

锚定城市发展新方位，蓄力产城服务新势能

——“十五五”规划纲要产业解析系列之产城服务篇

中国金属矿业经济研究院（五矿产业金融研究院）程琳

《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》（以下简称“《纲要》”）将“新型城镇化”融合至“区域经济”大框架内，并把房地产相关内容置于民生板块之下，这深刻表明城市发展已进入“下半场”，主要特点是城镇化从快速增长期转向稳定发展期，城市发展从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段，住房需求从“有没有”转向“好不好”。在新的历史阶段下，城市战略的重点也转向以人为本、因地制宜、提质增效。

一、城市空间价值重塑，房地产市场“托而不举”

《纲要》立足我国城镇化发展新阶段，以“以人为本”为核心要义，以内涵式发展为本路径，以城市群一体化和都市圈同城化为关键举措，以建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市为目标导向，构建了系统完整的城市发展战略框架。《纲要》特别提到“促进区域创新链产业链高效协作”“实施激发产业创新活力专项行动，提升城市产业创新策源力”，核心是与产业和科技战略相协调，解决产业发展与区域创新的“碎片化”问题，强化城市在现代化产业体系建设中的“空间载体”作用。《纲要》将“推动房地产高质量发展”置于“加大保障和改善民生力度，扎实推进全体人民共同富裕”框架下，标志着房地产告别“经济增长引擎”定位，全面回归民生本质。《纲要》在完善住

房保障体系基础上增加对房地产市场平稳健康发展的关注度，总体基于我国住房由“总量短缺”转为“总量基本平衡、结构性供给不足、保障性相对不足”的发展现状。

与《纲要》有所不同，《政府工作报告》将房地产置于“加强重点领域风险防范化解和安全能力建设”框架下，体现房企债务风险、库存高企、预期偏弱等问题尚未解决，短期房地产重点仍是风险处置与市场稳定。此外，《政府工作报告》房地产市场政策表述较去年更偏温和，将“止跌回稳”调整为“稳定”，将“推进收购存量商品房”优化为“鼓励收购存量商品房重点用于保障性住房等”。施政思路总体延续“控增量、去库存、优供给”，除住房公积金制度改革外，基本未有新的刺激方向，这说明政策倾向“稳字当头、托而不举”，循序渐进化解市场风险，既避免发生系统性风险，也避免对房地产过度依赖。2026 年房地产仍将有利好释放，但超预期刺激的可能性较低，政策资源需要更多流向新动能领域。

从市场实际来看，2026 年以来房地产市场现回暖迹象，1-2 月百城二手住宅价格指数环比跌幅明显收窄，但主要受学区、卖方节前观望等季节性因素影响。此前年份同期房价环比也有明显改善，但多在“金三银四”行情过后重新进入下行通道。总的来看，我国二手房价自 2021 年高峰至今跌幅已近 30%，房价收入比、租售比等指标已趋近合理水平，但人口结构、居民收入、物价水平等因素仍构成制约，可以说当前房价涨跌的阻力都比较大，在预期尚未扭转前市场可

能继续磨底。

二、以产兴城、以城聚人，向“城市合伙人”全面进阶

结合《纲要》城市政策导向和房地产市场运行情况可知，旧有的城市发展模式难以为继，而产城融合通过将产业发展与城市功能有机结合，提供了生产、生活、生态融合共生的新思路，已成为新型城镇化发展的关键路径并驶入快车道。产城融合背景下，房地产和建筑行业正从传统开发商、承包商向“城市合伙人”深刻转型。企业以往竣工即结算的逻辑被打破，企业可深度参与产城融合项目的后期运营，通过持续分成获取收益，且“轻资产”模式下“两金”也有望得到压降。具有统筹能力的大型企业，可进一步承担园区规划、空间营造、产业导入、招商引资等多重职能。可以说，未来企业间比拼的是品质、技术、配套服务，更是解决区域发展问题的资源整合能力。

产业集群是产城融合的核心。需通过链主企业“投带引”模式集聚上下游企业，打造“上下楼即上下游”的产业生态，提供全链条生产性服务体系，协同建设零碳园区、科创园区等国家布局重点。**配套设施是产城融合的支撑。**需织密餐饮住宿、健康医疗、文化娱乐等生活性服务网络，形成LWP（生活+工作+娱乐）混合型社区模式。**创新赋能是产城融合的亮点。**可通过产学研资的深度耦合促进创新要素集聚，提升产城融合项目的创新能级与可持续发展能力。**数智化、绿色化是产城融合的趋势。**应聚焦智能建造与绿色建造，推广新技术、新材料、新工艺、新设备。

房地产企业应充分发挥土地开发和空间营造能力，通过产品线创新和运营模式升级，在产城融合中承担空间载体提供者和综合运营服务商角色。建筑企业应基于自身工程技术能力和项目管理经验，贯通设计、建设、运营功能，在产城融合中承担基础设施建设者和公共服务提供者角色。金融企业可聚焦项目全生命周期的资金保障、咨询服务、风险管理需求，在产城融合中承担资金枢纽、产业催化和风险缓冲职能。

需要注意的是，转型带来机遇，同时也意味着更多挑战。具体来看，一是长周期下市场和政策变化可能带来风险。产城融合项目收益依赖税收分成、租赁收入、物业收益、资产增值等长期收入，而这类收益培育期长、不确定性高。此外，近年来地方政府债务管控的政策红线持续收紧，多地已叫停不合规片区开发，为产城融合项目带来挑战。二是对企业长期运营能力要求高。城市合伙人模式的核心竞争力在于产业导入、商业运营、社区治理、公共服务、资产管理等长期综合能力，这对传统房地产和建筑企业的能力升级提出考验，若能力不达标，将带来资产闲置风险。三是二级市场退出门槛高、审批严。传统开发与施工项目，完成销售交付、竣工结算即可实现完整退出，而产城融合项目的核心价值在于长期运营，股权转让、资产证券化等退出方式对项目运营收益、资产质量有极高要求。