



中国发展研究基金会
China Development Research
Foundation

增进健康福祉 助力协调发展

中国城镇化进程中的医疗服务研究

中国发展研究基金会 著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS



中国发展研究基金会
China Development Research
Foundation

增进健康福祉 助力协调发展

中国城镇化进程中的医疗服务研究

中国发展研究基金会 著



RESEARCH ON
MEDICAL
SERVICES
IN THE PROCESS OF URBANIZATION



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

增进健康福祉 助力协调发展：中国城镇化进程中的医疗服务研究/中国发展研究基金会编著. 北京：中国发展出版社，2018. 12

ISBN 978 - 7 - 5177 - 0880 - 3

I. ①增… II. ①中… III. ①医疗卫生服务—研究—中国 IV. ①R199.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 156778 号

书 名：增进健康福祉 助力协调发展：中国城镇化进程中的医疗服务研究

著作责任者：中国发展研究基金会

出版发行：中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号：ISBN 978 - 7 - 5177 - 0880 - 3

经 销 者：各地新华书店

印 刷 者：三河市东方印刷有限公司

开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：37

字 数：555 千字

版 次：2018 年 12 月第 1 版

印 次：2018 年 12 月第 1 次印刷

定 价：112.00 元

联系电话：(010) 68990646 67899620

购书热线：(010) 68990682 68990686

网络订购：<http://zgfcbs.tmall.com>

网购电话：(010) 68990639 88333349

本社网址：<http://www.developpress.com.cn>

电子邮箱：cheerfulreading@sina.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页，请向发行部调换

本书课题组成员

课题顾问

卢 迈 中国发展研究基金会副理事长兼秘书长、研究员

课题组组长

肖庆文 中国发展研究基金会副秘书长、研究员

课题协调人

邱 月 中国发展研究基金会研究二部副主任、副研究员

分报告作者

《城镇化的长期趋势及对健康决定因素的影响》

吕光明 北京师范大学统计学院教授

席 玮 北京师范大学统计学院讲师

《中国人口城镇化的变动趋势及卫生服务需求》

陈佳鹏 中国人口与发展研究中心科研处处长、研究员

王志理 中国人口与发展研究中心副研究员

杨胜慧 中国人口与发展研究中心助理研究员

《城镇化背景下的医疗服务供给及对策分析》

常兴华 国家发改委社会发展研究所副所长、研究员

王 阳 国家发改委社会发展研究所副研究员

范宪伟 国家发改委社会发展研究所助理研究员

蔡潇彬 国家发改委社会发展研究所助理研究员

《城镇化对我国健康保障体系的冲击及对策研究》

张毓辉 国家卫生健康委卫生发展研究中心卫生费用与政策研究室主任、研究员

王荣荣 国家卫生健康委卫生发展研究中心助理研究员

调研报告作者

《中国城镇化进程中的医疗服务研究——城镇化进程中的上海市医疗卫生体系概况与进展》

丁汉升 上海市卫生和健康发展研究中心（上海市医学科学技术情报研究所）研究员、副主任

王常颖 上海市卫生和健康发展研究中心（上海市医学科学技术情报研究所）研究助理

《湖北省城镇化进程中的医疗服务情况研究报告》

方鹏骞 华中科技大学同济医学院医药卫生管理学院、华中科技大学健康政策与管理研究院（智库）教授

闵 锐 华中科技大学同济医学院医药卫生管理学院博士后

陈江芸 华中科技大学同济医学院医药卫生管理学院博士生

《青海省城镇化进程中的医疗服务》

杨时民 青海省人民政府副秘书长、海东市委副书记

谢宝恩 青海省人民政府研究室副主任

闫修锋 青海省人民政府研究室经济调研处处长

调查报告作者

《新市民医疗服务状况调查报告》

邱 月 中国发展研究基金会研究二部副主任、副研究员

李 莹 中国发展研究基金会研究二部项目主任、助理研究员

项目官员

李 莹 中国发展研究基金会研究二部项目主任、助理研究员

马璐岩 中国发展研究基金会研究二部项目助理

我国处于并将继续处于快速城镇化进程之中。医疗卫生体系的建设与完善是推进城乡协调发展、实现高质量城镇化的必然要求。一方面，提升城乡居民在医疗卫生领域的获得感，是以人为本推进城镇化战略的基本要求；另一方面，通过投资于健康保障劳动力质量，有助于加速新型城镇化建设，增强经济增长动力。

伴随城镇化深化，医疗卫生领域的矛盾和挑战呈现出新的特征。工业化与生活方式变化带来部分健康影响因素恶化；健康服务需求增强，而供给不足；城乡资源配置差异扩大，服务可及性不高；医疗保障存在壁垒，有待继续完善。总体而言，城乡之间的健康不平等状况有加剧迹象。此外，快速城镇化形成了“城镇户籍居民、农民工、农民”三元结构，但由于我国目前尚未建立起根据常住人口配置基本公共卫生经费的财政保障机制，导致两亿多农民工难以公平地享有基本医疗保障权益。

基金会的“中国城镇化进程中的医疗服务研究”课题探索城镇化的发展趋势，考虑城镇化对医疗服务供需双方以及对我国健康保障体系的影响，力求以问题为导向，提出应对上述挑战的措施和方向，以实现增加人民健康福祉，助

力城乡协调发展的最终目标。当然这些工作仍然是探索性和尝试性的，我们期待更多的专家、政府部门、行业企业以及社会公众就此进行研究和讨论！

中国发展研究基金会副理事长兼秘书长 

2018年8月

主报告 增进健康福祉，助力协调发展 / 1

——中国城镇化进程中的医疗卫生服务研究

一、研究背景和意义 / 1

二、中国城镇化特征及未来趋势 / 6

三、城镇化进程中医疗服务进展与成就 / 10

四、城镇化进程中医疗卫生服务面临的挑战 / 18

五、应对挑战的政策建议 / 29

专题报告一 城镇化的长期趋势及对健康决定因素的影响 / 47

一、城镇化相关研究回顾与总结 / 47

二、中国城镇化的历史进程与基本特征分析 / 65

三、未来中国城镇化进程的趋势预测研究 / 99

四、城镇化进程中的人口健康图景与影响 / 119

五、城镇化进程中健康因素变化的应对建议 / 158

专题报告二 中国人口城镇化的变动趋势及卫生服务需求 / 172

一、文献综述 / 172

二、研究思路 / 186

三、主要结果 / 188

四、对策建议 / 198

专题报告三 城镇化背景下的医疗服务供给及对策分析 / 202

- 一、中国医疗服务发展变化情况 / 202
- 二、基于基本公共服务的医疗服务供给现状与制约因素 / 210
- 三、城镇化推进对医疗服务供给提出的新要求 / 230
- 四、城镇化发展和医疗服务供需匹配：趋势和愿景 / 239
- 五、城镇化进程中基本医疗服务均等化面临的关键挑战 / 255
- 六、城镇化背景下改进医疗服务供给、实现
基本医疗服务均等化的路径和对策 / 261
- 七、国内基本公共服务均等化的实践经验 / 281
- 八、国外基本公共服务均等化的实践经验 / 286
- 九、国内外基本公共服务均等化实践的政策启示 / 289

专题报告四 城镇化对我国健康保障体系的冲击及对策研究 / 294

- 一、研究内容与方法 / 294
- 二、相关概念 / 296
- 三、我国健康保障体系及运行状况分析 / 297
- 四、城镇化对健康保障体系的冲击和挑战 / 321
- 五、城镇化背景下健康保障体系困境及问题成因分析 / 331
- 六、国际典型国家健康保障体系建设经验 / 334
- 七、我国城镇化进程中优化健康保障体系的政策建议 / 395

调研报告一 中国城镇化进程中的医疗服务研究 / 403

——城镇化进程中的上海市医疗卫生体系概况与进展

第一部分 城镇化进程中的上海市医疗卫生服务体系发展 / 403

- 一、分级诊疗体系 / 403
- 二、公共卫生领域 / 433

三、基本公共服务均等化 / 444

四、医养结合 / 450

第二部分 城镇化进程中的上海市医疗保障体系发展 / 458

一、上海市医疗保障制度 / 458

二、长期护理保险 / 465

调研报告二 湖北省城镇化进程中的医疗服务情况研究报告 / 470

一、项目背景及相关政策演进过程 / 471

二、湖北省居民健康及医疗服务利用发展情况 / 478

三、主要进展及成果 / 484

四、主要问题 / 498

五、提升居民健康水平、提高医疗服务利用的政策建议 / 508

调研报告三 青海省城镇化进程中的医疗服务 / 521

一、青海省概况及城镇化进展情况 / 521

二、本地医疗卫生资源配置情况 / 524

三、城镇化进程对疾病模式和居民健康意识的影响 / 525

四、城镇化进程对医疗行为服务模式的影响和变化 / 529

五、城镇化进程中医疗配置效果 / 530

六、城镇化进程中医疗卫生配置存在的问题 / 532

七、城镇化医疗卫生配置方向 / 534

八、城镇化进程中医疗卫生配置目标 / 535

调查报告 新市民医疗服务状况调查报告 / 539

一、调查方案 / 539

二、调查人群基本特征 / 542

三、上海试点调查情况 / 545

四、湖北试点调查情况 / 552

五、青海试点调查情况 / 558

六、新市民医疗服务情况的省间比较 / 565

后记 / 579

增进健康福祉，助力协调发展

——中国城镇化进程中的医疗卫生服务研究

一、研究背景和意义

我国正处于并将在未来一段时间内仍将处于快速城镇化进程之中。城镇化是伴随工业化发展，非农产业在城镇集聚、农村人口向城镇集中的自然历史过程，是人类社会发展的客观趋势，是国家现代化的重要标志，同时也是解决农业、农村、农民问题的重要途径。改革开放以来，伴随着工业化进程加速，我国城镇化经历了一个起点低、速度快的发展过程，2017年末，我国常住人口城镇化率为58.52%，根据世界城镇化发展普遍规律，我国仍处于城镇化率30%~70%的快速发展区间。

医疗卫生体系的均衡发展是推进城乡协调发展、实现高质量城镇化的必然要求。党的十九大报告指出“中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。伴随城镇化深化，医疗卫生服务体系也存在着人民日益增长的健康需求与医疗卫生资源不平衡、不充分之间的矛盾，并伴随城镇化进程呈现出新的特征。医疗卫生体系的建设与完善，一方面有助于推进基本医疗卫生服务的均等化，提升城乡居民在医疗卫生领域的获得感，是以人为本推进城镇化战略的基本要求，另一方面通过投资健康保障了劳动力质量，有助于加速新型城镇化建设，增强经济增长动力。

伴随城镇化进程，我国人口结构发生剧烈变动，同时也给医疗卫生服务体系带来巨大挑战。伴随城镇化的深化，部分健康影响因素不断恶化，慢性非传染性疾病高发，而人口密度提高增加了传染性疾病暴发的风险；城乡居民医疗服务需求不断增强，对医疗行业发展提出一系列新要求；与此同时，医疗服务资源供给不足，结构不均衡，供给质量还有待提高；最后，医疗保障层面存在多种壁垒，医保支付压力增大，流动人口对医疗保障的接续提出更高要求。

党中央、国务院一直以来高度重视上述情况，出台了一系列相关政策文件，以应对城镇化进程中的医疗卫生服务挑战。按照走中国特色新型城镇化道路、全面提高城镇化质量的新要求，2014 年《国家新型城镇化规划（2014～2020 年）》（下文简称《规划》）发布，明确未来城镇化的发展路径、主要目标和战略任务，提出推进新型城镇化发展战略，要求以人为核心保障民生，推进新型城镇化。《规划》强调要改善基本医疗卫生条件、根据常住人口配置城镇基本医疗卫生服务资源，在推动新型城镇化实现的同时，提高“新市民”的筹资水平和保障水平，为实现全民统一覆盖、保障水平适度的医疗保险制度准备条件。关于医改的多个文件中提到，要提高农村医疗卫生服务体系效率，形成优质医疗资源流动的长效机制；推进全民医保体系建设，城乡居民医保制度逐步整合，方便流动人口参保和就医，建立异地就医费用结算制度。2015 年 10 月，党的十八届五中全会首次提出推进健康中国建设，2016 年《“健康中国 2030”规划纲要》发布，将“共建共享、全民健康”作为建设健康中国的战略主题，并提出到 2020 年，建立覆盖城乡居民的中国特色基本医疗卫生制度。近年来的相关政策梳理如表 1 所示。

表 1 近年来城镇化进程中的医疗服务政策梳理

年份	文件名称	颁发机构	相关政策
2010. 2	稳步推进城镇化， 扎实建设新农村	发改委	“公平对待农民工，当前需要尽快解决的实际问题，将与企业建立稳定劳动关系的农民工纳入城镇职工基本医疗保险，抓紧落实包括农民工在内的城镇企业职工基本养老保险关系转移接续办法”

续表

年份	文件名称	颁发机构	相关政策
2012	国务院办公厅关于印发深化医药卫生体制改革2012年主要工作安排的 通知	国务院	“探索整合职工医保、城镇居民医保和新农合制度管理职能和经办资源，完善基本医保管理和经办运行机制。有条件的地区探索建立城乡统筹的居民基本医疗保险制度。” “加强县级医院以人才、技术、重点专科为核心的能力建设，每个县重点办好1~2所县级医院……启动实施县级医院设立特设岗位，引进急需高层次人才。巩固深化城市医院对口支援县级医院的长期合作帮扶机制”
2012	国务院办公厅印发关于县级公立医院综合改革试点意见的通知	国务院	“加强上下联动。积极探索以多种方式建立县级医院与基层医疗卫生机构、城市三级医院长期稳定的分工协作机制。……通过开展纵向技术合作、人才流动、管理支持等多种形式，提高农村医疗卫生服务体系整体效率，形成优质医疗资源流动的长效机制”
2013	国务院办公厅关于印发深化医药卫生体制改革2013年主要工作安排的 通知	国务院	“提升县级医院服务能力。以提升重大疾病医疗救治能力为重点，完善诊疗规范和临床路径，力争多数重大疾病能够在县级医院诊治。提升县级医院对部分复杂病种初诊能力，做好与三级医院的转诊工作。指导县级医院按照规定设置特设岗位，引进急需高层次人才。建立健全城市医院对口支援县级医院的长期合作帮扶机制，继续实施县级医院骨干医师培训项目，为县级医院培训不少于6000名骨干人才（含中医临床技术骨干）。加强临床专业科室能力建设。”
2014	国家新型城镇化规划	发改委	“根据常住人口配置城镇基本医疗卫生服务资源，将农民工及其随迁家属纳入社区卫生服务体系，免费提供健康教育、妇幼保健、预防接种、传染病防控、计划生育等公共卫生服务。加强农民工聚居地疾病监测、疫情处理和突发公共卫生事件应对。鼓励有条件的地方将符合条件的农民工及其随迁家属纳入当地医疗救助范围。”
2014.5	国务院办公厅关于印发深化医药卫生体制改革2014年重点工作任务的 通知	国务院	“健全分级诊疗体系……通过技术合作、人才流动、管理支持等多种方式推动建立基层医疗卫生机构、县级医院和城市大医院之间分工协作机制。各省（区、市）要按照分类指导、管理与技术并重的原则，统筹安排本省（区、市）内各项对口支援工作。国家选择部分城市开展基层首诊试点，鼓励有条件的地区开展试点工作。研究完善方便流动人口参保和就医的政策。”“指导地方进一步推进城乡居民基本医保制度整合”

续表

年份	文件名称	颁发机构	相关政策
2015. 4	深化医药卫生体制改革 2014 年工作总结和 2015 年重点工作任务的通知	国务院	“扎实推进全民医保体系建设，筑牢群众看病就医保障网。城镇居民医保和新农合人均政府补助标准提高到 320 元，个人缴费标准提高到人均 90 元……大力推进异地就医结算，城镇基本医疗保险基本实现市级统筹”
2015	全国医疗卫生服务体系规划纲要	国务院	“优化医疗卫生资源配置，构建与国民经济和社会水平相适应、与居民健康需求相匹配、体系完整、分工明确、功能互补、密切协作的整合型医疗卫生服务体系，为实现 2020 年基本建立覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度和人民健康水平持续提升奠定坚实的医疗卫生资源基础。”
2016. 1	国务院关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见	国务院	“农民工和灵活就业人员依法参加职工基本医疗保险” “现有城镇居民医保和新农合个人缴费标准差距较大的地区，可采取差别缴费的办法，利用 2~3 年时间逐步过渡” “均衡城乡保障待遇”……
2016. 2	国务院关于印发中医药发展战略规划纲要（2016~2030 年）的通知	国务院	完善覆盖城乡的中医医疗服务网络。全面建成以中医类医院为主体、综合医院等其他类别医院中医药科室为骨干、基层医疗卫生机构为基础、中医门诊部和诊所为补充、覆盖城乡的中医医疗服务网络。
2016. 2	国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见	国务院	推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖。……允许在农村参加的养老保险和医疗保险规范接入城镇社保体系，加快建立基本医疗保险异地就医医疗费用结算制度。
2016. 4	关于印发深化医药卫生体制改革 2016 年重点工作任务的通知	国务院	“推进整合城乡居民基本医疗保险制度。年内各统筹地区要出台具体实施方案并组织实施。鼓励有条件的地区理顺管理体制。创新经办管理，提高管理效率和服务水平” “巩固完善城乡居民大病保险和医疗救助制度” “巩固完善城乡居民大病保险和医疗救助制度。”
2016. 10	“健康中国 2030”规划纲要	国务院	到 2020 年，建立覆盖城乡居民的中国特色基本医疗卫生制度，健康素养水平持续提高，健康服务体系完善高效，人人享有基本医疗卫生服务和基本体育健身服务，基本形成内涵丰富、结构合理的健康产业体系，主要健康指标居于中高收入国家前列。

续表

年份	文件名称	颁发机构	相关政策
2016. 12	国务院关于印发“十三五”深化医药卫生体制改革规划的通知		“城乡居民医保制度逐步整合……县级公立医院综合改革全面实施，城市公立医院综合改革试点持续拓展深化”“鼓励区域药品配送城乡一体化”
2017. 1	“十三五”推进基本公共服务均等化规划	国务院	“国家建立健全覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度，推进健康中国建设，坚持计划生育基本国策，以基层为重点，以改革创新为动力，预防为主、中西医并重，提高人民健康水平。”
2017. 4	关于印发深化医药卫生体制改革2017年重点工作任务的通知	国务院	“完成城乡居民基本医保制度整合……完善大病保险制度，采取降低起付线、提高报销比例、合理确定合规医疗费用范围等措施，提高大病保险对困难群众支付的精准性。”“城乡居民医保财政补助由每人每年420元提高到450元，同步提高个人缴费标准，扩大用药保障范围。”
2017. 4	国务院批转国家发展改革委关于2017年深化经济体制改革重点工作意见的通知	国务院	“保障和改善民生，推动实现共享发展。加快教育、医药卫生、文化、社会治理等领域改革，织密扎牢民生保障网，进一步提高社会事业和公共服务供给质量和水平，加快新型城镇化和城乡一体化体制创新，不断满足人民群众对美好生活的新期待。”
2017. 10	十九大报告		“要完善国民健康政策，为人民群众提供全方位全周期健康服务。深化医药卫生体制改革，全面建立中国特色基本医疗卫生制度、医疗保障制度和优质高效的医疗卫生服务体系，健全现代医院管理制度。加强基层医疗卫生服务体系和全科医生队伍建设。”
2018. 2	中央一号文件	国务院	“完善统一的城乡居民基本医疗保险制度和大病保险制度，巩固城乡居民医保全国异地就医联网直接结算。完善城乡居民基本养老保险制度，建立城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金标准正常调整机制。统筹城乡社会救助体系，完善最低生活保障制度，做好农村社会救助兜底工作。将进城落户农业转移人口全部纳入城镇住房保障体系。”

续表

年份	文件名称	颁发机构	相关政策
2018.3	国家发展改革委关于实施2018年推进新型城镇化建设重点任务的通知	发改委	“强化常住人口基本公共服务。整合城乡居民基本医保制度，深入推进城乡居民异地就医直接结算，强化基本医保、大病保险和医疗救助等制度的衔接，发展远程医疗服务。”
2018.4	国务院关于落实《政府工作报告》重点工作部门分工的意见	国务院	“扩大跨省异地就医直接结算范围，把基层医院和外出农民工、外来就业创业人员等全部纳入。”

在上述背景下，中国发展研究基金会成立“城镇化进程中的医疗服务研究”课题组，历时一年半，对中国城镇化的长期趋势、城镇化进程中的医疗服务需求与供给，以及城镇化对健康保障体系的冲击展开了深入综合的研究。在研究中，课题组不仅结合专家丰富的研究经验，还分别在东中西部的上海市、湖北省与青海省展开“市民医疗服务状况”问卷调查（约2700个有效样本），获得了丰富的一手数据。作为本项研究的主报告，本报告以专题研究和实地调研为基础，总结了我国城镇化的特征和未来趋势、城镇化进程中医疗卫生服务的进展和成就、面临的主要挑战以及应对建议。我们希望，这项研究的完成，能够为推动城镇化与医疗服务协调发展、推动城乡基本公共服务均等化、增进人民健康福祉、构建健康中国等相关领域，提供科学的依据和有价值的参考。

二、中国城镇化特征及未来趋势

（一）中国城镇化起步晚、起点低、速度快

我国的城镇化进程如图1所示。新中国成立初期，我国城镇人口比重仅为10.6%，直至20世纪70年代改革开放前，我国城镇人口比重及城市数量的变化一