

关于发挥资产评估作用 盘活北京市行政事业单位国有资产的 研究报告

北京资产评估协会政务服务委员会

2024年10月

总 审：王青华、何源泉

执笔人：胡家昊、刘英伟

参加人：范建中、陈 敏、丛朝日、

闫大志、汪 炫、王正海

校对人：田茂君

目 录

一、北京市行政事业单位国有资产现状分析	5
(一) 资产规模	5
(二) 存量资产交易情况	5
(三) 成功案例	5
二、盘活资产存在的难点	9
(一) 资产定价与评估复杂	9
(二) 资产流转与使用权益难界定	10
(三) 资产处置程序流程繁琐	10
三、资产评估机构在盘活资产中的重要作用	11
四、相关建议	12
(一) 关于对行政事业单位的建议	12
(二) 关于对资产评估机构的建议	15

行政事业单位国有资产的占比随着国有经济体制改革的深化呈现不断增长的趋势，因此，对于行政事业单位盘活存量资产及处置问题研究的迫切性和重要性与日俱增。2022年5月，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》（国办发〔2022〕19号），10月财政部发布《关于盘活行政事业单位国有资产的指导意见》（财资〔2022〕124号），两份文件从盘活方式、实施方案等多方面对行政事业单位盘活存量资产提出要求，为保障行政事业单位履职、事业发展和促进经济社会发展发挥了重要作用。

北京作为我国首都，其行政事业单位的资产规模和资产种类存在着特殊之处，如涵盖了土地、建筑物、设备、交通工具等多种类型，主要存量资产分布于公共安全和社会服务领域。北京市行政事业单位的存量资产具有规模庞大、种类多样、管理规范、信息化水平高、注重资产盘活及节约的原则等特点。这些资产包括流动资产、固定资产、在建工程、无形资产、政府储备物资、公共基础设施以及文物和陈列品等多种类型，其中科研成果、知识产权等存量资产规模庞大、历史文化遗产众多等特点给资产盘活工作带来了巨大的挑战。根据不同资产的来源和性质进行了多层次划分，并兼顾盈利和社会效益盘活存量资产，有利于提高行政事业单位资源利用率、增加资金来源、提升公共服务能力、优化资源空间布局和推动科技创新，具有重要的经济、社会和环境意义。同时，也对充分发挥资产评估机构的专业作用带来了重大机遇。正是基于上述背景，北京资产评估协会政务服务委员会

在深入走访调研有关政府部门、高校、企业的基础上，形成了本调研报告。

一、北京市行政事业单位国有资产现状分析

（一）资产规模情况

截至 2023 年 12 月末，北京市属国企资产总额达到 16 万亿元，其中：行政事业性国有资产总额约为 1.33 万亿元、负债总额约为 0.20 万亿元、净资产约为 1.13 万亿元。行政单位资产总额约为 0.42 万亿元，事业单位资产总额约为 0.91 万亿元。

（二）存量资产交易情况

经有关数据统计，2023 年北京存量资产交易表现活跃，共完成 11726 万余宗交易，交易金额达到 25.38 万亿元，创历史新高。与 2022 年相比，2023 年的交易宗数同比增长 80.27%，交易额也实现了 12.79% 的同比增长。其中，企业国有产权转让项目和国有企业资产转让项目表现尤为突出，不仅交易宗数大幅增加，交易额也实现了显著增长，并伴随着较高的资产增值率。涉及转让非主业非优势企业产权、房屋租赁、行政事业单位和司法机关资产处置、上市公司并购重组、危机资产处置以及各类银行、资管机构债权处置等多种类型。

（三）案例简介

1. 北京某大学校内土地开发项目

（1）项目背景

该大学拥有大片的校园用地，但一些土地长期闲置或低

效利用，使其潜力和价值得不到充分发挥。为了提高资产利用效率，该大学与房地产开发公司合作，进行校内土地开发项目。他们进行了详细的规划和市场调研，确定了适宜开发的土地区域和目标市场。随后，通过公开招标的方式选择了合作开发商，并制定了详细的开发方案。在项目实施过程中，大学与开发商保持密切合作，确保项目顺利进行。他们将部分空闲土地改造为商业综合体、科技园区、创新孵化基地等，并积极引入企业和机构入驻。

(2) 评估机构的作用

在这次大学校内土地开发过程中，评估机构扮演了资产价值评估与专业咨询的角色。

资产价值评估：评估机构对校内的存量资产如土地、建筑物、基础设施等的市场价值、开发潜力以及潜在的收益进行评估，为后续的资产盘活提供数据支持。

专业咨询与建议：评估机构根据学校资产特点，结合市场趋势、国家相关政策法律及项目潜在风险进行深入剖析，为学校决策提供专业意见和策略建议。

(3) 取得成效

该大学成功实施校内用地开发项目，使存量资产得到了有效的盘活。新建的商业综合体和科技园区吸引了大批企业入驻，带来了可观的经济收入。创新孵化基地的推出为促进学生和教职员工创业就业提供了更多的机会。上述项目在为周边社区带来就业岗位和经济发展的同时，也有力地带动了地区的繁荣发展。

2. 北京某医院设备共享项目

(1) 项目背景

该医院通过对一些特殊设备的检测和评估，发现部分设备的利用率比较低，存在资源闲置浪费的情况。为了优化医疗资源的利用情况，该医院推出设备共享项目，与其他医疗机构进行合作，将部分闲置设备对其他医疗机构进行开放共享，通过建立共享平台和制定相关规则，使其他医疗机构在预约使用这些设备时有一定的便利条件。医院与使用方通过签订协议的方式就共享设备的使用时间及相关费用等进行具体约定，从而达到资源合理利用的目的。

(2) 评估机构的作用

在医院盘活存量资产过程中，评估机构发挥了资产的清查核实、设备价值评估作用且协助医院建立了固定资产的绩效管理体系。

资产清查核实：评估机构根据医院的经营模式，对医院中闲置的医疗设备、低效运转的医疗设备和待报废的医疗设备进行分类清查核实，建立资产清单，协助医院确定评估范围。

价值评估：对梳理后的设备清单进行评估，准确反映不同类别设备的市场价值。

绩效管理：根据评估机构的专业意见，建立设备参数管理系统，定期对达到经济年限的设备进行处置，助力医院实现资产的动态高效管理，优化医院资产管理模式。

(3) 取得成效

通过对设备共享项目的有效执行，该医院成功地提高了设备的使用率。在闲置的设备得到充分利用的同时，也避免了资源浪费现象的发生。另外，通过开展设备共享项目，为其他医疗机构在满足病人需求的同时，也带来了经济上的利益。因此，该项目在提高医院整体效益的同时，也为促进医疗卫生事业的发展做出了贡献。

设备共享项目的成功经验是要建立合适的共享平台和相关规则来保证公平的共享过程，并充分与医疗机构进行沟通和协商，使共享时间和费用得到合理地安排，以达到互惠互利的最终目的。

3. 北京某文化机构文物展览巡回项目

(1) 项目背景

该文化机构的文物资源极其丰富，但由于展览场馆的容量有限，无法在更多的观众面前充分展示出来。针对存在的问题，该机构开展了文物展览巡回项目。与其他博物馆、文化机构合作，将文物展览在全国范围内巡回展示。通过精心策划和组织，确保文物的安全运输和展览质量。

(2) 评估机构的作用

价值评估：评估机构根据文化类企业经营特点，识别出企业报表未体现的无形资产。并通过专业分析，评估出对应无形资产的价值。

效果评估：在执行无形资产评估过程中，通过市场反馈数据、展览馆的展览效果、观众的反馈情况，协助企业及时调整项目方向。

风险预警：通过不同文化项目运营情况，根据收入、成本费用情况，判断不同文化项目的可行性，对现金流不乐观的项目自动预警，为项目成功实施提供有力保障。

(3) 取得成效

这一项目使得珍贵的文物能够触达更多地区的观众，提升了文化机构的知名度和影响力。巡回展览也为其他城市的文化事业注入了新的活力。

以上案例都是北京市行政事业单位在存量资产盘活方面的成功实践。通过灵活的合作模式、创新的思维和专业的管理，成功地将存量资产转化为经济效益和社会价值，并为北京城市发展做出了积极贡献。这些经验可以为其他行政事业单位提供借鉴，促进更多存量资产的盘活与有效利用。

二、盘活资产存在的问题

调研发现，部分行政事业单位的存量资产缺乏专业的资产管理人员，缺少有效的管理机制，使得一些资产被闲置，或者处于低效利用状态，没有真正发挥资产本身的价值。在存量资产处置过程中，由于缺乏统一的评估标准，导致评估结论差异较大、评估结果与实际价值不符等情况，影响了资产处置的决策制定。即便有部分存量资产具有盈利能力，但是行政事业单位缺乏经验和专业能力，无法合理有效地将存量资产转化为经济效益。主要存在以下几方面的问题：

(一) 资产定价与评估复杂

行政事业单位资产具有特殊属性和社会效益，在评估和定价中存在较大的主观性，评估中会涉及多种因素的考量，如何准确评估存量资产价值是一个挑战。

（二）资产流转与使用权益难界定

行政事业单位的存量资产是多年的沉淀与积累，资产的使用权益界定不清晰，不同利益相关方对资产的使用可能存在争议，还可能会涉及法律、社会、经济等多个维度。

（三）资产处置程序流程繁琐

行政事业单位的资产的处置程序和流程可能会比较繁琐，在不同环节的审批要求，导致整个处置过程缓慢。由于行政事业单位在资产处置方面缺乏专业经验，导致处置效率低下，无法满足市场需求。

1. 资产处置风险与合规困难

行政事业单位存量资产处置过程中，可能会存在违规操作，存在潜在的法律纠纷，这都要求资产处置单位在存量资产的处置中，更应该严格遵守相关法律法规，遵守相关规定。

2. 缺乏人才激励机制

推动行政事业单位盘活存量资产需要具备相关能力的人员支持以及人才激励机制的实施，但在实际操作中可能存在缺乏激励机制和专业人员的问题。

当下地方行政事业单位真正缺乏的，实际上不是资产本身，而是资产的盘活与运营能力。国有资产管理运营能力不足、国有存量资产手续欠缺等问题更彰显出存量资产盘活的必要性：如有的单位存在自行出租国有资产，事前不进行可

行性论证，出租行为不报财政部门审批，租金标准没有经过评估，承租人的确定和租金定价存在随意性等现象；又如部分资产虽办理了竣工验收交付使用，但资产产权归属单位却无记录或记录价值不实；有的长期挂在建工程或往来账，有的将单独建立的基建账封存，甚至交付使用多年且已发生维修费，都未结转资产，这些都会造成单位资产的严重不实和国有资产的流失隐患。

三、资产评估机构在盘活资产中的重要作用

作为保障国有资产安全、防止国有资产流失、促进国有资产保值增值的专业行业，资产评估在盘活行政事业单位国有资产中扮演着越来越重要的角色。

一是通过对资产的种类、数量、质量、使用状况、市场价值等因素分析，确定存量资产潜在的价值，评估结果可以用于决策制定、资产管理、财务报告等方面。

二是可以为行政事业单位提供资产管理咨询服务，帮助行政事业单位制定合理的资产管理策略和运营模式，优化资源配置，提高资产利用效率。

三是评估结论可以为行政事业单位提供资产处置建议，包括销售、租赁、转让、抵债等多种处置方式，以最大限度地实现资产价值。

四是作为独立的第三方中介机构，可以作为行政事业单位资产处置过程的监督和协调主体，保证处置过程符合相关法律法规和程序的要求，做到公平透明合法，使其运作情况对公众可见。这有助于建立健全的监督和问责机制，推动行

政事业单位更好地履行职责，防止权力滥用和腐败现象的发生。

五是对资产处置过程中可能存在的风险进行评估和控制，帮助行政事业单位合理规避风险，确保资产处置工作的顺利进行，为行政事业单位的资产管理决策提供依据。

总之，评估机构利用其专业的评估和咨询服务，有利于行政事业单位高效地处置资产，并在存量资产的盘活中起到指导和监督的作用，从而实现资源优化配置和增加经济效益的目标。

四、加强行政事业单位国有资产管理的对策措施

结合本次调研情况，我们建议政府相关部门建立公开、透明、公正的资产评估机构选聘和监管机制，充分发挥资产机构在盘活本市行政事业单位国有资产的专业作用。在此基础上，对行政事业单位、资产评估机构提出以下建议。

（一）完善管理制度，强化法规建设

1. 理清产权问题，简化资产处置流程

可以建立专门的处置部门，有专业的团队，统一负责存量资产的处置工作。理清行政事业单位存量资产的所有权归复杂等问题，减少资产的处置过程的阻碍。建立完善的资产管理制度和法律法规体系，明确资产所有权和使用权，加强相关部门之间的沟通和协调。优化处置流程审批，减少不必要的环节，提高处置效率。

2. 规范资产处置，防止资产流失

强化法律法规意识，确保资产盘活和处置的过程符合法律法规的规定，避免法律风险。建立健全的内部控制机制，规范资产处置行为，进行风险评估和防范。引入资产评估等市场化专业机构提供指导和支持，进行市场调研，了解市场需求，制定合法合规合适的盘活和处置策略。

3. 建立考核激励机制，推动管理创新

通过正向激励措施，如薪酬、晋升机会等，吸引和激发工作人员的积极性和创造力。注重加强专业人员培训和能力建设，提高相关人员的专业知识和技能水平。为员工提供必要的转岗培训和职业规划支持，帮助他们适应新的工作环境和职责。

综上所述，要解决北京市行政事业单位盘活存量资产及处置的难题，就要综合考虑评估测算、权属界定、流程简化等多种因素的相互作用。

4. 推进分类监管，增强监管的科学性

(1) 不动产

对于不动产，行政事业单位可以通过引进评估机构进行以下三个方面的尝试。第一，评估机构对不动产评估后再出租或出让。将闲置的不动产出租给企业或个人使用，获取租金收入。或者将不再需要的不动产出售给符合需求的买方。第二，改造与再利用后价值评估。对老旧或闲置的建筑物进行改造，转变为商业办公楼、创意园区等新型用途，提高资产价值和利用率。第三，地产重新开发的预评估。对闲置的

土地进行规划和开发，建设住宅小区、商业中心或文化设施，实现资产增值。

（2）设备与器材

通过引进评估机构对设备类资产进行评估，为设备的租赁、回收与处置等经济行为提供价值参考。第一，设备租赁与共享。将闲置的设备与器材租给外部企业或组织使用，获取租金收入。也可以与其他单位共享设备资源，降低成本。第二，更新换代。对技术陈旧或不再适应需求的设备进行更新换代，提升生产效率和水平。第三，出售与回收。对于无法再利用的设备，可以考虑出售给二手市场或废品回收站，回收部分资金。

（3）文化艺术资产

对于文化艺术资产（如博物馆、图书馆等），可通过资产评估机构根据同类资产预期产生的现金流进行评估，为资产展览、版权授权及跨界合作等项目的可行性提供专业意见。第一，展览与推广。举办文化艺术展览和活动，吸引观众参与，增加门票销售收入。第二，版权授权与合作。将文化艺术资产的版权进行授权给其他机构或个人，获取版权使用费。与相关机构建立合作关系，共同开展文化艺术项目。第三，跨界合作。与企业或社会组织进行跨界合作，利用文化艺术资产进行品牌推广和市场营销。

（4）实验室与研究设施

对于实验室与研究设施，可以通过评估机构对无形资产进行评估，为科研成果转化提供价值咨询。第一，技术

转化与合作。将实验室的研究成果进行技术转化，与企业合作开展科技成果转移转化项目，实现经济效益。第二，科研服务与咨询。向企业提供科研服务、技术咨询和测试检测等专业服务，获取相应的服务费用。第三，人才培养与交流。为企业提供培训课程和研讨会，利用实验室和设施资源进行人才交流和技术培训。

在制定具体策略时，需要根据存量资产的特点、市场需求和区域环境等因素进行综合考虑，并与相关利益相关方进行充分沟通和协商。同时，还应注意遵循法律法规，确保策略的合法性和可行性。

（二）资产评估机构外力监督，重构监管体系

1. 发挥评估效能，优化资产管理

通过在盘活利用资产工作过程中提供资产清查核实、绩效评价、价值评估等方面的专业技术服务，对不同资产进行分类整理、对闲置资产进行评估出租或者转让，对相应的无形资产进行识别定价等，协助行政事业单位发现价值，实现价值管理。对涉及的相关资产如房屋、土地、设备类资产等重点资产的使用状况进行梳理，为行政事业单位制定资产盘活方案提供专业支持。

2. 准确把握要点，提高盘活质量

对存量资产进行系统全面了解，对不同资产的运营模式、管理情况、收益情况进行分析，提高存量资产的盘活效率。一方面，资产低效、闲置是一个相对概念，该类资产相对于现有所有者未充分发挥其效益而形成的低效、闲置，就可以

通过评估人员在客观市场环境中最高、最佳使用原则下评估其市场价值，实现资产价值最大化。另一方面，评估过程中参数的取值和存量资产盘活方案应该匹配，如对国有资产共享共用的单位可以收取合理的补偿，对补偿费用标准化进行评估，为产权持有单位决策提供基础数据参考。

3. 探索新的合作模式，共创共享

为行政事业单位寻找合作伙伴，推动合作项目的实施。评估合作伙伴的背景和能力，协助行政事业单位进行合作协议的制定与实施。对行政事业单位的转型计划进行评估和协助，帮助其将存量资产转化为具有更高价值和市场竞争力的资产。

4. 助力深化改革，促进高质量发展

通过对行政事业单位的评估，延伸服务链，发现存在的制度、政策和管理方面的问题，为行政事业单位深化改革提供参考依据。

5. 多元化赋能，助力资产盘活

(1) 推进数据化与智能化

管理和利用存量资产将随着数据资产的快速发展而更加数据化、智能化。比如，通过技术手段监测、管理和优化资产，如物联网技术、大数据分析等。通过对行政事业单位的运行情况进行评估和分析，找到优化提升的空间，提供数据化、智能化发展的依据。

(2) 实现绿色可持续发展

在低碳经济的背景下，盘活存量资产将更加注重绿色和可持续发展。例如，将废弃工业用地改造为绿色生态园区，推动低碳经济发展。通过改变数据资产的状态，实现更好的经济效益。资产评估机构可以帮助行政事业单位了解其环境影响和资源利用情况，从而找出存在的问题和改进的方向。通过评估，可以确定单位的碳排放、能源消耗、水资源利用等关键指标，并与相应的环境和资源承载能力进行对比。此外，评估还可以帮助单位建立监测和评估机制，及时跟踪绿色可持续发展的实施效果。因此，通过评估来盘活行政事业单位并推进绿色可持续发展是一个重要的举措。

（3）发展共享经济与共享资产

共享经济的兴起将进一步推动存量资产的共享利用，通过各类平台化和共享机制，促进资产的共享使用，实现资源的最优配置。通过评估，帮助行政事业单位了解自身拥有的闲置资源和资产情况，例如办公设备、车辆、场地等，并确定其可共享的潜力和条件。通过将这些闲置资源纳入共享经济平台，可以实现资源的最大化利用和降低单位成本。

（4）促进可持续城市发展

随着城市化进程的不断推进，盘活城市行政事业单位存量资产将成为城市可持续发展的重要组成部分。通过合理规划、高效利用存量资产，构建宜居、宜业、宜游的城市环境。资产评估机构可以帮助单位建立监测和评估机制，及时跟踪可持续城市发展的实施效果。通过设立关键指标和报告制度，

定期评估城市的可持续发展情况，并根据评估结果进行调整和优化。