

# 老龄化背景下基层社会治理现代化的实践困境与破解路径研究

马欣雨

南京林业大学马克思主义学院, 江苏 南京

收稿日期: 2026年1月29日; 录用日期: 2026年3月3日; 发布日期: 2026年3月11日

## 摘要

人口老龄化已成为21世纪中国社会发展的基本国情。基层作为老龄社会治理的“最后一公里”，其治理现代化水平直接影响老年人福祉与社会和谐稳定。本文基于老龄化社会治理的理论框架，结合我国基层治理实践，系统分析老龄化背景下基层社会治理在认知偏差、主体协同不足、制度供给滞后、资源配置失衡、技术赋能不足等方面面临的现实困境。通过借鉴国内外先进治理经验，从认知更新、主体重构、制度完善、资源整合与技术赋能五个维度，提出相应的破解路径，以期为推进基层老龄治理现代化、构建老年友好型社会提供理论参考与实践指引。

## 关键词

老龄化, 基层社会治理, 治理现代化, 实践困境, 破解路径

## Research on the Practical Challenges and Solutions for Modernizing Grassroots Social Governance in the Context of Aging

Xinyu Ma

School of Marxism, Nanjing Forestry University, Nanjing Jiangsu

Received: January 29, 2026; accepted: March 3, 2026; published: March 11, 2026

## Abstract

Population aging has become a fundamental national condition for social development in 21st-century China. As the “last mile” of governance in an aging society, grassroots-level governance

modernization directly affects the welfare of the elderly and social harmony and stability. Based on the theoretical framework of aging society governance and combined with the practice of grassroots governance in China, this paper systematically analyzes the real challenges faced by grassroots social governance in the context of aging, including cognitive biases, insufficient coordination among stakeholders, lagging institutional support, imbalanced resource allocation, and inadequate technological empowerment. By drawing on advanced governance experiences from both domestic and international contexts, it proposes corresponding solutions from five dimensions: cognitive renewal, stakeholder restructuring, institutional improvement, resource integration, and technological empowerment, aiming to provide theoretical reference and practical guidance for promoting the modernization of grassroots elderly governance and building an elderly-friendly society.

## Keywords

Aging, Grassroots Social Governance, Modernization of Governance, Practical Predicaments, Solution Paths

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

### 研究背景

改革开放 40 年来,我国人口的年龄结构发生了巨大转变,我国在应对人口老龄化方面取得了显著成就,但也面临着如何构建新时代老龄化社会治理模式的挑战[1]。2000 年,我国正式步入老龄化社会;至 2021 年,65 岁及以上人口占比已突破 14%,标志着社会进入深度老龄化阶段,普惠型养老服务具有对象普惠性、内容广泛性、主体包容性、供给模式多样性的特征[2]。

在此背景下,积极应对人口老龄化已上升为国家战略。党的十九届五中全会对此作出明确部署,并强调“加强和创新社会治理”,将基层社会治理现代化确立为应对挑战的关键抓手。此后,党的二十届四中全会立足“十五五”时期发展的关键历史方位,进一步就“加大保障和改善民生力度”作出了顶层设计。全会将“坚持人民至上”和“统筹发展和安全”列为经济社会发展必须遵循的核心原则,并明确提出要“促进人口高质量发展”。在具体民生部署中,全会对“积极应对人口老龄化,完善城乡养老服务网络”提出了明确要求,这为新时代的老齡工作与基层治理指明了方向。本文的研究价值体现在两方面:理论上,丰富老齡社会治理理论的基层实践维度,为治理现代化理论提供新的实证支撑,同时回应近年老齡治理领域的学术争论,完善基层老齡治理的理论体系;实践上,直面基层老齡治理的现实难题,提出兼具操作性与针对性的微观机制,有助于提升基层治理效能,保障老年人合法权益,推动形成“共建共治共享”的老齡治理格局。

## 2. 文献综述与学术争论

国内学界围绕老龄化社会治理的研究始于 21 世纪初,随着我国老龄化程度的不断加深,相关研究逐渐从“养老服务供给”向“治理体系现代化”转型,形成了多视角、多维度的研究体系。同时,近年学界在老齡治理的核心议题上形成了诸多前沿争论,为基层老齡治理现代化研究提供了理论参考,也凸显了现有研究的不足。

## 2.1. 基础理论研究

杜鹏等(2018)率先构建了老龄化认知、治理体系、治理能力、治理成本的四维治理框架,指出基层治理是老龄社会治理的核心环节,且存在主体职责不清、协同不足、成本管控低效等问题,该框架成为后续老龄治理研究的核心理论基础。原新等(2020)从社会形态演变的视角,提出老龄社会治理的核心是推进基础设施与观念策略的双重适老化建构,强调基层治理需适配老龄社会的形态特征,纠正治理失序问题[3]。周学馨(2022)聚焦制度创新维度,提出我国老龄社会治理需发挥制度优势、提升制度适应性,认为基层制度供给的滞后性是制约治理现代化的核心瓶颈。上述研究搭建了老龄社会治理的理论框架,明确了基层治理的核心地位,为后续研究奠定了基础,但对基层治理的具体运行机制与实践路径探讨较为宏观[4]。

## 2.2. 基层老龄治理的实践研究前沿

新时代推进与老龄社会形态和架构相契合的中国社会治理现代化,前提在于适应老龄社会形态演变步伐,以硬件和软件适老化建构为双驱引擎,及时修正社会架构,纠正治理失序问题,全方位开展适老化的治理建构[5]。近年学界对基层老龄治理的研究逐渐向具体化、场景化转型,形成了诸多前沿成果。原新与范文清(2024)在老龄社会视域下提出全面适老化治理的理念,指出城乡养老服务融合是基层老龄治理现代化的首要任务,批判了现有研究“重城市、轻农村”的研究倾向。

## 2.3. 核心学术争论

学界在老龄治理核心议题上形成三大前沿学术争论,直指基层老龄治理研究的待突破方向:

积极老龄观的实践分歧:一派聚焦老年人力资源开发,主张将老年群体视为“资源”,鼓励低龄老人参与社会,突出发展赋能;另一派则强调兼顾老年人差异化需求,认为高龄、失能老人的核心需求是基础照料,基层治理不能忽视兜底保障,二者争议明确了基层老龄治理需兼顾发展赋能与生存保障的双重目标。

多元主体协同的核心矛盾争论:学界均认可多元协同的必要性,但对核心矛盾认知不同,一派认为政社互动不对称、社会组织自主治理能力不足是协同失效关键;另一派则指出家庭与社区养老衔接不畅是核心问题,这一争议要求基层老龄治理主体重构需兼顾政社协同与家社协同。

数字赋能老龄治理的边界争论:一派主张以智能化为核心动力,加快基层治理数字转型、构建大数据平台;另一派则强调基层老年人数字素养差异显著,数字赋能需把握“技术适老”边界,不能以智能化取代传统服务方式,避免加剧数字鸿沟,该争议为基层技术赋能的微观机制设计提供了重要启示。

## 3. 老龄化背景下基层社会治理现代化的实践困境

### 3.1. 认知层面

社会认知偏负向:全社会对老龄化的认知仍存在“恐老”情绪,过度聚焦老年贫困、失能等负面话题,忽视老年人的社会价值与发展需求,与《联合国老年人原则》倡导的“独立、参与、照料、自我实现、尊严”理念存在差距。认知传导不畅:政府与学界的科学认知未能有效传递至基层民众,导致基层治理中出现“政策热、民众冷”的现象,如养老政策宣传不到位,部分老年人对养老保障、适老化服务等政策知晓率低。治理视角窄化:社区治理仍将老龄问题窄化为养老服务问题,缺乏全生命周期思维与社会形态思维,未能将老龄治理与经济发展、社区建设、文化传承等有机融合。

### 3.2. 主体层面

政府职责定位不清:基层政府存在“缺位”与“越位”并存的现象,一方面在养老服务兜底保障、政

策执行监督等方面履职不足，另一方面对市场与社会组织的干预过多，抑制社会力量参与活力。多元主体协同不足：家庭养老功能弱化与社会养老力量发育不成熟的矛盾突出，基层政府、社会组织、家庭、老年人之间缺乏有效的协同机制，如社区养老服务与居家养老需求脱节，企业参与养老服务的积极性不高。政社互动不对称：基层政府与社会组织之间仍处于“强政府、弱社会”的非对称关系，社会组织在资源获取、政策参与等方面依赖政府，自主治理能力不足，难以充分发挥协同治理作用。

### 3.3. 制度层面

政策体系缺乏系统性：基层老龄政策多为上级政策的简单套用，缺乏针对性与衔接性，存在政策重叠、空白与碎片化问题。党和政府的领导下，建立健全市场化居家社区养老服务的监管机制和风险应对机制[6]，如老年照护政策涉及民政、卫健、人社等多个部门，基层执行中出现“多头管理、责任悬空”的现象。制度执行效力不足：部分基层老龄政策停留在“文件层面”，缺乏具体的实施细则与配套措施，如适老化改造政策因标准不统一、资金不到位，难以落地见效。绩效评估机制缺失：基层治理存在“重投入、轻绩效”的倾向，缺乏独立第三方评估机构，政策效果评估流于形式，难以发现治理中的症结问题。

### 3.4. 资源层面

城乡与区域差距明显：农村地区老龄化程度高于城镇，但基层养老资源严重匮乏，养老服务设施覆盖率低、服务质量差，难以满足农村老年人的基本需求。东部发达地区与中西部欠发达地区的基层治理资源差距同样显著。资源供给与需求脱节：基层养老资源配置存在“重硬件、轻软件”“重形式、轻实效”的问题，如部分社区养老服务中心设施齐全但使用率低，未能精准对接老年人的实际需求。资金筹措渠道单一：基层老龄治理主要依赖政府财政投入，社会资本参与度低，多元化筹资机制尚未形成，导致治理资金缺口大，难以支撑治理现代化建设。

### 3.5. 技术层面

老年人数字融入困难：基层老年人面临“不会用、不敢用、不愿用”智能技术的困境，在就医、出行、消费等场景中遭遇数字障碍，难以享受智能化治理成果。适老化技术应用不足：基层智能化治理工具多为通用型设计，缺乏对老年人需求的针对性考量，如政务服务 APP 操作复杂、字体过小，适老化改造流于表面。数据共享机制缺失：基层政府各部门之间存在信息壁垒，老年人口数据、养老服务数据、健康数据等未能有效整合，导致治理决策缺乏数据支撑，精准化水平不高。

## 4. 老龄化背景下基层社会治理现代化的破解路径

### 4.1. 认知更新

加强老龄化国情教育：通过社区宣传、学校教育、媒体传播等多种渠道，普及人口老龄化知识，宣传积极老龄观，展现老年人的社会价值，营造“敬老、爱老、助老”的社会氛围。推动认知向实践转化：将科学老龄观融入基层治理实践，把老年人视为重要的人力资源，提升老龄社会智能化治理水平。立足老年人多层次、个性化、定制化的健康养老需求，发挥信息技术的资源融合和服务功能。探索老年人力资源开发路径，如建立老年志愿服务队、鼓励低龄老年人再就业。拓展治理认知视野：突破“老龄问题 = 养老问题”的狭隘认知，将基层老龄治理与社区建设、产业发展、文化传承等相结合，构建全生命周期治理格局。建立标准化的老年人能力综合评估指标体系：从健康状况、经济水平、服务需求三个维度设计 18 项具体评估指标，对应不同的服务供给优先级。构建动态监测与需求更新机制：社区居委会建立

辖区老年人养老需求档案。建立需求反馈与供给调整的联动机制：社区居委会设立养老服务需求反馈窗口(线下社区服务站 + 线上社区微信群)，老年人可随时反馈服务需求与问题。

## 4.2. 主体重构

明确基层政府职责：基层政府应聚焦兜底保障、政策执行、监督管理等核心职能，减少对非公共领域的干预，为市场与社会组织参与老龄治理提供空间。强化多元主体协同：借鉴深圳市“圈层式管理”经验，构建“政府主导、社会参与、家庭支撑、老年人主体”的协同治理体系。政府负责政策制定与资源统筹，社会组织提供专业化服务，家庭履行赡养义务，老年人参与自我管理与服务。创新政社互动模式：推广深圳市长青老龄大学“双校长”负责制，由社区党委书记担任校长统筹资源，退休老同志担任常务校长负责日常运营，形成“对称互嵌式”政社合作关系，提升社会组织自主治理能力。街道级政府负责统筹辖区内闲置公共设施(如闲置社区用房、学校、村委会办公用房)的改造与利用，制定统一的养老服务设施改造标准，财政给予专项改造资金补贴；社区居委会负责摸排辖区内闲置资源信息，对接产权方与养老服务供给主体，办理相关使用手续；鼓励餐饮企业、物业服务企业通过政府购买服务、运营补贴的方式参与养老服务，街道级政府对参与主体实行“星级评定”，星级与补贴比例挂钩，激励企业提升服务质量。通过改造提升原有敬老院、闲置中小学校舍等资源，台州集中建设普惠支持型养老机构，让更多老人住得上、住得起，还给予租金减免、信贷支持等扶持措施[7]。设施建设标准化。编制省级养老服务设施专项规划，并纳入各级国土空间总体规划。按照县级有规范、乡级有指引、村级有标准的要求[8]。

## 4.3. 制度完善

优化政策供给：加强基层老龄政策的顶层设计与统筹协调，出台针对性的实施细则，明确政策目标、责任主体、实施路径，解决政策碎片化问题。如制定统一的基层养老服务标准，规范服务内容与质量。完善法律法规保障：健全基层老龄治理的法律法规体系，细化《老年人权益保障法》的基层实施条款，完善老年人赡养、养老服务、权益保护等方面的具体规定，实现依法治理。建立绩效评估机制：引入第三方评估机构，构建涵盖治理主体、治理过程、治理成效的评估指标体系，将评估结果与基层政府绩效考核挂钩，倒逼治理效能提升。针对基层养老服务“重生活照料、轻健康与精神服务”的结构错配问题，由街道级政府牵头，推动基层医疗机构与社区养老服务中心、农村敬老院建立医养结合签约合作机制，明确医疗机构的服务内容(如每周一次上门巡诊、每月一次健康体检、绿色就医通道)、服务频次与权责划分；社区居委会负责对接辖区老年人的健康服务需求，统计并向医疗机构提交服务清单；基层养老社会组织承接精神慰藉服务，开展老年书法、舞蹈、棋牌等文化活动，组织低龄老人与高龄老人结对帮扶，满足老年人“老有所乐”的需求。

## 4.4. 资源整合

推进养老服务的城乡融合是推进老龄服务治理现代化的首要任务[9]，加大对农村与欠发达地区的投入，完善农村养老服务设施，推进城乡养老资源共享，缩小区域与城乡差距。如建立城乡养老服务结对帮扶机制，鼓励城市优质资源向农村延伸。精准对接需求供给：通过入户调研、需求普查等方式，精准掌握老年人的服务需求，优化资源配置方向，重点保障高龄、失能、独居等特殊老年群体的需求。拓宽资金筹措渠道：构建“政府财政 + 社会资本 + 慈善捐赠 + 家庭付费”的多元筹资机制，鼓励企业参与养老服务产业，支持慈善组织开展老龄公益项目，减轻政府财政压力。街道级政府制定物业参与养老服务的规范与补贴标准，明确物业可开展的服务范围(助餐、助洁、助行、日常巡逻、紧急救援)；物业公司利用小区场地与人员优势，在社区内设立养老服务点，配备专职养老服务人员；社区居委会负责监

督物业的服务质量，定期组织老年人开展满意度测评，测评结果作为物业获取补贴与星级评定的重要依据。现有研究对时间银行的探讨多停留在模式介绍层面，对基层运行中的存兑不对等、服务质量无标准、运行风险无控制等问题缺乏深入分析，加强和改进老年医疗卫生服务体系，包括实现医疗服务的连续性和主动性、健全康复医疗体系、向老年人及其家属提供健康教育[10]。本研究结合基层实践，并配套激励与风险控制体系，由社区居委会作为时间银行的运营主体，街道级政府负责监督与资金保障。

#### 4.5. 技术赋能

**破解数字鸿沟：**开展老年人智能技术培训，依托社区党群服务中心、老年大学等平台，提供针对性指导；保留传统服务方式，如政务服务窗口、人工咨询热线，保障老年人基本权益。推进适老化技术应用：**加快基层基础设施与智能产品的适老化改造**，如社区道路防滑处理、电梯加装、智能设备简化操作流程；**开发适老化应用场景**，如居家健康监测、紧急救援、线上养老服务预约等。**建立数据共享机制：**依托国家人口基础信息库，整合基层老年人口数据、健康数据、养老服务数据等，打破部门信息壁垒，构建基层老龄治理大数据平台，为决策提供数据支撑。街道级政府整合辖区内养老服务供给信息、老年人需求信息，搭建一站式养老服务供需对接平台，平台设置服务预约、需求提交、服务评价、信息查询等功能，同时进行适老化改造：**简化操作界面、增大字体、增加语音播报功能**，支持人脸识别登录；社区居委会安排专职人员在社区服务站为老年人提供平台使用指导，帮助老年人跨越数字鸿沟；平台利用大数据分析技术，对老年人的需求信息与养老服务主体的供给信息进行精准匹配，实现“需求一键提交、服务一键匹配、评价一键反馈”。

### 5. 结论与展望

面对老龄社会与治理能力圈层交错叠加的挑战，构建治理能力圈层耦合体系成为现代老龄社会治理的核心命题[11]，面临认知、主体、制度、资源、技术等多重困境。破解这些困境，需要以认知更新为前提，树立积极老龄观；以主体重构为核心，构建多元协同治理体系；以制度完善为保障，提升治理的系统性与实效性；以资源整合为支撑，实现精准化供给；以技术赋能为动力，提升治理效率与水平。

近些年来，我国银发经济表现出巨大潜力，医疗康养、老年旅游、智慧养老、养老金融等领域加速发展，有望成长为国民经济的支柱产业[12]，推动基层老龄治理从被动应对向主动治理、从经验治理向科学治理、从单一治理向多元治理转变。通过各方共同努力，构建老年友好型基层治理格局，让老年人共享改革发展成果，实现老有所养、老有所医、老有所为、老有所学、老有所乐。

### 参考文献

- [1] 杜鹏, 王永梅. 改革开放 40 年我国老龄化的社会治理——成就、问题与现代化路径[J]. 北京行政学院学报, 2018(35): 37-42.
- [2] 李长远. 共同富裕目标下普惠型养老服务的理论意蕴与推进路径[J]. 宁夏社会科学, 2023(6): 130-136.
- [3] 原新, 金牛. 中国老龄社会: 形态演变、问题特征与治理建构[J]. 中国特色社会主义研究, 2020(5): 81-87.
- [4] 周学馨. 国家治理现代化进程中的中国老龄社会治理制度创新研究[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2022(3): 104-112.
- [5] 朱荟. 农村老龄化的西方探索及中国方案——基于研究、实践与政策的三维分析[J]. 河北学刊, 2022, 42(6): 167-175.
- [6] 蔡玉梅, 陈功. 普惠型居家社区养老服务的模式创新——以北京市养老服务联合体为例[J]. 北京社会科学, 2024(1): 118-128.
- [7] 谷尚辉. 普惠养老, 让优质服务触手可及[N]. 台州日报, 2025-11-27(003).
- [8] 余广庆. 健全完善普惠均等的居家社区养老服务体系[N]. 中国社会报, 2023-09-14(001).

- 
- [9] 原新, 范文清. 在老龄社会视域下推进全面的适老化治理[J]. 治理研究, 2024, 40(4): 51-65+158.
- [10] 胡晓乐, 倪赤丹, 梁丽丽. 重塑科层理性: 理解现代老龄社会治理的能力圈层耦合转向——基于深圳市老年教育四级体系治理经验[J]. 老龄科学研究, 2025, 13(9):38-50.
- [11] 葛延风, 王列军, 冯文猛, 张冰子, 刘胜兰, 柯洋华. 我国健康老龄化的挑战与策略选择[J]. 管理世界, 2020, 36(4): 86-96.
- [12] 王卉, 张黎明. 多路径构建普惠型养老服务体系, 积极应对人口老龄化[N]. 甘肃科技报, 2025-11-07(003).