

重庆市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

渝府办发〔2017〕80号

各区县（自治县）人民政府，市政府有关部门，有关单位：

为贯彻落实《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），深化医疗、养老、教育、文化、体育等社会领域供给侧结构性改革，培育经济发展新动能，结合我市实际，经市政府同意，现提出如下实施意见：

一、总体要求和基本原则

（一）总体要求。

深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，全面落实习近平总书记视察重庆重要讲话精神，坚持稳中求进工作总基调，贯彻落实新发展理念，以供给侧结构性改革为主线，根据社会领域需求倒逼扩大有效供给的新形势，着力解决社会领域投资放宽准入不彻底、扶持政策不到位、监管体系不健全

等问题，深入推进“放管服”改革，进一步消除体制机制障碍，放宽市场准入，充分挖掘社会领域投资潜力，激发医疗、养老、教育、文化、体育等社会领域投资活力，努力增加产品和服务供给，不断优化质量水平，积极培育经济发展新动能，满足人民群众多层次多样化需求，促进经济社会协调发展。

（二）基本原则。

坚持社会效益和经济效益相统一，不断增进人民福祉。坚持平等准入，加强统筹协调，努力实现民办社会事业与公办社会事业相互促进。坚持营利性和非营利性分类管理、协调发展，不断优化资源配置，在政府切实履行好基本公共服务职责的同时，把非基本公共服务更多地交给市场，着力引导社会资本投向政府有规划、社会有需求、市场有前景的社会领域，形成市场多元开放、竞争公平有序的发展格局。坚持“放管服”改革方向，降低制度性交易成本，吸引各类投资进入社会领域。

二、扎实有效放宽行业准入

（一）医疗卫生领域。

1. 积极支持社会力量举办各类医疗机构。鼓励在全市范围内开设三级综合医院、二级以上专科医院、中医医疗机构、康复医院、护理院、个体诊所等。（责任单位：市卫生计生委）

2. 积极支持社会投资发展第三方服务。鼓励社会力量举办医学检验中心、影像中心、病理中心等第三方检验检测机构。积极推进检验检测结果互认。鼓励社会机构承接医院非技术性服务外包业务。（责任单位：市卫生计生委）

3. 加大对外开放力度。允许国（境）外医疗机构、企业和其他经济组织以合资或合作形式设立医疗机构，合理设定境外资本的股权比例。允许港澳地区医疗服务提供者在我市设立独资医疗机构。（责任单位：市卫生计生委、市商务委）

4. 鼓励和引导合资合作。完善医疗资源规划调控方式，加快社会办医发展，允许公立医院根据规划和需求与社会力量合作举办新的非营利性医疗机构，支持社会办医疗机构与公立医院加强合作，共享人才、技术、品牌。（责任单位：市卫生计生委、市国资委、市财政局、市商务委）

5. 放宽大型医用设备配置。在国家总量控制范围内，科学制定大型医用设备配置规划。定期公布区域内医疗机构大型医用设备资源配置情况，控制公立医疗机构盲目配置大型医用设备，提高社会办医疗机构配置大型医用设备占比。（责任单位：市卫生计生委、市发展改革委）

（二）教育领域。



1. 鼓励社会资本进入学前教育 and 学历教育领域。扶持民办幼儿园发展,重点支持普惠性幼儿园发展。引导民办中小学校办出特色,鼓励发展民办职业教育,积极支持高水平、高质量、有特色民办高校发展。(责任单位:市教委、市人力社保局)

2. 鼓励社会资本参与培训和继续教育。以社会需求为导向,积极鼓励社会资本参与职业培训、劳动力转移培训、转岗培训等各类非学历教育与教育培训,推进终身学习体系和学习型社会建设。(责任单位:市教委、市人力社保局)

3. 允许境内外资金依法开展中外合作办学。允许外资依照《中外合作办学条例》及其实施办法参与合作办学。鼓励社会资本与市内学校合作,参与引进境外优质教育资源,依法举办高水平的中外合作办学机构。(责任单位:市教委、市商务委)

(三) 养老领域。

1. 降低准入门槛。鼓励设立营利性养老机构。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关管辖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”。(责任单位:市民政局、市工商局)

2. 放宽投资准入。鼓励社会力量通过独资、合资、合作、联营、参股、租赁等方式，参与公办养老机构改革。改革公办养老机构运营方式，鼓励实行服务外包。在鼓励境外投资者举办营利性养老机构的基础上，进一步放开市场，鼓励境外投资者设立非营利性养老机构，并与境内投资者设立的非营利性养老机构享受同等优惠政策。（责任单位：市民政局、市商务委）

（四）文化领域。

1. 允许社会资本以控股方式参与国有影视制作机构、文艺院团改制，鼓励艺术名家和其他演职人员以个人持股方式参与院团股份制改造。支持国有文化企业发展混合所有制经济，进行资源配置的优化和整合，利用资本市场进行并购重组。（责任单位：市文化委）

2. 对社会力量自愿投入资金保护修缮区县级文物保护单位和尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物的，可依法依规在不改变所有权的前提下，给予一定期限的使用权。（责任单位：市文化委）

3. 鼓励社会力量与国有文化文物单位深度合作，适时将文化创意产品开发试点扩大至符合条件的博物馆、美术馆、图书馆等公共文化机构。大力扶持非国有博物馆发展。（责任单位：市文化委）

4. 大力支持有创意、有科技含量的各类文化小微企业发展。允许民营文化企业参与出版社对外出版、网络出版等业务。（责任单位：市文化委、市工商局）

（五）体育领域。

1. 开展体育场馆运营管理改革试点，赋予大型场馆更多经营管理自主权，逐步实现公共体育场馆所有权和经营权分离。（责任单位：市体育局）

2. 支持社会机构和社会资金参与体育场馆建设管理经营，探索国建民营、民建民营等运营管理模式。（责任单位：市体育局）

3. 引导社会力量举办群众性体育赛事活动。全面取消商业性和群众性体育赛事活动审批。（责任单位：市体育局）

4. 完善体育赛事和活动安保服务标准，积极推进安保服务社会化，进一步促进公平竞争，降低赛事和活动成本。（责任单位：市体育局、市公安局）

三、进一步扩大投融资渠道

（一）推广政府和社会资本合作（PPP）模式。按照《重庆市2017年全面深化改革工作要点》要求，依据《重庆市PPP投融资模式改革实施方案》（渝府发〔2014〕38号）等文件确定的原则、边界条件、风险防范规定，研究制定医疗卫生、教育、养老、体育

等领域 PPP 指导意见或试点方案，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、股权置换等多种方式，参与医疗、养老、教育、文化、体育设施建设运营。推动市残疾人康复中心、市奥体中心综合馆等示范项目建设，及时总结并推广经验。（责任单位：市发展改革委、市财政局、市卫生计生委、市教委、市民政局、市体育局、市文化委、市残联）

（二）充分发挥政府产业引导股权投资基金、战略性新兴产业股权投资基金、中新互联互通基金的引导作用，撬动更多社会资本投入。支持境内外资本在渝设立各类社会领域产业投资基金。（责任单位：市财政局、市发展改革委、市商务委、市金融办）

（三）加强与资本市场对接，提高企业直接融资比重。完善企业上市激励机制，大力推进企业在主板、中小板、创业板上市，在新三板、区域性场外市场挂牌。重点加快华龙网、重庆广电数字传媒等一批重点文化企业股改上市。鼓励企业在新加坡、香港等境外资本市场上市融资。支持企业在银行间债券市场和交易所市场融资，推动项目收益债、资产支持证券等创新产品应用。（责任单位：市金融办、重庆证监局、人行重庆营管部、市文化委、市科委）

（四）支持医疗、养老、教育、文化、体育等社会领域企业进行股权质押贷款，推动企业用知识产权、收益权、应收账款、特许

经营权等进行质押贷款。鼓励通过设立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。（责任单位：市金融办、市财政局、重庆证监局、重庆银监局、市知识产权局）

（五）提升医疗、养老、教育、文化、体育等社会领域小微企业融资能力。支持金融机构创新社会领域小微信贷产品，提供多样化、个性化服务，加大助保贷、税易贷、信易贷等创新性金融产品开发力度，扩大社会领域小微企业金融服务广度。发挥好中小微企业转贷应急周转资金池作用，降低企业融资成本。（责任单位：市金融办、重庆银监局、市工商局）

（六）大力发展政府性融资担保机构，进一步提升教育、文化等担保公司融资能力，通过财政补贴、风险分担、银担合作等方式降低企业抵押担保成本。（责任单位：市金融办、市财政局、重庆银监局）

（七）落实鼓励捐赠的相关优惠政策措施，积极引导和鼓励企事业单位、社会组织和个人面向非营利性社会领域机构给予捐赠。（责任单位：市财政局、市地税局、市国税局）

四、大力促进融合创新发展

（一）支持社会力量举办规范的中医健康养生机构，培育一批技术成熟、信誉良好的知名中医健康养生服务集团或连锁机构。着力开发中医养生保健产品，为居民提供高水平、个性化、便捷化的中医养生保健服务。以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。进一步拓展康复服务资源，促进中医技术与康复医学融合，鼓励社会资本举办中医特色康复医院。以中医治未病理念为核心，以慢性病管理为重点，探索融合健康文化、健康管理、健康保险为一体的中医健康保障模式。（责任单位：市卫生计生委、市工商局、市食品药品监管局、市人力社保局、市旅游局）

（二）推进医疗卫生与养老服务相结合。深度整合已有医疗卫生和养老资源，充分调动社会力量积极参与，推进医疗卫生与养老服务深度融合发展。到 2020 年，护理型床位占养老床位总数的比例不低于 30%。鼓励养老机构与周边医疗机构签约、医疗机构到养老机构设立医疗点等多种方式开展协议合作。通过建设医疗养老联合体，使专业医疗机构提供的专业护理与养老机构提供的院内护理实现有机融合。在基层医疗卫生机构与老年人家庭之间建立医生签约服务关系，为老年人提供健康档案管理、健康教育、上门巡诊、家庭病床、社区护理等基本医疗和基本公共卫生服务。推动健康养

老普遍性服务和个性化服务协同发展,支持社会力量围绕老年人在预防保健、医疗卫生、康复护理、生活照料、精神慰藉等方面的需求,积极开发安全有效的食品药品、康复辅具、日常照护、文化娱乐等老年人用品用具和服务产品。(责任单位:市卫生计生委、市民政局)

(三)积极推动文化体育旅游融合发展。大力挖掘特色文化资源,鼓励发展文化视听、动漫游戏等新兴文化产业。推进新一代信息技术在文化产业发展中的应用,促进文化与科技、金融、制造等领域深度融合。依托世界及国家自然文化遗产,打造一批体现重庆文化特色的旅游产品。把历史文化名城保护与国际知名旅游目的地打造结合起来,促进文旅商贸融合发展。推动体育与养老服务、文化创意、教育培训等融合,促进体育旅游、体育传媒、体育影视等业态发展。(责任单位:市文化委、市旅游局、市体育局)

(四)支持医疗、养老、教育、文化、体育等社会领域相关制造业发展,更好支撑社会领域相关产业发展。发挥我市在电子信息技术、超声诊疗技术、医疗电子设备领域的优势,引导企业开发功效确切的保健康复器械产品。充分挖掘金银花、丹参、丹皮等道地药材资源潜力,研究开发提高免疫力、辅助降糖、辅助降血压等功能确切的保健食品。支持医疗器械产业集群化发展,建设无创微创

医疗产业基地，培育发展手术机器人、高清影像导航诊断系统、医疗器械领域 3D 打印技术应用、植入介入类以及体外诊断试剂等医用高值耗材产业。加快引进和培育体育器材、运动装备等上中下游制造企业。（责任单位：市经济信息委、市食品药品监管局、市体育局）

（五）推进“互联网+”益民服务。发展壮大在线教育，建立网络化教育服务体系和资源共享机制，创新教育资源供给模式，为公民终身学习创造条件。完善人口健康信息服务体系，推进健康医疗大数据应用，积极发展互联网健康咨询、健康档案查询、自我健康管理等服务。加快公共文化物联网建设，大力发展电子书、移动多媒体等新业态。依托社会力量建设养老信息服务平台，加快推行面向养老机构的远程医疗服务试点。搭建“重庆体育”云平台，推进体育消费便捷化、个性化。（责任单位：市教委、市民政局、市文化委、市卫生计生委、市体育局、市经济信息委）

（六）支持开展医疗、养老、教育、文化、体育等社会领域改革试点。大力推进垫江县国家社会办中医试点，积极发展集中医医疗、康复、预防保健为一体的民营中医医疗机构。推进万盛经开区、涪陵区国家体育产业联系点建设，支持体育产业与文化、旅游、会展、教育培训等产业融合发展。推进九龙坡区、沙坪坝区、垫江县

国家医养结合试点，创新医养融合发展模式，促进医疗卫生与养老深度融合。推动长期护理保险试点工作，探索建立为失能人员提供基本生活护理和日常照料的社会保险制度。（责任单位：市发展改革委、市卫生计生委、市体育局、市民政局、市人力社保局、重庆保监局）

五、认真落实土地税费等优惠政策

（一）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和城乡规划。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。支持社会领域项目落地，综合使用计划、地票、城乡建设用地增减挂钩等政策多渠道保障项目用地。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。（责任单位：市国土房管局、市城乡建委、市规划局）

（二）对非营利性的医疗、养老、教育、文化、体育等社会领域用地，除可按划拨方式供应土地外，鼓励以出让、租赁方式供应土地。支持区县（自治县）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。营利性养老服务设施用地，应当以租赁、招拍挂出让等有偿方式供应，土地出让价款可在规定期限内按合同约定分期缴纳。土地使用权人申请改变全

部或者部分土地用途的，区县（自治县）政府应当将申请改变用途的土地收回，重新依法供应。（责任单位：市国土房管局、市财政局）

（三）区县（自治县）政府应依据当地土地取得成本、市场供需、产业政策和用途基准地价等，制定公共服务项目基准地价，依法评估并合理确定医疗、养老、教育、文化、体育等社会领域公共服务用地的出让底价。积极推行长期租赁、先租后让、租让结合的土地供应方式。（责任单位：市国土房管局）

（四）企业将旧厂房、仓库改造成文化创意、健身休闲场所的，实行在5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。（责任单位：市国土房管局、市城乡建委、市环保局、市文化委、市体育局）

（五）落实《重庆市人民政府关于农村教育闲置资产盘活利用的指导意见》（渝府发〔2014〕63号），细化闲置校园校舍综合利用方案，优先用于教育、养老、医疗、文化、体育等社会领域。（责任单位：市教委）

（六）集中清理医疗、养老、教育、文化、体育等社会领域税收政策，用好、用足、用活有关优惠政策，切实减轻企业负担。有关企业获得的财政性资金，符合税法及相关政策规定的，在计算应

纳税所得额时从收入总额中扣除。对符合税法规定的小微企业，可实行核定征收。（责任单位：市财政局、市地税局）

（七）对企业支持社会事业的公益性捐赠支出，按照税法有关规定，在年度利润总额 12% 以内的部分，准予在计算应纳税所得额时扣除；对个人支持社会事业的公益性捐赠支出，按照税法及相关政策规定在个人所得税税前予以扣除。（责任单位：市财政局、市地税局、市国税局）

（八）落实价格支持政策。非公立医疗、教育等机构用水、用电、用气实行与公立医院、学校同价政策。民办的公共文化服务机构、文化创意和设计服务企业用水、用电、用气、用油与工业同价。体育场馆等健身场所用水、用电、用气价格按不高于一般工业标准执行。养老机构用水、用电、用气价格按居民生活类价格执行。落实各项收费优惠政策，对非营利性医疗、养老机构建设免予征收有关行政事业性收费，对营利性医疗、养老机构建设减半征收有关行政事业性收费。（责任单位：市财政局、市地税局、市物价局）

（九）纳入政府购买服务范围。将符合条件的非公立社会服务机构承担的基本公共服务、应急处置等任务纳入政府购买服务范围，享有与公立机构同等的经费补助。坚持“合理布局、竞争有序、平等自愿、公开透明”的原则，将符合医疗保险定点条件的非公立

医疗机构，通过规范程序确定为医疗保险协议服务机构。建立健全民办学校助学贷款业务扶持制度，提高民办学校家庭经济困难学生获得资助的比例。（责任单位：市财政局、市教委、市人力社保局）

六、加强监管优化服务

（一）加强规划引导。以国民经济和社会发展规划纲要为总纲，统筹编制土地利用总体规划、城乡规划等空间管理规划，编制社会领域各行业规划。发挥规划对调控投资规模、引导投资方向的重要作用，引导社会资本合理配置资金、土地等要素。到 2020 年，全市在园幼儿普惠率达到 85%，义务教育、高中、高等教育等民办学校在校生规模占比分别达到 10%、15%、28% 左右，按照每千常住人口不低于 1.55 张床位为社会办医院预留规划空间，社会办养老床位数占比不低于 50%。（责任单位：市发展改革委、市国土房管局、市规划局、市城乡建委、市教委、市卫生计生委、市民政局）

（二）深化“放管服”改革。要积极转变政府职能，减少事前审批，加强事中事后监管，提高政府管理服务水平。按照有关要求，下放审批权限，简化审批流程，明确工作时限，规范行政许可。积极推广使用全市网上行政审批平台和投资项目在线审批监管平台，联通全市各级政府及其部门，进一步实现医疗、养老、教育、文化、

体育等领域的各项行政审批事项一网办理、规范透明、限时办结。最大限度减少企业投资项目审批事项,及时修订企业投资项目核准目录和报建审批事项清单,提高服务效率,接受社会监督。(责任单位:市发展改革委、市卫生计生委、市民政局、市教委、市文化委、市体育局)

(三)促进从业人员合理流动。落实《医师执业注册管理办法》,推进医师区域执业注册制度,拓宽医师执业地点为全市行政区域,确定1家主要执业机构进行注册,其他执业机构进行备案,执业机构数量不受限制。建立民办学校教师人事代理制度和交流制度,促进教师合理流动。医疗、教育、文化等领域民办机构与公立机构专业技术人才在资格认定、职务评聘、培养培训、评优表彰等方面享有同等权利。(责任单位:市卫生计生委、市教委、市人力社保局)

(四)加强诚信体系建设。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全市社会信用征信体系,加大守信联合激励和失信联合惩戒力度。建立企业“黑名单”制度和退出机制,在市场准入、资质认定、政策扶持等方面实施分类管理。对经营不善导致严重资不抵债的市场主体,引导其通过破产、兼并重组

等方式，有序退出。（责任单位：市发展改革委、市工商局、市公安局、市教委、市卫生计生委、市民政局、市文化委、市体育局）

（五）发挥行业组织作用。积极培育医疗、养老、教育、文化、体育等领域行业组织，支持行业组织在行业自律、交流合作、协同创新、履行社会责任等方面发挥桥梁和纽带作用。（责任单位：市教委、市卫生计生委、市民政局、市文化委、市体育局、市工商局）

（六）完善统计调查制度。建立健全社会领域产业统计工作机制和信息发布制度。科学界定文化、体育、旅游及相关产业分类。定期开展社会领域产业统计调查，确保统计工作的科学化和制度化。（责任单位：市统计局）

（七）切实加强宣传引导。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，努力营造全社会共同关心、共同支持社会力量推动相关产业发展的良好氛围。（责任单位：市教委、市卫生计生委、市民政局、市文化委、市体育局）

各区县（自治县）人民政府、市政府有关部门和有关单位要高度重视，强化组织领导，细化工作措施。市政府有关部门要加强与国家有关部委的衔接，根据国家部委有关要求和我市实际情况，不断细化完善我市政策措施。



重庆市人民政府办公厅

2017 年 6 月 12 日

（此件公开发布）