

聊政办字〔2024〕10号

## 聊城市人民政府办公室

# 关于印发聊城市进一步完善医疗卫生服务体系的 实施方案的通知

各县（市、区）人民政府，市属开发区管委会，市政府有关部门、直属机构：

《聊城市进一步完善医疗卫生服务体系的实施方案》已经市政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

聊城市人民政府办公室

2024年9月2日

（此件公开发布）

### 聊城市进一步完善医疗卫生服务体系的 实施方案

为加快完善全市优质高效的医疗卫生服务体系，为人民群众提供全方位全周期健康服务，根据《山东省人民政府办公厅关于印发山东省进一步完善医疗卫生服务体系的实施方案的通知》（鲁政办字〔2023〕202号）要求，现结合我市实际，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，坚持医疗卫生事业公益性，以人民健康为中心，以高质量发展为首要任务，进一步优结构、优功能、优能力、优质量、优管理、优保障，加快构建优质高效、公平可及、更高质量的全市医疗卫生服务体系。到2025年，全市医疗卫生资源更加充足，区域协调、医防协同、中西医并重的医疗卫生服务体系进一步健全，体系内部和体系之间的融合衔接、互联互通和协调联动更加有效，人民群众医疗卫生服务获得感、幸福感、安全感进一步提升。到2035年，形成体系完整、分工明确、功能互补、连续协同、运行高效、富有韧性的整合型医疗卫生服务体系，医疗卫生服务率先发展、领先发展优势更加突出，促进人民群众健康水平显著提升。

#### 二、重点任务

（一）优化资源配置，提升医疗卫生服务能力。

1.科学配置医疗资源。严格执行区域卫生规划和医疗机构设置规划等，科学配

置公立医院特别是三级公立综合医院数量和规模，加强多院区建设管理，防止超规划、超功能或超定位盲目扩张，摊薄优质医疗资源；严禁公立医院违规举债建设，建立健全公立医院级别等次动态调整机制。精准增加床位等医疗资源配置，增量资源重点保障基层或区域重点需求，重点向急诊科、妇产科、儿科、重症医学科、中医科、精神科、老年医学科、康复医学科、中医安宁疗护等领域倾斜。医疗卫生机构要优化资源调整分配，提高使用效能。到 2025 年，全市医疗卫生资源保持适度有序增长，每千人口中医类医院床位数和康复病床数等指标有序提升。（牵头单位：市卫生健康委；责任单位：市财政局）

2.打造区域医疗高地。持续实施医疗服务能力“攀登计划”，支持现有国家级临床重点专科（学科）项目—聊城市人民医院麻醉科和中医重点专科（学科）—聊城市中医医院骨伤科、聊城市人民医院中医儿科和中医肛肠科建设，在建设资金投入、人才引进培养、硬件设施提升等方面给予保障、倾斜，确保建设项目期满通过评估。全力建设国家区域医疗中心，推进北京积水潭医院聊城医院项目建设。继续遴选、培植优势学科，积极申报国家临床（中医）重点专科（学科）和建设项目，落实配套支持政策，进一步扩大重点专科“国字号”队伍。统筹区域发展规划和诊疗需求，积极争创省级临床重点专科和建设项目，支持优质医疗资源攀登医疗高峰、建设医疗高地，带动全市和区域医疗服务水平提升。到 2025 年，力争在国家区域医疗中心和省级区域医疗中心建设上实现新突破。（牵头单位：市卫生健康委；责任单位：市发展改革委）

3.提升县级医院能力。持续提高县级医院（含中医医院、妇幼保健院等）运行管理、诊疗服务、公共卫生事件处置等综合能力，推动县级医院在临床服务、资源共享、急诊急救和高质量管理等方面加快建设“五大中心”。做好县级医院临床专科发展规划，加强专科能力建设，提升县域内常见病、多发病的诊疗能力，重点提升急危重症患者抢救能力、突发公共卫生事件应急处置能力和儿科、妇产、肿瘤、心血管、神经、呼吸、老年、康复等专科疾病防治能力。对相对薄弱的县级医院或重点科室采取“揭榜挂帅”等方式实现重点提升。到 2025 年，县级医院综合服务能力走在全国前列，县域内患者就诊率力争达到 90%以上。（牵头单位：市卫生健康委）

4.筑牢基层服务网底。开展基层服务能力提质提效行动，加强县域医疗服务次中心建设，推进优质服务基层行活动和社区医院建设，实施更高水平标准化建设，提高医疗服务能力。鼓励乡镇卫生院等基层医疗卫生机构在落实功能职责基础上多元发展、融合发展，进一步完善城市社区卫生服务体系和功能，依托村党群服务中心等村级公共服务设施，持续改善村卫生室服务条件，开展全市乡村医生综合能力全覆盖培训三年行动。建好用好以中心村卫生室为主体、一般村卫生室和村卫生室服务点为补充的村级医疗卫生服务体系。到 2025 年，全面建成“15 分钟健康服务圈”，35%以上乡镇卫生院（社区卫生服务中心）达到国家优质服务推荐标准，县域内基层门急诊人次占比达到 65%以上。（牵头单位：市卫生健康委）

5.完善中医药服务体系。高标准完成山东省国家中医药综合改革示范区建设重点任务，积极落实中医药振兴发展重大工程。争创国家中医特色重点医院建设项目，推进县级中医医院扩容增效，做实基层中医药服务网络，扩大中医药服务供给。完善中西医会诊和协作机制，加强公立医院中医师配备，在二级以上综合医院、妇幼保健院深入推广“中医药+妇幼”服务模式。支持聊城市人民医院加快建设山东省中西医协同“旗舰”医院；支持儿科争创国家中西医协同“旗舰”科室。到2025年，全市中医药服务体系更加均衡完善，县级中医医院全部达到二级甲等水平，乡镇卫生院（社区卫生服务中心）“国医堂”实现全覆盖，20%以上村卫生室（社区卫生服务站）建成“中医阁”，公立综合医院、妇幼保健院、传染病医院实现中医临床科室设置全覆盖，中西医结合医疗模式日益完善。（牵头单位：市卫生健康委；责任单位：市发展改革委、市财政局）

6.强化公共卫生体系建设。健全疾病预防控制与公共卫生服务网络。稳步推进聊城市疾控中心、东阿县疾控中心、冠县疾控中心改革试点工作，开展市、县级疾控中心综合评价工作，逐步实施等级评审。积极参与省级区域公共卫生中心创建工作，加强精神卫生网格和社会心理健康体系建设，完善职业健康技术服务体系。实施优生优育服务能力提升行动，优化妇幼保健机构设置，推动妇幼保健机构达标提升。到2025年，市县两级疾控中心总体达到标准化建设标准；各县（市、区）确定至少1家公立医疗卫生机构承担职业健康检查工作；聊城市妇幼保健院争创为三级甲等妇幼保健机构，临清市、莘县、冠县、茌平区妇幼保健院争创为二级甲等妇幼保健机构。（牵头单位：市卫生健康委）

## （二）强化分工协作，推进有序就医和分级诊疗。

1.有序推进城市医疗集团建设。稳步推进以聊城市人民医院、东昌府区人民医院及其密切协作的基层医疗机构为紧密型城市医疗集团试点建设，构建城市网格化医疗服务新体系。建立健全紧密型城市医疗集团管理架构，赋予医疗集团运营管理、人员招聘、岗位聘用、绩效分配等自主权。完善集团内部上下转诊工作机制，原则上牵头医院要预留一定数量的住院床位向家庭医生签约服务团队或基层医疗卫生机构下沉，经基层转诊的签约居民可优先就诊、优先检查、优先住院。到2025年，紧密型城市医疗集团管理体制更加科学，运行机制更加完善，服务模式更加优化，就医格局更加合理，试点工作形成可复制可推广的有益经验。（牵头单位：市卫生健康委；责任单位：市委编办、市人力资源社会保障局、市医保局）

2.全面推进紧密型县域医共体建设。东阿县为深化医药卫生体制改革县域医共体试点县，其他县（市、区）选取1家公立医院与1—2个乡镇卫生院试点推进紧密型县域医共体建设，试点成熟后以县为单位推开。成立医共体理事会、管理委员会或建立其他相应机制，着力推进医共体内“六统一”（统一人事管理、统一财务管理、统一资产管理、统一业务管理、统一药品耗材目录、统一药品耗材配送），建立责任、管理、服务、利益共同体。推动医共体建设与“千县工程”、基层医疗卫生机构能力

提升项目衔接，形成医疗资源等要素在县域内合理流动和深度协作的有效路径，探索打造健康共同体，为群众提供全周期健康服务。到 2025 年，县域医共体功能形态更加健全完善，分级诊疗便捷有序，健康管理精准实施，群众医药费用负担得到合理控制。（牵头单位：市卫生健康委；责任单位：市人力资源社会保障局、市财政局、市医保局）

3.创新医防融合机制。推动医疗机构和专业公共卫生机构深度协作，建立人才流动、交叉培训、服务融合、信息共享等机制。加快医疗机构公共卫生科室标准化建设，实行医疗机构公共卫生责任清单式管理，将公共卫生职责落实情况纳入医疗机构等级评审等综合评价工作。探索对符合条件的公共卫生医师赋予限定范围内处方权。探索疾控专业人员参与医疗联合体工作，建立社区疾控片区责任制，完善网格化基层疾控网络。加强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机制，完善中医药全程参与传染病防控和救治机制，针对重症率、死亡率较高的重点传染病开展医防融合防控。到 2025 年，医疗机构公共卫生科室总体完成标准化建设，市县两级疾控中心实现城市医疗集团和县域医共体服务全覆盖，重大传染病救治能力明显提升，重点传染病和慢性病医防融合防控机制基本建立。（牵头单位：市卫生健康委）

4.推进医养结合高质量发展。全面落实老年人医疗服务优待政策，对医疗机构公共设施进行适老化改造。持续扩大服务供给，鼓励乡镇卫生院等二级以下医疗卫生机构提供医养康养服务，加强老年医院、康复医院、护理院建设，支持医疗资源丰富地区将公立医疗卫生机构转型为康复护理机构，促进医疗卫生机构与养老服务机构签约合作，开通养老机构与医疗机构预约就诊、急诊急救绿色通道。加强老年医学科和康复科等科室建设，推动中医药特色服务与健康养老深度融合，巩固深化安宁疗护试点成果。创新推广居家、社区、机构医养结合服务模式，鼓励养老服务机构加强与精神卫生机构协作，建设认知障碍照护专区或床位，加快发展医养健康产业。到 2025 年，综合医院、康复医院、护理院和基层医疗卫生机构普遍建成老年友善医疗机构，二级及以上公立综合性医院普遍设置老年医学科等相关科室，50% 以上的县（市、区）建成 1 所以上康复医院或护理院，各县（市、区）至少设置 1 处安宁疗护病区。（牵头单位：市卫生健康委；责任单位：市民政局）

（三）突出内涵提升，加强卫生健康事业支撑保障。

1.发展壮大医疗卫生人才队伍。积极引进“两院院士”“泰山学者”等国家级或省级高层次人才（团队），大力培养泰山学者青年专家、青年岐黄学者，积极参与齐鲁卫生健康人才项目、中医药扁仓人才培养项目、西医学习中医高层次人才培养项目，培养招引一批医学领军人才。擦亮“聊城卫生人才校园招引”品牌。进一步完善基层人才政策措施，推进落实基层医疗卫生机构人才“县管乡用”“县招乡聘村用”机制，逐步将实现乡村一体化管理的村卫生室执业（助理）医师纳入乡镇卫生院职称评聘。优化医疗卫生队伍结构，促进床医、医护等合理配比。加强儿科、公共卫

生、全科、重症医学、呼吸、精神科、传染病、职业健康、老年医学等领域急需紧缺专业人才培养，完善与疾控体系改革要求相适应的公共卫生与临床医学复合型人才培养机制。加强中医药人才师承教育，每年遴选优秀中医药人才参与省名中医(药)专家评选。到2025年，床医比、医护比分别达到1:0.53、1:1.01，每万人口全科医生和公共卫生人员数分别达到4人、8.5人，全市卫生健康领域力争新增省级人才5名以上。(牵头单位：市卫生健康委；责任单位：市人力资源社会保障局、市教育局、体育局、市科技局、市科协)

2.加强临床专科能力建设。围绕群众看病就医需求量大、异地就医较多的疾病，加强临床专科能力建设，加大财政支持保障力度，加快形成以国家、省级临床重点专科为引领，市级临床重点专科为骨干的临床专科新发展格局。临床重点专科通过专科联盟、集群发展等形式加强对下级单位的指导支持。到2025年，基础专科和平台专科能力基础进一步夯实，推进2—3个国家临床重点(优势)专科建设(含中医)，建成45个左右省级重点专科(含精品特色专科)，建成240个左右市级重点专科，基本形成覆盖辖区疾病谱主要疾病和影响群众健康重点疾病的临床专科网络。(牵头单位：市卫生健康委；责任单位：市财政局)

3.加强科研体系与能力建设。充分利用有限资源，紧紧围绕影响人民群众健康的重点问题开展基础研究和应用研究，建设一批省级临床医学研究中心分中心。推进“省部共建中医湿证国家重点实验室山东工作站”项目建设。推动我市优质医疗资源与高校医学专业融合共建，推进聊城大学附属医院建设，支持聊城职业技术学院举办本科层次医药卫生大类职业教育专业，培养高层次医学人才，打造区域医学学科和医学教育高地。鼓励三级医院特别是三级甲等医院加大投入、激励和保障力度，强化以临床为导向的科研攻关和发明创新。强化科研攻关在重大公共卫生事件应对中的支撑作用。加强医疗卫生科研诚信和医学伦理监管。到2025年，三级医院每百名卫生技术人员科研经费和科研成果转移转化金额明显提升。(牵头单位：市科技局；责任单位：市卫生健康委、市财政局)

4.加大优质医疗资源下沉力度。将指导基层、下沉服务作为县级以上公立医院基本职责，开展“万名医护进乡村”活动，推动城市三级医院、城市二级医院与县级医院、乡镇卫生院(社区卫生服务中心)、村卫生室(社区卫生服务站)建立梯次帮扶工作机制，构建多层次、全覆盖、科学合理的对口帮扶工作格局。组织上下级医疗机构一对一签订可量化、可评价的帮扶协议，每年组织业务骨干“组团式”下沉基层开展对口帮扶工作，完善以能力提升和分级诊疗效果为目标的绩效考核和奖惩机制。鼓励医疗卫生骨干深入基层或其他有需求的医疗机构多点执业、参与一线服务。探索建立高级职称医务人员服务基层制度。严格落实执业医师晋升副高级职称之前到基层服务政策，服务期间暂停在原单位的处方权。到2025年，城乡对口帮扶机制更加完善有效，推动基层“造血”能力明显提升。(牵头单位：市卫生健康委；责任单位：市人力资源社会保障局)

#### （四）提高服务质量，优化群众看病就医体验。

1.提升医疗质量安全水平。实施全面提升医疗质量行动，健全质控管理、病例点评、监督检查、约谈点评等工作机制。严格落实医疗质量安全核心制度，全面实施临床路径管理。规范限制类医疗技术备案管理，加强医疗技术临床应用监管。提高药品供应保障和药学服务水平，促进上下级医疗卫生机构用药衔接。到2025年，医疗质量安全底线更加夯实，医疗服务更加规范，诊疗服务同质化、标准化、规范化水平有效提升。（牵头单位：市卫生健康委）

2.提升服务连续性便捷性。持续改善就诊环境、优化服务流程，推广多学科诊疗、日间诊疗、诊间结算、床旁出入院、检查检验结果互认共享、特殊群体上门服务等服务，拓展远程医疗服务，发展延续性护理、“互联网+护理”等服务。持续完善全市全民健康信息平台功能，逐步提升电子健康档案共享服务能力。全面推行新生儿出生“一件事一次办”。到2025年，以健康为中心的医疗服务模式更加完善，二级及以上医疗机构电子病历系统应用平均水平达到4级以上，三级公立医院和80%以上二级公立医院实现跨机构检查检验结果互认共享，远程医疗服务覆盖中心村卫生室，电子健康档案实现向居民本人提供实时授权查询服务功能。（牵头单位：市卫生健康委；责任单位：市医保局）

3.做实家庭医生签约服务。建立以基层医疗卫生机构为主体的服务管理平台，统筹行政区域内人群健康监测、就近诊疗、序贯转诊，为当地居民协同提供综合连续的基本医疗和健康管理服务。扩宽家庭医生来源渠道，引导二、三级医院全科医生加入基层家庭医生签约团队，完善家庭医生签约服务费用中基本公共卫生服务经费、医保基金和签约居民等费用分担支持机制，探索将签约居民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。健全签约服务与分级诊疗衔接联动机制，落实签约居民转诊、用药、医保等方面的差异化政策。到2025年，居民健康素养提升至37%以上，全人群签约率达到60%以上、重点人群签约率保持在90%以上，基本建立健康“守门人”制度。（牵头单位：市卫生健康委；责任单位：市财政局、市医保局）

#### （五）深化体制机制改革，构建协同高效治理模式。

1.健全现代医院管理制度。坚持党对医院工作的全面领导，全面落实党委领导下的院长负责制，健全公立医院议事决策制度。深化公立医院改革，完善医院章程，树立正确的办院理念，聚焦维护公益性、调动积极性、保障可持续，加快完善公立医院运营管理体系，加强管理能力培养，健全业财融合机制，推行全面预算管理，强化成本核算，优化支出结构，重点向保障人员待遇、鼓励科研创新等方面倾斜。全面推进公立医院高质量发展，积极争取国家公立医院改革与高质量发展示范项目。加快公立医院总会计师配备，严格内部控制审计，强化风险识别研判及化解，加强财经纪律刚性约束，完善经济运行风险防控长效机制。到2025年，公立医院党政议事决策机制和总会计师制度更加完善，医疗服务收入占比逐步提升，管理费用占比

和万元收入能耗支出等指标整体保持在合理区间，经济运行保持平稳。（牵头单位：市卫生健康委；责任单位：市委组织部、市财政局）

2.完善政府投入机制。落实政府办医责任，建立健全与经济社会发展、财政状况和健康指标相适应、稳定长效的医疗卫生与健康事业投入机制，优化医疗卫生支出结构，坚持集中财力办大事，落实政府对专业公共卫生机构和基本公共卫生服务经费的投入保障责任。按规定落实政府对符合区域卫生规划的公立医院的投入政策，加大对中医医院和基层医疗卫生机构的投入倾斜力度。（牵头单位：市财政局、市卫生健康委；责任单位：市发展改革委）

3.健全服务购买机制。深化医疗服务价格改革，加大对技术劳务和科研创新价值的支持力度。深化医保支付方式改革，完善医保总额预算管理下的多元复合式医保支付方式。探索对紧密型医疗联合体总额付费，加强监督考核，实行结余留用、合理超支分担。逐步提高中医药服务和基层医疗卫生机构提供的服务在医疗服务总量和医保基金支付中的占比。逐步扩大医保对常见病、慢性病等互联网医疗服务的支付范围。落实药品集中采购工作中医保结余资金留用政策，按规定及时拨付资金。积极发展商业健康保险，加快发展长期护理保险。到2025年，按病种付费支付方式改革全面推广并日益完善，居民长期护理保险实现全覆盖。（牵头单位：市医保局；责任单位：市卫生健康委、市财政局、聊城金融监管分局）

4.深化人事薪酬制度改革。落实公立医院人员控制总量备案制，建立动态调整机制。落实公立医院用人自主权，对编制内外人员待遇统筹考虑。落实“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）要求，健全以公益性为导向的考核评价机制，全市公立医院推行工资薪酬制度改革工作。落实公立医院分配自主权，完善主要体现岗位职责和知识价值的内部薪酬分配体系，探索实行公立医院医务人员年薪制、协议工资、项目工资等灵活多样的分配方式。医疗机构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。落实基层医疗卫生机构绩效工资政策，合理核定基层医疗卫生机构绩效工资总量和水平，逐步达到县级医院同职级人员水平。落实基层符合条件的高层次人才工资分配激励政策。保障乡村医生待遇，鼓励有条件的县（市、区）对在岗期间获得执业（助理）医师资格证书或取得大专及以上学历的乡村医生给予一次性奖励。到2025年，符合全市医疗卫生行业实际的薪酬制度改革不断深入，公立医院医务人员薪酬中固定工资比例适度提高。（牵头单位：市人力资源社会保障局；责任单位：市财政局、市委编办、市卫生健康委）

5.加强公立医院绩效考核。持续开展以公益性为导向、以健康产出和服务质量为主的公立医院绩效考核，增加分级诊疗相关指标的权重，对二级及以上公立医疗卫生机构、专科公共卫生机构、基层医疗卫生机构和紧密型县域医共体等医疗联合体实行分层、分级、分类评价。将绩效考核结果作为公立医院发展规划、重大项目立项、财政投入、经费核拨、绩效工资总量核定、医保政策调整、医院评审评价的

重要依据及领导班子成员选拔任用的重要参考。提升绩效考核工作的信息化水平，加强绩效监测评价分析。到 2025 年，三级公立综合医院、中医医院和妇幼保健院等参加国家绩效考核总体成绩保持在全国前列，二级以上妇幼保健机构参加省绩效考核总体成绩保持在全省前列。（牵头单位：市卫生健康委；责任单位：市财政局、市人力资源社会保障局、市委组织部）

6.持续推进综合监管。加强普法培训，推进法治医院建设，健全多元化综合监管体系。建立健全权威有效的综合监管结果协同应用机制，加大信息公开和部门联合惩戒力度。完善医疗卫生行业行风建设工作体系，深入开展医药领域腐败问题集中整治。健全化解医疗纠纷的长效机制。依法规范社会办医疗机构执业行为。到 2025 年，重点监管事项清单管理制度得到有效落实，医疗机构信用监管实现全覆盖。（牵头单位：市卫生健康委；责任单位：市发展改革委、市市场监管局、市医保局）

### 三、组织实施

（一）加强协同配合。各级各部门要高度重视，强化协调联动，形成各司其职、运转高效的工作格局。要严格按照本方案要求，加强沟通衔接，提升工作合力，落实各项任务，协同推进全市医疗卫生服务体系建设工作。

（二）加强督促指导。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，强化工作指导、发展评估，围绕主要任务开展监督和检查，定期调度工作进展，及时发现问题并督促整改，确保各项目标任务落地见效。

（三）加强宣传引导。围绕工作目标和重点任务，及时总结经验做法，通过社会宣传、新闻宣传、典型宣传等方式，做好政策解读和相关培训，主动回应社会关切，为我市建设优质高效的医疗卫生服务体系营造良好的社会环境。