

人口老龄化背景下互助性养老服务发展的困境与路径

袁 琴

扬州大学马克思主义学院, 江苏 扬州

收稿日期: 2026年5月6日; 录用日期: 2026年8月19日; 发布日期: 2026年8月27日

摘 要

在我国人口老龄化程度持续加深的背景下, 传统养老服务体系面临供给不足、结构失衡、资源分散等现实挑战, 互助性养老服务具有低成本、高参与、贴近基层等优势, 成为破解养老难题、完善养老服务体系的重要路径。系统梳理我国互助性养老服务的政策演进历程, 深入剖析当前互助性养老服务在认知认同、资源保障、服务能力、运行机制等方面存在的现实困境, 并从服务模式构建、服务阵地建设、要素保障机制、组织实施监督四个维度提出针对性实施路径, 有助于推动我国互助性养老服务高质量、可持续发展。

关键词

人口老龄化, 互助性养老服务, 发展困境, 实施路径

Dilemmas and Paths for the Development of Mutual-Aid Elderly Care Services in the Context of Population Aging

Qin Yuan

School of Marxism, Yangzhou University, Yangzhou Jiangsu

Received: May 6, 2026; accepted: August 19, 2026; published: August 27, 2026

Abstract

Against the backdrop of China's continuously deepening population aging, the traditional elderly care service system faces practical challenges such as insufficient supply, structural imbalance, and scattered resources. Mutual-aid elderly care services, with their advantages of low cost, high

participation, and proximity to the grassroots, have become an important path to solve the elderly care problem and improve the elderly care service system. Systematically reviewing the policy evolution of mutual-aid elderly care services in China, and deeply analyzing the current practical difficulties in cognitive recognition, resource guarantee, service capacity, and operational mechanisms of mutual-aid elderly care services, and proposing targeted implementation paths from four dimensions: service model construction, service position construction, element guarantee mechanism, and organization, implementation, and supervision, will help promote the high-quality and sustainable development of mutual-aid elderly care services in China.

Keywords

Population Aging, Mutual Support Elderly Care Services, Development Challenges, Implementation Pathways

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

当前,我国人口老龄化呈现出规模大、速度快、高龄化、空巢化、失能化叠加的特征,养老服务供需矛盾日益突出。截至 2025 年年底,我国 60 岁及以上老年人口达 3.23 亿,其中,65 岁以上人口达 2.24 亿 [1]。传统以家庭为核心、机构为补充、政府兜底的养老模式,难以满足老年人多样化、多层次、常态化的养老需求。家庭养老功能持续弱化,机构养老成本较高、床位有限,社区养老服务覆盖不足、专业能力薄弱,多重压力共同倒逼养老服务模式创新转型。

互助性养老服务以老年人为主体、以邻里为纽带、以社区为平台、以志愿为基础,强调低龄老人服务高龄老人、健康老人服务失能老人、身边老人服务周边老人,兼具公益性、自助性、互助性与社会性,能够有效盘活老年人力资源、弥补家庭养老不足、减轻政府与市场负担,是符合我国国情、贴近民情、顺应老龄化趋势的新型养老形态。2026 年 4 月,《关于推进互助性养老服务发展的意见》[2]在国家层面对互助性养老服务进行系统性、总体性部署,明确了互助性养老服务的内涵定位、发展目标、重点任务与保障措施,为全国范围内规范发展互助性养老服务提供了根本遵循。厘清互助性养老服务面临的困境,科学构建互助性养老服务的可持续发展路径,对于积极应对人口老龄化国家战略具有重要的理论价值与现实意义。

2. 我国互助性养老服务发展的政策演进

随着我国步入深度老龄化社会,老年人口规模持续增长,加快构建多元协同养老服务体系迫在眉睫。互助性养老的低龄助高龄、健康帮失能、邻里相扶持等优势,成为破解养老难题、完善养老服务供给的重要方向。我国互助性养老服务并非一蹴而就,而是经历了从地方自发探索到国家顶层设计、从零散试点到系统推进、从概念模糊到内涵清晰的渐进发展过程。我国互助性养老服务历经十余年探索,已形成系统完整的政策框架,迈入制度化、规范化发展新阶段。依据政策出台时间、目标定位与推进力度,可将其划分为三个阶段。

2.1. 初步探索阶段(2011~2015 年)

2011 年,《社会养老服务体系规划建设规划(2011—2015 年)》在国家政策文件中明确提出“建设互助

式养老服务中心”等社区养老服务设施,明确将互助式养老作为社区养老的重要补充形式[3]。2013年,国务院出台的养老服务业指导性文件,明确将互助性养老服务设施建设纳入工作重点,同时推动邻里互助养老等多样化实践。这一阶段,互助养老尚未形成独立政策体系,更多依附于社会养老服务体系整体建设,重点聚焦硬件设施搭建,强调在城市社区与农村地区建设互助养老站点,为老年人提供日间休息、文体活动、简单照料等基础服务。受政策引导,部分地区率先开展试点,如“农村幸福院”“社区邻里互助点”等形态开始出现,但整体呈现“点上探索、面上不足”的特点,服务内容单一、运行机制不健全、可持续性较弱,互助性养老仍处于概念化、设施化的初级阶段。

2.2. 政策强化阶段(2016~2023年)

“十三五”时期,我国老龄化进程加快,农村养老短板凸显,互助性养老政策重心向农村倾斜、支持力度持续加大[4]。《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》明确提出,“以村级邻里互助点、农村幸福院等为依托,构建农村互助式养老服务网络”[5],将互助养老提升到养老体系建设的重要位置。2018年,中共中央、国务院再次强调,以农村互助养老服务互相配合,形成农村基本养老服务网络,将互助养老服务纳入乡村振兴战略总体布局。2019年,国务院办公厅在推进养老服务发展的政策部署中,再次强调要倡导互助养老模式,并大力推进农村幸福院等互助养老服务设施建设。2020年,中共中央在关于国民经济和社会发展的中长期规划部署中,明确提出发展普惠型养老服务和互助性养老。2021年,《中共中央 国务院关于加强新时代老龄工作的意见》进一步强调,“结合实施乡村振兴战略,加强农村养老服务机构和设施建设,鼓励以村级邻里互助点、农村幸福院为依托发展互助式养老服务”,从国家战略层面强化互助养老的功能定位,推动其从地方自发实践上升为国家政策导向[6]。2023年,中央层面出台的乡村振兴政策将互助养老列为重点推广的养老服务形式,强调其在农村养老体系中的补充作用。这一阶段,政策聚焦农村养老薄弱环节,突出邻里互助、低成本可及、就近就便等特点,互助养老成为破解农村养老难题的关键抓手。

2.3. 系统部署阶段(2024~2026年)

2024年12月,《中共中央国务院关于深化养老服务改革发展的意见》(下文简称《意见》)明确提出“大力发展互助性养老服务”[7],为新时代互助养老发展提供顶层依据。2025年10月,民政部等五部门联合推出一项基层老龄政策,旨在通过完善老年协会建设,增强基层治理合力。该政策是增强基层老龄工作力量,发挥老年人作用,服务老年人和基层治理,贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略、推进中国式现代化的重要举措。2026年4月,在全国层面界定互助性养老服务内涵,构建起“服务模式+服务阵地+要素保障+组织实施”的完整政策框架,标志着我国互助性养老服务进入制度化、规范化、标准化发展新阶段。该《意见》系统回答了“什么是互助性养老、谁来做、做什么、在哪做、如何保障”等核心问题,推动互助养老从农村延伸至城乡全域、从基础照料拓展至综合服务、从临时帮扶转向长效运行,实现了从“试点探索”到“全面推开”的历史性跨越。

3. 人口老龄化背景下互助性养老服务发展面临的困境

在政策推动与实践探索下,我国互助性养老服务取得一定成效,但面对深度老龄化、高龄化、空巢化的复杂形势,仍面临认知、资源、能力、机制等多重制约,可持续发展压力较大。

3.1. 社会认知不足,参与意愿不均衡

首先,公众对互助性养老的内涵理解存在偏差,部分群众将其等同于“免费养老”“低端养老”,忽视其自助互助、共建共享的本质属性。其次,老年人参与意愿存在明显分化,低龄健康老年人更倾向于

休闲娱乐,对服务他人缺乏动力;高龄、失能老年人对互助服务存在顾虑,担心服务质量与安全保障。最后,家庭、社区、社会组织参与度不高,未形成全社会支持互助养老的良好氛围,导致服务队伍规模小、稳定性差。调研显示,部分地区老年人对互助养老的知晓率较低,对“时间银行”等创新模式的认知更为有限[8]。

3.2. 资源保障薄弱,可持续能力不足

资金方面,互助养老过度依赖政府财政补贴,村集体投入有限、社会捐赠分散、市场化筹资机制缺失,普遍存在“有钱建、无钱养”现象,日常运营、设施维护、服务激励等经费缺口较大。设施方面,城乡分布不均,农村地区设施简陋、功能单一,城市社区设施利用率不高、适老化改造滞后,缺乏统一标准与规范布局。“十四五”以来,全国虽已建设农村互助性养老服务设施超过 14 万个¹,但城乡分布不均、设施利用率不高的问题依然突出。物资方面,助餐、助医、康复、文娱等物资配备不足,共享机制不健全,难以满足老年人多样化需求。

3.3. 服务能力不足,专业化水平偏低

一方面,服务队伍以志愿者、低龄老年人为主,普遍缺乏专业培训,护理知识、应急处置、心理疏导、康复照料等能力不足。《中国农村互助养老研究报告》显示,农村地区养老服务人员中,持有养老护理员职业资格证书的比例较低,专业人才“招不来、留不住”问题突出[9]。另一方面,服务内容同质化严重,多集中于打扫卫生、陪同聊天、简单代购等基础项目,失能照护、慢病管理、精神慰藉、紧急救援等专业化服务供给短缺。服务流程不规范,缺乏需求评估、服务匹配、质量监督、风险防控等标准化体系,服务安全与质量难以保障。

3.4. 运行机制不健全,统筹协调不畅

其一,组织管理机制薄弱,村(社区)“两委”、老年协会、社会组织等主体职责不清,存在“重建设、轻管理”“重形式、轻实效”问题[10]。其二,供需对接机制缺失,老年人需求底数不清、服务供给碎片化,信息不对称导致服务精准度不足。其三,激励约束机制不完善,时间银行、积分兑换等制度落地困难,服务记录、转移、兑现、增值等环节存在障碍,难以有效调动参与者积极性[11]。其四,监督评估机制空白,缺乏统一的服务标准、考核指标与退出机制,部分站点运行流于形式。

4. 人口老龄化背景下互助性养老服务发展路径

“十五五”时期(2026~2030 年)是中国人口老龄化进程的历史性转折点,第二次“婴儿潮”人口大规模步入老年,推动中国快速逼近深度老龄化社会。破解互助性养老服务发展困境,必须坚持政府引导、基层主导、社会参与、老年人主体的原则,以需求为导向、以阵地为依托、以机制为保障、以文化为支撑,构建城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的互助性养老服务体系。

4.1. 创新服务模式,实现养老供给精准化

完善社区支持居家互助服务。以社区为平台,以村干部、社区工作者、低龄健康老年人、退休人员、志愿者为骨干,组建专业化、常态化互助服务队伍。围绕老年人急难愁盼,重点提供助餐、助洁、助行、助医、助购、助浴、助急等“七助”基础服务。推广“中心户+互助员”“网格+互助”“结对帮扶”等成熟模式,实现服务就近可及、精准覆盖。强化农村特色互助服务。立足农村实际,推广邻里互助、多户搭伙、集中照护、巡回服务等模式,整合乡镇敬老院、农村幸福院、村级服务中心等资源,改扩建为互

¹<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1872190292751946500&wfi=spider&for=pc>

助养老社区或互助幸福院。依托乡村振兴,推动农村互助养老与村级集体经济、公益岗位、志愿服务相结合,解决农村“无人可助、无钱可养”难题。探索数字化创新模式。将互助性养老服务纳入“银龄行动”统一部署,建立全国或区域统一的互助服务时间(积分)管理系统,实现服务记录、查询、兑换、转让、继承全流程数字化。探索时间(积分)与实物、服务、福利、荣誉等价值转化机制,提高参与者获得感。鼓励设立“互助物资共享站”“老年爱心食堂”“健康驿站”等平台,推动资源共享、服务共给。

4.2. 夯实服务阵地,构建养老空间一体化

分类推进设施建设。对已建有养老服务设施的村(社区),通过功能拓展、适老化改造,增设互助服务站点;对未建设施的地区,按照“宜建则建、宜改则改、宜租则租”原则,低成本建设标准化互助养老服务点。统一设施建设标准,配备休息区、活动区、助餐区、健康区、应急区等功能空间,满足老年人一站式服务需求。统筹整合公共资源。充分利用村(社区)服务综合体、新时代文明实践站、文化活动中心、体育健身场所等基层公共设施,开放共享用于互助养老,搭建服务供给统一平台,实现资源、数据、服务的线上线下一体化[12]。引导村卫生室、社区卫生服务中心、小型商超、药店、理发店等市场主体参与,提供便民服务、健康监测、代购代办等配套支持,构建“15分钟养老服务圈”。

4.3. 健全要素保障,增强发展运行可持续

构建多元资金保障机制。建立“政府补一点、集体出一点、家庭付一点、社会捐一点、市场让一点”的多元筹资模式。加大财政投入,将互助养老经费纳入各级财政预算,重点支持农村与薄弱地区。鼓励村集体经济收益投向互助养老,引导慈善组织、企业、个人捐赠,探索公益创投、政府购买服务等市场化方式,保障日常运营可持续。强化队伍建设。建立分层分类培训体系,对互助员开展养老护理、急救救护、心理疏导、权益保护等专业培训,颁发合格证书。支持退休医护人员、教师、干部等加入互助队伍,发挥专业优势。健全激励机制,对优秀互助员给予表彰奖励、积分兑换、优先服务、保险保障等,稳定服务队伍。完善组织运行机制。明确政府、村(居)委会、老年协会、社会组织、家庭、老年人等多方权责,形成“政府引导、基层组织支持、老年人自愿互助、社会广泛参与”的发展格局[13]。建立需求摸排、服务派单、过程监督、效果反馈闭环管理机制,实现供需精准对接。推动互助养老纳入城乡三级养老服务网络,实现资源统筹、信息互通、服务协同。

4.4. 强化组织监管,提升服务实施有效性

压实基层治理责任。发挥村(居)民委员会主体作用,将互助性养老服务纳入村规民约、居民公约,明确权利义务、服务规范、道德约束。依托基层治理网格,将互助养老与网格化管理、为民服务相结合,推动政策落地、服务到位。加强政策宣传与文化培育。多渠道宣传互助养老政策、典型案例与先进事迹,提升社会认知度与认同感。弘扬邻里守望、孝亲敬老、互助友爱的传统美德,培育新时代互助养老文化。开展示范性老年友好型社区、优秀互助站点、最美互助员等评选活动,营造全社会关心支持互助养老的良好氛围。健全监督考核与评估机制。各级民政、老龄工作部门牵头建立监督指导机制,定期开展督导检查、绩效评估。制定统一的服务标准、操作规范、质量评价指标,实行星级评定、动态管理。引入第三方评估机构,开展满意度调查,畅通投诉举报渠道,确保互助养老服务规范、安全、高效运行。

5. 结语

应对人口老龄化是一项长期战略任务,发展互助性养老服务是健全我国养老服务体系的必然选择。经过十余年探索,我国互助性养老服务已从地方试点走向国家制度化建设新阶段,政策体系日趋完善,实践形态不断丰富。新时代推进互助性养老服务高质量发展,应以国家政策为引领,立足城乡差异与老

年需求, 聚焦服务模式创新、服务阵地夯实、要素保障强化、组织实施规范四大关键环节, 着力破解资金、人才、设施、机制、文化等瓶颈制约, 构建政府、社会、家庭、个人协同发力的互助养老新格局。未来, 应持续深化互助养老理论研究, 完善制度设计, 强化数字赋能, 推动互助养老与居家社区养老、机构养老、医养康养相衔接, 不断提升服务标准化、专业化、均等化水平, 让亿万老年人共享改革发展成果, 安享幸福晚年, 为积极应对人口老龄化、推进中国式现代化提供坚实养老保障。

参考文献

- [1] 王萍萍: 2025 年全国人口总量为 140489 万人 人口高质量发展持续推进[EB/OL].
https://www.stats.gov.cn/sj/zxfbhjd/202601/t20260119_1962338.html?utm_source=chatgpt.com, 2026-04-20.
- [2] 关于推进互助性养老服务发展的意见[EB/OL].
https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202604/content_7067394.htm, 2026-04-20.
- [3] 国务院办公厅关于印发社会养老服务体系规划建设(2011—2015 年)的通知[EB/OL].
https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2011-12/27/content_6550.htm, 2026-04-20.
- [4] 刘晓梅, 刘冰冰. 社会交换理论下农村互助养老内在行为逻辑与实践路径研究[J]. 农业经济问题, 2021(9): 80-89.
- [5] 国务院关于印发“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划的通知[EB/OL].
https://www.gov.cn/zhengce/content/2017-03/06/content_5173930.htm, 2026-04-20.
- [6] 中共中央 国务院关于加强新时代老龄工作的意见[EB/OL].
https://www.gov.cn/zhengce/2021-11/24/content_5653181.htm, 2026-04-20.
- [7] 中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见[EB/OL].
https://www.gov.cn/gongbao/2025/issue_11826/202501/content_7001310.html, 2026-04-20.
- [8] 刘妮娜. 中国农村互助型社会养老的定位、模式与进路[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2020, 37(3): 133-141.
- [9] 中国老龄协会. 中国农村互助养老研究报告[R]. 北京: 中国老龄协会, 2021.
- [10] 陈晨. 我国农村互助养老模式的调查和法律思考[J]. 村委主任, 2026(7): 209-211.
- [11] 胡凯薇. 乡村振兴背景下农村互助养老发展情况及其优化路径——基于嵌入性理论视角[J]. 农业产业化, 2026(3): 47-49.
- [12] 刘奕, 李晓娜. 数字时代我国社区智慧养老模式比较与优化路径研究[J]. 电子政务, 2022(5): 112-124.
- [13] 甘颖. 农村互助养老共同体的多元建构模式及其实践[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2026, 43(3): 74-82.