

西安市城市更新工作领导小组办公室

西安市城市更新工作领导小组办公室 关于《西安市 2022 年度城市更新 工作总结》征求意见的函

市发改委、市财政局、市资源规划局、市住建局、市文物局、市大数据局、市金融局、新城区政府、碑林区政府、莲湖区政府、雁塔区政府、未央区政府、灞桥区政府、曲江新区管委会、经开区管委会、浐灞生态区管委会：

按照省住建厅《关于请报送城市更新行动实施情况的函》（陕建城函〔2022〕57号）要求，根据《西安市城市更新试点工作实施方案》，城市更新领导小组办公室在相关职能部门的全力配合下，对全市 2022 年度城市更新行动实施进展及工作情况进行了初步总结梳理，形成了《西安市 2022 年度城市更新工作总结（征求意见稿）》。现请贵单位结合职能提出意见建议，于 2022 年 11 月 21 日 12:00 前，反馈城市更新领导小组办公室。逾期不报，视为同意。

西安市城市更新领导小组办公室

2022 年 11 月 18 日

（联系人：王睿 联系电话：13991258813 传真：82621960）

西安市 2022 年度城市更新行动工作报告

(征求意见稿)

省住建厅：

根据住建部《关于开展第一批城市更新试点工作的通知》（建办科函〔2021〕443号）要求，在省厅大力支持下，市委市政府领导正确领导下，经市级部门和区、县、开发区共同努力，我市围绕“探索城市更新统筹谋划机制”“探索城市更新可持续模式”“探索建立城市更新配套制度政策”等方面重点任务，积极实施城市更新行动，现将有关情况汇报如下。

一、城市更新工作开展情况

2021年11月4日，西安入选住建部全国首批城市更新试点名单。试点工作开展以来，西安市以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深学笃用习近平总书记关于城市工作的重要论述和来陕重要讲话精神，深入贯彻落实党中央、国务院关于城市高质量发展的部署，坚持“人民城市人民建、人民城市为人民”思想，结合城市体检工作对城市存量空间资源的评估研判，西安城市更新试点工作全面推进。

（一）城市更新工作组织情况

一是市委、市政府高度重视城市更新工作。西安市第十四次党代会将城市更新工作纳入2022年西安市委九个方面重点工作范畴。市政府成立由市长任组长的城市更新工作领导小组，多次召开政府常务会议、专题会议，研究城市更新办法及配套政策、十四五更新规划、更新年度计划、重要更新片区策划方案等城市

更新重大事项。《西安市 2022 年政府工作报告》将城市更新列入 2022 年重点工作，要求“有序推进城市有机更新，稳妥有序推进存量片区改造，深入开展城市‘双修’，统筹生态环境保护和历史文化遗产，让文化融入城市肌理。”

二是初步构建“市级统筹、以区为主”的工作体制机制。2021 年 12 月，市政府印发《关于成立城市更新工作领导小组的通知》（市政函〔2021〕73 号），成立由市长任组长、分管副市长任副组长，市级发改、资源规划、住建、财政、文物、金融等相关部门及各级政府、开发区管委会主要负责同志为成员的市城市更新工作领导小组，统筹协调城市更新中的重大问题。领导小组办公室设在市城改事务中心。成立了区级城市更新领导小组，明确区级城市更新牵头部门。“市城市更新工作领导小组决策、市城中村（棚户区）改造事务中心统筹协调、市级相关部门各司其职、区级具体操作实施”的城市更新工作体制机制初步建立。

三是建立城市更新领域战略合作关系，成立城市更新专家库。2022 年 9 月下旬，市政府与住建部科技与产业化发展中心签订了《关于共同推进西安市城市更新的战略合作框架协议》，建立城市更新领域战略合作关系，不断拓宽合作领域，创新合作内容，分析发展形势，充分发挥资源整合优势，推动各项合作任务落实。同时，按照《西安市城市更新办法》关于“组建城市更新专家库”相关要求，计划成立以市规划委员会专家为基础的城市更新专家库，开展城市更新政策研究、项目论证等相关工作，为城市更新活动提供全程咨询和服务。

（二）城市更新规划及年度计划编制情况

一是编制城市更新十四五规划。委托中国城市规划设计研究院编制了《西安市城市更新“十四五”规划》，于 2022 年 7 月正式印发，作为全市“十四五”时期城市更新工作的指导性文件，明确发展目标：坚持“优先保护生态环境和城市特色文化，实现高质量发展、高品质生活、高效能治理”的城市更新理念，采取“留改拆”并举、以保留利用提升为主的方式，启动城市建成区范围内的更新工作。更新模式：可单独或综合采取生态修复及城市功能完善类，历史文化保护活化类，产城融合发展类，微更新微改造等多种模式实施城市更新。

二是编制《西安市 2022 年城市更新年度计划》。2021 年 11 月，市城改事务中心下发了《关于征集西安市 2022 年度城市更新片区（项目）的函》，指导各区、开发区贯彻落实住建部《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》（建科〔2021〕63 号，以下简称住建部 63 号文）“以内涵集约、绿色低碳发展为路径，严防大拆大建，加强修缮改造，补齐城市短板，注重提升功能，增强城市活力，延续历史文化遗产，充分发挥年度重点实施片区的示范带动作用，有序推进全市城市更新可持续发展”的要求。同时，按照《办法》要求严格计划报批编制程序，形成了《2022 年城市更新年度计划》（送审稿），包括 16 个重点实施片区（项目）和 16 个前期片区（项目）。2022 年 4 月 18 日，经市政府常务会议审定，《2022 年城市更新年度计划》作为城建计划附件正式印发执行。

（三）大拆大建底线管控情况。

一是修改完善《西安市城市更新办法》相关内容。2019年5月，市委、市政府明确市城改事务中心牵头，启动我市到2025年城市更新的前期调研、摸底和起草西安市城市更新办法的前期调研工作。2020年11月，市政府常务会议审议并原则通过《西安市城市更新办法》（以下简称《办法》）。党的十九届五中全会提出实施城市更新行动以来，根据住建部63号文要求，对《西安市城市更新办法》进行了再次修改完善，将适用范围修改为“本市城市建成区范围内”，将更新方式修改为“采取‘留改拆’并举、以保留利用提升为主”，增加了“量力而行、防范风险，严防大拆大建”及“更新片区调查评估”等内容；2021年11月，经市政府常务会议审议通过，《西安市城市更新办法》以政府规章形式印发。

二是严格《2022年西安市城市更新年度计划（草案）》申报要求。在《关于征集西安市2022年度城市更新片区（项目）的函》中明确纳入计划片区标准、程序和要求，切实贯彻落实住建部63号文关于“拆除比例、拆建比例和居民就地、就近安置比例”等红线要求，纳入年度实施计划16个重点实施片区（项目）中10个为更新片区，其中8个为原市政府批准的试点片区，2个新申报片区。6个为微更新项目，主要对原有建筑进行改造提升。

三是进一步规范我市城市更新工作。2022年3月2日市政府召开专题会，要求对城市更新前期试点工作进行回顾、梳理和分析，对前期虽已明确路径和思路但尚未实施的事项，不符合现行政策的不再执行。2022年4月6日，市更新领导小组办公室印发

《关于进一步规范我市城市更新相关工作的通知》，进一步明确要求要坚决贯彻住建部 63 号文相关要求，对存在的问题片区要进行彻底整改，要严格按照国家、省市相关法律、法规规定执行，在进一步拓宽融资渠道同时，有效防范地方政府债务风险。截至目前，对不能完全符合政策要求的 1 个片区，属地政府对照政策标准及时进行工作评估整改，促进了合规有序实施。对通过整改仍不符合要求的 1 个片区，经市政府研究予以调整计划。

（四）城市更新政策制定情况

按照《西安市城市更新办法》相关要求，我市积极构建城市更新“1+N”政策体系，不断完善全流程工作路径，扩充城市更新的政策“工具箱”。

一是制定配套政策。今年以来，出台金融财税、既有建筑消防审验、文物手续办理等政策和程序性文件，主要为《西安市城市更新基金设立方案》（市财函〔2022〕792号），《西安市既有建筑改造消防设计、审查技术指南（试行）》（市建发〔2021〕181号），《关于推进城市更新片区文物手续办理的通知》（市文物发〔2022〕262号），《城市更新片区（项目）纳入年度计划工作程序（试行）》（市更新组发〔2022〕1号）。

二是梳理现行政策。市级相关职能部门对现行立项、建设、金融、企业参与等现行政策进行了梳理作为城市更新配套政策。包括：《陕西省企业投资项目核准和备案管理办法》（陕发改投资〔2017〕1331号）、《西安市政府投资管理实施细则》（市政发〔2021〕8号）；《关于促进股权投资行业发展的若干措施》（市政

办发〔2022〕7号),《西安市鼓励企业上市挂牌融资奖励办法(修订)》(市金融发〔2022〕30号),《西安市工程建设项目分类审批流程图》(市工改办〔2020〕1号)。

三是细化技术标准。研究城市更新实施细则、技术导则和分类指引,逐步完善配套政策的技术支撑;组织开展城市更新单元划分、单元策划等专题研究,进一步细化重点环节的指标体系、分类清单;结合项目推进问题梳理。市资源规划局制定《西安市城市更新规划土地管理实施细则(讨论稿)》,目前已形成初步成果,待进一步修改完善。

(五)项目实施情况

截至目前,我市纳入2022年度计划16个,其中10个片区,6个微更新项目。

一是片区更新实施有序推进。截至目前,除1个更新片区按政府要求调整计划外,其余9个更新片区整体推进有序,按计划逐步展开了规划设计、手续办理、改造提升、房屋建设等工作。新城区幸福林带片区进一步开展园林景观提升,建成运营图书馆、文化馆、小剧场。雁塔区沙湾沱片区依托隋唐长安城的规划框架,进一步优化策划规划方案。雁塔区西等驾坡片区、彰游片区和灞桥区三殿片区立足片区实际,推进规划调整、土地报批等手续办理。未央区未央大学城片区已完善产业策划,对接片区控规报审事宜。经开区泾渭新城汽车工业创新片区已立项并完成了概念性规划设计方案和片区内人行天桥建设,城市道路、绿化、广场等提升改造正陆续推进。浐灞生态区上庄片区优化了灞河沿

岸城市景观,惠泽居等3个老旧小区外立面提升改造,开展文化产业调研,推进长安书院建设。

二是微更新改造加快进行。6个微更新项目中3个项目完成建设内容,已转入招商和运营管理阶段,其余项目正按计划加快改造提升各项工作。通过精心打造“易俗社”“翠华里”等多个成功案例,强化了更新项目运营实践,探索“投、建、管、运”一体化全生命周期管理,塑造了特色文化,取得了可观的经济效益和社会综合效益。比如易俗社项目精心举办香港回归祖国25周年成就展,组织秦腔惠民演出500余场,接待游客1500余万人次,成为传承发扬秦腔文化的一张名片。

据初步统计,年初以来,各片区(项目)已完成投资共计约62亿元。其中,新城区幸福林带片区完成投资30亿元;碑林区崇仁坊东创意园区、数字文化创新中心等2个项目共计完成投资0.8亿元;莲湖区丰禾片区完成投资0.3亿元;雁塔区沙湾沱片区、西等驾坡片区、彰沔片区等3个片区共计完成投资10.5亿元;未央区未央大学城片区完成投资4.7亿元;灞桥区三殿片区、纺织城铁路主题公园二期项目共计完成投资4.4亿元;曲江新区易俗社文化街区、唐兴庆宫公园综合提升项目、西安财大创新创业园等3个项目共计完成投资3.9亿元;经开区泾渭新城汽车工业创新片区完成投资5亿元;浐灞生态区上庄片区完成投资3亿元。

(六) 考核评估情况

一是纳入市委市政府重点工作范畴。按照市委、市政府《2022年九个方面重点工作任务分工推进方案》要求,将城市更新纳入

2022 年九个方面重点工作范畴,与城市建设管理服务水平提升其他大项工作一体推进。按照“夯实属地责任、强化督导考核、搞好服务协调”的工作思路,各区县、开发区按照“定人、定岗、定责、定目标、定任务、定完成时限”等“六定”原则制定《2022 年九方面重点工作月度任务清单》,建立起清单推进、督导检查、信息报送、工作例会、考核问责等工作机制。

二是强化工作督导。市委对九项重点任务每月召开调度会进行督导推进,同时市住建局印发《2022 年西安市城市建设管理服务水平提升工作实施方案》(市建管提升组发〔2022〕1 号),成立 4 个督导组,对照《2022 年九方面重点工作月度任务清单》中的各项工作任务,采取现场督导、资料查询、提醒督办的方式实施全面督导。结合各责任单位上报的工程进度采取日常巡查、随机抽查与重点核查相结合的方式进行现场督导,对存在问题的要求责任单位提出相关整改措施,并将有关情况及时上报市委督查室。

二、主要做法

(一)城市更新实施模式

习近平总书记来陕讲话中多次强调要加强秦岭保护,加快生态修复。同时,西安市也是国家在“一五”“二五”和“三线建设”时期重点布局建设的老工业和科研基地,也是历史文化底蕴深厚、旅游资源优质富集的历史文化名城。作为国家中心城市、西部大开发的核心城市之一,2021 年西安市城镇化率已达到 79.2%,城市发展从外延快速扩张转向内涵提质增效转变。因此,我市实施

城市更新行动，既是落实国家城镇化战略的具体行动，也是西安高质量发展的重大历史性机遇。根据《西安市城市更新办法》“两保三高”更新理念，结合我市实际，初步探索了历史文化保护活化类，城乡生态修复及城市功能完善类，产城融合发展类，微更新微改造等多种模式实施城市更新。

一是历史文化传承保护模式。根据《西安历史文化名城保护规划（2020-2035 年）》公布的保护名录，按照“原址保护、原貌修缮、活化利用”的原则，突出明清、隋唐等历史特色文化实施或储备了易俗社、姜寨遗址等 16 个历史文化传承片区（项目），在保护中发展，在发展中保护，将历史文化街区、历史建筑保护与城市规划设计、改善生态建筑、保障生活需求以及打造特色精品相结合，加强历史文化保护，保护好历史建筑、历史文化街区，展现老城风貌。

案例：新城区易俗社项目位于我市钟楼历史文化地段，占地 87 余亩，由曲江新区管委会负责开发建设及后期运营。坚持以历史文化传承为主线，按照留改拆并举、整治提升为主的要求，在保护百年易俗社，提升整治易俗大剧院、优秀历史建筑新华书店基础上，新建易俗社百年博物馆、中国秦腔艺术博物馆、古戏台及广场等配套建筑设施，传承振兴秦腔文化，汇集西安中华老字号美食集群，进一步合理规划业态配比，打造集文化遗产保护、经营创新为一体、具有浓厚秦腔历史文化特色的文化产业聚集区，成为国内唯一以秦腔戏剧为主题的文商旅街区，促进了文化软实力对城市产业的带动，满足人民群众历史体验、文化休闲、

生活消费等功能，再度恢复西安老城活力和竞争力，成为传统文化展示和文化创新示范新地标。

二是生态环境保护、城市功能完善模式。恪守生态优先原则，尊重自然山水，实施或储备了幸福林带片区、大庆林带片区、临河潼河整治片区等 7 个生态修复片区，开展了生态修复行动，践行生态城区、低碳城市 and 海绵城市建设要求，加强了城市绿廊（大庆林带、幸福林带）、绿道建设，构建连续完整的生态基础设施体系，推进了城市结构性绿地优化（唐、明城墙、环线绿带）、交通廊道沿线蓝绿空间环境整治，构筑山水城理想空间格局，推动生态环境质量持续好转，城市功能进一步完善。

案例：西安市依托“一五”时期重点项目规划的东郊军工城“幸福林带”与西郊电工城“大庆林带”，联动打造大西安“一带一路”（新福林带更新片区、大庆智路科创城更新片区）城市名片。正在实施的幸福林带片区占地面积约 8.8 平方公里，包括幸福林带绿化范围和周边 6 大军工厂、75 家中小企业。在南北长约 5.85 公里，平均宽度 210 米的用地范围内，高度集中了旧城改造、地铁上盖、老工业升级等城市更新的重要内容，涵盖了多维交通、综合商业、公建配套和公园绿化等城市功能，被称为“丝路上的城市绿洲”，坚持“还林于民、还绿于城”的生态建设思路，对公共空间、居住空间、产业空间全面更新，建成韧性、生态、绿色、智慧、以人为本的城市更新示范区，获得“2021 年度中国城市更新和既有建筑改造优秀案例”。计划实施的大庆智路科创城以西郊大庆林带为轴心，以周边西电公司、中航公司和西安仪表厂的

产业发展基础为依托，通过产业绿色转型，形成智能电力装备产业为主的“总部+孵化、涉及+研发、品牌+推广”的生产、生态、生活深度融合的新兴产业片区；同时借助区位和交通等优势资源，通过部分工业功能外迁，结合工业遗存活化利用，打造品质生活空间、植入低碳生活理念，打造科创总部双碳区、商贸文旅减碳区、品质生活低碳区。

三是产城融合发展模式。以建设宜居城市、绿色城市、韧性城市、智慧城市、人文城市为目标，以补短板、惠民生为重点，鼓励腾退出的空间资源优先用于建设公共服务设施，不断提升城市人居环境质量、人民生活质量、城市竞争力。实施或储备了沙湾沱片区、上庄片区等6个产城融合片区。

案例：雁塔区沙湾沱片区结合周边西安电子城科研院所军工企业密集优势，打造“雁塔科创融合发展高地”，将以产学研、军民融合产业服务为核心，高新产业融合轴和唐城墙遗址生态轴为两轴，打造军民融合产业转化片区和品质人居片区的一核两轴两组团的空間结构。同时，沙湾沱片区打通了纬零街等主要交通干道，有效的改善城市东西方向的通行效率，也是完善唐城墙遗址南段，贯通明德门遗址，传承历史文化，城市功能提升的重要举措；从根本上解决区域在教育、医疗及道路、停车、公园、绿地等公共配套方面不足的问题。

四是微更新微改造更新模式。西安市城市发展进入城市更新的重要时期，由大规模增量建设转为存量提质改造和增量结构调整并重，推动城市结构调整优化和品质提升，转变城市开发建设

方式，分类审慎处置已有建筑，推进小规模、渐进式有机更新微改造。鼓励采取“绣花”功夫，对旧厂区、旧商业区、旧居住区等进行修补、织补式更新，激活闲置资源、培育新兴业态、打造烟火气息，最大限度保留城区具有特色的格局和肌理。通过“翠华里”、“老菜场”等老旧校区和工业遗产保护更新项目的持续推动，加强优秀近现代建筑和工业遗产的整体保护和活化利用，对具有代表性的工业旧址、军工设施及其附属设施等工业遗产进行保护。促进经济社会持续健康发展，优化产业空间总体布局，促进产业调整和转型升级，充分释放我市发展的巨大潜力，形成新的经济增长点，培育发展新动能，全面提升城市发展质量，为加快国家中心城市建设提供有力支撑。

案例：碑林区老菜场项目，以西安平绒厂、秦岭航空电器厂、原省委印刷厂及周边老旧建筑物围绕的建国门综合市场，实施的微更新、轻改造项目。在保留原建筑外立面及主体建筑结构前提下，将老旧工业空间腾退再利用，对旧建筑群进行因地制宜的改造升级和空间功能转型，从而构建成一个多功能、多业态，极具老西安市井文化特色的文商旅聚集区。依托古城墙历史文化景区，与建国门综合市场的市井生活气息，以“微更新、轻改造”的更新方式，成为西安首个市井生活烟火型城市更新样板街区。

（二）城市更新技术方法

一是开展城市全方位体检。坚持“先诊断后治疗，无体检不更新”的行动路径，精准查找城市建设和发展中的短板与不足，及时采取针对性措施加以解决。探索建立地方特色指标体系，西

安城市体检确定 92 项体检指标，其中 65 项指标为住建部发布的规定动作，14 项陕西省住建厅新增指标，13 项为西安特色指标，强化了体检的针对性，扩展了体检范围和深度。从宏观、中观和微观 3 个层面，识别和诊断城市的“病症”、“病因”和“病理”。宏观层面，积极落实中央总体要求，重点查找生态宜居、健康舒适、交通便捷、整洁有序、多元包容、创新活力等八个方面的问题和短板；中观层面，通过“市—区—街道—社区”四级联动的方式进行“深度体检”；微观层面，聚焦民生“痛点”、“难点”、“热点”问题，探索城市畸零空间、口袋公园等各类微观空间的专项体检。

二是编制片区策划方案。区县政府、开发区管委会根据城市更新专项规划和城市更新片区调查评估报告，编制更新片区策划方案，明确片区发展目标、产业定位、更新方式、实施计划、功能完善、保护传承等内容。片区策划方案应征求利益相关人、社会公众的意见并组织专家论证。

三是划定城市更新片区。在符合西安市国民经济和社会发展规划、国土空间规划、历史文化名城保护规划要求的前提下，结合城市体检评估情况，按照区域统筹、因地制宜、连片更新的原则，根据人口密度、开发强度、建设情况、人文特征等情况，保证基础设施和公共服务设施相对完整，综合考虑道路、河流等自然要素及产权边界、行政管理界线等因素，合理划分城市更新片区范围。城市更新片区划定坚持划定底线，严格执行住建部《通知》中关于拆除比例、拆建比例和居民就地、就近安置比例的要求。

四是编制年度实施计划。区县政府、开发区管委会在广泛征求公众意见，充分尊重民意的基础上，提出下一年度城市更新年度实施计划建议，报市更新领导小组办公室，组织城市更新领导小组成员单位对城市更新年度实施计划建议进行论证，拟订城市更新年度实施计划，报市城市更新工作领导小组审定。年度实施计划应当包括更新片区、更新范围、投资规模、时间安排等内容。

五是编制片区实施方案。纳入年度实施计划的城市更新片区，由所在区县人民政府、开发区管理委员会组织制定实施方案。实施方案包括基本情况、实施主体、可行性分析报告、规划设计方案、产业定位、建设和运营方案与实施计划、社会稳定风险评估报告及资金来源等内容。

（三）城市更新多元参与

根据《西安市城市更新办法》“鼓励引导社会资本通过公开、公平、公正方式参与城市更新”的规定。坚持因地制宜，因事而议的原则，结合完善城市功能，基础设施建设资金投入大，老旧厂区、校区焕新活化利用投资收益周期长等特点，按照“政府引导、多元参与、政策扶持”的形式，分类行动、对症施策，全力推动示范项目。

一是社会多元资本投入的微更新形式。城市存量空间类型多样、文化信息丰富，市井烟火气息浓厚，微更新模式能够在保持老城区整体城市肌理与风貌的同时，由民间资本介入，采取分阶段、渐进式的更新模式，在整体规划的基础上，集中力量对局部微小的地方进行适当规模的更新，令老城区重新焕发活力，创造

出有影响力、归属感和地域特色的文化及空间形态。如西安老菜场项目,西安建国门老菜场文化创意街区项目位于建国门东南城墙脚下,在“保留原居民原有生活状态”和“保持菜市场的市井风貌”前提下,依托菜市场自身的日常生活气息,进行“微更新”与“轻改造”,打造集文化、旅游、创意多样化商业形态为一体的创新型城市复兴样板街区。

二是“校、政、企”深度合作的产业转型更新形式。对于城市低效用地、老旧园区、楼宇等教育科研生产类城市更新项目,鼓励各类主体立足实体经济,通过产业转型、增容技改、综合整治等多种模式盘活存量低效用地或整合相邻地块集中连片开发。如西安财大创新创业园项目,其前身是闲置多年的西安财经大学翠华东校区,校区内建筑年久失修,部分楼宇已成危楼。曲江新区联合西安财经大学在产教融合与文化产业升级的双重背景下,通过“校、政、企”深度合作,以“产学研一体化”协同创新发展理念,结合曲江新区文化产业优势,依托高校人才培养与专业学科优势,对老旧闲置校区资源焕新利用,深入推进高校创新创业工作产教融合式发展,打造庭院式文化科技、艺术生活互动场所。闲置老校园已成为一个集多元化、“文化+科技”为一体同时具有人文传承、精致而有温度的城市新地标。

三是 **PPP** 支撑下的全面更新形式。对提升城市基础设施、完善城市功能、优化产业结构、改善城市面貌有较大影响的项目,采取“社会投资人+施工总承包人”的全面改造方式推进更新。如幸福林带改造项目,通过 **PPP** 模实施拆迁重建、全面改造,优化

了国土空间开发格局，统筹建设景观绿化、地下空间、综合管廊、地铁工程、市政道路五大业态，有效节约了土地资，打造城市发展新动能。建成地下空间商业总面积 40 多万平方米，截至 2022 年 6 月 15 日，商业到场总客流近 1722 万人次，销售额突破 3 亿元。

（四）拓宽融资渠道，加强金融财税支持

一是加强与金融机构合作支持。积极对接国开行等政策性及商业银行，按照先行先试的原则，结合片区区位发展方向、片区产业规划，编制项目商业计划书，探索项目自身平衡路径，创新金融产品，大力提供我市城市更新所需的资金支持。比如，金融机构在试点区域，优选试点项目开展城市更新金融支持途径，按照项目自身定位、历史文化背景，对园区进行整治提升，完成西影集团“电影圈子”的微改造，打造了西安市旅游新 IP，成为西安市市民休闲娱乐新目的地；按照区域发展和产业配套，对上庄更新片区数字文化产业园进行支持，打造了上庄片区长安书院，完善西安文化体系配套，提升区域居民生活品质。

二是加强财税支持设立城市更新基金。2022 年 6 月 8 日，西安市财政局正式印发《西安市城市更新基金设立方案》（市财函〔2022〕792 号）。按照“政府引导、企业发起、社会参与、片区合作”的原则，采用“母子基金”架构搭建，由西安财金公司发起设立母基金规模超过 100 亿的城市更新基金。旨在结合我市城市更新总体规划，统筹全市范围内城市更新项目资源，联合中央和我省、我市大型国有企业及社会资本根据区域（项目）建设需求合作设立各类子基金，配套支持城市更新项目建设，激发市场主

体参与城市更新活动的积极性。积极探索“区域子基金+城市更新+产业导入”相结合的运行模式。积极挖掘、筛选、储备、对接拟投片区改造、微更新领域项目 20 余个，目前已完成立项子基金 8 个，计划出资 44.1 亿元，子基金规模合计 245 亿元，预计带动项目投资规模不低于 1432.66 亿元。

（五）规划土地及审批管理

一是抓紧更新专项规划编制。目前，根据《西安市城市更新办法》相关要求，依据城市体检及调查评估报告成果，划定城市更新空间单元，与国土空间规划充分衔接，正在编制《西安市城市更新专项规划》，预计于 2023 年 11 月底完成编制，该规划是《西安市国土空间总体规划（2021-2035 年）》下专用于指导城市更新工作的专项规划。

二是抓紧制定更新规划土地政策制定。市资源规划部门正在制定的《西安市城市更新规划土地管理实施细则（讨论稿）》要求“贯彻落实我市国土空间总体规划、详细规划和各类专项规划，做到严控建设总量、分区统筹、增减平衡；大力促进集约节约用地，加强公共要素统筹配置和存量资源的统筹利用，加强公共服务功能与产业功能的协同提升”，结合更新实际，就更新涉及规划中的历史文化保护、用地性质、容积率、建筑高度、日照、消防，以及更新涉及土地供应方式、收益分配调节方式、土地整合进行了探索。

三是分类细化审批管理加快促进项目落地。针对城市更新存在整治提升与拆除重建等多种模式，我市、区两级发改、资规、

住建、财政等部门紧密合作形成合力，缩短审批时间，加快项目推进。对于幸福林带、沙湾沱片区等新建项目，按照现有立项、土地、规划审批流程开辟项目审批绿色通道，加快审批；对于老菜场、翠华里等微更新微改造的项目，根据项目提升实际建设需求，除区级发改部门办理备案手续外，区资规部门办理了《外立面改造统一批复的复函》，区住建部门办理了《建设工程质量安全实施监督通知书》、《建设工程消防验收备案结果合格通知书》等相关手续。

（六）运营维护

一是积极探索城市更新管理运营模式。按照《西安市城市更新办法》“政府引导、市场运作、公众参与”规定，全力推动城市更新由“开发方式”向“经营模式”转变，以长期运营收入平衡城市更新投入，支持项目策划、规划设计、建设运营一体化推进，统筹城市更新“投、建、管、运”一体化全生命周期管理。碑林区老菜场项目，通过租金的差价进行盈利，投资回收周期为6年。新城区幸福林带片区，依托地下空间商业总面积40多万平方米，确定合作期25年，通过收取可用性服务费与维护服务费收回投资并获取合理回报。

二是探索试行动态监测，建立长效管理机制。我市将综合运用大数据等信息技术，依托国土空间基础信息平台，计划启动城市信息模型（CIM）平台建设，搭建城市管理智慧平台。将城市体检、成效评估和老旧小区、老旧厂区、历史文化街区更新改造等情况数字化，实施动态监测评估预警和实施监管机制，实现城

市更新“数据收集、指标分析、公众互动、体检报告、问题诊断、实施监管”闭环管理。同时建立“一年一体检，五年一评估”的城市更新常态化机制，市、区、街道、社区四级联动，及时修正城市更新内容、调整更新项目，推动城市健康发展。

三是推广智慧运营，提升运营管理效率。幸福林带片区以建设智慧城市为目标，打造“林带智慧运营平台”，实现多系统无缝打通、3D 可视化操作、智能运维分析、智慧应用快速扩展四大功能，结合各经营区域客流量及外界环境条件实时分析，采集林带系统中人、车、物、环境、建筑等各方面的全面感知网络，提供林带即时信息，运营管理效率得到显著提升。同时，预留政务、公安、消防、救护等系统接口，对接西安智慧城市大脑，为智慧城市全面建设奠定基础。

三、存在问题及意见建议

城市更新统筹城市规、建、管等多个方面，涉及城市建设管理方方面面。当前，城市更新虽仍处于试点阶段，为推进更新工作有序开展，需要国家层面出台政策法规，相关部门给与技术指导和财政金融的支持政策，具体建议如下。

（一）国家出台城市更新指导政策。对城市更新的体制机制，更新范围及定义，更新实施方式进一步规范明确，并明确适用于城市更新的规划、土地、财政、金融等保障政策，对更新片区腾退空间再利用需要给予多种政策支持。

（二）国家加大财税金融支持政策。城市更新涉及资金量大，通过“经营模式”回收成本周期长，建议进一步明确城市更新工作

中的财税金融政策支持，明确土地收入、税费减免等优惠政策，设立各类奖补资金，协调政策性银行等金融机构信贷支持。

（三）国家出台城市更新技术规范。明确片区划定等城市更新涉及的各类技术标准，出台适用于更新工作的审批流程和标准规范。

