

平凉市人民政府文件

平政发〔2018〕60号

平凉市人民政府 关于进一步加强平凉中心城区资源资产 经营管理的意见

各县（区）人民政府，平凉工业园区管委会，市直有关部门：

为了进一步加强平凉中心城区资源资产经营管理，提高统筹运营质量和水平，聚集城市建设资金，加快新型城镇化建设步伐，特制定如下意见。

一、总体要求

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大精神，认真落实市委四届四次、五次全会和全市新型城

镇化建设推进会议工作部署和要求，树立经营城市理念，创新经营管理模式，以科学规划为引领，以经营土地为重点，以做大做强经营平台为抓手，全面盘活城市资产，有效配置城市资源，提高经营效益，增强发展活力，走出一条以城建城、以城兴城的路子。

（二）基本原则

1.政府引导，市场运作。加强政府对经营城市的宏观管理和政策引导，发挥市场在资源配置中的决定性作用和经营平台的主体作用，有效激发市场活力，充分发掘经营潜力，持续扩大经营效益。

2.重点突破，有序推进。着力在经营土地上率先突破，坚持政府垄断土地一级市场，规范管控土地二级市场，盘活存量、做优增量。全面梳理城市可经营的其他资源资产，分类施策，有序推进城市供热、供水、供气、广告冠名、停车场等公共资源市场化经营。

3.科学经营，提高效益。牢固树立大运筹、大开发、大建设、大经营、大管理的理念，加强对城市资源资产的科学化、规范化、长效化经营管理，优化城市资源配置，实现经营城市社会和经济效益的最大化。

4.尊重规律，依法依规。遵循市场规律、价值规律和经济社会发展规律，正确处理政府与市场、部门与行业之间的关系，着力解决经营城市中存在的深层次矛盾和问题。坚持法治思维，遵

循国家相关法律法规，确保各项经营活动依法高效有序运行。

5.创新机制，促进发展。将经营城市的理念贯彻于城市规划建设管理全过程，探索建立以城建城、以城兴城、产城融合的良好互动机制，推动城市建设投入和产出良性循环，提高城镇化质量，促进城镇化转型升级。

（三）目标任务

经过3年左右时间的努力，全力推进城市发展由“建设主导型”向“规划主导型”转变、由“依赖财政投入”向“经营城市和社会多元投入”转变、由“单一产业支撑”向“主业引领多元支撑”转变、由“简单的要素聚集”向“内涵品质提升”转变，实现城市规划建设管理水平、服务功能、聚集效应、承载能力、经营效益全面提升。

二、经营管理主要内容

（一）土地资源。主要包括依法征收的集体土地、实施棚户区改造项目征收的土地、企业出城入园和行政事业单位搬迁腾退的土地、从二级市场收购的土地。

（二）公共服务资源。主要包括城市集中供热、供气、供水、新能源应用等基础设施和公用事业特许经营项目及公共停车设施、公共交通、公共空间、智慧城市“一卡通”等公共服务项目。

（三）广告冠名权。主要包括公共建筑、市政基础设施、公共服务设施等城市公共空间的广告权和冠名权。

（四）开发经营权。主要包括景区景点、特色小镇、文化体育设施等文化旅游资源的开发经营权。

（五）其他资产。主要包括党政机关所属经营性国有资产、自收自支事业单位和企业化管理事业单位改制后退出的经营性国有资本。

三、经营管理主要措施

（一）加强规划管控引领

1.完善规划编制。加快编制《平凉市城市发展战略规划》和平凉市“多规合一”城乡统筹总体规划，积极开展《平凉市城市总体规划》实施评估，尽快完成城市“双修”、泾河水系景观、海绵城市、城市风貌、综合交通、排水（雨水）、燃气等专项规划，健全完善规划体系，优化城市功能布局，强化用途管控，充分发挥规划的战略引领作用。

2.做优城市设计。加快完成《平凉中心城区总体城市设计》，以山体、水体、绿地等自然生态资源为骨架，从整体平面和立体空间上统筹城市建筑高度、体量、风格、色彩等要素，强化历史文化遗产，塑造城市风貌特色。建立“土地出让+城市设计”制度，编制重点地段、重要节点城市设计，通过规划调节城市环境，彰显城市特色，凸显开发区域的增值预期。

3.科学编制详细规划。根据中心城区发展需要适时开展控制性详细规划动态维护，及时编制重要地块修建性详细规划，配套完善城市新区、连片开发区教育、医疗、养老、商业等公共服务资源，合理安排土地开发和项目建设时序，为经营城市创造条件。

4.切实加强容积率管理。研究制定《平凉市城市建设用地容

积率管理办法》，依法加强容积率核定、审查和验收管理，各类项目严格按确定的规划条件开发建设，确需调整容积率的必须依法按程序审定，并按照现时市场价缴纳土地出让金。

牵头单位：市规划局

配合单位：市发改委、市国土局、市住建局、崆峒区政府

（二）优化土地经营管理

把经营土地作为经营城市的突破口和重点，坚持新发展理念管控土地，增强区域发展用地的协同性；坚持创新机制保障供地，增强土地供应的计划性；坚持经营城市理念收储土地，增强土地收益的持续性；坚持改革精神处置闲置土地，增强土地管理的法治性。

1.加强土地集中统一管理。成立中心城区开发建设用地联审联批领导机构，对中心城区土地资源实行统一规划、统一储备、统一管理、统一供应，按照“一个口子进、一个口子出”的原则管理经营土地资源，促进节约集约利用。积极探索建立土地二级市场，促使各类土地转让全部进场规范交易，防止资产和税收流失。

2.加强土地征收储备。

强化计划管理。科学编制中心城区土地征收储备三年规划和年度计划，按计划加强土地征收储备，优先收储市政道路沿线、学校医院等公共服务单位及重大基础设施周边、繁华商业和黄金地段辐射区域可供开发经营的土地。

多方筹措资金。依据年度土地储备计划，编制收储资金收支

预算，采取土地出让收入返还、国有土地收益基金安排、争取土地储备专项债券、国有资产经营平台融资等办法，多渠道筹措土地储备资金。

全力做好收储。由市土地收购储备中心统一组织，通过市区联动、部门联合共同做好中心城区各类土地的征收工作。集体土地由崆峒区政府负责具体实施，市国土局配合；旧城区和棚户区改造范围内的国有土地由市、区征收办在实施房屋征收时同时收回；行政事业单位和企业搬迁腾退土地由市土地收购储备中心负责收储；探索开展国有资产经营平台参与储备土地的前期整理。

3.提高土地经营效益。

坚持运用法治思维、底线思维经营土地。土地出让做到“四个不准”，即：达不到净地条件的不准出让，起始价低于基准地价的不准出让，低于同期同类型同地段已出让价的不准出让，不符合国家政策的不准出让，把好土地出让关，确保土地经营效益。

提高供应土地价值。按照“先规划、后出让”“先配套、后出让”的思路，加大储备土地前期开发整理，配套完善道路、绿化、供热、燃气、供水、供电等基础设施和学校、医院等公共设施，变“生地”为“熟地”，增强出让地块市场吸引力，实现出让价值的最大化。

实行土地招拍挂制度。除公益事业建设用地实行划拨方式供地外，其余建设用地一律实行招拍挂，经营性开发建设用地必须公开拍卖，扩大公告范围，延长公告期限，坚决防止围标、串标、

暗箱操作等违法违规行为，确保公平竞争。

加强土地价格管理。合理控制城市土地供应总量和开发总量，运用市场机制调控地价和房价。加强房地产市场动态监测分析，根据城市发展和房地产市场发展趋势，定期调整基准地价，制定标定地价，健全完善分区域、分类型地价管理体系，确保土地出让价格科学合理。

4.加强闲置土地管理。严格按照《闲置土地处置办法》，坚持“逐块甄别、分类指导、一地一策、依法依规”的原则，加大闲置土地清理处置，切实加强土地市场管理，严厉打击各类圈地囤地、违法违规转让炒卖土地行为。

牵头单位：市国土局

配合单位：市发改委、市财政局、市住建局、市规划局、崆峒区政府

（三）统筹经营城市资源资产

1.全面核查评估。认真梳理各类资源、资产，对可经营的进行资产评估、产权界定和清产核资，深入挖掘经营潜力，准确测算国有资产的份额和规模，建立可经营性城市资源资产清单，为科学经营提供依据。

2.理清经营思路。对特许经营权实行动态管理，定期开展特许经营项目经济和社会效益评估，对经营状况差、评估结果不达标且整改不到位的特许经营项目由政府依法收回特许经营权，采取公平竞争的方式授权资信良好的企业特许经营。鼓励和引导社

会资本参与基础设施和公用事业建设运营，提高公共服务质量和效益。发挥国有资产经营平台作用，将党政机关所属经营性国有资产、自收自支事业单位和企业化管理事业单位改制后退出的经营性国有资本等委托国有资产经营平台规范管理、统一经营。

3.分类推进经营。

制定平凉中心城区基础设施和公用事业特许经营管理办法，对城市供热、供水、燃气等民生基础设施依法依规实行特许经营管理，确保在体现民生性、公益性要求的同时，实现国有资源资产保值增值。

制定平凉中心城区公共停车场建设运营管理办法，采取授权经营或公开竞拍的方式，激活公共停车场经营管理权，着力解决停车乱、停车难的问题。大力发展公共交通，强化运营管理，加快公交车、出租车向新能源车辆过渡，满足群众出行需要，推动绿色低碳发展。

制定平凉中心城区广告权冠名权管理办法，将公共建筑、市政基础设施、公共服务设施等公共区域和空间的广告权和冠名权纳入经营范围，采取公平竞争方式授权资信良好的企业经营管理。

制定平凉中心城区文化旅游资源开发经营权管理办法，在科学测算经营收益的基础上，将景区景点、特色小镇、文化体育设施等文化旅游资源的开发经营权，采用竞争方式依法选择实力雄厚的企业开发经营，借助社会力量和资本推进开发建设，实现经

营效益最大化。

制定平凉中心城区公共空间开发利用管理办法，按照“安全使用、公共优先、统筹安排、整体协调”的原则，对地下、地面、空中等公共空间开发利用进行统一规划，规范经营。

加快建设集水、电、气、热、交通、网络等服务功能于一体的智慧城市“一卡通”生活服务平台，依法授权国有资产经营平台经营管理，最大限度地便民利民。

结合深化国有资产管理体制改革，将党政机关所属经营性国有资产、自收自支事业单位和企业化管理事业单位改制后退出的经营性国有资本，纳入国有资本监管体系，授权国有资本经营平台统一经营管理。

牵头单位：市财政局（市国资委）、市住建局

配合单位：市网信办、市工信委、市工商局、市文广局、市旅游局、市公用局、市机关事务管理局、崆峒区政府

（四）做强国有资产经营平台

1.扩大资产规模。将城市可经营的资源资产注入国有资产经营平台，扩大资产规模和经营范围，增强投融资能力，放大经营效应，提高国有资本运营效益。

2.拓宽融资渠道。以城市优质资源资产为资本，加大与商业性、政策性、开发性、合作性金融机构的对接力度，用足用好金融机构特别是政策性金融机构有关棚户区改造、基础设施等中长期信贷产品。

3.加强资本运作。国有资产经营平台要强化资本运作，通过发行企业债、公司债、私募债、项目收益债、中期票据等债券产品，为城市建设聚集资金。

4.提高经营水平。国有资产经营平台要积极参与土地整理、房地产开发、项目建设、资源开发、公共服务等商业经营，发展壮大实体产业，加强内部运行管理，加快建立运作规范的融资、投资、建设、运营、管理、偿债一体化的良性循环机制，全力做好国有资产经营。

牵头单位：市财政局（市国资委）

配合单位：市发改委、市国土局、市住建局、市政府金融办

（五）规范收益管理

制定《平凉中心城区城市资源资产收益分配办法》，建立城市资源资产经营收益目标管理和绩效评价制度，树立“大经营”的理念，经营所得收益在保证土地收储需求的前提下，按照市、区承担的事权合理分配，统筹用于城市建设。土地收益要严格实行“收支两条线”管理，全部上缴财政，纳入基金预算管理。严禁以任何理由和形式对经营性土地收益给予减免、返还、补贴、缓缴和抵扣。对涉及划拨土地使用权处置的，严格按照国家有关规定，办理土地资产评估处置手续，防止国有土地资产流失。城市经营涉及的民生保障项目要突出服务质量，合理控制价格，体现为民便民、保本微利的要求。

牵头单位：市财政局

配合单位：市发改委、市国土局、市住建局

四、保障措施

（一）切实加强组织领导。成立市政府主要领导任组长的中心城区重点项目建设领导小组，切实加强对城市资源资产经营管理工作的统一领导，建立部门联席会议制度，采取定期召开会议或一事一议的形式，审定经营城市具体事项，研究解决具体问题。市区相关部门和单位要紧密配合、分工负责，全力做好相关行业资源资产经营管理的政策制定和组织实施工作，形成推进城市资源资产经营管理的工作合力。

（二）建立公平竞争机制。在市场准入和退出、土地经营、特许经营、产业发展、招商引资等经营活动中，建立市场公平竞争审查制度，不得设置不合理和歧视性的准入和退出条件，不得设置没有法律法规依据的审批或者事前备案程序，防止出现排除、限制市场竞争的行为，营造公开公平、良性竞争的市场环境。

（三）创优经营城市环境。强化旅游首位产业与中心城区的深度融合，以产业发展带动城市经营。加快破解对外交通瓶颈，完善城市基础设施和公共服务设施，提高城市管理水平，全面改善人居环境，有效提升城市形象。切实转变作风，持续改善环境，扩大对外开放程度。充分发挥城市品牌效益，显化无形资产价值，为城市经济发展注入活力，促使城市资产整体增值。

（四）严格督查考核监管。坚持依法规范经营管理，将中心城区资源资产管理纳入市直相关部门、崆峒区政府责任目标

进行考核，对工作突出的予以表彰奖励，对工作推进不力、成效不明显的，实行效能问责。审计部门要加强专项审计监督，纪检监察机关要加强监督检查，依法查处违纪违法行为。

平凉市人民政府

2018年7月2日

抄送：市委办公室，市人大常委会办公室，市政协办公室。

公开属性：主动公开

平凉市人民政府办公室

2018年7月3日印发
