

城市更新与老龄化问题策略研究

王海娟

北京建筑大学城市经济与管理学院, 中国·北京 100044

摘要: 我国深度老龄化与城市存量更新进程同步推进, 老旧社区集中承载大量老年人口, 城市更新工作必须直面老年群体居住安全、公共服务、社会参与等多元诉求。本文采用文献梳理、规范分析与现实案例推演方法, 围绕老年群体居家养老为主的现实特征, 剖析城市更新过程中物质空间改造、养老服务供给、多元主体协同、资金保障四大维度现实矛盾。研究发现, 当前城市更新普遍存在重硬件建设轻养老配套、重统一改造轻差异化需求、重建设实施轻长效运维、政府投入单一社会资本参与不足等突出问题。应当坚持全生命周期理念, 从适老化空间系统重构、分层分类养老服务供给、多方协同治理机制构建、多元资金筹措模式创新、智慧赋能老年友好社区建设五个方面综合施策, 推动城市更新与积极应对人口老龄化战略深度融合, 实现人居环境提质与老年民生改善双向提升。

关键词: 城市更新; 人口老龄化; 适老化改造; 居家社区养老; 存量社区治理

Research on Strategies of Urban Renewal and Population Aging

Wang Haijuan

School of Urban Economics and Management, Beijing University of Civil Engineering and Architecture, China Beijing 100044

Abstract: China's deep population aging is advancing simultaneously with the process of urban stock-oriented renewal. A large number of elderly people reside in old communities, which requires urban renewal to respond to diverse demands of the elderly in residential safety, public services and social participation. Adopting literature review, normative analysis and case deduction, this paper analyzes practical contradictions in physical-space renovation, elderly-care service supply, multi-agent coordination and capital guarantee, considering the reality that most elderly citizens choose aging-in-place. The study reveals prominent deficiencies in current urban renewal practice: over-emphasis on hardware renovation while ignoring elderly-care supporting facilities, uniform transformation without differentiated demand orientation, focusing on construction rather than long-term operation and maintenance, and insufficient social capital participation with over-reliance on fiscal investment. It is necessary to adhere to the full-life-cycle concept, and implement comprehensive strategies including reconstructing age-friendly spatial systems, providing hierarchical elderly-care services, building multi-party collaborative governance mechanisms, innovating diversified financing modes, and constructing smart age-friendly communities. Promote the deep integration between urban renewal and the national strategy of actively responding to population aging, so as to realize dual improvement of human settlement quality and elderly people's livelihood.

Keywords: Urban renewal; Population aging; Aging-adapted renovation; Home-based and community-based elderly care; Stock community governance

0 引言

国家统计局数据显示, 2025 年末我国 60 周岁及以上老年人口突破 3.2 亿人, 占总人口比重达到 23.1%, 我国已经进入深度老龄化社会。与此同时, 我国城镇化发展由大规模增量建设转向存量提质增效的城市更新新阶段, 大量建设年代较早的老旧小区集中分布在老城区, 也是老年人口居住集聚的主要载体, 居家社区养老仍是我国老年人最主要的养老选择。

城市更新不仅仅是建筑外立面翻新、道路管网修缮,

更是面向居民全生命周期需求的人居系统重构。但在大量改造实践当中, 不少项目仍然以市容环境、基础设施修复为核心, 对老年群体生理衰退、照护需求、社交情感诉求考虑不足, 出现硬件改造完成, 但养老服务配套缺位、无障碍设施碎片化、后期管护缺位等供需错位现象。如何把积极应对人口老龄化的目标内嵌到城市更新全流程, 破解存量社区适老化改造现实障碍, 补齐居家社区养老短板, 已经成为城市高质量发展必须回答的现实命题。本文立足国内城市更新实践现状, 梳理城市更新与老龄化叠加带来

的现实矛盾，剖析问题背后深层成因，并提出系统性优化策略。

1 老龄化背景下城市更新的现实矛盾

老旧社区是城市更新的主战场，同时也是老年人口高度集聚区域。老年群体生理机能弱化、行动能力下降，除基础居住空间需求外，还产生健康照护、就近就医、社交活动、安全应急等复合型诉求，现有城市更新模式与老年群体多元需求之间形成多重矛盾。

1.1 物质空间改造：碎片化适老化，系统性无障碍供给不足

老旧小区普遍建设标准偏低，楼栋缺少电梯，楼道缺少扶手，地面高差多，户外步道破损，坡道缺失，公共照明不足，极易引发老年人跌倒摔伤风险。现阶段很多更新项目的适老化改造呈现“点状修补”特征：仅少量楼栋加装电梯，户外坡道、楼道扶手、休息座椅、公共卫生间适老化设施分散设置，没有形成连续贯通的无障碍通行网络。部分改造项目优先外立面美化，挤占口袋公园、闲置架空层等可以转化为养老服务点的存量空间。户内适老化改造覆盖面有限，受住户家庭条件、出资意愿影响，困难老人家庭户内扶手、防滑地面等改造推进难度大。新旧改造内容之间缺少统筹，造成“局部适老，整体不便”的现实困境。

1.2 公共服务供给：重空间建设轻运营，养老服务供需错位

城市更新过程中部分社区虽然利用闲置用房建设养老服务站，但普遍存在“重土建、轻运营”现象。房屋硬件完成改造，但是专业照护人员、康复设备、上门服务机制没有同步落地，养老站点沦为闲置的物理空间。服务供给同质化严重，没有区分健康活力老人、半失能老人、失能老人的差异化需求，活力老人的文化社交、半失能老人康复助浴、失能老人短期托养等服务供给缺口较大。社区医疗、养老服务割裂，医养结合落地难度高，老年人很难在 15 分钟生活圈内同时获得基础诊疗、康复护理、助餐助浴一体化服务，“有场地无服务”成为很多更新社区的共性痛点。

1.3 实施治理层面：多方诉求复杂，居民参与机制不完善

老旧社区内部居民年龄结构、经济条件差异巨大。以加装电梯为例，高楼层老年居民改造意愿强烈，低楼层住户担心采光、噪音、房产贬值，各方利益诉求冲突，协商协调难度大。更新方案编制阶段，老年群体意见征询流于

形式，很多高龄老人不会线上填表，线下座谈会参与机会有限，更新方案更多由政府、设计单位主导，老年人真实诉求难以充分传导到改造方案当中。更新完成之后，后期运维责任边界模糊，电梯维护、无障碍设施修缮、养老服务站点运营责任分散于物业、社区、街道，缺少常态化管护机制，设施容易出现“建完即坏”，难以持续发挥作用。

1.4 资金保障约束：财政压力突出，多元投融资机制尚未成熟

适老化改造包含楼栋硬件、公共空间、养老服务运营两大板块，不仅需要一次性建设资金，更需要长期持续性运营经费。当前资金来源高度依赖各级财政补助，居民自筹意愿有限，社会资本参与动力不足。硬件改造项目有明确工程概算，容易申请财政资金；但养老服务属于持续性运营投入，收益低、回报周期长，社会资本顾虑风险，市场参与渠道不通畅。财政资金有限与适老化改造巨大需求之间矛盾凸显，单纯依靠政府投入难以实现大规模持续推进。

2 城市更新应对老龄化困境的深层成因

2.1 更新理念偏差，适老化未前置纳入顶层设计

不少城市更新项目的考核指标集中于工程进度、完工数量、环境面貌提升，没有把老年友好、养老服务供给作为硬性考核内容。规划设计阶段没有开展老年群体需求专项摸排，适老化内容属于事后补加，没有做到“改造前问需老人，改造中适配老人，改造后服务老人”，导致适老化改造处于附属、补充地位，无法统筹土地、空间、配套资源。

2.2 利益协调机制不完善，居民主体地位落实不到位

老年群体内部需求分化明显，高龄、失能、低保老人迫切需要适老化改造，部分低楼层、年轻住户改造意愿弱。现有协商议事机制缺少面向高龄老人的便捷参与渠道，民意协调、利益补偿机制不健全，面对电梯加装、公共空间调整等利益冲突，缺少成熟的调解与补偿方案，很多民生类适老化项目卡在居民意见统一环节。

2.3 重建设轻运营，全生命周期管理机制缺失

现行城市更新项目管理大多聚焦前期立项、中期施工、竣工验收，对竣工之后的运维、服务运营缺少制度安排。适老化设施不是一次性工程，电梯、扶手、无障碍步道需要定期检修，养老服务站点需要持续人员经费投入。项目竣工之后，运维责任、经费来源、绩效考核没有同步明确，造成建设与运营脱节，硬件建好之后服务难以为继。

2.4 商业模式不成熟，社会资本盈利模式不清晰

社区养老服务具有准公共产品属性，普惠型服务收费不高，而人力成本持续上涨，企业单纯依靠养老服务很难实现盈利。缺少“更新改造 + 养老运营”一体化的政策工具，社会资本参与城市更新项目时，很难通过配套经营性业态平衡养老服务的亏损，风险补偿、税费减免、场地租金优惠等配套激励不足，制约市场主体参与积极性。

3 城市更新应对人口老龄化的优化实施策略

立足积极应对人口老龄化国家战略，城市更新应当坚持“空间适老、服务助老、治理惠老、资金保老”原则，把老年友好理念贯穿规划摸排、方案设计、施工建设、后期运维全链条，构建物质空间、养老服务、协同治理、资金保障、智慧赋能五位一体实施体系。

3.1 统筹存量空间资源，构建系统性适老化物质环境

第一，更新前期开展老年需求专项摸排。在老旧小区改造前期调查阶段，建立老年居民需求台账，统计高龄、失能、独居老人分布，梳理电梯需求、户内改造诉求、户外无障碍痛点，将摸排结果作为方案编制的硬性依据。第二，构建连续完整社区无障碍网络。统筹楼栋单元、楼道、户外道路、公园绿地、社区配套建筑，推进既有住宅电梯加装，补齐楼道扶手、防滑地面、过渡坡道、休息座椅、夜间照明，打通从家门到社区养老站点、社区医院、菜市场的无障碍通行链路，避免碎片化点状改造。盘活社区闲置架空层、废弃车棚、闲置配套用房，优先转化为老年助餐点、康复活动室、日间照料中心，在 15 分钟生活圈内布局老年活动与养老服务载体。第三，分层推进家庭适老化改造。对低保、特困、失能高龄老人由财政补贴开展户内适老化改造，配置扶手、防滑地面、紧急呼叫装置；面向普通家庭提供补贴引导，鼓励居民自愿开展居家微改造，实现公共空间适老化与家庭内部适老化协同推进。

3.2 完善分层分类养老服务，推动空间改造向服务运营延伸

城市更新不能止步于硬件建设，坚持“硬件改造与服务运营同步谋划、同步落地”，杜绝只建不用。一是区分老年群体配置差异化服务。面向健康活力老人，重点提供文化活动、老年教育、社交交往场地；面向半失能老人，强化日间照料、助餐助浴、康复理疗；面向失能独居老人，强化短期托养、上门照护、紧急救助服务。二是推动医养深度融合。依托更新后的社区服务用房，推动社区卫生服务站与社区养老服务站设施共建、人员互通，把基础诊疗、

慢病管理、康复护理嵌入社区更新成果，打通居家社区医养结合“最后一公里”。三是建立运营绩效导向。在项目立项时同步明确养老站点运营主体、服务清单、人员配置，将服务人次、老人满意度作为绩效考核指标，改变“重建设、轻运营”的传统模式。

3.3 健全多元协同治理，完善居民参与和利益协调机制

首先拓宽老年群体参与渠道。更新方案征求意见除线上问卷之外，增加入户走访、社区座谈会、现场展板讲解等适合高龄老人的参与形式，保障老年人对改造方案的话语权。建立社区议事平台，针对电梯加装、公共空间调整等矛盾突出事项，引入社区居委会、社会组织开展利益调解，探索合理补偿机制，平衡不同楼层、不同家庭的利益诉求。其次厘清多方运维责任边界。明确街道、社区、物业、运营机构的运维职责。电梯、无障碍公共设施纳入物业常态化维保清单；社区养老服务站点由专业机构运营，街道负责监督考核。建立设施定期巡检制度，及时修复破损适老化设施，解决“重建设，轻管护”。同时鼓励老年居民自我服务，培育老年志愿队伍，开展邻里互助养老，充分激活老年群体的社区参与，构建共建共治共享社区治理格局。

3.4 创新多元资金筹措，拓宽社会资本参与路径

构建“财政引导、居民合理分担、社会资本补充”的多元资金体系。一是优化财政资金使用方式，财政资金不仅投入工程建设，也适度补贴养老服务运营、家庭适老化改造，由单纯补建设向“建设 + 运营”双向补贴转变。二是探索居民合理付费分担机制，电梯加装、家庭适老化改造根据受益原则，落实居民自筹部分，建立合理收费运维模式。三是创新社会资本激励模式，鼓励社会资本参与“城市更新 + 社区养老”一体化项目，通过配套少量经营性业态、场地租金优惠、税费减免、风险补偿等政策，平衡普惠养老业务的成本，缓解单纯依靠政府财政的压力。探索政府和社会资本合作模式，吸引专业养老运营企业深度参与更新后的社区养老服务运营。

3.5 数字智慧赋能，打造老年友好智慧更新社区

将智慧适老化纳入城市更新内容，兼顾老年人数字鸿沟现实，做到智能技术与传统手段并行。在老旧社区更新中部署一键紧急呼叫系统、智慧烟感、智能防跌倒预警装置，重点覆盖独居、高龄老人家庭。社区保留线下人工办事窗口，避免全部依赖线上服务。依托社区养老服务平台整合健康监测、上门派单、紧急救助功能，同时保留电话

呼叫渠道, 兼顾不会使用智能手机的老年群体。利用大数据动态掌握辖区老人健康、居住情况, 实现风险预警, 提升社区对老年群体的安全保障能力。

4 结语

人口深度老龄化背景之下, 城市更新不再只是建筑环境的物理修缮, 更是面向全龄人群尤其是老年群体的人居体系再造。当前实践中, 适老化改造碎片化、养老服务运营滞后、利益协调复杂、资金来源单一等现实难题, 制约城市更新赋能积极应对人口老龄化战略的实施效果。

城市更新需要转变“重工程、轻民生, 重建设、轻运营”的传统思维, 将老年友好理念前置到规划摸排、方案编制阶段, 统筹物质空间系统重构、分层分类养老服务供给、多元协同治理、多元资金保障、智慧适老化建设, 打通从居住空间到社区服务, 再到长效运维的完整链条。未来还需要持续完善配套政策, 健全项目考核评价体系, 探索更多可复制的投融资与运营模式, 在城市存量更新过程中持续提升老年群体居住品质与生活幸福感, 实现城市更新与积极应对人口老龄化双向协同发展。

参考文献:

[1] 张菁, 赵振乐, 王颖楠. 城市更新视角下社区嵌入式服务设施建设难点与运营机制[J]. 城市规划学刊, 2025 (01):71-77.

[2] 郑海霞, 阚心茹, 陈思伽. 老旧小区适老化改造研究演化路径及热点分析[J]. 建筑经济, 2023,44 (09):72-80.

[3] 尹纪平. 面向老龄化诉求的 15 分钟社区生活圈环境品质提升研究 [J]. 城市住宅, 2026,33 (04):89-94.

[4] 王盼盼, 贾旭飞. 智慧社区视角下老旧小区公共设施适老化改造满意度研究[J]. 沈阳建筑大学学报 (社会科学版), 2026,28 (03):270-278.

[5] 周玉琳, 刘鑫鑫. 老旧小区适老化改造多元利益相关者协同治理策略[J]. 建筑经济, 2024,45 (02):102-106.

[6] 钟沛坚, 李明燃, 郭文浩. 社区治理视角下老旧小区适老化改造的实践路径研究[J]. 城市治理研究, 2025 (02):56-62.

[7] 徐成祥. 基于多源数据的城市老旧住区适老化空间绩效评价与更新机制研究[J]. 城市发展研究, 2026,33 (06):45-52.

[8] 叶洋漓, 齐乐雯, 乐欣雨. 代际视角融合下老旧社区公共空间智慧适龄改造研究[J]. 艺术科技, 2026,39 (04):71-73.

[9] 程晚霞. 传统街区公共设施适老化改造策略研究[J]. 城市建筑, 2025,22 (12):42-45.

[10] 国务院办公厅. 城市社区嵌入式服务设施建设工程实施方案[Z]. 2023-11-26.