

我国老年人意定监护监督制度存在的问题及完善建议

◆向晶荣 余 丽 王俊男 袁铭皓

(北方民族大学, 宁夏 银川 750030)

【摘要】意定监护制度在我国人口老龄化问题日益严峻的今天有着广泛的应用前景,但意定监护制度设立时间尚短,与其相配套的意定监护监督制度也尚不完善,在实际运用之中有机制不健全、缺乏公权力有效介入、立法体系不够完善等许多不足。因此,本文通过过往经验的总结与思考,提出了加强基层自治组织监督、建立走访举报制度以提升公权力介入效率,并提出了完善意定监护监督制度法律体系的措施,将私力救济与公立救济相结合,以此来完善意定监护监督制度。

【关键词】意定监护;监护监督制度;监督主体

根据全国第七次人口普查数据显示,我国 60 岁以上的老年人口比重已经达到 18.7%,其中 65 岁及以上人口为 190635280 人,占 13.50%。与 2010 年第六次全国人口普查相比,60 岁及以上人口的比重上升了 5.44 个百分点,65 岁及以上人口的比重上升了 4.63 个百分点,而 15~59 岁人口的比重却下降了 6.79 个百分点(如表 1 所示)。在人口老龄化情况越发严峻的现在,养老也成了大问题。传统的家庭养老模式不能完全满足老年人的需求,加之社会养老保障仍有欠缺的情况下,意定监护作为一种新型的养老模式被人们提出。但作为一项新制度,其在实际应用过程中仍有着许多不足之处亟待完善。例如,如何确保选择的意定监护人能够履行责任、保障被监护人的人身、财产权益不受监护人的侵害。“在被监护人缺乏监督能力的情形下,若没有外部监护监督制度的制约,仅仅依靠监护人的良知来保证意定监护程序正常运行,这会面临很大的道德风险,也极易引发监护人怠于履行职责或滥用监护权的后果。”因此,需要引入意定监护监督制度的概念,以此来保证意定监护制度的正常运行。

表 1 2020 年第七次人口普查人口年龄构成

年龄	人口数(人)	比重(%)
总计	1411778724	100.00
0~14 岁	253383938	17.95
15~59 岁	894376020	63.35
60 岁及以上	264018766	18.70
其中:65 岁及以上	190635280	13.50

一、意定监护监督制度概述

(一)意定监护监督制度的概念及特征

意定监护监督制度作为意定监护制度的分支制度,有着自身的独特性,意定监护监督制度相比于意定监护制度鲜明体现出意思自治来说,意定监护监督制度的公权力介入程度

更深,要求公权力与私权利之间达到一个平衡。除此之外,意定监护监督制度的侧重点亦有所不同,其更强调义务而不是权利。

(二)意定监护监督制度的理论基础

意定监护监督制度作为意定监护制度的一种分支,两者在理论上都有相似之处,但是,与意定监护制度相比,它更多地要求公共权力对其进行干预和监督,这就使得其与被监护人的私人权利的平衡成了一项重要议题,而比例原则是意定监护监督体系的理论依据。

比例原则是衡量当事人意思自治程度的重要标准,以维护当事人各项法律权益为基础,保持行为手段的适当性和必要性,用最微小的手段来实现维护公民权益最大化的目标,而这与意定监护监督制度维护被监护人合法权益的理念高度契合。

意定监护制度为规避传统成年监护制度与行为能力挂钩而限制或者否定被监护人真实意思表示的弊端,强调以遵循当事人自主决策为核心的私法自治理念,意定监护监督制度作为配套辅助制度,其各项监督举措尤其是需要公权力进行干预的手段对被监护人意思自治的限制应当以保证被监护人权益的最优实现为准绳。意定监护监督制度在监护公法化发展趋势的影响下,其具体的监督措施强调限制权利的手段和监护人权益最大化保护的目标之间要注意比例的适当性。因此,在以其他方法无法落实监督实效之际,公权力的介入才具有正当性与合理性。另外,对监督程序以及监督主体权限进行明确的规范和限制也是“比例原则”价值观在意定监护监督实际运用之中的体现,为维护监护主体的最大利益,采用损害最小的手段,这是比例原则价值观在意定监护监督制度中的深刻诠释。

(三)意定监护监督制度的功能评析

建立意定监护监督制度旨在去解决在意定监护监督制度

执行过程中,对被监护人在监护过程中很难对其产生监督的问题,并以此来确保其生命财产安全。而因意定监护协议的发生是以被监护人作为其本人具有完全民事行为能力为前提,而监护协议的有效期间则为其本人完全失去行为能力或行为能力遭受损害而不能自理的特殊期间。即便监护人由被监护人根据自己的意志选择,但因此时被监护人本身能力所限,也不能通过其能力对意定监护人监护行为实施有效监督,故意定监护人之监护行为此时仅能仰赖本身道德素养来约束自己,本案中监护权之滥用似难以回避,被监护人权益易受监护人的不法侵害。所以,不能够仅仅依靠意定监护人的道德素养来约束其监护行为,还应当想方设法对意定监护人的监护行为进行必要的外部监督,以此达到约束意定监护人的目的。

二、从典型案例中发掘法律问题及原因

从2019年“上海老人将300万元房产送给水果摊主”,老人的意定监护协议在经过公证之后仍被判无效的案件中,发现如下问题。

(一)意定监护监督机制不健全

老年人的意定监护制度是我国在民法领域的补充与创新,是应对现如今老龄化社会问题的有力举措。然而,我国现行立法对老年人的意定监护制度却缺乏具体的规定。老年意定监护监督制度的特征在于,监护人只有在老人缺乏民事行为能力的前提下,才能开始履行自己的监护责任。但是,当老人的年纪越来越大,他们的意识和行为能力也会逐渐下降,直至完全消失,因此,在执行监护人的监督责任时,就会遇到很多困难。例如,在本案中老人随着年龄的增长逐渐丧失了独立的意识和行为能力,对于自己选择小游作为监护人的行为已无法辩解,当老人的亲戚对小游提起诉讼时,行使监督职责的工作人员所提出的意见无法被采纳。这种情况下极有可能导致老年人权益受损,影响其正常生活。因此,设立一个健全的意定监护监督制度显得极其重要,可以保护老年人及其监护人的合法权益。

(二)缺乏公权力的有效介入

在我国,公权力对于老年人意定监护监督制度的介入主要存在两个问题,其一是公权力介入的意定监护是十分有限且效率低下的。例如,我国民政部门一直都有监护人的角色,但其监督的作用没有体现出来,所以对于监护公权力应当采取更有效的监督手段。其二是公权力介入的意定监护是被动的介入,缺乏主动性。在老人与小游签订监护协议时,公权力一直未曾介入其中,当小游与老人的亲戚发生矛盾纠纷时公权力才采取措施介入调查。

(三)老年人意定监护监督制度立法体系不完善

虽然对于老年人的监护问题在《民法典》中得到了一定的完善,但《民法典》中老年人的监护立法包含在成年人意

定监护立法当中。即使在《老年人权益保障法》这一专门保护老年人权益的法律中也仅仅只有一条涉及老年人意定监护监督的规定。因此,为了保证立法体系的完整性,《老年人权益保障法》应当依据《民法典》中对成年人的监护规定单设对于老年人的保护条款,以明确的法律规定保证老年人的合法权益不受损害。此外,杨立新教授认为“没有规定财产监护的具体规则,监护开始时没有被监护财产的清单和签署制度,监护终止时没有规定监护人应当对被监护人的财产进行清算,并将财产移交给被监护人、新的监护人或者被监护人的继承人,使被监护的财产无账可查,给监护人侵占被监护人财产提供了可乘之机,是监护制度的重大漏洞。”

三、意定监护监督制度的完善建议

(一)加强基层自治组织监督

意定监护监督本该由公权力进行监督,但是公权力监督需要的监督成本过高,其需要完善相关的组织结构与人员配置,这对于主管部门的行政压力无疑是很大的,因此不能仅仅依靠公权力监督,还需要基层自治组织的参与。基层自治组织是依照地区建立的居民委员会或村民委员会,是城市居民或农村村民自我管理、自我教育、自我服务的组织。除此之外,基层自治组织本身就具有办理公共服务与公益服务的职能,因此对于意定监护监督制度有着天然的适配性。而且与法院等公权力机关不同,意定监护制度的自主性就意味着对该制度的监督不会采取强制性措施而是“民不告官不究”的被动措施,这也会导致对于被监护人的保护有滞后性,甚至起不到保护作用。因此采用基层自治组织进行意定监护监督就是一个相对合适的选择。基层自治监督需要被监护人所在的居委会或村委会来实现,被监护人选定意定监护人之后,被监护人所在居委会或村委会要进行监督。居委会与村委会可以在辖区内被监护人选定意定监护人时就参与其中,确认双方意定监护行为是否有效,参与意定监护协议的公证并进行监督,在意定监护协议签订后,意定监护人实际履行监护责任时居委会与村委会同样可以进行监督,如60岁以上的老年人可以每月在居委会领取津贴,这时居委会与村委会就可以对意定监护的被监护人的情况进行确认。

(二)建立走访举报制度,提升公权力介入效率

除了完善基层自治制度进行监督之外,还可以借鉴域外意定监护监督制度较为完善的发达国家的经验,我国可以将私力监督纳入意定监护监督体系之中,在日常生活中让相关的私力监督人进行直接监督。私力监督可以采用登记制度来确认监督人,例如在实践中存在对监护情况较为了解却不具备法定资格的监督人资格主体,如远亲、邻居、医生等,在这种情形下,通过立法的方式来赋予这类社会群体举报的权利,并建立畅通的多元举报渠道来解决这一问题,并保证



能够发挥意定监护监督的最大实效,保障被监护人的人身权利、财产权利。

同时,这也可以缓解公权力监督的压力,让公证机构、主管部门和法院等公权力监督机构可通过热线电话、举报信箱、官方政务平台等方式为私力监督人提供行使举报权的渠道,减少监督支出,提高监督能力。此外,公权力监督机构可以根据职责对举报事务进行合理分工,对于发生在不同时期的问题进行处理,如意定监护协议订立过程中出现监护人滥用职权的苗头时,相关主体可以向公证机构举报,公证机构根据自己的职责对被监护人的行为能力、意定监护人的资格进行多方面审查;在意定监护过程中,主管部门可以依靠与公众联系紧密的天然优势负责举报投诉事务,这样也能够缓解司法资源有限带来的压力;在事后追责过程中,法院可以负责处理举报事务保障具有最高的权威性。

(三)完善意定监护监督制度法律体系

虽然我国《民法典》第三十六条规定“人民法院根据有关个人或者组织的申请依法撤销监护人资格,安排必要的临时监护措施,并按照最有利于被监护人的原则依法指定监护人”,但是对于意定监护监督人如何行使职权的规定仍旧较为模糊,未对意定监护监督进行特别规定,意定监护监督容易流于表面。所以,应当赋予老年人通过协议确定对意定监护人的监护监督人的权力,并通过公证机关进行协议公证,如意定监护协议,要求意定监护人和意定监护监督人都确定的前提下,才能生效。监护期间,监护监督人、监护监督机构对监护人实施监护,对侵犯被监护人合法权益的行为要予以矫正,如果监护人的行为严重损害了被监护人的权益,意定监护监督人或者意定监护监督机构应通过法院及其他公权力机关取消其监护资格,并且请求意定监护人赔偿由于意定监护人侵权而给被监护人带来的损害。

因此在老年人的意定监护制度中,监护监督人的角色非常重要。他们通过监督监护人的行为,确保被监护人的合法权益得到充分保障。因此,监护监督人应该具备一定的专业知识和能力,以便及时发现和纠正监护人的不当行为。同时需要建立健全的意定监护监督机制,为老年人提供更加有效的保护和帮助。只有这样,才能够更好地维护老年人的尊严和权益,让他们的晚年生活更加幸福。

参考文献:

- [1]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),2016,40(06):124-130.
- [2]周天玉.我国意定监护监督制度研究[D].无锡:江南大学,2022.
- [3]付康鹏.老年人意定监护监督制度研究[D].长春:长春工业大学,2019.
- [4]杨立新.《民法总则》制定与我国监护制度之完善[J].法学家,2016,154(01):95-104,178.
- [5]李静静.我国成年人意定监护的监督制度构建[J].吉首大学学报(社会科学版),2017,38(S2):48-51.

作者简介:

向晶荣(2005—),女,穿青人,贵州毕节人,大学本科,研究方向:法学。

余丽(2001—),女,蒙古族,贵州毕节人,大学本科,研究方向:法学。

王俊男(2002—),男,汉族,宁夏吴忠人,大学本科,研究方向:法学。

袁铭皓(2003—),男,土家族,湖北恩施人,大学本科,研究方向:法学。