

西安市“十四五”保障性租赁住房  
发展规划

西安市住房和城乡建设局  
二零二一年十一月

## 目录

一、发展基础 .....	6
(一) 发展成效 .....	6
(二) 存在问题 .....	8
(三) 发展趋势 .....	9
二、规划总则 .....	11
(一) 指导思想 .....	11
(二) 基本原则 .....	12
(三) 规划范围 .....	13
三、保障性租赁住房需求情况 .....	13
(一) 存量群体保障需求 .....	13
(二) 新增人口保障需求 .....	13
四、规划目标 .....	13
(一) 总体目标 .....	13
(二) 主要指标 .....	14
(三) 投资规模 .....	16
五、区域布局规划及指标分解 .....	17
(一) 需求区域分布 .....	17
(二) 用地选址标准 .....	22

(三) 总体布局规划 .....	25
六、主要任务 .....	27
(一) 建制度，完善住房保障体系 .....	27
(二) 增供给，多种渠道筹建房源 .....	27
(三) 优布局，促进区域职住平衡 .....	30
(四) 多主体，发挥市场机制作用 .....	31
(五) 提品质，全面推动住有宜居 .....	32
(六) 严监管，落实各项支持政策 .....	32
七、保障措施 .....	32
(一) 加强组织领导，健全管理机制 .....	32
(二) 坚持问题导向，实施中期评估 .....	33
(三) 优先土地供给，加快盘活存量 .....	33
(四) 落实政策优惠，拓宽筹资渠道 .....	34
(五) 严格市场监管，确保制度落实 .....	34
(六) 明确主体责任，加大考核力度 .....	34
(七) 加强人才培养，注重队伍建设 .....	35
附表 1:西安市 2010-2020 年人口增幅分析统计表 .....	36
附表 2:西安市七普人口密度分析统计表 .....	37
附图:西安市城市轨道交通第三期建设规图 .....	38

# 前 言

为坚决贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，立足新时代高质量发展和建设国家中心城市需要，缓解住房租赁市场结构性供给不足，有效扩大保障性租赁住房供给，加快构建多主体供应、多渠道保障的住房制度，切实解决好新市民、青年人的住房问题，增强人民群众的获得感、幸福感和安全感。根据《国务院办公厅关于加快发展保障性租赁住房的意见》（国办发〔2021〕22号）要求，结合《西安市住房和城乡建设十四五规划》《西安市现代产业布局规划》（市政办发〔2020〕37号）、《西安市城市轨道交通第三期建设规划》以及我市住房保障领域现状，着眼城镇住房保障事业可持续、有特色、高质量发展要求，特编制本规划。



## 一、发展基础

### （一）发展成效

“十三五”以来，西安市坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平总书记来陕考察重要讲话精神，坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，全面深化住房供给侧结构性改革，不断完善住房市场体系和保障体系，多渠道有效增加保障性住房供给，较好实现了住有所居目标。

1. 我市住房保障体系逐步完善，城镇户籍住房困难家庭基本保障。

“十三五”期间，全市常住人口由 2015 年的 871 万人增加到 2020 年 1295 万人，年均增量近 85 万人，城镇化率由 2015 年的 73.02% 提高至 2020 年的 79.2%；在人口快速流入、逐年增长的背景下，全市城镇人均住房建筑面积由 2015 年的 32.1 平方米提高至 2019 年的 34.8 平方米，城镇常住家庭户均住房达 1.13 套，居民住房品质得到进一步提升。在住房保障方面，我市不断优化住房保障制度，将租赁型保障房（含廉租房、公租房）整合为公租房，将经适房、限价房并轨为共有产权房，形成了以公租房、共有产权房为主的住房保障体系。2008 年以来，全市累计保障住房困难家庭 42 万户，（实物建房 37.3 万套，建设规模 3036 万平米；货币化补贴

4.7 万户，发放 2.22 亿元)，其中，解决城镇中低收入住房困难家庭约占 72%。全市城镇户籍住房困难家庭居住条件普遍得到改善，全市低保、低收入住房困难家庭已经全部应保尽保。

## 2. 发展保障性租赁住房基础较好。

2020 年，西安市开展租赁住房试点工作，目标三年新增租赁住房 12 万套，并出台相关政策文件，为发展保障性租赁住房提供了前期有利政策基础。

西安作为西北地区第一个开通地铁运营的城市，城市轨道交通发展迅速，已开通地铁线路 8 条，线路设 154 座车站。运营里程达 259 公里，在 TOD（以公共交通为导向的开发）发展战略引导下，轨道交通场段上盖项目条件成熟、公交线网日益完善，沿线有较为充足的储备开发区土地，是新市民、青年人首选居住地段。同时，全市各类企业单位约 25.5 万个，村集体组织 2064 个，高等教育机构 75 所，此类非居住存量土地及房屋为发展保障性租赁住房提供土地保障。

当前，西安租赁专营企业发展较好，集中式租赁企业现有 12 家，运营房源数量约 1.3 万套，供给集中度较高，头部四家企业供给占集中式房源总数的 87%。分散式租赁企业 300 余家，运营房源数量约 10 万套。2020 年，西安成立国有独资的政策性住房专营企业—西安市安居建设管理集团有限公司，打造政策性租赁住房的投融资、建设收购以及运

营管理三大平台，现已全面开展保障性租赁住房的建设和收购等工作。同时，面对房地产行业形势变化加剧，开发企业和土地持有者积极寻找新的投资项目。上述实际均为西安发展保障性租赁住房创造良好的市场条件。

3. 租住需求导向明显，发展保障性租赁住房优势不断凸显。

由政府给予土地供给、流程审批、资金补助、税费减免、金融支持等政策扶持，引导多主体参与的筹集方式，有利于打破土地供给障碍，吸引多方投资，助力构建多主体供给、多渠道保障的住房制度。坚持小户型、低租金的标准，不设收入限制，围绕学校、商圈、地铁口、交通枢纽及产业园附近等优势地段，建设保障性租赁住房，更有利于引导职住平衡，更能引导有住房困难的新市民、青年人，由以“购”为主，向以“租”为主转变，将成为构建“租购并举”的住房供给制度不可或缺的部分。

## （二）存在问题

近年来，西安市新市民、青年人群体数量快速增加。七普数据显示全市流动人口 374 万，占常住人口的 28.93%。随着我市城棚改的快速推进，小户型、低租金房源短缺，住房租赁市场中个人出租房源以中大户型为主，71-100 平方米房源占比 35.1%、100 平方米以上房源占比 37.5%，70 平方米以下小户型房源占比 27.4%。租赁住房市场总体结构性供给

不足，新市民、青年人住房压力加剧，租赁关系不稳定，“买不起房、租不好房”的问题逐渐凸显。现有途径难以满足新市民、青年人的住房需求。此外，中国城市规划设计研究院发布的《全国主要城市通勤时耗监测报告》数据显示，西安市45分钟以内通勤占比78%，低于上海、南京提出的80%-90%占比的衡量标准，职住不平衡情况仍待改善。另有新供应土地难以有效落实、整体居住环境品质不高等问题。

### （三）发展趋势

#### 1. 党中央、国务院决策部署

党的十九届五中全会确定了大力发展保障性租赁住房的总体思路，随后出台了政策文件，明确了住房保障体系。

2020年1月，党的十九届五中全会提出：有效增加保障性住房供给，探索支持利用集体建设用地按照规划建设租赁住房，扩大保障性租赁住房供给。

2020年12月，习近平总书记在中央经济工作会议上指出：解决好大城市住房突出问题。要高度重视保障性租赁住房建设。土地供应要向租赁住房建设倾斜，单列租赁住房用地计划，探索利用集体建设用地和企事业单位自有闲置土地建设租赁住房，要降低租赁住房税费负担。

2021年4月，中央政治局会议强调：要坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，增加保障性租赁住房和共有产权住房供给，防止以学区房名义炒作房价。

2021年6月，国务院常务会议审议并通过了《关于加快发展保障性租赁住房的意见》，确定了加快发展保障性租赁住房的政策，缓解新市民、青年人等群体住房困难。

2021年7月，国务院副总理韩正在加快发展保障性租赁住房 and 进一步做好房地产市场调控工作电视电话会中强调：要把发展保障性租赁住房作为“十四五”住房建设的重点任务，坚持一切从实际出发，解决好大城市的住房突出问题。

## 2. 其他城市先进做法

目前，根据北京、上海、广州、成都、青岛、福州、合肥等保障性租赁住房试点城市的经验做法，各城市的共性措施聚焦在筹集房源、降低租金、住房结构、审核流程、运营管理等方面。多数城市“十四五”规划期间年均筹集建设量达到了30%，建设70平方米以下为主的小户型，土地筹集渠道与国家所述五类渠道一致，其中新供应土地在住宅用地供应计划中单独列出，并在明确土地性质及估值标准的基础上，以招拍挂方式进行出让。租金标准多为市场租金的90%，注重租住体验，降低租金一次性支付负担，延长一次性合同签订期限为2~5年。提高全过程服务效率，创新信息共享、承诺制、VR看房等方式，让老百姓有更好的看房、选房体验。同时，注重完善公共商业配套，提升出行便利性，缩小租赁住房 and 商品住房的差距。为城市新市民、青年人住房选择提供了可靠的选项，为城市引才引智提供了有效的政策支持，

为城市焕发活力提供了充足的动力保障。

### 3. 西安市发展需求

西安市肩负建设国家中心城市的重大责任，明确了加快建设西部经济中心、对外交往中心、丝路科创中心，加快建设丝路文化高地、内陆开发高地，加快建设国家综合交通枢纽的具体路径。全市上下正在加快转变经济发展方式，推动产业基础高级化发展，聚焦高端产业与产业高端，围绕创新链布局产业链，提升产业链现代化水平。在此形势之下，西安对于人才的需求与日俱增，住房矛盾也日益突出。市委、市政府审时度势，紧抓国家大力发展保障性租赁住房的大好机遇期，完善住房保障体系，多渠道解决新市民、青年人和人才的住房问题。全面落实稳地价、稳房价、稳预期的房地产长效机制，补齐住房结构短板，促进房地产市场平稳健康发展。

## 二、规划总则

### （一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神和习近平总书记来陕考察重要讲话重要指示精神，完整、准确、全面贯彻新发展理念，始终坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，健全住房保障体系，努力构建多主体供给、多渠道保障，租购并举的住房制度，突出住房的民生属性，抓住

西安市建设国家中心城市的重要机遇期，加快发展保障性租赁住房，有效扩大供给，切实解决好新市民、青年人的住房问题，不断增加城市竞争力，让全体人民住有所居、住有宜居，为西安市在全面建设社会主义现代化新征程中走在全国前列提供重要支撑。

## （二）基本原则

1. 坚持以人为本，为民惠民。充分发挥住房保民生的作用，立足保基本、惠民生、暖民心，聚焦新市民、青年人、住房困难家庭基本住房需求，实现“租得到、租得起、租得近、租得好、租得稳”，着力解决好新市民、青年人阶段性住房困难问题，切实提升居民获得感、幸福感、安全感。

2. 坚持供需匹配，稳量提质。以满足新市民、青年人住房需求为出发点和落脚点，结合存量土地、房屋状况，简化项目审批流程，尽快形成实际供应。在住房建设、基础设施配套、运营管理方面，强化品质意识，提升管理服务水平，推进保障性租赁住房高质量发展。

3. 坚持职住平衡，统筹协调。强化国家中心城市意识，紧抓重大发展机遇期，统筹考虑产业发展方向、城市更新片区、轨道交通布局、公交场站分布，协调跨区域房源供给，引导产城人融合、人地房联动，实现职住平衡。

4. 坚持多方参与、持续发展。积极引导多方参与，发挥市场机制，在租赁运营企业可持续、租户可负担的原则下，

坚持“谁投资、谁所有”，着重考虑保障群体的承受能力，坚持小户型、低租金。

### （三）规划范围

本次规划范围为西安市各区县，西咸新区，各开发区。规划期限为 2021-2025 年。

## 三、保障性租赁住房需求情况

“十四五”期间，我市保障性租赁住房总需求约 30.4 万套（间）。

（一）存量群体保障需求。基于“十三五”期末保障房轮候量统计数据及暂住人口中居住半年、有稳定就业且有租住需求的新市民、青年人数量，估算全市保障性租赁住房存量需求约 10 万套（间）。

（二）新增人口保障需求。“十四五”期间，我市仍然为人口净流入城市，新毕业大学生与外来务工人员为主要新增住房需求群体。综合考虑近十年我市人口增长情况及外来人口流入情况，预计 2021 年至 2025 年我市城镇常住人口年均涨幅约为 25 万人。筛选符合条件的保障群体，每年保障性租赁住房新增需求约为 4.08 万套（间），“十四五”期间新增需求共计约 20.4 万套（间）。

## 四、规划目标

### （一）总体目标

引导多方参与，利用集体经营性建设用地、企事业单位

自有闲置土地、产业园区配套用地、存量闲置房屋及新供应建设用地等 5 类土地加大保障性租赁住房供应，将加快发展保障性租赁住房作为“十四五”住房建设的重点任务，力争新增保障性租赁住房达到 30 万套（间），占新增住房供应总量的 30% 以上，努力满足和解决新市民、青年人的住房问题。

前期（2021 年-2022 年），聚焦于建立健全保障性租赁住房建设管理机制、完善各项配套政策，明确“十四五”建设项目清单，竣工分配一批存量项目，开工一批新建设项目，预计完成筹建保障性租赁住房 11 万套（间）。

中期（2023 年-2024 年），相比前一阶段房源供给翻一番，开工项目翻一番，初步形成全市房源合理布局，市、区两级参与保障性租赁住房建设管理的企业数量初具规模，预计完成筹建保障性租赁住房 13 万套（间）。

后期（2025 年），全面实现“租得到、租得起、租得近、租得好、租得稳”，有效缓解住房租赁市场结构性供给不足，带动住房租赁市场健康发展，助力“稳房价”得到有效落实，基本解决本市新市民、青年人阶段性住房问题，预计完成筹建保障性租赁住房 6 万套（间），并对保障性租赁住房进行优化补充。

## （二）主要指标

### 1. 保障性租赁住房建设

按照“以需定供”的建设规划原则，结合保障性租赁住房

需求和存量土地、房屋资源的情况，满足新增的新市民、青年人的住房需求，“十四五”期间，建设筹集保障性租赁住房30万套（间），总建筑面积约2470万平方米，其中，利用非住宅闲置房屋改建2万套（间），企事业单位利用自有土地建设3万套（间），利用产业园区配套用地建设2万套（间），利用集体经营性建设用地建设1万套（间），新增国有住宅用地建设12万套（间），利用公租房统筹筹集6万套（间），利用城棚改安置盘活4万套（间）。

专栏1“十四五”保障性租赁住房筹建主要指标							
指标	2021	2022	2023	2024	2025	十四五累计	属性
存量闲置房屋改建量 (万套、间)	0.3	0.6	0.5	0.3	0.3	2	预期性
企事业单位自有闲置土地建设量 (万套、间)	0.3	0.6	0.7	0.7	0.7	3	预期性
产业园区配套用地建设量 (万套、间)	0.4	0.4	0.3	0.4	0.5	2	预期性
集体经营性建设用地建设量 (万套、间)	0	0.1	0.2	0.3	0.4	1	预期性
新供国有建设用地建设量 (万套、间)	2	3	3	2	2	12	预期性
公租房统筹量 (万套、间)	0.5	1.4	1.4	1.4	1.3	6	预期性
城棚改安置盘活量 (万套、间)	0.5	0.9	0.9	0.9	0.8	4	预期性
合计	4	7	7	6	6	30	预期性

## 2. 保障性租赁住房用地供应

落实5类土地供应渠道，重点引导市场充分利用闲置、

低效的存量土地和房屋筹集建设保障性租赁住房。结合“十四五”保障性住房建设情况，各类保障性租赁住房用地合计约 15000 亩。

专栏 2“十四五”保障性租赁住房土地供应主要指标							
指标	2021	2022	2023	2024	2025	十四五 累计	属性
存量闲置房屋改建 用地面积（亩）	150	300	250	150	150	1000	预期性
企事业单位自有闲置土地建设 用地面积（亩）	150	300	350	350	350	1500	预期性
产业园区配套用地建设 用地面积（亩）	200	200	150	200	250	1000	预期性
集体经营性建设用地建设 用地面积（亩）	0	50	100	150	200	500	预期性
新供国有建设用地建设 用地面积（亩）	1000	1500	1500	1000	1000	6000	预期性
公租房统筹建设 用地面积（亩）	250	700	700	700	650	3000	预期性
城棚改安置盘活量 用地面积（亩）	250	450	450	450	400	2000	预期性
合计	2000	3500	3500	3000	3000	15000	预期性

### （三）投资规模

据建设计划、楼地面价格和建设成本，结合建设期内资金投入比例，“十四五”期间市场各主体对保障性租赁住房总投资约 1140 亿元。

专栏 3“十四五”保障性租赁住房建设资金主要指标							
指标	2021	2022	2023	2024	2025	十四五 累计	属性
存量闲置房屋改建 年投资计划（亿元）	1	3	4	4	3	15	预期性

企事业单位自有闲置土地建设 年投资计划（亿元）	6	16	24	28	29	103	预期性
产业园区配套用地建设 年投资计划（亿元）	8	13	15	15	18	69	预期性
集体经营性建设用地建设 年投资计划（亿元）	0	2	5	9	14	30	预期性
新供应国有建设用地建设 年投资计划（亿元）	74	155	207	184	162	782	预期性
城棚改安置盘活 年投资计划（亿元）	10	25	34	37	35	141	预期性
合计	99	214	289	277	261	1140	预期性

## 五、区域布局规划及指标分解

按照供需匹配、职住平衡的原则，全市各区县、开发区（含西咸新区）要落实属地主体责任，合理制定住房保障目标，科学开展住房保障选址工作，改善辖区内住房矛盾。

### （一）需求区域分布

#### 1. 区域人口

##### （1）人口主要流入区域

通过对六普、七普人口对比分析，西安市近十年人口呈现快速流入的趋势，主要流入区域分布在莲湖区、灞桥区、未央区、雁塔区和长安区等 5 个区，增幅均在 45%以上，其中未央区人口增幅最大，增长人口数量约为 108 万人，增幅为 134%。应重点解决人口增幅较大的莲湖区、灞桥区、未央区、雁塔区和长安区 5 个区的流入人口住房问题（见附表 1）。

##### （2）就业通勤分布

保障性租赁住房应尽量靠近就业中心，以减少通勤交通压力。通过对西安市中心城区手机信令等大数据分析，高新区为最主要的就业中心，西关、经开区、北客站区域、浐灞生态区等地区是次一级就业中心。

### (3) 区域人口密度

通过对七普人口密度分析，新城區、碑林区、莲湖区和雁塔区等四个区人口密度超过了 19000 人/平方公里，应该对流入人口适度引导，避免人口在部分区域过度集聚（见附表 2）。

## 2. 产业布局

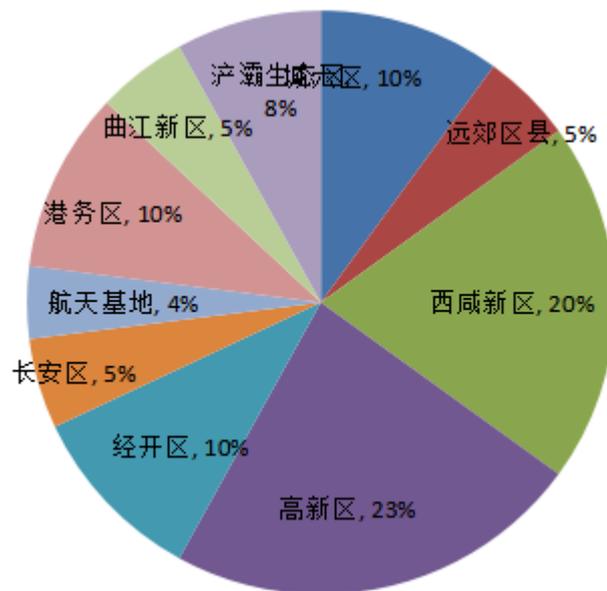
根据《西安市现代产业布局规划》，“十四五”期间，我市将着力推动特色鲜明、布局合理、要素集聚的“6+5+6+1”现代产业体系壮大成势，构筑支撑经济高质量发展的“四梁八柱”，在空间上逐步形成“一核三带一通道多板块”的产业空间布局。其中，“一核”即以西安市城市空间中心为文旅商贸核心，“三带”是指高新技术产业带、先进制造产业带和文化旅游产业带。“一通道”指从空港新城连接高铁新城到国际港务区的国际物流大通道。“多板块”指各区县、开发区立足自身资源禀赋和现实需求，明晰发展的重点方向（对文化旅游、现代商贸、健康服务及房地产业等全域性产业不做限制），形成各具特色的产业板块。

在总需求确定的前提下，按照职住平衡原则，结合西安

市“一核三带”产业空间布局及轨道交通规划确定需求的区域分布。

通过对西安市产业空间布局分析，高新区、航天基地、长安大学城、沣东新城、沣西新城等片区对人口需求较大，未来预计引入大量科技型人才，应配置适量保障房以满足产业发展配套需求；秦汉新城、泾河新城、经开区、高陵区、渭北临潼工业新城、航空基地、阎良区、富阎产业合作园区等片区，未来预计引入大量技术型人才，且由于片区距离主城区较远，需重点考虑职住平衡问题，并综合带眷系数调整保障房户型比例，以此引导职住平衡，减少通勤交通压力、推动低碳城市建设。

结合轨道交通规划，依据轨道站点尤其是“十四五”期间新建成站点的分布（见附图），对需求的区域分布进行调校，确定保障性租赁住房区域需求分布。



注：该比例为住房套（间）数的区域占比

### 3. 土地资源

西安市域范围内城镇存量用地包含城镇低效用地、空闲土地、企事业单位自有闲置土地及批而未供用地（20 亩以下），其中，城镇低效用地规模占 73%，空闲土地占 17%，企事业单位自有闲置土地占 3%，市域批而未供用地（20 亩以下）占 7%。

### 4. 分区任务综合分解

通过对人口流入、产业布局、土地资源三方面叠合分析，西安市“十四五”期间，保障性租赁住房主要布局于产业发展新区，包括西咸新区、高新区及高新区临近区域、经开区及经开区临近区域、国际港务区等片区。对城六区存量土地、闲置房屋的充分挖掘与利用，形成保障性租赁住房供给。其他片区结合自身发展需求和市域宏观统筹，对保障性租赁住房筹建主要指标进行合理分解。

专栏 4“十四五”保障性租赁住房分区域筹建主要指标 (单位：万套、间)							
区县	2021	2022	2023	2024	2025	十四五 累计	属性
新城區	0.03	0.1	0.1	0.17	0.1	0.5	预期性
碑林区	0.03	0.1	0.1	0.17	0.1	0.5	预期性
莲湖区	0.04	0.1	0.1	0.16	0.1	0.5	预期性
雁塔区	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.5	预期性
未央区	0.1	0.1	0.2	0.3	0.3	1	预期性
灞桥区	0.1	0.2	0.2	0.2	0.3	1	预期性

长安区	0.3	0.5	0.5	0.3	0.4	2	预期性
高陵区	0.1	0.2	0.2	0.3	0.2	1	预期性
鄠邑区	0.1	0.2	0.1	0.05	0.05	0.5	预期性
阎良区	0.1	0.2	0.1	0.05	0.05	0.5	预期性
临潼区	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.5	预期性
西咸新区	0.9	1.5	2	1.3	1.3	7	预期性
高新区	0.9	1.5	1.2	1.2	1.2	6	预期性
经开区	0.5	1	0.5	0.5	0.5	3	预期性
曲江新区	0.1	0.2	0.3	0.2	0.2	1	预期性
浐灞生态区	0.1	0.2	0.3	0.2	0.2	1	预期性
国际港务区	0.3	0.5	0.6	0.5	0.6	2.5	预期性
航天基地	0.1	0.2	0.3	0.2	0.2	1	预期性
合计	4	7	7	6	6	30	预期性

专栏 5“十四五”保障性租赁住房分区域供地主要指标 (单位：亩)							
区县	2021	2022	2023	2024	2025	十四五 累计	属性
新城區	15	50	50	85	50	250	预期性
碑林区	15	50	50	85	50	250	预期性
莲湖区	20	50	50	80	50	250	预期性
雁塔区	50	50	50	50	50	250	预期性
未央区	50	50	100	150	150	500	预期性
灞桥区	50	100	100	100	150	500	预期性
长安区	150	250	250	150	200	1000	预期性
高陵区	50	100	100	150	100	500	预期性
鄠邑区	50	100	50	25	25	250	预期性
阎良区	50	100	50	25	25	250	预期性

临潼区	50	50	50	50	50	250	预期性
西咸新区	450	750	1000	650	650	3500	预期性
高新区	450	750	600	600	600	3000	预期性
经开区	250	500	250	250	250	1500	预期性
曲江新区	50	100	150	100	100	500	预期性
浐灞生态区	50	100	150	100	100	500	预期性
国际港务区	150	250	300	250	300	1250	预期性
航天基地	50	100	150	100	100	500	预期性
合计	2000	3500	3500	3000	3000	15000	预期性

## （二）用地选址标准

对于保障性租赁住房选址，存在多种因素影响，包括职住因素、交通因素、公共服务设施因素、建设成本因素及混合居住因素等。针对以上因素，本次规划对保障性租赁住房选址标准结合总体布局和分类用地两个层面进行考虑。

### 1. 总体布局选址标准

#### （1）结合新城建设促进产城融合

在保障性租赁住房选址规划的阶段，应当结合产业结构布局，一方面将保障性租赁住房安排在产业密集的区域；另一方面在居住用地的规划中划出一部分作为产业用地供给，选择引进劳动密集型产业，使保障性租赁住房的居民就近就业。

#### （2）充分利用现有公共服务设施

在保障性租赁住房的选址中，要注重与城市的医疗服务设施、中小学基础教育设施的空间关系，既能够满足社会各

阶层享有城市公共资源的权利，又能够降低保障性租赁住房的建设成本和居民的生活成本，方便居民的日常生活。

### （3）强化公共交通导向的 TOD 模式

由于保障性租赁住房的主要服务人群对公共交通系统的依赖程度较高，因此在选址规划中应着重强化公交优先策略，应充分结合轨道交通站点布局，在其周边有效服务半径内进行保障性租赁住房规划设计。同时根据土地利用效率，宜布局在环绕站点圈层结构外围区域。

### （4）混合居住避免社会隔离

由于保障性租赁住房的聚集特征，极易与周边地区产生居住分异现象而导致社会隔离，因此在保障性租赁住房的选址中，应在大尺度的空间范围内（如居住区层面）进行混合居住，有利于社群融合和资源共享，完善城市社区社会网络关系。

## 2. 分类用地选址标准

在土地节约集约、高效利用的思维模式下，保障性租赁住房选址不应局限于未开发建设用地，应把握当前存量土地开发的契机，将存量用地一部分作为保障性租赁住房建设，并发挥建成区优势，使保障性租赁住房能够直接获得良好的区位条件和成熟的配套设施，灵活运用城市存量土地。

### （1）集体经营性建设用地

在尊重农民集体意愿的基础上，可将此类用地纳入保障

性租赁住房选址的考虑范畴。优先选择靠近城区、产业园区或交通便利区域的集体经营性建设用地，同时避免对农用地、耕地的侵占和生态系统的破坏。

### （2）企事业单位自有闲置土地

对于西安市域内企事业单位依法取得城市建设范围内使用权的自有闲置土地，经城市人民政府同意，在符合规划、权属不变、满足安全要求、尊重群众意愿的前提下，允许用于建设保障性租赁住房。在选址中，应避免对企事业单位办公秩序造成影响，同时优先解决本单位符合条件的住房困难职工；对于部分此类闲置用地可结合城市更新要求进行产业升级。

### （3）产业园区配套用地

在确保安全的前提下，可将产业园区中工业项目配套建设行政办公及生活服务设施的用地面积占项目总用地面积的比例上限由7%提高到15%，建筑面积占比上限相应提高，提高部分主要用于建设宿舍型保障性租赁住房。鼓励将产业园区中各工业项目的配套比例对应的用地面积或建筑面积集中起来，统一建设宿舍型保障性租赁住房。在选址中，应靠近产业园区中心，结合文化、教育、医疗、绿地等公共服务设施进行布局，同时注意与工业用地的分隔，减少对生活居住区的污染。

### （4）存量闲置房屋

对城市中闲置和低效利用的房屋进行收储改建，可用作保障性租赁住房。此类用地选址中，优先选择靠近中心城区的民用住房进行收储，既能够充分利用现有资源，减少资源投入和住房存量，又能够有效缓解保障性租赁住房建设的资金筹措问题。

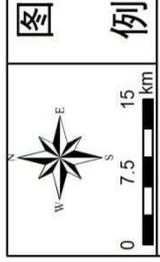
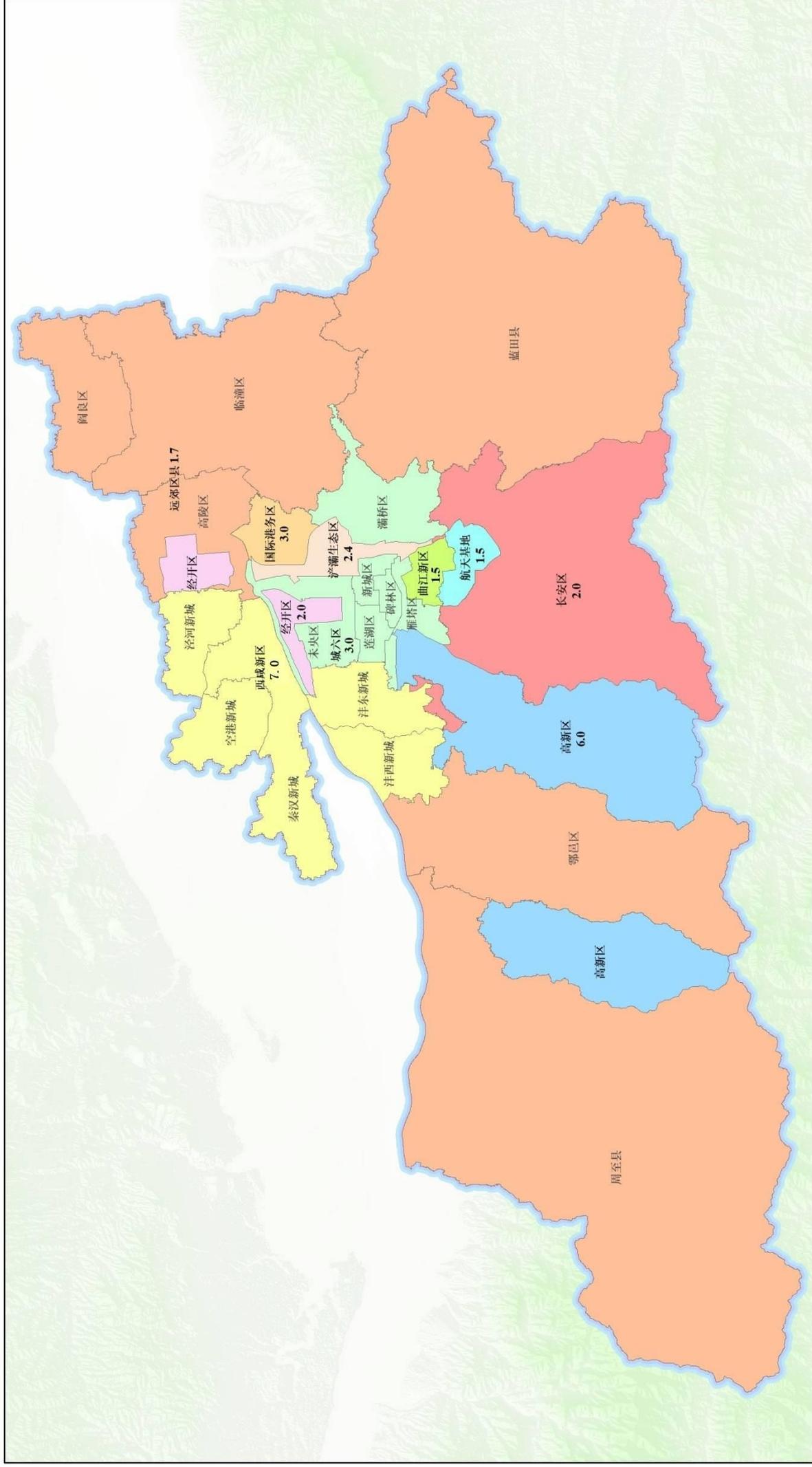
#### （5）新供应建设用地

根据职住平衡原则，在对新供应建设用地的选址中，优先选择产业园区周边、轨道交通站点附近和城市建设重点片区等区域；鼓励城市更新中拆除重建类项目配建一定比例的保障性租赁住房。鼓励在地铁上盖物业中建设一定比例的保障性租赁住房。

### （三）总体布局规划

根据需求区域分布，结合西安市发展战略，全市各区县、开发区（含西咸新区）产业规模大小，人口集聚情况、土地资源、存量用地等情况，合理制定区域住房保障目标，实现对各区县、开发区的应保尽保工作。加大全市住房保障资源整合力度，增强各区域之间的职住联动，发挥临近区域对供不应求区域住房矛盾的承接作用（例如：长安区、高新区、经开区、浐灞生态区、航天基地等重点功能片区及产业集聚区），引导产城人融合、人地房联动，推动全市住房市场稳定发展。

# 西安市保障性租赁住房“十四五”规划分区发展目标



保障性住房单位：万套

## 六、主要任务

（一）建制度，完善住房保障体系。加快完善以公租房、保障性租赁住房 and 共有产权房为主体的住房保障体系，建立与我市住房保障实际相结合的住房保障制度，按照“大力发展保障性租赁住房，做好存量公租房项目建设，适度发展共有产权房”的原则，明确保障性租赁住房面积、标准、对象等条件。做好公租房、租赁试点与保障性租赁住房的政策衔接。在做好公租房保障的基础上，将公租房与保障性租赁住房房源统筹使用，实行差别化租金，公租房轮候家庭中的新市民、青年人可优先配租保障性租赁住房。

（二）增供给，多种渠道筹建房源。坚持“政府引导、多元主体参与”，充分挖掘五类土地渠道的房源供应潜力，推动“新建一批、改建一批、盘活一批”的举措，加大保障性租赁住房供应。培育一批保障性租赁住房专营企业参与建设和运营管理。根据区域住房需求、土地资源状况，差异化供应宿舍型、公寓型、住宅型保障性租赁住房，实现多元化房源供应，有效提升保障覆盖面。

1. 利用集体土地建设。在尊重村民意愿的基础上，鼓励农村集体经济组织通过自建或联营、入股等方式建设保障性租赁住房。支持城市更新中，将城中村安置住房和配套商业用房统筹集中建设、改建为保障性租赁住房。以阎良区、长安区、高陵区为试点，逐步在城区附近、靠近产业园区及

交通便利区域的集体经营性建设用地及城中村安置房屋中筹集 1 万套（间）保障性租赁住房。

2. 利用企事业单位自有闲置用地建设。优化土地手续办理程序，符合规定的，不补缴土地价款，支持西安外国语学院、西安电子科技大学、航天四院及城投集团、铁路集团等大中院校、科研院所、国有大型企业先行先建，发挥示范带头作用，引导教育、医疗、卫生等机构及各企事业单位通过自筹资金、联合出资等方式建设保障性租赁住房 3 万套（间）。

3. 利用产业园区配套用地建设。推广“比亚迪”模式，在各开发区等重点产业园区及周边，将产业园区配套建设的生活服务用地面积占比上限由 7%提高到 15%，用于建设宿舍型保障性租赁住房，帮助园区企业解决职工住房困难问题，为企业发展创造有利条件。同时，支持将各工业项目的配套比例对应的用地面积集中起来，统一建设宿舍型保障性租赁住房。力争利用产业园区配套用地建设保障性租赁住房 2 万套（间）。

4. 利用闲置和低效非居住存量房屋改建。规范存量房屋改建程序，简化审批流程，在城六区及部分郊区县利用商业办公、旅馆、厂房、仓储、科研教育等存量非居住房屋改建为保障性租赁住房。鼓励万科泊寓、龙湖冠寓、朗诗等专业化租赁企业参与保障性租赁住房建设及运营管理，探索将

成熟的市场化租赁项目纳入保障性租赁住房，加快形成实际供应，尽快满足市场需求。“十四五”期间，通过改建方式筹集保障性租赁住房不低于2万套（间）。

5. 利用新供应国有建设用地建设。“十四五”期间，单列保障性租赁住房用地计划。在每年第一批集中供地时优先供应。在地铁8号线、9号线、10号线、15号线等轨道沿线、交通站点、上盖物业以及重大交通枢纽、公交场站上盖的周边区域，通过出让方式供应保障性租赁住房土地，建设保障性租赁住房5万套（间），吸引市场多主体投资建设。在西咸新区、高新区、浐灞生态区、国际港务区等城市建设重点区域安排建设用地，建设保障性租赁住房12万套（间）。

6. 统筹使用公共租赁住房。做好公租房和保障性租赁住房的政策衔接，公租房面向城镇户籍住房、收入困难家庭供应，在做好公租房保障的基础上，可将公租房与保障性租赁住房房源统筹使用，实行差别化租金，现有公租房轮候家庭中的新市民、青年人可优先配租保障性租赁住房。按照公租房总体进展及租住人员情况，可统筹保障性租赁住房6万套（间）。

7. 利用城棚改安置房盘活。可将城中村（棚户区）改造综合用地中剩余的经营性用地，以及部分用于安置的住房和配套商业用房集中建设、改建保障性租赁住房，由城中村集体经济组织或其委托的专业机构进行运营管理，累计盘活

4 万套（间）。

（三）优布局，促进区域职住平衡。优化保障性租赁住房户型和房源区域布局，充分考虑中心城区的居住密度，控制户型面积，提高区域租住需求与房源户型供应的匹配度。按照我市现代产业布局规划，在高新技术产业带（沣西新城—沣东新城—高新区—长安大学城—航天基地）规划建设约 12 万套（间），在先进制造业产业带（经开区—泾河新城—高陵区—渭北工业区—航空基地—阎良区）规划建设约 8 万套（间），在现代物流大通道（高铁新城—国际港务区）规划建设约 4 万套（间），在商贸文旅产业带及商贸文旅核心区域（周至县—鄠邑区—长安区—曲江新区—灞桥区—浐灞生态区—国际港务区—临潼区—蓝田县）规划建设约 6 万套（间），加强产业与人口的同步导入，促进城市区域平衡发展。顺应城市主要发展方向，重点推进轨道交通沿线和快速通道出入口附近区域的房源规划建设，逐步形成职住平衡发展新格局。

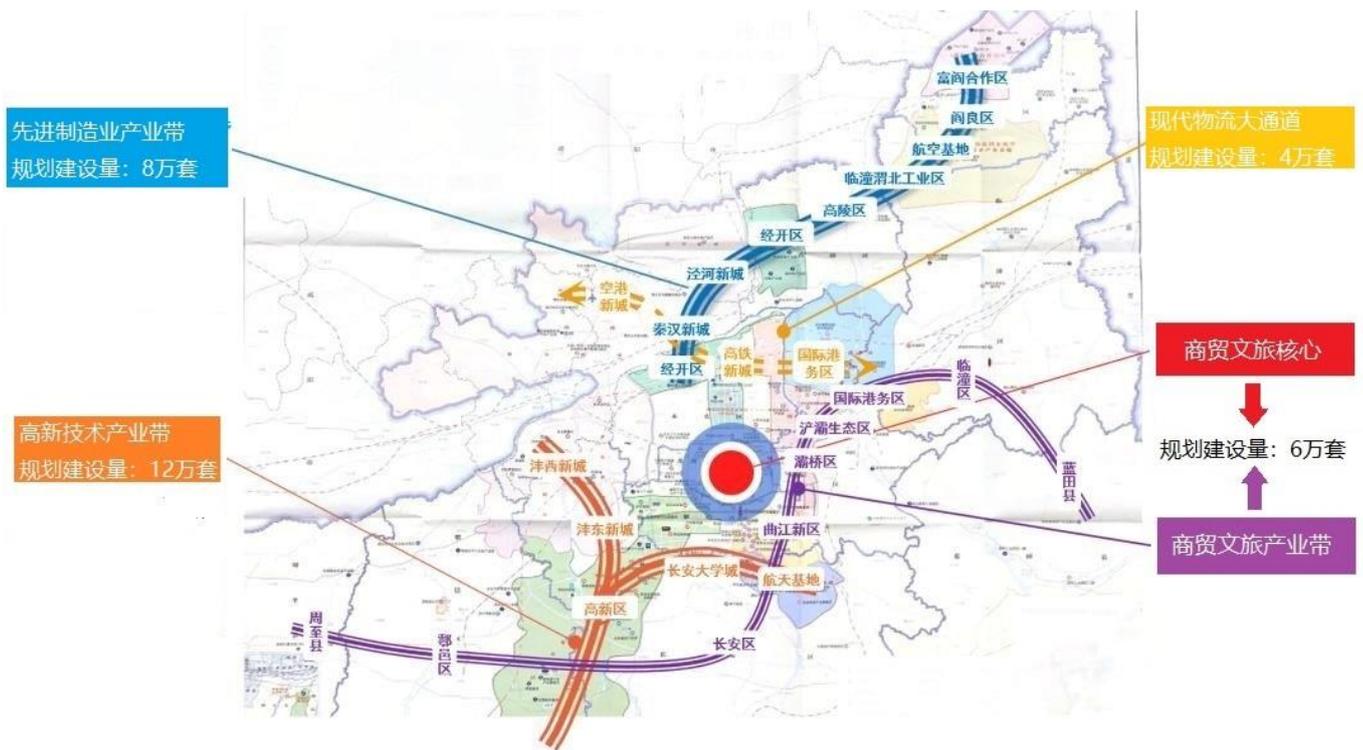


图 4-1 保障性租赁住房依产业布局建设示意图

（四）多主体，发挥市场机制作用。坚持“谁投资、谁所有”的原则，引导多市场主体投资建设。市级平台公司建设 12 万套（间），其中：市安居集团作为专营机构承担 8 万套（间），轨道、城投、水务三大市级平台公司共承担 4 万套（间）。多主体建设 18 万套（间），其中：高新、西咸组织辖区各市场主体各承担 2 万套，经开、港务组织辖区各市场主体各承担 1 万套（间），其他区组织辖区各市场主体共承担 2 万套（间），社会住房租赁企业建设、改建 2 万套（间），各企事业单位建设、改建 8 万套（间）。

（五）提品质，全面推动住有宜居。突出城市环境与居住品质和谐发展，保障性租赁住房项目应与周边配套设施“同步规划、同步建设、同步交付”，持续推进“15分钟便民生活圈”。提高建设标准，坚持合理容积率、绿化率等居住水平指标，积极利用低碳环保、绿色生态、海绵城市等新理念、新技术、新工艺，不断完善使用功能，强化公共服务设施建设，提升物业小区智慧化管理水平，实现专业化、规范化的高质量运营管理，满足新市民、青年人对美好生活的期盼。

（六）严监管，落实各项支持政策。建立健全保障性租赁住房服务管理平台，将其接入全国、全省房地产监管信息平台，实现对保障性租赁住房建设、出租和运营管理的全过程监管。加强组织协调，建立多部门联合审批机制，简化保障性租赁住房审批流程，强化工程质量安全监管。充分落实各项税收、金融支持政策，严禁以保障性租赁住房为名违规经营或骗取优惠政策，严禁以租代售。

## 七、保障措施

（一）加强组织领导，健全管理机制。将保障性租赁住房建设管理工作纳入西安市住房保障工作领导小组职责，负责协调各成员单位从制度标准设计、配套政策引导等方面不断夯实和完善制度，建立完善以公租房、保障性租赁住房、共有产权房为主体的新型住房保障体系。构建多层次参与、

上下高效联动的组织管理体系，按照市域统筹兼顾、区域协调落实的方式，妥善解决保障性租赁住房建设中遇到的问题，确保规划任务顺利实现。优化保障性租赁住房项目审批流程，构建快速审批绿色通道，提高项目审批效率。加快保障性租赁住房管理服务平台建设，完善信息共享机制，实现全流程一网通、掌上办。完善相关法规体系、考核标准和管理制度。

（二）坚持问题导向，实施中期评估。落实规划目标，根据每年经济社会发展实际情况，科学、合理调整各区域的年度目标任务，立足新发展形式，聚焦目标指标实现情况、主要任务推进情况，由住建局牵头相关部门配合，组织开展实施情况评估工作，及时发现新情况新问题，必要时调整优化规划目标任务。

（三）优先土地供给，加快盘活存量。在编制市区及各区县国土空间规划时优先考虑保障性住房用地，并在市级国土空间规划用地规模分配中，按照比例给与各区县、开发区用地规模奖励。单列保障性住房用地计划，原则上不低于年度住宅供应总量的 20%；在每年第一批集中供地时优先供应保障性租赁住房用地。在稳定国有建设土地供应的基础上，积极鼓励各投资主体盘活城中村改造综合用地中剩余的经营性用地、利用企事业单位自有闲置土地、产业园区配套用地等存量土地资源及闲置商业办公等非居住用地房屋资源，

用于新建、改建保障性租赁住房。

（四）落实政策优惠，拓宽筹资渠道。对取得保障性租赁住房项目认定书的项目，依照建设方式，免收城市基础设施配套费，对利用企事业单位自有土地取得保障性租赁住房认定书的项目，可不补缴土地价款，享受住房租赁增值税、房产税优惠，执行民用水电气价格等各项政策优惠。在依法合规、风险可控原则下，支持银行业金融机构发放贷款、企业发行债券、商业保险资金投资和创新房地产信托基金（REITs）入股等方式参与保障性租赁住房建设运营。积极争取中省补助资金，加快推进保障性租赁住房建设。

（五）严格市场监管，确保制度落实。加强建设及运营管理监督，强化工程质量安全监管。全面建立保障性租赁住房市场主体信用记录，落实信用评价和联合惩戒机制，加大保障性租赁住房监督检查和合同登记备案，严禁以保障性租赁住房为名的违规经营、变相销售或骗取优惠政策等行为。充分利用现代信息化技术对保障性租赁住房准入与退出机制实行全过程动态监督管理。及时公布年度建设计划，提高公众参与度，畅通公众监管渠道。

（六）明确主体责任，加大考核力度。明确保障性租赁住房工作推进中，市住建、发改、财政、资源规划、金融、税务等部门的政策协调和业务指导责任，强化各区县、开发区的土地供应、组织多主体参与建设责任，将保障性租赁住

房年度供地、建设目标任务纳入全市目标任务考核内容，采取月考核、季通报、不定时巡查等措施督促项目建设，对未完成时序进度和整改不力的责任单位由市委、市政府督查室专项督查。加强对各区工作的指导和监督，强化区县一级实施主体权责，调动区县落实规划的积极性，确保规划目标实现。

（七）加强人才培养，注重队伍建设。完善人才培养使用机制，加强实干人才、创新人才和创新团队建设与培养。注重人才从事住房保障工作后的再教育、再提升，加强职业道德、水准建设，培养和造就一支结构优化、布局合理、素质优良的保障房事业从业人员队伍。加强住房保障服务平台技术人才、管理人才培训和引进，建立高素质管理人才队伍，提高住房保障工作整体信息化管理水平。

## 附 录

附表 1

### 西安市 2010-2020 十年人口增幅分析统计表

(单位：人)

行政区	六普人口	七普人口	人口增幅
新城区	589739	617986	4.79%
碑林区	614710	756840	23.12%
莲湖区	698513	1019102	45.90%
灞桥区	595124	1020259	71.44%
未央区	806811	1891363	134.42%
雁塔区	1178529	2046737	73.67%
阎良区	278604	303284	8.86%
临潼区	655874	675961	3.06%
长安区	1083285	1751296	61.67%
高陵区	333477	441814	32.49%
鄠邑区	556377	609181	9.49%
蓝田县	514026	491975	-4.29%
周至县	562768	557482	-0.94%
合计（西安市）	8467837	12183280	43.88%

附表 2

## 西安市七普人口密度分析统计表

区域类型	区域名称	现状人口密度（人/平方公里）
行政区	碑林区	32373
	莲湖区	26587
	临潼区	4901
	蓝田县	4835
	周至县	5792
	高陵区	4934
	新城区	20367
	雁塔区	19171
	未央区	13564
	长安区	7005
	阎良区	5286
	灞桥区	8806
	鄠邑区	5589
	开发区	高新区
西咸新区		5457
港务区		4274
经开区		13130
曲江新区		12970
浐灞生态区		11794
航空基地		2567
航天基地		11467

附图

# 西安市城市轨道交通第三期建设规划路线图

