

# 海东市人民政府办公室文件

东政办〔2024〕62号

## 海东市人民政府办公室 关于印发海东市进一步改革完善医疗卫生 服务体系实施方案的通知

各县区人民政府，海东工业园区管委会，市政府有关部门：

《海东市进一步改革完善医疗卫生服务体系实施方案》已经市政府同意，现印发给你们，请结合各自实际，认真抓好贯彻落实。

2024年6月19日

# 海东市进一步改革完善医疗卫生服务体系实施方案

为深入贯彻青海省人民政府办公厅《关于印发进一步改革完善医疗卫生服务体系实施方案的通知》（青政办〔2023〕75号）精神，积极推进健康海东建设，着力构建更加优质高效的医疗卫生服务体系，更好满足人民群众全方位全周期健康服务需求，制定本实施方案。

## 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，深入贯彻党的二十大精神和新时代党的卫生与健康工作方针，全面落实习近平总书记关于卫生健康工作的重要指示批示精神，把保障人民健康放在优先发展的战略位置，全面深化医药卫生体制改革，持续优化医疗卫生资源配置，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感。到2025年，全市医疗卫生服务体系进一步健全，资源配置更加合理，服务质量明显提升，危急重症、疑难病症、重大疾病防控和应急处置能力显著提升，有序就医诊疗新格局基本形成。到2035年，优质高效的整合型医疗卫生服务体系全面建立，公共卫生保障能力和医疗服务质量显著提高，主要健康指标接近全国平均水平。

## 二、主要任务

### （一）加强卫生人才队伍建设

**1. 完善人才培养机制。**落实住院医师规范化培训制度，选派临床、口腔、中医等专业新进、未参加过住院医师规范化培训人员参加培训，对培训合格人员落实“两个同等对待”政策。加大全科医生转岗培训力度，鼓励医师到基层医疗机构多点执业。实施乡村医生“村来村去”学历教育，鼓励乡村医生考取执业（助理）医师资格，取得执业（助理）医师资格的卫生专业技术人员优先聘用为同工同酬人员。到2025年，每千人口执业（助理）医师数达到3.28人、注册护士数达到3.6人、公共卫生人员数达到1人，每万人口全科医生数达到3.6人。（责任单位：市卫生健康委、市财政局、市人力资源社会保障局，各县区人民政府）

**2. 加大人才队伍培养力度。**落实基层医疗机构工作岗位补助政策，提高艰苦边远地区和基层一线人才保障水平，增强基层岗位吸引力。积极申报“昆仑英才·高层次卫生健康人才”项目，充分利用“昆仑英才·基层高原名医”项目，扎实做好师带徒、科研创新工作，提升医院服务能力。加大学科带头人、基层骨干人才、中藏医药特色人才、高层次中藏医药骨干人才等培养，持续加大基层人才队伍建设。（责任单位：市卫生健康委、市财政局、市人力资源社会保障局，各县区人民政府）

## **（二）优化医疗卫生资源配置**

**3. 推进优质医疗资源扩容。**加快省级区域医疗中心、海东市全民健康信息平台项目实施进度，推动海东市精神卫生中心

项目落地，落实支持政策，扩充优质医疗资源。持续推进市第一、第二人民医院，民和县人民医院、互助县中医院三级医院创建工作。（责任单位：市卫生健康委、市发展改革委、市财政局、市人力资源社会保障局）

**4. 提升县域医疗服务能力水平。**强化县区级公立医院（含中藏医医院）临床专科、管理能力建设和公共卫生服务职能，加强临床服务、急诊急救、资源共享、质量管理等四个“五大中心”建设，提高常见病、多发病诊疗及急危重症抢救与疑难病救治能力，提升县域诊疗能力。落实《海东市推进公立医院高质量发展实施方案》要求，推广互助县试点经验，全面提升医疗服务能力。落实“十四五”时期三级医院对口帮扶县级医院工作，发挥无锡市帮扶专家作用，通过跟班学习、授课培训、远程会诊、名医定期出诊等方式，提升县域疾病诊疗水平。（责任单位：市卫生健康委、市发展改革委、市财政局、市委编办，各县区人民政府）

**5. 筑牢基层医疗卫生服务网底。**深入开展“优质服务基层行”和社区医院建设行动，加强乡镇卫生院（社区卫生服务中心）规范化建设，重点支持建设能力强的中心乡镇卫生院，力争达到二级医院水平，逐步建立县域医疗次中心。增强乡镇卫生院二级及以下常规手术等服务能力，加强人才培养，鼓励开设特色专科，强化基层常见病多发病诊治、中藏医药服务和公共卫生服务能力。到2025年，各县区100%的乡镇卫生院（社

区卫生服务中心)服务能力达到基本标准,20%以上达到推荐标准,全市建成4—5所社区医院。根据乡镇卫生院、社区卫生服务中心覆盖情况以及服务半径、人口等因素,优化村卫生室和社区卫生服务站布局,对人口较少的村通过邻(联)村延伸服务、上级医疗卫生机构驻村服务等方式,为群众提供基本医疗和基本公共卫生服务。创新乡村医疗卫生人才使用机制,推进县域医疗卫生人才一体化管理,落实“县管乡用、乡聘村用”管理办法,提高乡村医生岗位吸引力,持续开展基层卫生人才能力提升培训项目。(责任单位:市卫生健康委、市发展改革委、市财政局、市人力资源社会保障局,各县区人民政府)

### (三)持续完善分级诊疗体系

6. 扎实推进家庭医生签约服务。加快县级公立医院全科医学科建设,引导专科医生加入家庭医生队伍,按照《海东市推进家庭医生签约服务高质量发展的实施方案》,以基层医疗卫生机构为平台开展签约、诊疗等服务,推进家庭医生签约服务高质量发展,优化服务内涵,提高履约率。针对有特殊需求人群,可结合实际提供上门治疗、随访管理、康复、护理等服务。完善签约服务筹资机制,有条件的县区可探索将签约居民的医保门诊统筹基金按人头支付给基层医疗卫生机构或家庭医生团队。健全签约服务收付费机制。到2025年,全人群家庭医生签约服务覆盖率达到65%以上,重点人群家庭医生签约服务覆盖率达到75%以上,满意度达到80%。(责任单位:市卫生健康



委、市医保局、市人力资源社会保障局，各县区人民政府）

**7. 推进城市医联体建设。**结合实际加强医联体总体规划和合理布局，组建由市第一、第二人民医院分别牵头，平安区、乐都区辖区内若干家医院、基层医疗卫生机构、专业公共卫生机构等为成员的医联体，建立健全管理体制和运行机制，统筹负责网格内居民疾病预防、治疗、康复、健康促进等一体化、连续性医疗服务。城市医联体内牵头医院以业务合作、人才培养、技术支持、管理指导等为纽带，加强与成员单位分工协作，结合实际建设优势专科，形成特色鲜明、专业互补、错位发展、有序竞争的发展格局，完善双向转诊流程，带动提升基层服务能力和管理水平。（责任单位：市卫生健康委、市财政局、市人力资源社会保障局，各县区人民政府）

**8. 提升县城医共体建设质量。**巩固紧密型县域医共体建设成效，加强县乡一体化管理，逐步实现医共体内行政、人事、财务、业务、用药、信息管理等统一管理机制，建立责任、管理、服务、利益共同体。以县区为单位，加快建立共享共用的影像、心电、病理诊断、医学检验和消毒供应等中心，强化资源横向贯通、上下联动，推动实现基层检查、上级诊断、区域互认。加强医共体内和医共体间床位、号源、设备统筹使用，实现资源共享。完善医共体绩效考核制度，从体制机制、医疗服务能力、医保基金使用等方面综合考核。到2025年，县域就诊率达到90%以上。（责任单位：市卫生健康委、市人力资源

社会保障局、市医保局、市委编办，各县区人民政府）

**9. 完善老年健康服务体系。**持续推进二级及以上医疗机构“老年友善医疗机构”创建工作，建立健全医疗机构与养老机构业务协作机制，推进建立包括健康教育、预防保健、康复护理、安宁疗护等综合连续、覆盖城乡的老年健康服务网络。推进养老机构与周边医疗卫生机构开展多种形式合作，开通养老机构与医疗机构预约就诊、急诊急救绿色通道，指导提升养老机构内设医疗机构的医疗服务和药事管理能力。鼓励有条件的基层医疗卫生机构为失能、高龄、残疾等行动不便的老年人提供家庭病床、上门巡诊等居家医疗服务。开展医养结合服务能力提升培训，提高从业人员管理和服务水平。到2025年，全市所有二级及以上医疗机构创建成为老年友善医疗机构，65岁及以上老年人城乡社区规范化健康管理服务率达到65%以上。（责任单位：市卫生健康委、市民政局，各县区人民政府）

**10. 提升康复和护理供给能力。**鼓励发展护理院、护理中心、康复中心、安宁疗护中心等机构，支持医疗卫生机构增设康复、护理、安宁疗护等病床，健全完善不同医疗机构之间定位明确、分工协作的接续性服务体系，扩大康复医疗、老年护理、残疾人护理、母婴护理、社区护理、安宁疗护及营养支持等服务供给。规范社会办医发展，鼓励社会力量投向医疗资源薄弱区域和护理、康复等紧缺领域。（责任单位：市卫生健康委、市民政局，各县区人民政府）

**11. 促进中藏医药传承创新。**按照《海东市基层中藏医药服务能力提升三年实施方案》，加大中藏医特色专科建设指导，提升县区级中藏医医院常见病、多发病、慢性病诊疗能力。乐都区、平安区、民和县、互助县中医院作为医共体牵头医院，加大对基层医疗卫生机构中医药适宜技术培训，加强乡镇卫生院、村卫生室中藏医馆（阁）服务能力建设，提升基层中藏医药服务能力。推动中藏医药健康养生文化创造性转化、创新性发展，持续开展“河湟中藏医药大讲堂”活动，推广八段锦、太极拳、藏式养生健身操等中藏医药健康养生文化，普及中藏医药知识，提高群众中藏医养生保健素养。到 2025 年，市、县级全部设置符合标准的中藏医药适宜技术推广中心，100%的县级公立中藏医医院达到二级甲等水平，“旗舰中藏医馆”覆盖率达到 15%。（责任单位：市卫生健康委、市发展改革委、市财政局，各县区人民政府）

#### **（四）健全完善公共卫生体系**

**12. 提高公共卫生服务能力。**加强公共卫生机构和医院、基层医疗卫生机构公共卫生科室标准化建设，增强重大传染病等突发公共卫生事件早期监测预警能力。依托疾控体系现代化建设项目，改善市疾控中心和 6 县区疾控中心疾病预防控制机构基础设施、设备配置等条件，规范市、县区疾病预防控制中心病原微生物二级实验室建设，提升实验室检测能力。加强市、县公共卫生应急队伍建设，加快全市区域传染病监测预警与应



急指挥信息平台建设。健全分级、分层、分流的重大疫情救治体系。（责任单位：市卫生健康委，各县区人民政府）

**13. 加强医防协同。**强化疾病预防能力建设，公立医疗机构设立公共卫生科或从事疾病预防控制工作的科室，配备专职人员和设备。推进医疗机构和专业公共卫生机构深度协作，制定医疗机构公共卫生责任清单，建立公共卫生专业技术人员和医疗机构临床医生定期交叉培训和双向流动制度。探索疾病预防控制专业人员参与医共体工作，推进建立社区（村）疾病预防控制片区责任制，健全网格化基层疾病预防控制网络。以重点人群和重点疾病管理为主，优化公共卫生服务内涵，对孕产妇、婴幼儿、学生、职业人群和老年人等开展针对性的健康促进和预防保健服务。（责任单位：市卫生健康委，各县区人民政府）

#### （五）提升医疗服务质量

**14. 强化医疗质量管理。**落实《医疗质量管理办法》，加快县区级医疗质量控制体系建设，推进质控中心建设规范化、标准化，提高质控水平。加强医疗技术临床应用监管，推动医疗质量同质化。加强医疗服务质量和安全监管，严格落实医疗质量和安全管理核心制度。推广优质护理服务，提升临床护理服务能力和水平，推行责任制整体护理服务模式。探索建立医疗服务点评制度，提升规范化和科学化管理水平。健全完善短缺药品使用监测报告处置制度，提高药品供应保障能力，转变

药学服务模式，促进合理用药，提升药学服务水平。到 2025 年，门诊处方抗生素使用率控制在 9.5% 以下，院内感染发生率控制在 4% 以下。（责任单位：市卫生健康委，各县区人民政府）

**15. 提高医疗技术水平。**依托“吴天一院士创新中心”、无锡龙砂医学流派研究院海东分院，格日力教授高原医学博士（互助）工作站、马晓峰名医工作室等平台，以提升创新能力和医疗卫生技术水平为重点，突出高原特色，加强高原医学基础理论与高原病、常见病、多发病预防、诊断、治疗技术及药物研究，推进重大传染病、重大疾病、高原医学、中藏医、地方病防治等科研攻关和成果转化。（责任单位：市卫生健康委、市科技局，各县区人民政府）

**16. 促进医疗服务连续性。**完善分级诊疗技术标准和长效机制，健全不同层级医疗卫生机构间便捷转诊通道。鼓励医疗机构设置服务协调员或志愿者，对患者就诊、转诊等开展沟通协调工作。市、县区公立医院加快推进卒中、胸痛、创伤、高危孕产妇救治、危重新生儿救治等急诊急救“五大中心”建设，为患者提供一体化综合救治服务。加大市级急救中心和各县区急救分站的协调联动，推动院前医疗急救与院内急诊有效衔接，实现患者信息院前院内共享。探索基层医疗卫生机构与上级医疗机构设立慢性病联合门诊，开展常见慢性病治疗、预防和康复工作。（责任单位：市卫生健康委，各县区人民政府）

**17. 增强服务舒适性。**落实《海东市加快发展老年护理服务工作方案》，优化老年人就医环境，为行动不便、失能和半失能人员、重度残疾人等老年人提供上门服务，加强医患沟通、人文关怀，保护患者隐私。落实《海东市推动护理事业发展与改善护理服务行动计划（2023—2025年）》，落实优质护理要求，实施“以患者为中心”的责任制整体护理，持续加强临床心理、麻醉镇痛、用药咨询、营养指导、健康宣教等服务。建立健全医务社工和志愿者服务制度，创新社会力量参与医疗卫生服务模式。加强“平安医院”建设，注重医疗纠纷防范及处理工作，充分发挥人民调解主渠道作用，畅通医疗纠纷化解渠道，构建和谐医患关系。（责任单位：市卫生健康委、市民政局、市公安局、市司法局，各县区人民政府）

#### **（六）深化体制机制改革**

**18. 完善政府投入机制。**强化政府办医责任，建立稳定的公共卫生事业投入机制，落实公立医院符合规划的基本建设和设备购置、重点学科发展、人才培养、政策性亏损补贴等投入，保障公立医院承担的公共卫生服务、对口支医等经费。落实政府对专业公共卫生机构和基本公共卫生服务经费投入责任。（责任单位：市财政局、市卫生健康委，各县区人民政府）

**19. 健全医院现代医院管理制度。**严格落实《青海省加强公立医院党的建设实施办法》，实行党委领导下的院长负责制，完善公立医院党委会议和院长办公会议议事规则，将党

的领导融入医院治理各环节，把党的建设作为对公立医院考核的重要内容，推动党建主体责任落实到位。落实《公立医院全面预算管理制度实施办法》，加大对公立医院经济运营管理的指导，推行全成本核算，实行全过程预算绩效管理，推动公立医院核心业务与运营管理深度融合。到 2025 年，管理费用率降低到 10% 以下。全面开展二级及以上公立医院参加国家组织的绩效考核工作，建立内部综合绩效考核指标体系。通过强化信息技术保证考核质量，考核结果与财政投入、医保支付、绩效工资总量核定、等级评审等挂钩。（责任单位：市卫生健康委、市人力资源社会保障局、市医保局，各县区人民政府）

**20. 深化医疗保障制度改革。**落实医疗服务价格动态调整机制，优化公立医院收入结构。按照《医疗技术临床应用管理办法》规定，指导医疗机构开展医疗技术创新和临床应用，并将符合条件的申请纳入医疗服务收费项目。探索紧密型县域医共体医保总额付费与 DIP 付费改革衔接，逐步提高基层医疗卫生机构服务量在医疗服务总量和医保基金支付中的占比，引导患者下沉基层。鼓励商保机构发展商业健康保险，重点覆盖基本医保不予支付的费用。到 2025 年，公立医疗机构医疗服务收入占比逐步提高到 60%；扩大 DIP 实际付费范围，病种覆盖率达到 90%。（责任单位：市医保局、海东银保监分局，各县区人民政府）

**21. 推进编制和人事制度改革。**落实国家和省级公立医疗

卫生机构人员编制标准，建立动态核增机制。改革完善公立医院岗位管理制度，实行竞聘上岗、合同管理，规范开展内部岗位竞聘。优化基层医务人员招聘标准和程序，充实基层卫生人才队伍。定期组织开展市级卫生系列“定向评价、定向使用”副高职称评审工作。依据新修订职称评价标准申报评审职称，把医德医风放在人才评价首位，突出实践能力业绩导向，破除唯论文、唯奖项、唯职称、唯学历“四唯”倾向。（责任单位：市委编办、市人力资源社会保障局、市卫生健康委，各县区人民政府）

**22. 深化薪酬制度改革。**根据《关于深化公立医院薪酬制度改革的实施意见》，按照“两个允许”（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），完善薪酬结构，健全绩效工资动态调整机制，落实医院内部分配自主权，保障公共卫生科室人员收入不低于所在医疗机构人员平均工资水平。全面落实公立医院院长年薪制，制定完善公立医院院长年薪制考核方案。推动落实编外医务人员同工同酬同待遇，完善基层医疗机构薪酬分配制度。到2025年，人员薪酬中固定部分占比达到60%，人员经费支出占业务支出的比例更加科学合理。加强妇幼保健、疾控等机构公共卫生人才队伍激励，保障公共卫生医师待遇。落实基层医疗卫生机构绩效工资政策，合理核定绩效工资总量和水平。落实基层符合条件的高层次人才工资



分配激励政策。鼓励各县区提高村医补助，支持和引导乡村医生按规定参加城镇企业职工基本养老保险或城乡居民基本养老保险。（责任单位：市人力资源社会保障局、市财政局、市卫生健康委，各县区人民政府）

**23. 加强信息化技术支撑作用。**加快海东市全民健康信息平台建设，推进卫生健康信息互联互通和协同共享。推进“互联网+医疗健康”便民惠民服务纵深发展，开展智慧医院建设。各县区高标准实施医共体信息化建设，确保基础数据、业务流程、应用服务等协调一致，优化医共体内人、财、物、药、绩效考核等一体化运营管理及业务监管机制，促进医共体内部业务高效协同。加强区域远程会诊中心建设，提高基层医疗机构医疗质量和诊断水平。加强网络信息安全管理，落实国家信息安全等级保护制度、分级保护制度和信息安全审查制度。推进居民电子健康档案应用，实现居民个人健康档案信息自动归集、动态更新和规范管理。推进新生儿相关证件多证联办、一网通办，推动免疫规划等服务便捷化。（责任单位：市卫生健康委、市发展改革委，各县区人民政府）

**24. 加强行业综合监管。**完善政府主导、部门参与的综合监管协调机制，构建社会共治、公开公正的监管体系，重点加强服务要素准入、质量和安全、公共卫生、机构运行、从业人员、服务行为等监管。建立健全医疗卫生行业行风建设工作体系，开展廉洁从业专项行动，加大监督检查、执纪执法力度，

维护公立医疗卫生机构公益性。组织开展民营医院专项巡查，依法规范社会办医疗机构执业行为。健全依法联合惩戒体系，加强部门间协调联动，加大对医疗卫生健康领域失信行为等的联合惩戒，强化责任追究和联动问责。（责任单位：市卫生健康委、市发展改革委、市市场监管局，各县区人民政府）

### 三、组织实施

**（一）加强组织领导。**各县区政府要强化组织保障责任，把改革完善医疗卫生服务体系提上重要议事日程，列入政府工作目标和考核目标，推动任务落实。鼓励各县区因地制宜大胆探索，加强体制机制创新。

**（二）加强协同配合。**市、县区相关部门要认真履职尽责、协同推进，及时制定出台配套政策，加强协作配合，形成工作合力，推动全面建立符合市情实际优质高效的医疗卫生服务体系，增进民生福祉。市级以区域为单位、以整体绩效为重点，建立医疗卫生服务体系监测评价机制，各县区要建立相应的监测评价制度。

**（三）加强宣传引导。**各县区、相关部门要广泛宣传改革完善医疗卫生服务体系相关政策，加强正面引导，动员社会各界、广大群众参与支持改革，及时总结推广好的做法和经验，主动回应社会关切，营造良好舆论氛围。加强政策解读和培训，提高各级管理人员和医务人员政策水平及执行能力，推动改革取得实效。

**是否宜公开选项：宜公开**

---

抄送：市委办，市人大办、市政协办。

---

海东市人民政府办公室

2024年6月20日印发

---