

# 养老服务机构行政监管的法治困境与完善规制

徐 净

江苏大学法学院, 江苏 镇江

收稿日期: 2026年2月13日; 录用日期: 2026年3月17日; 发布日期: 2026年3月25日

## 摘 要

在我国老龄化程度逐步加深的背景下, 对于养老服务机构行政监管仍面临: 立法未能有效适应养老服务发展、行政监管权责划分尚未理清、老年人权利救济渠道不畅等实践困境。为了促进积极应对人口老龄化、构建公平优质可持续的养老服务体系, 本文立足行政法基本理论, 从立法完善、职权划分及权利救济三方面探求有效的完善路径, 提出兼具合法性与可操作性的路径选择。

## 关键词

老龄化, 养老服务机构, 行政监管, 老年人权益

# The Dilemma of the Rule of Law and the Improvement of Regulations in the Administrative Supervision of Elderly Care Service Institutions

Jing Xu

School of Law, Jiangsu University, Zhenjiang Jiangsu

Received: February 13, 2026; accepted: March 17, 2026; published: March 25, 2026

## Abstract

In the context of the gradual deepening of China's aging degree, the administrative supervision of elderly care service institutions still faces practical difficulties such as legislation failing to effectively adapt to the development of elderly care services, the division of administrative supervision powers and responsibilities has not been clarified, and the rights and relief channels for the elderly are not smooth. In order to promote the active response to population aging and build a fair, high-quality

and sustainable elderly care service system, this paper explores effective improvement paths from three aspects: legislative improvement, division of powers and rights and remedies, and proposes a path with both legitimacy and operability.

## Keywords

Ageing, Elderly Care Service Institutions, Administrative Supervision, Rights and Interests of the Elderly

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

我国自 2000 年进入老龄化社会以来[1], 人口老龄化程度不断加深。截至 2025 年底, 60 周岁及以上人口占全国总人口的比重已突破 23%, 其中 65 周岁及以上人口占比为 15.9%, 人口老龄化已进入深度发展阶段。<sup>1</sup>养老服务需求的刚性增长, 推动我国养老服务机构快速发展。公办、民办、政企合作等多种类型的养老服务机构遍布城乡, 成为保障老年人晚年生活、践行积极老龄化理念的核心载体。然而, 养老服务机构数量激增背后展露出来的问题背后, 是对相关养老服务机构监管的忽视。行政监管的不充分不仅不利于保障老年人的合法权益, 也较难维持养老服务市场的秩序, 因此加强养老服务机构行政监管迫在眉睫。

## 2. 养老服务机构行政监管的现状

养老服务机构行政监管作为行政机关履行公共服务职能、防范养老服务风险、保障老年人基本权益的核心手段, 其法治化水平直接关系到养老服务体系建设质量与老龄化社会的治理效能。从法理层面而言, 养老服务机构提供的养老服务兼具公共服务属性与市场属性, 行政监管既是行政机关履行行政给付、风险规制职责的法定要求, 也是平衡市场自由与公共利益、实现养老服务均等化的重要保障[2]。我国现行规范养老服务机构行政监管的法律规范主要包括《中华人民共和国老年人权益保障法》(以下简称“《老年人权益保障法》”)《养老机构管理办法》等, 同时配套出台了一系列部门规章与地方政策, 初步构建了“民政牵头、多部门协同”的监管框架。

但实践中, 由于立法供给不足、监管体制不顺、执法能力薄弱等多重因素, 养老服务机构行政监管仍面临诸多法治困境, 监管缺位、错位、越位问题突出, 难以适应深度老龄化背景下养老服务高质量发展的需求。

当前, 学界关于养老服务机构行政监管的研究多集中于管理学、社会学视角, 侧重监管模式的描述与政策建议的提出, 而从行政法治视角切入, 系统剖析监管困境的法理成因、探索法治化优化路径的研究仍有待深化。基于此, 本文立足行政法基本理论, 结合我国养老服务机构行政监管的立法与实践现状, 重点剖析监管过程中存在的法治困境, 借鉴域外先进监管经验, 提出兼具合法性与可操作性的制度优化方案, 以期完善我国养老服务机构行政监管法律体系, 强化行政监管的法治约束, 保障老年人合法权益, 推动养老服务行业高质量发展, 为老龄化社会治理提供法治支撑。

<sup>1</sup>王萍萍:《2025 年全国人口总量为 140,489 万人人口高质量发展持续推进》, 载国家统计局网站, [https://www.stats.gov.cn/xxgk/jd/sjjd2020/202601/t20260119\\_1962338.html](https://www.stats.gov.cn/xxgk/jd/sjjd2020/202601/t20260119_1962338.html), 2026 年 2 月 10 日访问。

### 3. 养老服务机构行政监管的法治困境

#### 3.1. 立法未能有效适应养老服务发展

立法是行政监管法治化的基础，而我国养老服务机构行政监管的立法规范呈现出碎片化特征，难以作为监管实践提供坚实的法律支撑。

其一，立法层级偏低，刚性约束不足。当前我国关于养老服务机构行政监管的核心规范多为部门规章与地方政策，《老年人权益保障法》中关于行政监管的规定较为原则、笼统，仅明确了民政部门的监管主导地位<sup>[3]</sup>，未对监管权限、监管流程、监管责任等作出具体细化，缺乏可操作性。《养老机构管理办法》作为核心监管规章，虽对监管措施作出了一定补充，但效力层级低于法律、行政法规，对地方行政机关与养老服务机构的约束力有限，且存在与其他部门规章衔接不畅的问题。

其二，规范碎片化，缺乏系统性。养老服务机构的行政监管涉及民政、卫健、消防、市场监管、住建等多个部门，各部门均出台了相关的监管规范，但这些规范多基于自身职能制定，缺乏统一的立法规划与协调机制，导致监管规范之间存在冲突、重叠与空白。比如民政部门侧重养老服务质量的监管，卫健部门侧重医疗服务的监管，消防部门侧重消防安全的监管，但对于医养结合机构的监管边界、协同流程等未作出明确规定，出现“各管一段、互不衔接”的碎片化困境。

其三，地方立法差异较大，区域监管失衡。由于我国区域经济发展水平与养老服务发展程度不同，各地结合本地实际出台了相应的养老服务监管地方政策，导致不同地区的监管标准、准入条件、处罚力度存在较大差异。部分经济发达地区对养老服务机构的准入门槛、服务标准设定较高，监管措施较为严格，而部分欠发达地区则存在准入宽松、监管缺位的问题。这种区域差异不仅导致养老服务机构之间的不公平竞争，也影响了全国统一养老服务监管体系的构建。

其四，立法滞后于养老服务市场化发展，难以应对新型监管难题。随着养老服务市场化的推进，民办养老机构、政企合作养老机构、智慧养老机构等新型养老服务主体不断涌现<sup>[4]</sup>，非法集资、虚假宣传、线上养老服务监管等新型问题日益突出，然而现行立法未能及时作出回应，缺乏针对新型养老服务机构与新型监管难题的专门规定，导致行政监管陷入“无法可依”的困境。

#### 3.2. 行政监管权责划分尚未理清

我国养老服务机构行政监管实行民政牵头、多部门协同的体制，但实践中存在权责划分不清、协同不畅的问题，从而导致多头监管与监管空白并存。

其一，监管权责划分模糊，多头监管导致监管效率低下。虽然法律明确了民政部门的主导监管职责，但未对各部门的具体监管权责作出清晰界定，导致多个部门均有权对养老服务机构的监管，出现“多头检查、重复执法”的现象。比如民政部门与市场监管部门均有权对养老服务机构的服务价格、服务质量进行监管，消防部门与住建部门均有权对养老服务机构的建筑安全、消防安全进行监管。这种多头监管不仅增加了养老服务机构的规范成本，也导致监管资源浪费、监管效率低下的现状。部分养老服务机构不堪其扰，而部分违法违规行则为因部门合作衔接不畅而难以得到及时查处。

其二，监管空白突出，重点领域监管缺位。在多头监管的同时，部分养老服务领域存在监管空白，尤其是在医养结合、居家养老延伸服务、农村养老机构等领域，由于监管边界不清晰、协同机制不完善，导致行政监管难以覆盖。农村养老服务机构由于分布分散、规模较小、投入不足<sup>[5]</sup>，且基层监管力量薄弱，存在明显的监管缺位，部分农村养老服务机构存在消防安全隐患、服务质量低下等问题，难以得到有效监管。

其三，协同监管机制缺失，部门联动不畅。虽然我国明确要求建立多部门协同监管机制，但实践中

各部门之间缺乏常态化的沟通协调、信息共享与联合执法机制，导致监管工作难以形成合力。各部门之间的监管信息不共享，导致监管数据重复录入、信息滞后，难以实现对养老服务机构的动态监管。

### 3.3. 老年人权利救济渠道不畅

权利救济是行政监管法治化的重要组成部分，而我国养老服务机构行政监管中，老年人的权利救济渠道不畅，监管纠错机制不完善，难以有效保障老年人的合法权益。

其一，老年人维权渠道不畅，维权难度较大。老年人由于身体机能下降、法律知识匮乏、行动不便等原因，在自身合法权益受到侵害时，难以独立完成维权行为。同时，现行的维权渠道较为繁琐<sup>[6]</sup>，老年人需要通过投诉、举报、复议、诉讼等多种方式维权，但这些渠道之间缺乏衔接，且维权流程复杂、耗时较长，导致老年人“不愿维权、不会维权、难以维权”。

其二，投诉举报机制不完善，反馈与处理不及时。虽然我国建立了养老服务机构投诉举报机制，但实践中存在投诉举报渠道不畅通、反馈不及时、处理不到位等问题。部分地区的投诉举报电话、邮箱等未向社会公开，老年人难以获取维权渠道。对于老年人的投诉举报，行政机关未建立完善的处理机制，存在拖延处理、敷衍了事的现象，且未及时向老年人反馈处理结果，导致老年人的合理诉求难以得到满足。

其三，监管纠错机制不完善，未能及时纠正监管过错。行政机关在养老服务机构监管过程中，缺乏常态化的自查自纠与监督机制，难以及时发现并纠正监管过错。同时，对于监管过错造成的损害，缺乏有效的赔偿机制，老年人难以获得相应的国家赔偿，未能充分弥补自身的损失。

## 4. 养老服务机构行政监管的完善规制

针对我国养老服务机构行政监管的法治困境，结合行政法基本理论与域外先进经验进行完善，以期构建系统完善、科学高效的养老服务机构行政监管法治体系，推动养老服务行业高质量发展。

### 4.1. 完善立法规范体系

立法完善是破解养老服务机构行政监管法治困境的基础，应通过顶层设计与统筹协调，构建多层次、系统化立法体系，提升立法质量与刚性约束。其一，提升核心立法层级，细化监管规范。建议加快修订《老年人权益保障法》，专门增设“养老服务机构行政监管”章节，明确行政监管的立法宗旨、监管原则、监管主体、监管权限、监管流程、监管责任等核心内容，增强立法的可操作性。其二，统筹协调立法，破解碎片化困境。建立全国统一的养老服务监管立法协调机制，由国务院牵头，统筹民政、卫健、消防、市场监管等多个部门，开展立法规划与协调工作，避免各部门监管规范之间的冲突、重叠与空白<sup>[7]</sup>。其三，规范地方立法，促进区域监管均衡。指导各地结合本地实际，制定符合区域养老服务发展水平的地方立法，明确地方行政机关的监管职责与监管标准。且地方立法应遵循全国统一的立法原则与核心标准，避免区域差异过大。其四，及时回应新型监管难题，完善立法内容。针对养老服务市场化发展中出现的民办养老机构、政企合作养老机构、非法集资、线上养老服务等新型问题，及时修订完善相关立法，明确新型养老服务机构的监管标准、监管措施与法律责任。

### 4.2. 明确行政监管主体职责划分

通过明确权责划分、完善协同机制，破解多头监管与监管空白并存的困境，构建协同高效监管格局。其一，明确监管权责，避免多头监管与监管空白。通过立法明确各部门的具体监管权责，确立民政部门作为养老服务机构行政监管的牵头单位，负责统筹协调、综合监管与行业管理。同时，明确各部门的监管边界<sup>[8]</sup>，对交叉监管领域作出明确规定，避免多头监管。对农村养老机构、医养结合机构等薄弱领域，

明确监管责任主体, 填补监管空白。其二, 完善协同监管机制, 强化部门联动。建立多部门协同监管联席会议制度, 由民政部门牵头, 定期召集各相关部门召开联席会议, 沟通监管情况、协调解决监管中的难点问题。同时, 建立监管信息共享机制, 搭建全国统一的养老服务监管信息平台, 提升监管协同效率。其三, 落实分级负责与属地管理, 强化基层监管责任。明确中央与地方的监管权责, 中央层面负责立法指导、政策制定与宏观监管, 地方层面负责具体的监管实施与日常检查。同时, 将养老服务机构行政监管责任落实到乡镇(街道)与社区, 明确基层民政部门的监管职责, 加强基层监管力量建设, 推动监管重心下移, 实现养老服务机构监管的全覆盖。

### 4.3. 完善权利救济渠道

完善的权利救济机制是保障老年人合法权益的重要体现, 应通过畅通维权渠道、完善投诉举报机制、健全监管纠错与赔偿机制, 切实保障老年人的合法权益。其一, 畅通老年人维权渠道, 降低维权难度。针对老年人的特点, 设立专门的维权咨询热线与服务窗口, 配备专业的维权工作人员, 为老年人提供法律指导、维权协助等服务。简化维权流程, 推行“快速处理机制”, 对老年人的合理诉求及时予以处理, 缩短维权耗时。其二, 完善投诉举报机制, 提升处理效率与质量。向社会公开养老服务机构投诉举报电话、邮箱、网络平台等渠道, 确保老年人能够便捷获取维权渠道。建立投诉举报处理责任制, 明确投诉举报的处理时限、处理流程与反馈要求<sup>[9]</sup>, 实行“件件有回音、事事有着落”。其三, 健全监管纠错与赔偿机制, 弥补老年人损失。建立行政监管过错自查自纠机制, 行政机关定期对监管工作进行自查, 及时发现并纠正监管过错。并且建立监管过错赔偿机制, 对因行政监管过错导致老年人合法权益受到侵害的, 依法给予老年人国家赔偿, 弥补老年人的损失。

## 5. 结语

未来, 养老服务机构行政监管的法治建设仍需坚持“以老年人权益保障为核心”的根本导向, 不断完善顶层立法、理顺监管体制、创新监管方式, 强化行政监管的合法性与合理性, 推动行政监管从管理型向服务、风险型转变。同时, 还需注重行政监管与社会共治、市场自律的协同发力, 形成行政监管引领、社会监督补充、机构自查自纠的多元监管格局, 推动养老服务行业健康有序发展。唯有如此, 才能真正破解养老服务机构监管乱象, 筑牢老年人合法权益的法治防线, 为积极应对人口老龄化、构建公平优质可持续的养老服务体系提供坚实的法治保障。

## 参考文献

- [1] 乔晓春. 中国人口老龄化的过去、现在和未来[J]. 社会政策研究, 2024(1): 47-63, 133.
- [2] 谭雷. 民办养老服务领域行政监管的困境与出路[J]. 社会福利(理论版), 2019(5): 3-9.
- [3] 刘丽娜, 宁文艳, 孙岳. 一起医院在养老机构开展非法义诊案件的查处及思考[J]. 中国卫生监督杂志, 2018, 25(4): 471-474.
- [4] 杨梦婷, 杨芳. 数字时代智慧养老服务法治保障问题研究[J]. 攀枝花学院学报, 2024, 41(5): 32-41.
- [5] 袁春莲. 论北京市社区养老机构监管立法[J]. 中国市场, 2018(28): 35, 47.
- [6] 袁文全, 程海玲. 养老机构发展的法律规制: 理论基础与法制完善[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版), 2024, 39(5): 193-203, 243.
- [7] 张悦. 规范养老机构预收费抓好防风险与促发展双统筹——《民政部国家发展改革委公安部中国人民银行市场监管总局金融监管总局关于加强养老机构预收费监管的指导意见》政策解读[J]. 社会福利, 2024(5): 61-64.
- [8] 徐武. 福建省养老服务机构合规性研究[J]. 福建开放大学学报, 2024(2): 68-72.
- [9] 刘芑苧, 王海容. 中国养老机构治理地方立法现状——基于 85 部地方立法文本分析[J]. 医学与哲学, 2023, 44(19): 71-76.