

新型农村合作医疗试点模式比较分析

林中麟

截至2006年10月,福建省开展新型农村合作医疗(以下简称新农合)试点的县(市、区)达36个,覆盖了全省42%的县(市、区)和44%的农业人口。在加快试点步伐的同时,福建省财政部门积极探索完善新农合管理制度,先后形成了四种各具特色的运行模式,为进一步推进试点工作积累了宝贵的经验。

新农合运行的四种模式

第一种模式:管办合一,合管中心经办。采用这种模式有安溪县等24个县(市、区)。其主要做法是:政府承担新农合的政策制定、宣传发动、基金征集和管理等工作,并成立隶属于卫生行政部门的新农合管理中心,具体承办新农合补偿等各项业务。

第二种模式:管办分离,医保中心经办。采用这种模式有永安市等3个县(市)。其主要做法是:政府承担新农合的政策制定、宣传发动、基金征集和管理等工作,并成立与城镇职工医疗保险中心合署办公的农村合作医疗中心。农村合作医疗中心在劳动保障和卫生行政部门指导下经办新农合业务。

第三种模式:管办分离,商保公司经办。采取委托商业保险公司经办的有同安区等4个区。其主要做法是:政府承担新农合的政策制定,宣传发动,基金征集等工作,并通过竞争性谈判的方式选择商业保险公司承保,与政府联手经办农村合作医疗保险具体业务。年度终了,节余的资金政府与保险公司5:5分成,亏损也由政府与保险公司5:5分担。

第四种模式:管办分离,商保公司代管。采取委托商业保险公司代理经

办的有晋江市等5个县(市、区)。这种管理模式与商业保险公司经办模式的不同之处在于新农合资金(包括个人缴纳、集体和政府资助)纳入所在地财政专户管理,实行收支两条线。财政部门按照保险公司的支付申请按月拨付资金;保险公司收取管理费、负责对新农合基金进行管理;基金亏损由政府承担,基金节余转入下一年度。

四种模式的比较分析

为了检验运行效果,分析利弊,我们在四种模式中各选择了1-2个代表县(市、区),筛选参合率、人均住院医疗费、人均住院天数、补偿比例(以每10元筹资为基数,每100元医疗费用患者能获得的补偿)、每万名参合人员管理费用等指标进行分析比较(见下表)。发现四种运行模式的共同点在于资金筹集环节,即政府承担新农合的政策制定、宣传发动、基金筹集等工作,不同点在于基金管理、补偿方式、风险承担、管理成本和运行环境等方面。

(一)管理方式比较。“合管中心经办”、“医保中心经办”和“商保公司代管”三种模式,政府直接管理农村合作医疗相关事务,调控能力强,可以运用行政手段及时调整新农合政策并干预医疗服务机构的医疗服务行为。不足之处在于合作

医疗工作经验不足,加上政府可以直接介入具体管理事务,容易产生

政策多变。“商保公司经办”模式,通过引入市场机制,选择精算技术成熟、服务网络健全、管理经验丰富的商业保险公司承担合作医疗的理赔。政府与商业保险公司签订保险协议,合同期限内双方的权利和义务以合同形式固定下来,任何一方不可擅自变更,初步形成管办分离、多方相互制约的管理格局,即新农合政策制定与具体实施相分离,医疗服务购买与提供相分离,政府、农民、保险经办机构和医疗服务机构之间相互制约。从运行成效来看,群众对契约式的管理模式满意度更高。同安区实行“商保公司经办”模式,农民参合率达93.1%,比实行其他模式的地区高出10%以上。

(二)补偿方式比较。公平和便捷是衡量补偿方式优劣的重要指标。实现公平和便捷的前提条件:一是补偿的透明性和专业化运作。商业保险公司经验丰富,能更有效地防范道德风险,具有一定的优势。二是新农合信息网络化建设。医保中心可以依托现有的城镇医保信息系统网络,尽快构建新农合信息化网络,逐步实现网上审核报销、监管和信息传输,方便参合农民报销住院医疗费用。部分商业保险公司(如:晋江市委托的太平洋保险公司)也具备较完善的网络管理系统,实现定

福建省四种试点模式指标对比表

试点地区	运行模式	参合率 (%)	人均医 疗费(元)	人均住院 天数(天)	每10元筹资 补偿比例(%)	每万人管理 费用(万元)
武夷山市	合管中心经办	76.2	3413	9.88	5.4	1.2
安溪县	合管中心经办	79.1	3437	8.01	9.3	0.53
同安区	商保公司经办	93.8	4409	10.2	4.9	0
永安市	医保中心经办	78.8	3858	10.87	4.5	1.46
晋江市	商保公司代管	82.3	3937	9.8	5.3	1.2

点医院、业务管理中心和保险公司联网,形成快速便捷报销通道。而新成立的合管中心信息网络建设方面存在空白,为避免资源浪费,还得依托现有城镇医保信息系统网络,存在一定劣势。

(三) 风险控制比较。基金风险包括运行风险和相关风险两大类。运行风险是指在合作医疗基金的筹集、结存和使用过程中,由于管理者违规操作或管理不善给基金运行造成的风险。从理论上说,合管中心和医保中心经办新农合业务,基金的运作管理全部由政府相关部门负责,运行风险控制应该是最好,但实践中仍出现部分试点地区政府资助资金推迟到位或不到位的现象,给基金运行带来风险。商保公司经办虽然存在商业保险公司违约的风险,但契约式的管理要求政府委托时就全额到位资金,反而降低了运行风险。相关风险指基金补偿方案失当等相关因素导致的风险。目前政府主管部门制定的新农合补偿方案是在简单基线调查的基础上估算的,缺乏保险精算数据的支持,执行过程不是因为补偿标准过低,造成基金大量结存,影响参合农民的积极性,就是因为补偿标准太高,造成基金亏损。商业保险公司擅长运用精算技术进行数据分析,具有丰富的风险管理和定价经验,若在风险控制方面适当调动商业保险公司的积极性,将有利于新农合试点工作的持续开展。

(四) 管理成本比较。中央要求各级政府为试点提供必要的启动经费和日常业务管理经费,做到有人办事、有钱办事。据福建省开展试点地区的经验测算,新设立合管中心,每10万农村人口需安排2-4人的编制,实行医保中心经办的,也需适当增加医保中心人员编制。永安市实行医保中心经办新型农村合作医疗,2005年增加医保中心人员编制6人,机构业务经费增加20万元,如果加上新农合宣传发动、人员培训等方面的费用,管理支出达70万元,约占其筹资总额的10%以上。在政府财力有限,合作医疗筹资标准较低,农民医疗费补偿率低的情况下,要

增加10%的投入作为管理费支出,没有充分发挥其应有的作用。“商保公司代管”实际上是一种政府购买服务的方式,不需要成立专门服务机构,通过商业保险公司医疗保险专员负责管理和理赔,实现“办事不养人”。政府对有关合作医疗的事务主要从宏观上给予指导、管理与监督,包括制定政策、组织招标、筹集资金、以及理赔监管等,而具体的方案测算、日常理赔等具体工作由商业保险公司承担,政府管理成本最低。

(五) 运行环境比较。新型农村合作医疗强调政府的组织、指导、支持作用。许多地方的卫生部门支持成立隶属于卫生部门的合作医疗管理中心,认为卫生部门既监管合作医疗,也监管医疗机构,能够综合运用行政和经济手段,在规范医疗机构行为和控制在医疗费用方面具有很大的优势;而医保中心和商业保险公司作为第三方付费,在现有医疗卫生体制环境下对医疗行为约束作用有限。部分地市运行成效也说明了这一点,采用“医保中心运作”的永安市人均住院天数为10.8天,人均医疗费水平为3858元;采用“商保公司经办”的同安区人均住院天数为10.2天,人均医疗费水平为4409元;而采用“合管中心经办”的安溪县人均住院天数为8.01天,人均医疗费水平为3437元。为此,部分卫生部门对商业保险公司参与开展新农合试点,仍不太信任和支持。

进一步完善新农合运行模式的思路

建立农村合作医疗制度是利国利民之举。如何将这一“民心工程”做好、做实,让农民满意和信任,从而进入良性循环,保证长期稳定运行,一要靠各级党委和政府的重视;二要靠建立稳定和可持续发展的筹资机制;三要靠科学和规范的管理。通过分析福建省目前的四种运行模式,得出以下的启发和建议:

1. 合管中心或医保中心经办的模式。由于农村合作医疗制度经历了兴起、发展、解体、重建、徘徊的曲折过程,以及受现行的新农合保障水平不高等因素影响,部分农民对参加新农合兴趣不大,缺乏健康投入和互助共济的意

识。合管中心或医保中心经办模式政府直接管理农村合作医疗相关事务,运用行政手段加强宣传,创造全社会关心、支持、参与新农合的良好外部环境,有利于使广大农民重新建立起对合作医疗制度的信心,自觉支持、自愿参加,扎实推进。但该模式管理成本高、而且存在基金超支风险,适用于合作医疗起步阶段和商业医疗保险市场不成熟的地区。

2. 商业保险公司参与经办的模式。建立起政府组织引导、农民自愿参加、多方筹集资金、保险公司专业运作的新型农村医疗保险运行模式,对政府而言,转换了职能、节约了管理成本、避免了基金出险,缓解了政府在财政和管理上的双重压力,提高了运作效率;保险公司通过开展新农合,即协助政府为民办实事,又提高了公司的知名度和在农民心目中的信任度,带动了其他险种的发展;对农民而言,保险公司专业人员的理赔,服务更便捷更周到,同时,不会出现人情因素的理赔,公平公正公开,农民更放心。采取这种模式实现了政府、保险公司、农民“三赢”,并形成管办分离、多方相互制约的管理格局。适用于商业保险市场较成熟、新型合作医疗制度较完善、政策基本稳定的地区。

3. 正确处理因地制宜与相对统一的关系。建立新农合制度是一项全新的工作,没有现成的经验可供借鉴。在试点初期,鼓励各试点单位解放思想,因地制宜,大胆探索,逐步探索出一种适合当地实际情况的运行模式是非常必要的,也是可行的。经过一个阶段的试点后,就必须及时地对各地的做法进行总结,推广比较成功的经验。福建省各县(市、区)地理自然条件不一,经济发展也不平衡,在新农合运行模式上,不宜一刀切,要因地制宜,选择适合当地实际情况的运行模式,应鼓励采取“政府举办、商业运作”的模式。无论采取哪种模式要有比较长一段的稳定期,体现制度的严肃性,把好事办好。要防止准备工作不充分,在实行中仓促修改,造成诚信危机。

(作者单位:福建省财政厅)

责任编辑 戴开成