

“十五五”开局之年建筑企业的赛道机遇、发展路径与合规基点

——立足2026年《政府工作报告》浅谈建筑行业发展

□曹珊

2026年是“十五五”规划开局之年。3月5日，李强总理在第十四届全国人大第四次会议上作《政府工作报告》（以下简称《报告》），为全年乃至“十五五”时期建筑业发展划定了核心方向，释放了明确政策红利。《报告》以高质量发展为主线，既明确了全国统一大市场建设、招标投标体制机制改革等行业底层规则的优化方向，也划定了“两重”建设、城市更新、新能源体系、高质量共建“一带一路”等核心业务赛道，同时对化解企业账款拖欠、盘活存量资产、防范化解重点领域风险作出系统性部署。

建筑业，尤其是央企作为我国大基建投资落地的核心载体、建筑业高质量发展的主力军，既是本轮政策红利的核心承接主体，也面临着行业规则重塑、竞争格局升级、业务模式转型带来的全新挑战。如何精准把握政策导向，在守住传统建设工程业务基本盘的同时，实现重大项目投融资一体化、新能源、新基建、国际工程等重点赛道的突破，以全流程合规管控筑牢发展底线，成为建筑业排头兵、先锋队的央企在“十五五”开局之年先试先行的重大命题。

一、锚定政策底层逻辑，把握行业发展核心主线

《报告》对建筑业的发展定调，核心围绕存量优化与增量突破并重、规范市场与激发活力协同、国内深耕与国际拓展并举三大主线，从市场规则、资金保障、产业升级三个维度，为行业发展构建了全新的政策框架。

在市场规则层面，《报告》明确提出制定全国统一大市场建设条例，深化招标投标体制机制改革，系统整治招标投标领域突出问题，综合运用多种手段深入整治“内卷式”竞争。这意味着建筑业长期存在的区域壁垒、恶性低价中标、市场分割等痛点将迎来系统性治理，行业竞争逻辑将从“价格战”转向“价值战”，合规经营、技术实力、管理能力将成为建筑企业尤其是央企的核心竞争力。同时，《报告》持续强调“下更大力气解决拖欠企业账款问题”，明确4.4万亿元地方政府专项债将重点用于消化政府拖欠账款，为建筑企业，尤其是作为主力军的央企破解账款清收痛点、改善现金流状况提供了直接的政策支撑。

在资金保障层面，《报告》形成了“专项债+超长期特别国债+中央预算内投资+新型政策性金融工具”的四维资金供给体系。其中，4.4万亿元地方政府专项债较上年增加5000亿元，1.3万亿元超长期特别国债中8000亿元用于“两重”建设，叠加7550亿元中央预算内投资、8000亿元新型政策性金融工具，为重大基建项目落地提供了充足资金保障，也

为建筑企业尤其是央企的业务拓展筑牢了资金基本盘。同时，《报告》明确支持盘活存量土地和闲置房屋设施、探索多渠道盘活存量商品房，为基础设施REITs、PPP存量项目盘活等投融资一体化业务提供了广阔空间。

在产业升级层面，《报告》明确提出“发展智能建造，培育现代化建筑产业链”，同时对绿色低碳转型、新型基础设施建设、新能源产业发展作出全面部署。从智能建造、绿色建筑的产业升级方向，到数据中心、新型电力系统、低空经济配套设施等新基建赛道，再到“一带一路”沿线基础设施互联互通的国际市场，建筑业的业务边界持续拓宽，为建筑业中的排头兵央企从传统施工承包商向投融资一体化综合服务商转型提供了明确路径。

二、聚焦核心发展赛道，实现传统优势深耕与新兴领域突破

转型升级中的建筑企业，尤其是央企，是我国的产业支柱，被国家寄予厚望。在“十五五”规划建设中，中央明确提出要求“推动重点产业提质升级，巩固提升……建筑等产业在全球产业链分工中的地位和竞争力”。2026年作为“十五五”开局之年，建筑企业的业务布局核心，是在守住传统建设工程业务基本盘的基础上，同时精准发力投融资一体化、新能源、新基建、国际工程等重点赛道，实现“稳存量、拓增量、提质量”的发展目标。

（一）深耕传统建设工程核心，以全流程合规实现价值升级

建设工程业务是建筑企业尤其是央企的发展根基，在全国统一大市场建设与行业合规监管升级的背景下，传统建设工程的竞争核心已从项目承揽能力，转向全流程合规管控与风险处置能力，这对规范化程度更高的央企是机遇，当然也提出了要求行业进一步规范化的挑战。

在项目前端承揽环节，招标投标体制机制改革的深化，对招投标全流程合规提出了更高要求。建筑企业尤其是央企需重点防范招标文件合规性瑕疵、恶性低价中标、围标串标等法律风险，建立从招标文件审查、投标策略设计、异议与投诉应对的全链条合规管控体系，在全国统一大市场建设的机遇中，通过合规实现跨区域业务拓展，规避市场整治带来的合规风险。

在项目建设与结算环节，《报告》提出的“好房子”建设、房屋品质提升工程，对工程质量、造价管控提出了更高标准，叠加绿色建材应用、智能建造工艺、智能建造机器人等带来的行业标准化变化，因计价方式变化、设计变更、工期调整、材料价格波动、质量标准争议引发的工程索赔与结算纠纷将持续增多。建筑企业尤其是央企需建立项目

建设期的动态合规管控机制，完善工程签证、变更索赔的证据留存体系，通过专业的索赔方案设计、结算依据梳理，高效化解结算争议，保障项目收益落地。

在项目回款与风险处置环节，依托专项债化解政府拖欠账款的政策窗口，建筑企业尤其是央企需构建“事前风控-事中催收-事后执行”的全流程账款清收体系。一方面在合同签订阶段优化工程款支付节点、履约担保、逾期付款违约责任等条款，从源头防范拖欠风险；另一方面针对存量拖欠账款，精准对接专项债兑付节奏，通过财产线索核查、强制执行方案设计、执行路径优化，实现工程款高效回款。同时，针对房地产市场调整背景下的烂尾项目、停工项目，可结合“保交楼”、存量商品房盘活的政策导向，通过项目资产重组、投资方引入、司法处置等多元化路径，实现项目风险化解与工程款受偿的双重目标。

（二）发力投融资一体化，打通“投资-建设-运营-退出”全链条闭环

《报告》中专项债扩容、存量资产盘活、带动更多社会资本参与投资等政策部署，为建筑企业尤其是央企向投融资一体化综合服务商转型提供了核心机遇，重点可聚焦专项债配套项目、PPP业务升级、基础设施REITs三大细分方向。

专项债配套项目是当前投融资业务的核心切入点。4.4万亿元专项债重点投向“两重”建设、城市更新、乡村振兴、绿色低碳等领域，项目落地规模将大幅提升。建筑企业尤其是央企可依托自身建设施工优势，深度参与专项债项目全流程，重点把控项目立项合规性、融资方案法律设计、专项债资金使用合规监管、项目建设履约管控、竣工验收与债务衔接等核心环节，通过“合规审查+建设实施+风险管控”的一体化服务，实现从施工承包商向项目全周期参与方的转型。

PPP业务是投融资一体化的传统优势赛道，需实现与专项债、存量资产盘活的协同升级。《报告》明确提出完善民营企业参与重大项目建设长效机制，激发民间投资活力，PPP模式作为社会资本参与基建的核心载体，将迎来存量盘活与增量优化的双重机遇。对于存量PPP项目，重点聚焦项目履约争议、债务风险化解，通过项目重组、合同变更、债务优化方案设计，结合专项债置换隐性债务的政策，实现项目良性运营；对于新增PPP项目，重点聚焦乡村振兴、绿色低碳、新型城镇化等政策重点领域，设计“PPP+专项债”的组合融资合规方案，实现项目全生命周期的风险管控与收益保障，引领新时代PPP项目的高质量发展。

基础设施REITs是打通投融资退出闭环的核心工具。《报告》提出的盘活存量资产政策导向，与基础设施REITs

的发展方向高度契合，尤其是新型基建、绿色基建、保障性租赁住房、存量PPP项目，均是REITs发行的重点基础设施资产。建筑企业尤其是央企可依托自身存量基建资产优势，重点布局基础设施REITs全流程服务，从基础资产权属核查、瑕疵化解，到交易结构设计、风险隔离机制搭建，再到REITs发行与存续期的合规管控、扩募与退出支持，实现“投资-建设-运营-退出”的业务闭环，形成存量资产与新增投资的良性循环。

（三）布局新能源赛道，把握新型能源体系建设的增量机遇

《报告》对加快新型能源体系建设、推动绿色低碳转型作出全面部署，明确提出加快建设“沙戈荒”新能源基地、发展海上风电、新型储能、智能电网，非化石能源消费占比持续提升，为建筑企业尤其是央企切入新能源赛道提供了广阔空间，重点可聚焦光伏、储能、新型电力系统三大核心领域。

光伏领域是我国新能源发展的传统优势领域，集中式光伏电站、分布式光伏项目的大规模建设，叠加“农光互补”“渔光互补”等融合模式的推广，带来了大量工程总承包业务需求。随着光伏电池技术的进步、成本进一步下降以及配套储能的发展，将孕育新的机遇。建筑企业尤其是央企可依托传统建设工程领域的管理优势，重点把控光伏项目用地合规、项目立项与备案、招投标管控、建设施工质量标准和并网验收全流程的合规风险。同时针对项目投融资过程中的合作协议纠纷、电价调整争议、工程款结算等问题，建立全流程风险防控体系，实现新能源项目的稳健落地。

水电领域作为新型能源体系的核心基石，水电电源与电网核心调节性电源，《报告》明确提出推进风光水核多能并举、开工建设雅下水电工程、布局西南水风光一体化基地，统筹水电开发与生态保护，为行业释放了明确的扩容信号。当前西南流域大型水电基地梯级开发、跨省跨区水电外送配套工程、中小水电绿色提质增效、水风光一体化互补项目迎来新一轮建设高峰。建筑企业尤其是央企可依托大型基建项目全流程管控的核心优势，深度参与大中型水电枢纽工程、抽水蓄能配套水电项目、库区配套基建工程的工程总承包建设，重点把控水项目流域开发规划合规、用地用林用草及涉水审批、移民安置与征地补偿合规、招投标全流程风险管控、工程建设质量与安全标准执行、蓄水验收与并网核准等核心环节的法律风险。

储能与新型电力系统领域，《报告》明确提出发展新型储能、加快智能电网建设，储能电站、抽水蓄能项目、电网升级改造、电力配套设施建设将迎来落地期。建筑企业尤其是央企可重点布局储能项目工程总承包全流程服务、新型电力系统配套基建业务，重点

关注储能项目技术标准合规、安全生产管控、并网调度协议风险、项目运营期合规管理等核心要点，同时针对新能源项目的投资合作、融资结构设计提供合规支持，实现从传统施工向新能源项目全生命周期服务商的转型。

（四）抢抓新基建赛道，拥抱数字经济与新型基础设施建设的蓝海机遇

《报告》对培育新质生产力、发展数字经济作出系统部署，首次明确提出实施超大规模智算集群、算电协同等新基建工程，加快发展卫星互联网，打造“5G+工业互联网”升级版，深化拓展“人工智能+”行动，新基建作为稳增长的核心引擎、数字经济发展的物理底座，投资增速持续领跑基建全行业，为建筑企业从传统施工向“数字+基建”融合服务商转型开辟了广阔空间，重点可聚焦算力基础设施、产业融合新基建、低空经济配套基建三大核心领域。

算力基础设施领域，全国一体化算力网建设提速，超大规模智算集群规模化落地，叠加算电协同模式全面推广、绿色数据中心升级改造，带来了海量的工程总承包、机房土建与机电一体化、配套园区基建全链条业务需求。建筑企业可依托传统建设工程领域全流程项目管控优势，重点把控算力基建项目的用地合规性、立项备案审批、招投标全流程管控、液冷系统等特殊施工标准落地、PUE绿色节能指标合规、消防与安防配套验收、机房建设质量全流程管控等核心环节，同时针对项目投融资一体化过程中的合作模式设计、技术服务权责划分、工程款结算争议、项目资产合规性梳理、资产证券化配套合规等问题，搭建全生命周期风险防控体系，实现从传统施工向算力基建全流程服务商的转型。

产业融合新基建与卫星互联网领域，《报告》明确提出推动人工智能与制造业双向奔赴、深化工业互联网在重点行业的规模化应用，工业互联网产业园区、卫星地面站与测控设施、智慧交通车路协同工程、智慧城市数字底座建设将迎来集中落地期。建筑企业尤其是央企可重点布局产业融合新基建工程总承包、卫星互联网地面配套基建、智慧市政与交通智能化升级工程，重点关注项目智能化建设技术标准合规、多主体联合施工权责划分、智能系统与土建工程的衔接验收、通信与数据安全合规、项目运营期运维服务合规管理等核心要点，同时针对新基建项目投融资一体化模式设计、政企合作协议合规审查、产业链上下游合作风险防控、知识产权与数据合规边界划分提供专业支持，推动传统基建业务与数字技术、产业需求深度融合，稳步拓宽高附加值业务增长边界。

（五）拓展国际工程市场，以合规护航“一带一路”出海之路

《报告》明确提出高质量共建“一带

一路”，做实做细“硬联通”“软联通”“心联通”，统筹推进重大标志性工程和“小而美”民生项目建设，提升中欧中亚班列发展水平，加快西部陆海新通道建设，为建筑企业尤其是央企拓展国际工程市场提供了明确的政策支撑。

“一带一路”沿线国家的工程总承包项目，是建筑企业尤其是央企国际工程业务的核心赛道。面对跨境项目东道国法律差异、政策变动、合同履约、跨境争议解决等多重风险，建筑企业尤其是央企需建立国际工程项目全流程合规管控体系。在项目前期，重点开展东道国法律尽职调查、项目合规性审查、工程总承包合同体系设计，合理划分权责边界、防范政治风险与法律风险；在项目建设期，强化履约管控，针对工期延误、设计变更、工程款支付等问题，提前制定索赔与反索赔方案；在项目回款与争议解决阶段，完善跨境账款清收机制，通过国际仲裁、跨境执行等多元化方式，高效化解项目争议，保障海外项目收益安全，实现合规出海、稳健发展。

三、以深化落实合规为基，筑牢建筑企业“十五五”高质量发展底线

“十五五”时期，建筑业的发展核心是从“规模扩张”向“质量提升”转型，合规经营将成为建筑企业尤其是央企发展的核心底线。《报告》中深化法治政府建设，强化公平竞争审查、整治行业突出问题、防范化解重点领域风险的系列部署，也对建筑企业尤其是央企的合规管理体系建设提出了更高要求。

对于建筑企业尤其是央企而言，需构建覆盖“项目承揽-建设施工-投资融资-运营管理-争议解决-资产处置”全生命周期的合规管理体系，将合规管控嵌入业务全流程。一方面，针对招投标、工程结算、安全生产、农民工工资支付等高频风险点，建立常态化合规审查与风险预警机制，从源头防范法律风险；另一方面，针对基础设施投融资、新能源、新基建、国际工程等新兴赛道，提前布局专项合规体系建设，破解跨领域、跨境业务的合规痛点。同时，依托政策红利，高效化解存量账款拖欠、项目停工、债务风险等历史遗留问题，通过专业的争议解决与执行方案，实现风险出清、轻装上阵。

2026年是“十五五”开局之年，政策红利持续释放，行业规则加速重塑，建筑企业尤其是央企迎来了高质量发展的全新机遇。唯有牢牢把握政策导向，守住传统建设工程业务基本盘，精准布局新兴核心赛道，充分调动内外部专业资源，以全流程合规管控筑牢发展底线，才能在行业转型升级的浪潮中，持续巩固核心竞争力，切实推动高质量发展，实现稳健增长与长远布局的双向突破。

关于强化城市内涝防治构建韧性排水系统的建议

□马平 向国文

近年来，城市内涝问题日益成为社会关注的焦点。2025年7月成都遭遇持续强降雨，导致部分区域出现严重积水，网络上“城市看海”的舆情引发公众对城市排水系统的广泛关切。笔者在关注汛情动态的同时，更应思考暴雨背后所暴露出的城市排水防涝能力短板。前期笔者围绕内涝防治开展了跟踪调研，并在今年雨季前提交了《成都雨季施工工地的系统治理》的相关提案。结合前期调研与思考，本文围绕“强化城市内涝防治，构建韧性排水系统”这一主题，谈几点个人的认识与建议。

一、成都内涝防治的紧迫性与系统性挑战

成都作为常住人口超2100万人的超大城市，内涝防治工作直接关系到城市安

全性和公园城市示范区建设成效以及群众生命财产安全。在全球气候变化导致极端天气事件频发的背景下，城市内涝风险日趋凸显。2025年汛期数据显示，成都市部分区域积水深度超过50厘米，导致交通中断、财产损失，暴露出排水系统设计标准偏低、应急能力不足等问题。要从根本上破解这一难题，必须以系统观念统筹谋划、协同推进，加快构建高标准、强韧性的城市排水防涝体系。为此，提出以下四方面建议：

二、意见建议

（一）加强规划设计，优化城市水格局

一方面，要适时提升排水防涝设计标准。当前，成都市部分城区管网设计标准偏低，难以适应极端降水天气的

新挑战。建议加快编制或修订城市排水防涝专项规划，对标国内外特大城市先进经验，结合成都实际，科学提高新建区域设计标准，有序推进老旧管网和重点区域提标改造。另一方面，要全面深化海绵城市建设。将“渗、滞、蓄、净、用、排”的生态治水思路，深度融入城市规划、建设、管理的全生命周期。充分利用天府绿道、湿地公园等大型绿色空间，积极推广透水铺装、雨水花园、生态植草沟等低影响开发设施，有效扩大城市“海绵体”规模，提升雨水就地消纳和蓄滞能力，持续减少地面硬化化比例。

（二）提高资金投入，夯实排水防涝城市基础

紧抓“十五五”规划编制实施和城市更新行动的战略窗口期，加强市级资金统筹与引导，持续投入支持排水防涝

基础设施建设，系统提升城市防灾减灾功能。一是加快推进管网改造与泵站能力建设。优先对存在内涝高风险的老旧小区、下穿隧道、低洼地段实施排水设施改造，并在关键易涝节点合理增建、改建智能化提升泵站，增强应急强排能力。二是定期实施河道水系清淤疏浚。系统评估城区河道、行洪通道的过流能力，科学确定清淤疏浚的范围与频次，重点加大对易涝河段、卡口障碍物的清除力度，有效拓宽行洪断面，保障水路畅通。

（三）强化智慧赋能，扩建监测预警应急一体化平台

当前，以人工智能为代表的新技术快速发展，为城市治理现代化提供了强大赋能，应充分应用于内涝防治领域。一要建设智能感知网络：结合管网改造，在关键点、易涝点、下穿隧道

等重点部位布设监测设备，实现动态数据实时采集并接入城市运行平台，生成城市内涝风险“一张图”。二要完善分级预警机制：基于气象预报与实时监测数据，优化分级预警标准和响应流程，整合政务平台、新媒体、应急广播等渠道，实现预警信息精准快速发布。三要加强跨部门协同演练：定期开展多部门、多层级的综合实战演练，磨合机制、明晰职责，全面提升应急处置的协同性与实效性。

（四）促进多元协同，构建城市内涝共治格局

城市内涝治理与韧性提升是一项复杂的系统工程，必须凝聚各方智慧与资源，构建共建共治共享的治理新格局。一方面，要创新投融资机制。研究出台鼓励社会资本参与的政策措施，如规范推广PPP模式、落实相关支持政策等，

引导和激励各类企业积极参与海绵城市项目的投资、建设和运营。另一方面，要拓展公众参与渠道。探索设立市民监督岗、开通专用热线或网络平台，广泛听取群众意见建议，自觉接受社会监督，努力形成“政府主导、市场发力、社会协同、公众参与”的内涝治理合力。

内涝治理是民生工程，更是韧性城市的核心支撑。在此呼吁，要把握好“水生态保护利用”的契机，将防涝设施建设工程纳入成都现代化水网体系，通过规划、纳入、智慧、治理四轮驱动，筑牢超大城市安全底线。

（本文作者马平系成都市政协委员，民盟成都城建工委副主任，民盟四川省生态建设与城乡工委委员，民盟锦江支部副主委，成都市建筑业协会常务副会长兼秘书长；向国文系中建六局第五建设有限公司高级经理）