

皖政办秘〔2022〕68号

## 安徽省人民政府办公厅关于印发进一步 盘活存量资产扩大有效投资实施方案的通知

各市、县人民政府，省政府各部门、各直属机构：

《进一步盘活存量资产扩大有效投资实施方案》已经省政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

安徽省人民政府办公厅

2022年12月28日

# 进一步盘活存量资产扩大有效投资实施方案

当前，我省正处于加快建设现代化美好安徽的关键时期，有效盘活存量资产空间广阔、意义重大。为贯彻落实《国务院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），推动形成存量资产和新增投资的良性循环，结合我省实际，制定本方案。

## 一、分类推进盘活存量资产

对存量规模较大、当前收益较好或增长潜力较大的基础设施项目资产，着力用好金融工具重点盘活。对综合交通枢纽改造、工业企业退城进园等，通过吸引社会资本统筹实施项目改扩建。对长期闲置但具有较大开发利用价值的项目资产，注重引入专业力量有序推进市场化运营。

（一）交通领域。对权属清晰、运营成熟稳定的收费公路、港口等项目，支持通过基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）、资产证券化等方式进行盘活。鼓励铁路、公路、港口领域存量项目采用政府和社会资本合作（PPP）模式盘活。支持交通领域企业以自主开发、转让、租赁等方式利用现有建设用地，对既有交通站场、毗邻地区以及沿线资源实施土地综合开发。通过招租方式从优选择经营者盘活站场闲置房产资源，

实现以商养站、商站合一。（责任单位：省交通运输厅，配合单位：省发展改革委、省自然资源厅，各市、县〔市、区〕政府，以下工作均需各市、县〔市、区〕政府落实，不再列出）

（二）水利领域。允许参与水利开发利用的市场主体依法享有水资源利用优先权，在生态环境保护政策允许范围内从事农业、文旅、康养等产业开发。对具有经营性收入或水生态产品价值的水利水电资产，通过拓展经营、整合重组等方式提升资产效益和综合盈利水平。河库疏浚、抽水蓄能电站等工程建设产生的砂石，经有管辖权的水行政主管部门批准后，由市、县（市、区）政府按权限统一处置，重点用于基础设施建设和民生工程。推行水源、水处理、供水一体规划经营，大力开发高附加值水资源系列产品。研究组建省级水务投资公司，整合水利有效存量资产，为省内各类重大水利水电工程建设提供融资支持。（责任单位：省水利厅，配合单位：省发展改革委、省国资委）

（三）市政领域。以兼并重组、资产划转、联合整合等方式，将分属不同项目单位的同类型资产权属划转到同一原始权益人，积极通过 REITs、资产证券化等方式盘活。将具备长期稳定经营收益、使用者付费比例高的污水垃圾处理、供水供热供气等资产，支持通过转让—运营—移交（TOT）、改建—运营—移交（ROT）、委托运营、股权合作等方式，引入战略投资方和专业运营管理机构，提升存量资产项目的运营管理能力。鼓

励新建项目建设和存量项目管理、运维打包，引入行业龙头企业统一规划建设运营。通过提升品质、精准定位、完善用途等，引导社会资本参与老旧小区配套公共服务设施提升建设及后期运营管理。支持专业运营机构参与盘活改造城市低效商务楼宇，嵌入更多新业态、新元素，打造城市创新创业新空间。统筹推进闲置低效国有住宅改造用于保障性租赁住房。（责任单位：省住房城乡建设厅，配合单位：省发展改革委、省财政厅、省自然资源厅、省地方金融监管局、安徽证监局）

（四）能源与生态环保领域。支持存量可再生能源项目单位与各类银行金融机构通过补贴确权贷款合作等方式，提升存量项目现金流。将战略性、枢纽性较强但尚未充分利用的码头、货场改建为煤炭储备建设项目，灵活采取转让、出租储备场地经营权、收费权等方式进行盘活。（责任单位：省能源局）推进生态环境导向的开发模式（EOD）试点，采取产业链延伸、联合经营、组合开发等模式，提高存量资产整体收益。（责任单位：省生态环境厅）加快组建省生态环境产业集团，增强同类存量资产项目运营管理能力。（责任单位：省国资委）

（五）新型基础设施领域。鼓励数据中心、第五代移动通信技术（5G）网络、人工智能、宽带网络等新型基础设施 REITs 项目发行上市，积极探索通过 PPP 模式盘活存量。对“老旧小散”数据中心实施改造升级，加快应用高密度、高效率的 IT 设备和基础设施系统，推进小散数据中心迁移或整合，提高“老

旧小散”数据中心的能源利用效率和算力供给能力。支持采用削峰填谷应用等节能技术方式改造数据中心。（责任单位：省发展改革委，配合单位：省科技厅、省经济和信息化厅、省数据资源局、省通信管理局）

（六）仓储物流领域。推动枢纽和园区发展专业化、社会化物流信息平台，对闲置资产实施信息化、技术化改造。探索以大型龙头企业托管、代管的方式，整合存量设施资源，有序盘活老旧仓储设施。支持依托散旧冷库，改扩建一批产地库、气调库等冷链物流设施，在推动设施集约集聚发展的基础上，强化资产运营管理，促进农产品批发市场、冷链物流园区等提档升级。（责任单位：省发展改革委）

（七）文化体育旅游等领域。支持城市空闲地、边角地、公园绿地、城市路桥附属用地、厂房、建筑屋顶等空间资源，以及可复合利用的城市养老、教育、商业等其他设施资源，兼容文化、旅游、体育等其他用途。鼓励利用公共服务设施、闲置校舍、闲置办公场所等资源，以委托或购买服务方式举办非营利性托育机构。强化“旅游+”“+旅游”方式，推进存量资产项目与新型工业化、新型城镇化、农业现代化融合发展，提升项目营收能力。（责任单位：省教育厅、省民政厅、省文化和旅游厅、省卫生健康委、省体育局）

（八）产业园区。聚焦园区产业业态全面整治提升，深化拓展亩均效益评价，用好“亩均英雄贷”，支持收购亩均效益水

平低、高能耗高排放的低效企业以及闲置厂房，推进园区提质增效与完善配套公共服务整合、“工业+科研”结合。积极支持园区研发平台、工业厂房、创业孵化器等通过 REITs 等方式盘活。引导企业采用融资租赁方式盘活设备等存量资产。（责任单位：省发展改革委，配合单位：省科技厅、省经济和信息化厅、省商务厅）

（九）低效土地。对纳入工业低效土地处置清单，且符合规划要求、产权关系清晰、无债务纠纷等具备转让条件的土地，实施项目嫁接，引导进入土地二级市场，转让全部或部分建设用地使用权。支持工业项目利用地下空间建设仓储、停车场以及生活配套设施等，鼓励新型产业社区和按照工业用地管理的研发类项目建设一层以上的地下空间，地下空间建设用地使用权划拨、出让、租赁、作价出资（入股）等，参照地表建设用地使用权资产配置相关规定执行。（责任单位：省自然资源厅）

## 二、积极创造条件盘活存量资产

（十）加快落实盘活条件。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，加快履行竣工验收等程序。对产权不清晰的项目，依法依规厘清产权，尽快完善地籍调查，做到权属清楚、面积准确、界线无争议。根据存量资产项目具体情况，有序做好资产价值认定、国有资产转让、债权债务处理、涉诉案件处置、人员分流安置等工作。对项目盘活过程中遇到

的困难问题，积极研究合理解决方案并推动落实。支持社会资本、中介机构、专业运营管理机构提前参与项目策划设计、前期论证，开展咨询顾问、方案优化等工作，切实提高盘活方案的科学性、可行性和操作性。（责任单位：省发展改革委，配合单位：省人力资源社会保障厅、省自然资源厅、省住房城乡建设厅、省国资委、省高院）

（十一）多措并举提升项目收益水平。综合考虑建设投入、运营成本、投资收益率等因素，健全公共服务和公共产品价格合理确定和动态调整机制，依法依规调整污水处理费、生活垃圾处理费、水利工程供水等价格标准，完善征收机制，保障合理回报。支持通过合作开发、兼并重组等方式，引入龙头企业、专业机构进行市场化运营，提高资产收益水平。对确需通过土地性质变更、规划调整等方式提升资产开发价值的，依法依规加快办理相关手续。深入挖掘项目资源，按照肥瘦搭配、领域组合原则，做好项目包装策划，支持通过“准公益性项目+经营性项目”“低效资产+优质资产”“存量项目运营+新建项目建设”等方式进行资产打包盘活，实现存量资产整体增值。（责任单位：省发展改革委，配合单位：省自然资源厅、省住房城乡建设厅、省水利厅、省国资委）

（十二）充分发挥产权交易所作用。进一步发挥安徽省产权交易中心、安徽长江产权交易所、合肥市产权交易中心、蚌埠市产权交易中心等产权交易机构的价值发现和投资者发现功

能，创新交易产品和交易方式，加强专业化全链条服务，为盘活存量资产提供量身定制的产品设计、方案策划、顾问咨询、组织交易等服务。以长三角产权市场一体化建设为切入点，搭建多维度宣传渠道，发现并引入更加丰富的对口资源参与存量资产交易，提高项目成交可能性和成功率。（责任单位：省国资委）

（十三）强化金融服务效能。加强投融资合作对接，每季度梳理摸排盘活存量资产项目，机制化提供给银保监部门转送有关金融机构。鼓励银行、信托、保险、金融资产管理、股权投资基金等机构，结合存量资产现状、盘活利用方式等，开发专项金融产品。发挥国有金融资本投资管理平台作用，统筹优化国有金融股权结构，盘活金融牌照资源，增强融资能力，更好赋能资产盘活。支持国有资本投资、运营公司以及金融资产管理、投资公司，通过先接收后处置、不良资产收购处置、实质性重组、市场化债转股、协议转让等方式盘活闲置低效资产。加强与政策性开发性银行对接，推动融资模式创新、增加授信额度，通过政策性金融工具等方式支持重大项目盘活，“十四五”期间国开行、农发行向我省相关领域提供融资总量不少于 1000 亿元。（责任单位：省地方金融监管局，配合单位：省发展改革委、省财政厅、人行合肥中心支行、安徽银保监局、安徽证监局、国开行安徽省分行、农发行安徽省分行）

（十四）加大财税支持力度。落实落细支持 REITs 等盘活

存量资产有关税收政策，靠前服务、加强指导，帮助重点项目实现资产盘活。对实施资产证券化、REITs 的原始权益人，盘活存量资产回收资金用于我省项目建设的，比照首发上市给予奖补。通过改造升级被并购企业存量资产实现产业链整合延伸的制造业项目，享受制造业贷款贴息支持。研究设立专项资金，对纳入省级台账并由社会资本参与成功盘活的国有存量资产项目给予支持。（责任单位：省财政厅，配合单位：省发展改革委、省地方金融监管局、省税务局）

### 三、加大工作力度盘活存量资产

（十五）进一步发挥国有企业示范作用。将鼓励盘活存量资产纳入国有企业考核评价体系，对当期经营业绩产生的影响，在相关经营指标核算时予以适当加回。聚焦基础设施领域存量资产多、建设任务重的省属国有企业，每年选择 10 个以上有吸引力、代表性强的重点项目，通过产权市场公开挂牌、引进战略投资者、整体注入上市公司、申报发行 REITs 等方式盘活存量资产。鼓励有条件的市、县（市、区）国有企业在市政设施、园区厂房、闲置土地、非主业资产等领域选择一批项目进行盘活。深入推进国有企业低效无效闲置资产处置，收回资金用于主业项目投资。鼓励国有资本投资、运营公司牵头组建市场化基金，吸引更多社会资本投向存量项目资产。通过股权划转、资本金注入及发行债券等方式，为符合条件的国有资本投资、运营公司盘活存量资产提供中长期融资支持。（责任单位：省国

资委)

(十六) 推进行政事业单位盘活存量低效闲置资产。进一步推进低效闲置资产清查处理工作，对行政事业单位不涉及信访诉讼、担保抵押等权属清晰的房屋、土地、通用设备、专用设备 etc 低效闲置资产，积极采用出租、调剂、政府收储、市场化处置等方式进行盘活，并建立健全资产盘活利用常态化长效化机制，提高资产效益。对低效闲置房屋和土地，行政事业单位先进行盘活利用，其中难以自行盘活的，交由财政部门实行统筹管理；对行政事业单位低效闲置通用设备和专用设备，逐步纳入政府公物仓统一调剂使用，推进共享共用。(责任单位：省财政厅)

(十七) 推进市县平台公司整合提升。“以大带小、以强带弱、以小促大” 加快推进市县平台公司整合，原则上每个市打造一个总资产 500 亿元以上综合性国有资本运营集团，每个县(市、区)打造一个总资产 50 亿元以上综合性国有资本运营公司。多措并举增加平台资产规模和现金流，在厘清权属关系的前提下，按照“应划尽划”原则，通过向平台公司注入特许经营权、收费权等，整合分散运转的各类存量资产，优先选择部分现金流比较充沛的项目进行盘活。积极发挥担保增信作用，推动省内优质国企为市县融资平台公司提供担保或以注入股权等方式，提升平台公司信用评级，一般公共预算收入超过 12 亿元的县(市、区)政府所属的平台，公开市场信用级别原

则上要达到 AA。(责任单位：省国资委、省财政厅)

(十八) 大力培育壮大中介机构。落实“双招双引”支持政策，鼓励各地出台专项激励措施，加快引进一批高水平、专业性强的服务盘活存量资产的中介机构。依托现有人才计划、人才工程、人才平台，设立“绿色通道”，招引一批具有丰富从业经验的专业人才。重点支持一批会计师事务所、律师事务所、信托公司、资产评估机构、证券公司等中介机构做大做强，依法依规为盘活存量资产提供尽职调查、项目评估、财税和法律咨询等专业服务。加强行业指导，督促中介机构合规履职、提升能力。(责任单位：省司法厅、省财政厅、省国资委、省地方金融监管局、安徽证监局)

#### 四、用好回收资金扩大有效投资

(十九) 精准服务扩大有效投资。引导回收资金助力长江经济带、长三角一体化发展等国家重大战略实施，重点支持我省纳入国家 102 项重大工程的项目，加大对三次产业高质量协同发展、“两新一重”和民生补短板领域投入力度，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。切实把好新项目审批关，确保回收资金主要用于重点领域新项目建设。加强对盘活存量资产回收资金的管理，督促各地政府、项目单位严格落实有关政策规定，确保主要用于新项目建设，形成优质资产。(责任单位：省发展改革委)

(二十) 加快推进前期工作。将回收资金新建项目纳入本

地前期工作攻坚重大项目清单，明确关键节点、工作时限和责任单位，点对点加强跟踪推进。加快办理新项目的审批核准备案、规划选址、施工许可等前期工作手续，做好征地拆迁、配套设施、水电接入等各项开工前准备工作，确保新项目尽快落地。行业主管部门通过专题会商等形式，主动协调解决重点项目推进中的问题。（责任单位：省发展改革委，配合单位：省自然资源厅、省生态环境厅、省住房城乡建设厅）

（二十一）强化配套资金支持。将新项目作为开展投融资合作对接的重要内容，鼓励金融机构按照市场化原则加大对新项目配套融资支持，将各金融机构支持新项目建设情况纳入监管考核评价。用好引导社会资本参与盘活国有存量资产中央预算内投资示范专项，安排中央预算内投资、地方政府专项债券时，按规定支持使用回收资金投资的新项目，以及在盘活存量资产方面取得积极成效的项目单位。（责任单位：省发展改革委、省财政厅、省地方金融监管局、人民银行合肥中心支行、安徽银保监局）

## 五、保障措施

（二十二）实施台账管理。各地各有关部门按照“属地管理、分级负责”“谁主管、谁负责”的原则，全面梳理本地区本行业基础设施等领域存量资产情况，汇总筛选出具备盘活条件的项目，建立盘活存量资产台账，逐一明确项目的基本情况、资产持有人、盘活方式、回收资金、新增投资、责任单位和责

任人等。要加强协调调度，及时将符合条件的项目纳入台账动态管理，定期调度回收资金用于重点项目建设情况，推动尽快形成有效投资。（责任单位：省发展改革委）

（二十三）完善协调机制。省发展改革委牵头，会同财政、自然资源、生态环境、住房城乡建设、交通运输、水利、国资监管、地方金融监管、证监等部门，建立联席会议制度，明确责任分工，通过定期会商、事项转办单等形式加强信息沟通和政策衔接，针对共性问题研究出台解决方案，重大事项及时向省委、省政府报告。省有关部门要结合实际，研究制定本行业本领域促进盘活存量资产的具体政策。各地可比照省级模式建立健全工作协调机制。（责任单位：省发展改革委）

（二十四）加强宣传培训。定期组织行业管理部门、存量资产持有人、金融机构、中介机构等开展多种类型的业务培训，帮助有关部门和重点企业掌握相关政策法规、管理要求，熟悉操作规则和业务流程，不断提升各方参与的意愿和能力。特别是就盘活方式、存量资产与新建资产联动推进、回收资金使用、主要矛盾化解、收入来源拓宽等方面，加大典型经验总结宣传力度。支持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。（责任单位：省发展改革委）

（二十五）强化督促激励。将当年国有企业盘活存量资产相关工作开展情况纳入本级政府年度国有资产报告。对地方政府债务率较高的地区，重点督促其通过盘活存量资产降低债务

率、提高再投资能力。对盘活存量资产、扩大有效投资工作成效突出的地区或单位，在中央预算内投资、重大项目申报、开展先行先试等方面给予倾斜支持；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。（责任单位：省发展改革委，配合单位：省财政厅）

（二十六）严格风险管控。依规履行盘活存量资产审核决策程序，严格合法合规性审查，重点审查是否符合国家重大战略、国家及省“十四五”规划，以及取得固定资产投资管理相关手续等。对需签订合同的，要细化明确各方权利义务，建立激励约束、纠纷解决、风险防范等机制。对公共属性较强的项目，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，保持基础设施稳健运营，切实保障公共利益。严禁在盘活存量资产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，充分保障债权人和职工合法权益。（责任单位：省发展改革委，配合单位：省财政厅、省人力资源社会保障厅、省国资委、安徽证监局）

（二十七）开展试点示范。综合资产盘活重要意义、示范作用、工作成效等，积极推荐优质项目争取纳入国家试点。定期梳理各地各领域存量资产盘活情况，每年遴选 20 个左右操作规范、成效明显的典型案例，形成可复制、可推广的经验做法。鼓励各地在积极学习先进经验、结合自身实际的基础上，

研究制定盘活存量资产的有力有效措施。（责任单位：省发展改革委）

本文件自印发之日起执行，有效期三年。

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省监委，  
省高院，省检察院，省军区。

各民主党派省委，省工商联，各人民团体，中央驻皖各单位。