

未成年人国家监护制度的困境与出路

钟毅升

湖南工业大学，湖南省株洲市，412007；

摘要：随着《民法典》的颁布实施，其以第32条为核心构建了以国家作为最终监护人的兜底性监护制度，标志着国家在未成年人保护中的角色从事后救济转向事前保障与全程监督。然而，当前制度在司法与行政实践中面临有效性挑战，其根源在于规则供给的模糊性与监督机制的结构性缺失。本文立足于民商法学视角，首先系统梳理了国家监护从“国家亲权”理论到“国家责任”理念的法理演进，并剖析其在《民法典》中的规范体系。进而指出，实践困境主要体现为国家监护介入标准不明、职责履行（尤其是财产监护规则）严重虚化、以及对公权力监护人自身监督缺位三大难题。为此，本文提出，完善我国未成年人国家监护制度的根本路径在于以“最有利于未成年人”原则为统领，进行双维构建：在实体层面，需细化层级化的国家干预标准，并引入信托法理构建专业的未成年人财产监护规则；在程序层面，应强化司法审查的主导作用，并创设独立的监护监督人制度，以形成有效的权力制衡。本研究旨在推动国家监护从文本上的权利宣告走向实践中的有效治理，为相关司法解释与配套细则的制定提供学理参考。

关键词：未成年人；国家监护；民法典；财产监护；监督机制

DOI：10.64216/3080-1486.25.12.053

1 国家监护的法理基础与规范演进

未成年人监护制度的核心，在于为缺乏自理能力的未成年人设立替代性保障机制。传统民法理论将其视为纯粹的私法事务，根植于家庭自治与亲属网络。然而，随着社会结构与儿童权利观念的巨大变迁，国家在监护关系中的角色经历了从“局外守夜人”到“最终监护人”的根本性转变。这一转变并非公权力对私法领域的简单侵入，而是国家对未成年人权利保障责任在民法体系内的深刻体现。探究未成年人国家监护制度，首当其冲需厘清其法理内核与规范演进路径。

1.1 法理内核：从“国家亲权”到“国家责任”

国家监护制度的理论基石，源远流长于“国家亲权”(Parens Patriae)学说。该学说最初源于英国普通法，意指国王作为“国父”，对失去自然保护的王国内弱势臣民（如孤儿、精神失常者）享有终极的保护责任。这一理念漂洋过海，在美国等国家的儿童福利立法中得以发扬光大，其核心要义在于：当未成年人的家庭不能或不愿提供适当保护时，国家作为公共利益的最高代表，有权力亦有义务介入，扮演补充性或替代性的“父母”角色，此即“国家是少年儿童最高监护人”之法治原则的由来。

然而，将“国家亲权”这一带有浓厚公法色彩的理念直接植入以意思自治、权利本位为核心的现代民法体系，必须完成其“私法化转译”。简单地宣称国家拥有

“亲权”易引发权力滥用的担忧，且与民法平等主体的基本预设存在张力。因此，在现代民法语境下，更精准的表述应是“国家的保障责任”或“国家的最终责任”。这意味着，国家并非要取代家庭成为首要的、常态的抚养者，而是承担一种兜底性的、第二顺位的保障义务。这种义务的法理基础，从权力本位转向了权利本位——其正当性不再源于君主权力，而是源于国家对公民基本生存权、发展权所负有的积极保护义务。这正是《中华人民共和国未成年人保护法》与《民法典》共同承认的国家责任。

《民法典》第32条所确立的“最有利于未成年人原则”，正是这一法理转译的结晶与最高准则。它不仅是司法裁判中解释法律、填补漏洞的指引，更构成了国家行使监护职责时的根本价值遵循和行为尺度。该原则有效地平衡了国家干预的必要性与谦抑性，要求国家的每一次介入都必须有充分且必要的理由，并确保干预措施与未成年人的实际需求相称。因此，现代未成年人国家监护的法理内核，已从一种基于权力的“国家亲权”，演变为一种基于责任和权利的“国家保障义务”。

1.2 规范建构：《民法典》中的国家监护体系

从规范层面观察，我国未成年人国家监护制度经历了从隐性、碎片化到显性、体系化的演进过程。《民法典》的颁布，标志着这一制度完成了其里程碑式的建构。

回顾历史，在《民法通则》及旧版《婚姻法》时代，

国家监护虽偶有提及，但始终处于隐匿和辅助地位。相关规定分散且原则，缺乏可操作的程序与责任机制，国家更像是一个遥远的、仅在极端情况下（如虐待、遗弃）通过刑事司法系统被动介入的“惩罚者”，而非一个积极主动的“守护者”。监护事务在很大程度上被默认为家庭的“私域”。

《民法典》的编纂首次在民事基本法层面，系统性地构建了以家庭监护为基础、以社会监护为补充、以国家监护为兜底的完整监护体系。这一体系主要通过三个关键条款搭建而成：首先，第31条规定了指定监护制度，当对监护人的确定存在争议时，引入了被监护人住所地的居民委员会、村民委员会、民政部门或法院的指定程序，这构成了国家公权力介入监护事务的第一道门槛，体现了国家对监护人选任的监督。其次，第32条明确了纯粹的国家监护责任，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。”此条文的重大意义在于，它确立了民政部门作为法定监护人的最终责任主体地位，使国家监护从幕后走向台前，从例外变成了制度化的保障。最后，第36条关于撤销监护人资格的规定，为国家在家庭监护严重损害未成年人利益时进行强制干预提供了法律武器。该条文详细规定了撤销监护资格的法定情形、申请主体以及后续安置措施，并与第32条无缝衔接，形成“撤销失格家庭监护→启动国家临时监护→转为国家长期监护”的完整逻辑链条。

综上所述，《民法典》通过这三个核心条款的有机结合，共同勾勒出一个层次分明、衔接紧密的国家监护制度框架。它清晰地表明，国家在未成年人监护领域不再是一个消极的旁观者，而是一个积极的监督者、支持者，以及在家庭监护失灵时的最终承担者。这一规范建构，为我国未成年人权益保障织就了一张更为严密的法律安全网。

2 现行国家监护制度的实践困境

尽管《民法典》为国家监护制度构建了基本的法律框架，但原则化的条文在复杂的现实面前，暴露出诸多操作性的难题。国家监护从“纸面上的权利”转化为“实践中的保障”，仍面临着启动机制模糊、职责履行虚化、监督机制薄弱三重困境的严峻挑战。

（1）启动条件的模糊性与随意性国家监护的介入并非越早越好、越多越好，其关键在于精准把握干预的“阈值”。然而，《民法典》第32条中“没有依法具有监护资格的人”这一启动条件过于笼统，导致在实践中标准不一，甚至可能出现该介入时缺位、无需介入时却

过度干预的乱象。具体而言，这种模糊性体现在两个方面：其一，对“监护缺位”的判断存在时滞性。对于事实无人监护的儿童（如父母常年失联的留守儿童），往往需要待其生活陷入显著困境，由学校、村委会等主体发现并报告后，民政部门才被动介入。这种“不告不理”的模式使得国家监护的兜底功能大打折扣，未能建立主动发现和风险评估机制。其二，对“监护失格”的干预存在谦抑过度的问题。根据第36条，撤销监护人资格的门槛极高，需达到“严重损害被监护人身心健康”等程度。对于大量存在的管教不当、疏于照料但尚未构成“严重损害”的“隐性失格”情形，民政部门往往因缺乏明确的法定授权和操作指引而难以采取有效的早期干预措施（如强制亲职教育、临时监督等），只能在损害结果发生后才进行“终极补救”，背离了“最有利于未成年人”的预防性原则。这种启动条件的模糊性，使得国家监护在家庭监护发生危机之初难以提供及时、有效的支持，未能形成有效的监护梯度干预体系。

（2）职责履行的虚化与泛化。尤以财产监护为甚当国家（具体由民政部门代表）实际担任监护人后，其职责履行情况同样不容乐观。民政部门作为行政机关，其首要职责是行政管理与公共服务，而非个性化的民事监护。在实践中，民政部门往往将国家监护职责等同于“政府供养”，将未成年人送往儿童福利机构进行生活照料，但这仅仅是履行了监护职责中的人身照护部分，且其“机构化”模式是否最有利于儿童个性发展本身存疑。更重要的是，监护职责中更为复杂和专业的财产管理部分被严重虚化。财产监护的缺失，是当前制度最突出的短板，也是民商法视角下最应被关注的焦点。当未成年人通过继承、赠与、侵权赔偿等途径获得大额财产时，国家作为监护人应如何管理这些财产？《民法典》第34条仅原则性规定“监护人应当依法履行监护职责，保护被监护人的人身权利、财产权利以及其他合法权益”，但对国家这一特殊监护人应遵循何种具体的财产管理规则，如财产清册的制作、财产保值增值的投资权限与限制、财产处分的审批程序等，均未作规定。这导致了一系列问题：首先，财产管理不透明。未成年人的财产极易与福利机构的运营经费或国家拨款混同，缺乏独立的账户和清晰的账目。其次，财产保值增值无方。出于规避风险的责任考量，民政部门通常采取最保守的银行储蓄方式，在通货膨胀背景下实则造成财产缩水，未能履行“最有利于未成年人”的保值增值义务。最后，缺乏专业能力。行政机关缺乏进行民事财产管理和投资所需的专业人才与经验。这种财产监护规则的空白，不仅可能直接损害被监护未成年人的财产权益，更有违监护关系中所蕴含的类似信托的“信义义务”基本法理。

(3) 监督机制的结构性薄弱。任何权力缺乏监督都可能导致滥用或怠惰,对国家这一“超级监护人”的监督尤为重要。然而,现行制度对国家监护行为的监督几乎处于空白状态。《民法典》第36条规定的撤销监护资格制度,主要针对的是自然人监护人,而对于民政部门履职不当,应由谁、通过何种程序来追究责任,法律并未明确规定。这造成了“监督者无人监督”的悖论。民政部门身兼“运动员”(监护人)与“裁判员”(监护事务的行政主管机关)双重角色,其内部监督的公正性与有效性存疑。而外部的司法监督也仅限于在极端情况下(如发生重大侵权事件),由其他主体申请撤销其监护资格,这是一种事后的、终极的、门槛极高的救济途径,无法对日常的、持续的监护行为进行有效监督。人大监督、审计监督等虽可及于民政部门的财政收支,但难以触及监护职责履行的专业性与适当性。社会监督则因信息不透明而难以发挥作用。这种结构性薄弱使得国家监护的质量在很大程度上依赖于经办人员的责任心,而非制度的刚性约束,这无疑为未成年人的权益保障埋下了隐患。

3 完善国家监护制度的具体路径

要破解国家监护制度的现实困境,必须进行体系化的制度重构,其核心在于实现国家干预的精准化、职责履行的专业化与权力运行的制衡化。首先,在实体规则上,须摒弃“全有或全无”的二元介入模式,构建一个与家庭监护风险相匹配的层级化干预阶梯。这一阶梯应从对监护能力不足家庭的“支持性干预”(如提供亲职指导、经济补助)起步,延伸至对存在风险家庭的“补充性干预”(如引入监护监督令、启动临时监护),最终仅在监护人确定缺位或严重失格时,方可作为最后手段施以“替代性干预”,即完整的国家监护,以此确保公权力介入的适时与适度。尤为关键的是,必须着力填补当前制度中最突出的短板——财产监护规则的空白。国家作为监护人管理未成年人财产时,应确立高于普通监护人的信义义务标准,其中包括:建立严格的财产清册与隔离制度,确保未成年人财产独立且清晰;引入信托法中的“谨慎投资人规则”,限定投资权限于安全、保值范畴,并对重大财产处分设置司法前置许可程序;同时课以国家监护人定期向法院或监督机构提交详尽财务报告的强制性信息披露义务,使财产管理在阳光下运行。其次,在程序与监督机制上,必须强化权力制衡以防范国家这一“超级监护人”的权力异化。一方面,应确立司法在整个过程中的主导地位,国家监护的正式启动、重大财产处分等关键决策必须经过法院的听证与裁决,将行政权力关进程序的笼子。另一方面,需创设

独立的监护监督人制度,即在法院裁定国家监护时,同步为未成年人选任由律师、会计师等专业人士担任的监督人,赋予其定期探访、审阅报告、并向法院独立陈述意见的权力,从而构建起“民政部门履职、独立监督人监督、法院最终裁决”的有效制衡链条。唯有通过上述实体与程序的双重革新,方能将“最有利于未成年人”的原则从文本宣言转化为贯穿国家监护运行全程的行动指南,真正织密未成年人权益的法治保护网。

4 结论

综上所述,未成年人国家监护制度从文本走向实践,关键在于弥合法律原则与复杂现实之间的鸿沟。通过实体规则的精细化设计与程序监督的刚性约束,推动国家监护走向精准化、专业化与制衡化,方能真正将“最有利于未成年人”的庄严承诺,兑现为每一位困境儿童可触及的法治保障。

参考文献

- [1] 朱晓喆. 意定监护与信托协同应用的法理基础——以受托人的管理权限和义务为重点[J]. 环球法律评论, 2020, 42(05): 67-83.
- [2] 吴闻岳. 《民法典》视域下未成年人国家监护制度的不足与完善[J]. 池州学院学报, 2024, 38(04): 17-21.
- [3] 徐航. 未成年人保护法修订: 强化国家监护撑起法治蓝天[J]. 中国人大, 2020, (03): 50.
- [4] 张露. 论我国未成年人监护监督制度的完善——以国家监督为导向[J]. 广西社会科学, 2019, (06): 108-115.
- [5] 敖双红, 朱珂. 紧急情况下国家监护制度的行政法建构[J]. 中共山西省委党校学报, 2024, 47(02): 102-105.
- [6] 周娇. 国家监护事实无人抚养儿童研究[D]. 昆明理工大学, 2023.
- [7] 黄钰纯. 论我国未成年人国家监护制度的不足与完善[D]. 青海师范大学, 2021.
- [8] 黄涛. 我国未成年人国家监护制度研究[D]. 云南大学, 2020.
- [9] 赵兰清. 民政部门对未成年人的监护问题研究[D]. 上海师范大学, 2024.

作者简介: 钟毅升(2000年9月),男,汉,籍贯:广东省东莞市,法律硕士,湖南工业大学,研究方向:民商法学。