

5.4

中共廉江市委文件

廉发〔2017〕1号



中共廉江市委 廉江市人民政府 关于建设卫生强市的实施意见

(2017年2月24日)

为加快建立基本医疗卫生制度，建设卫生强市，打造健康廉江，根据《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）、《中共湛江市委、湛江市人民政府关于建设卫生强市的实施意见（2016—2025年）》（湛发〔2016〕13号），结合我市实际，制定本实施意见。

一、指导思想、总体目标和主要指标

1. 指导思想

坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，坚决贯彻省委、省政府关于建设卫生强省和湛江市委、市政府关于建设卫生强市的决策部署，坚持创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，围绕市委、市政府提出建设环北部湾县域中心城市的目标要求，以保障人民群众健康为中心，以公平可及、群众受益为出发点和落脚点，坚持保基本、强基层、建机制，坚持预防为主、防治结合、中西医并重的方针，坚持深化改革、创新发展，三医联动、协同推进，分类指导、均衡发展，强化政府责任，鼓励社会参与，创新体制机制，统筹推进医疗服务、医疗保障、公共卫生、药品供应、监管体制综合改革。以强基创优为抓手，深化市镇医疗卫生服务管理一体化改革，不断增强我市医疗卫生服务水平和综合实力，努力建设卫生强市。

2. 总体目标

到 2018 年，建立基本医疗卫生制度，人民群众健康水平明显提升，卫生综合实力和主要健康指标处于湛江市中上水平，卫生强市建设成效明显。到 2020 年，基本医疗卫生制度进一步完善，整合型医疗卫生服务体系基本建成，总体实现基本医疗卫生服务均等化，全市医疗卫生服务能力和水平明显提高，主要健康指标达到中等发达地区水平，基本建成卫生强市。

到 2025 年，基本医疗卫生制度完善，医疗卫生服务体系健全，卫生资源配置合理，医疗设施和技术先进，疾病控制科学高效，人才队伍结构优化，科技创新和学科建设水平提升，主要健康指标接近达到发达地区水平，全面建成卫生强市。

3. 主要指标

居民健康水平：人均期望寿命 77 岁以上，孕产妇死亡率和婴儿死亡率分别控制在 10/10 万和 3‰ 以下。

卫生资源配置水平：每千常住人口执业（助理）医师数、公共卫生人员数、注册护士数和床位数分别达到 2.8、1.0、3.5 和 5.4。每万常住人口全科医生 3 名以上。医护比达到 1:1.25。本科以上卫生技术人员占比 40% 以上。15 分钟内可到达医疗机构住户占比 90% 以上。

医疗保障水平：全民医保体系健全完善，基本医保与大病保险、医疗救助、应急救助等制度有效衔接，个人卫生支出占卫生总费用比例 25% 以下。

疾病预防控制水平：当年甲乙类法定报告传染病发病率不超过近 5 年的平均发病水平，以镇为单位适龄儿童免疫规划疫苗接种率达到 95% 以上，高血压、糖尿病、严重精神障碍患者规范管理率达到国家要求。

城乡环境卫生水平：城区病媒生物密度控制水平达到国家标准，农村自来水普及率 90% 以上，农村无害化卫生厕所普及率 90% 以上。

群众健康意识状况：居民健康档案规范化电子建档率 90% 以上。产妇产前检查率 98% 以上，城乡居民健康素养水平比国家要求高 5 个百分点。

二、建立健全三级医疗服务体系

4. 构建整合型医疗服务体系。统筹规划全市三级医疗机构布局，明确功能定位，加强分工协助。探索整合市结核病防治、慢性病防治、皮肤病防治、精神卫生防治、艾滋病防治、综合医院传染病防治、病残吸毒人员救治等机构职能，组建大疾控机构。加强妇幼保健机构能力建设。2017 年完成市、镇两级妇幼保健机构与计划生育服务机构资源整合融合。按照二级甲等妇幼保健机构标准启动迁建工作。2017 年启动廉江市中医医院迁建工作，到 2019 年，完成投入使用。建成市出生缺陷综合干预中心，实现孕产妇及新生儿人群免费筛查覆盖率达到 100%。支持东升农场医院精神病科发展。积极引进民营资本建设精神病专科医院。

5. 强化医院管理内涵。充分运用现代化医院管理理念，着力提升医院服务管理水平。到 2017 年，完成市级公立医院规范化标准化建设。加快政府职能转变，推进管办分开，成立公立医院管理委员会，完善法人治理机构和治理机制。逐步取消公立医院行政级别，逐步实行公立医院编制备案管理，落实公立医院用人自主权。市级公立医院新进人员可由医院根据有关规定和核定人数总量公开招聘，招聘结果报相关部门备案。坚

持公立医院公益属性，破除逐利机制，落实政府办医主体责任，建立公立医院科学补偿机制，落实政府办医主体关键环节，取消药品加成。理顺药品、医用耗材费用和大型医用设备检查治疗价格，按照“总量控制、结构调整、有升有降、逐步到位”的原则，建立健全医疗服务价格动态调整机制，在保证公立医院良性运行、医保基金可承受、群众整体负担不增加的前提下，合理调整诊疗、手术、护理、床位、中医等服务项目价格，充分体现医务人员技术劳动价值。

6. 深化市镇医疗卫生服务管理一体化改革。坚持以病人为中心，以基层为重点，以卫生信息化为支撑，不断深化市镇医疗卫生服务管理一体化改革。形成部门合力，破解原有机制体制束缚，全面实行人事、财务、资产、业务和药品“五统一”管理，实行乡镇卫生院医技人员与县级医院人员同身份、同管理、同待遇，确保县镇两级医疗卫生机构真正实现一体化融合，实现资源共享、统一管理、优化结构、分工协作、相互促进、携手发展，有效提升乡镇卫生院医疗卫生服务能力。

7. 建立分级诊疗制度。以市镇医疗卫生服务一体化和镇村一体化为重点，以常见病、多发病、慢性病分级诊疗为突破口，全面实施家庭医生签约服务，逐步完善双向转诊管理制度和转诊指导目录，形成定位明确、权责清晰的分工协作机制。坚持群众自愿、政策引导、“三医联动”，逐步实现基层首诊、双向转诊、急慢分治、上下联动就医新秩序。到 2017 年，全面推

广家庭医生签约服务，分级诊疗政策体系逐步完善，医疗卫生机构分工协作机制基本形成。到 2020 年，分级诊疗服务能力全面提升，保障机制逐步健全，分级诊疗制度全面建立。

8. 提升市级医院综合服务能力。坚持“填平补齐”原则，积极筹措资金，着重抓好市级医院业务用房、装备配置，到 2018 年，市人民医院至少按省要求配置 76 种设备。切实加强临床重点专科、临床薄弱专科、中医特色专科建设，以及相关支撑科室建设。加快建设廉江市人民医院与城市三级甲等医院互联互通远程诊疗平台，提高常见病、多发病诊疗水平。2017 年底前，廉江市人民医院创建成为三级甲等综合性医院。力争到 2017 年，我市医疗卫生服务能力达到全国县域先进水平，县域内住院率达到 90%左右，基本实现大病不出县。

9. 加快基层医疗卫生机构规范化建设。积极筹措资金填平补齐镇村两级医疗卫生机构短板。加快乡镇卫生院标准化建设和社区卫生服务中心规范化建设，改善业务功能用房，补齐人才和装备配置短缺等短板，着力提升基层医疗与公共卫生服务能力。强化乡镇卫生院、社区服务中心中医专科、中药房规范化和中医药综合服务区建设，配置具有专科特色的中医诊疗设备。加快实施村卫生站公建民营规范化建设。服务人口超过 1000 人的行政村，原则上建设 1 个面积 60 平方米以上，设有相对独立的诊疗室、治疗室、药房、家庭医生签约服务室和值班室的公建民营村卫生站。到 2017 年，全市 20 间乡镇卫生院

全部达到国家建设标准；全市3间社区卫生服务中心均达到国家标准；全市所有乡镇卫生院均设立中医科、中药房和中医药综合服务区，所有社区卫生服务中心及85%的村卫生站能够提供中医药服务。到2018年，全面完成村卫生站的规范化建设。到2020年，社区卫生服务对象综合满意度达到85%以上。

10. 促进社会办医加快发展。将社会办医纳入区域卫生规划统筹，出台优惠政策吸引社会资本参与办医，促进形成多元化办医格局。鼓励公立医院发挥品牌、技术、人员、管理等方面优势，加强与民营医疗机构开展合作，允许公立医院通过参股共建等形式与社会力量合作办医。支持公立医疗机构与社会医疗机构在医学影像、医学检验、医疗机构消毒供应中心等方面实现结果互认和资源共享。探索建立对社会办非营利性医疗机构的激励机制，社会资本新建非营利性三级医院或将现有三级以下（不含三级）医院改扩建为三级医院的，经批准可享受土地优惠政策；对达到一定床位数的民营医院可给予一次性奖励。完善医师、护士多点执业实施方案。全面落实所有类别的医师及护士第一执业地点报备制、省域注册制、多点执业注册网络备案制。到2018年，非公立医疗机构床位数和诊疗服务量占全市总量的30%以上。

11. 探索医养结合服务新模式。制定各类养老服务设施“十三五”规划和年度计划，将规划中的各类养老服务设施建设用地统筹纳入城镇土地利用总体规划和年度用地规划，合理安排

用地需求。结合深化公立医院改革，探索“医养结合、康复养老”服务模式，形成医院卫生服务中心开办养老服务项目。推进老年医学及健康养老机构发展，到2020年，基本建立覆盖生命周期、内涵丰富、结构合理，以医院为依托、养老社区为中心、健康管理为手段，集健康管理、康复养老、教育培训、行业标准建设、休闲旅游、养生度假等功能于一体的2—3家健康服务机构。

三、加强公共卫生安全体系建设

12. 完善公共卫生安全体制机制。将公共卫生安全纳入公共安全体系总体部署，建立健全政府主导、预防为主、防治结合的公共卫生安全体制。建立健全重大传染病联防联控机制。强化公立医院和基层医疗卫生机构的公共卫生职能。建立健全与专业公共卫生机构之间密切协作、互联互通的工作机制。

13. 健全突发公共卫生事件应急指挥体系。加强市级卫生应急管理工作机构和应急指挥中心建设，完善乡镇卫生急救点建设，提高突发公共卫生事件的监测预警能力。建立健全市级公共卫生信息系统。探索组建市卫生应急和医疗救援应急机动队伍，配置标准化装备。到2018年，完成市级120急救指挥平台建设，实现与湛江市急救信息多种数字技术的整体集成，提高院前急救救治率。市人民医院要配置突发急性传染病隔离病房、负压救护车，做好传染病患者救治与转运工作。

14. 增强重大疾病防控能力。完善传染病监测预警系统，

健全传染病相关监测预警等早期预警机制。加强市疾病预防控制中心建设，进一步提高疾病检验检测和防控能力水平。加强市疾控中心实验室建设，确保水质检测、性病、病毒性肝炎、登革热、人畜共患疾病等重点或新增传染病、地方病的干预，增加艾滋病防治等特殊药物免费供给，降低重大传染病健康危害。全面完成 22 间预防接种门诊等级改造建设。加快“智慧接种信息化”系统建设，完善全市疫苗冷链管理体系。

15. 推动无偿献血事业发展。进一步加强廉江市血站建设。改进和完善血站质量管理体系，全面提升血液供给能力。加强对医疗机构临床用血的科学指导和评估，确保临床用血 100% 来自于无偿献血。

16. 深入开展爱国卫生运动。落实“三个一”环境卫生整治制度，深入开展城乡环境清洁行动，巩固全国卫生城市创建成果，打造一批卫生设施较为完善，卫生管理水平较高，群众文明卫生意识较强的卫生镇和卫生村。到 2017 年，各镇（街道）病媒生物密度控制水平达到国家标准；安铺镇全面启动省卫生镇创建工作。到 2018 年，青平镇、石岭镇完成省卫生镇创建申请工作；各镇创建省卫生村比例达到 25% 以上。积极开展健康城市建设，建设一批以健康社区、健康单位、健康家庭为重点的健康“细胞”工程。

17. 提高妇女儿童健康水平。加强医疗机构妇科、产科、儿科建设，加大妇科、产科、儿科专科医生培养和引进力度，

进一步提高床位和医务人员占比。加强市新生儿缺陷干预中心建设。继续实施孕前优生健康检查服务。加强适龄儿童免疫接种工作，提升疾病控制能力。

18. 促进公共卫生服务均等化。继续实施基本公共卫生服务项目，逐步提高人均基本公共卫生服务经费标准，拓展服务内容，深化服务内涵。加强公共卫生服务项目绩效考核。落实流动人口享受基本公共卫生服务，提高服务科技化和均等化水平。

四、促进中医药发展

19. 加强中医药管理和行业指导。加强中医药管理机构建设，市卫生和计划生育局加强中医药行业管理，设立或明确中医药管理股室，并配备专门的管理人员。

20. 大力加强中医药建设工作。大力推进“治未病”健康工程养生保健项目建设。大力开展湛江市级中医名科和中医重点专科建设工作，力争到 2018 年建成 3 个湛江市级重点中医专科。确保我市至少有 2 名以上市级名中医。

五、建立健全城乡医疗保险机制

21. 不断丰富完善医保“湛江模式”。逐步提高基本医保筹资标准和待遇水平，进一步健全大病医保补助机制，提高重特大疾病保障水平。建立健全疾病应急救助制度，到 2018 年，我市医疗救助水平达到全省中上水平。建立健全基本医保稳定可持续筹资和报销比例调整机制。落实深化医保支付方式改革

措施，规范药品使用和医疗行为。全面开展基本医疗保险付费总额控制，门诊统筹实行按人头付费，住院和门诊特定病种保障推行按病种付费、按服务单位付费等复合式付费方式。逐步实行医保预付费制度，提高医保付费效能。建立完善医保经办机构 and 定点医疗机构之间的谈判协商机制和风险分担机制，推动形成合理的医疗服务保障格局。健全大病保险委托管理制度，完善医保基金多元化管理和商业保险参与机制。建立健全疾病应急救助制度。完善城乡居民医疗救助制度，到2020年，全市医疗救助水平达到全省先进水平。

六、完善药品供应保障体系

22. 改革完善药品耗材集中采购和配送办法。坚持政府主导、市场运作，严格落实药品集中采购制度。公立医疗卫生机构使用的所有药品（不含中药饮片）和医用耗材均通过省药品第三方电子交易平台采购。加强药品配送管理，提高配送集中度。支持市镇村一体化配送，确保偏远、交通不便地区药品供应配送顺畅。进一步健全短缺药品供应保障机制，及时掌握药品短缺情况，确保满足群众基本用药需求。

23. 加强药品流通领域监管。严格市场准入，深化药品注册审批制度改革，推动医药产业结构优化和转型升级，鼓励发展药品现代物流和连锁经营，促进医药产业健康发展。建立覆盖全过程的药品监管制度，落实主体责任，严厉打击危害药品安全的违法行为，提高药品质量。完善药品风险监测网络，加

强药品检验检测体系建设，建立健全药品预警和应急处置机制，确保人民群众用药安全。

七、加强医药卫生科技创新和人才队伍建设

24. 加大卫生人才引进培养力度。健全医学人才引进和拔尖创新人才培养体系，完善医学人才成长机制。各类医疗卫生机构按照绩效工资总量的 5% 统筹安排高层次卫生人才培养经费并逐年增加，逐步达到绩效工资总量的 10% 左右，用于高层次卫生人才的培养、奖励和引进。引进高层次人才工资待遇由用人单位与被引进人才协议确定，可实行年薪制。

25. 加强医学人才教育培训。依托市人民医院和市卫校场地、师资等优势资源，组织开展基层医疗卫生人员培训工作；制定相关措施，鼓励在职医疗卫生人员积极完成成人大专、本科学历教育；制订县级医院医务人员定期到城市三级医院和乡镇卫生院医务人员到县级医院轮岗培训计划。到 2018 年，全市每万人口全科医生达到 2 名以上（含中医全科医生），乡镇卫生院专科以上学历比例提高到 45% 以上，所有新进医疗岗位的本科及以上学历临床医师 100% 接受住院医师规范化培训。到 2020 年，每万人口全科医生达到 3 名以上（含中医全科医生）。

26. 改革薪酬制度。大力推进公立医院薪酬制度改革，优化薪酬结构，全面提高工资福利，进一步激发医务人员的工作积极性。2017 年，开展薪酬制度改革试点。到 2018 年，引入

竞争机制，实现薪酬制度改革全覆盖，建成以社会效益、工作效益和质量安全为核心的绩效评价机制，人员经费支出占业务支出比例达到 40%以上。严禁给医务人员设定创收指标，严禁将医务人员收入与医院的药品、检查、治疗等收入挂钩。

27. 加大力度提高基层卫生人员待遇。市人民医院和市妇幼保健院实施省级专科特设岗位计划，探索在市镇两级医疗机构中推行湛江市级扶持的专科岗位项目试点工作。市级特色岗位补贴所需资金由市财政和用人单位共同保障。全面落实乡镇卫生院、社区卫生服务中心作为一类公益性事业单位的相关政策，落实基层医务人员养老保险、医疗保险等待遇。到 2018 年，实现基层医务人员和当地公务员工资待遇两相当。乡镇卫生院编制内外的卫生专业技术人员实行同工同酬。进一步落实山区及偏远农村地区乡镇卫生院医务人员岗位津贴补助政策。完善基层医疗卫生机构绩效奖励制度，基层医疗卫生机构可从单位上年度收支结余部分自主提取一定比例用于增发奖励性绩效工资，自主调整基础性和奖励性绩效工资比例。奖励性绩效工资重点向临床一线、关键岗位、业务骨干和作出突出贡献的人员倾斜，合理拉开收入差距。建立完善基层全科医师激励机制和县级医院专家下沉补助机制。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、离岗接生员及赤脚医生的补贴政策。

八、提高医疗卫生信息化水平

28. 加快医疗卫生信息化建设。完善全员人口、居民电子健康档案和电子病历等三大数据库。积极参与融公共卫生服务信息平台、市卫生计生专线网络、“广东省基层医疗卫生机构管理信息系统”等功能为一体的数据中心建设，实现与湛江市信息平台互联互通、资源共享。

29. 大力发展“互联网+医疗”。充分应用云计算、大数据、物联网、移动互联网等新兴技术，支持健康管理服务机构与IT企业、网络运营商、社会资本合作，采用PPP模式建设医疗卫生服务信息平台，创新智慧医疗、智慧健康服务模式，为全市人民提供灵活多样的“互联网+医疗”服务，发展面向广大城乡居民的新型增值健康产业。

九、着力提升医疗卫生法治化水平

30. 建立协调统一的医疗卫生管理体制。加快推进属地化和全行业管理，全市医疗卫生机构，不论所有制、投资主体、隶属关系和经营性质，由卫生计生行政部门实行统一规划、统一准入、统一监管。进一步简政放权，推进政府职能转变。卫生计生行政部门主要承担医疗卫生发展规划、资格准入、规范标准、服务监管等行业管理职能，其他相关部门按照各自职责进行管理和提供服务。

31. 构建和谐医患关系。坚持属地管理原则，建立健全权责清晰的医患纠纷调解机制，积极引入第三方调解，全面推进“平安医院”创建活动。到2018年，医疗责任险基本覆盖全

市公立医院。严厉打击涉医违法犯罪行为，优化医务人员执业环境，维护正常医疗秩序。加强医疗卫生正面宣传，倡导尊医重卫和理性就医观念，增进医患之间相互理解和信任。

32. 健全卫生监督执法体系。理顺卫生综合监督体制，加强市卫生监督所建设，严格按照规范化标准落实业务用房、执法装备、工作经费等。强化医疗服务要素准入管理，规范医疗服务行为。严厉打击非法行医，维护良好的医疗秩序。探索构建部门、行业、社会协同监管机制，提高行业自律管理能力。

十、切实加强组织保障

33. 加强组织领导。党委、政府一把手是卫生强市建设的第一责任人，必须亲自抓、负总责，对卫生强市建设中的重点工作要亲自安排，重要活动要亲自参与，重大问题要亲自研究，重要事项要亲自督办。各镇（街道）党（工）委、镇政府（街道办）要围绕卫生强市建设，明确各项改革发展目标和责任分工，各部门要协同推进深化医药卫生体制改革和卫生强市建设工作。

34. 加大投入力度。坚持政府在提供公共卫生和基本医疗服务中的主导地位，积极调整支出结构，健全卫生投入保障机制。加强基层医疗卫生财政保障，统筹解决市人民医院、中医医院和妇幼保健院建设资金。政府财政卫生支出占经常性财政支出的比例应逐年提高，新增政府卫生投入重点用于支持公共卫生、基层医疗服务和基本医疗保障，加大对公立医院改革、

卫生科技、人才队伍建设等方面的投入。完善财政卫生投入资金绩效评估监督机制，将资金的投入与使用效益挂钩。积极推进 PPP 项目建设，鼓励社会力量投资发展医疗卫生事业，形成政府主导、社会参与的多元投入格局。

35. 强化督促评估。从 2017 年起，将全市医药卫生体制改革和卫生强市建设纳入市委、市政府全面深化改革总体工作中统筹部署、重点督查。逐条逐项推动各项工作落到实处。

36. 营造建设氛围。宣传部门要增强政治意识、大局意识和责任意识，注重舆论宣传，客观分析卫生强市建设面临的挑战、困难和问题，认真做好重点、难点和热点问题的宣传、解释和疏导工作，引导推动卫生强市建设深入开展。各新闻媒体要积极配合卫生计生行政部门重点加强卫生方针政策的宣传，普及医疗卫生知识，动员鼓励全社会共同关心支持卫生事业发展，尊重医学科学，爱护医务人员，努力营造建设卫生强市的良好氛围。

(此件发至镇、街道及有关单位)

1998年10月

1998年10月
