

# 芒市人民政府办公室文件

芒政办发〔2020〕52号

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

各乡镇人民政府，市直有关单位：

根据《德宏州人民政府办公厅关于印发改革完善医疗卫生行业综合监管制度的实施方案的通知》（德政办发〔2019〕60号）文件精神，为进一步做好改革完善医疗卫生行业综合监管制度工作，经市人民政府同意，现将《芒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，请认真贯彻执行。

（此件分开发布）



# 芒市改革完善医疗卫生行业综合监管 制度实施方案

为认真贯彻落实《云南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》（云政办发〔2019〕58号）《德宏州人民政府办公厅关于印发改革完善医疗卫生行业综合监管制度的实施方案的通知》（德政办发〔2019〕60号）精神，建立严格规范的医疗卫生行业综合监管制度，不断将我市医改工作向纵深推进，结合我市实际，特制定本实施方案。

## 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，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，持续深化医药卫生体制改革，从重点监管公立医疗卫生机构转向全行业监管，从注重事前审批转向注重事中事后全流程监管，从单项监管转向综合协同监管，从主要运用行政手段转向统筹运用行政、法律、经济和信息等多种手段，提高监管能力和水平，为推进健康芒市建设提供有力支撑。

### （二）基本原则

坚持政府主导，综合协调。强化政府主导责任，明确部门职责，坚持谁审批、谁监管，谁主管、谁监管。坚持依法监管，属

地化全行业管理。合理界定并落实政府办医职责和医疗卫生机构自主运营管理权限，明确政府及有关部门的管理权力和职责。所有医疗卫生机构不论所有制、投资主体、隶属关系、审批机关和经营性质，均由所在地政府卫生健康行政部门实行统一监管。坚持社会共治，公开公正。全面推进信息公开，充分发挥信用体系的约束作用、行业组织的自律作用以及专业化组织、社会舆论和公众的监督作用。坚持改革创新，提升效能。运用信息化等手段创新监管方式，加强全要素、全流程监管，提升执法效能。

### （三）总体目标

到 2020 年底，建立政府主导、分工协作、职责明确、科学有效的医疗卫生行业综合监管制度，健全机构自治、行业自律、政府监管、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监督执法队伍，实现医疗卫生行业综合监管法治化、规范化、常态化。

## 二、主要任务

### （一）明确监管主体和责任

**1. 坚持和加强党的全面领导。**落实医疗卫生行业党建工作领导体制和工作机制。全面落实公立医院党委领导下的院长负责制，制定议事规则，将党建要求纳入医院章程，推进医疗卫生机构基层党组织规范化建设，加强社会办医、行业组织党建工作。落实公立医院领导班子和领导人员特别是主要负责人监督约束

机制，推动落实公立医院领导人员任期制和任期目标责任制。（市卫生健康局负责）

**2. 加强党风廉政建设。**强化党风廉政建设和行风建设，坚持不懈整治“四风”，加大医疗卫生行业作风专项整治力度，净化医疗卫生机构为民服务的环境，筑牢监管底线。落实公立医院领导班子和领导人员监督约束机制、责任追究制度。落实医院内部治理结构和风险防控机制，加大医疗卫生行业职务（职称）评聘、重大基建项目、大型医用设备及药品耗材采购等重点领域和关键环节的监督力度。（市卫生健康局负责）

**3. 强化政府和部门责任。**充分发挥政府在法治建设、行业规划、标准制定、行业准入、行政执法等方面的主导作用。卫生健康行政部门是医疗卫生行业综合监管的主要负责部门。出现重大责任事故，卫生健康行政部门同承担主要责任的职能部门依法依规共同承担相应责任。依法承担医疗卫生行业执法监督职责的机构开展有关执法监督工作。（市卫生健康局牵头，联席会议成员单位按照职责分工负责）

**4. 落实医疗卫生机构自我管理主体责任。**医疗卫生机构对本机构依法执业、规范服务、服务质量和安全、行风建设等承担主体责任，其主要负责人是第一责任人。医疗卫生机构要建立健全服务质量和安全、人力资源、财务资产、绩效考核等内部管理机制。各级各类医院要按照《云南省人民政府办公厅关于建立现

代医院管理制度的实施意见》（云政办发〔2018〕4号）要求，制定医院章程，建立决策、执行、监督相互协调、相互制衡、相互促进的治理机制，自觉接受行业监管和社会监督。各级社会办医疗机构要加强各环节自律，切实提高诚信经营水平。（市卫生健康局负责）

**5. 发挥行业组织自律作用。**医院协会、医师协会、执业药师协会等行业社会组织要建立完善行业行为规范，对医疗机构及从业人员执业行为进行规范、约束。行业内加强自律，推行服务承诺制度，建立健全医疗卫生质量、技术、安全、服务评估机制和专家支持体系，支持行业社会组织开展行业评价。（市民政局、市卫生健康局、市市场监管局按照职责分工负责）

**6. 鼓励社会力量积极参与监督。**坚持“谁执法谁普法”，提高医疗卫生机构和从业人员依法执业意识，增强公众健康权益意识。医疗卫生机构要自觉接受人大代表、政协委员、媒体和公众监督。以“12320”卫生热线等为支撑，加强医疗卫生服务投诉举报平台建设，落实投诉举报制度，规范投诉举报处理流程，建立举报违法行为的奖励制度和监管信息公示制度。建立医疗卫生行业行风监督员制度，充分发挥媒体监督作用。（市卫生健康局牵头，联席会议成员单位按照职责分工负责）

## （二）加强全过程监管

**1. 优化医疗卫生服务要素准入。**落实医药卫生领域行政审批制度改革措施，坚持高效、便捷、利民原则，进一步落实行政

审批下放事项的制度，加大培训力度和督促检查，优化医疗卫生机构、从业人员以及医疗技术、药品、医疗器械等准入和行政许可流程，推进审批服务事项“最多跑一次”“全程网办”，实现审批时限再提速。（市卫生健康局、市市场监管局按照职责分工负责）按照省、州发展改革委制定的社会办医疗机构准入跨部门审批实施方案，加强跨部门审批的工作衔接。（市发展改革委、市民政局、市自然资源和规划局、州生态环境局芒市分局、市住房城乡建设局、市卫生健康局、市市场监管局按照职责分工负责）

**2. 加强医疗服务质量和安全监管。**健全医疗机构内部质量、安全管理体系及机制，严格落实医疗质量和安全管理核心制度。根据有关规定，依照现行医院评审标准开展医院评审工作。以医疗机构自我质量管理为基础，健全内部质量、安全管理体系和机制，严格落实医疗质量和安全管理核心制度。落实医疗服务质量评价指标、评价方式，通过日常信息化监测和必要的现场检查，实施外部质量控制，加强对传染病防控、放射性危害防护、抗生素使用、医疗废物管理等重点部门、重点专业、重要岗位、关键环节、高风险人员的监管。健全医疗机构评审评价体系，对社会办医疗机构和公立医疗机构的评审评价实行同等标准。（市卫生健康局、市市场监管局、市医保局按照职责分工负责）加强对医疗机构采购和使用药品、耗材、医疗器械等医疗有关产品的监管。推行临床路径管理，充分发挥临床药师作用，落实处方点评制度。规范药品、医用耗材采购流程，健全内部管理机制。强化药事管

理，规范处方审核、调剂工作，促进合理用药。加强药学服务能力建设，2020年芒市人民医院全面开展临床药学查房工作。落实临床用药超常预警制度和辅助用药、高值医用耗材的跟踪监控制度，开展大型医用设备使用监督和评估，依法纠正和处理违法违规使用行为。（市卫生健康局牵头，市医保局、市市场监管局按照职责分工负责）

**3. 加强医疗卫生机构运行监管。**落实公立医疗卫生机构综合绩效考核制度，加强公立医疗卫生机构综合绩效考核，强化对社会效益、服务提供、综合管理、成本控制、资产管理、可持续发展等方面的监管。重点监管公立医疗卫生机构破除以药养医机制，落实药品、耗材采购制度和医疗服务价格政策，建立科学合理的内部薪酬分配机制等情况，控制医疗费用不合理增长。落实公立医院全面预算管理、成本管理、财务报告、信息公开以及内部和第三方审计机制，强化对公立医院人员支出、基本建设和设备购置支出、负债、对外投资、资金结余使用等加大监管力度，建立监管结果与财政补助挂钩机制，综合考虑公立医疗卫生机构的功能定位、建设发展等实际情况，根据监管结果安排财政补助资金。审计部门依法对医疗卫生行业开展审计监督。2020年全面落实芒市人民医院绩效考核工作。（市卫生健康局牵头，市发展改革委、市财政局、市人力资源社会保障局、市审计局、市市场监管局、市医保局按照职责分工负责）

**4. 加强医疗保险监管。**积极发挥医疗保险和商业健康保险对医疗服务行为的引导与监督制约作用，深化医保支付方式改革，加强对医疗费用的调控。全面推开医疗保险智能监控，健全完善医保监管制度，强化定点医疗机构服务协议管理。探索建立医保定点医疗机构黑名单管理制度，探索将医保监管延伸到医务人员医疗服务行为的有效方式，及时动态调整医保药品目录，规范诊疗行为和各级经办机构结算程序。严厉打击欺诈骗保行为，对骗取、套取医保资金行为依法依规加大惩处力度。（市医保局牵头，市公安局、市卫生健康局、市市场监管局、市保险协会按照职责分工负责）

**5. 加强公共卫生服务监管。**依法加强对传染病防治、血液安全、母婴保健、计划生育、饮用水卫生、放射卫生、职业卫生、精神卫生、实验室生物安全、学校卫生、公共场所卫生、消毒产品卫生、食品安全等公共卫生服务的监管。加强疫苗采购、储运、接种全流程监管，确保疫苗质量和接种安全。加大对医疗卫生机构污水处理、医疗废弃物管理和辐射环境的监管力度，落实环境保护措施。加强对国家基本公共卫生服务和重大公共卫生服务项目实施情况的绩效考核和监管，重点监管资金管理使用的规范性、服务便利可及性和满足群众健康需求情况，强化绩效评价结果的运用，不断提高资金使用效益和公共卫生服务质量。定期开展基层医疗卫生机构人员技术培训。加强卫生信息化建设，逐步

实现远程数据智能分析审核和绩效评价。加强对医疗卫生机构完成公共卫生服务、突发事件卫生应急处置、紧急医学救援等任务的指导和考核。将医疗卫生机构履行公共卫生职责情况与等级评审、绩效评价挂钩。（市卫生健康局、市市场监管局、州生态环境局芒市分局牵头，市教育体育局、市住房城乡建设局、市水利局按照职责分工负责）

**6. 加强医疗卫生从业人员监管。**强化执业资格、执业范围以及开展互联网诊疗活动医师电子实名认证情况监管，加强医师多点执业监管，严厉打击租借“医师证”及“挂证”等行为。加大医疗卫生行业行风建设力度，开展警示教育，落实医务人员医德考评制度。继续加强“九不准”等有关制度执行，严肃查处违法违规和违反医德医风的执业行为，将处罚情况纳入医疗卫生行业信用管理。（市卫生健康局负责）

**7. 加强医疗卫生服务行业秩序监管。**建立健全医疗卫生服务行业多部门联合监管机制，巩固部门间联合执法、线索移交、情况通报等制度。建立健全医疗纠纷预防处理和医疗事故处理工作机制，强化医疗纠纷预防和处理。加强对医疗养生类节（栏）目和医疗、药品、保健品广告的监管，严厉查处以“保健”为名开展的各种违法违规行为。坚决惩治医药购销领域商业贿赂和骗取、套取公共卫生资金行为。落实医疗机构价格行为监管长效机制，严肃查处医疗机构违法违规收费行为。（市卫生健康局牵头，

市委宣传部、市委政法委、市公安局、市民政局、市财政局、市司法局、市人力资源社会保障局、市工业和商务科技局、市市场监管局、市广电局、市医保局、芒市海关、市保险协会按照职责分工负责)

**8. 依法打击涉医违法犯罪行为。**强化从业人员依法依规执业监管，加大对医疗服务市场的监督检查力度，严厉打击出卖、转让、出借《医疗机构执业许可证》，以及承包科室、虚假广告、非法行医、非法采供血等行为。认真执行《关于进一步加强医疗纠纷防范和处置工作的意见》《德宏州防范和处置医患纠纷维护正常医疗秩序的工作规范》，有效控制和打击“医闹”。将涉医违法犯罪行为人纳入社会信用体系，施行联合惩戒。建立涉医违法犯罪案件处置督办通报机制。做好涉医违法犯罪处置考核评价工作，加强平安医院建设。(市委政法委、市公安局、市卫生健康局、市法院、市检察院按照职责分工负责)

**9. 加强健康产业监管。**制定完善新型健康服务监管政策，健全健康产业诚信管理机制，优化市场诚信环境。加强对医疗卫生与养老、中医养生、旅游、互联网、健身休闲、食品、细胞治疗技术临床应用及精准医疗等领域融合产生的新产业新业态新模式的监管。加强行业指导，营造公平公正的发展环境。加强对药品、医疗器械、康复辅助器具等有关产业的监管。(市卫生健康局牵头，联席会议成员单位按照职责分工负责)

### （三）创新监管机制

**1. 完善规范化行政执法机制。**各监管部门要按照法律法规要求，规范执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核、执法检查形式、执法流程、执法文书制作等内容，强化对行政权力的制约和监督，塑造法治政府形象，维护政府公信力。细化行政自由裁量权及实施标准。落实执法责任制和责任追究制，探索容错纠错和免责机制。严格落实行政执法和刑事司法衔接规定，做好部门间的案件移送和协查工作，杜绝以罚代刑。（市司法局、市公安局、州生态环境局芒市分局、市卫生健康局、市市场监管局、市检察院、市税务局按照职责分工负责）

**2. 全面推行“双随机、一公开”抽查机制。**落实部门联合“双随机、一公开”监管，监督抽检结果在卫生健康行政部门网站向社会公示。对投诉举报多、安全隐患大、有失信行为和严重违法违规记录的医疗卫生机构，增加抽查频次，加大查处力度。（市发展改革局、市人力资源社会保障局、市生态环境局、市卫生健康局、市市场监管局、市医保局、市税务局按照职责分工负责）

**3. 建立健全医疗卫生行业信用机制。**将医疗卫生行业行政许可、处罚等信息，依法依规纳入信用信息共享平台。其中涉及企业的行政许可、处罚、抽查检查结果等信息，通过国家企业信用信息公示系统归集于企业名下并依法公示。严格执行《云南省医疗机构不良执业行为记分管理暂行办法》，对医疗卫生机构和

医务人员不良执业行为记分管理。完善医疗卫生行业信用记录数据库，开展医疗机构依法执业综合评价和信用等级评定。建立医疗卫生行业黑名单，对失信违法行为人依法实施联合惩戒。（市发展改革局、市人力资源社会保障局、州生态环境局芒市分局、市卫生健康局、市市场监管局、市医保局、市税务局按照职责分工负责）

**4. 健全信息公开机制。**完善有关部门和医疗卫生机构信息公开目录，明确信息公开主体、公开事项和时限要求。医疗卫生机构要通过多种渠道，定期公开机构的执业资质、人员信息、服务项目、收费标准等信息。定期公示门诊服务人次、住院服务人次、医务人员执业资质等。卫生健康行政管理部门定期在网站主页公开抽查检查、考核评估、财务预（结）算、行政许可和行政处罚等信息。（市卫生健康局牵头，联席会议成员单位按照职责分工负责）

**5. 建立风险预警和评估机制。**建立医疗卫生风险分级管控机制，形成统一的医疗卫生服务质量、医疗安全和价格费用风险监测评估网络。建立医疗卫生机构监督检查信息数据平台，实现对医疗卫生机构的实时监控和动态监管。（市卫生健康局牵头，联席会议成员单位按照职责分工负责）

**6. 形成网格化管理机制。**按照“一格多员、一员多能”的思路对各类网格员进行整合，合理配置监管协管力量，加强业务培

训，做到“定格、定员、定责”。建立健全信息管理、各方联动、协调处理、考核评价等制度，完善线上线下一体化的监管方式，加强对医疗卫生机构的日常巡查、专项督查、专项整治和处罚后复查，解决监管部门与医疗机构、医务人员信息不对称问题，提高监管实效。（市卫生健康局牵头，市委政法委按照职责分工负责）

**7. 建立综合监管结果协同运用机制。**落实综合监管结果与医保定点协议管理、财政投入、建设项目、医疗机构校验、等级评审、重点专（学）科建设、科研项目以及从业人员职称评定、职务晋升、评先评优等挂钩的多部门联动和联合惩戒措施，推进综合监管结果统筹运用。（市卫生健康局牵头，市发展改革委、市教育体育局、市财政局、市人力资源社会保障局、市市场监管局、市医保局、芒市海关按照职责分工负责）

### **三、保障措施**

#### **（一）加强组织领导**

市直有关部门要高度重视医疗卫生行业综合监管制度建设，加强领导、统一部署、协调推进。将改革完善医疗卫生行业综合监管制度纳入重点工作进行安排部署。市级建立由市卫生健康局牵头，市委政法委、市委编办、市发展改革委、市教育体育局、市民政局、市司法局、市公安局、市财政局、市人力资源社会保障局、市自然资源局、市住房城乡建设局、市工业和商务科技局、市医保局、市水利局、市审计局、州生态环境局芒市分局、市市

场监管局、市税务局、市保险协会、芒市海关为成员的医疗卫生行业综合监管联席会议制度，并结合实际制定务实管用的落实举措。（市卫生健康局牵头，联席会议成员单位按照职责分工负责）

## （二）加大责任追究力度

要严肃查处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。对发现问题多、社会反映强烈、监管效果不明显的地方、部门和人员严肃追责问责。加大对典型案例的通报力度，形成震慑。（联席会议成员单位按照职责分工负责）

## （三）建立权威有效的督察机制

建立由市卫生健康局牵头，有关部门参与的医疗卫生行业综合监管督察机制，每两年对有关部门贯彻落实国家医疗卫生行业综合监管有关政策情况、突出问题及处理情况、综合监管责任落实情况、分管领导的责任落实情况等开展督察。对存在突出问题负有监管职责的有关部门，可不定期开展调研指导、约谈及通报等方式督促整改。督察结果作为有关领导干部考核评价任免的重要依据和地区社会治安综合治理的重要内容。重大问题报市人民政府，涉及违纪违法案件线索及时移交有关部门。（市卫生健康局牵头，联席会议成员单位按照职责分工负责）

#### （四）完善法规规章制度和标准体系

积极配合省、州级推动涉及医疗卫生行业综合监管的地方性法规、政府规章制修订工作。认真落实医疗卫生执业资格、资源配置、服务质量等全流程技术标准。（联席会议成员单位按照职责分工负责）

#### （五）提升信息化水平

积极配合省、州级建设覆盖所有公立医院及有条件的社会办医院省、州市两级全民健康信息平台，依托平台搭建医疗卫生行业综合监管信息系统。强化医疗机构、行业监管部门和第三方服务机构网络安全责任。严格执行信息安全和医疗健康数据保密规定，通过物理级、网络级、应用级、系统级的安全性设计以及贯穿其中的安全管理措施来确实保证系统的整体安全，建立立体的信息安全体系，达到风险、安全与投资的最佳平衡。（市卫生健康局牵头，联席会议成员单位按照职责分工负责）

#### （六）加强队伍和能力建设

加强卫生健康执法监督体系建设，市级建立巡查制度，配备与工作相适应的执法监督人员，督促各部门履职尽责。开展层级稽查和内部稽查；加强卫生健康监督机构的资源配置及规范化建设，按照职权法定、属地管理、执法重心下移的原则，不断调整充实一线执法监督力量；县级卫生健康执法监督机构人员数量不少于 30 人，其中包括县级卫生健康行政机关执法人员、执法队

伍在编人员及采取政府购买服务等形式配备的执法辅助人员；完善依法履职所需的业务用房、设备购置以及执法经费等保障政策。行政执法、综合监督运行经费、执法装备建设经费纳入同级财政预算。逐步实行卫生健康执法人员职位分级管理制度。加强业务培训，推进监管队伍专业化、规范化、职业化。加强医疗卫生行业执法监督队伍作风和纪律建设，打造一支公正廉洁、执法为民、敢于担当的监督执法队伍。（市卫生健康局牵头，市委编办、市财政局、市人力资源社会保障局按照职责分工负责）

#### （七）加强宣传引导

大力宣传医疗卫生行业综合监管的重要作用。加强舆论引导，及时宣传先进典型，发挥示范引领作用，营造全社会关心、支持、参与医疗卫生监管建设的良好氛围。（联席会议成员单位按照职责分工负责）

附件：医疗卫生行业综合监管部门职责分工

---

抄送：市发展改革局、财政局、人力资源和社会保障局、水利局、自然资源局、住房城乡建设局、审计局、卫生健康局、市场监管局、民政局、教育体育局、司法局、医疗保障局、公安局、工业和商务科技局、税务局、州生态环境局芒市分局、芒市海关，宣传部、编办、政法委、法院、检察院。

---

芒市人民政府办公室

2020年6月2日印发

---

附件

## 医疗卫生行业综合监管部门职责分工

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，负责中医医疗机构、中医医师、中医医疗卫生服务监管。牵头开展对医疗卫生机构的运行监管和绩效考核。

发展改革部门作为社会信用体系建设部门联席会议牵头单位，负责做好统筹协调，指导医疗卫生行业部门切实推进医疗卫生行业信用建设工作。

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社会组织登记管理工作。

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。

财政部门会同有关部门开展财务和专项资金监管。

人力资源社会保障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备案。

审计部门依法对医疗卫生行业开展审计监督。

税务部门负责医疗卫生行业税收管理。

市场监管部门负责医疗卫生行业价格监督检查，药品、医疗器械的行政审批和监管，负责执业药师的管理。

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，会同保险监管部门按照职责监督管理纳入医保范围内医疗机构有关服务行为和医疗费用。

教育体育、生态环境、住房城乡建设、水利等部门依照职责承担有关公共卫生服务监管。

民政、教育体育等部门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。

其他有关部门按照职责做好医疗卫生行业综合监管工作。