

# 上海市浦东新区人民政府办公室文件

浦府办〔2023〕2号

---

## 浦东新区人民政府办公室印发 《关于推进浦东新区公立医院高质量发展 发展的实施方案》的通知

区政府各委、办、局，各管理局（管委会），各直属企业，各街道办事处、镇政府：

《关于推进浦东新区公立医院高质量发展的实施方案》已经区政府同意，现印发给你们，请认真按照执行。

2023年1月19日

（此件公开发布）

# 关于推进浦东新区公立医院 高质量发展的实施方案

根据《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）和《市政府办公厅关于推进上海市公立医院高质量发展的实施方案》（沪府办发〔2021〕31号）等文件精神，为加快打造社会主义现代化建设引领区，满足人民群众日益增长的高品质健康服务需求，结合浦东新区实际，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，深入贯彻党的二十大精神，践行“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念，坚持以人民健康为中心、公益性为导向，加强党对公立医院的全面领导，充分发挥浦东“挑最重的担子、啃最硬的骨头、创更大奇迹”的开路先锋精神，加快医疗卫生领域的体系创新、模式创新、科技创新、治理创新和管理创新，推动公立医院发展方式从规模扩张转向提质增效，运行模式从粗放管理转向精细化管理，资源配置从注重物质要素转向更加注重人才技术要素，做到“服务水平更高、临床研究水平更高、内部管理效能更高”。

### （二）工作目标

推动体系、模式、机制创新，实现公立医院内涵式发展，建设与引领区功能定位相匹配的高品质医疗服务体系，打造特色鲜明的公立医院高质量发展示范区，更好地保障居民健康需求，服务生物医药产业发展。

到 2025 年，医疗服务体系更完善，各级各类医疗机构定位明确，优质医疗资源均衡布局；医疗服务模式更优化，形成“以健康为中心”的数字化、多元化服务模式；医学科技创新能力更强大，形成一批科技策源能力突出的创新主体和具有国际水准的创新成果；外部治理模式更科学，建立基于大数据标准体系的考评机制和决策机制；内部管理运营更高效，推动公立医院运行从“收入中心”转变为“成本中心”。

## **二、主要任务**

### **（一）服务体系创新**

1. 建设国家级医学中心和市级医疗高地。推进建设国家肿瘤医学中心（复旦大学附属肿瘤医院）、国家儿童医学中心（上海市儿童医学中心）、国家口腔医学中心（上海市第九人民医院）、国家中医医学中心（龙华医院）。加快上海临床研究中心、长征医院浦东分院、胸科医院心胸疾病临床医学中心等市级项目落地。支持仁济医院（东院）、曙光医院（东院）、第一妇婴保健院（东院）、第六人民医院（临港院区）、华山医院（浦东院区）发展，促进优质医疗资源扩容共享。

2. 加快区级医疗资源规划布局和能级提升。加快东方医院（沪东院区）、浦东医院（临港院区）项目建设，根据浦东新

区经济社会发展、中长期发展规划及区域人口导入等因素不断优化医疗资源规划布局，逐步新增区域性医疗中心。推进东方医院公立医院高质量发展试点，上海市第七人民医院、浦东医院公立医院高质量发展辅导类试点。支持浦东新区人民医院、公利医院、浦南医院创建大学附属医院，推动区域性医疗中心全部达到三级医院规模标准和内涵水平。推进新场康复医学中心、精神卫生中心（书院院区）、老年医学中心项目建设，加强康复、精卫、老年、妇幼、传染病、眼牙病等专科服务能力。

3. 加强基层卫生服务能力建设。完善分级诊疗体系，强化各级医疗机构功能定位，促进医疗服务资源共享与协同，推进基层服务能力和医疗服务体系整体效率“双提升”，优质医疗资源和居民就医“双下沉”。推动新一轮社区卫生服务机构标准化建设，实施社区卫生服务中心提质增效改造计划，打造社区健康管理中心、社区康复中心、社区护理中心。开展新场、大团高质量社区卫生服务中心试点。做实做优家庭医生签约服务，实施分类“签约服务包”。整合各类资源，将社区健康服务逐步延伸至企事业单位、园区（楼宇）、学校、养老机构等功能社区。

4. 推动中医药传承创新发展。持续深化国家中医药综合改革试验区建设。支持龙华医院、曙光医院建设成为具有国际影响力的创新型、示范型中医药诊疗和研究平台。进一步做强做实上海市第七人民医院中西医结合特色优势，建设成为国内一流的中西医结合医院。支持浦东新区中医医院、光明中医医院

创建大学附属中医医院，培育打造一批“名医”“名科”。深化中医“区域+专科”医联体建设，促进综合性医院中西医临床融合发展，提升专科医院、社区卫生服务中心中医药服务能力。

5. 完善应急医疗救治体系建设。加强急诊科规范化建设，完善救治流程和工作机制。强化胸痛、卒中、创伤、危重孕产妇、危重儿童和新生儿救治“五大中心”建设。优化院前急救服务体系，完善急救分站布点，加强急救车辆、人员配备，院前急救平均反应时间稳定在12分钟以内。加强综合性医院感染科建设，规范设置病房、发热门诊、肠道门诊、肝炎门诊，支持与呼吸、消化、重症等学科融合发展。强化社区卫生服务中心发热哨点建设。

6. 深化区域医联体和专科专病联盟建设。进一步完善区域医疗联合体内部资源共享、业务协同、双向转诊、上下联动的工作机制，探索紧密型医联体建设。推广放大儿科、妇产科医联体示范效应，整合区域专科专病医疗资源，组建专科专病联盟，带动区域专科服务能力整体提升。

## **（二）服务模式创新**

7. 推动公立医疗机构服务定位转变。推动服务定位从“以治病为中心”向“以健康为中心”转变，促进疾病预防控制机构与公立医疗机构协同发展。推进健康管理、健康教育、疾病预防、预约诊疗、门诊和住院等一体化服务，推广多学科诊疗（MDT）、无痛诊疗等新型服务模式。做实责任制整体护理，强化基础护理，开展延续护理，积极打造无陪护病房。

8. 加快医疗服务场景数字化拓展。推动医疗服务场景由线下服务拓展为“互联网+”和线下服务相结合，加快构建覆盖诊前、诊中、诊后的便民就医服务场景，提升患者就医体验。开展面向居民的家庭医生签约、健康管理、健康照护、药品配送等智能化服务。完善智慧诊疗系统和远程医疗体系，实现公立医院互联网医疗全覆盖。

9. 推进医疗服务供给多元化。引进和培育一批具有国际竞争力的高端医疗服务品牌和项目。鼓励有条件的公立医疗机构在自贸区内建立国际医疗部。探索公立医院优质医疗资源与高品质社会办医疗机构开展技术、品牌、管理等多种形式的合作。

### **（三）医学科技创新**

10. 打造产医融合生态系统。建立和完善产医融合工作机制，依托医企协同创新平台，推动医疗机构临床资源与企业需求高效、精准对接。鼓励医疗机构与高校、科研机构、企业开展科研合作和联合技术攻关。建立核心项目清单，探索“揭榜挂帅”机制创新。

11. 提升临床研究策源能力。积极推进研究型医院建设，支持医疗机构承接尤其是作为牵头单位承接创新药械临床试验，规范开展研究者发起的临床研究（IIT）和真实世界研究。推动区域医学伦理审查互认和生物样本库建设，建立健康大数据共享应用机制，全方位支撑医疗机构开展临床创新研究。

12. 加强医学科技成果转化。夯实医疗卫生机构成果转化主体责任，落实专门的部门或工作岗位负责科技成果转化工作。

探索建立合理的创新收益分配制度与合作共享制度。培养发展擅长医疗卫生科技成果转化的高素质服务人才。加强科技成果数据资源开发利用。

13. 支持创新产品临床应用。建立创新产品快速应用、优先应用和应用评价机制。落实创新产品政府首购和订购、“三首”应用示范政策。制定创新药械单独考核指标体系，建立创新药械产品应用风险分担机制。拓展人工智能技术在医疗领域的应用场景。持续推进医疗机构临床能力和学科水平提升，提高创新药械临床应用能力。

14. 实施高质量学科建设工程。支持区属公立医疗机构争创国家、市级各类学科建设项目。以高峰高原学科建设为引领，持续打造一批品牌特征鲜明、辐射影响广泛的医学学科。开展重点学科（群）和新兴交叉学科建设。聚焦恶性肿瘤和慢性非传染性疾病建设重点亚专科，培育优势全科医学科。推动市级以上重点实验室和研究中心建设。

#### **（四）治理模式创新**

15. 建立政府战略性绩效投入机制。利用大数据方法建立公立医院病种组合标准体系。强化病种组合标准体系的应用，探索将公立医院政府补偿转变为战略性绩效投入。在基层医疗卫生服务中建立标化工作量标准体系，实行与标化工作量、服务质量、服务效率相匹配的资源投入方式。

16. 深化医保战略性购买机制。落实以按病种付费为主的多元复合式医保支付方式改革，推动住院按病种分值（DIP）付费，

完善精神、康复和护理等长期住院按床日付费，探索中医优势病种的按病种付费改革。探索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”，加强监督考核。严格执行国家及本市药品和医用耗材集中带量采购中选结果，有序推进药品和医用耗材招采机制改革。

17. 建立医疗机构运营管理决策支持系统。强化数字治理，建立管理统一、业务协同、基于大数据的医疗机构运营管理决策支持系统，建设区级平台和公立医院、社区卫生服务中心管理平台，并与市级平台实现数据对接和管理协同，支撑对医疗机构的绩效考核和资源配置。

18. 加强卫生健康高质量人才引育。实施高层次人才集聚计划、优秀青年人才强基计划、人才培养提升计划，促进卫生健康人才能力提升和结构优化。加大卫生健康人才发展多元化投入力度，实行人才奖励，加强学科建设支撑，优化编制岗位支持，提供人才落户安居、配偶就业、子女入学等便利支持。

19. 深化人才激励制度改革。合理制定并落实公立医疗机构人员编制标准，建立动态调整机制。按照医、护、药、技、研等不同类别合理设置岗位，逐步使公立医院医护比总体达到 1:2 左右，社区卫生服务中心医护比达到 1:1.5。落实“两个允许”，合理确定公立医院、社区卫生服务中心的绩效工资标准。在核定的绩效工资总额内，鼓励协议工资制、项目工资制和年薪制等分配机制创新。结合绩效增资，在核定的事业单位绩效工作总量内，探索“按劳多得、优绩优酬”的分配方式。

## **（五）内部管理创新**

20. 加强公立医院内部运营管理。完善医院运营管理组织体系，建立决策、分工、落实、评价、反馈等工作机制。优化资源配置，加强财务、资产、后勤管理和业务科室运营指导。完善医院内控制度，突出重点领域、重要事项、关键岗位的流程管控和制约机制。建立决策分析体系，将决策分析结果重点应用于业务管理、资源规划、资金统筹和风险管控等方面。

21. 推进公立医院全面预算管理。对医院的能级效率、医保支付、医疗质量、医疗成本、科研教学等所有运营活动实行全面预算管理，建立预算指标体系，科学合理编制预算，形成年度工作计划。加强预算执行和过程管理，确保预算执行过程与预算总体目标一致。科学利用预算执行结果，推动公立医院建立基于全面预算的全业务、全流程闭环管理制度。

22. 强化公立医院成本管理。建立成本量化标准，实现医院、科室、病种等不同层级的成本定标。建立并做实成本控制机制，明确成本控制主体，促进医院成本核算从定性转变为定量，从会计统计转变为会计管理，推进公立医院经济运行从“收入中心”转变为“成本中心”。

23. 建立分层分类的内部绩效评价机制。按照岗位职责、种类、特点，建立分层分类、动态调整的医院内部绩效考核指标体系，重点考核患者满意、运行效率、服务质量、科研产出、教学质量、成本控制等方面。加强考核结果应用，将考核结果作为员工薪酬分配、职务晋升、培养培训、表彰奖励等的重要

依据。

24. 守牢医疗质量安全底线。严格落实医疗质量核心制度，健全医疗服务质量管理与控制体系。加强公立医院临床路径管理。加强药品合理使用培训、管理与考核，推广应用信息化处方审核和点评系统。加强医院感染管理，强化感控人员配备，健全并落实评估、检查、专题研究等工作机制。深化实施改善医疗服务行动计划，完善投诉机制和医患纠纷化解、处置机制。

25. 建设健康和谐的公立医院发展新文化。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。加强患者隐私保护，完善医患沟通制度。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。改善医务人员工作条件，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。

#### **（六）坚持和加强党对公立医院的全面领导**

26. 全面落实党委领导下的院长负责制。充分发挥公立医院党委把方向、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。

27. 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，医院党委按照事业单位领导人员选拔任用有关规定，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。

28.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。探索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。

29.落实公立医院党建工作责任。建立健全党委统一领导，各单位具体负责，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，将基层党建工作纳入督促检查工作内容，评价结果作为医院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、保障措施**

#### **（一）加强组织领导**

由区政府主要领导担任区深化医药卫生体制改革领导小组组长，区政府分管领导担任副组长，将推进公立医院高质量发

展作为深化医改的重要内容，并纳入政府改革工作的重中之重，上下联动、部门协同，统筹推动区域公立医院高质量发展。

## **（二）加强部门协同**

各相关部门要明确分工，落实责任，加强协作，形成合力，以公立医院高质量发展为目标，协同推进完善财政投入、医保政策、薪酬改革、人事聘用、全面预算管理等新机制。

## **（三）加强效果评价**

开展公立医院高质量发展绩效评价，强化目标导向和结果应用，将评价结果与资源配置、人事任免、评优评先等挂钩，确保公立医院高质量发展落到实处。

## **（四）加强宣传培训**

加强政策解读和宣传引导，统一思想，凝聚共识。发掘和树立先进典型，大力宣传和推广示范医疗机构、示范科室、示范案例，形成典型带动、示范引领的良好氛围，营造全社会共同支持改革的良好环境。

---

抄送：区委各部门，区人大办、区政协办，区纪委监委，区法院、  
区检察院，各人民团体。

---

上海市浦东新区人民政府办公室

2023年1月30日印发

---