

未来社区建设开发模式思考

——以杭州为例

梁靖廷 谢小微

今年浙江省两会上，未来社区被写入《政府工作报告》，且被定义为2019年扎实推进大湾区建设的标志性项目之一。省政府正式印发《浙江省未来社区建设试点工作方案》，为浙江未来社区建设提出了明确的工作目标和建设要求，标志着浙江已着手开展未来社区建设试点工作。近年来，随着杭州经济的快速发展，以及在数字经济、创新创业、城市国际化方面的全国影响力，杭州某些社区已有了未来社区的雏形，如已在运营的良渚文化村万科随园嘉树、新交付的绿城杨柳郡、在建的未来科技城万科天空之城等。未来社区的提出，契合杭州正打造高水平高质量发展要求。本文基于对杭州市未来社区申报试点项目的调研，提出杭州未来社区建设开发的重难点问题及措施建议。

未来社区是什么

在国内，由省级层面提出建设未来社区的，浙江是首家。根据浙江省发展规划研究院的研究成果，提出未来社区是以人民美好生活向往为中心，以人本化、数字化、生态化为三大价值坐标，构建以未来邻里、教育、健康、创业、建筑、交通、能源、物业和治理等九大场景创新为重点的新型城市功能单元。通俗地讲，未来社区就是未来生活的样子，是围绕社区全生活链服务需求，以人本化、生态化、数字化为价值导向，并通过绿色、开放、共享等先进理念的植入，以及新一代信息技术的集成应用，为居民提供有归属感、舒适感和未来感的社区。

未来社区分规划新建和改造更新两大类型。规划新建类项目是根据国民经济和社会发展的近远期规划，按照规定的程序立项，从无到有“平地起家”的建设项目；改造更新类项目分全拆重建、部分拆复建、整治微改造等三类。

未来社区坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，提出规划新建类出售均价不高于周边均价；未来社区用地范围原则上以50-100公顷为规划单位，试点实施单元不低于20公顷，实行带方案土地出让模式，建设实施鼓励有限采取“项目全过程咨询+工程总承包”管理服务方式；未来社区建设资金自求平衡，不新增政府财政负担，不新增土地供应；未来社区创建试点评价指标体系，设置综合评价指标（指回迁安置人数和引进人才数）与九大场景分项评价指标（33项），推动未来社区项目实施落地。

实施难点

未来社区是个新事物，没有经验可循。根据城市实地调研、分析社区（小区）现状，以及省、市（地方）现有相关政策，思考未来社区实施过程中的一些难点问题。

场景完整性。九大场景细节全部实现困难。如未来低碳场景中，实现集中供热（暖）供冷，引入综合能源资源服务商等约束性指标，存在技术难度高、投资成本大等问题，影响未来社区的普及推广和实际落地。如未来建筑场景中，要求立体绿化全覆盖，像千岛湖、桐庐等地，天然植被绿化、生态环境较好，是否需要全覆盖；还有保留微改造项目应用装配式建筑实现问题。再如，未来邻里指标中，要求社区封闭式

管理空间单元不大于 80 米×80 米，与目前大街区路网下的居住区设计规划方案差异较大，为将来的社区管理增加了难度。还有缺少或增加场景问题，如集中式养老公寓项目，在深入调研后，不适合配备创业场景，这样的社区是否是未来社区。

项目推进。未来社区原则上以 50-100 公顷为规划单位，试点实施单位原则上不低于 20 公顷，项目涉及划拨用地项目（包括安置房、政府配套公建）和出让土地（带方案出让），目前未来社区如何立项审批尚不明确，是以未来社区作为一个整体来打包立项审批，还是按现行政策，分为划拨用地项目（包括安置房、政府配套公建等）和出让土地（带方案出让），这也直接关系到征地手续、拆迁政策、房屋产权办理等问题。未来社区建设坚持群众参与、政府引导、市场运作，政府重点做好顶层设计、政策引导，企业作为主体建设实施，需要市政基础设施工程（城市道路、城市公共绿化、道路照明）与社区之间相互融合的建设关系。

改造更新类社区的实施选择。未来社区改造更新类鼓励全拆重建和“插花式”改修建等。例如建设于上世纪七八十年代的杭州朝晖小区，虽然地处杭州市中心，但是由于建筑年代久远、道路狭窄等问题，一直为杭州著名的“老破小”之一，若按全拆重建的方式，涉及前期征迁户数体量巨大，拆迁户数按照原拆原回，同时植入未来社区功能性用房、人才公寓等配备，在不新增土地供应的基础上按现行政策上操作比较困难。

资金平衡。按照未来社区实施办法，地块内资金基本自求平衡的要求，实现资金平衡主要靠提高规划指标来实现，其中涉及到容积率、绿化率、建筑密度等指标需较大幅度的突破（可能与现行的规划规范有冲突）；在做资金平衡表时，区块内市政配套费用如市政道路、管廊等建设费用纳入建设成本，很难实现资金平衡。

解决方案

创新“1+3+X”模式。针对浙江省提出的未来社区的一个中心、三大坐标和九大场景，描绘的是一幅标准版的未来社区的蓝图，但即使在同一个框架标准下，各个地区的未来社区建设各不相同，这个不同点也是地方的独特之处。如历史街区人文古迹社区，应保留更多的传统文化内核；中老年家庭为主的老旧社区，应以居家养老模式，提高生活的安全性、便利性；TOD 社区，应高密度打造创业场景，吸引创业人才，提高创业活力。因此，打造未来社区，要因地制宜，充分考虑现有资源和优势，科学合理布局规划，做到个性和共性相统一，在坚持“一个中心、三个价值坐标”的基础上，聚焦九大未来社区场景创新时，按照具体情境，九大场景可不需要面面俱到，也可以超越九大场景，以此创建属于地方特色的新时代未来社区。

争取政策层面突破。在项目推进中，建议开辟未来社区审批绿色通道，鉴于后续的可操作性，未来社区整体打包立项，采取联合体中标模式实施建设，保障房、人才房以及市政基础配套工程等公建配套由相关资质企业代建，政府相关部门做好项目全过程监督；在容积率问题上，建议在政策容积率、经济容积率和极限容积率等多种因素下，个案分析确定合宜容积率，可根据地理位置、人流聚集量等，考虑城市弹性容积率指标体系；在空间布局上，建议参考地铁上盖物业等用地功能的多样化，避免用地功能单一化的“一刀切”模式，提供更为细致的复合功能的多样使用政策指导意见，深化未来社区空间集约开发有关政策，提高地上、地下空间容量。

制定不同社区建设类型。开展未来社区建设前期谋划工作，尤其是改造更新类项目，建议进行多种类型比对方式，做深做细每种类型（全拆重建、部分拆复建、整治微改造），以及每种类型的操作模式，再确定实施方案。如某社区适合全拆重建，确实满足不了原拆原回时，可考虑部分异地安置、货币安置等；

再如某社区适合部分拆复建或微改造，满足不了综合性功能的植入和资金平衡时，可考虑复合功能的多样开发，同时见缝插针利用点状空地增设绿化和休闲空间及文化景观小品，带动社区活力和交互性；也可考虑对符合条件的多层建筑小区成片进行加层建筑，并加装电梯与空中连廊，让底层住户翻迁顶层，整体底层腾空，进行综合设计利用，结合综合管线提升改造，统一建成停车、服务、休闲等新社区功能。探索资金扶持政策。涉及土地出让地块，可考虑提高土地出让金返还比例；改造、建设与后期运营管理费用全部可市场主体承担，改造建设费用靠后期运营来做平衡；开展基金扶持政策以及政府公建配套鼓励 PPP 开发模式等。

下一步建议

加快未来社区分类试点。未来社区建设是边摸索边推进的过程，地方政府可根据不同实施类型，如按照规划新建类、全拆重建、部分拆复建以及整治微改造等四种类别开展试点，定期跟踪，研究分析项目推进过程中的重点、难点问题。通过试点，总结经验，制定解决方案，为在地方层面全面铺开做借鉴。

研究制定地方层面未来社区系统性政策文件和架构。制定地方层面未来社区系统化总则；根据需要，在现有政策基础上，开展规划、国土、财政、金融等专项细则和专项指导意见。

制定地方未来社区总体规划和行动计划。未来社区不是简单地着眼于一个或几个社区，而是在中观区域内高标准规划实施。结合城市总体规划布局，研究科学制定地方未来社区十年总体规划和三年行动计划，明确未来社区建设指导思想、建设目标、空间布局、实施类型、重点任务和举措、推进机制等内容，通盘考虑未来社区建设。

强化以人为本、多方参与理念。未来社区打造要多倾听民意，多召开听证会和发布调查问卷，了解百姓的所思所想，针对性地帮助社区居民解决问题。设计、建设阶段，形成政府、社区、建设方、居民等多方参与模式，加强沟通与项目监管，共同打造美好未来社区。