

# 陕西省人民政府办公厅关于 进一步盘活存量资产扩大有效投资的实施意见

陕政办发〔2022〕29号

各设区市人民政府，省人民政府各工作部门、各直属机构：

为认真贯彻落实《国务院关于印发扎实稳住经济一揽子政策措施的通知》（国发〔2022〕12号）和《国务院办公厅关于进一步盘活存量资产扩大有效投资的意见》（国办发〔2022〕19号）精神，进一步盘活存量资产、扩大有效投资，形成存量资产和新增投资的良性循环，推动全省经济社会高质量发展，经省政府同意，现提出以下实施意见。

## 一、聚焦盘活存量资产的重点方向

**（一）重点领域。**重点盘活存量规模较大、当前收益较好或增长潜力较大的基础设施项目资产。省级重点：收费公路、枢纽场站等重大交通项目资产，大中型水库、引调水等水利项目资产，保障性安居工程等重点民生项目资产。市级重点：西安市等有条件的市（区）重点盘活保障性租赁住房、片区型城市更新和综合开发项目资产；其他各市（区）结合本地实际，综合考虑存量规模大小、目前收益情况及未来增长潜力，重点盘活污水处理、垃

圾处理等生态环保基础设施，供水、供热、供气等市政设施，标准化厂房、孵化基地等产业园区基础设施，停车场交通设施和仓储物流基础设施等项目资产。鼓励各市（区）结合自身资源条件禀赋，盘活清洁能源、旅游以及新型基础设施等项目资产。县级重点：各县（市、区）重点盘活污水处理、垃圾处理、供水、供热、标准化厂房、停车场等现金流较为充沛的项目资产。

**（二）重点区域。**一是推动建设任务重、投资需求强、存量规模大、资产质量好的地区，积极盘活存量资产，筹集建设资金，支持新项目建设，牢牢守住风险底线。二是推动地方政府债务率较高、财政收支平衡压力较大的地区，加快盘活存量资产，稳妥化解地方政府债务风险，提升财政可持续能力，合理支持新项目建设。三是围绕落实黄河流域生态保护和高质量发展等区域重大战略，鼓励相关地区率先加大存量资产盘活力度，发挥示范带动作用。

**（三）重点企业。**鼓励各类市场主体盘活存量资产。支持基础设施存量资产多、建设任务重、负债率较高的国有企业，把盘活存量资产作为国有资产保值增值以及防范债务风险、筹集建设资金、优化资产结构的重要手段，选择适合的存量资产，采取多种方式予以盘活。鼓励民营企业根据实际情况，参与盘活国有存量资产，积极盘活自身存量资产，将回收资金用于再投资，降低企业经营风险，促进持续健康发展。

## 二、合理选择存量资产盘活方式

**（四）用好基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）和资产证券化等金融工具。**聚焦交通、能源、市政、生态环保、仓储物流、产业园区、新型基础设施、保障性租赁住房等重点领域，依托专业咨询机构梳理底层资产，明晰产权关系，明确项目收益，加大探索试点，争取3年内完成3个基础设施REITs项目发行上市。国有企业发行基础设施REITs涉及国有产权非公开协议转让的，按规定报同级国有资产监督管理机构批准。积极探索通过资产证券化等市场化方式盘活存量资产。**〔各市（区）政府、省发展改革委、省财政厅、省国资委、省地方金融监管局、陕西证监局按职责分工负责〕**

**（五）规范有序推进政府和社会资本合作（PPP）。**鼓励收费公路、污水处理、垃圾处理、供水、供热、标准化厂房、停车场等具备长期稳定经营性收益的存量项目采用PPP模式盘活存量资产，提升运营效率和服务水平。财政部门要加强对PPP项目的规范管理，积极争取财政部对盘活存量资产PPP项目的入库支持。**〔各市（区）政府、省财政厅、省发展改革委按职责分工负责〕**

**（六）发挥好国有资本投资、运营公司和金融资产管理公司作用。**国有企业依托国有资本投资、运营公司，按规定通过进场交易、协议转让、无偿划转、资产置换、联合整合等方式，盘活

长期闲置的存量资产，整合非主业资产，提高资产运营管理效率。支持地方资产管理公司通过不良资产收购处置、实质性重组、市场化债转股等方式盘活闲置低效资产。〔各市（区）政府、省国资委、省地方金融监管局按职责分工负责〕

**（七）探索促进盘活存量和改扩建有机结合的综合开发利用方式。**吸引社会资本参与盘活城市老旧资产资源特别是老旧小区改造等，通过精准定位、提升品质、完善用途等进一步丰富存量资产功能、提升资产效益。因地制宜积极探索污水处理厂下沉、地铁上盖物业、交通枢纽地上地下空间综合开发、保障性租赁住房小区经营性公共服务空间开发等模式，有效盘活既有铁路场站（机场、高铁、地铁、综合交通枢纽）及周边可开发土地等资产，提升项目收益水平。加快实施城市中心片区整体改造，完善城市功能，提升资产价值和效益。〔各市（区）政府按职责分工负责〕

**（八）通过兼并重组、产权转让、混合所有制改革、引入社会资本等方式盘活存量资产。**发挥行业龙头企业重要作用，通过兼并重组、产权转让等方式加强存量资产优化整合，提升资产质量和规模效益。通过混合所有制改革、引入战略投资方和专业运营管理机构等，提升存量资产项目的运营管理能力。〔各市（区）政府，省财政厅、省国资委等履行国有企业监管职责的部门按职责分工负责〕

### 三、加大盘活存量资产政策支持

**（九）推动政策破局。**重点在收费公路、能源、垃圾处理、供水、供热、停车场等领域完善价格形成机制，探索部分领域由政府定价或指导价调整为市场定价及差异化定价机制。依法依规按程序合理调整污水处理收费标准，推动县级以上政府建立完善生活垃圾处理收费制度。在确保符合相关法律法规和国土空间规划的前提下，对盘活存量资产过程中确需调整相关规划或土地用途的，应坚持先规划后建设，充分开展规划实施评估，并依法依规按程序做好相关审批。积极推动低效、闲置资产改造与转型，开发用于创新研发、卫生健康、养老托育、体育健身、休闲旅游、社区服务或作为保障性租赁住房等新功能，提高资产价值与运营效率。〔各市（区）政府、省发展改革委、省自然资源厅、省财政厅、省住房城乡建设厅按职责分工负责〕

**（十）界定登记产权。**全面梳理不动产、经营权、林权等产权登记情况，对产权不明晰的项目，依法依规理顺产权关系，完成产权界定，加快办理相关产权登记。建立产权登记绿色通道，开展产权登记“一件事一次办”改革，提升服务水平，优化营商环境。〔各市（区）政府按职责分工负责〕

**（十一）活跃产权交易。**充分发挥陕西省公共资源交易中心、西部产权交易所、陕西股权交易中心的价值发现和投资者发现功能，创新交易产品和交易方式，加强全流程精细化服务。在相关交易平台设置存量资产盘活专栏，分类型分行业分地区公示项目

储备信息，通过网络等渠道加强项目推介，吸引更多买方参与项目筹备及交易竞价。（省发展改革委、省地方金融监管局，省国资委、省财政厅等履行国有企业监管职责的部门按职责分工负责）

**（十二）完善项目手续。**对前期工作手续不齐全的项目，按照有关规定补办相关手续。对已经建设完成的项目，限时办结竣工验收、财务决算工作，并登记确权。对未进行评估或评估价值与实际价值显著不符的资产，重新开展评估工作，确定资产价值。由发展改革部门完善收费标准核定程序，并探索建立公共服务、公共产品价格与社会经济发展水平相适应的动态调整机制。〔各市（区）政府、省发展改革委按职责分工负责〕

**（十三）加大财税金融支持。**税务部门要落实落细 REITs、PPP、产权交易等方面的税收政策，对符合存量资产盘活条件、纳税金额较大的重点项目，积极做好服务和宣传工作，指导企业依法依规纳税。按照权限探索盘活存量资产的税收优惠政策，发挥好税收对盘活存量资产的支持引导作用。

鼓励探索以市场化方式设立盘活存量资产基金，支持带动引领作用显著的重点项目，引导更多市场化资金流入存量资产盘活类项目。发挥好西安市城市更新引导基金作用，有效盘活保障性租赁住房、片区型城市更新和综合开发项目资产。

支持在陕银行、信托、保险、金融资产管理、股权投资基金、

融资担保等机构按照市场化原则积极参与盘活存量资产，丰富金融产品类型，加大服务创新力度。审慎评估债务人财务能力和还款来源，对于收益良好的项目，不额外提高项目资产之外的抵押担保要求。国开行陕西省分行、农发行陕西省分行等政策性银行，要大力借鉴其他省份工作经验，积极开发支持盘活存量资产的金融产品，支持盘活存量资产项目融资。搭建政银企交流平台，积极向有关金融机构推介盘活存量资产项目。（省财政厅、省发展改革委、陕西银保监局、陕西证监局、省地方金融监管局、省税务局、人民银行西安分行、国开行陕西省分行、农发行陕西省分行，西安市政府按职责分工负责）

#### 四、用好回收资金增加有效投资

（十四）回收资金优先用于增加有效投资。除按规定用于盘活存量资产项目职工安置、税费缴纳、债务偿还等支出外，应确保回收资金精准有效支持新项目建设，形成优质资产。鼓励以资本金注入方式将回收资金用于具有收益的建设项目，充分发挥资金杠杆撬动作用。

重点支持省级“十四五”规划重大工程，优先投资西安宝鸡等综合交通和物流枢纽、彬长旬麟等大型清洁能源基地、跨区域生态环境基础设施、“一老一小”、体育、健身、公共卫生等重点民生项目，优先投入在建项目或符合相关规划和生态环保要求、前期工作成熟的项目。加快相关项目审批核准备案、规划选

址、用地、环境影响评价、施工许可等前期工作手续办理，促进项目尽快落地实施、形成实物工作量。对地方政府债务率较高、财政收支平衡压力较大的地区，盘活存量国有资产回收的资金可适当用于“三保”支出及债务还本付息。回收资金使用应符合预算管理、国有资产监督管理等有关政策要求。**〔各市（区）政府、省发展改革委，省国资委、省财政厅等履行国有企业监管职责的部门按职责分工负责〕**

**（十五）加强配套资金支持。**在安排中央预算内投资等资金时，对盘活存量资产回收资金投入的新项目，可在同等条件下给予优先支持。发挥中央预算内投资相关专项示范引导作用，鼓励社会资本通过多种方式参与盘活国有存量资产。对回收资金投入的新项目，符合地方政府专项债券领域要求的，可按规定适当予以优先支持。鼓励在陕政策性银行、国有商业银行、股份制商业银行等金融机构积极参与存量资产盘活，按照市场化原则提供配套融资支持。**（省发展改革委、省财政厅、省地方金融监管局、人民银行西安分行、陕西银保监局按职责分工负责）**

## **五、严格落实各类风险防控举措**

**（十六）依法依规稳妥有序推进存量资产盘活。**严格落实防范化解地方政府隐性债务风险的要求，严禁在盘活存量资产过程中新增地方政府隐性债务。严格落实国有资产监督管理规定，做好财务审计、资产评估、决策审批等工作，除相关政策规定的情



形外，应主要通过公开透明渠道合理确定交易价格，严防国有资产流失。在资产梳理、盘活项目包装、盘活方案编制环节全面落实项目债权债务情况，在债权处理衔接环节充分征求债权人的意见，充分保障债权人的合法权益，避免债权悬空。盘活存量资产应妥善处理职工安置问题，保障职工合法权益。盘活存量资产回收的资金须优先用于本项目的职工安置工作，明确资金使用路径，并建立相应的监督管理机制。盘活存量资产项目应符合国家和我省重大战略、发展规划、产业政策、投资管理法规等相关要求，保障项目质量，防范市场风险。（省财政厅、省审计厅、省国资委、省发展改革委按职责分工负责）

**（十七）保障基础设施稳健运营。**对公共属性较强的基础设施项目，在盘活存量资产时应处理好项目公益性与经营性的关系，确保投资方在接手后引入或组建具备较强能力和丰富经验的基础设施运营管理机构。在存量资产盘活的全流程中应做好运营和维护管理工作，落实人员、资金、耗材等方面的衔接安排、保障机制以及应急预案，确保基础设施稳健运营，切实保障公共利益。〔各市（区）政府、省发展改革委按职责分工负责〕

**（十八）发挥专业机构的重要作用。**充分发挥专业咨询机构在盘活存量资产中的支撑作用，为项目提供资产梳理、盘活项目包装、盘活方案编制等方面的咨询服务。推动会计师事务所、律师事务所等中介机构尽职履责，提供尽职调查、项目评估、财务

和法律咨询等专业服务。对在各领域盘活存量资产过程中发挥积极作用的专业咨询机构、会计师事务所、律师事务所等第三方机构，适当给予奖补，具体办法另行制定。**〔各市（区）政府、省发展改革委按职责分工负责〕**

## **六、协同推进，落实任务**

**（十九）建立台账，动态管理。**各存量资产产权持有主体全面梳理所持有的不动产、经营权、林权、收费权、优质国企股权等有价值的存量资产，摸清存量资产的权属、手续、负债、运营等情况，筛选出具备一定盘活条件的项目，建立盘活存量资产台账，实行动态管理。发展改革部门牵头建立盘活存量资产项目库，做好本级项目库建设及项目梳理工作。**〔各市（区）政府、省发展改革委，省国资委、省财政厅等履行国有企业监管职责的部门按职责分工负责〕**

**（二十）分级负责，协同推进。**加强盘活存量资产工作信息沟通和政策衔接，建立完善工作机制，明确任务分工，做好指导督促，协调解决共性问题，形成工作合力。各市、县、区有关企业建立相关协调机制，切实抓好盘活存量资产、回收资金用于新项目建设等工作。

各地各部门对盘活存量资产中需要突破的政策，按照权限可以自行决策的，应及时决策；不能自行决策的，按照权限分级报有权部门决策。重大事项及时向省委省政府报告。**〔省发展改革**

委牵头，各市（区）政府、省财政厅、省自然资源厅、省交通运输厅、省住房城乡建设厅、省水利厅、省国资委、人民银行西安分行、省税务局、省地方金融监管局、陕西银保监局、陕西证监局等按职责分工负责〕

**（二十一）激励引导，强化考核。**建立差异化的考核评价体系，对盘活存量资产、扩大有效投资工作进行督导考核。对于各省级部门和市、县、区，重点督导其通过盘活存量资产降低债务率，新增有效投资；对于国有企业，重点督导其盘活存量资产，实现国有资产保值增值。适时将盘活存量资产、扩大有效投资有关工作开展情况作为重点督查内容。对盘活存量资产、扩大有效投资工作成效突出的省级部门，市、县、区和国有企业，以适当方式给予激励；对资产长期闲置、盘活工作不力的，采取约谈、问责等方式，加大督促力度。〔各市（区）政府、省发展改革委，省国资委、省财政厅等履行国有企业监管职责的部门按职责分工负责〕

**（二十二）试点先行，鼓励探索。**在全省范围内选择不少于20个有吸引力、代表性强的重点项目，开展试点示范，形成可复制、可推广的经验做法。各地各部门要积极学习借鉴先进经验，结合实际，因地制宜研究制定盘活存量资产的有效措施。〔各市（区）政府、省发展改革委，省国资委、省财政厅等履行国有企业监管职责的部门按职责分工负责〕

陕西省人民政府办公厅

2022年7月5日