



# 上海市人民政府公报

2019

第2期(总第434期)

## 目 录

### 【市政府文件】

- 上海市人民政府关于印发《上海市产业地图》的通知…………… (3)
- 上海市人民政府 上海警备区关于做好2019年元旦、春节期间拥军优属拥政爱民  
工作的通知…………… (3)
- 上海市人民政府关于宋依佳同志免职的通知…………… (4)
- 上海市人民政府关于印发《上海市饮用水水源保护缓冲区管理办法》的通知…………… (5)
- 上海市饮用水水源保护缓冲区管理办法…………… (5)

### 【市政府办公厅文件】

- 上海市人民政府办公厅印发《关于本市改革完善全科医生培养与使用激励机制的  
实施意见》的通知…………… (7)
- 关于本市改革完善全科医生培养与使用激励机制的实施意见…………… (7)

### 【政策解读】

- 关于《上海市饮用水水源保护缓冲区管理办法》的政策解读 …… (10)

# 上海市人民政府关于 印发《上海市产业地图》的通知

(2018年12月7日)

沪府发〔2018〕51号

各区人民政府,市政府各委、办、局:

《上海市产业地图》是统筹优化全市产业定位和空间布局的重要依据,对加快构建现代化新型产业体系、推动经济高质量发展、提升城市能级和核心竞争力具有重要意义。

《上海市产业地图》系统梳理了全市产业发展现状,明确了各区及重点区域的产业定位,谋划了重点行业的空间布局。《上海市产业地图》覆盖一二三产业,聚焦融合性数字产业、战略性新兴产业、现代服务业和现代农业,立足空间维度、产业维度,包括产业现状图70张和产业未来图31张,共形成产业地图101张。其中,产业现状图全面反映产业创新资源分布,梳理标识重点企业、龙头企业以及高等院校、科研机构、功能平台、协会联盟等创新资源;产业未来图前瞻规划产业发展布局,聚焦产业总体布局,16个区、67个重点区域、“3+5+X”区域产业定位,以及27个重点行业空间布局。

现将《上海市产业地图》印发给你们,请按照市政府常务会议精神,加强产业地图宣传推广,着力推动产业地图落地。坚持区里抓产业准入、市里抓统筹布局,加快构建以产业地图为引领,集规划定位、招商引资、项目落地、精准服务、政策支持于一体的产业全流程推进体系。

## 上海市人民政府 上海警备区关于做好2019年 元旦、春节期间拥军优属拥政爱民工作的通知

(2018年12月24日)

沪府发〔2018〕52号

各区人民政府、人武部,市政府各委、办、局,驻沪部队各大单位:

2019年元旦、春节即将来临,现就做好2019年元旦、春节期间拥军优属、拥政爱民工作通知如下:

### 一、加强双拥宣传教育,着力营造浓厚的双拥氛围

拥军优属、拥政爱民(以下称“双拥”)是我党我军的优良传统,是全面推进新时代中国特色社会主义伟大事业所特有的政治优势。各部门、各单位、驻沪各部队要高举习近平新时代中国特色社会主义思想伟大旗帜,全面贯彻习近平强军思想和习近平总书记关于做好新时代双拥工作的重要指示,适应军地全面深化改革新要求,扎实做好新时代双拥工作,更好地为实现党在新时代的强军目标服务,巩固和发展“同呼吸、共命运、心连心”的军政军民关系,顺应广大官兵、退役军人和相关优抚对象对美好生活的期待。要充分运用主流媒体、宣传标识和网络、微博、微信等新兴媒体,宣传以习近平同志为核心的党中央领导下我国经济社会发展、国防和军队建设取得的新成就,宣传全市军民自觉投身中国梦强军梦的新实践,宣传驻沪部队涌现的爱军精武标兵和优秀退役军人新典型,推动形成关心国防、尊崇军人的良好社会风尚。要依照《中华人民共和国国防教育法》和党中央、国务院、中央军委《关于加强新形势下国防教育工作的意见》以及中央军委办公厅印发的《中国人民解放军军营开放办法》,充分发挥各级各类双拥阵地和国防教育基地的作用,有计划地组织好军营开放、“社会一日”、青少年国防教育体验营等活动,增强广大军民的双拥意识和国防观念。要结合双拥主题实践活动,把爱国主义教育 and 双拥宣传融入春节灯会、游园等群众性文化活动,不断推进国防教育和双拥宣传进机关、进企业、进学校、进社区、进家庭、进连队,激励广大军民关心双拥、支持双拥,踊跃投身双拥实践,形成浓厚的双拥氛围。

### 二、服务强军目标,着力助推部队战斗力提升

各部门、各单位、驻沪各部队要认真做好新形势下的拥军工作,全力支持部队改革强军战略的实施,以服务部队能打仗、打胜仗为着力点,支持部队遂行多样化军事任务。要结合区域特点和工作实际,以

(2019年第2期)

— 3 —

加强经济社会发展与国防和军队现代化建设、城市管理与防护、军地应急管理等方面的统筹融合为抓手,建立适合新时代要求的军地协调机制。要深化“双拥在基层”活动和社会化拥军工作,充分发挥地方经济、科技、人才、教育等资源优势,支持部队加强重点军事工程建设、武器装备研发、高素质人才培养、新型作战力量建设,帮助基层部队改善战备、工作和生活条件,努力实现地方发展与国防建设信息互通、资源共享、优势互补、良性互动,不断提高军地协同应急能力。要努力形成平时保障与战时保障、定点保障与区域保障、常规保障与应急保障、自身保障与社会化保障互补并举的模式,为部队有效履行使命任务提供坚强保障。

### 三、认真落实拥军优抚安置政策,着力增强广大官兵和优抚对象的荣誉感

各部门、各单位要聚焦官兵普遍关注的热点、难点问题,扩大“军人依法优先”的成果,在更多行业、更大范围推动军人享受公共服务优待,不断提升军人荣誉感自豪感。要结合新一轮双拥模范城(区)创建,坚持面向基层,深入了解和掌握驻地基层部队和广大优抚对象的实际情况,积极主动地为困难官兵、退役军人和优抚对象排忧解难。持续推进助力退役军人安置、助力随军家属就业“双助力”工程,切实解决军人的后顾之忧。要按照时间节点和要求,为辖区内的烈士遗属、因公牺牲军人遗属、病故军人遗属家庭和中国人民解放军现役军人家庭、退役军人家庭悬挂光荣牌。要切实开展好实事拥军工作,主动走访看望烈士遗属、因公牺牲军人遗属、军队离退休干部、残疾军人、在乡老复员军人等重点优抚对象以及现役军人军属代表,积极帮助驻地部队和军人军属、优抚对象解决急难愁问题。要加强新时代退役军人服务保障工作,不断丰富服务保障内容,创新服务保障方式。要全面推进“关爱功臣”项目,发动和引导社会力量,建立健全优抚社工和双拥志愿者队伍,充分发挥“双拥(优抚)之家”和“退役军人事务顾问点”的作用,为退役军人提供政策咨询、权益维护等服务,并坚持上门送立功受奖喜报、贴新春楹联年画等做法。要通过扎实有效的工作,让部队官兵和广大优抚对象实实在在地感受到党和政府的关心爱护。

### 四、继续传承我军优良传统,着力做好爱民助民惠民工作

驻沪各部队要牢记人民军队的宗旨,把驻地当故乡、视人民如亲人,发挥人力、科技和装备优势,在重大工程建设中挑重担、在抢险救灾任务中打头阵、在维护稳定中当先锋,为建设驻地经济社会发展作贡献。要强化宗旨意识和群众观念,努力为群众多做好事、办实事、解难事。要进一步推进“军徽映夕阳”“军徽照晨曦”等活动,支持驻地公益事业,关爱驻地重点优抚对象、独居老人和残疾人,帮助驻地困难群众。要积极发挥我军的政治优势,在军地、军民交往中,带头宣传和践行社会主义核心价值观,自觉遵守社会公德、家庭美德和军人道德。要积极参与驻地平安创建活动,加强军警民联防联治,协助地方维护机场、车站、港口、重要地铁站点等春运秩序,搞好驻地的社会治安巡逻和活动安全警卫,为上海人民创造一个安全、祥和的节日环境。要针对冬季灾情险情特点,做好抢险救援应急准备,遇有情况迅即出动,全力保护国家和人民群众生命财产安全。要加强对部队执行群众纪律情况和外出军人、军车的检查监督,树立人民军队“文明之师”的良好形象。

节日期间,军地双方要严格遵守廉洁自律准则和“八项规定”,按照“简朴、务实”的原则,开展军政军民联谊、联欢、走访慰问等活动,营造祥和、欢乐、喜庆的节日氛围,加强军民军政团结,密切军政军民关系。

## 上海市人民政府关于 宋依佳同志免职的通知

(2018年12月24日)

沪府发〔2018〕53号

各区人民政府,市政府各委、办、局:

市人民政府决定:

免去宋依佳的上海市人民政府副秘书长、上海市国有资产监督管理委员会主任职务。

特此通知。

# 上海市人民政府关于印发《上海市饮用水水源保护缓冲区管理办法》的通知

(2018年12月26日)

沪府规〔2018〕25号

各区人民政府,市政府各委、办、局:

现将《上海市饮用水水源保护缓冲区管理办法》印发给你们,请认真按照执行。

## 上海市饮用水水源保护缓冲区管理办法

### 第一条 (目的依据)

为加强饮用水水源保护,规范饮用水水源保护缓冲区管理,根据《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国水法》《上海市饮用水水源保护条例》《上海市水资源管理若干规定》等法律、法规,制定本办法。

### 第二条 (设置原则)

综合考虑本市饮用水水源保护现状,根据本市河网水系的潮汐、汇水区等特点,分层次、精细化实施水源保护区管理。在按照国家技术规范划定的饮用水水源一级保护区、二级保护区以及准水源保护区外,设置饮用水水源保护缓冲区(以下简称“缓冲区”),进一步确保本市饮用水水源质量和安全。

### 第三条 (部门职责)

市生态环境部门负责全市缓冲区环境保护的统一监督管理。区生态环境部门负责本辖区范围内缓冲区环境保护的监督管理。

交通、海事部门根据各自职责,负责缓冲区内码头、船舶污染防治的监督管理。

发展改革、经济信息化、公安、住房城乡建设管理、规划资源、水务、农业农村、绿化市容、市场监管、城管执法、应急等部门根据各自职责,做好缓冲区环境保护工作。

### 第四条 (政府责任)

市、区政府和街镇对本行政区域内缓冲区的环境质量负责。街镇应当在区生态环境、规划资源、经济信息化等相关部门的指导下,将本辖区范围内缓冲区的环境保护工作纳入网格化监管,建立环境问题发现、报告和处置机制,助力区域产业结构和布局优化调整。

### 第五条 (企业事业单位义务)

缓冲区内的企业事业单位和其他生产经营者应当遵守环境保护相关法律、法规,防止水体污染和生态破坏,履行污染监测、报告等义务,对所造成的损害依法承担责任。重点排污单位应当依法主动公开环境信息。

### 第六条 (缓冲区划定程序)

缓冲区范围的划定和调整,由市生态环境部门会同市发展改革、水务、规划资源、经济信息化、交通、农业农村等部门以及相关区政府在组织专家科学论证的基础上提出方案,报市政府批准后公布执行。

### 第七条 (生态补偿政策)

本市饮用水水源保护生态补偿制度适用于缓冲区。市、区政府在饮用水水源保护生态补偿财政转移支付过程中,将缓冲区纳入转移支付范围。补偿标准,可按照饮用水水源准保护区的一定比例执行。

### 第八条 (排污总量控制)

市生态环境部门应当根据本市饮用水水源保护的需要,制定本市缓冲区水污染物排放总量要求和排放标准。

### 第九条 (缓冲区产业准入要求)

禁止新建、扩建涉及一类污染物、电镀、金属冶炼及压延、化工(除单纯混合或分装外)等对水体污染严重的建设项目。新建、扩建其他建设项目,不得增加区域水污染物排放总量。

改建建设项目,不得增加水污染物排放量。

对建设项目准入实施负面清单管理,并根据实际情况,适时动态调整。

#### **第十条 (缓冲区固废污染防治)**

禁止向水体排放、倾倒危险废物、一般工业固体废物、生活垃圾、建筑垃圾、有毒有害物品等固体废物。

#### **第十一条 (缓冲区固废设施管控)**

禁止设置危险废物、一般工业固体废物、生活垃圾和建筑垃圾的集中贮存和处置设施。

设置建筑垃圾等资源化利用企业、生活垃圾转运等设施,应当符合规划布局和环保要求,住房城乡建设管理、绿化市容、生态环境等部门应当加强管理。

#### **第十二条 (缓冲区农业污染防治)**

禁止新设规模化畜禽养殖场;从事农业种植的,应当合理使用化肥农药,逐步减少使用量,防止污染水体;从事投饵养殖的,养殖单位或者个人应当规范投饵和使用药物,防止污染水体。

#### **第十三条 (码头和船舶污染防治)**

除可设置符合规划和环保要求的船舶加油站、加气站之外,缓冲区内禁止新建、改建、扩建危险品装卸码头。在缓冲区内码头,港口经营单位应当采取污水纳管以及防止货物散落水体等措施。

在缓冲区水域范围内,不得航行装载国家禁止运输的危险化学品以及危险废物(废矿物油除外)的船舶。

在缓冲区水域范围内,禁止排放船舶洗舱水、生活污水和垃圾等污染物。

#### **第十四条 (水质监测和管理)**

市和区生态环境、水务部门应当加强对缓冲区内水体的水质监测,将其纳入现有水质监测信息系统;发现异常情况的,应当及时向同级政府报告,并采取有效措施,防止污染饮用水水源。

#### **第十五条 (环境保护执法)**

市、区生态环境部门应当加强对缓冲区内污染物排放情况的监督检查,发现违法排污的,应当依法责令排污单位或者个人停止污染物排放;拒不停止排放污染物的,市或者区生态环境部门可以报请同级政府批准,依法采取措施予以停产或者关闭,相关供水、供电、供气等单位应当予以配合。

对不能确定责任人的污染物,由所在地的区政府组织有关部门予以清理。

#### **第十六条 (产业园区环境管理)**

缓冲区内的产业园区管理机构应当严格产业准入环境标准,做好园区环境基础设施规划,配套建设污水收集处理等环境基础设施,建立环境基础设施的运行、维护制度,并保障其正常运行。

#### **第十七条 (土壤和地下水污染防控)**

缓冲区内的加油站经营企业和其他重点污染物排放单位应当按照有关法律、法规,严格做好土壤和地下水风险防范工作。

#### **第十八条 (污染事故应急处置)**

市、区应当组织编制缓冲区污染事故应急预案。

有关单位发生突发性事件,造成或者可能造成缓冲区内严重水体污染事故的,应当采取应急措施,向市、区生态环境部门或者应急联动机构报告。市、区生态环境等部门视情及时启动相应污染事故应急预案。

#### **第十九条 (约谈)**

有下列情形之一的,市生态环境部门应当会同相关行政管理部门约谈区政府主要负责人,约谈情况向社会公开:

- (一)未完成缓冲区环境质量改善目标的;
- (二)未完成缓冲区重大污染治理任务的;
- (三)缓冲区发生严重环境污染事故或者对生态破坏事件处置不力的;
- (四)其他依法应当约谈的情形。

#### **第二十条 (部门责任追究)**

有关部门及其工作人员违反本办法规定,有下列行为之一的,由其所在单位或者上级主管部门给予行政处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任:

- (一)发现违法行为或者接到对违法行为的举报后,不予查处的;
- (二)未依照本办法规定履行监督管理职责的;
- (三)其他玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的行为。

#### **第二十一条 (施行时间)**

本办法自2019年3月1日起施行,有效期至2024年2月29日。

# 上海市人民政府办公厅印发 《关于本市改革完善全科医生培养与使用 激励机制的实施意见》的通知

(2018年12月25日)

沪府办规〔2018〕34号

各区人民政府,市政府各委、办、局,各有关单位:

经市政府同意,现将《关于本市改革完善全科医生培养与使用激励机制的实施意见》印发给你们,请认真按照执行。

## 关于本市改革完善全科医生 培养与使用激励机制的实施意见

为深入贯彻全国医药卫生体制改革精神,提高本市全科医生服务能力,根据国务院办公厅《关于改革完善全科医生培养与使用激励机制的意见》,结合实际,现提出本市改革完善全科医生培养与使用激励机制的实施意见如下:

### 一、明确总体要求

(一)指导思想。贯彻落实党的十九大精神,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,在《“健康上海2030”规划纲要》《上海市城市总体规划(2017年—2035年)》的指引下,坚持政府主导,加强市场协同,借鉴国际经验,健全和完善适应行业特点的全科医生培养制度,创新与优化全科医生使用激励机制,健全全科医生队伍发展的可持续机制,促进全科医生成为居民健康的“守门人”,全面提升基层医疗卫生服务水平,推动亚洲医学中心城市建设和打造上海健康服务品牌、满足人民群众基本医疗卫生服务需求夯实基础。

(二)工作目标。到2020年,健全以“5+3”一体化全科医生培养为主体、“3+2”助理全科医生培养为补充的全科医学人才培养体系,完善全科医生院校教育、毕业后教育和继续教育制度,建立符合上海实际、适应行业发展特点的全科医生培养制度。优化全科医生规范、多元、灵活的使用与管理政策,强化与服务绩效相匹配的激励机制,充分激发全科医生主动性与积极性,基本实现每万名常住人口拥有4名全科医生(含中医注册全科医生,下同,其中中医注册全科医生0.6—0.8名),初步建立起一支具有扎实全科诊疗水平、综合健康管理能力,开展全程健康服务的全科医生队伍。到2030年,全科医生培养与使用激励机制进一步完善,每万名常住人口拥有5名全科医生(其中中医注册全科医生0.8—1名),经规范化培训的全科医生占比达到50%以上,全科医生队伍综合能力、服务水平与服务活力进一步显著提升,更有效覆盖居民各类健康服务需求。到2035年,实现每万名常住人口拥有5.5名全科医生,经规范化培训的全科医生占比达到70%以上。

### 二、完善全科医生培养制度

(一)深化院校全科医学教育改革。教育部门与卫生健康部门联动,根据行业需求,优化调整招生结构,提高生源质量,增加院校全科方向各层次供给。医学院校要高度重视全科医学学科建设,将全科医学教育融入到临床医学专业本科教育的过程中,并成立全科医学学院(系),面向临床医学专业,开设全科医学必修课程,开展全科临床见习实习至少一个月。

加强全科医学人才培养。医学院校要加强附属医院全科医学实践教学基地建设,构建“院校——医院——社区”全科医学教学实践体系。对条件成熟的社区卫生服务中心,可挂牌成为医学院校附属社区卫生服务中心。鼓励医学院校聘任符合条件的社区全科医生任全科医学兼职授课教师、硕士研究生导师组成员或硕士研究生导师。鼓励医学院校在社区聘请有教学能力的主治及以上职称的全科医师承担教学任务,探索对符合聘任条件的社区全科师资与高校的职称聘任体系接轨,进一步加大全科临床实践成果和带教业绩的考察权重。临床医学专业(全科医学方向)本科生须完成附属医院全科医学科实习和

社区实践。推进全科医学研究生教育,培养多层次的全科医学人才。探索社区卫生服务中心定向全科医学专业研究生培养路径。(牵头部门:市教委。配合部门和单位:市卫生健康委、市人力资源社会保障局、各区政府)

(二)完善毕业后全科医学教育制度。逐步扩大住院医师规范化培训全科医学科招收规模,到2020年,全科专业招收数量每年达到400人;到2030年,不低于500人。

完善以岗位胜任力为导向的全科医学专业住院医师规范化培训内容改革,加强培训质量监督,完善培训效果评估机制。加大具有临床医学或中医硕士专业学位授予资格的高等院校向全科专业住院医师规范化培训人员开展硕士专业学位教育的力度。加强对45家上海市住院医师规范化培训全科医学临床培训基地和100家社区教学基地的管理和建设,严格住院医师规范化培训全科医学临床实践基地、社区教学基地和助理全科医生规范化培训基地的动态管理,加强基地评估,制定基地退出与淘汰办法,将全科专业基地建设和作用发挥情况作为医疗机构考核评估的核心指标。

制定全科医学师资标准,实行双导师制。充分发挥区域性全科医学师资培训示范(试点)基地的辐射引领作用,加强全科师资培训。提高师资的教学意识和带教能力,各规范化培训基地应将教学业绩作为绩效考核和岗位聘任的重要因素,从完成教学任务的数量、质量和教学效果等多方面合理确定绩效水平,适当加大倾斜力度,充分发挥带教老师积极性。(牵头部门:市卫生健康委、市教委。配合部门和单位:市人力资源社会保障局、各区政府)

(三)巩固完善全科继续医学教育机制。实现全科医生继续医学教育制度化、规范化。充分发挥“上海市全科医学教育培训中心”“区域性全科医学师资培训示范(试点)基地”“上海市全科医学教育与研究中心”“上海市全科医生实训评估基地”“上海市全科医学临床质量控制中心”的作用。在全市社区卫生服务中心,建立10个同质化的全科医生继续医学教育的实训评估基地,着重提升基层卫生服务机构在继续教育中的作用。继续医学教育要以岗位胜任力为核心,着重于新理念、新知识和新适宜技术的培训。全科医师每年按照相关规定,获取相应的学分数。

探索特色诊疗全科医生的培养与认证,丰富继续医学教育内容。社区卫生服务中心的全科医生晋升高级职称前,须在具有独立全科医学科的二级、三级综合性医院进修累计不少于半年。鼓励有条件的高校培养全科医学专业博士。设立“优秀全科医生研修项目计划”,定期选拔优秀全科医生到国内外相关大学、医疗机构进修学习。

加强全科医生岗位培训,全面持续提升全科医生的执业能力、“全”“专”结合能力和专业素养。市、区两级联动,以全科医生个人能力评估为基础,以需求为导向,完善全科医生岗位培训体系。围绕社区常见病、多发病和人群特点,建设一批针对性强的全科医生理论和实践培训专项课程。全科医生按照相关规定,每年完成相应学时的培训。(责任部门和单位:市卫生健康委、市教委、市财政局、各区政府)

(四)提升全科医学教育质量。鼓励高等医学院校与境外医学院校合作交流,进行本科全科医学教学改革,完善全科医学教育体系。引导医学院校及其附属培训基地(包括社区教学基地)与境外优秀医师培训机构合作,建立长期、规范的交流学习和双向评估制度;在培训内容、形式、师资培养、评价等方面,借鉴国际先进模式,完善住院医师规范化培训体系。加强与国际知名的全科医生认证机构交流合作,鼓励医学院校和优秀的全科培训基地参加毕业后教育的国际化认证项目。支持高水平社会办医疗机构成为全科医学教学基地。

加强全科医学基地建设。遵循全科医学学科特点和发展规律,根据《上海市住院医师规范化培训全科医学临床培训基地标准》和《上海市住院医师规范化培训社区教学基地标准》,加大对全科医学的支持力度,不断增强学科实力,提升建设水平。本市认定为全科医学住院医师规范化培训基地的二级、三级综合医院,要全面加强全科专业基地建设,增加全科医疗诊疗科目,独立设置全科医学科,完善培训基地的教育教学设施设备,开展全科临床、教学和科研工作。支持大学、全科专业培训基地与基层实践基地联合培养全科医生。(责任部门和单位:市教委、市卫生健康委、各区政府)

### 三、健全全科医生使用激励机制

(一)完善全科医生岗位管理。各区机构编制部门按照《上海市社区卫生服务机构设置和编制标准实施意见》的相关规定,科学核定全科医生人员编制。

社区卫生服务中心在核定的编制内,要保证全科医生的配备,对符合条件的全科医生,优先安排,简化招聘程序。对经住院医师规范化培训合格的本科学历全科医生在人员招聘、职称晋升、岗位聘用等方面,与临床医学、中医硕士专业学位研究生同等对待,落实工资等相关待遇。鼓励支持具有中高级职称



的全科医生退休后,继续服务于全科医生紧缺区域的相关机构。

健全全科医生履行岗位职责情况定期考核制度,从过程性管理逐步转为以结果为导向的目标任务性考核。建立基于社区居民综合健康水平监测的考核指标体系,包括就诊依从性、健康管理、费用管理、居民满意度等。考核结果列为岗位聘用、职称晋升和执业再注册的重要因素之一。(牵头单位:各区区政府。配合部门:市委编办、市人力资源社会保障局、市卫生健康委)

(二)全力推进家庭医生团队建设和签约服务。鼓励全科医生优先聘用在家庭医生岗位。充分赋予全科医生在家庭医生团队中的责任主体地位,全科医生可根据实际情况,组建家庭医生团队,每个团队至少配备1名家庭医生、1名护理人员。鼓励家庭医生团队根据居民健康需求和签约服务内容,将公共卫生医师(含助理公共卫生医师)、专科医师、乡村医生、药师、健康管理师、心理咨询师、营养师、康复治疗师、团队助理、社工等纳入家庭医生团队,开展签约服务,全面、连续、有针对性地进行健康管理。

签约服务是家庭医生服务的主要形式,家庭医生对在社区卫生服务中心就诊的签约居民进行初诊,并根据患者病情进行分诊。对需转诊患者,要按照转诊规范和流程转至上级医疗机构。市级医学中心、区域医疗中心根据实际需求,预留“两个50%”的专科/专家(非特需)门诊号源向家庭医生开放,并对经转诊的签约病人予以优先预约、优先就诊。(牵头部门:市卫生健康委)

(三)改革完善全科医生薪酬制度。建立完善符合全科医生特点的薪酬分配制度,充分体现全科医生知识价值和技术价值。推进家庭医生签约服务,签约服务费用于绩效分配部分纳入绩效工资统一管理,单独核算。进一步完善社区卫生服务中心内部分配方式,不断提高全科医生收入水平。(牵头部门:市人力资源社会保障局、市财政局、市卫生健康委)

(四)健全符合职业特点的职称制度。参加住院医师规范化培训合格并到社区卫生服务中心工作的全科医生,可直接参加卫生专业中级技术资格考试,通过考试的,可直接聘任中级职称。完善社区卫生服务中心岗位结构比例标准,合理优化中高级专业技术岗位比例,提高部分主要用于全科医生结构比例优化,到2030年,社区卫生服务中心全科医生高级岗位争取达到35%。

完善全科医生高级职称评价机制,更加注重临床水平、服务质量、工作业绩,重点考核其掌握全科医学理论知识、社区首诊、常见病、慢性病全程诊疗管理知识和技能,并根据岗位职责,将有效签约、接诊量、服务质量、群众满意度等作为重要评价因素。(牵头部门:市卫生健康委、市人力资源社会保障局)

(五)建立全科医生双向流动机制。统筹规划二、三级医院和基层全科医生人才队伍建设,形成人才梯队储备。落实全科医生执业区域注册相关制度,以医联体建设与综合性医院全科专业建设为依托,促进全科医生在基层医疗机构与二、三级医院的双向流动,强化全科医生执业管理,逐步提升全科医生执业能力,促进分级诊疗。

实施全科医生转岗培训,鼓励包括企事业单位内设医疗机构在内的基层医疗机构和开设全科医学科的二级及以上医院有关专科医师参加全科医生转岗培训。对培训合格的,在原注册执业范围基础上,加注全科医学专业执业范围。(牵头部门:市卫生健康委、市人力资源社会保障局)

(六)鼓励社会力量提供全科医学服务。支持社会力量举办全科诊所,鼓励发展家庭医生集团,培育一批连锁品牌。支持具备全科医生资质的执业医师开办全科诊所,并实行备案制。鼓励社会办全科诊所进入社区卫生服务中心平台的管理与支持体系,允许平台按照有关规定,购买诊所提供的家庭医生服务。鼓励全科诊所参与医疗联合体建设,按照“1+1+1”签约服务模式,建立转诊机制。在社区卫生服务中心探索开展兼职全科医生的执业方式,依据民事协议,对兼职医师进行管理,保障社区卫生服务中心和全科医生的合法权益。全科医生的学术权益、职称评定等不受工作单位变更影响。支持和鼓励社会办医疗机构全科医生参加与其学术水平和专业能力相符合的社会组织,并担任学术职务。(牵头部门:市卫生健康委、市人力资源社会保障局)

(七)多元化选拔激励优秀全科医生。坚持精神奖励与物质奖励相结合,实行以政府奖励为导向、单位奖励为主体、社会奖励为补充的全科医生奖励办法,提升全科医生职业荣誉感和社会地位。对长期扎根基层、作出突出贡献的全科医生,按照党和国家有关规定,给予表彰奖励。在全国和上海市先进工作者、上海市五一劳动奖章、全国和上海卫生健康系统先进个人等评选和各级各类人才选拔中,向基层全科医生尤其是家庭医生倾斜。组织开展全科临床实践和技能竞赛等活动。市有关部门联合市医药卫生发展基金会等社会组织并鼓励社会资金以项目形式资助培养全科医学人才。(牵头部门:市卫生健康委、市人力资源社会保障局、市发展改革委)

#### 四、进一步加强郊区全科医生队伍建设

(一)定向培养郊区全科方向医学本科生。积极支持临床医学(全科方向)培养,为上海郊区基层医

疗卫生机构定向培养全科医学专业人才。依托相关医学院校,开展免费医学生培养,重点为郊区培养全科医生。根据本市远郊地区建设发展规划和医疗卫生需求,确定下一年度定向单位和岗位数,提出定向免费医学生需求数量计划,保证每年不少于 100 人的招录名额给远郊定向医学生(提前批次)。这些医学生培训合格后,根据入学前协议,至相关地区就业。(责任部门和单位:市教委、市卫生健康委、市财政局、有关区政府)

(二)职称晋升政策向远郊地区进一步倾斜。对长期扎根远郊地区的全科医生,可破格晋升职称。全科专业住院医师规范化培训合格,取得中级职称后在远郊地区连续工作满 10 年,符合本市社区卫生职称申报条件的,经职称评审委员会考核认定,直接取得副高级职称。取得副高级职称后,原则上限定在远郊基层医疗卫生机构聘任。(牵头部门:市卫生健康委。配合部门:市人力资源社会保障局)

(三)完善全科规培生到远郊地区工作的吸引政策。全科规培生到远郊基层医疗卫生机构服务的,其居住证转办常住户口可按照规定缩短为 5 年,符合相关规定的可直接落户。鼓励所在区为全科医生提供公租房、人才公寓等政策,解决远郊工作全科医生的后顾之忧。(责任部门和单位:市人力资源社会保障局、有关区政府)

## 五、完善保障措施

(一)加强组织领导。各区政府要按照本实施意见,尽快制定本区相关政策,切实做好全科医生人才队伍建设工作。各区、各有关部门和单位要充分认识改革完善全科医生培养与使用激励机制的重要意义,将其作为深化医药卫生体制改革、建设健康上海的关键环节和重要任务,加强组织领导,强化部门协同,确保各项改革举措落实到位。(责任部门和单位:各区政府、各有关部门和单位)

(二)深化推进医保支付制度改革。进一步加大医保支付改革力度,增强医保对社区卫生服务中心的激励作用,逐步完善家庭医生签约服务费工作机制,激励并引导家庭医生参与对签约居民的费用管理,逐步实现家庭医生成为签约居民的健康与费用“守门人”。(牵头部门:市医保局)

(三)加强经费保障。各区要落实投入责任,通过政府投入、单位和基地自筹、社会支持等渠道筹资,进一步加大对全科医生培养,全科教学实践、培训、实训基地建设,全科医学带教工作等的支持力度。各项补助经费专款专用,不得截留、挪用、挤占。鼓励各区出台为全科医生(包括规培生)提供公租房、人才公寓等政策,符合上海市直接或优先办理户籍的全科医生,按照规定申办有关手续。(责任部门和单位:各区政府、市财政局、市教委)

(四)强化督导评估。各区要将全科医生培养与使用激励等政策措施落实情况纳入医改目标责任考核,建立定期调研督导机制,及时研究解决实施中出现的问题和困难。各区卫生健康委会同区有关部门加强政策培训,强化督导检查 and 第三方评估,认真总结经验,推广好的做法,推出一批全科医生培养与使用激励机制改革创新典型示范单位。各办医主体要加强对所属医疗机构开展全科医学学科建设和全科医生人才培养的指导和监督。(责任部门和单位:各区政府、市卫生健康委、申康医院发展中心、有关院校)

(五)搞好宣传引导。要通过多种形式,宣传解读全科医生培养与使用工作的重大意义和政策措施,广泛宣传全科医生成长成才典型事例和在基本医疗卫生服务中发挥的重要作用,激发医学生、医务人员、医学教育工作者的责任感、自豪感,增强公众对全科医学事业的了解和重视,为加快培养全科医生营造良好社会氛围。(牵头部门:市卫生健康委)

## 六、施行日期

本实施意见自 2018 年 12 月 25 日起开始施行。

# 关于《上海市饮用水水源保护缓冲区 管理办法》的政策解读

为贯彻落实《上海市水资源管理若干规定》和《黄浦江上游饮用水水源保护区划(2017 版)》要求,进一步加强饮用水水源保护,市生态环境局牵头组织编制了《上海市饮用水水源保护缓冲区管理办法》(以下简称《办法》)。

## 一、《办法》编制依据

针对金泽水源地建成后黄浦江上游供水格局的重大变化,2017 年 6 月市政府批准了《黄浦江上游

饮用水水源保护区划(2017版)》，优化了水源保护区分布，并创设了缓冲区。

2018年1月1日起实施的《上海市水资源管理若干规定》第六条规定：“本市在饮用水水源保护区和准保护区外，可以根据饮用水水源保护的需要，划定一定范围的缓冲区。缓冲区的划定和调整，由市环保行政管理部门会同相关行政管理部门、区人民政府提出方案，报市人民政府批准后公布执行。缓冲区的具体管理要求，由市人民政府另行制定。”

## 二、《办法》编制原则

《办法》编制中重点把握四个方面：一是坚持依法依规，贯彻落实好《水污染防治法》、《上海市饮用水水源保护条例》和《上海市水资源管理若干规定》；二是聚焦水源安全保障，按照高标准、严要求，将水源安全保障和水质改善放在优先地位；三是强化区域协调发展，兼顾区域环境与经济、社会发展，加强民生保障；四是科学合理编制，因地制宜落实梯度管理，实现水源保护区、准保护区和缓冲区的差别化管控。

## 三、《办法》主要内容

《办法》聚焦缓冲区划定和调整、产业准入、建筑垃圾和生活垃圾等固体废弃物管理、生态补偿政策等，共21条。

(一)明确了缓冲区划定和调整程序。缓冲区范围的划定和调整，由市生态环境部门会同市发展改革、水务、经济信息化、规划资源、交通、农业农村有关行政管理部门，以及相关区人民政府，在组织专家论证的基础上，提出方案，报市人民政府批准后公布执行。

(二)明确了缓冲区产业准入要求。缓冲区产业准入管控主要有三个方面：一是禁止新建、扩建涉及一类污染物、电镀、金属冶炼及压延、化工(除单纯混合或分装外)等对水体污染严重的建设项目；二是新建、扩建其它建设项目，不得增加区域水污染物排放总量；三是改建建设项目不得增加水污染物排放量。

(三)明确了缓冲区固体废弃物的管理要求。缓冲区固体废弃物管控主要有三方面：一是禁止向水体排放、倾倒危险废物、一般工业固体废物、生活垃圾、建筑垃圾、有毒有害物品等固体废物；二是禁止设置危险废物、一般工业固体废物、生活垃圾和建筑垃圾的集中贮存和处置设施；三是设置建筑垃圾等资源化综合利用企业、生活垃圾转运等设施，应符合规划布局和环保要求。

(四)明确了缓冲区适用饮用水水源保护生态补偿政策。市和区人民政府在饮用水水源保护生态补偿财政转移支付过程中，将缓冲区纳入转移支付范围，补偿标准可按照饮用水水源保护区的一定比例执行。

## 四、缓冲区与准保护区管控要求对照

对照《上海市饮用水水源保护条例》中有关准水源保护区的条款，体现出缓冲区相对于准水源保护区的管控梯度，具体如下表：

缓冲区与准保护区管控要求对照表

序号	准保护区	缓冲区
1	<p>第三条 市和区人民政府对本辖区范围内饮用水水源的水环境质量负责。饮用水水源保护工作纳入市和区人民政府环境保护目标考核评价范围。</p>	<p>第四条 市、区和乡镇人民政府对本行政区域内缓冲区的环境质量负责。街镇应当在区环境保护、规划、经济信息化等相关行政管理部门的指导下，将本辖区范围内缓冲区的环境保护工作纳入网格化监管，建立环境问题发现、报告和处置机制，助力区域产业结构和布局优化调整。</p>
2	<p>第六条 本市建立饮用水水源保护生态补偿制度。市和区人民政府应当建立饮用水水源保护生态补偿财政转移支付等相关制度，促进饮用水水源保护地区和其它地区的协调发展。具体办法由市发展改革行政管理部门会同市财政等有关行政管理部门提出方案，报市人民政府批准后执行。</p>	<p>第七条 本市饮用水水源保护生态补偿制度适用于缓冲区。市、区政府在饮用水水源保护生态补偿财政转移支付过程中，将缓冲区纳入转移支付范围，补偿标准，可按照饮用水水源准保护区的一定比例执行。</p>

序号	准保护区	缓冲区
3	<p>第十四条 在饮用水水源准保护区内,禁止下列行为:</p> <p>(一)新建、扩建污染水体的建设项目或者会增加排污量的改建项目;</p>	<p>第九条 禁止新建、扩建涉及一类污染物、电镀、金属冶炼及压延、化工(除单纯混合或分装外)等对水体污染严重的建设项目。新建、扩建其它建设项目,不得增加区域水污染物排放总量。</p> <p>改建建设项目,不得增加水污染物排放量。</p>
4	<p>第十四条 在饮用水水源准保护区内,禁止下列行为:(二)设置危险废物、生活垃圾堆放场所和处置场所;(五)堆放、倾倒和填埋粉煤灰、废渣、放射性物品、有毒有害物品等各种固体废物。</p>	<p>第十条 禁止向水体排放、倾倒危险废物、一般工业固体废物、生活垃圾、建筑垃圾、有毒有害物品等固体废物。</p> <p>第十一条 禁止设置危险废物、一般工业固体废物、生活垃圾和建筑垃圾的集中贮存和处置设施。</p> <p>设置建筑垃圾等资源化利用企业、生活垃圾转运等设施,应当符合规划布局和环保要求,住房城乡建设管理、绿化市容和生态环境等部门应当加强管理。</p>
5	<p>第十四条 在饮用水水源准保护区内,禁止下列行为:(六)新设规模化畜禽养殖场。</p> <p>第十七条 在饮用水水源二级保护区和准保护区内从事农业种植的,应当开展测土配方施肥,使用有机肥料和生物农药,减少使用化肥和化学农药,防止污染饮用水水源。</p>	<p>第十二条 禁止新设规模化畜禽养殖场;从事农业种植的,应当合理使用化肥农药,逐步减少使用量,防止污染水体;从事投饵养殖的,养殖单位或者个人应当规范投饵和使用药物,防止污染水体。</p>

## 上海市人民政府公报

2019年第2期(总第434期)

1月20日出版

主管单位:上海市人民政府办公厅

主办单位:上海市人民政府办公厅

发行范围:公开发行人

定 价:免费赠阅

印刷单位:上海市人民政府办公厅文印中心

网 址: [www.shanghai.gov.cn](http://www.shanghai.gov.cn)

国内统一连续出版物号:CN31-1854/D