

老龄化社会背景下赡养问题与相关规制完善路径

陈彤林

浙江理工大学法学与人文学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2026年6月4日; 录用日期: 2026年9月16日; 发布日期: 2026年9月28日

摘 要

当前我国迈入中度老龄化社会, 传统多子女共同分摊养老压力的家庭模式受到人口结构变革的冲击开始逐步瓦解, 老年群体面临的赡养保障压力与风险呈现出新的结构性特征。囿于家庭规模小型化、代际分居常态化及赡养能力弱化的现实境况, 家庭赡养风险已深刻嵌入经济供养、生活照料与精神慰藉三重维度之中, 表现出隐蔽性、持续性与系统性的复合特征。现有规制对赡养标准、履职问责和多元协同的规定仍不够细化。本文从完善相关规制出发, 旨在构建涵盖家庭尽责、社会协同、市场补充与政府兜底的多层次赡养保障体系, 以期实现由原则性规定向可落地执行的制度转型, 提升老龄化社会中赡养制度的整体效能, 保障老年群体的基本养老权益。

关键词

人口老龄化, 赡养义务, 行政保障, 多元养老

The Problem of Support and the Way to Improve Relevant Regulations under the Background of Aging Society

Tonglin Chen

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

Received: June 4, 2026; accepted: September 16, 2026; published: September 28, 2026

Abstract

As China enters a moderately aging society, the traditional multi-child elderly support model is

文章引用: 陈彤林. 老龄化社会背景下赡养问题与相关规制完善路径[J]. 老龄化研究, 2026, 13(9): 622-627.

DOI: 10.12677/ar.2026.139702

collapsing under demographic shifts, giving rise to new structural risks in old-age security. Constrained by shrinking households, intergenerational separation, and weakened family support capacity, current risks in family-based care are embedded in financial support, daily care, and emotional consolation, exhibiting concealed, persistent, and systemic characteristics. The current regulatory framework remains insufficiently detailed with respect to the standards for maintenance support, accountability for duty performance, and multi-stakeholder coordination mechanisms. This paper proposes a multi-level elderly support system that integrates family responsibility, social collaboration, market supplementation, and government guarantee. Such a system aims to transform principle-based provisions into enforceable norms, enhance overall governance efficiency, and safeguard the basic rights and interests of the elderly in an aging society.

Keywords

Population Aging, Duty of Support, Administrative Guarantee, Diversified Elderly Care

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,我国人口老龄化不断加深,人口老龄化已经成为新时代我国社会发展的最大国情。截至 2025 年末,我国 60 岁及以上人口为 3.23 亿,占总人口 23.0%;其中 65 岁及以上人口为 2.24 亿,占总人口 15.9%¹。我国老龄化进程持续加深,老年人的赡养问题迟不容缓。我国现行法规对老年群体的保障是民事法定赡养与政府行政双重规制,一方面《中华人民共和国民法典》(下文简称《民法典》)²明确规定了子女赡养义务;另一方面,《中华人民共和国老年人权益保障法》(下文简称《老年人权益保障法》)³规定了政府应提供养老公共服务的义务。

但在社会结构变迁之下、家庭小型化等因素影响不断削弱家庭赡养承担能力,出现了民事赡养标准模糊和政府养老公共服务供给不足这些问题。在积极应对人口老龄化国家战略的背景下,完善赡养相关规制成为补齐老年人赡养问题短板的关键举措。本文立足老龄化现实矛盾,从民事规则与行政保障双维度分析现存赡养难题,理清制度症结并提出完善路径,助力构建家庭尽责、政府兜底的协同赡养体系。

2. 相关概念与理论基础

2.1. 我国人口老龄化的社会现状

依据联合国通用的人口年龄结构划分标准,一个国家或地区 60 周岁以上人口占总人口超过 10%,或 65 周岁及以上人口占比超过 7%,即进入老龄化社会,当 65 周岁以上占比达到 14%,则进入中度老龄化社会,占比突破 20%即为重度老龄化社会⁴。根据国家统计局数据显示,截至 2023 年底,全国 60 岁及以上人口 29,697 万人,占总人口的 21.1%;其中 65 岁及以上人口 21,676 万人,占全国人口的 15.4%⁵。自此,我国已全面进入中度老龄化社会。

整体上来看,我国人口老龄化层现出鲜明的时代特征。我国老龄化进程速度远超世界多数发达国家,

¹https://www.gov.cn/lianbo/202602/content_7059980.htm

²https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zwgkztzl/2025nianshuan/2025mfdxcy/2025mfdxcy_mfdql/202505/t20250507_518708.html

³<https://www.nhc.gov.cn/ljksc/c100158/201812/3f62d52d457a4d3bb89372843809395f.shtml>

⁴<https://desapublications.un.org/publications/world-population-prospects-2024-summary-results>

⁵<https://www.mca.gov.cn/n156/n2679/c1662004999980001751/part/19869.pdf>

发达国家大多依托长期工业化积淀历经数十年缓慢完成老龄化转型，而我国只用了二十余年便迈入中度老龄化进程，形成了未富先老的格局[1]。国内老年人口高龄化趋势持续加深，八十周岁以上高龄群体规模逐年扩张，失能与半失能老人数量逐渐上升，社会对于公共服务的需求也在增加[2]。随着少子化趋势的加深，不断压缩家庭平均人口规模，传统多子女共同分摊养老压力的家庭模式瓦解，使得赡养保障体系朝着家庭政府社会多元协同治理的方向转型。

2.2. 赡养保障的制度基础

《民法典》中明确规定成年子女对缺乏劳动能力或者生活困难的父母负有法定赡养义务，从私法的层面上划定家庭成员赡养的法定责任，是赡养纠纷司法裁判的直接依据。除此之外，《老年人权益保障法》中细化赡养人积极供养、生活照料、精神慰藉三项赡养内容，补充了赡养的私法义务，形成了民事赡养基本规范体系。民事法律侧重约束家庭成员主体义务，形成了民事赡养基本规范体系。在相关的行政法规依据中，以《老年人权益保障法》养老公共服务章节加上《养老机构管理办法》《社会救助暂行办法》为代表的行政规范，明确各级人民政府在兜底养老以及养老机构建设等方面的法定职责，构成赡养制度的公法保障基础。行政法律规范不以约束子女为目的，而是通过政府财政投入以及公共养老服务供给等方面弥补家庭赡养能力不足，形成民事家庭赡养加上行政公共兜底的双层赡养框架。

2.3. 人口老龄化的社会学特征与结构性困境

从社会学视角分析，人口老龄化是社会现代化转型催生的结构性社会问题，深刻重塑了我国家庭结构与社会发展格局。城镇化与人口流动推动现代家庭走向小型化、核心化，传统多代同居的养老模式彻底瓦解。代际分居成为普遍现象，空巢、留守老人数量激增。加之现代个体主义思潮普及，传统孝道伦理约束力弱化，家庭养老的照料与情感支撑功能持续衰退。我国老龄化具备典型的“未富先老、未备先老”特征，社会公共服务体系建设滞后于老龄化速度。城乡养老资源分配失衡，社会化养老服务供给短缺，无法适配老年群体多元化的康养生活需求。与此同时，数字社会的快速发展造成老年群体融入困境。老年人普遍存在数字适配障碍，社会参与渠道受限。且老年群体退出社会工作角色后，社交圈层收缩，精神需求难以得到满足，衍生出老龄化背景下的新型社会民生问题。综上，家庭养老功能弱化、社会养老体系缺失、老年社会融入困难，是当前人口老龄化面临的核心社会学结构性困境。

3. 人口老龄化背景下社会赡养的现实问题

3.1. 家庭赡养功能持续弱化

人口结构的变迁直接造成传统家庭赡养功能萎缩。独身子女父母逐渐步入老年，“421家庭”开始成为主流家庭，即“四二一”结构家庭并非社会学意义上严格的家庭户概念，而是一种家庭代际关系，通过两个三人核心家庭中独生子女间的婚配关系彼此连接，再借助第三代的诞生，形成一个包括第一代独生子女父母、第一代独生子女夫妇和第二代独生子女共七个人、两代独生子女、三个独生子女家庭的集合体[3]。一名成年子女需要同时赡养父母、祖辈多位老人，经济和时间负担超出个人承受能力。同时，人口跨区域流动常态化，大量青年异地就业，随着老龄化的推进，越来越多的老年人选择与已婚子女分开生活，老年夫妇家庭、单人户增多[4]。空巢老人独居生活成为了普遍现象，子女难以实现日常照料与精神赡养，经济给付成为了赡养的唯一形式。尤其在偏远地区，青壮年劳动力外出后留守老人无人照看，缺少家庭支撑，家庭赡养实际履行水平大幅度下降。

3.2. 民事赡养规则笼统模糊

现行的《民法典》也仅在婚姻家庭编规定赡养义务原则性条款，未针对赡养费用计算标准、多子女

间赡养责任划分、特殊困难子女减免赡养义务的适用条件作出具体的立法。立法条文的模糊直接造成司法适用困境[5]。在司法实践中赡养费数额缺少法定测算标准,法官也只能依托个案事实自由裁量,同类赡养案件裁判尺度标准不一,并且精神赡养只确立探望、慰藉的法定义务,欠缺探望频次、强制执行的配套措施,老人起诉子女常年失联或者拒不探视的判决普遍落地困难。同时立法对养父母、继父母赡养的成立边界、划分范围模糊,整体上看赡养民事规范实操性不足。

规范未细化失能老人护理、医疗等专项赡养费用核算,困难子女减免赡养的认定标准空白。各地法院对该类裁判标准不一,进一步加大了老人的维权难度。

3.3. 公共保障与行政履职不足

政府对老人赡养上具有兜底义务,但是法定履职细则缺失。第一,基层政府公办养老床位供给不足,特困老人与失能低收入老人入住公办养老院门槛高。有些公办养老结构出于管理和护理便利的考虑,更倾向于接收身体状况良好、具备完全自理能力甚至拥有一定才艺的老人,而对不能自理的老人则在一定程度上予以排斥。这种做法导致作为公共产品的公办养老机构难以有效履行其托底保障职能[6]。第二,居家养老补贴、高龄津贴发放标准由各地部门进行制定,经济落后的地区补贴金额较低,政策落地不均衡。第三,国家对民办养老机构监管、扶持的行政细则不完善,民办养老收费乱象、服务参差不齐,政府事前监管与事后追责条款缺位,无法通过公共养老补足家庭赡养缺口。

4. 赡养规制现存问题的成因分析

4.1. 家庭结构的变迁导致传统养老模式逐步瓦解

农耕文明时期多子女聚居的大家庭模式,是养儿防老赡养制度的社会根基。在乡土熟人社会环境里,宗族礼法约束、世代同居的社会形态,晚辈就近照顾长辈成为常态化选择,邻里互助进一步兜底赡养缺口,低成本的家庭养老能够稳定运转。现代生育政策、城镇化以及婚恋观念的转变共同推进家庭小型化、大家族瓦解,家庭人口急剧减少。根据第七次全国人口普查数据测算,我国家庭规模由1982年的4.43人降至2020年的2.62人,家庭结构持续小型化、核心化[7]。因此传统家庭依靠宗族子女互助养老的社会土壤开始消失。

同时,快速城镇化使得大规模人口跨地开始流动,青壮年劳动力为谋求就业长期异地务工、定居落户,代际分居成为普遍现象,距离割裂了日常近身赡养老人的现实条件,年轻人远在他乡难以赡养老人逐步成为常态。加之医疗水平进步带来人均寿命延长、高龄老人占比上涨,失能、半失能老年群体持续扩容,老人赡养周期不断拉长,生活照料、医疗陪护、经济供养等赡养成本同步抬升。原有适配大家族多子女分摊养老压力的赡养规则无法适配现代小型家庭现实需求,单个家庭需要独自承担高龄长辈的全部赡养重担,家庭赡养能力天然下滑,传统居家养老赖以存续的结构基础持续松动。

4.2. 规范赡养细则缺失以及养老保障机制不完善

我国赡养相关民事立法以原则性条款为主,立法侧重于原则指引,缺少司法解释与配套实施细则补充。立法修订滞后于老龄化发展速度,面对失能照护赡养、远程空巢老人精神赡养等新型赡养问题,现有法条无对应规制内容,同时缺乏赡养保障配套制度如赡养费用预付制度、赡养人困难帮扶制度,单纯依靠诉讼维权成本过高,老年人维权渠道不畅,造成赡养法律条文落地难。

养老行政立法多为部门规章、政策性文件,高位阶行政法规偏少,政府养老公共服务的权责划分未完全法治化。现行规范多为倡导性条款,缺少政府履职不到位对应的行政问责规则,部分地方政府出于财政考量压缩养老财政支出,公办养老配套建设滞后无法追责;养老公共服务供给标准、资金保障法定

化不足，各地政策差异过大，行政养老兜底作用难以充分发挥。

4.3. 社会文化与观念变迁成因

人口老龄化引发的养老困境，与现代化进程中社会文化、价值观念的深度变迁密切相关，文化伦理的转型是老龄化问题的重要软性成因。传统乡土社会以孝道为核心养老文化，依托宗族规范与社会舆论，形成了代际互助、家庭养老的稳固价值体系，敬老养老是全社会普遍遵循的行为准则，为老年生活提供了坚实的文化支撑。伴随城市化与社会现代化发展，传统养老文化持续消解。现代个体主义观念盛行，年轻世代更注重个人发展与独立生活，传统孝道的伦理约束力不断弱化，依靠道德自觉维系的家庭养老模式失去原有文化根基。与此同时，民众生育观、家庭观发生彻底转变。传统多子多福的观念逐步消亡，晚婚少育、独居独立成为主流生活理念，社会整体生育意愿持续走低，新生人口补给不足，进一步加剧了社会老龄化程度。此外，快节奏的现代生活文化改变了传统代际相处模式。中青年群体生活与职场压力加剧，代际分居成为常态，家庭陪伴与情感联结大幅弱化，老年空巢化、独居化问题凸显，成为老龄化背景下典型的社会性问题。

5. 人口老龄化背景下赡养制度的完善

5.1. 完善行政保障与公共服务体系

立足老龄化持续加深、家庭赡养加剧的现实国情，从行政规制方面补齐公共养老服务短板，理顺各级政府养老权责边界，加强社会化赡养的公共兜底基础。一方面，明晰中央与地方财政养老支出的规制细则，将养老配套建设经费纳入地方财政常态化预算，细化养老资金拨付、使用的配套规制，改变部分地区因财政考量缩减养老投入的现状，推动公办养老机构、社区日间照料中心、居家养老站点等基础设施均衡落地，缩小区域间养老公共服务供给差距。有学者提出，应当从制度层面划定基本养老服务的央地财政事权与支出边界，通过制度化规则约束地方养老财政支出行为，解决养老资金保障法治化缺失的现实难题[8]。针对高龄、失能、独居等困难老年群体，依托属地行政统筹建立专项养老补贴规制，完善普惠型养老补贴申领、审核与发放流程，以公共财政分担家庭赡养的经济压力。

另一方面，健全养老公共服务分级供给规制，按照自理、半失能、全失能老人的差异化需求，分层设置居家上门照护、社区日间托管、机构集中照料三类公共服务标准，明确政府购买养老服务的准入规范、服务内容与定价准则，引导民办养老机构参与公共养老服务供给。学者吴玉韶与张钰婕梳理国内养老改革实践后指出，依托政府购买服务盘活市场化资源、统筹多部门资源协同落地养老项目，是优化公共养老供给的关键抓手[9]。同时搭建跨部门养老协同行政机制，统筹民政、卫健、人社等部门资源，打通医保报销、居家护理、老年健康体检等服务壁垒，破解以往多部门权责分散、政策落地割裂的问题，以系统化公共服务弥补小型家庭照料能力不足的短板，实现家庭赡养与公共养老保障互补衔接。

5.2. 细化相关规范构建协同赡养保障机制

以多元协同为核心细化赡养配套规制，打破单一子女赡养的传统模式，构建家庭、社会、市场三方联动的协同赡养体系。在家庭赡养层面，细化日常执行细则，围绕经济供养、生活照料、精神慰藉三类内容明确实操规范。针对异地务工、经济困难等特殊赡养人群，配套帮扶规制，设立临时救助渠道，缓解少子化与人口流动带来的赡养缺位问题。

在社会化协同层面，完善邻里互助与社区托养配套规制。依托社区建立临时托养驿站，制定短期代养、应急照料运行规范，弥补子女临时无法照料的缺口。规范市场化养老服务业发展，出台养老家政、居家陪护行业监管细则，明确从业资质、服务规范与纠纷处置办法，依托市场资源丰富居家赡养路径。

同时，完善老年人维权配套规制，简化赡养纠纷调解流程，强化社区人民调解的前置作用，降低维权的时间与经济成本，改变过往法条原则化、落地困难的弊病。现代赡养制度的优化方向，应跳出传统单一家庭的桎梏，以细化规范串联家庭、社区与市场主体，构建多层次协同赡养保障框架，使协同赡养从制度设计走向现实落地，适配少子化与深度老龄化的社会现状。

6. 结语

人口老龄化提速与家庭结构小型化叠加，持续冲击“养儿防老”的传统家庭赡养模式，传统赡养赖以存续的社会根基逐步弱化，加之现行赡养相关规范细则缺失、养老行政保障体系不完善，家庭赡养承压、新型赡养难题频发已成普遍社会现象。从现实发展来看，单纯依靠子女的家庭养老已经难以适配当下老龄社会发展需求，完善赡养相关规制、构建公共兜底 + 多元协同的现代赡养体系是必然趋势。

完善赡养制度既要依托行政规制优化养老公共服务布局，压实各级政府养老保障职责，以普惠性公共服务分担家庭赡养负担，同时也要细化配套规范，统筹家庭、社区、市场多方力量搭建协同赡养机制，补齐制度细则空白、疏通政策落地堵点。未来伴随老龄社会持续演进，赡养规制仍需结合人口结构变化持续优化，不断平衡家庭自主赡养与社会化兜底保障的关系，全方位守护老年人赡养权益，助力积极老龄社会稳步建设。

参考文献

- [1] 林宝. 对中国“未富先老”判断的新考察[J]. 人口研究, 2023, 47(3): 3-16.
- [2] 杨涵墨. 中国人口老龄化新趋势及老年人口新特征[J]. 人口研究, 2022, 46(5): 104-116.
- [3] 宋健. “四二一”结构家庭的养老能力与养老风险——兼论家庭安全与和谐社会构建[J]. 中国人民大学学报, 2013, 27(5): 94-102.
- [4] 伍海霞. 快速老龄化时期城乡老年人的家庭养老照料负担[J]. 人口研究, 2022, 46(3): 74-87.
- [5] 何丽新, 陈昊泽. 养老保障视域下《民法典》赡养义务体系化之论[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 2024(1): 164-177.
- [6] 刘益梅. 公办养老机构的发展困境及其转制探析[J]. 新疆大学学报(哲学·人文社会科学版), 2019, 47(1): 34-39.
- [7] 侯佳伟. 从七次全国人口普查看我国人口发展新特点及新趋势[J]. 学术论坛, 2021, 44(5): 1-14.
- [8] 杨复卫, 余意. 论基本养老服务央地财政事权的划分基准与调整方案[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2025, 51(3): 84-96, 331.
- [9] 吴玉韶, 张钰婕. 深化养老服务改革的政策逻辑、实践举措与未来方向[J]. 行政管理改革, 2025(10): 4-15.