

乡村振兴背景下农村养老服务政策执行偏差及 矫正机制研究

吴雨轩

扬州大学马克思主义学院, 江苏 扬州

收稿日期: 2026年3月30日; 录用日期: 2026年6月29日; 发布日期: 2026年7月7日

摘要

乡村振兴的全面实施为农村养老服务发展带来了历史性机遇, 但政策执行过程中存在的偏差问题制约了政策效能的充分发挥。本文运用史密斯政策执行过程模型, 从理想化政策、执行机构、目标群体和环境因素四个维度, 系统分析农村养老服务政策执行偏差的生成逻辑与表现形式。研究发现, 政策文本的弹性表述构成源头性障碍, 基层执行机构的资源匮乏与协同梗阻形成过程性制约, 老年群体的认知偏差与参与障碍产生对象性阻力, 乡村振兴进程中的情境制约造成外部性限制, 四者相互交织形成传导链条, 共同影响着政策执行的效果。基于此, 本文提出构建政策优化机制、执行创新机制和参与促进与环境重塑机制三位一体的矫正体系, 以期为推进农村养老服务政策有效落地、实现乡村振兴与养老事业协同发展提供理论参考和实践借鉴。

关键词

乡村振兴, 农村养老服务, 政策执行偏差, 史密斯模型, 矫正机制

Research on the Implementation Deviation and Correction Mechanism of Rural Elderly Care Service Policy under the Background of Rural Revitalization

Yuxuan Wu

School of Marxism, Yangzhou University, Yangzhou Jiangsu

Received: March 30, 2026; accepted: June 29, 2026; published: July 7, 2026

文章引用: 吴雨轩. 乡村振兴背景下农村养老服务政策执行偏差及矫正机制研究[J]. 老龄化研究, 2026, 13(7): 39-45.
DOI: 10.12677/ar.2026.137423

Abstract

The comprehensive implementation of rural revitalization has created historic opportunities for the development of rural elderly care services, yet deviations in policy execution have constrained the full realization of policy effectiveness. This study employs the Smith Policy Implementation Process Model to systematically analyze the mechanisms and manifestations of policy implementation deviations in rural elderly care services across four dimensions: idealized policies, implementing agencies, target populations, and environmental factors. The research reveals that flexible wording in policy texts constitutes a fundamental obstacle; resource scarcity and coordination barriers among grassroots implementing agencies create procedural constraints; cognitive biases and participation barriers among elderly populations generate objective resistance; and contextual limitations during rural revitalization impose external constraints. These four factors interweave to form a transmission chain collectively influencing policy implementation outcomes. Based on these findings, this paper proposes a tripartite corrective framework comprising policy optimization mechanisms, implementation innovation mechanisms, and participation promotion/environmental reshaping mechanisms, aiming to provide theoretical insights and practical guidance for effectively implementing rural elderly care policies and achieving synergistic development between rural revitalization and elderly care initiatives.

Keywords

Rural Revitalization, Rural Elderly Care Service, Policy Implementation Deviation, Smith Model, Correction Mechanism

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

中国式现代化离不开农业农村现代化，而实施乡村振兴战略是实现农业农村现代化的必由之路。近年来，国家密集出台了一系列农村养老服务政策，政策体系日趋完善。然而，政策文本的完善与基层执行的现实之间仍存在明显落差，“最后一公里”梗阻成为制约政策效能的关键瓶颈。

在乡村振兴战略实施过程中，基层在执行相关政策时受各种因素影响，易出现象征性执行、选择性执行、机械性执行等政策执行偏差现象[1]，使政策实施难以达到预期目标。这种政策执行落差不仅浪费了宝贵的行政资源，更影响了农村老年人对政策的获得感和满意度。因此，从政策执行视角审视农村养老服务问题，探究执行偏差的生成机理与矫正路径，具有重要的理论价值和现实意义。

政策的生命力在于执行，只有政策得到有效执行，才有可能实现政策目标。托马斯·史密斯于1973年在《政策执行过程》一书中提出了政策执行过程模型[2]，该模型指出影响公共政策执行的四个核心因素：理想化政策、执行机构、目标群体和环境因素。史密斯认为，这四个因素在政策执行过程中相互作用产生张力，进而形成紧张关系，需要通过处理和反馈机制不断推动政策的优化与执行。这一模型为分析政策执行偏差提供了系统性的理论框架，已被广泛应用于公共政策研究领域。

史密斯政策执行过程模型适用于分析农村养老多主体互动、多环节传导的执行过程，能够揭示政策执行偏差产生的深层机理。理想化政策维度关注政策本身的科学性、合理性和可行性，即政策内容是否明确具体、是否符合实际需求、是否具有可操作性；执行机构维度关注执行主体的能力、意愿和协调水

平,即执行主体是否具备必要的资源条件、专业能力和协调机制;目标群体维度关注政策对象的认知、态度和参与程度,即政策对象是否理解政策内容、认同政策价值、愿意配合政策实施;环境因素维度关注政治、经济、社会、文化等外部条件对政策执行的影响。本文采用政策文本分析法和文献研究法,在史密斯模型的理论指导下,从四个维度深入剖析农村养老服务政策执行偏差的表现形态与成因。

2. 新时代农村养老服务政策体系

第一,建立统一的城乡居民基本养老保险制度。2014年,国务院发布《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》¹,将新型农村社会养老保险与城镇居民社会养老保险合并实施,建立统一的城乡居民基本养老保险制度。这一制度的建立,打破了城乡二元结构,实现了城乡居民在养老保险制度上的公平统一,是促进城乡协调发展的重要举措。

第二,整合城乡居民基本医疗保险制度。2016年,国务院发布《关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》²,将城镇居民基本医疗保险与新型农村合作医疗整合,建立统一的城乡居民基本医疗保险制度。整合后的制度在筹资和待遇方面逐步实现统一,有利于缩小城乡医疗保障差距,增进制度公平性。

第三,建立农村留守老年人关爱服务体系。针对农村青壮年劳动力大量外出、留守老年人日益增多的实际,国家高度重视农村留守老年人关爱服务工作。2017年,国务院办公厅印发《关于制定和实施老年人照顾服务项目的意见》³,提出要加强农村留守老年人关爱服务。2017年,民政部等部门印发《关于加强农村留守老年人关爱服务工作的意见》⁴,建立健全农村留守老年人信息台账和定期探访制度,推动形成政府主导、社会参与、家庭尽责的农村留守老年人关爱服务格局。

第四,发展农村互助养老。近年来,国家积极鼓励和支持农村发展互助养老模式。该意见提出要积极发展农村互助养老。2020年,民政部等部门印发《关于加快实施老年人居家适老化改造工程的指导意见》⁵,支持农村发展互助式养老。农村互助养老以村级邻里互助点、农村幸福院等为依托,通过低龄老年人帮助高龄老年人、健康老年人帮助失能老年人,实现老年人之间的互助互济,既降低了养老成本,又满足了老年人在熟悉环境中养老的愿望。

然而,互助养老模式在实践推广中仍面临多重现实困境。崔树义等基于积极老龄化视角的实地调研发现,当前农村互助养老发展面临文化传统的嬗变、组织基础薄弱和经济基础不足等多重制约,“互助”关系的维持受到乡土社会内部资源动员能力的限制。其研究指出,互助养老服务的可持续发展需要厘清互助服务与志愿服务的边界,把老年人的刚需问题置于首位,并探索“劳-养”结合的互助模式,这些实践发现为优化互助养老政策提供了重要参考[3]。

第五,推进医养康养相结合。加快建设居家社区机构相协调,医养康养相结合,在医养中融入康养理念,前端延伸健康教育、健康检查和预防保健,后端拓展康复护理、长期护理和安宁疗护,兼顾老年人健康状况的共性与个性,体现了新时代养老服务高质量发展的内在要求。有研究指出,医养康养相结合的养老服务体系需要在政策层面实现多重整合与协同推进[4]。

从体系构成来看,当前农村养老服务政策已形成经济保障、服务保障和特殊关爱三大板块相互支撑的框架格局。经济保障板块以城乡居民基本养老保险为核心,辅以社会救助和社会福利,为农村老年人提供基本的经济支持;服务保障板块以居家社区养老为基础,以机构养老为补充,构建多层次的服务供给体系;特殊关爱板块以留守老年人关爱服务为重点,涵盖探访巡访、精神慰藉等内容,体现对特殊群

¹https://www.gov.cn/zhengce/content/2014-02/26/content_8656.htm

²https://www.gov.cn/zhengce/content/2016-01/12/content_10582.htm

³https://www.gov.cn/zhengce/content/2017-06/16/content_5203088.htm

⁴https://shsys.moa.gov.cn/ncgfw/201905/t20190520_6309498.htm

⁵<https://www.ytlaishan.gov.cn/attach/0/496a7fe236e44bf9b24028babb23c4ae.pdf>

体的关怀。这一政策体系为农村老年人提供了多层次、全方位的养老保障。

3. 农村养老服务政策执行偏差的四维度分析

3.1. 理想化政策维度：文本弹性、部门职责交叉与政策衔接障碍

理想化政策是政策执行的基础，政策内容的具体性、明确性和可行性直接影响执行效果。当前农村养老服务政策在这一维度呈现以下特征。

首先，政策目标以“保基本”“适度保障”等原则性表述为主，为地方执行预留了较大的弹性空间，不同地区、不同层级在执行标准上存在一定差异。在医养结合政策中，卫健、民政、医保等部门职责存在一定交叉，部门间协调机制尚待完善。

其次，政策内容有待进一步整合。以留守老年人关爱政策为例，“定期探访”要求的频次标准可进一步细化，以便于基层准确把握和执行。政策文本中较多使用“鼓励”“引导”等倡导性表述，体现了政策灵活性，同时也需要基层在执行中结合实际情况予以把握。

再次，配套政策之间的协同性有待加强。农村养老服务涉及养老保险、医疗保险、社会救助等多个政策领域，各领域政策之间的衔接机制仍需健全。例如，养老保险政策与医疗保险政策在待遇享受条件、申领程序等方面存在差异，老年人在政策衔接方面可能面临一定复杂性；社会救助政策与养老保险政策在保障对象、保障标准等方面部分领域存在衔接空间。政策领域的广泛性对部门间协同提出了更高要求，也在一定程度上影响了政策整体效能的充分发挥。有学者指出，农村养老资源整合要求在政策设计上实现多领域资源的有效对接与统筹配置[5]。

3.2. 执行机构维度：基层治理资源匮乏与执行梗阻

执行机构是将政策目标转化为现实的关键要素，其执行能力、协调水平和执行方式直接决定政策执行效果。当前农村养老服务政策执行机构面临多重困境。

一是机构间协同梗阻，“五龙治水”格局下部门利益分割，信息共享机制缺失。农村养老保险政策推行过程中，不同机构和部门负责不同事务，虽各司其职但缺乏协调性，加上农村地区信息闭塞，群众办理事务时需要在不同机构部门间奔波。有研究指出，“不同的机构和部门虽各司其职但也缺乏协调性，群众在办理事务时可能需要在不同机构部门间奔波，使得农村居民办理养老保险事务时不够便利高效，显示出基层服务水平较低的问题”[6]。

二是基层执行能力薄弱。乡镇养老服务专员普遍存在“一人多岗”现象，专业化程度低，难以胜任复杂的养老服务工作。村委会作为连接政府与老年人的桥梁，在后期执行中由于受到政府的考核压力，往往仅仅为了完成政治绩效而忽视了农村老年人的真实需求，这种执行偏差背离了政策的初衷。三是执行方式偏差，互助养老设施“重建设轻运营”问题突出，一些地区投入大量资金建设养老设施，但后续运营管理跟不上，导致设施闲置或利用率低下。探访制度“拍照打卡”等形式主义现象时有发生，基层工作人员为了完成考核指标，只注重留痕不注重实效。

3.3. 目标群体维度：老年群体的认知偏差与参与障碍

目标群体是政策直接作用的对象，其对政策的认知和接受程度直接影响执行效果。农村老年群体在政策执行中面临三重障碍。

首先是数字鸿沟问题，智能技术应用场景与农村老人数字素养脱节。虽然政策要求“保留传统金融服务方式”，但在实际执行中仍存在“技术排斥”现象，健康码、线上认证等数字化手段让许多农村老人无所适从。“数字鸿沟”是农村医养结合养老服务发展面临的重要挑战之一[7]，智能技术的快速迭代

与农村老年人数字素养的相对滞后之间形成了明显落差。

其次是传统观念制约。“养儿防老”的传统观念根深蒂固，使得家庭养老成为农村传统养老的主要模式，老年人对互助养老等新型养老模式的认同度较低。在新农保政策推行初期，有相当比例的农村居民表示不参加新农保，除了对政策的不信任外，受传统养老思想的影响巨大，更多人会选择自己储蓄养老或依靠子女养老。“养儿防老的传统观念根深蒂固，使得家庭养老成为农村传统养老的主要模式”[8]，这种传统观念对新型养老模式的推广形成了深层阻力。

值得注意的是，陈璐、桂华基于湖北省沙洋县三坪村的田野调查发现，在当前家庭养老功能弱化的背景下，农村老年人依托“地方”形成了普遍的自养秩序，这种自养秩序以农业生产为经济支持基础，以熟人社会网络为非正式支持来源，以家庭伦理和社区规范为精神体验依托，呈现出从生产结构、社会结构和家庭结构中渐进式退出的社会性老化特征。这一研究表明，农村老年人并非完全被动地依赖家庭养老，而是具备一定的自主调适能力，但这种自养秩序主要适用于具备自理能力的老年人，且随着乡村空心化加剧和熟人社会逐步瓦解，其可持续性面临挑战[9]。

最后是经济承受力有限，个人缴费能力制约多层次保险参与率。农村老年人经济自养能力低，获取经济支持有限，影响了政策的有效覆盖。虽然政策规定养老保险基金由个人缴费、集体补助和政府补贴组成，但由于农村经济发展水平相对落后，“集体补助”往往流于形式，难以落实，导致农村老年人多是单单依靠政府补贴养老，但事实上这一低水平的基本补贴是很难保障较好的养老质量的。

3.4. 环境因素维度：乡村振兴中的情境制约

政策执行环境是影响政策效果的重要外部条件。乡村振兴战略背景下，农村养老服务政策执行面临复杂的情境制约。

一是乡村空心化问题，青壮年外流导致养老服务供需空间错配。随着城镇化水平的提高，一批又一批的年轻人前往城市从事各类生产作业，农村人口大规模的城市化迁移进一步加深了农村的老龄化，使得农村老龄化水平大大高于城镇，加剧了乡村“未富先老”的矛盾。这种人口结构变化使得农村养老服务需求激增，但服务供给能力却相对下降，形成了供需矛盾。

二是集体经济薄弱，农村养老缺乏可持续资金支持。虽然政策规定养老保险基金由个人缴费、集体补助和政府补贴组成，但“集体补助”往往流于形式，难以落实。农村集体经济薄弱，难以提供持续稳定的资金支持，这种资金约束限制了农村养老服务设施的建设和运营，影响了服务质量的提升。

三是医疗资源匮乏，乡镇卫生院服务能力制约医养结合政策落地。农村地区的养老配套设施及服务水平远不如城镇地区，社会保障水平深受经济发展影响和制约，统一制度下的社会保障政策不能够很好地满足老年人的需要。农村医疗卫生资源相对匮乏，乡镇卫生院服务能力有限，难以满足老年人医疗卫生与养老服务叠加的需求，这种医疗资源约束使得医养结合政策难以有效落地，影响了农村老年人的健康养老水平。

4. 农村养老服务政策执行偏差的矫正机制

4.1. 农村养老服务：从“五龙治水”到协同集成

针对当前农村养老服务领域的执行机制短板，应当着力提升跨部门协同效能与政策集成水平，打通政策落地的“最后一公里”。

在部门协同层面，亟需破解“五龙治水”困局。应明确卫健、民政、医保等部门在医养结合中的职责边界，形成权责清晰的协同治理格局。通过建立常态化的跨部门协调机制，定期召开联席会议，集中研究解决政策执行中的堵点难点问题；同时搭建信息共享平台，打破部门间的数据壁垒，实现业务协同

与信息互通，切实提升政策执行的整体效能。

在服务集成层面，应着力推动养老保险、医疗保险、社会救助等政策资源的无缝衔接。依托统一的老年人服务管理平台，整合各类涉老政策资源与服务事项，实现“一门受理、协同办理”的一站式服务模式，最大限度减少老年人及其家属的办事成本，提升政策服务的便捷性与可及性。

刘二鹏等从县域统筹视角出发的研究进一步揭示，以县域为基本规划和行动单元来统筹推进农村多层次养老服务体系，是适应我国农村现实条件的重要路径。其研究提出，县域层面的养老服务统筹应包括纵向的“分层 + 联动”制度整合与横向的“分类 + 匹配”社会整合，形成“供需分层适配”的政策分级体系，注重对各层级功能定位的明晰与衔接，以及多元主体优势力量的整合与分级嵌入。这一实证研究为矫正农村养老服务政策执行偏差提供了具体的操作框架[10]。

4.2. 执行创新机制：构建多元协同格局

提升政策执行效能需要创新执行机制，构建政府主导、社会参与、市场运作的多元协同格局，可设立村级养老协管员，纳入乡村振兴专员体系，明确岗位职责、工作内容和考核标准。同时建立容错纠错机制，鼓励基层工作人员积极探索创新，避免“机械执行”和“不作为”。有研究指出，“强化政策执行者的主观意志与执行能力”是破解政策执行困境的重要途径[11]，这一经验对农村养老服务政策执行同样适用。

在引入社会力量方面，通过政府购买服务引入专业养老机构，破解“重建设轻运营”困境。可以采取公建民营、民办公助等模式，吸引社会力量参与农村养老服务设施的建设和运营。同时，建立服务质量监管机制，确保社会力量提供的服务符合政策标准和老年人需求。

在数字化赋能方面，应在保留线下渠道基础上，推进适老化智能技术应用，实现传统服务方式与智能化服务的有机融合。可以开发适合农村老年人使用的简易版手机应用，提供大字体、大图标、语音播报等功能，降低使用门槛。同时，保留人工服务窗口和电话服务渠道，为不熟悉智能技术的老年人提供便利。此外，可以组织志愿者开展智能技术培训班，帮助老年人掌握基本的智能设备使用方法，逐步缩小数字鸿沟。

4.3. 参与促进与环境重塑机制

矫正政策执行偏差需要目标群体的积极参与和执行环境的优化，构建“政府 - 机构 - 群体 - 环境”协同矫正机制。借鉴企业年金政策执行优化经验，应当从多个层面协同发力，形成矫正合力。在数字包容方面，保留线下服务渠道，推进适老化改造，回应老年群体的数字困境。应当严格落实《关于切实解决老年人运用智能技术困难的实施方案》⁶的要求，在各类服务场所保留人工窗口和现金收付方式，不得以数字化为由排斥老年人。同时，推进网站和应用程序的适老化改造，使其更加符合老年人的使用习惯。

在文化引导方面，将互助养老与乡村熟人社会传统结合，降低心理门槛，提升政策认同度。可以充分利用农村邻里互助的传统，将互助养老模式与乡村熟人社会的信任网络相结合，增强老年人对新型养老模式的接受度。同时，开展孝道文化宣传教育，弘扬尊老敬老的传统美德，营造全社会关心关爱老年人的良好氛围。

在战略衔接方面，发展壮大农村集体经济，为养老提供可持续资金支持，同时培育乡村养老护理员队伍，夯实人才基础。应当将养老服务发展纳入乡村振兴整体规划，通过产业振兴带动集体经济发展，为养老服务提供稳定的资金来源。同时，加强养老服务人才队伍建设，开展养老护理员培训，提高服务人员的专业素质和服务能力。此外，可以探索建立城乡养老服务对口支援机制，引导城市优质养老服务

⁶https://www.gov.cn/zhengce/content/2020-11/24/content_5563804.htm

资源向农村延伸，缩小城乡养老服务差距。

5. 结论

本文运用史密斯政策执行过程模型，系统分析了乡村振兴背景下农村养老服务政策执行偏差的生成逻辑与矫正路径。研究表明，新时代农村养老服务政策体系已基本完善，执行偏差成为制约政策效能的关键瓶颈。四维度偏差的系统性特征明显：政策弹性表述构成源头性障碍，执行梗阻形成过程性制约，群体阻滞产生对象性阻力，环境制约造成情境性限制，四者相互交织形成传导链条，共同影响着政策执行的效果。

从理论贡献看，本文将政策执行理论引入农村养老研究，拓展了马克思主义社会保障思想在新时代的应用，验证了史密斯模型在中国农村政策情境中的解释力。政策执行是马克思主义实践观的具体体现，即通过实践 - 认识 - 再实践循环不断矫正政策，实现政策目标与社会现实的动态契合。本文构建的“四维度执行偏差 - 矫正机制”分析框架，为理解农村养老服务政策执行问题提供了新的理论视角。

从实践启示看，矫正政策执行偏差需要系统施策、协同发力。政策优化机制着眼于从源头提升政策质量，执行创新机制着力于提升政策执行效能，参与促进与环境重塑机制致力于改善政策执行的外部条件，三者相互支撑、相互促进，共同构成完整的矫正体系。矫正机制的实施需坚持“以人民为中心”的发展思想，从“制度覆盖”转向“有效执行”，构建政策 - 执行 - 环境良性互动格局，真正实现农村养老服务政策的目标价值。

参考文献

- [1] 宋斌斌. 乡村振兴背景下基层政府公共政策执行偏差及矫正[J]. 乡村科技, 2023, 14(15): 31-40.
- [2] Smith, T.B. (1973) The Policy Implementation Process. *Policy Sciences*, 4, 197-209.
<https://doi.org/10.1007/BF01405732>
- [3] 崔树义, 田杨, 朱珑. 积极老龄化视阈下的农村互助养老模式探索[J]. 东岳论丛, 2023, 44(1): 81-89, 192.
- [4] 孙鹃娟, 蒋炜康, 陈雨欣. 医养康养相结合的养老服务体系: 政策意涵与实践路径[J]. 北京行政学院学报, 2023(2): 109-118.
- [5] 李歆, 刘晓梅, 栾晓燕. 农村养老资源整合的内在逻辑与路径优化[J]. 农业经济问题, 2023(11): 76-89.
- [6] 林雅男. 农村养老保险政策推行的困境与路径研究[J]. 农村实用技术, 2024(8): 11-12.
- [7] 冀保玉, 张建英. 乡村振兴背景下农村医养结合养老政策执行的优化路径研究——以 H 省为例[J]. 行政与法, 2024(1): 95-105.
- [8] 强慧媛. 制度自信视域下的农村养老——基于福利三角理论的社会政策分析[J]. 农村·农业·农民(B 版), 2022(2): 24-26.
- [9] 陈璐, 桂华. 农村老年人自养秩序何以可能——基于就地养老视角的田野调查[J]. 中国农村观察, 2024(2): 131-145.
- [10] 刘二鹏, 韩天阔, 乐章. 县域统筹视角下农村多层次养老服务体系建设研究[J]. 农业经济问题, 2022(7): 133-142.
- [11] 郭怡格. 我国企业年金政策执行的困境与破解之道——基于史密斯政策执行过程模型的分析[J]. 保险职业学院学报, 2024, 38(2): 68-75.