

# 论南宋城市的官方救助体制<sup>\*</sup>

陈国灿

**内容提要** 南宋时期,随着市民贫困化现象的不断加剧,城市社会救助问题进一步引起官方的重视,其救助类型有面向贫民和穷民的预防性救助、面向灾荒民众的补救性救助、面向特定群体的补偿性救助,救助机构有综合性和专门性之分,救助形式和方法有无偿、有偿、放免、收养、资助等。与传统荒政的既有模式相比,南宋城市的官方救助具有对象的广泛性、内容的多样性、行为的规范性等特点,但就其体制而言是不成熟的,存在着诸多不足和局限。

**关键词** 南宋 城市 官方救助 体制

两宋时期,随着社会环境的变革和统治思想的调整,以官方为主导的社会救助呈现出不少新的特点。一方面,救助活动不再局限于传统荒政的既有模式,已从临时性的赈灾救荒扩大到日常性的生活救济,开始朝建立社会保障体系的方向发展;另一方面,城市人口的不断增长和社会贫富分化的加剧,促使宋廷和各地政府越来越重视对贫困市民的救助,探索有别于乡村的城市救助体制。有关宋代社会救助的一般情况,学术界虽已有不少讨论,但大多未充分注意到城乡之间的差异。<sup>①</sup>本文围绕南宋时期的具体情况,着重就城市官方救助问题作一番专门考察和分析。

## 救助类型与对象

晚唐以降,城市发展进入一个新的时期。在各级城市日益突破原有政治和军事性质所构成的限制,经济、社会和文化功能显著增强的同时,市民的贫困化现象也在不断加剧。到南宋时期,不要说一般城市,就是那些号称繁华的都市,广大市井小民的生活同样是“一日微于一日”。都城临安被誉为“富冠天下”,但淳熙十三年(1186),临安府奉旨“将城内外贫乏老疾之人,措置计口赈济”,列入赈济范围的有20万人;淳熙十六年(1189)该

府又奉旨“将贫乏老疾之人措置赈给”,“共抄札到二十六万八千余口”。<sup>②</sup>到绍熙五年(1194),临安城需要赈济的贫困居民进一步增至“五万余家,约三十万人”<sup>③</sup>。这还是临安鼎盛期的情况,此后更是每况愈下。宋理宗时官至右丞相的杜范在谈到临安城社会状况变迁时感叹地说“臣生于海隅,不及见淳熙之治。……至绍定、端平,自京局而位朝列,耳目所接,景物萧条。”<sup>④</sup>成都是川蜀地区的大都会,向以“风土之阜繁,民生之富庶”闻名,但宋宁宗初年袁说友入川任职,所看到的景象却是“闾阎无巨室”、“商者多乏绝”<sup>⑤</sup>。南宋留都建康和广南东路首府广州也是如此,前者“虽名为繁庶,而民生最艰,素无遮盖”<sup>⑥</sup>;后者“由丰美入狭隘,岁甚一岁”<sup>⑦</sup>。在不少城市,贫困人口占了相当高的比重。宋宁宗时,知汉阳军黄榷报告说“本军城下并汉口共三千家,除能自食者约千家,尚有二千家皆是贫乏余食之人。”<sup>⑧</sup>这意味着当时汉阳军城及汉口镇的居民,有2/3属于贫乏之家。潮州虽是广南东路规模不大的城市,但据淳祐三年(1243)当地官府排查,城中仅无产业的“白丁”就有7703户。<sup>⑨</sup>正如笔者在另文所指出的“在南宋市民阶层中,真正富裕的属于少数,大多数处于贫穷状态。从这个角度讲,所谓城市的繁荣实际上是少数人财富的增长,而不是市民阶层的普遍

<sup>\*</sup> 本文系教育部人文社会科学规划项目“宋代城市社会救助体制研究”(项目编号:09YJA770058)的阶段性成果。

富裕。”<sup>⑩</sup>

城市贫困人口的大幅增加,不仅引发一系列社会问题,也直接影响到统治的稳定。面对这种情况,宋廷和各地官府进一步加强了面向城市的救助活动,救助类型也趋于多样化,大致可分为预防性、补救性和补偿性三种。

预防性救助是城市官方救助的主体,通过对贫困群体的日常救济,帮助他们维持最基本的生活,其对象分为两部分:一是所谓的“贫民”,包括坊郭十等户中的下等户和不入等的客户,他们收入微薄,而且很不稳定,“一日失业,则一日不食”<sup>⑪</sup>,大多需要救济才能勉强维持生计。如宋孝宗时,朱熹在江东南康军赈济,其救助对象主要是“贫乏小经纪人,及虽有些小店业,买卖不多,并极贫秀才”<sup>⑫</sup>。后来真德秀在太平、广德等地救济,将城乡居民划分为甲、乙、丙、丁、戊五等,“惟城市则济戊户而菜丙、丁”<sup>⑬</sup>。二是所谓的“穷民”,包括丧失自主生活能力的老弱病残之人,无依无靠的鳏寡孤独者,以及既无职业又无居所的流浪乞丐等。与贫民相比,穷民的生活更为艰难,在民间慈善尚不发达的环境下,往往只有依靠官府的救助才能生存。因此,早在宋神宗熙宁十年(1077),宋廷已颁布“惠养乞丐法”,规定“诸州岁以十月差官检视内外老病贫乏不能自存者注籍,人日给米豆共一升,小儿半之,三日一给。自十一月朔始,止明年三月晦。”<sup>⑭</sup>南宋时,继续实行此法。如绍兴元年(1131),绍兴府“抄札五厢界处应管无依倚流移病患之人,发入养济院”,并差“医官二名看治,童行二名煎煮汤药,照管粥食”<sup>⑮</sup>。绍兴十三年(1143),临安府奉旨“将城内外老疾贫乏之不能自存及乞丐之人,依条养济,遇有疾病,给药医治”<sup>⑯</sup>。由于各地城市的贫穷之民数量众多,相关的救助活动往往具有一定规模。临安之类的大城市自不必说,就是普通州府城市,救济人数也是动辄万计。如嘉定十七年(1224),荆湖南路开展赈贫活动,其中潭州所救助的贫民,在城有“一万二千八百余户”,“乡都之近城者抄到七千一百余户”<sup>⑰</sup>。城内外合计多达2万户。宋理宗宝祐四年(1256)至开庆元年(1259),浙东庆元府每年救助的在城贫乏之民,分别有17609人、20034人、17650人和20439人。<sup>⑱</sup>

补救性救助是在传统荒政的基础上发展起来的,通过临时性赈济,帮助灾民恢复生活能力,其对象既有城市本身的受灾居民,也包括大量涌入城市的乡村灾民。如绍兴元年(1131)十月,绍兴府城发生火灾,延烧“四厢共二百三十余户”,宋高宗下诏,“令户部每户支钱二贯文”;绍兴七年(1137)二月,尚书省奏言,“镇江府、太平州居民遗火,细民无不暴露艰食”,高宗令“于常平、义仓内各支拨二千硕,分委兵官抄札被火百姓贫乏之家,每家计口支米二升”<sup>⑲</sup>。乾道元年(1165),两浙水灾,“久饥之民,相

比而集于城郭”,临安府以“饥贫人户多在本府城内外求乞”,奏请“支拨常平义仓米斛,委官于近城寺院一十二处煮粥给散养济”,宋孝宗下诏准许,并令绍兴、平江、镇江、台州、秀州、常州、湖州等地官府参照临安府的做法,对集聚城市的灾荒流民“疾速养济”<sup>⑳</sup>。

补偿性救助是城市官方救助的补充形式,通过对部分特定群体的优待抚恤,帮助他们稳定生活,其对象包括皇族宗亲、贫宦、寒士等。对于皇族宗亲,宋廷一直实行优待政策,按照亲疏关系给予相应的政治和物质待遇。但随着宗族人口的不断增加,部分皇族人员也不免陷入贫困境地。尤其是南渡后,不少皇族宗室生活艰难,成为官方救助的对象。如绍兴五年(1135),鉴于泉州等地的“南班宗室请给至薄,贫窶者众”,宋高宗下旨“出内帑钱赐二百千,令宗正丞沈禹卿散给”<sup>㉑</sup>。绍兴二十八年(1158),又以临安、绍兴等地的“孤遗宗子、宗女、宗妇等所请钱米微薄不可贍养”,规定年15岁以上者,“每月添支钱一贯,米一石”;年14岁以下者,“减半添支”<sup>㉒</sup>。部分官员和士人家境清贫,或由于种种原因生活发生困难,也需要官府给予专门救助。如隆兴二年(1164)十一月,宋孝宗颁诏:“访闻尚有士人或因赴调因居旅邸,或因转徙游离道路,裹粮罄绝,糲粥不给,情实可怜。令临安府专委官于城内外,如有似此之人,更切核实,量度支給系官钱米,以体贍恤。”<sup>㉓</sup>

## 救助机构及其职能

为适应社会救助的需要,从北宋时期起,宋廷和部分地方政府就开始设置专职机构,负责实施相应的救助活动。如宋初在京城开封置东、西福田院,用以收养“老疾孤穷丐者”,后来又增设南、北两院,“日廩三百人”<sup>㉔</sup>。宋神宗熙宁九年(1076)春,越州大疫,知州赵抃创设病坊,“处疾病之无归者”<sup>㉕</sup>。南渡以后,官办救助机构更是名目繁多,既有朝廷和相关部门设置的,也有地方官员自行设置的,在职能上有综合性和专门性之分。

综合性机构承担多种救助职能,具体又可分为两种:一种是朝廷下旨设置的,在各地较为普遍。如居养院的设置始于北宋中后期。宋哲宗元符元年(1098)十月,正式颁布“居养法”,规定“鳏寡孤独贫乏不得自存者,知州、通判、县令佐验实,官为居养之,疾病者仍给医药。”<sup>㉖</sup>宋徽宗崇宁五年(1106),有司奏言“安济坊、漏泽园已蒙朝廷赐名,其居养鳏寡孤独等亦乞特赐名称。”诏“依京西、湖北以居养为名,诸路准此。”<sup>㉗</sup>居养院制度由此全面确立,其设置范围十分广泛,“凡户数上千城寨,许增置”<sup>㉘</sup>。救助对象除鳏寡孤独之人外,还包括“癯老疾废委是贫乏实不能自存”者<sup>㉙</sup>。救助内容涉及生活、治病、安葬

等诸多方面。宋室南渡后,不少州县继续沿袭这一制度。如江西吉州所领8县,“其七皆有居养院,吉水独无之”,县丞黄闻和县令黄某遂在常平使者的支持下,于县南建居养院,“自是,生有以养,疾有以药,没有以藏矣”<sup>30</sup>。真州居养院淳熙中毁于火,宋光宗初年由提举常平汪梓择地重建,庆元六年(1200)进一步扩建,绕以围墙,设置门房,“择老道民居之,使时其启闭”<sup>31</sup>。有些州县的居养院经费充足,救助标准颇为优裕。如绍兴府居养院“为屋三十间”,其经费划拨甚至优先于兵费,“有司先给居养、安济等用度,而兵食顾在其后”,救助条件相当完备,“冬为火室给炭,夏为凉棚,什器饰以金漆,茵被悉用氈帛,妇人、小儿置女使及乳母”<sup>32</sup>。养济院是南宋初出现的,其职能与居养院相似。如绍兴元年(1131),绍兴府奉旨救助街市流浪乞丐,“抄札五厢界处应管无依倚流移病患之人,发入养济院”,并差“医官二名看治,童行二名煎煮汤药,照管粥食”<sup>33</sup>。临安府养济院始设于绍兴十三年(1143)。据《淳祐临安志》卷七《养济院》记载,是年,“奉圣旨令户部措置,行下临安府,将城内外老疾贫乏不能自存及乞丐之人,依条养济,遇有疾病,给药医治”。建康府养济院始创于绍兴七年(1137),嘉定五年(1212),知府黄度进行大规模扩建,“于城南北创两养济院,为屋百间,每院各度一僧掌之。所养贫民以五百人为额,春夏则稍汰去”<sup>34</sup>。另一种是地方官府自行设置的,一般较具地方特色。如宋宁宗嘉定年间,陈宓出知福建安溪县,“立安养院以处穷民,取废寺粟若干粥之,病者医药之,死则棺葬之”<sup>35</sup>。宋理宗淳祐十二年(1252),知严州赵汝厉也在州城建安养院,“即神钱监废址为之”<sup>36</sup>。宝祐五年(1257),庆元知府吴潜以庆元系浙东大会,“城邑市井人物阜繁,则夫鳏寡孤独与瘠聋跛躄之民宜不能免”,遂创设广惠院,“创院屋一百五间,合城内外六厢瘠寡孤独瘠聋跛躄者廩于斯,额以三百人,视年之老穉为给之多寡”<sup>37</sup>。宝祐六年(1258),江东转运副使余晦于建康创办实济院,用以收养“无告之民”<sup>38</sup>。

专门性机构承担某一方面的救助职能,包括助医、养老、育幼、助葬等。助医机构又分为治病和施药两个方面,其中前者有安养坊、安乐寮、安乐庐等不同名目。安济坊是北宋后期各地依据朝廷颁布的“安养法”设置的,专门收治贫乏患者,南渡后不少地方仍承袭此制。安乐寮是荆湖北路鄂州等地的疾病救助机构,创建于南宋前期。陈居仁知鄂州时,见当地安乐寮“名存实亡”,遂重加整顿,“括闲田益之,至者如归”<sup>39</sup>。安乐庐是南宋中期由真德秀首创于荆湖南路的潭州,主要收治往来客旅疾病之人,后来为其他一些地方官员仿效。如宝祐三年(1255),马光祖以沿江制置使、江东抚使衔出知建康府,

看到当地“系军民杂处,商旅往来之冲,间有病于道途者,既无家可归,客店又不停者,无医无药,倾于非命,极为可念”,遂仿潭州规式,于城北门里创置安乐庐一所,“择僧看守,命医诊视”。开庆元年(1159),马光祖再任建康知府,在御街北醋库后又新创一所,规制更超旧庐,“其屋视旧庐增三之二”,“行道疾病之人全活者不可胜计”<sup>40</sup>。施药是对贫困居民进行药品救济,主要由官营药局负责。如平江府药局创设于绍定四年(1231),共费钱7845缗,米323斛,有屋35楹,又以钱2万缗作市药之本。由于本着“冀有益于人”、“弗赢于官”的目的,其药品品质纯正,价格又低,故深受当地市民欢迎。<sup>41</sup>庆元府药局由守臣胡榘于宝庆三年(1227)创设,起初仅有1所药铺,后来增至14处,总资本高达447139贯111文。<sup>42</sup>针对部分州府官药局或败废,或仅存虚名的情况,淳祐九年(1249)正月,宋理宗下诏,要求各地“仍置药局,疗贫民疾病”<sup>43</sup>。宝祐五年(1157)十一月,在重申旧令的同时,又强调药局必须保证药品质量,“剂料必真,修合必精,使民被实惠”<sup>44</sup>。在朝廷的不断督促下,药局的开办更趋普遍。遇到疾疫流行时,官药局更成为主要的救助机构。如淳熙八年(1181)四月,临安“军民多有疾疫”,宋孝宗令户部“行下和剂局应付,仍各置历抄转医过人数,日具以闻”;淳熙十四年(1187)正月,临安又发生疫情,诏令“和剂局取拨合用汤药,分下三衙并临安府,各就本处医人巡门俵散”<sup>45</sup>。

养老机构主要收养孤寡老人,其形式各地不一。有的是综合性救助机构的分支,如浙东台州养济院设有“安老坊”,专门用于收养孤老。有的是单独设立的机构,如严州淳安县安老坊创建于淳熙八年(1181),为屋二十四楹,“翎植竖致,窗户明洁,垣墙庖漏,床几器用,咸备罔阙”<sup>46</sup>;平江府昆山县安怀坊创建于淳祐十一年(1251),“以百员为额,终岁均得一饱”<sup>47</sup>;江阴军安济院于嘉泰四年(1204)创设,“食老而无归者若干人,月给常平、军资库钱米,冬夏各有支犒”<sup>48</sup>。

育幼机构主要救助和收养遗弃婴儿和无法生存的孤儿,起初多为地方官员的自发行为,如隆兴二年(1164),知湖州郑作肃创设收养遗弃小儿钱米所,“贫民有生子不举,弃之道路者,募乳妪收养之”<sup>49</sup>;嘉定末年,该州通判袁甫又置婴儿局,“有弃儿于道者,人得之,诘其从来,真育弃儿也,乃书于籍,使乳母乳之,月给之粟”<sup>50</sup>。嘉定十年(1217),江东转运使真德秀在建康置慈幼庄,专门收养“府城内外诸厢贫民遗弃小儿”<sup>51</sup>。宋理宗时,临安府几次奉诏试办慈幼局,“收养道路遗弃初生婴儿”<sup>52</sup>。随后不少府州相继仿效,大多取得较好效果。到宝祐四年(1256)十一月,宋廷遂诏令“天下诸州建慈幼局”<sup>53</sup>,正式在全国各地推广。

助葬机构主要负责无主尸骨的掩埋和对贫乏无力下葬之家的救助。早在北宋时,就已形成较为完备的漏泽园制度,即由官方设置漏泽园作为公共墓地,用以收葬贫乏之家死者、无主尸骨和客死他乡者。南宋初,在经历大规模战乱和社会动荡后,漏泽园制度一度松弛,不少州县的漏泽园或荒废,或为豪民势家侵占。绍兴十四年(1144)十二月,有臣僚上言,建议朝廷下旨,“自临安府及诸郡凡漏泽旧园悉使收还,以葬死而无归者”,宋高宗遂“令临安府先次措置,申尚书省行下诸路州军,一体施行”<sup>⑤4</sup>。由此,漏泽园在各地逐渐恢复起来。部分州府还根据本地的实际情况,在漏泽园的基础上增设义塚之类的公共墓地。如建康府先后在城外设置四门义塚8所、南北义阡2所、覆舟山下义塚1所,每处墓地的使用都有系统的规定,委派专人负责管理。庆元元年(1195),提举浙东常平使李大性在绍兴府城外增置义塚两处,采取男女分葬的方法,“男女以辨,繚以周墙,封其四围,画图传籍,备录分藏,间里、姓名次第刻著,申命緇黄”<sup>⑤5</sup>。

各种官办救助机构名义上是面向城乡居民,实际往往以城市为救助重点。绍兴六年(1136)二月,右谏议大夫赵沛指出“自来官中赈济,多止在城郭,而不及乡村。”<sup>⑤6</sup>

### 救助形式与方法

南宋城市的官方救助活动,其具体形式和方法多种多样,主要有无偿、有偿、放免、收养、资助等。

无偿救助大多集中于冬春时节,主要面向极度贫困的城市穷民和灾荒饥民免费发放钱粮,具体又有俵散、置场赈济等方式。所谓俵散,就是事先经过调查,确定需要救济的人数和标准,编造在籍,然后由政府派人按籍分别发放钱粮。有时是一次性发放,如乾道九年(1173)闰正月,宋孝宗下诏,以临安雨雪交加,“细民艰食”,令临安府细查“贫乏不能自存之家”,“分委有心力官吏日下巡门,俵散赈济,每名支钱二百文,米一斗”<sup>⑤7</sup>;有时是在一段时期内逐日发放,如绍熙五年(1194),临安府奉旨赈饥,知府蔡戡报告说“臣窃计五万余家,约三十万人,大人、小儿各半,大人日给一升,小儿日给半升,日支米二千二百五十石,月支米六万七千五百升,半年为期,约用米四十万五千石。”<sup>⑤8</sup>其赈饥时间长达半年。置场赈济是在指定地点统一发放钱粮或集中救济,多系临时性举措。如乾道元年(1165)春,绍兴府奉旨赈济灾民,知府赵令詵报告说,该府“先就在城置场煮粥,给散济养”,后来考虑到“城外乡村阔远,切虑饥流人奔赴不及”,遂又在“城南大禹寺、城西道士庄添置两场,随所大小均定人数,并约定时辰煮粥给散,以革重叠之弊”。<sup>⑤9</sup>嘉定十二年(1219)十二

月,都省奏言“岁晚严寒,细民不易,合议优恤”,宋宁宗令“丰储仓所于桩管米内支拨二万石赴临安府,日下分头差官疾速抄札的实贫乏人户,即遍置场,赈济五日”<sup>⑥0</sup>。

有偿救助是在市场物品短缺和物价高涨时,由政府向贫困居民平价或减价出售粮食等生活必需品,以帮助他们维持生活。如隆兴二年(1164)夏秋,两浙各地大水,饥荒严重。八月,鉴于临安府“米价增贵,细民艰食”,宋廷拨常平仓米“二万硕赈糶”,即减价销售粮食。至十二月,又下令各州府仿照临安府的做法,“以常平米措置减价赈糶”。按照朝廷的要求,赈糶应该面向城乡居民,但实际上各地都将重点放在城市,故宋孝宗在次年正月颁布的诏书中不满地说“访闻州县,止是抄札城内缺食之人,其乡村贫民多不沾惠。”<sup>⑥1</sup>南宋中期,知徽州宋济“以水旱转粟崎岖,民多艰食,虽有常平仓及平余仓,然必得报,不许专发”,乃“别积米五千石,建实备仓贮之。米价稍涌,亟以原直售民”。<sup>⑥2</sup>在部分城市,有偿救助还涉及炭薪之类的日用品。如临安府有“官置柴场,城内外共设二十一场,许百司官厅及百姓从便收买,价钱官司量收,与市价大有饶润”<sup>⑥3</sup>。由于有偿救助的财政负担相对较轻,救助面也较广,因此,各地官府在一般情况下大多采用这种方式,只有情况变得严重时,才会转向无偿救助。如嘉定十二年(1209)冬,临安持续大雪,城内外米价腾跃,官府最初采取赈糶的方式,后来饥荒现象进一步加剧,甚至出现“闭门绝食,枕藉而死”,“弃子于道,莫有顾者”的惨状,遂决定“将府城内外已抄札见赈糶人户,特与改作赈济半月”<sup>⑥4</sup>,即由有偿赈糶暂时改为无偿赈济。

放免是通过减免税收和相关费用的方式救助贫民。如绍兴十年(1140)七月,临安大火,“延烧城内外室屋数万区”,宋高宗下旨,“竹木材料免征税抽解”<sup>⑥5</sup>,希望以此吸引商人将大量竹木建筑材料运入临安,平抑物价,帮助灾民修复房舍。在许多城市,贫民往往没有私家房舍,需要租赁公私房屋居住。每到冬季,由于工作机会减少,不少人因无力支付房租,不免流落街头,甚至冻饿而亡。为此,每至严冬,宋廷和部分地方政府都会采取减免公私房舍租钱和部分税收的措施,帮助贫乏之家渡过难关。时人周密谈到临安府此类救助活动的情况时说“都民素骄,非惟风俗所致,盖生长犴下,势使之然。若住屋则动鬻公私房赁,或终岁不偿一环。诸务税息,亦多蠲放,有连年不收一孔者,皆朝廷自行抱认。”<sup>⑥6</sup>

收养是综合性的救助方式,主要面向鳏寡老疾、遗弃婴儿、贫病困顿、流浪乞丐之类的人员。其中,孤老残疾和弃婴的收养时间一般较长,有的没有年限,有的持续数年。如前文提到的临安慈幼局,“如陋巷贫穷之家,或男女幼而失母,或无力抚养抛弃于街坊,官收归局养之,月

给钱米绢布,使其饱暖,养育成人,听其自便生理,官无所拘。其民间之人愿收养者听,官仍月给钱一贯、米三斗,以三年住支”<sup>67</sup>。湖州收养遗弃小儿钱米所收养的弃婴,“月给米一石,七岁而止”<sup>68</sup>。对于疾病之人的收养,多为临时性,一旦病愈,便不复济养。如建康府安乐庐规约明确规定,病愈之人即出庐,“无力可归者,计其远近,津送出庐”<sup>69</sup>。流浪乞丐的收养主要集中于冬春寒饥时节。绍兴十三年(1143)十一月,宋高宗颁南郊赦,规定“老疾贫乏不能自存及乞丐之人,依法籍定姓名,自十一月一日起支米豆,至次年三月终,病者给药医治。”<sup>70</sup>这一赦文实际上重申了宋神宗开始实行的“惠养乞丐法”,由于当时部分地方官员将此法“视为文具”,故高宗降敕督促各地州府给予足够的重视。

资助是针对特定情况的额外救助,其对象既有普通贫困民众,也有官僚士人和皇族宗亲。绍兴八年(1138)五月,宋高宗下诏“州县乡村五等、坊郭七等以下贫乏之家,生男女而不能养赡者,每人支免役宽剩钱四千。”<sup>71</sup>乾道五年(1169),宋孝宗又下诏,规定贫民“每生一子,给常平米一硕,钱一贯,助其养育”<sup>72</sup>。这是对穷困之家养育子女的资助。庆元元年(1195),临安知府徐谊报告说:“流移之人,逐一对比,括责姓名,类其乡贯,随地理远近,计程优给钱米为路费,仍到乡下担米食,差人伴送津发,各归本贯。”<sup>73</sup>这是对在城市接受赈济的流民返乡时的资助。嘉定九年(1216),知连州吴纯臣以本州“界万山间,北望京师,有三千里之遥”,士人应贡举不易,遂创设贡士仓,“岁储所入以资举,送行有裹囊,士甚德之”<sup>74</sup>。这是对士人赴考的资助。建炎四年(1130),“诏南班宗妇无子孙食禄者,廪给有差:凡祖宗缙麻亲,岁给钱九十六,米三十斛,帛二十八匹;袒免亲,钱米减三分之一,绵帛并减半”<sup>75</sup>。这是对皇亲宗亲的专门资助。凡此种种,不一而足。

### 救助特点与局限

通过前文的考察和分析,不难看出,南宋城市的官方救助并不只是传统荒政的简单延续和发展,而是上升到调节社会关系、维持社会稳定、保障社会正常运作的层面,由此呈现出不少新的特点,其中主要有三个方面:

一是救助对象的广泛性,除了灾荒之民,更主要的是普通贫乏居民、老弱病残之人、鳏寡孤独者、流浪乞丐,以及生活困难的官宦士人、皇室宗亲等,可以说,涉及除富裕之家以外的城市社会的各个阶层和群体。这实际上打破了长期以来广为流行的“尊贵有别”、“上下有序”的等级观念,使官方救助活动开始由“恩赐”性质转向人们普遍享有的社会权利。事实上,宋代城市变革的一个突出

表现是市民阶层的全面兴起和发展,它不仅改变了城市社会基于世袭性身份划分的既有结构,而且在一定程度上引发超越贵贱等级关系的公民意识的觉醒。正如有学者所指出的,宋政府救助活动的“无分主客户”原则,“体现了宋朝社会救济的进步性,反映出宋朝社会救济已带有公民权利的意味”<sup>76</sup>。

二是救助内容的多样性,除了提供粮食之类的必需品,还包括居住、炭薪、疾病医治、安葬,乃至衣被、哺乳等方面的救助,涉及不同救助对象的各种生活需求。《宋史》卷一七八《食货上六》评论说“水旱、蝗螟、饥疫之灾,治世所不能免,然必有以待之,《周官》以荒政十有二聚万民是也。宋之为治,一本于仁厚,凡振贫恤患之意,视前代尤为切至。”确实,宋朝对荒政的重视程度远远超过了汉唐各代,但就其面向城市社会的救助活动而言,已不是单纯的赈灾救荒,而是转向一定意义上的社会保障。入宋以后,尤其是到南宋时期,虽然市民贫困化现象日趋严重,但很少引发大规模的社会冲突,一个很重要的原因就是官方注意向贫困市民提供基本的生活保障,帮助他们摆脱无以自存的困境。

三是救助行为的规范性,包括救助措施的法规化和救助活动的制度化。宋廷不仅对不同的救助对象有着较为明确的界定,而且围绕各种救助活动的程序和标准先后颁布了一系列法规,如救助赤贫者有居养法,安置乞丐流浪人员有惠养乞丐法,帮助灾荒流民有灾伤流移法,资助贫民养育子女有助民举子法,收养遗弃婴儿有慈幼法。地方官府自行开展的救助活动,大多也有相应的管理制度。如前文提到的建康府安乐庐,其《规约》对救助活动的各个方面均有具体规定。庆元府广惠院《规式》规定:救助对象为府城内外六厢“瘵寡孤独瘠聋跛躄者”,但不包括“有艺业自能手趁、曾经过犯不律之人”;救助标准是“每一大口月给米六斗,钱一十贯;一小口五岁以上月给米三斗,钱五贯;十岁以上月给米四斗,钱七贯;十五岁以上从大口给”;所拨经费“专充收买新菜盐酱之属”,不许挪作他用;日常管理由专职的行者、甲头和从收养者中“择稍强壮者”充任的火头负责,提督官监督,“甲头责其铃束,火头责其造办饭食”;入院济养者若“恃长凌弱,搅众败群”,“轻则从提督官戒约,重则解府逐出,永不存留”。<sup>77</sup>

不过,南宋城市的官方救助在体制上是不成熟的,存在着诸多不足和局限。有学者认为,中国古代官方救助的思想基础主要是儒家仁义学说。应该说,宋朝也是如此。对于赵宋统治者来说,加强社会救助不过是体现其“仁政”的一种方式,目的是为了更好地争取民心,稳固统治。因此,宋廷颁布的救助诏令和法规,有不少象征意义

多于实际意义,有的甚至徒具虚文。如从绍兴五年(1135)起,宋廷多次下诏助民举子,“有不能育者,给钱养之”<sup>78</sup>,但到绍兴二十二年(1152),有臣僚奏言“顷尝指挥州县,贫乏之家生男女不能贍养者,每人支钱四千,后给支义仓米一石。然近于临安市井穷民,未闻有得斗米千钱者。”<sup>79</sup>处于天子脚下的临安尚且如此,其他州府的实施情况可想而知。

同样,各地官员主要出于“与民为仁”的为官意识和处世观念来开展救助活动,而不是有目的地建立完整的社会救助体系,故许多城市的官方救助往往更多地表现为有关官员的个人行为,救助措施时断时续,救助内容反复多变,救助机构时兴时废。如浙东庆元府城原有居养院,后废;又在原址设养济院,再废。宝祐五年(1257),知府吴潜另设广惠院,“创院屋一百五间”,“请于朝拨淘湖米千硕,郡又增置田租,且岁拨钱四万缗充费”,每年经费“钱为缗余七万八千,米为斛余二千二百”<sup>80</sup>,一时颇为规整。但吴潜离任后,广惠院便越来越难以维持。在部分州府,由于不同部门和官员各行其是,出现了一个时期内同一类型的救助机构重复设置、各成一体的现象。如宋理宗末年,建康府守臣马光祖大规模修葺居养院(即原来的养济院),收养府城诸厢“孤贫老弱残疾行丐之人”;江东转运副使余晦则另创实济院,同样是收养城内外鳏寡废残之类的“无告之民”。该府官办药局数量更多,分属不同系统。其中有江东提刑司开办的药局,“民有疾咸得赴局就医,切脉给药以归”<sup>81</sup>;安抚司开办的惠民药局,“四铺发药,应济军民,收本钱不取息”;总领所开办的药局,“置五铺发卖”;都统司开办的药局,“置二铺发卖”<sup>82</sup>。这种混乱无序的状况,不仅造成有限救助资源的浪费,也影响到救助的实际效果。

①学术界围绕宋代社会救助的讨论始于20世纪前期,如华文煜的《宋代之荒政》(《经济统计季刊》第1卷第4期,1932年12月)、高迈的《宋代的救济事业》(《文化建设》第2卷第12期,1936年9月)、徐益棠的《宋代平时的社会救济行政》(《中国文化研究汇刊》第5卷上,1945年9月)等,都是这方面的专题研究之作。近几十年来,相关讨论趋于活跃,其中较系统的研究有王德毅的《宋代灾荒的救济政策》(台北“中国学术著作奖励委员会”1970年出版)、张文的《宋朝社会救济研究》(西南师范大学出版社2001年版)等。

②徐松辑《宋会要辑稿》食货68之84、85,中华书局1997年版。

③蔡戡《定斋集》卷六《乞赈济札子》,文渊阁“四库全书”本。

④杜范《清献集》卷一〇《八月已见札子》,文渊阁“四库全书”本。

⑤袁说友《东塘集》卷一八《成都志序》,文渊阁“四库全书”

本。

⑥周应合《景定建康志》卷二三《城阙志四》,“宋元方志丛刊”本,中华书局1990年版,第1686页。

⑦李昉《文溪集》卷一《广州新创备安库记》,“清道光刻粤十三家集”本。

⑧黄榦《勉斋集》卷三一《申京湖制置司办汉阳军余米事》,“元刻延祐二年重修”本。

⑨《永乐大典》卷五四三四《潮州府》引《三阳志》,中华书局1998年版,第2456页。

⑩陈国灿《论南宋江南地区市民阶层的社会形态》,《史学月刊》2008年第4期。

⑪徐松辑《宋会要辑稿》食货12之6,中华书局1997年版。

⑫朱熹《晦庵别集》卷一〇《审实赈济约束》,“四部丛刊”本。

⑬真德秀《西山文集》卷七《申尚书省乞再拨太平广德济粟米》,“四部丛刊”本。

⑭李焘《续资治通鉴长编》卷二八〇,“熙宁十年二月丁酉”条,中华书局2004年版,第6865页。

⑮⑯徐松辑《宋会要辑稿》食货60之8,中华书局1997年版。

⑯周焘《淳祐临安志》卷七《养济院》,“宋元方志丛刊”本,中华书局1990年版,第3290页。

⑰真德秀《西山文集》卷一〇《申尚书省乞拨和余米及回菜马谷状》,“四部丛刊”本。

⑱梅应发、刘锡《开庆四明续志》卷八《赈济》,“宋元方志丛刊”本,中华书局1990年版,第6013~6014页。

⑲徐松辑《宋会要辑稿》食货59之23、29,中华书局1997年版。

⑳徐松辑《宋会要辑稿》食货68之148至149,中华书局1997年版。

㉑徐松辑《宋会要辑稿》帝系6之8,中华书局1997年版。

㉒徐松辑《宋会要辑稿》帝系6之30,中华书局1997年版。

㉓徐松辑《宋会要辑稿》食货60之12,中华书局1997年版。

㉔李攸《宋朝事实》卷一五《财用》,“清刻武英殿聚珍版丛书”本。

㉕曾巩《元丰类稿》卷一九《越州赵公救灾记》,文渊阁“四库全书”本。

㉖李焘《续资治通鉴长编》卷五〇三,“元符元年十月壬午”条,中华书局2004年版,第11976页。

㉗徐松辑《宋会要辑稿》食货60之1,中华书局1997年版。

㉘徐松辑《宋会要辑稿》食货60之5,中华书局1997年版。

㉙徐松辑《宋会要辑稿》食货68之131,中华书局1997年版。

㉚程秘《洛水集》卷七《吉水县创建居养院记》,文渊阁“四库全书”本。

㉛刘宰《漫塘集》卷二〇《真州居养院记》,文渊阁“四库全书”本。

㉜施宿《嘉泰会稽志》卷一三《居养院》,“宋元方志丛刊”本,中华书局1990年版,第6959页。

㉝③④⑤⑥⑦周应合《景定建康志》卷二三《庐院》,“宋元方志丛刊”本,第1702、1706、1703~1704、1705、1703页。

㉞李清馥《闽中理学渊源考》卷二九《龙图陈复斋先生宓》,文

渊阁“四库全书”本。

- ⑩钱可则、郑瑶、方仁荣《景定严州续志》卷一《仓场库务》，“宋元方志丛刊”本，中华书局1990年版，第4357页。
- ⑪梅应发、刘锡《开庆四明续志》卷四《广惠院》，“宋元方志丛刊”本，第5970~5971页。
- ⑫周必大《文忠集》卷六四《文华阁直学士赠金紫陶神大夫陈公神道碑》，文渊阁“四库全书”本。
- ⑬吴渊《通庵先生遗集》卷下《济民药局记》，文渊阁“四库全书”本。
- ⑭⑮梅应发、刘锡《开庆四明续志》卷二《惠民药局》，“宋元方志丛刊”本，第5951、5950页。
- ⑯《宋史》卷四三《理宗纪三》，中华书局1977年版，第840页。
- ⑰徐松辑《宋会要辑稿》食货58之14、17，中华书局1997年版。
- ⑱姚鸣鸾《嘉靖淳安县志》卷一四《文翰》载吕发《安老坊记》，“天一阁藏明代方志选刊”本。
- ⑲谢公应、边实《咸淳玉峰续志·公宇》，“宋元方志丛刊”本，中华书局1990年版，第1101页。
- ⑳赵锦修、张袞《嘉靖江阴县志》卷一六《名宦》，“天一阁藏明代方志选刊”本。
- ㉑⑳谈钥《嘉泰吴兴志》卷八《公廨》，“宋元方志丛刊”本，中华书局1990年版，第4724、4724页。
- ㉒袁甫《蒙斋集》卷一二《湖州婴儿局增田记》，文渊阁“四库全书”本。
- ㉓《永乐大典》卷一九七八一《慈幼局》，中华书局1998年版，第7376页。
- ㉔梅应发、刘锡《开庆四明续志》卷四《广惠院》，“宋元方志丛刊”本，第5970页。
- ㉕徐松辑《宋会要辑稿》食货60之9，中华书局1997年版。
- ㉖施宿《嘉泰会稽志》卷一三《漏泽园》，“宋元方志丛刊”本，第6960页。
- ㉗徐松辑《宋会要辑稿》食货59之26，中华书局1997年版。
- ㉘徐松辑《宋会要辑稿》食货59之52，中华书局1997年版。
- ㉙蔡戡《定斋集》卷六《乞赈济札子》，文渊阁“四库全书”本。
- ㉚徐松辑《宋会要辑稿》食货68之149，中华书局1997年版。
- ㉛徐松辑《宋会要辑稿》食货68之108，中华书局1997年版。
- ㉜徐松辑《宋会要辑稿》食货58之2至3，中华书局1997年版。
- ㉝彭泽《弘治徽州府志》卷五《恤政》，“天一阁藏明代方志选刊”本。
- ㉞⑳吴自牧《梦粱录》卷一八《恩霈军民》，中国商业出版社1982年版，第161、161~162页。
- ㉟徐松辑《宋会要辑稿》食货68之106，中华书局1997年版。
- ㊱赵与时《宾退录》卷九，宋刻本。
- ㊲周密《武林旧事》卷六《骄民》，中国商业出版社1982年版，第121页。
- ㊳徐松辑《宋会要辑稿》食货60之9，中华书局1997年版。
- ㊴李心传《建炎以来系年要录》卷一一九，“绍兴八年五月庚子”条，中华书局1988年版，第1927页。
- ㊵徐松辑《宋会要辑稿》食货59之45，中华书局1997年版。
- ㊶徐松辑《宋会要辑稿》食货58之21，中华书局1997年版。
- ㊷《永乐大典》卷七五一三《贡土仓》引《连桂州志》，中华书局1998年版，第3418~3419页。
- ㊸李心传《建炎以来朝野杂记》甲集卷一《宗室赐予》，清武英殿聚珍版丛书本。
- ㊹张文《宋朝社会救济研究》，西南师范大学出版社2001年版，第364页。
- ㊺⑳梅应发、刘锡《开庆四明续志》卷四《广惠院》，“宋元方志丛刊”本，第5970~5971、5970页。
- ㊻《宋史》卷二九《高宗纪六》，中华书局1977年版，第536页。
- ㊼李心传《建炎以来系年要录》卷一六三，绍兴二十二年四月己巳，中华书局1988年版，第2656~2657页。
- ㊽高斯得《耻堂存稿》卷四《江东提刑司新创药局义阡记》，文渊阁“四库全书”本。
- ㊾周应合《景定建康志》卷二三《药局》，“宋元方志丛刊”本，第1698页。

作者简介：陈国灿，1966年生，历史学博士，浙江师范大学中国历史研究所所长、教授，浙江省社科重点研究基地“江南文化研究中心”首席专家。

（责任编辑：潘清）