

【社会保障史】

宋代社会保障救济制度述略

赵映林

【摘要】宋朝是中国历史上社会保障救济制度最完善的封建王朝,本着“从摇篮到坟墓”都管起来,实现了生老病死全覆盖的民生政策。完善的社会保障救济制度使得宋王朝成为中国历史上享祚时间最长的政权,虽然其灾荒频繁,但在其统治的320年间国内从未形成过铺天盖地席卷全国的大规模农民起义。这使得宋王朝成为中国历史上唯一不是亡于阶级矛盾的大一统封建王朝。

【关键词】福田院;居养院;安济坊;漏泽园;慈幼局;医药惠民局;赈灾

【作者简介】赵映林,江苏省工运研究所研究员,教授,江苏省作家协会会员。

【原文出处】《文史杂志》(成都),2018.2.64~71

长期以来,历史教科书和汗牛充栋的历史著作,对宋朝解读颇有点片面性,如积贫积弱,武功不昌,屈辱苟且……不一而足。其实,这仅是宋朝的一面,宋朝的另一面:它是中国历史上最富人道主义精神的王朝!有“宽饥民罪”的司法传统:“凡因饥持杖劫人家藏粟,止诛为首者,余悉以减死论。”^[1]有学者所乐道的“不得杀士大夫及上书言事人”,而最突出的是有宋一代建立了中国历史上从“摇篮到坟墓”的生老病死全覆盖的社会保障救济体系。

生老病死全覆盖

据《宋会要辑稿·食货》记载:国家置福田院、居养院、安济坊,给常平米;路上遇到饥寒交迫“僵仆之人”,“无衣乞食者,许送近便居养院,给钱米救济。孤贫小儿可教者,令入小学听读”,而被“遗弃小儿,雇人乳养,仍听官观、寺院养为‘童行’(未领度牒的少年出家人)”,待其长大后由他们自行决定去留;又置漏泽园安葬无地无钱的贫民。

据此,我们得知宋朝社会保障机构有福田院、居养院、安济坊与漏泽园等。福田院设在首都东京(今河南开封),由开封府直接派人管理。收养对象为首都一地的老幼残疾且无依无靠的贫困人口。之所以称“福田院”,是佛教传入中国后,有所谓三福田之

说,即以供养父母为恩田,供佛为敬田,施贫救苦为悲田。佛教用语统称“福田”。佛教徒相信“轮回报应”“因果报应”,认为救济穷人、积德行善能使自己得到好报,即“行者得福”。故福田又称之为佛教徒的功德田。初期仅有东、西两福田院,满足不了需求。宋仁宗嘉祐八年十二月诏书中谈及东京福田院初设情况,要求扩建:“京师老疾孤穷勾者,虽有东西福田院给钱米,才二十四人,可别置南北福田院,并东西各盖屋五十间,所养以三百人为额,岁出内藏五千贯给之”^[2]。初期每院仅收养24人,这对有百万人口的首都来说,几乎可以忽略不计。这种情况到宋仁宗时得到改变,嘉祐年间(1056-1063年)增设南、北福田院,四个福田院共计可收养1200余人。每当寒冬来临,朔风呼啸,大雪纷飞之时,京城开封府的主要官员,必须到大街小巷巡视,发现无依无靠或流浪街头的老人,失去双亲的儿童,街上乞丐,都一律收容到福田院中。福田院收养的人数平时虽然仅能容纳1200人,但在寒冬季节则不受此限,各福田院都必须尽力收养,安排不下的由政府出资让房屋多者协助安置。气候转暖,或所收养之人一旦自身状况有所改善,可以自己行动时则回归原居所,以便空出的房屋继续收养“老疾孤穷勾者”。四所福田院所需费

用最初每年在5000贯以上,这笔开支由皇帝直接掌管的负责供应皇室、补助军国之用以及赈济灾荒的内藏库列支。后来随着收养人的增多,每年所需费用超过8000贯,最高时年支出12000贯,内藏库不足支出,这才改由从地方的施利钱中划给。为了防止贪腐,保证供给不至短缺,福田院必须每天统计上报收养人数,按收养人数多寡领取钱米供给。^[3]



南宋府城(临安)之图(图右侧中有养济院。

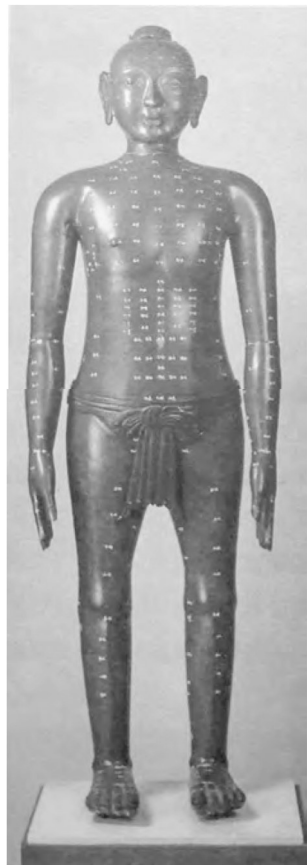
选自南宋周应合《景定建康志》,南京出版社2009年版)

居养院、安济坊到宋徽宗时(1100-1125年)最为普及完善,遍及全国各州郡,他下诏“置安济坊养民之贫病者,仍令诸郡县并置”^[4]。凡是有1000户以上的城镇都须设置。居养院属于综合性收养机构,收养对象与福田院相同,主要是孤寡老人、残疾人士、弃婴与孤儿。到南宋时发展出专业性的收养机构,如专门收养鳏寡孤独老人的安老坊、安怀坊、安济院,名称不同,性质一样,即今之福利养老院;收养弃婴与孤儿的婴儿局、慈幼庄、慈幼局、及幼局,虽名称不同,皆今之儿童福利院。有的地区福田院也收养儿童。由于首都东京的福田院收养人数有限,宋徽宗崇宁元年(1102年)要求“京师置居养院以处鳏寡孤独,仍以户绝财产给养”^[5],即首都也参照地方社会保障制度做,在福田院之外再设居养院。崇宁四年宋徽宗再次下诏敦促各州府建立养老机构。其经费保障主要来自两个部分,一是将无人继承的户绝的财产(主要是田产)归公,田产收入不做他用,一律划拨给居养院。二是不足部分由政府从常平钱利息中拨给。^[6]后又再次下诏强调京师必须设居养院、安济坊:“京师根本之地,王化所先,鳏寡孤独与贫而无告

者,每患居养之法施于四海而未及京师,殆失自近及远之意。今京师虽有福田院,所养之数未广,隆寒盛暑,穷而无告及疾病者,或失其所,朕甚悯焉。可令开封府依外州法,居养鳏寡孤独,及置安济坊,以称朕意。”^[7]皇帝重视,事情就好办,所以,宋徽宗时期,全国各地养老福利机构都比较完备。像江西的吉州共有八个县,七个县较早地建立了养老济贫机构,唯独吉水县尚未建成养老济贫机构,县丞黄闲引以为耻,请求县令和常平使者批准,在城南选择官屋十间,每年拨米五十斛,建立名为“安乐院”的福利养老院,使得吉水孤寡老人得以安度晚年。^[8]有的居养院因为地方官重视,规模宏大,经费有保障,管理到位,一切都井井有条。像南宋时的苏州居养院,收养了许多孤寡老人与孤儿,有房屋65幢,310间居室。房屋整齐排列,每排房屋之间有长廊相连,便于来往。因收养的孤寡老人与孤儿多,钱米支出大,苏州地方政府遂专门拨给官田1600亩,出租给少地无地之农人,每年得租米700石作为居养院开支。居养院中设置仓库,凿有水井,并有僧人主持老人医药及死后安葬事务,成为当时地方养老院的典范。^[9]

宋朝福田院、居养院收养老人的年龄标准,在宋神宗时规定,以60岁以上为限。到宋徽宗时一度把年龄降至50岁以上(后仍定为60岁),条件更为宽大。^[10]钱米是每人每天配给口粮米1升(合今1斤1两)、钱10文,可以基本维持温饱。每年的十一月到来年的正月,因天气寒冷,每日增发5文,作为购买柴炭取暖之用。80岁以上老人还可享受政府特殊政策予以照顾:除配给口粮钱米外,另给柴炭钱若干;90岁以上老人每天另外增加酱菜钱20文,夏季发放布衣,冬季发给“衲衣絮被”。对百岁老人的照顾在宋徽宗大观二年(1108年)得以明定。那年在荆南府枝江县居养院中,发现一名已经101岁叫咸通的老人。知府席震迅速上奏朝廷,请求对咸通予以额外照顾,在原供给基础上每天再添给肉食钱30文,冬季发绵绢衣被,夏季单绢衫裤。席震还建议全国居养院对百岁以上老人都给予同样的照顾,以示朝廷的惠民。宋徽宗同意了席震的请求,把奏章批转全国各地遵照执行。从那以后,凡百岁以上老人,官府增发肉食酱菜钱30文,夏季发给“单绢衫裤装”,冬季发给

“绵绢衣被”。^[11]当时律令还规定:“诸祖父母、父母年八十以上及笃疾者,每人给一丁侍。”^[12]有男保姆做家政护理,给平民百姓如此优厚的社会福利,这在中国历史上并不多见。



针灸铜人

(高213厘米,明仿宋铸造)



新铸铜人胸穴针灸图经刻石
(残件,明仿宋制,1971年
发现于北京明代城墙内)

到了南宋时期,宋朝的社会保障得到更加充分的发展。据宋高宗绍兴二十六年(1156年)的统计,仅杭州临安府一地,每年用于收养和救济老人的支出,就达钱米十多万。^[13]

收养于福田院、婴儿局、慈幼庄、慈幼局、及幼局、钱米所的儿童保障标准是成人的一半,即日给米0.5升等。由于南宋政府重视建立慈幼机构,要求“天下诸州建慈幼局”,遂涌现出一些规模较大的幼儿收养所,如临安府(今浙江杭州)、宝庆府(今湖南邵阳)、无为军(今安徽无为)、平江府(今江苏苏州)、临汀郡(今福建长汀)、建康府(今江苏南京)、江阴军(今江苏江阴市)、抚州(江西抚州)等地的慈幼局。官

府不仅建慈幼局收养弃婴弃子,而且民间有愿抱养为子女者,还每月给钱1贯、米3斗,直到3岁。^[14]像建康府慈幼局更名及幼局后,条件更优于其他各处。当时规定,凡收养遗弃于本府城内外小儿的,政府“先支抱养钱”,再按月支付钱米;如“遗弃之时,恐未便有人收养,遂先雇乳妪四名”,每月全额支付钱米;“如有愿就乳妪之家接续抱养者听,月给照支”。^[15]

宋朝的医疗济贫机构叫医药惠民局。北宋时创立,由病院、治疗、药局三个系统组成。其中,安济坊主要承担病院的职责,还有一些地方官在所辖之地另外专设病坊。在京师治疗主要是由翰林医官院和太医院两个单位负责,在地方则由政府聘用的郎中负责。翰林医官院和太医院医官平时除承担皇室诊治外,还为百姓诊治——尤其是在疾疫流行期间。药局是和剂局和惠民局的统称,负责“掌修合良药,出卖以济民疾”^[16]。具体分工:和剂局设于首都,负责首都地区的医疗济贫;医药惠民局除首都外,全国各州县普遍设置。南宋时医药惠民局改称太平惠民局。名称虽不同,性质却相同,就是皆属国家开办的免费治疗诊所(医院),收治家境贫寒、孤寡无助者,并在瘟疫时负责发放免费药物。

安济坊作为专门性的扶贫机构,其职能就是负责收治家庭贫困的病患者。宋朝规定举凡1000户上的村镇都必须设置安济坊。除这些硬性法令规定外,一些地方官员在当地也尽财力所及,创办救济机构。如赵忭任职越州创办越州病坊,苏轼任职杭州时创办安乐坊,收治家庭贫困的病患者。苏轼上调翰林院,一位曾得到苏轼帮助的官员馈赠苏轼银150两、黄金5两。苏轼既不愿接受这笔钱,又不便拂逆朋友的盛情,于是把这笔钱转送给杭州安乐坊,“用以助买田,以养天民之穷者”^[17]。

漏泽园,乃国家免费公墓,既安葬无名尸体,也允许无地无钱的贫民安葬自己的亲属于此。政府对所有贫困民人安葬死去的亲属,不仅免费提供墓地,而且给以殡葬费;对无名尸也规定了支出标准:“于京畿近郊佛寺买地,以瘞死之无主者。瘞尸,一棺给钱六百,幼者半之”^[18],经费由左藏库支出。说到漏泽园最初的出现,与一位官员的一次经历有关。徐

度在《却扫编》中说,元丰年间,自己的外祖父陈向在朝任官,一次奉命巡视开封府界,留宿在野外的庙中,半夜忽被外面汹汹的人声惊醒。点烛探视,却见庙外累累骨骸,幻化成各种形状,如泣如诉。陈向心中酸楚,回朝复命时奏请神宗下诏收葬这些尸骨。神宗命陈向即刻前去办理。陈向共收葬尸骨八万多具,令人挖沟垒坎,编制图册,在墓地旁规划佛寺,聘请僧人为之超度。后来政府规定每“葬及三千人以上,度僧一人”^[19],并下令在城郊四邻划出不宜种植之地,直接“给钱瘞民之不能葬者”^[20]。明神宗时下诏:全国诸州军在每年春首,“告示村耆,遍行检视,应有暴露骸骨无主收认者,并赐官钱埋瘞,仍给酒饌酹祭”^[21]。自此形成定制,凡无地无钱的贫民死后无法入土为安的,皆由官府出资安葬在政府所购之地内。宋徽宗时蔡京将其定名为“漏泽园”。^[22]根据《宋史·食货上六》的记载,宋朝的漏泽园规模都不小,占地少则300余亩,多则500余亩。当时还规定葬于园内的一律给地九尺,深埋地下三尺以下,方砖刻字,立碑编号。到北宋末年仅首都东京郊区两处漏泽园,就安葬了贫困死者13万多。

宋高宗南渡,“民之从者如归市”,遂一如北宋,“若丐者育之于居养院;其病也,疗之于安济坊;其死也,葬之于漏泽园,岁以为常”。^[23]也就是说宋朝南渡后,虽然偏安江南一隅之地,其社会保障制度并没有因此而变化,保持了制度政策的连续性。

宋朝社会保障还有值得大书特书的一项功绩,是对妇女的照顾保障。在男尊女卑的传统社会这是非常难能可贵的。宋朝有专门的女户照顾,这就是免役政策,即无丁男的女户家庭,可以免除差役。差役在北宋时期是一项极重的负担,能够得到免除徭役的照顾,这是一项相当优待的政策。不过,在王安石变法期间,为了增加政府财政收入,曾经一度下令无丁男的女户也须缴纳免役钱,实际上取消了女户免除徭役的优待政策。宋哲宗元祐(1086-1094年)后一切又复归旧制。取消女户优待政策,这是王安石变法的一大失策。一般说来,女户在全国人户中是少数,取消优待,收取免役钱,政府能增收多少?倘若某地区女户不少,取消女户优待,引发民怨,使得变法失去这部分人的支持,岂非得不偿失?对妇女

的关爱,还有值得一提的是妇女从怀孕的第五个月开始,到生下孩子,可从政府领取七斗米,孩子满周岁时再领取三斗。^[24]



宋代竖穴土坑墓(属贫民公共墓地,即官方设置漏泽园。
2011年发现于邯郸市磁县。总面积约5万平方米)

多管其下的蠲免与仓储备荒体系

在宋朝320年中,蠲免、赈给、赈粟、赈贷、工赈、粥厂等赈济政策都是社会保障救济体系的组成部分。蠲免是民户受灾后最先进行救济的措施。按照规定,民户凡受灾到一定程度,都可以享受政府规定的不同等级的赋税蠲免。这是保障生产力的举措。宋太祖开宝元年(公元968年),“诏民田为霖雨,河水坏者,免今年夏税及沿征物。”^[25]宋太宗淳化元年(公元990年),“以乾郑二州、河南寿安等十四县旱,州蠲今年租十之四,县蠲其税。”^[26]对因战争给农户造成损失的,政府也给予赋税蠲免。宋太宗雍熙四年(公元987年),“蠲河北雍熙三年以前逋租,敌所蹂践者给复三年,军所过二年,余一年。”^[27]对因匪贼受害严重的民众,也给予蠲免。庆历四年(1044年),“免衡道州、桂阳监民经徭贼劫略者赋役一年。”^[28]

赈给是给受灾民户无偿提供米面、衣被等实物与钱钞,凡受灾损害达到五成以上的重灾户,均可得到赈给。宋太祖建隆三年(公元962年)“蒲、晋、慈、隰、相、卫六州饥,振(赈)之。”^[29]宋徽宗“大观三年(1109年),江、淮、荆、浙、福建旱……发粟振(赈)之。”^[30]仁宗景祐三年(1036年)“虔、吉州水溢,坏城郭庐舍,赐被溺家钱有差。”^[31]富弼知青州,“择公私庐舍十余万区,散处流民以廩,活五十余万人”。^[32]在宋代救灾标准高于社会保障,规定灾荒期间的赈给,一般是“壮

者人日二升,幼者人日一升”^[33],是社会保障的一倍。

赈粟主要对象是城市贫民。凡粮价过高,城市贫民无法维持基本生活时,政府往往从常平仓中调出粮食减价出售给城市贫困人户。这与西汉武帝时平抑物价的平准法中平抑粮价类似。西汉时平准法规定“以谷贱时增其价而籴,贵时减其价而粜”^[34]。宋仁宗“庆历元年(1044年),十一月,以京师谷价踊贵,廩一百万石,减价出粜,以济民”^[35]。宋神宗“熙宁八年(1075年),吴越大饥,赵忬知越州……出官粟五万二千余石,平价与民”。神宗下诏:“发运司体实淮南、江东、两浙米价,州县所存上供米毋过百万石,减直予民,斗钱勿过八十。”^[36]宋哲宗元祐八年(1093年)从常平仓“出钱粟十万,振流民”^[37]。宋高宗“建炎三年(1129年)二月,出米十万斛即杭、秀、常、湖州,平江府,损直以粜,济东北流寓之人。”^[38]宋孝宗淳熙九年(1182年),“出南库钱三十万缗,付浙东提举朱熹,以备振粟。”^[39]

赈贷是灾荒年政府低息或无息贷款给灾农,助其恢复生产。宋真宗“乾兴元年(1022年),二月诏,苏、湖、秀州民饥,贷以廩粟。”^[40]但民众有担忧,即使低息往往也有二分;倘若有官吏执行时枉法所为,百姓更不敢求贷。故在整个宋朝民众对赈贷并不踊跃,贫苦民众更希望直接得到赈给。因此,这一措施推行中并不普遍。

工赈,也就是以工代赈。如景祐元年(1034年),宋仁宗下诏:“募民掘蝗种,给菽米。”^[41]这是因为去年飞蝗肆虐,所至遗种,恐春夏之交大量滋生,故令百姓到田地中攫取蝗仔,一升蝗仔给豆米五升。农业灾害除了水早就主要是蝗灾。此举不仅是以工代赈,增加农民收入,更重要的是防患于未然,不至于因蝗灾给农民造成再次损失。而数年后“蝗为害,又募民扑捕,蝗子一升至易菽粟三升至五升”^[42]。宋神宗熙宁五年(1072年)遭遇灾荒,下诏司农寺(掌粮食积储、仓廩管理及京官禄米供应等事务)出常平仓粟十万石,拨至今江苏南京,安徽宿州、亳州、泗州,让当地政府招募饥民疏浚河道。以工代赈,饥民有活干,有饭吃,不坐等政府送粮救济,就可以有尊严地活下去。以工代赈还解决了兴修水利这样的大型工程,一举两得。次年神宗还下诏,明令从今开始,除

正常的救济外,各级政府需统计本行政区域内有哪些农田水利方面的工程,需要多少劳力,做好规划,凡遇灾荒之年,即以常平仓之钱粮,招募饥民以工代赈,由此形成制度。此诏下达,各地方政府照此办理,不必事先上奏待令。如熙宁十年(1077年),黄河在澶州决口,河道南移,导致次年北方大水,两年遇灾,流民所到之处,沿县地方政府大量招募身体强壮者参与黄河修治与政府工程,以工代赈,民心安定,那两年的大灾没有造成社会动乱。

除此之外,还有诸多辅助性的救灾措施,包括设粥厂、准许进入禁捕山林捕猎、罢官籴、弛禁榷、减商税、禁遏籴以及募兵等。也鼓励民间力量参与救济,主要是劝分。劝分又称劝粜,乃国家于灾荒年间劝谕富人无偿捐赠,赈济贫困人口。为了鼓励劝分,政府实行出粜赏爵。宋太宗淳化五年正月,诏令民间出私储予官府赈贷饥民者可得爵赏:“诸州军经水潦处,许有物力户及职员等情愿自将斛斗助官中赈贷,当与等第恩泽酬奖;一千石赐爵一级,二千石与本州助教,三千石与本州文学,四千石试大理评事、三班借职,五千石与出身奉职,七千石与别驾,不签书本州公事,一万石与殿直、太祝。”^[43]大中祥符九年(1016年)九月,诏令民间用私储直接赈济贫民者,给予爵赏:“灾伤州军,有以私廩振贫民者,二千石与摄助教,三千石与大郡助教,五千石与八千石第授本州文学、司马、长史、别驾。”^[44]天禧元年(1017年),再次确定纳粟补官制度。在这段时间,还制定了对劝分有功官吏起家行奖励的措施。南宋时,由于国家财力日窘,对劝分奖励更优厚。如捐粟三千石至二万石以上,无官人给予守阙进义副尉至取旨优与推恩的赏赐,捐粟同上数额,有官人给予文臣减二年磨勘、选人循一资、武臣减二年磨勘一次名次的奖励。^[45]这种做法无疑于饮鸩止渴。对此,宋统治者并非不知,《宋史·食货上六》记载说:“岁有水旱,发常平义仓,或济或粜或贷,如恐不及。然当艰难之际,兵食方急,储蓄有限,而振给无穷,复以爵赏诱富人相与补助,亦权宜不得已之策。”

其中影响最大的当属灾荒年的募兵。宋朝实行募兵制,所募对象主要是流民和饥民。宋太祖曾明确说:“可以利百姓者,唯养兵也。方凶年饥年,有叛民

而无叛兵;不幸乐岁而生变,则有叛兵而无叛民。”^[46]在养兵以自固的方针指导下,逢灾荒之年招募流民饥民为兵,灾荒不断,募兵不断,有时一次就为此募兵数万。如宋仁宗庆历五年(1045年),河北大水,难民四处流亡,当地长官富弼动员救灾,一次就募上万饥民为兵。^[47]宋朝冗兵与这一国策有相当因果关系。宋初太祖时有兵共37万,到英宗治平年间(1064—1067年)达118万。^[48]一百年增加了三倍有余。据专家研究,两宋“遭受各种灾害,总计八百七十四次。最多的是水灾,达一百九十三次;其次是旱灾,达一百八十三次;再次是雹灾,达一百零一次。其余风灾有九十三次;蝗灾有九十次;歉饥有八十七次;地震有七十七次。此外还有疫灾三十二次;霜雪之灾十八次。两宋灾害频度之密,相当于唐朝,而其强度与广度,则更甚于唐代。”^[49]这些灾荒给人民造成极大的苦难,逢灾,往往少则几十万人多则数百万人家破人亡,沦为饥民流民,四处流浪乞讨。每逢灾荒年的募兵,虽造成了冗兵,但对政权来说,有宋一代从未发生过大规模流民、农民起义也是事实。虽不时有小股起事,如王小波李顺(因政府的专卖制度垄断茶叶等销售造成的)、宋江、方腊、钟相杨么,然而无一不是“其兴也勃焉,其亡也忽焉”。灾年募兵是利害相间,但对宋王朝来说仍是利大于弊。因为饥民流民中确有“犷暴之民”,政府灾年募兵,“收隶尺籍,虽有桀骜恣肆,而无所施于其间。”^[50]老一辈的学者对宋朝的募兵制是持否定批评态度的。^[51]笔者认为对赵家一姓的宋政权来说是利大于弊。

中国历朝历代都有仓储备荒制度。宋朝在继承历朝备荒仓储制度的基础上,建立了以常平仓、义仓为核心的仓储备荒体系。这些仓储常年仓本充足,运转良好,其中尤以常平仓为最。因为皇帝很重视常平仓的储粮。如宋太宗雍熙二年(公元985年)下诏:“诸道转运使及长吏,宜乘丰储廩以防水旱。”^[52]常平仓除上述平抑粮价外,另一重要功能就是救灾济民。此政策至南宋都未改变。如高宗绍兴三十一年(1161年)“给三衙卫士行在贫民钱及薪炭,命常平振给辅郡细民。”^[53]宋朝规定每县及县级以上行政区域都必须独自设立常平仓,平抑粮价,以担负虫患水旱灾年的救荒。

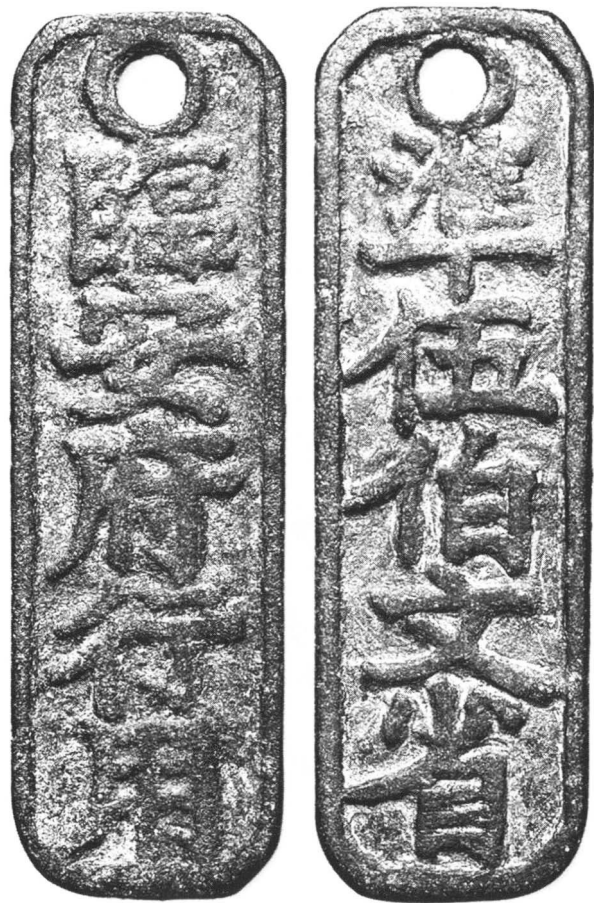
义仓制度也比较完善,凡地方州县以及各级行政中心所在地都普遍设有义仓。义仓又名义廩、社仓。义仓是以救灾自助为目的的民间储备,乃民间自办,且早于常平仓。常平仓是官办。除常平仓、义仓外,北宋时期还建立有惠民仓、广惠仓。惠民仓主要作为常平仓的补充,广惠仓主要重在日常济贫。凡各州郡经常性的济贫活动主要由广惠仓举办。如“惠养乞丐法”规定的所需开支,皆由广惠仓承担。

生老病死全覆盖的社会保障救济制度使宋王朝享祚320年

宋朝重视民生,实行的是广覆盖的社会保障救济制度。朝廷为了保证这一制度的推行,一是尽力选择有爱心敢于负责任的官员充任地方长官。如范仲淹的次子范纯仁任庆州知州,正值秦州一带闹饥荒,他自行打开常平仓放粮赈济灾民。下属官员请求先上奏朝廷并且等待批复,再行开仓济灾。范纯仁说,等到皇帝批复时就来不及了,我会独自承担责任,与各位无涉。又有人指责他救活的灾民数字不符合实际,有虚夸。皇帝派人来查。此时正逢秋季丰收,百姓说,是范大人救活了我们,我们怎能连累范大人,于是昼夜不停地争着送粮入仓。等到使臣抵达庆州时,常平仓的粮食已经如数填上了。^[54]范纯仁此举开创了宋朝救灾制度的先河——自此以后皇帝准许大灾之时地方官“先斩后奏”——先行开仓救灾,再报告朝廷。这就给了地方政府自主权,调动了地方官的主动性。史书称之为“一时牧守,亦多得人”^[55]。朝廷对抢粮者宽贷,减免死罪。地方官先斩后奏开仓放粮济困,宋前期的皇帝都予以支持。宋仁宗曾说,天下百姓皆吾赤子,一遭饥馑,州县不能及时救助,饥民走投无路才抢粮;我再捕而杀之,不是雪上加霜吗?这种认识成为宋制“祖宗家法”,并沿袭下来。

二是制定法律予以保障。如熙宁年间(1068—1077年)颁发的“元丰惠养乞丐法”,成为有关济贫方面的法律法规。元符元年(1098年)出台的“居养法”,完善了元丰惠养乞丐法的内容。如增添的一条内容:凡境内有病卧无依之人,地方里正甚至一般平民均有责任将其送入安济坊收治。^[56]政府颁布的“安济法”,规定对贫病患者应进行单独收治。尤其是大

宋律法《宋刑统》，对宋朝的社会保障救济作了规范，对救济对象残、废、笃疾以及鳏寡孤独、贫穷老疾都作了明细界定。如：“诸男女三岁以下为黄，十五岁以下为小，二十岁以下为中，其男二十一为丁，六十为老，无夫者为寡妻妾”；“诸一目盲、两耳聋、手无二指、足无三指、手足无大拇指、秃疮无发、久漏下重、大臃肿，如此之类，皆为残疾；疾哑、侏儒、腰脊折、一支废，如此之类皆为废疾；口疾、癫狂、二支废、两目盲，如此之类，皆为笃疾”。^[57]这类规定，既便于各级官吏操作，也有利于堵绝游手好闲者钻政策空子。如宋徽宗将收养对象降至50岁时，就有不少不事劳作的游手好闲者冒籍混入福田院被查出。



南宋临安府行用准伍伯文省铜牌

三是有“宽饥民罪”的司法传统。《续资治通鉴》卷十七、宋《编年备要》卷五记载：淳化五年，饥民抢粮被诛杀者众多，尤其是发生在蔡州的抢粮事件，有抢粮饥民张渚共计318人被捕，按律皆当死刑。知州张荣与推官（负责狱讼之官）江嗣宗商议后做出了一

个大胆的决定——为首的人杖脊若干，其余从犯全部打板子后释放回家，不再追究。事情传到东京，宋太宗非但没有责怪，反而有所感慨，下诏褒奖张荣、江嗣宗，令其开仓济民。从此以后，在有宋一代形成“宽饥民罪”的司法传统，重惩首恶，从宽胁从。

四是将其落实情况纳入官吏考绩制度中，对执行不力者给予严厉惩办，并定期派“监司巡历检察”。官员调任与接任者交接内容之一便是社会保障制度的执行情况与财务状况。因此，在整个宋代，广覆盖的社会保障救济制度得到了较好的贯彻执行，做到了“老幼贫疾者皆有所养，累朝相承，其虑于民也既周，其施于民也益厚”。^[58]可以说“生老病死”全覆盖，从“摇篮到坟墓”都管起来了。而这正是最高统治者皇帝重视，“务行养民之政”^[59]，建立了相应的制度保障、严厉考核督查的结果。

中国历史上，宋王朝可谓是个特例。大一统的王朝，宋之前的秦、西汉、东汉、隋、唐皆亡于“内”——遍地烽火、大规模的农民起义；宋之后的元、明、清三代也是亡于“内”——被人民起义所推翻；明代虽有“外患”——满洲入关，但它仍是被李自成的农民军推翻的；清代虽有列强入侵，但西方列强的目的是攫取利益而非灭清。唯有宋朝是亡于“外”——先是女真族俘虏了宋徽宗、宋钦宗二帝，宋被迫南迁，最后为蒙古族所灭。究其一个重要原因，即在于宋朝320年的民生政策——中国历代王朝中最具人道主义精神的生老病死“全覆盖”的社会保障救济制度。国内社会矛盾总能在社会保障救济制度下得到有效缓释，民众的任何反抗都不能形成气候。

参考文献：

- [1]《续资治通鉴》卷十七，中华书局1957年版，1979年第四次印刷。
- [2]《续资治通鉴长编》卷一百九十九，中华书局1985年；并见《宋史·食货上六》，中华书局1985年版，1995年第3次印刷。
- [3][6][7][10][11][13][21][45]《宋会要辑稿·食货六十八》，上海古籍出版社2014年点校本。
- [4][5][30]《宋史·徽宗本纪》，中华书局1985年版，1995年

第3次印刷。

[8][宋]程秘:《洛水集·吉水县创建居养院记》,文渊阁《四库全书》本。

[9][明]钱谷:《吴都文粹续集》卷八,杭州出版社2017年版。

[12][57]蒲坚编著《中国古代法制丛钞》第三册,光明日报出版社2001年版,第268页。

[14]《梦梁录》卷十八《恩沛军民》,浙江人民出版社1984年版,第174页。

[15][宋]周应合:《景定建康志》卷二十三《庐院·及幼局》,南京出版社2009年。

[16]《宋史·职官五·太府寺》,中华书局1985年版,1995年第3次印刷。

[17][宋]施锸纂修《淳祐临安志》卷七《养济院》,中华书局1990年。

[18][19][22][23][32][42][47][55][58][59]《宋史·食货上六》,中华书局1985年版,1995年第3次印刷。

[20][31][35][41]《宋史·仁宗本纪》,中华书局1985年版,1995年第3次印刷。

[24]《永乐大典》卷七千五百一十三《举子仓》引《桂阳志》,中华书局1986年影印残卷本。

[25][29]《宋史·太祖本纪》,中华书局1985年版,1995年第3次印刷。

[26][27][28][52]《宋史·太宗本纪》,中华书局1985年版,1995年第3次印刷。

[33]《文献通考》卷二十六《国用考四·赈恤》,中华书局2011年。

[34]《汉书·食货志》,中华书局1962年版,1983第4次印刷。

[36]《宋史·神宗本纪》,中华书局1985年,版1995年第3次印刷。

[37]《宋史·哲宗本纪》,中华书局1985年,版1995年第3次印刷。

[38][53]《宋史·高宗本纪》,中华书局1985年版,1995年第3次印刷。

[39]《宋史·孝宗本纪》,中华书局1985年版,1995年第3次印刷。

[40]《宋史·真宗本纪》,中华书局1985年版,1995年第3次印刷。

[43]《宋会要辑稿·职官五十五》,上海古籍出版社点校本,2014年。

[44]《续资治通鉴长编》卷八十八,中华书局1985年。

[46]《嵩山文集》卷一《元符三年应诏封事》《四库丛刊》本。转引自张希清等:《宋朝典制》,吉林文史出版社1997年版,第262页。

[48]蔡襄:《蔡忠惠公文集》卷十八《国论要目·强兵》。转引自朱瑞熙:《宋代社会研究》,中州书画出版社1983年版,第83页。

[49]邓拓:《中国救荒史》,北京出版社1998年版,第26页。

[50]《宋史·兵志一》,中华书局1985年版,1995年第3次印刷。

[51]参见钱穆:《中国历代政治得失》,三联书店2001年。

[54]《宋史·范纯仁列传》,中华书局1985年版,1995年第3次印刷。

[56]洪迈:《夷坚乙志》卷五《宋固杀人报》,中华书局1981年点校本,第223页。