

# 上海市卫生健康“十四五” 改革和发展方向研究

邬惊雷 赵丹丹 徐崇勇 蒋小华 杨雪  
叶迎风 许明飞 韩春敏 徐一鸣 严晓南

**【导读】** 通过前期调研和广泛听取各方面意见,文章深入分析了“十四五”期间上海市卫生健康发展的主要形势,提出“人民至上、健康至上、系统治理、共建共享、战略导向、服务发展、对标一流、改革创新”的卫生健康发展理念,并结合改革发展基础和形势,提出“十四五”时期卫生健康发展目标和主要任务。

## 一、“十四五”时期上海市卫生健康面临的形势

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后,乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年,也是上海市在新的起点上全面深化“五个中心”建设、加快建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市的关键五年。上海市卫生健康事业改革和发展要立足新发展阶段、贯彻新发展理念、服务新发展格局,牢牢把握“四个放在”的战略基点,科学研判发展的时与势、危与机,推进卫生健康高质量发展,为人民群众高品质生活奠定健康基础。相比“十三五”时期,“十四五”时期上海市卫生健康面临的新情况、新问题既有延续性,又有其阶段特征,主要面临以下的形势。

### (一) 卫生健康日益成为服务国家战略、提升城市竞争力的重要支撑

卫生健康事业发展始终同国家和城市整体战略紧密衔接。“全面建设社会主义现代化强国”“健康中国”“三大任务一大平台”“一带一路”倡议等国家战略,迫切要求加快卫生健康制度创新,推动资源要素跨区域流动,实行开放式创新和国际化发展,提升参与全球健康治理能力。长三角一体化战略有利于推动卫生健康区域协同发展,为长三角卫生健康高质量发展提供重要支撑。上海建设“五个中心”和具有世界影响力的社会主义国际化大都市的奋斗目标,也要求打造相匹配的卫生健康服务和保障体系,服务“四大品牌”战略,加快健康产业发展,助推经济社会高质量发展。

第一作者: 邬惊雷,男,上海市卫生健康委员会主任。

作者单位: 上海市卫生健康委员会(邬惊雷、赵丹丹、徐崇勇、蒋小华、杨雪、叶迎风、许明飞、韩春敏、徐一鸣、严晓南)。

## （二）公共卫生安全风险对城市治理能力形成重大挑战

新型冠状病毒肺炎(以下简称“新冠肺炎”)疫情防控转入常态化,但外防输入、内防反弹压力依然巨大。城市治理面临多种传染病威胁并存、多种健康影响因素交织的复杂挑战。2019年,上海市常住人口总数为2 428.14万,中心城区人口密度高达2.38万人/平方千米。上海市作为国际化大都市,人口规模大、密集度高、国内外流动性强的特征,大大增加了突发公共卫生事件的风险。因此,迫切需要加快城市治理体系和治理能力现代化建设,提升公共卫生安全防控能力,确保人民群众生命安全和身体健康。

## （三）经济社会发展和人口结构变化将深刻影响卫生健康服务供需格局

2019年,上海市人均国内生产总值达15.73万元人民币,人民群众对高品质健康服务需求大幅增长,供需不匹配矛盾日益凸显。区域一体化联动加快,上海市成为规模最大的跨省就医流入地,统筹服务全国人民与保障本地居民就医之间的难度加大。2019年,上海市户籍60岁及以上老年人口占比35.2%,循环系统疾病死亡率365.64/10万,肿瘤死亡率268.03/10万,老龄化程度进一步加深,癌症、心脑血管疾病及失能、失智等日益成为家庭和社区的沉重负担,倒逼健康服务和保障政策调整。

## （四）科技革命和产业变革推动卫生健康服务和保障体系深刻转型

现代医学与生物、信息、材料、工程等前沿技术交叉融合愈发明显,合成生物学、微生物组、脑科学、干细胞等前沿医学技术研发提速,新药物、新疗法、新材料和新器械创新迸发。5G、人工智能、大数据、物联网等信息技术深刻改变卫生健康服务和管理模式,迫切要求卫生健康顺应城市数字化转型发展战略,加快行业治理变革,推动新技术、新模式、新业态发展,更好地服务和保障人民群众身体健康。

## （五）卫生健康领域主要矛盾的新变化对改革发展提出新诉求

优质资源总量不足,区域配置不均衡,新城、郊区人口导入区等医疗卫生资源配置不足问题日益凸显,基本健康服务碎片化问题突出,缺少医防融合和上下联动。重大疫情和突发公共卫生事件应对能力不足,区域性医疗中心能级有待提升,基层服务品质仍需加强,中医药发展创新不足、传承不够,多元化健康服务体系有待培育。高水平临床研究不足,医学科技创新策源力亟待提升,尚不能支撑上海生物医药产业向产业链中高端转型升级。公立医疗机构服务供给与功能定位不够一致,保障公益性的机制有待健全,看病难、看病贵问题仍比较突出。严峻复杂的经济形势和不断增长的医疗费用对医保基金收支平衡等带来压力,迫切需要深化“三医联动”,加强全行业管理,促进卫生健康高质量发展。

# 二、“十四五”时期上海市卫生健康改革发展总体要求

## （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,深入贯彻党的十九大、十九届二中、三中、四

中、五中全会和习近平总书记考察上海重要讲话和在浦东开发开放 30 周年庆祝大会上的重要讲话精神,深入践行“人民城市人民建,人民城市为人民”重要理念,认真落实国家总体安全观和新时期卫生健康发展方针,主动服务国家战略和城市发展,深化健康上海建设,加快改革创新,推进卫生健康高质量发展,打造整合型、智慧化、高品质健康服务体系,建设覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次医疗保障体系,服务人民群众高品质生活,在推进长三角卫生健康一体化发展中发挥龙头带动作用,在打造健康上海品牌中提升城市能级和核心竞争力,为加快建设“五个中心”和具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市做出新的更大贡献。

## （二）基本原则

“十四五”时期,上海卫生健康改革发展要站在全市的角度,突出服务国家战略,服务城市发展,坚持四方面理念:一是坚持人民至上、健康至上。推动以治病为中心向以人民健康为中心转变,以基层为重点,以改革创新为动力,预防为主,中西医并重,推进卫生健康高质量发展,进一步改善健康公平,尽最大努力维护人民群众生命健康。二是坚持系统治理、共建共享。秉持“城市是生命体、有机体”的理念,把卫生健康作为城市治理的重要内容,将健康融入所有政策,积极参与国内外合作和全球健康治理,加快形成大卫生、大健康治理格局和全社会促进健康的强大合力。三是坚持战略导向、服务发展。更加注重服务国家战略和城市发展,主动顺应科技和产业变革大趋势,积极应对人口结构变化挑战,推动健康服务和保障体系转型发展,提升医学科技创新策源力,持续增强城市能级和核心竞争力。四是坚持对标一流、改革创新。聚焦人民群众健康需求,对标国际最高标准、最好水平,深化医疗、医保、医药联动,推进供给侧改革,优化营商环境,激发卫生健康发展活力,建设整合型、智慧化、高品质健康服务体系。

## （三）发展目标

结合改革发展基础和形势分析,“十四五”时期本市卫生健康改革发展的总体目标是:一是建设成为全球公共卫生体系最健全的城市之一;二是打造具有全球影响力的健康科技创新中心和全球健康城市典范;三是建设与经济社会发展水平相适应、与城市功能定位相匹配、以人民健康为中心的整合型、智慧化、高品质健康服务体系。

具体目标是:一是居民健康水平持续提升。市民健康素养水平逐步提高,重大慢性病过早死亡率逐步降低,常见恶性肿瘤诊断时早期比例逐步提高。市民主要健康指标保持发达国家水平,人均健康期望寿命超过 71 岁。二是健康服务体系更加完善。基本建成现代化疾病预防控制体系,重大疫情和突发公共卫生事件应对能力达到国际一流水准。区域性医疗中心服务水平明显提升,初步建成适宜、综合、连续的社区健康服务体系。三是医疗服务品牌更加响亮。培育若干医学协同创新集群和研究型医院,医学科技创新能力显著增强,打造一批世界知名、全国领先的医学学科,重大疑难疾病诊治能力逐步提升。四是健康服务业规模和质量显著提升。形成内涵丰富、布局合理、结构优化的健康服务业体系,健康服务业成为城市的重要支柱产业。五是卫生健康智慧化程度不断提升。初步形成与健康服务智慧化相配套的制度体系,成为智慧化健康服务高地。六是医疗保障体系进一步完善。建成以基本医疗保险为主体,医疗救助为托底,补充医疗保险、商业健康保险、慈善捐赠、医疗互助共同发展的多层次医疗保障体系,形成更有效率、

更加公平、更可持续的发展模式。七是全行业治理水平明显提高。行业管理法治化、标准化、智慧化水平进一步提升,基本建成覆盖全行业、全要素、全流程的智能化监管体系。

### 三、“十四五”时期上海市卫生健康改革发展重点

“十四五”时期,本市要围绕服务国家战略和城市功能定位,服务人民群众高品质生活,建设整合型、智慧化、高品质服务体系,建设公平、成熟、定型、统一的医疗保障制度,突出五个关键词:一是保安全,加快完善公共卫生应急管理体系,提高重大突发公共卫生事件应急处置能力;二是优结构,优化资源布局 and 结构,增加郊区医疗资源,强化传染病救治资源配置;三是促整合,解决当前卫生健康服务体系碎片化问题;四是智慧化,抓住5G、人工智能、大数据等信息技术迅猛发展的契机,把智慧化贯穿于“十四五”时期卫生健康服务体系改革发展各领域;五是高品质,在保基本的前提下,加快高品质健康服务发展。重点要聚焦五方面,推进卫生健康高质量发展。

#### (一) 突出公共卫生治理,建设全球公共卫生最安全城市

一是推进公共卫生服务体系现代化建设,提高公共卫生服务和居民健康管理水平。坚持预防为主,完善公共卫生发展体制机制,加强硬件设施和学科人才建设,建设国内领先、国际一流的公共卫生服务体系。推进疾病预防控制体系现代化,打造权威的健康教育与科普体系,发展精准化健康管理服务,加强职业健康管理与服务,加快精神卫生服务能力建设,优化妇幼健康服务,深化爱国卫生运动,提高家庭发展能力。二是健全公共卫生应急管理体系,提高重大突发公共卫生事件应急处置能力。把保障公共卫生安全作为城市治理的重要内容,坚持预防为主、平战结合、科技赋能、系统治理,加快打造与城市功能定位相匹配的公共卫生应急管理体系。完善应急指挥体系,强化监测预警与快速响应,强化应急医疗救治,完善公共卫生应急社会治理,强化应急物资保障,完善应急医疗救治费用保障机制。

#### (二) 突出服务人民高品质生活,建设整合型、智慧化、高品质健康服务体系

一是发展整合型、智慧化、国际化医疗服务,建设与城市功能定位相匹配的高品质医疗服务体系。坚持公益性和强基层,推进医疗服务供给侧改革,推动基本医疗与非基本医疗相互补充、互相促进,不断提高医疗服务品质,服务“五个中心”和社会主义国际大都市建设。进一步明确医疗机构功能定位,推动优质资源扩容和均衡布局,加快新城医疗卫生资源布局,做实分级诊疗制度,推进服务智慧化,发展国际化医疗服务,提高医疗服务质量。二是实施健康老龄化战略,增进老年人健康福祉。坚持需求导向、综合施策,构建便捷可及、综合连续、更高品质的老年健康服务体系,满足多层次服务需求,实现健康老龄化和积极老龄化。增加老年医疗卫生资源,加强老年健康管理服务,优化长期照护服务供给,深化医养结合,加强安宁疗护服务。三是推进传承创新,打造中医药发展高地。坚持中西医并重、协同发展,以促进海派中医流派繁荣发展为抓手,推动中医药传承精华、守正创新。优化中医药服务网络,促进海派中医传承发展,提升中医药服务水平,推动中医药文化传播,推进中医药服务智慧化、标准化、国际化。

### （三）突出服务国家战略和城市发展，使卫生健康成为服务国家战略、提升城市竞争力的重要支撑

一是坚持“数智”驱动、融合发展，打造上海医学科技创新路线图。整合全球医学科技创新要素，深化医学与生物技术、信息技术、工程技术、人工智能等的融合创新，提升医学科技创新策源力，向具有全球影响力的健康科技创新中心迈进。促进医学与相关学科深度融合，加强公共卫生科技攻关能力建设，发展数字化、高水平临床研究，打通医学科技成果转化链条，构建跨国医学远程交流合作平台。二是服务国家和区域发展战略，全力推进长三角卫生健康协同发展。完善长三角卫生健康一体化平台建设，深化长三角公共卫生合作，推进长三角医疗服务协同，推进专科联盟建设，完善血液应急联动保障机制，深化长三角区域医保一体化发展。加快临港新片区卫生健康发展，服务国家对口帮扶战略。三是推动健康服务业高质量发展，为经济转型升级注入新动能。按照“五个中心”和社会主义国际大都市的功能定位，不断优化营商环境，建设内涵丰富、布局合理、结构优化的健康服务业。推进“5+X”健康服务业集聚区发展，培育健康服务业新业态，优化健康服务业营商环境。

### （四）突出行业管理变革，推动卫生健康行业治理现代化

一是深化医药卫生体制改革，推动发展方式模式转变。聚焦看病难、看病贵等群众看病就医问题，坚持“制度+科技”，利用大数据等技术推动公立医疗卫生机构治理改革，采取靶向改革举措，切实增进人民群众的获得感。推动卫生健康服务整合协同，推进公立医院外部治理机制改革，优化公立医院内部运营管理机制，推进医保、医疗、医药联动改革和政策协同。二是坚持以人民健康为中心，健全多层次医疗保障制度体系。加快完善与中国特色医保制度相适应，与上海超大城市实际相符合，以基本医疗保险为主体，医疗救助为托底，补充医疗保险、商业健康保险、慈善捐赠、医疗互助共同发展的成熟定型的多层次医疗保障制度体系。完善公平适度的待遇保障机制，健全稳健可持续的筹资运行机制，建立管用高效的支付机制，健全严密有力的基金监管机制，优化医疗保障公共管理服务，加快发展商业健康保险。三是全面加强人才建设，为卫生健康高质量发展提供智力支撑。以新理念、新定位、新内涵和新医科为导向，推进医学教育创新发展，提高医学人才培养质量，优化人才发展环境，加快形成更高水平、更有特色的医学人才培养和发展体系。加快医学教育创新发展，加快各类紧缺人才培养，加快创新人才培养和引进，优化人才考核、评价和激励政策。四是推进全行业管理法治化、标准化、智能化，逐步实现卫生健康治理体系和治理能力现代化。顺应医学科技创新加速和产业变革孕育兴起的趋势，加快行业管理变革，促进卫生健康新技术、新模式和新业态发展。加强立法、标准化工作，加强行业综合监管制度建设，深化“放管服”改革，加强精神文明和政风行风建设。