

周政办发〔2016〕5号

周村区人民政府办公室  
关于印发周村区公立医院综合改革  
实施方案的通知

各镇政府、街道办事处，周村经济开发区管委会，区政府有关部门，有关单位：

《周村区公立医院综合改革实施方案》已经区政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

周村区人民政府办公室

2016年6月29日

# 周村区公立医院综合改革实施方案

为深入推进全区城市公立医院综合改革，促进城市公立医院可持续发展，按照市委办公厅、市政府办公厅《关于贯彻落实鲁办发〔2015〕53号文件进一步深化医药卫生体制改革的实施意见》（淄办发〔2016〕8号）、市政府办公厅《关于印发淄博市城市公立医院综合改革实施方案的通知》（淄政办发〔2016〕81号）和区委办公室、区政府办公室印发《关于进一步深化医药卫生体制改革的实施意见》（周办发〔2016〕34号）的通知要求，结合我区实际，制定本方案。

## 一、指导思想

按照国家、省、市、区关于城市公立医院综合改革的总体要求，以实现人人享有基本医疗卫生服务为宗旨，以公平可及、群众受益为出发点和落脚点，全面深化城市公立医院改革。充分发挥公立医院公益性质和主体作用，切实落实政府办医责任，着力推进管理体制、补偿机制、价格机制、人事编制、收入分配、医疗监管等体制机制改革。统筹优化医疗资源布局、构建合理就医秩序、推动社会办医、加强人才培养等各项工作。

## 二、主要目标

到2020年，破除公立医院逐利机制，落实政府的领导责任、保障责任、管理责任、监督责任，充分发挥市场机制作用，建立起维护公益性、调动积极性、保障可持续的运行新机制，建立现

代医院管理制度。构建起布局合理、分工协作的医疗服务体系和分级诊疗就医格局，有效缓解群众看病难、看病贵问题。实现医疗卫生事业发展水平明显提升，医疗卫生服务能力明显提升，人民群众健康素质明显提升。2016年6月底，城市公立医院综合改革全面推开，医疗服务体系不断健全，就医秩序得到改善，到2017年，医药费用不合理增长得到有效控制，卫生总费用增幅与本地区生产总值增幅相协调；群众满意度明显提升，就医费用负担明显减轻，总体上个人卫生支出占卫生总费用的比例降至30%以下。

### 三、基本原则

**坚持政府主导。**强化政府在制度、规划、筹资、服务、监管等方面的责任，注重发挥市场机制在城市公立医院改革中的作用，充分调动社会力量参与医改的积极性和创造性，满足人民群众多层次、多元化医疗卫生服务需求。

**坚持改革联动。**推进医疗、医保、医药联动，促进区域内公立医疗机构同步改革，强化公立医院与基层医疗卫生机构分工协作，与社会办医协调发展，营造良好的公立医院改革环境，增强改革的系统性、整体性和协同性。

**坚持分类指导。**明确城市公立医院功能定位，充分发挥其在基本医疗服务供给、急危重症和疑难病症诊疗等方面的骨干作用。认真落实上级关于不同层级、不同类型的公立医院，在医保支付、价格调整、绩效考评等方面实行差别化改革政策。

坚持探索创新。在国家、省、市确定的改革方向和原则下，鼓励发扬首创精神，大胆探索、锐意创新，激发医疗卫生机构的活力，充分调动广大医务人员的积极性和创造性，突破政策障碍和利益藩篱，建立实际、有效的体制机制。

#### **四、实施范围**

区级公立医院主要承担区域内居民的常见病、多发病专科诊疗服务，危急重症抢救与疑难病转诊，承接三级医院转诊的急性病恢复期患者、术后恢复期患者及危重症稳定期患者康复治疗，培训和指导基层医疗卫生机构人员，承担相应公共卫生服务职能以及突发事件紧急医疗救援等工作。

参与此次改革的区级公立医院包括周村区人民医院、周村区精神病医院。

实施改革的区属医疗机构要形成改革实施方案，于6月30日前报区医改办和区卫计局备案。

#### **五、主要任务**

**（一）全面推进公立医院综合改革。**按照国家、省、市全面推开城市公立医院综合改革的决策部署，2016年上半年，全面启动我区公立医院综合改革。

**责任单位：**区卫计局、区编办、区发改局、区人社局、区财政局、区物价局（排在第一位的部门为牵头部门，下同）。

**时间进度：**2016年6月底完成。

**（二）积极探索公立医院多种运营模式。**在办好1-2家区级

公立医院的基础上，在确保公立医院公益性的前提下，积极探索公立医院多种运营模式。允许公立医院在保障国有资产和医疗质量安全的前提下，以特许经营方式开展与社会资本合作。鼓励公立医院与社会力量合作开办医疗机构，组建医疗联合体，在预约诊疗、双向转诊、远程医疗等方面加强合作。鼓励公立医院以多种形式引入社会资本，采取联合、参股、兼并、收购、托管等形式进行改制重组，公立医院应依法行使股东权利，落实保值增值责任。

**责任单位：**区卫计局、区发改局、区财政局、区人社局、区商务局。

**时间进度：**2016-2020年持续推进。

（三）设立公立医院管理委员会。坚持政事分开、政资分开、管办分开，合理界定政府作为行业监管者、部分机构出资人的职责，以及公立医院作为独立事业法人的自主运营权。2016年6月底前，组建由区政府主要负责同志牵头，政府有关部门主要负责同志、部分人大代表和政协委员以及其他利益相关方组成的公立医院管理委员会，负责指导公立医院的发展规划、章程制定、重大项目实施、财政投入、运行监管、绩效考核，协调解决公立医院改革发展中的重大问题，并明确办事机构，承担管理委员会日常工作。稳步推进公立医院去行政化改革，区卫计部门负责人不得兼任公立医院领导职务，逐步取消公立医院的行政级别。

**责任单位：**区卫计局、区委组织部、区编办、区财政局、区

人社局、区审计局、区物价局、区发改局。

**时间进度：**2016年6月底前完成。

**（四）完善公立医院法人治理结构。**制定医院章程，健全决策、执行、监督机制。具备条件的公立医院可成立理事会或董事会，依法行使重大事项决策权。实行院长负责制，院长执行理事会或董事会决策事项，负责医院日常管理工作。成立监事会，由出资人代表、外部专业人士和医护人员代表组成，负责对理事会或董事会、院长履职尽责情况进行监督。坚持党管干部原则，充分发挥医院党组织的政治核心作用，公立医院理事长或董事长、党组织书记一般由同一人担任，配备1名专职党组织副书记抓党建工作。建立公立医院内部决策和制约机制，实行重大决策、重要干部任免、重大项目实施、大额资金使用事项集体讨论并按规定程序执行。理事会或董事会决策前，医院党组织应事先研究。完善院长选拔任用制度，探索试行院长公开招聘，推进院长职业化、专业化建设。公立医院党组织按照干部管理权限，履行干部选拔任用和管理监督职责。健全公立医院职工代表大会，发挥其民主决策、民主监督作用。

**责任单位：**区卫计局、区委组织部、区编办、区财政局、区人社局。

**时间进度：**2016-2020年持续推进。

**（五）深化公立医院编制人事制度改革。**创新公立医院编制、人员管理方式，全面实行编制和新增人员备案制，原编制内人员

事业身份记录在案。由医院根据业务水平、类型特点、床位数、门诊量等确定人员控制总量，向政府相关部门报备。医院在人员控制总量内制定并执行用人计划，建立动态调整机制。医院根据规定自主拟定岗位设置方案，合理配置医师、护师、药师和其他专业技术人员、管理人员以及必要的后勤保障人员，按规定公开招聘，实行分类管理。可采取考察方式直接招聘医院紧缺的专业人才、高层次人才。岗位设置方案及公开招聘、直接招聘结果实行备案制。对已经取得专业技术职称的医护人员，由医院自主聘用。实行竞聘上岗、按岗聘用、合同管理，变固定用人为合同用人，变身份管理为岗位管理。控制总量内人员在岗位聘用、收入分配、职称评定、管理使用等方面享受同等待遇。推进公立医院养老保险制度改革，人员控制总量内的所有医生以及其他具有中级职称以上的专业技术人员可以参加事业单位养老保险，并建立职业年金制度。

**责任单位：**区编办、区人社局分别牵头，区卫计局、区财政局配合。

**时间进度：**2016-2017年持续推进。

(六) 建立公立医院科学补偿机制。参与改革的公立医院全部取消药品加成（中药饮片除外），通过合理调整医疗服务价格、增加政府投入、改革医保支付方式、降低医院运行成本等手段建立科学合理的补偿机制。公立医院因取消药品加成所减少的收入，通过调整医疗服务价格补偿 80%，政府补偿不低于 10%，其余

部分通过医院加强核算、节约成本解决。在中央、省级财政分年度给予市、区改革补助的基础上，区财政要按照公立医院综合改革实际，切实落实政府补偿政策。

**责任单位：**区卫计局、区财政局、区人社局、区物价局。

**时间时度：**2016-2020年持续推进。

**(七) 建立符合医疗行业特点的薪酬制度。**鼓励探索制定公立医院绩效工资总量核定办法，适当放宽绩效工资总量控制，合理确定医务人员收入水平，着力体现医务人员技术劳务价值，重点向临床一线、关键岗位、业务骨干和突出贡献人员倾斜。公立医院根据内部绩效考核制度自主进行收入分配，多劳多得、优绩优酬、同工同薪。建立动态调整机制，逐步提高人员经费支出占医院总支出的比例。鼓励试行院长年薪制。

**责任单位：**区人社局、区财政局、区卫计局。

**时间进度：**2016-2017年持续推进。

**(八) 建立社会责任和运行绩效相结合的医院考评机制。**重点加强对公立医院药占比、门急诊次均费用增幅、出院者次均费用增幅、业务收入增幅、基本药物使用比例、大型医用设备检查阳性率、患者满意度、成本管理等指标控制，考评结果及时向社会公开，并与财政补助、医保支付、绩效工资总量以及院长薪酬、任免、奖惩等挂钩。健全医务人员内部考评体系，考评结果与医务人员的岗位聘用、职称评审、个人薪酬挂钩。机构编制部门组织开展公立医院绩效考核工作。卫生计生部门制定综合改革效果

评价指标体系，全面评价综合改革成效。

**责任单位：**区编办、区卫计局分别牵头，区人社局、区财政局、区物价局。

**时间进度：**2016-2020 年持续推进。

**（九）建立公立医院自主控费机制。**按照国家卫生计生委《关于印发控制公立医院医疗费用不合理增长的若干意见的通知》（国卫体改发〔2015〕89号）要求，加强临床路径管理，逐步提高实施临床路径管理的病例数占公立医院出院病例数的比重，杜绝过度检查、过度治疗，规范医生医疗服务行为，严格控制高值医用耗材不合理使用和医药费用不合理增长，破除逐利机制。探索医药分开的多种形式，鼓励患者自主选择在医院门诊药房或凭处方到零售药店购药，在有条件的社区探索实行在卫生服务中心就诊、凭处方到零售药店购药。严格落实医院用药管理，促进合理用药。区级公立医院基本药物与常用药品销售额占全部药品总销售额的比例不低于 80%。严禁给医务人员设定创收指标，严禁将医务人员收入与医院的药品、检查、治疗等收入挂钩。2016 年，实现区级公立医院门诊、住院患者人均费用和总收入增幅下降，医疗服务收入（不含药品、耗材和大型设备检查收入）占业务收入比重提高，自付医疗费用占总医疗费用比例下降。到 2017 年，区级公立医院医药费用不合理增长的趋势得到有效遏制，公立医院药占比（不含中药饮片）总体降至 30% 以下，百元医疗收入（不含药品收入）中消耗的卫生材料降至 20 元以下，有效减

轻群众就医负担，总体上个人卫生支出占卫生总费用的比例降低至 30% 以下。

**责任单位：**区卫计局、区食品药品监督管理局、区人社局。

**时间进度：**2016-2017 年持续推进。

(十) 改革医疗服务价格形成机制。按照体现公益性和保基本的要求，医疗服务价格实行分类管理，公立医疗机构提供的基本医疗服务实行政府指导价，公立医疗机构提供的非基本医疗服务和非公立医疗机构提供的医疗服务实行市场调节价，逐步建立主要由市场形成价格的机制。对市场竞争比较充分、个性化需求比较强的医疗服务项目实行市场调节价，其中医保基金支付的服务项目支付标准，由医保经办机构与医疗机构通过谈判合理确定。全市先行放开知名专家诊察费等 131 项医疗服务项目价格，由医疗机构自主定价。改革医疗服务价格上限管理规定，允许医疗机构在政府规定的基准价格和浮动幅度内上下浮动，其中手术费可以基准价格为基础上下浮动 10%。改进新增医疗服务价格项目管理，新增医疗服务项目审核立项后，由医疗机构自主制定试行价格。试行期满后，纳入医保基金支付范围的项目，由物价部门会同有关部门制定公布指导价格；未纳入医保基金支付范围的，实行市场调节价。实行差别化价格政策，拉开不同等级医院价格差距，拉开不同难易程度的诊疗项目价格差距，拉开不同专业技术职称医生的诊疗价格差距，引导患者合理分流。按照总量管理、结构调整、有升有降、逐步到位的原则，调整优化医疗服务价格

体系。合理提升体现医务人员技术劳务价值的医疗服务项目价格，包括诊疗、护理、手术、床位、中医等。降低CT、磁共振等大型医疗设备检查检验价格，降低的费用全部用于提高医疗服务项目价格。在保证医保基金可承受、群众负担总体不增加的前提下，将通过推进药品和耗材招标采购、流通、使用等方面改革降低的费用，主要用于调整医疗服务价格。调整医疗服务项目价格，应坚持取消药品加成与调整医疗服务项目价格同步进行、降低大型设备检查检验价格与调整医疗服务项目价格同步进行，确保医保支付政策与价格调整政策相互衔接、配套联动。

**责任单位：**区物价局、区卫计局、区财政局、区人社局。

**时间进度：**2016-2017年持续推进。

## 六、实施步骤

（一）组织动员阶段（2016年3月-2016年4月）。通过考察、论证、基础调研等工作，起草《周村区城市公立医院综合改革实施方案》，组建周村区公立医院综合改革领导小组，对实施改革医院进行安排部署。

（二）完善制度阶段（2016年4月-2016年6月）。各责任单位按照职责和分工制定实施细则以及相关制度，初步制定形成工作制度和实施办法。

（三）组织实施阶段（2016年7月）。在完善制度和实施细则的基础上，医院推行药品零差价，推进各项改革措施的落实，有序推进改革。

(四) 中期评估阶段 (2016 年 8 月-2016 年 12 月)。改革向纵深推进, 细化工作内容, 逐步开展中期评估工作, 查找问题, 并积极进行整改。

(五) 总结提高阶段 (2017 年 1 月-2017 年 6 月)。总结城市公立医院改革中取得的成绩、经验和存在的问题, 完善配套政策, 进一步完善改革政策措施。

## 七、组织保障

(一) 加强组织领导。区政府成立城市公立医院综合改革工作领导小组, 统筹协调、指导城市公立医院综合改革工作。区委组织部、区委宣传部、区卫计、机构编制、发改、财政、人社、公安、物价、审计、商务、食药等成员单位要认真履行职责, 加强协作, 落实责任, 把规划的重点任务落到实处, 保证改革工作顺利推进。各项改革任务的牵头部门负责协调其他部门共同完成改革任务。

(二) 加大保障投入。各有关部门根据职责分工, 围绕重点改革任务, 按要求抓紧制定配套文件, 并按照省、市公立医院综合改革工作要求, 落实人员、编制和资金, 为公立医院改革提供有力保障。

(三) 加强宣传引导。坚持正确的舆论导向, 广泛宣传公立医院综合改革的重大意义和主要政策措施, 使这项惠及广大人民群众的重大改革深入人心, 为深化改革营造良好的社会和舆论环境。

(四) 强化督导检查。区政府定期对各部门、各单位公立医院综合改革进展情况进行督促检查，发现问题、及时解决，确保公立医院综合改革的进度和效果。

(五) 加强信息报送。城市公立医院综合改革是一项社会普遍关注的医药卫生体制改革项目，要及时监测收集各种信息，实行改革信息月报制，做好分析报送工作。

---

抄送：区委办，区人大办，区政协办，区纪委办，区人武部，区法院，  
区检察院。

---

周村区人民政府办公室

2016年6月29日印发

---