

我国意定监护的监督制度困境与完善

王 茜

辽宁科技大学经济与法律学院, 辽宁 鞍山

收稿日期: 2025年10月20日; 录用日期: 2025年10月31日; 发布日期: 2025年11月27日

摘 要

本文的研究旨在通过剖析意定监护监督制度, 以期缓解人口老龄化带来的不断上升的监护需求压力, 切实保障被监护人的各项合法权益。综合运用文献研究法和案例分析法对我国目前意定监护监督制度的基本状况进行全面总结, 并归纳其中涉及的在监督主体职责、开始启动程序、力度以及救济方面存在的问题, 借鉴大陆法系与英美法系典型国家中有关意定监护监督模式选择、主体选任及相关程序安排等较为成熟的法律规范内容作为依据, 从而给出一些改善意见。本文发现完善意定监护监督制度不但能保护被监护人的人身财产权益和尊重其自主决定权, 促进社会资源分配正义维护公平, 还能推动意定监护制度的健康发展。

关键词

意定监护, 监督制度, 制度困境, 制度完善, 人口老龄化

The Predicament and Improvement of the Supervision System of Designated Guardianship in Our Country

Xi Wang

School of Economics and Law, University of Science and Technology Liaoning, Anshan Liaoning

Received: October 20, 2025; accepted: October 31, 2025; published: November 27, 2025

Abstract

The research of this paper aims to alleviate the constantly rising pressure of guardianship demands brought about by population aging by analyzing the supervision system of designated guardianship, and effectively safeguard the various legitimate rights and interests of the ward. By comprehensively applying the methods of literature research and case analysis, this paper comprehensively

summarizes the basic situation of the current voluntary guardianship supervision system in China, and summarizes the problems existing in terms of the responsibilities of the supervisory subjects, the initiation procedures, the intensity and the relief. Drawing on the relatively mature legal norms in typical countries of the civil law system and the common law system regarding the selection of supervision models for designated guardianship, the appointment of subjects, and the arrangement of related procedures, some improvement suggestions are thus provided. This article finds that improving the supervision system of designated guardianship can not only protect the personal and property rights of the ward and respect their right to make autonomous decisions, but also promote the just distribution of social resources and maintain fairness, and drive the healthy development of the designated guardianship system.

Keywords

Adult Guardianship by Agreement, Supervision System, Institutional Predicament, Institutional Improvement, Population Aging

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. 研究背景及意义

1.1. 研究背景

近些年来,随着我国家庭小型化、少子化的趋势发展,空巢老人、独居老人、孤寡老年人等比例急剧上升。养老问题已经从一个家庭内部的问题变成我们今天甚至今后要面临的一种社会问题。成年意定监护协议就是适应时代的需要,解决目前的老年人养老难题以及将来我们需要面临的养老的社会问题而制定的一项民事制度。意定监护是指具有完全民事行为能力的人通过书面协议的方式为自己选定一名监护人,在其失能失智后由被监护人的监护人履行监护职责的行为和法律制度。作为一项新的法律制度,在现代民法中占据特殊的地位,它在实现被监护人利益保护的同时也对维护社会稳定起着一定的积极作用。虽然我国《民法典》充分吸收了《民法总则》中关于意定监护的相关内容,体现了对成年监护制度的重视。但是,《民法典》对于该制度的规定过于抽象与概括,在实际操作上不够实用,这些都说明相关法律规定还存在许多需要完善和细化的地方。有效的意定监护必须要有完善的监督制度作支撑,监督制度是保证意定监护协议能够有效履行的关键一环,并且也是防范监护人滥用权力、损害被监护人合法权益的重要防线。所以,探索意定监护监督制度现状、困境及完善路径具有现实意义。

1.2. 研究意义

从理论方面而言,本课题的研究丰富了意定监护监督制度的相关研究,填补了目前学术界对此类问题的空白。虽然《民法典》第33条至第35条对意定监护制度做出了创新性的规定,但关于监督制度的具体规则还存在欠缺。特别在监督主体协同机制以及监督程序精细化方面,仍然有不足的地方。本文拟通过系统的分析,为意定监护监督理论体系的完善提供新的视角和思路。

从实践层面来看,我国《民法典》规定了被监护人的权益在无人监护情况下的临时措施,但在司法实践中仍有操作难的问题,作为从“意定监护”到“监护监督”的过渡制度设计,需要进一步明确规定[1]。本文的研究目的在于解决当下的意定监护监督中所存在的问题。明晰监督主体的责任分工、优化监督程序、加强监督措施,这些都需要实践给出合理的答案。完善的监督制度能够更好地保障被监护人的

合法权益，促进社会资源的公平合理分配，维护社会公平正义，推动意定监护制度的发展，为和谐社会奠定坚实基础。

2. 我国意定监护监督制度的现状

2.1. 现行法律法规规定

我国意定监护监督制度的法律框架主要依靠《民法典》《老年人权益保障法》等法律法规中的条文，这些条文为意定监护监督提供了初步的法律依据，《民法典》第36条规定，当监护人怠于履行监护职责或者滥用监护权时，有关人员可以向人民法院请求撤销监护人的资格。这条规定在一定程度上指出了监督的情形，但描述比较笼统，并没有提供具体操作细节；同样，在《老年人权益保障法》中也针对老年人意定监护进行了监督问题的规定，但是该条款并没有对监督的具体内容以及实施途径进行详细阐述，目前的相关法律规定对于意定监护监督的规定存在着过于粗略且缺乏配套实施规则的问题，这使得监督制度的实际成效难以达到预期效果。

现行立法体系中涉及监护监督制度的条文数量较少，以《民法典》第36条规定为例，该规定仅包含一般性监护监督，并且是具有滞后性的事后监督机制。

其对于监督主体范围、选任程序以及监督权限的具体内容等重要方面均未进行具体的规定，在实践过程中造成了监督机制无法得到统一标准的问题。这些问题都进一步凸显出建立系统化监督规则的迫切需求。

2.2. 监督主体及职责

在我国意定监护监督制度中，目前的监督主体主要有近亲属、居民委员会、村民委员会以及民政部门等，在实际监督过程中各主体所发挥的作用不同，但是其职责分工并不明确。近亲属是最直接的关系人，一般情况下会成为首要的监督主体，但由于家庭关系错综复杂，可能会出现因利益冲突或情感原因而无法有效履行监督义务的情况发生。居民委员会和村民委员会在基层社会治理方面有着重要的作用，但在意定监护监督当中，对于他们具体应该承担什么样的责任并没有作出明确规定，这使得他们在实践中常常处于被动地位，并不能积极主动地参与到监督事务之中去。民政部门属于政府职能部门，从理论上讲应当承担起意定监护监督的责任，但由于资源有限且职能分散，在实际的监督过程中也会面临一些局限性。实践中，上海等地意定监护协议履行涉及民政、公证、社区等多部门协作，但因信息壁垒与职责清单缺失，常出现监护权冲突与救济延误，严重影响了监护效率与被监护人权益保障。¹所以要清楚划分各个监督主体各自的职责范围并形成彼此间的协同配合机制，这是完善我国意定监护监督制度的关键所在。

2.3. 监督程序

意定监护监督分为三个阶段：事前监督，即在意定监护协议的订立过程中对双方当事人行为能力、真实意愿进行审查；事中监督，在监护人履行意定监护协议的过程中是否真正地保护了被监护人的利益，是否存在滥用监护权的行为等；事后监督是在监护人在出现撤销监护权的情况下由法院介入开展事后监督程序，根据法律规定撤销监护人的监护权并按照法定监护或者指定监护制度为被监护

人再行确定监护人。但是这种程序设计在合理性和可操作性上都存在着诸多问题，在启动环节没有规定具体启动条件，导致实践中很难启动监督程序。《民法典》第36条虽然赋予了相关个人和组织申请撤销监护人资格的权利，但是关于启动主体的资格认定、启动的具体标准以及启动程序的要求等内容均未作出具体的规定，导致监督程序的启动缺乏明确的法律依据。在实践中，关于意定监护相关纠纷往往会因为“监管职责不清”导致处理延迟或失效从而影响制度执行效率。

¹上海市政：《“意定监护”落地难，上海市政协委员提出亟需明确牵头部门》，载《政协头条》，2025年1月19日。

3. 我国意定监护监督制度的困境

3.1. 监督主体职责不清

我国现行法律并没有明确专门针对意定监护制度的监护监督人的规范，唯一涉及监督性质的撤销监护人资格主体赋予多个个人和组织机构过于宽泛，导致人人都不履行监督职责的不良局面。加之，未规定众多具有监护资格的个人和组织机构中撤销监护资格的先后顺序，也未赋予和明确个人和机构的主动、直接监督职责，“泛社会化”的社会责任成为各个单位间互相推诿的借口和理由[2]。其次，《民法典》第31条规定中赋予了村民委员会、居民委员会和民政部门指定监护人的权力，同时也赋予其撤销监护人资格的权能，形成将执行和监督监护融为一体的职权混乱结果。

3.2. 监督程序启动困难

成年意定监护制度的核心价值是通过协议自治来实现个体对自身权益的提前规划，但其监督程序设计并不符合“协议自治”的特点，这种监督启动程序规则缺位既背离了私法自治的本质属性，又弱化了公法保障的兜底功能，在成年意定监护制度运行中形成了“双重困境”。在实践中由于监督程序涉及复杂的法律程序和高昂的成本，很多潜在的启动主体(如近亲属、其他相关组织等)常常会主动放弃或者拒绝，特别是没有利益驱动时更难以启动监督程序。例如，北京朝阳区人民法院审理的“监护人挪用资金”案件中²，公证机构虽在回访中发现监护人存在资金挪用行为，但由于法律未明确“严重侵害”的具体标准，且公证机构缺乏直接起诉权，无法及时启动监督程序，最终造成救济滞后。

3.3. 监督力度不足

我国意定监护监督制度在监督力度上存在着明显的不足之处，在监督手段、监督频次、违规处罚力度方面均有欠缺。现行的法律对于监督手段的规定比较单一，大多采用事后追责的方式，缺少事前预防和事中干预的有效措施，由于监督主体资源有限并且职责不清，导致监督频率低，不能够对监护人的行为实施全面、持续的监督。依赖我国现行法律所规定的事后惩罚措施，往往难以有效弥补被监护人已经遭受的损失，特别是当这些损失涉及被监护人的人身权益时，其影响可能是不可逆的。一旦这种情况发生，被监护人未来的生活质量将受到极大的影响[3]。此外，对监护人违规行为的处罚过轻，没有起到有效的威慑作用。《民法典》第36条规定撤销监护人的资格，但在实践中采用此项规定撤销监护资格的司法案例少之又少。

3.4. 救济机制不完善

我国意定监护监督制度在救济方面存在明显的不足，救济程序繁杂、救济主体不明等问题尚未得到有效解决。现行法律对于救济程序规定过于笼统，没有具体的操作步骤及时间限制，致使被监护人在受到权益损害时无法及时得到有效的救济，救济主体的模糊化更是加重了该问题。《民法典》第三十六条仅对撤销监护的情况进行了规定，但是并没有系统化的问责机制，以至于人民法院履行撤销权后，监护人对被监护人造成的损失，无法得到明确有效的救济[4]。

4. 我国意定监护监督制度的完善建议

4.1. 明确监督主体职责与权限

意定监护监督制度想要正常运作，就要明晰各个监督主体的详细职责范围，并创建起各主体间的协

²北京朝阳区人民法院民事判决书，(2024)京0105民特1543号。

调沟通渠道,防止因为监督对象职责不清晰所引发的推卸或者缺失问题。从《民法典》和有关规定可知,目前的监督主体有近亲属、居民委员会、村民委员会、民政部门等。但是各个监督主体之间的职责仍模糊不清。在监护人的选任过程中,公证机关或者村(居)委会有一定的监督义务,但没有操作标准以及责任的边界。所以要依靠立法来细化各个监督主体的职责范围,保证他们在意定监护协议签订,履行以及结束等环节里面积极发挥作用。还要建立主体之间的沟通,使信息得到分享,资源得到整合,进而形成多层、全面的监督网络,提高监督的质量和效率。

笔者认为为保障意定监护制度有效运行,防止被监护人权益受损,明确监督主体的法定职责与权力,可以制定权责清单。监督主体在履行监督职责时,应遵循相应的规范。公证机构负责意定监护协议的公证审查,定期核查监护人履职情况,确保协议合法有效。基层组织来负责日常监督监护人行为,及时反馈异常情况,协助处理争议纠纷。民政部门负责统筹监督工作,受理投诉举报,依法处置监护失职行为,保障被监护人权益。

4.2. 优化监督程序

监督程序的优化是意定监护监督制度能否发挥实效的关键,我国意定监护监督程序存在启动条件不明确、流程复杂等问题导致其难以有效开展。为此要规定监督程序启动的具体条件,可以将监护人滥用权力和侵害被监护人利益的行为为启动监督的核心情形之一,并根据具体案例制定可操作性强的判断标准;简化监督程序启动的流程,降低启动门槛,鼓励更多的人或者组织参与到监督中来,在监督运行程序方面要完善定期报告制度,要求监护人定期向监督主体提交履职情况报告并引入第三方评估机构对监护行为进行独立评价,保证监督过程规范有序。

笔者认为我国意定监护监督程序可细化为以下流程:第一步,启动:监护人、利害关系人或社会组织发现监护异常(如财产滥用、人身侵害),向民政部门或法院提交书面申请及证据。第二步,调查:民政部门联合居(村)委会、专业机构开展实地走访、资料核查,评估监护行为合法性;必要时委托第三方审计或医疗鉴定。第三步,处理:根据调查结果,责令监护人限期整改;情节严重者,法院依申请撤销监护资格,重新指定监护人,并追究法律责任。第四步,反馈:处理结果书面告知申请人及利害关系人,同步公示(涉隐私除外),并定期回访确保整改到位,形成闭环管理。

4.3. 强化监督力度

加强监督可以促进意定监护制度更好地实行,但是目前我国意定监护的监督手段单一,频率较低,并且对于违反规定的监护人的惩处没有力度,不能起到震慑的作用。针对这一现象,就要扩充监督手段,利用技术手段去监管被监护人的财产状况或者设立专门的监督热线来接收民众的举报。还要加强监督频次,在监护人变更、重大财产处分这些关键节点上做重点监督,尽早发现问题并且改正。对监护人的违规行为要加大处罚力度,不仅要经济赔偿,还要撤销资格甚至追究刑事责任,以增强监督制度的威慑力。民政部门则应在日常管理中发挥重要作用,例如建立被监护人信息数据库、组织监督培训以及对监督主体进行绩效考核等,从而形成全方位的监督体系。通过这些措施,可以有效减少监护人滥用权力的现象,切实保障被监护人的合法权益。

4.4. 建立有效救济机制

建立有效的救济机制,目的在于给被监护人给予及时且方便的权利保障途径,当前我国在这一方面依然存在救济程序繁杂、救济主体模糊等状况,致使被监护人权益受损时很难得到有效的救济,要解决这些问题,就要确定救济主体,指定法院作为主要的救济机构,并赋予它迅速受理并裁决相关纠纷的权力,而且还要精简救济流程,削减不必要的繁琐手续,保证被监护人在最短的时间内得到救济,还可以

设立专门基金之类的手段，为经济困难的被监护人给予法律援助，从而进一步缩减他们的维权费用，由此可以明显改善救济机制的效率和公正性，进而给意定监护监督制度的有效运行提供坚实保障。

参考文献

- [1] 刘金霞. 中国老年意定监护实施的几个问题[J]. 北京社会科学, 2018(10): 17-25.
- [2] 李欣. 民法总则(草案)第 34 条和第 29 条评析以成年监护监督制度为中心[J]. 安徽大学学报(哲学社会科学版), 2016(6): 124-130.
- [3] 邵敏. 成年意定监护监督制度研究[D]: [硕士学位论文]. 兰州: 兰州大学, 2021.
- [4] 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.