荥阳市人民政府办公室文件

荥政办〔2019〕24号

荥阳市人民政府办公室
关于印发荥阳市医疗健康共同体建设
实施方案的通知

各乡镇人民政府，各街道办事处，市人民政府有关部门，各有关单位：

《荥阳市医疗健康共同体建设实施方案》已经市政府研究同意，现印发给你们，请认真遵照执行。

2019 年 12 月 10 日

荥阳市医疗健康共同体建设实施方案

为进一步深化我市医药卫生体制改革，实现各级医疗机构的资源共享、纵向整合、分工协作，构建“基层首诊、双向转诊、急慢分治、上下联动”分级诊疗医疗服务新体系，让群众就近享受优质医疗服务，推动医疗资源合理化配置，根据《国务院办公厅关于推进医疗联合体建设和发展的指导意见》（国办发〔2017〕32号）、《国家卫生健康委员会 国家中医药管理局关于推进紧密型县域医疗卫生共同体建设的通知》（国卫基层函〔2019〕121号）、《中共河南省委办公厅关于加强全省公立医院党的建设工作的实施意见》（豫办〔2018〕39号）、《郑州市人民政府办公厅关于印发郑州市推进和加强医疗联合体建设实施方案的通知》（郑政办〔2017〕82号）等有关精神，结合我市工作实际，特制定本方案。

一、总体要求

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的十九大和国家、省、郑州市推进紧密型医疗卫生共同体建设、全面推进县域综合医疗改革的精神，坚持以人民健康为中心，按照“县强、乡活、村稳”“上下联、信息通、模式新”的思路，探索构建以紧密型区域医疗健康共同体为核心，城乡

一体、公共卫生管理与医疗服务有机结合的新型医疗卫生服务体系，深度整合、提高全市医疗资源配置效率，促进公立医院优势互补、城乡基本医疗服务同质化，形成管办分离、政事分开、资源共享、上下联动、良性竞争，努力为全市人民提供全方位全周期健康服务。

（二）基本原则

1.政府主导，明确定位。优化全市医疗卫生资源，统一规划、整合共享，有序推进医疗健康共同体建设；强化政府办医责任，落实财政投入，切实维护和保障公立医疗卫生机构的公益性。坚持基层医疗机构防治结合的功能定位，医疗健康共同体成员单位的职责任务原则上保持不变。

2.权责明确，分工协作。医疗健康共同体牵头医疗机构重点承担急危重症患者的救治和疑难复杂疾病向上转诊服务，统筹管理医疗健康共同体内疾病预防控制工作。基层医疗卫生机构提供常见病、多发病诊疗服务，重点为诊断明确、病情稳定的慢性病患者、康复期患者提供接续性医疗卫生服务，并按要求落实公共卫生服务。

3.资源下沉，提升能力。整合区域医疗卫生资源，推进市、+乡医疗卫生资源共享，促进优质医疗卫生资源下沉到基层。改革完善医疗卫生服务体系，推进市乡一体、乡村一体管理，提高全市医疗卫生服务体系整体绩效和基层医疗卫生服务能力。

4.创新机制，群众受益。加强“三医”（医药、医疗、医保）

联动，进一步健全维护公益性、调动积极性和保障可持续的运行机制。坚持以居民健康为中心，优化服务流程和体验，努力为群众提供优质、方便、经济的整合型医疗卫生服务。

5.循序渐进、积极稳妥。以建立管理体系为纽带，以章程为规范，以学科、人才、流程、信息等方面的业务协作为切入点，先易后难，由浅入深，平稳启动，逐步实现资源共享、服务同质、互惠互利、紧密合作。

（三）工作目标

建立完善医疗健康共同体组织管理模式、运行机制和激励机制，推动医疗资源的合理配置和纵向流动，提升基层医疗机构的服务能力。建立不同级别、不同类别医疗机构间目标明确、权责清晰、公平有效的分工协作机制，形成服务、责任、利益、管理共同体。完善农村医疗卫生服务管理新模式，在管理体制机制、医疗服务、公共卫生等方面有新突破，有效应对慢性病防治和社会人口老龄化问题。提高市、乡两级医疗健康服务能力，健全分级诊疗体系，逐步实现市域内就诊率90%，基层就诊率达到65%左右，提升医保基金有效利用率，降低群众看病就医负担。

二、主要任务

（一）改革组织架构，优化资源布局

1.完善组织管理。成立荥阳市公立医院管理委员会（以下简称医管委，详见附件），市长兼任医管委主任，常务副市长兼

任常务副主任，分管副市长兼任副主任，市直相关部门为成员单位。市医管委下设办公室（以下简称医管办），负责医管委日常运行管理工作，办公室设在市卫健委，办公室主任由市卫健委主任兼任。

责任部门：市委组织部，市编办、卫健委

2.组建荥阳市总医院。前期由市人民医院、中医院和13家乡镇卫生院及2家社区卫生服务中心联合组建荥阳市总医院，实行行政、人员、财务、业务、信息、绩效、药械“七统一”管理。所属医疗机构保持法人资格、单位性质、人员编制、职责任务、政府投入、优惠政策、原有名称“七不变”。总医院统筹成员单位医疗卫生资源，落实防治结合要求，为全市人民群众提供健康管理、疾病预防、诊疗、康复等连续性医疗健康服务。总医院承担原市级公立医院和基层医疗卫生机构的全部功能及市人民政府的指令性任务。

市总医院重大事项决策、重要干部任免、重要项目安排、大额资金的使用等事项，经总医院党委集体研究后报医管委备案。

成立市总医院党委，实行党委领导下的院长负责制。市总医院党委书记由市委组织部按组织程序任命，市总医院党委接受市卫健委党组管理，总医院各组成单位党组织和群众组织工作以及统战工作等由总医院党委统一管理。

市总医院院长由市医管委主任提名，经市医管委考察通过

后聘任。市总医院副院长由总院长提名，经总医院党委研究后聘任，并报市医管委备案。市总医院分院院长、副院长及中心主任由总医院党委研究聘用，并报市医管委备案。市医管委向总医院派驻总会计师（按领导班子副职管理，不占领导人员职数）。

明确市医管委、卫健委、总医院权责。市医管委统筹医院规划建设、投入保障、项目实施、人事制度安排和考核监管等重大事项，制定医院管理委员会章程；市卫健委负责政策指导、规划实施、准入标准、行业监管，做好对市总医院的绩效考核和干部管理等政务服务；市总医院执行医管委决策，实行党委领导下的院长负责制，实行任期制，推进任期目标责任和年度目标责任实施，具有内部机构设置、人事管理、绩效分配、年度预算执行等运营管理自主权。

牵头部门：市卫健委

责任部门：市委组织部，市编办、人社局、财政局、医疗保障局，各相关医疗卫生单位

3.加强运行管理。市总医院内部推进行政、人员、财务、业务、信息、绩效、药械“七统一”管理，提高运行效率，降低运行成本；市总医院下设综合管理部、人力资源部、医疗质量控制部、财务审计部、健康事业部、后勤保障部、互联网医疗中心等六部一中心，统一规章制度和技术规范，实行同质化管理和市域内检查结果的互认共享。

牵头部门：市卫健委

责任部门：市编办、人社局、财政局、医疗保障局，各相关医疗卫生单位

（二）实现现代医院管理，提高运行效率

4.深化人事制度改革。逐步取消医疗卫生机构行政级别、领导职数，按照“老人老办法、新人新办法”原则，现任干部的行政级别继续保留，纳入档案管理，新任干部实行专业技术职务终身制，不再套用行政级别。按照河南省编办等4部门印发的《关于创新公立医院人员编制管理的实施意见（试行）》（豫编办〔2016〕214号），对市总医院下属市人民医院、中医院推行员额制管理。市总医院内工作人员同等待遇，原有人员的个人身份继续保留，纳入档案管理；人员编制由市总医院统一管理、统一使用、统一调配，保持乡镇卫生院现有编制总量不变，对所需适宜人才自主招聘，按程序报有关部门备案。

牵头部门：市编办、人社局

责任部门：市卫健委、财政局，各相关医疗卫生单位

5.优化薪酬分配制度。按照《国家卫生健康委员会 国家中医药管理局关于学习贯彻习近平总书记重要指示精神进一步加强医务人员队伍建设的通知》中“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”的要求，市总医院可自主调整基础性和奖励性绩效工资比例，奖励性绩效工资应向关键、

紧缺、高风险、高强度岗位和高层次人才、业务骨干以及作出突出成绩的医务人员倾斜，向人民群众急需且专业人才短缺的专业倾斜，重点向基层医疗卫生机构及签约服务的医务人员倾斜，提高薪酬待遇，调动积极性。逐步探索推行总院长、副院长年薪制管理，统筹考虑医务人员加班、值班、巡回医疗、基层工作等相关工作补助，纳入绩效考核和绩效工作指标体系。

牵头部门：市人社局

责任部门：市财政局、卫健委，各相关医疗卫生单位

6. 加强综合考核监管。实行市总医院院长年度和任期目标责任制，考核结果与财政补助，医保支付、绩效工资总量以及任免、奖惩等挂钩。建立市总医院对下属单位的内部绩效考核办法，突出功能定位、职责履行、费用控制、运行绩效、财务管理、成本控制和社会满意度等考核指标，考核结果向社会公开，并与管理团队的绩效、任免和奖惩挂钩，与财政补助、医保支付挂钩，建立激励约束机制。推进医疗机构及医务人员信用体系建设，建立健全群众满意度测评机制，推行第三方专业机构评价，强化社会监督。

牵头部门：市卫健委

责任部门：市人社局、财政局、医疗保障局，各相关医疗卫生单位

（三）深化“三医联动”改革，增强内生动力

7. 建立医疗服务价格动态调整机制。按照“控总量、腾空

间、调结构、保衔接”原则，在合理控制医疗总费用增长幅度的前提下，降低检查、检验费用，逐步提升体现医务人员技术劳动价值的医疗服务价格。落实分级诊疗差别化定价措施，建立以成本和收入结构变化为基础的价格动态调整机制，同步落实医疗服务价格调整后的医保支付政策，医疗服务价格调整部分，按规定纳入医保支付范围。深入推进医疗服务价格、药品耗材采购、医保支付政策的“三医联动”改革。

牵头部门：市医疗保障局

责任部门：市卫健委，各相关医疗卫生单位）

8.深化医保支付方式改革，发挥医保经济杠杆作用。发挥医保对医疗服务供需双方的引导作用，强化医保基金总额预算管理，以市总医院为单位，按照“总额预付，结余留用，合理超支分担”的原则，对市总医院实行医保基金总额打包付费。经市医疗保障局测算，将年度医保基金打包预付给市总医院，超出医保总额的合理部分由市医疗保障局和总医院协商分担，结余部分全部由市总医院留用，用于总医院自身发展。完善考核评价体系和奖惩激励措施，加强对总医院医疗费用、医疗质量、服务行为、医德医风的监管，持续开展打击欺诈骗保违法行为，有效遏制医疗费用的不合理增长，提高基金的使用效率。建立以按病种付费为主，与按人头付费、按服务单元付费相结合的复合型付费方式，逐步减少按项目付费，探索实施按疾病诊断相关分组（DRGs）付费方式。完善不同级别、不同类别医

疗机构医保差异化支付政策。探索符合中医药服务特点的支付方式，鼓励提供和使用适宜的中医药服务。

牵头部门：市医疗保障局

责任部门：市卫健委、财政局，各相关医疗卫生单位

9.深化药品供应保障制度改革。按照国家、省、郑州市有关药品招标采购制度改革的要求，在坚守质量和确保供应的前提下，参加药品集中带量采购，对药品耗材价格进行制约，进一步挤压药品耗材价格虚高空间，为医疗服务价格调整、医务人员薪酬制度改革腾出空间、创造条件，促进医疗行业持续健康发展。建立符合总医院特点的药品、耗材采购配送制度，在优先采购使用基本药物的前提下，实行市、乡、村三级统一目录、统一采购、统一配送、统一结算。

牵头部门：市医疗保障局

责任部门：市卫健委，各相关医疗卫生单位

（四）完善分级诊疗制度，提升服务内涵

10.提高基层医疗卫生服务能力建设。发挥协作优势，统筹安排乡镇卫生院（社区卫生服务中心）的床位编制，建立市总医院内部人员和技术服务合理流动机制、人才培养激励机制。加强远程医疗服务体系建设，充分利用市总医院优质资源的集中优势及技术辐射带动作用，通过人才流动、专科共建、临床带教、业务指导、教学查房、集中培训等多种方式，有效下沉医疗资源，提升基层服务能力，实现医疗质量同质化，增强群

众获得感。

牵头部门：市卫健委

责任部门：市编办、财政局、人社局，各相关医疗卫生单位

11.加强医疗质量管理。市总医院内部各医疗机构在规章制度、技术规范、人员培训、质量控制、绩效考核等方面执行统一标准。制定基层常见病、多发病防治指南，明确市总医院内市、乡两级疾病诊疗目录，建立完善市总医院内部和市域向外转诊管理办法。加强医疗质量监管，将传统的对单一医疗机构的监管转变为对市总医院的监管，总医院承担各成员单位的医疗质量监管。

牵头部门：市卫健委

责任部门：市医疗保障局，各相关医疗卫生单位

12.完善双向转诊机制，实现区域协同联动。推进市总医院与省、郑州市三级医疗机构、疾病预防控制机构、健康教育机构合作，通过采取人员进修、对口帮扶、远程诊疗等措施，全面提升市总医院及成员单位的临床诊疗水平和公共卫生服务能力。制定常见病出入院的标准和双向转诊标准，完善双向转诊制度建设，优化双向转诊流程，建立基层首诊、双向转诊、急慢分治、上下联动的分级诊疗新秩序，实现市总医院内有序转诊。

牵头部门：市卫健委

责任部门：市医疗保障局，各相关医疗卫生单位

13.推进家庭医生签约服务。建立健全签约服务激励约束机制和团队签约模式，充分利用市总医院技术资源，将总医院内专科医生作为技术支撑力量纳入家庭医生团队，建立以家庭医生为主体、全科专科有效联动、医防有机融合的服务模式。鼓励和引导居民到基层首诊，为签约居民开通转诊绿色通道，对下转的慢性病和康复期患者要进行医疗服务跟踪和指导，提升群众对签约服务的获得感。

牵头部门：市卫健委

责任部门：市医疗保障局，各相关医疗卫生单位

14.强化公共卫生服务水平。做实基本公共卫生服务项目，开展健康教育和重点人群健康体检，完善居民电子健康档案，扎实做好基层儿童保健、妇女保健、老年人健康管理和计划免疫工作，重点加强高血压、糖尿病、严重精神障碍、肺结核等患者健康管理。按要求落实重大公共卫生服务任务。疾病预防控制机构要加强与医疗健康共同体的协作配合，做好技术指导、培训和业务管理，推进疾病三级预防和连续管理。

牵头部门：市卫健委

责任部门：市财政局，各相关医疗卫生单位

三、保障措施

（一）加强组织领导

医疗健康共同体建设是深化全市综合医改、推进分级诊疗

制度建设的重要内容，涉及体制、机构的建立和完善，是一项复杂的系统工程。各相关部门要根据各自职责任务积极给予政策支持，配合做好财政投入、人事编制、薪酬制度改革、价格调整、医保支付等各项工作。及时解决运行中出现的困难和问题，保持大局稳定，共同推进我市医疗健康共同体的建设。

（二）落实财政投入

落实国家和省、郑州市对公立医疗机构和基层卫生机构的补助政策，原渠道足额安排市总医院各成员单位的各项补助资金。实行基本公共卫生服务经费按市总医院人头总额预算，由总医院按规定统筹管理、分配和使用。强化政府主体办医责任，加强市级公立医院和基层医疗卫生机构基础设施、设备的建设力度，确保设施、设备和人员按标准配备到位。

（三）强化信息化建设

建立一体化的信息系统，实现医疗、公卫、健康管理、医保报销等信息的互联互通。市总医院内医疗机构就诊实行“一卡通”，并加载网上挂号、就诊预约、健康档案等内容，切实改善患者就医体验，全面推行远程会诊、远程心电、远程影像、远程教育和检验、消毒供应等集约化服务，实现“乡检查、市诊断”，提升基层能力，方便群众就医。

（四）做好监测评估

建立完善监测评估制度，重点监测基层医疗卫生服务能力提升、优质医疗卫生资源下沉、医保基金使用、公共卫生任务

落实等方面的情况，加大市域就诊率、基层诊疗占比、双向转诊数量和比例、慢性病患者健康改善以及医保基金市域内支出率、医保基金市域内基层机构支出率、基本公共卫生服务任务落实情况等指标的权重。评估结果与总医院医保支付、医院等级评审、评优评先、绩效工资总量核定等挂钩。

（五）开展督导评价

要建立督导、考核和问责机制，分解落实任务，明确部门职责和时间节点，跟踪改革进展，并建立定期通报制度，确保各项任务有序推进。

（六）做好宣传发动

各相关部门要加强对改革措施的宣传和解读。大力开展医疗健康共同体建设管理人员和医务人员的政策培训，进一步统一思想、凝聚共识。宣传部门要加强舆论宣传，营造全社会关心支持的环境和氛围，确保我市医疗健康共同体建设顺利推进。

附件：荥阳市公立医院管理委员会组成人员名单

附　件

荥阳市公立医院管理委员会组成人员名单

主　　任：王效光　市长

常务副主任：邢留印　市委常委、常务副市长

副　主　任：任　莉　副市长

成　　员：齐伟娟　市政府办公室副主任

牛新超　市委组织部副部长

任学军　市委宣传部副部长

李向阳　市卫健委主任

范喜昌　市编办主任

王　星　市发展改革委主任

李冠顺　市财政局局长

任延华　市审计局局长

张荣耀　市人社局局长

史明杰　市医疗保障局局长

赵卫华　市市场监管局局长

赵国君　市民政局局长

刘宏伟　郑州市社会保险中心荥阳分中心主任

医管委下设办公室，负责医管委日常运行管理工作。办公室设在市卫健委，办公室主任由李向阳同志兼任。