

“十五五”城市更新规划深度解读

存量时代的城市更新行动 · 奥雅业务结合点与机会研判

政策原文 《城市更新“十五五”规划》 国发〔2026〕12号 · 2026-05-28

2026年5月，国务院印发《城市更新“十五五”规划》（国发〔2026〕12号），明确到2030年城市更新取得重要进展、到2035年建成现代化人民城市，部署「培育城市新动能、建设高品质生活空间、绿色低碳转型、增强安全韧性、文化繁荣发展、提升治理能力」六大任务。城市更新由“工作”上升为系统性“国家行动”，成为扩内需、稳投资、惠民生的重要抓手。对长期深耕城市更新与景观设计的奥雅股份而言，这是一次确定性的结构性利好。本报告在客观解读规划要点与资金政策的基础上，重点拆解奥雅的业务结合点、机会优先级与下一步行动建议。

一、规划详解：存量时代的城市更新行动

“十五五”时期，城市更新由地方性“工作”上升为系统性“国家行动”。其总基调与重点领域，决定了设计与运营机构的介入方式与机会结构。以下为六个核心要点。

01 发展阶段转变：城市更新上升为国家行动

城镇化率进入中后期，城市建设由大规模增量扩张转向存量提质增效。“实施城市更新行动”被纳入国家战略部署，成为扩大有效投资、改善人居环境、增强城市安全韧性的关键抓手。

02 总基调：留改拆并举、以保留利用提升为主

明确严控大拆大建、反对沿用房地产开发思维做城市更新，强调对既有建筑和街区的保留、改造、活化利用。这直接利好以“轻介入、精提质”见长的设计与运营机构。

03 城市体检先行：问题导向、单元施治

以城市体检查找“城市病”，建立体检与更新联动机制，按片区单元精准施治。城市体检与评估成为进入更新项目的前置环节与重要入口。

04

重点领域明确

聚焦老旧小区与完整社区、城中村与危旧房改造、历史文化保护传承、公共空间与绿色空间提升、城市基础设施与生命线更新等，覆盖面广、设计需求密集。

05

片区统筹、运营前置

以片区为单元统筹投入产出平衡，鼓励“策划—设计—建设—运营”一体推进。设计机构若能向前端策划与后端运营延伸，将显著提升项目规模与客户黏性。

06

机制与资金可持续

创新土地、财政、金融政策，建立“政府引导、市场运作、公众参与”的多元投入机制。可持续的资金与运营模式是项目能否落地的关键，也是奥雅差异化竞争的着力点。

二、政策深读：政府表态的深层信号

以下「政策深读」逐条对应国务院会议/政策解读与权威媒体的明确表述，先列政府原话、再给可据此推断的深层信号与对企业的含义；凡无明确依据的不作演绎。出处见各条标注与「数据来源」页。

01

“当前我国城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段。”

深层信号：房地产开发驱动的“增量时代”政策性退场，存量更新上升为城市发展主战场——这是方向性、不可逆的转变，而非阶段性刺激。

对企业的含义：长期、确定的存量市场打开；以“轻介入、精提质”见长的设计与运营机构迎来结构性机会，而非短周期红利。

出处：国务院会议 · 中国政府网政策解读 / 新华社

02

要“把城市更新摆在突出位置”；专家研判“意味着城市更新工作将进入提速阶段”。

深层信号：城市更新从部门性“工作”上升为国家级重点、节奏明显加快，地方将加大力度——需求放量窗口临近。

对企业的含义：项目储备与申报的窗口期到来，宜尽早在重点城市与片区卡位、绑定地方更新主体。

出处：中国政府网 / 严跃进（上海易居房地产研究院副院长）

03

目标建设“创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市”。

深层信号：导向锚定在“人民城市”的品质、安全与民生效果，而非规模扩张与形象工程——价值落在使用者与运营成效上。

对企业的含义：公共空间品质、完整社区、适老化/儿童友好、安全韧性等民生型方向受政策倾斜，正是奥雅的强项区。

出处：中国政府网政策解读

04 “构建可持续的城市建设运营投融资体系”“以市场化方式盘活闲置低效厂区”“更大力度支持盘活存量土地”。

深层信号：明确不走“卖地 + 大拆大建”的房地产化老路，强调可持续、市场化与“投融资管运”运营闭环。

对企业的含义：运营前置、轻资产、片区自平衡模式更受鼓励，纯垫资政府付费空间收窄；“设计 + 运营”一体化能力成为加分项。

出处：中国政府网 · 七项政策举措

05 2026 年一季度城市更新相关专项债发行接近 1200 亿元；中央财政继续支持示范城市。

深层信号：政策不是口号，资金已真金白银投放——需求是实的、可落地的。

对企业的含义：紧盯专项债项目库与示范城市申报，优先绑定有明确资金来源的子项，降低回款风险。

出处：新华社 / 中国政府网

06 量化任务：改造城镇危旧房约 50 万套（间）、老旧小区约 11.5 万个、老旧街区厂区约 1500 个，地下管网燃气/排水/供水/污水/供热合计近 77 万公里，及“好房子”等 14 项重大工程。

深层信号：给出了明确的项目盘子与时间表——市场规模可量化、可预期，而非泛泛号召。

对企业的含义：各方向对应明确需求量，可据此做业务线配置与区域优先级排序。

出处：新华社 / 中国政府网

07 “据多家机构测算，‘十五五’期间城市更新市场总容量预计达 15 万亿元至 20 万亿元”（其中地下管网一项预计约 5 万亿元）。

深层信号：属机构测算/预测（非规划硬指标），但出自权威媒体引述——量级足够大，城市更新是未来五年最确定的大体量赛道之一。

对企业的含义：蛋糕足够大，胜负手在能否卡进“有资金来源”的细分方向与片区；对设计/运营机构是长周期、可规模化的主航道。

出处：新华网（引多家机构测算 / 严跃进预测） · 属预测非规划指标

08 规划原文：“推动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”“支持发行公司债券、中期票据”“允许专项债支持并用作项目资本金”“支持综合开发、银团贷款、项目投资等市场化模式”。

深层信号：投融资工具箱在规划层面被系统打开——从“建”到“退”的闭环（专项债做资本金 + REITs/ABS 退出）首次制度化。

对企业的含义：“投融建管运”全链条有了制度抓手；把项目做成可证券化资产、对接 REITs 退出的能力，将成为核心竞争力。

出处：《城市更新“十五五”规划》原文 / 新华网

说明：以上仅就政府公开表述与权威解读作有据推断；无明确依据者不作演绎。原文与解读出处见 。

三、重点任务拆解（对应原文六大任务）

以下六项任务逐条对应《城市更新“十五五”规划》（国发〔2026〕12号）的重点任务部署，并标注奥雅业务相关度与能力对接。

原文任务	主要内容	相关度	奥雅能力对接
任务一 培育城市新动能	推动城市产业转型升级，发展新质生产力，盘活低效楼宇与老旧厂区，植入新产业、新业态、新场景。	中高	低效空间与老旧厂区改造设计、产业园区更新、产业策划与运营导入
任务二 建设高品质生活空间	建设“好房子”，推进老旧小区改造与完整社区建设，完善公共服务、适老化与儿童友好设施。	极高	社区景观、完整社区、适老化与儿童友好设计（CFCI 研究背书）
任务三 推动绿色低碳转型	实施生态修复，推广绿色建筑与海绵城市，建设公园绿地与蓝绿空间。	高	景观与生态修复主业、海绵城市、公园绿道、滨水空间
任务四 增强城市安全韧性	推进危旧房改造、城中村更新，更新地下管网、城市生命线等基础设施。	中高	城中村片区城市设计、EPC 全过程统筹、市政与韧性景观
任务五 促进文化繁荣发展	加强文物保护利用，保护历史文化名城名镇与历史街区，活化历史建筑。	高	历史街区活化、文旅策划设计与 IP 运营（奥雅强项）
任务六 提升城市治理能力	推进城市数字化转型，建设城市信息模型（CIM）与智慧社区，开展城市体检。	中	奥创引擎数据与城市体检、数字化更新平台

四、资金来源政策详解

城市更新能否落地，关键在于可持续的资金与平衡机制。下表梳理九类主要资金渠道、政策依据、适用对象，以及对奥雅的战略含义。这也是奥雅从“纯设计”向“策划—投融—运营”延伸的着力点。

中央财政补助资金 政策依据：城镇保障性安居工程补助、城市更新示范城市补助（财政部、住建部组织遴选） 适用对象：老旧小区、城中村、保障房、示范片区 对奥雅的含义：关注示范城市申报，争取项目入库；设计前置帮助地方策划符合补助方向的项目。
地方政府专项债券 政策依据：纳入政府专项债支持范围，要求项目有一定收益、可实现资金平衡 适用对象：有收益的市政、产业、运营类更新项目 对奥雅的含义：协助地方做收益与平衡测算，设计与投融资方案结合，提高项目入库概率。
超长期特别国债 政策依据：支持“两重”建设（国家重大战略与重点领域安全能力） 适用对象：城市基础设施、城中村改造、城市生命线工程 对奥雅的含义：把握重点投向，配合地方申报；强化市政与城市韧性设计能力。
政策性银行贷款 政策依据：国开行、农发行城市更新/城中村改造专项贷款（含 PSL 支持） 适用对象：城中村、片区综合开发 对奥雅的含义：与政策性银行、城投组建联合体，争取设计与全过程咨询份额。

商业银行配套融资

政策依据：项目贷、并购贷等市场化融资工具

适用对象：各类更新项目

对奥雅的含义：作为联合体技术方增强项目可融资性，绑定长期合作。

城市更新基金

政策依据：地方政府与社会资本/险资设立的更新基金（上海、广州等模式）

适用对象：片区更新、存量资产盘活

对奥雅的含义：以“设计+运营”能力换取基金合作与运营收益分成。

基础设施公募 REITs

政策依据：保障性租赁住房、消费基础设施、产业园区 REITs 扩容，形成退出通道

适用对象：可运营、可证券化的存量资产

对奥雅的含义：前期介入运营设计，提升资产可 REITs 化价值，对接退出。

PPP / 特许经营新机制

政策依据：国办〔2023〕115 号《政府和社会资本合作新机制》，聚焦使用者付费与特许经营

适用对象：有经营性现金流的更新项目

对奥雅的含义：以运营前置参与特许经营，从设计向投建运延伸。

存量土地与资产盘活政策

政策依据：混合产业用地、容积率奖励/转移、历史用地处置、低效用地再开发

适用对象：存量土地与既有建筑

对奥雅的含义：用城市设计实现地块价值最大化与片区平衡。

五、奥雅业务结合点与机会研判

综合战略价值、起量速度与落地难度，对七个业务结合点排序。优先抓“高确定性、可快速起量”的景观提质与城市体检策划，同时布局“高价值、中长期”的运营与资本闭环。

机会 01	95
公共空间与景观品质提升	
存量提质核心赛道，景观主业可直接承接，确定性最高、起量最快。	
优先级 高 价值 高 难度 低	
机会 02	90
城市体检与更新策划咨询	
以奥创引擎 + POI 数据开展城市体检、儿童友好/适老评估，早期绑定片区，撬动后续设计。	
优先级 高 价值 高 难度 中	
机会 03	88
完整社区·儿童友好·适老化改造	
依托儿童友好城市（CFCI）研究背书形成差异化壁垒，契合民生导向。	
优先级 高 价值 中高 难度 中	
机会 04	82
历史街区活化与文旅运营	
设计 + IP + 运营，高附加值、高毛利，符合奥雅“设计+运营”转型方向。	
优先级 中高 价值 高 难度 中高	

机会 05

72

片区统筹 EPC 与全过程咨询

提升单项目规模与客户黏性，但对资质、资金与管理能力要求高。

优先级 中 价值 高 难度 高

机会 06

68

投融建管运一体化与轻资产运营

对接更新基金与 REITs，分享运营收益，是中长期价值跃迁方向。

优先级 中 价值 高 难度 高

机会 07

65

数字化城市更新平台

奥创引擎产品化，提供城市体检数据与评估 SaaS 服务，形成数据壁垒。

优先级 中 价值 中 难度 中

六、行动建议

从能力建设到资本闭环，分三个阶段推进，指导公司下一步发展。

● 近期（2026）

- 设立城市更新事业部，强化前端策划咨询与片区统筹能力
- 将城市体检、儿童友好（CFCI）、适老化评估产品化，作为进入项目的“敲门砖”
- 梳理重点城市更新项目库，争取示范城市申报与专项债项目入库

● 中期（2026—2028）

- 与地方城投、更新基金、运营商组建联合体，前置介入资金平衡方案
- 从设计向“投融资管运”延伸，培育存量资产运营能力
- 用奥创引擎搭建城市更新数据库与评估工具，形成数据壁垒

● 远期（至 2030）

- 形成“设计+运营+资本”闭环，对接 REITs 实现资产退出
- 在粤港澳、长三角、成渝等更新活跃区域形成标杆项目集群
- 沉淀可复制的奥雅城市更新方法论与品牌影响力

本解读基于公开政策文件与行业研究整理。部分资金额度与具体条款以官方正式发布的规划纲要及配套文件为准；机会点评分系奥雅城市研究院主观研判，仅供内部决策参考，不构成投资建议。完整数据来源与政策原文出处见 [数据来源](#)。