

# 益阳市“十四五”卫生健康规划

(征求意见稿)

益阳市卫生健康委员会

二〇二一年九月

# 目 录

<b>第一章 发展背景 .....</b>	<b>4</b>
<b>(一) 发展基础 .....</b>	<b>4</b>
1、主要指标稳步提升 .....	4
2、深化医改协调推进 .....	4
3、医疗服务体系日趋完善 .....	5
4、公共卫生服务持续优化 .....	6
5、重点人群健康保障有力 .....	7
6、“放管服”改革统筹推进 .....	8
7、新冠肺炎疫情防控工作亮点纷呈 .....	8
8、基础项目建设富有成效 .....	9
<b>(二) 发展机遇 .....</b>	<b>9</b>
<b>(三) 主要挑战 .....</b>	<b>11</b>
<b>第二章 总体要求 .....</b>	<b>12</b>
<b>(一) 指导思想 .....</b>	<b>12</b>
<b>(二) 基本原则 .....</b>	<b>12</b>
<b>(三) 总体目标 .....</b>	<b>13</b>
<b>第三章 主要任务 .....</b>	<b>15</b>
<b>(一) 凝心聚力，全面推进健康益阳行动 .....</b>	<b>15</b>
1、建立健全健康制度 .....	15
2、普及居民健康生活方式 .....	15
3、强化重大疾病防控 .....	17
4、提升重点人群健康服务水平 .....	19

<b>(二) 优化布局，提高公共卫生防控救治能力建设.....</b>	<b>22</b>
1、完善疾病预防控制体系.....	22
2、改进公共卫生应急管理体系.....	22
3、提质增效基层公共卫生服务.....	23
4、加大疫情及传染病防控与救治力度.....	23
5、强化精神卫生工作.....	24
6、深入开展新时期爱国卫生运动.....	24
<b>(三) 深化改革，构建整合型医疗服务体系.....</b>	<b>25</b>
1、进一步优化医疗资源配置.....	25
2、提高基层医疗卫生服务能力.....	26
3、促进公立医院高质量发展.....	27
4、积极落实分级诊疗制度.....	28
5、加强医疗服务质量管理.....	28
6、巩固拓展健康扶贫成果与乡村振兴有效衔接.....	29
<b>(四) 谋篇布局，创新推动中医药发展.....</b>	<b>30</b>
1、完善体制机制.....	30
2、持续优化服务体系.....	30
3、重视人才培育与交流.....	32
4、引导产业有序发展.....	33
5、强化传承创新发展.....	34
<b>(五) 步步为营，健全医药供应保障制度.....</b>	<b>35</b>
1、积极落实基本药物制度.....	35
2、完善短缺药品供应保障机制.....	36
3、加强重点监控药品和用药目录管理.....	36

<b>(六) 务实笃行，夯实卫生健康发展基础</b> .....	<b>37</b>
1、强化人才梯队建设.....	37
2、有序推进法治建设.....	37
3、优化监督管理体制.....	38
4、加强信息化建设.....	39
<b>(七) 聚焦实业，推动健康产业优质发展</b> .....	<b>39</b>
1、大力支持健康产业发展.....	39
2、强化医疗多元化发展.....	40
3、奋力发展医养结合.....	40
4、力促体医融合.....	41
5、发展智慧健康服务产业.....	41
6、打造健康产业集群.....	42
<b>第四章 保障措施</b> .....	<b>43</b>
<b>(一) 加强组织领导，部门协调推进</b> .....	<b>43</b>
<b>(二) 强化政府引领，完善筹资渠道</b> .....	<b>43</b>
<b>(三) 深入宣传引导，营造良好氛围</b> .....	<b>43</b>
<b>(四) 规范开展监测，严格考核评价</b> .....	<b>44</b>

# 第一章 发展背景

## （一）发展基础

“十三五”期间，市委、市政府始终把维护人民健康摆在重要位置，坚持政府主导，立足群众需求，突出深化改革，创新体制机制，强化民生保障，有力推动全市卫生健康事业与经济社会同步发展，人民的健康获得感日益增强，为推进“健康益阳”建设打下坚实基础。

### 1、主要指标稳步提升

“十三五”时期，市委、市政府贯彻落实健康中国战略，全面推进健康益阳建设，卫生健康事业实现长足发展，城乡居民健康水平稳步提升。从2015年到2020年底，居民人均预期寿命不断提高，婴儿死亡率从3.62‰下降至2.82‰，5岁以下儿童死亡率从5.71‰下降至4.53‰。城乡居民健康差异进一步缩小，医疗卫生服务可及性、服务质量、服务效率和群众满意度显著提升。

### 2、深化医改协调推进

**公立医院综合改革。**“十三五”以来，全市按照“保基本、强基层、建机制”的改革主线，积极推进基本公共卫生服务均等化、药品供应保障制度等改革任务，不断完善现代医院管理制度与“三医联动”机制。以医联体建设和家庭医生签约服务为抓手，推进分级诊疗制度建设；实施药品和高值医用耗材集中采购，建立短缺药品监测预警机制，确保药品供应保障；理顺医疗服务价格、改革医保支付方式，完善医疗保障制度；建立医疗卫生行业综合监管联席会议制度、深化医药卫生领域“放管服”改革、构建多元化的监管体系、强化全行业综

合监管，推进综合监管制度建设。

**基层卫生体系综合改革。**“十三五”期间，各区县（市）对辖区内基层医疗卫生机构进行重新规划设置，并上报原省卫计委审核认定。全市部分乡镇卫生院与村卫生室在机构设置、人员选聘、业务管理、设备配备、绩效管理等方面实行一体化管理。全市 1139 个行政村卫生室中共有 1079 个完成标准化建设，达标率 94.73%；行政村卫生室中产权公有化的有 990 个，占比 86.92%。2018-2020 年，共培训基层卫生健康管理机构和医务人员 2091 人，乡村医生中专层次本土化培养 239 人。全市 81 家建制乡镇卫生院已全部配备 2 名及以上全科医生，覆盖率 100%。

### 3、医疗服务体系日趋完善

**医疗服务能力。**截至 2020 年底，全市共有省级重点专科 36 个，市级重点专科 127 个；各级各类医疗卫生机构 3718 家，实有床位数 30117 张；卫生技术人员 28621 人，其中执业（助理）医师 11100 人，注册护士 13626 人。目前，全市已建立 27 个医联体，三级公立医院增加至 9 家，医疗服务能力整体得到提升，二级及以上公立医疗机构固化 6S 管理和预约诊疗，三级医疗机构全部开展分时段预约。建立智慧医疗信息化平台，统筹建设全民健康信息平台，在全市 30 家二级以上公立医院、3 家试点乡镇卫生院逐步实现远程医疗、在线预约诊疗、移动支付等服务。市、县人民医院均建立胸痛、卒中、创伤、危重孕产妇和危重新生儿救治“五大中心”。实现临床用血 100% 来自无偿献血，千人口献血率超过 13%。

**中医药事业。**截至 2020 年底，全市有 1 家三级甲等中医医院、1 家三级中医医院，5 家二级甲等中医医院，7 家民营中医医院，59 家

中医备案诊所。“十三五”期间，创建省级重点专科 16 个，省级区域中医医疗中心 1 个，成立市级医联体 1 个，县域医共体 4 个，27 家建制乡镇卫生院、3 家社区卫生服务中心增设中医馆。

**健康救助。**紧紧围绕精准落实“三个一批”目标，完善基层首诊、双向转诊、急慢分治、上下联动机制，严格落实家庭困难患者定点医疗住院“先诊疗后付费”和“一站式”结算政策。截至 2020 年底，全市建档立卡贫困人口县域内救治率为 95.69%，33 种大病专项救治为 97.1%，重病兜底保障为 99.71%，4 种慢病签约服务管理为 100%，大大减轻贫困人口就医负担，为全市脱贫攻坚作出积极贡献。

#### 4、公共卫生服务持续优化

**完善基本公共卫生服务均等化机制。**市县两级卫生健康、财政等部门建立分工协作机制，成立基本公共卫生服务均等化项目工作领导小组，明确职责分工。乡镇卫生院和社区卫生服务中心承担 60% 以上项目工作量，负责对辖区内村卫生室项目工作的培训指导与考核；村卫生室承担 40% 左右项目工作量，主要负责项目管理的基础性工作。项目资金实行专款专用，由区县(市)卫生健康局核算中心统一管理。

**加强重大疾病防控。**成立益阳市疾病防治工作领导小组、市人民政府防治艾滋病工作委员会。全市乡镇以上医疗机构法定传染病疫情网络直报覆盖率达 100%，国家免疫规划疫苗接种率以乡镇为单位达到 95% 以上，连续 29 年无脊髓灰质炎病例发生，连续 30 年无白喉病例发生。将艾滋病、结核病诊疗业务从疾病预防控制机构移交至定点医疗机构，肺结核病患者成功治疗率达到 90% 以上，全市共设立 HIV 抗体初筛实验室 33 家、HIV 抗体快速检测点 110 家。

**爱国卫生运动。**“十三五”期间，全市累计创建国家卫生城市 1

个（益阳市）、国家卫生县城 2 个（安化县、南县）、国家级卫生乡镇 4 个（沙头镇、茈湖口镇、河坝镇、三堂街镇），省级卫生城市 1 个（沅江市）、省级卫生县城 1 个（桃江县）、省级卫生乡镇 41 个，市级卫生乡镇 23 个。利用每年四月的爱国卫生活动月以及世界卫生日等重大节日，在全市开展环境卫生集中整治和病媒生物防制行动，进一步改善环境卫生状况。

## 5、重点人群健康保障有力

**妇幼卫生保健与生育服务。**2020 年，5 岁以下儿童死亡率较 2015 年下降 20.67%；推进出生缺陷综合防控，出生缺陷发生率逐年下降；持续实施农村适龄妇女和城镇低保适龄妇女“两癌”免费检查、孕产妇免费产前筛查、预防艾滋病梅毒和乙肝母婴传播，0~6 岁儿童眼保健等项目，孕产妇、儿童保健指标持续稳定向好。

**职业病防治工作。**成立以市长为组长、分管文教卫的副市长为副组长、有关部门一把手为成员的尘肺病防治攻尘行动领导小组。深入开展尘肺病预防、尘肺病患者救治救助、粉尘危害专项治理、用人单位主体责任落实、防治技术能力提升 5 项专项行动。每年职业病防治法宣传周举行大型宣传活动，举办重点企业职业健康管理人员培训班，2014 年以来全市累计办班 32 期，培训人员 3864 人次。对全市 240 家重点企业开展职业病危害因素监测，对全市 3237 例职业性尘肺病人进行随访调查。开展专项执法和重点执法，年均出动执法人员 320 人次，办理一般行政处罚案件 66 起，全市劳动者职业健康权益保障水平不断提升。

**老年健康工作。**截至 2020 年底，全市已建成市级公办医养结合机构 1 家，县级公办养老机构 6 家、乡镇敬老院 119 家，城乡社区（村）

养老设施覆盖率分别达 88%、72%。现有机构养老床位 34876 张，每千名老年人床位 40.6 张。全市基本养老保险参保率 95%，基本医疗保险参保率 96%。政府营运的养老床位占比 51%、护理型养老床位占机构床位比例 49%。老年人健康素养水平为 14%。

## 6、“放管服”改革统筹推进

**综合保障。**狠抓行业作风，定期开展专项督查；优化营商环境，下放管理与监督权限 33 项，积极推广“一件事一次办”，更新和完善市卫生健康委权责事项共 288 项。

**社会办医。**大力支持社会力量提供高质量、多层次、多样化医疗服务，社会办医疗机构在市场准入、社会保险定点、重点专科建设、职称评定、学术地位、医院评审等方面享受与公立医疗机构同等政策。现有社会办医疗机构 1299 家，社会办医疗机构床位数 4147 张。所有民营医院均纳入社会保险定点；现有三级民营医院 1 家、二级民营医院 10 家；湖南益阳康雅医院、益阳骨科医院、益阳爱尔眼科医院均已创建市级临床重点专科。

## 7、新冠肺炎疫情防控工作亮点纷呈

**健全重大疫情防控机制。**成立中共益阳市委新冠肺炎疫情防控工作领导小组，下设综合协调、疫情防控、医疗救治等 14 个工作组，组建专家库和应急队伍，覆盖紧急医学救援、突发急性传染病、突发中毒事件等类别；建立分级、分层、分流救治体系，按照集中患者、集中专家、集中资源、集中救治的原则开展救治工作；建立覆盖全市疾控中心、二级以上综合医院和专科医院共 39 个核酸检测实验室，提升新冠肺炎诊断、救治能力。

**提高突发公共卫生事件应急处置能力。**各区、县（市）疾控中心正在申请新建或改扩建项目；市委编办调整市疾控中心编制，用于引进专业人才，优化疾控队伍建设；市、县两级均开展应急演练，提升突发公共卫生事件应急处置能力。

**新型冠状病毒肺炎疫情防控工作效。**截至 2020 年底，全市累计报告确诊病例 60 例，治愈出院 60 例，实现确诊病例零死亡、院内人员零感染、出院患者零复发、医疗事故零发生目标。

## **8、基础项目建设富有成效**

“十三五”期间，全市共实施 20 个项目，总投资 14.45 亿元，争取中央预算内资金 4.16 亿元，建设房屋面积 34.67 万平方米，有力提升医疗服务能力与水平，推动全市卫生健康工作不断迈上新台阶。

### **（二）发展机遇**

**上级政策为医疗卫生事业发展提供广阔空间。**《“健康中国 2030”规划纲要》，将健康中国建设纳入国家整体发展战略；《国务院关于实施健康中国行动的意见》促进以治病为中心向以人民健康为中心转变；《中共中央国务院关于深化医疗保障制度改革的意见》对全面深化我国医疗保障制度改革进行全面部署；《国务院办公厅关于推动公立医院高质量发展的意见》提出推动公立医院高质量发展，更好满足人民日益增长的医疗服务需求；《健康湖南行动（2020-2030 年）》把健康优先、预防为主要的理念摆在更加突出的位置，为全省人民群众提供全方位全生命周期的健康服务；省委省政府《关于贯彻落实<中共中央国务院关于新时代推动中部地区高质量发展的意见>的实施意见》提出完善公共卫生服务体系，加快传染病医院和疾控机构标准化建设，

提升城乡社区医疗服务和卫生应急能力。

**经济社会发展为医疗卫生事业发展提供良好环境。**“十四五”时期，在全面建设社会主义现代化国家和向第二个百年奋斗目标进军的时代大背景下，“为人民群众提供全方位全周期健康服务”将成为未来五年卫生健康事业发展主旋律。“一带一部”、“长江经济带”、创新驱动战略和人才强国战略的深入实施将对全市医疗卫生的区域发展产生积极影响。居民健康消费需求呈现出多元化发展和井喷式增长，新型健康管理、慢性病管理、养老与安宁疗护等众多健康服务新业态将迅速崛起。

**全面深化医改成为医疗卫生事业发展注入澎湃活力。**“十四五”期间，随着医疗服务、监管体制、公共卫生、药品供应、医疗保障综合改革的统筹推进，将进入全面深化医药卫生体制改革的决胜阶段和改革措施密集出台期，相应改革措施的推行将进一步破除阻碍卫生健康事业发展的体制机制性障碍，使医疗服务价格体系更加合理、基本医疗卫生制度更加健全、城乡医疗资源分配更加公平、公共卫生服务均等化水平更高、医疗保障制度更加完善，为医疗卫生事业快速发展注入新活力。

**信息化和医药科技创新为医疗卫生事业发展提供强大支撑。**云计算、大数据、物联网、互联网与健康服务深度融合，为创新医疗卫生服务形式、提高服务效率、改善服务体验创造有利条件，也为医疗卫生实现科学化、精细化管理提供技术支撑。医药创新体系不断完善，医药科技不断突破，基因技术、精准医疗等前沿医学科技不断发展，将促进健康服务手段革新和新的医学模式产生，为医疗卫生事业健康发展带来新机遇。

**新型冠状肺炎疫情对医疗卫生事业发展提出更高标准。**此次新冠肺炎疫情重大突发公共卫生事件的暴发促使国家加快补齐治理体系短板弱项，优化治理体系，强化基础医学研究，为保障人民生命安全和身体健康夯实制度保障。公共卫生与医疗机构的分工协作将更为紧密，疾病防控与疾病治疗将逐步成为不可分割的整体。

### **（三）主要挑战**

**众多因素影响人民健康。**新发和再发传染病等突发公共卫生事件的潜在威胁不容忽视，慢性病、地方病、职业病及其危险因素已成为重要的公共卫生问题，疾病预防控制、公共卫生应急管理、医疗救治等方面将面临严峻挑战。群众对“重预防、保健康”的重要性认识不深刻，需加大医疗卫生知识的普及力度。

**医药卫生体制改革任重道远。**医药卫生体制的综合性、系统性、协调性仍需改善，医疗、医保、医药缺乏稳定与高效的衔接。医疗资源质量与结构性问题较为突出，全科医生、公共卫生医师、中医医师等仍较缺乏。整合型医疗服务体系协同融合发展不够顺畅，整合型机制的深层次优势挖掘不够，医疗信息碎片化，协同融合发展不够顺畅，严重制约各方面的工作和协同效率。

## 第二章 总体要求

### （一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为统领，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，奋力实施“三高四新”战略，牢固树立大卫生、大健康理念，以健康中国为统领、健康湖南为指引、健康益阳行动为抓手，以促健康、转模式、强基层、重保障为着力点，以提升人民健康水平为根本目的，统筹卫生健康、医疗保障事业发展和公共卫生安全保障，积极推动公立医院高质量发展，加快实现卫生健康和医疗保障治理体系、治理能力现代化。坚持推进以治病为中心向以人民健康为中心转变，为人民群众提供全方位全生命周期健康保障。

### （二）基本原则

——**以人为本，需求导向**。坚持把人民健康放在优先发展的战略地位。以健康需求为导向，深化体制机制改革，优化要素配置和服务供给，补齐发展短板，创新服务模式。

——**预防为主，健康促进**。强化大健康理念，深入开展全民健康教育和健康促进活动，覆盖全生命周期健康管理，全面维护和促进居民健康。

——**优质整合，中西并重**。建立优质高效的整合型医疗卫生服务体系，整合推进区域优质医疗卫生资源共享。中西医并重，充分发挥中医在“治未病”、慢性病诊疗和康复领域的作用。

——**多元参与，协调发展**。有效发挥政府调控和市场调节的作用，推进公立医疗机构与社会办医疗机构的合作，推进预防、医疗和康复

护理服务链条整合，促进医疗资源配置效率最大化。

——**共治共享，改善民生。**激励群众深入参与健康服务体系治理，完善健康保障，打造健康益阳。全面提升居民健康素养，稳步推进健康数据共享、健康知识共享、健康成果共享和健康经济共享。

### （三）总体目标

到 2025 年，“大卫生、大健康”工作格局加速形成，重大疫情防控和公共卫生应急管理能力显著提升；医疗服务体系持续优化，资源配置更加合理，服务能力和水平全面提高。坚持健康优先战略，切实维护人民健康权益，为人民群众提供更加综合、连续、经济、有效、普惠共享的全人群全过程健康服务。

到 2035 年，建立起与益阳经济社会发展相适应的卫生健康治理体系，高质量建成健康益阳，人民身心健康素质全面提升，人人享有高质量的健康服务和高水平的健康保障，主要健康指标达到全省乃至全国一流水平，基本实现健康公平。

表 2-1 具体指标目标表

类别	序号	指 标	2020 年	2025 年	性质
健康水平	1	人均预期寿命（岁）	—	79	预期性
	2	健康预期寿命（岁）	—	同比例提高	预期性
	3	孕产妇死亡率（/10 万）	15.50	全省控制目标内	预期性
	4	婴儿死亡率（‰）	2.82	全省控制目标内	预期性
	5	5 岁以下儿童死亡率（‰）	4.53	全省控制目标内	预期性
	6	重大慢性病过早死亡率（%）	12.43	优于全省平均水平	预期性
健康生活	7	居民健康素养水平（%）	—	≥25	预期性
	8	15 岁以上人群吸烟率（%）	—	≤23.30	预期性
	9	国家卫生城市总数（个）	1	3	预期性
健康服务	10	每千人口医疗卫生机构床位数（张）	7.82	8	预期性
	11	每千人口拥有执业（助理）医师数（人）	2.88	3.20	预期性

		其中：每千常住人口中医类别执业（助理）医师数（人）	0.51	0.62	预期性
	12	每千人口注册护士数（人）	3.54	4	预期性
	13	每千人口药师（士）数（人）	0.32	0.54	预期性
	14	每万人口全科医师数（人）	2.62	3.93	约束性
	15	每千人口公共卫生人员数（人）	1.03	优于全省平均水平	预期性
	16	每千人口3岁以下婴幼儿托位数（个）	0.77	4.50	预期性
	17	儿童青少年总体近视率（%）	46.1	力争每年降低0.5个百分点	约束性
	18	二级及以上综合性医院设置老年医学科的比例（%）	—	≥60	预期性
健康保障	19	个人卫生支出占卫生总费用的比重（%）	—	27左右	约束性

## 第三章 主要任务

### （一）凝心聚力，全面推进健康益阳行动

#### 1、建立健全健康制度

落实全民健康服务体系共享制度。全面整合健康教育管理、居民健康档案、医院诊疗平台，平行建设居民健康状态、疾病症状、服务效果、自主用药副作用自报系统，培养居民共享健康数据素养。建设人工智能平台，引导居民参与社区健康共建共治活动，并基于共建成效给予经济奖励。切实做到健康数据共享、健康知识共享、健康成果共享和健康经济共享。

落实全民健康服务体系共治制度。着力提升群众对“健康权”的认知，强调健康活动“主人翁”精神，鼓励群众从食品、职业、环境、行为方式等方面深入参与健康服务体系建设。鼓励主流媒体开设健康科普栏目，大流量平台制作科普短视频，全面提升群众参与健康素养政策制定的积极性；进一步完善医疗机构和医务人员开展健康教育和健康促进的绩效考核机制。到 2025 年，全市居民健康素养水平不低于 25%。

#### 2、普及居民健康生活方式

##### （1）深耕健康生活理念，增强健康意识

持续推进健康城区建设，在全市范围内广泛普及健康知识，引导群众加强自我健康管理，深入推进合理膳食、适量运动、戒烟限酒、心理平衡、饮食有节、起居有常、动静结合的生活方式；引导群众当好自身健康第一责任人，强化生态文明意识，推广分餐公筷，拒食野

生动物；鼓励各主要媒体网站和商业网站开设健康科普栏目；进一步完善医疗机构和医务人员开展健康教育和健康促进的绩效考核机制；医务人员掌握与岗位相适应的健康科普知识，并在诊疗过程中主动提供健康指导；全面推进控烟工作，逐步实现室内公共场所、工作场所和公共交通工具全面禁烟，预防和控制被动吸烟。

## **(2) 聚焦心理健康问题，倡导科学认知**

加强宣传，全面普及心理健康知识，引导群众科学认知抑郁、焦虑等心理疾病。搭建基层心理健康服务平台，配备专兼职心理健康辅导人员。各级政法、卫生健康部门会同公安、民政、司法行政、残联等单位建立精神卫生综合管理机制，各职能部门运用网格化服务管理平台，加强对特殊人群的动态分析及案例跟踪，全市所有乡镇(街道)建立精神卫生综合管理小组。到 2025 年，登记在册的严重精神障碍管理率保持在 95% 以上。

## **(3) 着力改善健康环境，建设美好家园**

深入开展爱国卫生运动，持续开展城乡环境卫生整洁行动，加强环境卫生基础设施建设。健全食品安全地方标准和企业标准管理工作机制，完善地方食品安全风险监测评估及标准管理体系，规范监测数据的报送、归集、分析和研判。建立完善公共场所健康管理体系，打造健康公共场所。科学预防控制病媒生物，建立健全病媒生物监测网络，定期开展监测调查，引导群众提高自身健康防护意识和能力。建立环境健康风险评估体系，加强与群众健康密切相关的饮用水、空气、土壤等环境健康影响监测与评价，加强伤害监测网络建设，采取有效措施预防控制环境污染相关疾病。

## 专栏 1 普及居民健康生活行动

**健康生活行动。**深入开展“三减三健”（减盐、减油、减糖、健康口腔、健康体重、健康骨骼）、适量运动、控烟限酒和心理健康等 4 个专项工作。

**全民健康促进行动。**倡导健康的生活方式，建立环境与健康的调查、监测和风险评估制度。积极配合全民健身场地建设，加强“体医融合”和非医疗健康干预，鼓励将国民体质测定纳入健康体检项目。

**精神卫生服务体系建设。**鼓励各区县（市）将存量一级精神病医院和以收治精神障碍患者为主的一级综合医院改造升级为二级精神病医院。常住人口超过 30 万的县（市）至少在 1 家县级公立医院设置有病房的精神科，常住人口在 30 万以下的县（市）至少在 1 家县级公立医院设置精神心理门诊。在有条件的基层医疗卫生机构开设精神心理门诊，每个基层医疗卫生机构至少配备 1 名专职或兼职人员，承担严重精神障碍患者服务管理任务。

### 3、强化重大疾病防控

#### （1）加强慢性疾病防治

健全慢性疾病防治体系，完善教卫融合、医卫结合、医养融合、体医结合工作机制，推动医防融合全面发展。加强慢性病管理服务体系建设，增加慢性病防治与医疗服务供给；强化慢性病筛查和早期发现，将空腹血糖、肺功能检查纳入 40 岁及以上人群常规体检内容。到 2025 年，力争将 65 岁及以下人群慢性呼吸系统疾病死亡率下降到 8.5/10 万人及以下，高血压、2 型糖尿病患者基层规范管理服务率达 65%。依托胸痛中心、卒中中心体系建设，提高心肌梗死、脑卒中的院前、院中急救处置和规范管理，降低心脑血管疾病事件的死亡率。到 2025 年，力争将心脑血管疾病死亡率下降到 227/10 万以下。

以益阳市癌症防治医联体为平台，以益阳市中心医院为龙头，成立市级癌症防治中心，建立全市癌症防治协作网络，加强各级医疗机

构癌症防治能力建设，着重提升基层服务能力。到 2025 年，力争总体癌症 5 年生存率不低于 44.5%，基本实现癌症高危人群定期参加防癌体检。

## **(2) 加大传染病及地方病防控力度**

加强传染病监测预警、预防控制能力建设，法定传染病报告率保持在 95% 以上。加强传染病监测、疫情研判和预警，有效应对新冠肺炎、流感、手足口病、登革热等重点传染病疫情，血吸虫病防治实现有效控制。加强艾滋病干预、检测和随访，积极主动发现感染者，到 2025 年，艾滋病全人群感染率控制在 0.16%。降低全人群乙肝病毒感染率，5 岁以下儿童乙型肝炎病毒表面抗原流行率控制在 0.8% 以下。建立结核病精准防治体系，强化耐药结核病的筛查，探索“互联网信息管理+互联网诊疗平台+社区健康服务中心”的新型结核病管理模式。持续保持消除疟疾和碘缺乏状态，基本消除燃煤污染型氟中毒。充分认识疫苗对预防疾病的重要作用，积极接种疫苗，以乡（镇、街道）为单位，适龄儿童免疫规划疫苗接种率均保持 95% 以上。

### **专栏 2 重大疾病防控行动**

**加强血吸虫病综合防治工作。**采取预防为主的防治策略，强化传染源管控关键措施，落实有螺环境禁牧，推广建设无害化厕所和船舶粪便收容器，统筹综合治理阻断措施，压缩钉螺面积，结合河长制湖长制工作严控涉河湖畜禽养殖污染。

**疾病知识普及行动。**充分利用公众平台，普及心肺复苏急救知识、糖尿病防治知识、慢性呼吸系统疾病知识、癌症防治知识，提高全社会“早防、早诊、早治”意识。

## **4、提升重点人群健康服务水平**

### **(1) 推动实施适度生育**

加强统筹规划、政策协调，积极落实国家生育政策，依法组织实施三孩生育政策，完善配套政策措施，健全重大经济社会政策人口影响评估机制。加强适婚青年婚恋观、家庭观教育引导，提高优生优育服务水平。发展普惠托育服务体系，继续实行各项奖励扶助制度和优惠政策。推进公共场所无障碍设施和母婴设施的建设和改造，加快3岁以下婴幼儿照护服务发展，规范发展多种形式的婴幼儿照护服务机构。建立健全计划生育特殊家庭全方位帮扶保障制度，深入开展“生育关怀—幸福健康家庭”创建活动，完善政府主导、群团组织与社会组织参与的扶助关怀工作机制，维护好计划生育家庭合法权益，促进全市人口长期均衡发展。

### **(2) 重视妇女儿童健康**

加强妇幼保健机构基础设施建设，完善妇幼健康服务体系，确保市、县级均有1所由政府举办的公益性、标准化妇幼保健机构。推广婚姻登记、婚前医学检查和生育指导“一站式”服务模式。加大健康教育与咨询、健康状况评估、健康指导为主要内容的保健服务，建立健全“分级负责、上下联动、应对有序、运转高效”的危重孕产妇、新生儿救治、会诊与转诊网络。深入开展全市健康民生项目，提高出生人口健康素质，降低出生缺陷发生率。完善儿童健康服务体系，提升儿童保健服务能力，加强流动儿童管理。“十四五”期间，持续贯彻《湖南省出生缺陷防治办法》，严格落实出生缺陷三级预防措施，孕前优生健康检查率、产前筛查率和新生儿遗传代谢性疾病筛查率达

80%、80%和 98%；推广应用《母子保健手册》，孕产妇系统管理率、3 岁以下儿童系统管理率和 7 岁以下儿童健康管理率均达 90%。

### **(3) 守护青少年身心健康**

配合教育部门，深化学校体育、健康教育教学改革，积极推动中小学卫生保健室建设，强化中小学校重点传染病防治知识宣传和防控工作，有效防治结核病、艾滋病等法定传染病。加强义务教育学校食堂建设，保障师生在校用餐食品安全和营养健康。加强儿童青少年近视防控工作，健全综合防控儿童青少年近视工作机制，力争近视率平均每年下降 0.5 个百分点以上。到 2025 年，学生体质健康标准达标优良率达到 55% 及以上。推动中小学校配备专兼职心理健康工作人员，为学生提供及时的心理干预，着重关心留守儿童、流动儿童心理健康。到 2025 年，配备专兼职心理健康工作人员的中小学校比例达到 85% 以上。

### **(4) 加强职业健康保护**

加强职业病防治机构建设，区、县（市）原则上至少有 1 家医疗卫生机构承担本辖区职业健康检查工作。以职业性尘肺病、噪声聋、化学中毒为重点，引导职业病危害严重的用人单位进行技术改造和转型升级，有效降低对劳动者的危害。完善职业病危害项目申报工作，严格落实职业健康检查、职业病诊断以及治疗康复等管理措施。强化职业健康监督执法，推进工作场所职业病危害因素检测、监测和职业病报告等网络的使用，重点行业工作场所职业病危害因素监测合格率达 85%。

## (5) 关爱老年人健康

实施积极应对人口老龄化国家战略，推动医疗卫生与养老服务融合发展，拓展“互联网+”智慧医养结合模式，鼓励养老机构与周边的医疗卫生机构开展多种形式的医养合作，构建以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系。发展安宁疗护服务，提高终末期或老年患者生命质量。推动二级及以上综合性医院开设老年医学科，增加老年病床位总数，提高老年人医疗卫生服务的可及性。到2025年，二级及以上综合性医院设置老年医学科比例达到73.5%。扩大社会老年人的意外伤害保险覆盖率，老年人购买意外伤害保险的比例在2020年的基础上每年逐步提高。加快完善老年健康服务体系，规范健康管理服务率达65%，优化老年人住、行、医、养等环境，营造安全、便利、舒适、无障碍的老年宜居环境。

### 专栏3 重点人群健康保护行动

**妇女儿童健康保障行动。**推动儿童早期发展服务均等化，实现全市儿童营养改善项目全覆盖。完善婴幼儿照护服务，孕产妇优生科学知识普及率、知晓率均达80%以上，孕产妇健康民生项目覆盖率逐步达到80%以上，随访率达80%以上。

**儿童青少年近视综合防控行动。**力争全市儿童青少年总体近视率每年降低0.5个百分点，新发近视率明显下降。

**提升职业病防治技术支撑行动。**各区县（市）人民政府（管委会）分别明确负责本行政区域内职业病诊断、职业健康体检的医疗卫生机构。健全职业健康监管体系，落实重点行业领域职业病危害治理措施，预防、控制和消除职业病危害。

**关爱老年人行动。**加强老年服务体系建设、适老化环境改造，力争创建一批示范性全国老年友好型社区。二级及以上综合性医院设立老年医学科的比例达60%，综合性医院、康复医院、护理院和基层医疗卫生机构成为老年友善医疗

卫生机构的占比达 80%，三级中医医院设置康复科的比例达 75%。

## **（二）优化布局，提高公共卫生防控救治能力建设**

### **1、完善疾病预防控制体系**

积极防范输入性突发急性传染病，强化重大动物源性传染病的源头治理。实施疾控中心标准化建设工程，确保市级和区县（市）疾控中心达到国家标准。加强卫生应急队伍建设和现场救护设施配备，全面提升公共卫生防控救治能力。落实基本公共卫生服务项目，提升基本公共卫生服务均等化水平。强化慢性病筛查和早期发现，加强医疗机构公共卫生服务能力建设，完善医防协同机制。提升新冠病毒核酸检测能力，加强临床实验室检测质量和生物安全管理。探索建立公共卫生人员在准入使用、待遇保障、职称评定、培养激励等方面的制度机制。开展食品安全风险监测评估，分析评估冷链食品传播新冠肺炎病毒的风险因素。

### **2、改进公共卫生应急管理体系**

加强公共卫生事件的应急响应机制，建立集中统一、高效的领导指挥体系。健全区域突发公共卫生事件的监测网络建设，市、县、乡相关医疗卫生机构建立监测预警网络体系，开展相应的突发公共卫生事件日常监测工作。健全科学研究、疾病控制、临床治疗有效协同机制，在二级及以上综合医院和符合条件的社区健康服务机构设立发热、肠道门诊，建立分级、分层、分流的救治机制。协助工信、发改、财政等部门，建立卫生应急物资储备体系和调度机制，基于多部门联防联控系统，科学调整物资储备品类、规模、结构，提升储备效能，确保卫生应急物资供应保障网高效、安全、可控。建立突发公共卫生事

件应急处置队伍，加强管理和培训；将突发公共卫生事件防控经费纳入年度经费预算，加大卫生应急基础设施项目建设经费保障力度，及时安排和拨付。构建面向群众的急救培训体系，增加普通居民的急救能力，提升群众对常见公共卫生事件自我防范知识知晓率。

### **3、提质增效基层公共卫生服务**

树立防范化解重大风险的底线思维，加强基层公共卫生建设，通过“县管乡用”等方式为基层医疗卫生机构配备公共卫生医师，落实基层“哨点”职责。乡镇（街道）及村（社区）设立或明确公共卫生管理机构，建立健全与疾病预防控制机构的协同联动机制。健全医疗机构感染防控体系和管理制度，鼓励有条件的基层医疗卫生机构配备专（兼）职感染管理人员。二级及以上医疗机构单独设置公共卫生科，推动在县域医共体内设立公共卫生管理中心。推动基本公共卫生服务项目精细化管理，加强绩效评价结果运用，树立“奖优罚劣”的工作导向，不断提高基本公共卫生服务质量和效率，促进基本公共卫生服务做实做优。

### **4、加大疫情及传染病防控与救治力度**

试点推行区域一体化疾病预防控制模式改革，共同开展区域内流行病学调查、人群疾病监测和健康风险评估、健康教育、传染病监测预警、卫生监督及突发公共卫生事件应急处置等。落实以属地化管理为主的公共卫生风险排查、报告、处置责任，健全社区、社康机构和社区警务室“三位一体”应对突发公共卫生事件联防联控机制。强化传染病监测预警和联防联控，巩固与教育等部门的联防联控机制，推广普及群众急救知识技能。

建立分层分级分流的重大疫情医疗救治体系，坚持集中患者、集中资源、集中专家、集中收治，建设重大疫情救治中心，加强各定点医疗机构发热门诊、隔离病房、核酸检测实验室以及重症、呼吸、麻醉、感控等相关学科建设，组建高水平重大疫情救治专业技术队伍，加强应急储备和日常实战演练，完善转诊、会诊、抢救、随访制度。重点防控校园聚集性传染病疫情，遏制艾滋病、结核病等传染病传播，建立智慧化预警多点触发机制，健全信息报告、风险评估和发布制度，做到传染病早发现、早报告、早隔离、早治疗。落实肺结核综合防治措施，对 65 岁以上老年人和糖尿病患者实行免费肺结核筛查。

## **5、强化精神卫生工作**

完善严重精神障碍患者社区管理体系，提高严重精神障碍患者管理和救治救助水平，引入社会工作者参与社区康复活动。鼓励引导社会资源提供精神障碍社区康复服务。到 2025 年，实现精神障碍社区康复服务全覆盖。以抑郁症、焦虑症等常见精神障碍为重点，开展心理健康科普活动，提升群众心理健康素养。到 2025 年，社区、学校、机关、企事业单位把焦虑、抑郁等常见精神障碍和心理行为问题识别列入年度体检早期筛查项目。关注重点人群心理健康问题，显著提升常见精神障碍和心理行为问题的干预水平，倡导精神卫生社会参与。

## **6、深入开展新时期爱国卫生运动**

坚持市、区（县）、镇三级卫生联创，以城促镇、以镇带村、整体推进的创建模式，完善城乡环境卫生基础设施，持续深入开展卫生创建活动。巩固全国卫生城市成果，扎实做好爱国卫生组织管理、病媒生物防制等工作，创建一批国家、省、市卫生乡镇、卫生村。利用

爱国卫生活动月以及世界卫生日等群众性活动，广泛组织开展“卫生日”、“全民大扫除”等活动，发动机关、企事业单位、家庭和个人积极参与。倡导文明健康绿色环保的生活方式，推广保持社交距离、使用公勺公筷、科学佩戴口罩等健康生活习惯。制订爱国卫生工作督查考评措施，每季度对全市各机关单位、乡镇、办事处爱卫制度落实情况实行检查考评。

#### 专栏5 公共卫生防控救治能力建设项目

**疾病预防控制中心标准化建设。**加快市、县两级疾病预防控制中心业务用房建设，市级建成生物安全二级实验室并科学配置移动实验室，县级具备病毒核酸、血清抗体和化学毒物等检验检测能力，并完善各类设施设备，达到《疾病预防控制中心建设标准》的相关要求。

**院前急救体系建设。**设置益阳市急救中心（站），条件尚不完备的县（市）依托区域内综合水平较高的医疗机构设置县级急救中心（站），在基层医疗卫生机构合理设置急诊急救点。按3万常住人口1辆的标准配备救护车（县域按常住人口的300%测算人口基数），逐步实现负压救护车占比40%以上。搭建院前医疗急救机构和胸痛、卒中、创伤中心实时互动智能管理平台，实现院前急救与院内救治的无缝对接。

**重大疫情救治能力提升工程。**益阳市以及各县（市）至少在一所二级以上医院建设（改造）传染病楼或独立病区，规范发热门诊设置，提升核酸检测能力，完善重症、呼吸、麻醉、感染等相关学科建设。建立益阳市公共卫生防控救治中心，集医疗综合服务、疾病预防控制、公共卫生救治和卫生应急物资储备于一体。

### （三）深化改革，构建整合型医疗服务体系

#### 1、进一步优化医疗资源配置

加快市域综合医疗中心、中医医疗中心、医疗养老中心、专科性医疗中心和县级综合医疗中心等5类区域医疗中心建设，争创省级医

学中心、县域医疗中心，充分发挥优质医疗资源引领示范和辐射带动作用，整体提升全市医学发展水平。构建以市中心医院为龙头的“一院四区”整合型医疗服务体系，有效解决龙头医院超负荷运转，其他专科医院医疗资源相对利用率不足的难题。

鼓励有条件的民营医院牵头组建，有效确保公立医疗机构、非公立医疗机构平等参与，坚决避免上级医院跑马圈地、虹吸基层患者和人才的问题。控制各级医疗机构医疗费用增长速度，合理规划配置区域医疗卫生资源，强化区域卫生规划约束作用，优化各级医疗机构病床、大型检查设备设施和人员配置，防止重复建设。推进医疗卫生和养老服务融合发展，鼓励床位使用率低的医疗机构或诊疗人次较少的基层二级医院转型为康复护理机构，有效解决养老难题和民营集资养老乱象等问题。床位使用率低于 75%或平均住院日高于 8.5 天的公立综合医院，“十四五”期间原则上不再增加床位。

## 2、提高基层医疗卫生服务能力

按照“县强、乡活、村稳、上下联、信息通、模式新”的思路，围绕优化资源配置、提升基层服务能力、激发基层运行活力，全面落实省委省政府关于加强基层医疗卫生服务能力建设的系列政策措施，通过建立县乡、乡村一体化服务体系，打破现有束缚基层发展的政策瓶颈，切实提升基层医疗卫生服务能力。按照打造“15 分钟生活圈”的目标，完善基层医疗卫生机构设置及设施设备，着力加强基层急诊抢救、常规手术、妇产科及儿科常见病、多发病等基本医疗服务能力建设。完善慢性病等重点疾病分级分类管理制度，以高血压、糖尿病等慢性病管理为突破口，促进基层医防融合。完善医保基金总额预算办法，健全医疗保障经办机构与医疗机构之间协商谈判机制，科学制

定总额预算，引导基层医疗卫生机构主动做好预防保健和健康管理。加强基本公共卫生服务项目绩效评价，强化绩效评价结果运用，实现公共卫生服务和医疗服务有效衔接。探索开展乡村卫生一体化改革试点，推动各地落实乡村医生各项补助政策，着力解决乡村医生养老问题。

### 3、促进公立医院高质量发展

全面执行和落实党委领导下的院长负责制，加强公立医院领导班子和干部人才队伍建设。强化患者需求导向，坚守纯粹医者信念，构建和谐医患关系，营造良好社会氛围。按照网格化布局管理，组建由益阳市中心医院牵头，其他医院、基层医疗卫生机构、公共卫生机构等为成员的紧密型城市医疗集团，统筹负责网格内居民预防、治疗、康复、健康促进等一体化、连续性医疗服务。按照县乡一体化、乡村一体化原则，积极发展以县级医院为龙头的紧密型县域医共体。加强县级医院（含中医医院）能力建设，提升核心专科、夯实支撑专科、打造优势专科，提高肿瘤、心脑血管、呼吸、消化和感染性疾病等防治能力，提高县域就诊率。加强县级医院对乡镇卫生院、村卫生室的统筹管理，发挥县级医院医务人员对家庭医生团队的技术支撑作用，提升居民健康“守门人”能力。推动云计算、大数据、物联网、区块链、第五代移动通信（5G）等新一代信息技术与医疗服务深度融合。

全面推进现代医院管理制度建设，聚焦补偿运行、监管评价、费用控制、医保支付等关键机制建设，健全医院治理体系，制订医院章程，促进医院规范内部管理、优化服务。全面推进公立医院薪酬制度改革，落实“两个允许”要求，改革完善公立医院薪酬总量核定以及内部绩效考核和薪酬分配办法，实现质量、效率和待遇的提高，增强

医务人员的获得感、幸福感、安全感。全面取消公立医院医用耗材加成，坚持“控总量、腾空间、调结构”原则，持续优化医疗服务比价关系，合理提高医疗服务收入占医疗收入的比例，进一步优化公立医院收入结构。强化公立医疗机构医疗服务成本核算，三级公立医院设置总会计师岗位。推动创新型医院建设，科研经费投入不低于本单位年度业务总收入的1%。

#### **4、积极落实分级诊疗制度**

完善分级诊疗和双向转诊的治疗模式，建立公立医院与基层医疗卫生机构、接续性医疗机构之间的分工协作机制，健全网络化城乡基层医疗卫生服务运行机制，逐步实现基层首诊、双向转诊、上下联动、急慢分治。控制公立医院普通门诊规模，基层医疗卫生机构逐步承担公立医院的普通门诊、康复和护理等服务，促进优质医疗资源下沉到基层。到2025年，力争将县域内和基层医疗卫生机构就诊率提高到95%和70%以上，县域内医疗费用占比保持在80%以上，实现“大病不出县、小病不出乡”。做细做实家庭医生签约服务，提高家庭医生签约服务质量。深化家庭医生签约服务激励机制，探索城乡居民基本医保门诊统筹制度与家庭医生签约服务制度的有效结合，探索建立以家庭医生团队为责任主体的居民健康和医保费用“守门人”制度。

#### **5、加强医疗服务质量管理**

加强市级质控中心建设，建立起覆盖医疗全过程的质量管理与控制体系。健全医疗质量安全管理制度和规范、医疗绩效评价机制以及医疗质量控制动态监测和反馈机制。加强诊疗行为管理，建立诊疗指南、技术规范 and 临床路径等数据信息库；加强临床合理用药，加强用

药监测和合理用药考核，提高医用耗材临床应用规范化水平。加强医疗专业质量控制组织体系和标准体系建设，做好重点技术、关键环节的精细化、标准化管理，促进医疗服务质量同质化、标准化发展。持续改进医疗服务质量，落实患者安全措施、提高临床路径入组率、强化医院精细化管理。强调临床合理用药，强化监测考核，抗菌药物使用强度（DDDS）控制在国家要求范围内。加强二级以上医院开展胸痛、创伤、卒中、危重孕产妇、新生儿和儿童等“五大中心”建设，建立提供医疗救治绿色通道和一体化综合救治服务。积极开展“平安医院”建设，健全化解医疗纠纷的长效机制，强化患者安全管理，构建和谐医患关系。

## 6、巩固拓展健康扶贫成果与乡村振兴有效衔接

深入推进健康乡村建设，聚焦重点地区、重点人群、重点疾病，进一步补齐脱贫地区卫生健康服务体系短板弱项，为脱贫地区接续推进乡村振兴提供更加坚实的健康保障。加强医保经办机构与定点医疗机构信息互联互通，推进医疗保障“一站式”结算。过渡期内落实好脱贫人口医疗救治政策，并根据实际困难给予适当倾斜。到2025年，农村低收入人口基本医疗卫生保障水平明显提升，全生命周期健康服务逐步完善；县（市）乡村三级医疗卫生服务体系进一步完善，重大疾病危害得到控制和消除；居民健康素养明显提升，与城镇居民健康水平差距进一步缩小。

### 专栏4 构建整合型医疗服务

**县级医院“6321”工程。**60%的县级医院达到三级医院标准，每年推广引进3项适宜技术，培养2名学科带头人和骨干，建设1个市级及以上重点专科。

**推进城市医联体和县域医共体网格化布局。**重点推动2个城市医联体和2个

国家级紧密型县域医共体建设试点，力争实现公立医疗机构参与医联体建设全覆盖，每个区县（市）建成1个以上有明显成效的县域医共体。

**区域医疗中心建设。**依托全市技术力量强、影响力大的市级综合性和专科医院，建设1-2个市级区域医疗中心，达到三甲水平。

**提升基层医疗服务能力。**到2025年，每家乡镇卫生院、街道社区卫生服务中心配齐2名及以上全科医生，每个家庭医生团队都有全科医生参与。

**提升家庭医生签约服务质量。**加快推广应用家庭医生管理信息平台，建立家庭医生签约服务质控机制，拓展家庭医生“1+1+1”医疗机构组合签约覆盖面，促进建立签约服务费引导家庭医生服务积极性的有效机制。

## （四）谋篇布局，创新推动中医药发展

### 1、完善体制机制

建立健全市县两级中医药工作部门联席会议制度及管理体系，健全中医药医保管理和服务价格政策，制定加强医疗保障支持中医药传承创新发展的政策措施。探索符合中医药发展规律的中药管理政策，完善医疗机构中药制剂备案、审批管理和委托加工政策，支持中医医疗机构开展中药饮片加工炮制，以及医疗机构中药制剂在医联体等范围内调剂使用，鼓励医疗机构院内制剂进行新药开发。

### 2、持续优化服务体系

#### （1）加强特色中医医院建设

提升市级中医医院硬件设施，加强中医医院经典病房建设，着力打造融预防保健、疾病治疗和康复于一体的中医药服务网络。建立以益阳市第一中医医院为龙头，县级中医医院为骨干，社区卫生服务中心、建制乡镇卫生院为基础，社会办中医医疗机构为补充的中医药服务体系。将益阳市第一中医医院打造为中医特色明显的省级区域中医

医疗中心，南县、安化县中医医院达到三级医院水平；在综合医院、妇幼保健服务机构等设置标准化的中医药科室，力争创建 1 家全国综合医院中医药工作示范单位。

推进中西医资源整合、优势互补、协同创新，探索建立重大疑难疾病中西医协作工作机制，更好发挥中医药在恶性肿瘤性疾病、突发传染病防治和公共卫生突发事件应急处置中的作用。在综合医院、专科医院、妇幼保健服务机构等设置标准化的中医药科室，建立中西医会诊制度，实施中医治未病健康工程。鼓励将治未病签约服务纳入家庭医生健康管理内容，重点加强老年人、妇女、儿童、残疾人等人群的中医药健康管理。

## **(2) 夯实基层服务**

全面推进中医医疗联合体建设，各区、县（市）以中医医院牵头组建医疗共同体，促进优质资源下沉，建立双向转诊制度。依托市级中医药适宜技术培训中心和县级中医药适宜技术推广基地，加强对基层中医药服务的培训和指导。推行县级医疗卫生机构统筹管理，中医药技术人员“县管乡用”的管理机制。加大中医馆建设力度，推动基层中医药服务全覆盖，实现所有社区卫生服务中心和乡镇卫生院具备中医药服务能力，80%的村卫生室能提供中医药服务，基层医疗卫生机构中医药服务量占比达 30%。市级中医医院全部建立中医药适宜技术培训中心，县级中医医院建立中医药适宜技术推广基地，大力拓展中医治未病和康复服务。推动“互联网+中医药健康服务”建设，开展线上线下一体化服务和远程医疗服务。全力支持益阳市第一中医医院发展互联网中医医院的试点，以及安化中医药健康产业基础平台的建设。

### **3、重视人才培育与交流**

#### **(1) 加大人才培养力度**

依托国家中医药人才培养项目，强化中医思维培养，加快培养高水平临床领军人才和多学科交叉的中医药创新型领军人才，大力培养中药材种植、中药炮制、中医药健康服务等基层适用型技术技能人才。扩大农村订单定向免费培养中医专业医学生规模，在全科医生特设岗位计划中积极招收中医医师。加强名老中医药专家传承工作室建设，发挥师承教育优势和作用，培养一批高水平中医药特色人才。到 2025 年，实现县级以上公立中医医院名老中医药专家传承工作室全覆盖，培养造就益阳市名中医 20 名以上、湖南省名中医和湖南省基层名中医 5 名左右。

#### **(2) 完善人才评价激励制度**

有序推进公立中医医疗机构薪酬制度改革，全面落实“两个允许”要求。逐步加大业务能力和工作实绩在中医药职称评聘中的比重，对长期服务基层的中医医师职称晋升适当放宽条件。鼓励退休中医医师到基层服务，提倡中医医师开展多点执业。建立全市中医药行业表彰奖励长效机制，对在中医药事业中做出贡献的集体和个人给予表彰奖励，并向基层一线和艰苦地区倾斜。

#### **(3) 促进中医药文化交流**

鼓励益阳医学高等专科学校按规定开展境外合作办学、联合办学，开展涉外中医药技能培训。加强与粤港澳大湾区和台湾地区中医药交流合作。支持益阳市第一中医医院建设中医药文化宣传教育基地，推进中医药博物馆、展览馆、纪念馆建设。深入推进“中医中药行五进”

活动，使广大人民群众进一步了解和掌握中医药文化知识、中医药治未病理念和养生保健基本方法，增进社会对中医药的认知和认同，促进中医药文化交流与传播。

#### **4、引导产业有序发展**

##### **(1) 做强做优中医药产业**

完善中医药产业链建设，聚焦标准化与智能化，促进中药材向深加工发展。推进中药生产企业装备升级、技术集成和工艺创新，提升中药企业竞争力，支持汉森制药，马王堆制药，湖南益旺生物科技有限公司等益阳本地知名中医药制药企业。打造“安化黄精”等知名食药品牌，培育一批年产值过亿元和一批年产值过 10 亿元的食品保健或中成药大品种。打造以益阳中医药产业园、安化县中医药健康产业园等为核心，辐射全省的现代中药产业基地。培育以湖南津湘制药有限公司、益阳泰和中药饮片有限公司等为代表的一批大型医药流通和中药饮片生产企业。强化湘产道地药材种质资源和原产地保护，培育“安五味”（黄精、玉竹、五加皮、木瓜、厚朴）和沅江枳壳等中药材区域品牌，打造雪峰山片区和环洞庭湖区中药材产业带。到 2025 年，创建 2 个以上省级道地药材良种繁育基地、道地与特色药材规范化种植基地。同时，推动中医药与旅游餐饮、体育健身等有效融合，鼓励开展中医康复、养生保健、健康旅游等特色服务，发展新型文化产品和服务。巩固拓展中药材产业扶贫成果，助力乡村振兴。

##### **(2) 优化中药材监管体系**

配合益阳市市场监督管理局强化中药炮制、中药制剂及道地药材的标准化建设及质量管理，鼓励企业参与修订、完善中药质量标准体

系。对取得突出成绩的企业，按照市政府产业扶持政策的相关规定予以奖励。鼓励医疗机构应用传统工艺配制中药制剂，依托益阳市第一中医医院建立区域中药制剂中心。加强中药材生产、加工、流通、使用全过程溯源体系及中药企业诚信体系建设，配合做好中药饮片生产企业和中药饮片流通环节的监管工作。到 2025 年，基本实现中药重点品种来源可查、去向可追、责任可究。

## **5、强化传承创新发展**

### **(1) 挖掘和传承中医药精华**

继续开展中医药专长绝技收集整理专项行动，加大传统制药、鉴定、炮制技术和老药工经验技术传承力度，引导院校、医院、企业建立合作开发和利益共享机制。加强中医临床诊疗技术、养生保健技术、康复技术筛选，完善中医医疗技术目录及技术操作规范。围绕单方验方、经典名方、名医名方，开展中医药循证医学、医院制剂、中药新药研究。完善学术传承制度，推进活态传承，实现数字化、影像化记录和存储，建立全市民间中医药保护名录。到 2025 年，力争将居民中医药健康文化素养水平提高到 28.78%。

### **(2) 推动中医药创新发展**

建立科技主管部门与中医药主管部门协同联动的中医药科研综合管理机制，搭建中医药科技创新平台，建立中医临床研究基地，实施中医药重点实验室、研究室建设项目，支持创建市级以上中医药工程技术研究中心、临床医疗技术示范基地。鼓励中医药养生保健、康复、药膳等产品多元化创新开发和推广。加强中医药产业知识产权的保护以及科技成果的转化，促进企业、医疗机构、高等学校、科研机

构的协同创新，以产业链、服务链布局创新链，完善中医药产学研一体化创新模式。推出符合中医药特点的科研评价标准体系以及激励政策，支持湖南汉森制药股份有限公司和益阳市第一中医医院科研能力建设。

#### 专栏 5 创新推动中医药发展

**做强中医药优势专科。**以骨伤、肛肠、脑病、针灸、推拿、康复等中医特色专科为重点，到 2025 年，力争新增国家级重点专科 1 个、省级重点专科 7 个、市级重点专科 10 个。

**加大中医药应急救治能力建设。**建立健全中西医结合防控机制，组建“平战结合”的中医应急医疗队，全面提升中医医院急诊、ICU、呼吸、感染等科室医疗服务水平，不断提高公共卫生应急救治能力。

**实施中西医协作行动。**推进中西医协同创新，推广 50 个左右中西医结合诊疗方案。实施中医治未病健康工程，到 2025 年，二级以上中医医院全部设置治未病科室，推广重点人群和慢性病患者治未病干预方案 20 个左右。

### （五）步步为营，健全医药供应保障制度

#### 1、积极落实基本药物制度

健全市、县（市）、镇三级绩效评价体系，各级卫生健康行政部门将基本药物使用情况纳入医疗卫生机构等级评审指标和绩效考核范围，鼓励非政府办医疗机构落实基本药物制度。从 2021 年开始，全市各医疗机构在原基本药物使用金额比例基础上逐年提高 5%，并逐步实现政府办基层医疗卫生机构、二级综合性和中医医疗机构、三级综合性和中医医疗机构基本药物配备品种数量和金额占比均分别不低于 90%、80%、60%。进一步健全覆盖市、县（市）的药品临床使用监测网络，完善药品使用信息采集、统计分析、信息共享等功能。

将基本药物制度与医共体建设、分级诊疗制度、家庭医生签约服务、慢性病健康管理、健康扶贫、医保支付方式改革等有机结合，建立多元化的保障机制。

## **2、完善短缺药品供应保障机制**

建立药品使用监测预警中心和短缺药品清单管理制度，实现短缺药品分层监测、分级预警、分类储备、分级应对，将原料药和制剂在注册、生产、采购、价格等方面的信息进行联通共享和动态监测预警。优先推动基本药物、低价药物的政策统一，建立短缺药品供应保障分级联动应对机制。探索由医共体牵头单位适量储备短缺药品和存在短缺风险的急（抢）救药品，并将其纳入调剂范围。加强药品配送企业的管理，建立准入与淘汰制度，提高药品配送的集中度。加强对医师规范化诊疗、合理化用药的培训、监督考核。

## **3、加强重点监控药品和用药目录管理**

建立统一规范、职责明确、流程清晰、操作高效的合理用药重点监控机制，加强目录内药品临床应用的全程管理。充分利用现有信息系统，对重点监控药品的采购使用等情况实施监测预警、干预处理及公示公告等工作。积极推进仿制药质量和疗效一致性评价，鼓励医疗机构优先采购和使用通过一致性评价、价格适宜的仿制药。大力开展多种形式的监督检查力度，规范药品购销秩序，严格落实药品购销“两票制”。严格药品代理监管，建立医药代表登记备案制度，规范医药代表行为。加强对医疗机构临床用药的监督管理，大力推进医疗机构药品、医疗器械不良反应（事件）报告和监测工作。

## **（六）务实笃行，夯实卫生健康发展基础**

### **1、强化人才梯队建设**

推进人事制度改革。牢固树立服务理念，发扬服务意识，主动为专业技术人员排忧解难，引导专业技术人员安心临床，扎根岗位，引领形成良好的行业风气。完善职称晋升体系，增加医疗卫生机构中、高级岗位比例并向基层倾斜。严格落实职称评审条件标准，健全符合医生岗位特点的人才评价机制。重视健全人才激励机制，突出疾病诊疗、公共卫生服务等切合基层工作实际的考核。

完善医学人才教育体系。加大卫生健康精英人才队伍建设力度，改善人才成长环境。深化医教协同，建立医学人才培养与卫生行业人才需求相适应的供需平衡机制，科学制定医学人才需求规划和年度计划，落实“以需定招”政策。鼓励支持各高校、中医医疗机构、企业等探索产、学、研联合培养模式。全面建成院校教育、毕业后教育、继续教育三阶段有机衔接的标准化、规范临床医学人才培养体系。健全住院医师规范化培训制度，深化继续医学教育改革。

### **2、有序推进法治建设**

推动依法行政、依法行医，加快依法办事进程，构建有利于卫生健康事业发展的法治环境。加强医院法治建设，提升依法治院水平；严格行政执法，规范执法程序，落实行政执法“三项制度”，提高全市行业依法治理能力。加快转变政府职能，持续深化卫生健康和医疗保障领域“放管服”改革，全面实行政府权责清单制度，实施涉企经营许可事项清单管理。加快行政审批制度改革，建立包容、审慎、有效的监管机制，优化审批流程、提高办事效率。制定全市卫生健康系

统“八五”普法规划，落实普法责任制，根据“谁执法谁普法”要求，加强对重大卫生健康政策法规、重大战略部署、重大突发事件的法治宣传，正确引导社会舆论，树立卫生健康行业依法办事形象，营造卫生健康工作的良好氛围。

### 3、优化监督管理体制

建立信息公开、社会多方参与的监管制度。鼓励行业协会等社会组织和个人对政府部门、医药卫生机构和相关体系的运行绩效进行独立评价和监督。

完善多元综合监管体系。持续推进医疗卫生行业综合监管制度改革，建设综合监管平台和行业信用体系，建立联合执法机制，持续推进“智慧卫监”建设，综合运用移动执法、在线监管、人工智能等“互联网+监管”手段，提升行业大数据监管、协同监管和诚信监管水平。

持续规范医疗服务市场秩序。加快推进医疗服务智能监管信息系统建设进度，加强互联网医疗监管。依托信息化监管平台对社会办医疗机构开展全过程、全链条、全方位实时在线监管，实现线上线下全覆盖，全面净化医疗市场环境。定期开展队伍的卫生健康法规和医疗行业管理培训，提高医疗监督能力。持续开展医疗美容、医疗质量安全专项评估与监督执法工作。试行医养结合工作行政监督执法。

健全医疗机构安全保卫措施。加强平安医院建设，严防“医闹”和暴力伤医事件，维护医务人员尊严和生命安全。协同相关部门完善医保医师管理制度，坚决查处医疗机构内外勾结欺诈骗保行为，建立和强化长效监管机制。规范医院电子处方管理和信息共享，推动执业医师 CA 认证全覆盖，降低药店虚假处方风险。

## 4、加强信息化建设

加强医疗机构与公共卫生机构的信息共享、业务协同。加强“互联网+医疗健康”应用，推动人工智能、5G等移动技术应用，提高公立医院与省全民健康档案数据库对接率，提升公立医院上传省全民健康信息平台数据质量。完成医疗机构电子健康卡应用环境改造，规范互联网诊疗服务，实行严格监管。完善药品网络销售监管机制，引导医疗机构合理保留传统服务方式，着力解决老年人群体运用智能技术困难的问题。充分利用居民电子健康档案、电子病历、膳食消费、环境因素、流行病学因素、虫媒监测等数据，开展大数据分析和挖掘，加强对各种传染病、慢性病、肿瘤、心脑血管等疾病的智能监测和精准预测。加强对老年人、高血压和糖尿病患者、0-6岁儿童、孕产妇、肺结核和严重精神障碍患者分类干预的在线管理，及时推送疫苗接种预约、儿童健康管理服务内容流程、健康教育等便民服务信息。利用互联网新媒体手段，向群众提供传染病流行预警、传染病防控知识和营养健康等信息。推行“互联网+”传染病全流程管理模式。

### （七）聚焦实业，推动健康产业优质发展

#### 1、大力支持健康产业发展

构建政府引导、企业主导，社会力量积极参与的产业发展体系。政府通过购买服务等方式，鼓励和支持社会力量参与全市生命健康产业的发展。支持创新产品应用推广，支持健康创新产品列入医保目录，实行政府首购、订购和优先采购；推动质量能力提升和体系认证，积极推动仿制药质量和疗效一致性评价，鼓励企业和机构加快质量升级；支持重大创新平台、公共服务平台和重大项目建设。鼓励发展专业性

医院管理集团，政府强化监督管理。

## 2、强化医疗多元化发展

开放社会资本办医领域，鼓励社会资本优先进入医疗资源稀缺以及特殊医疗服务领域，加强社会办医疗机构与公立医疗卫生机构的协同发展，提高医疗卫生资源的整体效率。鼓励公立医院与社会力量以合资合作的方式共同举办新的非营利性医疗机构，满足群众多层次医疗服务需求。鼓励社会力量举办中医类专科医院、康复医院、护理院（站）、口腔疾病、老年照护与安宁疗护等健康服务机构。支持社会办医疗机构加强重点专科建设，引进和培养人才，提升学术地位，加快实现与医疗保障机构、公立医疗机构等信息系统的互联互通。完善创新社会办医的政策措施，在技术、设备、人员等要素准入和医保定点、重点专科建设、等级评审等方面平等对待，并加强政策扶持和服务指导，引导社会办医疗机构走差异化发展道路，与公立医院形成功能互补、良性有序的市场竞争格局。

## 3、奋力发展医养结合

放宽市场准入，有序引进社会资本促进老年服务产业发展。鼓励龙头引领，以康雅医院为龙头，打造智慧医疗养老模式，形成以居家为基础、社区（村）为依托、机构为支撑、“互联网+”为手段、医养结合的养老服务体系。统筹医疗服务与养老服务资源，合理布局养老机构与老年病医院、老年护理院、康复疗养机构等，形成规模适宜、功能互补、安全便捷的健康养老服务网络，鼓励医疗机构将护理服务延伸至居民家庭。推动中医药与养老结合，充分发挥中医药“治未病”和养生保健优势。支持有条件的医疗机构设置养老床位，推动二级以

上医院与老年病医院、老年护理院、康复疗养机构、养老机构内设医疗机构等之间的转诊与合作。

#### **4、力促体医融合**

构建完善的“体医融合”健康促进体系，推动形成“体医融合”的疾病管理与健康服务新模式，实现大众健康管理服务从单纯依靠医疗卫生“被动、后端的健康干预”到体育健身“主动、前端的健康干预”的发展。完善国民体质监测网络，针对性的开具运动处方，充分发挥全民科学健身在健康促进、慢性病预防和康复等方面的积极作用。开展“体医融合”人才队伍培训，坚持政府主导、部门协同、媒体联合、群众参与，共同促进全民健身和全民健康在机制、政策、设施、队伍、活动等方面深度融合，使健康福祉惠及广大群众。

#### **5、发展智慧健康服务产业**

在市本级以及县域范围内统筹公立医院、妇幼保健机构及乡镇卫生院构建智慧医疗基本服务体系。推进远程诊疗建设，实现区域资源共享、一体化服务；搭建互联网医院门户，统一建设“益阳智慧医疗”平台，实现市、县互联网医疗服务；推进智慧医院建设，改造优化诊疗流程；加强重点人群健康管理，建立健全电子健康档案、健康情况大数据库。发展基于互联网的健康服务，鼓励发展健康体检、咨询等健康服务，促进个性化健康管理服务发展，培育一批有特色的健康管理服务产业，探索推进可穿戴设备、智能健康电子产品和健康医疗移动应用服务等发展。鼓励发展网约护理、网约家庭医生、网约家庭药师等服务，为居民在线提供健康咨询、慢性病随访、延伸处方、健康管理等服务。

## 6、打造健康产业集群

针对生命健康产业链重点领域开展“靶向招商”，打造生命健康产业集群。积极应对药品和医疗器械上市许可持有人制度，引进培育生物医药和医疗器械企业，获批成为药品或医疗器械上市许可人指定生产企业的给予补贴，大力推进生物医药和医疗器械领域的技术、工艺、产品的研发，形成较大规模的生物医药产业集群；依托高水平医院服务特色培育相关健康服务延伸产业，加强医工结合，支持临床研究和医药流通业发展；培育健康文化产业和体育医疗康复产业，扶持一批中小微企业配套发展，打造有品牌优势的健康服务产业集群；支持发展第三方医疗服务评价、健康管理服务评价，以及健康市场调查和咨询服务。加大健康产业投融资支持力度，推动产业与资本市场的对接，支持企业利用多层次资本市场开展股权融资和债券融资。

## 第四章 保障措施

### （一）加强组织领导，部门协调推进

各区县(市)要高度重视健康益阳建设工作,切实加强组织领导,将其纳入重要议事日程、经济社会发展政策及规划,将主要健康指标纳入考核内容,对各部门完成目标任务情况进行考核评价。积极协调有关部门落实职责和任务,形成多部门密切配合、齐抓共管的整体合力,共同推动卫生健康事业发展。健全规划实施的推进机制,增强规划的引领力、约束力和执行力。

### （二）强化政府引领，完善筹资渠道

坚持政府的主导地位,建立科学、稳定、适应卫生健康和医疗保障发展、符合区域经济实力的多层次投入与增长机制。进一步明确政府、社会与个人的健康投入责任,建立公平、合理、可持续的分担机制。坚持以政府投入为主体,建立科学、稳定、适应卫生健康事业发展需要以及符合区域经济实力的多层次投入与增长机制。加大各级财政投入力度,加强项目策划储备,做好项目前期工作。落实各类医疗卫生机构财政补偿政策,完善专业公共卫生机构、基层医疗卫生机构绩效工资政策。调整和完善财政投入结构,政府新增投入重点用于支持公共卫生体系建设、基层医疗服务和基本医疗保障,并向公立医院改革、人才队伍建设等方面倾斜。拓宽投入渠道,吸引社会资本投资,建立完善多元投入机制。

### （三）深入宣传引导，营造良好氛围

持续开展健康益阳建设主题宣传,完善宣传平台,建立政府主导、

部门主抓、乡镇街道主责的宣传机制。以弘扬伟大抗疫精神为主旋律，广泛宣传卫生健康事业发展成效和重要性，让其惠民政策家喻户晓、深入人心。加强网络舆情引导机制和舆情监测平台建设，强化舆情监测分析和研判，提升网上舆情引导能力，及时有效回应社会关切，为动员全社会支持参与健康湖南建设营造良好氛围。

#### **（四）规范开展监测，严格考核评价**

建立科学的规划实施过程监测评估指标体系，定期对规划实施情况进行督导检查 and 成效评估。成立专门的评价工作小组，市卫生健康委负责牵头组织开展规划实施情况年度监测、中期和终期评估，及时发现规划实施过程中存在的问题，认真研究解决对策。各有关部门和单位要严格按照职责分工，落实目标责任制，对考核内容的认定程序、办法、标准等制定具体细则，并负责监督实施，确保规划目标如期实现。