

老年人意定监护制度的国内发展及域外镜鉴

唐天泽, 赖广哲

广州新华学院法学院, 广东 东莞

收稿日期: 2025年9月22日; 录用日期: 2025年9月30日; 发布日期: 2025年10月28日

摘 要

在人口老龄化社会少子化的背景下, 老年人尤其是失独、失能、高龄独居以及身患顽疾的老年人群体权益保障是社会发展的重大挑战。意定监护制度是应对人口老龄化问题、保障老年人合法权益的重要举措之一。基于此, 本文首先分析我国意定监护制度的立法发展历程, 明确老年人意定监护制度的必要性, 其次, 分析域外老年人监护制度模式与现状, 借鉴相关经验获得启示, 最后, 通过设立老年人监护评价机构, 细化老年人意定监护监督程序, 明确并规范监护人职责等措施完善我国老年人意定监护制度, 以期达到保障老年人权益, 营造适老化社会氛围的目的。

关键词

意定监护, 老年人监护, 监护评价, 意定监护监督

Domestic Development of the System of Designated Guardianship for the Elderly and Lessons from Outside the Region

Tianze Tang, Guangzhe Lai

School of Law, Guangzhou Xinhua University, Dongguan Guangdong

Received: Sep. 22nd, 2025; accepted: Sep. 30th, 2025; published: Oct. 28th, 2025

Abstract

In the context of an aging population and a declining birth rate, the protection of the rights and interests of the elderly, especially those who are elderly and living alone, suffering from chronic illnesses, and who have lost their children or are disabled, poses a major challenge to social development. The system of appointed guardianship is one of the important measures to address the issue of population aging and protect the legitimate rights and interests of the elderly. Based on this, this

article first analyzes the legislative development process of China's appointed guardianship system, clarifying the necessity of the appointed guardianship system for the elderly. Secondly, it analyzes the models and current status of guardianship systems for the elderly outside China, drawing insights from relevant experiences. Finally, it proposes measures to improve China's appointed guardianship system for the elderly, such as establishing an evaluation agency for elderly guardianship, refining the supervision procedures for appointed guardianship for the elderly, and clarifying and regulating the responsibilities of guardians, in order to protect the rights and interests of the elderly and create a suitable social atmosphere for aging.

Keywords

Voluntary Guardianship, Guardianship of the Elderly, Guardianship Evaluation, Supervision of Voluntary Guardianship

Copyright © 2025 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

人口老龄化是当今世界众多国家面临的共同挑战,也是我国社会发展的重要趋势。2025年4月30日,民政部、全国老龄办等7部门联合发布《关于建立健全维护老年人合法权益工作机制的指导意见》,文件要求积极应对人口老龄化国家战略,维护好老年人尊严与权益,构建老年友好型社会。为开展老年人权益保障工作中指明了方向,截至2024年末,全国60周岁及以上老年人口31031万人,65周岁及以上老年人口22023万人,全国人均预期寿命达79.0岁。¹为保障老年群体尤其是失独、失能、高龄独居以及身患顽疾等特殊老年人群体权益,意定监护制度已然成为现代监护制度的发展趋势之一,受国际认可和域外国家采用,但我国关于老年人的意定监护制度发展还处于初步阶段,实践中还存在监护人职责不规范、监督机制不健全等,使老年人合法权益遭受侵害的现象频发。鉴于此,笔者通过考察域外老年人意定监护的制度规定与经验,为完善我国老年人意定监护制度提供借鉴和启示。

2. 我国老年人意定监护制度的立法沿革

从我国老年人监护制度的立法进程来看,最早可以追溯到1986年制定的《民法通则》(已废止)以及2017年颁布的《民法总则》(已失效)。现行有效的法律法规主要有2012年修订的《老年人权益保障法》,2021年生效的《民法典》及其司法解释等法律规范性文件。纵观这些法律法规的发展,老年人监护制度方面的法律规定呈现出不断发展成熟,逐步丰富完善的趋势。

(一) 《老年人权益保障法》中意定监护制度的规定

《老年人权益保障法》是一部专门针对老年人群体制定的法律,对保护老年人的合法利益起到了至关重要的作用。第二十六条规定了意定监护制度,即允许其与非法定监护核心人选之外的其他个体或组织签订监护协议,以安度生活^[1]。意定监护制度的确立,弥补了我国立法体系中监护种类的缺失。这一规定虽然使我国法律在监护制度方面取得重大发展,但仍然存有不足:其一,对于精神病人以外的其他成年人监护制度没有作出规定。其二,我国法律在意定监护上虽然作出了明确规定,但是第二十六

¹民政部官网:民政部、全国老龄办发布《2024年度国家老龄事业发展公报》, <https://www.mca.gov.cn/n152/n166/c1662004999980006135/content.html>。

条第二款“依照有关法律的规定确定监护人”这一笼统的规定, 仅提供了指引并没有实质性的具体规定。

(二) 《民法典》中意定监护制度的发展

《民法典》中关于监护制度规定在总则篇三十三条。首先, 扩大了监护制度主体范围。将监护的适用范围予以最大化, 规定将所有成年人都被纳入适用范围之中。这一改变不仅是在监护制度方面的巨大进步, 也是适应我国人口老龄化发展的现实需要。其次, 弥补了监护监督机制的缺失。当监护人严重损害被监护人的身体健康、虐待老人等行为时, 经有关个人或组织检举, 人民法院可以依法剥夺其监护资格[2]。若监护人确有悔改表现, 在征得被监护人同意的情况下, 法院可以依法恢复其监护资格。然后, 创设了成年意定监护及监督。成年人可以在自我意志范围内选任监护人, 并且可以与其签订书面委托合同。对于监护监督机构, 可以选择由成年人所在的单位、村委会居委会或者各级政府职能部门(如: 民政部门等)担任。最后, 完善了成年监护制度。按照原有法律之规定, 若成年人适用监护制度仅仅局限于成年精神病人。而《民法典》针对该制度的不足, 特别增加了成年人监护制度, 适用主体主要集中于老年人这类特殊群体。之前我国《老年人权益保障法》第二十六条虽然设有针对老年人的意定监护, 但并未完全贯彻实施。故《民法典》所作的修改完善, 使得高龄独居老人、失独空巢老人、身患顽疾丧失行为能力的老年人群体的生活得到了法律上的保障。

(三) 相关司法解释中意定监护制度的细化

2022年3月实施的《〈民法典〉总则编司法解释》第十一条是对《民法典》第三十三条规定的成年意定监护制度的补充细化, 明确了意定监护监督的相关规定。首先, 设立了成年意定监护协议的任意解除权, 即监护人和被监护人事先约定时, 有权随时解除监护协议, 事先无约定时, 原则上不得随意解除协议。其次, 《〈民法典〉总则编司法解释》第十一条第二款将《民法典》第三十六条确立为意定监护的监督[3]。即重申了撤销监护人资格的情形及主体, 属于意定监护的事后监督。其目的在于赋予相关主体通过监督意定监护中监护人的行为, 保障被监护人的合法权益免受非法侵害。最后, 该条款在实践中也存在意定监护监督难以实行的困难。我国现行法律规范并未构建完整的意定监护监督制度, 但该制度又独立于意定监护制度, 当事人在未有法律规范指引的情形下, 启动该制度难度较大[4]。同时, 仅依靠撤销监护人资格这一种监督方式对意定监护中监督监护人所起到的效果来说是不足的。

3. 我国老年人意定监护制度的必要性分析

(一) 有效弥补依赖子女的家庭式养老不足

一方面, 当前我国人口的老龄化以及家庭的少子化进程加速, 我国人口面临结构性失衡。尽管政府已出台一系列鼓励生育的福利政策, 但对缓解人口结构矛盾收效甚微。一对夫妻赡养四个老人的情况已然发生, 传统的依赖子女的家庭式养老面临巨大挑战, 而意定老年人监护制度通过法律规定为丧失或部分丧失民事行为能力的老年人提供了保障, 有效填补了家庭式养老的不足。法定监护、临时监护、意定监护的构建形成了“家庭-政府-社会”三位一体的监护体系。意定监护中“其他个人和组织”也可以成为监护人的规定, 极大地扩展了监护人范围。另一方面, 相较于传统的家庭式养老, 新的养老模式可以由被监护的老年人自行选择。老年人可以预先指定信任的个人或组织担任监护人, 避免因家庭照护缺位而陷入困境。随着互联网的发展普及, 老年人传统的“养儿防老”理念正一步步地动摇, 意定监护制度为老年人提供了新的养老模式, 社会组织能够进一步被依法赋予监护人身份参与到监护民事法律活动中, 是对当下我国传统家庭式养老的有效补充[5]。

(二) 全方位保障老年人群体的合法权益

意定监护制度的确立体现尊重老年人群体的自主决定权, 符合现代监护制度的基本理念[6]。首先, 尊重老年人的自主决定权, 即对成年被监护人作出的与日常生活相关的行为或决定予以尊重不能随意更

改撤销。这一理念体现了私法中的意思自治,也是“以人为本”保护老年人权益。其次,能够提前预防老年人行为能力的缺陷。虽然老年人与其他人都具有同等的行为能力,但由于年龄、疾病、精神状态等多方因素影响其认识能力与行为能力受到一定的限制,甚至有的已丧失行动能力,可处于限制民事行为能力甚至是无民事行为能力状态。最后,有利于保障老年人养老权。养老权是公民的一项基本人权,其享有在年老时要求子女提供赡养与扶助,以及要求国家和社会提供基本养老社会保障的权利。意定监护的养老模式充分认识到老年人群体的独特价值,尊重其自主意志,鼓励其参与社会生活[7]。

4. 域外老年人监护制度的立法现状

人口老龄化是全球性的问题。世界各国有关立法都十分注重对老年人基本权益和人格尊严的维护。德国二战之后,法律的制定也更加注重公民权益的保障。成年照管制度的确立体现了最大利益与最小限制基本原则,在保障被监护人权益的基础上,充分考虑当事人的意思自治,体现了权益保障和意思自治的平衡。日本作为意定监护制度研究的集大成者,在吸收了西方各国立法成果的基础上创设了任意监护制度,形成了法定监护和意定监护两大监护制度并存的格局。同时确立了意定监护的优先适用规则,在此基础上配备了监护登记和监护监督保障其正常运行。意定监护以及监督制度被我国所借鉴吸收。美国意定监护制度的立法理念及立法技术一直走在世界前列,意定监护制度首创于美国,脱胎于持续性代理权制度,但该制度在实施过程中缺少安全防卫机制来防止代理人权限的滥用,因而加入了监护评价制度,以达到监督监护人规范行使代理权,完善意定监护的目的。具体内容下文分述之:

(一) 德国成年监护照管制度

德国法律主要采用“监护”和“辅佐”两种制度来完成对老年人的监护,因其适用对象极为特定仅局限于精神障碍或身体缺陷者,已经不能完全适应德国老龄化发展。因此,在“监护”和“辅佐”的基础上创设了照管制度。该制度的适用主体除了上述两种情况还包括其他老龄人口。在照管制度中,照管人应该在法定职权内对被照管人进行照管,而且此照管并不完全否定被照管人原有的民事行为能力。对于监护人的选任而言,必须充分尊重本人的决定,不得与被照管人的真实意志相违背。而且照管人还要受到五年照管期限的制约。此外,监护监督方面,监督主体包括法院和专业监督人。前者是由法院对照管行为的全过程进行监督和评估,若涉及人身方面的重大决定,照管人需要征得法院的同意。后者是由法院选任具有监督专业水平和服务质量的人担任监督人。作为意定监护的事中监督,监督人需要向法院履行监督报告义务。

(二) 日本成年后见制度

为解决社会发展进程中人口老龄化问题,日本确立了成年后见制度(监护,日本称之为“后见”),即根据被监护人判断能力缺失程度的不同分为后见、保佐与辅助三类,但都要尊重被监护人所表达的真实意愿[8]。其一,后见是当老年人本人丧失判断能力时,由本人或其近亲属等向家事法院提出请求后选任监护人。其二,保佐是老年人本人判断能力出现显著不足但未丧失时,近亲属可以向法院申请选任监护人,必须经过本人的同意方可实行。如果所实施的行为未征得同意,被监护老年人享有撤销权对该行为予以撤销。其三,辅助则是在尊重老年人本人意愿的前提下进行的。辅助的具体内容可由当事人决定,也可以申请其来确定,并且在实施特定事项时,应经过辅助人确认以后实施,未经辅助人的同意被辅助人应取消先前所实施的行为。

后见、保佐与辅助都属于法定后见,与之对应的是任意后见(意定监护),其最大特征是设立时充分尊重当事人的意愿。首先,意定监护的设立需要公证机构公证和家事法院确认登记,这一前置程序属于意定监护事前的双重监督,其目的在于严格规范意定监护协议履行过程中各方主体的权利与义务。在意定监护协议签订生效前,公证机构会派专业人员考察老年人的行为能力,意定监护协议是否是老年人本人

的真实意愿。其次, 设立专门监护监督人, 家事法院在尊重老年人真实意思的基础上对监督人的选任有自由裁量权。最后, 监护人需要遵守监护协议的约定, 并定期向家事法院提交报告。如果法院发现他们怠于行使监督职责, 将会采取适当的惩罚措施或者解除其监督权并给予处分[9]。

(三) 美国老年人监护评价制度

老年人监护评价制度, 主要是用来评价老年人的行为能力。老年人监护评价制度是美国所独有的, 其核心在于保障老年人身心健康与财产安全, 同时最大限度尊重其个人自主决定权。由家庭成员、社会工作者或医疗机构向法院提出监护申请, 法院指定医师、心理学家和其他由法院授权参与评价的职业者对老年人信息理解、意愿表达等行为能力开展评估。根据评估结果判定采取有限监护模式或完全监护模式进行监护, 大多数情况下法院一般会采取有限监护模式。在确定监护人后, 其必须接受法院的全程监督, 向法院按期提交监护年度报告、被监护人生活状态以及财务收支情况说明。

根据《美国统一监护和保护程序法令》的规定, 对老年人监护的行为能力评价的操作必须包括一名医师、心理学家和其他由法院授权参与评价的职业者[10]。在美国, 美国律师协会中设有老年与法律委员会, 主要负责对老年人监护主要包括与老年人相关的健康、医疗、社会福利、家庭需要、虐待老人等诸多问题, 目的是尊重和保障老年人的合法利益、提升老年人的生活质量。美国心理协会主要是选拔具有专门从事老年人心理健康研究的心理学家构成老年委员会, 负责对老年人的心理健康进行服务, 同时还设有专门的老年人办公室负责处理有关老年人的其他事项, 二者共同促使老年人享有健康和谐的生活。

5. 我国老年人意定监护制度的镜鉴与完善

我国老年人口过多, 增速较快, 应尽快细化完善与其相适应的老年人意定监护制度, 既要符合我国现有法律规范, 又要关注现阶段人口变化的特点, 顺应发展态势。通过对我国现行法律中监护制度的分析, 结合本国国情和域外的先进经验, 提供以下完善路径:

(一) 设立老年人监护评价机构

随着社会经济的不断发展, 很多子女外出务工, 空巢老人、留守老人甚至于失能老人独自在家, 生活上得不到子女的帮助。《民法典》虽然对成年监护制度予以完善, 但是并未涉及监护评价机构。基于此可以参照美国创设老年监护评价机构, 以维护老年人的合法权益, 确保老年人的正常生活。一方面, 法律规定村委会、居委会等组织在一定条件下可以担任成年人的监护人, 对老年人群体而言, 村居委会是老年人最常见最常接触的组织, 也是老年人的直接管理者。因此, 首先, 可以在村居委会之下设立专项职能部门——老年人监护委员会, 用来接受对老年监护的评价提出的申请。其次, 设立专门的老年监护办公室用来办理评价申请, 对其提出的申请进行严格程序的审查, 最后, 成立专门的评价小组来商讨判定并得出监护评价结果。另一方面, 按照《民法典》第三十八条之规定: 根据个人或者有关组织提出的检举申请, 人民法院经审查后可以剥夺监护资格。若监护人确有悔改表现, 法院可恢复其资格。但确有悔改到达何种程度可以依法恢复监护, 法律并未规定。因此, 可以将其与监护评价机构结合起来, 对于被剥夺监护资格的监护人, 如果有悔改表现后, 评价机构可以对其进行一定期限的考验, 考验期满后, 经评价机构和被监护老年人共同同意后, 方可向人民法院提出申请恢复其资格, 若考验期内未达到恢复资格要求的, 则不可担任监护人。

(二) 细化老年人意定监护监督程序

相比于法定监护而言, 意定监护是在充分尊重老年人意志的基础上对其选任合适的监护人, 具有显著的优越性。但也存在侵害老年人合法权益的可能。因此, 要细化意定监护监督程序, 以保障老年被监护人的权益免遭侵害。一是定期提交监护报告。监护人在对老年人开展监护工作时, 应定期向监护评价

机构提交监护报告, 以确保监护评价机构能够及时评判被监护老年人在监护过程中身体健康情况、财产变动情况、精神状态表现予以全程监督。监护报告提交周期域外多数为十二个月, 考虑到我国监督机构监督的便捷程度以及被监护老年人的自身状态, 可以采取六到十二个月的弹性周期, 未按期提交可以通过电话、微信等催告。二是监护评价机构定期走访调查审核。作为与老年人接触最多的村居委会, 在调查审核老年被监护人, 可以有效了解实际监护的真实情况, 一旦确认监护人存在不当行为或轻微违法行为且尚未造成严重后果的, 可以及时提请法院对监护人不当或轻微违法行为予以纠正。如果拒不纠正不当行为或违法行为, 可以向法院报告撤销其监护人资格并重新指定监护人[11]。

(三) 明确规范监护人职责

一是设立清单规范监护人行为。事先制定被监护人的财产明细、收支情况、生活现状等监护事项的规范清单, 监护人按照监护规范清单予以遵守, 保障老年被监护人的合法权益不受侵害。二是制定监护人行为标准。由民政部门牵头, 联合人民法院、律师协会等机构开展调研并出台老年意定监护人行为具体标准, 预先配置各原则冲突的优先顺序, 为监护人在老年人人身照料、财产管理等方面所从事的行为提供具有可操作性的指南[12]。三是设置通用的监护协议范本。结合老年意定监护人行为具体标准, 设置意定监护协议的一般性条款范本。例如: 老年监护人的基本条件、基本职责、与被监护人的利益冲突情形等。四是丰富监护人处罚措施。监护人在监护不当或有轻微违法行为被核实后, 除了取消其监护资格之外, 还可以采取的惩罚措施有拒绝支付报酬以及罚款等。发挥事中监督作用, 使监护人更加明确自己的责任意识, 维护老年被监护人的合法权益。

6. 结语

老年人权益保障是法治国家建设的基本内容, 老年人监护是我国法律中不可或缺的一部分, 意定监护也是解决养老的新模式。现如今, 我国已经迈入老龄化社会, 六十岁以上的人口越来越多, 随之而来的社会养老、医疗、赡养等一系列社会问题进一步凸显亟待解决。意定监护制度作为尊重个人意愿、补充法定监护的重要法律工具, 直接关系到亿万老年人的晚年福祉与尊严。本文在分析我国立法规范和实践基础上, 探究我国老年人意定监护制度发展历程与立法沿革, 通过借鉴域外国家的成熟经验获得启示, 从而为老年意定监护制度细化和实施提出应对措施, 为营造稳定和谐的适老化社会做出贡献。此外, 作为老年人权益保障的兜底, 政府应对失独、失能、高龄独居以及身患顽疾等特殊老年人群体给予更多物质精神帮助保障其生活健康稳定。

参考文献

- [1] 杜丽萍. 意定监护法律制度简析[J]. 山西省政法管理干部学院学报, 2023, 36(4): 45-48.
- [2] 李龙飞, 雷鑫. 《民法典》下我国老年监护制度的现状与改进建议——基于比较法研究[J]. 兵团党校学报, 2024(6): 83-88.
- [3] 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.
- [4] 杨立新. 我国《民法总则》成年监护制度改革之得失[J]. 贵州省党校学报, 2017(3): 23-29.
- [5] 朱宇. 刍议《民法典》老年人意定监护的立法理念与完善[J]. 南方论刊, 2021(4): 66-68.
- [6] 李亚男. 民法典视角下我国老年人监护制度探究[J]. 山东行政学院学报, 2019(2): 74-78+109.
- [7] 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.
- [8] 黄琴. 论失能老年人监护制度的完善[J]. 浙江万里学院学报, 2025, 38(2): 48-54.
- [9] 徐震宇. 人口老龄化背景下我国老年人意定监护研究[D]: [硕士学位论文]. 哈尔滨: 东北农业大学, 2023.
- [10] 黄琴. 我国老年人监护评价机构的构建——基于美国的经验与启示[J]. 四川理工学院学报(社会科学版), 2016, 31(3): 39-50.

- [11] 孙海涛. 美国成年人监护监督制度研究——兼议《中华人民共和国民法总则》的相关规定[J]. 私法, 2017, 27(1): 70-85.
- [12] 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.