

威海市人民政府办公室 关于加快推进基层医疗卫生机构综合改革的实 施意见

威政办发〔2011〕39号

各市区人民政府，高技术产业开发区、经济技术开发区、工业新区管委会，市政府各部门、单位：

为加快推进基层医疗卫生机构综合改革，建立健全基层医疗卫生机构管理和运行新体制机制，全面落实国家基本药物制度，根据《山东省人民政府办公厅关于加快推进我省基层医疗卫生机构综合改革的指导意见》（鲁政办发〔2011〕36号）精神，结合我市实际，提出以下实施意见：

一、指导思想、基本原则和任务目标

（一）指导思想。以科学发展观为指导，深入贯彻落实国家、省、市深化医药卫生体制改革精神，紧紧围绕“保基本、强基层、建机制”的要求，加快建立健全“坚持公益性、调动积极性、保持可持续、充满活力”的基层医疗卫生机构管理运行新体制机制，切实提高城乡公共卫生服务、基本医疗服务能力，确保国家基本药物制度顺利实施，为城乡居民提供安全、有效、方便、价廉的医疗卫生服务。

（二）基本原则。

1. 坚持政府主导。强化政府责任，注重社会效益，完善财政保障机制，进一步体现基层医疗卫生机构的公益性质。

2. 坚持体制机制创新。推进人事制度、收入分配制度、财政补偿、药物制度、保障制度和管理体制的综合改革，调动医务人员积极性，建立充满活力的长效机制。

3. 坚持绩效考核。坚持公平、公正、公开，建立健全以基本医疗和公共卫生服务为重点的绩效考核制度，促进运行机制和服务模式的转变。

4. 坚持稳步推进。综合配套、稳步实施、协调推进，确保基层医疗卫生机构正常运转和人员队伍的基本稳定。

（三）任务目标。通过建立公益性的管理体制、竞争性的用人机制、激励性的分配机制、规范性的药品采购机制、长效性的多渠道补偿机制等新的体制机制，使全市基层医疗卫生机构队伍结构明显优化、服务能力明显增强、服务效率明显提高，实现“人民群众得实惠、医务人员受鼓舞、医疗机构增活力”的目标。

二、主要任务

（一）明确功能定位。政府举办的镇卫生院和社区卫生服务机构，是基层医疗卫生服务体系的重要组成部分，为公益性事业单位，主要提供基本公共卫生服务和基本医疗服务，由所在市、区（含高区、经区、工业新区，下同）卫生行政部门统一管理。

每个镇原则上设置 1 所镇卫生院，按功能分为中心卫生院和一般卫生院，主要负责提供公共卫生服务和常见病、多发病的诊疗等综合服务，并承担对村卫生室的业务管理和技术指导以及实施基本药物制度村卫生室所需基本药物的采购配送等工作。镇卫生院要落实公共卫生科室和岗位设置，承担卫生行政部门委托的

公共卫生管理职能，主要开展以维护农村居民健康为中心的居民健康档案、健康教育、预防接种、传染病防治、儿童保健、孕产妇保健、老年人保健、慢性病管理、重性精神疾病管理等基本公共卫生服务和重大公共卫生服务项目。要转变镇卫生院服务模式，深入农村社区、家庭、学校，提供预防保健和基本医疗服务。

每个街道办事处原则上设置 1 所社区卫生服务中心，根据实际需要下设若干社区卫生服务站，并实行一体化管理。原则上社区卫生服务中心(站)以政府举办为主。社区卫生服务机构主要以社区、家庭和居民为服务对象，以妇女、儿童、老年人、慢性病人、残疾人、贫困居民等为服务重点，开展健康教育、预防、保健、康复、计划生育技术服务等公共卫生服务和一般常见病及多发病的初级诊疗服务、慢性病管理和康复服务，提供与基本公共卫生和基本医疗服务内容相关的中医药服务。执行医疗保障制度有关政策规定，履行定点医疗机构职责，做好有关的政策宣传、监督及服务工作。要转变社区卫生服务模式，不断提高服务水平，坚持主动服务、上门服务，逐步承担起居民健康“守门人”的职责。

每个行政村原则上建设 1 所政府支持的标准化村卫生室，作为合作医疗定点机构。村卫生室应具备必要的基础设施、医务人员、基本设备和药品，为村民提供基本公共卫生服务和从事一般疾病的初级诊治等工作。各市、区要将省统一规划建设村卫生室纳入镇村一体化管理，并逐步推行基本药物制度，其人员、业务、药品、房屋、设备、财务和绩效考核等方面由实行一体化管

理的镇卫生院进行统一管理。

（二）合理核定编制。基层医疗卫生机构的人员编制以市区为单位核定，实行总量控制、统筹管理、动态调整，主要依据其承担的工作任务，综合考虑服务人口、服务半径、服务需求、财政状况、交通状况等因素，按人口的一定比例核定。镇卫生院编制按照省编办、财政厅、卫生厅《关于印发先行实施国家基本药物制度县（市、区）乡镇卫生院机构编制管理意见的通知》（鲁编办〔2010〕42号）核定，社区卫生服务机构编制执行省编办、卫生厅、财政厅、民政厅《转发中央编办、卫生部、财政部、民政部关于印发城市社区卫生服务机构设置和编制标准指导意见的通知》（鲁编办〔2006〕75号）。核定的人员编制，作为聘用人员和核定收支、确定政府补助的依据。

（三）科学设置岗位。基层医疗卫生机构要在核定的人员编制内，依据事业单位岗位设置管理的政策规定，按照科学合理、精简效能的原则设置管理、专业技术、工勤技能等三类岗位，并根据功能定位、岗位特点和实际工作需要，合理确定岗位构成比例。专业技术岗位以医、药、护、技、公共卫生等卫生专业技术岗位为主体，优先满足全科医生、公共卫生专业和中医药岗位需要，专业技术岗位数量不得低于岗位总量的90%，医疗卫生专业技术岗位不低于专业技术岗位的90%。其中，镇卫生院用20%、20%和10%，并逐步到位。

（四）实行竞聘上岗、合同管理。基层医疗卫生机构人员按照岗位任职条件与要求，实行竞聘上岗、合同管理。各市、区要

结合实际，根据省人事厅《关于事业单位专业技术岗位实行竞聘上岗的指导意见》（鲁人发〔2009〕4号）要求，按照明确竞聘人员范围、确认竞聘人员资格、组织竞聘上岗、签订聘用合同的基本程序，进一步规范竞聘办法，严格组织实施竞聘上岗。要坚持任人唯贤、德才兼备的原则，注重工作实绩与能力，把品德、知识、能力和业绩作为衡量人才的主要标准，实行综合评价、择优聘用。对聘用人员，根据竞聘上岗的结果，在平等自愿、协商一致的基础上，签订聘用合同，确立聘用关系，明确双方权利和义务。

镇卫生院院长（社区卫生服务机构主要负责人）实行聘任制和任期制，由各市、区卫生行政部门会同相关部门按照公开、平等、竞争、择优的原则，采取公开招聘或竞争上岗等方式，择优聘任，实行任期目标责任制，每届任期一般为3年。要将有能力、懂业务、会管理的优秀人才选聘到领导岗位上。建立定期考核机制，考核合格的，可按规定程序连续聘任，考核不合格的予以辞退。

基层医疗卫生机构其他人员要按照核准的岗位数量、专业类别、技术等级和竞聘条件、程序，实行竞聘上岗，全员聘用，合同管理，聘期一般为3年。建立优胜劣汰、能上能下、能进能出的用人机制，实现由身份管理向岗位管理、固定用人向合同用人的转变，真正做到定编定岗不定人。基层医疗卫生机构中符合事业单位人事管理制度进入的人员，以及通过各种公开招聘方式聘用的现职人员中具有相应执业（从业）资格和其他具备同设置岗

位专业对应的正规全日制专科以上学历的，均应按照岗位任职条件和规定程序参加竞聘。同等条件下，在编正式工作人员可优先聘用。严把岗位任职条件关，不具备执业（从业）资格的人员一律不得进入有准入要求的卫生专业技术岗位。优先聘用医师、公共卫生专业人员、中医药人员等急需卫生专业技术人员。县级人力资源社会保障、卫生部门对基层医疗卫生机构人员竞聘上岗和签订聘用合同情况进行审核认定。

（五）公开招聘新进人员。基层医疗卫生机构在核定的编制限额内出现岗位空缺需补充工作人员时，一律按照事业单位公开招聘人员的相关规定实行公开招聘，优先聘用定向培养的医学生、镇卫生院医师培养计划的培训学员。招聘的临床医疗、公共卫生人员一般应具备卫生专业本科以上学历，紧缺的专业也应具备专科以上学历，招聘的护理人员应具备护理专业学历并取得执业护士资格。鼓励各市、区探索实施全科医生特设岗位项目、全科医生县镇联动试点项目，推动镇卫生院医师培养计划的实施，加大全科医生培养和吸引力度。

（六）妥善安置未聘人员。各市、区政府（管委）要根据省人力资源社会保障厅、发展改革委、财政厅、卫生厅《关于妥善做好基层医疗卫生机构未聘人员安置工作的通知》（鲁人社发〔2011〕40号）要求，按照“鼓励竞争、促进流动、提高素质和以人为本、依法办事、维护稳定”的原则，进一步完善安置办法，妥善做好未聘人员的安置工作。对符合事业单位人事管理制度进入的人员中的未聘人员，采取系统内统筹调剂、实行三年待

聘制、允许提前退休、鼓励自谋职业、支持继续学习等多种方式妥善安置。对基层医疗卫生机构自行聘用的人员，各市区应从当地实际出发，组织相关部门依据事业单位人事管理制度规定和事业单位改革的方向制定具体政策，妥善处理，今后不得在编制外自行聘用人员。

（七）建立绩效考核体系。突出基层医疗卫生机构的公益性，坚持全面、客观、公平、公开、科学的考核理念，由各市、区卫生行政部门会同财政、人力资源社会保障部门，建立以社会效益为考核重点的基层医疗卫生机构及其工作人员考核体系。基层医疗卫生机构考核内容主要包括综合管理、基本公共卫生服务、基本医疗服务和满意度评价，其中基本公共卫生服务具体考核国家基本公共卫生服务项目开展的数量和质量等，基本医疗服务具体考核医疗质量、规范用药、医疗费用控制和工作效率等。基层医疗卫生机构建立以聘用合同和岗位职责为依据、以工作绩效为重点、以服务对象满意度为基础的工作人员考核办法，完善考核标准，规范考核程序，定期组织内部绩效考核工作。

各市、区要建立科学透明的绩效考核机制，坚持定期考核与不定期督查相结合，落实基层医疗卫生机构公益性与调动人员积极性相结合，将绩效考核与社会效益挂钩，考核结果与基层医疗卫生机构的财政补助、工作人员收入待遇挂钩。卫生行政部门负责对辖区内基层医疗卫生机构的考核，镇卫生院、社区卫生服务机构在卫生、人力资源社会保障部门的监督指导下，对所属工作人员进行考核。

（八）实施绩效工资。绩效工资水平由各市、区人力资源社会保障、财政部门按照与当地事业单位工作人员平均工资水平相衔接的原则核定，各市、区结合本地实际确定具体核定办法。绩效工资总量要综合考虑单位类别、人员结构、岗位设置、事业发展、经费来源等因素。绩效工资分为基础性绩效工资和奖励性绩效工资两部分。基础性绩效工资主要体现地区经济发展、物价水平、岗位职责等因素。奖励性绩效工资在绩效工资中所占比重不低于 40%，根据绩效考核结果发放，主要体现工作量和实际贡献等因素。奖励性绩效工资的发放要坚持多劳多得、优绩优酬，适当拉开差距，重点向关键岗位、业务骨干和做出突出贡献的工作人员倾斜。基层医疗卫生机构主要负责人的绩效工资，在核定的绩效工资总量范围内，由主管部门根据对主要负责人的考核结果统筹考虑确定，要与本单位工作人员的绩效工资水平保持合理的比例关系。

（九）规范药品采购。严格按照《山东省人民政府办公厅关于印发山东省基层医疗卫生机构基本药物集中采购实施办法(试行)的通知》（鲁政办发〔2010〕76 号）要求，规范操作，高效运行。基层医疗卫生机构配备使用的基本药物要全部通过省基本药物集中采购平台统一采购，严格执行零差率销售政策，坚决杜绝网下采购行为。要严格执行基本药物货款结算制度，按规定及时上缴基本药物货款，确保基本药物足额供应，及时配送。

（十）完善多渠道补偿机制。对政府举办的基层医疗卫生机构，在严格界定功能和任务、核定人员编制、核定收支范围和标

准、转变运行机制的同时，政府负责按国家规定核定的基本建设费、设备购置费、人员经费和其承担公共卫生服务的业务经费。基本建设（含房屋租赁）和设备购置等发展支出，依据基层医疗卫生机构发展规划足额安排；人员支出和业务支出等运行成本，通过服务收费和政府补助等渠道补偿。基本医疗服务主要通过医保付费和个人付费补偿；基本公共卫生服务通过政府建立的城乡基本公共卫生服务经费保障机制补偿；经常性收支差额由政府按照“核定任务、核定收支、绩效考核补助”的办法补助。同时，要进一步提高基本公共服务人均经费标准，建立稳定的经费保障机制，通过推行政府购买服务等方式，促进基层医疗卫生机构积极开展公共卫生服务，努力增加公共卫生服务收入；调整基层医疗卫生机构收费项目，制定一般诊疗费收费标准，并在不增加群众现有个人负担的前提下，合理确定医保支付政策，积极发挥医保基金的重要补偿作用。要充分发挥财政投入对综合改革的助推作用，人员经费补助同核定编制数挂钩，同实有人数脱钩，不断提高基层医疗卫生机构减人增效的积极性。有条件的地方可以探索实行收支两条线管理。

多渠道加大对乡村医生的补助力度。对村卫生室主要通过政府购买服务的方式进行合理补助，在核定村卫生室承担公共卫生服务项目和服务人口数量的能力的基础上，安排一定比例的基本公共卫生服务工作量由村卫生室承担，按照政府购买服务、绩效考核、以考定补的原则，从基本公共卫生服务经费中按不超过30%的比例统筹安排。将符合条件的村卫生室的门诊服务纳入新

农合补偿范围。积极引导符合条件的乡村医生参加新型农村社会养老保险。

三、保障措施

基层医疗卫生机构综合改革涉及面广，政策性强，时间紧、任务重，各级各有关部门要充分认识这项改革的重要性、紧迫性，从大局出发，周密部署，精心组织，统筹安排，扎实推进。

（一）加强组织领导，明确责任分工。市深化医药卫生体制改革领导小组统筹组织和协调基层医疗卫生机构综合改革工作，市直有关部门要加强协调、配合。各市、区政府（管委）是基层医疗卫生机构综合改革的主要实施者，主要负责人为第一责任人，工作完成情况纳入政府（管委）重点工作考核。各市、区医改办公室要切实承担起统筹协调的责任，卫生部门要切实承担起具体组织实施的责任，其他各有关部门要切实承担起相关的职责，加强协调，密切配合，形成强大的推进合力，保证改革顺利实施。

（二）强化财力保障，确保补偿到位。各市、区政府（管委）要落实多渠道补偿机制，搞好资金测算，调整支出结构，确保各项补助经费及时足额到位。财政部门要切实做好资金调度和经费保障工作，落实财政的专项补助和收支差额兜底作用，规范资金监管，优化资金拨付流程，明确办理时限，提高办事效率。要建立健全基层医疗卫生机构财务公开制度，提高资金使用效率，确保资金分配使用规范安全有效，严禁挤占、截留、挪用。

（三）严格监督检查，实行分类指导。各级深化医药卫生体

制改革领导小组成员单位要深入基层，加强对改革各环节的检查指导，要建立健全监督检查工作机制，加强对基层医疗卫生机构综合改革情况的监督检查，确保各项工作规范运行。要创新考核评价方式，逐步建立多方参与、协调高效、公开透明、公平公正的考核评价制度。要结合改革实施进度和遇到的实际困难开展有针对性的指导。对改革滞后的基层医疗卫生机构要加大指导帮助力度，必要时建立挂牌督导制度。要层层建立包保责任制，各市、区政府（管委）对辖区内每个基层医疗卫生机构要明确一名县级干部包干负责，确保各项改革任务扎实推进。

（四）加强宣传引导，确保社会稳定。各级各有关部门、单位要高度重视改革的宣传工作，进一步加强引导，提高认识，把推进综合改革、建立运行新机制作为宣传的一个重点。要从改革发展稳定的大局出发，采取多种有效形式，深入挖掘推进综合改革、建立新机制的新亮点、新举措、新成效，积极推广好经验、好做法、好典型，为深化改革营造良好的舆论氛围和社会环境。要增强广大基层医务人员参与改革的主动性和自觉性，发挥好改革主力军的作用。要切实做好改革过程中的稳定工作，建立健全稳定工作责任制，层层分解任务，全程监控，及时化解各类矛盾，确保改革顺利进行。

威海市人民政府办公室

2011年7月20日