Aging Research 老龄化研究, 2026, 13(10), 424-430
Published Online October 2026 in Hans. https://www.hanspub.org/journal/ar
https://doi.org/10.12677/ar.2026.1310773

Hans汉斯

人口老龄化背景下社区嵌入式养老服务的融资困境与破解路径

吴鑫盛

南京林业大学经济管理学院，江苏 南京

收稿日期：2026年6月26日；录用日期：2026年10月16日；发布日期：2026年10月27日

摘　要

随着我国人口老龄化日益加剧，社区嵌入式养老服务已成为一种既具便捷性又具专业性的新型养老模式。然而，资金短缺和融资难题已经成为制约其发展的关键要素。本文在社区嵌入式养老服务的内涵特征基础上，探索了其在融资领域面临的财政投入结构失衡、社会资本参与不足、金融服务供给短缺、资金使用效率低下四个难题，并从不同维度探讨其成因。最后，本文认为需要构建政府主导、市场运作、社会参与的多元协同融资体系来解决其融资困境。

关键词

人口老龄化，社区嵌入式养老，融资困境，多元融资

Addressing Financing Challenges in Community-Embedded Elderly Care Services under Population Aging

Xinsheng Wu

School of Economics and Management, Nanjing Forestry University, Nanjing Jiangsu

Received: June 26, 2026; accepted: October 16, 2026; published: October 27, 2026

Abstract

With the accelerating aging of China's population, community embedded elderly care services have emerged as a new model that combines convenience with professionalism. However, capital shortages and financing difficulties have become key constraints on its development. Based on the conceptual features of community embedded elderly care, this paper identifies four major financing

文章引用: 吴鑫盛. 人口老龄化背景下社区嵌入式养老服务的融资困境与破解路径[J]. 老龄化研究, 2026, 13(10): 424-430. DOI: 10.12677/ar.2026.1310773

challenges: an imbalanced structure of fiscal investment, insufficient participation of social capital, a shortage of financial service supply, and inefficient use of funds. It further explores the underlying causes from multiple dimensions. Finally, this paper argues that building a diversified and collaborative financing system—led by the government, operated by the market, and participated in by society—is essential to resolve these financing dilemmas.

Keywords

Population Aging, Community-Embedded Elderly Care, Financing Dilemmas, Diversified Financing

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.
This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).
http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
Open Access

1. 引言

随着城市化进程加快和人口老龄化程度不断加深，养老服务需求持续增长，社区嵌入式养老日益成为民众依赖的重要养老服务选择之一[1]。在“9073”养老格局下，7%左右的老年人依靠社区支持养老。如何让绝大多数老年人在熟悉的社区环境中获得专业、便捷的养老服务，成为亟待解决的社会难题，社区嵌入式养老服务便是因此产生的。其主要依靠社区街道，与物业协同修建休闲广场、社区食堂、康复护理、心理咨询、上门服务等。将老年人所需要的相关服务整合在社区内部，在熟悉的环境中享受便捷且专业的养老服务。这一模式打破了居家、社区和机构养老的边界，既解除了老年人去陌生地区养老的排斥心理，又弥补了传统居家养老专业性弱的缺陷。

然而，社区嵌入式养老服务也面临着极为严峻的资金难题。陈燕娟和吕津研究发现资金短缺已经成为当前养老服务产业最为突出的制约因素[2]。尤其是对于社区嵌入式养老服务而言，这种模式主要依赖于财政拨款，资金来源渠道极为单一，严重制约了设施建设和服务内容的拓展。养老产业本身就属于资金需求量大且回报周期长的行业，所以其融资需求是长期持续而非短期需要的。因此，融资难题已经成为影响社区嵌入式养老服务高质量发展的核心要素[3]。本文希望可以通过分析人口老龄化背景下社区嵌入式养老服务的融资困境，探索其深层成因，并提出合理可行的解决方案。

2. 相关内涵和理论基础

2.1. 社区嵌入式养老服务的内涵与特征

社区嵌入式养老是近年来兴起的一种新型养老服务模式，是对传统居家、社区和机构养老三种模式的整合与创新。具体地说就是把小型专业养老服务机构嵌入到社区当中，让老年人在社区内部就能够满足日常的养老需要。苗瑞轩研究指出，社区嵌入式养老模式将居家、社区养老的便捷性与机构养老的专业性相结合，是现有养老模式的重大创新[4]。

社区嵌入式养老服务包括四个基本特征。首先是空间嵌入性。其将养老服务机构嵌入到社区内部，贴近老年人的居住空间，实现在社区内部完成养老需要。其次是服务综合性。被嵌入的养老服务机构通常是能够满足多种需要于一体的机构，能够满足老年人多层次服务需求。此外，社区嵌入式养老设施通常规模较小，能够灵活地进行布局，更易适应城市社区。最后是运营专业化。其引入专业化的服务团队和管理模式，弥补了传统社区养老服务专业性不足的缺陷。

上海率先发展了“为老服务综合体”这一嵌入式养老的主要类型，构建了“一站多点”的服务网络[5]。成都市多个社区在协同治理框架下推动了多元主体参与嵌入式养老服务[6]。这些实践探索为本文的研究提供了丰富的启发和经验。

2.2. 融资问题相关理论

2.2.1. 福利多元化理论

福利多元化理论认为社会福利的供给不可只依赖政府一方，要考虑让政府、市场、社区、家庭等多主体一起承担。同样地，养老服务的资金渠道也不应局限在财政拨款，而应拓展至社会资本、慈善捐赠、服务收费、保险支付等多个渠道。福利多元化理论揭示了单一财政供养模式的局限性，为构建多元融资体系提供了理论正当性。

2.2.2. 嵌入理论

嵌入理论认为经济行为嵌入于社会关系网络之中。朱浩依据嵌入理论，从宏观结构和微观嵌入的角度研究了服务网络和养老企业在社区情境中的关系运作，总结出了“人－环境－机构”的系统发展逻辑[7]。养老服务的融资活动同样嵌入于特定的制度环境和社会关系之中，融资困境的形成与破解都离不开对制度环境和社会网络的深入分析。

2.2.3. 公共产品理论与准公共产品属性分析

社区嵌入式养老服务具有一定的公共产品属性，其关乎老年人的基本生活保障和社会福利，具有正外部性。但社区嵌入式养老服务又不同于纯粹的公共产品，部分服务内容可以通过收费实现成本回收，具有一定的排他性和竞争性。这种准公共产品属性决定了其融资不能完全依赖政府，也不能完全交由市场，而需要在政府、市场与社会之间寻求恰当的平衡。

3. 社区嵌入式养老服务融资难题的表现形式

3.1. 财政投入结构失衡

财政投入是社区嵌入式养老服务的主要资金渠道，但当前的财政投入在结构上存在明显的失衡问题。许多地区在推进社区嵌入式养老服务设施建设时，将大量财政资金投入硬件建设，却忽视了后续运营所需的持续性资金支持。建设性投入与运营性投入比例失衡很容易导致新建养老设施因后续运营资金不足而陷入闲置困境。以上海为例，2024 年全市社区养老服务设施的使用效率虽有所提升，但区域差异和结构性矛盾仍然存在，郊区闲置、专业服务短缺的问题依旧十分严重[1]。这种投入结构失衡，让财政资金使用效率大大降低。

与此同时，目前社区养老服务相关的财政资金分散多个部门，缺乏统一领导，难以实现政策协同，需要系统整合。资金分散导致使用效率低下，难以集中力量解决关键问题。孙玉颖和田侃的研究发现针对嵌入式养老的专项政策较少且分散在不同部门的文件中，政策之间衔接不畅，协同性差，难以发挥协同效应[8]。

最后是区域间财政投入的不均衡。中心城区与郊区之间、发达地区与欠发达地区之间在养老服务财政投入上存在显著差距。由于土地资源紧张，中心城区养老设施供给严重不足；而近郊区域由于交通不便、配套不足等原因，床位空置率居高不下。这种空间分布上的双重失衡表明财政投入在区域配置上的不均衡问题较为突出。

3.2. 社会资本参与不足

社会资本参与不足是融资困境的另一个重要表现。尽管政策层面一直鼓励社会力量参与养老服务，

但无论从参与意愿还是从参与渠道上，实际效果都不理想。从参与意愿来看，由于养老服务行业具有投资回报周期长、利润率低、经营风险高的特点，社会资本对进入养老服务领域仍然持谨慎态度。此外，养老机构的利润目标与养老服务的公益属性之间也存在根本冲突。这种冲突使得大量社会资本对投资该模式望而却步。从参与渠道来看，一方面行业准入门槛较高，财政补贴、税收优惠等政策红利的获取条件较为严格。另一方面，缺乏有效的政企合作机制和风险分担机制，社会资本面临较大的政策不确定性和经营风险。杜偲偲基于财政部数据发现我国社区居家养老服务政府与社会资本合作模式发展进程缓慢，项目运行机制较为单一，投资回报方式以可行性缺口补助为主，社会资本的盈利空间有限[9]。

目前参与社区养老服务的社会资本以中小型民营机构为主，缺乏具有规模效应和品牌效应的大型企业。这些中小机构普遍存在资金实力薄弱、抗风险能力差的问题，在融资方面更加困难。部分企业在参与养老服务时未能充分发挥作用。这种主体结构的局限性，进一步制约了社会资本的持续投入和行业的规模化发展。

3.3. 金融服务供给短缺

养老产业由于缺乏有效的抵押物、现金流不稳定、信用评级困难等，难以获得银行的信贷支持。中小养老机构融资方式单一，政策性金融工具投放效果也不理想。养老服务产业存在融资供给总量不足、融资服务体系不完善等问题[2]。商业银行为了控制风险，也会对养老产业贷款保持谨慎态度。

此外，针对养老产业的金融产品和融资工具也十分稀缺。虽然公募 REITs 试点已拓展至养老设施领域，但养老 REITs 至今仍然并无实际案例[10]。社区嵌入式养老设施具有单体规模小、分布散的特点，难以独立达到资本市场的融资门槛，养老产业债券、基金等直接融资工具的发展仍具有难度。

从保险体系角度来看，长期护理保险的筹资渠道单一，制度可持续性面临挑战。目前在北京、上海、广州、深圳、成都等试点城市，长期护理保险主要依赖医保基金划转，个人缴费和社会筹资占比不足 30% [3]。筹资渠道的单一化不仅影响长期护理保险自身的可持续运行，也制约了其对社区嵌入式养老服务的资金支撑能力。

3.4. 资金使用效率低下

居家老人的服务需求与养老服务的供给严重不匹配。基础性生活照料服务供给相对充足，但针对失能失智老人的专业护理、康复训练等中高端服务供给严重不足。这种供需错配使得有限的资金未能投向最需要的领域，降低了资金的使用效率。另外，社区嵌入式养老服务并没有统一的标准和行之有效的监管机制。部分机构缺乏专业的管理团队和标准化的服务流程，资金使用的透明度不高，缺乏有效的绩效评估和审计监督，导致财政补贴和社会捐赠资金的使用效果难以保证。社区嵌入式养老机构规模小、分布散，难以形成规模效应。单个机构的运营成本相对较高，单位服务成本难以降低。这种规模不经济不仅增加了机构的资金压力，也降低了资金的整体使用效率。

4. 社区嵌入式养老服务融资困难的成因

4.1. 制度环境层面：政策碎片化与制度供给不足

目前涉及社区嵌入式养老服务的政策分散在多个部门的文件中，缺乏统一指导。各部门在政策制定和执行过程中缺乏有效协调，导致政策之间存在冲突或重复，难以形成合力。政策碎片化不仅增加了社会资本进入的制度成本，也降低了财政资金的使用效率。

社区嵌入式养老服务法律地位、产权界定、规范等方面缺乏明确的法律规定。特别是在融资领域，养老设施的抵押、担保、资产证券化等法律问题尚未得到有效解决，制约了金融服务的供给。

长期护理保险被普遍认为是支撑社区养老服务的重要制度安排，但目前仍处于试点阶段，覆盖面有限，筹资机制不完善。制度的缺位使得社区嵌入式养老服务缺乏稳定的制度性资金来源，过度依赖不稳定的财政拨款和项目制资金。

4.2. 市场机制层面：养老产业的公益性与资本逐利性冲突

由于养老服务具有准公共产品属性，其不能完全按照市场化原则运作。社区嵌入式养老服务的对象是收入水平相对有限的老年人，服务定价受到社会公平考虑的限制，难以充分反映市场供求关系。这意味着养老服务的投资回报率低于一般商业领域。与此同时，养老服务又需要较高的前期投入和专业的运营管理，这种高投入、低回报的行业特征与资本逐利的本性形成了根本性冲突。

从市场结构来看，社区嵌入式养老服务市场尚处于培育期，市场机制不完善。缺乏有效的价格形成机制、竞争机制和退出机制会导致市场信号失真，社会资本难以做出准确的投资决策，进一步抑制了社会资本的进入意愿。

从融资市场来看，养老产业融资存在严重的信息不对称问题。养老机构的经营状况、服务质量、财务信息等缺乏透明度，金融机构难以进行有效的信用评估和风险定价。信息不对称使信贷市场出现逆向选择和道德风险，进一步恶化了养老产业的融资环境。

4.3. 主体能力层面：多元主体融资能力薄弱

从政府主体来看，地方政府在养老服务领域的财政能力有限。特别是在经济下行压力和地方政府债务约束下，许多地方政府难以持续增加对养老服务的财政投入。财政资金的有限性与养老服务刚性需求之间的矛盾日益突出。以天津市益美嵌入式养老服务中心为例，所获扶持资金多为基础运营补贴且金额有限，难以支撑服务升级和规模拓展。此外，资金申请审批流程繁琐，从提交到到账需多层审核沟通，常使机构在应对冬季供暖设备维护、物资采购等紧急情况时陷入被动，影响服务连续性与稳定性[11]。

从市场主体来看，社区嵌入式养老服务机构普遍规模小、实力弱、管理水平不高。有研究以天津市益美嵌入式养老服务中心为例，深入揭示了该类机构在资金保障、人才储备等方面面临的发展困境[11]。桂林市孝慈轩养老服务中心也同样面临类似的问题[12]。这些机构缺乏融资人才和融资能力，难以对接资本市场和金融机构。机构的弱小不仅限制了其自身的融资能力，也使得整个行业缺乏规模效应和品牌效应。

从社会主体来看，社会组织、慈善力量等社会主体的参与意识和参与能力不足。社会捐赠、志愿服务等非正式融资渠道尚未得到有效开发。同样以天津市益美嵌入式养老服务中心为例，过去几年该中心仅 2 家社会资本试水相关项目，且一家因运营亏损一年内即退出[11]。

5. 社区嵌入式养老服务融资难题的破解方案

5.1. 优化财政投入重心

5.1.1. 调整财政投入重心，从“重建设”转向“建运并重”

应当改变当前过度偏重设施建设投入的倾向，建立建设投入与运营投入的合理比例。设立专项运营资金，对嵌入式养老机构的日常运营给予持续性的财政补贴。可以参照以奖代补的做法，根据服务质量和运营绩效给予差别化的运营补贴。

5.1.2. 整合分散的财政资金，设立专项基金

整合财政资金、社会捐赠资金等多渠道资金来源，形成规模效应。通过专项基金的设立，提高资金使用的集中度和靶向性，避免分散投入。

5.1.3. 创新财政资金投入方式并建立科学的资金分配机制

综合运用政府购买服务、担保补贴、股权投资等多种财政工具，发挥财政资金的杠杆效应和引导作用。通过财政资金的引导，拉动更多的社会资本进入该领域。根据城市不同区域的实际情况，建立更为科学合理的资金分配机制。对中心城区和郊区、发达地区和欠发达地区实行差异化的资金支持政策，提高资金配置的公平性和效率。

5.2. 创新社会资本引入模式

5.2.1. 积极推广政府与社会资本合作模式

在总结现有社区居家养老服务政府与社会资本合作项目经验的基础上，进一步拓展其运行机制。对于存量设施，可以推进委托运营等机制。对于新建项目，可以探索“建设－拥有－运营”机制。在资本结构方面，政府可适当减少项目的自筹压力，提高社会资本的积极性。

5.2.2. 探索公募 REITs 融资模式

公募 REITs 的核心优势在于能够吸引社会资金、保险资金、社保基金等长期资本，与养老服务的长期运营需求高度匹配。2024 年 7 月，国家发展改革委已将养老设施纳入公募 REITs 资产类型。应当抓住这一政策机遇，加快推动养老 REITs 的落地，通过资产证券化盘活存量养老资产[10]。

5.2.3. 创新“以场地换服务”等合作机制

部分地区已探索出“社区合伙人”机制，借此降低社会资本的进入门槛。政府以闲置公共空间为依托，通过租金优惠、场地保障等措施降低投资门槛，社会资本以轻资本的成本优势提供可持续的低价服务。例如重庆渝北社区通过“社区合伙人”机制，将 300 平方米闲置空间以远低于市场价的租金提供给专业养老机构，社区以此换取低价普惠服务，企业则以轻资本优势实现可持续运营，日均服务老人超 80 人次[1]。

5.3. 完善金融服务体系

5.3.1. 加大信贷支持力度

鼓励银行机构开发养老专属信贷产品。针对社区嵌入式养老机构规模小、抵押物不足的特点，创新信用贷款、知识产权质押贷款、应收账款质押贷款等信贷产品。加大政府性融资担保对养老服务机构的支持力度，适当降低养老产业贷款的准入门槛和利率水平。

5.3.2. 发展养老产业直接融资和创新金融产品

鼓励符合条件的养老企业通过发行债券、上市等方式进行直接融资。设立养老产业投资基金，引导社会资本以股权投资方式支持发展。推动养老产业与金融资本的深度对接，形成多元化的融资工具体系。此外，鼓励金融机构开发针对老年人及其家庭的养老服务消费金融产品，通过需求端的金融支持带动供给端的资金投入。引入中央财政补助，推动从“五险一金”向“六险一金”转变。提高保障水平，使其成为社区嵌入式养老服务的稳定资金来源。

5.4. 健全资金监管体系

5.4.1. 建立统一的服务标准与质量评估体系

制定完善的嵌入式养老服务标准体系，统一服务内容、服务质量、收费标准等规范。建立服务质量

[1] https://www.cq.gov.cn/ywdt/zwhd/qxdt/202605/t20260515_15678679.html

评估机制，将评估结果与财政补贴、政策扶持挂钩，形成优胜劣汰的竞争机制。还可以建设社区养老服务信息平台，实现养老服务需求与供给的精准对接。通过信息化手段提高资源配置效率，减少因供需错配导致的资金浪费。结合本地老人需求制定社区嵌入式养老服务质量标准，涵盖各项核心指标。比如，明确助浴水温 38~40℃为宜、每周至少康复训练固定次数且需记录存档、每月开展 2 场以上娱乐活动等[11]。

5.4.2. 加强资金使用的透明度与监督

建立社区嵌入式养老服务资金的公开透明制度，定期向社会公布资金来源、使用情况和绩效评估结果。建立多元监管体系，让政府、行业、社会共同监督资金的使用，预防资金挪用和浪费。发挥行业协会在标准制定、质量评估等方面的作用。鼓励老年人及其家属参与服务监督，保障服务质量。

6. 结语

社区嵌入式养老服务作为新型养老模式，在缓解养老服务供需矛盾方面具有独特价值，但其同样面临着财政投入结构失衡、社会资本参与不足、金融服务供给短缺、资金使用效率低下四种融资困境，这些困境的成因可归结为制度环境层面的政策碎片化、市场机制层面的公益性与逐利性冲突以及主体能力层面的多元主体融资薄弱。想要解决融资难题需要从优化财政投入机制、创新社会资本引入模式、完善金融服务体系、健全资金监管机制四个方面协同进行，核心是构建多元协同融资体系。未来研究可进一步关注不同区域和不同类型机构的差异化融资策略，为完善社区嵌入式养老服务的融资体系提供更加精细化的学理支撑。

参考文献

[1] 尹艳红. 破解超大城市居家社区养老服务难题[J]. 夕阳红, 2025(18): 17-19.

[2] 陈燕娟, 吕津. 养老服务产业融资支持的现状、问题及对策分析[J]. 商业经济, 2020(9): 76-79.

[3] 胡金焱, 王田田. 中国养老金融: 现实困境、国际经验借鉴与发展对策[J]. 东方论坛-青岛大学学报(社会科学版), 2024(3): 1-11.

[4] 苗瑞轩. 老龄化背景下社区嵌入式养老模式优化研究: 以 A 市为例[D]: [硕士学位论文]. 兰州: 兰州大学, 2022.

[5] 章萍. 嵌入式养老: 上海养老服务模式创新研究[J]. 现代管理科学, 2016(6): 64-66.

[6] 王仁宇. 协同治理视角下社区嵌入式养老服务研究——以成都市多个社区为例[D]: [硕士学位论文]. 南充: 西华师范大学, 2025.

[7] 朱浩. 社区嵌入式养老服务的社会化运作机制及其实践逻辑[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2020, 37(5): 98-106.

[8] 孙玉颖, 田侃. “放管服”背景下社区嵌入式养老服务有效供给研究[J]. 中国卫生经济, 2023, 42(9): 70-74.

[9] 杜偲偲. 社区居家养老服务 PPP 的运行机制和融资结构[J]. 攀枝花学院学报, 2023, 40(1): 18-26.

[10] 高治钧. 社区嵌入式养老服务与公募 REITs 融资模式探索[J]. 中国金融家, 2025(12): 117-118.

[11] 姚虹, 张圆梦. 养老服务机构发展困境与对策研究——以天津市益美嵌入式养老服务中心为例[J]. 太原城市职业技术学院学报, 2025(12): 28-31.

[12] 覃建溢. 社区嵌入式养老服务机构发展现状、困境及对策研究——以桂林市孝慈轩养老服务中心为例[J]. 市场周刊, 2024, 37(1): 26-29, 44.