

上海市人民政府办公厅文件

沪府办〔2025〕27号

上海市人民政府办公厅关于 印发《上海市促进建筑业高质量发展 加快培育增长新动能行动方案》的通知

各区人民政府，市政府有关委、办、局：

《上海市促进建筑业高质量发展加快培育增长新动能行动方案》已经市政府同意，现印发给你们，请认真按照执行。

2025年9月19日

（此件公开发布）

上海市促进建筑业高质量发展 加快培育增长新动能行动方案

为全面推动上海建筑业转型,加快形成新质生产力,提升建设工程品质,强化建筑企业核心竞争力,打造公平有序的市场环境,制定本行动方案。

一、优化市场竞争格局

(一)推动建筑企业整合升级。鼓励建筑企业同质化业务整合,实现错位竞争、链条互补。引导企业深化跨域市场布局,扎根主力城市、潜力城市,实行属地化深耕战略。组建具有全产业链能力的建设集团,巩固3家以上综合实力相当于ENR全球承包商250强的建设集团地位。培育专注细分市场、具备专业特色能力的建筑业中小企业,鼓励走专业分包发展道路。(责任单位:市国资委、市住房城乡建设管理委)

(二)巩固先发优势板块。发布工程技术和设计服务业惠企服务包,精准服务经营主体。做优做强工程咨询优势板块,鼓励传统工程咨询企业由专业技术供应商向全过程咨询服务商转型。抢抓上海建筑业转型升级机遇,加快拓展战略新兴领域工程咨询业务。(责任单位:市住房城乡建设管理委、市规划资源局)

(三)完善市场退出机制。建立建设工程企业市场化退出通道,对长期停业、资质闲置且人员不满足资质标准的企业依法清理

资质。支持困难企业通过产权转让、破产重整等方式优化资源配置。（责任单位：市住房城乡建设管理委）

二、增强企业创新能力

（一）注重科技研发及成果转化。支持建筑企业申请国家级、市级科技研发项目。针对人工智能、新能源、新材料等前沿领域，推动建筑业科技创新孵化，在建设工程“两新”认证、新材料认定等方面予以支持。引导建筑企业聚焦生产需求开展科技创新，采用研发强度和孵化项目销售额双控的科研管理模式。大力发展建筑技术产品交易市场，加快产业化落地。（责任单位：市科委、市经济信息化委、市住房城乡建设管理委）

（二）强化人才培养。加强高校土木工程和建筑类专业学科建设，精准对接行业需求，优化专业学科设置，重点培育建筑领域复合型人才。推动建筑企业与职业院校、专业培训机构深入合作。培育“上海工程勘察设计大师”，培养以策划为龙头的规划师、建筑师、评估师，重点提升创意设计、古建修复、城市更新、基础设施建设等方面稀缺人才竞争力。对入选东方英才计划相关项目的人员，按照规定给予相应经费支持。（责任单位：市教委、市人才局、市住房城乡建设管理委、市交通委）

三、培育建筑业“首发经济”

（一）提升建筑企业绿色竞争力。推动建筑企业开展 ESG 评价，评价结果在建设工程招投标中予以应用。在招标文件中明确建设工程项目绿色建筑需求，并将绿色建筑响应情况作为评审因

素。综合运用财政、规划、土地、节能减排、绿色信贷、债券等政策工具,培育绿色建筑新经济增长点。到 2030 年,三星级绿色建筑占新建民用建筑比例达到 20%。推行公共建筑能效分级管理,引导既有建筑启动节能改造,盘活“节能改造+楼宇园区”高效运维市场。(责任单位:市住房城乡建设管理委、市财政局、市规划资源局、市发展改革委、中国人民银行上海总部、市委金融办)

(二)深入推进建筑工业化转型。加快建造方式工业化升级,推进装配式建筑与智能建造融合发展,做强“上海建造”品牌。对符合条件的装配式示范项目予以财政支持。企业采购或租赁预制构件智能化生产线、建筑机器人等设备进行技术改造,符合条件的可享受贷款贴息或融资租赁补助。在商品住宅用地交易中强化装配式建筑、BIM 技术应用等高品质建设要求。(责任单位:市住房城乡建设管理委、市经济信息化委、市规划资源局)

(三)大力推进建筑业数字化、智慧化变革。深化工程建设项目 BIM 技术应用范围和深度,推动规划、设计、施工、运维全生命周期的 BIM 技术应用。加强各环节 BIM 监管,实施 BIM 辅助施工图审查。鼓励企业开展 BIM+、物联网、大数据等技术探索。建设“智慧工地”数字管理平台。通过数字技术赋能,提高企业设计质量、建设效率和工程品质。(责任单位:市住房城乡建设管理委、市发展改革委、市交通委)

四、深耕传统建筑市场

(一)构建房地产发展新模式。稳定房地产投资规模,筑牢上

海建筑市场基本盘。推动“好房子”建设,为好设计、好建造、好服务提供应用场景。培育住宅高性能部品部件发展,推广成品门窗、保温结构一体化系统、高能效机电设备应用。(责任单位:市住房城乡建设管理委、市房屋管理局、市规划资源局)

(二)推动人居环境品质提升。结合“15 分钟社区生活圈”、“完整社区”、乡村振兴等建设行动,培育一批新的细分市场。建设一批口袋公园、城市绿道、城市居住区养老服务设施和儿童友好空间等民生工程。推动城镇基础设施向乡村延伸,加强农村分布式可再生能源开发利用,持续推进农村危房改造。(责任单位:市规划资源局、市绿化市容局、市农业农村委、市住房城乡建设管理委)

(三)加快重大工程建设谋划推进。谋划一批重大工程项目,突出重大工程稳增长、促投资、转动能、惠民生示范引领作用,加快推进动迁腾地、指标平衡等重难点环节协调工作。聚焦引领性强、带动性大、成长性好的市区重大工程,落实提前服务等改革措施,有效衔接综合竣工验收与建成投用。(责任单位:市发展改革委、市住房城乡建设管理委、市规划资源局、市交通委、市水务局、市绿化市容局、市房屋管理局)

五、促进城市更新扩面提速

(一)加快推进实施城市更新行动。完善城市更新可持续发展模式,健全城市体检评估、城市更新一体化推进工作机制,优化城市更新项目生成机制。加快推进商务楼宇和产业园区更新提升、功能复合。完善与城市更新相配套的政策措施、相适应的技术标

准和多元化投融资方式。（责任单位：市住房城乡建设管理委、市规划资源局）

（二）鼓励建筑企业创新收益模式。搭建促进多方合作平台，支持建筑企业采用“增值投资+运营分成”“工程总承包+运营投资”等收益共享、风险共担模式参与城市更新项目，加速传统业务转型。（责任单位：市国资委、市规划资源局、市住房城乡建设管理委）

（三）推动城市运营赋能建筑企业发展。推进城市老化管道更新改造。提升房屋修缮、城市基础设施（路桥隧）运维、城市安全（水电气）运维三类队伍能力，推行政企合作的运维管理服务模式。支持传统建筑企业拓展能源、水利、环境等基建市场。鼓励参与长三角新型能源体系建设，支持进入固废资源化利用、海绵城市建设、生态修复等细分市场。（责任单位：市发展改革委、市国资委、市交通委、市住房城乡建设管理委、市水务局、市房屋管理局、市绿化市容局）

六、健全以质量、信用为基础的监管机制

（一）建立全链条、多维度的质量监督体系。压实质量终身责任，推行项目负责人质量终身追溯机制。将勘察设计、施工、监理、建材等主体信息纳入数字化档案，构建智慧监管网络，运用大数据技术强化监管数据分析、违规行为发现和风险预警，并作为市场退出依据。（责任单位：市住房城乡建设管理委、市交通委、市水务局、市房屋管理局、市绿化市容局）

(二)完善以信用为基础的监管机制。加强信用信息归集共享,依法依规对失信企业实施惩戒、守信企业给予便利。完善企业信用评价和分级分类监管,推动建设项目、建筑企业“双随机、一公开”检查以信用等级为依据,实施差异化监管措施。建立涵盖特定项目、特定企业的重点监管清单,加强联合监督检查。(责任单位:市住房城乡建设管理委、市发展改革委、市交通委)

七、营造健康的建筑市场生态

(一)维护市场竞争秩序。深化招投标改革,严格落实公平竞争审查制度,在政府投资工程中预留份额专门面向中小企业招标,并保障中小企业公平参与市场竞争。重点整治内卷式竞争,对依法必须招标的项目,坚持适度竞争与充分竞争相结合的原则,使经竞争的合理报价更易中标。对市场化招标行为,引导行业自律,遏制恶意低价竞争。发挥国企考核指挥棒作用,促进企业提升效益效率。(责任单位:市住房城乡建设管理委、市国资委、市发展改革委)

(二)支持建筑师负责制和工程总承包等生产组织方式应用。对标国际通行做法,深化完善建筑师负责制、工程总承包等生产组织模式管理制度和工作机制。在浦东新区政府投资、国有投资项目中,倡导建筑师负责制、工程总承包等模式深度应用,强化技术引领,鼓励设计、采购、施工一体化协同运作。(责任单位:市住房城乡建设管理委、市发展改革委、市财政局、市国资委、市交通委、市规划资源局、市水务局、市绿化市容局、浦东新区政府)

(三)强化工程支付管理。严格规范建设工程竣工结算支付时限。全面推行建设工程过程结算。全面实施工程款支付担保、履约担保。建立建设工程人工费用拨付比例约束机制,完善建筑工人实名制管理和工资支付流程。加强政府投资、国有投资项目资金监管,加大对挪用资金、违规垫资等行为的查处力度。健全全市清理拖欠企业账款统筹协调机制,及时处置企业反映的账款拖欠问题,推动实现应收账款平均回收周期不超过半年。(责任单位:市经济信息化委、市国资委、市财政局、市住房城乡建设管理委、市交通委、市水务局、市绿化市容局)

八、加强企业“走出去”支持

(一)优化涉外工程承包服务。依托上海市企业走出去综合服务平台,围绕咨询、办事、服务三大功能,为建筑企业出海提供权威、全面、便利的公共服务和专业服务,帮助企业精准捕捉“一带一路”等海外市场机遇。(责任单位:市商务委、市住房城乡建设管理委、市国资委)

(二)推动企业联合出海。鼓励国有企业发挥国际市场开拓优势,携手中小型和民营建筑企业以总分包形式共同“走出去”,带动产业链上下游企业协同发展。(责任单位:市国资委、市商务委、市住房城乡建设管理委)