

| | | | |
|-------|------------------------------------|-------|-------------|
| 索引号: | 11220000013544357T/2018-00853 | 分类: | 卫生、体育、卫生;通知 |
| 发文机关: | 吉林省人民政府办公厅 | 成文日期: | 2017年12月24日 |
| 标题: | 吉林省人民政府办公厅关于印发吉林省建立现代医院管理制度实施方案的通知 | | |
| 发文字号: | 吉政办发〔2017〕81号 | 发布日期: | 2018年01月02日 |

吉林省人民政府办公厅
关于印发吉林省建立现代医院管理制度
实施方案的通知
吉政办发〔2017〕81号

各市(州)人民政府,长白山管委会,长春新区管委会,各县(市)人民政府,省政府各厅委办、各直属机构:

《吉林省建立现代医院管理制度实施方案》已经省政府同意,现印发给你们,请认真贯彻执行。

吉林省人民政府办公厅
2017年12月24日

(此件公开发布)

吉林省建立现代医院管理制度实施方案

为建立权责清晰、管理科学、治理完善、运行高效、监督有力的现代医院管理制度,按照《国务院办公厅关于建立现代医院管理制度的指导意见》(国办发〔2017〕67号)要求,结合我省实际,制定此方案。

一、总体要求

(一)指导思想。

全面贯彻党的十九大精神,认真落实全国、全省卫生与健康大会精神,坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持公立医院的公益性质,坚持党的领导,坚持制度创新,坚持发展、改革和管理相结合,坚持社会效益与运行效率相统一,转变政府职能,理顺政府和公立医院的权责关系,落实公立医院独立法人地位和经营管理自主权。努力实现医院治理体系和管理能力现代化,为推进健康吉林建设奠定坚实基础。

(二)主要目标。

到 2018 年,全省 50%的公立医院完成章程制定,现代医院管理制度框架初步建立,政府办医体制进一步理顺,医院党建工作显著加强,法人治理机制得到完善,医院规范化管理水平和运行效率不断提高。

到 2019 年,全省所有公立医院完成章程制定,基本形成决策、执行、监督相互协调、相互制衡、相互促进的公立医院治理机制,初步建立维护公益性、调动积极性、保障可持续的公立医院运行新机制,各级各类医院管理规范化、精细化、科学化水平进一步提高。

到 2020 年,基本建立权责清晰、管理科学、治理完善、运行高效、监督有力的现代医院管理制度,公立医院医疗服务质量水平、医务人员积极性、社会满意度有效提高,医疗费用增长幅度稳定在相对合理水平,实现公立医院健康可持续发展。

二、建立公立医院治理体系

(一)明确政府办医组织形式。

1. 成立公立医院管理委员会。省、市(州)、县(市、区)分别组建公立医院管理委员会,由政府负责同志牵头,卫生计生、发展改革、财政、人力资源社会保障、编制、物价、食品药品监管、中医药、工商等有关部门负责人和部分人大代表、政协委员以及其他利益相关方组成,统筹协调和履行政府办医职能。委员会办公室设在同级卫生计生行政部门,承担管理委员会日常工作。各级公立医院管理委员会对本级政府负责。资产多元化、实行托管的医院以及紧密型医疗联合体等,可在医院层面成立理事会。把党的领导融入公立医院治理结构,推行医院党组织与行政领导班子成员“双向进入、交叉任职”,医院党组织领导班子成员应当按章程规定进入医院管理层或通过法定程序进入理事会,医院管理层或理事会内部理事中的党员成员一般应当进入医院党组织领导班子。允许各地结合实际探索公立医院管办分开更加有效的组织实现形式。2018 年 6 月底前,各级政府完成公立医院管理委员会组建,明确机构性质、人员组成和统筹履行政府办医的具体职能。

2. 明确公立医院管理委员会运行机制。建立完善各级公立医院管理委员会及其办公室工作制度。公立医院管理委员会按照规定行使政府对公立医院的举办权、发展权、重大事项决策权、资产收益权等,审议公立医院章程、发展规划、重大项目实施、收支预算等,负责院长选聘,组织实施对公立医院绩效考核工作。2018 年 12 月底前,完成各级公立医院管理委员会及其办公室工作制度制订,规范运行规则。同时,各级公立医院管理委员会制订公立医院运营管理权力和责任清单。

(二)明确政府对公立医院的举办职能。

1. 优化医疗资源配置。各市(州)按照《吉林省医疗卫生服务体系规划(2015—2020年)》和《吉林省医疗机构设置规划(2016—2020年)》要求,合理确定区域内各层次医疗卫生资源的数量、功能、规模和标准。从严控制公立医院床位规模、建设标准和大型医用设备配备。严禁公立医院举债建设和超标准装修。控制公立医院特需服务规模,提供特需服务的比例不超过10%。到2020年,按照每千常住人口不低于1.3张床位为社会办医院预留规划空间,同步预留诊疗科目设置和大型医用设备配置空间。

2. 落实政府投入责任。全面落实政府对公立医院符合规划的基本建设和设备购置、重点学科发展、人才培养、符合国家规定的离退休人员费用、政策性亏损,以及承担公共卫生任务和紧急救治、支农、支边公共服务等投入政策。改革财政补助方式,细化落实对中医医院的投入倾斜政策。逐步化解和偿还符合条件的公立医院长期债务。加强年度财政预算工作,健全财政补助与公立医院绩效考核结果挂钩的补助机制。

3. 理顺医疗服务价格。按照分级诊疗原则对部属、省属、市(州)属、县(市、区)属公立医院实行差别定价。建立以成本和收入结构变化为基础的价格动态调整机制,逐步理顺不同级别医疗机构间和医疗服务项目的比价关系,引导患者合理就医。通过规范诊疗行为,为降低药品、耗材等费用腾出空间,及时动态调整医疗服务价格。做好医疗保险待遇支付政策的衔接。加强医药价格监管,建立价格监测和预警机制,及时防范价格异动。加大对价格垄断和欺诈等违法行为的查处力度。

4. 深化医保支付方式改革。充分发挥基本医保的基础性作用,强化医保基金收支预算,建立以按病种付费为主,按人头付费、按服务单元付费等复合型付费方式,逐步减少按项目付费。鼓励推行按疾病诊断相关组(DRGs)付费方式。2018年医保支付方式改革要覆盖区域内所有公立医院,并逐步覆盖所有医疗服务。实行按病种付费的病种市级不少于150个,县级不少于100个。完善跨省异地长期居住及符合转诊规定的参保人员就医住院费用直接结算,方便群众就医报销。2020年,力争实现按病种付费病种全覆盖、机构全覆盖。建立基本医保与医疗机构谈判协商机制和医疗费用负担风险分担机制,综合考虑医保基金收入支出结余情况以及医疗机构规模、服务人群、服务范围和能力,以及医疗服务、检查、药物费用等支出情况,协商确定基本医保支付额度。

5. 深化编制人事制度改革。创新公立医院编制管理方式,积极探索公立医院编制备案管理改革。在地方事业编制总量内,确定公立医院编制总量,逐步实行备案制。按照国家规定推进养老保险制度改

革。实行聘用制度和岗位管理制度,人员由身份管理向岗位管理转变,定编定岗不固定人员,形成能进能出、能上能下的灵活用人机制。

6. 推进薪酬制度改革。按照习近平总书记在全国卫生与健康大会上强调的“允许医疗卫生机构突破现行事业单位工资调控水平,允许医疗服务收入扣除成本并按规定提取各项基金后主要用于人员奖励”的要求,建立适应行业特点的公立医院薪酬制度。在现有水平基础上,合理确定公立医院薪酬水平。落实公立医院分配自主权,公立医院在核定的薪酬总量内根据考核结果进行自主分配。建立以公益性为导向的考核评价机制,逐步建立医务人员薪酬动态调整机制。2017年,在长春市开展公立医院薪酬制度改革试点。

(三) 明确政府对公立医院的监管职能。

1. 建立综合监管制度。强化卫生计生行政部门医疗服务监管职能,完善机构、人员、技术、装备准入和退出机制。重点加强对各级各类医院医疗质量安全、医疗费用以及大处方、欺诈骗保、药品回扣等行为的监管,建立“黑名单”制度,形成全行业、多元化的长效监管机制。对造成重大社会影响的乱收费、不良执业等行为,造成重大医疗事故、重大安全事故的行为,以及严重违反行风建设的行为,要建立问责机制严肃问责。要充分发挥医保对医疗服务行为和费用的调控引导与监督制约作用,逐步将医保对医疗机构服务监管延伸到对医务人员医疗服务行为的监管。强化对公立医院经济运行和财务活动的会计和审计监督。健全非营利性和营利性社会办医院分类管理制度,加强对非营利性社会办医院产权归属、财务运营、资金结余使用等的监管,加强对营利性社会办医院盈利率的管控。2018年,三级和二级公立医院医疗责任保险参保率分别达到100%和90%。2020年,二级以上公立医院医疗责任保险实现全覆盖。积极探索开展医疗意外保险。

2. 加强政府对公立医院绩效考核。建立以公立医院服务质量、服务效率和群众满意度为核心的绩效考核机制,具体考核内容包括管理工作、业务工作、医药费用控制、服务评价、加强医疗卫生行风建设“九不准”、纠正医药购销领域和医疗服务中不正之风和党的建设等方面,加大党建工作在绩效考核中的权重。公立医院管理委员会与公立医院签订绩效管理合同,根据合同约定实施公立医院绩效考核以及院长年度和任期目标责任考核,考核结果中涉及到群众利益的公益性指标要及时向社会公布,并与医院财政补助、医保支付、工资总额以及院长薪酬、任免、奖惩等挂钩。探索第三方机构参与考核评价机制。2018年,开展考核评价的公立医院要达到50%以上。2020年,开展考核评价的公立医院达到100%。

(四) 明确公立医院经营管理自主权。

1. 落实公立医院自主运营管理权限。转变政府职能,推进政事分开,按照简政放权要求,落实公立医院独立法人地位,落实内部人事管理、机构设置、副职推荐、中层干部聘任、人员招聘和人才引进、内部绩效考核和薪酬分配、年度预算执行等经营管理自主权。推行聘用制度、岗位管理制度、公开招聘制度等人事管理制度,逐步实现同岗同酬同待遇。进一步扩大公立医院公开招聘专业技术人才自主权,对医院紧缺的专业技术人员或高层次人才可按规定由医院采取考察的方式予以招聘。在岗位设置、收入分配、职称评定、管理使用等方面,对编制内外人员待遇统筹考虑。

2. 落实公立医院管理决策程序。院长选拔按照《公立医院领导人员管理暂行办法》规定,采取医院内部推选、外部选派、竞争(聘)上岗、公开选拔(聘)等方式进行,也可以探索其他有利于优秀人才脱颖而出的选拔方式,注意拓宽视野,打破身份等限制,吸引优秀人才。院长作为公立医院法定代表人和主要行政负责人,执行公立医院管理委员会制定的医院宗旨和发展规划,全面负责医疗、教学、科研、行政管理工作。院长办公会议是公立医院行政、业务议事决策机构,对讨论研究事项作出决定。在决策程序上,公立医院发展规划、“三重一大”等重大事项,以及涉及医务人员切身利益的重要问题,要经医院党组织会议研究讨论同意,保证党组织意图在决策中得到充分体现。逐步取消公立医院的行政级别,各级卫生计生行政部门(含中医药管理部门,下同)负责人一律不得兼任公立医院领导职务。充分发挥专家作用,组建医疗质量安全管理、药事管理等专业委员会,对专业性、技术性强的决策事项提供技术咨询和可行性论证。

三、提升现代化医院管理能力

(一) 制定公立医院章程。

各级各类医院应制定章程。章程应当以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,以宪法、法律法规为依据,坚持公益性本质和社会主义办医方向,促进公立医院改革与创新,围绕保障医疗质量与安全、服务患者、加强经济与财务管理、推进医疗卫生科技进步、医学人才培养、提高居民健康水平等任务,着重完善公立医院民主管理、权力制衡、激励与约束的体制、机制,体现公立医院公益性、生产性与经营性的服务特色。医院章程应包括医院性质、办医宗旨、功能定位、办医方向、管理体制、经费来源、组织结构、决策机制、管理制度、监督机制、文化建设、党的建设、群团建设,以及举办主体、医院、职工的权利义务等内容。制定公立医院章程时,要在公立医院章程中设立党建专章,明确党组织在医院内部治理结构中的地位和作用、党组织职责权限、机构设置、人员配备、经费保障等内容。公立医院应当按照民主、公开的原则,成立专门组织开展章程

起草工作。章程起草组织应当由公立医院党政领导、医院各专业委员会负责人、医务人员代表、相关医院管理专家等代表组成,也可以邀请社会相关方面的代表、社会知名人士、退休职工代表、医保部门代表参加。2018年6月底前,全省50%的公立医院完成章程制定。到2019年,全省所有公立医院完成章程制定。

(二)加强公立医院制度建设。

1. 健全民主管理制度。健全以职工代表大会为基本形式的民主管理制度。工会依法组织职工参与医院的民主决策、民主管理和民主监督。医院研究经营管理和发展的重大问题应当充分听取职工意见,召开讨论涉及职工切身利益的会议,必须有工会代表参加。推进院务公开,维护医院员工、群众通过职工代表大会参与医院相关事项的民主决策、实施监督的权利。

2. 健全医疗质量安全管理制度。院长是医院依法执业和医疗质量安全的责任人,落实医疗质量安全院、科两级责任制。建立全员参与、覆盖临床诊疗服务全过程的医疗质量管理与控制工作制度,严格落实首诊负责、三级查房、会诊、分级护理、值班和交接班、疑难病例讨论、急危重患者抢救、术前讨论制度、死亡病例讨论、医疗查对、手术安全核查、手术分级、新技术和新项目准入、危急值报告、病历管理、抗菌药物分级管理、临床用血审核、信息安全管理等18项医疗质量安全核心制度。严格执行医院感染管理制度、医疗质量内部公示制度等。加强重点科室、重点区域、重点环节、重点技术的质量安全管理,推进合理检查、用药和治疗。

3. 健全人力资源管理制度。建立健全人员聘用管理、岗位管理、职称管理、执业医师管理、护理人员管理、收入分配管理制度。公立医院在核定的薪酬总量内进行自主分配,体现岗位差异,兼顾学科平衡,做到多劳多得、优绩优酬。按照有关规定,医院可以探索实行目标年薪制和协议薪酬。医务人员薪酬不得与药品、卫生材料、检查、化验等业务收入挂钩。

4. 健全财务资产管理制度。财务收支、预算决算、会计核算、成本管理、价格管理、资产管理等必须纳入医院财务部门统一管理。建立健全全面预算管理、成本管理、财务报告、第三方审计和信息公开机制,确保经济活动合法合规,提高资产使用效益。公立医院作为预算单位,所有收支纳入部门预算统一管理,要强化成本核算与控制,逐步实行医院全成本核算。三级公立医院应设置总会计师岗位,统筹管理医院经济工作,其他有条件的医院结合实际推进总会计师制度建设。加强公立医院内部审计监督,推动注册会计师审计工作。

5. 健全内部绩效考核制度。将政府、举办主体对医院的绩效考核落实到科室和医务人员,对不同岗位、不同职级医务人员实行分类考核。建立健全绩效考核指标体系,围绕办院方向、社会效益、医疗服务、经济管理、人才培养培训、可持续发展等方面,突出岗位职责履行、工作量、服务质量、行为规范、医疗质量安全、医疗费用控制、医德医风和患者满意度等指标。严禁给医务人员设定创收指标。将考核结果与医务人员岗位聘用、职称晋升、个人薪酬挂钩。

6. 健全人才培养培训管理制度。稳妥实施住院医师规范化培训和专科医师规范化培训制度,承担培训任务的医院要处理好医疗、教学和科研工作的关系,加强临床重点专科、学科建设,健全教学组织机构和教学制度,落实教育教学任务,提升培训质量,增强医院核心竞争力;其他医院要做好培训人员选送和医学生培养相关工作。巩固完善继续医学教育制度,医院要鼓励和支持专业技术人员参加继续医学教育活动,丰富各级各类卫生计生人员提升职业综合素质和专业服务能力的方式和渠道。城市医生在晋升主治医师或副主任医师职称前到基层或对口帮扶的医疗机构累计服务不少于1年。城市大医院要积极为基层和边远贫困地区培养人才。

7. 健全科研管理制度。加强临床医学研究,加快诊疗技术创新突破和应用,大力开展适宜技术推广普及,加强和规范药物临床试验研究,提高医疗技术水平。加强基础学科与临床学科、辅助诊疗学科的交叉融合。建立健全科研项目管理、质量管理、科研奖励、科研诚信、医学伦理审查、知识产权保护、成果转化推广等制度。

8. 健全后勤管理制度。强化医院发展规划编制和项目前期论证,落实基本建设项目法人责任制、招标投标制、合同管理制、工程监理制、质量责任终身制等制度。合理配置适宜医学装备,建立采购、使用、维护、保养、处置全生命周期管理制度。探索医院“后勤一站式”服务模式,推进医院后勤服务社会化。

9. 健全信息管理制度。强化医院信息系统标准化和规范化建设,与医保、预算管理、药品电子监管等系统有效对接。完善医疗服务管理、医疗质量安全、药品耗材管理、绩效考核、财务运行、成本核算、内部审计、廉洁风险防控等功能。加强医院网络和信息安全管理,完善患者个人信息保护制度和措施。构建全省人口健康信息服务体系,促进基于互联网、大数据技术的应用发展,为全面深化医药卫生体制改革提供支持和保障。

10. 加强医院精细化管理。规范医疗器械、医疗用品、医疗耗材及物品的购进、领用、核对、报废审批制度,堵塞漏洞,控制支出。把岗位标准、规定和岗位责任制整合为细致的工作标准,在医疗、护理、管理、质量、服务等方面切实做到人人、事事、时时、处处有

标准。促进医院各项工作有章可循,健康发展。加强医疗质量管理与控制,规范临床检查、诊断、治疗、使用药物和植(介)入类医疗器械行为。

(三)加强医院文化建设。

树立正确的办院理念,弘扬“敬佑生命、救死扶伤、甘于奉献、大爱无疆”的职业精神。恪守服务宗旨,增强服务意识,提高服务质量,全心全意为人民健康服务。推进医院精神文明建设,开展社会主义核心价值观教育,促进形成良好医德医风。关心爱护医务人员身心健康,尊重医务人员劳动成果和辛勤付出,增强医务人员职业荣誉感。建设医术精湛、医德高尚、医风严谨的医务人员队伍,塑造行业清风正气。

(四)全面开展便民惠民服务。

全省三级以上医院全面开展预约诊疗。通过电话、网络、窗口、诊间等多种方式、多种途径为患者提供便捷的预约诊疗服务,合理安排预约患者就诊时间,实现分时段预约。探索开展实名制预约。推广在三级医院开展日间手术试点,理顺内部业务流程,完善相关管理机制,在保障医疗质量与安全的前提下,为患者提供高效的日间手术服务,缓解“住院难”和“手术难”问题。完善质量控制标准,在室间质评和室内质控合格的二级以上医院实现医学检验、医学影像结果互认。探索设置独立的医学影像、医学检验、病理诊断和血液透析等机构,方便群众就医。

四、加强医院党的建设

(一)强化公立医院党委领导核心作用。

全面加强公立医院党委对医院工作的政治、思想和组织领导。发挥好医院党委把方向作用,自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,全面贯彻执行党的基本理论、基本路线和基本方略,引导监督医院遵守国家法律法规,维护各方合法权益,坚定医院改革发展的正确方向。发挥好医院党委管大局作用,坚持在大局下行动,谋全局、议大事、抓重点,统筹推进医院改革发展、医疗服务、医德医风等各项工作,努力建设患者放心、人民满意的现代医院。发挥好医院党委保落实作用,管干部聚人才、建班子带队伍、抓基层打基础,讨论决定医院内部组织机构的设置及其负责人的选拔任用,领导精神文明建设和思想政治工作,领导群团组织和职工代表大会,做好知识分子工作和统一战线工作。2018年6月底前,制定完善公立医院党建工作的实施意见,落实各级各类公立医院党组(党委)和党支部的管党治党主体责任。

(二)全面加强公立医院基层党建工作。

坚持以提升基层党组织的组织力为重点,突出政治功能,加强和完善公立医院党建工作领导体制和工作机制。合理设置医院党建工作机构,配齐配强党建工作力量,推进党组织和党的工作全覆盖。坚持把党支部建设作为最重要的基本建设,建立健全医院内设机构党支部,选优配强党支部书记,使党支部切实担负好直接教育党员、管理党员、监督党员和组织群众、宣传群众、凝聚群众、服务群众的职责。坚持把党组织活动与业务工作有机融合,积极推进活动创新、思想政治工作内容 and 载体创新,防止“两张皮”。认真贯彻落实《关于新形势下党内政治生活的若干准则》《中国共产党党内监督条例》,推进“两学一做”学习教育常态化制度化,严格“三会一课”、民主生活会和组织生活会、主题党日等制度。严格发展党员和党员教育监督管理工作,引导党员充分发挥先锋模范作用。推动基层党建传统优势与信息技术有机融合。2018年12月底前,建立公立医院党建工作考核评价体系,推进医院党建工作的有效落实。

(三)加强公立医院党风廉政建设。

加强党风廉政建设,确保党的卫生与健康工作方针和政策部署在医院不折不扣落到实处。各地要把加强党的政治建设放在首位,预防为主,标本兼治,抓好党风带医风。全面落实党风廉政建设责任制,遏制医药行业领域的商业贿赂等不正之风。院长和书记是党风廉政建设的责任人,按照“谁主管谁负责”的原则,层层签订目标管理责任书,把具体任务落实到岗、到人。各级公立医院要组织医务人员认真学习有关规章制度,强化职业道德、职业纪律、职业责任,增强广大医务工作者自我教育、自我管理、自我约束的自觉性,强化职业责任感和荣誉感。弘扬白求恩精神,培育良好的医德医风,构建和谐医患关系,促进卫生事业改革与发展。将党风廉政建设、医德医风建设成果作为考核医院领导政绩的重要依据。

(四)加强社会办医院党组织建设。

加大社会办医院党组织组建力度,批准设立社会办医院时,要坚持党的建设同步谋划、党的组织同步设置、党的工作同步开展。实行属地管理与主管部门管理相结合,建立健全社会办医院党建工作管理体制,规范党组织隶属关系。社会办医院党组织要紧紧围绕党章赋予基层党组织的基本任务,结合实际开展工作,按照党的要求办医立院。

五、保障措施

(一)加强组织领导。各地区政府要加强对公立医院建立现代医院管理制度建设的指导,明确牵头部门,完善工作机制,结合本地实际,尽快研究制定具体实施方案,明确政府和公立医院的责权界限,推进政府职能转变和权力精简下放。

(二)注重调查研究。本着积极稳妥、求实创新的原则,坚持试点先行,逐步推开。对改革推进中涉及的相关问题要深入调查研究,借鉴先进经验做法,大胆探索新体制、新机制和新模式。要注重新旧体制机制的有效衔接和平稳过渡,确保改革稳步推进。

(三)强化督导落实。按照省委、省政府关于事业单位改革和公立医院综合改革的总体要求,要加强统筹协调,落实工作责任,明确改革路线图和时间表,建立定期调度通报制度,保证改革任务的落实。

(四)做好宣传教育。坚持正确的舆论导向,加强对深化改革的宣传引导,做好深入细致的思想政治工作,充分调动广大医务人员参与改革的积极性,自觉接受社会各界的监督,营造良好的社会舆论氛围。