

# 我国农村社区居家养老的法治保障研究

李晨旭

青岛科技大学法学院, 山东 青岛

收稿日期: 2026年5月14日; 录用日期: 2026年6月11日; 发布日期: 2026年6月22日

## 摘要

随着人口老龄化程度加深, 农村老年人养老权益保障面临诸多法律困境, 亟待从法治层面予以回应。区别于其他养老模式, 我国农村社区居家养老起步较晚, 存在法律体系不完善、保障机制不健全等问题。因此, 对于农村地区的养老问题, 探索在法治框架下完善农村社区居家养老服务的规范路径, 是本文研究的核心。本文共分为三个部分, 首先从法理层面介绍我国农村社区居家养老; 其次对我国农村社区居家养老的现状进行探索研究, 指出其存在的法律问题; 最后, 从法律视角出发, 从立法层面、执法层面、司法层面、法律监督等层面为我国农村社区居家养老的法治保障提供完善路径, 以期促进我国农村社区居家养老在农村的进步与发展。

## 关键词

农村社区居家养老, 法治保障, 老龄化, 老年人权益

# Research on the Rule of Law Guarantee for Home-Based Elderly Care in Rural Communities in China

Chenxu Li

Law School of Qingdao University of Science and Technology, Qingdao Shandong

Received: May 14, 2026; accepted: June 11, 2026; published: June 22, 2026

## Abstract

With the deepening of population aging, the protection of the rights and interests of the elderly in rural areas is facing many legal difficulties, which urgently need to be responded to from the level of the rule of law. Unlike other elderly care models, rural community home-based elderly care in

China started relatively late, with issues such as an imperfect legal system and incomplete guarantee mechanisms. Therefore, for the elderly care problem in rural areas, it is the core of this paper to explore the normative path to improve home-based elderly care services in rural communities under the framework of the rule of law. This paper is divided into three parts. Firstly, from the legal level, it introduces China's rural community home care; Secondly, the current situation of home-based elderly care in rural communities in China is explored and studied, and the legal problems are pointed out. Finally, from the perspective of law, it provides a perfect path for the legal guarantee of home care in rural communities in China from the legislative level, law enforcement level, judicial level, legal supervision and other levels, in order to promote the progress and development of home-based elderly care in rural areas in China.

## Keywords

Home-Based Elderly Care in Rural Communities, Rule of Law Guarantee, Aging, 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. 我国农村社区居家养老的法理基础

### (一) 保障农村居民的生存权

生存权是公民最基本、最重要的一项基本权利，公民只有享有生存权，才能行使其他权利。我国宪法虽未明确写入生存权，但通过生命权概念及相关立法，已体现出对生存权的重视。农村老年人的生存权更需关注和保护。农村老年人作为生存权的权利主体，其权利实现面临义务主体不明确、给付标准模糊、救济渠道不足等法律障碍，失独、孤寡老人等特殊群体的生存权保障更显薄弱，亟待法律加以明确和强化。

农村社区居家养老模式通过日间照料、医疗服务等方式，为老年人生存权的实现提供了制度载体。从法律角度看，该模式涉及老年人作为服务接受方的权利、社区及服务机构作为服务提供方的义务，以及政府作为保障主体的职责，三方主体之间的权利义务关系亟需立法予以界定和规范，以确保生存权从应然权利转化为实然权利。

### (二) 保障农村居民的养老权

《中华人民共和国宪法》(后文简称《宪法》)第四十五条：“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利”。公民年老时有从国家和社会获得物质帮助的权利，以及国家建立养老保险制度，这实际上是对广义养老权的立法确认。现代国家对养老的保障乃是一种积极主动的社会义务履行。农村社区居家养老是以农村社区为载体，通过法律规范明确家庭、社区组织、服务机构及政府等多元主体的权利义务关系，在法治框架下实现养老资源整合与配置的制度安排[1]。农村社区居家养老融合家庭与社区服务，弥补了传统养老模式的不足，为农村老年人提供了日间照料、医疗等服务，是保障其养老权、实现社会保障权的重要途径。

### (三) 保障农村居民的平等权

平等权作为公民基本权利，对农村老年人尤为关键。从宪法平等权角度审视，农村老年人在养老服务获取上相较于城镇老年人处于事实上的不平等地位，国家负有采取合理差别对待措施的义务。此种合理差别对待应当在立法层面体现为对农村养老服务资源配置的倾斜性制度安排，明确各级政府在缩小城乡养老服务差距中的法定职责，以确保农村老年人享有与城镇老年人实质平等的养老保障。

## 2. 我国农村社区居家养老的现状和问题分析

### (一) 我国农村社区居家养老的法治保障现状

#### 1、立法现状

目前,我国尚无专门针对社区居家养老的法律,相关立法主要为《中华人民共和国老年人权益保障法》(后文简称《老年人权益保障法》)以及部分部门规章和地方性法规。各地虽出台了养老实施方案,但缺乏专门针对农村社区居家养老的行政法规或地方性法规,现有规定多为宏观指导,缺少细化的制度安排。没有上位法提供方向和原则指引,导致农村社区居家养老法律关系中的主体未获法律明确认可,权利义务界定不清,具体履行缺乏依据,这是当前立法中存在的突出问题。

#### 2、实践现状

主要体现在对公民养老权的保护程度不足。公民养老权是指60周岁以上的公民有权享受子女的赡养扶助和国家和社会提供的基本生活保障。公民养老权是关系老年人进入老年后的一项重要权利和福利。但目前我国对公民养老权的保护程度不足,存在滞后性,先期老龄化国家的实践经验已难以适应人口老龄化和数字化耦合的当代中国[2]。此外,实践层面还存在以下法律问题:一是养老服务资金的法定来源不明确,中央与地方财政支出责任缺乏法律层面的清晰划分;二是养老服务内容缺乏法定标准,服务机构的法律义务范围模糊;三是养老服务人员的从业资质、权利义务及法律责任缺乏法律明确规定,导致服务质量难以得到有效保障。

### (二) 我国农村社区居家养老的法治保障问题

#### 1、相关法律法规政策不够完备

“法律是治国之重器,良法是善治之前提。”在我国现行的农村社区居家养老法律规范体系中,除涉及老年人权益保障的《老年人权益保障法》概念性地提到了社区居家养老外,无其他专门性的立法关注农村社区居家养老,大都是地方性政策,对于农村社区居家养老的老年人的权益的保障,缺乏相应充分的法律依据。由于社区居家养老关系老年人权益,所涉及权利义务主体较多、法律关系较为复杂、涵盖领域方方面面,更加需要专门性立法,而我国目前在这方面还处于立法空白、无法可依的状态,由此影响到相应的地方性政策规定的内容大都比较笼统和空泛,缺乏可操作性。可见当前我国的农村社区居家养老缺乏相应的法律法规以及可有效实施的政策,顶层设计缺失,立法层级偏低,约束力较差,各地区政策差异显著、缺乏系统性,农村社区居家养老领域普遍存在法律依据缺失及有法不依的问题。

#### 2、养老服务领域执法缺位

在农村社区居家养老服务实践中,对欺老虐老、养老服务合同欺诈、骗取财政补贴、虚假宣传等侵害老年人权益的违法行为,存在执法主体不明确、执法力度不足、常态化监管机制缺失等问题。民政、市场监管、卫生健康等部门间的执法权限划分不清,联动机制不畅[3],导致对违法行为的发现、查处和责任追究缺乏有效衔接,老年人的合法权益难以通过执法途径获得及时救济。

#### 3、老年人法治意识淡薄

《老年人权益保障法》等我国法律均明确规定,子女有赡养老人的义务。在司法实践中,经常出现由赡养老人引起的家庭纠纷、经济纠纷等,但由于农村地区老年人大都缺乏法治观念,碍于面子,当赡养人没有合法地履行养老义务时,无法很好地利用法律的武器保护自己的合法权益。此类赡养纠纷在司法实践中面临证据收集困难、诉讼周期较长、裁判执行不易等法律程序层面的障碍,进一步加大了老年人依法维权的难度。

#### 4、缺乏有效的法律监督监管制度

农村社区居家养老作为兼具家庭养老和机构养老优点的现代化养老模式,政府、社区、家庭、机构、

社会组织等各方参与,为了更好地保障老年人的合法权益,提供更加高质量的服务,必须对参与服务的各方主体实行严格的监督[4]。农村社区居家养老服务质量参差不齐,缺乏有效的事前、事中、事后的全方位监督机构和平台。例如在司法方面,未建立完善的有关养老服务的法律援助制度;在守法方面,相应的普法宣传较少,老年人遇到相应问题时无法及时保护自己的合法权益;在事后监督方面,未能建立高效的养老服务质量评估系统,无法有效地了解各农村社区居家养老质量,发现相应的问题,及时针对问题作出改进。

### 3. 我国农村社区居家养老的法治保障路径

#### (一) 完善立法制度,制定专门性立法

##### 1、明确立法原则,以《宪法》为指导

完善农村社区居家养老立法,首先必须明确立法原则,以《宪法》为根本遵循。明确农村社区居家养老立法的基本原则:一是权利保障原则,确认农村老年人在社区居家养老服务中的各项具体权利;二是政府主导原则,明确各级政府的法定职责与财政支出义务;三是社会参与原则,规范社会组织进入养老服务的法律途径与法律地位;四是救济有效原则,建立健全养老服务纠纷的行政调处、司法救济等多元化解机制。

##### 2、推进专门性立法,填补制度空白

针对前述实施过程中存在的相关法律法规政策不够完备的问题,虽然我国已经通过各种方式将居家养老合法化、文件化,但对于老年人的合法权益依然散见于《老年人权益保障法》《中华人民共和国民法典》中,这些法律从不同方面保护老年人的合法权益,但没有专门的针对老年人养老服务保障的支持法。随着我国老年人口数量的不断增长,老年人对于保护自身合法权益和获得服务的需求日益增加,需要一个明确的法律规范来解决这一系列问题。因此,有必要制定一项与老年人生活密切相关的高位阶的基本法,并在此基础上进一步细化和制定相关法令,为农村社区居家养老服务做支撑。

#### (二) 增强执法力度

##### 1、明确执法重点,开展专项执法行动

针对农村社区居家养老领域存在的欺老虐老、养老服务合同欺诈、骗取财政补贴、虚假宣传等侵害老年人权益的违法行为,民政、市场监管、卫生健康等执法部门应当定期组织开展专项执法行动,加大监督检查频次和查处力度。执法中应当严格依照法定程序进行证据收集与固定,准确认定违法事实,依据相关法律法规从严作出行政处罚决定;涉嫌犯罪的,依法移送司法机关追究刑事责任。

##### 2、规范执法程序,统一裁量基准

细化养老服务领域行政执法的程序规范,明确从线索受理、现场检查、调查取证、告知听证到作出处罚决定的全流程操作标准,保障相对人的陈述权、申辩权和救济权。同时,省级以上主管部门应当针对欺老虐老、骗取补贴等常见违法行为类型,制定统一的行政处罚裁量基准,合理限定从轻、减轻、从重处罚的适用条件,压缩自由裁量空间,防止同案不同罚,提升执法的规范性和公信力。

#### (三) 健全司法制度

##### 1、拓展司法救济的途径,完善法律援助制度

在司法领域,提升对于我国农村社区居家养老的司法支持力度,完善面向老年人养老的法律援助制度。在农村,很多老年人在相关养老方面的合法权益受到侵害时,往往很难通过法律的手段维护自己的合法权益。这类矛盾通常涉及主体之间关系亲近、矛盾复杂,因此,司法机关需要通过司法救济等公力救济方式,拓展司法救济途径,保护老年人的合法权益。通过电话、短信、上门等方式及时了解农村老年人的法律需求,完善法律援助制度,设立相应法律咨询服,通过专业法律人员定期到农村开展法律

援助,提供司法帮助,设立相应机构,形成体系、高效、专业的农村法律援助体系。

#### 2、定期开展相关普法活动宣传,提升农村老人法治观念

宣传养老法律知识,通过简洁高效易懂的方式,让农村老年人能够了解农村社区居家养老的优点,了解相应的法律法规政策,依据自己的意愿参与进来,享受农村社区居家养老服务。同时,法律工作者应积极到农村地区,通过开展宣讲会、以案释法等形式开展普法宣传活动,使得老年人在遇到相应侵犯自己权益的赡养问题时,能够及时用法律的手段捍卫自己的合法权益,提升农村老人的法治观念。同时,也要向赡养人宣传有关养老的法律法规,明白养老不仅是道德义务,也是法定义务,若不履行相应法定义务,将会受到法律的制裁。通过定期开展相应的养老普法宣传活动。提升农村老年人的法治观念,鼓励参与到农村社区居家养老中,促进我国社区居家养老体系化发展。

### (四) 保障监督制度

#### 1、相关过程信息公开化、透明化

农村社区居家养老是涉及众多农村地区老年人合法权益的长期的复杂又系统的工程,要建立有关农村社区居家养老的信息公开平台,及时向公众提供农村社区居家养老的基本信息、管理方式、所用费用等详细情况,并设立投诉平台,及时有效了解公众要求。通过相关信息的公开化、透明化,形成阳光的农村社区居家养老服务模式,及时发现问题解决问题,提升服务质量。

#### 2、完善监督制度,建立相关服务反馈机制

良法需要监督,各方主体一方面要各司其职,为农村老年人提供良好的养老服务,另一方面要接受相关机构的监督,及时提供有效的反馈信息。强化农村社区居家养老服务的监管机制,加强政府部门在监管中的作用,加强各个部门的协作,将部门监督与社会监督结合起来,保障农村社区居家养老的法治化、平等化。同时,可以引入第三方反馈机制,健全风险防控,明确第三方的权利与义务,严格审核第三方评估机构人员的资质,评估的内容要全面具体,确保第三方评估机构评估结果的客观性,并及时公开其评估内容和结果,接受社会监督[5]。

### (五) 鼓励全民参与

#### 1、激发市场活力,吸引投资

在法治框架下引导市场主体参与农村社区居家养老服务,应当从法律层面明确企业进入养老服务领域的准入条件、经营范围和退出机制[6]。通过完善政府购买养老服务的合同法律规范,明确服务标准、质量要求、价款支付及违约责任等条款,保障双方合法权益。同时,依法落实对参与养老服务企业的税收优惠、财政补贴等激励措施,将优惠政策纳入法治化轨道,为企业参与提供稳定的法律预期,使社会资本进入农村养老服务领域具有明确的法律依据和稳定的制度预期,从而在规范框架内保障服务供给的可持续性[7]。

#### 2、明确多元参与主体的法律地位与责任边界

农村社区居家养老服务的可持续发展需要市场和社会力量的广泛参与,但多元主体的引入必须在法治框架下进行,明确各参与主体的法律地位、权利义务与法律责任,才能实现有序参与和规范运行。在法治框架下构建多元主体参与的养老服务体系,应从法律上明确社会组织、社会工作者、社区志愿者等参与农村社区居家养老的法律地位、准入条件、权责边界及法律责任。妥善处理政府供给责任与社会参与之间的法律关系,鼓励社会组织依法承接政府购买养老服务项目,并通过合同形式明确服务标准、质量要求和纠纷解决机制,确保多元参与在法治轨道上有序运行,切实保障农村老年人的合法权益。

## 4. 结语

在农村人口老龄化不断加重的背景下,构建完善的农村社区居家养老法律规范体系,是保障老年人

合法权益、实现养老服务法治化的重点。社区居家养老是一种以社区为载体，以当地社区组织为主导，将家庭养老和机构养老相结合的新型养老模式。养老问题作为民生领域的重点，本文以法学研究为视角，通过分析我国农村社区居家养老的基础理论，强调其重要性，并结合当前过程中农村社区居家养老存在的问题，从立法、执法、司法、法律监督等层面，提出相应对策，促进我国农村社区居家养老法治化、规范化、专业化发展，保障农村老年人的合法权益，明确各方主体的法律义务与责任，推动农村社区居家养老在法治轨道上规范运行，实现老年人权益保障与养老服务法治化的协调推进。

## 参考文献

- [1] 李蕊. 我国农村集体养老的法律制度供给[J]. 中国法学, 2025(2): 45-64.
- [2] 徐强胜, 檀明. 数字乡村建设背景下农村家庭养老的法治保障[J]. 云南大学学报(社会科学版), 2025, 24(6): 85-99.
- [3] 尹迪. 农村养老服务供给改革的法制保障[J]. 农村·农业·农民, 2024(2): 40-42.
- [4] 祁雪瑞. 论养老保障法治化[J]. 河南司法警官职业学院学报, 2019, 17(3): 66-71.
- [5] 张秋芳, 万慧, 黄宁. 我国农村居家养老服务法治化保障路径研究[J]. 中原工学院学报, 2023, 24(3): 90-94.
- [6] 王洪平. 农民集体与集体经济组织的法律地位和主体性关系[J]. 法学论坛, 2021, 36(5): 18-28.
- [7] 童星. 发展社区居家养老服务以应对老龄化[J]. 探索与争鸣, 2015(8): 69-72.