

威海市人民政府办公室 关于印发威海市县级公立医院综合改革试点工作 实施细则的通知

威政办发〔2012〕91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：

《威海市县级公立医院综合改革试点工作实施细则》已经市
政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。

威海市人民政府办公室

2012年11月27日

威海市县级公立医院综合改革试点 工作实施细则

为贯彻落实《山东省人民政府办公厅关于县级公立医院综合改革试点工作的实施意见》（鲁政办发〔2012〕67号），积极稳妥地推进我市县级公立医院（以下简称县级医院）综合改革试点，经市政府同意，制订本实施细则。

一、总体要求

坚持县级医院公益性质，围绕保基本、强基层、建机制和政事分开、管办分开、医药分开、营利性与非营利性分开的改革要求，以破除“以药补医”机制为关键环节，按照“患者总体负担不增加、医疗合理收入不减少、政府和医保可承受”的原则，统筹推进补偿机制、管理体制、人事分配制度、价格机制、医保支付制度、采购机制、监管机制等综合改革。通过推进改革，进一步调动医务人员积极性，提高县级医院运行效率，提升基本医疗服务能力和质量，建立起富有活力、保障可持续的县级医院运行新机制。县域医疗卫生体系得到全面发展，力争使县域内就诊率提高到90%左右，基本实现大病不出县，切实缓解群众看病难、看病贵问题。2012年将乳山市所有县级医院全部纳入改革试点范围，2014年在全市全面推开。

二、合理配置县域内的医疗资源

（一）明确县级医院功能定位。县级医院主要为县域居民提供基本医疗服务，包括推广应用适宜技术；为基层医疗卫生机构

人员提供培训和技术指导；开展危急重症病人救治和部分重大、疑难疾病接诊、救治和转诊等；承担部分公共卫生服务，以及自然灾害和突发公共卫生事件医疗救治等工作。（责任单位：市卫生局）

（二）优化县级医院的布局结构。按照每千人口4张床位的配置标准，严格控制县级医院建设规模和大型设备配置，禁止超标准扩张。鼓励资源集约化，支持建立区域检查检验中心，推行临床检验结果和影像检查结果互认。鼓励有条件的地方对医疗资源进行整合、重组和改制。鼓励和引导社会资本办医，贯彻落实《山东省人民政府办公厅转发省发展改革委省卫生厅等部门关于进一步鼓励和引导社会资本举办医疗机构的实施意见的通知》（鲁政办发〔2012〕51号），发展一批与县域经济社会发展和人民群众需求相适应的非公立医疗机构，满足县域内群众不同层次的医疗服务需求。（责任单位：市发展改革委、财政局、卫生局、编办）

三、改革县级医院的补偿机制

通过调整医药价格、改革医保支付方式、规范药品供应机制和落实政府办医责任等综合措施和联动政策，破除“以药补医”机制。

（一）取消药品加成政策。将县级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投入等途径予以补偿。乳山市的县级医院在前全部取消

药品加成政策。其他市、区可探索开展相应改革。（责任单位：各市、区政府）

（二）规范药品和医用耗材采购供应。县级医院配备使用的药品（国家另有规定的除外）全部通过省药品集中采购平台采购。乳山市要提高县级医院配备使用基本药物的比例，2013年起基本药物销售额占全部药品销售额的比例不得低于35%。前，乳山市县级医院所用基本药物，按照基层基本药物采购配送渠道进行。其常用药物待省级卫生部门确定后，参照基层医疗卫生机构基本药物的采购办法分步骤进行集中采购。探索开展高值医用耗材全市带量集中采购，省级集中采购工作启动后纳入省级集中采购。通过压缩高值医用耗材采购中间环节和费用，着力降低虚高价格。积极探索能够有效保障药品及医用耗材供应及时、质量可靠、价格合理的有效措施。坚决治理药品及医用耗材方面的商业贿赂。（责任单位：市卫生局）

（三）调整医疗服务价格。健全完善医药价格管理制度和工作程序。全面开展医疗服务项目和价格的对接、调整。按照总量控制、结构调整的原则，降低药品、高值医用耗材、大型医用设备检查和治疗的价格，政府出资购置的大型医用设备按不含设备折旧的合理成本制订检查治疗价格，已贷款或集资购买的大型设备原则上由政府回购，回购有困难的限期降低价格。严禁医院贷款或集资购买大型医用设备。合理提高中医和体现医务人员技术劳务价值的诊疗、护理、床位、手术等项目价格，使医疗机构通过提供优质服务获得合理补偿。原则上调整价格总量不超过2011

年度药品合理价差总量的 80%。具体方案由乳山市物价部门会同卫生、人力资源社会保障部门制订，报市级物价、卫生、人力资源社会保障部门批准后实施。前，乳山市医疗服务项目和价格要调整到位。改革医疗服务以项目为主的定价方式，开展按病种收费试点，2012 年年底开展试点病种不少于 10 个，2015 年年底不少于 50 个。（责任单位：市物价局、人力资源社会保障局、卫生局）

（四）发挥医疗保险补偿和控费作用。县级医院要提供与基本医保保障范围相适应的适宜技术服务，将基本医保保障范围外的医药服务控制在服务总额的 15%以内。医疗服务价格调整要与调整后的服务收费报销政策相衔接。医疗服务价格调整后增加的部分全部纳入各类医疗保险支付范围，确保改革后群众医药费用总体负担有所减轻。缩小医保基金政策范围内报销比例与实际报销比例的差距。改革医保支付制度。充分发挥医保对医疗费用和服务质量的控制作用。落实医保基金收支预算管理，建立医保对统筹区域内医疗费用增长的控制机制。前，将医疗机构次均（病种）医疗费用增长控制和个人负担定额控制情况列入定点医疗机构分级评价考核体系；2013 年年初，制定医保基金支出总体控制目标并分解到定点医疗机构。推行总额预付、按病种、按人头、按服务单元等付费方式，加强总额控制。科学合理测算和确定付费标准，建立完善医保经办机构和医疗机构的谈判协商机制与风险分担机制，逐步由医保经办机构与公立医院通过谈判方式确定服务范围、支付方式、支付标准和服务质量要求。（责任单位：

市人力资源社会保障局、卫生局)

(五) 落实和完善政府投入政策。县级政府对所办医院履行出资责任, 禁止县级医院举债建设, 将所需政府投入纳入预算, 并及时拨付到位。全面落实对县级医院基本建设、大型设备购置、重点学科发展、人才培养、符合国家规定的离退休人员费用、政策性亏损补贴、承担公共卫生任务和紧急救治、支边、支农等公共服务的投入政策。取消药品加成政策后增加的政府投入, 市级财政结合中央和省级财政支持给予适当补助, 县级财政按照实际情况调整支出结构, 切实加大投入。(责任单位: 市财政局、发展改革委、卫生局)

四、改革县级医院的人事分配制度

(一) 创新编制和岗位管理。按照《山东省公立医院机构编制标准》要求, 综合考虑县级医院功能、工作量和现有编制使用情况等因素, 科学合理确定人员编制, 满足县级医院工作需要。县级医院编制实行动态管理, 每3年调整一次。鼓励乳山市探索对县级医院编制实行备案制度。县级医院按国家和省确定的编制结构、通用岗位类别、等级和结构比例, 在编制内按照有关规定自主确定岗位。逐步变身份管理为岗位管理, 医院对全部人员实行统一管理制度。(责任单位: 市编办、人力资源社会保障局)

(二) 深化用人机制改革。落实县级医院用人自主权, 全面推行聘用制度, 坚持竞聘上岗、按岗聘用、合同管理, 建立能进能出、能上能下的灵活用人机制; 新进人员实行公开招聘, 择优聘用。结合实际妥善安置未聘人员。县级医院医务人员按照规定

参加各类社会保险。完善县级医院卫生人才职称评定标准，突出临床技能考核。（责任单位：市人力资源社会保障局、卫生局）

（三）完善医院内部收入分配激励机制。加强绩效考核，健全以服务质量、数量和患者满意度为核心的考核机制，考核结果作为收入分配的依据，做到多劳多得、优绩优酬，同工同酬，体现医务人员技术服务价值。收入分配向临床一线、关键岗位、业务骨干、作出突出贡献等人员倾斜，适当拉开差距。严禁把医务人员收入与医院药品和检查收入挂钩。（责任单位：市人力资源社会保障局、财政局、卫生局）

五、建立现代医院管理制度

（一）建立和完善法人治理结构。推进政事、管办分开。合理界定政府和公立医院在资产、人事、财务等方面的责权关系，建立决策、执行、监督之间相互分工、相互制衡的运行机制，落实县级医院独立法人地位和自主经营管理权。县级卫生行政部门工作人员不得兼任县级医院领导职务。县级政府建立由政府部门和社会代表参加的理事会、董事会或管委会等组织机构作为县级医院举办主体，负责县级医院的发展规划、重大投资、财务预决算、重大业务、章程拟订和修订等决策事项，负责院长选聘与薪酬制订，负责其他按规定负责的人事管理等方面的职责，并监督医院运行，由院长负责医院日常运行管理。建立院长负责制，实行院长任期目标责任考核制度，完善院长收入分配激励和约束机制。（责任单位：各市、区政府）

（二）优化内部运行管理。健全医院内部决策执行机制。鼓

励建立医疗和行政相互分工协作的运行管理机制。建立以成本和质量控制为中心的管理模式。严格执行医院财务会计制度，实行总会计师制度，建立健全内部控制制度，实施内部和外部审计。鼓励推行后勤服务外包。（责任单位：各市、区政府）

（三）完善绩效考核体系。建立以公益性质和运行效率为核心的公立医院绩效考核体系。各地要制定具体的绩效考核指标，建立严格的考核制度。由政府办医主体与院长签署绩效管理合同。把控制医疗费用、提高医疗质量和效率，以及社会满意度等作为主要量化考核指标。考核结果与院长履职评价、机构编制调整、财政经费预算、医院领导班子和相关人员聘用、奖惩等挂钩。（责任单位：各市、区政府）

六、提升县域医疗服务水平

（一）加强县级医院医疗服务能力建设。推动县级医院标准化建设，按照省统一标准，建设以电子病历和医院管理为重点的县级医院信息系统。努力推动远程医疗，力争到 2015 年实现县级医院与省级远程会诊网络的全面对接。实施县级医院临床重点专科建设，突出加强重症监护、血液透析、新生儿、病理、传染、急救、职业病防治和精神卫生，以及近 3 年县外转诊率排名前 4 位的病种所在临床专业科室的建设，使之能够代表区域专科先进水平，并承担一定的人才培养、医学科研、教学等任务，同时承担服务区域自然灾害和突发公共卫生事件的医疗救治和技术支持等工作。“十二五”期间力争每个市区均建设 1 至 2 个具备区域辐射能力的地市级以上临床重点专科。根据国家、省有关要求，

适当放宽部分二、三类相对成熟技术的准入条件。允许符合条件的县级医院开展心血管介入诊疗、外周血管介入、综合介入、PCR等医疗技术。组织制订实施一批县级医院临床路径，县级综合医院实施病种数量不少于 50 个，中医医院不少于 30 个。（责任单位：市卫生局）

（二）抓好人才队伍建设。建立完善县级医院住院医师规范化培训制度和继续医学教育制度。县级医院要建立学科梯队，学科带头人应具备副高以上职称且在本领域内有一定影响力，骨干医师应全部经过三级医院进修学习。增强护理人员力量，医护比例逐步达 1:2。鼓励、支持引进高水平管理人才和技术人才到县级医院工作，鼓励和引导城市大医院在职或退休的骨干医师到县级医院执业；在县级医院设立特设岗位引进急需高层次人才；合理确定财政补助标准，由各级财政支持，招聘优秀卫生技术人员到县级医院工作。（责任单位：市卫生局、人力资源和社会保障局、财政局）

（三）建立分工协作和对口支援机制。鼓励县级医院与基层医疗卫生机构、城市三级医院之间，通过签订长期协议、委托管理、组建医疗联合体等方式建立长期稳定的分工协作机制，开展深层次的对口支援、业务协作等，逐步建立规范、畅通、便捷的分级医疗和双向转诊机制。继续深入开展城乡医院对口支援工作，由三级医院对口支援县级医院，在人才、技术、管理、重点学科等方面实行一对一帮扶。（责任单位：市卫生局）

（四）提高县域中医药服务能力。开展基层中医药服务能力

推进工程,加强中医药重点专科建设,加大中医药人才培养力度,落实对中医医院的投入倾斜政策。(责任单位:市卫生局、财政局)

七、完善对县级医院的监管机制

(一)卫生行政部门加强对医疗机构的监管。开展县级医院医药费用增长情况监测与管理,加强对医疗质量、安全、行为等的监管,及时查处不合理用药、用材和检查等行为。开展县级医院评审,逐步建立以质量、安全、效率为核心的专业化的医院评价监管体系,依托省、市级医疗质量控制评价中心,建立健全县级医院医疗质量安全控制评价体系。(责任单位:市卫生局)

(二)建立医保对医疗机构的激励与惩戒并重的约束机制。充分发挥医保对医疗服务行为、费用的调控引导和监督制约作用,逐步将医保对医疗机构医疗服务的监管延伸到对医务人员医疗服务行为的监管。各市区要建立医保对县级医院的激励约束机制,将基本医保药品目录药品使用率及自费药品控制率、药占比、次均费用、住院率、平均住院日等指标考核纳入医保考核体系,加强实时监控,考核结果与基金支付挂钩。完善定点县级医院管理办法,实行分级管理,促进诚信服务。(责任单位:市人力资源社会保障局、卫生局)

(三)全方位地加强对县级医院的管理。办医主体要加强对县级医院履行功能定位和发展建设、投融资行为的监管,强化对预算、收支、资产、成本等财务管理的监管。对县级医院财务报告实行注册会计师审计制度。加强医疗服务收费和药品价格监督

检查，建立医务人员考核档案，改进群众满意度评价办法，加强社会监督，进一步推进县级医院信息公开。（责任单位：市卫生局、财政局、人力资源社会保障局、物价局）

八、做好改革试点保障工作

（一）加强组织领导。要加强对县级公立医院综合试点工作的组织领导，卫生部门和发展改革部门共同牵头负责试点的组织协调工作。乳山市要成立试点工作领导小组，落实工作人员，健全工作机制，为试点工作提供保障。其他市区要结合工作实际，选择部分县级医院，围绕改革的重点问题和关键环节开展试点，力求有所成效。（责任单位：各市、区政府，市发展改革委、卫生局、财政局、人力资源社会保障局、物价局、编办）

（二）积极稳妥地推进改革试点。乳山市要在之前制订出具体的实施方案报市医改领导小组，市医改领导小组初审后报请省医改领导小组批准实施。起正式启动县级公立医院综合改革试点，2013年下半年开展总结评估。（责任单位：乳山市政府）

（三）做好宣传引导。要深入细致地做好对医务人员的宣传动员，使广大医务人员成为改革主力军。要加强对相关部门负责人员和医院院长的培训，统一思想，提高认识，增强工作主动性。要向广大群众、社会各界宣传和解读改革的政策措施、任务目标等，争取理解、支持和配合，营造良好的改革试点环境。（责任单位：市委宣传部，市卫生局）

（四）加强总结评估。要加强对试点工作进展情况和效果的监测、评估，并定期上报进展情况。市发展改革委、卫生局等部

门要加强对乳山市试点工作的指导和督导，确保各项改革措施有效落实。及时研究解决改革中遇到的问题和困难，完善政策措施，推动改革深入开展。要不断总结试点工作经验，总结提炼具有普遍指导意义的经验、做法，及时加以推广。（责任单位：各市、区政府，市发展改革委、卫生局、财政局、人力资源社会保障局、物价局、编办）