

# 株洲市人民政府办公室文件

株政办发〔2022〕27号

---

## 株洲市人民政府办公室 关于促进基层卫生健康事业高质量发展的实施意见

各县市区人民政府，株洲高新区、经开区管委会，市政府各局委办、各直属事业单位：

为推进健康株洲建设，构建优质高效分级诊疗体系，夯实新冠肺炎疫情常态化防控基础，为全面落实“三高四新”战略定位和使命任务，结合建设湖南省国家中医药综合改革示范区先导区要求，提供好卫生健康服务，根据《湖南省人民政府办公厅关于促进基层卫生健康事业高质量发展的意见》（湘政办发〔2021〕79号）文件精神，经市人民政府同意，现就促进我市基层卫生健康事业高质量发展提出如下实施意见。

## 一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，全面贯彻习近平总书记关于卫生健康工作的重要论述和对湖南重要讲话重要指示批示精神，坚持以人民为中心，坚持政府主导，坚持基本医疗卫生公益属性，以满足人民群众就近享有公平可及、系统连续卫生健康服务需求为目标，以改革创新为动力，积极探索基层医疗卫生发展新路径，不断提升基层医疗卫生服务能力，推动基层卫生健康事业高质量发展，为实施乡村振兴战略、建设健康株洲提供坚实基础。

## 二、重点工作任务

### （一）构建优质高效整合型的基层医疗卫生服务体系

1. 构建县域整合型医疗卫生服务体系。持续深化醴陵市紧密型县域医共体建设，大力推广醴陵经验，加快推进渌口区紧密型县域医共体省级试点建设工作，力争到 2025 年，实现以县级医院为龙头的紧密型县域医共体建设县域全覆盖。强化县级医院与专业公共卫生机构的分工协作和业务融合，探索和构建医防融合、医养结合协同发展的工作机制。充分发挥牵头单位的技术支撑作用，强化城区三级医疗机构技术支援作用，促进优质医疗卫生资源下沉到基层，推进县乡一体化、乡村一体化管理。强化紧密型县域医共体监测，促进有序就医格局基本形成、县域医疗卫生服务能力提升。（责任单位：醴陵市、渌口区、攸县、茶陵县、炎陵县人民政府）

2. 强化基层医疗卫生机构服务功能。结合服务半径、道路交通、居民服务需求等，统筹建制乡镇（街道）、行政村（社区）和服务人口数，各县市区人民政府在每个乡镇至少办好一所卫生院，在每个行政村建设好一个村卫生室，鼓励村医执业（助理）医师化；鼓励在人口数大于5万人的街道，按照每5万人增设一个社区卫生服务中心；到2025年底前，行政村卫生室标准化建设率达到100%。有条件的县市区各遴选1~2家中心卫生院加大投入进行重点建设，建成县域医疗次中心；支持在优质服务基层行活动中达到“推荐标准”的乡镇卫生院和社区卫生服务中心创建二级医院，鼓励社区卫生服务中心和有条件的乡镇卫生院积极开展社区医院建设。（责任单位：各县市区人民政府）

3. 进一步改善基层硬件条件。加大财政投入，完成乡镇卫生院及村卫生室标准化建设，改善基础设施和设备条件，力争到2025年底前，所有政府举办的基层医疗卫生机构在建筑面积、床位设置、科室设置、设备配备、技术准入、特殊检验检查等方面达到国家有关建设要求。加强公共卫生与临床科室的整合，巩固拓展基层中医药全覆盖、数字化预防接种门诊、规范化儿童保健门诊建设等项目成果。（责任单位：各县市区人民政府，市发展改革委、市卫生健康委）

4. 加强基层公共卫生体系和疫情应对能力建设。到2022年底前，各行政村（社区）均设置公共卫生委员会，与乡村医疗卫生机构（社区卫生服务机构）建立协调联动工作机制，在相关部

门指导下开展社区管控、健康教育、传染病和重大疫情防控处置，协助基层医疗卫生机构做好老年人、未成年人、残疾人和高血压、糖尿病、肺结核、严重精神障碍等慢性病患者以及困难家庭成员等重点人群健康服务。到 2025 年底前，力争所有乡级医疗卫生机构至少配备 1 名公共卫生医师。加强基层医疗卫生机构发热诊室和患者转运能力建设，提升中心乡镇卫生院和设置发热门诊的基层医疗卫生机构核酸检测服务能力，加强基层疾病预防控制能力，提高应急响应水平。（责任单位：各县市区人民政府，市民政局、市卫生健康委）

## （二）提升系统连续的基层卫生健康服务能力

1. 提高基层常见病多发病同质化诊疗能力。强化基层医疗卫生机构基本医疗服务基础性地位。结合居民需求，发展康复、口腔、妇科（妇女保健）、儿科（儿童保健）、精神（心理）等专业科室。允许基层医疗卫生机构在实施备案管理的基础上，按照《医疗技术临床应用管理办法》等规章及相关文件要求，开展限制类医疗技术临床应用，实施三级及以上手术。加强基层全科医生、专科医生、公共卫生医师、药师、护士等医技人员培训，提高基层医疗服务质量水平。（责任单位：各县市区人民政府，市卫生健康委）

2. 丰富家庭医生签约服务内涵。充实家庭医生签约队伍，每个家庭医生团队必须有医共体、医联体牵头医院专科医生参与。鼓励二级以上公立医院医生、退休医生参与签约服务，根据签约

居民健康状况和服务需求，提供优质健康教育服务和优化健康管理服务。对行动不便、失能失智的老年人和残疾人等确有需求的人群，结合实际提供上门治疗、随访管理、康复、护理、安宁疗护、健康指导及家庭病床等服务，提升签约服务的获得感和满意度。服务协议签署有效期可为 1-3 年。签约服务费由医保基金、基本公共卫生经费和签约居民付费等分担。推进家庭医生签约信息系统的务实应用，实现线上为居民提供签订协议、健康咨询、慢病随访、双向转诊等服务，落实签约居民医保优惠政策。（责任单位：各县市区人民政府，市医保局、市残联、市卫生健康委）

3. 提升基层中医药服务能力。把握株洲建设湖南省国家中医药综合改革示范区先导区的有利契机，构建和完善市、县、乡、村四级中医药服务网络。有条件的县市区以中医医院牵头，建设紧密型县域医共体，构建市县两级中医药服务下沉乡村（社区）新格局；巩固社区卫生服务中心、建制乡镇卫生院中医药服务“四有”（有人员、有场地、有设备、有服务）全覆盖工作成果，提质建设 101 个中医馆；有条件的村卫生室和社区卫生服务站积极开办中医特色诊疗室。到 2025 年底，能够开展中医药适宜技术服务的村卫生室达到 75%以上；基层医疗卫生机构中医医师至少掌握 40 个中医优势明显的常见病、多发病诊疗知识和 20 项中医药适宜技术；继续做好 65 岁以上老年人和 0-36 个月儿童基本公共卫生服务中医药健康管理项目；加快培养基层中医药人才，强化中医全科医生配备，完成定向培养本土化中医类别医师 200

名以上，占比达到 25%。市、县两级中医医院按照网格化布局，与基层医疗卫生机构组建专科联盟，加大中医药适宜技术推广力度，提升基层医疗卫生机构中医药服务能力，力争每个县市区至少建设 3-5 个基层中医特色专科或中西医结合专科。（责任单位：各县市区人民政府，市卫生健康委）

### （三）健全公益高效的基层卫生运行机制

1. 建立健全稳定的经费投入和补偿机制。对政府举办的基层医疗卫生机构落实公益一类事业单位财政保障，按政策规定落实人员经费和单位正常运行经费，其所需基本建设、设备购置等支出，由县市区人民政府根据当地基层医疗卫生机构发展规划和公共卫生事业发展需要统筹安排。基层医疗卫生机构按“一类事业单位”财政保障水平尚未达到 80%的，要在 2022 年底前达到 80%，以后逐年增加 10%，到 2025 年前全面落实到位。（责任单位：各县市区人民政府）

2. 完善基层医疗卫生机构编制管理。县级卫生健康部门会同机构编制、人力资源社会保障部门统筹安排用编进人计划，按照有编即补的原则优先保障基层医疗卫生机构用人需求。严禁挤占基层医疗卫生机构编制和违规借用基层医疗卫生机构在编在岗人员。对基层医疗卫生机构长期在编不在岗的人员予以清退。（责任单位：各县市区人民政府，市委编办、市人力资源社会保障局、市卫生健康委）

3. 壮大基层医疗卫生人员队伍。建立完善“县聘乡用”“乡

聘村用”人员使用机制。“县聘乡用”即县级公立医疗机构新招聘临床、中医类人员，取得执业医师资格并完成规范化培训后5年内必须到乡镇卫生院、社区卫生服务中心连续工作至少1年；无基层工作经历的中级职称执业医师类人员，在申请副高职称前必须到基层医疗卫生机构累计工作1年；原则上各县市区当年“县聘乡用”人员数量不得低于当年招聘执业医师类人员（含总量备案制人员）总数的80%。“乡聘村用”即基层医疗卫生机构采用编外聘用的方式，招聘乡村医生到行政村卫生室工作。“乡聘村用”的乡村医生必须具备执业（助理）医师资格或乡村全科执业助理医师资格，由其所属基层医疗卫生机构落实工资和福利待遇。允许医学专业高校毕业生免试申请乡村医生执业注册，推动乡村医生向执业（助理）医师转变。继续做好农村订单定向免费医学生培养，强化履约监管。（责任单位：各县市区人民政府，市卫生健康委、市人力资源社会保障局）

4. 拓宽基层医务人员晋升通道。对规模小、人数少、无法按照规定结构比例进行岗位设置的乡镇（街道）医疗卫生机构，允许“打捆”统一进行岗位设置，统筹使用岗位职数，参照相关规定按照中级增加5个百分点、高级增加3个百分点调整乡镇医疗卫生机构专业技术岗位结构比例。对长期在乡镇卫生院工作的人员晋升专业技术职称，可不作外语、计算机和科研方面的要求。对引进的高层次卫生专业技术人才如无相应等级的空缺岗位，可不受单位岗位总量、最高等级和结构比例的限制，通过设置特设

岗位予以聘用。对符合申报条件且在乡镇卫生院（社区卫生服务中心）从事专业技术工作满 10 年的医务人员，可对应申报中级职称（国家有特别要求的除外）。（责任单位：各县市区人民政府，市人力资源社会保障局）

5. 完善基层医疗卫生机构绩效工资政策。按照“两个允许”要求，在核定基层医疗卫生机构绩效工资总量时，可突破现行绩效工资调控水平，给予重点倾斜，具体倾斜幅度由各县市区按照与当地县级公立医院绩效工资水平合理平衡的原则，结合公益目标完成情况、绩效考核情况、人员结构、事业发展、经费来源等因素确定。允许基层医疗卫生机构在当年医疗服务收入（不含药品、耗材、检查、化验收入）扣除成本（不包括人员经费）和按规定提取各项基金后的结余中提取一定比例用于增发单位当年的奖励性绩效，增发部分纳入单位当年绩效工资总量，不作为绩效工资基数，具体提取比例由各地根据实际情况由主管部门对其绩效考核的结果确定。基层医疗卫生机构对引进急需紧缺的高层次人才可实行年薪制、协议工资制，所需绩效工资总量在事业单位绩效工资总量中单列，相应增加单位绩效工资总量。（责任单位：各县市区人民政府，市人力资源社会保障局）

6. 加大医保政策对基层倾斜力度。完善门诊统筹管理办法，加强高血压、糖尿病患者的规范化管理，及时将这类人群整体纳入保障范围，不再进行“两病”门诊用药保障资格申请和审核。全面落实“两病”门诊用药保障政策，在医联体或医共体单位之

间，允许设置“医联体药房”。完善特殊门诊定点资质管理办法，2025年底前实现建制乡镇卫生院和社区卫生服务中心特殊病种门诊统筹定点全覆盖。纳入乡村一体化管理、配备执业（助理）医师的村卫生室，可合理承担普通门诊统筹和部分特殊病种门诊的有关工作任务，提高门诊统筹可及性。对家庭医生签约服务实行医保政策倾斜。与家庭医生签约的参保对象选择基层医疗卫生机构首诊，并通过签约医生转诊（含上转和下转）的，其住院起付线可连续计算，报销比例在原基础上提高5-10个百分点。适当增大县以下基层医疗卫生机构和省、市级医疗机构的起付线和报销比例差距。在县域医保费和医疗费预算范围内，完善医保支付方式，对于上一年度基层医疗卫生机构住院医保基金预算支付总额占县域住院医保基金年度预算支付总额的比例低于20%的县市区，不再对其设置基层医疗卫生机构年度住院人次总数、年度住院医保基金总额等控制指标，逐步将县域基层医疗卫生机构住院医保基金年度预算支付总额占比提高至45%及以上。研究制定基层医疗卫生机构住院病种指导目录和日间诊疗病种指导目录，对在县域不同级别医疗机构之间的目录内病种，由医保基金按同一标准进行补偿。对于基层医疗卫生机构新开科室，或者新实施的医疗服务技术所产生的住院医保基金费用实行单列管理，引导基层医疗卫生机构提高医疗服务能力。（责任单位：各县市区人民政府，市医保局、市财政局、市卫生健康委）

7. 完善基层医疗服务价格政策和管理。规范基层医疗卫生机

构医疗服务价格项目管理，动态调整医疗服务价格，逐步理顺基层医疗服务比价关系，依据省级规定扩大医保报销范围。合理提高中医药治疗的医保报销比例，将符合规定的中医药服务项目依程序纳入医保支付范围。（责任单位：各县市区人民政府，市医保局、市市场监管局、市卫生健康委）

#### （四）建立科学规范的基层卫生评价体系

1. 积极推动基层卫生等级评审评价体系建设。按照省级部署和要求，积极推动基层医疗卫生机构一、二级医院等级评审工作。基层医疗卫生机构评审成为一、二级医院后，保持现有财政投入和补偿、医保待遇保障水平不降低，人才梯队、专业技术岗位总量和结构、医疗技术、药品配备等方面，按照相对应的一、二级医院的相关政策标准执行。（责任单位：各县市区人民政府，市卫生健康委、市人力资源社会保障局、市财政局、市医保局）

2. 加强基层卫生健康服务质量安全管理。建立健全基层医疗卫生机构医疗质量管理体系和医疗质量管理制度，持续改进卫生健康服务质量。到 2022 年底前，各城市医联体和县域医共体牵头单位要设立区域基层卫生健康质量控制与评价等工作室，统筹对基层医疗卫生机构进行同质化管理。加强基层卫生健康服务质量控制与评价，市、县两级质量控制中心对基层医疗卫生机构开展常态质控评价。（责任单位：各县市区人民政府，市卫生健康委）

3. 健全基层医疗卫生评价机制。全面开展基层医疗卫生机构评价工作，强化结果应用，同时将评价结果通报同级财政、人社、医保等部门，作为相关部门制定基层医疗卫生机构财政补助、医保基金支付、薪酬水平等政策的依据，并与基层医疗卫生机构负责人聘任、奖罚、薪酬挂钩。鼓励各县市区对政府举办的乡镇卫生院、社区卫生服务中心主要负责人实行目标年薪制，资金由地方财政统筹安排。（责任单位：各县市区人民政府，市人力资源社会保障局、市医保局、市财政局、市卫生健康委）

### **三、保障措施**

（一）健全工作机制。健全推进基层卫生健康事业高质量发展的组织领导机制和工作推进机制。将基层卫生健康事业高质量发展与深化医药卫生体制改革统筹推进，市深化医药卫生体制改革领导小组各成员单位要积极调整完善相关政策，各县市区深化医药卫生体制改革领导小组要牵头抓总，制定具体目标和实施细则并认真组织实施，为基层卫生健康事业高质量发展创造良好环境。

（二）完善评价体系。建立科学合理的评价机制，市、县两级要根据责任分解，建立工作台账，开展动态监测，定期调度通报实施情况。

（三）加强宣传推广。卫生健康部门要会同有关部门加强调研指导，总结推广典型经验；加强舆论引导，强化示范引领，以

点带面推动基层卫生健康事业高质量发展取得实效。



(此件主动公开)

---

抄送：市委各部门，株洲军分区战备建设处。  
市人大常委会办公室，市政协办公室，市中级人民法院，市  
人民检察院。  
各民主党派市委，各人民团体。

---

株洲市人民政府办公室

2022年11月28日印发

---