

# 促进健康产业高质量发展行动纲要

## （2019—2022年）

健康产业是全社会从事健康服务提供、相关产品生产经营等活动的集合，涉及面广、产业链长、融合度高。大力发展健康产业，是实施健康中国战略、维护和保障人民群众健康的一项重要任务，既是改善民生需要，也是建设现代化经济体系需要，具有重大意义。当前，健康产业仍存在优质医疗资源不足，科技含量不高，跨界融合不充分，健康保险发展滞后，人才要素短缺，营商环境和行业监管不够完善等短板弱项。为深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，全面落实全国卫生与健康大会和《“健康中国2030”规划纲要》部署，加强部门协调联动，发挥各方合力，突出重点工作，促进健康产业高质量发展，制定本行动纲要。

### 一、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指导，贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，落实全国卫生与健康大会和《“健康中国2030”规划纲要》部署，坚持以人民为中心，把

人民健康放在优先发展的战略位置，以全方位全生命周期维护和保障人民健康为目标，以供给侧结构性改革为主线，增加健康服务和产品供给，创新发展模式，强化制度保障，为实施健康中国战略提供有力支撑。

## （二）基本原则

**突出重点、优化结构。**以影响人民健康的重大问题、健康产业的主要短板为工作导向，统筹健康产业发展，突出重点，优化产业结构。

**深化改革、市场驱动。**创新体制机制，充分发挥市场在非基本医疗领域配置资源的活力，更好发挥政府作用。

**鼓励创新、科技支撑。**将创新驱动作为健康产业发展的重要战略基点，加快关键技术和创新产品研发应用，提高健康产业科技竞争力。

**跨界融合、集聚发展。**深化健康产业跨界融合，改造升级传统业态，壮大新业态，延长产业链，提高健康产业集聚效应和辐射能力。

## （三）工作目标

到 2022 年，基本形成内涵丰富、结构合理的健康产业体系，优质医疗健康资源覆盖范围进一步扩大，健康产业融合度和协同性进一步增强，健康产业科技竞争力进一步提升，人才数量和质

量达到更高水平，形成若干有较强影响力的健康产业集群，为健康产业成为重要的国民经济支柱性产业奠定坚实基础。

## 二、重大工程

围绕重点领域和关键环节实施 10 项重大工程。

### （一）优质医疗健康资源扩容工程

建设区域医疗中心。依托现有医疗机构，在全国范围内建设一批高水平临床诊疗中心、高水准临床科研创新平台、高层次人才培养基地，提高区域内疑难病症诊治能力，逐步满足群众就近享有高水平医疗服务的需求，力争肿瘤、心脑血管、呼吸、儿科、创伤等重点疾病在区域内得到有效救治。促进优质医疗资源下沉，推进高水平医院与基层医院建立责任、利益、服务和管理共同体，组建专科联盟，提升基层医疗管理和服务质量。（**发展改革委、卫生健康委、中医药局负责，排第一位为牵头部门，下同。**）

支持优质社会办医扩容。支持符合条件的高水平民营医院跨区域办医，向基层延伸，实现品牌化、集团化发展。进一步发挥社会办医机制灵活、贴近群众的优势，支持社会力量举办全科医疗、专科医疗、中医药、第三方医技服务、康复、护理、安宁疗护等机构，与公立医院协同发展。开展诊所改革试点，简化诊所准入程序，完善诊所基本标准，试点诊所备案管理，鼓励医师全职或兼职举办诊所。（**卫生健康委、发展改革委、中医药局负责**）

发展优质健康管理。将家庭医生签约服务作为普及健康管理的重要抓手，增加规范化的健康管理供给，重点增加慢性病、职业病高危人群健康体检、健康风险评估、健康咨询和健康干预服务，完善政府购买服务和考核评价机制。加强家庭医生签约服务智能化信息化平台建设与应用，全面对接居民电子健康档案、电子病历，逐步融入更广泛的健康数据。在签约提供基本服务包的基础上，根据群众健康管理需求和承担能力，鼓励社会力量提供差异化、定制化的健康管理服务包，探索商业健康保险作为筹资或合作渠道。（**卫生健康委、财政部、银保监会、医疗保障局、中医药局负责**）

## （二）“互联网+医疗健康”提升工程

建设全民健康信息平台。有序推进省统筹区域全民健康信息平台建设，逐步将各类医疗卫生机构及健康数据资源接入平台和实现互联互通。建立平台数据资源标准和互联互通交互服务标准，重点推进居民电子健康档案、电子病历标准统一，逐步实现连续记录和信息交换，提高区域健康信息共享水平。（**卫生健康委、发展改革委分别负责**）

应用健康医疗大数据。建立全国健康医疗数据资源目录体系，建设以居民电子健康档案、电子病历等为核心的基础数据库，与国民体质测定、健康体检以及其他外部数据源加强对接，逐步

实现全人群全生命周期的健康信息大数据管理。建立健全健康医疗大数据的信息共享、数据安全、隐私保护政策和应急保障机制。推进健康医疗大数据的安全共享，深化健康医疗大数据在医学科研、教育培训、临床诊疗、产品研发、行业治理、医保支付等方面应用。开发中医智能辅助诊疗系统。（**卫生健康委、科技部、体育总局、医疗保障局、中医药局负责**）

加快发展“互联网+医疗”。支持依托实体医疗机构独立设置互联网医院，规范开展互联网诊疗活动，提高优质医疗服务的可及度，积极发展互联网健康咨询和健康管理服务，推动线上线下服务一体化。以高水平医院为核心，加快建立远程医疗网络 and 平台，提高面向基层、边远和欠发达地区的远程会诊、远程影像、远程病理的覆盖度，完善相关付费机制。依托“互联网+”实施进一步改善医疗服务行动计划，以改善就医体验为中心，应用互联网、物联网技术优化医院服务流程，全面实现分时段预约诊疗、区域内检验检查结果互认，逐步推广智能导医分诊、免（少）排队候诊和取药、移动端支付结算、检查结果自动推送、智慧中药房等服务。（**卫生健康委、医疗保障局、中医药局负责**）

积极发展“互联网+药品流通”。建立药品流通企业、医疗机构、电子商务企业合作平台，在药品流通中推广应用云计算、大数据、移动互联网、物联网等信息技术，简化流通层次，优化

流通网络，提高供求信息对称度和透明度。建立互联网诊疗处方信息与药品零售消费信息互联互通、实时共享的渠道，支持在线开具处方药品的第三方配送。加快医药电商发展，向患者提供“网订（药）店取”、“网订（药）店送”等服务。（**商务部、卫生健康委、药品监管局负责**）

### （三）中医药健康服务提质工程

规范推广中医养生保健和治未病服务。制定促进中医养生保健服务规范发展的政策措施，加强发展指导和行业监督，提高中医养生保健机构规范经营水平，规范服务内容，提高从业人员素质。建立和完善常见中医养生保健服务的规范与标准。鼓励中医医疗机构在技术上支持中医养生保健机构，支持中医师依照规定在养生保健机构提供服务。推广有科学的中医理论指导、有专业人员负责的健康状态辨识与评估、咨询指导、健康干预等服务。支持中医医疗机构发展治未病服务，鼓励基层医疗机构提供治未病服务，在家庭医生签约服务中提供中医治未病服务包，逐步实现每个家庭医生签约服务团队都有提供中医药服务的医师或乡村医生。（**中医药局、卫生健康委负责**）

提升中医药疾病诊疗和康复能力。围绕提升重大疑难疾病、慢性病诊疗能力，组织开展中药方剂挖掘，集中优势力量实施中医药防治技术开发、新药研发、中西医临床协作攻关。支持中医

科研机构、中医医疗机构和企业合作转化中医药研究成果，加快中医健康管理产品和中医诊疗设备商用化。建立中医药传统知识数据库、保护名录、保护制度。支持中医特色突出的康复医院、康复科室发展，发展和应用现代化的中医康复技术。（**中医药局、卫生健康委负责**）

支持中医药贸易合作。支持社会力量举办中医药服务贸易机构，巩固中医医疗保健、教育培训等传统服务贸易优势，发展“互联网+中医药贸易”。鼓励有实力、信誉好的企业通过新设、并购、租赁、联合投资等方式，在“一带一路”沿线国家构建中医药跨国营销网络，建设中医药产品物流配送中心和经济联盟。通过多双边经贸谈判和合作机制，积极推动中医药服务贸易和产品贸易的发展。（**商务部、中医药局负责**）

#### （四）健康服务跨界融合工程

提高健康养老质量。推进健康养老向农村、社区、家庭下沉，推进家庭医生签约服务优先覆盖老年人，建立村医参与健康养老服务的激励机制。重点提高长期照护服务能力，通过适当的医院转型、养老机构提升能力和引导社会力量投入，增加具备长期照护能力的康复、护理和养老机构数量，提高长期照护人员和床位的占比。发展家庭照护者的技能培训服务，增强家庭长期照护能力。试点和推广长期护理保险，完善长期照护等级认定标准、项

目内涵、服务标准、质量评价等行业规范和体制机制。推动中医医师到养老机构提供中医保健咨询和调理等服务。推动社会力量建立一批具有中医药特色的医养结合服务示范基地。推进智慧健康养老服务试点示范，搭建医养结合信息共享平台，加强智慧健康养老技术推广。加强对医养结合服务的规范化管理。（工业和信息化部、住房城乡建设部、卫生健康委、民政部、医疗保障局、中医药局分别负责）

深入推动体医融合。建立、完善和应用运动处方库。支持社会力量举办一大批以科学健身为核心的体医结合健康管理机构，围绕慢性病预防、运动康复、健康促进等目标，推广体医结合服务。推广太极拳、八段锦等传统运动，丰富和发展中医体医结合服务。进一步鼓励和引导社会力量参与健身休闲产业发展。制定和实施以户外运动为重点的发展规划，支持消费引领性健身休闲项目发展。完善健身休闲基础设施网络。（体育总局、住房城乡建设部、卫生健康委、中医药局负责）

示范发展健康旅游。加强健康旅游示范基地建设。推进国家中医药健康旅游示范区（基地）建设。打造一批以体检、疾病治疗为主的实体型高端医疗园区，完善对接国际医疗标准的支持政策。开发和推介一批体验性强、参与度广的中医药、康复疗养、休闲养生等健康旅游路线和产品。加强与“一带一路”沿线及周



边国家的健康旅游合作，开展国际（边境）医疗服务项目。（**卫生健康委、文化和旅游部、中医药局分别负责**）

#### （五）健康产业科技创新工程

提高科研转化能力。组织实施好国家科技重大专项和国家重点研发计划，积极布局支撑健康产业发展的基础前沿、社会公益、重大共性关键技术研究等公共科技活动。推进国家转化医学重大基础设施建设。推进国家临床医学研究中心建设，形成覆盖全国的协同研究网络，加大对各中心组织医研企协同、开展成果转移转化的评价力度，加强评价结果应用。开展卫生健康领域科技体制改革试点。在科研院所转制、科技资源开放共享、成果转移转化与推广、科技评价机制等方面取得和推广改革经验。深入开展运动促进健康的相关科学研究，推动研究成果产业化应用。（**科技部、卫生健康委、体育总局、药品监管局、中医药局分别负责**）

推进药品和医疗器械提质创新。对临床急需的新药和罕见病用药予以优先审评审批。改革药品临床试验审评模式，推进由明示许可改为到期默认制，提高临床申请审评效率。推进古代经典名方中药复方制剂简化注册审批。持续推进仿制药质量和疗效一致性评价，完善仿制药技术审评标准和指南体系，发布鼓励仿制品种清单，指导企业合理研发申报。将拥有产品核心技术发明专利、具有重大临床价值的创新医疗器械注册申请列入特殊审评审

批范围，予以优先办理。修订医疗器械标准，提高医疗器械国际标准的采标率。继续推进高性能医疗器械创新产品应用示范，加大推广力度。（药品监管局、科技部、工业和信息化部、卫生健康委、医疗保障局、中医药局分别负责）

支持前沿技术和产品研发应用。发挥部门合力，增强科研立项、临床试验、准入、监管等政策的连续性和协同性，加快新一代基因测序、肿瘤免疫治疗、干细胞与再生医学、生物医学大数据分析等关键技术研究和转化，推动重大疾病的早期筛查、个体化治疗等精准化应用解决方案和决策支持系统应用。加快人工智能技术在医学影像辅助判读、临床辅助诊断、多维医疗数据分析等方面的应用，推动符合条件的人工智能产品进入临床试验，积极探索医疗资源薄弱地区、基层医疗机构应用人工智能辅助技术提高诊疗质量，促进实现分级诊疗。支持企业推广穿戴式、便携式、非接触式采集健康信息的智能化健康管理、运动健身等电子产品。（发展改革委、科技部、工业和信息化部、卫生健康委、体育总局、药品监管局分别负责）

开发和推广康复辅助器具。将配备康复辅助器具产品纳入养老服务设施建设扶持政策，推进康复辅助器具社区租赁试点，提高推广效率和降低使用成本。开展国家康复辅助器具产业综合创新试点，支持试点地区产业集聚、服务网络建设、政产学研用模

式创新、业态融合发展。支持企业开发养老护理类、功能代偿类、康复训练类康复辅助器具和具有柔性控制、多信息融合、运动信息解码、外部环境感知等新技术的智能康复辅助器具，加强推广应用。加快开发中医康复辅助器具。（民政部、科技部、工业和信息化部、中医药局负责）

提升癌症防治水平。健全癌症防治机制和服务体系，加强国家癌症中心、国家恶性肿瘤临床医学研究中心能力建设。支持适合我国国情、人群特征、地区特点的综合恶性肿瘤防治技术研究，制定和推广规范化诊治指南。研究实施攻克癌症相关科技计划。支持医疗机构和企业合作开展癌症早期预防、放化疗协同治疗、患者癌痛管理、康复修复等中医药技术研发和成果转化应用。（卫生健康委、发展改革委、科技部、中医药局负责）

#### （六）健康保险发展深化工程

增加新型健康保险供给。进一步引导健康保险公司开发覆盖特需医疗、前沿医疗技术、创新药、高端医疗器械应用以及疾病风险评估、疾病预防、运动健身等干预性服务的医疗险产品。制定进一步支持商业长期护理保险和照护服务发展的政策。加快适用于多机构执业的医生执业责任险产品准入，鼓励医生、医师协会等参与医生执业责任险产品开发。（银保监会负责）

促进健康保险与健康服务融合。支持健康保险公司开展管理式医疗试点，建立覆盖健康保险、健康管理、医疗服务、长期照护等服务链条的健康管理组织，推动服务模式变革，促进个人落实健康责任，提高保险资金使用效率，提高对医疗费用的管控约束能力。搭建高水平公立医院及其特需医疗部分与健康保险公司的对接平台，促进医、险定点合作。支持健康保险公司开展基于互联网的保险服务，发展健康数据管理业务，提高精细化管理能力。（银保监会、卫生健康委负责）

#### （七）健康产业集聚发展工程

打造医研产融合的健康产业示范基地。选择一批教学科研资源丰富、临床能力强、产业实力雄厚的城市或区域，以高水平医院为基础，集聚医疗服务、医学教育、医学科研、药械研发、审评检验等高端资源，完善具有健康产业特点的医研产综合协同政策，加强公共服务平台建设，加快发展具备一流人才、一流临床、一流创新和一流产业的高端健康产业集群。支持依托区域优势单位打造医研产融合的健康产业示范基地。（发展改革委、教育部、科技部、工业和信息化部、卫生健康委、药品监管局、中医药局负责）

鼓励发展健康服务集聚区。对健康旅游、健康养老、健身休闲、中医药等服务集聚建立分类指导机制，坚持以市场为导向，

引进社会资本，集聚品牌、人才、资本等要素，加快打造一批发展导向鲜明、服务紧密融合、资源高度集聚、政策衔接配套的专业健康服务集群。（民政部、卫生健康委、文化和旅游部、体育总局、中医药局分别负责）

#### （八）健康产业人才提升工程

加强院校教育培养。制定健康产业人才培养引导性专业目录，调整优化医学教育专业结构，加强紧缺人才培养。以医学双一流建设院校为基础，加快培养基础医学、药学、医疗器械、医学新材料、医疗信息化等方向的高素质研究型人才。加强医教协同，进一步实施好卓越医生教育培养计划。推进以胜任力为导向的医学教育教学改革，增强医学生预防、诊疗、养生保健、康复等健康服务全过程的知识能力训练。扩大全科医生、老年医学、老年护理、康复治疗、中医养生等相关专业人才培养规模。加强卫生职业教育，引导社会资本举办健康产业相关职业院校（含技工院校），支持增设健康服务相关专业和课程，在护理、养老服务等领域扩大对初中毕业生实行中高职贯通培养的招生规模。

（教育部、人力资源社会保障部、卫生健康委、中医药局分别负责）

深入推进产教融合。支持建设培育健康产业实用技术技能人才的产教融合实训基地。引导企业、学校合作建立健康服务职业

培训机构、实践基地、创业孵化中心，加强以健康需求和市场应用为导向的人才培训。扩大养老护理、公共营养、母婴护理、保健按摩、康复治疗、健康管理、健身指导等人才供给。健全健康服务相关职业技能鉴定机制。完善医学辅助技术人员的培训、考核制度和评价标准。（发展改革委、教育部、人力资源社会保障部、民政部、卫生健康委、中医药局分别负责）

加强健康产业科技人才激励。制定健康产业科技创新高层次人才目录，在相关科技人才计划中予以重点支持，鼓励地方对紧缺急需的高层次人才配套提供生活和工作便利。引导健康产业企业、科研单位建立以知识贡献、价值贡献为导向的科技人才评价标准，强化科技创新创业、科技成果转化、知识产权收益分配、人事制度改革等政策实施，通过知识产权、无形资产、技术要素入股等方式加大对骨干人才的激励力度。（科技部、人力资源社会保障部分别负责）

支持社会健康服务人才职业发展。统筹考虑社会对健康服务的人才需求，增加医学类科研项目、高层次培训等名额对社会办健康服务机构的投放力度。社会办医疗机构专业技术人员与公立医疗机构专业技术人员一样同等参与职称评审。面向社会组建的卫生系列高级职称评审委员会和医疗机构评审委员会中要纳入社会办医行业组织和社会办医疗机构人员，并占有一定比例。巩

固医师区域注册制度，逐步探索推广护士区域注册制度。切实保护医务人员在主要执业机构的非工作时间开展多机构执业的应有权利。拓展照护服务人员的职业发展空间。（**人力资源社会保障部、卫生健康委、中医药局分别负责**）

#### （九）健康产业营商环境优化工程

优化行业准入。推进落实符合条件的医疗机构设置审批和执业登记“两证合一”。完善医疗机构审批工作流程，实行“一个窗口受理、一次性告知、一站式审批”，压缩医疗机构设置审批、执业登记和医师、护士执业注册等审批时限，加快不同业务信息系统间的融合对接，推广通过在线获取的方式核验所需材料。实施好中医诊所、养老机构内设医务室和护理站备案管理。（**卫生健康委、民政部、中医药局分别负责**）

落实和加强金融支持。支持符合条件的健康产业企业股权融资、同业并购和发行债务融资工具。鼓励金融机构对健康产品和服务出口、健康产业企业跨境并购按市场化原则给予服务支持。（**发展改革委、人民银行、银保监会分别负责**）

落实税费政策。落实好健康服务机构按规定享受的税收优惠政策、行政事业性收费减免政策和价格政策。体育场馆等运动健身场所执行不高于一般工商业标准的电、气、热价格，体育场馆

按规定享受房产税、城镇土地使用税优惠政策。（发展改革委、财政部、税务总局分别负责）

增加土地用房供给。规范协议出让供应健康产业发展用地，推动采用长期租赁、先租后让、租让结合、弹性年期出让等方式，增加医疗卫生用地供给。以出让方式供地的，土地价款可以按照合同约定分期缴纳。鼓励在新增经营性用地供应中，根据区域卫生等规划实施评估情况，支持配建健康服务设施，完善社区健康服务设施配套建设标准和要求，制定监督落实的机制和办法。鼓励城市合理利用存量用地，探索转型开发、节余土地分割转让、政府收储等方式，盘活土地资源，建设健康产业所需用房。支持社会力量利用边角地、废弃厂房等建设体育场地设施。在不改变用地主体、规划条件的前提下，市场主体利用闲置商业、办公、工业用房经必要改造后用于举办医疗机构的，可执行在5年内继续按原用途和权利类型使用土地的过渡期政策，但原土地有偿使用合同或划拨决定书规定不得改变土地用途或改变用途由政府收回土地使用权的除外。设置的5年过渡期内可暂不办理土地、房屋用途和权利类型变更手续，卫生健康、自然资源、生态环境、住房城乡建设等职能部门要依法依规共同采取有效措施，建立健全既保障安全、又方便合理的管理制度。（卫生健康委、自然资源部、生态环境部、住房城乡建设部分别负责）



## （十）健康产业综合监管工程

**加强医疗服务监管。**加强公立医疗机构综合绩效考核，健全激励约束机制，控制医疗费用不合理增长，强化从业人员执业行为监管，建立便于人民群众获取医护人员执业信息的信息查询公开渠道，加强防范无证行医。加大医疗卫生行业行风建设力度，落实医务人员医德考评制度。强化对营利性医疗机构盈利率的管控，依法公开服务价格等信息。开展对医保违规和欺诈骗保的专项治理，对欺诈骗保的机构解除定点协议。全面推开医疗保险智能监控，探索将医保监管延伸到医务人员医疗服务行为的有效方式，控制医疗费用不合理增长。（**卫生健康委、医疗保障局、中医药局分别负责**）

**加强协同监管。**研究建立适应健康产业新技术、新产品、新业态、新模式发展的包容有效审慎监管制度，推动由分散多头监管向综合协同监管转变。重点完善对养老、旅游、互联网、健身休闲与医疗卫生跨界融合的监管，每个融合业态的负责部门要依据业态特点合理界定监管边界，建立部门协作机制。强化药品安全监管，切实保障人民群众用药安全。加强临床研究的伦理审查机制建设，提高违反伦理规范的成本。（**工业和信息化部、民政部、文化和旅游部、卫生健康委、体育总局、中医药局、药品监管局分别负责**）

**加强诚信治理。**将医疗卫生、药品、医疗器械行业行政许可、行政处罚、抽检检查结果等信息纳入全国信用信息共享平台，其中涉及企业的信息推送至国家企业信用信息公示系统并依法公示。依法依规建立医疗卫生和药品流通行业黑名单制度。深入开展对无证行医、欺诈骗保等严重失信行为的专项治理，持续加大对虚假违法医药广告的打击力度。建立医疗卫生机构和医务人员不良执业行为记分制度，完善以执业准入注册、不良执业行为记录为基础的医疗卫生行业信用记录数据库。**（发展改革委、卫生健康委、市场监管总局、医疗保障局、中医药局分别负责）**

### **三、组织实施**

**（一）建立协调联动机制。**各部门要高度重视，把发展健康产业放在重要位置，建立促进健康产业高质量发展的工作协调机制，制定本部门落实本行动纲要的配套工作方案，认真组织本行业本领域落实，做好健康产业重大问题研究，及时制定出台配套政策，加强与本行业本领域发展规划的协调。发展改革、卫生健康部门要做好对各项任务举措的跟进和督促。

**（二）调动各地积极性。**各级地方政府要将促进健康产业高质量发展纳入本地区国民经济和社会发展规划，科学合理定位，认真深入谋划，结合区域实际，突出区域特色，部署落实好促进健康产业高质量发展的工作。要建立容错机制，鼓励地方发扬首

创精神、敢闯敢试，因地制宜大胆探索，针对发展难点痛点和新情况新问题加强体制机制创新。有关部门要跟踪和总结地方探索成效，推广好的经验。

（三）建立监测评价机制。完善健康产业统计分类标准，开展健康产业核算工作。发展改革委、卫生健康委要加强对健康产业监测分析与评价，组织编印健康产业年度报告，推动健康产业的宣传推介。