

# 上海市人民政府办公厅文件

沪府办发〔2021〕31号

---

## 上海市人民政府办公厅印发《关于推进上海市 公立医院高质量发展的实施方案》的通知

各区人民政府,市政府各委、办、局:

经市政府同意,现将《关于推进上海市公立医院高质量发展的实施方案》印发给你们,请认真按照执行。

2021年12月27日

(此件公开发布)

# 关于推进上海市公立医院高质量发展的实施方案

为加快推进公立医院高质量发展,按照《国务院办公厅关于推动公立医院高质量发展的意见》(国办发〔2021〕18号)等的要求,结合《上海市卫生健康发展“十四五”规划》(沪府发〔2021〕10号),制定本实施方案。

## 一、总体要求

### (一)指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持以人民健康为中心,加强党对公立医院的全面领导,坚持政府主导、公益性主导,强化体系创新、技术创新、模式创新和管理创新,以建立健全现代医院管理制度为目标,推动公立医院发展方式从规模扩张转向提质增效,运行模式从粗放转向精细化管理,资源配置从注重物质要素转向更加注重人才技术,建设与城市功能定位相匹配的功能化、人性化、智慧化医疗服务体系,打造公立医院高质量发展的“上海方案”,提高群众和广大医务人员的获得感和满意度。

### (二)发展目标

立足“顶天、强腰、立地”三个层面,坚持“以人为本、改革创新、三医联动、促进均衡”和“试点先行、分类推广、逐步覆盖”原则,推进公立医院内涵式发展。布局高品质、智慧化的整合型医疗服务体系,明确各级各类医疗机构功能定位,加快新城医疗资源配置,强化区域性医疗中心服务能力建设,优化社区卫生服务体系,推进

优质医疗资源扩容下沉和均衡布局,做实分级诊疗。布局全球领先的健康科技创新中心,打造国际一流、全国领先的医学学科,瞄准国际前沿领域和尖端医疗技术,加强科研攻关,提升国际影响力和话语权;提升卫生健康信息化水平,成为智慧化健康服务高地。布局医防协同的重大疫情防控救治体系,坚持医防融合、平急结合、中西医并重,力争到2025年,重大疫情和突发公共卫生事件应急处置能力达到国际一流水准。

## 二、主要任务

### (一)构建优质高效的整合型医疗服务新体系

争创国家医学中心和国家区域医疗中心。创建10家以上国家医学中心和国家区域医疗中心(含中医),打造医学研究高峰、成果转化高地、人才培养基地和数据汇集平台。支持公立医院创新管理体制和运行机制,允许引进国际最新、最先进的医疗技术装备。试点医院因临床急需进口少量药品的,经国务院药品监管部门批准,可以进口并在指定机构内用于特定医疗目的。授予国家试点医院国际交流合作更大自主权。

加快优质医疗资源有序扩容和区域布局均衡。支持符合条件的高水平医院通过“一院多区”建设,定向放大优质医疗资源,加快推进市级优质资源向“五个新城”及金山、崇明等远郊扩容下沉。按照“提能级、增功能、补短板”要求,着力加强区域性医疗中心建设。依据服务人口和半径,健全基层医疗卫生机构设置,优化社区卫生服务功能。加强新城专业公共卫生机构建设,强化公共卫生服务。

推进紧密型医联体建设。加快建设以市级医院为依托、区域

性医疗中心为核心、社区卫生服务中心为基础的医联体,强化资源整合,构建“管理、责任、利益、服务”共同体,创新分级诊疗协同机制。区域性医疗中心聚焦常见病、多发病诊治,向上对接市级医院,提升综合服务能力;向下辐射基层医疗机构,带动区域医疗服务能级整体提升。

健全分级分层分流的应急医疗救治体系。加快推进传染病、创伤、重大公共卫生事件等相关临床专科建设,支持部分公立医院分院区建设,发生重大疫情时快速转换功能。建立公共卫生医疗急救预备役体系,发挥中医药在重大疫情防控救治中的独特作用,打造高水平中医疫病防治队伍。提升市级综合医院、区域性医疗中心感染科综合救治水平,支持与呼吸、消化、重症等学科融合发展,持续提升学科能力。

推动公立中医医院传承创新发展。将市级中医医院打造成具有国际影响力的创新型、示范型中医药诊疗和研究平台。构建中医“区域十专科”医联体,建设“一区一品牌”重点基地,打造服务应用型区属中医医院。“十四五”到“十五五”期间,着力建设1—2家国家中医医学中心、1家国家中医药传承创新中心、1个国家中医疫病防治基地、3—5家中西医结合旗舰医院、2个特色重点中医医院,2—3个高水平中医特色专科医院,打造国内领先的中医医疗服务高地。

推进社区卫生服务高质量发展。加强公立医院对社区卫生服务中心的全方位支持,实施新一轮社区卫生服务机构功能标准建设,打造示范性健康管理中心、社区康复中心、社区护理中心,发展社区临床药学服务,树立社区中医药服务品牌。支持社区卫生服

务中心整合各类社会资源,拓展健康服务资源供给。鼓励发展“互联网+诊疗”模式,实现功能向社区服务延伸。

## (二)打造科创引领的产学研一体化发展新趋势

建设国际一流临床专科群。加强平台、交叉学科建设,形成在医疗技术、医疗质量、临床研究等方面领跑国际、国内引领的优势学科。“十四五”到“十五五”期间,力争建成3—4个国际一流的临床学科和若干临床、中医重点专科,培育3—4个国际一流团队,培养若干国际知名的医学临床科学家。支持三级医院与世界一流医疗机构、学术机构和生物医药企业合作,组织和参与多中心研究。

打造高水平市级临床研究平台。聚焦生命科学、生物医药科技前沿领域,集聚本市优势资源,争创国家临床医学研究中心和技术创新中心,加快产出具有国际影响力的原创性科研成果。建设符合国际标准的专病数据库、生物样本库等平台设施,完善全链式临床研究质量监管平台和医企联动协同创新平台。鼓励试点医院设立专门的临床研究床位,开展研究者发起的临床试验(IIT),允许有条件的医院按照国家要求开展自行研制体外诊断试剂试点。探索对多中心临床研究实行伦理审查结果互认。

大力发展高新医疗技术。面向再生医学、精准医学、生物治疗、脑机融合等前沿领域尖端科学问题,鼓励药品、医疗器械和设备等研发的医工结合、产医融合,集中力量开展核心技术攻关,加快原创性新技术、新产品、新方案、新策略产出。支持公立医院与高校、科研机构、企业等开展临床研究与医学科技成果转化合作,积极参与本市健康服务业园区建设,加快科技创新成果转化与应用。

创新医疗服务模式。推广多学科诊疗(MDT)、无痛诊疗、整体护理等新型服务模式,支持综合性医院建立肿瘤综合诊治中心,实行全周期一体化管理和综合救治。推行日间化管理、加速康复外科诊疗模式,鼓励试点医院外科微创化发展。加强临床药师配备和培养,支持开设药学门诊,开展精准用药服务。推广中医综合诊疗、针灸全科化和全链条服务模式,促进中西医临床协作攻关。支持三级医院开展特需诊疗、健康管理和国际医疗服务。进一步深化拓展“便捷就医服务”应用场景建设,提升患者就医体验。

守牢医疗质量安全底线。加强公立医院临床路径管理,做到合理施治。推广应用信息化处方审核和点评系统,规范临床用药。加强医院感染管理,提升医院感控业务能力和管理能力。健全医疗服务质量管理与控制体系,完善医疗服务标准和规范。深化实施改善医疗服务行动计划,完善投诉机制。健全医院评审体系,促进医院提高医疗服务水平和质量。

### (三)激发数智融合的公立医院现代化管理新效能

健全公立医院内部运营管理。健全公立医院决策机制和民主管理制度。夯实医院运营管理部门及人员配备,建立分工明确、密切协作、高效运行的运营管理体系。完善全面预算管理、医保基金使用管理、成本管理、财务报告、第三方审计和信息公开机制。优化公立医院内部控制制度,突出规范重点领域、重要事项、关键岗位的流程管控和制约机制,开展风险评估和内部控制评价,有效防范各类风险。

建立分层分类的绩效评价机制。创新公立医院内部绩效考核

办法,实行以岗定责、以岗定薪、责薪相适、考核兑现,引导医务人员重医德、重技术、重能力。优化公立医院绩效考核指标体系,重点考核医疗质量、运营效率、持续发展、满意度评价等,引导医院落实功能定位。完善紧密型医联体绩效考核体系,全面评价医联体运行机制、分工协作和区域资源共享、技术辐射作用、可持续发展等情况,引导医疗资源上下贯通、纵向流动,工作重心从治病转向促进人民健康。

全面推进医疗卫生数字化转型。落实全国医院信息化建设标准与规范。以5G等新基建为支撑,深度应用大数据、物联网、人工智能、云计算、区块链等新一代信息技术,推动医疗服务流程再造、规则重构、功能塑造和生态新建,打造全面感知、泛在连接、数字孪生和智能进化的未来智慧医院。推进数字健康城区建设和智慧医疗服务一体化发展,实现全要素、全流程、全链条集成优化。建立多维度病种组合评价指标体系和基于数据循证的医院运营管理决策支持系统,优化公立医院资源价值配置和运行管理。

#### (四)激活“三医联动”系统集成的外部治理新动力

深化人才激励制度改革。合理制定公立医院人员编制标准,建立动态核增机制。落实公立医院用人自主权,按规定自主确定岗位总量和岗位标准。稳慎开展三级医院下放职称评审权限试点,对引进高层次人才实行灵活的职称评审机制。完善交叉学科和临床研究人员岗位设置、职称评审和晋升办法。科学、分类设定公立医院床人比,逐步使医护比总体提到1:2左右。落实“两个允许”(允许医疗卫生机构突破现行事业单位工资调控水平,允许

医疗服务收入扣除成本并按规定提取各项基金后主要用于人员奖励),加大对公立医院、社区卫生服务中心绩效工资水平和总量核定的倾斜力度。在核定绩效工资总额内,创新实施协议工资制、项目工资制和年薪制等分配机制。公立医院科技成果转化以及技术开发、技术咨询、技术服务等获得收益用于人员激励不受绩效工资总量限制。允许公立医院和科研人员共有成果所有权,鼓励单位授予科研人员成果独占许可权。

加强卫生健康高端人才引育。推进医学教育创新发展,促进医工、医理、医文学科深度融合,培养“医学+X”复合型人才和各类紧缺人才。创新现代中医师承教育模式,加强多学科协同特色人才培养。支持公立医院精准引进海外高层次人才,集聚高端创新型人才,落实引进所需高层次人才和团队在落户安居、入学就医、税费优惠等方面的支持保障政策。

深化医疗服务价格改革。建立健全医疗服务项目价格形成机制和动态调整机制,理顺比价关系,稳妥有序实施价格调整。探索建立多层次的健康管理服务收费机制。畅通医疗新技术、新项目定价绿色通道,加快审核新增医疗服务价格项目。完善特需医疗服务管理制度,探索对参与试点的公立医院根据规定放宽特需医疗服务,实行市场调节价。合理制定多学科诊疗、镇痛、互联网服务、上门服务等医疗服务收费标准和规范,将符合条件的诊疗项目纳入医保支付范围。

持续深化医保支付方式改革。深化以按病种付费为主的多元复合式医保支付方式改革,推进总额预算管理框架下按疾病诊断

相关分组(DRG)和按病种分值(DIP)付费,完善慢性精神疾病、康复和护理等长期住院按床日付费,探索以家庭医生签约服务为基础、紧密型医联体为载体的按人头付费。完善紧密型医联体医保总额预算管理机制,做实“结余留用、合理超支分担”。以体现中医临床价值为核心,健全符合中医药特点的多元复合医保支付方式。

有序推进药品和医用耗材招采机制改革。落实国家组织药品集中带量采购常态化、制度化建设相关要求,严格执行国家及我市药品和医用耗材集中带量采购中选结果。做好集中带量采购协议到期品种接续工作,稳定市场预期、药品价格和临床用药,采用综合竞价鼓励优质企业中选。针对未纳入国家和本市带量采购的药品,支持开展多种形式的集中议价采购,构建多方联动的药品和医用耗材集中采购格局。

#### (五)建设健康和谐的公立医院发展新文化

打造健康至上的行业文化。健全医务社工和志愿者联动服务模式,支持医院设立患者体验部,创建充满人文关怀的就医环境,打造有温度的医院,推进文明行业建设。加强患者隐私保护,完善医患沟通制度,尊重维护患者知情权、选择权。加强医院健康促进工作,更好发挥健康科普“主阵地”作用,完善医务人员开展健康科普的激励保障机制。发展老年健康服务,建设老年友善医院。

塑造特色鲜明的现代医院文化。深入挖掘提炼医院历史文化特色、名医大家思想精髓、院训愿景等,凝聚高质量发展精神内核。加强医务人员人文素养教育和医德医风建设,培育选树先进典型,深入开展宣传,弘扬伟大抗疫精神和崇高职业精神,激发医务人员

对工作极端负责、对人民极度热忱、对技术精益求精的不竭动力，唱响大医精诚、医者仁心主旋律。

营造关心关爱医务人员的社会氛围。健全医患纠纷第三方调解机制，完善医疗执业险、医疗意外伤害险和医疗责任险，保障医务人员执业安全和合法权益。改善医务人员工作条件，合理确定其工作负荷，科学配置人力资源，畅通利益诉求渠道。完善医务人员收入合理增长机制，探索建立医务人员职业荣誉制度，做好职业发展前景规划。

#### （六）坚持和加强党对公立医院的全面领导

全面落实党委领导下的院长负责制。公立医院党委充分发挥把方向、管大局、作决策、促改革、保落实的领导作用，集体研究决定重大问题。健全完善医院党委会和院长办公会议事决策制度，建立书记、院长定期沟通和党委领导下的院长负责制执行情况报告制度，着力构建党委统一领导、党政分工合作、协调运行的工作机制，把党的领导融入医院治理全过程各方面各环节，把党的建设各项要求落到实处。

加强公立医院领导班子和干部人才队伍建设。选优配强医院领导班子特别是党委书记和院长。党委书记和院长分设的，党委书记一般不兼任行政领导职务，院长是中共党员的，同时担任党委副书记。坚持党管干部原则，医院党委按照干部选拔任用有关规定，制定实施医院内部组织机构负责人选拔任用具体办法。坚持党管人才原则，完善人才培养、引进和使用管理办法，建立领导班子成员联系服务高层次人才制度，建立以医德、能力、业绩为重点

的人才评价体系。

全面提升公立医院党组织和党员队伍建设质量。推进党支部标准化规范化建设。建立党支部参与内设机构人才引进、队伍建设、职称职级晋升、绩效考核、薪酬分配、评奖评优等重大事项决策的制度机制,把好政治关、医德医风关。实施党支部书记“双带头人”培育工程,建立健全把业务骨干培养成党员、把党员培养成业务骨干的“双培养”机制。

落实公立医院党建工作责任。建立健全各级党委统一领导,组织部门牵头抓总,卫生健康、教育、国资等部门具体负责,有关部门齐抓共管,一级抓一级、层层抓落实的责任体系和工作格局。落实公立医院党建工作质量评价考核制度,将党建工作纳入巡视巡察工作内容,评价结果作为医院基层党建工作年度考核结果,与公立医院绩效考核、医院等级评审挂钩,并作为医院党委书记抓基层党建工作述职评议考核结果的重要参考和干部选拔任用的重要依据。

### **三、组织实施**

#### **(一)强化组织领导**

由市政府主要领导担任市深化医药卫生体制改革领导小组组长,将推进公立医院高质量发展作为深化医改重点工作,强化市、区两级政府的领导、保障、管理和监督责任。加快政府职能转变和简政放权,充分激发试点单位“比学赶超”精神,实现提质增效,争创一流。

#### **(二)推动试点先行**

分类遴选改革意识强、创新劲头足、学科基础扎实、提升空间

大的医疗机构作为试点单位,包括国际一流、国内领先的高水平医院 10 家、示范型区域性医疗中心 10 家、高水平社区卫生服务中心 20 家,加快探索高质量发展模式和路径,充分发挥引领带动作用。

### (三)落实资金投入

市、区财政按照事权与支出责任划分,支持公立医院高质量发展,财政资金投入重点向资源均衡布局、学科建设、科研创新、人才培养等方面倾斜。建立健全政府主导、社会参与的公立医院多元投入机制,加强临床研究、数字转型、成果转化等方面的医企合作联动。

### (四)建立评价体系

开展公立医院高质量发展绩效评价,重点评价专科能力提升、科研成果转化、人才队伍建设、优质资源下沉、基层能力提升、医保基金使用、公共卫生任务落实等,评估结果应用于医院财政投入、薪酬总量核定等方面。

### (五)做好总结推广

卫生健康部门会同有关部门加强调研指导,做好政策解读和宣传引导,营造良好氛围,凝聚改革共识。挖掘提炼、总结推广典型经验,推动全市公立医院高质量发展取得实效。

本实施方案自 2021 年 12 月 27 日起实施,有效期至 2030 年 12 月 31 日。

---

抄送:市委各部门,市人大常委会办公厅,市政协办公厅,市纪委监委,市高院,市检察院。

---

上海市人民政府办公厅

2021 年 12 月 27 日印发

---