

上海市浦东新区人民政府办公室文件

浦府办〔2023〕33号

浦东新区人民政府办公室印发 《关于全面提升浦东新区社区卫生服务能力 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：

《关于全面提升浦东新区社区卫生服务能力的实施方案》已经区政府同意，现印发给你们，请认真按照执行。

2023年8月11日

（此件公开发布）

关于全面提升浦东新区社区卫生服务能力实施方案

为提升浦东新区社区卫生服务能力，增强人民群众健康可及性与获得感，根据《上海市人民政府办公厅关于印发〈进一步提升本市社区卫生服务能力的实施方案〉的通知》（沪府办发〔2023〕7号）等文件精神，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，以人民健康为中心，以公益性为导向，构建与浦东新区功能定位相匹配的整合型、高品质、智慧化社区卫生健康服务体系。

（二）基本原则

一是坚持党的领导、人民至上。贯彻党对社区卫生事业发展的领导，秉持人民至上理念，满足人民群众高品质健康服务需求。

二是坚持政府主导、协同治理。坚持社区卫生事业的公益性定位，坚持政府托底基本医疗卫生服务，提升社区卫生服务的公平性、公益性和可及性。加强部门政策联动，形成协同治理机制。

三是坚持问题导向、提质增能。坚持鲜明的问题导向，破除制约社区卫生发展的主要矛盾。推动优质医疗资源下沉和社区优质资源扩容，坚持中西医并重、全专结合，提升社区常见病多发病诊疗能力。

四是坚持机制创新、数智赋能。强化家庭医生签约服务机制等方面改革创新。加快推进社区卫生数字化转型，构建社区健康服务智慧化发展新格局。

（三）发展目标

构建与社会主义现代化建设引领区相适应的现代化社区卫生服务体系，提供更加公平可及、整合连续、高效优质的社区卫生服务，推动实现基层卫生健康高质量发展新格局。

一是服务网络布局更加完善。至 2025 年，社区卫生服务设施 15 分钟可达覆盖率达到 100%，新建、改扩建一批社区卫生服务机构，50%以上的街镇完成或开工标准化建设项目，预计全区新增社区床位 1000-1500 张。

二是基本医疗服务加速同质化。至 2025 年，基本实现社区医疗服务横向同质化，常见病诊疗与上级医院纵向同质化水平显著提升；基本实现社区康复中心、护理中心全覆盖。

三是公共卫生服务能力不断提升。至 2025 年，基本实现社区健康管理中心全覆盖，健全公共卫生专业机构与社区卫生服务机构协同联动机制，社区基本与重大公共卫生服务全面达标，传染病、慢性病等健康管理能力明显提升。

四是中医药服务传承创新发展。至 2025 年，中医特色专病（专科）服务实现社区卫生服务中心全覆盖，打造一批社区中医药特色服务品牌，社区中医药服务能力全面提升。

五是分级诊疗建设取得新突破。至 2025 年，形成比较成熟的分级诊疗格局，社区门诊量占本区常住居民门诊总量的比例达到 40%以上。

二、转化整合理念，夯实基层卫生服务网底

（一）提升社区基本医疗服务功能

以全科服务为核心，全专结合为导向，积极开展妇科、儿科、康复、口腔、精神卫生、皮肤、眼耳鼻喉科等诊疗服务。有条件的可以开展适宜外科手术，住院治疗以康复、护理、安宁疗护及特色专科治疗为主。建立社区基本病种清单，强化临床路径培训、考核与管理。加强辅助决策系统应用，逐步实现全区社区卫生横向同质化。以高血压病、糖尿病、高脂血症、高尿酸血症、骨质疏松症、慢性肾病等常见病为切入点，开展与上级医院纵向同质化试点。实现社区卫生服务中心（分中心）、社区卫生服务站和村卫生室服务能力纵向同质化。（责任单位：区卫生健康委）

（二）筑牢社区公共卫生网底防线

提升重大传染病社区预警能力和应急医疗救治能力，推进社区公共卫生应急预备役队伍建设。推进居（村）公共卫生委员会建设。探索以医联体为单位建立社区公共卫生总师机制。聚焦失能失智老年人等重点人群和主要慢性病，坚持医防融合，强化社区综合防治。建设一批社区儿童早期发展基地和社区心理咨询点。（责任单位：区卫生健康委、各街镇）

（三）建立全生命周期健康管理模式

以家庭医生制度为核心，做实全生命周期健康管理，推进社区健康管理中心建设。强化以人为中心，以电子健康档案为依托，发挥中医治未病作用，提供风险评估、健康教育、随访管理等分级、连续、全程的健康管理服务。倡导健康生活方式，

指导居民开展慢性病、心理健康等自我健康管理。（责任单位：区卫生健康委）

（四）加快社区康复护理服务供给

发展门诊、住院、居家相结合的社区康复服务。对符合条件的行动不便、失能失智老年人和残疾人等，提供家庭病床出诊、居家康复护理和巡诊服务。优化社区卫生服务机构与养老机构、社区托养机构签约服务。开展居家和医疗、养老机构相衔接的安宁疗护服务。到 2025 年，全区 60% 以上的社区卫生服务中心完成示范性社区康复中心建设，创建一批市级社区护理中心。（责任单位：区卫生健康委、区民政局、区残联）

（五）推进社区成为中医发展主阵地

开展海派特色中医专病（专科）进社区行动。促进中医药融入社区卫生服务一体化发展，研制社区中医科室等相关标准。开展“社区名中医”等培养项目，探索在社区建立师承教育体系。实施中医医师“一人一技术”计划。通过中医医联体、名中医工作室建设和中医专家社区师带徒等推进中医优质资源下沉。到 2025 年，建设 3 个中西医协同旗舰社区卫生服务中心，每个社区卫生服务中心不少于 1 项中医优势专科（专病）。（责任单位：区卫生健康委）

（六）发挥医联体资源共享协同效能

二级以上医院推行非急诊预约制度，引导非急诊患者在社区首诊。二、三级医院预留至少 1/3 专家号源向社区开放，相比较向社会开放号源至少提前 1 周时间。二、三级医院建立转诊工作责任制，在门诊设立社区服务专窗，对经家庭医生转诊

的签约居民，优先就诊、优先检查、优先住院。家庭医生可开具并优先预约上级医院的适宜检查检验项目。

加大上级医院对社区的学科、人力、技术等支撑，推动上级医院适宜科室专家下沉社区，鼓励在社区设立专家工作站。建立医联体“牵头医院—社区”联合病房管理机制。完善影像、心电、检验等集约化共享中心。打造“一院一品”，创建上海市社区卫生优秀项目品牌和中医诊疗特色品牌。结合医联体建设，加强社区肾病透析、胃肠镜检查、妇女两病诊治等服务供给，错位发展社区特色诊疗项目。（责任单位：区卫生健康委）

三、深化内涵建设，做实家庭医生签约服务

（一）扩大签约覆盖面

推进企事业单位、产业园区、商务楼宇、校园、养老机构等功能社区的家庭医生签约服务，鼓励以家庭为单元的签约。加强家庭医生团队与村（居）公共卫生委员会的有效衔接，将常住居民签约率作为街镇考核指标。至2025年，本区家庭医生签约率达到45%以上，重点人群家庭医生签约率达到80%以上。（责任单位：区卫生健康委、区教育局、区民政局、区地区工作党委、区总工会、各街镇）

（二）提升签约服务内涵

在全科服务基础上，结合居民需求，开展公共卫生、康复、护理、儿科、口腔等适宜服务。设计“签约服务包”为不同人群提供针对性签约服务。对重点人群实行分级分类管理服务。做实做优预约转诊、慢病长处方及延伸处方服务，利用“互联网+签约服务”平台，为签约居民提供互联网健康管理服务。（责

责任单位：区卫生健康委）

（三）充实签约服务团队

鼓励街镇干部、企事业工会人员、社会工作者、健康管理师、养老顾问、长护险护理员、志愿者等协助参与签约服务。支持社会办医疗机构和功能社区内设医疗机构提供家庭医生签约服务，将符合条件且有意愿的相关机构纳入医保定点。（责任单位：区卫生健康委、区人社局（医保局）、区民政局、区总工会、各街镇）

（四）加强签约服务管理

加强签约服务质量控制，做实有效签约、有效服务、有效健康管理、有效控费。落实签约服务费标准动态调整机制，做好签约服务费分配，形成正向激励机制。（责任单位：区卫生健康委、区人社局（医保局）、区财政局）

四、优化要素配置，加强基本硬件供给保障

（一）完善社区网络设施布局

加强人口导入、资源薄弱街镇的社区卫生服务网络布点。按照上海市社区卫生服务机构功能与建设指导标准，根据城乡不同特点，加快社区卫生服务设施标准化建设。到2025年，50%以上的街镇完成或开工标准化建设项目。合理增加社区床位设置，新建社区卫生服务中心按1-1.5张/千人口设置床位，每家至少设置100张床位。按照80-100平方米/千人标准逐步推进标准化建设，在此基础上，根据床位设置和高质量社区试点要求增加社区卫生服务中心建筑面积。推进社区卫生服务机构与养老机构毗邻设置。（责任单位：区卫生健康委、区发改委、

区规划资源局、区民政局、区财政局、相关街镇)

(二) 合理增配社区医疗设备

配齐社区卫生服务机构基本设备配置。断层计算机扫描机(CT)、移动数字化X线机(移动DR)、肺功能仪、心脏超声全区统配,有条件的社区可选配其他设备。鼓励完善急救、适宜专科、移动式检查、中医诊疗、血液透析等设备配置。加强医务人员操作培训,提高设备使用能力。(责任单位:区卫生健康委、区财政局)

(三) 优化社区药品配备和供应

放宽社区基本药物用药比例限制,扩大非基本药物配备范围,加强与二、三级医院用药目录衔接,建立医联体内统一的药品采购目录和供应保障机制。实现全区医疗机构常见病用药目录一致。支持医疗机构中药制剂在符合条件的医联体内社区卫生服务机构调剂使用。加强上级医院药师下沉指导,探索建立区域处方前置审核中心。强化互联网医疗平台功能,为保障社区用药提供补充渠道。基于“上海中药云”平台,开展区域中药审方,强化中药饮片代煎配送和试点饮片可追溯全流程管理。(责任单位:区卫生健康委、区人社局(医保局)、区市场监管局)

五、强化学科人才,促进卫生质量显著提升

(一) 完善人才队伍编制保障

根据人口结构、新增床位数、专科设置与诊疗服务量等因素,动态调整社区卫生服务机构人员编制数,加强人员编制统筹使用力度。充分发挥浦东新区关于促进卫生健康人才发展的

实施意见政策效应，积极引进和培养社区卫生优秀青年人才。扩大规范化培养全科医师的招录规模。（责任单位：区卫生健康委、区委编办、区人社局（医保局）、区财政局）

（二）加强社区学科建设与发展

推进社区卫生服务中心积极创建大学（附属）社区卫生服务中心或临床教学基地。支持申报国家、市级规范化培训社区基地。打造以全科医学为特色的社区卫生示范学科。发挥区域高峰高原学科、专科专病联盟辐射作用，形成“1+X”模式，带动医联体内社区学科联动发展。建设浦东新区社区卫生实训中心。强化社区科研项目支撑作用，在科技项目遴选时单列社区项目。（责任单位：区卫生健康委、区科经委）

（三）促进社区人才培养和流动

积极打造“1+1”型全科医生，建立导师带教机制，组织参加国际国内人才研修班。完善社区医生继续教育和进修制度，原则上社区医生每五年至上级医院进修或多点执业3-6个月；选拔优秀社区医生至上级医院多点执业。做实上级医院、专业公共卫生机构医师晋升职称前服务基层制度，对晋升职称前医师进行区级统筹。上级医院全科医师每年至社区多点执业不少于1个月。对社区非中医类别医务人员开展中医药技能培训，经考核合格后允许开展相应的中医药服务。（责任单位：区卫生健康委）

（四）稳步提高社区绩效水平

统筹平衡社区卫生服务机构与公立医院绩效工资水平，稳步提高社区卫生服务机构绩效工资水平。加强绩效考核，优化

内部分配结构，重点向一线岗位医务人员倾斜，鼓励优绩优酬。参照本市关于深化公立医院薪酬制度改革“两个允许”相关要求，探索在高质量社区卫生服务中心实施“两个允许”。（责任单位：区卫生健康委、区人社局（医保局）、区财政局）

六、细化数智手段，赋能社区卫生治理升级

（一）打造社区智慧医疗应用新场景

加强数字基础建设，实现电子病历、电子健康档案等健康管理信息互联互通。推进电子健康档案应用水平达到五级以上。拓展应用临床智能辅助决策、智慧审方等数字化场景应用。建设互联网社区卫生服务中心。（责任单位：区卫生健康委、区发改委、区财政局、区大数据中心）

（二）拓展社区智慧便民服务新功能

快速、精准链接居民服务需求，建设集就诊服务、健康管理、便民服务于一体的便捷就医入口，提供无感支付、报告推送等便民功能。持续推进数字化转型建设，设置自助服务一体机，支持预约、挂号、支付及查询打印功能。提供智能分诊、检查检验结果互认、AI 客服等智能服务，构建线上线下一体化模式。（责任单位：区卫生健康委、区发改委、区财政局、区大数据中心）

（三）建设社区智慧健康管理新系统

建设智能健康管理系统，整合不同来源健康信息，构建居民数字健康画像，形成健康信息采、评、管的闭环。依托物联网设备、人工智能设备，实现居家远程动态监测，助力医生进行个性化医疗干预和指导。（责任单位：区卫生健康委、区发

改委、区财政局、区大数据中心)

(四) 开发社区智慧监测运营新模式

建设社区卫生综合管理信息系统，强化计划、组织、实施、控制和评价各环节信息化手段，实现综合评价结果可视化展示与分析。打造全景式“监—管—控”智慧大脑，推进社区业务、经济、人力、财务资产等监测管理，推进业务活动与经济管理深度融合。(责任单位：区卫生健康委、区发改委、区财政局、区大数据中心)

七、落实保障措施，加强系统谋划统筹推进

(一) 加强组织领导

各有关部门要充分认识社区卫生服务能力提升的重要性，认真做好相关工作的组织领导和管理工作，建立协调工作机制，强化部门联动，将各项工作目标和指标纳入考核，确保工作认真落实。(责任单位：各相关部门、各街镇)

(二) 明确职责分工

明确各部门职责，共同推进方案落实。完善街镇、公安派出所、社区卫生服务中心常态化联动机制，鼓励企事业单位、社会组织共同参与社区健康治理。建立监测评估工作机制，定期对实施情况进行评估和督导。(责任单位：各相关部门、各街镇)

(三) 加大多方保障

发挥财政资金、医保基金支付的引导作用，保障社区卫生服务中心公益性运行。完善政府主导、全社会参与的社区卫生多元化投入机制，探索商业健康保险合作机制。基本医保基金

增量向社区倾斜，探索建立按人头、按病种、按床日付费等医保支付机制。对合理控费的社区，医保基金实行结余留用、合理超支分担。落实上海市社区卫生服务项目目录和价格的优化调整工作。（责任单位：区卫生健康委、区财政局、区人社局（医保局））

（四）完善评价机制

健全社区卫生考核机制，将考核结果与医保支付、绩效核定、奖惩晋升挂钩。完善公立医院考核激励机制，引导二、三级医院支持社区卫生服务能力持续提升。（责任单位：区卫生健康委、区人社局（医保局））

（五）创新宣传引导

培育树立社区卫生服务中心名主任、家庭医生、公卫医生、社区护士等典型。加大家庭医生签约服务、分级诊疗理念以及社区特色工作、特色服务、特色科室的宣传力度，发挥品牌效应，增强居民对社区卫生服务的认同感。（责任单位：区卫生健康委、区委宣传部）

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8月15日印发