

# 上海市人民政府文件

沪府发〔2019〕16号

---

## 上海市人民政府印发 《关于推进健康上海行动的实施意见》的通知

各区人民政府,市政府各委、办、局:

现将《关于推进健康上海行动的实施意见》印发给你们,请认真按照执行。

2019年8月29日

(此件公开发布)

# 关于推进健康上海行动的实施意见

为贯彻落实健康中国战略,推进健康上海行动,根据《“健康中国 2030”规划纲要》《国务院关于实施健康中国行动的意见》《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》和《“健康上海 2030”规划纲要》,现提出推进健康上海行动的实施意见如下:

## 一、总体目标

到 2022 年,建立与上海经济社会发展水平相适应、与城市功能定位相匹配、以市民健康为中心的整合型健康服务体系,全面普及健康生活,促进健康资源科学、均衡、合理分布,基本健康服务更加优质均衡,多层次健康保障体系进一步完善,绿色安全的健康环境基本形成,健康产业规模和发展质量显著提升,居民主要健康指标持续居世界发达国家和地区领先水平,巩固亚洲医学中心城市建设成果,建成亚洲一流的健康城市。

到 2030 年,形成比较完善的全民健康服务体系、制度体系和治理体系,健康与经济社会协调发展,健康公平持续改善,人人享有高质量的健康服务和高水平的健康保障,健康环境不断优化,健康产业成为城市支柱产业,居民主要健康指标达到世界发达国家和地区前沿水平,率先实现可持续健康发展目标,成为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,为促进国家参与全球健康治理,履行第九届全球健康促进大会发布的《上海宣言》,

实现联合国可持续发展目标作出贡献。

## 二、重大行动

### (一) 健康知识普及行动

推进全民健康生活方式行动,实施居民健康素养和中医药健康文化素养提升工程,倡导健康文化。开展“健康中国行”“中医中药中国行”等宣传教育活动。建立开放共享的健康科普专家库和资源库,推进健康促进智库建设。打造权威的健康教育平台,推动“互联网+精准健康科普”,培育健康科普品牌,推出“健康上海”建设示范案例。完善全媒体健康科普知识发布和传播审核机制。强化医疗机构健康促进功能,开展市级医院“患者体验日”和“市民健康科普活动周”活动,发挥医务人员等的专业引领示范作用。推进居民健康自我管理小组建设,继续向本市居民家庭发放健康知识读本和工具。到2022年和2030年,居民健康素养水平分别达到32%和40%。

### (二) 合理膳食行动

贯彻实施《国民营养计划(2017—2030年)》。持续开展居民营养与健康状况和食物成分监测,建立智能化人群营养评估系统。开展营养与健康宣传教育,发布营养健康科普知识,鼓励全社会参与减盐、减油、减糖,引导市民减少食用高盐高糖高脂食品。开展限酒科普宣传和行为干预。开展“健康食堂”“健康餐厅”建设,推动营养支持型社区建设。到2022年和2030年,成人肥胖增长率持续减缓。

### (三)全民健身行动

完善全民健身活动体系,推广体育健身项目。推进“体医结合”,探索开展慢性病运动干预,鼓励将国民体质测定纳入健康体检项目。完善市民身边的全民健身场地设施。建设一批重大体育设施。加强“体绿结合”,在公园、绿地、林带等建设嵌入式体育设施。扩大公共体育场馆、学校运动场馆等体育设施的开放和利用。办好市民运动会、城市业余联赛等群众性品牌赛事,加强全民健身与重大国际体育赛事有效联接。把高校学生体质健康状况纳入对高校的考核评价。到2022年和2030年,城乡居民达到《国民体质测定标准》合格以上人数比例分别不低于96%和96.5%,经常参加体育锻炼的人数比例分别达到45%左右和46%。

### (四)控烟行动

贯彻落实《上海市公共场所控制吸烟条例》,加强公共场所控烟监督执法,切实做好室内公共场所、室内工作场所和公共交通工具内的控烟。加强控烟宣传教育,加强对未成年人控烟的宣传引导。鼓励领导干部、医务人员和教师等发挥控烟引领作用。开展无烟示范场所建设,积极推进无烟环境建设。加大烟草广告监督执法力度,严厉查处违法发布烟草广告行为。依法规范烟草促销、赞助等行为。禁止向未成年人销售烟草制品。建立和完善戒烟服务体系。定期开展烟草流行调查。到2022年和2030年,成人吸烟率分别下降到20%以下和18%以下。

### (五)心理健康促进行动

加强心理健康服务体系建设,完善心理健康服务机构及其功能。推动心理健康服务行业规范化建设,鼓励社会力量参与心理健康服务和精神障碍康复,规范发展社会心理服务机构。加强心理健康服务人才的培养和使用,发展志愿者队伍和相关社会组织。推进心理应急干预体系建设,建立“全人群、多部门、综合化”的心理应急干预机制。广泛开展心理健康科普宣传,推进心理健康教育和促进。深化严重精神障碍患者全程服务管理,加大患者救治救助力度,建立健全精神障碍社区康复服务体系。到2022年和2030年,居民心理健康素养水平提升到20%和30%。

#### (六)人群健康促进行动

1.加强妇幼健康。加强妇幼卫生资源配置,提高综合医院和基层医院产科、儿科服务能力。实施母婴安全行动计划,进一步完善危重孕产妇、新生儿会诊抢救网络。建成50个综合医院标准化示范儿科门急诊。加强出生缺陷预防干预,完善产前诊断(筛查)、新生儿疾病筛查网络,建立儿童脑瘫早期筛查、转诊和康复体系。推进遗传咨询技术服务和管理,建成具有全国示范效应的儿童罕见病诊治中心。落实儿童健康行动计划,建设18个儿童早期发展基地。建立完善支持家庭生育的相关政策和公共服务。到2022年和2030年,婴儿死亡率、5岁以下儿童死亡率、孕产妇死亡率继续保持发达国家水平。

2.加强中小学健康促进。进一步健全学校体育卫生工作体系,开展生命教育,开展健康学校建设。巩固提升学校传染病防控

工作。完善学生健康体检制度和学生体质健康监测制度。实施儿童青少年近视综合防治行动,开展分级分类视力健康服务与管理。实施儿童口腔健康服务与管理。开展儿童青少年常见病和健康影响因素监测与干预。深化学校体育、健康教育教学改革,严格落实国家体育与健康课程标准,构建健康教育课程体系,广泛开展青少年体育活动,把学生体质健康状况纳入对学校的绩效考核。加强中小学卫生保健机构建设,建立基层医疗卫生机构包片联系中小学校制度。到2022年和2030年,学生体质健康标准优良率分别达到50%以上和60%以上;儿童青少年总体近视率在2018年的基础上,力争每年降低0.5到1个百分点以上。

3.加强职业健康保护。修订《上海市职业病防治条例》。研发、推广有利于保护劳动者健康的新技术、新设备和新材料。完善职业病防治技术支撑体系,全市至少有8家医疗卫生机构承担职业病诊断工作;每个区至少有1家医疗卫生机构承担职业健康检查工作。完善职业健康管理体系,加强重点职业病监测和重点行业职业病危害专项治理。建立统一、高效的监督执法信息管理机制。推进健康企业建设。到2022年和2030年,接尘工龄不足5年的劳动者新发尘肺病报告例数占年度报告总例数比例持续保持在4%以下。

4.加强老年健康。完善家庭养老政策体系,支持老旧小区和老年人居家适老化改造和适老环境建设,加强社区综合为老服务中心、社区托养机构等养老服务设施建设。大力发展专业化的老

年人长期照护服务体系,提高老年人照护服务水平。完善老年健康服务体系,优化老年医疗卫生资源配置。发展老年医学和护理学科,建成上海市老年医学中心。完善医养结合政策,推进医疗卫生与养老服务融合发展。加快推进长期护理保险制度。依托医学高等教育学校,加强老年医学学科体系建设。到2022年和2030年,65—74岁老年人失能发生率有所下降,65岁以上人群老年期痴呆患病率增速下降。

5.强化残疾预防与康复。实施国家残疾预防和残疾人康复条例,落实国家残疾预防行动计划,开展全人群、全生命周期的残疾预防。推进社区康复,合理配置残疾人康复资源。实施精准康复,完善残疾儿童康复救助制度,健全辅助器具服务体系。加强残疾人康复和托养设施建设,建立医疗机构与残疾人专业康复机构双向转诊机制。支持社会力量投资康复机构建设。到2022年和2030年,残疾预防和康复体系持续完善。

6.深化健康扶贫。整合上海优质医疗卫生资源,在学科建设、人才培养、科学研究、远程服务等方面,采取精准有效的对口健康扶贫措施,助力受援地打赢脱贫攻坚战,逐步改善地区医疗卫生事业发展不平衡问题。到2022年和2030年,受援地医疗卫生事业持续发展。

### (七)慢性病防治行动

1.强化心脑血管病防治。开展慢性病危险因素检测,落实心脑血管急性事件登记报告制度,向居民提供心脑血管疾病风险评

估、健康教育以及综合干预等相关服务,推进“三高”(高血压、高血糖、高血脂)共管。巩固“医防融合”脑卒中预防与救治体系。规范胸痛中心建设与管理,加强市、区两级救治能力建设,动态更新发布脑卒中、胸痛“急救地图”。鼓励、支持红十字会等社会组织和急救中心、医疗机构开展群众性应急救护培训,完善公共场所急救设施设备配备标准。到2022年和2030年,心脑血管疾病死亡率持续稳定在160/10万及以下。

2.强化癌症防治。提高癌症防治核心知识知晓率,倡导积极预防癌症,推进早筛查、早诊断、早治疗。完善癌症登记报告制度。优化社区居民大肠癌筛查策略。推动胃癌、肺癌等重点癌症社区筛查试点和评估;制定筛查与早诊早治指南,加强重点癌症临床机会性筛查。落实常见癌症诊疗规范和临床路径,促进癌症规范化诊疗。完善康复指导、疼痛管理、长期护理、营养和心理支持,推进安宁疗护。完善癌症防治医保和救助政策,提高抗癌药物可及性。到2022年和2030年,常见癌症诊断时早期比例分别不低于32%和40%。

3.强化慢性呼吸系统疾病防治。引导重点人群早期发现慢性呼吸系统疾病,控制危险因素,预防疾病发生发展。推动将肺功能检查纳入40岁以上人群常规体检,推行高危人群首诊测量肺功能。遴选慢阻肺筛查适宜技术,建立慢阻肺高危人群风险评估和筛查流程与规范。建立慢阻肺分级诊疗、双向转诊制度。加强社区慢阻肺健康管理标准化服务能力建设,向居民提供慢阻肺全程

健康管理服务。到 2022 年和 2030 年,70 岁及以下人群慢性呼吸系统疾病死亡率持续稳定在 6.2/10 万及以下。

4.强化糖尿病防治。完善糖尿病预防与诊治服务体系,加强区域诊治中心建设。开展人群糖尿病防治健康教育和高危人群筛查干预。加强糖尿病患者的随访管理、并发症筛查、规范诊治和有序转诊。强化社区糖尿病相关检测能力标准化建设。推进实施糖尿病运动干预和自我管理。到 2022 年和 2030 年,糖尿病患者规范管理率分别达到 82%和 90%。

5.强化慢性病健康综合管理。加强慢性病风险综合评估与管理,建立高血压、糖尿病、心脑血管疾病、肿瘤、慢阻肺等重点慢性病风险多因素综合评估方法。建设慢性病风险多来源数据综合管理平台。推进社区慢性病健康管理标准化建设。推进健康骨骼行动,构建“医防融合”的骨健康综合管理服务模式。强化视觉健康服务,建设上海市视觉健康中心(上海市儿童青少年近视防治中心)。探索开展生命早期 1000 天口腔健康管理模式的构建与应用,实施全人群全生命周期口腔健康管理。到 2022 年和 2030 年,慢性病综合管理水平持续提升。

#### (八)传染病及地方病防控行动

提升病原微生物甄检能力,打造病原体测序技术平台和生物信息分析平台,健全病原微生物网络实验室体系。完善本市传染病监测和报告体系,强化以传染病症状为主的综合监测,建设应用基于医院电子病历的传染病网络直报系统,加强监测大数据的挖

掘和应用。构建“平战结合、分层分类、定位明确、高效协作”的传染病救治体系,提升综合性医院和传染病专科医院的救治能力。充分认识疫苗对预防疾病的重要作用,落实疫苗全过程可追溯管理,建立疫苗免疫效果评价体系,完善免疫策略调整机制。完善艾滋病、结核病和病毒性肝炎等慢性传染病患者和感染者的社区规范管理。维持无脊灰状态、消除疟疾状态和血吸虫病消除状态。巩固消除碘缺乏危害工作。切实预防控制病媒生物。到2022年和2030年,适龄儿童免疫规划疫苗接种率持续保持在98%以上。

#### (九)公共卫生体系提升行动

推进市疾控中心二期项目建设,组织开展区疾控中心达标建设和能力提升工程。加强精神卫生机构能力建设,推进相关区精神卫生中心新建、迁建和改扩建工程。推进航空医疗救援体系建设,开展航空医疗救援基地医院建设。推进饮用水卫生和医疗废物安全智能化监管。实施卫生监督执法机构规范化建设,组织开展队伍执法能力提升工程和重大活动公共卫生监督保障能力建设工程,建设公共卫生监督技术服务质控平台。做好中国国际进口博览会等重大活动的公共卫生保障。到2022年和2030年,公共卫生机构、能力和服务能级持续提升。

#### (十)医疗服务体系优化行动

推进现代医院管理制度建设。加强区域医疗中心建设,形成较完备的区域医疗中心布局和临床服务体系。推进临床重点专科建设,推进“腾飞计划”实施,打造高质量临床重点专科体系。建设

医学协同创新集群,推进研究型医院建设,争取在若干医学领域突破一批领先的关键技术。建设开放、共享的临床研究平台,促进临床科研与生物医药产业进一步融合。做实家庭医生制度,建立完善以家庭医生制度为基础的分级诊疗体系。发展实验室自建检测方法(LDT)。到2022年和2030年,医疗服务体系持续完善,医疗服务质量持续提升。

### (十一)社区健康服务促进行动

依托各类社区健康服务机构,融合各方资源,构建社区健康服务体系,逐步实现“六个一”:一张社区健康服务清单,一个人人拥有的居民健康账户,一套多层次社区健康宣教体系,一套多元参与的供给机制,一个统一的社区健康智慧平台,一套社区健康评估监测机制。重点推进社区卫生服务机构新一轮标准化建设,全面做实家庭医生签约服务,开展社区智慧健康小屋建设,延伸功能社区医疗健康服务,畅通居民自我健康检测与获得健康指导渠道。全面推广安宁疗护服务。到2022年和2030年,家庭医生签约服务效果持续提升。

### (十二)中医药促进健康行动

提升各级医疗卫生机构中医药服务能力,建设覆盖城乡、分工明确、功能互补、密切协作的中医医疗服务网络,促进中医药资源均衡布局。进一步强化中医内涵建设,深化中医药特色技术方法在常见病、多发病和慢性病防治以及重点人群中的推广应用,推进中医临床专科(专病)高质量发展和重大疑难疾病中西医临床协同

攻关。加快海派中医药传承,提高中医药健康服务协同创新水平。推动创新中药研究开发和临床应用。大力发展“互联网+中医药”,打造智慧中医。到 2022 年和 2030 年,中医药服务网络持续完善,中医药服务能力持续提升。

### (十三)健康保障完善行动

深化医保支付方式改革,提高医保基金管理的科学化、精细化水平。全面推行以按病种付费为主的多元复合式医保支付方式,鼓励完善按人头、按床日等多种付费方式,开展住院费用按大数据病组分值付费、按疾病诊断相关分组(DRGs)付费试点。探索医保梯度支付方法。积极落实国家基本药物目录,探索优化医疗机构药品供应保障和监管目录。不断调整完善本市医保药品目录。完善药品价格形成机制,发挥带量采购、阳光平台采购等政策协同联动“放大”效应。开展仿制药质量和疗效一致性评价。推进健康保险交易平台建设。到 2022 年和 2030 年,医疗保障体系持续完善。

### (十四)健康环境促进行动

广泛开展爱国卫生运动,巩固提升国家卫生城镇创建,开展健康城市、健康镇村建设。深入开展大气、水、土壤污染防治,实施最严格的生态环境保护制度。大力推进城乡生活垃圾分类处理。建立环境与健康调查、监测与风险评估制度,开展环境污染与疾病关系、健康风险预警及防护干预研究。推进世博文化公园等重大生态建设项目和市级重点生态廊道、崇明世界级生态岛等重点造林

地块建设。构建安全的食品环境。实施交通安全生命防护工程，加强交通安全隐患治理，推进慢行线、无障碍环境建设，倡导正确使用安全带和安全座椅，促进道路交通安全。维护室(车)内环境健康安全。到2022年和2030年，环境空气质量优良天数比例持续提升，居民饮用水水质持续改善。

#### (十五)健康服务业发展行动

加快推进“健康服务业50条”落地，推进“5+X”健康服务业集聚区建设。培育社会办医品牌。有序发展前沿医疗服务。发展中医药健康服务业，鼓励中医养生保健服务集聚发展，提升中医药在本市生物医药产业中的贡献度。加快生物医药科技研发，加强临床医疗对生物医药产业发展的支持，加强生物医药科技成果转化与应用。发展健康金融。到2022年和2030年，健康服务业增加值占全市生产总值比重分别达到6%以上和7.5%。

#### (十六)推进健康信息化行动

加强健康服务信息互联互通互认，推进医疗卫生机构信息的开放共享，促进健康医疗大数据深度挖掘、广泛应用，并更好服务社会。完善“上海健康云”平台。建立和完善全民健康信息平台，推进健康大数据开发应用，开展基于健康医疗大数据研究平台的示范性研究。推进“互联网+”模式下的个性化健康惠民便捷服务模式。开展“智慧卫监”信息化项目建设，提升卫生监督执法信息化水平。研发医学人工智能技术，支撑智慧医疗发展。到2022年和2030年，市民对健康信息化服务的感受度持续提升。

### **(十七)深化长三角健康一体化行动**

加快长三角健康一体化发展,建立更加有效的联动发展体制机制,促进医疗服务均质发展,率先实现基本健康公共服务均等化。推进长三角公共卫生一体化,深化公共卫生联防联控机制建设。推进区域医疗急救体系建设。深化长三角中医药创新合作。推进长三角健康科技创新。建立长三角卫生健康综合执法监督联动协调机制。推进长三角健康信息互联互通。到2022年和2030年,长三角医疗、公共卫生、急救、中医药服务等领域一体化持续加强。

### **(十八)发展健康国际化行动**

推进落实《上海服务国家“一带一路”建设发挥桥头堡作用行动方案》,围绕国家打造“健康丝绸之路”部署,加强与“一带一路”国家在卫生健康领域的交流合作。建设海外中医中心和太极健康中心,传播推广中医药,发展中医药服务贸易。深化国际卫生健康科技创新合作。发展高端医疗旅游,建设有竞争力的国际健康旅游目的地。加强与世界卫生组织等国际组织的交流合作,积极参与卫生健康领域国际标准、规范、指南的研制和谈判,提升上海在全球卫生健康治理领域内的影响力。到2022年和2030年,本市健康国际化水平持续提升。

## **三、保障措施**

### **(一)加强组织领导**

在市委、市政府领导下,由市健康促进委员会统筹推进健康上海行动,负责组织实施《健康上海行动(2019—2030年)》,组织开

展行动监测评估和考核评价,指导各区编制实施具体行动方案。各区要组建或明确推进行动实施的议事协调机构,加强健康促进队伍建设,研究制定具体行动方案。各部门要围绕健康上海行动,通力合作、各负其责,制定具体实施方案并有序推进。建立监测评价机制,完善考核机制和问责制度,把健康上海行动执行情况纳入各级党委和政府考核内容。

## (二)动员各方参与

凝聚全社会力量,形成健康促进的强大合力。鼓励个人和家庭积极参与健康上海行动,落实个人健康责任,养成健康生活方式。各单位特别是学校、企业、居(村)委等要充分挖掘和利用自身资源,积极开展健康细胞工程建设,创造健康支持性环境。鼓励社会捐资,依托社会力量成立健康上海行动相关基金。卫生健康相关行业学会、协会和群团组织以及其他社会组织要充分发挥作用,参与组织健康促进和健康科普工作。

## (三)健全支撑体系

成立健康上海行动专家咨询委员会,为行动实施提供智力和技术支撑。落实健康优先发展战略,建立重大项目、重要政策健康影响评估机制,切实推进健康融入所有政策。把健康上海建设作为贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想的重要载体,将“健康融入所有政策”和健康中国战略纳入领导干部专题培训内容。各级政府要调整优化财政支出结构,落实好卫生健康投入政策,加大政府投入力度,强化支持引导。完善政府主导的多元化卫生健康

筹资机制,引导、鼓励社会和企业投资健康领域。鼓励金融机构创新产品和服务。针对关键技术,结合科技重大专项、重点研发计划给予支持。完善相关法规体系,以法治保障任务落实。

#### (四)加强队伍建设

持续实施医学人才培养工程,大力培养和集聚高端医学人才,重点培养一批医学领军人才和学科带头人,加快优秀青年医学人才、公共卫生人才、健康促进人才、国际化卫生管理人才和专业技术双语人才培养。加大对基层和偏远地区扶持力度,充实和稳定郊区基层卫生人才队伍。加强全科、儿科、康复等专业急需紧缺人才培养。贯彻落实上海“科改 25 条”“人才 30 条”,激发卫生健康领域科技创新活力,提升健康科技创新策源能力。

#### (五)加强宣传引导

加强健康上海行动的宣传推广、舆论监督、科学引导和典型报道,提高全社会对健康上海建设的认识,营造良好的舆论氛围和健康文化,形成“健康上海、人人行动、人人受益”的社会共识。推进健康教育和健康科普,践行健康生活方式。弘扬“敬佑生命、救死扶伤、甘于奉献、大爱无疆”的崇高职业精神,增进社会各界对医学事业、医务工作的理解、尊重与支持。

---

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 8 月 29 日印发

---