第 125 号: 关于发挥沪六对口合作优势 推动建立我市社会监护服务体系的建议（市六届人大六次会议）

关于发挥沪六对口合作优势 推动建立我市社会监护服务体系的建议

第 125 号（社会建设类 8 号）

舒城代表团：章勇代表

案由

党的二十大报告强调实施积极应对人口老龄化国家战略。随着老龄化程度不断加深，社会监护服务需求日益凸显。特别是进入老龄社会后，认知症老人、独居老人、失独家庭、心智障碍者逐年增加，社会监护日益成为普遍关注的问题。

《中华人民共和国民法典》完善了成年监护制度，基本确定了“家庭监护为基础、社会监护为补充、国家监护为兜底”的成年监护体系。《中华人民共和国民法典》第三十三条关于意定监护的法律规定，为推进社会监护提供了法律依据。

我市深度融入长三角一体化发展，享有沪六对口合作的政策优势。主动借鉴上海等先发地区成熟经验，将对口合作势能转化为破解本地监护服务短板的创新动能，是回应民生关切的必然要求，也是提升区域公共服务均等化水平、推进治理现代

化的重要举措。

案据

（一）上海模式的顶层设计与协同机制

2016 年修订的《上海市老年人权益保障条例》首创以公证确认意定监护效力；2021 年实施的《上海市养老服务条例》明确规定“支持专业性的社会组织依法为有需要的老年人担任监护人或者提供相关服务”，首次通过地方立法将专业社会组织纳入监护人范畴；2023 年，老年监护服务作为特殊情形老年保障服务之一，被写入《上海市基本养老服务清单（2023 年版）》；为了推动老年人意定监护制度规范化实施，上海市民政局将制定老年人意定监护实施意见列为 2025 年重大行政决策事项；2025 年 12 月，上海市人民政府办公厅印发《关于推进实施老年人意定监护制度的若干意见（试行）》。

综上，上海模式构建了清晰的四方协同机制：党委政府提供制度保障，民政部门主导监管，公证机构提供法律服务与监督，专业社会组织作为参与主体。值得一提的是，从上海实践经验和实际效果来看，公证在探索完善社会监护服务中起到了积极推动作用。

（二）我市社会监护需求的紧迫性与供给稀缺性

老龄化是我市人口发展的重要趋势，也是今后较长一段时期的基本市情。截至 2024 年末，我市常住人口 430.4 万人，60

岁及以上人口105.23万人、占比24.45%，分别高于全国、全省平均水平2.45个、2.42个百分点；65岁及以上人口75.79万人、占比17.61%，分别高于全国、全省平均水平2.01个、1.93个百分点，我市已步入中度老龄化社会。

然而，与此形成结构性矛盾的是，社会监护服务体系有待建立，监护法律服务供给数量、质量有待提升，专业社会监护组织设立、运营有待推进，社会监护服务供给能力不能匹配治理需要、现实需求，凸显了填补我市社会监护服务空白的切实挑战和重要机遇。

综上，《中华人民共和国民法典》提供了根本法律依据，上海先行探索提供了借鉴样本，沪六对口合作机制开辟了“制度性通道”。上海模式提供了成熟的“解决方案”，我市面临的老龄化趋势与特殊困境人群需求构成了有待解决的“本地问题”，参照上海先发经验，我市可探索建立社会监护服务体系，形成本地民生制度保障。

建议

推动建立我市社会监护服务体系，既直接回应了老龄群体、特殊困境群体的迫切诉求，保障其生命尊严与合法权益，又有助于预防和化解因监护缺位引发的涉老矛盾纠纷与基层治理压力，补上了现代化养老服务体系的重要一环，并可培育“银发经济”新动能。具体建议如下：

（一）市委、市政府、市人大发挥顶层设计、统筹协调与立法推动作用。协调民政、司法、卫健、财政等跨部门资源，推动制定地方性规范文件；推进将监护服务纳入我市养老服务基本清单，将符合条件的监护服务纳入政府购买服务目录。

（二）民政部门承担主导与监管主体责任。将推动建立社会监护服务体系作为重要议题，牵头联动相关职能部门和服务主体，研究增强监护法律服务供给能力的具体举措，研究制定社会监护组织准入标准和规范管理办法。

（三）公证机构作为预防性法律制度重要主体，是推动建立我市社会监护服务体系的重要力量。支持具备监护法律服务基础的公证机构组建专业团队承担试点职能，探索我市监护法律服务模式并协同相关跨领域专业服务。

（四）专业社会监护组织作为直接供给主体。从全国范围来看，专业化社会监护服务供给严重稀缺，可以作为我市社会治理创新的探索。鼓励符合条件的主体先行先试，在民政部门登记设立社会监护组织，整合养老、医疗、护理等资源，发挥社会监护的价值作用。

借鉴长三角一体化经验，发挥沪六对口合作优势，推进建立我市社会监护服务体系，不仅是落实《中华人民共和国民法典》意定监护制度的具体实践，也是具有区域示范价值的制度创新，是我市将政策优势转化为本地治理效能的生动体现。