

旧版文章

天人古今

- 古今通论
- 古代通论
- 世界史论
- 当代三农
- 现实问题
- 旁通类鉴

先秦史论

- 先秦通论
- 原始经济
- 文明起源
- 夏商西周
- 春秋战国

汉唐史论

- 汉唐通论
- 战国秦汉
- 秦国秦代
- 西汉东汉
- 魏晋南北朝
- 隋唐五代

宋元史论

- 宋元通论
- 唐宋通论
- 北宋南宋
- 辽金西夏
- 蒙元史论

明清史论

- 明清通论
- 明代通论
- 明中后期
- 清代通论
- 清代前期

近代史论

- 近代通论
- 清代晚期
- 民国通论
- 民国初年
- 国民政府
- 红色区域

现代史论

- 近世通论
- 现代通论
- 前十七年
- 文革时期
- 改革开放

学科春秋

- 学科发展
- 专题述评
- 年度述评
- 学人学术
- 学者小档

理论方法

- 史观史法

国学网——中国经济史论坛 / 明清史论 / 清代通论 / 社会、人口、家族 / 清代社会保障政策研究

## 清代社会保障政策研究

2006-04-07 王卫平 黄鸿山 康丽跃 中华文史网 点击: 810

清代社会保障政策研究

## 清代社会保障政策研究

王卫平 黄鸿山 康丽跃

中华文史网

清朝统治者虽出自东北地区经济文化发展较为落后的满族，但在整个统治期间，于尊孔崇儒、秉承汉族统治者传统制度理念的同时，或出于自觉，或迫于无奈，在国家政策制定、制度实施等方面往往有所创新。这种情况同样表现在社会保障政策的制定与实施上。具体而言，清代继承并发展了历代王朝推行的传统社会保障政策，并不乏创新建树，在灾荒救济、尊老养老、抚育弃婴、救助鳏寡孤独等社会弱者方面，采取了一系列的政策与措施，收到的效果也比较显著。

学术界对清代社会保障的内容涉猎已多，在荒政、慈善事业等领域已有丰硕成果问世。但目前的研究存在比较严重的偏向，如重视研究慈善事业，忽略内容更为广泛的社会福利事业；重视对荒政及其相关的仓储制度的研究，而较少关注历代政府对社会弱势群体进行救助的政策性、制度性研究。有鉴于此，本文拟在继承前人成果的基础上，对清代社会保障政策中的灾害救助、养老和养恤贫苦孤残等内容作专门探讨，限于篇幅，清代军人优抚制度留待另文论述。

### 一、灾害救助政策

中国自古以来就是自然灾害多发的国家，几乎无年不灾，而清代又是灾荒发生最为频繁的历史时期。据邓云特统计，从1616年清政权建立至1911年清政权灭亡的296年间，共发生灾害1121次，平均每三月一次[1] (23)。按照成灾原因的不同，大致可把清代灾害分为水灾、旱灾、雹灾、虫灾、风灾、霜雪灾、地震和疾疫八类，其中以水、旱二灾最为常见。与前代相比，清代灾害具有发生频率高，持续时间长；灾害地区分布广，成灾面积大；特大灾害继起迭至，交相并发等特点[2]。自然灾害的频繁发生，无疑不利于社会经济的稳定和政权的长治久安，为此，清政府在灾前预防、灾中救助乃至灾后补救等各个方面采取了相应的措施，力图减轻自然灾害带来的负面影响。

#### (一) 灾前预防

正如林则徐所言：“与其过荒补苴，何如未荒筹备”[3]，事先作好预防工作，救灾时才能事半功倍，清朝统治者对此已有认识，对防灾工作相当重视。

1. 重视备荒仓储的建设。建仓积粮是我国古代重要的备荒手段，随着时代的发展，仓储制度也在不断演化之中。沿至清代，已形成“省会以至州郡俱建常平仓，乡村则建社仓，市镇则设义仓，而近边有营仓之制，所以预为之备者，无处不周矣”的局面[4] (卷88)，备荒仓储体系较为完备。

(1) 常平仓。清朝建立后，仿照历代旧制，推行常平仓建设。早在顺治十一年，清政府即令各府、州、县清查前代所设常平等仓，“稽查旧积，料理新储”[5] (卷28)。顺治十七年，户部议定常平仓每年春夏出粟，秋冬余还，平价生息，凶岁则按数给散贫户[6] (卷121)。后历代清帝也屡颁诏旨，要求各地推行常平仓，并采取劝

历史理论  
领域视野  
方法手段  
规范学风

## 史料索引

古今文献  
考古文物  
简帛文书  
回忆追述  
社会调查  
论著索引

## 论著评介

通论文集  
古代史著  
明清史著  
近代史著  
现代史著

## 动态信息

期刊集刊  
网站网刊  
团体机构  
学术会议  
研究动向

## 他山之石

世坛综考  
美国史坛  
西欧史坛  
东亚史坛  
其他地区

## 池月山云

文史随笔  
知识小品  
诗词诗话  
文艺点评  
小说演义  
史眼世心

教官绅富民捐输、按亩摊征、截漕增补、拨帑银采买乃至开贡监捐纳例等多种措施充实仓廩，常平仓由此在全国范围内得到了普及。

为使常平仓发挥应有的功能，清政府对其管理制度、营运方式、积谷规模等方面作了具体规定。

在管理上，清政府明确了地方官员的管理责任。雍正帝即规定，如发生因地方官失职而造成常平仓谷朽腐的情况，将依溺职例予以追究，情况严重者可革职查办；官员接任之时，也须将州县仓廩盘查清楚，方许交接[7]（卷189）。

在运营上，清代常平仓通常采用“存七粳三”的办法，即每年只准粳出三成积谷，七成留仓；仓谷粳出后，需趁谷价低廉之机买谷还仓；如被灾州县仓粮动用过多，以致所剩无几，须在秋收丰年之时，奏请上司拨银买补[8]（卷160）。虽然已有定制，但由于气候、米价、灾荒等原因，各地常平仓的实际存粳比例并不相同。不过，不管何种原因，决不允许出现粳空仓廩的情况[7]（卷189）。

在规模上，康熙四十年规定，大州县常平仓额定积谷一万石，中州县八千石，小州县六千石。到了雍正年间，标准有了提高，改为大县一万五千石，中县一万石，小县八千石[7]（卷189）。但因南北气候不同，北方干燥寒冷，更有利于粮食储存，各州县常平仓贮谷额数相对较高，多有超出标准者，而南方则多不足标准。康熙至乾隆初年，常平仓发展迅猛，全国额定储谷数达四千八百余万石。由于官仓积粮过多，甚至造成了全国米价上涨的情况，为此，乾隆十三年，中央政府不得不调低了各省的额定贮量。但全国实际积谷数仍达三千三百余万石[8]（卷159）。

不过，这种情况至乾隆晚期发生了变化。乾隆五十七年上谕指出：“不肖官吏平时任意侵挪亏缺，或以借陈易新为名，勒买勒卖，短价克扣，其弊不一而足。”以致造成积谷“所存无多、不敷散赈”，常平仓已显颓态[7]（卷189）；到了晚清，常平仓更是全面废弛，如苏州府常平仓在同治初年即处于“久已名存实亡”的状态[9]（卷1）。

(2)社仓。清代社仓建设始于康熙十八年，此年“户部题准乡村立社仓，市镇立义仓，公举本乡之人，出陈易新。春日借贷，秋收偿还，每石取息一斗，岁底州县将数目呈详上司报部”。但终康熙一朝，社仓建设成效并不显著。

雍正时高度重视社仓建设，认为“备荒之仓莫便于近民，而近民莫便于社仓”，雍正帝即位不久即谕令各省建立社仓，并要求“有司善为倡导于前，留心稽核于后，使地方有社仓之宜，无社仓之害”[10]（卷35）。由于皇帝的重视，各地社仓建设捷报频传，雍正二年时，各省已“渐行社仓之法”[7]（卷193）。

清朝社仓奉南宋朱熹社仓法为圭臬，设于乡村，由民间推举社长管理，用春借秋还方法救济贫民。社仓的谷本来源有二：一是官府调拨；二是民间捐输。在社仓的创始阶段，官府调拨起到了很大作用。为了鼓励民间捐输社仓的积极性，清政府于雍正二年制定了奖励措施：“有司劝捐，不得苛派，所捐之数，立册登注，不拘升斗，如有捐至十石以上者，给以花红，三十石以上者，给以匾额，五十石以上者递加奖励，其有年久不倦，捐至三四百石者给以八品顶戴带。”[4]（卷88）

由于政府的重视，清代社仓建设在雍正、乾隆年间曾出现繁荣的局面，但因制度本身存在着弊端，且受清中期后吏治腐败的影响，社仓由盛转衰，其作用自然受到很大影响[11]。

(3)义仓。清代义仓主要由民间捐建，其具体营运办法似未有定制，往往因时因地而异。在早期的义仓中，影响较大的当属盐义仓。雍正四年，两淮众盐商捐银二十四万两，盐政缴公务银八万两。清政府以其中三十万两在扬州建仓积储，名曰盐义仓。由两淮巡盐御史交由商人经理，每年青黄不接时，照存七粳三例出陈易新。如地方遇灾则开仓平粳，秋成补[7]（卷193）。可见其运行方法乃仿照常平仓而来。

清朝晚期，由陶澍在道光年间创立的丰备义仓也流传颇广，江苏、安徽等地多有仿行者，但也没有统一的运营方法，如安徽丰备义仓多设立于乡村，规模较小，而道光十五年苏州创立的长元吴丰备义仓则设立于城市之中，一度发展到拥有田产上万亩、积谷十数万石、存银十几万两的规模，对苏州地区的社会保障事业起到了巨大作用[12]。

2. 发展农业生产。仓储的意义在于“以丰年之有余，备荒年之不足”，采取的是以有余补不足的方法，但若有余不多，补不足自然无从谈起。可见，防灾还必须着眼于发展农业生产、提高农业产量，清政府在这方面也采取了不少措施。一是鼓励垦荒。早在顺治元年，清政府即将各州县卫所的无主荒地，分给流民及官兵屯

种；有主荒地则官给牛种，免科3年。康熙年间，新垦荒地起科年限进一步放宽，规定“新荒者3年起科，积荒者5年起科，极荒者永不起科”。这些措施有利于提高民众垦荒的积极性。为了激励地方重视垦荒，清政府还将垦荒成效作为官员的考绩根据之一。由于政府的重视与民众的辛勤劳作，清代前期的垦荒事业取得了较大的成就，仅康熙二十四年至雍正二年不到40年时间里，耕地面积由607万顷骤增至723万余顷[13](206)。二是重视推广农业技术。为推广农业生产技术，乾隆年间，清政府组织力量，将旧文献中有关农业生产的资料汇编成《授时通考》一书，这是我国最后一部传统形式的大型农书。另外，清代还根据各地自然条件的不同，注意选择耐旱、耐涝、耐盐碱、耐贫瘠和抗病虫以及其他各种抗逆高产作物品种[2]。三是重视水利兴修。从康熙年间开始，清政府就出台了一系列法规，对水利工程的修建、经费的开支、设施的管护、护水与用水关系处理等诸多方面作了明文规定，并在雍正、乾隆年间屡有增益，形成较为完备的水利法律体系，对清代水利工程兴修起了很大的促进与保障作用。

## (二) 临灾救助

防灾措施的实行并不能杜绝自然灾害的发生，当发生较为严重的自然灾害时，仓储等备荒设施往往无法满足救灾需要。因此，清政府制定了较为完备的救灾政策，采取各种手段减轻灾害带来的负面影响。总体而言，清代的救荒程序已比较完备，对报灾、勘灾、救灾的程序作了严格规定，救荒手段也日趋多样化。

1. 报灾。清代将报灾视为地方官的责任，发生灾荒时，地方官必须及时上报灾情。顺治六年，清朝政府已要求“地方督抚巡按即行详查顷亩情形具奏”[14](卷190)。顺治十年，户部对报灾程序作了严格限定：“夏灾限六月终，秋灾限九月终。先将被灾情形驰奏，再于一月内，查核轻重分数，题请蠲免。”如有地方官逾期不报、延误救灾者，必须受到相应处罚。[15](卷79)

2. 勘灾。发生灾荒之后，地方官员还必须在规定时间内勘查地方受灾程度，作为采取救济措施的依据。在勘灾时，清代已有固定程序。受灾州县须预先刊刻“简明呈式”(即表格)，开列受灾民众姓名、家口、住址、被灾田亩数量、坐落等内容，先由灾户自行填报部分内容，经地方官核实后按区图村庄装订存档，作为勘灾底册。查灾官员赴庄查灾时，需比照勘灾底册按田踏勘，将受灾情况登明册内，勘毕将底册上缴州县，由州县官员核造总册，绘出本地受灾地图，被灾之处，以色笔标示，最后附上州县的赈济意见一并上报。由于自然条件不同，即便一县中各处受灾情况也未必相同，所以清代规定以村庄为基本单位确定灾情轻重，“不得以通县成熟田地统计分数”。

3. 救灾。查勘灾情是为了对症下药，有针对性地予以救助。清政府根据灾情轻重不等，采取相应的救济措施，包括灾蠲和缓征、赈粥、散放棉衣、工赈等。限于篇幅，此处不赘。

## 二、养老和养恤贫苦孤残政策

在中国传统道德中，孝道占据了特别重要的地位。《孝经》中即认为：“夫孝，天之经也，地之义也，民之行也”。儒家又根据“己欲达而达人”的原则，提出“老吾老以及人之老”，将孝道从家庭推广到社会。封建统治者也尤为关注孝的作用，认为可“求忠臣于孝门”，历来标榜“以孝治天下”。作为孝道的具体表现，养老事业备受国家和社会重视。而为稳定社会秩序起见，各朝统治者也屡有推行“仁政”、养恤贫苦孤残等社会弱势群体的行为。清朝是我国最后一个封建王朝，与此相应，其在养老和养恤贫苦孤残方面的措施也最为周详。

### (一) 养老政策

清代养老政策的对象可分为三个部分：孤老、普通老人和致仕官员。因针对孤老的政策将在后面部分论及，这里主要讨论后面两项。

1. 平民养老政策。清代普通民众的养老以家庭为主体，但是国家也采取了一些优惠政策，这主要体现在如下几个方面。

(1) 免除老人及其家庭成员差役负担。顺治元年清政府已作规定：“凡军民人等，年70以上者，免其丁夫杂差”。年过70即不必承担国家差役。至康熙二十七年，为使家庭能充分照顾老人生活，清政府又诏“军民70以上者，许一丁侍养，免其杂派差役”[16](卷68)，开始把免除差役的范围扩大到老人的家庭成员。

(2) 对老人予以物质补助。顺治元年规定，军民80以上者，政府赏给绢一匹，棉



花十斤，米一石，肉十斤；90以上，加倍给予。雍正四年，又遍赏全国70以上老人钱物，共费银八十九万余两、米一十六万五千余石。每逢朝廷庆典时，清政府也通常会对老人有所赏赐，如康熙60大寿时，即79“凡兵民男妇自65岁以上者，赐缎匹衣服及银两有差”[16]（卷68）。

(3)存问、旌表高寿老人。在古代社会条件下，高寿极不易得，故而高寿不仅为个人之福，也常被视为国泰民安的祥瑞之兆，为此，历代政府往往对高寿者有特别照顾，清代自不例外。清朝要求地方官应不时“存问”90岁以上的老人，如果老人系孤寡或因其子孙贫困而不能得到赡养的话，地方官应对其采取赈恤措施[14]（卷379）。因百岁老人尤为难得，清政府不仅赏给财物，还常予以旌表。康熙九年即规定：“命妇女孀居，寿至百岁者，题明给予‘贞寿之门’匾额，建坊银三十两”。康熙四十二年后，旌表的对象有所扩大，无论男女，只要年过百岁，“照例给予建坊银，并给‘升平人瑞’匾额”[8]（卷314）。

(4)法律等方面的优待。清代法律对老人犯罪作了特别的规定：如年过70以上者犯流罪以下，罪行并不严重者，可以钱赎罪；80以上老人犯罪，罪行严重须判死刑者，应由皇帝亲自裁决；90以上者，则“虽有死罪不加刑”。在其他方面，老人也享有特殊待遇。如在科举考试中，清政府对坚持参加考试的老年应试者往往格外开恩[17]（卷99）。

为提高老人地位，提倡敬老风气。康熙、乾隆两朝还举行了“千叟宴”。康熙五十二年，为了庆祝康熙60寿辰，邀请了全国65岁以上在职和退休的文武官员以及全国各地推举的贤德长者共二三千人进京赴宴。乾隆50大寿时也曾仿行“千叟宴”，与宴者达3000人。

## 2. 对致仕官员的生活保障。致仕大致相当于

今日的退休制度，但其适用面较窄，只是针对官员而言。官员作为统治阶级，在任期间领受厚禄，自然生活无忧。但如年事渐高，不再任职领禄的话，生活水平不免出现较大的落差。为防止这种情况的发生，清朝政府对致仕官员的生活待遇作了种种规定。

早在顺治年间，清朝政府就开始关注致仕官员的待遇问题，规定60以上正常致仕八旗武官发给原俸禄之半。后陆续对此有所增补，如顺治十六年规定，“凡满洲、蒙古、汉军大小各官致仕”，“致仕之官有世袭者照品给俸”，顺治十八年又规定：“无世职之官，年至60致仕者，仍给半俸，未及60岁，因疾辞仕者，不准给。”[18]（卷104）致仕领半俸始成定例。

至康熙、乾隆年间，为使在职官员实心任事，开始将致仕后的待遇与政绩战功挂钩。康熙五年谕曰：“年老解任官员，其历任几年及效力情由，俱著明白开列，应否给与半俸，请旨具奏。”[18]（卷104）这主要是针对文职官员的。乾隆二年，对武官也作了规定：“老病乞休各官，核明曾经出征临阵受伤得有功牌者，请旨令其原品休致，给以全俸，以养天年。其出征并未御敌及无功牌者，请旨令其原品休致，给以半俸。”[8]（卷519）即有战功者可得到格外优待。

## (二) 养恤贫苦孤残

清代在养恤贫苦孤残方面采取的措施主要体现在其设立的养济院、普济堂、育婴堂、栖留所、工艺局等社会福利机构方面。

1. 养济院。养济院是由官方设立的收养鳏寡孤独残疾无依者的机构。清代养济院始立于顺治五年，此年顺治帝诏令“各处设养济院，收养鳏寡孤独及残疾无告之人”。此后诸帝多有复申，养济院设置渐趋普及，遍布全国县治以上城市，以每城一所的情况最为常见。各养济院的规模大小与城市等级密切相关，等级愈高则规模大，反之亦然。如清初松江府城养济院有屋51间，其所属花亭、娄山二县养济院则各有屋25间[5]（卷16）。此外，养济院规模还受当地人口、财力及地方官员个人因素的制约。

清代早期养济院的收养对象以当地“鳏寡孤独残疾无告之人”为限，外来者需移送本籍养济院收养。但是随着社会形势的发展，养济院也开始将部分外来者列入收养范围，如雍正十三年规定，“军流犯年逾60不能力食者，照例拨入养济院”[14]（卷379）。乾隆四年，清政府要求各地养济院收养流民中的残废人[14]（卷182）。

养济院收养孤贫时，必须遵照严格的程序。以清代广东省乐昌县养济院为例，在办理收养时，首先孤贫必须出示乡约及邻里的保状书，证明符合条件；入住养济院后，必须登记姓名、年龄、相貌、特征和入住原因，并注明原居村庄里图；最后

按此内容，制作腰牌发给住院孤贫。养济院收养满额后，即暂停收养，待出现空额后按序顶补。为便于管理，养济院对入住孤贫进行编制，每10人设立一甲长，轮流担任，互相监督；遇人滋事，须报官府处理；如有孤贫沟通作弊，则“革粮另补”。

清代养济院在救助标准上也有章可循，但存在地区差异。乾隆二年时清政府曾统一标准，“每孤贫一名，岁给银一两二钱六分，米二石八斗三升各有奇。遇闰加银三分，加米二斗三升各有奇。”[14]（卷182）但因地方财力强弱不一，各地养济院的救济标准实际上还是存在很大不同，大概而言，地方财力雄厚则救济标准高，财力窘迫则标准低。

由于养济院的举办经费来自政府，所以多由地方官员直接管理。为提高官员的重视程度，清政府将养济院的经营情况列为考绩内容，并具体规定了地方官员的管理责任。如地方官必须登记孤贫个人资料、发放银米、点验人员、维修设施[7]（卷602）。但制度完备并不能完全保障养济院的正常运行，在雍正年间，养济院已显弊端，如不法官吏欺蒙舞弊、任意克扣侵蚀，无赖混充冒入、真正孤贫难得养恤等情况屡见不鲜。为消除官营所带来的弊端，清朝晚期，地方社会也开始介入养济院的建设，养济院的官营色彩渐趋淡薄。

2. 普济堂。因养济院的收养名额有限，且弊端众多，日渐衰败，不能满足实际需要，为补养济院不足，清代还出现了另一收养孤贫的机构——普济堂。

最早的普济堂由地方社会举办，“康熙四十五年，京师广宁门外，士民民建普济堂，颁发御制碑文及‘膏泽回春’匾额”。因其成效显著，且无需政府出资，可补养济院之不足，得到雍正帝的肯定，并要求地方政府“时加奖励，以鼓舞之”。在皇帝的号召下，普济堂建设盛行一时。如河东总督王士俊即命河南省“每一州县，必于境内建造普济堂一所，多置义田，以溥皇恩，以恤茕独。限文到一月内，鳩工庀材，先将兴工日期报查，再广置义产，续详查核。”以此为契机，河南省109个州县共建立了129所普济堂，山东省101个州县卫所中也设置了131所普济堂。这些普济堂“纤毫不需公项”，完全利用民间资金兴建。但乾隆以后，官方开始担负起创设、资助普济堂的责任。与此相应，普济堂在管理方面也出现了变化。早期普济堂由于开办经费来自地方捐助，所以通常由出资人轮流管理。在官方介入后，普济堂开始采取聘任制的方式，由官方延请地方绅士管理，如本为民间创立的苏州普济堂转为官督民办后，在乾隆四十九年，因原管者“经理不善，堂务废弛”，遂仿照江宁普济堂的方法，延请绅士轮流经管。但因官营普济堂更易滋长弊端，因而太平天国战争后重建的普济堂一般都采取了官民合办的方式。

普济堂收养对象是鳏寡孤独贫病之人，但与养济院有所区别。普济堂以收养贫病老人为主，对收养对象的年龄有特别限定，一般要求至少在50岁以上，浙江省平湖县则规定为70岁以上，而养济院则比较强调贫困的残疾之人，平湖县《普济堂规条》中特别强调：“废疾目盲，例应归养济院者，无庸保呈（进入普济堂）”。可见普济堂与养济院虽都以孤贫为收养对象，却各有偏重。

3. 育婴堂。育婴堂是收养弃婴的机构，在清代的民间慈善事业中，它发生最早、且最受政府和地方社会重视。在顺治二年，太仓州出现了全国最早的育婴堂，10年以后，向扬州、杭州、高邮等地不断蔓延。早期的育婴堂皆由民间自发办理，数量不多，但雍正二年颁布诏书，“再行文各省督抚，转饬有司，劝募好善之人，于通都大邑人烟稠集之处，若可以照京师（育婴堂）例推而行之，其于字弱恤孤之道，似有裨益，而凡人怵惕惻隐之心，亦可感发而兴起矣”[7]（卷269）。以此劝諭诏书为契机，育婴堂的设立日趋兴盛，并开始由城市向乡村地区普及，乾隆年间江南各府县的育婴堂普及率不低于62.5%[19]。同时，育婴堂也越来越多地得到官府的指导和扶助，逐渐染上浓厚的官方色彩，演变成官督民办的慈善机构。

4. 栖流所与工艺局。流民可以说是最易引发动乱的社会群体，因此历代政府都格外重视。清代还先后设立了收养流民的机构——栖流所和工艺局。

早在顺治十年，清政府即在京师五城建造栖流所，每处建屋20间[7]（卷869），收养流民。至雍正年间，规制渐备，如雍正十三年议定：“凡外来无依及病卧街衢者，该坊总甲报官收入该司，坊官按名登记循环簿，每名日给小米一仓升，煤炭油菜制钱一十五文，隆冬无棉衣者给粗布棉袄一件，每所各募本城诚实民人一名，月给工食五钱，责令看管房屋照料在所流民。若流民患病报官拨医调治，有在所病故及沿途卧毙者，通令报官掩埋官给棺木，每口价银八钱，埋于义冢。”明确了栖流所的职责及救助措施。

除北京城外，清代各省级州县多设有栖流所，章程较为完备。栖流所除收养流民外，实际上还有限制流民人身自由的功能，在运营上得到了官府和地方善堂的共同参与，带有官督民办的色彩。

随着鸦片战争之后“西潮东渐”的历史进程，清政府和部分先进的中国人开始认识到中国传统善堂只事收养的不足，主张改革，重视对所收贫民的技能教育，教、养并重。为此，从光绪二十六年开始，各地开始陆续推行工艺局，就笔者所见，北京、直隶、河南、山东、江西、四川、贵州、云南、广东、广西、湖北、新疆、热河、吉林、黑龙江、奉天、陕西、山西、甘肃、浙江、江苏、安徽、福建等处皆有设立。工艺局的功能与栖流所类似的一面，皆以流民为收容对象，但其与栖流所的根本不同之处在于：它不仅注意收养，而且重视教给流民工艺，使之可自食其力。

### 三、结语

清朝是我国最后一个封建王朝，社会保障政策较多地吸取、继承了历朝历代的有效经验，其荒政、养老、养恤贫苦孤残政策大多为沿袭前代而来。但与前代相比，清代社会保障政策也不无进步之处。清代对流民问题格外重视，设立了专门收养流民的栖流所；清代各种社会保障、慈善机构的数量和普及程度大大超过前代，如江南地区的育婴事业趋于兴盛，构成了城乡一体化的育婴网络；清代特别注意鼓励和利用社会力量参与社会保障事业，出现了多种官督民办的社会保障机构及民间慈善设施。可以说，清代社会保障政策已集历代之大成，达到了封建社会的顶峰，但是，它仍不能跳出封建窠臼，存在着很大的局限。如保障措施带有浓重的道德教化色彩；保障的层次较低，集中在保障人们最低生活需要的社会救济层次上；加上人治社会的局限，各种保障措施不能得到长久有效的运行，往往时兴时废。

清代也是我国近代化的发端期。1840年鸦片战争以后，随着西潮的冲击和社会形势的急剧变化，清代的社会保障政策开始出现一些引人注目的新动向，如晚清时期设立的工艺局，便开始对无业贫民采取就业培训的新方法，保障层次有了很大提高。但由于此时的清政府已腐朽不堪、摇摇欲坠，没有能力完成近代化的历史使命，制定并实施现代社会保障政策的任务只好留待后人了。

#### [参考文献]

- [1] 邓云特. 中国救荒史[M]. 北京：三联书店，1958.
- [2] 叶依能. 清代荒政述论[J]. 中国农史，1998，(4).
- [3] 王卫平，顾国梅. 林则徐的荒政思想与实践——以江苏省为中心的考察[J]. 中国农史，2002，(1).
- [4] 清乾隆官修. 清朝通志[Z]. 杭州：浙江古籍出版社，1988.
- [5] 清嘉庆修. 松江府志[M]. 上海：上海古籍出版社，1995.
- [6] 赵尔巽. 清史稿[M]. 北京：中华书局，1976.
- [7] 光绪官修. 大清会典事例[Z]. 北京：京师官书局，光绪25年.
- [8] 嘉庆官修. 大清会典事例[Z]. 台北：文海出版社，1991—1992.
- [9] 潘遵祈. 长元吴丰备义仓全案[M]. 苏州：丰备义仓光绪三年(1877年)刻本.
- [10] 乾隆官修. 清朝文献通考[M]. 杭州：浙江古籍出版社，1988.
- [11] 黄鸿山，王卫平. 清代社仓的兴废及其原因[J]. 学海，2004，(1).
- [12] 黄鸿山. 长元吴丰备义仓研究[D]. 苏州大学专门史专业硕士学位论文，2004.
- [13] 白寿彝. 中国通史(中古时代：清时期上册)[M]. 上海：上海人民出版社，1996.
- [14] 席裕福，沈师徐. 皇朝政典类纂[Z]. 台北：文海出版社，1982.
- [15] 康熙官修. 清世祖实录[Z]. 北京：中华书局，1985.
- [16] 雍正官修. 大清会典[Z]. 台北：文海出版社，1994.
- [17] 刘锦藻. 清朝续文献通考[M]. 杭州：浙江古籍出版社，1985.
- [18] 康熙官修. 古今图书集成[Z]. 上海：中华书局，1944.
- [19] 王卫平. 清代江南地区的育婴事业圈[J]. 清史研究，2000，(1).

(资料来源:《徐州师范大学学报》:哲学社会科学版,第31卷,2005年第4期)

责任编辑: echo

[发表评论](#)

[查看评论](#)

[加入收藏](#)

[Email给朋友](#)

[打印本文](#)

如果你想对该文章评分,请先[登陆](#),如果你仍未注册,请点击[注册链接](#)注册成为本站会员.

平均得分 0, 共 0 人评分

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10