

新型农村合作医疗的 SWOT 分析

谷丽颖

(哈尔滨商业大学,黑龙江 哈尔滨 150028)

**摘要:**新型农村合作医疗制度自 2002 年开始提出并试点运行,是我国现行农村基本医疗保障制度,自其实施以来受到社会各界的广泛关注。多年来的试点表明,新型农村合作医疗对于农村劳动力素质和生活水平的提高,解决农民“因病致贫、因病返贫”问题起到了促进作用,但同时也出现了很多问题。现运用 SWOT 分析法,分析了新型农村合作医疗制度的优势、劣势、机会和威胁,并提出科学的制度实施策略。  
**关键词:**新型农村合作医疗;公共政策;SWOT 分析  
**中图分类号:**F323.89      **文献标识码:**A      **文章编号:**1002-2767(2013)03-0125-03

在 2003 年 1 月国务院办公厅转发卫生部等部门《关于建立新型农村合作医疗制度的意见》的通知中将新型农村合作医疗(以下简称新农合)制度定义为:由政府组织、引导、支持,农民自愿参加,个人、集体和政府多方筹资,以大病统筹为主的农民医疗互助共济制度。这是目前我国农村基本医疗保障的主要形式。SWOT 分析法是 20 世纪 60 年代由安德鲁斯提出的,SWOT 四个字母分别代表:优势(Strengths)、劣势(Weakness)、机会(Opportunity)和威胁(Threats),其原理是通过分析系统或机构的优势、劣势、机遇和威胁,来寻求最科学的发展战略,以达到趋利避害、充分利

用发展机会的目的。该文应用 SWOT 分析法,对新农合制度的优势、劣势、机遇和威胁进行系统分析,以提出科学的发展策略,推动新农合持续健康发展。

1 新型农村合作医疗制度的运行状况

自从传统农村合作医疗解体,农民就失去医疗保险,成了自费医疗者。为了解决农村日益严重的“因病致贫、因病返贫”问题,我国政府自 2003 年下半年起试行新农合制度,以“减轻农民因疾病带来的经济负担,提高农民健康水平”为目的。经过多年的运行,制度的覆盖范围、基金总额、受益人次数逐渐增加(见表 1)。

表 1 2006~2009 年新农合运行情况  
Table 1 The operational situation of the new type of rural cooperative medical care system in 2006~2009

年份 Year	开展新农合 县(市、区)/个 Counties number	参加新农合 人数/亿人 Participation persons	参合率/% Participation rate	人均筹资/元 Per capita funding	当年基金 支出/亿元 Fund expenditure of the year	补偿受益 人次/亿人次 Compensation benefits person-time
2006	1451	4.1	80.7	52.1	155.8	2.7
2007	2451	7.3	86.2	58.9	346.6	4.5
2008	2729	8.2	91.5	96.3	662.3	5.9
2009	2716	8.3	94.2	113.4	922.9	7.6

注:资料来源于《2010 中国卫生统计年鉴》。  
Note:The data from China Health Statistics Yearbook.  
截至 2010 年底,新农合参合人口 8.36 亿人,参合率能够稳定在 90%以上;年人均筹资额达到 155 元。新农合制度实现了由低到高,由落后到先

进,由传统到现代的制度变迁过程,成功地实现了制度创新,填补了农村基本医疗保险制度空白。  
但新农合在实际运行中也存在一些问题。近两年来,我国各省(市)新农合参合率普遍较高,但部分省份贫困人口的参合率仍偏低。以黑龙江省为例,2009 年,黑龙江省新农合参合率高达 95.7%,但贫困人口参合率相比却仅为 87.13%;新农合基金应尽可能用于参合农民的医疗费用补

收稿日期:2013-01-07  
基金项目:黑龙江省教育改革工程资助项目(JG2012010323)  
作者简介:谷丽颖(1988-),女,河北省涿州市人,在读硕士,从事公共管理理论与方法研究。E-mail:guliyinhaerbin@163.com。

偿,因此,新农合基金每年的资金使用率一般应在85%~95%,但目前新农合基金结余率偏高。新农合住院受益率偏低,仍属低水平补偿<sup>[1]</sup>。

## 2 新型农村合作医疗的 SWOT 分析

### 2.1 优势

2.1.1 制度设计以“保大病”为主 我国农村产生“因病致贫、因病返贫”现象的首要原因是大病。新农合以大病统筹为主,这能减少大病带来的疾病风险。

2.1.2 以政府为主导 新农合突出了政府的作用,这对吸引农民积极参合、扩大政策统筹范围和增强抵御风险能力等有重要意义。

2.1.3 以县为单位进行统筹 以县为单位进行统筹,具有广覆盖广保障特点,符合保险的“大数法则”,互助共济作用更大,更能增强新农合抗风险能力。

### 2.2 劣势

2.2.1 资金筹集有困难 新农合制度实行的是政府、集体、个人共同出资的筹资方式。在筹资过程中存在“一刀切”问题,会打击贫困地区和家庭的参合积极性。

2.2.2 制度设计存在“逆向选择”风险 疾病风险大的老弱病残者因受益几率高而参合意愿较高。而健康人群自身受益可能性小,参合意愿不高。

2.2.3 赔付率和信任度都较低 由于报销频率

高,资金压力大,使得新农合的赔付率偏低,大病保障作用短时间难见成效,农民没有从中得到实惠,从而对新农合的信任度低。

### 2.3 机会

2.3.1 政策环境优势 2002 年以来,相关部门制定了一系列发展新农合的政策文件,为新农合的顺利推进提供了强有力的政策支持。

2.3.2 政府责任上升 2009 年《中共中央国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》等政策的出台,明确了政府在新农合中应承担的经济责任、组织责任和管理责任。

2.3.3 人力资源有保证 我国医学高等教育事业随着高等教育的发展而得到了长足发展,这能够为新农合提供人力资源保证。

### 2.4 威胁

2.4.1 立法滞后 近年来,国家发布了很多关于开展新农合各项工作的政策性文件,但并没有关于新农合的相关立法,缺乏刚性的法律约束力。

2.4.2 医药费用的上涨 我国医药费用大幅上涨,农民的医药费用负担逐年加重。这加重了新农合的支付压力。也表明了推行新农合的紧迫性和必要性。

2.4.3 农民参合积极性低 大部分农民收入水平不高,对疾病风险认识不足,存在侥幸心理,对新农合的信任度和满意度不高,导致农民参合积极性差。

表 2 新型农村合作医疗 SWOT 分析矩阵

Table 2 The SWOT analysis matrix of the New Rural Cooperative Medical Care System

		内部因素 Internal factor	
项目 Item		优势 (Strengths)	劣势 (Weakness)
		1 制度设计以“保大病”为主; 2 以政府为主导; 3 以县为单位进行统筹。	1 资金筹集有困难; 2 制度设计存在“逆向选择”风险; 3 赔付率和信任度都较低。
外部因素 External factor	机会 (Opportunities)	SO 策略 依靠内部优势,利用外部机会	WO 策略 利用外部机会,克服内部劣势
	威胁 (Threats)	ST 策略 利用内部优势,回避外部威胁	WT 策略 减少内部劣势,回避外部威胁
		1 立法滞后; 2 医药费用的上涨; 3 农民参合积极性低。	

## 3 新型农村合作医疗的发展策略

我国农村地区经济发展的现实状况存在很大差异,不能采取统一的形式来落实新农合。新农合实施模式的选择需要处理好医疗卫生工作的普

遍性与区域性的关系。根据对新农合的 SWOT 分析,建议采取与各地区经济发展水平相适应的策略,因地制宜地满足各地农民的卫生保障需求。

### 3.1 在发达农村地区建议采取 SO 策略

新农合制度能否顺利实施,主要在于筹集资金。新农合的主要资金来源为中央和地方政府以及集体经济的注资,这 3 个方面中任何一个方面有短缺,都会对新农合制度的顺利实施产生不良影响。在经济发达地区,农民的经济收入较高,疾病风险意识较强,对健康的要求高,参合意愿也较高。医疗资源相对丰富,医改措施实施顺利,应当充分利用政策优惠,再加大相对发达的集体经济对新农合的注资力度,大力发展新农合。

### 3.2 中等发达农村地区建议采取 WO 和 ST 策略

这一类地区集体经济发展有限,农民收入水平居中,也没有相应的政策倾斜。应提高各级政府补助的新农合资金的使用效率,利用宽松的政策环境,因地制宜地完善新农合的具体制度,合理确定新农合基金的分配和支付比例,确保方案抵抗疾病风险能力,缓解“因病致贫、因病返贫”的情

况,尽可能地达到制度受益面的平衡。

### 3.3 经济不发达农村建议采取 WO 与 WT 策略有机结合的混合策略

在新农合中中央和地方政府除了负责宣传发动和组织管理等工作之外,还对参合农民给予经费上的补助,这是与传统的农村合作医疗的不同之处,政府首次为农民的医疗保障问题承担出资责任<sup>[2]</sup>。在经济不发达地区,农民的最基本就医问题还没有得到解决,所以首先要为农民提供最基本的医疗服务。所以在实施新农合制度时,既要利用政策环境优势,利用中央和地方政府的注资,加大新农合制度宣传的力度,又要回避外部威胁,增强当地自我发展的能力。

#### 参考文献:

- [1] 王禄生. 农村合作医疗试点面临的任务与挑战[J]. 中国初级卫生保健, 2010, 18(6): 10-11.
- [2] 吴灿联, 申曙光. 我国新型农村合作医疗制度运行状况评估[J]. 西南大学学报, 2011, 37(3): 99-100.

## SWOT Analysis on the New Type of Rural Cooperative Medical Care System

GU Li-ying

(Harbin University of Commerce, Harbin, Heilongjiang 150028)

**Abstract:** The new type of rural cooperative medical care system which is China's current rural basic medical insurance system was widespread concerned by the community since its implementation in 2002. It showed that the new type of rural cooperative medical care could improve the quality of the labor force in rural areas, solved the issues of poverty caused by illness, but the various problems were also exposed. The SWOT analysis method was used to analyze the strengths, weaknesses, opportunities and threats of the new type of rural cooperative medical care system, and the scientific system implementation strategy was put forward.

**Key words:** the new type of rural cooperative medical care; public policy; SWOT analysis

(上接第 101 页)

- [5] 张佳林, 李石纯. 兴学千年弦歌不绝——从岳麓书院到湖南大学[J]. 中国高等教育, 2001, (7): 45-47.
- [6] 陈圣浩. 景观设计语言符号理论研究[D]. 武汉: 武汉理工大学, 2007: 17-76, 92-108.
- [7] 廖秋林. 后现代主义符号学景观设计理论研究[D]. 长沙: 中南林学院, 2005: 215-254.
- [8] 丁珂. 符号学原理在园林设计中的应用[D]. 北京: 北京林业大学, 2005: 5-15.
- [9] 邓位. 景观的感知: 走向景观符号学[J]. 世界建筑, 2006(7): 47-50.
- [10] 林晓英. 大学文化景观表达方法研究[D]. 哈尔滨: 东北农业大学, 2009: 64-84.

## The Interpretation of the Campus Cultural Landscape Symbols in Hunan University

LI Xin, SHEN Shou-yun, ZHAN Wen

(Landscape and Architecture College of Central South University of Forestry and Technology, Changsha, Hunan 410004)

**Abstract:** For better to construct university campus culture, on the basis of semiotics, taking campus cultural landscape in Hunan University as object, carrying on campus overall spatial framework, representative building and landscape nodes as research content, through document investigation and method of field survey, the excellent of campus cultural landscape in Hunan University were analyzed, and summarized that there were three levels characteristics phenomenon in semiotics, which were language structure, semantics and pragmatics.

**Key words:** culture of university; cultural landscape; Hunan University; semiotics; cultural inheritance