

# 关于进一步明确基层医疗卫生机构和公立医院

## 医疗服务范围的指导意见

为深化医药卫生体制改革，推进我省综合医改试点工作，加快建立科学合理的分级分工医疗卫生服务体系，构建分级诊疗服务新格局，按照《江苏省综合医改试点方案》要求，根据《医疗机构管理条例》及其配套文件，现就进一步明确基层医疗卫生机构和公立医院医疗服务范围提出如下指导意见。

### 一、总体要求

以党的十八大和十八届三中、四中全会精神为指导，按照我省综合医改试点的总体部署，立足保基本、强基层、建机制的总要求，结合我省医疗卫生事业和医疗卫生服务体系实际，遵循医学科学规律，坚持以服务对象为中心、坚持公益性质、坚持依法监管，厘清基层医疗卫生机构、公立医院医疗服务范围，鼓励基层医疗卫生机构提供更多更优服务，落实不同级别、类别公立医疗机构功能定位，有效控制公立医院特需医疗服务供给，为分级诊疗制度建设奠定基础，增强群众看病就医的可及性与公平性。2015年，各省辖市明确公立医院及政府办城乡基层医疗卫生机构医疗服务范围，公立医院提供特需服务的比例不超过全部医疗服务的10%。在此基础上，探索建立医疗保健服务项目范围清单制度，推动分级诊疗制度建设；

到 2017 年，公立医院和政府办城乡基层医疗卫生机构基本落实其功能定位，医疗服务范围比较明晰，特需医疗服务比例进一步降低，人民群众公平享有基本医疗卫生服务。

## 二、落实公立医疗机构功能任务

（一）基层医疗卫生机构。本意见基层医疗卫生机构主要指县级以下公立医疗卫生机构，包括乡镇卫生院、社区卫生服务中心（站）、村卫生室等。乡镇卫生院、社区卫生服务中心（站）是直接面向一定人口的城市社区、农村乡镇提供预防、医疗、保健、康复服务、健康教育、计划生育技术服务的医疗卫生机构，是居民健康的“守门人”。承担基本公共卫生服务项目、常见病和多发病的诊疗、现场基本急救救护以及部分疾病的康复、护理任务，向上级医院转诊超出自身服务能力的常见病、多发病及危急和疑难重症病人。

乡镇卫生院和社区卫生服务中心除承担上述任务外，还承担对村卫生室、社区卫生服务站的综合管理、技术指导、乡村医生培训和中医药适宜技术推广等任务。乡镇卫生院分为中心乡镇卫生院和一般乡镇卫生院，中心乡镇卫生院除具备一般乡镇卫生院的服务功能外，着重强化医疗服务能力并承担对周边区域内一般乡镇卫生院的技术指导工作。

村卫生室、社区卫生服务站在乡镇卫生院和社区卫生服务中心的统一管理和指导下，承担行政村、居委会范围内人群的基本公共卫生服务和一般常见病、多发病的初级诊治、康复等工作。

(二) 二级医院。主要包括县(市、区)办、省辖市办以及省办的二级医院，是向含有多个社区的地区、县域提供以综合医疗服务为主的地区性医疗机构，是县(市、区)范围内的医疗、康复中心，是联接三级医院和基层医疗卫生机构的桥梁和纽带。重点保障基本医疗服务、康复医疗服务，兼顾预防、保健服务，主要承担多个社区或县级区域内居民的常见病、多发病诊疗，急危重症抢救、部分疑难复杂疾病诊疗及其他疑难复杂疾病转诊；承担法定和政府指定的相应公共卫生服务、突发事件紧急医疗救援、对口支援基层医疗卫生机构等工作；承担一定教学和科研任务，培训和指导基层医疗卫生机构人员。

(三) 三级医院。主要包括省办、省辖市办的三级医院，是向多个地区提供高水平专科性医疗卫生服务为主的区域性医院，是区域的医疗、教学、科研、预防相结合的技术中心。在保障基本医疗服务供给，兼顾预防、保健和康复服务的同时，重点承担急危重症和疑难复杂疾病诊疗任务，优先接受下级医院转诊；承担医疗卫生机构人才培养、医学科研、高等医学院校教学等任务；承担法定和政府指定的公共卫生服务、突发事件紧急医疗救援、援外、国防卫生动员、对口支援等任务，带动医疗服务的区域发展和整体水平提升。部分县(市、区)办的三级医院参照执行上述功能任务。

专科医院、妇幼保健机构等按照其级别明确相应的功能定位，按照其专科类别、专业特色以及核定的诊疗科目，承担相应的任务。

### 三、明确医疗服务范围

医疗机构类别复杂，级别较多，功能定位不一，必须按照不同级别、不同类型的医疗机构功能定位、职责任务和核定的诊疗科目，研究制定相应的医疗服务范围具体要求，引导医疗机构按照其医疗服务范围，为人民群众提供高质量的医疗卫生服务。

(一) 基层医疗卫生机构。强化综合医疗卫生服务、主动服务。提供常见病、多发病的基层首诊服务、现场基本急救救护服务；做好预防、保健、康复、健康教育、慢性病管理等公共卫生服务，承担基本公共卫生服务项目任务主体职责；向上级医院逐级转诊疑难重症患者，为需要向上级医院转诊的患者提供就诊指导，并做好联系工作；为上级医院诊断明确、病情稳定的术后康复患者、慢性病患者、老年病患者、晚期肿瘤患者等提供治疗、康复、护理等接续服务。乡镇卫生院应提供适应农村居民急性病伤特点的常规急诊、急救服务，在第一时间实施规范的急诊、急救，做出初步诊断和进行维持生命体征的抢救处理，并组织好转诊；开展二级及以下常规手术、正常分娩等医疗服务，具备条件的可开展剖宫产手术。中心乡镇卫生院、省示范乡镇卫生院可开展部分三级手术，二级以下常规手术年转出率不超过 20%，并逐年降低。有条件的社区卫生服务中心应开展一、二级手术，提供正常分娩服务，具备条件的可开展剖宫产手术。积极提供中医药服务，到 2017 年，提供中医药服务的社区卫生服务中心、乡镇卫生院、社区卫生服务站和村卫生室占同类机构之比分别为 95%、95%、90%、90%；基层医疗卫生机构

的中医诊疗量占同类机构诊疗总量比例达 30%以上。

(二) 二级医院。县(市、区)办、省辖市办和省办的二级医院主要提供区域内常见病、多发病诊疗，急危重症患者抢救、部分疑难复杂疾病的诊治及其他疑难复杂疾病向上转诊等服务。内科、外科、妇产科等应设置二级诊疗科目。侧重开展二、三级手术，有条件的二级医院可开展部分四级手术，其中三级手术占全院住院手术总数 30%，力争四级手术占全院住院手术总数 5%，并在此基础上逐步提高三、四级手术占比。规范实施恶性肿瘤患者的放疗、化疗。城市二级医院要接收三级医院转诊的亚急性期患者、术后恢复患者及危重症稳定期患者等，同时提供区域内常见病、多发病诊疗服务。

(三) 三级医院。省办、省辖市办三级医院主要提供急危重症和疑难复杂疾病的诊疗服务。以提供住院服务、急诊服务为主，着重强化专科医疗服务，包括疾病急性期、危重症及疑难复杂疾病的诊断和治疗等。逐步减少普通门诊服务，增加专科门诊、专家门诊服务，提供预约诊疗服务；除 ICU 及收治急危重症患者的手术科室外，控制其他非手术科室的非急危重症住院床位，根据需求适度增加开展三、四级手术科室的床位。危重症、疑难复杂疾病患者占在院患者比例保持在 30%以上；主要开展三、四级手术，并加强围手术期管理，切实提高手术技术水平，确保医疗质量和安全，三、四级手术占全院住院手术总数比达 50%以上，其中，四级手术占全院住院手术总数比达 30%以上。部分县(市、区)办三级医院应结合

实际和县级医院的特点，积极创造条件，努力提供更高水平的医疗服务。

#### 四、提升医疗服务能力

各级医疗卫生机构在提供与其功能任务相适应的医疗服务项目的同时，以人才队伍、技术创新、临床专科、远程医疗建设等为抓手，进一步提升医疗服务能力和水平。

（一）加强卫生人才队伍建设和技术创新。认真实施我省有关高层次卫生人才“六个一”工程，积极培养、引进有技术、有专长、有成果、有水平的国内外临床医学专家和骨干人才，充分发挥临床专科学术、技术领头人作用。坚持以解决重大疾病问题为导向，大力引进医学新技术，积极开展技术创新，进一步提升三级医院解决危重症、疑难复杂疾病诊疗能力和水平。认真落实国家和省关于加强基层卫生人才队伍建设有关文件精神，通过定向培养、在职教育、务实进修、规范化培训等多种途径，为基层培养一批能承担常见病、多发病诊治及下转患者接续医疗、康复医疗的专业医护人员，全面提高基层医疗卫生机构医务人员队伍素质；采取更加灵活有效的政策，鼓励医师优先到基层医疗卫生机构多点执业，畅通城市医院、县级医院与基层医疗卫生机构医务人员双向流动渠道。

（二）加强基层医疗卫生机构能力建设。不断加强城乡基层医疗卫生机构标准化、规范化、信息化建设，进一步完善乡镇卫生院、村卫生室、社区卫生服务机构基础设施建设和设备装备。强化基层

医疗卫生机构医疗服务功能，实施乡镇卫生院、社区卫生服务中心特色科室建设和医师务实进修计划，努力提升基层医疗服务能力，着力提升乡镇卫生院急诊抢救、二级以下常规手术、正常分娩、儿童常见病多发病诊疗、中医药防病保健等服务能力。

（三）加强县级医疗机构服务能力建设。落实国家卫生计生委《关于印发全面提升县级医院综合能力工作方案的通知》（国卫医发〔2014〕48号）要求，全面推进县（市）级医院标准化、规范化、信息化建设。各地要采取更加有力的政策措施，吸引高层次人才到县（市）级医院就业；实施县（市）级医院骨干医师培训计划，培养一批技术骨干和科室带头人。加强县医院临床专科建设，重点加强县域内常见病、多发病相关专业及急诊急救、重症医学、血液净化、儿科、传染病、精神病等临床专科建设。到2017年，力争使县（市）域内就诊率提高到90%左右。

（四）加强中医药服务能力建设。充分发挥中医医疗预防保健特色优势，不断完善中医医疗服务体系，加快中医医疗机构建设与发展，加强综合医院、专科医院中医科建设，增强中医科室服务能力。加强中西医临床协作，强强联合，优势互补，提高重大疑难病、急危重症临床疗效。不断增强基层医疗卫生机构中医药服务能力建设，充分发挥中医药在常见病、多发病和慢性病防治中的作用。

## 五、认真组织实施

（一）加强组织领导。进一步明确基层医疗卫生机构和公立医

院医疗服务范围是一项全新的工作，各级卫生计生部门和各医疗机构要以改革创新的精神和敢于探索的勇气，把明确基层医疗卫生机构和公立医院功能任务及医疗服务范围摆上重要议事日程，切实加强组织领导，明确落实责任，完善政策措施，按照综合医改省级试点的部署和序时进度要求，积极推进，确保实效。

（二）抓好工作落实。各省辖市卫生计生行政部门要抓紧研究制定本地区基层医疗卫生机构和公立医院医疗服务范围的实施意见，明确医疗服务具体范围，并向社会公布。2015年9月30日前，请各市将本地区实施意见和确定的相关医疗卫生机构医疗服务范围上报我委。各地要通过明确并落实医疗卫生机构医疗服务范围，严格控制公立医院特需服务供给，提高医疗卫生服务体系的整体效能和社会效益，为加快推进基层首诊、双向转诊、急慢分治、上下联动的分级诊疗制度建设打好基础。

（三）强化监督管理。各级卫生计生行政部门要强化依法行政意识，全面落实医疗服务监管责任。要根据法律法规立改废释情况、机构和职能调整情况等，及时调整医疗服务范围，并向社会公布。要制定科学的公立医院、基层医疗卫生机构绩效考核评价体系，将医疗服务范围落实情况纳入绩效考核，通过督查考核评估，建立激励约束机制。要采取明查暗访等多种形式，督促医疗卫生机构严格执行确定的医疗服务范围，规范医疗行为，防止推诿病人和过度医疗。要注意总结经验，及时解决问题，不断加以完善，建立动态管理机制。



(四) 正确引导舆论。各级卫生计生行政部门要通过新闻媒体，广泛宣传明确医疗服务范围的重要意义，引导公众正确理解不同级别医疗机构功能任务及其医疗服务范围的内涵，树立正确的就医理念。要主动接受社会监督，切实保障公众的知情权、参与权、监督权，为医疗卫生机构落实与其功能任务相适应的医疗服务范围营造良好的外部环境。