

政策导向下老龄化治理多元主体协同机制的实践困境与优化路径

杜雯丽

浙江理工大学法学与人文学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2026年1月23日; 录用日期: 2026年2月14日; 发布日期: 2026年3月2日

摘要

随着我国人口老龄化程度持续加深, 传统上依赖政府单一主体的治理模式已难以应对由此产生的复杂社会需求。尽管以多元主体协同为核心的政策框架已初步建立, 并在实践中形成了若干典型模式, 但协同过程中普遍存在权责配置模糊、跨部门信息壁垒以及政策保障体系碎片化等深层梗阻, 导致治理效能未能充分释放。本文基于协同治理与政府职能理论, 系统剖析了现有协同机制的实践困境。研究指出, 化解困境的关键在于通过系统的制度设计, 推动政府角色向规则制定与监督保障转型, 构建跨部门信息整合平台, 并完善基于绩效的长效激励与问责机制。本文旨在为构建更具韧性、高效和公平的老龄化治理体系提供理论参考与实践路径。

关键词

老龄化治理, 多元主体协同, 政策执行, 制度优化, 治理效能

Practical Dilemmas and Optimization Paths of Multi-Subject Collaborative Mechanisms in Aging Governance under Policy Guidance

Wenli Du

School of Law and Humanities, Zhejiang Sci-Tech University, Hangzhou Zhejiang

Received: January 23, 2026; accepted: February 14, 2026; published: March 2, 2026

Abstract

With the deepening of population aging in China, the traditional governance model reliant on the

government as the sole actor has proven inadequate in addressing the complex social needs arising from this demographic shift. Although a policy framework centered on multi-agent collaboration has been initially established, yielding several typical models in practice, the collaborative process is consistently hindered by deep-seated obstacles such as ambiguous allocation of responsibilities, cross-departmental information barriers, and a fragmented policy support system. These issues prevent the full realization of governance effectiveness. Based on the theories of collaborative governance and government functions, this study systematically analyzes the practical dilemmas within the existing collaborative mechanisms. The research indicates that the key to resolving these dilemmas lies in systematic institutional design. This involves promoting a shift in the government's role towards rule-making and supervisory safeguarding, constructing cross-departmental information integration platforms, and improving long-term performance-based incentive and accountability mechanisms. This paper aims to provide theoretical references and practical pathways for building a more resilient, efficient, and equitable governance system for aging populations.

Keywords

Aging Governance, Multi-Agent Collaboration, Policy Implementation, Institutional Optimization, Governance Effectiveness

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

当前,我国人口老龄化进程持续加深,已进入中度老龄社会并持续深化。国家统计局最新数据显示,截至2025年末,全国60岁及以上人口已达3.23亿,占总人口的23.0%,其中65岁及以上人口达2.24亿,占总人口的15.9% [1]。我国从2023年进入中度老龄社会,至2025年正持续深化。这一深刻的人口结构变迁对国家治理体系与治理能力提出了前所未有的复杂挑战。在此背景下,单纯依靠政府单一主体的传统治理模式已难以应对老龄化所引发的多元化、差异化社会需求。因此,在《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》等国家战略的明确导向下,构建政府、市场、社会组织、社区及老年人自身等多元主体协同共治的机制,被视为提升老龄化治理效能、应对“银发浪潮”的核心路径。这一路径旨在通过整合分散的资源、激发各主体活力,形成应对老龄化问题的系统性合力。然而,尽管多元协同在理论上已形成共识,并在实践中涌现出多种模式,但其实际运行仍面临主体互动失衡、制度保障脆弱、资源配置错位等多重实践梗阻,导致协同机制难以充分释放预期效能。鉴于此,本文旨在基于协同治理与政府职能理论,系统剖析政策导向下老龄化治理多元主体协同机制的现有实践模式,深入揭示其内在的梗阻机理,进而提出具有可操作性的优化路径,以期为推动我国老龄事业与产业协同发展、构建老年友好型社会提供理论参考与实践启示。

2. 研究综述

当前我国人口老龄化已进入深度发展阶段,政策导向下的多元主体协同成为老龄化治理的核心路径,现有研究围绕理论逻辑和实践困境形成了关键共识。

理论层面,多元协同的核心框架已初步成型。聂鹂影指出,社区是“积极老龄化”的关键载体,老年人凭借时间、经验优势可成为治理重要参与者 [2],这一观点得到王容实证支持,其研究显示,2024年我国60岁以上人口突破3亿后,老年人参与能显著提升社区治理效能 [3]。

但实践中，多元协同面临三重突出困境。一是主体互动失衡，辛霞研究发现，乡村适老化治理存在“需求-响应”偏差，政府主导的供给模式与老年人实际需求脱节，社会组织因资源不足难以参与[4]；城市场景中也普遍存在“政府强、社会弱”的失衡状态。二是制度保障缺失，解瑞指出，各主体权责边界模糊，缺乏统一协调机制，跨部门协作因政策碎片化导致成本高、效率低[5]。三是资源配置不均，李学书针对农村的研究表明，青壮年外流使村集体治理能力弱化，政府转移支付与需求对接不精准，形成协同“空转”风险[6]。并且当前社区养老服务中政府、社会组织、企业、家庭等主体存在权责边界模糊、资源整合低效、政策衔接不畅等问题[7]，既未将“权责划分、信息共享、政策协同”三者关联整合，也未深入探讨数字技术在打破信息壁垒、精准配置资源中的具体应用路径，导致提出的对策多停留在明确权责、加强协作等宏观层面，缺乏可落地的制度设计与技术工具支撑。

现有研究为老龄化治理多元协同提供了重要支撑，但仍有值得深化的方向。理论层面，对老龄化治理场景特殊性的适配性探讨不足，未能充分回应城乡差异、数字鸿沟等现实约束；实践层面，尚未构建权责、信息、政策、技术联动的系统方案，对策多偏宏观，缺乏可落地的制度与技术支撑。本文立足这一研究缺口，通过系统性分析与设计，为完善老龄化治理协同机制提供补充与拓展。

3. 理论基础

3.1. 协同治理理论

协同治理理论源于公共治理理论的深化发展，它是自然科学中的协同论和社会科学中的治理理论的交叉理论，对于解释社会系统协同发展有着较强的解释力[8]，其核心要义在于打破单一主体治理的局限，强调政府、市场、社会组织、社区、公民等多元行动者基于共同目标，通过规则协商、资源互补、权责共担形成动态协作网络，以高效解决复杂公共问题。该理论以“多元参与、平等互动、协同增效”为核心特征，认为复杂公共事务的治理需突破主体间的壁垒，通过制度化的协作机制实现治理资源的优化配置与治理效能的最大化。

在老龄化治理场景中，协同治理理论为多元主体协同机制提供了核心逻辑支撑。老龄化治理具有需求多元、场景复杂、资源分散的特征，仅依靠单一主体难以覆盖城乡差异、群体分化带来的治理需求。政府拥有政策制定与资源统筹优势，社区具备场景贴近与需求感知优势，社会组织擅长专业服务供给，老年人则是治理参与与服务受益的核心主体，多元主体的功能互补性与协同必要性尤为突出。聂鹏影关于城市社区治理的研究指出，老年人作为治理参与主体的价值实现[2]，本质上是协同治理理论中公民参与维度的具象化，其时间、经验等资源与社区治理需求的匹配，正是协同治理理论下资源优化配置的重要体现。

3.2. 政府职能理论

政府职能理论的核心是界定政府在社会治理中的角色定位、权责边界与行动范围，其发展演进体现了从“全能政府”到“有限政府”、从“管理型政府”到“服务型政府”的转型逻辑。该理论认为，政府并非公共事务治理的唯一主体，其核心职能在于制定规则、统筹资源、监管保障与营造环境，而非直接包揽所有治理事务；在多元治理格局中，政府需坚守“不越位、不缺位、不错位”的原则，通过政策引导、资源支持、机制保障等方式，激发市场、社会组织等多元主体的参与活力，形成治理合力。

在老龄化治理领域，政府职能理论为明确政府在多元主体协同中的角色提供了关键指导。宋洋的研究指出，在老龄化社会治理中，政府的责任定位已从传统的福利服务供给者转向福利治理者，其核心职能包括政策制定、机制创建、协同监督与资源统筹，而非直接提供所有养老服务[9]。这一观点与韩振秋的研究结论一致，即老龄化治理需厘清多元主体的职责分工，政府应聚焦于制定普惠性政策、搭建协同

治理平台、建立监管评估体系，同时为社会力量参与治理提供制度保障与资源支持[10]。

4. 政策导向下老龄化治理多元主体协同机制的实践模式

在政策引导下，我国老龄化治理已逐步形成多种多元主体协同实践模式，这些模式基于协同治理理论与政府职能理论，结合实际治理场景，展现出不同的结构特征与运行逻辑。总体来看，当前实践模式主要呈现为以下四种典型类型。

4.1. 政府主导——多方参与型模式

该模式以地方政府，尤其是民政、卫健等部门为统筹核心，通过政策制定、资源调配与平台搭建，引导社区、社会组织、企业及老年人等多元主体参与治理。政府通常设立老龄工作委员会或养老服务联席会议等协调机制，整合跨部门资源，推动形成“政府搭台、社会唱戏”的协同格局。该模式强调政府在规划、监管与保障方面的主导作用，适用于公共服务基础较好、资源相对集中的城市地区。

4.2. 社区自治——互助赋能型模式

该模式以社区为基本单元，充分发挥老年群体的主体性与能动性，通过组建老年协会、志愿团队、邻里互助组等形式，实现自我服务与共同治理。在此模式下，社区党组织与居委会发挥引导作用，社会组织提供专业支持，老年人则凭借时间、经验与本地知识成为治理的重要参与者。该模式体现了积极老龄化理念，尤其在熟人社会特征明显的社区中具有较强的可持续性。

4.3. 社企合作——服务供给型模式

该模式通过政府购买服务、公建民营、民办公助等方式，引入市场主体与社会组织共同提供专业化、个性化的养老服务。政府负责资质审核、标准制定与绩效评估，企业与社会组织则依托市场化机制进行服务运营与创新。该模式有利于弥补公共服务的不足，提升服务质量与效率，但也需警惕市场逐利性与公共福利性之间的张力。

4.4. 数字赋能——平台联动型模式

该模式借助信息技术搭建智慧养老平台，整合政府、社区、机构、家庭等多方资源，实现需求精准对接、资源智能调配与服务全程监管。常见形式包括“互联网 + 养老”服务平台、智能呼叫系统、健康监测设备联网等。该模式提升了协同效率与覆盖范围，尤其适用于居住分散、服务可达性较差的农村与城郊地区，但也面临数字鸿沟、数据安全与可持续运营等挑战。

上述实践模式并非彼此孤立，在实际运行中常出现交叉融合。其共同特征在于：以政策为导向、以协同为手段、以服务老年人需求为最终目标。然而，不同模式在权责配置、资源动员、运行可持续性等方面仍存在差异，其有效运行高度依赖于制度环境的完善与主体间的良性互动。

5. 政策导向下老龄化治理多元主体协同机制的实践梗阻

尽管政策导向下的多元主体协同已成为老龄化治理的核心路径，并在实践中形成了多种模式，但在具体运作过程中，仍面临一系列深层次的梗阻，制约了协同效能的充分发挥。这些梗阻主要体现在主体关系、运行过程与制度环境三个层面。

5.1. 权责边界模糊，主体定位失衡

多元主体协同治理的有效性，首先建立在各参与方权责清晰、定位明确的基础上。然而，当前实践普遍存在权责配置模糊与主体角色失衡的问题。其一，政府职能转变尚未完全到位。在一些场景中，政

府尤其是基层政府部门仍存在大包大揽的惯性思维，直接干预微观服务供给，导致市场与社会组织的自主运作空间受限。与此同时，在需要政府强力统筹与监管的领域，如跨部门资源整合与服务质量标准执行方面，又存在监管缺位或力度不足的情况。其二，非政府主体角色边缘化与能力不足并存。社会组织、社区自治组织及老年群体自身在协同网络中的法定地位与权责缺乏清晰界定，其参与往往依赖于行政动员而非制度性授权。特别是在农村地区，村集体组织因青壮年流失而治理能力弱化，难以有效承接与转化政府资源，社会组织则因专业能力与资金受限，参与深度有限。其三，市场主体在公益与盈利之间的定位冲突。参与养老服务的企业，其商业逻辑与公共服务的社会福利属性之间存在张力，在缺乏有效激励与约束机制的情况下，容易引发服务质量参差或目标偏离。主体间的这种权责模糊与定位失衡，导致协同网络内部动力不足、责任推诿，难以形成稳定、高效的伙伴关系。

5.2. 信息壁垒突出，沟通协同低效

信息共享与顺畅沟通是多元主体协同运作的关键。当前，信息壁垒已成为阻碍协同效率提升的关键技术与体制性障碍。从纵向看，政府部门间仍存在壁垒，民政、卫健、人社、医保等涉老部门的管理信息系统互不联通，数据标准不一，导致老年人基本信息、健康档案、服务需求、补贴发放等数据碎片化，难以形成统一的老年人画像与精准的政策响应。从横向看，政府、服务提供商、社区及老年人家庭之间缺乏高效的信息交互平台。服务供给信息与老年人的真实需求，特别是差异化、个性化的需求，之间存在信息不对称。许多智慧养老平台侧重信息发布与简单管理，未能深度融合服务流程、实现供需智能匹配与全过程动态监管。此外，数字鸿沟问题加剧了信息壁垒，部分高龄、失能或农村老年人无法有效使用数字工具表达诉求与获取服务，使其在信息化的协同网络中面临“失语”风险。信息流动不畅不仅大幅增加了协同的沟通与交易成本，也使得资源调配难以优化，快速响应机制难以建立。

5.3. 政策协同不足，保障机制薄弱

多元主体协同的可持续运行，依赖于顶层设计的政策协同与健全的保障机制。目前，这方面的不足构成了深层次的制度性梗阻。首先，政策体系碎片化与缺乏衔接。涉及老龄化的政策出自多个部门，虽各有侧重，但往往在目标、标准、资源投入方式上缺乏统筹协调，甚至存在交叉或矛盾。养老服务设施的建设标准、医养结合的服务规范、长期护理保险的支付范围等，若衔接不畅，易导致基层执行困惑与资源浪费。其次，长效化的资源保障机制不健全。财政投入的稳定性与精准性有待加强，尤其是对农村和薄弱地区的转移支付与需求对接不够精准。对社会组织与市场主体的扶持政策往往具有临时性或地域性，未能形成可预期的长效支持环境，影响其参与的积极性与可持续性。最后，监督评估与激励约束机制薄弱。对于多元主体协同的成效，缺乏科学、统一的评估指标体系与独立的第三方评估。对政府各部门的协同责任、对社会组织和企业的服务绩效，奖惩机制不明确，导致协同可能流于形式或出现“空转”，难以确保治理目标的最终实现与公共资源的有效利用。

6. 政策导向下老龄化治理多元主体协同机制的优化启示

6.1. 厘清权责边界，优化主体定位

推动多元协同治理的关键在于构建权责对等、功能互补的主体关系。为此，必须深化政府职能转变，推动其角色从服务的直接提供者向制度设计者、平台构建者与质量监督者转型。具体而言，可由省级民政部门牵头制定权责清单，明确政府“定规则、定底线、定平台”的核心职责，制定养老服务基础标准与协同流程、保障特困老人兜底服务、统筹跨部门资源，政府应坚持作为“福利治理者”而非“福利供给者”的责任定位^[9]，坚守不干预微观运营、不替代市场定价、不越位社区决策的边界；基层政府不得直

接运营养老机构，仅负责资质审核与年度绩效评估。同时，须通过制度化渠道明确社会力量的权责，通过地方性法规或专项政策，赋予社区组织、老年协会等主体在服务规划、评议与监督中的法定参与权，并建立常态化的政府购买服务机制以保障其可持续运作。

6.2. 搭建协同平台，打破信息壁垒

建设集成化、智能化的信息平台是破除协同梗阻的技术基础。当前亟需打破部门间的数据壁垒，推动民政、卫健、医保等系统在统一标准下的数据共享与业务协同，构建权威的老年人综合基础数据库。这一举措是整合碎片化信息、实现精准施策的前提。在实践层面，可参考浙江省“浙里康养”等地方智慧养老平台的建设经验，其集成健康管理、医疗服务、生活服务等功能，将个人、政府和社会各利益相关方的力量团结在一起，构建出了高质量养老服务体系^[11]。未来的平台建设应进一步向全流程闭环管理深化，集成需求智能感知、服务精准匹配、过程动态监管与支付自动结算等功能。同时，必须同步推行“数字包容”行动，通过开发适老化应用界面、保留传统服务渠道以及开展社区数字技能帮扶，保障所有老年群体均能有效接入并受益于数字化协同网络。

6.3. 优化政策体系，强化机制保障

多元协同的可持续发展最终依赖于系统、协同的制度保障。首要任务是增强各项涉老政策的内部协调性，建立跨部门的政策会商与联合发文机制，对涉及土地、财政、税收、人才的政策进行统一的梳理与优化，形成目标一致、相互支撑的政策合力，这有助于破解政策碎片化导致的执行成本高昂问题。其次，需构建稳定、精准的资源保障机制，特别是通过优化财政转移支付模型，确保公共资源向农村及薄弱地区精准滴灌。最后，必须建立健全基于绩效的激励问责机制。可引入第三方评估机构，对多元主体的协同过程与产出效益进行独立评估，并将评估结果与预算安排、项目续期、组织评级等实质性激励挂钩，从而形成驱动持续改进的闭环管理。

7. 结语

本研究以协同治理与政府职能理论为基础，系统探讨了政策导向下我国老龄化治理多元主体协同机制的实践逻辑与现实路径。面对 2025 年末全国 60 岁及以上人口已达 3.23 亿的深度老龄化社会，构建政府、市场、社会与老年群体有效协同的治理网络，是实现国家积极应对人口老龄化战略目标的必然要求。当前已形成的政府主导型、社区自治型、社企合作型及数字赋能型等协同模式，虽在局部展现了治理效能，但在整体运行中普遍面临权责边界模糊、信息壁垒突出、政策协同不足等结构性梗阻，导致协同机制在部分场景下存在“空转”风险。

破解上述困境的关键在于系统性的制度优化。未来应致力于推动政府角色从直接供给者向制度设计者与监管保障者转型，为社会与市场力量创造清晰、稳定的作用空间。同时，必须依托统一的数据标准与智慧平台打破部门与层级间的信息隔阂，并通过建立跨部门政策协同机制与基于绩效的激励问责体系，构建起稳定、可持续的协同保障环境。唯有通过制度化路径明晰各方权责、优化互动流程、夯实保障基础，方能真正激发多元主体的内生动力，形成应对老龄化复杂挑战的持久合力，最终推动老年友好型社会的高质量构建。

参考文献

- [1] 中国老龄协会. 国家统计局: 人口总量有所减少, 60 岁及以上人口 32338 万人, 占全国人口的 23.0% [EB/OL]. <https://cncaprc.gov.cn/xxlssy/770049.jhtml>, 2026-01-21.
- [2] 聂鹏影. 积极老龄化下老年人参与城市社区治理的路径优化研究[D]: [硕士学位论文]. 成都: 中共四川省委党校,

2025.

- [3] 王容. 积极老龄化背景下老年人参与社区治理问题研究[D]: [硕士学位论文]. 呼和浩特: 内蒙古师范大学, 2025.
- [4] 辛霞. 积极应对老龄化背景下乡村适老化健康治理路径研究[D]: [硕士学位论文]. 南宁: 广西大学, 2025.
- [5] 解瑞. 积极老龄化视角下时间银行互助养老服务协同治理研究[D]: [硕士学位论文]. 长沙: 湖南农业大学, 2024.
- [6] 李学书. 社工参与老龄化村庄治理的多元联动路径研究[D]: [硕士学位论文]. 合肥: 安徽大学, 2024.
- [7] 姜玉贞. 社区居家养老服务多元供给主体治理困境及其应对[J]. 东岳论丛, 2017, 38(10): 45-53.
- [8] 李汉卿. 协同治理理论探析[J]. 理论月刊, 2014(1): 138-142.
- [9] 宋洋. 老龄化社会福利治理的政府责任建构[J]. 新视野, 2022(6): 69-74.
- [10] 韩振秋. 浅议我国老龄化问题治理主体及职责[J]. 河北青年管理干部学院学报, 2020, 32(4): 44-49.
- [11] 浙江省社会科学界联合会浙江省哲学社会科学工作办公室. “浙里康养”: 浙江省高质量养老服务体系的构建 [EB/OL]. https://www.zjskw.gov.cn/art/2024/7/8/art_1229536517_59212.html, 2026-01-21.