

关于发展城市社区卫生服务的实施意见

揭府〔2008〕11号

各县（市、区）人民政府（管委会），市府直属各单位：

为进一步加快我市城市社区卫生服务事业的发展，优化配置城市医疗卫生资源，方便居民就医，减轻居民医疗费用负担，提高人民健康水平，根据《国务院关于发展城市社区卫生服务的指导意见》（国发〔2006〕10号）和《省政府关于发展城市社区卫生服务的实施意见》（粤府〔2007〕23号）精神，结合我市实际，现提出如下实施意见：

一、明确发展社区卫生服务的指导思想、基本原则和工作目标

（一）指导思想：以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面落实科学发展观，坚持为人民健康服务，结合深化城市医疗卫生体制改革，着力推进城市社区卫生服务体制、机制创新，不断完善城市社区卫生服务体系，努力为社区居民提供安全、有效、便捷、经济的公共卫生服务和基本医疗服务，切实解决居民看病难、看病贵问题。

（二）基本原则：坚持社区卫生服务的公益性质，注重卫生服务的公平、效率和可及性；坚持政府主导，鼓励社会参与，多渠道发展社区卫生服务；坚持统一规划，调整优化，科学配置社区卫生服务资源；坚持公共卫生和基本医疗并重，中西医并重，防治结合；坚持因地制宜，分类指导，探索创新，积极推进；坚持社区卫生服务发展与社区建设同步，与城镇化进程同步。

（三）工作目标：到2010年，榕城区、普宁市和东山区要建立比较完善的城市社区卫生服务体系，原则上每个建制街道办事处设置1所社区卫生服务中心。实现“小病在社区、防病在社区、健康在社区”的目

标。具体目标是社区卫生服务机构设置合理，服务功能健全，人员素质较高，运行机制科学，监督管理规范，居民可以在社区享受到疾病预防等公共卫生服务和一般常见病、多发病的基本医疗服务，社区居民主要健康指标有明显提高。

二、加强社区卫生服务体系建设

(四) 坚持政府主导，鼓励社会参与。各级政府要制订发展规划，有计划、有步骤地建立健全以社区卫生服务中心和社区卫生服务站为主体，以社区诊所、医务所（室）等其他基层医疗机构为补充的社区卫生服务网络。要根据服务人口和服务范围，以方便居民就诊为原则，合理规划设置社区卫生服务中心和社区卫生服务站，原则上每个街道办事处规划设置1所社区卫生服务中心，并根据需要设置2~3所社区卫生服务站，社区卫生服务中心与社区卫生服务站可实行一体化管理。要根据经济和社会发展水平、人口数量、地域环境和社区类型等因素，分类确定社区卫生服务中心、服务站设置规模。原则上社区卫生服务中心建筑面积不少于1000平方米，社区卫生服务站建筑面积不少于150平方米。社区卫生服务机构内部布局设计要合理，充分体现保护患者隐私、无障碍设计要求，并符合国家卫生学标准。

设立社区卫生服务机构要充分利用现有卫生资源，主要通过对政府举办的一级（街道卫生院）、部分二级医院等基层医疗机构进行转型或改造改制设立，防止盲目设置新的医疗卫生机构，避免重复建设。城乡结合部的乡镇卫生院原则上向社区卫生服务中心转型。现有卫生资源不足的新建小区，要尽快规划设置社区卫生服务机构。社区卫生服务机构与城市基层计划生育技术服务机构要逐步实现资源共享。在调整资源配置中，要严格控制城市大型医院的数量和规模。要按照平等、竞争、择优的原则，统筹社区卫生服务机构发展，鼓励社会力量参与发展社区卫生服务，充分发挥社会力量举办的社区卫生服务机构的作用。

(五) 坚持公益性质, 完善服务功能。社区卫生服务机构提供公共卫生服务和基本医疗服务, 具有公益性质, 不以营利为目的。要坚持以人为本, 以社区、家庭和居民为服务对象, 以妇女、儿童、老年人、慢性病人、残疾人、贫困居民等为服务重点, 以主动服务、上门服务为主要工作方式, 积极开展健康教育、疾病预防、康复保健、计划生育技术服务和一般常见病、多发病的诊疗服务。要突出特色, 充分发挥社区卫生服务机构在预防保健、常见病诊疗、慢性病管理等方面的积极作用。积极探索社区卫生服务机构与家庭或个人建立“契约式”的服务关系。社区卫生服务机构的具体职责。

一是社区预防。社区诊断, 传染病疫情报告和监测, 预防接种, 结核病、艾滋病等重大传染病防治, 常见传染病防治, 地方病、寄生虫病防治, 健康档案管理, 爱国卫生指导等。

二是社区保健。妇女保健, 儿童保健, 老年保健等。

三是社区康复。残疾康复, 疾病恢复期康复, 家庭和社区康复训练指导等。

四是社区健康教育。卫生知识普及, 个人和群体的健康管理, 重点人群与重点场所健康教育, 宣传健康行为和生活方式等。

五是计划生育。计划生育技术服务与咨询指导。

六是社区医疗。一般常见病、多发病的诊疗, 社区现场救护, 慢性病筛查和重点慢性病病例管理, 转诊服务等。

社区卫生服务中心至少要设置全科诊室、中医诊室、康复治疗室、抢救室、预检分诊室等临床科室, 预防接种室、妇女保健室、计划生育服务室、儿童保健室、健康教育室等预防保健科室及医技等辅助科室。配备基本诊疗、辅助检查、康复训练和理疗、预防保健、健康教育、消毒灭菌、通信和社保信息网络等设备设施, 并配备药房和符合药品储存要求的设备设施。设置病床的, 还要配备与之相应的病床单元设施。社

区卫生服务站至少要设置全科诊室、治疗室、处置室、预防保健室、计划生育指导室、健康信息管理室等科室，并配置相应的基本设备，配备药房和符合药品储存要求的设施设备。

(六) 建立社区卫生服务机构与预防保健机构、医院合理分工的协作关系。调整疾病预防控制、妇幼保健等预防保健机构和计划生育服务机构的职能，适宜社区开展的公共卫生服务交由社区卫生服务机构承担。疾病预防控制、妇幼保健等预防保健机构要对社区卫生服务机构提供业务指导和技术支持。按照就近原则，组织市（县、区）级医院对社区卫生服务机构开展点对点帮扶，建立分级医疗和双向转诊制度，完善“小病在社区、大病进医院、康复回社区”的医疗服务模式。市（县、区）级医院要为社区卫生服务机构转诊提供便利条件，并及时将适宜在社区治疗和康复的病人转到社区卫生服务机构进行康复和治疗，减轻群众的医药负担。

(七) 加强社区卫生服务队伍建设。政府举办的社区卫生服务机构，原则上按照每万居民配备2—3名全科医师、1名公共卫生医师。每个社区卫生服务中心在医师编制内配备一定比例的中医类别执业医师。全科医师与护士的比例，暂按1:1的标准配备。

市卫生学校要加强全科医学、社区护理学科教育，积极为社区培养全科医师、护士。到2010年，完成全科医生岗位培训并实行持证上岗。市（县、区）级医院、预防保健机构、计划生育技术服务机构要定期组织高、中级卫生技术人员到社区卫生服务机构提供技术指导和服务，社区卫生服务机构也要有计划地组织卫生技术人员到医院和预防保健机构进修学习。

鼓励高等医学院校毕业生到社区卫生服务机构服务，采取切实有效措施吸引人才到社区卫生服务机构工作。对在社区工作的卫生技术人员，在职称晋升方面可根据实际情况给予适当倾斜。鼓励退休医护人员依照

有关规定参与社区卫生服务。对参与社区卫生服务的离退休人员，原单位要保持其离退休待遇不变。

(八) 深化改革，增强社区卫生服务机构活力。政府举办的社区卫生服务机构属于事业单位，要根据事业单位改革原则，改革社区卫生服务机构人事管理制度，按照工作需要和精干、效能的要求，实行定编定岗、公开招聘、合同聘用、岗位管理、绩效考核的办法。对工作绩效优异的人员予以奖励，对经培训仍达不到要求的人员按国家有关规定解除聘用关系。改革收入分配管理制度，实行以岗位工资和绩效工资为主要内容的收入分配办法，加强和改善工资总额管理。社区卫生服务从业人员的收入不得与社区卫生服务机构的服务收入直接挂钩。

(九) 加强监督管理，规范执业行为。规范社区卫生服务机构的设置条件和标准，依法严格社区卫生服务机构、从业人员和技术服务项目的准入。社区卫生服务机构命名要规范，标识要统一，开展社区卫生服务必须依法取得《医疗机构执业许可证》，并将社区卫生服务中心(站)作为唯一名称进行执业登记；从事社区卫生服务的专业技术人员，必须具有法定执业资格。社区卫生服务机构必须根据卫生行政部门规定，履行提供社区公共卫生服务和基本医疗服务的职能。社区卫生服务中心作为独立法人机构，实行独立核算，对其下设的社区卫生服务站实行一体化管理，其他没有隶属关系的社区卫生服务站要接受社区卫生服务中心的业务指导。

按照社区卫生服务机构核定的服务范围和内容，建立健全技术操作规程和工作制度，完善社区卫生服务考核评价制度。各级卫生行政部门要加强对社区卫生服务机构的日常管理、考核和监督，及时公布考核结果，严格实行奖惩制度。市卫生行政部门要加强对社区卫生服务机构考核评价工作的监督，将考核评价结果与财政补助挂钩，增强竞争意识，提高服务质量。推进社区卫生服务信息管理系统建设，逐步实现资源共

享。

加强社区卫生服务的标准化建设，保证服务质量，不符合要求的社区卫生服务机构和工作人员，要及时调整、退出。加强社区卫生服务执业监管，建立社会监督制度，以社区居民的满意程度作为考核社区卫生服务机构和从业人员业绩的重要标准之一。

(十) 发挥中医药在社区卫生服务中的优势与作用。配合中医药大市建设，大力发展社区中医药服务。加强社区中医药服务能力建设，合理配备中医药专业技术人员，积极开展对社区卫生服务从业人员的中医药基本知识和技能培训，推广和应用适宜的中医药技术，规范服务行为。在预防、医疗、保健、康复、健康教育、计划生育技术服务等方面，充分利用中医药资源，发挥中医药的特色和优势。

三、完善发展社区卫生服务的政策措施

(十一) 制订实施社区卫生服务发展规划。各县（市、区）人民政府（管委会）要制定社区卫生服务年度发展计划，将发展社区卫生服务纳入当地国民经济和社会发展规划、城乡规划及区域卫生规划，落实规划实施的政策措施。在城市新建和改建居民区中，社区卫生服务设施要与居民住宅同步规划、同步建设、同步投入使用。区级人民政府（管委会）原则上不再举办医院，着力于发展社区卫生服务。

(十二) 加大对社区卫生服务的经费投入。各级政府要调整优化财政支出结构，建立稳定的社区卫生服务投入机制，保证社区卫生服务工作良性运行。要根据实际，按照社区卫生服务机构建设（改造）计划安排基础设施建设经费。合理安排社区公共卫生服务经费，并随着经济发展逐步增加投入。城市卫生事业经费主要用于发展社区卫生服务。政府对社区卫生服务的补助包括按规定为社区居民提供公共卫生服务的经费，社区卫生服务机构的基本建设、房屋修缮、基本设备配置、人员培训和事业单位养老保险制度建立以前按国家规定离退休人员的费用等方面的

投入和支出。基本医疗服务原则上通过医疗保险、医疗救助以及个人付费等方式，由服务收费补偿。因政策原因造成的基本医疗服务亏损，由同级财政根据基本医疗服务成本与收费标准之间的差额，统筹考虑社区卫生服务机构的整体收支情况给予适当补助。

社区卫生服务的经费投入以当地政府为主，市给予适当补助。

(十三) 完善社区卫生服务运行机制。各地要积极探索建立科学合理的社区卫生服务收支运行管理机制，规范收支管理，有条件的可实行收支两条线管理试点。社区卫生服务机构销售政府定价的药品，其零售价格在不高于政府规定的最高零售价格前提下，以药品生产企业实际出厂（口岸）价加规定流通差价率作价。社区卫生服务机构应优先采购和使用质优价廉药品。

社区卫生服务机构开展的基本医疗服务实行政府指导价管理。确定社区卫生服务机构医疗服务价格要符合《全国医疗服务价格项目规范》，充分体现社区卫生服务机构的公益性质，原则上应低于当地二级非营利性医疗机构执行的医疗服务政府指导价上限。社区卫生服务可实行按项目收费，也可以对一般常见病、多发病采取按病种收费等方式。对部分个性化服务，社区卫生服务机构可与服务对象签订合同，按照服务时间、服务次数或服务人数等收取费用。对医疗保险参保人员的基本医疗服务，可由医疗保险经办机构与社区卫生服务机构协商确定付费方式及标准。

(十四) 发挥社区卫生服务在医疗保障中的作用。要坚持城镇职工基本医疗保险制度、城镇居民基本医疗保险制度、医疗卫生体制、药品生产流通体制四项改革同步推进的工作方针，按照“低水平、广覆盖”的原则，不断完善城镇医疗保障制度，扩大医疗保险覆盖面，将符合规定的社区卫生服务项目纳入支付范围，通过社会医疗保险制度解决绝大多数城镇居民的基本医疗保障问题。不断完善医疗保险费用结算管理办法，对纳入统筹基金支付的住院和门诊特殊疾病的医疗费用，有条件的

地区可按病种确定定额标准，由统筹基金和参保人按分担比例结算。充分发挥城镇职工基本医疗保险和城镇居民基本医疗保险政策对社区卫生服务发展的促进作用，推动双向转诊和社区首诊制度的实施。

(十五) 明确和落实职责。各地各部门要切实履行职责，共同推进社区卫生服务发展。区、县级市政府是发展社区卫生服务的主体，负责社区卫生服务机构的建设和管理；加大对社区卫生服务的投入，落实相关保障经费；组织开展社区卫生服务业务技术培训；指导社区卫生服务机构开展社区卫生服务，加强对社区卫生服务的管理和考核。街道办事处要设立专人负责协调辖区内社区卫生服务机构开展社区卫生服务活动。卫生部门负责制订社区卫生服务发展规划、准入标准和管理规范，制订社区公共卫生服务项目，建立考核评价标准，加强行业监督管理，并按照国家有关规定，组织开展社区卫生服务从业人员岗位培训和继续教育。充分发挥中医药优势和作用，积极推广和应用适宜的中医药技术。机构编制部门负责核定政府举办的社区卫生服务机构人员编制。发展改革部门负责将社区卫生服务发展纳入国民经济和社会发展规划，根据需要安排社区卫生服务机构基础设施建设项目。物价部门负责研究制订社区卫生服务及药品价格管理政策。民政部门负责将社区卫生服务纳入社区建设规划，探索建立以社区卫生服务为基础的城市医疗救助制度，做好社区卫生服务的民主监督工作。财政部门要优化卫生支出结构，逐步加大对社区卫生服务的投入，研究完善财政补助机制，将社区卫生服务维持经费纳入年度预算。人事部门负责完善全科医师、护士等卫生技术人员的任职资格制度，制订社区全科医师、护士等卫生技术人员的聘用办法和吸引优秀卫生人才进社区的有关政策。劳动保障部门负责制订促进城镇职工基本医疗保险参保人员到社区卫生服务机构就诊的有关政策措施。城市规划部门负责按照国家有关标准，将社区卫生服务设施纳入城市建设规划。人口和计划生育管理部门负责社区计划生育技术服务的指导和

管理。食品药品监管部门负责社区卫生服务所需药品和医疗器械的质量监督管理。建设部门负责对社区卫生服务的房屋设施建设进行监督检查。环保部门负责监督管理社区卫生服务机构医疗废水、固体医疗废物等污染防治,对社区卫生服务机构进行环保业务指导。

四、加强对社区卫生服务工作的领导

(十六) 各级政府要把发展社区卫生服务摆上重要位置。发展社区卫生服务是政府履行社会管理和公共服务职能的一项重要内容,是构建平安和谐社区、解决群众看病难、看病贵问题的一项民生民心工程。各级政府要充分认识发展社区卫生服务对于维护居民健康、促进社区和谐的重要意义,将发展社区卫生服务纳入政府年度工作目标考核,作为社区建设和发展的一项重要任务认真组织实施。各地要建立由政府分管领导负责、各有关部门负责同志参与的组织领导机制,切实加强对社区卫生服务发展工作的领导,明确部门职责,及时协调解决具体问题和困难。各地要根据本实施意见,结合当地实际情况,制定具体实施方案,确保发展社区卫生服务的各项指标任务逐一落到实处,推动社区卫生服务持续健康发展。市人民政府将适时组织有关部门对各地发展城市社区卫生服务工作情况进行检查与督导。有条件的农村地区,可参照本实施意见开展社区卫生服务。

揭阳市人民政府

二〇〇八年二月十五日