

泉州市人民政府办公室文件

泉政办〔2020〕50号

泉州市人民政府办公室关于印发泉州市改革完善医疗卫生行业综合监管制度实施方案的通知

各县（市、区）人民政府，泉州开发区、泉州台商投资区管委会，市人民政府各部门、各直属机构，各大企业，各高等院校：

经市政府同意，现将《泉州市改革完善医疗卫生行业综合监管制度实施方案》印发给你们，请结合实际，抓好贯彻落实。

泉州市人民政府办公室

2020年12月31日

（此件主动公开）

泉州市改革完善医疗卫生行业 综合监管制度实施方案

为贯彻落实《国务院办公厅关于改革完善医疗卫生行业综合监管制度的指导意见》（国办发〔2018〕63号）和《福建省人民政府办公厅关于改革完善医疗卫生行业综合监管制度的实施意见》（闽政办〔2018〕97号），建立严格规范的医疗卫生行业综合监管制度，结合我市实际，制定本实施方案。

一、工作目标

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实党中央国务院、省委省政府、市委市政府关于医药卫生工作的决策部署，建立职责明确、分工协作、运行规范、科学有效的综合监管制度；健全党的领导、政府监管、机构自治、行业自律、社会监督相结合的多元化综合监管体系；形成专业高效、统一规范、文明公正的卫生健康执法监督队伍；实现医疗卫生行业综合监管法治化、规范化、常态化。

二、工作任务

（一）坚持和加强党的全面领导

成立泉州市医院党建工作指导委员会，党建工作写入各医院章程，明确党委研究讨论医院重大问题机制。落实党委领导下的院长负责制，健全和完善医院党委与行政领导班子议事决策制度，制定医院党委会议议事规则，细化明确“三重一大”决策范围及院

长办公会议讨论和决策范围。健全医院内部党委（党务工作）办公室、组织、宣传、纪检等党务工作机构，配备专兼职党务干部。科学设置党支部，划分党小组，确保党组织和党的工作全覆盖，不断提高内设党支部书记由内设机构负责人担任比例，建立党组织书记抓党建述职评议考核制度。同步加强社会办医、医疗卫生行业社会组织的党建工作，持续深化“海丝先锋”达标创星专项行动，抓好党支部标准化、规范化建设，加大典型培育力度。坚持“管行业、管党建”，加强党风廉政建设和行风建设，加大对政治责任和职责权力的监督约束力度。

（二）加强政府监管

充分发挥政府主导作用，建立健全由卫生健康行政部门牵头、有关部门参加的综合监管协调会商机制和联络员制度，以提高医疗服务质量和安全为核心，深入推进“1+5”（一优化、五强化）措施，落实医疗卫生全行业、全过程的属地化管理。

1.优化医疗卫生服务要素准入。加快推进医药卫生领域行政审批制度，明确审批事项清单，及时向社会公示。优化医疗卫生行业准入和行政许可流程，依托福建省电子证照移动应用平台，推进医疗机构、医师和护士电子化注册，力争2021年底实现医师、护士执业“电子亮证”监督检查。支持社会力量办医，完善综合审批流程，有效增加和合理配置医疗卫生资源。强化卫生技术评估支持力量，发挥其在医疗领域决策支持作用。

2.强化医疗服务质量和安全监管。建立全员参与、覆盖临床

诊疗服务全过程的医疗质量管理与控制制度，完善市、县两级医疗质量管理与控制体系建设，新增若干个医疗质量控制中心，实行动态管理，每年开展质控培训和全覆盖的质控督查。继续巩固“暖心服务”行动，固化一批改善医疗服务制度，提高就医体验和获得感。完善医疗机构评审评价体系，规范开展医疗服务质量评价，对社会办医和公立医疗机构实行同等标准。

加强对医疗机构药品、耗材、医疗器械等医疗相关产品的采购和使用监管。全面推广临床路径管理，促进合理诊疗。充分发挥临床药师作用，指导合理安全用药。全面落实重点药品监控机制，每年发布医疗机构建议点评药品、耗材目录，完善处方评价制度，严格落实“双排名”制度。完善药品院外购药备案制，加大违规院外购药查处力度。建立药品用量动态监测及超常预警机制，及时发现并纠正临床用药不合理情况。严格执行中医药行业标准和规范，加强中药使用和质量管理。健全高值医用耗材异常使用预警机制，依法开展大型医用设备使用监督和评估，查处违法违规行为。

3.强化医疗卫生机构运行监管。完善实施三级公立医院绩效考核，延伸覆盖二级及以下公立医疗机构，与院长目标年薪制考核相衔接，院长年度考核结果视同医院绩效考核结果，与财政补助、工资总额、医院评审评价等挂钩。深化公立医院人事薪酬制度改革，合理确定薪酬结构，注重医务人员长期激励。医务人员薪酬要与药品、耗材、检查、化验等业务收入脱钩。推进医疗、

医保、医药“三医”联动，全面推行以按病种收付费为主的多元复合型医保支付方式，进一步扩大病种数量和覆盖面。结合泉州实际，推进泉港区医院、石狮市医院、晋江市中医院、泉州市第一医院、福建医科大学附属第二医院的疾病诊断相关分组（DRG）付费改革试点工作，2021年底前完成数据分组测算、接口改造、数据质量评估等工作，2022年正式实行。

全面加强公立医院预算管理，所有收支全部纳入单位预算统一管理。开展公立医院全成本核算，加强成本控制考核与审计，节约日常运营成本。加快推进总会计师制度，实行三级公立医院派驻（联合派驻）总会计师，并覆盖至所有二级公立医院。落实公立医院财务报告第三方审计制度，推进公立医院院长经济责任审计。审计机关依法对医疗卫生机构开展审计监督。

严格执行非营利性和营利性医疗机构分类管理要求。加强对非营利性医疗机构资金结余使用等方面监督管理，其所得收入除符合规定的合理支出外，只能用于医疗机构的继续发展，不得违反经营目的，不得将收支结余用于分红或变相分红。加强对营利性医疗机构盈利率的管控，依法公开服务价格等信息。严格查处医疗机构损害患者权益、谋取不当利益的行为。

发挥医保支付的杠杆作用，加大医保政策宣传和现场监督检查力度。加强医保基金监管，细化监管工作措施，严厉打击欺诈骗保行为，对骗取套取医保基金等违法违规行为，要依法依规加大惩处力度。积极探索将医保基金监管延伸到医疗服务行为的双

向管控，确保医保基金安全高效运行。进一步细化完善医保协议，严禁定点零售药店违反定点协议套刷社保卡。

4.强化公共卫生服务监管。加强集中式供水单位和二次供水单位监管，推进农村集中式供水卫生安全巡查，覆盖率90%以上。全面落实公共场所卫生监督量化分级管理和学校卫生综合监督评价，覆盖率达100%。加强传染病防治、消毒产品和集中餐饮具消毒服务机构的监管，持续推进传染病防治分类监督综合评价，逐年增加未定级医疗机构综合评价比例，争取到2023年达30%以上。健全实验室生物安全管理制度。加快市医疗废物处置中心迁建项目建设。将医疗废弃物处置督查考核纳入各县（市、区）党政领导生态环境保护目标责任考核内容。2021年底前，乡镇卫生院和社区卫生服务中心、门诊部以上医疗机构通过“福建省固体废物环境监管平台”实现医疗废物信息化监管。集中餐饮具消毒服务机构污水处理设施，未设置或不达标不得开办。开展公共场所健康危害因素监测、城乡饮用水水质监测、食品安全风险监测等工作，为综合监管提供依据。依法加强对环境保护、食品安全、精神卫生、职业卫生、放射卫生等公共卫生服务的监管。

5.强化医疗服务行业秩序监管。各综合监管部门各司其责、密切配合、协调推进，督促医疗卫生机构落实依法执业主体责任。2021年起逐步推进“电子亮证、扫码核验”的现场监督检查模式，加强对各级各类医疗卫生机构、个体诊所及其从业人员资质的监管。建立健全打击非法行医等违法行为长效监管工作机制，严厉

打击未取得《医疗机构执业许可证》擅自执业的无证行医行为，严肃查处有证医疗机构超范围行医等违法行为，每月公示无证行医“黑名单”。强化医疗养生类节目、医疗广告宣传、医疗服务价格、医疗器械的监管，严肃查处医药购销领域商业贿赂行为等损害群众利益的案件。严厉打击骗取套取公共卫生资金和医保基金行为。深化巩固“扫黑除恶”专项斗争成果，严厉打击涉医违法犯罪行为。加强医疗机构行风和医务人员医德医风建设，严格执行“九不准”，持续开展违纪收受红包“零容忍”专项治理，规范医疗机构及其从业人员廉洁行医行为。

6.强化健康产业监管。建立适应健康产业新技术、新产品、新业态、新模式发展的包容有效审慎监管制度，重点完善对医疗美容、养老、旅游、互联网、健身休闲、食品与医疗卫生跨界融合的监管，每个融合业态的负责部门依据业态特点合理界定监管边界，建立部门协作机制。通过规范试点、开展评估、公开信息、完善投诉和维权机制等多种方式，加强行业指导。加强对药品、医疗器械、康复辅助器具等相关产业的监管，提升相关支撑产业研发制造水平。

（三）加强机构自治

加快构建现代医院管理制度，督促各级各类医院制定章程，规范内部治理结构、管理架构和权力运行规则。全面推进医疗卫生机构依法执业承诺，机构和人员签署依法执业承诺书，明确医疗机构法定代表人或主要负责人是本机构依法执业的第一责任

人，临床科室、业务部门和其他职能部门的主要负责人是本科室（部门）依法执业管理的第一责任人。全面落实医疗机构依法执业自查制度，医疗机构每年至少开展1次全面自查，2021年起每年上半年完成对上一年度依法执业自查自纠工作，每季度报送日常管理与自查自纠结果。加强医疗机构医疗质量管理及相关制度建设，2021年底前全市二级以上医疗机构按要求成立医疗技术临床应用管理委员会，将临床新技术应用管理等核心制度列入年度医院评价内容，考核结果与院长绩效挂钩。

（四）加强行业自律

充分发挥医学会、医院协会等学（协）会的行业组织作用，制定行业管理规范和技术标准，2021年起将依法执业纳入会员培训内容，规范会员临床诊疗、学术科研、学科协作、公益活动等工作，维护医疗卫生行业信誉。引导和支持医疗卫生行业组织提升专业化水平和公信力，2021年上半年完成对长期没有开展业务、运行管理不规范的学（协）会的清理整顿。加大医疗卫生行业诚信建设力度，维护医务人员合法权益，不断优化医疗服务环境，改善医患关系。完善全市医疗质量管理控制体系，积极发挥医疗质量控制中心专业优势，指导并协同行业组织、医疗卫生机构、第三方机构等规范开展医疗质量控制评价。

（五）加强社会监督

大力开展医疗卫生法律法规的普法宣传活动，提高群众法治意识。拓宽政策宣传和群众参与渠道，强化医疗卫生行业综合监

管信息发布，提高信息的透明度和群众的参与度。充分调动社会各界和媒体的舆论监督作用，主动邀请新闻媒体参与检查，加大典型案件曝光力度，积极以案释法，形成有效震慑。完善“12320”投诉举报热线受理机制，向社会公开投诉举报电话或开通网上举报等途径，全面排查线索，对发现的违法行为线索，及时核实并依法查处，做到件件有着落，事事有回音。

三、工作保障

（一）完善规范化执法监管机制

严格执行行政执法“三项制度”和行政裁量权基准制度。健全以“双随机、一公开”为基本手段、重点监管为补充的执法监管机制，科学制定抽查比例和覆盖周期，减少执法盲区。开展跨部门双随机联合执法，每年不少于1次。推行信用监管，落实行政许可、行政处罚信息“双公示”，定期公开医疗卫生机构执业资质、人员信息、服务项目、收费标准以及相关许可、检查、考核评估和行政处罚等信息，将医疗机构不良执业记分情况与审批校验、医院评审和年终考核挂钩。加强部门配合和“两法”衔接，实现部门间线索通报、案件移交、联合执法、疑案会商、信息发布等无缝对接，形成对违法执业行为的打击合力。

（二）加快数字化建设步伐

完善公立医院运营监管、医改效果评估监测、三级公立医院绩效监管等信息系统，实现医疗服务质量和机构运行在线监管、智能监管、精准监管。加大对互联网医院的监管力度，提高互联

网医疗服务质量安全。利用国家企业信用信息公示系统、医保信息系统、卫生健康监督信息平台等监管平台，提高行政执法数字化水平，力争 2021 年实现市、县两级卫生监督电子执法全过程记录。加强各部门、各层级监管信息归集共享，建立医疗卫生风险分级管控机制，加强风险评估和分析。强化医疗卫生机构和监管部门网络安全责任，保障信息安全。

（三）加强队伍和能力建设

加强市、县两级卫生监督队伍建设，在事业单位编制、岗位结构比例内，根据辖区卫生监督队伍建设实际情况，以基层为重点，加大人员招聘引进力度，加强专业技术人员培训，充实执法骨干力量。深入推进乡镇卫生健康综合监督协管，提升村（居、社区）卫生健康监督信息收集能力。培养选拔首席监督员，逐步实行卫生健康执法人员职位分级管理制度。依托城乡社区网格化服务管理，将各综合监管部门的基层监管力量分配到网格中，依法开展网格内日常巡查、随机抽查、专项整治、事后评估等监管工作。各综合监管部门大力开展基层监督机构、执法队伍能力建设提升工程，加强依法履职所需的硬件投入，提升基层一线执法单位装备水平，满足日常监管需求。

（四）加大宣传引导和普法教育力度

加强医疗卫生行业综合监管相关政策解读和宣传，切实提升全社会特别是卫生健康系统干部职工对实施医疗卫生行业综合监管制度重要意义的认识，动员社会各方共同推进。严格“谁执法谁

普法”责任制，实行年度普法清单制。落实媒体公益普法责任，充分发挥“报、网、端、微、屏”在普法宣传教育中的作用。进一步强化普法与执法相结合，加大对虚假违法广告的曝光力度，在全面推行行政执法“三项制度”中落实普法责任。

（五）强化责任落实和监管结果运用

各县（市、区）、泉州开发区、泉州台商投资区、各综合监管部门要高度重视医疗卫生行业综合监管制度建设，结合辖区实际和部门职责，2021年上半年出台配套实施方案和政策措施；继续将医疗卫生行业综合监管作为深化医改的重要任务，列入“十四五”医改规划，贯穿医改全过程。强化综合监管结果统筹运用，将综合监管结果与医疗卫生机构校验、等级评审、医保定点协议管理、重点专科设置、财政投入、评先评优等挂钩。建立医疗卫生行业综合监管督察机制，督察结果作为对相关领导干部考核评价任免的重要依据和地区综合治理的重要内容。严肃查处各级政府相关部门责任人员在监管工作中的失职渎职行为，对国家公职人员依照规定给予行政处分，对党员领导干部依照规定给予党纪处分，涉嫌犯罪的，依法移交司法机关追究刑事责任。

附件：1.工作任务责任分解表

2.各部门主要职责分工

工作任务责任分解表

工作任务	责任单位
坚持和加强党的全面领导	市卫健委，市委组织部，市教育局、民政局、司法局，泉州海关，泉州军分区保障处，各县（市、区）人民政府，泉州开发区、泉州台商投资区管委会 〔以下均需各县（市、区）人民政府，泉州开发区、泉州台商投资区管委会落实，不再列出〕
加强政府监管	优化医疗卫生服务要素准入
	建立全员参与、覆盖临床诊疗服务全过程的医疗质量管理与控制制度
	加强医疗服 务质量和安 全监管 加强对医疗机构药品、耗材、医疗器械等医疗相关产品的采购和使用监管
加强政府监管	市卫健委、教育局、民政局、司法局，泉州海关，泉州军分区保障处
加强政府监管	市卫健委、医保局、市场监管局、教育局，泉州海关，泉州军分区保障处

工作任务		责任单位
强化医疗卫生机构运行监管	完善实施三级公立医院绩效考核，全面加强公立医院预算管理	市卫健委、医保局、财政局 配合单位：市发改委、教育局、人社局、审计局、国资委，泉州海关，泉州军分区保障处
	严格执行非营利性和营利性医疗机构分类管理要求	市卫健委、财政局
	发挥医保支付的杠杆作用	市医保局，泉州银保监分局 配合单位：市发改委、财政局、卫健委
	强化公共卫生服务监管	市卫健委、住建局、水利局、城管局、发改委、市场监管局、教育局、民政局、财政局、生态环境局，泉州海关，泉州军分区保障处
强化医疗服务行业秩序监管		市卫健委，市委宣传部、网信办、政法委，市公安局、司法局、人社局、商务局，市场监管局、文旅局、医保局，泉州海关，泉州军分区保障处 配合单位：市中级人民法院、人民检察院
	强化健康产业监管	市卫健委，市委网信办，市发改委、医保局、市场监管局、科技局、体育局、民政局、财政局、人社局、商务局、文旅局，市通信发展管理办、泉州海关、税务局、泉州银保监分局
加强机构自治		市卫健委、教育局、民政局、司法局，泉州海关，泉州军分区保障处
	加强行业自律	市卫健委、发改委、教育局、民政局、司法局，泉州海关，泉州军分区保障处

工作任务	责任单位
加强社会监督	市卫健委、信访局、医保局、教育局、民政局、司法局，泉州海关，泉州军分区保障处 配合单位：市中级人民法院、人民检察院
完善规范化执法监管机制	市卫健委、发改委、医保局、市场监管局、公安局、财政局、人社局、商务局，市税务局、人民银行泉州市中心支行、泉州海关，泉州军分区保障处，市中级人民法院、人民检察院
加快数字化建设步伐	市卫健委、发改委、医保局、市场监管局、教育局、财政局、人社局、商务局，泉州海关、税务局，泉州军分区保障处，市中级人民法院、人民检察院
加强队伍和能力建设	市卫健委，市委政法委、编办，市医保局、市场监管局、发改委、财政局、人社局 配合单位：泉州军分区保障处
加大宣传引导和普法教育力度	市卫健委、医保局、市场监管局、司法局，市委宣传部
强化责任落实和监管结果运用	市卫健委，市委组织部，市发改委、医保局、市场监管局、公安局、财政局、教育局、人社局、商务局，泉州海关、税务局，泉州军分区保障处，市中级人民法院、人民检察院

附件 2

各部门主要职责分工

部门	主要职责分工
卫生健康行政部门	依法负责医疗机构和医疗服务全行业监管,加强医疗服务质量、安全和行为监管,建立完善医疗质量管理与控制体系、医疗安全与风险管理体系。负责职责范围内的公共卫生管理和执法监督,负责医疗卫生机构、医务人员、医疗技术、大型医用设备的行政审批和监管,牵头开展对医疗卫生机构的运行监管和绩效考核。
发展改革部门	会同中国人民银行泉州市中心支行负责完善社会信用体系。
公安部门	负责依法查处打击各类扰乱医院秩序、伤害医务人员等违法犯罪行为,打击非法行医犯罪活动,配合加强平安医院建设。
民政部门	负责医疗卫生行业民办非企业单位和医疗卫生行业组织登记管理工作。
司法行政部门	负责指导医疗纠纷人民调解工作,会同卫生健康行政部门加强医疗纠纷人民调解组织、队伍和专家库建设。
财政部门	负责配合并监督有关部门开展政府采购、专项资金及财务管理。
人社部门	负责医疗卫生行业有关从业人员资格认定的监管。
商务主管部门	负责外商投资医疗卫生机构设立及变更事项的审批和监管。
审计部门	依法对医疗卫生机构开展审计监督。

税务部门	负责医疗卫生行业税收管理。
医疗保障部门	负责组织制定和调整药品、医疗服务价格和收费标准，制定药品和医用耗材的招标采购政策并监督实施。会同银行保险监管部门按照职责，对纳入医保范围内医疗机构相关服务行为和医疗费用进行监管。
市场监管部门	负责药品、医疗器械的行政审批和监管，负责执业药师的管理，负责医疗广告监管、医疗卫生行业涉企单位信用信息管理，负责医疗卫生行业价格监督检查。
泉州军分区保障处	负责军队医疗卫生机构和服务监管。
教育、生态环境、住建、水利等部门	依职责承担相关公共卫生服务监管。
民政、司法行政、教育、国资、海关等部门和军分区	依照职责负责所办医疗机构日常监管工作，加强信息共享和联合惩戒。
其他相关部门	按照职责做好医疗卫生行业综合监管工作。

抄送：市委办公室、市委各部门，省部属驻泉各单位，泉州军分区，各人民团体。

市人大常委会办公室，市政协办公室，市监委，市中级人民法院，市人民检察院。

各民主党派泉州市委会，市工商联。

泉州市人民政府办公室

2020年12月31日印发

