

福州市晋安区人民政府文件

榕晋政综〔2010〕27号

福州市晋安区人民政府 关于进一步加快乡镇卫生院改革与发展的实施意见

各乡镇、区直各有关部门：

为贯彻落实《福建省人民政府关于进一步加快乡镇卫生院改革与发展的意见》（闽政〔2009〕1号）、《福建省2009年医药卫生体制改革实施方案》和《福州市人民政府关于进一步加快乡镇卫生院改革与发展的实施意见》（榕政综〔2009〕186号）精神，进一步加强我区乡镇卫生院建设与管理，促进乡镇卫生院稳步健康发展，提高基层医疗卫生服务能力，实现人人享有基本医疗卫生服务的目标，现结合晋安区实际制定本实施意见。

一、指导思想与奋斗目标

（一）指导思想

深入贯彻落实科学发展观，坚持政府主导，坚持乡镇卫生院的公益性质，按照分类管理、深化改革、加强建设、分级负责、保障投入的原则，深化乡镇卫生院管理体制与运行机制改革，着力提升乡镇卫生院的服务能力，原则上在每个乡镇办好一所卫生院，满足农村居民基本医疗卫生服务需求，不断提高农村居民健康水平。

（二）奋斗目标

到 2010 年，全区乡镇卫生院基本拥有与其功能相适应的业务用房、适宜设备和实用人才。业务用房达到国家颁布的《乡镇卫生院建设标准》，无 D 级危房，就医环境较大改善。公共卫生和基本医疗服务能力明显增强，能够提供适宜技术。基本诊疗设备较完善，急救转诊能力明显加强。人才队伍结构有所改善，人员素质有所提高，医德医风不断改善。公益性的管理体制和运行机制进一步完善，基本满足农村居民基本医疗卫生服务需求。

到 2020 年，全区乡镇卫生院整体功能进一步增强，人才队伍整体素质显著提升，管理体制和运行机制科学高效，服务能力显著提高，满足农村居民基本医疗卫生服务需求。

二、明确职责与功能定位

（一）公共卫生职责

乡镇卫生院的公共卫生职责是开展辖区疾病防控、妇幼保健、康复保健、健康教育、卫生监督、卫生应急等工作。

1、开展免疫规划和疾病防控工作。与公安、计划生育等有关部门配合，定期收集、核对常住与流动儿童资料，做好适龄儿童免疫接种工作。指导托幼机构和学校开展入托入学儿童查验预防接种证，对未接种儿童进行补种，国家免疫规划疫苗接种率达90%以上。建立健全疫情网络直报系统，及时准确报告疫情，协助疾控机构开展传染病监测、调查等处置工作，预防和控制传染性疾病发生和蔓延。

2、加强妇女和儿童保健工作。建立孕产妇管理档案和儿童健康管理档案。高危孕产妇和体弱儿童（含出生缺陷儿）专案管理率达100%，落实孕期指导，动员区域内所有孕妇住院分娩，定期为孕产妇做产前检查和产后访视，降低孕产妇、婴儿死亡率。加强妇产科、儿科建设，开展妇女常见疾病防治工作，规范服务行为，提高服务质量。指导区域内托幼机构开展卫生保健工作，改善儿童营养状况，提高妇女儿童健康水平。

3、开展医疗保健咨询、慢性病康复与管理。从2009年开始，逐步建立农村居民健康档案，并实施规范管理。定期为高血压、糖尿病、精神疾病、艾滋病、结核病等人群提供防治指导服务，开展心脑血管病、肿瘤、糖尿病、精神疾病等非传染性疾病的综合防治，提供健康管理服务。

4、宣传贯彻医疗卫生工作方针政策，协助并组织实施初级卫生保健计划和开展爱国卫生运动。广泛开展健康教育，建立宣传阵地，发放健康教育处方及健康教育资料。结合新农村建设开展

社会健康教育，引导农村居民逐步养成健康的生活方式，提高自我保障能力和整体健康水平。

5、协助开展卫生监督管理工作。受区卫生行政部门委托，协助开展区域内公共卫生监督管理工作；开展卫生法律法规宣传教育，做好乡镇辖区内的卫生监督信息收集、核实和上报工作。

6、协助开展突发公共卫生事件应急调查工作。承担区域内公共卫生相关信息收集与报告，及时发现并报告突发公共卫生事件，协助卫生行政部门和卫生专业技术机构开展突发公共卫生事件应急调查工作。

（二）基本医疗服务功能

树立“以病人为中心”的服务理念，坚持把社会效益放在第一位，转变服务模式，深入农村社区、家庭提供基本医疗服务，使农村居民一般常见病、多发病得到就近治疗，有效控制医疗费用增长，减轻群众医药费用负担。

1、提供基本医疗服务。开展农村常见病、多发病的诊治治疗，及时做好急诊抢救和转诊工作，协助开展计划生育技术服务。

2、规范药品和诊疗目录。严格执行基本用药目录和诊疗目录，不得使用目录外药品和诊疗项目，做到合理用药、合理检查、合理收费。

3、执行药品集中采购和统一配送政策。根据全省药品集中采购和统一配送有关规定，乡镇卫生院药品实行集中招标采购和统一配送，保证药品安全有效。

4、落实国家基本药物制度。加快推进乡镇卫生院配备和使用基本药物，人员工资按事业单位标准由财政全额核拨后逐步实行药品零差率销售。

5、大力推广使用农村适宜医疗技术和中医药技术，有计划地推广疗效好、用得上的适宜技术，提高基本医疗服务质量和服务水平，为农村居民提供安全、有效、方便、价廉的医疗卫生服务。

6、建立市、区、乡三级畅通、高效的急诊救治“绿色通道”，及时救治病人，适时转诊急危重症患者，增强孕产妇难产应急处理和紧急转送能力。

7、建立双向转诊制度。加强与区及区以上医院的协作，适时将危重病人转诊至上级医院，并接收上级医院转来的病人，进行康复治疗。

8、建立乡镇卫生院远程医疗会诊系统。积极配合省级有关部门建立乡镇卫生院远程医疗会诊系统，扩大远程医疗覆盖范围。

9、指导村卫生所开展适宜的诊疗业务。采取例会、培训、督导等多种形式强化对村卫生所和乡村医生的业务管理和技术指导，提高乡村医生的业务水平。

10、做好新型农村合作医疗工作。完善新农合补偿业务信息平台，指定专职或兼职经办人员，做好区域内农村居民新型农村合作医疗的实时补偿业务。

三、建立公益性保障机制，落实定额补助制度

（一）建立人员经费保障机制

在核编定岗基础上，丙类卫生院和山区乙类卫生院编制内人员工资按事业单位的标准，除省级财政补助外，由区乡镇财政全额核拨。乙类卫生院从事公共卫生服务的人员和院领导的工资由区乡镇财政全额核拨，其余人员实行差额补助，差额补助比例不低于现有比例。

《福建省机关事业单位工作人员退休养老保险暂行规定》（闽政〔1994〕1号）下发后，各地开展机关事业养老保险之前，乡镇卫生院原全民和集体所有制离退休人员，其离退休费按国家有关规定和标准核定，由区乡镇财政预算安排。已纳入机关事业单位养老保险的乡镇卫生院的离退休人员的离退休费，由当地机关事业单位养老保险经办机构支付。进一步落实基本医疗保险和住房公积金政策，区政府要按规定的比例和标准为乡镇卫生院在编在岗工作人员配缴基本医疗保险费和住房公积金。除省级财政补助外，其余部分由区、乡镇财政落实到位。

（二）建立公共卫生服务经费定额补助制度

加大对农村公共卫生的投入，确保乡镇卫生院、村卫生所开展基本公共卫生所需经费，逐步扩大农村免费公共卫生服务和免费免疫范围。健全城乡公共卫生服务体系，完善农村公共卫生服务经费保障机制，2009年农村基本公共卫生服务项目经费按人均15元安排。

农村基本公共卫生服务项目经费主要用于乡镇卫生院、村卫生所等基层医疗卫生机构根据国家确定的基本公共卫生项目，免

费向城乡居民提供居民健康档案、健康教育、预防接种、传染病防治、高血压、糖尿病等慢性病管理、儿童保健、孕妇保健、老年保健等九类基本公共卫生服务。

四、加大投入力度，加强基础设施建设

（一）加快基础设施建设

区政府要切实加强乡镇卫生院基础设施建设和基本诊疗设备装备，按照布局合理、功能适宜、规模适度的原则，加大对乡镇卫生院建设的投入力度。在分类规划管理的基础上，按照国家建设标准确定各乡镇卫生院基础建设规模和要求。

落实乡镇卫生院建设项目配套费用优惠政策。乡镇卫生院建设项目涉及的行政事业性收费和政府基金，应予以免收或减半收取；涉及的经营服务性收费，从支持乡镇卫生院发展的角度出发，提倡各有关单位减半收取或免收。

以建立居民健康档案为导向，加强乡镇卫生院医疗信息系统建设，建设和更新诊疗信息系统的经费由市、区财政分别给予配套补助。

（二）落实基础设施建设资金

2009年至2011年重点建设未达到标准的乙类、丙类卫生院。已列入中央和省级改造提升项目的，市财政分类给予配套补助，不足部分由区、乡镇财政承担。未列入中央和省级改造提升项目但确需建设的，争取市财政给予资金补助，不足部分由区、乡镇财政给予适当补助。

五、改革人事管理机制，加强人才队伍建设

（一）发挥人员编制保障作用，引进一批人才

1、用足现有编制。从 2009 年开始逐步补充缺编人员招考入编工作。乡镇卫生院根据岗位设置要求和工作需要提出用人计划，人事、编制部门共同把关，原则上实行公开招聘，对乡镇卫生院在编制内补充全日制医学类大专以上学历的毕业生，可由区卫生行政部门报区人事行政部门批准，直接采取公开的方式招聘。

2、放宽报考条件。适当放宽对北峰山区乡镇卫生院新进人员报考条件，区卫生行政部门可以根据需要提出意见，报区人事部门同意后执行，医师、技师可放宽至全日制医学类大专以上学历，护士可放宽至全日制医学类中专学历。实际报名人数与岗位招聘人数比例未达 3: 1 的，经区人事行政部门批准可以适当降低报考比例要求。

3、录用编外人员。对 2008 年 12 月 26 日前已聘用在乡镇卫生院医疗卫生专业技术岗位满 1 年，全日制医学类大专及以上学历并具有相应执业资格的编外人员，由区卫生部门根据乡镇卫生院岗位设置需要，经区人事行政部门批准，可在编制范围内，直接采取考核和必要的考试方式入编聘用，并予以公示；以上人员在首聘单位服务期原则上不得少于五年。

4、职称评聘予以倾斜。乡镇卫生院卫生技术人员高中初级岗位结构比例，按照市区卫生系列岗位结构比例的上限确定。对规模小、人员少、较分散的乡镇卫生院可根据实际情况进行集中调

控、集中管理。从事卫生专业技术工作 20 年以上，取得中级职称后，在乡镇卫生院受聘满 8 年的，申报副高级任职资格的学历条件可放宽到具有相应专业中专学历。

（二）健全人员经费保障机制，留住一批人才

1、实行补助津贴。为了鼓励卫生技术人员在基层为农村居民提供医疗卫生服务。从 2008 年 7 月 1 日起，对农村乡镇卫生院在岗的编制内人员和离休人员按人均 3600 元/年的标准、退休人员按退休前岗位所对应的在职卫技人员补助标准的 70% 给予补助。区、乡镇财政要保证农村卫生院人员补助经费按时拨付，对农村卫生院人员补助不得冲抵中央和省政策规定对农村卫生事业的其他投入，也不得冲抵公共卫生服务的定额补助经费。区卫生行政部门和人事行政部门要认真做好卫生技术人员核对工作。

2、提高工资待遇。落实省政府关于提高乡镇卫生院工作的毕业生待遇的政策规定。到乡（含乡）镇以下卫生事业单位工作的大、中专学校毕业生，可提前办理转正定级手续，转正定级时薪级工资高定 1 级；获得士级及其以上专业技术职务的人员，可向上浮动 1 级薪级工资，享受浮动工资满八年的可予以固定 1 级薪级，调离者浮动工资即予取消。

3、努力解决住房问题。在乡镇卫生院工作 5 年以上市、区、乡没有住房的，可优先享受购买限价商品住房的待遇，符合条件的可享受廉租住房待遇。要采取多种形式解决乡镇卫生院卫生技术人员住房问题。

（三）建立进修培训机制，培养一批人才

1、新进人员培训上岗。乡镇卫生院新聘用的医学专业毕业生要到区级及区级以上医院或部分医疗技术发展较好的中心卫生院进行为期一年的培训，外出培训期间，培训人员工资按本人档案工资发放。乡镇卫生院临床医疗人员必须具备执业医师及以上执业资格，其他卫生技术人员必须具备初级及以上专业技术资格，医疗人员中要有能够运用中医药适宜技术的人员。

2、在岗人员定期培训。在岗人员五年内至少参加一轮培训。每年由区卫生局统筹安排乡镇卫生院医疗、医技、药剂、护理、公共卫生等各类短期培训班至少各1期，并采取多种形式开展远程培训工作。培训经费除了省市财政补助外，由区、乡镇财政给予适当配套补助。

3、业务骨干定期进修。每年选派一批乡镇卫生院业务骨干到二级、三级医院进修深造，接收进修人员的医院应免收培训费。

4、鼓励在职学习深造。鼓励乡镇卫生院在职卫生技术人员通过自学、函授等形式学习深造，进一步学习专业技术知识，提高医学相关学历。取得所在岗位专业对口高层次学历的，学习费用由所在单位给予适当补助。

（四）落实城市支援农村政策，帮扶一批人才

1、确定对口帮扶关系。继续落实农村医务人员晋升职称前必须到上级医院进修学习和城市医生在晋升中级职称前到农村累计

服务一年的制度。完善区及区级以上医院长期对口帮扶乡镇卫生院制度，对口帮扶时间每轮 3 年。

2、规范对口帮扶内涵。每家支援医院按要求派出基层适用的卫生技术人员，通过业务指导、人员培训、经费和设备支持等，帮助乡镇卫生院建设重点科室、普及适宜技术、提升服务水平。做好下乡帮扶人员与进城进修人员的对接工作，确保支援医院下派人员能发挥特长，卫生院派出进修人员后岗位不空缺。

3、给予对口帮扶补助。市、区卫生行政部门对帮扶情况进行考评。对派出人员帮扶的医院按每派出一人一年给予 1 万元补助。除省财政补助外，不足部分根据派出医院隶属关系由市、区乡镇财政农村卫生专项经费给予适当补助。

4、鼓励引进和返聘高级人才。对乡镇卫生院从福州市区域以外引进的副高以上职称卫技人才，经区卫生局和人事局审核认可，享受当地引进高级人才优惠政策。区卫生局要积极为引进高级人才创造安居乐业的各种便利。鼓励乡镇卫生院中、高级职称人员或区级以上医院高级职称人员退休后到乡镇卫生院继续工作。

六、完善管理机制，提高运行成效

（一）明确乡镇卫生院分类管理

根据乡镇常住人口、地理位置以及服务工作量等因素，将乡镇卫生院分为三类进行管理。甲类卫生院在提供公共卫生服务的同时，参照二级乙等医院提供基本医疗服务；乙类卫生院在提供公共卫生服务的同时，按照一级甲等医院提供基本医疗服务；丙

类卫生院除了提供公共卫生服务外，可参照一级乙等医院提供门诊和住院医疗服务，也可根据周边医疗机构覆盖能力只开展门诊服务。

三类卫生院的卫生技术人员编制数由区编制部门按照《福建省人民政府关于进一步加快乡镇卫生院改革与发展的意见》（闽政〔2009〕1号）及《福建省卫生厅、福建省人事厅、中共福建省委编办关于规范乡镇卫生院卫生技术人员配备的通知》（闽卫人〔2009〕25号）文件精神核定，各类卫生院卫生技术人员数应占本院人员总数的90%以上。

（二）健全“以区为主”的管理体制

1、进一步理顺乡镇卫生院管理体制。区卫生行政部门按职责负责乡镇卫生院人员和业务的管理。在区机构编制、人事行政部门宏观管理、指导和监督下，可根据实际需要对乡镇卫生院人员进行调配和交流。乡镇卫生院在编人员人事关系收归区卫生部门管理。实行乡镇卫生院院长聘任制，院长由区卫生行政部门参照《党政领导干部选拔任用工作条例》的要求建议人选，在征求当地乡镇党委、政府意见后，由区委宣传部考核任免。

2、加强乡镇卫生院编制与岗位管理。区机构编制部门会同本级卫生、人事、财政部门按照精简、高效的原则，根据服务人口、工作项目等要素，科学合理核定辖区内乡镇卫生院人员编制并报上级有关部门备案。用好现有卫生院人员编制，并根据编制和人员结构比例，进一步规范乡镇卫生院科室和岗位设置。严格准入

条件，新进入乡镇卫生院临床岗位的专业技术人员应以本科学历为主，医技和公共卫生岗位的专业技术人员必须具备相关大专及以上学历，护理、助产岗位的人员必须具备相关中专及以上学历，并严格实行公开招聘，统一考核。进一步压缩非卫生技术人员数量，禁止非卫生技术人员进入卫生技术岗位。

3、实行乡镇卫生院绩效评价制度。区卫生行政部门每年对乡镇卫生院的业务工作量、服务质量、完成公共卫生任务情况、服务人群健康状况及服务的满意度进行综合考核，考核结果作为评价乡镇卫生院业绩、奖励主要依据。

（三）加强卫生院日常管理

1、实行院长负责制和任期目标责任制。赋予院长相应的管理自主权，发挥卫生院基层党组织的监督保证作用，加强党建和思想政治建设。

2、加强公共卫生管理。卫生院应将预防保健组改建为公共卫生科（组），承担疾病控制、妇幼保健等任务，做好公共卫生管理等工作。推行全员聘用制，以事定岗，以岗定人，择优聘用。建立职工绩效考核制度，完善绩效工资分配办法，根据人员岗位任务、技术能力和工作绩效进行考核和分配，形成人员能进能出，待遇能高能低的人事管理制度。

3、完善各项规章制度和医疗质量管理体系。认真落实诊疗护理规范，严格人员和医疗技术准入管理，依法执业，规范医疗行为，不断提高医疗质量和服务水平，确保医疗安全。

4、加强财务监督管理。区卫生行政部门加强对乡镇卫生院财务人员的培训指导，提高乡镇卫生院财务管理和会计核算水平。加强收支管理，严格执行医疗服务价格政策，提高收费透明度。

5、加强职业道德和医德医风建设。执行首问、首诊负责制，改善服务态度，改进工作作风，廉洁行医，推行院务公开，接受群众评议。实行医德医风建设责任制，逐步建立医务人员医德档案。

七、加强组织领导，认真履行职责

（一）统一思想，提高认识

乡镇卫生院是农村卫生三级网络的枢纽，是农村居民公共卫生服务和基本医疗服务的主要力量。加强乡镇卫生院建设，改善乡镇卫生院条件，保障人民群众身体健康是政府的一项重要职责。各级各有关部门要将乡镇卫生院改革与发展列入重要议事日程，切实加强组织领导，认真抓好各项政策措施的落实。要进一步明确改革的目标定位，多渠道筹措资金，加大乡镇卫生院基础设施建设力度，加快乡镇卫生院发展步伐。

（二）明确责任，认真履职

各有关部门要切实履行职责，密切配合，推进乡镇卫生院改革与发展。卫生部门要切实履行职责，加强指导，认真帮助乡镇卫生院解决改革与发展中遇到的矛盾和问题；发展与改革部门要将乡镇卫生院发展纳入当地国民经济和社会发展规划，根据规划安排好乡镇卫生院基础设施建设投资；财政部门要充分发挥公共

财政的保障职能，依照上级有关规定和乡镇卫生院的公共服务职能，落实财政补助和配套政策；机构编制部门要及时认真做好人员编制核定和管理工作；人事部门要积极协调做好人事管理等相关工作，努力形成政府统筹、部门分工协作、齐抓共管的工作格局。

（三）检查指导，督促落实

区人民政府要将乡镇卫生院改革和发展实施情况纳入当地政府和相关部门年终考核评价体系，切实按照省、市有关文件精神认真组织实施、督促落实，确保乡镇卫生院改革和发展工作落到实处。区卫生、发改、财政、编制、人事等有关部门要认真履行职责，对加快乡镇卫生院改革和发展情况进行检查指导，专项督查，发现问题，及时向当地政府反馈报告。

福州市晋安区人民政府

二〇一〇年二月十二日

主题词：卫生 乡镇卫生院改革与发展 意见

抄送：区委、区人大、区政协办公室

福州市晋安区人民政府办公室 2010年2月12日印发
