

农村空巢老人的养老服务问题

田 胡

贵州大学法学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2026年3月30日; 录用日期: 2026年6月11日; 发布日期: 2026年6月17日

摘 要

随着城镇化进程的加快, 农村老龄化问题日益严重, 空巢老人数量急剧增加, 养老服务问题已成为关系农村社会稳定和民生福祉的重大议题。本文以法律保障为核心视角, 综合运用政策执行偏差理论与社会支持网络理论, 系统分析农村空巢老人在经济保障、日常照料、精神慰藉与健康服务四个维度上的多重困境, 并在深入剖析现行法律制度结构性缺陷的基础上——重点考察《老年人权益保障法》核心条款的法理困境与实践软化问题——提出专门立法、政府责任强化、多元主体协同共治与社会工作专业介入等系统性改进路径。本文认为, 构建具有刚性约束力的农村空巢老人养老服务法律保障体系, 是推进乡村振兴战略、实现老龄社会善治的重要制度基础。

关键词

农村空巢老人, 养老服务, 法律保障, 乡村振兴, 社会工作

Issues of Elderly Care Services for Rural Empty-Nest Elderly

Hu Tian

Law School, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: March 30, 2026; accepted: June 11, 2026; published: June 17, 2026

Abstract

With the acceleration of urbanization and the deepening of rural population aging, the number of rural empty-nest elderly has expanded rapidly, making their eldercare service deficiencies a major legal and public policy concern bearing on rural social stability and people's livelihoods. Drawing on policy implementation deviation theory and social support network theory, this paper systematically examines the multiple predicaments facing rural empty-nest elderly across four dimensions: economic security, daily care, emotional support, and health services. It then conducts an in-depth legal analysis

of the structural deficiencies in the existing legislative framework—with particular attention to the jurisprudential limitations of core provisions of the *Law on Protection of the Rights and Interests of the Elderly* and the ways in which its soft language has been further diluted in practice—and proposes targeted systemic reforms encompassing specialized legislation, clearer government accountability, multi-actor collaborative governance, and professional social work intervention. This paper argues that establishing a legally binding and operationally robust eldercare protection system for rural empty-nest elderly constitutes a critical institutional foundation for advancing the rural revitalization strategy and achieving good governance in an aging society.

Keywords

Rural Empty-Nest Elderly, Elderly Care Services, Legal Protection, Rural Revitalization, Social Work

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

人口老龄化是中国社会转型中的重要议题，根据第七次全国人口普查数据，农村 60 岁及以上老年人占比达到 23.81%，65 岁及以上占比为 17.72%，分别高于城镇 7.99 和 6.61 个百分点，显示农村老龄化水平显著高于城市[1]。与此同时，城镇化进程推动了大量农村青壮年劳动力向城市迁移，导致农村空巢家庭日益增多。民政部政策研究中心主任王杰秀指出¹，全国农村固定观察点数据显示，目前农村空巢老年人占比已超过一半，部分人口流出较为严重地区甚至超过 70%。农村空巢老人养老服务问题已成为关乎农村社会稳定和民生福祉的关键议题。

在法律层面，《中华人民共和国老年人权益保障法》(2018 年修订)²第四条明确规定：“国家保障老年人依法享有的权益”；第五条进一步要求各级政府和相关部门将老年人事业纳入国民经济和社会发展规划。《乡村全面振兴规划（2024—2027 年）》³也提出，要构建健全的养老服务体系，切实保障农村老年人权益。然而，这些原则性规定在农村地区的落实仍面临诸多挑战，农村空巢老人在经济保障、日常照料、精神慰藉、健康服务等方面的多重困境，揭示了现行制度体系与实际需求之间的深层次结构性矛盾。已有研究从不同学科视角对这一问题进行了探讨，社会学研究主要关注农村空巢老人的生活质量、社会支持网络与心理健康[2] [3]；公共管理研究则集中于农村养老服务的供需矛盾与政策执行困境[4] [5]；法学研究则主要探讨《老年人权益保障法》的修订与赡养义务的司法执行[6] [7]。然而，现有研究在理论深度上仍存在明显不足：一方面，针对农村空巢老人养老服务法律保障问题，鲜有研究将政策执行偏差理论与社会支持网络理论系统整合；另一方面，关于具体法律条文的法理分析较为薄弱，特别是对“软约束”条文在司法实践中的架空或选择性执行机制缺乏深入论证。本文在前人研究的基础上，试图弥补上述不足，从法理分析与理论整合两个维度深化对这一问题的理解，并为立法完善提供更具针对性的学术支撑。

本文以法学视角为主，结合社会政策分析，系统梳理农村空巢老人养老服务的现实困境及其法律根源，探讨多元主体参与农村养老服务的制度路径，为完善相关立法与政策提供理论参考。

¹<https://www.caoss.org.cn/news/html?id=13247>

²https://www.gjxfj.gov.cn/2018-12/29/c_139956004.htm

³http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/govweb/zhengce/202501/content_7000493.htm

2. 农村空巢老人养老服务的现实困境

2.1. 经济保障薄弱，养老物质基础不足

农村空巢老人面临的养老困境始于经济收入的低迷，其主要收入来源包括传统农业劳动所得、子女赡养以及政府发放的基本养老保险金，但三者均存在较大不稳定性。随着年龄增长，农村老人的农业劳动能力下降，且城镇务工的子女在经济压力下，赡养能力有限，部分甚至出现“反向依赖”现象。同时，农村居民基本养老保险待遇远低于城镇，基本只能维持最低生活水平，一旦遭遇突发疾病或意外，有限的储蓄难以覆盖相关支出[1]。数据显示，76.2%的受访农村空巢老人家庭年收入不足3万元，农村养老金月平均领取约180至200元，与城镇养老金相差悬殊[2]。这种经济脆弱性导致农村空巢老人容易陷入“因病致贫、因贫弃医”的恶性循环。

2.2. 日常照料缺失，居家养老质量堪忧

长期离乡务工使得农村空巢老人面临照料资源匮乏的问题。传统的“养儿防老”家庭养老模式在城镇化进程中已难以维持。数据显示，超过70%的农村空巢老人每年与子女见面次数不超过两次，家庭养老的照料功能严重弱化[8]。此外，农村社区养老服务设施严重不足，日间照料中心的覆盖率远未达到预期目标，部分已建成的照料中心因资金短缺和专业人员匮乏，形同“空壳”，无法提供有效服务。

社区层面的正式支持网络与邻里互助之间缺乏有效衔接，信息共享与服务对接机制不完善[6]。同时，农村适老化改造范围狭窄，主要集中在失能、半失能老人，普通空巢老人难以受益，居家养老的安全性和质量难以保障。

2.3. 精神慰藉缺失，心理健康问题突出

农村空巢老人的心理健康问题日益严重，由于子女长期不在身边，情感交流极为匮乏，老年人常常感到孤独与无助。根据《中国老龄发展报告（2025）》⁴调查数据，超过30%的农村空巢老人存在不同程度的抑郁与焦虑症状[8]。研究表明，代际支持、社区支持和情感支持等社会支持的不同维度对农村空巢老人的主观幸福感和抑郁状况有显著影响：子女经常联系的老人，其主观幸福感明显提高，而社区提供精神慰藉服务则有效减少老人的孤独感[2]。

然而，当前农村地区的公共文化服务供给不足，文体休闲设施匮乏，老人排解孤独的途径有限。农村社区的精神健康养老服务严重缺乏，健康教育和情感支持的有效性不足，进一步限制了空巢老人心理健康水平的改善。新时代农村空巢老人的精神慰藉需求具有多层次性，既包括子女陪伴与代际情感交流的基本需求，也涵盖社区文化参与同伴互助等多元需求[3]。研究表明，专业社会工作介入可以通过系统性的需求评估与资源链接，显著改善农村空巢老人的心理健康状况，但当前农村社会工作专业人才极度匮乏，服务可及性严重不足[6]。

2.4. 健康服务供给不足，医养结合有待深化

农村空巢老人的健康服务也面临严峻挑战，慢性病的高发已成为农村老年群体的普遍现象，高血压、糖尿病、心脑血管疾病等慢性病的患病率逐年上升，而农村社区医疗机构的专业化水平偏低，乡镇卫生院在慢性病的规范化管理上存在明显短板，难以满足老人的复杂健康需求[9]。医疗资源城乡分布不均，西部农村地区的就医可及性尤为不足，许多高龄失能老人面临“看病难、看病贵”的困境[10]。此外，农

⁴https://www.pishu.com.cn/skwx_ps/bookdetail?SiteID=14&ID=16589213

村空巢老人的健康信息素养普遍偏低，对新型健康管理方式的接受度有限。农村的“数字鸿沟”也制约了互联网医疗、远程诊疗等智慧养老模式的推广，健康服务的供需匹配机制有待完善。农村空巢老人还面临突出的跌倒风险与安全照护缺口[11]。由于独居比例高、居住环境适老化改造滞后、紧急求助能力不足，跌倒已成为农村高龄独居老人意外伤害的首要原因，而现行法律和政策在农村老年人居家安全保障方面几乎没有专门性规定，这一健康安全风险尚处于监管和法律保障的空白地带。

3. 现行法律制度在农村养老服务领域的不足

3.1. 法律规范层级偏低，刚性约束不足

现行的涉老法律体系以《中华人民共和国老年人权益保障法》为核心，辅之以《农村五保供养工作条例》《养老机构管理办法》等行政法规与规章。然而，这些法律和规范多为原则性和宣示性条文，缺乏针对农村空巢老人养老服务的具体操作标准和明确的法律责任条款[4]。

以《老年人权益保障法》第二十二条为例，该条规定地方政府应“根据当地经济社会发展水平，逐步建立和完善对生活困难老年人补贴制度”。从法理学角度分析，该条款存在三重软化机制：首先，“根据当地经济社会发展水平”赋予了地方政府几乎无限的裁量空间，使得履责与否取决于地方财政状况而非法律强制；其次，“逐步”一词在立法技术上为典型的“程序软化条款”，在司法实践中，法院通常无法依据该条款认定地方政府的不作为构成违法，因为“逐步”没有设定时间节点，也没有最低标准；第三，“建立和完善”虽为义务性表述，但缺乏配套的法律后果条款——即若地方政府未履行该义务，法律未规定相应的行政问责或司法救济机制。这三重软化叠加，使得该条款在实践中几乎成了宣示性条文。与《社会救助暂行办法》(国务院令 第 649 号)中对最低生活保障、医疗救助等事项设置明确申请程序、审批时限与行政复议救济机制的立法模式相比，《老年人权益保障法》第二十二条在约束力设计上存在明显差距。

从比较法视角来看，日本《介护保险法》(2000 年)明确规定市町村负有向符合条件的老年人提供介护服务的“给付义务”，老年人享有申请权与行政诉讼救济权；德国《长期护理保险法》则将护理给付标准以法律形式固定，行政机关无权裁量削减。与之相比，我国相关立法缺乏可诉性权利设计，这是农村养老服务法律保障的根本制度性缺陷之一。

在农村养老服务领域，专门立法的缺失进一步加剧了上述问题。目前，尚无针对农村空巢老人养老服务的国家层面专项立法，农村养老服务的标准、质量监督、资金保障等关键事项缺乏明确的法律依据。政策执行偏差理论(Policy Implementation Gap Theory)指出，法律规范的模糊性是导致政策在基层执行中产生系统性偏差的核心因素之一[4][5]。当上位法规定过于原则化时，基层执行者便获得较大的自由裁量空间，政策落实往往因地方财政能力和政治意愿的差异而呈现高度分化的结果，难以实现制度设计所预期的普惠效果。

3.2. 政府法定责任边界模糊，问责机制缺失

《老年人权益保障法》第五条规定，各级政府应将老年人事业纳入国民经济和社会发展规划，但对于农村养老服务的最低保障标准、财政投入比例等关键问题，法律未作出明确规定。这种“软约束”在财政资源匮乏的农村地区，常常导致执行的实际悬置。政策执行偏差理论为此提供了系统性的解释：在央地分权体制下，当上位法未设定明确的量化义务与问责机制时，地方政府通常优先服务于更具政绩显示度的领域，农村养老服务的财政投入往往处于边缘化地位[5][7]。与此同时，农村养老服务的绩效考核机制不健全，问责路径不畅，进一步削弱了法律义务对地方政府行为的约束力。

司法实践也印证了这一点，根据最高人民法院发布的相关工作报告，各地检察机关已陆续在养老

服务领域提起行政公益诉讼,督促地方民政部门履行养老机构监管职责。这一执法趋势从侧面反映出,缺乏内生问责机制的制度设计存在重大结构性缺陷,依赖地方政府自觉落实法定养老服务义务的做法亟需外部司法监督作为补充,以推动法律责任的落实。

政策执行中,城乡差距问题尤为突出。城市地区由于财政投入充足,养老设施较为完善,而农村地区财政能力有限,养老资源匮乏,政策落实程度参差不齐。尤其在偏远农村,养老保障政策往往未能有效覆盖目标群体,形成明显的政策覆盖空白[4][7]。《2022年民政事业发展统计公报》显示,截至2022年底,全国养老服务床位合计829.4万张。尽管总量持续增长,但城乡资源配置仍不均衡。公报数据表明,农村地区社区养老服务机构和设施数量为23.2万个,虽在数量上超过城市的11.5万个,但考虑农村老年人口基数大、居住分散的特点,每千名老年人的床位数仍显著低于城市水平⁵。此外,服务质量差距依然悬殊,部分中西部农村地区受制于运营资金和专业人才短缺,乡镇级日间照料中心面临运营困难、资源利用率不高等问题。这些问题加剧了城乡养老服务的平等,进一步加深了农村空巢老人的多重困境。

3.3. 家庭赡养义务执行机制不完善

《民法典》第一千零六十七条明确规定,成年子女若不履行赡养义务,生活困难的父母有权要求赡养费。《老年人权益保障法》第十四条同样规定,赡养人应履行对老年人的经济供养、生活照料及精神慰藉义务。然而,在实际司法操作中,精神赡养义务的认定标准模糊,且执行路径不畅。诸如“常回家看看”等情感性义务,难以通过法律强制执行,导致法律规定与实际履行之间的落差。

对于大量外出务工的子女而言,地理距离与经济压力的双重制约使得赡养义务往往仅限于有限的经济供给,而生活照料和精神慰藉几乎完全缺失。尤其是在大部分农村空巢老人中,子女虽然有赡养义务,但由于家庭功能的缺失或子女的经济能力不足,导致养老服务严重不足,精神慰藉几乎无法获得。法律对赡养义务的规定与实际执行之间的差距,暴露出当前制度设计的重大缺陷,需进一步精细化和完善。

社会支持网络理论(Social Support Network Theory)为理解上述困境提供了有益视角。该理论将个体获得的支持分为三类:工具性支持(物质帮助)、信息性支持(建议指导)与情感性支持(心理慰藉),并强调正式支持网络(如法律、政府、机构)与非正式支持网络(如家庭、邻里、社区)之间的有机衔接对于个体福祉的关键作用[2]。农村空巢老人面临的困境,本质上是其社会支持网络的系统性断裂:子女外出导致非正式支持网络的弱化,而法律制度所预设的正式支持网络又因执行机制不完善而难以有效补位[3]。这一分析表明,单靠强化家庭赡养义务的法律规定,而不同步重构农村正式社会支持网络,无法从根本上改善农村空巢老人的处境;必须在法律制度层面系统性地整合家庭、社区与国家三类支持主体的责任与功能。

4. 农村空巢老人养老服务保障的制度完善路径

4.1. 推进专门立法,强化法律规范性

在现行《老年人权益保障法》框架下,建议推动制定专门的《农村养老服务条例》或相关配套法规,明确农村养老服务的法定标准、政府最低保障义务、资金来源机制及监督考核方式。借鉴《社会救助暂行办法》的立法模式,针对农村特殊困难老年群体,细化识别标准、救助标准、申请程序及权利救济路径,确保法律具有更强的可操作性与约束力。通过这些立法措施,可以弥补当前法律框架中关于农村养老服务的具体规定不足,提升法律的执行力和落实力度。

同时,建议建立农村养老服务领域的行政公益诉讼机制,授权检察机关对未履行养老服务法定职责的地方政府提起公益诉讼。这将为法律责任的有效传导提供通道,确保地方政府在落实养老服务时受到

⁵<https://www.mca.gov.cn/n156/n2679/c1662004999979995221/attr/306352.pdf>

应有的法律约束，解决当前问责机制缺失的问题，增强法律体系的刚性约束力。

4.2. 明确政府主体责任，健全财政保障机制

为了确保农村空巢老人的养老服务得到切实保障，必须加强各级政府在农村养老服务领域的法定责任。应建立农村养老服务专项财政转移支付制度，逐步提高农村居民基本养老保险待遇，并有效缩小城乡养老保障差距。政府的财政投入是保障农村养老服务顺利实施的基础，只有通过加大投入，才能确保服务覆盖面广，质量稳定。此外，建议将农村养老服务纳入政府绩效考核体系，建立量化考核和问责机制，推动地方政府在养老服务保障方面的责任落实。通过严格的绩效考核机制，迫使地方政府履行其法定责任，并对未能达到养老服务标准的地方政府进行问责。在医疗保障方面，推动医疗保险异地结算改革，提高农村老年人重大疾病与慢性病医疗费用的报销比例，进一步减轻农村老年人的医疗负担。同时，应探索失能老人的长期护理保险制度，构建更加完善的农村健康保障体系，确保老年人健康服务的持续性与稳定性。

4.3. 构建多元主体协同共治格局

农村养老服务的有效供给不仅依赖政府，还需要市场、社会组织与家庭的协同合作。政府应通过购买服务、税收优惠等政策工具，积极引导社会资本和公益组织参与养老服务体系构建，形成政府主导、市场补充、社会参与的多元供给格局。通过多元化供给，能够有效弥补现有养老服务中的不足，提高服务质量和覆盖面。同时，应通过制度创新激活社区内生动力，推广“时间银行”和“互助养老”等模式，将邻里互助资源转化为可持续的社区服务机制。这不仅能够有效弥补正式照护体系覆盖不足的缺口，还能增强社区老人的归属感与安全感。

在养老模式的选择路径上，研究表明居家养老、社区养老与机构养老三种模式各有其适用群体，应依据老年人的健康状况、经济条件与家庭支持水平进行差异化配置，而非采取“一刀切”的政策安排^[5]。对于身体自理能力尚好、有一定家庭支持的农村空巢老人，居家社区养老是最具成本效益的选择；对于失能、半失能且家庭照料资源严重匮乏的高龄老人，则应通过政府兜底保障优先提供机构照护资源。多元养老模式的协调发展，需要在立法层面对不同模式的适用条件、资格认定标准与权益保障机制作出明确规定^[5]。此外，社会工作专业力量在精准评估老人需求、整合社区资源、链接正式与非正式支持网络方面具有重要作用。为此，应将农村社会工作服务纳入政府购买服务清单，依托乡镇社工站推动专业养老服务向农村基层延伸，促进农村养老服务的专业化发展。

4.4. 推动智慧养老，弥合农村数字鸿沟

在信息技术飞速发展的背景下，智慧养老为农村空巢老人养老服务提供了创新的解决方案。建议加快农村数字基础设施建设，推广适老化智能设备，构建远程健康监测、紧急呼叫、在线诊疗等一体化服务平台，充分利用互联网医疗手段提升农村健康服务的可及性和效率。智慧养老不仅可以缓解农村老年人因地理偏远带来的服务难题，还能提高服务的便捷性和精准度。然而，当前农村空巢老人普遍存在较低的数字健康素养问题，这一现实必须引起足够重视。因此，应通过社区组织开展智能设备使用培训，帮助老人跨越“数字鸿沟”，使其能够通过现代通讯技术与子女保持联系，增强与外界的情感联结，从而有效缓解孤独问题，并提升老年人对信息技术的接受度与使用能力。同时，还须警惕智慧养老推广过程中的“数字异化”风险。研究发现，部分农村空巢老人在被动接入数字设备后，出现了依赖算法推送内容的过度依赖、现实社交关系进一步萎缩等问题^[8]。因此，智慧养老的制度设计应以人为本，将技术工具定位为增强老年人自主能力和社会联结的辅助手段，而非以技术替代人际关怀，避免“数字连接”反而加剧老年人社会隔离的悖论。

4.5. 完善家庭赡养义务履行机制

坚持法律规范家庭赡养责任的同时，应注重制度设计的可行性。建议探索设立“探亲假”制度，并通过税收优惠激励子女定期返乡探望，推动赡养义务的实质履行。对家庭功能严重缺失、子女赡养能力不足的特殊困难老年群体，国家应承担起兜底保障责任，确保这些老年人不会陷入无人照料的困境。同时，应加强对“精神赡养”义务的法律引导与道德倡导。考虑到精神赡养义务司法强制执行的局限性，可通过社区教育、孝文化传承等软性手段，强化子女的精神赡养意识，推动社会形成尊老爱老的良好风尚。通过法律约束与道德规范的有机结合，确保农村空巢老人不仅在物质上得到保障，也在精神和情感上获得必要的关爱。

5. 结语

农村空巢老人养老服务问题，是城乡二元结构、人口老龄化与家庭结构转型三重力量共同作用的结果，其深层根源在于现行法律制度对农村养老服务责任的系统性低估。本文的分析表明，以政策执行偏差理论审视，法律规范的原则化与软条款化是导致农村养老服务政策在基层执行中出现系统性偏差的制度根源；以社会支持网络理论审视，农村空巢老人困境的本质是非正式支持网络弱化与正式支持网络缺位的双重叠加。有效应对这一挑战，需要在法律制度层面实现三个转变：从宣示性规范向可执行性规范的转变、从责任模糊向政府主体责任法定化的转变、从单一家庭依赖向家庭-社区-国家协同支持的转变。

从更宏观的视角来看，推动农村空巢老人养老服务法律保障体系的建设，不仅是实现社会公平正义、保障老年人基本权益的内在要求，也是全面推进乡村振兴战略、实现农村治理现代化的重要基石。只有将法律保障的制度刚性与社会工作的专业性、家庭伦理的人文关怀有机融合，才能有效破解农村空巢老人养老困境，推动农村养老事业向更高质量、更具可持续性的方向发展。

致 谢

感谢所有参与本研究 and 提供宝贵意见的专家、同行以及相关人士。感谢你们的支持与帮助，使得本研究得以顺利进行。

参考文献

- [1] 左迎迎. 乡村振兴背景下农村空巢老人养老的困境及路径[J]. 农村经济与科技, 2026, 37(2): 193-196.
- [2] 郑吉友, 张喜凤, 崔文璐. 社会支持视角下农村空巢老人精神健康问题研究[J]. 老龄科学研究, 2024, 12(9): 64-77.
- [3] 邵莹莹, 虞满华. 新时代农村空巢老人精神慰藉问题探析[J]. 长春理工大学学报(社会科学版), 2023, 36(3): 39-44.
- [4] 郭颖, 刘泓灏. 农村空巢老人养老困境及对策分析[J]. 农村经济与科技, 2023, 34(5): 219-222.
- [5] 杨扬. 我国农村地区空巢老人养老模式比较与选择——基于人口老龄化背景[J]. 农业经济, 2023(1): 75-78.
- [6] 鲁昕. 乡村振兴背景下社会工作介入农村空巢老人居家养老问题研究[J]. 农村经济与科技, 2025, 36(24): 191-193+211.
- [7] 胡逸轩, 孟田田. 农村空巢老人居家养老服务需求与供给研究——以T县Y村为例[J]. 公关世界, 2024(15): 130-132.
- [8] 曲岩, 晁伟鹏. 农村空巢老人养老问题分析与展望[J]. 农业展望, 2025, 21(9): 58-64.
- [9] 郑吉友. 我国农村空巢老人健康服务供需匹配机制探究[J]. 改革与战略, 2024, 40(4): 127-140.
- [10] 李森. 农村“空巢”老人养老之困何解? [J]. 四川省情, 2025(2): 50-51.
- [11] 李姝璇. 筑牢农村空巢老人防跌倒屏障[J]. 村委主任, 2026(5): 81-83.