

加强预算绩效管理 助力宜居城市建设

陕西省西安市财政局党组书记、局长 | 王永杰

摘要：陕西省西安市成功入选第一批中央财政支持城市更新行动城市，并在2024年度绩效评价中荣获最高等级“A”的好成绩。本文介绍了西安市通过加强预算绩效管理，助力宜居城市建设的有益经验。

关键词：绩效评价；宜居城市；西安财政 **中图分类号：** F812

近年来，陕西省西安市按照中央和省级的统一部署和要求，坚持以政领财、以财辅政，牢固树立过紧日子思想，加快实施预算绩效管理，初步构建起了涵盖事前、事中、事后各环节全链条的预算绩效管理制度体系。2024年5月，在财政部和陕西省财政厅的大力支持下，西安市成功入选第一批中央财政支持城市更新行动城市，中央财政分三年每年给西安市4亿元共12亿元用于城市更新。2025年6月30日，中央财政支持实施城市更新行动2024年度绩效评价结果正式公布，西安市在此次评价工作中荣获最高等级“A”的好成绩。西安市也按照财政部和住建部的绩效评价要求对西安市城市更新财政资金进行了绩效自评，自评共包括4个一级指标，13个二级指标，27个三级指标。

（一）产出绩效方面，对城市地下管网更新改造、城市污水管网建设、市政基础设施补短板、老旧片区更新改造4个方面进行评价。一是统筹推进，兼顾重点突破。推动地上地下一体更新、协同增效。统筹谋划需要更新的地上老旧街区（厂区）与地下管网管廊，科学识别更新片区，重点聚焦民生、安全、发展和历史文化特色等多个维度，推进更新项目落地见效。地上更新聚焦文化保护、功能升级与民生需求，保留历史肌理、优化空间布局，同步植入文创、商业等新业态，完善公共服务配套；地下推进“里子”、“面子”一体更新，加强城市基础设施建设改造。注重基础设施提标改造、地下管网老化更新，以及综合管廊、交通枢纽、停车场等设施建设。城市更新实施过程中以重点更

新片区为抓手，推进资源整合，谋实更新项目，形成实施成效，确保规划、项目、资金、监管闭环运行，实现更新区域的综合效益与资金平衡。二是共同缔造，聚力共建共享。在推进城市更新行动中，强化塑造“众人事众人议，众人事众人办”的共同缔造模式，逐步形成包容开放的决策体系、多方共识的决策过程、协同合作的实施机制、共同参与的基本理念，通过一件件民生事项凝聚全社会共识。以“实施主体+市区两级行政统筹协调+专业技术服务支撑”三位一体模式为引领，系统整合市场主体、行政部门、技术服务团队及专家智库等多元力量。凝聚多方共识，坚持民生优先，聚焦配套设施不完善、老旧小区设施老化、背街小巷环境杂乱等居民急难愁盼问题，以微更新、微改造等“小

切口”改造方式为抓手,协同推进城市基础设施补短板与品质提升,同步完善硬件设施与文化留存,增强居民获得感。三是数字驱动,智慧赋能全周期管理。西安以“统一底图、统一标准、统一规划、统一平台”为原则,建设“地上一张图”、“地下一张网”,建成资源规划“一张图”平台。该平台打破“规、建、管”部门壁垒,构建全流程一体化审批体系,并整合城市运行全要素数据,成为智慧城市建设的空间基准框架、数据枢纽与决策大脑。面向城市更新全流程,西安同步建设“城市更新耦合平台”,耦合地面地下数据,为项目提供要素数据底板,提升方案编制效率。通过交互式辅助设计评估、量化方案差异、辅助成果公示及多主体预会审等功能,平台有效提高项目评估、会商、监管效率,强化部门协同与服务质量,助力城市更新高效推进。

(二)管理绩效方面,从城市更新统筹谋划的工作机制、城市更新可持续发展的模式、绩效考核制度、投融资机制、拟建立的配套制度等方面进行评价。为了提高管理绩效,西安市在建机制和谋规划上重点推进:一是组织有力,建立高效的工作机制。城市更新是一个复杂的系统工程,要保证顺利推进,就要有一个强有力的领导中心和高效的工作机制。西安市正是在市委、市政府高位领导下,按照“1+1+N”的统筹推进体系不断优化工作推进机制,通过促规划、建平台、编方案、谋项目、出政策、办实事六个城市

更新实施阶段,构建全周期城市更新模式。压实工作主体责任,才能持续监督推进重点工作任务。二是体检先行,规划引领城市更新。坚持多检合一,围绕发展、民生、安全等维度有针对性地开展年度城市更新体检,开展城市体检“多检合一”工作,精准识别群众“急难愁盼”问题和城市建设发展短板弱项,找准更新方向。创新构建涵盖住房、社区、街道、城区4个维度81项指标的“城市体检”体系,形成“问题清单”和“项目库”,将城市体检成果运用到城市更新专项规划、年度实施计划和城市更新重点片区实施规划和实施方案。同时遵循国土空间规划顶层设计要求,构建一套具有西安特色的“单元详细规划+片区实施详细规划+更新项目(开发)实施方案+年度工作任务清单”成果体系,充分保障城市核心功能和管控要素落地。

(三)资金绩效方面,从资金下达及时性、资金的协同性、资金使用的有效性等方面进行评价。一是创新投资,保障资金需求。城市更新对投资需求巨大,除了争取中央和省级财政资金支持以外,西安市财政按照“政府引导、企业发起、社会参与、片区合作”的原则,以“城市更新+产业导入”模式,出资发起设立母基金100亿的更新引导基金,并结合中央、陕西省城市更新相关政策,统筹西安市城市更新资源,联合各级国有企业及社会资本合作设立子基金,持续支持城市更新项目建设。二是绩效优先,将资金用

在刀刃上。西安市在城市更新资金的管理使用上始终坚持绩效优先的理念,在资金的分配安排上反复考量项目的必要性、紧迫性和能给市民群众带来的实实在在的益处,坚决不乱花钱。项目绩效清晰明确,绩效目标执行不走样。同时发挥财政资金“四两拨千斤”的作用,将财政资金的效益发挥到最大化。

(四)满意度方面,从公众对城市更新示范工作的满意度方面进行具体评价。在多部门协同及社会各界参与下,西安市推动城市建设迭代焕新,持续提升群众获得感、幸福感、安全感,城市更新行动迈入高质量发展新阶段。《人民日报》、新华社、中央电视台、人民网等主流媒体对西安市城市更新做法和典型案例进行了多次报道。“设立城市更新基金”试点做法被国家部委列入可复制经验在全国推广,新城区幸福林带开展生态修复的工作也在《人民日报》上进行了宣传。“微更新、微改造”模式形成样板街区,建国门老菜市场市井文化创意街区项目入选住建部城市更新典型案例(第一批)。红旗铁路、市体育馆、青少年活动中心等项目已经完成改造并向公众开放,取得市民热烈反响。根据总体调查结果显示,市民对城市更新工作的整体满意度较高,达到96.13%。

(本文系作者在2025亚洲评价周“支持‘宜居城市’建设的财政政策绩效评价”议题上的发言整理而成)

责任编辑 廖朝明