城投转型专题（6）：
“三大工程”背景下城投公司业务拓展与转型路径

公用一部｜陶镜妤

2026 年 11 月 16 日

摘要：

2023 年 4 月，中央政治局会议首次将保障性住房建设、城中村改造、“平急两用”公共基础设施建设并列为“三大工程”，作为构建房地产发展新模式的重要抓手。此后顶层文件相继出台，完成了从政治局定调到系统部署的政策链条。加快推进“三大工程”，是利民之举、发展之计、转型之策：短期旨在对冲房地产投资下滑，中期服务于供给侧结构性改革，长期则指向“市场+保障”双轨住房体系的制度重构。

与此同时，城投平台正面临“化债”与“退平台”的双重压力，传统基建与土地开发业务空间持续收窄。“三大工程”为城投提供了政策鼓励的业务增量与转型窗口，但其受益程度存在明显差异。本报告系统梳理“三大工程”的政策脉络与战略定位，分析城投参与的特殊背景与约束条件，并依据城投类型提出差异化业务拓展与转型路径。

关键词：三大工程；城投转型；化债；存量盘活

正文：

一、“三大工程”的政策脉络与目标定位

（一）政策脉络的演进

“三大工程”并非一蹴而就的政策概念，而是经历了一个由地方实践上升为国家战略的渐进过程。2023 年 4 月 28 日，中央政治局会议首次明确提出“规划建设保障性住房，在超大特大城市积极稳步推进城中村改造及‘平急两用’公共基础设施建设”，这是“三大工程”作为整体政策框架的首次公开表述。同年 7 月，国务院常务会议审议通过《关于在超大特大城市积极稳步推进城中村改造的指导意见》，标志着

城中村改造率先进入实操阶段；随后，国务院 14 号文《关于规划建设保障性住房的指导意见》正式印发，明确了保障性住房“保本微利、封闭管理”的运作原则，提出“让商品住房回归商品属性”。2023 年 12 月，中央经济工作会议将“加快推进保障性住房建设、‘平急两用’公共基础设施建设、城中村改造”并列提出，要求“完善相关基础性制度，加快构建房地产发展新模式”。至此，“三大工程”完成了从政治局会议定调、国务院文件落地到中央经济工作会议系统部署的完整政策链条，成为后续风险化解及新模式构建等工作的核心主线。

表 1　近年来国家层面“三大工程”涉及重要会议、文件相关内容摘要

时间	主要会议及文件	核心内容与定位
2023 年 4 月	中央政治局会议	首次提出“规划建设保障性住房，在超大特大城市积极稳步推进城中村改造及‘平急两用’公共基础设施建设”规划建设保障性住房
2023 年 7 月	国务院常务会议《关于积极稳步推进超大特大城市“平急两用”公共基础设施建设的指导意见》、《关于在超大特大城市积极稳步推进城中村改造的指导意见》	稳步推进超大特大城市城中村改造，加大保障性住房建设和供给，积极推动城中村改造和“平急两用”公共基础设施建设，盘活改造各类闲置房产
2023 年 8 月	国务院常务会议《关于规划建设保障性住房的指导意见》（国发【2023】14 号）	明确提出支持城区常住人口 300 万以上的大城市率先探索实践，明确保障性住房“保本微利配售、封闭管理”，提出“让商品住房回归商品属性”
2023 年 12 月	中央经济工作会议	积极稳妥化解房地产风险，一视同仁满足不同所有制房地产企业的合理融资需求，促进房地产市场平稳健康发展。加快推进“三大工程”。完善相关基础性制度，加快构建房地产发展新模式
2024 年 3 月	第十四届全国人民代表大会第二次会议《政府工作报告》	重申“三大工程”重要性，各地政府工作报告密集部署落实

数据来源：根据公开资料整理

（二）目标定位与战略意义：从稳增长迈向新模式

“三大工程”的政策定位具有鲜明的复合性特征，兼顾短期稳增长与长期促转型的双重目标。它既是解决人民群众急难愁盼问题的重大民生工程，又有利于带动房地产相关投资消费、稳定宏观经济大盘。具体而言，三项工程各有侧重又相互衔接：

保障性住房建设侧重完善“市场+保障”的住房供应体系。其“新模式”体现在：保障性住房建设分为配租型和配售型两类，其中配租型包括公共租赁住房、保障性租赁住房，配售型保障性住房按保本微利原则配售，重点拓展配售型保障性住房，解决工薪收入群体的刚性住房需求。**城中村改造**侧重消除安全风险隐患、改善居住环境，同时促进产业转型升级和推动城市高质量发展。**“平急两用”公共基础设施建设**则侧

重统筹发展与安全，提升城市韧性，实现“平时用得着、关键时刻用得上”。这一概念将传统公共设施的功能从单一场景拓展为“常态+应急”双场景，为城投存量资产的盘活提供了新的政策通道。

从战略权重看，“三大工程”的独特之处在于其连接短期调控与长期制度建设的枢纽功能。短期层面，推进“三大工程”建设将直接拉动设计、施工、建材、家装、家电等上下游产业需求，其中，翻新类项目链条较短，主要涉及防水、涂料、玻璃、保温、管道等建材需求；拆除重建项目链条更长，对钢铁、水泥等亦会有拉动。据测算，2024 年三大工程对地产投资的贡献约 0.93 万亿元，可拉动 7.8 个百分点——在不考虑三大工程的情况下地产投资预计为-10%[1]。中期层面，“三大工程”被定位为“构建房地产发展新模式的突破点”，力图解决结构性问题和需求断层等长期矛盾。35 个重点城市由人口净流入形成的住房需求约 39.91 亿平方米，其中潜在保障性住房需求近 16 亿平方米[2]。与此同时，存量保障房在住房供给中占比仍然偏低，据中指数据库土地成交数据，2020～2021 年重点城市保障房面积占比均不超过 20%，距离满足保障房在存量住房的比例达到 30%的需求仍有一定距离[3]。长期层面，“三大工程”的落地将推动住房供应体系从单一市场化向“保障+市场”双轨并行转型，商品房逐步回归商品属性，保障性住房回归民生属性。

二、城投参与“三大工程”的特殊背景

2023 年以来，“35 号文”“47 号文”“14 号文”“134 号文”及“150 号文”相继出台，构建了一揽子化债政策体系。其中，“150 号文”明确要求融资平台须在 2027 年 6 月底前退出融资平台名单，退出需同时满足三个条件：隐性债务清零、剥离政府融资职能、经营性金融债务清零或征得占三分之二以上份额的金融债权人同意。截至 2025 年末，全国已有超 82%的融资平台实现退出，化债工作取得阶段性成果[4]。财政部数据显示，截至 2025 年末，地方政府存量隐性债务余额降至 6.5 万亿元，较 2024 年末的 10.5 万亿元进一步减少 4 万亿元；各地债务置换后平均利息成本降低超 2.5 个百分点。截至 2026 年 7 月末，6 万亿元置换债券已累计发行 5.73 万亿元，对应节约利息支出约 6,000 亿元。

[1] 吴棋滢“如何看“三大工程”对投资端的影响”，广发证券股份有限公司，新浪财经，2023 年 12 月 21 日，https://stock.finance.sina.com.cn/stock/go.php/vReport_Show/kind/lastest/rptid/756511155787/index.phtml#1
[2] 天风证券“房地产行业深度研究：保障房新模式、新思路、新使命”，2024 年 3 月 7 日
[3] 吴斯旻“再塑住房“双轨制”：保障房建在哪？对商品房影响几何？”，第一财经，2024 年 1 月 11 日 https://www.yicai.com/news/101954633.html
[4] 《关于 2025 年国民经济和社会发展计划执行情况与 2026 年国民经济和社会发展计划草案的报告》

在化债约束强化的同时，城投传统业务的制度基础正在瓦解。土地开发整理业务受房地产市场深度调整影响，土地出让收入持续承压；基础设施代建业务随着地方政府投资能力受限而萎缩；公益性资产虽账面规模庞大，但缺乏经营性现金流，无法形成有效偿债来源。“三大工程”恰在此时提供了一条政策鼓励的出路。它既符合国家投资方向，又为城投拓宽融资渠道、盘活存量资产、增加经营性收入创造了条件。中央层面安排了超 1.6 万亿元资金支持“三大工程”，租赁性住房贷款年均增长 52%。但城投参与“三大工程”的能力差异较大，城市能级、信用等级、资产质量和运营能力等均是重要影响因素。头部城投凭借较强的融资能力和资产运营经验，可借此加速市场化转型；尾部城投则可能因项目现金流不足而面临接盘风险——承接了政策任务，却无法形成可持续的收益闭环。这一分化趋势在化债背景下将进一步加剧：具备独立造血能力的平台信用基础有望夯实，而仅依靠财政化债“被动退出”的主体将面临出清压力。

三、城投公司的业务拓展与转型路径

不同类型的城投公司，因资源禀赋、业务基础和职能定位不同，其业务拓展及转型路径存在显著差异。城投分类主要看主营业务收入与利润的来源结构，以其中居相对主导地位的板块为分类依据；多项业务并存时，结合收入、资产、利润和职能定位综合判定主导属性，而非简单以占比最高者一刀切。主导分类不代表单一业务属性，其他业务属性同样存在。

（一）传统城投平台：以存量盘活为核心路径

传统城投平台以代建基础设施、土地开发整理为主要业务，账面沉淀大量公益性资产（道路、广场、公园、安置房等），但经营性收入来源有限，自身造血能力不足。其核心限制主要包括：存量资产虽规模庞大，但权属分散、现金流薄弱，改造资金匹配难度较大。其业务拓展方向主要以存量资产盘活为核心，将“三大工程”不同方向进行有机结合，通过功能转换和升级改造释放资产价值。

转型路径主要包括以下几类：

1. 公益性资产改造为“平急两用”设施：将闲置的健康驿站、文体场馆等改造为保障性租赁住房或应急隔离场所。例如，温州市乐清城投集团承接的保障性租赁住房项目，在设计之初即考虑了“保障房+健康驿站”双重功能，实现了平时与应急场景的功能切换。

2.棚改/保障房业务延伸至城中村改造：将城中村综合整治后的房源纳入保障房体系。深圳市安居集团有限公司与各区合作成立城中村改造公司，统筹推进改造与房源筹集。截至2025年末，深圳市安居集团有限公司累计筹建保障性住房约32.8万套，供应约16.3万套，占全市同期总量近三分之一。

3.闲置房产盘活：拥有大量行政事业单位房产的国资公司，可将闲置房产改造为保障性住房或长租公寓。这一模式的关键在于解决产权归属和改造资金的匹配问题。

以上转型模式主要适用于具备一定资产规模和改造资金的城投平台，需要地方政府在规划、审批环节给予支持，同时改造后的运营收益需覆盖改造成本的合理回收期。

（二）专营类城投平台：以业务协同为导向

专营类城投平台聚焦交通、水务、能源等某一特定业务领域，但专营优势明显，在主业领域具备技术、人员和运营经验积累。其关键制约在于业务领域相对单一，抗风险能力较弱，需要围绕主业寻找协同增量。专营类城投平台主要以与主业强关联的“平急两用”项目为拓展方向，实现业务协同和资产增值，避免脱离主业盲目多元化。

转型路径主要包括以下几类：

1.交通类：依托路网资源建设“平急两用”物流仓储设施，平时服务于区域物流需求，应急时转换为物资中转和调配枢纽。

2.水务类：探索建立“平急两用”农村供水应急保障体系，在常规供水管网基础上增设应急水源和快速净化装置。

3.能源类：建设兼具日常和应急功能的能源供应基地，如分布式能源站+应急备用电源的复合设施。

以上转型路径需要主管部门的政策支持，同时项目需与主业形成实质性协同而非简单叠加，避免“为平急而平急”的形式化建设。

（三）园区开发运营主体：因区施策

园区平台主要围绕产业园区开展开发运营，业务范围与园区发展阶段紧密关联。不同发展阶段的园区对空间载体、配套服务和应急功能的需求差异显著，转型路径应坚持分类指导、精准施策，避免简单化处理。园区平台业务拓展应当依据园区发展阶段选择适宜方向，实现从“产业载体”向“产业社区”的功能延伸。其中，产业载体侧重提供厂房、办公楼、研发楼、仓库等生产经营空间；产业社区则是在此基础上融入生活配套、公共服务、社交休闲、应急保障等功能，形成“生产—生活—生态”融

合的复合型空间单元。

转型路径主要包括以下几类：

1.新开发园区：标准化厂房改造，增加应急避灾功能。例如，都江堰都江安澜谷应急产业园以低成本改造激活闲置资产，同时培育差异化竞争力，实景资源形成了招商磁吸效应。

2.产业发展期：新建大型物流仓储，兼顾应急避难场所。以沈阳生产服务型国家智慧陆港项目为例，以功能性设施支撑产业运转，同时预留应急转换弹性，在服务产业的同时履行了区域安全保供职能。

3.产城融合成熟期：通过“城中村改造+保障房建设”，改善人居环境。在武汉光谷豹澥片区城中村改造项目中，武汉光谷建设投资有限公司借鉴上海模式，建设豹澥邻里中心，并推动长山智能制造基地竣工，围绕光电子信息产业、园区配套遴选承租方，改造产生的集体产业空间直接服务于园区的产业链配套，以城市更新手段补齐人居短板，服务职住平衡，真正做到从“产业载体”向“产业社区”延伸。

（四）产投平台：多元化选择与融资优势

产投平台多为近年新整合组建，聚集了区域内大量经营性资产、业务和优质股权，市场化程度较高，在债券发行、引入产业资本等方面较传统城投更具优势。其核心约束在于组建时间较短，部分平台业务整合尚不充分，需防范“大而不强”的风险。业务拓展路径上，产投平台可以借助丰富的产业类资源，选择多元化参与方向，发挥融资渠道优势，在“三大工程”中实现投资、建设、运营、退出全链条参与。

产投平台主要优势包括：一、方向选择灵活：可同时涉足保障房、城中村改造和“平急两用”多个领域；二、融资渠道丰富：产投平台在债券发行、引入产业资本等方面较传统城投更具优势；三、资产运营能力强：对持有资产的运营管理能力较强，有利于项目实现可持续收益。

以山东健康集团有限公司为例，山东省国资委作为公司实际控制人，近年来持续为该公司划转省属企业的医养健康资产，在山东省内医养健康领域拥有很高的职能定位，其业务多元化程度高、医疗器械业务具有较高的市场地位，其于 2023 年底通过发行中期票据，落地了全国债券市场首单“平急两用”债务工具，专项用于智慧医药仓储物流产业园项目，展现了产投平台利用经营性资产在特定政策领域实现融资创新的能力。该园区不仅提供医药智慧仓储物流一体化服务，还具备智能化、集约化的综合功能，能充分满足康养、医院、省、市、区应急物资储备，以及电商、互联网医药、

三方物流等多元化业务需求。

产投平台的多元化参与需以清晰的业务边界和风险隔离为前提，避免因参与领域过多导致管理半径过大和资源分散。

四、总结

“三大工程”为转型中的城投提供了实质性的业务增量和转型缓冲期，有助于填补传统业务收缩的缺口，但其本身并不能直接完成市场化转型，其核心价值在于为城投争取时间和空间，通过项目实践积累市场化能力。

城投参与“三大工程”的受益程度存在明显差异，受城市能级、自身信用等级、资产质量和运营能力等多重因素影响。头部平台可借此加速市场化转型，尾部平台则可能陷入任务承接与收益实现相脱节的困境。根源在于“三大工程”政策属性与市场属性之间的张力：保障房“保本微利”、城中村产权复杂、“平急两用”设施低频使用，均难以单纯依靠市场化逻辑实现盈利，城投需要在政策任务与商业可持续之间找到平衡点。

随着化债进程推进和融资平台出清时限的临近，城投公司应把握机遇但审慎前行，在承接政策项目的同时培育市场化运营能力，将短期业务增量转化为长期竞争能力，真正实现从政策驱动到能力驱动的转型。

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合法性、真实性、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或决策依据。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，需注明出处为大公国际，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。