

# 3.23 多亿老人如何安度晚年 激活城乡闲置空间 打造养老幸福港湾

■中国城市报记者 张永超

近日,国家统计局最新数据显示,我国60岁及以上人口已达3.23亿人。当这个庞大的群体渴望在熟悉的家中或社区养老,城乡却面临着土地资源紧张与存量空间闲置的结构性难题。晚年安居梦,何处安放?

一场关乎空间治理与民生福祉的改革已然启程。1月27日,自然资源部、民政部、国家卫生健康委联合印发《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》),以“降低用地成本、盘活存量空间”为核心,撬动养老服务从“资源受限”向“要素激活”的根本性转变。从老旧厂房到社区边角地,从商业综合体到乡村闲置校舍,政策红利正在转化为触手可及的养老服务。

## 养老之困 资源错配折射民生期盼

清晨7点,78岁的张阿姨提着菜篮子,步履蹒跚地走向2公里外的菜市场。“社区没有配套食堂,市场又远,想找个地方歇歇脚都难,更别说做康复训练了。”张阿姨道出了千万城市老人的共同困境。

“看似是缺地缺房,实则是资源配置与老龄化需求的结构性错配。”中国社区发展协会会长陈越良在接受中国城市报专访时直言,城市发展进程中核心区域土地资源稀缺,单独划拨养老用地成本高、周期长;而另一方面,大量闲置商业办公用房、工业厂房、社区边角地、闲置校舍却处于“沉睡”状态,形成鲜明反差。

作为我国最早进入深度老龄化的超大城市,上海也面临同样的困境:截至2024年末,上海户籍60岁及以上老年人口577.62万人,占总人口的37.6%,高龄、失能、空巢群体叠加态势显著,大城养老正面临着资源配置等难题。“我们曾想在老旧小区旁新建养老服务中心,仅土地征用成本就高达数千万元,还涉及10多户居民搬迁,最终不了了之。”上海市某养老机构负责人回忆,“此外,有些闲置商铺产权分散在多个业主手中,想整合改造却协调困难。”

中国自然资源学会资源活化与城市更新专业委员会秘书长、河海大学地理与遥感学院教授宋伟轩表示:“我国养老服务设施面临‘落地难、用地贵’的双重梗阻,在老旧城区表现尤为突出。过去单纯依赖增量供地的模式,已难以适应老龄化社会的现实需求,必须向存

量挖潜转型。”

农村地区的养老空间困境同样严峻。在许多农村地区,闲置的村集体办公用房、旧校舍等资源并不少见,但由于缺乏明确的政策引导和持续的资金支持,往往难以有效转化为养老服务设施。“村里很多老人都是空巢老人,平时想找个地方活动、做做体检都困难,更谈不上获得专业的照护服务。”一位基层村干部表示,“我们有空置的校舍,却既不清楚该怎么改造,也担心即使改好了,后续能否顺利运营下去。”

数据更显紧迫:截至2025年底,我国60岁及以上老年人口占全国总人口的23%。如今,许多城市已基本实现城市社区养老服务设施网络全覆盖,但实际空间供给不足、资源分布不均衡等要素短板正成为制约养老服务高质量发展的核心瓶颈。

## 政策破局 要素保障激活空间革命

直面民生痛点,《若干措施》的出台恰逢其时。“这标志着我国养老服务体系改革迈入一个全新阶段——从过去单纯追求床位数量增长,转向通过空间治理的系统性创新,来整体提升服务效能与可及性。”陈越良表示,政策的深层意义在于实现从“资源受限”到“要素激活”的根本性转变。

这场“空间革命”的创新之力,凝聚于多个维度。

土地成本高,曾是压在社会力量兴办养老机构肩上的重担之一。《若干措施》明确,对非营利性养老机构用地,坚持“应保尽保、依法划拨”,免缴土地出让金;对市场化运营的营利性机构,则大力推行长期租赁、先租后让、弹性年期出让等灵活供地方式,并允许土地出

金在两年内分期缴纳。

“这为社会资本打开了一扇‘机会之窗’,大幅降低了行业准入门槛。”江苏省社会科学院研究员苗国算了一笔实实在在的账:“以某地级市为例,过去新建一家中等规模的营利性养老机构,仅土地出让金一项,就可能需要一次性支付超过500万元。新政策下,企业若选择长期租赁模式,年租金可能仅需30万元左右,初始投资压力得到极大缓解,资金能更聚焦于服务品质本身。”

同时,在存量空间盘活上,政策突破了多重壁垒。明确支持利用闲置商业、办公、工业、仓储用房及闲置校舍、村集体建设用地等改造养老设施,给予五年过渡期,其间可暂不改变土地原用途和权利类型,不增收土地价款。

“这一政策摆脱了存量改造的合规性困境,让‘沉睡资产’转化为养老资源成为可能。”陈越良表示,政策还鼓励“住宅+养老”“商业+养老”“医疗+养老”等混合模式,推动空间从“单一功能”向“综合服务”转型。

规划保障的刚性约束更显力度。政策要求将养老服务设施布局专项规划纳入国土空间详细规划,新建住宅小区必须“同步规划、同步建设、同步验收、同步交付”养老服务设施,不得擅自改变用途。“这从源头保障了养老空间供给,避免了‘重建轻配’的问题。”宋伟轩表示,政策还支持在社区综合体内嵌入日间照料中心、在社区卫生站旁设置康复护理单元,实现医养、康养、文养服务的有机衔接。

政策的民生温度也体现在细节中。针对农村养老需求,鼓励优先利用闲置村集体办公用房、校舍等建设养老设施,符合条件的集体经营性建设用地

可通过出让、出租等方式用于养老项目;针对康养新业态,探索土地、林草、水域等自然资源资产组合供应模式,支持温泉康养、森林康养等产业发展。“政策既回应了城市老人的‘原居安老’需求,也兼顾了农村老人的养老期盼,更拓展了养老服务的产业内涵。”苗国评价。

在协同监管方面,政策构建了全生命周期监管框架,明确自然资源、民政、卫健等多部门职责,依托自然资源管理和国土空间规划“一张图”,实施动态监测。“‘放管结合’的思路,既确保了土地资源真正用于养老服务,又防止了政策红利流失,让降成本的红利切实惠及广大老年人。”宋伟轩说。

## 存量焕新 闲置空间变身“幸福港湾”

空间易得,长效难继。如何让建成的养老设施不仅“建得起”,更能“运营好”“活得久”,是新政必须答好的考题。

“核心在于构建可持续的运营生态,平衡公益性与市场性。”陈越良分析,需破解收入单一与持续投入、服务同质与需求多元、人力密集与成本控制等多重矛盾。出路在于构建“政府保基本、市场优服务、社会增活力”的多元运营体系。

广东清新区综合养老服务中心提供了范本。基础助餐、日间照料通过“政府补、集体助、个人付”多元共担;专业助浴、短期托养等增值服务按市场规律运营。其“长者饭堂”通过精细化管理实现保本微利,既确保了普惠性,又培育了自身“造血”功能。

上海市徐汇区天平街道的“邻里汇”,如今是辖区老人的“幸福港湾”。谁能想到,这里曾是闲置多年的小区配套商铺和旧办公房。“徐汇区是率先试

点‘物业+居家养老’这个项目的。物业企业贴近居民,响应快速,具有天然的优势,目前已在298个小区开展物业养老,以国有企业物业为主。”徐汇区民政局工作人员表示,目前项目有四张服务清单,其中维修和家政这两张清单需求最高,一年6万单服务量,占比52%,平均每单服务价格约为50元。

四川成都金牛区营门口街道,闲置的工业厂房被改造为综合为老服务中心,通过“政府支持、企业运作、社会参与”的模式,打造了家门口的“医养食娱”共融空间。“政策允许我们利用工业厂房改造,五年内不改变土地用途,大大降低了前期投入。”该中心相关负责人王芳介绍,该中心整合了社区卫生服务站资源,实现“医养结合”,老人在这里可以享受门诊、康复、护理一站式服务……

一个个闲置空间被激活,一处处养老设施拔地而起,老年人的幸福晚年有了坚实的空间支撑。

但前行之路仍需披荆斩棘。“政策的落地仍需细化配套,在产权整合、消防验收、运营补贴等方面还需进一步明确。”陈越良建议,各地应结合实际制定实施细则,打造更多可复制、可推广的样板项目。宋伟轩与苗国也充满期待地强调,这是一项系统工程,需自然资源、民政、卫健等部门持续协同,加强全生命周期监管,确保政策红利不折不扣惠及于民。

随着《若干措施》的深入实施,更多存量空间将被激活,更多养老服务将触手可及,一幅“老有所养、老有所依、老有所乐、老有所安”的幸福图景,正在中国城乡徐徐展开。这既是应对人口老龄化的战略举措,更是中国式现代化的生动注脚——让每个老年人都能共享发展成果,拥有幸福美好的晚年。



## 江苏如皋: 推进老旧小区加装电梯

2月5日,江苏省如皋市如城街道,工人正在对紫竹园小区进行加装电梯施工。近年来,如皋市在推进城市更新中,聚焦老旧小区宜居功能提升,不断改善居民生活条件,把既有多层住宅加装电梯作为为民办实事工程,加快推进老旧小区加装电梯进程,着力解决人民群众“上下楼难”这一急难愁盼问题。通过采取“政府补助+居民自筹”的方式,打通老旧小区加装电梯中的堵点问题,“一键提升”人民群众的获得感、幸福感。

人民图片