

政策摘编

第2期

2026年6月16日



中国可持续发展工商理事会 (CBCSD)

地址：北京市朝阳区惠新东街甲6号

邮政编码：100029

电话：010-69166788

网址：WWW.CBCSD.ORG.CN



中国可持续发展工商理事会

China Business Council for Sustainable Development

目录

一、国务院印发《城市更新“十五五”规划》	1
二、《国家发展改革委等部门关于开展重点行业节能降碳改造攻坚三年行动的通知》	7

一、国务院印发《城市更新“十五五”规划》

1. 文件名称

《城市更新“十五五”规划》（国发〔2026〕12号）

2. 发文机关

中华人民共和国国务院

3. 发布日期

- 国务院常务会议审议通过：2026年5月15日
- 国务院正式印发：2026年5月22日
- 新华社对外发布：2026年5月28日

4. 政策演变与主要内容

2019年中央经济工作会议首次明确提出“城市更新”概念，为城市转型发展锚定方向；2025年，国家出台《关于持续推进城市更新行动的意见》等纲领性文件，将城市更新的战略层级大幅提升；此次印发《城市更新“十五五”规划》，是首次以国家专项规划的形式全链条部署。

《规划》是我国首部国家级城市更新专项规划。它设定了未来十年的双阶段目标：到2030年，城市更新取得重要进展，城市成为人民群众高品质生活的空间；到2035年，创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市基本建成。《规划》明确“十五五”时期城市更新的10项主要量化指标：城镇危旧房改造50万套（间），新开工改造城镇老旧小区（指建成20年及以上的城镇住宅小区）11.5万个，老旧街区厂区改造提升1500个，城中村改造4000个，城市地下管网改造36.5万公里，以及历史建筑、体育场地、公园绿地、应

急避难场所、房屋基础信息数字化等。同时部署 6 大重点任务，涵盖培育壮大城市发展新动能、营造高品质生活空间、推动绿色低碳转型、增强安全韧性、繁荣文化发展、提升治理水平，并配套 14 项重大工程作为落地抓手。政策端统筹财政补贴、地方专项债、市场化金融、存量用地 5 年过渡期等支持工具，鼓励社会资本通过 REITs、PPP 新机制平等参与，为建筑改造、资产运营、智慧城建等领域释放广阔市场空间。

5. 总体影响

从拉动投资、促进就业维度，观察城市更新的总体影响。

投资维度：未来五年城市更新投资总额不低于 15 万亿元¹，年均约 3 万亿元，较“十四五”年均增长约 40%。

表 1：城市更新投资 15 万亿元的量化分析

改造细分领域	核心改造规模	单位造价	分项投资总额	测算核心说明
建设改造城市地下管网	77 万公里（供水、排水、燃气、热力、电力、通信全品类）	650 万元/公里	5.0 万亿元	含材料采购、施工铺设、设备升级、配套调试，为市政管网行业通用综合单价
老旧小区改造	11.5 万个，单小区平均 10 万 m ²	400 元/m ² （基础+完善+提升全层级改造）	4.5 万亿元	覆盖基础设施修缮、环境整治、配套设施加装、智慧社区基础改造等全维度工程

¹ 国家发展改革委：“十五五”新图景 城市更新：中国城市高质量发展的新引擎，2026.04.07.
https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/spfg/mtjj/202604/t20260407_1404522_ext.html

城中村改造	4000 个规模化城中村	3000 元/m ² (拆迁+安置+公共配套)	3.0 万亿元	按容积率 2.0 保守测算，剔除过度商业化开发成本，为基础改造下限投资额
其他城市更新配套	老旧街区、老旧厂区、历史建筑修缮、完整社区、智慧城市配套等	综合概算	2.5 万亿元	涵盖城市风貌提升、公共服务补短板、存量空间盘活等附属改造工程
总计	——	——	15.0 万亿元	“十五五”城市更新投资最低保障总量

就业维度：年均 3 万亿元投资将直接创造约 600-800 万个建筑业就业岗位（按每亿元投资带动 200-260 人就业估算），并间接带动设计、监理、建材生产、运维服务等上下游就业。仅老旧小区改造 11.5 万个项目，按每项目平均用工 50 人计算，可创造约 575 万个岗位。

6. 对钢铁、石化、建材、建筑行业的影响与启示

(1) 钢铁行业

城市更新对钢铁行业的影响呈现“总量拉动、结构分化”特征。

需求拉动：15 万亿元总投资中，建筑施工环节约占 40%-50%，即 6-7.5 万亿元。按建筑用钢占建安成本 15%估算，直接拉动钢材需求约 0.9-1.1 亿吨。其中，地下管网改造（5 万亿元）是最大增量，钢管、螺旋钢管需求显著增加；危旧房改造 50 万套（间）和老旧小区 11.5 万个项目将带动建筑用钢约 2000-3000 万吨。

结构变化：规划强调绿色低碳转型和“好房子”建设，推动高强钢、耐候钢、抗震钢筋等高性能钢材应用比例提升。装配式装修和钢结构住宅推广将改变传统用钢结构。老旧厂区改造中工业遗产保护对特种

钢材修复需求增加。

启示：钢铁企业需从“规模扩张”转向“品种优化”，加大高强抗震钢筋、耐腐蚀钢管、绿色低碳钢材研发；关注地下管网专项市场，与市政工程企业建立直供合作；布局建筑拆解回收产业链，城市更新产生的废旧钢材回收再利用市场潜力巨大。

（2）石油化工行业

城市更新对石油化工行业的影响主要体现在材料端和能源端。

材料需求：地下管网改造中，塑料管材（PE、PVC、PP-R）替代传统金属管趋势明显。20万公里燃气管网改造中，PE燃气管需求预计达100-150万吨；17.5万公里排水管网改造带动HDPE双壁波纹管等需求约80-120万吨。防水材料方面，老旧小区屋顶和地下防水翻新需求巨大，SBS改性沥青防水卷材、聚氨酯防水涂料等石化下游加工制品需求预计增加30%-40%。

能源转型：规划推动城市绿色低碳转型，老旧小区加装光伏、热泵系统推广将带动新能源化工材料需求。

启示：石化企业应聚焦高性能塑料管材、绿色防水材料、建筑保温新材料等细分领域；加强与城市更新项目方的材料标准对接；关注“光储直柔”（集光伏发电、储能、直流配电、柔性用电于一体）建筑技术带来的光伏背板、储能材料等新需求；提前布局建筑拆除废弃物化学回收技术。

（3）建材行业

建材行业是城市更新最直接、最广泛的受益者。

市场规模：15万亿元投资中，建材成本约占30%-35%，即4.5-5.25万亿元。细分领域：地下管网5万亿元投资中，管材及配套建材约1.5万亿元；老旧小区改造中，防水材料、保温材料、涂料、门窗、

电梯等消费建材需求集中释放。

品类结构：规划明确“好房子”标准和绿色建材应用，推动节能门窗、Low-E玻璃（低辐射镀膜玻璃）、保温装饰一体板、装配式装修材料等升级品类渗透率提升。完整社区建设带动智能建材、适老化建材需求。老旧街区厂区改造中，工业风装饰材料、文化砖、复古涂料等特色建材需求增长。

启示：防水、涂料、管材等消费建材龙头企业应抢抓老旧小区改造集采机遇；绿色建材认证将成为项目准入门槛，企业需加快产品绿色化认证；布局“建材+服务”模式，从材料供应商向城市更新综合服务商转型；关注存量房翻新市场的C端零售渠道建设，老旧小区改造后二次装修频率提升将带来持续性需求。

（4）建筑行业

建筑行业是城市更新的核心执行主体，面临模式转型与增量机遇。

订单规模：15万亿元投资中，建筑施工环节占比最大。按年均3万亿元投资、施工占比45%计算，建筑行业年均新增订单约1.35万亿元。其中，地下管网改造（年均1万亿元）对应施工订单约4500亿元；老旧小区改造（年均约2.3万个）对应施工订单约3000-4000亿元。

模式变革：规划强调“先体检、后更新”，建立“专项规划—片区策划—项目实施方案”体系，推动建筑企业从传统施工总承包向“投资-设计-施工-运营”全链条服务商转型。REITs和资产证券化拓宽融资渠道，具备运营能力的建筑企业优势凸显。

启示：面向全国市场的建筑龙头企业，凭借综合承接能力和融资优势，将成为城市更新主力；地方建筑企业可深耕区域市场；细分赛道如地下管网非开挖修复、建筑检测鉴定、智慧工地等领域专业性企

业迎来机遇。企业需提升城市体检、片区策划等前端能力，从“建造商”向“城市运营商”转型。

7. 对 CBCSD 工作的启示:

助力会员企业把握 15 万亿城市更新机遇，聚焦绿色低碳、循环经济、可持续建材，推动行业标准升级与技术创新。搭建政企对接平台，推广绿色建造、装配式、智慧运维最佳实践，助力企业 ESG 价值实现，引导社会资本参与，助力“双碳”目标与城市高质量发展。

8. 官方链接

中国政府网:

https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202605/content_7070540.htm

二、《国家发展改革委等部门关于开展重点行业节能降碳改造攻坚三年行动的通知》

1. 文件名称

《关于开展重点行业节能降碳改造攻坚三年行动的通知》
(发改环资〔2026〕698号)

附件：重点行业节能降碳改造攻坚三年行动计划

2. 发文机关

国家发展改革委、工业和信息化部、生态环境部、国务院国资委、国家能源局

3. 发布/施行日期

- 成文日期：2025年5月18日
- 发布日期：2026年6月15日
- 实施日期：自发布之日起实施，攻坚周期为2026-2028年。

4. 政策演变与主要内容

从早期划定能效标杆/基准水平（引导），到“十四五”末专项行动冲刺，再到本次三年集中攻坚，标志着政策由分散引导升级为“标杆倒逼+落后出清+资金直补+差别化电价”的系统性强制改造。

近年主要相关政策

2021年《关于严格能效约束推动重点领域节能降碳的若干意见》（发改产业〔2021〕1464号），首次建立重点领域能效标杆/基准水平双线标准，是我国首份针对重点领域节能降碳的系统性纲领性文件。

2022年《高耗能行业重点领域节能降碳改造升级实施指南（2022年版）》（工信部联原〔2022〕32号），分行业给出改造技术路线。

2023年《工业重点领域能效标杆水平和基准水平（2023年版）》（发改环资〔2023〕723号），扩围并动态调整标杆/基准值。

2024年5月《2024—2025年节能降碳行动方案》（国发〔2024〕

12号)，“十四五”收官期全社会节能降碳总体纲领。

2024年5-6月，钢铁、炼油、合成氨、水泥、电解铝行业《节能降碳专项行动计划》，分行业细化“十四五”改造目标。

本次698号文提出，钢铁、电解铝、水泥、平板玻璃、炼油、乙烯、合成氨、甲醇、煤电等九大重点行业，能源消耗和二氧化碳排放的规模大、强度高，是节能、减煤、降碳的重中之重。重点行业的三年改造攻坚目标：到2028年底，各行业能效标杆水平产能比例平均提升20个百分点（煤电力争15%），基准以下产能基本清零，累计节能1亿吨标准煤、减排二氧化碳2亿吨以上。重点任务包括推广先进技术装备、工序装置改造升级、能源消费绿色化（如余热回收、绿电替代）。政策保障涵盖中央投资补助（项目总投资20%）、差别化电价、碳排放配额收益激励、严格能效标准约束等。2028年起，可视情扩大实施行业范围。

5.总体影响

强制淘汰与产能优化：能效基准成为“生死线”，落后产能面临关停或改造压力。例如，钢铁、水泥行业需淘汰低效高炉与窑炉，倒逼产业集中度提升，加速行业洗牌。

成本重构与竞争格局变化：差异化电价政策（加价不超过0.1元/度）直接推高落后产能成本，而技术改造企业可获资金补助与碳交易收益，形成“奖优罚劣”机制，重塑行业成本曲线。

技术革新与产业链升级：政策明确推广氢冶金（钢铁）颠覆性技术，全氧燃烧（玻璃行业）、富氧燃烧（电解铝）等先进技术，驱动企业加大研发投入，带动节能环保装备制造、节能低碳技术服务等产业链发展。

能源结构转型加速：强制要求绿电替代与余热回收，推动企业从化石燃料转向清洁能源，提升能源利用效率。例如，煤电行业需实施

低碳化改造与灵活性调节，为新能源消纳提供支撑。

6. 对九大行业的启示或影响

钢铁行业：需以高炉大比例球团冶炼技术替代传统工艺，同步推进氢冶金示范，通过数智化管控优化流程降碳。

电解铝：重点改造高能耗电解槽，推广新型稳流保温技术，降低电力消耗，探索再生铝循环利用。

水泥：窑炉富氧燃烧与高效保温改造为核心，协同处置废弃物（如生活垃圾）实现负碳排放。

平板玻璃：必须完成石油焦燃料产线冷修改造，转向天然气+全氧燃烧，推动行业成本中枢上移。

炼油/乙烯：聚焦常减压、催化裂化等核心装置节能升级，推动原料低碳化（如绿氢替代化石燃料制氢）。

合成氨与甲醇：改造重点在于气化装置大型化、采用高效催化剂和节能设备。企业应向大型化、一体化方向发展，提升工艺效率，同时需探索绿色原料替代（如绿氢耦合、CO₂加氢制甲醇）。

煤电：灵活性改造与低碳化并行，兼顾电力保供与碳排放下降，为新型电力系统构建基础。

7. 对 CBCSD 工作的启示：

CBCSD 要充分发挥桥梁与平台作用：**一是**促进合作，搭建跨界合作平台，促进先进节能降碳技术、绿色金融产品与会员企业需求的精准对接；**二是**标准与认证体系构建，参与制定行业能效标杆动态评估方法，提升企业 ESG 竞争力。通过政企协作与产业链协同，推动会员企业将节能降碳转化为可持续发展新优势。

8. 官方链接

发改委官网：

https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202606/t20260615_1405852_ext.html

本期编辑说明:

1. 遵照 CBCSD 领导意见, 开展重大政策摘编梳理工作。整体工作思路为: 关注政策导向, 领会政策要义, 分析导向与影响, 借鉴权威评论, 研究对策措施, 以期服务协会工作与企业发展。
2. 本期摘编工作采用多类 AI 工具协同开展, 分别使用 kimi (2.6 快速版)、豆包 (快速版、深入研究版)、千问、ima 等完成基础工作, 再由人工校核、优化完善。
3. 欢迎大家提出改进意见, 以便提升摘编工作质量。

本期责任编辑: 张小宏 贾宇婷

核稿: 陶连平

审定: 谈文芳

封面设计: 卞帅