

老龄化背景下社区适老化改造的困境与完善 路径研究

——以加装电梯为视角

王宇欣

扬州大学法学院, 江苏 扬州

收稿日期: 2026年3月24日; 录用日期: 2026年5月17日; 发布日期: 2026年5月27日

摘要

既有住宅加装电梯是社区适老化改造的关键举措, 但在推进中面临居民利益协调难、资金筹措与后期运维难、政策执行梗阻多等现实困境。深层成因在于社区能力建设不足, 资源整合与专业支持欠缺, 同时司法实践对相邻权纠纷存在容忍义务的僵化适用。破解路径应完善基层协商机制, 优化政策供给并推行并联审批, 创新投融资模式并建立全周期管理机制。加装电梯既是硬件改造, 更是对社区治理能力的考验, 需将居民自治与政府引导、短期建设与长效管理有机结合, 方能实现老年人有尊严的“原居安老”。

关键词

社区适老化改造, 加装电梯, 社区治理, 基层协商

A Study on the Challenges and Improvement Strategies for Age-Friendly Community Renovations in the Context of an Aging Population

—A Focus on Elevator Installation

Yuxin Wang

Law School, Yangzhou University, Yangzhou Jiangsu

Received: March 24, 2026; accepted: May 17, 2026; published: May 27, 2026

文章引用: 王宇欣. 老龄化背景下社区适老化改造的困境与完善路径研究[J]. 老龄化研究, 2026, 13(5): 369-375.
DOI: 10.12677/ar.2026.135264

Abstract

The installation of elevators in existing residential buildings is a key aging-friendly renovation initiative, but faces challenges in coordinating residents' interests, financing, maintenance, and policy implementation. The underlying causes include insufficient community capacity and rigid legal application regarding neighboring rights. Solutions involve improving grassroots consultation, optimizing policy supply, and establishing full-cycle management mechanisms. Elevator installation tests community governance and requires integrating resident autonomy with government guidance to enable older adults to age in place with dignity.

Keywords

Community Aging-Friendly Renovation, Elevator Installation, Community Governance, Grassroots Consultation

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. 问题的提出

随着我国人口老龄化程度持续加深，“原居安老”成为绝大多数老年人的现实选择。然而，大量建于2000年之前的既有住宅缺乏电梯设施，导致大量老年人被困于高层住宅之中，成为“悬空老人”，严重影响了其生活品质与社会参与。2025年5月2日，中办、国办印发《关于持续推进城市更新行动的意见》[1]，支持有条件的楼栋加装电梯。2025年7月14日召开的中央城市工作会议将“着力建设舒适便利的宜居城市”作为重要工作任务，会议提出，要大力发展生活性服务业，提高公共服务水平，牢牢兜住民生底线。加装电梯作为老旧小区适老化改造中最具代表性、需求最迫切、矛盾也最为集中的项目，既是回应老龄化社会民生关切的重要举措，也是检验基层治理能力现代化的“试金石”。

近年来，从中央到地方密集出台了一系列支持政策，加装电梯工作取得了一定进展，但整体推进速度仍远低于社会预期，“意愿统一难、审批协调难、资金筹措难、后期运维难”等问题普遍存在。为何一项惠民利民的政策在落地过程中频频遇阻？其背后的深层困境是什么？如何构建更加有效的推进机制？本文以加装电梯为切入点，剖析社区适老化改造中的现实困境，并尝试提出相应的完善路径。

2. 加装电梯的现实困境

2.1. 居民利益协调难：低层与高层的利益博弈

加装电梯面临的核心问题便在于各方主体之间的利益平衡。对于居住在高层的老年人而言，加装电梯能够切实为他们的出行提供便利，他们是最大的受益人。而对于低层住户而言，无论是常见的采光权影响、噪声污染问题、通风条件改变以及隐私暴露风险亦或是财产价值贬损都对他们的利益造成了实质影响。笔者2026年3月以“加装电梯”为关键词，在“威科先行·法律信息库”中共检索到相关裁判文书5392件。其中民事4690件，刑事81件，行政600件以及执行13件。如此频发的诉讼，可以看出高低层业主之间的利益博弈使得本该和谐的社区环境变得冲突不断。

根据集体行动理论，适老化改造中加装的电梯较之纯粹的公共物品，更加贴近俱乐部产品的概念，

因为其具有部分的排他性和非竞争性[2]。在常见的加装电梯模式下，只有参与出资的特定业主才可以使用电梯，但不同楼层住户同时使用电梯不会影响其服务能力。在这种情况下，居民间可能存在搭便车行为，再加上彼此之间不同的利益偏好和价值取向，如此一来便对加装电梯这一集体行动产生阻碍[3]。虽然目前加装电梯中业主的“一票否决”已然成为历史，在实践中，加装电梯一般认为属于“改建、重建建筑物及其附属设施”范畴，在进行表决时应当按照《中华人民共和国民法典》第 278 条有关共有和共同管理权利的重大事项的集体表决相关规定，即按照“双 2/3 以上参与表决” + “双 3/4 表决同意为准”的规则。但是，楼层之间居民均从自身核心利益出发，决策依据与其年龄、身体状况、所处楼层、收入情况和使用频率等高度相关。在社区适老化改造中，高层老年人与低层年轻人以及高层老年人与低层老年人之间的利益冲突显得更为尖锐，彼此之间的利益难以协调。

2.2. 资金筹集与后期养护难

当前，加装电梯所需资金并不便宜，一次性安装费以及工程施工支出等费用可达数十万左右。同时，为确保后续电梯安全、可靠、高效运行，通常需雇佣专门的维保人员、安全监督人员定期对电梯进行维保，此类后期运维问题往往在建设阶段被忽视，以至于出现许多项目“建得起、养不起”，甚至出现建成后因无人管理而停运的尴尬局面。如上海控江东二村小区一栋居民楼加装的电梯，因为每年 8400 元的维保费如何分摊产生严重分歧，导致电梯从 2025 年 12 月起被迫停运。虽然政府给予一定补贴，但剩余部分仍需居民自筹。不同楼层如何分摊、困难群体如何兜底是阻碍加装电梯顺利推进的难题。高层住户尤其是老年住户有出行需求，但是由于前述电梯的非竞争性以及成本较高的问题，缺乏相应的激励机制使其愿意独自承担装梯费用。中层用户则普遍持观望态度，既有出行需求但又未达到亟需的地步，更多情况下存在希望他人支付费用从而自身搭便车的心理[4]。低层住户则希望得到一定的经济补偿以弥补加装电梯给自身带来的权益损失，在某些情况下，更是会出现为谋取私利而“敲竹杠”的恶性行为。

2.3. 政策执行梗阻多：制度刚性与需求弹性的张力

从国家、部委到省、市，各级政府就既有住宅加装电梯出台了一系列指导意见，此类文件虽对审批流程作出明确规定，却未就审批时限、部门职责、费用分摊机制及后期管理维护等具体事项制定详细细则，仍需要地方根据当地情况出台具体的实施细则。社区适老化改造中加装电梯工作牵涉建筑结构、消防安全与电梯运行安全等诸多方面，必须严格遵循相关法律法规及技术规范。然而，现行政策体系在加装电梯方面仍欠缺具体实施细则，这给实际工作的开展造成了一定困扰。尽管各地不断优化审批程序，但加装电梯依然需要经过规划、建设、消防、市场监管等多个职能部门的审批，这种“多头管理”模式致使审批周期较长。如河南省供销社家属院 20 号楼 2 单元在加装电梯过程中，由于加梯办没有相应的执法权和审批权，导致加装电梯 14 月仍未完工。

更为关键的是，政策在“强制性”与“自治性”之间存在内在张力：过于强调居民自治，则容易陷入“协商无果”的僵局；政府过度介入，则可能引发“替民做主”的质疑，存在强行推进的问题，削弱居民的主体责任意识。这种政策执行的“两难”困境，使得基层政府在推进过程中往往左右为难。

3. 困境的深层成因

3.1. 社区能力与社区能力建设不足

社区能力是指用以处理社区公共事务的内生性综合能力，社区能力建设可以推动社区增能，是促进社区发展的有效手段[5]。在推进社区适老化改造中，社区能力的建设有着举足轻重的作用。社区能力建设以资源动员、技术与技能支撑，以及社会合作网络为依托。在推动资源、人才和服务向社区下沉的同

时，重点要激发社区居民的主体性，培育社区社会联结和社区合作网络[6]。加装电梯所面临的利益协调困境，恰恰反映了社区在这一维度的能力缺失。

当前推进适老化改造的社区资源整合能力普遍薄弱，缺乏公开透明的资金管理制度，费用分摊方案难以达成共识；缺乏标准化的补偿机制，底层住户的利益受损缺乏制度性回应；缺乏统筹利用社区公共空间的规划能力，难以通过空间置换等创新方式平衡各方利益。这种资源调配机制的缺位，使得物质利益的博弈陷入“零和思维”，协调成本急剧上升。

加装电梯需要规划、建筑、法律、财务等多方面的专业支持。社区能力建设强调社区应当具备链接外部专业资源的能力，即将外部知识、技术和人才转化为社区可用的资源。但在现实中，大多数老旧小区缺乏引入专业资源的意识和渠道。一方面，居民往往仅凭经验进行协商，缺乏专业化的技术评估支撑。另一方面，缺乏对加装电梯的法律效果清晰认知，导致协议效力存疑。此外，对后期运维成本缺乏科学测算，这也为后续矛盾埋下隐患。综上，专业资源的缺失，使得协商过程缺乏理性基础，容易被情绪化因素主导，更难以实现不同主体之间的利益平衡。

3.2. 法律保护存在僵化适用

在司法实践中，目前尚未对由加装电梯引起的相邻权纠纷形成统一的裁判思路，这就意味着难以从法律层面协调高低层业主之间的利益，进而难以为推进加装电梯提供全面的法律保障。在司法裁判中存在着容忍义务的僵化适用情形，如以加装电梯的程序合规，获批规划许可，经过大多数住户同意为友，于是法院直接得出了未明显影响低层住户利益，低层住户要容忍加装电梯的结论。又或是法院认为加装电梯时已对相邻权进行充分保护，即使加装电梯对低楼层业主有一定影响，也属于容忍义务的合理范围内而无法请求补偿。

此类同案不同判的情况频发，究其根本在于对于容忍义务的合理限度难以把握。目前通常采取利益衡量原则进行判断，该原则秉持“两害相权取其轻”的模式，衡量不同类型的权益，能更好地对纠纷实质进行剖析[7]。然而问题就在于，如何进行衡量。有学者认为加装电梯是“化解养老风险的重要措施”[8]。既有住宅加装电梯是应对老龄化现状的必然要求，是对出行困难群体的人道主义关怀，也是响应国家供给侧结构性改革的良方，能够助力推动城市建设转型，促进经济高质量发展。加装电梯不仅能够提升中高层业主的生活便利性，更是城市适老化改造、促进社区无障碍环境建设的关键举措。

如果不能妥当处理此类纠纷，就难以在社会上形成良好的示范效应，更容易激起邻里之间的纠纷，不利于和谐社区氛围的营造。因此，亟需从法律层面梳理解决相邻权纠纷的路径，以助力加装电梯工程顺利推进。

4. 优化路径与对策建议

4.1. 完善基层协商机制，提升居民自治能力

一是构建有效的协商平台。应建立“单元-网格-社区”三级协商架构：单元层面以“单元议事会”为基础，针对具体方案、费用分摊等进行深度协商；网格层面协调不同楼门之间的公共问题；社区层面统筹政策资源、协调跨单元矛盾。三级架构既能保证协商的针对性，又能避免“小事上会、大事无解”。同时，应引入专业第三方力量介入协商过程。社区规划师可提供技术咨询，律师可协助起草协议，社区调解员可发挥“熟人调解”优势。这些专业力量的介入，能够弥补居民专业知识的不足，降低协商的交易成本。值得注意的是，在此协商队伍中应当引入骨干型老年人作为适老社区治理时公共部门与公民的中介[9]。骨干型老年人能够发挥治理末梢的协同作用，他们不仅能够熟练协助社区组织活动，还能调动更多老年居民参与社区事务，有效激发社区共同体内部的老年人能动性。

该方案在推行过程中可能出现的老旧小区单元长或网格员队伍专业能力不足,缺乏议事组织经验以及部分居民参与意愿低,存在“搭便车”式缺席,导致协商参会率不达标等问题。对此,可以采取以下措施:第一,街道办开展基层议事能力培训,针对单元长、网格员进行协商流程、沟通技巧、政策解读的专项培训,培训周期每月1次;第二,建立居民参与激励机制,将协商参与情况纳入社区积分体系,积分可兑换社区公共服务,如家政、养老服务等。

二是要完善社区公共利益关联机制。要做到合理设计和协调各利益相关方的利益需求,通过推动个人利益与集体利益的有效结合以实现最大化公共利益,推进社区适老化改造。首先,畅通利益协调与透明决策渠道。通过充分协商,明确公共资源的使用方式与利益分配方案,增强居民对社区更新工作的信任感与参与意愿。其次,建立健全利益共享与激励机制。在电梯加装过程中,社区可借助合理的成本分摊、收益调节与补偿措施,尽可能使各住户共享更新所带来的实际成效。对于积极投身社区治理的居民,予以表彰和激励,从而带动更多主体主动参与到社区事务之中。最后,推动资源整合与公共服务水平提升。社区适老化改造的重点不应局限于短期利益矛盾的化解,更应着眼于公共资源的长远整合与优化配置。通过有效利用政府补贴、吸纳社会资源、引入外部支持,在改善物质空间环境的同时,提升公共服务的整体水平,进一步增强公共利益的吸引力。

该方案在推行过程中可能会遇到以下问题:第一,利益协调与决策渠道不透明,居民缺乏信任感;第二,利益共享无量化标准,分配公平性难保障;第三,激励机制形式化单一,居民参与动力不足;第四,缺乏制度化监督反馈,执行效果无保障。为此,需要采取以下配套措施:第一,建立量化利益分配补偿标准,搭建透明协商决策渠道;第二,构建物质+精神+服务的长效激励体系;第三,组建多元监督小组并引入第三方审计,形成闭环监督。

4.2. 优化政策供给, 增强政策精准性

在审批环节,进一步推行“一窗受理、联合审查”,压缩审批时限。要尽快落实加装电梯项目报建多轨并行制,将推进工程时需要的规划审查、施工图设计文件、消防审查、特种设备安装手续告知3个申报事项调整为并联同步推进,多个申报事项“同步出发,终点会师”,彻底解决申报事项之间互为前置、条件交叉的难题,最大程度提高审批效能^[10]。并且在办理过程中要开辟绿色通道,如江苏昆山办理加装电梯业务时,如果出现家中有老年人时则会启动推进增梯业务流程。

在决策机制上,既要尊重居民意愿,也要对“恶意反对”设置必要约束,明确“无实质性影响”的认定标准。在审核过程中要坚持比例原则以实现,其一,适当性原则要求中高层业主确实存在出行困难的问题,亟需加装电梯改善生活品质,以符合加装电梯作为社区适老化改造的初衷。当高层为老年住户时,应当在利益衡量层面更加注重老年人利益。当高层非老年人,且加装电梯会对低层老年人造成影响时,则不符合当前政策推广加装电梯的目的,在利益衡量方面应当更多考虑低层老年人的合法权益。各地政府不能为了所谓的“指标”“政绩”忽视加装电梯目的,强行推广。其二,必要性原则要求建筑公司在设计施工方案时,应当尽可能地减少对低层业主采光通风隐私等合法权益的影响。例如,在条件允许的情况下,应当尽可能与建筑主体贴建,并选择玻璃电梯井道和开窗较大的连廊,最大程度地减少对原有住宅采光的影响^[11]。在现有技术允许的条件下尽可能地降低电梯加装施工过程中以及后续电梯运行的噪声。其三,均衡性原则要求加装电梯项目所采取的措施,必须能够为中高层业主提供显著的便利提升。同时,该项工程产生的成本及其可能对低层业主造成的不利影响,均需与所获便利保持适度相称的关系。若加装电梯会对小区低层住户以及相邻单元楼住户带来巨大影响,则不应当批准许可。

4.3. 创新投融资模式, 建立全周期管理机制

一是要优化政府补贴方式。除了建设期的一次性补贴外,可以探索将部分补贴转化为“运维补贴”

或“保险补贴”，对困难群体的运维费用进行兜底，减轻居民长期负担。同时，对于符合条件的老旧小区，可以将加装电梯纳入老旧小区综合整治项目，实现资金整合使用。拓宽专项资金使用渠道。联合财政、住建等部门简化住房维修资金使用程序，允许居民提取住房公积金用于加装电梯的个人分摊部分。

二是要创新居民分摊机制。发动居民按照“谁受益，谁出资”“受益大、出资多”等原则协商出资比例，共同分摊费用，建立差异化的分摊比例，楼层越高、受益越大、承担比例越高。对利益受损的低层业主给予适当补偿，补偿金额从筹集资金中支出，政府可根据相关政策给予适当的财政补贴。

三是要吸引社会资本参与。传统的“政府补贴 + 居民分摊”模式存在局限，需要引入更多元化的资金来源。应鼓励社会资本参与，探索“代建租赁”“共享电梯”等模式，明确产权归属和收费机制。可按以下模式进行：代建租赁模式由社会资本方全额出资建设电梯，产权归社会资本方所有，运营期限为20年，运营期满后，电梯产权无偿移交至小区业主委员会。实行按次收费+月卡收费结合，收费标准由社会资本方与业主协商确定，报街道备案，且不得高于当地市场均价。共享电梯模式由社会资本方出资70%，业主自筹30%，产权按出资比例共有，比如社会资本方70%，业主30%。在收费与收益分配上，第一，向小区业主收取低成本运维费，用于电梯日常维保；第二，向小区外部人员收取共享使用费，共享收益扣除运维费用后，按产权比例分配；第三，运营期限为15年，期满后社会资本方的产权无偿移交至业主委员会，电梯由业主自主管理。

在运维环节，应坚持“先立约、后建设”原则，在项目启动前即明确后期维保责任、费用分摊方案，探索引入电梯全生命周期保险，探索“电梯综合保险”产品，将日常维保、故障维修、意外事故等纳入保险范围，将不确定风险转化为可预期的固定支出，破解居民的后顾之忧。

5. 结语

加装电梯看似是社区适老化改造中的一项“硬件”改造，实则是对社区治理能力的一次“软件”考验。其推进过程中暴露出的利益协调、政策执行、资金运维等问题，恰恰是当前城市更新与适老化改造普遍面临的深层困境的缩影。唯有将其中涉及的法律问题与治理问题统筹考虑，将居民自治与政府引导有机结合，将短期建设与长效管理同步推进，才能真正把好事办好，让更多老年人能够走出家门、融入社区，实现有尊严的“原居安老”。

基金项目

本文系2024年江苏省研究生科研创新计划项目“既有住宅加装电梯法律困境及救济路径”(项目编号: KYCX24_3696)的阶段性成果。

参考文献

- [1] https://www.gov.cn/zhengce/202505/content_7023880.htm, 202-03-26.
- [2] [美]曼瑟尔·奥尔森. 集体行动的逻辑[M]. 陈郁, 郭宇峰, 李崇新, 译. 上海: 格致出版社, 2011.
- [3] 李东泉, 王瑛. 单位“隐形在场”对社区集体行动的影响研究——以广州市老旧小区加装电梯为例[J]. 公共管理学报, 2021, 18(4): 93-104, 172.
- [4] 吴金群, 郭橙. 情感嵌入、利益协调与老旧小区更新改造——基于和睦新村电梯加装的个案观察[J]. 福建师范大学学报(哲学社会科学版), 2024(6): 85-96, 171.
- [5] 周艺, 李志刚. 自组织型社区能力如何影响老旧住区自主更新——以电梯加装为例[J]. 城市规划, 2025, 49(8): 85-96.
- [6] 吕方. 以社区能力为中心的城乡社区治理体系现代化——“五社联动”的实践形态及其知识意义[J]. 济南大学学报(社会科学版), 2024, 34(3): 105-114.
- [7] 王利明. 论相邻关系中的容忍义务[J]. 社会科学研究, 2020(4): 10-21.

-
- [8] 袁曙光. 既有住宅增设电梯法社会学分析[J]. 济南大学学报(社会科学版), 2018, 28(3): 99-104, 159.
- [9] 胡湛, 骆潇蔓. 社区适老的理论审思及其治理可能——基于共同体的视角[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2026, 79(2): 157-166.
- [10] 程高强. 既有住宅适老化改造中加装电梯工作的推进[J]. 中国电梯, 2025, 36(3): 97-100.
- [11] 李宛蓉, 宋昆, 王珂钰, 等. 回应公众关切的既有住宅加装电梯使用后评估研究[J]. 西部人居环境学刊, 2024, 39(1): 122-128.