

福利多元主义视角下老年数字贫困治理研究

古烨佳 王晓彤 段艺冉 范思语 郁晓旭

河海大学，江苏南京，211100；

摘要：在人口老龄化与数字化战略全面推进的时代背景下，老年数字贫困成为贫困的一种新形式。老年数字贫困的多样性、复杂性、区域不平衡性和内部差异性等特点对治理提出了更高的要求。打造政府主导、市场引领、社区赋能、家庭补缺的四元福利模式，构建包含制度供给、教育赋能、产品创新、文化重构的复合型治理体系破解老年人群体“数字无力感”的困境。构建社会福利的多元供给网络，四维主体通过功能互补与机制衔接，形成“主导-引领-赋能-补缺”的协同作用机制。

关键词：老年数字贫困；政府主导；市场引领；社区赋能；家庭补缺

DOI：10.69979/3029-2700.25.10.040

引言

党的二十大以来，积极应对人口老龄化已成为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要战略任务。在数字化战略全面推进的时代背景下，老年群体面临的“数字鸿沟”问题日益凸显制度性困境。面对中共中央提出的“全周期智慧养老”战略部署，老年群体普遍存在的数字产品使用排斥心理与数字技能结构性缺失，已然形成制约政策落地的双重阻力。目前国内对于养老服务的研究逐渐具备了多主体协同视角。国家政策方面，《中共中央国务院关于加强新时代老龄工作的意见》明确强调了要推动养老服务供给的主体多元化，形成多层次、多样化的养老服务网络。政府层面，李强等（2019）学者指出，政府在我国养老服务体系中扮演着主导角色，通过政策引导和财政支持，协调各方资源^[7]。市场层面，刘志军（2021）指出，市场机制能够有效提高养老服务效率，同时也面临着服务供给“逐利化”的挑战^[8]。家庭层面，张晓红等（2018）研究表明，家庭支持不仅能够降低养老成本，还能提升老年人的心理健康水平，不过随着社会关系结构的转型，家庭的养老功能也面临弱化^[9]。社会组织层面，陈晓燕（2020）指出，社会组织在社区养老和志愿服务领域发挥着重要作用，但也存在专业能力和资源匮乏问题^[10]。这些研究为理解养老服务多元主体协同提供了理论基础，但尚未系统回应数字时代老年群体的新型贫困——数字贫困问题。本研究基于福利多元主义理论框架，试图通过政府、市场、社区和家庭在数字贫困治理中的功能定位与互动关系，构建起适应数字时代下我国老龄化治理的新型协同路径。

1 福利多元主义理论

福利多元主义理论源于上世纪70年代中期西方“福

利国家”政策的系统性危机。福利责任逐渐从政府向市场、非营利组织和社区转移。英国推行的“福利的政治经济与混合经济”、美国“共同生产”模式以及欧洲“福利组合”等实践，都集中体现了福利供给主体向多元协同的范式转型。而聚焦国内，中国改革开放打破“大锅饭”制度，实施“社会保障社会化”改革，也与西方福利多元主义形成了理论共鸣。随着全面深化改革的进程不断推进，加强福利多元主义的理论建设与实践也成为了我国社会保障事业发展的需要^[11]。

核心观点福利多元主义最早在西方学术界引发讨论。它的核心观点是社会福利和服务的提供应该由多个部门共同承担。在理论发展维度上，福利多元主义呈现出横向与纵向结构深化的双重演进路径。横向层面聚焦公共部门、市场、非营利组织和家庭社区的动态平衡关系，纵向发展则体现为国家角色的精细化发展^[2]。对于福利多元主义主体的划分，最早有Rose（1986）提出了“三分法”^[3]：国家、市场和家庭，在此研究基础之上，产生了“福利三角”的研究范式。随后，Johnson（1987）在三分法的基础上增加了“志愿部门”^[4]，形成了“四分法”的理论框架，Evers（1995）进一步将非营利组织纳入分析，完善了四分法的理论体系^[5]，这一划分方式强调了民间社会在社会福利中特殊的整合作用。近年来，我国学者也逐渐将福利多元主义应用于养老服务、医疗服务、家庭教育等细分领域发展出了更多分析框架，例如有学者在分析长者食堂服务时采取了“五分法”^[6]。

在数字化进程不断推进的背景下，老年数字贫困问题愈加突出，作为当今社会保障事业的重要领域，其治理路径也在很大程度上依赖福利多元主义的理论指导。以福利多元主义的视角进行老年数字贫困治理研究，不仅有助于拓展其在数字时代的解释力，也为破解“智慧

“养老”困境提供决策参考，更对推动老年群体数字包容性发展具有现实意义。

2 老年数字贫困表现及影响因素

基于“数字鸿沟”的生成逻辑，数字化浪潮下老年群体在数字贫困中呈现出从接入贫困到使用贫困再到数字素养贫困的时序性贫困。老年数字贫困主要表现为智能设备使用困难、在线服务操作困难、社会隔离以及获取信息渠道受限等四个方面。老年群体在智能设备操作和在线服务两方面普遍存在“四不困境”：看不清字体、记不住密码、听不懂提示、点不准图标。社区医院的自助挂号机前，常有老人因无法完成身份认证而放弃就诊。更严峻的是，数字排斥导致的信息获取障碍，加剧老年人的社会隔离，以及信息获取渠道受限使老年人成为谣言传播的重灾区。对于老年群体而言，数字贫困呈现显著的数字技术的利用率较低。当今老年群体的数字贫困已逐步脱离了接入贫困，更多在于使用贫困以及素养贫困。中国社会科学院社会发展战略研究院发布的《后疫情时代的互联网适老化研究》指出，有超过九成的老年网民会上网看视频。但是在面对现实生活中的情景，例如远距离出行、就医、消费以及获取其他公共服务等更为复杂的现实需求时，大部分老年人还难以通过互联网来完成。

内外两方面的因素围困，加剧老年数字贫困。从内因来看，老年人随着年龄的增加，生理机能的衰退，比如视力、记忆力的下降，学习新事物的反应能力下降，加之网络诈骗等负面新闻和对新技术“学不懂、记不住”的焦虑产生心理抵触；从外因来看，家庭数字化支持不足、社会培训资源缺乏，另外数字产品设计多以年轻人偏好为中心、老年人被边缘化。市场机制的失灵，智能终端市场的“青年偏好”导致适老化产品供给不足，工信部数据显示，2022年通过适老化认证的APP仅占应用商店总量的1.2%，且多集中于头部企业；文化认知的刻板印象，社会普遍存在的“科技恐惧症”叙事加剧老年人自我效能感弱化。数字技术作为一种稀缺资源，仍然呈现出存量不足、分布不均衡的现象。

3 政府、市场、社区和家庭在老年数字贫困治理中的协同作用

3.1 协同作用的实现机制

老年数字贫困治理需突破单一技术思维，构建“制度供给-教育赋能-产品创新-文化重构”复合体系，形成政府主导、市场引领、社区赋能、家庭补缺的四元协同模式。治理框架需整合资源、数据、制度三要素：资源上，统筹政府财政、企业技术、社区人力、家庭代际

支持；数据上，建立全国老年数字素养监测平台，联通政府管理、家庭申报、市场研发和社区服务数据；制度上，推动《数字权益保障法》立法，制定适老化产品认证标准，完善代际反哺激励机制。建立四轨运行机制：一是智能预警与人工走访结合的需求发现机制；二是以市级统筹的资源调配机制；三是大数据存证与跟踪测评的效果评估机制；四是政企社家四方季度协商的迭代优化机制。

3.2 政府的主体责任

政府在老年数字贫困治理中承担主体责任，需通过立法强化刚性约束与兜底保障。当前国务院《关于切实解决老年人运用智能技术困难的实施方案》等政策虽构建了“国家-地方-企业”三级响应机制，但省级政府仅12%将数字包容纳入考核，政策工具多属倡导性条款。推进专项立法，明确政府主体责任与公共责任制度化承担，为构建四维协同治理体系奠定法理基础。政策制定需分层分类实施：针对农村及欠发达地区，重点提升数字接入能力；对城市及发达地区，侧重数字使用与素养提升，通过政府购买服务推进社区嵌入式教学，如北京“数字伙伴计划”联合科技企业开发适老系统。监管评估方面建立“数字能力评估-分级干预-效果追踪”闭环机制，将数字素养纳入健康老龄化监测体系，强化政府购买服务的全流程监管。同时建立动态调整机制，定期评估政策实效。协同治理需构建多元主体合作网络：政府作为规则制定者与资源调配者，需整合市场力量、社区资源及社会组织，形成制度化保障网络。通过资金支持、技术赋能与社会动员的三维驱动，实现老年数字贫困治理的可持续发展。

3.3 市场的引领作用

在政府的顶层设计主导下，市场协同，通过技术赋能的商业化创新，引导银发经济的腾飞，实施老年数字贫困的差异化救助。同时政府应密切关注、监管市场，及时制定相关标准，市场响应政府号召。头部科技企业履行相应社会责任，小米开发的“极简桌面”用户超800万，支付宝“长辈模式”日均使用量增长156%。银发经济催生新业态，“夕阳红”直播培训平台已帮助12万老年人实现数字创业。保险机构推出“数字意外险”，覆盖智能设备操作风险。但同时需警惕市场逐利性带来的适老化陷阱以及生产端与使用端的对齐度有限，如某短视频平台“简易版”暗藏付费套路。市场调查显示，仅31%老年人知晓各软件老龄版的存在，并且单单通过放大图标，加强语言，并不能真正提高老年人的数字素养，60%的老年人在有这些功能的条件下仍然不会使用

相关软件。这要求政府加快建立统一的产品适老化认证标准。政府还应该在政策上扶持小微精的适老化科技公司，促进更多公司在银发市场的细分小市场中耕耘。

3.4 社区的赋能作用

社区作为我国地区的基础组成单元，为老年群体提供“家门口”的服务有着天然优势。上海市虹口区“数字睦邻点”模式，依托 193 个社区站点培育 326 名“银发数字导师”，形成“15 分钟助学圈”。成都玉林社区创建“代际学习中心”，组织青少年与老人结对，教学相长中消弭数字鸿沟。南京霞辉老年精神关爱中心，依托青岛路等多个社区，以社区基础，政府基层组织为依托，深入了解每一位老年人，通过政府购买服务为当地老年人提供多样化的数字教学服务。但当前全国社区数字助老志愿者缺口较大，缺乏持续性跟踪性服务。社区作为福利递送的末梢神经，通过激活在地社会资本，构建“政府培训骨干-骨干带动群众”以及社区链接资源，整合各方力量服务社会的裂变式传播网络，这正是福利多元主义强调的社群互助价值。此外政府和社会各界应该加强对社会组织的支持和引导，提高它们的资金保障和人才队伍建设，完善相关政策法规，为社会组织参与老年社会救助创造更加有利的环境和条件。

3.5 家庭的补缺作用

在我国以家庭养老为主的国情下，家庭对于老年人的支撑作用明显，福利多元主义框架下，家庭作为最基础福利单元，其情感支持具有不可替代性。中国家庭发展追踪调查表明，获得子女数字支持的老年人移动支付使用率提高 2.3 倍。家庭应该起到社会支持外的补缺作用，老年人数字贫困这一新型贫困的差异性较大，而以情感为羁绊的家庭对于这一部分的补缺有着天然的优势。然而，家庭数字反哺存在“在场缺席”困境，子女平均每周专门花费在指导父母数字技术等上的时间不足一小时。同时空巢家庭中该模式难以持续，形成新的数字权益失衡。应借适当借鉴新加坡“家庭数字日”制度，用人单位给予数字孝亲假。开发“亲情远程协助”APP，实现异地实时指导。更要警惕过度依赖家庭导致的责任转嫁，需建立“家庭-社区”支持衔接机制。

4 结语

数字技术深度嵌入社会生活背景下，老年数字贫困已成为新型社会排斥的重要表征。本研究基于福利多元主义理论，构建“政府主导-市场引领-社区赋能-家庭补缺”的四维协同治理模型：政府通过数字基建布局与适老化标准制定奠定制度基础；市场依托技术创新开发适老化产品，形成需求导向供给机制；社区搭建数字技能

培训网络，创建代际互学支持环境；家庭通过情感纽带实现数字素养日常培育。四维主体在资源共享、信息互通中形成治理合力，破解单一硬件供给或技能培训的局限性。应对老龄社会与数字社会双重转型，需建立动态调整机制，通过技术温度与人文关怀的融合，构建可持续数字包容生态。这既是积极老龄化战略的实践要求，更是衡量社会治理现代化水平的重要标尺。

参考文献

- [1] 林闽钢. 福利多元主义的兴起及其政策实践[J]. 社会, 2002, (07): 36-37. DOI: 10.15992/j.cnki.31-1123/c.2002.07.017.
- [2] 丁学娜, 李凤琴. 福利多元主义的发展研究——基于理论范式视角[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2013, 19(06): 158-164.
- [3] Rose, R. (1986). "Common Goals but Different Roles: The State's Contribution to the Welfare Mix."
- [4] Johnson, N. (1987). The Welfare State in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism.
- [5] Evers, A. (1995). "Part of the Welfare Mix: The Third Sector as an Intermediate Area." Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, 6(2), 159-182.
- [6] 姜钰颖. 福利多元主义视角下社区长者食堂服务问题研究——以 F 市 G 区为例[J]. 大陆桥视野, 2024, (01): 93-95.
- [7] 李强, 王芳, 陈晓燕. (2019). 多主体参与养老服务供给的困境与对策. 社会保障研究, 25(3), 12-20.
- [8] 刘志军. (2021). 市场化养老服务供给的挑战与路径选择. 经济研究参考, 56(8), 78-85.
- [9] 张晓红, 李玲, 王丽. (2018). 家庭支持对老年人心理健康的影响研究. 人口与发展, 24(5), 67-75.
- [10] 陈晓燕. (2020). 社会组织参与养老服务的现状与对策. 社会建设, 7(4), 33-42.

作者简介：古烨佳（2004.10—），女，汉族，湖南株洲人，河海大学本科生在读，研究方向：劳动与社会保障

基金项目：2024 河海大学大学生创新创业训练计划资助项目”（Hohai University Undergraduate Innovation and Entrepreneurship Training Program Funding）（项目编号：202410294066Z）