

# 乡村振兴背景下农村互助养老的实践困境与优化路径

程欣雨

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3月18日; 录用日期: 2026年6月10日; 发布日期: 2026年6月17日

## 摘要

在乡村振兴战略全面推进与农村人口老龄化加剧的双重背景下,农村养老问题成为亟待补齐的民生短板。农村互助养老以其低成本、高适配、不离乡土的特质,成为破解农村养老难题的重要路径。本文基于乡村振兴战略视域,梳理农村互助养老的主要实践模式,分析其在制度保障、资金来源、专业人才、老年参与、运行管理等方面面临的现实困境,并提出强化政策顶层设计、拓宽多元资金渠道、建强专业队伍、激活老年内生动力、创新长效运行模式等优化路径,以期完善农村养老服务体系、助力乡村振兴提供理论参考。

## 关键词

乡村振兴, 农村互助养老, 实践困境, 优化路径

## The Practical Dilemmas and Optimization Paths of Rural Mutual Aid Elderly Care under the Background of Rural Revitalization

Xinyu Cheng

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

Received: March 18, 2026; accepted: June 10, 2026; published: June 17, 2026

## Abstract

Under the dual background of the comprehensive advancement of the rural revitalization strategy

and the intensification of rural population aging, the issue of rural elderly care has become a critical shortcoming in people's livelihood that needs to be urgently addressed. Rural mutual aid elderly care, with its characteristics of low cost, high adaptability, and not leaving the native land, has become an important path to solving the problem of rural elderly care. Based on the perspective of the rural revitalization strategy, this article sorts out the main practical models of rural mutual aid elderly care, analyzes the realistic difficulties it faces in terms of institutional guarantee, funding sources, professional talents, elderly participation, and operation management, and proposes optimization paths such as strengthening the top-level policy design, broadening multiple funding channels, building a strong professional talent team, activating the endogenous power of the elderly, and innovating a long-term operation model, with the aim of providing theoretical references for improving the rural elderly care service system and promoting rural revitalization.

## Keywords

Rural Revitalization, Rural Mutual-Aid Elderly Care, Practical Predicament, Optimization Path

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

随着我国社会深度老龄化，农村地区老龄化形势尤为严峻。国家统计局数据显示，截至 2023 年末，全国 60 周岁及以上老年人口达 2.97 亿人，占总人口的 21.1%<sup>1</sup>。相比城镇，我国农村人口老龄化程度更深、空巢化问题更为突出。与此同时，乡村振兴战略对提升农村民生保障水平提出了更高要求。在家庭养老功能因人口流动和家庭结构小型化而持续弱化，机构养老因成本高昂、观念排斥而覆盖有限的现实约束下，一种扎根乡土的养老服务模式——农村互助养老，应运而生并蓬勃发展。

农村互助养老依托血缘、地缘关系，以低龄健康老人服务高龄老人为主要形式，具有成本低、可及性强、符合农村老人就地养老意愿的显著优势。然而，这一模式在快速推广过程中，也普遍面临制度合法性模糊、资金来源单一、服务专业性不足、村民参与度不高等现实困境，严重制约了其可持续发展。因此，深入分析乡村振兴背景下农村互助养老的实践困境，探索其优化路径，对于完善农村养老服务体系、实现老有所养的乡村振兴目标具有重要意义。本文将通过文献梳理与典型案例分析，对上述问题进行系统探讨。

## 2. 相关概念界定与理论基础

### 2.1. 乡村振兴战略

乡村振兴战略是我国的重大决策部署，以产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕为总要求，旨在推动农业农村现代化，缩小城乡差距，最终实现共同富裕。该战略不仅关注农村经济发展，更将公共服务均等化、民生保障完善化置于核心地位。朱荟认为，农村养老服务是乡村振兴与积极应对人口老龄化两大国家战略的耦合焦点，乡村振兴战略的实施为应对人口老龄化提供了新的视角和路径，而人口老龄化的挑战也为乡村振兴提出了新的要求和目标<sup>[1]</sup>。因此，乡村振兴战略内在

<sup>1</sup>[https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202402/t20240228\\_1947915.html](https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202402/t20240228_1947915.html)

地要求农村实现老有所养、老有所依，为农村养老服务的创新发展提供了坚实的政策导向和资源整合平台。

## 2.2. 农村互助养老

农村互助养老是指以村庄为基本单元，以老年人为主体，通过自助、互助、公助相结合的方式，为老年人提供生活照料、精神慰藉、安全守护等服务的本土化养老模式。李长远指出，农村养老服务治理涉及多主体、多部门、多要素与多种机制，服务供给具有跨领域性、多元化的特点[2]。它区别于以家庭成员为唯一供给主体的家庭养老，也不同于专业化、市场化的社会机构养老，核心特征在于其互助性和社区性。

其核心内涵可概括为：依托村庄平台，以低龄健康老人照顾高龄、失能老人为主要形式，通过邻里帮扶、集中居住互助、时间银行等多种模式，实现老年人之间的自我服务与相互服务。目前国内主要实践模式包括三种典型形态。一是幸福院模式，利用闲置校舍或集体房产改建为集中居住点，老人抱团养老、自我管理，如河北肥乡的探索。二是邻里互助模式，以自然村为单位，通过结对帮扶，由低龄老人或志愿者为高龄、独居老人提供上门服务，灵活性强，适合居住分散的山区。三是时间银行模式，借鉴银行储蓄理念，将志愿服务时间记录储存，未来可兑换等时服务，旨在建立可预期的回馈机制。

## 3. 乡村振兴背景下农村互助养老的发展现状

在乡村振兴战略的政策红利下，农村互助养老近年来获得快速发展，呈现出覆盖面扩大、模式多元化、成效初显的总体态势。

从政策演进看，国家层面持续加力。2021年，《中共中央国务院关于加强新时代老龄工作的意见》明确提出鼓励以村级邻里互助点、农村幸福院为依托，发展农村互助养老<sup>2</sup>。2022年，《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》进一步要求构建农村互助式养老服务网络，将其纳入国家老龄事业发展的整体布局<sup>3</sup>。在地方层面，各省市也纷纷出台配套政策，将互助养老作为农村养老服务体系建设的重要内容。据民政部统计，截至2023年底，全国农村互助养老服务设施约14.5万个，逐步形成布局科学、配置均衡、服务完善的农村养老服务设施网络<sup>4</sup>。

从实践模式看，各地因地制宜形成了多元化的运作形态。政府主导型以民政部门、乡镇政府为主体，通过建设村级幸福院、日间照料中心等设施，提供基础运营补贴。村社自治型以村两委、老年协会为依托，自主开展互助服务。激励引导型依托时间银行、志愿服务积分等方式调动参与积极性。社会参与型引入社工机构、公益组织、乡贤等力量提供专业支持。朱浩还提到田园综合体与旅居养老、以地养老等模式[3]，体现了农村自有特质资源在养老服务中的创新应用。

从实践成效看，农村互助养老在多个层面发挥了积极作用。第一，有效弥补了正式养老服务供给的不足。在广大农村地区，公办养老机构数量有限，民办养老机构因利润微薄而鲜有进入，互助养老以低成本运作填补了家庭养老和机构养老之间的服务空白。第二，盘活了乡村闲置资源。各地充分利用闲置校舍、厂房、民宅等资源改建互助养老设施，避免了重复建设和资源浪费。第三，丰富了老年人的精神文化生活。互助养老通过组织集体活动、建立社交网络，有效缓解了农村老年人的孤独感和抑郁情绪，提升了生活满意度。第四，增强了乡村社会联结。互助养老重建了村民之间的互惠关系，强化了村庄凝聚力，促进了乡风文明和基层治理。第五，契合了乡村振兴的民生导向。互助养老的发展带动了医疗、

<sup>2</sup>[https://www.gov.cn/zhengce/2021-11/24/content\\_5653181.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2021-11/24/content_5653181.htm)

<sup>3</sup>[https://www.gov.cn/gongbao/content/2022/content\\_5678066.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2022/content_5678066.htm)

<sup>4</sup><https://www.mca.gov.cn/n2623/n2687/n2697/c166200499998000013/content.html>

文化等公共服务资源向农村下沉，初步形成了养老服务与公共服务协同发展的格局。

## 4. 乡村振兴背景下农村互助养老面临的实践困境

尽管成效显著，但农村互助养老在实践运行中仍面临多重复杂困境，这些困境相互交织，严重制约了其长效发展。

### 4.1. 政策制度供给不足，组织合法性缺失

目前，国家层面尚未出台专门针对农村互助养老的专项法律法规，导致多数互助组织无法在民政部门登记为法人，不具备独立接受捐赠、签订合同、购买保险的法律资格，在开展活动时存在法律风险。我国目前有 4000 万名失能、半失能老年人<sup>5</sup>，普遍面临经济困难、医疗保障不足、生活照料缺失等问题，但农村互助养老服务设施的管理运行机制仍不健全。在管理机制上，互助养老涉及民政、卫健、农业农村等多部门，但缺乏清晰的责任分工。陕西省清涧县下廿里铺镇纪委联合镇民政站对全镇 8 个农村互助幸福院开展专项督查时发现，存在食品安全、资金短缺、人员管理松散等 3 大类 15 项具体问题<sup>6</sup>。这反映出基层互助养老点在日常运行中普遍面临管理不规范、监管不到位的问题。

### 4.2. 资金来源单一，可持续性面临严峻挑战

资金短缺是制约互助养老发展的核心瓶颈。当前投入主要依赖政府项目补贴和村集体经济，渠道单一且总量有限。清涧县下廿里铺镇的督查发现，部分农村互助幸福院存在资金短缺问题，导致无法正常运营或服务缺位。针对这一问题，该镇通过专项监督落实运营资金 32 万元，才使 8 个幸福院实现 100% 规范运营<sup>7</sup>。这一案例说明，多数互助养老点缺乏稳定的资金保障，往往需要依赖专项督查或临时拨款才能维持运转。从政策层面看，陆杰华指出，当前针对农村养老机构的补贴政策主要聚焦于特困老年群体，属于“残补式”保障，民办机构难以积累盈利经验，向全人群运营模式转型受限<sup>[4]</sup>。

### 4.3. 专业人才匮乏，服务能力整体薄弱

人才短缺体现在数量与质量两个维度。从数量上看，随着农村青壮年持续外流，留守人口以老人为主，可用人力资源严重不足。从质量上看，服务人员普遍缺乏专业素养，多为低龄老人或志愿者，未接受过系统的老年护理培训。四川省南江县在推进农村互助养老过程中发现，尽管多地依托“时间银行”鼓励低龄健康老人参与志愿服务，但仅靠老年群体内部互助力量有限、参与面偏窄，普遍需要村社干部、驻村工作队等作为补充力量参与服务供给，才能保障互助养老服务常态化开展<sup>8</sup>。拉萨市达孜区克日村农村幸福院推行“时间银行”机制以来，仅有 15 名老年人参与其中，累计存储服务时间超过 80 小时<sup>9</sup>。这一数据表明，尽管“时间银行”模式在理论上可行，但在实际推广中，参与人数和服务时长仍显不足，专业人才储备有限。培训体系不健全加剧了这一问题。董云蒂、沈兰提出，应通过完善农村养老照料技能培训机制，鼓励和动员有照护需求的村民参与培训，扩大农村养老护理人才储备<sup>[5]</sup>。梁文凤也指出，要针对农村职业教育方面的薄弱环节优化供需方案，加大力度培养养老服务专业人才<sup>[6]</sup>。

### 4.4. 老年人参与意愿与参与能力不足

在参与意愿方面，传统观念构成首要障碍。部分农村老年人受“养儿防老”观念影响，认为接受邻

<sup>5</sup>[https://www.gov.cn/zhengce/2021-12/11/content\\_5660052.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2021-12/11/content_5660052.htm)

<sup>6</sup><https://yulin.qinfeng.gov.cn/info/1060/26225.htm>

<sup>7</sup><https://yulin.qinfeng.gov.cn/info/1060/26225.htm>

<sup>8</sup><http://www.bzskl.cn/upfile/202402/2024020759981725.pdf>

<sup>9</sup>[https://www.xizang.gov.cn/xwzx\\_406/dsdt/202507/t20250709\\_488572.html](https://www.xizang.gov.cn/xwzx_406/dsdt/202507/t20250709_488572.html)

里帮助是“欠人情”，宁愿独撑也不愿求助。陈睿、边恕指出，机构养老方式与农村老年人的传统生活习惯以及个人传统观念发生冲突，农村老年人对养老服务机构存在抵触心理，这就导致现有的农村养老服务机构难以高效满足农村老人的养老需求<sup>[7]</sup>。在参与能力方面，时间冲突和身体条件是主要制约。云南省永仁县推出的农村居家养老“幸福里”模式中，老人每年出资 600 元，邻里互助员根据照护需求每月上门 3 次提供服务。这一模式虽然有效，但也反映出专业互助服务需要制度化安排，仅靠零散的低龄老人志愿服务难以持续。更根本的问题在于，农村可用人力资源的结构性短缺。在一些深度老龄化的村庄，低龄健康老人数量有限，高龄老人照顾更高龄老人的现象普遍存在，互助服务的“蓄水池”正在萎缩。

#### 4.5. 运行管理不规范，长效运营能力较弱

管理制度滞后与服务质量参差是当前互助点面临的普遍问题。河北省广平县的监督案例显示，全县 11 家农村互助幸福院因管理运行和服务质量问题陷入闲置，在纪委监委监督推动下，才得以建立完善幸福院建设补贴申领、资产管理等制度机制。这说明多数互助点在制度建设方面存在明显短板。陕西省清涧县下廿里铺镇的专项督查发现，8 个农村互助幸福院存在未正常运营、服务缺位等问题，督查中建立了“问题清单 + 整改台账”，规范制订管理制度 12 项，才使幸福院恢复正常运营<sup>10</sup>。这一案例印证了运行管理不规范是互助养老点的普遍困境。聊城市近年来也出现多起农村幸福院关停案例。2020 年 7 月，聊城市民政局在市政府官网发布通报，全市关停 35 处农村幸福院，主要原因为老年人需求不足、长期闲置，部分因规划调整拆除，无法发挥养老服务功能<sup>11</sup>。2025 年 11 月，聊城江北水城旅游度假区又关停刘道之农村幸福院、郭屯日间照料中心，原因为“运营公司存在经营管理问题”“场所租赁期限届满”<sup>12</sup>。这些案例表明，由于缺乏统一的服务标准和评估机制，互助点的服务质量高度依赖运营主体的责任心和能力，导致“开头热、后面冷”的现象频发。

### 5. 乡村振兴背景下农村互助养老的优化路径

针对上述困境，需要在乡村振兴战略框架下，坚持政策引导与内生动力相结合的原则，从多维度系统施策。

#### 5.1. 强化政策顶层设计，健全制度与管理体系

建议尽快出台农村互助养老条例或专门指导意见，明确互助养老组织的法律地位、设立条件、组织架构和运行规范。具体操作上，可参照民政部《社区社会组织登记和备案管理办法》，将符合条件的互助养老组织登记为“社区社会组织”，赋予其独立法人资格；对暂不符合登记条件的，实行乡镇备案管理，解决“身份模糊”问题。在管理体制上，建立县、乡、村三级联动管理机制：县级民政部门作为主管单位，负责政策制定、资金拨付与绩效考核；乡镇设 1~2 名专(兼)职养老管理员，负责辖区互助点日常指导与资源协调；村级强化村两委主体责任，将互助养老纳入村规民约和村级事务清单。同时，由省级民政部门牵头制定统一的建设标准(如设施面积、功能分区)、服务规范(如服务项目、频次、流程)和监管办法(如年度评估、退出机制)，并将互助养老覆盖率、服务满意度等指标纳入乡村振兴考核体系，压实各级责任。

#### 5.2. 拓宽资金渠道，构建多元稳定保障机制

构建“政府补一点、集体出一点、社会捐一点、个人缴一点”的多元筹资机制。在财政投入方面，

<sup>10</sup><https://yulin.qinfeng.gov.cn/info/1060/26225.htm>

<sup>11</sup><http://m.toutiao.com/group/6854074568097661453/>

<sup>12</sup>[http://www.lcdjq.gov.cn/site\\_djqsfjj/channel\\_x\\_5104\\_16203/doc\\_6911a75185ba2bfd3f29d477.html](http://www.lcdjq.gov.cn/site_djqsfjj/channel_x_5104_16203/doc_6911a75185ba2bfd3f29d477.html)

中央财政可设立“农村互助养老专项补助资金”，按服务点位和实际服务老人数量给予分级补贴，标准可设定为：每个互助点每年基础运营补贴3万~5万元，对服务失能半失能老人的点位按每人每月200~300元追加补贴；省级财政应将互助养老纳入一般性转移支付范围，明确县级配套比例。在村集体投入方面，鼓励有条件的村将集体经济年收益的5%~10%划入“互助养老基金”，并建立“以奖代补”机制，对运行良好的村集体给予额外奖励。在社会资本引入方面，对向互助养老组织捐赠的企业和个人，落实企业所得税12%以内、个人所得税30%以内的税前扣除政策，并简化捐赠票据开具流程；鼓励县级民政部门建立“乡贤养老公益平台”，对年度捐赠超过5万元的乡贤授予荣誉证书，优先推荐参与村级事务。在个人缴费方面，对接受有偿服务的老年人，根据服务成本、家庭经济状况实行阶梯式收费，低偿服务收入专项用于运行维护，并向村民公开收支情况。在盘活闲置资源方面，张尧指出，在短期内难以实现大量新增农村养老服务资源投入的局面下，应格外重视对学校、闲置厂房、集体土地等现存养老服务闲置资源的利用，建立联动机制盘活资源[8]。具体可参照《关于加快发展农村养老服务的指导意见》要求，“加强闲置农村公共服务设施综合利用，优先改建为养老机构、老年食堂、村级邻里互助点、农村幸福院等农村养老服务场所”。

### 5.3. 建强人才队伍，提升服务专业化水平

建立健全“县级培训、乡镇实训、点位见习”三级培训体系。县级层面，依托县级职业中专、开放大学或卫健部门培训基地，每年举办不少于2期养老护理员专项培训班，每期不少于40学时，培训内容包括老年常见病护理、急救知识、心理沟通等实用技能；乡镇层面，由乡镇卫生院每季度组织一次现场实操指导，重点培训血压血糖监测、跌倒应急处置等；互助点层面，建立“老带新”见习机制，新加入的互助服务人员需跟岗服务不少于20小时。推行持证上岗制度，对通过养老护理员职业技能认定的服务人员，由县级财政给予一次性奖励一千至两千元，并按月发放岗位补贴200~500元。建立农村养老护理员职称评定通道，将服务年限、技能等级、群众满意度纳入评审指标，对取得初级、中级职称的护理员，分别给予每月100元、200元的职称津贴。在人才引进方面，将返乡大学生、退役军人、乡村医生纳入重点培养范围，与本地职业院校开展“订单式”培养，每年定向培养20~50名养老服务专业学生，毕业后在本地互助养老点服务满3年者可返还学费。

### 5.4. 激活老年内生动力，提升参与意愿与能力

针对传统观念障碍，将互助养老与乡风文明建设有机结合。具体措施包括：在村规民约中明确“邻里互助”条款，每年评选“互助之星”“最美邻里”并进行表彰；利用村级广播、公示栏、村民微信群等载体，宣传“我帮人人、人人帮我”的互助理念；组织低龄健康老人与高龄老人结对，通过“一对一”帮扶逐步建立信任关系。针对“时间银行”信任不足问题，建立“市级统一平台、县级统筹运营、村级站点兑换”的三级管理体系，服务时长实行数字化记录与跨区域通存通兑，明确1小时服务可兑换等价服务、生活用品或转为个人账户积分，每年至少开展一次集中兑换活动，增强兑换预期。在能力提升方面，将互助服务与生产互助结合，鼓励低龄健康老人在农忙季节以“帮工换服务”的形式参与互助，缓解时间冲突。针对深度老龄化村庄，探索“老老互助”弹性机制，对75岁以上仍参与服务的老人，按实际服务时长给予双倍积分，并在家庭医生签约、健康体检等方面提供优先保障。

### 5.5. 创新运行模式，增强长效运营能力

因地制宜探索多元模式。在人口集中、集体经济较强的村庄，推广“集中居住+互助服务”模式，由村集体利用闲置校舍、厂房改造集中居住点，配套公共食堂、活动室，低龄老人轮流值班服务；在居

住分散的山区,推广“中心户+流动服务”模式,选择热心且有条件的农户作为“邻里互助中心户”,由村级互助点统一调配资源,定期开展流动服务。在数字化赋能方面,依托县级融媒体中心或数字乡村平台,开发“农村互助养老信息平台”小程序,集成需求发布(老人或家属可一键呼叫服务)、服务匹配(系统自动推荐就近志愿者)、时间记录(服务时长实时上传、自动累计)、质量评价(服务后双向互评)等功能。针对独居老人,推广安装智能水表、门磁、红外监测等设备,数据接入村级管理平台,24小时未监测到活动迹象则自动预警。在医养结合方面,推动乡镇卫生院与互助点建立签约服务机制,每名乡村医生包联1~2个互助点,每月至少上门巡诊1次,为签约老人建立健康档案,对高血压、糖尿病等慢性病老人提供用药指导和健康监测。建立常态化评估反馈机制,由乡镇每半年组织一次服务满意度调查,结果与运营补贴挂钩,对连续两次满意度低于80%的点位进行限期整改。

## 6. 结语

农村互助养老是应对人口老龄化、补齐乡村振兴民生短板的创新探索。它植根乡土、契合实际,以低成本、高适配的独特优势,在弥补服务供给不足、盘活闲置资源、丰富精神生活、增强社会联结等方面发挥了积极作用,成为农村养老服务体系中的重要支撑。

然而,互助养老要实现从试点探索到长效运行的跨越,仍需破解制度保障不足、资金不可持续、专业人才匮乏、参与动力不足、运行管理不规范等现实困境。在乡村振兴战略框架下,应强化顶层设计、拓宽资金渠道、建强人才队伍、激活内生动力、创新运行模式,坚持政策引导与内生动力相结合。

展望未来,随着乡村振兴战略与积极应对人口老龄化国家战略的协同推进,农村互助养老将迎来更广阔的发展空间。应将其纳入乡村振兴总体布局,与产业发展、人才培养、文化建设、生态保护、组织振兴有机结合,推动养老服务与乡村发展相互促进,真正让农村老年人老有所养、老有所依、老有所乐。

## 参考文献

- [1] 朱荟. 国家战略耦合: 加快发展农村养老服务的治理现代化[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2025, 42(1): 25-37.
- [2] 李长远. 从碎片化到整体性: 农村养老服务治理的实践进路[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2024, 41(6): 51-58.
- [3] 朱浩. 乡村振兴战略背景下农村养老服务模式创新的动力要素及其实现路径[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2022, 39(1): 180-195.
- [4] 陆杰华. 农村养老服务创新发展的内生动力及实现路径[J]. 人民论坛, 2025(2): 74-78.
- [5] 董云蒂, 沈兰. 乡村振兴下农村养老服务发展的困境、模式及路径[J]. 农业经济, 2025(8): 86-88.
- [6] 梁文凤. 人口老龄化背景下农村养老的现实困境与路径选择[J]. 经济纵横, 2022(10): 82-88.
- [7] 陈睿, 边恕. 农村养老服务存在的问题及应对策略[J]. 农业经济, 2023(9): 91-93.
- [8] 张尧. 农村养老服务碎片化困境及其整体性治理[J]. 学习论坛, 2024(6): 90-97.