

青岛市人民政府办公厅关于印发青岛市进一步完善医疗卫生服务体系实施方案的通知

制发机关	青岛市人民政府办公厅	成文日期	2024-07-30
索引号	2523352094740630666	编号	青政办字〔2024〕28号
规范性文件登记号	无		

各区、市人民政府，青岛西海岸新区管委，市政府各部门，市直各单位：

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

青岛市人民政府办公厅

2024年7月30日

青岛市进一步完善医疗卫生服务体系实施方案

为贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于进一步完善医疗卫生服务体系的意见》和省政府办公厅印发的《山东省进一步完善医疗卫生服务体系的实施方案》（鲁政办字〔2023〕202号）有关要求，加快完善我市优质高效的医疗卫生服务体系，结合工作实际，制定如下实施方案。

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和二十届二中、三中全会精神，坚持新时代党的卫生与健康工作方针，以人民健康为中心，以质量安全为主线，以便捷舒心为落脚点，持续强化服务体系建设和体制机制创新。到2025年，实现优质医疗卫生资源扩容下沉和区域均衡布局，初步形成有序就医和诊疗新格局。到2035年，建立体系完整、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，提供安全可靠、优质高效、公平可及、便捷舒心的医疗卫生服务，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感。

二、重点任务

（一）明确功能定位，重塑责任明晰、功能互补的市县镇村四级医疗卫生服务体系

1.落实医疗机构功能定位。强化区域卫生规划和医疗机构设置规划的导向作用，均衡布局医疗卫生资源。科学统筹公立医院数量规模，精准核定全市床位资源，动态调整医院级别等次。以提高县域就诊率为重点，建立健全落实功能定位的体制机制和监管办法，增强各级医疗机构落实功能定位的刚性约束力。完善分级诊疗工作机制，明确双向转诊的基本原则、病种目录、流程路径、技术方案，加快构建有序就医和诊疗新格局。到2025年，建立三级医院以收治疑难罕见、急危重症为主，二级医院以收治常见病、多发病为主的医疗体系，县域就诊率达到90%以上。（责任单位：市卫生健康委）

2.加快优质医疗资源扩容提质。深入推进高水平医院建设，持续开展区域医疗中心“攀登计划”，加快国家区域医疗中心项目建设，做实做强省级综合类和专科类区域医疗中心。持续推进临床重点专科“攀峰计划”，支持高水平专科争创国家临床重点专科，建设省级高水平临床专科群。持续加强省市级临床医学研究中心建设，积极创建省级医学中心。到2025年，至少新增2个国家临床重点专科建设项目，力争在省级医学中心创建上实现突破。（责任单位：市卫生健康委、市发展改革委、市财政局、市科技局，各区、市政府。以下各项任务均需区、市落实，不再一一列出；排第一位为牵头单位，下同）

3.突出县级医院县域龙头地位。持续增强县级医院（含中医医院、妇幼保健院）综合能力建设，推动县级医院牵头在临床服务、资源共享、急诊急救、质量管理等方面加快建设“五大中心”，发挥城乡间服务纽带作用。完善临床专科发展规划，重点发展急诊、儿科、妇产、重症、肿瘤、心血管、神经、呼吸、老年、康复、感染性疾病等专科。围绕县域外转率较高的前五位病种，推进三级医院对口帮扶计划，通过人员、技术帮扶加快补齐短板，重点提升急危重症抢救、突发公共卫生事件应急处置和心脑血管等重大疾病诊疗能力。到2025年，纳入国家“千县工程”的县级医院全部具备三级医院服务能力水平。（责任单位：市卫生健康委）

4.织密基层医疗卫生服务网络。实施基层医疗服务能力提升行动，持续推进标准化建设，优化县域次中心和中心村卫生室布局，加快发展社区医院。完善家庭医生制度，建立以全科医生为主体、全科专科有效联动的家庭医生签约模式，提供综合连续的健康管理服务。发挥镇街卫生院、社区医院枢纽功能，与上级医院开设联合病房、一体化门诊，增强二级及以下常规手术服务能力。实施乡村医生综合能力全覆盖培训，落实“乡管村用”“乡聘村用”，持续提升乡村医疗服务能力。到2025年，50%以上的镇街卫生院和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。（责任单位：市卫生健康委、市农业农村局）

（二）推进体系整合，构建体系完整、分工协作的连续性医疗卫生服务体系

5.创新紧密型城市医疗集团建设。稳步推进紧密型城市医疗集团国家试点，支持市南区试点康复类疾病住院患者按床日康复支付方式付费改革。建立健全管理体制和运行机制，推动集团内优质资源下沉和分级诊疗，实现“以市带区、区社一体”发展。科学制定权责清单，统筹规划建设、投入保障、人事薪酬、绩效考核等事项，探索赋予集团人员招聘、岗位聘用、绩效分配、运营管理自主权。鼓励各级疾病预防控制机构、妇幼保健机构、中医医院、社会办医疗机构主动、规范参与医联体建设，明确其地位、职能和作用。到2025年，紧密型城市医疗集团管理体制基本成熟，初步形成“青岛特色经验”。（责任单位：市卫生健康委、市人力资源社会保障局、市医保局）

6.深化紧密型县域医共体建设。健全党委政府主导、多部门协同推进机制，完善投入保障、人事薪酬、医保支付等政策。建立责任、管理、服务、利益共同体，实现行政、人事、财务、业务、用药、信息等统一管理。健全县域医共体与城市

医院协作机制，通过专家派驻、专科共建、远程医疗、科研协作等方式，实现“城乡联动、乡村一体”发展。加强医共体内床位、号源、设备统筹调配和使用，适度增加基层医疗机构床位，推动专家号源下沉基层、大型设备共享和远程诊断，实现“基层检查、上级诊断、结果互认”。到2025年，紧密型县域医共体内双向转诊更加畅通有序，初步形成“青岛最佳实践”。（责任单位：市卫生健康委、市人力资源社会保障局、市医保局）

7.高效推进重大疾病专科联盟建设。健全完善重大疾病专科联盟建设规划，以国家和省临床重点专科为主体，组建癌症、心脑血管、呼吸、感染性疾病、代谢性疾病等重大疾病专科联盟。组织牵头学科制定联盟内专科发展计划，明确诊疗规范、操作指南及转诊标准，建立专科专病数据库，实现重点病种诊疗同质化，提高重大疾病标准化救治能力。加强联盟内专科专病医防协同发展，逐步实现同筛同查、专科共建、资源共享、信息互通、同质管理，形成专科专病一体化防治网络。到2025年，形成覆盖全市疾病谱主要疾病和影响健康期望寿命重点病种的重大疾病防治矩阵，基本实现疑难危重疾病不出市的目标。（责任单位：市卫生健康委）

8.加快推进药学服务上下衔接。健全医联体内药学服务体系，以“三高一慢”为试点病种，建立统一的药品供应和采购目录，逐步推开中心药房建设，实现药品衔接和共享。探索制定医联体内药学服务规范，构建统一供应药品的知识库、处方审核的规则库，实现药学服务同质化、药品信息标准化、合理用药规范化。探索慢性病长期处方管理，研究制定开具长期处方的病种目录、用药范围、安全告知等政策，经评估合格者，一次可开具12周内的相关药品。到2025年，基本形成上下衔接、目录一致、定期随访指导的药学服务体系。（责任单位：市卫生健康委、市医保局）

（三）优化服务网络，构建富有韧性、特色鲜明的全方位医疗卫生服务体系

9.优化公共卫生服务网络。建立健全疾控、采供血、职业健康、精神心理等专业公共卫生服务体系，持续推进专业公共卫生机构标准化建设。深化疾病预防控制中心改革试点，健全绩效工资制度，逐步开展综合评价和等级评审，争创省级区域公共卫生中心。建立政府主导、社会参与、医教结合的儿童青少年心理健康服务体系，推进落实“五个全面覆盖”，提升儿童青少年心理健康水平。落实各级政府职业病防治责任，加强环境监测、风险评估、健康检查、执法监督、应急处置、健康宣教与健康促进等职业病防治技术能力建设。到2025年，各级疾病预防控制中心总体达到标准化建设标准，每个区（市）至少确定1家经备案的二级以上公立医院承担职业健康检查工作。（责任单位：市卫生健康委、市人力资源社会保障局、市教育局）

10.优化重大疫情应急处置网络。健全监测预警体系，完善多点触发监测预警平台，横联学校、机场、港口、养老机构等重点场所，纵联各类实验室和医疗机构，提高早发现能力。健全应急响应体系，建设统一高效的应急指挥平台，完善指挥调度、信息沟通、会商研判、评估决策、联防联控等机制，提高联动响应能力。健全医疗救治体系，完善各类应急预案，组建各级应急队伍，常态化培训演练，动态储备各层级药品物资，提高处置应对能力。到2025年，构建平急结合、分级分层分流的重大疫情防治体系，进一步提高科学应对重大突发公共卫生事件能力。（责任单位：市卫生健康委、市工业和信息化局、市教育局、市民政局、市交通运输局、青岛海事局）

11.优化中医药服务网络。实施中医药传承创新发展示范试点项目，推进国家中医药传承创新发展试验区建设。完善中医药服务体系，加快标准化建设，做强做大市级龙头中医医院，培育区域中医医疗副（次）中心，建立中医药适宜技术培训

推广中心。精准提升基层中医药服务能力，推广中医“五个全科化”，推动国家标准“镇街中医馆、村居中医阁”建设。创新中医药服务特色，完善“互联网+中医药适宜技术”，推进“中医处方一件事”数字化改革，开展“百味千膳进万家”活动。到2025年，建立1个省级区域中医医疗中心，争创1—2个全国基层中医药工作示范县。（责任单位：市卫生健康委）

12.优化妇幼健康服务网络。深入建设区域妇幼健康联合体，建立妇幼健康管理平台，加快推进妇幼保健机构标准化建设，实现全市妇幼保健服务一体化、管理同质化。健全优生优育服务体系，实施妇女儿童健康促进行动，加强母婴安全保障和新生儿出生缺陷防治，统筹推进儿童保健、孕产保健、妇女保健等妇女儿童全生命周期服务。到2025年，建立以妇幼保健机构为核心，以基层医疗机构为基础，以综合医院、专科医院为支撑的妇幼健康服务体系。（责任单位：市卫生健康委、市发展改革委、市教育局）

13.优化急诊急救服务网络。科学布局院前急救站点，优化急救车辆和人员配置，装载医疗、通讯等智能装备，完善院前急救和院内急诊衔接机制，推进急诊急救规范化、标准化、一体化建设。加强智能急救建设，探索急救中心与急诊急救“五大中心”间建立实时交互智能平台，做好院前急救和院内急诊同步响应，实现患者“上车即入院”。积极发展航空医疗救护、海上医疗救护，探索完善管理标准和服务规范，构建陆海空协同机制和立体急救网络。到2025年底，急救呼叫满足率、急救电话5秒内接听率、3分钟出车率达到96%以上，紧急医学救援能力大幅提升。（责任单位：市卫生健康委、市交通运输局、青岛海事局）

（四）推进功能整合，构建连续协同、兼容并蓄的融合型医疗卫生服务体系

14.促进“防治结合”。推进医疗机构和专业公共卫生机构间人才、培训、服务、信息等深度协作，推动重点传染病和慢性病医防融合管理。强化各级医疗机构公共卫生职能，加快公共卫生（疾病预防控制）科室标准化建设，将落实公共卫生责任纳入医院等级评审等综合评价。推进医疗机构呼吸、消化等重点科室建立“疫苗”处方工作机制，对高危人群进行健康宣教、鼓励预防接种。试点探索功能社区一体化健康管理服务，完善和强化村（居）公共卫生委员会职能，提升基层疾病防控能力。到2025年，重点传染病和慢性病医防融合机制基本建立，初步形成以患者为中心的筛查、诊治、康复、随访、健康教育全流程、全链条“防治结合”新业态。（责任单位：市卫生健康委）

15.促进“医养结合”。推进国家安宁疗护试点、省医养结合先行市建设，加快发展医养健康产业，积极发展智慧健康养老服务和安宁疗护。统筹规划布局医养结合机构，加强老年医院、康复医院、护理院建设，鼓励镇街卫生院等二级以下医疗机构提供医养康养服务。创新推广居家、社区、机构医养结合服务模式，鼓励医疗机构与居家、社区养老服务中心（站）合作，推动老年医学、康复医学、中医药特色服务与健康养老深度融合，支持老年人医疗照护、家庭病床、居家护理等服务。到2025年，50%以上的区（市）建成1所康复医院或护理院，每个区（市）至少设置1处安宁疗护病区，基本形成“医养结合”新模式。（责任单位：市卫生健康委、市民政局、市医保局）

16.促进“中西医结合”。建立中西医协同机制，完善综合医院中西医联合会诊、中西药联合治疗制度，将中西医结合有关指标作为医院等级评审的重要内容。推广“有机制、有团队、有措施、有成效”的中西医结合医疗模式，建设中西医协同“旗舰”医院、“旗舰”科室，加强中西医结合临床研究，形成一批急危重症和疑难病种中西医结合诊疗方案。加强中西医结合模式创新，推广太极拳等传统项目，探索建设青岛市“八段锦”健康实践基地，推动中医健康养生文化融入日常生活。到2025年，

争创1—2个省级中西医协同“旗舰”医院，建设4个市级“旗舰”医院、4个“旗舰”科室，基本建成“中西医结合”新体系。（责任单位：市卫生健康委）

17.促进“医育结合”。建立健全婴幼儿照护服务体系，发展多种形式的普惠性托育服务。建立托育与儿童健康服务结合机制，鼓励医疗机构延伸、关联托育机构及婴幼儿家庭，提供照护指导、生长发育评估、科普宣教等服务。建立托育与公共卫生服务融合机制，鼓励基层医疗卫生机构将托育机构作为功能社区签约对象，提供婴幼儿健康服务。建立托育与中医药服务耦合机制，推广小儿推拿、穴位贴敷等适宜技术，指导掌握中医饮食、保健等知识技能。到2025年，市、区（市）力争各建设1所承担指导功能的综合性托育服务中心，全市每千人托位数达到4-6个，构建“医育结合”新模式。（责任单位：市卫生健康委）

18.促进“医工结合”。持续推进“全市一家医院”建设，推动工程技术、信息技术与医疗服务深度融合，在智慧医疗、智慧公共卫生、数字健康管理、“互联网+护理”等领域，推出一批普惠性强、成熟度高的场景应用。依托青岛市卫生健康数据中心，汇聚健康大数据要素，开放医疗科研场景，鼓励医疗机构与高校、企业广泛合作，加强临床医学、公共卫生与医药器械研发融合，推进医工医疗、医工康复、医工健康等“医工结合”项目研究与应用。到2025年，培育一批具有青岛特色的“医工结合”成果，打造“医工结合”新生态。（责任单位：市卫生健康委、市工业和信息化局、市科技局、市大数据局）

（五）推进能力提升，构建服务优质、管理科学的高质量发展保障体系

19.提升人才引育能力。实施高端人才引领、青年人才集聚、引育人才奖励等“人才强卫”若干措施，对儿科、全科、重症、老年、康复、精神、中医药、传染病、公共卫生等领域急需紧缺人才及公共卫生与临床医学复合型人才加大培养和招引力度，加快高层次人才集聚。推进全科医生转岗培训、规范化培训，落实执业医师服务基层制度，与医学高等院校探索农村订单定向培养医学生，壮大全科医生和乡村医生队伍。加强护士规范化培训，加大护理队伍建设，优化医护队伍结构。到2025年，床医比达到1:0.55，医护比达到1:1.2，基本实现合理配比。（责任单位：市卫生健康委、市人力资源社会保障局、市教育局）

20.提升科技创新能力。完善卫生健康科研创新体系，建设市级医药卫生重点学科、重点实验室等创新平台，鼓励医疗机构规范建设生物样本库、专科专病数据库，争创国家和省级高能级平台。推进研究型医院建设，坚持临床研究和临床救治协同，鼓励三级医院加大投入、激励和保障力度，强化以临床为导向的科研和发明创新。针对影响全市健康期望寿命的前五位病种，积极组织实施重大疾病重大关键技术或者前沿技术联合攻关。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得到提升。（责任单位：市卫生健康委、市科技局）

21.提升智慧服务能力。建设标准统一、管理协同、智能高效的“健康云脑”，建成涵盖医疗服务、公共卫生、临床科研、便民惠民、监督管理的卫生健康数据中心。持续推进“三位一体”智慧医院建设，开发一批聚焦服务、监管、科研及单病种群体管理的应用系统，并将电子病历应用水平作为医院等级评审的重要内容。深入推进“互联网+医疗健康”建设，拓展“健康青岛”服务平台功能，完成“5G+医疗健康”应用试点，实现检查检验结果互认、电子健康档案共享，打造线上线下一体化健康服务体系。到2025年，二级及以上公立医院电子病历应用水平全部达到四级及以上，全市区域卫生信息互联互通标准化成熟度测评达到四级及以上。（责任单位：市卫生健康委）

22.提升优质服务能力。以国家、省医疗质量安全改进目标为抓手，开展全面质量管理改进行动。围绕诊前、诊中、诊后全流程和门急诊、住院、出院各环节，推进服务流程再造。持续改善医疗服务，推进实施多学科联合诊疗（MDT），落实临床路径管理，改善药事服务，推广“互联网+护理”，优化医保异地结算，推进志愿服务和便民服务，全面建设“平安医院”，建成老年友善医疗机构，进一步提升群众看病就医的满意度。到2025年，医疗质量与安全底线更加夯实，群众看病就医更加便捷舒适。（责任单位：市卫生健康委、市医保局、市公安局）

23.提升科学管理能力。健全现代医院管理制度，严格落实党委领导下的院长负责制，完善内部治理和权力运行规则，加强法治医院建设，加快构建公立医院高质量发展“五新”体系。完善公立医院现代运营管理体系，落实全面预算管理，强化成本控制，优化收支结构，严格内控审计，合理管控运营风险。构建分级分层分类考核体系，组织开展公立医院、专业公共卫生机构、基层医疗卫生机构、紧密型城市医疗集团和县域医共体绩效考核，将考核结果作为发展规划、财政投入、绩效工资总量核定的重要依据及领导班子成员选拔任用的重要参考。到2025年，医疗服务收入占比逐步提升，管理费用占比、万元收入能耗支出整体保持在合理区间。（责任单位：市卫生健康委、市人力资源社会保障局、市财政局）

（六）推进机制改革，构建协同联动、运转高效的现代化治理体系

24.完善政府投入机制。履行政府办医责任，建立健全与经济社会发展、财政状况和健康指标相适应、稳定长效的卫生健康事业投入机制。细化政府投入清单，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。有条件的区（市）探索将基本公共卫生服务费、基本药物制度补助费等打包，交由紧密型县域医共体统筹使用。（责任单位：市财政局、市发展改革委、市卫生健康委）

25.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，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，完善区域总额预算管理下的多元复合式医保支付方式。对实现“六统一”的紧密型县域医共体实行医保基金按人头总额付费。按照省统一部署，对常见病、慢性病等互联网医疗服务逐步扩大医保支付范围。健全符合中医药特点的医保支付方式。积极发展商业健康保险，持续完善长期护理保险。到2025年，全面建成全流程、分段式、精细化的多元复合式医保支付方式。（责任单位：市医保局、市卫生健康委、市委金融办、青岛金融监管局）

26.深化人事薪酬制度改革。完善公立医院机构设置和人员控制总量备案管理动态调整机制，探索实施紧密型城市医疗集团、县域医共体内编制统筹使用、岗位一体配置、人员统一招聘。深化公立医院薪酬制度改革，探索实行年薪制、协议工资、项目工资制等灵活多样的分配方式，建立符合医疗行业特点的薪酬制度。合理核定专业公共卫生机构、基层医疗卫生机构绩效工资总量和水平，完善并落实基层符合条件的高层次人才绩效分配激励政策和乡村医生待遇。到2025年，公立医院医务人员薪酬中固定部分比例适度提高、公共卫生科室人员收入不得低于所在医疗机构人员平均工资水平。（责任单位：市卫生健康委、市委编办、市人力资源社会保障局、市财政局）

27.加强全面综合监管。建立健全由卫生健康部门牵头、其他部门参与的综合监管协调机制和联合督查机制。创新运用信用、风险预警、网格管理等机制，人脸识别、智能监控、“互联网+”等手段，探索“信用+审管协同”，实行多元化综合监

管，加大信息公开和部门联合奖惩。强化医疗卫生机构运行监管，健全医疗机构和医务人员依法执业、质量安全管理等方面的评估机制，完善医疗卫生行业行风建设工作体系，常态化开展廉洁从业专项行动，不断提高医疗卫生行业的公信力。到2025年，“信用+智慧监管”全面落地，医疗机构信用监管实现全覆盖，重点领域监管指标保持在全省前列。（责任单位：市卫生健康委、市市场监管局、市医保局、市行政审批局）

三、保障措施

（一）强化组织领导。坚持党的全面领导，将完善医疗卫生服务体系列入政府工作目标，督促落实政府办医责任。各区（市）结合实际，细化工作任务，制定落实措施，强化体系创新，推动各项政策落地见效。

（二）加强协调配合。各区（市）政府要进一步完善加强医疗卫生服务体系建设的协同推进机制，形成工作合力。各有关部门要按照本方案要求履职尽责，及时制定有关配套政策，强化政策支撑和工作联动，提升工作效能。

（三）突出改革实效。各级、各部门要大胆探索、先行先试，强化体制机制创新，加强督查考核，力争在城市医疗集团、县域医共体、智慧医疗建设、人事薪酬分配制度、医保支付方式改革等方面取得明显成效。

（四）强化宣传引导。围绕改革目标和重点任务，做好政策解读和培训，积极宣传工作进展和成效，及时总结推广创新成果和经验，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。