

# 上海市人民政府办公厅文件

沪府办发〔2014〕9号

---

## 上海市人民政府办公厅关于转发市卫生计生委 市中医药发展办公室制订的《上海市进一步 加快中医药事业发展三年行动计划 (2014年—2016年)》的通知

各区、县人民政府，市政府各委、办、局：

市卫生计生委、市中医药发展办公室制订的《上海市进一步加快中医药事业发展三年行动计划(2014年—2016年)》已经市政府同意，现转发给你们，请认真按照执行。



# 上海市进一步加快中医药事业发展三年行动计划

## (2014 年—2016 年)

2009 年国务院发布《关于扶持和促进中医药事业发展的若干意见》后,2010 年 7 月本市召开促进中医药发展大会,出台了《上海市人民政府关于进一步加快上海中医药事业发展的意见》,制定并实施了《上海市进一步加快中医药事业发展三年行动计划(2010 年—2012 年)》(以下简称“第一轮中医药三年行动计划”)。通过第一轮中医药三年行动计划的实施,支持中医药事业发展已经成为政府各部门和全社会的共识,上海中医药服务整体能力和水平有了明显提高,中医药服务网络进一步完善,海派中医药传承和人才培养模式不断创新,中医药的临床研究和国际标准化工作走在全国的前列,上海中医药事业进入了快速发展的阶段。

但与国家的要求、上海“四个中心”建设以及百姓的医疗卫生需求相比,上海中医药事业还有不少差距。如中医药的管理体系还不够完善,优质中医药资源比较有限,劳务和技术价值尚未充分体现,中医药人才特别是领军人才不足,中医药特色技术项目有待进一步挖掘、应用,基层中医药服务能力有待提高,中医“治未病”在公共卫生服务体系中发挥作用不够,有重大影响力的中医药科技成果不多,产业化包括中医药企业发展相对缓慢,中医药国际化需要进一步加强。为巩固已有建设成果,开创上海中医药工作的

新局面,使百姓看中医更方便、看中医更有效、看中医“治未病”,特制订本行动计划。

## **一、指导思想、基本原则和总体目标**

### **(一)指导思想**

深入贯彻落实党的十八大和十八届三中全会精神,以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,适应我国中医药事业发展和上海卫生事业发展的新形势,顺应百姓对中医药服务的需求,按照《国务院关于扶持和促进中医药事业发展的若干意见》、《国务院关于促进健康服务业发展的若干意见》、《上海市人民政府关于进一步加快上海中医药事业发展的意见》,坚持继承创新,深化改革,科学发展,扎实推进中医药事业发展“十二五”规划,服务人民群众,为健康服务业发展作出贡献。

### **(二)基本原则**

1.坚持统筹协调,突出重点。围绕深化医改和中医药事业发展“十二五”规划的要求,进一步推进中医药医疗、保健、科研、教育、产业、文化的全面、协调、可持续发展。注重发挥第一轮中医药三年行动计划项目的引领、辐射作用,并在此基础上进一步深化、提高,强化优势特色,扶持薄弱环节,加强行业监管,统筹不同区域、领域、机构的中医药协调发展。

2.坚持强化内涵,提升能力。以满足人民群众日益增长的健康服务需求为出发点,进一步突出中医临床医疗能力,夯实基层基础,弘扬中医药特色优势,提高中医药服务的能力和水平。进一步完善

中医医疗和预防保健服务体系,优化配置中医药服务资源,加强中医药机构和相关平台建设,推动名医、名科、名院、名术、名药发展。

3.坚持人才为先,传承创新。把中医药人才队伍和学科建设作为重点和突破口,健全中医药人才的培养、使用、评价机制。坚持中医药理论指导,遵循中医药发展规律,创新中医药传承发展模式。进一步完善中医药传承发展的协同机制,推进科技创新,注重现代科学技术的应用和多学科参与,加强中医药创新体系的内涵建设,以创新推动中医药的学术发展和事业进步。

4.坚持文化引领,服务社会。发挥中华文化重要载体的作用,进一步加强中医药文化的研究、宣传和科普工作,深化基地、产品建设,把中医药文化优势转化为行业发展优势。发挥上海的区位优势和创新资源优势,促进传统中医药产业和健康服务业的发展,加快中医药服务贸易和中医药国际化的进程,不断提高中医药在经济社会发展中的作用和贡献度。

5.坚持政府主导,各方联动。发挥政府的扶持和促进作用,进一步完善中医药管理的体制机制,落实中医药投入的倾斜政策,加大政府对中医药事业的投入力度。动员社会各方力量,充分调动医务人员的积极性,共同促进上海中医药事业的健康发展。

### (三)总体目标

经过三年的建设,使上海的中医医疗、预防保健服务体系更加完善,中医药特色优势突出,中医药服务能力全面提升,人才队伍结构相对合理,海派中医传承成效明显,科技创新和转化能力持续

提升,中医药国际化、标准化优势领先,中医药文化引领作用进一步增强,全行业监管体系日益完备,持续打造与“健康上海”相适应的国内领先、国际有重要影响力的中医药高地。

## 二、主要任务

### (一)进一步完善中医医疗服务体系,提升服务能力

1.建设 8—10 个市级中医临床基地。发挥名院、名科的引领作用,围绕中医优势专科打造一批具有相当影响力、中医临床疗效确切且优势明显、技术辐射力强的中医临床基地。以技术协作为纽带,由基地牵头单位带动,推进三、二级中医医院和综合医院中医科室的服务体系建设、人才培养、技术开发和应用等工作,建设中医临床医疗高地。

2.扶持 20—25 个中医特色专科发展。针对具有特色、疗效但人才相对缺乏、技术濒临失传的中医临床专科或专病,通过挖掘、整理,加以完善和开发应用,培育一批有影响力的中医药临床成果。加强专科人才培养,鼓励开发、应用院内中药制剂,推广适宜的中医临床诊疗技术。同时,进一步开展民间中医诊疗技术的筛选、推广和转化平台建设。

3.实施 5 个中西医结合攻关项目。筛选有一定基础的中西医结合优势病种,以提高中西医结合的临床疗效为目标,围绕临床路径、服务流程、医疗成本控制等重点内容,开展中西医结合优势病种的联合攻关,以点带面,推动中西医结合的诊疗水平提高和特色专科发展。

4.以病人为中心,完善服务模式,推广中医综合治疗。以传统医学示范中心建设为基础,在中医医院门诊推广设立“中医药综合治疗区”,病区设立“中医药综合治疗室”,方便病人诊疗,提高疗效。综合治疗区(室)配备相应中医诊疗设备,体现中医药传统文化特色,并加强对医务人员应用中医综合治疗的相关培训,发挥中医护理人员作用,开发应用中医医疗、护理技术,制定和优化中医综合治疗方案。

5.提升中医医院中药制剂研制、应用能力。加强医院制剂室建设,提升制剂配制的各种软、硬件水平,改善提高医疗机构中药制剂研制水平 and 应用能力。进一步挖掘市级以上重点专科以外医疗机构中医专科优势,加强源于传统名方和名老中医经验方的中药院内制剂开发和应用,促进中医中药的协同发展。对本市医疗机构使用的中药制剂的疗效和安全性进行再评价,配合临床诊疗方案进一步提高疗效。

6.推进“上海中医健康服务协同创新中心”建设。开展适宜推广的中医药技术、产品的研究,促进中医药服务能力的提升,提高对中医药健康服务的贡献度。

## (二)进一步加强基层中医药工作

1.加快中医“治未病”预防保健服务体系建设。发挥三级中医医疗机构龙头作用,围绕4个重点领域,开展中医“治未病”技术筛选、标准制定和技术培训;对二级中医医疗机构,着重加强其所在区域中医“治未病”工作的指导能力,夯实服务平台建设内容(在基

层能力提升工程中落实)。通过项目建设,初步建成上海市中医“治未病”预防保健服务体系。

2.进一步加强基层中医药工作。开展基层中医药特色优势建设,扶持一批在社区基本医疗服务中中医特色鲜明、疗效确切、具有一定影响力的社区项目。制订实施社区常见病和多发病中医药临床诊疗指南,提高基层医务人员中医药诊疗水平。创新基层中医药服务模式,研究探索中医药参与家庭医生制度建设,制订包括体质辨识等中医药服务项目在内的基本公共卫生服务目录,完善相应技术规范和考核办法,并在试点的基础上,进行推广实施。在中医医院开展基层指导科建设,采取多种形式,对下级医疗机构开展中医药业务指导,完善基层中医药服务指导帮扶机制。

### (三)提高传承创新能力,加强中医药内涵建设

1.开展中医药传承规律、模式的研究和优化。中医药传承是中医药发展之源。在海派流派基地建设以及濒危流派特色技术抢救工作的基础上,深化中医药传承的内涵建设,特别是在现代科学技术发展、社会发展、教育发展以及人文背景条件下,对中医药的流派传承或中医药的传承规律、模式等进行系统研究,促进中医药传承模式的完善和优化。

2.开展中医药传承创新平台建设。进一步深化国家中医临床研究基地、研究型中医医院和浦东国家中医药发展综合改革试验区的内涵建设,使其成为中医药医疗、保健、科研、教育、产业、文化发展的重要基地。以市中医药研究院为核心,构建中医药科技协

同创新体系,进一步提升中医药创新能力。

3.开展中医药创新内涵建设。在中医药理论指导下,运用现代科学技术,开展中医药理论、临床应用、中药和中医诊疗设备的研究。以中医药信息化为基础,开展中医药干预临床评价研究;充分利用现代科技手段,对传统中药进行现代化研究,形成新剂型,开发新用途;鼓励多学科中医药创新,加强中医药临床诊疗等设备研究开发能力建设,继续保持本市在中医诊断客观化、中医适宜技术等诊疗设备技术领域研究、开发的优势,提高中医药诊疗等设备产业化能力。

#### (四)持续加强人才培养,打造中医药人才高地

1.制定实施中医药领军人才计划。继续探索中医药领军人才的培养模式,在“海上名医经验传承高级研修班”基础上,加强领军人才的能力和人文素养培养,为上海尽快形成新一代名医队伍奠定基础。

2.制定实施中医药青年人才计划。进一步开展优秀青年中医药人才培养项目,探索青年中医药拔尖人才的培养模式,培育新一代中医学后备专家队伍。完善基层中医药人才的培养、使用机制,开展中医住院医师、专科医师的规范化培养工作。

3.制定实施中医药专门人才计划。开展现代教育、科技发展和人文背景下传统型人才、传承性人才的培养模式研究,为中医药传承型人才的培养、评价创造条件。根据中医药事业发展的需要,推进实施中医专科、中医药管理、中医健康管理、中医药国际化等



各种专门类型的人才培养计划。

4.制定实施中西医结合人才计划。发挥上海中西医结合的优势和特色,完善中西医结合高端人才培养、西医人员学习中医药普及性培训工作的体系,开展不同层次中西医结合人才培养。

5.建立中医药培训平台。充分利用现有资源,建立覆盖全市各级中医医疗机构的上海市中医药培训平台,开展中医临床诊疗和护理方案、中医药适宜技术、中医护理知识与技能、膏方知识与技术等的培训。

#### (五)围绕国家文化大发展战略,进一步繁荣中医药文化

1.加强中医药文化平台建设。以文化发展大繁荣为契机,加强中医药文化研究、教育、科普宣传等一批基地的建设,建设一支中医药科普宣传队伍。进一步深化中医药文化研究和传播中心、中医药博物馆、中医药主题公园等基地的内涵建设,推进中医药机构文化建设,加强传统中医药文化挖掘、整理、传承、保护、发展工作,继承和弘扬海派中医药文化,形成一批有影响力的中医药文化研究成果。

2.促进中医药文化传播。继续开展以中医药为载体的中国科学、中国文化的 product 建设,推进海派中医药文化的海外传播。进一步推进中医药进社区、进农村、进学校活动,积极创作一批中医药科普作品,促进中医药科学文化知识普及。加强舆论引导,加强中医药非物质文化遗产的宣传,营造全社会尊重、关心、支持中医药发展的氛围。

## （六）继续加强中医药国际化、标准化能力建设，促进对外合作与交流

1. 推进中医药国际标准化建设。以 ISO/TC249 秘书处、WHO 的 ICTM 等重大项目建设为基础，进一步加强以上海专家为核心的国际标准化工作，奠定上海在中医药国际标准化工作的重要地位。围绕中医药走出去、中医药文化传播、中医药服务贸易的关键工作，进一步开展中医药国际标准化建设。

2. 加强中医药对外合作与交流。制定《上海中医药国际化发展规划纲要》。加大中医药国际教育力度，促进中医药国际教育成为中医药服务贸易的重要内容；推进中医药科技、教育、医疗和文化的对外合作交流，积极围绕发展中医药服务贸易主题，开展各种形式跨境中医药合作交流，推进中医药国际交流。

3. 建立中医药服务质量和安全监测评价体系。充分利用上海原有国家中医院质量监测的基础，开展基于中医药服务质量、中医药安全性和中西医药结合安全有效性的客观、科学的大数据监测和评价。

4. 推进中医药服务贸易。落实国家和本市关于促进中医药服务贸易的相关文件精神，充分发挥上海服务业的人力优势、区位优势和中医特色优势，加强中医药服务贸易试点单位的建设，以服务贸易带动中医药的产品、产业发展，形成真正的中医药产业的创新之源。

## （七）建立综合评价体系，加强中医药服务监管

1. 完善中医药服务综合评价体系建设。综合各有关部门对中

医药服务的管理要求,结合上海实际,以医疗机构中医药工作(含中医机构和综合医院)和中医医务人员两方面作为监管主体,完善中医医院综合管理评价指标体系,实施常态化、实时化、全程化的监管,统筹开展评价的相关工作。

2.加强中医医疗质量控制。强化中医医疗质量控制体系建设,加大对临床医疗、中医护理、中医药事等质控工作力度,着力加强医院制剂的安全管理和风险控制。建立中医药服务监测平台,针对中医药服务质量和安全性开展监测,实现监测数据的实时采集、定期分析和反馈。设立中医专业质控小组,配合医师定期考核建立中医特色评价制度。

### **三、保障措施**

#### **(一)加强组织领导**

充分发挥市中医药事业发展领导小组的组织、协调和指导作用,完善市、区(县)两级中医药管理体制,完善中医药专家的决策咨询制度。鼓励有条件的区(县)结合区域卫生发展规划,制定实施本区域中医药事业发展三年行动计划。各有关部门、单位要发挥推动中医药事业发展的主动性、积极性,落实本行动计划领导责任制。

#### **(二)完善中医药事业发展的投入机制**

按照公共财政和分级管理的要求,在加大对卫生事业投入力度的同时,根据中医药事业发展的特点,进一步将财政投入向中医药事业倾斜,完善与绩效相结合的公立中医医疗机构财政投入机制。按照市、区(县)分级管理原则,落实本行动计划确定的建设项

目所需专项经费。

### (三)进一步落实中医药扶持政策

根据本市中医药事业发展的需要,逐步提高中医特色服务项目的价格,充分体现中医医务人员的技术劳务价值,完善公立中医医院的服务补偿;进一步完善鼓励中医药服务提供和使用的相关政策;贯彻落实国家和本市鼓励社会资本举办医疗机构的政策,推动民营中医医疗机构建设,鼓励名老中医开设中医门诊部和诊所。

### (四)依托信息化技术规范项目管理

依托本市卫生信息化建设体系,加强本行动计划的监督管理。由各级卫生部门、各有关单位加强对本行动计划项目实施的规范化管理,严格按照项目申请、项目实施、中期评估及终末评估等工作流程,开展项目管理。定期组织开展项目督导,特别是加强对项目执行进度、经费管理、经费使用效率和目标效益完成情况的督查。加大项目外部评估力度,进一步提升项目管理水平,确保本行动计划各项任务高质量完成。

上海市卫生和计划生育委员会  
上海市中医药发展办公室  
2014年1月28日

---

抄送:市委各部门,市人大常委会办公厅,市政协办公厅,市高法院,市检察院。

---

上海市人民政府办公厅

2014年2月7日印发

---