

城市社区服务的复合模式

——苏州工业园区邻里中心模式的经验研究

陈伟东,舒晓虎

(华中师范大学 政治学研究院 湖北城市社区建设研究中心,湖北 武汉 430079)

摘要: 以满足人们的家庭生活和公共生活需要为目标,提高社区服务效率、遵循公平原则、增强居民的参与意识是社区服务体系建设的趋势与方向。苏州工业园区邻里中心模式为当前我国社区服务体系的建设提供了成功经验,即由政府、市场和社会共同建构集商业服务、公共服务、居民参与为一体的复合式服务体系。这一成功经验也可以用来解决我国社区服务中存在的设施分散、社区服务效率不高、管理混乱、居民参与不足等问题。在这一服务体系中,先期规划、政府投资、公共企业、公民参与是其核心内容。

关键词: 社区服务体系;邻里中心模式;复合模式

中图分类号: C912.8 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-5242(2014)01-0055-07

收稿日期: 2013-10-03

作者简介: 陈伟东(1964—),男,四川成都人,华中师范大学政治学研究院教授,湖北城市社区建设研究中心研究员;舒晓虎(1986—),男,四川德阳人,华中师范大学政治学研究院博士生,湖北城市社区建设研究中心研究员。

社区是人们的家庭生活与公共生活相重叠的领域,社区服务需要商业服务、公共服务、志愿服务等的有机组合。如何实现社区服务的功能提升和优化配置?如何能做到服务公平?如何提高服务效率?是当前社区服务体系建设中亟须破解的难题。苏州工业园区(以下简称“园区”)邻里中心模式,为社区服务体系的建设提供了一种新的模式,即通过邻里中心这个区域平台实现了由政府、市场和社会共同建构集商业服务、公共服务和居民参与为一体的复合式服务体系。这一服务体系的建构经验具有重要的理论和实践价值。

一、缘起:当前城市社区服务体系建设的趋势和局限性

近年来,有关社区服务的研究成果丰硕,这至少说明两点:一是社区服务是社会发展的基础,它对社会的发展具有重要意义;二是在社区服务中还有很多问题没有得到很好的解决。在已有的研究文献中,有的探讨了社区的专业服务项目的发展问题,如养老问题(赵立新,2009;罗元文,2009)、医疗问题

(刘德吉,2009)、社区教育问题(黄云龙,2005)等;有的从需求和供给的角度探讨了社区服务的多元供给机制(代明、袁沙沙、刘俊杰,2011),等等。这些研究表明,当前的社区服务概念已突破了过去那种只为弱势群体提供福利性救助的局限性,而拓展为一个提升每一个人的生活质量,并使社会和谐发展的具有重要意义公共服务理念。

社区服务在满足居民日常生活需求,促进社会和谐发展等方面具有重要作用。党的十八大报告提出,在改善民生和创新管理中加强社会建设,明确要求改进政府提供公共服务方式,加强基层社会管理和服务体系建设,增强城乡社区服务功能。这实际上指出了社区服务体系建设中需要重点解决的机制问题、功能问题和主体问题。其一,要改进政府提供公共服务的方式,转变公共服务由政府单向供给、大包大揽的模式,建立以多种形式提供公共服务的模式;其二,要完善和提升社区服务的功能和水平,为居民提供平等、便利和多样的社区服务;其三,要发挥多主体参与社区服务体系建设的积极性,政府、企事业单位、人民团体、社会组织等在社区服务中应做到功能互补、相互

支持。应该看到,随着社区服务内涵的扩大和内容的增加,社区服务供给的社会化、专业化,服务项目设置的多样化、人性化,服务实体建设的综合化、可参与性,是今后社区服务体系建设的的发展趋势。

当前,在我国社区服务体系中还存在着诸多局限性。其一,公共服务效率不高。公共服务的供给效率的高低有赖于基础设施规模化、服务机制社会化、服务理念人性化、服务方式信息化等程度的高低。我国的社区服务起步晚、需求量大,特别是很多老城区的社区服务的基础设施配置都不到位,更谈不上服务机制与方式的创新;很多新建城区也没有对社区服务体系进行明确规划,这使社区服务体系从根本上受到制约。其二,商业服务市场污染严重。商居混杂是当前社区商业的基本形态,由于这种零散型的社区商业服务规模小、品种不全,很难满足人们的家庭生活需要;同时,这样的商业服务也带来了诸多问题(如交通堵塞、油烟污染、噪音扰民、垃圾暴露、污水横流等),时常引发邻里纠纷和矛盾,从而成为城市管理的难题。其三,公共生活居民参与不足。国内许多地方的社区服务中心改善了社区党组织和社区居委会的工作环境,但它并没有给居民的公共生活带来多少方便。社区服务中心往往是地方政府机关的翻版,主要用于社区党组织和居民委员会办公、开会、处理行政事务(一站式服务大厅)等。几百平方米的社区服务中心只有较少的空间留给社区居民,却又很少向社区居民开放,除了个别居民到社区服务中心办理个人事务外,很少有居民自发组织社区活动,更谈不上居民参与公共问题的讨论。

二、邻里中心:从经验借鉴到本土创新

20世纪30年代,“邻里单元”(Neighborhood Unit)社区规划思想在美国诞生。邻里单元是按照一定的人口数量(约为5000人)和区位(一般不穿越交通干道)进行划分的,要求学校、公园、商店、社区中心和其他公共服务设施的设置能满足居民日常生活需要且便于居民步行到达;同时,通过这些公共载体的设置来吸引居民,以此丰富社区生活,增强业主对社区的认同感。^① 本文中的“邻里中心”概念源于“邻里单元”,邻里中心模式的建设经验来自于新加坡。新加坡的邻里中心由其建屋发展局开发建设,与组屋分开,是独立式建筑,为2—3万人提供服务。建屋发展局还对邻里中心与组屋的比例、邻里中心的商店组合、经营商品的档次、邻里中心的必备功能等制订周密的计划,从而提高了组屋业主的生活质量和城市的环境质量。^② 另外,在新加坡还设有民

众联络所(民众俱乐部),这是一个为民众提供社会福利、健康、交往、参与等服务项目的机构。新加坡社区组织是以选区为基础,社区组织的活动范围是以选区为基础单位。目前,新加坡共有106个民众联络所,每个选区都有一个民间联络所,个别大的选区则有两个。每个民众联络所为1.5万户居民提供服务,并由一个专门的管理委员会行使建设和管理职权。^③ 新加坡的邻里中心的实质是区域性组团式的商业服务中心,而民众联络所则是提供社会福利和居民交往的公益平台。邻里中心和民众联络所这两个服务载体在建设形式上是分离的。

苏州工业园区是中国和新加坡两国政府间的重要合作项目,于1994年批准设立并启动开发建设。我国园区建设伊始,就非常注重借鉴新加坡在经济发展、社会管理、城市建设等方面的先进经验。具体到社区服务体系的建设方面来说,园区不再沿袭传统的“破墙为店、沿街为市”的社区商业服务模式和“拾遗补缺”的社区公共服务模式,而是借鉴新加坡的经验来建设邻里中心。我国对园区的建设不是只注重借鉴新加坡邻里中心的建设经验,而是更注重创新。我国在对园区邻里中心进行建设时,将中国国情与新加坡邻里中心的商业功能、民众联络所、政府部门投资建设的社会公益性设施进行有机结合,使之融为一体,建立了新型的商业开发和社区管理模式;将与居民日常生活密切相关的购物消费、休闲娱乐、文化体育、公共服务、居民参与等集中在邻里中心这个社区综合服务平台,统一提供服务。新加坡的邻里中心是与居住区配套的区域性、复合式的社区商业服务网络,它适应了居民家庭生活市场化的需要,但它不具有公共服务功能和公民参与功能。我国的园区则是在借鉴新加坡邻里中心建设经验的基础上拓展服务功能,将邻里中心建设成了集商业服务、公共服务、公民参与为一体的全功能服务体系。

三、主体与载体:邻里中心模式的基础架构

邻里中心模式建构了一个全功能的社区服务体系,涵盖了政府公共服务、市场商业服务和社会公益服务的内容。其突出特点是以综合性载体整合了各

^① 李强:《从邻里单位到新城市主义社区——美国社区规划模式变迁探究》,《世界建筑》,2006年第7期。

^② 新加坡文献馆:《借鉴新加坡邻里中心理念,积极探索园区商业开发的新思路》, <http://sginsight.com/xjp/index.php?id=343>, 2006年11月29日。

^③ 陆杰:《新加坡社区的管理建设及其启示》,《党政论坛》,2010年第2期。

项社区服务,形成了社区服务的复合式供给模式。

(一) 邻里中心的参与主体

邻里中心主要包括四个主体:园区管委会(投资方)、邻里中心公司(运营方)、加盟经营户(经营方)和社区居民群团(消费者)。园区管委会作为邻里中心的主要投资者,将社区服务职能转交给专业性市场机构来运作,使自己在邻里中心的建设规划布局方面和引导邻里中心公司的发展方向方面掌握充分的主动权,同时,它还在邻里中心配置多样性的公共服务载体,使社区服务在改善民生、满足民意方面有了保障。邻里中心公司是邻里中心的实际运营者,在邻里中心的开发建设过程中,逐步确立了“功能定

位在先、开发建设跟进、长效后续管理”的运营模式,在满足社区居民基本需求的基础上,实现社区服务的持续发展和国有资产的保值增值。加盟经营户是邻里中心社区商业服务的实际供给者,它与邻里中心公司建立合作关系,在多个邻里中心建立连锁店,为社区居民提供商业服务。上述三方(园区管委会、邻里中心公司和加盟经营者)是社区服务的供给主体,社区居民则是服务对象。政府与市场主体之间的角色功能定位及其关系调整的主要目的,是为了更好地满足社区居民在商品消费、社会交往、共同参与等方面的多样性需求。

表 1 邻里中心公共服务载体配置标准

载体名称	功能分区	主要服务功能	面积
社区工作站	公共服务区	社区一站式政务服务	500 m ² 左右
	民情联络站	接待居民来访、咨询	
	义工联络中心	志愿者注册、登记、管理	
	基层组织联络点	党组织、工会等组织联络	
民众俱乐部	境外人士沙龙	境外人士交流、互动	300 m ² 左右
	创业者联谊社	创业者培训、交流、联系	
	社团孵化站	社团注册、管理、交流	
	哈哈乐中心	社区精品文艺节目排演	
乐龄生活馆	休息区	老年人活动临时休息	200 m ² 左右
	康乐区	健康教育、休闲娱乐	
	视频区	老人与异地子女视频交流	
少儿阳光吧	/	少儿生活体验、互动交流	100 m ² 左右
卫生服务站	/	基本公共卫生和康复服务	300 m ² 左右
邻里图书馆	/	免费图书借阅、报刊阅读	300 m ² 左右
邻里文体站	/	有偿低价文体活动服务	300 m ² 左右

(二) 邻里中心的服务载体

从 1997 年苏州工业园区第一个邻里中心新城大厦建成运营开始,发展到目前又建成运营了湖东、贵都、师惠、沁苑、玲珑、翰林、方洲共 8 个邻里中心,总建筑面积超过 15 万平方米。邻里中心将三个实体,即社区商业载体、必备功能载体和公共服务载体作为承接社区服务功能的载体。邻里中心平台的用途主要划分为两种:其一,将其 55% 的面积作为社区商业载体;其二,将其 45% 的面积作为公益服务载体(包括必备功能载体和公共服务载体)。

1. 社区商业载体。这是邻里中心公司发展的主要经济渠道,包括房屋租赁、物业管理业务、房产销售、酒店经营、商品销售等。社区商业载体的业态组合主要包括四大方面:一是住宿,提供区域性便捷住宿服务;二是餐饮,以家庭餐饮为主;三是生活消费,满足居民日常消费需求;四是娱乐,如文化、教育、休闲娱乐等。

经过十余年的经营,目前,苏州工业园区已基本形成以邻里中心为主,以品牌群“邻里假日酒店”、“邻里生鲜”、“邻里 1+1”等为辅的社区服务格局。

2. 必备功能载体。与新加坡邻里中心的功能定位相对照,我们配套设置了与居民日常生活密切相关的 12 项必备功能载体,包括超市、银行、邮政、餐饮店、洗衣房、美容美发店、药店、文化用品店、维修店、社区活动中心、菜场、卫生所;同时,还增设了中介服务(法律、保险、旅游、家政、房产)、礼品鲜花店、彩扩店、音像制品店、家居饰品店等功能载体,使居民生活所需的服务项目门类齐全、配套完善。从统计情况看,目前,苏州工业园区所建成的邻里中心必备功能载体的配置较为全面,必备功能载体总建筑面积已达到 60483.7 平方米,占邻里中心总面积的一半左右,符合邻里中心的功能定位要求。

3. 公共服务载体。这是园区对邻里中心服务功能

的扩展,其面积大致占到公益服务载体的1/3。公共服务载体的前期建设,主要是设置社区工作站(一站式服务中心),提供一般性公共服务项目。从2011年开始,苏州工业园区对邻里中心公共服务载体进行整体改造,按照“统一标准、统一风格、统一标志、统一功能”的原则,设立了社区工作站、民众俱乐部、乐龄生活馆、少儿阳光吧、卫生服务站、邻里图书馆、邻里文体站等7大社区公共服务载体。每一邻里中心所配置的7大社区公共服务载体的面积一般为2000—3000平方米,辐射周边3—4个社区,提供一站式政务服务和基本公共卫生服务;同时,还提供社会组织管理、社区教育与培训、文化健身等一系列社区公共服务(见表1)。

四、多主体建构:在邻里中心模式中, 国家、市场和社会的主体性

已有研究表明,在社区服务中往往存在“政府失灵”“市场失灵”“社会失灵”的现象。政府在提供规模化、普适性的公共服务方面具有优势,但在提供小规模、个性化服务方面存在着不足;市场在满足个性化需求、提高服务供给效率方面具有优势,但由于其主体的逐利性,无法提供那些薄利、无利的社区服务;在政府和市场双重失灵的服务领域内,属于第三部门的社会组织开始成为一种新的服务模式,但是,当前社会组织的发展也面临着资源不足、规模过小、管理不规范等问题。在提供服务方面,政府、市场和社会都不是万能的,它们中的任何一方都不能提供完善的、全面的服务,但缺少其中任何一方,又是万万不能的。^①要实现社区服务的良性发展,必须创新体制和机制,使国家、市场和社会三大主体能够在社区服务中各尽其能,实现优势互补。园区正是在邻里中心的规划、开发、运营和管理的整个过程中,通过对国家、市场和社会进行角色定位和机制调整,发挥了它们各自的主体功能,创新了社区服务的模式。

(一)国家主体性:政府规划与投资

社区服务体系的建设必须发挥国家主体性功能。在苏州工业园区邻里中心的规划、建设和运营中,政府的职能集中表现在以下三个方面。

1. 先期规划。苏州工业园区管委会,在借鉴新加坡邻里中心和民众联络所经验的基础上,立足本土,积极创新,明确邻里中心的区域定位和功能定位。在区位定位上,苏州工业园区开发建设之初就对邻里中心的建设作出了明确的规划。该规划要求,在70平方公里的合作区内要建成17个邻里中心,每家邻里中心应服务6000—8000户居民,包含5—6个住宅小区,要体现“大社区”“大组团”的先进理念。邻里中心均是居民住宅相分离的独立建筑,所占面积与小区

开发总量的配套比例约为3%,并坐落在住宅区中间,服务于周边的小区,其服务辐射直径为0.5—1.5公里,这为打造“15分钟为民服务圈”奠定了良好基础。邻里中心以居民满意度为目标,将12项居民日常生活需求作为其服务功能的定位。苏州工业园区管委会前书记谈到邻里中心的角色定位时曾说:“对邻里中心的考核要考虑居民、社区对它的满意度,而不要以经济效益为主,不要过多地去追求经济效益……如果没有邻里中心这样的‘减震器’、‘调节阀’,我们的价格体系、社会服务就会出问题……邻里中心既要保障功能,又要调节好价格,要以居民满意度为目标,不断研究居民现在有什么需求等问题。”

2. 机制转变。园区应当将带有一定商业利益的社区服务转交给市场运营商进行开发和经营,建设综合性的社区服务平台,并依托此平台扩展公共服务项目。邻里中心运营商是苏州工业园区邻里中心发展有限公司,简称邻里中心公司(SIPNC),它是于1997年11月由苏州工业园区管委会和苏州工业园区股份有限公司共同注资成立,其中,园区管委会占有70%的股份。邻里中心公司是一个政府投资的企业,它是一个自主经营、自负盈亏、产权明晰的经济实体,其职责就是对园区的社区服务功能进行开发和管理。园区管委会及相关部门依托邻里中心这个区域性组团式服务平台,扩建公共服务载体(以民众联络所为主),向辖区居民及有关单位、企业、组织群团等提供多种类型的公共服务项目,提升公共服务的水平。

3. 财政投入。邻里中心模式在基础建设方面就需要政府的先期投资,因为,没有哪一个个体或企业愿意为公共服务埋单。园区管委会投资成立邻里中心发展有限公司,实现了邻里中心的持续开发和建设;它还投资公益服务项目,支持公益服务项目的持续建设,满足居民的物质生活和精神文化生活的需求。园区财政投入大量资金来确保按标准配置的7大社区公共服务载体能够顺利地装修、运行。除卫生服务站由专业医疗机构运作、邻里文体站由邻里中心发展有限公司低偿服务以外,邻里中心各类社区公共服务载体均免费向居民开放。苏州工业园区以文件形式规定:“将社区工作站等集中配置在邻里中心的社区公共服务载体,其日常运作经费纳入社工委年度预算,由园区财政足额编列。”^②

^① 黄家亮:《论社区服务中国家、市场与社会的互构——以北京市96156社区服务模式为例》,《北京社会科学》,2012年第3期。

^② 苏州工业园区管委会:《关于印发〈关于加快推进中新合作区社区建设的若干意见〉的通知》,2010年,第136号。

(二) 市场主体性：“商业+公益”的服务模式

苏州工业园区邻里中心的良好发展在很大程度上取决于邻里中心公司对自身角色的明确定位,其主体性体现在:其一,作为国资公司,在满足居民社区服务需求的同时,实现国有资产的保值增值;其二,作为经营者的伙伴,它通过邻里中心实行规模经营、连锁发展,实现目标双赢;其三,作为满足居民需求的平台,采用“商业+公益”的社区服务供给方式,努力提升居民的生活质量。邻里中心公司提出了“三满意”的经营理念,即顾客满意、经营者满意、政府满意,从而体现了其经营发展、开发管理、服务居民的市场优势。

1. 经营发展。邻里中心发展有限公司负责邻里中心 55% 面积的市场开发,以房屋租赁为基础,以市场需求为功能定位,采取与大卖场等错位发展的方式,开发品牌项目、创新发展模式,实现国有资产的保值增值。苏州工业园区管委会对该公司进行经济目标和公益目标的双重考核,当经济目标与公益目标发生冲突时,该园区管委会要求邻里中心发展有限公司优先满足公益目标。经过多年的发展,邻里中心公司已成为国内领先的社区商业综合服务提供商,总资产由 1997 年的 100 万元增长到 2011 年的近 15 亿元。根据苏州工业园区建设的进展情况,

邻里中心公司按照“先定位,后建设”的原则,陆续建成 8 个邻里中心,并均已开始运营,另有 4 个邻里中心在建。

2. 开发管理。邻里中心不只是单纯意义上的商业地产开发商,同时,它还是社区服务的高效管理者。与一般的城市、地区的开发建设不同,苏州工业园区的居住小区是由开发商建设的,不再配套建设商业门面房;邻里中心则是由邻里中心公司负责开发建设的,它与居住区的建设相对应。与一般开发商“开发—出售”的单向盈利的情况不同,邻里中心公司更注重做好社区服务的基础建设和物业管理。另外,邻里中心公司在经营上也与一般的百货卖场或超市不同,它不直接参与货物的储备、流通和销售,而是在合理划分邻里中心功能的基础上,通过招商、合作等方式引入商家,并由商家直接进行经营。也就是说,邻里中心公司不是商品的组织者,而是商户的组织者。通过完善的商户管理、营销管理、现场管理、物业管理等构建邻里中心公司强大的管理能力。正是有了这样一种“功能定位在先、开发建设跟进、长效后续管理”的运营机制(见图 1),才从根本上杜绝了社区服务规划无序、管理松散、环境脏乱的现象的产生。

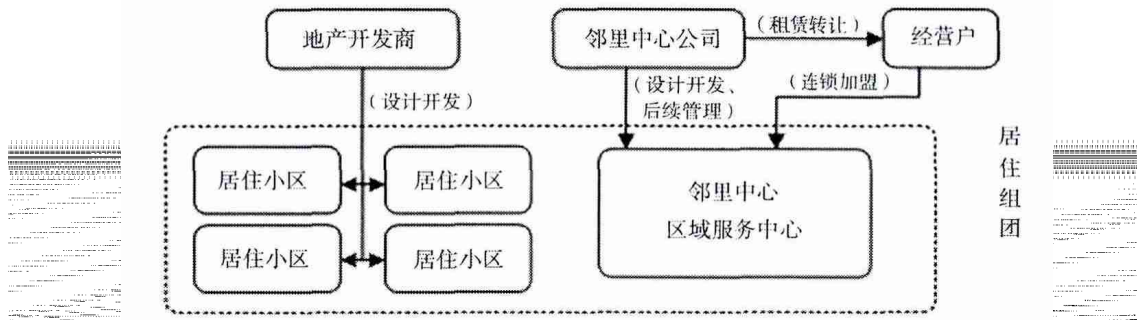


图 1 邻里中心开发运营模式

3. 服务居民。邻里中心公司作为公共企业,它的一个很大的特点是“不因利小而不为”。邻里中心的 12 项必备功能的利益非常微小,甚至会出现亏损的现象,其他社会资本一般不愿投入。只有进行经营模式的创新,才能让居民享受到更多便利和实惠的服务。邻里中心公司按照“商业+公益”的模式运营,支撑公益服务,并做大做强社区服务品牌,这些都实实在在地体现在邻里中心惠民载体和惠民工程的建设上。从统计数据来看,在 8 个已建成的苏州工业园区邻里中心中,12 项必备功能的载体面积平均达到建筑总面积的一半以上,最高的达到 70%。其中,排列

在前 6 位的功能载体面积分别为:餐饮 21120.5 m²、菜场 10531.55 m²、文化中心 7913.3 m²、社区活动中心 7066.04 m²、超市 5501.17 m² 和卫生所 3474.48 m²;它们占必备功能载体总面积的比例分别为:34.9%、17.4%、13.1%、11.7%、9%和 5.7%。邻里中心公司负责邻里中心 45% 的面积的养护和周边配套设备的养护,向社区居民免费开放邻里中心的图书馆,依托邻里文体站等为社区居民提供低偿服务,这体现了邻里中心服务载体的惠民性。从 1999 年苏州工业园区第一家邻里中心正式运营开始,邻里中心公司就陆续推出“菜篮子”工程、“早餐车”工程、“修理

铺”工程、“一碗面”工程、“图书馆”工程等主题惠民项目,满足了居民的日常生活需求。

(三)社会主体性:邻里中心的公共参与

邻里中心模式的突出特点是它的开放性和参与性。邻里中心通过提供各类社区服务,使有限的用地和资金创造出较好的效益,形成邻里和谐的氛围。邻里中心的社会主体性主要体现在:其一,通过人性化的规划建设和综合性的服务供给形成了一种新的生活方式;其二,通过高标准的公共服务设施及项目的配置,更好地满足了居民的物质和文化的需求;其三,通过社会组织培育,使公民的公共精神受到了现代的公共理性的规约和引导。

1. 生活方式。邻里中心不是“社区内的商业,而是服务于社区的商业”。它提供的服务远不止“购物”,而是从“柴米油盐茶”到“衣食住行玩”,提供了几乎涵盖日常生活中的所有细节的服务,是对家庭生活的延伸服务,这种服务模式对服务范围、服务设施和服务对象进行了事先测算和准确定位。这样一种服务模式不仅满足了居民的需求,也培育了一种新的生活方式。经过调查我们发现,苏州工业园区的居民对邻里中心的认可、参与和评价很高。在经常去邻里中心的居民的认可评价中,对超市、邻里生鲜、银行、餐饮、药店、通信、邮政、民众联络所等服务的认可评价排名靠前,这说明邻里中心承担了居民生活需求的基础性服务功能。

2. 公益服务。邻里中心不仅具有商业载体功能,而且还具有以民众联络所为主的公益载体功能,它向所有居民或社会团体开放,扩大了社会民众参与的机会和平台。以湖东、方洲民众联络所为例,它们集7大功能于一体,即集社区工作站、民众俱乐部、乐龄生活馆、少儿阳光吧、卫生服务站、邻里中心图书馆和邻里中心文体站的功能为一体,每天从早上9点至晚上9点全年开放,为社区居民提供“一站式”全方位的多功能的社区便民服务。从统计情况来看,2012年1月至5月,园区的邻里中心社区工作站累计为居民办理各类证件共3603份,民众俱乐部累计举办各类会议、培训班和讲座共34场,乐龄生活馆每周都排满了各类团队的活动,少儿阳光吧每天都有不少爷爷奶奶们带着孙子孙女在这里游戏玩耍。

3. 公民参与。在邻里中心的公共平台,很多社会组织,组织了不少具有参与性和公共决策性的社会活动,彰显了公民的公共精神。比如,“好道英语俱乐部”,每周五晚上7点准时在民众俱乐部活动,每期活动主题都会结合社会热点话题来设置,比如,

通过设置“小悦悦事件”“园区公积金问题”“高价房问题”等热点话题,吸引了不同职业、不同年龄、不同国籍的人员参加。从2011年6月至2012年底,该俱乐部已开展70多次主题活动,参与人数累积达2000人以上。此外,园区自2011年5月起,将每个月的第二个星期日定为“社情民意联系日”,活动当天由园区工委领导及各职能部门主要负责人,在邻里中心与居民、企事业单位代表等进行面对面的沟通交流。到目前为止,“社情民意联络日”已开展活动80场次,参加座谈的居民和企业代表达793人,征集意见、建议832条,并已全部完成答复工作,从而形成了一种具有苏州工业园区特色的政、社互动机制。

从总体来看,邻里中心既是政府主体性、市场主体性和社会主体性相互建构的结果,也是主体性互构的产物。邻里中心作为公共建筑,采取政府规划和政府投资,彰显了政府的主体性,确保了社区服务的效率和公平性;邻里中心发展有限公司作为社区的一个公共企业,既负责社区商业设施的市场开发和市场监管工作,又负责社区公益设施的配置、维护和运作,将经济效益与服务率结合起来,履行自己在社区建设中的社会责任,彰显了市场主体性;邻里中心的民众联络所向所有的社会群体和社会组织开放,它为社区的公民参与提供了空间、平台,彰显了社会主体性。

五、邻里中心模式的主要经验

邻里中心以其完备的商业组合、优美的购物环境、开放的邻里空间、多样的公共服务等,成功地改写了社区商业的定义,它的成功经验表现在以下几个方面。

一是先期规划。在开发的初期,苏州工业园区工委和管委会根据2—3万人的服务规模、10—15分钟步行距离,先期规划住宅区和邻里中心,预留邻里中心建设用地。邻里中心的先期规划使苏州工业园区在开发其他新城区时避免出现有住宅区而无服务区、改善了居住环境但生活不方便的问题,也避免了老城区改造中存在的政府有钱无地的问题。

二是政府投资。政府投资建设邻里中心,并拥有邻里中心发展有限公司70%的股份。政府出资和政府控股确保了政府在社区服务体系建设中的主动权,邻里中心才能有55%的面积用于商业服务和45%的面积用于公益服务,才能将商业设施、公共服务设施、居民活动设施融为一体,才能使商业服务、公共服务、志愿服务有机地结合起来,才能做到经济

效益与公共效益的均衡,才能避免出现服务设施分散、服务项目零碎、服务功能不全的问题。

三是公共企业。社区服务体系需要政府的主导但不能让政府包办,政府可以解决公平问题但不可能解决效率问题。邻里中心是由邻里中心发展有限公司负责管理和运营的,它兼具营利性与公益性双重属性,它采用“商业+公益”的运营模式,既实现了对国有资产的保值增值,又为社区居民提供了功能齐全的社区服务;它运用综合管理的方法,既杜绝了市场外部负效应的产生,又开展了多项惠民工程建设和主题公益活动。

四是公民参与。邻里中心是一个开放的公共生活空间,向政府组织开放、向社会群体开放、向社会组织开放。邻里中心以其完备的商业组合、优美的购物环境、开放的邻里空间、多样的公共服务等,已成为苏州工业园区居民日常生活的重要组成部分。

另外,公民的公共精神也在邻里中心得到了培育,社区工作站的志愿者岗位,民众俱乐部的“社情民意联系日”活动、乐龄生活馆中的老年人、少儿阳光吧内小朋友的嬉戏欢笑、雅韵居内精彩节目的排练和文化沙龙的活动等,无一不彰显了邻里中心充满活力的公民参与的重要性。

(本文受到了华中师范大学湖北城市社区建设研究中心“苏州工业园区社区管理模式研究”课题组的支持,该课题组主要成员有陈伟东、舒晓虎、孔娜娜、罗鹏飞、夏春秋、张婷婷等,谨此致谢!特别是张婷婷硕士,她参与了本文部分内容的编写工作,在此一并致谢!另,若无特别注明,本文所引用数据材料均来自于课题组的调查资料。)

(责任编辑 焦薇缜)

The Combined Model of Urban Community Service System:

A Study on the SIP's Neighborhood Center Model

CHEN Wei-dong; SHU Xiao-hu

(Institute of Politics, Huazhong Normal University/Research Centre of Hubei Urban Community Construction, Wuhan 430079, Hubei, China)

Abstract : The purpose of community service is to satisfy people's family affairs and public affairs. When building it, we take efficiency, fairness and participation rate into consideration as well. SIP's Neighborhood Center Model represents a successful model, which is a combined service system as one converging business service, public service, participation of residents, and it is collectively constructed through government, market and society. This model can solve many problems in the community service process of China, such as decentralized facilities, low efficiency, and chaotic management. Therefore, early project, government investment, public enterprise, public participation constitute the critical experience of this model.

Key words : community service; neighborhood center model; combined model