

老龄化背景下我国意定监护法律制度研究

刘振涛

扬州大学法学院, 江苏 扬州

收稿日期: 2026年3月28日; 录用日期: 2026年6月10日; 发布日期: 2026年6月17日

摘要

随着我国人口老龄化程度持续加深, 传统家庭养老监护功能逐渐弱化, 失能失智老年人群体对个性化、自主化监护安排的需求日益迫切。《民法典》确立的意定监护制度, 打破了传统法定监护的局限, 为成年人预先规划未来监护事务提供了法律依据。然而, 该制度在实践中面临实施细则缺失、监督机制不完善、社会配套支撑不足等问题, 制约了其在老龄化社会中的制度价值发挥。本文基于老龄化社会的现实需求, 系统分析意定监护制度的理论内涵与制度功能, 深入剖析当前实践中的运行困境, 并从细化实施规则、构建多元监督机制、强化社会配套支撑三个维度, 提出符合我国国情的制度完善建议, 以期为应对人口老龄化、保障老年人合法权益提供有益参考。

关键词

老龄化, 意定监护, 监护监督制度, 社会配套措施

Research on China's Legal System of Designated Guardianship against the Backdrop of Aging Population

Zhentao Liu

Law School of Yangzhou University, Yangzhou Jiangsu

Received: March 28, 2026; accepted: June 10, 2026; published: June 17, 2026

Abstract

As the degree of population aging in China continues to deepen, the traditional family-based elderly care and guardianship functions are gradually weakening. The demand for personalized and autonomous guardianship arrangements among the disabled and demented elderly population is becoming increasingly urgent. The Civil Code establishes a system of guardianship based on consent, breaking

the limitations of traditional statutory guardianship and providing a legal basis for adults to plan future guardianship matters in advance. However, this system faces issues in practice such as the lack of implementation details, imperfect supervision mechanisms, and insufficient social support, which restrict its institutional value in an aging society. Based on the practical needs of an aging society, this article systematically analyzes the theoretical connotation and institutional functions of the guardianship system based on consent, deeply explores the operational difficulties in current practice, and proposes institutional improvement suggestions that are in line with China's national conditions from three dimensions: refining implementation rules, constructing a diversified supervision mechanism, and strengthening social support. It aims to provide useful references for addressing population aging and safeguarding the legitimate rights and interests of the elderly.

Keywords

Aging, Designated Guardianship, Guardianship Supervision System, Social Supporting Measures

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

根据国家统计局 2021 年公布的第七次全国人口普查数据,我国 60 周岁以上的老年人数量已经超过 2.64 亿,逼近全国总人口的五分之一[1]。从“十四五”时期进入中度老龄化,到 2035 年前后进入重度老龄化,再到 2050 年左右人口老龄化达峰。随着我国人口老龄化程度持续加深,传统家庭的养老监护功能正在受到挑战。近几年独居者“孤独死”事件的发生,也使得解决潜在独居群体特别是孤寡老人的监护困境变得更为迫切[2]。在此背景下,意定监护作为尊重老年人自主意志、提前规划监护安排的重要法律制度,其价值日益凸显。

老年人意定监护制度是身心健康的老年人根据本人意愿确定监护人,并约定待自己身心健康异常时由监护人对其人身、财产、医疗等事务进行协助处理或替代决策的制度,属于成年意定监护制度的一部分。这一制度不仅彰显了对老年人自我决定权的尊重,也为解决老龄化社会中的监护难题提供了新路径。

《老年人权益保障法》第 26 条首次确立了老年人意定监护规则,《民法典》第 33 条进一步将适用范围扩展至所有具有完全民事行为能力的成年人,奠定了制度的法律基础。

作为老年人权益保障的一项重要安排,意定监护制度正是响应老龄化时代国家战略部署的一种新型养老服务机制。但遗憾的是在实践中,由于制度设计较为原则、配套规则不完善,意定监护制度面临“落地难”的困境。老年人对制度认知不足、专业监护人供给短缺、监督机制缺位等问题,导致制度未能充分发挥其应有的保障功能。因此,结合老龄化社会的现实需求,系统研究我国意定监护法律制度的运行现状与完善路径,具有重要的理论价值与实践意义。

2. 老龄化与意定监护制度的理论分析

2.1. 意定监护制度的内涵界定

意定监护是指具有完全民事行为能力的成年人,可以与其近亲属、其他愿意担任监护人的个人或者组织事先协商,以书面形式确定自己的监护人,在自己丧失或者部分丧失民事行为能力时,由该监护人履行监护职责的法律制度。意定监护协议以完全民事行为能力成年人与适格监护人(近亲属、其他个人或

组织)的事先真实协商、书面形式订立为核心生效要件,协议自本人被依法认定丧失或部分丧失民事行为能力时附条件生效。行为能力认定以自然人能否辨认、控制自身行为并预见法律后果为实质标准,结合医学鉴定与司法审查,仅当本人达到丧失或部分丧失辨认控制能力的法定状态,监护职责才启动。从法律属性来看,意定监护兼具委托与监护的双重属性[3]。一方面,意定监护基于当事人的合意设立,体现了委托合同的契约性特征,当事人可自主约定监护人、监护职责范围等核心内容;另一方面,其本质是监护制度的一种类型,承载着保护行为能力欠缺者合法权益的功能,具有人身关系的属性。这种双重属性决定了意定监护制度既需尊重当事人的意思自治,又需兼顾被监护人利益保护,实现私法自治与国家干预的平衡。

与法定监护相比,意定监护强调通过当事人意思自治形成监护权利义务关系,其具体内容取决于私法主体的自主安排。法定监护以亲属关系为基础,监护人范围与顺位由法律明确规定,缺乏灵活性。意定监护允许当事人突破亲属范围,选择信任的个人或组织担任监护人,更能满足个性化需求。然而,我国成年监护制度在这一点上存在明显不足。即便是以委托人丧失行为能力为生效要件的意定监护制度,一旦成年人无法或完全无法辨认自身行为,其民事法律行为便由法定代理人(监护人)代理实施,或须经其同意、追认,法律实质上否定了被监护人的自主决策权,由监护人进行“替代决定”。由此可见,尽管《民法典》的相关规定有所进步,但仍缺乏“始终承认被监护人行为能力”这一关键要素,结果只具“协助决定”之形,未得其实[4]。

2.2. 老龄化背景下意定监护的制度功能

在老龄化社会背景下,意定监护制度的价值功能愈发凸显,它不仅是法律制度层面的创新,更是对传统养老监护模式的有力回应。随着家庭结构小型化和人口流动加剧,传统由子女承担主要监护责任的模式难以为继。独居老人、失独家庭、子女不在身边的老年人,无法单纯依赖法定监护中的近亲属顺序来获得稳定、可靠的监护。意定监护的出现恰好弥补了这一缺口,它允许人们在更广泛的社会关系中选择信任的个人或组织作为监护人,将监护人的选任范围从狭小的家庭圈子拓展至更广阔的社会空间,为那些缺乏合适近亲属的老年人提供了切实可行的替代方案。

在弥补家庭监护不足的同时,意定监护更是对老年人自我决定权的充分尊重。随着人均寿命延长,许多老年人在晚年可能面临认知能力衰退、行动不便等问题,但这并不意味着其丧失所有自主意愿。尊重自主决定权是意定监护制度的核心理念,允许本人可以自主选定监护人,并就监护事项、权利义务以及法律责任等意定监护合同内容与监护人协商[5]。更进一步说,意定监护还有助于促进养老服务体系多元化发展。意定监护制度的实施,推动了专业监护组织、信托机构、公证机构等参与养老服务,促进了养老服务从传统家庭照料向专业化、社会化方向转型,为构建多层次养老服务体系提供了法律支撑。

3. 我国意定监护制度在实践中的运行困境

尽管意定监护的制度价值得到广泛认可,但自《民法典》实施以来,其在实践运行中仍面临诸多困境,主要表现为实施细则缺失、监督机制不完善、社会配套支撑不足三个方面。

3.1. 意定监护制度缺少实施细则

《民法典》第33条是意定监护的核心法条,但其内容过于原则,仅规定了意定监护协议的基本形式,对于协议的具体内容、主体资格、成立要件、生效条件则未叙述,导致实践中订立意定监护协议具有不确定的指引性,不能满足当前社会对意定监护制度的现实要求[6]。法律仅笼统规定采用“书面形式”,并未明确是否需要经过公证。实践中,为防止未来对协议真实性产生争议,各地公证处实际上承担了主

要的意定监护协议公证业务。然而，公证并非法定要件，由当事人自行草拟的协议极易因内容不规范、意思表示不清或效力不明而在后续引发纠纷。尤其当被监护人已丧失行为能力，无法就协议的真实性进行确认时，此类纠纷的解决将异常困难，被监护人的真实意愿也可能因此落空。

协议的规范形式尚未厘清，启动程序的模糊性又增添了另一层困扰。《民法典》规定监护人于本人“丧失或者部分丧失民事行为能力时”履行监护职责，但由谁、通过何种程序来认定这一事实，法律并未给出明确答案。实践中，是必须经过法院的特别程序宣告，还是可以由医院出具诊断证明、公证处进行审查确认，不同部门的理解和做法各不相同。这种不确定性导致意定监护协议的生效节点模糊不清，监护人无法及时、有效地介入，被监护人的权益可能因此错失最佳保护时机。

程序层面的问题之外，监护人与被监护人之间的权利义务边界同样悬而未决。意定监护人的职责范围应如何确定，是依据协议约定还是参照法定监护，协议是否可以约定监护人免责，监护人的报酬请求权、辞任权如何行使，这些问题均缺乏明确的法律指引。在这种规则真空的状态下，一方面，潜在监护人因担心责任过重而不愿担任，制约了监护人选任的范围；另一方面，已开始履职的监护人可能因职责不清而行事保守或越权代理，引发与被监护人近亲属之间的争议，使原本旨在减少纠纷的制度安排反而成为新的争议源头。

3.2. 意定监护的监督制度不完善

监护监督是防止监护人滥用职权、保障被监护人权益的核心机制。意定监护协议一经生效，就意味着被监护人业已丧失或者是部分丧失民事行为能力，监护人实施的监护行为将直接影响监护协议的实现效果[7]。然而，我国现行法对意定监护的监督规定明显不足，《民法典》第33条仅允许本人选择监护人，但未细化监护人权限、也未设立防止滥权的监督机制，本人失能后无法监督，监护人极易滥用广泛代理权，擅自处分财产、弃养或不当医疗决策等[8]。

监督职责的立法欠缺也不利于判断有关个人和组织是否善尽监督职责，从而难以追究其法律责任。此外，若本人与意定监护人存在利益相反的情形，有关个人、组织是否有权介入其间、可否代表本人与意定监护人进行交易，在现行法上亦属明显漏洞[9]。《民法典》第36条规定有关个人和组织可以向法院申请撤销失职的监护人，但何谓“有关个人和组织”，其是否承担法定的监督职责，法律并未给出明确界定。实践中，缺乏一个常设的、专门的监督机构来持续关注监护人的履职情况。

监督方式单一且滞后，进一步加剧了制度风险。现有的监督机制主要以事后救济为主，即在侵害行为发生后，通过撤销监护人资格来追究责任。这种监督方式存在明显的滞后性，难以在监护过程中及时发现并制止潜在风险。在意定监护合同生效后，由于本人的意思能力已有所减退，难以期望其对意定监护人的行为进行有效监督，因此迫切需要引入专门的监督力量，确保监护行为始终处于监护监督人的有效监管之下[10]。事中监督与事前预防机制的缺失，使得被监护人的人身和财产权益长期处于较高风险状态。

3.3. 社会配套支撑不足制约制度落地推行

意定监护制度的有效运行，不仅依赖于法律规则的完善，更需要坚实的社会服务体系作为支撑。当前，我国在这方面的配套建设明显滞后，成为制约制度落地的主要瓶颈之一。

专业社会监护组织的匮乏是当前最突出的短板。从实践来看，意定监护的监护人多数仍从近亲属或朋友中选任，这对于那些没有合适人选或不愿由亲友担任监护人的老年人、残障人士而言，无疑形成了难以逾越的门槛。他们迫切需要专业的、值得信赖的社会组织来承担监护职责。然而，目前国内专业从事社会监护服务的组织仍寥寥无几。上海作为全国先行者，在2020年才成立了全国首家专业社会监护组织“尽善社会监护服务中心”，并在闵行区启动全国首个区级老年人社会监护计划“椿萱计划”；北京的

东城区、丰台区等地在积极探索构建意定监护服务体系，通过发布服务指南、启动助老项目等方式为有需要的群体提供支持。总体而言，国内的社会监护服务尚处于起步探索阶段。社会监护组织的缺位，直接导致很多有意利用意定监护制度的人面临“无人可选”的尴尬境地，制度的预期价值难以实现。

与之相伴的是监护服务标准与职业规范的缺失。即使有了社会监护组织，其服务质量如何保障，同样是一个棘手的问题。对于担任监护人的个人应当具备哪些资质，在履职过程中应遵循何种标准，监护的收费、报告、档案管理等环节如何规范，目前均无统一的行业指引。这种标准真空状态，既不利于培育和发展专业监护服务市场，也使被监护人及其家庭在选择监护人时面临较大的不确定性，增加了制度的信任成本。

信息壁垒突出则是监护人履职过程中面临的实际障碍。意定监护人履行职责，需要频繁与被监护人的医疗、养老、金融等服务机构打交道。然而，由于缺乏统一的意定监护信息登记与共享平台，监护人往往需要携带繁琐的公证文书反复证明自己的身份和权限，甚至遭遇医疗机构、银行等机构的推诿或拒绝。这种状况导致监护工作举步维艰，遇到紧急事务时无法及时处理，严重影响了监护效率，也使监护人的履职积极性受到挫伤。

4. 老龄化背景下我国意定监护制度的完善建议

4.1. 细化意定监护制度的实施规则

意定监护协议的形式要件与核心内容亟待明确。意定监护事关被监护人人身与财产的重大利益，且协议生效时被监护人已无法就真实意思进行确认，协议的形式规范因此显得尤为重要。为防止日后争议，应鼓励并逐步引导意定监护协议办理公证，借助公证机构的专业审查保障协议的真实性与合法性。在此基础上，应立足实质平等理念与老年人特殊性，设计内容全面、提示清晰的示范文本，重点明确六类核心规则：行为能力认定的客观依据与机构、监护人的禁止事项(如资产处理、医疗救助)、被确认失能后的资产管理范围、监护职责涵盖衣食住行与医疗诉讼等事务、协议解除或变更条件，以及需经亲属会议同意方可处分的财产限制^[11]。

规范的协议是基础，而顺畅的启动程序则是制度从“约定”走向“实施”的关键环节。现行制度将监护启动与法院的行为能力宣告相挂钩，程序烦琐、耗时较长，与意定监护制度“预先规划、及时介入”的设立初衷有所背离。随着意定监护的推广普及，可考虑在基层法院增设监护法庭，将民事诉讼法中的关于无民事行为能力人和限制民事行为能力的宣告一并归入监护法庭审理^[12]。此方式既能通过增设专门编制避免加重现有法院负担，又可借助专职审理统一认定标准、积累专业经验，为意定监护制度的完善提供更有力的司法支撑。

程序问题得到解决之后，另一个核心难题在于如何界定监护人在履行协议时的行为边界。意定监护兼具意定性与法定性，其权利义务的配置应在尊重当事人意思自治与保障被监护人利益之间寻求平衡。应当通过司法解释或实施细则明确规定，意定监护协议的内容在不违反法律强制性规定、不损害被监护人根本利益的前提下，优先于法定监护的默认规则适用。协议约定的职责范围构成监护人履职的边界，超出部分应由法定监护人进行补充，避免因约定不明导致监护真空。

4.2. 构建多元协同的意定监护监督机制

构建一个由私立监督、公力监督与公证监督有机融合的多元协同机制，是保障意定监护制度健康运行的关键所在。三种监督力量各具优势、互为补充，共同构成一张覆盖事前、事中、事后全过程的监护监督网络，既能有效防范监护人滥用职权的风险，又能最大限度地尊重被监护人的自主意志，实现保护与自治的平衡。

引导当事人在意定监护协议中自主指定监督人，是私立监督得以落地的基础。私立监督的优势在于监督人与当事人之间存在天然的信任关系和密切的社会联系，能够实现更及时、更细致的监督。监督人的选任范围十分广泛，既可以是与被监护人有血缘或情感纽带的近亲属、朋友，也可以是具备专业知识的律师、会计师，还可以是专门从事监护监督服务的社会组织。协议中应明确监督人的具体职责，包括定期核查监护人提交的财产账目和履职报告，定期探访被监护人，了解其真实生活状况和内心意愿，以及在发现监护人履职不当或存在侵害行为时，及时向有关部门报告或依法提起诉讼。

民政部门与法院在监督职责上的分工，构成了公力监督的主体。民政部门作为主管社会福利和社会救助的职能部门，具备承担最终监护监督责任的天然优势。可在其内部设立专门的公共监护办公室，将监护监督职能予以实体化、常态化，负责对专业社会监护组织进行资质审核和日常监管，对未指定私立监督人的意定监护案件进行备案登记和定期抽查，接受关于监护人失职行为的投诉举报并调查核实，在紧急情况下代为履行临时监护职责。法院则应在监护资格撤销之诉、监护协议效力争议、重大监护事项许可等关键环节发挥司法审查的最终裁决作用，为监督体系提供权威的司法保障。

公证机构的专业优势和公信力，在监督体系中同样不可或缺。公证机构在证明活动中可依法实现对意定监护参与主体资格、协议生效及变更、监护过程各重要环节等的登记，通过公证司法活动赋予意定监护充分的公信力，意定监护监督人可借此便捷而清晰地查询并掌握意定监护人的基本信息，便于其监督职责的履行^[13]。可依托现有公证信息系统，建立全国统一的意定监护协议登记查询平台，实现监护信息的互联互通和动态管理。其自身的中立性和专业性，使其成为连接私立监督与公力监督的天然纽带，在保障隐私的前提下实现信息的有效传递和监督的顺畅衔接，为多元协同监督机制的良性运转提供坚实支撑。

4.3. 强化意定监护制度的社会配套支撑

意定监护制度落地离不开配套服务体系，这是制度从法律条文走向现实的关键。社会配套完善程度直接关系民众对意定监护的信任度、执行效率及保障功能发挥。当前我国意定监护社会配套尚处于起步阶段，专业社会监护组织匮乏、服务标准缺失、信息壁垒突出等问题，构成制度落地的深层障碍，需从组织培育、标准建设、信息协同三方面协同推进。

在社会配套支撑的诸多环节中，专业社会监护组织的培育与发展尤为迫切。社会监护组织的功能是最大限度地体现被监护人(委托人)的真实意愿，避免利益冲突，降低道德风险，为财和人的隔离提供支持^[14]。这类组织是意定监护社会化的重要载体，能够为那些缺乏合适近亲属或有特殊需求的老年人、残障人士提供稳定而专业的监护服务。现实中，许多独居老人或心智障碍者的家庭，往往苦于找不到可以托付信任的监护人，社会监护组织的出现正好填补了这一空白。与此同时，建立一套清晰的组织设立标准、服务规范、收费依据和监管办法也势在必行。更重要的是，推动社会监护组织与养老机构、医疗机构、信托公司等建立深度合作，逐步形成“监护 + 服务 + 财产管理”的一体化解决方案，让被监护人在获得妥善人身照护的同时，财产安全也能得到充分保障。

打破信息壁垒、构建监护支持网络，是提升监护执行效率的关键所在。意定监护实施涉及多个领域，现有信息分散导致监护人履职流程繁琐。应建立全国或省级统一信息登记备案与共享平台，对监护协议及相关信息进行电子化登记管理，方便各机构实时查询核验。同时加强制度宣传教育，覆盖潜在需求群体与服务提供者，通过普法宣传、案例讲解等提高社会认知度与接纳度，形成多方协作的良好环境，为意定监护制度运行奠定社会基础。

5. 结语

在人口老龄化浪潮席卷全球的今天，意定监护制度承载着保障老年人自主、尊严、有质量地度过晚

年的美好愿景。我国《民法典》确立意定监护制度，是立法顺应时代发展、回应民生关切的重大进步。然而，制度的生命力在于实施。当前，意定监护制度正经历着从“入法”到“落地”的关键蜕变，必须正视并破解实施层面的细则缺失、监督不健全、配套支撑不足等现实困境。未来，我们需要在解释论与立法论的双重维度下，持续推动意定监护制度的体系化建构。一方面，要出台细致的司法解释或实施细则，完善协议规则、启动程序和权利义务配置，让法律规定更具可操作性；另一方面，要构建由私立监督、公力监督和公证监督组成的多元协同监督体系，确保监护权在阳光下运行。尤为重要的是，要加快培育专业的社会监护组织，建立职业规范，完善社会配套，为意定监护制度的生根发芽提供肥沃的土壤。唯有如此，才能使意定监护真正从“纸面上的权利”转化为人民群众“触手可及的保障”，在积极应对人口老龄化的国家战略中发挥其应有的、不可替代的重要作用。

参考文献

- [1] 国务院第七次全国人口普查领导小组办公室, 编. 2020 年第七次全国人口普查主要数据[M]. 北京: 中国统计出版社, 2021: 9.
- [2] 戴蕾蕾. 代表建言: 补齐意定监护实施层面“短板” [N]. 法治周末, 2026-03-12(002).
- [3] 王玮玲, 李霞. 论双重属性下意定监护人的确立规则[J]. 南京社会科学, 2021(10): 100-107.
- [4] 董思远. 协助决定范式下意定监护制度改革新径路[J]. 河北法学, 2022, 40(3): 112-133.
- [5] 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.
- [6] 万方. 我国意定监护制度的体系设计[J]. 法律适用, 2023(4): 76-85.
- [7] 米婷. 实务中的意定监护问题及其改进[J]. 人民论坛·学术前沿, 2020(20): 132-135.
- [8] 李欣. 意定监护的中国实践与制度完善[J]. 现代法学, 2021, 43(2): 31-43.
- [9] 郑晓剑. 后民法典时代意定监护制度的体系化建构[J]. 法学, 2024(5): 113-128.
- [10] 王丽萍. 社会老龄化背景下老年人监护、辅助制度的思考[J]. 人权, 2019(4): 40-52.
- [11] 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.
- [12] 张素华. 意定监护制度实施中的困境与破解[J]. 东方法学, 2020(2): 121-130.
- [13] 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.
- [14] 潘静波, 何肖龙, 宋颂. 意定监护助推特殊需要信托服务落地的实践探索[J]. 残疾人研究, 2023(2): 48-55.