

# 人口老龄化背景下农村社区的养老服务问题与治理对策

张 帅

南京林业大学人文社会科学学院, 江苏 南京

收稿日期: 2026年3月11日; 录用日期: 2026年4月16日; 发布日期: 2026年4月27日

## 摘 要

人口老龄化趋势的加快, 使得农村养老问题愈发突出, 成为影响社会和谐与可持续发展的重要因素。本文关注在人口老龄化趋势下, 农村社区养老服务所面临的实际问题及创新治理对策。通过对当前农村社区养老服务的系统分析, 揭示了服务项目种类有限、服务水平偏低、基础设施不健全、资源协调不力以及政策扶持不够等深层次问题。在此基础上, 从治理创新的理论角度出发, 提出了服务内容多元化、团队专业化、设施智能化、多方协同治理机制以及政策体系优化等治理创新路径。研究指出, 解决农村社区养老难题需依靠政府、市场、社会与家庭等多方协作, 结合制度、服务和技术创新, 建立适应农村特点、满足老年人多样化需求的养老服务体系。本研究可为健全农村养老保障机制、改善农村老年人生活条件提供理论依据和实践支持。

## 关键词

人口老龄化, 农村社区, 养老服务

# Research on the Realistic Dilemmas and Governance Innovation of Rural Community Elderly Care Services under the Background of Population Aging

Shuai Zhang

School of Humanities and Social Sciences, Nanjing Forestry University, Nanjing Jiangsu

Received: March 11, 2026; accepted: April 16, 2026; published: April 27, 2026

## Abstract

As the population continues to age, rural elderly care has become an increasingly significant challenge affecting social stability and long-term development. This study examines the practical challenges and innovative governance approaches in rural elderly care services amid an aging population. Through a systematic analysis of the current elderly care services in rural communities, this study reveals deep-seated issues such as limited service types, low service quality, inadequate infra-structure, poor resource coordination, and insufficient policy support. Based on this, from the theoretical perspective of governance innovation, it proposes innovative governance paths including diversified service content, professionalized teams, intelligent facilities, a multi-party collaborative governance mechanism, and an optimized policy system. The research points out that solving the elderly care problems in rural communities requires the collaboration of the government, market, society, and families, combining institutional, service, and technological innovations to establish an elderly care service system that suits rural characteristics and meets the diverse needs of the elderly. This study can provide theoretical basis and practical support for improving the rural elderly care security mechanism and the living conditions of rural elderly people.

## Keywords

Population Aging, Rural Communities, Elderly Care

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

21 世纪中国最突出的人口变化特征之一是人口老龄化的加剧[1]。据国家统计局《2025 年国民经济和社会发展统计公报》数据,截至 2025 年末,全国 60 岁及以上人口超 3.2 亿,占总人口的 23.1%,老龄化程度进一步加深[2]。在这样的大环境下,农村地区的老龄化现象更加明显。随着城市化步伐加快和人口迁移频繁,众多农村青壮年涌入城市,使得农村地区老年人口比重持续上升,出现城乡老龄化差异的特殊现象。第七次全国人口普查数据显示,农村 60 岁及以上人口占农村总人口的比例为 23.8%,比城镇高出 7.99 个百分点,老龄化程度更深[3]。农村社会的稳定与进步正遭遇严峻考验,其中养老问题尤为突出。

中国农村长期以来主要依赖传统的家庭养老方式,这种模式具有深厚的历史渊源。然而,随着现代化的快速发展,这种模式正遭遇前所未有的挑战。随着家庭规模缩小、代际之间分离现象增多以及女性参与劳动的比例提高,家庭的照护功能逐渐减弱。同时,农村老年群体对养老服务的需求正变得越来越多样化和个性化,不仅包括日常生活的照顾,还涵盖健康维护、心理支持以及社交活动等方面[4]。传统家庭养老方式已难以完全应对当前的养老需求。

在这种形势下,农村社区养老服务作为一种新型的养老方式,正日益展现出其在缓解农村养老难题中的重要作用和价值。社区养老服务以社区为依托,整合多方资源,为老年人提供包括生活照顾、健康管理和文化娱乐在内的综合服务,有助于弥补家庭养老的短板。当前农村社区的养老服务在推进过程中仍存在诸多深层次问题,例如服务项目不够丰富、服务质量不稳定、基础设施落后以及资源协调不畅等。

这些问题不仅阻碍了服务质量的提升，也对农村老年人的生活水平和心理满足感造成了影响。

因此，探讨人口老龄化背景下农村社区养老服务所面临的实际问题，寻找有效的治理创新方式，具有重要的理论意义和实践价值。本文将立足于治理创新理论框架，深入探讨农村社区养老服务所面临的难题及其背后原因，并提出相应的创新治理对策，旨在推动农村养老服务体系的优化与老年人生活质量的提升。

## 2. 农村社区养老服务的内涵与理论基础

### 2.1. 农村社区养老服务的内涵界定

农村社区养老服务是在农村地区通过社区平台，为老年人提供全面、多样且持续的养老支持的一种新型养老模式。该模式通过有效整合和优化社区内外的多种资源，包括人力、物资、资金与信息，弥补传统家庭养老在多方面存在的不足，更好地满足老年人在生活照顾、健康管理和精神文化等方面的需求。

具体来说，农村社区养老服务涵盖多个方面，其中首要的是服务内容的全面性。不仅照顾老年人的日常生活，如起居和饮食，也重视提供健康方面的服务，如定期检查、疾病防治和康复支持。同时，也关注老年人的精神需求，通过开展多样化的文化娱乐活动，充实他们的精神生活，减轻孤独与不安。第二，服务形式的多样化。既能提供机构内的日间照护和短期寄养服务，也能开展上门护理和远程支持，满足不同老年人的多样化需求。第三，服务提供者的多样化。家庭、社区、政府、市场及社会组织等多方协同合作，汇聚服务资源，形成合力[5]。第四，服务范围的广泛性。不仅要确保老年人的基本需求得到满足，还要鼓励他们积极参与社会活动，实现自身价值，增强生活满意度。

### 2.2. 治理创新的理论视角

治理理论为探索农村社区养老服务的创新路径提供了关键的分析视角。与传统“管理”不同，“治理”更注重多方力量的共同参与、权力的双向互动以及规则的共同制定。将治理理论应用于养老服务，意味着养老服务的提供不再仅由政府承担，而是需要政府、市场、社会和家庭等多方协同参与[5]。

治理创新指的是在治理理念、组织架构、运行机制和手段方法等方面实现根本性的变革。在农村社区养老服务体系中，治理模式正逐步由单一政府主导转向多元主体协同参与。一是治理模式的民主化，由单向管理转向多方参与、共同协商。二是推进资源的集约化，由各自为政转向统一调配、协同利用。三是治理方式的数字化，由传统人工管理转向现代信息技术的支持[6]。

治理创新的核心在于提高治理效率，以更好地满足农村老年人的养老需求。这需要结合农村社区的实际情况，寻找符合当地特色的治理方式和方法。本文从治理创新的角度出发，探讨农村社区养老服务所面临的问题，并提出相应的改进措施。

## 3. 农村社区养老服务的现实困境分析

### 3.1. 服务内容单一：重基本生活轻精神文化

当前农村社区的养老服务主要集中在生活照顾和基本医疗两个方面，包括日常起居帮助、卫生护理以及常规体检和疾病防治服务。这些服务虽然基本，但在满足老年人心理需求和文化生活方面仍显不足[4]。

很多农村老人在基本生活和医疗保障得到一定满足的同时，却常常感到精神孤独、文化活动匮乏。农村社区文化生活单调，老年人常常只能依靠看电视和闲聊来消磨时光，缺少精神上的慰藉与社交互动。一些年轻健康的老年人希望参与社会事务、贡献自己的力量，但缺少合适的渠道和平台。这种服务供给

的不均衡，不仅降低了老年人的生活满意度和幸福感，也阻碍了农村养老体系的健全与长远发展。

造成这种局面的因素是多方面的。部分人对养老服务的理解存在片面性，常将其局限于日常照料和医疗服务，而忽略了精神层面的关怀与支持[4]。农村地区的资源较为匮乏，难以支持多样化的文化娱乐活动。同样，专业社工和志愿者的不足，导致无法有效开展针对老年人的心理支持与情感陪伴工作。此外，相关研究也指出，农村社区养老服务在需求识别与供给匹配上存在结构性矛盾，服务内容与老年人的实际需求脱节现象较为普遍[7]。

### 3.2. 服务质量不高：人员专业化程度低

养老服务的水平在很大程度上依赖于工作人员的专业素养与服务水平。当前农村社区养老服务在人力资源和专业能力上存在明显不足，严重制约了服务效能的提升。

养老服务人员普遍未接受过系统的专业教育。农村社区的养老服务人员多由本地中年女性或年纪较小的老年人担任，虽有丰富的生活经验，但普遍缺乏系统的护理培训。在提供日常照护和健康支持的过程中，若专业能力有限，可能会导致服务不到位，进而影响老年人的日常生活质量。面对失能和半失能老年人的照护需求，现有护理人员往往力不从心。

其次，服务人员的态度和专业意识还需要加强。一些服务人员可能由于对养老服务缺乏深入认识，在工作中显得不够耐心，难以与老年人建立良好的情感联系。一些人认为养老服务是低微的工作，缺乏职业尊严，导致服务态度不够积极。

再者，员工更替频繁，团队缺乏稳定性。农村社区养老服务人员薪资水平不高，晋升机会有限，难以吸引和稳定专业人才。人员频繁更换不仅提高了培训开支，还对服务的连贯性与可靠性造成了影响。

### 3.3. 服务设施不完善：硬件建设滞后

养老服务设施是开展养老服务的关键平台。然而，目前农村地区的养老基础设施建设相对薄弱，无法有效应对不断上升的养老需求。

一方面，养老设施的供给仍显不足。一些地区因资源分配不均或投入不足，养老服务设施严重短缺。农村地区日间照料中心、老年活动室及养老服务站等设施数量不足，导致老年人在获取养老服务时常遇到资源短缺和等待时间长的问题。尤其是在偏远山区，养老资源显得尤为匮乏。

另一方面，当前基础设施建设标准较为有限。一些已建有养老服务设施的地区，其硬件配置和管理服务仍显不足，无法满足老年人对高质量养老的需求。一些设施由于资金不足或设计不够现代化，在设备配置、空间布局和服务方式上仍存在明显短板。例如，无障碍设施不完善、适老化改造不足以及环境卫生不达标等情况普遍存在。

此外，设施分布不均也是一大难题。一些养老服务机构位置偏远，交通不便利，给老年人出行带来不便。设施功能较为单一，缺乏综合性的服务平台，无法满足老年人日益多样化的需求。在乡村振兴战略背景下，如何将养老服务设施建设与乡村整体发展相融合，是亟待解决的问题[8]。

### 3.4. 资源整合不足：多元主体协同缺失

农村社区的养老服务需要政府、企业、社会团体及家庭等多方共同参与[5]。然而，目前各主体之间协作不够紧密，资源未能有效整合，制约了服务供给的整体效果。政府各职能部门之间的配合不够紧密。养老服务涉及多个政府部门，由于缺乏统一的协调机制，导致政策执行不一致、资源分配不合理。在医养结合政策实施过程中，医保、民政与卫健部门之间的协调机制不完善，致使机构间合作难以真正实现。政府与社会力量之间的协作仍显不足。尽管政策倡导社会力量加入养老服务，但现实中其参与程度

仍显不足。民间资本在进入养老服务业时遭遇多重障碍，包括土地获取困难、资金筹集不易以及盈利压力大等难题。社会组织在培育和发展方面存在短板，具备专业能力的养老服务机构数量有限、实力不强。

社区与家庭之间的配合不够紧密。社区养老服务与家庭养老之间缺乏有效的联动机制，导致社区资源难以有效支持家庭照护。社区在为家庭照护者提供培训和帮助方面存在明显短板，导致照护负担难以减轻。

### 3.5. 政策支持乏力：制度保障不足

政策扶持对促进农村社区养老服务的发展具有关键作用。然而，目前对农村社区养老的政策扶持仍较为薄弱，存在明显的制度缺陷。

首先，资金支持不够。农村社区养老服务的发展需要大量资金支持，涵盖基础设施建设、人员培训及日常运营等多个方面。然而，受制于地方财政紧张，再加上对农村养老问题关注不足，资金支持常常无法满足实际需要。农村社区养老服务设施的资金支持不足，日常运营面临较大困难。

其次，激励措施不够充分。参与农村社区养老服务的社会组织缺乏有力的激励措施。税收减免、用地保障和金融扶持等政策支持力度不足，难以有效激发社会参与的热情。养老服务从业人员因薪酬待遇不高、职业晋升渠道不畅，难以形成稳定的人才队伍。

再次，政策执行不彻底。一些促进农村养老服务的政策在基层执行时被弱化，实际成效不明显。许多农村老年人对政策内容不清楚，缺乏了解和应用能力。政策实施过程中缺乏有效监督，导致调整优化缺乏数据支持。部分地区在探索符合本地实际的养老服务模式时，虽取得一定成效，但政策支持的持续性和系统性仍有待加强[9]-[11]。

## 4. 农村社区养老服务的治理创新路径

### 4.1. 服务内容创新：构建多元化服务体系

针对服务内容单一的现状，应立足老年人多样化需求，打造多元化、分层次的社区养老支持体系。

首先，完善精神文化供给。农村社区可以定期开展多样化的文化活动，如书法、绘画和园艺等兴趣小组，帮助老年人重拾生活的乐趣与激情。开展健身操、太极拳和舞蹈等体育项目，促进老年人之间的交流与互动。开展健康知识讲座、阅读交流和主题讨论，充实老年人的日常生活。通过这些活动，促进老年人之间的交流，增强他们的社会联系，缓解孤独情绪[4]。

其次，扩展健康管理体系。除了基础医疗服务，还应重视慢性病的防控、康复支持以及健康指导等服务。与乡镇卫生院和村卫生室合作，定期为老年人提供健康检查和评估，建立个人健康档案并进行相应的健康管理。为患有慢性病的老年人提供持续的用药指导、饮食调理和康复锻炼等健康管理服务。

再者，推动互助型养老服务的发展。发挥农村熟人社会的纽带作用，动员身体健康的年轻老人为行动不便的高龄老人提供服务，尝试“时间银行”等互帮互助机制。鼓励老年人积极参与社区事务，发挥经验优势，实现自我价值与社会贡献的统一。

最后，引入智能服务方式[6]。安装智能家居设备，有助于提升老年人的居住体验和生活便捷性。通过远程医疗方式，使老年人能够在家中获得专业的健康咨询与诊疗服务。设计专为老年人打造的智能手机应用，包含新闻浏览、社交交流和健康追踪等功能，助力他们更好地适应数字化生活。各地在创新居家社区养老服务模式时，可借鉴福建等地的实践经验，探索符合本地特色的服务内容体系[12]。

### 4.2. 队伍建设创新：打造专业化服务团队

针对服务质量不足的情况，需强化养老服务人员培训，提高专业能力。

首先，提升专业能力。构建完善的养老护理培训机制，定期开展专业知识培训，使工作人员能够熟

熟练掌握日常照护技能。开展心理辅导与沟通技能培训，提升服务人员老年人心理状态的理解，增强其提供情感支持和心理关怀的能力。邀请专业医疗人员开展健康管理和急救知识培训，增强服务人员的应急处理能力。通过系统的教育培训，建设一支具备专业护理、心理支持和健康指导等综合能力的服务队伍。

其次，健全奖励制度。提升养老护理人员的薪资水平，实施与工作成效相匹配的薪酬体系，提升职业吸引力。拓宽职业发展路径，为服务人员创造晋升机会与成长平台。开展优秀养老护理员评选活动，提升职业尊严与社会认可度。

最后，动员社会资源参与。广泛调动社会各界力量参与农村社区的养老服务体系。通过建立志愿服务平台，动员大学生、退休人员及社区居民参与志愿服务，利用自身时间和专长，为老年人提供陪伴、生活协助和文化活动支持。志愿者的服务不仅给予老人关怀与陪伴，也增强了社会的凝聚力和互助精神。

#### 4.3. 设施建设创新：推进智能化服务设施升级

针对养老服务设施不足的情况，应加快推进基础设施建设并提升智能化水平[12]。

首先，扩充基础设施建设。把农村养老服务体系融入乡村振兴总体布局，科学构建县、乡、村三级养老支持网络[8]。推动乡镇敬老院向区域性养老服务中心转型，增强服务多样性。在行政村建设日间照料中心和老年活动场所，于自然村设立养老服务站点，构建全方位的养老服务体系。

其次，加快基础设施更新。建设智能化养老服务中心，融合健康监测、日常照护和娱乐等多元服务，打造便捷高效的老年人综合服务平台。对现有设施实施适老化改造，健全无障碍系统，优化空间布局，提高服务品质。

最后，引入智能化设备[6]。推广使用智能穿戴设备，如智能手环和健康监测手表，可实时跟踪老年人的身体状况，有助于早期发现健康隐患。构建远程医疗系统，使老年人足不出户即可获得专业医疗建议、健康管理和康复支持。安装家庭安全设备，如烟雾探测器和紧急求助按钮，以确保老年人的安全。

#### 4.4. 机制创新：构建多主体协同治理格局

针对资源整合不足的问题，应建立政府引导、社会协同、家庭配合的多方联动治理机制[5]。

首先，加强政府的统一领导与协调。强化民政、卫健、人社、发改等相关部门在养老服务政策中的协作，推动政策联动与资源高效整合。明确各级政府在农村养老服务中的职责划分，中央层面负责战略规划和资金保障，省级层面承担统筹协调和政策落实。县级层面负责统筹协调，乡镇层面负责具体执行。

其次，释放社会力量的潜力。降低社会力量参与农村养老服务业的准入条件，应在土地使用、税收减免和金融扶持等方面提供政策支持。鼓励社会力量通过公建民营、民办公助等形式，参与养老服务设施的建设与管理。鼓励发展专业化的养老服务社会组织，通过政府购买服务和公益项目资助等方式，推动其为老年人提供多样化、高质量的服务。

最后，加强社区与家庭之间的协作。建立社区与家庭之间的沟通合作机制，定期掌握老年人及其家属的需求，提供精准的服务支持。为家庭照护者提供培训与临时照护服务，以缓解其照护负担。倡导邻里间相互帮助，利用农村熟人社会的特点，构建社区照护与家庭照护相辅相成的良性机制。

#### 4.5. 政策创新：完善制度保障体系

针对政策支持不足的情况，需健全农村社区养老服务的制度保障机制。

首先，增加资金支持。建立健全财政保障体系，将农村社区养老资金纳入各级政府预算，确保基础设施建设、人员培训和日常运营有稳定经费支持。设立专门的农村养老基金，优先扶持经济薄弱和交通

不便地区的养老服务建设。创新财政资金投入机制，采用购买服务、奖励补助等形式，提升资金使用效率。

其次，健全激励机制。实施更灵活的税收优惠措施，鼓励企业积极参与农村养老服务。在土地利用总体规划中合理布局养老服务设施用地，优先满足农村养老服务设施建设的用地需求。创新金融扶持手段，引导金融机构推出契合养老服务需求的贷款产品，并给予利率优惠。

最后，确保政策有效执行。加大政策宣传力度，帮助农村老年人及家庭掌握并合理运用相关政策。完善政策执行的监督与评估体系，定期检验政策成效，并依据评估情况适时进行调整和优化。把农村养老服务发展纳入地方政府的绩效评估体系，强化地方政府的责任落实。山东等地在构建符合实际的养老服务模式时，坚持需求导向，其政策创新经验值得参考[10][11]。

## 5. 结语

在人口老龄化的趋势下，农村社区的养老服务面临诸多挑战，如服务种类匮乏、服务质量欠佳、基础设施不健全以及资源协调困难等问题。这些难题彼此关联、相互作用，阻碍了农村养老服务的推进，影响了老年人的生活质量和幸福感。

突破农村社区养老服务的难题，应以治理创新为切入点，打造多元参与、专业高效、智能便捷、联动协作的养老服务体系。服务创新应关注老年人多样化的需求，打造包括日常照护、健康维护、文化娱乐及社会互动在内的全方位服务体系。队伍建设的创新应注重提升服务人员的专业素养与技能，构建专业化的服务团队。要注重硬件设施的完善与智能化改造[6]，增强服务能力与效率。机制创新应推动多方协作治理[5]，促进资源融合与协同增效。政策创新应健全制度支持体系，为农村社区养老服务提供坚实保障。

治理创新的关键在于多方力量的共同参与与协作[5]。政府应发挥引领作用，加强顶层设计、完善政策体系、强化过程监管。市场应利用其资源配置的效率，推出丰富多样、符合个人需求的服务产品。社会应发挥连接桥梁的作用，凝聚多方力量共同参与养老事业。家庭应承担根本性责任，为老年人提供情感关怀和生活照料。只有多方协同发力，才能建立起贴近农村实际、适应老年人多样化需求的社区养老机制。

随着人口老龄化持续加剧，农村社区在养老服务方面将面临更加紧迫的需求和更大的压力。需要持续深化对农村社区养老服务的探索与研究，不断积累经验，创新服务方式，健全政策体系，切实提升农村老年人的养老服务质量。

## 参考文献

- [1] 杜鹏, 李龙. 新时代中国人口老龄化的发展趋势与应对策略[J]. 人口研究, 2023, 47(1): 3-15.
- [2] 国家统计局. 2025年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. [https://www.stats.gov.cn/sj/zxfbhjd/202602/t20260228\\_1962662.html](https://www.stats.gov.cn/sj/zxfbhjd/202602/t20260228_1962662.html), 2026-02-28.
- [3] 国务院第七次全国人口普查领导小组办公室. 第七次全国人口普查公报(第五号)[EB/OL]. [https://www.stats.gov.cn/sj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/202302/t20230206\\_1902005.html](https://www.stats.gov.cn/sj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/202302/t20230206_1902005.html), 2021-05-11.
- [4] 穆光宗. 老年发展论: 中国人口老龄化的发展趋势与战略应对[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2022, 61(4): 1-12.
- [5] 张紧跟, 叶旭. 协同治理: 农村养老服务多元供给的实现路径[J]. 中国行政管理, 2021(5): 86-92.
- [6] 左美云, 刘勃勃. 智慧养老: 模式与趋势[J]. 中国软科学, 2023(2): 60-70.
- [7] 王梅蓉. 河北省B市农村社区养老服务需求与供给问题研究[D]: [硕士学位论文]. 保定: 河北大学, 2024.
- [8] 陆子健, 徐俊. 乡村振兴背景下农村养老服务体系研究[J]. 南京工程学院学报(社会科学版), 2021, 21(1): 34-38.

- 
- [9] 王哲, 乔先华. 青岛农村养老服务模式的创新举措与成效预期[J]. 中国民政, 2022(10): 38-40.
- [10] 山东: 加强探索创新构建符合实际的养老服务模式[J]. 社会福利, 2019(5): 11.
- [11] 坚持需求导向加强探索创新构建符合山东实际的养老服务模式[J]. 中国社会工作, 2019(14): 16-17.
- [12] 严志兰. 居家社区养老服务模式的政策与实践创新——以福建经验为例[J]. 韩山师范学院学报, 2022, 43(4): 24-34.