,鼓励村一级为村民统一购买住院医疗保险。使全市的医疗保障实现了“三大转变”:从福利型向社会型转变;从政府统一包揽向社会供济和个人保障相结合转变;从低层次、低覆盖向多形式、广覆盖的方向转变。

## 2 改革的形式

顺德市的医疗保障改革,因适应了企业和群众的不同需要,实行形式多样的医疗保险方式:

2.1 基本医疗保险 市政府规定市区域内的所有企业,包括国有企业、集体企业、股份制企业、外资企业、中外合资企业、私营企业和个体工商户,都必须依法参加基本医疗保险,其费用由用人单位和参保人按规定标准逐月共同缴纳,用人单位根据实际人数按上年度职工人平工资总额的 6.5% 缴纳,参保人按上年度月平均工资的 2% 缴纳。

卫生院在巩固农村合作医疗制度中的作用。

以上是我市在改革开放形势下对巩固完善农村合作医疗制度方面所进行的一些探索和实践,我们的工作与落实江总书记“三个代表”重要思想还有很大的差距,我们决心,牢记人民利益高于一切的宗旨,以对人民健康高度负责的精神,积极探索新形势下农民健康保障机制,为农民健康服务,为农村现代化建设服务,为两个文明建设服务。