

人口老龄化背景下养老保障政策适应性研究

吴静怡

贵州大学数学与统计学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2026年6月1日; 录用日期: 2026年9月10日; 发布日期: 2026年9月21日

摘要

随着人口老龄化程度不断加深, 养老保障政策面对的对象、需求和运行环境都在发生变化。老年群体的需求已经不再局限于养老金领取, 而是延伸到生活照料、健康支持、长期照护、社区服务和数字融入等方面。本文从老年群体保障获得出发, 分析养老保障政策适应性的现实压力、具体表现与提升路径。研究认为, 人口结构变化、家庭养老功能弱化和老年需求多层次化, 是养老保障政策需要继续调适的重要原因。当前养老保障获得不足主要表现为制度衔接不够顺畅、社区居家服务供给不够稳定、长期照护支持不足以及数字化服务门槛较高。未来应从降低老年人制度使用成本、完善社区居家服务、健全长期照护支持、保留线下服务渠道等方面改进, 使制度覆盖真正转化为老年人日常生活中的稳定支持。

关键词

人口老龄化, 养老保障, 政策适应性, 保障获得, 社会支持

Adaptability of Old-Age Security Policy under Population Aging

Jingyi Wu

School of Mathematics and Statistics, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: June 1, 2026; accepted: September 10, 2026; published: September 21, 2026

Abstract

As population aging deepens, old-age security policies face shifts in service targets, demands and operating contexts. Beyond pension payments, seniors now need daily care, healthcare, long-term care, community services and digital inclusion. From the perspective of seniors' access to old-age security, this paper explores practical pressures, existing problems and improvement routes for policy adaptability. Demographic shifts, declining family eldercare and diverse senior needs necessitate

constant policy adjustments. Currently, insufficient security access stems from disjointed systems, unstable home-community care, weak long-term care support and high digital service thresholds. Future improvements shall reduce seniors' policy usage costs, perfect home-community care, bolster long-term care systems and retain offline services, turning institutional coverage into steady daily support for the elderly.

Keywords

Population Aging, Old-Age Security, Policy Adaptability, Security Acquisition, Social Support

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

人口老龄化已变成我国社会结构改变中的一项主要背景。截至 2025 年末, 全国 60 周岁及以上人口为 32,338 万人, 占全国人口比重的 23.0%; 65 周岁及以上人口为 22,365 万人, 占全国人口的 15.9%¹。老年人口规模扩大不只涉及人口数量变化, 该变化也会继续影响家庭生活、社区服务、医疗照护和保障安排。现有研究指出, 人口老龄化会通过劳动供给、消费结构、医疗需求和社会保障模式产生多方面反馈, 不能仅从单一部门去理解其影响[1]。

以前在讨论养老保障时, 大家主要关注老年人是否有养老金和基本的生活来源。但现实中, 老年人的养老需求变得更加复杂。一位老年人有时会同时需要养老金、医疗报销、慢病管理、助餐服务、陪诊服务、子女照护、线下办事渠道。关于养老保障高质量发展的研究也说明, 老龄化形势使养老保障模式需要同时重视制度稳定、保障公平和服务衔接[2]。所以, 本文分析的主要内容并非政策数量有没有增多, 而是养老保障安排能不能真正融入老年人的日常生活。

本文思路包括: 首先对养老保障政策适应性进行基本说明, 然后分析人口老龄化所造成的现实压力, 接着讨论养老保障获得不足的表现, 最后提出相应方式。本文主要依据老年人实际生活处境, 对收入保障、照护支持、社区服务和数字服务进行分析, 并将这些内容纳入同一问题链条之中。

2. 养老保障政策适应性的分析思路

2.1. 从单一收入保障到综合生活保障

养老保障首先要解决老年人的基本生活来源问题, 但在老龄化程度不断加深的情况下, 仅有收入保障已经难以覆盖全部养老风险。老年人的风险具有复合性, 既包括收入不足, 也包括疾病、失能、照护缺位、孤独感和社会参与减少等问题。长期护理保险研究指出, 失能照护已经成为老龄社会中不可忽视的新型社会风险, 它不仅影响老年人的生活质量, 也会给家庭成员带来持续负担[3]。

因此, 养老保障政策的适应性不能只看养老金支付是否稳定, 还要看老年人是否能够获得生活照料、健康管理、长期护理、社区支持和信息帮助。收入保障解决“有没有基本生活来源”的问题, 服务保障解决“日常生活有没有帮助”的问题, 照护保障解决“失能以后有没有支持”的问题。只有这些方面能够相互衔接, 养老保障才更接近老年人的真实需求。

¹https://www.stats.gov.cn/sj/zxfbhjd/202602/t20260228_1962662.html

2.2. 从家庭养老到多元社会支持

家庭长期以来是我国老年人养老支持的重要来源。无论是经济帮助、生活照料还是情感陪伴，家庭都具有基础作用。但是，随着家庭规模缩小、人口流动加快和子女工作压力增加，家庭能够提供的长期照护能力正在下降。居家和社区养老服务改革的研究表明，社会养老服务并不是简单替代家庭，而是通过提高服务可及性来补充家庭养老资源[4]。

这说明，养老保障政策需要把家庭、社区和制度放在一起考虑。家庭提供情感支持和部分照护，社区提供近距离服务，制度提供基本保障和风险兜底。三者之间如果不能配合，老人和家庭就容易在不同制度和服务之间来回寻找资源。居家和社区养老服务改革还会改变老年人对养老责任的理解，说明养老支持方式的变化不仅影响服务获得，也会影响老年人对制度责任和家庭责任的判断[5]。

2.3. 从制度覆盖到实际获得

制度覆盖是养老保障的基础，但制度覆盖并不等于实际获得。对老年人来说，真正重要的是制度不能被理解、被使用、被持续获得。有些地方有养老服务设施，但距离老人较远或者服务内容不符合需要；有些事项可以线上办理，但老人不会使用智能手机；有些失能老人需要照护支持，但家属不知道如何申请。这些情况都会使制度覆盖和实际获得之间产生距离。

因此，本文把养老保障政策适应性理解为：养老保障安排能否根据老年人需求变化、家庭支持变化和服务环境变化进行调整，并把制度安排转化为老年人在收入、照护、服务和社会支持方面的实际获得。

3. 人口老龄化背景下养老保障政策适应性的现实压力

3.1. 人口结构变化带来的基础压力

人口结构改变是养老保障政策应当进行调整的主要基础原因。老年人口数量增多，领取养老待遇、接受医疗服务、需要长期照护的人数也会随之上升。高龄老年人群体不断扩大，失能、半失能、慢性病的照护需要也会随之增加。人口老龄化给社会保障造成的影响并非短期波动，而是长期累积所形成的结构性变化。

该压力促使养老保障由单项收入支付变为综合生活支持。养老保障如果仍然主要围绕收入支付来进行，就很难回应老年群体日益复杂的生活风险。人口结构的改变使得养老保障政策在服务、照护和社区支持方面需要具备更强大的连接能力，既要保证提供基本服务，也要达到更好的服务效果。

人口结构变化还会带来老年群体内部差异扩大。低龄老人、高龄老人、失能老人、独居老人和农村老人面对的养老风险并不相同。低龄老人可能更关注社会参与和健康维护，高龄老人更需要医疗照护和生活照料，失能老人则更依赖长期照护和家庭支持。不同群体的需求差异越明显，养老保障政策就越不能只采用统一、笼统的供给方式。如果只按照平均水平设计服务，就容易忽视最需要支持的老人。由此看，人口老龄化带来的压力不只是人数增加，更是老年群体需求变得更加复杂。

3.2. 家庭养老功能弱化带来的照护压力

家庭仍然是老年人养老的主要依靠，不过家庭照护能力正在发生改变。少子化、人口流动、家庭小型化和女性就业增加，使家庭成员可以长期照护老人的时间和精力变少。子女虽然有照护意愿，但是工作地点、经济压力和照护知识不足，使其很难承担全部责任。

家庭养老功能减弱之后，老年人的养老风险更易暴露出来。独居老人、空巢老人和农村老人在日常生活中遇到的小问题有时会变成实际困难。例如，病人在生病时没有人在身边陪同去就医，腿脚不方便时难以买到菜做饭，不会使用手机时无法完成线上认证。长期护理保险针对居家社区护理需求的分析也

表明，居家社区护理应当利用制度设计来进行规范与引导，不可以完全依赖家庭自我解决[6]。

3.3. 老年需求多层次化带来的服务压力

老年人需求已经从拥有基本收入转变为拥有稳定生活支持。在生活中，老人通常可以同时获得养老金、医疗报销、助餐服务、陪诊服务、康复护理、精神慰藉。失能、高龄、独居和低收入老人这类人群，单一制度安排通常很难解决这些人所具有的复合性困难。

数字化改变养老保障服务的使用方式。养老待遇认证、挂号缴费、服务申请和信息查询越来越通过线上平台进行。数字适老化研究说明，在老龄化和数字化共同存在的环境中，一些线上服务表现出能够使用但操作不方便的情况[7]。养老保障政策的适应性不只表现为服务项目有没有增加，还表现为这些服务能否被不同能力和不同处境的老人顺利使用。

4. 养老保障获得不足的具体表现

4.1. 制度衔接不够顺畅，老年人办事成本较高

养老保障包括养老保险、医疗保障、长期照护、养老服务和救助等不同方面，但老年人在面对风险时不会根据部门来划分自身的需求。失能老人有时会同时需要养老金、医疗报销、护理服务、居家改造和家庭照护支持。若不同制度之间的衔接不够顺畅，老人和家属就要反复进行咨询、申请、证明，制度的复杂性就会变成实际使用的负担。以山西晋城赵改娥老人申请长期护理保险为例，其家属在老人长期患病后，先办理慢性病卡以缓解医疗费用压力，但日常照护压力仍然突出。后来家属了解到长期护理保险政策后，又向医保部门提交资料申请待遇，并接受专业失能等级评估，最终才确认符合待遇条件²。该案例说明，养老保障的“获得”并不是政策存在即可实现，而是需要经过信息获取、材料提交、资格审核和失能评估等多个环节，如果基层缺少主动告知和协助办理，老年人及其家庭就容易在制度之间反复寻找支持。

年轻人进行多次窗口操作和填写若干表格，可能只是觉得麻烦。不过对于高龄老人、失能老人、独居老人而言，此类麻烦有可能会直接决定其是否可以获取到相关服务。特别是在农村地区和基层社区，老年人对于信息的了解程度比较有限，如果没有工作人员进行解释和协助，他们就会出现不知道去哪里办理、不会办理、无法办理的情况。养老保障获得不足首先表现为制度之间有安排，但老人使用起来不够顺畅。

4.2. 社区居家服务供给不足，日常支持不够稳定

社区是老年人日常生活最直接的场景。养老服务如果能够在社区层面稳定提供，就能减少老人对机构和子女的过度依赖。但现实中，一些地方虽然有养老服务设施，服务内容却不一定符合老人的真实需要。有的地方重视场所建设和活动展示，但老人真正需要的助餐、助浴、陪诊、康复、探访和短时照护反而供给不足。以上海市杨浦区市光新村社区为例，独居老人蒋建明单腿截肢、行动不便，需要定期前往医院复诊，陪诊师每 28 天陪同其就医一次³。该案例说明，对独居、失能和行动不便老人而言，陪诊、接送、协助挂号检查等服务并非额外需求，而是维持日常生活的重要支持。如果这类服务缺乏稳定供给，老人即使居住在社区中，也可能在就医等基本生活事项上面临困难。

对老人来说，服务“有没有”不等于“用不用得上”。关于居家社区养老服务需求序列的研究指出，当前服务供给与居家老人真实需求之间存在错位，医疗健康、家庭替代、失能照护和个人辅助等服务需

²https://xxgk.jcgov.gov.cn/szfgzbm/jcsylbzj/fdzdgknr_31552/gzdt_31558/202405/t20240523_1985908.shtml?utm_source=chatgpt.com

³<https://www.jfdaily.com/wx/detail.do?id=1053981>

要更精准供给[8]。银发经济和养老服务业研究也提醒,扩大产品和服务供给时,不能只考虑市场规模,还要关注服务是否适合普通老人,尤其是支付能力较弱、信息能力较弱的老人[9][10]。

社区居家服务不足还体现在服务连续性不够。一些服务可能在试点或项目期间比较活跃,但后续资金、人员和管理没有跟上,就难以形成长期稳定供给。对老年人来说,养老服务不是偶尔参加一次活动,而是日常生活中持续可依靠的支持。如果助餐服务时有时无,陪诊服务预约困难,上门护理次数有限,老人就很难形成稳定预期。特别是失能、独居和低收入老人,他们对服务稳定性的依赖更强。社区养老服务只有从“有没有项目”转向“能不能长期用”,才能真正提高养老保障获得。

4.3. 长期照护支持不足,家庭照护压力难以缓解

随着高龄老人和失能老人增加,长期照护已经成为养老保障中的重要问题。失能老人需要的不是一次性帮助,而是长期、连续、专业的照护支持。如果长期照护支持不足,家庭就会承担大量隐性成本,包括照护时间、经济支出、情绪压力和工作机会损失。例如,河北燕郊刘女士的母亲需要24小时看护,家属曾咨询多家养老机构,但不少普通养老机构不接收完全失能老人;能够接收的机构又因费用较高,使家庭难以承担⁴。该案例表明,长期照护不足不仅表现为家庭照护压力大,也表现为专业机构接收能力、费用负担和服务质量之间难以平衡。

长期照护不足还会影响家庭关系。很多家庭成员一边工作一边照顾老人,既缺少专业照护知识,也缺少喘息机会。关于长期护理保障的研究指出,我国长期护理保险已经从试点探索进入全面建制阶段,但在筹资、评估、服务递送和制度协同等方面仍需完善[11][12]。因此,长期照护支持的意义不是替代家庭责任,而是帮助家庭更稳定地承担照护责任。

4.4. 数字化服务门槛较高,部分老人保障获得受限

数字化服务提高了办事效率,但也给部分老年人带来新的门槛。养老待遇认证、预约挂号、费用缴纳、服务申请和信息查询等事项越来越多地依赖手机和线上平台。对熟悉智能手机的人来说,这些方式比较方便;但对高龄、低教育水平、独居和缺少子女帮助的老人来说,线上服务可能反而增加困难。以养老保险待遇资格认证为例,部分地区已支持通过“掌上12333”等平台进行人脸识别认证,但人社部门同时开发“他人代操作”功能,并为高龄、行动不便老人提供上门认证服务⁵。这说明,一些老人并非不需要数字化服务,而是在智能手机操作、人脸识别和线上流程中存在困难;如果缺少亲属协助、社区代办和上门服务,数字化办理就可能影响其保障获得。

智慧养老和数字服务不能只追求技术先进。人工智能时代智慧养老服务研究提醒,技术便利背后也可能出现设备闲置、人机交互困难、心理情感风险和社会分化风险[13]。智慧社区居家养老服务研究也指出,协同治理和绩效评价需要关注服务使用过程中的现实梗阻[14][15]。所以,数字适老化不能只停留在页面简化和字体放大,还应包括线下窗口、电话咨询、社区代办和人工协助。

5. 提升养老保障政策适应性的路径

5.1. 推动制度衔接,降低老年人使用成本

为了提高养老保障政策的适应性,应当首先降低老年人使用该制度的困难。养老保险、医疗保障、长期照护、社会救助和社区养老服务之间,应依托街道(乡镇)综合服务平台建立养老服务信息共享机制,实现老年人基本信息、待遇享受情况和服务需求的跨部门共享。对于高龄、失能和独居老人,可由社区

⁴https://paper.people.com.cn/rmrb/pc/content/202503/24/content_30063670.html

⁵<https://www.news.cn/politics/20240214/2234f590fa324bcfa953c5f40c4e463e/c.html>

统一受理需求，再根据事项类型转介至医保、民政、人社等部门办理，减少重复申请和重复证明。对于老年人而言，重要之处在于在遇到困难时可以有人告知、有人协助、有人跟进，而不需要了解各个部门的职责边界。

基层社区需要建立比较清晰的老人需求台账，主要对高龄、独居、失能、低收入老人给予关注。对于那些需要多项服务的老人，本文建议采取统一评估、帮办代办、个案跟进等方法，以减轻老人反复申请与重复证明的压力。制度衔接做得越顺畅，老人实际获得保障的可能性就越高。

5.2. 完善社区居家服务，增强日常生活支持

大多数老人更愿意在熟悉的家庭和社区环境中进行养老，所以养老服务应该尽量进入老人日常生活的半径范围。助餐、助洁、助浴、助医、陪诊、康复、探访、短时照护等服务如果可以保持稳定，就会减轻老人和家庭的压力。对于需求较大的服务项目，政府可通过购买服务方式，引入专业养老服务机构和社会组织参与助餐、陪诊、上门照护等服务供给，并建立服务评价和定期考核机制，提高服务专业化水平和持续供给能力。

健全社区居家服务，不只是增加服务项目，也要提高服务稳定性和信任度。养老服务在家庭和社区里进行，包括身体照护、财产安全、隐私保护和情感互动，老人和家属对服务人员是否熟悉、服务质量是否稳定很敏感。社区养老服务需要重视长期关系的建设，防止只关注数量而忽视质量。

同时，社区居家服务还应当根据不同老人类型进行分层供给。对于生活基本能够自理的老人，可以重点提供助餐、文体活动、健康咨询和数字协助；对于高龄、独居和行动不便老人，应加强探访、陪诊、紧急联系和上门服务；对于失能、半失能老人，则需要把康复护理、短时照护和家庭照护者支持结合起来。这样做的好处是避免服务供给过于笼统，也能减少资源浪费。社区服务越能贴近不同老人真实需求，养老保障政策的适应性就越强。

5.3. 健全长期照护支持，减轻家庭照护压力

长期照护应当作为养老保障政策适应性的主要环节。对失能、半失能和高龄老人而言，短期帮助很难解决持续照护的问题。未来有必要对失能评估、上门护理、康复服务、护理费用支持和照护质量监督进行改进，并加强长期护理保险与社区养老服务的衔接，使失能老人获得更加连续的照护支持。

家庭照护者也需要被看见。很多照护者长期承担照护责任，但是缺少培训、休息和情绪支持。家庭通过接受照护培训、使用喘息服务、获得心理支持并得到适当补贴，能够提高照护能力。只有把老人和照护者都考虑进去，长期照护支持才更符合实际。

对家庭照护者的支持不应只停留在道德倡导上。现实中，很多家庭照护者承担了大量照料工作，但这些工作往往没有被充分看见。照护老人需要时间、体力和知识，也会影响照护者的就业、收入和情绪状态。因此，长期照护支持应当把家庭照护者作为重要对象。比如，社区可以开展基础护理培训，帮助家属掌握翻身、喂药、康复辅助等基本技能；也可以提供临时替代照护，让照护者有休息时间。只有家庭照护者得到支持，失能老人的照护质量才更容易保持稳定。

5.4. 保留线下服务渠道，推进数字包容

数字化服务应以方便老人为目的，而不能增加老人办事负担。对于养老待遇认证、医疗挂号、服务申请等事项，应保留线下窗口、电话咨询和人工服务。社区也可以提供手机使用培训、代办帮办和上门协助，帮助老人跨过数字门槛。

数字包容不是反对数字化，而是让数字化更适合老年人。对于能使用智能手机的老人，可以继续提

供线上便利；对于不能熟练使用手机的老人，也应有其他可选择的渠道。只有这样，数字化服务才不会变成新的排斥机制。

6. 结论

本文围绕人口老龄化背景下养老保障政策适应性展开分析。总体看，养老保障已经不能只围绕养老金支付展开，而需要同时回应收入、服务、照护、健康和数字融入等多方面需求。制度覆盖是养老保障的基础，但真正重要的是老年人能不能用得上、用得起、用得方便、用得安心。

研究发现，人口结构发生改变、家庭养老功能有所下降、老年人需求变得多样，给养老保障政策调整带来实际压力。养老保障出现的不足主要表现为制度衔接不够顺畅，社区居家服务供给比较缺乏，长期照护支持不够充分，数字化服务的使用门槛比较高。

未来提升养老保障政策适应性，应从老年人的真实生活处境出发，推动养老服务“一站式”办理和信息共享，通过政府购买服务增强社区服务供给能力，加强长期护理保险与养老服务协同发展，并保留线下服务渠道。只有把制度安排转化为老年人日常生活中能够真正获得的支持，养老保障政策才能更好适应人口老龄化的发展要求。

参考文献

- [1] 郭未, 王若霖. 系统观念视域下的人口老龄化呈现与理解: 经济发展与社会保障的视角[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2025, 55(5): 74-82.
- [2] 金牛, 郭子仪. 养老保障高质量发展: 人口形势、体系向度与改革进路[J]. 河北农业大学学报(社会科学版), 2025, 27(3): 28-37.
- [3] 谢冰清. 中国长期护理保险的制度建构逻辑与法制进路[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2024, 46(3): 148-164.
- [4] 卢文秀, 吴方卫. 养老服务与农村家庭养老——来自中国居家和社区养老服务改革试点的证据[J]. 财经研究, 2024, 50(3): 154-168.
- [5] 李龙, 马琦峰, 孙可心. “家门口养老”愿景下的老年人政府养老责任认知转变——来自居家和社区养老服务改革试点的证据[J]. 人口研究, 2026, 50(1): 20-35.
- [6] 王馨慧, 孙晨晗, 刘稳, 胡敏. 长期护理保险对居家社区护理需求的规范与引导: 国际经验及启示[J]. 中国卫生政策研究, 2024, 17(1): 75-81.
- [7] 曹献雨, 等. 数字适老化: 老龄化和数字化叠加下银发经济发展困境及破解路径[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2025, 46(5): 105-114.
- [8] 张恒源. 中国居家社区养老服务需求序列与精准供给[J]. 社会保障评论, 2025, 9(4): 139-157.
- [9] 张颖熙. 科技创新助力银发经济高质量发展的路径与对策研究[J]. 江西社会科学, 2024, 44(11): 29-37, 206, 2.
- [10] 赵宁. 银发经济背景下美国养老服务业发展的政策导向及其启示[J]. 社会保障研究, 2025(1): 77-86.
- [11] 王宗凡. 长期护理保障的中国道路: 从长期护理保险试点探索到全面建制[J]. 社会保障评论, 2025, 9(4): 2-19.
- [12] 张盈华. 中国特色长期护理保险制度: 理论逻辑与政策选择[J]. 社会保障评论, 2025, 9(4): 20-31.
- [13] 曹艳春. 人工智能时代智慧养老服务的社会风险放大机制及分级干预研究[J]. 社会保障评论, 2025, 9(3): 72-90.
- [14] 李长远. 智慧社区居家养老服务协同治理: 内在机理、现实梗阻与实践进路[J]. 江淮论坛, 2025(3): 127-134.
- [15] 赵恒伯, 黄锡金, 吴海波. 智慧社区居家养老服务绩效评价指标体系的构建研究[J]. 企业经济, 2025, 44(2): 69-78.