Aging Research 老龄化研究, 2026, 13(10), 644-651
Published Online October 2026 in Hans. https://www.hanspub.org/journal/ar
https://doi.org/10.12677/ar.2026.1310803

Hans汉斯

城乡社区养老资源分配差异及调适策略研究

李玉荣

贵州大学经济学院，贵州 贵阳

收稿日期：2026年6月26日；录用日期：2026年10月22日；发布日期：2026年10月30日

摘　要

我国人口老龄化持续加速，社区养老作为老年人居家养老的重要依托，在保障老年群体生活质量、促进老年社会参与、维护老年权益等方面发挥日益重要作用。然而，受城乡二元社会结构、社区治理资源配置不均衡等因素影响，城乡社区养老资源分配存在显著差异，直接影响城乡老年人养老服务的可及性与获得感。本文基于国家统计局2024年人口数据、中国老年社会追踪调查(CLASS)等多源数据，系统量化城乡社区养老设施覆盖率、服务可及性、养老保障水平等维度的差距；并从城乡社会结构、社区治理模式、社会支持网络等维度剖析差异形成的社会动因，围绕保障城乡老年人平等享有社区养老服务的目标，提出统筹城乡规划、因地制宜完善供给、培育内生力量、畅通诉求表达、健全协同治理等调适对策，以期为促进城乡老年群体养老公平提供政策参考。

关键词

社区养老，城乡差异，养老资源，老年保障，社区治理

Research on Urban-Rural Disparities in Community Elderly Care Resource Allocation and Adaptive Strategies

Yurong Li

School of Economics, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: June 26, 2026; accepted: October 22, 2026; published: October 30, 2026

Abstract

China's population aging is accelerating at a sustained pace. Community-based elderly care, serving as a critical support for home-based aging, plays an increasingly vital role in safeguarding the quality of life of older adults, facilitating their social participation, and protecting their rights and

文章引用: 李玉荣. 城乡社区养老资源分配差异及调适策略研究[J]. 老龄化研究, 2026, 13(10): 644-651.
DOI: 10.12677/ar.2026.1310803

interests. However, significant disparities persist in the allocation of community elderly care resources between urban and rural areas, driven by factors such as the urban-rural dual social structure and the uneven distribution of community governance resources. These disparities directly undermine the accessibility of elderly care services and the sense of fulfillment among older adults in both urban and rural settings. Drawing upon multi-source data, including the 2024 population statistics from the National Bureau of Statistics and the China Longitudinal Aging Social Survey (CLASS), this study systematically quantifies the gaps across multiple dimensions, including the coverage rate of community elderly care facilities, service accessibility, and the level of elderly care security. It further examines the underlying social drivers of these disparities from the perspectives of urban-rural social structure, community governance models, and social support networks. Centered on the goal of ensuring equitable access to community elderly care services for older adults across urban and rural areas, this paper proposes a set of adaptive strategies: coordinated urban-rural planning, context-specific improvement of service supply, cultivation of endogenous community capacity, facilitation of demand expression channels, and enhancement of collaborative governance mechanisms. These recommendations aim to provide policy references for advancing elderly care equity between urban and rural populations.

Keywords

Community-Based Elderly Care, Urban-Rural Disparities, Elderly Care Resources, Elderly Security, Community Governance

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. 绪论

1.1. 研究背景

进入 21 世纪以来，我国人口老龄化进程持续深化。国家统计局数据显示，截至 2025 年末，全国 60 岁及以上老年人口达 3.23 亿人，占总人口比重达 23.0%，其中 65 岁及以上老年人口 2.24 亿人，占比 15.9%[1]。按照联合国及世界卫生组织定义，65 岁及以上人口占比超过 14%即进入深度老龄化社会，超过 20%则为超级老龄化社会[1]。据此衡量，我国已于 2021 年正式进入深度老龄化社会 [2]，2025 年老龄化程度进一步加深，正加速向超级老龄化社会迈进。

在这一背景下，社区养老因其能够让老年人在熟悉的社区环境中获得持续性照料支持、保持社会交往关系，逐渐成为适配多数老年人需求的主流养老模式。然而，在城乡发展不均衡的总体格局下，城乡社区养老资源配置存在明显差距。这种不均衡直接影响了城乡老年人在养老服务可及性、养老支持条件、养老参与机会等方面的差异。

城乡养老金待遇差距来看，机关事业单位退休人员、企业职工退休人员和城乡居民养老保险待遇领取人员之间月均养老金差距悬殊，呈现明显的梯度分化格局。城镇退休职工中绝大多数人的主要生活来源为养老金，而城乡居民养老保险参保老人中主要依靠养老金维持生活的比例极低，劳动收入和家庭供养仍是其主要生活来源。保障城乡老年人平等获得社区养老服务，是积极应对人口老龄化国家战略的重要内容，也是推进城乡基本公共服务均等化的关键环节。

[1]https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202602/t20260228_1962662.html
[2]https://www.stats.gov.cn/sj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/202302/t20230206_1902008.html

1.2. 国内外研究综述

(1) 国外研究现状

国外学者对社区养老研究起步较早，形成了丰富的理论成果。西方发达国家普遍强调“在地老化”(Aging in Place)理念，主张让老年人在熟悉社区获得持续性照护。美国学者提出“自然退休社区”(NORC)概念，英国推行“社区照顾”政策。在城乡老年服务公平性方面，国外研究关注地理空间因素对养老服务可及性的影响。农村地区老年人面临更严重的“服务荒漠”问题，农村社区的地理分散性和交通不便性加剧了老年人获取养老服务的难度[2]。通过对新西兰农村老龄化的研究，发现农村老年人在医疗护理、社会参与等方面面临系统性排斥，需要构建差异化的地方性支持体系。这些研究为理解中国城乡养老差异提供了国际比较视角[3]。

(2) 国内研究现状

国内研究主要围绕社区养老供给模式、城乡老年养老差异、农村养老保障等方面展开。在养老服务设施布局方面，以苏州市为例的研究发现，城乡居家养老服务设施空间配给存在显著不均，市域范围内27%的老年人口几乎不享有可达的居家养老服务资源[4]。基于南京市数据的可达性测度研究表明，养老服务供需匹配在空间上呈现显著差异，城市中心区域设施过剩与外围区域供给不足并存[5]。从包容性发展视域评估社区居家养老服务资源密度分布，发现服务资源向优势区域集中的“马太效应”明显[6]。

在农村养老模式探索方面，系统研究了中国农村互助型社会养老模式，提出以“自助–互助”理念为核心、有效利用农村老年人力资源的养老路径[7]。聂建亮等从村域社会资本视角分析了农村互助养老的实现机制，发现社会资本对农村老人养老服务供给意愿具有显著正向影响[8]。陈倩和吴玉韶从县域多元主体协同治理的角度，探讨了养老服务体系的构建路径，强调政府与社会资本合作需要面向市场构建养老服务产业链[9]。

在城乡养老差异测度方面，基于 CLASS 数据的分析揭示了城乡养老设施覆盖率的巨大差距。徐亚东等从生产性老龄化视角探讨了农村养老的理论阐释与优化路径，指出农村养老应充分激活老年人力资源。这些研究为本文提供了重要的理论和实证基础[10]。

从社会结构视角审视城乡养老差异，学界已形成了较为成熟的理论解释。陆学艺较早提出中国存在“城乡分治、一国两策”的制度分割，这种二元结构深刻影响了公共资源的配置逻辑[11]。文献[12]进一步以“丁字型”社会结构描述中国城乡阶层分布格局，指出农村社会阶层构成丁字型结构的一横，是由普遍较低地位者构成的社会，缺乏中间阶层，这种结构紧张导致社会群体之间需求差异大、社会交换难以进行，进而加剧了城乡公共服务供给的失衡。这些研究为理解城乡社区养老资源分配差异提供了宏观社会结构的分析视角。

1.3. 研究述评

综合现有研究可以发现，学界已在以下方面达成共识：第一，城乡社区养老资源分配存在显著差距是不争的事实；第二，农村互助养老是应对农村养老困境的重要路径；第三，多元主体协同治理是完善养老服务体系的关键。然而，现有研究仍存在以下不足：其一，多数研究侧重服务供给梳理或设施布局分析，对养老资源分配背后老年保障公平性的社会学探讨有待深化，特别是缺乏将制度分析与社会网络分析相结合的综合框架；其二，基于全国性调查数据的城乡对比研究相对较少，现有实证分析多集中于单一城市或地区，结论的普适性有待检验；其三，对差异形成机制的分析多停留在宏观结构层面，对社区治理实践中的微观运作机制关注不足。

此外，不同区域、不同群体的老年人关系网络存在显著差异，经济发达、配套设施完善的社区往往拥有丰富的社区活动资源和活跃的社区组织，老年人之间的交流互动频繁，关系网络较为紧密；而经济

相对落后的区域，社区活动匮乏，老年人之间的联系相对薄弱。这种网络结构的不均衡导致互助养老服务资源分配不均，发展不平衡——关系网络紧密的区域和群体能够更好地利用资源开展互助养老服务，而关系网络薄弱的区域和群体则面临资源短缺的困境。吴越菲(2022)关于农村社会“发展二元论”的研究也指出，农村内生发展资源的不足制约了养老服务的可持续供给[13]。

基于此，本文在以下方面尝试推进：一是整合多源数据(国家统计局宏观数据、CLASS 调查微观数据、省级统计数据)，构建城乡社区养老资源分配差异的多维测量体系；二是将社会公平理论与社区治理理论相结合，从制度惯性与治理实践互动角度剖析差异形成机制；三是提出具有针对性的调适对策，增强研究的实践指导价值。

2. 城乡社区养老资源分配差异的多维表现

2.1. 社区养老服务可及性差异

城镇地区社区养老服务站点建设相对完善，日间照料中心、社区老年食堂、居家养老服务站等设施覆盖面较广。这种“完善”具有显著的结构性特征。中国老年社会追踪调查(CLASS) 2014 年数据显示，在养老服务设施方面，城市社区养老院覆盖率为 21.22%，农村仅为 10.33%，农村不足城市的一半；城市社区老年活动室覆盖率为 80.58%，农村仅为 39.13%；城市社区拥有托老所或老年日间照料中心的比例为 27.70%，农村仅为 4.89%[3]见表 1。

Table 1. Differences in elderly care facilities between urban and rural areas
表 1. 城乡养老设施差异

养老设施类型	城市覆盖率(%)	农村覆盖率(%)	城乡比值
养老院/敬老院	21.22	10.33	2.05:1
老年活动室	80.58	39.13	2.06:1
托老所/日间照料中心	27.70	4.89	5.66:1
社区医院/医疗服务站	83.09	90.22	0.92:1

数据来源：中国老年社会追踪调查(CLASS) 2014 年数据。

值得注意的是，表中数据显示农村社区医疗服务站的覆盖率(90.22%)反而高于城市(83.09%)，这与新型农村合作医疗制度的广泛覆盖有关。然而，医疗服务站的功能主要局限于基础疾病诊疗，在养老护理、康复服务等专业化服务方面供给严重不足。中国老年社会追踪调查 2016 年数据进一步显示，城市社区没有任何老年活动设施的比例为 24.89%，而农村这一比例高达 57.78%[4]。

2.2. 社区养老服务项目知晓率与利用率差异

城乡老年人对社区养老服务的知晓率和利用率均处于较低水平，但农村明显更低。CLASS 2014 年数据显示，在助餐服务方面，城镇老年人知晓率为 12.1%，农村仅为 2.6%；利用率城镇为 2.0%，农村数据更低。在上门做家务服务方面，城镇知晓率为 18.3%，农村仅为 3.6%。在日间照料服务方面，城镇知晓率为 15.1%，农村仅为 6.1%[5]见表 2。

值得注意的是，“上门看病”服务是唯一的例外——农村老年人的知晓率(32.7%)高于城镇(25.9%)，这反映了农村老年人对医疗服务的刚性需求以及农村医疗服务网络相对可达的客观现实。然而，高知晓

[3]http://class.ruc.edu.cn/__local/A/C8/C1/E7CD54DD4D41F4BD6DE281043FD_10F38E30_1A56C5.pdf
[4]https://www.cdrf.org.cn/jjh/pdf/2020zhongguofazhanbaogao1226.pdf
[5]http://class.ruc.edu.cn/index.htm

率并未转化为高利用率，农村老年人“有病不医”现象仍较为普遍，主要受制于交通不便、医疗费用负担和陪伴缺乏等因素。

Table 2. Differences in awareness and utilization of community elderly care service projects
表 2. 社区养老服务项目知晓率与利用率差异

服务项目	城镇知晓率(%)	农村知晓率(%)	城镇利用率(%)	农村利用率(%)
助餐服务	12.1	2.6	2.0	—
助浴服务	5.8	1.7	1.2	—
上门做家务	18.3	3.6	4.7	—
上门看病	25.9	32.7	13.3	—
日间照料	15.1	6.1	3.0	—
康复护理	11.3	3.0	1.9	—

数据来源：中国老年社会追踪调查(CLASS) 2014 年数据。

2.3. 老年人精神养老与社会参与条件差异

城市社区普遍具备较丰富的老年文体活动条件。中国老年社会追踪调查 2016 年数据显示，城市社区老年活动室覆盖率为 50.65%，农村仅为 21.36%；城市社区健身室覆盖率为 14.86%，农村仅为 4.24%；城市社区图书室覆盖率为 24.05%，农村仅为 12.38%[6]。许多城市建立了“15 分钟养老服务圈”，以老年人居住点为圆心，在步行 15 分钟范围内集合生活照料、医疗护理、文化娱乐、精神慰藉等一站式服务。该模式源于 2021 年《中共中央 国务院关于加强新时代老龄工作的意见》[7]的政策设计，明确“以居家养老为基础，通过新建、改造、租赁等方式，提升社区养老服务能力”。在超大城市中，北京、上海已建成上千家养老驿站，初步形成服务网络；在省会城市层面，贵阳市、徐州市、无锡等城市不断细分拓展服务内容。老年人能够便捷地获得助餐、助洁、助浴等生活照料服务，还能参与老年大学、社区文体活动中心组织的各类活动。

农村社区则普遍缺乏专门的老年文化活动场所。随着农村青壮年大量外流，农村老年人面临的社交圈萎缩、精神生活单调问题日益突出。2021 年的数据显示，我国 26.1%的老年人参加了各类社会团体或组织，其中城镇、农村分别为 24.8%和 27.6%。从参与种类来看，参与度最高的前三种社会团体或组织分别是：婚丧嫁娶/民间文化组织 13.8%，文体娱乐组织 8.3%，老年互助组织 7.1%。根据上述数据显示，我国老年群体整体的社会参与不足 [8]。

3. 城乡社区养老资源分配差异形成的社会学成因

3.1. 城乡二元社会结构带来的老年公共服务供给惯性

城乡二元社会结构是造成社区养老资源分配差异的深层制度根源。长期以来我国实行差异化的公共服务供给制度，公共服务资源向城市倾斜的格局由来已久。城乡二元结构不仅是经济分割，更表现为制度惯性和文化认知的差异。城市社区养老建设起步较早、投入较多，而农村则长期被忽视。从财政投入来看，政府用于居家养老服务的资金多向城市倾斜，城市老年人可以拿到更多服务补贴，很多福利没有惠及农村老年人。尽管近年来国家推进城乡基本公共服务均等化，但历史形成的差距难以在短期内根本

[6]同 4。
[7]https://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5659511.htm
[8]http://www.crca.cn/index.php/19-data-resource/life/1117-2024-10-17-08-01-05.html

扭转。农村公共服务投入的优先顺序也滞后于城市，面向老年人的社区养老建设常被置于次要位置。这种制度惯性使得农村养老长期处于“政策重视、投入不足”的困境。

3.2. 城乡社区治理能力差异影响养老服务落地效果

城市社区具有更高的组织化程度和专业化水平，多元治理主体协同配合，能够有效统筹、组织养老服务供给。城市社区普遍配备专职工作者，具备较强的活动策划和资源整合能力。县域多元主体协同治理是养老服务体系构建的关键，政府与社会资本的合作需要面向市场构建养老服务产业链。农村社区治理资源有限，工作者数量不足、专业能力有限，可动员的社会资源较少，且社区自治能力相对薄弱，居民参与积极性不高，制约了养老服务的社会化供给。

3.3. 城乡社区社会支持网络发育程度不同

城市社区社会组织、志愿服务力量发育较好，各类专业社会组织积极参与并提供居家护理、心理慰藉、文体活动等专业服务，志愿服务体系也相对完善。农村社区的内生性养老互助组织培育不足，社会化养老支持力量薄弱，老年人的社会支持主要依靠血缘和地缘关系维系。

从社会资本视角来看，农村传统互助文化为互助养老提供了文化基础，但现代化进程中邻里关系的疏离正在侵蚀这一基础。中国农村互助型社会养老应以低成本、广覆盖、可持续为目标，以“自助－互助”理念为核心。然而，随着农村青壮年持续外流，传统“守望相助”的乡土文化面临断裂，农村老年人的非正式支持网络呈现萎缩态势。

3.4. 城乡老年群体需求吸纳机制存在差异

城市社区更加重视老年群体需求，普遍建立了需求评估、服务反馈和持续改进的工作机制，养老服务供给更贴合老年人实际需要。农村养老建设则更侧重硬件设施建设，存在“重设施轻服务”“重建设轻运营”倾向，对老年人多样化需求关注不足，导致服务供给与真实需求之间存在脱节。

3.5. 城乡社区养老统筹协调机制尚不健全

目前社区养老服务主要依靠基层社区自行组织，缺乏更高层级对区域内城乡养老资源的统筹调配机制。优质养老服务资源集中在城市，而城市向农村输送资源、分享经验的渠道尚不完善。此外，城乡社区养老在标准体系、人员培训、质量监管等方面也缺乏统一制度规范，进一步固化了城乡养老服务差距。

4. 弥合城乡社区养老差异的调适对策

基于前文对城乡社区养老资源分配差异的多维测度与成因剖析，本部分从制度供给、治理能力、社会网络、需求对接、协同机制五个维度提出针对性调适策略。

4.1. 统筹城乡规划，打破制度惯性路径依赖

针对城乡二元结构造成的公共服务供给惯性，需要从顶层设计层面重构城乡养老资源配置的制度逻辑。设立农村养老服务设施建设专项转移支付，对覆盖率低于全国平均水平的县(市、区)给予倾斜支持；建立“以奖代补”机制，将服务使用率纳入地方政府绩效考核，打破“设施少－使用低－投入少”的恶性循环；提高农村基础养老金标准，建立与城乡居民人均可支配收入挂钩的动态调整机制，缩小城乡养老保障待遇差距。

4.2. 提升农村社区治理能力，增强服务落地效能

社区治理能力是养老服务从“政策文本”转化为“老年获得感”的关键中介。针对农村社区治理资

源有限、专业化水平不足的困境，应从组织建设和人才培育两端发力。依托县域职业教育资源，实施“农村养老护理员定向培养计划”，开展本土化、订单式人才培养；建立职业保障体系，提高薪酬待遇与社会认同，稳定服务队伍；制定农村社区养老服务基本规范，推动从“硬件达标”向“服务提质”转型。

4.3. 培育农村内生力量，重构社会支持网络

针对农村青壮年外流导致传统互助文化断裂的风险；发展互助养老模式，将农村低龄健康老年人的非货币化资源转化为养老服务供给能力；通过政府购买服务、项目资助等方式，扶持农村养老互助协会、老年志愿服务队等内生型组织发展；引导宗族组织、宗教团体参与养老服务供给，实现传统资源与现代治理的有机融合。

4.4. 畅通老年诉求表达，建立精准需求对接机制

针对农村养老建设“重设施轻服务”、需求关注不足的倾向，建议建立农村老年人养老服务需求动态评估机制，定期摸底调查并建立需求数据库；构建服务反馈与持续改进机制，将老年人评价作为服务承接机构考核的核心指标；保留线下服务渠道，推广“村级养老服务员”面对面服务模式，降低数字技术使用门槛。

4.5. 健全协同治理体系，构建城乡资源统筹机制

针对缺乏更高层级统筹调配、优质资源向城市集中的问题，建议：一是以县域为基本单元，建立统一的养老服务资源调配平台，推动城乡养老资源互补性流动；二是构建政府－市场－社会多元主体协同治理格局，明确各方功能定位与权责分工；三是省级层面制定城乡统一的社区养老服务标准与质量监管制度，从制度层面遏制资源分配的马太效应。

5. 结语

本文立足社会学视角，基于国家统计局宏观数据和中国老年社会追踪调查(CLASS)微观数据，对城乡社区养老资源分配差异及调适对策进行了系统研究。研究量化了城乡社区养老资源分配的多维差距。

差异的形成是多种社会因素共同作用的结果：城乡二元社会结构带来的公共服务供给惯性构成了制度性根源，社区治理能力差异影响了养老服务的落地效果，社会支持网络发育程度不同导致了帮扶力量的城乡分化，需求吸纳机制差异造成了服务供给与真实需求的脱节，统筹协调机制不健全则固化了既有的资源分配格局。

弥合城乡社区养老差异是一项系统工程，需要从统筹规划、因地制宜完善供给、培育内生力量、畅通诉求表达、健全协同治理等方面协同发力。值得强调的是，农村养老不应简单复制城市模式，而应立足农村实际，充分激活农村社会资本和老年人力资源，走“互助为主、专业为辅、城乡协作”的特色发展道路。

参考文献

[1] United Nations (1956) The Aging of Population and Its Social and Economic Implications. United Nations, Department of Economic and Social Affairs.

[2] Phillipson, C. (2004) Urbanisation and Ageing: Towards a New Environmental Gerontology. *Ageing and Society*, **24**, 963-972. https://doi.org/10.1017/s0144686x04002405

[3] Wiles, J.L., Leibing, A., Guberman, N., Reeve, J. and Allen, R.E.S. (2012) The Meaning of “Aging in Place” to Older People. *The Gerontologist*, **52**, 357-366. https://doi.org/10.1093/geront/gnr098

[4] 王鹏, 罗小龙, 顾宗倪, 等. 城乡居家养老服务设施空间配给均等性研究——以苏州市为例[J]. 经济地理, 2024,

44(6): 61-69.

[5] 韩非, 罗仁朝. 基于可达性测度的城市社区居家养老服务供需匹配研究——以南京为例[J]. 经济地理, 2020, 40(9): 91-101.

[6] 封铁英, 马朵朵. 包容性发展视域下社区居家养老服务资源密度分布与均等化评估[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2020, 50(3): 78-89.

[7] 刘妮娜. 互助与合作: 中国农村互助型社会养老模式研究[J]. 人口研究, 2017, 41(4): 62-73.

[8] 聂建亮, 曹梦迪, 吴玉锋. 村域社会资本与农村互助养老实现——基于农村老人养老服务供给意愿视角的分析[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2022, 48(6): 68-79.

[9] 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): 56-65.

[10] 徐亚东, 林进龙, 张应良. 农村生产性老龄化: 理论阐释、现实约束与优化路径[J]. 中国农村经济, 2025(7): 45-58.

[11] 陆学艺. 走出“城乡分治一国两策”的困境[J]. 读书, 2000(5): 3-9.

[12] “丁字型”社会结构与“结构紧张” [J]. 社会学研究, 2005(2): 55-73+243-244.

[13] 吴越菲. 内生还是外生: 农村社会的“发展二元论”及其破解[J]. 求索, 2022(4): 161-168.