

# 明清赈恤中的官民互动及其现代价值

李丽琴

(福建师范大学 公共管理学院,福建 福州 350007)

**摘要:**为探索现代社会保障体系及其运行机制的构建途径,运用比较借鉴的方法剖析了明清时期赈恤中的官民良性互动机制,并在此基础上提出了对构建政府与社会力量相互补充融合的现代社会保障体系的借鉴意义。分析认为,在现代社会保障体系中政府固然是第一责任主体,然而在政府财力有限的情况下充分调动非政府组织的社会力量是现实的选择。

**关键词:**明清社会保障;社会救助;社会力量;官民互动

**中图分类号:**C979

**文献标志码:**A

**文章编号:**1671-6248(2009)03-0068-04

社会救助作为现代社会保障制度的重要组成部分,是改善弱势群体生存状况的重要手段。鉴于中国人口众多、政府财力有限的具体国情,帮助社会困难群体的职能不可能由政府单独承担,而应调动各方面的力量,构建以政府救助为主体、社会力量共同参与、二者相互补充融合的现代社会保障体系。由于现代意义上的社会保障制度是从国外引进的,因此学者们过多地关注国外社会保障制度发展,从而未对中国历史上实行的类似社会保障制度进行考察。中国明清时期通过官民互动的形式促进了当时社会保障事业的发展,其中的一些做法与经验对建构现代社会保障体系有一定的参考作用。

## 一、明清赈恤中官民角色

历代统治者为了保障社会再生产和社会稳定,在特定时期都曾经对社会弱势群体实行过一定的社会救济,即赈恤,其形态相当于现代的社会救助。明清时期中国社会保障事业中的官方制度与民间机制并非彼此孤立互不关联,而是通过某种方式有机结合,形成互相依存、分工协作、此消彼长的互动关系。

在当时国家资源匮乏、财力严重不足的情况下,通过官民的良性互动,充分调动社会力量,共同构建了社会保障体系。

### (一) 朝廷的角色

明清时期的朝廷,作为政令和教化的执掌者,在社会保障领域扮演着多重角色。明清时期中央政府是当时社会保障制度框架的设计者,除了国家财政对社会保障的直接投入外,在吸纳民间资金、倡导民间力量投入社会保障事业上也发挥了重要作用。

#### 1. 社会保障制度框架的设计者

明清两朝政府在开国之初均成功建立了中央集权的社会秩序,君权的强化和财权的统一成为国家统治的两大着力点。在社会经济领域,推行“休养生息”的政策,使民众生计得到保障,同时,针对小农经济可能出现的社会问题制订出一系列的政策、法令,形成了社会保障制度框架。当时的社会保障包括了官员老年、疾病等的分担制度、救灾济贫等社会救助制度、老年福利制度、军人及其家属的优抚制度等内容丰富的社会保障体系,而且在具体的操作程序上也有相关规定。

收稿日期:2009-03-27

作者简介:李丽琴(1985-),女,福建莆田人,管理学硕士研究生。

## 2. 社会保障资金的投入者

明清两朝实行高度集中的财政制度,对社会保障的投入是两朝财政的一项重要内容,既有固定的财政支出项目,又有临时性的财政拨付。在“养老”、“恤孤贫”的政策中,孤贫口粮、布花银等资金都是列入国家财政预算的支出项目,在国家正项钱粮中支付。国家对灾荒的资金投入,也是一种制度性的经常支出项目。对预防灾荒的预备仓的建立,灾害救助中赈灾款项的拨付等都承担了较多的财政责任。所谓“预备、常平、社仓名虽不同,总为济荒而设,朝廷岁出官帑粟谷以防水旱”<sup>[1]</sup>。此外,社会保障机构的建设和开办资金也经常得到国家财政的资助。明清时期社会保障事业的发展与国家财政投入是紧密相关的。它不仅发挥了“铺底”、“启动”的作用,而且在特定的领域和特定的阶段成为社会保障资金来源的主要渠道。

## 3. 奖劝政策的制定者

明清时期朝廷在社会保障事业上,除了财政投入之外,还通过制订一系列的奖劝政策,调动民间力量共同参与社会保障事业。当时与社会保障相关的奖劝政策头绪纷繁,错综复杂。从内容上看,既有以救灾为主的奖劝,又有以救助社会弱势群体为主的奖劝;从制度的正规性来看,既有随机的奖劝,又有“暂行事例”和“现行事例”;从奖劝的对象来看,既有在职或罢免的官吏,也有普通民众和士绅,还有罪行轻重不一的囚犯。当时的奖劝制度不仅内容纷繁复杂,而且在很多奖劝内容上还制有定例,主要有捐纳势力及捐输助赈定例,罪犯纳赎定例,备荒仓储的奖权定例等。此外,有关社会弱者收养和救济的事例也常有颁布,如明朝时期曾规定:“鰥寡孤独、瞽目、残疾之人,如有义士、善人愿收养者,一人十年以上及养三人三年以上者,俱于州县簿记大善一次旌奖。”<sup>[2]</sup>明清两朝政府通过这一系列的奖劝制度,充分调动了民间力量参与社会保障事业的积极性,推动了明清社会保障事业的发展。

## 4. 地方社会保障事业的倡首者

社会保障事业的推行和发展与地方官员的作用分不开,特别是在政府财政紧张、资源匮乏,地方社会保障事业陷入困境的情况下,地方官员通过各种手段使陷入困境的社会保障事业重新启动,推动社会保障事业的发展。“捐廉倡首”是最常用也是最有效的捐资手段。由于地方官员以身作则,带头捐

资,其余人等不管是出于自愿还是迫于威势都会加入到捐资者的行列。这种形式在传统时代,堪称地方政府筹资的“秘诀”。“捐廉倡首”也成为地方官员推行政务、治理一方的一项基本手段和工作方法。

## (二) 民间力量

民间力量是社会保障事业深厚而坚实的基础,明清时期社会保障事业的发展,除了朝廷的支持以外,还离不开以地方精英为首的民间力量的支持。地方精英是在地方上有一定社会地位、家庭资产、声望和社会影响的地方官吏、绅士、学人和商人组成的社会群体,由于其特殊的身份和社会地位,在社会保障事业中能起到特殊作用。明清时期以地方精英为代表的民间力量在社会保障事业中起到凝聚群众、出资赈灾、管理社会保障事务的重要作用,是政府财力的重要补充。

### 1. 社会保障事业的调节者和凝聚者

明清时期的士绅在社会保障事业中往往扮演着中介的角色,起着居中组织协调的重要作用。第一,在与国家关系上,他们是官方意志的秉承者,也是各项事务的承担者,官方的社会保障意愿要凭借士绅的作用传达到民间并变成实际行动。第二,对普通民众,士绅又起着凝聚作用。在当时的捐资救助中,士绅所捐的份额并不占多数,但他们的作用至关重要。他们将各个捐赠户联结起来,凝聚成强有力的可用资源,而且将其冠以官方的意志和社会保障的主旨,使官方推行的社会保障事业得以正常而有效进行。

### 2. 社会保障资金的重要承担者

明清时期的地方精英在社会保障资金上也是重要的承担者。据文献史料记载,19世纪仅湖北、湖南两地士绅私人设善堂、赈灾的实例分别为63例、70例<sup>[3]</sup>。除了这些“独资”行为以外,明清时期官方管理的仓储、养济院、育婴堂、栖流所等社会保障机构也在很大程度上依赖士绅等地方精英出资来维持正常运作。地方精英的捐资形式,并不总是表现为货币形式,有时表现为米谷,有时表现为田房等资产形式。这些资金、资产成为当时社会保障资金的重要补充,对当时社会保障机构的建设、启动及其运转起到重要作用。

### 3. 社会保障具体事务的经理者

社会保障是一项实践性很强的社会制度,每项社会保障政策落到实处都须假以时日,且要经历诸

多中间环节和复杂的过程,这使得社会保障事业运作过程中的管理、组织和协调工作成为一项十分繁重的任务。在当时的法律制度下,个人素质对推行社会保障事业起了关键作用,因此,十分强调“慎择经理首事”的重要性。在政府的视阈中,士绅等地方精英成为承担此类事务的最佳人选。明清时期各社会保障机构的负责人通常由士绅来担任,即所谓的“首事”。士绅在担任“首事”期间,具体负责社会保障机构及设施的建设事宜,承担社会保障活动的组织和协调任务,是社会保障事业的具体践行者。

## 二、明清赈恤的现代启示

相对于传统的社会保障制度,中国现代社会保障体系无论在保障的内容上,还是在保障的层次水平上都有了绝对的提高,中国古代传统的社会保障在现代意义中更多的只是救助层面上,而不具有现代保险意义。

### (一) 明确政府与社会的职责范围

社会救助是现代社会保障制度的基本组成部分,承担着实现社会保障制度基本目标的任务,它要依法维护社会成员基本的生存权利,为陷入贫困和其他生存风险的群体和个人提供最基本的生活保障。在社会救助体系中,政府应处于主体地位,这是政府的责任和义务。在社会救助工作中,政府处于主导地位,主要责任体现为制定政策法规,直接安排人力、物力、财力用于救助工作,动员、组织、协调和支持社会力量参与社会救助,规划和建设救助设施等几个方面。

社会救助应当发挥政府的主体作用,然而,从实际情况看,由于政府财力有限,导致政府在救助过程中存在许多盲点,有相当一部分社会成员游离于政府搭建的社会保障网络之外,客观上需要社会力量来协助政府解决贫困问题。同时,社会力量的运作方法和传导机制方面具有高度的灵活性,它的触角可以深入到社会各个角落,能够解决许多政府难以顾及的问题<sup>[4-8]</sup>。而且在“小政府,大社会”的现代社会治理模式下,现代社会救助体系中就需要培育和发展社会力量以承接政府转移的部分功能,使其能更有效地提供社会服务,并使其帮助政府维护市场与社会秩序,从而减少政府的社会管理成本,提高政府的管理效率。

### (二) 完善社会捐赠优惠政策

明清时期中央政府通过制定各种奖劝政策,充分调动社会力量参与社会保障事业。然而,目前中国的社会捐赠优惠政策还不完善,还没有形成制度化、规范化的捐赠优惠政策,这在一定程度上挫伤了广大社会力量参与捐赠的积极性。因此,要不断完善社会捐赠优惠政策,建立捐赠的社会激励机制,营造良好的捐赠环境,扩大社会捐赠覆盖面<sup>[9-10]</sup>。第一,政府应提供较为完善的宏观政策环境,其中包括改革慈善事业的准入制度和双重管理体制,使政府从慈善组织的控制者变为慈善组织的合作者、服务者以及信息发布者,使慈善组织的成长和发展有完善的制度保障。第二是税收优惠。政府应适度增加对慈善公益捐赠减免税收的幅度,实现对慈善事业参与者的税收优惠和照顾,充分调动个人、企事业单位、机关、社会团体、华人华侨以及国外慈善组织和人士的积极性,做好社会捐赠工作,扩大对善款来源渠道,使之常态化、制度化,为实施社会救助提供必要的资金和物资补充。

### (三) 充分发挥社会精英募捐的倡首作用

明清时期以地方精英为首的社会力量在社会保障体系中扮演着重要角色,发挥着重要作用。在现代社会救助体系中,更应该调动这些社会精英的积极性,充分发挥其调动社会资源的倡首作用。可以聘任一些商业精英、卸任的地方官员等担任慈善组织的主要负责人。他们特殊的身份地位和广泛的社会联系可以成为开展社会募捐重要的无形资产,从而增强慈善组织的影响力和号召力,充分调动社会力量参与到社会慈善事业中。

### (四) 做好政府与社会力量的整合与衔接

明清时期社会保障的提供模式可分为官方主导、官民协作和民间主导等3种模式,这3种模式政府所承担的责任不尽相同,但在明清后期,在政府力量的倡导下,民间力量成为主导力量,“官督民办”成为主要的形式。在中国现代社会救助体系中,我们要做好政府与社会力量的整合与衔接,使二者相互融合,共同促进。第一,由于社会力量经办的福利机构在制度上、组织上和操作上都不是特别规范与完善,除了要在法律法规上对其加强引导外,还要加强国家兴办的福利机构的示范、引导作用。以国家

兴办的社会福利机构为示范,发挥国家兴办的福利机构在运行机制、管理方式、服务水平、操作规范或硬件建设等方面的示范辐射作用。第二,要不断推进社会救助事业的社会化。加强政府对社会力量经办福利机构的引导和示范作用,使社会力量能更好地承接政府职能,应结合政府机构改革和职能转变,将部分政府职能从政府的日常工作中剥离出来,不断推动社会救助事业的社会化。

### 三、结 语

在人类社会的发展中,社会救助是一个永恒的话题。在社会救助体系中,政府无疑是第一责任主体,然而面对仍然拥有数千万贫困人口、贫困问题突出而政府救助能力相对不足、反贫困的任务依然艰巨的中国国情,充分调动和发挥非政府组织的社会力量成为现实的选择。明清时期官方机制与民间机制的良性互动,政府救济和民间自救相结合的积极举措,对我们构建现代社会救助体系具有重要的启示作用。在中国社会救助主体多元化的今天,我们应该充分调动社会力量,改变长期以来政府救助的单一模式,构建政府与社会互动的现代社会救助体系。在完善、健全政府救助的同时,创造条件开发社会救助资源,推进非政府力量和社会成员之间的社会互助,发挥社会力量的“积极补充”和“拾遗补缺”

的作用,构建以政府为主导、以社会力量为补充的社会救助体系。

#### 参考文献:

- [1] 周 荣. 明清社会保障制度与两湖基层社会[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2006.
- [2] 王卫平, 黄鸿山. 中国古代传统社会保障与慈善事业[M]. 北京: 群言出版社, 2005.
- [3] 吴碧英. 中国城镇经济弱势群体救助系统构建研究[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2006.
- [4] 多吉才让. 中国最低生活保障制度研究与实践[M]. 北京: 人民出版社, 2001.
- [5] 洪大用. 转型时期中国社会救助[M]. 沈阳: 辽宁教育出版社, 2004.
- [6] 苏振芳. 我国民政福利事业的历史演变及其构建[J]. 福建论坛: 人文社会科学版, 2007, 27(4): 115-119.
- [7] 徐祖荣. 非政府救助: 社会救助主体多元化的必然选择[J]. 重庆社会科学, 2007, 14(10): 109-114.
- [8] 杨 昆. 社会救助制度中的政府责任及其合理定位[J]. 重庆社会科学, 2005, 12(12): 95-98.
- [9] 刘亚娜. 我国慈善事业发展中的政府作用分析: 基于中美比较的借鉴与启示[J]. 中国行政管理, 2008, 24(8): 8.
- [10] 孙 萍, 吕志娟. 慈善事业发展中的政府角色定位[J]. 中州学刊, 2006, 28(2): 115-117.

## Officials and people interaction in charity during Ming-Qing Dynasties and its modern values

LI Li-qin

(School of Public Administration, Fujian Normal University, Fuzhou 350007, Fujian, China)

**Abstract:** To improve modern social assistance system and its operation, by means of comparative methods, the author analyzes the interactive relationship between officials and people in Ming-Qing Dynasties. And then, on this basis, she advances the significance of reference in building up a modern social assistance system in which the government and the social forces are mutual complementary and fused.

**Key words:** ancient social security in Ming-Qing Dynasties; social assistance system; social force; officials and people interaction