

农村失能老人长期护理服务的问题困境与对策研究

余 想

南京林业大学人文社会科学学院, 江苏 南京

收稿日期: 2026年4月28日; 录用日期: 2026年7月31日; 发布日期: 2026年8月11日

摘 要

随着我国人口老龄化进程持续深化, 农村失能老人群体规模不断扩大, 长期护理服务需求日益迫切。长期护理服务作为保障农村失能老人基本生活权益、提升晚年生活质量的关键支撑, 其发展水平直接关系到农村养老体系的完善与乡村民生福祉的提升。本文采用文献研究法、数据分析法, 系统梳理我国农村失能老人长期护理服务的发展现状, 深入剖析当前服务供给、资金保障、人才支撑、政策体系等方面存在的突出困境, 有针对性地提出优化对策, 旨在破解农村失能老人长期护理服务难题, 完善农村长期护理服务体系, 推动农村养老事业高质量发展, 助力乡村全面振兴。

关键词

农村失能老人, 长期护理服务, 服务困境, 优化对策

Research on the Problems, Dilemmas and Countermeasures of Long-Term Care Services for Disabled Elderly in Rural Areas

Xiang Yu

Faculty of Humanities & Social Sciences, Nanjing Forestry University, Nanjing Jiangsu

Received: April 28, 2026; accepted: July 31, 2026; published: August 11, 2026

Abstract

With the continuous deepening of population aging in China, the scale of functionally impaired elderly people in rural areas keeps expanding, and the demand for long-term care services has become

increasingly urgent. As a key support for safeguarding the basic living rights and interests of rural functionally impaired elderly and improving their quality of life in old age, the development of long-term care services is directly related to the improvement of the rural elderly care system and the enhancement of people's well-being in rural areas. Adopting the methods of literature research and data analysis, this paper systematically sorts out the current development status of long-term care services for functionally impaired elderly in rural China. It further analyzes the prominent dilemmas existing in service supply, fund guarantee, talent support, policy system and other aspects. Targeted optimization countermeasures are put forward, aiming to solve the difficulties in long-term care services for rural functionally impaired elderly, improve the rural long-term care service system, promote the high-quality development of rural elderly care undertakings, and facilitate the comprehensive revitalization of rural areas.

Keywords

Rural Functionally Impaired Elderly, Long-Term Care Services, Service Dilemmas, Optimization Countermeasures

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

截至 2024 年,我国 65 岁及以上老年人口达到 2.20 亿,占到总人口的 15.6% [1]。人口深度老龄化致使高龄化、空巢化、失能化的问题集中涌现,尤其是农村留守老人、空巢和失能老人的养老问题日益凸显。不断增加的高龄、失能、失智、空巢和患病老年人口对生活照料和医疗护理的长期照护服务需求日益显著 [2]。第五次中国城乡老年人生活状况抽样调查结果显示,2021 年我国失能老人约 3500 万,占全体老人的 11.6%¹。预计到 2035 年,我国失能老人将达到 4600 万,到 2050 年,将达到 5800 万²。然而,我国 70% 的老年人口都集中在农村,相较于城镇,农村是我国人口老龄化问题最为严重的区域,也是失能老人最多的区域。研究显示,农村失能、半失能老年人比例超过 20%,远高于城市失能老人 [3]。

近年来,国家高度重视农村养老与长期护理服务发展,中共中央办公厅国办印发《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加快建立长期护理保险制度的意见》³,民政部等部委联合印发《关于加快发展农村养老服务的指导意见》⁴,为农村失能老人长期护理服务发展提供了政策指引。但由于农村经济发展水平相对滞后、资源配置不均衡、服务体系不完善等多重因素影响,农村失能老人长期护理服务仍面临诸多困境,“一人失能、全家失衡”的家庭困境在农村地区尤为突出。

当前,我国正全力推进乡村全面振兴,民生保障提质增效是乡村全面振兴的重要内容,完善农村失能老人长期护理服务体系,摆脱护理服务困境,既是积极应对人口老龄化的必然要求,也是夯实乡村民生基础、实现“老有所养、老有所护”的重要举措。

2. 农村失能老人长期护理服务现状

我国农村地区失能老人长期护理服务虽然形成了“家庭照护为主、机构护理为辅、社区护理补充”

¹<https://www.mca.gov.cn/n152/n165/c1662004999980001877/part/19971.pdf>

²http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/202409/t20240911_439362.html

³https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202603/content_7063789.htm

⁴https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202406/content_6957138.htm

的模式，但仍缺乏完善的养老服务体系，导致失能老年人的照护需求难以得到满足。

2.1. 家庭照护仍是核心模式，但照护质量参差不齐

受农村传统“养儿防老”思想和农村养老经济投入的影响，家庭照护仍是农村失能老人长期护理的主要形式。照护者主要为配偶或子女。这种模式具有亲情浓厚、环境熟悉、成本较低的优势，但也存在明显短板。从现实来看，农村家庭照护者存在照护服务供给困境，家庭照护者面临沉重的照护负担和机会成本，提供家庭照护不仅减少了经济来源，还可能对身心健康带来不利影响[4]。另外，由于多数照护者为农村留守妇女或高龄老人，缺乏专业的护理知识与技能，未经过系统培训，难以满足失能老人的专业化护理需求。尤其是中度、重度失能老人的医疗护理与康复训练需求，部分照护者因缺乏专业技巧，甚至导致失能老人发生褥疮、肺炎等并发症。同时，长期照护工作也给照护者带来了沉重的身心负担，近半数的中、重度失能老人照护者存在不同程度的抑郁情绪，部分照护者自身也患有慢性疾病，陷入“小老人照护老老人”的透支困境。

2.2. 机构护理供给不足，且服务覆盖面有限

机构护理以商业化、市场化为前提，以政府为主要监管主体，以社会企业为主要服务供给主体，通过“政府购买 + 市场运营”“政府资助 + 机构主办”等形式，打造家庭照护床位等服务内容[5]。机构养老模式的推广，为农村失能老人长期护理提供了新的解决方案，专业化的服务治理与高效化的服务效率，能使需要外出工作且家中有失能老人的农村家庭，通过市场购买长期护理服务，使失能老人享受更加专业化与现代化的护理服务，满足失能老人的各种需求[6]。目前来说，农村养老机构是长期护理服务的重要补充，但当前农村养老机构存在数量少、规模小、功能单一、专业化水平低等问题。民政部《2024 年民政事业发展统计公报》显示，截至 2024 年底，全国共有各类养老机构和设施 40.6 万个，养老床位合计 799.3 万张⁵。在农村地区，养老机构数量明显偏少，许多乡镇敬老院因资金短缺而关停或运转困难，村级日间照料中心覆盖率低，服务内容主要局限于基础照料，缺乏专业护理、康复训练设备与人员和精神慰藉，无法接收中、重度失能老人。医疗资源匮乏，距离镇卫生院较远，慢性病管理与急救能力薄弱。另外，多数农村养老机构也需要自主经营，所以都会收取相当费用，这对于农村家庭而言也是一笔沉重开支，部分家庭因费用问题无法将失能老人送入机构护理，进一步限制了机构护理的覆盖面。

2.3. 社区护理逐步发展，但服务能力有待提升

社区照护以社区为载体，整合政府、市场、社会组织等多方资源，为失能老人提供“居家 + 社区”联动的照护服务，既区别于家庭照护的“非专业”，也区别于机构照护的“脱离熟悉环境”，强调“在地养老”和“专业支持”[7]。然而，农村社会化养老服务体系建设长期滞后于失能老人的刚性需求增长，呈现出供给总量不足、结构失衡、质量偏低等问题[8]。近年来，在政策推动下，农村社区长期护理服务体系逐步发展，各地依托农村幸福院、日间照料中心、村卫生室等载体，为失能老人提供上门照护、助餐助浴、健康监测等基础护理服务。同时，村级邻里互助点、农村幸福院等互助养老服务设施逐步纳入村庄规划。但由于受资金短缺与人力资源匮乏的限制，阻碍了农村社区养老护理机构的发展。现阶段农村社区养老服务多以生活照料为主，所涉内容单一，服务满足率低，有效性差[9]。服务覆盖面有限，尤其是偏远农村地区，社区护理服务难以覆盖，失能老人获取服务的难度较大；部分社区护理设施流于形式，建成后无法正常运营，难以发挥实际作用。

⁵<https://www.mca.gov.cn/gdnps/n2445/n2451/n2458/n2681/c1662004999980006189/attr/400985.pdf>

3. 农村失能老人长期护理服务的问题困境

3.1. 护理服务供给不足，供需匹配度极低

农村失能老人长期护理服务供给存在明显不足，供需匹配度极低。服务内容较为单一，主要集中在穿衣、洗漱、进食、如厕等基本生活照护，医疗护理、康复训练、精神慰藉、法律援助等专业化、个性化服务供给严重短缺。农村失能老人多患有多种慢性疾病，亟需压疮护理、导尿护理等专业医疗护理及康复训练，但农村专业医疗护理资源匮乏，多数护理机构无法提供此类服务，部分失能老人因护理不当引发并发症甚至危及生命。且农村失能老人多独居、空巢，精神生活匮乏，孤独抑郁问题突出，极少的老人能享受到精神慰藉服务，同时服务多为“一刀切”模式，缺乏贴合不同失能程度、失能原因老人需求的个性化方案。此外，护理服务设施简陋且覆盖率低，偏远地区甚至无专门护理设施，现有设施多缺乏必要护理、康复及医疗设备，且运营资金不足、管理水平低，多数仅能提供日间照料，无法满足中重度失能老人 24 小时护理需求，部分设施建成后闲置，资源浪费严重。同时服务供给区域不均衡，东部农村设施完善、人员充足，中西部及偏远农村设施稀缺、人员短缺，同一地区内县城周边与偏远农村差距也较为明显，偏远地区失能老人面临“无处可护、无人可护”的困境，护理服务公平性难以保障。

3.2. 专业护理人才短缺，队伍建设滞后

农村长期护理专业人才短缺问题突出，队伍建设严重滞后，制约了护理服务质量的提升。农村专业护理人员存在较大缺口[10]。依据国家卫健委相关负责人 2021 年提供的数据，我国失能失智老年群体约有 4500 万人，持证的养老护理员只有 50 万人，平均一名护理员需面对 90 名失能老人，远远不能满足需求。而农村地区人才缺口更为悬殊，专业护理人员与失能老人比例不足 1:20，远低于 1:5 的国际标准。农村养老机构中 45 岁以上护理人员占比达 65%，仅 12%接受过系统化数字技能培训，难以掌握医疗护理和养老技术的最新发展。而且社会对养老服务行业的认知不足，导致从业人员职业心态上感到不被重视，人才流失严重[11]。因此，也导致从事农村护理的人员多数为初中及以下学历，学历水平偏低，“无证上岗”现象普遍存在。在岗护工持证率不足一半，部分护理人员因操作不当导致失能老人发生褥疮、感染等并发症，且部分人员职业素养欠缺，服务态度不佳，难以保障服务质量。此外，农村地区因为工作条件有限且艰苦、职业发展空间狭小、薪酬待遇不高且缺乏完善的社会保障，工作强度大、环境差等原因，难以吸引和留住专业的养老服务型人才，特别是熟悉数字化和智能化技术的复合型专门人才。农村地区专业护理人才量质齐缺，队伍建设滞后是目前阶段农村地区失能老人长期护理服务面临的现实困境。

3.3. 政策体系不完善，执行力度不足

农村失能老人长期护理服务相关政策体系不完善，执行力度不足，难以充分发挥政策惠民效能。近年来，国家逐步完善农村失能老人长期护理相关政策，构建了以养老保险、医疗保险、失能老人补贴、特困人员救助供养为核心的政策保障体系。2024 年多部门联合印发《关于加快发展农村养老服务的指导意见》，明确提出强化农村失能老人长期护理服务供给。中办、国办印发《关于加快建立长期护理保险制度的意见》，长期护理保险制度逐步从局部试点转向全国推行。2025 年，《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十五个五年规划的建议》明确提出“推行长期护理保险，健全失能失智老年人照护体系”，将其置于国家中长期发展战略层面⁶。虽然政策体系逐渐完善，但也存在明显短板，指导性比较强，具体的实施细则与配套措施相对不足。政策覆盖范围有限，部分轻度失能老人、低收入失能老人未被纳入保障范围，无法享受护理补贴、保险报销等待遇。同时与农村医疗、养老、救助等政策衔接不畅，存在重

⁶https://www.gov.cn/zhengce/202510/content_7046050.htm

叠、脱节问题，难以形成政策合力。在政策执行上，部分地区重视程度不够，缺乏有效的执行与监督机制，导致政策无法落地；部分地区存在形式主义，护理服务设施建设流于形式、建成后无法正常运营，护理补贴发放不及时、标准不统一。此外，政策宣传不到位，部分失能老人及其家属对相关政策不了解，不知如何申请相关福利或者申请程序繁琐复杂，导致政策福利无法及时惠及目标人群。

3.4. 社会参与度不高，多元协同机制未形成

农村失能老人长期护理服务的社会参与度偏低，多元协同服务机制尚未形成，制约了服务质量提升。市场主体参与不足，农村长期护理服务市场发展滞后，缺乏专业养老护理企业等参与供给，因该领域盈利能力低、投资回报周期长，且农村失能老人支付能力有限，难以吸引市场资本投入，加之缺乏税收减免、资金补贴等扶持政策，市场主体参与积极性被制约，目前服务主要依靠政府与家庭，供给单一难以满足多元化需求。社会组织参与能力也有限，农村社会组织数量少、规模小，缺乏专业护理人员与运营资金，服务以志愿者服务为主，难以提供专业化、常态化护理，且与各方协同配合不足，无法形成服务合力。此外，农村养老观念落后，“养儿防老”思想根深蒂固，部分居民认为失能老人护理是家庭责任，社会参与意识薄弱；社会对农村失能老人关注度不足，未形成“敬老爱老助老”的良好氛围，护理人员社会认可度低。

4. 农村失能老人长期护理服务的优化对策

4.1. 强化服务供给，提升供需匹配度

为强化农村失能老人长期护理服务供给、提升供需匹配度，需从服务内容、设施建设、区域均衡三方面发力。在服务内容上，结合失能老人多元化需求，构建“基本生活照护 + 医疗护理 + 康复训练 + 精神慰藉 + 法律援助”全方位体系，针对不同失能程度、原因制定个性化方案，轻度失能老人侧重基础护理，中重度失能老人提供专业化 24 小时上门护理及临终关怀。推动护理机构与乡镇卫生院、村卫生室合作，引入专业医护人员开展体检、诊疗和康复训练，减少并发症。强化精神慰藉与心理疏导，组织人员上门陪伴，并完善法律援助保障老人合法权益。在设施建设上，依托乡村振兴政策加大投入，统筹推进各类护理设施建设，重点提升中西部偏远地区覆盖率。完善设施功能与设备配备，健全运营管理机制，整合闲置设施改造为村级护理点，借鉴相关乡镇经验，利用卫生院闲置建筑打造医养结合中心。在区域均衡上，加大对中西部及偏远农村的政策和资金支持，充实人员、完善设施，建立区域协同机制，推动东部优质资源辐射帮扶，探索“流动护理车 + 村级护理点”模式，保障失能老人便捷获取专业服务，缩小区域差距、保障服务公平。

4.2. 加强人才队伍建设，提升护理服务质量

加强农村长期护理人才队伍建设，需从扩大规模、提升素质、稳定队伍三方面发力。切实填补人才缺口、提升护理服务质量。在扩大人才规模上，要健全人才培养与引进机制，加强与职业院校、培训机构合作，定向培养长期护理专业人才，签订就业协议并给予就业补贴，鼓励毕业生扎根农村。出台优惠政策，通过薪酬补贴、住房补贴、完善社保等方式，吸引城市专业护理人员和青壮年劳动力投身农村护理工作。壮大社区志愿者队伍，招募培训低龄健康老人、返乡青年等，建立“积分银行”激励机制，激活本土照护资源。在提升专业素质上，健全培训体系并加大投入，联合相关机构开展护理技巧、医疗知识、康复训练等系统培训，鼓励持证上岗。定期开展在职人员继续教育和“回炉培训”，更新知识技能，与时俱进，同时加强职业素养教育，培养护理人员的耐心与责任心，提升服务态度。在稳定人才队伍上，提高薪酬待遇，建立与技能、业绩挂钩的薪酬体系，完善社保保障。建立评价与晋升机制，拓宽职业发展空间，加强宣传引导，提高护理人员社会认可度，营造尊重关爱护理人员氛围，增强其职业荣誉感。

与归属感，减少人才流失。

4.3. 完善政策体系，强化政策执行力度

完善农村失能老人长期护理服务政策体系、强化政策执行力度，需从政策健全、执行落实等方面协同推进。在健全政策体系上，要完善相关政策并制定具体实施细则与配套措施，增强政策可操作性。扩大政策覆盖范围，将轻度、低收入、特困失能老人全部纳入保障，确保所有农村失能老人享受相应福利。加强对专业化、个性化服务的政策支持，出台康复训练、精神慰藉等专项政策，明确服务标准与保障措施，同时加强与农村医疗、养老、救助等政策的衔接，建立协同机制，避免政策重叠与脱节，形成政策合力，并落实相关指导意见。在强化政策执行上，要加强监督管理，健全执行、监督、考核机制，将政策执行情况纳入地方政府绩效考核，奖惩分明。规范执行流程，简化护理补贴、长护险等申请审批发放环节，提高执行效率。通过村广播、微信群等多种方式加强政策宣传，提高知晓率，同时建立政策反馈机制，收集意见建议，持续完善政策、提升惠民效果。

4.4. 引导社会参与，构建多元协同机制

引导社会广泛参与，构建多元协同的农村失能老人长期护理服务机制，需从市场主体、社会组织、社会氛围三方面着力。在鼓励市场主体参与上，加大对农村长期护理服务市场的扶持力度，出台税收减免、资金补贴、用地保障等优惠政策，吸引市场资本投入，鼓励专业养老护理企业等参与服务供给，开展上门护理、康复训练等专业化市场化服务，引导市场主体结合农村失能老人支付能力，推出高性价比服务产品，同时培育扎根乡村的市场主体，引入符合条件的企业专业化、连锁化运营农村养老服务设施，丰富服务供给、提升服务质量。在扶持社会组织发展上，加大资金、政策、人才支持，培育壮大农村社会组织规模，引导其聚焦失能老人护理服务，开展专业化常态化服务，鼓励其与政府、家庭、市场建立协同机制，发挥补充作用，同时培育基层公益性、服务型社会组织，探索“积分超市”“志愿+信用”等激励模式，提升服务能力。在营造社会氛围上，加强宣传教育，弘扬敬老爱老助老美德，引导农村居民打破“养儿防老”思维，增强社会参与意识。利用各类平台加大对农村失能老人的关注，宣传服务意义与先进典型，鼓励各方开展慈善捐赠、结对帮扶等活动，引导农村集体经济组织盘活闲置资源，在有条件的地区设置助老岗位，形成全社会共同关心支持的良好局面。

5. 结论与展望

随着我国人口老龄化深化，农村失能老人长期护理服务需求愈发迫切，完善相关服务体系、摆脱护理困境，是应对老龄化、推进乡村全面振兴、保障农村民生的重要举措。本文研究发现，当前农村失能老人长期护理服务虽有进展，服务供给、政策保障、资金投入均逐步提升，但仍面临服务供给不足、专业护理人才短缺、资金保障不足、政策体系不完善、社会参与度不高等突出问题，这与农村经济滞后、资源配置不均、政策执行不到位等因素密切相关。为摆脱困境、提升服务质量，本文提出强化服务供给、加强人才队伍建设、强化资金保障、完善政策体系、引导社会参与等对策。通过构建全方位、多元化、专业化服务体系，改善失能老人护理条件，减轻家庭负担，推动农村长期护理服务高质量发展。未来，随着乡村全面振兴和长期护理保险制度的深入推进，相关服务将迎来发展机遇，后续研究可结合各地实际开展实地调研，提出更具针对性的对策，同时探索“互联网+长期护理”“医养结合+长期护理”新模式，提升服务专业化、智能化水平，实现“老有所养、老有所护、老有所尊”的民生目标。

参考文献

- [1] 杨晓奇. “十五五”时期我国老年福利津贴发展思路研究[J]. 社会科学家, 2026(3): 32-39.

-
- [2] 郑吉友, 朱佳婧. 农村失能老人长期照护服务问题研究[J]. 中国国情国力, 2024(12): 22-26.
 - [3] 付海燕, 刘永兵. 农村失能老人长期护理服务困境的对策建议[J]. 中国农村卫生事业管理, 2024, 44(8): 600-604.
 - [4] 谷应雯, 尚越. 中国失能老人照护模式选择及其影响因素分析——基于非正式照护与正式照护的关系[J]. 卫生经济研究, 2021, 38(1): 54-57.
 - [5] 袁婕, 刘铮, 李桂林. 农村失能老人的长期护理需求论析[J]. 产业与科技论坛, 2023, 22(6): 68-69.
 - [6] 孙鹃娟, 冀云. 中国老年人的照料需求评估及照料服务供给探讨[J]. 河北大学学报(哲学社会科学版), 2017, 42(5): 129-137.
 - [7] 张丹丹, 陈丽娟, 王惠. 乡村振兴背景下菏泽农村失能老人照护现状及政策支持[J]. 农村经济与科技, 2026, 37(5): 190-193.
 - [8] 张子涵, 吕红. 协同理论视角下农村失能老人养老服务困境及提升策略[J]. 品位·经典, 2026(3): 113-115.
 - [9] 杜智民, 康芳. 农村社区居家养老服务供给精准化的实践困境与优化路径[J]. 重庆社会科学, 2020(9): 130-140.
 - [10] 郝赫. 养老护理员数量和质量“齐缺”亟待破局[N]. 工人日报, 2023-04-10(006).
 - [11] 王超, 赵浩华. 民本政策驱动下农村养老服务数字化转型的挑战与对策[J]. 哈尔滨学院学报, 2026, 47(3): 44-48.