

# 汕尾市人民政府

---

汕府函〔2016〕173号

## 汕尾市人民政府关于印发汕尾市医疗卫生强基创优三年行动计划（2016-2018年）的通知

各县（市、区）人民政府，市政府各部门、各直属机构：

现将《汕尾市医疗卫生强基创优三年行动计划（2016-2018年）》印发给你们，请认真贯彻执行。实施过程中遇到的问题，请径向市卫生计生局反映。



# 汕尾市医疗卫生强基创优三年行动计划 (2016—2018年)

为贯彻落实《中共广东省委 广东省人民政府关于建设卫生强省的决定》(粤发〔2015〕15号)和《广东省人民政府关于印发广东省医疗卫生强基创优行动计划(2016-2018年)的通知》(粤府函〔2015〕364号)精神,按照《中共汕尾市委 汕尾市人民政府关于建设卫生强市的实施意见》的要求,加快推进全市医疗卫生事业发展,建立健全覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度,不断提高全市医疗卫生服务水平,现制定本行动计划。

## 一、指导思想

坚持以保障人民健康为中心,以保障城乡居民公平享有基本医疗卫生服务为出发点,紧紧围绕建设卫生强省和市委提出打好“脱贫、教育、卫生”攻坚战的决策部署,按照“完善体系、优化格局、补齐短板、加快发展”的思路,坚持“保基本、强基层、建机制”的原则,强化政府在提供公共卫生和基本医疗服务中的主导地位,进一步加大投入,深化医改,强化责任,重点抓好基础设施建设,推动医疗卫生重心下移、医疗卫生资源下沉,着力解决医疗卫生资源配置差、基层医疗卫生服务能力较弱等突出问题,全面提升全市基层医疗卫生服务能力与水平。

## 二、总体要求

从2016年开始,填平补齐我市基层医疗卫生机构硬件和软件上的差距,加快提升基层医疗卫生服务能力,确保到2018年构建市、

县（市、区）、镇（街道）、村（居）层次分明，功能互补，布局合理，与小康社会相适应的医疗卫生服务体系，加快建立完善分级诊疗制度，尽快实现“大病不出县”的目标。

### **三、工作目标和任务**

#### **（一）提升县级医院综合服务能力。**

**1. 工作目标。**围绕实现县域内住院率达到 90%左右的目标，通过建设、培训、支援等方式，重点加强县级医院的人才、技术、专科等核心能力建设，强化县级医院在基层医疗卫生体系中的“龙头”作用，使其能够承担辖区内居民常见病、多发病治疗以及危急重症抢救与疑难病转诊等任务。

#### **2. 重点任务。**

——加强县级医院设备装备建设。按照“填平补齐”原则，从 2016 年起，分批为县级人民医院配置医疗设备，确保每个县级人民医院至少配置影像、检验、手术、病理、重症监护等 76 种设备，大力改善县（市、区）人民医院基本设备配置水平。到 2018 年，76 种设备达标率达 100%，实现 76 种设备装备配置基本全覆盖，各县（市、区）人民医院在急危重症救治、疾病诊断等方面得到全面提升。

——强化县级医院专科服务能力建设。加强临床核心专科建设，提升外科手术、重症医学科、急诊医学科以及医院感染控制水平，推广适宜内镜微创诊疗技术，使城乡居民常见病、多发病能够在县域内得到规范化诊疗。通过引进人才、改善硬件条件、派驻人员支援等措施，加强县域外转病例较多病种的临床专科建设，并予以项目补助。到 2018 年，各县（市、区）公立医院均建有 2 个省级重点

专科，4个市级重点专科，基本完善二级诊疗科目。县域常见病、多发病、大部分急危重疾病能够得到规范诊治，县级医院平均可覆盖病种2000种以上。

——建设县级医院远程医疗平台。充分利用现代化网络技术、通信技术、多媒体技术以及现代医疗技术，建成县级人民医院与省级三级甲等医院互联互通的远程医疗平台，使其具备远程会诊、病理诊断、影像诊断、重症监护、继续教育等功能，让县域内人民群众享受更加便捷的优质医疗服务。

——实施县级医院专科特设岗位计划。针对县级公立医院薄弱科室人才紧缺、能力不强的现状，从2016年起，根据省的统一安排，为全市县级医院设置8-10个专科特设岗位，聘请具有高级专业技术资格、丰富临床一线工作经验、能熟练诊治本专科疾病且对专科发展具有带动作用的优秀人才到县级医院工作，着力提升本专科服务能力和医疗技术水平，协助科室开展本专业人才梯队建设，培养专科发展的后备人才。

——加大对口支援力度。成立市对口支援对接工作领导小组，承接省对我市公立医院对口支援工作。推动不同类别、层级的医疗机构建立医疗联合体或托管关系，建立风险共担、利益共享的互利双赢对口支援机制，调动双方积极性，形成承接对口支援长效工作机制。继续做好“卫生人才智力扶持山区”工作，完善县级医院医师到基层服务激励机制，要求高级职称医师晋升前必须到乡镇（街道）医院累计工作3个月以上。

——改善医疗服务。通过优化诊区设施布局、推进预约诊疗服务、合理调配诊疗资源、发挥信息技术优势、改善住院服务流程、

持续改进护理服务、规范诊疗行为、注重医学人文关怀、妥善化解医疗纠纷、落实政府管理责任等十大方面工作，力争用 3 年左右的时间初步实现让人民群众便捷就医、安全就医、有效就医、明白就医的工作目标，使社会满意度明显提高，医患关系更加和谐。

## **（二）深化县级公立医院综合改革。**

**1. 工作目标。**巩固县级公立医院综合改革成果，统筹推进县级医院管理体制、补偿机制、人事分配、价格机制、医保支付制度、药品采购机制、监管机制等综合改革，落实各级政府的领导、保障、管理和监督责任，建立起维护公益性、调动积极性、保障可持续的运行新机制。

### **2. 重点任务。**

——完善县级公立医院补偿机制。所有县级公立医院推进医药分开，积极探索多种有效方式改革以药补医机制，取消药品加成。县级公立医院补偿由服务收费、药品加成收入和政府补助三个渠道改为服务收费和政府补助两个渠道。医院由此减少的合理收入，通过调整医疗技术服务价格和增加政府补助，以及医院加强核算、节约运行成本等多方共担。

——理顺医疗服务价格。在保障医保基金可承受、总体上群众负担不增加的前提下，将通过推进药品和耗材招标采购、流通、使用等方面改革降低的费用，主要用于调整医疗服务价格。按照“总量控制、结构调整、有升有降、逐步到位”的原则，合理调整提升体现医务人员技术劳动价值的医疗服务价格，特别是诊疗、手术、护理、床位、中医等服务项目价格。降低大型医用设备检查、检验价格，建立以成本和收入结构变化为基础的价格动态调整机制。

——建立符合行业特点的人事薪酬制度。全面推行聘用制度、岗位管理制度和公开招聘制度。落实医院用人自主权。积极推进县级公立医院薪酬制度改革，合理确定医务人员收入水平。到 2018 年，县级公立医院人员经费支出占业务支出比例达到 40%以上，建成以社会效益、工作效率和质量安全为核心的绩效评价机制，重点向临床和公共卫生一线、业务骨干、关键岗位和有突出贡献的人员倾斜。完善医务人员评价制度。

### **（三）加强基层医疗卫生机构能力建设。**

1. 工作目标。加强基础设施建设，确保在 2018 年底前，各县（市、区）乡镇卫生院、社区卫生服务机构达标全覆盖，村卫生站公建民营全面完成，基层服务能力显著提升。加快落实分级诊疗制度，转变基层医疗卫生服务模式，引导常见病、多发病患者就近看病就医，加快形成基层首诊、双向转诊、急慢分治、上下联动的分级诊疗模式。

#### **2. 重点任务。**

——加快推进县镇一体化管理。坚持重心下移、资源下沉，建立就医新秩序。2016 年启动县镇一体化管理改革试点工作，县级医院与乡镇卫生院通过医疗联合体、托管等形式，加强县镇卫生资源要素和功能整合，实现服务协同、上下联动，从技术支持、人员培训、资源共享、经营管理等方面进行全方位协作。创新人员管理机制，鼓励县级医院医务人员定期到乡镇卫生院进行技术指导或者兼任科室负责人，促进人员双向流动。到 2017 年底，每所县级医院与 2-3 所乡镇卫生院实行一体化管理，实现 50%的病人在卫生院首诊，90%的病人在县域内就诊。2018 年全面完成县镇一体化管理改革工

作，以“县级医疗机构为龙头，乡镇卫生院为枢纽，村卫生室为基础”，形成“促县帮乡、县乡互动、协调发展”的新格局。

——加强乡镇卫生院（社区卫生服务中心）标准化建设。实施乡镇卫生院（社区卫生服务中心）标准化建设工程，到2017年，全市乡镇卫生院（社区卫生服务中心）全部达到国家建设标准上限，业务用房满足需求，院容院貌良好，能够为患者提供安全舒适的就医环境。强化乡镇卫生院（社区卫生服务中心）基本医疗服务功能，提升急诊抢救、二级以下常规手术、住院分娩、高危孕产妇筛查、儿科等医疗服务能力。加快建立全科医生制度，全面推广家庭医生团队式服务。

——加快实施村卫生站规范化建设。通过财政出资、社会捐赠、对口帮扶等形式多渠道筹集资金建设村卫生站，原则上1个行政村建设1个公建民营村卫生站，服务人口少于1000人的行政村可与邻村合并设置；建设规模不低于60平方米，设有相对独立的诊断室、治疗室和药房。强化农村三级医疗服务网络的网底功能。

——加快推进卫生信息化建设。改善人民群众看病就医感受，推动全员人口信息、电子健康档案和电子病历三大数据库资源整合，建立市级医疗卫生信息平台，充分利用互联网技术开展慢性病管理、预约挂号、远程诊疗等服务。

#### **（四）强化公共卫生服务能力。**

1. 工作目标。坚持“预防为主、防治结合”的方针，建立健全以政府为主导的公共卫生安全体系，完善公共卫生机构管理体制，着力提升重大传染病监测预警和突发、新发重大传染病应急处置能力；促进基本公共卫生均等化，降低常见病、多发病对群众健康的

影响，不断提高人民群众的健康素养。

## 2. 重点任务。

——强化传染病防控能力。健全和完善各县（市、区）疾控工作机构和职能，加强市疾病预防控制中心检验检测能力建设，在城区慢病站的基础上扩大功能组建市城区疾病预防控制中心。强化疾控机构健康风险因素监测、实验室检测与突发公共卫生事件应急处置能力建设。加快预防接种门诊规范化建设，加强计划免疫冷链系统建设，2016年全市启动20个规范化预防接种门诊示范点建设。加强法定报告传染病监测，按照省的统一部署在全市设置省级监测哨点，实现哨点监测病种覆盖率达到80%，建立法定报告传染病监测体系。提高艾滋病、结核病和性病等重大传染病防治能力，实现艾滋病随访及淋巴细胞（CD4）检测比例和抗病毒治疗覆盖率达到98%，耐多药可疑者筛查率和耐多药肺结核诊治工作覆盖率达到80%，梅毒咨询检测服务率达到95%。

——加强卫生计生监督体系建设。完善市、县两级卫生计生监督机构体系建设，按照国家标准配齐执法人员编制；市城区组建城区卫生监督所。整合镇（街道）现有卫生、计生监督执法队伍和资源，健全完善镇（街道）卫生计生工作机构，继续推广卫生监督协管员制度，承担计生管理、服务、监督执法和卫生监督等工作；由村（居）计生专干兼任村（居）卫生计生监督信息员，做好日常信息收集和报告工作。到2018年，为各级卫生计生监督机构按照《卫生监督机构装备标准（2011版）》标准配齐执法车、取证工具、现场快速检测设备、信息化建设基本装备。

——加强妇幼保健机构能力建设。2016年妇幼保健机构与计划

生育服务机构全面整合到位，实施妇幼健康优质服务示范工程；到2017年，全面完成市、县出生缺陷综合干预中心建设，实现婚前孕前、孕期及新生儿三级预防出生干预，为项目地区孕产妇和新生儿提供出生缺陷疾病的免费筛查及健康教育和随访，实现孕产妇及新生儿人群免费筛查覆盖率达到100%。到2018年，市妇幼保健院按三级妇幼保健院标准择址新建，各县（市、区）妇幼保健机构均达到二级水平以上。

——加强精神病防治体系能力建设。进一步健全市、县精神疾病防治体系，统筹做好精神卫生防治管理各项工作。2016年市第三人民医院（精神病院）按1000张病床三级精神病院标准启动建设，要求为布局合理、功能完善、流程科学、标准合规的新型精神疾病专科医院，2018年建成投入使用。到2018年，完成县级医院精神科建设，实现各县（市、区）各有1家独立的精神专科医院和县级以上公立综合医院均设有精神病科。强化严重精神障碍救治管理，到2018年，登记在册的重症精神障碍患者管理率和治疗率均达到80%以上；凡符合条件的贫困精神障碍患者全部纳入医疗救助，凡有肇事肇祸行为的患者，由公安部门主管的强制医疗场所负责收治。

——巩固和扩展基本公共卫生服务内容。推进公共卫生服务资源整合，探索组建综合性公共卫生服务中心。完善公立医院、专业公共卫生机构、基层医疗卫生机构以及社会办医院之间的分工协作关系，建立分工明确、功能互补、信息互通、资源共享的工作机制，提高公共卫生体系运作整体效能。按照省的要求，各级财政配套经费及时足额拨付到位，逐步提高人均基本公共卫生服务经费标准，委托第三方进行资金使用的绩效评价，确保资金使用安全有效。在

巩固现有服务项目的基础上，扩大服务覆盖面，拓展服务内容。合理分配镇村两级基本公共卫生服务任务，提高居民获得服务的可及性。

——加强院前急救体系和血液安全建设。进一步完善急救医疗指挥中心建设，完成市、县两级“120”急救医疗指挥机构业务用房建设，全面落实相关设备装备配置，升级改造市“120”急救医疗指挥网络，到2017年，确保网络覆盖全市各级各类医疗机构。加强中心血站能力建设，增加流动献血车和固定献血屋配套，按标准配全补齐采供血设备，严格实验室检验检测水平，确保工作需要和临床用血安全。

#### **（五）健全城乡居民医疗救助制度。**

1. 工作目标。稳步提高医疗保障水平，健全重特大疾病保障机制，着力加强管理服务能力，做好基本医疗保障、大病保险、医疗救助、疾病应急救助等各项制度的有效衔接。到2018年，基本形成覆盖全民的多层次医疗保障体系，有效提高重特大疾病保障水平。

#### **2. 重点任务。**

——全面实施城乡居民大病保险。全面开展城乡居民大病保险工作，逐步提高支付比例，减轻群众大病医疗费用负担。规范大病保险的承办服务，不断提升大病保险管理服务的能力水平。加强大病保险运行监管，建立完善以保障水平和参保人员满意度为核心的指标绩效评价体系。到2017年，建立起比较完善的大病保险制度，与医疗救助等制度紧密衔接，共同发挥托底保障功能，切实避免人民群众因病致贫，因病返贫。

——完善医疗救助制度。全面开展重特大疾病医疗救助工作，

进一步创新细化政策措施，到 2018 年，实现医疗救助制度科学规范、运行有效，与相关社会救助、医疗保障政策相配套，保障城乡困难群众基本医疗权益。

——全面建立疾病应急救助制度。对需要急救但身份不明或无负担能力的患者实施应急医疗救助。建立多渠道的筹资机制，建立责任共担、多方联动的工作机制，明确政府各部门和医疗机构的职责，规范紧急救治标准和程序，提高疾病应急救助能力。

#### **（六）提高基层卫生人员能力。**

1. 工作目标。进一步加强以全科医生为重点的基层医疗卫生人才队伍建设，加大基层卫生人才培养培养力度，鼓励和引导医疗卫生人才到基层服务。到 2018 年，全市每万常住人口拥有全科医生达到 2 名以上，在基层医疗卫生机构建立起一支留得住、干得好、用得上的人才队伍。

#### **2. 重点任务。**

——建立住院医师规范化培训制度。加快住院医师规范化培训基地建设，到 2017 年，全市至少创建 1 家住院医师规范化培训基地。大力支持住院医师规范化培训基地招收临床医学、中医学、全科医学专业本（专）科学历人员参加住院医师规范化培训，所有新进医疗岗位的本科及以上学历临床医师均接受住院医师规范化培训。到 2018 年，各县（市、区）全面建立住院医师规范化培训协同专业基地，力争全市完成省下达规范化培训招生计划和全科医生培训计划。

——提高基层医疗卫生机构医务人员待遇。从 2016 年起，对乡镇卫生院和社区卫生服务中心安排基层医疗卫生机构事业费补助，并建立调整增长机制，保障基层医疗机构正常运转及医务人员的合

理待遇。对乡镇卫生院医务人员给予特殊岗位津贴，社区卫生服务中心特殊岗位津贴由市县两级财政承担。鼓励和吸引优秀人才到山区及边远农村地区工作。通过提高基层医疗卫生机构医务人员待遇，确保基层能引进人才、留住人才，保障基层医疗卫生机构队伍稳定性。

——进一步加强乡村医生队伍建设。多途径、多层次加强乡村医生培训培养，鼓励符合条件的在岗乡村医生进入中、高等医学院校接受医学学历教育。拓宽乡村医生发展空间，积极推进镇村一体化管理。转变乡村医生服务模式，探索开展乡村医生与农村居民的签约服务。建立健全在岗乡村医生养老和退出机制，落实对村卫生站医生和离岗接生员及赤脚医生补贴。

### **（七）优化全市医疗服务水平。**

**1. 工作目标。**着眼满足人民群众多层次、多样化的医疗服务保健需求，坚持“政府引导、社会参与”的原则，依托市人民医院打造粤东区域医疗中心，探索优质医疗卫生资源整合利用，提高疑难危急重症救治技术，鼓励充分利用优质生态资源发展医养结合等服务，力争危急重症病人就近诊治。

#### **2. 主要任务。**

——促进全市医疗卫生服务创优提质。坚持满足基本医疗服务与多样化医疗卫生服务需求相统一，推动优势专科提升发展与薄弱专科做实补强相结合，着力提升中心城区医疗卫生服务承载力和辐射带动力。2016年力争汕尾逸挥基金医院成功创建三级甲等医院；2018年力争有两家综合医院达到三级甲等医院，各县(市、区)综合医院达到二级甲等标准以上。采取优惠政策吸引高水平医学专家、

医学团队进驻，鼓励政府与高等医学院校、高水平医院、社会资本合作办医，促使我市医疗卫生服务整体水平跨越发展。

——打造粤东区域医疗中心。到 2018 年，依据本市地理布局和医疗卫生事业发展实际，扩大与中信医疗集团的合作力度，汕尾市人民医院完成升级改造，综合实力力争进入全省 30 强，市第二人民医院（汕尾逸挥基金医院）完成院区改扩建工作加以辅助，构建技术领先、设施先进、功能完善、协调发展的区域医疗中心发展格局，打造汕尾市区域医疗中心，服务半径逐步辐射粤东区域。依托医疗中心承担区域内疑难复杂危重疾病诊疗、医学人才培养等任务，辐射带动区域医疗卫生服务水平提升。

——启动建设医养结合中心。按照“政府引导、社会参与”的原则，探索优质医疗卫生资源整合利用，鼓励充分利用优质生态资源发展医养结合等服务，打造医养结合中心，满足人民群众多层次、多样化的医疗服务保健需求。采取优惠措施吸引社会资本举办民营医疗机构，充分利用本地优质生态环境优势，建设集医疗服务、休闲养生、健康旅游、康复保健、养老护理于一体的健康保健服务机构。到 2018 年，引进民资新建一所三级中医医院，各县（市）中医医院达到二级中医医院水平。

#### 四、工作要求

**（一）加强领导，落实职责分工。**各地、各有关单位要高度重视基层医疗卫生事业发展，充分认识实施医疗卫生强基创优行动计划对于提高人民群众健康水平、建设卫生强市的重要意义，将其作为率先全面建成小康社会的重要内容抓好落实。各地要认真落实地方政府负责制，加强统筹协调，明确部门分工，抓紧研究制定具体实

施方案。各级组织、宣传、机构编制、发展改革、经济和信息化、教育、科技、民政、财政、人力资源社会保障、住房城乡建设、水利、文化、卫生计生、地税、工商、食品药品监管、旅游、外事侨务、国土、规划等部门要按职责分工认真履行职责，逐条逐项抓好落实。

**（二）加大投入，鼓励社会参与。**利用好省财政对我市强基创优三年行动计划的补助经费，充分发挥资金使用效益，从 2016 年至 2018 年，市级财政统筹安排 10 亿元实施医疗卫生强基创优行动计划。各县（市、区）财政要积极调整财政支出结构，健全卫生投入保障机制，按照“保基本、强基层、建机制”的要求，加大对县级以下医疗卫生机构、人才队伍建设等方面的投入，重点解决基层医疗卫生服务能力不足的问题。鼓励社会力量投资发展医疗卫生事业，积极推进医疗卫生建设 PPP 项目，形成政府主导、社会参与的多元投入格局。

**（三）分类指导，提高工作绩效。**各地要将医疗卫生强基创优行动计划纳入本地区国民经济和社会发展“十三五”规划，明确发展目标和路径，切实把各项工作落到实处，加快提升全市医疗卫生事业发展水平。市卫生计生局、财政局、人力资源社会保障局等有关部门要指导各地大胆创新、重点突破，力争在医疗卫生机构发展模式、管理方式、薪酬制度、人才培养等领域形成具有汕尾特色、符合汕尾实际的医疗卫生事业发展路径。要加强指标绩效评价，强化对各地各部门落实本行动计划情况的督查督导。对落实情况较好的由市财政采取“以奖代补”的形式统筹给予奖励；对工作严重滞后的，要坚决问责，确保政令畅通，确保政策落地。