

# 国办印发关于进一步盘活存量资产扩大有效投资的意见

新华社北京5月25日电 近日,国务院办公厅印发《关于进一步盘活存量资产扩大有效投资的意见》(以下简称《意见》)。

《意见》指出,有效盘活存量资产,形成存量资产和新增投资的良性循环,对于提升基础设施运营管理水平、拓宽社会投资渠道、合理扩大有效投资以及降低政府债务风险、降低企业负债水平等具有重要意义。要深入贯彻习近平新时代中

国特色社会主义思想,聚焦重点领域、重点区域、重点企业,切实做好盘活存量资产工作。

《意见》提出,要多种方式盘活存量资产,发展基础设施领域不动产投资信托基金,有序推进政府和社会资本合作,积极推进产权规范交易,发挥国有资本投资、运营公司功能作用,挖掘闲置低效资产价值,支持兼并重组等其他盘活方式。要创造条件盘活存量资产,积极落实

产权界定、手续办理等项目盘活条件,完善规划和用地政策,完善市场化运营机制,提高项目收益水平,形成政策合力。要规范有序盘活存量资产,坚持市场化法治化原则,公开透明确定交易价格,落实防范化解地方政府隐性债务风险、国有资产监督管理、职工安置等规定,提升专业机构合规履职能力,确保基础设施稳健运营,保障公共利益。

《意见》强调,盘活存量资产要

尽快形成有效投资,引导做好回收资金使用,精准有效支持“十四五”规划102项重大工程等新项目建设,加快项目前期工作,加强地方政府专项债券等配套资金支持,促进项目落地实施,形成实物工作量。

《意见》要求,全面梳理各地区基础设施等领域存量资产情况,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。同时,加强督促激励引导,对工

作成效突出的地区或单位以适当方式积极给予激励,对资产长期闲置、盘活工作不力的加大督促力度。

《意见》明确,国家发展改革委牵头会同有关部门,建立完善工作机制,协调解决共性问题,形成工作合力。各地区要因地制宜研究制定有效举措,拿出有吸引力的示范项目,对参与的相关市场主体一视同仁,调动民间投资参与积极性,确保将《意见》各项任务举措落到实处。

## 国办发布6方面24条意见 促进形成存量资产和新增投资的良性循环

■本报记者 包兴安 杜雨萌 刘琪

5月25日,国务院办公厅发布《关于进一步盘活存量资产扩大有效投资的意见》(以下简称《意见》),从6方面提出24条意见,聚焦重点领域、重点区域、重点企业,通过推动基础设施领域REITs健康发展、规范有序推进PPP、支持兼并重组等方式,有效盘活存量资产,形成存量资产和新增投资的良性循环。

多位接受《证券日报》记者采访的专家表示,当前,稳增长的压力和必要性被放在更加突出的位置,扩大有效投资是今年的首要任务。同时,不只要在投资增长上发力,还要加大力度盘活存量资产,以释放更大的经济价值。

### 划定盘活存量资产 重点方向

经过多年投资建设,我国在基础设施等领域形成了一大批存量资产,为推动经济社会发展提供了重要支撑。《意见》提出,有效盘活存量资产,形成存量资产和新增投资的良性循环,对于提升基础设施运营管理水平、拓宽社会投资渠道、合理扩大有效投资以及降低政府债务风险、降低企业负债水平等具有重要意义。

在盘活存量资产方面,《意见》圈定三大重点领域。一是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,包括交通、水利、清洁能源、保障性租赁住房、水电气热等市政设施、生态环保、产业园区、仓储物流、旅游、新型基础设施等。二是统筹盘活存量资产和改扩建有机结合的项目资产,包括综合交通枢纽改造、工业企业退城进园等。三是有序盘活长期闲置但具有较大开发利用价值的项目资产,包括老旧厂房、文化体育场馆和闲置土地等,以及国有企业开办的酒店、餐饮、疗养院等非主业资产。

中国银行研究院研究员梁斯对《证券日报》记者表示,《意见》对需重点盘活的存量资产领域进行了分类别,提出针对性思路。对已形成规模和生产力项目,要确保其优势,持续创造价值;对通过适度扶持能更好发挥作用的项目,通过改扩建的方式“扶一程”;对长期闲置但具有一定价值的项目,则要采取措施有序盘活。

细数上述领域可以发现,保障性租赁住房、产业园区、仓储物流以及国有企业开办的酒店、餐饮、疗养院等非主业资产,似乎都与“房”有着千丝万缕的关系。

对于为何着重盘活上述领域“房产”,广东省住房政策研究中心高级研究员李宇嘉在接受《证券日报》记者采访时表示,从存量物

业角度来看,一方面再投资金额相对较小;另一方面,通过提高其利用率,也将缩短投资回收期。

“总的来说,有效盘活存量资产,能够进一步挖掘现有资产的潜力,进一步释放对经济增长的促进作用。”梁斯如是说。

此外,《意见》明确盘活存量资产的重点区域和重点企业。例如,从区域角度来说,强调推动建设任务重、投资需求强、存量规模大、资产质量好的地区和地方政府债务率较高、财政收支平衡压力较大的地区。同时,围绕落实京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展等区域重大战略以及推动海南自由贸易港建设等,鼓励相关地区率先加大存量资产盘活力度,充分发挥示范带动作用。

企业方面,《意见》明确引导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。

### 鼓励更多 基础设施REITs发行上市

记者梳理发现,针对优化完善存量资产盘活方式,《意见》共提出七项具体措施,其中,排在首位的是“推动基础设施领域不动产投资信托基金(REITs)健康发展。”

《意见》提出,鼓励更多符合条件的基础设施REITs项目发行上市。建立健全扩募机制,探索建立多层次基础设施REITs市场。国有企业发行基础设施REITs涉及国有资产非公开协议转让的,按规定报同级国有资产监督管理机构批准。研究推进REITs相关立法工作。

“基础设施公募REITs为我国基建行业提供了募资新渠道,有助于企业盘活存量资产,扩大有效投资,形成存量资产和新增投资的良性循环。”川财证券首席经济学家、研究所所长陈雳在接受《证券日报》记者采访时表示,目前我国基础设施公募REITs还处于初创期,整体市场规模较小,但长期来看未来发展空间很大。

目前,已有12只公募REITs产品上市,募资规模达到458亿元。陈雳表示,公募REITs有一定的准入门槛,投资风险较低,长期回报率较高。预计随着发行规模不断扩张,将吸引更多投资者参与,提升市场流动性,促进行业增长。

今年4月份,首单保障性租赁住房REITs项目已报送国家发改委。ICCRA住房租赁产业研究院院长赵长然对《证券日报》记者表示,《意见》表明“持有一运营”的存量时代

### 《意见》圈定三大重点领域

- 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
- 统筹盘活存量资产和改扩建有机结合的项目资产
- 有序盘活长期闲置但具有较大开发利用价值的项目资产



已经到来。对于保障性租赁住房来说,不仅需以“资产管理”为核心,实现短期运营现金流的增加和长期存量资产保值、增值,还要思考如何有效实现发展型保障,即将民生保障与经济效益相结合,通过“投融建管退”各环节有效联动,通过基础设施公募REITs等金融工具形成可持续发展的商业闭环模式。

除REITs外,《意见》还强调“发挥国有资本投资、运营公司功能作用”“支持兼并重组等其他盘活方式”。

中国企业联合会研究部研究员刘兴国对《证券日报》记者表示,借助国有资本投资、运营公司的资本运作,国有企业可以加快完成低效、无效资产的处置,将处置回收的资金用于更为高效的领域。通过兼并重组,国有企业可以实现低效、无效资产的重新配置。通过向具有竞争优势的企业集中,能够带动原本低效、无效的资产向优质资产转变。

《意见》特别提到,积极探索通过资产证券化等市场化方式盘活存量资产。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。

### 财税金融政策 助力盘活存量资产

存量资产的盘活,少不了政策的助力支持。《意见》着重强调,要落实财税金融政策。其中,特别指出要落实落细支持基础设施REITs有关税收政策。

中央财经大学财税税务学院副院长白彦锋在接受《证券日报》记者采访时表示,基础设施REITs发展需要的资金量很大,需完善个人所得税、企业所得税以及增值税、印花稅等相关政策,发挥好财税政策“四两拨千斤”的作用。

《意见》表示,对符合存量资产

盘活条件、纳税金额较大的重点项目,各级税务机关做好服务和宣传工作,指导企业依法依规纳税,在现行税收政策框架下助力盘活存量资产。

支持银行、信托、保险、金融资产管理等机构,充分发挥各自优势,按照市场化原则积极参与盘活存量资产。鼓励符合条件的金融资产管理机构、金融资产投资公司通过发行债券融资,解决负债久期与资产久期错配等问题。加强投融资合作对接,积极向有关金融机构推介盘活存量资产项目。

白彦锋表示,经过多年发展,我国积累了大量优质基础设施。但受近年来疫情反复等因素影响,很多基础设施成了“僵尸”资产,造成资源浪费。因而需通过税收优惠政策来盘活存量资产。

光大银行金融市场部宏观研究员周茂华在接受《证券日报》记者采访时表示,支持银行、信托、保险、股权投资基金等多元化市场主体参与盘活存量资产,有助于拓宽项目融资渠道,拉动有效投资,降低企业负债和地方政府财政压力。同时,拓展了社会投资投资途径。此外,还能促进国内地方政府财政可持续与投融资良性循环。

### 用好回收资金 增加有效投资

《意见》提出用好回收资金增加有效投资。引导做好回收资金使用,精准有效支持新项目建设。盘活存量资产回收资金拟投入新项目建设的,优先支持综合交通和物流枢纽、大型清洁能源基地、环境基础设施、“一老一小”等重点领域项目,重点支持“十四五”规划102项重大工程,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。有关部门应加快相关

项目审批核准备案、规划选址、用地用海、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。

周茂华认为,这主要意在通过对存量资产盘活的使用进行规范,让更多的回收资金用于重点新项目的投资,同时,对新项目也进行了规范,以提升回收资金的使用效率,产生更大投资乘数效应。

同时,《意见》提出,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等相关专项示范引领作用,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,地方政府专项债券可按规定予以支持。鼓励银行等金融机构按照市场化原则提供配套融资支持。

华兴证券(香港)首席经济学家兼首席策略分析师庞溟对《证券日报》记者表示,引导做好回收资金使用、加强配套资金支持以增加有效投资,有多方面好处:一是拓宽社会投资渠道,充分发挥社会资本积极作用,稳妥化解债务风险。二是挖掘闲置低效资产价值,优先支持具备持续盈利能力的存量项目。三是有利于经济账和综合账一起算,提高资产全生命周期综合效益。四是完善储蓄转化投资机制,降低实体经济杠杆。五是能够通过扩大有效投资来稳增长,加快产业结构调整和转型升级,促进经济高质量发展。

在盘活存量资产扩大有效投资的过程中,风险防控也不可或缺。《意见》提出,严格落实各类风险防控措施。依法依规稳妥有序推进存量资产盘活,提升专业机构合规履职能力,保障基础设施稳健运营;建立工作台账强化组织保障,积极开展试点探索。

## 沪深两市质押比例超50% 公司数量逐年下降

■本报记者 吴晓璐 见习记者 郭冀川

东方财富choice数据显示,截至5月25日,沪深A股共2504家上市公司存在股权质押现象,其中,30家公司股权质押比例超过50%。2018年、2019年、2020年和2021年同期,股权质押比例超过50%的公司分别有120家、103家、80家和48家,数量逐年下降。

从沪市来看,涉及质押的公司占比不足五成,较2018年高峰期“无股不押”的情况已明显好转。今年以来,待偿金额较年初减少逾515亿元,延续逐年回落态势;市场整体履约担保比例较年初提高逾16个百分点;低于预警线、平仓线质押市值占质押总市值的比重均较年初降低近2个百分点,违约规模继续下降。

巨丰投资首席投资顾问张翠霞对《证券日报》记者表示,资金融入方将资金用于上市公司经营周转,可以缓解上市公司的资金压力。但质押规模过大给上市公司造成隐患,一旦未能按期赎回质押股份,或导致股东向上市公司借钱还债,产生大量关联交易,甚至出现掏空上市公司的现象。

川财证券首席经济学家、研究所所长陈雳对《证券日报》记者表示,股权质押并不绝对安全,特别是一些在股价高位时质押的股票,在股价跌破平仓线而质押人无力补充担保物时,质押人将面临“被动减持”。被质押股票的集中卖出也会进一步对股价产生负面影响。

2020年10月份国务院发布的《关于进一步提高上市公司质量的意见》提出,解决上市公司突出问题,包括积极稳妥化解上市公司股票质押风险;严肃处置资金占用、违规担保等问题等。

此后,证监会开展了上市公司治理专项行动。证监会、沪深交易所、地方政府、市场机构各方发挥合力,持续引导上市公司平稳有序化解风险,形成了多元的风险化解样本。

信公咨询高质量发展研究院副院长岑斌表示,高质押率往往会带来股东资金占用、上市公司违规担保风险,为化解这些风险,需监管层持续高压打击,更需引导和推动上市公司和控股股东树立高质量规范发展的新战略观。

(上接A1版)对中国这样一个人口大国来讲,“躺平”不是正确办法,“躺平”必然“躺输”。何况,少数采取“躺平”政策的国家已经发生了物资短缺、通胀高企、产业链供应链断裂等诸多问题,其经济金融风险正在外溢。此次全国稳住经济大盘电视电话会议,明确提出“不断解决两难多难问题,是对各级政府行政能力的考验”,很有针对性,既是对政策执行部门提出的要求,也是对各市场主体特别是大型市场主体提出的要求。我们作为社会主义国家,拥有强大的动员能力和统筹能力,这是我们应对两难多难问题的政治优势和制度优势,我们应当做出成绩。笔者认为,疫情防控本身就是经济的一部分。不可想象的是,在疫情持续蔓延,病人成堆、医疗挤兑的情况下,投资、生产、流通、消费可以是正常的。有些国家“躺平”是因为实在没办法,而不是这样做多么高明有效。从全球前三大经济体来看,今年一季度只有中国是正增长的。这足以说明防疫对于经济的重要性了。当前,我们保经济增长,不仅仅是着眼国内发展,也是为了积极应对外部经济进一步下滑对我国造成更大外溢影响。

当前尤为迫切的是确保能源资源供应稳定,确保人民基本生活物资和大宗商品供应稳定,确保基础物流畅通,确保产业链供应链稳定。要确保经济体系有韧性,可抗压。无论是基础物流还是产业链供应链,如果由于疫情原因适当缩小流量、缩窄通道,短期内是可以容忍的,但是如果中断、堵塞则是危险的。2020年上半年以来,习近平总书记在多个场合反复强调,要“构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”。这是根据国内外形势变化作出的超前谋划。从近两年来逆全球化、单边主义、保护主义和全球性疫情演变趋势来看,做强国内大市场、畅通国内大循环,是极其重要的,也是具备条件的。要落实好这个重大决策,把国内产业循环、生产循环、投资循环、消费循环稳定住,同时,继续扩大开放,优化营商环境,吸引外资,推动共赢发展。疫情防控方面,要坚持“动态清零”总方针,通过常态化核酸检测等创新举措,实现疫情防控可预期,加快恢复生产生活的常态,稳定和扩大就业。

金融体系和资本市场是服务实体经济的重要力量,要从实际出发,为实体企业提供便利的融资服务和基本金融服务,适度提升信用包容度,建立与当前情况相适应的抵押、信用和风控的指标体系。留得青山在,不怕没柴烧。实体经济和金融要互为角、相互支持。中国有全世界最健全的产业链供应链体系,有最全面的制造业生产部门,有庞大的、持续成长的消费群体;我国国家创新指数进一步跃升,研发投入和研发强度显著提高。面对疫情考验,有眼光的企业家、金融家、投资者应视挑战为机会,用好国家提供的激励政策,抓住发展机遇。

高效统筹疫情防控和经济社会发展,是一次重大历史考验。我们要全面贯彻新发展理念,越是艰险越向前的精神,创新工作方式方法,奋力实现保市场主体保就业保民生的目标,迎接党的二十大胜利召开。

## 前四个月全国社会物流总额达106.2万亿元 仍保持扩张态势

■本报记者 杜雨萌

5月25日,中国物流与采购联合会发布1月份至4月份物流运行分析。数据显示,今年前四个月,全国社会物流总额106.2万亿元,按可比价格计算,同比增长3.6%。从规模看,一方面,社会物流总额超过万亿元,超大规模优势依然较为明显,物流需求依托我国完备的产业体系,仍然保持扩张态势。但另一方面,4月份社会物流总额同比下降3.0%,累计增速较前期回落2.6个百分点。属于预期之内的回落。

“我国4月份物流运行数据明显低迷,但超大规模带来的优势依旧明显,这主要缘于我国的商贸并未因疫情而‘停顿’,特别是能源、农产品等重要物资的运输并未中断,进而对物流需求形成了有力支撑。”清华大学互联网产业研究院副院长刘大为对《证券日报》记者如是说。

数据还显示,4月份原煤、原油、天然气等能源物流同比增长4.7%,至10.7%;钢铁、有色金属等物流需求实现持续增长。除此之外,高技术制造业带来的增长动力亦不断加大。其中,太阳能电池等新材料

产品物流量继续保持高速增长态势,增速超过20%;计算机、通信和其它电子设备制造业增长5%左右,新动能韧性依然较强。

不可否认,受疫情影响,跨区域物流受阻,疏港运输不畅等问题,确实对重点区域、重点领域的产业链供应链稳定运行造成了一定冲击。星图金融研究院高级研究员付一夫表示,本轮疫情具有“点多、面广、频次高”的特点。疫情对产业链复苏和物流循环畅通造成了较大影响。

为了解决上述问题,4月份以来已有多个部门连续出台措施,以保障物

流运输稳定。据国家发改委新闻发言人孟玮介绍,为有序推动企业复工复产,全力保障产业链供应链稳定运行,在公路运输方面,国家发改委与有关部门一道指导长三角三省一市,加强对高速公路和普通国道通行情况以及重点物资运输情况监测,推动落实全国统一的通行证制度;协调督促长三角有关省市布局建设了一批物资中转站;指导各地建立产业链供应链风险监测和处置体系,特别是对于集成电路等领域重点企业,实行日调度,加强部门、区域和行业之间的协同配合,帮助协调解决企业面临的人

员返岗受限、原材料运输不畅、供应商停产等问题。

付一夫表示,物流是连接厂商生产与市场消费的桥梁,是服务生产消费、畅通经济循环的重要一环,也是当前国民经济正常循环运转的“大动脉”。随着疫情缓和、上海逐渐解封,制约物流的因素将不断减少,预计后续物流行业将迎来明显改善。

中国物流与采购联合会副会长蔡进表示,下一阶段,要持续推动保通保畅政策落实到位,助力物流供应链循环畅通,为民生保障、经济恢复创造有利条件。