

盘活闲置空间 破解社区养老服务设施不足难题

——访中国社区发展协会会长陈越良

■中国城市报记者 张永超

近期,自然资源部、民政部、国家卫生健康委三部门联合印发《关于深化自然资源要素保障 支持养老服务改革发展的若干措施》(以下简称《若干措施》),为积极应对人口老龄化国家战略注入实操性政策动力。文件核心直指“降低用地成本、盘活存量空间”,明确以“社区生活圈”为基本单元布局养老服务设施,鼓励“住宅+养老”“商服+养老”“医疗+养老”等土地混合开发和空间复合利用模式。

这一政策将如何改变中国社区养老图景?能否破解设施不足困局?背后又蕴含着怎样的城市治理智慧?近日,中国城市报记者专访中国社区发展协会会长陈越良,就相关问题展开对话。

中国城市报: 三部门联合出台的《若干措施》,核心是“降低用地成本、盘活存量空间”。从您深耕社区发展的视角看,这份文件对于破解当前社区养老服务设施不足的难题而言,最关键的意义是什么?

陈越良: 国家统计局数据显示,我国60岁及以上人口数量已突破3.23亿人。在此背景下,社区养老服务体系的承载力与质量,更加直接关系到老年人的晚年福祉。《若干措施》的出台,标志着我国养老服务体系改革迈入以“空间治理创新”驱动“整体服务效能提升”的新阶段,实现了从“资源受限”到“要素激活”的根本性思维转变。

当前社区养老设施不足,表面是“缺地缺房”,深层是传统资源配置方式与快速老龄化社会需求的结构性错配:城市核心区域土地稀缺,单独划拨养老用地成本高、周期长;而大量闲置商业办公用房、工业厂房、社区边角地、闲置校舍处于“沉睡”状态,形成鲜明反差。

新政策直面民生痛点,通过“混合开发、兼容建设、功能复合”等机制,将养老设施从“独立配套项目”,转变为响应社区全龄需求、与

日常生活深度交融的“公共空间有机组成部分”。这是一场从“增量扩张”到“存量活化”的系统性变革,尤其在老旧社区、城市建成区,大规模新增专门用地已不现实,混合利用模式通过功能叠加,能提升既有空间利用效率。

将闲置社区底商、旧办公用房等“沉睡资产”,合规改造为嵌入式养老机构、日间照料中心,既能节约土地、资金和时间成本,更能让养老服务嵌入“五分钟、十五分钟生活圈”,与日常生活动线无缝衔接,增强服务的可及性与亲切感。

当然,政策落地仍需细化配套规则,尤其在产权整合、跨部门消防验收、运营补贴等方面,有待各地探索明确。《若干措施》为社区养老服务的高质量发展,提供了一个兼具创新性与可操作性的关键支点,下一步考验的是各地如何将新理念、新工具转化为具体社区实践。

中国城市报: 政策大力鼓励利用闲置商业、办公、老旧小区边角地等存量资源改造养老设施。在您看来,社区层面盘活这些“沉睡资产”最大的动力和阻力分别是什么?

陈越良: 盘活存量资源改造养老设施,是推动城市空间从“资产持有”向“价值创造”与“福祉供给”的转型,动力与阻力并存,且相互交织,本质是一场涉及产权、规划、运营及社会观念的系统工程。

最大的动力,源于三个层面的“压力—引力”转换。首先是城市高质量发展的“治理压力”。在土地资源紧约束背景下,大量低效闲置空间成为城市更新的“负资产”,将其转化为普惠性养老设施,既能提升空间效能、优化社区布局,又能响应老龄化治理需求,成为基层政府破解“地从哪里来、服务如何落地”的重要抓手。

其次是银发经济崛起的“经济引力”。随着老年人口消费能力与意愿的提升,养老服务市场的稳定性与现金流潜力,吸引着社会资本参与。改造闲置空间

为养老设施,既能为资产持有方带来长期稳定收益,还能带动周边医疗、护理等关联消费,激活社区经济“微循环”,这是市场主体参与的根本动力。

此外是社区共同体再造的“社会合力”。闲置空间往往是社区的安全隐患与管理盲区,将其改造为养老“福祉空间”,能提升居住环境质量,让有老人的家庭感受到关爱,增强居民对社区的认同感与归属感,凝聚民意共识,为项目落地扫清社会阻力。

最大的阻力则表现为三重“结构性矛盾”。一是“分散产权”与“整合运营”的矛盾。存量资源产权多分散,而养老设施改造运营需统一规划、集中投入、长期稳定,产权分散与利益多元的现状,导致协调成本极高,不易推进项目。

二是“非标改造”与“规范审批”的矛盾。商业、办公建筑的原始设计,与养老设施的日照、无障碍、消防等规范存在天然差异。按新建标准改造经济技术不可行,寻求弹性审批又缺乏明确细则与协同机制,导致项目在验收、备案等环节卡壳。

三是“前期投入”与“长期可持续”的矛盾。存量改造虽无土地成本,但结构加固、适老化改造等初期投入巨大;而普惠型养老服务微利、长效,投资回收周期长。缺乏成本分摊、专业运营及复合盈利模式,易让项目陷入财务危机,造成资源二次浪费。

面对发展中的动力与阻力,中国社区发展协会围绕“系统性解决方案的催化者与赋能平台”定位,通过示范项目与技术指导,降低跨界合作成本,树立可复制范式。打造共益型示范项目,探索资产信托托管、整合基金等模式,明确权责利险分配。编制适配性技术指南,提供改造方案与政策沟通模板,降低合规风险。构建全周期财务运营支持体系,建立测算模型与运营资源库,培育专业运营能力,形成稳定生态合作。

中国城市报: 针对《若干措施》中“以社区生活圈为单

元”规划布局的要求,中国社区发展协会如何搭建平台,促进跨行业、跨领域合作,推动复合型养老模式落地?

陈越良: “以社区生活圈为单元”,核心是重构“资源—服务—人”的精准响应链路,形成有机服务体系。协会的核心作用,是弥合“规划与运营”“部门与社区”“技术标准与人情温度”的断点,推动复合型养老从空间概念成长为服务生态。

协会将围绕三个层面,形成“平台赋能—生态构建—可持续运行”的闭环。通过构建“资源耦合矩阵”,推动规划从“静态蓝图”转向“动态适配”。协会将搭建“政策—技术—资本—服务”四维对接平台,设立“生活圈规划创新实验室”,联合相关机构研发“复合型养老设施模块化技术导则”,制定“商服+养老”等模式的具体解决方案,降低资本进入成本。同时,建立“社区资源匹配数据库”,用数字化工具整合资源与需求,为精准投放服务提供决策支持。

同时,创新“协同治理机制”,打破跨领域合作壁垒。复合型养老涉及多部门、多主体,协会将推动形成“合作合约范本”,界定各方责任、收益与风险;定期组织“跨界联席研讨会”,邀请职能部门与运营方开展面对面协商,推动形成地方可操作的实施细则。

此外,培育“社区社会企业”,激发内生动力。协会将支持社区服务机构、物业公司转型为具备自我造血能力的社会企业,整合社区潜在劳动力提供贴近性服务,将部分利润反哺社区公益金。同时,探索联动“社区养老创新基金”,为优质项目提供启动资金、低息贷款,支持智慧养老适配、适老化改造等关键环节。

中国城市报: 低成本获得空间只是第一步,如何确保普惠型社区养老设施长期、可持续、高质量运营,避免“建得起、用不好”?

陈越良: 这是社区养老发展的核心挑战。不少普惠型养老设施陷入“初期热闹、后期冷清”的窘境,根源

是未能调和“公益普惠属性”与“运营市场可持续性”的张力。具体表现为三重矛盾:一是单一化收入与持续性投入的矛盾。很多站点过度依赖政府补贴,市场化服务开发不足,“自我造血”能力弱,外部资金波动易导致运营困境。二是同质化供给与多元化需求的矛盾。服务集中在助餐、日间照料等基础层面,专业康复、认知症照护、心理慰藉等高附加值服务短缺,缺乏市场竞争力。三是人力密集特征与成本控制的矛盾。养老行业人力成本高,普惠收费水平下,难以吸引留住专业人才,制约服务质量。

要破解发展难题,需摒弃“等靠要”的福利化思维,构建“政府保基本、市场供多元、社会广参与、科技提效能”的复合型模式,建立“双轨并行”体系。

“基础服务轨道”聚焦公益兜底,面向高龄、失能等刚需群体,提供普惠性服务,建立“政府补贴+社区支持+使用者承担”的多元成本分担机制,通过标准化采购严控成本。

“增值服务轨道”激发市场活力,面向低龄健康老人,开发康复训练、健康管理、老年大学等个性化服务,按市场规律定价,形成的收入作为“自我造血”核心来源,反哺基础服务。

这种模式已在多地验证可行:广东清远某养老服务中心,在保障普惠助餐的同时,开发助浴、短期托养等付费项目,实现保本微利;山东沂源通过县、镇、村“1+3”补贴体系保障基础运营,探索“积分兑换”“产业反哺”模式激活内生动力。

中国社区发展协会将围绕“可持续运营解决方案的整合者与推广者”这又一项定位,重点做好以下工作:提炼推广“优秀案例库”,将有效经验模块化、手册化,提供实操工具;搭建“政—社—企”对接平台,促进运营机构与设施资源精准匹配;牵头研制团体标准,引导行业规范化、专业化、品牌化发展,助力普惠型养老设施实现“建得好、用得久、质量高”。