



# 服务业扩能提质背景下，国有资本运营公司盘活服务 资产新思路

公用二部 | 张澳夫 张金晶 | 010-67413300

## 引言

近年来，我国产业结构持续迭代优化，服务业已然成为稳定经济增长、激活市场内生动力的重要支撑，推进服务业扩容增效、提质升级，也是构建现代化产业体系的重要抓手。2026年4月，国务院印发《关于推进服务业扩能提质的意见》（国发【2026】7号），从国家层面明确了服务业高质量发展的整体方向，提出到2030年服务业总规模突破100亿元的发展目标，着力培育一批“中国服务”品牌。2026年6月，财政部、商务部联合修订发布《服务业发展资金管理办法》（财建【2026】137号），进一步细化财政扶持导向，规范专项资金申报、使用、监管全链条流程。两份政策文件前后衔接、层层落地，既为服务业新业态、新场景培育提供稳定资金托举，也为国有资本运营公司深度参与服务业重点项目、盘活存量服务类资产提供清晰政策指引与合规资金渠道。国有资本运营公司作为国有资本布局调整、资源统筹配置的专业化平台，坐拥大规模存量资产、稳定资金储备与成熟市场信用，是承接服务业扩能提质战略、推动行业转型的中坚力量。当前服务业正处在规模扩张向质量效益并重转型的关键窗口期，国有资本运营公司主动对标、落地落实国家产业政策，既是践行国有资本运营公司服务国家发展大局的政治责任，也是盘活长期沉淀服务资产、优化自身产业布局、拓宽盈利增长点的现实路径。

## 一、重磅政策落地，明确服务业高质量发展总基调

2026年4月，国务院印发《关于推进服务业扩能提质的意见》（国发【2026】7号），对现代服务业空间布局、业态培育、要素保障作出系统性部署，搭建起服务业提质扩容完整政策框架。

### （一）锚定定位：清晰发展定位，明确阶段发展目标

文件完整贯彻新发展理念，统筹兼顾有效市场与有为政府，统筹推进服务业扩能提质、行业规范监管各项工作，坚持需求牵引、改革攻坚、科技赋能、开放合作四大实施路径，着力破除束缚服务业发展的体制机制壁垒。文件设定清晰中长期发展目标，至2030年实现服务业总规模突破100万亿元，建成产业结构更优、发展质量更高、市场活力充沛的现代服务业体系，培育一批全国乃至全球知名“中国服务”品牌，持续增强服务业国际竞争实力，切实提升居民服务获得感。整体发展围绕两大主线推进，即推动生产性服务业向专业化方向发展、向产业链

价值链高端延伸；推动生活性服务业向高品质、多元化、便民化迭代升级。

### **（二）划清投向：细分服务领域，明确重点发展方向**

在产业布局层面，文件对生产性、生活性服务业分类明确发展重点。生产性服务业聚焦科技服务、现代物流、软件和信息服务、供应链金融、节能环保服务、商务服务六大板块，精准补齐产业链配套短板，围绕科技成果转化、数字技术落地、绿色低碳转型等核心环节集中发力，夯实实体经济配套支撑体系。生活性服务业紧扣群众多层次民生需求，深耕居民服务、养老托育、健康服务、文旅体育四大领域，持续丰富多元服务供给，补齐民生服务资源缺口。同时文件确定四大核心升级方向，以数字化智能化改造、标准化服务体系搭建、一二三产业深度融合、服务业高水平对外开放为抓手，全方位带动服务业整体效能提升、业态迭代更新。

### **（三）清单化保障：完善政策体系，筑牢发展运营支撑**

文件构建多层次、全覆盖配套保障机制，从六大维度细化落地举措。一是深化行业体制改革，破除要素获取、资质认定、招投标、政府采购等环节隐性壁垒，优化医疗、科创领域市场准入标准，搭建服务业发展综合评价指标体系。二是丰富财政金融支持工具，统筹运用信贷再贷款、财政贴息、产业基金、基础设施 REITs 等多元工具强化资金供给保障。三是补齐硬件基础设施短板，完善综合物流枢纽、城市便民生活圈、新能源充换电、海外仓等配套载体，推进老旧街区、老旧厂区更新改造，升级商圈、文化产业园区运营能级。四是培育多层次市场主体，加大龙头骨干企业、中小企业、个体工商户扶持力度，统筹推进服务品牌培育建设。五是夯实专业人才支撑，常态化开展职业技能提升专项行动，针对行业紧缺岗位、重点就业群体组织系统化技能培训。六是完善行业安全监管机制，建立跨部门、跨行业协同监管体系，杜绝监管缺位、服务供给滞后等突出问题。

## **二、配套细则落地，明确资金管理运行规则**

为规范中央财政服务业发展资金使用管理，压实资金使用绩效，财政部、商务部联合修订印发《服务业发展资金管理办法》（财建【2026】137号，以下简称“《办法》”），从制度层面对资金分配、使用、监管、绩效闭环管理作出完整约束。

### **（一）明确定位：立足扩内需战略，划定资金核心用途**

《办法》明确，服务业发展资金属于中央财政专项转移支付，核心服务畅通国内大循环、实施扩大内需战略，专项用于现代商贸流通、现代服务业培育、促消费相关工作，政策实施有效期至 2028 年。资金实行中央、地方财政与商务主管部门分级管理、分工履职，项目申报与实施单位承担资金使用主体责任。

### **（二）划定范围：聚焦三大方向，明确刚性禁止红线**

资金扶持范围聚焦三大核心方向，一是培育新型消费增长点；二是提升商贸

流通行业综合竞争力；三是落实党中央、国务院部署的服务业重点专项任务。扶持对象涵盖符合资质企业、重点项目、示范园区及试点城市等区域主体，可采取财政补助、贴息、以奖代补、政府购买服务等多种扶持方式。《办法》明确资金使用刚性红线，严禁挤占、挪用资金或擅自变更使用范围；严禁将资金用于平衡财政预算、偿还债务、发放人员经费，以及新建、扩建政府性楼堂馆所等禁止性用途。

### **（三）多元分配：区分分配方式，规范申报拨付流程**

结合地方产业发展差异，资金分配采用因素法、项目法、因素法与项目法结合三种模式。针对需地方落地实施的政策性项目、重大专项任务，统一采用项目法分配；面向地方统筹全域服务业发展的普惠性事项，主要采用因素法分配，测算权重重点考量各地服务业推进成效、过往资金绩效管理水平，并对发展薄弱地区实施差异化倾斜。文件严格压缩项目申报、多层审核、资金拨付全流程办理时限，要求各地建立常态化服务业项目储备库，符合条件的成熟项目可实行资金先预拨、后清算，所有资金拨付统一执行国库集中支付制度。

### **（四）全程监管：强化绩效管理，压实各方监督责任**

《办法》建立覆盖资金申报、使用、收尾评价的全过程预算绩效管理体系，将年度绩效评价结果作为下一年度资金分配的核心依据，倒逼各地规范资金投放与运营管理。资金使用单位须严格遵守财务、会计管理制度，主动配合各级部门监督核查。各级财政、商务主管部门及财政部派驻地方监管局分层落实监管职责，常态化开展专项监督与财会监督检查。

## **三、政策体系完善，为国有资本运营公司盘活服务资产创造基础条件**

两项政策协同完善服务业发展制度框架，疏通要素流通、市场准入、业态创新、资金供给等环节堵点，为国有资本运营公司调整服务类资产布局、盘活存量资源提供基础制度支撑。

### **（一）破除市场准入壁垒，优化国有资本运营公司市场化经营环境**

各地针对招投标、政府采购、资质审批等环节长期存在的隐性限制开展清理整治，缓解以往服务业普遍存在的要素获取成本高、新业态落地流程繁琐、市场化运营阻碍较多等现实问题。与此同时，各地用好服务业发展专项资金等各类金融支持渠道，配套规范的资金管理与使用细则，一方面帮助国有资本运营公司合规盘活现有服务资源、深挖存量价值，另一方面也为企业抢抓新兴服务产业机遇扫清障碍，让国有资本运营公司在市场化发展道路上步子更稳、空间更广。

### **（二）市场赛道空间持续扩容，培育国有资本运营公司全新增长动能**

眼下产业转型步伐不断加快，大众消费需求也稳步升级，两股力量相互推动，让服务业各类细分领域迎来快速发展。生产性服务业不断向专业、高端、全链条

方向迈进，工业软件、智慧供应链、现代物流、节能环保、科创服务、供应链金融等领域市场需求持续走高。面向民生的生活性服务业也在提档升级，朝着品质化、多元服务、便捷高效的方向转变，养老托育、健康医疗、文旅体育、便民消费等板块蕴藏着巨大发展潜力。随着数字经济和实体经济深度交融，算力服务、数字文旅、智慧社区、线上便民服务等新业态不断涌现，多个规模庞大的细分市场逐步成型。这些新兴赛道大多前期投入大、项目周期长，同时产业链条复杂、多方协同要求高，与国有资本运营公司资金实力雄厚、资源整合能力强、抗风险底子足、擅长运营长期重大项目的优势相匹配。国有资本运营公司可立足自身资源禀赋主动布局优质赛道、落地重点项目，逐步形成独有的竞争优势，持续挖掘新的发展潜力，打造稳固且长效的业绩增长极。

### **（三）资金体系精准加持，拓宽国有资本运营公司资本运作与项目落地渠道**

此次落地的《办法》，搭建起项目法、因素法及组合模式并行的多元化资金分配体系，同时明确预拨清算、国库集中支付、竞争性评审等实操细则，让资金从申报、使用到拨付全流程清晰有序、有据可依。国有资本运营公司凭借充足的项目储备、成熟的区域产业运营经验以及完善的合规管理体系，能够更顺畅地申报各类财政扶持资金，参与各类试点示范项目建设。财政资金精准发挥扶持作用，一方面为国有资本运营公司存量服务业项目压降运营成本、补足资金流动性，另一方面为新建项目、新业态项目提供启动支撑，有效减轻投融资负担，推动项目加快落地实施。与此同时，依托全流程绩效管控、分级监管、负面清单等刚性约束机制，引导国有资本运营公司持续健全内部财务、项目及风险管控体系，转变传统粗放发展模式，全面走向精细化、标准化、规范化运营。

## **四、总结**

服务业扩能提质相关政策陆续落地，长期以来制约国有资本布局服务业、盘活存量服务类资产的政策壁垒、要素供给不足与资金筹措等难题，有望得到系统性破解，为国有资本运营公司提质增效夯实政策支撑。从政策导向来看，国家已清晰划定服务业提质扩容实施路径与重点细分行业赛道，持续健全要素市场化配置体系。依托这一政策环境，国有资本运营公司盘活闲置物业、配套设施、线下服务渠道等存量资产，布局养老、便民服务、产业配套等新兴服务业态，市场化经营空间将进一步拓宽。资金保障方面，财政资金采用因素法、项目法、因素法与项目法结合的差异化分配模式，同步搭建全流程绩效监管体系。既能够精准匹配存量资产改造、新建服务业项目的资金需求，也倒逼企业完善内部管控体系，持续提升专业运营能力，实现政策扶持红利与规范经营双向赋能、同步提效。对国有资本运营公司自身发展而言，主动对标服务业扩能提质布局、统筹盘活存量服务资产，既是立足国资运营主责主业、助力地方实体经济、补足民生公共服务

供给缺口的责任所在，也是破解资产闲置、运营收益薄弱、业务增长路径单一等发展痛点的重要突破口。

## 报告声明

本报告分析及建议所依据的信息均来源于公开资料，本公司对这些信息的准确性和完整性不作任何保证，也不保证所依据的信息和建议不会发生任何变化。我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，不构成任何投资建议。投资者依据本报告提供的信息进行证券投资所造成的一切后果，本公司概不负责。

本报告版权仅为本公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用、刊发，需注明出处为大公资信，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。