

# 适老化改造的社会困境与治理研究

白雪飘

贵州大学法学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2026年3月31日; 录用日期: 2026年6月22日; 发布日期: 2026年6月30日

## 摘要

随着我国人口老龄化进程持续加速, 适老化改造作为应对人口老龄化、保障老年人生活质量、促进社会公平的重要民生工程, 已成为国家战略部署的重要组成部分。适老化改造涵盖居家、社区、公共空间、数字环境等多个场景, 核心是通过硬件升级、服务优化、制度完善, 适配老年人的生理机能与生活需求, 帮助老年人实现“原居安养”, 共享社会发展成果。然而, 当前我国适老化改造在推进过程中, 面临着供需错位、资金短缺、主体协同不足、标准缺失、认知偏差等多重社会困境, 严重制约了改造的质量与实效。目前应立足我国本土实践, 结合国内政策导向与地方试点经验, 系统分析适老化改造的现存社会困境, 深入剖析困境产生的深层原因, 探索具有中国特色的适老化改造治理路径, 为推动适老化改造高质量发展、完善新时代养老服务体系提供理论支撑与实践参考。

## 关键词

适老化改造, 人口老龄化, 社会困境, 治理创新

# Research on Social Dilemma and Governance of Age-Friendly Renovation

Xuepiao Bai

School of Law, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: March 31, 2026; accepted: June 22, 2026; published: June 30, 2026

## Abstract

As China's population aging continues to accelerate, age-friendly renovation has emerged as a vital people's livelihood project for coping with population aging, safeguarding the quality of life for older

adults, and promoting social equity. It has also become an important component of national strategic deployment. Covering multiple scenarios such as home environments, communities, public spaces, and digital environments, age-friendly renovation aims to adapt to the physiological functions and living needs of older adults through hardware upgrades, service optimization, and institutional improvements, thereby helping them achieve “aging in place” and share the benefits of social development. Nevertheless, the current advancement of age-friendly renovation in China faces multiple social challenges, including supply-demand misalignment, funding shortages, insufficient multi-stakeholder collaboration, lack of standards, and cognitive biases, which severely constrain the quality and effectiveness of renovation efforts. Accordingly, it is imperative to ground our analysis in local practices, combine domestic policy orientations with local pilot experiences, systematically examine the existing social dilemmas in age-friendly renovation, deeply analyze the underlying causes of these dilemmas, and explore governance pathways with Chinese characteristics for age-friendly renovation. This will provide theoretical support and practical reference for promoting high-quality development of age-friendly renovation and improving the elderly care service system in the new era.

## Keywords

Age-Friendly Adaptation, Population Aging, Social Dilemmas, Governance Innovation

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

我国人口老龄化呈现出“规模大、增速快、高龄化、空巢化”的显著特征，截至 2025 年年底，老年人口已突破 3.2 亿[1]，其中失能、半失能老年人口占比持续上升，老年人对居住环境的安全性、便利性、舒适性需求日益迫切。与此同时，我国老年人“原居安养”意愿强烈，超过 80% 的老年人希望在熟悉的居家和社区环境中安度晚年，这一需求直接推动了适老化改造的快速发展[2]。

近年来，国家高度重视适老化改造工作，先后出台的政策文件将适老化改造纳入养老服务体系建设重点任务，明确提出推进居家、社区、公共空间、数字环境等多场景适老化改造，扩大改造覆盖面，提升改造质量[3]。各地积极响应国家号召，开展适老化改造试点工作，截至 2025 年 2 月，全国累计完成 208 万户特殊困难老年人家庭适老化改造，建成家庭养老床位 36.6 万张，在改善老年人生活环境、提升养老服务水平方面取得了一定成效<sup>1</sup>。

但不容忽视的是，我国适老化改造仍处于初级发展阶段，尚未形成完善的治理体系，在实践推进中面临着诸多社会困境：部分改造项目与老年人实际需求脱节，出现“重建设、轻实效”的现象；资金来源单一，财政投入不足与社会资本参与积极性不高并存；改造标准不统一，质量监管缺失，部分改造项目存在安全隐患；多主体协同不足，政府、市场、社会组织、家庭之间权责不清，联动机制不健全；老年人及家属对适老化改造的认知存在偏差，参与积极性不高[4]。这些困境不仅影响了适老化改造的推进效率与质量，也制约了养老服务体系的完善，难以满足老年人日益增长的美好生活需求。在此背景下，系统研究适老化改造的社会困境，探索科学有效的治理创新路径，具有重要的现实意义与理论价值。

<sup>1</sup>取自国务院新闻办公室。 <http://www.scio.gov.cn/live/2025/35489/qwxz/202503/P02025030353222202914.pdf>

## 2. 相关概念界定与理论基础

### 2.1. 相关概念界定

#### 2.1.1. 适老化改造

适老化改造是指结合老年人的生理机能衰退特点、生活习惯与实际需求,对老年人生活的居家环境、社区空间、公共设施及数字场景进行硬件升级、功能优化与服务完善,消除安全隐患、提升便捷性与舒适性,适配老年人“原居安养”需求的系统性工程。其核心内涵包含三个层面:一是场景全覆盖,涵盖居家、社区、公共空间、数字环境等老年人日常活动的主要场景,形成全方位、立体化的改造体系;二是需求导向,改造过程充分尊重老年人的意愿,聚焦老年人的安全需求、便捷需求、舒适需求与精神需求,避免“一刀切”的改造模式;三是系统性提升,不仅注重硬件设施的改造,更注重服务体系的优化与制度机制的完善,实现“硬件+服务+制度”的协同推进。

结合我国实践,适老化改造主要分为四大类:居家适老化改造,聚焦老年人居住的房屋内部,包括地面防滑、扶手安装、无障碍通道改造、卫生间安全改造等,解决老年人居家生活的安全与便捷问题;社区适老化改造,重点完善社区养老服务设施,建设老年活动中心、日间照料中心、无障碍步道等,提升社区对老年人的服务能力;公共空间适老化改造,针对公园、医院、公交站、商场等公共场所,进行无障碍设施升级、标识优化、休息区域增设等,保障老年人的出行安全与便捷[5];数字适老化改造,聚焦老年人使用的智能设备与互联网应用,简化操作流程、优化界面设计、增设语音辅助功能等,解决老年人“数字鸿沟”问题。

#### 2.1.2. 适老化改造社会困境

本文所指的适老化改造社会困境,是指在适老化改造推进过程中,由于制度不完善、主体协同不足、资源短缺、认知偏差等多种因素的制约,导致改造工作难以高效推进、改造质量难以保障、改造成效难以满足老年人需求的一系列系统性问题。与一般的实践难题不同,适老化改造的社会困境具有整体性、复杂性与长期性的特点,涉及政府、市场、社会组织、家庭、老年人等多个主体,涵盖政策、资金、技术、认知等多个层面,并非单一因素所能解决,需要多主体协同发力、系统治理。

### 2.2. 理论基础

#### 2.2.1. 治理理论

治理理论强调多元主体协同参与公共事务的管理,打破政府单一主导的治理模式,注重政府、市场、社会组织、公民等主体之间的权责划分与协同联动,以实现公共事务的高效治理与公共利益的最大化。适老化改造作为一项重要的民生公共事务,涉及多个主体、多个领域,单一主体难以完成全部改造工作,需要借鉴治理理论的核心思想,明确政府、市场、社会组织、家庭、老年人等主体的权责,构建多元协同的治理体系,充分发挥各主体的优势,形成治理合力,破解改造过程中的各类困境[6]。

#### 2.2.2. 协同治理理论

协同治理理论是治理理论的延伸与发展,强调不同主体之间通过沟通、协商、合作,建立协同机制,实现资源共享、优势互补,共同解决复杂的公共问题。适老化改造面临的困境具有复杂性与系统性,需要政府、市场、社会组织、家庭等主体协同发力:政府负责政策引导、制度完善与监管保障;市场负责提供多元化的改造产品与服务;社会组织负责宣传动员、需求调研与志愿服务;家庭负责参与改造决策与后期维护;老年人作为改造的受益主体,主动参与需求表达与改造监督。通过各主体的协同合作,形成“政府引导、市场主导、社会组织参与、家庭支持、老年人主体”的协同治理格局,提升适老化改造的治

理效能[7]。

### 2.2.3. 民生保障理论

民生保障理论强调以人民为中心，聚焦人民群众的切身利益，通过制度完善与政策实施，保障人民群众的基本生活需求，提升人民群众的生活质量。适老化改造作为民生保障工程的重要组成部分，核心目标是保障老年人的基本生活权益，提升老年人的生活质量，实现“老有所养、老有所安、老有所乐”。借鉴民生保障理论，要求适老化改造坚持以老年人需求为导向，加大民生投入，完善保障制度，兼顾不同老年群体的需求差异，尤其是特殊困难老年人的改造需求，确保适老化改造惠及全体老年人，促进社会公平与和谐[8]。

## 3. 我国适老化改造的发展现状

### 3.1. 政策体系逐步完善，改造覆盖面持续扩大

近年来，国家层面先后出台多项政策文件，明确适老化改造的目标任务、重点领域与推进措施，形成了“国家引导、地方落实、多元参与”的政策体系。从2020年开始，国家将特殊困难老年人家庭适老化改造纳入养老服务体系建设的重点任务，加大财政投入力度，支持各地开展改造工作；2024年《国务院办公厅关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》<sup>2</sup>明确提出，扩大适老化改造覆盖面，推进居家、社区、公共空间、数字环境等多场景适老化改造，推动适老化改造与养老服务、健康服务、社区治理深度融合。

### 3.2. 改造场景不断丰富，试点模式逐步探索

我国适老化改造已从最初的居家适老化改造，逐步拓展到社区、公共空间、数字环境等多个场景，形成了“多场景协同推进”的发展格局[9]。居家适老化改造聚焦特殊困难老年人家庭，重点解决地面防滑、扶手安装、无障碍通道等安全问题；社区适老化改造注重完善养老服务设施，建设日间照料中心、老年食堂、无障碍步道等，提升社区养老服务能力[10]；公共空间适老化改造重点优化医院、公交站、公园、商场等场所的无障碍设施，增设老年人休息区域与标识；数字适老化改造聚焦老年人“数字鸿沟”问题，简化智能设备操作流程，优化互联网应用界面，增设语音辅助功能。

同时，各地积极探索适老化改造的试点模式，形成了一批可借鉴的经验。例如，北京探索“政府购买服务 + 企业运营”的居家适老化改造模式，由政府制定改造标准、筛选改造企业，为特殊困难老年人提供免费改造服务；上海推进“社区适老化改造 + 养老服务”融合模式，将适老化改造与社区日间照料、上门服务相结合，提升社区养老服务水平；浙江探索“农村适老化改造 + 乡村振兴”融合模式，结合农村老年人的生活特点，开展低成本、接地气的改造项目，解决农村老年人居家养老的安全问题。

### 3.3. 多元主体参与，改造合力初步形成

当前，我国适老化改造已逐步形成“政府引导、市场主导、社会组织参与、家庭支持”的多元参与格局。政府发挥政策引导与监管作用，制定改造标准、加大财政投入、开展监督检查；市场主体积极参与，一批专注于适老化改造的企业逐步发展壮大，提供改造设计、施工、产品供应等一站式服务；社会组织发挥桥梁纽带作用，开展需求调研、宣传动员、志愿服务等工作，助力适老化改造推进；家庭积极配合改造工作，参与改造决策与后期维护，老年人主动表达需求、参与改造监督，多元主体的参与为适老化改造的推进提供了有力支撑。

<sup>2</sup>[https://www.gov.cn/zhengce/content/202401/content\\_6926087.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/202401/content_6926087.htm)

## 4. 我国适老化改造的社会困境

### 4.1. 政策体系不完善，保障机制不健全

制度不完善是适老化改造社会困境产生的根本原因之一，当前我国适老化改造的政策体系仍存在诸多不足，保障机制不健全，难以支撑改造工作的高效推进。一是政策针对性不足，现有政策多为指导性文件，缺乏具体的实施细则与操作规范，不同地区在政策落实过程中缺乏明确的指导，导致改造工作推进不均衡。例如，对于不同老年群体的改造补贴标准、改造范围没有明确规定，部分地区存在补贴发放不规范、改造范围过窄等问题。

二是激励机制缺失，缺乏对社会资本、社会组织参与适老化改造的有效激励政策，企业参与改造的利润空间小，社会组织参与改造的资源支持不足，导致多元主体参与的积极性不高。三是保障机制不健全，缺乏完善的资金保障机制、质量监管机制与后期维护机制，资金来源单一、质量监管不到位、后期维护责任不落实，导致改造工作难以形成长效机制。此外，政策宣传机制不完善，对适老化改造的政策解读、宣传推广不到位，导致老年人及社会公众对政策了解不足，难以主动参与改造工作。

### 4.2. 多元主体权责不清，协同能力不足

适老化改造的多元协同机制在农村地区近乎空白，政府、市场、社会组织、家庭的权责划分模糊。政府部门在农村改造中存在“重部署、轻落实”现象，民政、住建等部门缺乏协同配合，资源整合不足；市场主体因农村改造利润低、服务成本高，参与积极性极低。农村社会组织发展不成熟，难以承担需求调研、宣传动员、志愿服务等职能；农村家庭养老责任较重，多数子女外出务工，难以配合改造工作，如安徽省凤阳县部分农村老人因子女不在身边，无法协助完成改造方案确认，导致改造工作延误，老年人自身参与能力有限，最终导致农村适老化改造陷入“无人牵头、无人参与、无人落实”的困境。

### 4.3. 资金、技术、人才资源短缺

资源短缺是制约适老化改造推进的重要因素，当前我国适老化改造在资金、技术、人才等方面均存在短缺问题。一是资金资源短缺，如前所述，适老化改造的资金来源主要依赖政府财政投入，社会资本参与积极性不高，资金总量不足，难以满足大规模改造的需求，尤其是农村地区和中西部地区，资金短缺问题更为突出；二是技术资源短缺，适老化改造需要专业的技术支持，包括改造设计、施工技术、智能设备研发等，但当前我国适老化改造的技术水平仍较低，缺乏专业的改造技术与产品，部分改造项目的技术含量不高，难以满足老年人的个性化需求。三是人才资源短缺，适老化改造需要专业的设计人员、施工人员、护理人员与服务人员，但当前我国缺乏足够的专业人才，导致改造项目的效果难以持续。

### 4.4. 社会认知存在偏差，宣传引导不足

社会认知偏差、宣传引导不足，是导致适老化改造参与积极性不高的主要原因<sup>[11]</sup>。一是老年人及家属的认知偏差，受传统观念影响，部分老年人认为“自己能自理，不需要改造”，对适老化改造的重要性认识不足；部分老年人及家属担心改造会增加经济负担、破坏房屋结构，不愿意参与改造；还有部分老年人对改造项目的效果存在疑虑，缺乏对适老化改造的信任，导致参与积极性不高。二是社会公众的认知偏差，部分社会公众对适老化改造的了解不足，认为适老化改造只是“针对特殊困难老年人的福利工程”，与自身无关，缺乏对适老化改造的关注与支持；三是宣传引导不足，各地对适老化改造的政策、意义、改造效果的宣传不到位，宣传方式单一，主要以政府公告、新闻报道为主，缺乏针对老年人的个性化宣传，导致老年人及社会公众对适老化改造的认知水平难以提升。

## 4.5. 城乡发展不均衡，农村支持力度不足

城乡发展不均衡是农村适老化改造滞后的核心成因，农村地区在政策、资源、服务等方面的支持力度远低于城市。从老龄化程度来看，第七次全国人口普查数据显示，农村60岁以上老年人口占比达23.81%，比城镇高7.99个百分点<sup>3</sup>，截至2025年底，全国特殊困难老年人家庭适老化改造覆盖率约35%，而农村不足30%，部分西部农村省份仅12%<sup>4</sup>，改造内容差距显著，城市以智能监测、无障碍升级、数字适配为主，如滁州市养老院安装智慧床垫，可实时监测老人身体状态并发出警报，而农村的改造仅局限于扶手、防滑垫等基础项目，智能化设备覆盖率不足。此外，农村养老服务体系不完善，适老化改造与养老服务衔接不畅，缺乏后续配套服务，改造成效难以持续，加之农村交通不便、住宅分散，改造服务成本比城市高，进一步增加了改造难度与成本，形成恶性循环。

## 5. 我国适老化改造的治理路径

### 5.1. 完善制度体系，构建长效保障机制

结合实践完善政策体系，制定中长期规划与具体实施细则，明确改造目标与重点。建立全国统一的多场景改造标准，细化技术、质量与验收要求；制定差异化补贴政策，加大对特殊困难群体与农村地区的支持，规范补贴发放与监管。出台税收优惠、财政补贴等政策，激励企业参与改造与研发，规范市场秩序；加大对社会组织的支持，完善考核评价机制，发挥其桥梁作用；通过宣传与补贴，提升家庭与老年人的参与积极性。构建“政府为主、社会补充、家庭合理负担”的资金筹措模式，优化资金配置；建立全程质量监管机制，引入第三方检测与老年人参与验收；明确后期维护责任，形成“企业负责、政府监管、家庭配合”的长效模式。

### 5.2. 强化主体协同，构建多元共治格局

明确政府、市场、社会组织、家庭与老年人的权责，建立政府多部门协调机制，整合资源、分工协作，避免各自为政；规范各主体行为，确保责任落实到位。推行“政府购买服务+企业运营”模式，依托企业技术与服务优势，提升改造质量与效率；推动政企合作研发，聚焦失能、农村老年人等群体，开发适配性强的改造技术与产品。发挥社会组织需求调研与宣传优势，衔接企业与老年人需求，引导企业提供个性化服务；推动社企合作开展宣传与志愿服务，优化改造方案，提升实用性。

### 5.3. 优化资源配置，破解资源短缺困境

加大财政投入，向农村、中西部及特殊困难群体倾斜；引导社会资本通过捐赠、投资等方式参与，探索建立专项基金，提高资金使用效率；合理引导家庭承担部分费用，完善补贴保障。推动政企研合作，研发个性化、低成本、智能化改造技术与产品；推广成熟改造经验与技术，加强施工人员培训；融合大数据、物联网等技术，打造智能适老化改造模式，提升便捷性与安全性。与高校、职业院校合作，培养专业设计、施工与服务人才；出台优惠政策，引进专业人才，重点支持农村与中西部地区；建立人才激励与评价机制，提升队伍素质。

### 5.4. 加强宣传引导，提升社会认知水平

结合老年人特点，采用入户宣传、短视频、广播等通俗方式，宣传政策与改造成效；利用新媒体平台，面向社会公众普及相关知识，营造关爱老年人、支持改造的氛围。通过案例讲解等方式，消除老年

<sup>3</sup>取自国家统计局官网。[https://www.stats.gov.cn/sj/xwfbh/fbhwd/202302/t20230203\\_1901089.html](https://www.stats.gov.cn/sj/xwfbh/fbhwd/202302/t20230203_1901089.html)

<sup>4</sup>取自央广网官网。[http://news.cnr.cn/native/gd/20251230/t20251230\\_527477455.shtml](http://news.cnr.cn/native/gd/20251230/t20251230_527477455.shtml)

人及家属的顾虑，提升参与意愿；引导社会公众、企业正确认识改造价值，调动其关注与参与积极性。

### 5.5. 聚焦农村地区，缩小城乡改造差距

加大农村投入，完善农村改造体系加大农村改造财政投入，吸引社会资本参与；制定贴合农村实际的低成本改造标准，培育本土改造队伍，鼓励城市专业力量下沉，实现资源共享。开展农村老年人需求调研，制定个性化改造方案；加强农村数字基础设施建设与数字技能培训，破解“数字鸿沟”；推动改造与乡村振兴、农村养老服务深度融合，提升农村老年人生活质量。

## 6. 结论

适老化改造作为应对人口老龄化的重要民生工程，事关老年人的生活质量与社会公平，事关养老服务体系的完善与银发经济的发展。只有破解改造过程中的社会困境，推进治理创新，才能实现适老化改造的精准化、系统化、长效化，帮助老年人实现“原居安养”，共享社会发展成果。未来，随着我国人口老龄化进程的持续加速，适老化改造的需求将不断增加，适老化改造的治理创新也将面临新的挑战与机遇。要进一步细化完善治理创新路径，提升路径的可操作性，推动适老化改造与智能技术、银发经济深度融合，构建更加完善的适老化改造治理体系，为应对人口老龄化、完善养老服务体系提供更有力的支撑。

## 参考文献

- [1] 国家统计局. 2025 年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. [https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202602/t20260228\\_1962662.html](https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202602/t20260228_1962662.html), 2026-02-28.
- [2] 王语嫣, 蔡洁. 意愿与行为悖离视角下老年人居家适老化改造影响因素研究: 以西安市为例[J]. 统计与管理, 2025, 40(12): 24-34.
- [3] 金牛, 刘晓娇. 发展银发经济: 从经济适老化改革到老年人福祉增进[J]. 贵州大学学报(社会科学版), 2026, 44(1): 1-11.
- [4] 本刊编辑部, 张杰, 李晓春. 推进社区适老化改造 护航老年人“居有所安”[J]. 智能建筑与智慧城市, 2022(10): 5.
- [5] 刘家晔. 老龄化社会背景下适老型公共建筑的无障碍设计与人文关怀[J]. 居舍, 2026(4): 120-122+133.
- [6] 燕继荣. 善治理论 3.0 版[J]. 人民论坛, 2012(24): 4.
- [7] 徐畅. 社会治理中多元主体协同与基层政策执行研究[M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2022: 211.
- [8] 何伟峰. 保障和改善民生重大任务的理论逻辑与实现路径[J]. 改革与战略, 2024, 40(5): 97-101.
- [9] 冯殷超. 老旧小区改造适老化设计与数字化运维路径分析[J]. 新城建科技, 2026, 35(2): 98-100.
- [10] 高鑫, 张侃侃, 胡琪园, 等. 基于智慧养老需求的社区适老化改造模式探索——以文昌社区为例[J]. 科技和产业, 2026, 26(4): 162-170.
- [11] 张云龙. 浅析社区适老化改造对老年人社会参与的影响[J]. 现代营销, 2025(34): 119-121.