

服务嵌进社区：公共服务供给的一场存量改革

嵌入式服务设施的建设逻辑，本质上是一场向存量要空间的变革。设施建起来只是第一步，是否能精准匹配居民现实需求、让运营方“活得好”，才是“十五五”时期要解的题。

□ 本报记者 荆文娜

进入四川成都金牛区城隍庙社区居家养老综合服务中心，中药泡脚一次23元、全身药浴一次43元的价目表贴在墙上。这个前身是四川地质医院第二门诊部的地方，如今与另外6处场景一道组成嵌入式服务闭环，逐步形成社区“5分钟幸福生活圈”。负责人侯满芳此前接受本报记者采访时坦言，之前门诊部设施陈旧、门可罗雀，嵌入式服务真正实现了医院、社区、居民等多方共赢，门诊量比之前增加了很多。

这样的变化，正在越来越多的城市社区中发生。2024年1月，国家发展改革委、住房城乡建设部、自然资源部联合印发《城市社区嵌入式服务设施建设工程实施方案》（以下简称《导则》），按照2023年11月发布的《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》）要求，推动优质普惠公共服务下基层、进社区。2024年9月，国家发展改革委、住房城乡建设部、自然资源部三部门印发《关于扎实推进城市社区嵌入式服务设施建设工程的通知》（以下简称《通知》），将苏州、合肥、成都、青岛等56个城市纳入建设范围。

两年多来，从试点探路到地方实施方案密集出台，再到今年“十五五”开局之年各地冲刺阶段性目标，这项以存量空间功能重构替代“大拆大建”的供给模式变革，正在全国56个城市的社区重塑城市公共服务的“最后一百米”。

空间从哪里来：存量重构破解“设施空白”

“我国65%以上的人口生活在城市，居民



在深圳市妇女儿童大厦内的图画书博物馆，深业幸福家托育园的孩子们在听老师绘绘本故事。

新华社记者 梁旭 摄

主要生活在社区。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’。”国家发展改革委社会发展司负责人在2023年的专题新闻发布会上表示，《实施方案》按照精准化、规模化、市场化原则，优先和重点提供急需紧缺服务。

这项改革的首要难题，是空间。城市中心区域新增建设用地极为有限，在业内看来，嵌入式服务设施的建设逻辑，本质上是一场向存量要空间的变革。

浙江杭州萧山区闻堰街道郁金香社区提供了一个样本。该社区所在的郁金香岸小区一二期分别于2008年、2010年交付，配套设施有健身房、恒温泳池、书吧等，业主们曾以此为傲。但随着设备老化、商户经营困难陆续撤出，这片3780平方米的会所区自2020年起闲置多年。2024年7月，该社区嵌入式服务综合体被列入杭州市首批46个试点项目名单。社区通过租用会所场地，利用专项资金建设服务综合体，改造后的综合体地下一层、地上两层，设置居家照料中心、婴幼儿成长驿站、托育中心、城市书房、健身房等功能空间，极大地满足了业主的公共服务需求。

杭州的探索还在迭代。杭州市发展改革委发布的信息显示，去年全市又新开工47

个试点项目。该市2024年首批46个试点项目已全部开工，正朝着争取今年累计建成100个以上试点项目的目标推进。

这样的空间盘活故事在全国并非孤例——浙江嘉兴秀洲区王店镇解放社区整合原王店中学旧址资源，投入1800多万元将闲置老校区改建成全民健身中心，又投入1200万元对校区内1200平方米闲置老教学楼进行深度改造，打造集托育、养老、阅读、运动等于一体的未来社区邻里中心；广东广州海珠区依托存量资源构建“2+18+N”普惠托育服务网络，涵盖2个区级托育综合服务中心、18个街道普惠托育园和多个社区托育点，率先实现一街镇一普惠托育机构全覆盖；四川成都青羊区则把“一老一小”服务综合体建到了居民家门口，楼下是智慧养老空间，楼上是普惠托育机构。

《导则》确立的建设标准为这场空间革命划定了底线：落实每百户居民拥有社区综合服务设施面积平均不少于30平方米，支持有条件城市达到80平方米。服务功能原则上不应少于3项，其中养老服务、婴幼儿托育、儿童托管、社区助餐应不少于2项。

从各地的进展来看，2026~2027年将成为各地试点项目的集中建成期——陕西西安明确今年年底前110个试点项目全部建设完成

嵌入式服务：不仅要“嵌”进空间，更要“嵌”入人心

□ 成 静

城市社区嵌入式服务设施建设正在提速。从中央到地方，政策框架已经搭好，试点城市也在陆续交卷。但一个容易被忽视的问题是：设施建起来了，居民真的会用吗？服务上线了，社区的疏离感就消解了吗？嵌入式服务如何真正“嵌”入人心？

先看一个现象：很多社区的公共空间并不缺，缺的是让人愿意走进来的理由。过去不少社区配套用房长期闲置，或者沦为“挂牌子、摆桌子、落灰尘”的形式主义空间，根本原因在于空间与居民的实际生活需求脱节。嵌入式服务要解决的，首先就是这种“有空间、没温度”的问题。浙江杭州萧山区湘湖社区的做法颇具启发性——社区做的第一件事，就是把办公场所撤出去，把最好的空间让给居民，村委会办公场所被改造为托幼空间。这个“让”字的背后，是治理理念的转变：社区空间到底为谁服务、由谁定义。

更值得关注的是，一些社区正在用嵌入式服务重塑邻里关系。杭州萧山区桂语听澜社区由6个新建小区组成，3000多户居民中大多是新杭州青年、随迁老人和少年儿童。6个小区各有围墙，居民之间“邻里不相识”是常态。社区通过嵌入式服务设施建设，精准打造了1650平方米的党群

嵌入式服务从“建好”到“用好”再到“嵌入人心”，中间还有不短的路要走。其生命力，归根到底取决于它能否持续回应居民不断变化的需求。

从数据来看，这种“需求导向”的思路也确实在转化为居民的获得感。北京朝阳区东湖街道创新“1710”便民服務路径，通过楼下市集、社企联动等方式引入10类民生服务，盘活邮政网点、公交场站等闲置资源15处，居民生活满意度达91.2分，社区食堂日均服务超2000人次。四川成都城隍庙社区通过1.4万余份问卷梳理需求，构建起全国首个社区幸福指数体系，嵌入式综合服务体提供58项服务，居民步行15分钟即可满足日常所需。这些数字说明，当服务真正对准了需求，居民的认可度是实实在在的。

嵌入式服务还承担着一个容易被低估的功能：为“城市过客”提供归属感。成都城隍庙社区的外卖员贾茜说：“嵌入式服务让异乡人感受到了家的温暖，集装箱改造而成的暖心驿站，成了新就业群体的‘避风港’和‘歇脚处’。”北京目前已累计建成暖心驿站及专属服务点位1364个，服务内容从饮水热饭、充电歇脚延伸到技能培训、心理疏导、法律援助，越来越多新就业群体从“城市过客”成为“社区家人”。广东深圳南山区在海岸城、万象天地等核心商圈打造嵌入式暖驿驿站，配齐冷藏存餐柜、防雨物资架、应急医药箱，联动周边30余家爱心商户提供免费饮水与骑手专属折扣餐。一个社会的温度，往往体现在它如何对待那些最容易被忽略的人。嵌入式服务将新就

旧小区综合整治中推广“物业+生活服务”模式，鼓励物业企业依托社区嵌入式服务设施拓展社区养老、家政保洁、托幼、快递代收等业务。

此外，上海、济南等地也相继出台政策，引导物业企业承接社区便民服务。在业内看来，运营主体的多元化，正在改变过去社区服务政府单一供给的格局。

是否“活得好”：补需求、扩供给、强生态

国家发展改革委城市和小城镇改革发展中心高级工程师李世冲表示，城市社区嵌入式服务设施建设是一项涉及多领域、多环节的系统性工程，从试点的探索来看，从“建起来”到“活得好”，最难的一个环节在于，社区惠民服务设施规模小、业态利润率低，实现可持续运营面临挑战。

针对这一难点，试点城市因地制宜摸索出了自己的破解之道。

近年来，西安社区嵌入式服务覆盖面持续扩大，但养老助餐“盈利难、可持续性弱”的问题仍待破解。针对这一难题，西安莲湖区红光社区的做法是“一址多业、互补运营”——依托现有养老助餐点主动转型，一楼做老年助餐、二楼增设儿童托管，儿童午托每人每月550元，这部分收入反哺老年助餐。陕西省决策咨询委员会民生组组长石英认为，“助餐+小饭桌”模式聚焦核心刚需，落地性强，是当前西安破解助餐可持续难题的典型实践之一。山东济南历下区甸柳新村街道“幸福里”面对物业费偏低、刚性支出大、运营不可持续三重难题，采取“公益+低偿+市场”相结合的方式，走“以商养服、保本微利”的路子。

也要看到，需求的规模是这项工程最大的底气，也是最大的压力。目前，我国3岁以下婴幼儿托位数已突破570万个。全国60岁及以上老年人口已达3.2亿人，占总人口的23%。而托育、养老、助餐这类服务，恰恰是利润率低、专业门槛高、难靠市场自发供给的领域。

中国老龄产业协会科学技术委员会副主任朱海扬表示，嵌入式社区服务“十四五”时期更多是在补供给、建体系，“十五五”时期一定要转向补需求、扩供给、强生态。他建议，发行超长期特别国债专项用于养老服务设施建设等，对社区嵌入式机构等给予税收优惠。设施建起来只是第一步，是否能精准匹配居民现实需求、让运营方“活得好”，才是“十五五”时期要解的题。

业群体纳入社区关怀体系，其意义已经超越了公共服务供给本身。

当然，也要冷静看到，嵌入式服务从“建好”到“用好”再到“嵌”入人心，中间还有不短的路要走。有的社区设施配置“千篇一律”，没有充分考虑居民结构的差异；有的社区运营团队专业能力不足，服务内容单一且缺乏吸引力；有的社区在建设初期热闹一阵，后续维护和迭代跟不上。嵌入式服务的生命力，归根到底取决于它能否持续回应居民不断变化的需求。山东青岛建立5326份居民问卷的动态需求库，陕西西安市碑林区通过“社区板凳会”、入户走访等方式形成“需求清单”，这些做法值得借鉴，但关键还在于把“问需于民”变成一种常态化机制，而非一次性动作。

嵌入式服务设施建设的终极目标，不是完成一项指标，也不是打造一个“样板间”。它要做的，是让社区重新成为人们愿意停留、愿意交往、愿意参与的生活共同体。这需要的不仅是空间的重构，更是关系的重建——从政府配餐到群众点单，从单向供给到多元共治，从物理空间到情感联结。当一位老人在社区食堂吃上热乎饭，当一位年轻妈妈在托育驿站安心上班，当一位外卖小哥在暖心驿站歇脚喝水，这些具体的、微小的场景，才是嵌入式服务真正的“嵌入”。



制图：喻筠雅