

# 乡村振兴背景下农村养老服务体系建设路径探析

张润妍

江苏大学马克思主义学院, 江苏 镇江

收稿日期: 2026年3月23日; 录用日期: 2026年5月18日; 发布日期: 2026年5月28日

## 摘要

在乡村振兴战略和人口老龄化双重背景下, 农村养老问题成为社会发展的重大命题。本文聚焦农村养老问题, 探讨其服务体系建设的实践路径。首先明确该体系的内涵, 并从马克思主义社会保障思想和乡村振兴战略三个方面分析建设该体系的理论基础。其次, 从经济基础薄弱、农村养老政策欠缺、人才队伍供给不足和传统文化观念束缚四个方面探讨了农村养老服务体系建设的现实困境, 最后提出相对应的实践路径。

## 关键词

乡村振兴, 农村养老服务体系, 建设路径

# Analysis on the Construction Pathways of Rural Elderly Care Service System under the Background of Rural Revitalization

Runyan Zhang

School of Marxism, Jiangsu University, Zhenjiang Jiangsu

Received: March 23, 2026; accepted: May 18, 2026; published: May 28, 2026

## Abstract

Against the dual background of the rural revitalization strategy and population aging, the issue of rural elderly care has become a major societal concern. This paper focuses on the challenges of rural elderly care and explores the practical pathways for constructing its service system. It begins by clarifying the connotation of this system and analyzes its theoretical foundations from two perspectives:

**Marxist social security theory and the rural revitalization strategy. Subsequently, it examines the practical dilemmas in the construction of the rural elderly care service system from four aspects: weak economic foundation, deficiencies in rural elderly care policies, insufficient supply of talent, and constraints imposed by traditional cultural norms. Finally, corresponding practical pathways are proposed accordingly.**

## Keywords

Rural Revitalization, Rural Elderly Care Service System, Construction Pathways

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

人口老龄化已经成为中国人口发展的一大趋势，第七次全国人口普查数据显示，我国 60 岁及以上人口已达 2.64 亿，占总人口的 18.7%，其中 65 岁以上人口为 1.9 亿，占总人口 13.5%。<sup>1</sup>在这一宏观背景下，相较于城镇，农村地区的老龄化形势更为严峻。农村青壮年劳动力大量持续城市流动，农村呈现出“未富先老、未备先老、空巢化严重”的突出特征，传统家庭养老功能不断弱化，农村养老供需矛盾日益突出。健全农村养老服务体系，推进农村养老事业高质量发展，既是积极应对人口老龄化国家战略的内在要求，也是扎实推进共同富裕、提升农村民生保障水平的重要举措，更是全面推进乡村振兴、实现农业农村现代化的重要方面。健全农村养老服务体系，不仅关系广大农村老人的切身利益和工作福利，关系到乡村治理能力的稳步提升、社会公平正义的充分实现和城乡融合发展的全局，而且具有极其丰富的理论价值和巨大现实意义。

## 2. 概念界定与理论基础

### 2.1. 养老服务体系概念界定

所谓养老服务体系是指由养老服务供给主体、客体、满足老年人各种需要的全部服务性资源及将各环节有机联系的良好机制所构成的整体<sup>[1]</sup>。该体系主要包括正式与非正式两个层面，正式层面以政府为核心责任主体，主要承担资金投入、制度设计、政策保障与行业规范等职能；非正式层面以家庭、邻里及乡村社会力量为主体，侧重提供日常帮扶、情感支持与互帮互助等柔性支撑。养老服务体系作为社会保障体系的重要组成部分，能够从经济保障、制度保障、人才保障及文化思想建设等维度提供坚实支撑，养老服务体系的核心目标不仅是保障农村老年人的基本生活，更是促进其自由全面发展，体现了以人民为中心的发展思想和共同富裕的价值追求。

### 2.2. 理论基础

#### 2.2.1. 马克思主义社会保障思想

马克思、恩格斯在分析资本主义社会中各种收入及源泉时，指出无论是在不变资本的再生产过程中，还是生活资料和劳动力在生产过程中，都会经常处于使他遭到损失的意外和危险之中<sup>[2]</sup>。劳动力是“活的劳动能力”，它的生产与再生产要消耗一定的生活资料。劳动者在劳动中不仅消耗着劳动能力即体力

<sup>1</sup>[https://www.gov.cn/guoqing/2021-05/13/content\\_5606149.htm?eqid=ff91589e000a448800000003645716f92](https://www.gov.cn/guoqing/2021-05/13/content_5606149.htm?eqid=ff91589e000a448800000003645716f92)

与智力,同时还存在着由于年老、疾病、伤残等丧失劳动能力的可能性,社会要继续进行再生产就要依靠社会保障来完成。此外,马克思在《哥达纲领批判》中对拉萨尔所主张的“不折不扣的劳动所得”展开了深刻批判,并在此基础上系统阐释了未来社会的分配准则[3]。在共产主义社会第一阶段,个人消费品的分配遵循按劳分配原则;与此同时,社会总产品在面向个人进行分配之前,必须完成六项必要扣除,其中一项即为用于赡养丧失劳动能力者等群体而设立的专项基金[3]。这表明,即使在按劳分配条件下,对丧失劳动能力的老年群体提供社会保障,也是社会总分配中不可或缺的组成部分。

### 2.2.2. 乡村振兴战略的理论内涵

民族要复兴,乡村必振兴。农业农村问题乃是国计民生的根本性问题,要实现乡村振兴,就必须将“农村老人”的养老问题作为工作重点[4]。实施乡村振兴战略,推动乡村全面振兴,实现农业农村现代化,使农村更加宜居,生活更加便利性、服务更加可及,让农村老年人能够享受方便可及的养老服务,是实施乡村振兴战略的应有之义。将农村养老服务纳入乡村振兴全局,既是补齐民生短板的客观需要,也是实现农业农村现代化的重要标志。

## 3. 乡村振兴背景下农村养老服务体系建设的困境

在乡村振兴战略全面实施的背景下,“十四五”期间,我国农村养老服务体系在基本养老服务制度与供给结构、老人保障等诸多维度、领域里已经取得突破性进步,正从过去的特困兜底保障向普惠化、多元化的高质量服务供给转型,但随着社会不断发展,仍面临多重现实困境,是民生保障领域“短板中的短板”

### 3.1. 经济保障领域:低水平覆盖与高服务需求的断裂

经济基础是农村老年人获取养老服务的根本前提,但目前呈现出明显的“支撑力不足”与“结构性失衡”。

第一,制度性收入水平过低,难以撬动养老服务市场。当前,全国城乡居民基础养老金最低标准仅为163元/月,<sup>2</sup>即便加上地方补贴,多数地区也不足200元。<sup>3</sup>这一水平仅相当于农村居民人均可支配收入的10%,甚至低于农村低保标准。<sup>4</sup>老年人有限的收入仅能勉强维持基本生存,无力支付市场化、专业化的养老服务费用,导致养老服务需求难以转化为有效购买力。

第二,长护险缺位,失能风险缺乏制度化化解机制。长期护理保险制度在广大农村地区的覆盖率近乎为零,许多仅覆盖城镇职工而未覆盖城乡居民医保参保者[5]。对于失能、半失能老人而言,专业照护需求最为迫切,但成本也最高。在没有长护险支撑的情况下,农村家庭一旦出现失能老人,往往陷入“一人失能、全家失衡”的经济与照护双重困境,家庭成员不得不“打工与尽孝两难全”。

第三,乡村振兴产业收益的普惠性尚未充分惠及老年人。虽然乡村振兴战略推动了农村产业发展,但老年群体由于身体条件限制,往往难以直接参与到产业升级的红利分配中。他们更多依赖子女外出务工的汇款,而这种代际转移支付具有不稳定性,且随着子女自身城市生活成本上升而面临挤出风险。

### 3.2. 制度保障领域:城乡二元结构下的政策适配失灵

制度供给准确与否决定了服务体系能否发挥效用,现行农村养老政策仍然存在深刻的路径依赖与结构错配。

<sup>2</sup><http://www.gov.cn/>

<sup>3</sup><http://www.stats.gov.cn/>

<sup>4</sup><http://www.cnr.cn/>

第一，“城市本位”的制度移植与农村地理特性抵触。现行政策一定程度上保留了适于人口密集城市的“机构养老”人群聚居思维，农村居住分散且交通成本高，盲目修造集中供养设施意味着高投入、小覆盖、床位闲置率高，空间适配失灵使得大量财政投入未换来有效的服务可及性。

第二，部门协同不足，呈“民政单打独斗”的状态。针对农村养老问题，参与的部门包括民政、医保、卫健、人社等，但政策碎片化严重。医疗资源与养老资源难以打通，医保结算在养老机构中的对接不畅，导致“医养结合”在农村落地困难重重。

第三，财政投入的结构性失衡。在社会保障支出中，存在“重养老金发放、重特困兜底，轻普惠性养老服务供给”的倾向。对农村互助养老设施、居家上门服务的运营补贴缺乏长效保障机制，许多建成的农村幸福院因缺乏后续运营资金而“有设施、无服务”。

### 3.3. 人才保障领域：队伍建设陷入“低水平均衡”陷阱

人力资源是养老服务质量的直接决定因素，但农村养老人才队伍正面临供给侧的刚性约束。

第一，“招不来、留不住”的数量困境。农村养老服务岗位，工资待遇低、劳动强度大、社会认可度不高，对年轻人的吸引力严重不足。从业人员多为本地中年女性，老龄化严重，学历偏低。与此同时，由乡村振兴战略推动的产业振兴也在与养老服务业争夺劳动力，年轻人更倾向于去工厂或服务行业。

第二，专业性弱、技能不足的质量困局。现有从业人员少有受过较为专业的规范训练，持证上岗率低。专业性强的机构养老，使服务质量提升的可能性降低，反之也加深了社会对机构养老的恶性认知。

第三，职业认同感缺失，导致流失率高。很多员工因为看不到职业晋升通道，得不到相应的社会尊重，认为从事养老行业就是临时性、过渡性的工作，一旦有好的机会就离开，队伍流动性非常大，难以积累服务经验。

### 3.4. 文化思想领域：传统观念与现代服务的深层张力

文化观念是影响农村养老服务接受度和参与度的软性变量，其作用往往被政策制定者忽视。

第一，“养儿防老”观念与现代机构养老模式的冲突。在乡土社会中，子女是否亲自赡养父母被视为孝道的重要衡量标准。送父母进养老院，往往被贴上“子女不孝”的道德标签。这种舆论压力使得许多有实际需求的家庭(如子女外出务工、老人失能需要专业照护)宁愿选择勉强支撑，也不愿选择机构养老。

第二，熟人社会的信任结构与专业服务的融入阻碍。农村老年人习惯在熟人网络中寻求帮助，对邻里、宗亲的非正式互助非常信任，而对陌生人提供的“专业服务”却流于防范。信任半径的差异，导致正规的养老服务机构无法“嵌入”社区，而低水平、不稳定的非正式互助却得以维系。

第三，老人主体性缺失，价值感被剥离。在现代化的叙事中，老人总是“需要被解决”的社会负担。事实上，激发农村老年人主体作用“已成为乡村振兴战略的政策趋向和实践需求”[6]。很多低龄健康的农村老人仍有劳动能力和参与意愿，而在政策设计与社会认知中，老人被客体化成“被照顾者”而非乡村振兴的参与者，缺乏老人参与社会事务的主体性，老人的价值不仅没有发挥出来，也造成人力资源的浪费和老人社会疏离感的加剧。

## 4. 乡村振兴背景下农村养老服务体系建设实践路径

### 4.1. 经济保障领域：构建多层次、可持续的支付能力支撑体系

针对“低水平覆盖与高服务需求断裂”的核心矛盾，需从收入提升、风险分担与收益共享三方面发力，将潜在需求转化为有效购买力。

第一，建立基础养老金动态调整与梯度补贴机制。要打破“零花钱式养老”困局，建立基础养老金

与农村居民人均可支配收入、物价指数等挂钩的常态化调整机制，同时，根据县域经济发展水平、老人失能等级、家庭经济条件等，实施差异化梯度补贴，确保低收入、高龄、失能等重点人群基本养老金待遇支付能力有较大幅度提升，为撬动养老服务市场提供底层支撑。

第二，加快农村长期护理保险制度扩面与模式创新。针对“一人失能、全家失衡”的痛点，应依托城乡居民基本医保基金，加速推进长期护理保险制度在农村地区的试点与全覆盖。探索建立符合农村实际的“居家上门护理为主、机构照护为辅”的支付标准与服务包，将家庭照护者的非正式照料纳入制度性补贴范围，形成化解失能风险的制度化、常态化机制。

第三，深化农村产业收益的养老反哺机制。将养老保障纳入乡村振兴产业收益分配的制度框架。农村土地承包权退出可为农民补充养老收入，实现土地权益向财产性收入的转变<sup>[7]</sup>。通过村集体经济组织立法或收益分配指导意见，明确将部分集体经营性建设用地入市收益、光伏发电收益、特色产业分红等划入村级养老公益金。同时，探索“土地流转 + 养老保障”模式，引导老年农民将土地承包经营权、宅基地使用权置换为长期的养老资产收益，变不稳定的代际转移支付为稳定的资产性收入。

#### 4.2. 制度保障领域：破除城乡二元惯性，实现政策精准适配

针对政策移植失灵与部门协同不足的结构性困境，需以县域为单元，推动制度供给从“城市本位”向“城乡融合”转变。

第一，优化“县 - 乡 - 村”三级养老服务设施的空间布网与功能定位。甩掉唯机构床位率的思维束缚，按照农村人口密度、地理特点、老龄化程度优化设施网络，县级层面重点建设失能照护中心，乡镇层面注重以敬老院等形式转型建设区域养老服务中心，承担辐射功能，村一级重点发展“互助幸福院”、“邻里养老点”等小微嵌入式设施功能，形成“中心带站点、站点进家庭”的分布式养老服务功能网络，以空间匹配作为成本节约手段，从而降低服务可获性。

第二，构建跨部门协同的“大养老”综合治理机制。打破民政、卫健、医保、人社等部门间的政策壁垒，在县域层面成立养老服务综合协调领导小组。通过制度创新，打通“医养结合”的堵点，推动乡镇卫生院与敬老院毗邻建设、签约合作，实现医保结算在养老机构内的便捷对接。整合涉农资金、福彩公益金与卫生健康专项资金，形成“一个口子统筹、一张清单落地”的投入格局。

第三，扭转财政投入的结构性失衡，强化运营保障。将财政支持重心从“重建设、重硬件”转向“重运营、重服务”。建立村级养老服务设施的常态化运营补贴机制，根据服务人次、服务质量评估结果给予梯次补贴。通过政府购买服务方式，鼓励社会组织、专业机构承接农村居家养老上门服务，确保设施建成后能够持续运转，真正实现从“有设施”到“有服务”的质变。

#### 4.3. 人才保障领域：打破“低水平均衡”，建设专业化职业化队伍

针对人才“招不来、留不住、素质低”的刚性约束，要形成引才、育才、留才闭环，重塑农村养老服务职业价值。

第一，实施“本土化”人才开发计划，拓展供给渠道。立足农村实际，将人才开发视域转向本土和本地。养老服务人才队伍的“在地化建设”强调人才的“内生性培育”与“兼业化从业”优势，在低成本且精准性回应农村基础性养老服务需求方面具有独特优势<sup>[8]</sup>。发掘村内低龄健康老人、留守妇女和返乡农民工的潜能，采用“培训 + 上岗 + 补贴”模式，构建“不离乡、不离土”本土化护理员队伍。实施“乡村养老管家”培养计划，鼓励懂技术、善沟通的新农人、退伍军人从事养老服务，并将他们列入乡村振兴人才专项支持范围。

第二，构建层级分类的职业化培训与认证体系。依托县级职教中心、乡镇成人文化技术学校，建设

农村养老护理员实践基地。实行“学历教育 + 技能培训 + 等级认定”相融合的培养模式，针对失能照护、康复辅具运用、认知症干预等细分技能进行专项培训。搭建农村养老护理员职业技能等级认定制度，并与薪酬待遇、岗位升级直接关联，打通职业发展通道。

第三，建立“薪酬 + 荣誉 + 保障”留人机制。参照当地乡村医生或村干部的收入水平确立农村养老护理员的最低工资指导线，依法缴纳社保，建立“乡村养老荣誉奖”等荣誉类激励措施，将优秀养老人才纳入地方“乡贤”或“道德模范”的评选，改变社会大众对该职业“脏苦累、低人一等”的固化认识，增强社会认同感和职业归属感。

#### 4.4. 文化思想领域：推动观念转型与主体重塑，激活内生动力

针对传统观念与现代服务之间的深层张力，需以文化引领和制度设计相结合的方式，构建尊重老人、多元共融的养老文化生态。

第一，推动“孝道文化”的时代内涵重塑与现代实践。正视家庭结构变化的现实，通过村规民约修订、道德评议会等方式，将孝道内涵从“亲自侍奉”拓展为“尽责整合社会资源赡养”。在现代社会快速变迁中，“传统的家庭养老模式正逐渐被现代养老机构所取代，这反映出传统孝道文化的衰退”[9]。明确子女在购买养老服务、支持父母入住养老机构等方面的责任与义务，消解“送养老院即不孝”的道德污名。鼓励家庭与机构签订“亲情契约”，保障子女探视权利与责任，实现“社会化服务”与“家庭情感支持”的有机统一。

第二，构建基于熟人信任的“互助养老”制度模式。顺应农村熟人社会的信任结构，将非正式的邻里互助升级为制度化的互助养老体系。推广以生活照料、健康陪护、精神慰藉、便民代办等助老服务为内容，通过服务时长存储与跨地域通存通兑实现互助互惠的“时间银行”志愿服务模式，建立跨地域通存通兑的激励与保障机制。发挥村委会、老年协会的组织优势，将乡村的宗亲网络、地缘情感转化为互助养老的信任资本，使正规服务借助熟人网络实现软性嵌入。

第三，重塑老年人的主体地位，实现从“被动赡养”到“价值共创”的转型。摒弃将老年人单纯视为“负担”的客体化视角，充分挖掘低龄、健康老人的资源禀赋。在农村环境整治、文明宣传、传统技艺传承、儿童照料等领域设置公益岗位，吸纳老年人参与。鼓励老年人组建互助小组、自我管理委员会，参与村级养老服务的规划、监督与评估，使其成为乡村振兴的参与者和建设者，在价值实现中提升获得感与幸福感。

## 5. 结语

本文在乡村振兴战略背景下，聚焦农村养老问题，对建设农村养老服务体系进行了研究，旨在探讨如何立足农村实际，构建可持续运行的养老服务体系，切实提高农村老年人的获得感、幸福感和安全感。通过分析农村养老服务体系的内涵特征、理论基础以及当前面临的多重困境，本文提出了一系列优化路径和策略，以为政策制定和基层实践提供参考和借鉴。受个人研究能力和实践经验限制，本文对农村养老服务体系在区域差异、特殊群体需求、政策实施可行性等方面的具体应用路径尚未深入探讨。期待学界更多专家关注该领域的研究，以充分发挥农村养老服务体系在推进乡村振兴、实现全体人民共同富裕中的民生保障作用。

## 参考文献

- [1] 赵秋成. 中国农村养老服务体系建设研究[M]. 北京: 清华大学出版社, 2016: 11.
- [2] 裴爱红, 朱梅. 马克思主义经典作家的社会保障思想研究[J]. 法制与社会, 2010(11): 284-285.

- [3] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯文集(第3卷) [M]. 北京: 人民出版社, 2009: 432-433.
- [4] 李彦奎. 全面推进乡村振兴关键在人关键在干[N]. 解放日报, 2022-06-28(009).
- [5] 肖颖, 朱勤. 终身收支视角下长期护理保险的再分配效应——基于性别和参保类型的考察[J]. 保险研究, 2024(1): 59-71.
- [6] 陈怀宇, 张子源, 吴志杰. 主体性视角下互助养老何以助力乡村振兴战略?——基于 X 社会工作机构互助养老项目的个案调查[J]. 东北农业大学学报(社会科学版), 2021, 19(6): 86-94.
- [7] 赵晶晶, 李放. 资产收益养老: 农民补充养老收入的新路径——基于土地承包权退出的案例分析[J]. 东北农业大学学报(社会科学版), 2024, 22(4): 10-18.
- [8] 郑晓园. 专业化抑或在地化: 养老服务人才队伍建设路在何方? [J]. 求索, 2025(4): 176-185.
- [9] 詹凤亭, 万乐. 孝道文化传承视域下农村养老问题研究[J]. 现代农业研究, 2024, 30(3): 78-80.