

意定监护监督主体的现存问题与完善路径

谢昕凯

浙江农林大学，浙江杭州，311300；

摘要：本文以我国人口老龄化加速为背景，系统研究意定监护监督主体的作用和价值。通过比较分析法与实证研究方法，揭示现行监督制度存在的监督主体不明、监督职责不详尽等问题，提出应当建立私立监督为主，公力监督为辅的监督机制，以民政局作为主要监督机关，并明确两者的监督职责，以保障意定监护被监护人的合法权益。

关键词：意定监护；监督；公权力；民政局

DOI：10.69979/3029-2700.25.12.094

1 意定监护制度的立法现状

关于意定监护制度，我国《民法典》第三十三条对规定，完全行为能力的成年人可以与他人书面协议，在自己丧失或部分丧失行为能力后由对方担任自己的监护人。但是对于意定监护的监督，《民法典》全文并没有给出一个条文进行针对性规定，仅在第三十六条中进行概括式列举，当监护人实施严重侵害被监护人合法权益的行为时，人民法院可以依申请撤销监护人资格。可见，在立法层面，我国只规定了监护监督的一般规则。而且此种保护与其将其认定为对监护行为的监督，不如理解为对受侵害被监护人的事后救济，对于不良监护行为，无法起到预防和及时制止的作用。

2022 年出台的《民法典》总则编司法解释补充规定了在被监护人丧失行为能力后，监护人无正当理由无权解除意定监护协议，属于对监护人附加不作为义务，防止被监护人的保护处于真空状态，但对于监护行为本身，无法起到制约作用。解释第二款明确了一般监督规则可以适用于意定监护，根据该解释可以看到：意定监护的监督人包括法条所列的组织和个人；在意定监护监督中，民政局起到一个兜底作用，保障被监护人在被侵害后能得到法院救济。但是这些主体担任监督人的顺位与规则，能否由被监护人自主选择，以及监督主体的职责和义务，法律并没有明确。并且这些组织和个人，同时可以充当监护人，容易出现意定监护人和监督人交叉的局面，不利于实现监督的公平公正。意定监护的被监护人，多属于日后难以照料自己的老年人及残障人士，仅仅规定事后救济，无法满足现实需求，无法充分发挥监督机制的作用。

2 现存问题：意定监护监督制度不完善

（1）意定监护主体不明确。根据司法实践，法律允许意定监护委托人选择监护监督人，也在《民法典》第三十六条列举式规定了意定监护的监督主体。看似实现了公权力介入和私主体可选择的双重监督模式，实则存在许多问题。

意定监护开始后，应当由谁承担和履行意定监护的监督职责，《民法典》第三十六条未予明确规定。该条虽列举了可担任监护监督人的各类组织和个人，却未明确规定其选任机制及资质条件，导致实践中难以实现有效监督。当意定监护开始时，具体应由哪个组织或个人优先履行监督义务。规定仅泛化列举监督主体，却未明确责任归属，易使意定监护出险时各单位互相推诿、无人担责，监督职责频现真空，制度终陷空转。如果不将监护监督职责的承担主体予以明确、特定，易导致监督在实践中流于形式，难以有效约束监护权行使或保障被监护人权益。尤其在监护行为天然具备非透明性与持续性的特征下，须通过立法明确专职监督人身份及其调查权限。否则，意定监护人滥用权利实施机会主义行为的可能性将大增，导致监护关系中的道德风险难以根除。

（2）意定监护主体职责不明确。监督过程中监督主体该履行何种监督义务，对监护人享有何种权利，都没有得到规范落实。为确保监护监督人有效履行监督职能，应当通过立法明确界定其监督权限及具体职责范围，构建系统化的监督规范体系。根据日本《任意监护契约法》第 7 条规定，意定监护监督人的核心职责在于监督意定监护人的日常事务执行情况，并需定期向家庭法院提交相关报告。在遇到紧急事件时，监督人有权在意定监护人的代理权限范围内采取必要的处理措施。此外，当意定监护人与被监护人之间出现利益冲突的情形时，监督人将代表被监护人行使权利。

较而言,我国《民法典》第36条在监护监督制度设计上存在明显的立法疏漏:其一,未明确规定监护监督人的选任资格及产生程序;其二,对相关个人或组织应承担的监督职责范围缺乏具体界定,仅笼统赋予其在特定情形下申请撤销监护人资格的权利。这种立法模糊性导致双重困境:一方面,监督主体因缺乏明确的监督权限和可操作的监督手段,难以对意定监护人实施实质性监督;另一方面,由于监督标准缺失,既无法有效评估监督主体是否勤勉尽责,也难以追究其失职责任。尤为突出的是,现行法对利益冲突情形下的监督机制存在重大空白——既未授权监督主体介入本人与监护人之间的利益冲突事务,也未明确其代表本人与监护人进行交易的权限,这一立法漏洞亟待通过制度完善予以填补。

3 域外意定监护监督制度之借鉴

(1) 英国公权力监督模式。公权力监督指在监护监督过程中,公权机关主动介入,运用国家强制力直接对被监护人实施监督。英国的持续性代理权制度从建立之初便构建了一套严格的司法监督体系,核心目标是防范代理人滥用权力。通过委派司法监察员对代理人履职行为实施伴随式核查,定时核查财产管理、医疗决策等关键环节,避免因信息不透明导致的监管漏洞。在常态化监察机制下,一旦发现代理权异化迹象,法院可依司法能动性启动干预程序:一方面对越权代理行为实施即时矫正,如擅自变卖老人财产,监督员可立即上报法院,法院当天即可冻结异常交易并介入调查。另一方面依情节严重程度宣告代理资格撤销。这种提前监督和法院灵活应对相结合的方式,形成了一套‘提前预警—及时纠正—严厉处罚’的完整管理流程,把代理人钻空子、乱用权力的机会压到最低。

(2) 日本双轨制监督模式。日本《任意监护法》的制定与高龄化社会转型深度关联。2000年施行的《任意监护法》通过问题导向型立法修正既有制度缺陷:通过构建“家庭法院+独立监督人”协同机制,前者动态审查年度履职报告及重大财产备案,后者由法院指定第三方担任,赋予现场调查与紧急干预权。

具体而言,日本的意定监护制度通过家庭法院为失能老人(被监护人)指定独立监督人,确保监护合同有效执行。日本家事法院对任意监护监督人的选任程序颇为严格,体现了其任意监护制度的特色:当委托人因年老或疾病等原因丧失行为能力时,其亲属需向法院申请选任监督人,待法院审查批准后,任意监护合同方能生

效。该制度要求公证机构、法务省登记机构与监护监督人三方协同运作,其中监督人的选任尤为关键。监督人的来源广泛,既可以是委托人的亲属或信赖的个人,也可以是专业的监护机构或社会组织。

在监督机制上,日本采取了“私力监督为主、公权力监督为辅”的模式:监护监督人作为日常监督主体持续发挥作用,在合同生效后全面监督监护人行为,防止权益侵害。具体职责包括定期向法院提交监护人的财产管理和生活照料报告,在紧急情况下临时接管必要事务(如突发健康危机处理),但不得超出原合同权限。若监护人擅自处置财产或违背老人意愿,监督人可代表老人向法院提出异议,要求停止不当行为。而家事法院虽然拥有较大权限,但由于司法程序较为繁琐,主要在必要时提供补充性监督。家庭法院以公权力身份,定期接收并核实监护监督人提交的被监护人财产报告和监护事务执行报告,经确认后予以登记备案,并有权授权监督人处理必要的临时事务。这种制度安排既保障了监督的及时性,又确保了监督的权威性。

4 事中监督:意定监护监督主体的选任与职责

(1) 明确意定监护监督主体。鉴于仅靠《民法典》第三十六条难以构建科学完备的意定监护监督机制(存在监督主体不明、权限不清、监督滞后等问题),学界展开了热烈讨论并形成重要共识:应建立意定监护双重监督模式,即同时设置私人性质的意定监护监督人和公权力性质的监护监督机构,以确保对监护人行为进行持续有效监督。笔者基本认同此观点,并提议由民政部门承担公权力监督职责。其优势在于,作为管理社会事务的行政机关,民政部门拥有管理范围广、基层机构设置完善、工作人员相对充足等条件,加之行政权力本身的高效便捷性,使其能有效履行对成年监护的监督与管理职能。而且作为负责社会救助和社会福利的主要政府部门,民政部门也有能力和条件在监护事务中承担更多的职责。

此外,关于监护监督人的选任顺位,《中国民法典草案建议稿》提议设置三位监督主体并明确其先后顺序:第一顺位为被监护人委托指定的监督人;第二顺位是与被监护人血缘关系最近且具备监督能力的人;第三顺位则由当地民政部门担任。笔者认为这种观点具有合理性。首先,通过预先确定的顺位安排,能有效避免监督主体间的职权冲突,当出现被监护人未指定监督人或原监督人丧失履职能力等情形时,可依序自动递补新的监督人。

这种顺位设计免除了向法院申请指定监督人的繁琐程序,确保了监护监督的连续性和无缝衔接,有效避免了监督真空期。同时,该安排巧妙地平衡了私法自治与保障被监护人权益:第一顺位由被监护人自行选定,充分尊重其意愿并实现意思自治;后续顺位则作为必要补充,确保监督职责在任何情况下都能落实。

(2) 详尽监督主体的职责。在构建意定监护监督制度时,应当赋予监督人以下五项核心职权:其一,定期报告请求权。监督人有权要求监护人通过书面报告、电子文档或视听资料等形式,按月或按季度系统汇报监护职责履行情况,包括但不限于被监护人的身心健康状况、财产管理明细、医疗护理安排等关键信息;其二,文件查阅权,监督人可依法调取与监护行为相关的各类文书资料,通过建立规范化的档案查阅制度,实现监护过程的全流程透明化;其三,重大事项共同决策权,对于涉及被监护人重大利益的事项,如价值超过一定标准的资产处置、重大医疗方案选择、居住安置变更等,监督人享有实质性的决策参与权。在保障监护人日常管理自主权的同时,对关键节点实施重点监督;其四,分级报告义务,根据侵权行为的严重程度,建立不同的救济渠道:对于一般性违规行为,可向民政部门申请行政督促;对于严重侵害被监护人权益的情形,则直接向法院提起司法审查,实现监督的层次性;其五,紧急处分权,当出现监护人严重失职、被监护人处于危困状态等紧急情况时,监督人经简易程序确认后,可临时接管必要的监护职责,确保监督的及时性。这些权能构成有机整体,既尊重监护人的日常决策空间,又通过关键节点控制防范权力滥用,形成张弛有度的监督机制。

单纯依赖私力监督存在固有局限:一方面,监督人的个人权威难以对监护人形成充分威慑;另一方面,事后救济的滞后性往往导致损害难以弥补。因此,要通过公权力的适度介入构建预防性保障机制。民政部门作为意定监护的公权力监督主体,其具体职责应当包括以下四个层面:首先,建立间接监督机制,鉴于监护行为的私密性特征,采用定期报告备案制度,要求监护人与监督人按季度提交包含财产管理、医疗照护等关键信息的履职报告,实现监督的常态化和规范化。其次,实施动态监管措施,通过随机抽查、实地走访、个别访谈等方式,直接了解被监护人的实际生活状况,形成对书面报告的有效补充和核实。再次,构建分级处置体系,根据违规情节建立分级响应体系:对轻微不当行为出具行政

指导意见;对严重侵权行为启动司法移送程序;对涉嫌犯罪的依法移交公安机关。最后,行使监督人补任权,在出现监督职位空缺且被监护人无能力自行选任的特殊情形下(如涉及大宗财产管理或特殊身体状况),依职权指定专业监督人。

5 结语

意定监护制度的有效运行,离不开坚实可靠的监督机制作为基石。监督主体的科学设置与权责明晰,是防止监护权滥用、保障被监护人真实意愿与合法权益的关键防线。当前,亟需通过立法细化与配套机制的协同发力,构建起职责清晰、能力适配、运行高效且具备充分制衡力的多元协同监督网络。唯有夯实监督主体这一重要环节,方能真正激活意定监护的制度善意,确保其在实践中成为守护个体尊严与自主决策的有力保障,并最终服务于社会法治文明与人权保障水平的提升。完善监督主体,是健全意定监护制度不可回避的关键一步。

参考文献

- [1] 李欣. 意定监护的中国实践与制度完善[J]. 现代法学, 2021, 43 (02): 31-43.
- [2] 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, (05): 113-128.
- [3] 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).
- [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, (03).
- [5] 李洪祥. 论成年监护制度研究存在的若干误区[J]. 政法论丛, 2017, (02): 94-101.
- [6] 满洪杰. 关于《民法总则(草案)》成年监护制度三个基本问题[J]. 法学论坛, 2017, 32 (01): 38-44.
- [7] 梁慧星. 中国民法典草案建议稿. [M] 法律出版社 2013 年版, 第 33 页.
- [8] 陈圣利. 预防性监护监督制度的构建——基于社会正义与制度成本的均衡考量[J]. 北方法学, 2018, 12 (02).

作者简介: 谢昕凯(2000—), 男, 汉族, 浙江杭州人, 法学硕士, 单位: 浙江农林大学 法学专业, 研究方向: 民商法学。