

城乡融合视域下农村养老服务均等化的实现机制与路径

从新宇

江苏大学马克思主义学院, 江苏 镇江

收稿日期: 2026年4月28日; 录用日期: 2026年8月10日; 发布日期: 2026年8月18日

摘 要

在人口老龄化深度发展与城乡融合战略全面推进的背景下, 农村养老服务均等化是基本公共服务均等化与乡村振兴的重要内容。当前我国农村养老服务存在供给不足、设施运营效能偏低、城乡资源配置失衡、服务内容单一、县域统筹能力薄弱、数字鸿沟突出等问题, 制约均等化实现。本文以城乡融合为视角, 从要素流动、制度协同、主体联动、数字赋能、需求响应五个方面构建农村养老服务均等化实现机制, 并提出以县域为单元搭建一体化服务网络、健全城乡统一制度体系、完善财政与资源下沉机制、培育多元供给主体、以数字技术赋能服务增效的实践路径, 旨在推动城乡养老资源均衡配置, 提升农村养老服务可及性与普惠性, 为实现养老服务均等化、应对人口老龄化与促进共同富裕提供支撑。

关键词

城乡融合, 农村养老服务, 均等化, 实现机制, 实现路径

The Mechanisms and Pathways for Achieving Equalization of Rural Elderly Care Services from the Perspective of Urban-Rural Integration

Xinyu Cong

School of Marxism, Jiangsu University, Zhenjiang Jiangsu

Received: April 28, 2026; accepted: August 10, 2026; published: August 18, 2026

Abstract

Against the backdrop of deepening population aging and the comprehensive promotion of the urban-rural integration strategy, the equalization of rural elderly care services is an important component of the equalization of basic public services and rural revitalization. Currently, rural elderly care services in China face problems such as insufficient supply, low operational efficiency of facilities, imbalanced allocation of urban and rural resources, limited service content, weak county-level coordination capabilities, and a prominent digital divide, all of which constrain the achievement of equalization. From the perspective of urban-rural integration, this paper constructs a mechanism for achieving the equalization of rural elderly care services from five aspects: factor flow, institutional coordination, stakeholder interaction, digital empowerment, and demand response. It proposes practical paths including building an integrated service network at the county level, improving a unified urban-rural institutional system, perfecting financial and resource decentralization mechanisms, cultivating diversified service providers, and enhancing service efficiency through digital technology. The aim is to promote the balanced allocation of urban and rural elderly care resources, improve the accessibility and universality of rural elderly care services, and provide support for realizing equalized elderly care services, addressing population aging, and promoting common prosperity.

Keywords

Urban-Rural Integration, Rural Elderly Care Services, Equalization, Implementation Mechanism, Implementation Path

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

我国已进入深度老龄化社会，农村老龄化、空巢化、失能化问题突出，家庭养老功能持续弱化，养老供需矛盾显著。受城乡二元结构影响，公共服务资源偏向城市，农村养老设施不足、人才匮乏、服务单一、标准不统一，成为基本公共服务均等化的突出短板。城乡融合发展为破除要素壁垒、推动服务共享提供了重要路径。农村养老服务均等化并非城乡同质化，而是以需求为导向，保障老年人平等享有优质、可及的养老服务。在此背景下，本文基于城乡融合视角，分析现实困境，构建实现机制与实践路径，为补齐农村养老短板、推进乡村振兴与积极应对人口老龄化提供理论参考与实践借鉴。

2. 核心概念

2.1. 城乡融合

城乡融合是一个多层次、多领域、全方位的全面融合概念，它包括城乡要素融合、产业融合、居民融合、社会融合和生态融合等方面的内容。城乡融合发展的本质就是通过城乡开放和融合，推动形成共建共享共荣的城乡生命共同体[1]。城乡融合是在尊重城乡功能差异与比较优势基础上，破除户籍、土地、公共服务等制度壁垒[2]，畅通人口、资本、技术、信息、公共服务等要素双向自由流动与平等交换，推动城乡在规划布局、产业发展、基础设施、公共服务、生态保护、社会治理等方面协同并进、功能互补、

普惠共享的新型城乡关系形态，其核心是破解城乡二元结构、缩小城乡发展差距、促进社会公平与共同繁荣。

2.2. 农村养老服务均等化

农村养老服务均等化是积极应对人口老龄化国家战略与乡村振兴战略协同推进的重要支撑[3]，也是实现基本公共服务均等化的关键组成部分，其核心要义并非“绝对均等”，而是基于农村老年人的基本养老需求，打破城乡、区域、群体间的养老服务壁垒，保障农村全体老年人平等享有可及、优质、适配的养老服务，兼顾公平性与差异性、普惠性与针对性，最终实现农村老年人养老服务获得感、幸福感、安全感的同步提升[4]。均等化不等于城乡服务完全同质化，而是以保障农村老年人基本养老服务权利为底线，缩小城乡之间、区域之间、群体之间的服务差距，让农村老年人共享养老服务发展成果，提升获得感、幸福感、安全感。

3. 城乡融合背景下农村养老服务均等化的现实困境

3.1. 养老服务供给总量不足，设施运营效能偏低

我国农村老龄化程度持续加深、家庭养老功能持续弱化，农村老年人对养老服务的需求不断增长，但养老服务供给总量明显不足。截至 2024 年底，全国养老床位 799.3 万张，农村养老机构普遍存在床位闲置、运营效能偏低问题[5]，呈现“供给不足与闲置并存”的结构性矛盾。全国农村社区养老服务设施覆盖率，康复设备、专业人员等核心资源配置严重不足，难以匹配农村高龄、失能、独居老人集中的照护需求。而且部分地区在设施建设中存在明显的“重建设、轻运营”“重硬件、轻服务”倾向，财政投入集中于场地建设与装修，而专业运营团队、持续经费保障、长效管理机制普遍缺位，导致大量养老设施建成后陷入“建得起、用不好、留不住人”的困境。

3.2. 城乡资源配置失衡，优质服务难以下沉

长期以来，我国城乡公共资源配置呈现城市偏向特征，养老服务领域的城乡失衡问题尤为突出。截至 2024 年，城镇职工、城乡居民人均养老金分别约为 3825 元/月、246 元/月，两者相差 14.6 倍[6]。财政收入，专业人才、医疗资源、社会资本等关键要素持续向城市集中，农村地区长期处于资源供给弱势地位，形成“城市优质资源密集、农村基础保障薄弱”的非均衡格局[7]。截至 2024 年 6 月，全国共有农村敬老院 1.6 万个，医养结合机构主要集中在城市[8]。农村地区因岗位吸引力弱、职业发展空间小，面临护理人员短缺、专业素养偏低、队伍流动性大等难题，难以支撑高质量养老服务供给。在服务标准上，城市已逐步建立规范化、精细化服务体系；梅林和闫楠楠(2026)指出，我国农村养老服务尚未形成统一的服务标准与考核体系，超过 60%的农村养老机构存在服务流程不规范、人员操作不专业等问题[9]。

3.3. 服务内容单一，供需匹配度不高

随着农村老龄化、空巢化、失能化程度不断加深，农村老年人的养老需求已从基本生存保障转向多元化、多层次、复合型结构，不仅需要日常起居照料，更对医疗护理、精神慰藉、应急救援、文化娱乐等服务产生刚性需求。特别是高龄独居老人、留守老人等重点群体，对长期照护、健康监测、心理疏导等专业化、精准化服务需求更为迫切。但当前农村养老服务供给仍普遍停留在低水平、单一化的生活照料层面；在服务内容上，农村社区养老仍以棋牌娱乐、简单聊天等基础服务为主，李彦林和严宏(2026)调研发现，我国农村社区养老服务中，专业照料、康复护理、心理疏导等刚需服务的供给占比不足 15%，与老年人实际需求严重脱节[10]，可持续性不足。

3.4. 县域统筹能力薄弱，资源配置碎片化

县域作为城乡融合发展的基本单元与农村养老服务均等化的核心统筹载体，承担着衔接城乡、联动镇村、整合资源的关键功能[11]。但在实践中，多数地区县域养老服务统筹能力明显不足，县、乡、村三级养老服务网络尚未实现有效贯通与协同运转。部门协同机制不完善，民政、卫健、人社、乡村振兴等涉老部门资源分散，缺乏统一的统筹协调机制，汪安邦(2025)在涟水县的调研发现，县域层面农村养老服务的资金、项目、人才等资源因部门分割，整合利用率不足 50% [12]。综上所述，城乡养老资源难以高效整合、优化配置，导致城乡养老服务对接不畅、供给效能偏低，严重制约农村养老服务均等化的整体推进。

3.5. 数字鸿沟凸显，服务可及性受限

在数字技术快速普及的背景下，智慧养老、远程问诊、线上服务预约等数字化养老服务模式不断推广，成为提升养老服务效率与覆盖面的重要支撑。但在广大农村地区，数字鸿沟问题依然突出，直接制约养老服务均等化进程[13]。一方面，农村地区网络覆盖质量、智能终端普及度、智慧养老平台建设等基础条件薄弱，数字基础设施与城市存在明显差距，数字化服务难以有效下沉；另一方面，农村老年人普遍存在数字技能不足、信息获取能力弱、智能设备使用困难等问题。此外，农村智慧养老平台功能单一、实用性不强、运营维护不到位，也使得平台使用率偏低、服务效能不足。数字鸿沟的存在，不仅让农村老年人难以便捷享受高效、便捷的智慧养老服务，还进一步拉大了城乡养老服务可及性差距，成为推进农村养老服务均等化的重要现实障碍。

4. 城乡融合下农村养老服务均等化的实现机制

4.1. 要素流动机制：引导优质资源向农村集聚

城乡融合的核心要义在于破除要素单向流动格局，推动城乡要素平等交换、双向流动、优势互补，这是实现农村养老服务均等化的前提与基础。依托城乡融合制度优势，通过强化财政转移支付、实施政策倾斜、优化项目布局等方式，引导资金、人才、技术、服务等优质养老资源持续向农村地区集聚，逐步扭转城乡资源配置失衡局面[14]。健全城乡养老资源共享机制，推动城市养老机构、医疗机构、社会组织与农村地区建立对口协作关系，通过巡回服务、派驻指导、远程医疗、医养结合等模式，将城市专业化服务能力嵌入农村养老服务供给链条。同时，完善人才激励与保障政策，鼓励城市养老护理、康复医疗、社会工作等专业人才下沉乡村，健全城乡人才双向交流与柔性引进机制，为农村养老服务提质增效提供稳定要素支撑，从根源上补齐农村养老资源短板。

4.2. 制度协同机制：破除城乡政策壁垒

制度协同是城乡融合背景下实现农村养老服务均等化的核心保障，其关键在于打破城乡二元制度分割、推动城乡政策一体衔接、规范服务标准统一[7]。通过顶层设计与制度整合，加快推进养老保险、医疗保险、长期护理保险、财政投入机制、养老服务规范等关键制度在城乡之间同标准、同规则、同保障，从根源上消除制度性差异带来的服务不公。在此基础上，健全全国统一的基本养老服务清单制度，完善农村困难老年人补贴、失能照护补贴、居家养老服务补助等政策，强化兜底保障功能。同时，统一城乡养老机构准入、运营管理、质量评价与安全监管制度，建立跨部门、跨区域的政策协同机制，降低农村老年人获取养老服务的制度门槛与交易成本，为城乡养老服务均等化提供稳定、规范、可持续的制度支撑。

4.3. 主体联动机制：构建多元协同供给格局

农村养老服务必须构建政府、市场、社会、家庭、村集体多元主体协同参与的供给格局，形成多方尽责、协同发力的养老服务体系。政府应发挥主导作用，切实兜住农村困难老年人、失能老年人的基本养老底线。引入市场机制，市场化运营养老服务企业和养老服务机构，鼓励企业开展养老服务业务新领域；鼓励农业类企业与有生产土地的本地农民合作，利用本地农田或闲置土地、公共土地种植蔬菜水果继续参与建设农业产业化项目。支持社会组织、社工机构下沉乡村，提供心理疏导、精神慰藉、康复指导，弥补基本服务供给不足。同时，强化家庭在农村养老中的基础照护责任，完善家庭养老支持政策；充分激活村集体、乡贤、志愿者等本土力量，大力发展邻里互助、村级互助养老、“时间银行”等乡土化模式，构建贴合农村实际的多元协同供给格局，为养老服务均等化提供主体支撑。

4.4. 数字赋能机制：提升服务精准性与覆盖面

数字技术是破解农村养老服务空间分散、资源不足、效率不高的重要工具，也是城乡融合背景下推进养老服务均等化的技术支撑。为实现农村智慧养老服务落地，需要建设可维持智慧养老设备日常运营的数字基础设施。同时还需提升数字薄弱区域的养老资源配置，缩小区域间数字鸿沟与公共服务水平差距[15]。搭建统一智慧养老服务平台，实现养老服务“线上+线下”协同供给。通过推动数字基础设施向乡村延伸、开展养老服务数字化适老化改造，可大幅提升农村养老服务的响应速度与精细化水平。与此同时，帮助老年人跨越智能设备使用障碍，缓解“不会用、不敢用、用不起”问题，逐步缩小城乡数字鸿沟，让智慧养老成果真正惠及农村老年群体，以技术赋能提升养老服务均等化、可及化水平。

4.5. 需求响应机制：从供给导向转向需求导向

需求响应机制是实现农村养老服务均等化的价值内核与根本导向，核心在于推动养老服务由传统“政府供给导向”向“老年人需求导向”转型。以农村老年人真实养老需求为中心，建立全覆盖、常态化的老年人能力与需求评估体系，根据年龄层次、健康状况、失能程度、家庭结构、居住条件等进行精准分类[5]，进而提供差异化、个性化、精准化的养老服务供给，实现按需配给、精准服务。在此基础上，构建老年人参与、多方监督、动态优化的服务评价与反馈机制，将老年人满意度、服务可及性、实际获得感作为核心评价指标[16]，有效纠正实践中重设施建设、轻服务供给的偏向，不断优化服务内容、提升供给质量，使农村养老服务更加贴合老年群体实际需要，真正实现均等化、人性化、高质量发展。

5. 城乡融合推进农村养老服务均等化的实践路径

5.1. 以县域为单元构建一体化养老服务网络

在城乡融合发展背景下，依托县域治理架构，系统搭建县级综合养老服务中心，形成上下贯通、层级互补、全域覆盖的服务格局[17]。按农村类型实施差异化建设：大城市郊区纳入城市养老体系实现同城同标，人口流出型农村强化县级兜底与区域集中照护，山区偏远农村推行“中心村站 + 流动服务车”上门服务模式。县级养老中心发挥统筹引领、资源整合、业务指导与质量监管核心作用；乡镇服务站承担中转衔接职能，辐射周边村落，整合日间照料、健康护理、上门服务多元项目；村级服务点立足乡村实际，依托幸福院、互助养老点等载体，就近满足农村老年人基础养老需求，实现服务下沉落地[18]。同步推进设施布局、服务标准、人员调配、资源调度全方位一体化建设。依托三级联动网络与一体化运行机制，有效推动城市优质养老资源向乡村延伸下沉，持续夯实乡村养老服务基础能力，弥合城乡养老公共服务差距，畅通养老服务供给链条，切实打通城乡养老服务供给的“最后一公里”，为农村养老服务均等化筑牢硬件与体系支撑。

5.2. 健全城乡统一的养老服务制度体系

推进城乡融合，必须从顶层设计入手，加快构建覆盖全民、城乡一体、权责清晰、保障适度的养老服务制度体系。一是统一城乡准入标准与服务规范。围绕助餐、助医、助护、助浴、探访关爱等基本服务，制定城乡通用的服务流程、质量标准与操作规范，统一服务内容、频次、人员资质与安全管理要求，确保城乡老年人享有同质同标的基础服务[19]。二是统筹城乡补贴与保障政策。健全困难老年人补贴制度，建立东中西部差异化财政分担机制。东部自行承担、中央补助中西部，对农村失能、高龄老人执行全国统一最低补贴标准，每2年动态调整；统一城乡低保、特困、高龄、失能等群体的认定条件、补贴水平与发放方式，强化兜底保障，重点倾斜农村留守、失能老人。三是构建城乡一体化质量监管体系。统一城乡养老服务评价标准、巡查制度与奖惩机制，推行“双随机、一公开”监管，建立信用档案，失信机构纳入联合惩戒，运用信息化手段实现服务质量动态监测与信息共享。通过准入、规范、补贴、监管的全方位统一，为农村养老服务均等化提供稳定、可持续的制度保障。

5.3. 完善财政投入与资源长效下沉机制

完善城乡财政资源配置均衡，必须优化财政分配结构，增强农村养老服务内生发展动力[20]。首先，持续加大面向农村养老服务的财政转移支付力度，采用“因素法”分配资金，以老年人口数、失能占比、财力水平为核心指标；一般性转移支付占比不低于60%，赋予县级统筹权，优化公共财政支出结构，适度向乡村养老领域倾斜。其次，拓宽资源供给渠道，构建多元协同的资源下沉长效机制。依托城乡对口帮扶、区域协作帮扶机制，引导城市优质养老机构、医疗机构、社会组织结对帮扶乡村，实现人才、技术、管理经验双向流动。深化医养结合合作模式，推动城市优质医疗资源延伸至乡村，完善乡村健康体检、慢病管理、康复护理等养老配套服务。同时，引入社会力量参与农村养老服务运营管理，盘活乡村闲置公共资源，降低运营成本、提升服务效能。建立第三方审计与信息公开的资金监管机制，县、村两级公示资金使用情况，确保专款专用。全面提升农村养老服务供给质量与可持续发展能力，为城乡养老服务均等化提供坚实的财力与资源支撑。

5.4. 培育多元主体参与农村养老服务供给

农村养老服务均等化的实现，需构建“政府引导、市场运作、社会参与、群众自治”的多元协同供给体系。一方面，积极引导专业主体进驻农村，提升服务专业化水平。政府通过政策扶持、税费减免、场地保障等措施，对社会资本兴办农村养老机构，免征增值税、减征企业所得税，集体建设用地按工业用地70%标准出让，支持城市优质养老机构、社会组织、医疗机构向农村延伸服务。建立市场风险防控体系。设置护理员配比底线(失能老人1:4)缴纳服务质量保证金、第三方半年评估一次，结果与补贴挂钩。发展互助养老、邻里照护模式，引导低龄老年人帮扶高龄、失能老年人，形成“邻里互助、守望相助”的养老氛围。推广“时间银行”模式，县域统一平台、跨村通存通兑，累计服务超1000小时给予专项奖励，鼓励村民参与养老志愿服务，将服务时长存入“时间银行”，未来可兑换相应养老服务，激发村民参与养老服务的积极性[21]。充分发挥村集体主导作用，盘活村内闲置校舍、村委用房、闲置农房等资源，改造为村级养老服务点、互助养老小院，让养老服务更贴合乡村实际、更具乡土温度。

5.5. 以数字技术赋能养老服务提质增效

农村数字适老化改造需要政府牵头统筹推进农村5G网络、光纤宽带全覆盖工程，优先覆盖乡镇养老中心、村级服务点，为农村困难老人免费配备紧急呼叫设备，财政按东中西差异化分担，完善村级养老服务中心、卫生室等场所的数字化设施配置，优先适配大字界面、语音交互、简易操作等适老化功能，

降低老年人使用门槛[12]。依托大数据、人工智能、物联网等技术,推广远程医疗、健康监测、紧急救援、线上办理等智慧服务,搭建农村智慧养老服务平台,实现“数据多跑路、老人少跑腿”。开展常态化老年人数字技能培训,每村配备1名数字助老员,一对一教学基础操作,帮助老年人逐步掌握数字工具使用技能。鼓励村集体、社会组织、志愿者队伍联动开展数字助老志愿服务。同时,简化养老服务线上办理流程,优化适老化APP与小程序功能,强化信息安全与隐私保护,消除老年人使用数字服务的顾虑,在东部农村重点发展智慧康养,中西部优先保障紧急救援、补贴申领等基础功能,让数字化红利真正全面惠及农村老年群体。

6. 结论与展望

农村养老服务均等化是积极应对人口老龄化与乡村振兴协同推进的重要支撑,也是基本公共服务均等化的关键内容。其核心并非绝对均等,而是立足农村老年人真实需求,破除城乡、区域、群体服务壁垒,保障老年人平等享有可及、优质、适配的养老服务,兼顾公平与差异、普惠与精准,不断提升养老获得感、幸福感、安全感。研究表明,实现农村养老服务均等化需依托要素流动、制度协同、主体联动、数字赋能、需求响应五大机制,以县域为单元构建一体化服务网络,健全城乡统一制度,完善资源下沉,培育多元供给,强化数字赋能,形成城乡贯通、精准高效的农村养老新格局。坚持城乡融合导向,推动资源下沉、制度并轨、标准统一、需求导向,才能从根本上缩小城乡养老差距。未来,农村养老将向普惠化、专业化、智慧化、本土化方向发展,通过强化县域统筹、创新互助养老模式、推动医养康养下沉,持续提升服务可持续性,助力城乡养老协同发展。

参考文献

- [1] 魏后凯. 深刻把握城乡融合发展的本质内涵[J]. 中国农村经济, 2020(6): 5-8.
- [2] 郑有贵. 论城乡融合发展——对由城乡二元结构困扰向城乡共同繁荣发展转变的路径探讨[J]. 中南财经政法大学学报, 2025(1): 98-108.
- [3] 林宝. 加快补齐农村养老服务短板: 关键问题与政策思路[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2025, 39(6): 118-125.
- [4] 原新, 范文清. 以人口高质量发展应对老龄化城乡倒置的挑战[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2024, 41(2): 83-95.
- [5] 民政部、全国老龄办发布《2024年度国家老龄事业发展公报》[EB/OL]. <https://www.mca.gov.cn/n152/n166/c1662004999980006135/content.html>, 2025-07-25.
- [6] 各省份内部城乡养老金差距如何? 上海差2.3倍, 全国最小[EB/OL]. https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_33026602, 2026-04-21.
- [7] 龙玉其. 基本养老服务均等化的实践演进及其逻辑规律[J]. 兰州学刊, 2020(9): 199-208.
- [8] 全国农村敬老院超过1.6万家[EB/OL]. <https://www.xinhuanet.com/gongyi/20250718/f6b6a020999d4f518b891e8d8c55fedf/c.html>, 2025-07-18.
- [9] 梅林, 闫楠楠. 老龄化背景下我国养老地产开发模式与发展路径研究[J]. 房地产经济, 2026, 3(1): 99-114.
- [10] 李彦林, 严宏. 高质量发展视野下农村养老服务供给改革研究[J]. 邢台学院学报, 2026, 41(1): 16-23.
- [11] 任亮亮. 以乡为主: 农村养老服务体系构建的实践基础与内在逻辑[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2025, 51(3): 110-123, 331-332.
- [12] 汪安邦. 涟水县农村社会养老服务体系构建问题与对策研究[D]: [硕士学位论文]. 成都: 四川农业大学, 2025.
- [13] 杨菊华. 农村老龄人口的数字鸿沟与智慧康养的现状、问题与应对思路[J]. 社会科学辑刊, 2023(4): 72-81, 238.
- [14] 纪竞垚, 刘守英. 从传统向现代转型中的农村养老问题——基本事实与解决路径[J]. 中国改革, 2025(6): 8-16.
- [15] 韦艳, 李婧, 王子腾. 数字乡村建设对农村智慧养老服务的影响机制与优化路径[J]. 西北人口, 2025, 46(5): 14-27.
- [16] 钟仁耀. 积极应对人口老龄化战略下养老服务的均衡发展[J]. 社会保障评论, 2024, 8(4): 102-120.

-
- [17] 陈倩, 吴玉韶. 县域多元主体协同治理养老服务体系构建研究[J]. 中国特色社会主义研究, 2024(1): 56-64.
- [18] 刘妮娜, 房罗鑫. 殊途同归: 农村老年协会互助养老的发展脉络与优化导向[J]. 社会建设, 2023, 10(2): 26-36.
- [19] 陆杰华, 程美涵. 推动养老服务高质量发展的标准规范体系建设探究[J]. 社会政策研究, 2025(4): 14-23, 132.
- [20] 龚俊梅, 芦千文. 农村养老服务供给筹资: 理论框架、实践探索与政策建议[J]. 农村金融研究, 2025(4): 38-49.
- [21] 陈际华. “时间银行”互助养老模式发展难点及应对策略——基于积极老龄化的理论视角[J]. 江苏社会科学, 2020(1): 68-74.