**附录2**

**南阳市康养产业发展规划**

**——国家与地方康养政策专题报告**

中国人民大学国家发展与战略研究院

2021年1月

**目 录**

[**第一章 国家层面康养政策总结** **1**](#_Toc54169493)

[一、国家相关政策支持 1](#_Toc54169494)

[二、从国家政策角度看南阳市康养产业发展方向 2](#_Toc54169495)

[**第二章 河南省政策总结** **5**](#_Toc54169496)

[一、河南省相关政策支持 6](#_Toc54169497)

[二、南阳市在河南省康养产业布局中的定位 8](#_Toc54169498)

[三、河南省的政策导向给南阳康养产业发展的启示 9](#_Toc54169499)

[**第三章 南阳市政策总结** **10**](#_Toc54169500)

[一、南阳市对康养产业的认识与发展目标 10](#_Toc54169501)

[二、南阳市康养产业发展方向 11](#_Toc54169502)

[三、南阳市对康养产业的政策支持 12](#_Toc54169503)

本专题报告从国家、河南省、南阳市及河南省其他地市四大层面对康养产业相关政策进行了梳理和总结，共整理分析了24条国家相关政策、9条河南省相关政策、10条南阳市相关政策以及48条河南省其他地市相关政策，内容涉及健康、养老、医疗、旅游、中医药、生态、乡村等相关领域。

# 第一章 国家层面康养政策总结

2016年10月，中共中央国务院印发了《“健康中国2030”规划纲要》，主要从普及健康生活、优化健康服务、完善健康保障、建设健康环境、发展健康产业等方面推进健康中国建设。由此可见，推进健康产业发展已经成为国家重大发展战略。

## 一、国家相关政策支持

国家层面的政策支持康养产业发展，主要集中在以下三个方面，即财税保障、用地保障、投入支持等。

#### （一）财税保障政策

《促进健康产业高质量发展行动纲要（2019-2022）》（发改社会〔2019〕1427号）文件指出，要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。

#### （二）用地保障政策

《关于促进健康旅游发展的指导意见》（国卫规划发〔2017〕30号）明确，健康旅游服务用地纳入土地利用总体规划和年度用地计划，强化监管，严禁改变用途。利用好现有法律和政策规定，对集中连片开展生态修复达到一定规模的经营主体，允许在符合土地管理法律法规和土地利用总体规划、依法办理建设用地审批手续、坚持节约集约用地的前提下，利用一定比例治理面积从事康养产业开发。

《关于促进森林康养产业发展的意见》（林改发〔2019〕20号）指出，在不破坏森林植被的前提下，可依据《国家级公益林管理办法》利用二级国家级公益林地开展森林康养活动。认真落实《老年人权益保障法》规定，合理利用农村未承包的集体所有的部分土地、山林、水面、滩涂发展养老产业。

#### （三）投入支持政策

2015年，国务院办公厅转发卫生计生委等部门《关于推进医疗卫生与养老服务相结合的指导意见》（国办发〔2015〕84号），要求各地要加大政府购买服务力度，支持符合条件的社会办医养结合机构承接当地公共卫生、基本医疗和基本养老等服务。用于社会福利事业的彩票公益金要适当支持开展医养结合服务。

## 二、从国家政策角度看南阳市康养产业发展方向

#### （一）发展中医药康养产业

《国务院办公厅关于印发中医药健康服务发展规划（2015—2020年）的通知》（国办发〔2015〕32号）指出大力开展中医特色健康管理合作试点、中医药与养老服务结合试点、中医药健康旅游示范区建设，《中医药局关于推进中医药健康服务与互联网融合发展的指导意见》（国中医药规财发〔2017〕30号）指出加强中医药数据中心建设，建设国家人口健康数据中心中医药分中心，加快省级中医药数据中心建设，在部分条件较好的地市探索建设地市级中医药数据中心，实现中医药与卫生计生业务协同、信息互联互通，为中医药健康服务发展提供技术支撑。

**南阳应充分利用发掘中医药优势，大力发展中医药康养产业。**鼓励新建以中医药健康养老为主的护理院、疗养院，推出一批以中医药文化传播为主题，集中医药康复理疗、养生保健、文化体验于一体的中医药健康旅游示范产品，同时加强健康医疗大数据应用体系建设，探索建设地市级中医药数据中心。

#### （二）发展生态文旅康养产业

在《全国生态旅游发展规划（2016-2025年）》（发改社会〔2016〕1831号）文件中，南阳的桐柏山、伏牛山、丹江被纳入全国200个重点生态旅游目的地，南水北调中线文化生态旅游线路属于50条精品生态旅游线路。因此，依托丰富的生态资源，南阳应大力推动生态文化旅游与康养的融合。

#### （三）发展乡村康养产业

2015年，国务院办公厅印发《国务院办公厅关于进一步促进旅游投资和消费的若干意见》（国办发〔2015〕62号）明确要加大对乡村养老旅游项目的支持，大力推动乡村养老旅游发展，鼓励民间资本依法使用农民集体所有的土地举办非营利性乡村养老机构。

2018年中共中央、国务院印发《乡村振兴战略规划（2018－2022年）》时，将发展康养产业同时作为提升农村养老服务能力和发挥乡村自然资源多重效益的一个重要抓手。国家康养产业政策为南阳市乡村振兴和康养发展提供了强有力的支持。

#### （四）发展智慧康养产业（数字康养）

《智慧健康养老产业发展行动计划（2017-2020年）》（工信部联电子〔2017〕25号）指出要建设500个智慧健康养老示范社区，创建100个具有区域特色、产业联动的智慧健康养老示范基地。

南阳应把握互联网和智能产业的发展机遇，大力发展基于互联网的健康服务，鼓励发展健康体检、健康咨询、健康管理、远程医疗等健康服务，构建覆盖诊前、诊中、诊后的线上线下一体化医疗服务模式，促进个性化健康管理服务发展，培育一批有特色的健康管理服务产业，探索推进可穿戴设备、智能健康电子产品和健康医疗移动应用服务等发展。建设健康信息化服务体系，推动“互联网+健康医疗”服务，加强健康医疗大数据应用体系建设。加快家庭医生签约服务智能化信息平台建设与应用。

#### （五）完善康养产品体系

《国务院关于实施健康中国行动的意见》（国发〔2019〕13号）指出，要全方位干预健康影响因素、维护全生命周期健康。因此，南阳的康养产品体系应从膳食、健身、环境、生理、心理全方位构建，不能只关注生理上的康养，还应关注心理上的康养。此外，南阳康养产品体系的构建可类型化、阶段化，针对不同人群构建多样化的产品体系，比如妇幼健康、中小学健康、职业健康、老年健康等。

# 第二章 河南省政策总结

河南省出台了一系列促进康养产业发展的相关政策。这些政策的特点有：

一是结合中央战略规划与河南省地方特色，做好政策落地与创新，如创新性地提出“健康中原行动”。

二是充分整合各类与康养产业相关的资源，寻找新的增长点，如立足河南“三山二水”（“三山”即太行山、伏牛山、大别山；“二水”即黄河、淮河）的优势和特色，打造包括体育、旅游、养老产业在内的健康休闲产业集聚区。

三是提出系统的保障措施，从科技、人力、体制机制、法制、筹资、信息化等方面予以政策支持。

**表1 河南省促进康养产业发展的相关政策**

| **日期** | **部门** | **政策名称** |
| --- | --- | --- |
| 2014年07月 | 河南省人民政府 | 《河南省人民政府关于促进健康服务业发展的实施意见》 |
| 2015年09月 | 河南省人民政府办公厅 | 《养老健康产业发展示范园区（基地)规划建设推进计划》 |
| 2016年08月 | 河南省卫生计生委、省民政厅、省发展改革委等 | 《关于推进医疗卫生与养老服务相结合实施意见的通知》 |
| 2016年12月 | 河南省人民政府办公厅 | 《河南省促进医药产业健康发展实施方案》 |
| 2017年01月 | 中共河南省委、河南省人民政府 | 《“健康中原2030”规划纲要》 |
| 2017年09月 | 河南省人民政府办公厅 | 《河南省推进健康养老产业转型发展方案》 |
| 2017年09月 | 河南省人民政府办公厅 | 《河南省支持健康养老产业转型发展若干政策》 |
| 2017年09月 | 河南省人民政府办公厅 | 《河南省健康养老产业布局规划》 |
| 2019年12月 | 河南省人民政府 | 《河南省人民政府关于推进健康中原行动的实施意见》 |

## 一、河南省相关政策支持

河南省对康养产业的政策扶持包括如下方面：

#### （一）放宽市场准入，转变政府职能

优化养老机构设立许可手续。简化对康复医院、老年病医院、儿童医院、护理院等紧缺型医疗机构的开办、执业资格、医保定点等审批手续。放宽对营利性医院的量、规模、布局以及大型医用设备配备的限制。研究取消不合理的前置审批事项，探索对社会办健康服务业相关审批登记实行联审联批，将健康服务业重大项目纳入各地大招商活动计划和重点项目管理范围。

#### （二）加强规划布局，落实用地保障

在城市总体规划、土地利用总体规划和城乡规划中统筹考虑健康服务业发展需要和医养结合机构发展需要，优先保障养老产业示范园区建设用地供应和非营利性医养结合机构用地。新建养老服务机构项目用地涉及新增建设用地，符合土地利用总体规划和城乡规划的，当地政府在土地利用年度计划指标中优先安排；符合城乡建设用地增减挂钩条件的，可优先安排周转指标。在新、旧城区老年人集中居住区域按比例规划医养结合机构建设用地。乡镇、村公益性医养结合机构的建设用地，经依法批准，可使用集体所有土地。

#### （三）加强金融创新，拓宽投融资渠道

鼓励金融机构按照风险可控、商业可持续原则加大对健康服务业的支持力度，创新适合健康服务业特点的金融产品和服务方式，扩大业务规模。支持符合条件的健康服务企业上市融资和发行债券。支持政策性担保机构为健康服务业融资进行担保。鼓励健康服务业利用境外直接投资、国际组织和外国政府优惠贷款、国际商业贷款，大力引进境外专业人才、管理技术和经营模式。

#### （四）完善财税价格政策，强化培育扶持

将健康服务业纳入服务业专项资金支持范围并加大支持力度。将养老服务保障经费列入年度预算，建立稳定的经费投入保障机制，支持养老服务设施建设。加大社会福利彩票公益金对医养结合服务的支持力度，省、市、县级政府用于社会福利事业的彩票公益金要优先支持建设医疗养老机构和发展医疗养老服务。

医养结合机构用水、用电、用气、用热按居民生活类价格政策执行，实行阶梯收费的按最低标准执行，实行水、电、气、热转供的按相关标准单独计费核算。鼓励养老机构购买责任保险，政府可以给予一定补贴。

#### （五）加强人才队伍建设

依托相关职业院校、培训机构，对符合条件参加培训的人员按规定给予职业培训补贴，并对取得养老护理员职业资格证书的人员按规定给予职业技能鉴定补贴。保障养老医护人员职业待遇，将养老机构内设医疗机构及其医护人员纳入卫生计生部门统一指导范围，在人才培养、培训进修、资格认定、职称评定、技术准入和推荐评优等方面，与其他医疗机构人员同等对待。（《关于促进健康服务业发展的实施意见》、《养老健康产业发展示范园区(基地)规划建设推进计划》、《关于推进医疗卫生与养老服务相结合实施意见的通知》、《河南省支持健康养老产业转型发展若干政策》）

#### （六）示范园区与基地建设

主要包括养老健康产业发展示范园区(基地)、健康旅游基地、中医药健康旅游示范区和示范基地等相关政策。

## 二、南阳市在河南省康养产业布局中的定位

**《河南省人民政府关于促进健康服务业发展的实施意见》（豫政〔2014〕57号）特别提出**，建设全国重要的健康旅游目的地是河南省健康服务业的发展重点和主要任务，要依托**伏牛山、南太行、桐柏—大别山（南阳市及周边地区）的生态、地热、中医药**等优势资源以及豫东平原的生态农业，形成一批具有特色医疗、健康养生、康复保健、休闲疗养、美容护理、体育健身等功能的知名健康旅游基地。

**《河南省促进医药产业健康发展实施方案》**（豫政办〔2016〕220号）提出，重点支持南阳市西峡山茱萸等有代表性和特色中药材品牌化发展，增强豫产道地药材品牌竞争力。积极推动国家中药现代化科技产业基地建设，重点打造大别山区、桐柏山区、南阳盆地、伏牛山区、太行山区、黄淮平原、豫东平原等七大中药材生产基地。在南阳等地适宜产区，开展道地药材优良品种选育和原生态、标准化、规模化、产业化种子种苗(种源)繁育，建设一批豫药良种繁育基地。依托南阳等地特色中药材资源和产业基础，培育形成一批现代中药产业集群。

**《“健康中原2030”规划纲要》**（豫发〔2017〕2号）提出，要立足河南“三山二水”（“三山”即太行山、伏牛山、大别山；“二水”即黄河、淮河）优势和特色，打造包括体育、旅游、养老产业在内的健康休闲产业集聚区。同时还提出要发展中医药文化产业，打造南阳张仲景的中医药文化品牌。拓展中医养生保健服务，培育医养结合健康养老产业。

**《河南省健康养老产业布局规划》**中针对基地养老空间布局，提出以郑州大都市圈为核心，以南太行、伏牛山、桐柏—大别山（南阳市及周边地区）等生态廊道为骨架，以重要生态节点、特色优势资源、交通区位条件等为支撑，加快构建“一圈四带多点”健康养老产业基地空间布局。其中，南阳位于“四带”中的伏牛山健康养老产业带，重点发展高山森林度假、生态旅游、中医药养生、温泉疗养等健康养老产业集群，打造有国内外影响力的康养度假产业带。**此外，在医养融合型基地、康养旅游型基地和多业融合型基地的布局上，南阳市都是重点依托对象。**

## 三、河南省的政策导向给南阳康养产业发展的启示

**《河南省健康养老产业布局规划》**指出河南省健康养老产业发展仍面临一些突出矛盾和问题：一是产业融合度低，集群效应弱，服务模式、业态功能较为单一，尚未形成多领域、多层次、多元化的健康养老产业体系；二是以提供基本养老服务为主，高端健康养老产品和服务供给不足；三是受市场发展环境、投资回报率低等因素影响，社会资本进入积极性不高；四是体制机制亟需完善，尚未形成产业发展政策合力。

南阳市在康养布局方面，除了发展中医药康养和文化旅游康养两个核心产业，还可以着力“数字康养”等特色康养产业。发展科技研发+创新服务+健康体验功能，聚焦产业链高附加值的两端，抓住高端科研环节，创新高端服务环节，发展高端健康养老产品，搭建“互联网+物联网+康养”的综合信息管理平台，建设康养大数据中心。促进产业融合，构建多领域、多层次、多元化的康养产业体系。

**在发展生态文化旅游康养产业的同时，重视推动农村旅游与康养产业的融合发展**，增加对乡村养老旅游项目的关注度，大力推动乡村养老旅游发展，鼓励民间资本依法使用农民集体所有的土地举办非营利性乡村养老机构。

# 第三章 南阳市政策总结

## 一、南阳市对康养产业的认识与发展目标

南阳市对康养产业的认识相对较早，涉及领域广泛，但尚未形成明确的概念或认识。在2015年，南阳市已经印发了**《南阳市生命健康产业行动计划（2015-2020年）》**，并认识到发展生命健康产业是改善民生和经济转型的迫切需求，南阳具备发展生命健康产业的条件和优势，南阳发展生命健康产业具有良好的产业和人才基础。

从内涵重点来看，有别于河南省其他地市，南阳市近年来着重强调“健康”一词，而并非其他多数地市所强调的“健康养老”或“健康养生”，体现出南阳市对于康养产业内涵认识的全面性。

从工作内容来看，南阳市着重围绕“中医药”和“仲景文化”两个关键词，涉及到的措施较多且较为详细，如围绕“仲景文化”，不仅涉及到文化传承、节会节庆、旅游开发、科技教育等多个方面，尤其是从2017年开始打造仲景健康城重大专项，而且还对“仲景文化”的发掘和开发建立了时间进度表，把这一重要的中医药文化资源利用提升到非常重要的位置。

通过仲景健康城的建设，南阳市康养产业的发展目标是发挥南阳自然生态资源和中医药文化优势，以建设“国家中医药综合改革试验区”为载体，以打造一批名医、名药、名文化项目为支撑，通过3—5年努力，把南阳建设成为全国中医药强市、省际区域性医疗高地、中原地区重要的中医药健康旅游目的地、国内知名的以仲景品牌为标志的仲景健康养生养老城，实现“中医圣地、养生之城”的目标定位。

**南阳市对自身康养产业的优势条件和定位认识较为清晰和客观，借助“中医药”和“仲景文化”两个抓手，逐步提升南阳市在全国康养方面的知名度和影响力。**

## 二、南阳市康养产业发展方向

南阳市有着丰富的中医药资源和生态、文化资源，结合国家、河南省及南阳市层面的康养产业发展政策导向，南阳市康养产业发展的核心支撑产业在于中医药康养产业和生态文化旅游康养产业。

在中医药康养产业方面，大力推动中医药种植产业、中医药加工制造产业、中医药服务产业、中医药特色养老等相关产业的发展。在生态文旅康养产业方面，推动生态旅游与康养产业融合发展、推动文化旅游与康养产业融合发展、推动乡村旅游与康养产业融合发展。

## 三、南阳市对康养产业的政策支持

南阳市在促进康养产业相关领域的发展方面出台了一系列措施，体现在养老、健康、中医药、旅游、体育、文化等重点领域。这些政策具有以下特点：一是兼顾了民生需求与产业发展，既回应了南阳市民对养老、健康等方面的需求，又致力于寻找新的经济增长点。二是充分结合南阳市的资源与特征，发挥了南阳市在中草药、人文、旅游等资源上的优势。三是建立体系化的保障措施，出台了一系列具有可操作性的扶持政策。

**表2：南阳市促进康养产业发展的相关政策**

|  |  |
| --- | --- |
| **日期** | **政策名称** |
| 2013年4月 | 《南阳市人民政府关于印发南阳市加快中医药事业发展若干扶持措施的通知》 |
| 2014年8月 | 《南阳市人民政府关于加快养老服务业发展完善养老服务体系建设的实施意见》 |
| 2014年10月 | 《南阳市人民政府关于促进仲景健康服务业发展的意见》 |
| 2015年11月 | 《南阳市人民政府关于印发南阳市生命健康产业行动计划（2015―2020年）的通知》 |
| 2016年9月 | 《南阳市中医药事业发展工作委员会关于印发南阳市中医药十三五发展规划的通知》 |
| 2017年 | 《关于建设张仲景健康城重大专项的指导意见》 |
| 2017年12月 | 《关于印发南阳市推进国家中医药综合改革试验区建设扶持措施的通知》 |
| 2018年6月 | 《南阳市人民政府办公室关于印发南阳市“十三五”卫生与健康事业发展规划的通知》 |
| 2018年7月 | 《“健康南阳2030”规划纲要》 |
| 2018年10月 | 《南阳市全域旅游发展总体规划及近三年行动计划（2018-2035）》 |
| 2019年12月 | 《南阳市人民政府办公室关于印发南阳市艾产业发展规划（2019—2023）的通知》 |

南阳市对康养产业的政策支持重点放在放开市场准入、加大招商引资力度、规划土地政策、完善标准规范、促进健康消费、加大财政投入力度、拓宽投融资渠道、建立工作运行机制、实行目标管理机制、健全奖惩机制，以及发挥行业组织作用等方面。

**表3 南阳市对康养产业的政策支持方向**

| **政策支持方向** | **支持内容** |
| --- | --- |
| **放开市场准入** | 经认定的生命健康产业重大项目，实行专项绿色通道，快速审批。放宽健康服务业企业注册条件，除法律、行政法规和依法设立的行政许可另有规定外，取消所有登记前置条件，实行“零门槛”准入。凡国家法律法规未明令禁入的，全部向外资、社会资本开放，并实行内外资、内外地企业同等待遇。各类投资者均可以独资、合资、合作等方式进入。取消不合理的前置审批事项。放宽直至取消对营利性医院等健康服务业相关企业的数量、规模、布局、设备配置、服务价格等限制。 |
| **加大招商引资力度** | 通过明确招商对象、选好招商线路、做实招商项目、突出招商效果，面向国内外500强企业、上市公司和国内外知名健康服务（相关）企业、集团、知名服务业企业，合作发展南阳生命健康产业，实现互补发展、借力发展。 |
| **规划土地政策** | 各地要依据土地利用总体规划和城乡规划，统筹考虑生命健康产业发展需要，扩大健康服务用地供给，优先保障非营利性健康服务机构用地，按相关规定配置健康服务场所和设施。支持利用以划拨方式取得的存量房产和原有土地兴办健康服务机构，对连续经营1年以上、符合划拨用地目录的健康服务项目，可根据规定划拨土地办理用地手续；对不符合划拨用地条件的，可采取协议出让方式办理用地手续。允许健康服务机构依法选择出让、租赁、作价出资或入股等方式取得土地使用权。 |
| **完善标准规范** | 以规范服务行为、提高服务质量、提升服务水平为核心，推进健康服务规范和标准制订、修订工作。对暂不能实行标准化的领域，落实服务承诺、公约、规范。建立标准网上公告制度，发挥标准在发展健康服务中的引领和支撑作用。 |
| **促进健康消费** | 完善引导参保人员利用基层医疗服务、康复医疗服务的措施，着力建立健全工伤预防、补偿、康复相结合的工伤保险制度体系。探索对经济困难的高龄、独居、失能老年人补贴等直接补助群众健康消费的具体形式。企业根据国家有关政策规定为员工支付的补充医疗保险费，按税收政策规定在企业所得税税前扣除。 |
| **加大财政投入力度** | 市财政每年拿出专项资金，通过贴息、补助、奖励等形式，用于健康服务业基地、人才培训、品牌创建等重点项目和公共技术服务平台建设。经认定的新建健康服务业企业，地方所得税收达到50万元以上，3年内实行以奖代补、先征后返。新上的健康服务业项目所产生的行政事业性收费，一律按最低标准执行；用水、用电、用气、用热实行与“公私同价”。重点项目中属于基础事业发展的项目由政府投资，属于产业项目的由市场运作，通过招商引资来发展。 |
| **拓宽投融资渠道** | 设立由金融和产业资本共同筹资的健康产业投资基金，对南阳健康服务业中的支柱产业、薄弱环节、新兴板块进行支持引导。拓宽仲景健康服务机构及相关产业发展融资渠道，鼓励社会资本投资和运营中医药健康服务项目，新增项目优先考虑社会资本。搭建健康服务业融资担保平台，引导金融机构逐步增加贷款规模，加大对符合条件的重点健康服务业企业的授信额度。对医疗康复保健机构、现代中医药产业链重点企业，银行贷款提高贴息比例、延长贴息年限。支持符合条件的健康服务业企业通过发行股票、债券等渠道筹措资金。 |
| **建立工作运行机制** | 市委、政府每年至少召开1次仲景健康服务业发展专题会议。市健康产业发展领导小组实行每季度定期研究工作例会制度，听取健康产业发展情况汇报，研究解决有关问题，对涉及全局的重大事项，提请市委、市政府专题研究。 |
| **实行目标管理机制** | 将生命健康产业发展纳入全市目标管理体系，明确任务，建立台账，将任务细化分解到市直有关单位和相关县区，做到责任单位、完成时限、落实标准、奖罚措施“四明确”。相关部门和县（区）要对照市目标考评办法，扎实落实好各自承担的完善督促查办机制，通过实地督查、调研督查、联合督查和明查暗访等方式，定期不定期对生命健康产业发展情况、重大项目进展情况进行督促检查，总结经验推介亮点，发现问题现场办公，以强有力的督查加快工作推进落实。 |
| **健全奖惩机制** | 对全市生命健康产业发展有重要贡献的单位和个人，给予精神和物质上的奖励；对作风疲沓、工作不力的，坚决追究相关责任，并责令其制定整改措施。通过奖优罚劣，激发各级各部门大力发展生命健康产业、推进落实的积极性和内动力。 |
| **发挥行业组织作用** | 各县（区）、各有关部门要支持建立健康服务行业组织，通过行政授权、购买服务等方式，将适宜行业组织行使的职责委托或转移给行业组织，强化服务监管。发挥行业组织在行业咨询、标准制定、行业自律、人才培养和第三方评价等方面的重要作用。 |