

农村空巢老人养老中基层政府职能研究

杨镜汝

延安大学，延安市宝塔区，716000；

摘要：在我国老龄化与城镇化加速的背景下，农村空巢老人规模不断扩大，面临生活照料、医疗保障、精神慰藉困境。基层政府虽积极作为，但仍存在政策执行不力、资源配置失衡、服务供给短缺等问题。为此，需完善政策体系，整合资源、多渠道筹资并健全监管，提升基层政府养老职能效能。

关键词：农村空巢老人；基层政府；政府职能；养老服务；社会保障

DOI：10.69979/3029-2700.25.06.073

引言

在全球老龄化加剧的大背景下，我国老龄化进程明显提速。据第七次全国人口普查数据，我国已深度迈入老龄化社会，养老问题成为社会焦点。在城镇化快速发展中，大量农村青壮年劳动力流向城市，使得农村老龄化问题雪上加霜，农村空巢老人占比超40%。农村空巢老人面临巨大的养老困境，这严重影响社会的和谐。因此，解决农村空巢老人养老问题迫在眉睫，需各方携手努力。

国内外学者围绕政府职能与养老服务的关系展开了诸多探索。国外方面，北欧普遍利型养老模式强调政府主导的全方位服务供给（Hilson, Mary, 2020）^[1]；美国的社区养老模式注重政府与社会的协同合作（Li, Lin-g-song, 2020）^[2]。在国内，相关研究呈现出多维度的特点。刘斌（2020）从政策制度层面出发，提出构建多层次养老体系，但对基层政府执行路径的研究不够深入^[3]；曹海军（2020）聚焦职能定位，指出基层政府需优化部门协同，却未充分剖析财政分权体制下的财力困境^[4]；沈思源（2024）研究引入公共物品理论，然而在职能偏差的成因与对策方面缺乏系统论证^[5]。总体而言，现有研究大多集中于宏观政策层面，针对基层政府在农村空巢老人养老中具体职能的研究相对较少，尤其是运用公共物品供给理论深入分析基层政府职能履行问题及解决策略的研究更为稀缺。

本文基于上述背景，以政府职能理论为基石，综合运用文献研究法和实地调研法，全面梳理国内外相关文献，并深入农村地区获取一手资料。研究旨在精准明确基层政府在农村空巢老人养老中的职能定位，深入剖析职能履行的现状、存在的问题及其根源，进而提出具有

针对性的改进策略。期望通过本研究，为提升基层政府服务效能提供理论支撑，助力基层治理能力现代化，切实改善农村空巢老人的养老困境。

1 农村空巢老人养老中基层政府职能履行现状

1.1 农村空巢老人养老现状

在我国人口结构深度变迁与城镇化加速推进的双重背景下，农村空巢老人群体规模持续扩大，其养老状况面临诸多挑战，已成为亟待解决的社会问题。

（1）生活照料方面。子女长期不在身边，使他们在处理购物、做饭等日常事务时力不从心，部分老人甚至连基本生活起居都难以自理。农村养老服务设施建设滞后，专业服务人员短缺，无法满足空巢老人多样化的生活照料需求，严重影响了老人的生活质量。

（2）医疗保障方面。农村地区医疗资源匮乏，村卫生室设备陈旧、药品不足，医护人员专业水平有限，对常见慢性病难以有效诊治。交通不便和缺乏陪伴，使得老人在突发疾病时无法及时就医，病情延误情况频发。李曼（2015）的研究发现虽然新型农村合作医疗制度减轻了部分医疗费用负担，但报销比例和范围有限，高额医疗费用仍给老人家庭带来沉重压力^[6]。

（3）精神慰藉方面。长期缺少家人陪伴，社交圈子狭窄，再加上农村文化设施落后，适合老人的文化活动少，导致他们精神文化生活单调，孤独感、焦虑感和抑郁感普遍存在。子女长期在外，老人与外界交流机会少，情感需求难以满足，进一步加剧了心理问题，影响身心健康。

1.2 基层政府职能履行现状

面对农村空巢老人的养老困境，基层政府积极履行

职能，在多个方面采取了措施，但成效与挑战并存。

(1) 政策落实与服务设施建设。基层政府积极落实上级养老政策，并结合本地实际制定配套措施，加大对农村养老服务设施的建设投入。2022 年，全国基层政府在农村养老服务方面的财政投入达 120 亿元，较上年增长 15%，推动了农村幸福院、日间照料中心等设施的建设，部分地区互助幸福院覆盖约 60% 的农村空巢老人，为老人提供集中就餐、日间照料等基本服务。然而，政策落实与设施运营存在不足。部分政策因审批流程繁琐、资金发放迟缓等问题，导致执行效果不佳。

(2) 医疗保障推进。大力推动新型农村合作医疗制度，参保率达到 75%，为空巢老人减轻了医疗费用负担，降低因病致贫、返贫风险。然而，在执行过程中，基层定点服务机构医疗资源不足，部分村卫生室设备陈旧、药品短缺，难以满足老人医疗需求。医保报销流程繁琐，部分老人因不熟悉或行动不便，报销困难，影响医疗保障的可及性。

(3) 精神文化服务供给。组织志愿者开展定期探访和心理疏导服务，并建设老年活动室、文化广场等文化设施。但郭燕平 (2024) 研究指出，这些设施存在陈旧、利用率低的问题^[7]。活动形式单一，对老人吸引力不足，无法充分满足空巢老人的精神文化需求。志愿者服务缺乏专业性，心理疏导难以深入老人内心，效果不佳。

2 农村空巢老人养老中基层政府职能存在的问题

2.1 服务供给碎片化

基层政府各部门在农村养老服务供给过程中缺乏协同合作，这一现象导致服务供给呈现碎片化状态。杜鹏等人 (2019) 指出，民政、卫生等部门往往各自为政，使得民政部门负责的养老设施与卫生部门提供的医疗服务之间难以实现有效衔接，无法为老人提供一站式综合养老服务^[8]。基于公共物品供给理论的职能偏差。基层政府对农村养老服务的准公共物品属性认知模糊，部分官员将养老过度视为家庭责任，忽视了农村养老服务所具有的外部性与公共性^[9]。

2.2 资金保障乏力

基层政府在养老服务资金投入方面存在不足，这一问题严重制约了农村养老服务的发展。养老服务人员的

培训和薪酬资金也不足，导致服务人员专业素质参差不齐，人员流动性大，难以提供高质量的服务。基层政府承担着大量农村公共事务，包括为农村空巢老人提供养老服务，但财政收入却相对有限。尽管基层政府在农村文化设施建设方面有所行动，如建设了老年活动室、文化广场等，但这些设施普遍存在陈旧老化的问题。由于缺乏定期的维护和更新资金投入，许多设施损坏严重，无法正常使用。

2.3 服务监管缺失

基层政府对农村养老服务机构的运营监管存在明显不足。目前，我国缺乏完善的养老服务质量和评估标准与有效的监督机制，使得服务人员敷衍塞责的现象时有发生，服务质量难以得到有效保障，这种监管缺失的情况，不仅损害了农村空巢老人的合法权益，也阻碍了农村养老服务行业的健康发展。上级政府对基层政府的绩效考核指标体系中，农村空巢老人养老服务相关指标权重较低，这使得基层官员为追求短期政绩，将资金和精力更多地投向经济发展等易出成果的领域，忽视了农村养老工作。

3 农村空巢老人养老中基层政府履职问题的原因分析

3.1 部门协同机制缺失

然而，在农村养老服务领域，基层政府部门间缺乏有效的沟通协调机制。各部门往往依据自身职责独立开展工作，缺乏从整体视角对养老服务资源的规划与整合。这种部门间的各自为政，使得服务供给碎片化，无法满足农村空巢老人多元化、多层次的生活照料需求，降低了养老服务的整体效能。部分基层政府将农村养老服务主要视为家庭责任，忽视了其外部性和公共性，在政策制定和执行中过于依赖上级政府和社会力量。这种认知偏差使得基层政府在农村空巢老人医疗保障服务中未能充分发挥主导作用，无法满足老人日益增长的医疗需求。目前，农村地区从事心理疏导服务的人员大多是志愿者或基层工作人员，他们往往没有经过系统的专业培训，缺乏专业的心理服务技能，难以准确把握老人的心理状态，无法提供有效的心理支持和干预。

3.2 财政与资源配置职能缺陷

农村地区经济基础相对薄弱，财政收入来源匮乏，这使得基层政府在养老服务资金投入上捉襟见肘。由于

缺乏充足的资金，农村养老服务站点建设滞后，数量不足且质量不高，难以满足老人的实际需求。在资源配置方面，缺乏完善的政策引导和激励机制，难以吸引社会资本参与农村养老服务。基层政府在承担农村空巢老人养老服务等大量事权的同时，缺乏足够的财政收入来支持。分税制改革后，税收大头被上级政府集中，基层政府主要依靠上级转移支付、少量地方税费和土地出让金维持运转，面对庞大的农村养老医疗资金需求，资金统筹调配能力不足，投入分散且使用效率低下。

3.3 监管职能履行不到位

基层政府在农村养老服务监管方面存在明显漏洞。一方面，监管意识淡薄，对养老服务机构的运营监管重视程度不够，未能及时发现和解决诸如私立养老设施消防、食品卫生等安全隐患问题。另一方面，缺乏专业的监管人员和完善的监管制度。严重影响了农村空巢老人生活照料服务的质量和安全性。当前上级政府对基层政府的绩效考核中，农村养老医疗服务相关指标权重低，使得基层官员更倾向于将资源投入到经济发展等能快速出政绩的领域。一些基层官员为了追求短期政绩，将大量资金和精力投入到经济项目中，而忽视了农村空巢老人的医疗保障工作。问责机制的缺失使得基层政府在养老服务工作中的失职行为得不到应有的惩罚，进一步削弱了其在养老服务中的职能履行。

4 强化基层政府在农村空巢老人养老中职能的对策

为切实解决农村空巢老人养老难题，基层政府需从服务资源整合、资金筹集与监管体系建设等多方面着手解决这一困境。

4.1 整合服务资源，构建协同体系

基层政府应建立统一的农村养老服务协调机构，打破部门壁垒，加强部门间的协作与沟通。该机构由民政、卫生、财政等多部门联合组成，负责统筹规划农村养老服务工作，制定跨部门合作的工作流程和规范。借助养老服务信息共享平台，民政部门可实时发布养老设施的使用情况、服务需求等信息，卫生部门据此合理安排医疗服务资源，实现养老服务与医疗服务的无缝对接。在规划养老服务内容时，充分考虑老人的康复护理、精神文化等多元需求，制定涵盖多种服务类型的综合服务方案。

4.2 多渠道筹集资金，保障服务投入

基层政府要加大自身财政投入力度，设立农村养老服务专项基金，并将其纳入财政预算重点保障。深入调研本地农村养老服务需求，结合实际情况合理规划养老项目，积极争取上级政府的专项转移支付，提高项目申报的精准度和可行性。制定吸引社会资本的优惠政策，降低社会资本进入门槛，鼓励其参与农村养老服务站点建设和运营。创新农村养老服务的金融模式，开展养老服务产业投资基金、养老项目资产证券化等试点，拓宽融资渠道，为养老服务提供充足的资金保障。探索建立农村养老服务捐赠机制，鼓励社会各界捐赠资金和物资，支持农村养老事业发展。

4.3 健全监管制度，提升服务质量

完善养老服务监管制度，明确监管部门职责，建立日常巡查与专项检查相结合的监管机制。加强对养老服务机构消防、食品卫生等安全隐患的排查力度，制定严格的安全标准和规范，定期进行检查和评估，及时发现并整改问题。制定科学合理的养老服务质量和评估标准，评估结果向社会公开，并与政府补贴、机构资质挂钩，激励服务机构不断提升服务质量。建立养老服务投诉举报机制，畅通投诉渠道，鼓励老人及其家属对服务质量问题进行监督举报。对查证属实的问题，依法依规严肃处理，追究相关责任人的责任，促使服务人员认真履行职责，提高老人对养老服务的满意度。基层政府应建立农村文化设施长效管理机制，设立专项维护资金，用于文化设施的定期修缮与设备更新，确保设施始终处于良好运行状态。明确文化设施的管理责任主体，加强对管理人员的培训，提高管理水平，保证设施的正常使用。深入调研农村空巢老人的兴趣爱好和精神文化需求，结合当地文化特色，开展多样化、针对性强的文化活动。

5 结语

研究表明，当前基层政府在农村空巢老人养老中发挥着重要作用，但仍存在政策执行不到位、资源配置不合理、服务供给不足等问题。这些问题的根源在于职能定位不清晰、财政投入不足、部门协调机制不健全以及监督评估机制缺失。为此，基层政府应明确职能定位，加大财政投入，优化资源配置，加强服务能力建设，并健全监督评估机制。

综上所述，农村空巢老人养老问题是我国社会发展

进程中面临的一项艰巨挑战，基层政府作为农村公共事务的直接管理者，肩负着不可推卸的重要职责。通过精准运用公共物品供给理论，优化职能定位、拓宽资金渠道、健全监管体系、完善考核问责机制。未来，基层政府需要不断创新服务模式，提升服务效能，构建政府主导、社会参与、家庭尽责的多元化养老服务体系。同时，应加强政策研究和实践探索，不断完善农村空巢老人养老保障体系，切实提升农村老年人的生活质量。

参考文献

- [1]Hilson,Mary. "The Nordic Welfare Model." In Introduction to Nordic Cultures, edited by Anni ka Lindskog and Jakob Stougaard-Nielsen, 70 - 84. UCL Press, 2020.
- [2]Li,Ling-song. "Comparison Study of the Pension Policies in China and the U. S." (2020).
- [3]刘斌,林义. 国家安全视角下构建多层次养老保险体系的制度创新——基于城镇职工养老保险缴费比例下调后基金缺口的测算[J]. 财经科学, 2020 (8): 39-51.
- [4]曹海军,鲍操. 系统集成与部门协同:基层社会矛盾纠纷化解的流程再造与治理效能——以浙江省A县"矛盾中心"为例[J]. 天津行政学院学报, 2020, 22 (6): 23-31.
- [5]沈思源. 试论智慧养老服务中的政府责任[J]. 经济研究导刊, 2024 (9): 88-91.
- [6]李曼. "农村互助养老"中的政府责任研究[J]. 经营管理者, 2015 (24): 330.
- [7]郭燕平,胡秀深,张雅楠. 共同富裕视阈下农村"空巢老人"养老对策研究[J]. 黑河学刊, 2024 (5): 122-128.
- [8]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.
- [9]张帆. 社会支持视域下农村空巢老人精神养老问题及对策研究——以西安市Y村为例[J]. 现代农业研究, 2024, 30 (11): 124-128.

作者简介：杨镜汝 1998 年 5 月，女，汉族，籍贯：延安市志丹县，学历：在读研究生(研二) 研究方向：公共管理底下的行政管理专业