

# 古代政府如何介入养老?

■ 杨子

重阳节刚刚远去,按照我国传统,重阳乃登高望远、把酒赏菊的好时节。由于九月初九的谐音为“久久”,有长久之意,所以,民间也历来有在此日进行祭祖和敬老活动的习俗。20世纪80年代开始,我国一些地方将农历九月初九定为“老人节”,以此倡导社会树立尊老助老的风气;1989年,我国政府将该日确定为“中国老人节”、“敬老节”;2012年12月28日,《中华人民共和国老年人权益保障法》进一步以法律的形式明确规定该日为“老年节”。

而翻开史书,由国家或官方制定和推行的养老制度也几乎贯通古今。古代政府对养老的关注与投入,有一种近乎天然的责任与自觉,它无疑与我国的孝文化紧密相关。

## 官办机构延续 1500 年

我国最早的官办养老救济机构出现在南北朝时期。南朝梁武帝萧衍是一位虔诚的佛教徒,他受佛教救济思想的影响很大,在公元521年,下旨首都南京设立名为“孤独园”的慈善机构,专门救济民间无依无靠的老人和孤儿。

《梁书·武帝本纪》有记载:“凡民有单老孤稚不能自存,主者郡县咸加收养,贍给衣食,每令周足,以终其身。又于京师置孤独园,孤幼有归,华发不匮。若终年命,厚加料理。”也就是说,梁武帝创设的“孤独园”,为郡县出资,收养无家可归的孤儿和无人赡养老人,并负责为收养的老年人料理后事。

这是我国古代第一个官方设立的救济赡养老人机构,并成为后世仿效的榜样。当时,连梁武帝的政敌、北朝的东魏权臣高欢也不由称道:“江东有萧衍老翁,专讲究文章礼乐,中原士大夫南望羡慕,认为正统所在。”

至唐朝,类似的官办养老机构

构已得到长足的推广。武则天时代,唐朝开设了主收贫、病、孤、疾者的“悲田养病院”;唐肃宗在长安和洛阳分别建了“普救病坊”,用于照顾无人赡养老人。

宋朝则使“养老院”成为流行的养老方式。北宋初年即开设了名为“福田院”的养老机构,后又设“居养院”,南宋则称“养济院”,这些机构都将不能养活自己的孤寡老人登记在案,由国家赡养,虽然机构名称各异,但都属慈善性质。值得一提的是,在宋徽宗时期,老人的年龄标准是50岁,使得养老的人群范围得到了极大的扩展,成为历史上老人的黄金时期。

明朝嘉靖年间,京城除了加大养济院的数量与规模,还定期轮派官员进行督查,查看贫者和老老有无饭吃以及有无制度上的弊端。嘉靖十一年(1532年),在北京地区,仅政府免费提供给老无所养等各类穷人的衣服,就花费275两银子(相当今日近15万元人民币)。国家花钱直接给老人购买生活必需品,在社会上形成一种极为良好的养老风气。

清代延续明代制度,继续开办“养济院”和“施棺局”,即便到了清末国家较为衰弱之际,对养老的支出也毫不吝啬。如光绪年间的某一年,仅广东一省的养济院,就花费白银近1.7万两。

## 家庭养老有法可依

当然,我国养老还是以家庭为主力军,在古代更是如此,但在各个朝代,政府都制定了相应的政策法规,让家庭养老得以更顺畅地实现。

从周代开始,养老制度就已初具规模。《礼记·王制》中对王公贵族的饮食都按年龄做了详细的规定。而对于民间的老人赡养问题,周代也对有老人的家庭实行减免徭役的政策,有“八十者,一子不从政;九十者,其家不从政”一说,即如果家中有80岁

以上的老人,则儿孙中可以有一个人不服徭役,如果有90岁老人,则全家都可以不服徭役。

战国时,齐国也规定,对70岁以上的老人,免除其一子的徭役和赋税;对80岁以上的老人,免除其二子的赋税徭役;对90岁以上的老人,免除其全家的赋税徭役。

汉朝“以孝治天下”,对养



纵观古今,无论是国家制度,还是子女的赡养和孝敬,孝道文化和敬老的精神内核始终没有变

老问题更加重视,特别是对“家庭养老”有着极严的规定和要求。孤寡老人到市场上做买卖,规定免缴纳租税,并允许孤寡老人贩卖作为国家专卖品的酒。为确保养老制度的落实,汉律还规定,不赡养老人者,要被处弃市之刑,即在闹市执行死刑并将犯人暴尸街头。对父母、祖父母等长辈不敬也是重罪,子女杀父母或祖父母,即使没有成功,也要被判处弃市之刑,殴打长辈者同样要受弃市之刑。

汉朝还向老人授予名为“鸠杖”的实物,是帝王赐予老人使用的拐杖,相当于今日的“老年证”。从汉宣帝刘询开始,国家规定,凡是80岁以上的老人,皆由朝廷授予王杖。与此相配套的《王杖诏令册》全文近600字,规定了70岁以上老人应该享受的生活和政治待遇,有学者称其为中国最早的“老年人保护法”。

唐律则规定:父母在世时,子孙不能出远门、不能分家、不能存私房钱,否则要被治罪,较好地解决了“空巢”现象。唐代也继承了汉代给老人“赐杖”、“免税”等诸多做法,并提出了“补侍丁”制度,即为80岁以上的老人安排侍丁进行照料,并规定这些侍丁不用服徭役。唐代甚至还有“精神养老”一说,就是奉养父母时要和颜悦色,不能让老人不开心,有违反者甚至可以成为休妻的理由。

宋、明、清三代都规定免除老人子孙的赋税。为保证老人有子孙养老送终,北魏首创的存留养亲制度一直沿用至清代。“存留养亲”是指犯人的直系亲属年老,但家中没有其他人可以赡养老人时,对于非重罪犯人,允许他们通过一定的程序得到从宽处罚,流刑可免发遣,徒刑可以

缓期执行,让他们留下来照料老人,等老人去世后再继续服刑。

## 宋朝:古代养老集大成者

遍览各朝养老福利制度,最为完善者当宋朝莫属。

在“家庭养老”方面,宋代对“侍丁”和“存留养亲”两项制度有着明细的规定。北宋天禧元年(1017年),真宗诏:“父老年八十者赐茶帛,除其课役。”天圣二年(1024年),仁宗诏:“(西京)城内民八十以上,免其家徭役,赐茶人三斤,帛一匹。”明道二年(1033年),仁宗诏:“其父母年八十者,与免一丁,著为式。”这些宋朝法令表明,宋代平民如果家有80岁以上的父母,可免除其中一位男丁的服役义务,以便老人身边有子孙服侍、奉养。《宋刑统》则规定,除了谋反、内乱等死罪之外,罪人若家有祖父母、父母年八十岁以上,且“户内无周亲年二十一以上、五十九以下者”,可以“申刑部具状上请听赦处分,若赦许充侍”。

在“官办养老”方面,宋代提供的国家养老福利最为丰富。北宋立法:“居养鳏寡孤独之人,其老者并年满五十岁以上,许行收养,诸路依此。”凡50岁以上的鳏寡孤独老人,可以进入国家在京师及诸路开设的福利院养老。国家给他们的养济标准一般为每人每日一升米、10文钱;对80岁以上的居养老人,政府还有额外补助,另给大米及柴钱;90岁以上老人每日有酱菜钱20文,夏天给布衣,冬季给棉衣。后来因为要收养的老人太多,又将进入福利院的年龄线提高到60岁以上。

宋政府设立的福利院,包括

京城的福田院、遍设于各州县的居养院、养济院,都是综合性的福利院,收养的对象包括“鳏寡孤独贫乏不得自存者”、“非鳏寡孤独而老废疾、委实贫乏不能自存者”。南宋时期,一些地方政府又修建了“安老坊”、“安怀坊”、“安济院”,是专门收养孤寡与贫困老人的福利机构。制度化的福利性公墓体系也始于宋代,最初在京师汴梁设立“漏泽园”,后又在“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”。为尽力照顾逝者家庭,漏泽园中的下葬品和祭品都由政府置办。

而宋代的“宗族养老”也开始走向制度化。范仲淹设立的范氏义庄可谓宗族养老的典范之作,它如同一个公益基金,定期向族中贫困人口发放钱米。苏州的范氏宗族,每一位5岁以上的族人都可以从范氏义庄领米,每口每日一升。族中若有老人去世,也可以从义庄申领到15贯至25贯的丧葬费。范氏义庄创立后,宋朝士绅纷纷效仿,成立义庄赡养老人。

宋代还甚至出现了“社会化养老”机制。南宋《新安志》载:“愚民嗜储积,至不欲多男,恐子益多,而费分始少。苏公谪为令,与民相从为社,民甚乐之。”这里讲的是,新安当地居民不愿多生育儿子,怕儿子多了会分掉他们的财产,而一位苏姓知县顺应“民嗜储积”的习惯,鼓励人们成立一个养老基金会,平日将余钱存入,年老时再取出。这可谓我国养老储蓄与保险的先例。

可以说,宋朝建立起了以家庭养老为主,宗族养老为辅,国家养老和社会化养老为补的多层次养老系统。



梁武帝萧衍设立了我国历史上第一个官办性质的养老机构