

省政府关于加快健康服务业发展的实施意见

苏政发〔2014〕76号

各市、县（市、区）人民政府，省各委办厅局，省各直属单位：

健康服务业以维护和促进人民群众身心健康为目标，主要包括医疗服务、健康管理与促进、健康保险以及相关服务，涉及药品、医疗器械、保健用品、保健食品、健身产品等支撑产业。加快发展健康服务业，是深化医改、改善民生、提升全民健康素质的必然要求，是进一步扩大内需、促进就业、转变经济发展方式的重要举措，对推动我省经济社会转型发展、实施民生幸福工程、不断开创“两个率先”新局面具有重要意义。根据国务院关于促进健康服务业发展的意见，结合省情实际，提出如下实施意见。

一、总体要求

以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，坚持“以人为本、统筹推进，政府引导、市场驱动，深化改革、创新发展”的基本原则，以切实保障人民群众基本医疗卫生服务需求为目的，转变政府职能，加强政策引导，充分调动社会力量的积极性和创造性，大力引入社会资本发展健康服务业，着力增加供给、创新服务、扩大消费，不断满足人民群众多层次、多样化的健康服务需求，为促进人的全面发展创造条件。

二、发展目标

到2020年，基本建立覆盖全生命周期、内涵丰富、结构合理的健康服务业体系，打造一批具有知名品牌和良性循环的产业集群，实现增速明显加快、比重明显提高、集聚程度明显提升、竞争力明显增强，基本满足广大人民群众的健康服务需求，健康服务业规模发展、集聚发展和创新发展水平位于全国前列。

——多元化办医格局初步形成。着力构建以非营利性医疗机构为主体、营利性医疗机构为补充，公立医疗机构为主导、非公立医疗机构共同发展的多元办医格局，以强化基层服务能力为重点，构建多层次医疗卫生服务体系。到2020年，非公立医疗机构床位数和服务量达到总量的20%以上，每千名老年人拥有养老床位数达到40张以上。

——多样化健康服务全面发展。中医医疗保健、健康养老以及健康体检、咨询管理、体质测定、体育健身、医疗保健旅游等多样化健康服务加快发展，商业

健康保险服务体系基本形成，商业健康保险支出占卫生总费用的比重大幅提高。

——产业规模显著扩大。医疗服务、健康管理、健康保险、健康信息等产业快速发展，药品、医疗器械、康复辅助器具、保健用品、健身产品等研发制造技术水平明显提高，相关流通行业有序发展。到 2020 年，建成一批省级健康服务产业集聚区，产业规模达到 1 万亿元左右。

——发展环境不断优化。健康服务业政策法规体系初步建立，行业规范和标准体系不断完善，行业管理和监督更加有效，人民群众健康意识明显增强，素养明显提高。到 2020 年，全省城乡居民电子健康档案规范化建档率达 90%以上，健康知识知晓率达 80%以上，健康行为形成率达 65%以上。

三、主要任务

（一）加快形成多元办医格局。

1. 优化医疗服务资源配置。发挥公立医疗机构面向城乡居民提供基本医疗服务的主导作用，按照属地化管理原则，落实政府办医责任。完善区域卫生发展规划和医疗机构设置规划，新增医疗资源重在引入社会资本。每千常住人口医疗卫生机构床位数达到 4 张的，原则上不再扩大公立医院规模。鼓励企业、慈善机构、基金会、商业保险机构等通过出资新建、参与改制、托管、公办民营等多种形式投资医疗服务业。鼓励社会资本直接投向资源稀缺及满足多元需求的医疗健康服务领域。推进二级以上医疗机构检验对所有医疗机构开放，推动医疗机构间检查结果互认。各地要继续采取完善体制机制、购买社会服务、加强设施建设、强化人才和信息化建设等措施，促进优质资源向贫困地区和农村延伸。

2. 扶持非公立医疗机构加快发展。按国家规定进一步放宽中外合资、合作办医和外资独资办医条件，积极扩大具备条件的境外资本设立独资医疗机构试点。引导非公立医疗机构向高水平、规模化方向发展，鼓励发展专业性医院管理集团。进一步落实非公立医疗机构和公立医疗机构在市场准入、医保定点、重点专科建设、职称评定、学术地位、等级评审、技术准入、科研立项等方面同等对待的政策。放宽对营利性医院的数量、规模、布局以及大型医用设备配置的限制。支持非公立医疗机构提供基本医疗卫生服务，并纳入基本医保报销范围。对出资举办非营利性医疗机构的非公经济主体的产业链项目，按相关政策优先给予扶持。

3. 建立社会办医联系点制度。优先选择公立医疗资源相对丰富的地区或社会办医水平相对较高的地区作为省级社会办医联系点，鼓励其在公立医疗机构改制、城市医院转型、体制机制完善、引导非公立医疗机构提升发展等方面先行先试。鼓励各地加大对社会办医重点项目的扶持力度。

（二）推进医疗服务在健康养老领域拓展延伸。

1. 推进医养融合发展。各地要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，增加全社会健康养老服务供应量。放宽设立护理院、康复医疗机构的条件。鼓励以城市二级医院转型、新建等多种方式，积极发展康复医院、老年病医院、护理院、临终关怀医院等医疗机构。推动企事业单位职工医院、门诊部向以老年康复为主的社区卫生服务机构转型。鼓励乡镇卫生院开设医疗护理型床位或病区、设立老年医疗护理特色科室等，非建制镇乡镇卫生院可转型为面向农村老年人的康复护理院。支持非公立医疗机构延伸发展养老服务。支持有条件的养老机构设置护理机构。建立健全医疗机构与养老机构之间的业务协作机制。推动二级以上医院与老年病医院、老年护理院、康复疗养机构之间的转诊与合作。鼓励城市社区卫生服务中心通过开设护理、康复病床等，引导城市老年病人就近治疗。鼓励开通养老机构与医疗机构的预约就诊绿色通道，协同做好老年人慢性病管理和康复护理。

2. 发展专业规范的护理服务。合理调整护理服务价格，更好地体现服务成本和护理人员技术劳动价值，并逐步将增加项目纳入各类基本医保报销范围。强化临床护理岗位责任管理，完善质量评价机制，建立稳定护理人员队伍的长效机制。科学开展护理职称评定和绩效考核，评价考核标准侧重临床护理服务数量、质量、技术水平、患者满意度及医德医风等。加大政策支持力度，鼓励发展康复护理、老年护理、家庭护理、母婴护理等适应不同人群需要的护理服务。

3. 大力发展社区健康养老服务。加强社区健康服务设施建设，完善医疗卫生、文化体育、社区服务等综合功能。新建社区按相关规定建设健康服务配套设施。鼓励社区发展日间照料、全托、半托等多种形式的老年人照料服务，逐步丰富和完善服务内容，提高为老年人提供日常护理、慢性病管理、康复、健康教育和咨询、中医保健等服务能力。推进社区卫生服务机构、乡镇卫生院加强与养老

机构的合作。鼓励和引导基层医疗机构将护理服务延伸至居民家庭，与老年人家庭建立医疗契约关系。

（三）积极发展健康保险。

1. 丰富商业健康保险产品。大力发展与基本医疗保险相衔接的商业健康保险，推进商业保险公司承办城乡居民大病保险，扩大人群覆盖面，2014 年全省普遍建立大病保险制度。鼓励开发重大疾病保险、特定疾病保险等与基本医保相补充的商业健康保险产品。加快发展医疗责任保险、医疗意外保险，积极开发儿童保险、长期护理保险以及与健康管理、运动健身、养老服务相关的商业健康保险产品。

2. 充分发挥健康保险服务功能。在确保基金安全和有效监管的前提下，鼓励以购买服务方式，委托有资质的商业保险机构开展各类医疗保险经办服务。规范推进基本医保与商业保险的信息对接。建立商业保险公司与医疗、体检、护理等机构的合作机制，加强对医疗行为的监督和对医疗费用的控制，促进医疗服务行为规范化，为参保人提供健康风险评估、健康风险干预等服务，并在此基础上探索健康管理组织等新型组织形式。

（四）大力发展中医药医疗保健事业。

1. 提升中医药健康服务能力。加强基层中医药服务体系建设，力争到 2020 年所有社区卫生服务机构、乡镇卫生院和村卫生室具备中医药服务能力，所有二级以上中医医疗机构建立“治未病”中心或中医预防保健科。推动医疗机构开展中医医疗预防保健服务，鼓励零售药店提供中医坐堂诊疗服务。规范发展中医养生保健市场，建立机构人员准入制度。鼓励有资质的中医师在养生保健机构提供保健咨询和调理等服务。

2. 强化我省中医药特色优势。加强药食同用中药材的种植及产品研发与应用，开发适合当地环境和居民生活习惯的保健养生产品。鼓励发展中医药保健品产业，开发中医诊疗、中药养生保健仪器设备。加强药膳在各级各类医疗机构和餐饮服务业中的推广应用。提升中药研发能力，加强院内制剂研制应用。鼓励和扶持优秀的中医机构到境外、省外开办中医医院、连锁诊所等，培育国际国内知名的中医药品牌和服务机构。

3. 推广中医药保健知识及产品。大力宣传中医药文化，开展中医中药科普

活动。编撰出版介绍中医文化的临床实用丛书，开发启蒙教育的中医“口袋书”、实用民间单验方集等中医文化产品。强化社区在中医药宣传和使用中的平台作用，发展中医药养生、保健服务业。

（五）支持发展多样化健康服务。

1. 发展健康体检、健康咨询、疾病预防等服务。鼓励各地引进国内、国际知名健康服务机构，提供人性化的体检、心理咨询、健康咨询等健康服务。引导体检机构、健身机构提高服务水平，开展连锁经营。规范发展母婴护理、养生美容等服务市场，健全行业标准体系，培育服务品牌。加快全科医生制度建设，完善家庭医生制度，大力推进面向居民家庭的签约服务。加快发展心理健康服务，培育专业化、规范化的心理咨询、辅导机构。

2. 发展体育健身服务。开展全民健身运动，强化体育健身意识，引导体育健身消费。加强基层多功能群众健身设施建设，启动实施全民健身中心标准化建设，到 2020 年，实现全民健身活动中心在市、县（市、区）全覆盖，便捷实用的健身设施在街道（乡镇）、社区（行政村）全覆盖。推动体育场馆、学校体育设施等向社会开放。鼓励发展多种形式的体育健身俱乐部和体育健身组织，以及运动健身培训、健身指导咨询等服务。大力支持青少年、儿童体育健身，强化中小学体育项目必修课制度，鼓励发展适合其成长特点的体育健身服务。积极发展运动康复医疗机构、运动休闲基地、运动康复产业园区。充分发挥科学健身在慢性病防治中的重要作用。

3. 发展健康文化和健康旅游。推动健康知识传播机构发展，培育健康文化产业。鼓励创作健康文化精品、举办健康促进论坛等活动。鼓励整合当地优势医疗、养生保健、绿色生态旅游资源，发展养生、体育和健康旅游。以“中医治未病、康复理疗、养生保健、药膳食疗”为重点，大力发展中医药生态保健旅游产业。

（六）培育发展健康服务支撑产业。

1. 推进医药及其他健康产品的研发制造和应用。加强产学研相结合的医药创新体系和公共服务平台建设，大力开发具有自主知识产权的产品和技术。在新兴产业和服务业引导资金安排中有重点地支持创新药物、医疗器械、新型生物医药材料研发及产业化，支持到期专利药品仿制，支持老年人、残疾人专用保健用

品、康复辅助器具研发生产。支持数字化医疗产品和适用于个人及家庭的健康检测、监测与健康物联网等产品的研发与应用。加大政策支持力度，提高具有自主知识产权的医疗设备、材料、保健用品的市场占有率和国际竞争力。

2. 加快推进健康服务产业集群发展。开展省级健康服务业集聚区试点，集聚区可以以药品、医疗设备等研发生产为主，也可以以健康休闲、运动养生、中医保健、运动康复等功能为主。省级健康服务业集聚区参照省级开发区管理。采取多种形式推动健康服务产业集群发展，并在土地规划、市政配套、机构准入、人才引进、执业环境等方面给予政策扶持。

3. 积极发展第三方医疗健康服务。引导发展专业医学检验中心、影像中心和体检中心。支持发展医疗服务评价、健康管理服务评价以及健康市场调查和咨询服务。公平对待社会力量提供食品药品检测服务。鼓励药学研究、临床试验等生物医药研发服务外包。完善科技中介体系，鼓励发展专业化、市场化的医药科技成果转化服务。

（七）健全人力资源保障机制。

1. 加大人才培养和职业培训力度。支持本科、专科应用技术教育和中职教育加快发展，鼓励社会资本举办职业院校，重点培养护士、养老护理员、药剂师、营养师、育婴师、按摩师、康复治疗师、心理咨询师、健康管理师、健身教练、社会体育指导员等技能人才。对参加相关职业培训和职业技能鉴定的、符合条件的人员给予补贴。建立健全健康服务业从业人员继续教育制度。加强基层卫生人才队伍建设，通过实施免费定向培养、公开招录全科医生、试行全科医生特岗计划等渠道提升基层医疗卫生人才业务能力。合理提高基层卫生人才待遇，落实乡村医生补助政策。到 2020 年，全省每千人口拥有执业（助理）医师数达 2.3 人以上，每千人拥有执业护士数达 2.5 人以上，每万人口拥有合格全科医生数达 3 人以上，70% 以上的城市居民、30% 以上的农村居民拥有签约责任医生。每万人拥有社会体育指导员 20 人以上。

2. 促进人才流动。建立健全区域性医疗卫生人才充分有序流动机制。深化公立医院人事制度改革，探索编制备案管理，推动医务人员保障社会化管理，逐步变身份管理为岗位管理，由单位人向社会人转变。加快推进公立医疗机构与非公立医疗机构、养老机构与基层医疗卫生机构在技术和人才等方面的合作，支持

非公立医疗机构开展人才引进和培养。制定完善养老机构具有执业资格医护人员平等参加继续教育、专业培训和职称评定的政策规定。制定并实施高端健康服务业人才引进计划。

3. 加快推进医师多点执业。制定鼓励医师多点执业的政策措施，推动医务人员保障社会化管理，消除阻碍医师有序流动的不合理规定，简化多点执业备案手续。重点推进在三级医院开展医师多点执业，切实促进执业医师在城市大医院、基层及非公立医疗机构之间的合理流动。

（八）夯实健康服务业发展基础。

1. 提高健康服务信息化水平。制定全省统一的药品、医疗器械编码并逐步推广使用，制定医疗信息交换标准。建立以身份证号码为唯一识别号的个人健康档案信息系统。加强医疗服务、公共卫生服务、医疗保障和药品供应保障等信息管理系统建设，加快实现省、市、县三级卫生信息平台联网运行。打破区域、体制壁垒，将各级各类健康服务主体纳入信息网络，尽快实现医疗保障、医疗服务、健康管理等信息的共享。积极发展网上预约挂号、在线咨询、交流互动等健康服务。支持发展远程影像诊断、远程会诊、远程监护指导、远程手术指导、远程教育等远程医疗。探索发展公开透明、规范运作、平等竞争的药品和医疗器械电子商务平台。推广低成本数字化健康设备与信息系统。

2. 加强诚信体系建设。引导企业、相关从业人员增强诚信意识，自觉开展诚信服务，加强行业自律和社会监督。充分发挥行业协会、学会在业内协调、行业发展、监测研究，以及标准制订、从业人员执业行为规范、行业信誉维护等方面的作用。建立健全不良执业记录制度、失信惩戒以及强制退出机制，将健康服务机构及其从业人员诚信经营和执业情况纳入统一信用信息平台。

四、保障措施

在市场开放方面，建立公开、透明、平等、规范的市场准入制度。凡是法律法规没有明令禁入的领域，都要向社会资本开放，并不断扩大开放领域。凡是对本地资本开放的领域，都要向外地资本开放。鼓励支持社会资本举办非营利性和营利性健康服务机构。民办非营利性机构享受与同行业公办机构同等待遇。对连锁经营的服务企业实行企业总部统一办理工商注册登记手续。规范并公开健康服务机构的设立标准、审批程序，下放审批权限，严控审批时限，及时发布机构设

置和规划布局调整等信息。放宽对营利性医院的数量、规模、布局以及大型医用设备配置的限制。鼓励有条件的地区采取招标等方式确定举办、运行健康服务机构主体。简化对康复医院、老年病医院、儿童医院、护理院等紧缺型医疗机构的立项、开办、执业资格、医保定点等审批手续，取消不合理的前置审批事项，提高审批效率。制定社会资本举办健康服务机构的准入、退出及经营性质变更等具体规定。建立健康服务业发展指导目录和重点项目库。

在用地保障方面，各地要在土地利用总体规划和城乡规划中统筹兼顾健康服务业发展需求，扩大健康服务业用地供给，优先保障非营利性机构用地。支持符合点供条件的健康服务业重大项目用地，对建设用地计划指标给予支持。支持利用以划拨方式取得的存量房产和原有土地兴办健康服务业，土地用途和使用权人可暂不变更。对连续经营1年以上、符合划拨用地目录的健康服务项目可按划拨土地办理用地手续，对不符合划拨用地条件的，可采取协议出让方式办理用地手续。

在投资融资方面，鼓励金融机构按照风险可控、商业可持续原则加大对健康服务业的支持力度。创新适合健康服务业特点的金融产品和服务方式，开展银企合作，多渠道满足健康服务业发展的资金需求。支持符合条件的健康服务企业上市融资和发行债券。鼓励各类创业投资机构、融资担保机构支持健康服务领域创新型新业态和小微企业。研究设立政府引导、推动设立由金融和产业资本共同参与的健康产业投资基金，通过参股、融资担保、跟进投资等方式引导产业发展。有效利用境外直接投资、国际组织和外国政府优惠贷款、国际商业贷款发展健康服务业。探索建立健康服务业资源产权交易平台。

在财税及价格政策方面，研究制定政府购买健康服务类公共产品指导目录，建立绩效评价制度，逐步增加政府采购的类别和数量。创新财政资金使用方式，引导和鼓励融资性担保公司对健康服务企业开展融资担保业务。完善政府投资补助政策，通过公办民营、民办公助等方式，支持社会资本举办和运营非营利性健康服务机构。对符合财政专项资金支持条件、提供基本医疗卫生服务的非公立医疗机构，将其专科建设、设备购置、人才队伍建设纳入财政专项资金支持范围。经认定为高新技术企业的医药企业，依法享受高新技术企业税收优惠政策。加大公共财政对健康服务业的支持力度，主要支持健康服务业的重点项目建设、人才

培训及改革试点等。研究制定非营利性民办健康服务机构的投资奖励制度。非公立医疗机构用水、用电、用气、用热实行与公立医疗机构同价政策，医疗服务价格实行市场调节价。修订完善现有定价目录，放开适宜竞争的项目价格，促进健康服务业市场发育和完善。逐步理顺医疗服务比价关系，体现医务人员技术劳务价值。降低药品和高值医用耗材价格，降低大型医用设备检查、治疗价格，加强对高值医疗器械价格的监管。

在健康消费引导和监管方面，完善引导医疗参保人员利用基层医疗服务、康复医疗服务的措施。建立健全预防、补偿、康复相结合的工伤保险制度体系。政府进一步加大对健康服务领域的投入，并向低收入群体倾斜。探索对经济困难的高龄、独居、失能老年人及低保家庭成员、重度残疾人、城乡低收入家庭等群体健康消费给予直接补助的可行方式。鼓励企业、个人参加商业健康保险及多种形式的补充保险。企业根据国家有关政策规定为其员工支付的补充医疗保险费，按规定在企业所得税税前扣除。倡导健康生活方式，营造健康消费环境。健全服务标准体系，强化标准实施力度，提高健康服务业标准化水平。在新兴的健康服务领域，鼓励龙头企业、地方和行业协会参与制订服务标准。依法规范健康服务机构从业行为，强化市场监管，建立违法行为有奖举报制度。

在工作推进机制方面，省人民政府成立加快健康服务业发展领导小组，负责统筹实施健康服务业发展，研究确定重大事项，督促推进重点任务落实。各地建立相应工作机制，抓紧制定具体实施方案或专项行动计划，加大组织推进力度。建立健全工作责任体系，将健康服务业发展目标和指标纳入各地、各有关部门目标考核体系。组织开展改革试点，推进健康服务业创新发展。加强统计监测工作，建立健康服务业统计调查方法和指标体系。定期开展专项评估，并及时通报发展情况，引导、促进全省健康服务业既好又快持续发展。

附件：重点任务分工及进度安排

江苏省人民政府

2014年6月25日