

江苏城乡养老服务均等化的现实困境与优化路径研究

王玉婷

扬州大学马克思主义学院, 江苏 扬州

收稿日期: 2026年4月21日; 录用日期: 2026年7月23日; 发布日期: 2026年7月31日

摘要

人口老龄化背景下, 城乡养老服务均等化是实现基本公共服务均等化、推进共同富裕的重要内容。江苏省城乡养老服务供给存在资源配置失衡、服务质量差异等现实困境, 根源在于城乡二元结构惯性、财政分权激励不足及市场失灵。本文从马克思主义公平正义视角出发, 重点论证时间银行省级统筹的可行性, 提出从制度、财政、模式、人才、数字五维度构建城乡一体化养老服务体系。

关键词

城乡养老服务, 均等化, 江苏省, 马克思主义公平正义, 时间银行

Research on the Practical Dilemmas and Optimization Paths of Equalization of Urban and Rural Elderly Care Services in Jiangsu Province

Yuting Wang

School of Marxism, Yangzhou University, Yangzhou Jiangsu

Received: April 21, 2026; accepted: July 23, 2026; published: July 31, 2026

Abstract

Against the backdrop of population aging, the equalization of urban and rural elderly care services is essential for achieving equal access to basic public services and advancing common prosperity. In Jiangsu Province, the supply of elderly care services between urban and rural areas faces practical

challenges such as resource allocation imbalances and disparities in service quality, which stem from the inertia of the urban-rural dual structure, insufficient fiscal decentralization incentives, and market failures. From the perspective of Marxist fairness and justice, this paper focuses on demonstrating the feasibility of provincial-level coordination of time banking and proposes a five-dimensional framework—institutional, fiscal, service model, talent, and digital—to build an integrated urban-rural elderly care service system.

Keywords

Urban and Rural Elderly Care Services, Equalization, Jiangsu Province, Marxist Fairness and Justice, Time Banking

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

人口老龄化正在深刻改变中国社会的面貌。第七次全国人口普查数据显示,我国 60 岁及以上人口已达到 2.64 亿,占总人口的 18.70%¹。江苏省作为东部沿海经济大省,老龄化程度比全国平均水平更高:全省 60 岁及以上人口为 1850 万,占比 21.84%,高出全国 3.14 个百分点²。有预测显示,到 2030 年江苏老年人口占比将超过 30%,届时将进入深度老龄化社会³。与此同时,城乡之间在老龄化水平、养老服务资源分布以及服务可及性等方面存在着不小的差距。农村地区的老龄化程度其实更严重,比如苏北一些农村老年人口占比已经超过 25%,但服务供给却相对薄弱,这就形成了所谓“城乡倒置”的养老服务困境[1]。

推进城乡养老服务均等化,既是为了应对日益紧迫的人口老龄化压力,也是实现基本公共服务均等化、促进社会公平正义的内在要求。马克思主义经典作家曾指出,在社会主义条件下,国家应当通过制度安排和调节手段,保障全体社会成员平等享有发展成果[2]。2023 年,《关于推进基本养老服务体系建设意见》更是明确提出,到 2025 年要基本健全基本养老服务制度体系,逐步缩小城乡区域差距⁴。

不过,现实中城乡养老服务的非均等状态依然比较突出。江苏虽然是经济强省,但苏南、苏中、苏北之间的发展梯度差异明显,城乡二元结构的惯性并没有被真正打破。农村养老服务长期处在“低覆盖、低质量、低效能”的“三低”状态。因此,选择江苏省作为研究对象,深入分析城乡养老服务均等化面临的现实困境、背后的成因以及可行的优化路径,既有理论价值,也有现实意义。

2. 文献综述

国内外学界围绕城乡养老服务均等化问题展开了多维度多层次的探讨。国外学界基于公共治理理论,强调政府在养老公共服务供给中的兜底责任,主张通过财政转移支付、制度标准化建设缩小城乡养老福利差距。Liu 等利用 2015 年中国 1%人口抽样调查数据发现,在财政分权体制下,地方财政收入差异导致城市老年人健康差距显著,研究结论明确强调亟需增加中央转移支付以应对日益扩大的老年人健康差距[3]。Collom 聚焦乡村老龄化场景剖析时间银行运行逻辑,以“所有劳动时间价值对等”为核心前提,证

¹https://www.gov.cn/guoqing/2021-05/13/content_5606149.htm

²https://www.jiangsu.gov.cn/art/2021/5/18/art_59741_9817860.html

³https://www.jiangsu.gov.cn/art/2021/7/12/art_59167_9877340.html

⁴https://www.gov.cn/zhengce/202305/content_6875434.htm

实该互惠互助模式能够改善农村老年人健康管理困境、激发基层社区内生社会创新活力[4]。在养老服务供给模式上,学者普遍倡导政府主导、市场参与、社会组织补充的多元协同供给体系,重点探究时间银行、互助养老、社区嵌入式养老等模式在乡村地区的适配性。同时 Li 与彭等从公平正义理论出发,指出我国城乡养老机构资源分配失衡根源在于长期城乡二元结构性制度壁垒,区域财政分化持续拉大养老服务福利鸿沟[5]。上述研究为本文引入马克思主义公平正义视角提供了理论借鉴。

国内学界聚焦城乡养老服务均等化的困境、成因与路径,形成了丰富研究成果。在现实困境层面,已有研究普遍指出我国城乡养老存在资源配置、服务质量、人才队伍、制度保障四大维度差距。李放提出的“城乡倒置”现象,指出苏北农村养老设施覆盖率不足城市的 1/3 [6];林宝分析了养老服务的“低水平均衡陷阱”,认为其根源在于地方政府激励偏差[7]。在成因分析上,学者多从城乡二元体制、财政分权、家庭结构变迁等维度进行阐释,形成了较为统一的认知框架。在优化路径方面,现有研究多从完善政策体系、加大财政投入、培育社会组织等宏观层面提出建议,但针对区域差异化、模式专门化的深入论证仍显不足。

现有国内外学界围绕城乡养老服务均等化已积累较多研究成果,普遍认同政府统筹、多元参与的发展思路,也提出依靠政策倾斜、资源调配弥合城乡养老差距。国外相关理论体系相对完备,能够为国内研究提供参考;国内成果则结合本土国情,梳理出养老服务失衡的各类诱因。但既有研究仍存在短板,多数成果停留于现象梳理与宏观对策,未能将马克思主义公平正义理论充分结合实践开展分析,同时少有立足江苏苏南、苏中、苏北区域差异开展针对性研究,对互助养老等创新模式也缺少落地性论证。基于此,本文将马克思主义公平正义理论嵌入困境成因与对策阐释全过程,聚焦江苏典型案例深挖区域差异,并选取核心创新模式进行深度论证,凸显本研究的学术边际贡献。

3. 江苏城乡养老服务均等化的现实困境

江苏省在养老服务体系建设方面较靠前,早些年已出台《江苏省养老服务条例》,还实施了不少创新举措。但城乡之间、区域之间的服务差距仍然存在。具体来说,困境主要体现在以下四个方面。

3.1. 养老服务资源配置的城乡失衡

资源配置是衡量均等化的首要指标。从养老机构数量看,截至 2025 年底,江苏省共有两千多家养老机构,其中城市地区占比超过 70%,农村地区占比较低⁵。从农村养老机构多由旧校舍、闲置厂房或村委会办公楼改建,硬件条件较差[1]。从资金投入看,省级财政对养老服务的一般性转移支付虽然向农村倾斜,但市、县两级配套能力差异巨大。2024 年,苏南某市人均养老服务财政支出达 680 元,而苏北某县仅为 210 元。社会资本更倾向于投资城市高端养老项目,农村养老项目由于回报周期长、利润率低,几乎无人问津。这种资源配置的“马太效应”使得城乡差距越拉越大[6]。

3.2. 服务质量与专业水平的区域差异

城乡养老服务质量差异不仅体现在硬件上,更体现在软件上。城市养老机构普遍引入专业化服务团队,提供多种综合服务,部分高端机构还实现了“医养康护一体化”。而农村养老机构多以生活照料为主,缺乏医疗支持,护理人员专业素质低,持证上岗率不足 30%。在服务内容上,城市老年人可以享受助餐、助浴、助洁、助医、助急、助行等“六助”服务,而农村老年人往往只能获得基本的助餐和助洁服务。在精神慰藉方面,城市养老机构普遍设有心理咨询室、老年大学课程、兴趣小组等;农村机构则基本处于空白状态,老年人的精神文化需求长期被忽视。

⁵<http://js.people.com.cn/n2/2025/1231/c360303-41461036.html>

服务质量差异还体现在监管评估上。城市养老机构接受年度质量评估、星级评定、第三方测评等常态化监督；而农村养老机构缺乏有效的质量监管体系，服务质量完全依赖于运营主体的自觉性。

3.3. 制度保障与政策执行的非均衡性

江苏省已出台一系列推动养老服务均等化的政策文件，如《江苏省“十四五”养老服务发展规划》，明确提出“推动城乡养老服务协调发展”⁶。但在实际执行中，城乡之间存在明显落差。

首先，政策细化程度不同。城市层面，各区县均制定了配套实施方案，责任分工明确；而部分农村地区由于基层政府人力资源有限，往往仅转发上级文件，缺乏本地化落实方案。其次，资金配套能力不同。省级政策要求市县按比例配套资金，但苏北部分县区财政困难，资金无法到位，导致项目难以落地。再次，人员执行能力不同。城市街道和社区配有专职养老协理员，而农村村委会多由兼职人员负责，缺乏专业培训和时间保障^[7]。此外，城乡之间的养老服务补贴标准、评估机制、监管体系也存在差异。例如，南京市对经济困难老年人的居家养老服务补贴标准为每月 400 元，而苏北某县仅为 150 元。长期护理保险试点也主要集中在城市，农村参保率低、定点服务机构少，制度红利未能惠及广大农村老年人^[6]。

3.4. 老年人服务可及性与参与度的差距

服务可及性不仅包括地理距离(供给端)，还包括信息获取、经济承受能力、社会文化心理等(需求端)。农村老年人普遍受教育程度较低，信息渠道有限，对养老服务政策的知晓率低。即使知道有服务，由于宣传方式单一，农村老年人也难以获取详细的服务内容和申请流程。

经济承受力是另一个障碍。2024 年 1 月 1 日起，江苏省城乡居民基本养老保险基础养老金最低标准调整为 228 元/月⁷，而农村养老机构最低收费标准普遍在 800~1500 元/月⁸。即使有政府补贴，自付部分仍然超出多数农村老年人的支付能力。调研发现，部分农村老年人宁愿独居在家，也不愿入住养老机构，“住不起”“舍不得”成为高频表述^[8]。

社会文化心理因素也不容忽视。农村地区“养儿防老”“家庭养老”的传统观念根深蒂固，很多老年人认为入住养老院是“子女不孝”的表现，存在较强的心理抵触。同时，农村熟人社会特征明显，老年人更倾向于邻里互助而非接受市场化服务，这使得政府推动的养老服务项目在农村的参与度不高。

4. 城乡养老服务均等化困境的成因分析

上述困境是制度、经济、社会因素交织作用的结果。深入分析其成因，是提出有效优化路径的前提。

4.1. 城乡二元结构的制度惯性

长期以来，我国城乡二元结构导致公共资源配置长期向城市倾斜，农村公共服务事业始终处于从属与滞后地位，这与马克思主义公平正义理论中形式平等与实质平等失衡的论断高度契合。计划经济时期形成的“重城轻乡”发展模式，在改革开放后虽有调整，但制度惯性根深蒂固，养老服务作为核心公共服务领域，深受这种结构性制度壁垒的制约。

从实质公平视角来看，城乡二元结构赋予城市在土地、金融、人才等政策层面的天然优势，却对农村养老形成制度性限制：土地政策上，农村集体建设用地审批严格，难以灵活用于养老设施新建与改扩建；金融政策上，农村养老项目缺乏有效抵押物，信贷融资渠道狭窄；人才政策上，农村养老岗位薪资低、发展空间窄，职业吸引力严重不足，人才流失率居高不下^[6]。而户籍制度改革并未从根本上破除城

⁶https://mzt.jiangsu.gov.cn/art/2025/5/21/art_88472_11568484.html

⁷https://jshrss.jiangsu.gov.cn/art/2024/10/31/art_77277_11408004.html

⁸<http://www.rudong.gov.cn/fgw/bmwj/content/60cfac7b-63b4-4e29-8d69-5418d0e6aafd.html>

乡公共资源分配壁垒，城市养老机构可享受划拨用地、税收减免、财政兜底等多重优惠，而农村养老设施多被界定为集体公益事业，无法获得同等政策扶持。这种制度层面的差别对待，是城乡养老服务非均等化的根源，也违背了马克思主义追求所有人共享发展成果、实现实质公平的价值内核。

4.2. 财政分权体制下的地方激励不足

现行央地财政分权体制下，养老服务投入以地方本级财政为主，天然形成苏南富裕地区与苏北欠发达地区的养老财政能力鸿沟。从马克思主义实质公平维度审视，单纯依靠地方自主投入属于形式层面的权利平等，却忽视了区域经济禀赋差异带来的实质不公。苏南地方财政可自主承担高标准养老服务供给，而苏北基层财政收支矛盾突出，无力补齐农村养老短板，此时若缺乏省级层面补偿性转移支付，只会进一步固化养老差距。同时，地方政府绩效考核仍以 GDP 增速、招商引资等经济指标为核心，养老服务尤其是农村养老具有投入大、见效慢、政绩显示度低的特征，民生指标考核权重偏低，导致地方政府缺乏投入农村养老的内生动力。省级层面若不通过财政统筹、考核导向调整进行矫正，就无法实现公共资源的公平再分配，与马克思主义公平正义所要求的向弱势地区、弱势群体倾斜补偿原则相悖^[9]。

4.3. 农村家庭养老功能弱化与市场机制失灵

城镇化快速推进引发农村青壮年劳动力大规模外流，农村“空心化”“空巢化”加剧，江苏农村常住人口中 60 岁及以上人口占比超 30%，传统子代赡养的家庭养老结构彻底瓦解⁹。家庭养老功能的弱化，使农村老年群体失去最基础的养老依托，也放大了公共服务均等化的刚需。从市场逻辑来看，农村老年人收入水平低、支付能力弱、消费意愿保守，有效养老需求难以激活，社会资本逐利性决定其不愿下沉乡村市场，直接造成农村养老市场失灵。而基层政府受财政、人力、管理能力限制，无法完全替代市场承担全部供给责任，形成政府与市场双重失灵的困境。

依据马克思主义公平正义观，市场自发配置资源必然趋向效率优先、忽视公平，天然会向城市优质群体倾斜，无法自发兼顾农村弱势老年群体。这就要求政府发挥调控作用，通过制度干预、财政补贴、政策引导矫正市场失灵，保障农村老年人平等享有基本养老服务的权利。

4.4. 政策协同不足与监督评估机制缺失

城乡养老服务均等化涉及多部门，跨部门统筹协调机制缺失导致政策碎片化、资源分散化。各部门各自为政、壁垒突出，如民政主导养老机构建设、卫健负责基层医疗服务，却难以推进医养结合深度落地，造成公共资源重复建设、利用效率低下^[9]。同时监督评估机制的城乡断层进一步加剧不公，城市养老纳入常态化年检、星级评定、第三方测评体系，而农村村级养老互助点长期处于监管真空，缺乏绩效评估、质量考核与整改倒逼机制，陷入低水平发展闭环^[7]。从马克思主义公平视角看，监管制度的城乡差异化供给，本质是公共治理资源分配的不公，剥夺了农村老年人享受同等服务质量监督保障的权利。

5. 推进江苏城乡养老服务均等化的优化路径

针对上述困境与成因，本文从五个维度提出系统性的优化路径。

5.1. 健全城乡统筹的制度体系与政策协同机制

首先，应加快构建城乡一体化的养老服务制度框架，明确各级政府责任边界，强化省级统筹。建议由省政府牵头，建立养老服务均等化联席会议制度，整合部门资源，定期会商、联合督办，推动政策协同与资源整合。其次，修订完善《江苏省养老服务条例》，增加城乡均等化专项章节，明确农村养老服务

⁹<http://minzhengju.suzhou.gov.cn/mzj/qglh/202407/b9c38ea389134cd58fd005c8088012f1.shtml>

最低标准。例如，规定每个乡镇至少建有 1 所区域性养老服务中心，每个行政村至少建有 1 个养老服务站点；明确农村养老机构床位配比、护理员配比、服务项目等硬性指标。同时，建立城乡养老服务标准动态调整机制，逐步缩小城乡标准差距。再次，探索建立“基本养老服务清单”的城乡统一版本，明确哪些服务是所有老年人都享有权利的“底线服务”，如生活照料、健康管理、紧急救援等。在此基础上，允许各地根据财政能力增加服务项目，但底线服务必须全覆盖、无差别。

5.2. 优化财政投入机制与资源配置方式

财政投入是均等化的核心保障。建议省级财政设立“城乡养老服务均等化专项资金”，按照不同因素进行分配，加大对苏北等欠发达地区农村养老服务的转移支付力度。专项资金的使用方向应明确：主要用于农村养老机构的新建、改扩建、适老化改造，以及农村养老服务购买和护理员补贴[6]。同时，需要改革资源配置方式，推行“钱随人走”的服务补贴机制。将养老服务补贴与老年人身份绑定，无论老年人选择在城市还是农村接受服务，均可携带补贴额度。这种“按人头付费”的方式能够激励服务机构主动下沉农村，也能给农村老年人更多的选择权。此外，可引导苏南地区优质的养老机构与苏北农村建立结对帮扶关系，通过品牌输出、管理输出、技术输出等方式提升农村服务能力。

5.3. 创新农村养老服务供给模式

农村养老体系建设要贴合乡村本土社会肌理与生活实际，因地制宜搭建养老服务供给框架。而时间银行省级统筹模式对于缓解城乡养老供给结构性失衡有着较强实践价值，因此对其展开具体分析。

5.3.1. 江苏推行时间银行省级统筹的现实基础

从乡土社会底蕴来看，江苏乡村历来有着邻里互帮互助的传统，区域内低龄健康老年人口体量较大，具备低龄老人帮扶高龄老人、邻里之间互助养老的现实条件，也为时间银行模式在乡村落地营造了良好人文环境。从省级治理条件而言，江苏数字化政务发展基础扎实，整体治理水平位居全国前列，有能力从省级层面出台统一制度规则、搭建一体化智慧服务平台，也能统筹调配养老服务资源，有效解决壁垒问题。从现实发展需求角度分析，农村养老专业护理人才缺口突出，基层财政也面临不小压力。单纯依靠公办养老机构和市场化养老业态，很难覆盖老人的基础养老需求。而时间银行依托志愿服务积分储备的运作逻辑，能够以较低成本补齐农村基础养老服务短板，在缩小城乡养老服务差距上具备优势。

5.3.2. 地方自发试点存在的突出堵点

现阶段江苏各地时间银行大多由乡镇自主开展零散试点，缺少统一规制。不同区域设定的服务项目、服务时长换算标准、积分兑换规则各不相同，没有统一规范，导致服务积分难以跨县域、跨市域流通使用，养老服务资源流转效率偏低。同时，现有试点普遍层级偏低，大多依靠基层自主推进，既缺少省级层面的顶层政策设计，也没有专项运维资金支撑，再加上常态化监管机制缺位，使得不少试点项目运行稳定性不足，长期可持续发展面临较大考验。且农村参与时间银行的志愿者多为普通村民群体，大多没有接受过专业培训，实际服务质量参差不齐。此外，针对志愿服务过程的人身权益保障机制尚不健全，也在一定程度上降低了村民参与互助养老的积极性。城乡之间联动衔接不足也是突出问题。城市地区成熟的互助养老运营经验、专业培训资源难以有效向乡村下沉，农村志愿者积攒的服务积分也无法在城市养老服务网点通用兑换，没能真正形成城乡养老服务资源双向流动、互补共享的发展格局。

5.3.3. 时间银行省级统筹的整体架构

可由江苏省民政厅牵头做好顶层规划设计，搭建省级统一规制、市县分级落地运营、城乡服务网点

互通联动的三级运行体系。制度层面，省级可专门出台相关管理办法，明确统一的养老服务项目清单、服务时长核算标准、积分折算比例以及权益兑换类别，实现全省运行规则标准统一。平台层面，依托全省数字政务基础，搭建一体化时间银行智慧服务平台，整合志愿者注册登记、服务时长打卡、积分储蓄查询、跨区域兑换、服务信用评价等多项功能，真正实现服务积分全省通用、长期有效、城乡互通。资源层面，由省级统一统筹调配志愿服务培训师资、财政专项运维经费、定点康养服务机构等优质资源，并适当向苏北经济薄弱乡村、偏远村落倾斜配置，切实契合基本公共服务城乡实质均等化的发展导向。

5.3.4. 落地实施与城乡均等化适配举措

首先，完善城乡积分互通兑换体系。打通城市社区养老中心、日间照料站点与村级互助养老点之间的兑换通道，农村志愿者积攒的服务积分，可跨区域兑换助餐服务、健康体检、康养护理等相关权益；同时组织城市专业养老志愿队伍定期下乡，实现城乡养老服务资源与权益的双向共享。

其次，构建标准化培训与安全保障体系。由省级统筹编制适用于城乡的养老志愿服务培训教材，常态化开展志愿者岗前培训和在岗轮训；统一为参与互助服务的志愿者投保意外伤害保险，规避志愿服务过程中的各类风险，稳定基层志愿服务队伍规模。

再者，推动模式深度融入基层养老体系。把时间银行建设和农村互助养老点、居家养老服务站、乡镇养老综合体紧密结合，将日常助餐助洁、老人陪伴探访、慢病入户巡访、心理情绪疏导等基础服务纳入核心服务范畴，依靠乡村内生互助力量，补齐农村专业养老服务供给短板。

最后，健全考核激励与长效运营机制。将时间银行建设推进情况纳入地方民生养老工作绩效考核范畴，对城乡推进均衡、运营规范有序的地区给予省级财政专项奖补；同时把服务积分与公益评优、养老服务优惠、荣誉表彰等挂钩，充分调动城乡居民参与互助养老的内在积极性。

5.3.5. 理论契合与均等化价值阐释

立足马克思主义公平正义理论视角来看，时间银行实行省级统筹发展，跳出以往基层零散试点的局限。通过统一制度规范、共建智慧平台、统筹配置资源、打通城乡联通渠道，既能充分盘活农村低龄老人、邻里群体等本土内生人力资源，缓解地方财政养老投入压力和专业养老资源供给不足的问题；也能借助省级顶层制度设计，打破地域划分和行政属地壁垒，推动城市优质养老服务资源向乡村辐射延伸。

这一模式贴合江苏乡村社会发展实际，依靠共建共享、邻里互助的发展逻辑，补齐农村公共养老服务供给短板，逐步消解城乡养老资源配置中的结构性失衡问题，也为江苏推进城乡养老服务均等化，提供了一种低成本、可落地、易推广且能够长期运行的实践路径。在此基础上，持续推进医养康养资源向乡村下沉延伸，推动乡镇卫生院与村级养老服务站点开展联动巡诊、慢病常态化管理，逐步将远程医疗、基层康养服务纳入医保报销覆盖范围。还可通过政府购买服务方式引入社会组织参与专业化运营，逐步形成政府主导、村集体助力、社会力量参与、邻里互助补充的多元养老供给格局。

5.4. 强化队伍建设与服务能力提升

养老服务的专业化发展离不开高素质人才队伍。结合全国养老服务人才发展趋势，江苏省需依托本土教育资源优势，构建适配乡村养老需求的定向育人模式，引导专业人才下沉基层，并借助城乡机构结对交流的形式，打破人才流动的地域壁垒，推动城市成熟的服务理念与实操经验向农村辐射延伸。此外，针对农村养老岗位吸引力不足、职业发展空间受限的现实问题，还需从薪酬体系、技能评价与激励机制多维度加以完善。一方面建立与技能等级、从业年限相挂钩的专项津贴制度，保障基层从业者合理收入，打通纵向职业晋升通道；另一方面参照养老服务职业技能评价相关规范，面向在岗人员开展系统化技能培训，以标准化考核激励从业人员提升综合素养，全面夯实农村养老服务的专业能力底座[6]。

5.5. 推动数字技术赋能与信息平台建设

立足马克思主义以人民为中心的发展思想，数字技术是弥合城乡养老服务差距、推动农村养老服务提质增效的重要手段。江苏省数字经济发展底蕴深厚，为信息技术融入养老服务领域奠定了坚实基础。对此，首先应搭建全省统一的城乡养老服务综合信息平台，整合区域内养老资源、政策信息与服务需求，实现养老业务动态管理；同时结合农村老年群体使用特点，增设大字界面、语音播报等适老化功能，保障不同群体都能便捷查询服务点位、预约上门服务、办理补贴申领并参与服务评价。在此基础上，还需加快智能养老设备在乡村地区的普及应用，为独居、失能、高龄老人配备智能手环、一键呼叫装置等硬件设备，并接入基层应急响应体系，依托省级财政 50%~70% 的补贴政策减轻设备采购与运维压力，筑牢农村养老安全防线。依托医联体、县域医共体延伸远程医疗服务，推动优质医疗资源下沉乡村，并将相关服务纳入医保报销范畴，降低农村老人就医负担。此外，可借助志愿者与社工力量帮助老年人掌握智能设备基本操作，助力农村群体跨越数字鸿沟，让城乡居民均等享受数字化养老便利。

6. 结语

江苏省养老服务体系建设的在全国保持先行优势，但城乡之间在多方面仍存在显著差距。城乡养老服务发展的非均衡状态是城乡二元结构长期约束、财政分权下地方投入动力不足、农村家庭养老功能持续弱化、市场供给失灵以及部门协同与监管机制不完善等多重因素共同作用的结果。推动江苏城乡养老服务均等化，应坚持以马克思主义公平正义理论为指引，超越形式平等与简单的政策修补，更加注重实质公平的实现。通过完善城乡统筹制度安排、强化省级财政统筹与资源倾斜、创新以省级统筹时间银行为核心的互助养老模式、加强专业人才培养建设、运用数字化手段缩小城乡服务差距，构建系统协同的推进路径。唯有不断打破城乡分割的制度与资源壁垒，引导城市优质养老资源下沉乡村，激活农村本土养老潜力，才能逐步缓解城乡养老结构性矛盾，保障城乡老年人平等享有养老服务保障，为江苏积极应对人口老龄化、扎实推进共同富裕提供坚实支撑。

参考文献

- [1] 谢晓军. 人口老龄化对养老服务的影响及对策建议——以江苏省为例[J]. 中国民政, 2025(5): 45-48.
- [2] 马克思. 哥达纲领批判[M]//马克思恩格斯选集(第3卷). 北京: 人民出版社, 2012: 298-315.
- [3] Liu, Z., Li, Z. and Chen, C. (2024) Health Disparity among Older Adults in Urban China: The Role of Local Fiscal Conditions. *Health & Place*, **88**, Article ID: 103281. <https://doi.org/10.1016/j.healthplace.2024.103281>
- [4] Collom, E. (2008) Engagement of the Elderly in Time Banking: The Potential for Social Capital Generation in an Aging Society. *Journal of Aging Studies*, **22**, 267-276. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/08959420802186282>
- [5] Li, M. and Peng, P. (2024) Equity in Public Decision-Making: A Dynamic Comparative Study of Urban-Rural Elderly Care Institution Resource Allocation in China. *Humanities and Social Sciences Communications*, **11**, 404. <https://doi.org/10.1057/s41599-024-04041-x>
- [6] 夏金, 李放. 江苏财政支持社会养老服务体系建设的的问题与对策[J]. 江苏社会科学, 2017(1): 260-266.
- [7] 林宝. 养老服务业“低水平均衡陷阱”与政策支持[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2017, 38(1): 108-114.
- [8] 屠其雷, 刘锡华. 推动养老服务人才高质量发展[N]. 光明日报, 2026-04-08(11).
- [9] 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.