

# 青岛西海岸新区深化医药卫生体制改革工作领导小组文件

青西新医改〔2020〕1号

---

## 青岛西海岸新区深化医药卫生体制改革工作领导小组 关于印发《全面推广福建省和三明市医改经验 进一步深化“三医联动”改革工作方案》的 通 知

区深化医药卫生体制改革工作领导小组各成员单位及有关单位：

现将《全面推广福建省和三明市医改经验进一步深化“三医联动”改革工作方案》印发给你们，请认真遵照执行。

青岛西海岸新区深化医药卫生体制改革工作领导小组

2020年10月27日

# 青岛西海岸新区 全面推广福建省和三明市医改经验进一步 深化“三医联动”改革工作方案

为贯彻落实《国务院深化医药卫生体制改革领导小组关于进一步推广福建省和三明市深化医药卫生体制改革经验的通知》（国医改发〔2019〕2号）、《山东省深化医药卫生体制改革领导小组关于学习推广福建省和三明市医改经验进一步深化“三医联动”改革的实施意见》（鲁医改发〔2020〕1号）、《青岛市深化医药卫生体制改革工作领导小组关于印发全面推广福建省和三明市医改经验进一步深化“三医联动”改革工作方案的通知》（青医改〔2020〕1号）等文件要求，结合本区实际，制定本工作方案。

## 一、认真学习福建省和三明市深化医改的主要经验

近年来，福建省和三明市坚持“以健康为中心、以党政为主导、以医药为切口、以医保为引擎、以医院为主体”的改革路径，在治理医药耗材腾空间、理顺医疗价格调结构、完善医保支付保衔接、医务人员薪酬制度改革等方面，为全国医改工作提供了可复制推广的经验。中央深改委（组）专门听取福建省三明市医改工作汇报，国务院医改领导小组多次派遣专家深入实地挖掘、总结福建省和三明市医改经验和做法，并对学习推广工作提出明确要求。我区各级各部门要提高政治站位，坚持以人民健康为中心

的理念，坚决按照党中央、国务院和山东省部署要求，认真学习领会福建省和三明市医改经验及内涵。

（一）建立高效有力的医改领导体制和组织推进机制。福建省委主要负责同志担任医改领导小组组长，省政府主要负责同志担任第一副组长，由一位政府负责同志统一分管医疗、医保、医药工作，将医改工作纳入政府目标管理绩效考核，带动各市县形成了强有力的推进机制。三明市全部落实公立医院政府投入责任，化解符合规定的公立医院长期债务。2018年，三明市二级及以上公立医院财政直接补助收入占总支出的比例为17.1%。

（二）深化医疗、医保、医药“三医”联动改革。三明市按照腾笼换鸟的思路和腾空间、调结构、保衔接的路径，深化“三医联动”改革，实行药品耗材联合限价采购，按照总量控制、结构调整、有升有降、逐步到位的原则，将腾出的空间在确保群众受益的基础上，重点用于及时相应调整医疗服务价格，建立动态调整机制，优化医院收入结构，建立公益性运行新机制。2018年，三明市二级及以上公立医院医疗服务收入（不含药品、耗材、检查、化验收入，下同）占医疗收入的比例达到42%。福建省全面跟进国家组织药品集中采购和使用试点，实行医用耗材阳光采购，并及时相应调整医疗服务价格。福建省医药电子结算中心实现医保基金对医药企业的直接支付和结算。

（三）创新薪酬分配激励机制。三明市以医疗服务收入为基数核定公立医院薪酬总量，实行院长年薪制和全员目标年薪制、

年薪计算工分制，医务人员薪酬水平不与药品、耗材、检查、化验等收入挂钩。2018年，三明市二级及以上公立医院人员支出占业务支出的比例为46.5%。福建省全面推行院长目标年薪制，院长年薪由财政承担，根据绩效考核结果发放。综合考虑医疗服务收入增长、院长年度绩效考核等因素，每年适当增加公立医院薪酬总量。

（四）强化医疗机构监督管理。三明市切实加强医疗服务监管，严格医疗机构用药管理，规范公立医院集中采购药品目录。对医院运行、门诊和住院次均费用增长、抗菌药物和辅助用药使用等进行监控，对不合理用药等行为加大通报和公开力度。福建省加强三级公立医院绩效考核、院长目标年薪制考核、公立医院综合改革效果评价等有效衔接，加大考核结果统筹应用力度。

（五）改革完善医保基金管理。三明市在所有二级及以上公立医院实施按疾病诊断相关分组收付费改革，建立医保经办机构与医疗机构的集体谈判协商机制，合理确定医保支付标准。探索中医和西医治疗同病同支付标准。福建省探索建立职工医保基金省级统筹调剂机制，合理均衡地区负担。推行按病种收付费改革，全省各统筹区病种数均超过230个。

（六）上下联动促进优质医疗资源下沉。三明市在每个县（市）组建紧密型县域医疗共同体，医保基金和基本公共卫生服务经费按人头对医共体总额付费，实行总额包干、结余留用。采取有效措施激励基层做实家庭医生签约服务、强化慢性病管理，

引导上级医院主动帮扶家庭医生和乡村医生等提高服务水平。福建省以医保总额付费为纽带，在全省半数以上县（市）组建紧密型县域医疗共同体。

## 二、明确重点任务，强化“三医联动”改革

充分发挥典型经验的示范、突破、带动作用，是坚定改革方向、巩固深化体制机制改革成果，大力推动医改向纵深发展的重要手段。目前，深化医改已进入深水区和攻坚期，利益调整更加复杂，体制机制矛盾凸显，各级各有关部门要充分发扬斗争精神和抗击疫情过程中形成的排除万难、夺取胜利的战斗状态，保持“头拱地、向前冲”的奋斗姿态，坚决冲破制度藩篱，以钉钉子精神抓好各项重点任务的落实。

### （一）完善“三医联动”工作机制

1. 建立高效的决策和推进机制。健全区医改牵头协调机构，区党委和政府主要负责同志或其中一位主要负责同志担任医改领导小组组长，由一位政府负责同志统一协调医疗、医保、医药工作。完善医改工作落实问效机制，将医改任务完成情况作为区有关部门全面深化改革的重要内容。（区卫生健康局、工委改革办分别负责，2020年12月底前完成。分别负责为各部门按职责分别牵头，下同）

2. 全面推进健康西海岸新区建设。落实健康中国行动和健康山东、健康青岛建设举措，制定实施健康西海岸新区建设具体落实措施，健全完善协同推进机制，科学制定目标，逐级分解任务，

层层落实责任，确保各项工作统筹开展。（区卫生健康局、各相关部门，2020年12月底前完成。首个单位为牵头部门，下同）

3. 推动建立科学评价机制。完善深化医改和公立医院综合改革监测体系，量化“三医联动”改革效果测评指标，按照青岛市要求，合理设定公立医院控费、医疗服务价格调整、医保基金运行、群众就医负担、医务人员薪酬待遇等指标任务，定期分析通报各项指标落实情况，指导、推动全区持续深化“三医联动”改革，促进医改向纵深发展。（区卫生健康局、区医保局按职责分别负责，2020年12月底前完成）

4. 完善投入保障机制。按照“谁举办、谁负责”的原则，政府全面落实对公立医疗卫生机构投入责任，并按规定对中医医院等予以倾斜。创新财政投入方式，结合医改重点任务推进、区域卫生规划落实等情况，探索完善分类补助政策，加大人才培养、学科建设投入力度，鼓励医院提升自身医疗业务能力和医学科研孵化力度。（区财政局、区发展改革局、区卫生健康局，2020年起持续推进）

## （二）完善药品耗材集中采购改革

5. 落实国家组织药品集中带量采购和使用政策。按照国家、山东省和青岛市统一部署，全面落实国家组织药品集中采购和使用试点及相关工作的延续、扩围等。按照青岛市部署，积极推进探索实行由医保经办机构直接与药品生产或流通企业结算货款

等做法，提高采购效率、降低采购价格。（区医保局、区卫生健康局分别负责，2020年12月底前完成）

6. 落实药品耗材集中采购模式。贯彻落实青岛市以“带量采购、招采合一、质量优先、确保用量、保证回款”为特点的药品和医用耗材集中采购模式，对未纳入国家和山东省组织集中采购和使用的药品和医用耗材开展带量、带预算采购的政策。贯彻落实青岛市对临床用量较大、采购金额较高、临床使用较成熟、多家企业生产的高值医用耗材，按类别探索集中采购，逐步扩大采购范围，形成合理采购价格的政策。（区医保局、区卫生健康局，2020年起持续推进）

7. 落实集中采购药品耗材医保支付政策。落实青岛市药品耗材采购与医保支付标准联动机制，推动医疗机构使用中选价格适宜的药品。对合理使用中选药品、履行购销合同、完成集中采购用量的公立医疗机构，不因集中采购药品费用下降而降低总额控制指标；对采取按次均定额、按病种、按疾病诊断相关分组等方式付费的，不因药品费用下降而降低年度定额支付标准；采购周期超过1年的，可逐步下调。（区医保局、区卫生健康局，2020年起持续推进）

### （三）严格医疗机构绩效考核和耗材使用监管

8. 开展公立医疗机构绩效考核。在做好三级公立医院绩效考核基础上，2020年启动实施二级及以下公立医疗机构绩效考核，持续优化绩效考核指标体系。以患者为中心，紧盯群众关注、媒

体反映的看病就医不够方便、不够满意的问题，持续开展改善医疗服务行动，切实提升患者获得感。（区卫生健康局、区医保局、区财政局，2020年起持续推进）在总结试点经验的基础上，加快建立健全现代医院管理制度，按照《青岛市建立完善现代医院管理制度实施方案责任清单》的要求，进一步落实政府部门15项责任清单和公立医院14项重点任务清单。强化公立医院内部运营管理，三级公立医院配备总会计师并发挥积极作用。（区卫生健康局、工委编办、区财政局、区人力资源社会保障局、区医保局，2020年12月底前完成）

9. 加大高值医用耗材使用治理力度。将单价和资源消耗占比相对较高的高值医用耗材作为重点治理对象，加大耗材使用治理力度。按照国家规定开展高值医用耗材目录管理工作，加强涉及高值医用耗材的手术管理，建立高值医用耗材院内准入遴选机制，严禁科室自行采购。加强对全区范围内经验做法的总结提炼和宣传推广。（区卫生健康局、区医保局，2020年起持续推进）

10. 强化重点监控合理用药。各级各类医疗机构要在省级重点监控合理用药药品目录基础上，形成本机构重点监控合理用药药品目录，进一步规范医师处方行为。完善药学质控中心建设，明确重点监控药品定义，推进建立重点药品监控机制，通过连续动态管理，促进医疗机构持续提高合理用药水平。（区卫生健康局，2020年12月底前完成）

11. 加强医疗机构用药规范管理。加快推进基本药物制度综合改革省级试点工作，指导推动各级各类医疗机构及时调整优化用药结构，优先配备使用国家基本药物。2020 年年底前，现代医院管理制度国家、省试点医院和国家区域医疗中心重点建设单位要率先启动改革并取得实质性进展，定期公布合理用药监测情况，对高血压、糖尿病等慢病长期处方用药，实现医联体内用药衔接。总结推广西海岸新区中心医院总药师制度改革试点经验，促进医疗机构安全合理用药。（区卫生健康局、区医保局，2020 年起持续推进）

12. 优化公立医院收入结构。通过开展药品耗材集中带量采购、调整医疗服务价格、深化医保支付方式改革，严格药品耗材使用监管等多种方式，规范医疗服务行为、控制医疗费用不合理增长，优化公立医院收入结构，合理提高医疗服务收入占医疗收入的比例。密切监测公立医院医疗服务收入占比及变化情况，并做好监测结果的分析 and 运用。各公立医院每年 3 月底前将上年度监测分析报告报区深化医改领导小组办公室。（区医保局、区卫生健康局分别负责，2020 年起持续推进）

13. 加强医疗卫生行业综合监管。健全完善医疗卫生行业综合监管联席会议制度，明确部门职责分工，落实医疗卫生机构依法执业主体责任。加强对医疗机构、医疗技术、医师执业资质等许可备案管理，规范医疗服务行为，进一步落实合理用药、不良反应监测和处方点评工作，强化医院外购药品耗材跟踪监管，保

障医疗质量安全。依法查处医保定点医疗机构不合理诊查、乱收费和不正当价格等违法违规行为，维护医保基金安全，切实减轻人民群众看病就医负担。（区卫生健康局、区行政审批局、区医保局、区市场监管局分别负责，2020年12月底前完成）

#### （四）落实医疗服务价格动态调整机制

14. 落实动态调整医疗服务价格。2020-2022年，在巩固改革成果的基础上，紧密衔接“三医联动”，抓住开展药品耗材集中采购、取消医用耗材加成等改革窗口期，按照“总量控制、结构调整、有升有降、平衡衔接”的思路，科学平衡医院、医保、患者三方承受能力，及时动态调整医疗服务价格。2020年，贯彻落实青岛市在巩固取消耗材加成改革成效的基础上，继续积极稳妥推进后续价格项目规范调整工作。（区医保局、区卫生健康局，2020年起持续推进）

15. 落实医疗服务价格动态调整机制。贯彻落实青岛市按照设置启动条件、评估触发实施、确定调价空间、遴选调价项目、合理调整价格、医保支付衔接、跟踪监测考核的原则要求，建立规范化、常态化的医疗服务价格动态调整机制并组织实施，持续优化医疗服务比价关系的政策。（区医保局、区卫生健康局，2020年起持续推进）

#### （五）加大薪酬制度改革力度

16. 落实薪酬分配自主权。按照国家、省统一部署，全面推进公立医院薪酬制度改革，研究制定医疗服务收入内涵与薪酬制

度衔接的政策措施，完善公立医院薪酬总量核定以及内部绩效考核和薪酬分配办法，薪酬总量、医务人员薪酬不与药品、耗材、检查、化验等收入挂钩，严禁向科室和医务人员下达创收指标，公立医院人员支出占业务支出比重逐步达到40%以上。医疗机构服务收支形成结余的，可按照“两个允许”要求，统筹用于人员薪酬支出。结合实际统筹考虑所属公立医院运营、考核、收支等情况，制定科学的公立医院考核评价指标体系，加大考核结果统筹应用力度。（区人力资源社会保障局、区财政局、区卫生健康局分别负责，2020年起持续推进）

17. 开展自查与密切监测。2020年10月底前，各公立医院就“医务人员薪酬水平不与药品、耗材、检查、化验等收入挂钩”落实情况开展自查，体现公立医院公益性，提高医务人员获得感。建立监测制度，密切监测公立医院人员支出占业务支出的比例及变化情况，各公立医院每年3月上旬将上年度监测结果报区医改领导小组秘书处。（区卫生健康局、区财政局、区医保局、区人力资源社会保障局，2020年12月底前启动推进）

#### （六）全面推进医保精细化管理

18. 推进医保支付方式改革。贯彻落实青岛市推进以按病种付费为主的多元复合式医保支付方式改革，开展按疾病诊断相关分组付费国家试点工作，实行医疗康复、慢性精神疾病等长期住院按床日付费、门诊特殊慢性病按人头付费。结合实际探索更好发挥中医药特色优势的医保支付方式。适应医疗服务模式发展创

新，探索医疗服务与药品分开支付；推进互联网医保服务发展，完善医保基金线上线下支付方式和结算管理机制。（区医保局、区卫生健康局、区财政局按职责负责，2020年起持续推进）

19. 优化医保管理方式。建立多方参与的协商机制，与医疗质量、协议履行、绩效考核结果相挂钩，合理确定医疗机构医保基金总额预算指标和按病种付费等的支付标准。（区医保局、区财政局、区卫生健康局，2020年12月底前启动推进）

20. 完善医保基金监管机制。健全定点医药机构准入和违约退出机制，建立医保基金监管信用评价体系和信息披露制度。全面实施医疗保障智能监控，区医保局可通过第三方、飞行检查等对监督检查中发现的过度医疗、不合理用药及其他违法违规并造成医保基金流失的行为依法进行查处。（区医保局、区卫生健康局、区财政局，2020年12月底前启动推进）

#### （七）加快构建优质高效的整合型医疗卫生服务体系

21. 健全完善公共卫生体系。针对抗击新冠肺炎疫情中暴露出的问题和短板，深入推进公共卫生应急管理改革攻坚行动。要紧紧抓住预防和救治两个重点，改革完善公共卫生监测预警体系、疾控预防控制体系、医疗救治体系。完善联防联控群防群治工作机制、改革科技创新机制，健全重特大疾病医疗保险和救助机制。健全公共卫生法治保障、人才保障、财政保障、应急物资保障，关心关爱医务人员，全面提升公共安全治理能力和水平。将基层医疗机构公共卫生服务纳入公共卫生体系建设，强化疾病

预防控制机构对基层的指导与监管职能，夯实基层公共卫生服务，发挥健康“守门人”的作用。（区卫生健康局、区发展改革局、区财政局、区人力资源社会保障局、区医保局按职责分工负责，2020年起持续推进）

22. 加快推进健康服务共同体建设。重点推进健共体内医疗服务、公共卫生、信息系统等一体化管理，打通人员、资金、业务、药械、信息等要素，优化医疗资源配置和使用效率。紧密型健共体内成员单位法人资格保持不变，法定代表人可由牵头机构负责人担任，也可保留各成员单位法定代表人不变，紧密型健共体要明确议事规程、各成员单位功能定位、权责清单等，完善激励措施，推动优质医疗资源优化配置、下沉共享。构建医防融合的协同工作机制，吸纳疾病预防控制、妇幼保健等专业公共卫生机构加入健共体，实施“首席公共卫生医师”、“首席全科医师”制度和“公卫医师驻点基层制度”，在健共体内实行公共卫生服务“任务清单式管理”，促进医防融合。在推进健共体建设中，要有效确保公立医疗机构、非公立医疗机构平等参与，避免上级医院跑马圈地、虹吸基层患者和人才的问题。（区卫生健康局、区医保局、区人力资源社会保障局、区财政局、工委编办，2020年起持续推进）

23. 积极争取紧密型医联体总额付费政策。探索建立医保基金、基本公共卫生服务经费按服务人头对紧密型医共体打包支付机制。加强对医共体医保基金和基本公共卫生服务经费使用绩效

考核，结余留用的资金纳入医疗机构的医疗服务收入，加强对医疗资源可及性及服务质量的考核评估，有效防范医疗不足。（区医保局、区卫生健康局，2020年底前落地并持续推进）

24 推动家庭医生签约服务。以高血压、糖尿病等慢性病管理为突破口，强化基层医防融合，积极采取“互联网+医疗健康”等有效方式，做细做实家庭医生签约服务。做好家庭医生签约服务与门诊慢性病和门诊统筹等医保政策的衔接。在健共体内实行慢性病等重点疾病分级分类管理制度。（区卫生健康局、区医保局，2020年12月底前完成）

25. 加强乡村医生队伍建设。全面落实乡村医生“区管镇聘村用”机制，推进乡村医生合同制管理机制，着力解决乡村医生养老补助问题。加大乡村医生培养和引进力度，落实医学生订单定向培养和公开招聘政策，允许医学具有全日制大专以上学历的临床医学、中医学类、中西医结合类等相关专业应届毕业生（含尚在择业期未落实工作单位的毕业生）免费申请乡村医生执业注册，着力提升乡村医生队伍结构和素质。全面落实乡村医生各项补助政策，不得截留、挪用、挤占乡村医生相关经费。（区卫生健康局、区财政局、区人力资源社会保障局，2020年起持续推进）

26. 推进中医药服务创新。贯彻落实中共中央、国务院《关于促进中医药传承创新发展的意见》和全国中医药大会精神，出台《青岛西海岸新区中医药传承创新发展实施方案》。深化中医

药管理体制改革的，成立区促进中医药发展工作领导小组，实现中医药发展顶格推进。促进中医药传承创新发展，实施中医经典著作、经典方剂和经验心得的传承发展。将中医医疗服务体系建设纳入新区卫生健康规划和医疗机构设置规划。加强中医药重点学科和专科建设，在区中医医院和区第二中医医院分别建立新区中医药诊疗中心，培育一批专业覆盖广、结构布局合理、中医特色明显、示范带动作用强的中医重点专科群。加快中医药信息化和标准化建设，发展中医远程医疗、移动医疗、智慧医疗，建立中医药信息平台、中医药服务网络支付平台，实现线上到线下中医药服务新模式。（区卫生健康局、区医保局、区财政局，2020年起持续推进）

### 三、保障措施

学习推广福建省和三明市医改经验是当前一项重要政治任务。区医改领导小组各相关成员单位要进一步解放思想，切实加强组织领导，完善推进改革的领导体制和工作机制，明确责任分工，及时细化政策措施，解决工作中的实际问题，支持鼓励基层创新，保障深化改革工作顺利推进。

区医改领导小组秘书处(办公室)要认真履行综合协调职责，会同相关部门加强对改革推进工作的指导、协调和督查落实，进一步加大宣传培训力度，总结推广经验做法，强化对改革进展效果的监测评价，建立工作台账，要定期汇总各成员单位推广落实情况，对工作推进不力的单位，要及时督促整改，加强跟踪问效，

并及时进行通报并上报区医改领导小组。2020年12月底前，请各相关成员单位承担的工作任务落实情况进行自查评估，将自查评估报告报区医改领导小组秘书处。