

生前无人照护 急病无人签字 遗愿无人可托……

# 谁为孤独的他们接住“最后一程”？

□ 记者 陈颖婷 王葳然

## 两会聚焦

上海，这座人均寿命领先、老龄化程度不断加深的超大型城市，正面对一项紧迫而复杂的治理新题：当传统的家庭支持网络日益收缩，那些没有配偶、无子女、缺近亲的“社会性孤岛”人群，他们的医疗决策、日常照护乃至身

后事，该由谁来承接？

今年上海两会期间，这一问题成为多位人大代表共同关注的焦点。

据第七次全国人口普查数据，中国的“一人户”家庭已超过 1.25 亿，他们不仅在突发重病时可能陷入“无人签字”的困境，在失能失智后易遭遇“无人照护”的难题，就连一份符合心意的遗嘱，

也可能因“无人可告”而在法律程序上搁浅。

代表们的建言献策，不约而同地指向同一条路径：必须推动社会治理从依赖“人情补位”的偶然救援，转向依靠“制度兜底”的常态保障。这既是对个体生命尊严的捍卫，亦是一座现代城市文明底色的彰显。

### 生之困 意定监护的“时间盲区”

“我当年是不想把你送掉的，我实在没办法。”在普陀区某社区的协调室里，年近八旬的赵阿姨望着失散五十多年、刚刚通过亲子鉴定相认的儿子反复念叨。

这个由市人大代表龚顺美在调研中记录的案例，直观揭示了“最孤独群体”在监护安排上的典型困境。赵阿姨早年独自生子后因故将孩子送养，如今，尽管血缘重逢，但法律上的母子关系早已因收养而解除。儿子张先生愿意承担赡养责任，双方试图通过“意定监护”明确权利义务。然而，就在协议办理的最后环节，赵阿姨被鉴定为限制民事行为能力人。

“意定监护制度只适用于完全民事行为能力人。”公证人员解释，一旦丧失或部分丧失判断能力，个人就失去了提前以协议方式自主选定监护人的法律资格。

“这个案例尖锐地暴露了意定监护的‘时间盲区’问题。”龚顺美代表分析，“很多人意识到来不及了，往往是在已经失去相关能



市人大代表龚顺美

力之后。”她指出，一方面公众“提前规划”意识薄弱，另一方面，制度本身存在启动门槛，形成了一道残酷的“能力鸿沟”。

市人大代表陈超则将关注点延伸至更广泛的人群：“不少三四十岁的居民，总觉得自己离衰老、疾病还很远，不会考虑提前设立意定监护。可一旦突发重病丧失意识，谁来做医疗决策？谁来处理急事？”她指出，基层在实践中常感“操作依据不足”，“紧急状态下，临时监护的主体是谁、权限多大、流程怎么走，现有规定不够明确。”

### 死之感 遗产继承的“程序真空”

当生命走向终点，一份有效遗嘱能否顺利执行，是“孤独群体”面临的又一重考验。

王老伯的故事颇具代表性。他一生未婚无子，与好友李老伯情同手足。晚年，他亲笔立下遗嘱，将全部财产赠与这位长期照料自己的老友。然而，王老伯离世后，李老伯手持遗嘱却无法启动继承程序——因为没有法定继承人，他在诉讼中连被告都无法确定。

遗嘱清清楚楚，继承却寸步难行，这正是《民法典》实施前常见的困境。转机源于“遗产管理人”制度，依据《民法典》，李老伯申请法院指定王老伯生前户籍地的区民政局担任遗产管理人。

随后，李老伯以该民政局为被告，提起遗赠诉讼，法院最终确认遗嘱有效，李老伯的继承权得以实现。

市人大代表张金龙坦言，当前规定仍较为原则，常因被继承人无亲属，遗产处置陷入困境。“这类案例在社区、民政系统并

不罕见，民政部门是通过司法程序‘摸着石头过河’完成履职。”张金龙代表表示，若长期依靠临时协调与人情补位，就会导致缺乏稳定制度支撑。

《民法典》规定了没有继承人或者继承人均放弃继承的，由被继承人生前住所地的民政部门或者村民委员会担任遗产管理人。“那么哪里的居委会可以协助？当遇到被继承人‘人户不一致’的情况，就要明晰住所地的概念。”龚顺美代表表示，在居委会协助过程中，不管是无遗产老人还是有遗产老人，都将可能面对医药费用结算、火化后事等问题的处理。“什么才是合理的标准范围？处置流程又是怎样的？遗产中包括动产和不动产，在处置过程中，如何确保自己被监管到位、合理合适地处理好老人的遗产，这些都是居委会最关心的问题。”龚顺美代表希望市民政局对遗产管理人制度加快研究，细化落地方案，让执行者更好适应。

### 破局之法 构建全周期保障体系，让制度真正“能用”

面对系统性困境，代表们的思考转向了制度层面的构建。

“意定监护是个好制度，但当前‘叫好不叫座’。”市人大代表金缨直指三大堵点：专业监护力量严重短缺，财产监管机制缺失，监护人身份证明在实践中屡屡“碰壁”。

以上海首家社会监护组织“尽善”为例，成立数年签约仅 40 余例，全市类似组织仅 3 家，远不能满足需求。她建议，必须加快培育专业组织和人才，推广“人财分离”的财产监管模式，关键是要“打通效力壁垒”，“由民政部门牵头，推动银行、医院等机构统一认可监护人身份证明文件，让监护人办事时有据可依、一路畅通。”

“在临时监护环节，现有政策缺乏针对紧急状态下监护主体确定、权责划分的明确依据，难以快速响应医疗照护、生活安置等紧急需求；而在配套服务体系方面，医疗救治、财产监管、法律支持等资源分散在不同部门，缺乏统筹联动机制，



市人大代表金缨

无法形成全周期、持续性的监护支持，因此难以满足特殊群体的多元需求。”陈超代表说。

为此，她建议健全市级统一临时监护制度规范，出台《上海市无近亲属成年人临时监护操作规程》，明确紧急状态下临时监护的启动条件、申请主体、审批流程与权责划分。

“针对无意定监护人且无清醒意识的特殊情况，建立紧急处置绿色通道，简化法院指定监护的程序环节，允许居委会、民政部门在紧急医疗救治等场景下先行介入，事后补齐法定手续。”陈超代表说，“规范个人账户资金紧急动用的申请条件、审批权限与核销流程，同时建立政府托底垫付机制，确保医疗救治等紧急需求能够得到及时保障，破解

‘有钱难用、无钱可用’的困境。”

“同时还应规范无近亲属居民身后事的处置流程，细化《上海市殡葬管理条例》相关实施细则，出台居委会承办无近亲属居民丧事的专项操作指引，明确丧事办理的规范、费用标准、资金来源渠道，允许从逝者个人账户资金中列支，由财政专项资金托底，切实保障相关群体的身后尊严。”陈超代表说。

张金龙代表则勾勒了一幅更宏大的“全周期保障”蓝图：“核心目标是四句话：公民可提前规划；急事时有合法主体介入；身后事有制度承接；基层治理有清晰抓手。”他具体阐述，在制度前端，应推进意定监护“普惠化”，探索建立政府兜底的“公共监护人”制度，并明确无家属患者医疗决策的规则与免责边界。在保障层面，建议设立专项救助资金，用于垫付紧急医疗、基本丧葬等费用，并明确民政部门牵头、多部门协作的身后事标准化处置流程。在社区层面，则应建立独居人群动态关怀机制，引入专业力量提供“生前规划”一站式服务。

### 未来之路 制度已扬帆，亟待“落地指南”

值得关注的是，上海的立法与政策探索已先行一步。2025 年 9 月，新修订的《上海市老年人权益保障条例》固化意定监护的三项支撑举措；同年 12 月，市政府办公厅印发配套试行意见，进一步明确了宣传、规范、培育组织等五项任务。框架已立，但“最后一公里”的疏通仍是关键。代表们的关注点，正从“有没有”转向“好不好用”。

“条例说要居委会提供见证，可怎么见证？我们需要具体的指引。”来自基层的龚顺美代表坦言，专业操作对社区工作者是一大挑战，她盼望市民政局能尽快出台配套的工作指南



市人大代表陈超

和协议示范文本，“有了‘说明书’，普法和服务才能真正落地。”

陈超代表则带来了试点推进的积极信号，她告诉记者，虹口区已召开专题会议研究临时监护操作路径，力求通过区级层面的探索，明确相关部门权责边界与服务流程，但从全

市范围来看，无近亲属且无民事行为能力或限制民事行为能力成年人的保障体系仍存在明显短板。

“作为一名代表，我有义务持续关注热点问题的后续解决路径。我也联系到了相关的委办，与市高院进行了沟通。”在陈超代表看来，在上海这样一座包容的国际化大都市里，一个个体的发生会引起一个群体的广泛关注。“让我很高兴的是，在召开两会之前，高院相关工作人员和我联系，他们告诉我，高院开展了相应的区域试点工作，比如在部分区，由民政系统在区和村居层面组织相关培训，希望以区级试点为起点，未来能够在整个上海市推广。”