

政策汇编

2026/5/22

第五期

政策关键词

- **《城市更新“十五五”规划》审议通过——城市更新“任务书”来了**
- **多措并举齐发力 激发企业新活力**
- **超大规模市场优势如何成为发展优势**
- **进一步发挥碳达峰碳中和的战略牵引作用——解读《碳达峰碳中和综合评价考核办法》**
- **资金流向哪里，融资结构有何变化——透视4月金融统计数据**

会议指出，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；要把城市更新摆在突出位置。这为我国高质量开展城市更新锚定了方向。

政策要点

改造城镇危旧房约50万套（间）

城市更新是推动城市高质量发展、不断满足人民美好生活需要的重要举措。

“十四五”时期，我国城市人居环境质量进一步提升，人民群众在城市生活得更方便、更舒心、更美好。具体来看，“十四五”时期，我国加装电梯12.9万部，增设停车位340多万个、养老托育等社区服务设施6.4万个；更新改造供水、燃气、供热等地下管网84万公里；打造口袋公园1.8万多个、城市绿道2.5万公里。

今后五年，城市更新有哪些重点任务？

“十五五”规划纲要提出，在地下管网建设改造方面，要建设改造城镇燃气管网约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，同步推进智慧化改造。因地制宜建设综合管廊。

在宜居安居水平提升方面，要以国有土地上C、D级危险住房等为重点，改造城镇危旧房约50万套（间），改造老旧小区约11.5万个。

在老旧街区厂区改造方面，要推动老旧街区功能转换、业态升级、活力提升，以市场化方式盘活利用闲置低效厂区、厂房和设施，更新改造约1500个老旧街区厂区。

此次会议明确，要把城市更新摆在突出位置，坚持远近结合、突出重点，有力有序推进各项工作，建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市。上海易居房地产研究院副院长严跃进表示，会议对城市更新的相关部署，意味着城市更新工作将进入提速阶段。预计接下来各地将进一步加大相关工作力度，持续推进城市更新各项任务。

营造高品质城市生活空间

会议提出要落实好城市更新重点任务，培育壮大城市发展新动能，营造高品质城市生活空间，推动城市发展绿色低碳转型，增强城市安全韧性，促进城市文化繁荣发展，提升城市治理能力水平。要健全城市更新实施机制，完善政策支持体系，构建可持续的城市更新模式。

培育壮大城市发展新动能。近年来，全国多个城市积极培育新产业、新业态，以市场化方式推动老旧厂区更新改造。例如，老旧厂区变身文创园区、废弃铁路成为创业街区，城市更新与产业升级深度融合，为城市发展注入新动能。

营造高品质城市生活空间。老旧小区加装电梯、完善“一老一小”服务设施、织密口袋公园和绿道网络，眼下正在稳步推进的一系列民生工程，着眼于提高居民生活品质、提升居民的幸福感。

推动城市发展绿色低碳转型。存量建筑节能改造、推广绿色建材等，我国的城市更新工作始终将“绿色”放在重要位置。中国建筑材料联合会数据显示，今年一季度绿色建材营收规模突破610亿元，继续保持12%的较快增长。

增强城市安全韧性。根据中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于持续推进城市更新行动的意见》，我国将加快拆除改造D级危险住房，通过加固、改建、重建等多种方式，积极稳妥实施国有土地上C级危险住房和国有企事业单位非成套住房改造。分类分批对存在抗震安全隐患且具备加固价值的城镇房屋进行抗震加固。

促进城市文化繁荣发展。《关于持续推进城市更新行动的意见》明确，落实“老城不能再拆”的要求，全面调查老城及其历史文化街区，摸清城镇老旧小区、老旧街区、老旧厂区文化遗产资源底数，划定最严格的保护范围。

更多政策举措加快出台落地

《关于持续推进城市更新行动的意见》提出，到2030年，城市更新行动实施取得重要进展，城市更新体制机制不断完善，城市开发建设方式转型初见成效等。

今年以来，城市更新工作正在稳步推进。

1月，自然资源部联合住房和城乡建设部发布《关于进一步支持城市更新行动若干措施的通知》，推出增强详细规划适应性、优化过渡期支持政策等举措。财政部、住房和城乡建设部日前发布通知，2026年中央财政继续支持部分城市实施城市更新行动。今年一季度，城市更新相关专项债券发行接近1200亿元。

根据全国住房城乡建设工作会议部署，2026年我国将高质量开展城市更新，抓好城市体检、更新试点，实施一批民生工程、发展工程、安全工程。近期，住房和城乡建设部透露，地级及以上城市和县级市今年要全面开展城市体检工作，加快实现住房、小区、街区、城区4个维度体检全覆盖。

全国多省份已陆续发布地方“十五五”规划纲要，划定未来五年城市更新发展目标和实施重点。截至目前，至少有27个省份对城市更新作出部署。近期，各地城市更新相关政策相继出台，涉及公布实施城市更新条例、印发未来五年城市更新行动方案、推出城市更新政策激励工具箱等多个方面，加快推进城市更新行动落地见效。

政策要点

近期公布的几组数据透出暖意：3月制造业采购经理指数重返扩张区间，前两个月规上工业企业利润增速稳步回升，2月中小企业发展景气度持续走高……向好指标展现企业运行的积极变化，凸显宏观政策落地显效、营商环境持续优化、各类企业主动作为等多方发力的成效，为进一步激发广大经营主体活力提供了启示。

稳住来之不易的回升势头，关键在于多措并举、综合施策。当下外部环境更加复杂严峻，国内供强需弱矛盾仍存，不少企业面临“订单不足”“增收不增利”等难题，日子过得并不轻松。对此，更需靶向攻坚、协同发力，持续打通堵点难点，不断激发企业发展动力。

政策发力，贵在精准。企业的痛点就是政策发力点。从安排2000亿元超长期特别国债资金支持大规模设备更新，到设立1000亿元财政金融协同促内需专项资金，从科技创新和技术改造再贷款额度提升，到构建促进专精特新中小企业发展壮大机制，今年以来，财政、金融、产业等政策直击企业所需，助其减负松绑、强壮筋骨，为长远发展积能蓄势。下一步要继续将政策落实落细，让政策红利真正转化为企业发展的动能。

深化改革、持续优化营商环境，是涵养企业活力、厚植发展根基的长效之策。要纵深推进全国统一大市场建设，破除市场准入壁垒，更大力度整治“内卷式”竞争，深化要素市场化配置综合改革，完善政企常态化沟通交流机制，使要素配置更活、企业服务更优、市场竞争更公平，营造更有利于企业成长的环境。

让活力持久迸发，更需加紧培育壮大新动能，使企业在向“新”而进中锻造硬核实力。当前，高技术制造业增速领跑，“新三样”产品出口强劲，网上零售增速良好。诸多发展亮点印证：那些找准赛道、持续深耕，在降本增效、产品迭代、模式创新上拿出真招实招的企业，方能在激烈的竞争中站稳脚跟。这进一步启示，要持续引导和激励企业围绕“新”字做文章，以思维创新开眼界，用技术创新增底气，厚植竞争新优势。

亿万经营主体是经济韧性与活力的根基。用心呵护各类经营主体的梦想，让它们在健康发展中打开更多成长空间、在持续创新中生发更多内生动力，必将凝聚起推动中国经济高质量发展的澎湃力量。

政策要点

提到超大规模市场，离不开对“量”的讨论，其实“体量大”本身就是一种优势。

我国拥有14亿多人口和世界上规模最大的中等收入群体，任何一项需求乘以14亿多，都是一个极大的体量。一方面，随着居民收入稳步提升，人们对商品和服务的需求正从“有没有”加速转向“好不好”。另一方面，14亿多人口的需求中，蕴藏着投资于物和投资于人紧密结合的广阔空间。

仅从需求端看，超大规模市场庞大的、多元的需求能稳稳地为我国经济运行托底。

那么，超大规模市场优势又如何成为发展优势？

超大规模市场的承载潜力，让消费成为经济增长的“压舱石”。

年轻人喜爱的新鲜潮玩，让我们看到情绪价值提供的市场动能；银发列车开向大江南北，背后是老年人需求的全面升级；沉浸式打卡火遍社交平台，不断拓宽体验经济的新场景……从衣食住行到教育医疗、文旅休闲，从物质满足到精神愉悦，从单一消费到场景融合，新业态、新模式不断涌现，勾勒出一幅幅热气腾腾的消费图景。

去年最终消费支出对中国经济增长的贡献率达52%，今年第一季度，最终消费支出拉动国内生产总值增长2.4个百分点。消费“主引擎”作用不断增强，让强大国内市场成为应对风险挑战、稳住发展大局的“定盘星”。

超大规模市场的创新动力，为产业升级提供强劲动能。

超大规模市场不仅催生出门类齐全的产业体系和配套能力，更让技术创新有了“试金石”和“孵化器”。面对多样化、品质化的需求升级，企业创新动力更足、发展预期更稳，且强大的规模效应能摊薄研发成本，从而激励企业敢投研发、勇闯新路。从“用市场换技术”到“用市场创造技术”，超大规模市场助力夯实制造强国根基。

不同衣服需要分开洗？“四筒”洗衣机成为市场新星；独居老人怕发生意外？智能手表多了跌倒报警功能；参加会议有需求？人工智能眼镜助人脱稿演讲、实时翻译……中国超大规模市场既能迅速量产，又能个性化定制，各类创新成果拥有多样化、精细化的应用场景。无论是“小而美”的消费科技产品，还是高精尖的精密制造装备，都能在这里快速实现产业化落地、迭代升级。

超大规模市场的开放活力，让中国市场始终成为各类企业投资兴业的沃土。

从近期的两个展会，便能窥见中国超大规模市场所带来的发展机遇——第六届消博会吸引60多个国家和地区的超3400个品牌参展，参展国际展品占65%，较去年提升20个百分点；第139届广交会吸引超21万名境外采购商报名参展。在全球地缘政治动荡、经济复苏乏力的背景下，中国开放的大门越开越大。这份开放与包容，让中国市场成为各国企业的“优选项”。

“与中国同行就是与机遇同行”“投资中国就是投资未来”，成为越来越多外资企业的共识。总投资20亿元的太古可口可乐昆山工厂即将正式投产；施耐德电气宣布新建厦门、无锡两座工厂，并升级北京研发中心；阿斯利康计划于2030年前在中国投资逾1000亿元……

一季度，我国货物贸易进出口同比增长15%，季度增速创近5年新高。外资企业持续加码投资中国，用真金白银投下信心票，中国市场则以巨大的容量和潜力，回馈这份信赖与合作。内外联动、双向赋能，既依托国内市场稳住发展根基，又通过开放合作拓展成长空间，在复杂国际环境中牢牢把握发展主动权。

奋进“十五五”，从消费升级到民生改善，从产业创新到开放合作，超大规模市场优势正在持续转化为发展优势。这既是国家前行的充足底气，也是百姓生活的幸福底色，为中国经济航船乘风破浪、行稳致远提供坚实支撑。

近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《碳达峰碳中和综合评价考核办法》。为何出台办法？评价考核将如何开展？国家发展改革委有关负责人23日进行了解读。

政策要点

问：办法出台的背景是什么？

实现碳达峰碳中和既是实现高质量发展、推进人与自然和谐共生现代化的必然要求，也是我国作为负责任大国对国际社会的庄严承诺。

办法作为碳排放双控制度体系的关键制度，正式将碳排放双控要求纳入党内法规体系，将有力督促地方党委和政府坚决扛起碳达峰碳中和责任、抓好工作落实，确保如期实现“双碳”目标。与此同时，开展评价考核也将进一步发挥碳达峰碳中和的战略牵引作用，加快推动能源转型和产业升级，加紧经济社会发展全面绿色转型，降低全社会对化石能源的依赖。

问：评价考核的重点是什么？指标体系如何设置？

“十五五”是实现碳达峰目标的攻坚期、决胜期。按照党中央、国务院决策部署，不仅要如期实现2030年前碳达峰，还要实现“煤炭和石油消费达峰”“2030年碳排放强度比2005年降低65%以上”“2030年非化石能源消费占比达到25%”等目标。

为此，办法设置了包括5项控制指标和9项支撑指标的指标体系。控制指标为碳排放总量、碳排放强度降低、煤炭消费总量、石油消费总量、非化石能源消费占比，都是对实现碳达峰目标起决定性作用的指标，支撑指标包括节能、工业、城乡建设、交通运输、公共机构、碳排放权交易等领域具有代表性且对“双碳”目标具有支撑作用的指标。

“5+9”的指标体系既突出重点、又覆盖全面，既立足当下、又着眼长远，将引导各地区准确把握、高效落实党中央、国务院部署要求，确保如期实现2030年前碳达峰及相关目标。

问：评价考核将如何开展？

办法从目标分解、结果评定、实施程序、监测预警等方面进行了部署。

目标分解方面，办法不再沿用以往能耗双控“自上而下”的方式分解目标，而采用“上下结合”方式，由各地按照国家统一的工作要求，因地制宜结合实际研究提出目标并编制行动方案，经国家层面衔接审核、报党中央和国务院审定后作为评价考核依据。办法还明确要求衔接审核要体现差异化，不对各地作“一刀切”要求。

结果评定方面，办法未采用“赋值打分”的传统考评模式，各项指标按照是否完成年度目标评定为达标或不达标，并根据各项指标的达标情况确定评价考核结果：控制指标和支撑指标全部达标的地区评定为“优秀”，1项及以上控制指标不达标或3项及以上支撑指标不达标的地区评定为“不合格”，其余为“合格”。

实施程序方面，办法明确评价考核按年度开展，确定了地方自评、部门评价、实地核验、综合评定等工作程序。评价考核结果经党中央、国务院审定后，由中央组织部、国家发展改革委按程序向省级党委和政府反馈。

监测预警方面，办法要求，持续完善碳排放统计核算制度，建立碳达峰碳中和重要数据动态监测预警制度，收集和处理各类涉碳数据，着力解决数据时效问题，及时发现、靠前提醒各地工作中出现的问题和偏差，有效发挥评价考核的督促引导作用。

问：评价考核结果将如何应用？

办法明确，根据评价考核结果对有关省级地区进行约谈、通报提醒、通报表扬。其中，评价考核结果为“不合格”的省级地区党委和政府应限期整改，逾期整改不到位的视情由中央组织部、国家发展改革委会同有关部门进行约谈；评价考核结果为“合格”但部分指标不达标的，由有关指标评价考核负责部门进行通报提醒；评价考核结果为“优秀”或者单项指标表现突出的，由国家发展改革委会同有关部门进行通报表扬和宣传推广。评价考核结果将作为省级地区党委和政府领导班子和有关领导干部综合考核评价、选拔任用、监督管理的重要参考。

国家发展改革委将会同有关部门认真落实党中央、国务院部署，进一步细化工作举措，科学有序开展评价考核，将评价考核作为加快经济社会发展全面绿色转型的重要抓手，并根据形势变化和工作需要不断完善调控方式，确保如期实现碳达峰目标。

政策要点

中国人民银行5月14日发布的金融统计数据显示，4月末，我国人民币贷款余额280.5万亿元，同比增长5.6%；社会融资规模存量为456.89万亿元，同比增长7.8%；广义货币（M2）余额353.04万亿元，同比增长8.6%。

“从前4个月整体来看，社会融资规模存量、M2增速保持高位，金融总量合理增长，社会融资条件处于宽松状态，为经济持续向好创优创造适宜的货币金融环境。”清华大学五道口金融学院副教授周臻说。

信贷资金投向了哪里？

中国人民银行的数据显示，前4个月，我国企（事）业单位贷款增加8.99万亿元，其中中长期贷款增加5.01万亿元，为企业投资和生产提供了稳定而有力的支持。

记者从中国人民银行了解到，4月末，普惠小微贷款余额为37.92万亿元，同比增长10.5%；不含房地产业的服务业中长期贷款余额为61.34万亿元，同比增长9.7%，均高于同期各项贷款增速。

周臻表示，在经济结构转型过程中，贷款需求也在发生改变，从传统的房地产等重资产行业，逐渐转向科技型、服务业等轻资产行业。市场资金需求不再集中扎堆，对银行贷款的依赖也随之下降，贷款到期收回和新发放的滚动频率持续加快。

信贷结构持续优化离不开结构性货币政策工具的引导。数据显示，3月末，支持做好金融“五篇大文章”的结构性货币政策工具余额4.3万亿元，支持重大项目投资的抵押补充贷款余额1.2万亿元，均较上年末增加2000亿元。

随着企业贷款占比持续上升，居民贷款占比相应下降。前4个月住户贷款有所减少。

“近两年，居民自主降低债务负担、改善资产负债表，个人贷款增速回落、居民杠杆率稳步下降。”西南财经大学中国金融研究院副院长董青马表示，近期，一系列优化消费生态、完善支付配套的政策举措持续落地见效，有助于激发居民消费信贷需求。

融资成本是企业 and 居民关注的重点之一。

中国人民银行的数据显示，4月份，企业新发放贷款（本外币）加权平均利率约为3.1%，比上年同期低约20个基点；个人住房新发放贷款（本外币）加权平均利率约3.1%，较上年同期低约6个基点，均保持在低位水平。

“贷款利率保持低位，企业和居民的贷款利息负担进一步减轻。”董青马表示，4月《金融产品网络营销管理办法》对外公布，有助于打击虚假宣传和不当销售，维护贷款市场秩序，为降低实际贷款利率营造良好的制度环境。

信贷只是社会融资渠道之一。近年来，国内金融市场融资结构发生深刻变化，贷款占比不断下降，债券占比明显提升。

数据显示，4月末，企业债券余额同比增长8.3%，非金融企业境内股票余额同比增长4.6%。包括企业债券、政府债券和非金融企业境内股票融资在内的直接融资在社会融资规模存量中的占比约32.2%，较上年同期提升1.4个百分点。

“近年来，银行越来越重视通过债券市场为企业和政府提供融资，债券与信贷市场发展更加均衡。”光大证券固定收益首席分析师张旭介绍，2025年末，银行持有的债券超过100万亿元，约占总资产的25%，较2015年末上升7个百分点。

中国人民银行发布的2026年第一季度中国货币政策执行报告指出，银行债券投融资行为已经成为影响货币供应和信用创造的重要渠道。加强债券市场建设，提升债券市场功能，有利于更好实施货币政策调控、维护金融市场稳定。

张旭表示，目前我国社会融资总量继续保持合理增长，结构上有增有减，金融对实体经济的支持力度稳固。融资渠道更为多元，企业和居民获取资金来源更加丰富，有助于充分激发经营主体发展和创新活力。