

# 景德镇市国有“三资”清查处置与管理改革总体方案

为有效推进全市国有资产资源资金（以下简称“三资”）清查处置与管理工作，向改革要动力、向创新要活力，充分发挥国有“三资”效益和效率，助推经济社会高质量发展。根据《江西省清理盘活国有资产资源支持化解地方债务风险工作方案》精神，结合我市实际，制定本方案。

## 一、工作目标

以“法治化、市场化、规范化”为原则，在全市开展多维度、全口径、无遗漏的国有“三资”清查工作，按照“能用则用、不用则售、不售则租、能融则融”策略分类处置，2025年形成可盘活国有“三资”清单，并按照“先易后难”原则盘活部分国有资产资源，2026年显著提升资产使用效率和收益水平，实现国有“三资”管理规范、效益最大化，助力国有资本做强做优做大。

## 二、主要任务

（一）清查处置国有资源。聚焦矿产、林业、水利、能源、土地、数据等国有资源，加大资源勘查力度，完善自然资源资产产权制度，积极探索全民所有自然资源资产整体配置、组合供应新模式，统筹开发资源市场，推进国有资源资产化。

1. 推进土地清查处置。落实最严格的节约集约用地制度，坚持增存挂钩，盘活存量土地。加大批而未供和闲置土地（包括地下空

间资源)清查处置力度。综合运用出让、租赁、作价出资(入股)、专项债收购等多种处置配置方式持续推进存量土地资产盘活利用。

**〔牵头单位：市自然资源规划局，责任单位：市国资委、市财政局〕**

2. 深化园区资产清理处置。全面清查园区批而未供土地、闲置土地、低效(空闲)用地等三类土地，持续深化园区“三类低效土地”清理处置，加大对园区闲置厂房盘活利用力度。**〔牵头单位：市工信局，责任单位：市发改委、市自然资源规划局、市住建局〕**

3. 加强水利资源利用。继续实施“政府主导、部门监管、公司经营”的河道采砂统一开采管理模式，有效避免市场混乱和税收流失，完善河道采砂经营权出让费征收方式。加强对县(市、区)水资源费的征收，并做到应收尽收。有序探索水利工程资产盘活处置工作。**〔牵头单位：市水利局，责任单位：市国资委〕**

4. 提升矿产资源供给储备保障能力。充分利用国情调查成果，提交一批可开发利用的矿产储备地；探索公开出让一批国家战略矿产和我市优势矿种商业性探矿权；支持已有矿山开展深部找矿，组织协议出让深部探矿权；注重生态环境保护，科学有序投放砂石土等矿种采矿权。**〔牵头单位：市自然资源规划局〕**

5. 统筹林业资源管理。全面开展林业资源资产建账，建立和完善基础数据库和管理台账，推进林权确权颁证。加快推进 GEP 核算在市场交易、生态项目评估方面成果转化，实现对林业资源资产的实物管理到价值核算的跨越。鼓励林业资源资产入股加盟，引入战略投资者合作开展林业资源开发和林区生产建设；加快推进林业碳

汇交易，合理利用林业资源资产抵押，融入信贷资金投入林区林业。

**〔牵头单位：市林业局，责任单位：市发改委、市自然资源规划局〕**

6. 推动能源资源绿色低碳转型。普查我市光伏、风电、空气能等各类新能源资源的储量，加快推进光伏风电的布局和建设坚持集中式与分布式并举，推动风电和光伏发电大规模、高比例高质量、市场化发展。积极推动党政机关事业单位、工业园区经济开发区等屋顶光伏开发利用。积极推动水电深度挖潜和其他清洁能源发电。

**〔牵头单位：市发改委，责任单位：市机关事务管理中心、市工信局、市住建局〕**

7. 提升数据资源价值。摸清全市公共数据资源底数，探索数据确权、评估、入表等试点，加快数据资产化管理，促进数据资产合规高效流通使用，提升和丰富数据资产经济社会价值。探索将公共数据授权运营纳入政府国有资源（资产）有偿使用范围。**〔牵头单位：市发改委（市数据局），责任单位：市政务服务管理局、市工信局、市自然资源规划局、市文旅局、市国资委〕**

（二）清理盘活存量国有资产。聚焦实物、债权、股权、经营权、未来收益权等国有资产，采用“用、售、租、融”手段，最大限度发挥资产使用价值，推进国有资产证券化。

1. 有效盘活行政事业单位实物等资产。将行政事业单位低效运转、闲置的房屋、土地、车辆、办公设备家具、大型仪器、软件等资产纳入清查处置范围。全面推进办公用房资源合理配置和节约集约使用，规范有序开展全市党政机关办公用房集中统一管理和权属

登记工作。推进政府公物仓制度建设，依托预算管理一体化系统探索“实体仓+虚拟仓”运行模式。〔**牵头单位：市机关事务管理中心，责任单位：市财政局、市教体局、市卫健委、市住建局、市自然资源规划局**〕

2. 有力盘活国有企业实物及股权等资产。清查企业存量资产包括但不限于房产、土地、股权、债权、未来收益权等，对竣工工程，交付使用一年内必须办理竣工财务决算，及时转固；对未确权的土地、房屋，及时办理权属登记；鼓励国有企业依法依规通过进场交易、协议转让、无偿划转、资产置换等方式，盘活长期闲置的存量资产，整合非主业资产，提升资产质量。〔**牵头单位：市国资委，责任单位：市自然资源规划局、市发改委、市财政局、市住建局**〕

3. 创新债权融资模式。整合优化各类财政风险补偿政策和资金，在继续发挥政府性融资担保增信作用的同时，进一步强化银担合作，鼓励各融资担保机构加快创新银担产品。加快科技金融产品的推广力度，引导银行逐步实现由“重资产”融资向“轻资产”融资的模式转变。支持我市更多符合条件的项目通过基础设施领域不动产投资信托基金（REITS）发行上市。〔**牵头单位：市金融服务中心，责任单位：市发改委、市财政局、市科技局、市工信局、市农业农村局、市国资委**〕

4. 加强经营权、未来收益权管理。探索在能源、交通运输、水利、环境保护、市政公用等适宜市场化运作的基础设施和公用事业领域，科学合理设立经营权，挖掘有偿使用收入潜力。坚持公开、

公平、公正原则，强化政府与社会资本协商合作，保证经营持续性和稳定性。探索以未来收益权为基础，推行资产证券化等融资。兼顾经营性和公益性平衡，维护公共利益。〔**牵头单位：市发改委，责任单位：市交通运输局、市住建局、市水利局、市生态环境局、市城管局**〕

（三）统筹运作两类存量国有资金。聚焦闲置、低效两类国有资金，加大清理盘活力度，加强资金统筹管理，推进国有资金杠杆化。

1. 盘活低效闲置资金。清查清理行政事业单位除实物资产以外的货币资产。对全市 294 个部门（单位）、460 个账户进行摸排，对 24 家单位进行重点检查。秉承“合理性、合法性、必要性、重要性、规模性”原则，结合我市非编人员清理，合理整合、统筹安排各部门（单位）实有资金项目支出，压缩单位违规套取资金空间，杜绝单位实有资金违规套取问题的发生，确保财政资金使用安全高效。

〔**牵头单位：市财政局**〕

2. 完善产业引导基金体系。进一步创新产业类专项资金的使用方式，逐步推进产业类专项资金由目的资金转为杠杆资金。积极争取国家、省大基金在我市设立更多子基金。开展国有企业的存量资金梳理，探索闲置、低效资金集管盘活方式，提高使用效率。引进和培育一批懂股权基金运营的专业人才，引导国有企业组建的各类股权投资基金撬动社会各类资本支持创新创业。〔**牵头单位：市金融服务中心，责任单位：市国资委、市财政局**〕

### 三、实施步骤

全市“三资”清查处置与管理改革工作自2025年1月开始，分三个阶段实施。

#### （一）动员部署阶段（2025年1月-4月）

1. 建立工作机制。建立市委书记为召集人，市委副书记、市长为副召集人，相关领导为成员的总协调机制；建立市委副书记、市长为组长，市委常委、常务副市长为常务副组长，各分管副市长为副组长的专班，成员由市直相关单位组成，专班办公室设在市财政局。按照清查盘活范围，市财政局、市自然资源规划局、市水利局、市林业局、市国资委、市工信局、市发改委、市教体局、市卫健委、市住建局、市金融服务中心等作为牵头单位分领域成立工作小组，抽调专人负责，统筹协调、调度对口“三资”清查处置情况。工作完成后专班自动撤销。

2. 制定工作方案。各工作小组于2025年4月10日前分类分领域制定具体工作实施方案，包括主要任务、实施步骤、处置方式、责任分工、统计样表、时间节点和工作要求等。市级各工作小组按周汇总本领域全市实施进展情况。各县（市、区）结合本地情况于2025年4月15日前制定印发本级“三资”清查处置与管理改革工作方案。

3. 进行工作部署和业务培训。各工作小组于4月20日前根据各自的工作方案，明确目标任务、时间安排和工作要求，有序进行工作部署，并于动员部署会后组织有关单位、中介机构等开展“三资”

清查业务培训，解读相关政策法规，分享典型案例，确保清查处置与管理改革工作顺利开展。

## （二）组织实施阶段（2025年-2026年）

1. 全面清查。以2024年12月31日为基准日，按照“全、准、实”的要求，市、县分级组织开展全市“三资”清查摸底工作，实现资产资源清查的全领域、全口径、全覆盖。其中，市本级清查由各工作小组分类组织开展，于2025年5月20日前完成本领域资产资源清查，汇总清查结果后报送市财政局。各县（市、区）结合实际组织开展本地区清查工作，以县（市、区）为单位将本地清查情况于2025年5月20日前报送市财政局。

2. 台账管理。按照“谁主管、谁负责”的原则，各工作小组在全面清查的基础上，全面梳理本领域国有“三资”情况，筛选出具备盘活条件的项目，建立市本级盘活国有“三资”台账，分年度制定盘活清单，逐一明确项目的基本情况、资产持有人、盘活方式、责任单位和责任人等，实行动态管理。2025年6月10日前，市本级各工作小组制定本年度可盘活国有“三资”清单，报市工作专班批准后实施。各县（市、区）参照执行。

3. 高效处置。坚持先易后难，充分考虑市场供需因素，按照“成熟一个，处置一个”的原则，精准施策，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。通过高效利用、有序处置、有偿使用积极融资等多渠道、多方式盘活国有资产资源，能用先用、不用可售、不售可租、能融则融，充分发挥各类资产资源的效益。

### （三）总结提升阶段（每年 11 月-12 月）

各级各工作小组要及时梳理总结国有“三资”清查处置与管理工作，妥善处理实施中的难点、遗留问题。市级各工作小组根据工作实际建立健全相关制度，促进“三资”管理水平提升。各县（市、区）汇总本级工作开展情况后，于次年 1 月 10 日前报市财政局。

## 四、配套政策

（一）开辟绿色通道。对拟盘活的存量项目，按照“先易后难”原则，各地各有关部门要依法依规完善规划、用地、产权登记、土地分宗、消防及房屋安全鉴定、项目竣工验收等手续，开辟资产产权登记绿色通道，精简和优化办事流程。妥善解决土地使用等相关问题，确保土地使用符合相关法律法规和国土空间用途管制要求。对确需调整相关规划或土地用途的项目，推动有关方面充分开展规划实施评估，依法依规履行相关程序，积极创造条件予以支持。对项目盘活过程中遇到的难点问题，探索制定合理解决方案并积极推动落实。在解决历史遗留问题过程中，应注重实现经济效益与财政节约的双重目标。〔市自然资源规划局、市住建局、市国资委等按职责分工负责〕

（二）规范产权交易。创新交易产品和交易方式，加强产权交易全流程精细化服务。通过开展咨询顾问、方案优化、信息披露、技术支撑等，为存量资产的合理流动和优化配置开辟绿色通道，推动存量资产盘活交易更加规范、高效、便捷。组织开展形式多样、特色鲜明的存量资源资产盘活招商活动，做好项目包装加强前期宣

传推介，吸引更多买方参与交易竞价。〔市发改委、市政务服务管理局、市商务局、市自然资源规划局、市水利局、市林业局、市国资委等按职责分工负责〕

（三）完善金融支持。支持银行、信托、保险、金融资产管理、股权投资基金等机构，充分发挥各自优势，按照市场化原则积极参与盘活。支持金融资产管理公司、金融资产投资公司以及国有资本投资、运营公司通过不良资产收购处置、实质性重组、市场化债转股等方式盘活闲置低效资产。加强培训、专业辅导和政策激励，发挥上市中介机构专业作用，支持符合条件的企业上市挂牌融资。〔市金融服务中心、市财政局等按职责分工负责〕

（四）加强信息共享。推进各部门工作协同，实现信息共享和动态监管。财政部门加快推进资产管理融入预算管理一体化系统，建立资产全链条管理机制，准确核算和动态反映单位资产存量与增量情况，全面展示可共享、调剂资产信息，完善在线审核流程，推动实现资产跨部门、跨地区、跨级次共享调剂。〔市财政局、市发改委、市自然资源规划局、市国资委、市林业局、市水利局、市机关事务管理中心等按职责分工负责〕

（五）推动专业服务。引导盘活存量资产服务的专业机构提高专业化服务水平。推动中介机构等严格落实行业自律规则、执业标准和业务规范，履职尽责，依法依规为盘活存量资产提供尽职调查、项目评估、财务和法律服务等专业服务。对违反相关法律法规和行业规则的予以严肃处理。〔市发改委、市司法局、市财政局、市国

## 资委、市政务服务管理局等按职责分工负责〕

各县（市、区）、各有关单位要加强组织领导，精心制定实施方案，落实落细各项工作任务。要将“三资”清查处置与管理改革工作纳入全年高质量发展考核内容，各市直部门和市属国企年度目标任务和工作要求纳入部门年底绩效考核和市属国有企业负责人绩效考核。建立工作周调度、季报告制度，市级专班办公室定期督查，通报工作进展情况，对国有“三资”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。要定期组织多种类型业务培训，鼓励各地在积极学习先进经验、结合自身实际的基础上，研究制定盘活国有“三资”的有力有效措施。及时梳理总结各地各领域存量资产盘活情况，形成可复制、可推广的经验做法。要严格遵守国有资产资源管理相关法律法规和政策规定，切实履行法定审批程序规范盘活处置，处置收入按规定足额上缴国库。要加强同级审计监督，重点关注存量国有资产资源盘活执行和处置收益收支管理。对不作为、乱作为造成国有资产流失的，已批准处置但执意拖延不落实的，隐瞒、截留挤占、坐支和挪用资产资源处置收益的，以及其他违法违纪行为的问题线索移交纪检监察等有关部门依法依规处理。

# 景德镇市本级国有“三资”清查处置与管理改革工作方案

为切实做好市本级国有资产资源资金（以下简称“三资”）清查处置与管理改革工作，根据《景德镇市国有“三资”清查处置与管理改革方案》，按照“全面清查、应清尽清、能清尽清”的原则，结合市本级实际，制定工作方案。

## 一、清查基准日

本次“三资”清查的基准日为2024年12月31日。

## 二、清查范围和责任分工

清查范围包括市本级政府拥有、管控的全部“三资”。根据不同资产特点，在行政事业、国有企业、园区、国有资源、经营权、知识产权等领域，分实物、债权、股权、经营权、未来收益权等类别推进清查工作。市本级分领域成立工作小组，由各工作小组分别组织开展清查处置与管理改革工作。具体分工为：

（一）行政事业资产组。市机关事务管理中心牵头，市直有关单位配合。负责全面清理盘活行政事业单位（不含教育、卫健系统）直接支配和管理的各项资产（含未办理不动产权证资产）。

（二）行政事业资金组。市财政局牵头，市税务局、市自然资源规划局等有关单位配合。负责全面清理盘活行政事业单位除实物资产以外的货币资产。其中：市税务局、市自然资源规划局负责土

地出让金、矿产等资源出让金欠缴清查。

（三）土地、矿产等自然资源组。市自然资源规划局牵头，各县（市、区）政府、园区管委会、市直有关单位配合。负责全面清理盘活土地、矿产资源、园区低效闲置土地清理以及水资源的综合利用。

（四）企业国有资产组。市国资委牵头，负责全面清理盘活国有企业占用、使用的“三资”。重点关注国有企业、平台公司的股权、债权及投资收益、经营性房地产、各类无形资产收益。

（五）水利资源组。市水利局牵头，各县（市、区）政府、市农业农村局等有关单位配合。负责全面清理盘活砂石、水资源有偿使用，渔业资源、经营性水利工程。

（六）林业资源组。市林业局牵头，各县（市、区）政府、市发改委等有关单位配合。负责全面清理盘活林业资源、湿地资源、林业碳汇。

（七）教育系统资产组。市教体局牵头。负责全面清理盘活教体局所属学校、大中专院校闲置校舍、经营性资产资源，涉改学校资产严格按照《中心城区义务教育学校和幼儿园管理体制改革工作方案》执行。各县（市、区）学校由属地牵头负责。

（八）卫生健康系统资产组。市卫健委牵头，市直有关单位配合。负责全面清理盘活卫健系统闲置低效资产（包括但不限于房屋及其附属物、设备，方舱医院、隔离点等防疫资产），整合医疗机构资源等。各县（市、区）卫健系统由属地牵头负责。

（九）保障性住房和经营性房产组。市住建局牵头，负责全面

清理盘活保障性住房、直管公房、专项债收购的存量商品房以及相关的经营性房产。

（十）园区国有资产资源组。市工信局牵头，负责全面清理盘活园区标准厂房等资产。各县（市、区）、园区同步统计属地园区资产情况。

（十一）市政经营权和未来收益权组。市城管局牵头，市商务局、市生态环境局、市住建局、市发改委等部门配合。负责全面清查运作包括但不限于户外广告、停车场、特种垃圾清运、污水、地下管廊、公园、广场等市场化配置的市政经营权。重点关注经营权现有种类及利用情况、现行收费标准、预期可实现收益等。

（十二）能源和其他经营权组。市发改委牵头，市直各经营权设立和管理部门配合。负责全面清查运作包括但不限于能源类、加油（气）站、充电桩、机动车辆安全环保检测、汽车电子车牌、电子身份证、旅游景点、殡葬项目、大型活动冠名权、危货运输、工程爆破、押运、出租车、自来水、燃气、公交线路运营、职业技能培训、智慧城市和信息化、数字化项目等可市场化配置的经营权，以及其他可利用的国有资产资源。重点关注经营权现有种类及利用情况、现行收费标准、预期可实现收益等。

（十三）数据资源组。市发改委（市数据局）牵头，市政务服务管理局等具有公共管理和公共服务职能的机构配合，负责摸清全市公共数据资源底数，打造数据应用场景，有效提升公共数据价值。

（十四）知识产权组。市市场监管局和市文旅局牵头，开展全

市知识产权清查盘活工作，由市市场监管局负责专利、商标等，市文旅局负责版权、文化遗产、陶瓷文化相关知识产权等，其清查范围和内容会根据职能分工覆盖不同类型的知识产权。

（十五）历史遗留问题处理组。市自然资源规划局牵头，市住建局等有关单位配合。负责对拟处置且需要完善权证和调规变性的国有资产提出意见，建立资源资产产权登记绿色通道，精简和优化办事流程。

（十六）政策法规组。市司法局和市审计局牵头，市直相关单位配合。负责梳理现行有效的“三资”相关法规文件，为制定“三资”规范管理和收益的规范性文件提供合法性审查意见，在“三资”清查处置与管理改革过程中提供法律、政策支撑。

各工作小组牵头单位负责制定本领域的工作实施方案，统筹协调本组“三资”清查处置与管理改革工作。

### 三、工作步骤

（一）准备阶段（2025年3月）。各工作小组牵头单位分领域研究制定清查处置与管理专项实施方案，包括主要任务、实施步骤、责任分工、时间节点和工作要求等，报市“三资”清查处置与管理改革专班，经审核后组织实施。

（二）清查阶段（2025年4月-5月）。各责任单位要认真组织清查、对照任务清单、分类抓好组织实施、并按要求及时上报相关表格。各工作小组应于5月20日前将清查情况上报市“三资”清查处置与管理改革专班办公室汇总，报送材料包括资产资源清查工作

报告（正式文件）、资产资源清查明细表、资产资源清查汇总表，同时报送纸质版和电子版。市“三资”清查处置与管理改革专班办公室将组织对各工作小组、各单位清查情况进行核查，对瞒报、误报、漏报的，予以通报批评，并责令整改。市“三资”清查处置与管理改革专班办公室根据清查、核实情况，从“管理目标、财力目标、经营目标”三方面，明确各市直部门和市属国企年度目标任务和工作要求。

（三）建立台账（2025年5月）。各工作小组在全面清查的基础上，全面梳理本领域国有“三资”情况，筛选出具备盘活条件的项目，建立市本级2025-2026年盘活国有“三资”台账，逐一明确项目的基本情况、资产持有人、盘活方式、责任单位和责任人等，实行动态管理；制定市本级2025年可盘活国有“三资”清单、逐一提出具体处置意见，报市专班批准后实施。对在清理清查的过程中发现的问题，不断规范管理，完善制度。

（四）高效处置（2025年6月-11月）。通过高效利用、有序处置、有偿使用、积极融资等多渠道、多方式盘活国有资产资源，能用先用、不用可售、不售可租、能融则融，充分发挥各类国有资产资源的效益。包括但不限于以下方式：

1. 调剂共享。市直各部门（单位）闲置资产，优先在本单位、本部门内部调剂利用。对使用价值大、利用范围广的闲置资产，积极推进跨部门、跨级次资产调剂。

2. 市场化处置。对符合市场化处置的房屋、土地、企业股权等

资产，严格按照相关法规和程序进行清理、盘活、整合和转让。以市场化方式出售的，可通过相应公共资源交易平台等进行，原则上不低于国有资产评估价值。

3. 公开出租。对短期内不适宜出售变现的经营性资产可采取委托管理、统一公开招租等经营方式，让渡一定时期的使用权，形成资产可持续收益，

4. 有效利用国有资源、经营权。清理整治批而未供土地、闲置土地和违法用地等。加强矿业权、林权、水权、采砂权等资源高效利用管理，严格相关交易行为监管，提高盘活收益实行有偿使用的经营权项目应主要采取公开招标、拍卖、挂牌等竞价交易方式选定经营主体，进一步挖掘收入潜力。

5. 资产证券化。加强探索国有企业资产证券化有效路径，支持加快发行文化消费等基础设施领域不动产投资基金（REITs）、持有型不动产（ABS）或项目收益债券（PRB），在合理管控融资风险的前提下，借助资本市场进一步整合资产资源，提高资产流动性。

（五）总结验收（2025-2026年每年11-12月）。各工作小组认真总结市本级和全市“三资”清查处置与管理改革开展情况，不断完善台账，每年11月编制下年度盘活清单报市财政局；妥善处理实施中的难点、遗留问题，根据工作实际建立健全相关制度，健全完善有关管理体制机制，促进“三资”管理水平提升。

#### **四、工作要求**

（一）加强领导，精心组织。各单位要充分认识开展“三资”

清查处置与管理改革工作的重要意义，建立健全工作机制，明确分管领导、联络员等。市级各牵头单位制定本领域专项实施方案，精心组织实施。

（二）全面清查，应清尽清。各单位要按照“全领域、全口径、全覆盖”要求，统一部署“三资”清查处置与管理改革工作，全面清查不留空白，不得瞒报、漏报、错报、迟报，确保应清尽清。

（三）把握节点，精准填报。各工作小组牵头单位要抓好本领域工作推进，各责任单位要按照专项实施方案规定的时间节点抓好落实。自本方案印发之日起，各单位于每周四前将市本级“三资”清查处置与管理改革工作进度情况，经本单位负责人签字、加盖公章，报送分领域牵头单位，由牵头单位汇总后报送市“三资”清查处置与管理改革专班办公室。

（四）强化协调，形成合力。各工作小组牵头单位要统筹负责，各责任单位要具体落实。根据全市统一部署，结合实际，进一步明确工作责任分工，高位推动、协调推进清查处置与管理改革工作。市“三资”清查处置与管理改革专班办公室将定期调度通报。

各县（市、区）可以依照本方案，结合实际，制定本级国有“三资”清查处置与管理改革工作方案。