



建设社会主义新农村书系

民主管理与政策法规篇

农村五保供养机构的 建设与管理

Nongcun Wubao Gongyang Jigou De
Jianshe Yu Guanli

赵庆国 孔令文◎编著



中国农业出版社
农村读物出版社



J i a n s h e S h e h u i z h u y i



建设社会主义新农村书系

民主管理与政策法律篇

农村五保供养机构的 建设与管理

赵庆国 孔令文 编著

中国农业出版社
农村读物出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村五保供养机构的建设与管理/赵庆国, 孔令文编著. —北京: 中国农业出版社, 2007. 12

(建设社会主义新农村书系)

ISBN 978-7-109-12179-9

I. 农… II. ①赵…②孔… III. 农村-社会保障-中国
IV. F323.89

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 190375 号

中国农业出版社
农村读物出版社 出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

责任编辑 周承刚

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2008 年 1 月第 1 版 2008 年 1 月北京第 1 次印刷

开本: 787mm×1092mm 1/32 印张: 5.625

字数: 110 千字

定价: 7.80 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

目 录

一、农村老年人与老龄化问题	1
1. 何谓老年人	1
2. 人口老龄化	3
3. 中国农村人口老龄化的现状	3
4. 中国农村人口老龄化的特点	4
5. 社会孤老问题	5
6. 中华民族尊老敬老的传统	5
7. 养老与尊老敬老的关系	6
8. 中国目前农村养老的基本形式	6
二、农村五保供养制度的产生与发展	8
(一) 农村五保供养制度产生的基本过程	8
(二) 五保供养的内容及发展变化	10
1. 五保供养的内容	10
2. 五保供养内容的发展变化	11
(三) 享受五保供养待遇的基本条件	13
1. 无劳动能力	14
2. 无生活来源	17
3. 无法定赡养、抚养、扶养人或法定赡养、抚养、 扶养人无赡养、抚养、扶养能力	18
(四) 享受五保供养待遇申请审批程序	21
1. 申请	22

2. 评议	22
3. 公示	23
4. 审核	23
5. 审批	24
6. 落实待遇	25
(五) 五保供养形式的类型及选择	27
1. 供养形式的类型	27
2. 供养形式的选择	29
(六) 取消五保供养待遇的有关规定	29
1. 取消五保供养待遇的条件	30
2. 取消五保供养待遇的主要方法	30
3. 取消农村五保供养待遇的程序	31
(七) 五保供养标准的制定与管理	32
1. 农村五保供养标准的内涵	32
2. 制定五保供养标准的基本要求	33
3. 农村五保供养标准的制定	35
4. 农村五保供养标准的监督执行	35
(八) 五保供养资金的筹集与管理	36
1. 五保供养资金筹集的责任主体	36
2. 五保供养资金筹集的主要方法	38
3. 五保供养资金的使用管理	38
(九) 五保供养对象个人财产的处置	39
1. 有关农村五保供养对象个人财产处置的法律规定	39
2. 五保供养对象个人财产处置的原则和方法	41
(十) 五保供养工作的监督管理	42
1. 监督管理的机关及监督管理内容	42
2. 督促实施机关和督促实施的内容	43
3. 接受社会监督	44

三、五保供养服务机构的成长历程	45
(一) 农村五保供养服务机构的产生和发展	45
1. 五保供养服务机构产生的社会基础	45
2. 农村五保供养服务机构产生的基本过程	47
3. 农村五保供养机构的普及与发展	47
(二) 五保供养服务机构的性质	50
1. 农村税费改革前五保供养服务机构的性质	50
2. 对五保供养服务机构性质的认识	51
(三) 五保供养服务机构的任务	54
1. 为五保供养对象提供集中供养服务	55
2. 为五保对象提供分散供养服务	56
3. 为社会老人提供自费养老服务	57
4. 为社区老年人提供文化娱乐和医疗康复服务	57
(四) 五保供养服务机构发展的趋势	58
1. 适应农村小城镇建设战略需要, 五保供养服务机构的 建设模式将向规模化方向发展	59
2. 适应老龄社会提前到来需要, 五保供养服务机构的 服务对象将向公众化方向发展	61
3. 适应养老对象需求变化要求, 五保供养服务机构的 服务内容将向多样化方向发展	62
4. 适应市场竞争环境变化要求, 五保供养服务机构的 服务队伍将向专业化方向发展	64
5. 适应管理科学技术进步要求, 五保供养服务机构的 管理手段将向科学化方向发展	65
(五) 农村五保供养服务机构建设与管理的责任 主体	65
1. 五保供养服务机构建设的责任主体是各级人民政府	66
2. 五保供养服务机构管理的责任主体是县级人民政府 和乡镇人民政府	67

(六) 建设农村五保供养服务机构的意义	68
1. 五保供养服务机构作为党和政府在农村的“形象工程”， 是对中华民族优良传统的大力弘扬	68
2. 五保供养服务机构作为农村社会保障的“基础工程”， 有力促进了社会稳定和生产力的发展	69
3. 五保供养服务机构作为社会主义新农村建设的 “窗口工程”，极大推动了农村社会和谐和社会 主义新农村建设	70
4. 农村五保供养服务机构作为计划生育的“配套 工程”，较好促进了计划生育基本国策的贯彻执行	70
四、农村五保供养机构的建设	71
1. 五保供养服务机构建设的原则	71
2. 提高五保供养水平的基本原则	73
3. 五保供养服务机构建设的标准	74
4. 五保供养服务机构建设的资格审批	80
5. 农村五保供养服务机构的建设实施	82
6. 有关五保供养服务机构建设的优惠政策	83
7. 社会养老机构的主要几种形式	88
五、农村五保供养服务机构的 management	90
1. 五保供养服务机构管理的原则和任务	90
2. 五保供养服务机构的管理组织和管理服务队伍	90
3. 五保供养服务机构的老人可以分为的几种情况	91
4. 社会养老机构对自理老人的护理应达到的标准	92
5. 社会养老机构对介助老人的护理应达到的标准	92
6. 社会养老机构对介护老人的护理应达到的标准	93
7. 养老机构还应为老人提供的日常服务	94
8. 康复社会养老机构为老人提供的康复服务内容	94

9. 社会养老机构应为老人的心理健康提供的服务	95
10. 民政部对五保供养服务机构的财务和资产管理 有关规定	95
11. 农村五保供养资金来源及在使用上的规定	96
12. 对老人膳食的具体要求	96
13. 社会养老机构老人居室标准	97
14. 社会养老机构对老人应提供的医疗服务	97
15. 关于老人的丧葬服务社会养老机构的规定	98
16. 符合条件的五保对象申请入住五保供养服务机构的 办法	98
17. 对五保养员个人财产的处理	98
18. 当养员与管理服务人员发生矛盾时, 院方通常 采用的解决办法	99
19. 五保供养服务机构的日常管理工作的责任人及其 职责	99
20. 农村五保供养服务机构的工作由谁实施监督与管理	100
21. 什么情况下可以停止五保供养	100
22. 五保供养服务机构管理工作的负责部门及其具有的 主要职责	100
23. 农村五保供养待遇的监督管理	100
24. 五保供养服务机构的分级服务	101
25. 五保供养服务机构可以为老人提供特殊服务	101
26. 在五保供养服务机构中老人还可以享受到哪些服务	101
27. 五保供养服务机构能够为老人提供的社会化服务	101
28. 养员享受供养服务需要办理的手续	101
29. 养员在五保供养服务机构中应遵守的服务公约	101
30. 五保供养机构查铺制度	102
31. 五保供养服务机构工作人员值班职责	102
32. 五保供养服务机构除了照顾养员的生活起居, 还要 在精神上抚慰养员	103

33. 养员亲属到五保供养服务机构的探视	104
34. 在五保供养服务机构中养员不可以随意外出	104
35. 五保供养服务机构应建立卫生管理制度	105
36. 五保供养服务机构应建立食堂管理制度	105
37. 养员在五保供养服务机构接受供养要有档案记载	105
38. 五保供养服务机构有责任防止发生意外事故	105
39. 在五保供养服务机构中应经常组织活动	106
40. 如何监督管理农村五保供养服务机构	107
41. 责任部门如何实现对农村五保供养服务机构的 监督管理	107
42. 如何对五保资金使用情况进行监督管理	108
43. 如何实现农村五保供养待遇的监督管理	109
44. 五保供养监督机制是怎样的	110
 六、附录	112
附录 1 农村五保供养工作条例	112
附录 2 社会福利机构管理暂行办法	118
附录 3 农村敬老院管理暂行办法	124
附录 4 老年人社会福利机构基本规范	128
附录 5 国务院办公厅转发民政部等部门关于加快 实现社会福利社会化意见的通知	140
附录 6 民政部关于农村五保供养服务机构建设的 指导意见	148
附录 7 财政部 国家税务总局关于对老年服务机构 有关税收政策问题的通知	153
附录 8 民政部 财政部 国家发展和改革委员会 关于进一步做好农村五保供养工作的通知	154
附录 9 民政部 卫生部 财政部关于实施农村	

医疗救助的意见	159
附录 10 中华人民共和国老年人权益保障法（节选）	164
后记	166

一、农村老年人与老龄化问题

1. 何谓老年人

老年，是人的生命中的一个阶段。进入老年阶段的人，可以称其为老年人。判断一个人是否是老年人主要依据是老年人的起点年龄标准，一般是由国家或政府以法律制度来确定的。不同的国家、不同的民族有不同老年标准，即使在同一国家的不同历史时期或不同的经济条件下也有不同的老年年龄标准规定。

我国目前有关法律规定 60 岁为老年的起点年龄。这与我国历史上对老年人的年龄判定大致相同。从古至今，一直有“花甲”为老之说。虽然，有的朝代曾以 50 岁、55 岁、66 岁、70 岁为老年的起点年龄，但为数不多，流传不广。《礼记·曲礼》记载：“六十曰耆。”可见当时就是以 60 岁为老年的起点年龄。《论语·皇侃疏》说：“老，五十以上。”《文献通考·户口考》说：“晋以六十六岁以上为老，隋以六十为老，唐以五十五岁为老，宋以六十岁为老。”《说文》说：“老考也，七十曰老，从人毛化，言须发白也。”又说：“年八十曰耄。”《尔雅》释：“耄，老也。”《礼记·曲礼》说：“五十曰艾，六十曰耆，七十老而传，八十、九十曰耄，百年曰，期颐。”还解释说：“期，犹要也；颐，养也。”所以称百岁为“期颐”。

从以上的历史记载中可以看出，我国历史上老年的起点

年龄最早的 50 岁，这是依据当时的老年人的生理特点和社会功能确定的。在我国古代社会，人的寿命普遍低于现代社会，据有关资料介绍，夏商时，人的平均寿命不过 18 岁，秦时为 20 岁，东汉时为 22 岁，唐朝时为 27 岁，宋朝时为 30 岁，清朝时为 33 岁，民国时为 35 岁。所以古代有“人生七十古来稀”之说。那个时候，由于老年人是技术、知识和文化等方面的重要载体之一，因此，老年人的社会价值和社会地位都很高。只要老年人有思维和判断能力，一般都能继续参与和影响周围的生活。在当时的老年的含义中，也以积极的一面为主。老年人被看成是知识和智慧的代表，是国泰民安和国运长久的象征。乾隆三下江南时，地方官员都要安排当地百岁“人瑞”一同迎驾道旁，这种做法得到乾隆赞赏，认为这是“太和之气”，“用征寿世”的吉兆。随着社会的发展，人类知识和经验的载体增多，人们不必请教老年人便可获得需要的技术、知识和文化，特别是工业化社会出现后，老年人因劳动能力的减弱开始被排斥在劳动力市场之外，其社会价值降低了，“老”成了无用的代名词。

对于老龄的起始年龄，国外的不同学者也有不同的理解。古希腊的思想家认为超过 60 岁即进入老年时代；19 世纪法国学者弗露朗把老龄化的起始年龄推迟到 70 岁；20 世纪初的德国学者马克斯·鲁涅尔把老龄化的起始年龄规定为 50 岁；美国的有些学者认为老龄化的起始年龄为 65 岁；波兰著名人口学家爱德华·罗赛特把 60 岁作为人口老龄化的起始年龄；当前国际人口组织和欧美大多数发达国家的人口学者，把 65 岁作为老龄化的起始年龄，国际人口组织还按 65 岁和 65 岁以上人口占总人口的不同比例，对人口类型作了划分，如表 1-1 所示。

表 1-1 国际人口组织按年龄结构划分的人口类型

单位：(%)

65 岁和 65 岁以上人口的比例	人口类型
低于 4	年轻型
4~7 之间	成年型
7 和 7 以上	老年型

2. 人口老龄化

人口老龄化主要是指一个国家或地区老年人占社会总人口的比重超过一定的比例称为老龄化或老年型国家。

按照国际人口组织对人口类型的划分，老年型的国家主要是发达国家，最高的是欧洲国家和日本。

判断老龄化的最科学的分类方法按 65 岁和 65 岁以上人口占总人口的不同比例，再结合老少比、年龄中位数和少年儿童人口占总人口的比例。按照这种划分，少年儿童人口占总人口的比例在 30% 以下，老年人口占总人口 10% 以上，老少比在 30% 以上，年龄中位数在 30 岁以上，被视为老年型国家。

年龄中位数是指总人口中从低龄到老龄累计到总人口一半的年龄组。

在我国，一般将超过 60 岁的人口称为老年人口。自 1980 年以来，60 岁以上老年人口平均每年以 3.2% 的速度增长，1990 年，中国的老年人口已达到总人口的 10%，进入了老龄化社会。

3. 中国农村人口老龄化的现状

随着我国经济的发展、科学技术的进步、人民生活水平的提高和医疗条件的改善，我国人口健康水平提高，死亡率降低，人口的平均寿命比解放前增长了一倍，达到 70 岁左右，接近较发达国家的水平。老年人口的增加不可避免地走

向人口老龄化，使我国在经历了人口基数膨胀的冲击之后，又面临着一场人口老龄化“银色浪潮”的冲击。2000 年第五次人口普查结果显示，全国 60 岁以上老年人口中，4 441 万人居住在城镇，占 34.17%，8 557 万人居住在农村，占 65.83%。60 岁及以上老年人口占总人口的比例，城镇约为 10.01%，农村则达到了 10.92%。城镇 65 岁以上老年人口 2 873 万人，占城镇总人口的 6.3%；农村 65 岁以上老年人口 5 938 万人，占农村总人口的 7.35%，农村人口的老龄化程度明显高于城镇。据预测，如果按 2000 年城乡老年人口结构计算，到 2010 年，农村 65 岁以上老年人数为 7 718 万人，到 2030 年，农村 65 岁以上老年人数将增加到 1.55 亿人。

4. 中国农村人口老龄化的特点

从人口老龄化和老年人口的城乡结构来看，农村老龄化问题具有这样一些特点：

- (1) 农村老年人口绝对数量远远高于城市；
- (2) 农村人口老龄化程度超过城市；
- (3) 农村老龄化速度超过城市（见表 1-2）。

表 1-2 我国 65 岁以上人口变动情况

单位：(%)

年份	全国	城市	农村
1953	4.41	—	—
1964	3.56	—	—
1982	4.91	4.54	5.00
1990	5.57	5.10	5.74
2000	6.96	6.30	7.35

资料来源：历次人口普查。

同样根据各国经济发展的经验，尽管在经济发展过程中

同时进行城市化进程，城市人口比重不断上升，但在这一发展过程中，农村老龄化问题更为严重。从我国的情况看，一方面农村的家庭结构逐渐走向小型化，核心家庭、夫妻家庭、单亲家庭比例增长，主干家庭、联合家庭的人口规模日益减少，而且在我国实行计划生育政策以来，子女数量也持续下降，这都对农村传统的家庭养老模式提出了挑战。另一方面，尽管城市化进程相对较慢，但农村大量的青壮年劳动力通过各种渠道流入并滞留在城市，更加深了农村养老问题解决的难度。可见，无论现在还是未来，我国的养老问题重点和难点都应在农村。

5. 社会孤老问题

所谓社会孤老，是指在老年时，没有子女依靠、没有经济来源、生活不能独立、完全依靠社会救济和扶助的老年人，即人们常说的“鳏寡孤独”。这部分老年人是老年群体中的特殊群体，全国有几百万这样的老年人，需要各级政府、民政部门和各五保供养机构认真进行安置。

6. 中华民族尊老敬老的传统

中国是一个历史悠久的文明古国，在历史长河中形成了尊老敬老的优良传统。早在春秋末期，我国著名思想家、政治家孔子就提出了“老有所终，壮有所用，幼有所长；鳏寡孤独残疾者皆有所养的”思想。孟子也提出：“老吾老以及人之老，幼吾幼以及人之幼”和“老而无妻者，有所持养以终其寿，幼弱孤童之无父母者，有所放依以长其身”的主张。在我国历史上，为了稳定社会秩序，历代统治者都曾经采用过一些办法和措施，对老年人进行帮助，保护他们的权益。根据《周礼》记载，西周大司徒的职掌中就有“养老”的规定。到唐朝时规定无子女的孤老由社会收养。明永乐二十年规定：“民年七十以上，及笃废残疾者，许一丁侍养，

不能自存者，有司赈给”。

从上述记述可以看出，历代都有爱老敬老的制度和措施规定，尽管这些道德规范可能是出于解决社会某一个方面的问题，巩固统治者的统治地位，但对于形成中华民族尊老敬老的道德传统起了积极的作用。在目前我国社会主义制度下，为建立社会主义新农村和构建和谐社会，必须将这种优良传统发扬光大。

7. 养老与尊老敬老的关系

养老与尊老敬老是一个辩证的统一，养老不等于尊老敬老，尊老敬老是老年人养老和安度晚年的基础和前提。

由于人的生理作用，任何人都有一个由儿童到壮年，再到老年的过程，这是每个人都不可能违反的自然规律。当一个人随着年龄的增长，逐渐丧失劳动能力的时候，由于他们在青壮年时期为社会和家庭做出了一定的贡献，在年老时就应该从家庭、社会、国家取得一定的收入或物质帮助，满足其基本生活需要，这就是养老。

而尊老敬老是老年人养老对社会和家庭成员提出的更高层次的要求，不仅在物质上给老年人给予保障，更包括精神上的关心和爱戴，使他们感到心情愉快，享受天伦之乐。即便是物质条件丰富，但精神上无以寄托，得不到安慰，也谈不上是尊老敬老。

所以，应形成尊老敬老的良好社会风气，丰富老年人的精神文化生活，奠定他们较高的社会地位，使老年人时时刻刻处于受人尊敬的社会环境之中，才能更好地养老。

8. 中国目前农村养老的基本形式

现阶段我国农村养老存在家庭养老、集体养老、社会养老三种方式。

(1) 家庭养老。家庭养老就是以血缘关系为纽带，由家庭或家庭成员为老年人提供衣、食、住、行等生活保障的养老方式。主要是经济上供养，生活上照料，精神上慰藉三个方面。我国有几千年文明的历史，尊老、爱老、敬老是我国的传统美德，家庭养老一直是我国农村养老的最主要方式，据有关部门统计，中国农村家庭养老约占整个养老保障的 92%，并且在今后相当长的一段时间内仍会占据主导地位。1996 年 10 月开始实施的《中华人民共和国老年人权益保障法》明确规定老年人有被赡养的权利，从法律上确认了家庭养老的地位。

(2) 集体养老。集体养老就是农村基层组织对“三无”老人，即无依无靠、无劳动能力、无生活来源的孤寡老人实行“五保”制度，即保吃、保住、保穿、保医和保葬。我国的五保制度，有的采取分散供养，即由村级组织负责，由邻里照顾；有的采用集中在养老院（敬老院）供养，将“五保”老人安排在乡镇或村养老院，统一安排吃、穿、住等生活需要，安排工作人员负责日常照顾。前者，在我国目前有 200 多万人。

随着我国农村经济体制的改革，集体养老方式也在逐渐弱化，农村集体办敬老院的个数由 1990 年的 27 886 个下降到 1997 年的 16 498 个；到 1998 年，政府机构改革，农村社会保障部门由民政部向劳动与社会保障部移交，受多种因素影响，农村社会养老保险出现参保人数下降、基金运行难度加大等，政府这项工作的态度也出现动摇，认为我国目前尚不具备普遍实行社会养老保险的条件，对农村社会养老保险工作进行清理、整顿和规范。

(3) 社会养老。农村社会养老是政府为保证广大农民年老后的基本生活保障组织实施的养老保障制度。我国从 1991 年开始实行，但目前这种养老方式还不具有普遍性。