

多元主体协同治理视域下社会组织参与社区养老服务的困境与对策研究

胡佳颖

扬州大学马克思主义学院, 江苏 扬州

收稿日期: 2026年5月7日; 录用日期: 2026年8月17日; 发布日期: 2026年8月25日

摘 要

随着我国人口老龄化趋势的加速, 社区养老服务面临前所未有的挑战与机遇。传统的养老服务模式已难以满足日益增长且多样化的养老服务需求, 因此, 构建一个由政府、社区、企业、社会组织等多元主体共同参与、协同治理的社区养老服务体系显得尤为重要。本文借助多元主体协同治理的理论视角, 总结归纳社会组织参与社区养老服务供给面临的问题、产生原因, 并从社会组织、政府、社会公民、企业等角度出发, 有针对性地完善社区养老服务供给中社会组织参与路径。

关键词

多元主体协同治理, 社会组织, 社区养老服务

Research on the Dilemmas and Countermeasures of Social Organizations Participating in Community Elderly Care Services from the Perspective of Multi-Stakeholder Collaborative Governance

Jiaying Hu

School of Marxism, Yangzhou University, Yangzhou Jiangsu

Received: May 7, 2026; accepted: August 17, 2026; published: August 25, 2026

文章引用: 胡佳颖. 多元主体协同治理视域下社会组织参与社区养老服务的困境与对策研究[J]. 老龄化研究, 2026, 13(8): 372-378. DOI: 10.12677/ar.2026.138568

Abstract

As the aging trend in China accelerates, community elderly care services are facing unprecedented challenges and opportunities. Traditional elderly care service models have struggled to meet the growing and diverse demands for such services. Therefore, it is particularly important to establish a community elderly care service system that involves collaborative governance by multiple stakeholders, including the government, communities, enterprises, and social organizations. This paper, from the theoretical perspective of multi-stakeholder collaborative governance, summarizes the problems faced by social organizations in participating in the provision of community elderly care services and their causes. It also proposes targeted measures to improve the participation pathways of social organizations in community elderly care service provision, from the perspectives of social organizations, the government, social citizens, and enterprises.

Keywords

Collaborative Governance by Multiple Stakeholders, Social Organizations, Community Elderly Care Services

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

据《2025 年度国家老龄事业发展公报》¹显示, 2025 年末, 60 岁及以上人口为 32,338 万人, 其中 65 岁以上人口 22,365 万人, 分别比上年增加 1307 万人和 342 万人。人口老龄化程度的不断加深, 养老服务问题亦成为重大民生问题。养老服务业既是涉及亿万群众福祉的民生事业, 也是具有巨大发展潜力的朝阳产业。近年来, “鼓励” “支持” “引导” “培育” 社会组织参与养老服务逐渐成为政策选择的主流。社会组织积极参与养老服务, 能弥补政府、市场和家庭在养老服务供给方面的不足, 助力养老服务高质量发展。然而, 社会组织在参与养老服务过程中也面临专业能力不强、人力资源不足、经费匮乏等难题。如何让社会组织真正成为养老服务的重要力量, 推动其成长为养老服务建设的主力军, 已然成为亟待解决的现实考题。

2. 相关概念界定

2.1. 社会组织的定义

“社会组织”一词在不同国家和地区有不同称呼, 如民间组织、非营利组织、非政府组织等。2006 年, 《关于构建社会主义和谐社会若干问题的重大决议》²提出了“社会组织”的概念, 要求“健全社会组织, 增强服务社会功能”。相关部门将社会组织具体划分为了三大部分, 即经过民政局登记注册的拥有合法权利参与社会治理的团体、非企业民办单位以及基金会。而后, 学者王名在其发表的文献中提出了一种受到国内学术界普遍认可的概念解释, 即社会组织是社会个体或法人依据相关规定进行登记或实

¹<https://www.mca.gov.cn/n152/n165/c1662004999980012234/attr/456802.pdf>

²https://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_453176.htm

质运营的，不以任何营利为目的，更加趋向于互益、公益，并且具有广泛社会性的一种组织形式[1]。

2.2. 社会组织参与社区养老服务的方式

本文所称的社会组织，是指作为供给者为老年群体提供社区养老服务的社会组织和机构，具有非营利性、非政府性和社会性等特征，包括依法注册登记的社会组织、备案登记的社区社会组织以及乡镇敬老院、居家养老服务照料中心等养老机构。社会组织参与社区养老服务的主要途径包括：一是承接政府购买服务。政府通过购买服务、公益创投等方式将养老服务项目委托给社会组织运营。二是运营社区养老服务设施。社会组织以公建民营、委托运营等模式，参与社区养老服务机构的运营管理。社会组织通过承接社区日间照料中心、养老服务站等设施的运营，直接面向老年人提供日常照料、助餐助洁、健康管理等服务[2]。三是组建互助服务队伍。社会组织积极参与互助性养老服务，以村干部、社区工作者等为骨干，以低龄健康老年人为主体，吸纳社会组织和专业力量参与，重点提供助餐、助洁、助行、助医、助急等服务。四是参与资源整合与服务创新。社会组织通过整合社区内外部资源，与医疗机构、康复中心、心理咨询机构等建立合作，提供综合性养老服务。同时，一些社会组织还探索智慧养老、精神慰藉等创新服务，回应老年人日益多样的养老服务需求。

3. 社会组织参与社区养老服务的现存困境

3.1. 服务供给与需求适配性不强

社会组织在养老服务供给上往往局限于日常照料、生活辅助等基础服务，未能全面把握老年人群体的多样化、个性化需求，缺乏对老年人健康管理、精神文化需求、心理关怀等深层次需求的关注和满足，服务内容和形式缺乏多样性，服务效能不佳，社区养老服务呈现出供需不匹配现象。社会组织要加强老年群体的养老需求调研与服务反馈机制建设，深入了解老年人的真实需求，并据此开发更专业化、多元化、精细化的服务项目，及时调整在社区养老服务过程中的问题。

3.2. 社区养老资源整合困难

在整合社区养老资源的过程中，社会组织面临着跨部门、跨领域的协调难题，导致资源的有效利用率低下。此现象表明当前养老服务体系在制度设计、资源配置和管理协调等方面存在问题，不仅造成了资源的浪费，也制约了服务效率和质量提升。应构建更加科学、高效的资源整合机制，明确各方职责和权益，加强信息共享和沟通协作，以制度创新、管理优化和技术升级等手段，提高资源的配置效率和利用效率。同时，引入市场机制，通过竞争和合作的方式促进资源的优化配置和高效利用。

3.3. 服务主体间协商联动不充分

公共服务中的养老服务，其运转工作涉及庞大的人力、物资及财务投入，因而必须得到坚实的政策支持和多方主体的协同努力。社会组织在提供养老服务时，并非孤军奋战，而是需要与其他相关主体建立紧密的合作关系。当前，在政府、社会组织、企业、家庭等多元主体的社区养老服务，缺乏有效的协同和合作，主体协同、服务衔接等方面存在功能性缺陷，出现服务碎片化、重复化的现象，制约了服务效率和质量提升。例如吉林市昌邑区以社区嵌入式养老为抓手，打造的“15分钟养老服务圈”，在实践过程中存在统一高效的协同治理机制缺少，存在信息流通不畅、合作动力不足等情况³。应建立更加紧密、高效的多元主体协同机制，明确各方职责和角色定位，加强政策引导和市场调节。同时，推动标准化建

³http://www.jlcity.gov.cn/yw/xsyw/202508/t20250827_1283070.html

设和服务创新,提高服务的规范性和高效性。

3.4. 规范化管理和平台建设滞后

社区养老服务在信息化管理、标准化建设等方面存在滞后性,社区养老服务缺乏统一的管理标准和信息平台,导致服务质量参差不齐,信息共享和传递不流畅。这不仅影响了服务的规范性和高效性,也制约了养老服务体系的现代化进程。与此同时,相应的政策法规和法律体系建设缺位,政府职能部门针对养老服务以及所出台的文件及通知、办法等缺乏具体的操作指引和明确的责任划分,使得社区养老服务难以形成规范化、制度化体系,社区养老的发展较缓。应当加快推进社区养老服务的管理标准化和信息化平台建设,通过引入先进的信息技术和管理手段,提升服务的规范性和效率性。

4. 社会组织参与社区养老服务现存困境的原因探析

4.1. 政府主导功能错位

政府在养老服务中扮演着主导者的角色,但过度的主导和干预会限制社会组织的自主性和创新性。社会组织承接政府养老服务项目时,由于政府转移职能过程中未能提供适恰的制度规范,社会组织在与政府合作中处于劣势,疲于应付各种台账检查,未能获得足够的过程性支持[3]。在养老服务领域,政府应加快职能转变和角色定位的调整,明确自身在养老服务中的职责和边界,更多地扮演引导者、支持者和监管者的角色[4],通过政策制定、资金扶持和监管评估等手段促进社会组织的健康发展,帮助社会组织维持其独立性、自主性和灵活性的优势。同时,加强与社会组织的合作与沟通,共同推动养老服务体系的创新和发展。

4.2. 社会组织发育不全

社会组织在数量、规模和专业能力等方面存在不足,在参与社区养老服务的过程中形成了对政府较强的行政化依赖,难以有效承担起社区养老服务的重任。一方面,我国社会组织自身发育不成熟,长期遵循国家与社会一体化,政府职能变革逐步让渡出发展空间,导致社会组织先天数量少、发展空间有限,自组织性程度不高[5]。资金不足、人才短缺、场地设备不足等现实问题制约了社会组织的发展壮大[6]。应加大对社会组织的培育和支持力度,提供资金、人才、技术等方面的支持,并加强社会组织的自律和规范化建设,提高其在养老服务领域中的竞争力和影响力。

4.3. 市场资源配置不足

养老服务市场尚未成熟,市场机制在资源配置中的作用有限,导致资源利用效率低下和服务质量参差不齐。这反映了当前养老服务市场在制度建设、监管机制和市场调节等方面的不足。养老服务具有公共性和公益性的特点,使得市场机制在养老服务中存在一定的失灵现象[7]。应完善市场机制和政策环境,加强市场监管和评估工作。同时,引入先进的商业模式和创新技术,推动养老服务市场的成熟和发展。此外,还需要关注养老服务市场的公共性和公益性特点,采取合理的政策手段进行调节和保障。

4.4. 家庭养老观念制约

社会文化因素对养老服务发展有着深刻影响,传统的家庭养老观念在一定程度上降低了老年群体对社区养老服务的接受度和参与度。据江苏省苏州市消费者权益保护委员会发布老年服务消费调查报告显示,选择家庭养老模式占比 78.85%,选择机构养老的比例仅为 0.77%,传统居家养老观念占据主流⁴。传

⁴<https://zxbwx.ccn.com.cn/article/135896>

统家庭养老观念不仅限制了老年群体的生活选择，也制约了社会组织在养老服务中的发展空间。应当加强家庭养老观念的转变与宣传教育工作，提高社会对社区养老服务的认知度和包容度。同时，加强社会文化建设，营造尊老敬老、关爱老年人的社会氛围，为养老服务的发展提供有力的文化支撑。

5. 社会组织参与社区养老服务的协同路径探索

5.1. 统一价值取向，构建长效信任机制

政府需找准自身角色定位，更多扮演“掌舵”而非“划桨”的角色，完善主导功能，秉承以人民为中心的发展思想，尊重养老服务供给的异质性、复杂性与专业性，以开放包容态度吸纳社会组织，共同构建高质量养老服务和产品供给体系[8]。

作为市场主体，企业应夯实责任意识，关注国家养老服务政策导向，利用自身优势积极寻求与政府的战略性合作。同时，企业需加强与社会组织间的合作联动，通过参与“社会组织进企业”“社企共建”等多种交流活动，了解社会组织在社区养老服务中的重要价值，与社会组织共享先进的管理手段和科学队伍建设经验，带动其提升养老服务供给能力，形成可复制、可推广的社区养老服务项目与产品。

社会组织在社区养老中扮演着举足轻重的角色，既是养老服务的重要提供者，也是连接政府、社区与家庭的桥梁[9]。社会组织应聚焦自身建设，提升服务能力，以建立健全内部管理激励制度、加强人员培训等方式，激发内部工作热情和创造力，不断提高专业能力和服务水平。社会组织还应具备前瞻性视野和创新思维，吸收国外先进的养老服务理念与经验，并结合我国实际情况进行本土化创新，为老年群体提供更加优质、高效的养老服务。

培养居民的参与意识和自治能力，扩展居民主体有效参与，是优化社区养老服务的关键环节。社会组织以定期举办社区活动、开展养老知识讲座等方式，提高居民对养老服务的关注度和参与度，提升对养老服务的信任感和归属感。居民个人则在健康讲座、义诊服务和文化娱乐活动等系列志愿实践服务活动中增进对社会、对社会组织的整体认识，共同参与到社区养老服务供给，为构建更加覆盖广泛、服务完善的社区养老服务体系贡献力量。

5.2. 激发多元参与，强化社会资源整合

政府应着力完善资源平台搭建工作，增强财政扶持力度，合理配置财政资金、实施税收减免等优惠政策，顺利推进养老服务项目。同时，政府需加大向社会组织输送专业人才的力度，出台政策激励高校和培训机构加强养老服务人才培养，并助力社会组织引进、培养及留住人才，以提升养老服务的质量和水平。在信息化时代背景下，数据共享与信息交流对提升养老服务效率至关重要，政府应发挥指导和支持作用，协助社会组织建立信息共享平台，实现养老资源的整合与优化配置，从而降低运营成本，为老年群体提供更为便捷、高效的养老服务。

社会组织应不断强化自身资源建设与整合能力，以增强社区养老服务供给能力。在内部资源建设方面，建立高效规范的内部管理制度，加强人才队伍建设，通过培训、引进等方式提高服务人员的专业素养。在外部资源拓展方面，与政府、企业、其他社会组织建立合作关系，实现优势互补，充分利用社区场地、设施、志愿者等资源，并与医疗机构、康复中心、心理咨询机构等合作，提供综合性养老服务。此外，社会组织需对内部和外部资源进行统一规划与管理，引入市场机制和信息技术手段，创新资源整合模式，并探索居家养老、社区日间照料、机构养老等多元化服务模式，根据老年群体的需求定制专属服务方案[10]。

公民在社区养老服务供给中同样能够充分发挥自身影响力,通过资金支持、志愿服务、资源共享、信息提供、宣传倡导等多种方式,增强社会组织的资源建设与整合能力。公民可以捐款捐物,为社会组织提供物质帮助,用于购买设备、改善设施、支付人员工资等;积极参与志愿服务活动,为老年人提供陪伴、照料、康复等服务;将自己闲置的场地、设施等资源无偿或低价提供给社会组织使用,帮助其扩大服务范围和提高服务质量。同时,公民应及时向社会组织提供养老服务需求信息和反馈意见,帮助其更精准地了解老年人的需求与期望。此外,借助社交媒体、宣传栏等途径积极宣传社会组织的养老服务,提高其知名度和影响力。

企业应着力提高社会资源的利用率,通过与社会组织开展深度协作,实现互利共赢。企业凭借独特的市场洞察力以及强大的资金、技术、管理资源优势,社会组织则发挥在养老服务领域的专业性和亲和力,双方共同制定服务计划、开发服务项目、组织服务活动,从而提高养老服务的覆盖面和普及率,推动服务的个性化与多元化发展,探索新的服务模式与机制,为社区养老服务注入新动力。此外,企业与社会组织的合作还可加强社区养老服务的宣传与推广,双方共同开展公益和宣传活动,广泛利用社会资源和传媒资源,向公众宣传社区养老服务的重要性和优势,提高公众的认知度与接受度。

5.3. 监管服务相融,精准发力提升质效

政府作为社区养老服务的引导者、支持者和监督者,需要健全完善其在水社会组织参与社区养老服务中的服务与监管作用,协助构建多元主体协同参与的社区养老服务体系^[11]。在服务者角色上,政府应设立专门的职能机构,负责培育和发展参与养老服务的水社会组织,具体提供政策指导、资金支持以及培训和技术支持。在监管者角色上,政府应建立一套行之有效的评估指标体系,涵盖服务质量、运营效率、创新能力和社会责任四个方面。

社会组织在养老服务供给中应充分发挥积极主动性,通过多种方式展示其作用和价值。首先,从政策制定、服务规划到具体实施,社会组织应积极参与养老服务供给的各个环节。其次,社会组织需加强与政府、企业、其他社会组织及居民的联系,建立紧密的合作关系,促进信息有效交换,共同推动养老服务的发展。此外,社会组织要根据不同地区、不同社区的特点和实际情况,来制定养老服务方案,并根据老年人的年龄、健康状况、文化背景等因素提供有针对性的服务。

每一位居民应发挥关键作用,推动社会组织在参与城市社会治理的过程中培育公益意识,训练提高自我组织和管理能力。要结合居民需求和意愿,以实现公共利益为目标,统一行动,建立群众自发性组织。首要任务是积极向社会组织反映需求,特别是针对老年群体的养老需求,打通社区与社会组织的沟通渠道。其次,居民应积极配合社会组织提供的养老服务,结合自身情况参与并享受服务,共同为构建具有民族特色的社区养老服务贡献力量。

引导市场在水社会组织参与社区养老服务中转变身份定位,从单一的资金和产品提供者转变为多元化的资源整合者和服务创新者。市场应当认识到自身在社区养老服务中的角色不仅是提供资金和产品,更重要的是成为连接政府、社会组织、社区居民等多方资源的桥梁,应充分融合现有养老资源与地域的文化规范,积极参与养老服务项目的策划、运营和管理,通过市场机制优化资源配置,在社会化整合中设计符合当地实际的养老服务体系,协助社会组织提高服务效率。

6. 结语

社会组织参与社区养老服务是积极应对人口老龄化的重要路径。当前,尽管国家通过政策激励不断推动社会组织融入养老服务体系建设,但其发展仍在供给适配、资源整合、协商联动及规范管理等方而面临现实困境。破解这些困境,需要政府、社会组织、企业、公民等多主体明晰权责、良性互动。具体而

言,应从统一价值取向与构建信任机制入手,激发多元参与以强化资源整合,同时将监管与保障相融合,以此提升社区养老服务质效。

参考文献

- [1] 王名. 走向公民社会——我国社会组织发展的历史及趋势[J]. 吉林大学社会科学学报, 2009, 49(3): 5-12, 159.
- [2] 刘佩茹. 社会组织嵌入城市社区居家养老服务研究——以郑州市 Q 社区日间照料中心为例[D]: [硕士学位论文]. 武汉: 华中科技大学, 2024.
- [3] 李娟. 社会组织承接政府养老服务项目面临的制度困境——以新制度主义为视角[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2020, 41(2): 44-50.
- [4] 万颖杰, 陈友华. 社会组织介入养老服务: 困境与破局新视角[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2025, 27(3): 89-99.
- [5] 衡元元, 刘伟琪, 海龙. 社会组织参与农村互助养老的逻辑、障碍与策略[J]. 西北人口, 2025, 46(4): 40-51.
- [6] 姜玉贞. 社区居家养老服务多元供给主体治理困境及其应对[J]. 东岳论丛, 2017, 38(10): 45-53.
- [7] 彭青云. 多元主体视角下社区居家养老服务路径探索[J]. 浙江工商大学学报, 2019(3): 101-108.
- [8] 双艳珍. 推动政府与社会组织形成合作养老服务合力——基于构建政府与社会组织互信关系的视角[J]. 新视野, 2021(6): 48-54.
- [9] 赵一红, 马灵均, 薛雨. 情景嵌合与共生赋能: 内生型社会组织参与社区养老服务路径研究[J]. 社会工作, 2025(1): 110-127, 161-164.
- [10] 曹忠平. 聚焦“四全”推动养老服务提质升级[J]. 中国社会工作, 2025(5): 14-15.
- [11] 白玥. 交往行动: 社会组织参与社区养老服务的协同逻辑[J]. 兰州学刊, 2023(12): 88-100.