



# 中国农村五保供养: 制度回顾与文化反思

常亮

[摘要] 土地改革完成后,为了妥善解决农村地区孤老贫弱群体生计无着等社会问题,我国政府推出了内嵌于农业合作化运动之中的五保供养制度,并且将其基本框架体系沿用至今。通过追踪五保制度的缘起历程,深入挖掘支持政策实施的文化心理,归纳总结不同历史时期制度运行的“得与失”,发现其制度演进充分体现了传统养老价值观及行为习惯持续而深层的影响。基于中国的传统文化来探寻五保制度的发展方向,继而进行符合国人心理、民众普遍认同的制度设计,着眼于国家、集体、个人等角色功能的稳定性及其可持续性进行调整定位,才能最终实现“鳏、寡、孤、独、废疾者皆有所养”。

[关键词] 农村五保供养制度; 制度演进; 文化反思

DOI:10.13240/j.cnki.caujsse.20160531.005

农村五保供养制度(以下简称五保制度)是一项直接关系到农村最脆弱群体基本生存权利的社会救助政策,它是重要的托底性民生制度安排和维护底线公平的重要手段。在我国,它自1956年开始实施以来承担着帮扶农村鳏寡老人养老的功能<sup>①</sup>。当前,高龄和失能老人的比例不断增加,五保制度实施的难度增大。因此,当我们还在努力破解五保老人的有效供养路径之困时,总结60年五保制度建设的实践经验,极富理论意义和现实价值。在廓清历史脉络的同时,我们可以明晰以下理论问题:五保制度为什么会在人民公社时期产生?支持制度长期运行的文化心理是什么?从制度缘起到实施过程,从制度改革到现实困境,五保制度经历了怎样的历史变迁,又引出了哪些现实问题?制度设计究竟该如何完善才能真正让鳏寡孤贫老人安度晚年?对这些问题做出明确回应,不仅关系到对五保制度建设历史的正确解读,而且影响着五保制度乃至农村养老保障制度改革的方向。

## 一、制度缘起: 社会主义理想与传统养老文化的有机整合

土地改革运动在彻底消灭封建土地所有制的同时,也消灭了族田、义田和义仓等传统救助贫弱的保障形式,缺乏或者丧失劳动能力的鳏寡老人仅能依靠出租土地和亲邻帮助维持生计。毛泽东在1953年提出只有将农民组织起来,走合作化道路,才能够为鳏寡孤独残疾等弱势群体提供基本的生活保障。他认为“农村有百分之十左右的缺粮户,其中有一半是很困难的鳏寡孤独,没有劳动力,但是互助组、合作社可以给他们帮点忙”。五保制度设计的初衷正是依靠合作社这一集体组织的力量保障鳏寡老人的基本生活,并且在实际的运行过程中取得了不错的效果。但是,人民公社在改革开放之后被新制度模式所取代,至今仍饱受攻击乃至诅咒<sup>[1]</sup>。基于这样的事实是否可以认定

[收稿日期] 2015-12-21

[作者简介] 常亮,中国农业大学人文与发展学院博士研究生,中国农业大学烟台研究院助理研究员;邮编:100193。

① 五保是指国家对无子无女、年老、没有劳动能力的农村特困群体提供的“保吃、保穿、保住、保医、保葬(年幼的孤儿保教)”等社会救助措施。由于五保老人占五保户的绝大部分,因此本文在分析五保制度时将其对象主要概括为鳏寡独残的老人。

五保制度仅仅是我国在农村地区盲目追求社会主义理想社会的产物?其在人民公社解体之后的命运又如何呢?

20世纪80年代初,我国再次对农村的土地制度作出重大调整。到1984年末,全国98%以上农户实行了家庭联产承包为主的责任制<sup>[2]</sup>,人民公社制退出历史舞台。产生于同一时期的合作医疗制度与五保制度却出现不同的命运变换。农村合作医疗同样产生于人民公社时期,是社员依靠集体组织的力量建立起来的一种带有互助性质的医疗制度。到20世纪70年代末,全国普及率达到90%以上<sup>[3]</sup>。然而,随着人民公社的解体,到1985年,全国合作医疗的覆盖率仅剩下5%<sup>[4]</sup>。对比明显,五保制度在基层呈现出自发调整 and 良好运行的状态。例如,湖南省于1984年和1987年先后出台了《湖南省农村五保户供养试行条例》和《湖南省农村五保户供养办法》,在五保资金的筹集方面,明确了村集体经济组织是主要的责任主体,乡镇企业承担辅助的供养职责,统筹范围逐步扩展至乡镇层面<sup>①</sup>。再如,江西省敬老院的数量由1977年的880所发展到1987年的2120所,入院供养的五保老人由1.4万人增加到3.5556万人,五保老人的生活也明显改善。江西省还创造性地构建了乡、村、组、户组成的四个层次的服务网络,有效解决了分散居住五保老人的日常生活照料问题<sup>[5]</sup>。

可见,五保供养的运行能够在基层实践中自发探索出适应新经济环境的制度表达形态,从而延续实施,而合作医疗在基层的实践不具备自发调整的能力,在失去资金支持后迅速瓦解。分析两种制度不同变换结果的原因可知:一项社会福利制度的持续发展不仅需要坚实的经济基础,更离不开稳定的心理基础。产生于相同时期的合作医疗制度与五保制度之所以会呈现不同的变迁轨迹,正是因为相比较于更加依赖经济因素的合作医疗,以五保供养为代表的老年福利制度的发展有着更为广泛的群众心理基础,所以制度的运行有着极强的惯性。也证明了五保制度的缘起不仅承载了人们追求社会主义社会的理想,还有着深厚的历史文化渊源。那么,我国的五保制度传承着哪些传统文化基因?维系其长期运行的文化心理又源自何处?

五保制度的缘起可以一直追溯到中国古代社会救济孤贫的传统和价值观念。中国封建社会的历代统治者往往通过倡导养老之礼,制定土地政策等手段将救助孤寡的主要责任赋予给基层社会,宗族组织实际发挥了主要作用。例如,明清政府通过推行里甲、保甲等制度,将救助鳏寡老人的职责赋予给民间社会<sup>[6]</sup>。那么,为什么宗族组织能够为孤寡老人提供基础性的养老保障功能呢?最关键的是这样的制度安排利用和强化了村民原本就持有的扶贫助弱的价值观念和行为倾向。而救助孤贫的观念是“老吾老以及人之老”文化基因的具体表达,直接源自传统养老文化根脉之一的“孝文化”根源是国人自古形成的“敬天法祖”和“慎终追远”的文化观念。中国古代社会传统的农业生产方式决定了人们选择聚村而居的生活方式,人口流动较少又促进了亲密的家庭和宗族关系的形成,为传统养老观念的形成和传递创造了良好的福利场域和社会氛围。

五保制度的雏形是农业合作化运动初期在河南省唐河县出现的自愿联合安置鳏寡老人的办法<sup>②</sup>,被当时的内务部作为经验向全国推广。据统计,至1953年全国采用自愿联合的办法安置了50余万鳏寡老人<sup>[7]</sup>。唐河模式的实质是依托宗族和村落的基础力量解决孤贫老人的养老问题,虽然形式上与传统做法不尽相同,但其能够自发产生并在全国迅速推广,证明传统的养老观念和生活

① 据1957年湖南省出台的《湖南省民政厅、农业厅、关于做好农业社五保工作的意见》记载全省共有五保对象50余万人,约占全国五保总人数的1/10,在农业合作化时期主要通过提取公益金、定工定产、拨发救济款等办法解决他们的生活问题。

② 唐河县安置这些老人遵循双方自愿、先亲后邻、先近后远的原则,被安置老人将土地、房屋等财产交由安置者统一经营使用,由安置者负责老人的生养死葬,并继承其遗产。

习惯还在潜移默化地发挥作用。随着农业合作化运动的全面开展,五保制度的相关文件陆续出炉,“五保”的各项基本内容得以初步确立<sup>①</sup>。五保制度的推行发挥了立竿见影的作用,大多数鳏寡老人的生活有所依靠。据统计至1958年,全国共有413万户、519万农村居民享受到五保供养待遇<sup>[7]</sup>。虽然在人民公社框架下五保制度主要通过社队统一分配粮食和提取公益金等形式运行,与传统的族田义仓、“给孤贫牌”、将“畸零户”与“正管户”进行捆绑等帮扶孤老的做法不同。但是,其实质依然是主要依托传统村落熟人社会的力量解决鳏寡老人的养老问题,延续了自古以来宗亲邻里在救济贫弱方面的基础性功能。

在人民公社化运动阶段,合作社的范围从自然村拓展至乡镇,甚至县域,我国政府尝试通过生产的高度组织化和分配的按需化来解决鳏寡老人的生活问题<sup>②</sup>。这一时期建立了大量的敬老院和公共食堂,试图实现孤贫赡养的“社会化”。然而,新的养老形式没能持续太久。据统计1958年全国新建敬老院15万余所,收养300多万人,集中供养率超过60%。然而,至1962年大部分敬老院被迫解散,仅剩3万所,收养55万人,比1958年减少了80%<sup>[7]</sup>。1962年“三级所有,队为基础”的基本原则得以全面恢复,并一直延续至人民公社制度解体。生产队的规模相当于现在的村民小组,社员基本都是自然村内的亲属邻里,农民在生产队里好似在自然村里。生产队成为组织生产和核算分配的单位,也实际成为落实五保制度的责任主体。可见,受到传统文化观念和行为习惯的影响,五保制度的实施以传统村落的范围为“界限”,因为只有在这个以地缘和血缘关系为媒介形成的场域内才存在着浓厚的相助共济的观念。

综上所述,五保制度之所以会在1949年建国之初的农业合作化时期产生有其历史必然性。一方面,时代机缘造就了建设这样一个社会制度的基本条件,制度的建立又顺应了人民群众对于建立社会主义和共产主义理想社会的认识和追求。另一方面,五保制度并不是“舶来品”,其形成与确立的全过程充分体现了我国传统的养老价值观以及制度安排的深层次影响。五保制度之所以能够在人民公社制度实行近30年的历程中持续发挥扶危济贫的重要作用,正是因为制度设计与古代社会邻里互助和睦族敬宗的惯习一脉相承,迎合了传统的助老观念,符合了广大农民的心理期望。

## 二、政策落空:制度衔接错位与文化认同淡化的共同作用

1992年改革开放进一步深化,在经济体制、分配政策、户籍制度等多重政策的有力推动下,这一时期我国的工业化和城市化的发展开始提速,农村社会面临历史性变迁。在这样的时代背景下,国务院于1994年颁布了第一版的《农村五保供养工作条例》(以下简称《条例》),意图通过法律的形式强化村集体组织的五保供养责任,避免城市化发展给五保制度实施带来的冲击。为了促进敬老院事业的健康发展,1997年民政部又依据《条例》制定了《农村敬老院管理暂行办法》。但是,本应取得更加规范实施效果的五保制度却在20世纪初的运行实践中出现了比较严重的“落空”问题,突出表现为应保未保、供养水平低、农村敬老院建设落后。根据民政部提供的数据,截至2002年末,全国共有五保供养对象570.37万人,但仅有296.82万人获得保障,占应保对象的52%<sup>[8]</sup>。另据统计,1999年安徽省有五保户239 039户、264 967人,尚有应保未保对象18 008户,19 997人。

① 1956年《一九五六年至一九六七年全国农业发展纲要》规定“农业生产合作社对于社内缺乏劳动力,生活没有依靠的鳏寡孤独的社员,应当统一筹划,指定生产队或者生产小组在生产上给以适当的安排,使他们能够参加力所能及的劳动;在生活上给以适当的照顾,做到保吃、保穿、保烧(燃料)、保教(儿童和少年)、保葬,使他们的生养死葬都有指望”。

② 1958年《关于人民公社若干问题的决议》规定“要办好敬老院,为那些无子女依靠的老年人提供一个较好的生活场所”。

93个县1~6月份,五保支出8 046.1万元,比上年同期减少35.1%。全省当年五保供养资金缺口9 107.8万元<sup>[9]</sup>。

2003年8月至10月,为了全面了解五保工作落实的真实情况,民政部组织了12个工作组在全国范围内展开调研。经调查发现造成五保制度运行困难的有五保对象增长快、五保资金筹措没有保障、五保制度调整滞后、农村社区建设滞后、农村群众集体意识削弱和互助意愿不足等方面<sup>[8]</sup>。民政部最终的解释是征收农业税附加后筹集资金的渠道与《条例》的规定不一致,使得政策衔接、资金落实出现了一定困难<sup>[10]</sup>。上述原因固然是导致五保制度在20世纪初出现运转失灵的重要因素,但问题分析仍然停留在制度设计层面,未能从制度运行的文化认同层面进行更深层次的挖掘。

深度追问这一时期五保制度运行受阻的原因应该从制度赖以存续和落实的文化心理入手。1993年12月国务院作出《关于实行分税制财政管理体制的决定》,该决定对地方财政收入影响较大,深刻改变了基层政府的行政角色,中央财政权力的加强意味着社会福利的义务应随之上移。而《条例》规定沿用村提留或者乡统筹的方式筹集资金,农村集体经济组织依然是五保制度的第一责任人,乡镇政府负责组织实施。根据《条例》的内容可以判断,这一时期五保政策的责任重心依然在基层,我国政府依然期待延续既往的做法,主要依靠基层组织和邻里亲属的力量解决五保老人的生活问题。然而,工业化和城市化的迅猛发展,不仅造成以土地为依赖、以农耕生产生活方式为支撑、以血缘和地缘关系为经纬的传统乡村社会面临解构,而且导致传承千年的乡村价值系统遭遇史无前例的“崩溃”与“撕裂”。五保制度赖以存在的基础——传统养老文化的传承面临内在心理和外环境双向变化的压力。具体表现为,首先,传统农业的生产和生活方式逐渐消亡,乡村文化的传承面临“釜底抽薪”的危机。随着商品经济的发展,农业收入已经不足以满足农民日益增长的消费和支出需要,大量农民外出打工,农业兼业化现象严重。城市的生活方式对农村产生了深远的影响,在新农村建设中不少地区按照建设城市的思维建设乡村,农村生活的方式和观念被贴上落后的标签,许多传统的习俗也在悄然消失。其次,人口的大量流动和农民职业的迅速分化,深刻改变着传统村落熟人社会的人际关系。外出务工不仅让农民的就业和收入多元化,也同时遭遇多元文化的冲击,他们开始适应和接受那些与乡村社会不同的陌生化和疏离化的价值观念和生活方式。再加上以商品和货币为媒介的功利主义文化渗透到农村的各个角落,熟人社会的伦理价值体系面临解体。再次,青年农民的流失造成乡村人口年龄结构的断裂,让传统文化的传承面临“后继无人”的窘境。外出务工的农民以青壮年为主,他们进入城市后对乡村文化的亲和力和归属感减弱。留守老人成为承载乡村传统文化的最后主体,但由于其被边缘化的程度日益增加,在传承和发展传统文化之时常有无助之感<sup>[11]</sup>。最后,市场经济的伦理与逻辑逐渐取代了乡土社会的伦理和逻辑,深刻影响着人们的行动选择<sup>[12]</sup>。卷入市场经济后农民重义轻利的价值观受到挑战,行为选择不由自主受经济理性的支配。

在这样的背景下,五保政策的落实亟需一系列配套措施以便强化传统的供养模式,存留文化记忆,约束和引导农民的行动选择。而《村委会组织法》<sup>①</sup>和农村税费改革<sup>②</sup>两项政策的实施不仅未能强化五保制度运行的内在机制,反而深刻改变了农村基层社会的治理模式和农村基层福利事业的

① 1998年《中华人民共和国村民委员会组织法》颁布实施,取消了之前“村民委员会一般设在自然村”的规定,行政村成为新的农村基层管理单位,行政村一般由数个较小的自然村构成。依法选出的村民委员会有协助乡镇政府开展工作和办理本村的公共事务和公益事业的职责,实际成为带有准政府性质的公共权力机构。

② 2000年中共中央、国务院年印发了《关于进行农村税费改革试点工作的通知》,在安徽省进行试点,取消了乡统筹和村提留,采用新的农业税附加方式统一收取,2002年又将试点范围扩大至20个省。

组织模式,进一步削弱了制度运行的文化认同基础。具体表现为,其一,改变了五保供养的资金筹集方式,村集体经济组织的保障能力被“抽空”。税改前,五保供养所需经费和实物主要来自村集体经济组织(生产队)的公共提留,后逐渐拓展至乡镇层面的统筹。税改后,五保所需资金先通过农业税及其附加征缴,不足部分由上级财政转移支付,再逐级下拨,由村民委员会负责发放。这样农村集体经济组织就丧失了公积金、公益金、管理费等公共事业统筹经费的提取权和管理权,其保障能力被严重削弱了。其二,改变了五保供养事业的组织形式,村干部的积极性明显下降。税改前,农村公共事业的组织者——村委会的办公经费和村干部的补贴均源自村提留,村干部不仅要积极带领村民发展集体经济,扩大村提留的收入,而且在兴办五保供养事业方面也要开源节流,务求实效。村提留被取消后,村干部不再从提留的管理费中支取报酬,转而领取财政专项补贴,村委会的办公经费也不再由村集体承担改由税收负责。这项变革实际上加速了村委会和村干部角色的转变,村委会由公共福利事业的组织者变成了执行者,村干部由村落精英变成了“国家干部”。这样原本依托同乡之情和同宗之义开展的五保供养事业就转变成村委会和村干部落实上级政策的一项工作职责。这一变化带来的直接结果就是村干部带领村民发展集体经济的热情降低,开源节流搞好五保工作的责任心下降。国务院发展研究中心社会发展研究部受民政部的委托于2003年9月选择了经济较为发达,五保工作开展较好的山东省进行了调研,结果发现制度运行存在严重的管理混乱和无人监管的问题,乡村两级组织大多数没有制作五保工作台账,信息和档案管理十分混乱,五保工作基本处于不作为的状态<sup>[13]</sup>。其三,农业税及附加的收缴超出了传统村落的范围和农民互助共济的心理“界限”,村民的济贫责任意识淡化。税改前,五保资金的筹集以自然村落为界,乡镇政府可以进行适当的统筹,税改后,农业税及其附加的收缴以及五保供养资金的发放都以县级为单位。2002年在江西的调查显示,HT村只完成收缴了70%农户的农业税及附加,130余农户未缴。在征缴不足的情况下,乡镇政府只能用本应拨付的转移支付资金进行抵扣,导致五保资金无法足额发放<sup>[14]</sup>。农业税及附加的征缴工作无法完成的原因之一是新的筹资形式超出了传统村落的范围,也就超出了村民共济情结的心理范围,并没有取得农民的情感认同。五保制度原本是依托于传统村落运行的公共事业,由于同宗同族、乡里乡亲,所以村民并不认为帮扶五保老人是“公家”的事情,而认为是村落大家庭的“私事”,所以才愿意不计成本得失地提供帮助。随着制度的组织主体和运行方式被改变,供养资金的收取和发放脱离村落范围,农民救助孤贫的意识淡化了,帮扶鳏寡老人由自家的“私事”变成了公家的“公事”。在国家财政尚未承担起五保资金责任的情况下,农业税及附加又不能足额征缴,五保供养的资金必然出现严重的不足。

总之,20世纪初五保制度出现落空现象的原因是复杂的,有制度运行的经济基础薄弱所导致的资金紧缺的因素,有税费改革后筹资模式与《条例》规定不一致所造成的制度衔接问题,但更加深层次的原因是制度运行所依赖的文化心理基础严重减弱了。在乡村社会经历重大变革,传统养老文化的传承面临内心认同感减弱和外部载体消亡的重大危机的情况下,农村基层管理体制的改革和税费改革的推进又深刻改变了农村基层公共福利事业的组织模式和基层社会的治理模式,“扰乱”了五保制度持续运行的内在机制,从根本上动摇了五保制度运行的文化认同,导致《条例》强化农村基层组织的保障能力和延续传统运行模式的政策目标未能实现。

### 三、制度定性:国家支持的带有社会救助性质的农村集体福利事业

从2004年开始,中央一号文件连续聚焦三农问题,我国的经济社会政策开始向农村倾斜。这

一时期我国的社会保障事业蓬勃发展,农村的社会保障制度建设更是取得了突破性进展<sup>①</sup>。在这样的背景下,2006年3月1日修订后的《农村五保供养工作条例》(以下简称新《条例》)颁布实施,明确了国家财政承担起五保供养资金责任的基本原则,规定五保资金由地方政府财政负责,乡、村集体收入为补充,中央财政对困难地区给予补助。这就意味着五保供养的第一责任人由农村集体经济组织转变为县级人民政府,乡镇政府从组织者变成管理者。虽然随着国家财力的增强五保供养资金短缺的问题得到了缓解,集中供养的比例迅速提高,五保工作的整体运行情况良好。但是,新《条例》实施以来制度的运行又出现了一些新的问题。

第一,过度追求集中供养率,剥夺了五保老人选择供养形式的自由权利。各级政府把集中供养率作为制度运行情况的考核指标,导致基层实践盲目追求提高。如2008年东营市共有五保对象3387人,集中供养率达到97%<sup>[15]</sup>。截至2007年末浙江省共有五保对象48263人,集中供养45501人,集中供养率达到94.28%<sup>[16]</sup>。但是,在现实生活中由于担心自己的私有财产被“充公”以及观念、生活上的不适应、不愿脱离生活村庄等原因,一些老人并不愿意入住敬老院,因此这种做法违背了部分老人的养老意愿<sup>[17]</sup>。第二,分散供养老人被边缘化的现象严重。五保供养资金纳入地方政府财政预算标志着五保制度从一个主要依靠基层村落力量支持运行的非正式福利制度,逐渐转变为主要依靠政府力量运行的正式社会保障制度,责任主体由村落、乡镇等基层组织转换为地方人民政府。五保对象的身份也发生了变化,由村落中需要被照顾的鳏寡老人转变为国家社会保障制度瞄准的一个特殊群体。随着村落的角色从主要的帮助者转变为国家福利的传递者,基层村干部的责任意识也逐渐淡化,五保老人的生活照料经常被忽视,逐渐被特殊化和边缘化了。2006年在湖北省随机抽取了六个县的调查结果显示,分散供养五保老人的生活条件较差,没有亲人依靠,精神状态不容乐观<sup>[18]</sup>。同期在湖南长沙、株洲、湘潭等地进行调研也得出了五保老人被严重边缘化的结论<sup>[19]</sup>。第三,五保制度的落实遭遇失能老人长期照护服务和精神需求供给困境。虽然国家财政承担起五保供养的资金支持,解决了五保老人的基本物质需求。但是由于传统村落在照顾五保老人生活方面的功能下降,照顾失能和半失能老人所产生的护理费用较高又无法纳入医疗保障范围,集中供养的老人在养老院中只能通过相互帮助来解决生活照料的问题,而分散供养老人仅能通过邻里的帮助勉强维持<sup>[20]</sup>。2006年对福建省南平市的五保制度运行情况进行调查发现,分散供养五保老人的日常生活照料被严重忽视,生活尚能自理者主要依靠自己,处于失能或者半失能状态的老人只有部分能够幸运的得到邻居亲友的帮助,成为农村社会最边缘的群体<sup>[21]</sup>。即便选择了集中供养,离开了熟悉的生活空间,潜在的孤独苦闷感仍然难以排遣,五保老人的精神供养的缺失严重影响五保老人的生活质量<sup>[22]</sup>。

面对上述制度运行中存在的现实问题,近年来有关五保制度的定性和未来改革方向的问题在学界引发了思考。第一种观点认为随着城乡社会保障制度的不断完善,在保障功能和保障对象上出现了与五保制度的叠加现象,城乡社会保障一体化已是大势所趋,可以考虑将五保制度的各项功能由不同的救助项目分别承担,逐步将其取消<sup>[23]</sup>。另一种观点认为五保制度的性质可以确定为国家支持的社区福利事业,应纳入农村社会保障体系进行建设<sup>[24]</sup>,政府应在充分尊重传统文化的基础上发挥主导作用<sup>[25]</sup>。2014年颁布的《社会救助暂行办法》把五保制度定位在特困人员救助,并试图实现特困人员救助的城乡统筹。从完善社会保障体系建设和推进社会保障城乡一体化发展的角度分析,把五保对象纳入特困救助范畴未尝不可,尝试从社会平等的角度实现社会救助城乡统筹

① 2007年全国31个省市区的所有涉农县普遍建立并实施了农村最低生活保障制度。到2008年底新型农村合作医疗制度基本实现了全覆盖。从2009年开始到2012年,我国仅用了3年时间就基本实现了农村新型社会养老保险的全覆盖。

的做法也是正确的。但问题是城乡公共服务的供给严重不均衡,居住在落后农村地区的五保老人仅享受与城市“三无”人员同样的救助待遇显然无法实现养老的目的。

农村五保供养制度在短时间内尚不能被其他制度所替代。第一,社会救助制度的性质决定了其无法涵盖五保制度的所有内容,现行的城乡社会保障制度也不足以替代五保制度的全部功能。社会救助制度作为一项扶危济贫的托底性民生政策,其实施通常以向被救助者提供资金和实物的形式进行。而五保制度作为解决农村鳏寡老人生活问题的综合性制度安排,不仅提供物质方面的供养,还覆盖生活照料和精神抚慰等方面。因此,社会救助制度可以将五保对象纳入其救助范围,但仅能满足五保对象的部分需求,显然无法替代五保制度的全部功能。逐步完善的城乡居民养老保险、医疗保险和最低生活保障制度的功能确实与现行的五保制度存在一定范围的叠加,但是仍未能完全覆盖五保制度给予生活照顾和物质帮助的作用范畴,尤其是不足以破解失能、半失能老人的长期护理和五保对象精神需求的供给缺失困境。

第二,满足五保老人尽可能延续正常生活状态的期待仍然需要五保制度的实施,发挥五保老人的“剩余价值”是破解他们被特殊化和边缘化的唯一路径。基于养老观念和生活习惯等因素,相当数量的五保老人不愿意选择集中供养的形式,更愿意在自己熟悉的空间安度晚年。只有继续依托传统村庄才能保障五保老人选择分散供养权利的实现。由于社会资本贫瘠和自身能力的下降,生活在日益凋敝农村地区的五保对象极易被边缘化,单项的社会救助政策需要锁定特殊的目标群体以保证实施的精度,无益于化解这一社会问题,反而容易加重其被特殊化的程度。新时期鳏寡老人晚年生活幸福感的提升依然需要农村基层组织和邻里亲属营造养老氛围,不仅仅把他们当成被照顾的对象,他们需要在与村民、土地和环境的互动中找到自己晚年生活的存在感,发挥“余热”,实现人生价值。

第三,五保制度的实施对于农村地区乃至整个社会的道德教化和文化遗产的作用无可替代。五保老人是农村地区最贫苦的弱势群体,对他们生活问题的帮扶不仅仅是法律责任的问题,更有着行为引导和道德教化的意义,对整个社会养老氛围的营造发挥着重要的作用。五保制度的实施本身就是对中华民族尊老敬老、睦族敬宗、敬畏祖先传统文化的继承和发扬,也是对中国人互助共济、扶危救贫、慈老爱幼价值观念的肯定和强化。

因此,无论是从更好地满足五保老人生活需求,还是从五保制度独有价值的角度分析,五保制度的发展不应该也无法并入社会救助制度,把五保制度定性为“国家支持的带有社会救助性质的农村集体福利事业”更为合理。中央和地方政府承担起五保供养的资金责任不能忽视传统农村社区在帮扶五保老人生活方面的独有条件和能力,也不能一味追求“离土离乡”的集中供养。广西的“五保村”建设经验<sup>①</sup>更是证明在相对贫困的地区五保供养事业的兴办依靠传统村落的集思广益,众人拾柴,依然能够克服困难取得不错的效果<sup>[26]</sup>。作为一项植根于农村社会的福利制度,新时期五保制度的实施和完善既是传统养老文化的延续,也是现实理性的选择。我们应该探索五保制度融入现代社会保障体系的合理角度,通过综合性的制度设计,整合多项涉及农村孤贫群体的社会福利安排,充分利用政府、民间组织、邻里亲属和老年人群体等多元主体的资源,帮助五保老人尽可能延续正常的生活状态。而实现这一制度设计的关键因素是在落实各级政府财政责任和实现城乡公共服务均等化的同时,仍然要通过制度推行和舆论引导强化传统养老文化中救助孤贫的价值观念,从而影响人们的行动选择。

<sup>①</sup> 五保老人在村里自建的敬老院居住,“离家不离村”,可以继续保持与邻居乡亲的紧密联系。自己动手养猪种菜,从事力所能及的生产劳动,可以继续保持与土地的亲密接触。五保老人在基本不改变自己的生活习惯和生活方式的情况下,物质需求和精神需求都能得到较好的满足。

## 四、结语

我国已经进入全面建成小康社会的关键阶段,五保制度的完善和实施肩负着帮扶500余万鳏寡老年人实现“老有所养、老有所医、老有所为、老有所学、老有所乐”的目标。作为一项事关社会最弱势群体基本权益的民生安排,五保制度的作用和价值应得到越来越好的发挥。

历史告诉我们,五保制度的产生源于我国独特的文化背景,其运行和发展的全过程一方面融入了建设社会的理想以及社会保障的价值理念,另一方面更体现了传统养老观念基础性、导向性和稳定性以及传统制度安排结构性、适应性和灵活性的作用特征及机制。虽然在不同时期制度的运行存在各种问题,但是制度设计所秉持的基本理念能够得到大多数国民的心理认同是政策的公平性得到认可和可持续性有所保证的根本原因,也是历经60年的调整,五保制度的基本框架仍然保持不变的原因所在。五保制度由一项源于传统社会行为惯习的非正式制度经过历史沉淀和政策选择转变为正式制度,在这一演进的过程中非正式的制度所携带的文化基因不可避免的融入正式的制度,并成为其顺利运行的文化基础。

现代社会福利制度的发展趋势日益强调公民权利和政府责任,我国五保制度的发展与完善也面临厘清和平衡政府、农村基层组织、邻里亲属和老年人自身各方主体责任的复杂命题。在遵循传统文化心理内在逻辑的同时,结合当前农村经济社会的基本条件来探索传统与现代融合的制度表达形态,既是对五保制度形成和发展的基本规律和独立存在机制的迎合,也是对农村居民长期以来生活习惯和价值信仰的尊重。五保政策的实施不能仅满足于给五保老人提供资金方面的支持,应通过整合多元主体的资源,让五保老人得到经济、生活和精神等多个方面的关爱和保障,健康幸福地安度晚年。也不能仅把五保老人作为救助的对象,应通过发挥老年协会等基层组织的作用,帮助五保老人参与乡村发展,实现自身价值,寻找到晚年生活的意义所在。

### [参考文献]

- [1] 张乐天. 论人民公社制度及其研究. 华东理工大学学报(文科版), 1996(3): 23-30
- [2] 中共中央党史研究室. 中国共产党新时期简史. 中共党史出版社, 2009: 17-21
- [3] 蔡仁华. 中国医疗保障制度改革实用全书. 中国人事出版社, 1998
- [4] 课题组. 中国农村卫生服务筹资和农村医生报酬机制研究. 中国初级卫生保健, 2000(7): 3-4
- [5] 石全保. 农村鳏寡老人的有效保障. 老区建设, 1989(3): 33-35
- [6] 王卫平. 明清时期传统社会保障事业的发展及特点. 江苏社会科学, 2014(4): 173-179
- [7] 崔乃夫. 当代中国的民政(下). 北京: 当代中国出版社, 1994
- [8] 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. 中国人民大学学报, 2004(1): 49-56
- [9] 安徽省民政厅. 来自安徽省民政厅的全面报告: 关于我省税费改革中农村五保、优抚对象供养、优待兑现情况的报告. 中国民政, 2000(10): 9-11
- [10] 民政部最低生活保障司, 国务院法制办公室政法劳动会保障法制司, 财政部社会保障司. 农村五保供养工作条例释义. 北京: 中国社会出版社, 2006
- [11] 于影丽. 社会转型期乡村教育与乡村社会隔离问题研究. 当代教育科学, 2009(15): 3-10
- [12] 李薇薇. 论中国当代乡村文化的发展困境与对策——基于传统文化衰落的视角. 学理论, 2012(10): 103-104
- [13] 贡森, 王列军, 余宇. 农村五保供养的体制性问题和对策——以山东省为例. 江苏社会科学, 2004(3): 231-236
- [14] 杨团, 张时飞. 当前我国农村五保供养制度的困境与出路. 江苏社会科学, 2004(3): 217-223



- [15] 东营市民政局. 东营市加大投入提高农村五保供养水平. 中国民政 2008(3):51
- [16] 浙江深入推进五保和三无象集中供养. 湖北省民政厅网站. 2008-01-16/2016-01-17. [http://www.hbmzt.gov.cn/qgmzdt/200801/t20080116\\_24949.shtml](http://www.hbmzt.gov.cn/qgmzdt/200801/t20080116_24949.shtml)
- [17] 秦爽. 我国农村五保供养方式需要平衡发展——对过度追求五保老人集中供养的弊端分析. 青春岁月 2013(6):454-455
- [18] 汪文新, 毛宗福, 杨玉茹. 不同供养环境对农村五保老人心理健康影响. 中国公共卫生 2006(4):395-396
- [19] 吴晓林. 中国五保养老保障研究: 制度沿革、权利保护与策略选择. 北京: 中国社会科学出版社 2013
- [20] 肖云, 王冰燕. 中国五保失能老人长期照护服务的困境与解困. 重庆大学学报(社会科学版) 2015(4):103-108
- [21] 李瑞德. 一项关于农村五保供养制度的实证研究——以闽北地区为例. 市场与人口分析 2007(1):63-71
- [22] 杨庭. 论五保老人精神供养的缺失及对策——以江西省丰城市丽村敬老院为例. 科技导刊 2014(11):173-175
- [23] 吴连霞. “五保”供养制度的退出路径及策略选择. 经济纵横 2014(8):117-120
- [24] 邹文开. 我国“五保”供养制度的沿革及其前景分析. 求索 2014(1):61-63
- [25] 郑功成. 中国社会福利的现状与发展取向. 中国人民大学学报 2013(2):2-10
- [26] 关东海. 农村五保供养的新思路新举措——广西五保村建设调查. 中国社会报 2003-08-28

## The Five Guarantees Policy in Rural China: System Review and Cultural Reflection

Chang Liang

**Abstract** In order to properly solve the social problems, taking livelihood problem for instance, existed in the solitary vulnerable groups in rural areas, the Chinese government launched a five guarantees policy embedded in agricultural co-operative movement right after the Chinese Agrarian Revolution. This basic framework of the system above is still being in used till now. By tracing the history of the five guarantees policy and exploring the cultural mentality involved, this paper summed up the gains and losses got from implementation process during the different periods. The author believed it is exploring the development direction of the policy based on the Chinese traditional culture, making the system design based on common Chinese psychology and citizens' agreement and making policy adjustment focusing on the stability of the state's and individuals' function sustainability, all different vulnerable groups could be raised ultimately.

**Key words** Rural five guarantees policy; Institutional evolution; Cultural reflection

(责任编辑: 陈世栋)