

杭州争创社区嵌入式服务设施建设国家试点城市 小服务托起大民生

本报记者 唐骏堇 詹丽华

看着小区内3层高的社区服务综合体基本装修完毕,退休在家帮女儿带娃的杭州下沙街道柠檬社区居民洪长根满怀期待,“社区说已经在进行运营商招投标,5月份就能使用,太好了!”这个内嵌于东海·柠檬郡小区内部、面积达2000平方米的综合体,具备养老、托育、健身、阅读等功能,让小区居民在家门口就能享受优质普惠的社区服务。

去年11月底,国务院办公厅转发国家发展改革委《城市社区嵌入式服务设施建设工程实施方案》(以下简称《实施方案》),首提“城市社区嵌入式服务设施”,并将选择50个左右城市开展试点。柠檬社区的这个社区服务综合体,就是杭州最新打造的“城市社区嵌入式服务设施”之一。

今年初,杭州明确提出,2024年要“争创社区嵌入式服务设施建设国家试点城市,完成项目30个以上”。

国家为何要在此时推进社区嵌入式服务设施建设?杭州争创试点城市的底气在哪里?推进嵌入式服务有哪些痛点需要破除?记者在杭州多地深入走访调查。



▲ 七彩社区外景图。

钱哪来 持续运营待探索

在走访中记者发现,空间是相对比较好解决的问题,更为重要的难题是“钱从哪儿来”。这是建设和运营社区嵌入式服务设施无法回避的问题。

先看建设资金。在记者走访的杭州多个嵌入式服务设施中,建设资金主要来源是政府。而这也是国际通行做法。比如,新加坡社区基础设施建设费用的90%来自政府投入。“社区公共服务设施属于公共物品,建设投入大,应由政府提供。”汤海濡说。

对于嵌入式服务设施的建设资金,《实施方案》提出“通过统筹中央预算内投资、地方财政投入、社会力量投入等积极拓宽资金来源”。具体如何统筹呢?比如,结合实施城镇老旧小区改造,加大对社区嵌入式服务设施建设的投入力度,中央预算内投资对相关项目优先纳入、应保尽保。还有,将符合条件的社区嵌入式服务设施建设项目纳入地方政府专项债券支持范围。

再看运营资金。投入大量资金建成的设施如何可持续运营,这是一个“老大难”问题。搞得不好,就容易出现“建设轰轰烈烈,服务冷冷清清”。记者在杭州走访中发现,目前绝大多数模式均为政府兜底。

一位社区工作人员告诉记者,考虑到社区人手有限、专业人士做专业事,优质服务供给必须引入市场化力量。然而作为公共服务,收费水平不能太高,没有利润的话没有企业愿意运营,也无法保证公共服务的优质。“政府兜底是没办法的办法,这真是一个大难题!”

在新加坡,社区基础设施日常维护费用的50%来自财政资金,有不少市场化力量加入其中。

七彩集团在杭州运营着多个未来社区。七彩集团社区经济和营造事业部助理总经理何睿告诉记者,目前,大多数社区服务由政府购买形式委托运营商运营,也就是政府买单,也有物业公司接管周边片区的“大物业”模式,设计、采购、施工及运营一体化的总承包模式,还有越来越多的社区与运营公司合资成立“强社公司”联合运营探索全域可持续的政企合作模式。

在汤海濡看来,社区公共服务,包括公益性、惠民性、经营性三种服务,公益性服务由政府提供,惠民性服务由政府补贴,经营性服务由社会投资提供。“由于社区服务的微利属性,街道可以几个社区打包竞标,以规模化克服微利的不足。”

从现实情况来看,城市社区嵌入式服务设施建设需要集基本服务、公益服务以及商业服务等多种服务为一体,仅靠政府大包大揽难以持续,单靠企业投资又难有作为。

如何探索解决之道?在城乡社区“民生幸福共同体”集成改革中,杭州突破社区(村)服务行政区划,转变公共服务传统供给方式,以“共同体”形式推动社区(村)综合性服务设施的空间共享、资源共享和服务共享。

《实施方案》提出,要健全可持续的建设运营模式。比如,服务运营主体要根据服务成本、合理利润等提供价格普惠的社区服务以及其他公益性服务。探索专业性机构连锁化、托管式运营社区嵌入式服务设施,构建“街道—社区—小区”服务体系。引导社区物业、家政公司提供普惠社区服务。

如何实现社区嵌入式服务设施的可持续运营,实现普惠型与市场化之间的平衡?我们正探索建立创新长效管理机制,研究健全社会力量参与社区服务激励政策,支持群团组织积极参与村社服务,推动村社与社会组织、社会工作者、志愿者、公益慈善资源联动开展服务。“杭州市发改委相关负责人说,为老百姓在家门口提供更多优质普惠的服务,还需要各地更多的探索。

新刚需 社区服务要升级

改革开放以来,我国城市化快速推进。数据显示,当前我国近七成的人口在城市安居乐业,预计到2035年,在城市工作生活的人口将达到八成左右。社区,既是城市人口安居之所,也是城市公共服务和城市治理的基本单元。

在国家发改委举行的解读《实施方案》专题新闻发布会上,有关负责人表示,能否在家门口享受到优质普惠的公共服务,在“小社区”满足人民美好生活需求,是“关键小事”,更是“民生大事”。

根据《实施方案》,城市社区嵌入式服务设施面向社区居民,提供养老托育、社区助餐、家政便民、健康服务、体育健身、文化休闲、儿童游憩等一种或多种服务。

“在家门口享受普惠优质的服务,成了新刚需!”在杭州市规划委员会专家委员会委员汤海濡看来,这一新刚需的出现是经济社会发展的必然,对现有社区服务提出了“升级”要求。

首先是“在家门口”,这意味着步行可及,居民能够方便获取服务。而这主要是服务“一老一小”。近年来,我国老龄化进程加快,城市养老托育的“一老一小”问题越来越突出。汤海濡告诉记者,对老年人和儿童群体来说,他们的活动半径较小,对服务的便捷性有较高要求,如果远距离寻找服务,将明显增加时间、交通和陪护成本。

再看“普惠优质”。对老百姓来说,不管是商品还是服务,物美价廉永远是他们的“心头好”。

中国宏观经济研究院社会所副研究员魏义方观察到,当前一些群众迫切需要的就近就便、优质普惠的公共服务难以找到;由于场地设施等运营成本高,一些服务收费超出群众负担能力。

比如在很多城市,托育服务价格居高不下,普惠性服务有效供给不足,大量有送托需要的婴幼儿家长送不起、用不上。她认为,加快发展社区嵌入式服务,是解决人民群众急难愁盼、推动公共服务惠及全民的重要举措。

虽然“城市社区嵌入式服务设施”是个新概念,但国内部分先发展起来的大城市更早地遭遇到相关问题,因此也在实践中进行了一些探索。

比如,北京在2021年就完成100个社区服务空间开放式示范点建设升级改造,让社区有了家的味道;上海全面推进“15分钟社区生活圈”行动,配置基本生活所需的各项功能和设施,努力让居民的幸福“近在咫尺”。

“从全国来看,杭州是嵌入式服务设施建设领域的先行者。”汤海濡告诉记者,杭州已迈入超大城市,各级政府“民呼我为”,率先进行了一系列探索。

2020年,杭州就启动产业园区嵌入式幼儿园(托育)建设,当年10月海康威视幼儿园开园,此后一批产业园区嵌入式幼儿园和托育机构建成开放。

2022年,杭州利用城市“金角银边”建设嵌入式体育场地,计划用3年时间新增嵌入式体育设施面积115万平方米,形成“10分钟健身圈”。

2023年,在未來社区建设基础上,杭州启动“民生幸福共同体”建设,突破社区(村)服务行政区划,以“共同体”形式提升完善“15分钟公共服务圈”……

杭州的探索,为全国建设“城市社区嵌入式服务设施”贡献了有益经验。



▲ 七彩社区内的创新创业中心。



▲ 缤纷未来社区的托育服务。 本报记者 唐骏堇 摄



▲ 和睦社区将生活垃圾集置点改为居民休闲的南风印象公园。



▼ 缤纷未来社区范围内的3个社区实现“一窗”办事。

破难题 首先从空间入手

推进城市社区嵌入式服务设施建设,面临着诸多难题。以杭州的探索为例,碰到的第一个难题就是空间。

对很多社区尤其是建成超过30年的老社区而言,能够完整利用的公共空间实在有限。怎么办?在杭州走访中,记者发现了各种“乾坤大挪移”之术。

滨江区缤纷未来社区由星里、七甲、水电3个社区共同打造,东临杭州亚运会主场馆大小莲花,南接物联网小镇核心区,可谓“寸土寸金”。社区现有居民两万多人,其中9000多是本地居民,且老年人占了相当比例。

“在街道统筹下,我们整合了3个社区的存量空间,社区工作人员集中办公,社区服务‘一窗’提供,整合出1.17万平方米空间为居民提供需求最多的服务。”缤纷未来社区工作人员胡丹带着记者走了一圈,临街就是社区服务空间,有书房、助餐、健康、医疗、托育、公园等。

“乾坤大挪移”的故事还有很多:上城区红梅社区将三里亭苑三区20幢原3层、2100平方米房屋拆除后重建,打造5层楼高、4300平方米的邻里中心;滨江区长河街道的月明社区,向隔壁西兴街道借了800

平方米的服务用房用于邻里中心建设……

对于服务空间,《实施方案》也提出了“改造和新建相结合”的原则:重点推广和优先建设(改造)功能复合集成的社区嵌入式服务综合体(社区服务中心),暂不具备条件的社区可“插花”式分散建设功能相对单一的嵌入式服务设施。支持以片区统筹、综合开发模式推进社区嵌入式服务设施建设。

空间的腾挪,有不少涉及土地性质问题。比如,萧山七彩社区A区在土地出让时,为更好建设嵌入式服务设施,就混合了住宅、商业、公共场站、停车场、文化设施等多种性质用地,在省内创新了土地混合利用模式。此外,杭州完善建筑物使用功能变更政策和幼儿园建筑标准等,为多家产业园区嵌入式幼儿园(托育)的开办“开了绿灯”。

有了空间只是第一步,更重要的是引入服务,实现空间的最大化利用。“从全市目前的实践来看,最有效的办法就是问计于民。”杭州市发改委相关负责人介绍,在启动“民生幸福共同体”建设前,他们做过一个网络问卷调查,从回收的3000多份问卷中遴选出居民最急需的家门口服务,实现“按需精准嵌入”。

拱墅区和睦社区是一个典型的老社区,区内60周岁以上老年人占户籍人口约36%。这几年,社区利用居民楼的楼下空间打造了“和睦养老爱心街区”。“社区居民日常生活所需基本都能在这条街上找到,一站式解决。”和睦街道党工委书记饶文政告诉记者:“街口是早点餐饮,街尾是和睦公园,在和睦社区4幢至10幢之间嵌入了乐养中心、小超市、小药房、小修小补店等,覆盖“15分钟生活服务圈”内的近万居民。”

饶文政告诉记者,“街”上每家店的类型,都是征求居民意见设立的。“比如很多居民反馈修鞋、换拉链没地方,我们就专门保留了一间门面给‘小修小补’。”《实施方案》提出,要广泛征求居民意见和诉求,鼓励居民和各类社会力量积极参与项目设计,按需精准嵌入服务设施。

“这倒也打算腾出来,但还没定下引入哪种服务。”在小区一个转角处,饶文政停了下来,指着一间闲置用房说,社区里正在讨论要不要把这里改成相亲角,因为年轻人的交友问题,已经成为“新需求”。在饶文政看来,随着青年人不断涌入,青年友好型的需求将会在社区嵌入式服务中更多涌现。

本版图片除署名外均由受访者提供

记者手记

匠心提质“绣”杭城

唐骏堇

“金杯银杯,不如老百姓的口碑”。对刚刚跨入超大城市的杭州来说,在城市治理上必须下更大的“绣花功夫”,以精细化治理提升老百姓的幸福感和满意度。

在全国城市中,杭州在民生服务上的投入不可谓不大,连续17年蝉联“中国最具幸福感”城市即是明证。但在采访中,我们仍能深切感受到老百姓对美好生活的需求和“家门口优质普惠社区服务”供给之间的矛盾。

比如一个很小的细节:少数社区健身房免费或优惠时段是在工作日的白天,这对于上班的年轻人来说几乎就用不到。“说起来好听,用起来很难”是他们的直观感受。

要有匠心。追求极致的“工匠精神”,在民生服务领域也适用。引进的嵌入式服务是否老百姓所需?普惠化服务是否能覆盖社区内多数居民?服务设施有没有安全隐患和盲点……这不仅是对工作负责,更是对群众负责。

更要提质。家门口的社区服务,不能停留在有没有,更要看优不优。专业机构提供的服务质量怎么样,享受过服务的老百姓最清楚。时不时走进去跟居民聊聊天,自然而然就能找到更多“痛点”,督促提升服务水平。

只有用心用情,更为细致,才能“绣”出一个更好的杭州、幸福感满满的杭州。

