

# 头雁先飞 杭州精品改革案例智库报告

## 改革项目：低效用地再开发试点建设 杭州市建委：“唤醒”闲置土地，治难也治堵

詹丽华 徐攀峰 杭建宣

深化改革  
强基固本

地能尽其利，物能尽其用，方为改革之要。作为新晋的超大城市，现在的杭州在新型工业化、城镇化持续发展时期，资源管理的改革重点转向存量土地节约挖潜、结构优化和效率提升的提升之上。因此，推动低效用地再开发，成为解决发展空间矛盾的必由之路。

2023年9月，杭州成为全国43个开展低效用地再开发试点工作的城市之一，开始就当下存量建设用地布局散乱、利用粗放、用途不合理等问题寻求破解之道。

围绕试点工作，杭州市建委自那时起，就立足推进城市基础设施建设的工作职能，针对闲置存量土地的建设利用寻找突破口，方向是明确的：盘活城乡空间资源更多用于民生所需和经济发展，补齐基础设施和公共服务设施短板，并同步探索优化城市存量空间、“唤醒”低效用地再开发的“杭州路径”。

其中，一块闲置土地撬动两大民生难题的改革故事，或许能带来更多的思考和启发……



闲置的石油浙江公司丁桥加油站改建成了公共停车场

### 一个试点 破题土地闲、停车难两大堵点

让“寸土”变“寸金”，不仅要懂得看“罗盘”，还要明“家底”。

第一项被提上议程的就是鼓励企业摸排“家底”，尽可能地杭州企事业单位可用未用的存量建设用地一一进行梳理。

“梳理上来的存量建设用地我们一一进行地块调研，现场踏勘地块条件和考察周边需求，谋划适配的再利用项目。”杭州市建委相关负责人介绍，基本摸排、调研完成后，第一轮筛选出11宗闲置地块初步符合再利用条件。

摸排了“底数”，心中有了“底

气”，怎么“改”也就有了答案。杭州市建委鼓励建设单位利用闲置用地建设临时公共停车场，但建设单位需要考量投入产出比，衡量投资是否切实可行，而传统的临时公共停车场利润率并不高。

既要盘活闲置低效用地推进城市基础设施建设，又要能调动建设单位积极性，保证基本投资回报率，怎么办？11宗闲置地块再次被筛选，这次的目的是找出闲置期长，未来3至5年内没有明确出让计划或开发意向，且靠近医院、学校、老旧小区等交通易拥堵、周边停车需求高的地块。

“这些建设单位有开发意愿，周

边停车需求高，投资回报可稳定，收支可平衡，社会效益能充分发挥。”杭州市建委相关负责人解释，11宗闲置地块中最后有5块符合要求，石油浙江公司丁桥加油站地块就是其中之一。

石油浙江丁桥加油站至今已有37年历史，先后承载了为杭州笕桥机场民航飞机供油，中国航油集团浙江石油有限公司汽、柴油民生供应保障的历史任务。随着城市发展和机场搬迁，油库的保障使命也逐渐转移，但受限于地块条件，功能更迭的选择不多，于是地块被闲置，一搁置了12年。

区域条件看，它是最适合“突破”

的试点项目：周边300米范围内有杭州富春中医骨伤医院、丁桥商务楼、丁桥文化广场、居民住宅区等人流集聚区，停车需求较大，且周边道路以2车道支路为主，不具备增设路面停车位条件；同时闲置期长，建设单位也有再利用的意愿。

“针对这个项目，我们联合用地权属单位会同职能部门进行了专题讨论，最终决定在改建为临时公共停车场基础上增设充电服务功能，进行复合利用。”杭州市建委相关负责人解释，建设临时公共停车场利用的只是地块的“闲置期”，不影响土地规划性质，也不影响该地块未来的再开发、再利用。

2023年11月初，该项目动工；6个月后，一个有148个充电车位，既可以缓解周边停车难，又能满足新能源车充电需求的复合型停车场正式“上线”营业了。由于项目建设期间调整了交通组织动线，违停情况明显减少，地块周边由来已久的交通拥堵问题也得到明显缓解。

抓住“窗口期”，撬动两大民生难题的解决，小小的临时停车场背后，蹿出了一条低效建设用地在过渡期如何产出效益的解决之路，同时也为周边群众缓解民生急需。

### 用好“金角银边” 脚步往“下”解决民生难题

改革试点的一大意义，在于可复制性。

从2023年9月至今，杭州已完成5宗闲置地块建设临时公共停车场的试点，新增711个公共停车位。

“正式运营的第一个月就实现了我们预估三年后才能达到的收益率。”作为项目建设方，石油浙江公司相关负责人坦言，因为丁桥加油站地块再利用后经营表现出色，各地分公司纷纷前来考察，计划将杭州经验复制到自己在的城市。

杭州的改革之路，也没有就此止步。“希望能鼓励更多用地权属单位自主摸排，将3至5年内没有开发意向的闲置用地利用起来，更多地用于民生所需和经济发展。”杭州市建委相关负责人表示，在推进闲置用地再开发、再利用项目的同时，也积极利用城市有限的建设用地空间复合开发，“通过更高效的建设技术，开发利用建设用地，让城市低效利用的‘金角银边’也能为高质量发展提供空间保障。”

比如在土地资源受限的老旧小区、医院等区域周边，因地制宜

利用公园绿地地下增建停车设施。以拱墅区东园公园地下停车库为例，该公园新建了6个地下井筒式智能机械停车库，共有150个停车位，但其地上设施占地570平方米，仅占用原公园地面面积5.4%，却可以有效缓解周边所巷、东园、良园、刀茅巷四个社区的“停车难”问题。

据了解，目前杭州已建成和在建的此类公共停车库项目就有东河环保公园、冯家河、金松公园、永丰公园等，地上设施尽量利用公园边角用地，不影响公园基本使用功能，预计全部建成后可增设公共泊位约1000个。

在人流流量巨大、停车矛盾突出的特色市场、街区，杭州也在开发地下空间，复合利用土地。比如四季青服装特色街区在杭州常青意法服饰城空地地下建设公共停车库，不仅可增加290个社会公共泊位，还将与在建中的常青数字时尚中心互联互通，缓解停车压力的同时对区域交通组织带来积极效应，助力治堵。

在改革的探索过程中，杭州把人的因素摆在新的高度，基础公共设施用地得以优先保障，便捷的公共服务、开放的公共环境、多元的社交空间等也得以提供，资源要素得以融融共享。以人为本的理念，在杭州低效用地再开发的试点过程中得到了淋漓尽致体现。

眼光往“下”，让杭州看到了更多利用闲置土地的可能性，但更为可贵的是，在整个改革的试点过程中，政府部门展现出了脚步往“下”的决心。

改革是对城市建设理念的一次冲击，也是对城建工作定位的一次重塑。如何确保有限的城市空间向未来城市转型，为产业升级提供有效支撑，这是一道需要继续解答的时代命题。

(图片由杭州市建委提供)

## 改革项目：“六步圆桌议事法”、业主与建设方的日会商机制、大物业综合运营改革 余杭：城市更新，走“新”更走心

胡金 宋亚平

随着我国步入城镇化“下半场”，城市更新逐步成为主流，而老旧小区改造又是城市更新的重点。

老旧小区改造，居民普遍叫好。但在推进过程中，也存在居民意愿难协调、改造方案重“面子”、工程质量“打折扣”等问题。如何高质量推进老旧小区改造？

正在建设杭州城市新中心的余杭，坚持问需于民、问计于民、问效于民，抢抓杭州打造全国首批城市更新示范城市的历史机遇，创新实施“提质城市新中心、建设幸福红立方”工程，联动未来社区建设，用实际成效全景式展现“老小区新生活”美好宜居新场景、新风貌，令居民幸福感“就地升级”。

截至目前，余杭已累计改造老旧小区57个，惠及居民6300余户，今年正在实施改造老旧小区16个。

### 改造前，问需于民 多元协商凝聚共识

老旧小区改造涉及居民切身利益，协调各方意愿是一大难题。

改造需求和利益诉求，往往千差万别。一些居民只是希望改善居住环境；一些居民却是要求既能解决实际问题，又保留历史记忆和特色风貌。

余杭街道通济社区金源公寓小区建于20世纪90年代，基础设施普遍老化。“大家基本上都支持改造，但由于小区普遍以老年人居多，改造上希望能够更关注老年人的需要。”通济社区相关负责人说。

怎样把老旧小区“改”到居民心坎上？

余杭践行“众人的事情由众人商量”民主协商理念，创新建立提出议题、广开言路、民主协商、拟订方案、居民表决、形成决议的“六步圆桌议事法”，指导各街镇健全居民议事协商机制，发挥居民主体作用，变“要我改”为“我要改”。居民提出的20余项意见，在通



瓶窑镇华兴社区桃源小区改造后实景图

过“六步圆桌议事法”后均被采纳。通济社区相关负责人介绍，小区单元楼外立面改造，在保留原有红色外墙颜色的基础上局部增加新元素，做到了“记忆保留”，深受好评。

有居民在圆桌议事中表示，希望改造能更加聚焦“一老一小”需求。因此，除外立面换新装、老旧管道统一更换、电梯加装等常规内容外，社区还针对小区公共服务配套不足等问题，做细做实空间挖潜工作。

不久后，小区北侧的闲置用地新建一处7000余平方米的社区公园，增设了老年人健身场地、幼儿活动空间等配套设施。

如今，金源公寓小区已被评为杭州市老旧小区改造典型案例，通济社区公园则成了周边小区居民健身休闲好去处。

### 改造中，问计于民 全程参与强化保障

老旧小区改造是一项复杂而系统的民生工程。随着改造的深入推进，一些“难啃的硬骨头”逐渐显现。

良渚街道施家湾社区花苑新村北区始建于20世纪90年代，部分房屋配建的储藏间割裂了楼幢间可用空间，让停车逐渐成为“老大难”问题。

小区改造的第一步，就是挖掘整合闲置资源，通过拆除储藏间拓展停车位。“这项工作说简单，真正做起来可不容易。”时任施家湾社区书记的金国平回忆道，储藏间虽多数仅占地约5平方米，但也是陪伴居民多年的生活配套。如何让居民愿意改、放心改？

切实保障居民的知情权和参与权，才能充分调动居民参与老旧小区改造项目的积极性。

施家湾社区探索建立“监督队—社区—城建办—项目部”的日会商机制。小区公开招募了7名热心且具有工程知识的业主组成监督队，将业主群内500多户居民反映的诉求及时反馈给社区及街道城建部门，有效推动改造进程。

经过前后近一个月的努力，100多个储藏间全部拆除，再加上调整部分绿化，增加了近70个停车位。

“老旧小区的空间是有限的，光靠内部挖潜，永远也解决不了停车问

题。”金国平说，在居民的启发下，社区还想到向外拓展，整合可用资源。

在良渚街道的协调下，社区和周边的社会停车场取得联系，争取到了与内部停车相同的包月价格，并在小区围墙一侧开通门禁，让居民步行5分钟就能抵达停车场。

通过内外结合、双管齐下，花苑新村北区的可用停车位增加了一倍多，大大缓解了停车难题。

### 改造后，问效于民 探索物业长效管理

老旧小区改造之后，如果后续的物业管理跟不上，前期改造的效果就难以持续，各种问题容易死灰复燃。

瓶窑镇华兴社区桃源小区始建于20世纪80年代，是典型的开放式老旧小区。曾经由于物业缺失，居民普遍抱怨小区服务差，生活没有安全感。而类似的无物业老旧小区，在余杭的数量不少。如何破解？

围绕“提质城市新中心、建设幸福红立方”目标任务，以党建引领为主线，以“站在一起、想在一起、干在一

起”新优势，余杭构建社区、业委会、物业“三方协同”的共治路径，推动片区化“市政养护+物业服务+商业运维”的城市大物业综合运营模式，将公共区域的绿化、保洁、设施设备养护等工作委托物业服务企业实施。

瓶窑镇相关负责人介绍，他们在征询居民改造意见时，逐步引导居民树立了花钱买服务的理念，最终明确由居民每月缴纳每平方米0.5元物业管理费，并引入定制职业经理人，以“企业化、市场化”模式实现了小区物业管理质的提升。

现在，华兴社区有了“瓶窑大管家”这个片区化物业，除负责维护小区秩序、环境卫生等基础工作外，还能提供水管、楼道电灯维修服务。

为加快推动物业服务提质增效，余杭还在构建组织体系、探索工作机制、拓宽服务渠道、优化管理考核等方面创新举措，包括成立物业行业协会综合党委、完善前期招投标和选聘标准等。

比如，余杭街道就下大力气建成了浙江省首个街道级物业管理综合服务中心，旨在通过专业社会组织的实体化运营，联动职能部门进行矛盾纠纷调处，从多维度为小区治理赋能。

随着大物业综合运营改革的持续推进，余杭老旧小区展现出更加生机勃勃的城市新面貌。



专家点评

## 通过全过程参与 构建城市更新秩序

浙江工业大学公共管理学院教授 吴伟强

随着时代变迁和经济社会发展，老旧小区的功能性、安全性和舒适性已不能满足居民对美好生活的向往追求。

如果在政府主导下，社区大包大揽，老百姓的关注度、知晓度、参与度低，改造后的效果评价也会褒贬不一。有的小区改造后，群众缺乏主体意识，不愿意履行管理义务。一段时间后出现问题反弹，政府还要兜底维修，陷入无限责任的怪圈。

在老旧小区改造中，杭州市余杭区实现了多方共同参与。这意味着社区内各种主体围绕共同利益采取了共同行动，有利于凝聚力

量、确保质量和长效管理；同时，通过利益表达、利益协调等方式，将利益冲突转变为利益共同体，也会促进社区居民的价值观趋同，最终形成价值共同体。

难能可贵的是，余杭区还注重社区文脉的挖掘和呈现，通过保留文化遗产、营造文化空间，使其成为城市的独特记忆，有助于强化邻里关系，增强居民归属感。

目前，多元主体协同参与现代化社区治理已成为余杭区的普遍现象。可以预料，一个个社区将会形成有机共生的整体秩序。

(图片由余杭区住建局提供)