



文康政研资讯

14

第14期

文康政策研究中心
CENTER FOR POLICY RESEARCH

出品



文康律师事务所成立于一九九五年，凭借扎实勤勉的工作作风和力求卓越的专业品质，在业界赢得了良好口碑，是一家享有较高知名度和美誉度的大型综合律师事务所。

文康在青岛、济南、烟台、潍坊、济宁、日照、临沂、东营、德州、滨州、泰安、威海、青岛西海岸、上合示范区、城阳、莱西和北京、上海、首尔、悉尼、华盛顿等地设有办公室或分支机构，现有执业律师及其他专业人员五百余名，工作语言包括中文、英文、韩文、日文等。文康致力于为客户提供高效专业的法律服务，业务范围涵盖二十余个领域，文康客户来自海内外数十个国家和地区，遍布各行各业。

文康秉承“务实敬业、做今日事，合作致胜、创百年所”的理念，收获了广泛赞誉。2005年入选首批“全国优秀律师事务所”，是山东唯一一家荣获“全国文明单位”的律师事务所，获得“山东省文明律师事务所”“山东省著名商标”“青岛市优秀律师事务所”“青岛市文明单位标兵”“青岛名牌”等荣誉称号，长期受到钱伯斯、《商法》杂志、ALB、IFLR、LEGAL500等国际知名排行机构的关注和认可。



目 录

政策资讯

关于中央政治局七月初经济工作会议的简讯 01

关于印发深化医药卫生体制改革 2023 年下半年重点工作任务的通知 08

政策研读

建议将混合所有制改革成效纳入央企评价内容 20

建议借鉴“宁波模式”建立全国海事扣押船舶统一平台 22



文康政研资讯
Policy research information

政策简讯

INFORMATION



关于中央政治局七月经济工作会议的简讯

新华社北京7月24日电 中共中央政治局7月24日召开会议，分析研究当前经济形势，部署下半年经济工作。中共中央总书记习近平主持会议。

会议认为，今年以来，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，各地区各部门更好统筹国内国际两个大局，更好统筹疫情防控和经济社会发展，更好统筹发展和安全，国民经济持续恢复、总体回升向好，高质量发展扎实推进，产业升级厚积薄发，粮食能源安全得到有效保障，社会大局保持稳定，为实现全年经济社会发展目标打下了良好基础。

会议指出，当前经济运行面临新的困难挑战，主要是国内需求不足，一些企业经营困难，重点领域风险隐患较多，外部环境复杂严峻。疫情防控平稳转段后，经济恢复是一个波浪式发展、曲折式前进的过程。我国经济具有巨大的发展韧性和潜力，长期向好的基本面没有改变。

会议强调，做好下半年经济工作，要坚持稳中求进工作总基调，完整、准确、全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，全面深化改革开放，加大宏观政策调控力度，着力扩大内需、提振信心、防范风险，不断推动经济运行持续好转、内生动力持续增强、社会预期持续改善、风险隐患持续化解，推动经济实现质的有效提升和量的合理增长。

会议指出，要用好政策空间、找准发力方向，扎实推动经济高质量发展。要精准有力实施宏观调控，加强逆周期调节和政策储备。要继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策，延续、优化、完善并落实好减税降费政策，发挥总量和结构性货币政策工具作用，大力支持科技创新、实体经济和中小微企业发展。要保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。要活跃资本市场，提振投资者信心。

会议强调，要积极扩大国内需求，发挥消费拉动经济增长的基础性作用，通过增加居民收入扩大消费，通过终端需求带动有效供给，把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来。要提振汽车、电子产品、家居等大宗消费，推动体育休闲、文化旅游等服务消费。要更好



发挥政府投资带动作用,加快地方政府专项债券发行和使用。要制定出台促进民间投资的政策措施。要多措并举,稳住外贸外资基本盘。要增加国际航班,保障中欧班列稳定畅通。

会议指出,要大力推动现代化产业体系建设,加快培育壮大战略性新兴产业、打造更多支柱产业。要推动数字经济与先进制造业、现代服务业深度融合,促进人工智能安全发展。要推动平台企业规范健康持续发展。

会议强调,要持续深化改革开放,坚持“两个毫不动摇”,切实提高国有企业核心竞争力,切实优化民营企业发展环境。要坚决整治乱收费、乱罚款、乱摊派,解决政府拖欠企业账款问题。要建立健全与企业的常态化沟通交流机制,鼓励企业敢闯、敢投、敢担风险,积极创造市场。要支持有条件的自贸试验区和自由贸易港对接国际高标准经贸规则,推动改革开放先行先试。要精心办好第三届“一带一路”国际合作高峰论坛。

会议指出,要切实防范化解重点领域风险,适应我国房地产市场供求关系发生重大变化的新形势,适时调整优化房地产政策,因城施策用好政策工具箱,更好满足居民刚性和改善性住房需求,促进房地产市场平稳健康发展。要加大保障性住房建设和供给,积极推动城中村改造和“平急两用”公共基础设施建设,盘活改造各类闲置房产。要有效防范化解地方债务风险,制定实施一揽子化债方案。要加强金融监管,稳步推动高风险中小金融机构改革化险。

会议强调,要加大民生保障力度,把稳就业提高到战略高度通盘考虑,兜牢兜实基层“三保”底线,扩大中等收入群体。要加强耕地保护和质量提升,巩固拓展脱贫攻坚成果,全面推进乡村振兴。要坚决防范重特大安全事故发生,保障迎峰度夏能源电力供应。

会议指出,要以学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育为契机,教育引导广大党员干部牢固树立正确政绩观,更好激发干事创业的积极性,让担当作为、善于攻坚克难的优秀干部脱颖而出、多作贡献,以新气象新作为推动高质量发展取得新成效。

会议还研究了其他事项。



济形势与下半年经济工作召开了本次会议。

二、会议主旨

今年以来国民经济持续恢复、总体回升向好，为实现全年经济社会发展目标打下了良好基础。但当前经济运行也面临新的困难和挑战，主要问题在于国内需求不足，一些企业经营困难，重点领域风险隐患较多，外部环境复杂严峻。

因此，政府需要做好下半年经济工作，要坚持稳中求进工作总基调，完整、准确、全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，全面深化改革开放，加大宏观政策调控力度，着力扩大内需、提振信心、防范风险，不断推动经济运行持续好转、内生动力持续增强、社会预期持续改善、风险隐患持续化解，推动经济实现质的有效提升和量的合理增长。

三、会议导向

（一）对党和政府内部

1. 扎实推动经济高质量发展，继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策，延续、优化、完善并落实好减税降费政策，大力支持科技创新、实体经济和中小微企业发展。活跃资本市场，提振投资者信心。

2. 持续深化改革开放，切实提高国有企业核心竞争力，切实优化民营企业发展环境。坚决整治乱收费、乱罚款、乱摊派，解决政府拖欠企业账款问题。支持有条件的自贸试验区和自由贸易港对接国际高标准经贸规则，推动改革开放先行先试。

3. 切实防范化解重点领域风险，适时调整优化房地产政策，更好满足居民刚性和改善性住房需求，促进房地产市场平稳健康发展。加大保障性住房建设和供给，积极推动城中村改造和“平急两用”公共基础设施建设，盘活改造各类闲置房产。有效防范化解地方债务风险，制定实施一揽子化债方案。加强金融监管，稳步推动高风险中小金融机构改革化险。

4. 以学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育为契机，教育引导广大党员干部牢固树立正确政绩观。

（二）对社会经济发展

1. 积极扩大国内需求，发挥消费拉动经济增长的基础性作用，通过增加居民收入扩大消费，通过终端需求带动有效供给。更好发挥政府投资带动作用，加快地方政府专项债券发行和使用。制定出台促进民间投资的政策措施。

2. 大力推动现代化产业体系建设，加快培育壮大战略性新兴产业、打造更多支柱产业。推动数字经济与先进制造业、现代服务业深度融合，促进人工智能安全发展。推动平台企业规范健康持续发展。

3. 加大民生保障力度，兜牢兜实基层“三保”底线，扩大中等收入群体。加强耕地保护和质量提升，巩固拓展脱贫攻坚成果，全面推进乡村振兴。坚决防范重特大安全事故发生。

四、主要受影响的行业

（一）能提供大宗消费的行业。

会议强调，要积极扩大国内需求，通过刺激消费带动经济增长，并着重提出要提振汽车、电子产品、家居等大宗消费，推动体育休闲、文化旅游等服务消费。

因此，在会议精神的指示下，自 2023 年下半年开始，国家经济政策可能会向汽车制造行业、电子产品制造行业、家居软装行业等倾斜，扶持此类企业的发展。同时，政府的公共设施、基础设施等的建设，可能会偏向社区公园、体育场所、书店、博物馆等的建设，促进旅游消费以及健康生活消费。

（二）数字技术

会议指出，要推动数字经济与先进制造业、现代服务业深度融合，促进人工智能安全发展。要推动平台企业规范健康持续发展。

创新是第一生产力，但创新只是培育花朵的过程，真正的花朵与果实，都是通过创新而来的高科技技术的发展与应用。因此数字技术、数据合规、人工智能等高科技产业自 2023 年下半年起，



将持续得到政策上的助力，在稳健发展的基础上实现经济支柱企业的转型，由传统制造业转变为高科技产业。

（三）房地产行业

依据相关专家的调查研究，我国的房地产已经相对过剩了，即供给远远大于需求，而在此种情况下，如果仍放任房地产市场自由发展，则很容易出现房地产泡沫问题。

因此会议指出，要适时调整优化房地产政策，因城施策用好政策工具箱，加大保障性住房建设和供给，积极推动城中村改造和“平急两用”公共基础设施建设，盘活改造各类闲置房产。下一阶段的房地产行业的发展与转型可能会在商住比之间再增加一项为保障性住宅比例，在房地产行业正常发展的基础上，加强房产供需的平衡与保障。

五、法律服务准备

随着会议的召开，2023年下半年的经济发展方向得以确立，“活跃资本市场，提振投资者信心”、“推动城中村改造和平急两用公共基础设施建设”、“推进数字经济发展”等会议精神的提出，也为律师行业提供了更多的业务机会与市场价值。我们认为，律师可以在以下方向中寻找业务机会，实现自我价值。

（一）数据合规方向

对数字经济的推动和发展是2023年下半年经济工作的重点项目之一，而数据合规治理和安全保护是数字经济发展的基础工程和系统工程，因此，律师可以尝试对该专业接触了解或深入研究，并从中发掘相应的业务。

（二）非诉方向

“活跃资本市场、提振投资者信心”，这是会议的第一项指示精神，这说明国家承认股市长期徘徊在3000点是不够活跃的现象。所以，随着会议精神的逐步落地，股市必然出现一定的变化，且这种变化的方向在目前来看应该呈现涨势。因此，做非诉方向的律师可以尝试在资产证券化、债转股等方面开拓业务。

（三）不良资产处置方向

会议指出，要切实防范化解重点领域风险，适应我国房地产市场供求关系发生重大变化的新形势，适时调整优化房地产政策，因城施策用好政策工具箱，更好满足居民刚性和改善性住房需求，促进房地产市场平稳健康发展。要加大保障性住房建设和供给，积极推动城中村改造和“平急两用”公共基础设施建设，盘活改造各类闲置房产。要有效防范化解地方债务风险，制定实施一揽子化债方案。要加强金融监管，稳步推动高风险中小金融机构改革化险。

以上会议内容所传达的精神与不良资产处置息息相关。

首先，在执行案件中，推动抵押物（不动产）的拍卖进而回款的案件占全部案件量的50%以上，所以，房地产行业的发展与衰退直接影响到抵押物的处置以及债权人的债权实现。而从会议的精神来看，房地产行业将迎来一个全新的发展时期，之前不好处置的不良资产也将迎来处置的红利期。

其次，有效防范化解地方债务风险，制定实施一揽子化债方案。要加强金融监管，稳步推动高风险中小金融机构改革化险等精神、指示，进一步说明，国家将加大对不良资产处置的力度解决金融机构、地方政府、央企国企等的金融风险，不良资产行业的业务机会也将进一步增加。

文康政策研究中心秘书处



关于印发深化医药卫生体制改革 2023 年下半年重点工作任务的通知

国卫体改发〔2023〕23 号

各省、自治区、直辖市人民政府，新疆生产建设兵团，国务院有关部委、有关直属机构：

《深化医药卫生体制改革 2023 年下半年重点工作任务》已经国务院同意，现印发给你们，请结合实际，认真组织实施。

国家卫生健康委 国家发展改革委
财政部 人力资源社会保障部
国家医保局 国家药监局
2023 年 7 月 21 日

(信息公开形式：主动公开)

深化医药卫生体制改革 2023 年下半年重点工作任务

2023 年是全面贯彻落实党的二十大精神开局之年。深化医药卫生体制改革要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻落实党中央、国务院决策部署，把保障人民健康放在优先发展的战略位置，以体制机制改革创新为动力，进一步推广福建省三明市等地医改经验，促进医保、医疗、医药协同发展和治理，推进医药卫生事业高质量发展，以健康中国建设的新成效增强人民群众获得感、幸福感、安全感。

一、促进优质医疗资源扩容和区域均衡布局

(一) 推进国家医学中心和国家区域医疗中心设置建设。根据规划设置国家医学中心和国家区域医疗中心，建立“揭榜挂帅”与跟踪问效机制。统筹布局综合类、专科类、中医类的国家医学中心建设项目，开展国家区域医疗中心建设成效评价，推动建立与国家区域医疗中心相适应的管理体制和运行机制。(国家卫生健康委、国家发展改革委、教育部、财政部、人力资源社会保障部、国家中医药局、国家疾控局、中央军委后勤保障部卫生局和各省、自治区、直辖市人民政府等按职责分工负责。以下均需各省、自治区、直辖市人民政府负责，不再列出)

(二) 持续提升地市和县级医疗水平。依托现有资源，指导地方推进省级区域医疗中心建设。推进紧密型城市医疗集团建设试点，强化科学合理网格化布局。选择若干城市开展优质高效医疗卫生服务体系试点。持续推进三级医院对口帮扶县级医院工作。鼓励三级医院探索与县医院建立合作机制，实现疾病诊疗全链条合理分工、优势互补、利益共享。组织开展县医院医疗服务能力评估。研究制定推进紧密型县域医共体建设的指导性文件。启动第三批国家安宁疗护试点，实施安宁疗护服务能力提升项目。（国家卫生健康委、国家发展改革委、财政部、国家中医药局、国家疾控局、中央军委后勤保障部卫生局等按职责分工负责）

(三) 加强社区和农村医疗卫生服务能力建设。拓展乡镇卫生院康复医疗、医养结合、安宁疗护等服务功能，合理发展社区医院。推进家庭医生签约服务高质量发展，促进有效签约、规范履约，推动综合医院全科医学科参与基层家庭医生签约服务。完善县域巡回医疗和派驻服务工作机制，保障农村医疗卫生服务全覆盖。实施社区医养结合能力提升行动和医养结合示范项目。深化“互联网+医疗健康”在城乡社区防病治病和健康管理中的应用。（国家卫生健康委、民政部、农业农村部、国家中医药局等按职责分工负责）

(四) 完善促进分级诊疗的体制机制。探索对紧密型医疗联合体实行医保总额付费，加强监督考核，结余留用、合理超支分担。鼓励紧密型医疗联合体建立药品联动管理机制，促进上下级医疗机构用药衔接。有条件的地区可实行医疗卫生机构人员“县聘乡用”和“乡聘村用”。开展医疗联合体绩效考核。推进二级及以上医院实现检查检验结果互认。（国家卫生健康委、国家发展改革委、财政部、人力资源社会保障部、国家医保局、国家中医药局、国家疾控局、中央军委后勤保障部卫生局等按职责分工负责）

(五) 促进中医药传承创新发展。加快国家中医药传承创新中心、国家中医疫病防治基地、中医特色重点医院、中西医协同“旗舰”医院建设，推进国家中医药综合改革示范区建设。加强中医医院康复科和老年医学科建设，依托现有资源，建设一批中医康复中心。加强中医药特色人才培养，面向基层医疗卫生机构医师和乡村医生开展中医药知识技能培训。推进古代经典名方制剂研发，加快关键信息考证发布及新药审批。（国家中医药局、国家发展改革委、教育部、财政部、国家卫生健康委、国家药监局、中央军委后勤保障部卫生局等按职责分工负责）

二、深化以公益性为导向的公立医院改革

(六) 推进医疗服务价格改革和规范化管理。推动各省（自治区、直辖市）开展 2023 年度



医疗服务价格调整评估，符合条件的在总量范围内及时调整价格，优先将技术劳务价值为主的诊疗类、手术类和部分中医医疗服务项目纳入调整范围。持续开展医疗服务价格指数编制和相关监测工作。对5个试点城市价格改革情况开展评估，启动医疗服务价格改革省级试点。（国家医保局、国家卫生健康委、财政部、国家中医药局、国家疾控局等按职责分工负责）

（七）深化公立医院薪酬制度改革。指导地方落实公立医院内部分配自主权，在核定的薪酬总量内，公立医院可采取多种方式自主分配，结合实际向群众急需且人才短缺的专业倾斜。合理确定内部薪酬结构，注重医务人员的稳定收入和有效激励，进一步发挥薪酬制度的保障功能。严禁向科室和医务人员下达创收指标，医务人员薪酬不得与药品、卫生材料、检查、化验等业务收入挂钩。探索实行公立医院主要负责人年薪制。（人力资源社会保障部、国家卫生健康委、财政部、国家中医药局、国家疾控局等按职责分工负责）

（八）加快推进公立医院高质量发展。全面落实党委领导下的院长负责制。开展公立医院党建工作质量评价。加强以业财融合为核心的公立医院运营管理，持续开展公立医院、妇幼保健机构绩效考核工作。开展公立医院高质量发展评价和促进行动。发挥公立医院高质量发展试点示范引领作用，加强公立医院改革与高质量发展项目管理。开展全国医疗卫生机构信息互通共享三年攻坚行动，推进智慧医院建设与分级评价工作，推进“5G+医疗健康”、医学人工智能、“区块链+卫生健康”试点。开展改善就医感受提升患者体验主题活动。支持推进国有企业办医疗机构高质量发展。（国家卫生健康委、教育部、财政部、工业和信息化部、国务院国资委、国家中医药局、国家疾控局、中央军委后勤保障部卫生局等按职责分工负责）

（九）全面加强医药领域综合监管。指导公立医院党组织强化全面从严治党主体责任，防范廉洁风险。制定关于深化体制机制改革、加强医药卫生领域廉政建设的指导性文件。持续加强行风建设，推进全国医药领域腐败问题治理长效机制建设，进一步净化行业风气。开展打击欺诈骗保专项整治和种植牙收费治理。加强医药领域反垄断、反不正当竞争监管。规范民营医院发展。（国家卫生健康委、市场监管总局、国家医保局、国家中医药局、国家疾控局、国家药监局等按职责分工负责）

三、促进多层次医疗保障有序衔接

（十）巩固健全全民基本医保。指导地方建立健全职工医保门诊共济保障机制，开展普通门

诊统筹，加强正面宣传和政策解读。动态调整医保药品目录。扩大跨省联网定点医药机构范围，落实异地就医结算。推动具备条件的定点医药机构全部支持医保电子凭证应用。（国家医保局、财政部、国家卫生健康委、国家中医药局、国家疾控局等按职责分工负责）

（十一）完善多层次医疗保障制度。完善大病保险和医疗救助制度，健全防范化解因病返贫致贫长效机制。持续深入推进长期护理保险制度试点，总结评估试点情况，研究完善政策举措。发展商业医疗保险，重点覆盖基本医保不予支付的费用。（国家医保局、财政部、国家卫生健康委、税务总局、金融监管总局、国家中医药局等按职责分工负责）

（十二）深化多元复合式医保支付方式改革。在不少于 70% 的统筹地区开展按疾病诊断相关分组（DRG）付费或按病种分值（DIP）付费改革。推进长期、慢性病住院医疗服务按床日付费工作，探索实施中医优势病种按病种付费。指导各地建立并完善病组 / 病种、权重 / 分值、系数等要素调整机制，完善协商谈判、结余留用、特例单议和基金监管等配套机制，提高医保基金使用效率。（国家医保局、财政部、国家卫生健康委、国家中医药局、国家疾控局等按职责分工负责）

四、推进医药领域改革和创新发展

（十三）支持药品研发创新。明确医药产业链短板和支持重点，引导支持企业突破关键技术实现产业化，提升医药产业链配套水平和供应保障能力。持续推进优先审评审批工作。健全新药价格形成机制。继续发布鼓励研发申报儿童药品清单和鼓励仿制药品目录。（国家药监局、国家发展改革委、科技部、工业和信息化部、财政部、国家卫生健康委、国家医保局、中央军委后勤保障部卫生局等按职责分工负责）

（十四）常态化开展药品和医用耗材集中带量采购。开展新批次国家组织药品和医用耗材集中带量采购。指导各省（自治区、直辖市）年内至少开展一批（含省际联盟）药品和医用耗材集中带量采购，实现国家和省级集采药品数合计达到 450 个。落实药品和医用耗材集中采购医保资金结余留用政策。强化公立医疗机构集采报量和执行的刚性约束，完善医疗机构内部考核办法和薪酬机制，促进合理优先使用中选产品。完善医药集中采购平台功能，实施医药价格监测工程。（国家医保局、财政部、人力资源社会保障部、国家卫生健康委、国家中医药局等按职责分工负责）

（十五）加强药品供应保障和质量监管。持续推进基本药物优先配备使用。加强短缺药品协同监测预警和分级应对。探索完善药品流通新业态新模式，加快药品流通行业创新发展。开展药



品临床综合评价，完善药品使用监测工作机制，促进规范合理用药。对国家组织药品和医用耗材集中带量采购中选产品全覆盖抽检，开展疫苗生产企业全覆盖巡查和血液制品生产企业抽查检查。合理进口必要的药品和医疗器械。研究完善“两票制”有关政策措施。（国家药监局、工业和信息化部、商务部、国家卫生健康委、税务总局、市场监管总局、国家医保局等按职责分工负责）

五、健全公共卫生体系

（十六）促进医防协同、医防融合。加强新冠疫情及病毒变异监测分析，压实“四方责任”，扎实做好新冠疫情“乙类乙管”常态化防控工作。加强应急医药物资生产保供，提升基层传染病防控救治能力。建立各级各类公立医院的公共卫生责任清单并明确考核评价标准，推动二级及以上医疗机构设立疾病预防控制或公共卫生科室，明确工作职能，配备专职人员。研究制订医疗机构疾病预防控制监督员管理办法。实行公共卫生分领域首席专家制度。加强疾控机构对医疗机构疾病预防控制工作的技术指导和监督考核。探索推进疾控机构专业人员参与医疗联合体工作，推动县级疾控机构与县域医共体协同发展。（国家疾控局、国家卫生健康委、工业和信息化部、商务部、国家药监局、国家中医药局等按职责分工负责）

（十七）推进疾病预防控制体系改革。健全完善传染病疫情监测、风险评估和预警制度，研究制定建立健全智慧化多点触发传染病疫情监测预警体系的指导性文件，推动传染病监测预警与应急指挥信息平台建设。制定疾病预防控制体系高质量发展的指导性文件。推动地方落实疾病预防控制体系改革方案，年底前全部完成改革任务。（国家疾控局、国家发展改革委、财政部、国家卫生健康委、国家中医药局、中央军委后勤保障部卫生局等按职责分工负责）

（十八）提升公共卫生服务能力。坚持预防为主，深入开展健康中国行动和爱国卫生运动，持续提高群众健康素养。加强重大慢性病健康管理，加强心理健康和精神卫生工作，持续推进职业健康保护行动。强化基层医疗卫生机构公共卫生服务能力，完善国家基本公共卫生服务项目和重大传染病防控等项目。加强食品安全标准与风险监测评估。（国家疾控局、国家卫生健康委、教育部、人力资源社会保障部、国家中医药局等按职责分工负责）

六、发展壮大医疗卫生队伍

（十九）加强紧缺专业和高层次人才培养。推动医学院校加强全科医学学科建设，普遍成立全科医学教学组织机构。加强老年医学科规范化建设。支持职业院校增设老年健康服务、养老服



著阶段性成效。当前，我国进入高质量发展阶段，党的二十大对持续深化医改作出全面部署。2023年是全面贯彻落实党的二十大精神的开局之年，深化医改要全面贯彻落实党的二十大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，牢牢把握中国式现代化的主要特征和重大原则，准确把握深化医改所处的高质量发展新阶段新要求，坚持“一个中心”，即以人民健康为中心；用好“一个抓手”，即促进“三医”协同发展和治理；突出“一个重点”，即深化以公益性为导向的公立医院改革，不断将深化医改向纵深推进。

二、《任务》的主要内容

2023年下半年医改工作主要包括六个方面20条具体任务。一是促进优质医疗资源扩容和区域均衡布局。推进国家医学中心和国家区域医疗中心设置建设，持续提升地市和县级医疗水平，加强社区和农村医疗卫生服务能力建设，完善促进分级诊疗的体制机制，促进中医药传承创新发展，推动“大病重病在本省就能解决，一般的病在市县解决，头疼脑热在乡镇、村里解决”。二是深化以公益性为导向的公立医院改革。推进医疗服务价格改革和规范化管理，深化公立医院薪酬制度改革，加快推进公立医院高质量发展，规范民营医院发展，全面加强医药领域综合监管，形成风清气正的行业环境。三是促进多层次医疗保障有序衔接。巩固健全全民基本医保，完善多层次医疗保障制度，深化多元复合式医保支付方式改革，最大化发挥各项制度效应，有效减轻群众看病就医负担。四是推进医药领域改革和创新发展。支持药品研发创新，常态化开展药品和医用耗材集中带量采购，加强药品供应保障和质量监管，确保“供好药”“用好药”。五是健全公共卫生体系。促进医防协同、医防融合，推进疾病预防控制体系改革，提升公共卫生服务能力，从制度完善、人才队伍建设、评价考核等多方面共同努力推动公共卫生体系建设和能力提升。深入开展健康中国行动和爱国卫生运动，持续提高群众健康素养。六是发展壮大医疗卫生队伍。加强紧缺专业和高层次人才培养，加强以全科医生为重点的基层队伍建设，实施大学生乡村医生专项计划，深化基层薪酬、岗位设置等方面的改革，提高基层医务人员积极性，提高基层医疗卫生服务能力，切实把工作重点放在社区和农村。

三、党的二十大明确提出“深化以公益性为导向的公立医院改革”，下一步有哪些具体安排？

公立医院是我国医疗卫生服务体系的主体，以公益性为导向的公立医院改革是深化医改的重要内容。2017年9月和2019年底，全国公立医院分别取消药品和医用耗材加成，旧的运行机制已破除，下一步的重点是持续巩固和完善运行新机制。一是落实政府投入责任，夯实公益性基础。

重点推动落实对符合区域卫生规划的公立医院基本建设和设备购置、重点学科发展、人才培养、符合国家规定的离退休人员费用和政策性亏损补贴等投入。根据经济社会发展、财政状况和人民群众卫生健康需求，逐步加大政府卫生投入力度，加强政府对基本医疗保障的投入，夯实公立医院公益性基础。二是推动医疗服务价格改革和规范化管理。国家卫生健康委将会同有关部门继续做好医疗服务价格改革和规范化管理工作，使医疗服务价格更好地体现技术劳务价值，保障公立医院人员薪酬的来源，促进维护公益性。推动各地进一步落实价格动态调整机制，每年开展调价评估，符合条件的及时调价，在动态调价的基础上逐步理顺医疗服务比价关系，合理体现医务人员的技术劳务价值，确保公立医院实现收支平衡、持续发展。总结并推广深化医疗服务价格改革试点城市经验，对5个试点城市医疗服务价格改革情况开展评估总结推广，启动医疗服务价格改革省级试点，建立健全适应经济社会发展、更好发挥政府作用、医疗机构充分参与、体现技术劳务价值的医疗服务价格形成机制。推动药品耗材集中带量采购提质扩面，适时开展新批次国家组织集采，覆盖更多药品和耗材，持续放大改革效应。到2023年底，每个省份的国家和省级集采药品数将累计达到450种。三是深化人事薪酬制度改革，调动医务人员积极性。将推动有关部门进一步深化公立医院人事薪酬制度改革，指导地方落实公立医院内部分配自主权，合理确定内部薪酬结构，注重医务人员的稳定收入和有效激励，发挥薪酬制度的保障功能，让医务人员全身心投入到工作中，用不断提高的医疗服务质量和水平诠释公益性。四是强化公益性为导向的绩效考核。发挥绩效考核指挥棒作用，继续组织做好二级及以上公立医院绩效考核，统筹开展以公益性为导向的考核评价有关工作，重点考核医疗质量、运行效率、持续发展、满意度等，考核结果和医院等级评审、医保支付、工资总额等挂钩，引导公立医院坚持公益性、落实功能定位，促进公立医院沿着公益性的正确方向改革发展。

四、推动公立医院高质量发展相关工作进展如何？《任务》有哪些具体安排？

2021年5月，国务院办公厅印发《关于推动公立医院高质量发展的意见》（国办发〔2021〕18号）。为贯彻落实党中央国务院决策部署，我们采取点面结合的方式推动公立医院高质量发展落地见效。一是以省为单位，指导11个综合医改试点省份率先推动公立医院高质量发展。指导各省份出台公立医院高质量发展实施方案，建立公立医院高质量发展评价机制，对各省份推进公立医院高质量发展情况开展评价，并对各省份逐一反馈评价意见，要求各地及时巩固拓展已经取得的成效，研究分析存在的问题和不足，完善改进举措并抓好落实。二是以地市为单位，实施公立医院改革与高质量发展示范项目。通过竞争性评审，遴选一批改革创新积极性高、基础条件好的城市，实施



公立医院改革与高质量发展示范项目，按照3年一个周期，对每个城市中央财政补助5亿元，激励引导改革创新，率先形成市、县级公立医院高质量发展经验。目前已遴选两批30个城市。三是以医院为单位，在9个省（市）的14家大型高水平公立医院开展试点。通过委省共建的方式，中央和地方共同发力，突破政策壁垒，整合优质资源，推动医疗技术和医院管理升级换代、弯道超车，打造公立医院高质量发展的样板、现代医院管理制度的模板。目前各试点医院均已制定实施方案，委、省、院三方协同发力，从加强党的全面领导、建设高水平临床学科、开展前沿科技创新、打造高质量人才队伍、实施科学化精细化管理、提供一流医疗服务等六个方面，落实共建协议。

下一步，将指导试点示范项目加大改革探索力度，扎实推进公立医院高质量发展工作。启动2023年推进公立医院高质量发展评价工作，并用好评价结果。研究制定示范项目管理办、示范项目绩效评价细则等，探索高质量发展试点医院专项绩效评价。协调推动高质量发展试点医院落实委省共建协议，梳理协议落实中的问题，组织相关部门专题研究推进协议落实。开展区域医疗中心运行机制与政策清单落实情况的阶段总结，及时向地方反馈评估结果并指导整改完善。开展现代医院管理制度试点工作总结评估。

五、在构建有序的就医和诊疗新格局方面，目前相关工作进展如何？下一步有哪些具体考虑和举措？

2021年，习近平总书记在视察福建省三明市沙县总医院时，对深化医药卫生体制改革作出重要指示，强调要均衡布局优质医疗资源，做到大病重病在本省就能解决，一般的病在市县解决，头疼脑热在乡镇、村里解决。习近平总书记的重要指示为我们加快建立分级诊疗制度，构建有序的就医和诊疗新格局指明了方向，提供了根本遵循。近年来，国家卫生健康委同有关部门通过持续推动深化改革，不断完善医疗卫生服务体系，增加优质医疗资源，分层分级提高医疗卫生服务能力，有效地满足了群众就医需求。一是建设国家医学高峰和省级医疗高地。推进国家医学中心和国家区域医疗中心规划设置和布局建设，集中力量开展疑难危重症诊治技术攻关。截至目前，已设置心血管、儿科、呼吸等13个类别的国家医学中心；确定五批125个国家区域医疗中心建设项目，实现覆盖所有省份的目标。省级区域医疗中心建设有序开展。二是提升市级和县级医院专科能力。聚焦重点病种和专科，布局省级区域医疗中心，缩小地市重点疾病诊疗水平与省会城市的差距。同时，加大城市医院对口支援力度，持续推进县级医院专科建设，补齐短板弱项。2022年，全国87.71%的县级医院达到医疗服务能力基本标准。三是完善基层医疗卫生服务体系。加强乡镇卫生院和社区卫生服务机构建设，发展社区医院，深入开展“优质服务基层行”活动。截至

2022 年底，全国累计达到服务能力标准的乡镇卫生院和社区卫生服务中心超过 3 万家。四是开展县域医共体和城市医疗集团建设试点。加强人、财、物、技等一体化管理，并以高血压、糖尿病等慢性病为切入点，畅通双向转诊机制。成立专科联盟，扩大优质专科资源辐射面。目前，全国组建各种形式医联体 1.5 万个，通过区域优质资源整合共享，为同质化医疗服务提供了有力支撑。2022 年双向转诊的人次数达到 2984.7 万，双向转诊结构得到优化。五是发展互联网诊疗和远程医疗服务。完善互联网诊疗管理，促进互联网医院健康发展。健全省—地市—县—乡—村五级远程医疗服务网络，提升基层服务水平。截至 2022 年 10 月，全国设置超过 2700 家互联网医院，地市级、县级远程医疗服务实现全覆盖。

下一步，国家卫生健康委将会同有关部门持续推进分级诊疗制度建设，建立国家医学中心、国家区域医疗中心运行新机制，完善医疗联合体运行机制，深化医疗服务价格改革，推进多元复合式医保支付方式改革。同时，加强以全科医生为重点的基层医疗卫生队伍建设，发挥家庭医生团队“健康守门人”作用，夯实城乡基层医疗卫生服务网底。

六、《任务》提到“推动建立与国家区域医疗中心相适应的管理体制和运行机制”，下一步有哪些考虑？

2019 年 10 月，国家发展改革委、国家卫生健康委等 4 部门联合印发《区域医疗中心建设试点工作方案》（发改社会〔2019〕1670 号），启动国家区域医疗中心建设试点，并提出加大政策支持力度，在价格、用药、人才等方面给予更为灵活的政策，为建立调动积极性、保障可持续的现代医院管理制度探路子、摸经验。2022 年 3 月，在总结前期试点经验基础上，国家发展改革委、国家卫生健康委等 4 部门联合印发《有序扩大国家区域医疗中心建设工作方案》（发改社会〔2022〕527 号），要求加强改革配套，在国家区域医疗中心建设中，先行先试建立健全现代医院管理制度，确保公益性、调动积极性、保障可持续，实现优质医疗资源引得进、留得住、用得好，力争在改革的关键环节取得突破创新，发挥示范引领作用。2022 年底，前四批 76 个国家区域医疗中心建设项目所在的省份，均已出台支持国家区域医疗中心发展建设和运行的政策清单（方案），紧紧围绕建立健全国家区域中心管理体制、人事薪酬制度、补偿机制、应用创新医疗技术机制、自我持续发展机制、输出医院优质医疗资源生成机制等方面，加大政策支持力度。

下一步，国家卫生健康委将协调推动相关部门研究制定国家区域医疗中心建设指导意见，进一步明确财政投入、人员编制和人才引进、薪酬职称、医疗服务价格与医保管理、医疗技术准入



与科研创新、大型医用设备配置和药品器械使用管理等方面的改革要求和政策保障。同时，会同有关部门督促指导各地进一步细化完善支持政策清单（方案），适时开展国家区域医疗中心运行机制与政策清单落实情况的阶段总结和反馈指导，压实属地责任，推动落地见效。

七、如何抓好《任务》组织实施？

《任务》明确了各项具体任务的负责部门，要求各地各有关部门切实加强组织领导，持续推进深化医改。强化宣传引导，及时回应社会关切，凝聚改革共识。综合医改试点省份要进一步探索创新，发挥示范带动作用。下一步，国家卫生健康委将进一步加强医改工作统筹协调，会同有关部门强化督促指导和监测评估，确保各项改革任务落地见效。一是继续做好医改监测工作。围绕医改重点工作优化完善医改监测指标体系，制定年度医改监测方案，通过监测数据及时了解掌握各地医改工作进展情况，并建立健全与地方的沟通反馈机制，指导地方发现问题，完善措施，加快进度，推进改革举措落实落地。二是继续做好医改调度工作。对《任务》进行分解、细化，围绕改革重点落实“季调度、年通报”工作机制，按季度对医改重点任务进行调度指导，抓好工作落实。三是适时组织开展专项调研指导。围绕地方改革推进过程中遇到的难点、堵点问题，组织有关部门和专家，深入基层、深入一线，开展专项调研指导，重点对改革存在困难多、问题多、工作打不开局面的地方加强督促指导力度，协调解决困难和问题，推动落实医改工作任务。

引自《中国政府网》



政策研读



RESEARCH





建议将混合所有制改革成效纳入央企评价内容

李 翊

中央企业作为国企改革的重头戏，从全面评价改革成效角度出发，应当将混合所有制改革情况纳入考核并给予足够的权重。2022年是国企改革三年行动收官之年，“可衡量、可考核、可检验、要办事”系国有企业改革三年行动基调，改革工作成果逐步进入关键性的评价阶段。积极稳妥推进混合所有制改革，促进各类所有制企业取长补短、共同发展，是国企改革三年行动的一项重要内容。我国央企混合所有制改革成效评价工作，从科学模式和评价方法视角存在以下问题：

1. 针对混合所有制改革评价意义的认识存在差距。混合所有制改革，是国企改革工作重要组成部分，不可或缺。但诸多国企对于评价工作的认识存在模糊和轻视的问题。作为三年改革重要成果，国有企业党的领导全面加强，首次实现对中央企业的功能界定分类，全面完成中央企业公司制改制，混合所有制企业数量和质量大幅提高。中央企业混合所有制改革成效的评价工作，是衡量国有企业改革的重要抓手之一。因此，应当通过对中央企业混合所有制改革工作的科学评价，提高企业对国企改革以及评价重要意义的认识，方可促进国企改革全面执行到位。

2. 混合所有制改革方向不够明确。积极稳妥推进混合所有制改革，是为了促进各类所有制企业取长补短、共同发展。改革的方向在于深度转换经营机制，激发国有企业的活力，健全市场化经营机制。准确把握混合所有制改革方向，坚持“三因三宜三不”原则，积极稳妥，务求改革实效。诸多央企没有充分根据企业的功能定位，合理设计和调整优化混合所有制企业股权结构，也未做到对国有相对控股混合所有制企业实施市场化的差异管控。如何加强对混合所有制改革全过程的监督，坚决防止国有资产流失，明确改革方向，成为当下工作难点问题。

3. 科学评价混合所有制改革成果的标准不清。中央企业混合所有制改革措施主要聚焦在，中国特色现代企业制度建设，主业主责发展实体经济，规范资本运作、提高资本回报、维护资本安全、保障国有资产保值增值等方面。对于那些落实党中央、国务院决策部署，积极推进国有企业混合所有制改革，以资本为纽带，混体制、混机制，创新模式谋发展，响应国家号召，争做混合所有制排头兵的优秀混合所有制企业，虽然给予了充分肯定，但对于没有达到上述标准的企业，没有相应的规制措施。

建议：

1. 将混合所有制改革工作成效，作为各中央企业评价《国企改革三年行动方案（2020—2022年）》实施成果的必要考核项目。通过评价中央企业混合所有制工作成果，保障中央企业准确理解把握改革行动的重要意义和核心要义，切实把国企改革三年行动抓到位、见实效。

2. 将中央企业混合所有制企业是否已经建立现代企业制度管理并保障有效运行、企业经营管理制度和措施是否科学有效、国有资产是否保值增值，作为三年行动中混合所有制改革成功的重要指标，对各中央企业混合所有制改革工作成效实施评价。通过强有力的考核措施，确保中央企业正确认识混合所有制改革的重要意义，促进混合所有制企业高质量发展，保护好混合所有制改革成果。

3. 调查了解混合所有制改革和运行中实际采取的措施，考核各中央企业是否以激发活力、提高效率为目标，达到“完善治理、强化激励、突出主业、提高效率”的总体要求；是否科学合理界定与混合所有制企业的权责边界，避免“行政化”“机关化”管控，加快实现从“控制”到“配置”的转变；是否按照既定方案和计划，保质保量地完成了混合所有制改革任务。



建议借鉴“宁波模式”建立全国海事扣押船舶统一平台

李 翊

在我国沿海、内河港口及海域范围，存在船舶查找难、司法扣押难、解除扣押效率低等问题，主要集中在以下几方面：

1、当事人扣押船舶找船的线索和途径存在现实障碍，无法提供船舶动态信息。我国海域广阔、内河水路复杂，在海事案件中当事人若针对债务人提出扣押船舶申请，特别是各类国际商船、境内外渔船、内河运输船舶、工程船舶或作业平台等，无法及时向海事法院提供船舶位置的信息，更无法实现动态跟踪船舶航行轨迹等。

2、海事法院扣船执行部门与海事局、地方渔政、港航等部门之间协作沟通机制不畅通。在海事执行法官找到涉案扣押船舶的情况下，不仅要登船向船员或船长宣布扣押船舶命令等法律文书，并且要向海事和边防等部门送达协助扣押命令以及各项法律文书。在疫情防控下，该矛盾更加突出，扣押船舶难上加难。

3、海事案件扣押渔船较扣押其他类型的船舶难度大、监管难。渔船不同于商船，其存在海域或靠港地域分散、船舶管理不统一，已经成为海事法院渔船查控“拦路虎”。即使扣押渔船后，享有专属管辖的海事法院监管被扣押渔船的能力也存在短板，扣船逃逸情况屡屡发生。

4、全国范围扣押船舶系统没有统一整合，各省扣押船舶存在“各自为战”现象。由于船舶的动态不限于各省，其流动性决定了异地扣押船舶的情况较为普遍。异地扣押船舶，通常情况下均需要当地的海事法院、海事局和边防等部门予以协助，造成司法资源浪费和效率低下。

近日，浙江省高级人民法院公布《关于推广执行“一件事”第二批子场景应用的通知》，其中宁波海事法院船舶司法查控应用平台作为6个应用项目之一获得推广。在浙江沿海范围，宁波海事法院牵头打造“船舶司法查控”聚焦依托浙江辖区船舶司法扣押在线办理平台、“智慧执行2.0”系统、浙政钉，其建立浙江省商船、渔船、内河船舶信息查询、查封、解封在线协作机制，该平台显著提高了海事执行扣押船舶案件中船舶查控效率。通过线上协作平台查控各类船舶420艘次，节约司法资源，显著提升了办案效率，提高了人民群众对“智慧移动执行”场景应用的司法获得感，为全国

海事法院船舶查封，闯出了一条“宁波模式”的新路径。该模式为切实解决海事执行难迈出了重要的一步。宁波海事法院的“船舶司法查控”系统在省内范围应用，先后经历了“三步走”的历程：

第一步，宁波海事法院以商船为首要切入点，于2020年建立浙江辖区船舶司法扣押在线办理平台。该平台是全国首个专门针对船舶司法扣押的在线办理平台，在该平台上选择活扣、死扣或者解扣等执行内容，并上传相应法律文书，就能向浙江海事局发起在线协作，浙江海事局工作人员接收法律文书后一般在半天内即可办结，该做法显著提高了海上商船的司法查控效率。

第二步，宁波将全省15000余艘渔船定位在普陀、象山、苍南、临海等17个重点渔区，依托“智慧执行2.0”系统与浙政钉的信息互通共享，与17个重点渔区的渔业主管部门组建“1+17+N”线上协作平台，实现该院与渔业主管部门之间的点对点对接，以最快速度查控渔船保障当事人合法权益。

第三步，宁波建立了内河船舶线上协助执行机制。内河船舶相对于海船、渔船虽然数量较少，但作为被执行人的财产必须纳入查控范畴。按照浙江全域数字法院“1+8+N”体系框架，主动与杭州、湖州、嘉兴等7个地市的港航管理部门对接协调，依托一体化智能化公共数据平台，建立省内河船舶线上协助执行机制，一键送达协助执行法律文书，实现内河船舶查封、解封“零上门”。

建议：

1、最高人民法院牵头，与交通运输部、农业农村部、公安部等有关部门共同研究制定全国海上船舶扣押统一管理智能化系统。通过建立全国统一的扣押船舶线上平台，以构建全国船舶司法查控线上应用平台为契机，进一步发挥我国海事司法执行扣押船舶职能作用，整合全国扣押船舶司法资源，提升全国统一的海事执行司法效率。

2、由负责全国海事司法的最高人民法院民四庭具体统筹全国船舶扣押工作，统一指导并构建全国海事司法扣押船舶在线协作机制。借鉴浙江省宁波海事法院的船舶司法查控线上应用平台的成功经验，完善全国统一的扣押船舶在线协作机制。

3、全国十一个海事法院通过全国统一的扣押船舶线上平台，根据具体案件的需要和案件当事人的线索等，统一线上提交扣押船舶的法律文书，并在全国范围各港口的海事行政主管部门、边防部门、海警部门、渔政部门等联合协作，以高效便捷的海事司法扣押船舶工作模式，为国际海事司法提供“中国样本”。

● **青岛** 青岛市香港中路61号甲远洋大厦B座36层
总部 电话: +86-532-85766060

● **济南**
济南市历下区经十路11001号人寿大厦21层03-04单元
电话: +86-531-86026655

● **上合示范区**
胶州市澳门路海湾天泰金融广场四号楼502
电话: +86-532-82200850

● **青岛西海岸**
青岛市黄岛区漓江西路666号名家美术馆3层
电话: +86-532-80775085

● **青岛城阳**
青岛市城阳区正阳路205号海都国际B座16层
电话: +86-532-68958757

● **青岛莱西**
莱西市天津路34号
电话: +86-532-66899878

● **济宁**
济宁市任城区任城大道中德广场B座14层
电话: +86-537-2560086

● **烟台**
烟台市芝罘区环山路3号润利大厦21层
电话: +86-19953580597

● **潍坊**
潍坊市东风东街1666号天马商务大厦309-312室
电话: +86-536-8988225

● **德州**
德州市三八东路1266号鑫源国际25层
电话: +86-534-2267888

● **滨州**
山东省滨州市黄河六路338号银泰中心1号1616
电话: +86-543-5185777

● **日照**
日照市东港区北京路201号联通大厦6层
电话: +86-633-8178000

● **临沂**
临沂市兰山区环球汇金湾国际商务中心1号楼2层
电话: +86-539-8692789

● **东营**
东营市府前大街57-1号金辰大厦9层
电话: +86-546-7013389

● **泰安**
泰安市泰山区迎胜路412号宝盛广场D座401室
电话: +86-538-8204278

● **威海**
威海市环翠区统一路409-1号一层西侧
电话: +86-631-5216818

● **首尔**
韩国首尔市瑞草区瑞草大路397号A栋1106室

● **悉尼**
澳大利亚新南威尔士州悉尼北区米勒街101号32层

● **华盛顿**
美国华盛顿特区K街1629号300室

● **北京**
北京市朝阳区建国门外大街8号IFC大厦(国际财源中心)B座707室
电话: +86-10-65535672

● **上海**
上海市长宁区延安西路728号华敏翰尊国际大厦8G室



文康法律观察公众号



文康律师公众号



文康云 小程序