

# 健康卫士“531”行动计划：医疗卫生行业 综合监管措施的探索与实践

## 一、背景与动因

苏州建成于公元前514年,最早是吴国都城,是中国唯一依水而建、“河街并行”的“东方水城”,也是全国首批24个历史文化名城之一。苏州市地处长三角核心区,背靠“大上海”,具有良好的区位优势,总面积约8488平方公里,下辖四县市、六区。截至2018年末,苏州市户籍人口有703.55万人,常住人口有1072.17万人。苏州市经济运行总体平稳,创新驱动、改革开放、城乡建设、生态保护、民生事业等各项工作取得新进展,高质量发展取得新成效。2018年,苏州市实现地区生产总值1.86万亿元,按可比价计算比上年增长6.8%。“健康苏州”战略扎实推进,截至2018年末,苏州市拥有各类医疗卫生机构3380个,其中医院有206个,社区卫生服务中心(卫生院)有171个;卫生机构床位数为6.89万张,其中医院病床有5.80万张;拥有卫生技术人员8.52万人,其中执业医师和执业助理医师有3.01万人。

随着苏州市经济社会特别是健康服务业的发展和医药卫生体制改革的不断深入,多元医疗、公共卫生、计划生育等健康服务格局逐步形成。各类新科技、新技术的不断应用,各类新产业、新业态的不断涌现,使得医疗卫生领域得以迅猛发展,但各种违法、违规行为也屡禁不止

治理能力现代化进程。

为进一步规范和优化医疗卫生服务市场供给,适应“放管服”改革所提出的加强事中事后监管的要求,针对长期以来监管领域内存在的问题,苏州市卫健部门于2017年在全市范围内启动了健康卫士“531”行动计划。通过转变监管理念、创新监管手段、补齐监管短板、增强监管合力,加快推进卫生计生治理法治化、规范化、专业化、精准化、信息化进程,充分发挥健康监管的预防和促进作用,推进医疗卫生行业治理体系的建立和治理能力的现代化,满足百姓日益增长的健康需求,更好地保障人民群众的健康权益。

## 二、举措与机制

苏州市健康卫士“531”行动计划以依法公正监管、改革创新监管、提高监管效率为重点,开展医疗卫生行业综合监管举措探索和实践,发挥健康监管的制约、预防和促进作用,保障卫生健康服务安全。该行动计划主要内容包括:一个体系、三个重点、五大任务(见图1)。

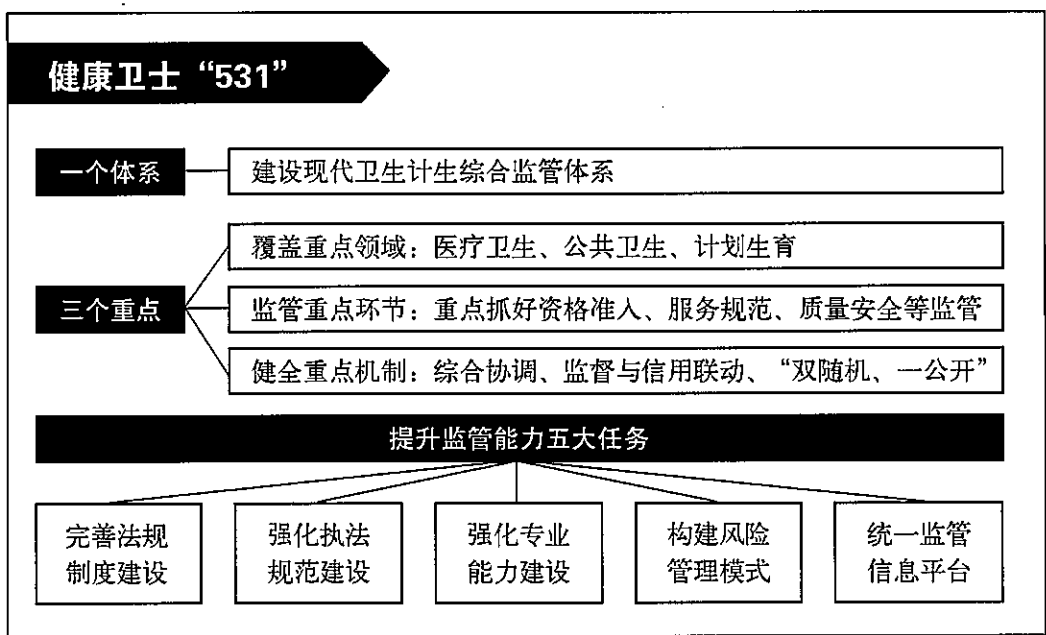


图1 苏州市健康卫士“531”行动计划框架

(一) 一个体系

一个体系即打造现代卫生计生综合监管体系。一是健全执法网络,转变职能、整合资源,建立定位明确的卫生计生综合监督体系和制度。苏州市建有47个卫生监督分所,设立乡镇卫生计生办公室并承担监督管理职责,各县、区按常住人口0.8/10 000的标准配置卫生计生监督人员。二是明确监管责任,合理划分、依法规范市和县(区)两级卫生计生行政执

用、饮用水安全、学校卫生安全等专业领域建立健全质量安全评价和控制体系,提高防范和化解风险的能力。

### 3. 健全协调、联动、监管三大重点机制

一是综合协调机制。2018年9月,苏州市卫生计生与公安局、检察院、法院、工商局、食药监局六部门联合印发《关于建立苏州市打击非法行医和非法采供血工作联动机制的意见》,建立六部门信息共享、案情通报、案件移送制度,多部门间联动配合,形成工作合力。二是监督与信用联动机制。开展信用批量查询、行政处罚、行政许可“双公示”以及红黑名单管理,建立跨部门、跨地区、跨行业的守信激励和失信惩戒机制;开展医

培训基地、国家卫生计生执法苏州科研基地,在苏州市实行首席监督员制度,选派卫生监督员到国家监督局进行岗位锻炼,并赴医疗机构实践;选聘来自29个专业的417名医疗技术专家组成专家库,形成以卫生监督员为主要力量、医疗专家为技术支撑、卫生监督协管为补充的专业化执法队伍。二是在苏州市卫生监督机构内设置快检室并配备快速检测设备,开展年度苏州市一线卫生监督执法人员现场快速检测知识和技能培训。

#### 4. 构建风险管理模式

法机构也在加速整合，苏州市卫生监督机构一线监督执法人员配比及分所建设得到有效加强。苏州市共建立了49个卫生监督分所，设立乡镇卫生计生办公室，按常住人口0.8/10 000的标准配置卫生监督员537人、监督协管人员493人，基层执法力量得到有效增强，监督执法工作覆盖面得到有效拓展。

## （二）创新性规章制度有效实施

通过健康卫士“531”行动计划的推进与实施，苏州市在上位法的框架内，以地方立法及规范性文件的形式制定了适应全市监管现状的“特定政策”，先后出台了《苏州市医师不良执业行为记分管理办法》《关于建立苏州市打击非法行医和非法采供血工作联动机制的意见》《“双随机、一公开”抽查制度》《苏州市卫生计生行政处罚自由裁量基准指导意

2017年至2018年,苏州市日常涉医类检查户次数占比从30%提高至55%,医疗卫生领域内大案、要案处理率也有历史性突破。在2018年度全国卫生行政执法案例评查工作中,苏州市卫生监督所申报的2个案例被评选为全国优秀案例,另有6个案例被评为省级一、二、三等奖。2017年,苏州市立案处罚及罚没款同比增长52.7%;2018年,这一指标同比增长了100%。两年来,苏州市共计检查各类医疗卫生和公共卫生单位

## 体制改革司

[主站首页](#) | [首页](#) | [最新信息](#) | [政策文件](#) | [工作动态](#) | [关于我们](#) | [图片集锦](#) | [专题专栏](#)

医改简报

当前位置：[首页](#) > [最新信息](#) > [医改简报](#)

• [国务院深化医药卫生体制改革领导小组简报（第203期）江苏省苏州市着力构建整合型卫生服务体系](#) 2017-07-12

十分突出。每百家被监管单位配置的监督员数量仅为1.38名,低于全国平均数的2.22名,距离国家标准尚有一定距离。

二是新旧执法模式更替面临的挑战。互联网经济促使市场新兴主体快速成长,卫生健康领域也产生了大量的新业态、新模式,监督执法模式正由人力执法向智慧监管转变、全面执法向“双随机”监管转变、孤立执法向协同治理转变。传统执法模式已不适应当前时代发展的要求,新型执法模式也尚未在全地域、全专业铺开。

三是“放管服”改革对卫生监督执法要求更高。如何加大事中事后监管,是一个综合命题,需要探索智慧监管、审慎监管,研究、制定与共享经济相适应的监管措施,这对执法能力提出了更高的要求 and 更大的挑战。

四是尚缺乏调动监督人员工作积极性的有效政策机制。等级监督员制度的实施以及职务职级平行政策在市级监督机构层面尚未开展,尽职尽责的规定亟待制定。

五是卫生法律法规相对滞后。目前的卫生法律法规大多是在20世纪80年代末90年代初制定的,处罚力度小,执法成本高,不能及时应对

必然要求。然而，我国在医疗卫生行业综合监管的基本理论、监管方法和监管工具等方面尚存较大的改善空间。

苏州市相城区卫健部门启动的健康卫士“531”行动计划是医疗卫生行业综合监管领域中的杰出代表。“531”行动计划在监管方面体现了如下特点：① 监管理念的转变。既往的监管多为震慑式监管，容易造成监管者和被监管者处于对立状态，并且监管成本高昂。“531”行动计划则体现出回应式监管的核心理念，即根据不同监管对象，制定有针对性的监管策略，采用多样化的手段进行监管。监管者常常扮演服务者的角色，从而产生了良好的合作关系。② 监管内容的拓展。

“531”行动计划在监管实践中积极探索了医疗卫生行业综合监管