

我国未成年人监护制度的不足与完善

◆杨佩颖

(江西理工大学, 江西 赣州 341000)

【摘要】未成年人监护,是指用“干预、介入”方法去进一步保护未成年人。现实中的未成年人监护由于一定原因而导致介入困难,即公法介入与私人生活自治之间的矛盾。这也使得我国立法难以对其进行细致的规定,存在居委会、村委会在主体资格上欠妥当,欠缺具体的监护执行制度,监护实行方式单一,相关配套机制不完善等问题。本文旨在强调未成年人监护的重要性及必要性,并提出了相关完善建议。我国应当增加未成年人的监护主体,确立具体清晰的执行制度,构建未成年人多模式监护机制、完善监护相关配套措施。

【关键词】未成年人;监护;监护执行人

《民法典》的出台及2020年《未成年人保护法》的修订,对未成年人监护制度有了更加具体详尽的规定。但只是进行了抽象的规定,我国未成年人的监护在《民法典》中的内容较少,仅规定了相关主体情况,对于更进一步的如何行使、对行使对象都没有具体的规定,导致在实践中,出现了法与实践不相匹配的情况,缺乏具体有效严谨的监督程序,可能会导致职能部门相关人员存在形式主义,并未真正将措施落实到位。

一、未成年人监护制度不足的表现

未成年人的照护问题一直以来都是社会焦点,未成年人没有家庭、社会的良好照护,无论从心理上,还是从生理上都有可能对其带来不利影响。

(一)主体的局限性

未成年人监护制度,就是以未成年人利益最大化为前提,以家庭监护为中心,以监察、督导为辅助,开展未成年人监护全程的工作。我国《民法典》明确规定,对未成年人的监护主体是居委会、村委会和民政部门,然而从实践情况来看,居委会、村委会在主体资格上欠妥当。村委会、居委会遍布全国的城市和农村,能够及时接触到未成年人,有效地防止悲剧的发生。但是居委会和村委会能力薄弱,缺少专职人员,缺乏财力,难当重任,故以我国村委会、居委会原有情况难以进行有效监护。

对未成年人负有监护责任,一定要有人管,然而村委会人员数量远不能达到这一点,村委会实行村民自治组织,缺少对养育教育儿童有了解的专业人员。与此同时,监护未成年人也要花费很多的精力和资金,如村委会、居委会会有监护责任,那么就形成了劳动与收入不成比例的局面,工作热情也会大打折扣。故以我国村委会、居委会现有的状况,很难有效地进行监护。

(二)欠缺具体的监护执行制度

徒法不足以自行,《民法典》只是规定了监护的主体,而关于如何去行使,怎样的程序,具体由谁来行使并没有进行说明,规定得较为笼统。机关作为监护人,不可能像家人那样亲自进行监护,故需要有关部门对配备的专业人员、设施、配套资金支持、程序等进行规范化,以此使得监护这一条文不是一纸空文,能够被切实地实行,并实现未成年人监护。如德国设立了青少年事务局,是专门为未成年人监护的行政管理机构;美国各州有明确的明文规定,各州设立了行政管理机构。

(三)监护实行方式单一

未成年人监护是一项浩大的工程,不仅需要部门之间的协调合作,更需要、社会和家庭多方面进行由点及面的相互作用、相互促进。然而我国的监护机构主要是民政部门下设的儿童福利司,单一的实现方式独木难支,难以全面保障未成年人的合法权益,将监护的重任委以个别部门,难免力不从心,不能满足庞大复杂的监护制度的要求。

(四)监护相关配套机制不完善

未成年人监护主要依靠财政支持,其资金保障机制尚不健全,资金来源不充足。由于未成年监护是一项长期且复杂庞大的工程,尤其是对于患有精神病的未成年人的照顾和教育,耗费更是巨大。庞大的工程必然离不开资金的不断支持,然而对于未成年人保护工作的资金投入有限,仅仅依靠财政资金的单向输入,往往很难持久有效地推进下去。另外,对于专项资金的使用管理不透明也容易滋生腐败,最终反而会阻碍这一制度的顺利发展。

未成年人监护工作的有效展开需要专业化人士的参与。然而现状是我国监护缺乏专业化人才,如社工人才、具有教育知识的老师、儿童医生等。非相关人员并不知道如何更好地对未成年人保护相关事件进行干预,这也构成了我国未成年人监护制度实施的障碍。

（五）缺乏监护监督机制

监护监督制度是为了促使监护制度的有效正当运行，减少监护过程不力，监护执行懈怠、监护人员腐败等情况的发生，以方便确保未成年人监护制度更好地发挥作用。监护监督制度的缺失，会导致其制度的运行无法获得强有力的保障。我国的监护实践表明，往往会出现监护人侵犯被监护人合法权益的情况，这恰恰反映出监护监督制度不健全的缺陷。由于现行《民法典》中关于监督制度的规定较为零散、模糊，可能会出现监护人损害被监护人权益的情况，或是长期没有人介入、纠正，才导致监督制度并不能有效落实，发挥其存在的价值。而监督机制的缺失也会导致腐败现象的产生和懈怠心理的出现，积极有效的监督程序及主体会促使监护机构能够自觉地进行自我工作，达到良性循环。目前，《民法典》规定了监护主体，但并未对这些设置机关进行监督。

二、未成年人监护制度完善的必要性分析

首先，是辅助家庭监护，从而弥补其不足，未成年人的监护是以家庭监护为主的，被认为是父母和社会的共同责任，在缺乏家庭监护的情况下，作为保障，对未成年人进行监护干预，可以减少因家庭监护缺失而带来的损失，及时维护未成年人的切身利益。监护以血缘维持为主，存在其局限性。家庭成员之间会因年龄、经济、文化水平等原因而存在不同，有可能会无法履行、懈怠履行监护职责，这对于未成年人的保护是不利的。因此，当家庭监护缺位时，社会介入就具有正当性及必要性。其次，目前社会上缺少家庭监护的未成年人，大多受祖父母监护、外祖父母代为照顾，但是由于老人年纪太大，他们的文化水平较低，导致这些未成年人多数有教育和心理缺失的问题，造成他们未能形成良好的价值观念，从而走上犯罪的道路，影响社会的发展。而作为家庭监护补充的监护，应考察未成年人监护人的具体情况，监护未成年人不仅是要从物质上给予保障，还要从教育上给予精神营养，以使其能够得到德智体美劳的全面发展，从而达到降低未成年人犯罪的概率，进而有效促进社会的发展。

三、未成年人监护制度的完善

（一）增加未成年人监护的主体

在我国，民政部门的作用应该得到重视，使民政部门的监护职责得到严格而认真的落实。我国《民法典》对民政部门应承担兜底义务，在明确民政部门兜底监护刚性要求的同时，从组织法的角度讲，也应扩大民政部门的职权。我国应建立起一个完备、强有力、行之有效的未成年人保护管理机构，并且同时纳入监护主体的范围，授予他们对未成年人进行管理和监督的职责，形成统一职业化、专业化的服务体系。

同时，对未成年人监护措施也应遵循权力法定原则与比例原则。比例原则在主体论和方法论两个层面都起着作用，也就是说，对于家庭监护进行干预，只有在立法上明确合理时才可进行，缺乏法律依据则不允许非法干预。在未成年人监护中，干预监护必须具有正当性，介入的措施既要坚持必要性原则，又要坚持可行性原则，以掌握监护边界。如在美国，法院要以满足未成年利益最大化为核心，使未成年人被置于一层又一层的保护范围。在对监护权这一类案件的判断中，在家长发生某些不能够或不能够很好地完成监护职责，甚至损害未成年利益等的情况下，法院可终止家长的监护权。但同时要遵循必要性的原则，有的国家的法律会尊重家长的权利，仅在家长无法或未履行监护义务时，才会及时干预。

（二）建立具体明确的执行制度

我国应当明确监护的程序，进一步明确监护人的具体条件，细化社会监护主体的条件及程序，可以参照德国的做法，考虑引进监护执行人制度等，监护人应当代表民政部门履行监护职责，督促民政部门较好地履行监护工作。德国成立了青少年事务局，负责指定监护执行人，并选择监护执行人，其可由青少年事务局人员可担任，还可以由其他社会专业性强的人担任，不过，必须经青少年事务局的批准。未成年监护执行人日常事务主要包括以下几个方面：第一，定期向儿童福利机构提供福利，以及观察寄养家庭中未成年人的生活情况，并询问未成年人的相关情况，了解其是否得到了有效照护，并可聆听相关问题，对专业性问题给予专业的指导，并且做好记录签名；第二，定期关注未成年人的心理情况，必要时进行心理辅导，给予精神上的关心照顾；第三，代理被受理抚养的未成年人从事相关的法律事务，用法律维护其利益。

（三）建立多模式未成年人监护机制

倡导性利益分配供给模式启示我国要实现由有关部门事后介入向事前介入的转变，由单一主体的垄断供给，转变为引进非有关部门加入供给竞争，然后向多部门合作互补过渡。我国不仅应增加监护人执行制度，还应该增加未成年人保护管理机构，以民政部门为监护主体，附以专门机构予以照护，处理日常生活杂事，还加以监督机构予以监督，形成三位一体的机制。加之以社会组织、家庭模式的环环相扣，呼吁社会人士的物质精神支持，此为额外支持，在监护下营造家庭氛围，照护未成年人的日常生活及精神状态。如可在妇联下设妇女儿童工作委员会、共青团下设未成年人保护委员会等，民政部门有权协调当事人，并有最终决定权，承担未成年人监护的有关事宜。在此可参考德国青少年事务局，青少年事务局具有有关监护方面的行政职权，青少年事务局中的职员，都是由儿童教育专业有关的人、法律



工作者、心理医生、儿童健康成长专家等行政人员构成。各行政级别的青少年事务局,有着不一样的功能分配,位于省部级以下青少年事务局,主要承担着未成年人保护政策的导向工作、项目审批、建立社会机构及其他事项。

(四)完善监护相关的配套措施

第一,保障资金的供应与运行,资金的充足是监护实行良好的必备要件,甚至是前提。对于监护人员要给予足够的经济支持与报酬奖励,提高监护人的积极性,对未成年人进行有效的监护。因此,为了保证未成年人保护工作能够取得进展,要建立一套充足的资金运行链条。应该发挥有关部门的主导作用,各级地方部门尽可能地加大专项资金投入力度。

第二,应当充分发挥社会人士的作用,广泛调动各种社会力量,号召全社会关注未成年人的监护问题,鼓励其投入资金,有关部门拓宽资金投入渠道,采取一些激励措施予以动员。例如,可以根据捐资数额的多少,减免一定的税收,给予精神上的褒奖;发挥媒体的宣传作用,鼓励广大社会人士、组织投入资金,建立未成年人监护专用资金库。资金库还可以吸收因懈怠履行或不履行监护职责人员的罚款,设立专门的人员进行管理,此处可参照基金会模式进行资金管理。

第三,应当加强专门人才的培养,建设社工队伍。和其他工作者比较,社工具有一定的知识技能,在很多方面显现出了专业优势,例如,心理辅导、困难救助等。对于受保护儿童个人来说,社工更有利于其身心发展。另外,还要加强专业研究学者的队伍建设,从理论上给予支持。对于专业人才的培训方式有组织集中培训、举办讲坛研究学会,还有进行国内外相关知识的交流活动。

(五)完善未成年人监护的监督制度

以维护未成年人人身、财产及其他各项合法权益,预防监护人对未成年人合法权益的侵犯,不少国家已建立了监督机制,例如,《德国民法典》中监护监督的主体就设有监护监督人;日本会设立家庭法院,监护监督人;美国是法院作为权力监督机关,它兼具监督与监护的双重作用;《法国民法典》设立的亲属会议作为监护监督的主体。而我国有的学者早已指出,我国并没有专门负责未成年人监护管理、监督的行政机关和司法机关,我国缺乏从上至下的有效的职能

部门管控力量和公共服务体系。我国应当设置特定的机关对监护进行监督,明确不履行监护制度、懈怠履行监护制度的惩处机制,减少懈怠、不履行情况的发生。基于现实情况考虑,监护的监督应分为事前、事中、事后监督,对于事前监督应由人民法院行使任命权,人民法院的职责是审查监护人的资格、能力,依不同情形确定监护人的主体,督促监护职责的履行。而事中监督,则是由法院、检察院均可进行监督,监护监督人应当对监护人的履职等行为实施有效的监督,进一步界定监护监督人应当承担的职责内容和范围。事后监督由检察机关对监护失职和监督失职进行监督,明确规定检察机关在未成年人监护民事公益诉讼中的诉权,将未成年人监督失职问题列入行政检察公益诉讼的适用范围。

四、结束语

我国未成年人监护主要以家庭监护为主,自古以来的血缘私权思想导致了我国监护制度存在瑕疵,再加上人口众多,未成年人监护便成了一项复杂又长远的工作。当监护缺位时,以其保障身份介入未成年人的监护之中,可减少家庭监护造成的危害,及时有效地保障未成年人的切身利益,使得他们拥有良好的成长环境以及教育。应考察未成年人的具体情况,监护未成年人不仅要从物质上给予保障,更要从教育上给予精神营养。本文致力于加强未成年人的监护,从监护主体、具体执行制度、实行方式、配套机制等方面入手,强调未成年人监护的必要性和重要性,提出相关完善建议。

参考文献:

- [1]王竹青,杨科.监护制度比较研究[M].北京:知识产权出版社,2010.
- [2]曹诗权.未成年人监护制度研究[M].北京:中国政法大学出版社,2004.
- [3]陈国柱.日本民法典[M].长春:吉林大学出版社,1993.
- [4]刘征峰.以比例原则为核心的未成年人国家监护制度建构[J].法律科学(西北政法大学学报),2019,37(02):117-130.

作者简介:

杨佩颖(1997—),女,回族,四川南充人,硕士研究生,研究方向:民商法。