

清代呼和浩特社会福利分层研究

安 华 李治国

(内蒙古大学, 内蒙古 呼和浩特 010070)

摘 要:清代呼和浩特地区形成了基于权力和地位差异的社会分层结构,旗人、蒙古人和民人因所处社会地位的不同,过着截然不同的生活。三个阶层中的弱势群体,即妇女、儿童和老人也因身份和地位的差异导致所能获得的社会福利存在巨大差距,形成了社会福利分层。社会福利分层的实质是社会分层在民生和福利领域的一种表现形式,会进一步强化已有的社会分层结构,扩大社会阶层之间的不平等与矛盾。清代呼和浩特不同社会分层的社会福利差异,还体现于社会福利的资金来源存在差别,旗人和蒙古人的社会福利资金来源于政府拨款和政策扶持,民人的社会福利资金来源于社会捐款。因资金来源的稳定性和充足性存在较大的差异,造成福利保障水平的显著差异。清代呼和浩特社会福利的民族差异造成了社会不公和社会矛盾,当今民族地区社会福利制度的建设与完善应当从中汲取教训,避免重蹈历史覆辙。

关键词:社会福利;社会分层;社会弱势群体

中图分类号:K28:K249

文献标识码:A

文章编号:1005-5681(2018)01-0119-06

DOI:10.15899/j.cnki.1005-5681.2018.01.021

Research on Social Welfare Stratification of Hohhot in Qing Dynasty

AN Hua LI Zhi-guo

Abstract:In the Qing Dynasty, Hohhot region formed a social stratification structure based on the differences of power and status. The banners, Mongolians and minren had completely different life because of their different social status. Disadvantaged groups in these three strata, namely, women, children and the elderly, also had huge gaps in the acquisition of social welfare due to differences in status, forming a stratification of social welfare. The essence of social welfare stratification is a manifestation of social stratification in the fields of people's livelihood and welfare. Social welfare stratification will further strengthen the existing social stratification structure and expand the inequality and contradiction between social strata. Social welfare differences between different social strata in Hohhot in the Qing Dynasty are also reflected in the differences in the sources of social welfare funds. The banners and the Mongolian social welfare funds come from the government grants and policy support. The social welfare funds for the minren come from the social donations. There are significant differences in the stability and adequacy of funding sources, resulting in significant differences in the level of welfare protection. The ethnic differences of social welfare in Hohhot in the Qing Dynasty caused social injustice and contradictions. Nowadays, the construction and perfection of the social welfare system in ethnic areas and ethnic minorities should draw lessons from it and avoid repeating the mistakes of history.

Key words:Social Welfare; Social Stratification; Social Disadvantaged Groups

清代呼和浩特分为新城绥远城,旧城归化城,绥远城主要的居民是旗人,归化城的居民包括土默特蒙古人与民人。在不同的社会权利分层下,清代呼和浩特不同阶层的人们享受着不同的社会福利资源,其中旗人的社会福利资源享用的最多,蒙古人次之,民人最少。按照现代社会保障学对社会福利的定义以及社会福利在中文语境下的内涵,社会福利有广义和狭义之分。广义的社会福利是指提高全体社会成员生活水平和生活质量的各种社会政

策与社会服务,体现普惠性和社会性,具有社会矛盾调节器的功能,通常由政府出资举办。狭义的社会福利是指对生活能力相对较弱的妇女、儿童、老人等社会弱势群体的社会政策支持和社会服务供给,其主要是针对特定的特殊困难群体提供社会服务和社会支持,其目的在于提高困难社会成员的物质和精神生活水平,保障其基本的公民权利,维护社会公平正义与社会和谐稳定。狭义社会福利是政府提供基本公共服务的职责所在,是由政府财政出

本文系国家社科基金青年项目《民族地区支出型贫困家庭社会救助机制研究》(批准号:15CSH080)、内蒙古社科规划一般项目《清代呼和浩特社会分层与社会救助研究》(批准号:2016NDB072)阶段性成果。

收稿日期:2017-11-07

作者简介:安 华(1980-),男,蒙古族,内蒙古呼和浩特人,内蒙古大学公共管理学院副教授 管理学博士 硕士生导师,主要从事社会保障理论与政策研究。

李治国(1980-),男,山东宁津人,内蒙古大学马克思主义学院讲师 历史学博士,主要从事清代历史和中国近现代史研究。

资保障实施的社会政策。同时,社会资金和慈善捐款也是提供狭义社会福利的重要资金来源,可以在一定程度上弥补政府提供福利保障的不足,使社会安全网编织得更加牢固。本文尝试使用狭义社会福利的定义,以妇女、老人、儿童三个群体为研究对象,对清代呼和浩特地区不同社会阶层的社会福利资源分配状况加以分析,通过对历史经验和教训的总结,为当今民族地区福利制度的构建提供借鉴与启示。

一、清代呼和浩特的社会分层状况

清代的呼和浩特^①是一个社会分层极其明显的社会结构体系。其社会分层是以不同群体权力的大小为标准进行划分的:最高层级的是旗人,他们是清政府的顶级统治阶层;中层的是归化城土默特蒙古人,他们是清政府统治阶层的同盟者,是呼和浩特的土著居民;下层是呼和浩特地区的民人,主要是客居呼和浩特的游民。

(一)社会阶层的人口结构

清末呼和浩特三个社会阶层的人口数目大致为:绥远城驻防满洲八旗户口,成年男性4361名,成年女性3615名,未成年男孩1596名,未成年女孩2155名,旗人共计11,727名。^②呼和浩特土默特蒙古左翼管辖下共有1649户,职官至甲兵男妇幼丁共口7736名。右翼共有1740户,职官至甲兵男妇幼丁共口7864,蒙古人共计3389户,15,600口。^③光绪二十二年归化厅城市人口,男16,523名,女10,765名,共计27,288名;四乡人口,男48,586名,女27,989名,共计76,575名,民人共计103,863人。^④可见清代呼和浩特旗人人数最少,蒙古人比旗人稍多,民人人口数是旗人、蒙古人的近十倍。

(二)社会分层的权力配置

不同社会分层的最高主管官员的品级彰显了权力和地位的差别。管理旗人的最高官员为从一品的绥远城将军,是呼和浩特地区品级最高的政府官员。相应管理蒙古人的最高官员是正二品的归化城副都统,管理民人的最高官员是正四品的归绥兵备道道台。更值得注意的是,清代绥远城将军、归化城副都统^⑤都是由旗人担任的,归绥兵备道道台从乾隆六年六月设立,一直到光绪三十年九月,163年的时间也都是由旗人担任此职位。只是清末新政中,在平复满汉畛域的口号下,民人才第一次,也是最后一次正式担任了归绥兵备道道台,此人是湖北进士胡孚宸。因此,可以说,清代旗人是呼和浩特全方面的最高权力的掌控者。归化城土默特蒙古人虽然不如旗人地位高,但归化城土默特蒙古正三品的参领以下,都是由本地蒙古人担任,加之拥有绝大部分土默特地区土地的所有权,社会地位也相对较高,处于社会分层的中层。清代绝大多数时间,民人能够担任的最高官职仅是从九品的归化城巡检。正是因为权力地位的高低不同,使得民人沦为社会分

层的底层。

(三)社会分层的生产生活

呼和浩特的满人纳入八旗编制,士兵本人及其亲属靠领取朝廷的俸禄生活,待遇优惠,生活水准较高。呼和浩特的蒙古人虽然权利和地位不如满人,但拥有土地所有权,可以靠出租土地或自己耕种及放牧为生,因此,生活也是基本有保障的。呼和浩特的民人,主要包括汉人和回人,他们于光绪十九年之前,大部分没有本地户籍,没有土地的所有权,只能或是租种当地蒙古人的土地,或是经商为生,他们层级最低,权利最少,人数最多。正是因为权力地位的高低不同,使呼和浩特的全体居民分为三个层次。不同社会层级的群体,不仅在上层存在权力与地位的差异,其阶层内部的弱势群体的社会福利状况也因权力分层而存在巨大的差别,造成了严重的社会不公。

二、清代呼和浩特妇女社会福利分层

对于清代呼和浩特的妇女弱势群体,依据身份的差异享受三种不同层次的社会福利待遇。不同社会分层的福利待遇差异导致群体间的贫富差距和生活质量差异,进而形成了发展能力与发展机会的鸿沟,社会流动通道被阻塞,使得社会分层的福利差距进一步强化了固有的基于身份、地位和权力的社会分层结构。

(一)基于社会分层的妇女福利政策

对于八旗中的妇女弱势群体,清廷给予全面的社会福利,有效保障了其基本生活。绥远城八旗中的遗孀,如果甘愿守节,不会再嫁,清廷给予这类妇女经济方面稳定的社会福利,即她们去逝丈夫生前俸禄和粮饷的一半,同时,她们丈夫生前积欠政府的债务,一概免除。^⑥另外,清廷格外奖励阵亡的八旗兵,过去规定遗孀的儿子被充任养育兵后,该遗孀自身的俸饷将被取消。乾隆三年之后,即使儿子充任养育兵,阵亡八旗兵遗孀的俸饷仍继续正常发放,直到遗孀之子担任正式的政府职务后,再免除其自身俸饷。^⑦具体到呼和浩特的旗人遗孀,她们每年能领到的俸饷,有银子、俸米,不同职位的遗孀待遇也存在差异。例如,佐领遗孀一年俸银52.5两,白米2.5斗,折色米11.25斗,本色米11.25斗;防御遗孀一年俸银44两,白米2.5斗,折色米7.5斗,本色米7.5斗;骁骑校遗孀、领催和前锋遗孀、马甲遗孀、步甲遗孀一年的俸银分别为30两、24两、18两、9两。^⑧对于无人照管的遗孀,每月给1两银子,一年共银12两。^⑨为了能更好的发挥社会福利的效用,防止资金被没有计划的花销而影响生活,八旗遗孀的俸银都是按月领取。一般八旗官兵遇到婚丧嫁娶的红白事,政府都给提供一定的资金支持,这在八旗遗孀身上也同样拥有,红事赏银3两,白事赏银6两。^⑩如此周全的社会福利政策,仍然难免有个别八旗遗孀生活困难。清后期,绥远城将军贻谷仿照内地各省,选择适合的地方修建“恤纬堂”,收留八旗遗孀,

第一批就召集了四十多人。“恤纬堂”内由政府提供衣服食物，八旗遗孀学习缝补纺织的专业技术，并以制作军装作为该机构的运营经费。^[9]清代呼和浩特地区蒙古人的遗孀，每人每年可以获得3.1633两银的社会福利待遇。^[10]相应呼和浩特的民人遗孀，终清一朝没有专门的社会福利措施。清末归绥道台阿克达春，曾经试图学习内地设立“全节堂”，未能真正付诸实行。^[11]

(二)不同社会分层的妇女社会福利比较

呼和浩特不同社会阶层的妇女，因为社会福利的差别，生活境遇迥然不同，这从清代方志的记载中可以获得更为明显的对比。《归化城厅志》载，光绪二十九年，呼和浩特地区清廷正式表彰的40个遗孀中，有19个家境贫穷，比例为47.5%。《土默特志》中记载的蒙古遗孀，无一贫穷。^[12]《绥远志》中遗孀的贫穷比仅为2.1%，该书列举了47个遗孀，只有一位家境贫寒的遗孀富关氏，满洲正蓝旗人连祥的妻子，记载是这样：“咸丰三年，连祥阵亡，氏年二十八岁，家贫无子，守节二十四年。”^[13]相应呼和浩特地区民人遗孀艰辛度日的例子比比皆是，情况更为艰难。例如：遗孀张王氏是民人张佩玉的妻子。丈夫去世时，年仅28岁，家中有一对儿女，家贫子幼，孤苦无依。她矢志守节，“昼则作苦于田园，夜则效勤于针黹，所得佣资，尚可糊口，子籍以养，女赖以聘，守节48年。”^[14]再如：民人陈润的妻子赵氏，20岁守寡，有两个幼子，“惟以抚孤为己责，虽饥寒交迫，二坚贞愈励，守节三十余年。”^[15]由此可见，清代呼和浩特同一地区的妇女，不同社会阶层的福利待遇是存在巨大差异的。

三、清代呼和浩特儿童社会福利分层

清代呼和浩特地区儿童也存在不同的社会福利。旗人、蒙古人和民人的孤儿因身份的不同，所享有的社会福利待遇和服务存在巨大差异，这损害了社会成员的起点公平与机会公平，导致了社会下层向社会上层流动的通道受阻，直接后果是强化了现有的社会分层结构和利益分配格局。

(一)基于社会分层的儿童福利政策

绥远城旗人孤儿有两项社会福利措施：一是一般绥远城旗人孤儿每人每月赏银1.5两，以资养赡。^[16]遇到红白事件，按照养育兵的标准给予赏银^[17]，即红事3两，白事6两^[18]；二是一旦绥远城养育兵产生空额，优先由旗人孤儿充任。清廷规定10岁以上的男孩，才有资格参与养育兵的选拔，但八旗孤儿有专项的照顾政策：第一，10岁以上的孤儿，可以不用通过竞争，直接充任养育兵^[19]；第二，年龄的放宽，“虽年未及岁，亦准挑补”^[20]，也就是说，即使10岁以下的八旗孤儿也享有直接充任养育兵的资格。虽然相对于清代呼和浩特旗人孤儿，土默特蒙古人的孤儿的社会福利相对逊色，但他们每人每年可以获得3.1633两的社会福利。^[21]清代呼和浩特数目最多的民人孤儿，其相关社会福利长久空缺。直到光绪三

年，呼和浩特建立了面向全体民人的未成年人社会福利机构——育婴堂，民人孤儿才真正享受到了相关社会福利待遇。育婴堂管理制度规范，雇佣“司事”、“礼书”负责监督和记账，雇佣看堂人、乳妇、老嫗负责卫生、哺乳和照顾儿童。育婴堂除提供日常生活所需食物外，对入堂婴孩未满周岁者，每年给棉衣一件，单衣一件，棉裤一条；已过周岁者每年给棉衣一件，单衣一件，棉裤一条，棉小被子一张；三岁以上每年加给鞋袜制钱800文。婴孩如果得病，令乳妇随时体察转知司事拨药，如有病逝者，由育婴堂购给木匣一具，给予安葬。育婴堂收养的婴儿，年纪最大到10岁，因为经费限制，不会继续抚养，由归化厅相关的乡耆妥当安置。倘若有残废病重难以自我谋生的孩子，每天给一斤口粮，由看堂人照管，16岁时转移到归化城的养济院收养。此外，育婴堂还兼顾帮助抚养贫穷民人家的孩子。如有赤贫的家庭，生下婴孩既没能力养育，又不肯舍弃，在孕妇尚未生产之前，允许家中亲人到堂内领票，等孩子出生满三日，再持票报告育婴堂，经查明属实，给制钱500文，满月后抱堂内查验一次，给制钱1000文，百日后抱堂内再抱验一次，再给钱500文。对于赤贫家庭，允许在孩子百日后，撤销照票，换给育婴堂“凭折”，每月将婴孩抱堂查验一次，凭折给领制钱600文，该津贴在婴孩过两岁时停止，将凭折缴销。^[22]

(二)不同社会分层的儿童社会福利比较

清代呼和浩特旗人孤儿每年可以获得18两银子的福利，还有红白事赏赐，遇到养育兵空额，立即可以充额。旗人孤儿的待遇极其优厚，能够获得良好的生活条件和发展机会。蒙古人孤儿每年可以获得3.1633两银子的福利待遇，待遇仅为旗人孤儿的六分之一，但也能够维持基本生计。而民人孤儿，长期没人管理，也享受不到任何社会福利待遇，直到光绪三年，育婴堂建立后，情况才有所好转。但育婴堂并非民人孤儿的专属社会福利，其受益对象覆盖呼和浩特地区的全体居民，并且有年龄限制，只能收养到十岁，便必须出堂。育婴堂中的孤儿所享有的待遇水平也比较低，每天一斤粮食，每年单衣和棉衣各一件。尽管如此，育婴堂在保障民人孤儿的基本生存方面，发挥了重要的功能，形成了民人儿童社会福利的雏形。

四、清代呼和浩特老人社会福利分层

同妇女、儿童一样，清代呼和浩特不同社会阶层的老人的社会福利也迥然不同，呈现出明显的基于社会分层的福利差异。不同社会阶层的老年人的物质生活与精神生活存在显著差异，物质保障和服务保障的巨大差异使得部分社会底层老人难以获得“老有所养”、“老有所乐”的社会福利保障。

(一)基于社会分层的老人福利政策

年老的旗人，按规定应该60岁退休。乾隆前期，清廷彻底平定准噶尔部后，呼和浩特的八旗兵再也没参加任何战斗，直至清末。承平日久，这些八

旗兵的军事训练早就荒废,旗人退休与否其实差别不大,他们都是直接领俸饷。为了照顾他们的生活,清廷经常延迟旗人退休,从而可以使他们能够继续保持原有俸饷。道光十七年,道光帝下旨,绥远城军政人员中,“年逾六十官十二员,精力未衰,命留任。”^[4]道光二十二年,道光帝又以“绥远城军政,年逾六十官六员,精力未衰,命留任。”^[5]清代退休的八旗官兵待遇起初为:患病、伤残及60岁以上年老告退,并且曾在军前打仗得有军功的旗人,“该管大臣等详查验明,无论有无房产,可倚度日,子孙有无钱粮,俱每月给银一两,米一斛,以养余年”。^[6]清廷后来又放宽条件,所有年老、患病、退休的八旗兵丁,如果家里无人继续担任公职,无论是否打过仗,立过功,全部给钱米赡养;^[7]乾隆朝进一步提高旗人退休金的标准,绥远城老年旗人的社会福利是每人每月赏银1.5两,以资养赡,^[8]遇到红白事件,按照养育兵的标准给予赏银,^[9]即红事3两、白事6两。^[10]

清代呼和浩特土默特蒙古人中的普通老年人,没有相关的老人社会福利政策。政府对于极贫困的蒙古老人每年提供3.1633两的社会福利。^[11]而且,丧失生活来源的土默特蒙古老人,还有最后一道生活保障的底线——养济院。乾隆元年,乾隆帝发现,内地各省都有养济院,而归化城没有,于是下旨归化城设立养济院:“朕闻归化城地方,接壤边关,人烟湊集,其中多有痾瘵残疾之人,无栖身之所。日则乞食街衢,夜则露宿荒野,甚可悯恻。查彼地旧有把总官房三十余间,可以改为收养贫民之所。”^[12]同年归化城都统丹津、同知永恒遵谕旨,距离归化城西三里,西龙王庙路南,设立以旧把总营署为收养孤贫之专门机构。因为房间和资金有限,养济院有明确的限额,名额仅为100口。每口每天给米一升,秋天每人给布一匹,每年九月至二月,给薪炭银40余两,遇到闰月增加一月供给。其米由归化城土默特仓及义仓按月支放,所需的银两布匹,由土默特户司的工作人员会同巡检发放。^[13]养济院一年需要仓米350余石^[14]。此外,还有一项特别的副食补助,每年给每个收养者七两一钱银子,让他们自己购买肉、蔬菜和其他食品。^[15]养济院在道光十年、光绪六年重修。其后办法略有变通,每人米数量下降一半,每天0.5升,月给米15升。^[16]

清代呼和浩特的养济院原则上收养呼和浩特所有社会阶层的老病、残疾无依无靠之人,但是一方面该院是归化城土默特蒙古副都统衙门建立的福利机构,所以更加倾向优先收养土默特蒙古人;另一方面养济院的收养对象是获得呼和浩特本地户籍的人士,而光绪十九年前,呼和浩特地区绝大多数民人没有本地户籍,民人中需要社会福利照管的人,并没有资格进入养济院,大部分需要福利的民人游离于其福利范围之外。对于极贫穷的民人老人而言,稍微算得上社会福利的设施,只有归化城隆寿寺街开设穷民小店数十家。穷苦的民人,每晚出几文钱,藉避风雪^[17]。光绪三年,时任绥远道道台

的阿克达春,正式建立了呼和浩特地区真正面向全体民人的社会福利机构——济生院。济生院与养济院的最大不同是,不再限制户籍,只要是无所依靠没有生活来源的老人和残疾人,“无论何处人民,尽先收养入店”。^[18]该院收养人员,规定每名每日给市斗小米0.25升。济生院每日均给一斤灯油,柴火每日给满钱800文。煤炉四个,每日共煤50斤。济生院内一般用莜面熬粥,每日发给莜面五斤。需要指出的是济生院只收养贫民五个月,从每年阴历九月二十日霜降日开始收养,至来年春二月底止谷雨前停院。其他时间,被收养的贫民需要自谋生路。^[19]济生院房间狭小,新旧房间总共才有九间,收养人员数额的标准是无可容身而止,^[20]一般是以500名为上限。呼和浩特民人居多,加之清廷禁止民人女子出关,民人单身男子不少,没有家庭养老保障,所以丧失生活来源、无依无靠的老人众多,济生院经常收纳人员超额到六七百名。济生院院内条件十分恶劣,地方狭窄,经费缺乏,院内平民夜间不能平卧睡觉,且煮粥的大锅与睡觉在一个屋子里,导致湿热与秽气交蒸,疫病流行,死亡率高。济生院的条件有限,即使在贫民被收养期间,也不能完全解决生活问题。每年腊月二十三以后,被收留起来的乞丐们纷纷走出“济生院”去沿街乞讨。这些乞丐靠每日半饥不饱的两顿粥,勉强维持着生命。他们出来乞讨,多少还可以改善生活。^[21]

(二)不同社会分层的老人社会福利比较

清代呼和浩特在老人养老方面的阶层差异非常巨大。旗人老年人可以延迟退休继续获取全额俸饷,即使退休了也能在政府那里获得每年至少12两银子的收入。蒙古人的老人福利虽然不及旗人,但贫困老人也可以从政府每年获得3.1633两的社会福利,并且还能到养济院养老。而对于民人,清朝大部分时间没有任何福利措施,直到光绪三年,济生堂建立,民人中的老人才有了真正意义上的社会福利机构。但济生堂与蒙古人的养济院也差距很大。济生堂最初9间房,住600~700人,每人每天给小米0.25升。养济院30多间房子,住100人,每人起初每天1升米,后来减半也是0.5升米,仅米就比济生堂高出一倍,且养济院还有每年7两1钱银子购买副食,生活差距着实巨大。此外,济生堂只在天气寒冷时,收留老人五个月,而养济院可以终年收养。

五、清代呼和浩特不同社会分层的社会福利资金来源

清代呼和浩特的社会福利资金来源也反映了社会分层的影响,并且在一定程度上进一步强化了社会分层,造成不同社会阶层的福利差异。旗人、蒙古人的社会福利资金来源于政府拨款与政策扶持,而民人的社会福利资金来源于社会捐款。社会福利资金筹集渠道的差异导致了社会福利待遇的差距,旗人、蒙古人的社会福利无论从资金的充足性还是

稳定性方面,均优于民人的社会福利,因而前两者的社会福利水平显著高于后者。

(一)旗人、蒙古人的社会福利资金来源于政府拨款与政策扶持

旗人、蒙古人中的弱势群体的社会福利,直接的经济来源由政府的财政支出,同时政府出台特许政策,主要是特许开垦田地,依靠田租维持相关资金来源。例如,绥远城的遗孀、孤女每月每口给银1两的资金来源是:绥远城将军奏准,准开垦地3830顷,每亩征银0.215两,共征银8234两5钱。^[38]而为了解决绥远城八旗余丁(指养育兵,即预备兵)等社会弱势群体的生计问题,在民人原种地内,丈出余地2725顷,每亩征银0.215两,共征银5858.75两,^[39]以此地租作为八旗余丁的社会福利资金来源。乾隆三十七年(1773年),清廷将分给土默特无地贫苦蒙古人之永业田内,已陆续典买的198.68亩土地,租给民人耕种,每年地租银为318.135两,这笔资金主要用于土默特蒙古人的社会福利开支。^[40]养济院的经费开支由归化城土默特的牛羊税内拨银300两,米则由土默特官仓或者义仓支放。由此可见,清代呼和浩特旗人、蒙古人中的弱势群体的社会福利资金来源稳定,保障水平较高。

(二)民人的社会福利资金来源于社会捐款

与绥远城旗人和土默特蒙古人优厚的社会福利待遇和可靠的社会福利资金来源相比,归化城民人的社会福利资金来源主要是民间集资和慈善捐赠,清政府没有提供任何财政支持,因而社会福利资金来源带有极大的不稳定性 and 不确定性。光绪三年,归绥道道台阿克达春借助归化城宝丰社违规经商的机会,罚款10000.15两银子,充作呼和浩特地区的社会福利专项基金。其中绥远城要走了4000两白银。归绥道道台阿克达春发动归绥地区民间捐款,共计6400两,所有存款放贷生息,年息高达百分之二十以上,用利息维持呼和浩特地区的社会福利事业的运转。用利息为当时兴建的义学、牛痘、义地、惜字、养济院、济生院及育婴堂七项社会福利机构提供经费支持。^[41]

六、结论与启示

本文基于对清代呼和浩特社会分层及其社会福利状况的考证,提出社会福利分层的概念框架与内涵,并指出造成社会福利分层的根本原因是不平等的权力配置与地位差异。旗人、蒙古人和民人因所处社会地位的不同,过着截然不同的生活。三个阶层中的弱势群体,即妇女、儿童和老人也因身份和地位的差异导致所能获得的社会福利存在巨大差距,形成了社会福利分层。社会福利分层的实质是社会分层在民生和福利领域的一种表现形式,会进一步强化已有的社会分层结构,扩大社会阶层之间的不平等与矛盾。光绪三年,归绥道道台阿克达春正式建立了呼和浩特地区真正面向全体居民的社会福利机构——济生院。这一社会福利机构的建

立,彻底打破了以往福利供给的户籍、身份、地位、民族差异,成为一项全民普惠的制度,有效化解了呼和浩特地区社会矛盾与社会风险,得到了群众的拥护和支持。从清代呼和浩特社会福利制度的历史实践中,我们可以得到如下启示。

(一)基于民族因素的差别化社会福利政策应谨慎推行

新中国成立以后,我国实行民族区域自治制度,对民族地区采取了一系列优惠政策,促进了民族团结和各民族共同发展。作为民族政策与社会政策的交叉领域,基于民族因素的差别化社会福利政策也正在部分地区进行创新性实践。差别化的目标应是为了促进均等化,基于公平性考量的补偿性差别化社会福利政策将有利于促进民族地区和少数民族社会福利和基本公共服务的均等化。而基于照顾和优待的差别化社会福利政策,将会造成基于民族身份的福利特权,以及民族间和地区间的矛盾,不利于社会的和谐与稳定。因此,民族地区的社会福利政策设计应当兼顾政策的统一性与民族地区和少数民族的实践特殊性,凡能用全国统一社会福利政策解决的问题,就没有必要搞特殊化,凡不能用全国统一政策解决的社会福利问题,应结合民族地区的特殊情况,因地制宜地采取差别化社会福利政策,提高社会福利政策的普适性与可及性。

(二)明确中央政府与民族自治地方政府的社会福利责任

社会福利的供给需要不同层级政府间的相互协调与配合,才能确保社会福利供给的稳定性与公平性。清代呼和浩特地区划分为归化与绥远两城,由三个政权分别对旗人、蒙古人和民人进行统治。因相互间缺乏协调与配合,导致社会福利分层的差异,造成了社会公平性与民族平等性受到损害。但同时也应看到,当清代呼和浩特出现福利供给的财政困难时,地方政府会向朝廷申请支持,以确保福利的有效供给。这充分体现出了中央政府与地方政府间的职责划分与协调配合的重要意义。中央政府应通过财政转移支付,平衡各地财力,确保经济落后地区特别是民族地区的社会福利支出,通过一般性转移支付与民族地区专项转移支付的统筹规划,提高社会福利供给的均等化水平。

(三)建立政府与社会相结合的多元福利供给机制

治理理论和福利多元主义理论均倡导通过政府与社会相结合的模式,进行公共治理与提供公共服务。清代呼和浩特的社会福利供给,其实就已经体现出了政府与社会合作的雏形。旗人、蒙古人的社会福利资金来源于政府拨款,而民人的社会福利资金来源于民间集资和慈善捐赠等社会捐款。尽管针对不同社会分层采用不同的社会福利资金来源渠道,造成了福利差异,但这种政府与社会合作的机制探索是值得肯定的,只是应将其应用到所有人群的福利供给上,才能保障福利供给的公平性。此

外,清代呼和浩特地方政府还通过多种方式引导社会资金支持社会福利事业发展。政府通过对违规经商人进行罚款充作社会福利专项基金,壮大了基金规模。同时,政府还发动归绥地区民间捐款,所有存款放贷生息,年息高达百分之二十以上,用利息维持呼和浩特地区部分社会福利事业的运转。福利基金利息为当时兴建的义学、牛痘、义地、惜字、养济院、济生院及育婴堂七项社会福利机构提供了经费支持。这种政府与社会合作形式的创新与社会福利资金来源多元化的历史经验值得借鉴。

(四) 社会福利供给应坚持经济保障与服务保障并重

清代呼和浩特建立了完备的社会福利体系,既包括货币补贴,也包括实物配给与服务保障。乾隆元年,呼和浩特设立养济院,进入养济院的贫困老人,每人每天给米一升,每人每年给布一匹,每人每年给薪炭银40余两,每人每年给副食补贴七两一钱银子,让其自己购买肉、蔬菜和其他食品,对于患病和生活不能自理的老人,由养济院提供护理和照料服务。兼具经济保障与服务保障功能的“恤纬堂”、“全节堂”、“育婴堂”、“养济院”、“济生院”等福利机构的先后建立,有效促进了社会福利供给的社会化水平提高。特别是“育婴堂”和“济生院”的设立,突破了民族、身份、权力、户籍和性别的限制,为清代呼和浩特地区的儿童与老人提供了制度化的普惠型社会福利。当前我们正面临人口老龄化的严峻挑战,在养老保障方面,也应借鉴历史经验,坚持经济保障与服务保障并重的原则,促进养老保险与养老服务的协调发展。

注释:

①这里的呼和浩特主要是指清代的归化城厅和绥远城的管辖范围,与今天的呼和浩特有一定的差别。

②(清)刘鸿奎监修,沈潜总撰《土默特志》卷四,户口,远方出版社,2011年,79页。这里的蒙古人口是整个土默特地区的人口,比呼和浩特的范围大,大致与整个归绥道七厅的范围一致。

③乾隆朝,清廷撤销归化城左右两翼蒙古都统、副都统,改用旗人担任唯一的归化城副都统直至清末。

④土默特蒙古遗孀无一贫穷,笔者认为原因一方面是蒙古人受儒家思想影响较少,甘愿守节的人数较少。而受儒家思想影响较多的蒙古遗孀,一般家境较为富有,所以生活不太贫困。

⑤《清高宗实录》卷十六,乾隆元年四月丁丑命。乾隆帝这道谕旨,同治十一年恭录于额,勒惠三贤庙。归化城三贤庙,清时为乡耆办公之所。

参考文献:

- [1][2]绥远通志稿管编纂.绥远通志稿,卷三十五,户口(第五册)[Z].呼和浩特:内蒙古人民出版社,2008:48.43.
- [3]大清会典事例(嘉庆朝),卷二〇七,户部·优恤俸饷二[Z].文海出版社,1992:9530.
- [4][6]清高宗实录,卷八二[Z].乾隆三年十二月上乙酉.
- [5]佟靖仁校注.绥远城驻防志,卷三,半俸[Z].呼和浩特:

内蒙古大学出版社,1991:82~83.

[7]大清会典事例(光绪),卷二六十,户部[Z].

[8](清)高廉恩等撰修.绥远全志,卷五上,经政略·教艺各所[Z].成文出版社,1969:311.

[9](清)刘鸿奎监修,沈潜总撰.土默特志,卷七,政典考[Z].远方出版社,2011:129.

[10]绥远通志稿管编纂.绥远通志稿(第十一册),卷八十八,人物(仕绩)[Z].呼和浩特:内蒙古人民出版社,2008:199.

[11](清)高廉恩等撰修.绥远全志,卷九,烈女·节妇[Z].成文出版社,1969:398.

[12][13](清)刘鸿奎监修,沈潜总撰.归化城厅志,卷十八,烈女·节妇[Z].远方出版社,2011年,986.985.

[14][18][25]清高宗实录,卷八七九[Z].乾隆三十六年二月甲午.

[15][26]清高宗实录,卷八六九[Z].乾隆三十五年九月壬申.

[16][27]佟靖仁校注.绥远城驻防志,卷三[Z].呼和浩特:内蒙古大学出版社,1991.

[17]清高宗实录,卷八十[Z].乾隆三年十一月癸丑.

[19][28](清)佚名.土默特志,卷七,政典考[Z].成文出版社,1969:129.129.

[20][34][35][36](清)刘鸿奎监修,沈潜总撰.归化厅志,卷六,济恤[Z].远方出版社,2011:287~293.294.294~296.294~296.

[21]清宣宗实录,卷三百[Z].道光十七年八月壬戌.

[22]清宣宗实录,卷三七九[Z].道光二十二年八月戊寅.

[23]八旗则例(光绪朝),卷四,俸饷·优恤[Z].

[24]大清会典(雍正朝),卷145,兵部三十五·武库清史司[Z].文海出版社,1995:9089.

[29][33](清)钟秀.《古丰识略,卷二二,地部·济恤[Z].呼和浩特:内蒙古大学图书馆馆藏手抄本.

[30][32][41]绥远通志稿管编纂.绥远通志稿,卷六八,养育(第九册)[Z].呼和浩特:内蒙古人民出版社,2008:187.197.197.

[31][俄]波兹德涅耶夫.蒙古及蒙古人,第二卷[Z].刘汉明等译.呼和浩特:内蒙古人民出版社,1989:123.

[37]史海,小舟.解放前呼市的“善举”机构[A]//呼和浩特史料(第三集)[C].中共呼和浩特市党史资料征集办公室,呼和浩特市地方志编修办公室,300.

[38](清)高廉恩等撰修.绥远全志,卷五,经政略上[Z].成文出版社,1969:294.

[39]佟靖仁,校注.绥远城驻防志,卷三[Z].呼和浩特:内蒙古大学出版社,1991:60.

[40]土默特左旗档案馆藏.绥远城将军撤回蒙古贫民私典之田,并交原耕种者耕种,所收租银用做赈济贫穷蒙古人事咨文归化城副都统(满文)[Z].乾隆三十八年二月三十日发文,80-23-78-191.

[责任编辑 张科]

[责任校对 张科]