

老幼共托模式的实践困境与优化路径分析

牛紫薇

政治与公共管理学院(国家安全学院), 新疆大学, 新疆 乌鲁木齐

收稿日期: 2025年11月24日; 录用日期: 2026年1月28日; 发布日期: 2026年2月6日

摘要

随着人口老龄化和少子化加剧, 老幼共托模式将养老与托育服务结合, 提升老幼幸福指数。目前我国面临部门协调机制不健全、设施不足、城乡发展差异大、专业人才匮乏等问题, 由此提出建立健全协调机制、整合空间资源等优化路径。未来研究应聚焦实践模式创新与问题解决, 并嵌入理论视角。首先应以“全龄友好”理念为指导, 统筹应对老龄化与少子化问题; 其次需立足中华优秀传统文化, 构建具有中国特色的老幼共托实践模式与学术体系, 实现文化理念与制度设计的深度融合; 最后应以老幼共托为载体, 推动公共服务整合性供给研究, 突破传统公共服务碎片化困境, 探索多种服务“打包式”供给的新路径, 从而拓展公共服务理论边界, 降低供给成本, 提升治理效能。

关键词

老幼共托, 代际互动, 养老托育, 优化路径, 公共服务供给

Analysis of Practical Challenges and Optimization Pathways for the Intergenerational Childcare Model

Ziwei Niu

School of Politics and Public Administration (National Security College), Xinjiang University, Urumqi Xinjiang

Received: November 24, 2025; accepted: January 28, 2026; published: February 6, 2026

Abstract

As population aging and declining birth rates intensify, the integrated care model for the elderly and young children combines eldercare with childcare services to enhance the well-being of both age groups. Currently, China faces challenges such as inadequate interdepartmental coordination mechanisms, insufficient facilities, significant urban-rural development disparities, and a shortage

of specialized personnel. This necessitates establishing robust coordination mechanisms and optimizing pathways through spatial resource integration. Future research should focus on practical model innovation and problem-solving while incorporating theoretical perspectives. First, guided by the concept of “age-friendly”, efforts should holistically address aging and low birth rates. Second, drawing from China’s rich traditional culture, a distinctive Chinese model and academic framework for integrated eldercare and childcare should be developed, achieving deep integration between cultural values and institutional design. Finally, using intergenerational care as a vehicle, research should advance integrated public service provision to overcome the fragmentation of traditional services. This involves exploring new pathways for bundled service delivery, thereby expanding the theoretical boundaries of public services, reducing supply costs, and enhancing governance effectiveness.

Keywords

Intergenerational Childcare, Intergenerational Interaction, Elderly Care and Childcare, Optimization Pathways, Public Service Supply

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

近年来，我国人口老龄化不断加剧，2020年12月，国务院办公厅引发《关于促进老幼托育服务健康发展的意见》，标志我国“一老一小”工作正式进入统筹解决、一体推进阶段。2024年我国60岁及以上人口首次突破3亿人，占我国总人口的22%，我国人口老龄化加速发展，与此同时，家庭结构的变化使得托育服务的需求不断增加。面对“银发浪潮”和“托育刚需”，如何解决好“一老一小”的问题已经成为保障和改善民生的重要课题[1]。

2025年《政府工作报告》指出要“扩大普惠养老服务”“大力发展托幼一体服务，增加普惠托育服务供给”。在新发展阶段下我国面临少子高龄化不断加剧和超低生育水平持续存在的人口结构特征，全年龄段中“生育-养老”互动关系日渐紧密[2]。在此背景下，老幼共托社会服务模式作为一种破解“一老一小”难题的新方式，逐渐引发社会关注，进入大众的视野。越来越多的地区开始探索老幼共托新模式，将养老服务和托育服务结合在一起，促进老幼代际互动，提高“一老一小”的幸福指数，推动实现“老有所养、幼有所依”，深入推进公共服务的整合性供给，扩大公共服务的可及性。

2. 老幼共托模式的历史发展脉络

老幼共托是代际项目中专门针对老年人和幼儿的一种形式，从广义上讲，老幼共托是指老年人和幼儿定期或不定期互访，进行有计划的代际活动，从狭义上来说，老幼同养是指在隶属于统一机构管理的老幼代际共享站点中，老年人和幼儿不仅开展有计划的代际活动，而且进行非正式的日常生活互动[3]。综合来讲就是通过让老年人和幼儿进行有目的的代际双向互动，实现代际双方的互惠互利。

老幼共托是代际项目中的典型实践形式，其历史发展进程与代际项目的发展脉络紧密相关。二战后，美国受到老龄化进程、家庭结构变迁、社会隔离趋势出现等的影响，最早提出设立代际项目，意在解决因代际隔离而产生的年轻群体和年长群体之间的代际分离问题，代际项目就此起源。

代际项目的历史发展阶段可以大致分为三个阶段：1960年至1970年为代际项目发展的初期阶段，

该阶段关注的焦点主要是老年人；1980年至1990年为代际项目的发展阶段，该阶段将关注的焦点扩大，对老年人、青少年和儿童都表现出积极的关注，重视儿童和青少年的发展，在此阶段涌现出大量的代际项目，代际项目的国际性不断提高，越来越受到不同国家和国际社会的重视；2000年及以后是代际项目发展的成熟阶段，该阶段的关注焦点并不仅仅局限于代际项目的对象，而是将视野扩展到代际项目发生的场域，注重社区发展，通过多样化、多领域的代际项目为参与代际项目的各个对象创造互动和交流的机会，解决社会问题，促进社会的发展。

在代际项目的初期阶段，1963年美国社区服务协会推出寄养祖父母项目，首次将老年人和儿童联结在一起，低收入老年人可以通过为残疾儿童提供志愿服务进行代际互动，并获得相应的报酬，此后，类似模式的代际项目陆续开展，例如收养祖父母项目、退休老年志愿者项目等，可以说在20世纪60年代，代际项目关注的焦点在于老年人，开展活动主要为老年人提供相关支持，这些项目推动了美国相关老年人法案的出台与实施。到20世纪70年代，代际项目的关注焦点开始往儿童身上转移，同时其互动的场域也得到扩展，由原先的社区、养老院扩展到学校环境中，儿童的发展成为该时期重点关注的内容，越来越多的针对儿童的代际场所在政府的支持下涌现。

在代际项目的发展阶段，自20世纪80年代以来代际项目不断得到拓展，更多元的关注焦点、更加丰富的互动内容以及更多选择的互动场域为代际项目在国际上更大范围的传播起到重要作用。在此期间，第一个以代际项目为中心的国际会议在维也纳召开，越来越多的国家了解并认同代际项目的理念与行动，国际政府间合作伙伴联盟成立，代际项目的影响力逐渐从地区和国家层面走向更大范围的国际层面，此外代际项目关注的焦点也把青少年和年轻人纳入其中。

21世纪是代际项目发展的成熟阶段，在此阶段代际项目的重心转向为社会做出贡献，儿童、青少年和老年人不仅仅是被照料的角色，同时还可以利用自身的年龄优势和技能为社会提供力所能及的支持，呈现出由被动接受到主动行动的变化趋势。在这一时期，专门的代际项目政策与理论研究越来越多的出现，相关研究不断深入，代际项目的互动场域和互动内容走向最为丰富多元的阶段，代际项目越来越专业化、精细化，相关代际项目的实践趋于成熟。

尽管代际项目随着社会结构变迁、人口寿命延长、政治经济状况等的变化在不同的阶段发展出不同的目标，但其通过代际互动创造社会价值，促进不同代际间互助发展的宗旨始终保持不变，这种互动不仅加强了不同代际之间的亲密关系，也为文化和价值观的传承起到不可或缺的作用。

3. 老幼共托模式的实践现状

根据目标的不同，老幼共托模式可以分为社区的实践和机构的实践[3]，根据实践场域的不同，可以分为在城市的实践和在农村的实践，具体而言，老幼共托实践模式根据目标和实践场所的不同可以划分为四个方面：一是城市地区的社区实践；二是城市地区的机构实践；三是农村地区的社区实践；四是农村地区的机构实践。

3.1. 城市社区实践模式

城市社区实践模式实际上是最被代际项目所关注的，1978年美国就在社区建立代际共享站点，让老年人和儿童在共同的空间内进行有计划、有目的的代际活动，此外国外的社区实践还包括丹麦的合作居住社区、德国的多代屋模式、西班牙的房屋共享模式[3]以及日本的特别养护老人之家·幼儿园[4]等，我国近几年的城市社区实践呈现越来越多样化的发展。

3.2. 城市机构实践模式

城市机构养老实践模式主要是将养老设施和幼儿设施结合起来，通过打造老幼复合型代际融合空间

为老年人和幼儿提供代际交流与互动的机构场所[5]，越来越重视养老和托育的复合属性，国外相关实践以美国为例，表现为设立代际学习中心，将养老院和幼儿园结合起来，老年人和儿童可以在代际教室进行丰富多彩的活动；以日本为例，表现为设置老幼看护中心或老幼活动中心。我国城市本土化的机构实践最早可以追溯到 20 世纪 90 年代，主要是进行空间整合和机构管理。

3.3. 农村社区实践模式与农村机构实践模式

农村社区实践模式是农村地区最常见的老幼共托实践形式，国内外都呈现此种特点，农村地区相对城市地区居住和生活的空间更加广阔，也就意味着实施具有统一经营和集中管理特点的机构实践难度更大，因此农村的机构实践目前相对滞后，以我国为例，自 20 世纪 90 年代以来，仅建立发展了极少量的机构，其实际运行效果并没有达到预期。我国老幼共托模式在社区的实践处于初始化阶段，自尝试开始一直没有体系化的发展，在农村地区主要有两种模式，包括设在中心村的“多村一社区”服务中心模式和设在行政村的“一村一社区”服务中心模式。

总的来说，老幼共托模式在多个层面对多个主体都具有显著的积极意义[6]，在个体层面，老幼共托可以提升老年人的自我效能感，代际活动唤醒了老年人的个体效能感与社会归属感，有助于保持老年人的生理和心理健康；针对幼儿来说，老幼共托模式可以发挥情感支持和技能培养的多重作用，在与老年人的代际交往中，幼儿与老年人通过建立“拟亲属”关系，形成一种“不是亲人，胜似亲人”的代际联结，同时在与老年人耳濡目染的交流互动中，幼儿可以在观察中获得新的技能和知识。

在家庭层面，通过老幼共托模式可以同时减轻照料压力和育儿压力，构建全龄友好型社会。一方面，一部分身体健壮老年人可以照料幼儿，通过和幼儿建立亲密关系，减轻年轻的父母因工作、托育机构紧张等带来的压力，有利于构建代际友好型社会环境，促进社会和谐发展。

在社会层面，我国正面临着社会养老与托育资源紧张的双重压力，探索老幼共托的社会服务新模式可以优化社会资源的配置效率，提升社会服务的可及性，进而促进社会的稳定与和谐发展，为缓解人口老龄化负担提供一种可实施的新思路，在构建全龄友好型社会中发挥不可或缺的作用。

4. 老幼共托模式的问题分析

4.1. 部门协调机制不健全与服务标准不统一

在我国现行行政管理体制下，“一老一小”服务体系建设长期面临条块分割、多头教育的治理困境。由于各部门在政策目标、管理逻辑、服务标准与评估体系上存在差异，导致养老与托育服务在规划布局、资源配置、人员培训及服务质量监管等方面缺乏统一规范，尤其在推动老幼共托这一新型服务模式过程中，跨部门协同治理机制尚未有效建立。鉴于老年人与儿童在生理特征、照护需求、心理发展及社会功能等方面存在本质差异，服务对象的异质性进一步加剧了服务内容整合与标准统一的难度。在此背景下，如何构建权责清晰、协同高效、制度衔接的跨部门协调机制，如何在尊重两类群体服务特殊性的基础上制定兼具包容性与可操作性的服务标准与政策框架，以实现资源集约利用与服务效能提升，成为推进全龄友好型社会建设的重要议题。

4.2. 养老托育场所设施不足，缺乏资金支持

我国当前老幼复合型养老设施发展滞后，其根源在于高密度城市环境下空间资源紧张与资金投入不足的双重制约。空间层面，城市土地资源稀缺，规划配建标准不明确，导致养老托育服务设施供给严重短缺，既有住区普遍缺乏适老化基础，公共服务设施配置未能充分考虑老年人与婴幼儿的复合需求，且条块分割的管理体制造成资源难以协同整合。与此同时，随着少子化趋势加剧，大量幼儿园学位闲置，

而托育服务却供不应求，形成“一少一多”的结构性矛盾。

然而，资源整合面临改造成本高昂的挑战。将幼儿园或闲置公共设施转型为老幼复合型设施，需进行适老化与适儿化双重改造，涉及建筑安全、功能分区、无障碍环境、设备配置等多方面投入，建设与运营成本显著上升。尽管部分城市探索将空置幼儿园改造为养老设施，实现资源再利用，但普遍缺乏稳定的财政支持与多元融资机制。当前财政投入多集中于量大面广的普惠性补贴，对低收入社区和失能老人倾斜不足，且补贴方式偏重建设而非服务对象，难以激励社会资本参与[7]。

4.3. 城乡发展差异大，农村相关服务支持不足

相比城市社区在老幼共托模式上的初步探索与小有成效，农村地区的实践则显得明显滞后，成为当前老幼共托体系中的最大短板。尽管近年来部分农村地区也尝试通过“快乐之家”项目、养老服务中心、幸福院等形式推动老幼融合服务，但从整体上看，这些探索仍缺乏系统性、制度性与可持续性。

具体而言，农村老幼共托服务在建设和服务供给质量上良莠不齐，资源分布极不均衡。一些地区虽建有养老服务中心或儿童之家，但设施简陋、功能单一，缺乏专业人员运营。服务内容也多停留在有场地、无活动或有活动、无体系的层面，老幼互动缺乏基于代际融合理念设计的常态化、结构化活动。代际互动随意性强、持续性差，缺乏制度化的运行机制和评估体系。此外，农村老幼共托还面临无人组织、无人专业、无钱持续的三重困境。

4.4. 公众养老托育一体化意识薄弱

在中国传统家庭观念中，养老和育幼在空间和情感上通常是分离的，天伦之乐固然受家庭认可，但仅局限于家庭内部，在人们的普遍认知中，家庭之间的亲属关系是建立代际联结的根本基础，家庭与家庭之间形成的拟亲属关系往往不受信任，系统化、日常化的老幼共托并不是主流的养老托育模式，此外，我国老幼共托模式尚处探索阶段，成功的本土化样本范式并不显著，公众对该模式了解较少，信任也就相对缺乏。

5. 老幼共托模式的优化路径

5.1. 建立健全协调机制，制定统一服务标准

要将养老和托育服务体系进行统一规划、统一管理，将“一老一小”问题纳入整体解决方案，关键在于构建跨部门协同、资源整合、政策配套的一体化服务体系。首先，应借鉴托幼一体化经验，推动教育与卫健部门在职责分工上的协同，由教育部门主导托育机构设置与质量规范，卫健部门负责健康监测与卫生，实现服务标准统一与监管有效。同时，针对当前托育服务营利性过强、公益性不足的问题，政府应强化主导责任，统一审批与监管职能，避免多头管理导致的职责不清，探索建立教育与卫健联合审批机制，提升监管效能[8]。

5.2. 整合空间资源，建设老幼复合型养老设施

现有的养老托育机构大多独立存在，幼儿园、养老院等常见的幼儿托育机构和养老服务机构的基础设施和服务质量不尽相同，整合空间资源可以通过引入专业规划人员进行专业化改造，例如采用“混合型”空间组织形式，既设置老幼设施可独立使用的楼层，也在部分楼层保留连通部分，通过上下楼层以及部分楼层代际共享空间，对原有设施进行加建和改建[3]。老幼复合型设施的建设既要注重促进老年人和幼儿的互动需要，也要平衡好双方对独立性的需求，进而推动全场景多样化搭建“一老一小”共享空间。

5.3. 加大资金政策支持，缩小城乡差距

在政策方面，政府应出台相关政策，通过多种措施为老幼共托机构提供必要的资金支持，多渠道筹资打造全龄化设施补助项目。同时政府还要通过相应的激励措施、税收优惠等吸引社会资本主动参与老幼共托机构的建设与运营。面对城乡老幼共托模式发展的差异，一方面地方政府要给予充足资金政策支持，一方面也要给相关参与主体一定的试错空间，通过引进国内外先进经验、大力宣传养老托育观念、积极展示养老托育实践成果等，从物质和精神双重层面取得农村地区公众的认可，推动广大农村地区老幼共托模式的发展。

5.4. 加快老幼融合人才培养，增强服务专业性

老幼照护固然有相同之处，但其侧重点各有不同，老幼融合人才的培养要多方创新、持续探索，一方面要加强养老和托育服务人员的培训，并在此基础上设置交叉知识的课程，通过专业知识讲授、实操技能培训等提升服务人员的专业水平，培养“双龄”共养高素质服务人才，一方面要探索人才培养激励机制，出台相关政策，对未来从事老幼托育服务的人员进行资金补贴，对专业能力过硬、服务技能优秀的人员进行褒奖，此外还可以探索老幼共托机构的产学研发展，由政府牵头，充分发挥社会力量的作用，共同打造老幼融合专业人才。

5.5. 培养养老托育共识，推进建设全龄友好型社会

受传统养老观念影响，我国老年人长期以来以居家养老为主要选择，随着家庭结构小型化、少子化及人口流动加剧，传统家庭养老功能持续弱化，子女在时间、精力与经济上的赡养压力显著增加，使得越来越多老年人及其子女开始重新评估养老方式[9]。正是在这种结构性转变下，老幼共托模式获得了深厚的家庭需求基础，在非血缘情境中构建“拟亲属”关系，是中华家庭伦理向外延展的重要体现，在老幼共托实践中，儿童常称照护老人为“爷爷奶奶”，同时老人也将其视为“自家孙辈”，这种称呼不仅是形式上的亲昵，更是中华优秀传统文化的当代呈现，因此未来要大力培养养老托育一体化的观念，一方面要在政策上注重代际融合，将养老托育一体化思想在潜移默化中影响公众，另一方面还要创新养老托育思想的宣传方式，建立起公众对养老托育的共识，进而推进建设全龄友好型社会。

6. 结语

以上系统梳理了老幼共托的历史发展脉络，总结了国内外老幼共托的主要实践模式，探究了我国老幼共托存在的突出问题，并指出有针对性的优化路径。我国的老幼共托仍处于实践摸索状态，无论是宏观的政策规划和部门协同，还是中观的共托实践模式，抑或是微观的资金投入筹集、空间设施建设和专业人才培养。因此，今后一段时间的老幼共托研究仍应主要围绕实践模式创新和实践问题解决来展开，同时注重理论视角的嵌入和理论知识的供给。

首先，站在“全龄友好”的更高视角来创新老幼共托实践和探讨老幼共托研究。《关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定》提出：“以应对老龄化、少子化为重点完善人口发展战略，健全覆盖全人群、全生命周期的人口服务体系，促进人口高质量发展。”由此可见，老龄化问题和少子化问题可以而且有必要进行统筹解决，“全龄友好”则是核心性的指导理念。“全龄友好”包括全代际、全年龄结构和全生命周期的内容，老幼共托则是落实“全龄友好”理念、促进代际融合和统筹“一老一小”解决的重要抓手。

其次，根植于中华优秀传统文化来建构创新中国情境的老幼共托研究。从前文来看，老幼共托的实践形式和学术研究均主要源于国外。无论是美国的“教育学习型”，还是德国的“互助发展型”，抑或是

日本的“社区服务型”[10]，都体现了设计导向和精细化特征。中国尽管在老幼共托方面起步较晚、面临问题较为严峻，但在借鉴已有成功经验启示的同时，也完全可以构建起根植于中华传统文化的实践模式和学术研究。我国自古就有“尊老爱幼”的代际文化、“血缘亲情”的家文化和“守望相助”的邻里文化，这些对于当前我国老幼共托的实践探索和学术研究，不仅是文化要素的嵌入，而是理念思想的基底。

最后，以老幼共托为实践载体，探讨公共服务的整合性供给研究。老幼共托是中华传统的自然传承，也是当前解决老龄化和少子化问题的现实所需，同时作为基本的公共服务，也为公共服务研究特别是公共服务供给研究创造新的理论增长点。公共服务供给是公共服务领域的基础性研究问题，而公共服务供给面临的一个突出问题就是碎片化[11]。已有研究从主体[12]、资源[13]和系统[14]等层面来尝试解决公共服务碎片化问题，进而提出公共服务的整合。这些问题及其研究都是面向一种公共服务，探讨对其背后的多类主体、资源等进行整合，进而实现该种公共服务的整合化供给。而老幼共托服务则开辟了一个新的问题域，即对多种公共服务进行整合性的并行提供，或者说对不同类型服务整合和“打包式”提供。这极大拓展和创新了公共服务供给理论，也有助于降低公共服务供给成本。

参考文献

- [1] 杜实. 以多元供给推进托育服务体系——基于对G省托育机构及其政府管理部門的实地调研[J]. 中国社会科学院大学学报, 2024, 44(8): 71-90+158.
- [2] 王玥, 孟宪泽. 全龄化视角下日本“一老一小”基本公共服务运行机制及对中国启示[J]. 天津师范大学学报(社会科学版), 2024(2): 120-130.
- [3] 王彦蓉, 王海玉. 老幼同养模式的本土化实践[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2021.
- [4] 孙永霞, 李金华, 韩波. 日本老幼共托模式对我国的启示[J]. 黑龙江工业学院学报(综合版), 2025, 25(3): 72-75.
- [5] 舒奕, 李俊杰. 研究我国老幼复合型社区综合体模式的创新性和可行性[J]. 中关村, 2025(5): 147-149.
- [6] 朱勤.“老幼共托”的本土化实践与可持续发展[J]. 人民论坛, 2025(4): 11-15.
- [7] 任远. 对推进养老社会化若干问题的再思考[J]. 人口与经济, 2003(S1): 60-63.
- [8] 茹玉. 托幼一体化背景下普惠托育供需预测及保障路径探讨——基于北京的研究[J]. 人口与经济, 2024(6): 41-53.
- [9] 李婷, 胡文波. 中国家庭的代际同住及其驱动机制变迁——基于CHNS 1991-2015的九期调查数据[J]. 人口与经济, 2021(6): 54-67.
- [10] 吴蕾, 沈勤. 国外老幼结合养老模式及其对中国的启示[J]. 调研世界, 2021(3): 75-80.
- [11] 唐任伍, 赵国钦. 公共服务跨界合作: 碎片化服务的整合[J]. 中国行政理, 2012(8): 17-21.
- [12] 张贤明, 田玉麒. 整合碎片化: 公共服务的协同供给之道[J]. 社会科学战线, 2015(9): 176-181.
- [13] 张勤, 姜珊, 王诗露. 创新基层医疗公共服务集成改革的路径依赖及突破之道——以南京市江宁区医疗集成改革为例[J]. 中国行政管理, 2019(8): 154-156.
- [14] 曾维和. 整合性公共服务——当代西方国家公共服务提供的新模式[J]. 上海行政学院学报, 2012, 13(1): 42-49.