

新时代社区老龄化治理的现状与对策

卢李承

广东工业大学 广东广州

【摘要】在新时代背景下，中国人口老龄化趋势日益加速，社区作为应对老龄化问题的重要场域，面临着诸多治理挑战。本文从宏观社会工作的视角出发，系统分析了社区老龄化治理的现状与深层原因，结合协同治理和社会支持网络理论，探讨了社区老龄化治理中的困境与突破路径。基于研究，提出以“五社联动”为核心的对策与建议，通过优化资源整合机制和多主体协同治理模式，全面提升社区治理效能。研究表明，构建老龄友好型社区，能够有效推动基层社会治理转型，为新时代社区老龄化问题的解决提供重要参考和实践支持。

【关键词】社区老龄化；五社联动；社会治理

【收稿日期】2025 年 2 月 15 日

【出刊日期】2025 年 3 月 14 日

【DOI】10.12208/j.ssr.20250090

Current status and countermeasures of community aging governance in the new era

Licheng Lu

Guangdong University of Technology, Guangzhou, Guangdong

【Abstract】In the context of the new era, the aging trend of China's population is accelerating, and communities, as important arenas for addressing aging issues, face numerous governance challenges. From the perspective of macro social work, this paper systematically analyzes the current status and underlying causes of community aging governance. By integrating theories of collaborative governance and social support networks, it explores the dilemmas and breakthrough paths in community aging governance. Based on the research, countermeasures and suggestions centered on the "Five-Society Linkage" are proposed. By optimizing resource integration mechanisms and multi-agent collaborative governance models, the overall effectiveness of community governance can be significantly enhanced. The study demonstrates that building age-friendly communities can effectively promote the transformation of grassroots social governance, providing important references and practical support for addressing community aging issues in the new era.

【Keywords】Community Aging; Five-Society Linkage; Social Governance

1 选题背景

老龄化作为全球共同面对的重要社会问题，正在对社会、经济及社区治理提出严峻挑战。据统计，截至 2025 年，中国老年人口将突破 3 亿，老龄化水平已超过 14%，正式迈入深度老龄化社会^[1]。这一趋势不仅对传统家庭养老模式形成冲击，也对社区治理与社会服务能力提出了更高要求。基层社区作为居民日常生活的重要场域，是承接国家政策、资源和服务的关键平台。然而，老龄化加剧使社区发展面临多重挑战。首先，家庭结构的小型化和核心化加剧了空巢化现象，失能、半失能老人的比例逐年上升，导致照护需求激增。其次，城乡与区域之间的养老服务资源分布不均，城市社区

养老服务体系相对完善，而农村地区普遍面临服务短缺、设施不足的困境。

此外，社区治理能力不足、管理者专业化水平较低、多主体协作机制尚不成熟，使得现有服务体系难以满足老年人日益复杂化、多样化的需求^[3]。为应对这一问题，中国政府高度重视养老服务体系 and 社区治理的发展，出台了一系列政策文件明确发展方向。例如，《健康中国行动（2019-2030 年）》提出要构建覆盖全生命周期的健康管理服务体系，特别针对老年人加强慢性病管理、健康教育等措施^[5]。《国家积极应对人口老龄化中长期规划（2019-2050 年）》明确了“健康老龄化”和“积极老龄化”的战略目标，强调完善社区居家养老

作者简介：卢李承（2003-）女，汉族，湖北省荆州市松滋市，硕士，就读广东工业大学，研究方向：社会工作。

服务网络和推动社会力量参与的重要性^[6]。在“十四五”规划中,老龄事业与养老服务体系被纳入重点发展领域,提出通过新建、改造社区综合服务设施和发展嵌入式养老模式来增强社区养老服务承载能力^[7]。与此同时,国家推动医养结合政策,将医疗资源与养老服务紧密结合,并通过《全国城乡社区服务体系规划建设(2021-2025年)》进一步明确加强城乡社区服务设施建设、创新服务模式的目标^[12]。

然而,尽管政策规划较为完善,在基层社区的实际落实过程中仍面临资源分配不足、需求评估不到位等难题。一方面,政策落地的精准性和执行力不足,社区工作者在资源整合和专业服务方面的能力有限;另一方面,多主体协作机制尚未成熟,政府、社会组织、企业、社区之间的合作缺乏系统性,资源整合效能较低^[9]。为此,创新社区治理模式成为解决老龄化问题的关键方向。

通过“政府+社会力量”模式,推动资源整合与服务能力提升,探索“医养结合”“智慧社区”等新型服务模式,并加强无障碍设施改造和适老化社区环境建设,是当前社区治理创新的重点。因此,社区作为老年人最直接的支持系统,其治理能力的提升对于应对老龄化挑战至关重要。本文将“五社联动”为核心,通过宏观社会工作视角分析社区治理现状与政策实践中的难点,提出资源整合与模式创新的具体路径,为构建适老化社区环境提供理论依据和实践指导。

2 理论依据

老龄化问题作为一个复杂的社会治理议题,其解决不仅需要政策支持和资源供给,更需要多主体的协同合作与系统化的治理思路。在社区老龄化治理中,协同治理理论、社会支持网络理论和宏观社会工作的理论视角为解决这一问题提供了科学的理论依据。

2.1 协同治理理论

协同治理理论是近年来公共管理领域的重要理论之一,强调多元主体在公共事务治理中的协作互动,通过整合资源、分工合作,达成共同目标^[2]。在社区治理场景中,协同治理理论具有重要的指导意义。

首先,协同治理强调多元主体的分工明确性,各主体根据自身的优势和资源形成互补性合作关系。在社区老龄化治理中,这意味着政府作为主导,负责政策制定和资金支持;社会组织依托其专业性,提供个性化的服务;企业通过资本和技术支持推动智慧养老服务;志愿者和家庭则为服务提供人力补充和情感支持。这样的分工模式能够优化资源配置,避免资源浪费。

其次,协同治理强调信息共享和资源整合的重要性,通过共享信息资源与协同互动机制提高治理效率^[4]。比如,在社区老龄化治理中,建立多主体的信息共享平台,可以更精准地评估老年群体需求,并根据需求调整服务内容和供给策略。

最后,协同治理要求建立常态化的协作机制,如项目共建、定期联席会议和联合评估机制,以确保多主体间的合作有序开展。在社区养老服务中,这种机制能够增强协同效率,为老龄化治理提供持续性支持。

2.2 社会支持网络理论

社会支持网络理论则从社会关系和支持系统的角度,为社区老龄化治理提供了另一种理论支撑。社会支持网络可以分为正式支持网络和非正式支持网络两种形式^[8]。正式支持网络由政府机构、专业社会组织等组成,通过政策法规、机构服务为老年人提供规范化的支持;而非正式支持网络则包括家庭、邻里、朋友等基于情感和信任建立的支持系统。

在社区老龄化治理中,这两种支持网络相辅相成,共同作用于老年人的生活质量提升。首先,社会支持网络能够为老年人提供情感支持、物质支持和信息支持^[8]。比如,家庭成员可以为老年人提供情感慰藉和日常照料,而邻里互助可以弥补家庭支持的不足。其次,社会支持网络能够构建个体与社区之间的联结,增强老年人对社区的归属感和认同感。

在社区治理中,通过组织邻里活动、文化交流等方式,可以强化社会支持网络的联结作用,提升老年人的社会参与度。最后,社会支持网络能够有效弥补家庭支持的不足,动员邻里互助。尤其是在家庭小型化的背景下,社会支持网络的非正式部分能够通过社区资源共享、志愿服务等方式,帮助老年人获得更多社会支持,减轻家庭养老的压力。

2.3 宏观社会工作视角

宏观社会工作是一种从整体性视角出发,通过政策倡导、资源整合和多主体协同,推动社会问题解决的专业方法^[2]。在社区老龄化治理中,宏观社会工作视角有着重要的应用价值。首先,宏观社会工作强调通过系统性思维解决社会问题,这种思维涵盖政策制定、资源分配、服务实施等多个维度。

在老龄化治理中,这种系统性方法能够确保各主体协调统一,从而实现资源的最优配置和服务的高效供给。其次,宏观社会工作聚焦政策倡导与资源赋权,推动资源向老年群体倾斜。面对老年人需求多样化与服务供给不足的问题,宏观社会工作通过政策倡导,能

够推动政府完善老龄化政策,确保资源的公平分配,尤其是向经济困难和失能老人等弱势群体倾斜。此外,宏观社会工作还注重社区层面的资源整合,通过引入社会力量、激活社区资源,形成全方位的养老服务网络。

协同治理理论、社会支持网络理论和宏观社会工作视角相辅相成,共同构成了解决社区老龄化问题的理论基础。协同治理理论从多主体协作的角度,为社区治理提供了分工合作和机制设计的框架;社会支持网络理论从支持系统的层面,为老年人情感、物质和信息需求的满足提供了理论依据;而宏观社会工作视角则从整体性思维和资源整合的角度,为社区老龄化治理指明了实践路径。这三者的结合为社区老龄化治理提供了一个系统性、科学性和实践性兼具的理论框架,也为后续研究和实践提供了重要参考。通过这些理论的指导,可以更精准地识别社区老龄化治理的核心问题,设计高效的协作模式,优化资源配置,提升社区老年群体的生活质量。

3 社区老龄化治理现状

3.1 服务供需矛盾突出

随着老龄化的加剧,基层社区作为老年人日常生活的重要支持平台,服务供需矛盾日益突出。老年人对养老服务的需求呈现多样化、个性化趋势,包括健康管理、日常照护、精神慰藉、文化娱乐、社会参与等多方面。然而,社区养老服务资源不足的问题广泛存在,尤其在农村和偏远地区,服务覆盖率较低,基础设施落后,无法满足老年人日益增长的需求^[10]。即便是城市社区,其养老服务体系也集中于基本医疗和简单的生活照护,难以覆盖老年人心理健康、文化娱乐等更高层次的需求。

调研显示,多数社区的养老服务内容单一、层次浅显,与老年群体多样化需求之间的差距日益扩大。这种供需矛盾不仅降低了老年人的生活质量,也使家庭照护负担加重,进一步影响了社区的整体治理效能。

3.2 协同机制欠缺

社区老龄化治理涉及政府、社会组织、企业、社区和志愿者等多方主体,然而,多主体协作机制的缺失使得资源整合和服务效能显著不足。目前,大部分社区养老服务仍以政府主导为主,社会力量的参与度较低,企业和社会组织缺乏长效合作机制,志愿者服务专业性不足。由于缺乏明确的分工和协作框架,多个主体间的合作往往表现为形式化、临时性,难以形成合力。比如,某些社区引入社会组织提供养老服务,但因政府支持不足、社会组织资源匮乏及运行资金短缺,导致服务难

以持续。在一些案例中,资源重复配置、服务内容脱节的现象时有发生,浪费了有限的社区治理资源。没有高效的协同治理机制,就难以充分发挥政府与社会力量的互补性,社区老龄化问题也难以得到系统性解决。

3.3 政策执行乏力

尽管国家层面已经出台了一系列政策,如《健康中国行动(2019-2030年)》《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》等,明确了社区老龄化治理的方向与目标,但在政策的基层执行过程中,仍然面临诸多困难。一方面,政策与基层实际需求之间的匹配度不高,政策目标常常与地方老年人实际需求脱节^[7]。许多政策过于宏观,具体落地措施缺乏可操作性;另一方面,基层工作人员的数量与能力不足也是政策执行的瓶颈问题之一。

大部分社区工作人员既缺乏政策执行的专业知识,又缺少整合资源的能力,导致政策的实施效果不尽如人意。此外,老年人对于政策的知晓率较低,许多福利政策在宣传和推广方面存在空白,无法覆盖到最需要帮助的群体。政策执行的乏力不仅降低了政策的落地效果,也削弱了老年人对社区服务的信任感。

3.4 创新服务模式的紧迫性

传统的养老服务模式已经难以适应老龄化社会的新需求。一些社区的养老服务仍停留在基础保障层面,缺乏灵活性和创新性。比如,医养结合模式在部分社区尚处于试点阶段,难以实现广泛覆盖。智慧社区养老服务的发展也受限于技术应用的不足,许多老年人无法有效利用智能设备参与远程医疗或健康管理。与此同时,适老化社区环境建设也远未达标,包括无障碍设施的完善、公共空间适老化改造等,这些都限制了老年人的社会参与和生活质量。

4 对策与建议

基于协同治理理论、社会支持网络理论和宏观社会工作视角,社区老龄化治理需要从政策体系完善、多主体协同、智慧化服务及社区环境优化等多维度综合施策,以满足老年群体的多样化需求。通过构建“五社联动”机制,整合资源、提高服务效率,为老龄化问题提供系统性解决方案。

4.1 完善政策体系

完善的政策体系是解决社区老龄化问题的核心保障。协同治理理论强调政策制定的精准性和执行力,而宏观社会工作视角则进一步指出政策需要动态调整以适应实际需求。因此,构建以需求为导向的养老服务政策体系,尤其是向弱势地区和群体倾斜,是政策优化的

关键。

4.1.1 制定覆盖城乡的社区养老服务政策

当前养老服务政策在城乡间存在显著的差异化，城市社区的服务覆盖相对较广，但农村和偏远地区的养老服务却严重匮乏。因此，需制定覆盖城乡的社区养老服务政策，将资源重点向农村和弱势社区倾斜^[7]。例如，可通过专项资金支持、政策激励机制，引导社会资源进入资源匮乏的农村地区，以缩小城乡养老服务的差距。协同治理理论强调多主体协调分工，政府应在政策制定中整合多方资源，通过顶层设计促进政策覆盖面扩大，尤其针对低收入、失能老年人等群体设立特别补贴或优惠政策，提升其可及性。

4.1.2 优化政策评估机制，动态监测老年人需求

政策的实施效果依赖于对老年人需求的精准把握，但现有政策常存在脱离实际需求的情况。应基于协同治理理论，通过构建动态需求评估机制，精准识别社区老年人群体的多样化需求。社会支持网络理论强调正式支持和非正式支持的结合，因此政策的评估也需关注老年人家庭、邻里等非正式支持系统的变化。例如，可定期开展社区调研，建立老年人需求动态数据库，根据需求变化调整政策内容，从而实现政策的动态优化与资源的高效分配。

4.2 构建“五社联动”机制

“五社联动”机制是提升社区养老服务效能的重要途径。基于协同治理理论和宏观社会工作视角，政府、社会组织、企业、社区和志愿者需各司其职，形成合力，共同推动社区老龄化治理。

4.2.1 政府主导：提供政策和资金支持，强化顶层设计

政府是社区治理的主导力量，其职责包括政策制定、资源分配及治理模式设计。政府需发挥主导作用，通过优化顶层设计，明确各主体的分工与职责。根据协同治理理论，政府还需在“五社联动”中承担协调者角色，促进多方协作。例如，设立跨部门的联席会议制度，通过定期讨论明确服务目标，推动政策落实。同时，政府需为社会组织和企业提供专项资金支持，促进社会力量参与社区养老服务。

4.2.2 社会组织参与：引入专业养老服务机构

社会组织因其灵活性和专业性，在提供个性化养老服务方面有着显著优势。社会组织可通过心理疏导、健康管理、文化活动等服务，填补政府公共服务的空白。例如，通过开展针对失能老人的护理培训班或心理健康讲座，为社区老年人提供更专业化、多样化的服务。

同时，宏观社会工作视角强调社会组织在赋权过程中的重要性，即通过服务实践增强老年人及其家庭的自我管理能力和提升老年人生活的自主性和幸福感。

4.2.3 企业与慈善资源：弥补公共资源不足

企业与慈善资源的引入是缓解社区养老资源不足的重要手段。企业可通过投资智慧养老领域，为社区老年人提供技术支持和创新服务，例如开发智能健康监测设备、远程医疗平台等。慈善组织则可通过资金援助和物资捐赠，帮助改善社区养老基础设施。协同治理理论强调资源整合的重要性，政府可通过税收减免、政策补贴等激励机制，吸引企业与慈善组织参与养老服务体系建设和形成稳定的合作机制。

4.2.4 社区自治：推动居民参与公共事务

社区是老年人日常生活的直接支持平台。通过增强居民委员会的自治能力，赋予社区更多决策权，能够有效推动居民参与公共事务，提高治理效率。例如，居民委员会可牵头组建“老年人服务监督小组”，评估社区养老服务的质量，并反馈需求建议。社会支持网络理论认为，社区自治还可促进邻里之间的相互支持，强化非正式支持网络的功能，构建更加紧密的社区关系。

4.2.5 志愿者协作：动员志愿者参与老年人服务

志愿者是社区治理的重要补充力量。在“五社联动”机制中，通过志愿者招募和培训，能够为老年人提供生活照料、陪伴、心理支持等服务。例如，可组织“社区志愿者陪伴行动”，为空巢老人提供定期探访服务，减轻其孤独感。协同治理理论强调志愿者参与需有组织化和专业化，通过建立志愿者服务激励机制，如发放荣誉证书、提供培训机会等，激发志愿者的长期服务意愿。

4.3 推进智慧社区与医养结合

智慧化和医养结合是应对社区老龄化的重要创新模式。通过现代技术与医疗资源的结合，可以大幅提高养老服务的便捷性和精准度。

4.3.1 智慧社区：利用智能设备提供健康监测与远程医疗服务

智慧社区的建设能够通过科技赋能，提升社区养老服务的智能化水平^[11]。例如，利用智能健康监测设备为老年人进行远程健康监控，及时发现健康风险；通过智慧养老平台整合健康数据，为社区医生提供个性化诊疗建议。协同治理理论认为，智慧社区建设需要多方协作，政府需主导技术标准的制定，企业提供设备支持，社会组织负责老年人使用培训，从而实现服务的无缝衔接。

4.3.2 医养结合：设立社区医养结合中心

医养结合是解决老年人健康管理和养老需求的重要方式^[13]。在社区层面,可设立医养结合中心,将医疗服务与养老服务有机结合。例如,通过社区卫生服务站为老年人提供慢性病管理、康复护理等服务,同时配套文化娱乐活动,实现健康管理与生活服务的一体化。这不仅能减轻家庭照护负担,也能增强老年人的生活独立性和安全感。

4.4 优化社区环境

社区环境的适老化是提升老年人生活质量的重要保障。根据社会支持网络理论,通过适老化的社区设施和文化活动,可增强老年人对社区的归属感和参与感。

4.4.1 改善无障碍设施,提升适老化水平

老年人行动能力下降对社区设施的无障碍化提出了更高要求。可通过改造社区楼梯、电梯、通道等设施,确保老年人日常活动的便利性和安全性。例如,为老年人常用区域设置防滑地板、扶手等适老化设备,并增设老年友好型休息区。

4.4.2 丰富社区活动,促进老年人社会参与

社会参与对老年人的心理健康和生活满意度有重要作用。社区可通过组织老年大学、兴趣小组、文化节等活动,为老年人提供社会交流的平台。例如,设立“社区长者学堂”,开设艺术、健康课程,让老年人学习新技能并与同龄人交流。社会支持网络理论认为,这种非正式支持网络的强化能够有效缓解老年人的孤独感,增强其生活信心。

5 总结与讨论

随着中国人口老龄化程度的不断加深,基层社区在老龄化治理中面临着愈发严峻的挑战。作为承接国家政策、资源和服务的关键平台,基层社区承担了老年人日常生活、健康照护及社会参与等多重职责。然而,当前社区治理体系在应对老龄化问题上依然存在明显短板。一方面,服务供需矛盾日益突出,社区养老服务的内容单一且资源不足,难以满足老年人日益复杂化和多样化的需求;另一方面,资源配置不均,尤其在农村和偏远地区,养老服务的覆盖率较低,基础设施落后,使得老年人难以享受基本的养老服务。此外,多主体协同不足导致资源整合效能较低,政府、社会组织、企业、社区和志愿者之间的合作机制尚未成熟,缺乏系统化的分工与协作。政策执行力的不足、服务模式创新滞后等问题进一步加剧了社区老龄化治理的困境。

基于协同治理理论、社会支持网络理论和宏观社会工作视角,本文深入分析了社区老龄化治理的现状与成因。协同治理理论为解决多主体协作问题提供了

框架,强调通过分工明确、资源整合和信息共享,提高治理效能;社会支持网络理论则通过正式支持网络(如政府和社会组织)与非正式支持网络(如家庭和邻里)的结合,为老年人提供情感、物质及信息支持;宏观社会工作视角则聚焦政策倡导和资源赋权,通过系统性思维推动政策落地和资源公平分配。

针对治理困境,本文提出以“五社联动”(政府、社会组织、企业、社区和志愿者协同合作)为核心的系统化治理对策。通过完善政策体系、构建多主体协同机制、推进智慧社区与医养结合模式、优化社区适老化环境,全面整合资源,提升服务效能,为社区老龄化治理提供了理论依据与实践指导^[14]。这一模式不仅有助于缓解服务供需矛盾,还能显著增强老年人群体的获得感和幸福感,为构建老龄友好型社区奠定了坚实基础,同时也为全球范围内应对老龄化问题提供了宝贵借鉴。

参考文献

- [1] 中国老龄化社会发展报告编写组. 中国老龄化社会发展报告(2022)[M]. 北京:社会科学文献出版社,2022.
- [2] 王思斌. 社会工作概论[M]. 北京:北京大学出版社,2018.
- [3] 吕明晰. 社区治理现代化研究[M]. 北京:社会科学文献出版社,2020.
- [4] 李迎生. 社会工作理论与实务[M]. 北京:高等教育出版社,2019.
- [5] 国家卫生健康委员会. 健康中国行动(2019-2030年)[R]. 北京:国家卫生健康委员会,2019.
- [6] 国务院. 国家积极应对人口老龄化中长期规划(2019-2050年)[R]. 北京:国务院,2019.
- [7] 国家发展和改革委员会. “十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划[R]. 北京:国家发展和改革委员会,2021.
- [8] 郑广怀. 社会支持网络在社会服务中的运用[M]. 北京:社会科学文献出版社,2016.
- [9] 欧阳友权. 社区老龄化治理与社会工作介入[M]. 长沙:中南大学出版社,2020.
- [10] 王卓. 老龄化社会的社会政策研究[M]. 北京:中国社会科学出版社,2018.
- [11] 张蔚. 智慧养老与社区服务创新[M]. 北京:清华大学出

出版社,2021.

[12] 国家发展和改革委员会. 全国城乡社区服务体系规划建设(2021-2025年)[R]. 北京:国家发展和改革委员会,2021.

[13] 国家卫生健康委员会. 医养结合推进政策[R]. 北京:国家卫生健康委员会,2019.

[14] 侯紫珍, 杨思佳, 王可涵, 等. "五社联动"社区治理模式实践与优化路径探析——以浙江省杭州市 C 社区为例[J]. 改革与开放, 2024(1):39-46.

版权声明: ©2025 作者与开放获取期刊研究中心(OAJRC)所有。本文章按照知识共享署名许可条款发表。

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



OPEN ACCESS