# 市政府办公厅关于印发南京市盘活存量

# 资产资源行动方案（2023—2025年）的通知

为进一步盘活存量资产资源，更好统筹存量和增量，加快形成投融资的良性循环，制定本行动方案。

 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，全面贯彻落实党的二十大精神，坚持走集约型内涵式发展道路，以市场化方式为主，不断探索特大城市盘活存量资产资源的新路径，稳定和扩大有效投资，促进产业转型和创新，深化城市精明增长，防范化解政府和企业债务风险，推动“活存量、促增量”，拓展高质量发展新空间，为奋力推进中国式现代化南京新实践提供有力支撑。

（二）基本原则

——稳中求进、注重质效。统筹好“破”与“立”关系，切实把握好力度和节奏，以稳促盘、应盘尽盘。突出经济效益这一核心，兼容社会效益和生态效益，实现资产容量和结构整体质效提升，不断加大资产资源盘活的含金量、含绿量、含新量。

——双轮驱动、聚焦重点。充分发挥市场挖掘和发现资产资源价值的决定性作用，推动资产资源可交易、资本化、能增值。更好发挥政府作用，引导更多社会主体参与盘活。重点激活盘活能够拓宽发展空间、增强产业发展能力的低效资源和闲置资产，优先盘活投资回报明确、收益水平较好、市场接受程度高的存量资产资源。

——谋定而动、防范风险。把握好资产资源盘活利用和防风险的关系，尊重经济规律，精准施策、对症下药，不搞“一刀切”，不贪大求全，条件不成熟的不可强推，不依法合规的不要硬上，严防国有资产流失，积极稳妥防范化解地方政府债务风险。

（三）涵盖范围

主要包括土地资源、固定资产、无形资产三大类存量资产资源：

1．土地资源，主要是城乡低效建设用地、农村集体土地等。

2．固定资产，包含老旧厂房、行政事业单位用房、国资平台所属公有房屋、村集体房屋、文体场馆、酒店、餐饮、疗养院等房产；交通、水利、市政、能源、生态环保、产业园区、仓储物流、旅游、保障性租赁住房、新基建等基础设施资产；综合交通枢纽改造、工业企业退城进园等存量与改扩建相结合的资产；公务车辆、办公设备家具、大型仪器等仪器设备资产。

3．无形资产，包括股债权、未来收益权、特许经营权、知识产权、软件资产等。

（四）主要目标

到2025年底，低效用地再开发取得较大进展，国有企业存量资产资源明显提质增效，行政事业单位存量资产高效盘活利用，农村集体资产资源保值增值能力进一步增强，以市场化盘活为主、行政盘活为辅，相互补充相互促进的存量资产资源盘活和新增投资良性循环机制基本形成。

——市国资监管企业力争发行2—3单不动产投资信托基金（REITs），国有房产出租面积增加10万平方米以上、可供出租房产出租率提升至95%，不动产确权办证300万平方米以上，在资本市场直接融资100亿元以上。市属国有文化企业闲置房产盘活比例提升至94%。

——行政事业单位低效闲置房产盘活率提升至90%。

——全市低效用地再开发完成率达98%以上。

——全市可盘活农村闲置房产盘活率达100%，村集体经营性收入进一步增加。

——完成所有可盘活存量资产资源的确权工作，可盘活利用的存量不动产历史遗留问题解决取得实质性突破。

二、重点任务

（一）积极盘活国有经营性资产资源

1．对收益水平较高的产业园区、保障性租赁住房、运营成熟稳定的收费公路、污水垃圾处理、供水供气、数据算力中心等资产资源，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（ABS）、特许经营权转让等方式进行盘活。对成功发行基础设施REITs产品的兑现奖励激励。支持企业将生产经营过程中形成的各类债权、收益权以及专利权、商标权，用于证券化融资。

2．对低效闲置的工业厂房、商办楼宇、长租公寓、设备仪器等存量资产资源，支持和引导企业采用调整业态、收购收回、招租转让、融资租赁等方式盘活。

3．对存量与改扩建相结合的综合交通枢纽改造、工业企业退城进园等资产项目，规范采用建设—运营—移交（BOT）、综合开发等方式实施盘活。

4．对符合条件的既有旅游酒店、仓储物流设施、高速服务区周边等存量资源可纳入“平急两用”公共基础设施储备、建设及改造范畴，“平时”用作旅游、康养、休闲及物流等，“急时”可满足应急隔离、临时安置、物资保障等需求。

（责任单位：市政府国资委、市发改委、市文资办、市规划资源局、市地方金融监管局、市商务局、市文旅局、市交通运输局等有关部门，江北新区管委会、各区政府，各有关园区管委会，有关市属集团）

（二）统筹盘活行政事业单位资产资源

5．通过调剂共享、出租或处置等举措，盘活行政事业单位低效闲置房屋、土地、车辆、大型仪器设备等存量资产资源，全面提升资产资源配置效益。

6．建好用活公物仓，将低效、闲置资产，大型会议（活动）、临时机构配置资产等，统一纳入公物仓集中管理、调配使用。

7．对闲置低效的房产和公共服务设备设施，通过改造与转型、依法依规合理调整规划用途和开发强度等，开发用于卫生健康、养老托育、文化体育、社区服务、保障性租赁住房等。

8．探索集中统一运营管理，依法依规委托专业机构或运营平台，对低效或闲置的特别是停车场、文体场馆和校区校舍、早期人防工程等资产，进行专业化、市场化、集约化运营。

（责任单位：市财政局、市机关事务管理局、市文旅局、市体育局、市教育局、市城管局、市房产局、市国动办等有关部门，江北新区管委会、各区政府，各有关园区管委会）

（三）有序实施低效用地再开发

9．通过优化土地用途和提升利用率，积极推进低效楼宇更新、棚户区、老旧小区和厂房改造，提升城市宜居品质。采取协议置换等方式，推进重点工业片区布局调整、中小工业集中区转型。提升主城区园区既有载体创新服务功能，打造城市“硅巷”。

10．结合全市城市更新政策体系，整合低效用地再开发、商办用地去化和高校用地盘活等政策，吸引多方资本参与盘活老旧小区和厂房改造转型。

11．鼓励市场主体收购相邻多宗地块或与相邻多宗地块原土地使用人合作，对低效用地进行集中连片开发，引导土地多用途复合利用。

（责任单位：市规划资源局、市工信局、市建委、市房产局等有关部门，江北新区管委会、各区政府，各有关园区管委会）

（四）依法稳妥推进农村集体闲置资产资源盘活

12．提升改造原有门面房、工业园、厂房等闲置房产，打造一批优质产业载体，发展休闲农业、乡村旅游、餐饮民宿、电子商务等新业态以及农产品冷链、初加工、仓储等项目。

13．统筹用好建设用地复垦、城乡建设用地增减挂钩及集体经营性建设用地入市等政策，引导村级组织或村民有偿退出闲置农村集体建设用地，推动“地换钱”、“地换地”和“地换房”等交易。对没有修复价值的闲置土地等资产，鼓励规划建设成群众文化广场、生态停车场等公共设施。

14．支持有条件的地区成立镇级联合发展平台，村集体之间通过入股联合、项目开发、委托经营、合资合作等多种方式实现“抱团”发展。将农村集体闲置资产纳入各级农村产权交易平台开展分级交易。

（责任单位：市农业农村局、市规划资源局等有关部门，江北新区管委会、各区政府，各有关园区管委会）

（五）加快确权办证及相关遗留问题处置

15．对产权不明晰的存量资产资源，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。

16．对原始权证资料缺失，用地、消防、竣工验收等手续不齐全的资产项目，按照有关规定补办和完善相关手续。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。

（责任单位：市规划资源局、市政府国资委、市建委、市房产局、市税务局等有关部门，江北新区管委会、各区政府，各有关园区管委会）

（六）有效提高存量资产项目收益水平

17．对通过发行证券化产品盘活的存量资产项目，鼓励采取第三方担保、差额补足和回购承诺等方式，为资产项目提供增信，提高发行成功率。

18．按照“肥瘦搭配”、高低收益组合的原则，支持准公益性与经营性、低效和优质、存量和新建等资产或项目组包盘活，实现存量资产资源整体增值。

19．对散、破、小、地段较差或价值不大的低效闲置资产资源，采取有计划地置换、划拨、集中等方式，化零为整、变小为大、优化组合。

（责任单位：市政府国资委、市发改委、市规划资源局、市税务局等有关部门，江北新区管委会、各区政府，各有关园区管委会，有关市属集团）

（七）加强金融服务和政策支持

20．定期向有关金融机构推介存量资产资源项目，引导金融机构对符合条件的重大项目提供配套融资支持和信贷优惠。吸引各类金融资产管理、投资公司，通过不良资产收购、实质性重组、市场化债转股、协议转让等方式参与盘活我市闲置低效资产资源。

21．积极争取政策性开发性金融支持，推动增加授信额度及利率优惠，延长贷款期限，加大政策性金融工具支持重大基础设施存量资产资源项目的盘活力度。

22．对盘活过程中招引重特大项目的，或新增投资投向省以上重大新项目的，按照“一资一策”研究予以奖补或贴息支持。

（责任单位：市地方金融监管局、市财政局、市发改委、市税务局、市政府国资委等有关部门，江北新区管委会、各区政府，各有关园区管委会）

三、保障措施

（一）加强组织领导

建立以市政府主要领导任组长的盘活存量资产资源工作领导小组，统筹推进全市存量资产资源盘活利用工作。领导小组办公室设在市发改委，承担领导小组日常工作，落实领导小组议定事项和决策部署；每月通报工作进展。构建由行动方案、专项方案以及配套政策组成的“1+N+X”政策体系。市各牵头部门要承担本领域本系统盘活存量资产资源的主体责任，负责本领域本系统的盘活标准确定、专项方案或行动计划制定及实施，对市级盘活工作实行台账管理。江北新区、各区要参照建立相应的组织机构，履行属地主体责任，执行市级制定的各领域、各系统的盘活标准，制定及实施所辖区域方案，实行台账管理，进一步健全和优化相关配套制度和保障措施。

（二）严格防控风险

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资源过程中新增地方政府隐性债务。严禁借盘活存量资产资源名义，对无需处置的行政事业单位国有资产进行处置或虚假交易。依托专业机构依法依规为盘活存量资产资源提供尽职调查、项目评估、财务和法律咨询等专业服务。

（三）强化监督考核

用好全市高质量考评指挥棒，对盘活存量资产资源工作成效突出的单位，以适当方式给予激励。将资产盘活成效与新增资产配置预算挂钩。对资产资源长期闲置、盘活存量资产资源工作不力的单位，采取挂牌督办、约谈、问责等方式，加大监督推进力度。