

山阳县农村空巢老人养老服务供给中政府责任履行的对策研究

徐晨曦, 桑福民*, 王 侃, 李川川

商洛学院经济管理学院, 陕西 商洛

收稿日期: 2026年8月17日; 录用日期: 2026年9月13日; 发布日期: 2026年9月23日

摘 要

山阳县位于秦岭腹地, 属于国家重点连片特困地区, 乡村整体发展水平相对滞后。当地农村产业结构单一, 村民收入高度依赖外出务工。截至2020年末, 该县60岁以上人口占比已超过全国老龄化平均标准, 未富先老的县域养老特征十分突出, 农村空巢养老治理压力严峻。本文以山阳县农村空巢老人养老服务供给中的政府履职行为为研究主题, 结合实地问卷调查与深度访谈资料, 系统梳理当地养老服务建设现状与政府履职短板, 立足区域发展实际, 从拓宽农民增收渠道、细化社会保障制度、构建多元资金筹措机制、完善监督管理体系、强化政策宣传引导五个维度提出优化路径。本研究旨在进一步夯实基层政府养老服务主体责任, 推动农村空巢养老问题制度化、常态化治理, 补齐乡村养老民生短板, 健全县域养老服务体系, 助力乡村全面振兴, 同时为秦巴山区同类县域的农村养老治理提供可借鉴的实践经验。

关键词

农村空巢老人, 政府责任, 养老服务, 山阳县

A Study on Countermeasures of Government Responsibility Implementation in the Supply of Elderly Care Services for Rural Empty-Nest Elderly in Shanyang County

Chenxi Xu, Fumin Sang*, Kan Wang, Chuanchuan Li

School of Economics and Management, Shangluo University, Shangluo Shaanxi

Received: August 17, 2026; accepted: September 13, 2026; published: September 23, 2026

*通讯作者。

文章引用: 徐晨曦, 桑福民, 王侃, 李川川. 山阳县农村空巢老人养老服务供给中政府责任履行的对策研究[J]. 护理学, 2026, 15(9): 281-294. DOI: 10.12677/ns.2026.159314

Abstract

Located in the hinterland of the Qinling Mountains, Shanyang County falls within a key national contiguous poverty-stricken region with relatively underdeveloped rural areas. The rural industrial structure here is simplistic, and villagers' income is highly dependent on migrant work. By the end of 2020, the proportion of the population over 60 years old in the county had exceeded the national average standard of aging. The characteristics of elderly care in the county are very prominent, marked by a notable characteristic of aging before prosperity, and the governance pressure of empty-nest elderly care in rural areas is severe. Taking government performance in the provision of elderly care services for rural empty-nest seniors in Shanyang County as the research subject, this paper systematically sorts out the current progress of local elderly care services and deficiencies in government performance based on questionnaire surveys and in-depth interviews. Grounded in local realities, it puts forward optimization paths from five dimensions: expanding channels for farmers to increase income, refining social security systems, establishing a diversified fund-raising mechanism, improving the supervision and management system, and strengthening policy publicity and guidance. This study aims to further consolidate the primary responsibility of grassroots governments for elderly care services, advance the institutionalized and regularized governance of elderly care issues among rural empty-nest seniors, shore up weaknesses in rural elderly care livelihood security, improve the county-level elderly care service system, facilitate comprehensive rural revitalization, and provide replicable practical experience for rural elderly care governance in similar counties of the Qinling-Daba Mountains.

Keywords

Rural Empty-Nest Elderly, Government Responsibility, Elderly Care Services, Shanyang County

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

人口老龄化是 21 世纪全球人口发展的显著趋势，也是我国新时代社会发展的基本国情。我国 60 岁及以上老年人口共计 26,402 万人，占全国总人口的 18.7%，其中农村老年人口占全国老年人口总量的 75% [1]，农村已成为我国人口老龄化的主要阵地。在城镇化快速推进的背景下，城乡要素流动持续加剧，大量农村青壮年劳动力向城市转移就业、定居发展，致使农村人口空心化问题日益凸显，大量高龄、独居、体弱的老年人留守农村，由此形成规模庞大的农村空巢老年群体。相较于普通老年群体，农村空巢老人属于典型的弱势叠加群体，不仅在生活照料、医疗保障、养老服务等基础权益方面难以获得稳定保障，精神陪伴、情感慰藉、社会参与等高层次需求也长期处于缺失状态，农村养老供需失衡问题愈发突出。

当前，农村空巢老人养老困境已成为制约乡村民生建设、影响社会和谐稳定的重要民生难题，亟需政府发挥主导作用，联合社会多元主体从制度建设、法律保障、经济扶持、服务供给等多个维度完善养老支撑体系，切实化解农村空巢养老难题。为积极应对农村老龄化挑战、补齐农村养老短板，要持续完善全国养老服务体系，重点推进农村养老服务建设，构建以乡镇为统筹主体，村委会、基层干部、志愿服务者、低龄健康老人、老年协会、农村留守妇女等多方协同参与的农村互助养老新格局，为基层农村

养老服务发展提供了政策指引。

伴随我国老龄化程度持续加深,农村空巢老年群体规模不断扩大,养老服务压力持续攀升,该议题也逐渐成为社会学、公共管理领域的研究热点。国内学界自 20 世纪 90 年代起便聚焦农村空巢老人养老问题,现有研究主要是从空巢老人形成的原因以及如何解决空巢老人养老问题等方面进行研究,积累了较为丰富的理论成果与实践经验,也为本文的县域微观研究奠定了坚实的理论基础。

(1) 农村空巢老人养老面临的问题

国内学术界针对农村空巢老人的养老困境已开展大量调研与实证研究,多数学者认为当前我国农村空巢老人在经济收入、生活照料、医疗保障与精神慰藉等多个维度均存在较为突出的养老难题,整体养老质量偏低。龚文君[2]将农村空巢老人的核心养老困境归纳为三大方面,即经济条件薄弱、身体健康状况不佳以及精神生活空虚孤寂,多重困境叠加导致农村空巢老人养老处境较为被动。孙玉娣[3]以大连普兰店区农村空巢老人为调研对象,通过实地走访与数据分析发现,农村空巢老人普遍存在经济支撑不足、日常起居照料缺位、医疗保障落实不到位、情感关怀缺失等现实问题,基层养老服务供给存在明显短板。在经济养老层面,史金玉[4]研究指出,农村空巢老人收入渠道单一、经济来源匮乏,生活经济压力较大,难以支撑稳定的养老生活。魏静[5]从农业生产视角进一步补充,伴随城镇化推进,农村耕地资源缩减、农业种植成本持续攀升,传统农业生产收益微薄、增收空间有限,单纯依靠土地产出已无法满足农村老年人的基本生活开支,进一步加剧了农村空巢老人的经济养老压力。在生活照料与精神养老层面,许智超[6]通过实地调研总结得出,城镇化与人口外流使得传统农村家庭养老功能持续弱化,农村空巢老人身体健康水平逐年下降,基层养老资源供给不足,同时普遍存在精神空虚、情感缺失、心理孤寂等问题,身心养老需求均无法得到有效满足。慈勤英[7]从家庭养老变迁角度展开研究,认为在城镇化快速发展背景下,农村子女的养老观念与经济行为呈现理性化偏移,农村家庭空巢化已然成为普遍现象。传统单一的家庭养老模式逐渐难以为继,仅依靠家庭承担全部养老责任,已无法适配当前农村老龄化与空巢化的发展现状,农村传统养老体系面临严峻挑战。

(2) 关于农村空巢老人养老政府责任的研究

学界普遍认可政府在农村空巢老人养老服务治理中的主体责任与核心作用,且一致认为解决农村空巢老人养老困境离不开政府的主动介入与职能赋能。但总体来看,现有研究多集中于养老困境分析与宏观对策探讨,针对农村空巢老人养老服务中政府具体责任界定、履职短板及精准落地路径的细化研究仍相对薄弱。

我国老龄化呈现显著的城乡差异化特征,农村老年人口占全国老年人口总量比重较高。长期以来,城乡二元发展格局使得农村资源持续向城市输送,农村经济发展滞后、公共服务基础薄弱,导致农村空巢老人养老问题成为全国普遍性的民生难题。“老有所养、老有所依”是民生保障的基本要求,也是新时代基层治理背景下政府必须主动承担的公共社会责任[8]。国内众多学者基于公共管理、社会公平、乡村治理等不同视角,对农村养老领域的政府责任展开了系统性研究。从养老服务需求与精准供给视角来看,崔建振[9]围绕经济扶持、医疗保障、精神慰藉等核心养老维度,针对性提出政府履职优化策略,着力破解农村空巢老人多元化养老困境。从政府责任定位与职能发挥来看,潘金洪[10]立足社会公平与政府公共职能视角,明确提出政府是农村养老服务治理的责任主体,在破解农村空巢老人养老难题中肩负关键职责。赵洪燕[11]聚焦基层治理层面,进一步界定了基层政府的角色定位,指出基层政府是农村养老服务供给的核心主导者与推动者,需充分发挥政策引领、资源投入、服务统筹、职责落实等核心职能,补齐农村养老服务短板。从养老服务体系构建与多元治理视角来看,有学者[12][13]认为农村空巢老人养老问题是乡村振兴推进进程中举足轻重的民生议题,需立足农村发展实际,统筹各方、群策群力,整合政府、社会、乡村、家庭等多方力量,织密筑牢农村养老保障体系,搭建多方联动、共建共治的养老治理格

局。马宏博[14]以呼和浩特市农村养老现状为调研基础,指出基层政府需持续完善农村养老机制,推动政府公共服务与传统家庭养老模式深度融合,充分发挥政府兜底保障与统筹引领作用。张戈和罗暄[15]基于湖南省石门县的实地调研,提出政府需从家庭、乡村、社会三个维度发力,优化家庭代际互助养老模式,健全农村养老保险制度,全方位完善农村养老保障体系。庞庆泉等[16]聚焦医养结合养老服务,通过研究发现农村空巢老人在经济保障、生活照料、医疗保健、人文关怀、文娱服务、权益维护、社会参与及适老居住环境等方面均存在强烈的服务需求,当前农村医养结合养老服务供给存在明显缺口,亟需政府完善服务供给、补齐供需短板。

山阳县地处秦岭深山区域,全境山大沟深、耕地稀缺,呈现典型的“八山一水一分田”地貌特征,农业产出有限,村民经营性收入偏低,县域农村居民主要依靠外出务工获取经济来源。县域青壮年劳动力大量外流,老年群体子女长期缺位,农村空巢化问题突出。当前山阳县农村空巢老人普遍面临四类养老困境:其一,传统家庭养老功能弱化,“养儿防老”的传统模式难以维系;其二,医疗保障能力不足,大病重病极易造成家庭致贫返贫;其三,老年人身体机能衰退,难以承担农业劳作与日常体力劳动;其四,收入渠道狭窄、经济储备薄弱,缺乏稳定养老资金来源,基本生存保障压力较大。综上,山阳县农村空巢老人养老矛盾突出、民生短板显著,亟需基层政府主动作为、精准施策,系统性破解县域农村养老治理难题。

农村空巢老人养老问题不仅关乎老年群体晚年生活质量与家庭和谐稳定,更直接反映基层政府公共服务与社会治理的履职成效,是新时代乡村民生治理的重点内容。现有学界研究多立足于社会学视角阐释空巢老人养老困境,而本文立足于公共管理视角,以山阳县为具体研究样本,通过实地调研系统剖析当地农村空巢老人养老现状、现存困境以及基层政府的责任履职短板。在此基础上针对性提出可落地、可优化的治理对策,以期为化解县域农村空巢老人养老难题、完善基层养老服务治理体系提供参考与实践思路。

2. 理论基础

2.1. 公共产品理论

公共产品,亦称为“公共物品”“公共品”,具备非竞争性与非排他性两大核心特征。其中,非竞争性是指个体对该物品的消费,不会削减其他使用者可获取的供给;非排他性则是指无法将其他主体排除在该物品的消费范围之外。政府供给的养老服务归属于公共产品范畴,同样兼具非竞争性与非排他性。面向农村空巢老人的养老供给既有实体物质形态,也包含服务形态,故而本文在展开分析阐释时,农村养老服务既可体现为服务供给形式,也可指代实物类养老产品。

2.2. 新公共服务理论

新公共服务理论以美国学者罗伯特·登哈特为代表,是学界在反思新公共管理理论,尤其批判企业家政府理论固有局限的基础上形成的全新理论体系。该理论主张,行政人员履职过程中应当恪守为民服务的本位,工作重心并非扮演管控者角色,而是致力于搭建回应及时、效能突出的公共服务机构。

落实到农村空巢老人养老服务供给层面,政府应当切实履行服务职能,既不能包办一切,也不应仅充当方向指引者。在处置农村空巢老人养老相关事务时,应当统筹调配资金、人力、物力资源,推动城乡养老待遇均衡适配,充分彰显政府履职的公平正义,助力美丽乡村建设提质增效。农村空巢老人养老保障绝非单方之力便可完成,离不开多元主体协同参与。政府既要统筹协调各类社会力量,也要拓宽资金筹措渠道,多措并举保障农村空巢老人老有所养、安享晚年。

2.3. 责任政府理论

责任政府理论,亦称作政府责任理论,是依法治国、依法行政的应有之义,其内核在于构建恪尽职

守、为民谋利的责任型政府。政府应当厘清自身权责边界，以维护公共利益为价值导向，践行服务人民、对人民负责的基本准则。

不同社会领域下，政府所需承担的责任各有侧重。虽然各界普遍认同政府应当在各类事务中履行对应职责，但何为政府责任，依旧是兼具理论价值与现实困惑的命题。找准政府责任的合理边界，是破解农村空巢老人养老服务困境必须厘清的前置条件。

3. 农村空巢老人养老服务供给中政府责任履行现状

3.1. 山阳县基本概况

山阳县隶属于陕西省商洛市，坐落于陕西省东南部、秦岭南麓，县域总面积 3535 平方公里。境内由流岭、鹳岭、郧岭三大山脉纵向贯穿全境，山地占比高达 82%，河谷平地仅占 18%，多零星分布于河谷沿岸与山间盆地，整体呈现典型的深山沟壑地貌。县域地势复杂、路网通达性弱，人居与生产生活条件相对受限，依托“北有流岭、中有鹳岭、南有郧岭”的地形格局，形成了“三山夹两川”的独特地貌特征，山地多、耕地少，素有“八山一水一分田”的地域特点。全县下辖 16 个镇、2 个街道办事处，共计 198 个行政村、41 个社区。截至 2020 年 11 月，山阳县常住人口为 359,967 人，其中农村常住人口 186,968 人¹。县域 60 岁及以上老年人口达 68,159 人，老龄化占比 18.93%，高于全国 18.7% 的平均水平，未富先老的结构矛盾突出，区域农村养老治理压力较大。

3.2. 山阳县空巢老人养老现状调查的设计与实施

3.2.1. 调查的设计

本次调查问卷内容主要分为三大部分。第一部分为基础信息调查，重点掌握农村空巢老人的个人特征与家庭结构情况，明确样本基本属性。第二部分聚焦养老现状与服务需求，围绕老人生活质量、养老满意度及实际服务诉求展开调研，为界定基层政府的养老服务职责提供现实依据。第三部分围绕政府养老履职情况设计指标，从制度保障、宣传引导、财政扶持、监督管理四个核心维度开展调查。通过系统分析农村养老现状与政府履职成效，精准梳理当前农村空巢老人养老服务存在的突出问题与治理短板。

3.2.2. 调查的实施

山阳县位于秦岭腹地，地形复杂、村落分散、区域发展差异较大。为确保调研样本具有代表性与覆盖面，本文综合考虑县域区位条件、人口规模、经济发展及养老设施布局等因素，从全县 198 个行政村、41 个社区中选取 10 个典型村庄作为调研样本，分别为十里铺街道王庄村、郭家村，高坝店镇申家垵村、寺沟口村，南宽坪镇银厂沟村、李家湾村，色河镇张家沟村、杨家院子村，漫川关镇过风楼村以及法官镇前店子村。所选村庄人口体量适中、交通条件较好，覆盖县域主要川道片区，能够客观反映山阳县农村空巢老人养老的整体现状，保障调研数据真实、全面、有效。

为全面掌握当地养老服务运行状况与政府履职实效，本次研究同步选取县域三类典型养老机构开展调研。一是高坝店镇敬老院，为乡镇区划调整后重点改扩建的公办敬老院，运营规范、代表性强；二是双坪兜底保障院，依托撤并乡镇旧址改建，为苏陕协作重点帮扶的兜底养老项目，主要服务特困老年群体；三是漫川关镇、法官镇两所农村幸福院，依托住建厅危房改造项目建成，是村级集中互助养老的典型载体。通过“多点村落 + 多类机构”的组合调研方式，可多层次、全方位反映山阳县农村空巢老人养老服务供给及政府责任落实的真实情况。

本次实地调研开展于 2021 年 7 月 10 日至 7 月 31 日，对选取的 10 个调研村庄逐一开展走访调查，

¹内容出处链接：<https://www.shangluo.gov.cn/tjj/tjnj1.htm>/商洛统计年鉴—商洛市人民政府商洛市统计局。

每村发放 30 份调查问卷，累计发放问卷 300 份，回收有效问卷 300 份，问卷回收率达 100%。问卷内容围绕农村空巢老人养老服务中的政府履职情况设计，涵盖制度保障、财政扶持、监督管理、宣传引导等核心维度，通过对问卷数据整理分析，初步梳理县域养老服务供给与政府责任落实的现实情况。

为弥补问卷调研的局限性、丰富研究数据，本文辅以深度访谈法完善研究内容。本次访谈对象涵盖县民政局局长、乡镇干部、村级干部等基层工作人员，访谈重点聚焦山阳县农村空巢老人养老服务供给现状、政府履职现存问题、后续优化举措及发展方向。调研期间先后与四名乡镇镇长、四名村支部书记开展专项深度访谈，全方位、多层次摸清基层政府在农村空巢老人养老服务中的履职实情，有效保障本次研究的真实性、深度与全面性，山阳县空巢老人占比情况见表 1。

Table 1. Proportion of empty-nest elderly in Shanyang County
表 1. 山阳县空巢老人占比情况

镇名	村名	调查户数(户)	空巢户数(户)	空巢老人占比%
高坝店镇	申家垵村	35	35	100
	寺沟口村	33	32	97
十里铺街办	王庄村	35	35	100
	郭家村	25	20	80
色河镇	张家沟村	31	29	93.5
	杨家院子村	28	27	96.4
南宽坪镇	银厂沟村	22	20	90.91
	李家湾村	38	35	92.11
漫川关镇	过风楼村	24	24	100
法官镇	前店子村	29	29	100

3.3. 山阳县农村空巢老人养老服务供给中政府履责情况调查结果

为深入探究山阳县农村空巢老人养老服务的政府治理现状，全面掌握基层养老工作推进成效与存在不足，本研究采用深度访谈方式收集一手资料。通过访谈民政主管部门负责人、乡镇基层工作人员、农村空巢老人及其家属，从政策执行主体与服务受益群体双重视角，系统梳理县域养老服务落地举措、老年人实际需求与服务满意度，精准识别当前养老治理中的优势环节与薄弱短板，为后续问题分析与对策优化提供真实、可靠的调研支撑。

3.3.1. 农村空巢老人基本情况

通过实地调研得知，山阳县农村养老方式多数是居家养老，且居家养老的老人多数是空巢老人，因为这次调研的老人识字较少，因此此次调查问卷采用问答方式完成，参与调研的 300 位老人中，男性 132 人，占总人数的比例为 44%；女性 168 人，占总人数的比例为 56%，其中年龄在 70 岁以上老人占总人数的 48.66%。具体情况如表 2 所示。

3.3.2. 农村空巢老人养老状况

调研发现，山阳县农村空巢老人收入来源单一且整体水平偏低。其日常生活主要依托自家种养实现自给自足，粮食、蔬菜基本能够自产自用，仅油、盐、酱、醋等生活必需品需要自费购买。经济收入主要包括基础养老金、高龄津贴以及子女不定期给予的赡养费。受近年来物价持续上涨影响，固定的政策性

Table 2. Basic information of rural empty-nest elderly
表 2. 农村空巢老人基本情况

	人数(人)	占比(%)
年龄阶段		
60~69 岁	154	51.33
70~79 岁	103	34.33
80~89 岁	40	13.33
90 岁以上	3	1.00
婚姻状况		
已婚	152	50.67
未婚	34	11.33
离婚	0	0
丧偶	114	38.00
健康状况		
非常健康	2	0.67
很健康	47	15.67
一般	95	31.67
差	122	40.67
非常差	34	11.33

补贴与子女赡养费用已难以匹配日常消费需求。为弥补收入缺口，当地多数空巢老人会利用山地资源，在成熟期采摘五味子、金银花等野生药材，以及核桃、板栗等土特产售卖增收。

本次调研数据显示，56%的空巢老人依靠自身劳作维持生计，在身体健康、无重大疾病的前提下仅能勉强维持基本生活。一旦出现身体不适，普遍存在“小病拖、大病扛”的现象，多采用民间土方自行处理，主动就医、住院治疗的比例极低。多数老人长期患有各类慢性病，仅依靠简单药物维持，缺乏系统、规范的医疗保障。与此同时，多数空巢老人在自我照料的基础上，还承担着隔代孙辈的看护与照料压力，生活负担较重。在日常生活帮扶方面，55.67%的老人遇到困难时主要依靠邻里互助，仅在问题无法解决时才会联系外出子女，家庭养老照料功能严重弱化。

在养老方式与生活成本认知上，本次调研的 300 户空巢老人均选择居家养老模式。其中 90%的老人认为，个人每月基本生活开支至少需要 300 至 400 元，而当前自身收入水平难以覆盖基本养老所需，经济保障缺口较为突出。具体调研数据情况如下表 3 所示。

Table 3. Elderly care status of empty-nest elderly in Shanyang County
表 3. 山阳县空巢老人养老状况

	人数	占比
主要经济来源		
新农保	33	11%
政府补贴	12	4%
自己挣钱	168	56%

续表

子女供给	87	29%
居住类型		
一个人居住	87	29%
与配偶同住	186	62%
与子女同住	14	4.67%
与孙辈同住	13	4.33%
能否满足日常开支		
能	57	19%
基本可以	86	28.67%
不能	133	44.33%
不确定	24	8%
每月生活所需费用		
100 元	3	1%
200 元	27	9%
300 元	128	42.67%
400 元以上	142	47.33%
遇到困难向谁求助		
邻居	167	55.67%
亲戚	15	5%
朋友	42	14%
子女	76	25.33%
是否患有慢性病		
否	68	22.67%
是	232	77.33%

3.3.3. 财政支持空巢老人养老责任情况

养老资金供给水平直接决定农村空巢老人养老保障质量。山阳县共有 14 所敬老院,床位 5000 余张,5 所兜底保障院合计可容纳 500 人,机构养老承载能力与老年群体实际需求存在较大缺口[17]。

兜底保障方面,从 2019 年 10 月 1 日起,山阳县农村低保标准提升至 4320 元/人/年,并采取分类救助[17]:一类 360 元/人/月、二类 320 元/人/月、三类 200 元/人/月,低保家庭中的老年人额外增发 108 元/人/月低保金。截至 2020 年 6 月底,全县新增农村低保 7363 人,农村低保共覆盖 12,023 户 30,845 人,保障覆盖率提升至 7.43%,各类重点群体保障成效明显。2020 年上半年共发放城乡低保金 8031.86 万元,其中农村低保金 7084.63 万元,同比增长 62.2%;特困供养人员 3695 人,发放供养金 1457.54 万元。高龄津贴执行陕西省统一标准:70~79 周岁每人每月 50 元,80~89 周岁每人每月 100 元,90~99 周岁每人每月 200 元,100 周岁及以上每人每月 300 元。全县符合条件高龄老人 26,639 人,年度发放高龄补助 1966.72 万元。特困供养保障标准逐年提升,2018~2020 年五保对象月均供养标准分别达到 511 元、631 元、658 元。

调研显示，58%的农村空巢老人对兜底保障、高龄津贴的发放标准与落实情况基本满意，42%的受访者表示不满意。主要问题集中在补贴认定、发放流程透明度不足，部分群众反映资格审核主观性较强、公示不到位，存在保障资源分配不公的现象。在财政配套供给上，除资金补助外，乡村养老物资与服务设施配置较为单薄，多数行政村仅配备基础健身器材与少量图书，养老配套资源供给单一。相关调研数据详见表 4。

Table 4. Fiscal support situation
表 4. 财政支持情况

	人数	占比
新农保能否解决养老问题		
能	33	11%
基本可以	42	14%
不能	183	61%
不确定	42	14%
养老补贴满意度		
十分满意	39	13%
基本满意	135	45%
不满意	54	18%
相当不满意	72	24%
有没有老年活动场所		
有	60	20%
没有	174	58%
不清楚	66	22%
老年活动场所有哪些设施		
棋牌室	32	10.67%
聊天室	16	5.33%
图书馆	241	80.33%
日间照料室	9	3%
其他	13	4.33%
健身器材	288	96%

3.3.4. 制度保障空巢老人养老责任情况

山阳县农村空巢老人养老保障由人社局、医保局、民政局三大部门分块管理，其中民政局负责低保、特困救助等兜底保障，医保局主管新农合医疗保障，人社局承担新农保参保与养老金发放工作。分部门管理虽各司其职，但也存在职能分散、权责交叉、协同不足等问题，易出现推诿扯皮现象，增加了养老保障政策落地难度，降低了基层养老治理效能。目前，山阳县农村新农保、高龄津贴、五保、低保等养老保障政策已实现全面覆盖。但新农保保障水平偏低，补助金额有限，无法满足农村老人基本生活需求，当地农村养老仍主要依赖子女赡养，家庭养老负担较重。

在政策执行与宣传方面，基层落实存在明显短板。调研发现，多数空巢老人不了解新农保缴费标准、

发放规则等政策内容，基层常态化政策宣讲缺位。调研数据显示(表 5)，仅 51%的老人对新农保发放标准满意，49%的老人表示不满，仅有 36%的老人认可政策执行力度。总体来看，现行新农保政策标准偏低、宣传不到位、执行效果不佳，难以适配农村空巢老人的实际养老需求。

Table 5. Responsibility implementation of institutional guarantee
表 5. 制度保障责任情况

	人数	占比
新农保发放标准满意度		
十分满意	24	8%
基本满意	129	43%
不满意	84	28%
相当不满意	63	21%
新农保执行力度		
非常好	33	11%
基本可以	75	25%
不好	183	61%
很差劲	9	3%
政府在养老上起的作用		
非常大	72	24%
有些作用	189	63%
一点作用都没有	39	13%

3.3.5. 宣传引导空巢老人养老责任情况

基层政府通过政策宣传解读、普及社保知识来引导社会力量积极参与到农村养老服务。清晰的政策宣讲能够提升村民参保积极性与制度认同感，而社会力量的广泛参与更是补齐农村养老短板、完善多元养老体系的重要途径。政府通过正向宣传、树立典型、推广优秀养老帮扶案例，可有效带动社会资源下沉乡村，助力空巢老人养老服务提质增效。

但调研结果显示(表 6)，山阳县政府在政策宣传与社会动员方面履职薄弱。数据表明，61.33%的农村空巢老人对新农保政策完全不了解，仅知晓最低档次缴费及年满 60 周岁可领取养老金，对具体待遇标准、计发规则一无所知。仅有 20%的老人表示大致了解相关政策，但认知模糊、理解片面，多数老人仅清楚养老金统一发放至农业银行卡，政策普及效果极差。

在社会力量参与方面，县域农村养老服务社会化程度极低。绝大多数空巢老人未感受到社会力量参与养老服务，仅有 7%的老人接触过社会帮扶，且仅限于临时性慰问、物资捐助等浅层活动，缺乏常态化、专业化、持续性的养老服务供给。总体来看，山阳县政府在政策解读宣传、社会资源引导、多元养老格局构建方面工作推进不足，未能充分发挥统筹、宣传与赋能作用。

3.3.6. 监督管理空巢老人养老责任情况

养老补贴的发放对象、发放标准存在较大的村级自主裁量空间，配套监督机制缺失，村级未对民政局拨付资金的使用情况进行公示。财政局依据民政部门报送材料委托银行代发养老金，流程看似规范，但各部门独立运行、协同不足，整体管理效能偏低，治理秩序较为混乱。

Table 6. Responsibility implementation of publicity and guidance
表 6. 宣传引导责任情况

	人数	占比
是否了解新农保		
十分了解	21	7%
基本了解	39	13%
一知半解	56	18.67%
一点不了解	184	61.33%
有没有人做政策解读		
有	0	0%
没有	300	100%
有没有慈善资金的介入		
有	21	7%
没有	239	79.67%
不清楚	40	13.33%

调研显示(表 7), 96.33%的受访者表示没有专人负责养老相关信息反馈, 也未设置意见收集窗口、意见箱等诉求渠道; 全部 300 名受访对象均反映补贴资金的流向与使用情况未对外公开, 群众担忧存在优亲厚友、资金违规使用等问题。从民政局、人社局到乡镇、村集体, 既未建立内部监管机制, 也未搭建面向群众的外部监督与诉求反馈渠道, 内外监督体系均存在明显短板。

Table 7. Responsibility implementation of supervision and management
表 7. 监督管理责任情况

	人数	占比
是否有专人负责信息反馈		
有	0	0%
没有	289	96.33%
不清楚	11	3.67%
有没有公布补贴资金去向		
有	0	0%
没有	300	100%
不清楚	0	0

4. 完善农村空巢老人养老服务供给中政府责任履行的对策

4.1. 农村空巢老人养老服务供给中政府履职总体思路

农村空巢老人养老服务治理是一项系统性、长期性民生工程, 契合积极应对人口老龄化、推进乡村振兴的核心要求[18]。当前农村养老服务供给不再是单一的生活保障问题, 而是涵盖经济支撑、生活照料、医疗康养、精神慰藉、权益保障的综合性民生议题。政府作为公共服务供给的核心主体, 需突破传统单

一保障思维,立足县域资源禀赋、人口结构、产业基础,坚持问题导向与源头治理相结合、政策落地与服务提质相结合、政府主导与多元协同相结合的原则,通过壮大乡村产业夯实养老经济根基、细化政策细则强化法治保障、拓宽筹资渠道筑牢资金支撑、健全监管体系规范服务秩序、强化宣传引导优化养老氛围、创新养老模式适配山区需求,多方位补齐农村空巢老人养老服务短板,构建全覆盖、可持续、高质量的县域农村养老服务体系[19]。

4.2. 完善农村空巢老人养老服务供给的具体对策

4.2.1. 深耕乡村产业发展,多渠道拓宽增收渠道

城乡发展差距大、乡村产业薄弱是农村劳动力外流、空巢老人数量攀升的核心原因。立足乡村振兴发展导向,做强县域特色产业、稳定本地就业,能够有效减少青壮年外流,从源头缓解农村空巢化问题,同时集聚市场与社会资源,为农村养老服务发展提供经济支撑。

一是做强县域特色产业,稳定本地就业。依托山阳县现有产业基础,统筹推进特色种植、生态养殖、乡村旅游、农产品加工产业升级。种植领域重点扶持漫川关镇、南宽坪镇有机茶产业,通过标准化种植、品牌打造、精深加工提升产业价值;养殖领域依托高坝镇金鸡扶贫产业,完善深加工、冷链物流配套,推动产业规模化发展;文旅领域深挖天竺山、月亮洞生态资源,发展民宿康养、乡村观光新业态,带动就近就业。同时持续推进“一村一品”,壮大村级集体经济,解决乡村产业分散、效益低下问题,实现村民就地就业增收。

二是强化创业政策扶持,激活返乡活力。针对县域人口持续外流现状,政府通过税收减免、场地扶持、贴息贷款、技术指导等优惠政策,吸引在外务工人员、乡贤、企业家返乡创业。同时精准招商引资,引入农产品加工、乡村文旅、劳动密集型企业入驻乡镇,扩充本地就业岗位。通过稳定本地就业,减少劳动力外流,促使子女就近照料老人,从根源改善空巢老人照料缺失、精神空虚等问题。

三是推动产业养老融合,构建共生格局。以产业发展带动乡村道路、医疗、养老等基础设施升级,建立村集体经济养老反哺机制,按比例提取产业收益用于养老设施运维、老年活动开展、困难老人帮扶。依托产业集聚的资源优势,引导市场主体、社会组织参与乡村养老服务,形成产业赋能养老、养老助力乡村治理的良性循环。

4.2.2. 细化政策落地体系,夯实养老法治保障基础

当前农村养老政策多为宏观框架,缺乏适配山区县域的专项细则,基层执行存在落地不实、精准度不足等问题,难以有效保障空巢老人养老权益。需从政策细化、基层落实、普法宣传三方面完善执行体系,打通政策落地最后一公里。

一是细化县域政策细则,贴合本土养老需求。以《老年人权益保障法》为依据,结合山阳县空巢老人数量多、居住分散、需求多元的特点,制定县域农村养老实施细则。聚焦生活照料、医疗保障、精神慰藉、权益维权、特困帮扶等核心需求,明确政府、村集体、家庭、市场、社会多元主体责任,细化服务标准与补贴规范,填补山区农村专项养老政策空白。

二是压实基层履责责任,完善三级服务网络。构建“县级统筹、乡镇主导、村级落实”的养老服务体系,厘清各级权责。县级负责政策制定、资金调配与考核督导;乡镇负责政策落地、老人信息摸排与资源统筹;村级建立空巢老人动态台账,精准排查高龄、失能、独居特困老人情况,落实精准帮扶。联动公安、司法部门依法处置弃养、侵权行为,筑牢老人权益保障防线。

三是深化普法宣传教育,转变养老认知。常态化开展养老法规、赡养义务、社保医保等惠民政策宣传,破除农村养老认知误区。一方面普及高龄补贴、特困救助等政策,提升村民参保积极性;另一方面

强化赡养法治教育,明确子女法定赡养义务,整治薄养、弃养等问题,营造敬老守法的乡村氛围。

4.2.3. 拓宽多元筹资渠道,筑牢养老资金保障防线

充足的资金是养老服务高质量发展的基础。山阳县农村养老资金过度依赖财政投入,社会资本参与不足、资金渠道单一,制约了养老设施升级与专业服务供给。因此,需构建财政、产业、市场、慈善多元协同的筹资体系,破解养老资金短缺难题。

一是优化财政投入机制,守住普惠养老底线。将农村养老经费纳入县级专项财政预算,建立稳定增长机制,资金重点向偏远乡村、失能特困老人、基层养老设施倾斜。严格落实专款专用制度,保障设施运维、人才培育、困难补贴等基础工作开展,积极争取省市专项转移支付,缓解县域财政压力。

二是深化产业反哺机制,壮大村级养老资金。依托山阳特色种养殖、乡村旅游、农产品加工等集体经济产业,固定计提产业收益用于村级养老建设、老人照料、文体活动与困难帮扶,让乡村产业发展成果精准惠及空巢老年群体。

三是引导市场资本入局,丰富资金来源。出台养老市场扶持政策,通过税费减免、场地补贴等举措,吸引企业投资建设运营乡村幸福院、康养服务中心。推行村企结对帮扶,通过公益捐赠、设施援建等方式盘活市场资源,丰富养老服务供给。

四是吸纳社会慈善力量,补充公益养老资金。搭建县域养老慈善平台,引导乡贤、社会组织设立养老专项基金,重点帮扶困难空巢老人、升级养老设施、补充精神慰藉服务,常态化开展敬老公益活动,凝聚社会助老合力。

4.2.4. 健全全程监管体系,规范养老服务运行秩序

当前农村养老服务存在监管主体模糊、考核机制缺失、资金使用不透明、社会监督不足等问题,导致部分养老站点服务虚化、资源浪费。需构建多主体、全过程的立体化监管体系,规范养老服务运行。

一是设立专职监管机构,压实行业责任。整合民政、卫健、乡村振兴等部门职能,组建专项养老监管机构,明确岗位职责,厘清监管权责。建立养老机构准入、督查、评级、退出惩戒机制,常态化核查村级养老站点、民办机构的设施、人员、服务质量,杜绝形式化养老服务。

二是畅通社会监督渠道,倒逼服务提质。开通电话、微信、村务公开等多元监督渠道,鼓励村民与老人参与监督。常态化入户调研,收集群众意见建议,及时整改服务短板,推进养老服务公开透明,保障群众监督权。

三是强化专项资金监管,实现全程溯源。建立养老资金“筹集-使用-复盘”闭环监管机制,细化使用规范,严查资金挪用、截留等违规行为。通过政府平台、村级公示栏定期公开资金收支与帮扶成效,主动接受社会监督,提升资金使用效益。

4.2.5. 强化组织宣传引导,营造敬老养老良好氛围

当前乡村敬老氛围薄弱、养老法治认知不足、村民参保意识欠缺,家庭赡养缺位问题时有发生。需通过法治宣传、文化浸润、政策普及,全方位优化农村养老社会环境。

一是常态化开展法治宣传,保障老人合法权益。依托短视频、公众号、村级宣讲等多元形式,普及养老相关法律法规。司法部门为困难老人提供免费法律援助,执法部门从严查处侵害老年人权益的行为,筑牢法治保障防线。

二是弘扬传统孝道文化,夯实家庭养老责任。开展孝文化宣讲、敬老模范评选活动,发挥榜样示范作用。推动孝文化进校园、进乡村,传承敬老美德,引导子女自觉履行赡养义务,加强对空巢老人的陪伴与精神慰藉。

三是普及社保惠民知识,提升养老保障能力。针对村民依赖储蓄养老、参保意愿低的问题,专项宣讲养老保险、医疗保险及商业补充保险政策,引导青壮年主动参保,构建基础社保+商业补充的多元保障体系,提升农村养老风险抵御能力。

5. 结语

农村空巢老人养老服务保障是积极应对人口老龄化、推进乡村振兴、增进民生福祉的重要抓手。在乡村空心化、人口老龄化的双重背景下,农村空巢老人养老问题具有长期性、复杂性、系统性特征,离不开政府的精准履职、统筹发力。山阳县农村养老困境的核心根源在于产业支撑不足、政策落地不精、资金保障薄弱、监管体系缺失、养老模式单一。对此,政府需始终坚守主体责任,立足县域发展实际,以产业振兴夯实养老根基,以政策细化强化法治保障,以多元筹资筑牢资金支撑,以全程监管规范服务秩序,以宣传引导优化养老氛围,以模式创新适配养老需求,构建多元协同、精准高效、可持续的农村养老服务体系,切实实现农村空巢老人老有所养、老有所医、老有所乐、老有所安,为乡村全面振兴与基层民生治理提质赋能。

参考文献

- [1] 宁吉喆. 第七次全国人口普查主要数据情况[J]. 中国统计, 2021(5): 4-5.
- [2] 龚文君. 农村空巢家庭的养老保障问题研究[J]. 西北人口, 2007, 28(1): 14-16.
- [3] 孙玉娣. 大连普兰店区农村空巢老人养老现状调查研究[D]: [硕士学位论文]. 大连: 大连理工大学, 2018.
- [4] 史金玉. 新型城镇化下农村空巢老人养老困境[J]. 农业经济, 2020(6): 87-88.
- [5] 魏静. 甘肃省农村空巢老人养老保障制度研究[J]. 甘肃联合大学学报(社会科学版), 2011, 27(2): 34-38.
- [6] 许智超. 老龄化背景下农村“空巢老人”养老问题的探究[J]. 经济研究导刊, 2013(3): 51-52.
- [7] 慈勤英. 家庭养老: 农村养老不可能完成的任务[J]. 武汉大学学报(人文科学版), 2016, 69(2): 12-15.
- [8] 沈毅. 人口老化过程中的政府责任[J]. 浙江学刊, 2008(5): 201-206.
- [9] 崔建振. 政府职责视阈下中国农村空巢老人问题研究[J]. 科技经济市场, 2015(1): 185.
- [10] 潘金洪. 多视野下的政府养老责任[J]. 南京人口管理干部学院学报, 2009, 25(2): 64-68.
- [11] 赵洪燕. 基层政府在农村养老服务供给中的角色定位问题研究[D]: [硕士学位论文]. 武汉: 华中师范大学, 2012.
- [12] 周湘莲, 刘英. 论农村空巢老人精神养老的政府责任[J]. 湖南师范大学社会科学报, 2014, 43(4): 54-60.
- [13] 原新. 农村空巢老人的养老困境与化解之道[J]. 人民论坛, 2019(28): 69-71.
- [14] 马宏博. 呼和浩特市农村空巢老人养老中的政府责任研究[D]: [硕士学位论文]. 呼和浩特: 内蒙古大学, 2018.
- [15] 张戈, 罗暄. 农村空巢老人代际经济支持状况及影响因素——以湖南省石门县为例[J]. 财经理论与实践, 2020, 41(4): 101-105.
- [16] 庞庆泉, 许世华, 石龙, 等. 农村医养结合养老服务发展中的政府责任: 基于需求溢出理论的研究[J]. 中国卫生事业管理, 2022, 39(4): 196-300.
- [17] 桑福民. 山阳县农村空巢老人养老服务供给中的政府责任履行研究[D]: [硕士学位论文]. 西安: 西北大学, 2021.
- [18] 钟仁耀. 积极应对人口老龄化战略下养老服务的均衡发展[J]. 社会保障评论, 2024, 8(4): 102-120.
- [19] 叶芮. 乡村振兴战略背景下社会工作介入农村空巢老人养老问题研究——以遵义市 B 村为例[D]: [硕士学位论文]. 黄石: 湖北师范大学, 2022.