

养老机构激励型监管的法律问题研究

张炜祎

武汉工程大学法商学院, 湖北 武汉

收稿日期: 2026年2月3日; 录用日期: 2026年2月28日; 发布日期: 2026年3月20日

摘要

养老机构激励型监管是监管方式的重大革新, 通过引导、激励的方式实现养老机构的正向监管, 增强监管实效, 聚焦创新驱动, 护航高质量发展, 以质促兴, 以新致远。与传统的“命令-控制”监管相比, 其更具有自主性和开放性, 强制性则有所减弱。当前, 我国已在税收减免、建设补贴、运营补贴等领域展开了养老机构激励型监管实践, 但囿于养老机构传统的“命令-控制”监管的制约, 而养老机构激励型监管尚未完全法治化, 导致养老机构激励型监管没有充分发挥其实效。基于此, 应当对养老机构激励型监管进行系统的法治构建, 以整理治理为导向, 细化监管责任, 推动协同治理, 注重监管实效、设置程序、明确法律责任与救济机制, 遵循和贯彻行政法治原则、信赖保护原则、正当程序原则, 确保养老机构激励型监管的有效实施。

关键词

养老机构, 激励型监管, 法律规制

Research on Legal Issues of Incentive-Based Regulation in Elderly Care Institutions

Weiwei Zhang

School of Law and Business, Wuhan Institute of Technology, Wuhan Hubei

Received: February 3, 2026; accepted: February 28, 2026; published: March 20, 2026

Abstract

Incentive regulation for elderly care institutions represents a major innovation in regulatory

文章引用: 张炜祎. 养老机构激励型监管的法律问题研究[J]. 法学, 2026, 14(3): 163-168.

DOI: 10.12677/ojls.2026.143080

approaches. By adopting guidance and incentive mechanisms, it achieves positive regulation of elderly care institutions, enhances regulatory effectiveness, focuses on innovation-driven development, safeguards high-quality development, promotes prosperity through quality, and achieves long-term development through innovation. Compared with the traditional “command-and-control” regulation, it is more autonomous and open, with reduced mandatory force. At present, China has carried out practices of incentive-based regulation for elderly care institutions in such areas as tax reductions and exemptions, construction subsidies, and operation subsidies. However, constrained by the traditional “command-and-control” regulation of elderly care institutions and the incomplete legalization of incentive-based regulation for elderly care institutions, such regulation has not yet given full play to its effectiveness. Accordingly, it is necessary to conduct a systematic legal construction of incentive-based regulation for elderly care institutions. Guided by holistic governance, efforts should be made to clarify regulatory responsibilities, promote collaborative governance, emphasize regulatory effectiveness, establish procedural rules, define legal liabilities and remedy mechanisms, and abide by and implement the principles of administrative legality, protection of legitimate expectations, and due process, so as to ensure the effective implementation of incentive-based regulation for elderly care institutions.

Keywords

Elderly Care Institutions, Incentive Supervision, Legal Regulation

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

党的二十届四中全会通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，为养老服务领域监管的法律规制提供了根本遵循，明确提出“积极开发老年人人力资源，发展银发经济”，并围绕养老服务供给、保障体系建设等作出系统性部署，强调促进服务业优质高效发展、完善民生保障制度[1]。随着人口老龄化程度的不断加剧，老年人口抚养比不断攀升，我国养老服务需求呈现爆发式增长，养老机构作为社会化养老服务的核心载体，对其的监管直接关系到千万老年人的晚年福祉。在传统监管模式中，政府是以行政处罚为理念导向的“命令-控制”监管，因过度依赖行政干预而抑制了机构创新活力，导致“重形式、轻实效”的监管难题。在此背景下，激励型监管作为一种以引导、激励为核心的柔性治理方式，逐渐被引入养老机构监管领域。其通过税收优惠、财政补贴、信用激励、公众参与等多元化手段，以期激发出养老机构提升服务质量的内生动力，优化监管效能，实现从“形式合规”向“实质合规”的转变。本文试图以养老机构激励型监管为研究对象，结合养老机构传统“命令-控制”监管，研究养老机构激励型监管的前提条件及运行逻辑，从而建立相关法律保障体系，为养老机构激励型监管提供法律方案。

2. 养老服务机构激励型监管的现行立法

从法律条文的分布来看，当前立法位阶较高的为《老年人权益保障法》和《养老机构管理办法》，较低的主要为各地区关于激励型监管的地方性法规。《老年人权益保障法》关于激励型监管的相关法律条文为第 39 条至 40 条，《养老机构管理办法》关于激励型监管的规定为第 5 条。关于养老机构相关激励规范汇总如表 1：

Table 1. Summary of relevant incentive norms for elderly care institutions**表 1.** 关于养老机构相关激励规范汇总

政策名称	相应条款主要内容	激励类型
《老年人权益保障法》 (2018 年修订)	第 39 条 国家鼓励社会力量兴办养老机构，并给予政策支持。 第 40 条 国家养老机构投保责任保险，鼓励保险公司承保责任保险。	政策支持
《养老机构管理办法》 (2020 年修订)	第 5 条 民政部门应当建立养老机构信用评价制度，对表现优秀的机构给予奖励。	信用评价、行政奖励
《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》(2021)	各地要根据本地实际，研究制定可操作的运营补贴等激励政策。提供差异化信贷支持，满足养老服务机构合理融资需求。	税收优惠、信贷支持
《关于中央财政支持经济困难失能老年人集中照护服务工作的通知》 (2023)	各地可结合绩效考核结果对养老机构发放绩效补助，绩效补助总额不得超过当地向经济困难失能老年人实际发放基本养老服务救助金总额的 30%。	绩效激励
《海南省养老服务条例》(2023)	符合条件的养老服务机构可以享受相应的税收优惠、行政事业性收费减免和建设补助、运营补贴等优惠政策。养老服务机构用电、用水、用气享受居民价格。	税收优惠、资金补助
《关于进一步促进养老服务消费提升老年人生活品质的若干措施》(2024)	聚焦老年人集中照护服务需求，持续优化养老机构床位结构，落实养老机构优惠扶持政策，支持护理型床位建设。	财政扶持
《黑龙江省居家和社区养老服务条例》(2024)	通过购买服务、合同外包、委托等多种形式，鼓励民间资本参与居家和社区养老服务机构的建设和运营。	服务拓展
《南通市养老服务条例》(2024)	第 39 条 市、县级人民政府应当按照国家和省有关规定，对符合条件的养老服务组织给予相应的建设补助和运营补贴。养老服务组织依法享受国家规定的税收优惠政策。对与养老服务组织有关的行政事业性收费，按照国家和省有关规定予以减免。	资金补助
《昌吉回族自治州居家养老服务条例》(2025)	第 15 条 居家养老服务机构依法享受税收优惠政策，用电、用水、用气、用热以及电视、电话、宽带网络等按照国家和自治区有关居民生活类价格执行。	税收优惠

3. 养老机构激励型监管的现实困境

3.1. 激励型监管的法律规范体系不完善

养老机构激励型监管的法律规范的标准、分类不统一。虽然国家层面出台了激励政策予以引导和支持，但各地针对补贴对象、补贴类型、发放标准以及申请条件上存在一定程度的差异。例如，在《广州市民办养老机构资助办法》中规定“自有产权机构每张床位补贴 1.5 万元”“三星级及以上养老机构可享受有关一次性补贴，其中三星级 5 万元、四星级 10 万元、五星级 20 万元”。而《深圳市民办养老机构资助办法》中则规定“养老机构每新增一张床位的资助额度为 4 万元，分 4 年资助，每年 1 万元”。“五星级养老机构按照 30 万元的标准给予一次性奖励，四星级养老机构按照 20 万元的标准给予一次性奖励，三星级养老机构按照 10 万元的标准给予一次性奖励。”从中不难看出，虽然因地制宜的治理方式有其合理性，但各地政策差异的跨度造成了资源的严重倾斜。经济发达地区或补贴力度大的区域，养老机构数量多、服务优质、老年人选择空间大；而补贴不足的地区，养老机构的可流动资金匮乏、服务供给不足，以至于接收老年人的能力有限，接收不到足够的老年人，盈利能力较弱，从而难以形成一个良性的运营循环。如此背景下，容易造成补贴大的地区床位紧张，补贴小的地区空置率高，但服务水平难以满足需

求。甚至会因为补贴差异导致养老机构的人才流失，从业人员选择更高薪酬和更好的职业发展的地区，而偏远地区机构则面临“招不到人，留不住人”的窘迫困境。

3.2. 权利救济机制的结构性缺陷

入住养老机构的老年人具有一定程度的“弱势性”。对待老年人，养老服务机构和人员做到一如既往、善始善终，并非易事。有些服务人员缺乏职业训练，甚至缺乏职业道德，侵害老年人权益的现象不时发生，虐待老年人事件并非个案[2]。虽然激励型监管可以激励养老服务机构正向发展，但激励措施的性质认定存在法律争议，导致救济渠道不畅。对不予发放补贴、降低星级评定等行为，部分法院以属于行政机关内部管理行为为由不予立案；行政复议中缺乏针对激励措施合理性的审查标准，最重要的是，所有地方性法规都没有接受养老服务的权利主体以权利救济权[3]。此外，第三方救济渠道存在缺位问题。行业协会等社会组织尚未建立独立的纠纷调解机制，因此养老服务机构所产生的纠纷很难得到公正、合理的裁决。

3.3. 监管主体权责配置失衡

民政部门对社会养老服务机构的监管系养老服务事业健康、稳定发展的基础，民政部门的监管系规范其合法经营的保障[1]。从纵向层面来看，监管主体权责呈现“权责倒挂”现象。养老机构的监管任务高度下沉至县级民政部门，而与之匹配的监管资源、权限却严重向上集中，形成“责任无限、能力有限”的失衡格局，直接制约了养老服务监管的落地效能，也埋下了老年人权益保障的隐患。县级民政部门作为养老机构监管的“最后一公里”，几乎承担了全流程、高频次的监管任务[4]。这种“权责倒挂”的直接后果，一方面基层监管因任务繁重、资源不足，往往只能完成“走过场”式的检查，难以深入排查机构运营中的深层风险；另一方面也削弱了监管的威慑力，部分养老机构利用基层监管“力不从心”的短板，存在侥幸心理，如虚报护理人员数量、缩水服务时长等，间接损害老年人权益。从横向层面来看，监管主体权责存在“多头管理”现象[5]。民政部门负责星级评定、财政部门负责补贴发放、卫健部门负责医疗服务激励，尽管多部门均承担监管职责，但缺乏常态化的牵头协调与数据共享机制，导致监管权责分散、协同不足，既加重了机构负担，又形成了监管漏洞，与养老服务高质量发展的要求存在差距。此外，这种碎片化监管模式不仅违背“放管服”改革中“减轻市场主体负担”的要求，更直接影响养老服务质量和老年人权益保障。

4. 养老服务机构激励型监管的完善路径

4.1. 完善养老机构激励型监管规范

与“命令-控制”监管不同，激励型监管作为监管部门为实现特定监管目标，通过非强制性评价、奖励或特殊待遇等方式激发市场主体自律合规，引导和鼓励市场主体自觉做出一定行为的法律调整方法，其目的是最大限度地提升监管效能，使监管不越位、不错位、不缺位，在一定程度上避免市场失灵与监管失灵。激励型监管理念通过对养老机构等级划分制度的运用，将等级评定结果与资金补助、优惠扶持等挂钩，引导和鼓励养老机构高质量发展[6]。同时，对于养老机构严重违法违规行为，应加大处罚力度以贯彻过罚相当原则。例如，针对经营失范、考评不合格或多次被查实存在违法违规行为等情形，经责令改正后养老机构拒不整改或整改不合格，鉴于机构主观过错及行为后果严重性，可在合理提升罚款额度的同时增设责令停业整顿、责令关闭、限制从业等行政责任方式。通过增加责任方式、提升责任力度等，进一步彰显监管威慑力。此外，鉴于首次现场检查在监管环节的重要地位，针对可能存在的民政部门专业性不足问题，可确立民政部门与住房城乡建设部门、消防部门等协同现场检查机制。这既是对《关

于建立健全养老服务综合监管制度促进养老服务高质量发展的意见》中“加强协同监管”要求的具体落实，也能切实增强首次现场检查监管实效，为强化事中事后监管奠定坚实基础。

4.2. 细化激励手段的法律适用规则

激励手段的法律边界本质是激励效能与公共利益的“平衡线”。唯有以比例原则为基准以法定程序为框架、以责任机制为保障，才能破解“激励失度”与“监管缺位”的双重困境，让养老服务激励真正回归促进高质量发展的法定目的。声誉激励规则依托星级评价体系构建声誉约束机制。全国统一的指标体系设定服务质量(40%)、安全管理(30%)、老人满意度(30%)三大核心维度，通过量化评分模型将抽象的服务品质转化为可测量的声誉指标[7]。动态调整机制体现规制弹性，两年的星级评定有效期平衡评价稳定性与市场流动性，期间若发生重大服务纠纷则自动启动降级程序，该设计通过“违法连带效应”实现民事纠纷与行政评价的制度衔接，强化声誉激励的刚性约束。规则设计需嵌入法治约束要素，声誉评价环节需建立异议复核程序，保障机构的陈述申辩权，符合比例原则与权利救济原则的核心要求，最终实现激励机制与法治原则的有机融合。

4.3. 重构多元化权利救济体系

明确激励措施的可诉性，将拒绝给予激励、违法撤销激励等行为纳入行政诉讼受案范围，法院审理时应审查目的正当性、手段必要性、结果均衡性三重标准。建立行政复议与第三方调解的双轨救济通道，对星级评定、补贴金额等争议，可先经行业协会调解，调解不成再申请行政复议。设立激励措施审查委员会，由法学专家、养老服务学者、老年人代表组成，对激励措施的合法性与合理性进行独立评估，评估意见作为复议、诉讼的重要参考。同时，充分发挥社会舆论等外部监督力量的作用，如鼓励公众对激励对象的违规行为进行举报，对举报属实的给予奖励。最终实现激励机制与法治原则的有机融合。

4.4. 优化监管主体权责配置机制

从纵向分权方面入手，明确省级民政部门负责制定激励标准，市级民政部门负责统筹协调，县级民政部门负责具体实施，建立标准制定、资金保障、执行监督的三级权责体系。从横向协同方面入手，建立跨部门联席会议制度，由民政部门牵头，财政、卫健、市场监管等部门参与，每季度召开会议协调解决激励措施实施中的问题，会议纪要具有约束力。在资源保障方面，将激励型监管经费纳入同级财政预算，按养老机构床位数量的2%配备专职监管人员，确保激励措施落地有人员、有资金、有保障。

5. 结束语

在人口老龄化背景下，为优化养老机构监管效能，积极回应机构养老服务需求，驱动养老机构创新发展，引入具有正向作用的激励型监管极为关键。传统的监管模式受限于集体行动悖论的共益权规制[8]，难以激发自身主动性；而激励型监管则是一种以鼓励、引导为核心的柔性治理模式，以多元协同主体架构，为养老机构监管提供体制保障；以创新、灵活化的激励型措施，为养老机构激励型监管提供行为支撑；以明确、多样的程序机制，为养老机构激励型监管提供实现渠道；构建多主体共担责任的机制，促进养老机构激励型监管发展。总体而言，养老机构激励型监管要想长远发展，需从完善监管规范、重构多元化权利救济体系、优化监管主体权责配置机制等方面整体协同推进，为养老服务机构健康发展保驾护航。

参考文献

- [1] 李沫. 激励型监管的行政法思考[J]. 政治与法律, 2009(10): 86-91.
- [2] 张翔. “合宪性审查时代”的宪法学: 基础与前瞻[J]. 环球法律评论, 2019, 41(2): 5-21.

- [3] 罗豪才, 宋功德. 认真对待软法——公域软法的一般理论及其中国实践[J]. 中国法学, 2006(2): 3-24.
- [4] 林来梵. 《宪法学讲义》(第三版) [M]. 北京: 清华大学出版社, 2018.
- [5] 范进学, 马冲冲. 论我国养老服务立法亟待解决的十大问题[J]. 南通大学学报(社会科学版), 2025, 41(1): 100-116, 160.
- [6] 王显勇, 杜宜. 民营养老服务机构经营之法律规制[J]. 社会科学战线, 2025(1): 215-225.
- [7] 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.
- [8] 董淳铎. 法律实施激励机制的基本原理及立法构造[J]. 社会科学文摘, 2024(3): 118-120.