

泛华建设集团育城汇

地方政府平台公司资产盘点与盘活

系统学习资料

版本：V1.0 | 适用：政府平台公司资产盘活相关工作参考 | 2026 年 6 月

育城汇整理 出品

育城汇是泛华建设集团旗下面向分支机构、合伙人、OPC 及生态伙伴的项目和人才孵化平台。通过沙龙活动、交流研讨、模式分享、项目研学及私董会等方式，做全周期业陪跑，给方法、给资源、给真实的项目落地机会。

培训预告：存量时代设计师核心能力转型提升培训第二期
体检赋能更新 实战破局转型——城市体检驱动城市更新的方法论及项目实操专项培训

培训时间：【6月5日】

培训形式： 线下培训（无线上同步）

(泛华内部报名) 第二期 存量时代设计师能力转型培训 体检赋能...



微信扫码或长按识别，填写内容

更多育城汇活动加入群：



该二维码7天内(6月8日前)有效，重新进入将更新

联系我们：



目录

一、宏观背景与政策形势 —— 为什么必须盘活？	6
1.1 城投平台的"前世今生"：四阶段演进史	6
1.2 三重压力汇聚：为什么现在必须动手？	6
01 投融资约束持续收紧	6
02 隐形债务空间持续高压	7
03 存量盘活处于政策风口	7
1.3 从"335"到"224"：监管硬指标的全面收紧	7
1.4 2026 年最新政策指引	8
1.5 政策工具箱三层体系	8
二、资产盘点体系与方法论 —— 我们有什么？	9
2.1 五部曲全生命周期管理体系	9
2.2 三大战略转变	10
2.3 存量资产全景画像	10
2.4 三维度交叉验证盘点方法论	10
2.5 五步实施流程	11
01 资产盘点与清查分类	11
02 估值与潜力评估	11
03 匹配盘活路径	11
04 结构性设计与执行	11
05 资金回收及再投资	11
三、资产价值诊断与分级分类 —— 资产能不能赚钱？	11
3.1 ABCD 四级分类体系	11
A 级 优质资产（可直接证券化）	11
B 级 可提升资产（需运营升级）	12
C 级 待处置资产（需快速处理）	12
D 级 负效资产（拖累整体）	12
3.2 四维度加权打分法	12
3.3 四维度深度价值诊断	12
3.4 资产体检：以 REITs 上市为目标的系统性诊断	13
≥80 分：具备 REITs 发行条件	13
60-80 分：需整改后可发行	13
<60 分：需长期培育	13
3.5 深度案例：某投资集团 500 亿资产转型诊断	14
四、盘活路径全景图 —— 怎么盘活？	14
4.1 四大盘活模式总览	15
4.2 路径选择五维度决策框架	15
01 资产自身的收益特征	15
02 资产的合规状态	16
03 公司战略需求	16

04 市场窗口时机.....	16
05 自身能力匹配.....	16
4.3 模式匹配矩阵.....	16
五、新型资产前沿 —— 数据资产与碳资产	16
5.1 为什么数据资产对城投尤为关键？	17
01 天然的数据富矿	17
02 政府授权的排他性优势	17
03 "降负债+增资产"的双重效应	17
5.2 数据资产化市场数据.....	17
5.3 数据价值化全链条（十大业务环节）	17
5.4 碳资产机遇.....	18
5.5 碳资产的战略意义.....	19
六、产业园进化与运营升级.....	19
6.1 产业园的三重困境与深层根源.....	19
01 "政府链接失效"	19
02 "空间租赁变弱"	19
03 "资产持续贬损"	19
6.2 从"空间出租"到"产业组织者"的三重重构	19
6.3 盈利模式双轮驱动.....	20
6.4 五大关键举措.....	20
01 引入双一流大学挂牌实践培训基地.....	20
02 建设园区金融服务中心.....	20
03 成立品牌运营管理公司.....	20
04 成立园区产品交易平台.....	20
05 建设数字化仓储配送中心.....	20
七、金融工具与资本运作 —— 怎么退？	21
7.1 金融工具全景.....	21
7.2 公募 REITs：最重要的退出通道，也是最难跨越的门槛.....	22
7.3 产业投资平台搭建：开辟融资新通道.....	22
八、实施路线图与行动指南 —— 怎么落地？	23
8.1 五阶段实施路线图.....	23
8.2 关键决策点.....	24
8.3 五大雷区风险管理.....	24
01 "家底不清就动手"	24
02 "一刀切卖资产"	25
03 "合规烂尾"	25
04 "运营空心化"	25
05 "退出通道单一"	25
8.4 变革管理：推动组织接受盘活变革.....	25
8.5 "1+3+5+3"系统框架.....	26
1 个核心定位	26
3 大转型方向	26

5 大重点领域	26
3 步实施路径	26
8.6 六项核心行动建议	26
01 建立资产盘活工作专班	26
02 优先启动资产体检	26
03 试点先行、分批推进	26
04 构建多元化资金拼盘	26
05 导入产业赋能运营	26
06 提前 3-5 年布局 REITs	26
8.7 五项合作模式速查	27
8.8 关键数字速记	27

一、宏观背景与政策形势 —— 为什么必须盘活？

⚡ **核心判断：**城投“借明天的钱建今天的项目靠后天土地增值还债”的模式彻底终结。在 2027 年 6 月 30 日“三清零”节点逼近的背景下，盘活存量资产已经从“可选项”变成了“必选项”——它既是化债的现实路径，又是转型的战略抓手，更是生存的前置条件。

1.1 城投平台的“前世今生”：四阶段演进史

第一阶段：野蛮生长（2008-2014）

2008 年“四万亿”刺激——央行银监对城投贷款大开绿灯。地方政府注入土地、财政补贴、出具担保函为平台增信。

核心逻辑：“土地财政循环”——土地注入→银行抵押→基建投资→地价上涨→卖地收入→继续注资。

埋下的隐患：巨量隐性债务、严重土地依赖、缺乏独立经营能力。

第二阶段：监管觉醒（2014-2018）

国发 43 号文要求“剥离融资平台政府融资职能”，《新预算法》切断政府担保承诺。

转型困境：大量城投在“名义转型、实质依赖”的灰色地带徘徊。

第三阶段：严监管倒逼（2018-2023）

2018 年“资管新规”收紧非标融资，“开前门、堵后门”思路清晰化。

“化解存量、严控增量”成主导基调——城投真正感受到融资渠道收窄的生存压力。

第四阶段：转型决胜期（2023 至今）

2023 年一揽子化债方案落地→2024 财政部“三清零”目标→2026 年《国有资产法（草案）》将数据确立为国有资产。

信号明确：要么 2027 年前完成产业化转型获独立融资能力，要么被市场淘汰。

1.2 三重压力汇聚：为什么现在必须动手？

01 投融资约束持续收紧

传统银行贷款受严格审慎监管、非标融资因资管新规大幅萎缩、债券发行面临更严窗口指导。新建项目审批门槛系统性抬高——“拿地→贷款→建设→继续拿地”的滚雪球模式无以为继。增量扩张路径已

经走到尽头。

02 隐形债务空间持续高压

截至 2025 年 12 月末，全国地方政府债务余额 54.82 万亿元（显性），隐性债务估算 30-50 万亿元。

"借新还旧"难以为继，2027 年 6 月 30 日"三清零"节点临近——隐性债务清零、融资平台清零、不合规 PPP 清零。城投必须在不到两年内完成根本性转型。

03 存量盘活处于政策风口

全国已入账国有资产约 1000 万亿元，沉淀大量低效闲置资源。国办发〔2022〕19 号开启全国存量盘活序幕，REITs 扩容、PPP 新机制、数据资产入表等制度轨道已铺就。窗口期不等人——率先完成资产梳理升级资本化的，将赢得下一轮城市竞争先机。

1.3 从"335"到"224"：监管硬指标的全面收紧

2024-2025 年，融资监管指标从"335"全面升级为"224"——三个指标高度一致地挤压城投维持"类政府"身份的灰色空间：

非经营性资产占比：≤30% → ≤20%

意味着道路、管网、绿地等无直接现金流资产的占比不能超过两成。

实现路径：大规模剥离公益性资产 + 注入经营性资产（产业园、商业物业、数据资产、特许经营权）。

必须先完成彻底资产盘点和价值重估——这就是"盘资产"成为五部曲起手式的根本原因。

非经营性收入占比：≤30% → ≤20%

超过八成收入必须来自市场化经营——产业园运营、公用事业使用者付费、新能源售电、数据产品交易等。

直接决定城投能否被认定为"产业类主体"而非"融资平台类主体"——决定发债融资资格。

政府补贴占净利润：≤50% → ≤40%

过去多数城投剔除补贴后经营性利润为负。新标准要求具备独立于政府之外的盈利能力。

对商业模式、成本控制、运营效率提出全方位挑战——本质问题："不靠政府，你能不能活下去？"

 **224 标准不是在微调旧模式，而是在宣告旧模式的终结。资产盘点与盘活，正是回答"怎么活下去"的第一步。**

1.4 2026 年最新政策指引

2026 年《政府工作报告》

"积极盘活利用存量资源资产"——纳入"过紧日子"财政纪律框架，从提倡变为刚性约束。

《"十五五"规划纲要》

"完善并购、破产、置换等政策，盘活用好低效用地、闲置房产、存量基础设施"——确立为五年核心议题。

自然资发〔2026〕38 号

新增建设用地与存量盘活挂钩——年度新增城乡建设用地原则上不得超过盘活存量土地面积。将盘活从"建议"变为"前提"。

国办发〔2022〕19 号

开启全国存量资产盘活序幕，明确三大重点领域：基础设施项目资产、存改结合项目资产、长期闲置项目资产。

 **核心政策逻辑：形成"存量盘活 + 新增投资"的正向反馈——盘活回收资金优先用于新项目建设。**

1.5 政策工具箱三层体系

第一层：顶层战略文件（定方向）

2026 年《政府工作报告》、《"十五五"规划纲要》、2026 年《国有资产法（草案）》。

《国有资产法（草案）》首次在法律层面确立数据的国有资产属性——为数据资产入表提供最高层级法理基础。

第二层：专项领域文件（铺路径）

国办发〔2022〕19 号（总纲）、财资〔2022〕124 号（行政事业单位资产）、自然资发〔2022〕205 号（国企土地）。

三份文件覆盖城投资产的主要类型，构成盘活路径的制度基础。

第三层：创新工具文件（给工具）

自然资发 38 号（增量存量挂钩）、数据资产入表规定、PPP 新机制（国办发〔2023〕115 号）、REITs 常态化发行。

为存量盘活提供制度化的资本通道——REITs 退出、数据资产融资、使用者付费特许经营等。

💡 窗口期约 2-3 年。谁先完成体系化转型，谁就占据制高点。2026 年是城投转型的关键节点。

二、资产盘点体系与方法论 —— 我们有什么？

⚡ **核心命题：**盘活的前提是盘点。但大多数城投在盘点环节就面临两个“老大难”——“账外资产”大量存在（尤其是历史形成的市政设施和划拨土地），以及资产信息散落在不同部门、缺乏统一数据标准。

2.1 五部曲全生命周期管理体系

以全生命周期管理为核心、价值创造为导向，打破“重建设轻运营”的传统线性思维，建立“投建运管退”一体化闭环：

盘资产 — 摸清家底 · 识别价值 · 分级分类

核心问题：“我们有什么？” | 核心产出：资产台账、体检报告、盘活优先级方案

全面盘点经营性不动产，建立数字台账，按 ABCD 四级分类，确定盘活优先级。

置产业 — 活化资产 · 导入产业 · 培育新增长极

核心问题：“做什么产业？” | 核心产出：产业定位方案、招商成果、产业生态体系

依托盘活资产导入主导产业，构建产业载体，从资产持有者转向产业组织者。

组资金 — 多元融资 · 降低成本 · 资金拼盘

核心问题：“钱从哪里来？” | 核心产出：资金方案、融资落地、申报材料

设计“政策无偿+专项债+银行贷款+社会资本”四层拼盘，政策性无偿资金可覆盖 24%-36%。

强运营 — 标准化运营 · 提升 NOI · 可持续现金流

核心问题：“怎么管？” | 核心产出：运营体系、NOI 转正增长、出租率达标

推行“335”组织转型，上线资产管理/产业投资/数字运营三大平台，建立基础+增值服务组合运营。

活资本 — 资产证券化 · 价值闭环 · 资本循环

核心问题：“怎么退？” | 核心产出：REITs/ABS 发行、企业上市、并购整合

通过证券化实现资产退出和资金回笼，进入新一轮投资循环——建立可持续的资本循环机制。

⚡ 闭环逻辑：盘资产→置产业→组资金→强运营→活资本→再投资。五部曲不是五个独立动作，而是层层递进、首尾相连的价值创造循环。

2.2 三大战略转变

- 从沉没成本到现金流来源——建设期沉没成本通过专业运营转化为持续的运营期现金流
- 从分散管理到系统化体系——分散多区域的零散资产纳入统一资产管理平台，“资产可查、状态可知、收益可算”
- 从价值增长到资本循环——不再仅追求账面价值提升，追求资产→现金流→资本→再投资的完整循环

2.3 存量资产全景画像

土地资源

储备土地、闲置土地、已出让未开发、低效利用土地

经营性不动产

写字楼/办公楼、商业综合体、酒店/文旅资产、产业园区/厂房

基础设施

市政道路/管网、停车场/充电桩、污水处理/供水、供暖/供能设施

公共服务设施

学校/医院/文体场馆、保障性住房、行政办公楼

数据与数字资产

城市数据平台、业务系统数据、可信数据空间

市场化经营性资产

商铺/酒店/综合体、公用事业特许经营、国企股权、停车/广告等

2.4 三维度交叉验证盘点方法论

权属核查

方法：不动产登记、土地管理部门调档

重点：确认产权归属、是否存在抵押/纠纷

经营分析

方法：财务报表、现场调查、租户访谈

重点：摸清实际收益、运营效率、现金流

市场评估

方法：竞品分析、租金调研、评估机构估值

重点：判断市场价值和增值潜力

2.5 五步实施流程

01 资产盘点与清查分类

全面摸清家底，建立资产台账。四维目标：覆盖率 $\geq 98\%$ 、准确率 $\geq 95\%$ 、分类率 100%、形成盘活优先级。

02 估值与潜力评估

引入专业机构客观估值，分析盘活潜力与风险。产出：资产评估报告、潜力分级。

03 匹配盘活路径

根据资产属性与公司战略选择最佳方式。产出：盘活路径方案。

04 结构性设计与执行

合规交易结构设计，严格履行内外部审批。产出：合规交易文件、审批记录。

05 资金回收及再投资

及时回笼资金，统筹用于新项目投资。实现从盘活回收再到再投资的完整闭环。

💡 盘活的前提是盘点。如果资产数据不完整、不准确，后续一切方案设计都是“沙滩上建高楼”。盘点覆盖率不低于 98% 才能进入方案设计阶段。

三、资产价值诊断与分级分类 —— 资产能不能赚钱？

⚡ 核心命题：盘点回答“我们有什么”，诊断回答“资产能不能赚钱”。不经过系统化价值诊断就无法区分“该优先盘活”和“该果断处置”的资产——资源会浪费在错误的资产上。

3.1 ABCD 四级分类体系

A 级 优质资产（可直接证券化）

特征：高收益稳定、合规权属完善。识别要点：运营满 3 年+净现金流为正+权属无争议+合规手续完

备。

盘活策略：优先纳入 REITs/ABS 通道。目标 1-2 年内启动申报。

B 级 可提升资产（需运营升级）

特征：中等收益、具备提升空间。识别要点：已有一定收益基础但距 REITs 标准有差距（出租率不高/租金偏低）。

盘活策略：推进运营提升与产业导入。目标 2-3 年培育期后升级为 A 级。

C 级 待处置资产（需快速处理）

特征：低收益、闲置或低效。识别要点：短期内难以通过运营大幅提升价值，且与主业关联度不高。

盘活策略：以快速处置回笼资金为主——公开挂牌转让、无偿划转、资产置换。目标 3-6 个月内完成。

D 级 负效资产（拖累整体）

特征：不仅无收益，还占用维护成本/人力/管理资源。与主业无关。

盘活策略：研究退出或公益化转化。果断剥离，止损为先。

3.2 四维加权打分法

分级不能凭感觉，需建立量化的打分体系（每个维度 1-5 分， ≥ 4 分 A 级、3-3.9 分 B 级、2-2.9 分 C 级、 < 2 分 D 级）：

收益维度（权重 40%）

年化收益率、现金流稳定性、增长潜力。权重最高——资产能不能赚钱是最根本的判断标准。

合规维度（权重 30%）

产权清晰度、规划合规性、审批完备性。合规诊断最具“一票否决”效应——存在产权瑕疵则暂不具备证券化条件。

市场维度（权重 20%）

区域市场需求、同类型竞争格局、未来增值空间。支撑项目投融资决策的核心参数。

战略维度（权重 10%）

与公司主业协同度、对产业布局的支撑作用。辅助性权重，但决定资产的战略保留价值。

3.3 四维度深度价值诊断

运营诊断

分析运营模式、管理效率、租户结构、服务质量。重点识别：租金偏低、空置率高、自管团队能力不足。

很多资产之所以“低效”不是资产没价值，而是运营跟不上。A 级和 B 级的分界线往往不是资产本身，而是运营团队的能力水平。

合规诊断

分析权属瑕疵、规划限制、审批手续。重点识别：划拨用地未补缴出让金、建设手续不全、存在未解除抵押。

合规问题不解决→REITs/ABS 无从谈起。这是城投资产最普遍的短板——大量历史遗留合规问题需要 1-2 年整改时间。

财务诊断

分析原值、净值、现金流、投资回报率。重点识别：账面价值虚高、折旧不合理、隐性维护成本未计入。

市场诊断

分析区域产业规划、市场价格、需求趋势。重点识别：区域产业空心化、同类供给过剩、客户结构单一。

3.4 资产体检：以 REITs 上市为目标的系统性诊断

资产体检是连接“盘点”与“盘活”的桥梁。以公募 REITs 标准为参照系进行系统性“对标诊断”——即便不走 REITs 路径，体检结果也可服务 ABS、经营性贷款、产业基金退出等多条路径（“一检多效”）。

≥80 分：具备 REITs 发行条件

1-2 年内可启动申报。核心指标均已达标，进入实质性推进阶段。

60-80 分：需整改后可发行

2-3 年培育期。差距主要在合规或运营数据层面，需制定专项整改方案逐项补齐。

<60 分：需长期培育

3-5 年持续提升。差距体现在运营年限、收益水平、合规状态等多个维度，需系统化培育。

💡 体检不是一次性动作，而是持续跟踪资产状态的动态过程。建议每半年更新一次体检评分，确保整改进度可控。

3.5 深度案例：某投资集团 500 亿资产转型诊断

(案例城市隐名，以“某市/某集团”代称，AA+信用评级。该集团为所在城市最大投融资主体，约 500 亿资产，ROE 仅约 1%。)

资产结构分析

城市基础设施（道路/管网）30%——基本无直接收益，盘活难度★★★★★

货币资金及其他 20%——含大量政府委托代建项目应收账款，回收周期长

土地资产 15%——需出让或开发变现，盘活难度★★★

产业园及厂房 10%——部分有经营收益，盘活难度★★★

房地产/金融/信息 10%——周期性/培育期，盘活难度★★★

公共服务设施 8%——公益性运营，盘活难度★★★★

产业股权投资 6%——分红+资本增值，盘活难度★★

核心症结与“三减三增”方案

减一：减少公益性资产被动持有——符合条件的基建通过 REITs/ABS 证券化；纯公益类研究无偿划转政府。

减二：减少应收账款沉淀——推动政府确权+结构化化解（应收账款 ABS）；建立与财政的对账回收机制。

减三：减少低效闲置资产——公开挂牌转让或资产置换；具备改造潜力的纳入整合改造类盘活。

增一：增加经营性资产占比——产业导入提升园区收益；推动政府注入特许经营权等优质经营性资产。

增二：增加数据/碳/算力等新型资产——启动数据资产盘点入表；在产业园开展碳资产运营。

增三：增加资本化资产——培育 1-2 家优质板块冲击 IPO；对成熟运营资产按 REITs 标准规范管理。

⚡ 该集团核心症结可概括为“资产重、收益低、协同弱、数字化缺位”。要实现从“重资产持有”到“轻资产运营”、从“政府融资平台”到“市场化产业投资主体”的两大转变，必须以“盘资产”为突破口。

四、盘活路径全景图 —— 怎么盘活？

⚡ 核心判断：盘活不是简单的“卖资产”。A 级走证券化、B 级走运营提升、C 级走处置变现、D 级

走退出转化。路径选择的精准度直接决定盘活效率和资产价值实现程度。

4.1 四大盘活模式总览

直接处置类

适用资产：闲置、无收益、与主业无关的负效资产

核心做法：产权交易所公开挂牌转让/无偿划转/资产置换

代表性案例：三峡资产“拆卖一体”（成交溢价 59.33%）；益阳旧图书馆划转小学

预期周期：3-6 个月

运营提升类

适用资产：有稳定现金流、具备提升空间的资产

核心做法：租赁优化/委托专业运营/整合归集统一运营

代表性案例：万科泊寓（出租率 95%+，溢价 30%）；德阳 500 套商业用房统一运营（年增收超 2 亿）

预期周期：6-18 个月见效

资本证券化类

适用资产：优质+稳定现金流+合规资产

核心做法：公募 REITs/类 REITs/CMBS/ABS

代表性案例：武汉光谷软件园 REITs（15.75 亿，年化 6.2%）；武汉公交碳中和 ABN（6.01 亿）

预期周期：1-3 年

整合改造类

适用资产：闲置+具备改造潜力的资产

核心做法：功能改造/城市更新/低效用地再开发

代表性案例：滨州湿地→航天体验中心（价值提升 3 倍）；十堰老厂房→锂电池厂（引入 120 亿）

预期周期：1-3 年

4.2 路径选择五维度决策框架

01 资产自身的收益特征

当前有没有现金流？现金流是否稳定？有没有提升空间？——最基础的判断维度。纯公益性的市政道

路不适合运营提升或证券化路径。

02 资产的合规状态

合规是证券化的“硬门槛”——产权不清晰、违建、抵押未解除等问题未解决前不能走 REITs/ABS 路径。需提前 1-2 年补齐合规短板。

03 公司战略需求

化债攻坚期需快速回笼现金→优先处置变现。培育长期现金流→优先运营提升。路径选择要与公司整体战略方向保持一致。

04 市场窗口时机

REITs 市场对资产类型接受度有阶段性特征。存量资产处置价格与地产周期高度相关。选择路径须将市场窗口纳入考量。

05 自身能力匹配

运营提升需专业招商/物管团队；证券化需熟悉 REITs 规则的专业人才；整合改造需规划设计/工程管理能力。诚实评估能力短板，必要时引入外部机构补足。

4.3 模式匹配矩阵

优质+稳定现金流+合规 → 公募 REITs/类 REITs (★★★★★)

中等品质+有提升空间 → 运营提升/委托运营 (★★★★)

闲置+具备改造潜力 → 整合改造/功能重塑 (★★★★)

分散+低效+缺乏规模 → 整合归集+统一运营 (★★★★)

负效+无收益+与主业无关 → 直接处置/产权交易 (★★★)

💡 两类模式可组合使用——对同一资产组合中的不同资产分别采用处置和运营策略，实现整体价值最大化。

五、新型资产前沿 —— 数据资产与碳资产

⚡ 核心判断：传统不动产盘活是在“盘活过去”，数据资产和碳资产布局是在“投资未来”。这两类新型资产不需要大规模新增投资，基于现有资源即可培育——尤其是在 224 标准倒逼提升经营性资产

占比的背景下，战略价值凸显。

5.1 为什么数据资产对城投尤为关键？

01 天然的数据富矿

城投在智慧城市、公用事业运营、产业园区管理过程中积累了海量“沉睡数据”——供水/供气/供暖管网数据、停车轨迹数据、园区能耗数据、政务服务数据。在数据资产化框架下，这些数据经治理、确权、评估后可直接转化为可入表、可融资的新型资产。

02 政府授权的排他性优势

《数据产权登记工作指引》明确鼓励地方政府授权国有平台开展公共数据开发利用——城投可在区域数据要素市场中建立排他性竞争壁垒。获得某一领域的独家运营权，就掌握了该领域的“数据特许经营权”。

03 “降负债+增资产”的双重效应

数据资产入表同时实现两个目标：增加有效资产规模（改善 224 标准“非经营性资产占比”），不产生新增负债（降低资产负债率）。对于负债率普遍偏高的城投，具有“降杠杆”的独特价值。

5.2 数据资产化市场数据

- A 股上市公司（截至 2025 年 4 月）：100 家披露入表，涉及 21.64 亿元；88 家计入无形资产（63.57%）
- 非上市公司（截至 2025 年 3 月）：330 家披露，地方国企主力军 275 家；已获融资 14.17 亿元
- 数据资产 ABS：共发行 28 单，规模 168.57 亿元

5.3 数据价值化全链条（十大业务环节）

盘点 → 核验 → 合规 → 登记 → 评价 → 评估 → 审计 → 入表 → 融资 → 运营

基础层

数据盘点、资产识别、合规认定、资产登记

产出：合规认定报告、数据产权/资产登记证书

价值层

数据评价、价值评估、数据知识产权登记

产出：质量评价报告、评估报告、知识产权证书

资产层

资源入表（无形资产/存货/开发支出）、会计处理

产出：入表专项审计报告

资本层

资产金融化（质押/增信）、资本化（ABS/发债/作价入股）、交易上架

产出：融资落地、交易流通

💡 数据资源成为数据资产必须同时满足三条件：可量化（有清晰的数据量/质量/成本核算）、可确权（产权归属明确/有登记证书）、可收益（能够产生或预期产生经济利益流入）。"可确权"往往是最难跨越的门槛。

5.4 碳资产机遇

"双碳"考核已纳入地方政府核心绩效——党政同责、一票否决。城投作为地方资产规模最大、产业联动最深的主体，是落实"双碳"战略的核心依托。

路径一：存量资产的绿色化改造

公共建筑、园区、市政设施的节能改造（LED 照明、高效空调、智慧能源管理）+ 分布式可再生能源（屋顶光伏、地源热泵）。

"一份投入、两份收益"——节能收益 + 减排量碳交易变现。

路径二：碳资产开发与交易

对拥有林业资源、可再生能源项目、垃圾焚烧发电等碳汇/减排资源的城投，按 CCER 方法学开发为可交易碳资产。

全国碳市场碳价 80-100 元/吨，碳交易收入可成为可观的增量收益。

路径三：碳资产管理服务

成立碳资产管理公司，为区域内高排放企业提供碳盘查、碳核算、碳交易代理、碳中和认证等一站式服务。

轻资产服务模式，不需大规模投资，核心壁垒在于专业能力和客户资源。

路径四：零碳园区品牌溢价

将产业园改造为零碳园区后，不仅获得碳交易增量收入，更重要的是"零碳"品牌提升了园区招商溢价

能力。

在跨国企业和上市公司将碳中和纳入供应链考核的背景下，零碳园区的市场吸引力显著高于传统园区。

5.5 碳资产的战略意义

- 短期：碳交易收入作为增量现金流，部分缓解经营压力
- 中期：通过碳资产管理服务培育轻资产运营能力，提升经营性收入占比（改善 224 标准）
- 长期：碳资产运营能力成为参与绿色金融（绿色债券、碳中和 ABS）的核心竞争力

六、产业园进化与运营升级

 **核心判断：**存量产业园是城投最重要的经营性资产之一，但大多数在做“二房东”——靠租金和政府补贴维持，缺乏产业组织能力和资本运营思维。《公平竞争审查条例》限制税收返还和补贴后，产业园必须从“空间出租”进化为“产业组织者+资本平台”。

6.1 产业园的三重困境与深层根源

01 “政府链接失效”

过去产业园招商的核心竞争力不是产业服务能力，而是政府给的税收优惠和补贴。《公平竞争审查条例》全面实施后，当“给政策、给补贴”的招商模式被釜底抽薪，产业园必须回答一个根本问题——“不靠政府补贴，企业凭什么要来这里？”

02 “空间租赁变弱”

当所有产业园都在提供“标准化空间+基础物业”时，差异化因素几乎为零，价格成为唯一竞争维度。必然结果：租金下行、空置率上行。要跳出恶性循环，必须从“空间提供商”转变为“产业赋能者”。

03 “资产持续贬损”

当自由现金流（租金+服务费-运营成本-维护费）持续为负或停滞时，资本化率不断上升，资产估值不断下降。阻止贬损的唯一办法是提升自由现金流质量——而这恰恰需要产业赋能能力来支撑。

6.2 从“空间出租”到“产业组织者”的三重重构

价值定位重构

过去：低价拿地→租金+政府补贴

未来：产业组织者 + 资本平台

商业模式重构

过去：政府→补贴→园区→租金→企业

未来：政府→政策→园区（产业资本+服务费）→赋能企业

核心壁垒重构

过去：空间出租

未来：市场+人才+资本+品牌"服务工具箱"

6.3 盈利模式双轮驱动

政府&产业资本端

产业咨询费（200-500 万）、基金管理费（规模×2%）

资本超额收益（20%）、政策申报（200-1000 万/次）

市场端

租金+物业费、供应链金融（规模×2%）、品牌授权费

渠道服务费（销售额×10%）、人才培养费

6.4 五大关键举措

01 引入双一流大学挂牌实践培训基地

建设人才与企业孵化基地，培养产业所需专业人才。

02 建设园区金融服务中心

对接政府/产业基金/银行，推进产业基金+供应链金融。

03 成立品牌运营管理公司

与政府平台合资，统一品牌推广和背书。

04 成立园区产品交易平台

线上线下载营销矩阵，统一营销赋能入园企业。

05 建设数字化仓储配送中心

为入园企业提供数字化仓配一体化服务。

七、金融工具与资本运作 —— 怎么退？

⚡ 核心判断：盘活的最终目的是实现资产价值最大化变现和资本循环。不同阶段需要不同工具——运营培育期适合产业基金和绿色债券，成熟运营期适合 REITs 和 ABS，快速退出期适合产权交易和并购重组。

7.1 金融工具全景

基础设施 REITs

适用：A 级优质资产 | 关键门槛：评估净值 ≥ 10 亿、运营满 3 年、分派率 $\geq 3.8\%$ | 代表规模：单只 10-50 亿

优质资产打包重组，公开发行上市，向公众募资。是最重要的资产退出通道。

资产证券化 (ABS)

适用：有稳定现金流的各类资产 | 关键门槛：需有可预测稳定现金流、底层资产合规 | 代表规模：单只 3-30 亿

以未来可预测稳定现金流为偿付支持，结构化增信发行。覆盖面比 REITs 更广。

类 REITs/CMBS

适用：商业物业 | 关键门槛：物业价值 ≥ 5 亿、出租率 $\geq 80\%$ | 代表规模：单只 5-20 亿

商业不动产抵押贷款支持证券，比公募 REITs 门槛低但流动性较差。

产业投资基金

适用：新材料/新能源/数字经济 | 关键门槛：需具备产业资源和基金管理能力 | 代表规模：5-50 亿

联合设立基金，聚焦特定赛道。通过基金撬动社会资本放大投资能力。

绿色债券

适用：能碳管理/零碳园区 | 关键门槛：项目需通过绿色认证 | 代表规模：5-30 亿

以绿色项目为载体发债，享受绿色通道和政策优惠。

数据资产 ABS/质押贷款

适用：有丰富数据资源的平台 | 关键门槛：数据资产需完成确权登记和评估 | 代表规模：500 万-2 亿

以数据资产为底层的新型融资方式，2025 年以来呈爆发式增长。

7.2 公募 REITs：最重要的退出通道，也是最难跨越的门槛

四重“硬指标”与实操难点

资产规模：首次发行评估净值 ≥ 10 亿（优质可放宽至 8 亿），需 3-5 个同类型项目打包。跨区域跨主体整合协调难度大。

运营与收益：已投入运营满 3 年，近 3 年持续稳定正向净现金流，产权类分派率 $\geq 3.8\%$ 。低收益基础设施类资产挑战很大。

合规要求：权属清晰、土地性质合规、无抵押查封、审批备案完备。城投资产普遍存在划拨用地、建设手续不全、反复抵押等问题——需 1-2 年整改。

运营能力：管理人需具备成熟的市场化招商、资产升级改造及精细化运营能力。城投自身运营团队往往不达标，需引入外部机构。

REITs 发行的三大现实挑战

发行周期长：省级发改委初审 $\rightarrow$ 国家发改委评估 $\rightarrow$ 证监会推荐 $\rightarrow$ 交易所注册，全流程超过 1 年。

前期成本高：律师+审计+评估+基金管理人团队中介费 500-2000 万。

税务负担重：资产注入环节涉及增值税、土地增值税、企业所得税——是原始权益人最大财务压力。

💡 应对策略：提前 3-5 年开始布局，在资产运营初期就按 REITs 标准规范管理，逐项补齐合规短板。REITs 不是“急救包”，是“马拉松”。

7.3 产业投资平台搭建：开辟融资新通道

在严格限制城投新增债务的监管环境下，政策明确鼓励产业类公司发行债券融资——“身份切换”是核心逻辑。

Step 1 确定组建主体

遴选成立超 2 年、业务简洁的城投子公司；股权划转国资部门、管理班子统一调配。

Step 2 注入经营性资产

全域经营性资产梳理盘点，将具备独立现金流能力的资产注入平台——房产物业、地产开发、产业园区、绿色能源、工程施工、配套经营。

Step 3 整合业务板块

划分为经营性资产运营、房地产投资建设、产业园区开发运营、绿色能源投资运营、工程建设与产业

投资五大板块，确保每个板块具备独立市场化经营能力。

Step 4 达成融资条件

控股型产业投资平台成型，申请 AA 评级。参考指标：总资产 60-80 亿、营收 3-5 亿、净利润 5000 万-1 亿。

⚡ 升级路径 2.0：收购主营业务稳定的上市公司，以此为核心组建产投集团。不是简单的“换个牌子”，而是要求具备产业研究、投资决策、投后管理、资本退出的全链条能力。

八、实施路线图与行动指南 —— 怎么落地？

⚡ 核心判断：再好的方法论，没有清晰的路线图、组织保障和风控措施，最终都会停留在纸面上。本章聚焦“从知道到做到”的完整行动框架。

8.1 五阶段实施路线图

第一阶段 调研诊断（第 1-3 月）

核心任务：全口径资产清查、分类分级、价值诊断

关键产出：资产台账、体检报告、分级分类表

常见风险：部门数据壁垒，部分资产信息难以获取

应对策略：由主要领导挂帅、建立跨部门协调机制

第二阶段 方案设计（第 3-6 月）

核心任务：盘活方案设计、融资方案设计、运营方案设计

关键产出：盘活实施方案、资金拼盘方案

常见风险：方案过于理想化，不接地气

应对策略：引入有实操经验的专业机构参与方案设计

第三阶段 试点先行（第 6-12 月）

核心任务：选取 2-3 个典型项目先行试点

关键产出：试点报告、最佳实践手册

常见风险：试点项目选择不当（太复杂或太简单都不具代表性）

应对策略：选择"中等难度、可见效快"的资产作为试点

第四阶段 全面推广（第 12-24 月）

核心任务：在试点基础上全面推广

关键产出：标准化流程与全面实施方案

常见风险：试点经验难以复制（团队能力、市场环境差异）

应对策略：提炼可复制的标准化流程，而非照搬具体做法

第五阶段 资本化退出（第 24-36 月）

核心任务：培育成熟资产推进 REITs/ABS 上市

关键产出：REITs 申报材料、ABS 发行方案

常见风险：市场窗口未到或政策突变

应对策略：预留 2-3 条退出路径，不把宝押在单一工具上

8.2 关键决策点

从诊断到设计

盘点数据是否足以支撑方案设计？完整性、准确性、时效性是否达标？方案设计的质量取决于诊断数据的质量——这一步不能"将就"。

从设计到试点

优先盘活哪些资产？决策标准：见效速度、资金需求、战略意义、失败风险。建议优先选择"投入小、见效快、风险低"的资产，快速出成果增强团队信心和领导支持。

从试点到推广

试点经验是否可复制？推广节奏如何控制？建议按"同类型横向推广→不同类型纵向深化"的顺序分批推进。

从推广到退出

哪些资产已满足证券化条件？当前市场窗口是否适合发行？退出时机需"天时+地利+人和"三者兼备。

8.3 五大雷区风险管理

01 "家底不清就动手"

未完成全面盘点就仓促盘活，导致遗漏优质资产或错误处置核心资产。应对：严格执行"先盘点后盘活

"，盘点覆盖率不低于 98%才能进入方案设计阶段。

02 "一刀切卖资产"

将所有存量资产视为"包袱"，不加区分地大规模处置，导致流失具有长期战略价值的优质资产。应对：严格按 ABCD 分级制定差异化策略，A/B 级优先走运营提升和证券化。

03 "合规烂尾"

资产确权和合规整改半途而废，证券化临门一脚因合规问题被驳回。应对：诊断阶段将合规问题列入整改清单，明确责任人和时限，问题解决前不进申报程序。

04 "运营空心化"

资产完成改造升级后缺乏专业运营团队接手，提升后的资产回到低效状态。应对：方案设计阶段就明确运营主体和模式，优先考虑市场化的专业运营机构。

05 "退出通道单一"

所有希望寄托在 REITs 一条路径上，一旦市场遇冷或政策收紧则全面受阻。应对：为每项核心资产预留 2-3 条退出路径（REITs+ABS+战略出售），确保任何时候都有可行方案。

8.4 变革管理：推动组织接受盘活变革

资产盘活不是纯粹的技术工作——涉及资产权属重新划分、部门利益重新分配、团队能力重新构建，本质上是一场深刻的组织变革。

争取"一把手"的坚定支持

资产盘活涉及财务、法务、业务多部门协同，任何推诿扯皮都可能导致项目停滞。

必须在"一把手"亲自推动下开展，成立由董事长或总经理挂帅的工作专班——这不是官僚主义，是跨越部门壁垒的现实需要。

用"速赢"建立信心

完整周期（盘点→资本化退出）可能需 3-5 年，团队长期看不到成果会消耗信心和士气。

启动阶段优先选择 1-2 个"投入小、见效快"的速赢项目（如闲置办公用房出租优化、低效设备处置变现），3-6 个月内交出第一份成绩单。

对内对外同步沟通

盘活涉及利益调整——部分部门失去资产管控权、部分人员岗位调整、历史遗留问题被翻出追责。

项目启动阶段就制定对内（管理层和员工）和对外（政府部门、金融机构、合作方）的沟通方案，说明“为什么盘活、对大家有什么好处、各自的角色和责任”。

建立长效激励机制

将盘活成效（回笼资金、收益提升率、资本化退出成果等）纳入相关人员年度考核，设置专项激励。

让“盘活有功”成为组织共识——否则盘活只会是“一阵风”。

8.5 “1+3+5+3”系统框架

1 个核心定位

产业融合发展与平台公司转型的系统性解决方案提供商

3 大转型方向

资产盘活与运营升级 / 产业导入与产业融合 / 数字绿色双轮驱动

5 大重点领域

城市建设运营升级 / 产业园区能级提升 / 数字要素市场 / 能碳管理与零碳园区 / 资本与投行创新

3 步实施路径

诊断规划期（第1年）→ 试点突破期（第2-3年）→ 规模扩张期（第4-5年）

8.6 六项核心行动建议

01 建立资产盘活工作专班

统筹协调推进，明确时间表与责任人。

02 优先启动资产体检

摸清家底，按“先易后难”排出优先级。

03 试点先行、分批推进

优选投资小、见效快场景（如公共机构能效管理）验证模式。

04 构建多元化资金拼盘

“7+1”体系组合政策性资金、社会资本、金融工具。

05 导入产业赋能运营

从载体持有到平台运营，引入专业运营方。

06 提前 3-5 年布局 REITs

在资产运营初期即按上市标准规范管理，逐项补齐合规短板。

8.7 五项合作模式速查

战略咨询合作

编制转型战略规划、产业定位、实施路径 | 代表阶段：第 1 年

项目合作

围绕具体项目投融资、建设、运营合作 | 代表阶段：第 2-3 年

合资运营

合资设立运营主体（如数字产业运营公司） | 代表阶段：第 3-5 年

产业基金合作

联合设立新兴产业投资基金 | 代表阶段：第 3-5 年

全面战略合作

智库咨询、投行服务、产业运营全方位合作 | 代表阶段：第 5 年+

8.8 关键数字速记

- 2-3 年 —— 城投转型政策窗口期（制造紧迫感，促进决策）
- 50 亿+ —— 试点城市资产规模门槛
- 24%-36% —— 政策性无偿资金可覆盖比例（资金拼盘时打消顾虑）
- 54.82 万亿 —— 地方政府债务余额（截至 2025 年 12 月末，显性）
- 1000 万亿 —— 全国已入账国有资产规模
- 2027/6/30 —— "三清零"节点（隐性债务、融资平台、不合规 PPP）
- ≥ 80 分 —— REITs 发行条件评分门槛
- 3-5 年 —— 布局 REITs 的最佳提前期

—— 育城汇出品 | 泛华建设集团 ——

本资料基于"资产盘点与盘活"系列沙龙（三期）五位嘉宾分享整理编制 | 内部学习资料，请勿外传

育城汇是泛华建设集团旗下面向分支机构、合伙人、OPC 及生态伙伴的项目和人才孵化平台。通过沙龙活动、交流研讨、模式分享、项目研学及私董会等方式，做全周期业陪跑，给方法、给资源、给真实的项目落地机会。

培训预告：存量时代设计师核心能力转型提升培训第二期
体检赋能更新 实战破局转型——城市体检驱动城市更新的方法论及项目实操专项培训

培训时间：【6月5日】

培训形式： 线下培训（无线上同步）

(泛华内部报名) 第二期 存量时代设计师能力转型培训 体检赋能...



微信扫码或长按识别，填写内容

更多育城汇活动加入群：



该二维码7天内(6月8日前)有效，重新进入将更新

联系我们：



附录：全国政策文件速查表

序号	文件名称	文号	核心要点
1	《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	开启存量资产盘活序幕，明确三大重点领域
2	《关于盘活行政事业单位国有资产的指导意见》	财资〔2022〕124号	行政事业单位资产盘活路径
3	《关于推进国有企业盘活利用存量土地有关问题的通知》	自然资发〔2022〕205号	国企土地盘活政策工具
4	《支持城市更新的规划与土地政策指引（2023版）》	自然资源部	城市更新中的土地政策工具
5	《企业数据资源相关会计处理暂行规定》	财政部（2023年8月）	数据资源入表三科目会计处理
6	《加强行政事业单位数据资产管理的通知》	财政部（2024年2月）	行政事业单位数据资产管理
7	《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》	国办发〔2023〕115号	PPP新机制：全部使用者付费
8	《公开募集基础设施证券投资基金业务指引》	发改投资〔2024〕1014号	REITs 四重硬指标
9	《国有资产法（草案）》	2026年1月	首次确立数据国有资产属性
10	《数据产权登记工作指引（试行）》（征求意见稿）	国家数据局（2026年4月）	数据产权登记制度建设
11	2026年《政府工作报告》	2026年3月	"积极盘活利用存量资源资产"
12	《“十五五”规划纲要》	2026年	盘活低效用地/闲置房产/存量基础设施
13	《关于进一步做好自然资源要素保障的通知》	自然资发〔2026〕38号	新增用地与存量盘活挂钩机制