

西咸研究

(第16期·总第189期)

西咸研究院

2019年11月1日

按：当前，我国正处在城市化进程的快速发展期，城市空间紧张、土地供需不足、建设品质不高等现象逐渐凸显。城市建设特别是新区的开发建设，如何在框定总量、限定容量的条件下，提高土地效益和建设效率，实现集约和高质量发展，显得尤为迫切。西咸新区在创新城市发展方式、建设大西安新中心过程中，实施单元开发模式，推动城市高品质集约聚拢发展，打造城市高质量发展的“西咸样本”。近期，研究院就新区单元开发情况进行深入调研，撰写了相关调研报告。我们相信，随着新区开发建设的逐步深入，单元开发的实践将不断丰富和发展，让我们共同关注单元开发，为新区建设发展贡献力量。

实施单元一体化开发 推动新区高质量发展

雷明豪 秦蓉

西咸新区作为首个以创新城市发展方式为主题的国家级新区，在开发建设中努力提高土地利用效率、探索城市建设发展的新模式，这既是解决城市发展土地供应短缺的紧迫任务，也是履行国家使命、贡献西咸智慧的应有之义。经过多年的摸索和总结，新区提出“单元开发”理念并付诸实践。这项工作总体进展如何，还有哪些不足？近期我们结合“不忘初心、牢记使命”主题教育，围绕“单元开发”进行了深入调研，提出意见建议，供决策参考。

一、西咸新区实施单元开发的基本情况

所谓“单元开发”，就是划定一定规模（新区是千亩左右）的地块，对城市设计、土地指标、配套设施、开发模式等统一规划和建设，确定建筑规模、功能、风格之后，将招商引资、土地征迁、文物勘探、建设计划等各方面工作向已确定开发的单元集中，按照规划整体出让、同步开发，从而实现产城融合、集约紧凑、功能完善、管理高效的高品质发展。单元开发是对传统规划思路的突破，通过统筹兼顾、多方参与，全面协调各方权利人、实施主体与政府利益平衡，增强规划的可实施性，达到共赢。

近年来，新区按照“开发一片、成熟一片”的思路，积极探索推行单元开发，研究制定了能源金贸区起步区、大秦

文明园、丝路科创谷·理想公社等单元开发建设方案及计划，并积极组织实施。其中，能源金贸区起步区在新区推广单元开发中发挥先行示范作用，取得了显著的阶段性成效。

以能源金贸区为例，地处沣河、渭河交汇处，是大西安新中心、新轴线的核心板块，着力打造大西安总部经济聚集区、丝绸之路经济带重要支点和西北能源金融中心。能源金贸区起步区规划面积 8.4 平方公里，城市建设用地 4.5 平方公里，建筑面积 880 万平方米。起步区划分为 11 个开发单元，规划布局两个核心商圈、五个生态公园、四个超高层建筑群、五个高端酒店，配套 13 所学校（8 所幼儿园、3 所小学、2 所初中）、图书馆、科技馆等“十馆一塔”重大公共文化项目。截至目前，起步区一期已形成占地 1200 亩、总计 100 万平方米办公区域和超过 1 万人的居住生活区域；起步区二期已完成开发单元城市设计，占地近 1100 亩，共 20 块建设用地，划分 6-7 个开发子单元，总建筑面积 185 万平方米。

能源金贸区的单元开发建设，助推了新区重点招商项目的顺利落地。中核华辰公司、网库集团西北总部等企业总部，同方未来创新研究院、清控科创航天创新中心等创新企业纷纷入驻起步区一期，绿地能源国际金融中心、陕建集团第二总部、天众新材料总部、中天集团西北总部、中南菩悦东望天誉综合开发等总部经济项目加快落地起步区二期，东岭集团、中铁二十局等一批产业项目正在积极洽谈。招商项目建设一批、招引一批、储备一批的良好局面基本形成，园区发

展路径日益清晰，大西安新中心新轴线、城市新形象逐渐展现。

二、西咸新区实施单元开发的主要做法

（一）统筹规划设计，加强示范引领。注重提升规划设计的精细化水平，将每一寸土地都规划得清清楚楚再出让。一是明确单元用地布局与开发建设规模，从功能分块、城市设计、综合交通和地下空间开发等方面形成导控文件，作为土地出让的附加条件，对后续开发建设给予细化指导。二是实行一体化开发与建设，统筹安排单元内城市公园、配套设施、商业建设等各类项目的开发计划、土地供应时序等。三是对单元地块内项目的方案设计进行统筹管理，优化整合用地功能，做到地下空间一体化、公共连廊设计及施工一体化、街道景观一体化。通过统筹规划设计，有效开发促进开发单元内各类资源优化配置和集约利用，实现地块内建筑群整体色彩、形态、组合协调美观，以点带面、示范引领，塑造城市整体风貌。

（二）注重产城融合，提升服务保障。单元开发核心是产业，产业决定了单元的功能结构、用地布局和景观格局等。一是新区明确开发单元的产业发展主攻方向，充分利用楼宇资源，加大总部经济招引力度，着力引进龙头型企业区域总部，带动行业和产业链，推动产业集聚和产城融合发展。二是对开发单元内的公共服务设施、交通基础设施及市政基础设施进行详细设计，明确各类设施的建设规模、建设主体、服务能力。三是整合开发单元的社区配套要素，规划品质良

好、使用便捷、利用高效的新型社区综合服务核心、家园中心和街头口袋公园。以能源金贸区起步区为例，在开发的两个单元中将建设 60 亩的家园中心，包括公办幼儿园、社区公园及街头绿地(含户外体育场地、小型广场)、社区商业设施(含商超、咖啡店)和社区服务设施(含社区卫生服务中心、养老院、文化活动中心、行政管理中心)等，完善社会服务功能。

(三) 强化建设管控，有序组织施工。为避免各地块在功能上产生冲突、在工程上相互影响，制定单元开发总体实施计划，分单元逐一制定开发用地的建设方案，协调单元内建设主体，实现综合效益和建设效率最大化。例如，能源金贸区起步区一期统一开挖基坑，多个重点项目同时推进，不仅极大缩短了工期，且避免了基坑先后开挖混乱现象的发生。在主体施工上，加大建设管控，保证各类群防设施布置方案的统一性，协调解决各地块公共运输通道，确保了外围水、电、通讯、排污等接口畅通。

(四) 鼓励多方参与，实现共建共享。为确保单元开发规划的科学性、可行性和实用性，一方面，规划启动阶段邀请国内外权威规划技术团队指导，新区园办两级相关职能部门全程参与，与行业内知名专家进行各层面、多轮次研究论证。另一方面，充分考虑市场开发诉求，举办规划建设方案研讨推介会，广泛听取各方面意见，方案拟定后，及时向社会征集意见并予以完善。如能源金贸区在起步区单元开发规划过程中，邀请绿地集团、城记智库等 70 余名企业家、媒体代表座谈，吸纳各方意见建议，真正实现共建共享、互促

发展。

三、西咸新区实施单元开发存在的不足

一是整体特色不够突出。目前，新区规划的开发单元内部核心竞争力不够突出，产业整体特色不够鲜明，尚未形成整体竞争优势。**二是工作机制有待进一步优化。**由于开发单元地块内涵盖多个项目和建设主体，每个项目建设过程中又涉及多个流程和专业领域，协调因素多、实施难度大，对统筹主体提出了巨大挑战。

四、进一步做好新区单元开发的几点建议

（一）合理划定开发单元，科学定位重点突破。开发单元的选择和划定应以功能空间的完整性、系统性和可实施性为原则，根据新区长远发展目标，有效满足自上而下的战略发展要求（政府为主）和自下而上的发展诉求（市场和群众），结合区内地形、道路、河流等自然地理边界科学划定。考虑到实施的难度，开发单元以1000亩-1500亩为宜，鼓励地下空间一体建设、单元整体同步开发。同时，要明确自身发展定位，打造人无我有、人有我优、人优我特的核心竞争力。

（二）严格制定开发要求，打造精品工程。积极推进实施型综合规划，对开发单元内建设模式、功能业态、配套设施、建筑风格、地标形象等关键环节提出精准设计要求，明确各环节责任主体。将精细化、规范化融入到项目实施全过程，以创造精品、追求卓越的工匠精神，攥指成拳、凝神聚力，全面提升单元开发建设品质，塑造新区高质量发展新优势。

（三）合理设定开发时序，有序推进项目建设。单元开

发必须设定合理的分块开发时序，既要确保配建工程的实施，又要考虑开发主体的资金周转压力。可由开发主体根据自身实力、土地利用现状特征、经济社会形势等自行确定开发时序，以体现单元开发的弹性，增加规划实施的可操作性。同时，应预留一定比例的区域，在开发主体完成全部配建工程的建设与移交后进行开发，防止开发主体优先开发赢利项目而拖延配建工程，确保城市单元开发整体目标的实现。

（四）完善配套服务功能，提升承载能力。根据开发单元人口容量和服务需求，做好服务半径研究，打造家园中心，鼓励配套服务功能集中设置、混合利用、统筹核算，实现均衡布局。建立单元居民中心—家园中心—便民服务点的公共服务体系，实现步行 5 分钟可达各种便民生活服务设施，享受便民商业、小微绿地、儿童游戏、老年看护等便民服务，步行 15 分钟可达家园中心，享有一站式社区生活服务，构建“15 分钟社区服务圈”。

（五）强化部门联动，增强工作合力。实施单元开发牵涉面广，应建立改创、财政、税收、审计、规划、国土等多部门参与的单元开发实施保障机制，从项目立项、核准和备案、财政税收扶持、成本核算、用地计划指标审批、规划许可、土地出让、产业准入等各个方面，形成政策协同和支持合力，保障单元开发的顺利实施。

（作者雷明豪系西咸新区研究院副院长、党工委管委会研究室主任，秦蓉系西咸新区研究院综合科研处干部）

送：省政府常务副省长。

西咸新区管委会、西咸集团班子成员。

省委政研室、省政府研究室。

西安市委政研室、市政府研究室。

发：各新城管委会班子成员及部门，各新城集团班子成员及部门，西咸管委会各部门、西咸集团各部门，各街办(镇)。
