

创新财政金融政策 助力未来社区建设

张峰 | 赵帅

摘要：“十四五”规划纲要提出实施城市更新行动，未来社区建设作为城市更新路径的有益探索，满足以人为核心的城镇化，释放出五大红利。未来社区还处于部分城市探索建设或试运营阶段，急需资金支撑而融资难度大。在地方政府财力有限以及严防债务风险的背景下，需要创新财政金融政策，支持未来社区建设。

关键词：未来社区；城市更新；财政金融

随着我国进入高质量发展阶段，城市建设工作也从增量开发全面进入存量更新阶段，“十四五”规划纲要针对存量更新领域提出了实施城市更新行动。未来社区建设作为城市更新的探索，其以人为本、生态化、数字化三大维度的顶层设计和九大场景营造，呼应了国家城市更新要求，满足了人民对美好生活的追求。鉴于未来社区顶层设计方案的全局、先进，试点项目虽然还处于建设或试运营阶段，但短期内已初见成效。未来社区在推进中尚存在一些困难和问题，尤其是决定性条件之一的资金问题，需要创新财政金融支持政策，高质量推进未来社区建设。

未来社区： 城市更新路径的有益探索

我国城市经过30多年的高速发展，进入以提升质量为主的中高速增长新时代，各地结合实际积极探索城市更新的路径并取得明显成效。如深

圳市实施以“三旧”改造为核心的系统方案，上海市以“提质增效”为核心推进城市更新，北京市为疏解非首都功能开展“疏解整治促提升”专项行动，成都市围绕“公园城市”探索城市可持续发展新路径等。

“十四五”规划纲要提出，深入推进以人为核心的新型城镇化战略，加快推进城市更新，为将来一定时期内推进城镇老旧小区改造和社区建设、创新城市运营模式指明了方向。各级政府作为具体实施主体，城市更新行动已提上政府工作日程，城市更新也将对稳定经济增长、提升城市竞争力和改善居民生活质量等发挥重要作用。在此背景下，地方政府立足新发展阶段，贯彻新发展理念，按照城市更新行动的核心要义等进行统筹谋划，协调推进城市整体结构、重点区域、社区设置等不同维度上的城市更新项目，使城市空间载体重新焕发活力。

在城市更新浪潮下，浙江省提出

了未来社区“139顶层设计”，即以人为核心，人本化、生态化、数字化三大维度，邻里、教育、健康、创业、建筑、交通、低碳、服务、治理九大场景，聚焦重点区域和社区层面的系统更新，实现城市高质量发展，营造高品质生活。

透过未来社区的核心要义和探索实践，可以发现未来社区是以满足“社区全人群对美好生活的向往”为核心的新型城市功能单元，是以构建“社区全生活服务链”带动城市高质量发展的集成系统平台。因此，未来社区建设将是践行城市更新行动的典型实施路径。

未来社区：释放五大红利

（一）推动城市高质量发展。我国进入高质量发展的新阶段，城市发展也迈进精细化、人性化的新阶段，要求转变工作重心和发展理念，从关注增量空间的扩张转向关注存量空间的品质提升，从关注物的快速增长转向

关注人的全面发展。“十四五”时期我国城镇化率将达到65%，意味着我国开始进入城市化快速发展的中后期，城市土地新增供应量有限且供应量下降的幅度较为明显，只有更新激活城市的老旧空间用地再利用，才能缓解土地供应不足和满足住房等用地需求。与此同时，重视人的全面发展，成为城市治理的首要任务。建设符合新时代城市高质量发展和以人为本的未来社区，是城市高质量发展的新路径，也是一项长期且富有战略意义的民生工程。

（二）拓展新型消费的增长空间。未来社区以民生为导向拓展新型消费增长空间，推动消费提质扩容。随着国内第三次消费升级浪潮的兴起，居民消费从保障基本生活为主的物质性消费转向关注产品品质升级和服务性消费为主，教育培训、健康管理、医疗养老、休闲娱乐等与生活服务相关的需求也不断增加。现实中，老旧小区市政设施老化、配套落后、公共服务设施缺项、出行不便、物业管理水平不高等诸多城市病，居民反应强烈，亟需解决。未来社区把“人民对美好生活的向往”作为行动指南，提供符合“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶”的产品和服务。依靠长期运营创造价值，社区商业、养老及教育等公共服务设施运营，智慧社区、配建人才保障性住房、双创空间等运营，以多链条的服务形成“大物业”模式，不仅能解决老旧小区改造的痛点问题，还将引领创造新的生活方式，如智慧社区管理平台、新零售等新型消

费基础设施建设，实现数字经济智能化，信息融合集成化，从根本上满足居民的消费升级需求，助力经济高质量发展。

（三）扩大有效投资。未来社区可以为扩大有效投资带来新的平台和重要抓手。据住房和城乡建设部初步统计，“十四五”期间，我国将基本完成2000年底前建成的21.9万个城镇老旧小区改造，房地产、制造业、服务业以及互联网等行业将迎来具有巨大潜能的新市场。在资金来源方面，未来社区是在环境和交通容量允许的条件下创新开发强度，通过对地上地下面积增量开发，在合理范围内限价出售或出租实现资金平衡，系统解决棚户区改造、城中村改造项目等遗留问题，为新基础设施、新交通、低碳环保等产业新技术提供更新的机会和落地支撑，为新教育、新医疗、新养老等新型业态提供政策支持。可以预见，未来社区建设的产业体系将促进经济社会全面转型发展，有利于实现高质量发展和美好生活的双赢。

（四）培育新经济平台。未来社区的数字化属性为平台经济、共享经济等数字新技术提供应用落地支撑，促进传统经济向新经济的转型。未来社区与以往传统社区建设相比更注重数字技术的应用，以未来社区CIM（即城市全信息数字化技术）平台和智慧服务平台两大数字平台为基础，打通从基础环境资源、规划设计、建设、运营等不同阶段的数据收集壁垒，结合5G、大数据、云计算、物联网、人工智能等数字技术，广泛采用新技术新业态新模式，提供贴近社区居民真实需

求和精细化的产品和服务，实现实体建设与数字建设相结合的“孪生”社区。数字化、智慧化社区平台将促进实体经济向虚实结合转变，整合线上产品、服务的供应资源与线下客源导入及空间体验的两端优势，为社区居民提供更加精准化的物业、商业、生活、政务等优质服务，全面走向数字社会。

（五）提升基层治理能力。未来社区把提升基层治理体系和治理能力摆在更加重要的位置。未来社区建设通过BLOCK街区创新设计活动、金点子·新创意征集活动、社区议事会等方式，使未来社区理念逐步深入人心，激发社区居民和社会公众参与未来社区建设的积极性。构建党建引领、科学高效的社区治理架构，培育发展社会化、专业化的非盈利组织，充分发挥政府、居民、社会组织等多方作用，共同推进社区事务管理，营造“共建共治共享、交往交融交心”的良好氛围，助力国家治理体系和治理能力现代化。

加强财政金融创新，高质量推进未来社区建设

未来社区项目具有规划单元面积大、投资多的特点，需要财政金融建设资金的支持保障，尤其在项目启动阶段，存在一定的风险和不确定性，融资难度大，更是急需资金支撑。但是，这些资金使用具有长期性、社会性和公益性等特征，未来社区试点建设面临融资问题。鉴于地方政府财力限制，在严控债务风险的政策环境下，需要创新财政金融支持未来社区模

式,保障未来社区顺利实施。

(一)全方位强化财政资金支持力度。一是安排财政专项资金用于未来社区建设和运营。纳入年度未来社区建设的项目由各级政府按照一定预算比例安排,纳入同级预算足额保障;采取中央和地方联合支持的方式,安排财政贴息资金专项支持未来社区建设,贴息资金直接拨付到社区项目,降低项目融资成本。二是实施建设项目激励性奖励机制,对新列入省级未来社区试点创建的项目进行奖励;对试点到期后验收合格、成效突出的标杆性引领性示范性项目,给予再奖励。三是加大资金筹资力度。从城市维护建设税、基础设施配套费、公用事业附加费以及土地出让等税费收入中安排一定比例支持未来社区建设运营。

(二)积极拓宽融资渠道。一是对未来社区贷款还款设立保障制度,增强项目还款能力。可把商业银行认可的土地、在建工程或现房作为抵押或质押资产,抵押或质押资产无法覆盖时,支持第三方担保补充增信。二是建立绿色建筑和绿色金融协同发展机制。未来社区项目具有低能耗、低污染特点,可作为绿色建筑和绿色金融协同发展的重要载体。支持鼓励金融机构运用科技手段为未来社区绿色建筑提供全方位的支持,为绿色建筑和绿色金融协同发展开辟绿色通道。三是鼓励金融机构、开发性银行信贷资源向未来社区项目倾斜,实施差异化的授信管理、把专项信贷额度落到实处、给予利率优惠等政策。

(三)鼓励金融机构创新产品。一是开发“未来社区贷”金融产品,政府

在提高授信额度、精简审批流程、降低资本金比例等方面给予政策倾斜支持。对于未来社区项目自持的商业地产、人才租赁公寓等能产生持续稳定经营性现金流的部分进行梳理打包,发行项目收益票据(PRN),在中国银行间市场交易商协会发行。二是整合保险资金与未来社区的联动优势。在法律政策支持、资金风险可控的前提下,尝试未来社区与保险资金合作开发,优化项目资金流。利用保险资金优势以及背后具有可联动客户资源属性,通过股权合作方式与保险机构进行共同投资开发,分别发挥各自开发、资金、渠道优势,实现未来社区项目长期稳定运营。

(四)充分发挥引导基金的示范作用。在未来社区项目启动阶段,融资难度较大。地方政府可建立社区引导基金,通过适当让渡项目收益权等方式,吸引社会资本参与和支持未来社区建设。一是以政府引导性投入、企业及居民众筹的方式设立未来社区发展基金,建立基金使用规则,加强基金使用的引导和监督。二是设立未来社区产业基金,引入优先劣后结构化设计对未来社区运营商进行支持。劣后级资金由政府出资,发挥其对市场的增信作用,优先级资金由社会资本出资,项目创造投资收益可给予优先级适当让利,充分调动社会资本参与未来社区建设的积极性。三是积极探索运用PPP等投融资模式或依法开展数据使用权转让等方式引导鼓励社会资本参与投资和运营,支持有信誉、有实力民营资本进入未来社区建设。

(五)探索实施项目资产证券化。

未来社区项目进入运营阶段后,自持的不可售物业或物业管理等能够产生稳定的现金流部分,可以通过资产证券化(ABS、REITs等)的方式为持续运营提供长期的持有资金,同时也提供最为合适的资金退出方式。一是探索发行未来社区REITs产品。REITs以未来社区项目未来收益为基础,有利于构建投资闭环,发挥权益资金的渠道、期限和结构等优势,增加项目运营投入的能力,形成可持续发展能力;发行REITs还可以提高未来社区整体声誉,吸引更多社会资本参与。二是尝试采用“PPP+REITs”模式支持未来社区建设和运营。这种模式不仅能够降低项目亏损风险,提高项目净现值,还能盘活存量资产,打通社会资本的退出环节,提升资金的使用效率及周转速度。■

【参考文献】

[1] 中华人民共和国国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要[M],北京:人民出版社,2021.

[2] 邹德慈,新中国城市规划发展史研究:总报告及大事记[M],北京:中国建筑工业出版社,2014.

[3] 施卫良,规划编制要实现从增量到存量与减量规划的转型[J],城市规划,2014,11.

[4] 宋维尔、方虹旻、杨淑丽,基于“139”理念的浙江未来社区建设模式研究[J],建设科技,2020,23.

(作者单位:中国财政科学研究院 中建方程投资发展集团有限公司)

责任编辑 张小莉