

# 信阳市人民政府办公室文件

信政办〔2023〕46号

---

## 信阳市人民政府办公室 关于印发信阳市公共卫生体系建设三年行动 方案（2023—2025年）的通知

各县、区人民政府，各管理区、开发区，市政府各部门：

《信阳市公共卫生体系建设三年行动方案（2023—2025年）》已经市政府研究同意，现印发给你们，请认真贯彻落实。

信阳市人民政府办公室

2023年10月20日

# 信阳市公共卫生体系建设三年行动方案

(2023—2025年)

为深入贯彻落实《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于进一步完善医疗卫生服务体系的意见〉的通知》(中办发〔2023〕10号)和《河南省人民政府办公厅关于印发〈河南省公共卫生体系建设三年行动计划(2023-2025年)〉的通知》(豫政办〔2023〕32号),进一步完善我市公共卫生体系,夯实高质量发展健康基础,结合我市实际,制定本方案。

## 一、总体思路

(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,全面贯彻党的二十大精神和习近平总书记关于卫生健康工作的重要论述,围绕省委“十大战略”、市委“1335”工作布局,坚持以人民健康为中心,聚焦补短板、堵漏洞、强弱项、扬优势,统筹力量加强公共卫生体系建设,提升公共卫生服务能力,全面维护人民群众生命安全和身体健康,高质量推进健康信阳建设,为塑造“创新拼搏当前锋、美好生活看信阳”品牌形象、实现“两个更好”提供更加坚实的健康保障。

(二)行动目标。到2025年,基本建成能够有效应对重大疫情和突发公共卫生事件的应急指挥体系、监测和预警体系、急救救治体系、应急物资保障体系,显著提升突发公共卫生事件应急处置能力;完善能够充分满足人民群众公共卫生服务需求的预防控制体系、慢病防治体系、支撑保障体系,显著增强公共卫生服务公平性、可及性和优质服务供给能力,有力护佑人民群众生命

安全和身体健康。

## 二、重点任务

**（一）健全应急指挥体系。**落实县级以上政府承担突发公共卫生事件属地管理主体责任，建立健全突发公共卫生事件分级应急响应机制，构建集中统一、上下协同、运行高效的应急指挥体系。

**1. 健全统一高效的应急指挥系统。**健全各级党委领导、政府主导、部门协同、社会参与的突发公共卫生事件领导机制，构建快速反应、平急转换的市县一体化、扁平化指挥体系。市、县（区）政府要成立突发公共卫生事件应急指挥机构，在启动事件应急响应时，按照响应级别启动相应的应急指挥机构。建立健全应急联动机制，与驻信部队（包括武警）、周边市的信息沟通及联动机制，共同应对特别重大突发公共卫生应急事件。（责任单位：市卫生健康委、市应急局）

**2. 建立全市突发公共卫生事件应急指挥调度平台。**依托河南省一体化疫情防控管理平台，按照“需求导向、适度超前、上下贯通、左右联通、实用管用、逐步完善”思路，建成市县两级突发公共卫生事件应急指挥中心，连接国家卫生健康委和各级政府应急指挥中心、各级各类医疗卫生机构，实现统一调度，资源共享、互联互通、业务协同。（责任单位：市卫生健康委、市工业和信息化局、市财政局、市行政审批政务信息管理局）

**3. 完善应急预案和定期演练机制。**各县（区）政府要按照《信阳市突发公共卫生事件应急预案》有关要求，尽快制定本地突发公共卫生事件应急预案，明确应急响应级别，分阶段、分强度动态调整应对策略和处置措施。常态化防控下，各级公共卫生

类应急演练每年不少于一次。（责任单位：市卫生健康委）

**4. 加强卫生应急队伍建设。**指导全市分级分类调整健全市、县两级卫生应急队伍，加强培训和实战演练，提高卫生应急处置能力。加快推进信阳市中心医院省级紧急医学救援基地建设，加强紧急医学救援培训和演练，提升队伍处置突发公共卫生应急事件能力。提高市疾病预防控制中心突发急性传染病防控队伍、突发中毒事件卫生应急队伍以及核辐射事件卫生应急队伍装备水平。以市、县级医疗机构为依托，每个县（区）建设一支基层背囊化医疗应急小分队。以市、县疾病预防控制中心为基础，各级医疗机构为补充，协同建立专业化、高水平的流调、消杀、采样、检测、分析研判队伍。（责任单位：市卫生健康委、市发展改革委、市财政局）

**5. 完善社会动员机制。**加强党建引领，提升基层治理能力，加强基层群众自治，压实属地、部门、单位、个人“四方责任”。落实行业监管指导责任，完善网格化管理体系，健全群防群控、联防联控、共建共治共享的公共卫生治理制度。以卫生创建为抓手，推进爱国卫生运动与基层社会治理工作深度融合，充分发挥村（居）民委员会公共卫生委员会作用，完善常态化基层社会健康管理及公共卫生治理机制，建立健全“一长多员”爱国卫生管理体系，实现“小网络”精细化健康管理。加强公共卫生应急志愿服务队伍建设，鼓励群团组织、社会组织、志愿者等社会力量积极参与。（责任单位：市委组织部、市委宣传部、市民政局、市卫生健康委、团市委）

**（二）健全监测预警体系。**完善传染病疫情和突发公共卫生

事件监测和预警系统，健全多点触发的监测预警机制，实现早发现、早报告、早预警。

**6. 完善监测哨点布局。**结合各县（区）人口及医疗资源分布情况，科学布局监测哨点，构建以哨点医院为核心，涵盖动物检疫、口岸检疫、食品安全监测、流感监测、致病菌监测、城市污水监测、生物媒介监测、学校及养老机构健康监测等内容，兼顾常态与应急、城市与农村、一般人群和重点人群的全方位、多渠道、常态化监测网络，覆盖所有县（区）、乡镇（街道）。（责任单位：市卫生健康委、市教育体育局、市民政局、市工业和信息化局、市财政局、市生态环境局、市农业农村局、市市场监管局、信阳海关）

**7. 建设监测预警平台。**落实各级医疗卫生机构报告主体责任和首诊负责制。持续拓展传染病症候群综合监测，关口前移实现聚集性就诊病例预警提示，规范诊断和报告。以市、县疾病预防控制中心为依托，建立传染病和突发公共卫生事件监测预警中心，推进监测信息系统应用，增强早期监测预警、实时分析和集中研判能力，实现多渠道、智慧化的多点触发监测预警。组建市、县突发公共卫生事件应急专家委员会，分析研判监测信息，及时准确作出预警；同时建立由流行病学、传染病学、病原学等专业技术人员组成的传染病监测队伍，强化培训考核，提高早发现、早报告能力。（责任单位：市卫生健康委、市工业和信息化局、市财政局、市行政审批政务信息管理局）

**8. 完善实验室检测网络。**推进信阳市公共卫生应急服务中心建设。加强市、县级疾病预防控制中心实验室建设，提高不明

原因疾病和新发传染病的实验室检测、鉴定技术水平，增强病源快速检测、有毒物质早期鉴别能力。进一步提升全市疾控机构分子溯源技术能力。按照省级部署和组织架构，推动疾病预防控制机构与医疗机构、高校、科研院所、第三方检测机构联动协同，构建资源联动、统一质控、信息共享的公共卫生实验室检测网络。（责任单位：市卫生健康委、市发展改革委、市财政局）

**9. 提升不明原因疾病等识别能力。**各级疾病预防控制机构、医疗卫生机构要加强对群体性不明原因疾病、重大食物中毒、职业中毒以及其他严重影响公众健康事件的实时监控，快速检测、准确鉴别，提高对可疑症状、可疑因素、可疑事件识别能力。（责任单位：市卫生健康委）

**10. 强化疾病与危险因素监测。**持续强化艾滋病、肺结核、病毒性肝炎等重大传染病和呼吸道传染病、肠道传染病的监测，加强发热伴血小板减少综合征等自然疫源性疾病以及水源性高碘、碘缺乏病等地方病监测，强化重点关注传染病全程追踪记录，有效遏制重大传染病传播蔓延，确保地方病处于消除或控制状态。密切关注境外和国内重大疫病疫情趋势，加强对入境申报和检疫异常人员的检测，筑牢口岸检疫防线，防止疟疾等输入性传染病二次传播。（责任单位：市卫生健康委、信阳海关）

**（三）健全应急救治体系。**提升重症救治能力，统筹区域医疗资源，建立分级分层分流的应急救治体系和应急状态下的医疗服务管理运行机制。

**11. 提高急诊急救能力效率。**健全以120急救指挥中心为中枢、以急救站为基础的院前医疗急救服务体系，推动院前医疗急

救网络与院内急诊无缝衔接。推动乡镇急救站点建设，解决偏远乡村急救服务半径过长问题，每个县区要至少选择5个基础医疗服务能力较强乡镇卫生院建立急救站点，并建设基层胸痛、卒中救治单元，缩短急救反应时间，逐步建立“纵向到底、横向到边、覆盖城乡、功能完善、运转协调”的全市医疗急救服务网络，更好地满足人民群众对院前医疗急救的需求。加强急救车辆、设备设置，完善院前急救系统监测预测机制，实现院前医疗急救网络与院内急诊无缝衔接。通过合理布局，确保城市地区服务半径不超过5公里，农村地区服务半径不超过10-20公里，平均急救反应时间不超过30分钟。建设市级120信息交互平台，贯通各级院前医疗急救信息系统，动态汇聚分析院前急救信息，实现日常综合管理和应急跨区域调度指挥。（责任单位：市卫生健康委、市发展改革委、市财政局、市行政审批政务信息管理局）

**12. 加强应急救治机构建设。**加快推进市第五人民医院扩建工程项目建设，每个县建设1所标准化传染病医院或依托1所综合实力较强的医院建设相对独立的传染病院区。二级以上妇幼保健机构、有条件的中心乡镇卫生院和社区卫生服务中心建设标准化的发热门诊（肠道门诊），配备负压救护车。一般乡镇卫生院、社区卫生服务中心建设标准化的发热诊室。提升基层医疗卫生机构的救治、急救、转诊能力。（责任单位：市卫生健康委、市发展改革委、市财政局）

**13. 发挥中医药应急救治作用。**完善中医药参与突发公共卫生事件和重大传染病防治的中西医协同救治机制。依托市第五人民医院推进建设中医疫病防治基地。组建中医疫病防治队伍，提

升中医疫病救援救治能力。加快补齐重大疫情中医药防控短板，二级以上中医医院全部设置感染性疾病科，并至少配备 1 名中医类执业医师。推进乡镇卫生院中医馆提标升级，确保每个中医馆至少有一名中医医生，每个村卫生室都能提供中医药服务。（责任单位：市卫生健康委、市发展改革委、市财政局）

**14. 强化重点人群防护。**以乡镇、社区为单元，依托乡镇卫生院、社区卫生服务中心建立健全老人、儿童、孕产妇、慢性基础性疾病患者、残疾人等重点人群健康档案。以市为单位，建立二级以上医疗机构与儿童福利院、养老机构、精神卫生机构、学校等重点场所的对接机制，完善应急预案，建立应急状态下重点人群救治运转、药品供应、医疗救治的绿色通道。组织实施全市出生缺陷和发育障碍致残防控行动。加强婚前、孕前保健，产前筛查、诊断，儿童早期筛查和干预。（责任单位：市卫生健康委、市教育体育局、市民政局、市残联）

**15. 提升采供血服务能力。**各县（区）要加强对辖区内无偿献血工作的领导，建立无偿献血工作联席会议制度。推进市、县级采供血机构标准化建设，每个县（区）依托综合实力较强的二级以上综合医院设置 1 个标准化储血点。加强县（区）采血点（室）、献血车建设，原则上每个县（区）在人群聚集区或人流量较大的商业区设置 2~3 个固定采血点（室）或按每 50 万~100 万人口规划 1 个固定采血点（室），设置 5~10 个相对固定的献血车停放地点。每个乡镇在合适位置设立至少 1 个固定献血车停放点。加强血液风险监测预警，确保血液安全。加强省内跨市血液应急联动保障，提高血液供应、调配能力。建设血液管理信息

系统，推动信息互通共享，加强血液采集、储存、使用与质量安全等全流程管理。（责任单位：市卫生健康委、市发展改革委、市财政局、市住房城乡建设局）

**（四）健全应急物资保障体系。**建立科学完备、储用协调的应急物资保障体系，持续巩固交通物流保通保畅成果，切实保障重大突发公共卫生事件中应急物资供应。

**16. 加强应急医疗物资储备。**健全全市统筹安排、分级储备、统一调度的公共卫生应急储备体系。依托信阳市医药有限责任公司地方应急物资储备库，加强重大传染病防治专用药品和医疗防护物资储备。优化应急医疗物资产能储备品种目录、数量，加强生产能力动态监控。建立健全全市应急医疗物资紧急生产、政府采购、收储轮换、调剂调用、物流配送保障机制，确保重要应急物资在关键时刻调得出、用得上。医疗卫生机构要动态储备必备的防护物资和药品，作为政府储备的补充。鼓励学校、养老院、护理院、儿童福利院等人员密集场所和机关、企事业单位、社会组织以及家庭储备必要的应急医疗物资。（责任单位：市发展改革委、市教育体育局、市民政局、市工业和信息化局、市财政局、市交通运输局、市卫生健康委、市应急局）

**17. 提升生活物资储备能力。**按照“商业储备为主、政府储备兜底，本地物资为主、外调物资补充”原则，提升生活物资应急保障能力，确保突发事件应急处置期间居民生活物资储备充分、供应有序、价格平稳、配送及时。（责任单位：市发展改革委、市工业和信息化局、市财政局、市交通运输局、市商务局、市应急局、市市场监管局、市粮食和储备局）

**（五）健全预防控制体系。**加强疾病预防控制机构和专业公共卫生机构建设，普及健康生活理念，维护健康环境，提升生命全周期、健康全过程服务与管理能力。

**18. 加强疾病预防控制机构建设。**推进疾病预防控制机构改革，重新组建市、县级疾病预防控制中心，理顺体制机制、稳定基层队伍、开展培训学习、提升专业能力。加强市疾病预防控制中心建设，积极与高等医学院校建立深度融合机制，提高公共卫生科研水平，开展辖区重点慢性病和传染病预防控制研究，积极争创省级区域公共卫生中心。规范预防接种服务，加强示范预防接种门诊建设，强化疫苗和冷链管理，确保以街道（乡、镇）为单位适龄儿童免疫规划疫苗接种率达90%以上。改善市、县级疾病预防控制中心办公业务用房和仪器设备装备条件，着力提升疫情分析预警、流行病学调查处置、病原体甄别鉴定和追踪溯源等能力。（责任单位：市卫生健康委、市委编办、市发展改革委、市财政局）

**19. 提升妇幼和老年健康服务能力。**加强妇女、儿童全生命周期健康服务，持续实施妇幼健康服务能力提升计划，提升生育全程保障服务水平。到2025年，实现市级妇幼保健机构标准化建设，县级妇幼保健机构60%达到二级甲等水平。实现市县级危重孕产妇、新生儿救治中心标准化建设全覆盖。加强老年医疗服务体系建设，推进老年医院、康复医院和护理院的建设，二级及以上综合医院设立老年医学科的比例达到85%，三级中医医院设置康复科比例达到100%，基层医疗卫生机构护理床位占比达到30%。（责任单位：市卫生健康委、市发展改革委、市财政局）

**20. 加强职业病防治能力建设。**依托信阳市疾病预防控制中心成立信阳市职业病防治所，补齐职业病监测硬件短板，完成职业卫生、放射卫生技术服务机构资质备案。提高市中心医院职业病诊断水平。每个县（区）至少确定1家公立医院承担职业健康检查工作，提升尘肺病试点康复医疗机构服务能力。（责任单位：市卫生健康委、市发展改革委、市财政局）

**21. 加强健康促进与教育。**建立市、县、乡、村四级健康科普知识传播体系，构建“一键发布”的科普传播矩阵，重点强化脱贫地区，市级每年围绕重点疾病、重点节点和重点人群开展示范活动；积极开展以“文明健康生活方式”为主题的活动。助力“开箱！健康宝藏”节目和“健康列车”“健康中原行·大医献爱心”活动等健康教育品牌发展。大力开展健康信阳行动主题宣传。创新基层健康宣教模式，完善县乡村三级健康科普传播平台，积极推动健康教育进乡村、学校、家庭，大力推广健康生活方式。每年开展一次全市居民健康素养监测，开展健康支持性环境建设，继续推动健康县区和健康促进医院创建工作。（责任单位：市卫生健康委、市委宣传部、市教育体育局）

**22. 加强健康环境建设。**深入开展大气、水、土壤污染防治行动，基本消除重污染天气、劣Ⅴ类国控断面和城市黑臭水体，工业污染源全面达标排放。完善市、县两级食品安全风险监测网络，强化食品安全监测预警和风险评估，加强居民营养健康监测、饮用水监测、公共场所卫生监测。积极推动将健康融入所有政策，探索建立市级健康影响评价制度，到2025年成为全省健康影响评估制度试点城市之一。加强医疗卫生机构医废危废处理设施达

标建设，加快与省级“智能医废”监管平台对接，巩固提升三级医疗机构建设成果。全面启动二级医疗机构“智能医废”建设，实现二级以上医疗机构全覆盖，加速打造医疗废弃物产生、收集、暂存、移交全链条信息化高效监管模式。（责任单位：市生态环境局、市市场监管局、市卫生健康委）

**（六）健全慢性病防治体系。**强化慢性病预防、治疗、管理、康复全周期防控，有效遏制慢性病高发态势，持续降低重大慢性病过早死亡率。

**23. 健全慢性病防治网络。**加快推进慢性病综合防控示范区建设，到 2025 年，新县、潢川县建成国家级慢性病综合防控示范区，浉河区、平桥区、光山县、罗山县、商城县、淮滨县建成省级慢性病综合防控示范区，固始县、息县慢性病综合防控示范区建设取得明显进展。充分发挥市、县疾病预防控制中心优势，健全死因监测、癌症登记、心脑血管事件监测等慢性病综合监测体系，探索建立健康危险因素监测评估制度。依托医院、疾病预防控制中心、基层医疗卫生机构，整合优势学科，建立涵盖健康管理、干预评价、疾病防治等领域的慢性病防治中心。依托医疗卫生机构，建立健全市、县慢性病专病防治中心，到 2025 年市、县全部建成心脑血管疾病、癌症、慢性呼吸系统疾病、高血压、糖尿病等慢性病专病防治中心。（责任单位：市卫生健康委）

**24. 完善心理健康和精神卫生服务。**健全社会心理健康服务体系，按照国家示范型标准建设优化心理热线咨询信息系统平台，完善我市心理热线、提升热线服务容量和质量，强化心理测评、心理咨询、心理干预、教育宣传等功能。90%以上的中小学

校要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服务。各级医疗卫生机构要加强心理健康服务能力建设，加强抑郁症、儿童心理行为发育异常、老年痴呆等常见精神障碍和心理行为问题干预服务。推广精神卫生综合管理机制，完善严重精神障碍患者多渠道管理服务。推进精神专科医院建设，医疗需求大的县区要适度扩大床位规模。到 2025 年，全市所有二级以上精神专科医院设立心理门诊，30%以上的妇幼保健院及二级以上综合医院开设精神（心理）门诊。有条件的基层医疗卫生机构要开设精神心理门诊。（责任单位：市委政法委、市发展改革委、市教育体育局、市公安局、市民政局、市司法局、市卫生健康委、市残联）

**25. 加强重大慢性病健康管理。**依托国家基本公共卫生服务项目，以家庭医生签约服务为抓手，以高血压、糖尿病为切入点，加强重大慢性病健康管理，扎实开展健康教育、健康咨询和健康指导。对行动不便、失能失智的老年人、残疾人等重点人群，开展上门随访、康复护理、家庭病床、安宁疗护等服务。深入开展脑卒中、心血管病、慢性呼吸系统疾病等慢性病的早期筛查与干预，着力做好防盲治盲、防聋治聋工作，在基层大力推广慢性病健康管理适宜技术与管理模式。（责任单位：市卫生健康委、市民政局、市医保局、市财政局、市残联）

**26. 强化医防融合。**各级各类综合医院、专科医院、乡镇卫生院、社区卫生服务中心要规范化设置公共卫生科室，全面履行公共卫生服务职责。创新医防协同机制，建立医疗机构公共卫生职责清单和评价办法，推动各级疾病预防控制机构加强对辖区内

医疗卫生机构疾病预防控制工作开展情况的督导、检查和考核。提升城乡社区慢病管理医防融合能力，推动预防、治疗、护理、康复、中医有机衔接，提供“病前主动防、病后科学管、跟踪服务不间断”的全方位、全周期健康服务。（责任单位：市卫生健康委、市委编办）

**（七）健全支撑保障体系。**整合人才、科技、信息资源，构建科技创新平台，提升科技创新能力，加强公共卫生人才培养，提高公共卫生信息化水平，夯实公共卫生支撑能力。

**27. 加强人才培养。**支持公共卫生人才申报信阳市拔尖人才、信阳市政府特殊津贴专家、信阳市学术技术带头人、信阳市中青年卫生科技创新人才等，高层次人才评选更多向公共卫生人才倾斜，培训培养市、县疾病预防基础及骨干人才 2000 人。逐步在市疾控中心设立首席专家、学科带头人，充分发挥疾控专家人才作用，开展现场流行病学、疫情研判分析等培训。持续实施基层卫生人才工程，加大公共卫生、妇幼保健、心理健康、职业健康等紧缺人才培养力度。乡镇卫生院、社区卫生服务中心至少配备 1 名公共卫生类别执业医师。到 2025 年，每千常住人口执业（助理）医师数达到 3.32 人，每千常住人口注册护士数达到 3.6 人以上。（责任单位：市委组织部、市委编办、市科技局、市财政局、市人力资源社会保障局、市卫生健康委）

**28. 加强科技创新。**加快推进市、县疾病预防控制中心科研能力建设，市疾病预防控制中心积极创建公共卫生重点学科，三年内建立 1-2 个省级创新平台，立项省级及以上公共卫生科研项目 2 项，有条件的县级疾病预防控制中心，创建一批市级重点实验室。

针对重大与新发突发传染病防治，开展流行病学研究。针对重大疾病及常见多发病防治，开展发病机制、早期诊断技术研究。（责任单位：市科技局、市委编办、市财政局、市卫生健康委）

**29. 提升数字治理能力。**建设完善市级全民健康信息平台；鼓励县（区）建设县域级全民健康信息平台。整合各级各类垂直公共卫生信息系统，联通各级各类公立医疗卫生机构，实现公共卫生数据汇聚、治理和应用。到2025年底，依托省、市两级政务数据共享交换平台完成公共卫生数据目录编制，逐步实现公共卫生数据开放共享和创新应用。加快推进医院信息化建设提档升级，推进医院标准符合性、区域协同服务、智慧医院、信息安全、新技术应用等五位一体的数字化医院建设。依托公众号、网站等媒体完善市级便民服务平台，拓展“互联网+公共卫生”服务新模式，提高公共卫生服务的智能化、个性化水平。（责任单位：市卫生健康委、市发展改革委、市工业和信息化局、市财政局、市行政审批政务信息管理局）

### 三、保障措施

**（一）强化组织领导。**坚持和加强党的全面领导，各级政府要高度重视公共卫生体系建设，落实各项任务。各有关部门要按照职责分工，协同做好落实工作。各地、各部门要坚持项目化推进、清单化管理，高质量、高标准、高效率推进各项工作。

**（二）强化投入保障。**各地要切实履行政府对医疗卫生的投入主体责任，加快建立与经济社会发展和卫生健康需求相适应的投入保障机制。根据事权和支出责任相适应的原则，建立财政合理分担机制。落实公共卫生机构人员经费，保障机构运行经费，

足额安排公共卫生服务所需经费。各级政府要统筹利用中央预算内投资、本级基建资金、现有专项资金等，保障人才培养、设备装备、信息化建设等公共卫生体系项目建设所需资金。

**（三）强化督促指导。**各地、各相关部门要认真履行职责，协同推进公共卫生体系建设工作，建立健全目标管理责任制，形成层层负责、层层落实的良好工作机制。坚持问题导向、目标导向、效果导向，加强跟踪问效和督促指导，对工作推进不力、落实不到位的进行约谈或通报。

**（四）强化宣传引导。**各地要利用电视、广播、报刊、网络等媒介，多角度、多形式广泛宣传，及时宣传报道实施进展、阶段性成效。总结提炼好的经验和做法，加强典型报道，发挥示范引领作用。及时回应社会关切，营造全社会关心和支持卫生健康事业发展的良好氛围。

