医疗互助：乡村振兴的有效抓手

许忠新，孔玉兰，张雪峰/江苏省江阴市委农村工作办公室

2016 年 12 月，江阴市采用“政府引导、村委主办、社会共建、村民共享、平台服务”的方式，开始实施村级医疗互助制度。截至 2017 年 10 月，全市成立村级医疗互助会 196 家，占行政村总数的 80%以上，覆盖群众 82.2 万人，补助资金 8847 万元。村级医疗互助制度成为老百姓的“第二医保”，有效缓解了因病致贫、因病返贫现象，成为实现“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的有效抓手。

一、发起与成效

在江阴这一民营经济发达的区域，因病因残是目前农村人口致贫返贫的主要原因。2016 年 12 月，江阴市长泾镇和平村村委组织全体村民每人缴纳 100 元会费，辅以慈善基金等社会赞助，共筹资 32.9 万元，成立了江阴首个公益自治组织一一村级医疗互助会，通过“福村宝”专业服务平台，对本村村民按病种实施公开公平补助。到 2017 年 10 月底，和平村医疗互助会已补助 216 人次，补助资金 26.1 万元。之后，这种本村村民筹集、服务本村村民的村级医疗互助会迅速在全市复制。

从目前的运作情况看，主要有四大成效：

村民医疗保障水平有效提升。2016 年，江阴市城乡居民医保人均筹资标准为 800 元，职工医保人均筹资标准则为 3441 元，两者难以保持同步增长。城乡居民医保筹资总额中，75%左右来自于财政补助，持续提高城乡居民医保水平，政府财政压力较大。受现行基本医保管理能力和手段所限，城乡居民医保的实际补偿比一直在 50%左右，商业保险的补偿比则更低，难以满足基层群众的期待。村级医疗互助会实施第一年，江阴村级医疗互助制度筹集补助资金 1.2 亿元，已成为农村居民医保筹资的有益补充，也缓解了财政在提升医疗补助水平上的压力。

农村因病致贫压力有效缓解。江阴现有各类贫困家庭 9769 户，其中因病致贫的为 3497 户，占 35.8%。分析贫困家庭开支，每年重大刚性支出用于看病的有 6315 户，占 64.6%，花钱看病成为贫困家庭的最主要开支。村级医疗互助实施第一年，在基本医保的基础上全市整体医疗保障水平提高近 10%，其中 191 个大病病种保障水平平均提高近 20%。村民普遍反映，因病住院后，农保社保报销后，还有自己村医疗互助的补助，病越大补助得越多，减轻了医疗费用压力。月城镇秦皇村蒋某因心脏主动脉手术产生住院费用 22 万元，在城乡居民医保报销 11.8 万元的基础上，村级医疗互助又补助了 4.4 万元；璜土镇小湖村村民蔡某因颈后路枕劲融合术产生住院费用 17.74 万元，在城乡居民医保报销 6.18 万元的基础上，村级医疗互助再补助 3.8 万元。

乡村社会治理状况显著改善。村级医疗互助会按照村民自治事项开展：方案确定由村民会议说了算、是否参加由村民自己说了算、补多补少由专家（第三方村民医疗互助工具“福村宝”）说了算，体现出村民集体决策、个人自愿参加、补助标准统一、过程全程公开的特点。由第三方审核和确定病种，公开、公平、公正，杜绝了以往“人情补助”“哭闹补助”“暗箱补助”等现象。村干部普遍反映：现在村民之间更加和睦了，到村委会办事的村民笑脸变多了，对村千部工作也更加支持了。

民间慈善捐助渠道得到拓宽。江阴民营经济活跃，慈善捐助基础较好，但部分企业家虽有捐助意愿，却有一定乡土情结，不愿到行政村以外捐助，且对资金使用有顾虑。村级医疗互助会人员范围锁定、资金用途明确、补助标准固定、审定过程规范，让企业家们觉得捐出的款项去向明确、帮助对象明晰、取得成效明显，各村医疗互助会都能收到本村企业家的踊跃认捐。新桥镇郁桥村的企业家们共拿出 20 多万元帮村里开展村级医疗互助。据不完全统计，全市现有的 8847 万元村级医疗互助资金中，有 2000 多万元来自社会捐助。

二、做法与特点

精心组织，建立科学民主的决策机制。村民医疗互助会是群众自发组织，在本村内部活动的公益性慈善社会团体，需严格按照《村民委员会组织法》规定，经民主决策，履行各项议事程序，形成最后决议。在推行过程中，江阴市要求各村严格按照以下程序建立医疗互助会：召开村级“两委会”形成提议→广泛征求村民意见→发《告全体村民书》→召开全体村民代表和组长会议讨论→形成决议。确保整个过程公开操作、阳光透明，做到广大村民心中有数、自主自愿。

多方筹资，建立共建共享的筹资机制。村级医疗互助会按照“共建共享”的原则，由村民自愿出资建立资金池，“资金盘子”“筹资标准”由各村结合自身实际民主决定。鉴于互助会模式刚刚起步，从引导和鼓励村民积极参与的角度，大部分村第一年的互助资金主要采用“老百姓出一点、村集体赞助一点、社会资助一点”的模式募集，全市人均筹资标准 100～200 元不等，村民、村集体、社会赞助平均比例约为 3：4：3。目前实施医疗互助的既有经济实力较强的村，也有经济实力较弱的村，出资方式和筹资标准也各不相同。例如：新桥镇郁桥村村民人均出资 50 元，村委会出资和社会赞助人均 70 元；璜土镇小湖村村民人均出资 30 元，村委会出资和社会赞助人均 70 元；云亭街道佘城村村民人均出资 50 元，村委会出资人均 50 元。

封闭运作，建立专业高效的管理机制。如何管理好补助资金，是村民医疗互助会确保精准帮扶、获得村民长期认可的关键所在。各村的村民医疗互助基金全部留在本村村委会账户，专户储存、专人管理、专款使用，全部用于村民医疗补助。村委会根据资金规模，结合本村实际，按照“以收定支、收支平衡、略有节余”的原则，交由医疗互助在线服务专业公司“福村宝”编制年度预算，确保快速、高效、低成本地开展村民医疗互助。资金使用全程接受上级组织、村干部和村民的监督，补助资金如有结余，则转入下一年度滚动使用。

标准统一，建立公平公正的补助机制。建立科学、公正、符合民情的补助机制，是推进医疗互助的核心内容。江阴的村级医疗互助实行按病种补助，借助“福村宝”这一在线补助平台运行，每年的运行维护费用只占村民实际补助金额的 2%，确保互助会资金基本用到村民身上。补助平台共录入 1296 个病种（其中 191 个大病种、1105 个小病种），涵盖住院治疗的所有病种类型，按照“大病大补、小病小补、同样病种同样补”的补助原则，只补助合理费用，不补助高消费费用，实现了“一个标准一视同仁，只认标准不认人、只认病种不认医院”的健康医疗目标。实践表明，“同样病种同样补”的补助方法，既可引导村民合理治疗，又可引导村民享受政府分级诊疗政策红利（低级别医院医疗服务定价低、报销比例高），为村民按病种健康管理和优化医疗服务创造条件。

后台操作，建立简便快捷的结报机制。村级医疗互助依托“福村宝”医疗互助信息平台，补助标准、补助流程、村民报销全流程信息化。村委管理员在村级医疗互助信息平台上输入参加人员信息及年度人均支出预算金额，就可一键生成该村定制的补助方案。会员在手机上安装福村宝 APP，一次住院费用达到 3000 元以上的，通过手机 APP 上传出院证明、住院费用清单、基本医保结算单等三项资料，村级医疗互助信息平台认定病种，对照村补助方案，自动生成补助金额，并将补助金额以短信形式

发送给村民及该村管理员。村民带好基本医保结算单就可在村委会直接领取补助，操作方便、快捷。

三、经验与启示

政府引导是医疗互助的成功关键。村民医疗互助制度在江阴的快速复制，离不开市委市政府的推动引导。在和平村等几个行政村探索出村民医疗互助制度后，市委市政府敏锐地看到其在社会保障共富、精准帮扶助富等方面所起的作用。2017 年 3 月，“以行政村为单位，通过农户出一点、村集体资助一点、社会赞助一点，组织村民开展医疗互助”这一做法就纳入了农村工作纲领性文件《2017 全市农村工作要点》，为全市医疗互助制度的推广提供了政策依据；7 月召开全市村级医疗互助推进会，让基层群众深入了解、主动参加村级医疗互助；9 月讨论通过《关于在全市推进村级医疗互助制度的实施意见》，对村级医疗互助会的发起建立、运转规程、资金管理建立制度规范；10 月福村宝村级互助医疗在线服务平台入驻市社会救助中心，为全市村级医疗互助提供更好的服务。从鼓励、推动到规范、提升，市委市政府这一系列的工作，不仅加快了村级医疗互助模式的推广，更从宏观层面为村级医疗互助会的科学长效运行建立了制度保障，确保了精准缓解因病致贫政策的落地生根。

守望相助是医疗互助的文化基础。江阴市委市政府在推进过程中，高度重视唤醒村民守望相助、乡贤乐善好施的价值理念回归。老百姓表不：“村民互助是为他人献爱心、为自己留取心”“即使自己没有生病、没有补偿，但自己和村里出一点钱，关键时候能帮乡亲一把，也是蛮开心的”。在一些个人出资较高的经济薄弱村，一开始村干部担心群众不认可，没想到不仅村里企业主动认捐，有些村以村民家庭为单位的认缴率也高达 95%以上。

共建共享是医疗互助的活力源泉。2001 年实施“新农合”以来，江阴市政府年年提高筹资标准，但是由于参保人口基数大，提高财政补助压力较大，缩小城乡居民与职工医保待遇差距的压力更大。在推动村级医疗互助制度过程中，江阴市坚持“社会共建、村民共享”的原则，市财政未投入一分钱，但是参与互助群众却拿到了实实在在的住院医疗补助，农村医疗保障水平有效提高。从现有.筹资结构分析，目前村民自筹及社会投入占总筹资的 60%以上。村千部们分析，村民医疗互助会运行成本低、资金用途明、结报方式简，成效实实在在看得见，随着群众信任度的增加，这一比例还将逐步提高。

科学管理是医疗互助的强大保障。“不患寡而患不均”的心理起源于没有科学合理的分配机制。首开先河的长泾镇和平村村书记吴文勇说，补助村民就怕不公平，按病种补助很好地解决了补助公平问题。村级医疗互助资金在村委会账户专号封闭运作，资金安全没有后顾之忧，使用率 100%，且重点补助大病，可实实在在帮老百姓抵抗大病风险。而“福村宝”在线信息服务平台支撑各村实现补助方案制定、病种补偿认定、资金使用监管的无缝对接，为村民医疗互助确立了科学规则，规范管理也有了保证。实际操作过程中，群众认可度较高的也是“资金专户、封闭运作”“按病种补助、按标准补助”等制度设计。