

人口老龄化社会治理的现实困境与实践路径

蒋雅文

南京邮电大学马克思主义学院, 江苏 南京

收稿日期: 2026年2月2日; 录用日期: 2026年3月4日; 发布日期: 2026年3月12日

摘要

人口老龄化是贯穿中国式现代化全过程的基本国情,也是推进这一进程必须统筹应对的重大课题。当前,我国人口老龄化正步入加速发展阶段,积极回应这一时代命题既是党治国理政需要着力破解的重要任务,更是检验国家治理体系和治理能力现代化水平的关键标尺。本文立足这一现实背景,系统梳理人口老龄化社会治理的内在逻辑,深入剖析当前老龄社会治理面临的实际难题,探索符合中国式现代化发展要求的实践路径,以期为构建中国特色老龄社会治理体系、推动老龄事业高质量发展提供理论参考与实践借鉴。

关键词

人口老龄化, 社会治理, 内在逻辑, 实践路径

The Practical Dilemmas and Practical Paths of Social Governance in an Aging Population Society

Yawen Jiang

School of Marxism, Nanjing University of Posts and Telecommunications, Nanjing Jiangsu

Received: February 2, 2026; accepted: March 4, 2026; published: March 12, 2026

Abstract

Population aging is the basic national condition throughout the whole process of Chinese path to modernization, and it is also a major issue that must be addressed as a whole to promote this process. At present, China's aging population is entering an accelerated development stage. Actively responding to this era proposition is not only an important task that the Party needs to focus on solving in governing the country, but also a key benchmark for testing the modernization level of the

national governance system and governance capacity. Based on this realistic background, this paper systematically combs the internal logic of social governance of population aging, deeply analyzes the practical problems faced by current social governance of aging, and explores the practical path that meets the requirements of Chinese path to modernization development, in order to provide theoretical and practical reference for building a governance system of aging society with Chinese characteristics and promoting the high-quality development of aging cause.

Keywords

Population Aging, Social Governance, Internal Logic, Practical Path

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

中国式现代化是人口规模巨大的现代化，是全体人民共同富裕的现代化，是物质文明与精神文明相协调、人与自然和谐共生的现代化，更是走和平发展道路的现代化。这一独具特色的现代化路径，决定了我国应对人口老龄化不能照搬西方模式，必须立足中国国情，探索构建与之相适应的社会治理体系。在中国式现代化新征程的背景下，推进人口高质量发展是实现积极应对人口老龄化战略目标的必由之路，彰显了大国人口积极应对全球老龄化挑战的中国之治、中国道路[1]。党的十八大以来，党中央高度重视人口老龄化问题，相继出台多项政策文件，逐步构建起较为系统的法律政策框架，但我国老龄社会治理仍面临城乡养老服务发展失衡、专业人才短缺等问题。在中国式现代化进程中，破解人口老龄化治理难题、将挑战转化为发展新机遇、构建适配现代化进程的老龄社会治理体系，是亟待解决的重大课题。

2. 人口老龄化社会治理的内在逻辑

2.1. 价值内核的高度契合：以人民为中心贯穿二者发展全过程

马克思将人视为自然的人和社会的人的统一，指出“人的本质不是单个人所固有的抽象物，在其现实性上，它是一切社会关系的总和”[2]。中国式现代化摒弃了西方现代化以资本为核心的发展逻辑，将“以人民为中心”作为根本立场，追求全体人民的现代化、全方位的现代化。人口老龄化社会治理的核心要义正是保障老年群体的合法权益、满足老年人对美好生活的需求，二者在价值追求上一脉相承、高度统一。中国式现代化的本质要求是实现全体人民共同富裕，老年群体是社会的重要组成部分，其生活保障、健康服务、精神需求的满足程度，是衡量共同富裕成色的重要标尺。老龄社会治理通过完善养老保障体系、优化养老服务供给，确保现代化发展成果更多更公平地惠及全体老年人。夯实共同富裕的民生基础；另一方面，人口老龄化社会治理始终坚持“老年人主体地位”，从满足老年人的物质生活需求到关注其精神文化需求、社会参与需求，从保障“老有所养”到推动“老有所为、老有所学、老有所乐”。这一系列实践，正是中国式现代化“促进人的全面发展”这一价值目标在老龄工作领域的具体体现，也深刻彰显了社会主义现代化对人的价值的尊重与关怀。

2.2. 实践进程的深度耦合：老龄化治理是中国式现代化的必然要求与重要支撑

人口老龄化是中国式现代化进程中必须正视的基本国情。做好老龄社会治理，是中国式现代化回应人口结构深刻变化的必然选择，也是推动中国式现代化高质量发展的重要支撑。在全球人口快速老龄化

的背景下，中国的老龄文明通过现代化治理理论的深化与制度创新，逐步塑造出独具中国特色的老龄社会治理模式，二者在实践进程中相互交织、协同推进^[3]。一方面，中国式现代化是人口规模巨大的现代化，我国老年人口规模不断扩大，以及“未富先老”的现实国情，对社会保障、公共服务、产业结构、社会管理等各领域提出系统性挑战。因此把老龄社会治理纳入中国式现代化全局谋划，是适应人口结构变化、化解发展矛盾的必然选择；另一方面，老龄社会治理为中国式现代化注入新的发展动力，通过培育银发经济、发展养老产业，将养老服务与健康、文旅、科技等产业进行深度融合，不仅能孕育出养老相关的新产业、新业态和新模式，还能推动经济结构优化、进一步释放内需潜力，为中国式现代化发展增添新的经济增长活力。完善的老龄治理体系能够维护社会和谐稳定，缓解人口老龄化带来的社会矛盾，为中国式现代化建设营造安定有序的社会环境，成为现代化进程的重要保障。

2.3. 治理体系的同构共生：老龄治理现代化是国家治理的重要组成部分

中国式现代化的推进，本质上是国家治理体系与治理能力持续完善的过程。而老龄社会治理现代化作为国家治理现代化在老龄领域的具体实践，与中国式现代化构成了相互依存、彼此赋能的内在关联。一方面来看，国家治理体系和治理能力的现代化进程，为老龄社会治理提供了坚实的顶层设计支撑与制度保障。为破解老龄治理中城乡区域失衡、多元主体协同不畅、服务供给碎片化等问题提供了思路与方法，让国家治理现代化的理念在老龄工作领域真正落地生根、转化为实践成效；另一方面，老龄社会治理现代化的探索实践，也在不断丰富并完善国家治理体系与治理能力现代化的核心内涵。人口老龄化作为复合型社会问题，其治理实践推动跨部门、跨区域、跨领域的治理协同，促进相关制度体系、政策机制、服务模式的创新完善，为国家治理现代化积累了宝贵的实践经验，推动国家治理体系在应对复杂社会问题中不断成熟、完善。

3. 人口老龄化社会治理面临的现实困境

3.1. 制度体系尚不完善，保障能力有待提升

随着我国经济持续发展，人口老龄化程度不断加深，养老问题已成为关乎国家长远发展与社会稳定的重要议题。当前，我国社会养老体系在不断完善的过程中，仍然存在诸多制度上的不足，亟需深刻反思与积极改进。在中国式现代化追求“人的全面发展”的价值体系中，人口老龄化社会治理的制度体系短板，本质是传统社会保障范式与老龄化社会新形态的适应性张力，其核心困境集中于制度设计的系统性缺失与保障实践的效能性不足。制度体系的结构缺陷凸显为“碎片化”与“滞后性”的双重制约。保障能力的提升滞后于老龄化社会的现实需求，集中表现为“供给不足”与“分配不均”的双重矛盾。从保障资源供给来看，养老服务设施总量缺口显著，社区居家养老服务中心覆盖率不足，专业护理人员缺口达数百万，且服务质量参差不齐，难以满足老年人多元化、专业化的照护需求。从保障资源的分配情况来看，城乡、区域以及不同群体之间的保障失衡问题依然突出。农村地区的养老保障水平明显低于城镇，中西部地区的养老资源供给落后于东部发达地区，灵活就业人员、农村转移人口等群体，其社会保障权益尚未得到全面有效的覆盖。这种不均衡的保障格局既违背了中国式现代化“共同富裕”的本质要求，也加剧了老龄化社会治理的难度，使得制度保障的公平性与普惠性未能充分彰显。

制度体系的不完善与保障能力的滞后，本质上是治理理念、制度设计与治理技术未能同步适配老龄化社会的深刻变革。在中国式现代化进程中，唯有破解这一困境，构建系统完备、协同高效、公平普惠的涉老制度体系，才能为老龄化社会治理提供坚实的制度支撑，真正实现“老有所养、老有所医、老有所为、老有所乐”的治理目标。

3.2. 养老服务体系供需失衡，城乡区域差距突出

养老服务体系是人口老龄化社会治理的核心载体，其建设成效直接关乎老龄治理现代化的推进质量，当前我国养老服务体系尚未形成与中国式现代化相适配的多元协同发展格局，供需结构性矛盾突出且城乡区域发展失衡问题显著，成为老龄社会治理的核心短板，2003至2023年间，西部地区各省份农村老龄化率差异显著，其数值区间从4.6%~8.9%逐步扩大至6.2%~28.5%。重庆、四川、陕西与广西的老龄化水平始终位居区域前列，其中重庆和四川的增幅尤为突出，二十年间均超过15个百分点[4]。西部农村区域经济发展相对滞后，居民人均可支配收入处于较低水平，导致其整体消费能力受限，进而制约了对高品质生活的追求潜力。从供给侧来看，养老服务供给总量不足、结构失衡的问题亟待破解。居家社区养老服务作为契合我国老年群体养老需求的主流模式，存在设施配建不达标、服务功能单一等问题，专业化服务供给严重短缺，难以满足老年人就近就便的养老需求；机构养老床位总量存在缺口，且护理型床位占比偏低，形成“一床难求”的局面，民办养老机构则因运营成本高、盈利空间小、政策支持不足等因素，服务质量参差不齐且覆盖面有限。从需求侧来看，随着老年人口规模持续扩大，高龄、空巢等特殊老年群体的个性化、专业化养老需求快速增长，养老服务需求多元维度升级，供需之间的适配性差距持续拉大。

城市地区集聚优质养老服务资源与专业化服务供给体系相对完善，而农村地区养老服务仍依赖传统家庭养老和低水平互助养老，专业服务和设施匮乏，留守老年人关爱服务体系不健全；东部发达地区养老服务多元化、标准化水平较高，中西部欠发达地区则受经济发展水平制约，养老服务财政投入不足、服务能力滞后，城乡区域间的养老服务发展差距进一步加剧了老龄治理的不均衡性，影响现代化发展成果在老年群体中的公平共享。社会保障体系尽管在普惠性上实现了人人有保，但在充分性和可持续性上仍然存在缺口，农村养老服务的供需矛盾恰恰在于需求端不断扩张，而供给端却停留在低水平保障，难以形成有效支持[5]。

3.3. 养老事业与产业协同不足，银发经济发展滞后

随着全球范围内老年人口数量的不断增加，银发经济成为一个新兴的、充满活力的市场领域。我国银发经济高质量发展在概念科学性、政策体系化、产业发展性、银发市场健全性等方面存在明显短板[6]。老龄事业以公共服务和保障为核心，养老产业以市场供给、多样化服务为核心，二者协同发展是推动老龄事业高质量发展的关键。当前我国政府主导的养老事业投入有限，难以满足全体老年人的多样化需求；而养老产业尚处于起步阶段，经营主体发育不足，产品和服务供给同质化严重，针对老年人的健康管理、康复护理、旅居养老等新业态发展缓慢。同时，养老产业的政策支持体系不完善，社会资本参与养老产业的积极性不高，银发经济对经济社会发展的拉动作用尚未充分发挥。

老年群体的消费需求已从生存型向健康养生、文化娱乐、智慧养老等发展型消费升级，但由于公益服务覆盖有限、市场化服务价格偏高，大量潜在需求被抑制；从供给端来看，因缺乏事业平台的场景支撑与数据赋能，产业创新多停留在表层，适老化产品同质化严重、科技含量偏低，服务精细化程度不足，难以匹配老年群体的实际需求；因此银发经济难以形成链条完整、创新活力充沛的发展生态，未能充分发挥其赋能老龄化治理的民生价值，错失其拉动经济增长的产业机遇。

4. 人口老龄化社会治理的实践路径

4.1. 完善制度保障体系，夯实老龄治理的制度基础

养老保险作为老年群体生活保障的核心支柱，其制度体系的完善程度直接关系到老龄群体的生活质

量,提高应对人口老龄化政策的系统性,首要任务是统筹好经济发展与人口转变的关系。人口老龄化与经济发展是相互作用、彼此影响的关键变量。在人口老龄化进程不断加快、程度持续加深的背景下,各项经济政策的制定与实施,必须充分考量老龄化社会的特殊需求。应始终以基本养老保险为核心支撑,不断完善养老保险全国统筹机制,优化基金收支调节的良性循环体系,切实提升制度的可持续发展能力[7]。在此基础上,稳步提高退休人员基本养老金水平,建立起与经济社会发展水平、物价波动情况紧密联系的动态调整机制,确保老年群体的基础生活质量随时代发展稳步提升。大力培育企业年金、职业年金等补充养老保险形式,积极鼓励商业养老保险、个人养老金的健康发展,丰富养老保险的层次结构,满足不同收入群体多样化的养老财富积累需求。进一步优化养老保险的参保缴费政策,合理降低参保的准入门槛,推动养老保险制度实现全面覆盖,让每位老年人都能得到稳固的经济保障,逐步缩小甚至消除老龄经济保障领域里的群体差距。

4.2. 优化养老服务供给,构建城乡统筹的养老服务体系

立足城乡发展差异,政府统筹规划城乡养老服务资源布局。在城市层面,优化养老机构空间分布,重点发展嵌入式社区养老服务中心,满足城市老年人就近养老需求;推动机构养老提质升级,鼓励公办养老机构与民办机构合作,引入专业运营团队,提升服务专业化水平。在农村地区,依托乡镇敬老院、村级幸福院等现有载体,升级改造养老设施,补齐医疗护理、生活照料等服务短板;建立城乡养老服务结对帮扶机制,推动城市优质养老资源向农村流动,通过人才培养、技术输出、资源共享等方式,缩小城乡服务差距。

丰富养老服务供给形式,以适配不同老年群体的多元需求。大力推进居家养老服务发展,构建智慧养老服务平台,围绕老年人实际需求,提供紧急救援、生活代购等个性化服务内容。互助养老是以村集体或街道社区为基础,在邻里旧好、社区义工及爱心志愿者帮扶下,通过互惠互助和资源共享实现共助偕老[8]。因此积极发展互助养老,培育农村邻里互助、城市社区互助养老组织,鼓励低龄健康老人帮扶高龄、失能老人,形成邻里互助、守望相助的养老氛围。

4.3. 推动事业产业协同,培育壮大银发经济

中国式现代化进程中,银发经济既是应对人口老龄化的战略选择,也是释放民生红利、激活经济新增长点的重要引擎。养老是重要的民生议题,更是社会稳定与和谐的关键因素,民生改善是发展银发经济的价值追求,增进民生福祉,在发展中保障和改善民生是发展银发经济的始终遵循[9]。在中国式现代化背景下,推动银发经济高质量发展,应聚焦税收、土地、金融三类核心政策工具,剖析其杠杆传导机制与潜在风险,实现治理精准化。税收优惠是政府撬动银发经济供给端最直接的工具,主要通过减税、免税、加计扣除、递延纳税等方式降低养老服务等市场主体的运营成本;土地供应政策是锁定空间供给与长期发展的结构性杠杆;金融支持政策则是激活资本循环与扩大供给的流动性杠杆。只有对每一类政策工具的杠杆机制、传导路径、潜在风险进行精细化分析与制度化约束,才能避免政策泛化与执行偏差,使银发经济真正服务于人口老龄化治理与中国式现代化的整体目标。推动老龄事业与养老产业协同发展,核心在于以事业筑牢民生底线,以产业满足多元需求,通过二者的深度融合、资源互促,破解供给与需求错配、公益与市场脱节等问题,让银发经济既充满市场活力,又饱含民生温度,成为老龄社会治理的重要支撑。激活养老产业的市场活力,为银发经济注入动能。聚焦老年群体“衣食住行医养娱”多元需求,培育多层次养老产业体系。优化产业发展环境,降低市场准入门槛,落实税费减免、融资支持等政策,引导社会资本有序参与养老产业投资运营,形成“政府引导、市场主导、社会参与”的产业发展格局。

构建事业与产业协同机制,实现双向赋能增效。建立公共服务与市场服务衔接互补机制,通过政府购买服务、特许经营等方式,引导优质养老企业参与公共养老服务供给,提升公共服务效率与质量;鼓励养老产业依托公共养老基础设施,拓展市场化服务内容,实现资源高效利用。加强养老产业与老龄事业的数据共享,以公共服务需求数据引导产业精准研发、优化供给,让产业发展更贴合老年群体实际需求。同时,以产业发展成果反哺老龄事业,将产业收益中的部分资金用于公共养老服务设施升级、特殊老年群体帮扶等,坚持政府引导、市场主导,推动养老事业与养老产业的良性循环,推动银发经济持续壮大,为中国式现代化的持续推进注入活力。

5. 结语

在中国式现代化的宏伟进程中,人口老龄化社会治理不是一项孤立的工作,而是与经济发展、社会建设、文化传承、科技进步深度融合的系统工程。以系统思维、整体思维为引领,统筹推进老龄事业与产业高质量发展,构建契合现代化进程的老龄社会治理体系,把人口老龄化挑战转化为经济社会发展新机遇,让亿万老年人共享中国式现代化发展成果,实现“老有所养、老有所医、老有所为、老有所学、老有所乐”的美好愿景,为全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供坚实保障。

参考文献

- [1] 陆杰华,孙杨.以人口高质量发展积极应对人口老龄化的理论逻辑与实践进路[J].广东社会科学,2026(1):179-190,287-288.
- [2] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯文集(第一卷)[M].北京:人民出版社,2009:135.
- [3] 朱荟.老龄文明的现代化意涵及其治理价值[J].治理研究,2024,40(6):57-71,158-159.
- [4] 阿荣高娃,包乌日汉,韩之彬.农村人口老龄化对西部地区农业经济发展的影响[J/OL].中国农业资源与区划,1-14.<https://link.cnki.net/urlid/11.3513.S.20260211.1618.004>,2026-01-11.
- [5] 刘新芳.供需失衡视角下农村养老服务的现实困境与优化路径[J].农村经济与科技,2025,36(24):197-200.
- [6] 谈志林.推动银发经济高质量发展[J].中国党政干部论坛,2024(12):23-30.
- [7] 都阳.人口老龄化对中国式现代化的影响[J].中国党政干部论坛,2024(12):11-16.
- [8] 蔡淑琴.老龄化视域下农村互助养老模式研究[J].农业经济,2025(12):92-95.
- [9] 李具恒,吴耘贝,吴虹.中国式现代化语境下银发经济高质量发展的内涵与路径[J].西北人口,2025,46(3):114-126.