传统慈善中的官方角色

——以清代湖北育婴事业为例

■ 吴琦 黄永昌

育婴事业是盛行于清代的一种慈善活动,旨在救助父母无力养育或遭遗弃的婴孩。育婴堂是专门育婴的机构,在各类善会善堂中最普遍。但育婴作为官方通令全国推行的事务,与一般的善举有很多不同之处,且不同地区差异极为明显。本文以清代湖北为个案,试图对官方在育婴事业中的地位与作用做一个全面评估,从而认识清代育婴事业的本质。

武昌嘉诺撒仁修女会设有育婴堂,是武汉保存较好的清末育婴堂机构之一

一

中国有悠久的育婴慈幼的历史。《周礼》将“慈幼”列为“保息六政”之首,后世有很多官员或善人进行救助婴孩的活动,并走向组织化,如宋代的慈幼局、晚明扬州育婴社等。清代育婴事业走向制度化和组织化,成为国家与社会参与最多的慈善活动。在大多数地方,育婴堂成为和养济院并列的慈善机构,普及率远高于普济堂等官办济贫组织,在不少州县同时拥有多所育婴堂,江南等处还出现“育婴事业圈”,这在清代众多善举中是独一无二的。育婴事业俨然具备官办济贫活动与民间善举的双重身份,这一现象的出现,既是地方社会努力的结果,更源于官方的政策和参与。

官方是一个笼统概念,泛指一切政府力量及其成员。清代,官方在育婴事业中扮演着不可或缺的角色。从颁行各种有关育婴的谕旨饬令,到支持或参与各类育婴堂局的建设与管理,虽形式复杂多样,但其作用却一贯存在。宏观上,官方是育婴事业的决策者。通过颁行各种谕旨饬令,官方给予育婴事业以政策指导。清代颁行政策主要通过各种谕旨奏折,往往由言官或督抚等官员呈递奏折,由皇帝审批,从中央向地方逐级垂直传达。清朝历代对育婴问题颁布过多道谕旨。依其内容,基本上可分为两大类:一是通行全国关于督办育婴的谕旨,二是核准关于某省育婴堂具体事务的奏议。前者因其适用范围广、时效长,对全国的育婴事业的发展有直接的影响。清代通令全国督办育婴的谕旨有十余次,对全国育婴事业的发展有深刻影响。无论官办主导还是民间创办,均在很大程度上受到宏观政策的影响。值得注意的是,雍正二年谕旨只要求官员“劝募好善之人”推广育婴堂,并没有硬性要求官员直接介入,对热心过度的官员加以批评。但这一主旨并没有一以贯之的延续下来,育婴事业自 1724 年后出现了“官僚化”的特点,很多地方出现纯粹官办官营的育婴堂,原有的堂局也有变形。

除上述一般规定外,还有相当多对地方官员有关育婴事宜的批复,内容主要是关于育婴堂的立案、经费、管理等。

中央颁行育婴谕旨的意义在于将育婴制度化,并提供典范,为育婴事业的普及奠定了基础,但其传达、实施很大程度上却取决于地方督抚。作为封疆大吏,督抚们的权力是很可观的,在育婴事业中也毫不例外。

二

从微观上,官方以各种形式参与育婴堂的建设管理。在建设方面,通过动用公费、捐廉倡首或鼓励民间力量等方式,主持或引导着各地育婴堂局的创办、改建、重建工作。学界通常将各类善会善堂分为官办、民办两种,但具体分析各地育婴堂的发展沿革时,却越来越发现,官办与民办的界限很模糊,官民之间更多的互动协作的关系,只有各自参与程度的差异,而没有绝对的官民之分。不过,依据倡导和主持者身份、资产来源及日常经营管理等要素的差异,可以大致将各地育婴堂分为官方主导、官民协作、民间主导三大类。在这三种育婴堂中,官方参与的方式与程度有所差异,在地方志记载中也有“官建”、“(官员)倡建”、“民建”之类的差别。

官方主导型育婴堂一般由官方主持建设,资产经费由官吏捐助和动支公款为主,社会力量有一定参与。如钟祥育婴堂,由知府胡学成、知县王仲桂捐建,两人各捐俸银 400 两、200 两发典生息,月息十二两为乳资。该处基本由府县长官主导,并没有动员民间力量。但决不能认为“官方主导”就是完全“官办”,这些育婴堂并不排斥民间力量的参与,如捐助经费、协助建设,尤其在日常管理方面。汉口育婴堂敬节局就属于这种典型,鉴于商办育婴敬节总局的成绩,当地地方官设立官局,为汉口百余善堂善会中唯一的“官局”后并入商局,但“局名曰官,款仍取之于商”。

官民协作型育婴堂,一般由官吏与士民共同倡首捐置,资产经费由官吏与民间力量共同筹措,“倡修”、“倡捐”、“会同”等字眼为其标记。从创办时间看,从雍正初年到光绪末年,贯穿湖北育婴事业的始终,足见这是最为官方与社会认可的,也最为有效的形式。

民间参与者中,士绅是主体,广泛包含了各种社会力量。值得注意的是,在不少地方官方表现得很被动,对民间的积极参与抱一种“乐观其成”与“贪功掠美”的姿态。这里,官民之间并不是简单督与办的关系,而是互动协作,官民共建的关系。最为典型的是麻城、大冶、崇阳、利川等处,这些地方建设了城乡总分局式的多所育婴堂,官方的作用主要体现在主持建设城内总局和督促四乡建设分局上,地方士民则主要是配合州县官,捐献资产经费和主持乡镇分局的建设方面,双方分工协作、密不可分。

民间主导型育婴堂是由地方士民绅富主持创办的,其资产经费主要来自社会力量的捐助。这些堂局虽由社会力量主导,但官方仍有一定程度的介入。它们多兴建于政府推广育婴时,且多在乡镇,与城内官局建设时间耦合,这与官方的影响不无关系,而官方的特也权正是社会力量所力求利用的。

三

管理方面,官方的作用主要体现在制定堂规条约、铨选与委托管理人员、提供育婴经费、监督育婴与经费事务等。

育婴堂规条约主要包括育婴堂沿革过程、资产状况,内部人员设置等内容,而重中之重则是育婴管理与经费收支的规定,其制定者或为州县官,或由州县官与地方士绅等商定。它是育婴事业持久发展的保证和健康运营的体现。

官方是育婴堂日常育婴经费的重要提供者。为保持持久运营,湖北各育婴堂普遍建立了不动产,生息基金。官员捐助的资金或田产是其重要组成部分,一些地方官方直接向育婴堂拨付物资、经费,承担相关费用,而由地方政府向行商坐贾等定时定额地征收的附加税,也成为不少育婴堂的固定收入来源。

在育婴与经费的具体运营中,官方也往往扮演着监督者的角色。作为一个长久的事业,育婴需耗费大量人力财力,单单靠官吏的力量显然不切实际,而官方也不愿过多干预,将其委托于社会力量,官吏退居幕后,起监督作用,这正是官方所期望的理想状态。而为保证育婴经费落到实处,杜绝挪移侵占等弊端,官方常直接委派官员参与审核。

另外,官方也经常随意处置育婴堂的资产,直接干预其内部事务。这种情形在纯粹官营的养济院或民间综合性善堂中,相对要少一些,也许这正是育婴堂的尴尬地位决定的。

四

官方的参与对育婴事业有巨大的影响。一方面它推动着育婴事业,使之从个别地方的善行义举变为全国的普遍行动;另一个方面,过度的介入,使之日趋丧失了本性,反而又制约了育婴的发展。

首先,它使育婴由个别地方的善行义举变为全国普遍推行的一项社会事务,从根本上促进了的育婴事业的发展。清初,育婴堂在江南等少数地方出现,基本上是当地官绅士民的自发行动,并没有引起太多的关注。通过雍正二年等几次朝廷明令各省设立育婴堂,并作为督抚等地方官员的职责,清政府逐步将明清之际地方士绅或官员的个别行为变为全国推行的普适性措施,这在根本上改变了育婴事业自发、分散发展的轨迹。育婴需要长期大量的人力、财力支持,全国如江南等富庶而绅富众多的地方很少,由地方力量主持创办育婴堂的条件并不充分,如果官方不直接介入难以真正普及。

同时,它导致了育婴的官僚化与赋役化,扭曲了育婴的慈善性质,阻碍其独立健康发展。其实,朝廷谕旨的初衷在于由地方官员“劝募好善之人”来推行育婴活动,旨在奖劝而不是直接介入。这一原则被反复重申,雍正帝还讥讽育婴为“妇女仁慈之类”,并不主张官办。但在多数地方,地方官员直接参与或主持育婴活动,包括自掏腰包和动用公费。这样育婴从原本的善人义士主导变为一项普适性政策,育婴堂逐步成为与养济院并列的官办机构。和养济院一样,各地育婴堂沾上的种种“衙门恶习”,逐步边缘化、象征化,行政与教化取代慈善救助成为核心内容。“人存政兴、人去政息”,官员的政绩观、施政取向、个人能力和任期等直接影响着育婴堂的发展。由于官方的介入和庇护,本应是自发自愿的善举成为了一项强制性政策,逐步“徭役化”。其实远不只是经营管理者的徭役,在很多地方,它成为普通民众的徭役。尤其在晚清时期通过征收捐税创办和经营育婴堂,这种特色更为明显。如果说地方社会参与育婴是地方力量崛起的象征,那么,育婴捐税的征收就意味着官方职能的扩张。

诚然,社会力量在育婴事业的发展中的作用不可或缺,也是晚明以来社会变迁的重要体现。但若片面强调社会力量的地位作用,或简单分为“官办”、“民办”,甚至将育婴堂作为近代中国“市民社会”的象征物,则失之偏颇。 (据《三峡大学学报》)

发行热线:010-65927745 广告热线:010-65066945 65953695/6/7 转 1818 广告经营许可证编号:京朝工商广字第 0203 号 投稿信箱:editor@gongyishibao.com
本报常年法律顾问:北京市吴栾赵阎律师事务所 阎如玉律师、马健律师 印刷:北京佳诚信缘彩印有限公司 地址:北京市大兴区西红门镇团河路 6 号天顺鸿彩印院内