Aging Research 老龄化研究, 2026, 13(10), 321-328
Published Online October 2026 in Hans. https://www.hanspub.org/journal/ar
https://doi.org/10.12677/ar.2026.1310760

Hans汉斯

农村养老服务供给的碎片化问题及其整合治理研究

刘雨欣

贵州大学经济学院，贵州 贵阳

收稿日期：2026年6月25日；录用日期：2026年10月15日；发布日期：2026年10月27日

摘　要

农村养老服务供给正面临政策制度、管理主体、资源布局及服务内容等多维碎片化困境。本文基于整体性治理与参与式治理理论，构建以一站式行政聚合与嵌入式空间融合为核心的整合治理架构。针对区域禀赋差异，分类设计发达地区政企社协同、中等发育地区集体互助、欠发达地区政策保底的差异化路径。为确保架构落地，本文从推进行政协同、建立资金统筹模式、强化数字技术粘合及培育复合型人才四个维度提出策略保障，旨在推动农村养老服务从碎片化运作向协同性供给跨越，为实现高质量发展提供理论支撑。

关键词

农村养老，碎片化，整体性治理，一站式服务，嵌入式养老

A Study on the Fragmentation of Rural Elderly Care Service Provision and Its Integrated Governance

Yuxin Liu

School of Economics, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: June 25, 2026; accepted: October 15, 2026; published: October 27, 2026

Abstract

The provision of rural elderly care services is currently facing a multi-dimensional fragmentation dilemma involving policy systems, management entities, resource allocation, and service content. Based on the theories of holistic governance and participatory governance, this paper constructs

文章引用: 刘雨欣. 农村养老服务供给的碎片化问题及其整合治理研究[J]. 老龄化研究, 2026, 13(10): 321-328.
DOI: 10.12677/ar.2026.1310760

an integrated governance framework centered on one-stop administrative integration and embedded spatial integration. In response to regional endowment disparities, differentiated pathways are proposed: government-enterprise-society collaboration in developed areas, collective mutual assistance in moderately developed areas, and policy-based minimum guarantees in underdeveloped areas. To ensure the implementation of this framework, strategic safeguards are proposed from four dimensions: advancing administrative coordination, establishing a financial integration model, strengthening the cohesive role of digital technology, and cultivating interdisciplinary talents. These measures aim to drive the transition of rural elderly care services from fragmented operations to coordinated provision, thereby providing theoretical support for high-quality development.

Keywords

Rural Elderly Care, Fragmentation, Integrative Governance, One-Stop Service, Embedded Elderly Care

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

在积极应对人口老龄化上升为国家战略的背景下，农村养老服务体系建设不仅成为填补社会福利洼地的核心环节，更是达成乡村全面复兴、促成善治与共同富裕的根基所在。现阶段，因大量适龄劳动人口向城市迁徙，农村地带的老龄化进程及独居老人比例远超都市，形势极为严峻。尽管政府持续加大投入并初步建成县乡村三级服务网络，但当前农村老人的需求已从基础物质保障转向医疗照护、心理慰藉及数字接入等多元化领域，这对供给侧的精准性与系统性提出了更高要求。

然而，农村养老服务的供给效能正受到系统性碎片化的严重制约。这种困境首先体现为行政体制的分割，不同部门在资源配置与政策制定上往往缺乏横向协同；其次表现为空间布局的散点化与服务内容的同质化，导致设施利用率低下，资源冗余与供给盲区并存。面对供给体系从有向优转变的结构性压力，传统的补缺式治理已难以应对日益复杂的社会风险。2026 年作为“十五五”规划的开局之年 [1]，亟需引入整体性治理理论，通过制度重构与数字赋能打破部门藩篱。本研究旨在深入剖析农村养老服务碎片化的内在机理，并结合中国农村发展的地区异质性，构建一套逻辑自洽且精准适配的整合治理架构，为提升农村老年群体的生活质量提供理论支撑与决策参考。

2. 文献综述

目前，农村养老服务供给的优化与治理是学术界关注的焦点。既有研究围绕农村养老服务的困境剖析、理论框架构建及路径创新形成了丰富的成果。通过对近五年核心文献的梳理，现有研究可归纳为以下三大核心共识与演进方向：

首先是农村养老服务供给碎片化困境的深度剖析派。多数学者认为，碎片化是制约农村养老效率的根本症结。陈思奇(2022)明确指出，农村养老服务供给在主体、决策及监督三个维度均呈现碎片化特征，导致服务链条断裂[1]；张尧(2024)进一步从理念、层次、主体、内容四个层面厘清了碎片化现状，认为这

[1]https://www.gov.cn/zhengce/202601/content_7055687.htm

种“散点式”供给严重影响了农村社会的整体性治理[2]；胡景谱和张树吉(2025)从空间维度提出，突破农村养老最后一公里面临规模、空间和资源整合的多重冲突，这种物理与制度的双重碎片化阻碍了要素的协同效率[3]。

其次是治理理论视角与多维资本框架的引入派。学者们尝试运用不同的理论工具为整合治理寻找解释框架。曾易和钟小斌(2026)则另辟蹊径，基于布迪厄的场域理论，从经济资本、社会资本及空间资本三个维度剖析了西南地区农村养老的现状，揭示了三类资本深度融合对激活系统动力的重要性[4]。王进文(2025)引入协同治理理论，建构了多元主体协同参与的分析框架，揭示了政府政策赋能、主体动机耦合与地方社会资本密集对优化养老服务供给机理的驱动作用[5]。

最后是“十五五”转型与数字赋能的路径探索派。随着技术演进，研究视角正向高质量发展与智慧治理转型。杜志雄等(2026)提出，应将积极老龄观贯穿全过程，依托三级服务网络与数字技术提质增效[6]。何得桂和马瑞花(2026)在综述中反思指出，未来研究应一体推进资源、改革与治理维度，特别是要基于中国实践提炼“中国式养老服务理论”[7]。苏日娜(2025)针对西部地区的特殊性，提出应通过优化区域资源配置与创新多元模式，构建适配欠发达地区的养老支持体系[8]。

总体而言，现有文献为理解农村养老服务碎片化提供了坚实的理论基础，但仍存在理论建构与基层实践互动不足、静态政策分析多于动态治理过程研究等问题。尤为关键的是，在 2026 年这一技术转型与政策交替的节点，针对不同资源禀赋地区差异化的整合治理逻辑研究尚有待深化。基于此，本文聚焦于整体性治理框架，试图回答在数字乡村与乡村振兴双重背景下，农村养老服务如何通过制度重构与技术嵌入实现从碎片化运作向协同性供给的根本跨越。

3. 农村养老服务供给碎片化的多维表现

以往关于农村养老服务碎片化的讨论多停留在规范性思辨层面。为深刻揭示该问题的严重性与复杂性，本节将结合宏观统计数据与微观实地调研案例，从四个维度对碎片化现象进行实证剖析。

3.1. 政策设计与制度供给的碎片化

我国农村养老政策在顶层设计上带有鲜明的部门化色彩，呈现条块分割特征。民政部、国家卫生健康委员会、人力资源和社会保障部等部门分别把控基础设施、医养结合与养老保险等职能，这种基于行政划分的逻辑，导致各部门制定规章时优先考量自身指标，缺乏横向支撑与信息共享，这种制度供给的割裂直接导致了宏观资源配置的结构性失衡。截至 2022 年底，全国养老床位合计 829.4 万张，其中注册养老机构床位 518.3 万张，社区养老服务设施床位 311.1 万张，农村社区养老服务设施为 23.2 万个 [2]。农村社区大多以简易互助站点为主，专业化养老机构资源不足，农村养老供给主要依靠乡镇敬老院兜底，优质护理类养老资源稀缺。在基层执行层面，针对失能老人的照护补贴，民政与医保部门往往存在两套不同的评估体系，由于标准不一且数据不互通，老人常面临多头申请、重复评估的繁琐流程，甚至因政策衔接不畅陷入保障盲区。

3.2. 管理主体与执行机构的碎片化

农村养老服务供给主体呈现多元并存格局，涵盖基层政府、村集体、社会组织及家庭等力量。然而，这些主体因利益诉求与功能定位差异，未能形成有效协同，陷入各自为政困局。

以陕西省部分县域广泛推行的“农村互助幸福院”为例，数据显示该省已建成互助幸福院超 1.2 万个，但受制于多头管理，实际运营率仅约 71%，近三成设施闲置；症结在于建设初期由民政部门拨款，

[2]https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202312/P020231214405906944856.pdf

建成后运营重担却下放至村集体[9]。同时，院内餐饮与消防受市场监管及消防部门交叉管理。因缺乏跨部门帮扶与资金统筹，村集体无力承担高昂合规成本；部分互助院仅因未满足套用城市标准的消防许可便被关停。这种重建设轻运营、多头执法的碎片化管理，限制了基层养老力量的生存空间。

3.3. 资源要素与空间布局的碎片化

农村养老资源的配置长期处于分散状态，资金、土地与人才等核心要素未能集约化利用。财政投入常被切割在不同职能部门(如民政、卫健、医保、人社、农业农村、自然资源及住建等部门)的专项预算中，受严格条线限制，基层政府难以根据实际需求横向统筹。在空间布局上，这种碎片化尤为直观。村级卫生室、老年活动中心、互助食堂等服务载体往往地理位置相互独立，缺乏统一规划整合。对于行动不便的农村老人而言，分散的设施极大增加了搜寻成本与体力负担。以江西省宜春市袁州区为例，根据空间数据分析显示，该区部分村级养老设施选址缺乏统筹，交通可达性极差，完全脱离了老年人口的实际居住密度中心[10]。这种物理空间的割裂导致新建的养老设施无法有效覆盖目标群体，不仅增加了老人的体力负担，更造成了严重的资源闲置。该案例直观表明，缺乏集约化规划的空间布局会使服务体系在物理层面处于松散状态，难以产生集约化的规模效应。

3.4. 服务内容与需求对接的碎片化

当前农村养老供给多停留在基础物质保障层面，与老年群体日益增长的多元化需求存在显著缝隙。供给侧常采取自上而下的标准化模式，忽视了心理健康、社会参与等深层次需求。这种供需错位导致严重资源错配：部分村庄重金建设的设施因功能单一而闲置，而老人急需的康复护理却长期缺位。以内蒙古鄂尔多斯市为例，该地部分村庄曾面临典型的供需错位型困境，外部输入的标准化服务无法满足本土老人溢出的多元需求。为破解此问题，两个案例村依托集体经济推行原居安老模式，将土地收益转化为精准的本土化服务，成功实现向供需适应性匹配型转变[11]。若无此类精准对接，服务内容的碎片化将使供给缺乏针对性，难以触达老人真实痛点，导致满意度偏低。

4. 整合治理的理论逻辑与参与式框架

针对上述多维度的碎片化困境，引入整体性治理理论不仅是行政手段的改良，更是治理范式的重构。整体性治理强调以公众需求为导向，通过沟通、合作、协调与整合，实现公共服务的无缝隙供给。在此基础上，本文进一步引入参与式治理维度，构建一个兼顾顶层设计与基层民主的综合框架。

4.1. 目标导向的重塑：从部门利益到老人福祉

整体性治理的首要逻辑在于价值目标的统一，即从科层制下的部门利益导向，转向以老年人福祉为核心的公共价值导向。传统模式中，民政、卫健等部门受限于行政边界与考核指标，将养老服务肢解为孤立任务，极易滋生部门主义。整合治理要求将老年人的多元需求作为政策起点，政府评价体系需从单纯关注床位数量等硬性指标，转变为涵盖物质保障、医疗照护与精神慰藉的综合衡量。通过确立以人为本的理念，促使各部门超越狭隘利益，在统一框架下达成共识，确保公共资源精准流向老年群体最迫切的领域，为无缝隙供给奠定思想基础。

4.2. 协调机制的构建：从层级控制到网络协同

协调机制的重构是实现整合治理的组织保障，核心在于从僵化的层级控制转向灵活的网络协同。碎片化格局下，行政指令依赖自上而下的传递，导致横向沟通成本高且协作动力不足。整体性治理主张建立常态化协调机构，打破条块分割，构建跨越边界的协同网络。该网络不仅涵盖政府内部部门的横向整

合与县乡村三级的纵向联动，更吸纳市场、社会组织与村集体等力量深度参与。通过契约管理与信任机制，各主体在网络中实现资源互补与功能耦合。此举有效降低了多头管理的行政内耗，增强了体系应对风险的韧性，使供给端能对老人的动态需求做出敏捷反应。

4.3. 技术赋能的支撑：从信息孤岛到数据共享

技术赋能为整合治理提供了关键工具支撑，其逻辑起点是利用数字化手段打破信息孤岛，实现养老数据的全域共享。碎片化状态下，公安与民政部门掌握的老年人口基础信息、卫健部门建立的电子健康档案，以及人社与医保部门掌管的养老金与长护险等保障数据相互封闭，极易导致政策失灵与资源错配。整体性治理强调依托数据中台技术，构建统一的智慧养老平台，实现跨部门、跨层级的信息实时交互。这种技术介入不仅能简化审批流程、支撑一站式服务，更能通过大数据分析对老人需求进行精准画像，推动服务从被动响应向主动干预转变。借助物联网与人工智能等前沿技术，可实时监测老人状态并预警风险，在技术层面缝合制度与空间的裂缝，为多元主体协同供给提供科学决策依据。

4.4. 强化参与式治理维度：自上而下与自下而上的融合

传统养老服务供给多呈单向度特征，受众缺乏有效诉求表达渠道。整合治理亟需深化参与式治理维度，构建涵盖老年群体及其家庭的规划与评估机制，促成自上而下资源供给与自下而上需求表达的有机融合。在机制建构上，应依托村级自治网络培育老年人理事会，赋予其设施选址与项目设定的监督权；建立多主体参与的定期需求评估协商机制，动态优化服务清单；并拓宽双向沟通渠道，确保诉求直达管理中枢。以江苏江阴周庄镇民事议事厅制度为例，该地通过广泛吸纳村民意见，将单向行政规划转化为多方共商共建的公共工程[12]。此赋能机制能有效化解受众抵触心理，深度激发基层互助养老的内生动力，为参与式治理提供实证参考。

5. 整合治理架构设计与差异化路径

5.1. 整合治理架构的行政枢纽：一站式综合管理中心

整合治理的首要环节在于通过行政权力的横向聚合，化解多头管理引发的制度内耗。为此，应在县、镇两级设立农村养老一站式综合管理中心，将其定位为区域养老资源的调度枢纽。在业务办理层面，该中心需打破部门壁垒，深度整合民政的补贴发放、卫健的医养登记及人社的保险核算等职能，设立统一的综合服务窗口，实现一窗受理与一网通办。在监管维度，由该中心牵头制定涵盖机构准入、日常运营与质量评价的全流程标准化体系，消除多重标准带来的执行困境。此外，中心应发挥数据中台的枢纽作用，依托智慧养老信息系统，实时采集老年群体动态数据，为政策的精准投放提供科学依据。

5.2. 空间与功能的深度耦合：村级嵌入式服务站范例模型

嵌入式养老旨在破解空间与功能的割裂，将服务深度融入乡村地理与社会网络。本文据此构建村级嵌入式服务站实操模型：物理空间上，盘活闲置校舍或村部，打造涵盖食养区、康养区、文养区及户外活动区的复合空间；功能设置上，采取基础加增值模块化供给，兼顾日常热食、体征监测与高阶中医理疗、心理慰藉；人员配置上，构建专兼结合团队，即 1 名社工站长统筹、2 名医护支撑，并依托时间银行吸纳多名志愿力量；资金筹措上，建设期由政村社按比例共担，运营期依托政府购买、集体反哺、个人自付与社会赞助形成常态资金池；日常运营则实行全天候标准化流程，并辅以智能终端实现应急响应。

5.3. 需求表达与民主协商：参与式治理机制的系统建构

参与式治理理念需转化为可操作的制度架构，方能真正嵌入农村养老的整合网络。在服务规划前端，

应建立需求图谱共绘机制，摒弃传统行政派单，依托网格化管理，由社工引导老年人及家属开展结构化访谈，将模糊诉求转化为标准化采购清单，确保资源投放契合本土实际。在日常管理中枢，需常态化运行民主协商议事制度，针对嵌入式服务站的资金使用、功能增减等核心议题，赋予老年人代表实质性表决权与监督权，通过多方圆桌博弈达成公共契约，降低政策执行摩擦。在服务评估末端，构建全链条闭环反馈网络，依托一站式中心的数据中台，开发适老化数字终端，结合线下入户回访，形成“服务提供–满意度评价–动态调整”的良性循环。

5.4. 发达地区：以政企社协同为核心的精细化整合

东部沿海等发达农村地区集体经济雄厚，其碎片化困境主要表现为多头供给引发的效能损耗及高阶诉求与低端供给的结构性错位。政府需从直接供给者转型为体系整合者，依托一站式中心全面引入专业社会组织与康养企业；实操层面应融合数字基础设施，打造线上点单与线下配送的精细化服务链条。在夯实基础保障前提下，重点向康复护理、心理疏导与智慧监护等高附加值领域拓展，推动供给由生存型向品质型跨越。通过政企社三方深度协同，将分散资源转化为集约化服务矩阵，不仅提升公共财政边际效益，更通过竞争机制倒逼服务质量迭代，构建多层次、高效率的现代乡村养老格局。

5.5. 中等发育地区：以集体引领与互助契约为核心的功能整合

对于华中、华北等传统农业区，劳动力外流引发的空巢化是核心矛盾。此类地区集体经济尚不足以支撑全额社会化福利，家庭照料式微使养老压力集中于村集体；需强化村集体组织纽带作用，将碎片化的互助食堂等存量资源重组为功能完备的阵地。治理逻辑在于通过集体力量实现资源闭环利用，建立互助养老契约，将政府补贴与村集体投入有机结合。该模式旨在将低龄老人或留守妇女等剩余劳动力转化为供给主体，重点支持邻里互助。通过功能深度耦合，零散互助行为被纳入标准化治理体系，既缓解专业护理人才匮乏之急，又依托熟人社会信任机制缝合代际断裂的情感缺口，在资源约束下实现服务供给的可持续性。

5.6. 欠发达地区：以政策保底与移动服务为核心的基础整合

在西部及偏远山区，地理阻隔与财政匮乏导致物理空间与制度保障的双重碎片化。针对居住分散现实，应建立县镇村三级联动的巡回服务机制，将医疗筛查、政策咨询与生活慰藉等功能整合进移动养老服务车，实现服务直达入户。技术赋能层面需突破信息壁垒，利用卫星网络与简易智能终端提供远程问诊与紧急预警，以技术补偿弥合地理劣势。此基础整合模式凸显了政府兜底责任，通过灵活的流动供给替代高昂的固定设施建设，最大限度缩减服务触达的最后一公里，切实捍卫偏远地区老年群体的底线公平与生存权利。

6. 实现路径：农村养老服务整合治理的策略保障

为确保整合治理架构从理论设计走向实践落地，必须构建一套涵盖行政协同、资金统筹、技术粘合与人才支撑的系统性保障路径。这不仅需要制度层面的刚性约束，更需要治理手段的柔性创新，以彻底破解长期以来困扰农村养老服务的碎片化难题。

6.1. 推进大部制思维下的行政协同机制

整合治理的首要任务是打破科层制下的部门利益藩篱。建议在县级层面成立由政府主要领导挂帅的养老服务统筹委员会，赋予其跨部门调配资源与政策审定的实权。该委员会应作为常设的议事协调机构，负责将民政、卫健、人社、财政等部门的养老职能进行深度整合。在政策制定阶段，应推行联合会签与

项目联评制度，确保各项涉老政策在执行末端不发生冲突。通过行政权力的适度集中，将分散的审批权与管理权向一站式综合治理中心归并，实现从多头管理向整体输出的转变。这种行政协同不仅能降低沟通成本，更能从源头上消除政策打架现象，确保养老服务体系在整体性治理的轨道上平稳运行。

6.2. 建立蓄水池式的资金统筹与运营模式

资金的碎片化是制约整合治理的硬约束。应探索建立农村养老专项资金池，实行资金跟着老人走的整合模式。具体而言，应尝试打破财政专项资金的条线限制，将残疾人补贴、高龄津贴、长期照护险及农村低保等碎片化资金进行横向统筹，形成规模效应。在运营层面，应鼓励地方政府通过政府购买服务、公私合营等方式，引导社会资本进入整合后的嵌入式养老站点。同时，应充分挖掘农村土地资产的养老价值，允许村集体将流转收益或集体分红优先投向养老基础设施的维护与运营。通过构建政府投入保底、集体资源盘活、社会资本参与的多元投入格局，可以有效增强养老服务体系的抗风险能力与可持续性。

6.3. 强化数字技术在整合治理中的粘合作用

在 2026 年数字乡村建设深化的背景下，信息技术应成为缝合制度与空间裂缝的关键粘合剂。应依托一站式中心构建全域覆盖的农村养老动态地图，实现民政、医疗、社保数据的实时交互与共享。通过大数据分析，治理主体可以对农村老人的需求进行精准画像，推动服务供给从被动响应向主动干预转型。针对不同地区的异质性需求，数字平台应提供差异化的功能模块：在发达地区侧重于养老资源的供需撮合，在中等发育地区侧重于互助养老的调度管理，在欠发达地区则侧重于远程医疗与紧急预警。此外，应重点开发适老化的人工智能交互终端，降低老人的数字使用门槛，确保技术红利能够真正触达每一位农村老人，消除信息孤岛带来的治理盲区。

6.4. 培育一专多能的乡村养老治理人才队伍

人才匮乏是农村养老服务供给中最薄弱的环节。整合治理要求建立一支既懂专业护理又具备公共管理素养的复合型人才队伍。应整合现有的村医、村干及农村志愿者资源，培育农村养老经纪人队伍，负责一站式中心与嵌入式站点之间的日常协调与需求对接。通过政府购买岗位、定向培养等政策，吸引社会工作、老年服务管理等专业的大学毕业生返乡就业，充实基层治理力量。同时，应建立常态化的跨学科培训机制，提升从业人员在健康监测、心理疏导、政策咨询等方面的综合能力。通过职业化路径的构建与社会地位的提升，破解农村养老服务有人管、没人干的尴尬局面，为整合治理提供坚实的人力资源保障。

综上所述，农村养老服务的整合治理是一项复杂的系统工程。行政协同提供了组织前提，资金统筹提供了物质基础，技术赋能提供了工具支撑，人才培育则提供了执行动力。四者环环相扣，共同构成了破解碎片化困境的完整路径，旨在为“十五五”时期农村养老服务的高质量发展筑牢制度根基。

参考文献

[1] 陈思奇. 农村养老服务供给的“碎片化”问题与整体性治理研究[J]. 山西农经, 2022(11): 43-45.

[2] 张尧. 农村养老服务碎片化困境及其整体性治理[J]. 学习论坛, 2024(6): 90-97.

[3] 胡景谱, 张树吉. 突破农村养老服务供给“最后一公里”的现实阻力与疏解路径[J]. 中国乡村发现, 2025(4): 99-103.

[4] 曾易, 钟小斌. 我国农村养老服务供给优化研究[J]. 开发研究, 2026(1): 149-160.

[5] 王进文. 农村养老服务供给模式优化的协同路径及其机理分析——基于 S 村的案例研究[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2025, 42(5): 44-54.

[6] 杜志雄, 龚俊梅, 高鸣. “十五五”时期农村养老服务供给体系优化: 问题、思路与对策[J]. 重庆社会科学, 2026(5): 2-13.

[7] 何得桂, 马瑞花. 我国农村养老服务研究的进展、反思与展望[J]. 社会福利, 2026(2): 3-15.

[8] 苏日娜. 西部地区农村养老服务供给的现实困境与发展路径研究[J]. 理论观察, 2025(9): 77-81.

[9] 赵浩华. 嵌入性理论视角下农村互助养老发展困境与破解[J]. 当代经济研究, 2024(2): 94-104.

[10] 方力. 人工智能背景下乡镇养老设施规划布局研究——以宜春市袁州区为例[J]. 小城镇建设, 2023, 41(12): 22-29.

[11] 陆杰华, 郭荣荣. 集体经济支撑乡村老龄社会治理共同体的实践形态与运行机理研究——需求溢出理论下发展农村养老服务的案例分析[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2026, 28(2): 40-51.

[12] 李俏, 范文龙. 农村集体经济组织赋能村社集中养老的机制[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2026, 25(2): 129-140.