

# 公职监护制度的落地难题与破解路径

## ——以失能老年人为中心

薛沁

浙江理工大学法学与人文学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2026年2月25日; 录用日期: 2026年3月31日; 发布日期: 2026年4月9日

### 摘要

随着人口老龄化程度不断加深, 失能、独居、无子女老年人的监护问题日益凸显。《民法典》第32条确立了公职监护制度, 规定在没有依法具有监护资格的人时, 由民政部门或村/居委会担任监护人。然而, 这一制度在落地过程中面临启动程序不清、履职能力不足、责任机制缺失、监护监督不足等多重困境。本文以失能老年人为中心, 考察公职监护的制度定位与实践运行, 分析上海徐汇、静安、黄浦、闵行四区的探索经验, 从启动、履职、监督、责任四个维度提出制度完善路径, 以期推动公职监护从纸面走向实践, 筑牢失能老年人权益保障的底线。

### 关键词

失能老年人, 公职监护, 《民法典》, 制度落地

# The Implementation Difficulties and Solution Paths of the Public Guardianship System

## —Centered on Disabled Elderly People

Qin Xue

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

Received: February 25, 2026; accepted: March 31, 2026; published: April 9, 2026

### Abstract

With the deepening of population aging, the guardianship issues of disabled, solitary and childless elderly people have become increasingly prominent. Article 32 of the *Civil Code* establishes a public

文章引用: 薛沁. 公职监护制度的落地难题与破解路径[J]. 老龄化研究, 2026, 13(4): 161-167.

DOI: 10.12677/ar.2026.134140

guardianship system, stipulating that when there is no person with legal guardianship qualifications, the civil affairs department or village/neighborhood committee shall act as the guardian. However, this system faces multiple difficulties in implementation, including unclear start-up procedures, insufficient performance capabilities, difficulties in property management, and the absence of a responsibility mechanism. This article takes disabled elderly people as the center to examine the institutional positioning and practical operation of public guardianship, analyzes the exploration experiences of Xuhui, Huangpu and Minhang districts in Shanghai, and proposes paths for institutional improvement from four dimensions: start-up, performance, supervision and responsibility, with the aim of promoting the transformation of public guardianship from paper to practice and strengthening the bottom line of rights protection for disabled elderly people.

## Keywords

Disabled Elderly People, Public Guardianship, *Civil Code*, Implementation of the System

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. 问题的提出

2025年8月,上海市徐汇区华泾镇大桥居委会工作人员走进综治中心,向驻点社区法官讲述了一位老人的困境——97岁高龄的蔡老伯,未婚无子女,已独自在养老院居住了二十余年。由于无适格近亲属可以担任监护人,他的账户资金无人监管、养老院费用无人负责支付(以下简称“蔡老伯案”)[1]。蔡老伯的困境并非个案。随着人口老龄化程度不断加深,失能、失智、独居、无子女老年人的数量持续上升,传统家庭监护功能不断弱化,使得国家作为“最后监护人”的责任日益凸显。

其实为解决无民事行为能力或限制民事行为能力的成年人因没有法定监护人而面临权益保障真空的问题,2021年颁布的《中华人民共和国民法典》(以下简称“《民法典》”)便已确立了“以家庭监护为基础,以社会监护为补充,以国家监护为兜底”的监护制度体系,明确民政部门为“公职监护人”代表国家履行兜底监护职责。<sup>1</sup>然而,该制度在民法典施行后的适用情况较为有限。上海市静安区法院发布的涉老监护案件审判白皮书显示,2021年至2025年上半年,该院共审结涉老监护权特别程序案件1928件,但其中居民委员会作为申请人向法院申请宣告公民无民事行为能力或限制民事行为能力并指定监护人的案件仅有17件[2]。考虑到静安区是上海最早成立老年法庭、涉老审判机制较为成熟的区域,这一数据反映出公职监护在司法实践中的适用比例较低,尚未充分发挥理想的制度功能。根本原因在于民法典仅确立了原则性规定,缺乏具体的操作规范。老年人监护服务已成为应对失智挑战的重要制度工具,与长期照护服务共同构成养老服务体系“一体两翼”。然而,当前我国老年人监护服务仍处于起步阶段,亟需制度化和体系化建设[3]。本文以失能老年人为中心,考察公职监护的制度定位与实践困境,梳理地方探索经验,提出制度完善路径,以期推动公职监护从纸面走向实践,筑牢失能老年人权益保障的底线。

## 2. 公职监护运行的四重困境

### 2.1. 启动困境

公职监护在什么条件下由谁启动,规定不够明确。有学者指出,《民法典》第32条中“没有依法具

<sup>1</sup>《中华人民共和国民法典》第三十二条规定,没有依法具有监护资格的人的,监护人由民政部门担任,也可以由具备履行监护职责条件的被监护人住所地的居民委员会、村民委员会担任。

有监护资格的人”的认定权没有明确授予民政部门，实践中只能通过法院判决才能确定，这使得国家代为监护难以由民政部门主动启动[4]。同时法定监护中其他愿意担任监护人的个人或者组织，因法律中履行“同意”职责的程序不明确，基层民政部门和村居委会对监护制度认知不清晰，参与度和积极性普遍不高。这导致在实践中，基层组织往往“等案上门”，依赖偶然发现需要监护的老年人，而非主动发现和介入。蔡老伯案中，居委会便是在日常工作中偶然发现老人的困境后，才主动走进综治中心寻求帮助。这种偶然性意味着大量需要监护的老人可能处于“未被发现”的状态。

## 2.2. 履职困境

监护不同于简单的照护，监护人的职责不仅包含对被监护人生活上的照料和安全上的保护，还包含对其人身、财产等各方面权益的保护和安排。失能老人监护问题的症结不仅是监护主体的确定，更在于指定监护后，监护人如何更好履行监护职责。根据《民法典》第32条规定，承担公职监护职责的主体可以是民政部门、具备履行监护职责条件的被监护人住所地的居民委员会或村民委员会。但两委会往往面临着角色冲突和履职能力不足两大痛点。

一方面，研究表明，两委会因事务负担较重且资源有限，实际承担监护职责的案例较为稀少，且监护效果往往不太理想[5]。作为基层群众性自治组织，村/居委会同时承担行政管理和社区服务，在日常工作十分繁重的情况下，对于承担监护职责分身乏术。且村、居委会在国家监护体系中的主体地位不明，职责属性不清。由于没有被明确为行政主体，村居委会承担监护义务相应的人员和经费无法由地方财政配备，导致操作中积极性、主动性不高，专业性不够。

另一方面两委会是否具备足够的专业监护知识、能力和资金来保障老年人的身心健康等，以胜任承担监护职责的任务，尚令人怀疑。基层工作人员缺乏专业能力。财产管理涉及资产评估、账目记录、支出审批，医疗决策需要医学知识，侵权应诉需要法律能力，这些都超出基层组织的常规职能范围。具体而言，在医疗决策中，监护人需要权衡治疗方案的风险收益；在财产管理中，需要确保处分行为符合“为维护被监护人利益”的法定要求。

## 2.3. 责任困境

根据《民法典》第1188条规定，被监护人造成他人损害时，监护人需要承担侵权责任。<sup>2</sup>但公职监护人是否适用同一规则、责任承担主体是村/居委会还是民政部门，均需进一步明确。当居委会作为监护人面临赔偿请求时，赔偿资金从哪里来，居委会的办公经费能否用于赔偿，工作人员个人是否承担责任，这些问题没有答案。《民法典》没有规定民政部门、村居委会拒绝或怠于履行保护义务的法律后果。一旦这些主体拒绝或怠于履行同意监护、指定监护、监护资格撤销程序，当事人无法以民事法律请求权为基础起诉要求其承担法律责任。立法在责任和义务上的失衡容易导致相关主体不作为。

## 2.4. 监督困境

监督机制缺位是更深层的问题。当居委会或民政部门担任监护人后，谁来监督他们？监督标准是什么？现行法律缺乏系统的监护监督机制。即使是在传统的同意监护和指定监护领域，立法也没有安排过程监督、效果评估等事中监管环节，监护效果得不到充分保障。有调查显示，老年人对国家监护制度的诉求中，最多的是提供监护监督，其次是建立监护人的选择机制和登记备案制度[6]。

<sup>2</sup>《中华人民共和国民法典》第一千一百八十八条规定，无民事行为能力人、限制民事行为能力人造成他人损害的，由监护人承担侵权责任。监护人尽到监护职责的，可以减轻其侵权责任。

### 3. 地方探索的经验与启示

近年来，上海各地区对公职监护制度建设进行了一些探索，形成了几种不同的实践模式。

#### 3.1. 践行公职监护联动机制的徐汇模式

2025年8月，徐汇法院牵头，与徐汇区委社会工作部、康健新村街道、徐汇公证处共同签约并试行《徐汇区特殊群体公职监护联动工作机制》。该机制汇聚司法、行政、公证、社会服务等相关部门力量，实现对相关特殊群体从筛查发现、调查评估、司法鉴定、依法监护到日常保护的全流程闭环管理。

在监护启动程序上，机制明确了具体操作流程——居委会发现疑似丧失或限制民事行为能力的孤老时，应及时向街道司法所提交《公职监护启动建议书》；街道司法所完成初审后，对符合条件者视情向鉴定机构出具《司法鉴定委托书》或向区公证处发送《亲属关系核查函》；完成调查核实后，居委会向司法所提交申请书及完整材料，由法院依法快速审核并作出判决。

蔡老伯案成为这一机制的首次“实战”。经过当事人意见征询、行为能力鉴定等前置程序，徐汇法院当庭宣告蔡老伯为限制民事行为能力人，并指定其居住地居民委员会担任其监护人。同时，法院向居委会发出首份《监护人证明书》，上面载明监护人、被监护人身份信息，判决生效日期、宣告和判决具体内容，以及监护人具体职责和不履行职责的法律后果[7]。

#### 3.2. 制定履职清单与告知书的静安模式

静安区人民法院在审理一起居委会申请宣告无民事行为能力人、申请指定监护人案件时，探索了履职清单和责任告知的创新做法。周老伯常年卧床，生活无法自理，父母早已过世，本人离异，唯一的儿子失联被法院宣告失踪。法院本着最有利于被监护人的原则，宣告周老伯为无民事行为能力人，并指定居委会为其监护人[8]。

为了让居委会更好地履行监护职责，法院向当事人发放了《公职监护人身与财产管理清单》及《公职监护责任告知书》。《公职监护人身与财产管理清单》以表格形式清晰呈现了财产管理和人身照护的具体事项，既强调保障被监护人的财产安全，也提醒公职监护人尊重其日常生活习惯，维护其人格尊严。《公职监护责任告知书》则明确了监护人必须履行的事项和严禁实施的行为，既为监护人提供了明确指引，也为监督工作提供了依据。

#### 3.3. 创立公职监护“五步法”的黄浦模式

2022年，黄浦区民政局在全市率先制定发布《黄浦区公职监护人操作流程》，首创公职监护“五步法”，即区民政牵头、街道协调、居委委托、法院指定、多方监督[6]。这一模式初步探索出一条“区、街、居 + 专业法律机构 + 社会组织”多元主体共同协作的公职监护工作机制，简称为“3 + 1 + X”模式。

黄浦区77岁的陈老伯案是这一模式的典型案例。陈老伯未婚无子女，长期住院治疗精神疾病，母亲过世后处于无监护人状态。黄浦区民政局指导南京东路街道福瑞居委会委托律师事务所向法院申请宣告陈老伯为无民事行为能力人，并在法院判决宣告后，又委托律师申请指定上海威霆社区事务服务中心作为陈老伯监护人。法院随后判决指定该服务中心为陈老伯监护人[9]。

这一案例的亮点在于引入专业社会组织担任监护人，解决了居委会专业能力不足的问题。服务中心按照监护方案履行监护职责，并定期向区民政局和街道汇报履职情况，区民政局、街道对监护人后续履职进行指导和监督。

在监督机制上，黄浦区明确规范了“年度履职报告”内容，要求公职监护人每年度以书面形式向区

民政局和所在街道办事处提交一次履职报告，具体内容包括人身照护情况、重大法律事项代理情况、财产管理情况、第三方服务情况等[10]。

### 3.4. 探索社会监护的闵行模式

闵行区的探索更具前瞻性。2020年8月，上海闵行区尽善社会监护服务中心正式挂牌成立，以法定监护或意定监护的方式，为没有监护人或者监护人因客观条件无法履行责任的老年群体提供咨询对接、人身照护、财产保护、签约公证等服务。该机构是经民政部门批准设立的专业社会监护组织，业务范围对口、监护专业过硬，民政局同时也是其业务主管单位。

2024年11月，闵行区发布《闵行区关于推进老年人监护服务的实施意见(试行)》，启动全国首个老年人社会监护服务“椿萱计划”。该计划建立健全老年人监护服务体系，对于公职监护、临时监护或者意定监护的老年人，落实筛查发现、服务咨询、信息登记、医疗评估、信息确认、签定协议、备案监督、提供服务的全流程监护服务闭环管理。

闵行法院在审理陆女士案时，判决指定尽善监护担任监护人。陆女士年近七十，父母、丈夫均已身故，儿子患精神分裂症长期住院，兄弟姐妹不愿担任监护人。法院认为闵行区民政部门依法应担任公职监护人，但考虑到尽善监护作为专业社会监护组织更有利于保障老人权益，遂判决指定尽善监护担任监护人[11]。这一判决的创新在于：在民政部门同意的前提下，直接指定社会监护组织担任监护人，实现了监护职责的专业化配置。

## 4. 公职监护制度的完善路径

基于上述分析，建议公职监护制度的完善从启动、履职、监督、责任四个维度同步推进。

### 4.1. 启动程序的规范化

公职监护制度的完善首先要解决启动的条件与主体问题。可以依托社区网格化管理建立主动发现机制，将失能老年人监护需求纳入日常排查范围，民政部门探索建立综合信息平台，整合村居委会、医疗机构、社会组织的信息，及时获取需要监护的信息。同时应当明确赋予民政部门和村居委会对监护能力、监护资格等事实问题的认定权，让他们能够自行判断而不必事事求助法院。

### 4.2. 履职能力的专业化

2025年最高人民法院发布的老年人权益保护典型案例中<sup>3</sup>，朱某某是一位患有精神疾病、部分失能的独居老人，因无法清楚认知财产状况且无其他具有监护资格的人，日常生活长期依赖其住所地的社区及物业工作人员协助照料，经鉴定为限制民事行为能力人后，法院综合考虑其意愿与生活稳定性，指定其住所地的居民委员会作为监护人，并针对居委会“如何更好履职”的问题，制作了《公职监护人履职一本通》，明确了监护职责要求，并建立监护台账，为居委会履行监护职责提供了具体指引。这反映出司法层面已经意识到，仅仅指定监护人并不足以解决问题，基层组织履职能力的欠缺是制度落地的关键障碍之一。从实践探索来看，提升履职能力可以从两个方向入手。

一是建立培训制度，定期开展法律知识、医疗常识、社会工作方法培训。上海法院等部门已定期为居村干部开展监护制度专题培训，重点解读民法典监护制度，围绕“如何发现监护缺失风险”“监护人指定申请流程”等内容提供操作指引。

二是探索“居委 + 专业机构”协作模式，将财产投资、重大医疗决策等专业监护事务委托社会监护

<sup>3</sup><https://www.court.gov.cn/zixun/xiangqing/479851.html>

组织承担，居委会履行监督职责，日常照护事务则由居委会协调社区资源解决。黄浦区“3+1+X”模式和闵行区社会监护组织探索提供了有益经验。从发达国家经验看，政府有关部门主要提供法治保障与业务监管，监护服务则委托专业社会服务组织承担，以满足老年人的具体需求。

#### 4.3. 财产管理与监督机制的构建

财产管理的核心是解决钱怎么管、怎么用、怎么监督的问题。乡村独居老年人中，超过45%的主要生活来源依赖家庭供养，财产结构简单但信息不透明，极易引发财产纠纷[12]。朱某某案中面对失能老年人有财产但“查不清、没法用”难题，在指定监护的同时，人民法院主动延伸司法职能，依职权对朱某某财产及其父母的遗产进行调查，根据调查结果形成财产清单。由此可以得出经验——要建立财产清查制度，监护设立时由法院、民政部门或第三方机构对被监护人财产进行全面清查并制作清单，防止财产下落不明[13]。其次可以探索财产托管机制，委托公证机构、金融机构或专业社会组织代为管理财产，民政部门负责监督。无锡的“信托架桥”模式值得借鉴，针对特殊群体设立特殊需要信托项目，由本人或亲属交付资金设立信托，用于生活照料、医疗康复等支出。监督方面，要求公职监护人建立监护台账，并协同民政部门、街道共同指导、监督居委会规范履职，形成“司法指定-行政监督-社区执行”的闭环，确保公职监护的规范、透明与可持续。

#### 4.4. 责任承担与资源保障的强化

责任和资源问题是基层组织难以尽责的深层顾虑。在侵权责任方面，可以借鉴《未成年人保护法》的做法，在指定监护的同时要求不承担监护责任的其他主体分担经济上的抚养费、赡养费等义务。对于尽职尽责的基层组织及其工作人员，应当建立履职豁免制度，不因非故意过失承担个人责任。同时需要明确行政法律责任，允许当事人、利害关系人或检察机关提起行政诉讼或行政公益诉讼，要求怠于履职的行政主体承担相应法律责任。资源保障上，要落实地方人民政府主体责任，由地方统筹督促支持国家监护工作，并明晰村居委会的授权性行政主体地位，解决其获取人、财、物的正当性。此外，应将监护服务纳入基本养老服务体系，支持社会组织开展专业老年监护服务，培育专业监护服务组织，上海尽善社会监护服务中心与公证处合作的实践是这一方向的有益探索。

### 5. 结语

公职监护是应对人口老龄化的制度底线，其完善程度直接关系失能老年人的基本权益保障。《民法典》第32条确立了这一制度的原则框架，但从纸面到实践，需要在启动、履职、监督、责任四个维度同步推进制度建设。上海徐汇、静安、黄浦、闵行等地的探索表明，通过多部门联动、专业力量介入、监督机制完善，公职监护可以从原则走向操作，从理念走向实践。

展望未来，应推动公职监护从地方实践走向国家立法完善，纳入基本养老服务体系，将监护服务纳入基本养老服务清单，对经认定生活不能自理且意识不清的老年人，在无监护人的情况下，可由基层民政部门或具备监护条件的村/居民委员会承担公职监护职责。同时，明确民政部门的最终责任人地位，规范村/居民委员会的履职程序，培育专业社会监护组织，建立健全监护监督机制，真正实现“老有所养、弱有所扶”的制度目标。

### 参考文献

- [1] 季张颖. 构建对特殊群体的全流程闭环管理[N]. 上海法治报, 2025-09-09(A04).
- [2] 上海市静安区人民法院. 涉老监护案件审判白皮书[EB/OL]. 2025-10-31. <https://www.jingan.gov.cn/rmtzx/003001/20251031/0fb5b26a-a1a2-4e4b-803e-f457a33ba35f.html>, 2026-02-24.

- 
- [3] 王磊. 中国独居老年人口的特征与变化趋势研究[J]. 老龄科学研究, 2023, 11(6): 47-64.
- [4] 杨博炜. 行政法视域下国家监护制度的运行机制构建[J]. 广西社会科学, 2022(9): 112-120.
- [5] 谭金可, 吴珂盈. 心智障碍者公职监护的多元协同: 以民政部门与“两委会”的定位为中心[J]. 秘书, 2025(2): 40-51.
- [6] 尹政伟, 任娜, 赵超凡. 老年人监护制度的现状与对策建议[J]. 中国民政, 2024(3): 36-38.
- [7] 季张颖, 张硕洋, 常诗梦. 破解“孤老”监护隐私保护难题[N]. 上海法治报, 2025-12-17(A05).
- [8] 上海市民政局. 孤寡老人如何监护? 公职监护让“无人管”变成“有人护” [EB/OL].  
<https://mzj.sh.gov.cn/zt-2025bysa/20251106/2d27c3f544f940179fa34e78044752a2.html>, 2025-11-06.
- [9] 上海市黄浦区人民政府. 黄浦首创公职监护“五步法”! [EB/OL]. 上海黄浦, 2022-07-12.  
<https://mp.weixin.qq.com/s/xJsQ-vo-oeH6rqIWyaXiDQ>
- [10] 上海市民政局. 市政协十四届三次会议第 0879 号提案的答复情况[EB/OL].  
[https://mzj.sh.gov.cn/MZ\\_zhuzhan2595\\_0-2-8-2593/20250520/c10f7eac4f094adf8db3835160acc0b.html](https://mzj.sh.gov.cn/MZ_zhuzhan2595_0-2-8-2593/20250520/c10f7eac4f094adf8db3835160acc0b.html), 2025-05-20.
- [11] 王闲乐. 上海 97 岁孤老独居养老院 20 余年, 公职监护制度如何更好落地[EB/OL]. 上观新闻, 2025-12-18.  
<https://www.jfdaily.com/statics/res/html/web/newsDetail.html?id=1036467&v=2.2&sid=67>
- [12] 张继元. 中国老年人监护服务体系: 制度创新、体系建构与发展趋势[J]. 老龄科学研究, 2025, 13(12): 1-14.
- [13] 王天凡. 关于民政部门履行民法典规定的公职监护机制的探讨[J]. 中国民政, 2024(21): 38-40.