

# 上海市人民政府文件

沪府发〔2019〕14号

---

## 上海市人民政府关于加强 本市疾病预防控制体系建设的指导意见

各区人民政府,市政府各委、办、局,各有关单位:

为不断完善本市疾病预防控制体系,提高疾病预防控制和城市公共卫生安全保障能力,保障人民身体健康和生命安全,促进经济社会平稳发展,现就加强本市疾病预防控制体系建设提出指导意见如下:

### 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,按照全面深化医药卫生体制改革的总体要求和《“健康中国2030”规划纲要》《“健康上海2030”规划纲要》的精神,以维护和促进人民群众健康为宗旨,以能力建设为主线,以人才队伍建设为根本,以科研创新

为支撑,不断完善与上海城市功能定位和发展目标相适应的疾病预防控制体系。

## **二、基本原则**

### **(一)预防为主,服务民生**

坚持“预防为主”的方针,以人民群众的健康需求引领本市疾病预防控制体系建设,切实解决人民群众的主要健康问题和本市主要公共卫生问题。

### **(二)弥补短板,提升能力**

加强基础设施、技术装备、学科人才和信息化建设,强化前瞻性技术储备,夯实疾病预防控制和城市公共卫生安全保障基础,守护城市公共安全底线。

### **(三)对标最优,跨越发展**

瞄准全球公共卫生发展方向,对标国际最高标准、最好水平,加快硬件和内涵建设,努力实现跨越式发展。

### **(四)完善机制,创新发展**

健全本市疾病预防控制工作网络,完善投入保障机制和运行管理机制,促进公共卫生职责全面落实,以制度创新、机制创新、科技创新推动疾病预防控制体系持续发展。

## **三、建设目标**

全面加强本市疾病预防控制体系基础设施和学科人才队伍建设,提升疾病预防控制服务能力、城市公共卫生安全保障能力、公共卫生科学研究能力、信息利用与循证决策能力,加快建成与超大

城市公共卫生安全保障要求相适应,国内领先、国际先进的疾病预防控制体系。

到 2020 年,全面实施疾病预防控制体系新一轮基础设施建设,优化传染病救治机构规划布局,基本建成覆盖全市的病原生物和化学品毒性综合检测实验室网络体系,提升“一槌定音”的检验检定能力和突发公共卫生事件快速应对能力;推进建设一批具有国际竞争力的公共卫生重点学科群和学科领军人才队伍;建立符合疾病预防控制体系特点的投入保障和运行管理机制;完善疾病预防控制信息系统,形成疾病预防控制数据共享应用框架。

到 2030 年,把市疾病预防控制中心、市公共卫生临床中心建成在设施、技术和综合实力等方面具有国内领先水平的公共卫生专业机构;建成若干符合地区功能定位和发展规划的区域性实验室检验检定中心;建成具有一定国际影响力的公共卫生重点学科群、重点实验室和公共卫生人才队伍;推动传染病监测预警、医疗救治和突发公共卫生事件综合应急能力达到国际先进水平;深入开展疾病预防控制数据共享应用,全面发挥“智慧疾控”支撑政府决策和服务民生的作用。

核心指标方面:甲乙类传染病报告发病率降低到 2020 年的 130/10 万、2030 年的 120/10 万;重大慢病过早死亡率从目前的 10.07%降低到 2020 年的 10%、2030 年的 9%;市疾病预防控制中心实验室检测参数从目前的 1573 项提高到 2020 年的 1700 项、2030 年的 2000 项,各区疾病预防控制中心实验室仪器设备到

2020 年全部达标,检测参数从目前的平均 420 项提高到 2020 年的 525 项、2030 年的 630 项;到 2030 年,具备全市范围内突发公共卫生事件 1 小时快速反应和处置能力。

#### **四、建设任务**

##### **(一)完善规划布局**

1.巩固完善疾病预防控制工作网络,优化功能布局。落实各级政府责任,强化以市疾病预防控制中心、16 家区疾病预防控制中心、全市社区卫生服务中心为主干的本市疾病预防控制工作网络。根据区域特点、产业布局等因素,将部分区级疾病预防控制机构建成符合地区功能定位和发展规划的区域中心。按照“统筹规划、能级分工、常规下沉”的原则,合理构建统一质控、资源联动、信息共享的疾病预防控制实验室检测网络。

2.巩固优化传染病救治网络。以“平战结合、分层分类、定位明确、高效协作”的原则,构建“分层级、分区域”和“综合医院与专科医院”各有侧重、有序衔接,由“市级诊治中心—区域诊治中心—区级诊治中心—社区卫生服务中心等其他医疗机构”构成的传染病救治体系。市级诊治中心负责全市传染病诊治技术支持等;区域传染病诊治中心(其中包括 1—2 家儿科传染病诊治中心)负责对口区域传染病诊治技术支撑和危重症救治等;区级传染病诊治中心负责辖区传染病诊治和技术支撑等;社区卫生服务中心等其他医疗机构负责常见和多发传染病的发现及协助处置等。综合性医疗机构聚焦重大、新发和不明原因传染病等的发现、诊断和治疗

等；传染病专科医疗机构聚焦规模化批量传染病集中救治和埃博拉出血热、中东呼吸综合征、人感染 H7N9 禽流感等重点传染病定点隔离救治等。开展市级重大危重医疗事件中中西医协同响应与干预平台建设，充分发挥中医药技术在传染病防治中的作用。加大投入力度，提升医疗机构传染病救治能力。加强机制创新，坚持以人为本，完善传染病防治人员培养和队伍建设等。

## （二）加强硬件设施建设

1. 加快推进疾病预防控制机构基础设施和装备建设。对标国际先进水平，加强市疾病预防控制中心基础设施建设，满足功能需求，建设标准化菌毒种保藏中心、生物样本库和菌毒种基因库、代谢组学和基因组学等重大产业技术基础实验室；加强高端装备配置和关键技术储备，持续保持疾病防控关键技术研发、突发事件现场应急处置、实验室检验检测能力的引领水平，发挥在本市公共卫生体系中的核心作用。开展区级疾病预防控制机构达标建设和能力提升工程，对标《疾病预防控制中心建设标准》（建标 127）地市级标准，加强基础设施设备建设，明显改善业务用房和仪器装备条件，持续提升检验检测能力和应急现场处置能力。完善各级疾病预防控制机构业务用车、应急用车和特种专业技术用车的配置，满足流行病学调查、现场采样监测、标本运输和应急处置等业务需要。

2. 加强传染病救治体系硬件设施建设。进一步加强市公共卫生临床中心对新发、输入和不明原因传染病的快速反应、甄别诊断、综合救治和控制能力及相应的科研与转化能力。进一步加强

重点市级综合性医疗机构感染科的医、教、研整体能力,规范配置隔离诊室和检测仪器设备,规范储备应急处置装备、药品和试剂耗材,确保配备足够数量的负压病房,在发生重、特大突发疫情时可随时有效启用。为全市医疗机构的传染病/感染科门诊和病房提供必要的投入保障,确保按照要求规范设置,有效承担一线传染病监测、发现、诊断和救治等综合防控职能。进一步加强区级传染病专科医院的能力建设,确保各区传染病床位和储备床位符合区域卫生规划要求,形成有效应对突发疫情的能力。

### (三)完善人事管理工作

1.完善岗位管理机制。优化人员配置标准,落实《中央编办 财政部 国家卫生计生委关于印发疾病预防控制中心机构编制标准指导意见的通知》要求,以“强基层”为重点,科学核定、按需补充市、区两级疾病预防控制机构人员编制,逐步达到全市疾病预防控制机构人员配置标准。同时,综合考虑地域面积、人口导入等因素,在核定编制时向郊区倾斜。科学实施岗位分级分类管理。完善岗位职责要求,强化岗位聘任管理,合理优化市、区两级疾病预防控制机构中高级专业技术岗位结构比例,逐步达到长三角更高质量一体化发展要求。合理调整市级疾病预防控制机构专业技术高级岗位配置比例,按需设置中、初级岗位。合理调整区级疾病预防控制机构中级岗位配置比例,适当增加高级岗位比例,按需设置初级岗位。

2.完善绩效评价机制。在本市事业单位行业分类调控绩效总

量的政策框架下,各区根据辖区内疾病预防控制机构的公共卫生职能、功能定位,确定相应的绩效工资水平。建立以公益为导向、以实绩为核心的人才评聘管理和分级分类岗位绩效评价机制,确保绩效工资分配向一线、关键的业务骨干倾斜,体现多劳多得、优绩优酬,有效发挥绩效工资的正向激励作用。在医疗机构绩效考核评价机制中,重视疾病预防控制工作,在考核结果同等次的基础上,确保综合性医院感染科医师收入不低于所在医院同级别医师平均水平。

3.完善支持保障政策。在远郊地区疾病预防控制机构工作的专业技术人员,其居住证转办常住户口可按照规定缩短为5年,符合相关规定的可直接落户。鼓励各区制定实施为公共卫生人才提供公租房、人才公寓等政策。启动公共卫生医师规范化培训,探索与公共卫生硕士专业学位研究生教育的有机衔接。

#### (四)加强学科人才建设

1.做强高精尖学科发展。以疾病防控需求为导向,聚焦建设一批具有国际影响力和竞争力的公共卫生重点学科群、国家级和省部级重点实验室。完善与高校和科研院所合作共建平台,探索“人员双聘”机制,加强人才联合培养和重大项目联合攻关,推进科技创新成果转化应用。支持市公共卫生临床中心申报建设传染病“国家临床医学研究中心”。

2.做好高端人才队伍建设。在本市各类人才培养项目中,优先扶持公共卫生领域,培养一批符合疾病预防控制实际需要的复

合型、应用型人才和学科带头人,构筑具有国际影响力的公共卫生人才高地。参照本市关于高校和科研院所人才体制机制改革的相关政策,加大市疾病预防控制中心高端人才培养与引进、骨干人才培养、科研创新激励、科技成果转化等的工作力度。

3.夯实一线工作队伍基础。建立公共卫生医师规范化培训制度,根据国家总体部署和要求,制定、实施公共卫生医师规范化培训相应配套政策。依托市公共卫生临床中心,建设全市传染病临床实训基地与应急救治培训平台,切实增强传染病临床甄别、诊断和救治能力以及医院感染控制能力。建立传染病临床救治应急队伍,加强应急救治人员梯队建设。

#### (五)加强信息化建设

1.完善疾病预防控制信息基础建设。在电子政务网络体系下,完善涵盖市、区两级疾病预防控制信息平台、覆盖本市医疗卫生机构的疾病预防控制信息网络体系,依托电子政务云/行业云,提升市、区两级疾病预防控制信息化基础设施服务能力;健全涵盖数据、应用、管理、安全等领域的疾病预防控制信息标准体系。

2.加强疾病预防控制业务信息系统建设。完善基于上海健康信息网的各类疾病预防控制业务信息系统,推进疾病预防控制数据与电子病历、电子健康档案、全员人口信息数据库互联互通,建立多部门业务协同和信息共享机制。

3.强化疾病预防控制数据整合利用。按照本市大数据中心总体框架,提升疾病预防控制数据资源应用能力。基于大数据和云

服务,汇集和管理全市各类公共卫生数据,推进“互联网+”公共卫生服务,支撑精细化管理,服务社会民生和城市精准治理。

4.加强疾病预防控制网络与信息安全管理。完善落实网络安全管理制度,强化信息系统和关键信息基础设施安全等级保护建设,构建数据动态安全态势感知与响应体系,实现全方位数据安全管控。

#### (六)优化运行管理机制

1.巩固完善联防联控工作机制。切实贯彻“预防为主”方针,坚持防治结合、联防联控、群防群控,将健康融入各项政策,全民共建共享。充分发挥公共卫生联席会议作用,完善分工合作机制、信息共享和交换机制、应急预案衔接机制,形成合力,共同落实疾病和健康危害因素防控措施。

2.完善疾病预防控制工作模式。巩固完善政府领导下的疾病预防控制服务归口管理模式,科学合理划分并有效落实市区两级疾病预防控制领域的财政事权和支出责任,强化市、区疾病预防控制机构对医疗卫生机构承担疾病预防控制任务的培训指导、质量控制、督导评价。发挥医疗机构临床技术优势,将全程健康管理要求融入诊疗全过程。探索应用“互联网+”、大数据、人工智能、精准医学等现代科技,创新疾病预防控制业务模式和管理模式。

3.完善医疗机构传染病防治机制。根据区域功能定位和突发公共卫生事件分级,依照“平战结合”原则,完善突发事件应急状态下全市综合性医疗机构的应急动员响应、区域联动、人员队伍应急调集和病区腾出、征用的机制,汇集全市优质医疗资源,提升传染

病综合救治能力和救治效率。

4.强化社区疾病预防控制基础功能。完善社区公共卫生服务项目和标化工作量评价体系,优化标化工作量核定的权重系数,建立标化工作量核定的动态调整机制。优化完善对社区卫生服务中心的绩效考核评价体系,确保传染病防控、预防接种、慢病防治、健康管理等重点公共卫生任务高效完成,确保有效应对突发事件和做好重大活动保障。

## **五、保障措施**

### **(一)加强组织领导**

各级政府和有关部门要充分认识疾病预防控制体系对维护城市公共安全、保障群众生命安全的重要意义,支持本市疾病预防控制体系发展建设。要加强领导,将推动疾病预防控制体系建设和落实各项具体政策列入重要议事日程,建立完善组织管理机制,确定工作任务与计划进度,切实抓好组织落实。

### **(二)加强投入保障**

完善“政府投入、分级负责”的经费保障机制,持续稳定地加大投入力度,为疾病预防控制工作正常开展提供相应保障。疾病预防控制机构所需基本建设、设备购置等发展建设经费,由同级政府根据公共卫生事业发展需要足额安排;所需人员经费、公用经费和业务经费,根据人员编制、经费标准、服务任务完成及考核情况,由同级政府按照相应预算管理方式予以保障。医疗机构承担疾病预防控制任务以及重大传染病应急处置所需经费,由同级财政按照

相关规定,根据工作量和考核情况给予补偿。强化社会多元化投入,探索推进医保资金、商业保险等购买疾病预防控制服务。

### (三)加强督导考核

各有关部门、各区要各司其职,密切协作,为疾病预防控制体系发展提供有力保障。卫生健康部门要加强行业指导和规范管理;财政部门要继续加大投入和保障力度;人力资源社会保障部门要完善疾病预防控制体系队伍发展的具体配套政策;发展改革部门和规划资源部门要推动基础建设;其他有关部门结合相应职责,做好相关工作。各有关部门要建立督导考核机制,明确落实工作职责,推动各项疾病预防控制体系建设任务及时落地。

### (四)加强宣传引导

运用多种方式,广泛开展疾病预防控制工作的宣传,提升群众对“预防为主、防治结合”理念的认知度和认同感,鼓励社会各界力量投入疾病预防控制体系建设。新闻宣传部门和新闻媒体要把握正确的舆论导向,全面树立“大卫生、大健康”发展理念,营造全社会重视公共卫生、参与疾病防控、提升健康素养的良好氛围。

2019年3月29日

(此件公开发布)

---

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市监察委，  
市高法院，市检察院。

---

上海市人民政府办公厅

2019年3月29日印发

---