

# 烟台市人民政府办公室

烟政办字〔2024〕42号

## 烟台市人民政府办公室 关于进一步完善医疗卫生服务体系的实施意见

各区市人民政府（管委），市政府有关部门，有关单位：

为深入贯彻党中央关于实施健康中国战略的决策部署，推动全面建立中国特色优质高效的医疗卫生服务体系，根据《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于进一步完善医疗卫生服务体系的意见〉的通知》（中办发〔2023〕10号）和《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）精神，结合我市实际，制定本实施意见。

## 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，深入贯彻新时代党的卫生与健康工作方针，把保障人民健康放在优先发展的战略地位，坚持医疗卫生事业公益性，推动医疗卫生发展方式转向更加注重内涵发展、服务模式转向更加注重系统连续、管理手段转向更加注重科学治理，促进优质医疗资源扩容和区域均衡布局。到 2025 年，全市医疗卫生服务体系进一步健全，资源配置和服务均衡性逐步提高，重大疾病防控、救治和应急处置能力明显增强，中西医发展更加协调，有序就医和诊疗体系建设取得初步成效。到 2035 年，建成体系完整、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，医疗卫生服务公平性、可及性和供给能力明显增强，人民群众健康水平显著提升。

## 二、进一步调整体系结构，推进能力现代化建设

（一）优化医疗资源配置。统筹人口老龄化、群众健康需求、资源供给短板等因素，精准增加床位等医疗资源配置，增量资源优先保障基层或者区域重点需求，优先向中医、老年医学、重症医学、安宁疗护、妇女儿童、急诊急救、康复护理、精神卫生等领域倾斜。支持市口腔医学中心和市精神卫生中心新院区建设。严格控制公立医院特别是三级公立综合医院数量和超规划、超功能、超定位扩张规模，严禁公立医院违规举债建设。到 2025 年，全市每千人口医疗卫生机构床位数达到 7.5 张，其中每千人口公

立中医类医院床位数、康复病床数分别达到 0.85 张和 0.42 张。(牵头单位：市卫生健康委，责任单位：市发展改革委、市财政局)

(二) 推进优质医疗资源提质增效。持续实施医疗服务能力“攀登计划”，推进“1+N”多学科融合式临床专科建设，打造龙头专科和专病中心。加强定期评估和动态管理，开展合作交流，持续提升专科建设水平。深入推动省级区域医疗中心和临床重点专科建设，开展医学科技创新研究和成果转化，打造区域内具有引领和辐射带动作用的优质医疗服务、医学科研和人才培养高地。(责任单位：市卫生健康委)

(三) 提升县级医院服务能力。以“千县工程”为抓手，加强县级医院(含中医医院、妇幼保健院等)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、感染性疾病科等重点专科建设，持续提升县级医院运行管理、公共卫生事件处置以及常见病、多发病诊疗救治能力。对相对薄弱的县级医院或重点科室采取“揭榜挂帅”等方式实施重点提升。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”(胸痛中心、卒中中心、创伤中心、危重孕产妇救治中心、危重儿童和新生儿救治中心)，充分发挥县域龙头和分级诊疗枢纽作用。到 2025 年，县级医院综合服务能力走在全省前列。(责任单位：市卫生健康委)

(四) 强化基层医疗卫生服务网底。持续推动“优质服务基层行”，加强基层医疗卫生机构规范化建设，发展社区医院，提升

常见病多发病诊治、慢性病健康管理以及传染病防治能力。优化设置社区卫生服务站和村卫生室，建设中心村卫生室，对人口较少的村可通过巡回医疗、邻（联）村延伸、上级医疗卫生机构驻村等方式提供服务。创新乡村医疗卫生人才使用机制，有条件的区市可通过县管乡用和乡聘村用等方式，提高乡村医疗卫生岗位吸引力。到 2025 年，全面建成 15 分钟群众健康服务圈，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的比例保持在 35%以上，县域内基层门急诊人次占比达到 65%以上。（责任单位：市卫生健康委）

（五）完善公共卫生服务体系。落实疾病预防控制事业高质量发展措施。实施疾控中心标准化建设。稳步推进疾控中心改革试点。开展市、县级疾控中心综合评价，逐步实施等级评审。推动全市公共卫生检测实验室质控中心建设，实现疾控机构与医疗机构检测资源共享、检验结果互认。加快传染病监测预警与应急指挥信息平台 2.0 版建设，2025 年前基本完成平台分级部署，以区（市）为单位区域应用覆盖率达到 90%以上。进一步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和达标提升。到 2025 年，市、县级疾控中心达到标准化建设标准；每个区市确定至少 1 家公立医疗卫生机构承担职业健康检查工作；市妇幼保健院保持三级甲等标准，60%的县级妇幼保健机构达到二级甲等及以上标准。推进职业病、结核病医院职能整合，构建市公共

卫生临床中心“一中心两院区”格局。（责任单位：市卫生健康委）

（六）加强卫生人才队伍建设。持续扩大卫生人才总量，优化医疗卫生队伍结构，促进床医、医护等合理配比。把人才工作重点放在基层，进一步优化基层人才定向培养、公开招聘、岗位设置、职称评聘、收入分配等政策措施。加强公共卫生、全科、儿科、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培养，完善公共卫生与临床医学复合型人才培养机制。以重点学科和重点专科建设为抓手，壮大领军人才规模。组织实施中医药特色人才培养工程，加快培育“能西会中”中西医复合型人才。加强医教协同，认真落实住院医师规范化培训“两个同等对待”政策。全面落实职称评定、薪酬待遇、荣誉表彰等激励措施，加强对一线医护人员的关心关爱，优化人才发展空间和执业环境。到 2025 年，全市人才规模稳步增长，床医比、医护比分别达到 1: 0.55、1: 1.2，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。（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、市教育局）

（七）扩大康复和护理等接续性服务供给。通过将部分公立医疗机构转型为护理院和康复医院、社会力量举办等方式，增加康复、护理等专科医疗机构数量，完善接续性服务体系。深入推进康复医师转岗培训，加强护理学科建设，扩大老年护理、残疾人护理、康复护理、母婴护理及安宁疗护等服务供给。到 2025 年，每 10 万常住人口康复医师数量达到 8 人。（责任单位：市卫

生健康委)

### 三、加强分工协作，推进体系整合化运行

(一) 明确功能定位。指导各级各类医疗卫生机构做好主责主业，加快提升履职尽责能力，减少患者跨区域就诊。推动三级公立医院加强急危重症救治，主动将常见病、多发病和恢复期、稳定期患者向基层转诊，鼓励上下级医疗卫生机构合作推进接续性诊疗。到 2025 年，三级公立医院病例组合指数 (CMI)、下转患者人数及占比逐步上升，门诊人次数与出院人次数比稳步下降。

(责任单位：市卫生健康委)

(二) 全面推开紧密型医疗联合体建设。在县域，全面深化医共体建设，赋予医共体更多自主权，建立适宜的人财物集中管理机制，形成责任、管理、服务、利益共同体。完善医共体医学检验、医学影像、心电诊断、病理、消毒供应、药品等资源共享机制，推动基层检查、上级诊断和检查检验结果互认，加强医共体内部和医共体间床位、号源、设备的统筹使用。在城区，稳步推进紧密型城市医疗集团试点，市级建立紧密型城市医疗集团管理工作机制，合理组建医疗集团，科学制定举办、运营、监管等各方权责清单，赋予医疗集团运营管理、人员招聘、绩效分配等自主权。鼓励专科医院以协作单位等形式积极参与各医疗集团建设，发挥特色优势，跨网格提供服务，助力提升中医药、相应专科服务能力。到 2025 年，80%以上区市基本建成权责清晰、运行高效、分工协作、服务连续的紧密型县域医共体，紧密型城市医

疗集团管理体制基本成熟。(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、市财政局、市医保局)

(三)深化医防融合发展。优化疾控机构与医疗机构医防融合协作机制,推进在传染病疫情及突发公共卫生事件相关信息报告、传染病诊疗、食源性疾病预防、艾滋病丙肝防治、慢性非传染病监测、细菌性传染病病原监测六大领域深入协作,开展疾控机构与医疗机构公共卫生复合型骨干人才培养。建立村庄(社区)疾病预防控制片区责任制,设立公共卫生委员会,落实网格化管理职责。加快医疗机构公共卫生科室标准化建设,实行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、综合评价等工作。健全分级、分层、分流的重大疫情救治机制,进一步提升市级综合救治和县级医疗救治能力,完善中医药全程参与传染病防控和救治机制。到2025年,医疗机构公共卫生科室总体完成标准化建设,市、县级疾控中心全部参与城市医疗集团和县域医共体建设,医防融合机制基本建立。(责任单位:市卫生健康委)

(四)促进医养结合高质量发展。巩固深化医养结合示范创建、创新引领成果,加快促进居家、社区、机构医养结合协同发展,推动县域医养结合服务综合体建设。扩大医养结合服务供给,促进乡镇卫生院等二级以下医疗卫生机构提供医养康养服务。支持精神卫生机构加快医养结合服务探索,建设认知障碍照护专区或床位。规范医疗卫生机构与养老服务机构签约管理,完善预约

就诊、双向转诊、急诊急救等医疗服务绿色通道。探索建立养老床位和医疗床位按需转换机制。加强老年医学科和康复科等科室规范化建设，积极发展安宁疗护。推动中医药特色服务与健康养老深度融合。到 2025 年，设立 1 所市级公立老年医院，全市二级及以上公立综合医院和中医医院普遍设置老年医学科，50%以上的区市至少建成 1 所康复医院或护理院，每个区市至少设立 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）

（五）深入推进中西医结合发展。全面推广有机制、有团队、有措施、有成效的中西医结合模式，进一步完善中西医会诊和协作机制，加强公立医院中医师配备，将中西医结合相关指标作为综合医院、妇幼保健院、传染病医院等级评审和综合评价重要内容。实施中医药康复服务能力提升工程，推进国家中医适宜技术防控儿童青少年近视试点市建设和“智慧共享中药房”试点工作。支持中医医联体和中医医共同体建设，提升基层医疗卫生机构中医药服务能力。到 2025 年，所有县级中医医院保持二级甲等及以上水平，乡镇卫生院和社区卫生服务中心“中医馆”实现全覆盖，20%以上社区卫生服务站和村卫生室建成“中医阁”，公立综合医院、妇幼保健院、传染病医院中医临床科室设置实现全覆盖，中西医结合医疗模式日益完善。（责任单位：市卫生健康委）

#### **四、提高质量标准，推进服务优质化体验**

（一）强化医疗安全保障。开展“医疗质量管理推进年”活动，启动新一轮大型医院巡查，进一步完善医疗质量管理与控制



体系，健全质控管理、病例点评、监督检查、约谈点评等工作机制，完善以结果为导向的服务质量数据系统评估、反馈和激励机制。严格落实医疗质量安全核心制度，加强诊疗服务技术培训，全面实施临床路径管理，提升诊疗服务同质化水平。进一步提高药品供应保障和药学服务能力，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，诊疗服务同质化水平有效提升。（责任单位：市卫生健康委）

（二）提高医疗科研创新水平。突出医疗卫生机构创新资源聚集平台的作用，加快推进临床医学研究中心建设。坚持临床研究和临床救治协同，推进重大传染病、重大疾病等相关疫苗、检测技术、新药创制等领域科研攻关，推动干细胞治疗重大疾病研究取得新突破。努力突破技术装备瓶颈，加快补齐高端医疗装备短板。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：市卫生健康委，责任单位：市科技局、市财政局）

（三）提升服务连续性。完善分级诊疗常见病种出入院标准和转诊指导原则，督促医疗机构设置分级诊疗管理部门，协助做好患者转诊工作。二级及以上医院开展住院患者多学科诊疗，提供疑难患者一站式、个性化、一体化的综合诊疗方案。完善院前急救体系，加强信息化建设，实现院前院内无缝对接。深入推动胸痛、癌症、卒中、创伤、孕产妇、新生儿等“六大中心”内涵建设，进一步提升急危重症救治能力和重大疾病规范化诊疗水平。

（责任单位：市卫生健康委）

（四）持续提升服务便利性舒适性。运用互联网、人工智能等技术，持续改善就诊环境、优化服务流程，加快“适老化”改造，全面推广多学科诊疗、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便民利民服务，拓展远程医疗服务，发展延伸性护理、“互联网+护理”等服务，着力解决群众“急难愁盼”问题。推动基层医疗卫生机构与上级医疗卫生机构设立慢性病联合门诊，实行常见慢性病“防、治、管”一体化服务。到2025年，全市二级及以上公立医院电子病历应用水平平均达到4级及以上。全市综合性医院、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，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。优化跨省异地就医直接结算服务。（牵头单位：市卫生健康委，责任单位：市民政局、市医保局）

## 五、强化职能意识，推进管理精细化落实

（一）完善现代医院管理制度。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，构建党委统一领导、党政分工合作、协调运行的工作机制。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，进一步健全业财融合机制，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。加快公立医院总会计师配备，严格内部控制和内部审计，

加大风险识别、研判及化解力度，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制度和总会计师制度更加完善，医疗服务收入占医疗收入比重逐步提升，管理费用占公立医院费用总额比重和万元收入能耗支出等指标整体保持在合理区间。

（牵头单位：市卫生健康委，责任单位：市委组织部、市财政局）

（二）深化公立医院绩效考核。在二级及以上公立医院、专业公共卫生机构、乡镇卫生院（社区卫生服务中心）和紧密型县域医共体等医疗联合体全面实施绩效考核，完善以公益性为导向、与机构（联合体）功能定位相匹配的绩效考核体系，适当增加分级诊疗相关指标权重，强化考核结果关联运用，提高考核实效性。探索开展疾病预防控制机构绩效考核。到 2025 年，公立医院绩效考核制度自上而下全面建立并推开实施。（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）

（三）切实加强综合监管。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。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，重点领域监管指标保持全省前列。（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）

## 六、改革体制机制，推进治理科学化保障

（一）落实政府投入责任。建立健全与经济社会发展、财政

状况和健康指标相适应、稳定长效的卫生健康事业投入机制，优化医疗卫生支出结构，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保障责任以及对公立医院的“六项投入”政策，加大对中医药发展和基层医疗卫生机构的投入倾斜力度，保障乡村医生相关待遇。（牵头单位：市财政局，责任单位：市卫生健康委）

（二）健全服务购买机制。深化医疗服务价格改革，建立分类管理、医院参与、科学确定、动态调整的医疗服务价格机制，着重提高体现医务人员劳务价值的医疗服务价格。深化医保支付方式改革，探索对符合条件的紧密型医共体实行总额付费，加强监督考核，实行结余留用、合理超支分担。探索符合中医药特点的医保支付方式。逐步提高中医药服务、基层医疗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支付范围。落实药品集中采购医保结余资金留用政策。持续做好职工长期护理保险，稳步推进居民长期护理保险试点工作。到2025年，按疾病诊断相关分组付费（DRG）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）

（三）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。持续深化卫生专业技术人员职称制度改革。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）要求，全面深化公立医院薪酬制度改革。

充分落实公立医院分配自主权，进一步完善体现岗位职责和知识价值的内部薪酬分配体系。合理确定专业公共卫生机构薪酬水平，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，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。落实乡村医生待遇。到 2025 年，符合我市医疗卫生行业实际的薪酬制度改革不断深入，探索实行年薪制、协议工资、项目工资等灵活多样的分配方式，公立医院医务人员薪酬中固定部分比例适度提升。（牵头单位：市人力资源社会保障局，责任单位：市委编办、市财政局、市卫生健康委）

（四）强化信息技术支撑。加快推进互联网、区块链、物联网、人工智能、云计算、大数据等在医疗卫生领域中的应用，加快健康医疗数据安全体系建设。到 2025 年，70%的三级公立医院开展线上诊疗服务，50%的二级及以上公立医院开展院内导航、资产定位、医废管理及辅助影像诊断等服务，全市卫生健康网络安全监测预警体系基本建成。（牵头单位：市卫生健康委，责任单位：市大数据局）

## 七、组织实施

（一）加强组织领导。坚持和加强党的全面领导，强化各级政府对医疗卫生服务体系改革发展的主体责任，将其列入政府工作目标，聚焦改革发展重点、难点、堵点问题，支持有关部门、

医疗卫生机构大胆探索、先行先试，加强体制机制创新，为全市创造经验。

（二）细化配套措施。各相关部门要认真履行职责，协同推进医疗卫生服务体系建设工作，及时制定出台配套政策，强化政策支持和工作联动，提升工作效能，形成工作合力。

（三）加强宣传引导。围绕改革目标和重点任务，积极宣传工作进展和成效，做好政策解读和相关培训，及时总结推广好的做法和经验，主动回应社会关切，为医疗卫生服务体系改革发展营造良好社会环境。

烟台市人民政府办公室

2024年5月30日

（此件公开发布）

---

抄送：市委有关部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市法院，  
市检察院，有关人民团体，中央、省属驻烟有关单位。

---

烟台市人民政府办公室

2024年5月30日印发

---