

# 烟台市芝罘区人民政府办公室文件

烟芝政办发〔2016〕60号

---

## 烟台市芝罘区人民政府办公室 关于印发《芝罘区“十三五”医疗健康业 发展规划》的通知

各街道办事处、园区管委，区政府有关部门，有关单位：

《芝罘区“十三五”医疗健康业发展规划》已经区政府同意，现印发给你们，望认真贯彻执行。

烟台市芝罘区人民政府办公室

2016年12月5日

# 芝罘区“十三五”医疗健康业发展规划

加快发展芝罘区医疗健康业，是深化医改、改善民生、提升全民健康素质的必然要求，也是进一步扩大内需、促进就业、转变经济发展方式的重要举措，对芝罘区稳增长、调结构、促改革、惠民生，全面建成烟台首善之区具有重要意义。

## 一、全区医疗健康业发展的基本情况

目前，芝罘区内拥有各级各类医疗机构 701 个。其中，部队医院 2 家，市管医院 12 家；区管医院 39 家，其中，公立 9 家，企事业单位及社会力量举办的医院 30 家；社区卫生服务机构 74 家，门诊部、诊所、卫生所等各类医疗机构 574 家。区管医疗机构注册执业医师 2013 人，助理执业医师 300 人，乡村医生 143 人，注册护士 2245 人。区管医疗机构床位 2515 张，区直医疗机构开放床位 624 张。全区卫计系统固定资产 7758 万元，万元以上的大型医疗设备 676 台（件）。

（一）公共卫生体系建设不断强化。一是完善公卫机构建设和职能转变。规范公共卫生服务职责，适时调整补助标准，实施基本公共卫生服务。全面完成区疾病预防控制中心建设，全区疾病预防控制、卫生应急处置和公共卫生检验检测工作进一步提升，实验室装备 A 类达到 95%，检验项目开展率达到 85%。成立芝罘区卫生计生监督所，不断提高依法办事的能力和水平。二是大力

发展社区卫生服务。以原乡镇卫生院转型社区卫生服务中心为重点，合理统筹医疗卫生资源，推进转型升级。动态抓好社区卫生服务网络建设，规范完善辖区社区卫生服务机构职能，不断增强服务能力和水平。抓好健康教育和健康促进工作，通过开展各类主题活动和健康支持性环境建设、健康示范单位创建等工作，全方位、立体式推进健康教育活动。目前，全区 65 万余名社区居民建立电子健康档案，建档率达到 80.4%。做好基本公共卫生经费监督管理工作，委托第三方中介进行考核，形成了各司其职、各负其责、科学规范的考核评价体系，实行经费与考核挂钩机制，确保经费专款专用。三是不断提升公共卫生服务能力。有序开展扩大国家免疫规划工作，疫苗全程接种率达到 90% 以上。抓好重大传染病防治工作，全面落实综合性防治措施，确保了“十二五”期间各类重点传染性疾病未发生暴发流行。提高突发公共卫生事件应急处置能力，健全了疾病监测和疫情信息网络，公共卫生信息网络实现区、街、居三级全面覆盖，并延伸至所有社区卫生服务机构，修订完善各类应急预案和技术方案，成功处置了 H7N9 流感、发热伴等相关事件。推进慢性非传染性疾病综合防治和健康教育工作，慢性病人管理率达到 35% 以上，居民健康知识知晓率 80% 以上；新生儿疾病筛查率和出生缺陷监测率达到 99% 以上，孕产妇保健覆盖率达到 99.9%，婴儿死亡率控制在 6‰ 以下，孕产妇死亡率控制在 15/10 万以下。

（二）逐步推进医药卫生体制改革。2010 年 3 月，在公立社区卫生服务机构和居民区卫生室实施基本药物制度改革，实行零

差率销售，累计让利群众 3000 多万元。2012 年 6 月，全区公立医疗机构实行住院“先诊疗、后付费”制度，群众就医实现了“零”门槛，20000 余名患者享受到该项服务。各社区卫生服务机构推行家庭医生式服务，积极推进凤凰台社区卫生服务中心医养结合服务模式，成立集日间照料、康复护理、医疗于一体的医养结合体，使老年人在养老同时享受到及时规范医疗服务。支持养老机构设置医疗机构，烟台广济老年颐养中心、芝罘岛老年颐养中心转型升级内设医疗机构。鼓励社区卫生服务机构开展中医药服务，促进基层中医药事业发展，各社区卫生服务中心和 80% 社区卫生服务站能提供中医药服务，中医药服务量占基层医疗卫生机构总服务量的 30% 以上。凤凰台、通伸和黄务街道社区卫生服务中心被山东省卫生厅、山东省中医药管理局授予“山东省中医药特色社区卫生服务中心”称号。推进医疗卫生机构运行机制改革，完成了全区公立社区卫生服务机构人员编制核定、科室及岗位设置、人员聘用工作。

（三）医疗卫生体系保障不断加强。健全以区级医院为骨干、社区卫生服务中心为辅助、社区卫生服务站为网底的三级医疗服务体系，全面提升各级医疗机构医疗服务水平。一是加强医院建设。对芝罘医院进行整体扩建改造，新建面积 6200 平方米，改造装修面积 14000 平方米，新增床位 220 张。新建只楚社区卫生服务中心，建筑面积 2200 平方米。完成了向阳社区卫生服务中心改造工程，建筑面积 3400 平方米。二是加强特色医院建设。引进了烟台爱尔眼科医院、烟台拜博口腔医院、烟台家美妇产医院等项

目。芝罘医院与空军总医院成立了“解放军空军总医院烟台芝罘医院医疗联合体”、“解放军空军总医院烟台皮肤病诊疗培训基地”。全区社会力量举办的综合医院 14 个，专科医院 16 个，各类门诊部 18 个，床位 1795 张。三是巩固完善新型农村合作医疗制度，适时调整统筹补偿方案。全区域郊常住居民实际参合率保持在 100%。四是加强卫生人才队伍建设。加强人才培养，完善全科医师任职资格制度，鼓励优秀卫生人才到基层医疗卫生机构服务，稳步推动医务人员的合理流动，促进不同医疗机构之间人才的纵向和横向交流。2015 年底全区卫计系统在编在职职工 895 人，较 2010 年底总体持平。大专以上学历人员达到 769 人，比 2010 年底增加 122 人。2011 年以来，通过引进各类优秀紧缺人才、实施事业单位公开招聘等方式改善人才年龄结构，区属医疗机构 45 岁以下人才达到 590 人、占 65.92%，较 2011 年提高 4.72%。

随着医疗保障制度的逐步完善、保障水平的不断提高，医疗服务需求将进一步释放，医疗卫生资源供给约束与卫生需求不断增长之间的矛盾将持续存在。医疗机构方面，区属医疗卫生资源总量不足、质量不高，辖区内的民营医疗机构数量较多，但规模普遍偏小，医疗卫生资源比较分散。结构与布局不尽合理，市区与郊区医疗资源分布不均衡的问题还不同程度存在，医疗技术力量相差较大。人才方面，区属医疗机构人才总量不足，高学历、高职称、高技能人才匮乏。截止 2015 年底，全区卫计系统研究生学历人员仅 23 人、占 2.57%，正高级职称人才仅 8 人、占 0.89%。基本公卫

方面，社区卫生服务机构不够完善，布局不尽科学，民营社区卫生服务机构占比偏高，服务项目不健全，应急能力需进一步提升。

## 二、“十三五”医疗健康业发展指导思想、基本原则和目标

### （一）指导思想

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神和习近平总书记系列重要讲话精神，以“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念为指导，以建设健康芝罘、提高人民健康水平为目标，坚持事业与产业发展并重，深化医药卫生体制改革，促进医养结合等多业态融合发展，办特色医院、建特点学科，走“大专科、小综合”的路子。坚持政府主导与市场机制相结合，坚持保基本、强基层、建机制的原则，坚持中西医并重，满足不同层次的医疗卫生服务需求，合理配置全区医疗卫生资源，提高医疗卫生服务能力，建设人民满意的卫计事业。

### （二）基本原则

1. 公平原则。保障公共医疗卫生的公益性，强化财政对基本、基层、基础卫生资源的责任，促进公平、公正，实现人人享有基本医疗卫生服务。

2. 效益原则。改善医疗资源的配置结构，大力发展健康物联网，最大限度地提高医疗资源的利用效率，有效提高医疗预防保健体系的整体效益。

3. 分级原则。分类制订配置标准，落实医疗机构的功能和职责，建立和完善“基层首诊、双向转诊、急慢分治、上下联动”

的分级诊疗制度。

4. 中西医并重原则。统筹预防、医疗和康复，中西医并重，区域联动、上下联动，协调推进，均衡发展。优化中医、中西医结合医疗机构合理布局和资源配置。

5. 多元化办医原则。充分发挥市场机制在医疗卫生资源配置方面的作用，充分调动社会力量办医的积极性和创造性，以满足人民群众多层次、多元化医疗卫生服务需求。

### （三）发展目标

到 2020 年，全区每个家庭都有签约的家庭医生、每位居民都有一份健康档案、一张健康卡。全区每千人床位数达到 4.5 张，每千人拥有医生、护士分别为 2.7、1.6 人。全区每千人床位数达到 4 张。南部新城引进建设 1 所综合医院、1 所特色专科医院。

## 三、“十三五”医疗健康业发展重点

（一）全面深化医药卫生体制改革。一是做好公立医院改革工作。全面落实国家、省、市、区的总体部署，把公平可及、群众受益作为出发点和立足点，坚持“政事分开、管办分开、医药分开、营利性和非营利性分开”，统筹推进医院管理体制、运行机制、补偿机制、价格机制、人事分配、医保支付、医疗监管等综合改革，破除“以药补医”模式，建立“维护公益性、调动积极性、保障可持续”的城市公立医院运行新机制，构建城市公立医院与基层卫生机构分工协作机制和分级诊疗秩序，更好地满足群众基本医疗服务需要。二是做好分级诊疗工作。到 2017 年，分级诊疗政策体

系逐步完善，医疗卫生机构分工协作机制基本形成，优质医疗资源有序有效下沉，基层医疗卫生机构诊疗量占总诊疗量比例明显提升，就医秩序更加合理规范。要明确各级各类医疗机构诊疗服务功能。二级医院主要提供常见病、多发病诊疗，以及危重症患者抢救和疑难复杂疾病向上转诊服务，接收三级医院转诊的恢复期、稳定期患者。社区卫生服务中心以提供全科医疗服务为主，当好健康“守门人”，每所中心至少与 2 家以上的二级以上医院签订双向转诊协议。由二级、三级医院向基层医疗卫生机构、慢性病医疗机构的转诊人数年增长率在 10% 以上。建立不同级别医疗卫生机构之间的便捷转诊通道，为基层转诊患者提供优先就诊、优先检查、优先住院等便利。要充分发挥医保对分级诊疗的调控引导作用，加大差别化支付力度，进一步拉开不同级别医疗机构起付线和报销比例差距，通过医保政策导向引导患者合理就医、分级诊疗。要按照“政府主导、自愿结合、打破隶属关系，纵向联合、共同发展”的原则，推进医联体建设，探索区级医院与基层医疗卫生机构之间医疗资源合理流动的有效形式。同时，要探索开展“互联网+医疗”服务模式，实现电子健康档案、电子病历的连续记录和不同医疗卫生机构之间的信息共享。

（二）推进医养结合融合发展。加强医疗卫生和养老服务机构的融合发展，逐步提升基层医疗卫生机构为居家老年人提供上门服务的能力，到 2017 年，80% 以上的医疗机构为老年人开设就医服务绿色通道，50% 以上的养老机构能够为老年人提供医疗卫



生服务；到 2020 年，基本建立起医养结合机构养老、社区卫生服务机构为居家养老提供医疗的模式，其它医疗机构与养老机构建立联席制度，开设老年医疗绿色通道，形成覆盖全区、规模适宜、功能合理、服务高效的医养结合服务网络，基本适应老年人健康养老服务需求。鼓励医疗机构开展养老服务，医院、中心（站）、门诊部以建立老年人医疗专区或开展绿色通道等形式开展养老服务。支持养老机构设置医疗机构，形成集医疗、护理、康复、长期护理及照护、临终关怀、心理慰藉及优逝为一体的“医养结合”式服务模式。做好烟台乐康金岳健康产业园设置康复医院工作。以社区卫生服务机构全科医生团队为基础，依托家庭医生式签约和 65 岁及以上老年人健康管理工作，推行家庭医生式“医养结合”服务模式，为辖区居家养老的老年人建立一对一医疗服务关系，建立健康档案，定期上门服务，提供基本医疗、康复护理、健康指导服务。

（三）加强基本公共卫生服务和健康促进工作。一是强化基本公共卫生服务体系建设。“十三五”期间，力争改造建设 1-2 处社区卫生服务中心，新增 2-3 处接种门诊，为居民提供更为便捷的服务。加强疫苗采购环节管理，生物制品进、销、存全部实行数字化，全流程温湿度监测，确保冷链储运安全。全面组织实施扩大国家免疫规划工作，8 苗全程接种率持续保持在 95% 以上；落实脊灰疫苗免疫工作，继续保持无脊灰状态；努力消除麻疹，控制乙肝，降低疫苗可预防传染病的发病率。突出强化扩大免疫接种覆盖率，合理规划预防接种门诊布局，数字化接种门诊建设

达到 100%。二是抓好传染病防控工作。以“确保不发生重点传染病暴发流行”为目标，实施预防为主、防治结合、关口前移，全面加强能力建设，确保传染病发病率保持平稳。以重大传染病防控为重点，加强疫情监测和舆情监测，完善预测预警机制，严防新发传染病传入风险，加大对不明原因肺炎、手足口病、发热伴血小板减少综合征、麻疹、艾滋病等急性传染病的防控力度，随时应对可能发生的重大疫情和突发公共卫生事件。加大疫情监测力度和重大传染病防控力度，降低全人群乙肝病毒感染率，结核病发病率降低至 58/10 万，艾滋病疫情控制在低流行水平，消除疟疾、麻风病危害。三是实施全民健康教育和健康促进工程。大力开展健康生活方式行动和全民健康素养促进行动，推进公共场所禁烟，争创省级健康促进示范区。以点带面开展健康创建工作，先期创建健康促进示范医院 20 个、示范学校 10 所、示范机关 10 个、示范企业 15 个、示范社区 50 个、示范家庭 100 户，通过开展创建活动，使成人吸烟率下降 3%，经常性参加锻炼人数比例达到 32% 以上，成人肥胖率控制在 12% 以内，儿童青少年肥胖率不超过 8%，95% 以上的学生体质达到合格以上等级，到 2020 年全区健康素养水平达到 25% 以上。实施慢性病综合防控战略，提倡健康生活方式，遏制慢病上升势头，有效防控心脑血管疾病、糖尿病、恶性肿瘤、呼吸系统疾病等慢性病和精神疾病。加强慢性非传染病控制工作，高血压、糖尿病健康管理率达到 40% 以上，规范管理率达到 60% 以上，冠心病、脑卒中的系统管理率达到 30% 以上。

（四）完善医疗服务体系。优化医疗卫生资源配置，构建与国民经济和社会发展水平相适应、与居民健康需求相匹配、体系完整、分工明确、功能互补、密切协作的医疗卫生服务体系，为实现 2020 年基本建立覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度和人民健康水平持续提升奠定坚实的医疗卫生资源基础。合理配置医疗卫生资源，引导优质医疗资源下沉，形成科学合理就医秩序。

2020 年全区医疗卫生资源要素配置主要指标（每千常住人口）

主要指标		2015 年现状		2020 年目标		指标性质
医院（含社区卫生服务机构）	公立医院 （含社区卫生服务机构）	3.87	0.87	4.5	0.87	指标性
	民办医院 （含社区卫生服务机构）		3		3.63	指标性
执业（助理）医师数（人）		2.21		2.7		指标性
注册护士数（人）		1.14		1.6		指标性
医护比		1: 0.46		1:0.6		指标性

1. 功能定位。公立医院是医疗服务体系的主体，应当坚持维护公益性，充分发挥其在基本医疗服务提供方面的骨干作用，承担区域内居民的常见病、多发病诊疗，急危重症抢救与疑难病转诊，培训和指导基层医疗卫生机构人员，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。社会办医院是医疗卫生服务体系的重要组成部分，是深化医药卫生体制改革、促进健康服务业发展的重要内容，也是增加卫生资源供给、满足人民群众多层次医疗卫生服务需求的有效途径。

2. 机构设置和床位设置。根据常住人口规模，合理调整公立医院床位规模，加大对医疗卫生服务资源短缺、社会资本不足

区域的投入，满足群众基本医疗卫生服务需求。大力发展中医类医院，逐步增加床位数配置。对社会办医院，放宽举办主体要求，优先支持举办非营利性医疗机构，支持社会办医院合理配备大型医用设备，使非公立医疗机构与公立医疗机构享有同等待遇。引导社会资本重点投向发展高端医疗、专科医院等领域。加快办理审批手续，对具备相应资质的社会办医院，应按照规定予以批准，简化审批流程，提高审批效率。鼓励公立医院采取民办公助方式，向社会力量举办医疗机构派出管理、技术团队，促进社会办医水平的提升。引进 2—3 所韩国美容整形医院，引导社会办医院向高水平、规模化方向发展。到 2020 年，在南部区域引进建设或改造 1 所二级综合医院、1 所特色专科医院、1 所社区卫生服务中心；按照规划设置要求，适当优化调整社区卫生服务站布局。社区卫生服务机构建立社区首诊、分级医疗和双向转诊机制。完善基层医疗服务模式，推进全科医生（家庭医生）能力提高及电子健康档案等工作，实施家庭签约医生模式。完善医师多点执业制度，保障医疗质量和安全，有效推进卫生人才队伍建设。

（五）促进中医药医疗保健服务。到 2020 年，力争使 100% 的社区卫生服务中心能够提供 10 项以上中医药技术服务，100% 的社区卫生服务站能够提供 5 项以上中医药技术服务；80% 以上的社区卫生服务中心设立中医综合服务区（中医馆、国医堂）；基层医疗卫生机构中医诊疗量占同类机构诊疗总量达到 30%。一是加强基层中医药考核评价。在基层医疗卫生机构绩效考核中将

中医药科室设置、中医药服务等中医药项目列为重要指标，定期进行绩效考核，考核成绩与基本公共卫生服务经费相挂钩，并适时增加中医药项目所占比重。二是加强中医医疗服务能力建设。加强中医综合服务区（中医馆、国医堂）建设，推广多种中医药方法和手段综合使用的基层中医药综合服务模式，充分发挥中医药在常见病、多发病和慢性病防治中的作用。通过采取医联体、对口支援、医师多点执业等方式，鼓励城市二级以上医院中医师到基层医疗卫生机构多点执业或者定期出诊、巡诊。鼓励基层医疗卫生机构从只注重疾病治疗转向同时注重维护健康、发展治未病和康复等多元化服务，在预防、保健、医疗、康复、计划生育技术服务、健康教育等方面，要充分发挥中医药的优势和作用。三是拓宽中医药服务领域。鼓励基层医疗卫生服务机构与养老服务机构开展多种形式的合作，以老年病、慢性病为重点，开展融合中医特色健康管理的老年人养生保健、医疗、康复、护理服务，促进中医药与健康养老结合。鼓励基层医疗卫生机构开展社区和居家中医药健康养老服务，为老年人建立中医健康档案，建立中医医疗契约服务关系，开展上门诊视、治未病服务、保健咨询等服务。四是推广基层中医药适宜技术。充分发挥芝罘区中医药培训基地（凤凰台社区卫生服务中心）的作用，定期举行中医药适宜卫生技术培训班，推动基层医疗机构执行各项中医药行业标准和规范，指导基层医务人员合理使用中成药。按照《综合医院中医临床科室基本标准》、《医院中药房基本标准》、《关于

妇幼健康服务机构标准化建设与规范化管理的指导意见》要求，加强芝罘医院的中医临床科室和中药房建设及妇幼保健院的中医妇科和中医儿科建设。同时，鼓励社会力量优先举办妇科、儿科、骨伤、肛肠等非营利性中医专科医院，发展具有中医特色的康复医院、护理院（站）和连锁中医医疗机构。

（六）加强妇幼保健及生育服务。全面实施一对夫妇可生育两个孩子的政策，推进计划生育服务管理改革，促进人口健康发展。到2020年，全区人口自然增长率控制在12‰以内，人口出生率控制在18‰以内。全面推行住院分娩补助制度，向孕产妇免费提供生育全过程的基本医疗保健服务。加强出生缺陷综合防治，建立覆盖城乡居民，涵盖孕前、孕期、新生儿各阶段的出生缺陷防治免费服务制度。全面提高妇幼保健与计划生育服务能力，加大妇女儿童重点疾病防治力度，提高妇女常见病筛查率和早诊早治率，加强儿童疾病防治和预防伤害。对辖区内孕产妇。对孕产妇进行免费产前检查及产后访视，孕产妇保健覆盖率达到100%，孕产妇系统管理率95%以上，住院分娩率为100%，妇女人均期望寿命延长，孕产妇死亡率控制至16/10万。为妇女提供疾病预防保健的优质医疗服务，预防和减少妇女常见病的发生，提高“两癌”的早期诊断和治疗率。妇女常见病检查率达55%，妇女“两癌”筛查率达55%。对0-6岁儿童定期进行免费健康检查，系统管理率达95%以上，5岁以下儿童死亡率控制在7‰以下，婴儿死亡率控制在6‰以下；住院分娩产妇所生婴儿出生缺陷发生率控

制在 5‰以下；新生儿先天性遗传代谢病免费筛查率达到 95%；5 岁以下儿童中，重度营养不良患病率控制在 2% 以下。

#### 四、保障措施

（一）加强组织领导。成立全区医疗健康服务业领导小组，统筹解决医疗健康服务业发展的重大问题。做好年度工作计划与总体规划、专项规划的衔接，根据总体规划的要求，结合专项规划，科学制定年度计划。将医疗健康服务业发展规划中确定的目标任务分解、落实到专项发展规划中，引导各级医疗机构协调发展。责任单位要制定具体实施措施，确保规划落到实处。及时发布机构设置和规划布局调整等信息，将规划作为建设项目立项的前提条件。要强化规划意识，以规划指导各项工作，保持工作的系统性和连续性。

（二）加强队伍建设。稳步推进公立医院人员控制总量备案制。积极采取多种形式引进各类急需的专业技术人才，进一步充实与完善基层医疗卫生单位人才队伍结构。加大人才招考力度，分批引进优秀人才，特别是高学历、高层次的学科带头人和业务骨干，不断提高专业技术水平。采取“送出去（进修）、请进来（讲课）、走出去（学习）”等形式，广泛开展业务大培训、岗位大练兵活动。推进卫生领域领军人才、优秀学科和优秀青年人才培养工程，加强中西医临床专业、公共卫生预防、儿科等专业医学骨干人才的培养和引进。新增医疗卫生资源，特别是公立医院的设置和改扩建、病床规模的扩大、大型医疗设备的购置，必须按照

区域医疗健康规划的要求和程序，严格管理。

（三）强化综合监督。清理规范医疗机构审批事项，整合审批环节，提供“一站式”服务。健全预算管理制度、政府采购管理制度、固定资产管理制度、单位内部核算管理等制度。强化政务服务效能，优化办事流程，压缩审批时限，对设置 20 张床位以上的医疗机构，执业登记受理期间，组织专家提前进入现场指导，对卫生学布局、流程、院感等建设要求提出合理建议。拓展社会办医发展空间，定期公开公布区域内卫生资源配置情况，为社会办医预留床位和大型设备等资源配置空间。同时，要突出重点区域招商，注重医疗产业对服务民生贡献度、提升城市品牌等方面的作用，加大对特色医疗机构的引进力度。以大力发展辖区医疗健康业为依托，科学规划，合理建设引进医疗服务机构和社区卫生服务机构。

（四）营造良好舆论氛围。加强舆论引导，充分利用广播、电视、报刊、网络等媒体开办专门的节目栏目和版面，开展卫生服务、健康教育、中医药文化等宣传和知识普及活动，营造良好的健康促进社会风气。弘扬大医精诚理念，加强职业道德建设，不断提升从业人员的职业素质。聘请专业人员，开展养生保健知识宣传。大力宣传“名院名科名医”品牌，宣传报道医学领域有突出贡献的医学专家，着力在全区营造关注健康、促进健康的良好氛围。