

建立刑事被害人社会保险制度的思考

乔中国,张媛媛,刘 宁

(太原科技大学 人文社会科学系,山西 太原 030024)

摘 要:为从法理上探讨刑事被害人的经济困境,运用价值分析和类比分析方法,对中国现有的社会保险制度进行分析,并对建立刑事被害人社会保险制度进行了论证。分析认为,中国现有的社会保险制度在解决刑事被害人经济困境问题上作用不大,但只要对其稍作改造,则可以发挥大的作用。同时认为,建立刑事被害人社会保险制度,要充分利用现有的社会保险制度,坚持与中国经济发展水平相适应和方便刑事被害人的原则。

关键词:刑事法律;刑事被害人;社会保险;经济困境

中图分类号:F840

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2008)01-0092-06

犯罪事件的发生往往给被害人及其家庭造成惨痛损失。据统计,大约有80%以上的被害人无法获得实际赔偿,判处重刑的情况更是如此^[1]。中国采用的是刑事附带民事诉讼解决被害人的损害赔偿问题。《刑事诉讼法》第77条规定:“被害人由于被告人的犯罪行为而遭受物质损失的,在刑事诉讼过程中有权提起附带民事诉讼。”《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国刑事诉讼法〉若干问题的解释》、《最高人民法院关于审理刑事附带民事诉讼案件有关问题的批复》、《最高人民法院关于刑事附带民事诉讼范围问题的规定》都对刑事附带民事诉讼做出了较为具体的规定。《中华人民共和国刑法》第36条规定:“由于犯罪行为使被害人遭受经济损失的,对犯罪分子除依法给予刑事处罚外,并应根据情况判处赔偿经济损失。承担民事赔偿责任的犯罪分子,同时被判处罚金,其财产不足以全部支付的,或者被判处没收财产的,应当先承担对被害人的民事赔偿责任。”这些规定构成了中国关于被害人损害赔偿问题的立法体系。但是这种制度无法解决加

害人赔偿能力低和案件无法查清的情况下,被害人将如何摆脱经济困境的问题。

在国外,解决被害人经济困境的问题大致有以下一些办法。(1)刑事和解制度。如1994年德国刑法典第46条规定:“如果犯罪嫌疑人的刑罚为一年以下自由刑,犯罪行为如果已经补偿了他的行为对受害人所造成的损害,检察机关可以以不起诉中止诉讼程序,法院甚至可以完全免除该行为人的刑罚”^[2]。2000年日本通过的《刑事程序中保护被害人等附带措施的法律案》规定:“要在刑事诉讼程序中导入民事和解制度”^[3]。1980年以来,法国刑事诉讼程序因冗长拖沓、效率低下而长期为理论界及实务界所诟病。为克服这一窘境,法国立法者引入了在实务界颇受欢迎的刑事和解程序,旨在缓解因大量案件积压所带来的种种压力。调查显示,法国刑事和解程序在提高诉讼效率与解决案件纠纷方面卓有成效^[4]。不过,刑事和解制度仍然不能从根本上解决在加害人及其家庭赔偿能力很低和案件无法查清的情况下被害人经济困境问题。(2)创造性

收稿日期:2007-11-17

基金项目:山西软科学项目(2006041038-01)

作者简介:乔中国(1963-),男,山西大同人,教授。

赔偿制度。创造性赔偿制度原创于美国,其本意是要求被害人在获得国家补偿之后,犯罪被害人委员会还可以要求罪犯在将来更长的时间内给予被害人赔偿。创造性赔偿的一个例子是明尼苏达赔偿中心^[5],创造性赔偿的不足是难以解决被害人当前的紧急需要。(3)国家补偿制度。1963 年新西兰建立了刑事损害赔偿法庭,开始对刑事被害人进行补偿,成为第一个对被害人进行补偿的国家。此后,美国、加拿大和澳大利亚等国通过立法建立刑事被害人补偿制度,陆续开始对暴力犯罪的被害人实行国家补偿。1985 年联合国通过了《为罪行和滥用权力行为受害者取得公理的基本原则宣言》,明确规定了缔约国对刑事及滥用权力的被害人的补偿制度^[6]。国家补偿制度对国家财政提出了一定要求,会造成一定的财政负担。

除上述的刑事和解制度、创造性赔偿制度和国家补偿制度以外,学者们还提出了以下一些设想:建立刑事被害人社会救助制度;建立刑事被害人社会保险制度;建立刑事被害人商业保险制度^[7];建立犯罪人家属自愿代偿制度^[8]。但是到目前为止,学者们尚没有对这些制度展开深入论述。笔者试图采用价值分析和类比分析的方法,对建立刑事被害人社会保险制度进行一些探讨。

一、建立刑事被害人社会保险制度的必要性

社会保险是规避风险的一种重要手段,它将在一定时期发生的被害人风险损失,由面临同质风险的风险群体与国家共同分担,从而把个人难以承受的损失化为风险群体与国家共同承担的损失。这可以在较大程度上解决被害人面临的经济困境。但建立刑事被害人社会保险制度,需要解决两个认识问题:(1)现有的社会保险能否覆盖被害人社会保险?(2)刑事被害人社会保险制度与国家补偿制度、刑事损害赔偿制度以及社会救助制度是什么关系?

(一) 中国现有社会保险难以发挥大的作用

实施社会保险的根本目的,就是保障劳动者在失去劳动能力之后的基本生活,从而维护社会的稳定。保障被保险人的基本生活,包括维持被保险人必要的生活费用和必要的治疗费用。沿着这样一个思路,刑事被害人在遭受刑事侵害后,社会保险要解决的是刑事被害人及依靠被害人生活的人必要的生

活费用和必要的治疗费用。这将是分析评价中国已有的社会保险制度在解决刑事被害人经济困境问题的标准。

第一,养老保险制度。它是指国家和社会根据一定的法律和法规,为解决劳动者在达到国家规定的解除劳动义务的劳动年龄界限,或因年老丧失劳动能力退出劳动岗位后的基本生活而建立的一种社会保险制度。达到一定年龄是养老保险的基本条件,那么没有达到一定年龄条件的被害人的基本生活就无法受到养老保险的保障。对北京市的调查显示,18~59 岁劳动年龄段失业或无业者的受访者中,竟有高达 44.16% 的人没有参加养老保险^[9]。而事实是,刑事被害人在任何一个年龄段都有可能被害。据司法部研究所 1994 年的调查显示,犯罪被害人中 18 岁以下的占 10.6%;18~25 岁的占 33.6%;26~35 岁的占 30.2%;36~45 岁的占 14.8%;46~60 岁的占 8.2%;60 岁以上的占 2.6%^[10]。可见,46 岁以上的被害人不到被害人总数的 11%。

在中国,国有企业、城镇集体企业、私营企业、股份制企业的全部职工,外商投资企业的中方职工,城镇个体工商户本人及其雇工,私营企业主,自由职业者,均实行基本养老保险制度。但多数情况下,没有在某一组织就业的人,比如农民、城镇无业者是无法享受养老保险的。比如《太原市统一城镇企业职工基本养老保险制度实施办法》的规定,必须是在企业就业的人才能享受养老保险。当然,这里指的是城镇各类企业职工(含企业化管理的事业单位)和城镇个体经济组织的从业人员。根据司法部研究所 1994 年的调查,农民在被害人中所占比例最高,为 30.3%^[11]。虽然 2006 年国务院发布了《关于解决农民工问题的若干意见》,其中提出探索适合农民工特点的养老保险办法,但具体落实措施还需要进一步的探索。

第二,医疗保险制度。指当人们生病或受到伤害后,由国家或社会给予的一种物质帮助,即提供医疗服务或经济补偿的一种社会保障制度。依据国务院[1998]44 号文件《国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》,城镇所有用人单位,包括企业(国有企业、集体企业、外商投资企业、私营企业等)、机关、事业单位、社会团体、民办非企业单位及其职工,都要参加基本医疗保险。乡镇企业及其职工、城镇个体经济组织业主及其从业人员是否参加基本医疗保险,由各省、自治区、直辖市人民政府决定^[12]。根据《国务院关于开展城镇居民基本医疗保

险试点的指导意见》,2007年在有条件的省份选择2至3个城市启动试点,2008年扩大试点,争取在2009年试点城市达到80%以上,2010年在全国全面推开,逐步覆盖全体城镇非从业居民。应该说,城镇职工基本医疗保险是覆盖刑事被害人的。但有些地方将因自杀、自残、斗殴、吸毒、医疗事故、交通事故所发生的医疗费用,以及依法应当由第三方承担的医疗费用排除在医疗保险的范围之外。实际执行过程中,有相当一部分人群特别是弱势群体未被纳入职工医疗保险^[13]。这对解决陷入经济困境中的刑事被害人的问题是难以发挥大的作用的。

2003年国务院办公厅转发了卫生部等部门《关于建立新型农村合作医疗制度的意见》,其中规定:“新型农村合作医疗制度是由政府组织、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。从2003年起,各省、自治区、直辖市至少要选择2~3个县(市)先行试点,待取得经验后逐步推开。到2010年,实现在全国建立基本覆盖农村居民的新型农村合作医疗制度的目标,减轻农民因疾病带来的经济负担,提高农民健康水平。”应该说,新型农村合作医疗是覆盖刑事被害人的。新型农村合作医疗虽然取得了一定的成绩,但仍然存在一些问题^[14]。这些问题也可以归结为筹资难、报销难、受益面窄,但对刑事被害人不会有大的帮助。虽然2006年国务院发布了《关于解决农民工问题的若干意见》,但是只提及了农民工的大病医疗保险问题。目前这一项工作仍然处在试点阶段。

第三,失业保险制度。从保障对象上讲,它是指任何有劳动能力且愿意就业的失业者。中国当前的失业保险保障的仅仅是城镇企事业单位中已办理失业登记的失业人员,而非整个社会范围内的实际失业人员^[15]。在城镇,不仅大量的农民工被排除在失业保障范围之外,而且城镇内的个体经营者、自由职业者等群体往往不在失业保险范围之内。对于非城镇登记失业者权益受到的侵害,则根本无从保障。另外,失业保险金是有时间限制的,最多累计领取24个月^[16]。这样的规定致使对失业人员(包括刑事被害人)的生活保障出现了很大的空白。

第四,工伤保险制度。它是指国家和社会为在生产、工作中遭受事故伤害和患职业性疾病的劳动者及亲属提供医疗救治、生活保障、经济补偿、医疗和职业康复等物质帮助的一种社会保障制度。与履行工作职责无关的活动中受到刑事损害是不会受到

工伤保险保障的。在与履行工作职责有关的活动中受到刑事损害是否会受到工伤保险的保障,《工伤保险条例》没有明确规定^[17]。工伤保险制度的保障对象是中国一切企业以及与之形成劳动关系的一切劳动者、机关事业单位的劳动者和个体经济组织的劳动者^[18]。它针对的是在单位工作的劳动者,而农民不在工伤保险的保障范围之内。城镇的灵活就业人员也不在工伤保险的保护范围之内。

第五,生育保险制度。它是指劳动者因生育子女导致劳动力中断,由此从社会获得物质帮助的一种制度。其作用是在职工妊娠、分娩和机体恢复整个过程中提供身体保健、医疗服务及有薪假期,从而体现国家和社会对妇女在这一特殊时期给予的保障。这样生育保险与被害人权利救济没有关系。

(二)刑事被害人社会保险和其他三种相关制度的关系

刑事被害人国家补偿制度是指国家对受到犯罪侵害而又未能从犯罪人或其他渠道得到充分赔偿的刑事被害人及其亲属通过相应程序给予一定补偿的制度。目前学者们都是从建立刑事被害人国家补偿制度的思路来解决刑事被害人的困境的。笔者提出建立刑事被害人社会保险,是希望通过借鉴社会保险的原理探索一条解决刑事被害人经济困境的思路。这是因为中国经济还不发达,还不可能用大包大揽的方式解决刑事被害人的经济困境。中国还要设法调动全社会的力量,共同为解决刑事被害人的经济困境承担责任。但刑事被害人社会保险存在一个缺陷,那就是在个别公民交不起社会保险的相关费用时,社会保险机构是不会为这样的公民建立社会保险账户的。这种情况下,如果没有国家补偿制度,该刑事被害人的权利就得不到维护。这时就需要刑事被害人国家补偿制度补充刑事被害人社会保险制度的不足。按照这样的设想,刑事被害人社会保险制度和刑事被害人国家补偿制度是相互补充的关系,国家补偿是刑事被害人权利救助的最后一道防线。当然刑事被害人国家补偿制度是在其他的救济方式没有完全解决问题的情况下才发生作用的。

刑事损害赔偿制度是由犯罪人对被害人的损失进行赔偿的制度,那么设立刑事被害人社会保险制度以后,刑事被害人社会保险制度与刑事损害赔偿制度是什么关系呢?笔者的设想是刑事损害赔偿制度仍然应当继续发挥作用。因为犯罪人对被害人的损失是负有主要责任的,被害人的损失理应由犯罪人负责赔偿。刑事被害人社会保险制度和刑事被害

人国家补偿制度不过是对刑事损害赔偿制度的补充。当一种刑事损害形成后,首先应该由犯罪人对被害人的损失进行赔偿。只有当被害人无法从犯罪人处获得及时有效的刑事损害赔偿的情况下,才适用刑事被害人社会保险制度和刑事被害人国家补偿制度。考虑到刑事案件发生后,被害人往往需要得到及时的救治,所以刑事案件发生后,应当及时启动刑事被害人社会保险机制,同时社会保险机构获得向犯罪人追偿的权利。

社会救助制度亦称社会救济制度,是国家或社会通过国民收入的再分配,对于因自然灾害或其他经济原因、社会原因而造成的无法维持最低生活水平的社会成员给予救助,以保障其最低生活水平的制度。在中国,社会救助主要包括贫困救助、灾害救助、慈善援助和法律援助等。目前,尚没有学者从社会救助的角度探讨维护刑事被害人的权利。但从法理上讲,社会救助制度是可以在维护刑事被害人的权利方面发挥作用的。就是说,当社会保险无法对刑事被害人进行有效保障的情况下,就需要社会救助制度发挥作用。

二、建立刑事被害人社会保险制度的基本思路

笔者设想的刑事被害人社会保险制度是以利用现有的社会保险制度为基本特征的。就是说,笔者不主张脱离现有的社会保险制度另搞一套刑事被害人社会保险制度的做法,而是主张充分利用现有的社会保险制度,通过对现有的社会保险制度进行适当改造来建立刑事被害人社会保险制度。

(一) 充分利用现有社会保险制度

在建立刑事被害人社会保险制度的过程中,应该结合刑事被害人的特点,积极利用现有社会保险制度。第一,积极利用现有社会保险机构、人员。即将建立的刑事被害人保险制度仍然使用现有社会保险制度的机构、人员,不设立专门的机构和人员。第二,在养老保险制度中明确规定因遭受犯罪侵害而丧失劳动能力的情形,不以年龄作为是否享受养老保险的唯一界限。在经过有关医疗机构鉴定,确认该被害人已经恢复劳动能力的情况下,可以取消其享受养老保险的资格。第三,在失业保险制度中明确规定,已经恢复劳动能力,愿意就业,但不能就业的情形。同时规定,享受失业保险的期限从取消其享受养老保险的资格时计算。第四,在工伤保险制

度中明确规定,与履行工作职责有关的活动中受到刑事损害,享受工伤保险。第五,要在医疗保险制度中明确规定,刑事被害人也属于医疗保险的保障范围。同时,医疗保险制度要努力解决诸如效益低下企业、破产企业、私营企业职工的医疗保险问题,以及下岗职工、城镇无业者、进城打工者和农民等弱势群体的医疗保险问题。通过合理确定筹资原则和建立有效的筹资机制,降低起付标准,建立方便简单的报销程序等方式,解决医疗保险筹资难、报销难、受益面窄的问题(但完善医疗保险的问题不属于笔者的研究范围)。

保障被保险人的基本生活,包括维持被保险人必要的生活费用和必要的治疗费用是设置社会保险制度的初衷。从社会保险的初衷看,它不排除被刑事损害的情况。实施社会保险的根本目的,就是保障劳动者在其失去劳动能力之后的基本生活,从而维护社会的稳定。至于这种损害是如何造成的,不是该制度考虑的因素。只是因为实践过程中对该制度初衷的理解有偏差,认为被人伤害是“打架”,是不名誉的行为,应该由加害人来承担责任。所以才在具体的实施过程中发生了被人伤害的情况不予受理的情形。当然,在社会保险机构支付了被害人的有关费用后,社会保险机构也就在支付额度内取得了向加害人追偿的权利。至于刑事被害人社会保险制度保障对象覆盖范围的问题,笔者认为,不应该脱离中国社会保险制度的整体发展水平来讨论刑事被害人的社会保险制度。

(二) 与中国经济发展水平相适应

在建立刑事被害人社会保险制度时,必须考虑中国现实的国情和条件,即考虑刑事被害人的需求和国家的经济发展水平。在设定刑事被害人社会保险的保障水平时,应以保障被害人必要的基本生活和必要的治疗费用为标准,将保险范围、保险金额度等控制在一个较为合适的幅度内,待国家经济发展以后逐步扩大。

前文已经提出,刑事被害人社会保险的保障水平是刑事被害人及依靠被害人生活的人必要的生活费用和必要的治疗费用。必要的治疗费用与医疗水平相关。医疗水平高的医院的必要的治疗费用必然要高一些,而医疗水平低的医院的必要的治疗费用必然要低一些。由此笔者主张,以被害人经常居住地省会城市三级甲等医院的医疗水平为准,界定必要的治疗费用。这样的界定是考虑中国的经济水平不可能容许享受社会保险的被害人都去北京、上海、

三、结 语

建立中国的刑事被害人社会保险制度,应充分利用现有社会保险制度,通过对现有社会保险制度的必要改造,使其覆盖刑事被害人的社会保险;同时要坚持与中国经济发展水平相适应和方便刑事被害人的原则。

参考文献:

- [1] 孙 谦. 建立刑事被害人国家补偿制度的实践意义及其理论基础[J]. 人民检察, 2006, 23(17): 7-9.
- [2] 托马斯·魏特根. 德国刑事诉讼程序的改革: 趋势和冲突领域[M]. 樊 文, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 2004.
- [3] 樊崇义. 诉讼法学研究: 第3卷[M]. 北京: 中国检察出版社, 2002.
- [4] 施鹏鹏. 法国刑事和解程序研究——兼论对中国的借鉴意义[J]. 社会科学辑刊, 2006, 23(6): 77-84.
- [5] 刘东根. 刑事损害赔偿研究[M]. 北京: 中国法制出版社, 2005.
- [6] 张建新, 周文英. 尽快建立刑事被害人国家补偿制度[N]. 检察日报, 2006-06-12(4).
- [7] 郭建安. 犯罪被害人学[M]. 北京: 北京大学出版社, 1997.
- [8] 张文锋. 关于创建我国刑事被害人财产权益保护制度的构想[J]. 福建师范大学学报: 哲学社会科学版, 2006, 39(4): 35-41.
- [9] 吕学静, 张 波. 养老保险制度实施现状调查报告——以北京市为例[J]. 首都经济贸易大学学报, 2007, 9(2): 91-97.
- [10] 国务院. 国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定[J]. 中国劳动, 1999, 34(1): 40-41.
- [11] 刘 平, 李跃平, 张晓萍, 等. 用正义分配理论分析我国城镇职工基本医疗保险的公平性[J]. 中国全科医学, 2007, 10(13): 1 086-1 088.
- [12] 张智勇. 我国新型农村合作医疗制度的运行现状与问题研究[J]. 中州学刊, 2007, 29(2): 113-115.
- [13] 国务院. 失业保险条例[J]. 中国劳动, 1999, 34(3): 41-42.
- [14] 国务院. 工伤保险条例[J]. 河南省人民政府公报, 2003, 38(7): 39-45.
- [15] 杨正万. 刑事被害人问题研究——从诉讼角度的观察[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2002.
- [16] 余卫明. 社会保障法学[M]. 北京: 中国方正出版社, 2002.
- [17] 史 潮. 社会保险学[M]. 北京: 科学出版社, 2007.
- [18] 戴明伟. 我国社会保险制度改革应坚持的若干原则

广州等地医院就诊,也考虑大多数群众对医院治疗水平的认可程度。这其实是被害人对社会公正的主观感受问题。大多数群众对经常居住地省会城市三级甲等医院的医疗水平是认可的。刑事被害人的必要的生活费用应该以被害人经常居住地失业保险的保障水平为准。依靠被害人生活的人必要的生活费用应该以其经常居住地最低生活保障水平为准,这样也符合社会保障制度的保障水平。这样规定虽然不能完全满足被害人的要求,但社会保险制度本身是一种最低水平的保障。

刑事被害人社会保险的保障范围涉及两个问题。(1)对什么样的犯罪的被害人给予保障? 犯罪可能是故意的,也可能是过失的;可能是暴力的,也可能是非暴力的;可能是针对被害人人身,也可能是针对被害人财物的。(2)对什么样的被害人给予保障? 在整个犯罪过程中,可能被害人完全没有责任,也可能被害人有一定的责任。之所以这样提出问题是因国外的国家补偿制度大多在这两个问题上进行了限制;而且,从保险的角度讲,被害人过错会影响理赔数额的。

笔者认为,刑事被害人社会保险制度要解决的是刑事被害人及依靠被害人生活的人必要的生活费和必要的治疗费用。围绕着这样的目的和保障水平,我们不应该对犯罪种类和被害人情况做出限制,因为无论这样的结果是如何造成的,只要被害人最基本的生活无法维持,国家和社会就应该为此承担责任,否则社会就不稳定。

(三)方便刑事被害人原则

刑事案件的审理往往要经过一个较长的时间过程,刑事被害人的生活陷入困境往往是突然的。所以,社会保险机构在确认被害人遭受犯罪侵害的程序上,要按照方便刑事被害人的原则,简化有关程序,只要有立案决定书,能够说明申请人就是该刑事被害人,就可以认为该申请人受到了刑事犯罪的侵害。但是,需要一些必要的程序:第一,享受养老保险必须有省级人民政府指定医院的证明,证明该被害人因遭受犯罪侵害丧失了劳动能力或需要长期住院治疗;同时需要被害人原工作单位出具停发在职工资的证明。第二,享受失业保险需要有养老保险机构出具的取消其享受养老保险资格的决定书;同时有《失业保险条例》要求的其他手续。第三,享受工伤保险,需要提供《工伤保险条例》要求的手续。

[J]. 开放潮,1996,4(2):38-39.

Reflection on social insurance system for crime victims

QIAO Zhong-guo, ZHANG Yuan-yuan, LIU Ning

(Institute of Humanities and Social Sciences, Taiyuan University of Science and Technology, Taiyuan 030024, Shanxi, China)

Abstract: In order to help crime victims in their economic problems, the authors analyze China's social insurance system and offer their demonstration in establishing social insurance system for crime victims by value analysis and analogy. The authors find that the China's existing social insurance system has little effect on helping crime victims in their economic problems. Nevertheless, it will make a great difference if something can be done for it. To establish the social insurance system for crime victims, the China's existing social insurance system should be made use of first and then everything should be done according to the principle of going with the country's economic development level and being convenient for the crime victims.

Key words: criminal law; crime victim; social insurance; difficult position in economy

(上接第 91 页)

部农村合作医疗服务体系建设研究[J]. 经济研究参考,2007,29(4):15-35.

[6] 刘永华,徐杰. 农村基层卫生管理体制研究报告[J]. 中国初级卫生保健,2001,15(8):17-19.

[7] 王成艳,薛兴利. 刍议新型农村合作医疗的筹资机制[J]. 中国卫生资源,2005,8(4):149-151

[8] 詹晓波. 新型农村合作医疗基金管理模式的选择[J]. 卫生经济研究,2005,22(7):21-22.

[9] 孟宏斌. 陕西小城镇社会保障制度创新[J]. 长安大学学报:社会科学版,2006,8(2):19-22.

[10] 刘雅静. 新型农村合作医疗保障制度的政策建议[J]. 卫生经济研究,2005,22(2):25-26.

Defects for western new rural cooperative medical care system in China's west and its mechanism optimization

MENG Hong-bin^{1,2}

(1. Institute of Economic Research, Shaanxi Academy of Social Science, Xi'an 710065, Shaanxi, China;

2. School of Humanities, Northwest A&F University, Yangling 712100, Shaanxi, China)

Abstract: In order to push forward the operation of rural cooperative medical care system in China's west, the author in this paper analyzes the defects of rural cooperative medical care system, uses public policy to make clear the functions of farmers, governments and medical institutions, and puts forward ideas to perfect the rural cooperative medical care system, and rural vulnerable group medical assistance system, to strengthen government public service functions, to improve medical service quality in rural areas, and to establish a proper participating mechanism so as to ensure the sustainable development for the cooperative medical care system in China's west.

Key words: rural cooperative medical care system; system defect; mechanism optimization; sustainable development