



聚焦“一老一小”：城投公司养老托育转型的破局之路

公用一部 | 费颖 常浩敏

2026年6月5日

摘要

养老托育是国发【2026】7号文在生活性服务业中着墨最重的领域之一，也是城投公司转型的切入点之一。《2026年国务院政府工作报告》提出，围绕推动“十五五”目标任务落实落地，优化“一老一小”服务、社会关爱服务等多项工程，“一老”是指养老服务，“一小”是指婴幼儿照护服务。在需求端的确定性（人口老龄化加速、三孩政策推进）、供给端的短缺性（普惠型供给不足）和政策端的支持性（中央和地方持续加大投入）三重叠加下，“一老一小”成为生活性服务业中刚需属性尤为突出的领域，也是城投公司最能发挥国企担当优势的方向，加快完善养老托育服务，助力提高人民生活品质，以人口高质量发展支撑中国式现代化。当前，不少城投公司已经在这一领域走出了多元化业务发展路径。

一、立足新政，构建多层次、全龄康养服务体系

国发【2026】7号文提出“增强健康服务专业化能力”，为城投公司打开了从单一养老向“医康养”融合升级的战略纵深，构建从疾病预防、医疗救治、康复护理到安宁疗护的全生命周期健康服务体系成为转型的核心方向。

（一）体系骨架：健全县乡村三级养老服务网络，扩大社区养老服务覆盖面

城投公司可发挥区域资源整合优势，在县级层面建设区域综合养老服务管理平台，在乡镇（街道）层面布局综合养老服务中心，在村（社区）层面设置养老服务站点或日间照料中心，形成三级联动、全域覆盖的服务网络。

县级层面：区域综合养老服务管理平台的旗舰引领。城投公司应集中力量建设区域综合养老服务管理平台，发挥服务示范、行业指导、资源协调等作用。其功能需复合多元：一是承担政府兜底保障对象的集中供养职能；二是设立面向社会失能、半失能老人的护理型床位，满足刚性照护需求；三是建立智慧养老调度中心，向下辐射、连接乡镇和社区站点，提供远程问诊、

应急指挥、服务派单等技术支持；四是成为人才实训基地，为全县养老服务人员提供标准化、专业化的技能培训。

乡镇（街道）层面：综合养老服务中心的枢纽串联。这一层级是承上启下的关键枢纽，城投公司可利用乡镇闲置的办公用房、学校等进行功能改造，打造具备日间照料、短期托养、助餐助浴、康复指导、文体娱乐等功能的综合养老服务中心。其核心作用在于“枢纽”：向上，接收县级中心的技术指导和服务转介；向下，管理、指导和赋能辖区内各个社区（村）养老服务站点的运营，实现资源共享、服务协同，从而形成一个紧密的服务联合体。

村（社区）层面：服务站点与日间照料中心的未梢触达。这一层级直接面对最广大的老年群体，城投公司可通过新建小区配建、老旧小区改造、租赁闲置民房等方式，建设小巧、灵活、嵌入社区的日间照料中心或服务站。服务内容以助餐、文化娱乐、健康监测、上门服务等为主，关键在于低成本、高频次、高覆盖，将其打造为老年人身边“走得到、用得起、信得过”的服务点，成为感知民生需求的最前沿触角。

（二）服务内核：构建全龄康养服务体系的三层布局

一是社区嵌入式康养服务。城投公司应加大盘活闲置办公楼、培训疗养机构、社区配套用房等存量资产，将其进行适老化改造，转型为功能多样的社区康养“微综合体”。除了基础的日间照料、长者食堂、助餐助浴等服务，还应重点植入两大特色功能：康复体验与慢病管理、智慧健康监测。康复体验与慢病管理方面，配置专业的康复治疗师和智能康复设备，为术后康复、中风后遗症、慢性疼痛的老人提供就近、便捷、专业的康复服务，形成与综合医院错位竞争的差异化优势。智慧健康监测方面，配备智能健康一体机，嵌入 AI 健康检测系统，这样老年人可随时进行自助检测，数据实时上传至健康档案，既能实现健康风险预警，也能培养老年人的健康管理意识，为后续服务转化提供数据支撑。

二是机构型康养服务。针对有一定支付能力、追求生活品质和全面保障的中高端客群，城投公司可打造标杆性的医养结合型康养社区。这类项目必须超越传统养老院的“孤岛”模式，转向开放、融合的“社区”模式，核心是“医”与“养”的深度绑定：社区内必须配套独立的医疗机构或护理院，内设全科、康复科、中医科等老年病高频科室，并建立与三甲医院的绿色通道和专家定期巡诊机制。同时，完善的适老化设计、丰富的文化娱乐活动、营养均衡的膳食管理是品质生活的基础，提供覆盖长期照护、康复疗养、健康管理等全流程服务。

三是居家康养服务。城投公司的核心竞争力在于其搭建的智慧康养平台。该平台不是一个简单的 APP，而是一个“线上调度+线下服务”的运营系统。通过整合区域内零散的家政公司、护理站、维修团队、便民药店等资源，在平台上进行统一管理、统一派单、统一评价，形成一个标准化的服务供给网络。为老人配备的一键呼叫、智能穿戴等终端设备，其数据都汇入平台，由 24 小时值守的呼叫中心提供紧急救援、主动关怀、用药提醒等服务。这个模式将专业的机构服务延伸至家庭，为庞大的居家老人群体打造了一个“虚拟养老院”，实现了“居家养老有保障”的承诺。

（三）价值延伸：拓展健康管理服务

健康管理就是贯穿康养服务始终的价值灵魂。城投公司应整合区域碎片化的医疗资源，构建一个主动式、数字化的健康管理平台。这个平台向上对接市县级医院的专业医师资源，向下连接社区站点和家庭智能终端，横向联合中医馆、体检中心、药房等社会力量。服务内容从基础的体检筛查，到个性化的慢病管理方案、中医体质调理、营养膳食指导，再到便捷的在线问诊、复诊续方、药品配送，实现“预防—治疗—康复”全周期健康服务。这不仅是服务内容的丰富，更是盈利模式的创新，搭建从单一的“服务收费”拓展到“健康管理服务费”、“数据价值变现”、“健康产品精准推荐”等多元收入模型。同时，结合新政“绿色服务”要求，推广健康管理与绿色服务融合，培育绿色健康消费理念。

（四）核心抓手：医养综合体打造

医养综合体是上述所有理念和能力的集中体现，关键在于差异化定位，避免同质化竞争，城投公司可探索打造医养康复型、森林旅居型等差异化医养综合体模式。其中，医养康复型模式是针对术后、病后、失能/半失能刚需人群，通过建设康复中心，以“护理康复院+养老院”组合模式为核心，强调高比例的护理型床位、强大的康复医疗团队和完备的无障碍环境，配置中医科、康复科等特色科室，开通绿色转诊通道。该模式的核心优势在于解决大医院不能长期住、家庭无法专业照护的痛点，通过与三甲医院签订医联体协议，形成“治疗期住院—康复期护理—稳定期照料—临终期关怀”的全周期闭环。例如，青岛城投春晖第一康复医院与青岛市市立医院签署医联体协议，打造“三甲医院+二级专科+社区门诊”三级联动体系，这种跨层级、跨机构的资源整合，正是城投公司不可替代的核心竞争力。森林旅居型则是依托城投公司在城郊、风景区储备的自然资源，打造康养与文旅深度融合的旅居综合体，提供候鸟式养老、养生度假、生态体验等服务，盈利模型以会员费、物业费、度假服务费为主。

二、托育托幼：政策引领下的普惠与融合新方向

（一）大力发展普惠托育与托幼一体化服务

城投公司的首要任务，是快速扩大普惠性托育服务的供给量，将之打造为准公共产品。城投公司拥有大量的国有物业资源，应鼓励其将社区配建幼儿园的空余学位、闲置的公有物业、新建社区配套空间等改造开设普惠性托育机构，或以低租金出租给普惠性托育机构，从根本上降低托育机构的固定成本。与此同时，支持有条件的幼儿园向下延伸，将2~3岁托育服务纳入运营范畴，形成“托幼一体化”办学模式。这种模式的优势不仅能够实现资源共享，教室、食堂、户外场地、师资管理团队均可复用，边际成本极低，更能解决生源衔接问题，孩子在熟悉的园所环境从托班升入小班，分离焦虑更少，家长也省去了再次择校的烦恼。城投公司作为运营方，可以统一标准、集中采购、集约管理，实现规模化效应。

针对双职工家庭的“带娃痛点”，除了全日托，还应大力开展半日托、临时托、计时托等灵活服务，提供多元化服务；此外，城投公司还可与企事业单位合作开办“园区嵌入式托育点”，真正实现“带着孩子上班”的便捷。

（二）深入开展托育服务补助示范试点

城投公司可积极参与地方托育服务补助政策试点工作，探索申请“托育服务补贴”等财政支持方式，配合政府部门建立覆盖入托家庭的经济激励体系。对于城投公司投资建设或直接运营的普惠性托育服务机构，应及时对标地方试点标准，开展“普惠托育服务试点单位”的申报认定工作。在获得试点资质后，要主动、足额地争取“托育服务补贴”、“示范性托育机构奖补”等多种形式的财政补助资金；通过上述的尝试让城投公司普惠性托育项目逐步嵌入政府的优惠扶持体系，进而实质性地享受涵盖税收减免及运营成本红利。

（三）支持儿童福利机构拓展服务功能

针对有需求的残疾儿童，城投公司通过整合医疗、康复、特教师资等资源，打造“养、康、教”一体化服务平台，弥补社会托育在特殊儿童照护领域的短缺现状。城投公司可与属地儿童福利机构、残联、特殊教育学校建立深度合作，在条件成熟的托育中心内，开设融合教育试点班，配备特教师资、康复治疗师（物理治疗、言语治疗、作业治疗等），为有特殊需求的儿童提供与普通儿童社交融合的环境，同时进行一对一的个性化康复训练。同时，将服务从园内延伸至家庭，为特殊儿童家长提供康复技能培训、心理疏导等服务，构建一个互助支持社群。

三、典型案例解析

（一）历城城发集团：“品牌分层+全域覆盖”的养老托育生态圈

山东历城城市发展集团有限公司（简称“历城城发集团”）精准对接需求，打造覆盖全龄、层次分明的养老幼教服务体系。在养老领域，构建分层体系：最高端的“怀橘”品牌打造 CCRC 持续照料社区，投资 10 亿元建设集品质生活、医养结合、智慧康养于一体的康养社区；“闵善”品牌运营市级五星级养老机构，入住率长期稳定在 98% 以上；“闵家”品牌聚焦社区嵌入式养老，以每月最低 2,700 元的惠民价格提供一体化服务。在托育领域，构建“1 所中心园+3 所社区园”的“15 分钟托育圈”，开展全日托、半日托、临时托等多种服务，收费低于市场价 20% 至 30%。历城实践的启示在于城投公司可通过品牌分层、普惠定价、医养结合，构建覆盖高端到普惠、机构到社区的完整服务链条，既履行国企社会责任，又形成可持续商业模式。

（二）漳州城投集团：打造“康养托育一体化”的社区综合服务体

福建漳州城投集团有限公司（简称“漳州城投集团”）打造的利民佳苑“好客邻里中心”和“康养托育中心”项目总面积分别达 5,624 平方米和 5,896 平方米。邻里中心设置城市餐厅、国医药堂、便民商超、创客中心、共享茶室、美育基地、24 小时社区健身房等特色功能区。康养板块配备专业医疗服务团队，提供健康体检、文化娱乐等一站式养老服务；托育板块联合专业机构开展普惠性托育服务，有效解决双职工家庭子女课后托管难题。这种“康养+托育”

一体化布局，实现了空间共享、客群互补、服务联动，“一老一小”服务的结合能产生奇妙的化学反应。接送孩子的老人，可以在等待时享受健康检测或理疗服务；带着孩子玩耍的家长，也能顺道咨询或使用康养服务。这种“老带小、小伴老”的模式，不仅解决了双职工家庭的“课后三点半”难题，更营造了跨代际交流的温馨场景，服务内容相互引流、相互促进，形成了一个生命力顽强的社区消费微循环。这种模式打破传统垂直、单一的功能分区思维，转而采用“功能复合、混合使用”的规划理念，以社区为场景，将“一老一小”两端服务在物理空间和运营逻辑上深度融合，实现协同效应。

四、小结

通过盘活存量、引入专业力量、构建产业生态，城投公司完全可以实现从传统基建平台向民生服务运营商的跨越。上述案例表明，无论是存量改造、品牌运营，还是“一老一小”一体化布局，城投公司都具备不可替代的资源整合优势和国企公信力。乘着扩能提质的东风，城投公司完全有条件将养老托育服务打造为核心主业，在服务民生中实现自身高质量发展。这要求城投公司快速补强三大能力短板：一是对存量资产的精准识别、价值评估和创意改造的“资产焕新能力”；二是跨界整合医疗、康复、教育、科技等专业资源的“生态链接能力”；三是具备耐心资本思维，能够理解民生服务业长周期、微利但稳定特性的“产业运营能力”。

报告声明

本报告分析及建议所依据的信息均来源于公开资料，本公司对这些信息的准确性和完整性不作任何保证，也不保证所依据的信息和建议不会发生任何变化。我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，不构成任何投资建议。投资者依据本报告提供的信息进行证券投资所造成的一切后果，本公司概不负责。

本报告版权仅为本公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用、刊发，需注明出处为大公国际，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。