天津市基层卫生健康事业发展“十四五”规划

为贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会以及市委十一届九次、十次全会精神，努力打造优质高效的基层医疗卫生服务体系，持续推动基层卫生健康工作高质量发展，根据《天津市卫生健康事业发展“十四五”规划》，制定本规划。

一、规划背景

（一）天津市“十三五”基层卫生健康事业发展的主要成就

“十三五”末期，基层医疗卫生机构总诊疗人次为4101.7万人次，占全市总诊疗人次的 41.68％，较2016年的34.44%提高了7.24个百分点。全市基层医疗卫生机构共5348家，其中，社区卫生服务中心124家、乡镇卫生院143家、社区卫生服务站500家、村卫生室2374家、门诊部713家、诊所和医务室1494家，相比“十二五”末期，基层医疗卫生机构数量同比增长15.83%。全市有效签约居民400余万人，签约重点人群数260余万人，重点人群签约率保持在60%以上。

1.基层疫情防控成果显著

自新冠肺炎疫情发生以来，天津市持续加强基层医疗卫生机构疫情防控工作，通过加强基层机构发热哨点建设、组建大规模人群核酸检测采样队伍、加强基层预检分诊、开展疫情防控知识培训和宣教、协助开展流行病学调查和社区居家隔离人员管理等，筑牢基层疫情防控网底。同时，充分发挥家庭医生和乡村医生健康守门人作用，切实保障居民基层就医服务需求。

2.基层医疗卫生服务体系不断完善

天津市不断推进基层医疗卫生机构标准化建设，城乡每个街道（乡镇）均建有1所基层医疗卫生机构（城市社区卫生服务中心或农村乡镇卫生院），城市每3-4个居委会有1所社区卫生服务站，农村1.5公里范围内有1所标准化村卫生室，服务网底实现全市区域覆盖。社区卫生服务中心和乡镇卫生院作为公益性、综合性的基层医疗卫生机构，承担着常见病和多发病的诊疗、基本公共卫生服务、计划生育技术服务、健康管理等功能任务，15分钟健康服务圈基本建成。

3.基层医疗卫生机构运行新机制不断巩固

天津市基层医疗卫生机构全部参与区域医联体建设，夯实分级诊疗制度建设基础。通过发挥区级综合医院牵头作用，构建区级医院、乡镇卫生院（社区卫生服务中心）、村卫生室（社区卫生服务站）的“三级医疗网”；通过区域医学影像、检验、心电远程会诊中心，推动“基层检查、上级专家诊断、区域内结果互查互认”；通过开设医共体门诊、临床带教、专科共建等多种形式，促进优质医师团队资源下沉，带动基层机构服务水平不断提升。

天津市推进涉农区镇村卫生服务一体化管理，以镇街为范围，对卫生院和村卫生室的人员、业务、财务、药械和绩效考核予以“五统一”管理，妥善解决老年乡村医生养老问题，提高在岗乡村医生待遇水平，促进了乡医队伍稳定和结构优化，促进农村基层卫生网底牢固。

4.基层医疗卫生机构服务能力得到进一步提升

“十三五”初期，天津市推进分级诊疗制度建设，基层医疗卫生机构服务能力得到进一步提升。2017年，全市总诊疗人次12170.76万，其中基层医疗卫生机构4828.58万，占全市总诊疗人次的39.67%，基层服务量占比在连续7年下降后出现回升“新拐点”。截至“十三五”末期，全市35家基层医疗卫生机构建立疼痛门诊；162家基层医疗卫生机构参加国家“优质服务基层行活动”创建工作达到基本标准，33家达到推荐标准；90家基层医疗卫生机构推行标准化全科门诊服务流程；62家基层医疗卫生机构开展儿科特色诊疗服务；55家基层医疗卫生机构开展呼吸专病门诊服务。

（二）天津市“十四五”基层卫生健康事业发展面临的问题

“十四五”时期，基层卫生健康事业将转向高质量发展阶段，但发展不平衡不充分问题仍然突出，人民群众对优质、高效、便捷的医疗卫生和健康服务需求不断提高，对基层卫生健康工作提出了更高的要求。一是基层服务供给不足的问题依然存在。与服务下沉趋势和居民健康需求增长相比，基层医疗卫生机构设备设施老化滞后，人员总量不足，人员学历水平和技术水平偏低，基层岗位吸引力不强，队伍内生动力不足，服务承接压力较大。二是基层服务模式转变仍需持续加快。新时代卫生与健康的工作方向为“坚持以人民健康为中心”，家庭医生作为“健康守门人”角色，要向居民提供全生命周期的健康管理服务，不断提升居民基层就医感受度，基层服务形式和手段仍需要进一步完善提升。三是基层卫生信息化建设水平还不高。我市基层卫生信息化建设在信息互联互通、发挥“互联网+”便民惠民，家医与居民线上服务交流、服务过程结果精细化监管等方面与居民的实际需求和基层医疗机构服务功能应用相比仍有一定差距。四是基层卫生重大传染病防控能力仍需持续提升。在疫情期间，基层医疗卫生机构能够有效落实基层防控承诺制、实行社区联防联控，严把防控关口，实现了双“零”防控目标，但在应对重大传染病防控的设施布局、人员能力、疾病预防控制等方面，还需进一步强化和提升。

二、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，以习近平总书记对天津工作提出的“三个着力”重要要求为元为纲，深入贯彻《基本医疗卫生与健康促进法》，认真落实以基层为重点的卫生与健康工作方针，以群众服务需求和提高服务质量为核心，提升基层卫生健康服务能力水平。

三、发展目标

（一）发展目标

——服务网络进一步健全。坚持政府主导，科学合理规划设置基层医疗卫生机构，织牢织密基层医疗卫生服务网底。

——服务能力进一步提高。提升基层医疗卫生机构门诊医疗服务能力；提升急诊急救能力建设；加强住院功能建设；提升检验检查服务能力；突发公共卫生事件应急能力。

——服务质量进一步提升。加强常见病、多发病的诊治能力，优化家庭医生签约服务的服务内涵，保障人民群众公平均等享有覆盖全生命周期的基本医疗卫生与健康管理服务。

（二）主要指标

到2025年，居民健康档案规范化电子建档率达到90%，老年人健康管理率达到80%，高血压患者规范管理率达到80%，糖尿病患者规范管理率达到80%，全市每万名常住人口拥有4名全科医生。

四、主要任务

（一）全面提高基层医疗服务水平

提升门诊医疗服务能力，有针对性地加强本地区常见病、多发病的咨询、诊断和治疗能力；提升急诊急救能力建设；加强住院能力建设，开展与机构人员资质、技术准入、设施设备相适应的住院、手术等服务；提高检验检查服务能力，合理配置和更新必要的设施设备，开展常规检验检查服务。

（二）推进基本公共卫生服务均等化

提高孕产妇、儿童、老年人、慢性病患者等重点人群健康管理质量，推进基层机构基本医疗和基本公共卫生融合服务，开展健康管理，发挥市基本公共卫生服务质控中心作用，提高项目实施的科学性和有效性。强化各区基本公共卫生服务项目实施主体责任，从重过程向重结果、重居民感受转变，科学合理制订绩效指标，加强项目绩效评价。按照规范、安全、方便、实用等原则，在依法保护个人隐私的前提下，优化居民电子健康档案面向居民本人开放使用的服务渠道及交互形式，有效提高电子健康档案利用率。

（三）提高家庭医生签约服务质量

完善家庭医生签约服务供方准入和退出机制，鼓励社会办基层医疗卫生机构开展签约服务。规范家庭医生签约服务协议，丰富家庭医生签约服务内容，签约对象优先覆盖老年人、残疾人等重点人群和高血压、糖尿病等疾病患者。健全以签约服务质量、健康管理效果、居民满意度为重点的绩效考核机制，促进家庭医生团队依法依约提供基础性和个性化签约服务。

（四）提升基层突发公共卫生事件应急能力建设

提升基层突发公共卫生事件应急能力建设，健全和完善社区公共卫生应急预案，加强社区公共卫生应急知识和技能培训，积极配合乡镇（街道）、村（居）委会对辖区居民实行“网格化”健康管理。强化基层医疗卫生机构预检分诊、隔离观察、协同转运、应急处置功能，发挥家庭医生健康守门人作用，发挥基层公共卫生应急管理的业务支撑平台作用，统筹做好疫情公共卫生事件防控和日常诊疗、慢性病管理、健康指导等工作。

（五）分层次有重点推进基层卫生人才的培养培训

统筹规划基层卫生技术人员岗位培训与继续教育，优化培训项目，分层实施国家级项目、市级项目、区级项目，对接国际化项目。对全市基层卫生人才培养培训实行质量控制，助力我市基层医疗卫生机构服务水平提升。通过3到5年时间，基层人才队伍整体素质明显提高。开展基层医疗卫生机构管理人员培训，提升管理素养和能力，提高基层医疗卫生机构的科学管理水平。

五、重点项目

（一）社区医院建设

按照“保基本、强基层，补短板、强弱项”的原则，以常态化开展“优质服务基层行活动”为抓手，加快提升基层医疗卫生机构标准化水平。通过对基层医疗卫生机构服务能力评价，探索开展社区医院建设工作，推进达到推荐标准的社区卫生服务中心和乡镇卫生院建设成“社区医院”。鼓励基层医疗卫生机构根据患者需求及机构人才特长，积极推行特色诊疗服务（包括疼痛门诊、呼吸慢病门诊、糖尿病门诊、儿科特色诊疗等）。

（二）标准化全科门诊服务流程建设

全面推广基层医疗卫生机构标准化全科门诊服务流程建设，通过对全科门诊、健康小屋和家医工作室实施内部诊疗流程再造和信息化环境改造，建立预约分诊区、健康之家区、健教候诊区、家医签约区和全科诊疗区等“五个功能区”，推广“预约就诊——定向分诊——诊前健康管理服务——诊间就医取药——诊后付费、复诊预约”的标准化服务流程，推动基层医疗卫生机构向健康管理服务模式转变。

（三）实施慢性病医防融合工程

以高血压、2型糖尿病等慢性病管理为重点，在全市基层医疗卫生机构推进胸痛救治单元、糖尿病示范门诊单元建设，优化常见多发慢性疾病的基层诊疗和健康管理流程，组建包括医生、护士、公共卫生人员等在内的基层高血压、糖尿病医防融合管理基本单元，以家庭医生为主导明确各成员在诊前、诊间、诊后的工作职责，建立基层医疗卫生机构与上级医院联动机制，畅通双向转诊和会诊通道，衔接基层慢病药物配备使用，促进全市基层慢性病健康管理能力同质化，有效减轻糖尿病患者社会负担与经济负担。

（四）基层数字健共体建设

依托互联网医疗卫生健康数字管理平台，全市基层医疗卫生机构组建以健康为中心的数字化紧密型医疗卫生健康共同体，通过“四朵云”建设，实现信息互联互通，满足居民家庭医生签约、上门入户特需医疗服务、慢病用药等多样化需求，实现线上线下一体化便捷医疗健康服务、按病种建设全方位全周期的健康管理服务。加快推进建立以家庭医生责任制为基础，以健康管理绩效为核心，多劳多得、优绩优酬的内部分配机制，稳妥有序推进标准工作量考核，调动基层医务人员积极性，最终提升居民健康指数。

（五）示范性社区培训基地建设

强化基层医疗卫生机构医教研一体化建设理念，进一步提升对人才培养工作的重视。创建能够优质开展基层人才培养培训的示范性社区培训基地，明确基地建设标准，加强带教师资培养，与三级医疗机构建立人才培养的合作关系，共同推进区域基层卫生人才队伍建设。通过3到5年时间，每个区至少有1-2家示范性社区培训基地。

（六）搭建人才培养信息化管理平台

建立基层卫生人才队伍建设信息化管理平台，实现学习资源数字化、培训管理信息化。引入临床技能中心信息管理考核训练系统与临床思维能力训练系统，推进信息化全科医学实训及考核基地试点建设，实现基层卫生技术人员培训与考核模式转型升级。通过3到5年时间，信息化管理平台能够良好运行并实现我市基层卫生人才培养培训管理全覆盖、岗位练兵全覆盖。

六、保障措施

（一）加强组织领导

各区要切实加强组织领导，按照保基本、强基层、建机制的总体要求，将基层卫生健康工作列入卫生健康事业的总体规划，强化政府在基本医疗卫生制度中的主体责任，明确任务分工，积极落实医疗资源布局、机构能力标准化提升、财政投入、人员编制、信息化建设等方面的政府责任，确保各项改革措施落实到位，多角度、全方位地推进我市基层卫生健康事业发展。各区要按照《市卫生健康委等5部门印发关于加强我市基层医疗卫生服务能力建设的意见的通知》（津卫基层〔2019〕171号），结合辖区基层医疗卫生机构实际，织密扎牢基层医疗卫生服务网络；集中强化基层医疗卫生机构房屋设备、科室设置、人员配备、管理制度等软硬件建设；改革完善基层医疗卫生机构人事管理制度，根据辖区服务人口数，结合基层医疗卫生机构实际，统筹使用政府举办基层医疗卫生机构人员编制，实行动态调整；按照“两个允许”要求，根据基层医疗卫生行业特点，统筹确定基层医疗卫生机构薪酬水平。

（二）履行工作职责

     各区要强化部门协同配合，切实履行职责，合理推进基层卫生健康事业发展。卫生健康部门要牵头制定基层医疗卫生机构服务能力标准和考核评价体系，组织推动机构标准化建设，推动基层医疗卫生服务模式转型。基层医疗卫生机构要加强家庭医生团队建设，围绕健康管理充分调动家庭医生团队的工作积极性，统筹做好对居民健康管理和慢性病患者的诊疗服务工作，不断提升居民就医感受。

（三）强化宣传引导

     发挥街道、乡镇、社区宣传阵地的作用，充分利用各类宣传媒介，加大基层医疗卫生健康和家庭医生服务的政策宣传，使群众正确认识基层医疗卫生机构的职能定位和服务内容，引导合理服务需求，形成有序就医秩序。加强基层卫生健康文化建设，树立基层卫生健康形象，增强基层卫生广大干部职工的凝聚力和向心力，进一步激发推动事业发展、服务群众健康的积极性、主动性和创造性。关心与支持基层卫生健康事业发展，宣传各地实施规划的好做法、好事迹，共同为促进基层卫生健康事业发展凝聚共识、营造氛围。