

关于农村五保供养政府责任原则的法制化思考

韩君玲

(北京理工大学 北京 100081)

摘 要:农村五保供养制度自形成至今,其最突出的变化是逐渐从立法上确立了农村五保供养的政府责任原则,摆脱了传统扶贫济困道德思想和封建宗法观念的影响。今后,国家应贯彻生存权保障的理念,将其与农村最低生活保障制度乃至城市居民最低生活保障制度进行有效的立法整合,使农村五保供养群体的生存权得到应有的法律保障。

关键词:农村五保供养 政府责任 生存权

中图分类号: D9

文献标志码: A

文章编号: 1007-905X(2013)02-0022-03

一、农村五保供养政府责任原则的法制化过程

新中国成立后建立的农村五保供养制度是农村社会保障体系中最早实行立法化的制度,在半个多世纪的制度演变发展过程中,其最突出的变化是逐渐从立法上确立了农村五保供养的政府责任原则。

新中国成立初期,百废待兴。为了解决城乡弱势群体的生活困难问题,1950年4月政府召开了中国人民救济代表会议,会议确立的救助方针是,在人民政府领导下,以人民自救自助为基础,进行人民群众的救济福利事业。虽然这个方针强调政府的领导,但救济福利事业的开展却是以人民生产自救、友爱互助为依托而进行的。1954年以后,随着城乡互助组、合作社等集体力量的日益强大,社会救助的方针确定为依靠集体、群众互助、生产自救,辅之以政府的必要救济,这表明了当时社会救助的思想是以集体保障为主、政府救助为辅。同样地,这种思想在不久后建立的农村五保供养制度中也得到了体现。1956年《高级农业生产合作社示范章程》第五十三条第一款规定:农业生产合作社对于缺乏劳动力或者完全丧失劳动力、生活没有依靠的老、弱、孤、寡、残疾的社员,在生产上和生活上给以适当的安排和照顾,保证他们的吃、穿和柴火的供应,保证年幼的受到教育和年老的死后安葬,使他们生养死葬都有依靠。就是说,农业生产合作社负责五保供养工作的具体实施,并承担相关经费。1958年人民公社化以后,生产大队或生产队则成为五保供养的组织实施和责任主体。

1978年以后,农业经济进行了家庭联产承包责任制的改革,人民公社集体经济随之解体,原有的农村五保供养制度失去了集体经济的支撑,为了确保五保供养经费,以保证制度的

顺利实施,政府在改革开放初期开始积极地介入农村五保供养工作。可以说,农村五保供养政府责任的逐步法制化、明确化肇始于20世纪90年代中期。1994年国务院颁布了《农村五保供养工作条例》。与此前农村集体经济组织既承担五保供养经费又负责组织五保供养工作的实施之原则规定相比,该条例关于政府五保供养责任的规定是重要的立法进步。

2006年国务院颁布的《农村五保供养工作条例》进一步明确了政府责任。该条例第十一条规定,地方人民政府承担农村五保供养费用,中央财政对财政困难地区的农村五保供养,在资金上给予适当补助。这表明,政府承担了五保供养的经费支付责任和实施管理责任。然而,该条例第十一条又规定,有农村集体经营等收入的地方,可以从农村集体经营收入中安排资金,用于补助和改善农村五保供养对象的生活;此外,第四条规定,国家鼓励社会组织和个人为农村五保供养对象和农村五保供养工作提供捐助和服务。上述规定在强调政府责任的同时,又表现出了对农村集体经营组织、社会组织及个人的些许期待。笔者认为,由于五保供养实质上是对五保供养对象最低限度生活的保障,因此,上述鼓励性或期待性规定在立法上应慎提为好,否则将会有推卸政府责任之嫌。

二、影响农村五保供养政府责任原则确立的要因

如上所述,农村五保供养政府责任原则的确立并非一朝一夕之事,而是经历了较为长期的演变过程。笔者发现,影响农村五保供养政府责任原则确立的原因主要有两个方面。

(一)扶贫济困传统道德思想的影响

从各国社会救助的历史发展看,老弱鳏寡孤独残疾等极

收稿日期:2012-11-06

作者简介:韩君玲(1965—),女,陕西西安人,北京理工大学法学院副教授,法学博士,从事劳动与社会保障法研究。

端贫困者作为社会的落伍者一直是传统的社会救助对象,而由国家介入的各国社会救助立法最早也主要是围绕着这些贫困对象展开的。如1601年英国的《济贫法》、1874年日本的《恤救规则》等规定的救助对象,主要是无劳动能力的老弱病残贫民和无依无靠的孤儿。我国自古以来就有扶贫济困的良风美俗,统治者实施仁政而介入社会救助的活动也早已有之。可以说,在各国早期的社会救助立法中,扶贫济困、恩惠仁善的道德思想是其内在的立法指导理念。二战后随着保障生存权思想的确立,保障生存权逐渐成为各国社会救助的法理念,但是,扶贫济困传统道德思想对社会救助立法仍有着根深蒂固的影响。新中国成立后,由于农村老弱鳏寡孤独残疾者人数较多,形成了一个庞大的生活困难群体,解决其基本生活问题成为政府的当务之急。为此,政府将农村五保供养制度在1956年《高级农业合作社示范章程》中确立了下来。不过,如前所述,其相关立法规定的内容和当时政府关于社会救助的指导思想是一脉相承的,即强调群众集体互助为主。质言之,传统的扶贫济困道德思想是新中国成立初期创设农村五保供养制度的内在立法指导理念,而生存权保障理念当时尚未确立。

(二)宗法观念的影响

自1954年以后我国奠定了国家保障与单位或集体保障相结合,以单位或集体保障为主、政府救济为辅的社会救助模式,而该模式直至20世纪90年代中期以后才得以逐步改观。一般地,人们将新中国成立初期的农村五保供养制度之形成归因于计划经济体制,认为计划经济没有必要在生产系统之外再建立一套社会保障系统,政府通过集中的计划可以使生产系统本身能够承担社会保障的功能。具体而言,在计划经济体制下,一方面,在城市,有劳动能力者其生老病死和各种福利待遇都由单位统包统管,只有那些无劳动能力、无依无靠,以及因特殊原因而没有单位的城市居民,才由国家承担对其救助的责任。另一方面,在农村,以社队收益为经济基础,实行社区型的社会保障制度,对于农村中的老弱鳏寡孤独残疾者,则由农村集体经济组织承担起对其生活进行保障的救助责任。然而,令人深思的是,对于城市中没有单位的生活贫困者,为何由国家承担起对其救助的责任,而对于农村中的老弱鳏寡孤独残疾者,为何由农村集体经济组织承担起对其救助的责任?并且,在我国城乡社会救助立法长期缺失的情况下,为何以农村集体经济组织为责任主体的农村五保供养制度却一枝独秀似的保持了相对独立和稳定的发展?除此之外,一般还认为,新中国成立初期政府重点致力于建立社会主义工业化的基础,没有足够的国力去解决农村鳏寡孤独残疾和其他贫困户的生活困难问题,因此,只能由农村集体经济组织承担五保供养责任。然而,这种说法显然站不住脚,因为社会保障发展进程的历史证明,在社会保障制度的建立过程中,一个国家的社会观念及其政府的政策取向与经济发展水平具有同等重要的地位,发挥着同样重要的作用,甚至可以说,社会保障制度的建立和发展更取决于所在国家的经济政策取向,以及政治的、社会的乃至文化等诸方面的影响。

笔者通过分析发现,以农村集体经济组织为责任主体的

农村五保供养制度之所以能够有相对稳定的长期发展,其中一个重要的原因在于宗法观念对现代法制建设的影响。若从法律文化论的角度来考察就会发现,农村五保供养制度模式的形成有着深刻的思想原因,其与宗法观念有着紧密的联系。传统的宗法观念赖以生存的经济基础是以小农经营为主的农村自然经济,它十分重视家、宗的利益,家族意识浓厚。新中国成立后,虽然实行了社会主义的经济制度和政治制度,但传统的宗法观念仍然根深蒂固,并以不同方式存在着,强烈地影响着人们的行为。20世纪50年代中期建立的由农村集体经济组织承担五保供养责任的农村五保供养制度,虽然体现了社会主义体制的优越性和政府对农村贫困群体的关怀,但将农村集体经济组织作为五保供养的责任主体这一规定的背后,却体现了强烈的同姓、同宗族、同一房的传统的宗族感情。如果说1956年《高级农业合作社示范章程》将五保供养的责任主体规定为农业生产合作社,尚且可以归因于国力薄弱及计划经济思想的影响,那么改革开放后,在国家经济发展高速增长、国力日渐雄厚的形势下,在农村实行家庭联产承包责任制、集体经济遭到严重削弱甚至瓦解的事实面前,1994年《农村五保供养工作条例》仍将五保供养的责任主体规定为农村集体经济组织,并通过村提留或乡统筹的方式确保五保供养费用,这种立法规定不仅说明政府并未完全树立起对农村五保供养对象进行基本生活保障的政府责任思想,而且客观地反映出传统宗法文化对农村五保供养制度的形成和运营产生了一定的影响。

三、基于生存权保障理念的农村五保供养政府责任原则之确立

政府责任概念本身较为抽象、空泛,笔者认为,若从法律论的角度对农村五保供养的政府责任进行界定,其至少应包含以下内容:第一,权利保障,即政府责任是基于保障公民生存权所产生的国家义务;第二,资金保障,即农村五保供养的费用全部由政府承担;第三,服务保障,即农村五保供养行政的具体开展与监督管理由政府机构负责,应建立完善的组织系统,配备适当的专业人员,为农村五保供养对象提供行政服务。其中第一方面的内容最为重要,因为,从根本意义上讲,其制约和决定着第二、第三方面内容的实现程度。立足于上述内容考察我国农村五保供养制度的历史变迁过程,不难发现,长期以来,政府对于农村五保供养的认识,经历了从民生问题向民权问题的转变。

(一)新中国成立后至20世纪70年代末

改革开放前,政府实行农村五保供养制度的主要目的是维系社会的稳定和解决农村特困群众的生活问题,但是,建立该制度的理念实际上并不明确。笔者认为,我国在相当长的时期里对于五保供养对象生存权保障的权利思想认识不足。关于这一点,可以从新中国成立后不同时期颁布的宪法相关规定中得到印证。我国1954年《宪法》第九十三条规定:

中华人民共和国劳动者在年老、疾病或丧失劳动能力的时候,有获得物质帮助的权利。1975年《宪法》第二十七条第二款规定:劳动者有休息的权利,在年老、疾病或者丧失劳动能力的时候,有获得物质帮助的权利。1978年《宪法》第五十条第一款规定:劳动者在年老、生病或者丧失劳动能力的时候

候,有获得物质帮助的权利。上述三部宪法都将获得物质帮助权的主体限定于劳动者,使其成为获得物质帮助权的特定主体,而作为农村五保供养对象的老弱鳏寡孤独残疾人是否能够成为获得物质帮助权的主体,从上述宪法的规定看不甚明确,并且,1975年宪法和1978年宪法还明确将“不劳动者不得食”作为一项分配原则规定在宪法中。既然如此规定,那么为何政府还要安排和照顾农村五保供养对象的生活呢?作为当然的归结,这只能说例外的制度安排体现了党和政府对这些人员的关怀和体恤之情,体现了社会主义无比的优越性。

(二)20世纪80年代初至今

改革开放初期,农村实行家庭联产承包责任制,农村集体经济开始瓦解,五保供养工作遇到了新问题。为了确保五保供养的资金,政府发出了一系列通知,要求各地要切实保障五保供养对象的生活。表面上看,政府开始组织实施五保供养工作是起因于农村经济体制的变革,当然也应承认这的确是其中重要原因之一,但是,更深层次的原因在于,政府对农村五保供养的理念有了进一步的转变,这一点在1982年颁布的现行《宪法》第四十五条中得到了体现。1982年《宪法》第四十五条第一款规定:“中华人民共和国公民在年老、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。较前三部宪法相比,1982年宪法将获得物质帮助权的主体从“劳动者”扩大到“公民”,体现了社会主义的人道主义原则和社会公平原则,反映了社会主义人权保护事业的优越性。然而,1982年《宪法》第四十五条的规定也存在着缺陷,因为其限定公民必须是在“年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下”才有权获得物质帮助,实际上仍将贫困的原因归结于个人,这与不问贫困原因的现代生存权保障思想存在着差距,从本质上说,这部宪法所规定的关于获得物质帮助权的主体仍是特定主体。不过,值得肯定的是,1982年《宪法》第四十五条为农村五保供养制度提供了明确的立法依据。

20世纪90年代以后,我国对于人权的认识发生了历史性的转变。1991年11月我国政府公布的《中国人权状况白皮书》明确指出,生存权是中国人民长期争取的首要人权。随着生存权保障思想的树立,1999年的宪法修正案对于1982年《宪法》第六条有关按劳分配原则的规定进行了补充修改,增加了以下内容的规定,即:“国家在社会主义初级阶段,坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度。该修改规定的意义在于,它为依托于国民收入再分配的社会保障制度提供了明确的合宪性分配依据。此外,一个巨大的历史进步是,2004年的宪法修正案首次规定了“国家尊重和保障人权”、国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度的条款,这一系列的变化表明了国家保障包括生存权在内的人权的法理念开始逐步确立。

当把目光转向最低生活保障领域时我们就会发现,20世纪90年代中期以后政府颁布的通知、行政法规等,也发生了一些理念上的转变。2006年3月1日起施行的《农村五保供养工作条例》与1994年的《农村五保供养工作条例》相比,从取消关于“五保供养是农村的集体福利事业”的定性以及规

定五保供养资金由地方政府承担和中央政府适当补助的内容来看,已将五保供养工作作为政府的一项法定义务规定了下来,这无疑是一个质的进步。不过,农村五保供养对象享受五保供养待遇究竟是基于获得物质帮助权还是政府承担责任所带来的“反射性的利益”,新条例的规定甚不明确,其与1994年《农村五保供养工作条例》同样,只是说明立法目的是“为了做好农村五保供养工作,保障农村五保对象的正常生活,促进农村社会保障制度的发展”,并未明言实行五保供养是为了保障五保供养对象获得物质帮助权,而作为当然的归结,对县级人民政府民政部门不批准给予五保供养待遇时,农村居民通过何种途径救济自己的主张,新条例亦未规定,并且,关于五保供养资金完全由地方政府负担的规定是否合理,以及中央政府对困难地区财政的适当补助究竟法定比例为何等关涉权利保障的实质重要问题,仍是今后相关立法需要细化和明确之处。此外,还应提及的是,时至今日仍在沿用的《农村五保供养工作条例》这个名称本身,反映了强烈的行政管理色彩,公民权利保障的气息还不够浓厚。上述情况说明,政府对农村五保供养对象享有最低生活保障的权利性认识仍是模糊的,抑或说仍存在着一定的局限性,今后在相关的立法中,必须明确生存权保障的法理念,使政府责任原则从形式到内容得到充分的体现。

四、结语

通过对农村五保供养政府责任原则的法制化过程进行考察与分析,可以发现,随着生存权保障理念的确立,对处于贫困状态的农村五保供养对象实施最低限度生活的保障已成为政府的一项法定义务。今后,国家应立足于生存权保障的视角,贯彻政府责任原则,进一步完善农村五保供养制度,将其与农村最低生活保障制度乃至城市居民最低生活保障制度进行有效的立法整合,使农村五保供养群体的生存权得到应有的法律保障。

注释:

韩君玲:《日本最低生活保障法研究》,商务印书馆2007年版,第7页。

郑功成:《中国社会保障制度变迁与评估》,中国人民大学出版社2002年版,第15页。

许文兴:《农村社会保障》,中国农业出版社2006年版,第81页。

宋士云:《中国农村社会保障制度结构与变迁(1949-2002)》,人民出版社2006年版,第143页。

刘翠霄:《天大的事——中国农民社会保障制度研究》,法律出版社2006年版,第98页。

郑功成:《社会保障学——理念、制度、实践与思辨》,商务印书馆2004年版,第17页。

钟家新:《社会保障制度的建构与中日传统文化的走向》,《社会保障制度研究》2005年第2期。

莫纪宏:《国际人权公约与中国》,世界知识出版社2005年版,第167页。

责任编辑 韩成军