



农村“五保”老人的生存权及其道德辩护

左高山 吴晓林

2009-06-23

【内容摘要】农村“五保”老人的生存权及其保障是构建社会主义和谐社会、建设社会主义新农村的重要议题之一。让“五保”对象能“善养”和“善终”是我国政府“五保”供养工作的基本目标。据调查,农村“五保”老人的“存在”状况表现出三个基本特征,即生存现状的脆弱性、精神供养的缺失性和供养保障的差异性。“五保”老人的权利保障作为一个公共利益问题具有“应得性”,作为宪法规定的基本权利又具有“法定性”。如果我们不能正确对待这一问题,农村“五保”老人的保障就有可能转变成严重的社会问题和政治问题,甚至引发“人道主义危机”。

【关键词】农村 “五保”老人 生存权 道德辩护

一、善养与善终:农村“五保”老人供养工作的预期目标

农村“五保”老人的生存权及其保障是构建社会主义和谐社会、建设社会主义新农村的重要议题之一。据初步统计,全国农村“五保”对象有570多万人,已纳入“五保”供养的有320多万人,占应保人员的56.14%,应保未保的老人超过40%[1]。自上个世纪50年代中期开始,我国政府陆续制订出台了针对农村“五保”老人社会保障的相关政策。“五保”由最初的保吃、保穿、保烧、保教和保葬发展为保衣、保食、保住、保医和保葬等五个方面[2],逐步形成了由集中供养和分散供养相结合的“五保”供养模式。概括而言,能让“五保”对象“善养”和“善终”是我国政府“五保”供养工作的基本目标。客观地说,政府一系列有针对性政策的实施保障了“五保”老人的基本生存权,但是还远远不够。根据洪大用等人2003年的调查,发现现阶段“五保”工作存在四个方面的问题:“五保”对象应保尽保难;“五保”供养标准落实难;全面落实“五保”内容难;实施敬老院集中供养难[2]。而且,这些问题在全国具有普遍性。随着改革的深入和经济社会的发展,“五保”老人的生存状况和精神面貌是否较前有所改善呢?“五保”供养工作是否实现了政府的预期目标呢?2005年7月至2006年1月,课题组成员对湖南省长、株、潭三市的湘潭县、株洲县和天元区、望城县等三县一区(其中发达县1个,欠发达县2个,较落后县1个)①的10个乡镇的200个村(组)进行了实地调查。调查主要针对“五保”老人的生存状况,在此基础上对其精神面貌和政治权利等发展层面的指标也进行了初步调查。调查主要采用入户(院)调查和座谈相结合的方式,走访了普通农村老人192位,“五保”老人281位(其中集中供养的116位,分散养老的165位),并根据所在地民政部门提供的材料进行了入户(院)调查。基于实地调查的结果,本文从政治责任和社会伦理层面对此进行理论分析,以期引起政府和理论界对这一问题的进一步关注。

二、脆弱性与差异性:农村“五保”老人的生存状况分析

“人首先必须吃、喝、住、穿,然后才能从事政治、科学、艺术、宗教等等。”[3]前者指人的生存需要一定的物质基础,后者则是指人的精神需要。“五保”老人的“衣食住医”的保障是其赖以生存的基础。但是实际的调查结果表明,“五保”老人的生存状况呈脆弱性、精神供养具有缺失性、供养保障呈差异性。

(一)“五保”老人生存现状的脆弱性

所谓“脆弱性(vulnerability)”,世界银行将其定义为“个人或家庭面临某些风险的可能,并且由于遭遇风险而导致财富损失或生活质量下降到某一社会公认的水平之下的可能”[4]。由于大部分“五保”老人年龄较

大、劳动能力下降、没有子嗣供养、缺乏经济收入等,导致该群体与普通农村老人相比处于更加不利的生活境地,其生存状况具有明显的高脆弱性。脆弱性与贫困相伴相生,互为因果。世界银行在《2000/2001年世界发展报告》中指出,贫困包括三个特征,即缺少机会参与经济活动;在一些关系到自己命运的重要决策上没有发言权;容易受到经济以及其他冲击的影响,即脆弱性高[4]。脆弱性虽然是对“五保”老人生存状态的描述,但它具有不确定性,对“五保”老人脆弱性的充分认识,可促使政府不断完善社会保障体系,提高社会的关注度和公众的参与度,从而减轻各种冲击对“五保”老人造成的福利损失。“五保”老人的高脆弱性可以通过“衣、食、住、医、葬”五个方面的调查结果得以说明。

第一,衣着穿戴。调查主要针对衣服是否够穿和衣服的来源两个方面。结果发现“五保”老人基本上能够保证有衣服穿,但是一年内购买过衣服的仅27.40%;而超过46.98%的“五保”老人五年以上没有买过新衣服;还有23.13%的“五保”老人表示没有过冬御寒衣服。关于衣服的来源,政府、邻居、远房亲戚、自己讨要或购买的分别占19.93%、41.99%、23.13%和14.95%。统计结果表明,政府在衣物的供给上存在明显不足。

第二,食物供应。调查分别从口粮是否有保障、粮食的来源以及是否能吃上肉等几个方面进行。结果表明:对于集中供养的老人,粮食基本上有保障。因为在入院之初,敬老院就与村组达成了由村组供粮的协议。但我们也发现,自湖南省2005年完全取消农业税后,敬老院的粮食来源也不同程度地出现了问题。据湘潭县河口镇敬老院院长介绍:截止到调查时间(2005年8月初),在院的25位老人中仅有5人已由所在村组送来了粮食。国家免除农业税这一惠民措施所带来的消极后果令人始料未及。对于分散养老的老人,供粮问题更为严重。免农业税之前,分散养老的“五保”老人粮食的供应来源分别为:政府、村组占13.94%,自种占47.27%,其他供养或讨饭的占38.79%。反映基本不能保证粮食供应的有12位,占7.27%。肉食是衡量农村“五保”老人生活水平的一个重要指标,有75.15%的分散养老的五保户超过两个月吃不上一次肉,八个敬老院集中供养的大部分老人(71.55%)可以每天都吃上一个荤菜。这表明集中供养的老人生活水平明显高于分散养老的老人。可见,在粮食供应这个最关乎生存的指标上,政府的作为还需要继续加强。

第三,居住条件。我们从住房的性质和面积两个方面进行了调查。发现集中养老和分散养老的五保户情况有较大差别。集中供养的老人住房情况较好。除了谭家山镇敬老院以外,其他敬老院床位均未饱和,空床率达到22.16%。从总体上看,分散养老的“五保”老人住房情况比集中养老的情况要差:土砖房占46.06%、红砖房占25.45%、茅草房占15.76%,还有12.73%的老人无房,或流浪或寄居弃房,生活状况极为悲惨。在拥有住房的144个老人当中,反映房子漏雨、透风等危房现象的有113户,占78.47%,危房户和无房户共占81.21%。从居住面积来看,165位分散养老的“五保”老人共有住房320间,人均占有住房1.93间。而192位普通老人共占有住房574间,人均住房2.98间,这其中有18位普通老人与儿子同住,除去这部分老人,独住老人人均占有住房3.75间。普通老人(独居者)的人均居住面积几乎是分散养老的“五保”老人的2倍。

第四,医疗保障。健康权是人的基本权利之一,也是“五保”老人能否安享晚年的重要保障。集中养老的“五保”老人带症状比例为97.41%,分散养老的“五保”老人带症状比例为76.97%,普通老人带症状比例为70.31%。我们分别从对生病治疗的态度、对医疗合作的态度、医疗费用支出以及医疗费用承担等方面进行调查。调查发现,不论是“五保”老人还是普通老人,生病能够及时治疗的老人只有12.4%;高达93.59%的“五保”老人选择“小病忍,大病拖”这个选项,对于出现的病症基本持悲观态度。参加医疗合作的“五保”老人只有31.31%,普通老人则达到了39.06%。总体而言,农村老人医疗合作水平只普及34.46%。可见农村地区的老人参加医疗合作的态度并不积极。由于参加农村医疗合作项目的“五保”老人比例不高,政府又在医疗保障上缺乏作为,导致只有13.88%的“五保”老人花钱治病的年均支出高于400元;79.71%的“五保”老人年均医疗支出在300元以下,小病不断、大病突来的这些老人每天的医疗费用竟然平均不到8毛钱。医疗费用的承担和医疗执行状况从数据分布来看,医疗费用自负的占绝大部分,其中分散养老的“五保”老人高达86.67%,集中供养的占65.52%。以上数据表明,“五保”老人的医疗根本没有保障。

第五,丧葬事宜。在大多数中国人眼中,葬在某种意义上比生还重要,而且有“厚葬”的传统。但是调查表明,大多数民政部门根本没有提供相关的公共服务。分散养老的“五保”老人大都自备木制或石质棺材,村组无钱给老人们买棺材,因而他们基本处于“自葬”阶段。集中养老的“五保”老人,则一般采用入院时由个人缴纳500元至800元作为保证金以备料理后事。由于其他原因,我们没有调查到“五保”老人非正常死亡比例以及丧葬的具体数据。

以上调查结果进一步表明：“五保”老人的极度贫困导致他们较高的脆弱性，而且越贫困者越脆弱。同时，脆弱性是贫困的重要表现。由于“五保”老人缺乏应对各种冲击的能力，在自然灾害、供养无保障等冲击出现时，他们往往表现为福利损失最大、恢复最慢，呈现较高的脆弱性。

（二）“五保”老人精神供养的缺失性

精神供养是“五保”老人晚年生活的重要组成部分，也是最容易为人们所遗忘的部分。政治权利是由宪法赋予他们的法定权利。我们分别从政府关怀、消遣娱乐、配偶情况、政治权利等几个方面进行了调查。

第一，政府关怀。在回答“村组干部是否来看望慰问老人”时，只有15.15%的“五保”老人回答偶尔有村组干部来看望。而集中供养的则大部分在春节期间和特殊时间有上级领导的“象征性”慰问。绝大部分“五保”老人处于被遗忘的角落，甚至有死在家中多日而无人所知的情况。

第二，消遣娱乐。调查中发现，所有被调查的分散养老的村组均无专门为老年人设立的娱乐场所和设施。集中养老的“五保”老人娱乐条件较好一些，调查的五家养老院除了杨溪口村敬老院条件较差外，都建有娱乐室等公共娱乐场所，并都配备有公共电视。所有被调查的分散“五保”对象都将聊天、串门作为主要的交流消遣方式。而反映寂寞、无人交流的老人达到了58.18%；集中供养的“五保”老人由于居住集中，“常常有人聊天解闷”的占56.03%，分散养老五保户只达到34.54%；相反从不与人聊天的比例，分散养老的却占到了16.96%，几乎是集中养老五保户的4倍（4.42%）。反映没有消遣方式的分散“五保”老人达到了38.21%，远高于敬老院11.21%的比例。即使有消遣方式，大多老人也简单地将看电视、听收音机作为主要内容，凸显了“五保”老人尤其是分散养老的“五保”老人精神和心理供养体系的空白。

第三，配偶情况。精神孤独是“五保”老人的共有特征。俗话说“少年夫妻老来伴”，从配偶是否健在的情况来看：集中养老的有配偶的比例是5.17%，分散养老的有配偶的比例为21.21%，而普通农村老年人口有配偶的比例是61.98%。调查发现大多男性“五保”老人属于终身未婚或者早年丧妻未再婚的情况。调查结果还表明：无配偶的“五保”老人更倾向于集中养老。

第四，政治权利。选举权和被选举权是公民的合法权利，也是“五保”老人发展层次的重要指标。能否正常享有本地域内的选举权利对于参与和影响地域相关政策、寻求对“五保”群体的有利资源有着重要作用。我们分别从知晓度、愿意度和参与度三个方面进行了调查。发现广大农民对于基层民主改革基本知晓，普通老人、集中供养的老人和分散养老的老人的比例分别为86.98%和76.72%和76.97%。但是愿意参加农村基层选举的只有27.91%，还有相当一部分老人对此持无所谓的态度，占24.10%，而超过一半以上的人对此兴趣不大。在参与度调查中发现：表示从来没有参加过基层选举的农村老龄居民占总数的21.14%；偶尔参加过的超过了调查总数的一半，达到了54.76%；表示全程参加过的则只有24.10%。调查结果表明，在涉及选举这个农村最大的政治活动中，“五保”老人是一个参与冷漠和容易被忽视的群体。

（三）“五保”老人供养保障的差异性

由于农村地区经济发展的不均衡，因而“五保”的供养标准也有较大差别。据调查，望城、湘潭县、株洲县和天元区对每个“五保”老人的年供给分别为1200元/年、720元/年、300元/年、300元/年。就乡镇来看，最富裕的乡镇分别为望城新康乡、丁子镇、湘潭县谭家山镇，最落后的乡镇为株洲县雷打石镇。在望城的乡村不但供养标准高，而且部分村庄如丁子镇金云村，由于本村具有石头开采与加工的经济项目，集体经济比较发达，村里还对部分“五保”老人的医疗费用进行了报销。调查中发现，还有为数不少的已够“五保”的老人并未享受相应的扶助和救济。有24.4%的“五保”老人平常生活中难以得到政府和村组的救济，应该说，他们是当前农村最困难的群体。就需求而言，这部分老人对政府的“抽象救济”表现出相当的渴望。总而言之，就目前而言，对于“五保”老人来说最重要的是保障其生存的物质基础。

集中供养和分散养老的“五保”老人表现出需求差异。集中养老的“五保”老人，吃饭和住房基本能够保证，能够达到温饱水平，所以他们渴望的是更高层次的需求，包括医疗费、与人交流聊天等。而分散养老的“五保”老人，既有吃不饱饭的，也有无房户，整体生活水平要比集中供养的“五保”老人差，由于大多数人生活艰辛，他们的愿望更主要地集中于对温饱问题的解决，反映最集中的问题是“吃不饱饭”、“无地方住”两个选项，分别占到了所调查分散养老对象的23.63%、24.85%。当然他们也无一例外地最担心无法支付昂贵的医疗费用。总体而言，“五保”老人群体基本上处于纯支出阶段。几乎所有的“五保”老人都把最担忧的问题集中在“支付医疗费用”这个问题上，占90.84%。可见，温饱和健康问题是“五保”老人最为担心的事情。

三、应得与法定：农村“五保”老人的权利辩护与权利保障

我国宪法第52条规定：“公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。”这样，“五保”老人的权利保障就具有“法定性”，国家和社会均有义务为“五保”老人提供“物质帮助”。同时，“五保”老人的权利保障又具有“应得性”，因为消除“五保”老人基本权利的相对剥夺状况是一个公共利益问题。这就意味着其权利保障不能仅仅依靠市场力量的运作，或政府的家长式政策，还需要社会组织和广大公众的参与。如果我们不能正确地对待这一问题，“五保”老人的保障问题就有可能转变成严重的社会问题、政治问题，甚至人道主义危机问题。

（一）应得：“五保”老人权利保障的道德理由

所谓“应得”有两层含义：通常而言，应得既包括赏也包括罚，它是一个人行为的后果。就道德层面而言，“应得的”与一个人“自身的”和“属于自身的”东西属于同一个范畴，“应得的”就是有权利要求得到的。这样，应得通常与权利、自由、平等概念紧密联系在一起，离开了权利、自由、平等概念就无法为应得寻找标准或参照。也就是说，应得取决于每个人所具有的权利，权利构成应得的根本和界限。而平等则是为“五保”老人提供权利辩护的最大理由。“五保”老人的“应得”要解决的核心问题是：在何种条件下我们认为“五保”老人有权利依靠我们，或者我们对他们具有义务？进而言之，给“五保”老人所“应得”内在地包含两个方面的内容，即“什么是他们所应得”和“怎样给其所应得”。前者涉及的是实质正义问题，后者则是程序正义问题。这一问题我们将另文加以论述。

大部分人可能会认为，“五保”老人的福利权利最终会因科技发达、社会经济的持续发展而最终获得满足。可是，我们的调查数据表明：拥有绝大部分财富的富人如果不做出实质性的牺牲，“五保”老人将绝对没有能力为自己提供哪怕是最基本的生存必需品。除了国家制定出一些合理的再分配政策，我们还能怎样帮助处于贫困之中的“五保”老人呢？当“五保”老人的生命权因为贫困、饥饿、疾病等原因而受到威胁时，他们是否有权利从那些基本需要已经得到满足的人的盈余财富中拿走他们需要的东西呢？罗尔斯的理论可以帮助我们解决这一问题。罗尔斯认为：“所有社会价值——自由和机会、收入和财富、自尊的基础——都要平等地分配，除非对其中的一种价值或所有价值的一种不平等分配合乎每一个人的利益。”^[5]罗尔斯认为社会经济领域中的不平等产生于人们在自然天赋和社会文化条件方面的差异，那些自然天赋较高和社会文化条件较好的人们，通常能获得更多的收入并在社会上占有更高的地位。在他看来，这些自然天赋和社会文化条件方面的差别对个人来说是偶然的和任意的，从道德观点看是不应得的，所以应该通过再分配的方式消除这些不平等。再分配的实质是：通过税收，从处境较好的人们中收取一部分收入来帮助那些社会处境最差的人们。这种再分配的根据是什么？罗尔斯给出了两个理由：一方面，个人的自然天赋是一种“集体的财富”，每个人都不应该用它为自己谋利；另一方面，每个人都参加一种社会合作体系，他的幸福就依赖于此。这样，政府和社会就有责任和义务避免“五保”老人因饥饿与疾病所导致的剥夺。“一个人避免营养不良的能力可能不仅仅由他或她的食物来决定，而且还依赖于一个人对卫生保健、医疗设施、基础教育、饮用水及公共卫生设施的获得。”^[5]（14）“五保”老人生存状况的高脆弱性，不仅与其财富的根本缺乏有关，还与社会内部大量的极端不平等相关。一部分人在计划并寻求着减肥的方法，而另一部分人仍然在绝望地寻找着更多的食物。这种状况难道不该引起我们的反思吗？

（二）法定：“五保”老人权利保障的法制保证

“应得”解决的是“五保”老人权利保障的道德理由或正当性问题。而法定性则主要是指从政治实践层面来谈权利保障如何具体操作的问题。这样，权利保障在某种意义上就是一个具有技术意义的概念。为“五保”老人提供基本的公共产品是我国改革发展新阶段的客观要求。自农村税费体制改革以来，五保供养制度由“集体福利”转变为“国家福利”，应该说“五保”老人的生活更有保障了。然而，由于制度建设的滞后、制度运行有效监控的缺失以及评估体系的不完善又引发了后集体时代五保供养的困境。例如，以粮食供应为例，免税前主要是乡镇通过减免村组农业税的方式鼓励村组联户供应农村五保户的基本口粮，免税后这种供粮方式受到影响，“五保”老人维持生存的口粮供应问题随之凸显。很多地区出现了“应保未保”和供养标准降低等现象。

要切实改进农村五保供养工作，首先必须明确并强化政府的责任。过去那种以集体为责任主体的农村社会救济已经不适应农村社会经济形势的变化。同时，根据国际惯例，在市场经济条件下，政府也应该承担起社会救助的主要责任。农村“五保”老人作为中国最贫穷、最弱势、最无助的群体，单靠自身无法保证生存，对其实施救助是政府的应尽之责。比较集中供养和分散养老的“五保”老人的情况，我们发现政府是政策的制定、实

施、评估的主体,具有不可替代的作用,政府的作为是强有力的手段。如果“五保”老人的基本生存权利不能得到有效保障,这一弱势群体中的弱势群体所引发的人道主义危机就会成为严重的国内政治甚至国际政治问题。这样既不利于社会主义和谐社会的建构,也不利于中国作为一个负责任大国的国际形象。

其次,要实现有法保障、依法保障。税费改革后,国务院1994年颁布的《农村五保供养工作条例》和民政部1997年发布的《农村敬老院管理暂行办法》,已不能适应五保供养工作出现的新情况,不能为保障五保对象的基本生活权益提供有效的法律依据,需要做出相应的修改。第一,在法律上明确政府是五保供养工作的责任主体,是经费来源的主渠道。新修订的《农村五保供养工作条例》于2006年3月1日起正式实施。新条例明确规定,农村五保供养资金在地方人民政府财政预算中安排,这标志着我国农村五保供养制度实现了历史性转变。第二,在法律上规范管理程序、规范监管手段和措施。如规范五保工作的审批、五保供养经费的发放、签字等程序。第三,在法律上规范服务内容、服务标准、服务质量。对于日常生活的服务和精神慰藉需要有明确规定。第四,在法律上规范敬老院设置的标准、建设的标准以及分散供养对象的住房标准等。第五,在法律上规范五保对象的医疗标准。总之,要通过完善五保供养工作的政策、法规,使农村五保供养工作有法可依,依法保障。

最后,社会动员与公众参与。农村“五保”老人是一个缺乏机会与优势的特定贫困群体,而持续的反贫困和大规模救灾等实践都是社会工作的组成部分。这些都是通过社会动员和民众参与取得成效的。调查表明“五保”老人生存状况的脆弱性与不同类别的剥夺有着密切的关系,这种剥夺不仅有生理上的,如疾病和营养缺乏,还有经济上与社会上的,如纯支出上的和能力上的。这需要引起社会和公众的注意。针对“五保”老人的社会保障的公共行为既不仅仅是国家活动,也不只是施舍,而是一种再分配。因此,公众的理解和参与就显得尤为重要。最简便迅捷的手段是对“五保”老人提供直接的援助。

参考文献:

[1]赵媛媛.经常性救助对象过半亿[N].北京青年报,2006-01-05.

[2]洪大用,房莉杰,邱晓庆.困境与出路:后集体时代农村五保供养工作研究[J].中国人民大学学报,2004,(1).

[3]马克思,恩格斯.马克思恩格斯选集第3卷[M].北京:人民出版社,1995:776.

[4]韩峥.脆弱性与农村贫困[J].农业经济问题,2004,(10).

[5][美]罗尔斯.正义论[M].何怀宏,等,译.北京:中国社会科学出版社,1998:62.

(来源:《道德与文明》2009年第1期)(作者单位:左高山,中央编译局;吴晓林,南开大学周恩来政府管理学院)

(网络编辑:胡毅)

上一条 “以钱养事”何去何从?——基于湖北省咸安区乡镇事业单位改革的调查与思考
下一条 农产品批发市场的经济学分析

网络链接 | 联系我们

版权所有:中央编译局

地址:北京市西城区西斜街36号 邮编:100032

设计制作:文献信息部信息技术处