

清代浙江养济院研究

——侧重经济形态的考察

黄 鸿 山

(苏州大学 社会学院,江苏 苏州 215123)

摘 要：养济院是清代浙江普遍设立的官办社会保障机构，以救助孤贫为职能，救助内容为向孤贫提供栖身之所和衣食之资。养济院主要由财政支持，亦得到社会捐助及资产运营收益补助，经费来源较为稳定，可以长期发挥救助功能。随着财政状况的好转，乾隆以后清政府还动用耗羡收入增收额外孤贫，使得养济院的受惠面有所扩大。但养济院也存在救助规模有限、救助标准不高及贪污腐败、管理混乱等问题，使其救助功能受到很大影响。

关键词：清代；浙江；养济院；孤贫

作者简介：黄鸿山(1977—)，男，江苏兴化人，苏州大学社会学院副教授、历史学博士，主要从事中国社会史研究。

基金项目：国家社科基金青年项目“近代江南社会保障机构的经费收支与运作研究”(项目编号：11CZS037)的阶段性成果。

中图分类号：K249 **文献标识码：**A **文章编号：**1001-4403(2015)02-0182-09 **收稿日期：**2014-09-15

养济院是清代设立最普遍的官办社会保障机构之一。本文以清代浙江省为具体案例，从建设概况与管理办法、救助对象与救助内容、经费来源、成效与局限等方面着手，对养济院进行集中考察，以冀从区域的角度加深对传统社会保障机构的了解。

一、清代浙江养济院的建设概况与管理办法

清朝建立之初，即沿袭前代旧制推行养济院。

顺治五年(1648)诏书要求：“各处养济院收养鳏寡孤独及残疾无告之人，有司留心举行，月粮依时给发，无致失所。”^{〔1〕}卷41《顺治五年十一月》此后清廷多次复申条令，养济院建设在全国各地陆续铺开。

清代浙江养济院设置较为普遍，除建置较晚的石浦、南田二厅外，各地均有设置养济院的记录。各州县通常在治所设立养济院一所，但同城而治的州县常合设养济院。如杭州府仁和、钱塘二县和绍兴府山阴、会稽二县均是如此。设置完备的养济院由门、厅和住房等建筑组成。慈溪

以往学界对清代养济院多有涉猎，如王子今等《中国社会福利史》(中国社会科学出版社2002年版)，夫马进《中国善会善堂史研究》(商务印书馆2005年版)，王卫平、黄鸿山《中国古代传统社会保障与慈善事业》(群言出版社2005年版)，陈桦、刘宗志《救灾与济贫：中国封建时代的社会救助活动(1750-1911)》(中国人民大学出版社2005年版)等，这些著作或多或少涉及养济院。相关主要论文则有王兴亚《明代养济院研究》(《郑州大学学报》1989年3期)、刘宗志《浅析清前期的养济院制度》(《河南师范大学学报》2008年4期)等。

县养济院有“廊屋四层，每层九间，中为厅，外为大门，计三十六间”^{〔2〕}卷2《建置一》。乾隆十四年（1749）镇海县养济院重建后，有“七架房屋正房朝南十一间，东西绕护八间；内捐建中堂一间，以为官司临院查点散粮之所；外设头门，区分男女院落”^{〔3〕}卷5《公所》。由后文可见，慈溪、镇海二县分设正额孤60、67名，另有额外孤贫数名。因此，即便房屋完备之时，养济院孤贫仍需数人合住一间房屋。

为防止冒领钱粮等弊，清廷曾要求受济孤贫必须全部住入养济院。康熙四十四年（1705）清廷曾饬令将“不愿居住院内、冒滥食粮之辈”革除。^{〔5〕}卷19《吏部》乾隆六年再颁此令。^{〔5〕}卷53《户部》但房屋建设和维护需要经费支持，在经费困难时，养济院房屋很难保持完备，无屋可住的孤贫只能散处在外，或另觅临时住所。康熙二十年（1681）前的分水县养济院房屋倒塌，“以致孤贫散处无依”^{〔6〕}卷2《营建古迹志》。康熙二十八年（1689）云和县养济院重建前，孤贫“露宿野处，间或伐茅庐于后溪之旁，春夏间群裸浴溪中”^{〔7〕}卷4《公建》。道光年间宣平县养济院房屋“年久破损”，“自四乡来者或一二人同屋共炊，在城邑者或居别所”^{〔8〕}卷2《建置志》。桐乡县养济院乾隆八年（1743）重建后，“岁久倾圮”，“老民外住者多，在院者少”^{〔9〕}183。咸丰年间嘉善县养济院毁于兵燹，孤贫只得借住辅善堂。^{〔10〕}卷5《建置志上》

养济院由地方官负责管理。《大清律例》规定，养济院孤贫“各给印烙年貌腰牌一面，该州县按季到院亲身验明腰牌，逐名散给口粮”。州县官公务繁忙时可“遴委诚实佐贰官代散，加结申报上司，毋许有冒滥扣克情弊”，即孤贫救助事务须官员亲自主持。^{〔11〕}卷8《户律》乾隆六年（1741）清廷定制，道府等官至州县查勘公事时，“即带原送册籍，赴养济院点验”，若有“房屋坍塌，孤贫不尽在院，或年貌不符冒给者”及“为首之孤贫代领，以致侵蚀”等弊，相关官员将被追责和处分。^{〔12〕}卷269《户部·调恤》

为加强对养济院的管理，浙江亦曾颁布地方法规。嘉庆七年（1802）浙江巡抚阮元令布政使通饬各属，“于每月、每季之下旬，预放下月、下季银两，该州县先期移会教官、城守、武员，至期同坐大门，将应给真正孤贫挨名点进，不许搀杂淆乱，再用木腰牌一面，烙用火印一面，用墨写明姓名年

貌，并秤准银封，挨次点名给领”。即州县官须与教官、武官共同散放孤贫救助款项，相互监督。每值散放之期，巡抚将委员“猝至该县抽查”，办理不实者“一并参处”^{〔13〕}卷3《孤贫铎户口粮会同教官城守当堂按名散给》。这一规定显然得到遵行，如桐乡“县中孤贫口粮，皆由官当堂给发，毫无剋扣，颇为善政”^{〔14〕}卷4《建置志中》。光绪元年缙云知县亦称，其向来亲自“按月验放口粮”^{〔15〕}卷2《田赋》。

为有效管理入院孤贫，清廷规定孤贫“照编甲之法，每十名编一甲长，挨交轮充，互相觉察，遇生事孤贫，甲长稟官究治”^{〔16〕}卷116《调恤》。这类规定在浙江也得到落实。康熙年间（1662—1722）秀水县养济院设孤贫“甲头”^{〔17〕}407-408，光绪年间（1875—1908）永嘉县养济院有“孤贫甲首”^{〔18〕}卷35《庶政》，西安县孤贫由“丐头”管理^{〔4〕}卷3《建置志上》。甲头、甲首和丐头即是甲长别称。由于甲长承担一定管理职能，所以其在既定的孤贫救助标准外还可得到额外报酬。如永嘉知县便每季“捐赏孤贫甲首”银0.5两。^{〔18〕}卷35《庶政》

二、清代浙江养济院的救助对象与救助内容

养济院以“鰥寡孤独残疾无告之人”、即习称的“孤贫”为主要救助对象。此外，康熙初年平阳、瑞安等处养济院还曾一度承担安置“迁民”的功能。迁民指清初“迁海令”颁布后从滨海地区内迁的民众，这是特殊时期、特殊地区的特殊现象。

养济院除为孤贫提供栖身之所外，主要救助内容是为孤贫提供衣食。受财力所限，养济院并不能普遍救助，而是设有定额，收养定额内的孤贫称“正额孤贫”。正额孤贫的额数和救助标准大多沿袭明代。明代后期嘉兴县限额收养608名，清代“如额收养”^{〔19〕}卷12《调恤下》明代衢州府设孤贫175名，清代相同。^{〔20〕}卷27《荒政考第七》部分州县的孤贫额数曾稍作调整。嘉靖二十七年（1548）仁和县有孤贫387名^{〔21〕}354，清代定额360名。明代嘉善县养济院定额100名，清初改为80名。^{〔10〕}卷5《公署》新设地区的孤贫额数另行确定，雍正六年（1728）玉环厅设置后，至嘉庆五年添设孤贫100名。^{〔22〕}卷90《调恤》

民国《平阳县志》卷21《风土志三》，江苏古籍出版社、上海书店、巴蜀书社1990年版，第191页上栏；乾隆《瑞安县志》卷2《建置志》，江苏古籍出版社、上海书店、巴蜀书社1990年版，第67页上栏。

明代浙江孤贫救助标准约为每人每年给米3.6石和银0.6两。如嘉靖二十七年仁和县孤贫“每名口月支米大尽三斗,小尽二斗九升,柴薪花布折银,分作二季,每名给银六钱”^{〔21〕}³⁵³⁴。万历年间嘉兴县孤贫“每人日给米一升,每岁衣布银三钱,柴银三钱”^{〔19〕}卷12《调恤下》。米系孤贫口粮,“柴薪花布折银”、“衣布银”和“柴银”指孤贫应得柴草、衣物等物的折价,统称柴布银。清初仍沿用上述标准,顺治十三年(1656)孤贫救助经费裁充军饷时,浙江孤贫口粮按“每石改折银一两”的标准改折征调。康熙年间存留恢复后,赋税征收方式未随之改变。此后孤贫口粮改为折银发放,即每名孤贫年给口粮银3.6两和柴布银0.6两,合计4.2两。^{〔19〕}卷12《调恤下》

“三藩之乱”爆发后,浙江孤贫救助经费再度裁充军饷,战后陆续恢复,养济院的运营走向正常化。但在经历裁减、恢复的反复后,加之部分田亩荒芜、赋税总额有所减少,部分州县的孤贫救助经费出现缺额,各地的孤贫救助标准高低不一。嘉兴县仍为每人每年给银4.2两^{〔23〕}卷3《贡赋志》,衢州府为银3.8两^{〔20〕}卷27《荒政考第七》,鄞县、慈溪二县只有银3.3两。这一现象引起清廷关注。乾隆二年(1737)三月上谕称,各省“嗣后孤贫口粮,皆计日给发,小建可扣,闰月粮应加,务使均沾实惠”^{〔24〕}卷38《乾隆二年三月上》。同年安徽布政使晏斯盛奏称,“奉上谕加给闰月口粮”时,发现各地孤贫救助标准“参差不一,多寡互异”,“似非均平之道”,遂将“通省额编银米按照额设孤贫名数,均摊散给,损有余以补不足”,建议各省“一例照额均摊散给”^{〔25〕}卷2《请均孤贫口粮》。晏斯盛的建议得到清廷同意,福建便曾仿照安徽办法调整孤贫救助标准。^{〔26〕}卷3《户部副折》(遵旨议奏画一闽省各州县穷民衣布银两)

以此为契机,乾隆二年浙江大规模调整孤贫救助标准。调整办法之一为“遇小建扣除,闰月加”^{〔19〕}卷12《调恤下》,执行清廷“计日给发”的政策。调整办法之二是用地丁收入补足“荒阙”,即因田地荒芜而造成存留缺额的孤贫救助经费。奉化等29县“孤贫口粮荒阙银”929两之多,“按各县荒阙之数,在于解司地丁银内补给”。调整办法之三是用地丁收入直接提高部分州县的孤贫救助标准,“浙属鄞、慈等九县孤贫口粮,自乾隆三年为始,每名岁给口粮银三两六钱,柴布银六钱,均

于各该县地丁银内动支”^{〔5〕}卷53《调恤》。调整后的孤贫救助标准得到统一,每人每年可得口粮银3.6两和柴布银0.6两,共银4.2两,遇闰再增若干。据《户部则例》,浙江正额孤贫的额数与救助标准如表1所示(见下页)。

由表1可见,浙江养济院共设正额孤贫5776名,每一州县平均不过数十名而已,显然难以满足实际需要。为补救不足,康熙四十四年(1705)清廷曾要求养济院增收额外孤贫,“其余多者准作额外孤贫收养,悉令将实在人数注明年貌,按照额内、额外造册出结,由府加结转送上司备察”^{〔5〕}卷19《吏部》。但此令未规定经费从何处列支,自然难以落实。

至乾隆二年(1737),增收额外孤贫事宜再度被提上议事日程。该年署西安按察使魏定国提议动用“公项”增收额外孤贫:“请嗣后如有浮于额数者,另为一册,悬动公项散给,后有缺出,按名顶补,每年将浮额孤贫若干名据实造报请销。”^{〔27〕}卷5《赋役》此议得到清廷批准。^{〔24〕}卷38《乾隆二年三月上》浙江总督嵇曾筠随即执行清廷政策,令养济院收养额外孤贫(亦称“浮额孤贫”):“题明浙省浮额孤贫,自乾隆三年秋季为始,每名岁给口粮银一两八钱,于该年耗羨银内坐支,开列报销。”^{〔28〕}卷4《调恤》此后各州县纷纷增设额外孤贫,乾隆十三年(1748)浙江全省共设额外孤贫1180名,支银2265.6两,救助标准为每人每年给银1.8两,“遇闰加增,逢建扣除”。

应是为了避免给财政造成过大压力,乾隆十六年(1751)户部核定,浙江每年“额外孤贫于耗羨项内给银一千八百两,作一千九十八名分算”,每人年支银1.639余两。^{〔28〕}卷4《调恤》救助人数和标准均不如之前。耗羨项内列支的孤贫救助经费须“按年另造清册,据实题销”,不得随意增减,所以此项经费数额长期不变。晚清浙江耗羨项下支出的额外孤贫救助经费仍是每年银1800两。^{〔29〕}²⁹⁸

但乾隆十六年后各地仍有增设额外孤贫之举,只是所需经费不再从耗羨列支。光绪年间永嘉县养济院在正额、额外孤贫外另设“小粮孤贫”¹⁹

乾隆《鄞县志》卷6《田赋》,乾隆五十三年刻本,第11页a;光绪《慈溪县志》卷12《经政一》,民国三年刻本,第35页b。

方观承:《乾隆十三年浙省耗羨银两四柱清单》,乾隆十四年六月十四日,台北故宫博物院藏清宫档案,档案号:004800附1。该年每名孤贫实得1.92两,这是由于乾隆十三年为闰年之故。

表1 《户部则例》载浙江正额孤贫救助情况

额数	浙江 5 776					
	杭州 737	嘉兴 1 288	湖州 516	宁波 461	绍兴 931	台州 435
	钱塘县 215 仁和县 360 海宁州 72 富阳县 15 余杭县 15 临安县 20 于潜县 15 新城县 15 昌化县 10	嘉兴县 608 秀水县 300 嘉善县 80 海盐县 120 石门县 50 平湖县 80 桐乡县 50	乌程县 200 归安县 180 长兴县 74 德清县 12 武康县 3 安吉县 27 孝丰县 20	鄞县 300 慈溪县 60 奉化县 20 镇海县 67 象山县 14	山阴县 275 会稽县 265 萧山县 30 诸暨县 43 余姚县 160 上虞县 58 嵊县 40 新昌县 60	临海县 177 黄岩县 80 天台县 42 仙居县 45 宁海县 55 太平县 36
	金华 355	衢州 175	严州 140	温州 295	处州 429	定海 14
	金华县 100 兰溪县 25 东阳县 40 义乌县 50 永康县 40 武义县 40 浦江县 33 汤溪县 27	西安县 64 龙游县 30 江山县 35 常山县 30 开化县 16	建德县 60 淳安县 15 桐庐县 15 遂安县 20 寿昌县 15 分水县 15	永嘉县 138 瑞安县 17 乐清县 20 平阳县 12 泰顺县 8 玉环 100	丽水县 120 青田县 32 缙云县 60 松阳县 60 遂昌县 34 龙泉县 50 庆元县 20 云和县 15 宣平县 20 景宁县 18	本籍 14
发放方式和标准	1. 每名孤贫岁支口粮银 3.6 两，遇闰加银 0.3 钱；岁支柴布银 0.6 两，遇闰加支银 0.05 两。所需经费在地丁项下支销。 2. 嘉庆五年起，玉环厅添设孤贫 100 名，救助标准与其他地区相同，所需经费在该厅“租谷变价项”下支销。					

资料来源：乾隆《户部则例》卷 116《蠲恤》，同治《户部则例》卷 90《蠲恤》。

名，经费“由县每季捐给”^{〔18〕}卷 35《庶政》。光绪十九年（1893）台州知府为临海县养济院“推广附额”120 名，“县解例银不足，则益以他款”^{〔30〕}卷 5《建置》。兹据资料所见，浙江养济院额外孤贫救助情况如表 2 所示（见下页）。

由表 2 可见，额外孤贫救助标准高低不一，但通常低于正额孤贫。就制度设计的初衷而言，额外孤贫系正额孤贫的替补，正额孤贫出缺后应由额外孤贫优先顶补。^{〔31〕}卷 7《建置志一》额外孤贫较低的救助标准正是这一思路的集中体现。

三、清代浙江养济院的经费来源

稳定的经费来源是养济院正常运转的基础。清廷规定，正额孤贫经费从赋税存留项下列支，额外孤贫经费由“公项”开销。另经雍正六年（1728）奏准，官府可动用“司库内公用银两”为养济院修建房屋。^{〔28〕}卷 4《蠲恤》存留指地丁钱粮中留在本地，供地方官府开支的部分。^{〔32〕}“公项”与“司

库内公用银两”同义，指雍正年间“耗羨归公”改革以后，存储于布政使银库，用于应付公共开支的耗羨，亦可称“公费”。^{〔33〕}^{〔170〕}总之，养济院经费应完全由财政提供。但由于财政经费并不能完全满足需要，养济院也常从其他渠道筹措资金。概括而言，养济院的经费来源有财政拨款、社会捐助和田产租息三大方面。

（一）财政拨款

财政拨款是清代浙江养济院的主要经费来源，包括存留、公费和调拨等内容。

1. 存留及其补充

清初已实施从存留项下列支孤贫银米的做法。后因军费紧张，清廷曾大举裁减存留，孤贫银米亦在裁减之列。顺治十三年（1656）清廷规定，各省存留的孤贫救助经费 87 767 两“俱应全裁”。孤贫口粮和柴布银“于各州县赎谷预备仓粮内支給”。但“赎谷预备仓粮”显然难以满足需要。顺治十六年前后给事中蒋永修奏称，孤贫经费“今

表2 清代浙江养济院额外孤贫救助情况

地区	设置过程和额数、救助标准(人/年)	资料来源
嘉兴府	嘉兴 1.嘉庆至光绪年间有额外孤贫8名。2.救助标准不详。	嘉庆《嘉兴县志》卷13,光绪《嘉兴县志》卷12
	嘉善 1.光绪间有额外孤贫10名。2.救助标准:银1.639两。	光绪《嘉善县志》卷5
	石门 1.曾“奉文增设”额外孤贫5名。2.救助标准:银1.639两。	光绪《石门县志》卷3
	平湖 1.光绪间有额外孤贫10名。2.救助标准:银1.639两。	光绪《平湖县志》卷4
湖州府	乌程 1.乾隆三年“奉文加增”额外孤贫13名。2.救助标准:银1.8两。	同治《湖州府志》卷42
	归安 1.乾隆三年“奉文加增”额外孤贫10名。2.救助标准:银1.8两。	光绪《归安县志》卷18
	武康 1.乾隆三年“奉文新增”额外孤贫18名,十一年再增若干。2.救助标准:乾隆三年增设者银1.8两,十一年再增者不详。	道光《武康县志》卷7,同治《湖州府志》卷42
宁波府	鄞 1.乾隆年间有额外孤贫10名。2.救助标准:约银1.632两。	乾隆《鄞县志》卷5
	慈溪 1.光绪间有“浮额孤贫”7名。2.救助标准:银1.49两。	光绪《慈溪县志》卷2
	镇海 1.乾隆年间有额外孤贫5名。2.救助标准:银1.639两。	乾隆《镇海县志》卷2
绍兴府	萧山 1.乾隆年间后有额外孤贫22名。2.救助标准:银1.8两。	乾隆《绍兴府志》卷7,民国《萧山县志》卷7
台州府	临海 1.光绪年间有额外孤贫6名,光绪十九年再设“附额”孤贫120名。2.救助标准:额外孤贫钱3200文,附额孤贫钱2000文。	民国《临海县志稿》卷5
金华府	金华 1.有“浮额”孤贫若干。2.救助标准不详。	光绪《金华县志》卷12
	东阳 1.道光间有额外孤贫19名。2.救助标准:银1.634两。	道光《东阳县志》卷9
	武义 1.嘉庆间有额外孤贫26名。2.救助标准:银1.639两。	嘉庆《武义县志》卷3
	浦江 1.光绪间有“浮额孤贫”10名。2.救助标准不详。	光绪《浦江县志稿》卷12
	汤溪 1.清代曾设“浮额”孤贫2名。2.救助标准:银1.639两有奇。	民国《汤溪县志》卷4
温州府	永嘉 1.光绪间有额外孤贫若干,又有“小粮孤贫”19名。2.救助标准:额外孤贫不详,“小粮孤贫”银1.639两。	光绪《永嘉县志》卷35

且尽裁供饷,而以赎谷量给”,孤贫“啼饥号寒,在在不免”^{〔34〕}卷4《援补急宜举行以苏民困疏》。鉴于此,康熙四年正月清廷又同意各地恢复存留孤贫口粮;直隶各省孤贫口粮,前因大兵出征,钱粮不敷,暂裁扣充饷。今后仍著照额支給^{〔35〕}卷14《康熙四年正月》。此后浙江各地陆续恢复存留孤贫救助经费。如余杭县原存留孤贫“布花木柴银”九两,“顺治十四年奉文全裁解部”;原存留孤贫“口粮米”54石,“顺治十四年奉文全裁,每石易银一两,共裁银五十四两”。以上两项“俱奉文于康熙三年分始仍给孤贫老民”^{〔36〕}卷2《版籍志》。平湖县孤贫经费亦于“康熙三年复给”。但不久之后,随着“三藩之乱”的爆发,清廷再次大举裁减存留,“遂见一切存留项款尽数解部”^{〔35〕}卷240《康熙四十八年十一月》。至康熙十八年(1679)十二月,清廷要求各地恢复存留孤贫经费:“各处孤贫及狱囚口粮,俱仍复存留,以贍穷

独。”^{〔37〕}卷6《太和殿灾修省诏》这一政策在浙江得到执行。如嘉善县便于“康熙十九年复给孤贫口粮柴布银”336两。^{〔38〕}卷5《食货志》

雍正五年清廷曾减免浙江嘉兴、湖州二府赋额,“俱著减十分之一”。^{〔39〕}卷62《雍正五年十月》存留的孤贫救助经费相应减少。为补救不足,所涉地区均从地丁银内拨补缺额。如嘉兴县孤贫救助经费减少218.88两,“于地丁银内拨补”。^{〔19〕}卷12《蠲恤下》桐乡县孤贫救助经费“雍正六年减免银九两,奉文于藩库地丁银内拨补,仍如前数”。^{〔14〕}卷4《建置中》

乾隆二年统一孤贫救助标准时,浙江对州县

光绪《平湖县志》卷4《建置下》,光绪十二年刻本,第5页a。以上多处提及,孤贫救助经费的恢复是在康熙三年,而非《清实录》记载的康熙四年。这是因为康熙四年初颁布条令时,上年赋税尚未奏销,各地遂在奏销前存留上年度孤贫经费。康熙三年财政年度中各地已恢复存留孤贫经费。

存留孤贫经费的数量进行了相应调整。调整办法是按照孤贫每人每年银4.2两的标准,从地丁项下存留足够经费。如“在于解司地丁银内补给”奉化等29县荒阙孤贫经费银929余两,要求鄞县、慈溪等9县“于各该县地丁银内动支”,将孤贫救助标准提高至每人每年银4.2两的水平。嘉庆五年(1800)起玉环厅增设孤贫100名,所需经费从“租谷变价”项下支出,“租谷变价”即是玉环的存留款项。

2. 公费

公费主要用于房屋修建和额外孤贫救助。浙江存在以公费修建养济院房屋的事例。如乾隆年间萧山县养济院的修葺费用“于备公项下支销”,“备公项下”即指公费。^[31]卷7《建置志一》乾隆十四年(1749)镇海县养济院被风潮冲毁后,重建费用由布政司从“备公银”项下拨支。^[40]又如前述,公费在收养额外孤贫方面也发挥着较大作用。

3. 其他财政资助

为弥补经费不足,地方官常用调拨入官田房和讼案罚款等方式补助养济院。乾隆年间武康知县将常平仓基地、馆驿滩、桑果园等“官地”拨入养济院。^[41]卷7《建置志》乾隆二十四年(1759)太平知县拨田资助养济院,嘉庆十六年(1811)台州知府将“清厘书院田亩及缴田价洋银二百圆易置腴田”拨入太平县养济院。^[42]卷8《庶政》道光五年(1825)象山县拨助养济院“充公田”100亩。^[43]卷10《地志考》同治年间嵊县养济院房屋兴建费用来自“罚鍰”。^[44]卷2《建置志》

(二) 社会捐助

养济院建设常得到包括官员个人和地方绅富在内的社会力量的捐助。如康熙二十年(1681)分水知县“出己资”修建养济院,道光二十二年(1842)分水知县王承楷“捐廉”重建养济院。雍正八年至乾隆初年间,湖州知府及乌程、归安二县知县先后四次“捐造”养济院。乾隆元年(1736)武康知县为养济院“捐俸建屋三间”。^[45]卷42《经政略赋恤》嘉庆四年(1799)嘉善知县万相宾“捐廉”修葺养济院。^[10]卷5《公署》同治年间(1862—1874)严州知府戴槃捐廉350千文重建养济院。^[9]卷55同治十三年(1874)桐乡县重建养济院时,知县袁绩庆“捐廉为倡”,绅士朱辰“募捐助之”。^[14]卷4《建置中》

养济院增收额外孤贫的举动也得到社会力量支持。乾隆年间武康知县刘守成增设额外孤贫时举行募捐,“集士民而告之”旬日之间,升斗相

继,积计所输,为数一百六十石有奇”。真觉寺僧人济尘“愿捐银若干两,以继其匮”,大慈寺僧人苇舟“亦捐银若干两”。养济院得以“复为收养若干名”。^[41]卷7《建置志》。光绪年间永嘉县养济院增设的“小粮孤贫”经费“由县每季捐给”。^[18]卷35《庶政》。

亦有人捐献钱物,提高孤贫待遇。据道光二十七年(1847)建德知县段光清称,该地新任知县上任“例给孤贫每名银一两”。^[46]卷28。身故孤贫的殓葬费用也多来自捐助。康熙二十年(1681)分水知县捐资发给孤贫棺木,“有故者即给棺一口,孤贫深德之”。^[6]卷2《营建古迹志》。道光二十三年(1843)乌程知县吴煦亦有“孤贫病故,每名捐赏钱一千文”举动。^[47]卷21

(三) 田产租息

田产租息也是养济院收入来源之一。官员援助和社会捐助养济院的田产即多供出租,以租息收入补助养济院。如乾隆年间武康知县刘守成募资为养济院置田20亩,每年得租银24两;又拨助官地若干,每年可得租银约29两,“并买米给额外孤贫”。^[41]卷3《创设志》太平县养济院有田产若干,“每岁收息济用”。^[42]卷8《庶政》鄞县养济院有田14.7亩,租息收入供作历年修理房屋之用。^[48]卷5《公署》

四、清代浙江养济院的成效与局限

养济院在救助孤贫方面发挥了一定成效。其属于官办机构,经费主要由地方政府调拨,来源较为稳定,可以长期发挥救助功能。就浙江的事例看,虽然清初曾短暂裁撤孤贫救助经费,但在平定“三藩之乱”后,存留的孤贫救助经费又得到恢复,救助了数千名正额孤贫。随着财政状况的好转,乾隆年间以后官府还动用耗羨收入增收额外孤贫,使得养济院的救助规模进一步扩大。

但养济院也存在局限性,主要表现为如下几方面。

其一,养济院的救助规模仍属有限,且地区差异很大。尽管浙江养济院的救助规模不断扩

作为新设行政区,玉环厅赋税征收方式较为特殊。雍正年间玉环厅“招徕人民,授田开垦,科输本色米谷,年征谷七八千石,抵支俸食公费”。可见玉环的“租谷变价”其实就是田赋,与其他州县的地丁银性质相同。见民国《重修浙江通志初稿》之《田赋》,1948年刊本,第9页b。

康熙《分水县志》卷2《营建古迹志》,康熙二十二年刻本,第6页b;光绪《分水县志》卷2《营建志》,光绪三十二年刻本,第6页a。

大,但仍难满足实际需要。清代浙江养济院的救助对象多为残疾人。如钱塘、仁和二县养济院中以“瞽者”、即盲人居多。^{[21] 539}桐乡县养济院“惟所养皆系瞽者”。^{[14] 卷4《建置中》}鄞县亦是如此。^{[49] 第2册《政教志》}临海县养济院中多为“茕苦残废之乞丐”。^{[4] 卷3《建置志上》}萧山县养济院规定:“如额内孤贫病故,额外孤贫顶补;额外孤贫病故,续收残废孤贫接顶。”^{[31] 卷7《建置志一》}这一现象说明,养济院只能重点关注生活最困难的残疾孤贫,其他类型的孤贫很难得到及时救助。有限的救助规模还呈现出严重的地区不平衡现象。一般而言,养济院的救助规模与当地经济发达程度成正比。如嘉兴府各县平均设正额孤贫184名,严州府各县平均却只有23.33名,前者几乎是后者的8倍。从地区平衡的角度看,养济院的救助属于“锦上添花”,而非“雪中送炭”,制度设计不够合理。

其二,养济院的救助标准不高,且呈现出日益降低的趋势。浙江正额孤贫的救助标准为每人每年银4.2两,远高于额外孤贫。此款在乾隆元年约可购米4.2石,以一年354天计算,每天可购米1.19升,尚可维持生存需要。但此后米价呈现上涨趋势,嘉庆元年长江中下游的米价为每石银1.23两,道光元年每石2.48两,咸丰元年每石2.18两,同治元年每石4.24两,光绪元年每石1.53两,宣统元年每石3.34两。换言之,按照宣统元年的米价,浙江正额孤贫每天只可购米0.36升,这一数量尚不及乾隆元年的三分之一,已难以糊口。

面临不断上涨的物价,官府非但没有提高孤贫的额定救助标准,有时反而会通过折钱发放、银两减平等手段减少支出,使孤贫的救助标准进一步降低。道光年间段光清称,他出任建德知县时按惯例赏给每名孤贫银一两,但经办书吏指出,银一两可折钱二千文,前任知县只是每人给钱一千文,余款视作“缺上出息”。段光清大为惊诧,认为“朝廷恤孤贫,衙门扣孤贫乎?将来必至孤贫之不如矣”!要求实发二千文。但为不得罪前后任,他采取“以一千作常例,以一千作我给”的变通做法。^{[46] 28}可见利用银钱折价克扣孤贫已成为一些地区的“常例”。光绪元年《申报》刊文称:“州县征粮加耗加费,每银一两收钱二千数百,而动支地丁各款如役食等项皆以每两七百余文发出,而孤贫亦如之。”^{[51] 第7册401页,《论善举宜变通》}即一些地区按照银1两=钱700文的折价发放孤贫救

助,这一折价尚不及市价的一半。

清廷亦曾推行“银两减平”办法。为筹集对外赔款,光绪二十三年(1897)清廷要求各衙门支出款项“凡向支库平者,每两核扣六分,统按二两平发给”。^{[50] 卷71《国用考九》}此次“减平”中,浙江全省正额孤贫“柴布口粮银”24 213.3余两被减去1 452.7余两,额外孤贫经费1 800两也减去108两。^[52]孤贫的实际救助标准被降低6%。由于上述缘故,晚清孤贫即便得到养济院救助,也很难维持生活,尚需另觅谋生之道。钱塘、仁和二县养济院的盲人孤贫因“皇粮未足供一饱”,便需“调弦拍板来唱歌”,“自食其力来娱人”。^{[21] 539}

其三,官办的养济院极易受到吏治腐败及管理不善现象的影响。官吏书差人等借机作弊、贪污中饱的现象在养济院中时有发生。雍正五年(1727)浙江观风整俗使许容奏称,浙江养济院“积弊相沿,并不实力奉行,所有额设钱粮,孤贫不能全沾实惠”,嘉兴、秀水二县孤贫口粮银“每季俱有剋扣,府县均分”。缙云县“有无征荒粮,即以拖欠荒粮之人顶充孤贫,将孤贫口粮扣抵作收”。^[53]嘉庆七年(1802)浙江巡抚阮元称,州县官对孤贫经费“竟有不躬亲查核,一任甲总、地保、书差冒领侵蚀,混开花名册报者”。^{[13] 卷3《孤贫铎户口粮会同教官城守当堂按名散给》}

因管理不善,养济院运营中也出现诸多弊端。康熙十四至十五年(1675—1676)任嘉兴知府的卢崇兴称,养济院“年来奸弊日滋,笃废者颠连道路,少壮者寅缘收养。更有强横之徒巧立当年甲头,雄霸院中,一应孤贫钱粮,任其掌握,侵扣烹分”。即有新官到任,查点一番,则甲头雇募道旁乞丐,暂尔点名,虚应故事。养济两字,有名无实。^{[17] 339-340}秀水县养济院有钱交等无赖“钻充甲头”,“托足卑田,雄称丐长,恃刁欺众,恣意侵吞”,当时孤贫每人每年应给银3.6两,但300名孤贫中只有58名领取足数,其余242名孤贫每年只

参见王业键《清代经济史论文集(三)》,台北稻乡出版社2005年版,第285-322页。

清代灾民的口粮发放标准是成年人每日给米0.5升,从营养学的角度看,提供的热量可以勉强维生。参见魏丕信著,徐建青译:《18世纪中国的官僚制度与荒政》,江苏人民出版社2003年版,第106-107页。

据林满红统计,光绪元年的银钱比价为银1两=钱1660文。参见氏著《嘉道钱贱现象产生原因“钱多钱劣论”之商榷》,《中国海洋发展史论文集》第5辑,台湾中央研究院中山人文社会科学研究所1993年版,第360页。

得银0.92两,余数均被侵吞。^{[17]407-408}晚清桐乡县养济院存在冒领孤贫口粮的现象,“大约邻近数州之瞽者聚而为一处,藉领数处口粮,颇可自贍,而其他孤贫废疾者皆不得与”,“相沿成习,官亦不能深究矣”^{〔14〕}卷4《建置中》。部分养济院甚至沦为地痞无赖的聚集之处,成为扰乱社会治安的毒瘤。光绪十一年(1885)有人称,杭州养济院“近日之居此者均系市痞恶丐之流,强吞霸占,盘剥穷民,名虽为丐,实则押钱放债,无所不为”^{〔50〕}第26册599页,《奇花初胎》。十四年又有人称,宁波乞丐“惟入孤老院(即养济院)者为最恶”,数百人成群结队,“皆饱饭入城,沿途嬉笑谑浪,行人皆见而趋避,偶然相撞,辄被谩骂,稍与较论,便七手八脚,扯衣扭袴,必至

畅其索诈而后已”。且向店铺商户逐日收钱,强讨硬要,“当其乞化时,柜外塞满,或踞或坐,或笑或啼,任其所欲,给钱稍迟,便打柜翻桌,甚至装死讹诈”。对此,时人不禁发出“所谓孤者并不孤,老者亦非老,是真借其名以为地方之蠹而已”的感叹。^{〔50〕}第34册104页,《宁郡杂闻》

上述种种局限与问题使得养济院的救助功能受到很大影响。清代浙江学者章学诚引笔记《戴斗夜谈》称:“京师相传有十可笑”,其一即为“养济院衣粮”。章学诚对此表示认同。养济院的惠民之政会和“教坊司婆娘”“翰林院文章”等一起沦为笑料,原因正如章学诚所指,在于其“少实济”^{〔54〕}38。

参考文献

- [1] 世祖章皇帝实录[G]//清实录:三.
- [2] 光绪慈溪县志[M]. 民国三年刻本.
- [3] 光绪新修镇海县志[M]. 光绪五年刻本.
- [4] 民国衢县志[M]. 民国二十六年铅印本.
- [5] 乾隆大清会典则例[M]. 上海:古籍出版社.
- [6] 康熙分水县志[M]. 康熙二十二年刻本.
- [7] 同治云和县志[M]. 同治刻本.
- [8] 道光宣平县志[M]. 道光二十年刻本.
- [9] 戴槃. 两浙宦游纪略[M]. 台北:文海出版社,1980.
- [10] 光绪嘉善县志[M]. 光绪二十年刻本.
- [11] 大清律例[M]//张友渔,高潮. 中华律例集成(清卷). 长春:吉林人民出版社,1991.
- [12] 光绪钦定大清会典事例[M]. 上海:上海古籍出版社,1995.
- [13] 治浙成规[M]//杨一凡,刘笃才. 中国古代地方法律文献丙编:第8册. 北京:社会科学文献出版社,2012.
- [14] 光绪桐乡县志[M]. 光绪十三年刻本.
- [15] 光绪缙云县志[M]. 光绪七年刻本.
- [16] 乾隆钦定户部则例[M]. 海口:海南出版社,2000.
- [17] 卢崇兴. 守禾日记[M]//杨一凡,徐立志. 历代判例判牒:第9册[M]. 北京:中国社会科学出版社,2006.
- [18] 光绪永嘉县志[M]. 民国二十四年刻本.
- [19] 光绪嘉兴县志[M]. 光绪刻本.
- [20] 康熙衢州府志[M]. 光绪八年刻本.
- [21] 丁丙. 武林坊巷志(第7册):[M]. 杭州:浙江人民出版社,1990.
- [22] 同治户部则例[M]. 同治十三年刻本.
- [23] 康熙嘉兴县志[M]. 康熙二十四年刻本.
- [24] 高宗纯皇帝实录[M]//清实录:九[M].
- [25] 晏斯盛. 楚蒙山房集[M]. 上海:上海古籍出版社,2009.
- [26] 台案汇录丙集[M]. 台北:大通书局,1984.
- [27] 乾隆徐州府志[M]. 乾隆七年刻本.
- [28] 乾隆镇海县志[M]. 乾隆四十五年刻本.
- [29] 翁礼华. 以经济视角面对历史——财税新视野杂谈(上)[M]. 北京:中国税务出版社,1999.

- [30] 民国临海县志稿[M]. 民国二十四年铅印本 .
- [31] 乾隆绍兴府志[M]. 乾隆五十七年刻本 .
- [32] 陈锋 . 清代中央财政与地方财政的调整[J]. 历史研究 , 1997 , (5) .
- [33] 曾小萍 . 州县官的银两 : 18 世纪中国的合理化财政改革[M]. 董建中 , 译 . 北京 : 中国人民大学出版社 , 2005 .
- [34] 蒋永修 . 日怀堂奏疏[M]. 上海 : 上海古籍出版社 , 2009 .
- [35] 圣祖仁皇帝实录[M]// 清实录 : 四[M].
- [36] 康熙余杭县志[M]. 海口 : 海南出版社 , 2001 .
- [37] 大清诏令[M]. 上海 : 上海古籍出版社 , 1995 .
- [38] 雍正续修嘉善县志[M]. 雍正十二年刻本 .
- [39] 世宗宪皇帝实录[M]// 清实录 : 七[M].
- [40] 雅尔哈善奏折[Z]. 乾隆十七年七月十一日 . 台北故宫博物院藏清宫档案 . 档案号 : 008884 .
- [41] 道光武康县志[M]. 道光刻本 .
- [42] 嘉庆太平县志[M]. 光绪二十二年刻本 .
- [43] 民国象山县志[M]. 民国十六年铅印本 .
- [44] 民国嵊县志[M]. 民国二十四年铅印本 .
- [45] 同治湖州府志[M]. 同治刻本 .
- [46] 段光清 . 镜湖自撰年谱[M]. 北京 : 中华书局 , 1980 .
- [47] 太平天国历史博物馆 . 吴煦档案(第 7 辑) [M]. 南京 : 江苏人民出版社 , 1983 .
- [48] 乾隆鄞县志[M]. 乾隆刻本 .
- [49] 民国鄞县通志[M]. 民国铅印本 .
- [50] 申报[N]. 上海 : 上海书店 , 1983 年影印本 .
- [51] 刘锦藻 . 清朝续文献通考[M]. 上海 : 商务印书馆 , 1936 .
- [52] 新旧减平款目及原数减数表[G]// 浙江清理财政局编 . 浙江财政说明书“ 附表 ” . 北京 : 北京图书馆出版社 , 2007 .
- [53] 浙江观风整俗使许容奏折[Z]. 雍正五年六月十五日 . 台北故宫博物院藏清宫档 . 档案号 : 402009994 .
- [54] 章学诚 . 乙卯劄记丙辰劄记知非日札[M]. 北京 : 中华书局 , 1986 .

[责任编辑 : 秋 语]