

中国共产党如东县委员会

东委〔2021〕62号

中共如东县委 如东县人民政府 关于深化医改促进如东卫生健康事业 高质量发展的意见

（2021年11月10日）

我县实施县级公立医院综合改革以来，全县公立医院“以药补医”机制得到根本扭转，初步建立了符合医疗卫生行业特点的公立医院绩效考核制度和薪酬分配制度，全面深化医药卫生体制改革取得阶段性成效。新冠肺炎疫情暴发后，全县公立医疗卫生机构（含政府办乡镇卫生院和村卫生室，下同）承担了最紧急、最危险、最艰苦的医疗救治和疫情防控工作，发挥了主力军作用。为进一步加快我县优质医疗资源扩容和区域均衡布局，更好提供

优质高效医疗卫生服务，防范化解重大疫情和突发公共卫生风险，根据《国务院办公厅关于推动公立医院高质量发展的意见》（国办发〔2021〕18号）、《国务院深化医药卫生体制改革领导小组关于进一步推广福建省和三明市深化医药卫生体制改革经验的通知》（国医改发〔2019〕2号）、省卫健委省中医药管理局《转发关于坚持以人民健康为中心推动医疗服务高质量发展的意见的通知》（苏卫医政〔2018〕73号）、省卫健委省委编办省财政厅省人社厅省医保局省药监局《关于全面推进紧密型县域医疗卫生共同体建设的实施意见》（苏卫基层〔2021〕2号）等文件精神，结合我县实际，现就深化医改促进如东卫生健康事业高质量发展提出如下意见。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，落实党中央、国务院决策部署，坚持以人民健康为中心，按照“保基本、强基层、建机制”的医改总要求，坚持政府主导、公益性主导、公立医院主导，坚持医防融合、平急结合、中西医并重，强化体系创新、技术创新、模式创新、管理创新，全面推进我县医疗卫生健康事业高质量发展，为保障人民身体健康、促进健康如东建设提供有力支撑。

二、基本原则

坚持以人民健康为中心，不断提升医疗机构服务能力。坚持

政府主导，持续加大卫生健康事业投入保障力度。坚持部门协同，有力推动深化医改形成合力。坚持上下联动，探索构建县域医疗卫生共同体。坚持底线思维，切实夯实三级医疗卫生服务网底。

三、工作目标

到 2022 年底前，一镇一公立卫生院全面建成并运行，覆盖城乡的三级医疗卫生服务网络进一步健全，县公共卫生临床应急中心建成并运行，公共卫生急救救治体系逐步完善；力争到“十四五”期末，县域就诊率稳定在 90%以上，县域内基层就诊率稳定在 65%以上，基层医疗卫生机构有能力开展的技术、项目不断增加，我县居民健康素养水平达 25%以上。按照二级专科医院标准建成县妇幼保健院，我县妇女儿童保健水平得到进一步提升。

四、主要任务

（一）优化医疗卫生资源配置

进一步健全三级医疗卫生服务网络，改善居民就医条件，努力提升公立医疗机构服务能力。

1.进一步完善医疗卫生服务体系。落实政府举办公立医院责任，深入推进县级公立医院综合改革，建立现代医院管理制度，进一步提升县域医疗卫生中心服务水平。落实属地政府举办乡镇卫生院主体责任，按照一级甲等卫生院标准新建新店镇卫生院、曹埠镇卫生院、河口镇卫生院、袁庄镇卫生院，2021 年底前曹埠镇卫生院完成基本建设，河口镇卫生院和袁庄镇卫生院完成图纸设计、招投标等前期工作，力争 2022 年底前建成并运行。每

个镇卫生院预留不少于 50 张床位用于医养结合用床，推进医养一体新模式。洋口港医院以二级甲等综合医院规模建设，同时建成县精神卫生中心、农村区域医疗卫生中心，并承担长沙镇卫生院职能。推进岔河镇中心卫生院、马塘镇中心卫生院、大豫镇中心卫生院异地新建。推进马塘镇中心卫生院、双甸镇中心卫生院、大豫镇中心卫生院创建二级医院，努力改善老百姓就医环境。有序引导社会办医（含改制医院）发展，鼓励社会资本举办以康养、护理为主体或有专科特色医养、医疗机构。（责任部门：各镇人民政府、卫健委、财政局、民政局）

2.进一步健全城市社区卫生服务体系。健全以社区卫生服务中心为主体，以社区卫生服务站为补充的城市社区卫生服务机构网络，提高社区卫生资源的利用效率。根据《江苏省城市社区卫生服务条例》、《“健康江苏 2030”规划纲要》精神，按照《社区卫生服务中心服务能力评价指南（2019 版）》（国卫办基层函〔2019〕287 号）新建掘港街道社区卫生服务中心，推进掘港镇中心卫生院、苴镇中心卫生院异地新建，并同步分别向城中街道社区卫生服务中心和苴镇街道社区卫生服务中心转型，推进社区医院建设。结合县城新城区规划推进社区卫生服务站建设，在社区卫生服务站服务辐射覆盖不到的社区建立家庭医生工作室，做实城区居民家庭医生签约服务，不断提升城市社区卫生服务能力。探索政府购买服务方式，实现城乡居民基本公共卫生服务均等化，努力提升居民获得感。（责任部门：城中街道、掘港街道、苴镇街

道、卫健委、财政局、自然资源和规划局、住建局)。

3.进一步推进村卫生室提档升级。完善村卫生室设置规划，原则上每个行政村设置一所村卫生室，由所在镇（区、街道）或村集体建设，服务人口较多或服务面积较大的行政村酌情增设。推进甲级村卫生室建设，“十四五”期末全县 20%以上村卫生室达到甲级村卫生室推荐标准，其余符合甲级村卫生室基本标准。村卫生室从业人员按照服务人口 1‰~1.2‰比例配备，原则上每所村卫生室至少配备一名女性从业人员。加强与江苏省南通卫生高等职业技术学校等院校合作，加大订单定向培养力度，每年定向培养农村医学专业学生不少于 30 名。推动乡村医生向执业（助理）医师转化。（责任部门：各镇〔区、街道〕、卫健委、财政局、人社局、自然资源和规划局）

4.进一步提升院前急救服务能力。根据国家院前急救平均服务半径要求，充分考虑我县农村区域服务人口、地理环境、交通状况等因素，2025 年前分别在大豫镇、苴镇增设 2 家 120 急救站点，建成以县 120 急救指挥中心为核心，以基层急救站点为延伸的城乡一体化急救网络体系。进一步升级现有急救统一指挥调度信息管理平台，提升信息化建设水平。不断加强急救能力培训，提升救治能力，切实保障院前急救体系工作人员待遇，稳定急救人员队伍。建设实训基地，普及心肺复苏等初级急救技术，增强公众的自救及互救能力。（责任部门：卫健委、财政局、人社局）

5.进一步加强公共卫生体系建设。优化完善疾病预防控制机

构职能设置，改善疾病预防控制基础条件。完善医防协同机制，加强公立医院公共卫生科室标准化建设，提升公共卫生服务能力，加强县级医院与专业公共卫生机构的分工协作和业务融合，做实公共卫生服务。增强公立医院传染病救治能力，推动医防机构人员通、信息通、资源通。加强乡镇卫生院和社区卫生服务中心疾病预防控制职责。实行传染病报告首诊负责制，推进建立智慧化预警多点触发机制，推动健全多渠道监测预警机制。加强突发公共卫生事件防控和突发事件紧急医学救援能力建设，2022年底前建成县公共卫生临床应急中心。加强药品和医疗防护物资储备，推进医疗机构发热门诊改造，推动落实“三区两通道”要求。加强公共卫生相关学科建设和后备人才培养，强化对包括全科医生在内的临床医生的流行病等公共卫生知识培训。（责任部门：卫健委、县委编办、财政局、人社局）

（二）提升龙头医院服务能力

1. 抓好医院等级提升。县人民医院创成三级乙等综合医院，巩固县中医院三级乙等中医院创建成果，以创建三级甲等医院、提升服务能力为目标，抓好龙头医院创等升级，加大龙头医院重大先进医疗设备财政补助力度。聚焦人才培养、学科建设、科研发展，全面提升县级龙头医院综合服务能力，增强带动辐射作用。积极引进开展三、四类技术，进一步提升医疗服务内涵。改善服务流程，增加便民措施，开展便民惠民活动，提升服务水平。规范临床护理服务，实施整体护理模式。推进优质护理服务示范工

程，加强精细化管理，提高服务效能。（责任部门：卫健委、财政局、人社局）

2.强化重点专科建设。围绕打造医院发展新引擎，提升核心竞争力，大力开展医学重点专科建设，加快构建一批有特色、有影响、有竞争力的学科。“十四五”期末，县人民医院新创建省重点专科至少1个、南通市临床重点专科2个、临床重点建设专科2个；县中医院新创建省重点中医专科至少1个、南通市临床重点专科2个、临床重点建设专科2个；县第四人民医院新创建南通市临床重点专科1个、临床重点建设专科1个；**栟茶镇**中心卫生院新创建南通市临床重点专科1个、临床重点建设专科1个；**岔河镇**中心卫生院、**丰利镇**中心卫生院新创建南通市临床重点建设专科各1个。每个二级以上中心卫生院至少建成2个省基层特色科室，每个一级卫生院至少建成1个省基层特色科室和2个以上市基层特色科室。（责任部门：卫健委）

（三）实施镇村医疗卫生机构一体化管理

进一步厘清驻镇卫生所和镇（中心）卫生院职能。驻镇卫生所为县卫健委管理的全额拨款事业单位，协助开展辖区医疗机构行业管理、卫生监督协管、职业卫生、健康促进等工作。强化镇（中心）卫生院公共卫生职能，促进医防融合和镇村医疗卫生机构整体联动，实施镇（中心）卫生院对村卫生室“六统一”管理。镇（中心）卫生院承担辖区内计划免疫、妇保、儿保门诊、老年健康等基本公共卫生服务工作，负责对辖区内非政府办医疗机构

实施基本公共卫生服务项目督导和考核工作。（责任部门：卫健委、县委编办、财政局）

（四）推进紧密型县域医共体建设

积极推进紧密型县域医共体建设，建立医共体内不同级别医疗机构之间目标明确、权责清晰、公平有效的分工协作机制，实质形成服务、责任、利益、管理共同体，促进建立急慢分治、上下联动的分级诊疗模式和有序就医格局。

1.进一步深化医保支付方式改革。坚持以收定支、收支平衡、略有结余原则，探索建立以医共体为单位的医保基金总额付费、结余留用、合理超支分担机制，合理拉开不同层级医疗机构之间就诊报销差异，倒逼医共体主动合理分流病员，引导群众有序就医，助推分级诊疗制度。充分发挥医保第三方优势，健全医保对医疗行为的激励约束机制以及对医疗费用的控制机制，加强监督考核，不断提高医保资金使用效率。（责任部门：医保局、卫健委）

2.进一步深化人事薪酬制度改革。落实习近平总书记“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”的重要指示精神，建立基层公立医疗机构“公益一类保障与公益二类激励相结合”的运行机制和体现多劳多得、优绩优酬的公立医院内部分配激励机制。合理确定、动态调整公立医院薪酬水平，合理确定人员支出占公立医院业务支出的比例。建立主要体现岗位职

责和知识价值的薪酬体系，实行以岗定责、以岗定薪、责薪相适、考核兑现。充分落实医共体在人员招聘、内设机构、岗位设置、中层干部聘任、内部绩效考核、收入分配、职称聘任等方面的自主权。（责任部门：人社局、财政局、卫健委）

3.进一步深化医院管理体制改革。充分发挥县医管委在规划建设、投入保障、人事安排和考核监管等重大事项中统筹决策职能。全面执行和落实党委领导下的院长负责制，实行决策、执行和监督相分离。优化用人机制，加强公立医院干部队伍建设，选优配强班子。加大年轻干部、专业人才培养力度。鼓励医共体内部设立财务管理中心，统一负责财政预算、财务管理、审计监督等，各成员单位财务单独设账。加强医共体内审管理，自觉接受审计监督。（责任部门：卫健委、组织部、人社局、财政局、审计局）

（五）加大卫生事业投入力度

1.建立科学合理的公立医院补偿机制。按规定落实政府对符合区域卫生规划公立医院的投入政策，逐步加大政府对卫生健康事业投入力度，增长幅度要高于经常性财政支出增长幅度并逐步提高。离退休人员费用（含丧葬费、抚恤金、遗属补助等“三项费用”、住房补贴、一次性补贴）全额纳入县财政预算。对公立医院取消药品合理加成造成的医院收入损失部分，县财政继续按“8:1:1”机制予以补偿。加大对基层公立医疗机构实施基本药物制度补助力度并建立逐年自然增长机制，将人均补助基数逐步提高

到与上一年度人均实际档案工资和社会保险、职业年金、住房公积金等规定人员经费总额一致水平。按照核定的补偿人数，二级中心卫生院、县第四人民医院按照补助基数 50% 补助，一级中心卫生院按照补助基数 70% 补助，一般乡镇卫生院按照补助基数 100% 补助，县人民医院和县中医院按要求使用基本药物，县财政结合两家医院当年运行情况给予定额补助。继续对公立医疗机构设备投入给予适当补助。（责任部门：财政局、卫健委、人社局）

2. 制定卫生人才培养引进补助政策。大力实施高端医学人才扩容战略，构建如东医疗卫生人才高地，发挥人才引领、创新驱动、科技支撑重要作用。建立科学合理的人才引进条件和不同层次人才引进补贴标准，原则上医学类博士毕业生不低于 150 万元、硕士生不低于 40 万元，制定紧缺型医学人才、重点学科带头人等专业人才补助政策，加大卫生人才引进力度。建立人才培养发展基金，促进存量人才能力提升。通过职称晋升、授予荣誉等政策支持措施，吸引和鼓励优秀人才到各公立医院长期执业。（责任部门：财政局、人社局、卫健委）

3. 加大“一镇一公立卫生院”建设扶持力度。全力推进“一镇一公立卫生院”建设，一般乡镇卫生院由属地政府为主建设，县将按照以奖代补的方式按照审计确认价的 50% 予以补助。中心级及以上公立医疗机构异地新建或改扩建原则上由县级财政负担。（责任部门：财政局、各镇〔区、街道〕、卫健委）

4.保障乡村医生合理待遇，稳定三级卫生服务网底。稳步提高村卫生室实施基本药物制度补助标准，并结合经济社会发展建立合理的自然增长机制。按规定为村卫生室办理医疗责任保险，防范和化解医疗风险。各镇（区、街道）应进一步加大对属地卫生健康事业发展投入力度，在保证村级卫生室建设投入的基础上，每年按服务人口人均不低于10元的标准设立专项资金，用于扶持村卫生室运营与发展。其中，2元用于村卫生室的公用经费及房屋和设施设备的维护更新，8元用于乡村医生工资福利专项补助，从而更好地保证基层卫生人才队伍的稳定。相关费用纳入各镇（区、街道）年度预算，并随着经济社会发展逐步提高。（责任部门：财政局、卫健委、各镇〔区、街道〕）

5.提高国家基本公共卫生服务均等化水平。逐年提高基本公共卫生服务资金补助标准，基本公共卫生服务经费人均补助达到南通市标准，按实际完成任务的数量和质量拨付资金，全面规范实施基本公共卫生服务，着力提升居民的获得感。（责任部门：财政局、卫健委）

（六）加强公立医院绩效考核

坚持和强化公益性导向，全面开展公立医院绩效考核。准确把握各级公立医院的功能定位，不断强化绩效考核的导向作用，使县级医院的普通门诊人次占总诊疗人次比重逐步降低，常见疾病在基层医疗卫生机构的首诊率明显提升，医药费用不合理增长得到控制，门急诊均次费用、住院患者均次费用、药品收入占比

等指标逐步达到国家规定的控制要求，群众满意度明显提升。一是贯彻落实层级考核制度。完善以公益性质和运行效率为核心的公立医院绩效考核体系，健全医管委对各公立医院绩效考核机制，通过日常考评和定期考核的形式组织实施绩效考核。各公立医院要严格落实“医院对科室、科室对个人”的二级考核制度，以聘用合同为依据，以岗位职责完成情况为重点，建立涵盖医、技、护等各类人员，包含岗位工作量、医疗质量、成本控制、费用控制、病种难易、科研教学、医德医风、患者满意度等要素的内部绩效考核评价体系。二是强化绩效考核结果运用。县医管委考核结果与医院财政补助、医院职工绩效工资总量、医院院长绩效工资总量、干部任用及领导干部评优评先相挂钩，体现奖优罚劣导向，强化激励约束机制，调动医院管理者及全体员工的积极性和创造性。各公立医院内部绩效考核结果要与职工个人收入挂钩，并向关键岗位、业务骨干和有突出贡献者倾斜，体现多劳多得、优绩优酬、特岗特酬，合理拉大绩效工资差距，充分调动广大医务人员的积极性。（责任部门：卫健委、人社局、财政局、医保局）

（七）提升卫生健康信息化水平

进一步提升全民健康信息平台标准化建设水平，持续推进县级医院、公共卫生、基层医疗卫生等信息系统与全民健康信息平台规范连接，实现县域内精细化数据整合共享，逐步实现电子健康档案向居民开放。推动医疗机构间电子病历、检查检验结果、

医学影像资料等医疗健康信息调阅共享，提升医疗服务连续性。基于全民健康信息平台构建公共卫生信息系统，强化医防融合，打通疾控、医疗、实验室等信息，充分发挥信息化在支撑疫情监测分析方面的作用，提升精准防控能力。大力推进“互联网+医疗健康”，创新运用信息网络技术开展预约诊疗、在线缴费、便民查询、家庭医生签约、健康资讯、复诊、药品配送等线上线下一体化融合服务，强化医疗健康服务一体化，引导患者有序便捷就医。积极探索 5G、云计算、大数据、人工智能、物联网、区块链等新兴技术的创新应用，为居民提供全方位全周期健康管理服务，以满足人民多层次、多元化的健康需求。（责任部门：卫健委、财政局、县域治理现代化指挥中心）

（八）扶持中医药事业发展

1.不断优化中医药服务体系。在充分发挥中医药特色和优势的同时，积极利用现代化科技提高医疗质量，拓宽服务领域，增强治未病能力。在内涵建设中，以县中医院为龙头，着重加强中医专科专病建设，打造县、镇、村三级中医医疗联盟。强化科学管理，建立健全各项制度、措施，完善诊疗常规和操作规程，规范医疗行为，提高医疗质量和服务水平。加强乡镇卫生院中医科（馆）建设和村卫生室中医阁建设，使中医优势得以充分发挥，全面提高中医药服务质量。（责任部门：卫健委、各镇〔区、街道〕）

2.继续加强中医人才能力建设。加强学科带头人培养与管

理，进一步做好省、市基层名中医药专家工作室建设和师承带教工作，以人才带动学科发展，不断提高中医服务水平，形成名医名科名院格局。探索更加科学合理的中医人才准入机制和培养（训）办法，充分发挥医疗机构医务人员的主观积极性，为普及中医药服务奠定牢固的基础。（责任部门：卫健委、人社局）

（九）全面改善医疗服务

1.扎实抓好医疗质量控制工作。充分发挥县级医疗质控中心作用，常态化开展医疗质控工作，全面推进医疗质量和医疗服务上台阶。继续深入挖掘打造好“健康促进支援服务队”、“健康绿舟”、“党员骨干访视团”等优质卫健品牌，大力培育和宣传先进典型，引导和激励广大医务人员弘扬白求恩精神，开展好优质服务，“三好一满意”等活动，全心全意为病人服务。（责任部门：卫健委）

2.营造良好的医疗执业环境。贯彻落实《医疗纠纷预防和处理条例》，在法治框架内实现医疗纠纷的科学预防和妥善处理，严厉打击“医闹”行为，完善医疗纠纷人民调解机制，落实医疗责任保险和医疗意外保险，健全患者投诉处理机制。大力开展“平安医院”建设，巩固县人民医院、县中医院省级平安医院创建成果，加强宣传引导，在全社会形成尊重医学科学、尊重医务人员的社会氛围。（责任部门：卫健委、公安局、司法局）

3.强化医德医风建设。加强医德医风教育和思想政治教育，大力弘扬救死扶伤的人道主义精神。重视医务人员医疗卫生法律法规、规章制度和医德医风规范的学习教育，促使广大医务人员

严格遵守行为规范，尊重患者，理解患者。进一步健全医德医风管理制度体系，全力巩固“无红包”医院建设成果，持续开展医药购销领域不正之风整治工作，严格执行处方点评、“九不准”等规范要求，推进第三方满意度调查工作，提升“行风监督员”日常监督和结果运用质效，严肃查处违法违纪违规的单位和个人，提高制度执行力。（责任部门：卫健委）

4.努力培育职业自豪感。大力弘扬“敬佑生命、救死扶伤、无私奉献、大爱无疆”的抗疫精神，坚持以思想文化凝练医德之魂。继续秉持“润物细无声”、“一枝一叶总关情”的服务内涵，大力开展“培育典型、学习典型、争做典型”活动，认真开展好每两年一次的县优秀医师、优秀护士评选活动，认真组织好“护士节”、“医师节”活动，全面提升医疗卫生工作者的职业自豪感，推动形成“一切工作以提升病人就医感受”为目标的精益求精的工作态度。（责任部门：卫健委）

五、保障措施

（一）加强组织领导。县将进一步加强和完善以县主要领导担任主任、各相关部门主要负责同志为成员的公立医院管理委员会建设，统筹推进深化医改促进全县卫生健康事业高质量发展工作，各镇（区、街道）、各相关部门要牢固树立以人民健康为中心的理念，切实加强组织领导，建立健全相应组织，为推进我县卫生健康事业高质量发展建立强有力的组织保障。

（二）强化部门配合。县卫健委作为卫生健康主管部门，要承担好县深化医改领导小组办公室职责，成立专门工作班子，牵

头做好深化医改的组织实施工作，统筹推进改革各项工作；发改、财政等部门要制定落实深化医改促进卫生健康事业发展的政策措施，加大资金投入力度；编制部门要科学合理核定公立医疗卫生机构编制，探索公立医院编制备案管理的有效方法；人社部门要合理核定公立医院绩效工资总额，落实相应人才政策；医保部门要切实推进医保支付方式改革，发挥医保支付方式对医疗行为的引导和正向激励作用，促进分级诊疗体系建设。其他各部门要根据各自职能各司其职、通力协作，切实增强深化医改的整体合力。各镇（区、街道）要切实增强大局意识、责任意识，积极主动做好相关工作，共同推动如东卫生健康事业高质量发展。

（三）正确引导舆论。做好宣传培训和政策解读工作，加强对深化医改重要意义、主要任务和政策措施的宣传，合理引导预期，调动广大医务人员参与改革的积极性、主动性，争取广大人民群众和社会各界的理解支持。同时，要做好舆情监测与研判，妥善处理改革中可能出现的问题，为促进如东卫生健康事业高质量发展营造良好的社会环境。

本意见自发布之日起执行，各有关单位、各责任部门根据本意见制定具体实施细则。

主送：各镇党委、政府，各区党工委、管委会，各街道党工委、办事处，县委各部委办局，县各委办局，县各群团组织，县各直属单位，县属各国有企业，各垂直管理部门

中共如东县委办公室

2021年11月10日印发
