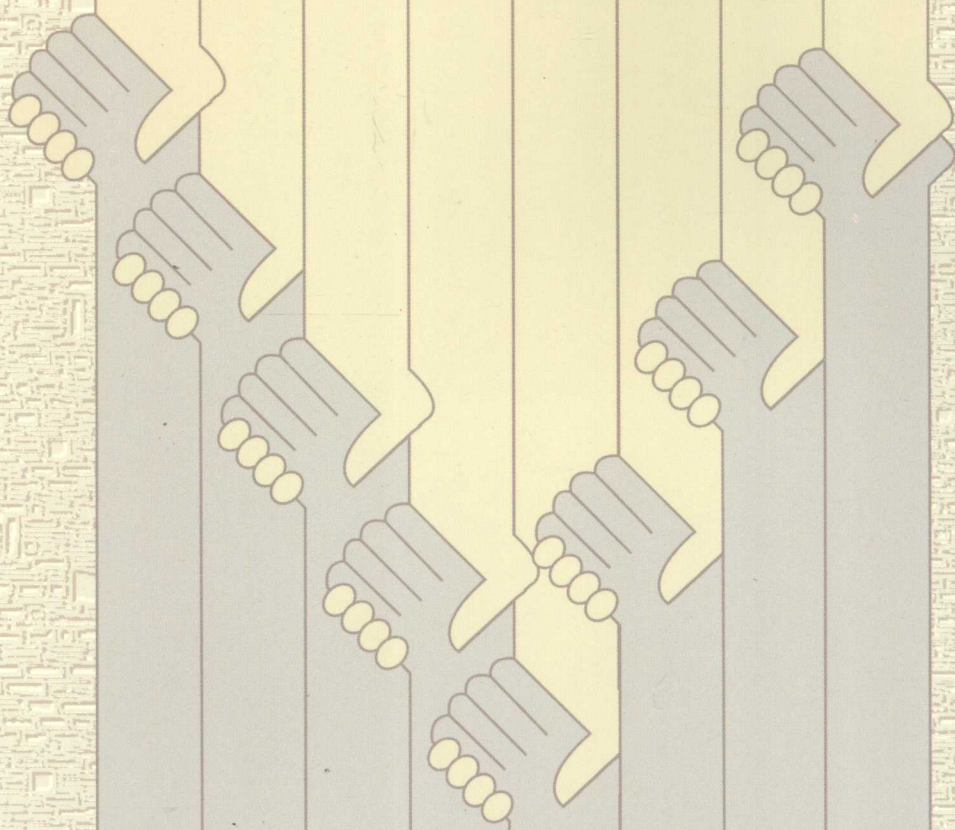


G O N G G O N G Y A N G L A O J I N Z H I D U

公共养老金

■ 杨立雄 著
■ 杨 俊

制度



公共养老金

制度

■ 杨立雄 著
■ 杨 俊

ANG LAO JIN ZHI DU

图书在版编目 (CIP) 数据

公共养老金制度/杨立雄, 杨俊著. - 北京: 经济日报出版社, 2011.5

ISBN 978 - 7 - 80257 - 315 - 4

I. 公... II. ①杨... ②杨 III. 养老保险 - 研究 - 中国 IV. F842.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 070561 号

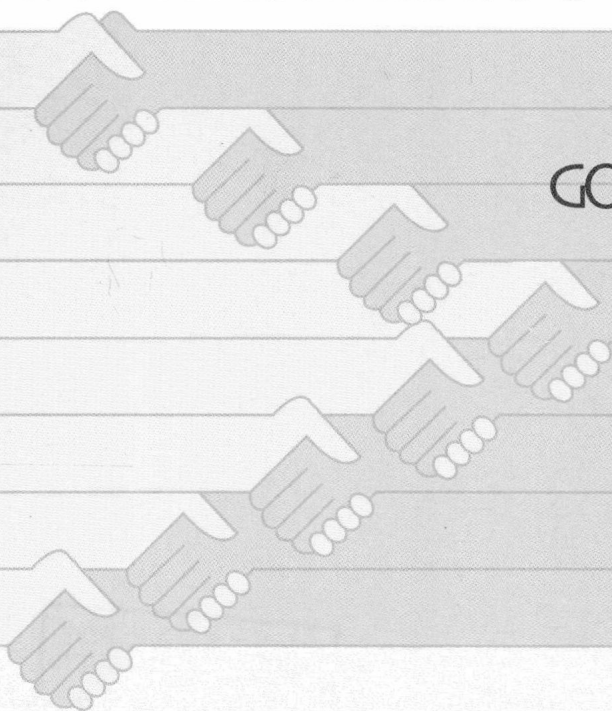
公共养老金制度

作 者	杨立雄 杨俊
责任编辑	陈漫兮
责任校对	康 恒
出版发行	经济日报出版社
社 址	北京市宣武区右安门内大街 65 号 (邮政编码: 100054)
电 话	010 - 63567684 (编辑部) 63588445 (发行部)
网 址	www. edpbook. com. cn
E - mail	jjrb58@ sina. com
经 销	全国新华书店
印 刷	北京东海印刷有限公司
开 本	787 × 1092mm 1/16
印 张	23
字 数	520 千字
版 次	2011 年 5 月第一版
印 次	2011 年 5 月第一次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 80257 - 315 - 4
定 价	60.00 元

版权所有 盗印必究 印装有误 负责调换

GONG GONG YANG LAO JIN ZHI DU

GONG GONG



经过上百年的演变，各个国家根据本国的国情，建立了各有千秋的现代公共养老金制度，形成各具特色的公共养老金模式。例如德国和美国主要是现收现付式养老保险制度，智利等拉美国家主要是完全积累式养老保险制度，中国则采用了“统账结合”模式。目前，公共养老金制度已成为大多数国家养老金体系的核心组成部分，不但解除了劳动者的后顾之忧，保障了退休者的基本生活，也对各国经济长期发展和社会福利进步起到了至关重要的作用。

但是，现代公共养老金制度也面临着一系列的挑战，其中最严重的挑战来自人口老龄化。大多数国家的发展情况显示，人口老龄化往往伴随着人口出生率下降的过程，这样，一方面劳动者绝对数量下降，另一方面退休者数量相对劳动者数量大幅度增加。人口老龄化和人口出生率下降的复合效果使得多数采用了传统的待遇确定的现收现付型养老金的国家将面对收不抵支的巨大风险。例如美国目前积累了2.8 万亿美元的养老金资产，但是今后的30 年是美国人口老龄化高峰期，在这段时间中美国将陆续增加7000 多万退休人口，结果是以前积累的2.8 万亿美元的资产在2026 年左右就会全部用于补贴年度收支亏损，而如果没有额外的来源（例如财政补贴），之后的年度收支亏损就无法支付。中国面对的人口老龄化的挑战更是空前巨大。目前中国60 岁以上的人口占总劳动年龄人口的比重在12% 左右，据预测，到2050 年，这一比重将提高到40% 以上。而且，由于中国退休年龄的设置过低，造成中国公共养老金内部的退休人口负担比远高于总人口的人口老龄化水平，因此中国公共养老金制度在未来将面临的挑战非同小可。

为了应对未来人口老龄化对公共养老金制度的挑战，自上个世纪80 年代，世界上多数国家开始对本国的公共养老金制度进行改革。有些国家采取修修补补的方式，完善原有的公共养老金制度；有些国家采取“颠覆”的方式，彻底打破旧有的制度，建立新的制度。无论采取哪种方式，共同的目标是保持公共养老基金的平衡，增强公共养老金的可持续发展能力。

自20 世纪80 年代开始，中国对公共养老金制度进行探索，逐步建立起具有中国特色的公共养老金体系。这一体系包括农村居民养老保险制度、农民工养老保险制度、城镇职工基本养老保险制度和机关事业单位养老保障制度；另外，针

对孤寡老年人，还建立农村五保供养制度和城镇社会福利养老制度。在这一体系之中，城镇职工基本养老保险制度处于核心地位。自 1993 年开始，中国城镇职工基本养老保险制度开始向“统账结合”的养老保险模式转型，至 1997 年国务院颁布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，标志着中国正式在全国范围内推行“统账结合”模式的社会养老保险制度。过去 20 多年的发展证明“统账结合”模式总体上是符合我国国情的科学选择，但是仍然存在一些制度细节需要完善。例如：如何整合碎片化的公共养老金体系，如何消除公共养老金的身份差距和待遇差距？公共养老基金如何保值增值？退休年龄需不需要延长以及如何延长？等等。

2010 年 10 月 28 日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议通过了《中华人民共和国社会保险法》，至此，中国社会保险事业有了来自人大授权的最高的法律依据，这对于中国社会保险事业的发展具有举足轻重的深远影响。社会保险法的出台意味着中国统账结合的养老保险制度已基本定型。但是，这不表明中国公共养老金制度的成熟，事实上，中国公共养老金制度还需要大量扎实的研究为未来的改革提供指导和借鉴。

《公共养老保险制度》一书的写作与出版可以说是恰逢其时。该书由中国人民大学两位学者杨立雄博士和杨俊博士撰写，他们以令人敬佩的学术勇气、扎实的学术功底、创新的研究思路和独到的分析视角对公共养老金制度进行了一次全新的探索，在诸多方面形成了有价值的学术成果，也形成了一系列重要的富有新意的学术观点。在结构上，本书以公共养老金制度的发展历史为线索，全面探讨了现代公共养老金制度的形成、发展和改革；在内容上，本书分析公共养老金的征缴、退休和待遇发放，并对中国公共养老金存在的问题进行分析，同时对中国公共养老金改革方向进行了探索性研究；在分析视角上，本书从经济学、政治学和社会学的视角全面分析了公共养老金原理和发展动力机制。特别是，该书通过系统分析公共养老金的发展历史，追踪公共养老金的最新发展，基于充分的数据和翔实的资料，对各国公共养老金的缴费、待遇和退休年龄确定等问题进行了深入的比较研究，形成一些独到的观点和结论，对中国公共养老金的改革具有一定的启发意义。另外，该书还系统地介绍了中国公共养老金制度的起源、演变和改革，这在一定程度上弥补了目前国内研究中对于中国养老史研究的不足。

中山大学风险管理与保险学
系主任、博士生导师

申曙光 教授

2011 年 1 月 25 日

目 录

第一章 中国早期公共养老金制度	1
第一节 敬老和收养制度	1
第二节 官员退休制度	10
第三节 中国早期公共养老理论基础及评价	18
第二章 现代公共养老金制度的起源和发展	25
第一节 济贫型公共养老金制度	25
第二节 保险型公共养老金制度	32
第三节 现代公共养老金制度的产生条件	39
第三章 公共养老金的两种传统模式	53
第一节 贝弗里奇养老金制度	53
第二节 俾斯麦养老金制度	69
第三节 两种养老金制度的比较	80
第四章 公共养老金模式的新发展	88
第一节 基金积累——个人账户	88
第二节 现收现付——个人账户	100
第三节 东亚公积金制度	110
第五章 公共养老金模式的经济学分析	122
第一节 对传统现收现付制度影响的经济学分析	123
第二节 人口老龄化与公共养老金模式改革	140

第六章 公共养老金筹资管理	152
第一节 公共养老金筹资水平	152
第二节 公共养老金征缴管理	163
第三节 中国公共养老金征缴管理	184
第七章 公共养老金待遇管理	193
第一节 公共养老金待遇分配类型	193
第二节 公共养老金的待遇调整机制	203
第三节 养老金待遇的其他组成部分	219
第八章 退休制度	230
第一节 退休年龄	230
第二节 提前退休	241
第三节 中国公共养老金的退休年龄	248
第九章 公共养老金改革	258
第一节 公共养老金改革背景	258
第二节 公共养老金改革模式和发展趋势	269
第三节 公共养老金改革争议	280
第十章 公共养老金改革政治学分析	294
第一节 政党模式与公共养老金改革	294
第二节 瑞士的政治体制与养老金改革	308
第三节 中国公共养老金改革与社会参与	314
第十一章 中国公共养老金制度	327
第一节 中国公共养老金制度的变迁	328
第二节 中国公共养老金的特征分析	337
第三节 中国公共养老金制度改革	347
致谢	359

第 一 章

中国早期公共养老金制度

CHAPTER 1

敬老、尊老是中华民族长期形成的传统美德。早在养老成为社会问题之前，中国封建社会早期就已形成初步的家庭和社会养老保障制度，经历代充实和完善，形成以家庭（族）养老为主、以政府养老为辅的养老模式，这种养老保障制度具有典型的意识形态，通过强化家庭和个人的养老责任，形成敬老尊老文化，维护家庭稳定，并进而巩固朝廷的统治。历代朝廷为彰显朝廷恩威，对部分人群建立了具有“准”公共性质的养老金制度。但这种公共养老金制度不具备现代公共养老金的特点，受惠面较窄，是一种救济性养老保障制度。

第一节 敬老和收养制度

一、敬老尊老制度

（一）敬老尊老制度的起源和发展

中国具有悠久的敬老尊老传统。《论语·公治长》记载：子路问曰：“愿闻子之志。”孔子曰：“老者安之，朋友信之……”，即把安顿老人放在第一位，可见当时老人已有较高的社会地位。《孟子·告子下》曰：“养老尊贤，俊杰在位，则有庆……遗老失贤，掊克在位，则有让。”此句的意思指老人中有许多有智之人，如果让他们在位谋事，则值得庆幸；如将之遗弃不用，应该受谴责。这表

明，中国社会早已从“弃老”转向肯定老年人对社会的贡献，充分体现了社会文明。而且，随着年龄的增加，老年人受到越来越多的优待和尊重。《礼记·王制》云：“五十杖于家，六十杖于乡，七十杖于国，八十杖于朝，九十者，天子欲有问焉，则就其室，以珍从。”“杖”是指老年人拄用的拐杖这一实物，此处则是尊重老人的代称，象征着老年人的一种权力。

中国的敬老尊老传统影响了中国公共养老金制度的产生。在奴隶社会向封建社会转型时期，中国开始出现公共养老措施。儒家经典《周礼》记载了六条保息政策，“养老”便是其中一条；《管子》提出“行九惠之教”，第一条便是“养老”；《管子·五辅》中还提出“德有六兴”思想，其中一条为“养长老，慈幼孤，恤鰥寡，问疾病，吊祸丧，此谓匡其急”。《礼记·王制》还记载当时的养老方式：“凡养老，有虞氏以燕礼，夏后氏以飨礼，殷人以食礼，周人修而兼用之。”燕礼，就是在每年的春夏秋冬四季君王对学校进行视察时举行的敬老庆典，宴会的地方分别在“上庠”和“下庠”；飨礼，就是只举行象征性的敬老仪式，而没有宴饮，举行飨礼的地方，是“东序”和“西序”；食礼，就是为老人举行宴会，席上有酒有饭，但酒虽设而不饮，仅是一种陈设，饮食以饭为主，食礼地点多设在“右学”与“左学”。

在中国古代，还曾设置专门掌管养老事务的公共职位。如《周礼·天官》中“酒正”的职责是“飨耆老，共（供）以酒”；《周礼·地官》中“遗人”的职责是“（以其）门关之委积，以养老孤”；《周礼·地官》中“司门”的职责是“以其财养死政之老与其孤”；《周礼·夏官》中“罗氏”的职责是“仲春（之月），罗春鸟，献鸠以养国老”。《管子》载：“凡国、都皆有掌老，年七十已上，一子无征，三月有馈肉；八十已上，二子无征，月有馈肉；九十已上，尽家无征，日有酒肉。死，上共棺槨。劝子弟：精膳食，问所欲，求所嗜。”所谓“掌老”，是古代专门负责老年事务的职位名称，从《管子》记载可以看出，“掌老”之职的设置已比较普遍，也说明这一职位的重要性。另外，此段话也详细记载了不同年龄段老年人享受的不同养老待遇。先秦时期，朝廷又设“三老五更”之官，到了汉代，乡、县、郡、国皆设“三老”之职，专司教化之责。《汉书·高帝纪》载：“举民年五十以上，有修行，能率众为善，置以为三老，乡一人。择乡三老一人为县三老。”自汉至唐，各个朝代常沿置。唐以后未置，但并没有削弱政府在尊老养老中的责任，中国自古代形成的尊老风气一直延续到现代。

中国古代的公共养老方式主要有三种：第一种是“养于乡”，即老人被尊养于家庭所在地；第二种是“养于馆”，即一些有学士的致仕老臣经常会被安排在朝廷所设置的文、史、典等馆阁之内，使其潜心编撰史书、整理国史；第三种是

“养于学”，一般指退休官员退休后以养为主，专文史之任，每当朝廷有大事时，常遣使询访^①。然上述三种方式只有少数老年人才能享受，大多数老年人只能由家庭（族）赡养。但是这种养老方式可以看作是公共机构养老的前身。凡享受公共养老的老年人因为身份或年龄等差异而享受不同的待遇，其基本原则是“老而尊”，即年龄越大，享受的待遇越高，特别是在老人优待方面规定得非常详细。《礼记·王制》载：“有虞氏养国老于上庠，养庶老于下庠。夏后氏养国老于东序，养庶老于西序。殷人养国老于右学，养庶老于左学。周人养国老于东胶，养庶老于虞庠。虞庠在国之西郊。”即把身份不同的老年人安置于不同的地点，享受不同的待遇。《礼记·王制》又载：“凡五十养于乡，六十养于国，七十养于学，达于诸侯。八十，拜君命，一坐再至，瞽亦如之，九十者使人受。五十异长，六十宿肉，七十贰膳，八十常珍，九十饮食不违寝，膳饮从于游可也。六十岁制，七十时制，八十月制，九十日修，唯绞丝今衾冒，死而后制。五十始衰，六十非肉不饱，七十非帛不暖，八十非人不暖，九十虽得人不暖矣。五十杖于家，六十杖于乡，七十杖于国，八十杖于朝，九十者，天子欲有问焉，则就其室以珍从。七十不俟朝，八十月告存，九十日有秩。五十不从力政，六十不与服戎，七十不与宾客之事，八十齐丧之弗及也。五十不爵，六十不亲学，七十致政。凡自七十以上，唯衰麻为丧。凡三王养老皆引年，八十者，一子不从政，九十者，其家不从政，瞽亦如之。”这种因年龄实施不同的养老待遇解决了当事人因年老而带来的生存问题，缓解了家庭的养老压力；同时树立一种典型，形成敬老尊老的社会风气。

（二）老年优待

中国早期的敬老尊老思想主要体现于对老年人的优待。中国早期对老年人优待项目较多，归纳起来主要有两个方面：

一是赐爵授官。赐爵授官是对老年人及其家庭实施的一种政治优待。赐爵始于汉代，后代采用较少，只是偶尔为之。如明王朝对高年老人赐以“民爵”的奖励。上引洪武十九年的诏书中还规定其应天（南京）、凤阳二府富民八十以上赐爵“里士”，九十以上赐爵“社士”。凡赐民爵的老人，可以与县官平礼。授官始于北魏。太和二十年（公元496年），孝文帝在华林园宴飨老人，宴毕下诏：国老年八十以上，假中散大夫、郡守；年七十以上，假给事中、县令。庶老年八十以上，假郡守；年七十以上，假县令。翌年，又诏：雍州士人百岁以上，假华

^① 刘珺、王荔，《浅议我国古代退休养老制度》，载于《黑河学刊》，2004年1期

郡太守；年九十以上假荒郡太守；年八十以上假华县县令；年七十以上假荒县县令。唐高宗显庆五年诏令：妇人年八十以上者，版授郡君。唐德宗贞元元年（公元785年）诏令：天下百姓年百岁以上者，版授下州刺史、郡君；年九十岁以上者，版授上佐、县君。宋仁宗嘉佑五年，拜12个百岁老人为州助教。神宗熙宁二年（公元1069年），又授予九个百岁老人州助教^①。

二是给予宴礼待遇。自夏、商、周以来，就有用燕礼、飨礼、食礼诸种礼仪宴会来养老的。宴会时，以年龄为划分，不同年龄阶段的老年人有不同的待遇。这一习俗为历代朝廷所沿用。到了清代，乡饮酒礼的规模已变得很大，如康熙帝六十大寿之日，清政府在畅春园正门前开“千叟宴”，参加宴会的人达到一千九百余人。乾隆五十年，出席“千叟宴”者达三千九百余人。凡参加宴会的老人年龄在七十岁以上皆赐以鸠杖。嘉庆元年“千叟宴”参加者更是多达五千九百余人。

（三）物质奖励

实物和现金是中国古代公共养老金的主要形式，是养老金制度的核心内容。中国古代养老金来源于财政，当时还没有形成真正的公共财政，因而享受养老金待遇并没有形成定制，而多以享、赐的形式出现，体现朝廷和统治者的恩典。归纳起来，主要有两种形式：

一是赏赐财物。赏赐的财物以日常生活物资为主，如赐饮食、赐米、粟、酒、肉，赐布帛、毡、帽、衣、杖等等。汉代，朝廷向社会颁布养老的法令，如《受粥法》中规定，民年九十以上者，不但自己生活有保障，就连他的子孙、妻妾也可以得到政府的食物救济；《王杖诏书》中规定，不论城乡，不分官民，凡七十岁以上者，都可以得到皇帝赐予的手杖。持杖者，可享受相当于600石俸禄的官吏待遇。汉文帝时曾下诏，规定地方县道，对民间年龄在八十岁以上的老人，每月赐米一石，肉二十斤，酒五斗；九十岁以上的老人每人又赐帛二匹，絮三斤。北齐时，下诏对都城及外州庶民年七十以上赐鸠杖、黄帽。到了唐代，高宗在显庆二年行幸洛阳时，下诏赐百岁老人毡、衾、粟、帛。显庆四年又扩大所赐对象年限，凡民八十岁以上皆赐给毡、衾、粟、帛。次年，皇后亦依例赐八十岁以上妇人。开元二年，玄宗设宴招待京城耆老于含元殿，赐九十岁以上老人几杖，八十岁以上鸠杖。元代元成宗大德九年（公元1304年）六月诏书：“年八十以上赐帛一匹，九十以上者二匹（《大元圣政国朝典章》卷2《圣政令·赐老

^① 刘德增，《古代中国的养老与敬老》，载于《民俗研究》，1992年1期

者》)。”元顺帝至正元年(公元1341年)十二月诏令:“民年八十以上,蒙古人赐缗帛二表里,其余州县,旌以高年耆德之名,免其家杂役(《元史》卷40《顺帝本纪三》)。”明王朝也常赐物给庶民中的高年老人,如洪武十九年,下诏所在有司,审耆民年八十、九十邻里称善者,备其年甲、行实,具状闻奏,贫无产业者八十以上,每人月给米五斗,肉五斤,酒三斗;九十以上,岁加给帛一匹,絮五斤,其有田产仅足自赡者所给酒、肉亦如之。清代亦不时赏赐老人。

二是免徭役。管仲在齐国主政时颁布法规,规定年龄在七十岁以上的老人,其一子可免征役,每年三个月由政府供养肉食;八十岁以上的老人,两子免征役,每月有肉食供养;老人死了,由君主供应棺槨。汉制:民年九十以上者,复除一子之赋役;年八十以上者,复除两子之算赋(人头税,自15-56岁的男女两性,每人每年120钱)。汉武帝建元元年,下诏除给老人米粟外,且对九十岁以上老人免除其家成丁的子孙一人徭役,使他们有时间身率妻子以供养老人。唐代开元二年,玄宗规定八十岁以上人家,各给一人“充侍”。所谓充侍即是免其家中十八岁以上的男子免服徭役,使之在家侍候老人。宋仁宗嘉佑四年(公元1059年)诏令:“民父母年八十以上,复其一丁。”明制:民年七十以上,复其一子。明太祖朱元璋还恢复了乡饮酒之礼,老人在家庭减免赋税、杂役方面享受优厚的待遇^①。

二、机构养老制度

(一) 鳏寡孤独,皆有所养

机构养老是政府或社会兴建养老机构,安置老年人并养老送终的一种方式。机构养老的优势在于集国家和社会之力,解除老年人养老的护理、生活、医疗等主要问题,使老年人在家庭之外能够安度晚年。中国早期机构养老的对象通常为“无后”或无赡养人的老年人。

中国历来重视家庭养老,而家庭养老的前提是子女对老人的赡养。但是一些边缘性群体,依靠家庭养老无法解决其老年生存问题,对此国家和社会兴办养老机构,负责为其养老送终。早期机构养老的对象主要为鳏寡孤独。所谓“鳏寡孤独”就是:“老而无妻曰鳏,老而无夫曰寡,老而无子曰孤,幼而无父曰独(《孟子·梁惠王下》)。”《礼记·王制》载:“少而无父者谓之孤,老而无子者

^① 刘松林,《浅谈我国古代的养老制度》,载于《文史杂志》,1999年6期

谓之独，老而无妻者谓之鰥，老而无夫者之谓寡。此四者，天民之穷而无告者也，皆有常飨。”意即这四种人全部由国家收养。《礼记·礼运》进一步阐述这种思想：“使老有所终，壮有所用，幼有所长，鰥寡孤独废疾者，皆有所养。”《礼记·月令》有所记载：“仲秋之月……是月也，养衰老，授几杖，行糜粥饮食。”这里所说的“养衰老”，当是指孤寡穷困的老人。对残疾人的救助，主要有“收养”、宽免徭役和问病等措施。《管子》提出了“养疾”之措施。“所谓养疾者，凡国、都皆有掌养疾，聋、盲、喑、哑、跛辟、偏枯、握递，不耐自生者，上收而养之疾官，而衣食之，殊身而后止。”

在西汉以前，机构养老还比较鲜见，对鰥寡孤独、贫民等人往往采取减免租税、给粟、赐绢帛、施粥等多种形式减轻其负担，维持生存。汉以后，政府开始建设机构以养老。如北魏太和二十一年九月下诏：“司州洛阳之民，年七十以上无子孙，六十以上无期亲，贫不自存者，给以衣食，及不满六十而有废痛之疾，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。”齐武帝永明中，太子长懋与竟陵王子良“立六疾馆以养穷人”。自此，历代皇朝兴建了许多养老机构，收养“民之孤独不能自立者”（《正定府志》卷十四）、“单老孤稚不能自存者”（《梁书》），即鰥寡孤独及贫弱老人。如朱元璋曾两次颁发诏令，宣布对孤寡老人实行终身养老制度。其中洪武十九年的诏令曰：“今特命有司，存问高年，优恤无告，鰥寡孤独废疾残疾者，收入孤老，岁给所用，使乃天年（《续文献通考》，卷四九，《学校（三）》）。”诏令还规定“贫民年八十以上者，月给米五斗，肉五斤，酒三斗；九十以上者加帛一匹，絮一斤。有田产者，罢给米”（《明会要》《民政二》）。具体来说，六十到七十岁的老人可免除赋役；七十到八十岁的老人由官府统一供养，官府按月定量供应口粮，对无儿无女的孤贫老人在全国各地设立养老院进行集中赡养；八十岁以上的老年人官府不仅定期供给贫民百姓口粮，而且经常赐给他们布帛酒肉，还赐与富家老年人爵位，每逢佳节派人慰问。嘉靖六年，朝廷还因当时北京城内流民及孤老、残疾者过多而颁发诏令，让“工部量出官钱，于五城地方各修盖养济院一区，尽数收养”（《明会典》，卷八〇，《恤孤贫》）。

（二）养老机构

因为收养对象、经费来源、管理主体等的区别，养老机构在历代的发展中，表现为不同的形式，称谓也有所不同。中国早期的养老机构主要有以下几种类型：

一是孤独园和悲田坊。孤独园和悲田坊是早期养老机构的主要形式，其经费

主要来源于宗教信仰者的慈善捐赠，管理主体基本为寺院负责人。在两晋南北朝时期，一些笃信佛教的皇帝、贵族等设立了专门的救济赡养机构，即孤独园和悲田坊。据《南齐书》记载，齐文惠太子与竟陵王子良“立六疾馆，以养穷民”；梁武帝萧衍于普通二年于京师置孤独园；梁武帝萧衍下诏曰：“凡民有单老孤稚不能自存，主者郡县咸加收养，赡给衣食、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（《梁书·武帝本纪》）。”孤独园的收养对象为无家可归的孤儿和无人赡养的老人。悲田坊最早出现于两晋南北朝时期。“悲田”乃是佛教用语，在佛教经典《像法决疑经》中有谓：“我诸弟子，不解我意，专施敬田，不施悲田，敬田者即是佛法僧宝，悲田者贫穷孤老乃至蚁子。此二田者，悲田最胜。……独行而施其福甚少（《大正藏》）。”“悲田”在隋代已初步普及，如开皇十一年（591年），智者大师于总管金城殿设千僧会，“所获檀（教徒所施财物）各六十种，一时回施悲敬两田，使福德增多”（《大正藏》之《隋天台智者大师别传》）。大业年间（605—617年）有的佛寺设置“普福田业”、“造福处”，以施舍贫病之人。到唐代贞观时期，朝廷开始设置病坊性质的社会慈善机构^①。以后寺院设置悲田坊的现象日渐普遍，甚至影响到政府的行为。武周末期，政府于长安年间（701—704年）设置悲田使，把悲田事务纳入国家救济措施之列^②。唐代悲田坊的经济来源主要有：官置本钱收利、官府提供米食及杂物、寺院中部分寺田收入、信众的供施。唐代以后，悲田坊的名称有所改变，但功能相近，其中以福田院为主形式。北宋初年，官府在京城开封设置东、西福田院，用以赈济那些流落街头的年老之人，以及身有重疾、孤苦伶仃或贫穷潦倒的乞丐。福田院所需经费由官府负责，具体管理工作由僧人主持，政府定期派官吏巡视指导其工作。到宋英宗时，又增设南、北福田院，提高了救济规模。宋朝福田院所需经费由官府负责，先是政府每年出内藏库钱五百万作为经费，后来经费每年增加到八百万^③。

二是居养院。福田院收养的人数，平时有定额的限制，每逢严冬盛暑，仍有许多无家可归和患病的老人流离失所。宋代崇宁元年（1102年）秋天，宋徽宗下令在京城开封设立居养院，以收养鳏寡孤独（《宋史徽宗纪》）。崇宁四年（1105年），徽宗又再次下诏敦促各地州府也建立类似的养老机构，专门收养鳏寡孤独的老人。一年以后，由于当时京西北路提举司的请求，各地福田院也都改名为居养院，将老人救济和收养机构统一起来。福田院克服了民间救助的局限

① 蔡中明，《浅论唐代的悲田养病坊》，载于《西安文理学院学报（社会科学版）》，2006年1期

② 张志云，《唐代悲田养病坊初探》，载于《青海社会科学》，2005年2期

③ 郭文佳，《宋代的济贫与助困》，载于《江西社会科学》，2003年6期

性，提高了养老救助面，保障了养老救助的经费，也扩大了机构养老的规模。居养院的收养人员规模少则百十名，多则超千人^①，远超过孤独园和悲田坊。但居养院并不是专门的养老机构，它其实是一个收容穷民并提供食宿和若干生活费用的救济机关，所收容的人是“鳏寡孤独贫乏不能自存者”，“孤老残疾不出外乞食之人”和“老疾无告者”。但在实际操作中，基本上都规定了收养对象的年龄。如大观元年（1107年）规定“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”（《食货》六八之137）。后因收养人数太多，又将年龄提高到六十岁。居养的老年人，除享受正常居养的一般待遇外，还另外给以照顾优待，“居养之人年八十岁以上，依条许支新色白米及柴钱，九十岁以上，每日更增给酱菜钱二十文，夏月支布衣，冬月衲衣絮被，……年逾百岁……每日添给肉食钱，并见增给酱钱，通为钱三十文省，冬月给棉绢衣被，夏单绢纱（裤）装着”（《食货》六八之133）。居养院居养人的生活标准是每人每日给粳米或粟米一升，钱十文省，每年十一月至次年正月增加柴炭钱五文省。北宋时期，居养院的经费主要依靠国家。南宋时期，居养院的经费来源多样化，居养院大部分拥有土地，确保一定规模的独立财源。在蔡京当权时期，朝廷对居养院提供户绝财产，还规定不足时以常平米的利息给以补充。但这并没有给南宋时期的居养院带来可持续的财政补给，到后期大部分居养院的财源迅速恶化^②。例如：宁宗开禧年间（公元1205—1207年）在临安府昌化县，曾以官员为中心设置穷民收养设施并购置田地，但时间不久，“养济田十失其八，居养田十失其三”（潜说友：《咸淳临安志》卷八八《养济院》）。

三是养济院。养济院是收养老弱人群的院内救助机构，最早出现于南宋时期^③。当时对于老疾孤寡，贫乏不能自存者，州县陈请于朝廷，要求将病坊改作养济院由政府赡养这些孤寡老人。到了元朝，养济院被当成一项制度进行推广，养济院的对象明确规定为“诸父母在，分财异居，父母困乏，不共子职，及同宗有服之重议其罪。亲疾亦贫不能给者，许养济院收录”（《元史》卷一三〇，志第五十一，刑法二，职制下，户婚）。元世祖于中统元年（公元1260年）首诏天下，“鳏寡孤独废疾不能自存之人，天民之无告者也，命所在官司，以粮赈之”。（《元史·食货志四》）中统二年（公元1261年）正月，置孤老院，收养鳏寡孤独废疾不能自存之人。至元八年，又令各路设济众院收养孤老残废之人。至

① 李瑾明，《宋代社会救济制度的运作和国家权力》，载于《中国史研究》，2005年3期

② 李瑾明，《宋代社会救济制度的运作和国家权力》，载于《中国史研究》，2005年3期

③ 陈桦、刘宗志，2005，《救灾与济贫——中国封建时代的社会救助活动（1750-1911）》，北京：中国人民大学出版社，第182页

元十九年，令各路设立养济院一所，“有官房者，就用官房，无官房者，官为起盖”。对于应收养而不收养者，还要追究其责任。明清时期承袭宋代的国家救济收养老人的传统，在京城和全国各地广泛设立养济院、资善堂、粥厂等机构，这些机构的经费主要来源于官方，规模通常较大。明代养济院得以继续发展。明太祖洪武初年，“令天下置养济院，以处孤贫残疾无依者”。明英宗天顺元年又“令收养贫民于大兴、宛平二县，每县设养济院一所于顺寺观，从京仓支米煮饭，日给二餐，器皿柴薪蔬菜之属，从府县设法措办。有疾者，拨医调治。死者，给与棺木”（《明会典》卷八〇，礼部三八，恤孤贫；《明史》卷七七，志第五三，食货一）。宛平养济院规模很大，在城内河漕西坊，有官吏办公府第一所，房屋十二栋。万历元年（1573年），因明神宗登位而收养老人一千零八十名。万历七年（1579年）又收养五百名。两年后再收养五百八十五名。清朝建立不久，顺治就发诏，要求设立养济院，收养鳏寡孤独及残疾无告之人。清代收养救济老人的机构称为厂局，规模远较明代更大。根据光绪《顺天府志》的记载，仅在清代前期和中期设立，而到清光绪时期仍然存在的北京厂局，就还有四十八所，遍布于北京的大街小巷。在这些机构中，最为有名的当属设于广宁门外的普济堂粥厂和德胜门外的功德林粥厂。养济院的收养条件较严，“孤贫男妇年逾六十始准入院，或双目俱著不能谋生，家无父母兄弟夫妻子侄无以赡养者”。此外，《大清律例》规定：犯人如年满六十，也可收入养济院，即使未满六十，但笃废不能谋生者，拨给口粮。受名额限制，部分孤贫之人不能进入养济院，于是在康熙年间出现普济堂^①。普济堂主要收养孤贫，即鳏寡孤独贫病之人。它与养济院的区别在于，养济院收养的是有着本地户籍的鳏寡孤独残疾贫病之人，而普济堂则不管本籍、外来，一概收容。普济堂通常也有年龄限制，要求收养对象至少必须在五十岁以上，甚至有些地方规定为七十岁以上。

四是漏泽园。漏泽园专门收死后无所归者。官办救济机构所需粮食和资金由朝廷或地方政府拨付，管理一般由地方官经办，其职责有明确规定。漏泽园起源较早，《周礼·秋官·司寇》就载有：“蜡氏，掌除尸，……若有死于道路者，则令埋而置棺焉。”东汉桓帝时下诏：“今京师死者相枕，甚违周文掩骼之义……若无亲属，可于官地葬之，表示姓名，为设祭祀（《后汉书》卷七）《宋史》。”记载：真宗天禧中，于京畿近郊佛寺买地，专门安葬死后没人料理后事之人。宋神宗以后，官置公墓开始建立起来，并推向全国。徽宗熙宁三年（1104年）二月颁布诏令，设置漏泽园，“收葬枯骨，凡寺观旅棹二十年无亲属及死人

^① 王卫平，《普济的理想与实践——清代普济堂的经营实态》，载于《江海学刊》，2000年1期