

政策扶贫

由于阶级矛盾的不可调和而产生了国家,国家除了政治职能之外还有社会公共管理的职能,可以缓和阶级矛盾,维护社会的保障。国家的社会公共管理职能包括组织经济发展、兴办公共工程、发展文化教育等,保障社会福利也是其中之一,国家财政可以通过社会救济等经济补助手段扶助那些生活贫困的民众。

对于国家的这种职能,中国古代很早就有认识,《礼记·大同章》描述了上古先民对未来美好世界的憧憬,认为那样的世界是人们所共有的,把有贤德、有才能的人选出来为大家办事,每个人都讲求诚信、崇尚和睦,所有的老年人都能终其天年,“老有所终,壮有所用,幼有所长,鳏寡孤独废疾者,皆有所养”,在那样的世界里,“货恶其弃于地也,不必藏于己,力恶其不出于身也,不必为己”,没有人搞阴谋,也没有人盗窃财物、兴兵作乱,路不拾遗、夜不闭户,人人都能过上美好的生活。

在“大同世界”美好理想的设计中强调了对弱势群体帮助和救济的重要性。在古代经济发展水平相对落后的情况下,除了“鳏寡孤独废疾者”需要救济外,每逢地震、旱灾、水灾、蝗灾、瘟疫等自然灾害出现时也容易造成大量贫困人口,形成于西周时期的荒政便是专门针对自然灾害而推出的扶贫对策。

早期的荒政主要体现在社会组织、农业生产、法律刑罚、赈恤灾民以及礼仪祭祀等方面。《礼记·月令》记载:“季春之月,天子布德行惠,命有司发仓廩,赐贫穷,赈乏绝。”《周礼·大司徒》提出“以荒政十有二聚万民”,即推出的荒政措施有12项,包括:散利(收成好的时候积蓄粮食,待荒年拿出来发给百姓),薄征(减轻赋税)、缓刑(饥荒之年犯罪往往增多,这时用刑要轻缓,以免逼人造反),弛力(尽量把百姓从繁重的徭役中解脱出来,使其休养生息),舍禁(废除对山野湖泽的禁令,允许百姓去采集野菜果蔬,允许其猎取鸟兽、捕捉鱼虾),去几(免除关市征税,便利商业贸易),胥礼(减省吉礼中的礼仪规定,以减轻仪礼方面的负担),杀哀(减省凶礼中的礼仪规定),蕃乐(将乐器封存起来,不准歌舞作乐),多昏(简省婚礼礼仪,在减轻百姓负担的同时增加其成婚的机会),索鬼神(搜寻神灵并向之祈祷,求其降福),除盗贼(凶年盗贼增多,加大打击力度)。

以上这些措施既有经济、税收、律法方面的政策,也有关于礼仪方面的规定,较为系统完备,西周以后的各代均继续相延续,并对其中的内容不断加以扩充和完善,从而形成了内容丰富、涵盖面广的荒政体系。

南宋时,曾任瑞安知县的董



义庄的价值观和运营方式对于现代公益都具有借鉴意义。图为无锡的华氏义庄距今有278年历史

中国古代的扶贫

■ 陈忠海

中国古代很早就有“大同世界”的美好设想,但现实中严重的贫困现象却影响到理想的实现。不过,尽管任何一个封建王朝都没能彻底消灭贫困问题,但历代以来,在扶贫方面的措施和做法仍值得关注和总结,有些做法至今仍有启示性作用。

□编写了一部《救荒活民书》,总结了之前历代救荒赈灾政策的利弊得失,所举的救荒政策已多达数十项,包括常平、义仓、劝今、禁遏余、不抑价、检旱、减租、贷种、恤农、遣使、驰禁、鬻爵、度僧、治盗、捕蝗、和余、存恤流民、劝种二麦、通融有无、借贷内库、预讲救荒之政等。到了明朝,荒政思想和政策措施进一步完备,《中国荒政全书》中所收录的明人所著荒政著作就多达14种。

清代的荒政思想和政策措施更集历代之大成,政策十分细致具体,程序也更为规范,《大清会典》也归纳出“荒政十有二”,包括备侵、除孽、救荒、发赈、减粟、出贷、蠲赋、缓征、通商、劝输、兴工筑、集流亡等,涵盖了政治、经济、法律等方方面面。

精准扶贫

相对于因灾荒、战乱等普遍性原因所引起的大面积贫困,存在于日常生活和社会各个角落的贫困人口更是扶贫的难点,这就需要实施“精准扶贫”。

“精准扶贫”的前提是“精准识别”,《礼记·大同章》中所提到的“鳏寡孤独废疾者”就是对日常生活中贫困人口的界定,包括年老的男人没有妻子(鳏)、年老的女人没有丈夫(寡)、年老而没有子女(独)、幼年死去父亲(孤)、身体残缺(废)、长期患病(疾)等几种情况,《孟子》将他们称为“穷民”,认为应该优先得到照顾。

在汉代,一般每年秋天地方官吏要向朝廷上“籍簿”,其中的一项重要内容是统计户口,官府通过这项工作摸清老年人的情况,作为扶助的依据。《汉书·文帝

纪》记载,汉文帝时下令各县“年八十以上,赐米人月一石,肉二十斤,酒五斗。其九十以上,又赐帛人二匹,絮三斤”。《汉书》还记载,汉武帝、汉宣帝等多次赐给鳏寡孤独者布帛粟米,汉元帝时还专门派人巡查各地有没有在鳏寡孤独者抚恤工作中失职的地方官吏。《后汉书·礼仪志》记载,东汉时朝廷规定“年始七十者,授之以王杖,哺之以糜粥”,将年老者的界定标准下移了10岁。

类似的制度各代都有,并且政策越来越细化和完善,如《魏书·高祖本纪》记载,北魏孝文帝太和二十一年(497年)朝廷下诏“可敕司州洛阳之民,年七十以上无子孙,六十以上无期亲,贫不能自存者,给以衣食;及不满六十而有废痼之疾,无大功之亲,穷困无以自疗者,皆于别坊遣医救护,给医师四人,豫请药物以疗之”。到了宋代,社会福利制度进一步完备,宋英宗时在京城汴梁的东西南北各设置一所四福院,专门收留“老疾孤穷乞丐”,《宋史·食货志》记载“日廩三百人,岁出内藏钱五百万给其费”,宋神宗时又下诏,要求地方“凡鳏、寡、孤、独、癯老、疾废、贫乏不能自存应居养者,以户绝屋居之;无,则居以官屋,以户绝财产充其费,不限月。依乞丐法给米豆;不足,则给以常平息钱”。

在“扶贫工作”中也有人钻空子,明人林希元在《荒政丛言》中指出,有些官吏利用职权假公济私,“奸欺百出,乃有颇过之家,滥支米食,而穷饿之夫反待毙茅檐”,林希元感叹“真伪莫分,此其所以难也”。为克服这种现象,历代朝廷也都想出一些办法,以力求制度在执行中不走样。

汉代实行了编户齐民制度,每5户编为一“伍”,将各人的年龄、籍贯、财富情况等一一载入户籍。到了唐代,户籍制度更加严密,每3年重新造籍一次,民户必须自行申报户口、田地情况,记入“手实”,里正根据“手实”进行核查,经核查后由官员按照各户资产的多少、丁口的强弱将其划分为9等,执行不同的税收标准,由于年老、伤病等会受到照顾,为防止有人弄虚作假,相关官员还要特别检阅人丁形貌,称为“团貌”。

王安石变法时推出的保甲法,其初衷之一就是“为赈饥而设,是以养之道编之也”,将5户编为一保,25户为一大保,250户为一都保,以住户中最富有者担任保长、大保长、都保长,除农闲时集合保丁军训、维持地方治安外,还负责民户的日常管理,一般将民户分为不贫、次贫、极贫三等,在税收等方面差别对待,并作为扶助的依据。

王安石变法虽然失败了,但保甲制度被以后各代所继承,在此基础上推行的扶贫措施也越来越精细,南宋林希元在《荒政丛言》中把民户进一步细分为六等,其中富民分为极富、次富、稍富三等,贫民分为极贫、次贫、稍贫三等,贫户接受赈济,富民要拿出一部分财产帮助贫民,称为劝分,稍富、稍贫之户既不劝分也不接受赈济,极富之家要扶助极贫之家,次富之家扶助次贫之家,有点儿类似“结对子”。

对于贫富的辨别,古人也想出了很多细致的办法,除了民户自己申报的财产情况和官家掌握的田地、房屋情况外,民户营养不良、面容憔悴、精神萎靡等有时也

做为参考依据,有的还实行“公示制”,“将次贫、极贫各口数大小若干,帖其门首壁上,再令每保开一土纸手本,送至赈济官处,待乡党日久论定,委官乘便覆查”,还有的发动百姓监督检举,“令府州县正印官,遍历乡村,唤集里保,公同查审。胥棍作奸,许人告发,得实者重赏,如虚反坐”。

民间帮扶

在古代,由于生产力水平较低,再加上自然灾害频发、战乱不断,贫困现象始终十分突出,而中国封建王朝的国家机器总体上呈现“小政府、大社会”的结构,国家财政一般遵循“量入为出”的原则,完全依靠政府力量进行扶贫还远远不够,民间力量的帮扶也是古代扶贫的重要途径,经过长期摸索积累,逐渐形成了社仓、义庄等行之有效的办法。

社仓是一种丰年储粮以备荒年的民间互助形式,最早出现在隋唐时期,宋代已较为完善,一般不设专门的仓库,而借用祠堂庙宇来存储粮食,粮食主要来自劝捐或募捐,丰年积储,荒年使用,但通常不是免费发放,而是通过借贷的形式发给贫户,青黄不接时放粮,秋收时回收,既能让贫困户顺利渡过困难阶段,又使这项措施得以持续不断。

义庄也是一种民间帮扶形式,通常由族中富户拿出一定钱财置办田地,称为“义田”,用其田租来帮助族中贫困之家,有的义庄还包括公益性学校、宗族祠堂等,除为贫困户提供物质需要外还为他们子女提供免费教育,甚至对那些死后无钱安葬的人进行安葬。有些义庄考虑得更为周到,如北宋范仲淹父子开办的“范氏义庄”,规定凡族人每天可领1升白米作为口粮,每年冬天每人可领1匹绢,嫁女者可领30贯钱,娶媳者可领20贯钱,族人死后按辈份可领取2~25贯钱的安葬费,族人参加科举考试可领路费10贯钱,义庄还设有义宅供贫困族人借住。

社仓、义庄更多体现出宗族互助的特点,带有小农经济时代的鲜明特征,明清以后商业逐渐发达起来,富有的商人大量涌现,他们通过慈善捐助的形式帮助穷人,使救助行为更加社会化,体现出超越宗族的特点。有人做过一项统计,扬州盐商从康熙十年(1671)到嘉庆九年(1804)的130多年里,或以“众商”的名义、或以个人的名义共出资赈灾24次,捐助白银277.96万两、粮食22.95万石,救助了大批社会上的穷人。

中国古代统治者素来秉持“仁政”思想,扶助贫困人口往往是这一思想的体现,究其根本动机,主要是为了缓解社会矛盾、维护统治秩序,这就决定了其所做的努力体现在效果上往往是有限的,加上国家能力的不足,使消灭贫困现象成为中国古代所有封建王朝一个永远可望而不可及的目标。(据《中国发展观察》)