新型城镇化与城市社区服务的创新

——以济南市尚品清河新文化社区建设为例

中国正在进行着历史上最为深刻的社会转型，这场转型主要体现在两个方面：一个是体制的转型，由社会主义计划经济体制向社会主义市场经济体制转变；另一个是社会结构的转型，即由传统的农业社会向现代的工业社会转型，由相对封闭的社会向开放的社会转型。工业化、市场化、城镇化、信息化、全球化在我国现阶段同步进行，给我国的城市社区治理带来了全新的挑战，这需要我们进行社区治理的创新。

新型城镇化建设需要城市社区服务创新

在计划体制向市场体制转化过程中，大量的“单位人”已经变成“社会人”。同时，随着城镇化速度的加快，农村劳动力大规模地向城市流动。无论人们就业单位如何多元化和不固定，无论农村人口涌入城市形成多大规模的城市流动人口，他们都会在一定的城市空间中居住和生活，而社区成为人们较为稳定的生活、栖居的场所。所以，在新的形势下，社区客观上就成为城市治理的新载体，社区服务在我国城市经济社会发展中的地位和作用与日俱增，社区服务创新也成为新型城镇化发展的新要求。

社区服务人性化。作为社区居民，人们有着共同的需求，即生活服务的便捷、生活环境的卫生和安全，群体的归属感、人际关系的和谐，自我价值的实现，兴趣需求有平台给予满足等等。但是，社区生活着不同年龄、不同性别、不同文化水平、不同职业、不同民族、不同兴趣甚至不同种族的居民。不同居民群体存在着多元化、多层次的需要也要在社区这个层面得到满足。所以，社区建设必着眼于居民的共同需求和不同层次的需求提供社区服务，这就决定了社区服务包含社区便民生活服务、社区安全和民事调解等综合治安服务、社区医疗卫生服务、社区科普教育服务、社区文化娱乐服务、社区环境卫生和绿化美化服务、社区体育健身服务、社区养老服务等方面的任务。同时，也要针对社区妇女、儿童、老年人、青年人、残疾人、空巢老人、优抚对象、贫困人口、流动人口、下岗工人等特殊群体提供特殊服务，逐步实现社区居民老有所养、幼有所托、残有所助、贫有所济、孤有所抚、难有所帮、需有所应。这需要我们尽快实现社区服务的转型：社区服务功能由单一型向综合型转变，由粗放型向精细化转变，由被动应付型向主动创造型转变，从而使社区真正成为人们拥有认同感、安全感、归属感、幸福感的生活空间。

社区服务社会化。在我国社会转型时期，政府正在由一个无限型政府向有限型政府转变，政府对社会成员的管理和服务有限，面对当前社会成员大量公共服务需求的快速上升，仅仅靠国家政府解决这些问题是不可能的，这需要我们调整政府与社会的关系，发挥社会自身在社会治理中的作用。在政府职能转变中，要将那些可以由社会承担的职能尽量转移出去，交由社会组织来承担。这样不仅可以精简政府机构，而且可以降低政府的管理成本，提高政府的管理效率。党的十八届三中全会指出，社会治理体制创新要“加强党委领导，发挥政府主导作用，鼓励和支持社会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动”。现代社会的社区服务体系是由政府公共服务体系、市场服务体系和社区公益服务体系构成。因此，在这个过程中，基层党组织和政府除了发挥好自身的作用外，同时还要发挥好基层社区居委会、社区民间组织、驻社区单位、企业及社区志愿者在社区服务中的作用。政府提供基本的公共服务，鼓励和支持社区社会组织和社区居民等社会力量参与多元化和多层次的社区服务，健全和完善社区的公益服务体系。

社区服务投入多元化。随着社会经济环境的变化，任何一个国家的政府管理功能都必须与时俱进地进行自我调整，改变管理方式，使政府在经济和公共事务的管理中处于主动地位。随着城市化进程的不断加快和城市社区人口的逐渐增加，用于城市发展建设的资金投入逐年呈现不断扩大的趋势，社区建设需要投入大量的资金进行社区公共服务设施的建设和支持社区各种活动的开展。过去，城市社区的服务和管理都是政府大包大揽，随着我国经济体制转型加快、社会结构深刻变动、利益群体多元化，公共服务需求大量增加，政府资源配置能力有限。党的十八届三中全会指出：“要使市场在资源配置中起决定性作用，大幅度减少政府对资源的直接配置。”《国家新型城镇化规划》指出：“制定非公有制企业进入特许经营领域的办法，鼓励社会资本参与城市公用设施投资运营。”在新的历史条件下，社区建设不是仅仅看投入，而应该更注重结果，注重社区服务的效率和质量，注重社区居民需求的满足。因此，社区建设需要打破过去单纯依靠政府投入的局面，在城市建设和社区基础设施建设方面引入市场机制，建立社区服务多元化投融资体制，缓解政府城市建设和社区服务资金紧张的局面。例如：新社区的公共服务基础设施建设要坚持公开、公正的招投标制度，面向社会公平竞争，引进市场机制；同时将社区服务业作为一项产业推向市场，实行市场化运作，允许民间资本、外国资本的进入，降低准入的门槛，充分发挥非国有资本的作用，健全社区市场化的服务体系。

济南市新型城镇化发展与尚品清河文化社区建设

尚品清河小区位于济南市天桥区，该辖区大部分是济南市的老工业区，经济基础薄弱，流动人口多，低收入人群多，基础设施建设相对滞后，是济南市经济发展相对落后的地区。济南市近年来全面支持天桥区的发展建设：一方面加强城区基础设施建设，调整产业结构，开展河道综合治理；另一方面加强社区服务和管理，提高城市治理水平。在这个过程中，天桥区委区政府按照《济南市城镇化发展纲要（2014—2020年）》关于“进一步开放城镇基础设施建设和运营市场，吸引社会资本全面进入城镇基础设施建设领域和公共服务领域”的要求，2010年，引进北大资源集团进入天桥区。北大资源集团独具的教育、文化、健康等优势资源以及“资源整合型城市运营商”和“生活服务提供商”的定位吸引了天桥区政府。2010年3月5日，济南市小清河投融资管理中心、天桥区政府与北大资源集团签署了《济南市小清河滨河新区——徐李片区改造项目用地意向协议》。目前，北大资源集团开发的尚品清河小区成为拥有20栋高层、电梯花园洋房和2171住户的现代化小区。

以新文化社区为引领突出文化的力量。近年来社会比较关注的不仅仅是开发商在城市基础设施建设上开发了一个楼盘，盖了一批商品住房，而是开始关注新社区建设怎么更好地满足人们更高层次的精神文化需求，关注如何通过各种各样的文化社交活动重建邻里社区和谐关系。社区文化建设正是为了满足社区居民在精神文化生活方面的需求、获得更高生活质量的社区建设任务，其目的是在社区成员中确立共同的价值目标，使全体社区成员发扬参与精神和友爱互助的精神，增进居民对社区的认同感和归属感。

北大资源集团不仅了解到社区居民对文化教育需求的上升，而且深刻洞悉了居民对于高校名校文化的憧憬和向往，以住宅小区开发为平台，推出“新文化社区”的理念。其特征是“注重知识文化、注重人文设计、注重居民共建、注重自然生态”。具体来讲“新文化社区”是指社区及其居民显示出来的一种整体文化气质：社区有承载文化项目与内容的空间，有以文化活动为主题的节目；居民有共建社区的共识，物业有发动业主共建社区的能力；社区重视以人为本的公共空间规划，重视自然生态的园林环境设计；住户有环境意识，注重并追求生态友好的生活方式。其实质就是让北京大学优质文化和教育资源走出“象牙塔”，引进中小城市社区，走入寻常百姓家，让在老百姓的家门口也能够享受到北京大学各种优质的文化和教育资源。

以新文化中心为载体让社区文化落地。今天，我们的城市或者社区公共空间缺失现象十分严重。过度扩张的城市、快速成长的楼盘正在把人隔绝开来，相互交友、认识、获得亲密的人际关系变得越来越困难，人们生活在割裂和缺乏联系的社会中。精神上的空虚和情感上的孤独充斥在城市居民的生活当中。社区公共活动空间的建设就显得十分重要。尽管近年来政府加大了社区基础设施建设，但是仍然难以满足居民的需要。北大资源在开发小区兴建的新文化中心正是体现了企业对公共文化设施建设的责任。

尚品清河新文化中心占地面积800平方米，于2014年1月开始试运营，4月27日正式投入使用。新文化中心主要分成两部分功能：一是承载北京大学、方正集团的文化与资源的空间，比如北大讲堂、北大书院、“资源家”体验区。二是量身打造了居民生活的服务空间，像教室、书画室、活动室、志愿者之家等等，真正做到让文化“落地”，目的是为居民提供标准化、个性化的持续性文化服务。新文化中心给社区居民提供了一个休闲、健身、交往和学习的平台，成为社区居民的“文化客厅”，社区居民在家门口就能感受到知识的魅力和文化的力量。其中最为有特色的是北大书院、北大讲堂、“资源家”体验区。

北大书院。在尚品清河社区，目前最受欢迎的项目是北大书院。这221平方米的书院为社区的居民提供了一个安静的读书场所。大部分书籍为北京大学图书馆推荐、提供，一部分由天桥区文化局提供，书籍涉及历史、文化、艺术、经济、生活、管理、教育等方方面面。居民对于北大书院推荐的书以及一些专业性书籍非常感兴趣，认为北大书院的书籍档次高、有深度、实用性强，正确地引导人们做人和做事，营造了社区的文化氛围，提高了社区居民的文化素养。

北大讲堂。北大讲堂依托北京大学深厚的文化底蕴和丰富的学术资源，致力于打造一所“开放的大学”。开设的讲座立足于北大精神，内容涵盖历史、政治、经济、金融、国学等，集专业性和通俗性于一体，在北大名家与普通公众之间搭建起沟通的桥梁，让居民在家门口就能感受北京大学名师的风采。2014年7月以来，在尚品清河小区开讲的北大资源大讲堂就有来自北京和济南市的知名专家为社区居民讲授有关专题讲座。来自北京方面的讲座有《国学传统与当下人生》《百姓投资新机遇》《您不可不知的饮食养生与食品安全误区》；来自济南方面的专家讲座有《老年饮食健康》和《老年人神经系统疾病的预防与治疗》、《烹饪知识》、《呼吸消化疾病防御》、《口腔保健知识》、《如何巧用自家阳台开辟家庭小菜园》等。居民参与度相对较高，感到从这些讲座中拓宽了自己的视野，对自己的工作和生活都有很好的指导作用。

“资源家”体验区。随着生活水平的日益提升和互联网时代的到来，居民对于社区服务质量、服务方式提出了更高的要求，这需要突破传统社区服务模式，北大资源利用现代化的技术和信息手段，有针对性地为居民提供全方位的综合服务。“资源家”是“新文化社区”战略的延伸。北大资源集团利用现代化的信息技术手段，将北京大学、方正集团、北大资源集团自有的教育、健康、金融、购物、生活服务等优质资源融为一体，为新文化社区居民提供丰富的资讯信息和网上便民综合服务平台，成为社区居民的“网上家园”。

以文化活动为舞台重塑社区关系。新文化社区建设不仅有新文化中心作为社区文化活动的载体，提供日常的文化服务，而且还举行相应的文化活动来满足居民文化和交往的需求。除了北大资源大讲堂定期请北大各院系的教授走出北大、走进社区外，北大资源的社区中还会不定期举办北大文化之夜、中国文化展、北大艺术展以及北大考古训练营、北大资源文化季等以北大文化为主、兼具地方特色的文化活动。

2014年7月至9月，在济南市及天桥区文化局、科协，天桥区人大、区委、区政府、区政协、区体委的支持下，北大资源集团在尚品清河举行了“北大资源文化季”活动。在短短的3个月，组织各种文化活动23场，其中有来自北大文学、医学、管理等方面名师主讲的“北大资源大讲堂”；有北大公众考古与艺术中心策展的“考古之美”等北大艺术图片展；有具有“游学”特色的北大夏令营；有北大医疗社区健康管理中心为社区居民带来的细心备至的“社区义诊”，让社区居民可享受“在家看北医”的健康体验；也有结合当地文化特色的文艺展演、文化创作培训、露天电影放映等，其间还成立了小区书画协会。历时3个月的文化季活动，受到居民广泛好评，共吸引社区7500多人次参与。居民纷纷走出家门，积极参与文化季活动。文化季活动的开展，丰富了居民的文化生活，密切了社区居民之间的交往，和谐了邻里关系，居民对社区的融入感和归属感越来越强，新文化社区的理念正在慢慢地深入人心。

“北大医疗社区健康管理中心”完善社区的医疗体系。“北大医疗社区健康管理中心”是以北京大学医学部的优质医疗资源为依托，向社区居民提供健康管理服务的医疗机构。该中心致力于构建社区家庭医生服务体系，其中包括：六大核心服务，即社区全科医疗、健康档案管理、动态健康监测、绿色就医通道、远程专家会诊、急诊转运通道；四大社区服务，即社区居家养老、社区妇幼保健、社区保健养生、社区健康教育，为社区居民配备家庭医生，提供全年龄段、全过程的健康管理服务。尚品清河北大医疗社区健康管理中心于2014年10月18日正式运营。与一般社区医疗服务机构不同的是，该健管中心联合了北大医疗资源及济南本地的三甲医院等权威机构，可以为居民提供更加科学、全面的就医指导，包括居家养老等服务。同时，还整合了北医、同仁等优质医疗资源，为当地居民提供远程医疗服务。社区居民小病可以在“北大医疗社区健康管理中心”就医，有大病就转诊到当地三甲医院，有重病的居民，“北大医疗社区健康管理中心”可以帮助居民连接北京的医院和国际医院进行就诊，这也是北大资源在中国分级医疗体制改革中的一种探索。

城镇化和社区治理视域中新文化社区建设的启示

政府与企业合作共建新文化社区。新型城镇化指导思想：市场主导，政府引导。正确处理政府和市场关系，更加尊重市场规律，坚持使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用。在社区文化建设上，党的十八届三中全会强调要“引入竞争机制，推动公共文化服务社会化发展。鼓励社会力量、社会资本参与公共文化服务体系建设”。

北大资源尚品清河新文化中心同时也是“济南市天桥区泺口街道文化中心”，是北大资源与济南市天桥区人民政府共同探索公共文化服务的尝试。济南市天桥区人民政府加强与企业合作，通过企业出资在社区建设新文化中心，政府进行业务指导，吸纳其他社会力量参与，为居民提供标准化、多样化、常态化的文化服务，实现政府、市场、社会的多赢效益，推进公共文化服务社会化，契合了中央鼓励和支持社会力量参与公共文化建设的有关要求。例如2014年夏季，天桥区政府与北大资源合作在尚品清河社区开展的“北大资源文化季”活动，就深受社区群众的好评，这个活动是政府与企业在社区文化公共服务建设上一次成功的合作。正是企业对新文化中心的大规模投入，当地政府将天桥区的很多文艺活动引进到新文化中心，并继续和北大资源一起实践和探索新文化中心的共建模式。当地政府官员还表示可以在人员培训、文化内容共享、硬件设备建设等方面给予尚品清河新文化中心更多的支持，为居民提供更好的文化服务。尚品清河新文化中心的建设得到媒体的肯定，认为新文化中心为社会力量参与公共文化建设提供了样本，开辟了企业深度参与公共文化服务的新路子，探索了社区公共文化现代化建设的新模式，创造了以共赢为目标、落实中央拓展投资渠道加强社区文化设施建设的新方法。

以机制创新促进大城市资源向中等城市流动。新型城镇化规划指出：把加快发展中小城市作为优化城镇规模结构的主攻方向，加强产业和公共服务资源布局引导，提升质量，增加数量。加强中小城市市政基础设施和公共服务设施建设，教育医疗等公共资源配置要向中小城市和县城倾斜，引导高等学校和职业院校在中小城市布局、优质教育和医疗机构在中小城市设立分支机构，增强集聚要素的吸引力。

济南市北部城区在城市发展和转型升级过程中教育资源相对匮乏，已严重不符合科学发展的要求，满足不了群众对教育方面的需求，天桥区委区政府认为教育资源整合势在必行。正是在天桥区大规模的城市改造和教育资源整合的大背景下，北大资源集团凭借北京大学的教育资源优势参与济南天桥区小清河流域的开发建设，尚品清河社区新文化中心落成，在社区教育、社区文化建设和社区医疗健康服务方面弥补了济南北部城区教育资源的不足。北大资源集团在参与社区建设过程中，把大城市的医疗资源、教育资源、信息产业向中等城市引进，促进了中等城市产业结构的升级，改善了中等城市的民生的问题，而且在社区建设中也提高了居民的文化素质，增强了中等城市对人口的吸引能力，符合新型城镇化改革的大方向。

引进市场机制共同推进流动人口融入城市的进程。尚品清河社区有业主两千多户。其中67%的小区居民为外来务工经商的江浙区域商人，他们在尚品清河社区周边的服装商贸批发城从事服装贸易。从文化程度来看，该社区80%居民为高中初中学历，整体文化水平偏低，主要集中在外来务工人员当中。因此，对外来人口的服务和管理是城镇化和社区治理中一项重要任务。在北大资源物业公司看来，居住在尚品清河社区的业主没有本地与外地之分，都是要全力服务好的客户和业主。新文化社区为他们提供一视同仁的生活和文化服务，帮助外来流动人口实现城市的融入，实现外地人到本地人身份的转变和生活方式的转变。特别是北大书院、北大讲堂和“资源家”社区服务网络平台，为这些外来人口和进城做生意的农民打开了视野，了解了城市经济发展形势，对于拓展他们的事业都大有裨益。2014年7月，北大资源集团在尚品清河小区举办的“文化季”活动中，专程举办了针对外来务工人员的“第二故乡情”文艺演出，精彩节目得到外来务工人员的称赞，针对性地演出让外来人员感动。外来务工人员在这个社区生活逐渐获得了认同感、归属感，而对城市的认同感和归属感恰恰是中国新型城镇化重要的目标。

市场服务在多元共治的社区服务中有广阔的发展空间。在当下我国的城市社会，人们在选择自己住宅的时候不仅仅是买一所房子，而是在购买一个好的生活环境，购买一种高品质的生活方式。这种生活方式包括对社区教育、医疗健康和养老等民生服务需求的满足，对人的社会交往和文化精神生活需求的满足。社区居民的多样化、多层次的需求需要政府的公共服务、市场化服务和社会公益服务三大体系来满足，实现“政府—市场—社会”合作共治。北大资源集团近年来已经实现了由单一开发楼盘的房地产商向资源整合型城市运营商和生活服务提供商的历史性转型。他们不仅整合北京大学和方正集团的教育文化、医疗健康、信息金融产业等资源植入开发的社区，而且留下优秀的物业公司服务团队，在新社区的服务体系中发挥着积极的作用，为北大资源集团赢得了品牌和信誉。

北大资源集团旗下北大资源物业经营管理集团，有效整合各领域的优质资源，发展出行业独有的特色服务。这种特色就是他们不仅承担了日常社区秩序管理、社区环境卫生维护、社区安全防范、社区公用设施管理和公共绿化维护等社区物业管理工作，而且承担了北大资源集团所引进的教育、医疗、文化等优质资源的植入和运营服务；并且，他们积极配合街道和社区居委会发展社区多种社会组织，培育社区志愿者，引导社区居民参与社区公益活动，强化社区的自我服务和管理功能。在物业服务的运行方式上，他们实现了由被动服务向主动服务的转变，由单一服务功能向综合服务功能转变，用当地政府官员的话来说“我们没有想到房地产企业还可以做这么多的事情”。政府部门面对这样做“民生”服务的房地产企业也深怀感激，后期为其提供了相应的资金和人力支持。社区居民对尚品清河物业公司满意值也高达90%以上。

（中央党校“新型城镇化”课题组 执笔人：向春玲）