

商业银行服务“新农合”的探索与思考

■文 / 马硕 潘杰



截至 2011 年底，三大基本医疗保险——城镇职工基本医疗保险（以下简称城职保）、城镇居民基本医疗保险（以下简称城居保）和新型农村合作医疗（以下简称新农合）参保人数已超过 13 亿人，覆盖率达到 95%。基本医保全民覆盖的巨大成就背后也对医保基金的运行效率以及服务水平提出了更高的要求。然而，由于医保服务人数庞大，而人保、卫生等相关部门人力资源相对有限，覆盖全民的基本医保制度的落实与完善必然需要“借力”具有比较优势的金融机构。同时由于人保部门管理城职保已有 10 多年的成熟经验，并且城镇金融环境通常较好于农村地区，因此本文将重点讨论商业银行服务覆盖广大农村地区的新农合问题。

创新服务促进农合发展

目前四大国有商业银行、农村信用社（以下简称农信社）和中国邮政储蓄银行（以下简称邮储银行）都已成功代理部分新农合业务。各家商业银行认真履行服务“三农”的社会责任，充分发挥在农村地区渠道、服务、产品和系统方面的优势，全力做好新农合代理金融服务。各家商业银行在代理新农合的过程中，充分借鉴代理城职保的成功经验，针对困难积极探索，做出许多创造性工作，对新农合的发展起到了重要的积极

促进作用，可以总结为以下四点：

渠道创新。中国农业银行选择农村地区“万村千乡市场工程”加盟店、零售店、农资超市、村委会等发展代理金融服务点，布放转账电话、POS 机、自助服务终端等电子机具，延伸服务半径，有效降低参合农民缴纳保费和支取成本。截至目前，该银行已在县及以下地区安装转账电话 66.8 万台、POS 机 4.7 万个、ATM 机 1 万台、自助服务终端 1.5 万个，这些基础设施的建立使参合农民“足不出村”甚至“足不出户”就能办理新农合业务成为可能。

服务创新。中国农业银行创新推出“以卡换证”服务模式，即采用银行卡代替纸质合作医疗证，将参合农民就医信息、农村居民健康档案和个人金融服务融为一体，实现将参合农民向电子渠道分流的目的，减少参合农民网点排队等待服务时间；该行还灵活运用农户小额贷款，为身患重大疾病且在本地治疗的困难农户筹集住院押金。具体做法为银行和当地乡县两级卫生院以及农户签订三方协议，由收治医院推荐农户并根据病情向银行建议贷款金额。银行在接到农户申请后，2 个工作日内将贷款发放到医院账户上，用作住院押金，解决农户的燃眉之急。农户出院时，由医院将新农合报销药费直接存入病人用于结算的银行卡中，再通过银行安装在医院

的转账电话扣收贷款本息，从而完成整个新农合金融服务。

产品创新。在新农合代理金融服务过程中，中国农业银行将“惠农卡”与“新农合”代理金融服务紧密结合起来，充分发挥其转账汇款实时到账、代理业务种类多等优势，既实现参合农民便利缴纳保费、领取报销补偿款，又方便农民日常生活消费。卫生部在 2011 年底制定的《居民健康卡管理办法（试行）》（以下简称《办法》）中明确提出“在保持主要功能、标准规范、密钥体系、管理主体都不变的前提下，经卫生部同意，各地可将居民健康卡与市民卡等其他公共服务卡‘多卡合一’。如需增加金融功能，还应当符合中国人民银行相关政策”。该行在《办法》发布后及时与相关部门进行协商，成为卫生部居民健康卡首批试点地区合作银行之一。这种健康卡除拥有预约诊疗、预约挂号、既往就诊记录查询、新农合医疗保障补偿基金划拨等医疗卫生服务功能外，还拥有银行卡的存取现金、转账结算、汇兑、消费、理财、农户小额贷款等金融服务，使得居民健康卡具有“多卡合一、一卡通用、一卡通行”的特性，极大地方便农民群众。

系统创新。为方便参合农民外出就诊和报销，人民银行安徽省阜阳支行积极改善农村地区支付结算环境，拓展支

付系统业务。通过指导太和县中国银行改进补偿款项划拨方式,保证新农合补偿资金安全及时到达农户。2011年太和县全县参合农民共计130万,参合率约95%,每年需要拨付补偿资金近1.7亿元。由于农户的账户分散在农业银行、邮储银行和农信社等诸多网点,带来了拨款手续繁杂、入账不及时等诸多问题,影响了农民参合积极性。人民银行因此选定某银行该县支行为小额支付系统业务拓展试点行,顺利实现跨系统资金批量汇划,为改进新农合补偿款项划拨提供了有效的技术支持。在此基础上,该行与县新农合管理委员会签订服务协议,将需要定期支付给全县参合农民的医疗报销补偿款以批量处理方式进行处理,增强了资金到账的时效性,提高了参合农民的满意度。

服务新农合长期而艰巨

当然商业银行在开展新农合代理金融服务过程中也遇到一些挑战,如资源投入大、资金沉淀少、服务能力不足等。以中国农业银行为例,该行对参合农民实行银行卡工本费、小额账户管理费、年费“三免”优惠来减轻参合农民负担。但此项优惠耗资巨大,以三项费用每年10元计算,1000万用户1年的减免费用就高达1亿。因此要做好服务新农合这项长期而艰巨的工作,需要政府、社会等方方面面的共同参与,并予以适当政策支持,调动各方的积极性,为增进农民福利打下牢固基础。为此笔者进一步提出以下建议:

对于新农合代理行给予差别性财政税收和监管费缴纳政策。金融机构服务新农合需要花费大量人力、物力,包括对农户进行信息采集、维护和金融宣传,投入大量机具设备和交通工具,基本上代理行在开展新农合业务的前几年都将处于亏损状态。尽管目前国家为鼓励参合而对农民进行大量财政补助,并且保监会对参与新农合业务的保险公司免收保险业务监管费,但尚未见国家对代理新农合的商业银行出台专门税收优惠政

策,银监会也没有出台相应减免监管费政策。因此,给予新农合代理行一定的税收和银监会监管费优惠,能在一定程度上减轻银行的负担,提高银行服务新农合的积极性。

实施县域新农合业务银行卡跨行跨地区业务免费政策。目前仅有部分商业银行代理新农合业务,由于消费习惯和金融宣传的相对滞后,广大参合户仍旧习惯到银行网点亲自办理业务,而对转账电话和电子银行仍存在抵触情绪。但我国县域金融资源贫乏,据统计,目前平均每个乡镇仅有2.13个金融网点,单个营业网点平均要服务近2万人。如参合户仅选择代理行网点进行金融服务,选择面将非常狭窄,尤其在重大节日、报销补偿款到账日等日期,这必将给代理行网点带来严重的工作负荷和安全隐患。如参合户就近选择非代理行金融机构进行查询、缴存和领取,又将收取2~50元的手续费,这对于参合户来说又是一笔不小的开支,并且在中国现阶段高流动性的情况下,这也将为异地就医的参合户异地领取报销费带来进一步的经济负担。因此建议对于县域金融机构取消新农合业务银行卡跨行跨地区存款、取款和转账手续费,减轻参保户的经济负担,同时缓解新农合代理行网点运营压力。

由相关部门统一确定代理行入围名单,避免金融资源浪费。目前新农合代理行各省市县确定代理机构的方式不同,部分省或市政府统一招标,有的则由县政府决定。此举目的是引入竞争机制,促使代理行不断提高服务质量,但由于现状是除了农业银行、农信社和邮储银行外,其他商业银行市场份额较少,引入过度竞争反而可能将造成金融资源投入的浪费和信息化系统管理工作的不便。对于四大国有银行,只有农业银行积累了丰富的农村地区服务经验,服务能力强,网点覆盖范围广,但在少数偏远地区,没有分支机构。四大银行外,农信社尽管网点遍及乡村,代办员多、服务较深入,但由于法人层次较低,抗

风险能力差,在基金管理政策上可能不能得到支持,而邮储银行服务网络完备,服务网点可以延伸至村、户,但成立时间较晚,产品线和服务能力有待进一步提高。因此建议相关部门选择符合条件的二到三家商业银行入围,地方政府根据当地实际情况来自行决策代理行,有效利用现有资源。

商业银行应提早布局研究新农合与城居保对接问题。2008年我国提出开展“新农合与城居保相对接的试点,逐步探索新农合制度与其他医保制度的对接问题”。有条件的省市已针对辖区实际情况进行了有益的尝试,将城居保与新农合整合为城乡居民基本医疗保险(以下简称城乡医保),改变了原有新农合与城居保标准不统一局面,实现一视同仁,一样缴费,一样待遇。但是随之而来的是新农合与城居保代理行可能不同而产生的一系列的问题。如参合户个人信息资料的整理、交接和制卡,新农合的银行收入过渡户、支出户、基金余额的划转等都需要代理行之间的有效配合,以及“居民健康卡”与“社会保障卡”的衔接等。因此承办新农合与城居保的代理行应提早开展相关研究与准备,做好新农合参保人员医疗费用报销衔接工作,确保新农合参保人员在制度并轨期间进行的费用结算不受影响。

此外,在以上问题解决的同时,商业银行服务新农合的一些具体工作也应该引起我们足够的重视。如目前金融机构对县域二级乙等及以下或非公立医院的信贷支持政策相对偏紧的问题如何解决?在60岁以上没有身份证或户口簿的少数农村地区,商业银行对这些参合农户如何进行信息采集、填写单据和密码修改等工作?这些具体问题都需要新农合主管部门、金融监管部门以及商业银行共同努力,多管齐下,多策并举,才能确保关系我国6亿多农村人口的医疗保障制度全面顺利推广和完善。■

作者单位:西南财经大学
中国农业银行