

西安市“十四五”城市综合管理规划

西安市城市管理和综合执法局
北京市市政工程设计研究总院有限公司
二〇二一年八月

前 言

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，也是西安迈向高质量发展、建设国家中心城市和国际化大都市，推进现代城市治理体系建设的关键五年。党的十九大提出中国特色社会主义进入新时代，从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃。在新时代新矛盾面前，中国超大城市治理应该满足人民对美好生活需求的这一核心任务。按照习近平总书记提出的“城市管理要像绣花一样精细”、“树立全周期管理意识，加快推动城市治理体系和治理能力现代化”，针对西安市历史与现代文明相映成辉的城市特点，在新的形势下需进一步提升城市综合管理水平，建设精细化、科学化、智慧化的城市综合管理体系，并引领和带动城市新一轮发展。本规划是新时代全市开启现代化建设新征程的第一个城市管理五年规划，是全市未来五年城管工作的行动纲领。

目 录

第一章 发展回顾	1
一、发展成就	1
（一）管理体制逐步优化变革	1
（二）法规规章体系逐步规范	2
（三）园林绿化建设力度空前	3
（四）市容环境秩序持续改善	5
（五）市政公用设施维护有力	8
（六）执法队伍建设提质增效	9
（七）信息化城管系统初具规模	10
（八）安全应急管理工作扎实推进	11
二、存在问题	11
（一）管理体系仍需深入激活	11
（二）资源配置仍需持续优化	12
（三）基础设施仍需不断完善	12
（四）信息化建设仍需深度挖掘	13
（五）区域发展仍需强化协调	14
三、发展形势	15
（一）发展机遇	15
（二）发展挑战	15
（三）二〇三五年远景目标	17
第二章 指导思想和发展目标	17

一、指导思想	17
二、规划原则	18
三、规划依据	18
(一) 法律法规	18
(二) 规范标准	19
(三) 其他资料	20
四、发展目标	21
五、主要规划发展指标	21
第三章 重点发展任务	23
一、加强市容市貌管理	23
(一) 创新管理机制，提升市容秩序管理水平	23
(二) 加强市容秩序管控，创建城市新面貌	24
(三) 加强慢行路网维护，保障行人通行空间	25
(四) 优化灯饰夜景建设，彰显古都魅力	26
(五) 促进广告标识净化，深度融合城市品质	27
(六) 强化城市家具设计指引，落实常态化管护	28
二、加强环境卫生管理	29
(一) 建立健全环卫机制，提升长效管理水平	29
(二) 扩大垃圾分类成效，提高资源化利用水平	31
(三) 升级环卫机械装备，提升公共设施水平	33
(四) 持续加强全流程管控，推动建筑垃圾监管升级	34
(五) 强化餐厨垃圾运输监管，鼓励处理工艺优化提升	35

三、加强园林绿化管理	36
(一) 坚持建管并重, 升级绿色管养体系	36
(二) 推动城市绿地建设, 构建绿色宜居体系	38
(三) 推动城市绿道建设, 打造绿化生态廊道	40
四、加强市政设施管理	41
(一) 实行管养新举措, 提升精细化管养水平	41
(二) 加强照明设施管理, 提升城市照明质量	42
(三) 强化城市道路桥隧管养, 保证交通安全有序	43
(四) 提升排水管网养护水平, 提高排水防汛能力	45
五、提升公用设施服务质量	46
(一) 构建安全稳定、高效运行的燃气供应体系	46
(二) 加强行业管理, 落实燃气安全监管	47
(三) 构建安全稳定、绿色节能的供热体系	48
六、提升公正文明执法水平	50
(一) 完善城管执法体系	50
(二) 规范公正文明执法	51
(三) 全面开展专项执法整治	52
七、提升智慧化城市管理水平	54
(一) 健全城市综合管理体系, 推动城市治理体系现代化	54
(二) 推进城市综合管理服务平台建设, 促进城市管理智能化	55

(三) 完善智慧城管应用系统, 推进行业管理精细化、 高效化.....	59
八、加强城市安全运行管理	61
(一) 明确职责, 健全安全责任制体系	61
(二) 预防为主, 完善风险管控体系	62
(三) 快速反应, 提升应急处置水平	62
九、构建社会共治体系	63
(一) 拓宽共治渠道	63
(二) 完善社会参与机制	64
第四章 实施保障措施	64
一、责权统一、合力凝聚的组织保障	64
二、互联互通、响应高效的制度保障	65
三、统筹协调、有序实施的计划保障	65
四、政府财政、多元融资的资金保障	66
五、良性互动、舆情引导的宣教保障	67
六、以考促行、长效有力的监管保障	68
七、人才引领、科技支撑的技术保障	68
附件 1.....	错误!未定义书签。
附件 2.....	错误!未定义书签。

第一章 发展回顾

一、发展成就

“十三五”期间，西安市认真贯彻落实党的十八大、十九大精神，以及中央、省、市城市工作会议精神，坚持以人民为中心，坚持人民城市为人民的宗旨，在市委、市政府的高度重视以及下属企事业单位、行业系统的大力支持下，在城市综合管理方面进行大胆实践，通过机制体制改革与治理体系创新，全方位提升城市治理能力，在园林绿化维护建设，环境卫生综合管理，景观照明品质提升，市政基础设施建设与维护，公共服务等多方面取得了一定的成效。

（一）管理体制逐步优化变革

2019年1月，新的西安市城市管理和综合执法局组建成立。新成立的西安市城市管理和综合执法局承担园林绿化、市容秩序、公园广场、建筑垃圾、生活垃圾、广告牌匾、违建治理、热力燃气、道路桥梁、市政管网、路灯照明以及国家园林城市创建成果巩固提升等方面的城市管理和综合执法职能，通过城市管理系统归口管理，改善了过去管理分散、多头执法、职能交叉的问题，形成了权责明确、边界清晰、执行有力、运作高效的城市管理体系新格局。

2020年初，《西安市部分城市管理事权下放移交工作实

施方案》正式发布实施，根据“属地管理”和“权随事走”原则，涉及市政设施、广告牌匾、市容环卫的办理主项下放移交至相应承接区。

以上举措对于城管执法体系进行了优化升级，提高了办事效率，缩短了审批时间，通过管理体制变革，实现“综合执法”理念，形成了“大城管”体制初步格局。

（二）法规规章体系逐步规范

“十三五”期间，西安市出台了《西安市公园条例》、《西安市生活垃圾分类管理办法》，修订了《西安市燃气管理条例》、《西安市集中供热条例》等地方性法规；印发了《〈西安市户外广告设置管理条例〉实施细则》、《〈西安市集中供热管理条例〉实施细则》、《西安市食品摊贩临时摊群点管理暂行规定》等规范性文件；编制了《城市公园分级标准》（DBJ 61/T 110-2015），制定了《西安市建筑物外立面保持整洁管理规定》、《西安市城市管理执法人员着装管理规定（暂行）》、《西安市农村村庄保洁和生活垃圾治理工作考评奖励办法》、《西安市生活垃圾焚烧处理厂监管办法（暂行）》、《西安市建筑垃圾运输车辆车厢密闭性能检查标准》、《西安市数字化城市管理部件事件处置规范》等管理制度和规范标准文件。

在城市管理和综合执法方面，西安市现有地方性法规 10

部，政府规章 8 部，规范性文件 3 件，内容涉及市容环卫、园林绿化、市政设施、燃气热力、城管执法等各个领域。进一步规范执法体系，建立城市管理长效机制，全面提升了城市综合管理水平。

（三）园林绿化建设力度空前

“十三五”期间，西安市在公园广场建设、绿道建设、立体绿化等方面持续发力，推动全市范围内植树增绿。园林绿化建设突出点、线、面、环相衔接的结构布局，形成了总量适宜、分布合理、植物多样、大水大绿、景观优美的城市生态绿地系统。2017 年西安市被国家林业部授予“国家森林城市”，2018 年顺利通过住建部“国家园林城市”第 2 次复审。目前城区绿化覆盖率达 39.57%，绿地率达 36.37%，人均公园绿地面积 9.98 平方米，共有公园 132 个，绿地广场 1092 个，市域绿道长度共计 918 千米。



图 1-1 “十三五”期间西安市公园个数及公园面积

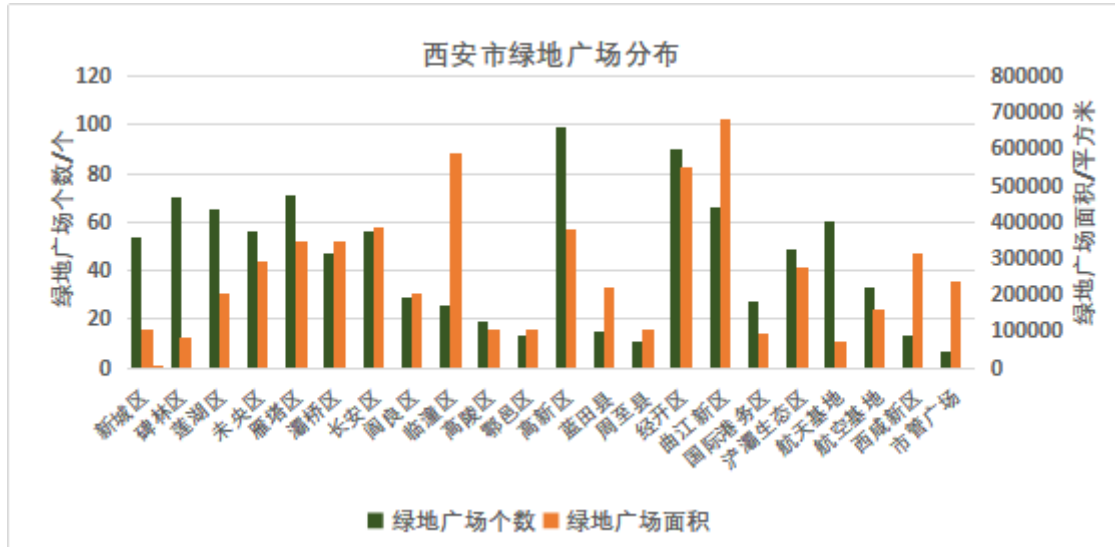


图 1-2 西安市绿地广场分布

“15 分钟便民休闲圈”初现雏形，口袋公园、社区便民绿地、绿道建设成效显著。新建绿地小广场 300 多个，新建社区绿道每年不少于 100 公里。坚持“便民、为民、亲民、利民”的建设理念，对全市 16 座公园的围墙和所有绿地非功能性护栏进行了拆除，有效改善了人居环境。实施公共建筑和城市家具立体绿化，连线成片地开展阳台、窗台、露台绿化，增加城市绿量。开展绕城高速及周边区域绿化提升工程，稳步解决了绕城高速公路两侧环境脏乱差、绿化断档缺失整治不到位、不彻底或未整治等问题。

绿化美化提升加快。西安市上下齐心、大力协作、密切配合，开展了以“美丽西安·绿色家园”行动、“五路”增绿、“古都西安·丝路花城”等大项目为龙头的大绿化、大生态建设活动。围绕重要节日和重大活动，布设花坛和绿雕百余处，打造新城广场、大雁塔北广场、重阳广场、钟鼓楼

周边、张家堡广场北口、永宁门外、都市之门南广场、绕城高速出入口、港务大道、世博大道等全市街景布置亮点区域，得到了广泛赞誉。

（四）市容环境秩序持续改善

市容环境秩序建设持续开展。开展城市道路大清扫、城市家具大清洗、市容环境大清理、村庄清洁大整治活动。门前“九乱”等违法违规行为得到全面整治，节庆、季节性临时摊点规范设置，早夜市违规运营、占道（出店）经营、人行道乱停乱放、户外广告擅自设置、报刊亭违规设置、违法施工占道、沿街发放传单等得到了有效的遏制或提升整治。大力开展城镇厕所革命、烟头革命、严格落实饮食单位油烟达标排放要求，全面禁止悬挂软质条幅等，城市容貌得到全方位提升。

垃圾分类成效显著。垃圾分类投放设施覆盖范围显著增加，公共机构分类覆盖率达到 97.73%。与垃圾分类收集相匹配的分类收运体系基本形成，垃圾分类收运能力加速提高。共有生活垃圾中转站 157 座，各类垃圾清运收集车辆 1120 台，“四分类”收运车辆配置比例进一步优化。“5+1”生活垃圾终端处理设施格局基本形成，生活垃圾无害化处理率达 100%。建成蓝田、高陵、西咸、鄂邑四座生活垃圾焚烧厂，灞桥生活垃圾焚烧厂和西安市固体废弃物综合处置场建

设接近尾声。

表 1-1 西安市生活垃圾焚烧发电厂一览表

序号	处理设施名称	建设规模 (t/d)
1	高陵生活垃圾焚烧厂	2250
2	西咸新区生活垃圾焚烧厂	3000
3	鄠邑生活垃圾焚烧厂	2250
4	蓝田生活垃圾焚烧厂	2250
5	灞桥生活垃圾焚烧厂	3000

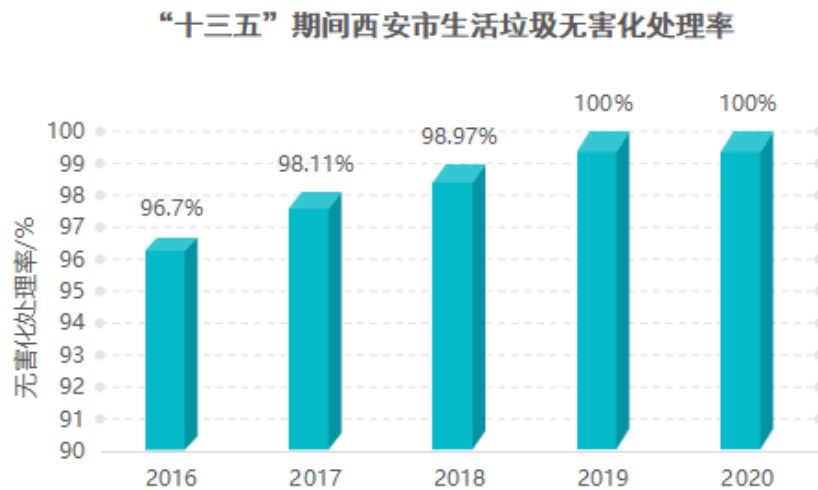


图 1-3 “十三五”期间西安市生活垃圾无害化处理率

资源化利用设施建设全面展开，“三中心一点”建设稳步推进，建成大件垃圾拆分中心 25 个、可回收物分拣中心 25 个、有害垃圾暂存点 25 个。西安市餐厨垃圾处理需求基本满足，高陵、蓝田和沣西 3 座餐厨垃圾处理厂建设稳步推进。建筑垃圾处置水平大幅提高，全市共有建筑垃圾消纳场所 139 处、资源化利用企业 31 家，建筑垃圾资源化利用项目处理能力合计达到 2600 万吨/年，建筑垃圾资源化利用率

达到 50%。

表 1-2 西安市餐厨废弃物处理厂一览表

序号	处理设施名称	建设规模
1	西安市餐厨废弃物处理厂	餐饮垃圾 400t/d
2	高陵餐厨废弃物处理厂	餐饮垃圾 300t/d, 厨余垃圾 200t/d
3	蓝田餐厨废弃物处理厂	餐饮垃圾 300t/d, 厨余垃圾 200t/d
4	沔西餐厨废弃物处理厂	餐饮垃圾 300t/d, 厨余垃圾 200t/d

环卫设施水平和从业人员待遇整体提升。“十三五”时期，新建九百余座公共厕所，对现有公共厕所进行了提升改造，二级及以上公共厕所数量占比达 90%以上，建成区公厕保有量达到 4 座/平方公里以上。截至“十三五”末，城市道路清扫保洁机械化作业率达到 50%，主城区生活垃圾密闭运

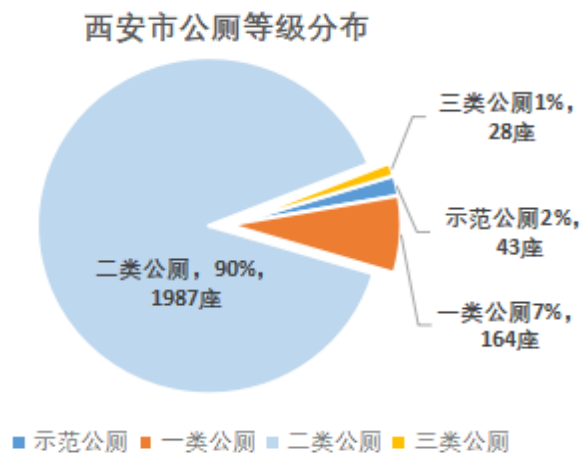


图 1-4 西安市公厕等级分布情况

输率和压缩清运率分别达到 100%和 98%。道路清扫保洁力度、道路抑尘冲洗频次、环卫设施管护水平、公厕日常管理均得到加强和提升。《关于调整城市道路清扫保洁员最低工资标准的通知》发布后，环卫工人待遇水平得到了相应提升。

（五）市政公用设施维护有力

城市照明设施管理水平提升。“十三五”期间，共有城市照明路段 1463 条，圆满完成了重大节日和活动期间照明设施保障、灯型方案设计等工作。全面完成各项维护工作，顺利实现“亮灯率、完好率、保洁率、故障修复率、群众满意率”五率目标，其中：全市年平均亮灯率达到 99.09%，设施完好率达到 99.19%。

目前，市区已初步形成了“一城、两环、两河、三横、六纵、九片区”的照明架构，完成了夜景亮化项目“过度化”核查评估工作，“十四运”夜景亮化工作顺利推进。

城市道路、桥梁、排水管道设施保洁、非市政挖掘修复等日常维护工作常抓不懈，开展城市道路、桥梁安全隐患、桥下空间占用等专项整治活动，加大城市道路和桥梁的维护管养力度。“十三五”时期大力开展道路专项提升改造工程，快速路和主次干路路面完好率保持在 95%，背街小巷路面完好率实现 90%。同时建立了桥梁管网管理制度和应急抢险制度，2020 年市管桥梁数量 123 座，常规定期检测桥梁数量约占 80%，定期结构检测和特殊检测、监测桥梁数量为 20%左右。

排水管网改造工程稳步实施，排水管网信息调查全面开展。“十三五”期间，市本级共计完成排水管道改造 96.77km，污水管网改造长度 65.97km，雨水管网改造长度 23km，泵站

配套管网改造共计 8 处。进行雨污水管网及排水用户全面普查，完成了西安市主城区排水管网中雨污混接点位置、混接状况、混接程度排查及《排水系统雨污混接调查报告》编制。目前初步建成“西安市排水管网管理信息系统”，已完成市管管线数据校核入库 85%。

燃气、供热系统稳定运行。天然气输配系统设施布局逐步完善，“十三五”期间，全市供气管道长度超 6000 千米，城区燃气普及率达到 99%。目前，建城区集中供热面积超过 26093 万平方米，集中供热占比约 71%左右，供热面积稳步增加，清洁能源取暖工作逐步推进。

（六）执法队伍建设提质增效

通过开展“强基础、转作风、树形象”专项行动，加强培训教育，优化执法队伍建设，建立健全管理制度，全市城市管理执法队伍政治素质进一步提高，法治意识进一步增强，管理和服务水平进一步提升，城市管理执法行为进一步规范，城市管理执法队伍形象得到进一步提升。同时，推动行政执法全过程记录工作制度实施，坚持严格规范公正文明执法，确保执法人员依法履职、廉洁务实，提升了综合执法效能和人民满意度。

积极发挥城市综合管理的统筹协调作用，确保重大节日、高考、省市“两会”、丝绸之路国际博览会、西安国际

时尚周等重大活动期间的城市环境容貌秩序保障工作。

（七）信息化城管系统初具规模

数字城管平台规模不断扩大。全市已建成 1 个市级平台和 17 个区级平台，实现了 12342 城管特服热线与数字城管平台的并轨运行，市民对案件办结满意率达到 93%。“十三五”期间，对全市范围内 2866 个公厕、752 个绿地广场和 107 个公园数据进行了普查，整理后的部件更新至数字化城市管理信息系统，使案件定位更精准。将普查数据与互联网商用地图相结合，为进一步精确划分区域，实现网格化管理提供数据支撑。

建成西安市建筑垃圾监管平台，运用物联网技术、移动通信技术、数据分析技术，以及 GPS/北斗车载终端、RFID 智能识别设备、智能号牌识别系统、手持智能终端为载体，实现建筑垃圾从产生、清运到消纳的全过程、全方位监管。

建成的智慧市政管理平台实现了对市政设施、物资、工程设备、人员等精细化管理，进一步实现日常工作无纸化、信息化，提高了工作效率。智慧市政管理平台实现对市管范围内主要设施覆盖，包括地下通道视频监控、排水检测、下穿隧道水位预警、立交桥视频监控等，覆盖率达 90%。

（八）安全应急管理工作扎实推进

牢固树立“安全第一、预防为主”的责任意识，落实安全生产工作责任制，加强对各出土（拆迁）工地、建筑垃圾清运企业、建筑垃圾消纳场（回填点）、地下管线保护、人行天桥护栏夜景亮化和悬挂花盆等城市管理行业领域的安全监管，开展安全隐患专项治理活动。制定了燃气等行业安全隐患整治工作方案，开展拉网式安全排查。制定冬春火灾、冬季消雪除冰、城市防洪排涝等应急预案，完善应急指挥处置机制，明确应急工作细则，保证妥善处置。

二、存在问题

“十三五”期间，西安市在市容环境治理，园林绿化建设，市政基础设施建设与维护，重大活动保障，公共服务提升等城市综合管理方面取得了一定的成效。对照新形势发展要求，还需进一步巩固城市治理成果，深刻剖析城市治理弱项。

（一）管理体系仍需深入激活

西安市城市管理和综合执法局 2019 年初更名成立，执法合力还需进一步凝聚，部门之间的管理职能交叉和管理盲区部分还需进一步理清，管理及配合机制还需进一步协调，重心下移机制仍需进一步完善。

部分法规条款滞后于城市发展需要，现有的城市管理和综合执法地方性法规 10 部中，绝大多数法规实施年代已久，加之机构改革，单位职能发生变化及优化营商环境有关放管服的要求，法规的部分内容已不适应当前城市管理和综合执法的工作现状和要求。

（二）资源配置仍需持续优化

由于“重建设轻管理”问题和财政投入制约等多方面限制，在城市管理配套设施配置、日常养护经费保障与公众服务供给等方面仍然存在不均衡现象，给城市管理带来了一定的困难，不利于后续精细化管理水平的提高。

（三）基础设施仍需不断完善

生活垃圾转运站目前普遍为小型垃圾转运站，转运效率仍需提高。终端处理处置设施的投运，夯实了生活垃圾处置基础，但垃圾资源化利用水平有待提升。环卫设施建设的“邻避效应”、资金投入需求大且投融资机制不够完善等问题也需要充分考虑和应对。

现有的燃、热系统需进一步完善以适应城市发展以及环境的高标准要求。“治污减霾”的新要求使用气结构发生变化，对冬季天然气供应保障提出了更严要求，目前冬季用气高峰时供气不足，城市自身储气设施不足，调峰储能能力不

足的问题亟待解决。供热结构也需优化，热电联产供热占比不足三成，需进一步提高城区五处热电厂的余热利用率。

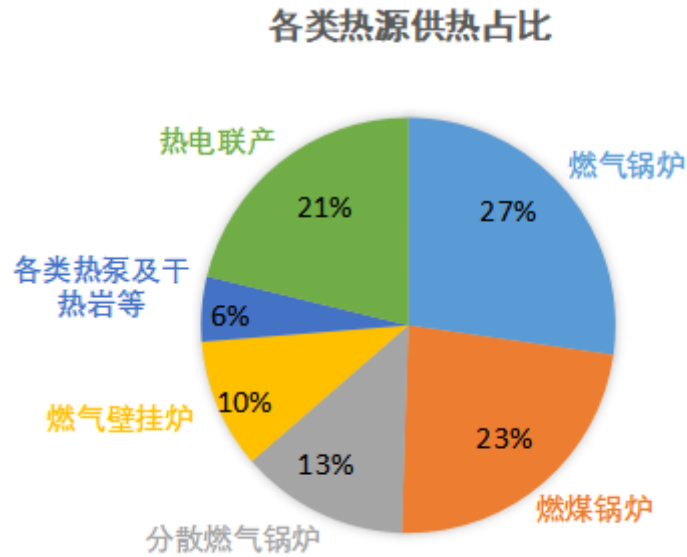


图 1-5 西安城区各类热源供热占比

另外燃气、热力运营企业管理水平参差不齐，缺乏有效的集中管理模式。同时严峻的安全生产形势也要求必须强化安全监管，最大限度地消除安全隐患。

（四）信息化建设仍需深度挖掘

数字化城管系统正在升级改造，但对比国家和省级对城市综合管理服务平台的要求，还存在一些不足。

智能化、精细化管理应用不足。目前只建设了数字城管平台及部分信息化运行系统，市政管理、市容环卫、园林绿化、城管执法等业务应用系统建设薄弱，对城市管理日常工作的科技支撑力量严重不足，全市城管部门应对城市防汛、扫雪除冰、安全预警等应急指挥能力溃乏，依托信息化

手段为民服务水平不高。

数据整合功能有待加强。目前市城管局内部各类系统之间没有互联互通，数字城管、市政管理、环卫监管、城市照明等系统均独立运行，数据独立存储，没有形成统一的数据资源库共享共用。同时因城市发展变化较大，数字城管系统中的城市管理部件数据已老化，无法满足现实需求，需要进行重新普查并建立更新机制。

（五）区域发展仍需强化协调

受经济发展、城乡二元结构差距等因素影响，主城区和远郊区县，主次干道和背街小巷地带等地的信息化建设、环卫、公用设施等的保障力度和服务水平均有较大差异。

目前城市综合管理方面还存在一些问题，包括：市容秩序管控力度欠缺，园林绿化养护较为粗放，快速增长的公众信息化服务需求还难以满足等问题。针对上述情况，“十四五”期间城市综合管理必须坚持问题导向和目标导向，以科技创新作为突破口，优化整合城市管理资源，以创新共享的发展理念贯穿城市发展各个环节，充分调动社会和公众参与城市综合管理的积极性和主动性，以精细化和智慧化城市综合管理体系建设作为引领，促进城市管理水平全面提升。

三、发展形势

“十四五”期间，发展机遇与挑战共存。西安作为中国西部快速崛起的特大型中心城市，城市管理工作必须立足新起点，全面迅速适应发展新要求，准确把握战略机遇期的深刻变化和城市管理发展的阶段性特征，积极探索建立新型城市管理模式，不断提高城市治理能力，实现城市精细化管理。

（一）发展机遇

从国家形势看，十九届五中全会将“基本实现国家治理体系和治理能力现代化”作为到二〇三五年基本实现社会主义现代化远景目标。完善城市治理体系是推进国家治理体系和治理能力现代化的必由之路。

从城市战略定位看，围绕西安“三中心两高地一枢纽”的中心城市、国际化大都市等定位，为强化大西安龙头引领作用，必须全面提升综合服务能力、科技创新能力，建设文化高地，推进城市基础设施建设，增强城市综合承载能力。为推动城市高质量发展，就要求我们必须不断提升城市精细化管理水平，为扩大城市发展空间和服务能力贡献力量。

（二）发展挑战

城市更新——对城市管理提出高要求。随着经济社会的发展，围绕建设宜居城市、绿色城市、韧性城市、智慧城市、

人文城市的目标，需提升城市管理实效，实现城市有机更新，推动城市高质量发展。在老旧小区改造、基础设施管理、环境整治、城市风险防控、区域协同、公众服务质量提升等多方面需抓好城市管理工作创新，完善城市管理统筹协调，强化科技手段运用，建立适应未来城乡发展需要的城市管理体系。

社会治理转型——对城市管理提出新模式。城市管理既要完成城市管理职能任务，又要完成城市管理的改革任务。创新社会治理模式，构建共建共治共享的治理格局，要求城市管理彰显“服务”本职，推动部门职权向基层下放、服务力量向基层下沉、治理重心向基层下移。积极引导公众，推动政府与公众良性互动，形成服务为先、管理优化、执法规范的多元社会共治体系。

生态文明建设——对城市管理制定严标准。十九届五中全会提出加快推动绿色低碳发展，持续改善环境质量，提升生态系统质量和稳定性，全面提高资源利用效率。同时人口增长、城市规模扩张对资源、能源、环境承载力提出更高的要求，城市管理工作涉及的清洁能源保障、节能减排、综合环境卫生整治等生态文明建设任务繁重。

人民日益增长的美好生活需求——对城市管理赋予新期望。由于市民对生活质量的追求和自我维权法律意识全面提高，城市管理需坚持完善城市功能、优化城市基础设施、

服务居民生活的管理理念，推进城市管理领域基本公共服务均等化，让人民群众的获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。

（三）二〇三五年远景目标

在“十四五”发展基础上，再奋斗十年，社会治理更加规范有序，城市空间格局、城乡格局进一步优化。大城管实效性凸显，城市管理体制更扁平化、管理机制更长效化、管理标准更精细化、治理主体更多元化、管理手段更智慧化，城市综合管理体系全面升级，打造西部城市综合管理样板。

第二章 指导思想和发展目标

一、指导思想

深入贯彻党的十九大和十九届五中全会精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，以西安建设国家中心城市为契机，聚焦城市高质量发展，为黄河流域治理贡献西安力量。以“城市管理要像绣花一样精细”为导向，坚持“严格法治、共管共治、长效治理”的工作思路，大力破解城市综合管理难题，扎实推进城市综合管理体系精细化、科学化、智慧化，全面提升管理效益和服务质量。

二、规划原则

以人为本：以满足群众对美好生活的向往作为目标，以人为本，服务民生，针对群众反映问题较多的方面广泛施策，有针对性地建立长效管理机制，逐步建成服务型城市管理体系。

绿色和谐：坚持生态文明建设，提倡和推广清洁能源的应用范围，提高能源利用率，实现节能降耗的总体目标。推广资源循环利用，通过垃圾分类和末端处理设施建设，实现资源的高效利用和循环利用，落实绿色和谐总目标。

法治管理：推进城市管理综合执法体制改革，依法行政，严格规范公正文明执法，注重管理执法协同。

智慧创新：建设数字化城市综合管理系统，建立和完善城市综合管理全方面全专业基础数据库，扩宽资源共享深度，提高协同处理时效，推动城市综合管理精细化发展。

共治共享：尊重市民对城市管理发展决策的知情权、参与权、监督权，鼓励企业和市民通过各种方式参与城市管理工作，推动政府与公众良性互动，在共治中实现共享。

三、规划依据

（一）法律法规

1、《中华人民共和国城乡规划法》

- 2、《中华人民共和国行政处罚法》
- 3、《陕西省城市管理综合执法条例》
- 4、《西安市城市管理综合行政执法条例》
- 5、《西安市城乡规划条例》
- 6、《西安市生活垃圾分类管理条例》
- 7、《西安市集中供热条例》
- 8、《西安市城市绿化条例》
- 9、《西安市公园条例》
- 10、《西安市燃气管理条例》
- 11、《西安市建筑垃圾管理条例》
- 12、《西安市户外广告设置管理条例》
- 13、《西安市城市市容和环境卫生管理条例》
- 14、《西安市市政设施管理条例》

（二）规范标准

- 1、《城乡用地分类与规划建设用地标准》（GB50137）
- 2、《公园设计规范》（CJJ48—92）
- 3、《城市道路绿化规划与设计规范》（CJJ75-97）
- 4、《城市绿地分类标准》（CJJ/T85-2017）
- 5、《城市园林绿化评价标准》（GB/T 50563—2010）
- 6、《城市环境卫生设施规划规范》（GB 50337-2003）
- 7、《西安市道路清扫保洁等级及作业面积划分标准》

8、《西安市生活垃圾分类收集容器设置规范》

（三）其他资料

1、《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》

2、《关于印发〈西安市“十四五”经济社会发展规划编制工作实施方案〉的通知》

3、《陕西省〈关中平原城市群发展规划〉实施方案》

4、《关于开展城市综合管理服务平台建设和联网工作的通知》（建办督函[2020]102号）

5、《西安市城市夜景照明管理办法》（西安市人民政府令第102号）

6、《西安市建筑物外立面保持整洁管理规定》（市政办发〔2019〕34号）

7、《大西安绿道体系规划（2018年—2035年）》

8、《西安市环卫工程专项规划（2021-2035年）》

9、《西安市燃气工程专项规划（2021-2035年）》

10、《西安市供热工程专项规划（2021-2035年）》

11、《西安市城市照明专项规划》

国家、陕西省和西安市其他有关规范、标准和政府文件等。

四、发展目标

“十四五”末期，顺应城市工作新形势，实现城市治理体系和治理能力与建设国家中心城市要求相适应，贯彻以人民为中心的发展理念，坚持人民城市为人民，与先进城市“等高对接”，建立健全符合西安实际的城市综合管理和服务标准体系，以提升城市发展质量和城市管理质量为总目标，推动治理创新、能力创新、机制创新和体系创新。

围绕公共设施、公共环境、公共安全、公众服务四个方面，综合施策，着力提升市容市貌、环境卫生、园林绿化、市政公用设施、城市综合执法和智慧城管质量，创建更加整洁、安全、干净、有序、公正的城市环境，完善大城管工作体系，实现从治理能力到治理体系的全面提升。

五、主要规划发展指标

主要发展指标

序号	主要规划指标	2020年	2025年	指标属性
公共设施质量	1 快速路和主干路照明亮灯率(%)	99	99	约束性
	2 次干路、社区周边道路照明亮灯率(%)	95	95	约束性
	3 快速路和主次干路路面完好率(%)	95	95	预期性
	4 背街小巷路面完好率(%)	90	90	预期性
	5 桥梁技术状况合格以上比率	95	98	约束性
	6 中心城区燃气覆盖率(%)	99	99	预期性

序号	主要规划指标	2020年	2025年	指标属性	
	7	中心城区集中供热普及率 (%)	71	77	预期性
	8	城市集中供热面积同比增长 (%)	8	10	预期性
	9	城区二类及以上公厕比例 (%)	90	95	约束性
公共环境 质量	10	人均公园绿地面积 (平方米)	9.98	12.5	预期性
	11	建成区绿地率 (%)	36.37	37.5	预期性
	12	绿化覆盖率 (%)	39.57	43	预期性
	13	公园绿地服务半径覆盖率 (%)	63.40	80	预期性
	14	垃圾分类知识社会知晓率 (%)	80	90	约束性
	15	生活垃圾分类覆盖率 (%)	公共机 构 97.73 (居民 小区 90)	公共机 构 100 (居民 小区 100)	预期性
	16	生活垃圾无害化处理率 (%)	100	100	预期性
	17	生活垃圾焚烧处理能力占比 (%)	100	100	预期性
	18	生活垃圾密闭化运输率 (%)	100	100	预期性
	19	生活垃圾 (其他垃圾) 压缩运输率 (%)	98 (主 城区)	100 (主 城区)	预期性
	20	生活垃圾回收利用率 (%)	35	> 35	约束性
	21	餐厨废弃物资源化利用率 (%)	20	90	预期性
	22	园林绿化废弃物资源化利用率 (%)	30 (主 城区)	80 (主 城区)	预期性
	23	建筑垃圾资源化利用率 (%)	50 (主 城区)	70 (主 城区)	预期性
	24	粪便无害化处理率 (%)	100 (主 城区)	100 (主 城区)	预期性
25	道路机械化清扫率 (%)	50 (主 城区)	90 (主 城区)	预期性	
公共安全	26	城区市政设施防汛排涝应急处置率 (%)	100	100	预期性
	27	历史严重易涝点消除比例 (%)	80	100	约束性

序号	主要规划指标	2020年	2025年	指标属性	
	28	燃气应急安全处置率(%)	100	100	预期性
	29	从业人员安全教育覆盖率(%)	100	100	约束性
公众服务质量	30	市民集中供热满意度(%)	80	85	预期性
	31	市民燃气服务满意度(%)	85	90	预期性
	32	市民投诉处置率(%)	100	100	预期性
	33	案件办结满意率(%)	93	95	预期性
	34	公众对城市园林绿化的满意度(%)	—	≥80	预期性

第三章 重点发展任务

一、加强市容市貌管理

(一) 创新管理机制，提升市容秩序管理水平

1、建立市容秩序分级管控机制。根据市区街道的功能定位、所在区域的社会影响度等情况划分街道等级，分区分类定制基础设施、地面卫生、街面秩序、区域景观等方面的市容市貌管理标准，通过把握标准、严格执行，充分实现“重点路段和部位管严、主次干道管好、背街小巷管活”的总体目标。

2、实行错时管理机制。按照“堵疏结合，以疏为主”的工作思路，对无证摊点、店外经营、占道经营等进行集中整治，针对流动摊贩、夜市烧烤排档集中出现的特点，实行早、中、晚三头管理，错时执法。采取固守和机动巡查相结

合的方式，错时错峰安排执法力量，坚持执法整治与引导服务相结合，劝导教育与普法宣传相结合。

3、建立健全多部门联动机制。进一步深化部门间沟通协调机制，密切同住建、公安、交通、工商等部门及相关乡镇、街道的协调配合关系，发现相关违章违规行为及时进行信息互通、工作互助，形成优势互补，提高工作效率。

4、引进社会专业服务企业，试行市容秩序辅助管理市场化工作，建立市容秩序辅助管理市场化试点。

（二）加强市容秩序管控，创建城市新面貌

1、加强街面秩序治理。以城乡结合部、城中村、背街小巷、农贸集市、车站、广场、公园绿地、铁路沿线城区段等区域为重点治理对象，加强街道两侧立面管理；在主要干道推行“多杆合一”、“多牌合一”，共杆、共牌，集约设置各类杆体，提倡“多箱合一”，减少道路设备数量，美化城市空间；开展容貌示范街创建活动，以点带面，带动和促进城市容貌水平进一步提升。

2、规范整治占道经营。按照“宽严有度、疏堵结合、因地制宜、方便群众”的原则，规范流动摊贩经营行为，加强日常监督管理，充分利用信息技术手段加强对占道经营行为的管控。科学合理确定流动摊贩的临时经营区域、时段、类别，引导有资质的摊贩进入集中可控的区域，实现提升市容

市貌与满足民生需求之间的有机统一，推动公共环境秩序根本好转。

3、创新“门前三包”工作机制。实现“门前三包”工作督导检查常态化，制度化，强化商家履约责任落实。推行商户责任二维码制度，实现全民扫码评分监督“门前三包”的长效管理机制。建设“门前三包”示范街，以点带面，并逐步向城乡结合部、乡村延伸，打造全市域范围内的沿街商业新面貌。

4、突出做好重要部位、重要节日市容秩序整治。全力做好各类重要会议、重大活动、商业会展、体育赛事期间市容秩序维护、广告店招审批等城市管理保障服务工作。坚持示范引领，举一反三，不断巩固提升整治成效。

（三）加强慢行路网维护，保障行人通行空间

1、开展人行道净化行动。清除各类废弃杆桩、线缆等障碍，改造配电箱、变压器、信号柜等设施设备，清查整改广告牌、管线、树木及其他植物遮挡交通设施，提高人行道平整度和通畅性。清理和取缔违规接坡等违法违规行为，严禁擅自占用、损毁无障碍通道，全面清理非机动车道、人行道不符合设置要求的停车泊位，整治私设地锁、路锥等路障行为，加强车辆停放秩序管控。通过以上行动，全面净化人行道，还路于民，全面改善市民出行环境。

2、规范城市道路无障碍设施管理。完善城市主要道路、主要商业区和大型居住区的人行天桥和人行地下通道的无障碍设施管理，严禁占用无障碍通道，保障人群通行便利性。

3、抓好单车停放专项整治。对共享单车超投、乱停、乱堆、乱放等严重影响市容环境秩序问题进行集中整治。督促企业根据承载能力、停放资源和出行需求优化区域单车停放数量，加快车辆调度，周转盘活西安现有单车，实现存量与增量的细致化管理。督促企业设置电子围栏或蓝牙道钉停车点位等手段规范停放秩序。督促经营企业落实管控主体责任，通过企业考评机制，末位淘汰手段规范行业市场，提高服务质量。

（四）优化灯饰夜景建设，彰显古都魅力

坚持“适时、适地、适度”原则，因地制宜，塑造符合城市文化传承、实际服务规模相适应的景观照明品牌体系。打造包括地标建（构）筑物、大型城市公园广场、城市灯光雕塑等在内的一系列照明精品，形成“特点突出，整体和谐，西安味十足”的夜景景观布局。

1、结合城市发展需求，做好《西安市城市照明总体规划》的修编工作。在已有夜景亮化的成果上，继续补充完善功能+景观照明体系，完善“一城、两环、两河、三横、六纵、九片区”的照明架构。

2、充分征求群众意见，严把立项、设计关。在亮化项目建设中，对项目采取第三方评估论证，杜绝“景观亮化工程”过度化等“政绩工程”“面子工程”。按照“点、线结合”的思路，科学评估项目的可行性和必要性。

3、统筹做好夜景亮化项目管理工作。结合实际，对已建项目做好摸底排查，科学论证，分类指导。对核心商圈、市政道路、绿化带、公园广场等不同类别的照明区，以建构物和开放空间的照明控制指标为依据，按照分类型管控要求，做好后期维护管理工作，保障亮化效果夜景氛围的持续营造。

（五）促进广告标识净化，深度融合城市品质

进一步加强西安市户外广告及牌匾标识设置管理工作，实现“规划布局合理、监督管理规范、设计建设精美、特色品位彰显”的目标。

1、规划先行。编制《西安市户外广告总体规划》，规定户外广告设置容量控制和品质控制指标，建立起覆盖重点地区、繁华地区、主要大街户外广告设置的分级规划体系。组织各区编制户外广告设置控制性规划以及街区户外广告设施设置修建性详细规划，使广告牌匾与街区文化特色、主体建筑风格及周边环境相协调，做到一区一景观、一街一风貌、一店一特色，充分体现城市风貌整体性、文脉延续性。

2、推动户外广告、牌匾标识提档升级。以“控制总量、优化布局、提升档次、精细管理”为原则，利用新技术、新材料、新光源、新创意对广告提档升级，体现户外广告设施设置管理的科学化、信息化、智能化水平。统筹规划，指导各区县、开发区建设新型公益广告设施。

3、加强户外广告、牌匾标识日常监管。严格遵守《西安市户外广告设置条例》，有计划开展户外广告和牌匾专项整治，对各类违规设施进行全面整治。对户外广告设置情况进行地毯式排查，全面采集设置单位、位置、形式、规格、期限和审批情况等内容，利用大数据技术建立巡查档案。强化日常监管力度，持续规范广告牌匾设置秩序，美化城市公共空间。

4、强化宣传引领。创建一批户外广告设置布局合理、协调美观、管理规范示范道路或区域，推动户外广告标识规范化、协调化。鼓励在户外广告牌匾标识设施设计中融入区域文化元素，打造城市名片。

（六）强化城市家具设计指引，落实常态化管理

1、强化城市家具设计指引。在照明设施、交通设施、卫生设施、便民设施等公共设施设置，以及花箱、街区景观小品等市容景观布设方面，综合考虑道路景观的整体协调性，着力打造和应用构思巧妙、兼容并蓄彰显城市特色的城

市家具，促进人文环境和城市景观的同步提升。

2、完善城市家具资源配置。市区联动、以区为主，对辖区管理范围内城市家具建立详细台账，进一步规范各类城市家具，解决品质不高、管理不到位以及影响市容市貌等问题。结合各区县、开发区特点，按照城市家具统一风格、色系等要求，改造提升移动厕所、环卫工人休息室、道路（指示）牌、保洁员工工具箱等城市家具，对不符合设置规范的城市家具依法予以取缔。

3、常态化管护城市家具。安排专人巡查城市家具情况，科学制定管护计划。对照相关管理标准和规范，定期擦洗维护城市家具，保持设施及其周边环境清洁卫生。加强城市家具考核管理工作，责任到人，切实做好城市家具管理维护工作。

二、加强环境卫生管理

（一）建立健全环卫机制，提升长效管理水平

1、完善行业政策标准。针对垃圾分类收集处理、城市道路广场机械化保洁、环境卫生劳动定额和各项环卫作业经费投入标准等热点问题，完善相关规章、政策，细化实施办法，健全环境卫生标准体系。建立健全环卫行业激励和工资增长机制，保障环卫工人利益。

2、推进行业深化改革。建立面向市场的垃圾治理综合

服务体系和公平有序的市场运行机制，建立完善的市场准入退出机制和企业信用体系，积极培育市场主体，形成公开、公平、公正的环卫作业服务市场化运作环境。

3、巩固提升清扫保洁精细化管理。制定涵盖西安市主次干路、背街小巷和河道水系的全覆盖保洁作业制度和监管制度，实现保洁作业长效管理。针对城市主次干道、广场等重点场所以及城中村、背街小巷、集贸市场周边等环卫保洁薄弱区域，织密保洁网格，优化吸、扫、冲多功能作业车辆配置比例和清扫工艺，进一步提升道路街巷保洁水平。

4、加强垃圾分类监管力度。加强对区属监管力量的业务指导，形成市区联动的监管组织架构和监管体系，进一步加大社会监管的范围和力度。逐步健全生活垃圾、餐厨垃圾、建筑垃圾等城市固废全过程监管体制机制。督促垃圾处理处置单位严格执行主要污染物排放控制标准，切实做好渗滤液、烟气、飞灰、噪声的排放处理等工作。

5、建设智慧化监管平台，依托互联网和物联网技术，实现全过程实时监管。将市区的环卫设施基本信息全部纳入及时更新的数据库，将市区的环卫设施运行情况纳入在线监控系统；将市区的各类环卫设备纳入在线监控系统，通过卫星定位、电子标签、车载感应器等将车辆的实时运行情况如实反馈，提高作业效率。全市环卫行业基本实现精细化、综合性、全过程管理。

（二）扩大垃圾分类成效，提高资源化利用水平

城区范围内全面普及生活垃圾强制分类，建立完善垃圾分类相关法律法规和标准体系，实现垃圾分类收集、分类转运、分类处理处置，提倡低碳生活，源头减量，提高垃圾资源化利用水平，生活垃圾回收利用率高于 35%。

1、促进前端习惯养成。依托多种载体，多种形式，打通线上线下，通过微信推送、垃圾分类宣教中心、垃圾分类公益广告，垃圾分类培训、垃圾房轮流值守等志愿活动开展形式多样的宣传。构建多元宣传模式，形成覆盖街道、社区、机关单位各层级的生活垃圾分类宣教体系，加大农村垃圾分类工作的宣传力度。继续开展生活垃圾分类示范小区、学校、单位创建工作，引导市民观念从“要我分类，知道分类”到“我要分类，正确分类”的转变。

2、提高生活垃圾分类质量。每个居民小区配套设置必要的垃圾投放点（垃圾投放房），装修垃圾、大件垃圾可合并设置收集堆放点。建立以垃圾分类效果、资源化利用率为导向的激励机制，并发挥辖区内生活垃圾分类管理责任人监督指导作用，确保垃圾分出质量。对责任人信息、垃圾去向、收运单位、处置单位等信息进行公示，建立垃圾收运台账，严格查处“混投混扔、混装混运”等违规行为。同时实施“不分类、不收运”的倒逼机制，双向监督打通垃圾分类投放与分类运输环节。

3、优化生活垃圾收运体系。建立与源头分类投放和终端分类处理无缝衔接的分类收运体系，重点建立健全大件垃圾、厨余垃圾的收运体系。建设具有垃圾分类与再生资源回收功能的交投点和相互衔接的物流体系，推动垃圾收运系统与再生资源回收系统有效衔接。优化生活垃圾收集站（点）、回收站（点）和转运站的布局，合理调配垃圾收运线路和车辆配备。保留各区原有的中大型转运站，推动新建扩建大型生活垃圾转运站，对不符合环保要求的小型、移动式转运站进行改造整合。中心城区以大型转运站为主，扩建三民村转运站，在未央区、航天基地、浐灞生态区、临潼区各新建一座垃圾转运站。各区保留日处理量 150 吨/日以上的生活垃圾中转站，对于城镇组团，要求按镇设置中小型转运站。完善乡镇生活垃圾转运站布点建设和机械化收运设备配置工作，提高偏远街镇和村庄生活垃圾收集转运能力。

4、加快垃圾分类处理处置设施建设。形成垃圾分类收集-分类运输-分类处理处置的闭环体系。扩建垃圾处理终端设施，稳步推进灞桥生活垃圾焚烧发电厂和西安市固体废弃物综合处置场建设。制定计划综合整治存量的非正规生活垃圾堆放点和简易填埋场。加快厨余垃圾处理能力提升，推进有条件的农贸市场、果品批发市场、机关事业单位、学校和大型企业等厨余垃圾产生量较大的单位自行建设相对集中的处理设施，达到在无害化处理的基础上逐步实现资源化利

用。

提高城市固体废弃物资源化利用水平。促进园林垃圾有效利用，在鄠邑、高陵等地建设 3 座年处理规模为 5 万吨的园林绿化废弃物资源化处理厂。绿化面积大于 30 万平方米的大型公园建设园林绿化废弃物自行消纳点，采用粉碎、堆肥方式就地处理。推进静脉产业园建设，规划建设高陵、鄠邑、西三环多个固废循环产业园区，涵盖生活垃圾焚烧厂、厨余垃圾处理厂、园林绿化废弃物处理厂、建筑垃圾处理厂、装修垃圾资源化利用中心、粪便处理厂，覆盖西安市区固废处理需求，推动城市静脉产业链与动脉产业链融合，促进经济可持续发展。

（三）升级环卫机械装备，提升公共设施水平

1、提升环卫作业机械化程度。加大各类生活垃圾清运车辆的配套力度，提高前端机械化收集率。加大机械化保洁覆盖面，配置各型号洗扫车 200 余辆、冲洗车 100 余辆，以“一次普扫、多次清扫（含洗扫）、全天保洁”的清扫模式，提高道路清扫保洁机械化作业水平，至 2025 年实现机械化清扫量达到 11250 公里，机械化冲洗量达到 5625 公里，道路机械化保洁率达 90%。加大机械化除雪力度；逐步扩大新能源车辆比例。

2、完善环卫配套设施。新增环卫停车场面积 11.2 公顷，

增加环卫工人休息场所面积，新增取水点、融雪剂存放点等设施用地。鼓励各区集约化环卫工作场所建设，将停车场、生活垃圾转运站、环卫基层机构、有害垃圾暂存、大件垃圾分拣、可回收物回收等中心共建。利用实地调研、大数据分析等方法合理规划公厕布局，同时抓好老旧公厕升级改造工作，实现市区二类及以上公厕占比高于95%。持续推进城乡公共厕所建设，逐步建立起以固定式公厕为主，装配式公厕为辅，沿街公共建筑内厕所对外开放的网络格局。完善公厕引导服务，在旅游景点、居住密集区等人流量大的区域设置昼夜易见的公厕引导标志。以文化与科技助力加强公厕“软实力”建设，进一步提高管理水平和服务品质，全力为市民群众营造干净整洁、舒适便利的公厕环境。

（四）持续加强全流程管控，推动建筑垃圾监管升级

加强建筑垃圾排放、运输、贮存、消纳、利用环节监管，进一步健全“统筹规划、政府主导、属地负责、全程监管、分类处置、资源利用”的管理体系。

1、加强建筑垃圾管控力度。坚持建筑垃圾存量综合治理，着力整治视觉污染和安全隐患；持续加强未审批排放、无资质运输、违法乱倾倒等行业乱象综合整治，着力营造健康、规范、稳定的建筑垃圾清运市场秩序。依托信息化手段，对建筑垃圾排放项目、运输车辆及消纳场所进行信息整合，

加强建筑垃圾消纳场所安全监测，着力实现建筑垃圾流量、流向信息化管控。

2、规范建筑垃圾运输行业。在兼顾环保、交通安全因素的基础上，按照合理增加、有序准入、确保稳定的原则，进一步健全完善运输行业市场准入机制；探索建筑垃圾运输行业信用评价体系，实现市级部门和各区县、开发区信息共享并进行信用管控，加强行业信用约束，促进行业自律。大力推广运输车辆主动防御系统应用，着力提升建筑垃圾运输行业安全预防水平。

3、加强装饰装修垃圾分拣分类。2021 年底前，制定装饰装修垃圾分拣处置政策措施，指导各区县、开发区初步建成装饰、装修垃圾分拣处置中心，2022 年底前，全面开展装饰装修垃圾分拣分类，初步实现对装饰装修垃圾集中收集、专车转运、分拣分类、资源利用的处置格局。

4、全面推进建筑垃圾资源化特许经营，健全完善奖补机制，着力推广建筑垃圾再生产品应用，大力支持规模以上建筑垃圾资源化利用企业建厂投产，不断提升全市建筑垃圾资源化综合利用率。2025 年，全市建成区建筑垃圾资源化利用率达到 70%。

（五）强化餐厨垃圾运输监管，鼓励处理工艺优化提升

加强餐饮垃圾运输处置规范管理。鼓励餐饮单位设置油

水分离装置和垃圾收集容器。开展餐厨清运车辆信息采集，完善车辆定期消杀、检测制度。要求产生单位与收运单位分别建立餐厨垃圾收运台账，定期核查垃圾来源、数量、去向等，充分发挥舆论引导和监督作用，打击非法处置。

采取特许经营模式鼓励企业投资建设餐厨废弃物处理厂。建立激励机制，支持企业优化处理工艺。推广餐厨垃圾集中无害化处理模式，全力推进餐厨垃圾资源化利用，确保餐厨废弃物资源化利用率达 90%，减少环境污染。

三、加强园林绿化管理

（一）坚持建管并重，升级绿色管养体系

1、完善行业法规标准体系。推动完善地方性园林绿化法规体系，推动修编《西安市城市绿化条例》，依法护绿管绿。编制《西安市园林绿化修剪技术规程》和《西安市城市绿化养护标准》等标准化文件，推进园林绿化设计、施工、养护、管理规范化管理。依据《陕西省城市公园分级标准》，推进城市公园分级评定工作。

2、完善园林绿化管理体制，理顺长效机制。落实各级、各部门管理职责，建立完善的养护管理工作制度、档案管理制度、考核巡查制度和安全生产制度。增加养护投入，着力解决绿化养护部门、公园管理部门、园林科研单位等公益性单位后顾之忧。健全绿线管理制度、代征绿地管理制度。健

全立体绿化长效管理机制，吸收社会力量参与绿化养护，严格落实立体绿化的技术指导和监督检查工作，巩固立体绿化成果。

3、加强城市园林绿地精细化管护水平。积极探索研究各类城市绿地分级分类管理，在管护收费标准、资金投入、考核检查等方面实行差异化管理。按不同绿地养护要求，制定、完善相应养护管理技术规范 and 定额标准。提高园林绿化的机械化和信息化程度。

4、加强园林科研体系建设。夯实园林科技基础支撑，提升科技服务能力，实施园林科研基地建设工程、人才强绿工程、科研创新建设工程。积极推进节水、节能、节地型园林绿化建设。加大对生物多样性保护研究工作的投入，加强秦岭地区乡土植物资源开发利用研究及新优园林植物引进育种及应用推广工作。

5、推进公园智能化管养与服务。建立西安市园林绿化数字化管理系统，构建高效信息基础服务平台，完善园林绿化数据中心，逐步实现对园林绿化重点工程、园林绿化管理对象进行动态监管和科学养护。以为公众提供智慧服务为发展方向，运用人工智能、云计算、移动互联网、5G等新一代信息技术，与游客互感、互知、互动，完善智能解说、植物扫码科普等功能，人流量大的公园可完善人脸识别、智能停车、智能厕所、智能售卖机器人等便民服务。

6、提升社会绿化意识。结合我市园林绿化制度，加强绿化宣传工作，充分利用媒体宣传平台，通过线上、线下进行全方位、多角度、广覆盖宣传，让绿化理念深入人心。进一步增强居民对全民绿化了解的深度和广度，把绿化意义讲透，把绿化政策讲明，把绿化法律讲准。

（二）推动城市绿地建设，构建绿色宜居体系

1、推进公园绿地建设。加快规划公园绿地落地，逐步提高人均公园绿地面积，大力推进灞河左岸湿地公园、浐河公园、国际港务区中轴生态公园等绿化项目建设，提升居民幸福指数。优化公园绿地布局，积极推进“三级”公园体系建设。巩固园林城市成果，进行园林绿化提质，着力构建绿色宜居的生态生活体系，使公众对城市园林绿化的满意度大于80%。

绿地广场与口袋公园建设。进一步完善社区口袋公园、绿地小广场等服务设施，“见缝插绿”，进行绿地服务均等化布局，构建小、多、均的社区公园服务网络，实现公园绿地服务半径覆盖率达80%。新建、改造有规模、高品质的绿地小广场和口袋公园各200座，配套健身步道、木质休闲凳、绿地凉亭等设施，打造“15分钟休闲圈”，满足城市居民生活需求。

节约型园林建设。加大节水、节能、节地的新技术、新

材料推广应用力度，优先使用乡土植物，合理配置乔灌花草，发展集雨型绿地，提倡园林废弃物的再利用，增加绿化建设的可持续性。

公园改造提升。对革命公园、莲湖公园、长乐公园、丰庆公园、文景山公园现状园林绿化景观进行改造提升，完善公园的基础服务功能，提升存量绿地品质和功能。切实打造“一园一品”，结合各区县、开发区实际和园林绿化定位，创造城市园林的新特色、新意境，彰显西安市的历史积淀和文化底蕴，创造富含个性的城市园林绿化的“品牌效应”。

2、加强道路绿地建设。坚持生态化、林荫化、景观化和乡土化，构建植物多样、配置合理、覆盖良好的城市道路绿化体系。扎实推进经开区、港务区等道路景观绿化工程，完善城市主干道、次干道、城市景观路、城市出入口等重要节点的绿化美化。推进非机动车道和人行便道绿荫化建设，推进特色园林景观路和特色林荫道建设，对重点道路进行增绿增色、添彩添景。稳步提升城市道路绿化普及率，“十四五”末，快速路、主干路、次干路绿化普及率达到 100%，支路达到 60%，道路绿地达标率达到 85%。

3、推行海绵城市绿地建设，增强城市“韧性”。合理确定城市绿地系统低影响开发设施的规模和布局。充分发挥绿地的渗透、调蓄和净化功能，削减径流总量，减少城市排水系统的压力，推动形成以源头控制为主导、绿色基础设施

为核心的现代城市低影响开发雨水系统。

4、推动城市立体绿化建设，拓展城市绿色空间。科学选择立体绿化植物与绿化手段，注重乡土植物和花卉植物的利用，推动立体绿化向生态型、自然型、节约型发展。利用城市建筑屋顶、墙面、街道护栏、立交桥、高架桥、公交站点、停车场等建（构）筑物形成的可绿化空间，因地制宜地开展屋顶绿化、垂直绿化等立体绿化，增加绿视率和生态绿量，提升生态服务功能。注重立体绿化与项目主体一体化建设，从源头抓好城市立体绿化工作。

5、持续实施增绿扩绿工程。推进环城绿带、隔离绿带建设，构建生态绿色屏障。结合建筑和市政基础设施建设，对立体空间和城市边角地、弃置地等实施绿化，优化城市绿地布局。

（三）推动城市绿道建设，打造绿化生态廊道

1、完善绿道总体格局。与《大西安绿道体系规划》及相关专项规划对接，市、区（县）统一标准，协同推进，统筹规划，建设具有突出西安文脉、弘扬地方文化、展现古都新风貌的集生态保护、市民游憩、历史保护、文化教育、防灾避险和体育运动等多种功能的特色绿道网络体系。围绕“两山、八水、五环、十廊”的基本构架，构建区域级、市级、区级、社区级四级绿道体系网络。

2、打造特色“品牌”绿道。以绕城高速防护绿地串联沿线汉长安城遗址、杜陵遗址、昆明池遗址等，构建彰显大遗址文化特色的都市公园环形绿廊。以“三河一山”绿道串联灞、渭、沣、泾、泾河湿地、秦岭北麓、白鹿塬等，打造一条多彩自然的生态廊道。

四、加强市政设施管理

（一）实行管养新举措，提升精细化管养水平

1、建立健全市政设施标准化体系。编制《西安市市政设施养护技术状况评价方法与标准》、《西安市雨污混接调查技术导则》、《西安市城镇道路养护施工规程》、《西安市城镇排水养护施工规程》等标准规程，统一养护管理行为。

2、推动市政设施养护市场化。加快市场化改革，加强宏观调控，建立科学管理体系，建立竞争有序的养护市场体系和科学、高效的报修反馈、监督管理、绩效考评机制。

3、大力推广运用“四新”技术。强化科技引领，引进比较成熟的新设备、新工艺、新材料、新技术，促进市政设施管养机械化水平的提升。养护过程推广使用新型环保材料，减少固废产生和环境影响，实现“绿色养护”。坚持以问题为导向，增加市政设施养护投入，开展技术创新、设备更新，保证养护单位养护装备配备要求，促进市政设施管护提档升级。

4、推广市政设施智能监测、养护。结合“新基建”，搭建“互联网+养护”平台，实现巡查管理、病害上报、养护维修全过程信息化记录，提高精细化养护水平。

（二）加强照明设施管理，提升城市照明质量

进一步加强全市城市功能照明巡查维护管理工作，确保全市快速路和主干路照明设施亮灯率达99%，设施完好率达99%。抓好全市老旧路灯的维护改造工作，加强全市照明设施的安全检查、监督管理工作，规范临时照明用电标准和要求，以“街街都有灯，盏盏都明亮”为目标，点亮百姓门前灯的同时提高百姓的幸福感、归属感和安全感。

1、规范城市道路路灯灯杆、灯具选型。建立符合西安市特点的道路照明专项实施导则，统一新建照明工程主材的技术规格，逐步更换老旧项目存在的非标产品，解决维护成本高、维护难度大等问题。

2、提升城市灯光环境。建设城市照明夜景亮化基础设施数据库，摸清城市功能照明、景观照明的光源种类、使用年限等基础数据，落实分类分标管理，有计划地开展照明设施建设、改造。对全市范围内背街小巷的老旧照明设施进行提升改造，对立交桥下区域、巡河路段等照明效果不佳的路段增设照明设施，确保周边居民的夜间出行安全。

3、增加亮化科技含量。推行使用智慧灯杆，实现智能

调光。推广使用 LED、太阳能等新能源、新技术、节能环保型产品。综合考虑城市道路等级与灯具使用情况，对已运行年数较长的道路功能照明设施实施节能化改造。

4、建设道路照明综合排管系统。后续道路新建及改造项目或照明专项改造项目中全段预埋相应管件，为后期智慧城市基础设施建设、楼宇夜景亮化等预留接口，减少后续市政开挖。

5、提升照明监管水平。建立长效管理、绩效考评机制，每月例行检查，不定时抽查，发现问题及时通报并督促整改。建立重大活动保障机制。实行定人、定岗、定责开展巡查维护作业，建立照明设施巡查、维修、抢修机制，不断提高故障处理效率。加强对城乡结合部地段的道路功能性照明监管，做好临时照明设施的安装标准考核、巡查及安全维护记录。

（三）强化城市道路桥隧管养，保证交通安全有序

1、健全城市道路桥隧安全监管。建立健全城市道路、桥隧日常巡查维护、安全监管和病害治理、应急管理机制，提升技术管理力量。建立与道路、桥隧维护对策配套的经费保障制度。建立城市道路管理综合协调机制和维护管理考评机制。推行新建、改扩建道路和管线同步设计、同步建设，规范城市道路施工管理。建立桥梁安全风险管控机制，对桥

梁实施安全风险等级分级管理。

2、强化城市道路桥隧养护。利用先进检测设备对城市道路、桥隧等设施进行周期性检测评定。建立城市桥隧台账，根据周期性检测评估结果，分步实施养护计划。加强对城市道路、桥隧日常维护、改造大中修、专项整治的运行维护管理，保证城市快速路和主次干路道路完好率达到 95% 以上，背街小巷道路完好率不低于 90%，桥梁技术状况合格以上比率达到 98%，确保城市道路桥梁设施安全运营。

加大主次干道、支路车行道、人行道的日常巡查力度，全面摸底排查破损道路，开展全市城市道路日常病害治理、城市干道预防性养护以及人行道、非机动车道修补等行动，坚持“急事急办、快事快办、精修快修”，有效减少危桥路面坑洼产生，保持道路畅通。“十四五”末，完成所有危旧桥梁（隧道）加固改造，保证所有桥梁（隧道）在安全受控的状态下运行。

3、推进城市道路、桥梁信息系统建设。采集所有道路桥梁现状信息，建立数据档案。建设西安市市政桥梁结构安全监测系统，逐步实现全市范围内重点立交桥的结构应力、基础沉降、梁体变形及车辆荷载等多种技术指标的在线监测，动态分析桥梁性能变化规律，辅助管理部门制定合理、科学的养护策略与管理措施，延长科学养护寿命。

（四）提升排水管网养护水平，提高排水防汛能力

1、提升城市排水能力。根据排水管网检测资料及时建立问题台账，定期开展疏浚、清淤。开展城市道路积水点改造，至 2025 年基本完成主城区积水点治理工作，历史严重易涝点消除比例达到 100%。针对性开展防汛演练，提高应急响应速度，确保市区安全度汛。

2、持续开展城市排水管网雨污水混接点排查治理。全面排查城市建成区市政排水管网及其附属设施，对排水用户数量、分布及排水管网雨污错接混接情况建立台账，形成雨污水管网排查工作报告。建立私搭乱接、错接混接、管网破损问题清单，拉条挂账，逐个销号，到 2025 年基本清理完毕。

3、开展管道功能性病害和结构性病害整治。落实排水管网周期性检测评估制度，逐步建立以 5-10 年为一个排查周期的长效机制。根据排水管网普查和检测评估结果，有计划、分片区组织实施排水管网结构性、功能性病害治理工作。

4、完善排水管理制度。进一步推进排水许可管理制度落实，在城市建成区雨污分流区域严禁雨污混接、错接行为；加强排水管理执法，整治沿街经营性单位和个体工商户污水乱排直排现象。

5、推进城区排水系统设施信息化和智能化建设工作。推进“西安市市政排水管网大数据平台”建设，在城市排水

管网重要节点逐步安装布设液位计、流量计、水质分析仪及视频监控等信息采集设备，实现排水管网的在线监测与可视化管理。建设主城区范围的排水管网大数据分析平台，开发水力模型分析、排水管网预警预报、应急指挥调度、重点排水户管理等关键子系统，实现排水管网的智慧化管理与科学化应急处置。

五、提升公用设施服务质量

（一）构建安全稳定、高效运行的燃气供应体系

1、加强燃气输配场站建设。“十四五”期间，新建、改造和扩建门站共 10 座。在长安区、阎良区、高陵区、鄠邑区、临潼区、周至县新建门站 7 座；在保留现有门站功能的基础之上对吕小寨、狄寨塬门站进行改造，新增高压调压设施，与高压管道衔接；扩建关咸路高庙新能源综合站。

2、加强燃气管网建设。依托现有的“高压一次高压一中压一低压”多级输配系统，继续推进燃气管网工程建设。规划建设中心城区绕城高压管道，实现西气东输二线、三源的互联互通，实现中心城区“同城同网”。新建六村堡-狄寨塬段高压管道、吕小寨门站高压环线、六村堡 LNG 高压环线。此外中心城区还将新增高高压调压站 5 座，新增或拆建次高中压调压站 6 座。

3、加强天然气气源保障能力建设。总体方案布局坚持

全面统筹、合理的原则，统筹推进政府和城燃企业应急调峰设施建设。政府在建高陵 LNG 储备站，新增储气能力 $6000 \times 10^4 \text{m}^3$ ，合计储气能力达 $7200 \times 10^4 \text{m}^3$ ；城燃企业新建高陵、鄠邑、临潼 LNG 储备站，合计储气能力达 $14346 \times 10^4 \text{m}^3$ 。

4、提高管道燃气覆盖率。规范燃气安装工程市场秩序，推进、鼓励管道燃气报装改造，落实各项监控措施，惠及公众。延伸服务半径，变被动为主动，及时解决用户问题，实现市民燃气服务满意度高于 90%。

（二）加强行业管理，落实燃气安全监管

1、加强行业管理。完善燃气输送行业追溯体系和备案机制。规范行业经营服务行为，促进全市燃气行业健康有序发展。规范瓶装液化气市场，建立瓶装液化气供应监管的有效手段和长效机制。

2、强化日常监管。督查燃气单位落实安全生产制度、建立应急救援机制、救援物资、通讯保障和突发事件处置能力建设等情况。加强燃气设施建设运营和燃气器具使用监管，安装燃气管网安全监测监控设备，确保重要燃气管网和厂站监测监控设备安装率达到 100%。定期开展燃气场站、燃气配送中心和餐饮、学校等用气场所的安全风险和重大危险源排查专项整治工作。

3、推动燃气行业智能化升级。建设市级燃气监管平台，

实现对各区燃气数据实时掌握，对燃气公司及站点视频以及关键数据的动态调取。集中处理燃气泄漏报警信息，整合、共享燃气事故抢修资源，提高全市燃气事故应急处置能力。

4、加大向社会普及燃气安全知识的宣传力度。建立健全燃气用户安全档案，天然气和液化石油气经营企业必须进行入户安检和安全用气宣传及技术指导，对非居民天然气用户每年不少于两轮次，对居民天然气用户数量不少于 50%。对非居民液化气用户每月不少于 1 轮次，对居民液化气用户每年全覆盖。

5、加快推动农村燃气建设和服务覆盖率。加快远郊村镇天然气输配管网建设，逐步在有条件村庄完善管道天然气、液化天然气、压缩天然气多元互补的天然气供应体系。进一步完善全市农村地区瓶装液化气供应体系，确保农村居民便利用气。

（三）构建安全稳定、绿色节能的供热体系

1、优化能源结构。推动现有热电联产、挖掘余热供热，规划近期热电联产源为铜川电厂、美鑫电厂、杨凌热电及富平热电。供热形式以集中为主，科学可控、可持续的推进“去煤化”，积极辅以地热能、电能、天然气、风能、太阳能等清洁能源分布式供热，实现清洁能源率达到 70%。

2、构建长输管网+环网+城市热网的体系。形成“一城

一网”的供热基本格局，引入远郊电厂长距离供热，2023年建成铜川-美鑫长输、2025年建成杨凌、富平长距离供热管线。着手城市环网建设，建成灞桥-北郊-鱼化、鱼化-新航环网。建成北郊能源中心、东郊能源中心一期，将现有热电联产与长输供热相结合，为环网供热。新建及改造城区供热站20余座。至2025年，西安市供热体系逐渐健全，供热能效明显提升，中心城区集中供热普及率上升至77%，集中供热面积同比增长10%。

3、建立健全热气常态化联调联控机制。建设多区域协调联动机制，确保各区县管理部门与各企业间联络畅通。成立专项机构，负责长输管网工程及配套热源跨地区的协调、推进、监督、审批、立项等工作。

4、加强供热行业管理。依据“取小见大”原则，整合供热企业数量。建立完善供热评价考核体系，有效监管供热企业服务质量。督促供热企业加强生产运行调度的建设，加强需求监测，避免因供电、供热负荷变化对供热管网运行产生破坏性影响。

5、加快供热平台信息化建设。加强集中供热管理工作，实时监测全市供热动态。逐步升级和完善调度指挥平台，强化预警、决策和指挥调度功能，保证冬季供暖平稳运行。

6、推进供热服务进社区。健全城镇集中供热管理和服

务管家，第一时间解决网格内用户提出的问题和诉求，确保市民集中供热满意度达 85% 以上，推动供热服务逐步向精细化、精准化方向发展。

六、提升公正文明执法水平

（一）完善城管执法体系

1、健全城市综合管理政策法规体系。全面清理现行法规中与放管服、营商环境不相适应的内容，定期开展规章和规范性文件清理工作。推动修订《西安市城市管理综合行政执法条例》、《西安市城市市容与环境卫生管理条例》、《西安市建筑垃圾管理条例》等一系列城市管理法规、规章，加快编制各行业精细化管理标准规范，明晰城市管理执法范围、规范执法行为，保障有法可依、执法必严。

2、明确执法职责。理顺各级执法部门的权责关系，制定权力清单，明确执法边界。向社会公开职能职责、执法流程、监督途径。

3、创新执法管理方式。推进街道综合执法，按照执法权限和力量向基层延伸和下沉的要求，充实基层城管执法力量，缩短执法半径，提高执法效能。建立起纵向到底、横向到边的城市治理网格体系，实行“定人员、定区域、定路段、定标准、定责任”执法管理责任制。

4、完善监督考核机制。畅通监督渠道，主动接受法律

监督、行政监督、社会监督。建立一套科学的考核评价体系，专题专项研究考评办法，充分发挥考核评价机制，奖优罚劣，不断提升城管执法能力。

5、加强部门联动。探索行政执法与刑事司法的衔接工作机制，建立与公安、法院等机构工作联动机制。研究建立城管执法案件受理、审理“绿色通道”，快速审理与执行。建立综合行政执法部门与公安机关、检察机关、审判机关信息共享、案情通报、案件移送制度，实现行政执法和刑事司法无缝对接。加强公安与城管执法的公务协同，通过交叉任职、双重领导等措施，有效解决暴力抗法等突出矛盾。

（二）规范公正文明执法

1、规范执法行为。严格按照《行政处罚法》《陕西省城市管理综合执法条例》、行政执法三项制度等要求，进一步规范执法流程、执法行为。主动介入、积极作为，及时回复情况，做好跨区域案件、上级交办重大案件的受理查处及现场核实工作。持续开展全市城管执法系统行政执法三项制度典型案例每月通报工作。开展行政执法三项制度示范创建活动，树立落实行政执法三项制度标杆。改进执法方式，加强行政指导、行政奖励、行政扶助、行政调解等非强制执行，推行柔性执法。

2、加强执法队伍建设。优化执法力量配置，到 2025 年

全市城市管理综合执法人员数量不低于国家、省的配置标准。区域面积大、流动人口多、执法任务重的地区，适度提高执法人员配备比例；定期开展执法业务培训和法律知识培训，年度培训时长不少于 12 天、90 学时。开展经常性业务交流，开展法律文书制作，案卷评比等岗位练兵活动，进一步提高执法技能；加强执法队伍管理，健全执法协管人员招聘、管理、奖惩、晋升、社保、退出等制度。加强城管执法队伍作风建设，打造政治坚定、作风优良、纪律严明、廉洁务实的执法队伍。加大城市管理执法人员和协管人员心理干预疏导力度。

3、强化执法保障。采取多元措施，保障城市管理执法规范、协调高效。加强组织保障，健全城市管理执法部门内、外信息互通、资源共享、协调联动的工作机制，形成管理和执法合力；加强经费保障，增加对城市执法人员、技术方面资金投入，保障执法工作需要；加强执法装备保障，科学核定和有效保障执法执勤专用车辆，改善执法工作条件，完成执法取证、通信、防护用具三大类 23 种装备的购置更新和执法交通及其他两大类 26 种装备的购置更新。

（三）全面开展专项执法整治

以加快国家中心城市建设为着力点，对照精细化管理标准要求，大力开展户外广告、垃圾分类、园林绿化、燃气热

力、治污减霾、违建执法等专项整治活动。按照“项目目标化、目标责任化、责任落实时序化”的原则编制项目化治理工作手册，制定项目攻坚时间表和路线图。实行项目督导和验收制，促进专项治理工作整体水平提升。

1、扎实开展户外广告执法工作。将拆除违法户外广告作为建设魅力西安的重点工作来谋划，将违法户外广告拆除治理工作与拆后恢复提升工作一体部署、一体推进，实施“拆”“改”并进。

2、稳步推进生活垃圾分类执法工作。认真贯彻落实《西安市生活垃圾分类管理条例》，加强对生活垃圾分类投放、收集、运输、处置等环节的专项督导。

3、推进园林执法工作。加强园林绿化成果保护，严格查处侵占城市绿地、代征绿地、违章砍伐、破坏园林景观设施等行为，使园林绿化工作走上法制化轨道。

4、持续开展燃气、供热专项执法检查。重点检查安全机构、人员培训、隐患排查治理、应急管理等方面。严格督促燃气、供热单位落实设施安全巡检制度和日常维护责任制度。

5、高标准做好铁腕治霾督导检查工作。认真落实市区两级全覆盖督导检查措施，加强协作，上下联动，扎实开展饮食摊点未使用清洁燃料、私自焚烧垃圾、出土工地扬尘专项整治，形成治污减霾整治工作合力。

6、持续做好违法建设执法工作。根据规划部门的巡查认定意见，及时对城市规划区范围的违法建设依法依规落实相关执法工作。

七、提升智慧化城市管理水平

严格按照国家住建部、陕西省住建厅有关加快城市综合管理服务平台以及城市运行管理平台建设的要求，切实履责，全力配合相关部门，在现有城市管理信息化工作基础上，充分利用物联网、大数据、云计算等现代信息技术，推动构建“上下贯通、左右衔接、协同联动、全市一体、高度集成”的西安市城市综合管理服务平台。继续在城市综合管理平台建设成果上拓展、完善，积极助力城市运行管理平台建设，推进“多网合一”、实现“一网统管”，提高城市管理的现代化、智能化、精细化水平。

（一）健全城市综合管理体系，推动城市治理体系现代化

以“应用”为导向，以“管用”为落脚点，推动建立完善的城市综合管理服务管理体系，健全综合协调、问题发现、问题处置、监督考核等工作机制，推动构建适应高质量发展要求的“大城管”工作体系，切实增强城市管理统筹协调能力。

1、组织机构建设。按照“大城管”工作格局要求，积极部署，组建队伍，要求各区县、开发区建立智慧城管组织机构，镇街要明确专职人员负责智慧城管业务，切实夯实管理责任。

2、建立科学长效的考评机制。加强城市管理效能考核，形成公正公开的奖惩制度体系。建立长效的智慧城管考核评价机制，将考评结果纳入城市精细化管理综合考核，同时通过媒体进行常态化公示。

3、建立信息资源的整合机制。在城市各职能部门专业信息平台独立运行前提下，促进城管系统与其他各部门数据资源的互联互通和开放共享。建立起城管部门“横向协同、纵向联动”的运行机制，促进城市综合管理和服务向集约化方向发展。

4、建立网格划分统筹机制。联合住建、交通、公安、环保、人防等部门，推动建立一张全市统一的基础管理网格，促进“多格合一，人进网格”，统筹基层力量下沉到“网格”，保障全市网格管理的一致性。

（二）推进城市综合管理服务平台建设，促进城市管理智能化

1、加快数字城管升级。整合市级和区县两级城市管理资源，全市统一建设覆盖市、区县（开发区）两级城管部门

的数字城管业务工作平台，通过对接社会治理综合指挥信息平台，将数字城管业务延伸至镇街和社区。优化系统功能，实现统一的巡查监督、业务受理、协调处置及考核评价等功能。建立移动执法应用体系，实现城管业务的全移动办理；开展视频监控、数据分析，升级完善数字城管标准模块、拓展业务模块、运行体征展示平台、全民城管系统、城市管理数据中心等，提升城市运行管理智慧化水平。

2、推进指挥协调系统建设。实现城市管理问题“信息采集、案件建立、任务派遣、任务处理、处理反馈、核查结案、绩效考核”等7个阶段的闭环管理。对纳入城市管理部件事件数据体系、行业应用数据体系和相关行业数据体系管理，实现对城市综合管理工作的统筹协调、指挥调度、监督考核。依托全市统一的视频会议云平台，建设覆盖全市城管部门的视频会议系统，建设视频调度、PDT集群对讲、车载指挥等系统，提高城市管理应对城市防汛、扫雪除冰等突发事件的应急指挥调度水平。加强数字化城市管理平台对市政公用、园林绿化、市容环卫等城市管理设施的信息监测预警，优化数字平台功能，逐步实现对各类城市管理设施即时录入，动态更新、共建共享，推动从被动式、应急式向主动式、预警式城市管理模式转变。

3、推进公众服务系统建设。打通、整合城市管理部门现有各方公共服务资源，突出城市管理人性化。进一步完善

微信公众号功能，整合城管服务事项，实现各类城市管理数据的智能化推送和日常采集更新，丰富城管地图服务内容，为社会公众提供信息查询、便民服务、信息公告、数据开放等服务功能，同时增加与国家 12319 公共服务平台的对接扩增回访功能。

4、推进数据汇聚和数据交换系统建设。建设数据汇聚系统，汇聚城市管理基础、城市部件事件监管、市政公用、园林绿化、市容环卫、综合执法、公众诉求及网络舆情等数据，形成我市综合性城市管理数据库。明确城市部件的坐标、状态和养护单位。整合接入区县管辖区域的静态和动态数据，对分散在各相关部门的数据进行汇聚与整合。结合建筑信息模型（BIM）、地理信息系统（GIS）以及物联网技术逐步构建三维空间数据底板，进而推动城市信息模型（CIM）平台建设。开发相应的数据接口，实现与国家级平台和升级平台的互联互通、数据同步、业务协同，同时预留与区县综合平台的对接接口。

5、进一步拓展业务系统，完善平台功能。按照运行管理平台建设要求，聚焦重点领域和环节，强化智能化应用，对城市安全风险实现源头管控、过程监测、预报预警，补齐城市管理短板。

（1）推动建设地下管网综合管理系统，接入市市政设施管理中心现有的地下管线数据，实现覆盖地上地下全范围

的城市管理模式。同时，依托地下管网数据建立包括排水、燃气、热力等多类地下管线及设施安全的智能监测，通过物联网技术，自动获取相关信息数据，出现问题系统可自动预警和告警，保障城市的正常运行，保证人民群众财产和生命的安全。

（2）构建城市视频分析系统。整合城市道路视频资源，并接入雪亮工程视频资源，实现重点部位视频资源的智能分析，自动识别店外经营、乱涂乱画、违法渣土清运、占道违停、设施损坏等城市管理问题。问题识别后，智慧城管系统实现无缝联动，闭环管理，增强对街面卫生、市容秩序的智能化管理能力。

（3）增加决策分析功能。通过区域统计分析、重复案件统计分析、问题来源统计分析、趋势分析等功能，直观反映出城市管理的薄弱环节和突出问题，为智慧城管的日常管理提供数据分析和决策支持。预警分析主要针对重大活动、极端天气等突发事件，通过突发事件地点、资源的快速准确定位，为指挥调度人员快速掌握突发情况下的事故易发地，预测事件的发展趋势，调配应急资源，采取处置措施等提供基础的信息支持。

（三）完善智慧城管应用系统，推进行业管理精细化、高效化

1、发展智慧市容环卫，提升环卫工作质量。各区县、开发区将新建的环卫管理系统和现有系统的环卫人员、环卫车辆、环卫设施及公厕等数据接入市级平台，统一监管。实现平台对环卫作业全过程监管，增加人员脱岗、设备离线、偏离路线、垃圾偷倒等违规作业智能报警功能，进一步规范工作流程，加强对环卫人员及环卫公司服务质量的监管。结合指挥协调系统，打造闭环处置流程。突出做好垃圾分类、垃圾转运智能监管，实现生活垃圾处置工艺流程全程监管，污水、废气排放全过程监督检测。餐厨垃圾管理系统着重源头单位、转运车辆、处理设施的监督管理。建筑垃圾管理系统着重运输车辆的转运过程电子监督管理。利用数字化信息技术加强生活垃圾低碳化管理，实现环境管理模式从减排为主逐步向以环境质量管理为核心的模式转变。

2、打造智慧园林，推动公园绿地精细化养护。建设智慧园林绿化管理系统，对全市园林绿地进行全生命周期管理。通过数据普查和卫星遥感影像的分析，有效整合和关联全市各类园林绿化数据与地理空间信息，实现城市绿化“家底”数据的可视化。强化对养护单位人员工作轨迹和作业车辆轨迹覆盖范围的智能管理，实现对区域内绿化养护作业的管理、指挥、调度、监管和通信。

提高智能化管养和服务水平。基于园林绿化综合管理信息，实现对城市绿地覆盖率分析、园林绿化预警分析、公园覆盖半径分析、园林绿化分级评价等辅助决策分析功能。针对日常养护任务，开发养护任务创建、养护任务执行、养护结果检查等系统模块。同时推动人脸识别、智慧停车、智慧灯杆、巡逻/售货机器人等场景落地，为市民提供全方位服务。

3、打造智慧市政，促进市政设施智能化运行维护。新建智慧市政综合监管系统，充分整合现有市政公用资源，对市属管理的基础设施通过物联网感知、共享技术交换等信息手段，实现智慧化管理。围绕市政公用设施日常管理养护，从问题发现到派遣处置，实现辖区市政公用设施的实时监测、智能报警、高效派遣，长效考核，构建可持续的市政公用综合监管新模式，有效加强对管护单位的监督考核。统一制定标准要求，逐步实现各区县、开发区对各自辖区内市政公用设施的智慧化管理，限期完成和市级平台的互联互通。

4、构建智慧燃气，提高供气可靠性。构建智能化燃气信息管理平台，建设并完善视频监控、远程监测、自动报警、智能识别等安全防护系统。实现用户、企业、设施、运行调度、服务等各个环节的全面、及时、科学、高效管理。通过数据共享和业务集成，为燃气管理提供智能化应用新模式。

5、构建智慧照明，助力城市照明节能控制。全市范围内功能照明设施安装路灯单灯控制器，利用现有照明监控平

台，结合 GIS 地理信息系统，在不改变灯具，不增加布线的情况下，远程控制路灯，实现路灯照明节能化、网络化、智能化。建设夜景亮化控制系统平台，扩大城市照明智能监控范围，实现城市照明设施遥控、遥测、遥调。

6、发展智慧执法，提升管理实效。基于城管部门现有执法人员、审批、案卷等数据，进行数据整合，逐步推进网上办案、网上勤务、网上督察、网上考核等模块的建设和应用，实现城管执法案件网上流转，办理过程、过程资料、办理时限、办理结果等信息全程可追溯，实现执法过程透明公开。新建执法监督和执法办案系统，通过接入各区县执法系统数据，实现对全市执法人员、执法行为、执法过程的全过程监督。在指挥中心配置执法综合信息展示平台，可实时查看城市管理问题受理及处置、城市执法案件信息及地图分布、城市管理综合评价结果、执法人员监控信息及执法车辆信息等数据。

八、加强城市安全运行管理

（一）明确职责，健全安全责任制体系

明确细化各级各部门和生产经营单位在风险辨识评估、监测预警、响应处置等各环节的责任分工；健全履责机制，建立健全会议研究、检查督查、企业风险防控法人责任制等制度机制，督促重大安全风险防控责任落实。夯实城市供气、

供热、排水、道路、桥梁、照明、市容环卫等市政公用行业运营安全监督管理职责，督导运营单位落实安全风险和隐患排查治理、安全经费物资投入、员工培训、事故防范和先期处置主体责任。

（二）预防为主，完善风险管控体系

加强安全源头治理。科学制定安全生产、职业病防治、燃气热力、排水防涝等专项规划和年度实施计划。建立重大安全风险定期研判机制，采用人工智能、专家参与、会议研究等方法，对行业安全风险进行精准分析，并提出预警及防范建议。

健全共治机制，巩固提升“群众发现、部门响应、协同整治”的风险隐患发现响应机制，动员全社会广泛参与城市运行过程的安全管控。拓展共治渠道，推动安全技术服务机构、行业协会等参与安全风险防控。

扎实开展安全隐患排查整治活动。健全行业领域生产安全事故隐患分级和排查治理标准，加大安全隐患排查力度，重点做好城市燃气热力、地下管网、排水防涝等市政公用设施运行监管和风险隐患排查整治工作。

（三）快速反应，提升应急处置水平

完善应急和预演机制。编制完善行业重大事故和公共突

发事件应急预案，完善行业应急响应机制和应急预案动态调整管理制度，实行分级预防和应急处理，提高防范和应急处置能力。

加强各类突发事件实战应急演练。强化应急设施设备和各类应急物资储备管理，加强对各区县、开发区城管应急工作的指导和检查，提高应对防汛、抗冰等应急处置水平。

九、构建社会共治体系

探索建立多方主体共同参与的激励机制，充分调动群众、行业、市场主体多方参与的积极性。拓宽多方参与渠道，广聚多方参与合力，切实落实“人民城市人民建，人民城市为人民”，在共治中实现共享。

（一）拓宽共治渠道

利用“互联网+”治理模式，充分利用城管热线、城管网站、官方微博、微信公众号、啄木鸟微信小程序等，搭建互动平台，引导社会广泛参与城市管理，将公众参与、公众监督纳入治理体系，形成多元共治、良性互动的城市治理模式。健全区（市）县、街道（乡镇）、社区各层级网格单元责任制，充分调动和发挥社区力量，实现“社区+城管”上下联动，充分利用大数据提升城市治理现代化水平，积极推动智慧社区建设，扩大与社区群众的互动范围，提升投诉意见

的响应速度。

（二）完善社会参与机制

推进城市管理执法信息公开，完善城市管理重点项目、重要事项信息公开机制，保障市民的知情权、参与权、表达权、监督权。搭建城市管理市民协商平台，建立健全常态化的重大课题协同攻关及调研制度、重大决策征询及专家论证制度，搭建社会与政府沟通的新桥梁，促进“问题流”与“政策流”相互融合，实现公众参与、专家论证和政府决策相结合。

第四章 实施保障措施

一、责权统一、合力凝聚的组织保障

进一步明晰市、区两级执法权限和职责分工，建立覆盖市、区两级城市综合管理的组织、协调、督办及重大问题会商机制，夯实大城管工作平台建设基础。深化推进管理、执法重心下移，梳理制定属地街道城市精细化管理主体责任，强化市、区对属地基层的指导与监督作用。

深化市区街三级互动、多部门联合执法，形成高位监督、统筹协调、联勤联动、全域覆盖的城市综合管理指挥调度网络体系。通过分解工作计划、例会制度、专题协调、信息通报、督查考核等手段确保城管规划重点项目和规划任务落到

实处。

二、互联互通、响应高效的制度保障

推动建立城市管理大联动机制，促进各政务部门数据资源共享和业务协同，统筹解决制约城市管理工作的重大问题。建立精细化的城管跨部门合作协议与规程，保障集体性的决策过程。

健全城市管理部门参与城市规划、城市建设实施情况的评估反馈机制，进一步完善与发展改革、资源规划、住建、环境保护等相关部门间的沟通协调机制，加强规划、建设、管理、运行项目全过程协同衔接；建立健全城市管理与交通、公安、市场监管等部门联动执法与协调机制；建立与气象、水务、交通等部门的信息共享机制，做好预警和应急调度工作；完善城市管理执法与公安机关、检察机关、审判机关案件移送标准和程序。

三、统筹协调、有序实施的计划保障

在环境卫生、园林绿化、燃气热力、智慧城管等领域，组织和实施好一批影响城市长远发展的重点项目。

加强城市综合管理规划重点项目的前期研究与计划，加强与总体规划、专项规划的全面衔接。强化城市管理发展规划的刚性约束，在城市控制性详细规划、修建性详细规划中，

划定城市管理基础设施建设用地控制范围，任何单位和个人不得随意侵占，保障项目用地需求。

强化项目实施过程管理调控，分步骤、有重点、科学有序安排项目建设进度。按照“策划一批、建设一批、竣工一批”的要求，稳步推进重点项目实施。以纳入规划的主要指标、政策措施和重点项目为主要抓手，进行年度评价、中期评价，及时发现问题，督促执行，确保规划目标顺利完成。

四、政府财政、多元融资的资金保障

（一）建立健全城管维护经费投入机制，市、区两级城管执法经费列入同级财政预算，并依据城市发展速度、财政增长情况和市民对城市管理需求的提高，逐年增加日常维护经费，保证城市管理事业良性发展，以期满足城市长远发展需求。适当增加对城市管理执法人员、装备、技术等方面的资金投入，保证执法执勤用车和执法工作需要。严格执行罚缴分离、收支两条线制度。

市、区两级财政和城管部门要加强对城市管理资金的监管；进一步完善城市管理资金管理规定，加强审计监督和检查监督，切实提高城市管理专项经费使用效益。

（二）充分发挥市场配置资源的基础性作用，大力培育和引进多元投资主体，积极探索政府引导、社会投入的投融资机制，拓宽融资渠道。健全资金筹措和管理长效机制，合

理确定市场准入领域和标准，不断完善投资政策。

在环卫作业、垃圾收运处理、公厕、园林绿化、市政设施等规划、设计、施工、管理、养护方面，加大政府向社会购买服务力度，鼓励建设项目和运营模式创新，建立政府引导、市场运作的创新投融资模式，推动规划项目的顺利落地。推进市场化运作进程，培育竞争充分的养护作业市场，企业诚信管理制度，培育一批综合能力强、有社会责任感、技术设备先进的大型企业参与城市管理日常养护作业，保障城市管理服务能力的持续提升。

五、良性互动、舆情引导的宣教保障

培育群众的“城市主人翁”意识，宣传引导社会各界积极参与城市管理，共创整洁有序、文明卫生、安全稳定的城市环境。

创新舆情引导模式，进一步加大宣传深度和广度，联合主流媒体发布专题报道，提升报道权威性和实效性。开展“西安城管微课堂”等多种形式活动，全面介绍城管为民服务的工作宗旨，主动、及时向群众通报城管工作内容及成果，争取社会各界对城管工作的理解、支持与配合，树立城管正面形象。积极落实城市管理相关议题宣传，提高环卫基础设施建设项目的公众参与程度，促使垃圾处理设施等“邻避”项目顺利落地。

加快建立舆情监测以及处置机制，规范回复内容，限定回复时效，正面引导舆情。建立新闻发言人制度，面对引起公众高度关注的管理危机等事件，及时回应并做好危机解决后的引导。

六、以考促行、长效有力的监管保障

贯彻落实行业主体责任、属地管理责任和分级负责原则。由上至下分为市级、区县（开发区）、街办（镇）三级监督检查主体。建立和完善行业精细化管理监督考核机制，实行评级或打分制度，加强对垃圾分类管理、市容秩序治理、背街小巷整治、环境卫生整治、市政公用设施安全监管等重点城市治理工作的考核评价。

制定城市管理绩效评价考核指标体系和考核办法，加强规划落实的检查考核评估，对落实不力的单位要及时进行约谈、通报批评。注重考核结果的运用，将考核结果作为行业评价、经费划拨的重要依据。

加强城市管理领域项目维护的监督与考核管理，建立完善的市场准入退出机制和企业信用体系，加强对社会资本监管。引入第三方评估机构，实行公正透明的监督考核。

七、人才引领、科技支撑的技术保障

加强城市管理人才队伍建设，优化知识结构、丰富人才

层次。畅通人才引进渠道，通过公开招聘、公开选调等引进一批高学历的专业型、复合型人才。建立后备干部档案，定期开展业务素质培训，加强学术骨干队伍建设，打造一支政治素质合格、知识水平全面和业务本领过硬的学习型城市管理队伍。充实完善专家智库，与知名高校和专业机构加强城市管理课题研究和人才培养合作，积极探索城市管理工作实践，提高城市管理科学决策能力。

依托无人机巡查、政务机器人等科技装备和信息化手段助力城市管理工作，节省人力物力，促进服务升级。加大科技投入，推进市容环卫、园林绿化、市政公用、智慧城管等领域相关技术及理论创新，加强行业发展政策研究、成果推广、技术咨询、交流合作，提升行业技术水平和科技含量。