

积极老龄化视域下农村养老服务体系优化研究

陈晶晶

江苏大学马克思主义学院, 江苏 镇江

收稿日期: 2026年3月31日; 录用日期: 2026年6月22日; 发布日期: 2026年6月30日

摘要

随着农村劳动力的外流, 农村人口老龄化和空巢化问题日益严重。由于农村没有建立起科学合理的养老服务体系, 导致养老资源配置失衡, 不能满足农村老年人的养老服务需求, 是落实积极应对人口老龄化国家战略的核心难点。本文以世界卫生组织提出的“积极老龄化”概念为分析视域, 分析我国农村养老服务体系运行现状与适配性困境, 并基于此从资源供给、健康服务、社会参与三个维度, 提出农村养老服务体系优化路径, 以期为推动积极老龄化理念在农村落地、完善农村养老服务体系、衔接乡村振兴战略提供理论参考与实践指引。

关键词

积极老龄化, 农村, 养老服务

Research on the Optimization of Rural Elderly Care Service System from the Perspective of Active Aging

Jingjing Chen

School of Marxism, Jiangsu University, Zhenjiang Jiangsu

Received: March 31, 2026; accepted: June 22, 2026; published: June 30, 2026

Abstract

Against the backdrop of rural labor outflow, the issues of population aging and empty-nest households in rural areas have grown increasingly acute. The absence of a scientific and rational elderly care service system in rural regions has led to imbalanced allocation of elderly care resources, which fails to meet the care service demands of rural seniors. This is the core challenge in implementing the national strategy of actively addressing population aging. Drawing on the concept of

“Active Aging” put forward by the World Health Organization as its analytical lens, this paper examines the current operational status and adaptability dilemmas of China’s rural elderly care service system. Based on this analysis, it proposes optimization pathways for the rural elderly care service system from three dimensions: resource supply, health services, and social participation. The aim is to provide theoretical references and practical guidance for advancing the localization of the active aging concept in rural areas, improving the rural elderly care service system, and aligning with the rural revitalization strategy.

Keywords

Active Aging, Rural Area, Elderly Care Services

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

“十五五”规划纲要明确提出“完善城乡养老服务网络”¹；政府工作报告将“更大力度保障和改善民生”列为2026年发展主要预期目标之一²。政策信号密集释放的背后，是农村养老问题日益迫切的现实。应对老龄问题的重点在农村，难点也在农村，应对人口老龄化国家战略成不成功，最终要看农村的老人能不能过好晚年。因此，立足乡村振兴与城乡基本公共服务均等化双重背景，以积极老龄化理念重构农村养老服务体系，既是破解农村养老困境、保障老年群体民生福祉的现实需要，也是激活乡村内生动力、推进共同富裕的重要抓手。

2. 积极老龄化视域下优化农村养老服务体系必要性

（一）落实积极应对人口老龄化国家战略的必然要求

积极应对人口老龄化是国家长期战略，积极老龄化是贯穿我国老龄事业发展的核心理念与行动纲领，强调以健康、保障、参与为核心，推动老龄事业从被动兜底向主动赋能转型，这与国家应对人口老龄化的总体方向高度契合。第七次全国人口普查及2025年国家统计局最新监测数据显示，我国农村人口老龄化呈现显著的“城乡倒置”特征：农村60岁以上的人口占农村总人口约23.8%以上，而城市只有15.8%以上，农村的老龄化程度比城镇高出7.99%³，农村高龄、失能、空巢老年人口规模持续扩大，已成为我国应对人口老龄化的主战场、硬骨头。当前，传统农村养老服务体系与国家战略要求的“全周期健康管理、多元主体协同、老年价值激活”的积极老龄化导向错位，普遍存在体系碎片化、功能单一化、供给低效化的问题，难以适配农村老龄化超预期发展的现实挑战。只有以积极老龄化理念为引领，系统优化农村养老服务体系，补齐制度短板、强化资源统筹、提升服务效能，才能真正将国家战略部署落到基层、落到农村、落到每一位老年人身上，为实现老龄事业高质量发展提供坚实支撑。

（二）适配农村老年群体多元需求升级的客观需要

积极老龄化的核心要义，是突破“老年即依赖、养老即供养”的消极认知，最大限度满足老年人从生存保障到价值实现的全层次需求，维护老年人的生命尊严与发展权利。随着农村经济社会发展和老年

¹https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202603/content_7062633.htm

²http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202603/t20260316_453264.html

³<https://www.stats.gov.cn/sj/pcsj/rkpc/d7c/>

群体结构变化,老年人需求已从单一的衣食温饱等生存型需求,转向全周期健康保障、专业化生活照料、常态化精神慰藉、多元化社会参与的复合型、发展型需求。传统养老服务偏重物质供给,忽视健康促进、心理关怀、价值实现等更高层次需求,与积极老龄化所倡导的“老有所养、老有所医、老有所为、老有所乐”存在明显差距。以积极老龄化理念优化农村养老服务体系,本质上是从供给侧推动养老服务与老年需求的精准适配,既是回应老年人对美好生活向往的现实要求,也是践行以人民为中心发展思想的具体体现。通过构建更加精准、高效、人性化的服务模式,能够更好地满足农村老年人差异化、品质化、发展型养老需求,切实提升老年人的获得感、幸福感、安全感。

(三) 衔接乡村振兴战略、推进城乡共同富裕的重要举措

乡村振兴的前提条件是发展农村经济,实现农村基本公共服务均等化,而优化农村养老服务体系既可以促进农村经济发展,又可以提高农村养老服务的均等化水平[1]。从战略契合性来看,积极老龄化视域下的农村养老服务体系优化,与乡村振兴“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求深度同频,与推进城乡基本公共服务均等化、实现全体人民共同富裕的核心目标高度契合[2]。一方面,城乡养老服务差距是当前我国城乡公共服务突出的短板之一,农村养老服务体系系统性优化,能够推动优质养老资源向农村下沉、向基层延伸,缩小城乡养老服务发展鸿沟,是推进城乡融合发展、扎实促进共同富裕的底线要求。另一方面,农村养老服务业的发展能够带动相关产业的兴起,比如医疗卫生、养老设施、养老照护、康复护理,这些产业的发展能够提供相应的就业岗位,带动农村人口回流,增加农民收入,助推农村经济可持续发展。因此,在乡村振兴背景下,优化农村养老服务体系能够促进农村社会经济发展、实现“以老兴村、以村养老”的良性循环,形成养老体系建设与乡村振兴双向赋能、互促共进的发展格局,为农业农村现代化注入持久内生动力。

3. 积极老龄化视域下我国农村养老服务体系的发展困境

(一) 养老服务供给体系结构性失衡

养老服务供给是保障积极老龄化有效落地的重要载体,核心目标是构建普惠均等、多元协同、精准适配的供给体系。然而,现有服务体系仍存在供给与需求之间的结构性失衡,表现为服务内容单一、多元主体协同不足等问题,制约了农村养老服务的可及性、适配性与有效性。一方面,多元主体协同供给格局尚未形成,权责边界模糊。从供给结构看,农村养老服务长期依赖政府行政化投入,但欠发达地区农村养老服务投入严重不足。市场主体因农村消费能力弱、盈利空间有限,下沉农村市场的意愿低;农村集体经济空心化,村集体无能力建设养老服务站点;社会组织参与农村养老的准入与激励机制不完善,服务覆盖面狭窄。同时,随着城镇化进程加快,农村青壮年人口持续外流,家庭养老的基础功能持续弱化。多方主体权责不清、协同不足,最终形成“政府单打独斗、市场不愿进入、集体无力支撑、家庭难以兜底”的供给困局,与积极老龄化倡导的多元福利供给体系背离。另一方面,供给内容与需求结构错配,同质化明显。当前农村养老服务供给普遍存在“重生存照料、轻发展服务,重物质保障、轻精神关怀”的结构性偏差,与农村老年群体从生存型向发展型升级的需求脱节。多数服务仅能提供基础的衣食保障和简单的文体活动,失能半失能老人的专业照护、康复护理服务,低龄老人的老年教育、社会参与服务,独居老人的精神慰藉、紧急救援服务等供给严重不足。“一刀切”的同质化供给模式,无法适配不同老年群体的差异化、多层次需求,最终制约了从“养老”到“享老”的转型升级发展。再者,从区域分化视角看,农村养老服务困境的成因与表现形式呈现明显的“东西之别”[3]。在东部地区,老年人入住养老机构的比例较低,大量床位空置,反映出“有资源但需求与供给错配”的矛盾,而在中西部地区,问题则更多表现为养老资源的绝对匮乏,教育和养老便利程度最低。

(二) 全周期老年健康服务体系薄弱

“全周期健康促进与维护”是积极老龄化的首要目标，要求构建覆盖包括健康教育、预防保健、疾病诊治、康复护理、长期照护、安宁疗护的综合连续、覆盖城乡的老年健康服务体系[4]。然而，在我国传统养老模式下，基层卫生服务中心与养老服务机构功能分割、各自为政的现象较为普遍。一方面，基层医疗卫生资源存在短板，医养康养融合流于形式。农村基层是老年健康服务的第一道关口，但乡镇卫生院普遍面临人员不足、设备落后、服务能力薄弱的困境，难以开展常规慢病管理与康复护理服务。而且农村医养康养融合普遍存在形式化问题，多数医疗单位与养老机构衔接不够紧密，养老机构缺乏专业的医疗护理能力，基层医疗机构缺乏养老服务延伸的动力，无法为农村老年人提供“就近可及、医养一体”的系统连续服务[5]。另一方面，全周期健康服务链条断裂，健康管理与专业照护缺位。积极老龄化的核心要义是通过全周期健康管理，延缓老年失能失智进程，提升老年人自主生活能力。当前农村老年健康服务重末端治疗、轻前期预防，健康管理端口滞后，预防保健、康复护理、安宁疗护等关键环节存在大量空白。同时，农村专业服务人才，即专业的护理人员、康复人员、养老机构管理人员短缺，投身农村养老服务的大中专毕业生第三年流失率超过 60% [6]，而农村家庭成员在养老知识和技能方面几乎没有任何专业培训，特别是对于有慢性疾病或特殊照护需求的老年人，照护质量难以保障。

（三）老年社会参与渠道严重匮乏

2002 年世界卫生组织制定并发布了《积极老龄化政策框架》，旨在通过系统化的社会支持体系，使老年人充分发挥体力、社会及精神潜能，持续参与社会、经济、文化、精神及公民事务活动[7]。当前我国农村老年社会参与的制度保障、平台载体、能力支撑有所欠缺，老年群体的社会价值被忽视。第一，消极老年观根深蒂固，社会认知与参与意愿双重受限。一方面，农村养老服务体系建设仅关注老年人的物质供养需求，未重视老年人的参与权、发展权和自我实现需求。另一方面，受传统观念和社会环境影响，多数农村老年人存在“老了不中用”的自我否定心理，参与社会事务的意愿极低，加之农村空巢独居比例高、社交渠道狭窄，逐渐陷入与社会脱节的封闭状态，违背积极老龄化“终身发展、终身参与”的理念。第二，老年社会参与的制度保障与平台载体缺失，老年人参与乡村治理、社会事务的渠道狭窄、形式单一，老年人的经验优势和乡贤价值无法得到发挥。由此可见，现有养老服务体系设计多以专业化、标准化为逻辑起点，但农村是熟人社会，人际关系较为紧密，村民互助互惠热情高。农村养老服务需要与乡土社会基础相融合，才能有效满足实际需求。专业化的服务体系如何与农村原有的家庭养老、亲属邻里或社区互助等社会基础实现有效衔接的问题亟需解决。第三，农村老年教育体系发展滞后，老年社会参与的能力支撑不足。老年教育是提升老年人社会参与能力、实现终身发展的核心基础，也是积极老龄化的重要组成部分。但当前我国老年教育资源高度集中在城市，县、村级老年大学覆盖率较低，偏远农村地区空白更多。而且现有教育资源大多局限于文体娱乐，针对老年人的智能手机使用、健康管理、社会参与能力等实用性教育匮乏。直接导致农村老年人既难以通过学习提升生活质量，也无法获得参与社会事务所需的知识和能力，从根本上制约了其社会参与的广度和深度。

4. 积极老龄化视域下农村养老服务体系优化的实践路径

（一）营造多元协同养老供给新生态

积极老龄化视域下的农村养老供给，需摒弃政府单一主导模式，构建政府、市场、家庭、村集体多方协同的共治体系，为老年人提供更加全面、优质和便捷的养老服务[8]。一是强化政府顶层统筹与兜底职能。将农村养老服务纳入乡村振兴重点规划，加大财政向偏远空心村倾斜力度，盘活村级闲置资源改造养老服务站点，补齐兜底保障短板；健全行业标准与监管机制，杜绝设施闲置、服务形式化问题，保障养老服务的正确方向和基本民生。二是激活市场与社会力量参与活力。企业是市场化供给主体，政府应当降低养老服务市场的准入门槛，完善财税、土地、金融信贷等对养老服务企业的优惠和扶持政策[9]，

拓展日间照料、助餐助浴、居家上门等普惠服务,提供多样化、高品质服务,满足老年人多层次需求。例如出台养老服务业纾困政策,对初创期养老服务企业进行一次性奖励,激励养老服务市场主体做大做强。三是夯实家庭与村集体基础支撑。完善家庭养老支持政策,提供财政补贴、康复照护技能培训、税收优惠等,增强家庭养老的能力和意识;依托农村熟人社会,培育本土化互助养老组织,发展互助式养老,实现资源共享,发挥村民自治、邻里互助的功能,形成“政府兜底、社会补充、家庭尽责、村社互助”的协同供给闭环。此外,要关注地方实践的差异化需求,欠发达地区农村可根据当地经济基础因地制宜探索出互助幸福院模式,而发达地区则可以将政府购买服务机制从城市延伸至农村,为符合条件的老年人按需购买服务。

(二) 打造全链条老年健康服务体系

健康是保障老年人独立自主和参与社会的基础,推进健康老龄化是积极应对人口老龄化的长久之计。健康是积极老龄化的核心基石,针对农村医养脱节、重治轻防的痛点,需构建预防、诊疗、康复、照护一体化的全周期健康服务网络。一是前移健康预防管理关口。依托乡镇卫生院、村卫生室,常态化开展老年健康教育、健康体检与慢病筛查,建立动态电子健康档案,强化高血压、糖尿病等常见病早期干预,转变“重治疗,轻预防”的倾向,从源头改善国民老年期健康水平。二是深化基层医养康养融合^[10]。医养融合是集医疗、护理、康复和基础养老设施、生活照料、无障碍活动为一体的创新型养老模式,要推动医护人员下沉养老站点提供嵌入式诊疗、康复服务,鼓励乡镇卫生院增设护理床位,建立双向转诊机制,解决农村老人就医不便、养老缺医疗的核心难题。三是加大人才引进与培养力度。人才是乡村振兴的基础和宝贵资源,是农村养老服务体系优化与完善的基本保障。政府应推出有竞争力的薪酬和福利待遇,吸引或培育农村养老服务所需的人才,提高农村养老服务的质量。另外,政府应加强养老服务领域的宣传与推广,提高社会对养老服务行业的认知和重视,推动社会的关注和支持,逐渐形成全社会共同关心和支持养老服务发展的氛围。

(三) 搭建多层次老年社会参与平台

积极老龄化不再仅仅聚焦于个体生理的衰老,而是从肯定老年人的价值出发,强调老年人发挥自身能动性。要让老年人按照自身需求、愿望和能力继续学习、参与活动,不断挖掘老年人潜能,促进老年人保持长时间健康状态,使其从被动受助者转变为乡村发展参与者,实现“老有所为、老有所乐”。一是培育积极老龄观,营造良好乡风。通过乡村宣传与典型引导,避免社会舆论对老年群体形成污名化,保障老年人的政治、经济、社会权利,营造尊老敬老的浓厚氛围,促进老年人的社会融合。二是搭建治理参与平台,挖掘老年人人力资源的价值。吸纳有经验、有威望的老年人组建乡贤顾问团,参与村务协商、矛盾调解、政策宣传与乡风文明建设,发挥老年人在乡村治理中的独特优势;推行农村互助养老,通过老年人群体内部的时间、技能和照料资源的流转,不仅能缓解养老服务供给不足,还能在一定程度上满足老年人的陪伴需求和社会交往需求,实现“老有所为”与“老有所养”的结合。三是丰富精神文化与能力提升载体。俗话说“活到老,学到老”,面对规模持续扩大且学习需求强烈的老年群体,必须将老年教育纳入国家教育发展规划并投入专项教育资源。例如通过开设手机课堂,从老年人的实际需求出发,提升老年人网络生活素养,帮助老年人解决使用智能手机、乐享智慧生活方面面临的诸多困境。总之,在健康基础上推动积极老龄化,需要构建个体与社会的良性互动机制,通过社会政策促进老年人功能的发挥,增强其内生性动力,进而推动老年人发展,激发老龄化时代的经济与社会活力。

5. 结语

完善的养老服务体系能够保证农村居民在年老后享受优质的养老服务资源,保证其老有所养、老有所医、老有所学、老有所为、老有所乐,安享晚年。积极老龄化视域下的农村养老服务体系优化,绝非对

传统养老模式的局部修补，而是从“兜底型”社会保障向“普惠型”社会福利的根本性转型。当前，我国正处于全面推进乡村振兴、积极应对人口老龄化的战略叠加期，农村养老服务体系的优化完善，既是守住民生底线、增进农村老年群体福祉的必然要求，也是激活乡村内生动力、推进城乡基本公共服务均等化、实现共同富裕的重要举措。农村养老服务体系的优化不可能一蹴而就，而是不断改进、不断完善的过程。未来必须结合当地的实际情况、农村居民的实际需求与社会经济发展情况，因地制宜建立合适的农村养老服务体系，以提升农村老年人的获得感、幸福感、安全感，使其可以安享晚年。

参考文献

- [1] 王树明. 乡村振兴背景下农村养老服务体系优化研究——以陕西省延安市为例[J]. 山西农经, 2026(5): 188-190.
- [2] 李聪, 郭嫚嫚, 雷昊博. 从脱贫攻坚到乡村振兴: 易地扶贫搬迁农户稳定脱贫模式——基于本土化集中安置的探索实践[J]. 西安交通大学学报(社会科学版), 2021, 41(4): 58-67.
- [3] 金吴文浩, 朱汉卿, 裴璇, 等. 农村养老服务供给水平的区域差异、动态演进及空间相关性分析[J]. 统计与决策, 2026, 42(2): 69-75.
- [4] 杨灵. 让每位老人都有一个幸福美满的晚年[J]. 中国政协, 2021(12): 24.
- [5] 陆晨浩, 郭仕捷, 张子韬, 何雅楠, 李廉超. 乡镇养老服务业特色化发展研究——基于周庄镇的实践[J]. 今日财富, 2026(6): 10-12.
- [6] 安超, 王杰秀. 老年照护人才队伍建设: 在新机遇中寻求新突破[J]. 社会政策研究, 2022(1): 3-19.
- [7] 矫冬梅. 可行能力框架下老年人发展观及其对我国积极老龄化政策的启示[J]. 决策与信息, 2026(3): 80-88.
- [8] 王辉, 张继容. 农村养老保障制度变迁与养老服务体系优化路径——以中央“一号文件”为主要分析蓝本[J]. 行政论坛, 2022, 29(3): 139-146.
- [9] 刘二鹏, 王光良, 张奇林. 县域养老服务联合体的实践探索与优化路径[J]. 中国行政管理, 2026, 42(4): 105-114.
- [10] 武承淑, 黄耀樟, 王雄伟, 等. 边远农村梯度医养结合养老服务模式探究[J]. 生产力研究, 2024(4): 88-92.