



从《城市更新“十五五”规划》看国有企业发展机遇

公用二部|王思颖|010-67413435

2026年6月11日

2026年5月28日，国务院发布了关于印发《城市更新“十五五”规划》的通知（国发【2026】12号，以下简称“《规划》”），当前我国城市建设正处于从增量扩张向存量提质转变阶段，《规划》首次从国家层面对城市更新改造明确量化目标，推出一系列可落地、可考核的硬性指标，统筹产业升级、生态保护、文化传承和民生提质，城市未来发展导向清晰。而国有企业正处于面向高质量发展的新阶段，《规划》提出“政府统筹协调各类存量资源，支持国有企业参与城市更新，支持符合条件的城市更新项目发行基础设施REITs，支持符合条件的城市更新企业发行公司债券、中期票据等，鼓励多主体合作改造，构建政府、市场、居民资金合理共担机制”等政策体系，为寻求市场化运营的国有企业指明了新的战略方向。

一、政策背景

当前，我国城镇化率已超过67%，城市发展进入新阶段。城市发展面临的核心矛盾发生了根本性变化：一边是大量老旧小区、城中村基础设施落后、安全隐患突出，自建房倒塌、燃气爆炸、城市内涝等事故发生，大量C、D级危房、老旧管网、防灾短板等严重威胁城市安全，而居民对住房品质、社区服务、公共空间、绿色出行、文化体验的需求日益增长，老旧小区设施落后、适老化不足、停车困难等问题亟待解决；另一边，大拆大建的旧模式已不可持续，城市建成区面积扩张速度明显放缓，大量存量房屋、老旧基础设施进入老龄化阶段，当前我国城市建设已从关注增量扩张向存量提质转变。

二、《规划》核心内容

（一）目标指标

《规划》明确了两阶段发展目标：到2030年，城市更新行动取得重要进展，人居环境明显改善，安全发展基础更加牢固，治理水平大幅提高；到2035年，基本建成创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市。《规划》首次从国家层面对城市更新改造明确量化目标，推出一系列可落地、可考核的硬性指标，“十五五”期间：城镇危旧房改造50万套/间（较“十四五”翻倍）；城镇老旧小区新开工改造11.5万个；老旧街区厂区改造提升1,500个，城中村改造4,000个；历史建筑修缮1.5万处；新建及改扩建体育场地12.8万公顷；城市公园绿地改造提升2万公顷；城市地下管网改造36.5万公里；存量应急避难场所改造5万个；城镇房屋基础信息数字化率达到95%以上。

（二）重点任务

《规划》对标现代化人民城市目标，部署了六大方面 23 项重点任务，精细化、系统化、规范化地推进城市更新。

表 1 “十五五”时期城市更新重点任务

任务板块	核心内容	关键举措
一、培育壮大城市发展新动能	推动产业转型升级，盘活存量资源	推动老旧街区、厂区、低效产业园区、低效楼宇等转型升级；发展智能建造、首发经济、银发经济、低空经济等；盘活闲置资产，优化保障性住房供给；深化住房公积金制度改革，扩大使用范围，支持灵活就业人员参加住房公积金制度
二、营造高品质城市生活空间	改善居住条件和社区服务	建设“好房子”；优先改造建成 20 年以上老旧小区，加装电梯；加快建设完整社区，推动一刻钟便民生活圈建设；老旧街区厂区改造；配建停车充电设施；加快公共场所无障碍适老化改造
三、推动城市绿色低碳转型	生态修复与节能降碳	修复城市生态系统；发展绿色建筑，推动超低能耗建筑、低碳建筑规模化发展；推进城市节水，建设海绵城市，开展存量建筑垃圾专项整治，倡导绿色低碳出行
四、增强城市安全韧性	消除安全隐患，提升防灾能力	对城市 C、D 级危险住房和非成套住房建档立卡并动态更新，加快拆除改造 D 级危险住房；严格落实“一项目两方案”；开展城市地下管网体检，加快实施燃气、供水、排水、污水、热力等老旧管网更新改造，强化对城市燃气、供水、排水、桥梁、隧道、热力、管廊等城市基础设施运行风险的实时监测、动态预警；建设改造应急避难场所，提升高层建筑火灾防范和救援能力
五、促进城市文化繁荣发展	保护历史文脉，塑造特色风貌	建立健全“先调查后建设”的保护前置机制；历史文化名城街区整体保护；活化利用历史建筑、工业遗产，以文化赋能产业发展；严格限制超高层建筑
六、提升城市治理能力	城市治理智慧化、精细化、社会化	建设城市信息模型（CIM）基础平台，推动城市运行“一网统管”；运用“吹哨报到”、“接诉即办”等工作机制，及时解决群众急难愁盼问题；推动“物业服务进家庭”及住宅小区建设骑手友好社区

（三）重大工程

《规划》进一步细化了任务，具体到项目，明确了“好房子”建设改造、完整社区建设扩面提质增效、老旧街区厂区改造提升、市政基础设施提升等 14 项重大工程。这些工程既有面向民生的暖心工程（加装电梯、适老化改造、普惠托育等），又有面向发展的赋能工程（老旧厂区转型、消费设施升级等），更有面向安全的基础工程（危旧房改造、地下管网更新、应急避难场所建设等），形成了

可操作、可落地的任务书。

（四）政策举措

《规划》提出健全城市更新实施机制、构建可持续的城市建设运营投融资体系、更大力度支持盘活存量土地、建立房屋全生命周期安全管理制度、构建多主体协同参与机制、健全法律法规标准体系、强化科技人才支撑作用 7 方面政策举措。其中，**在投融资方面**，《规划》推出了一套组合拳：通过中央预算内投资等对符合条件的项目给予支持；允许通过地方政府专项债券支持符合条件的城市更新项目建设，支持用作项目资本金；对风险可控、商业可持续、符合条件的项目，允许采用综合开发、银团贷款、项目投资等市场化模式给予支持；推动符合条件的城市更新项目发行基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）、资产证券化产品等；支持符合条件的城市更新企业发行公司债券、中期票据等。**在土地政策方面**，更大力度支持盘活存量土地；制定土地混合开发和空间复合利用的正面清单；利用存量土地、房产资源发展国家支持产业、行业的，可享受一定年期内不改变用地主体和规划条件的过渡期政策，过渡期原则上不超过 5 年；合理降低土地整合中的税费负担，完善地价计收规则。**在制度创新方面**，建立房屋全生命周期安全管理制度，包括房屋安全体检制度、安全管理资金制度、房屋质量安全保险制度；研究修订城市房地产管理法、建筑法等法律，制定城市更新相关法规。

三、对地方政府和国有企业的启示

1、地方政府

对地方政府：不能再依赖土地财政和增量扩张，必须学会经营存量。要加快建立城市体检机制，摸清家底；出台配套实施细则，用好专项债、REITs 等工具；吸引社会资本参与，避免新增地方政府隐性债务；尤其要防止运动式更新，不搞形象工程。

2、国有企业

对国有企业：《规划》明确提出政府统筹协调各类存量资源，支持国有企业参与城市更新，支持符合条件的城市更新项目发行基础设施 REITs、资产证券化产品等，支持符合条件的城市更新企业发行公司债券、中期票据等，鼓励多主体合作改造，构建政府、市场、居民资金合理共担机制。这些政策信号清晰表明：城市更新将成为国有企业发展的重要抓手，可实施的具体路径：

（1）**从土地开发转向资产盘活**，国有企业手握大量政府划拨资产、历史遗留物业、未开发土地等，过去多是低效资产。《规划》要求全面摸清城市存量资产资源底数，推动已供未开发土地和在建项目分类处置，盘活闲置低效的老旧厂房、商业办公用房、商品住房、公房等，同时支持利用存量土地、房产资源发展国家支持产业、行业的，可享受一定年期内不改变用地主体和规划条件的过渡期政策，这意味着国有企业通过城市更新，可对这些资产进行功能转换、业态升级、市场化运营。例如，将老旧厂房改造为文创园区或保障性租赁住房，将低效办公楼宇升级为智能办公楼或康养设施，将闲置公房转化为社区服务设施等。

(2) 从基础设施建设转向长效运营，部分国有企业承接大量基建项目，项目建成即移交，缺乏持续运营能力。《规划》强调先体检、后更新，要求建立房屋全生命周期安全管理制度，包括房屋安全体检、安全管理资金、房屋质量安全保险三项制度，同时提出推动物业服务进家庭，鼓励有条件的物业服务企业向养老、托育、家政、文化、健康、助残等领域延伸；这为国有企业开辟了新的业务领域：房屋体检、维修加固、智慧监测、物业管理、养老托育等社区服务。国有企业可利用自身资源整合优势，承接老旧小区改造后的长效管理、公共设施运维、数字化平台建设等业务，实现从一次性建设收入向持续性服务收益的转变。

(3) 从大拆大建转向产业植入，《规划》明确强调坚决防止大拆大建、拆真建假，要求保护第一、应保尽保、以用促保。这对国有企业的规划设计和项目管理能力提出了更高要求，不能再简单地拆一片、盖一片，而要在保留城市记忆和风貌的同时进行功能的置换和升级。《规划》提出推动老旧街区厂区转型升级，优化提升传统产业，培育壮大新兴产业和未来产业，因地制宜发展新质生产力。国有企业可通过更新释放的空间载体，主动植入数字创意、科技创新、智能建造、低空经济、银发经济、文旅等新业态，通过租金收入、股权收益、服务分成等实现多元化回报。

四、总结

《规划》立足城市内涵式发展，推动城市发展方式加速转型，实践指导性强，推出一系列可落地可考核的硬性指标，为我国未来城市发展指明了方向、时间表和路线图。未来五年，城市更新将迈向精细化、系统化、规范化新阶段，但能否将政策红利转化为更新实效，需要中央、地方、企业、居民各司其职、协同发力，后续各地是否出台配套细则需要关注。从国有企业发展角度来看，未来五年，国有企业能否抓住城市更新的历史机遇，实现资产高效转化，成为“十五五”时期地方经济发展的重要观察窗口。但值得注意的是，城市更新项目具有投资规模大、回报周期长、法律关系复杂等特点，国有企业参与城市更新也存在风险与挑战，例如，盈利回报方面，对于住户多为低收入人群的老旧小区改造项目，更新改造完成后可能面临租金或物业费等经营性收入提升难，投资回报低甚至亏损；偿债压力方面，若运营能力不足，项目收入不及预期，可能加重国有企业债务负担，再融资压力加大；部分项目涉及居民拆迁安置，容易引发矛盾、导致项目停滞，社会风险不容忽视；对国有企业而言，市场化运营不是简单的业务重构与拓展，承接城市更新项目时应谨慎评估风险，结合本地实际量力而行。

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。