

# 统筹城乡医疗保障的实质及发展趋势

王保真<sup>1\*</sup> 徐宁<sup>1</sup> 孙菊<sup>2</sup>

1. 武汉大学社会保障研究中心 湖北武汉 430072

2. 武汉大学政治与公共管理学院 湖北武汉 430072

**【摘要】**依据“统筹兼顾”作为贯彻落实科学发展观必须坚持运用的根本方法,论述了开展统筹城乡医疗保障研究的背景、意义和实质;阐述了首先必须使政府举办的法定基本医保体现一致性与统一性,而补充医保则体现多样性与差别性。提出应准确理解和把握统筹的涵义与核心实质;整合医保管理资源,克服多头管理的弊端,建立统一规范的经办机构,是今后管理体制发展的必然趋势。整合归并统一后的医保制度,最终归属哪个部门管理,需要经过实践的检验、周密的论证与审慎的政治决策。

**【关键词】**统筹;医保制度;实质;趋势

中图分类号:R197.1 文献标识码:A 文章编号:1674-2982(2009)08-0032-04

## The essence and developing trend of medical security system under the perspective of balancing urban and rural areas development

WANG Bao-zhen<sup>1</sup>, XU Ning<sup>1</sup>, SUN Ju<sup>2</sup>

1. Center for Social Security Studies, Wuhan University, Hubei Wahan 430072, China

2. School of Political Science and Public Administration, Wuhan University, Hubei Wuhan 430072, China

**【Abstract】** Basing on the principle of “overall consideration” which is the fundamental approach to apply the Scientific Outlook on Development, this paper firstly discusses background, significance, and essentiality of the research which is relative to how to establish and develop the medical security system to balance urban and rural development. Secondly, it reveals that the characteristic of basic medical insurance system which is held by government is identity and uniformity. On the contrary, the characteristic of supplementary medical insurance system is diversity and discrepancy. Finally, it finds that we should understand and grasp the meaning and core concept of “overall consideration”, It proposes, to integrate health insurance managerial resources in order to reduce the drawback of multi-management situation. Also, it recommends establishing the standardized agencies is inevitable trend of development in the future. As to which department will govern the unifying medical security system, this article suggest that several factors as such the outcome of practice, careful evaluation of medical security system, and deliberately political decision-making should be fully considered.

**【Key words】** Balance urban and rural development, Medical security system, Essence, Trend

党中央提出“五个统筹”协调发展,统筹城乡发展已经成为全面实现小康社会的重要目标。党的十六届六中全会明确提出:到2020年基本建立“适应人口老龄化、城镇化、就业方式多样化,逐步建立社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业相衔接的覆盖城乡居民的社会保障体系”;十七大报告中再次提出要实现“人人享有基本社会保障”。距离2020年

只剩下11年时间,要实现这一社会发展战略目标,形势逼人。

当前,我国城乡一体化进程的加快,人口结构与人口流动的快速变化,城镇职工、居民基本医疗保险与新型农村合作医疗等三项制度,以及医疗救助制度等,在城乡之间、地区之间、不同人员之间,迫切需要政策衔接和制度整合;而异地就医人群的增多,也

\* 基金项目:人力资源与社会保障部2008年委托项目。

作者简介:王保真,女(1942年-),教授,主要研究方向为卫生经济与管理、医疗保障。E-mail:wbz380@yahoo.com.cn

迫切需要管理体制和运行机制障碍的尽快突破;降低多种形式医保经办的行政成本,提高管理效率,实行城乡三大医保制度的有效衔接,制度整合,及管理体制的一体化,已成为我国医保制度发展的方向与必然趋势。

## 1 “统筹城乡”发展问题的提出及涵义

### 1.1 “统筹城乡”发展问题的提出

统筹城乡发展与解决“三农”问题和建设社会主义新农村密切相连。针对我国历史形成的二元结构,城乡分割,城乡差距不断扩大,“三农”问题日益突出,党的十六大明确提出,要开创“三农”工作新局面,不能局限于“三农”内部,必须统筹城乡经济社会发展。这一思路突破了传统的就农村论农村、就城市论城市的桎梏,意味着把城乡存在的问题及其相互因果关系通盘加以考虑,将城乡社会经济发展作为整体统一规划,对缩小其差别,建立平等和谐的城乡关系,推进全面小康社会建设具有重要方向性指导。

2004—2007 年,党中央、国务院连续出台了四个关注“三农”问题的一号文件,强调继续把解决“三农”问题作为全党工作重中之重,实行工业反哺农业、城市支持农村。2008 年再次聚焦“三农”,又一次颁发了一号文件,开启了统筹城乡发展的新时代。尽管五个“一号文件”内容各不相同,但都彰显了一个鲜明主题,即:缩小城乡差距,促进城乡经济社会发展一体化。

### 1.2 统筹兼顾是科学发展观的根本方法

统筹即指通盘筹划,统一筹划,统筹协调,统筹兼顾,这是深入贯彻落实科学发展观必须坚持运用的根本方法。统筹城乡发展,即指按照城乡经济社会发展一体化新格局的要求,贯彻工业反哺农业、城市支持农村的方针,正确处理工业和农业、城市和农村、居民和农民的关系,加大以工促农、以城带乡的力度,逐步解决城乡二元结构矛盾。正确处理统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展与对外开放等五个相互联系、相互促进的重大关系。

胡锦涛同志曾指出:在我国改革发展的关键阶段,“要推动科学发展、促进社会和谐,必须更加自觉地运用统筹兼顾的根本方法,正确反映和兼顾不同

方面的利益”。统筹兼顾作为科学发展观的根本方法,集中体现了辩证唯物主义思想方法在现实经济与社会发展中的具体运用,是深刻领会和正确运用科学发展观必须把握的精髓和关键。<sup>[1]</sup>

### 1.3 城乡统筹发展的关键与核心

城乡统筹发展的关键是城市带动乡村,城乡协调发展。从制度层面看,即要把影响城乡经济社会发展各个方面的制度统一起来,不能人为地分为城乡两类,它囊括了经济社会发展的各个方面,包括:统筹城乡劳动力就业制度;户籍管理制度;财政分配和转移支付制度;义务教育制度及城乡社会保障制度等。2009 年年初,在国务院专门召开的应对国际金融海啸与经济危机的常务会议上<sup>[2]</sup>,果断出台了发展“三农”、加大农村基础设施投入,增加农民收入、改革农村社会保障体系,建立农村信贷担保机制,积极扩大农村消费信贷市场等措施。这些举措既是应对国际金融海啸与经济危机的,也是积极主动缩小城乡差距,促进城乡经济社会发展的具体体现。

## 2 开展统筹城乡医疗保障研究的意义

按照党的十六届六中全会和十七大报告提出的统筹城乡社会保障的目标要求,目前已进入倒计时阶段。我国幅员辽阔,地区发展不平衡,建立统筹城乡居民医疗保障的任务十分艰巨。开展这方面的理论与实践研究,关系到我国占人口绝大多数的农民能否享有同等的国民医保待遇,能否公平的同等享有经济改革与社会发展的成果,关系到社会稳定与和谐的大局,具有现实紧迫性。

现行三大医保制度各自在理论认识、制度设计、筹资来源、筹资标准、补偿比例、基金管理、以及体制与运行管理等诸多方面,存在明显分歧与体制性障碍,通过研究厘清统筹城乡医疗保障的理念方向、目标、路径和主要步骤,有着十分重要的理论与实践价值,能对现行政策的制定与调整提供依据和支撑。

(1) 医疗保障是社会保障的重点和难点,在制度设计和具体管理和服务等方面,都十分复杂。随着城镇居民医保试点的扩大和新农合的全面推进,有必要对现有城乡医保体系进行系统评估和研究,并将医疗保障体系置于整个社会保障范畴及经济社会发展全局中进行系统考量。

(2) 由于城乡一体化进程加快,人口结构快速变

化,参保人员身份经常在城镇的职工、居民与农村居民中发生转换,但三项医保制度之间缺乏统筹,当参保人员身份发生变化时,医保待遇难以衔接。全国统一的劳动力市场逐步形成,人员流动越来越频繁,但医保关系跨地区转移与接续困难重重,成为制约人才流动的瓶颈之一。有必要从城乡统筹的新视角加以解决。<sup>[3]</sup>

(3)异地养老人员逐步增多,但异地就医管理却因体制和机制障碍难以取得突破。三项制度在城乡之间、地区之间、不同人员之间,迫切需要制度整合和政策衔接。为了保障参保者的合法利益,降低经办成本,提高管理效率,实行城乡三大医保制度的一体化管理,是我国医保制度发展的方向与必然趋势。

(4)近年来江苏、广东、浙江等沿海经济发达省份,勇于探索,在制度设计上打破城乡界限和身份界限,不以人群划分和设计险种,建立城乡一体、多层次的医保体系,部分地区在统筹城乡医疗保障方面已取得了明显进展与成效。通过统筹城乡医保的理论与实践研究,一方面,总结、评估、提炼已有的成功经验与作法;另一方面,深入剖析其存在的问题,分析其原因,寻求全面推进尤其是在中西部推进的思路与对策,为政府部门制定相关政策提供参考。

### 3 统筹城乡医疗保障的实质

#### 3.1 统筹医疗保障制度的实质与内容

其实质就是强调立足全局,牢固树立城乡一盘棋思想,运用统筹兼顾的根本方法,从整体上把城乡均纳入统一的经济社会发展大系统中,科学把握和处理城乡医疗保障发展中客观存在的问题,打破并彻底改变城乡分割局面,建立新型城乡医疗保障关系,改善城乡医保制度功能结构,实现城乡医保资源的合理配置,协调城乡参保者利益,逐步消除城乡医保制度的二元结构,缩小城乡公民医保筹资与待遇水平的巨大差别。

从其内容看,医疗保障的城乡统筹理所当然也是“五个统筹”的有机组成部分。实现现行不同医保制度的统筹发展,首先,必须继续完善现行三大医保制度,完善医疗救助制度;其次,妥善解决三大医保制度间的有效衔接与发展,包括:城镇居民医保、新农合及与农民工医保的衔接,城乡居民医保与城镇职工医保的衔接与发展;再次,实现城乡医保制度与城乡医疗救助制度的有效衔接与发展;最后,实现居

保、新农合、职工医保等三项制度的有效整合;实现三大医保制度与补充医保、与商业健康保险的衔接,以及多层次医保体系的发展完善等。<sup>[4]</sup>

#### 3.2 准确理解和把握统筹的涵义与核心

统筹城乡医疗保障制度与城乡医保制度的衔接,与城乡医保管理体制的一体化,以及与城乡医保制度体系的融合等,有密切联系,但却又有明显区别,不能完全混同。统筹协调不等于制度的完全统一,更不等于管理体制的一体化。

##### 3.2.1 正确理解统筹协调的涵义

“统筹”即统一规划,协调发展;“协调”即“相容”、“一致”。“统筹”首先必须打破城乡二元结构,即打破举世罕见的城乡隔离制度,打破城市与农村两个各自封闭循环的体系,打破把公民人为按地区分为农业户口和非农业户口,形成市民与农民两种迥异不同公民身份的制度体系。政协委员丁瑜早在2003年的政协会议上就提出:农民已经为国家工业化进程作了50年的积累,占GDP 15%的农业要养活总劳动人口的50%已经很不容易了,农民国民地位的缺失,歧视农村和农民的现象再也不能继续下去了。在全面建设小康社会的进程中,让农民享有应有的国民待遇,不仅是实现宪法平等权的要求,是实现公民权利的需要,也是衡量全面小康的一项基本指标,农民国民待遇缺失的问题必须认真解决<sup>[5]</sup>。

目前我国正处于城市促进和反哺农村发展的关键时期,正确处理城乡医疗保障统筹问题,也是促进和反哺农村社会发展的具体体现。因此,要正确理解统筹协调的涵义,妥善协调、正确处理医患保相关部门及地区的利益,摒弃狭隘的部门利益,立足全局,牢固树立城乡一盘棋的思想,科学把握和处理城乡医疗保障发展中客观存在的问题,推动城乡人人享有医疗保障共同目标的实现。

##### 3.2.2 统筹城乡医疗保障不等于现有制度间差距的彻底消除

构建城乡统一的医疗保障体系,是制度建设的最终目标,也是建立和谐社会的目标之一。“城乡统一”的关键在于制度框架统一,逐步促使现行分散的不同制度逐步统一,缩小制度间的差别。但差别的缩小是一个动态过程,在短期内不可能立即建立筹资缴费与待遇享有完全一致的城乡医保制度;这里涉及到制度框架与制度形式的关系。笔者认为,制

度框架必须统一,而制度形式则可以多样化。在城乡建立政府举办的统一的基本医保制度框架和体系,将城乡居民都纳入到这一框架体系内,享有基本制度框架和体系形式的合法权益,这里打破的是城乡壁垒二元结构的户籍限制,是身份地位等人为因素造成的种种待遇差别,体现了制度的横向公平性和“人人享有的”合法权益。

实践表明,统筹城乡医疗保障,首先必须使政府举办的法定基本医保体现一致性与统一性,而补充医保则应体现多样性与差别性。镇江市、苏州市和东莞市均建立了多层次的医保制度,既有政府举办的基本医保与对贫困人群的医疗救助,也有企业为单位为主体组建或参加的大病医保与商业性的补充医保。农民与城镇居民基本医保既实行广覆盖,又实行补偿和待遇水平的均费率,使其逐渐往城镇职工医保的筹资水平靠拢。

补充医保体现多样性与差别性,就决定了制度的形式或险种可以多样化,即:存在着城乡居民因自身选择不同层次或险种而形成的差别。城乡居民参加到政府举办的统一的基本医保制度框架和体系,并不意味着举国上下的所有居民都按照一个缴费标准参保,并享有完全一致的、没有任何差别的医保待遇。我国地大、人口众多,客观上存在着地区经济与社会发展的不平衡,在政府举办统一的基本制度框架和体系内,还必须根据城乡居民筹资水平的不同,设置多样缴费标准或档次的险种。城乡居民可根据自身的经济承受能力和健康消费需求,自行选择不同缴费标准的险种。不分人群的户籍、地域与身份的区别,无障碍地自由选择参保,但各类群体自行选择适宜险种后,只能享受与缴费水平相应的医疗保障水平和待遇,由于自行选择不同而形成的待遇差别,还必须承认,必须保留。

### 3.2.3 城乡公民医保筹资与待遇水平差别的缩小是长期过程

基本医保的制度框架应尽快统一,城乡公民医保筹资与待遇水平的差别必须缩小,但其差距不可能立即完全消除。制度的建设与发展不是一朝一夕能完成的,是一个不断建设完善与发展的过程。一方面,仰赖于经济的发展,财力的增强及居民收入的增加,逐渐缩小其缴费与待遇水平上客观存在着事实上的差别;另一方面,有赖于政府通过建立保障贫

困和低收入人群的医疗救助、实施大病医疗救助;建立企事业单位的补充医保,发展商业医疗保险等,以满足不同收入人群的不同医疗需求的多层次保障体系,来扩大其保障范围,提升其保障水平。<sup>[6]</sup>

### 3.2.4 统筹城乡医疗保障制度,不等于短期内迅速解决医保经办机构的部门归宿,实现城乡医保管理体制的一体化

目前各地大都成立了分别隶属于社保和卫生等两个主管部门的、独立的、性质相似、职能相同的经办机构,也具备了一定的硬、软件条件与管理能力。笔者认为,社会保障与卫生部门对职工、居民医保和新农合,具有各自管理的优势,也有各自的不足,各有利弊。整合医保管理资源,克服多头管理的弊端,建立统一规范的经办机构,是今后管理体制发展的必然趋势。整合归并统一后的三大医保制度最终归属哪个部门管理,需要经过实践的检验、科学的论证与审慎的政治决策。城乡医保制度的统筹发展,将进一步提升其公平性,需要决策层与管理层超出部门利益,以大局为重,理性深入具体剖析,细致梳理,优选方案,务实操作,精心管理并逐步推动其协调发展。这既是决策层与管理层需要认真对待的严肃政策性问题的,也是对其驾驭医疗保障与医疗卫生监管能力的严峻考量。

## 参 考 文 献

- [1] 科学发展观根本方法是统筹兼顾[EB/OL]. (2008-10-12) [2009-06-08]. [http://news.xinhuanet.com/theory/2008-10/12/content\\_10181138.htm](http://news.xinhuanet.com/theory/2008-10/12/content_10181138.htm).
- [2] 国务院:金融促经济发展9措施追加银行贷款1000亿[N]. 人民日报,2008-12-04.
- [3] 王东进. 关于覆盖城乡医疗保障体系发展战略问题[R]. 第二届和谐社会与医疗保险论坛,2008.
- [4] 何平. 建立统筹城乡医疗保障体系[R]. 第二届和谐社会与医疗保险论坛,2008.
- [5] 郑功成. 中国社会保障改革与发展战略-理念、目标与行动方案[M]. 北京:人民出版社,2008.
- [6] 胡大洋. 全民医保目标下的制度选择[EB/OL]. (2008-03-25) [2009-06-08]. [http://www.csia.cn/hknr/200803/t20080325\\_183135.htm](http://www.csia.cn/hknr/200803/t20080325_183135.htm).

[收稿日期:2009-06-08 修回日期:2009-07-11]

(编辑 田晓晓)