

中国五保供养制度的

创新与拓展

基于供养对象需求视角的研究



The Innovation and
Development
of Five-Guarantees
Subsistence Program
in China



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

苗艳梅◎著

The Innovation and
Development
of Five-Guarantees
Subsistence Program
in China

中国五保供养制度的 创新与拓展

基于供养对象需求视角的研究



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国五保供养制度的创新与拓展：基于供养对象需求视角的研究/苗艳梅著. —北京：社会科学文献出版社，2012.9

ISBN 978 - 7 - 5097 - 3698 - 2

I. ①中… II. ①苗… III. ①农村 - 五保制度 - 研究 - 中国
IV. ①F323.89

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 194737 号

中国五保供养制度的创新与拓展 ——基于供养对象需求视角的研究

著 者 / 苗艳梅

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 社会政法分社 (010) 59367156 责任编辑 / 盛爱珍 郑 嫒

电子信箱 / shekebu@ssap.cn 责任校对 / 陈 磊

项目统筹 / 董根兴 责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20

印 张 / 11.2

版 次 / 2012 年 9 月第 1 版

字 数 / 195 千字

印 次 / 2012 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 3698 - 2

定 价 / 39.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

序

五保供养制度是新中国成立以后较早建立的农村社会保障制度项目之一，它与农村合作医疗制度一起，曾经构成中国农村社会保障的基本制度，并在保证五保户基本生活和基本医疗等方面发挥了核心作用。随着农村经济体制的改革，五保供养制度所赖以存在的集体经济基础发生变化，传统五保供养制度开始面临新的问题，虽然 2006 年后新的五保供养制度比较有效地弥补了传统五保供养制度的不足，但是，由于农村经济社会的深刻变化，以新型农村社会养老保险制度、农村居民最低生活保障制度和新型农村合作医疗制度为基本内容的农村社会保障制度的建立和发展，尤其是城乡统筹的社会保障制度发展战略的实施，国民福利制度体系和基本社会保障服务体系建设目标的提出等，作为针对农村特殊人群的五保供养制度再次面临新的挑战，也成为农村社会保障制度整合与体系完善的重要环节之一。本书通过对五保供养制度历史进程与环境变化的系统全面研究，给出具有一定深度和新意的研究观点和政策取向判断。

五保供养制度开始出现以来始终受到学术界的关注。最初的五保供养制度因其依赖集体经济的支持，于是，该制度的福利供给就自然成为学界和业界关注的核心问题。随着农村经济体制的变化，五保供养制度的集体经济基础开始受到挑战，该制度的福利供给更加成为学界与业界关注的焦点问题。而随着农村社会保障制度建立和发展步伐的加快，五保供养制度的福利供给问题开始有了比较明确的制度规定，但是，制度的规定与现实之间的差距需要不断完善

的政策加以弥补，因此，该制度的福利供给问题仍然是学界和业界关注的重点。然而，五保供养制度的核心应是满足五保人群的基本需求，供给的视角固然关键，需求的视角尤为不可忽视。本书在关注五保供养制度的福利供给视角的同时，更加关注从五保人群基本需求的视角进行调查和研究，并因此而提出一些有助于该项制度完善的新观点与新建议。

五保供养制度的基本特征是基本生活保障与基本服务保障的结合，这也是该项制度长期存在并在未来一个时期内难以被替代的重要原因。但是，五保供养制度实施中的基本现实是比较重视基本生活保障，相对忽视基本服务保障。毫无疑问，五保供养制度实践中的这一事实，不符合该项制度的制度设计与目标，而造成这一事实的根本原因之一则是基本社会保障服务资源的不足。事实上，随着农村各项社会保障制度的发展和完善，逐步建立比较完善的基本社会保障服务，不仅成为统筹城乡社会保障制度发展的重要内容，也成为影响五保供养制度未来发展的重要因素。本书在关注五保户基本生活保障需求的同时，也关注五保户基本社会保障服务的需求，并将专业社会工作服务等重要的创新方式和途径等，引入到五保供养制度的完善政策。

本书是在作者的博士学位论文的基础上修改而成的。在本书中，她较好地将其社会学专业背景、社会工作专业经历、社会保障专业研究结合起来，通过大量调查研究，发现许多制度实施中的“特例”，在研究过程中曾有过许多“困惑”，当然也付出了大量心血和汗水，所有这些成就了本书在五保供养制度研究方面的诸多独到见解，使得该书成为近年来有关该制度研究方面的一项有新意的成果。相信本书的出版将有助于中国五保供养制度研究的深化与政策的完善，也期待着作者能在学术研究和更多的方面收获更多的成果和喜悦。

丁建定

2012年初夏于紫菰教师公寓

第一章 导论	1
第一节 研究的缘起：完善农村五保供养制度的重要性和紧迫性	1
第二节 研究的意义	7
第三节 相关文献述评	9
第二章 研究设计	25
第一节 本书的理论基础	25
第二节 本书的基本概念	32
第三节 研究方法	34
第四节 研究样本基本情况	36
第三章 农村五保供养制度的发展状况	45
第一节 农村五保供养制度的形成与发展	45
第二节 新、旧《农村五保供养工作条例》比较	53
第三节 农村五保供养制度实施的现状	66
第四节 小结	73

第四章 农村五保对象的经济需求及其保障	74
第一节 五保对象的“保吃”需求及其保障	75
第二节 五保对象的“保穿”需求及其保障	84
第三节 五保对象的“保住”需求及其保障	88
第四节 五保对象的“保医”需求及其保障	96
第五节 五保对象的“保葬”需求及其保障	106
第六节 五保对象的“零花钱”需求及其保障	108
第七节 小结	112
第五章 农村五保对象的非经济需求及其保障	117
第一节 五保对象的照顾需求及其保障	118
第二节 五保户的精神需求及其保障	129
第三节 五保户的自主性需求及其满足状况	149
第四节 小结	159
第六章 完善农村五保对象社会保障政策的思考	160
第一节 五保供养制度中保障主体的地位及作用	160
第二节 五保供养工作中的相关制度	169
第三节 建立五保供养制度的评估指标体系	177
第四节 五保供养制度不宜纳入农村低保制度	179
第五节 五保供养制度供给与五保供养对象需求保障的 合理协调	184
第六节 社会工作者在五保供养工作中的作用	185
第七章 本书的结论与不足	188
第一节 本书的主要结论	188

第二节 本书的不足	191
第三节 研究的展望	192
参考文献	193
附录 1 访谈提纲	202
附录 2 农村五保供养工作条例	205
附录 3 农村五保供养工作条例	211
后 记	215

第一章 导论

第一节 研究的缘起：完善农村五保供养制度的重要性和紧迫性

一 问题的提出

任何社会都有一小部分社会成员不具备自给自足的能力，例如孤儿、残疾人、年老无依的长者等。他们是人类历史上长期存在、也是跨文化存在的弱势群体，所以每个社会都有责任制定一套满足他们实际需要的方法并逐渐形成一种稳定的社会制度。在工业革命以前，这种责任主要是由家庭、家族、邻里、社区以及各种宗教组织、民间团体等承担。工业革命之后，政府开始加强保障这一群体的责任。现代西方国家为本国居民建立了普遍社会保险制度。社会保险基金的来源主要是由企业主和雇员共同缴纳的税费，以及部分政府拨款。保障对象包括丧失劳动能力、没有生活来源、无依无靠的社会成员。在我国，新中国成立后，这一群体开始作为一个整体出现，且拥有了一个明确区分于其他弱势群体的“特有”称谓——“五保户”或者“五保对象”。五保对象所指称的是无劳动能力、无生活来源的社会成员，主要是无依无靠的老年人以及小部分孤儿和残疾人士。

为了满足社会生活中的现实需求，真正从制度上保障农村最困

难群体的基本生活，满足他们最基本的生存需求，从20世纪50年代开始，我国逐渐建立了针对农村无劳动能力、无经济来源、无依无靠成员的保吃、保穿、保住、保医、保葬为内容的社会救助制度，实现了对农村社会中“无经济能力、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、扶养能力的老年人、残疾人或者未满16周岁的未成年人在吃、穿、住、医、葬等方面给予生活照顾和物质帮助的一项农村社会救助制度”（国务院，1994；国务院，2007），即五保供养制度。五保供养制度的出台改变了过去对这一群体实施救助的民间性、随意性、一般性和恩赐性，从而形成了一项长期的特殊的制度性保障。

保障五保对象的基本生活是我国社会救助政策和农村社会保障制度的重要内容。作为中国农村地区最低的社会安全网，五保供养制度的实施对于保障五保对象的基本生存和维持社会稳定起到了重要作用。五保供养制度的建立和实施，对解决农村特殊困难群体的基本生活，保障这一群体的生存和发展权利，提供了政策依据。但是由于农村经济发展水平不高、社会经济结构调整等因素，各地对五保对象的供养标准参差不齐，缺乏一个全国性的法律法规来保障该群体的实际权益。尤其是伴随着社会转型、经济环境和农村人口结构的变化及税费改革的进行，新中国成立后逐步建立并发展起来的农村五保供养制度及其具体工作实践面临一系列问题。例如五保供养制度自身存在的五保对象界定困难、程序繁琐、责任分工不明确等问题以及五保供养工作具体实施中面临的资金筹集困难、应保尽保率低、供养标准低、供养内容不全、集中供养率低等问题，使得原本作为农村社会保障制度第一面旗帜的农村五保供养政策并不能保证五保对象基本的生活保障。为了解决五保供养政策制定及实施中的各种问题，五保供养制度改革势在必行。

2006年3月1日，国务院颁布实行新《农村五保供养工作条例》（简称《条例》，下文同），同时废止1994年颁布实施的旧《农村五保

供养工作条例》。新《条例》实现了五保对象的生活救助由集体内部互助为主向政府提供社会救助为主的根本性转变，成为我国第一部规范农村社会保障工作的行政法规。新《条例》将农村五保对象纳入财政供养，从资金来源、申请程序、管理监督、法律责任等方面进一步作出明确规定，标志着我国农村五保供养制度实现了历史性变革。但是，社会政策与法规从文件制定到服务传递是一个比较复杂的过程，会受到诸多因素的影响。新《农村五保供养工作条例》颁布实施以来，其相关规定能否真正在农村基层得到落实、基层对于新条例的可行性操作是否存在困难等问题都需要进一步调研和探讨。

正是带着这样的疑惑，笔者调查了四川、湖北两省的某些福利院和村庄，对在福利院集中供养和居家分散供养的五保对象进行了访谈，同时也访谈了部分福利院的管理人员和负责五保供养工作的村干部，侧重了解五保对象当前生活保障程度，当地五保对象的标准确定和审批程序，各地的应保尽保率和五保供养标准等问题。

二 完善五保供养制度的重要性

完善五保供养制度是尊重人的基本生存权的体现。如果排除意识形态、政治、阶级、国别等因素，社会保障的起源和发展，纯粹从抽象意义上讲应该是尊重人的自然本性和人的基本生存权利。人的自然本性，即 Natural Right，通常译为“天赋人权”，指的是自然界生物普遍固有的权利。自然权利源自于古希腊哲学的自然法理论。文艺复兴以后逐渐发展成为西方政治和法律的重要议题。诸多思想家例如荷兰的斯宾诺莎，英国的霍布斯、洛克，法国的伏尔泰、狄德罗、卢梭等都对这一思想进行了重要的发展。例如英国哲学家洛克（1997）在《政府论》中对“自然权利”作了界定：“人们……生来就享有自然的一切同样的有利条件，能够运用相同的身心能力，就应该人人平等，不存在从属或受制的关系……人们

既然都是平等和独立的，任何人就不得侵害他人的生命、健康、自有财产”。通常人权包括生命权、自由权、财产权、尊严权、获助权和公正权等内容。

在所有关于人权内涵的讨论中，不可否认排在第一位的是人的生存权。因为人类只有获得基本生存，才能进行其他的生产活动和社会活动，其他权利的实现才成为可能。能够给居民提供生存权保障的只能是具有绝对权威的国家，“因为任何时代、任何国家，只有政府才具备向公民提供生存权保障的资源 and 条件”（邓大松、林毓铭、谢圣远等，2007）。

五保对象长期以来一直是我国社会结构中的弱势群体，对这一群体的生活照顾在历史上呈现出不同的形式，个人、家庭、宗族乃至政府都有不同程度的参与。根据《周礼》记载可以看出当时设置的某些官衔就是专门负责对这一群体的社会救助，例如“大司徒”一职，其职责范围就包括救济孤寡和实行荒政；“遗人”具体负责日常及灾荒时的救济与施舍；其他如“旅师”、“遂人”、“族师”等基层官吏，其工作是查明老幼残疾情况，并据此施惠、散利、均役。南北朝和隋唐时期，设置了专门收容孤老贫病的机构。北宋时，逐步建立起一系列慈善机构，如福田院、居养院、安济坊、慈幼局、养济院、漏泽园等，专门收容孤老病残者和街头乞丐，由官府按月拨给每个人一定的钱米绢布。

除官办的慈善机构外，也有民间的自救与互济，尤其是中国传统中基本的社会单位——宗族发挥了重要的作用。宗族主要是通过调节同宗同族者的财富，利用富有者的私人捐赠，来照顾本宗族中的贫病无依者，以保持本宗族的稳定延续。此外也有些个人化行为，例如一些士大夫或富裕之家自愿捐献财物救济贫病无依者。明朝、清朝及民国时期，对这一群体的政府保障和民间保障均得以延续和改善。总之，我国历史上各朝各代对鳏寡孤独的照顾抚恤既有政府参与的慈善救济活动，同时又依靠宗族（例如义庄）和地缘（例如各地会馆）来施行，还融合了大量儒释道教因素。对鳏寡孤

独贫病者的社会救助在漫长的历史时期一直没有界限分明的户籍制限制，也没有城市与农村的地域之分。新中国成立之后，城乡二元结构出现，城市与农村对无生活来源、无劳动能力而又缺乏抚养、赡养等支持的弱势群体（也称为“三无”群体）有不同的安置。在农村普遍建立了五保供养制度。

五保对象是社会救助制度中的传统目标群体。无论五保对象陷入贫困、生活无依的原因是社会原因、自然灾害或是单纯的个人原因，作为一名社会成员，当他丧失劳动能力的时候，他的生命权、生存权并不能被剥夺，政府以及社会各界应该给予他最起码的生活保障。因此，建立和完善五保供养制度是尊重人的基本生存权利的体现。

五保供养制度是我国农村现代社会保障政策的起点和基石。社会保障制度与经济社会条件之间的关系密切，尤其是经济发展水平决定了社会保障产生的条件、范围、形式和内容。我国五保供养制度的出现与当时的物质、社会和政治条件是分不开的。在物质并不富裕的时代，建立起集体经济对五保对象基本生活的保障制度具有划时代的意义。这是我国农村现代社会保障历史上最早也是最基本的制度，在实践中发挥了重要作用。一方面，生产资料公有制为五保供养制度提供了物质上的保证；另一方面，集体主义、互帮互助的社会主义价值观为五保供养制度提供了人力上的支持，因此，五保供养制度不仅保证了农村最困难群体的基本生活，也倡导了尊老爱幼的社会和谐风气。随着社会的进步，生产力有了较大发展，国家和地方政府有一定能力支付五保供养资金；而随着社会经济体制转变，原有的五保资金来源不畅，难以保证五保对象的实际生活，出现五保标准过低、应保尽保率低、五保内容不全等问题。五保供养制度亟待改革。无论社会福利、社会保障政策如何改革，对该群体提供基本生活保障应该是其不变的主题之一；只有做好对最困难群体的基本保障，在此基础上建立起覆盖城乡的社会保障体系，进一步完善我国的社会保障政策。

三 完善五保供养政策的迫切性

五保对象的生活现状要求进一步完善五保供养制度。五保供养制度建立初期，生活在农村的最困难群体的基本生活得到了一定保证。随着政治经济体制变革和农村社会经济状况的变迁，尤其是集体经济的瓦解，五保对象的生活逐渐陷入困境。虽然国家制定了相关文件和条例，规定了五保供养资金的解决来源，但是五保对象基本生活保障力度却逐渐变弱。很多地区五保内容只能做到“保吃”和“保穿”，而且保“吃”甚至难以果腹，保“穿”仅能蔽体。五保对象住房条件全村最差，医疗更是难以得到任何保证。2006年3月经过民政部的系列调查研究之后，国务院颁布了新的《工作条例》，逐步完善了五保供养制度。其中最重要的变化是将五保供养资金由集体经济支付变为由国家 and 地方财政支付，从根本上保证了五保供养资金到位。新《条例》实施之后，考察五保对象的基本生活需求能否得到满足，是否出现新的需求，这都要求五保供养制度进一步的完善。

完善五保供养制度是建立城乡一体化社会保障体系的要求。农村五保供养制度是当前农村社会保障体系的重要内容，进一步完善五保供养制度对于促进农村社会保障体系建设和推进城乡一体化，具有重要意义。我国农村社会保障事业在新中国成立后的长期实践发展中，除《农村五保供养工作条例》对五保对象的基本生活保障予以规定之外，农村其他社会成员的社会保障均缺乏相关法律支持，这给农村社会保障的发展带来一系列问题。要使农村社会保障发展规范化，建立与农村经济社会发展相适应的具有现代意义的农村社会保障体系，就必须制定一系列适应我国农村实际情况的社会保障法律法规。这些法律法规的建立首先要考虑到农村最困难群体即五保对象的利益，应该在完善五保供养制度的基础上，建立农村社会保障体系，并进一步建立城乡一体化的社会保障体系。巩固完善农村“五保”供养制度，切实保障农村最贫困人口的基本生活，

是着力构筑的农村社会保障体系最基础的要求，是最低端的一道保障线。

建立农村最低生活保障制度是现代社会保障制度的发展趋势，但是五保供养制度不能被取代。在当前的社会政治经济条件下，如果五保对象被纳入农村最低生活保障制度，即使与新农村合作医疗制度相结合，再配之以农村养老保险、教育救助、医疗救助等制度，也势必会造成对五保对象的生活保障出现倒退。尽管这一措施可能会鼓励五保对象年轻时候增加储蓄，个人加入社会保险等，但是对于一些早年或先天失能的残疾人、无子女的老年人等无劳动能力的群体而言，“注定”他们只能在最低生活保障的贫困标准线边缘挣扎。因此将五保对象纳入农村最低生活保障制度不能切实保障五保对象的生活，因为农村低保的财政保障体制难以确保五保对象足额供养，而且五保供养政策在性质上是社会救助制度，在社会保障体系中具有优先与核心的地位。因此五保供养制度亟须完善，但不是被低保制度取代。

第二节 研究的意义

五保对象是我国农村困难群体中最缺乏生存能力、最需要照顾的弱势群体，为他们提供“保吃”、“保穿”“保住”等基本生活保障是具有中国特色的农村社会保障体系的重要组成部分。虽然诞生于20世纪50年代的五保供养制度，受到我国政治经济体制变革的影响和农村社会经济发展水平的制约，在发展过程中曾出现一些不足，但是五保供养制度实施对于保障我国农村绝大多数鳏寡孤独残疾人的基本生活及维持社会稳定也发挥了积极的作用。随着社会发展水平的不断提高，农村五保供养制度必将迎来新的变革与完善。回顾总结五保供养制度建立以来的发展变迁和经验教训，并在此基础上提出进一步完善五保供养制度的建议，对于当前构建适合我国国情的农村社会保障体制，保证农村经济可持续性发展，促进

农村和谐社会的建立具有重要意义。

农村五保对象的供养工作是中国农村社会救助的基本内容，是具有中国特色的农村社会救助政策体系的重要组成部分，是农村最基本的社会保障制度和最基本的社会福利服务，是农村地区最后的“社会安全网”。五保供养工作的成效直接反映了农村社会福利事业的水平。其制度化建设不仅对五保制度本身的完善和实施意义重大，对农村社会保障制度的建立与完善也将起到极大的借鉴作用。因此对农村五保供养制度的研究具有较强的理论意义。

农村五保供养制度研究主要是为了解决农村社会中客观存在的特殊贫困群体的生存问题而提出的制度化对策，它直接关系到政府形象和社会稳定。如果在经济持续发展现状下，农村最困难群体的基本生活不能得到保障，必然会导致社会成员对于政府的批评、不信任乃至发生矛盾。五保供养工作还会影响到农村人口与计划生育工作的推进，对于解决当前农村实际存在的人口老龄化及社会养老方式的变迁等具体社会问题，建设社会主义新农村和促进农村社会良性运行与协调发展都具有重要的现实意义。

“需求”是社会科学的基本概念之一，需求评估也是制定政策法规的起点。研究需求时常常强调应“以人为本”。本研究希望通过对五保对象的调研，摒弃固有的“专家”本位态度，而是以政策客体，即政策实施之后的受助者五保对象为本，切实了解五保对象的独特需求与期望以及因应他们自身需求采取的策略，探讨满足其需求的途径，反思政策实施中的不足与限制，对完善中国特色的农村社会救助制度尤其是五保供养制度，能够起到一定的借鉴意义。五保对象的需求及其保障状况直接关系到中国农村五保供养政策的执行，关系到农村社会工作尤其是农村贫困群体的发展，希望能够结合五保对象的需求进行实践操作的可行性评估，对社会保障制度实践层面的工作介入方法、内容等提出建议。

第三节 相关文献述评

学术界对五保对象的相关研究主要集中在社会学和社会保障两个学科领域，主要聚焦在五保对象供养政策和实施现状方面。其中社会学专业多是建立在实证调查的基础上，分析五保对象的生活状况，提出进一步完善相关政策的理论反思；社会保障专业通常运用文献分析的方法，从制度层面出发，阐释五保制度的发展、完善与未来发展趋势。社会保障领域的多数学者认为建立更完善的农村最低生活保障体系是解决农村五保对象基本生活问题的根本对策和未来发展趋势。

社会学和社会保障这两个学科的研究者对五保对象的研究有一些共同性的认识，主要集中在两个方面：一是认为“五保对象的真正问题就是经济需求的满足”这一潜在假设，因此研究内容多是五保供养内容能否保证五保对象的基本生理需求；二是认为五保对象的需求满足途径主要是政府支持与政策实施，主张政府是保证五保对象需求满足的强大后盾，应该由政府承担主要责任。由于这两个基本预设的存在，对五保对象的研究集中在他们的生活状况如何，如何加强政府责任，例如纳入国家财政体系，颁布法律法规保证制度实施等方面。

一 关于五保供养制度的性质认识

关于五保供养制度性质归属的争论主要集中在“社会救助”和“社会福利”两个概念维度下。究竟五保供养制度属于社会救助的范畴，还是一项社会福利，研究者有不同的看法。其观点概括起来主要是以下三种：

第一种观点是认为五保供养制度属于社会救助的范畴。多数学者持此观点。他们认为五保供养制度是我国社会救助体系的重要组成部分（李瑞德，2007；杜开宗，2009；洪大用，2004；高