

老龄化背景下养老照护预先安排的社会支持体系研究

张静语

浙江理工大学法学与人文学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2026年4月23日; 录用日期: 2026年8月3日; 发布日期: 2026年8月11日

摘要

我国已步入深度老龄化社会, 空巢老人、失独老人数量持续增长, 传统家庭养老功能不断弱化, 成为养老服务体系中的显著社会问题。为应对这一社会风险, 一种允许老年人在意识清醒时预先安排未来照护事务的社会机制即意定监护应运而生。然而, 该制度在实践中面临监护人数量不足、协议难以实际生效、监护过程缺乏监督等多重障碍, 导致制度功能未能充分发挥。本文从老龄化社会需求出发, 基于社会支持理论提出细化监护协议的操作规范、建立多元协同的监督网络、培育专业化的社会监护力量等制度完善路径, 强化社会支持体系建设, 推动该制度走向“社会实践”以期让这种预先照护安排真正成为老年人抵御晚年风险的有效社会屏障。

关键词

人口老龄化, 社会支持体系, 养老保障, 意定监护

A Study on the Social Support System for Advance Arrangements of Aged Care in the Context of Aging

Jingyu Zhang

School of Law and Humanities, Zhejiang Sci-Tech University, Hangzhou Zhejiang

Received: April 23, 2026; accepted: August 3, 2026; published: August 11, 2026

Abstract

China has entered a deeply aging society, with the number of empty-nesters and parents who have lost their only child continuing to grow, and the traditional family-based elderly care function

gradually weakening, which has become a prominent social problem in the elderly care service system. In response to this social risk, a social mechanism that allows elderly people to make advance arrangements for their future care affairs while they are still conscious has emerged. However, in practice, this mechanism faces multiple obstacles, including an insufficient number of guardians, difficulties in determining the validity of agreements, and a lack of supervision in the guardianship process, which prevent its functions from being fully realized. Starting from the needs of an aging society and based on the theory of social support, this paper proposes pathways for improving the mechanism, such as refining the operational norms of guardianship agreements, establishing a diversified and collaborative supervision network, and cultivating professional social guardianship forces, so as to strengthen the construction of a social support system and promote the mechanism towards “social practice”, thereby making this advance care arrangement a truly effective social barrier for the elderly against the risks of later life.

Keywords

Population Aging, Social Support System, Elderly Care Security, Voluntary Guardianship

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

人口老龄化进程的加快,使得传统家庭养老功能面临前所未有的挑战。空巢老人、失独老人等群体的照护需求日益凸显,而现有的法定监护体系难以覆盖这些缺乏家庭支持的老年人。在此背景下,意定监护制度作为一种尊重老年人自主意愿的社会支持机制,逐渐进入公众视野。然而,该制度从法律文本走向社会实践,仍面临诸多运行障碍。本文聚焦老龄化社会中养老照护预先安排的社会支持体系建设,分析意定监护在实践中遭遇的困境,并从社会支持理论视角提出制度完善路径,以期为破解老年人监护缺位问题提供参考。

2. 老龄化社会中的养老监护困境与制度回应

当前我国人口发展已经进入了深度老龄化的阶段,家庭养老压力越来越大。根据《2024 年度国家老龄事业发展公报》显示:截止到 2024 年年末,全国 60 周岁及以上老年人口 3.1031 亿人,占总人口的 22.0%;全国 65 周岁及以上老年人口 2.2023 亿人,占总人口的 15.6%。全国 65 周岁及以上老年人口的赡养比 22.8%¹。这标志着我国已经进入了深度老龄化社会。同时空巢老人、失独家庭的数量不容小觑,“四二一”家庭结构下的传统家庭养老功能逐渐退化,解决老年人的养老需求成为政府急需解决的一大社会问题。

(一) 失能老人的监护缺位问题

老龄化社会下,一方面,老年人预期寿命在延长,家庭需要增加老人照顾的投入;另一方面,家庭规模缩减,能够提供老人照顾的家庭成员人数在减少。同时,婚育延迟意味着家庭照顾儿童与照顾老人的时间很可能出现重叠对于丧失民事行为能力的老年人来说,其基本的保障主要来自监护人的照护[1]。实践中,大量老年人面临监护缺位的困境。首先是空巢老人。近年来随着经济的快速发展,许多年轻子女为了到大城市去生活,人口跨区域流动常态化,无法满足空巢老人的养老需求,意定监护制度就可以

¹https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202507/content_7033724.htm

使这些空巢老人避免陷入无人监护的困境。其次是失独老人。对于失去独生子女的老年人，往往没有法定监护人，意定监护制度的存在使其可以自主选择信任的非亲属或者社会组织作为监护人。最后是与子女关系不佳的老年人。现实中经常听说因子女长期不履行赡养义务、财产分割冲突等原因无人照料的老年人，意定监护的存在给这些老年人提供按照自己意愿选择监护人的路径，使得养老更有保障。除了上述这些主要的，现实中还存在一些家庭关系复杂、追求专业监护服务的老年人。上述这些老年人的数量正在急剧上涨，现有的法定监护制度无法满足其养老需求，而社会化的监护服务又近乎空白，成为老龄化社会急需解决的现实问题。

（二）意定监护作为社会支持机制的制度回应

深度老龄化背景下，空巢老人、失独老人等群体的照护需求日益凸显，传统家庭养老功能已难以为继。正如有研究指出：“未来不能再仅依赖以家庭为核心的传统照护模式，而是需要通过有力的政策保障，为家庭照护者提供支持，并弥补社会化照护缺口。”^[2]这种社会化照护的制度化载体，在法律上被称为“意定监护制度”。为了回应上述问题，我国在 2012 年修订《中华人民共和国老年人权益保障法》²时首次引入了老年意定监护制度。在当前积极老龄化理念的指导下，养老不再仅仅是满足老年人吃饱穿暖的简单生活需要，同时还需要注重维护老年人的人格尊严，而意定监护制度的价值在于它通过监护人的自主选择使得老年人的自主决定权得到了最大程度的尊重。与传统法定监护依靠血缘关系不同，意定监护的核心在于尊重老年人的自主选择权，这使得空巢老人可以指定在身边的可靠人选，失独老人可以指定信任的非亲属，与子女关系不佳的老人可以绕开子女另作安排。

从社会学角度看，意定监护本质上是一种社会支持机制。它通过制度化的方式，将监护从家庭内部事务扩展为社会可介入的事务，为那些家庭支持网络薄弱的老年人提供了替代性或补充性的支持路径。因此，完善意定监护制度，不仅是法律条文的落实问题，更是构建老龄化社会养老服务体系的重要组成部分。

3. 意定监护在养老服务中的运行困境

现行政策法规虽然为意定监护提供了基本的制度框架，但该规定较为原则，配套制度供给不足，导致实践中面临多重障碍。

（一）监护人数不足

养老服务本质上属于服务业，其发展最主要的决定因素是人力资源^[3]。解决老年人养老问题的首要就是有充足的适格监护人。意定监护制度中关于监护人的规定包括个人或者组织，首先从个人监护人看，由于老年人丧失民事行为能力后，赡养的责任很重，没有法定义务又没有足够的利益激励，很少有人愿意承担。根据福州市司法局 2025 年的数据显示：民法典实施以来全市只办了 16 件意定监护公证，绝大多数还是在子女当中选，由非亲属担任监护人的案例几乎没有³。然后从社会监护人来看，社会监护人虽然在养老上有专业优势，可以降低个人监护人的不稳定风险，但是在实践中也存在两个问题：一方面是资金来源不足。社会组织虽然收取一定费用，但是无法覆盖监护事项所需要的人力、物力；另一方面由于组织刚刚起步，职业监护人监护职责模糊，系统培训不足，导致老年人监护需求不能很好满足^[4]。这说明，社会上能够提供专业监护服务的力量严重缺乏，老年人的监护需求难以得到有效回应。

（二）协议难以实际生效

现有制度关于监护启动节点的规定是老年人行为能力开始丧失的时候，这在实践中是很难准确界定的。一方面，老年人行为能力的丧失往往是一个循序渐进的过程，从记忆能力衰退到完全丧失自理能力

²https://www.gov.cn/guoqing/2021-10/29/content_5647622.htm

³https://sfj.fuzhou.gov.cn/zfxxgkzl/gkml/yzdqkdqtxx/202506/t20250603_5027981.htm

可能需要跨越好几年，而什么时候才算法律上的“丧失或者部分丧失民事行为能力”是难以确定的。另一方面在协议生效的时候，老年人已经无法表达自己的意愿，此时法院也无法确定协议的签订是否基于老年人的真实意愿，实践中往往据此引发效力争议。这两方面问题的叠加，使得许多老人即使签订了协议，也不一定能够认定有效得到履行。

(三) 监护过程缺乏有效监督

当前法律对于意定监护的如何监督没有系统的规定，导致实践中老人在失能或失智后的权益无法得到有力保障。一方面，当前对于监督主体义务没有明确的规范。根据现有规定，当地的民政部门、居民委员会、村民委员会都可以作为监督的主体，但是对于各个主体的权利和义务并没有具体的细化，这就导致在实践中被监护人权益受到侵害时，各个监管主体之间相互推诿的情形，难以有效保障被监护人合法权益。另一方面，监护人的责任履行程度不明确，监护的标准不清晰。实践中难以判断监护人的监护职责是否合法，只有当给被监护人权益造成特别严重的损害时才能认定不合格，并且对于这类惩罚也只能采取事后补救措施即撤销监护人资格。

4. 完善意定监护的社会支持体系

针对上述运行困境，需要从社会服务供给、制度运行保障、专业力量培育等多个层面协同推进，构建一套系统完善的社会支持体系。从养老服务发展的普遍经验来看，养老服务必须由政府与市场均衡双轮驱动才能保证其供给的充足性、专业性，实现其高质量发展^[5]。意定监护制度作为社会化养老支持机制的重要组成部分，其完善同样需要政府规范与市场活力两股力量的协同配合。

(一) 细化监护协议的操作规范

针对协议效力认定困难的问题，需要系统完善协议规则体系。首先，强化协议与公证制度衔接。当前对于协议的要求仅限于书面形式，并没有要求必须经过公证，而公正程序可以证明协议订立时老人的真实意愿，减少相关争议。其次，对于基础事项应当在协议中明确。在签订的监护协议中，必须明确基础监护事务、监护人的权限、监护人是否有报酬以及报酬的数额，必要时可以加入协议解除的情形。在合同订立时尽可能将内容细化，利于后续减少纠纷。最后，将“协助决定”理念融入意定监护制度。行为能力的丧失是一个循序渐进的过程，很难具体确定丧失的节点，因此引入协助决定理念来代替传统的替代决定，默认老人始终有一定的意思能力，就避免了事先对老人行为能力是否丧失进行精确的认定。协助决定作为一种辅助手段，极大尊重和保障了老年人的自主决定权，也符合老年人逐渐失能的实际情况。

(二) 建立多元协同的监督网络

当前协议存在监督缺失从而无法有效保障老年人合法权益的情形，对此要建立完备的监督机制，确保监护人有人看有人管。首先要确立监督主体和职责。公证机关作为协议的见证人首先应当承担主要的监督职责，定期回访查看监护人职责履行的情况。并且在办理公证时，公证机关应当主动提醒被监护人可以选择监督人并指导各方在协议中明确彼此的权利义务，避免纠纷。没有公证部门介入的，由民政部门兜底，村委会居委会作为补充，发现问题及时上报。其次设立监护人以外的监督人。对于监督人的选任，可以由被监护人自己选，不选的由民政部门指定，同时也允许监督人以外的人员在发现监护人有不当行为时向监督主体举报，监督主体应当进行调查并处理。最后建立梯度化问责机制。对于轻微的问题，责令监护人改正，造成损失积极赔偿；严重侵害权益的，撤销其监护资格并追究法律责任，监督人没有尽到职责的，也要承担相应责任。

(三) 培育专业化的社会监护力量

当前老年人养老问题无法解决的根源在于能够养老的人少，对于这个问题，要从个人监护人和组织监护人两方面入手。对于个人监护人，要建立准入机制。监护人的年龄、健康状况、道德品质等都要有

相应的要求,设置准入门槛,对于涉及财产管理的监护人,还需要具有基本的财务知识。对于组织监护人,鼓励社会组织监护。专业养老机构、社会工作机构等社会组织,因其本身的专业优势和规模优势,在作为老年人监护人这一主体中更加适配,但这并不意味着对于这类监护人没有要求。成为监护人的组织首先必须依法成立且进行了严格的资格审查,明确其准入条件和资质要求。此外为了让更多的人和组织加入专业监护人队伍,应当设置相应激励机制。允许监护人在双方约定的情况下收取合理报酬,同时对于经济困难的被监护人,政府给予相应监护补助,提高社会力量参与意定监护的积极性。

5. 结论

我国当前已经进入了深度老龄化社会,空巢、失独、与子女关系不佳等无人赡养的老人越来越多,这类老人的晚年生活如何安稳度过是绕不开的一大现实问题。意定监护制度的确立允许老年人在意识清醒的时候根据自己的主观意愿为自己晚年谋求一份保障,既是对这一现实问题的回应,也是对老年人权益保障的体现。通过完善协议规则体系、建立相应监督机制、培育专业监护人队伍来完善现有意定监护制度的不足,让制度真正得到落实,从而解决老年人老无所依、老无所养、人格尊严和权益得不到保障的问题,是我国积极应对老龄化社会现状所必须迈出的一步。同时,充分尊重老年人的自由意志,让其参与决定失能后的养老问题,也避免老年人产生被时代抛弃的失落感,体现了对老年人的充分尊重,也有助于促进社会和谐稳定。

参考文献

- [1] 钟晓慧,彭铭刚. 养老还是养小: 中国家庭照顾赤字下的代际分配[J]. 社会学研究, 2022, 37(4): 93-116+228.
- [2] 夏巾语. 高龄化时代“老老人”的界定与养老服务制度完善——以北京市政策实践为例[J]. 社会保障评论, 2026, 10(2): 143-157.
- [3] 刘欢,何礼平. 协同视角下中国养老服务资源配置与利用效率[J]. 老龄科学研究, 2024, 12(8): 56-71.
- [4] 李欣. 意定监护的中国实践与制度完善[J]. 现代法学, 2021, 43(2): 31-43.
- [5] 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.