

# 绍兴市人民政府办公室文件

绍政办发〔2021〕37号

---

## 绍兴市人民政府办公室关于进一步深化 公立医院综合改革全面推动公立医院 高质量发展的实施意见

各区、县（市）人民政府，市政府有关部门、有关单位：

为全面落实党中央、国务院关于进一步深化医药卫生体制改革及公立医院高质量发展的决策部署，根据《国务院办公厅关于推动公立医院高质量发展的意见》和《浙江省推动公立医院高质量发展实施方案》有关精神，经市政府同意，现就进一步深化公立医院综合改革、全面推动公立医院高质量发展提出如下意见。

### 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，坚持以人民健康为中心，进一步落实政府办医主体责任，切实强化公立医院

主体地位和公益属性。围绕重点领域和关键环节，全面推动“三医联动、六医统筹”集成改革，深化医防协同，深度破解就医防病难题，促进优质医疗资源扩容和合理布局，高标准建设区域医学高地。到2025年，公立医院医疗服务收入（不含药品、耗材、检查、化验收入）占比达到40%以上，人员支出占比达到45%以上，三甲综合医院三、四级手术占比达到45%以上，80%以上县域医共体牵头医院达到三级医院能力水平，县域就诊率达到90%以上，基层就诊率达到65%以上，公立医院高质量发展格局基本形成，浙江省公立医院综合改革效果评价和国家公立医院绩效考核成绩进入全省前列，满足人民群众多层次的医疗服务需求，为高质量发展建设共同富裕示范区市域范例提供健康保障。

## 二、重点工作

### （一）切实增强政府办医主体责任

1. 加强建设和开办资金保障。科学确定公立医院数量、规模和布局，对符合区域卫生规划、经批准立项的公立医院基本建设项目，由各级政府预算统筹安排建设资金，采用项目“代建制”等建设模式；对新建、扩建公立医院开业前所需的人才储备等开办经费，由各地财政给予过渡期补助支持，过渡期后原则上按公立医院补助标准补助，确实困难的视医院运行情况予以适当补助。

（责任单位：市卫生健康委、市财政局、市发改委、市人力社保局、各区、县〔市〕人民政府，列第一位的为牵头单位，下同；

以下均需各区、县〔市〕人民政府落实，不再列出）

2. 建立稳定的政府投入机制。落实公立医院基本建设和设备购置、重点学科发展、人才培养、符合国家规定的离退休人员费用和政策性亏损补贴等投入；对公立医院承担的公共卫生任务和指令性任务给予专项补助；对公立医院因疫情、自然灾害、重大突发公共事件处置等造成重大亏损给予专项纾困补助；落实对中医、妇幼保健、传染病防治、精神病防治及康复等专科医院的投入倾斜政策，对医共体建设、医学检验检查结果互认互信重大改革等给予专项补助。（责任单位：市财政局、市卫生健康委）

## （二）持续深化“三医联动”政策配套

3. 强化医保总额预算管理。完善市级统筹下总额预算管理政策，实施总额预算精细化管理。根据区域医疗卫生资源布局、参保人员医疗需求及分级诊疗要求，综合考虑当年度收入预算、重大政策调整和医疗服务数量、质量、能力等，合理确定、科学分配区域总额预算指标。建立“结余合理留用、超支合理分担”的激励约束机制，实现“控基金”和“提质量”双目标。（责任单位：市医保局、市卫生健康委、市财政局）

4. 深化医保支付方式改革。推行总额预算管理下的多元复合式医保支付方式改革，全面实施住院按疾病诊断相关分组（DRGs）点数法付费，积极探索总额预算下门诊费用按人头结合门诊病例分组（APG）点数法付费工作，实施医疗康复、慢性

精神疾病等长期住院按床日付费。建立健全符合中医药服务特点的支付方式。完善医保经办机构与医疗机构协商谈判、盈亏分担等机制。（责任单位：市医保局、市卫生健康委）

5. 推进医疗服务价格动态调整。全面落实全市域公立医院医疗服务价格统一政策，加大医疗服务价格调整力度，建立灵敏有序的价格动态调整机制。定期开展调价评估，符合触发标准的及时启动价格动态调整机制，理顺比价关系，支持公立医院优化收入结构，提高技术劳务收入占比。完善“互联网+”医疗服务价格和医保支付政策，完善新增项目、日间病床、日间治疗等医疗服务价格和医保配套政策。（责任单位：市医保局、市卫生健康委）

6. 优化药品耗材采购供应机制。落实国家、省药品耗材带量采购政策，根据省级安排开展市级联合集中带量采购。建立集中带量采购预付机制，医保基金按不低于年度约定采购金额的30%专项预付给医疗机构。探索医保基金与医药企业直接结算制度。完善医保支付标准与集中采购价格协同机制。对因集中带量采购节约的医保资金，按照相关规定给予医疗机构结余留用激励。完善医疗机构内部考核办法和薪酬激励机制，确保集中带量采购品种的优先使用。（责任单位：市医保局、市卫生健康委）

7. 完善人事和薪酬制度改革。拓宽公立医院薪酬制度改革经费渠道，根据“两个允许”（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)要求,科学合理确定并动态调整公立医院薪酬水平。充分落实公立医院内部分配自主权,在核定的薪酬总量内,允许医院自主设立体现医疗行业特点、劳动特点和岗位价值的薪酬项目,逐步建立主要体现岗位职责的薪酬体系。全面推行公立医院院长年薪制,制定绩效考核评价办法,考核结果与公立医院院长薪酬挂钩。完善卫生职称评审制度,结合县域医共体,优化完善基层医疗机构中高级岗位结构比例,鼓励卫生专业技术人员扎根防病治病一线。(责任单位:市人力社保局、市财政局、市卫生健康委、市医保局)

### (三) 加快构建整合型医疗服务体系

8. 加快优质医疗资源扩容。深化与省卫生健康委、浙江大学战略合作,全力推进4家省级医院在绍院区建设与发展,服务能力和学科水平与省级医院同质化。高标准推进镜湖医院、市妇幼保健院新院、市中医院扩建及高铁站前区医疗综合体建设。推进医学高地建设,力争在综合类别及呼吸、心血管病、创伤、肿瘤等专科领域打造3个以上国家医学中心分中心或区域医疗中心分中心,三甲综合医院总数达到2家以上,1—2家三级综合性或专科医院进入国家公立医院绩效考核百强行列。(责任单位:市卫生健康委、市发改委)

9. 提升县级医疗综合服务能力。持续深化县域医共体“一盘棋、一家人、一本账”改革,推动县域医疗卫生资源实质性融合。

进一步加强医共体牵头医院人才、技术、临床专科等核心能力建设，提高内镜、介入治疗等微创技术临床使用比例，提升肿瘤、心脑血管疾病、感染性疾病等重大疾病诊疗能力。力争到 2025 年，全市县级公立医院三级医院占比达到 40%以上、三级医院床位占比达到 60%以上，80%以上医共体牵头医院达到三级医院能力水平，县域就诊率巩固在 90%以上，基层就诊率巩固在 65%以上。（责任单位：市卫生健康委）

10. 健全重大传染病救治网络建设。实施突发公共卫生事件应急体系建设三年行动计划，建立健全分级分层、规模适宜、功能完善、平战结合的应急医疗救治体系，形成由定点救治医院（基地）、后备医院、其他医疗机构和基层医疗卫生机构组成的应急医疗救治网络。坚持中西医并重，依托市中医院，建设市级中医疫病防治基地，打造集临床诊治、科学研究、传承创新为一体的中医疫病防治中心。（责任单位：市卫生健康委）

11. 推进传统中医药特色发展。全力推进省中医药综合改革先行市建设，围绕“绍派伤寒”等特色专科学科建设，加大中医药人才培养力度，推进中医医院强院建设，公立中医医院均达到三级以上建院水平。创新中西医结合医疗模式，打造 10 家市级以上中西医协同“旗舰”医疗机构。深化覆盖全生命周期的中医药健康管理服务，提高重点人群中医药预防保健干预率。至 2025 年，全市县级公立中医医院实现全覆盖，力争 2 家以上公立中医

医院国家绩效考核达到 A 等及以上，并进入全国排名百强。（责任单位：市卫生健康委、市发改委、市科技局）

12. 健全完善分级诊疗制度。按照医疗机构功能定位和服务能力，合理制定分级诊疗病种目录和转诊标准。城市三级医院主动调整门诊病种结构，以日间服务为重点推进急慢分治，引导诊断明确、病情稳定的患者向下转诊，逐步减少常见病、多发病、慢性病患者占比。完善双向转诊机制和通道，落实医保差别化支付政策，进一步拉开市内外和不同等级医疗机构间的报销比例，从基层医疗机构上转的患者住院起付标准按高级别医疗机构计算，下转患者起付标准不再另行计算。推动分级诊疗制度落地见效。（责任单位：市卫生健康委、市医保局）

#### （四）聚力打造区域医学高地

13. 着力强化学科能力建设。全面加强卫生健康领域融杭联甬接沪，积极拓展与国内外名校、名院交流协作。高标准扶持建设一批品牌学科，“十四五”期间创建省级重点学科 2—3 个、省市共建学科 5 个。全力推进绍兴市人民医院神经外科等国家重点临床专科建设，培育 10—20 个有潜力、有特色的省级临床专科或市级优势专科。针对发病率高、转出率高的疾病，加强县级临床专科能力建设，至 2025 年，建成一批国家级、省级和市县级临床重点专科，区域专科医疗服务水平显著提升。（责任单位：市卫生健康委、市科技局）

14. 实施高端人才引育计划。健全完善卫生健康人才政策，实施精准招才，每年招聘引进各类卫生技术人员 1000 名以上。推行“一人一策”，全力引进医学领军人才、学科带头人等高端人才和紧缺人才。深入推进省新一轮“551 卫生人才培养工程”和“越医人才”培养计划，每年新增省级领军人才、创新人才、医坛新秀培养对象等省级以上卫生人才 15 名以上。深化实施“双型双百”优秀年轻干部人才培养计划，精准培养专技型、复合型优秀年轻干部人才各 100 名。（责任单位：市卫生健康委、市委人才办、市财政局、市人社局）

15. 鼓励科研创新和成果转化。按照事业、产业同步发展的要求，以精准诊断、靶向治疗、生物材料、转化医学等重大医学创新为重点，建设高水平医学创新平台和公共研究平台。支持打造国内领先、国际一流的肿瘤公共研究平台。重点推进肿瘤功能分子成像与介入治疗、心脑血管疾病康复技术创新与应用 2 个市级重点实验室建设，培育创建 1 个省级重点实验室，2 个以上市级重点实验室。搭建医产学研深度融合的合作体系，完善医学创新转化平台。引导各类资源投入医学创新研发，推动重大科技成果转化和应用 10 项以上，支持医药健康企业开展创新药物、医疗器械、诊疗设备、医用材料、移动医疗产品等临床试验。（责任单位：市卫生健康委、市科技局、市市场监管局）

16. 构建智慧互通的数字医疗。推进自助预约、聚合支付、



健康管理、在线诊疗等一站式掌上医疗健康服务生态圈, 积极推广5G+、人工智能、手术机器人等信息技术融合, 推动手术机器人等智能医疗设备和智能辅助诊疗系统的研发与应用。以服务流程重构和服务模式创新为依托, 全面推进集智慧服务、智慧管理等于一体的智慧医院建设, 三级医院智慧管理、智慧服务平均分别达到2级、3级及以上。三级医院电子病历应用水平全面达到4级以上, 其中三甲综合医院达到5级以上, 医院信息互联互通标准化成熟度测评达到4级以上水平。(责任单位: 市卫生健康委、市大数据局)

#### (五) 健全完善公立医院运行体系

17. 完善公立医院运营管理体系。建立健全运营管理制度体系, 明确医院法定代表人为医院运营管理第一责任人, 成立运营管理委员会。围绕人、财、物、技等核心资源及医、教、研、防等核心业务, 明确组织机构、职责权限、决策机制、业务规范、运营流程和制度体系。提升医院管理精细化水平, 建立基于数据循证的医院运营管理决策支持系统。完善医疗质量控制体系, 严格落实18项医疗质量安全核心制度, 以大数据对医院病种组合指数、成本产出、医生绩效等进行从定性到定量评价, 提高效率、节约费用。(责任单位: 市卫生健康委)

18. 强化公立医院全面预算管理。实行全口径、全过程、全员性、全方位公立医院综合预算管理。按照“以收定支、收支平

衡、统筹兼顾、保障重点”原则科学编制收支预算。建立健全医院支出标准体系，逐步完善支出定额标准，合理编制基本支出和项目支出预算。加强预算执行分析和结果反馈运用。建立预算绩效考核制度，将考评结果作为内部考核、年终评比、收入、财政资金分配依据。定期公开医院相关财务信息，主动接受社会监督。  
(责任单位：市卫生健康委、市财政局)

19. 加强公立医院内部控制管理。以规范业务活动和经济活动为主线，内部控制量化评价为导向，信息化为支撑，强化内部授权审批控制、预算控制、资产控制、会计控制、政府采购控制、信息公开控制等，突出规范重点领域、重要事项、关键岗位的流程管控和制约机制，完善风险评估、内部控制建设、内部控制报告、内部控制评价等内部控制制度建设，防范财务风险、业务风险、法律风险和廉政风险。强化成本消耗关键环节的流程管理，降低万元收入能耗支出。(责任单位：市卫生健康委、市财政局)

20. 健全绩效考核和绩效评价机制。制定完善公立医院绩效评价考核方案和指标体系，考核结果与财政补助力度、医院总体工资水平、院长任免、医保支付、管理调控及人员职业发展、奖优罚劣等挂钩，建立激励约束机制。完善岗位绩效工资制度，综合考虑岗位工作量、服务质量、行为规范、技术能力、医德医风和患者满意度等，制定完善医院内部考核评价办法，考核结果与医务人员薪酬挂钩。(责任单位：市卫生健康委、市财政局、市

人力社保局、市医保局)

#### (六) 全面提升公立医院治理能力

21. 强化党对公立医院的全面领导。持续完善重大事项议事决策机制和相关配套制度，选优配强医院领导班子，加大年轻干部选拔使用力度，推动公立医院党委领导下的院长负责制成熟定型。推动公立医院“五星示范、三名强医”迭代升级，全面实施“院科两优、德医双强”工程。（责任单位：市卫生健康委）

22. 深化清廉医院建设。坚持把党的领导和清廉医院建设融入医院治理全过程，全面落实绍兴市推进清廉医院建设五年行动计划实施方案，建立健全清廉医院建设部门联动工作机制，打造“一院一品”清廉品牌。持续深入推进医德医风建设，构建现代医院治理体系。着力健全医药生产流通领域监管体系和质量医保基金监管治理体系，提升清廉医院建设整体智治水平，清廉指数位居全省第一方阵。强化患者需求导向，持续深化推进医疗服务领域“最多跑一次”改革，构建和谐医患关系，切实增强医务人员职业认同感和获得感。（责任单位：市卫生健康委、市市场监管局、市医保局）

23. 改革完善综合监管制度。完善医疗卫生行业综合监管制度，健全完善各部门工作协调机制，健全机构自治、行业自律、部门监管、社会监督相结合的多元化综合监管体系。全面实施“双随机、一公开”监管和部门联合双随机抽查。积极推进“互联网+

监管”、智慧监管。全面落实依法执业主体责任，健全完善公立医院依法执业管理体系，全面开展依法执业自查，强化“一承诺三制度”（依法执业承诺和法律法规知识培训制度、提醒告诫制度、依法执业述职制度）工作机制。（责任单位：市卫生健康委、市市场监管局、市医保局、市生态环境局、市大数据局）

24. 创新数字化整体智治。推进“健康大脑+智慧医疗”，深化卫生健康数字化改革，打造智慧互联、管理高效、服务优良、决策科学的数字健康服务体系和监管体系。升级完善全员人口、居民电子健康档案、电子病历、基础资源等核心数据库，深化健康数据资源目录梳理，强化数据智能化治理和多跨场景应用。以行政权力和公共服务事项为导向，支持横向应用，建立数据仓，生成本级数据目录，按需归集数据，为数据共享提供支撑。（责任单位：市卫生健康委、市医保局、市大数据局）

### 三、保障措施

（一）加强组织领导。坚持党政主导、“一把手”挂帅，把深化医药卫生体制改革与推动高质量发展建设共同富裕示范区等同部署、同要求、同考核，高效推进改革任务落实。

（二）加强责任落实。充分发挥医药卫生体制改革工作联席会议统筹协调作用，加强系统设计、组织协调、整体推动、督促落实，强化投入保障、人事薪酬、药品供应、医保价格、学科发展和信息化建设等政策配套，精心组织实施，形成改革发展合力。

支持我市高水平医院开展公立医院高质量发展省级试点，高标准完成各项改革发展任务。

（三）加强监测评估。建立完善公立医院综合改革绩效考核体系和指标评价体系，加强跟踪指导与监测评价，定期对改革进展情况考核评价，及时将监测结果运用到政策制定、执行、督查、整改中，体现正向激励。对落实不到位、改革滞后地区或部门，及时督促提醒或通报，必要时提请组织约谈。

（四）加强宣传引导。坚持正确舆论导向，加强政策解读，合理引导社会预期，最大限度凝聚改革共识。深入挖掘、总结提炼公立医院改革典型经验、做法，积极宣传改革进展与成效，形成适合我市实际、可复制、可推广的医改“绍兴经验”，以点带面全面推进我市公立医院高质量发展。

绍兴市人民政府办公室

2021年12月31日

---

抄送：市委、市人大常委会、市政协办公室。

---

绍兴市人民政府办公室

2022年1月24日印发

---