

# 汕尾市人民政府办公室

---

汕府办函〔2017〕157号

## 汕尾市人民政府办公室关于印发汕尾市城市 公立医院综合改革实施方案的通知

各县（市、区）人民政府，市政府各部门、各直属机构：

《汕尾市城市公立医院综合改革实施方案》已经市人民政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。实施过程中遇到的问题，请径向市深化医药卫生体制改革工作领导小组办公室（设在市卫生计生局）反映。



汕尾市人民政府办公室

2017年6月30日

# 汕尾市城市公立医院综合改革实施方案

根据《国务院办公厅关于城市公立医院综合改革试点的指导意见》（国发〔2015〕38号）、《广东省人民政府办公厅关于印发广东省城市公立医院综合改革实施意见的通知》（粤办函〔2015〕530号）、《广东省人民政府关于印发广东省深化医药卫生体制综合改革实施方案的通知》（粤府〔2017〕32号）和《广东省卫生计生委等7部门转发关于全面推开公立医院综合改革工作的通知》（粤卫函〔2017〕665号）等文件精神和要求，为全面推进我市公立医院综合改革工作，促进公立医院健康持续发展，结合我市实际，制定本实施方案。

## 一、基本原则

坚持公立医院的公益性质和主体作用，坚持改革联动、探索创新、分类指导、分步实施，推进医疗、医保、医药联动，增强改革的系统性、整体性和协同性。

立足市情，稳步发展。明确城市公立医院功能定位，充分发挥其在提供基本医疗服务、危急重症和疑难病症诊疗等方面的骨干作用。从实际出发，针对不同层级、不同类型的公立医院，在医保支付、价格调整、财政投入、绩效考评等方面实行差别化的改革政策，不断提升公立医院医疗服务能力，努力减轻人民群众医疗费用负担。

改革联动，探索创新。促进市、县区域内公立医疗机构同步

改革，强化公立医院与基层医疗卫生机构分工协作，与社会办医协调发展，按照中央确定的改革方向和原则，建立符合实际的体制机制。

## 二、工作目标

以建设卫生强市、打造健康汕尾为目标，以破除以药补医为突破口，以建立现代医院管理制度为核心，以建立符合行业特点的人事薪酬制度和分级诊疗为重点，破除公立医院逐利机制，努力在现代医院管理制度、分级诊疗制度、全民医保制度、药品供应保障制度、综合监管制度等 5 项基本医疗卫生制度建设上取得新突破。到 2017 年，城市公立医院综合改革全面推开，现代医院管理制度初步建立，医药费用不合理增长得到有效控制，医保支付方式进一步完善，群众满意度提升，就医费用负担减轻，总体上个人卫生支出占卫生总费用的比例降低到 30% 以下。

## 三、实施范围

市及城区城市公立医院。

## 四、主要任务

**（一）优化城市公立医院规划布局。**按照《广东省医疗服务体系规划（2015-2020）》和全省卫生资源配置标准，结合服务人口与服务半径、城镇化发展水平和群众医疗需求变化，合理控制公立医院单体床位规模、医疗服务量、建设标准和大型医用设备配置。逐步开展公立医院特需服务，提供特需服务的比例不超过全部医疗服务的 10%；公立医院优先配置国产医用设备，坚持资

源共享和阶梯配置。禁止公立医院举债建设、超标准装修和超规划配置大型医用设备。（责任单位：市卫生计生局、市发改局、市人社局、市编办、市财政局、城区人民政府，排在第一位的单位为牵头单位，下同）

**（二）构建协同发展的医疗服务体系。**构建协同发展的医疗服务体系。以提升基层医疗卫生服务能力为导向，鼓励以利益共享为纽带，以协同服务为核心，以医疗技术为支撑，以支付方式为杠杆，加快推进医疗服务联合体组建，通过托管、共建共管及管理技术合作、人才培养、学科建设、多点执业等路径，引导各级公立医院与基层医疗卫生机构建立目标明确权责清晰的各种分工协作模式，实行同级医疗机构医学检查检验结果互认。探索整合和利用现有资源，设置专门的医学影像、病理学诊断、消毒供应和医学检验医疗机构，促进医疗机构之间大型医用设备共享使用。（责任单位：市卫生计生局、市人社局、市财政局、城区人民政府）

**（三）落实政府办医主体责任。**落实政府领导责任、保障责任、管理责任和监督责任，推行公立医院政事分开、管办分开和全行业管理，建立协调、统一、高效的办医体制。推进组建由政府牵头，政府有关部门、部分人大代表及政协委员以及其他利益相关方式组成的医院管理委员会，履行政府办医主体职能，负责公立医院的发展规划、章程制订、重大项目实施、财政投入、运行监管、绩效考核等，并明确办事机构，承担管理委员会日常工

作。各级行政部门从直接管理公立医院向行业管理转变，强化政策法规、行业规划、标准规范的制定和监督指导职责，加强政府在方向、政策、引导、规划、评估等方向的宏观管理。（责任单位：市卫生计生局、市发改局、市人社局、市编办、市财政局、城区人民政府）

**（四）落实公立医院运行自主权。**建立公立医院法人治理结构和治理机制，落实公立医院人事管理、内部分配、运营管理等自主权。健全完善公立医院内部决策和制约机制，实行重大决策、重要干部任免、重大项目实施、大额资金使用集体讨论并按规定程序执行，落实院务公开，发挥职工代表大会职能，强化民主管理，健全院长选拔任用机制，推行院长职业化、专业化，实行院长任期目标责任考核和问责制。按国家、省统一部署逐步取消公立医院行政级别，各级卫生计生行政部门负责人一律不得兼任公立医院领导职务。（责任单位：市卫生计生局、市人社局、市编办、市财政、城区人民政府）

**（五）严格公立医院经济运行制度。**加强医院财务会计管理，强化成本核算与控制，严格执行预算并进行监控分析和评价，实现全程动态管理。落实三级公立医院总会计师制度、公立医院财务报告制度和第三方审计制度，推进后期保障与服务社会化。全面落实国家和省改善医疗服务行动计划，深入开展优质护理服务，加强预约和分诊管理，不断优化医疗服务流程，改善患者就医环境和就医体验。支持社会力量建立医疗领域志愿服务组织。

优化执业环境，尊重医务人员劳动，维护医务人员合法权益。健全调节机制，鼓励医疗机构和医师个人购买医疗责任保险等医疗执业保险，构建和谐医患关系。（责任单位：市卫生计生局、市人社局、市编办、市财政局、城区人民政府）

**（六）建立考核评价和监督机制。**建立以公益性为导向、客观可量化的医疗卫生服务评价体系。实施公立医院绩效考核，突出功能定位、职责履行、费用控制、运行绩效、财务管理、成本控制和社会满意度等考核指标；定期组织公立医院绩效考核以及院长年度和任期目标责任考核，考核结果向社会公开，并与医院财政补助、医保支付、工资总额以及院长薪酬、任免、奖惩等挂钩；探索建立以需求为导向，以医德、能力、业绩为重点的医务人员评价体系。建立完善医院信息公开制度，每年向社会重点公开镇级以上公立医院财务状况、绩效考核、质量安全、价格以及医疗费用控制指标、药品、卫生材料收入等主要收入比重等信息，并进行排序和公示。探索对公立医院进行第三方专业机构评价。充分发挥医疗行业协会、学会作用，加强行业自律、监督和职业道德建设。发挥人大、监察、审计机关以及社会层面的监督作用，强化社会监督。（责任单位：市卫生计生局、市发改局、市财政局、市人社局、市编办、市食药监局、城区人民政府）

**（七）破除“以药补医”机制。**所有城市公立医院全部取消药品加成（中药饮片除外）。对公立医院因取消药品加成减少的合理收入（含药品贮藏、保管、损耗等费用），按照调整医疗服

务价格补偿 80%，财政专项补偿 10%，医院自我消化 10%的原则进行补偿。采取综合措施切断医院和医务人员与药品间的利益链，完善医药费用管控制度，严格控制医药费用不合理增长。按照总量控制、结构调整的办法，改变公立医院收入结构，提高业务收入中技术劳务性收入的比重，降低药品和卫生材料收入的比重。到 2017 年公立医院药占比（不含中药饮片）总体降到 30% 以下；耗材收入占比二级医院控制在 5% 左右，三级医院控制在 10% 左右；百元医疗收入（不含药品收入）中消耗的卫生材料降到 20 元以下。（责任单位：市卫生计生局、市发改局、市财政局、市人社局、市编办、城区人民政府）

**（八）降低药品和医用耗材费用。**在保证质量的前提下，优先采购国产高值医用耗材，落实国家和省有关公立医院药品集中采购的要求，坚持带量集中采购原则，对临床用量大、采购金额高、多家企业生产的基本药物和非专利药品，在省药品第三方电子交易平台采购。强化短缺药品动态监测。采取多种形式推进医药分开，患者可自主选择在医院门诊药房或凭处方到零售药店购药。加强合理用药和处方监管。采取处方负面清单管理、处方点评、医师约谈等形式控制抗菌药物不合理使用，强化对激素类药物、抗肿瘤药物、辅助用药及新特药进行专项监管。重点加强对药占比、门急诊次均费用增幅、出院者次均费用增幅、业务收入增长幅度、基本药物使用比例、大型医用设备检查阳性率、患者满意度等指标的控制。力争到 2018 年，医疗费用增长幅度不超

过 9%，二级医院人均门诊费用增长率，人均住院费用增长率不超过 9%；三级医院人均门诊费用增长率、人均住院费用增长率不超过 7%，个人卫生支出占卫生总费用的比重降低到 27%以下。（责任单位：市卫生计生局、市发改局、市食药监局、市人社局、城区人民政府）

**（九）调整医疗服务价格。**按照总量控制、结构调整的原则，在保证我市公立医院良性运行、医保基金可承受、群众负担不增加的前提下，制定出台公立医院医疗服务价格改革方案。经科学测算，在降低药品、医用耗材费用和取消药品加成的同时，降低大型医用设备检查治疗和检验价格，合理调整提升体现医务人员劳务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。调整后的医疗服务项目按规定纳入医保报销范围。（责任单位：市发改局、市卫生计生局、市人社局、市财政局、城区人民政府）

**（十）理顺医疗服务比价关系。**逐步理顺不同级别医疗机构间和医疗服务项目的比价关系，建立以成本和收入结构变化为基础的价格动态调整机制。医疗服务价格、医保支付、分级诊疗等政策要有机衔接，加强医药价格管理，建立价格监测和预警机制，及时防范价格异动。（责任单位：市发改局、市卫生计生局、市人社局、城区人民政府）

**（十一）加快构建分级诊疗服务模式。**

1. **落实配套政策。**结合分级诊疗工作推进情况，完善促进分

级诊疗的医保支付政策，实施差别化的医保报销比例和起付线，在政策上向下级医院或基层医疗卫生机构倾斜。加强基层医疗卫生机构与公立医院购药、用药监管；完善基本药物制度，基层医疗机构药品配备要满足常见病、慢性病等患者用药需要，为下转患者提供必要的药品供应保障。推进护理服务社会化；推动“医养结合”。（责任单位：市卫生计生局、市人社局、市食品药品监督管理局、城区人民政府）

**2. 落实基层首诊。**明确功能定位，落实基层首诊，基层医疗卫生机构提供基本医疗和转诊服务。做好高血压和糖尿病等慢性病分级诊疗工作。推进全科医生签约服务，到 2017 年底，城市家庭医生签约服务覆盖率达到 30%以上，重点人群签约服务覆盖率达到 60%以上。明确签约服务内涵和标准，规范签约服务收费，完善签约服务激励约束机制。（责任单位：市卫生计生局、市人社局、城区人民政府）

**3. 健全双向转诊。**逐步增加公立医院通过基层医疗卫生机构和全科医生预约挂号和转诊服务号源，上级医院对经基层和全科医生预约或转诊的患者提供优先接诊、优先检查、优先住院等服务，到 2017 年底，预约转诊占公立医院门诊就诊量的比例要提高到 20%以上，三级医院普通门诊就诊人次市域占比明显下降。完善双向转诊程序，鼓励上级医院出具治疗方案，在下级医院或基层医疗卫生机构实施治疗。推进急慢分治格局的形成，可由三级医院专科医生、基层全科医生、公共卫生医生、护理人员组成

团队，对下转慢性病和康复等患者进行管理和指导。（责任单位：市卫生计生局、市人社局、城区人民政府）

**（十二）深化医保支付制度改革。**开展付费总额控制。实行以按病种付费为主、按人头付费、按床日付费、总额预付等多种付费方式相结合的复合型付费方式改革，扩大按病种、按服务单元收费范围，逐步减少按项目收费数量，鼓励实行按疾病诊断相关组付费（DRGs）方式，探索普通门诊打包定价、打包付费，推进支付方式科学化、精细化、标准化管理。完善定点医疗机构协议管理和信用管理，建立健全考核评价和动态准入退出机制。将符合条件的日间病房和住院前门诊检查费用纳入医保支付范围。支付方式改革要覆盖所有定点医院，并逐步覆盖所有医疗服务。加快推进临床路径管理，争取到2017年底，全部三级医院和90%以上二级医院开展临床路径管理工作，按病种付费的病种数达到省规定的100种。（责任单位：市人社局、市卫生计生局、市财政局、城区人民政府）

**（十三）逐步提高医疗保障水平。**逐步提升医保保障水平，逐步缩小政策范围内住院费用支付比例与实际住院费用支付比例间的差距。在规范日间手术和中医非药物诊疗技术的基础上，逐步扩大纳入医保支付的日间手术和医疗机构中药制剂、针灸、治疗性推拿等中医非药物诊疗技术范围。争取开展将住院前门诊检查费用纳入住院结算医保支付范围。全面实施城乡居民大病保险。鼓励商业保险机构发展基本医保之外的健康保险产品，提供

多样化、多层次、规范化的产品和服务。发挥商业健康保险第三方购买者的作用，帮助缓解医患信息不对称和医患矛盾问题。（责任单位：市人社局、市卫生计生局、市财政局、城区人民政府）

**（十四）深化编制人事制度改革。**在我市现有编制总量内合理核定公立医院编制，创新机构编制管理方式，逐步实行编制备案制。继续落实全员聘用合同制，实行岗位管理制度，对医院紧缺、高层次人才，可按规定由医院采取考核或考察的方式予以招聘，结果公开。在岗位设置、收入分配、职称评定、管理使用等方面，对编制内外人员待遇统筹考虑。按照国家规定推进养老保险制度改革。（责任单位：市编办、市人社局、市卫生计生局、城区人民政府）

**（十五）建立可持续财政投入保障机制。**市、区两级政府落实举办本级所属医院的主体责任，进一步完善公立医院财政补助政策，体现政府办医职责和公立医院的公益性。落实符合相关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政策，承担公共卫生任务和紧急救治、救灾、支农、支边和城乡医院对口支援等公共服务经费投入。改革财政补偿方式，逐步建立公立医院人员总额、床位、工作量和考核评价结果挂钩的财政补助机制。按照有关规定，逐步偿还和化解符合规定的公立医院长期债务，强化财政补助与公立医院的绩效考核结果挂钩关系。调整财政支出结构，逐步提高财政投入占公立医院总收入比例，投

入情况纳入政府年度医政考核。（责任单位：市财政局、市卫生计生局、市人社局、市编办、城区人民政府）

**（十六）合理确定医务人员薪酬水平。**完善绩效工资制度，结合公立医院功能定位、人员总额、工作负荷、服务质量、服务效果等，合理确定绩效工资总量，建立绩效工资水平动态调整机制。公立医院通过科学的绩效考核自主进行收入分配，做到多劳多得、优绩优酬，重点向临床一线、业务骨干、关键岗位以及支援基层和有突出贡献的人员倾斜，合理拉开收入差距。允许医疗卫生机构突破现行事业单位工资调控水平，允许医疗服务收入扣除成本并按规定提取各项基金后主要用于人员奖励。力争到2018年，人员经费支出占业务支出比例达到40%以上。（责任单位：市人社局、市卫生计生局、市编办、市财政局、城区人民政府）

**（十七）强化医务人员绩效考核。**公立医院负责内部考核与奖惩，突出岗位工作量、服务质量、行为规范、技术能力、医德医风和患者满意度，将考核结果与医务人员的岗位聘用、职称晋升、个人薪酬挂钩。完善公立医院用药管理，严格控制高值医用耗材的不合理使用。严禁给医务人员设定创收指标，医务人员个人薪酬不得与医院的药品、耗材、大型医学检查等业务收入挂钩。（责任单位：市人社局、市卫生计生局、市编办、市财政局、城区人民政府）

**（十八）加强人才培养和提升服务能力。**实施市政府人

才引进和培养“十百千”工程，加强妇科、儿科、精神科等急需紧缺人才培养和重点学科团队、人才梯队建设。按照省有关住院医师规范化要求，实施住院医师规范化培训，扩大培训规模，落实住院医师培训任务，2017 年底力争实现每万人口拥有 2 名以上全科医生。完善继续医学教育制度，推动建立专科医师规范化培训制度。（责任单位：市卫生计生局、市人社局、市编办、市财政局、城区人民政府）

**（十九）推进社会力量参与公立医院改革。**贯彻落实国家、省及本市有关推进社会办医的政策，鼓励社会力量办医，推动医养配合发展，扩大卫生资源总量。将社会办医纳入区域医疗资源规划，为社会办医预留规划空间，取消社会办医疗机构数量、地点、规模、距离和大型医用设备配置等限制。简化医疗机构行政审批程序，减少运营审批限制。实行社会办医优先准入、优先选址和优先审批。鼓励社会资本以出资新建、参与公立医疗机构改制重组等多种形式投资医疗。落实社会办医的收费、价格、税收及用地用房等各项优惠政策，将符合条件的社会办医疗机构纳入我市医保体系，在医保定点、职称评定、继续教育、全科医生培养、住院医师规范化培训及课题申报等方面与公立医疗机构同等待遇。（责任单位：市卫生计生局、市发改局、市人社局、市财政局、城区人民政府）

**（二十）加快推进医疗卫生信息化建设。**加快建设汕尾市区域卫生信息化平台，到 2017 年建立健全全员人口信息、电子健

康档案和电子病历等三大数据库。逐步实现公共卫生、计划生育、医疗服务、医疗保障、药品管理、综合管理等六大应用系统业务协同，促进信息资源互联互通。大力推进远程医疗应用体系建设，运用“互联网+”医疗等信息化技术发展慢性病管理、预约挂号、双向转诊、费用支付、远程诊疗、保险理赔等业务，大力普及医疗卫生惠民服务。（责任单位：市卫生计生局、市经信局、市财政局、城区人民政府）

## 六、实施步骤

城市公立医院综合改革工作从 2017 年启动改革。各级各部门细化年度目标任务，提出整体推进、重点突出的改革目标和配套措施，稳步推进各项工作措施落实，及时研究解决改革过程中的困难和问题。2017 年 7 月 8 日起全部取消药品加成（中药饮片除外）。2018 年对各公立医院改革成效进行跟踪评估，根据评估结果进一步总结完善。

## 七、保障措施

**（一）强化组织领导。**在市委、市政府的领导下，各级各部门要将公立医院综合改革作为全面深化改革的重要内容，进一步健全公立医院改革领导体制和工作机制。主要领导负总责，分管领导具体负责。市医改领导小组负责公立医院改革的组织实施，市医改办负责综合协调、考核督导，市编办、市发改局、市财政局、市人社局、市卫生计生局及城区人民政府等相关部门要按照职责分工，各司其职，各负其责，密切配合，合力推进综合改革

工作。

**（二）做好宣传引导。**各级各部门要广泛宣传综合改革的目标、任务和主要措施，积极引导社会的合理预期，让广大人民群众、医务人员和社会各界理解和支持改革。加强公立医院改革的政策培训、舆论引导、舆情监测和研判，及时总结、宣传改革经验，为深化改革营造良好的舆论环境和氛围。

**（三）加强考核督导。**各级各部门要明确工作进度安排，细化工作措施，落实工作责任，创新工作举措，务求工作实效。将公立医院改革工作纳入市委、市政府对市和城区相关部门的目标绩效考核，对改革工作实行动态督查和定期通报制度，确保工作有序推进、顺利实施。

**公开方式：**主动公开

抄送：市委各部委办，市人大办，市政协办，市纪委办，汕尾军分区，市中级人民法院，市检察院，各民主党派，驻汕尾有关单位。