附件4

《乌鲁木齐市城市更新行动项目管理办法》等文件的起草说明

一、起草背景

为深入贯彻落实党中央、国务院关于实施城市更新行动的决策部署，2025年5月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于持续推进城市更新行动的意见》，明确提出要转变城市开发建设方式，建立可持续更新模式，推动城市结构优化、功能完善和品质提升，加快建设宜居、韧性、智慧城市。在此政策背景下，乌鲁木齐市于2025年6月顺利通过中央财政支持城市更新行动评审，成功入围全国20个试点城市名单，并获得总额不超过12亿元的专项资金支持。近年来，国家持续完善城市更新政策体系，财政部、住建部先后出台《中央财政支持城市更新行动绩效评价办法》《关于开展2025年度中央财政支持实施城市更新行动的通知》等文件，强化预算绩效管理，要求对资金使用效率、项目实施效果等进行全过程动态监管；同时，住建部《关于扎实有序推进城市更新工作的通知》等政策进一步细化工作要求，强调科学编制规划、建立项目储备库、规范实施时序，防止大拆大建。为切实提升城市治理现代化水平，确保城市更新工作规范高效推进，需进一步优化项目管理机制，做好全过程预算绩效管理，强化绩效导向，实现城市高质量发展。

二、起草必要性

（一）完善制度体系，规范项目实施的重要支撑

2025年乌鲁木齐市成功入围国家示范城市，既是对前期工作的充分肯定，更是对后续示范引领作用的更高期待。当前乌鲁木齐市城市更新工作已进入深化推进阶段，但在实践中仍面临政策体系不完善、实施标准不统一等突出问题。一方面，项目推进缺乏系统性指引，各区县在实施过程中存在标准把握不一致、审批流程不透明等现象；另一方面，市场主体参与机制不健全，社会资本引入渠道不畅，难以形成可持续的更新模式。《乌鲁木齐市城市更新行动项目管理办法》（以下简称《项目管理办法》）立足国家政策框架和乌鲁木齐城市发展实际，通过建立健全项目生成、审批、实施、监管的全周期管理机制，着力破解当前城市更新工作中存在的标准不统一、机制不健全、参与渠道不畅等系统性难题。特别是针对住建部强调的“防止大拆大建”要求，通过构建科学完备的动态调整机制、规范审批管理流程、完善实施监管机制等，确保更新工作规范有序推进。全面提升城市更新工作的系统性、规范性和可持续性，为打造具有示范意义的城市更新“乌鲁木齐模式”奠定坚实基础。

（二）加强资金管理，提高资金使用效益的现实需要

中央财政给予乌鲁木齐总额不超过12亿元的资金补助，为城市更新提供了有力的资金保障，但同时也对资金管理提出了更高要求。资金的合理使用是财政部、住建部绩效考核的重要指标，也直接关系到城市更新项目的成效和可持续性。出台《乌鲁木齐市城市更新行动中央补助资金管理办法》（以下简称《资金管理办法》），可以保障中央资金的合规性、效率性和效益性。在合规性上，确保资金严格按照国家规定用途使用，杜绝挪用、截留等违规行为；在效率性上，通过评价资金拨付与项目进度的匹配程度，加快资金流转，避免资金闲置；在效益性上，评估资金投入带来的城市功能提升、居民满意度提高等实际效果。通过资金管理，可提高资金使用效益，让有限的资金发挥最大作用，保障城市更新项目顺利实施，实现城市更新行动的预期目标。

（三）落实国家战略部署，强化责任担当的必然要求

根据财政部、住建部《中央财政支持城市更新行动绩效评价办法》（财办建〔2024〕46号）要求，建立科学完善的绩效管理体系。通过制定《乌鲁木齐市城市更新行动绩效评价办法》（以下简称《绩效评价办法》），将国家战略部署转化为具体实施路径，构建系统完备的绩效评价办法，在责任落实层面，将城市更新目标任务科学分解至住建、财政、规划等职能部门和各区县政府，建立“任务清单+责任清单+考核清单”的闭环管理机制，实现权责对等、奖惩分明的目标导向，确保城市更新工作与中央要求同频共振。这既是对上级决策部署的贯彻落实，更是提升城市治理能力现代化的重要体现。

三、起草过程

为落实国家及自治区关于加快推动城市更新的工作要求，市住房和城乡建设局牵头组织起草了《乌鲁木齐市城市更新行动项目管理办法》《乌鲁木齐市城市更新行动中央补助资金管理办法》《乌鲁木齐市城市更新行动绩效评价办法》，目前已完成了研讨调研、编制初稿和征求意见等工作。文件起草过程中，参考了国家有关城市更新项目管理、预算资金管理以及绩效评价的政策文件以及北京、上海、南京、合肥、湖北、安徽、河北、江苏等地开展城市更新工作的经验和政策文件，结合我市工作推动中遇到的实际情况，形成《项目管理办法》《资金管理办法》和《绩效评价办法》。

四、主要内容

（一）《项目管理办法》主要内容

《项目管理办法》正文共分五大部分：总则、项目清单管理、项目实施管理、档案管理、附则。

**第一部分总则。**总则作为《项目管理办法》的纲领性部分，阐述了管理办法的制定背景及适用范围。明确其制定依据为相关国家政策要求，适用于本市行政区域内纳入更新行动项目清单的项目的全生命周期管理，同时界定本办法与其他管理制度的关系，为后续条款提供总体框架和制度衔接依据。

**第二部分项目清单管理。**聚焦《乌鲁木齐市城市更新行动（2025—2027年）工作方案》项目清单内项目的系统化管控，。涵盖替换、增补项目的申报、初核、审核及反馈全流程，要求所有项目提交策划方案、审批文件等核心材料，由市住建局进行审批，列入相关年度计划。

**第三部分项目实施管理。**项目实施管理规范从启动到验收的全周期操作，严格执行每两周填报进度报告，重点监控建设进度和投资进度滞后的项目，确保项目质量、建设成效、成本与进度的均衡可控。

**第四部分档案管理。**项目建设单位按照“一项一档”要求，每季度更新一次。要求项目结项后30日内，将包括项目实施方案或项目设计方案、项目立项批复文件、施工许可证等11类核心文档的电子档案提交至市住建局，完成归档。市相关部门和各区可结合项目资料汇总、现场核查等方式对项目资料整理情况进行抽查。

**第五部分附则。**附则明确本办法由市住建局负责解释，自发布之日起生效并同步废止旧版制度，有效期3年。同时补充《乌鲁木齐市城市更新行动项目基本信息表》《乌鲁木齐市城市更新行动项目进度统计表》《乌鲁木齐市城市更新行动项目归档资料清单》三个附表，确保制度的适应性、可操作性与法律合规性。

（二）《资金管理办法》主要内容

《资金管理办法》正文共分六大部分：总则、资金管理和使用原则、部门职责、补助资金使用范围、补助资金分配与绩效管理、附则。

**第一部分总则。**明确了本资金管理办法中的资金是指2025—2027年中央财政支持我市实施城市更新行动的补助资金。

**第二部分资金管理和使用原则。**明确城市更新行动补助资金专款专用，注重发挥资金引导和激励作用，资金分配和使用情况接受有关部门和社会的共同监督。

**第三部分部门职责。**明确了补助资金由市财政局、市住建局负责管理。市住建局负责管理城市更新行动项目清单，并拟定补助资金分配方案报市政府审定，组织做好绩效目标制定、绩效监控和评价等工作；市财政局负责将中央补助资金纳入预算管理，分解下达补助资金，开展补助资金绩效管理工作。

**第四部分补助资金使用范围。**提出2个方向、7个方面的补助资金使用范围。一是支持城市更新重点样板项目，包括城市地下管网更新改造和经济集约型综合管廊建设、城市生活污水处理“厂网一体”、城市生活污水管网全覆盖样板区建设、市政基础设施提升改造、既有片区更新改造4个方面。二是支持城市更新机制建设，包括项目储备和生成机制、资金安排和筹措机制、用地保障和审批机制3个方面。

**第五部分补助资金分配与绩效管理。**明确了资金分配、资金支付流程，以及绩效考核责任单位。资金分配由财政局依据市政府审定后的资金分配方案，在规定时限分解下达预算资金。资金支付方面，市级项目补助资金由市财政局拨付至项目主管部门，再向市级项目的建设单位进行支付；区级建设项目由各区（县）人民政府牵头各区（县）项目主管部门，各自完成招投标、签订合同，同时签订由市住建局（代表市政府）、各区（县）项目主管部门签订的委托代建协议，由市财政局拨付至市住建局，再向区级项目的建设单位进行支付。市级项目绩效考核由主管部门组织实施，区级建设项目绩效考核由各区人民政府负责。

**第六部分附则。**本办法未规定事宜，按国家、自治区、市有关政策规定执行。本办法自印发之日起施行，有效期三年。

（三）《绩效评价办法》主要内容

《绩效评价办法》正文共有十二条，主要包括目的、适用范围、评价组织、评价原则、评价指标、评价程序、评价等级、结果应用、资金管理、工作要求等具体内容。

**一是编制目的。**为深入实施城市更新行动，建立健全城市更新行动绩效评价机制，全面客观地评价城市更新建设成效，结合我市实际，制定本办法。

**二是适用范围。**本办法适用于本市城市更新行动的绩效评价工作。考核对象为市城市更新工作机制成员单位，包括各区人民政府、市住建局、市财政局、市水务局、市城管局、市自然资源局、市生态环境局等单位。

**三是评价组织。**市住建局和财政局负责组织、实施绩效评价工作。年度绩效评价以预算年度为周期，在年度绩效评价的基础上，根据工作需要适时组织对补助资金总体绩效情况开展重点评价。

**四是评价原则。**绩效评价工作遵循“科学规范、公平公正、实事求是、以评促建”的原则，绩效评价主要采取资料查阅、现场查看、数据分析、问卷调查等方式开展。

**五是评价指标。**绩效指标评价内容包括产出绩效、管理绩效、资金绩效、效益绩效等四项，明确了各单位的考核指标和分值占比，具体指标、要求和评价方法见附件。

**六是评价程序**。城市更新行动绩效评价与考核分为两个阶段：自查阶段。各区、各单位做好相关说明材料和佐证材料的整理、汇总和归档，按照《指标》做好自评，每年进行一次，在当年11月份组织实施。评价考核阶段。市住建局、市财政局共同对成员单位上报的绩效评价报告与自查情况进行复核，每年进行一次，在当年12月份组织实施。

**七是评级等级。**绩效评价实行百分制评分，结果分优秀、良好、合格、不合格四个等级。考核得分85分以上为优秀，70分以上85分以下为良好，60分以上70分以下为合格，60分以下为不合格（以上含本数、以下不含本数）。

**八是结果运用。**各区、各单位以及实施主体的绩效评价结果通过全市城市更新行动工作简报予以通报，并报送市委、市政府主要领导，评价结果作为市委市政府对其年度绩效考核的依据。推行“红黑旗”评选制度，年度评价结果为优秀的授予“红旗”，年度评价结果为不合格的授予“黑旗”。评价结果作为项目中央补助资金安排的参考。年度中央补助资金项目遴选时，如上年度已有绩效评价结果的，优先选择评价较好单位的项目；上年度绩效评价结果较差的，补助资金予以适当扣减。

**九是资金管理。**城市更新项目应严格执行项目管理相关规定，按照年度计划推进项目建设，规范使用专项资金，若出现安全生产事故，建设进度严重滞后，资金截留、挤占、挪用、虚列支出等情况，直接取消补助资格，停止拨付中央补助资金，已拨付资金由市主管部门和各区收回后退至市财政局。

**十是工作要求。**绩效评价人员要增强责任意识，严肃工作纪律，确保评价工作全面客观、公平公正。被评价单位反映工作要实事求是，不得弄虚作假。对城市更新行动绩效评价工作中存在瞒报、虚报及整改不到位等情况的单位，予以通报。