

跨层级协同视角下老旧小区适老化改造的实践逻辑

——基于广州市C社区的经验

赖如文

华南农业大学公共管理学院, 广东 广州

收稿日期: 2026年7月9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程度加深, 老旧小区适老化改造已成为城市更新的重要内容。然而, 改造实践中普遍面临政策悬浮、主体离散、效能不足三重困境, 制约了治理效果的转化。文章以广州市C社区为典型案例, 聚焦跨层级协同在推动老旧小区适老化改造中的运作机理, 系统剖析C社区转型为“试点社区”的历程。研究整合协同治理理论与嵌入性理论, 构建“制度嵌入-组织嵌入-效能嵌入”分析框架, 展现跨层级协同适老化改造的完整实践逻辑。制度嵌入将宏观政策的“模糊授权”转化为社区层面的可操作规则, 为多元主体协作提供稳定的制度预期; 组织嵌入通过搭建社区议事平台、编织四级联动网络、激活专业社会力量, 将离散主体整合为有机的治理网络; 效能嵌入建立全程监督评估机制, 确保治理成果转化为居民可感的服务体验并实现持续改进。C社区的经验表明, 强化社区议事机构的规则建构功能、搭建常态化社区协商平台、构建资源整合与长效监督机制, 是推动适老化改造落地的关键路径。研究对于理解跨层级协同在基层治理中的效能转化路径、推动同类老旧小区适老化改造具有参考价值。

关键词

跨层级协同, 协同治理, 老旧小区, 适老化改造

The Practical Logic of Age-Friendly Renovation of Old Residential Communities from the Perspective of Cross-Level Collaboration

—Based on the Experience of Community C in Guangzhou

Ruwen Lai

College of Public Administration, South China Agricultural University, Guangzhou Guangdong

Abstract

With the deepening of population aging in China, the adaptation of old residential communities for the elderly has become an important aspect of urban renewal. However, in practice, such renovations generally face the triple dilemmas of policy ambiguity, fragmented actors, and insufficient effectiveness, which restrict the transformation of governance outcomes. This paper takes Community C in Guangzhou as a typical case, focusing on the operational mechanism of cross-level collaboration in promoting the adaptation of old residential communities for the elderly, and systematically analyzes the process of C Community's transformation into a "pilot community". The study integrates collaborative governance theory and embeddedness theory, constructing an analytical framework of "institutional embeddedness-organizational embeddedness-effectiveness embeddedness", which demonstrates the complete practical logic of cross-level collaborative adaptation for the elderly. Institutional embeddedness transforms the "ambiguous authorization" of macro policies into actionable rules at the community level, providing stable institutional expectations for collaboration among multiple actors; organizational embeddedness integrates fragmented actors into an organic governance network by establishing community deliberation platforms, weaving a four-level linkage network, and activating professional social forces; effectiveness embeddedness establishes a full-process supervision and evaluation mechanism to ensure that governance achievements are transformed into tangible service experiences for residents and enable continuous improvement. The experience of C Community indicates that strengthening the rule-building function of community deliberative bodies, establishing normalized community consultation platforms, and constructing mechanisms for resource integration and long-term supervision are key pathways to implementing adaptations for the elderly. The study provides reference value for understanding the efficiency transformation path of cross-level collaboration in grassroots governance and for promoting the adaptation of similar old communities for the elderly.

Keywords

Cross-Level Collaboration, Collaborative Governance, Old Residential Communities, Age-Friendly Renovations

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

1.1. 研究背景

人口深度老龄化背景下，老旧小区适老化改造已经成为城市更新与居家养老体系衔接的核心抓手。国家统计局数据显示，截至 2025 年末，全国 60 岁及以上人口达 32,338 万人，占全国人口的 23.0%，其中 65 岁及以上人口 22,365 万人，占比 15.9% [1]。与 2024 年相比，60 岁及以上人口增加 1307 万人，老龄化程度持续加深，老年群体居住环境改善需求持续刚性释放。居家养老作为我国主流养老模式，老年人选择长期居住在原有住宅。大量建成于 2000 年之前老旧小区普遍存在坡道缺失、楼道无扶手、老年人活动空间不足、养老配套缺位等硬件短板，与老年人安全、便利的生活需求形成明显落差。从宏观政策

演进来看,国内“适老化改造”概念最早出现于2016年《关于推进老年宜居环境建设的指导意见》[2],文件将住宅、社区公共空间适老化升级纳入国家民生规划。此后,从“十四五”规划提出“完善社区居家养老服务网络,推进公共设施适老化改造”,到《民政部 国家发展改革委 财政部 住房和城乡建设部 国家卫生健康委 银保监会 国务院扶贫办 中国残联 全国老龄办关于加快实施老年人居适老化改造工程的指导意见》[3],政策体系逐步成型。2025年,民政部会同市场监管总局发布《养老服务标准体系建设指南(2025版)》[4],新增“适老化改造服务”“安全管理”“科技助老”等指标。

广州市作为超大城市,老龄化压力突出。2025年广州市老龄事业监测统计显示,全市60岁及以上户籍老年人口221.69万人,占户籍总人口20.32%[5]。大量90年代建成职工宿舍、老旧楼栋集中分布,适老化改造需求迫切。广州自2020年起全面铺开老旧小区微改造、居家适老化试点,出台专项实施方案、财政补贴细则,持续推进电梯加装、社区颐康站点建设等工程。然而,政策的高位推动与基层的落地实效之间,存在明显的落差。大量老旧小区改造方案往往受阻、搁置。这种“政策热、基层冷”的困境,折射出的不是政策方向的问题,而是治理机制的问题。本文将研究如何搭建跨层级联动体系,打通上下级、多方主体协作壁垒,让改造真正落地、扎根。

1.2. 核心研究问题

既有关于老旧小区适老化改造的研究大致分为两类主流视角:其一为建筑学、城乡规划视角,重点讨论无障碍空间设计、楼栋硬件改造技术、适老景观营造等技术方案;其二为公共管理政策评估视角,多从顶层制度、财政补贴、政策工具维度分析改造实施障碍,聚焦宏观政策优化。上述研究为理解“改什么”“怎么补”提供了重要参照,但对“谁来推动”“如何协同”“何以持续”等治理层面的问题关注不足。尤其是作为基层治理重要机制的“跨层级协同”,在适老化改造中究竟通过何种路径发挥作用、如何将组织协调优势转化为可见的改造成效,现有研究鲜有深入剖析。

基于此,本文采用个案研究方法,选取广州市C社区为分析对象,并提出核心研究问题:跨层级协同如何促进老旧小区适老化改造的治理突破?具体而言,这一过程包含两个子问题:第一,适老化改造在基层落地中面临哪些结构性困境?第二,跨层级协同通过何种机制突破这些困境、实现从艰难推进到稳步落地的转化?为回答上述问题,本文构建了“三重嵌入”分析框架,从制度嵌入、组织嵌入、效能嵌入三个角度解释跨层级协同在适老化改造不同环节中的作用机理。制度嵌入关注社区议事机构如何将宏观政策转化为社区层面的可操作规则;组织嵌入关注协同网络如何搭建协商平台、整合多元主体;效能嵌入关注治理成果如何转化为老年人可感可及的服务供给。

1.3. 研究方法

本文采用个案研究方法,选取C社区作为分析对象,主要原因体现在三个层面。第一,典型性。C社区属典型单位制老旧小区,建于20世纪90年代初,老年人口占比15.3%,与国内大量老旧小区特征高度相似。第二,过程完整性。该社区完整经历了从改造停滞到协商破局再到试点社区的全过程,为追踪跨层级协同的运作机制提供了充分的过程资料。第三,信息丰富性。社区积累了议事纪要、改造方案、诉求台账等档案,为多源交叉验证提供了条件。

研究数据收集于2024年3月至6月,综合运用了半结构化访谈、参与式观察与文本分析三种方法。访谈对象覆盖街道干部(3人)、社区工作者(4人)、议事骨干(5人)、居民(4人)、物业人员(2人),共计18人。单次访谈45~90分钟,转录形成约6.2万字文本,受访者均做匿名化处理。访谈围绕改造过程中的利益博弈、协商机制等主题展开,同时收集了社区工作总结、议事会会议纪要、微心愿记录、政策文件等内部文本资料,以交叉验证访谈信息。

2. 文献回顾与理论建构

2.1. 适老化改造的国内外研究脉络

国外对老年宜居环境的研究起步较早,其理论脉络经历了从“机构养老”到“原居安老”(aging in place)的范式转换。1943年瑞典出版的《斯德哥尔摩老年住宅的规划与建设》被视为老年居住建筑研究的早期文献,此后各国学者逐步将视野从单纯的建筑空间拓展至社区环境整体。2003年,美国AARP发布《Aging in Place》报告,系统阐述了既有住宅适老化改造的内容框架,涵盖活动空间无障碍改造、自主操作器具适配、居住灯光设施优化及智能化设备升级等维度[6]。在环境改造方面,Hyung-Sook (2012)基于韩国城市步行环境评估,提出适老化改造需兼顾安全性与景观美观性的双重标准[7]; Meghan Winters 等(2015)通过实证研究发现,高度适宜步行的环境对提高老年人流动性和健康水平具有显著正向影响[8]。在文化维度上, Gilleard 和 Higgs (2011)强调适老化改造应尊重老年人身份认同与尊严需求,将文化因素纳入改造决策的考量范畴[9]。这些研究表明,国外适老化研究已从单一的技术方案转向“物质环境-社会参与-文化认同”的整合视角。

国内研究起步于20世纪80年代,早期以借鉴国外经验为主。高宝真(1988)编著的《老龄社会住宅设计》首次系统引介了老年住宅设计理念[10]; 胡仁禄(2000)提出我国老年居住建筑体系不完善的判断,呼吁构建适应国情的居住保障框架[11]。进入2010年代后,研究视角逐步分化。建筑学领域持续深耕空间改造技术,周燕珉(2014)聚焦老旧住宅通行无障碍问题,从建筑细部设计角度提出改造路径[12]; 韩晓娟等(2023)将公共空间适老性划分为可达性、安全性、舒适性、丰富度、观赏性五个维度,构建了系统的评价指标体系[13]。公共管理领域则关注政策演进与制度供给,刘天畅和朱庆华(2024)将2002年至2022年间285份适老化改造政策划分为无障碍建设、专项适老化、智慧适老化三个阶段[14],揭示了政策主题从“设施建设”向“服务整合”的演化趋势。

然而,现有研究均对“基层治理主体力量如何转化为治理效果”的中间机制缺乏深入分析,对适老化改造的过程逻辑关注不足。近年来,学界开始注意到这一缺口。近年来,学界开始注意到这一缺口。王铁骊和何汝霖(2025)运用演化博弈模型分析地方政府、市场改造方与老年居民之间的互动关系[15],发现地方政府的引导和激励措施能有效推动合作决策,但该研究仍未能充分揭示社区治理枢纽作为独立协调主体的独特功能。总体而言,现有研究多聚焦适老化改造的“技术方案”或“政策设计”,对跨层级协同的作用机制缺乏系统分析,对微观社区层面的全过程实证研究更为稀缺。

2.2. 协同治理理论与嵌入性理论

协同治理理论为理解多元主体合作提供了基础性分析框架。Ansell 和 Gash (2007)将协同治理界定为“一种公共机构直接吸纳非国家主体参与集体决策过程的治理安排,该过程具有正式性、共识导向性和协商性特征,旨在制定或执行公共政策、管理公共项目或资产”[16]。这一界定强调了跨部门合作、共识决策与公共价值创造三个核心要素,为分析多元主体互动提供了规范性基准。但该理论源于西方多元主义传统,其预设的“平等协商”框架难以直接解释中国情境下层级间协同的特殊逻辑。正如学者所指出的,中国“协同治理”概念的本土化演化呈现独特路径。

嵌入性理论为理解跨层级治理主体与治理的关系提供了更为契合的分析工具。该概念最早由 Polanyi 提出,主张经济行为始终嵌入社会关系、政治制度和文化结构之中[17]。Granovetter 进一步将其操作化为结构性嵌入与关系性嵌入两个维度:前者关注行动者所处的社会网络结构及其位置,后者强调长期互动中形成的信任、互惠等非正式制度对行为的塑造作用[18]。这一理论框架后被拓展至政治学与公共管理领域,学者们相继提出认知嵌入、文化嵌入、制度嵌入等分析维度,使其成为解释组织间互动关系的有效

工具。在我国基层治理研究中,嵌入理论被广泛用于阐释跨层级协同的实现机制。刘建平和杨磊(2014)较早提出了“嵌合式治理”的概念,认为行政力量与社区自治之间的有效衔接需要构建一种嵌合式的治理机制[19]。在此基础上,徐选国和徐永祥(2016)从社区治理实践出发,指出“三社联动”内在地要求遵循“社区嵌入社会”的本质机理,推动社区从“脱嵌”状态向“嵌入”状态转变[20]。程风和邵春霞(2021)基于旧村改造案例发现,通过政策执行和平台建构,国家能力以制度化的形式进入基层治理进程中,呈现出基层政府对乡村社会的“嵌入式协同”[21]。丁锐等(2024)则进一步聚焦老旧小区改造,发现政府、企业、居民等多方主体协同不足已成为制约改造推进的关键问题[22]。

然而,上述“多重嵌入”研究虽为理解基层治理中的嵌入机制提供了丰富的分析维度,但它们多侧重于识别嵌入的“类型”或“维度”,未能充分揭示嵌入的“过程性”与“层次性”,即较少追问不同层次的嵌入之间如何依次发生、如何相互传导、如何最终转化为治理绩效。在现有文献中,对制度、组织、效能这三者之间的递进关系及其内在驱动机制,尚缺乏清晰的阐释。

2.3. 理论整合：跨层级协同的“三重嵌入”分析框架

基于上述理论对话,本文建构“三重嵌入”分析框架,以揭示跨层级协同视角下老旧小区适老化改造的实践逻辑(如图1所示)。该框架包含三个相互关联的层次。第一,制度嵌入是基础规则层,指将宏观政策转化为社区层面的可操作规则。制度嵌入的关键在于社区议事机构通过议事程序建构、权责边界厘清和激励约束设计,将倡导性政策转化为约束性规则,为多元主体协作提供稳定的制度预期。第二,组织嵌入是过程载体层,指跨层级协同网络通过平台搭建整合多元主体。组织嵌入的关键在于协同网络的核心节点发挥协调功能,搭建协商议事平台、编织关系网络、激活动员能力,将离散的主体整合为有机的治理网络。第三,效能嵌入是目标转化层,指治理成果转化为居民可感的服务。效能嵌入的关键在于建立全程监督评估机制、畅通需求反馈渠道、推动服务持续改进,确保治理成果真正转化为居民的获得感与满意度。

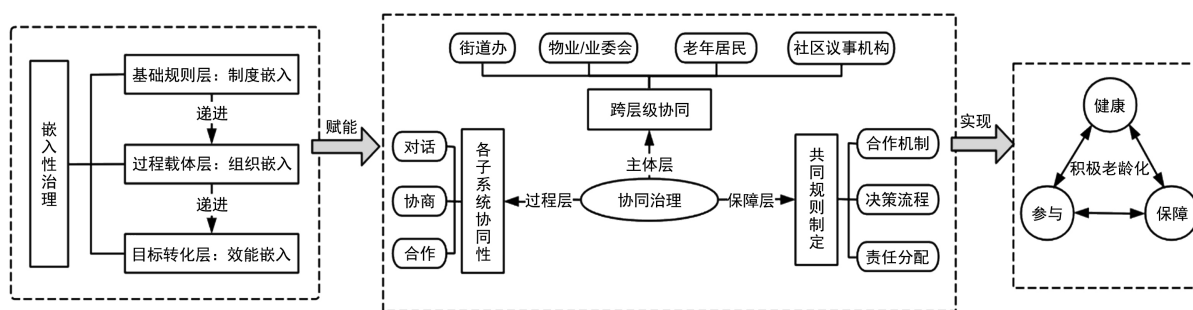


Figure 1. The “Triple Embedding” analytical framework for cross-level collaboration (drawn by the author)

图1. 跨层级协同的“三重嵌入”分析框架(笔者自绘)

三层逻辑关系呈现递进特征,制度嵌入为组织嵌入提供规则基础,组织嵌入为效能嵌入提供过程载体,效能嵌入反向检验并优化制度嵌入与组织嵌入。三者以跨层级协同网络的核心节点为枢纽,形成“规则建构-过程组织-效能转化”的闭环系统。相较于既有研究,本文“三重嵌入”框架的理论贡献体现在以下三个方面。第一,将纵向协同维度引入适老化改造分析。本文将跨层级协同从背景变量提升为核心解释变量,揭示上级政府、街道条线、社区议事机构与居民群体之间的纵向互动如何在适老化改造中发挥作用。第二,提出了“嵌入式协同”的过程性分析路径。区别于既有“多重嵌入”研究的静态结构-功能分析,本文揭示从制度嵌入到组织嵌入再到效能嵌入的递进式转化链条。第三,将嵌入理论从一般性社区治理研究拓展至适老化改造这一专项治理领域,通过经验研究验证了“三重嵌入”框架在特定政

策场域中的适用性与解释力，为嵌入理论的场景化应用提供了新的经验证据。

3. C 社区适老化改造的历程与困境

3.1. C 社区概况与改造缘起

C 社区位于广州市老城片区，属典型单位制老旧小区，辖区面积约 5.4 万平方米，辖内居民楼 20 栋、总户数 2171 户、常住人口 5427 人，其中 60 岁及以上老年人 832 人，属深度老龄化社区。社区始建于 20 世纪 90 年代初，建筑年代较早，基础设施老化问题突出。大部分住宅楼未配备电梯，60 岁以上老年居民出行极为不便；社区内无障碍坡道缺失，公共活动空间匮乏；老年助餐、日间照料等服务设施几乎空白。截至 2020 年改造启动前，社区内仅有 1 处简陋的老年活动室，面积不足 30 平方米，无法满足老年人口的日常需求。

2020 年，C 社区入选首批老旧小区改造试点名单。改造内容涵盖住宅电梯加装、公共空间无障碍设施建设、老年助餐点设置、社区文化场所改造等多个方面。改造启动前与推进过程中，C 社区经历了从艰难推进到稳步落地的转变。截至 2024 年，社区已完成民生实事 196 项，落实微改造项目 33 个，建成老年助餐点 9 处，为近 4000 人次长者提供送餐服务。2023 年，C 社区获评“全国示范性老年友好型社区”。这从“短板突出”到“试点社区”的转变过程，为观察跨层级协同在适老化改造中的作用机制提供了典型样本。

3.2. 改造前的治理困境

3.2.1. 政策悬浮：模糊授权下的基层执行困境

适老化改造的政策供给呈现典型的“模糊授权”特征。市级层面出台的适老化改造文件仅搭建宏观框架，并未针对 90 年代混合型老旧小区设计差异化落地细则，在资金分摊比例、公共空间权属划分、改造补贴发放流程等关键事项上表述模糊，形成政策供给与基层实操之间的规则断层。从协同治理逻辑来看，清晰统一的制度规则是多元主体达成集体行动的前置基础，模糊化政策直接放大居民改造预期的不确定性。一方面财政补贴审批周期长、补偿区间浮动空间大，居民无法精准测算个人出资成本，天然形成观望抵触心理；另一方面公共空间改造引发利益分歧时缺少权威调解依据，高低层业主、居民与物业之间的矛盾无法依托标准化规则化解，微小分歧即可导致整体改造项目停滞。政策规则层面的空白，导致宏观政策资源难以下沉转化为社区可执行的改造方案。

“街道只通知小区要做适老化改造，但每户要出多少钱、政府补贴什么时候下发、占用一楼公共区域怎么补偿，全都没有白纸黑字的说法，我们不敢随便签字同意施工。”

(C 社区居民，访谈编号 GZC0520240410)

模糊授权的另一面是审批程序的高度科层化。改造补贴的申请需要经过社区初审、街道复核、区级审批等多个环节，每一环节都有独立的材料要求和审核标准。居民在多次补充材料的过程中逐步丧失参与意愿。政策悬浮的核心问题不在于“没有政策”，而在于政策的目标设定与工具供给之间存在结构性错位。改造的方向已经明确，但改造的路径尚未打通。这使得基层在执行中既要承担规则建构的责任，又要消化科层审批的成本，双重压力之下，改造推进举步维艰。

“审批流程走下来要跑好几个部门，居民交材料、等批复，一来二去大半年过去了。”

(C 社区居委会成员，访谈编号 GZC0320240320)

3.2.2. 主体离散：多元利益格局下的集体行动困境

如果说政策悬浮是自上而下的问题，那么主体离散则是自下而上的困局。适老化改造涉及街道办事处

处、社区议事机构、物业企业、业主群体、高龄居民、施工方等多方行动者，各自持有不同的利益诉求与行动逻辑。然而，C社区在改造启动时缺乏有效的利益整合机制，多元行动者的博弈格局呈现典型的“集体行动困境”——各方都有动力表达诉求，但缺乏动力促成共识。街道办事处面临上级考核压力，侧重改造指标的完成进度；物业企业作为市场行动者，关注改造期间的运营成本增加与责任风险边界；中青年业主因不直接受益于适老设施而对改造持冷漠态度；低层业主担忧采光、通风受损与房产贬值，成为改造的排斥者；老年居民虽为主要受益群体，却因行动受限与信息渠道不畅，难以有效参与协商。

“改造期间施工噪音、垃圾清运、人员进出都是我们管，出了安全事故算谁的？我们不是不支持改造，但很多事情我们不敢轻易表态。”

(C社区物业负责人，访谈编号 GZC1320240512)

“每个月都有居民来问电梯什么时候能装，但一说到要开会协商，能来的也就那几户。低层的不来，年轻人没空来，高龄的来不了。来的都是最着急的，但最着急的人说了不算。”

(C社区居委会成员，访谈编号 GZC0820240320)

高龄老人的“失语”尤其值得关注。作为适老化改造的核心受益方，他们本应是最有动力参与协商的行动者，却因身体功能衰退与信息获取能力下降而被排斥在协商过程之外。改造议事多以居民代表大会、业主微信群通知、楼道公告等方式组织，这些参与渠道对于行动不便、视力下降或不熟悉智能设备的高龄老人而言，构成了参与的门槛。

“我们腿脚不好，上不去居委会开大会，微信群也看不太懂，想说想要个扶手、坡道平一点，但没人专门来问过。”

(C社区居民，访谈编号 GZC0920240415)

3.2.3. 效能虚化：治理资源的悬浮与空转

社区议事协调机构本应作为社区治理的核心枢纽，承担统筹协调、矛盾调解、需求整合的核心功能，但改造启动初期，社区治理工作局限于政策宣讲、理论学习等常规活动，并未将适老化改造协商、业主矛盾调解纳入社区议事协调机构常态化工作范畴。从嵌入治理逻辑来看，只有深度嵌入项目协商、入户走访、利益调解全流程，才能整合分散居民诉求、平衡多元主体分歧。但在改造前期，常态化协同机制尚未建立，楼栋骨干、退休骨干入户走访覆盖范围有限，矛盾调解工作仅依靠居委会单线推进，社区议事协调机构的组织动员、居中协调优势无法释放，治理资源仅停留在“形式在场”，难以转化为化解改造矛盾的实际治理效果。社区议事协调机构与行政资源、社会资源之间缺乏有效的衔接机制。社区议事协调机构在项目审批、资金调配等关键环节缺乏实质性话语权，仅靠动员和号召难以推动具体的改造进程。当居民提出谁来解决时，社区议事协调机构既无法直接回应，也无法将问题有效传导至行政系统，治理资源的效能被“空转”所消耗。

“社区开会也讲过改造的事情，但具体到哪栋楼装电梯、谁家出多少钱，我们没有专门去牵头做。总觉得这是业主自己的事，也不好过多干预。”

(C社区治理骨干，访谈编号 GZC1520240408)

“我们那时候做了很多宣传，挂横幅、发传单、搞宣讲会，但效果很一般。老百姓问得最多的是‘你们说了这么多，到底谁来帮我解决问题？’我们答不上来。”

(C社区治理骨干，访谈编号 GZC1820240310)

政策悬浮、主体离散与效能虚化三重困境并非平行并列，而是一个递进式困局。政策的模糊授权使基层执行缺乏规则依据，反过来放大了多元主体协商的碎片化程度；协商碎片化使改造推进过度依赖个

别楼栋的自发努力，而多数楼栋因无法承担高昂的协商成本而停滞；治理资源在关键环节的缺位，则使得上述困境既无法通过自上而下的组织动员来突破，也无法通过自下而上的需求整合来化解。三重困境相互嵌套、彼此强化。

3.3. 从困局到破局：关键冲突事件与治理转折

2021年初，C社区3栋启动电梯加装意见征集，陷入长达半年的僵持。该楼栋共7层，其中60岁以上老年住户占8户，多位老人因行动困难长期无法自主下楼。然而，加装方案先后召开的三次协调会均未能达成共识。低层住户以“影响采光、噪音扰民”为由坚决反对，中层两户持保留态度，高层老年居民多次到社区反映诉求但未获有效回应，矛盾趋于激化。

“那栋楼吵了大半年，低层说装了电梯他们房子贬值，高层说老人爬不动楼，两边吵得不可开交。居委会来了几次，就是劝劝，没什么用。”

(C社区居民，访谈编号GZC0720240405)

2021年下半年，社区治理协调平台将适老化改造列为居民议事会的固定议题，并牵头成立了由社区治理负责人任组长、楼栋联络员、居民代表、物业负责人、社会组织代表共同参与的改造协商小组。这一组织创新标志着跨层级协同网络从“被动响应”转向“主动建构”，开始承担制度嵌入与组织嵌入的双重功能。

“社区负责人一家一家敲门，问我们到底担心什么。后来拿出的方案，低层有补偿，高层多出一点，大家觉得公平，就同意了。”

(C社区居民，访谈编号GZC0620240408)

3栋同意加装电梯并不意味着所有矛盾都得到了彻底解决。随后，协商小组先后召开了5轮专题讨论，方案历经3次修订才最终定稿。最初一版方案仅按楼层系数分摊出资，低层住户对此强烈反对，认为不出资不等于权益不受损。于是第二版方案增加了对1、2层住户的一次性补偿条款，资金来源为高层住户分摊上浮10%，但低层住户对补偿金额提出异议，认为标准不足以覆盖采光与通风减损。第三版方案在补偿金额上做了上调。最终方案以7层住户分摊55%、3~6层分摊40%、1~2层获得一次性补偿且免缴电费的比例获得通过。这些运维矛盾虽未达到阻碍电梯运行的程度，但表明即使适老化改造完成，也并非治理的终点，而是新的治理议题的起点。

跨层级协同网络角色转换的转折治理意义在于，跨层级协同机制从“形式在场”转向“功能嵌入”，不是协同网络在组织架构上靠近改造事务，而是在具体治理环节中找到了功能定位，即制度嵌入(决定改造以什么方式进入议事轨道)、组织嵌入(通过入户走访将需求转化为可讨论议题)、效能嵌入(将具体矛盾的解决方案提炼为可复制的议事规则)。这三项功能回应了此前的三重困境：制度嵌入回应了政策的模糊授权，让改造有了议事规则；组织嵌入打破了主体离散，让沉默的老年群体有了表达的渠道；效能嵌入激活了治理资源，让社区骨干有了可操作的行动抓手。如此，跨层级协同的“三重嵌入”就构成了下文要分析的完整实践逻辑。

4. 跨层级协同视角下适老化改造的实践逻辑

4.1. 制度嵌入：政策转化与议事规则再造

制度嵌入的核心任务，是将上级政策的“模糊授权”转化为社区层面的可操作规则，弥合政策目标与执行条件之间的落差。宏观适老化政策仅提供方向性框架，资金分摊、公共空间权属、补偿标准等实操条款存在弹性留白，若缺少社区层面细化规则，极易造成居民预期分化、改造协商停滞。制度嵌入的

核心价值便是由社区议事机构承接宏观政策，完成模糊条文的本地化转译，搭建多元主体可共同遵循的刚性协商规则体系。

C 社区以社区议事机构为规则制定主体，针对 90 年代混合型老旧小区产权混杂、高低层诉求对立的现实特征，形成两类制度化安排。其一为改造专项细分规则，针对电梯加装、公共绿地改造、楼道无障碍施工三大高频矛盾事项，社区议事机构联合住建、民政科室测算分层出资比例，明确低层采光补偿、公共区域占用赔付标准化方案，补齐市级政策未覆盖的细分权责条款。其二建立上下双向需求反馈制度，常态化收集老年群体微心愿清单，改造方案编制阶段同步开展公示听证，将高龄、独居老人出行诉求前置纳入规划流程。制度嵌入的本质是将跨层级协同的协调功能转化为规则供给能力，以社区自治细则填补宏观政策落地带来的具体问题，为后续多元主体协同协商建立统一制度基准。

4.2. 组织嵌入：协商平台与治理网络重构

如果说制度嵌入解决的是“有规可依”的问题，组织嵌入则回答“由谁来执行规则、如何执行”的问题。社区议事机构以社区议事会为核心载体，构建了“社区议事机构 + 物业服务企业 + 业委会 + 老年志愿者”的四维联动治理网络，将此前离散的多元主体纳入统一的协商框架。C 社区构建分层分类的协商议事载体体系，基础载体为月度社区议事会，固定吸纳街道职能专员、物业负责人、业委会代表参会，集中研讨改造资金、施工进度、后期运维等共性议题；专项载体为老年协会专属座谈会，面向高龄、行动不便长者开设线下小型协商场景，避开工作日大型听证会的参与门槛。

组织嵌入的另一个关键机制是“分片包户”制度。社区议事机构将辖区划分为若干责任片区，由社区骨干担任片区联络员，负责本片区改造需求的日常摸排与矛盾调解。这一制度将协同网络延伸至楼栋和家庭层面，使此前因行动不便或信息闭塞而“失语”的高龄老人有了制度化的诉求表达通道。跨层级协同网络不仅从组织结构上嵌入社区治理体系，更通过骨干个体的常态化联系实现关系性嵌入。在 C 社区的实践中，骨干入户走访不只是“收集意见”，更是将分散的、沉默的个体诉求转化为可纳入议事程序的公共议题，从而重构了多元主体的互动关系。

4.3. 效能嵌入：资源整合与服务供给长效化

效能嵌入聚焦资源统筹与长效运营，实现政策、组织优势向可感知老年民生福祉转化，规避改造“重建设、轻运维”短期化弊病。首先，在资源整合维度，跨层级协同网络发挥跨层级、跨领域链接优势，对内盘活社区内生人力，对外联动街道民政、辖区企业、公益社会组织三类外部资源，统筹争取改造专项补贴、企业公益捐助、社会组织专业养老服务，破解单一财政资金供给不足的约束。其次，在实体落地维度，依托整合后的资源供给落地系统化适老配套，全域铺设无障碍坡道与楼道扶手，分片区布局 9 个分布式老年助餐点位，配套老年活动中心、康复理疗室与简易智慧养老监测设备，精准匹配辖区高龄群体就餐、出行、康养多元需求。最后，在长效保障维度，由居民代表、老年居民代表、物业专员共同组建改造监督委员会，建立施工质量、资金使用、养老服务运行三位一体闭环评估机制，定期公示改造经费收支、设施使用频次、老年服务满意度，形成“改造实施 - 过程监督 - 成效反馈 - 动态优化”循环治理链条。效能嵌入完成从制度、组织建设向民生产出的最终闭环，让适老化改造不只停留在硬件空间更新，更形成可持续、可迭代的老年社区服务体系。

5. 结论与讨论

综上所述，C 社区适老化改造案例揭示了跨层级协同通过“制度嵌入 - 组织嵌入 - 效能嵌入”三重机制推动改造落地的实践逻辑。然而，这一模式的成效高度依赖若干情境条件。在组织基础方面，C 社区作为单位制老旧小区，居民同质性高、社会关联紧密，为协商规则的建构提供了社会资本，而商品房

社区或城中村社区往往缺乏这一条件。在政策窗口方面,试点资格带来的财政补贴与上级指导降低了协商的零和程度,但这种资源倾斜具有时空局限性,非试点社区难以同等获取。在关键行动者方面,社区骨干的入户动员与信任建构发挥了不可替代的作用,但这类“治理能人”的产生具有偶然性。因此,C模式的核心机制具有跨情境参照价值,但具体操作必须依据各社区的条件约束进行适应性调整。本文作为单案例研究,其经验在城郊社区、农村社区或资源匮乏社区中的适用性尚需更多案例的验证。未来研究可在两个方向上延伸:一是开展多案例比较,识别跨层级协同适老化改造成效的差异化条件;二是考察数字技术如智慧养老平台、线上议事系统等,如何与跨层级协同形成叠加效应,探索“协同+技术”驱动的适老化改造新路径。

参考文献

- [1] 中华人民共和国 2025 年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL].
https://www.stats.gov.cn/zt_18555/zthd/lhfw/2026lhzt/2026hgjj/202602/t20260228_1962667.html, 2026-02-28.
- [2] 关于推进老年宜居环境建设的指导意见[EB/OL].
<https://www.nhc.gov.cn/ljks/c100158/201610/c6f05978b4a84df6a74c280f14ec5783.shtml>, 2016-10-13.
- [3] 民政部 国家发展改革委 财政部 住房和城乡建设部 国家卫生健康委 银保监会 国务院扶贫办 中国残联 全国老龄办关于加快实施老年人居适老化改造工程的指导意见[EB/OL].
https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-07/16/content_5527260.htm, 2020-07-10.
- [4] 民政部 国家标准化管理委员会关于印发《养老服务标准体系建设指南(2025 版)》的通知[EB/OL].
https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202511/content_7049494.htm, 2025-09-29.
- [5] 2025 广州老年人口数据出炉 银发经济成扩内需重要抓手[EB/OL].
https://www.gz.gov.cn/xw/zwlw/bmdt/szmj/content/mpost_10817422.html, 2026-05-19.
- [6] Farber, N., Shinkle, D., Lynott, J., et al. (2011) Aging in Place: A State Survey of Livability Policies and Practices.
<https://trid.trb.org/View/1128168>
- [7] Hyung-Sook, L. (2012) Reliability Analysis on the Assessment Indicators for Senior Walking Environment. *KIEAE Journal*, 12, 69-75.
- [8] Winters, M., Voss, C., Ashe, M.C., Gutteridge, K., McKay, H. and Sims-Gould, J. (2015) Where Do They Go and How Do They Get There? Older Adults' Travel Behaviour in a Highly Walkable Environment. *Social Science & Medicine*, 133, 304-312. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2014.07.006>
- [9] Gilleard, C. and Higgs, P. (2013) Ageing, Corporeality and Embodiment. Anthem Press.
- [10] 高宝真. 城市人口结构与生活环境——北京市人口老龄化及居住问题[J]. 住宅科技, 1988(4): 2-5.
- [11] 胡仁禄, 马光. 构筑新世纪我国老龄居的探索[J]. 建筑学报, 2000(8): 33-35.
- [12] 周燕珉, 王欣. 老旧住宅中通行无障碍的改造研究[J]. 建筑技艺, 2014(3): 94-97.
- [13] 韩晓娟, 罗珞尘, 蔡玥. 既有社区室外公共空间适老化评价与改造[J]. 城市建筑空间, 2023, 30(11): 73-74.
- [14] 刘天畅, 朱庆华, 赵宇翔. 中国适老化改造政策的文本分析与演化特征研究[J]. 情报科学, 2024, 42(1): 84-93.
- [15] 王铁骊, 何汝霖. 老旧社区适老化改造多主体协作演化博弈策略研究[J]. 项目管理技术, 2025, 23(3): 120-129.
- [16] Ansell, C. and Gash, A. (2007) Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- [17] Polanyi, K. (2001) The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time.
- [18] Granovetter, M. (1985) Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91, 481-510. <https://doi.org/10.1086/228311>
- [19] 刘建平, 杨磊. 我国城市基层治理变迁: 困境与出路——构建一种“嵌合式治理”机制[J]. 学习与实践, 2014(1): 94-99.
- [20] 徐选国, 徐永祥. 基层社会治理中的“三社联动”: 内涵、机制及其实践逻辑——基于深圳市 H 社区的探索[J]. 社会科学, 2016(7): 87-96.
- [21] 程风, 邵春霞. 制度嵌入与基层国家-社会关系的重构——基于一个旧村改造案例的分析[J]. 地方治理研究, 2021(4): 64-76+79.
- [22] 丁锐, 樊泓, 张秀智, 等. 基于模糊认知图的老旧小区改造协同治理机理研究[J]. 重庆社会科学, 2024(7): 111-127.