

超越“银发焦虑”：老龄化社会治理的话语重构与公共政策转向

宋 傲

南京林业大学人文社会科学学院，江苏 南京

收稿日期：2026年4月21日；录用日期：2026年7月20日；发布日期：2026年7月29日

摘 要

长期以来，中国社会围绕人口老龄化形成了一种以“焦虑”为核心的话语体系，“人口海啸”“银发危机”“未富先老”等表述充斥于公共讨论与政策叙事之中。这种负面话语不仅塑造了公众对老龄社会的悲观预期，更深刻影响着政策制定的底层逻辑——将老年人视为需要“应对”的负担而非需要“开发”的资源。本文从话语分析的视角出发，系统审视“银发焦虑”的三种典型叙事——经济负担话语、劳动力短缺话语和医疗黑洞话语，剖析其政策后果与社会效应。在此基础上，超越单纯的话语批判，从治理思维的深层转型出发，探讨话语重构的多元路径：重新定义老年群体的消费者、生产者与公民三重角色，推动统计指标从“抚养比”向“参与率”转型，并据此提出促进老年社会参与、营造代际融合环境的具体政策建议。本文认为，改变叙事是改变现实的起点，建设老龄友好社会需要一场从话语到制度的系统性转向。

关键词

银发焦虑，老龄化治理，话语重构，公共政策转向，积极老龄化

Beyond “Silver-Haired Anxiety”: Discourse Reconstruction and Public Policy Shift in the Governance of Aging Society

Ao Song

Faculty of Humanities and Social Sciences, Nanjing Forestry University, Nanjing Jiangsu

Received: April 21, 2026; accepted: July 20, 2026; published: July 29, 2026

Abstract

For a long time, a discourse system centered on “anxiety” has taken shape around population aging

文章引用：宋傲. 超越“银发焦虑”：老龄化社会治理的话语重构与公共政策转向[J]. 老龄化研究, 2026, 13(7): 423-429.
DOI: 10.12677/ar.2026.137474

in Chinese society. Expressions such as “demographic tsunami,” “silver-haired crisis,” and “aging before affluence” pervade public discussion and policy narratives. This negative discourse not only shapes public pessimism toward an aging society but also profoundly influences the underlying logic of policymaking—framing older adults as a “burden” to be managed rather than a “resource” to be developed. Adopting a discourse analysis perspective, this paper systematically examines three typical narratives of “silver-haired anxiety”—the discourse of economic burden, the discourse of labor shortage, and the discourse of healthcare abyss—and analyzes their policy consequences and social effects. On this basis, moving beyond mere discourse critique, the paper explores multiple pathways of discourse reconstruction through a deep transformation of governance thinking: redefining the triple roles of older adults as consumers, producers, and citizens, promoting a statistical shift from “dependency ratio” to “participation rate,” and accordingly putting forward specific policy recommendations for fostering social participation among older adults and creating an environment of intergenerational integration. This paper argues that changing the narrative is the starting point for changing reality, and building an age-friendly society requires a systematic shift from discourse to institutions.

Keywords

Silver-Haired Anxiety, Aging Governance, Discourse Reconstruction, Public Policy Shift, Active Aging

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

在中国社会的公共讨论中，人口老龄化很少被当作一个中性的社会事实来谈论。它几乎总是与一连串令人不安的隐喻捆绑在一起：“人口海啸”暗示着一场不可阻挡的灾难正在逼近，“养老金定时炸弹”预示着财政体系的崩溃在劫难逃，“未富先老”则将一种发展时序上的错位转化为深重的危机感。翻阅近年来的媒体报道和学术讨论，类似表述触目皆是。有学者通过对报纸和网络新闻文本的系统话语分析发现，“人口海啸”“定时炸弹”等危机隐喻的使用频率在过去十年中快速增长，已成为描述老龄化的主导框架[1]。然而，法国思想家福柯曾深刻指出，话语不是对现实的被动描述，而是对现实的主动建构——某些现象之所以成为“问题”，并非因为它们天然具有问题属性，而是因为特定的命名、分类和论述方式将其建构为需要干预的对象。这一洞见同样适用于老龄化：当我们将人口结构的变化定义为“危机”时，实际上已经预设了老年人比例上升是坏事、社会“变老”意味着活力衰退的价值判断。这种负面叙事不仅塑造了公众的悲观预期，更深刻地渗透进政策制定，将老龄化治理窄化为“应对”与“控制”。本文试图从话语分析的视角出发，系统审视“银发焦虑”的三种典型叙事及其政策后果，进而追问：如果负面话语限制了我们想象老龄社会的可能性，那么新的叙事框架应当如何建立？据此又需要怎样的公共政策转向？本文将沿着“话语生产－政策表征－社会后果”的分析路径展开，最终落脚于“话语重构－政策转向”的建设性讨论，以为老龄化社会治理提供一种超越焦虑的认知框架与行动思路。

2. “银发焦虑”话语的三种典型表达及其政策效应

“银发焦虑”并非单一叙事，而是一个由多种相互关联的话语组成的复合体。大致可以辨识出三条主要的叙事线索，它们各自聚焦于老龄化的不同侧面，共同构成了“老龄化即危机”的整体认知，并产

生了具体的政策与社会效应。

2.1. 经济负担话语：养老金缺口与“财政不可持续”的忧虑

经济负担话语是最为普遍也最具影响力的焦虑叙事。其典型表述包括：“职工养老保险抚养比持续下降”“基本养老保险基金面临穿底风险”“延迟退休迫在眉睫”。这些表述通常配以精确的数据支撑，给人以科学、客观的印象。然而，养老金收支平衡受缴费基数、投资收益、财政补贴、制度覆盖面等多重因素影响，将这一系统性问题简单归结为“老年人太多”，不利于全面把握改革的着力点[2]。更关键的是，这种叙事反复传播，容易在代际之间制造不信任感——当年轻人频繁接触“未来可能领不到养老金”的讯息，社会信任的基石就会受到侵蚀。

在政策层面，经济负担话语最直接的产物是延迟退休政策的加速推进。从财政可持续的角度，延迟退休确有其必要性。但问题在于，当这项政策完全被“弥补缺口”的逻辑所主导时，老年群体的多元需求——有人希望继续工作，有人渴望含饴弄孙——就被压缩为单一的经济变量。政策讨论中很少出现这样的声音：如何让延迟退休成为一种权利选择而非义务延长？与此同时，该话语还长期忽视了老年人作为消费者的经济贡献。据统计，我国银发经济市场规模已达数万亿元，涵盖医疗保健、养老服务、旅游休闲、老年教育等多个领域[3]。当老年人仅被界定为“领取养老金的人”时，这一积极的经济角色就未能得到足够重视。

2.2. 劳动力短缺话语：结构转型中的认知局限

如果说经济负担话语关注的是养老金的“钱从哪里来”，那么劳动力短缺话语聚焦的则是“活由谁来干”的问题。随着劳动年龄人口规模进入下行通道，“人口红利消失”“谁来养活中国”等忧虑声日渐高涨，构成了“银发焦虑”的第二条叙事主线。

这种话语产生了两个值得反思的社会效应。其一，它将老年人牢固地定位为需要被供养的“纯消费者”，似乎他们在经济活动中只处于消费一端。然而，现实中大量低龄老年人仍以各种形式参与社会劳动：农村老人普遍“活到老干到老”，城市退休人员大量从事志愿服务、隔代照料、社区治理等工作[4]。其二，它无意中助长了劳动力市场中的年龄歧视。当“年轻”被等同于“生产力”时，35岁求职门槛、55岁“超龄”现象便有了貌似合理的依据。这恰恰说明，问题不在于劳动力的数量绝对短缺，而在于对“谁能工作”的想象过于狭窄，未能有效激活潜在的人力资源。

2.3. 医疗黑洞话语：健康预期与制度响应的落差

医疗黑洞话语锚定的不是财政报表，而是个体生命晚景的想象。“长寿但不健康”“一人失能，全家失衡”——这些表述将老龄化从宏观议题拉回家庭场景，以情感共鸣替代数据论证，使每一个正在经历父母衰老的人都难以置身事外。这正是医疗黑洞话语的核心策略：将对衰老的正常焦虑，放大为对晚年生活难以承受的恐惧。

不可否认，高龄化确实伴随着慢性病患率上升和失能风险增加。但医疗黑洞话语的问题在于：它将一种统计学上的可能性夸大为普遍性的必然结局，同时遮蔽了健康老龄化实践的积极可能。世界卫生组织提出的“健康老龄化”理念，强调的正是功能发挥而非疾病消除——即使患有慢性病，老年人仍可以保持较好的生活质量和自主能力[5]。中国老年健康影响因素跟踪调查的长期数据证实，即便进入高龄阶段，自评生活满意度良好的比例仍超过半数，完全失能远非老龄化的宿命[6]。在政策层面，这一话语的影响体现为重疾病治疗、轻健康促进的资源配置倾向。医疗保障体系的资金大量流向三级医院的末期治疗，而社区层面的健康管理、慢病防控、康复护理却长期投入不足。长期护理保险制度试点推进较为

谨慎，也与一种潜在假设有关：失能风险仍较多被视作家庭责任而非社会风险。这提示我们，健康焦虑的化解不仅需要观念更新，更依赖公共服务供给的实质性增长。

2.4. 话语合流与简化的社会想象

上述三种话语并非孤立运作。它们相互缠绕、彼此强化，共同塑造了一个关于老龄社会的灰暗意象：年轻人不堪重负、老年人消耗资源、财政濒临崩溃。当这种意象通过媒体反复传播，就会在公众心中沉淀为一种“常识”——老龄化是坏事，老了是负担。网络空间里，围绕养老金的代际论战屡见不鲜，这种话语上的对立在不断地再生产着社会焦虑[7]。

进一步看，当过多的注意力投向老龄化带来的挑战时，一些同样重要的议题就被简化甚至忽略了。其一，老年群体的异质性被简化。“老年人”是一个极其笼统的标签，覆盖了从60岁到100岁以上的人群，其间健康状况、经济能力、家庭结构差异巨大。将老年人想象为同质性的“负担群体”，不利于精细化政策的制定。其二，老年人的持续贡献被简化。如前文所述，老年人在家庭内部从事着巨量的无偿劳动，这些劳动支撑着年轻一代的劳动力市场参与，却长期游离于国民经济核算的视野之外。其三，老龄社会可能带来的积极变革被简化。人口结构的变化固然带来挑战，但也可能成为推动社会进步的契机——更健康的生活方式、更灵活的工作制度、更紧密的代际关系，正是老龄社会可能催生的积极改变。正视这些被简化的维度，不仅是超越焦虑的需要，更是治理优化的重要起点。

3. 治理思维检视与话语叙事的重构思路

话语从来不只是“说说而已”。当某种叙事成为主导性的认知框架时，它就会渗透进制度设计和政策执行，转化为一种物质性的力量。审视当前中国的老龄化治理实践，可以清晰地看到“银发焦虑”话语的烙印。

3.1. 问题 - 应对逻辑与话语惯性的双重制约

在“老龄化即问题”的认知前提下，政策制定的基本逻辑必然是以“应对”为导向。这一逻辑体现在多个领域：养老服务长期偏向“救济”模式，政策资源集中投向失能、贫困、高龄群体，而占老年人口绝大多数的健康、低龄老人的社会参与需求很少进入政策议程核心；社区治理实践中，老年人更多地被视为服务接受者与管理对象，而非平等参与者。

值得注意的是，近年来政策话语中已出现积极转向。2019年《国家积极应对人口老龄化中长期规划》确立了“积极”基调，其后“银发经济”被写入政策性文件，“主动健康”理念进入战略视野¹。然而，政策的转向并不自动带来基层执行的更新——社区养老服务站功能单一、老年大学“一座难求”、低龄老年人再就业缺乏制度通道等现象依然普遍。不同部门之间也存在话语张力：人社部门强调“社保基金可持续”，卫健部门关注“失能风险防控”，民政部门侧重“保基本兜底线”。这些正当关切汇总起来，仍构成一幅“老年即负担”的拼图。缺乏整合性的积极话语框架，是当前政策碎片化的重要根源。

3.2. 积极话语的萌芽与张力：重构思路的初步呈现

进一步审视可以发现，近年来，一种不同于“银发焦虑”的新叙事正在多领域萌芽。“银发经济”的提出，首次在政策层面将老年人从“供养对象”转换为“市场动力”；“时间银行”互助养老的推广，开始承认老年人的照料劳动具有可计量、可流通的社会价值；“老有所为”系列行动计划，则尝试将老年人力资源纳入人才战略的统筹视野。这些探索虽仍处于起步阶段，却标示出一个重要趋势：政策叙事

¹https://www.gov.cn/zhengce/2019-11/21/content_5454347.htm

正在从单向的“为老服务”走向双向的“与老共创”。

然而，这种积极话语的扩展面临明显的张力。首先，不同政策领域的话语转型并不同步。当民政系统倡导“积极老龄化”时，劳动力市场的年龄限制和社保制度的缴费年限规定，仍在事实上抑制着老年参与。其次，积极话语的受益面仍不均衡，资源动员能力强、教育程度高的城市老年人更容易获得参与机会，而农村、高龄、失能半失能老人群体则容易被遗忘。最后，无论“银发经济”还是“老有所为”，若缺乏代际公平的视角，都可能引发新的矛盾——老一辈再就业是否挤占年轻人机会？“银发经济”的增长叙事是否会淡化年轻一代面临的结构性压力？这些张力表明，话语重构不是一个简单的“负面转正面”的话术调整，而必须嵌入对公平性、包容性和协同性的深层考量。

3.3. 从“应对负担”到“协同共创”：治理思维转型的路径

基于上述分析，当前治理思维的转型至少需要在三个层面展开。第一，诊断层面，从“人口负债”向“结构转型”转变。老龄化是经济社会发展的客观结果，其挑战本质上是制度适应性问题，而非群体负担问题。第二，主体层面，从“服务对象”向“参与主体”转变。在社区治理、志愿服务、消费市场等场域，应逐步将老年人纳入设计者、决策者和供给者的角色，而非仅仅作为福利的末端接收者。第三，机制层面，从“部门分割”向“跨域协同”转变。老龄化治理涉及经济、社会、文化等多个维度，需要建立超越部门利益的话语整合机制，使“积极老龄化”成为贯穿社保、就业、教育、卫健等领域的共同叙事。这一系列转型，正是本文所倡导的话语重构在治理实践中的具体实现路径，也为下一章的角色再定义提供了制度层面的逻辑前提。

4. 话语重构：老龄社会需要什么样的新叙事？

超越“银发焦虑”，不是要粉饰问题、否认挑战。养老金收支压力客观存在，医疗照护需求确实在增长，人口结构变化对经济的影响需要认真评估。但“正视问题”与“被问题定义”是两回事。我们需要一种新的叙事框架，既能容纳老龄化带来的复杂挑战，又不将老年人置于“负担”的位置，而是重新发现其在社会生活中的多重价值。

4.1. 重新定义老年群体的三重社会角色

消费者角色：银发经济的市场动力。老年人不是经济活动的局外人。随着“60后”一代步入老年，一个具有较高教育水平、稳定资产积累和强烈消费意愿的群体正在形成。将老年人视为消费者，意味着政策设计要从“发放补贴”扩展到“激活市场”——通过完善消费环境、培育适老产业，让老年消费成为内需增长的重要一极。

生产者角色：有偿与无偿的社会贡献。老年群体从未退出生产领域，只是其生产性活动未被充分看见。低龄老年人的再就业意愿不应被简单视为“迫于生计”——调查显示，相当比例的城镇退休人员希望继续工作，主要动因是保持社会联系和实现自我价值[8]。在社区治理、文化遗产、志愿服务等领域，老年人拥有年轻人难以替代的时间优势和经验优势。

公民角色：社区治理的参与主体。在社区这一最贴近日常生活的治理层级，老年人不是被动的服务接受者，而是潜在的核心治理力量。现实中，不少小区的业委会骨干、楼门长、调解员都由退休人员担任。将这种事实上的参与上升为制度化的治理角色，可以释放巨大的治理效能[9]。

4.2. 新叙事的核心主张与基础

话语重构需要配套新的认知坐标。在评价尺度上，应从“抚养比”转向“参与率”——抚养比这一指标预设了劳动年龄人口是“生产者”、非劳动年龄人口是“被抚养者”，本身就是一种年龄视角的局

限。当“银发人力资源利用率”“老年社会参与指数”成为关注的指标时，政策重心就会自然从“安顿”转向“激活”。在话语表述上，应从“为老服务”转向“与老共创”——这一微调蕴含深刻的立场转变，前者将老年人置于宾语位置，后者则使其成为主语之一。主流媒体应减少“可怜老人”式的悲情叙事，增加“价值老人”的积极报道。

新叙事必须锚定于代际公平的价值追求。超越“银发焦虑”的最终目的不是为某一代人争取利益，而是构建一个各代际和谐共生的社会。强调老年人的贡献，不是为了与年轻人的压力“比惨”，而是呈现一个更完整的代际互助图景——老年人今天的贡献与年轻人明天的保障，本身就是同一枚硬币的两面。

5. 政策转向：基于新话语的行动建议

话语的重构不是终点，最终必须转化为政策的改变。如果说前文的讨论侧重于“怎么说”，那么这一部分关注的是“怎么做”。基于新的叙事框架，以下几个政策方向值得推进。

5.1. 统计指标与考核体系的更新

政策的指挥棒很大程度上取决于“考什么”。建议由国家统计局牵头，研究建立更加全面的老龄化社会评价指标体系。具体可包括：将老年志愿服务参与率纳入精神文明建设考核；探索编制“银发经济贡献度”指标，反映老年消费对 GDP 的拉动；试点开展老年人社会参与状况年度调查；研究测算隔代照料、家务劳动等无偿劳动的经济价值。这些指标的意义不在于数字本身，而在于它们传递的信号：老年人的社会价值开始被正式纳入国家视野。

5.2. 促进老年社会参与的实质性制度供给

建立社区老年人才信息库。由街道或社区层面建立退休人员专长信息登记制度，对接社区治理的用人需求。退休教师可以辅导社区儿童，退休工程师可以担任社区维修顾问，退休医生可以参与健康宣教。关键是匹配机制——让“想干事”的人找到“有事干”的平台。

完善老年人再就业的权益保障。当前老年人再就业面临的障碍不是能力，而是制度。由于超过法定退休年龄无法建立劳动关系，再就业老年人无法享受工伤保险等基本保障。建议通过立法或司法解释，明确退休再就业人员的劳动权益保护标准。同时，推动招聘广告中隐含的年龄歧视条款纳入劳动监察范围。

大力发展老年教育。将老年教育纳入终身教育体系，通过政府购买服务、公办民营等方式扩大供给，逐步缓解老年大学“一位难求”的局面。课程设置应从单纯的兴趣娱乐拓展到技能培训、健康管理、社会参与等多个维度。

5.3. 营造代际融合的社会空间

推动社区层面的老幼空间融合。在有条件的地方，鼓励将社区养老服务设施与托育设施合并建设、共享空间。“一老一小”共处同一空间，既有利于资源集约利用，也能创造自然的代际互动场景。老人的故事讲述与孩子的童真笑声相互滋养，这种日常互动是消解代际隔阂的最好方式^[10]。

创新代际共学项目。在社区或学校层面，设计让老年人与年轻人共同学习的场景。比如，老年人教青少年传统手工艺，青少年教老年人使用智能设备。这种双向的知识传递，既能满足各自的需求，也在教学相长中打破彼此的刻板印象^[11]。

在公共传播中强化代际合作叙事。媒体应有意识地减少容易引发代际对立的表达，增加反映代际合作与互助的报道。养老、育儿等议题的报道，应当避免将不同代际置于利益冲突的框架之中。

5.4. 底线保障：为最脆弱的群体兜住底

需要特别强调的是，倡导积极老龄化、强调老年人价值贡献，绝不意味着可以削弱对高龄、失能、贫困等弱势老年群体的保障。恰恰相反，一个让有能力的老年人放心参与的社会，必然是一个让需要帮助的老年人安心养老的社会。

在长期护理保险制度试点的基础上，应加快推进全国层面的制度建设，为失能老人及其家庭提供制度化的支持。《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》²已明确部署，各试点城市正在逐步探索。农村养老服务设施的短板需要加速补齐。针对特殊困难老年人的探访关爱制度应进一步做实。这些底线保障与积极老龄化是相辅相成的两面——正是因为有了坚实的底线，老年人才能无后顾之忧地参与社会生活。

6. 结语

本文的核心论点可以概括为一句话：改变叙事是改变现实的开始。

“银发焦虑”的话语并非对老龄社会客观事实的准确描述，而是一种特定的社会建构。它将复杂的人口结构变化简化为单向度的“负担”，将具有高度异质性的老年群体压缩为同质性的“问题”，将可能蕴含的积极变革遮蔽于恐慌情绪之下。这种话语不仅塑造了公众的悲观预期，更深刻影响着政策的底层逻辑——当老年人被预设为“被供养者”时，政策就倾向于管控而非赋能。

超越“银发焦虑”，意味着我们需要一场从话语到制度的系统转向。在话语层面，重新定义老年人的消费者、生产者与公民三重角色，构建以“参与”和“贡献”为核心的新叙事。在制度层面，推动评价尺度从“抚养比”向“参与率”转型，为老年社会参与提供实质性的制度通道，营造代际融合的社会空间。

老龄社会不是一场灾难，它是文明进步的常态归宿。超越“银发焦虑”，意味着我们终于准备好与一个成熟的社会从容共处。

参考文献

- [1] 范晓光, 李岩. 危机与抗争: 老年身份的媒介生产与话语批判[J]. 编辑之友, 2023(3): 66-70.
- [2] 曹信邦, 李远忠. 基于人口老龄化的延迟退休、养老金缴费率与经济增长——兼论缴费政策的调整[J]. 西北人口, 2022, 43(6): 25-39.
- [3] 徐莺, 刘含笑. 中国“银发经济”的现状、问题与前景[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版), 2023, 36(1): 140-147.
- [4] 陈友华, 詹国辉. 中国老年人力资源开发: 现状、问题与出路[J]. 晋阳学刊, 2023(2): 44-53.
- [5] 孙鹃娟. 健康老龄化视域下的老年照护服务体系: 理论探讨与制度构想[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2021, 35(5): 1-8+42.
- [6] 张文娟, 付敏. 2010~2020 年中国老年人口的健康状况及其变化趋势——基于人口普查和抽样调查数据的分析[J]. 中国人口科学, 2022(5): 17-31.
- [7] 周裕琼, 叶哲佑. 从家事到国事: 老龄化议题中网络舆论与公共政策的互动关系[J]. 新闻与写作, 2023(6): 52-64.
- [8] 庞一凡. 积极应对人口老龄化背景下中国老年人力资本开发研究[J]. 现代营销(上), 2023(4): 142-144.
- [9] 钱宁. 积极老龄化福利政策视角下的老年志愿服务[J]. 探索, 2015(5): 135-139.
- [10] 彭翔. 代际共融: 迈向老龄文明时代的养老体系建构[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2025, 46(5): 100-107+124.
- [11] 赵茜, 阳芷涵, 李玢. 基于 CiteSpace 的国内社区代际共融研究热点及趋势研究[J]. 现代城市研究, 2025, 40(12): 48-53.

²https://www.gov.cn/zhengce/content/2022-02/21/content_5674844.htm