

花溪区农村养老服务供给存在的问题及对策

周泰龙

贵州大学公共管理学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2026年4月12日; 录用日期: 2026年7月21日; 发布日期: 2026年7月29日

摘 要

在人口老龄化程度持续加深的背景下, 农村养老服务供给已成为乡村振兴与社会保障体系建设的核心议题。本文在梳理国内外农村养老服务相关研究成果的基础上, 结合社会工作专业理论与方法, 构建了涵盖供给现状、问题识别、成因剖析与优化策略的研究框架, 通过深入挖掘贵阳市花溪区农村养老服务供给的现实情况与核心痛点。研究发现, 花溪区农村老年人养老服务需求呈现短期化、多元化特征, 在日常生活照料、医疗康复服务与精神慰藉层面存在刚性需求, 尤其对饮食照料、文娱活动与慢性病管理服务的需求最为突出。当前花溪区农村养老服务以政府供给为核心, 市场、社区与社会组织未能充分发挥补充作用, 存在供给主体单一、服务内容同质化、专业人才短缺、城乡发展失衡、社会工作专业力量介入不足等问题。基于此, 本文以多中心治理理论为支撑, 提出强化政府主导责任、激活市场主体活力、夯实家庭养老基础, 发挥社会工作专业优势引导社会组织多元参与的优化路径, 推动构建政府、市场、家庭、社区、社会工作机构协同发力的农村养老服务供给格局, 以期为农村养老服务体系的完善提供一定参考。

关键词

农村, 养老服务, 供给, 问题, 对策, 社会工作

The Shortcomings and Countermeasures of the Supply of Rural Elderly Care Services in Huaxi District

Tailong Zhou

School of Public Administration, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: April 12, 2026; accepted: July 21, 2026; published: July 29, 2026

Abstract

Against the backdrop of deepening population aging, rural elderly care services have become a core

issue in rural revitalization and the construction of a social security system. Based on reviewing domestic and international research on rural elderly care services and integrating social work theories and methods, this study constructs a research framework covering supply status, problem identification, cause analysis, and optimization strategies. Through in-depth exploration of the current situation and key challenges of rural elderly care services in Huaxi District, Guiyang City, the study finds that the demand for elderly care services in Huaxi District exhibits short-term and diversified characteristics, with rigid needs in daily life care, medical rehabilitation, and emotional support, particularly for dietary care, recreational activities, and chronic disease management services. Currently, rural elderly care services in Huaxi District are primarily government-led, with markets, communities, and social organizations failing to play supplementary roles effectively, resulting in issues such as a singular supply entity, homogenized service content, shortages of professional talent, urban-rural development imbalances, and insufficient involvement of social work professionals. Building on this, the study proposes an optimization pathway supported by polycentric governance theory, advocating for enhanced government leadership, activation of market entities, strengthening family-based elderly care, and leveraging the advantages of social work to guide diversified participation by social organizations. This aims to promote a collaborative rural elderly care service supply model involving governments, markets, families, communities, and social work institutions, providing valuable insights for improving rural elderly care systems.

Keywords

Countryside, Elderly Care Service, Supply, Shortcoming, Countermeasure, 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

人口老龄化是全球范围内一个不可忽视的挑战,随着人口老龄化现象的不断加剧,各种常见慢性疾病的患病率也随之上升,这对养老服务供给提出了更高要求。另外,随着经济和社会的持续发展,全球关于提高养老服务质量的呼声越来越多,同时老年人对于养老服务的需求也变得更加多样化。因此,如何处理好养老服务的问题就变得至关重要。

花溪区作为贵阳市下辖的涉农区县,农村老年人口占比持续提升,受城镇化进程加快、农村青壮年劳动力外流、家庭养老功能弱化等因素影响,农村养老服务供给与老年群体需求之间的矛盾日益突出。在此背景下,结合社会工作专业视角探究花溪区农村养老服务供给的优化路径,既是应对区域人口老龄化的现实需要,也是完善基层社会保障体系、助力乡村振兴的必然要求。

2. 文献综述

2.1. 国外研究现状

关于农村老年人如何实现健康的优质的养老,不同国家的学者基于各自国家的情况和文化背景,给出了不同的养老建议。日本的 Hamano 等人认为,在日本老龄化严重和经济增长缓慢的情况下,日本农村应该转变养老模式,建立以社区为核心的养老体系,个人承担成本,政府给予适当补贴^[1]。巴西的 Bertuzzi 等人通过研究发现,常见的家庭结构是由三代人构成,即老人、子女、孙辈。在以儿子为核心的家庭中,老人得到的赡养和帮助要多于以老人为核心的家庭中,在家庭支持网络和社会支持网络共同作

用下,老年人能获得更多的照料与情感支持[2]。而在罗马尼亚,Fota等人强调以社区为核心,发挥综合保健系统的作用[3]。关于养老服务对象的主张,有针对特殊人群和普遍人群两种观点。一种认为应该向所有老年人提供养老服务,将养老服务视为普惠性服务方案;另一种认为养老服务应该主要面向无法自行满足养老需求的弱势群体。这两种主张导致了不同的服务内容和方向。研究德国社保的Nishizawa等人主张国家应强力干预社会保障和福利,进行宏观层面的调控,发挥政府作用[4]。而在欧洲高福利水平支持下,Mcgarry等人则主张养老服务应该以政府供给为主,家庭为辅[5]。

2.2. 国内研究现状

国内学界对于农村养老这一问题有着更为本土化的详细深入的研究。徐晶认为,当前社会中国农村正处于人口、经济和社会急剧转型的阶段。随着城镇化进程的加速,自给自足的小农经济逐渐由社会大分工所包围,大量剩余劳动力流失加剧了农村人口的空心化和老龄化问题。在技术和制度的渗透下,农村老年人的自我定义和衰老体验就不断地被个体化了。因此,优化农村养老服务供给已成为了当今养老风险分配格局中的必然要求[6]。文丰安指出,总体而言,我国城镇养老在模式、理念、体系建设等方面都有一定的发展,但在农村地区,由于自然条件限制和医疗保障水平比较低等原因,家庭养老模式仍然占据主导地位。而且随着农村人口外流,新的养老问题不断涌现,而农村互助养老模式则是一种可行的解决方案[7]。连芙蓉,贾涵颀认为,面对社会转型过程中农村养老出现的一系列问题,应在继续推进居家养老模式的同时,探索居家养老、机构养老和互助养老等多种模式相结合的养老服务路径[8]。陆子健,徐俊认为,在乡村振兴的背景下,我国的农村养老服务体系是挑战和机遇共存的,其发展需要资源、人才等各方面的投入,也需要老年人自身、家庭、社区、社会和国家共同努力[9]。

2.3. 研究述评

综合来看,国内外学界已围绕农村养老服务形成了丰富的研究成果,为本文的研究奠定了坚实的理论基础,同时也明确了未来的研究方向。国外研究基于不同国家的发展实践形成了差异化的理论观点,其社区养老、多元协同供给的相关研究成果具有重要的借鉴意义,但需结合我国农村的本土化特征进行适配调整。基于此,本文以贵阳市花溪区部分农村老年人为研究对象,结合社会工作专业视角开展研究,旨在为贵州农村养老服务供给优化提供本土化、专业化的实践方案。

3. 花溪区农村养老服务供给存在的问题与原因分析

3.1. 存在的核心问题

3.1.1. 供给主体的“单一化”与服务内容的“悬浮化”

花溪区当前供给体系确实以政府主导,市场与社会力量参与薄弱。然而,花溪区的特殊性在于,这种“单一”不仅体现在主体数量上,更体现在供给逻辑的“悬浮”。政府提供的服务项目(如基础的文体活动、节日慰问)往往是标准化、任务导向的,这与本地老年人需求最为迫切的慢性病日常管理、个性化饮食照料、以及能融入其日常生活节奏的陪伴与娱乐存在明显隔阂。服务在形式上“下了乡”,却并未在内容上“接地气”,未能有效回应农村老年人需求的层次性与差异性,导致服务利用率低与“供给不足”表象并存[10]。

3.1.2. 城乡失衡下的“能力洼地”

花溪区的城乡失衡,不仅在于基础设施的硬差距,更在于专业服务能力的断层。城区养老资源难以有效向农村辐射的关键障碍,在于农村本地缺乏承接和转化这些专业服务的接口,即专业的社区工作者和稳定的在地组织。这使得诸如“医养结合”等政策在农村容易流于形式、难以落地[11]。同时,农村现

有养老服务阵地的运营能力也明显不足，多数村级养老服务中心仅能承担基本的场所开放功能，无法根据本地老年群体的特点策划并开展常态化服务，进一步拉大了城乡养老服务的质量差距。

3.1.3. 专业力量缺失与家庭赋能空白

专业人才短缺是普遍问题，但在花溪区，其严峻性体现在对社会工作“赋能”需求的迫切性上。大部分老年人更愿意由家人提供服务，但同时，他们对医疗、专业照料又有极高需求。这暴露了一个关键痛点：家庭照料者普遍缺乏专业的照护知识与技能，更承受着巨大的身心压力，却得不到任何的系统性支持。专业力量的缺失，尤其是老年社会工作的空白，使得最核心的养老单元——家庭处于孤立无援的状态，无法将老年人“家人照料”的意愿转化为“有质量的居家养老”[12]。这是花溪区农村提升养老质量的核心瓶颈。

3.2. 问题产生的原因剖析

3.2.1. 政策与资源配置的“城市中心主义”导致供给悬浮与能力断层

花溪区农村养老服务供给呈现的主体单一、内容悬浮与城乡能力断层，其根源在于政策设计与资源配置层面长期存在的“城市中心主义”。当前自上而下的养老服务政策体系与财政投入机制，多以城市社区为蓝本，遵循标准化、项目化的供给逻辑。这种模式在向农村延伸时，未能充分考量其熟人社会、需求高度在地化以及社会组织薄弱的现实。其结果是，资源往往投向易于量化考核的硬件设施和统一服务清单，而非用于培育能够灵活响应本地个性化需求(如慢性病日常管理、本土化文娱活动)的在地化组织与专业人才。政策与农村社会实际之间的“适配性落差”，使得服务在形式上完成了“下乡”，却在内容上与农村老年人的生活脉络脱节，导致供给“悬浮”[13]。同时，这种资源配置模式进一步固化了城乡间的“能力鸿沟”，优质的专业资源、培训机会和职业发展路径持续向城区集中，农村地区因缺乏持续的人才建设投入与激励机制，难以形成承接和转化专业服务的稳定接口，使得“医养结合”等政策因缺乏执行而最终流于形式。

3.2.2. 市场内生动力不足与传统观念制约削弱多元供给基础

农村养老服务市场发育迟缓、多元供给网络难以健全，是供给主体单一化的直接经济与文化诱因。从经济理性看，农村老年人支付能力有限，且付费意愿受传统观念影响而偏低，导致养老服务市场投资回报周期长、利润微薄，社会资本缺乏进入动力。从服务形态看，老年人对由“陌生人”提供上门私密服务心存芥蒂，对离开熟悉社区前往机构更是普遍抗拒，这种基于熟人社会逻辑的心态，极大地抑制了农村养老服务需求。与此同时，“养儿防老”的传统观念根深蒂固，不仅使子女承载了主要的养老责任与道德压力，也导致老年人及其家庭对专业化、市场化的养老服务存在认知偏差和接受壁垒[14]。经济上的弱可行性与文化上的强排斥性相互叠加，共同导致了市场机制在农村养老服务领域的“双重失灵”，使得家庭在缺乏有效外部支持的情况下独自承受养老压力，而政府则因缺乏多元主体的有效补充而陷入单一供给的困境。

3.2.3. 社会工作专业支撑体系缺失导致家庭与社区赋能落空

专业力量，特别是社会工作力量的介入不足，是导致家庭赋能空白、社区内生动力无法激活的关键原因。尽管需求明确(对医疗、专业照料的高需求与对家人服务的偏好并存)，但社会工作行业在花溪区乃至更广泛范围内的发展滞后，使其难以发挥应有的“赋能者”与“链接者”角色。在制度层面，政府缺乏购买农村老年社会工作服务的稳定机制和专项资金，社会工作机构参与农村养老服务面临无项目、无资金的困境。在行业层面，专业社会工作人才总量不足，且因农村地区工作条件艰苦、薪酬待遇低、职业发展路径模糊等而难以吸引和留住人才，导致专业力量无法向农村有效下沉。在社会认知层面，基层政

府和社区居民对社会工作这一专业了解甚少，常将其等同于一般性的志愿服务或基层行政工作，导致专业服务难以获得信任与接纳。这种系统性支撑的缺失，使得最核心的养老单元——家庭无法获得必要的照护技能培训与心理支持，也使得社区内部潜在的互助力量无法被有效组织与动员，最终导致提升养老质量的核心瓶颈难以突破。

4. 花溪区农村养老服务供给的优化对策——基于社会工作专业视角

4.1. 精准需求评估与本土化服务设计

针对服务内容“悬浮化”问题，社会工作专业的首要介入点是从“标准化供给”转向“精准化响应”。这要求社会工作者的服务必须始于深入、细致的社区评估与需求诊断。社会工作者需深入理解老年群体的生活脉络、文化习惯、家庭互动模式及支持网络。例如，针对农村老年人群中呼声极高的健康管理需求，社会工作者不应仅仅链接医疗资源，而应主导或协同建立“慢性病自我管理支持小组”，将专业的医疗知识转化为老年人可理解、可操作的同伴支持与习惯养成活动，使服务真正嵌入其日常生活。同时，对于精神慰藉等高需求领域，社会工作者应扮演“文化经纪人”角色，协助社区挖掘和利用本地文化资源，如山歌、手工艺、节庆传统等，培育基于兴趣和地缘的老年人文娱团体，使服务从外来输入的活动转变为内生的社区生活，有效解决服务“不接地气”的问题。

4.2. 构建“区-乡-村”三级支持网络与培育本土力量

为填补城乡“能力洼地”，社会工作者的核心策略是构建可持续的本土支持网络与人才体系。在区级层面，社会工作者应倡导政府建立“区域养老服务支持中心”，其功能不仅是资源调配，更能为乡村一线提供持续的专业督导、培训和技术支持。在乡村层面，社会工作者的关键任务是承担赋能者的角色。具体而言，应系统性地培育和发展社区内生组织，如“邻里互助协会”、“老年人服务志愿者协会”等。社会工作者需运用社区组织与发展技巧，协助乡村建立简易可行的组织章程、服务记录与激励机制(如发展成熟、应用广泛的“时间银行”机制)，将松散的互助行为转化为有记录、可激励、可持续的社区资本。另外，可通过制定并实施“本土人才培育计划”，招募并赋能本村的中青年、低龄健康老人、妇女等，通过系统培训使其掌握基本的老年社会工作知识与照护技能，成为社区骨干，他们熟悉方言、了解乡情，能极大降低服务信任成本，是实现专业服务本土化的关键，从而实质性地提升社区的自我服务与承接外部资源的能力。

4.3. 开展家庭照护支持计划

针对“家庭赋能空白”这一痛点，社会工作者需将服务对象从老年人扩展到老年人的整个家庭系统。老年人倾向于家人照料，但家庭照料者普遍缺乏技能与支持。社会工作者应设计并实施“家庭照护支持计划”。这一计划涵盖多个层面：一是技能赋能，通过开展照护技能工作坊(如防跌倒、饮食护理、慢性病日常监测等)，提升照护者的实际照顾与护理能力；二是心理支持，为照护者组织减压小组、提供心理咨询，处理其焦虑、抑郁等情绪问题，并帮助其构建同辈支持网络；三是资源链接，为负担沉重的家庭直接链接“喘息服务”，提供临时性的替代照料，使家庭照护者能获得短暂休息；四是家庭关系调解，运用家庭治疗理念，调解因照护责任分配、经济压力等引发的家庭矛盾，优化家庭内部支持系统。此举直接针对家庭这一最核心的养老单元，通过提升家庭自身的“造血”能力，将老年人“家人照料”的意愿转化为“有质量的居家养老”，是缓解专业力量不足的最有效补充。

4.4. 搭建跨部门协同平台

破解供给主体“单一化”和城乡资源割裂的问题，需要社会工作者充分发挥其“资源链接者”与

“服务整合者”的专业角色。社会工作者应主动倡导并搭建“社区养老协同平台”，定期召集村委会、本地企业及社会组织进行联席会议，建立需求与资源对接机制。针对花溪区农村医养结合难落地的问题，社会工作者可协助社区卫生机构为老年人建立动态健康档案，并组织志愿者以及健康低龄老人协助进行定期血压、血糖监测等基础数据的采集；链接专业医疗资源下乡开展定向义诊和健康讲座；同时，将医疗机构的随访需求与社会工作者的日常探访、社区活动相结合，形成“医疗-照护-社交”一体化的服务闭环。通过社会工作者的专业协调，能够将政府、市场、社会的碎片化资源，根据社区的实际需求进行有效整合与精准输送，逐步构建多元主体协同的供给网络。

4.5. 开发老年人力资源

为转变“养儿防老”的传统观念，社会工作者需从“问题视角”转向“优势视角”和“增能视角”，要以“老有所为”理念开发老龄人力资源。社会工作者应系统性地识别、动员和组织社区内低龄、健康的老年人，根据其兴趣、能力和经验，将其培养成社区服务的提供者和社区发展的建设者。例如，组织有威望的长者成立“乡风调解队”，有技艺的老人组建“非遗手工传承小组”，有知识的老人参与“儿童课后托管”等。这不仅能满足老年人对社会参与和精神价值的高层次需求，更能将他们从服务的“接受者”转变为“提供者”，构建“以老助老”的互助循环，在降低社会养老总成本的同时，显著提升老年人的自我价值感和晚年生命质量，从根本上促进积极老龄化的实现。

5. 结论

在人口老龄化与乡村振兴的双重背景下，完善农村养老服务供给体系已成为紧迫的时代课题。本文通过深入剖析花溪区农村养老服务供给的现状发现，花溪区农村老年人的养老服务需求呈现出多元化、个别化的特征，尤其是在慢性病管理、日常生活照料与精神文化娱乐方面存在突出且未被充分满足的刚性需求。然而，当前的供给体系面临供给主体单一化、服务内容“悬浮化”、城乡专业能力断层、家庭照护者赋能空白以及社会工作专业力量介入不足等多重挑战，其根源在于政策资源配置的“城市中心主义”、市场内生动力不足以及专业支撑体系的系统性缺失。

针对上述问题，本文基于社会工作的专业视角，提出了旨在推动供给体系从“任务驱动”向“需求响应”转型的优化路径。社会工作并非简单的外在服务植入，而是扮演“使能者”、“链接者”和“建设者”的关键角色。对策的核心在于：通过精准化的社区需求评估与服务设计，确保服务“接地气”；通过构建“区-乡-村”三级支持网络与培育本土人才，夯实农村社区的内生服务能力；通过实施家庭照护支持计划，赋能最核心的养老单元——家庭；通过搭建跨部门协同平台以整合碎片化资源；并通过开发老年人力资源，助力积极老龄化的形成，构建“以老助老”的互助循环。这些对策环环相扣，共同指向一个目标：即发挥社会工作的专业优势，激活家庭与社区的内在潜能，有效链接政府、市场与社会资源，最终构建一个政府主导、家庭尽责、社区依托、社会协同、社会工作专业支撑的，符合花溪区农村实际的，多元协同的可持续养老服务供给新格局。本研究期望能为我国山区的农村养老服务体系建设提供一种基于专业介入、强调内生发展的实践思路。

参考文献

- [1] Hamano, T., Takeda, M., Tominaga, K., Sundquist, K. and Nabika, T. (2017) Is Accessibility to Dental Care Facilities in Rural Areas Associated with Number of Teeth in Elderly Residents? *International Journal of Environmental Research and Public Health*, **14**, Article 327. <https://doi.org/10.3390/ijerph14030327>
- [2] Bertuzzi, D., Paskulin, L.G.M. and Morais, E.P. (2012) Arranjos e rede de apoio familiar de idosos que vivem em uma área rural. *Texto & Contexto—Enfermagem*, **21**, 158-166. <https://doi.org/10.1590/s0104-07072012000100018>

-
- [3] Fota, N., Furtunescu, F., Negraru, A. and Zahorka, M. (2019) Community Integrated Care in Rural Romania—The Role of Community Centres. *International Journal of Integrated Care*, **19**, Article 250. <https://doi.org/10.5334/ijic.s3250>
- [4] Nishizawa, T. (1996) Tokuzo Fukuda and Lujo Brentano: The Impact of the German Historical School on the Making of the Commerce University in Japan. *The European Legacy*, **1**, 791-794. <https://doi.org/10.1080/10848779608579484>
- [5] McGarry, K. (2000) Testing Paraaental Altruism: Implications of a Dynamic Model. NBER Working Paper 7593.
- [6] 徐晶. 村落不再, 暮年何在——沪郊村落变迁中的衰老体验与养老经验[D]: [博士学位论文]. 上海: 上海大学, 2013.
- [7] 文丰安. 农村互助养老: 历史演变、实践困境和发展路径[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2021, 21(1): 105-113.
- [8] 连芙蓉, 贾涵硕. 社会转型中农村养老方式的历史演进与现实困境[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2021, 49(4): 98-107.
- [9] 陆子健, 徐俊. 乡村振兴背景下农村养老服务体系研究[J]. 南京工程学院学报(社会科学版), 2021, 21(1): 34-38.
- [10] 王海娟. 项目制与农村公共品供给“最后一公里”难题[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2015(4): 62-67.
- [11] 朱凤梅, 雷雯. 我国农村养老照护面临问题、困境及对策建议[J]. 中国医疗保险, 2025(8): 5-15.
- [12] 周桂英, 杨娟, 童翎, 等. 社会工作介入农村机构养老的空间及路径——基于湖南省郴州市苏仙区的实证调查[J]. 广东工业大学学报(社会科学版), 2014, 14(1): 11-15+90.
- [13] 刘琪. 合作生产视角下农村养老服务高质量发展的实践逻辑与路径选择——基于中西部农村的多点调研[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2024, 50(6): 95-107.
- [14] 王海燕. 从“养儿防老”到“择善而养”[N]. 解放日报, 2025-02-27(005)..