

强于大市

《城市更新“十五五”规划》解读

城市更新“十五五”有哪些重要变化？

事件

2026年5月28日，国务院发布《城市更新“十五五”规划》，明确了“十五五”时期城市更新工作的目标指标、重点任务、重大工程和政策举措。

核心观点

【“十五五”城市更新核心KPI是多少？】

- 《城市更新“十五五”规划》是我国首个以“五年规划”形式出台的城市更新专项顶层规划。首先规划设定了两个阶段性目标：1) 到2030年，城市更新行动取得重要进展，城市开发建设方式转型初见成效，安全发展基础更加牢固，人居环境明显改善，治理水平大幅提高。2) 到2035年，城市更新体制机制更加完善，基本建成创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市。
- 在定量目标方面，与“十四五”相比，“十五五”定量目标更清晰精准、结构更重“质效与可持续”。规划提出了十大定量目标，我们将其分为住宅更新、非住宅更新、市政基础设施改造、数字化建设四大类。我们发现，各项改造指标出现分化：危旧房改造、老旧小区改造、历史建筑修缮、地下管网更新的规模明显提升；体育场地规模略有增加；城中村改造数量虽然略有下滑，但体量仍然较大；老旧小区改造出现了一定幅度的下滑；同时新增城市公园绿地、应急避难场所、城镇房屋基础信息数字化率等改造目标。
- 住宅更新：与“十四五”目标相比，“十五五”设定的危旧房改造数量目标翻倍，将成为未来五年住宅更新中最重要的一项工作，直接带动了房屋体检等一系列相关工作的推进。1) 危旧房改造量增加：“十五五”期间计划城镇危旧房改造数量为50万套/间，和“十四五”（25万套/间）相比翻倍。根据住建部在25年10月国新办举行的“高质量完成‘十四五’规划”新闻发布会上公布的数据，“十四五”期间启动城市危旧房改造17.5万套/间（目标完成率约70%）。2) 老旧小区改造量减少：“十五五”期间计划新开工改造城镇老旧小区数量11.5万个，和“十四五”目标值以及实际完成值（均为24万个）相比有所下降。3) 城中村改造量基本持平：“十五五”期间计划城中村改造数量为4000个，虽然较“十四五”目标值（4100个）略有下降，但改造规模仍然很大。根据住建部，“十四五”期间实施城中村改造项目2387个（目标完成率约58%）。
- 非住宅更新：1) 街区厂区改造量增加：“十五五”期间计划老旧小区街区改造提升数量1500个（含历史文化街区），和“十四五”目标值（900个）相比明显提升。根据住建部，“十四五”期间改造老旧小区6500多个、老旧小区700多个，超过目标数。一方面，改造提升老旧小区、生活街区，丰富文旅业态等融合业态，创新沉浸式体验等多种消费场景；另一方面，推动老旧小区功能转换，加强工业遗产保护利用，盘活利用闲置低效厂区、厂房和设施，植入新业态新功能。2) 历史建筑保护量增加：“十五五”期间计划历史建筑修缮数量1.5万处，和“十四五”目标值及实际完成值（均为1万处）相比明显提升。根据住建部，截至25年10月，我国共有历史建筑6.89万处，据此计算，约22%的历史建筑计划在“十五五”期间进行修缮。
- 市政基础设施改造：1) 体育场地量略有增加：“十五五”期间计划新建及改扩建体育场地面积12.8万公顷，较“十四五”目标值（12.7万公顷）略有增加。2) 公园绿地：“十五五”期间计划完善城市绿地系统，计划城市公园绿地改造提升面积2万公顷；新增口袋公园1.5万个；建设改造城市绿道2万公里。根据住建部，“十四五”期间，累计建设口袋公园1.8万多个，建设城市绿道约2.5万公里。3) 地下管网改造量增加：“十五五”期间计划城市地下管网改造长度36.5万公里，和“十四五”（25万公里）相比，计划改造量明显提升。规划还提出“十五五”期间计划建设改造燃气、排水、供水、污水、供热等地下管网77万公里，预计将带动5万亿元的投资额（投资数据来源于发改委26年5月22日新闻发布会披露）。根据发改委披露的数据，截至25年末，我国已建成管网总长度近390万公里，规模位居世界首位。但目前地下管网仍存在空白区，且部分老化管网亟需更新，管网智能化水平仍然较低。4) 应急避难场所：“十五五”期间计划存量应急避难场所改造数量预计达5万个。
- 数字化建设：“十五五”期间计划城镇房屋基础信息数字化率计划达95%以上。规划在“提升城市治理水平”任务中提出“推进城市全域数字化转型，建设城市信息模型（CIM）基础平台”：“完善CIM基础数据库和标准体系，丰富拓展‘CIM+’在城市更新中的应用场景”；“建设国家房屋建筑和市政设施基础信息库”。我们认为这是一项重要的基建，有助于推动城市治理智能化精细化，为智慧社区、数字家庭运营服务商提供机遇。

【城市更新“十五五”规划三大亮点】

- 构建可持续的城市建设运营投融资体系，包括财政支持、金融支持、吸引社会资本参与，城市更新工程最主要的资金来源得到了多渠道的保障。我们预计，一些开发企业有一些在手旧改项目可能在原先资金或资源受限的情况下停滞不前，在此之后可能会有加速推进，有利于房企在当前背景下喘一口气，有利于后续重回正轨。根据住建部，2021-2024年城市更新的总投资额超过16万亿元。我们预计，“十五五”期间城市更新的投资额将不低于16万亿元。此次规划明确提出要“构建可持续的城市建设运营投融资体系”，包括完善财政支持政策、优化金融支持措施、积极吸引社会资本参与三方面举措。1) 财政支持：主要提及“中央财政支持实施城市更新行动”：“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”；“地方政府加大财政投入”；“落实城市更新相关税费减免政策”。根据中指院，2025年城市更新相关债券发行规模超过3500亿元，同比增长2%，占2025年新增地方政府专项债券的比重为7.6%；而2026年一季度，城市更新相关专项债券发行接近1200亿元，已达成2025年全年的三分之一，同比增长7%，其中城中村改造专项债券发行规模超过500亿元，同比大幅增长140%，占城市更新相关专项债券的比重超过40%。2) 金融支持：主要提及“允许采用综合开发、联营贷款、项目投资等市场化模式给予支持”。3) 社会资本：主要提及“鼓励符合条件的城市更新项目发行REITs、资产证券化产品”；“支持符合条件的城市更新企业发行公司债券、中期票据”；“鼓励民营企业积极参与城市基础设施运营”。
- 构建多主体协同参与机制，支持民营企业参与城市更新。规划在“构建多主体协同参与机制”中，提出“政府统筹协调各类存量资源，支持国有企业、民营企业参与城市更新”。各方的角色定位更加清晰，政府作为资源的统筹者，积极调动各方力量参与到城市更新的大工程上。由于城市更新的涉及面广，民企可以根据自身的资源、设计、产业以及效率优势，在城市更新的大势中找到机会。此外，规划还在“更大力度支持盘活存量土地”章节中，对多主体合作改造提出了更实质性的建议措施，具体有：“合理降低土地整合、置换、联合开发中的税费负担。规范长期租赁、先租后让、弹性年期供应等土地供应方式，支持带方案出让。依法稳妥推进工商业用地使用权续期。完善地价计收规则”。这些措施有利于减轻城市更新参与主体的资金压力。
- 促进房地产开发企业转型发展、参与城市更新，以内生改造激活城市存量资产价值。根据中研院《中国城市规划研究院》2025年发布的《中国城市更新活跃度年度观察报告》，重点41城中，2024年城市更新参与企业数量降至2643家，同比下降31%，是自2020年近五年以来首次出现减少，利润和政策是影响企业投资城市更新积极性的主要原因。一方面，根据中研院调查，仅11%的企业城市更新项目实现基本盈利，68.5%企业投资回收期超过5年，45.5%盈利水平仅1%-3%；另一方面，部分企业反映城更中的政策问题也是阻碍项目顺利推进的主要因素，政策限制性要求多，报批报建难度大、项目验收通过困难等实操问题也直接影响了项目的效率、成本与最终效益。此次“十五五”规划特别提出“促进房地产开发企业转型发展，参与城市更新”，也为房企未来发展指明了一条新的出路。从短周期的“开发商”转向长周期的“城市运营商”。我们认为，未来房地产开发企业参与城市更新也将从单体的项目争夺转向差异化城市更新品牌构建。随着城市更新项目从传统拆建，转向品质运营，更加注重场景营造、文化传承、空间功能迭代与长期经营性现金流平衡。企业通过标杆项目输出更新理念与运营标准，推动城市更新从“单点改造”走向“品牌营造”，在做好项目落地的同时打响自身城市更新品牌。此外，促进房企转型参与的相关内容也放到了“激活城市存量资源”这一章节里，与“盘活存量”、“房地产发展新模式”、“保障性住房供给”、“因城施策增加改善性住房供给”、“深化住房公积金制度改革”等内容并行提出，我们认为，“促进房企转型参与城市更新”将成为“十五五”期间整体行业的重要方向之一。在城市更新过程中，过去房企主要靠新城增量开发，向外围扩大城市边界，未来将城市核心区域的存量资产盘活是重点内容，以内生改造激活城市活力，更好激活存量资产的价值。

投资建议

- 此次规划是我国首个以“五年规划”形式出台的城市更新专项顶层规划，标志着城市更新从“十四五”时期的“实施行动”正式上升为国家中长期战略的安排。未来，城市更新也将进一步带动整体城市发展转向“提质增效”的重要时期。城市更新项目范围也越来越广，涉及老旧小区改造、历史街区活化、基础设施升级改造等多个复杂领域，对参与企业的能力、业务范围、合规运营能力有着严格要求，我们认为，房地产开发凭借多年积累的行业经验、开发资质优势、产业链整合能力或迎来新的发展机遇，具备多元经营能力、资产集中核心城市、城市更新领域经验丰富的房企更具优势。

- 我们建议关注在核心城市有城市更新相关业务布局的主流重点房企：华润置地、招商蛇口、保利发展、建发国际集团、中国金茂、越秀地产、绿城中国、中国海外发展、保利置业集团、城投控股、城建发展。

风险提示：

- 政策推进速度与规模不及预期；城市更新资金来源受限；社会资本参与度不及预期；实操层面存在历史遗留问题。

相关研究报告

《2026年房地产市场“前低后高”；全年板块或迎来两大拐点——2026年房地产行业展望》
(2026/02/12)

《新消费时代下的大机遇系列报告一：从“场所”到“场景”，新消费时代下的商业地产迎来重大机遇》
(2026/02/11)

《首批商业不动产REITs发行在即，存量盘活规模可期——关于商业不动产REITs点评》(2026/02/02)

《正视困境，冲出重围：长坡薄雪，向阳而生——房地产行业2026年年度策略》(2026/01/13)

《“旧改为主、收储为辅”贯穿2025年地产行业主线——房地产行业2025年年度策略》(2025/09/24)

《为什么是3000亿？》(2024/5/21)

《住房“以旧换新”——一个被低估的方向》
(2024/08/08)

中银国际证券股份有限公司
具备证券投资咨询业务资格
房地产行业

证券分析师：夏亦丰

(8621)20328348

yifeng.xia@bocichina.com

证券投资咨询业务证书编号：S1300521070005

证券分析师：许佳璐

(8621)20328710

jialu.xu@bocichina.com

证券投资咨询业务证书编号：S1300521110002

附录 1

图表 1. 城市更新“十五五”规划定量目标梳理

分类	指标	“十五五”规划	“十四五”期间	“十四五”实际完成量
住宅更新	城镇危旧房改造	50 万套/间	25 万套/间	17.5 万套/间
	新开工改造城镇老旧小区	11.5 万个	24 万个	24+万个
	城中村改造	4000 个	4100 个	2387 个
非住更新	老旧街区厂区改造提升	1500 个	900 个	改造老旧街区 6500+个、老旧厂区 700+个
	历史建筑修缮	1.5 万处	1 万处	1 万处
市政基础设施改造	新建及改扩建体育场地面积	12.8 万公顷	12.7 万公顷	新增文化休闲、体育健身场地 2800 多万平
	城市公园绿地改造提升面积	城市公园绿地改造提升面积 2 万公顷 (新增口袋公园 1.5 万个; 建设改造城市绿道 2 万公里)	-	建设口袋公园 1.8 万多个, 建设城市绿道约 2.5 万公里
	城市地下管网改造长度	城市地下管网改造长度 36.5 万公里 (建设改造燃气、排水、供水、污水、供热等地下管网 77 万公里)	城市地下管网改造长度 25 万公里	更新改造供水、燃气、供热等地下管网 84 万公里
	存量应急避难场所改造	5 万个	-	-
数字化建设	城镇房屋基础信息数字化率	>95%	-	-

资料来源：国务院《城市更新“十五五”规划》，住建部，中银证券
备注：“十四五”时期实际完成量来源于住建部在 2025 年 10 月国新办举行的“高质量完成‘十四五’规划”新闻发布会上所公布的数据。

附录 2

城市更新“十五五”规划

城市是现代化建设的重要载体、人民幸福生活的重要空间。为贯彻落实党中央、国务院关于高质量推进城市更新的决策部署，根据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》，制定本规划。

一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，认真落实四中全会部署，全面贯彻习近平总书记关于城市工作的重要论述，完整准确全面贯彻新发展理念，坚持稳中求进工作总基调，坚持以人民为中心，坚持系统观念，坚持规划引领，坚持统筹发展和安全，坚持保护第一、应保尽保、以用促保，因地制宜、分类指导，尽力而为、量力而行，建立可持续的城市更新体制机制和政策法规，高质量推进城市更新，为建设现代化人民城市提供坚实基础。

到 2030 年，城市更新行动取得重要进展，城市开发建设方式转型初见成效，安全发展基础更加牢固，服务效能不断提高，人居环境明显改善，新旧动能加快转换，文化遗产有效保护，风貌特色更加彰显，治理水平大幅提高，城市成为人民群众高品质生活的空间。到 2035 年，城市更新体制机制更加完善，城市结构优化、动能转换、品质提升、绿色转型、文脉赓续、治理增效取得显著成效，创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市基本建成。

专栏 1 “十五五”时期城市更新主要指标			
序 号	指 标	2025 年	2030 年
1	城镇危旧房改造数量（万套/间）	〔25〕	〔50〕
2	新开工改造城镇老旧小区数量（万个）	〔24〕	〔11.5〕
3	老旧街区厂区改造提升数量（个）	〔900〕	〔1500〕
4	城中村改造数量（个）	〔4100〕	〔4000〕
5	历史建筑修缮数量（万处）	〔1〕	〔1.5〕
6	新建及改扩建体育场地面积（万公顷）	〔12.7〕	〔12.8〕
7	城市公园绿地改造提升面积（万公顷）	—	〔2〕
8	城市地下管网改造长度（万公里）	〔25〕	〔36.5〕
9	存量应急避难场所改造数量（万个）	—	〔5〕
10	城镇房屋基础信息数字化率（%）	—	>95

注：□ 内为 5 年累计数。

二、培育壮大城市发展新动能

（一）增强城市发展动力

推动城市特色化发展。落实区域重大战略，因地制宜实施城市更新，优化现代化城市体系。推进超大特大城市治理现代化，以城市群、都市圈为依托构建大中小城市协调发展格局。坚持城乡融合发展，推进宜居县城建设，开展县城体检，因地制宜发展小城镇，加强边境小城镇建设，推动城镇基础设施和公共服务向乡村延伸覆盖。

精心培育创新生态。推动老旧街区厂区、低效产业园区、低效楼宇等转型升级，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，提升城市产业创新活力。发展智能建造，培育现代化建筑产业链。推动消费基础设施改造升级，发展首发经济、银发经济、冰雪经济、低空经济、赛事经济、体验经济等。培育国际消费中心城市。

专栏 2 智能建造创新发展工程

1. 培育智能建造产业集群。构建以标准部品部件为基础的专业化、模数化、数字化生产体系。支持传统建筑企业智能化、数字化转型，建设建筑产业互联网平台，促进设计、生产、施工、运维全产业链高效协同。
2. 创新智能建造技术。研发基于人工智能的工程建设相关软件。加强安全可靠建筑信息模型（BIM）等技术在工程建造全过程集成创新和应用示范，打造一批标志性应用场景。
3. 研发应用智能建造装备。推动自动化施工机械、建筑机器人、施工作业集成平台等研制和应用。

（二）激活城市存量资源潜力

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。加快构建房地产发展新模式，完善商品房开发、融资、销售等基础制度。优化保障性住房供给，强化城镇低收入住房困难家庭住房保障，更好满足住房困难且收入不高的工薪群体基本住房需求，逐步解决新市民、青年等群体的阶段性住房困难。因城施策增加改善性住房供给，规范发展住房租赁市场。促进房地产开发企业转型发展、参与城市更新。深化住房公积金制度改革，扩大使用范围，着力满足缴存人不同阶段的多样化住房需求，支持灵活就业人员参加住房公积金制度。加强和规范存量城市基础设施资产管理。

（三）提升城市对外开放合作水平

支持有条件的城市承担重大外事外交活动，吸引有影响力的国际组织落户。建设一批国际门户枢纽城市和区域性开放节点城市。发挥世界城市日、全球可持续发展城市奖（上海奖）等作用，加强在联合国人居署等多边合作框架下的城市更新国际交流合作。推进高质量共建“一带一路”，支持建筑企业按市场化原则参与国际合作，提升中国建造品牌国际影响力。

三、营造高品质城市生活空间

（一）推进“好房子”建设

实施房屋品质提升工程，兼顾增量建设与存量更新，全链条提升住房标准、设计、材料、建造、运维水平，建设改造安全舒适绿色智慧的“好房子”。鼓励居民开展既有住房装修和局部升级改造，推广装配式装修和适老化、无障碍改造，应用性能优异的新型建材。在新建、改造住宅项目中开展数字家庭建设，丰富数字家庭应用场景。

专栏 3 “好房子”建设改造工程

1. 建设改造“好房子”。优化住房产品设计，完善户型功能，调高层高，提高隔声性能，提升装配式装修应用比例。
2. 开展住房品质提升关键技术攻关。突破 200 项以上提升住房品质的成套技术和产品设备，系统解决住房质量常见问题。
3. 建设基础型数字家庭。鼓励配置智能家居产品，对传统家居产品进行数字化改造，推动互联网协议第六版（IPv6）与智能家居协同应用。

（二）持续推动城镇老旧小区改造

重点对建成 20 年及以上的城镇住宅小区开展专项体检，聚焦补齐基础设施短板、提升服务功能和环境品质实施针对性改造。支持具备条件的楼栋加装电梯。结合改造同步完善长效管理机制，提高管理维护水平。

专栏 4 城镇老旧小区改造工程

1. 新开工改造城镇老旧小区 11.5 万个。结合实际合理确定改造对象范围，优先改造市政配套设施存在安全隐患、居民改造意愿强烈的小区。
2. 提升居住环境安全水平和品质。改造提升燃气、供水、排水、污水、热力、消防、道路等基础设施，结合实际推动入户管线、充电设施等建设改造。因地制宜推进公共空间和配套设施适老化、适儿化、无障碍改造。
3. 完善长效管理机制。指导制定管理规约，鼓励引入物业服务，发动居民积极参与小区管理，共同维护改造成果。

（三）加快建设完整社区

完善社区基本公共服务设施，逐步补齐便民商业服务设施短板。完善城市社区嵌入式服务设施，推动一刻钟便民生活圈建设扩围升级。加强社区配套基础设施建设改造，优化提升公共活动场地、公共绿地和慢行系统，因地制宜增设健身休闲运动场所，推进社区服务智能化。

专栏 5 完整社区建设扩面提质增效工程

1. 在 5000 个社区实施完整社区建设改造。建设改造社区基本公共服务设施、便民设施和配套基础设施，引导专业运营机构等在社区设置服务网点。增补提升公共活动场地和公共绿地。
2. 推进社区服务智能化。推进社区智能感知、安防设施建设，建设社区智慧管理服务平台，鼓励运用人工智能技术，实现社区服务线上线下融合发展。
3. 健全完整社区建设机制。建立健全党组织领导下的社区协商机制，推动规划师、建筑师、工程师、估价师等专业人员进社区，引导社会组织、社会工作专业人员、志愿者等社会力量和公益慈善资源参与社区建设。

（四）推进老旧街区厂区改造提升

改造提升老旧商业街区、生活街区，完善功能布局，补齐基础设施和公共服务短板，优化交通组织，提升公共空间品质，丰富文商旅体展等融合业态，创新沉浸式体验等多元消费场景。实施老旧交通枢纽与周边街区一体化更新改造。推动老旧厂区功能转换，完善厂区及周边配套设施，优化景观环境，加强工业遗产保护利用，盘活利用闲置低效厂区、厂房和设施，植入新业态新功能。鼓励以市场化方式推动老旧厂区改造提升。

专栏 6 老旧街区厂区改造提升工程

实施 1500 个老旧街区厂区（含历史文化街区）改造提升。提升老旧生活街区品质，优先补齐民生领域公共服务设施短板。推动老旧商业街区业态升级，完善设施设备，优化空间形态。实施一批具备条件的老旧火车站与周边街区更新改造，促进站城融合发展。完善老旧厂区及周边配套设施，推动建筑功能转换和混合利用。鼓励老工业城市和资源型城市加大工业遗产活化利用力度。推动低效产业园区提质增效。

（五）提升城市公共服务品质

充分利用存量闲置房屋和低效用地，优先补齐民生领域公共服务设施短板。推动养老机构提质增效，支持有条件的医疗卫生机构开展医养结合服务。建设改造托育服务设施，发展普惠托育和托幼一体化服务。完善全民阅读设施等公共文化服务设施，建设新型公共文化空间。建设改造“小而美”的全民健身场地设施，推动乒乓球等群众喜爱的运动项目进社区、进公园，举办群众身边的赛事活动。整治提升背街小巷环境，开展小微公共空间改造，加快公共场所适老化、无障碍环境建设改造，建设儿童友好空间。

（六）完善城市综合交通体系

优化城市快速路立交和出入口设置，改造瓶颈路段和节点，完善次支路网，实施道路微循环改造工程。严格规范城市轨道交通规划建设，推动轨道交通场站及周边一体化改造。优化城市货运网络规划设计，健全分级配送设施体系。实施老城区停车补短板行动，鼓励建设集约化停车设施，推进停车设施建设改造，按规定配建充电设施。持续开展人员密集区域停车综合治理行动。

四、推动城市发展绿色低碳转型

（一）修复城市生态系统

建设连续完整的城市生态基础设施体系。加快修复受损山体、采煤沉陷区和特大矿坑。加强建设用地土壤污染风险管控和修复，有序推进污染地块环境修复与开发建设衔接。持续深化工业园区水污染治理，强化入河排污口排查整治，建设排污口分级分类监管体系。巩固城市黑臭水体治理成效。保护修复城市湿地，因地制宜推进渠化河道改造，建设幸福河湖、美丽河湖。统筹推进城市噪声等污染治理。结合地方实际，因地制宜、量力而行，完善城市绿地系统，推动公园绿地开放共享，加强古树名木保护。

专栏 7 园林绿化惠民增效工程

1. 改造提升城市公园绿地 2 万公顷，完善各类配套服务设施，提升城市生物多样性保护水平。
2. 充分利用城市闲置低效用地、边角剩余空间和附属绿地等，新增口袋公园 1.5 万个。
3. 建设改造城市绿道 2 万公里，健全绿道网络体系。

（二）加快城市建设绿色转型

推动高耗能公共建筑改造升级，鼓励采用合同能源管理等市场化节约能源服务。大力发展绿色建筑，推动超低能耗建筑、低碳建筑规模化发展。建立建筑能效等级制度，优化建筑用能结构。推广绿色设计，持续推进绿色建材评价认证和推广应用，稳步发展装配式建筑。推广绿色施工，鼓励使用新能源车辆和机械，加强建筑材料循环利用，促进建筑垃圾减量化，严格管控施工扬尘和噪声。

（三）践行绿色低碳生活方式

推进城市节水，建设海绵城市。深化气候适应型城市建设。加快城市污水收集处理设施补短板，推动建立厂网统筹的建设运维长效机制。持续完善垃圾分类收集和设施体系，健全城市生活垃圾资源回收利用体系。推进城市生活垃圾收运网络与再生资源回收网络融合。推动建筑垃圾利用处置设施建设，开展存量建筑垃圾专项整治。倡导绿色低碳出行，优化公交线网和站点布局，建设公交停车场等设施，建设改造人行道、非机动车道，构建城市绿色慢行交通系统。

专栏 8 污水垃圾收集处理设施建设工程

1. 城市污水处理能力提升。新建改造总能力达 2500 万立方米/日的污水处理设施。探索城市排水系统雨季溢流污染控制技术路线，完善有关政策和标准。
2. 城市生活垃圾分类处理提质增效。升级改造城市生活垃圾分类投放及收集转运设施，垃圾清运能力达到 75 万吨/日，城市生活垃圾分类实现全覆盖。因地制宜推动生活垃圾焚烧厂超低排放改造，提升焚烧处理设施运行效率。
3. 城市建筑垃圾治理及资源化利用。建设改造建筑垃圾收集、临时贮存、资源化利用、处置等设施，规范建筑垃圾运输管理。

五、增强城市安全韧性

（一）有序推进危旧房改造

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。用好中央补助资金、地方政府专项债券等，加快拆除改造 D 级危险住房，精准消除安全隐患。支持老旧住房自主更新、原拆原建，探索可持续运营模式。优先支持资源枯竭城市实施危旧房改造等项目。稳步推进预制板房屋治理改造和地震易发区房屋抗震加固。加强建筑保温材料管理。

专栏 9 危旧房改造工程

改造城市、县城建成区范围内国有土地上的 C、D 级危险住房，预制板房屋，国有企事业单位破产改制、“三供一业”分离移交等遗留的非成套住房 50 万套（间）以上，基本消除已建档立卡 D 级危险住房安全隐患。

（二）稳步推进城中村更新改造

采取拆除新建、整治提升、拆整结合等多种方式，对群众需求迫切、城市安全和社会治理隐患多的城中村优先实施改造。严格落实“一项目两方案”，做到征收补偿到位、项目资金平衡。加强安置房规划设计和建设管理，确保合理工期和建设质量。

（三）加强城市基础设施建设改造

实施城市地下管网和综合管廊建设改造。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，因地制宜推动地下综合管廊建设。推进城市燃气管道老化更新改造，优化燃气设施布局，加强上游供给。推进供水设施更新改造，提高城市供水安全保障能力。完善城市排水防涝体系，健全洪涝联排联调机制。深入实施城镇供热“温暖工程”，推动老旧供热管网和设施设备更新改造，有序推进供热计量改造。统筹国防动员和城市地下管网建设改造。

专栏 10 市政基础设施提升工程

1. 城市地下管网建设改造。建设改造城市地下管网约 77 万公里，其中燃气管网约 20 万公里、排水管网约 17.5 万公里、供水管网约 17.5 万公里、污水管网约 10 万公里、供热管网约 12 万公里。
2. 城市燃气设施安全保障能力提升。推动瓶装液化石油气厂站标准化提升改造。强化上下游统筹、区域间协同的应急储气调峰设施体系建设。加强日常巡检维护，推动居民用户加装安全装置。加强全链条智能监管，促进城市燃气企业规模化、专业化发展。
3. 城市排水防涝能力提升。持续推进排水管渠、泵站、排涝通道、调蓄设施、智慧平台等排水设施建设改造，新增移动排涝能力 500 万立方米/小时。
4. 城市供水安全保障能力提升。有序实施城市水厂工艺升级改造，推进居民住宅调压调蓄设施改造和移交供水企业运维。推动城市供水企业加强供水管网更新改造和分区计量管理，减少管网漏损。加强节水宣传。
5. 城镇供热“温暖工程”。加快供热老化管网、低效换热站等更新改造，新增供热能力约 5 万兆瓦，在保障热源稳定的基础上，逐步推进燃煤锅炉提质增效，新增新能源和可再生能源供热面积 2 亿平方米。促进供热主干管网互联互通，加快实现“一网多源”。推进智慧供热，提高供热系统运行调控能力和末端供热质量监管水平。

加快城市基础设施生命线安全工程建设。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，及早发现和管控风险隐患。提高城市基础设施生命线安全工程建设运行质效，健全监测体系，完善风险隐患高效协同处置机制。

专栏 11 城市基础设施生命线安全工程

1. 开展设施普查和风险评估。开展城市基础设施普查，建立完善覆盖地上地下的城市基础设施数据库。开展城市基础设施风险评估，形成完整准确、分级分类的风险清单。
2. 建设物联智能感知设备和监管平台。依据风险清单，科学规划布设物联智能感知设备。在城市运行管理服务平台搭建生命线安全运行监管系统，并与应急等相关信息系统对接，实现对城市基础设施运行风险从监测发现到预警处置的全流程闭环管理。
3. 加强技术应用和人才保障。推广应用城市基础设施生命线安全工程相关科研成果，强化人才支撑。

（四）提升风险防控和应急保障能力

支持盘活闲置低效资源，推进城市平急两用公共基础设施建设，完善医疗应急服务体系和应急物流体系。建设改造应急避难场所，推动平急两用公共基础设施及多种应急资源共建共用，完善应急避难功能，构建多层次应急避难场所体系。加强公共消防设施建设。提升街道、社区应急救援基础设施保障水平。强化城市道路桥梁安全管理，对超过设计使用年限或经专业检测发现存在安全隐患的 D、E 级桥梁隧道进行更新改造。提升工程防火保障能力，加强工程防火和消防审验技术力量，建设国家工程防火实验室和防火能力仿真模拟自主平台。提升高层建筑火灾防范和救援能力。

专栏 12 城市更新项目“人工智能+安全”提升工程

1. 围绕工地安全、设备信息、危大工程、绿色文明施工等监督管理，编制“人工智能+安全”工地建设技术标准，开展工程安全领域智能风险预警、无人设备自主巡检、高危作业替代、智能监控等重大科技攻关，开发工程安全行业大模型。
2. 推动在城市更新工程安全监管中应用人工智能技术，强化施工安全风险防控，提升城市更新项目本质安全水平，打造一批样板工地。

六、促进城市文化繁荣发展

（一）推进资源调查

建立健全“先调查后建设”的保护前置机制。加强与全国文物普查衔接，开展老城区、老街区专项调查，形成历史文化名城、街区和历史地段、历史建筑潜在对象名单，开展预保护。按规定认定公布国家历史文化名城，推进省级和市县级保护对象认定公布，规范设立标志牌，开展数字化信息采集和测绘建档。

（二）加强整体保护

整体保护历史文化名城、街区和文物及周边风貌。开展历史文化名城、街区保护提升工程。开展不可移动文物、历史建筑 and 传统民居修缮。建立以居民为主体的保护实施机制，提升人居环境品质。坚决防止大拆大建、拆真建假。

专栏 13 历史文化名城、街区保护提升工程

1. 历史文化保护对象认定。新认定历史文化街区 100 片以上，新确定历史建筑 1 万处以上。
2. 历史文化名城、街区保护提升。实施一批国家历史文化名城历史城区和 300 片历史文化街区修缮提升。
3. 历史建筑修缮。开展抢救性修缮和安全加固，传承创新修缮技艺，提高历史建筑修缮水平。

（三）推动活化利用

活化利用不可移动文物、历史建筑、工业遗产、历史文化街区、历史地段等，在严格保护其核心价值与风貌的前提下，引入新业态新功能，以文化赋能产业发展，丰富城市文化体验、旅游休闲功能，同时避免过度商业化、同质化。

（四）塑造城市特色风貌

完善城市风貌管理制度。加强城市更新重点地区、重要地段风貌管控，保护城市独特的历史文脉、人文地理、自然景观，植根中华优秀传统文化，塑造特色风貌。开展城市设计并作为城市风貌管理的重要依据，提出建筑高度、体量、风格、色彩等控制要求，从整体平面和立体空间上统筹建筑布局、协调景观风貌、提升空间品质。

加强建筑设计管理。落实“适用、经济、绿色、美观”建筑方针，推动建筑设计传承创新，更好体现中华美学和时代风尚。强化优秀建筑设计作品正向引导作用，提升建筑设计质量。严格限制超高层建筑。提高既有建筑改造设计水平。提升住宅建筑设计品质。

七、提升城市治理能力水平

（一）完善城市治理工作体系

建立健全城市管理统筹协调机制，发挥好“一委一办一平台”作用，加强对城市治理工作的指挥调度、组织协调、监督评价，依托数智化手段提升城市运行和治理效能。探索社区党组织领导下的居委会、业委会、物业服务企业协调运行新模式。完善居民、企业、群团组织、社会组织参与城市治理制度机制，发挥志愿服务作用，拓宽新就业群体参与渠道。

（二）推动城市治理重心和配套资源下沉

发挥党建引领基层治理协调机制作用，加强跨部门工作统筹和协同联动。坚持和发展新时代“枫桥经验”，深入开展城市管理进社区工作，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。加强物业服务市场监管，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。推动住宅小区建设骑手友好社区。加强互嵌式社区建设。

专栏 14 物业服务质量提升行动

1. 围绕设施设备维护、环境卫生、秩序维护、绿化养护、客服响应等，提升物业服务质量。
2. 整治物业服务领域突出问题，依法查处物业服务企业违法违规行为，完善物业服务市场监管政策，健全物业服务行业信用体系。

（三）推动城市治理智慧化精细化

推进城市全域数字化转型，建设城市信息模型（CIM）基础平台，打造集约统一、数据融合、高效协同的城市数字底座。完善 CIM 基础数据库和标准体系，丰富拓展“CIM+”在城市更新中的应用场景。推进房屋建筑和市政设施赋码，建设国家房屋建筑和市政设施基础信息库。推动区块链赋能住房交易、产权登记等。健全国家、省、城市三级城市运行管理服务平台体系，推动城市运行“一网统管”。

专栏 15 城市信息模型（CIM）平台建设工程

1. CIM 基础平台建设。推进国家、省、城市三级 CIM 基础平台迭代升级，逐步实现三级平台互联互通。完善 CIM 基础数据库，汇聚全国自然灾害综合风险普查中的房屋建筑和市政设施调查等数据，与相关平台加强数据共享和业务协同。
2. CIM 智能化技术升级。突破城市数据处理、大规模高精度建模、模型轻量化、仿真模拟能力提升等核心技术，深化 BIM 软件与 CIM 基础平台集成创新。
3. “CIM+”应用扩面升级。依托 CIM 基础平台，建设城市体检、城市更新项目数据库，加强在政务服务、公共卫生、应急管理、智慧交通、智慧文旅、低空经济等领域的应用。

八、建立城市更新政策体系

（一）健全城市更新实施机制

全面开展城市体检，建立完善“专项规划—片区策划—项目实施方案”的实施体系，健全城市体检与城市更新一体化推进机制。建立城市更新项目库，推动项目常态化储备和动态调整。建立与建筑功能转换和混合利用需求相适应的规划调整机制，完善城市更新工程建设项目审批管理制度。规范开展城市更新示范项目创建。实施城市更新统计调查制度。按照简明精准、务实管用原则，研究建立科学的城市发展评价体系。

（二）构建可持续的城市建设运营投融资体系

完善财政支持政策。通过中央预算内投资等对符合条件的项目给予支持。中央财政支持实施城市更新行动。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。地方政府加大财政投入，在确保完成国家任务的前提下，推进相关资金整合和统筹使用。落实城市更新相关税费减免政策。

优化金融支持措施。发挥各类金融机构作用，引导金融机构按照市场化、法治化原则，在业务范围内为城市更新项目提供金融服务，不得新增地方政府隐性债务。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。探索金融支持城镇老旧小区住房自主更新、原拆原建的有效举措。

积极吸引社会资本参与。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。按照谁受益、谁出资原则，充分发挥市场机制作用，构建政府、市场、居民资金合理共担机制。规范实施政府和社会资本合作新机制，鼓励民营企业积极参与城市基础设施建设运营。稳慎推进公用事业价格改革。

（三）更大力度支持盘活存量土地

规范空间复合利用。增强国土空间详细规划适应性，制定土地混合开发和空间复合利用的正面清单并明确规划管控要求，建立健全国土空间用途管制和规划许可制度，推行多部门并联审批和联合监管，推动土地用途和建筑功能依法合理转换。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；过渡期满办理土地有偿使用手续的，可采取租赁或协议出让方式。

鼓励多主体合作改造。合理降低土地整合、置换、联合开发中的税费负担。规范长期租赁、先租后让、弹性年期供应等土地供应方式，支持带方案出让。依法稳妥推进工商业用地使用权续期。完善地价计收规则。

优化不动产登记服务。健全与混合利用、功能兼容、立体开发相适应的不动产登记规则。按照土地使用权地上地下空间分层供应情况，依法依规办理登记。灵活采用预告登记、按户首次登记等登记类型提供服务。因历史文化、特色风貌保护等原因需要保留建筑物、构筑物的，支持在确保安全的前提下，简化不动产登记申请材料。

（四）建立房屋全生命周期安全管理制度

建立房屋安全体检制度，对超过一定年限的房屋建筑定期开展体检，及时发现和处置安全隐患。建立房屋安全管理资金制度，统筹现有房屋安全管理相关资金，支持拓展资金来源，为房屋全生命周期安全管理提供资金保障。建立房屋质量安全保险制度，以市场化方式提高房屋安全保障能力。

（五）构建多主体协同参与机制

政府统筹协调各类存量资源，支持国有企业、民营企业参与城市更新。发挥街道、社区作用，建立居民、产权人、企业等多方主体参与机制。建立城市更新专家库和智库，引导专业技术力量提供全过程咨询服务。培育城市更新专业化运营机构。完善城市更新社会风险评估、矛盾化解处置机制。

（六）健全法律法规标准体系

研究修订城市房地产管理法、建筑法等法律。研究制定城市更新、城镇住房保障、城镇房屋安全管理、城乡历史文化保护传承、城镇地下管线管理、建设工程消防设计审查验收等相关法规，修订住房公积金管理条例、物业管理条例、历史文化名城名镇名村保护条例等法规。支持有立法权的地方出台城市更新相关地方性法规。研究健全城市更新标准体系，完善城市设计、城市体检、城市更新专项规划、历史文化保护、城市基础设施、市容环境卫生等标准。鼓励制修订符合地方需要的技术标准。

（七）强化科技人才支撑作用

开展可持续城市更新关键技术和装备攻关。加强城市更新科研力量。建设城市更新重点领域科技创新平台基地。支持有条件的高校、职业学校开设城市更新相关学科专业。支持高校、科研院所、骨干企业联合培养城市更新工程硕博士、卓越工程师。开展城市更新领域特色学院建设，实施城市更新领域职业教育高技能人才集群培养计划。实施建设英才培养计划。将城市更新作为干部教育培训重要内容，加强城市更新工作培训，定期组织领导干部培训，加强专业技术人员培训。

九、组织实施

坚持和加强党中央集中统一领导，构建中央统筹、省负总责、城市抓落实的工作格局。各省（自治区、直辖市）人民政府要明确本地区城市更新的目标、任务和措施。各城市人民政府要切实履行责任，细化落实本规划确定的重点任务，确保顺利实施。要加大宣传力度，广泛宣传新时代党领导城市更新的创新政策和工作成效，积极营造良好氛围。住房城乡建设部要会同有关部门加强统筹指导和协调支持，开展规划实施情况动态监测、中期评估和总结评估。重大事项及时按程序向党中央、国务院请示报告。

披露声明

本报告准确表述了证券分析师的个人观点。该证券分析师声明，本人未在公司内、外部机构兼任有损本人独立性与客观性的其他职务，没有担任本报告评论的上市公司的董事、监事或高级管理人员；也不拥有与该上市公司有关的任何财务权益；本报告评论的上市公司或其它第三方都没有或没有承诺向本人提供与本报告有关的任何补偿或其它利益。

中银国际证券股份有限公司同时声明，将通过公司网站披露本公司授权公众媒体及其他机构刊载或者转发证券研究报告有关情况。如有投资者于未经授权的公众媒体看到或从其他机构获得本研究报告的，请慎重使用所获得的研究报告，以防止被误导，中银国际证券股份有限公司不对其报告理解和使用承担任何责任。

评级体系说明

以报告发布日后公司股价/行业指数涨跌幅相对同期相关市场指数的涨跌幅的表现为基准：

公司投资评级：

买入：预计该公司股价在未来 6-12 个月内超越基准指数 20%以上；
增持：预计该公司股价在未来 6-12 个月内超越基准指数 10%-20%；
中性：预计该公司股价在未来 6-12 个月内相对基准指数变动幅度在-10%-10%之间；
减持：预计该公司股价在未来 6-12 个月内相对基准指数跌幅在 10%以上；
未有评级：因无法获取必要的资料或者其他原因，未能给出明确的投资评级。

行业投资评级：

强于大市：预计该行业指数在未来 6-12 个月内表现强于基准指数；
中性：预计该行业指数在未来 6-12 个月内表现基本与基准指数持平；
弱于大市：预计该行业指数在未来 6-12 个月内表现弱于基准指数；
未有评级：因无法获取必要的资料或者其他原因，未能给出明确的投资评级。

沪深市场基准指数为沪深 300 指数；新三板市场基准指数为三板成指或三板做市指数；香港市场基准指数为恒生指数或恒生中国企业指数；美股市场基准指数为纳斯达克综合指数或标普 500 指数。

风险提示及免责声明

本报告由中银国际证券股份有限公司证券分析师撰写并向特定客户发布。

本报告发布的特定客户包括：1) 基金、保险、Q

具备专业信息处理能力的中银国际证券股份有限公司的机构客户；2) 中银国际证券股份有限公司的证券投资顾问服务团队，其可参考使用本报告。中银国际证券股份有限公司的证券投资顾问服务团队可能以本报告为基础，整合形成证券投资顾问服务建议或产品，提供给接受其证券投资顾问服务的客户。

中银国际证券股份有限公司不以任何方式或渠道向除上述特定客户外的公司个人客户提供本报告。中银国际证券股份有限公司的个人客户从任何外部渠道获得本报告的，亦不应直接依据所获得的研究报告作出投资决策；需充分咨询证券投资顾问意见，独立作出投资决策。中银国际证券股份有限公司不承担任何由此产生的任何责任及损失等。

本报告内含保密信息，仅供收件人使用。阁下作为收件人，不得出于任何目的直接或间接复制、派发或转发此报告全部或部分内容予任何其他人，或将此报告全部或部分内容发表。如发现本研究报告被私自刊载或转发的，中银国际证券股份有限公司将及时采取维权措施，追究有关媒体或者机构的责任。所有本报告期内使用的商标、服务标记及标记均为中银国际证券股份有限公司或其附属及关联公司（统称“中银国际集团”）的商标、服务标记、注册商标或注册服务标记。

本报告及其所载的任何信息、材料或内容只提供给阁下作参考之用，并未考虑到任何特别的投资目的、财务状况或特殊需要，不能成为或被视为出售或购买或认购证券或其它金融票据的要约或邀请，亦不构成任何合约或承诺的基础。中银国际证券股份有限公司不能确保本报告中提及的投资产品适合任何特定投资者。本报告的内容不构成对任何人的投资建议，阁下不会因为收到本报告而成为中银国际集团的客户。阁下收到或阅读本报告须在承诺购买任何报告中所指之投资产品之前，就该投资产品的适合性，包括阁下的特殊投资目的、财务状况及其特别需要寻求阁下相关投资顾问的意见。

尽管本报告所载资料的来源及观点都是中银国际证券股份有限公司及其证券分析师从相信可靠的来源取得或达到，但撰写本报告的证券分析师或中银国际集团的任何成员及其董事、高管、员工或其他任何个人（包括其关联方）都不能保证它们的准确性或完整性。除非法律或规则规定必须承担的责任外，中银国际集团任何成员不对使用本报告的材料而引致的损失负任何责任。本报告对其中所包含的或讨论的信息或意见的准确性、完整性或公平性不作任何明示或暗示的声明或保证。阁下不应单纯依靠本报告而取代个人的独立判断。本报告仅反映证券分析师在撰写本报告时的设想、见解及分析方法。中银国际集团成员可发布其它与本报告所载资料不一致及有不同结论的报告，亦有可能采取与本报告观点不同的投资策略。为免生疑问，本报告所载的观点并不代表中银国际集团成员的立场。

本报告可能附载其它网站的地址或超级链接。对于本报告可能涉及到中银国际集团本身网站以外的资料，中银国际集团未有参阅有关网站，也不对它们的内容负责。提供这些地址或超级链接（包括连接到中银国际集团网站的地址及超级链接）的目的，纯粹为了阁下的方便及参考，连结网站的内容不构成本报告的任何部份。阁下须承担浏览这些网站的风险。

本报告所载的资料、意见及推测仅基于现状，不构成任何保证，可随时更改，毋须提前通知。本报告不构成投资、法律、会计或税务建议或保证任何投资或策略适用于阁下个别情况。本报告不能作为阁下私人投资的建议。

过往的表现不能被视作将来表现的指示或保证，也不能代表或对将来表现做出任何明示或暗示的保障。本报告所载的资料、意见及预测只是反映证券分析师在本报告所载日期的判断，可随时更改。本报告中涉及证券或金融工具的价格、价值及收入可能出现上升或下跌。

部分投资可能不会轻易变现，可能在出售或变现投资时存在难度。同样，阁下获得有关投资的价值或风险的可靠信息也存在困难。本报告中包含或涉及的投资及服务可能未必适合阁下。如上所述，阁下须在做出任何投资决策之前，包括买卖本报告涉及的任何证券，寻求阁下相关投资顾问的意见。

中银国际证券股份有限公司及其附属及关联公司版权所有。保留一切权利。

中银国际证券股份有限公司

中国上海浦东
银城中路 200 号
中银大厦 39 楼
邮编 200121
电话: (8621) 6860 4866
传真: (8621) 5888 3554

相关关联机构:

中银国际研究有限公司

香港花园道一号
中银大厦二十楼
电话: (852) 3988 6333
致电香港免费电话:
中国网通 10 省市客户请拨打: 10800 8521065
中国电信 21 省市客户请拨打: 10800 1521065
新加坡客户请拨打: 800 852 3392
传真: (852) 2147 9513

中银国际证券有限公司

香港花园道一号
中银大厦二十楼
电话: (852) 3988 6333
传真: (852) 2147 9513

中银国际控股有限公司北京代表处

中国北京市西城区
西单北大街 110 号 8 层
邮编: 100032
电话: (8610) 8326 2000
传真: (8610) 8326 2291

中银国际(英国)有限公司

2/
London EC2R 7DB
United Kingdom
电话: (4420) 3651 8888
传真: (4420) 3651 8877

中银国际(美国)有限公司

美国纽约市美国大道 1045 号
7 Bryant Park 15 楼
NY 10018
电话: (1) 212 259 0888
传真: (1) 212 259 0889

中银国际(新加坡)有限公司

注册编号 199303046Z
新加坡百得利路四号
中国银行大厦四楼(049908)
电话: (65) 6692 6829 / 6534 5587
传真: (65) 6534 3996 / 6532 3371