

老龄化社会中社区养老服务的行政监管问题探析

彭滢滢

扬州大学法学院, 江苏 扬州

收稿日期: 2026年3月13日; 录用日期: 2026年4月16日; 发布日期: 2026年4月27日

摘要

社区养老作为养老服务体系的重要部分, 对保障老年群体权益具有重要的意义。随着老龄化社会发展, 我国社区养老服务种类越来越多, 这虽然为老年人提供了更多的养老服务选择, 但也给行政监管带来了难题, 如在行政监管法律体系不完善、主体权责界定模糊、监管标准不统一、法律救济机制缺失等, 这对我国养老服务体系的发展产生了影响。针对这些问题, 文章提出完善法律体系、明确权责划分、统一监管标准、健全救济机制等对策, 希望研究助力社区层面构建更加完善的养老服务监管体系, 切实维护老年群体的合法权益。

关键词

老龄化社会, 社区养老服务, 行政监管

Exploration of Administrative Supervision Issues in Community Elderly Care Services in Aging Society

Yingying Peng

Law School, Yangzhou University, Yangzhou Jiangsu

Received: March 13, 2026; accepted: April 16, 2026; published: April 27, 2026

Abstract

As an important part of the elderly care service system, community-based elderly care is of great significance in safeguarding the rights and interests of the elderly population. With the development

of an aging society, the types of community-based elderly care services in China are becoming increasingly diverse. While this provides more choices for elderly care services for the elderly, it also poses challenges for administrative supervision, such as an imperfect legal system for administrative supervision, unclear definition of subject rights and responsibilities, inconsistent supervision standards, and a lack of legal relief mechanisms. These issues have an impact on the development of China's elderly care service system. In response to these problems, the article proposes countermeasures such as improving the legal system, clarifying the division of rights and responsibilities, unifying supervision standards, and strengthening relief mechanisms. It is hoped that this research will help build a more comprehensive supervision system for elderly care services at the community level and effectively safeguard the legitimate rights and interests of the elderly population.

Keywords

Aging Society, Community Elderly Care Services, Administrative Supervision

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

当前我国已进入中度老龄化阶段，截至 2025 年底，60 岁及以上人口已达 3.1 亿，65 岁及以上人口达 2.2 亿¹，高龄失能、空巢老年人规模持续扩大，养老服务需求日益多元迫切。社区养老服务作为居家为基础、机构为补充的养老服务体系核心环节，承担着满足老年人就近养老、便捷养老的重要职能，是积极应对人口老龄化的关键抓手[1]。为规范社区养老服务发展，国务院及各地先后出台相关政策，建立养老服务综合监管制度，明确各部门监管职责，但实践中仍存在诸多问题。行政监管作为保障社区养老服务质量、规范市场秩序的重要手段，其完善程度直接关系到老年群体的合法权益和养老服务体系的高质量发展。但当前社区养老服务行政监管存在诸多法律层面的问题，从政法视角出发探析这些问题，并提出解决对策对于促进社区养老服务质量提高具有重要的意义。

2. 老龄化社会中社区养老服务的行政监管现状

随着我国人口老龄化程度加深，社区养老服务作为养老服务体系的重要组成部分，其行政监管问题日益受到学术界与实务界的广泛关注。现有研究主要从监管制度框架、监管手段创新、监管内容拓展等维度对社区养老服务行政监管现状进行了探讨。

在监管制度框架方面，学者们普遍认为我国养老服务业的政府监管具有社会性、经济性和政治性三重生成逻辑，由此决定了保护老年人权益与促进行业规范发展的双重监管目标。从制度演进来看，监管政策经历了从机构养老为主向社区居家养老服务倾斜的转变过程，如合肥市庐阳区等地推行的养老服务领域信用体系建设，通过采集备案信息、跨部门数据对接、实施联合惩戒等措施，初步构建起以信用为基础的新型监管机制[2]。沈阳市皇姑区针对社区养老服务第三方运营模式，探索建立合同管理、考核评分、末位淘汰等监管制度，力图解决运营方履约不到位、服务质量参差不齐等问题[3]。

在监管手段创新层面，智慧监管与数字赋能成为当前实践探索的重要方向。各地依托智慧养老平台，整合老年人基础信息、服务机构信息、从业人员信息等数据资源，增设养老机构监管、社区居家监管等

¹民政部 <https://www.mca.gov.cn/n2623/n2684/n2703/c1662004999980005407/content.html>。

专属板块，形成“数据采集-智能分析-风险预警”的全流程监管闭环。浙江省推行的养老服务“爱心卡”制度，以社会保障卡为载体整合身份认证、政策补贴、服务响应等功能，实现了服务过程的动态追踪与资金使用的透明监督[4]。

在监管内容拓展方面，现有研究与实践表明，社区养老服务行政监管已逐步覆盖资金管理、服务质量、安全运营等多个领域。涉老资金监管方面，各地着力规范养老服务补贴、护理补贴、高龄津贴等各类资金的申请、审核、拨付流程，建立事前指引、事中抽查、事后内审的全流程内控机制[5]。服务质量监管方面，针对社区助餐、上门服务、认知障碍照护等具体服务项目，部分地区已开始探索服务标准制定与质效评估机制[6]。安全运营监管方面，消防、食品卫生、房屋建筑等领域的隐患排查与监督检查被纳入常态化监管范围。

尽管学界与实务界对社区养老服务行政监管的探索取得了一定进展，但仍存在明显不足。在研究视角上，现有成果以宏观制度层面的规范研究为主，缺乏基于微观数据和实证分析的深入研究，对监管政策的实际执行效果缺乏精准评估。在研究内容上，针对社区居家养老服务板块的监管研究相对薄弱，相较于机构养老服务，社区养老具有服务主体多元、服务场景分散、服务对象广泛等特点，现有监管框架难以有效应对由此带来的监管复杂性。在研究方法上，系统性的理论建构与实证检验尚显不足，监管政策的完善往往滞后于实践发展的需要，跨部门协同监管机制、第三方履约责任压实、监管效能评价体系等关键问题仍有待深入探讨。

3. 老龄化社会中社区养老服务的行政监管问题

3.1. 行政监管法律体系不完善

社区养老服务行政监管的有序推进，离不开完善的法律体系作为支撑，但其在传统行政法框架下，因规范层级失衡、衔接不足引发适用困境。《老年人权益保障法》作为该领域核心规范，仅原则性界定养老服务监管方向，未针对社区养老服务行政监管作出具体细化规定，与行政监管实践的精细化需求存在脱节。而国务院行政法规、部门规章及地方规范性文件，因法律效力层级较低，约束力不足，难以形成有效监管震慑[7]。一方面，法律规范呈现碎片化特征，不同层级、不同部门出台的文件缺乏有效衔接，甚至存在条款冲突。如民政部门与市场监管部门关于社区养老服务机构准入标准的规定不一致，导致监管实践中“多头监管”与“监管空白”并存。另一方面，规范更新滞后于业态发展，智慧养老、预付费式养老等新兴社区养老业态，现有法律规范未作出针对性监管规定，无法适配实践需求。高位阶专门《养老服务法》的缺失，导致监管工作缺乏统一法治框架，不仅影响行政监管的权威性，更使老年群体合法权益难以得到充分保障，制约社区养老服务行政监管工作的规范化推进。

3.2. 行政监管主体责任界定模糊

当前我国社区养老服务行政监管主体的法律职责界定模糊，在传统行政监管法律框架下引发权责冲突与监管失序问题。我国社区养老服务行政监管实行多元主体监管模式，民政、市场监管、卫生健康、住建等部门均承担相应监管职责，却因法律规范的原则性规定，导致权责划分缺乏明确法律依据，难以形成监管合力。首先，法律规范对各监管主体的职责划分过于笼统，《老年人权益保障法》等核心规范仅明确各部门的监管领域，未通过具体条款界定各主体的监管权限、履职边界和责任划分，导致监管实践中出现职责交叉重叠。例如民政部门与市场监管部门在社区养老服务机构运营监管中，均有部分监管权限，却因法律未明确划分，出现重复监管增加机构合规成本，或因权责不清出现监管推诿。其次，部门间协同监管的法律机制缺失，对于跨领域监管事项，如社区养老服务中的医疗护理与日常照料衔接、养老设施规划与运营监管的协同等，法律未明确牵头主体和协同流程，导致监管脱节。最后，基层监管

主体的法律职责未明确,街道办、乡镇政府的监管权限未通过法律规范细化,基层监管力量难以有效发挥作用,进一步加剧监管失序,影响行政监管的合法性与高效性。

3.3. 行政监管法律标准不统一

我国社区养老服务行政监管标准涵盖服务质量、设施建设、从业人员、安全管理等核心领域,由国家层面行业标准、部门标准与地方层面实施标准共同构成,虽为监管工作提供了基本判断依据,却因缺乏统一统筹,难以形成规范有序的标准体系,制约行政监管的公正性与高效性。首先,国家层面核心标准体系缺失,现有标准分散于各部门规范性文件中,《国务院关于印发《关于加快发展养老服务业的若干意见》(国发〔2013〕35号)²等基础标准仅作原则性规定,未针对社区养老服务的服务流程、等级划分、设施配置等核心内容,制定统一的强制性法律标准,导致监管实践中缺乏统一判断尺度,不同监管主体对同一监管事项的认定存在差异。其次,标准层级衔接不畅,地方层面结合本地实际制定的实施标准,在服务门槛、质量要求、设施配置等方面与国家标准存在偏差,部分地方标准甚至存在冲突,不仅造成跨区域监管衔接困难,也阻碍养老服务资源跨区域流动。如赣州经开区银宸公馆业主投诉事件中,业主依据《江西省居住区配套建设养老服务设施管理办法》³和《江西省地方标准:社区嵌入式养老机构设施建设指南》⁴对养老院选址提出异议,而政府方面援引《江西省新建住宅小区配建社区居家养老服务设施和社区管理服务设施建设、移交与管理的办法》⁵等文件予以回应,双方各执一词,凸显地方标准与国家指导原则、不同层级地方标准之间在选址条件上的衔接难题^[8]。最后,标准细化程度不足,针对老年人生活照料、医疗护理、精神慰藉等具体服务环节,未制定可操作的细化标准,导致监管实践中自由裁量权过大,易出现监管不公、监管不严等现象,削弱行政监管的权威性与公信力。

3.4. 行政监管法律救济机制缺失

社区养老服务行政监管法律救济机制的完善,是保障行政相对人合法权益、监督行政监管主体依法履职的重要法律保障,但当前我国社区养老服务行政监管的法律救济机制存在缺失,无法充分保障老年群体、养老服务机构等相关主体的合法权益^[9]。作为行政法框架下行政监管的重要配套制度,行政救济机制主要涵盖行政复议、行政诉讼、行政赔偿等核心方式,其核心价值在于纠正违法或不当的行政监管行为,弥补行政相对人的权益损失,倒逼监管主体依法行使监管职权,但现有法律规范对社区养老服务领域行政救济的规定较为薄弱,难以适配实践需求。一是行政救济渠道的可及性不足,现有法律规范对行政复议、行政诉讼的申请条件、办理流程等规定较为繁琐,老年群体因自身行动不便、法律知识匮乏,难以独立完成救济申请,且针对该领域的专门法律援助机制缺失,导致许多合法权益受损的情况无法进入救济程序。二是救济范围界定过窄,现有法律救济主要针对行政监管主体的具体行政行为,对于监管主体不作为、慢作为等消极履职行为,以及监管过程中存在的程序违法、裁量不当等问题,未明确纳入救济范围,导致部分违法监管行为无法得到有效纠正。如河南省栾川县山水印象小区业主多次向县民政局反映,开发商未按规划要求移交养老服务用房。民政局虽回复称将督促办理移交手续,但面对业主追问,工作人员以“开发商不移交,我局无强制手段”“项目已通过竣工验收,监管不在民政”“验收通过后没有制约开发商的筹码”等理由推诿责任。业主对此类消极履职行为多次投诉无果,却因该行为属于监管不作为而非具体行政行为,难以直接申请行政复议或提起行政诉讼,最终只能通过检察机关介入方能推动问题解决。该案例折射出当前行政救济范围过窄,难以有效规制监管主体怠于履职的现实困境^[10]。

²https://www.gov.cn/gongbao/content/2013/content_2496392.htm

³<http://www.jxxz.gov.cn/xzqmzj/YLSSS/202312/d4fd61005f2b4e36838650ccb4db8ae5.shtml>

⁴https://mzt.jiangxi.gov.cn/jxsmzt/col/col76495/content/content_1881465081365233664.html

⁵https://mzt.jiangxi.gov.cn/jxsmzt/col/col34688/content/content_1881342570262659072.html

4. 老龄化社会中社区养老服务的行政监管的解决对策

4.1. 完善行政监管法律体系

针对社区养老服务行政监管法律体系不完善问题,要立足行政法基本原则,结合老龄化社会养老服务发展实际,构建层级清晰的法律体系,为行政监管工作提供坚实的法治支撑。首先,加快制定高位阶专门法律,填补立法空白。应统筹各方资源,出台专门《养老服务法》,将社区养老服务行政监管作为核心内容,明确监管的基本原则、核心范围、实施路径和责任要求,统一规范各层级、各部门的监管行为,破解当前核心法律缺失导致的监管散乱问题。其次,梳理整合现有法律规范,化解规范冲突。对国务院行政法规、部门规章及地方规范性文件进行系统梳理,清理存在冲突、滞后的条款,明确各层级规范的适用优先级,实现不同层级、不同部门规范的有效衔接。针对民政、市场监管等部门出台的相关监管规定,建立协同立法机制,统一核心监管条款,避免因部门规范不一导致的“多头监管”“监管空白”,形成监管合力,提升法律体系的整体性和协调性。最后,及时更新法律规范,适配新兴业态发展。紧跟智慧养老、预付费养老等新兴社区养老业态的发展趋势,加快完善相关监管法律规范,明确新兴业态的监管边界、监管标准和监管责任,填补监管盲区。同时,建立法律规范动态更新机制,定期调研社区养老服务监管实践中的新问题、新需求,及时修订完善相关条款,确保法律规范始终与实践发展相适配,充分发挥法律对行政监管的指导和约束作用。

4.2. 明确行政监管主体权责划分

明确的权责划分是多元监管主体协同发力的前提,唯有让各监管主体“权责清晰、各司其职、各负其责”,才能化解监管失序问题,形成上下联动、左右协同的监管格局,推动社区养老服务行政监管工作有序开展。首先,以立法形式细化各监管主体的权责边界。在专门《养老服务法》及相关行政法规中,明确民政、市场监管、卫生健康、住建等各部门在社区养老服务监管中的具体职责,细化监管权限和履职范围,避免职责交叉重叠。例如,明确民政部门负责社区养老服务机构的准入、运营规范监管,市场监管部门负责服务价格、食品安全等监管,卫生健康部门负责医疗护理服务质量监管,通过清晰的法律界定,杜绝监管推诿和重复监管,确保各部门精准履职。其次,强化基层监管主体的权责配置与保障。明确街道办、乡镇政府在社区养老服务行政监管中的主体地位,通过法律规范细化其监管权限,赋予其对辖区内社区养老服务机构的日常巡查、隐患排查、信息上报等职责,打通监管“最后一公里”。最后,建立健全监管主体协同联动机制。通过立法明确跨部门协同监管的牵头主体、协同流程和责任分工,建立定期会商、信息共享、联合执法等机制,破解部门间监管脱节问题。针对医疗护理与日常照料衔接、养老设施规划与运营监管等跨领域事项,明确牵头部门,协调各相关部门协同推进监管工作,形成监管合力。

4.3. 统一行政监管法律标准

不同地区、不同部门之间的监管要求存在差异甚至冲突,导致监管执行中尺度不一、衔接不畅^[11]。这种标准碎片化的局面,既使社区养老服务机构在合规运营中无所适从,也为监管执法带来了困难,难以形成稳定、公平、可预期的监管环境。对此要统一行政监管法律标准,建立上下贯通、横向协调的监管规范体系。首先,制定国家层面统一的强制性核心标准。以立法或行政法规形式,出台社区养老服务行政监管统一核心标准,涵盖服务质量、设施建设、从业人员资质、安全管理等核心领域,明确各类标准的具体要求和判定依据,破解国家层面标准分散、原则性过强的问题。例如,统一社区养老服务机构的设施配置标准、老年人生活照料和医疗护理的服务流程标准,明确从业人员的资质条件和考核标准,为全国范围内的行政监管提供统一判断尺度,避免不同监管主体出现认定差异。其次,规范地方标准制定,实现层级衔接统一。明确地方层面实施标准的制定权限和备案程序,要求地方标准必须以国家核心标准为基础,结合本

地老龄化程度、养老服务发展水平等实际情况合理细化,不得与国家标准冲突。建立地方标准与国家标准的衔接协调机制,定期开展地方标准梳理排查,及时修订与国家标准不一致的条款,推动跨区域标准衔接,打破区域监管壁垒,促进养老服务资源跨区域有序流动。最后,细化具体服务环节标准,压缩自由裁量空间。针对老年人生活照料、医疗护理、精神慰藉、应急处置等具体服务环节,制定细化、可操作的监管标准,明确服务内容、服务流程、质量要求和评价方法,避免标准模糊导致的监管不公、监管不严问题。

4.4. 健全行政监管法律救济机制

行政监管的有效运行离不开完备的救济机制作为保障,这既包括对监管对象合法权益的保障,也包括对监管不作为、乱作为的监督与纠正。这既能防止监管缺位损害老年人权益,也能避免监管越位干扰市场活力,并为各方主体提供权利保障的渠道。首先,畅通救济渠道,提升救济可及性。通过立法简化行政复议、行政诉讼的申请条件和办理流程,优化申请方式,推行线上申请、上门服务等便捷举措,适配老年群体行动不便、法律知识匮乏的特点。同时,建立社区养老服务领域专门法律援助机制,依托社区服务中心、法律援助机构,为老年群体、养老服务机构提供免费法律咨询、法律援助和代理服务,降低救济成本,确保各类合法权益受损主体都能顺利进入救济程序。其次,扩大救济范围,明确救济对象与情形。通过法律规范明确将监管主体不作为、慢作为等消极履职行为,以及监管过程中的程序违法、裁量不当、滥用职权等行为纳入行政救济范围,打破仅针对具体行政行为的局限。最后,优化救济程序,提升救济效率与执行力度。针对社区养老服务救济的迫切需求,在行政复议、行政诉讼中增设简易程序,缩短审理周期,加快救济进程,及时化解权益纠纷。

5. 结语

综上所述,随着老龄化社会的加速发展,社区养老服务在模式和内容上面临新的需求。而想要让养老服务在模式和内容能够满足更好地服务于老年人,需要在行政监管层面建立起法律保障体系,从而更好地保护老年群体合法权益。未来,随着养老服务业态的不断发展,还需持续优化行政监管制度,强化监管落实,推动社区养老服务行政监管法治化、精细化发展,助力构建更加完善的养老服务体系,切实回应老年群体的养老服务需求,推动养老服务事业高质量发展。

参考文献

- [1] 赵曼,朱丽君.取消设立许可:养老机构事中事后监管研究[J].社会保障研究,2020(2):13-19.
- [2] 李运思,刘晓娟.社区养老服务机构养老供给困境与破局——基于主体性和依赖性的分析维度[J].经济与管理,2026,40(1):9-18.
- [3] 王冬雨.国际视野下养老服务质量政府监管研究综述及实践进展[J].社会保障研究,2025(6):102-110.
- [4] 李娟,王欣宇,唐雨婷.我国社区养老服务资源配置的空间差异及动态演进分析[J].中国卫生事业管理,2025,42(3):256-262.
- [5] 李春根,张昌柱.社区养老服务资源配置的区域差异、空间错位及均衡路径[J].财政研究,2024(3):94-110.
- [6] 章芡,张文洁,胡子超.社区养老服务驿站政府监管问题研究——基于北京市M街道的案例研究[J].中国行政管理,2023,39(12):103-109.
- [7] 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.
- [8] 侯建明,李淞.社区嵌入式养老服务可及性对老年人生活满意度的影响[J/OL].西北人口,1-15.
<https://link.cnki.net/urlid/62.1019.C.20260127.1749.002>,2026-03-12.
- [9] 景怡欣.积极老龄化背景下老年人再就业权益保障路径[J].经济研究导刊,2022(16):58-60.
- [10] 王志鑫.养老服务综合监管制度的逻辑框架、现实困境及优化路径[J].地方治理研究,2024(4):28-38+78.
- [11] 黄宣植.我国入住养老院老年人权益受损救济机制立法研究[J].法制与经济(中旬),2012(10):50-51.