

安康市人民政府办公室文件

安政办发〔2013〕160号

安康市人民政府办公室 关于推行医疗服务县镇一体化改革的指导意见

各县、区人民政府，市政府各工作部门、各直属机构：

为进一步深化医药卫生体制改革，促进优质医疗资源下沉，提升基层医疗卫生机构服务能力，切实解决农村群众“看病难、看病贵”问题，根据省政府办公厅《关于推行医疗服务县镇一体化改革的意见》（陕政办发〔2013〕35号）精神，现就全面推进我市医疗服务县镇一体化改革提出以下指导意见。

一、指导思想

坚持以科学发展观为指导，按照“保基本、强基层、建机制”

要求，以改革管理体制、创新运行机制为核心，科学合理配置县域医疗卫生资源，有效解决优质资源下不去、基层人才留不住、老百姓看病不方便三大突出问题，加快探索出农村卫生事业可持续发展的新路子，全面提高农村医疗卫生服务能力和群众健康水平，逐步实现“预防在基层，小病不出镇，大病不出县”的改革目标。

二、基本思路

改革的基本思路是实行三个统一，坚持三个不变，做到三个加强。

（一）实行三个统一

1. 人员统一管理：取消县（区）镇两级医疗卫生机构原有人员编制身份限制，实行统筹调配使用，根据工作需要双向流动，实行人才统一招录、合理配置、统筹使用。

2. 财务统一管理：县（区）镇两级医疗卫生机构财务实行统一管理、单独核算。镇卫生院业务收支结余主要用于镇卫生院的建设和提高医务人员待遇水平、搞好公共卫生服务，县级医院不得上收。

3. 业务统一管理：县（区）镇两级医疗卫生机构在规章制度、技术规范、人员培训、业务指导、绩效考核等方面可执行同一标准，统一开展医疗服务。

（二）坚持三个不变

1. 机构设置和行政建制不变：县（区）级医院和镇卫生院保留各自原有机构设置和行政建制，机构级次不变。

2. 镇卫生院的功能定位不变：镇卫生院全面提供预防、保健、

医疗、康复、健康教育和计划生育技术指导“六位一体”的综合卫生服务，县（区）级医院负责技术指导和人员培训。

3. 财政投入供给机制不变：县（区）镇医疗机构财政投入政策和渠道不变，镇卫生院继续实行财政全额预算管理。

（三）做到三个加强

通过改革管理体制、创新运行机制，使镇卫生院功能进一步加强，服务能力进一步提升，真正做到基层基本公共卫生工作得到加强，医疗服务能力得到加强，农村居民就近享受优质医疗服务得到加强。

三、目标任务

坚持因地制宜、分类指导、突出重点、适度规模的原则。第一阶段，利用 3 年左右的时间，使实行一体化改革的中心卫生院医疗服务基本达到二级医院水平，到“十二五”末，每所县（区）级医院与 2—3 所镇卫生院实行一体化管理，实现 50%的病人在卫生院首诊，90%病人在县域内就诊的目标；第二阶段，根据各县（区）城乡统筹发展状况，扩大范围，全面推进，为实现 2020 年人人享有基本医疗卫生服务目标奠定坚实基础。

四、保障措施

推行县镇一体化改革涉及到体制机制创新和利益调整，核心是加强基层。各县区、各有关部门要解放思想，大胆创新，密切配合，协调联动，积极完善各项改革配套政策，形成有利于基层发展、人员下沉和服务群众的政策体系。

（一）促进人才合理流动。新招录的卫生技术人员由县（区）级医院管理，派驻镇卫生院工作的医务人员，其收入报酬要结合

镇事业单位干部报酬奖励政策，比县（区）级医疗机构的同类人员高出 15%以上，同等条件下优先晋升职称、优先安排保障性住房、优先落实社会保障政策、优先参加评优、评模，并和干部选拔使用挂钩，引导人才向镇卫生院流动。

（二）加大政府投入力度。县（区）级财政要以满足基层医疗服务发展需求为基础，对实行一体化改革的镇卫生院基本建设、设备购置、引进培养人才等给予专项补偿。省、市财政对困难县（区）给予一定的补助。

（三）统筹推进编制管理。各县（区）编制、人社部门要根据县（区）级医疗卫生机构、重点镇卫生院和偏远地区镇卫生院的实际医疗服务需求，研究制定县（区）镇医疗卫生机构编制合并管理、统筹使用的具体政策，科学核定编制总量，加快补充镇卫生院缺编，合理确定县（区）镇两级配置比例，逐步建立编制动态调整机制，推进合编共用，人才配置优先满足镇卫生院需求。

（四）强化公共卫生服务功能。坚持预防为主、防治结合方针，镇卫生院公共卫生服务人员不得低于专业技术人员编制数的 25%，加强公共卫生项目管理，落实工作责任，加大技术指导和培训力度，提高公共卫生服务水平，促进镇卫生院公共卫生与基本医疗服务优先协调发展。

（五）完善政策扶持。城镇职工医保、城镇居民医保和新农合支付政策进一步向镇卫生院倾斜，降低起付门槛，提高报销比例；按照功能定位，完善分级诊疗、双向转诊制度，引导病人向基层流动，提高医疗资源整体利用效率，实现常见病首诊在镇（办）、大病诊疗在县（区）级、康复疗养回镇（办）。

五、组织领导

(一)提高思想认识。县镇医疗服务一体化改革是全市今后一段时期医改的重点任务。各县区、各有关部门要统一思想，形成共识，深刻认识推进县镇一体化改革是深化医药卫生管理体制改革的运行机制创新的重大突破，是满足农村居民基本医疗和预防保健的迫切要求，是促进农村卫生工作持续发展的有力举措。对提高农村居民健康水平，全面建成小康社会具有战略意义。要加强组织领导，把县镇医疗服务一体化改革作为重大民生工程和重点医改任务摆上重要议事日程，切实抓紧，积极实施。各有关部门要密切配合，全力支持，大力推进。

(二)明确工作责任。各县区政府要认真履行组织领导责任，结合县域实际，制定方案，明确目标，夯实责任，精心组织，确保各项任务全面完成。各有关部门要纳入总体工作部署，确定专人负责。部门间要加强配合，形成合力，有序有力推进各项改革任务。卫生部门要积极主动、靠前指挥，创新工作方法，加强业务指导，确保改革目标如期实现。

(三)成立工作机构。为确保医疗服务县镇一体化改革顺利实施，市上成立由市政府分管副市长任组长，市编办、发改、人社、财政、卫生、医改等部门领导为成员的工作领导小组，负责协调解决实施医疗服务县镇一体化管理工作中的重大问题。领导小组下设办公室，办公室设在市卫生局，负责医疗服务县镇一体化改革的日常协调和指导工作。

(四)加强考核评估。各级、各有关部门要加强监督检查，将县镇医疗服务一体化改革的重点工作分解到县区、部门和单

位，县区卫生行政部门负责日常管理和考核评估；各级卫生部门要制定具体考核评估办法和细则，建立长效考核评估机制，把改革任务完成情况和考核结果作为县（区）级医院和镇卫生院院长选拔任用的重要依据。

（五）抓好督导检查。市县（区）医改办要建立定期督导机制，加强对县镇医疗服务一体化改革情况的督导检查，总结推广经验，适时进行通报。要及时协调解决工作推进过程中出现的困难和问题，确保县镇一体化改革工作稳步推进，取得实效。

安康市人民政府办公室

2013年12月23日

抄送：市委各工作部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市纪委办公室，安康军分区。

市中级人民法院、检察院，各人民团体，各新闻单位。

中、省驻安各单位。

安康市人民政府办公室

2013年12月23日印发