

关于建立老年监护制度,完善养老服务体系的建议

领衔代表 钟笑梅

一 背景

习近平总书记多次在工作报告明确提出,必须坚持在发展中保障和改善民生,实施积极应对人口老龄化国家战略,发展养老事业和养老产业,优化老年人服务,鼓励共同奋斗创造美好生活。

广州老年人口呈快速增长趋势,老龄化程度不断加深,同时叠加着少子化、空巢化,老年人子在突发意外、失能失智时因监护人缺失导致无人照管、自身权益无法得到保障的情况逐渐增多,然而,现有的养老服务供给集中生活照料、适老化环境、康养护理等,解决前述老年人监护问题的制度缺失。

二 老年监护缺失的问题分析

(一) 老年监护相关的法律

《民法典》第二十八条规定,无民事行为能力或者限制民事行为能力的成年人,由下列有监护能力的人按顺序担任监护人::(一)配偶;(二)父母、子女;(三)其他近亲属;(四)其他愿意担任监护人的个人或者组织,但是须经被监护人住所地的居民委员会、村民委员会或者民政部门同意。

第三十二条规定,没有依法具有监护资格的人的,监护人由民政部门担任,也可以由具备履行监护职责条件的被监护人住所地的居民委员会、村民委员会担任。

第三十三条规定,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。

（二）问题分析

在老年人出现监护缺失的情况下，法定监护人一般为配偶、父母与子女等近亲属来履行监护责任，在现实生活中，老年人还会因为信任、便利性与自主性等因素，选择同事或信任的朋友作为监护人，但由于各种不确定的因素，比如监护人自身健康状况变化或遭遇人身意外、搬迁、担心产生争议、专业能力不足甚至监护人出现道德风险等情形，导致个人不愿意担任监护人、无法担任监护人、或监护缺位的情况，此时，老年人已没有能力与时间再去选择合适的监护人，而居委、村委、民政作为兜底监护人，会受到人手、时间、专业性等多方面的限制，较难应对与处理老年人生活照管、医疗决定与权益维护等一系列问题。

同时，现行的养老服务清单（可查《广州市基本养老服务清单（2021版）》）已提出国家监护，适用对象为60周岁及以上、被认定为无/限制民事行为能力人、无监护人的老年人，亦规定了民政部门或具备监护条件的村、居委会担任监护人，但偏重于事后救济，实践中，申请启动国家监护的资格人如何确定、什么时间启动、担任监护人的主体与权责规定不明确，监护职责如果受到客观情况限制无法履行如何处理等，都会使老人处于事实无人监护的状态，合法权益无法得到保障。随着老龄化加速，老年人口数量的快速增长，监护缺失产生矛盾势必会成为不可回避的民生与社会治理问题，建立专项的老年监护制度是必要之举。

三、建议

建立老年监护制度是坚持人民至上，民生为本的思想，积极应对老龄化，完善养老服务体的创新方式，须形成政府指导与培育，支持社会力量参与体系的模式。

（一）将老年监护纳入基本养老服务

由民政部门牵头，在现行养老服务中建立老年监护制度，制定服务内容、服务对象、保障标准与服务要求，同时明确各级民政、街道、社区、居委对监护管理的职能科室，构建与完善可落实操作的制度体系。

（二）开展老年监护试点工作，探索老年监护政策指引

筛选老龄化、空巢化、独居老人占比较高的区域，委托专业监护机构开展老年试点工作，给予财政支持，同时，有民政部门牵头，联席卫健委、妇联、残联、司法、公安等相关部门、专业社会监护机构与有关领域的专家论证老年监护相关政策或指引文件，支持与推进建立监护制度标准。

（三）支持与培育专业社会监护组织

老年人监护制度的建立，需要选任合适的监护人为载体，虽然目前国家监护已规定了居委、村委、民政作为兜底，但是为越来越多监护缺失的老年人提供持续的监护服务是不现实的，所以，需要政府积极支持与培育专业社会监护组织，围绕老年人监护需求，提供专项、专业、多层次的服务，有关职能部门进行规范与管理。

（四）加强普及监护法律知识

目前老年人对监护制度的知悉程度不高，须通过官方媒体、民生论坛、法治教育、社区等多渠道宣传，普及监护法律知识，使老年人在出现监护需求时能够及时获知相关资讯，得到相关服务支持。