

# 杭州市社区嵌入式服务设施建设工程 实施方案

(征求意见稿)

为贯彻落实《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〉的通知》（国办函〔2023〕121号）和《国家发展改革委办公厅〈关于实施城市社区嵌入式服务设施建设工程的通知〉》等文件要求，加快社区嵌入式服务设施建设，促进全市优质普惠公共服务均衡发展，结合杭州实际，制定本实施方案。

## 一、总体要求

### （一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大精神，坚持以人民为中心的发展思想，勇攀高峰、勇立潮头，加快推动公共服务设施嵌入社区补齐硬件短板，全域推进未来（完整）社区建设，进一步扩大优质普惠公共服务的覆盖面、提高保障水平，有效实现人民群众对美好生活的向往，为奋力打造世界一流的社会主义现代化国际大都市和中国式现代化城市范例贡献力量。

### （二）基本原则

——政府引导、市场参与。构建有效市场和有为政府有机结合，共建共享、高效协同的工作机制。压实政府在完善体制机制、激发市场活力、保障基本公共服务等方面的主体责任。引导社会力量积极参与，不断提高服务质量，丰富服务内容，满足群众需求。

——因地制宜、统筹推进。科学规划设施布局，有序提高配建标准，切实加强要素保障。根据实际条件，坚持试点先行，新建和改建相结合，鼓励优先利用存量资源。坚持整体谋划、统筹推进，不断提高服务能力。

——需求导向、聚焦重点。优先聚焦养老托育、社区助餐、家政便民、健康服务、体育健身、文化休闲、儿童游憩七大领域。坚持供需精准对接，优先建设急需紧缺服务设施，优先满足基本公共服务需求。切实加强服务功能整合，不断提高设施利用率。

——优质普惠、长效运营。构建财政资金和社会资源有机结合的长效运营机制。坚持市场化、规模化、精准化原则，为周边居民提供便捷可及、价格普惠、服务优质的公共服务。积极探索公建民营、民办公助等多样化运营模式，有效调动社会组织、志愿者等多方力量。

## 二、基本情况

### （一）全市经济社会持续健康发展

**一是经济总量持续增加。**近三年全市 GDP 分别达到 1.8 万亿元、1.87 万亿元和 2 万亿元。**二是常住人口迈入特大城市行列。**2022 年末全市常住人口 1237.6 万人，比 2020 年增加 44 万人，其中城镇人口 1039 万人。**三是财政保障能力进一步增强。**2023 年全市一般公共预算收入 2616.8 亿元，居全国第 4 位，比上年增长 6.8%，其中税收收入 2348.1 亿元。**四是人民生活水平不断提高。**2023 年全市居民人均可支配收入 73797 元，比上年增长 5%，其中城乡居民人均可支配收入

分别为 80587 元和 48180 元，分别增长 4.6%和 6.6%。

## （二）社区嵌入式服务设施建设加快推进

**1. 社区设置情况。**连续 17 年荣获“中国最具幸福感城市”，入选全国唯一的“幸福示范标杆城市”，下辖 13 个区、县（市），面积 16850 平方公里，共有 93 个街道、98 个乡镇，1379 个社区（居民区）、1906 个村。

**2. 硬件配置明显改善。**近年来，杭州多措并举重点补齐“一老一小”等民生服务短板。**未来（完整）社区建设方面**，累计创建未来（完整）社区 300 个，建成并通过验收 135 个，创建数量和建成数量均位居省内首位。**养老方面**，共有镇街级居家养老服务中心 231 家，村社级居家养老服务照料中心 2722 家，社区老年食堂（含助餐点）1792 家。**托育方面**，共有婴幼儿照护服务机构 1234 家，托位 5.3 万个，其中普惠托位 4 万个，每千人托位数达到 4.3 个。**体育方面**，2022 年开展嵌入式体育场地设施建设专项行动，累计建成各类场地设施 4341 片，面积 147.4 万平方米。**儿童友好方面**，创建儿童友好试点单元 471 个，其中儿童友好社区 119 个，儿童友好学校 70 所。5 个适儿化改造项目成功争取中央预算内资金 600 万元。**家政便民方面**，共有家政企业 800 多家，建成社区家政网点 200 多个，评定三星、四星、五星级网点合计 77 个。**文化休闲方面**，共有 11 个剧场，2 个剧团，15 个文化馆，191 个文化站，15 个图书馆，87 个展览馆。**健康服务方面**，共有基层医疗卫生机构 5312 个，其中社区卫生服务中心 1282 个，街道（乡镇）卫生院 79 个。

**3. 设施建设仍有提升空间。**从更高的标准和要求看，社区嵌入式服务设施在充分满足群众日益增长的物质文化需求方面仍有不足，特别是老旧小区公共服务硬件基础仍有待改善。据统计，全市核心区 502 个社区中有 210 个“一老一小”服务设施不足，其中 39 个缺少养老托育设施；64 个缺少养老服务设施；107 个缺少托育服务设施。

### **（三）社区嵌入式服务设施建设基础扎实**

**1. 政策保障有力。**先后印发了《杭州市“一老一小”整体解决方案》《杭州市公共服务优质均衡发展 2023 年工作要点》《关于加强城乡社区服务综合体建设的指导意见》《杭州市人民政府办公厅关于高质量全域推进未来社区建设的实施意见》等政策，不断加强政策保障。

**2. 工作落实有为。**连续多年将养老、托育等工作纳入市政府民生实事，集聚各类要素资源重点推进。实施公共服务“七优享”工程，聚焦“幼有善育”“老有康养”等七大领域，着力构建“15 分钟公共服务圈”。以‘五化十场景’为主要框架，对社区家政服务网点开展综合评价。聚焦“一统三化九场景”，全力推进未来（完整）社区建设，因地制宜补齐社区公共服务短板。

**3. 宣传推广有方。**承办了全国家政现场会和全国“一老一小”现场会并作典型发言。家政进社区典型经验、社区嵌入式服务模式探索、未来（完整）社区建设成效先后在央视等媒体报道。公共服务领域多个共同富裕实践案例被全国复制推广。

**4. 探索创新有招。**开展嵌入式幼儿园（含托育）建设试点，创新在产业园区开办幼儿园和托育机构的模式路径。实施嵌入式体育场地建设专项行动，利用“金角银边”新建一批全民健身设施。在西湖区开展嵌入式养老设施建设试点，满足“家门口”机构养老服务需求。将未来社区建设与完整社区试点有机融合，高质量打造共同富裕现代化城市基本单元。依托“安心找家政”信用管理平台为家政行业发展赋能增效。

**5. 试点示范有效。**2022年养老和老旧小区改造等工作获国务院督查激励。成功创建全国婴幼儿照护示范城市。入围全国首批儿童友好城市建设名单。入选全国家政服务业提质扩容“领跑者”行动重点推进城市。3个未来（完整）社区入选全国首批试点，数量位居全国地级市首位。

### **三、建设目标**

到2025年，建立相对完善的社区嵌入式服务设施建设政策保障体系。全市遴选80个社区开展试点，新建或改建功能集成、布局合理、普惠共享的民生幸福共同体80个。杭州社区嵌入式服务设施建设国家试点取得阶段性成效，城区街道（乡镇）实现民生幸福共同体全覆盖，社区便民服务能力进一步提高，运营机制更加完善，社区居民的归属感、获得感和幸福感不断增强。

到2027年，完成试点建设目标，总结试点经验和建设模式，扩大试点覆盖面，结合未来（完整）社区全市域开展社区嵌入式服务设施建设。通过实施一批民生实事项目，补

齐社区嵌入式服务设施短板，实现社区（村）民生幸福共同体全覆盖，不断满足社区居民更多层次、更加多元、更高质量的公共服务需求，勇攀高质量发展的高峰，勇立创新改革开放的潮头。

试点范围为上城区、拱墅区、西湖区、高新区（滨江）、萧山区、余杭区、临平区、钱塘区、富阳区、临安区、西湖风景名胜区。

#### **四、建设任务**

##### **（一）加强社区服务设施布局规划**

根据常住人口总量和结构，聚焦“幼有善育”等七大领域，科学测算社区居民服务需求种类和规模，合理优化设施规划布局，加强“15分钟公共服务圈”设施规划保障。新建试点社区按照每百户居民建筑面积不少于100平方米标准建设社区综合服务设施，其中民生幸福共同体不小于1000平方米；既有试点社区按照每百户不少于60平方米，其中民生幸福共同体不小于600平方米标准配建。[责任单位：市规划和自然资源局、市建委，相关区、县（市）政府]

##### **（二）加快社区服务设施集约建设**

**1. 拓展建设场地和空间。**结合城市更新、老旧小区改造、未来（完整）社区建设等工作，改建和新建相结合，坚持功能可拓展、空间可转换、标准能兼容等要求，加快社区服务设施集约建设。新建社区按照“四同步”原则配套建设。[责任单位：市建委、市规划和自然资源局，相关区、县（市）政府]既有社区落实“补改、转型、划转”等措施，注重存

量资源整合，促进闲置公共空间高效利用，实施社区嵌入式服务设施建设场地空间拓展攻坚行动。通过资源整合，清理非必要、不合理用途，利用腾退空间补建（改建）。通过出租转让、盘活改造，利用社区周边闲置社会资源转型。按规定履行相关国有资产管理程序后，将国有闲置房产用于发展社区嵌入式服务。[责任单位：相关区、县（市）政府，市委社会工作部、市国资委、市财政局、市规划和自然资源局、市民政局依职责分工负责]

**2. 优化建设内容和形式。**与未来（完整）社区建设有机融合，坚持全市域系统谋划、街道（社区）整体推进，重点建设（改造）功能复合集成的民生幸福共同体，满足社区居民一站式服务需求。坚持常态化开展社区专项体检工作，构建“调查-评估-提升-反馈”动态闭环工作机制。科学运用调查结果，形成“查漏补缺”设施清单，统筹制定建设计划，合理确定社区嵌入式服务设施建设内容。坚持宜统则统、宜分则分，灵活嵌入社区服务功能，打造集聚型、分散型、嵌入型民生幸福共同体，因地制宜探索服务综合体、民生一条街等特色模式。允许相邻社区打破行政边界，通过片区统筹、资源共享和优势互补，打造跨社区服务联合体。[市建委、市规划和自然资源局，相关区、县（市）政府]

### （三）完善社区服务设施功能配置

**1. 坚持需求导向。**结合未来（完整）社区建设，指导区、县（市）政府广泛征求社区居民的意见和诉求，支持社区居民、社会组织、运营主体等社会力量参与项目前期工作。根

据居民需求，区分基本公共服务和非基本公共服务，按照精准化、规模化和市场化原则，科学选配服务功能，坚持“办公空间最小化、服务空间最大化、功能效率最优化”，优先保障“一老一小”等急需紧缺服务需求，因地制宜补齐家政便民等服务短板。[责任单位：相关区、县（市）政府，市建委]

**2. 打造特色亮点。**坚持资源共建共享，促进不同服务场景综合设置、复合利用和错时使用。建成后，试点社区具备七大类服务功能，其中民生幸福共同体服务功能不少于3项（养老服务、社区助餐、婴幼儿托育、儿童托管功能不少于2项）。鼓励社区立足需求，结合实际，打造特色亮点。市直相关部门注重条块结合，加强工作指导。支持居家养老服务中心通过提升改造满足全托养老服务需求。支持社区婴幼儿照护服务机构与婴幼儿成长驿站资源共享，功能融合。支持结合“平急两用”公共基础设施建设，完善基层医疗卫生服务机构功能，健全公共卫生体系。支持基层医疗卫生服务机构与养老机构毗邻建设，深化医养结合。支持嵌入式体育场地设施建设和儿童友好城市建设有机结合，建设老少皆宜的游乐健身设施场地（场馆）。创新开展体卫融合试点，完善支撑体系，加强要素保障。[责任单位：市民政局、市卫健委、市体育局、市妇联、市建委等依职责分工负责，相关区、县（市）政府]

#### （四）健全社区服务设施运营模式

**1. 完善运营机制。**市建委加强面上统筹，相关行业主管



部门加强行业运营指导。制定《社区嵌入式服务设施建设运营管理办法（试行）》，注重有效市场与有为政府相结合，坚持全生命周期管理，建立运营持续、资金平衡、管理闭环的社区嵌入式服务设施长效运营机制。搭建服务供需对接平台，营造公平竞争环境，支持社区服务设施运营商品牌化、连锁化、规模化运营，构建“街道-社区-小区”三级服务体系。[责任单位：市发改委、市建委、市房管局、相关行业主管部门，相关区、县（市）政府]坚持无偿服务、低偿服务和有偿服务“肥瘦搭配”委托经营，提高运营主体的资金平衡能力。鼓励通过政府购买服务、公益创投等方式，支持物业、家政等行业发挥自身优势，跨界提供普惠服务。[责任单位：市民政局、市房管局、市商务局，相关区、县（市）政府]

**2. 分摊运营成本。**免费或低价提供场地空间给街道和社区，吸引社会组织、社区志愿者、社会慈善资源等多方参与，采用公建民营、民办公助等运营模式，分摊运营成本，推动便捷可及、优质普惠的服务资源下沉社区。压实属地政府主体责任，建立社区群众积极参与的督查激励机制，将基本公共服务运营补贴与绩效考核挂钩，充分发挥财政资金的引领带动作用，激发运营主体的市场活力。根据居民需求和运营情况，动态调整服务需求少、绩效考核差的功能设置。[责任单位：相关区、县（市）政府，市委社会工作部、市财政局、市国资委、市民政局依职能分工负责]

## （五）增强社区服务设施数字支撑

**1. 注重功能集成。**深化“15分钟公共服务圈”建设，利用5G、大数据、物联网、人工智能等新技术，统筹整合社区各类服务资源，贯通“浙里未来社区”“浙里康养”“浙有善育”等重大应用，形成集线上展示、发布、预约、评价、分析等功能于一体的“一站式”运营场景。利用数字平台，完善公共服务空间治理地图，动态掌握服务资源配置情况，促进基层公共服务提质增效。依托数字化手段，持续推进公共服务资源供给侧改革，以设施设备补短板促进公共服务优质均衡。[责任单位：市发改委、市建委、市民政局、市卫健委、市数据资源局依职责分工负责，相关区、县（市）政府]

**2. 深化场景应用。**加快数字赋能，丰富服务场景，推动上下贯通、线上线下融合，实现社区服务“指尖办、网上办、就近办”。着眼“服务跟着老人走”，完善养老服务数字驾驶舱，利用线上数据支撑线下养老设施布局。完善“善育在杭”数字驾驶舱，推动“托育一件事”提档升级。推动社区家政网点入驻“安心找家政”信用平台，强化线上平台对线下服务的支撑。完善医疗、体育、文化等领域数字驾驶舱，为社区居民提供就医挂号、场馆预约、活动预约、积分兑换等服务，优化居民服务体验。[责任单位：市数据资源局、市民政局、市教育局、市卫健委、市商务局、市体育局、市文广电旅游局、市妇联等依职责分工负责，相关区、县（市）政府]

## （六）深化党建引领社区治理改革

完善现代社区建设体系框架，聚焦破难项目、民生关键小事，深化“争星晋位、全域建强”争星赛道比学赶超，进一步强化基层党组织统筹协调能力，引导各类资源向基层汇聚。落实《党建统领未来社区工作规范指引（试行）》，以社区嵌入式服务设施建设为切入点，加强党建统领，注重五社联动，不断完善党领导下的社区、网格、业委会、物业服务企业、运营单位多方协同运转机制，构建多方共治格局，为社区治理赋能。加强专职社工队伍建设，夯实社区工作力量；聚焦政策规范提升，激发社会组织活力。[责任单位：市委组织部、市委社会工作部、市建委、市民政局，相关区、县（市）政府]

## 五、配套政策

2024年12月底前出台配套政策，初步构建“1+N”政策体系。一是**规划支持方面**。市规划和自然资源局结合前期建设需求评估，在保证日照、消防等规范的前提下，适当提高建筑密度、容积率等规划控制指标，用于社区嵌入式服务设施。依据《杭州市城镇老旧小区改造项目社区配套用房产权办理办法》（杭旧改办〔2023〕4号）做好用地、规划和不动产登记等工作。二是**空间保障方面**。市国资委鼓励市属国有企业将闲置房产提供用于社区嵌入式服务设施建设，可参照市级存量房屋用于老旧小区配套服务有关政策规定，以协议租赁方式提供给街道、社区，租金评估时充分考虑社区嵌入式服务的公益属性。三是**项目实施方面**。市建委在确保消

防安全前提下，积极探索研究，因地制宜制定地方建设标准，优化社区嵌入式服务设施消防验收备案手续。市民政局、市卫健委、市体育局、市文化广电旅游局、市商务局等部门会同市市场监管局完善社区嵌入式服务机构的行业准入准营政策，简化许可审批手续，缩短办理时限，推广“一照多址”。

**四是长效运营方面。**市发改委、市建委牵头制定《杭州市社区嵌入式服务设施建设运营管理办法（试行）》，坚持“规、建、管、运”全生命周期管理，完善建设方式、运营模式、场景设置、保障措施等内容。行业主管部门将持续运营作为专项政策的重要内容。

## **六、组织实施**

### **（一）加强组织领导**

坚持党的全面领导，加强市级统筹，建立由市委常委、常务副市长陈瑾任组长，副市长丁狄刚任副组长，市发改委和市建委双牵头，教育、民政、规资、文旅、卫健、体育、商务、妇联等部门共同参与、协同推进的工作推进组。市发改委统筹负责政策制定、试点城市申报等工作；市建委结合城市更新、未来（完整）社区建设、老旧小区改造等工作，加快项目建设；相关部门依职责研究制定配套支持政策，加强工作指导；相关区、县（市）政府建立配套工作机制，推动工作落地落实。街道和社区强化属地责任，加快项目建设，做好运营管理。[责任单位：工作推进组成员单位，相关区、县（市）政府]

## （二）加强资金保障

积极争取中央预算内资金和地方政府专项债支持，充分发挥中央资金撬动作用。压实属地政府组织实施、资金保障、建设管理等方面的主体责任，将社区嵌入式服务设施建设纳入市区两级财政预算，加大资金保障力度。调动社会力量的参与积极性，扩大社区嵌入式服务设施建设规模。引导金融机构加大对符合条件项目的支持力度。[责任单位：市发改委、市财政局、市地方金融监管局、市建委，相关区、县（市）政府]

## （三）加强评估督导

将社区嵌入式服务设施建设纳入2024年市政府民生实事和共同富裕考核。建立评估督导机制，梳理形成项目清单，坚持滚动推进建设试点，强化对重点任务、政策措施和重点项目实施情况的跟踪监测。对照建设方案开展社区嵌入式服务设施项目验收，提高资金使用绩效。建立赛马激励机制，依托未来（完整）社区建设验收工作，开展社区嵌入式服务设施运营绩效评估。将社区嵌入式服务设施项目纳入国家重大项目库，加强跟踪调度。[责任单位：市发改委、市建委，相关区、县（市）政府]

## （四）加强宣传引导

发挥新闻媒体的舆论引导作用，提高全社会参与嵌入式服务设施建设运营的积极性，营造共谋共建共享的良好氛围。支持区、县（市）打造具有地方文化特色的民生幸福共同体品牌和标识。定期评选标志性成果，表彰工作成绩突出

的区、县（市）。定期组织区、县（市）汇报交流项目实施进展、重大政策突破和改革特色亮点，复制推广试点成功经验，为全国社区嵌入式服务设施建设提供杭州经验。[责任单位：市发改委、市建委，相关区、县（市）政府]