

人口老龄化背景下农村养老服务体系 建设现状与对策

白子欣

南京林业大学人文社会科学学院、生态文明传播学院, 江苏 南京

收稿日期: 2026年2月26日; 录用日期: 2026年3月27日; 发布日期: 2026年4月8日

摘要

在我国人口老龄化程度持续加深、城乡人口流动不断加剧的背景下, 农村地区呈现出老年人口基数大、老龄化速度快、家庭养老功能弱化、养老服务供给不足等突出特征。加快构建符合农村实际、适应老年需求、可持续发展的农村养老服务体系, 已成为应对人口老龄化、推进乡村振兴、实现共同富裕的重要任务。本文以农村养老服务体系为研究对象, 系统分析当前我国农村老龄化的基本态势与养老服务面临的现实压力, 从家庭养老、社区养老、机构养老、医养结合、养老保障、人才支撑等多个维度, 梳理农村养老服务体系建设现状与存在问题, 并在此基础上提出强化家庭养老基础地位、完善多层次养老服务供给、推动医养康养深度融合、健全农村养老保障机制、加强养老服务人才队伍建设、强化政府责任与政策保障等对策建议, 旨在为完善新时代农村养老服务体系、提升农村老年人生活质量、促进城乡养老服务均等化提供理论参考与实践路径。

关键词

人口老龄化, 农村养老, 养老服务体系, 医养结合, 乡村振兴

The Present Situation and Countermeasures of Rural Elderly Care Service System Construction under the Background of Population Aging

Zixin Bai

School of Humanities and Social Sciences, School of Ecological Civilization Communication, Nanjing Forestry University, Nanjing Jiangsu

Received: February 26, 2026; accepted: March 27, 2026; published: April 8, 2026

Abstract

Against the backdrop of deepening population aging and intensified urban-rural migration in China, rural areas are characterized by a large elderly population, rapid aging trends, weakened family-based care functions, and insufficient elderly care services. Accelerating the development of a sustainable rural elderly care service system tailored to local realities and elderly needs has become a critical task for addressing population aging, advancing rural revitalization, and achieving common prosperity. This study examines the rural elderly care service system, systematically analyzing the current trends of rural aging and the practical challenges faced by elderly care services. Through multiple dimensions including family-based care, community-based care, institutional care, integrated medical and elderly care, pension security, and talent support, the paper identifies existing issues in rural elderly care service system construction. Based on these findings, the study proposes countermeasures such as strengthening the foundational role of family-based care, improving multi-level elderly care service supply, promoting deep integration of medical and elderly care, enhancing rural pension security mechanisms, strengthening elderly care service talent development, and reinforcing government accountability and policy support. These recommendations aim to provide theoretical references and practical pathways for improving the rural elderly care service system in the new era, enhancing the quality of life for rural seniors, and promoting equitable elderly care services across urban and rural areas.

Keywords

Population Aging, Rural Elderly Care, Elderly Care Service System, Integration of Medical and Elderly Care, Rural Revitalization

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：人口老龄化与农村养老的时代命题

人类社会正经历着深刻的人口结构转型，我国已进入深度老龄化社会，而农村地区的养老问题尤为严峻。随着生育率持续走低、人均预期寿命不断提高以及城镇化进程加速推进，大量青壮年劳动力向城镇迁移，导致农村“空心化”“空巢化”现象普遍，传统家庭养老模式支撑能力不断下降。与此同时，农村养老服务设施、服务水平、保障能力又长期弱于城市，使得农村养老成为整个养老服务体系中的短板与弱项。

积极应对农村人口老龄化，关系到亿万农村老年人的晚年幸福，关系到农村社会稳定与乡村振兴战略的有效实施。在此背景下，系统审视农村养老服务体系建设成效、现实困境与优化路径，具有重要的理论价值与现实意义。本文立足农村实际，从问题出发，探索构建覆盖全面、功能完善、普惠均等、便捷高效、可持续的新时代农村养老服务体系。

2. 文献综述

人口老龄化是 21 世纪中国社会经济发展面临的基本国情。如何破解农村养老难题，构建符合农村实际、满足老年人多元需求的养老服务体系，已成为学术界和实务界共同关注的重大课题。现有研究从不同视角对这一问题进行了深入探讨，主要可分为四大流派。

模式创新派聚焦农村养老的组织形态与社会基础，侧重于从社会学和公共管理角度探讨适合农村本土的养老模式，强调社会资本与文化传统的作用。在互助养老方面，曹阳春(2026)指出互助养老根植于农村熟人社会的文化土壤，具有成本低、社会效益高的特点，是应对农村养老压力负载的重要模式，但其发展面临资源供给不足和传统观念落后的困境[1]；阿荣高娃(2026)则从乡村振兴的制度背景出发，强调互助养老是自下而上的创新战略，并创新性地提出“政策行政干预”与“心理干预”双管齐下的优化路径，以维持老年人健康功能、延长预期寿命[2]。在居村养老方面，李敏和林小希(2025)将养老问题与乡村内生发展动力相结合，提出“居村养老”模式，主张通过宅基地制度改革盘活土地资源，构建“土地-产业-人才”三位一体的发展机制，使养老从“负担”转变为乡村振兴的“机遇”[3]。

供给改革派立足于经济学和公共政策视角，运用供给侧结构性改革理论，分析农村养老服务供给的质量与效率。李彦林和严宏(2026)从高质量发展视野出发，直指农村养老服务供给的三大核心矛盾——供需失衡、供给体系与发展要求不平衡、供给内容与需求质量失调，主张以需求为导向通过供给侧结构性改革补齐短板，强调要素质量提升是实现高质量发展的关键[4]。梅林和闫楠楠(2026)虽聚焦养老地产，但其对养老模式的精细化分类(如社区嵌入型、医养结合型、代际融合型等)为农村养老服务供给提供了横向参考，他们分析了社会养老需求适配、存量资源整合等核心条件，指出了标准体系滞后、专业人才短缺等共性局限，为农村养老服务产品开发提供了借鉴[5]。

技术赋能派顺应数字乡村建设的时代背景，探讨如何利用现代信息技术解决农村养老服务的可及性与精准性问题。姜礼尧等(2025)以盐城市为例，在数字乡村视域下提出构建“政府主导、技术赋能、多元协同、服务精准”的农村智慧养老服务体系，认为面对农村“空巢化”加剧的现状，传统模式已难以为继，数字化转型是提升服务效能的核心出路[6]。这一观点与秦敏花(2025)相呼应，后者在健全河南省养老服务体系的对策中特别强调了“科技引入”的重要性[7]。

区域实证派通过案例分析、问卷调查等方法，对特定区域的农村养老服务问题进行深耕，强调研究的在地性与对策的可行性。在中部地区，秦敏花(2025)从宏观政策协调性出发，指出政策虽多但难以满足实际需求，建议从人才培养和区域协调入手[7]；张盼盼(2025)则具体聚焦居家养老服务，通过案例与文献结合，指出了法律制度、基础设施、资金人才的四重短板，对策建议更为具体落地[8]。在西部地区，柏婷(2025)系统梳理了山西农村养老服务在设施、供给、需求方面的困境，旨在构建兜底有力、普惠均等的服务体系[9]；刘宇翔等(2025)通过实地调研，从人口迁移、经济因素等深层次分析了老龄化成因，并提出了服务模式创新与发展特色经济相结合的综合应对策略[10]。在县域治理层面，汪安邦(2025)以涟水县为个案，以马斯洛需求层次理论、福利多元理论等为支撑，通过问卷调查和深度访谈，揭示了县域养老服务在顶层设计、资源配置、人才支撑方面的“共性交叉问题”，其提出的“制度-人才-资源-文化”多维协同路径，为县域层面的政策优化提供了极具操作性的框架[11]。

虽然现有研究从以上四大视角对农村养老服务体系展开了多元探讨，为农村养老问题的解决提供了丰富理论与实践参考，但综合来看，仍存在诸多研究空白与不足之处。

第一，研究视角缺乏系统性整合。四大研究流派多各自为营，模式创新派侧重社会文化层面、供给改革派聚焦经济政策维度、技术赋能派关注数字化应用、区域实证派深耕地方实践，鲜有研究将多视角、多维度进行系统性融合，难以形成适配农村养老复杂现实的综合性分析框架，对农村养老服务体系建设整体性、协同性探讨不足。

第二，城乡融合视角的研究较为薄弱。现有研究多单独聚焦农村养老本土探索，对城乡养老服务资源统筹、要素流动、标准衔接的研究深度不足，未能充分结合乡村振兴与城乡融合发展背景，探讨城市优质养老资源向农村下沉的有效路径与机制设计。

第三，对农村养老服务体系的可持续发展研究不足。部分研究聚焦短期的服务供给或模式创新，对农村养老服务体系建设长效运营机制(如资金保障、社会力量参与、监管体系构建)、动态调整机制研究较少，未能充分结合农村人口老龄化“空巢化、高龄化、失能化”的持续演进特征，探讨体系的可持续发展路径。

本文在现有研究基础上，立足农村养老服务体系建设的现实需求，实现了以下研究创新与突破：

第一，构建了系统性、多维度的综合分析框架。突破现有研究单一视角的局限，以家庭养老、社区养老、机构养老为核心服务模式，整合医养结合、养老保障、人才支撑三大关键支撑要素，从“模式-要素”双重维度系统分析农村养老服务体系建设的现状与问题，形成了更具整体性的分析框架，弥补了现有研究视角分散、缺乏系统整合的不足。

第二，强化了城乡融合的研究视角与实践导向。紧扣乡村振兴与城乡均等化发展要求，将城乡养老服务融合发展纳入研究范畴，不仅分析农村养老本土建设的问题，更重点探讨城乡养老资源统筹、优质服务下沉、标准衔接的具体路径，填补了现有研究城乡融合视角薄弱的空白，为推动城乡养老服务均等化提供了理论与实践参考。

第三，聚焦了农村养老服务体系的可持续发展。本文不仅关注农村养老服务的短期供给，更从长效运营角度，探讨了养老保障机制的健全、人才队伍的稳定建设、社会力量的多元参与、政府监管体系的完善等内容，结合农村人口老龄化的演进特征，提出了可持续发展的农村养老服务体系建设路径，填补了现有研究对可持续发展探讨不足的空白，为新时代农村养老服务体系的长效建设提供了支撑。

3. 我国农村人口老龄化态势与养老服务现实压力

当前，我国农村人口老龄化呈现出加速演进与城乡倒置的显著特征，农村老龄化水平持续高于城市，且伴随着空巢化、高龄化与失能化并存的复杂态势。在青壮年劳动力持续外流的背景下，传统的家庭养老模式因人口结构变迁与家庭功能弱化而难以维系。与此同时，城乡养老服务资源配置的长期失衡，进一步加剧了农村养老服务供给的短缺与薄弱。多重压力叠加，使农村养老服务体系建设正面临前所未有的现实挑战。

第一，农村老龄化水平持续高于城市。近年来，我国农村老年人口规模大、增速快、高龄化趋势明显。受人口流出影响，许多农村地区呈现出“青壮年走出去、老年人留下来”的人口结构，农村老龄化率普遍高于城市，部分县域农村老龄化率已超过 20%，进入深度老龄化阶段。

第二，农村空巢老人、独居老人、失能老人占比高。大量劳动力外出务工，导致农村空巢家庭、独居老人数量持续增长。许多老年人长期缺乏日常照料与情感陪伴，心理健康问题突出。同时，随着高龄老人增多，农村失能、半失能老人规模扩大，对照料护理、医疗康复的需求急剧上升。

第三，家庭养老功能持续弱化。传统农村养老以“养儿防老”为核心，家庭是最主要的照料主体。但在人口流动、家庭小型化、少子化共同作用下，子女数量减少、居住距离变远、照料时间不足，家庭养老的人力支撑与经济支撑双双下降，难以单独承担养老重任。

第四，城乡养老服务发展不平衡。城市养老机构、社区日间照料中心、助餐点、康复设施等相对完善，而农村地区养老资源投入不足、设施简陋、服务单一，优质医疗与养老资源向下延伸不够，城乡养老差距明显。

4. 当前农村养老服务体系建设现状与主要成效

当前，农村养老服务体系的现状主要有以下几点：

1) 养老保障覆盖面不断扩大。城乡居民基本养老保险制度实现全覆盖，截至 2026 年，我国约有 1.8

亿人领取城乡居民基础养老金，其中农民占比超七成，农村老年居民基本实现按月领取养老金的兜底保障。国家层面连续两年提高城乡居民基础养老金月最低标准，2024~2026年累计提高40元，从143元提升至163元，四川等省份增幅更高，2025年已达每人每月193元[12]。各地兜底保障政策持续完善，银川市2025年第二季度为1116名特困人员发放供养资金1040.81万元，分散供养、集中供养标准分别达每人每月897元、1250元；为6863名高龄低收入老年人发放津贴2132.25万元，80~89岁、90岁以上老人分别享受每月450元、500元补贴[13]。金寨县对特困失能、半失能人员分别按每月2500元、1500元标准发放集中供养金，专项资金由县财政兜底补齐，切实强化困难老年群体保障[14]，农村困难老年人兜底保障水平稳步提高。

2) 居家养老基础地位得到巩固。各地以基层治理网格为依托，将居家养老服务嵌入农村日常治理，以金寨县为例，其整合15类基层网格，将4383个村民组优化为2259个综合网格，建立13761名低风险、1256名中风险、165名高风险老年人分级探视台账，组建网格员、家庭签约医生组成的助老队伍，实现特殊困难老人月探视率100%、高风险老人每日关注，织密居家养老风险防护网[14]。同时，邻里互助、志愿服务、上门服务模式在全国农村普及，贴合农村老年人“不离乡土、不离亲情”的养老意愿，成为居家养老的重要补充。

3) 农村社区养老服务逐步推进。各地依托行政村、中心村盘活闲置公房，建设日间照料中心、幸福院、老年食堂等社区养老设施，服务从无到有、从点到面逐步推开。金寨县2020年以来投入3162万元，在214个村中建成155个农村幸福院(老年食堂)，村级覆盖率达72%，并打造“村级幸福院-组级服务站-村庄睦邻点”养老服务圈，日均为1500名老人提供助餐服务，且92%的老年食堂实现可持续运营。当地还对60~69岁、70~79岁、80岁及以上老人分别给予每餐1元、2元、3元助餐补贴，将运营经费纳入财政预算，为社区养老服务长效运营提供保障[14]。

4) 农村养老机构有序发展。全国多地推动乡镇敬老院改造升级为区域性养老服务中心，实现从“供养型”向“综合服务型”转型，既保障特困供养人员需求，又面向社会老人开放。河南省新蔡县将乡镇敬老院转型纳入政府民生工程，全县20家敬老院中14家完成转型，转型后的中心建筑面积均不少于2000平方米、床位不少于60张，设置集中照护、康复医疗等功能分区，实现服务系统化、管理规范[15]。机构养老的兜底功能与补充作用不断增强。

5) 医养结合与健康养老受到重视。各地推动乡镇卫生院、村卫生室与养老机构、社区养老站点签约合作，实现医养服务精准对接。新蔡县指导各区域养老服务中心内设医疗室，并与医疗机构签署合作协议，为老人定期体检、建立健康档案[15]，农村老年人健康服务可及性有所提升，“养老+医疗”的融合模式开始探索。

6) 政策支持体系不断完善。国家层面连续出台养老服务、积极应对人口老龄化、乡村振兴相关文件，明确农村养老服务的财政投入、设施布局、人才培养等要求，各地也配套出台具体实施方案，如新蔡县制定《乡镇敬老院转型为区域养老服务中心实施方案》，明确建设标准、运营模式与部门职责[15]明确要求加强农村养老服务，加大财政投入，完善设施布局，健全人才培养与激励机制，农村养老的政策环境持续优化。

5. 农村养老服务体系建设存在的突出问题

虽然当前农村养老服务体系有所成效，但也存在以下一些突出的问题。

5.1. 家庭养老支撑不足，传统模式难以为继

子女长期外出，日常照料缺位，精神慰藉缺失；家庭经济压力大，养老支付能力有限；同时，孝亲敬

老文化弱化问题凸显，曹阳春(2026)研究指出，农村人口流动带来的代际疏离，使部分农村家庭养老责任意识淡化，传统“养儿防老”的文化基础逐步弱化[1]，传统模式难以为继；缺乏对家庭养老的政策激励与支持措施。

5.2. 社区养老服务薄弱，可持续性不足

设施建设重数量、轻质量，部分场所闲置或利用率低；服务内容上，农村社区养老仍以棋牌娱乐、简单聊天等基础服务为主，李彦林和严宏(2026)调研发现，我国农村社区养老服务中，专业照料、康复护理、心理疏导等刚需服务的供给占比不足 15%，与老年人实际需求严重脱节[4]，可持续性不足。

5.3. 机构养老供给短缺，服务水平偏低

农村养老机构数量少、床位紧张，偏远地区几乎空白；同时农村养老机构管理不规范，梅林和闫楠楠(2026)指出，我国农村养老服务尚未形成统一的服务标准与考核体系，超 60%的农村养老机构存在服务流程不规范、人员操作不专业等问题[5]，服务标准化程度亟待提升。

5.4. 医养结合程度低，健康养老短板突出

农村医疗与养老服务资源缺乏有效衔接，秦敏花(2025)以河南省为研究对象发现，农村地区仅有 38%的养老机构与乡镇卫生院、村卫生室建立了稳定的合作机制，养老与医疗“各管一段”的现象普遍[7]，健康养老的短板问题突出。

5.5. 养老服务人才严重短缺

农村养老服务专业人才数量不足，留存难度大，张盼盼(2025)研究指出，农村养老护理员工均月工资不足 3000 元，且大多未缴纳完整社保，工作强度大、职业认同感低，导致农村养老服务人才年流失率超 40% [8]，难以形成系统化的人才培养体系，专业化水平提升缓慢。

5.6. 体制机制不顺，资源整合不足

部门协同机制不完善，民政、卫健、人社、乡村振兴等涉老部门资源分散，缺乏统一的统筹协调机制，汪安邦(2025)在涟水县的调研发现，县域层面农村养老服务的资金、项目、人才等资源因部门分割，整合利用率不足 50% [11]。

6. 完善农村养老服务体系的总体思路与对策建议

面对农村人口老龄化加速、养老服务供需矛盾加剧的现实，完善农村养老服务体系必须坚持系统思维、问题导向和精准施策。总体思路是：以政府为主导，以家庭为基础，以社区为依托，以机构为补充，以医养结合为方向，统筹城乡资源，强化政策协同，构建覆盖全面、功能完善、质量优良、运行可持续的农村养老服务体系。具体对策建议如下：

6.1. 强化家庭养老基础地位，完善政策激励机制

针对家庭养老功能弱化的问题，应从制度层面重新激活家庭养老的潜力，赋予其新的时代内涵。

一是建立家庭养老支持政策体系。探索设立“农村家庭养老护理补贴”或“居家养老照护津贴”，对长期照料失能、半失能老人的家庭成员给予适当经济补助或社保缴费补贴。鼓励地方政府出台“带薪护理假”“灵活就业照护假”等政策，支持子女返乡或就近照料老人。

二是推进孝亲文化制度化建设。将孝老爱亲纳入村规民约和乡村治理体系，开展“孝贤家庭”“好

儿女”评选表彰活动，营造尊老敬老的社会氛围。针对曹阳春(2026)指出的农村代际疏离和文化基础弱化问题[1]，应通过制度化的文化引导和责任约束，重塑家庭养老的文化根基。探索建立“孝心基金”或“家庭养老责任积分制”，与村集体经济分红、宅基地使用等挂钩，增强家庭养老的内生动力。

三是推广“互助养老 + 家庭支持”模式。在保留家庭养老核心地位的同时，引入邻里互助、志愿服务等外部支持，形成“家庭主责、邻里辅助、社区支撑”的养老格局。如推广“时间银行”模式，鼓励低龄老人为高龄老人提供服务，积累服务时长以备将来使用。阿荣高娃(2026)提出的“政策行政干预”与“心理干预”双管齐下的优化路径[2]，可为互助养老的制度设计提供参考。

6.2. 提升社区养老服务质量，增强可持续运营能力

针对社区养老设施利用率低、服务内容单一、运营不可持续等问题，应从规划、内容、运营三方面入手系统优化。

一是优化设施布局与功能定位。结合村庄布局、人口密度和老年人分布，科学规划社区养老服务设施。推动“一村一策”“一院一品”，避免“一刀切”式建设。对已建成的闲置设施进行功能改造，转型为综合服务中心、康复站、助餐点等，提升使用效率。汪安邦(2025)对涟水县的调研显示，县域层面资源整合利用率不足 50% [11]，因此设施规划必须与资源整合协同推进。

二是丰富社区养老服务内容。推动社区养老从“基础照料”向“专业服务”升级，重点发展康复护理、认知症照护、心理慰藉、临终关怀等刚需服务。李彦林和严宏(2026)指出，当前农村社区养老中专业照料、康复护理、心理疏导等刚需服务供给占比不足 15%，与老年人实际需求严重脱节[4]。因此，必须引入专业社会组织、社工机构参与运营，提升服务质量。推广“菜单式”服务，让老年人根据自身需求选择服务组合。

三是建立可持续运营机制。探索“政府补一点、集体出一点、社会捐一点、个人付一点”的多方筹资机制。支持村集体经济组织将部分收益用于社区养老运营。鼓励社会资本参与农村社区养老设施建设和运营，探索“公建民营”“民办公助”等模式。

6.3. 优化机构养老供给结构，提升标准化服务水平

针对机构养老供给短缺、服务水平低、管理不规范等问题，应从结构优化、标准引领、分类发展三方面发力。

一是推动乡镇敬老院转型升级。将符合条件的乡镇敬老院改造为区域性养老服务中心，具备集中照护、日间照料、上门服务、培训指导等综合功能。鼓励其向社会老人开放，提升资源利用效率。对不具备转型条件的敬老院，可通过撤并整合、功能置换等方式优化布局。河南省新蔡县的转型实践表明，转型后的中心建筑面积和服务能力显著提升，实现了服务系统化和规范化[15]。

二是推进机构养老标准化建设。制定并推广农村养老机构服务规范、设施标准、人员配备标准等，明确服务质量底线。建立养老机构等级评定制度，定期开展评估并向社会公示，倒逼服务质量提升。梅林和闫楠楠(2026)指出，我国农村养老服务尚未形成统一的服务标准与考核体系，超 60% 的农村养老机构存在服务流程不规范、人员操作不专业等问题[5]。因此，标准化建设是提升机构养老质量的关键。

三是发展多元化机构养老形态。支持发展小型化、嵌入式、家庭式养老机构，满足农村老年人“离家不离村”的养老需求。鼓励社会力量兴办普惠型养老机构，提供价格可承受、质量有保障的养老服务。探索“养老 + 文旅”“养老 + 农业”等融合模式，拓展机构养老发展空间。李敏和林小希(2025)提出的“居村养老”模式，通过宅基地制度改革盘活土地资源，构建“土地 - 产业 - 人才”三位一体机制[3]，为机构养老与乡村发展的融合提供了新思路。

6.4. 深化医养康养融合，补齐健康养老短板

针对医养结合程度低、健康服务可及性差等问题，应从机制融合、资源下沉、服务延伸三方面突破。

一是建立常态化医养协作机制。推动乡镇卫生院、村卫生室与养老机构、社区养老站点签订合作协议，明确服务内容、责任分工和费用分担机制。秦敏花(2025)对河南省的研究发现，农村地区仅有 38% 的养老机构与乡镇卫生院、村卫生室建立了稳定的合作机制，养老与医疗“各管一段”的现象普遍[7]。因此，必须通过协议管理、绩效考核等方式，推动医养协作实质化运行。推广“家庭医生签约 + 养老服务”模式，为老年人提供定期巡诊、慢病管理、康复指导等服务。

二是推动医疗资源向农村养老延伸。鼓励县级医院、乡镇卫生院在养老机构设立医疗服务点或远程医疗站点，实现“小病不出院、大病有通道”。支持有条件的养老机构内设医务室、护理站，符合条件的纳入医保定点范围。

三是加强农村老年人健康管理。建立健全农村老年人健康档案，定期开展健康评估和风险筛查。推动“预防 - 治疗 - 康复 - 护理 - 安宁疗护”一体化服务体系建设，实现从“以治病为中心”向“以健康为中心”转变。加强对失能、半失能老人的康复护理服务，提升其生活质量。金寨县建立低、中、高风险老年人分级探视台账，以及家庭签约医生参与的助老队伍，为健康养老管理提供了有益探索[14]。

6.5. 加强养老服务人才队伍建设，提升专业化水平

针对人才数量短缺、流失率高、专业能力不足等问题，应从培养、激励、保障三方面系统施策。

一是建立分层分类人才培养体系。依托职业院校、培训机构，开设养老护理、康复技术、老年社会工作等专业课程，定向培养农村养老服务人才。鼓励本地青年、返乡人员、农村妇女参与养老服务工作，开展岗前培训和在职提升培训。

二是完善薪酬待遇与职业发展机制。提高农村养老护理员薪酬水平，探索“基本工资 + 绩效 + 补贴”的薪酬结构，确保护理员收入不低于当地最低工资标准。推动社保全覆盖，解决养老护理员“无保障、无归属”问题。张盼盼(2025)研究指出，农村养老护理员大多未缴纳完整社保，工作强度大、职业认同感低，导致年流失率超 40% [8]。因此，必须通过薪酬提升和社保覆盖稳定人才队伍。建立职业技能等级认定制度，畅通职业晋升通道。

三是增强职业认同与社会尊重。开展“最美养老护理员”“优秀养老社工”评选表彰活动，提升社会认可度。推动养老服务工作纳入乡村公益性岗位，增强岗位吸引力。鼓励志愿服务组织、社工机构参与农村养老服务，形成多元共育的人才格局。

6.6. 完善体制机制，强化资源统筹与政策协同

针对部门协同不畅、资源整合不足、政策碎片化等问题，应从治理机制、资源整合、政策协同三方面完善。

一是建立跨部门协调机制。在县级层面设立养老服务联席会议制度，由民政牵头，卫健、人社、财政、乡村振兴等部门参与，统筹政策制定、资金分配、项目推进等工作。明确各部门职责边界，避免职能交叉与资源浪费。汪安邦(2025)在涟水县的调研揭示，县域层面农村养老服务的资金、项目、人才等资源因部门分割，整合利用率不足 50% [11]，建立协调机制迫在眉睫。

二是推动资源整合与下沉。整合中央和地方财政资金、彩票公益金、乡村振兴专项资金等，设立农村养老服务专项资金池，实行“预算共编、资金统管、项目共建”。推动城市优质养老资源向农村延伸，鼓励城市养老机构与农村结对帮扶，实现资源共享、经验互通。

三是完善政策评估与动态调整机制。建立健全农村养老服务政策评估体系，定期开展政策执行效果

评价,及时调整优化。推动政策从“有没有”向“好不好”转变,增强政策的精准性和适应性。鼓励地方探索创新,形成可复制、可推广的经验做法。如姜礼尧等(2025)在盐城市提出的“政府主导、技术赋能、多元协同、服务精准”的智慧养老服务体系[6],为数字化转型提供了政策创新方向。

7. 结论: 重构农村养老服务的未来图景

我国已进入老龄化社会,农村养老问题既是重大民生问题,也是关系乡村振兴与社会稳定的长期性、战略性问题。当前,我国农村养老服务体系取得了一定成效,养老保障覆盖面持续扩大,居家、社区、机构养老协同推进,医养结合逐步探索,政策支持不断加强。但总体来看,农村养老仍面临家庭功能弱化、服务供给不足、医养融合不深、保障水平不高、专业人才短缺、城乡发展不均等突出矛盾,与老年人日益增长的美好生活需要仍有较大差距。

应对农村人口老龄化,必须坚持问题导向与需求导向,加快完善新时代农村养老服务体系:夯实家庭养老基础,健全多层次服务供给,推进医养康养融合,提高养老保障水平,加强人才队伍建设,强化政府责任与资源整合,推动城乡养老均衡发展。只有通过系统性、综合性、长期性的制度建设与实践创新,才能真正让广大农村老年人共享改革发展成果,实现老有所养、老有所医、老有所安、老有所乐,为积极应对人口老龄化、全面推进乡村振兴、实现共同富裕提供坚实保障。

参考文献

- [1] 曹阳春. 人口老龄化背景下农村互助养老模式的困境与路径优化[J]. 山西农经, 2026(4): 32-34.
- [2] 阿荣高娃. 乡村振兴背景下农村互助养老及其干预模式研究[J]. 农业经济, 2026(1): 105-107.
- [3] 李敏, 林小希. 居村养老助力乡村振兴的内在机制及路径分析[J]. 乡村科技, 2025, 16(24): 9-13.
- [4] 李彦林, 严宏. 高质量发展视野下农村养老服务供给改革研究[J]. 邢台学院学报, 2026, 41(1): 16-23.
- [5] 梅林, 闫楠楠. 老龄化背景下我国养老地产开发模式与发展路径研究[J]. 房地产经济, 2026, 3(1): 99-114.
- [6] 姜礼尧, 于爱华, 汪琦, 等. 数字乡村视域下农村智慧养老服务体系构建研究——以盐城市为例[J]. 农业科技与信息, 2025(8): 93-97+103.
- [7] 秦敏花. 人口老龄化背景下健全养老服务体系研究——以河南省为例[J]. 经济研究导刊, 2025(11): 153-156.
- [8] 张盼盼. 老龄化背景下农村居家养老服务优化探索——以河南省为例[J]. 农村实用技术, 2025(6): 42-44.
- [9] 柏婷. 完善山西农村养老服务体系的路径研究[J]. 就业与保障, 2025(10): 33-35.
- [10] 刘宇翔, 付毅丽, 刘春. 山西省农村人口老龄化应对策略与路径研究[J]. 产业与科技论坛, 2025, 24(16): 51-54.
- [11] 汪安邦. 涟水县农村社会养老服务体系建设问题与对策研究[D]: [硕士学位论文]. 成都: 四川农业大学, 2025.
- [12] 民政部, 人力资源和社会保障部. 2025 年全国养老服务事业发展统计公报[R]. 北京: 民政部办公厅、人力资源和社会保障部办公厅, 2025.
- [13] 银川市民政局. 2025 年第二季度社会救助与养老服务资金发放公示[R]. 银川: 银川市民政局社会救助科, 2025.
- [14] 金寨县人民政府. 金寨县 2024-2025 年民生工程实施情况公开报告[R]. 金寨: 金寨县人民政府办公室, 2025.
- [15] 驻马店市民政局. 新蔡县农村养老服务改革试点成果白皮书[R]. 驻马店: 驻马店市民政局养老服务科, 2025.