Aging Research 老龄化研究, 2026, 13(10), 464-470
Published Online October 2026 in Hans. https://www.hanspub.org/journal/ar
https://doi.org/10.12677/ar.2026.1310779

Hans汉斯

城乡二元结构下农村互助养老模式的困境与制度化路径

莫　洋

贵州大学法学院，贵州　贵阳

收稿日期：2026年6月25日；录用日期：2026年10月19日；发布日期：2026年10月29日

摘　要

随着中国人口老龄化进程加速，农村地区“未富先老”与“空心化”叠加的矛盾日益凸显。在城乡二元结构背景下，城乡养老服务供给相差过大、成本较高，农村养老服务供需失衡矛盾突出，使得“在地老化”成为农村养老的最优解。本文立足于农村互助养老模式，深入分析其在城乡二元结构下面临的现实困境，包括资金短缺、服务供给单一、制度规范缺失以及“半熟人社会”的信任危机。研究发现，农村互助养老正处于由“民间自发”向“制度化”的演进过程中。为此，本文提出应通过厘清政府、村集体与家庭的权责边界，构建多元筹资机制，完善法律法规，并依托乡土社会的“守望相助”文化，推动农村互助养老从“无序互助”向“规范互助”转型，最终实现农村老年人的“老有所养、老有所乐”。

关键词

城乡二元结构，农村养老，互助养老，制度化，空巢老人，在地老化

Challenges and Institutionalization Pathways of Rural Mutual Aid Elderly Care Models under the Urban-Rural Dual Structure

Yang Mo

School of Law, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: June 25, 2026; accepted: October 19, 2026; published: October 29, 2026

Abstract

As China’s population ages rapidly, the rural areas are increasingly facing the compounded challenges of “aging before prosperity” and “hollowing out”. Against the backdrop of a dual urban-

文章引用: 莫洋. 城乡二元结构下农村互助养老模式的困境与制度化路径[J]. 老龄化研究, 2026, 13(10): 464-470.
DOI: 10.12677/ar.2026.1310779

rural structure, the significant gap in elderly care services between urban and rural areas, along with high costs, has led to a prominent imbalance between supply and demand for rural elderly care. This makes "aging in place" the optimal solution for rural elderly care. Based on the model of mutual aid-based elderly care in rural areas, this paper deeply analyzes its practical difficulties under the dual urban-rural structure, including funding shortages, limited service offerings, lack of institutional regulations, and trust crises arising from the "semi-acquainted society". The study finds that rural mutual aid elderly care is currently transitioning from "spontaneous grassroots initiatives" to "institutionalized systems". To address these issues, the paper proposes clarifying the responsibilities and boundaries among government, village collectives, and families; establishing diversified funding mechanisms; improving relevant laws and regulations; and leveraging the local culture of "mutual support" to promote a transformation from "disorganized mutual aid" to "structured mutual aid", ultimately achieving the goal of ensuring rural seniors have "adequate care and joyful aging".

Keywords

Urban-Rural Dual Structure, Rural Elderly Care, Mutual Aid Elderly Care, Institutionalization, Empty Nest Elderly, Aging in Place

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

根据国家统计局及相关部门的调研数据，我国农村老龄化程度远超城市，且呈现出“空巢化”“高龄化”的严峻态势。第七次全国人口普查数据显示，乡村 60 岁及以上人口比重高达 23.81%，比城镇高出 7.99 个百分点 [1]。与此同时，农村居民人均可支配收入远低于城镇居民，呈现出“高老龄化、低支付能力”的二元特征。加之农村养老服务供需失衡，农村居民消费结构不均衡等状况，体现出我国农村老龄服务工作基础相对薄弱，其也是农村养老服务水平提升缓慢的关键原因[1]。

在这一背景下，农村互助养老因其低成本、高成效应运而生。它不是老人之间简单的互助行为，而应是农村家庭养老、机构养老和社区养老相融合的新型养老服务模式[2]。然而，当前农村互助养老在发展过程中，却面临着“覆盖范围有限”“资金难以为继”以及“服务内容单一”等多重困境。如何在城乡二元结构的现实约束下，推动农村互助养老从自发走向有序，从“面子工程”回归“民生工程”，成为当前学界与政策制定者亟待解决的课题。

2. 农村互助养老的发展背景与现实困境

2.1. 农村养老的“二元”困境与互助模式的兴起

我国农村养老长期处于“未富先老”与“服务后置”的尴尬境地。随着工业化与城镇化的快速推进，大量青壮年劳动力外流，农村“空心化”现象严重。传统的“养儿防老”家庭养老功能急剧弱化，老人面临着“生活照料缺位”与“精神慰藉匮乏”的双重风险。

面对这一挑战，可采取农村互助养老模式。互助养老是一种全新的养老模式，作为社会养老的补充，互助养老更强调普通居民相互的帮扶与慰藉[3]。同时，因其“离家不离村、离土不离乡”的特点，可为

[1]https://baijiahao.baidu.com/s?id=1699433233776674836&wfr=spider&for=pc

破解农村养老难题提供有效助益。我国农村互助养老制度化演进过程中的三要素是价值共识、规范制定和组织管理，制度化演进的趋势是稳定性越来越高、普适性越来越广[2]。经历了三个阶段的变化。第一阶段为直接、自发地互助养老。稳定性不可代际持续，覆盖范围小。第二阶段为济贫式互助养老。依靠农村价值共识，增加道德约束，相对稳定，覆盖范围中等。第三阶段为平等的互助养老，制定规范，组织管理，稳定性和普适性大幅提升。

2.2. 城乡二元结构下的现实挑战

尽管农村互助养老在各地进行了积极探索，但在城乡二元结构的深层制约下，其发展仍面临诸多瓶颈：

2.2.1. 经济基础薄弱与资金供给的“二元失衡”

农村集体经济普遍薄弱，大部分村庄缺乏稳定的财政来源。目前，互助养老的资金主要依赖于中央专项彩票公益及地方政府的临时补贴，缺乏长效的资金投入机制。各地经济发展水平不同，导致对农村互助养老事业的投入和重视程度也不尽相同。经济条件较好的地方可以给出稳定的财政和资金支持；而条件不好的地方则是难以筹措资金，陷入运营困难的境地。

2.2.2. 服务需求多元化与供给单一的矛盾

随着生活水平的提高，农村老人的需求已从单纯的“生存型”向“发展型”转变，涵盖了医疗护理、精神慰藉、文化娱乐等多个维度。农村养老需求呈现出多维度、多方面的特点，对养老服务高质量供给提出现实要求。然而，当前的互助养老多局限于日常聊天、代为购物、简单探视等方面。且缺乏具备专业照料与护理技能的人员，难以大范围提供专业养老服务。在农村中提供服务的中老年人，自身未接受专业培训，存在导致二次伤害的危险。农村卫生服务和公共服务设施比较脆弱，难以提供必要的技术支持。即使硬件设施雄厚，也存在服务人员质量参差不齐的问题[4]。

2.2.3. 养老保障法治缺失与法律风险

目前，国家层面虽出台了多项鼓励支持政策，但针对农村互助养老的专门法律法规尚属空白。互助养老机构在土地使用、税收优惠、责任认定等方面缺乏明确的法律依据。相关法律主要明确了农村老人赡养扶养、养老保险及“五保户”“特困户”供养相关内容，但并未涉及大量农村老人所需的新型普惠性养老服务，农村养老保障促进条列或专门法规并未及时制定或出台，存在一定的立法缺憾和法治短板。

2.2.4. 乡土社会变迁与信任危机

传统农村是“熟人社会”，互助建立在血缘、地缘的信任基础上。然而，城市化进程导致农村由“熟人社会”转向“半熟人社会”[2]，人际关系趋于理性化和功利化。部分老人受“面子”观念影响，担心入住互助院被视为“子女不孝”，从而拒绝参与；而子女也因担心老人受委屈或财产安全问题，对互助养老持怀疑态度。

3. 农村互助养老的模式比较与制度化演进

3.1. 农村互助养老的实践模式分类

根据组织主体与运行机制的不同，当前农村互助养老主要呈现以下三种典型形态：

3.1.1. 政府主导型：以“河北肥乡模式”为例

该模式由政府强力推动，地方政府在农村互助养老的具体实践中居于主导地位，扮演发起者、推动者、支援者和控制者的角色，并引领互助养老的发展方向[5]。利用行政村闲置资产改建为“互助幸福院”。

其核心特征是“集体建院、集中居住、自我保障、互助服务”。政府负责基础设施建设与部分运营补贴，村两委负责日常管理，老人之间实行互助。此模式优势在于启动快、设施相对完善，但弊端在于行政色彩过浓，容易导致“重建设、轻管理”，且对政府财政依赖度高，一旦出现政府的资金投入断裂与地方财政吃紧等状况，其可持续性将成为很大的问题与考验。

3.1.2. 社会组织/民间支持型：以“福建慈善安居楼”为例

该模式主要依靠慈善总会、民间资本或宗教团体等社会力量筹资建设。例如，福建罗源的“慈善安居楼”通过“四个一点”(市、县慈善总会筹一点、县、乡政府拨一点、村集体出一点、各有关部门帮一点)的多渠道解决了资金问题[6]。这种民间支持型的互助养老主要依托已形成并良好运转的各类机构，在调动资源、建设场地和获得老人和子女认同等方面有着较大优势，但由于民间组织在互助养老的运行中同时担任管理和监督两种角色，缺乏公信力，再加上自身的局限，在资金筹措和运营管理方面存在一定缺陷，从而导致这种类型的互助养老一般覆盖面较小，并不能满足所有老人的需求[5]。

3.1.3. 能人带动型：以“老年协会模式”为例

“能人”是指那些在村庄公共生活中具有较大影响力和权威的人士，其与村干部在村庄公共权力中处于主导地位，积极主动参与村庄公共生活，是影响村民自治的最直接力量[7]。该模式依托村庄内的退休干部，乡贤等“能人”发起，组织成立老年协会，利用祠堂、庙宇等场所开展互助活动。如湖北官桥、贺集、新贺、洪湖渔场等地的老年协会，通过“自我组织、自我教育、自我管理、自我服务”，效果十分显著[8]。这种模式自治性强，运营成本低，但受限于“能人”“精英”的个人魅力和生命周期，可持续性较差，一旦核心人物退出，组织极易涣散。

3.2. 农村互助养老的制度化演进逻辑

从制度变迁的视角看，我国农村互助养老正经历着从“自发互助”向“制度化互助”的演进过程。

3.2.1. 价值共识的形成：从“宗族互助”到“社会互助”

我国自古就有“出入相友，守望相助，疾病相扶持”的互助传统。从唐代的“农社”到宋代的“义庄”，互助养老源自民间，是民众在应对养老危机过程中形成的自发性策略，且具有深厚的文化底蕴和历史根基[5]。随着社会转型，互助的价值观逐渐从基于血缘的宗族互助，扩展为基于地缘和业缘的社会互助。当前，构建“互助共济、代际和谐”的价值共识，是推动互助养老制度化的思想基础。

3.2.2. 规范制定的完善：从“乡规民约”到“政策法规”

早期的互助行为主要依靠道德约束和乡规民约。随着互助规模的扩大，国家开始介入，通过出台政策文件与法律法规，逐步规范互助养老的建设标准和管理流程。然而，目前的政策多为指导性意见，缺乏强制力和具体的实施细则，尚未形成完善的法律规范体系。

3.2.3. 组织管理的升级：从“松散群体”到“正式组织”

互助养老的组织形式已从最初的邻里间松散的“搭伙过日子”，逐步升级为具有明确分工的“互助幸福院”“养老合作社”等准正式组织。这种组织化程度的提升，有助于整合资源、降低交易成本，但也面临着行政干预与村民自治的边界冲突，需要把握好政府介入管理的范围与力度。

4. 农村互助养老的优化路径与对策建议

4.1. 厘清权责边界，构建多元共治格局

在互助养老服务范围和内容不断扩大的过程中，国家权力逐渐下渗，自上而下的行政力量的传递使

得农村互助养老趋于行政化，自治性减弱，因此需要尽快确定政府组织的边界[9]。避免政府“大包大揽”或“撒手不管”两种极端。

4.1.1. 政府：强化政策支持与主动作为

政府应主要承担规划引资、政策支持和监管评估的职能。一方面，应加大财政转移支付力度，设立互助养老专项基金，重点向经济欠发达地区倾斜；另一方面，应出台相关监管法律法规，补齐法治短板，明确互助养老的法律地位、准入条件和责任豁免条款，明晰权责清单，为基层实践提供法律保障。

各级政府应当积极主动作为，汲取优秀农村互助养老示范项目的宝贵经验，因地制宜，发展自己的农村互助养老事业。大力支持和发展乡镇经济，利用乡镇本土资源，发展特色手工业，旅游服务业等，创造更多就业岗位，让乡镇能留住人，留着才，产生“自我造血”功能，形成乡镇经济发展良性循环，为农村互助养老奠定坚实基础和提供物质条件。

4.1.2. 村集体：发挥主体作用与壮大实力

村两委应利用集体资产(如闲置校舍、厂房)为互助养老提供场地支持，并负责日常水电暖等基础运营成本。保证农村互助养老事业运营稳定。同时，应充分尊重村民的自治权，通过民主选举产生管理委员会，实现自我管理、自我服务。激发村民的参与感和积极性，让村民干在其中，获在其中，乐在其中。

村集体应立足自身集体经济，在政府与有关部门的帮助协调下，争取政策支持。拓宽直播助农合作渠道，利用互联网与电子商务平台提高自身知名度，打造专属品牌。深化产研学合作，发展养老服务业，刺激“银发经济”，挖掘发扬乡村优质资源。如山林湖草自然资源丰富，环境宜人，可打造“宜居康养”品牌；若砖墙庙瓦历史积淀久远，底蕴深厚，可赓续“诗书传家”气韵；假阡陌道路交通便利顺畅，临近都市，可擦亮“农家度假”名片；但务必坚守食品安全与服务底线，坚守诚信，杜绝“宰客”“强制消费”等乱象，以“真心诚心”换乡村经济良性发展，壮大村集体经济实力，以此保障农村互助养老事业的运营稳定和长续健康。

4.1.3. 家庭与社会：坚持基础兜底与社会参与

家庭仍是养老的基础，子女应承担老人的衣、食、医等主要费用。且在保障物质生活条件的同时，还应关心关注高龄老人的心理需求和精神慰藉，加强交流沟通与情绪疏导，让高龄老人放心、暖心、舒心与安心。

社会组织在农村互助养老发展过程中扮演着重要的角色，充分发挥农村社会组织的作用是发展农村互助养老的关键[10]。应积极鼓励社会力量参与，加强彼此合作，拓宽参与渠道，让社会力量的参与得到应有回报和可观预期，在一次次的合作中建立友谊，深化互信，促成良性互动与长期联系。最后，通过“时间银行”“银龄互助”等志愿服务形式，动员低龄老人、留守妇女等群体参与互助服务，形成“政府支持、村级主办、社会参与”的多元共治格局。

4.2. 拓宽筹资渠道，建立长效投入机制

针对资金短缺问题，应探索建立“财政补助一点、村集体筹一点、社会捐一点、个人出一点”的多元化筹资机制。

4.2.1. 政府补贴与社会捐赠

政府投入应作为基础保障，实行“普惠补助 + 困难倾斜 + 多缴激励”的差异化模式。**普惠与兜底：**县级财政将互助养老纳入年度预算，给予运营补贴。针对 70 岁以上高龄、经济困难失能及特困供养老人，实行差异化餐费补贴或全免费减免，确保政策兜底。**提标与激励：**设立“提低”专项慈善助保项目，对主动选择高档次缴费的参保居民给予“多缴激励”，通过财政杠杆引导群众提升保障水平，减轻整体财

政压力。

社会捐赠：设立定向基金与配套激励的规范化引导。**设立专项资金：**引导爱心人士、爱心企业定向捐赠，设立“互助养老慈善专项资金”，专款专用，弥补日常运营中过节、保暖物资等琐碎开支。**政策激励与降本：**对参与捐赠或运营互助养老设施的企业，落实相关优惠政策，降低运营成本，从而激发社会资本持续投入的积极性。

4.2.2. 集体经济收益提取与个人缴费

村集体经济是互助养老的“源头活水”，其提取机制需与村民自治和精准帮扶相结合。**民主决策与专项列支：**村集体经济收益在听取村民代表意见并经表决后，专项列支经费用于互助养老补贴，确保资金使用公开透明、顺应民意。**精准倾斜：**在普惠补助的基础上，对村内的困难群众额外提高补助标准，发挥集体经济在熟人社会中的精准帮扶优势。

个人缴费：建立阶梯式与积分制的弹性分担机制个人出资应充分考虑农村老人的实际经济承受能力，避免“一刀切”。**阶梯收费制：**根据年龄和经济状况实行阶梯收费。例如，60~69 岁老人按成本价收费；70~79 岁适当优惠；80 岁以上、特困、低保老人大幅减免或全免费，实现普惠与兜底并重。**双向积分兑换：**创新“劳务换服务”模式，鼓励低龄健康老人或村民通过参与食堂帮厨、照料高龄老人、共享菜园劳作等获取积分，积分可直接兑换爱心餐食，降低老人的现金支出压力。

4.3. 完善服务供给，推动“医养康养”结合

为满足农村老人日益增长的多元化需求，必须丰富互助养老的内涵，提升服务质量。

4.3.1. 推进“互助 + 医疗”深度融合

将互助养老设施与村卫生室进行“一体化”建设或毗邻建设，实现医疗资源与养老资源的共享。鼓励乡镇卫生院医生定期到互助院开展巡诊，建立老人健康档案，提供慢病管理、康复指导等服务，打通农村养老服务的“最后一公里”。

4.3.2. 拓展“互助 + 文化”服务内容

除了基本的生活照料，应注重老人的精神文化需求。依托互助院开展棋牌比赛，民俗文化传承等活动，丰富老人的精神生活。同时，积极引入社会工作专业力量，为老人提供心理疏导和情感慰藉，缓解“空巢孤独症”。

4.4. 重塑乡土文化，构建“守望相助”共同体

农村互助养老的可持续发展，离不开乡土文化的滋养和道德的支撑。

4.4.1. 弘扬“孝老爱亲”传统美德

农村互助养老虽然近年来受到广泛关注，但是社会认同度不高，群众参与度比较低，阻碍了互助养老的健康发展[11]。应结合社会主义核心价值观建设，通过村广播、宣传栏、文艺演出等形式，大力宣传孝道文化，改变“养儿防老”的狭隘观念，树立“互助养老、人人有责”的社会新风尚。对支持父母参与互助养老的家庭给予表彰，营造尊老敬老爱老的社会氛围。

4.4.2. 推广“时间银行”互助机制

建立“服务时间储蓄”制度，鼓励低龄老人、留守妇女等群体为高龄老人提供服务，并将服务时间存入“时间银行”。当服务者年老或需要帮助时，可提取时间兑换相应服务。这种代际接力模式，能够有效激发农村社区的内生互助动力，构建互信互助的邻里关系。

5. 结论

中国养老的重心在农村，关键突破口也在农村[12]。在现阶段，互助养老形式确实缓解了当前农村的部分养老问题，是对农村养老服务不足的有效补充，因此需要政府、社会组织、社会大众共同努力推进农村互助养老的发展[13]。本文研究表明，在城乡二元结构背景下，农村互助养老虽然面临资金、服务、制度和文化等多重困境，但其依托乡土社会的“熟人关系”和“互助传统”，具有强大的生命力。

未来的发展路径应着重于推动互助养老的“制度化”建设。通过厘清政府、村集体、家庭和社会的权责边界，构建多元化的筹资机制，完善法律法规，以及推广“时间银行”等激励机制，有效解决当前面临的“运营难以为继”和“服务供给不足”问题。最终，应将农村互助养老打造成为一种低成本、广覆盖、可持续的“在地老化”模式，让广大农村老年人在熟悉的乡土环境中安享幸福晚年。

参考文献

[1] 张志元. 乡村振兴战略下农村养老服务高质量发展研究[J]. 广西社会科学, 202(11): 1-7.

[2] 钟仁耀, 王建云, 张继元. 我国农村互助养老的制度化演进及完善[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版), 202(1): 22-31.

[3] 郑功成. 中国养老保险制度的未来发展[J]. 劳动保障通讯, 2003(3): 22-27.

[4] 赵志强, 刘刚. 农村互助养老模式推行的挑战与对策[J]. 农村经济与科技, 2013, 24(4): 93-94, 128.

[5] 李俏, 刘亚琪. 农村互助养老的历史演进、实践模式与发展走向[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2018, 18(5): 72-78.

[6] 王潇彬, 吴宏洛, 柯毅萍. 农村五保老人社会救助的新探索——以福建省“慈善助老安居楼”为例[J]. 福建行政学院学报, 2014(5): 46-52, 67.

[7] 卢福营. 论村民自治运作中的公共参与[J]. 政治学研究, 2004(1): 17-23.

[8] 王俊秀. 农村老年人最大问题是精神寂寞寞——访华中科技大学教授、中国乡村治理研究中心主任贺雪峰[N]. 中国青年报, 2014-03-20(07).

[9] 景跃进. 中国农村基层治理的逻辑转换——国家与乡村社会关系的再思考[J]. 治理研究, 2018, 34(1): 48-57.

[10] 刘艺, 范世明. 公共产品理论指引下构建农村养老服务供给主体支持体系研究——基于不平衡不充分的视角[J]. 湖南社会科学, 2018(3): 130-137.

[11] 吴香雪, 杨宜勇. 社区互助养老: 功能定位、模式分类与机制推进[J]. 青海社会科学, 2016(6): 104-111.

[12] 杜鹏. 中国农村养老服务现状与发展方向[J]. 中国社会工作, 2018(26): 26-27.

[13] 杜鹏, 安瑞霞. 政府治理与村民自治下的中国农村互助养老[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2019, 36(3): 50-57.