

孤寡失能老人：余生可以托付给谁？

社会监护服务组织担任意定监护人情况调查

调查动机

近日，年届92岁的北京市朝阳区居民王淑英向记者袒露了自己长期以来的担忧：老伴“走”了，自己又没有儿女，现在行动不便、孤苦一人，余生可以托付给谁？

想找个可靠的监护人，来解决其生活、就医、财产管理等方面的问题，是王淑英的当务之急。而这也是不少孤寡老人的共同心声。随着老龄化社会的到来，越来越多的人面临着和王淑英同样的困境。

谁来担任他们的监护人？民法典为这一群体提供了意定监护制度，并且明确了“组织”可以成为意定监护人。

就这项制度的开展情况，记者进行了调查采访。

□ 本报记者 陈磊
□ 《法治周末》记者 戴蕾蕾

年近80岁的北京市民李女士和今年80多岁的丈夫都是某科研机构的退休科研人员，家中还有一个50多岁、智力及精神多重残疾的女儿。李女士丈夫两年前因脑血栓摔了一跤，送医院后经临床诊断有多重疾病需长期住院，已不具备照顾残疾女儿的能力。

这让李女士面临一个难题：如果夫妻俩失能失智，女儿又属于智力及精神多重残疾，谁来保护他们？而一旦夫妻俩离世，谁来照顾女儿呢？

经过多方咨询，李女士了解到了意定监护制度。不久前，在进行公证后，李女士终于放下心来，自己的身后事总算有了着落——依据民法典规定的意定监护制度，她与原单位下属的一家国企签订了一系列意定监护协议并进行公证，一旦自己部分或全部丧失民事行为能力，由这家国企作为自己的监护人。

《法治日报》记者近日调查发现，像李女士一样，因为家庭特殊情况找不到合适监护人，从而寄希望于意定监护的人不在少数。然而，真正找到合适的社会监护服务组织作为其部分或全部丧失民事行为能力时的监护人的，却并不多。不少有相关经历的受访者反映，当前能够作为意定监护的组织凤毛麟角。

受访专家认为，社会监护服务组织担任意定监护人具有非常迫切的现实需要，但落实情况仍存在一定不足。其原因既包括人们在观念上还没有普遍接纳这项新制度，又包括意定监护制度配套措施缺失，因此应当加快培育和发展能够担任监护人职责的社会监护服务组织，回应社会需求。同时，从准入资格、履职要求、监护职能等环节建设职业监护人体系，围绕民法典意定监护制度进行相关配套法律法规的制定。

找不到合适监护人 意定监护应运而生

起初，李女士把自己家庭的监护重任寄托于家族内部。她首先想到了亲属中的后辈，其中一位是女儿的表哥。但当他向其提出此事时，对方不太情愿，其子女也坚决反对。考虑到其他亲属没有合适人选，她只好放弃请亲属当女儿监护人的念头。

时间一晃到了2023年10月，机缘巧合，李女士遇到了北京律师杨君，她建议李女士选择意定监护，由组织担任监护人。

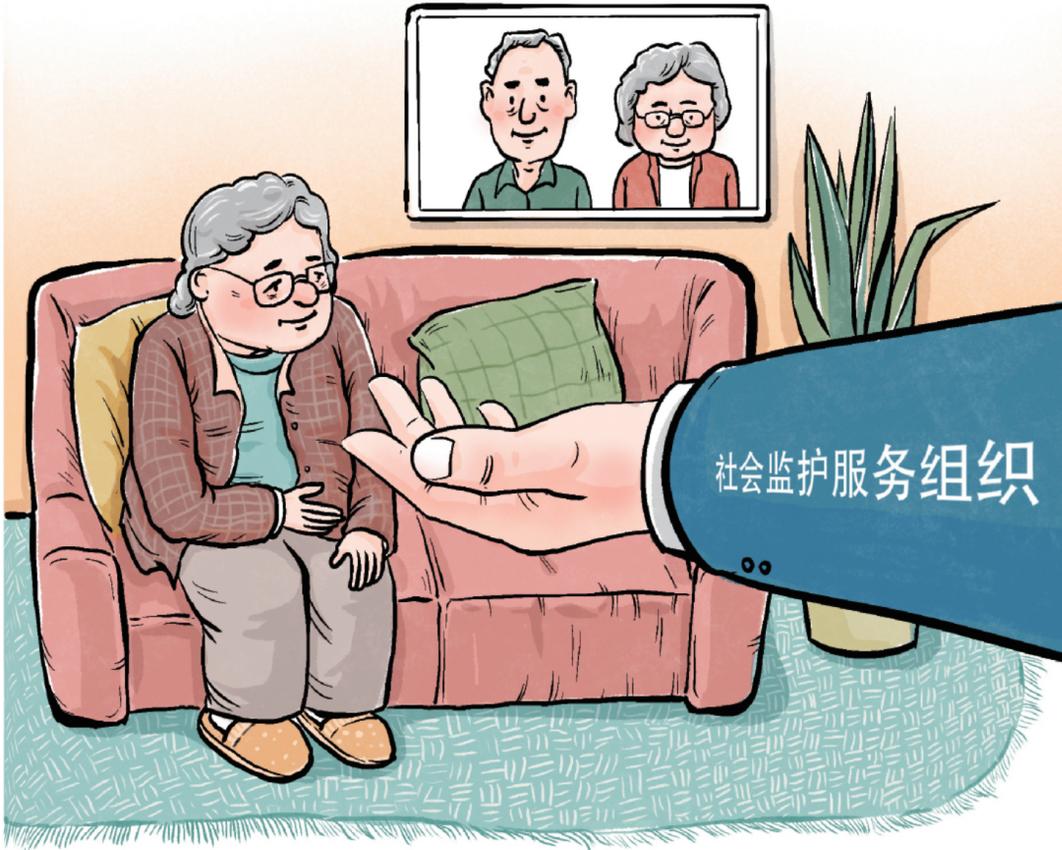
根据民法典规定，具有完全民事行为能力的人，可以与其近亲属、其他愿意担任监护人的个人或者组织事先协商，以书面形式确定自己的监护人，在自己丧失或者部分丧失民事行为能力时，由该监护人履行监护职责。

经过多方沟通和解释，某科研机构下属的一家国有独资企业愿意担任李女士的监护人，一旦李女士失能失智，由这家国企履行监护职责。同时，通过遗嘱指定这家国企作为女儿的监护人，履行监护职责。

2023年11月，李女士向北京市精诚公证处寻求法律帮助，北京市精诚公证处国际遗嘱中心、中国法监护中心主任王敬敏接待了她。

根据李女士对未来生活安排的想法及诉求，结合她的家庭财产、房产现状，王敬敏从了解背景情况开始，到提供咨询建议并根据具体情况提出综合性问题解决方案，代为草拟形成落实方案的系列法律文书，到最后进行公证，以最快速度帮助她完成了意定监护及遗嘱、监护委托、遗嘱指定监护、生前预嘱以及财产安排等一系列公证事项。

2023年12月中旬，此宗涉遗嘱、监护公证综合性法律服务案件办理完成，李女士对自己未来的生活安排很满意，也总算踏实和安心了。



社会监护服务组织

北京理工大学法学院教授、民法典研究中心主任孟强告诉记者，我国传统上实行居家监护，亲属监护，这也是目前社会上的主要形态，但是改革开放以后，我国的社会经济文化和人口结构发生了巨大的变化，出现了无子女家庭、计划生育特殊家庭、残障家庭、空巢家庭。在监护人方面，这些家庭难以做到由自己的子女、近亲属来担任监护人。“我国需要多元化的监护方式来保障被监护人尤其是老年人的合法权益，意定监护制度因此应运而生。”

特殊家庭需求迫切 靠谱监护组织难寻

杨君坦言，能在较短时间内给李女士找到社会监护服务组织、监护人并进行公证，超出了她的预料，因为她之前所接触的很多类似家庭根本走不到这一步。摆在大家面前的一个共同难题是：社会上缺乏愿意承担监护责任的组织。

杨君就曾因“找不到监护服务组织”而头疼。她有一个孤独症儿子亮亮，今年20多岁，已经完成了初中和职业教育。

因为家庭的特殊情况，她很早就开始关注意定监护，想为亮亮安排好未来的生活。一开始，她想找亮亮的表哥表姐担任监护人，但想着同辈人一年见不到几次，互相之间也缺乏了解，能否尽到监护职责是一个问题。而在社会上，确实少有专门做社会监护服务的组织。

“既然不少家庭面临同样的问题，为什么不自己去呢？”2017年底，来自北京、上海、湖北等地的部分孤独症人士的家长在安徽金寨县发起了“星星小镇”项目，由家长投资，按照成年孤独症抚养和养老的“双养”模式开展建设，其中包括意定监护模式设计，杨君即是其中一名家长。

记者在采访中获悉，有着同样经历的人并不在少数，仅在一个500人的孤独症家长群里，就有许多家长盼望社会监护服务组织“尽快搞起来”。

全国妇联妇女研究所研究员肖扬介绍说，相关数据显示，我国约有心智障碍者2580万人，涉及家庭人口8000多万。由于心智不健全，他们中的大部分认知能力受损、语言表达和自我控制能力差，不能或不能完全辨认自己的行为，为无民事行为能力人或限制民事行为能力人，需要监护人的监护。

肖扬以孤独症障碍者举例说，我国最早诊断孤独症是在20世纪80年代初，随着岁月的流逝，早期诊断的孤独症障碍者已经50岁左右，他们的父母年老体衰，失去了持续照料照料的能力，而且，从父母角度看，他们将遭遇医疗救治和入住养老机构等困境，比如抢救须有子女签字，但是其子女是无民事行为能力人，无法做到。

“更令这些父母忧虑的是，自己一旦离世，有心智障碍的子女的监护职责由谁来承担？家庭财产是否还能用到孩子身上？确定谁为监护人能保障孩子未来的生存质量？这些都成为无法回避的问题。”肖扬说。

今年60多岁的梅林与丈夫育有一个孤独症儿子，为了解决夫妻俩老去之后孩子的托付问题，她多年前就关注到了意定监护。“我忙于工作时，很少考虑自己的晚年生活和孩子的将来；等我退休时，孩子也成年了，从职高毕业后没有地方去了，我才感觉到这事越来越迫切，焦虑怎么把孩子的后半生安排好。”

梅林的丈夫是独生子女，没有兄弟姐妹，她有两个妹妹，但都在国外生活，只有一个外甥在北京

居住。梅林并不想把照顾孤独症儿子的责任强加给外甥，毕竟这是一辈子的事情，外甥也没有义务这么做。

一个偶然的机会，梅林接触到意定监护，认为这就是自己最合适的选择。她的想法是，通过意定监护与社会监护服务组织签订协议，待夫妻俩老去之后，由后者担任孩子的监护人，像从事一种职业一样安排好孩子的生活。

但几年过去了，梅林发现，在北京可供选择的专门从事监护服务的组织凤毛麟角，“几乎没有机构可选”，同时也没有负责监督社会监护服务组织的机构。“如果没有监督人，我怎么能够放心地把孩子的一辈子交给社会监护服务组织？”

在采访结束时，梅林向记者表达了她的期待：“社会监护服务组织如雨后天春笋般出现，供我们这样的家庭去选择。”

观念转变需要时间 配套制度尚不完善

2013年7月1日，修订后的老年人权益保障法规定：“具备完全民事行为能力的老年人，可以在近亲属或者其他与自己关系密切、愿意承担监护责任的个人、组织中协商确定自己的监护人。监护人在老年人丧失或者部分丧失民事行为能力时，依法承担监护责任。老年人未事先确定监护人的，其丧失或者部分丧失民事行为能力时，依照有关法律的规定确定监护人。”

2021年1月1日，民法典开始实施，规定了成年法定监护、遗嘱监护、协议监护、指定监护、公共监护和意定监护。

肖扬认为，民法典的规定顺应了时代的发展和我国老龄化社会的需要，特别是意定监护效力优于法定监护的规定，有利于解决特殊家庭二代人的监护难题。

孟强认为，虽然民法典及老年人权益保障法提供了意定监护的基本制度依据，但社会监护服务组织目前尚未“飞入寻常百姓家”，一方面可能是人们在观念接受上需要一个过程；另一方面是配套制度尚不完善，如意定监护的登记制度、监督制度等。

江南大学法学院副教授李欣认为，民法典虽然明确了“组织”可以成为意定监护人，这是社会监护服务组织担任意定监护人的制度依据，但细则仍需完善，比如，意定监护人承担的监护职责与社会工作中的“照护”有显著区别，社会监护服务组织培养监护理念需要时间。

“监护监督环节缺失。社会监护服务组织担任意定监护人，无论是延续‘代理’或是‘事务辅助’框架，被监护人意思能力的缺失（无法监督监护人是否按本人意愿）往往让原有的监护体系失去平衡，仅依靠当事人之间的意定监护协议或不能更好地保障被监护人重大人身和财产利益，需要事前和事中监督，新监督体系的建立和规则的完善等实践也需要有步骤地展开。”李欣认为，这都导致社会监护服务组织的缺乏，难以满足人们的需要。

完善监督管理制度 出台监护实施细则

根据公开信息，一些地方已经在探索建立社会监护服务组织。

2020年8月，上海市成立了全国首家专业从事社会监护服务的尽善监护服务中心。2021年11月，广东省第一家社会监护服务中心——和谐社会监护服务中心成立。2023年10月，北京市老龄协会结

合本地的服务实践经验，组织专家团队制定并发布了《老年人意定监护服务指引》。

孟强说，我国的监护制度正在改革，改革内容之一即是放开监护人的范围，引入非近亲属的其他个人或组织担任监护人，并且强调民政部门和居委会、村委会的兜底责任。因此，为了让民法典规定的意定监护制度更好地落地实施，主管部门应当加快促进能够担任监护人职责的社会监护服务组织的培育和发展。例如，在社会层面开展担任监护人职责的法律知识和照料看护护理等技能的知识普及、职业技能培训，对有关社会组织的注册、执业等提供便利，完善监督管理制度，为被监护人提供物质层面的帮助帮扶和法律层面的保障。

李欣认为，应该以意定监护制度的地方性实践和案例为蓝本，逐步在地方性立法中对社会监护服务组织的监护监督做细则性规定，监护监督措施包括监护协议登记，社会监护服务组织主动监护报告、民政等部门的监护审核等。

“探索新型的社会监护服务机构运营模式，引导监护关系中各利益主体间良性互动，推进公共服务与市场服务的互补。”李欣建议，还要加强对担任意定监护人的社会监护服务组织的法律指引，明确“监护”与“照护”“陪护”的职责区分；允许依监护类型界定监护职责；围绕“协助决定”的监护理念，规范社会监护服务组织监护人的监护权限和义务；明确监护不当的法律责任。

在李欣看来，加强对承担意定监护职责的社会监护服务组织的法律治理也很有必要，比如规定社会监护服务组织的专业资质、监护框架、监护的开始与终止、担任监护人的利益冲突和回避等细则。受访专家还建议，可以在民法典框架下，由立法机关出台有关意定监护制度的单行法规，或包括社会监护服务组织在内的意定监护健康发展提供规范依据。

李欣认为，为促进意定监护制度对老年人养老需求的回应，在积累大量实务经验后，期待在“尊重自主决定权”及“协助决定”理念指导下，立法机关出台有关意定监护制度的单行法规，或由司法机关出台监护实施细则。

“意定监护制度在实践中尚未得到较为广泛的运用，同时民法典的相关规定比较简略，相关司法解释只是补充规定了意定监护协议的解除和监护人资格的撤销问题，未来需要在理论上深入研究意定监护制度，实践上需要相关配套制度在立法层级中得到确认，让意定监护制度能够生根发芽。”孟强说。

他认为，相关法律法规乃至部门规章，可以围绕民法典意定监护制度进行相关的配套制度完善工作。例如意定监护的登记制度，意定监护的监督监察制度，从事意定监护相关任务的社会监护服务组织及个人的组织、培育、管理制度，以及对需要设立意定监护特定弱势群体的精准帮扶制度等。

“在具有意定监护制度立法的一些国家，要求双方在达成意定监护协议后，还需要将协议在公权力机关进行备案登记，以便交易第三人进行查询，保护交易安全，同时也避免事后的纠纷。”孟强呼吁，未来应当在相关法律法规中增加规定意定监护的登记制度，使这一制度能够平衡监护人、被监护人与第三人的利益，更好地发挥意定监护制度的预期功能。

漫画/高岳

□ 本报记者 孙立昊洋 马金顺
□ 本报通讯员 许颖

不倒翁小姐姐、唐宫夜宴、舞台剧《长恨歌》……近年来，古都西安将传统文化与接地气的呈现方式相结合，打造多元旅游项目，从而被游客熟悉和喜爱。

如何发挥能动司法，护航旅游产业高质量发展？陕西省西安市中级人民法院找到了立足资源禀赋，全面加强诉源治理，致力于“大事化小、小事无讼”的“法院答案”。

“西安法院聚焦热门景区前移司法服务，加强诉源治理，既是对涉旅游纠纷复杂性及流动性的积极回应，又是优化游客体验、促进行业繁荣的能动担当，同时，在涉旅游纠纷中加强诉源治理，对于促进城市高质量发展具有推动作用，对于从旅游业着手发扬传统文化具有积极意义。”西安中院院长赵晋近日接受《法治日报》记者采访时说。

涉旅纠纷原地化解

“我年纪大了，为了少奔波、少操心，出门旅游就定制了全陪服务，结果旅行社根本没有提供全陪服务，而且随意变更行程时间和线路。”提起近期的旅游经历，李女士气不打一处来。

在与旅行社多次沟通无果的情况下，李女士来到西安市雁塔区人民法院与区文旅局共建的“共享法庭”文旅局服务站反映情况。

李霞是雁塔法院派驻服务站的具有旅游专业知识和丰富调解经验的特邀调解员。在耐心听取情况后，她先安抚了李女士的情绪，随后立即联系旅行社核实问题，从情理到法理、从服务意识到文旅产业大局观等方面，对旅行社进行了释法说理。最终，双方达成和解。

问题解决了，李女士按捺不住感激之情，在调解员工作评价栏里一笔一画写下了“满意”二字。

面对辖区内诸多旅游景点的实际情况，2023年以来，雁塔法院与区文旅局共同成立“共享法庭”文旅局服务站，法治保障与旅游产业共生共荣，基于热门景区纠纷高发情况，构建以服务站为中心、以景区服务站为支点的联动格局，推动司法资源下沉，服务前倾，实现涉旅纠纷发现在萌芽、化解在原地。

“现在很多旅游者喜欢在一些短视频社交平台订购线上旅游产品，若出现纠纷，维权困难”“有的游客假期结束就需要返回当地，但是纠纷还没解决，我们利用线上线下‘双轨道’调解方式，不耽误工期”……

围绕“共享法庭”文旅局服务站的运行，雁塔法院与区文旅局多次召开工作推进会，推进会上，法官们各抒己见，共同探索预防、解决之道，实现“服务站”向“服务点”的无缝对接。此外，雁塔法院对“共享法庭”文旅局服务站调解员组织业务培训，从业务流程、专业知识、调解技巧等方面进行全方位培训，提升纠纷化解效能。

调执结合免去诉累

接待游客的旺季，也是法院主动优化司法服务的“旺季”。

2023年“五一”假期期间，在兵马俑景区停车场，两位游客王某与宋某发生口角并进行撕扯。公安机关及时调查并对违法行为人宋某予以行政处罚。此后，王某诉至临潼区人民法院要求宋某对其损失进行赔偿。

鉴于此案发生时恰逢出游高峰，景区人员密集，为尽快化解该案，承办法官第一时间调取公安卷宗，了解案件情况，但庭审中被告未到庭参加诉讼。

为实质化解矛盾，承办法官邀请办案民警共同提出切实可行的调解赔偿方案，并主动联系被告，上门耐心释法析理，最终，双方达成一致意见，由宋某当场进行赔偿，案件得以圆满解决。

“游客大多为外地人，在西安只是旅行期间作短暂停留，因此，我们在处理这类案件时，会加大调解力度，并促成现场履行，免去后续执行的程序诉累，尽可能高效一揽子实质解决问题。”介绍该案件时，承办法官向记者说道。

在西安市临潼区，有兵马俑、华清宫两大热门景点，临潼法院与区文旅局旅游服务质量监督所（旅游综合服务中心）设立“旅游巡回法庭景区工作站”，有效促进当地旅游服务行业规范运营发展。节假日等重要旅游节点，临潼法院派法官干警在两大工作站“全天候值守”，接待游客咨询，主动调解纠纷。

据介绍，2023年，两个工作站已成功化解各类涉旅纠纷43件，其中调解24件，判决19件。

能动司法堵塞漏洞

旅游经济是体验经济，旅游服务质量影响着游客的旅游体验。

蓝田玉为西安本土出产的玉石。2023年夏天，罗先生跟团来到景区参观，在某玉器店购买了两个玉手镯和玉器挂件，该玉器店提供了鉴定结果为“蓝田玉”的珠宝玉石鉴定证书。罗先生回到家中后，寻找当地机构对玉石进行检测，但检验结论为3件玉石均为蛇纹石玉，市场价格明显低于蓝田玉，罗先生故诉至临潼法院要求维护其合法权益。

如何在保护旅游消费者权益合法权益的同时维护旅游景区形象？承办法官一边安抚游客情绪，一边想着应对之策。

两家都有证书，哪方的鉴定机构更可信？这成为案件审理的关键。经过对双方鉴定机构相关情况的进一步核实，法官发现，原告所去的鉴定机构具备相应资质，该批玉石确如原告所说为蛇纹石玉，而被告的鉴定机构并无珠宝鉴定检测资质。

于是，在法官的耐心释法析理下，被告终于承认了错误，并与原告达成一致调解意见，罗先生退还玉石饰品，玉器店退还购物款并给于一定补偿。

一桩案件了结，但由此引发的另一个问题让承办法官感到担忧：蓝田玉作为陕西本土出产的玉石，如果在游客心中留下了“以次充好，价格虚高”的形象，对于传统文化的传承以及西安旅游城市的形象维护都不利。

为从源头上预防和减少类似案件的发生，整治行业乱象，堵塞管理漏洞，临潼法院向涉旅游行业管理的区市场监督管理局、区文旅局、秦文化旅游区管委会均发出司法建议：加强对侵权假冒等销售行为的查处力度；加强对景区商户的监管，引导规范经营、文明服务等。

收到司法建议后，上述三部门（单位）及时研判，迅速响应，针对全域景区的玉器店，旅行社甚至餐饮店等旅游服务行业开展调查监督整治行动，排查后，依法对17家存在侵权假冒、捆绑销售、强迫购物等违法经营行为的门店进行了行政处罚，达到“办理一案，治理一片、警示一方”的社会效果。同时，及时完善了涉旅游服务管理制度，从根本上促进服务行业规范运营。

西安法院立足旅游资源禀赋 加强诉源治理 「大事化小 小事无讼」全力解「游」愁