

五保戶供養制度的歷史、現狀及其未來走向¹

——以湖北省咸安區為例

◎ 楊振傑

一 五保戶供養的歷史

五保供養制度是基於當時的歷史背景和社會主義意識形態的需要，而對傳統的地方救助做的翻版，它主要是針對特殊群體的救助。應該肯定其在歷史在所起的作用。下面就簡單的梳理其在各個不同時期的狀況及政策變化。

（一）五保供養制度是在農業合作化的二十世紀50年代建立的，當時採取的是由村級集體經濟保障的供給方式。根據1956年的《高級農業生產合作社示範章程》規定，對生活沒有依靠的老弱孤寡殘疾社員，給予保吃、保穿、保住、保醫，年幼的保證受到教育（保教）和年老的保證死後安葬（保葬），簡稱「五保」，享受五保的農戶便統稱「五保戶」。進入農業合作化後，農民的生、老、病、死就基本上依靠集體經濟力量來給予保障。五保戶只不過是其中比較特殊的部分而已，他們由原來靠宗族、鄰里親朋等幫扶贍養，現在改由村組集體供養，群體範圍有所擴大，但仍然局限於原有的熟人圈子，並未超越村莊界限。而且在大鍋飯時代，一方面是政治壓力，誰敢說不養這些人呢；另一方面，傳統的鄰里情節。大家都是知根知底的，相互很熟悉，只要有一口飯大家就分吃，想著自己那天要是沒飯吃了也得靠大家幫一把，一種傳統的濟世心態使然²。

在人民公社化初期，對「五保」老人實行集中供養，全縣辦有敬老院85所，共收養老人1082人。1961年因集體經濟困難而被解散，「五保」老人回社、隊分散供養。救濟標準是年人均600斤稻子（約合360斤米），6斤油，60元錢。

1978年，在研究五保工作立法時，又把五保條件進一步修改成無法定扶養義務人，無勞動能力，無生活來源的老年人、殘疾人和未成年人，形成了「三無人員」的完整概念。這一標準至今都在使用，只是具體的評判條件各地有所不同而已。

（二）農村實行分田到戶的生產責任制以後，1985年國務院規定，鄉和村供養五保戶的費用，「實行收取公共事業統籌的辦法解決」。80年代初農村實行「大包乾」，集體經濟解散，原來由村組集體供養的五保戶的生活來源成了問題。民政部門及時採取措施，主要是對五保供養所需經費以鄉鎮為單位進行統籌，並大力發展農村敬老院，實行集體供養，政府給予必要的支持。在80年代中期掀起了一股建福利院的高潮，各鄉各鎮都建起了自己的福利院，並劃撥了一定的土地給福利院作為生活用地，有條件的辦起了養殖場等，以增加收入改善經濟狀況。統籌款還是由五保戶所在的村組承擔，只是由鄉鎮統一收支而已。

當時「五保」供養方式各地可能有不同的方式，但大體上可分有兩種——集中供養和分散供養，具體主要有以下數種：

- (1) 網路供養；網路供養是以鄉鎮敬老院為五保服務中心，統一管理全鄉鎮的五保工作。
- (2) 統供分養；以鄉鎮或村統一制定供養標準，統一籌集分配供養款物。五保對象則是在原有家中生活，村裏安排有服務組提供日常的生活服務。
- (3) 承包供養；由五保物件與其親屬或鄰居自願協商，簽訂供養協定或遺贈協定，在建立了供養關係後，供養者承擔全面供養的義務。
- (4) 集中供養；由鄉鎮或村舉辦敬老院、福利院等，院內集中供養五保對象。

(三) 1994年，國務院發布《農村五保供養工作條例》，民政部發布了《敬老院管理暫行辦法》，正式通過法規的形式對五保供養的性質、對象、內容、形式等做出了明確規定，並進一步加強了農村敬老院的建設。其中1994年國務院頒發《農村五保供養工作條例》規定，對農村無法定撫養義務人或雖有撫養義務人，但無撫養能力的；無勞動能力的以及無生活來源的老年人、殘疾人和未成年人在吃、穿、住、醫、葬和未成年人義務教育等方面給予生活照顧和物質幫助。按照國務院頒發的《條例》規定，五保的具體內容包括保吃(供給糧油、副食和燃料)、保穿(供給服裝、被褥等用品和零用錢)、保住(提供符合基本條件的住房和傢俱)、保醫(有病及時治療，對生活不能自理者給予照料)、保葬(妥善辦理五保物件的喪葬事宜)五個方面。此外，五保對象是未成年人的，還應保障他們依法接受義務教育。而且《條例》還明確提出，村集體經濟組織負責五保供養的經費和實物，鄉人民政府負責五保供養工作的實施。

1990年咸安區雙溪橋鎮率先試行了「兩金」統籌改革（五保金、軍屬優撫金），其具體做法是：根據本鄉鎮的五保人數、義務兵軍屬人數和標準（當時350元／年）測定所需數量按人口分攤，非農業農口從工資中扣除（人均3元／年），農業人口隨供糧代徵(20斤稻子／年)，「兩金」由鄉鎮負責統一徵收，納入鄉一級財政，統一管理監督使用。這一做法在一定程度上解決了村組幹部收款難、五保戶錢糧到手難、民政幹部工作難的問題。1991年原咸寧市政府下發咸政發[1991]13號文件，將「兩金」統籌法在全市推廣，這也就是所謂的「鄉統籌」。

五保戶作為一個特殊群體，其生存能力有限，需要社會的幫扶，可以看出來一直都是得益於熟人社會的救助，其幫扶面從未超出過鄉的範圍，而且即使是由鄉統籌來解決，其資金仍然來自於自己所在的村組，這也就意味著各村組負責各自的困難戶，如果說在解放前的救助是一種鄰里幫扶，村莊情結的緣故，那麼在解放後，除了這層原因以外，還有社會主義本身的集體主義形式特有的單位組織，也就是說當時大眾都被分配到各單位，各單位自己組織生產生活，一個單位就是一個小社會，在裏面甚麼都有，單位負責其成員的生老病死，在農村單位的概念就是生產大隊、生產小隊（也就是後來的村組），由村組負責組織各家各戶的生產生活。對五保戶的供養自然也就成為其不可推卸的責任。這種責任也一直延續著。

二 五保戶供養的現狀

根據2003年湖北省辦公廳的文件五保戶的確定條件為：1、依照《婚姻法》規定，有法定贍養

義務的一般不能定為五保物件。對有女(包括養女)無子，且女兒已成人出嫁的孤寡老人，2002年前已享受五保待遇的，可繼續保留，但原則上不安排到福利院集中供養；尚未納入的，除女兒家庭在農村特困戶排查中已被確認為特困戶外，原則上不予批准享受五保待遇。2、對年齡未滿60周歲的孤寡人員，除完全喪失勞動力的盲、殘、呆、傻者外，不應納入五保範圍；年滿60周歲，本人身體好未提出申請者也不納入；超過65歲的孤寡老人除本人有比較穩定的生活來源不願入保者外，必須全部納入五保範圍。3、五保戶的基本原則是「鰥寡孤獨」。非鰥寡孤獨家庭應作為特困戶對待。

供養方式：集中供養和分散供養。分散供養的五保對象由村申報，鄉鎮民政辦復審並登記造冊，鄉鎮財政所復核後開局三聯單直接發放到個人。個人憑單即可領取轉移支付的800元生活補助費，另外口糧可從五保物件所分責任田中解決，或自己耕種，或委託親友代種，或出租給他人耕種後收一定的租穀。集中供養的則由鄉鎮安排在福利院，其資金直接從村轉移支付資金中劃撥給福利院。

五保供養的資源在農村經濟體制改革之前，來自村級集體經濟，分田到戶後部分來自五保戶田畝的代耕收入，部分來自鄉村的公共事業收費。2003年農村稅費改革以來，村提留和鄉統籌被取消，導致五保資金改由財政轉移支付提供，引起融資政策的重新建構。而不是楊團在江西省調查時所發現的五保資金主要來源於救災救濟款³。而是把村級辦公經費、村幹部工資、五保金、優撫金、計生、鄉村道路建設等打包統一劃撥給縣市，由各縣市根據各鄉、村的情況劃撥給鄉鎮。再由鄉鎮劃撥給各村。2005年全國大多數地區取消農業稅，五保供養資金全部由財政轉移支付，列入鄉鎮、村的轉移支付預算。在這當中比較嚴重的問題就是，鄉鎮幹部、村幹部為了保障個人利益最大化，顧慮五保物件多了會佔用本鎮或本村的上級轉移支付經費，因此有的村不願意上報或少報五保戶，因為多報一戶自己的工資就少一份，致使出現了一部分應保未保的情況，致使部分困難群眾得不到及時救助。據橫溝橋鎮金助理介紹，該鎮目前有88名五保戶集中供養，135名五保老人分散供養，但據她估計該鎮至少還有500戶五保戶沒有報上來，如果她估計沒錯的話，也就是說大部分還處於應保未保狀態。

農村五保供養已陷於「兩難」的尷尬境地。中央和省裏鑒於稅費改革後，五保資金落實困難，要求各地加強集中供養，要求在今年年底前達到80%的集中供養率，2004年馬橋鎮從省、市、區獲得16萬元的福利院改造資金，自籌14萬(實際是借債)，勉強完成了改造任務。但是轉移支付的1200元/人.年只夠維持低水準生活，而且福利院的水電費、房屋等設施的維修費、工作人員的工資等難以保證。現在是修好了房子卻沒有被子等生活用品，以及缺乏管理人員照料五保老人。按政策規定各地方政府應按集中供養人均0.5畝耕地或1畝山地標準從未承包的土地和山林中劃撥給福利院，以滿足福利院必要的自養基地建設，但在農業稅費減免後，農戶紛紛回來搶地種的情況下，如何劃撥這些地確實很難。而在鄉、村不能提供補貼的情況下，800元/人.年的補助對於分散供養的仍有困難。目前的轉移支付仍很難保障居民的生活開支，而鄉鎮一級財政又嚴重欠債，如何在國家財力有限的情況下讓這些老人安度晚年值得思索。

國家轉移支付資金捆綁劃撥表明集體經濟時代的陰影仍然揮之不去，從五保供養制度建立之日起，就是由鄉村供給，其資金來源從未超出過鄉鎮一級，即鄉統籌。國家很清楚自己所劃撥的資金，並不能完全解決問題，需要鄉鎮、村自己解決一部分，並且反復申明五保供養、優撫金本應是地方的事，需要地方自己解決一部分，而且強調地方在解決五保供養問題上應起到主導作用⁴，但是錢從哪里來，在稅費減免和鄉鎮綜合配套改革後，鄉鎮作為一級政權機

構其財政已顯弱化，尤其是鄉鎮債務嚴重的情況下公共服務資金的來源更是個問題。轉移支付資金不足，五保、優撫兩項服務必然受到影響，影響這些弱勢群體的生存狀況。但是單純的擴大劃撥資金比例也不能解決問題，鄉鎮、村幹部的欲望以及體制內和體制外的因素都推動著他們擠佔這筆資金。筆者以為鄉鎮職能該如何定位是關鍵，定好位了，他有了責任有了壓力，就自然知道該怎麼辦了，筆者曾經問馬橋鎮的黨委書記在他看來工作壓力主要來自於上面還是下面，他想了一會答道「最終還是來源於下麵的（農民）」。他回答得很有技巧，也很能反映問題，如何讓父母官們直接向老百姓負責，而不再繞一個大圈子，是我們下一步該做的，也是解決問題的根本之道⁵。從中我們可以看出國家政策之所以搖擺不定，就是由於對目前的鄉鎮職能定位不准或不清晰，還沒有為鄉鎮規劃好未來。

三 五保供養制度的未來

五保供養制度是集體時代的產物，在歷史上以至現在都起了很重要的作用，尤其是對計生工作意義重大，目前的計生工作很需要五保制度的進一步完善相配合，給那些無兒無女的鰥寡孤獨者一些生活和心靈上的安慰，讓他們放心，不一定要養兒防老，國家會照顧好他們的。作為一項制度它反映的是政府對老百姓的關心和愛護，政治意義巨大，儘管有不適應現代保障思想或福利思想的地方，作為現代福利制度應該涵蓋所有弱勢群體，而不是單單為這一部分人設立一套制度，這不符合保障的層次性要求，反而容易出現衝突和覆蓋。比如五保供養和農村特困戶救助之間，體現了兩類不同的社會保障政策思路和政策目標。特困戶救濟政策以收入水準劃界，救濟定時定量，是以保障農村居民基本生存權利為目標，除定量的標準制定方法尚未統一，救濟經費還受到限制外，可以說已經具備了最低生活保障制度的雛形，屬於現代社會救助政策。以年齡界限作為鰥寡老人享有某種社會保障待遇的標準，是一種典型的老人福利的傳統政策。它以鰥寡老人這一特殊人群為目標，排斥非鰥寡老人，不到年齡不能享受；它追求相對較高的經濟目標——根據條例規定五保老人的待遇要達到一般收入標準甚至中上標準。只是，由於實際操作中五保供養經費嚴重不足，導致福利政策變形，演成福利加救助的社會政策。不過，誰享受福利，誰得到救助，並非政策目標的設計而由機制扭曲所造成。據估計，目前有30%左右的農村五保戶有勞動能力，15-17%的五保戶既喪失勞動能力、又喪失生活能力，居於兩類之間的，是喪失勞動能力、但沒有喪失生活能力的五保戶，估計佔到53-55%。對於勞動能力處於高端、中端、低端的五保戶統統採取同等標準、一律扶助的政策，自然會出現高端者獲得中等或者中上生活水準，低端者連最低生活都難以維持，中端者可維持下等生活水準。儘管由於農村稅費改革給五保供養制度帶來較大的衝擊，但相比於特困戶救濟制度，其政策更為寬鬆，資金相對充足，而作為不救不活的、生活更為貧困的特困戶救濟情況卻相差很多。所以實際上特困低保制度已涵蓋了五保戶群體。隨著國力增強，轉移支付的增加，可以料想原有的五保供養制度供養戶將被覆蓋到農村特困戶保障的最低生活保障所吸收，作為其一部分保障對象。現在咸安區的最低生活保障金是120元/人.月，而現在集中供養的五保戶是100元/人.月，如果能夠把五保戶納入最低生活保障，福利院的很多問題就可以解決，不再需要為工作人員工資、設施維修、水電費等所苦惱了。但是短期內，應該解決的是如何在擴大中央和省對地方五保供養資金的投入與調動地方政府的積極性之間找到一個平衡點，既不至於出現五保戶完全靠上級有限的財政撥款而不足以養活自己，又不至於出現上級財政完全承擔負擔後，地方政府突擊大量上報五保戶的數量，使很多達不到要求的也成為五保戶，滋生出新的腐敗，使五保戶的管理出現混亂。所以一方面要擴大資金投入力度，完全由中央和省級財政承擔，應該列為財政專項撥款，而不是與其他資金捆綁的轉移支付，另一方面要加強對五保資金的監管力度，調動地方政府的積極性，避免分

配不均。

在資金足夠且有保障的前提下，五保戶可以拿著這筆錢自己找地方住，福利院也可以改造成接受社會老人的養老院，也就是說可以搞承包，老人拿著福利券⁶去選擇適合自己住的養老院，不一定非要在戶口所在的鄉鎮福利院，福利院拿著老人的福利券就可以到財政局兌換資金，拿到福利券多的福利院獲得的資金就多，這樣一來就真正促動了福利院服務品質的提高。這樣也可以擺脫鄉鎮的影響，同時鄉鎮也擺脫了包袱，也不用再受體制變動的干擾。而且隨著計生獎勵計畫的實施，這些老人也將得到部分補貼，再加上他們負擔輕也應該有一定積蓄，所以應該鼓勵老人用自己的積蓄加上計劃生育獎勵金和福利券去買更好的服務安度晚年，當然這也要求養老院提高不同檔次的服務，以滿足社會多層次的需求。

參考資料：

楊振傑 《建立和完善民政保障體系——對湖北省咸安區民政服務體系的調查與思考》，未刊稿。

楊團 《對中國農村社會救助政策的框架性思考》載社會政策研究網

咸寧縣民政局編 《咸甯縣民政志》（1949-1985）

唐鈞 《中國社會救助制度的變遷與評估》載社會政策研究網

嘉魚縣民政局編 《嘉魚縣民政志》（1949-1985）

楊團、張時飛 《江西省農村五保供養工作調研報告》《江蘇社會科學》2004第2期

註釋

- 1 受湖北省委委託，與省委政研室組織的大型調研隊於2005年6月20日-27日在湖北省咸安區進行農村公共服務體系的調研，調研中得到咸安區區委、區政府以及各相關局機關和鄉鎮政府的支持和配合，在此特表謝意。
- 2 參看拙文《農村土地流轉中的新問題——湖北省三個村稅費改革後的土地經營方式調查及思考》，《紅旗文稿》，2005年第18期（總第66期）。
- 3 參見楊團、張時飛 《江西省農村五保供養工作調研報告》，《江蘇社會科學》2004第2期。
- 4 具體可參見湖北省政府及民政部門發給各級地方政府的相關檔。
- 5 可以參看拙文《從農業稅費看國家—農民關係》，載世紀中國網之《世紀周刊》，2005年9月B期。
- 6 這裏的福利券有點類似美國的教育券。目前正在實施的農村勞動力轉移培訓的「陽光工程」也是採用的這種方法。

楊振傑 華中師範大學中國農村問題研究中心

《二十一世紀》(<http://www.cuhk.edu.hk/ics/21c>) 《二十一世紀》網絡版第四十八期 2006年3月31日

© 香港中文大學

本文於《二十一世紀》網絡版第四十八期（2006年3月31日）首發，如欲轉載、翻譯或收輯本文文字或圖片，必須聯絡作者獲得許可。