

人口老龄化背景下我国意定监护制度研究

吴佳慧

浙江理工大学法学与人文学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2026年3月15日; 录用日期: 2026年5月13日; 发布日期: 2026年5月27日

摘要

意定监护制度作为我国《中华人民共和国民法典》确立的新型成年监护制度, 以尊重当事人意思自治为核心, 突破了传统法定监护的僵化局限, 成为完善养老保障体系的重要法律支撑。然而, 我国意定监护制度立法起步较晚, 在实践运行中面临监护人供给短缺、监督机制缺位、配套保障不完善等困境, 制度效能难以充分发挥。本文以人口老龄化现实困境为切入点, 梳理意定监护制度的立法演进与核心法理, 剖析当前制度运行的现实障碍与深层成因, 借鉴域外成熟立法经验, 结合我国国情与养老实际, 提出构建全流程监督体系、强化配套保障体系等针对性优化路径, 旨在推动意定监护制度落地见效, 切实保障老年人等弱势群体的合法权益, 助力积极应对人口老龄化国家战略实施。

关键词

人口老龄化, 意定监护, 老年人权益保障

Research on China's Voluntary Guardianship System against the Background of Population Aging

Jiahui Wu

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

Received: March 15, 2026; accepted: May 13, 2026; published: May 27, 2026

Abstract

As a new type of adult guardianship system established by China's *Civil Code*, the voluntary guardianship system centers on respecting the autonomy of the parties' wills and breaks through the rigid limitations of traditional statutory guardianship, thus serving as an important legal support for improving the elderly care system. However, due to the relatively late start of relevant legislation,

China's voluntary guardianship system faces practical dilemmas including a shortage of qualified guardians, the absence of a supervision mechanism, and inadequate supporting safeguards, which prevent the system from functioning to its full effect. Taking the practical challenges of population aging as the starting point, this paper reviews the legislative evolution and core jurisprudence of the voluntary guardianship system, analyzes the practical obstacles and deep-seated causes in its operation, draws on mature foreign legislative experience, and proposes targeted optimization paths based on China's national conditions and elderly care reality. The study aims to promote the effective implementation of the voluntary guardianship system, earnestly protect the legitimate rights and interests of the elderly and other vulnerable groups, and support the implementation of the national strategy of actively responding to population aging.

Keywords

Population Aging, Voluntary Guardianship, Protection of the 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. 引言

人口老龄化是人类发展的客观趋势，是世界性问题，也是我国今后较长一段时期的基本国情[1]。联合国发布的《世界人口展望 2024》(World Population Prospects 2024)中方案所呈现的预测数据显示，至 2035 年和 2052 年，我国 65 岁及以上年龄段的老年人口数量预计会突破 3 亿人和 4 亿人，在年度总人口中所占比例将达到 22.8%和 32.3% [2]。在积极应对人口老龄化国家战略新征程中，构建更加完善的监护制度是推动我国养老事业发展的应有之义。本文聚焦人口老龄化特殊背景，试图深入剖析意定监护制度的法理内涵与制度价值，梳理现行立法缺陷与实践不足，在借鉴域外经验的基础上丰富我国意定监护制度的理论研究体系，为我国社会发展贡献应有之力量。

2. 意定监护制度概述

2.1. 意定监护的概念

意定监护是指具有完全民事行为能力的自然人，依照其意愿选定自己未来的监护人，就监护的设立、监护的内容、监护的生效与实施等与监护人协商达成共识后签订监护协议，并在其丧失民事行为能力时生效的制度[3]。意定监护是意思自治原则在监护领域的充分体现，该制度实现了从法律“家父主义”到“意思自治”的转变，通过“替代决定”向“协助决定”的范式转变，让老年人借助于监护人之手，依其本人的意思融入普通人的正常社会，并对本人基本生活享有自主决定权[4]。

2.2. 我国意定监护制度的立法演进

我国意定监护制度的立法经历了从无到有、逐步完善的过程。2012 年《中华人民共和国老年人权益保障法》首次将意定监护这一理念纳入其中[5]，规定具备完全民事行为能力的老年人，通过协商机制来确定监护人选，此举措标志着我国在成年意定监护制度立法方面迈出了开创性的第一步。2017 年《中华人民共和国民法总则》将意定监护适用范围扩大至所有成年人，确立了意定监护的基本法律框架。2021 年实施的《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)延续并完善了意定监护制度，第 33 条规定了意定监护的主体、形式、生效条件与职责履行原则，将意定监护纳入我国成年监护体系，与法定监护、

遗嘱监护、协议监护共同构成多元化监护模式，为应对人口老龄化提供了明确法律依据。

2.3. 意定监护制度的法理基础与制度价值

2.3.1. 法理基础

意定监护制度的核心法理是意思自治原则与最有利于被监护人原则。意思自治作为民法领域中的核心原则，意定监护制度则进一步赋予具备完全民事行为能力的成年人在监护事务上的自主决策权，具体涵盖自主选定监护人以及自行约定监护相关具体内容等权利，充分尊重个体的自主意愿，摒弃了传统监护制度“他治”的僵化模式。最有利于被监护人原则是意定监护的根本准则。在此准则下，监护人履行职责时，必须将保障被监护人的人身安全、财产权益以及其他合法权益置于首要位置，严禁利用所享有的监护权谋取个人私利，力求在尊重个体自治与保障合法权益之间达成平衡。此外，意定监护制度与老年人权益保障理念高度契合，充分尊重老年人的人格尊严和自主决策权，顺应了国际上成年监护制度改革的总体趋势。

2.3.2. 老龄化背景下的制度价值

老龄化背景下，意定监护制度的价值可从私益保护与公益维护双重维度解析。在弱势群体权益保障上，该制度通过行为能力补足机制实现实质正义。在传统私法理论下可能面临权利行使与生存保障困境的失能老年人是典型保护对象。意定监护制度借助法定代理权授予与事务管理机制，完善老年人生活照护体系并促进其权利实质实现。在社会风险防控上，意定监护制度通过建立行为监督体系，预防被监护人危害行为，设置监护人责任机制，构成社会防卫屏障；构建财产管理制度，保障交易安全。现代意定监护制度还呈现价值转型特征，从单一保护向多元平衡转变，通过公权监督与私法自治协同，在维护个体尊严与保障交易安全间建立平衡，彰显“以人为本”取向。

3. 人口老龄化背景下我国意定监护制度运行的现实困境

3.1. 意定监护人供给困境

对于很多老年人以及终将成为老年人者而言，在决定是否选择意定监护阶段，面临着潜在的意定监护人专业性与供给性受限的现实困境，以至于阻碍很多老年人选择适用该制度[6]。据民政部、全国老龄办发布的《2024 年度国家老龄事业发展公报》显示，截至 2024 年末，我国 60 周岁及以上老年人口达 31031 万人，占总人口 22.0%。且第五次中国城乡老年人生活状况抽样调查显示，我国失能老年人约 3500 万，占全体老年人的 11.6% [7]，庞大的失能、独居老年群体催生了旺盛的意定监护需求。在缺乏法定强制要求与现实激励的情况下，自愿且适格的意定监护人供给十分有限。在我国法定监护与意定监护并行的二元结构中，法定监护已突破亲属范围，可由民政部门等公职主体或其他个人、组织担任。而意定监护的核心价值，正是允许当事人通过协议自主选定监护人，从而排除法定监护的顺位限制，因此意定监护人与被监护人之间往往不具有近亲属关系。然而，实践中公职监护资源有限，面对大量失能老人难以全面覆盖，亟需社会组织与职业化监护人填补供给缺口。但目前我国尚未形成专业化、职业化的意定监护人群体，难以匹配老年人对非亲属适格监护人的需求，这也成为制约意定监护制度落地的重要现实障碍。

3.2. 意定监护的监督制度不完善

《民法典》仅规定了意定监护人资格撤销的事后救济条款，其余多为框架性的原则规定。监护监督机制缺失，极易引发意定监护人滥用职权、侵害被监护人权益的风险。一是监督模式不明。社会监督层面，社会监督主体被限缩至“其他依法具有监护资格的人”与部分社会组织，既违背当事人意思自治原则，又易出现监护与监督主体重合的问题，进而引发监督职责混乱[8]。国家监督层面，因缺乏公权力主

动监管，极易发生监督人与意定监护人串通侵权的情形，此类监护权滥用行为隐蔽性更强，造成的后果也更为严重。二是监督程序缺位。我国未建立常态化监督程序，实践中监护履职仅依赖年度财产报告等被动机制；动态评估机制缺失，未规定监护人能力衰退时的替代程序。三是风险防控机制薄弱，现行制度未针对财产侵害案件设置特殊防范措施，对监护人侵害被监护人权益的行为，缺乏细化的处罚标准与赔偿机制，违法成本低，难以形成有效震慑。

3.3. 配套保障体系不健全

意定监护制度的有效实施离不开配套体系支撑，但我国目前配套保障机制并不完善。一是意定监护服务的市场化程度偏低，缺乏专业服务支撑。全国尚未建立统一的意定监护服务与评估机构，法律服务、公证、养老等资源分散，无法为老年人提供监护人筛选、协议起草、能力评估、履职监督等一站式服务。2020年上海成立的尽善社会监护服务中心，虽为国内首家专业监护社会组织，但仅能覆盖局部地区。二是作为老年人养老服务保障措施的监护服务未被纳入国民基本养老服务体系。在国家层面，目前还没有将老年人意定监护服务纳入基本养老服务清单。在地方层面，只有上海市、天津市、广州市等少数城市将监护服务列入了当地养老服务体系和服务清单，其余各地多在观望^[9]。同时，全国大量公证机构未办理过意定监护业务，部门协同不畅、服务衔接缺位，进一步制约了制度的普及与落地。

4. 域外意定监护制度的经验借鉴

4.1. 大陆法系国家：德国与日本

4.1.1. 德国成年人照管制度

德国的成年人照管制度，是以意思自治为核心的成年照护体系。当事人可基于自身真实意愿来选定照管人员(即监护人)。若被照管人出现丧失民事行为能力的状况，致使其无法自主完成照管人的选任工作，此时便由法院介入，代替被照管人遴选出适宜的照管人员。“允许保留规定”是德国这一制度的显著特点，它允许被照管人依据自身意志，保留对部分生活、医疗或财产事项的处理权限，并非毫无保留地将全部权利让渡给照管人^[10]。这一制度直接划定了照管人的权利边界，要求照管人在履职时必须“充分尊重被照管人的意愿”。除非存在对被照管人更为有利的替代性措施，且该措施已事先征得被照管人的明确同意，否则监护人均应严格依照被照管人的真实意愿来行事。德国法律中确立的被监护人允许保留制度，通过合理设定权利边界，有效限制了照管人权利的过度行使，有力避免了权利滥用现象的发生。

4.1.2. 日本任意监护制度

意定监护制度，在日本的立法论中称为任意监护制度。日本《关于任意监护契约的法律》第4条规定：任意监护契约在“本人因精神上的障碍而达到事理辨识能力不足”之状态时，法院根据本人、配偶等之请求，选定任意监护监督人后生效^[11]。即当障碍者自身具备完全的判断能力之际，可依据个人意愿挑选监护人(此监护人范围并不局限于法定监护人)，并与所挑选的监护人签订任意监护合同。通过该合同，障碍者将涉及自身监护事务(涵盖生活照料、医疗护理以及财产管理等方面事务)的全部或部分代理权授予监护人。待本人因年老、精神出现障碍或者其他导致丧失判断能力的情况出现时，此合同即开始生效。此外，协议的生效，需经家庭法院选任监督人并登记备案，构建“司法审查 + 行政登记”双效机制；而执行时，监督人须定期提交履职报告，法院可依职权启动专项审查。

4.2. 英美法系国家：美国与英国

4.2.1. 美国持续性代理制度

美国在《可持续性代理授权法案》基础上，颁布了《统一代理权法》，进一步确立了可持续性代理制

度的效力，其目的在于借助私法来满足当事人对监护的需求，以此规避法定监护[12]。依据《统一代理权授予法》，仅相关利害关系人有权就持续性代理权的滥用向法院提起司法审查，法院也仅在接到申请后才会启动代理权审查程序。由此可见，美国虽采取私力监督模式，但并非完全摒弃公权力机关的监督，而是通过规定司法审查程序的被动启动，将法院监督限定在极小范围。总体而言，这种监督模式具备操作简便、成本低廉的优势，充分尊重了当事人的意思自治，减少了公权力对当事人个人生活的介入，避免了当事人财产状况等隐私暴露于公权力之下，但也存在遏制代理权滥用行为的效果并不理想的问题[13]。

4.2.2. 英国独立监护监督制度

与美国持续性代理制度过度强调私人自治不同，英国在《意思能力法》中所确立的持续性代理制度则采用了公力监督的运作模式，设立了公设监护办公室与保护法院两大机构。其中，公设监护办公室负责代理人的登记备案工作，并对代理人的行为实施监督；而保护法院则拥有决定协议法律效力的权力，可免除存在失职行为的代理人职务，同时还能派遣专员对特定代理人进行监督。该法还有很多程序性规定，如持续性代理登记生效、协议用标准格式等，起到事前监督作用。英国这种自上而下的强制性监督更全面、严格，但也存在创设成本高、可能损害当事人意思自治等问题。

从上述各国针对意定监护制度所制定的相关规范中能够发现，不同国家在意定监护制度方面存在诸多差异。这些差异不仅体现在制度名称上，还表现在制度所重点保护的方向上。然而，各国在意定监护制度的区别中也存在一些共性特征。例如，各国均着重强化对意定监护的监督力度，尤其突出公权力机关的监督作用，以此实现对私法自治的有效规范。与此同时，各国均秉持保障人权的理念，着重规范监护人的行为，致力于保障被监护人监护权益得以切实实现。

5. 人口老龄化背景下我国意定监护制度的完善路径

5.1. 健全监护人培育机制

为解决监护人短缺难题，构建多元化监护主体体系，在提倡当事人自由选任监护人的基础上，构建专业化为主、志愿化为辅的多元监护人供给体系，切实适配老龄化下的监护。一方面，建立职业认定标准，培育专业化监护人才。专业监护人既要坚守被监护人意愿优先、尊重人格尊严的核心原则，杜绝替代决策，也要精通照护、医疗、法律及相关政策，具备状况评估与方案制定能力。目前我国相关机构仅提供单一服务，缺乏统一职业标准与系统培训，难以支撑专业化监护需求[13]。另一方面，鼓励市民监护人队伍，依托社区与社会福祉组织，开展系统化培训，吸纳志愿者加入监护候选队伍，发挥其人身监护即时高效的优势。

5.2. 构建全流程监督体系

建立“事前预防、事中监管、事后追责”的全流程监督机制，筑牢权益保障防线。一是明确监督主体，可确立民政部门为主导，基层居委会、村委会、公证机构、专业监督人协同参与的监督体系，法院负责司法监督与资格撤销裁判。二是细化监督内容，建立监护人定期履职报告制度、重大事项决策公示制度，监护人处分大额财产、作出重大医疗决策必须经监督机构同意。三是设立专门监督人，可由当事人预先选任或法院指定，对监护行为进行全程跟踪监督。四是强化事后追责，细化监护人侵害被监护人权益的处罚标准，加大违法成本，建立赔偿与追责联动机制，畅通权益救济渠道。

5.3. 强化配套保障体系

伴随社会成年监护需求持续攀升，专业化社会监护服务成为意定监护落地的关键支撑。2020年，在上海市民政局支持下成立的“尽善社会监护服务中心”，作为国内首家专业社会监护服务社会组织，标

志着我国社会化监护服务迈出了实践第一步。但当前我国配套保障体系仍有短板，缺少专门的意定监护服务机构，老年人意定监护服务也未纳入基本养老服务清单。对此，需推动民政、司法、卫健等多部门协同治理，加大对专业社会监护组织的培育扶持力度。同时搭建民政牵头的一站式服务平台，整合法律、公证、养老、医疗及社区资源，为老年人提供协议起草、监护人筛选、行为能力评估、监督救济等全流程服务；打通制度衔接壁垒，推动医疗机构、金融机构、养老机构认可意定监护协议，明确监护人医疗签字、财产处置权限，切实消除履职障碍，构建多元主体协同的配套服务网络。

6. 结论

应对人口老龄化，完善意定监护制度是一项系统性工程，需立足我国基本国情与养老服务实际，坚持意思自治与权益保障并重的核心原则。通过细化立法规范、构建全流程闭环监督体系、拓宽多元化监护人供给渠道、健全配套保障机制，切实破解制度运行中的各类痛点难点，推动意定监护制度朝着规范化、常态化、普惠化方向落地实施。未来，伴随制度体系不断健全完善以及社会观念的渐进式转变，意定监护有望成为我国成年监护体系中的重要组成部分。这一制度不仅能为老年人的人格尊严与合法权益提供切实保障，还能进一步推动多层次养老保障体系的完善。它能够积极应对人口老龄化的国家战略筑牢坚实的法治根基，助力达成老年人生活有保障、情感有依托、内心有安宁的养老愿景。

参考文献

- [1] 周学馨, 吴波, 朱文艳. 中国积极应对人口老龄化制度: 理论基础、演进历程及战略启示[J]. 人口研究, 2026, 50(1): 104-120.
- [2] 联合国经济与社会事务部. 世界人口展望 2024 [EB/OL]. <https://population.un.org/wpp/>, 2026-03-14.
- [3] 吴国平. 我国意定监护制度的适用与完善研究[J]. 海峡法学, 2022, 24(2): 49-61.
- [4] 陈珊. 公证参与老年意定监护的功能耦合与制度接驳[J]. 贵州社会科学, 2020(4): 80-87.
- [5] 万方. 我国意定监护制度的体系设计[J]. 法律适用, 2023(4): 76-85.
- [6] 李德健, 郑燃. 老年人权益保障视角下意定监护制度实施困境与破解路径[J]. 人权, 2025(4): 97-115.
- [7] 夏红真. 中国特色养老服务体系建设取得明显成效, 养老服务制度体系“四梁八柱”基本建立[EB/OL]. http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202409/t20240912_439389.html, 2026-03-26.
- [8] 闫佳, 霍雨琦. 老龄化背景下我国成年意定监护监督制度的完善[J]. 司法警官职业教育研究, 2024, 5(1): 59-65.
- [9] 吴国平. 老年人意定监护的养老功能与制度完善[J]. 老龄科学研究, 2024, 12(11): 45-62.
- [10] 李运仓. 老龄化视角下意定监护制度的建立与完善[J]. 石家庄学院学报, 2022, 24(4): 58-63.
- [11] 张海燕, 苏捷. 老年人意定监护制度的域外考察与本土借鉴[J]. 国外社会科学, 2022(6): 87-99+197-198.
- [12] 李涛. 论我国老年人监护制度的完善——以《老年人权益保障法》第 26 条为中心[J]. 江汉论坛, 2016(12): 126-131.
- [13] 张继元, 晏子, 税所真也. 深度老龄化社会的成年监护服务: 日本的经验与启示[J]. 学术研究, 2021(10): 106-112.