

# 郑州市人民政府办公厅文件

郑政办〔2018〕73号

---

## 郑州市人民政府办公厅 关于印发郑州市进一步激发社会领域投资 活力实施方案的通知

各县（市、区）人民政府，市人民政府各部门，各有关单位：

《郑州市进一步激发社会领域投资活力实施方案》已经市政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

2018年8月7日

# 郑州市进一步激发社会领域投资 活力实施方案

近年来，市委、市政府高度重视公共服务体系建设，持续加大财政投入，社会领域基本公共服务均等化取得显著成效。同时，坚持深化社会领域供给侧结构性改革，医疗、养老、教育、文化、体育等社会领域民间投资活力进一步激发，新业态不断涌现，社会公共服务能力不断提升，但也存在社会领域放宽准入不够彻底、活力释放不够充分、扶持政策不够健全等问题。为贯彻落实党的十九大精神，充分挖掘社会领域投资潜力，增加社会领域产品和服务供给，不断增强人民群众获得感，培育经济发展新动能，根据《国务院办公厅关于进一步激发社会领域投资活力的意见》（国办发〔2017〕21号）和《河南省人民政府办公厅关于进一步激发社会领域投资活力的实施意见》（豫政办〔2017〕129号），经市政府同意，现结合我市实际，制定以下实施方案。

## 一、扎实有效放宽行业准入

1. 分别制定社会力量进入医疗、养老、教育、文化、体育等领域的具体方案，明确工作目标和评估办法，新增服务和产品优先支持社会力量提供。（市教育局、民政局、文广新局、卫计

委、体育局、文物局等按职责分工负责)

2. 卫生、民政、教育、文化、体育等部门全面梳理权力事项和便民服务事项，规范事项名称、条件、材料、流程、时限等，依托省、市网上政务服务平台，实现社会领域行政审批和便民服务事项“一号申请、一窗受理、一网通办”以及全流程在线监察。按照“非禁即入”原则，全面清理、取消不合理审批事项，取消无法定依据的前置条件和证明材料，禁止违反法定程序增加审批条件。并联范围内审批事项不得互为前置。推行电子证照制度。(市政务办、数字办、教育局、民政局、文广新局、卫计委、体育局、文物局等按职责分工负责)

3. 督促各县(市、区)编制完善医疗卫生服务体系规划和医疗机构设置规划，优化医疗资源配置，优先发展社会办医，社会办医疗机构在符合医疗机构基本标准前提下可自主选择服务范围、诊疗科目等。根据群众健康需求和社会办医发展需要，及时完善机构标准，引导和支持医疗服务新业态、新模式健康发展。取消养老机构内设诊所的设置审批，实行备案制。对二级及以下医疗机构的设置审批与执业登记“两证合一”，进一步简化三级医院的设置审批。探索在中国(河南)自由贸易试验区内对社会办医疗机构配置乙类大型医用设备实行告知承诺制。(市卫计委负责)

4. 全面实行医师执业区域注册，建立医师电子注册制度，简化审批流程，缩短办理时限，方便医师注册。医师可按规定申

请设置医疗机构，鼓励医师到基层开办诊所。鼓励医师利用业余时间、退休医师到基层医疗卫生机构执业或开设工作室。（市卫计委负责）

5. 制定郑州市养老设施布局规划和促进健康养老产业发展实施方案，大力增加社会办养老机构规模，鼓励建设医疗养老联合体，促进医疗养老有机融合。（市发展改革委、民政局、卫计委按职责分工负责）支持申请设立养老服务类社会组织，符合直接登记条件的可直接向民政部门依法申请登记，不再经由业务主管部门审查同意。在民政部门登记的非营利性养老机构可依法在其登记管理机构管理范围内设立多个不具备法人资格的服务网点。营利性养老机构设立的非法人分支机构和非营利性养老机构设立的服务网点符合养老机构设立条件的，可以实行“一照多址”。（市民政局、工商局负责）养老服务机构的建设要满足相关设计规范和国家标准要求，施工前和工程竣工应依法取得相关许可或备案手续。（市民政局、城建委、规划局、公安消防支队、国土资源局、住房保障局负责）

6. 对医疗、教育、文化、养老等领域民办机构人员，在专业技术职务任职资格评审、专业技术资格和职业资格考试等方面与国有单位人员一视同仁，在申报职称时不受本单位结构比例限制。（市教育局、民政局、人社局、文广新局、卫计委等按职责分工负责）

7. 制定整合改造废弃厂房、闲置校园、腾退办公用房等闲

置资源发展教育培训、养老服务、文化创意、体育健身等的办法。鼓励采取公建民营等方式，将产权归政府所有的公共服务设施委托企业或社会组织运营。（各县〔市、区〕政府负责）

8. 指导和鼓励文化、文物单位与社会力量深度合作，推动文化创意产品开发，通过知识产权入股等方式投资设立企业，支持文物收藏单位采取委托代理、品牌授权、限量复制、加盟制造等多种形式与社会资本合作拓展文创产品开发与销售渠道。制定准入意见，支持社会资本对文物保护单位和传统村落的保护利用。探索大遗址保护单位控制地带开发利用政策，对大遗址建设控制地带进行统一规划，成片开发利用，明确项目类型设定，确定整体风貌和产业类型，整体报批，鼓励社会资本广泛参与。积极吸纳社会资本投入大遗址保护范围内的美化、绿化、大遗址保护展示工程、遗址博物馆建设以及考古遗址公园建设等。（市文广新局、文物局、科技局按职责分工负责）

9. 争取开展图书制作与出版分开的改革试点。推动取消电影制片单位设立、变更、终止审批等行政审批。（市文广新局牵头负责）

10. 制定体育赛事举办流程指引，明确体育赛事举办的基本条件、标准、规则、程序和各环节责任部门，打通赛事服务渠道，强化对口衔接，有关信息向社会公开。（市体育局牵头负责）

11. 规范体育比赛、演唱会等大型群众性活动的安全责任、安全管理和各项安保费用，推进安保服务市场化、专业化，提高

安保公司和场馆的市场化运营服务水平。（市公安局牵头会同市文广新局、体育局负责）

## 二、进一步扩大投融资渠道

12. 大力推行政府和社会资本合作（PPP）。研究制定医疗、养老、教育、文化、体育等领域 PPP 指导意见或试点方案，组织开展 PPP 项目示范，深化社会领域 PPP 模式创新，引导社会资本通过公建民营、民办公助、特许经营、股权置换等多种形式，参与医疗、养老、教育、文化、体育设施建设运营。鼓励采取 PPP 运作方式，规范有序盘活存量资产，丰富民营企业投资机会。完善 PPP 项目价格和收费适时调整机制，通过适当延长合作期限、创新运营模式、挖掘项目商业价值等，建立 PPP 项目合理回报机制，吸引社会资本参与。（市教育局、民政局、文广新局、卫计委、体育局、文物局及各县〔市、区〕政府按职责分工负责）整合发展改革、财政部门 PPP 项目库数据信息资源，依托河南省投资项目在线审批监管平台、国家 PPP 综合信息平台，建立互联互通、统一共享的社会领域 PPP 项目库，实行动态管理、滚动实施、分批推进。（市财政局、发展改革委、教育局、民政局、文广新局、卫计委、体育局、文物局及各县〔市、区〕政府按职责分工负责）

13. 积极吸引国内外优质教育、医疗、养老等资源来我市举办分支机构或与我市相关机构开展合作，制定有针对性的政策，在社会呼声高、群众要求迫切的高等教育和高端医疗方面尽快取

得突破。对外国医疗机构、公司、企业和其他经济组织以合资或合作形式设立的诊所，放宽外方投资股权比例不超过70%的限制。（市教育局、民政局、卫计委、发展改革委等按职责分工负责）

14. 充分发挥省现代服务业产业投资基金、文化产业投资基金、邓亚萍体育产业投资基金等基金引导作用，支持各县（市、区）设立以政府资金为引导、社会资本为主体、市场化运作的社会领域相关产业投资基金，支持社会领域产业发展。（市财政局、发展改革委、文广新局、体育局等按职责分工负责）

15. 积极落实省出台的医疗、养老、教育、文化、体育等社会领域产业专项债券发行指引，结合其平均收益低、回报周期长等特点，制定有利于相关产业发展的鼓励条款。（市发展改革委负责）积极支持相关领域符合条件的企业发行公司债券、非金融企业债务融资工具和资产证券化产品，探索发行股债结合型产品进行融资，满足日常运营资金需求。（市政府金融办、发展改革委按职责分工牵头负责）

16. 探索以信用保险、贷款保证保险等保险产品为主要载体的“共保体”模式，“银行+保险+企业”多方参与、风险共担的合作模式，解决民办公益服务机构抵押担保难、融资难、融资贵问题。（市政府金融办负责）

17. 探索建立教育、卫生、民政、文化、体育、发展改革等行业主管部门与银行业金融机构及证券监管机构的项目信息合作

机制，及时主动为优质民办公益服务机构提供金融支持。（市发展改革委、市政府金融办牵头会同市教育局、民政局、文广新局、卫计委、体育局、文物局等负责）利用我市行业风险补偿金等市场化增信机制，推动金融机构扩大社会领域相关产业信贷规模。（市财政局、市政府金融办按职责分工负责）各级政府出资设立的担保机构应优先为符合条件的社会领域企业提供融资担保。推进银行业金融机构在依法合规、风险可控、商业可持续的前提下，创新开发有利于社会领域企业发展的金融产品，合理确定还贷周期和贷款利率。（市政府金融办和各县〔市、区〕政府按职责分工负责）

18. 落实国家出台的商业银行押品管理指引和社会服务领域商业抵押贷款程序、抵押品类别、管理、估值、抵质押率等政策。探索允许医疗、教育、养老、文化、体育等社会领域的营利性机构以有偿取得的土地、设施等财产进行抵押融资。支持社会领域企业用股权、收益权、应收账款以及其他合规财产权利质押融资。鼓励金融机构以项目资产的未来现金流、收益权等为基础，加大对社会领域企业、机构和项目的融资支持力度。探索开展购买服务协议预期收益、建设补助等担保创新类贷款业务，加大对民办公益服务机构的有效信贷投入。（市金融办负责）

19. 加强知识产权评估、价值分析以及质押登记服务，建立健全风险分担及补偿机制，探索推进投贷联动，加大对社会领域中小企业的服务力度。（市科技局、财政局、市政府金融办、工

商局等按职责分工负责)有效利用既有平台,加强信息对接和数据共享,配合国家建设以互联网为基础、全国统一的商标权、专利权、版权等知识产权质押登记信息汇总公示系统,推动社会领域企业以知识产权为基础开展股权融资。配合省探索建设中部地区知识产权运营中心,积极引入社会资本,加快设立重点产业知识产权运营基金,开展知识产权证券化试点。(市科技局、发展改革委牵头会同市工商局、文广新局、市政府金融办负责)

20. 积极探索以住房为抵押,采取分期发放养老金的方式,开展老年人住房反向抵押养老保险试点。探索建立养老产业投资引导基金和风险投资基金,通过阶段参股等方式,加大对养老服务业的投入。(各县〔市、区〕政府及市政府金融办、发展改革委、财政局、住房保障局按职责分工负责)

21. 发挥行业协会、开发区、孵化器的桥梁作用,加强与资本市场对接,引导社会领域企业有效利用主板、中小板、创业板、新三板、区域性股权交易市场等多层次资本市场。鼓励各类创业投资机构和融资机构对民办公服务机构开展业务,支持符合条件的社会领域企业在银行间债券市场注册发行非金融企业债务工具筹集资金。(市政府金融办、科技局、民政局、文广新局、卫计委、体育局、文物局按职责分工负责)

22. 探索开展民办公服务机构信用等级评定工作,纳入社会征信系统,根据信用等级合理确定金融服务价格,降低民办公服务机构融资成本。(市政府金融办负责)

### 三、大力促进融合创新发展

23. 鼓励各县（市、区）根据资源条件和产业优势，谋划建设社会领域相关产业创新发展试验区，在放宽准入、人才引进、土地使用、金融支持等方面先行先试，大力吸引社会资本投资社会领域，促进社会领域相关产业融合发展、链式发展、集聚发展。（各县〔市、区〕政府及市发展改革委、教育局、民政局、文广新局、卫计委、体育局、文物局等部门按职责分工负责）

24. 积极落实省制定的我市医养结合管理服务规范，和全省体育休闲、冰雪运动、航空运动、山地户外运动、自驾车旅居旅游等专项产业规划，实施文化旅游精品示范工程、体育医疗康复产业发展行动计划。（市文广新局、卫计委、体育局、旅游局、文物局等部门按职责分工负责）

25. 支持社会力量举办中医养生保健机构，培育一批技术成熟、信誉良好的知名中医养生保健服务集团或连锁机构。以生态、温泉资源和中医养生保健品牌优势为依托，培育和打造中医药健康旅游示范基地和示范项目。落实省制定出台的鼓励医疗机构有资质人员在中医养生保健机构从事保健指导的政策。（市卫计委、旅游局等部门按职责分工负责）

26. 加快推行“互联网+”益民服务，健全行业管理规范，发展壮大在线教育、医疗、养老、健身休闲等平台，加快推进面向养老机构的远程医疗服务试点工作，推广大数据应用，引导线上线下企业整合资源要素，推动业态创新、模式变革和效能提

升。（市教育局、数字办、民政局、文广新局、卫计委、体育局、工信委等部门按职责分工负责）

27. 加快医疗产业结构调整空间布局，鼓励社会资本发展生物药物、现代中药、创新药物，大力发展高端医疗设备、新型医疗器械等智能化诊疗设备，推动研究智能化康复辅助器具。积极承接沿海地区产业转移，发展体育装备、文化装备、教学装备等制造业，强化产需对接，加强产品研发，打造产业集群，更好支撑社会领域相关产业发展。（各县〔市、区〕政府负责）

#### **四、认真落实土地税费政策**

28. 依法将医疗、养老、教育、文化、体育等社会领域用地纳入土地利用总体规划、城乡规划和年度用地计划，在编制城市总体规划、控制性详细规划时，要按照有关建设标准预留社会领域行业用地。农用地转用指标、新增用地指标分配要向社会领域倾斜，合理确定用地指标，优先保障用地需求。坚持按用途管理，平等对待用地主体，保障各类市场主体依法平等使用土地，公平参与市场竞争。（市国土资源局、规划局及各县〔市、区〕政府按职责分工负责）

29. 医疗、养老、教育、文化、体育等领域新供土地符合划拨用地目录的，依法按划拨方式供应。对可使用划拨用地的项目，在用地者自愿的前提下，鼓励以出让、租赁方式供应土地，支持县（市、区）政府以国有建设用地使用权作价出资或入股的方式提供土地，与社会资本共同投资建设。应有偿使用的，依法

可招拍挂或以协议方式供应，土地出让价款可在规定期限内按合同约定分期缴纳。支持实行长期租赁、先租后让、租让结合的土地供应方式。（市国土资源局牵头会同市财政局等部门负责）

30. 县（市、区）政府要依据当地土地取得成本、市场供需、产业政策和其他用途基准地价等，制定公共服务项目基准地价，并对社会公布。依法评估确定医疗、养老、教育、文化、体育等领域公共服务项目用地的出让底价，招标标底和拍卖挂牌底价在招标拍卖挂牌出让活动结束后应当保密。（市国土资源局负责）

31. 企业将旧厂房、仓库改造成文化创意、健身休闲场所的，可实行在五年内继续按原用途和土地权利类型使用土地的过渡期政策。（市国土资源局牵头会同市环保局、规划局、文广新局、体育局等部门负责）

32. 落实医疗、养老、教育、文化、体育等领域税收政策，及时评定纳税人信用等级，加强政策宣传，确保优惠政策落到实处。除法律、法规和税务总局另有规定外，将税收减免权限一律下放到县级税务机关，实行窗口受理、限时办结，方便纳税人享受税收优惠。（市税务局按职责分工负责）

33. 加大监督检查力度，落实非公立医疗、教育等机构享有与公立医院、学校用水、用电、用气、用热等同城同类同价政策。落实养老机构内设医疗机构和医疗机构举办的具有独立法人资格的养老机构用水、用电、用气、用热按同城居民生活类价格

执行的政策。落实民办公共文化服务机构、文化创意和设计服务企业用水、用电、用气、用热与工业同城同价政策。落实大众健身休闲企业用水、用电、用气、用热价格不高于一般工商业标准政策。落实社会领域各项收费优惠政策。（县〔市、区〕政府负责）

## 五、加强监管优化服务

34. 完善协同监管机制，探索建立服务市场监管体系。行业主管部门要统筹事业、产业协同发展，将引导社会力量进入本领域作为重要工作，对公立与民营机构提供同等的政策咨询、政策宣传、信息发布、评优评先等服务，总结成功经验和案例，制定推广方案。强化全行业服务，健全服务标准，依法规范公共服务机构从业行为。（市教育局、民政局、文广新局、卫计委、体育局等按职责分工负责）工商、食品药品监管、质监、价格等相关监管部门要加强社会领域服务市场监管，鼓励社会公众参与市场监管，切实维护消费者权益，强化相关产品质量监督，严厉打击虚假广告、价格违法行为等。（市工商局、食品药品监管局、质监局、发展改革委、教育局、民政局、文广新局、卫计委、体育局按职责分工负责）

35. 建立医疗、养老、教育、文化、体育等机构及从业人员黑名单共享制度和退出机制，以违法违规行为、消防不良行为、信用状况、服务质量检查结果、顾客投诉处理结果等信息为重点，依法实行监管信息常态化披露。（市教育局、公安局、民政

局、文广新局、卫计委、工商局、体育局、文物局按职责分工负责)

36. 将医疗、养老、教育、文化、体育等机构及从业人员信用记录纳入郑州市公共信用信息平台，其中对涉及企业的相关记录同步纳入公共企业信用信息公示系统。对严重违规失信者依法采取限期行业禁入等惩戒措施，建立健全跨地区、跨行业信用奖惩联合监管机制，加大企业失信行为成本。(市发展改革委、市政府金融办牵头会同市教育局、民政局、文广新局、卫计委、工商局、体育局等负责)

37. 培育和发展医疗、养老、教育、文化、体育等领域的行业协会商会，鼓励行业协会商会主动提升行业服务标准、完善相关制度，发布高标准的服务信息指引，开展行业服务承诺行动，组织有资质的信用评级机构开展第三方服务信用评级。(市教育局、民政局、文广新局、卫计委、工商局、体育局按职责分工负责)

38. 建立完善社会领域产业统计监测制度，实时发布文化、体育、教育培训、健康医疗、养老等产业统计数据，加强产业融合发展统计核算和分析。(市统计局牵头负责)

39. 充分利用广播电视、平面媒体及互联网等新兴媒体，积极宣传社会资本投入相关产业、履行社会责任的先进典型，树立良好社会形象，营造全社会关心、支持社会力量发展社会领域相关产业的良好氛围。(市教育局、民政局、文广新局、卫计委、

体育局、文物局按职责分工负责)各县(市、区)、各有关部门要充分认识进一步激发社会领域投资活力的重要意义,切实加强组织领导,细化工作措施。市政府有关部门要加强与省相关部门的衔接,在省相关配套政策出台后,及时完善政策措施。

---

主办：市发展改革委

督办：市政府办公厅二处

---

抄送：市委各部门，郑州警备区。

市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市法院，市检察院。

---

郑州市人民政府办公厅

2018年8月8日印发

---

