

城市更新“十五五”（2026—2030）

工程建设全景解析

（聚焦工程建设·约4800字）

2026年5月22日，国务院正式印发《城市更新“十五五”规划》（国发〔2026〕12号），这是我国首部国家级城市更新专项五年规划，5月28日全文对外发布，标志着我国城市发展彻底告别“大规模增量扩张”，全面进入**存量提质增效、留改拆并举、以保留提升为主**的新阶段。规划锚定2030年转型见效、2035年建成现代化人民城市的目标，明确14项重大工程、近20项核心量化指标，工程建设领域投资规模预计达**15—20万亿元**，年均约3—4万亿元，成为稳投资、扩内需、惠民生的核心引擎。以下从核心定位、重点工程、关键标准、实施路径、安全管控、投融资保障六大维度，系统拆解“十五五”城市更新工程建设的核心内容与实操要求。

一、核心定位与总体工程指标

（一）核心转型逻辑

“十五五”城市更新工程建设，彻底摒弃“大拆大建”模式，坚持“留改拆并举、以保留提升为主”，核心是“安全兜底、品质提升、功能重塑、绿色低碳、智慧赋能”，从“空间改造”转向“城市机能系统性重塑”，工程建设覆盖住宅、市政、公共配套、生态、安全韧性全领域，构建“民生焕新、设施完善、产业升级、文化传承、安全保障”五位一体工程体系。

（二）核心量化工程指标（2026—2030）

工程类型	核心指标	核心要求
------	------	------

城镇危旧房改造	50 万套 (间)	较“十四五”翻倍，优先 D 级危房拆除、C 级加固，含预制板房治理
老旧小区改造	11.5 万个	优先 20 年以上、安全隐患突出小区，覆盖 4000 万户居民
城中村改造	4000 个	群众需求迫切、安全隐患集中区域，拆整结合、严控大拆大建
老旧街区 / 厂房改造	1500 个	活化工业遗产、老字号，植入科创、文旅新业态
地下管网更新	77 万公里	燃气 20 万、排水 17.5 万、供水 17.5 万、污水 10 万、供热 12 万公里
完整社区建设	2 万个	15 分钟便民生活圈，配齐 20 项公共服务设施
抗震加固工程	地震易发区房屋全覆盖	预制板房、老旧住宅优先加固，提升抗震设防烈度
绿色低碳工程	海绵城市、口袋公园 2 万公顷	绿道 3 万公里，装配式建筑占比达 50%

二、六大重点工程建设任务（核心实操）

（一）“好房子”建设改造工程（住宅提质核心）

作为 14 项重大工程之首，核心是突破 **200 项以上住房品质成套技术**，系统解决渗漏、隔音、保温、抗震等痛点，打造“安全、舒适、绿色、智慧”的新型住宅。

1. 新建“好房子”工程

- 建设标准：严格执行绿色建筑三星级标准，推广**装配式钢结构 / 混凝土结构**，装配率不低于 60%；门窗采用断桥铝 + 中空 Low-E 玻璃，隔音 ≥ 45 分贝、传热系数 $\leq 2.8\text{W}/(\text{m}^2 \cdot \text{K})$ ；屋面防水采用“两道防水 + 保温隔热”体系，使用寿命不低于 20 年。
- 配套要求：标配适老化无障碍设计（入户无高差、卫生间扶手）、数字家庭系统（智能家居、安防监控、能耗监测）、光伏一体化（BIPV），实现“自发自用、余电上网”。

2. 既有住宅改造工程

- 主体加固：优先对**预制板房屋、C 级危房、抗震设防烈度不足区域**实施加固，采用碳纤维加固、粘钢加固、外包混凝土等技术，抗震设防烈度提升至 7—8 度。
- 功能升级：外墙外保温改造（保温层厚度 $\geq 50\text{mm}$ ）、门窗更换、屋面翻新、室内管线（水电气）全更换；支持具备条件楼栋**加装电梯**（优先 6 层及以上无电梯住宅），采用钢结构外挂式电梯，同步完善消防通道、无障碍坡道。
- 适老化改造：卫生间防滑、扶手安装、厨房操作台降低、感应灯安装，老旧小区养老服务用房配套率 100%。

（二）老旧小区改造工程（民生基础工程）

聚焦 **20 年以上、基础设施老化、安全隐患突出、居民改造意愿强**的小区，“应改尽改、精准补短板”，2026—2030 年完成 11.5 万个小
区改造，惠及超 4000 万户居民。

1. 基础类改造（必改项）

- 市政管线：**水电气暖信五线入地**，老旧管网全更换（铸铁管、水泥管更换为 PE 管、球墨铸铁管）；雨污分流改造，杜绝污水直排；消防管网升级，增设室外消火栓、消防水泵，消防通道宽

度≥4 米、净空≥4.5 米。

- 建筑本体：楼道翻新（墙面涂料、地面防滑、照明更换）、公共区域门窗更换、外墙修缮（含保温）、屋面防水；拆除违法搭建、私装管线，消除安全隐患。
- 环境整治：小区道路翻新（沥青 / 混凝土路面）、停车位扩建（新增 340 万个，含充电桩）、垃圾分类站建设、绿化提升（绿地率≥25%）、照明亮化（LED 节能路灯全覆盖）。

2. 完善类改造（提升项）

- 公共服务：社区服务中心、养老托育用房、便民超市、快递驿站、健身广场、口袋公园；15 分钟生活圈全覆盖，步行 5 分钟可达便民设施。
- 智慧设施：小区安防监控（全覆盖、人脸识别）、智慧门禁、能耗监测、垃圾分类智能投放、停车智能管理系统，城镇房屋数字化率达 95% 以上。

（三）城中村综合整治工程（安全 + 民生双核心）

坚持“拆除新建、整治提升、拆整结合”分类推进，优先改造“群众需求迫切、安全隐患集中、环境脏乱差”的城中村，严控大规模拆除，确保“征收补偿到位、资金平衡可控、建设质量达标”。

1. 拆除新建类（少数）

- 适用场景：D 级危房集中、安全隐患极大、无保留价值区域。
- 建设标准：安置房按“好房子”标准建设，容积率控制在 2.5—3.5，配套教育、医疗、养老、商业设施；建筑密度≤30%、绿地率≥35%，装配式建筑占比 100%。

2. 整治提升类（多数）

- 工程内容：**管网改造**（雨污分流、供水燃气更换、消防升级）、**建筑修缮**（外墙翻新、屋面防水、管线规整）、**环境整治**（道路

硬化、绿化提升、垃圾清理、公厕改造)、**安全提升** (抗震加固、消防设施完善、应急通道畅通)、**配套补建** (养老托育、便民商业、停车设施)。

- 核心要求：杜绝“简单刷墙、路面铺沥青”的表面改造，重点消除消防、抗震、管线老化等安全隐患，同步完善公共服务，实现“住得安全、过得舒适”。

(四) 地下管网生命线工程 (安全韧性核心，投资约 5 万亿元)

规划明确“十五五”改造 **77 万公里**地下管网，含燃气 20 万、排水 17.5 万、供水 17.5 万、污水 10 万、供热 12 万公里，同步推进智慧化改造，打造“安全、可靠、智慧、韧性”的城市地下生命线。

1. 管网体检与隐患排查

- 全面开展城市地下管网“体检”，建立“一图一档” (管网分布图、隐患台账)，对使用年限超 20 年、材质落后、漏损严重、安全隐患突出的管网优先改造；严禁“带病运行”，重大隐患挂牌督办、限期整改。

2. 分类型改造标准

- 燃气管网：淘汰铸铁管、水泥管，更换为 **PE 管、钢管**，推广非开挖施工 (顶管、定向钻)，减少路面开挖；管网压力监测全覆盖，泄漏自动报警，杜绝燃气泄漏爆炸事故。
- 排水 / 污水管网：雨污分流全覆盖，老旧混凝土管更换为 **HDPE 双壁波纹管**，管径 $\geq 300\text{mm}$ ；易涝区域扩建雨水管网、增设雨水泵站，消除城市内涝；污水管网接入污水处理厂，杜绝污水直排河道。
- 供水管网：淘汰镀锌钢管，更换为 **PE 管、不锈钢管**，管网漏损率控制在 8% 以内；二次供水设施升级，采用变频供水、水箱消毒，保障水质安全。

- **综合管廊**：因地制宜建设地下综合管廊，纳入燃气、供水、排水、电力、通信管线，实现“一次建设、长期受益”，避免重复开挖；重点在新城、主干道、老旧片区改造同步建设，管廊结构采用钢筋混凝土，抗震设防烈度 8 度。

3. 智慧化升级

- **建设城市生命线安全监测平台**，对管网压力、流量、温度、泄漏、水位等实时监测、动态预警；5G + 物联网全覆盖，实现“远程监控、智能调度、快速抢修”，管网故障响应时间 ≤ 1 小时。

（五）老旧街区与厂房改造工程（产业 + 文化双赋能）

1. 老旧商业街区改造

- **工程内容**：外立面修缮（保留历史风貌）、道路翻新（步行化改造、石材铺装）、管线入地、照明亮化（复古灯具）、绿化提升、公共空间优化（增设座椅、雕塑、景观小品）；完善消防、无障碍设施，提升商业活力。
- **业态升级**：植入**文商旅体展**融合业态，打造沉浸式体验场景；保留老字号、传统商铺，引入网红餐饮、文创小店、特色民宿，实现“老街区、新活力”。

2. 老旧厂房改造（工业遗产活化）

- **改造原则**：“**保护优先、活化利用**”，严禁拆除有历史价值的厂房、设备、构筑物；保留工业风貌（钢结构、烟囱、传送带、工业标语），适度修缮、加固，不改变主体结构。
- **功能转换**：改造为**科创孵化器、文创产业园、数字经济基地、体育场馆、艺术展厅、工业旅游景点**；配套办公、商业、公寓、停车场，完善水电气暖、消防、智慧设施，实现“旧厂房、新动能”。

（六）绿色低碳与安全韧性工程（可持续发展核心）

1. 绿色低碳工程

- 海绵城市建设：改造城市道路、广场、停车场，采用**透水铺装、雨水花园、下沉式绿地、蓄水池**，雨水调蓄率 $\geq 70\%$ ，减少城市内涝、涵养地下水；新增口袋公园、社区公园 2 万公顷，城市绿道 3 万公里。
- 建筑节能改造：既有居住建筑、公共建筑实施外墙外保温、门窗更换、屋面节能改造，节能率提升至 65%；推广**装配式建筑、绿色建材、超低能耗建筑、近零能耗建筑**，新建建筑 100% 执行绿色建筑标准。
- 垃圾分类与处理：完善垃圾分类收集站、转运站、处理厂，建筑垃圾资源化利用率达 80%；生活垃圾焚烧发电、厨余垃圾制肥，实现“减量化、资源化、无害化”。

2. 安全韧性工程

- 抗震加固：地震易发区（7 度及以上）老旧房屋、学校、医院、商场等公共建筑全面加固，抗震设防烈度提升至 8 度；桥梁、隧道加固，D、E 级危桥限期拆除重建。
- 消防升级：老旧小区、城中村、高层建筑消防设施全面升级，增设消防水泵、消火栓、自动报警、喷淋系统；打通消防通道，杜绝占用、堵塞；高层建筑消防救援能力提升，建设国家工程防火实验室。
- 应急设施：建设 **5 万个应急避难场所**（社区级、区级、市级），配套应急供水、供电、厕所、医疗、物资储备；平急两用公共基础设施（学校、体育馆、商场）改造，平时服务民生、灾时应急避难。

三、关键工程建设标准与技术要求

（一）质量安全标准

1. 严格执行《建筑工程施工质量验收统一标准》《城市更新工程技术标准》，所有工程**终身质量责任制**，参建单位（建设、设计、施工、监理）责任终身追溯。
2. 老旧改造工程**专项设计、专项施工方案**，专家论证通过后方可施工；加固工程、管网工程、电梯安装工程必须委托具备资质的第三方检测机构验收，合格后方可交付。
3. 施工现场安全管控：落实“六个百分百”（围挡、裸土覆盖、湿法作业、车辆冲洗、路面硬化、扬尘监测），杜绝安全事故；老旧小区改造“错峰施工、减少扰民”，施工噪音 ≤ 60 分贝（昼间）、 ≤ 50 分贝（夜间）。

（二）绿色低碳技术标准

1. 装配式建筑：装配率 $\geq 60\%$ ，预制构件（楼板、墙板、楼梯、阳台）工厂化生产、现场装配，减少建筑垃圾、缩短工期。
2. 绿色建材：优先使用**再生混凝土、再生砖、环保涂料、低 VOC 材料、节能门窗、保温板材**，建材绿色认证率达 100%。
3. 超低能耗建筑：传热系数 $\leq 0.2W/(m^2 \cdot K)$ ，门窗气密性 6 级、水密性 3 级、抗风压 5 级，可再生能源利用率 $\geq 50\%$ 。

（三）智慧化技术标准

1. 智慧工地：5G 全覆盖，视频监控、人员定位、扬尘噪音监测、塔吊安全监测、AI 智能预警，实现“远程监管、智能施工”。
2. 智慧社区：物联网、大数据、云计算融合，安防、门禁、停车、能耗、垃圾分类、养老服务智能化管理，数据接入城市智慧平台。

四、工程实施路径与阶段安排

（一）实施步骤

1. **2026 年（开局年）**：完成城市体检、规划编制、项目储备；启动

首批 1 万个老旧小区、5 万套危旧房、5 万公里管网改造；出台地方实施细则、技术标准、投融资政策。

2. **2027—2028 年（攻坚年）**：全面推进各项工程，完成 50% 老旧小区、60% 管网、40% 城中村改造；重点突破“好房子”建设、工业遗产活化、智慧管网等难点工程。

3. **2029—2030 年（收官年）**：完成全部量化指标，工程验收、效果评估、长效机制建设；总结经验、推广典型案例，形成可复制、可推广的城市更新模式。

（二）实施模式

1. **政府主导 + 市场运作 + 居民参与**：政府负责规划、标准、政策、资金引导；社会资本通过 PPP、特许经营、城市更新基金等参与投资建设运营；居民全程参与方案设计、施工监督、后期管理，保障权益。

2. **片区综合开发模式**：以街道、社区为单元，统筹住宅、市政、公共服务、生态、产业一体化改造，避免碎片化、重复建设，提升综合效益。

五、工程安全与质量管控要点

（一）安全管控

1. **隐患排查常态化**：老旧建筑、管网、消防设施定期排查，建立台账、动态更新，重大隐患“零容忍”，限期整改、闭环管理。

2. **施工安全精细化**：老旧小区改造“先加固、后施工”，严禁野蛮施工、破坏主体结构；管网改造“先探测、后开挖”，避免挖断管线、引发事故；高空作业、动火作业、吊装作业严格审批，专人监护。

3. **应急保障体系化**：制定工程施工应急预案，配备应急物资、设备、人员；发生安全事故立即启动预案，快速处置、减少损失、及时上报。

（二）质量管控

- 1. 设计源头管控：**老旧改造工程专项设计，充分考虑原有结构、管线、风貌，严禁“一刀切”；加固、改造方案专家论证，确保安全可靠、经济合理。
- 2. 材料进场管控：**所有建材、设备进场验收，查验合格证、检测报告，不合格材料严禁使用；保温板材、门窗、管材、防水材料等关键材料第三方检测，合格后方可使用。
- 3. 过程施工管控：**严格按设计图纸、施工规范施工，工序交接验收，隐蔽工程（管网、加固）验收合格后方可覆盖；监理全程旁站监督，发现问题及时整改。
- 4. 竣工验收管控：**工程完工后，建设单位组织设计、施工、监理、物业、居民代表联合验收；第三方检测机构检测合格，出具验收报告，方可交付使用；验收不合格限期整改，严禁“带病交付”。

六、投融资保障（工程落地关键）

（一）财政资金支持

- 1. 中央预算内投资、中央财政专项补助，**重点支持危旧房、老旧小区、管网、完整社区等民生工程。
- 2. 地方政府财政配套，**土地出让收益、城市维护建设税、公用事业附加费优先用于城市更新；税费减免（契税、增值税、房产税），降低工程成本。

（二）金融工具创新

- 1. 专项债：**允许专项债用作项目资本金，撬动社会资本；2026—2030年专项债规模预计3万亿元，重点支持管网、城中村、老旧小区改造。
- 2. 城市更新基金：**中央、地方、社会资本联合设立，规模5000亿元，股权投资、债权投资、项目贷款，支持片区综合开发、老旧厂

房活化、“好房子”建设。

3. **REITs**：支持成熟项目（保障性住房、停车场、管网、产业园）发行 REITs，盘活存量资产、回笼资金，形成“投资—建设—运营—退出—再投资”良性循环。

4. **长期低息贷款**：国开行、农发行提供长期（15—20 年）、低息（LPR 下浮）贷款；商业银行推出城市更新专项贷款、绿色贷款、供应链金融，支持中小企业参与。

（三）社会资本参与

1. 鼓励房地产企业、建筑企业、央企国企通过 **PPP**、**特许经营**、**EPC+O**（设计—采购—施工+运营）模式参与投资建设运营。

2. 居民自筹资金：老旧小区加装电梯、适老化改造等，居民自筹部分资金（30%—50%），政府补贴、社会资本支持，共同分担成本。

结语

“十五五”城市更新工程建设，是我国城市发展方式的根本性转型，是**民生工程、安全工程、绿色工程、智慧工程、产业工程**的深度融合。工程建设坚持“留改拆并举、以保留提升为主”，聚焦住宅提质、管网升级、城中村整治、街区活化、绿色低碳、安全韧性六大领域，以 14 项重大工程为抓手，通过严格的质量安全标准、科学的实施路径、多元的投融资保障，推动城市从“增量扩张”向“存量提质”转变，从“空间改造”向“机能重塑”升级，最终实现“城市更安全、环境更优美、生活更美好、产业更兴旺、文化更繁荣”的目标，为建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市奠定坚实基础。