

意定监护监督制度研究

◆徐 宁 何万里

(西安工程大学人文社会科学学院, 陕西 西安 710000)

【摘要】我国《民法典》中进一步规定了意定监护制度,但是内容并没有发生很大的变化,第36条规定的意定监护监督制度也无法满足现有的监护监督需求,在立法上存在意定监护登记制度、意定监护相配套的措施不完善的问题。因此在人口老龄化问题日益严重的背景下,通过立法解释等方式确立监督主体职责,赋予公证主体地位、完善相关配套措施,完善意定监护监督制度,可以更好地发挥意定监护制度的作用。

【关键词】监护;意定监护;监护监督;意定监护监督

伴随着老龄化进程的加快,意定监护制度确立完善了我国的监护制度法律体系。然而由于实践中缺乏对于监护的监督,监护权滥用的情况比较普遍,构建完善的意定监护监督制度十分有必要。

一、问题的提出

目前,我国老龄人口逐渐增多,对于养老医疗等需求也提出更高的要求,人口老龄化问题值得关注。伴随着城市化进程的不断深入,农村大量劳动力向城市转移,造成农村空巢老人现象。谁来给老人养老、怎么养老是亟待解决的问题,失能老人的生存可以说是完全依赖于他人的,法定监护是法律直接规定的监护人的范围和顺序。但是目前存在人口流动性大和家庭结构变化大的情况,法定的监护人可能无法全面履行监护职责。面对这种情况,意定监护制度的引入为老年人提供了一个选择自己信赖的人作为自己丧失行为能力时的监护人的机会。我国意定监护制度最早在《老年人权益保障法》中提出,《民法总则》的颁布正式确立了这一制度。《民法典》的出台进一步规定了意定监护制度,意定监护制度尊重当事人的意思表示,注重当事人残存意志的保护。相比法定监护而言,能够更大限度地保护被监护人意志,充分保障了成年的自我决定,扩大了意定监护制度的范围,因此,对于意定监护制度适用的监督也提出了更高的要求。但目前我国的法律规定中并没有完善的意定监护监督方面的相关规定,规定都较为笼统,过于原则化,在实践操作中会产生问题,不利于意定监护制度发挥作用。探讨关于意定监护监督制度相关规定的完善,构建完备的意定监护制度具有重要的意义。

二、意定监护监督制度探析

(一)意定监护监督制度的基本内涵

根据法律规定,意定监护制度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,以书面的形式确定自己的监护人,在自

己丧失或者部分丧失行为能力时,由该监护人履行监护职责。从定义来看,在被监护人丧失或者部分丧失行为能力后,监护人可以根据协议规定代为被监护人处理其事务。与一般的委托协议不同,意定监护协议是在当事人具备完全民事行为能力时签订的,而生效是在其全部或者部分丧失行为能力时。因此,此时被监护人失去了监督的能力,若没有第三人监督,此时意定监护就处于无人监管的状态,监护人怠于履行、不履行或者滥用监护权侵害被监护人利益的情况发生时也可能不会被及时发现。容易造成监护人权利滥用,损害被监护人的合法权益。因此,如果可以在尊重被监护人意思自治的基础上,通过公力与私力主体的介入,监督主体应该是一个中立的主体,首先不能干涉监护人的监护行为,又要保证能够客观中立地进行监督,那么可以有效地预防监护人权利滥用的情况发生,更有助于意定监护制度发挥其价值。

(二)设定意定监护监督制度的必要性

1.有利于意定监护制度发挥作用

意定监护制度的价值法律是权利和义务相结合的,因此,作为意定监护协议双方当事人均应按照规定严格履行。而目前我国的意定监护制度规定相对不完善,对于意定监护人不履行或者不完全履行协议时应该承担什么样的责任,以及对于监护人不具备监护能力时的监督都没有明确的规定。法律上虽然明确了法院的事后监督,但是对于监护监督人的范围、职责等都没有进行明确,所以,完善意定监护监督制度,有利于发挥意定监护制度的价值。

2.有利于防止监护人滥用监护权利,保护被监护人的权益

我国意定监护制度起步较晚,相关规定并不完善,存在一些监护权滥用的情况,并且由于意定监护协议属于监护人和被监护人之间签订,因此外界并不知晓,少了外界的监督。设立意定监护监督制度,将意定监护放在“阳光”下,

可以在一定程度上防止监护权利滥用,保护被监护人的合法权益。监护人在被监护人丧失或者部分丧失行为能力后介入进行监护的,此时被监护人很大程度上不能正常表达自己意愿,在受到侵害后也不能维护自己的权益。因此,如果能够建立完善的监督机制,防止监护人将自己的意愿代替被监护人意愿,维护自己的利益而损害被监护人的利益。并且当有监督存在时,也会督促监护人在行使监护权时能够谨慎处理相关事项,保护被监护人的利益。

3.有利于促进建立完善的意定监护法律体系

《民法典》中规定了意定监护制度,但是相对笼统,条文不够具体,对于监督主体的具体职责没有进行规定,将会导致实践中没有法律依据,使监护监督制度实践中出现问题。因此,需要对意定监护体系继续进行完善,根据我国实际情况,探索出适合的监督制度,对于监护制度的完善具有重要作用。

三、现行意定监护监督制度的不足

(一)公权力被动介入以及缺乏事中和事后监督

在我国的《民法典》第三十六条中规定了可以行使对被监护人监督职责的个人和主体,但这是在存在监护人侵犯被监护人权利时的事后救济性措施,属于事后监督。公权力也是在有人申请后被动性地介入监督中,存在不及时、没效率等弊端。而监护行为是发生在被监护人丧失或者部分丧失行为能力后,此时监护人具有处置被监护人财物等的权利,如果没有监督,那么极易加剧被监护人权益侵害的可能性。并且监护行为属于复杂、长期的过程,如果仅仅规定了在遭受侵害后才采取司法救济措施,在监护过程中被监护人的合法权益就难以得到保障。因此,需要有必要加入公权力意定监护监督的主动性,并与私力监督相配合,保证意定监护制度从意定监护协议签订至协议生效实施的全程动态监督。

(二)意定监护主体责任混乱

在《民法典》中规定了有关个人和组织可以作为监督主体,该条规定过于笼统,具有监督资格的主体在发现被监护人权益受损失的时候,没有规定具体权责,容易造成互相推诿、无人愿意管的情况。在规定中的居委会、村委会这类主体并不能实时对监护人的监护行为进行监督,监护人的监护大多属于私事,所以很难能够事无巨细地进行监督,这会监督的实效。

(三)监督配套措施不完善

意定监护协议作为意定监护制度的核心,其内容是否合法有效的审查环节缺乏统一标准,在目前的实践来看,大多是由公证机构承担监督职能,但是我国的法律并没有赋予公证机构监督主体资格,所以其行使监督职责具有争议,其公示也缺乏统一标准。同时,也缺乏一套对于意定监护行为的考核标准,没有任何标准的监护就容易造成监护权利滥

用,也没有规定审查监护人的监护行为是否符合标准,在司法实践中也容易造成缺乏评判标准的问题。所以,行之有效的监护监督体系配套措施是十分有必要的。

四、监护监督制度完善建议

(一)确立私立主体监督

我国的司法资源相对紧张,若仅是通过公权力对意定监护进行监督,那必然会造成司法资源的浪费以及难以全程化有效监督的弊端。因此,结合我国现状,可以采取公权力与私力相结合的模式,建立一套完整的监督模式。

目前,我国立法规定,当出现监护人损害被监护人利益的情形时,有资格的主体可以向法院提出撤销监护人资格的申请,该规定在实践中存在一定的弊端,就是无法及时维护被监护人利益以及可能出现有资格的主体懈怠不及时提出申请的情形。因此,可以通过公力与私力相结合的方式,解决目前实践中的困境。一方面,可以加强法院对意定监护介入的主动性;另一方面,可以通过被监护人自主选择私力监督主体,尊重被监护人意愿。通过公权力监督和私力监督相互配合,加入社会力量监督可以节约司法资源,减少国家进行监督的成本。

界定意定监护监督主体的权责和范围。在我国《民法典》中,对于意定监护监督主体的规定过于抽象,具体的权责划分也没有相关规定。私力监督主体是对监护人日常监护进行监督的,被监护人可以自主选任监护人,并将相关事项写入监护协议或者单独签订监护监督协议。作为区别于公权力监督的私力监督,一般是全程参与进行监督的。赋予监督主体具体的权责可以使其合理行使监督义务,并在以后的立法实践中不断细化对于监督职责的规定。对于私力监督主体的权利,可以具体细化为以下几方面。

(1)报酬请求权。意定监护监督是持续性的,耗时耗力,并且需要承担一定的风险,只有给予相应的报酬才可以调动监督主体的积极性和主动性。因此,法律规定监督主体可以请求报酬的权利,并且通过实践以及根据各地的经济水平细化具体报酬标准等,建立一个合理的报酬支付体系。

(2)事项审批权。意定监护人的监护范围一般都有医疗处分、财产等事项,若处于无人监督的状态,监护人有权任意处置,此时可能会为了个人利益而损害被监护人的利益。所有扩大监督人的职权,允许监督人对被监护人的财产、健康等事项进行调查了解,掌握基本的情况,从而可以进行动态监管,并允许监督人对于重大事项进行审批,可以限制监护人滥用权利,避免损害被监护人的利益。落实私力监督主体责任。有权必有责,赋予私力监督主体权利后,也应该落实其懈怠监督的责任,例如,可以采取批评、赔礼道歉、赔偿等方式,要求其定期向有关部门述职,并在法律中明确规定其监督不力所需要承担的责任。

（二）确立公证机构监督及权责

1. 确立公证机构监督主体

公证机构作为依法设立不以营利为目的的一个证明机构，在实践中具有丰富的公证经验，同时也具有公信力。但是意定监护的确立并没有赋予公证机构进行监督主体地位，因此，公证机构作为意定监护监督主体颇受争议。所以要在法律中明确其监督主体的地位，公证机构工作人员需要具有扎实的法律知识基础，可以从意定监护协议签订开始进行监督，对协议提供专业的意见。

2. 公证机构监督职权

公证机构可以承担事前监督职责，具体体现在对意定监护协议的审查和登记中，首先审查合同的基本内容是否符合法律规定；其次审查当事人是否适格，通过简单的沟通交流等方式作出初步判断；再次可以建立统一的登记公示系统，及时登记一定监护信息变动事项，便于公证机构动态监督。

3. 设立意定监护登记制度，确立公证处为登记机关

设立意定监护登记制度，由公证处作为登记机关，由于审查意定监护订立意定监护协议，以及相关当事人的民事行为能力等都是专业性较强的工作。因此，意定监护的登记需要具有法律素养的专业人士进行，但是由于法院作为我国的审判机关，司法资源有限，案件较多，若设立法院为意定监护登记机关，则会造成人力、物力、资源不足的情况发生。而公证机关工作人员一般都是具有法律功底的，在意定监护协议生效前，他们能够确保意定监护协议的专业性，审核当事人意思表示的真实性、明晰意定监护人的权限范围，进而实现对本人合法权益的保障。在监护变更和终止时，被监护人、监护人、监护监督人也应及时向公证部门登记。此项登记的意义在于保护被监护人利益，维护交易安全，且方便公证处根据登记簿更好地进行监督。

（三）完善意定监督制度相关配套措施

1. 确立定期述职和考核体系

定期述职考核的主体包括监护人和监督人，一是要求向公证机构等公权力机构定期报告，将监护监督情况及时告知，便于进行备案审查，公立监督机构也可以对监护监督情

况是否恰当合适进行评判，以及判断是否有侵犯被监护人权益的情形发生。二是建立考核体系，通过具体规定的考核对监护人、监督人进行考核，分等级进行评判，对于失职或侵犯被监护人权利的行为追责提供法律依据。

2. 建立走访举报程序

在实践中，存在对于监护情况比较了解的人，比如身边的亲人、再比如邻居等，可以在立法中赋予这些主体举报的权能，设立多种的举报方式，并且开通相关举报热线、信箱等，提供举报平台，方便任何人在任何时候，发现了意定监护人有懈怠、损害被监护人权益情况后及时举报。接到举报后相关主体也应立即采取相关措施，第一时间进行走访核查，发现相应情况进行记录，采取相关措施，发挥事中监督的及时性、有效性的优势。公权力监督部门也应该相互配合，信息共享，达到监督的最佳效果。

五、结束语

意定监护制度在我国发展相对较晚，一些规定还不完善，《民法典》的颁布细化了意定监护制度，但还是缺乏意定监护监督制度的规定，需要通过颁布司法解释等方式在实践中不断地补充和完善，使意定监护制度更加完善，发挥更加重要的作用。

参考文献：

- [1]王玥琪.我国意定监护制度的进路——以监护监督为视角[J].经济师,2021(02):61-62.
- [2]李静静.我国成年人意定监护监督法律制度构建研究[D].天津:天津大学,2019.
- [3]周天玉.我国意定监护监督制度研究[D].无锡:江南大学,2022.
- [4]吴国平.我国意定监护制度的适用与完善研究[J].海峡法学,2022,24(02):49-61.

作者简介：

徐宁(1997—),女,汉族,河北唐山人,硕士研究生,研究方向:民法。

何万里(1968—),男,汉族,陕西渭南人,硕士,副教授,研究方向:公司法、知识产权法学。

