

资源供给视角下农村五保老人供养问题的研究

沈菊 秦启文 (西南大学文化与社会发展学院, 重庆 400715)

摘要 从资源供给的视角对农村五保供养问题进行研究, 分析养老资源供体与受体, 描述五保资源供给现状, 并提出相应的对策。

关键词 社会资源供给; 农村五保供养; 弱势群体

中图分类号 F323.89 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2008)33-14741-03

Research on Rural Five Guarantees from the View Point of Resource Supply

SHEN Ju et al (College of Culture and Society, Southwest University, Chongqing 400715)

Abstract The rural five guarantees was studied from the view point of resource supply. The donor and reference of endowment resource was mainly analyzed. The current situation of five guarantees resource was described. And corresponding countermeasures were pointed out.

Key words Resource supply; Rural five guarantees; Vulnerable groups

农村养老一直是以家庭为基础的。强调代际互助的家庭养老, 不仅具有深厚的文化基础, 而且受到法律的肯定。家庭保障是我国最基本、最重要, 也是最富生命力的养老方式^[1]。但是, 随着农村家庭规模与结构的变迁以及人口流动的加速, 家庭保障越来越难以实现。由于计划生育的实施, 农村核心家庭迅速增加。家庭规模小型化, 弱化了家庭的以个人终身劳动积累为基础, 在家庭内部进行代际交换的“反哺式”养老功能。由于城乡二元分割, 社会保障的重点在城市。养老问题成为农村老龄化问题中最迫切和最关键的问题。农村五保是农村老年群体中一个特殊的亚群体, 他们经济上缺乏独立性, 生理、心理上比较无助, 缺乏主体意识及社会参与能力, 是中国最贫穷、最弱势的群体, 也是高度边缘化的群体。在个人人力资本几乎丧失的情况下, 他们一方面缺乏足够的自我养老资源积累, 另一方面缺乏亲友支持网络和原生性养老资源。对他们实施救助和供养, 是政府、社会的应尽之责。这样做显然能体现政府的道义优势, 体现社会公平, 促进社会融合, 更是创建和谐社会的内在要求。因此, 研究五保老人的供养问题, 对整个老龄化背景下的农村养老问题的解决具有重要的现实意义。

当前, 学者们对于农村五保供养问题的研究主要有以下方面。农村五保供养制度的研究。许敏等概括了50年来, 我国工业化、市场化和现代化进程中, 农村五保供养制度大致历经的3次模式选择。五保供养方式的研究。焦亚波通过分析各地政府在新形势下所采取的一系列“五保户”供养措施, 概括了现阶段“五保户”供养居住场所模式主要特点, 提出根据不同情况对“五保”对象分类后采取集中和分散相结合的供养方式, 并选择合理的集中供养方式。五保供养的困境和出路的研究。洪大用从五保制度运行的经济环境出发, 认为“农村集体的消解和五保供养制度调整滞后乃是问题的症结”^[2]; 杨团等从公共财政的角度出发, 认为“五保融资层级太低, 五保供养责任主要以村级组织承担, 主体过小”^[3]; 顾昕认为“根本原因在于经费不足, 经费在迅速变化的乡村财政体系中没有得到制度性保证”^[4]。综合来看, 学术界对于五保问题的研究基本上是以当下或当时的政策

文件为基准来进行的, 主要围绕“五保供养目标的定位”、“五保政策的执行与落实”2个主题进行, 主要关注于执行层面^[5]。然而, 事实上五保养老质量与其依赖的支持系统或者说保障体系所拥有的资源和分配机制有极大的关系。

1 养老资源及其供体、受体分析

柴效武教授首次采用了“养老资源”的提法。他认为, “所谓养老资源不仅指传统概念的养老资金, 而且包括国家、社会、家庭、个人等养老主体所拥有的能够对养老事业的开展带来实际效用或者有助于养老事业开办的一切资源”^[6]。穆光宗认为, “养老资源”是指养老所需要的一组可获得的条件或者说是能够支持老年生活的健康条件、人口条件、伦理条件、经济条件和时间条件的总和。王思斌认为, 养老资源是指可以用来进行养老保障并能产生保障效果的东西。它既可以是资金、物品, 也可以是服务、机会、关照和支持气氛, 或者是有利于老年贫困者走出困境的政策及其他具有养老保障价值量的东西^[7]。不难看出, 以上界定都认为养老资源是指能对养老起保障作用的各种资源。笔者主要从供求的角度将养老资源界定为资源占有主体所提供的能够满足养老需求的各种资源的总和。

1.1 供体分析 养老资源是一个立体动态的系统, 是资源供体所提供的各种资源的动态组合。在五保养老问题上, 资源供体实际上就是五保所拥有的社会支持系统。根据养老资源提供的强制性和稳定性, 可以将养老资源分为制度性的养老资源和非制度性的养老资源。制度性资源主要提供工具性支持, 如经济支持; 非制度性资源主要提供情感性支持, 如生活支持、心理情感支持等。制度性的养老资源的提供主体主要是政府, 主要包括政府制定的有关政策、保护老年人的法律、政府创建的养老体制、设计的保障制度以及政府拥有的资金、工作人员等。非制度性的养老资源的提供主体主要是自我、家庭、社会。自有资源, 就是老年人自己拥有的可以用于自身养老的资源。这些资源主要指老年人自己的收入和储蓄。另外, 除了经济方面, 老年人拥有的房屋、宅基地、交通工具、政治权利、社会关系、健康的身体以及具有的文化技能等, 都应当归属于可以用来满足老年人养老需求的自有资源中。家庭资源, 就是老年人所在家庭中所具有的可以用来养老的资源。它首先包括人力资源。这种资源主要指老年人的子女、孙女辈和老年人的婚姻伴侣。这种资源可以为老年人提供生活上的照料和精神上的抚慰, 也可以称之为亲

基金项目 国家社会科学基金一般项目(6BSH015)。

作者简介 沈菊(1982-), 女, 四川遂宁人, 硕士研究生, 研究方向: 社会学。

收稿日期 2008-09-16

情资源。另外,还包括土地。它作为养老资源是以能够带来土地收益为前提的。此外,还包括家庭资金、生活用品、房屋宅基地等。社会资源是指由社会上非政府组织或个人提供的对养老事业有帮助的各种资源。这些资源具体来说包括医疗保健、家政服务以及休闲娱乐等资源。另外,社会上的公益慈善机构及人员资金等也是社会资源^[5]。

1.2 受体分析 对于养老资源,很多人往往只重视五保资金。而资金对于五保养老来说只是工具性的资源,只能满足五保老人的生活需求。为了更有效、有针对性的提供资源,必须考虑五保老人的各种实际需求,也就是说资源供给是否有效主要取决于其是否能够满足五保老人的养老需求。因此,对于五保老人进行需求分析是非常必要和重要的。《新农村五保条例》中规定:五保是指老年、残疾或者未满16周岁的村民,无劳动能力、无生活来源又无法定赡养、抚养、扶养义务人,或者其法定赡养、抚养、扶养义务人无赡养、抚养、扶养能力的,享受农村五保供养待遇。吴晓林等归纳了农村五保老人的几大特点,即孤、老、病、贫、弱^[8]。五保老人平均年龄较大,生活自理能力弱,自我供给能力欠缺;大多五保老人无配偶或配偶已去世,往往比较孤单,生活照料、情感照料方面缺失。概括地说,五保老人的需求主要包括生存需要(主要是物质方面)、生活照料需要、心理情感需要、权利保障需要、自我发展需要等。

2 五保养老资源供给现状

2.1 政府供给乏力 政府的供给主要是制度方面的。政府制定的农村五保条例虽然具有稳定性和持续性,但是五保条例所规定的内容操作性还不够强,缺乏足够的保障措施和监督措施。另外,条例所规定的内容只是满足老人最基本的生活需求,对老人的心理需求、发展需求的规定等还不够。最重要的是五保供养资金的问题。当前,五保供养资金主要是从地方财政预算中划拨,但是资金常常不到位或被挤占。

2.2 家庭供给缺失 家庭保障一直是我国养老保障中最重要的、最基础的方式。家庭作为我国社会的基本单位,已经成为人们社会活动的主要场所,甚至是个人和社会发生作用的载体。家庭是老人感情和精神的重要支柱,是老年人生活的主要场所。它可以维护老人晚年生活的社会性和自立性,减少因环境变化对老人产生的消极因素,使老年人有归属感和安全感,也是为老年人提供物质保障和生活照料的基础^[9]。但是,大多数五保老人的家庭在传统意义上来说是残缺的。所以,事实上,养老资源在家庭供给方面是缺失的。

2.3 社会供给不足 费孝通先生的差序格局理论认为:中国社会关系是以“己”为中心,象石子一般投入水中,和别人所联系成的社会关系,不像团体中的分子一般大家立在一个平面上的,而是像水的波纹一般一圈圈推出去,愈推愈远^[10]。在农村社会,亲属、邻里为五保老人提供的社会支持也遵循该道理。这种社会支持是以五保老人为中心,按照与其血缘、亲疏程度而形成的一种差序格局。家庭、近亲是五保养老资源的主要提供者,社会供给明显不足。此外,我国市民社会发展不够成熟,志愿者队伍、慈善团体、非政府机构等发育还不够完善。他们虽然能为五保老人提供一定的资源,但是提供的面、量和质方面都还不够,持续性和稳定性较差。

2.4 自我供给能力弱化 五保老人主要从事农业生产。农业收入是老人的主要收入来源,且几乎没有其他收入来源。然而,由于年龄等原因,五保老人的劳动能力降低,劳动收入极其微薄。另外,虽然农村居民具有较强的自我养老意识,但是,调查发现五保老人的积蓄有限,不能满足其养老需要。

3 解决方案

3.1 明确政府的主体责任,保障五保老人的基本需求 当前,自我和家庭养老仍是农村养老的最主要方式,但是,由于五保老人的特殊性,政府提供的支持应该是五保养老的主要保障。保障他们的基本生活是政府的应尽之责,是构建和谐社会的的基本要求。通过社会资源的再分配对五保老人实施救助,体现了政府的社会公平的政策取向^[9]。

3.1.1 制定关于农村五保供养的法规,明确并强化政府责任。 政府在五保养老中提供的资源主要是工具性的: 制度设计责任或立法责任,即国家有责任建立起完善的五保养老制度,并为五保养老制度的执行提供法律保障,以保障五保老人享受养老的基本权利; 组织或实施责任,推动五保养老制度构建的进程; 监管责任,通过行政手段使社会保障纳入规范化轨道^[10]。2006年1月11日国务院第121次常务会议通过了《农村五保供养工作条例》。该条例在1994年的基础上做了一定的修订。但是,学界调查发现五保供养中仍存在应保未保、供养水平偏低、供养标准难以落实的现象,主要是政府对于条例的执行不力,缺少有效、强制的监督力量。

此外,政府应进行合理的五保政策方案设计,在现有资源条件下达到资源的优化配置,使供养行为的社会效益达到最大化。而一个完整的社会政策,至少要包括资源(输入)、目标、活动或程序(将资源转化为结果)以及结果(是否达到目标)。结合农村五保供养情况,政策方案设计见图1^[11]。

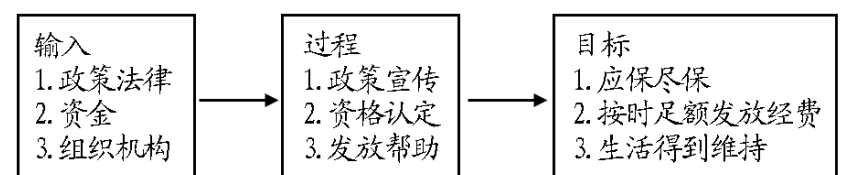


图1 五保政策方案设计

Fig.1 The scheme design of five guarantees policy

3.1.2 采取有效措施,确保五保供养资金充足。 政府在五保供养中的另一重要责任主要在于财政责任,包括供款与给付责任。政府必须承担必要的财政支出,兑现政府对社会保障的财政转移支付。首先,应当明确五保供养资金,包括管理支出,由地方各级政府财政负责,并且必须明确各级政府财政的分担比例,应该加大中央转移支付,增加五保专项补助,将五保供养列入正税或实行五保供养专项拨款的财政转移方式等^[12];其次,应当建立五保供养资金专用账户,专款专用,避免出现目前因各项支出捆绑使用而使五保供养经费被挤占的情况;再次,建议实行资金预拨制,即每年先将下一年度的预算资金拨付,到年底决算,以免因资金拨付问题导致五保资金拖欠;最后,根据五保对象数量的变化和保障标准的调整,建立合理的资金数量调整机制。当前五保供养应保未保,供养水平偏低,供养标准难以落实,主要是由五保供养经费来源单一导致的。政府还应吸纳社会资源,推动融资行为的深化,多途径、多方位确保五保供养资金充足^[13]。

3.1.3 制定以五保老人为主体的专用医疗救助方案。 探索

解决五保对象医疗难的办法和途径: 要把五保对象的医疗保障和农村合作医疗制度的建设紧密结合起来, 在农村合作医疗制度建设中要把五保对象的医疗难作为一个突出问题加以考虑; 在县乡两级五保财政专户中, 应按一定标准列支五保对象的医疗费用; 要着手建立农村大病医疗救助制度, 有条件的地方可建立大病医疗保险。

3.2 整合社会资源, 满足五保老人心理需求及发展需求
政府虽然是五保的供给主体, 但是, 政府主要提供的是最基本的、制度性的保障, 还需要社会资源的有效补充。应增强社会救助, 推动社会帮扶, 推动义工服务。增强五保供养的社会支持力度, 整合服务资源, 协调公益行动, 规范服务行为, 使志愿者服务纳入经常化、规范化、专业化的轨道。

社会资源在五保供养中提供的资源主要是情感性的。首先, 为老人提供生活照料、情感支持等。由于提供情感性资源的家庭资源的缺失, 五保老人在情感照料方面是相当匮乏的, 需要各种社会团体积极关注五保老人的心理需求, 比如了解老人的心理, 倾听老人的心声, 注意观察老人的日常行为, 协调老人之间的交往。对于老人的衰老感、无助感、恐病感等, 要有针对性的进行心理辅导, 提高老人的心理健康程度, 促进其身心健康。当前, 集中供养的五保老人一般能够得到较好的生活照料, 但是, 分散供养的五保老人几乎是自食其力, 可以考虑在农村社区中, 进行结对子帮扶服务。

其次, 设立五保老人生活服务咨询中心以及法律援助中心。五保老人是最弱势边缘化的群体, 其利益诉求渠道也是不顺畅的, 因此, 必须有其他群体或个人为其利益代言, 确保其利益不受损。特别是一些社会工作者, 更应该为老人提供专业的个性化的服务, 可以考虑社会工作专业院校的学生与福利机构进行长期、稳定的合作, 一方面可以为学生提供实习基地, 另一方面可以为五保老人提供专业服务。

再次, 对五保老人进行必要的培训, 加强其参与社会的

(上接第14684页)

要进行水体消毒。当水温回升到10℃以上时, 要进行病害预防, 选用刺激性小的碘制剂(按说明使用)全池泼洒或者1 m水深池塘用生石灰225 kg/hm²化水全池泼洒。同时, 可施用生物制剂和有益菌体进行水质调节。要加强灾害过后养殖池环境改造。及时清除养殖池底底泥, 用750~1 500 kg/hm²生石灰或60~75 kg/hm²漂白粉进行干法彻底清塘, 并曝晒3~5 d。通过加水、培水等措施, 为灾害后亲鱼培育、苗种和商品鱼养殖创造良好环境条件。要及时补投鱼种, 以保证生产恢复。要进行鱼体消毒。拉网捕鱼、筛分、运输等操作环节要细致, 防止损伤鱼体, 并做好消毒工作, 预防冻害后水霉病和寄生虫病的发生。

3.5 林业 及时清除各类林木, 特别是常绿树木、经济果木林、苗木枝梢的积雪、冰挂, 防止压折。及时处理断裂枝干, 对完全折断的枝干, 应及时锯断且削平伤口, 涂以保护剂, 以

意识与能力, 增强五保老人自组织的能力, 不仅要让公众主动帮助五保老人, 更应让身体较为健康的老人走出来, 与外界多接触与沟通, 比如与一些社会团体建立一些联系等。

4 结语

代表自由主义倾向的安全网政策主张把有限的资源用于最困难的群体, 强调国家帮助的“补缺”作用, 同时主张正式的保护制度要扶持非正式的保护网络, 使两者构成对弱势群体保护网的保护网。只有将政府支持系统与社会支持系统、个人支持系统相结合, 整合社会有效资源, 构筑农村社会保障体系安全网, 加强医疗救助、住房救助、司法救助等救助机构之间的协调, 才是解决农村五保供养的根本措施^[14]。

参考文献

- [1] 李迎生. 社会保障与社会结构转型——二元社会保障研究[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2000.
- [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): 49-56.
- [3] 杨团, 张时飞. 当前我国农村五保供养制度的困境与出路[J]. 江苏社会科学, 2004(3): 217-223.
- [4] 顾昕, 降薇. 税费改革与农村五保户供养融资体系的制度化[J]. 江苏社会科学, 2004(3): 224-230.
- [5] 吴晓林, 彭忠益. 农村“五保”养老问题的研究综述[J]. 市场与人口分析, 2007(2): 74-79.
- [6] 柴效武. 养老资源合理的探讨[EB/OL]. (2005-06-19). <http://chixiaowu.bokdee.com/1982338.htm>.
- [7] 王思斌. 中国社会保障体系的建构[M]. 太原: 山西人民出版社, 1999.
- [8] 吴晓林, 牛磊. 脆弱性: 农村五保老人的特质——来自湖南省农村五保养老问题的实证研究[J]. 甘肃农业, 2006(11): 92-93.
- [9] 许海燕. 城市养老方式发展趋势及社会支持系统建设[J]. 中共云南省委党校学报, 2007(3): 112-114.
- [10] 费孝通. 乡土中国[M]. 上海: 上海人民出版社, 2007.
- [11] 方青. 论我国社会救助制度的改革[J]. 安徽师范大学学报: 人文社会科学版, 1999(4): 462-467.
- [12] 姚家祥. 论农村社会保障与国家责任[J]. 中国发展, 2006(4): 13-16.
- [13] 张秀兰, 徐月宾. 农村五保供养制度化的框架分析[J]. 江苏社会科学, 2004(3): 211-216.
- [14] 梁阿玲. 聚焦税费改革中的农村五保供养: 推进五保供养 安徽重任在肩[J]. 社会福利, 2002(2): 15-21.

防腐烂; 对已撕裂未断的枝干, 不宜轻易锯掉, 宜先用绳索吊起或支撑起, 恢复原状, 受伤处涂以保护剂并绑牢, 促使其愈合。同时, 要及时施肥、恢复树势。树体伤口多, 易引起病虫害, 所以应加强病虫害的防治。林地、圃地、果园地的田间积水也要尽快排除, 防止涝渍和冻害。

参考文献

- [1] 安徽省气象科学研究所. 气象灾害监测评估报告[R]. 2008.
- [2] 罗东亮, 袁文先, 赵朝峰, 等. 小麦冻害研究初报[J]. 河南农业科学, 1997(2): 8-9.
- [3] 李琦, 王腾蛟, 汪芝寿, 等. 冻害冷害对淮北市小麦产量的影响及对策[J]. 安徽农业科学, 2003(5): 723-726.
- [4] 赵洪亮, 刘恩才, 马瑞, 等. 冬小麦籽粒灌浆特性参数分析[J]. 安徽农业科学, 2006(8): 1560-1562.
- [5] 闫峻, 才玉石. 新时期林业生物灾害的形势和对策分析[J]. 北京林业大学学报: 社会科学版, 2006(S1): 59-62.
- [6] 周家顺. 森林火灾频发的原因及防治对策[J]. 安徽林业科技, 2006(3): 57-58.
- [7] 肖吉中. 杂交油菜高产栽培技术[J]. 耕作与栽培, 1991(5): 56-57.
- [8] 董云军. 维生素C在养殖业的应用[J]. 畜牧兽医杂志, 2008(1): 45-46.
- [9] 刘文春. 维生素营养和疾病的相互作用[J]. 养犬, 2006(4): 28, 30.