

# 河南省人民政府文件

豫政〔2011〕21号

---

## 河南省人民政府

### 关于创新投融资机制鼓励引导社会投资的意见

各省辖市人民政府，省人民政府各部门：

创新投融资机制，鼓励和引导社会投资，对缓解资金制约、优化投资结构、增强经济发展活力、加快经济发展方式转变、促进中原经济区建设和富民强省具有重要意义。现根据《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》（国发〔2010〕13号）等文件精神，提出如下意见：

#### 一、总体要求

（一）发挥财政资金“四两拨千斤”作用，引导社会资本进入基础设施、公用事业、保障性住房、社会事业等领域。市场准入方面，在具备资质条件和达到技术标准的前提下，对各类市场

主体一视同仁。新增基础设施、公用事业、保障性住房、社会事业等资源，凡能够利用社会资本投入的，优先考虑由社会资本投入，政府性资金主要通过补助、贴息、奖励、购买服务等方式，结合其他利益补偿手段，保障投资者获得合理收益。

（二）创新体制机制，为社会资本进入基础设施、公用事业、保障性住房、社会事业等领域营造良好环境。创新土地供应机制，通过将社会事业项目用地统一纳入规划、以多种方式途径，依法帮助民办机构解决设立和发展中的用地问题；创新人才流动促进机制，通过营造良好舆论环境、完善社会保障政策等方式，帮助民办机构解决人才引进中的问题；创新价格和收费审批备案机制，保障社会投资获得合理回报；创新融资政策机制，帮助民办机构解决在利用抵押、质押方式取得信贷支持时遇到的实际困难。

（三）进一步发挥政府投融资公司对社会投资的引导作用，带动更多金融资本和社会资本投入重大基础设施和社会事业建设，通过市场运作实现政府目标。

（四）进一步加强社会融资服务体系建设，破解中小企业融资难、农村金融供给不足、直接融资规模偏小等难题。

## 二、拓宽社会投资的领域和范围

按照“非禁即准、一视同仁、竞争择优、合理回报”的原则，充分利用 PPP（公私合作伙伴关系）等模式，鼓励和引导社会资本投入以下领域：

(一) 城乡建设领域。积极引导、充分吸收社会资本参与产业集聚区、城市新区和各类园区、基础设施、服务体系建设。投资城镇供水、供气、供热、污水垃圾处理、园林绿化、公共交通、停车场等基础设施和市政公用事业的建设与运营。鼓励社会资本参与城中村和旧城区改造。建立健全与投资主体多元化、经营方式市场化相适应的特许经营制度、价格形成机制、财政补贴机制和政府监管体制。对新建非经营性基础设施和市政公用事业项目，可通过投融资公司，运用 BT（建设－移交）模式吸引社会资本投入。对新建经营性基础设施和市政公用事业项目，可运用 BOT（建设－经营－移交）模式吸引社会资本投入。对已建成的国有经营性基础设施和市政公用事业项目，可通过 TOT（转让－经营－移交）模式向社会转让产权或经营权，筹集资金用于建设新的项目。改进各级政府建设资金投入办法，通过以奖代补、先建后补、贷款贴息、财政补贴等方式调动社会资本参与城乡基础设施和社会事业建设积极性。支持省直属行政事业单位国有资产管理中心组织实施“百亿城乡筹资计划”，推进产业集聚区、城乡基础设施建设和土地整理工作。全面开展村级公益事业“一事一议”财政奖补，政府对村民筹资筹劳总额的奖补比例提高到 50%，鼓励农民筹资筹劳、社会捐赠赞助和集体经济投入。支持社会资本通过招标、投标形式参与土地综合整治等工程建设。对可以通过市场运作的矿山地质环境恢复治理项目，通过公开招标等方式确定治理者的治理权和一定年限内的土地使用

权。

(二) 水利建设领域。对具有防洪、供水、发电等综合开发任务的大型水库，政府可将供水、发电等收益权拍卖给社会资本，将拍卖所得用于工程建设；对不承担防洪调蓄任务的中小型水库，除移民安置由政府负责外，工程建设和发电、供水、养殖、旅游等经营全面向社会资本开放。鼓励社会资本直接投资河道治理，并享有旅游、供水经营权和沿河土地开发权，或由政府拍卖旅游、供水经营权和沿河土地开发权，筹集资金用于河道开发治理。对社会及个人投资建设的小型农田水利工程项目，建立健全收费补偿机制和政府补贴制度。对小塘坝、机电井、灌渠、小型泵站、小流域治理等建设项目，按照“谁投资、谁所有、谁管护、谁受益”的原则，清晰归属，明确权责，鼓励社会资本进入。

(三) 交通建设领域。支持交通领域投融资公司与社会资本、金融机构合作设立交通投资基金，吸引社会资本投入交通基础设施建设。以 BOT 等模式吸引社会资本投入铁路、公路建设，并可通过沿线土地开发增值收益等方式对投资者给予合理补偿。以授权经营方式吸引社会资本参与铁路站房、地铁站、机场航站楼、高速公路服务区、公路运输场站等具有商业开发价值的场站建设。充分利用道路、桥梁、公交车、长途车、列车、飞行器的冠名权，以及交通沿线和车（机）身广告权等筹集社会资本发展交通。向社会资本转让铁路、公路、机场等优质资产或股权，转

让收益投入交通项目建设。

(四) 能源建设领域。支持社会资本参与煤层气(煤矿瓦斯)勘查和抽采利用,以及成品油管道、油库、加油站等油品储运设施建设。对地方燃气支线和加气站实行招标竞拍、特许经营。政府通过贷款贴息、电价补贴、投资补助等方式支持光伏发电、沼气发电、生物质能等新能源项目建设。对采用效益分享型合同能源管理方式实施公共机构和大型公共建筑节能改造的节能服务公司给予奖励。对节能服务公司实施合同能源管理项目,符合规定条件的,营业税应税收入暂免征收营业税;项目中的增值税应税货物转让给用能企业暂免征收增值税;自项目取得第一笔生产经营收入所属纳税年度起,第一年至第三年免征企业所得税,第四年至第六年按照 25% 的法定税率减半征收企业所得税。

(五) 保障性住房领域。发挥政府在制度建立、建设规划、项目选址、政策支持等方面的作用,引导各种资金和各类企业参与公共租赁住房建设和运营。鼓励商业银行发放支持公共租赁住房建设的中长期贷款,引导企业债券、保险资金、房地产信托投资基金等参与公共租赁住房建设。对社会资本投资建成的公共租赁住房,可由政府长期租赁并向供应对象转租,也可采取“公商搭配”办法,对投资建设公共租赁住房的,政府允许其建设一部分商品住宅,以商品住宅收益保障公共租赁住房投资获得合理收益。政府安排的公共租赁住房资金,可用于社会资本建设的公共租赁住房建设补助和贷款贴息。对公共租赁住房建设用地及建成

后占地免征城镇土地使用税，对公共租赁住房经营管理单位建造或购买住房作为公共租赁住房免征契税、印花税，对经营公共租赁住房所取得的租金收入免征营业税、房产税，对企事业单位、社会团体以及其他组织转让旧房作为公共租赁住房房源，增值额未超过扣除项目金额 20% 的，免征土地增值税。支持和引导社会资本投资建设经济适用房等其他保障性住房和参与棚户区改造。

（六）教育领域。各级政府要把发展民办教育纳入国民经济和社会发展规划，通过购买服务、BOT、BT 等模式鼓励社会资本投资兴办学前教育、基础教育、职业教育、高等教育以及建设培训、实训基地设施，特别是到贫困地区和教育资源短缺地区办学。民办学校在土地使用、水电配套、税收、招生等方面依法享受与公办学校相同的政策，教师在业务进修、职称评定、表彰奖励、科研立项等方面与公办学校教师同等对待，学生纳入同级同类公办学校学生资助体系。接受政府委托承担义务教育任务的民办学校，政府根据接受委托学生数量和当地同类公办学校生均经费水平拨付教育经费，并可根据学校申请为其选派一定数量的在编教师。在全省各级示范性学校建设中，重点扶持发展一批质量优良、特色鲜明、社会反响良好的优秀民办学校。县级以上政府可以根据本地实际，安排民办教育专项资金，支持民办教育发展。探索民办学校用非教学资产作抵押和学费收费权作质押向银行申请贷款。鼓励企业、个人和社会组织为民办教育提供捐赠或

设立专项奖励与发展资金。

(七) 医疗卫生领域。全面落实《国务院办公厅转发发展改革委卫生部等部门关于进一步鼓励和引导社会资本举办医疗机构的通知》(国办发〔2010〕58号),支持社会资本兴办各类医疗机构。各地在制定、修订和调整区域卫生发展规划、区域医疗机构设置规划和其他医疗卫生资源配置规划时,要给非公立医疗机构留有合理空间。需要调整和新增医疗卫生资源时,在符合准入标准的条件下,优先考虑由社会资本举办医疗机构。合理确定公立医院改制范围,积极引导社会资本以多种方式参与包括国有企业所办医院在内的公立医院改制,积极稳妥地把部分公立医院改制为非公立医疗机构,适当降低公立医院的比重。社会资本举办的非营利性医疗机构按国家规定享受税费优惠政策,用电、用水、用气、用热与公立医院同价,并执行国家和省制定的医疗服务、药品价格政策,对其提供的公共卫生和基本医疗服务可采取政府购买服务等方式给予相应补偿。营利性医疗机构按规定缴纳企业所得税,提供的医疗服务实行自主定价,免征营业税。将符合条件的非公立医疗机构按照程序纳入社会医疗保险定点服务范围,并执行与公立医院相同的报销政策。各地要在城乡规划、土地利用、房屋建设、城市配套、设备购置及人员培养等方面,对非公立医疗机构给予积极扶持。非公立医疗机构在科研立项、学科建设、大型医用设备配置、信息获得、融资、医护人员技术职称评定和继续教育等方面享有公立医院同等待遇。

(八) 社会养老和福利领域。建立政府主导、政策引导、社会主体、市场推动的投入和运行机制，以政府购买服务、公建民营、民办公助、政府补贴等多种方式，鼓励社会资本兴办各种模式的养老院、老年护理院、老年公寓、托老所、社区养老服务中心、综合福利院等机构。对非营利性的民办养老机构、居家养老服务设施或组织，可在建设期按照建设规模、投资总额、土地租期等指标给予建设补贴，或在运营期按照床位数、收养人数、入住率等指标给予运营补贴。对安排入住城镇“三无”（无依无靠、无法定抚养人、无稳定经济收入）对象、农村五保对象、生活不能自理或半自理无子女照顾的低保老人、省级以上老劳动模范、重点优抚对象中生活困难的老年人以及生活困难的其他老年人，政府通过购买服务等方式予以资助。鼓励社会力量利用医院、学校、企事业单位和农村集体组织闲置土地、场所和设施开办养老服务机构和社会福利机构。将民办养老服务机构护理人员纳入政府公益性岗位和职业技能培训政策扶持范围。

(九) 文化领域。研究支持政策，鼓励社会资本从事广告、印刷、演艺、娱乐、文化创意、文化会展、影视制作、网络文化、动漫游戏、出版物发行、文化产品数字制作与相关服务等活动。鼓励社会资本投资建设图书馆、文化馆（群艺馆）、博物馆、美术馆、展览馆、影剧院等公益性文化设施，在土地、税费等方面给予优惠。鼓励社会资本参与经营性文化事业单位转企改制。各级政府通过购买服务、场次补贴、项目补助等多种方式，鼓励



文艺团体从事文化产品创作和深入基层开展文艺演出。支持实力较强的文艺团体建立全国性演出信息平台，开拓省外市场。对获得国家级大奖的文艺团体和文化人才，政府给予奖励。鼓励民间资本投资生产体育用品，建设各类体育场馆及健身设施，从事体育健身、竞赛表演等活动。

（十）科技研发领域。省财政对经认定的省级企业研发中心给予补助，对获得国家级研发中心资格的给予配套经费支持。省级财政科技经费优先对建有市级以上研发中心的企业、自身研发投入占销售收入比例3%以上的企业给予支持，重大科技项目经费优先对建有省级以上研发中心的企业给予支持。对财政支持的竞争性科技项目实行公开征集遴选，民办科研单位与公办单位同等待遇。允许民办科研单位参与重大公益性科研项目招标。积极组织符合条件的企业申报国家支持科技型中小企业技术创新的专项资金，鼓励省辖市、县（市、区）安排相关资金，扶持民营科技型中小企业快速发展。

### 三、进一步发挥政府投融资公司对社会投资的引导作用

将具备条件的国有资源、资本、资产、资金注入重点投融资公司，支持其充分利用信贷和资本市场进行多元化融资。上级财政补助以及本级财政安排的建设类专项资金，符合投融资公司经营范围的，可以改为资本金注入，壮大投融资公司实力。探索将政府投资建设的公共租赁住房、公共基础设施等优质资产注入投融资公司，依托其稳定收益发行债券，优化投融资公司债务结

构。推动政府投融资公司以参股、控股方式引导社会资本介入我省重点投资领域和投资项目。加快推进投融资公司内部控制机制、治理结构建设以及与财政之间的“防火墙”建设，防范政府债务风险。

#### 四、进一步加强社会融资服务体系建设

(一) 完善中小企业信用担保体系。各级政府要根据本地实际，对政府出资的担保机构适当增补资本金；通过参股、合作等方式支持业务规模较大、经营状况较好、支撑作用较强的民营担保机构规范经营、做大做强；鼓励社会资本参股政府出资的担保机构。争取到 2015 年，全省各县（市）至少有 1 家资本金在亿元以上的担保机构。支持加入行业协会、商会的民营企业在国家法律、法规许可下，出资建立行业内融资担保机构，解决会员融资担保问题。完善担保机构的信用补偿和风险分担机制。支持全省再担保体系建设。

(二) 完善农村金融服务体系。鼓励社会资本参与设立新型农村金融机构。对新组建的新型农村金融机构，由当地政府给予一次性奖励或开办费补助。鼓励有条件的地方以县（市）为单位建立社区银行，发展农村小型金融组织和小额信贷。对小额贷款公司的涉农业务实行与村镇银行同等的财政补贴政策。落实国发〔2010〕13 号文件关于放宽村镇银行或社区银行中法人银行最低出资比例的限制、放宽小额贷款公司单一投资者持股比例限制等规定，鼓励社会资本进入。落实县域内银行业金融机构新吸收存

款主要用于在当地发放贷款政策，探索通过创新担保机制、完善贷款风险补偿和财政奖励制度等，鼓励县域金融机构增加信贷投放。探索和完善农村集体建设用地使用权和宅基地使用权质押贷款办法。支持郑州商品交易所开发更多农业产品交易品种。探索设立农畜产品中远期交易现货市场。支持设立农村信用社专项风险补偿基金。

（三）扩大直接融资规模。大力实施企业上市培育工程，对符合条件的上市后备企业，财政涉企资金可优先扶持。发挥财政资金引导作用，支持发展产业投资基金及创业风险投资基金等各类股权投资基金。对符合国家产业政策、成长性好的中小企业发行集合债券、集合中期票据、集合信托计划、集合短期融资券，省、省辖市政府给予发行费用补贴。鼓励和引导民营企业通过参股、控股、资产收购等多种形式，参与国有企业的改制重组。合理降低国有控股企业中的国有资本比例。

（四）鼓励金融企业服务地方经济社会发展。对来豫设立区域性管理总部、区域性功能中心、后台服务机构和分支机构的境内外金融机构，由省及所在市政府给予财政补贴、用房用地优惠等支持政策。对为企业提供融资服务和开展业务创新的银行、证券、保险、信托、担保、基金、交易所等机构，由省及所在市政府按贡献大小给予奖励。对为参与公共基础设施和社会事业项目投资的民营企业提供融资的，提高奖励比例。各级政府要安排小企业贷款奖励、补助和风险补偿资金，引导金融机构加大对小企

业的信贷支持。调整优化评价体系，根据商业银行对我省发展的贡献度确定财政专户资金存放银行。支持社会资本以入股方式参与商业银行的增资扩股和农村信用社改制工作。支持组建省级股份制银行、农业保险公司和联合产权交易所。

## 五、完善保障措施

(一) 转变政府职能。各级、各部门要加快推进社会事业领域“管办分离”改革，为社会资本进入社会事业和基础设施领域创造平等环境。完善支持社会事业单位改制的财政政策，对改制单位可实行“老人老办法、新人新办法”，一定期限内财政支持力度不减小。对社会事业领域的民办与公办单位实行平等的财政支持政策、平等的用地政策、统一的税费政策和行业管理政策，建立合理的投入回报机制，创造公平的发展环境。

(二) 改进政府服务。进一步转变工作作风，提高行政审批效率，并建立健全投资政策和信息发布制度。分类明确社会事业领域营利性与非营利性民办机构界定办法，落实有区别的注册登记和政府支持政策。比照现有的招商引资奖励政策，对境外、省外资本投入的社会事业项目给予奖励，并适当提高奖励标准。

(三) 加快社会信用体系建设。支持帮助各类投资主体规范产权制度和财会制度，强化信用基础。在现有商业银行内部信用评价系统基础上，整合各政府部门掌握的企业和民办非企业机构信用信息资源，推动建立开放共享的信用档案和数据库。对信用度较高的企业和民办非企业机构，在融资、担保、贴息、推荐上

市、土地使用、发行债券等方面给予支持。开展区域信用评估，促进各地优化信用环境。

（四）制定配套措施。各地、各部门要尽快清理与本意见不一致的文件规定，及时公布清理结果。省政府各有关部门和各省辖市、县（市、区）政府要按照本意见要求，抓紧研究制定具体的实施办法。省政府将对各地、各部门贯彻情况进行评估。

二 一一年二月二十五日

主题词：金融 投资 意见

---

主办：省财政厅

督办：省政府办公厅二处

---

抄送：省委各部门，省军区，驻豫部队，部属有关单位。

省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省法院，省检察院。

---

河南省人民政府办公厅

2011年2月28日印发

---