

“十五五”时期农村养老服务供给体系优化： 问题、思路与对策

杜志雄 龚俊梅 高 鸣

摘 要：优化农村养老服务供给体系是落实积极应对人口老龄化国家战略的重要举措。进入“十五五”时期，农村人口老龄化趋势加剧、老年群体养老服务需求不断升级、基本公共服务均等化目标日益明确，共同驱动农村养老服务供给体系从“有”向“优”转变。然而，当前农村养老服务供给体系仍存在较为突出的结构性与制度性问题。“十五五”时期应以高质量发展为核心目标，将积极老龄观贯穿于农村养老服务供给体系建设全过程，依托多元主体协同参与、三级服务网络建设及数字技术赋能，持续推动农村养老服务提质增效。为此，需重点从健全老年收入保障体系、优化养老服务政策设计、促进养老服务供需匹配、强化养老服务资金保障、全面支持老年人社会参与、增强数字技术支撑能力等方面协同发力，推动农村养老服务供给体系向更加普惠、适配、可持续的方向发展。

关键词：“十五五”时期；农村养老；养老服务供给；人口老龄化；高质量发展

中图分类号：C913 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-0186(2026)05-0002-12

推动全体老年人享有基本养老服务，是保障和改善民生的重要任务。近年来，党和国家高度重视农村养老服务工作，先后出台了一系列支持农村养老事业发展的政策举措。例如，民政部等22部门联合印发《关于加快发展农村养老服务的指导意见》，首次在全国层面对农村养老服务发展作出系统性专项部署^①；《中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见》进一步将发

展农村养老服务纳入乡村振兴战略的重要内容^②。政策层面的持续发力，推动农村养老服务能力和发展水平显著提升。然而，与城镇相比，农村养老服务发展仍明显滞后，既是实施积极应对人口老龄化国家战略亟须优先补齐的短板，又是实现全体老年人享有基本养老服务的难点。“十五五”时期是基本实现社会主义现代化进程中承前启后的重要阶段，也是农村养老服务实现

基金项目：国家自然科学基金重点项目“中国农业农村渐进式改革的理论框架与行动逻辑：兼顾多目标发展的政府与市场关系的动态调查”(72141307)；国家社会科学基金重大项目“农业高质量发展的理论创新和路径研究”(21ZDA054)。

作者简介：杜志雄，中国社会科学院农村发展研究所党委书记、研究员，中国社会科学院大学应用经济学院教授、博士生导师，研究方向：农业农村发展理论与政策；龚俊梅（通信作者），中国社会科学院大学应用经济学院博士研究生，研究方向：农村发展理论与政策；高鸣，农业农村部农村经济研究中心研究员，研究方向：农业农村政策与改革。

^①中华人民共和国民政部.关于加快发展农村养老服务的指导意见[EB/OL].(2024-06-13).<https://www.mca.gov.cn/gdnps/pc/content.jsp?mtype=1&id=1662004999980008028>.

^②中华人民共和国中央人民政府.中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见[EB/OL].(2025-01-07).https://www.gov.cn/gongbao/2025/issue_11826/202501/content_7001310.html.

高质量发展的关键窗口期。优化农村养老服务供给体系,必须牢牢抓住这一战略机遇。从现有文献来看,学界虽已从资源配置、主体协同、模式创新、数字赋能等维度^[1-5]对农村养老服务供给体系优化进行了有益探讨,但全面深入剖析仍显不足,尤其缺乏面向“十五五”这一特殊时期的系统性审视。基于此,本研究聚焦“十五五”时期,系统剖析农村养老服务供给体系优化的关键动因与现实梗阻,以期破解农村养老难题、促进农村养老服务高质量发展提供决策参考。

一、“十五五”时期农村养老服务供给体系优化的驱动机制

“十五五”时期,推动农村养老服务供给体系从“有”向“优”转变,是多重力量共同驱动的必然结果。其中,人口结构性矛盾产生基础压力,养老观念与服务需求升级形成内在牵引,国家顶层设计则提供系统性引领,三者相互叠加,共同构成了农村养老服务供给体系优化的现实逻辑。

(一) 底层驱动:人口结构性矛盾产生基础压力

按照联合国老龄社会标准,我国于1999年正式进入了人口老龄化社会。此后,随着生育率和死亡率的进一步下降,老年人口规模与比重持续攀升。第七次全国人口普查数据显示,我国60岁及以上人口已达2.6亿,占总人口的18.7%。与此同时,城镇化进程中大量青壮年劳动力向城市转移,导致城乡老龄化水平差异明显。农村60

岁及以上老年人口占比为23.8%(表1),高出城镇将近8个百分点^①。这表明农村已成为人口老龄化最为集中的空间载体。“十五五”时期,我国将处在从中度老龄化向深度老龄化转变的关键窗口期^[6]。根据联合国中等生育方案的人口预测,我国60岁及以上老年人口比例将由2025年的21.5%上升至2030年的26.4%,年均增长率将达到3.9%^②,城乡老龄化结构性矛盾将进一步凸显。随着人口老龄化程度不断提高,农村老年人口抚养比也将持续上升,预计到2035年将超过60%^[7],农村地区将面临家庭照护资源持续萎缩压力。另外值得关注的是,农村老年人兼具“生产者”与“养老者”的双重角色。他们既是养老服务的主要需求群体,也是农村常住人口主体和农业生产的重要维系力量,特别是大部分低龄老年人仍承担着基本的农事劳作。这使得农村养老问题超越家庭范畴,演变为关乎乡村稳定、农业可持续发展的战略性议题,从而对农村养老服务供给体系优化提出了更为紧迫而复杂的要求。

(二) 需求牵引:养老观念转变及服务需求推动 长期以来,家庭不仅是社会运行的基本生

- ①中华人民共和国民政部.第七次全国人口普查结果公布 这些数据事关“老”话题[EB/OL].(2021-05-21).
<https://www.mca.gov.cn/n152/n166/c45021/content.html>.
②联合国经济和社会事务部人口司.2024年世界人口展望[EB/OL].(2024-07-11).
<https://population.un.org/wpp/downloads?folder=Standard%20Projections&group=Population>.

表1 我国农村老年人口占比变化情况

	第五次人口普查	第六次人口普查	第七次人口普查
60岁及以上人口占比	10.9%	15.0%	23.8%
其中,60~64岁占比	31.3%	32.9%	25.6%
65~69岁占比	26.4%	23.4%	28.3%
70~74岁占比	20.0%	18.3%	19.9%
75~79岁占比	12.8%	13.4%	12.6%
80~84岁占比	6.5%	7.7%	7.9%
85~89岁占比	2.4%	3.3%	4.1%
90岁及以上占比	0.7%	1.1%	1.7%

注:该表格根据历次人口普查数据整理。

活单元,也是个体情感依托与养老保障的核心载体。在以亲子关系为主轴的传统家庭结构中,代际双向抚育的伦理契约已形成,“孝”文化对赡养责任的规范已趋成熟。在此范式下,老年人不仅能获得子女的经济支持和生活照料,也能从中得到稳定的心理归属与精神满足。随着工业化、城镇化和现代化进程持续推进,农村家庭呈现小型化、空巢化、流动化等特征^[8]。家庭户规模逐步缩小,家庭成员在空间上日益分离,传统家庭内部双向依赖的关系结构逐渐松弛,原本可由家庭内部承担的养老功能弱化,老年人养老服务需求持续向外溢出,转化为社会化养老服务需求。同时,农村老年人的养老观念和养老服务需求层次正经历从“被动依附”向“主动选择”、从“基础生存”向“自我实现”转型。一方面,农村老年人养老意愿呈现自主化倾向。数据显示,90.9%的农村老年人希望在自己家养老,仅 4.8%希望在子女家养老,体现出对传统“同住共养”模式的疏离^①。同时,年轻农村居民对机构养老的接纳意愿相对更高。另一方面,农村老年人养老服务需求层次从满足基本生存需要,向医疗护理、精神慰藉与社会参与等多元化、高层次方向转变(表 2)。农村老年人养老观念的转变与服务需求的升级,通过市场机制传递给供给侧,形成倒逼养老服务供给体系深化改革最直接、最活跃的需求侧牵引力。

(三)战略导向:国家顶层设计提供系统性引领

农村人口老龄化速度加快、程度加深,这一现实压力推动国家不断强化对农村养老服务的战略部署,促使相关政策从“补缺型福利”向“普惠型保障”加速转型。在宏观战略层面,基本公共服务均等化已成为国家治理的重要战略任务。党的二十大报告明确,到 2035 年“基本公共服务实现均等化”,并将其确立为实现中国式现代化的重要支撑^[9]。农村养老服务作为基本公共服务体系的重要组成部分,其发展成效是衡量这一目标是否真正落地的重要标尺。然而,受长期城乡二元结构影响,农村地区“未富先老”与“福利滞后”的双重困境更为突出。2024 年,党的二十届三中全会提出“加快补齐农村养老服务短板”,要求“增强基本公共服务均衡性和可及性”^[10],凸显了加快发展农村养老服务的紧迫性。党的二十届四中全会继续部署“稳步推进基本公共服务均等化”^[11],《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》提出“优化基本养老服务供给,完善城乡养老服务网络,加强公共设施适老化和无障碍改造”,并进一步将“社会保障制度更加优化更可持续”与“基本公共服务均等化水平明显提升”列为“十五五”时期“人民生活品质不断提高”目标的核心任务^[12]。上述战

①根据 2024 中国乡村振兴综合调查(CRRS)数据整理得出。

表 2 农村老年人养老服务需求内容

服务内容	第四次城乡老年人生活状况抽样调查		第五次城乡老年人生活状况抽样调查	
	全国	农村	全国	农村
日间照料	9.4%	9.9%	13.2%	14.3%
助浴服务	4.5%	4.7%	11.3%	13.0%
助餐服务	8.5%	7.9%	22.1%	20.7%
康复护理	11.4%	12.9%	13.0%	14.8%
上门看病	38.2%	48.0%	29.1%	36.2%
健康教育	10.5%	11.9%	17.2%	18.6%
心理咨询/聊天解闷	10.6%	12.1%	14.5%	15.6%
文化娱乐	—	—	22.1%	22.7%
灵活就业	—	—	28.1%	32.7%
公益活动	45.8%	48.5%	54.4%	59.7%

注:该表格根据第四、五次中国城乡老年人生活状况抽样调查报告数据整理。

略部署层层递进、相互衔接,共同构成了“十五五”时期推动农村养老服务供给体系优化的重要引领力量。

二、农村养老服务供给体系现存主要问题

加快补齐农村养老服务短板,推动农村养老服务供给体系实现从“有”向“优”转变,首先需要厘清农村养老服务存在哪些短板。总体而言,当前农村养老服务供给体系在收入保障、政策设计、供需匹配、资金筹集等方面均有较大改进空间。

(一)老年收入保障水平有待提高

收入保障既关系农村老年人的生活质量,也影响农村养老服务供给体系的建设。在扣除基本生活支出后,农村老年人可支配收入较为有限(表3),致使大量养老服务需求停留在“需要”层面。其一,城乡居民基本养老保险待遇水平偏低。2024年全国农村老年人月人均养老金待遇约为246元^①,难以保障日常基本生活所需。同时,伴随城乡劳动力流动加速,养老保险关系转移的“堵点”凸显,农民工养老保险权益在跨地区、跨制度转移中难以有效累积和顺畅衔接。其二,土地保障功能持续弱化。“以地养老”仍是农村大部分老年人获得基本生活资料、养老经济保障的主要模式^[13],但以土地流转为核心的适度规模经营正在重塑农村土地利用格局,老年群体在此过程中面临边缘化风险^[14]。另外,受年龄增长与健康状况下降影响,部分老年人选择通过农业社会化服务进行生产托管,或将土地经营权流转,但由此获得的收入通常低于独立

劳作所得^[15]。其三,家庭经济支持趋于式微。随着社会竞争加剧,在城市工作定居的农村青年通常面临较大经济压力,在无法兼顾维持小家与履行赡养责任时,通常将有限资源优先用于抚养子代,导致父代可获得的赡养资源相对不足。

(二)养老服务政策设计有待完善

作为准公共物品,农村养老服务供给在很大程度上依赖于政府的制度安排,但养老服务政策设计有待进一步完善。其一,政策覆盖群体不足。长期以来,养老服务政策聚焦于特困、低保、失能等特殊老年群体。该制度安排在强化基本民生保障的同时,也使得大量普通老年人被排除在外。这类老年人虽不符合救助标准,却同样面临日间照料缺失、医疗护理不足等困境。其二,家庭养老支持政策存在缺失。尽管国家层面强调“巩固家庭养老基础”,但相关政策设计暂未达到充分统筹家庭整体福利的程度,尤其缺乏对照料者权益的实质性保障。同时,针对高龄、失能老年人家庭的“喘息服务”供给不足,长期照护者身心健康风险突出,家庭养老可持续性面临挑战。其三,长期护理保险城乡覆盖不足。长期护理保险(以下简称长护险)是应对失能风险、减轻家庭照护负担的关键制度安排,也是培育专业照护市场、激活银发经济的重要政策杠杆。自2016年启动长护险试点以来,各地虽已初步

^①新京报.提高城乡居民基础养老金,力度可以更大些[EB/OL].(2025-12-19).https://epaper.bjnews.com.cn/html/2025/20251219/20251219_A02/20251219_A02_01_5750_2001680730932908033.html.

表3 我国老年人年人均收入及支出情况

	城镇地区	农村地区
年人均收入(元)	47 270.8	14 105.4
其中,社会保障性收入占比	68.0%	42.7%
经营性收入占比	7.6%	36.9%
财产性收入占比	20.3%	9.8%
家庭转移性收入占比	4.1%	10.6%
年人均日常生活支出(元)	14 908.5	6 733.9

注:该表格根据第五次中国城乡老年人生活状况抽样调查报告数据整理。

表4 我国老年人养老机构费用承受能力

	城镇地区	农村地区
1 000 元以下	31.1%	75.3%
1 000~1 999 元	25.2%	17.5%
2 000~2 999 元	20.8%	5.4%
3 000 元及以上	22.9%	1.8%

注:该表格根据第五次中国城乡老年人生活状况抽样调查报告数据整理。

建立制度框架,但保障范围呈现显著的城乡二元分割特征,参保和受益主体仍集中于城镇职工。在自评失能的农村老年人中,有接近 30.8% 未能获得相应的照护支持^[16]。

(三)养老服务供需错位较为突出

作为补齐民生短板的关键点,近年来农村养老服务投入持续增长,但供需错位问题依然突出。其一,养老服务资源空间配置失衡。基于均衡治理原则,养老设施布局应与人口分布及需求密度相匹配^[17]。然而,当前农村有限的养老服务资源过度集中于经济条件较好的地区或政策扶持示范村,导致广大普通村庄养老服务可及性不足。其二,供给模式与养老意愿错位。数据显示,约95.7%的农村老年人倾向于居家养老,但各地在设施建设中延续了城市集中供养的思路,偏好功能完备、运营成本较高的机构养老设施,而机构养老收费标准与老年人支付意愿存在明显差距。在有机构养老意愿的老年人中,愿意承受每月不超过 1 000 元费用的占比 75.3%(表 4),而绝大多数集中养老机构收费超过 1 000 元/月。同时,我国农村地区仍有 72.3%的村庄尚未建设居家养老服务中心,其覆盖率较 2022 年仅增长 1.4%^①。其三,服务内容与需求结构错位。当前农村养老服务供给呈现偏重基本生活照料特征,对多样化、多层次养老服务需求回应不足。以居家养老服务为例,在已建成的居家养老服务中心中,44.8%提供日间照料,68.6%提供助餐服务,而紧急救助、康复护理与保洁服务的覆盖率分别低至 27.6%、26.7%、35.2%^②。

(四)养老服务供给可持续性不足

资金保障是养老服务供给体系可持续运行

的基础支撑。我国已逐步建立起政府主导下多元主体协同参与的筹资机制,但整体效能尚未充分释放,农村养老服务供给面临财务不可持续困境^[18]。其一,资金筹集过度依赖财政补助。受财政分权体制与地方财力约束影响,在基层政府可支配资源有限的情况下,农村养老服务发展主要依靠财政投入,呈现明显的制度性依赖特征,抗风险能力与持续保障能力不足。例如,在正常运营的农村居家养老服务中心,运营资金中政府补贴平均占比高达 52.1%^①。其二,市场主体参与程度较低。随着社会主义市场经济体制不断完善,市场机制在公共服务资源配置中的作用日益重要。受农村地区人口密度低、需求分散、投资回报周期长等因素制约,社会资本更倾向于进入盈利性更强的城市养老服务市场,农村养老服务市场力量薄弱。其三,集体经济支持能力有限。部分经济条件较好的村庄可以通过集体资源分担部分养老成本,但从全国范围看,多数农村集体经济组织自身发展能力不足,公共服务支出缺乏稳定的动力机制。其四,项目运营高度依赖政策推动。当前,多数农村养老服务项目依托阶段性政策扶持启动,自我“造血”能力明显不足,许多项目陷入“建得起、续不上”的困境。

(五)推动“老有所为”存在阻碍

实施积极应对人口老龄化国家战略,需要推动“老有所为”与“老有所养”相结合,充分发挥老年群体的社会价值。然而,当前农村地区推动“老有所为”仍面临一些显性与隐性阻碍。其一,“老有所为”长期停留在倡导层面。针对农村老年人社会参与、就业支持与公共事务融入的政策安排缺乏系统化的顶层设计与保障机制^[19],导致“老有所为”多止于原则性倡导。其二,再就

①根据 2024 中国乡村振兴综合调查(CRRS)数据整理得出。

②根据 2024 中国乡村振兴综合调查(CRRS)数据整理得出。注意,这里的“居家养老”包括“在自己家养老”和“在子女家养老”。

业渠道较为狭窄。受农村二、三产业基础薄弱、岗位供给类型单一等因素制约,适应老年人经验优势和身体条件的就业岗位较为稀缺。同时,职业技能培训、就业信息发布、劳动权益保护等就业服务尚未系统开展,导致老年人就业意愿与能力难以转化为稳定的就业价值。其三,传统观念与社会认知形成双重制约。社会层面的年龄歧视、对“老有所为”价值认同偏差,以及传统文化中固守的与现代化进程相悖的观念,共同构成老年人社会参与的外部障碍^[20]。部分农村老年人受传统观念影响,将老年生活视为社会角色退出阶段。这种选择本身应予以尊重,问题在于外部观念诱导下的非自愿退缩。当老年人以“老了就不中用”为由进行自我设限,便可能放弃原本可以参与的学习、社交或轻度劳动机会,从而形成对自身潜能发挥的隐性制约。

(六)数字养老发展面临多重制约

传统养老服务高度依赖物理接触,需要服务人员提供全天候、全方位、高频次、近距离的直接照护^[21]。数字乡村建设中物联网、大数据等技术应用,为突破养老服务供给的空间约束提供了可能,但实践中数字养老仍面临多重制约。其一,数字基础设施覆盖不均衡。与城市相比,农村尤其是偏远地区仍存在通信网络覆盖薄弱、信号稳定性不足等问题,导致远程健康监测、高清视频探视等实时交互服务难以稳定运行。其二,技术标准体系尚不健全。尽管近年来相关政策文件密集出台,但智慧养老在平台架构、数据接口等关键环节仍缺乏统一规范,系统兼容性不足、数据流通受阻等问题较为普遍^[22]。同时,健康数据采集、行为监测等应用面临隐私保护挑战。农村老年人数字素养相对薄弱,个人信息保护意识不强,更容易受数据安全风险的影响。其三,技术应用与需求存在脱节。部分地方政府陷入技术绩效观^[23],将养老服务数字化简单等同于设备配置与平台搭建,忽视了老年人主体性与实际需求,导致项目建设与实际使用脱节。终端智能产品适用性亦显不足,许多产品未能贴合农村场景及

老年人使用习惯。此外,受价格因素影响,紧急呼叫设备、健康监测手环等产品在农村市场渗透率仍然较低。

三、“十五五”时期农村养老服务供给体系的构建思路

“十五五”时期是农村人口老龄化加速期,也是优化养老服务供给体系的关键窗口期。针对当前存在的突出短板,应坚持问题导向与系统思维,以高质量发展为核心目标,着力推动农村养老服务供给体系的整体优化。

(一)核心目标

党的二十届四中全会将“高质量发展取得显著成效”确立为“十五五”时期经济社会发展的主要目标^[11]。农村养老服务是经济社会高质量发展的重要组成部分,也是保障老年人福祉的关键支撑,必然要全面融入并遵循高质量发展的整体逻辑与实践要求^[24]。“十五五”时期,农村养老服务供给体系构建,不能简单停留在规模扩张和设施覆盖层面,而应转向制度更完善、服务更可达、体验更满意的质量提升,真正把以人民为中心的发展思想转化为农村老年人可观、可感、可及的美好生活现实。落实到具体行动目标上,应着力打造兼具普惠性、多样性、精准性和可持续性的农村养老服务供给体系。其中,普惠性强调制度公平和服务可达,确保不同地区、不同类型老年人都能享有基本养老服务;多样性侧重对老年人多层次需求的回应,推动服务内容由单一生活照料向医疗康复、精神关怀、文化娱乐、价值实现等维度延伸;精准性需依托机制创新与数字技术赋能,实现需求动态识别和资源高效配置;可持续性则关注供给体系的长效运行,通过多元协同与资源整合,推动形成服务供给与乡村振兴相适应、与老年人美好生活相契合的良性发展生态。

(二)主要思路

第一,将积极老龄观深度融入农村养老服务供给体系建设。积极应对人口老龄化,需要推

动老年人从单纯的“受助者”向“贡献者”与“参与者”转变。将积极老龄观融入农村养老服务供给体系建设,具备现实的人口结构基础。农村地区尚处于以低龄老年人为主的老龄化阶段,且老年人在地化程度高,积累了丰富的生产经验与实践技能,是宝贵的人力资源。从实践路径看,应重点从三个方面发力。一是畅通参与渠道,全面清理阻碍老年人发挥作用的制度性约束和不合理规定。二是拓展服务内容,在确保兜底性“老有所养”基础上,增加文化教育、志愿参与、就业支持等服务。三是强化政策协同,将积极老龄化贯穿于乡村振兴规划、产业布局与社区治理中,使养老服务成为联动乡村发展的重要纽带。

第二,创新多元协同的农村养老服务供给机制。优化农村养老服务供给体系,关键在于构建责任清晰、功能衔接的多元协同格局。其一,明确各主体的功能定位。政府应发挥主导作用,重点承担规划引导、规则制定、兜底保障、环境营造等职责;市场力量应在政策引导下更多进入专业化、个性化服务领域,提升供给效率与质量;社区组织可侧重提供情感支持、邻里互助、公益慈善等服务;家庭则继续发挥其养老基石作用,并应获得系统化外部支持。其二,在明确各主体责任的基础上,进一步推动居家、社区与机构三类养老服务形态的协同贯通。其中,居家养老是基础,重在支持老年人“原居安老”;社区养老是依托,承担构建“家门口”支持网络的功能;机构养老是支撑,应推动其专业服务向社区和家庭延伸。

第三,健全覆盖城乡的县、乡、村三级养老服务网络。构建县、乡、村三级养老服务网络,应明确各级功能定位,形成分层响应、纵向贯通的供给体系。具体而言,县级层面应突出统筹功能,重点建设区域性综合养老服务中心,承担行业指导、标准推广、资源调配、人员培训等职能,发挥县域养老服务体系的“大脑”作用;乡镇层面需强化衔接功能,通过整合改造现有养老机构与公共服务设施,打造具备综合服务能力的区域养老

服务中心,做好专业照护、服务转介、资源链接等工作,成为连接县域资源与村庄需求的关键节点;村级层面则着力提升服务可达性,依托嵌入式站点、互助养老设施等形式,发展日间照料、助餐助洁、文体娱乐、紧急呼叫等就近便捷服务,使其成为支撑居家养老的“最后一米”服务终端。

第四,以数字化技术推动服务模式与管理范式创新。首先,构建区域一体化的养老服务信息平台,整合县域内分散的设施、人力、医疗及服务数据,在虚拟空间形成统一调度的资源池,打破城乡之间、机构之间的信息壁垒,为资源的统筹调度与优化配置提供技术支撑。其次,依托数据采集与分析能力,精准识别老年人的多样化养老服务需求。同时,借助数字化交互平台,增强老年人与家庭、社会的联结,缓解技术变迁带来的疏离感。最后,运用物联网、智能终端等设备实现服务过程的可视化与质量可追溯,以便家庭实时掌握情况,并为政府监管提供依据。在此基础上,还应同步提升老年人数字素养,推动适老科技研发与标准规范建设,为养老服务数字化转型提供支撑。

四、“十五五”时期优化农村养老服务供给体系的对策建议

“十五五”时期,以高质量发展为目标优化农村养老服务供给体系,需重点从健全老年收入保障体系、优化养老服务政策设计、促进养老服务供需匹配、强化养老服务资金保障、全面支持老人社会参与、增强数字技术支撑能力等方面协同发力。

(一)健全老年收入保障体系

第一,完善城乡居民基本养老保险制度。加快推进基本养老保险全国统筹,建立与经济增长、物价变动联动的基础养老金动态调整机制,确保养老金待遇水平合理增长。规范保费征缴、账户管理、待遇发放等关键流程,保障制度运行安全与基金可持续。完善“多缴多得、长缴多得”激励机制,通过优化缴费档次、加强政策宣讲与

提升经办服务质量,引导农村居民提高缴费档次、延长缴费年限,增加个人账户积累。依托全国统一社保平台,简化养老保险关系跨地区转移接续流程,逐步将符合条件的农民工纳入城镇职工养老保险体系。同时,积极引导农村居民参与个人养老金及其他合规商业养老金融业务,形成多支柱养老收入保障格局。

第二,拓宽农村老年人财产性与经营性收入渠道。在政策法规框架下,稳妥推进农村存量资产的资源化利用。例如,规范闲置农房租赁、鼓励庭院经济合作经营、探索宅基地使用权流转收益机制等,促进存量资源向稳定、可持续的财产性收入转化。此外,要支持老年人依托农村电商、直播带货等新业态参与农产品销售,拓展经营性收入来源。对于有劳动意愿和能力的低龄健康老年人,可通过乡村旅游、手工艺制作、农产品加工等乡村特色产业提供的季节性、灵活性务工机会获得补充性劳务收入。

第三,强化家庭代际经济支持与赡养责任文化建设。基于我国国情农情,家庭在农村养老中仍将扮演重要角色,发挥基础性养老保障作用。一方面,深入开展人口老龄化国情教育活动,将赡养老人纳入村规民约和文明家庭评选指标体系,弘扬孝亲敬老传统美德。另一方面,探索建立“家庭养老信用”或“赡养积分”机制,对履行赡养义务突出的家庭给予信贷优惠、积分兑换服务等正向激励,巩固家庭在老年收入保障中的基础地位。

(二)优化养老服务政策设计

第一,推动从“身份保障”转向“需求保障”。以乡镇为单位,由村委会协同专业力量逐户摸排,建立包含个人基本情况、家庭照护条件、服务意愿等内容的老年人信息档案。依据《老年人能力评估规范》国家标准,定期开展老年人能力综合评估,并结合经济状况与家庭照护条件,将老年人按标准划定不同的服务补贴等级。评估结果应作为享受居家养老补贴、入住养老机构、申请长期护理保险等公共服务的主要依据。

第二,以政策支持夯实居家养老基础。一方面,确立“以家庭为单位”的政策理念,采取多维措施减轻家庭照护负担。在时间支持上,推动落实子女护理假、探索弹性工作制度;在经济支持上,提供适老化改造补贴、试点照护家庭税费减免;在能力支持上,开展照护技能入户培训与健康管理指导;在心理支持上,为长期照护者提供心理咨询与关怀服务。另一方面,激活社区内生力量,挖掘村庄内部“熟人社会”资本,发展邻里互助、低龄老人帮扶高龄老人等互助养老模式。同时,对社会力量在村社提供助餐、托养等基础养老服务的,应及时给予场地、水电等优惠政策。

第三,加快推进长护险制度向农村延伸覆盖。在制度设计上,应明确其社会保险属性,坚持“保障基本、责任共担”的核心原则。在资金筹集上,地方政府应承担统筹责任,建立财政补贴、医保基金划转、个人缴费相结合的多元筹资结构,形成统一规范的资金“共济池”。同时,根据经济发展水平与护理成本变化建立动态调整机制^[25],确保基金平衡与可持续运行。在服务保障上,应坚持服务为本^[26],避免将长护险制度简化为现金补贴,而是突出对失能、半失能人群实际照护需求的精准支持,并重点将符合规定的居家上门照护、康复护理等服务纳入支付范围。

(三)促进养老服务供需匹配

第一,精准识别老年人养老服务需求。破解供需错位困境,前提是将多元养老服务需求纳入供给决策视野。为此,应尝试将养老服务需求采集嵌入村庄公共服务的常规流程,依托村民议事会、网格员入户等渠道,建立常态化的诉求表达机制。针对表达受限的高龄、独居、失能老年人,可借助智能终端与亲属代报等辅助方式,确保养老服务需求得到全面采集。在精准识别需求基础上,进一步分类提供适配服务。例如,对健康或自理能力较好的老年人,重点开展定期健康检查、文体活动及社会参与等服务;对部分失能与完全失能老年人,则着重提供生活照料、康复护理等服务。

第二,优化养老服务设施空间布局。以县域为单元,依据常住老年人口的数量、结构与分布特征,科学规划养老服务设施布局,并推动财政支持向“按老年人口数量拨付”转型。在此基础上,建立区域老龄化动态监测体系,依据乡镇(街道)的老龄化率、高龄化水平、失能失智比例等指标,实施分类指导与精准投入。例如,在高龄、失能人口集中区域,公共资源应重点投向护理型床位建设、专业照护人员培养与医养结合服务;在低龄健康老年人较多、人口外流明显的地区,则应优先支持社区互助网络、健康促进、慢性病早期干预等预防性服务。

第三,加快发展居家养老服务。农村老年人普遍倾向“在家养老”,但养老资源向养老机构倾斜。应调整财政资金投入方向,重点向居家和社区养老服务倾斜。同时,依托乡村建设行动,统筹推进文化活动场所、卫生厕所等基础设施适老化改造。鼓励通过租赁、委托经营等方式,将闲置的村委会用房、校舍等改造为老年食堂、日间照料中心、邻里互助点等服务设施。此外,逐步拓展康复护理、紧急救助、健康管理、精神慰藉等高层次服务内容,推动居家养老服务从“生存保障型”向“生活质量型”升级。

第四,规范发展嵌入式家庭养老院。针对农村地区“机构养老难、价格高”问题,以及代际更替背景下的养老观念转变,尝试以闲置民宅或集体房屋为载体,建设微型家庭化养老机构,弥补传统养老服务机构在农村地区的不足。县级民政部门应牵头出台备案登记简化办法,明确建筑安全、消防设施、人员配备等底线要求。同时,通过床位运营补贴、政府购买服务等方式减轻运营负担,并推动专业机构与家庭养老院结对帮扶,提升其服务规范化与专业化水平。

(四)强化养老服务资金保障

第一,强化政府财政投入的主体责任。科学划分并压实中央与地方在养老保障领域的事权与支出责任,建立与老龄化进程及服务成本相适应的财政投入稳定增长机制。县级以上地方政

府应将农村特困人员供养服务设施运转费用、特困人员救助供养资金等纳入财政预算,并依规统筹保障农村养老服务发展所需资金。此外,“十五五”期间应设立面向农村老年人的专项支持资金,重点用于发放护理补贴和实施家庭适老化改造,推动基本养老服务均等化。

第二,引导和激励多元主体承担筹资责任。在政府切实履行保基本、兜底线职责基础上,应注重发挥市场机制与社会力量的协同效应,构建责任共担、资源共享的多元投入体系。健全政府与社会资本合作机制,完善权责约定、风险分担与绩效评价,支持各类市场主体通过公开竞争方式参与农村养老服务供给。鼓励村集体依法将部分可分配收益、闲置资产盘活收益优先用于本村养老事业支出,支持依托乡土资源发展特色养老产业。畅通社会慈善参与渠道,推动设立社区慈善信托,完善捐赠信息公开平台,引导企业、乡贤、社会组织及个人以资金、物资、服务等多种形式参与农村养老服务供给。

第三,创新适配农村养老产业的融资模式。完善金融支持政策,对金融机构发放的养老专项信贷给予适度税收优惠^[27],提高其服务养老产业的积极性。一方面,加大政府性融资担保、再担保机构对小微养老服务企业的担保力度,降低担保成本和信贷门槛。在风险可控前提下,支持符合条件的养老项目设立基础设施领域不动产投资信托基金,拓宽长期权益融资渠道。另一方面,将农村养老产业纳入乡村振兴金融服务体系,鼓励金融机构创新产品和服务模式,重点支持老年健康管理、康复辅助器具研发、适老化住宅改造等相关配套产业发展。

第四,加强养老服务资金监督管理。督促养老服务机构建立健全规范透明、清晰可查的财务制度,定期向主管部门及社会公开重大财务数据。优化补助政策执行机制,完善床位建设、运营服务等环节的资金支持政策,依托“一床一码”等动态监管手段,确保资金据实发放、精准落地。依托全国养老服务信息系统,运用大数据、区块

链等技术,实现财政补贴资金从拨付到使用的全程可追溯与动态监测,有效防范虚报冒领、挤占挪用等行为。同时,构建涵盖服务数量、服务质量及老年人满意度的多维绩效指标体系,定期开展独立或第三方评估,并将评价结果与下一年度预算安排、补贴标准等直接挂钩。

(五)全面支持老人社会参与

第一,强化顶层设计与战略统筹。积极应对人口老龄化是一项长期的系统性工程,必须通过科学、前瞻的顶层设计加以统筹推进。探索将“老年社会参与率”“老年志愿服务发展”等体现积极老龄化的关键指标,纳入乡村振兴实绩考核及相关规划监测评估范畴。开展“乡村适老就业环境”专项清理,由人社部门牵头审查各类用工协议中“年龄超过60周岁不得参与”等不合理条款,为老年人社会参与扫清制度障碍。

第二,培育老年人价值认同。积极老龄化的核心是激发老年人主体性与价值感。通过社区教育、媒体宣传等手段,传播“老有所为”的新型老龄观。依托“银龄议事会”、乡村文化礼堂、新时代文明实践站等载体,为老年人参与治理、传承技艺、志愿服务提供常态化平台。营造良好的社会氛围,在公共活动中选树宣传“老有所为”先进典型,引导社会认识老年生活的多样性,夯实积极老龄化的社会心理基础。

第三,完善老年人社会参与支持政策。在农业生产领域,完善农村土地经营权流转制度,防止老年人在规模化经营中被排挤;健全高效便捷的农业社会化服务体系,促进小农户与现代农业发展有机衔接,帮助老年农民以更轻体力负担的方式延续耕作。在非农就业领域,鼓励养老机构、社区服务组织等,探索设立“乡村助老员”“银龄协理员”等公益性岗位,同时鼓励老年人参与志愿服务、文化传承、社区议事等非经济性活动,将参与时长纳入乡村治理积分体系,形成“贡献—认可—激励”的良性循环。

(六)增强数字养老支撑能力

第一,完善数字基础设施与平台体系。以数

字乡村建设为牵引,全面提升农村信息基础设施建设水平,加快推进农村宽带通信网、移动互联网、数字电视网以及下一代互联网发展^[28],并推动智能手机、可穿戴设备、智能终端等适老产品在农村地区的普及应用。加快构建县级智慧养老云平台,打通民政、卫健、医保等部门数据壁垒,建立统一规范的数字化管理中枢。在此基础上,探索构建覆盖全域的老年人数字画像体系与智能服务调度系统,实现县、乡、村三级数据互联共享与业务协同联动。

第二,提升老年人数字素养。地方政府应牵头制定“学用结合”的适老化数字素养提升计划,依托村级活动室、养老服务站等场所,常态化开展数字技能培训。探索建立激励相容的参与机制,如设立“数字学分银行”,将参与培训、实际应用与服务优惠挂钩。推广“陪伴式”“点对点”数字辅导模式,借助案例示范、短视频传播等形式,展示数字技术在养老服务中的便利性,逐步消解“不敢用、不愿用”的心理障碍,提升老年群体主动融入数字生活的意愿与能力。

第三,推动适老科技研发与场景化应用。坚持“低操作门槛、高容错率”适老技术原则,加快开发语音交互、图像识别等无障碍智能终端,提升产品友好性与可操作性。同时,围绕独居老人安全监测、慢性病远程管理、康复支持等领域,加快防走失定位系统、远程健康监护平台、适老辅具的研发与推广应用。

第四,健全标准规范与法律保障体系。加快制定适老智能设备的分级认证与标准化规范,明确数据采集、共享、应用标准,严守隐私保护与信息安全底线。坚持“技术辅助、人文为本”原则,保障传统服务渠道畅通与老年人自主选择权。构建政府主导、行业自律、社会监督、家庭参与的多元化监管体系,推动服务流程与效果公开透明。适时修订《中华人民共和国老年人权益保障法》等涉老法律法规,将农村数字养老服务中的权责界定、算法伦理、数据治理等纳入法律调整范围。

参考文献

- [1] 聂建亮.资源结构、供给形态与需求匹配:农村养老服务的有效供给路径[J].社会保障评论,2023(5):100-115.
- [2] 刘晓梅,于佳琪,刘艳茹.城乡养老资源配置结构的差异分析与优化路径[J].农村经济,2024(10):89-99.
- [3] 田先红,刘天文.乡村振兴背景下农村养老共同体构建研究:多中心治理视角——以G区Z镇为例[J].理论探讨,2024(3):73-82.
- [4] 王志鑫.数字化赋能农村养老服务高质量发展:理论逻辑、现实障碍及实现进路[J].地方治理研究,2026(1):52-66,80.
- [5] 韦艳,李婧,王子腾.数字乡村建设对农村智慧养老服务的影响机制与优化路径[J].西北人口,2025(5):14-27.
- [6] 陆杰华,冯雨欣.“十五五”时期深化养老服务改革发展的总体走向、现实困境及其实践路径[J].江西师范大学学报(哲学社会科学版),2025(2):27-36.
- [7] 林宝.中国农村人口老龄化的趋势、影响与应对[J].西部论坛,2015(2):73-81.
- [8] 林宝.中国家庭变迁与养老社会化[J].人民论坛,2021(36):62-65.
- [9] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告(2022年10月16日)[J].求是,2022(21):4-35.
- [10] 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[N].人民日报,2024-07-22(1).
- [11] 中共二十届四中全会在京举行[N].人民日报,2025-10-24(1).
- [12] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议[N].人民日报,2025-10-29(1).
- [13] 都阳,崔慧敏.农村人口老龄化:趋势、挑战与应对策略[J].中国农村观察,2025(4):3-17.
- [14] 龚俊梅,芦千文.农村老年人养老服务需求:演变逻辑与供需匹配策略[J].东北农业大学学报(社会科学版),2025(1):76-85.
- [15] 王振振,施文凯,董克用.中国多层次、多支柱农村老年收入保障体系改革研究[J].宏观经济研究,2024(6):92-102.
- [16] 朱凤梅,雷雯.我国农村养老照护面临问题、困境及对策建议[J].中国医疗保险,2025(8):5-15.
- [17] 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(4):102-120.
- [18] 龚俊梅,芦千文.农村养老服务供给筹资:理论框架、实践探索与政策建议[J].农村金融研究,2025(4):38-49.
- [19] 高鸣.中国农村人口老龄化:关键影响、应对策略和政策构建[J].南京农业大学学报(社会科学版),2022(4):8-21.
- [20] 青连斌.银发社会背景下老有所为的促进机制[J].中国党政干部论坛,2026(1):58-63.
- [21] 唐承沛.办好老有所养这件“国之大事”[J].求是,2025(20):42-45.
- [22] 朱浩,陈功.“十五五”时期以养老服务高质量发展推进老龄社会治理现代化的实践路径[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2025(3):77-88.
- [23] 陈友华,邵文君.智慧养老:内涵、困境与建议[J].江淮论坛,2021(2):139-145,193.
- [24] 林宝.养老服务高质量发展:内涵、方向及路径[J].华中科技大学学报(社会科学版),2024(5):85-92.
- [25] 唐金成,李莹莹.长期护理保险赋能农村养老问题研究[J].南方金融,2022(3):63-76.
- [26] 白维军.长期护理保险给付:护理津贴还是护理服务?[J].中国人力资源社会保障,2017(9):54.
- [27] 温来成,马千里,温博亮.支持养老服务产业

- 发展的税收政策探讨[J].税务研究,2025(8): 92-98.
- 设:现实困境及推进策略[J].农村经济,2025(4):61-69.
- [28]杨果,胡晓燕,万凌霄,宜居宜业和美乡村建

Optimizing the Rural Elderly Care Service Supply System During the 15th Five-year Plan Period: Problems, Ideas, and Countermeasures

Du Zhixiong Gong Junmei Gao Ming

Abstract: Optimizing the rural elderly care service supply system is an important measure for implementing the national strategy of actively responding to population aging. Entering the 15th Five-year Plan period, the intensifying trend of rural population aging, the continuously upgrading demand for elderly care services, and the increasingly clear goal of equalizing basic public services are jointly driving the transformation of the rural elderly care service supply system from "having services" to "quality services". However, there are still prominent structural and institutional problems in the current elderly care service supply system. In this period, it is essential to take high-quality development as the core objective, integrate a positive perspective on aging throughout the entire process of building the rural elderly care service supply system, and rely on the coordinated participation of multiple actors, the development of a three-tier service network, and the empowerment of digital technology to comprehensively improve the quality and efficiency of rural elderly care services. To this end, this paper proposes that during the 15th Five-Year Plan period, efforts should focus on improving the income security system for the elderly, optimizing the policy design of elderly care services, promoting the matching of supply and demand for elderly care services, strengthening financial support for elderly care services, fully supporting the social participation of the elderly, and enhancing the support capacity of digital technology. These coordinated measures will promote the development of the rural elderly care service supply system toward a more inclusive, adaptable, and sustainable direction.

Key Words: The 15th Five-year Plan; Rural Elderly Care; Supply of Elderly Care Service; Population Aging; High-quality Development

(责任编辑:杨果)