

天下同治与底层认可:清代流民的收容与管理

——兼论云南栖流所的设置及特点

周琼^{*1}

【摘要】:栖流所是清代官方举办,用以安抚流民的救济机构,属非主流及辅助性的官赈措施,是一项较成功地管理及控制流民并稳定社会的措施,在清帝国统一控制的疆域内广泛存在。云南在清代也建立了栖流所并实施了官方的系列制度,在一个侧面体现了统治者“天下同治”的理想。栖流所的建立,不仅在边疆治理及社会控制中发挥了稳定民心、稳固地方统治、安抚民众及巩固边防的积极作用,也再次表明底层民众的支持接纳对王朝及其统治命运的转向起到了不可忽视的积极作用。同时也需看到,栖流所沿用清代官赈机制,在一定程度上存在贪腐现象,进入栖流所的流民数量有限,很难达到完全救济穷黎的目的,故清代官方基层救济的社会效应在实际操作层面上是有限的。

【关键词】:清代;栖流所;官赈;云南;边疆治理;底层认可;天下同治

【中图分类号】:K249 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1000—8691(2017)03—0114—13

中国传统荒政中的钱粮赈济、赋税蠲免、粮种借贷和农具租借等,是对定居及在籍居民进行的主要赈济方式,是灾民认可及依赖、受统治者及史家称道的主流赈济形式,“古者以保息养万民,岁有不登则聚之以荒政,国家频赐天下租税,鳏寡孤独者有养,其保息斯民者至矣”^①,相关学术成果丰硕。但一些被忽视、对灾民及穷困民众发挥了积极救济作用的辅助性官赈,如育婴堂、恤嫠、义冢、施衣馆、施医馆(局)、施棺所(堂、局)、普济堂(局)、养济院、栖流所、清节堂、善堂、清节堂、漏泽园等处于边缘状态的非主流赈济措施,对维护社会稳定、救助穷困民众、阻断传染病源、保存人力资源等方面发挥了巨大作用,但相关学术成果寥寥。其中最不受关注者,首推管理流民并对社会稳定发挥极大作用的栖流所。

检索赈济史的研究成果,迄今尚无专门研究栖流所的论著,遑论对栖流所起源、发展、社会效应及区域特点进行研究的结果,仅在灾荒史、慈善史、流民史等论著中有所涉及^②。本文在梳理清代栖流所起源及其制度、社会影响等问题的基础上,以云南栖流所的设立运营为案例,探讨清代官赈的社会影响及清王朝成功实施的管控流民的策略,表明清朝统治者入主中原后快速领会并抓住、运用中国传统文化“惠民爱民方得民心”的统治内涵,不仅避免了历代王朝因流民起义而灭亡的宿命,也因为短期内得到了底层民众的认可及接纳,迅速确立其统治的合法性,在一定层域中实现了天下同治、海内一家的政治理想,从另一种层面上诠释了中国传统荒政的精髓,即除了对清王朝统治具有意料之外的强有力支持外,还证明了一个被历代统治者、政

作者简介:周琼,女,云南大学西南环境史研究所教授,博士生导师,主要从事环境史、灾荒史、西南古籍文献整理、生态文明建设的研

^①(清)允禔等:《大清会典》卷19,《户部·蠲卹》,文渊阁四库全书本。

^②对该问题有所涉及的文章有:李文海、周源:《灾荒与饥谨》,北京:高等教育出版社,1991年,第302页。江立华、孙洪涛:《中国流民史(古代卷)》,合肥:安徽人民出版社,2001年,第318—319页;梁其姿:《施善与教化——明清的慈善组织》,石家庄:河北教育出版社,2001年,第288—291页,328—331页;[日]高桥孝助:《沪北栖流公所之成》,《宫城教育大学纪要》1984年第19卷。以栖流所为题的论文仅1篇,即黄鸿山:《清代江浙地区栖流所的运营实态及其近代发展》,《史学月刊》2008年第2期,其余只在相关慈善研究中略有涉及。

治家挂在嘴上但却未认真实践过的“民惟邦本，本固邦宁”的历史真理——“得天下者得其民也，得其民者得其心也”。

一、清代流民问题的解决: 栖流所的起源及制度建设

清代官方实施的对灾荒、战乱、贫困及其他原因流亡民众进行赈济的非主流赈济制度，其方式、名称、途径虽然多种多样，但也将传统的辅助性荒政推向了巅峰。其救济对象有灾民也有贫穷鳏寡孤独病弱无助者，与灾赈相比，具有经常性、长期持续性特点，场所及经费相对固定，由官方提供，派有专门的管理人员。因场所固定，就用传统建筑及居所中“堂”“院”“所”“局”“馆”等命名救济机构及组织，在清前期具有官方慈善的性质及特点，清中晚期后随着民间赈济的兴盛及力量的增强、组织的增多，赈济者、赈济资金开始有了民间、私有的性质及特点。

(一) 清代栖流所的起源及发展

栖流所，亦称流栖所，文献繁体字记为“棲流所”，顾名思义，乃流民(难民)栖息、容身之所。从机构设立的官方动因及目的来看，是收留、栖容流民或难民的场所或机构，由官方修筑房舍，并提供粮食、衣被、柴薪等生活用品，以及医疗、丧葬等费用，使其免于饥寒流徙死亡的绝境。灾害、战乱、贫困等是流民产生的自然、社会原因，对流民的安置、慰抚则是历代王朝稳定社会秩序、获取民心的重要措施。故栖流的措施、运营及社会成效，成为展现王朝统治力及社会控制力的重要途径及外在表现形式之一。

栖流所的名称最早见于《大清会典事例》，即最早使用该名称的时间是在清顺治十年(1653)，“议准：五城建造栖流所，交司坊官管理，俾穷民得所”^④。因此，这是清代兼具慈善及灾赈性质的机构。“五城”是指分布在京城五个方位的栖流所：“中城栖流所，设永定门内厨子营。东城栖流所，设崇文门外米市口东。南城栖流所，设崇文门外平乐园。西城栖流所二：一设宣武门外罐儿胡同；一设西便门内甓儿胡同。北城栖流所，设正阳门外西河沿。”^⑤

清初设立栖流所的原因，与明朝亡于流民起义的教训有关，也与明末农民起义及明末清初中原地区严重的旱蝗灾害、鼠疫等传染病流行造成的凋敝的社会经济及流离动乱的社会秩序有密切关系。顺治初年定鼎中原后，流民四窜、经济凋敝，社会尚处离乱之中，为收揽民心，尽快稳定统治、恢复经济秩序，遂设立专门的官方机构管理流民，“俾流寓穷民无所栖止者归焉，以免失所”^⑥。并由官方负担栖流所的费用，“五方之民多聚京师，有贫病无依者，五城各设栖流所以收养之。日给钱米有差，隆冬酌给棉被，所佣一人扶持之。病故者给棺以殓，标识其处，以待其家访寻者，其费由部关支”^⑦。刚入主中原就由官方设立前朝甚至中国古代荒政中从未明确的专门收容流民的机构，是这个尚处年轻王朝稳定乱局的统治措施中的重大创见，除了稳定统治秩序外，尽快获取民心以稳固刚建立的满族政权的合法性，应该是专设栖流所最直接的政治目的。

因此，清代栖流所是官办的、具有浓厚的慈善及救济性能的机构。无论是房舍的建构、生活经费与医疗救助的拨付、救济人员的选择及薪资支付等，都由官方统一负担。其公办性质自设立开始就被确定，即便到清末民间救助力量兴起后出现私人性质的栖流所，但官方栖流所依然存在并运营，进入栖流所的官、民并存期直至清王朝崩溃时止。

清初官方慈善及救助机构多集中在统治者能听到、见到或关注到的区域，其救济机构的数量及经费都比其他地区丰富。如京城或临近京城的省府就是慈善及救助活动常惠及之区，这是历代灾荒中饥民首选入京的原因之一。栖流所的设置及经费分配

^④ ①(清) 昆冈等修、刘启端等撰：《大清会典事例》卷 269，《户部·蠲恤》，光绪二十五年八月石印本。

^⑤ ②《大清会典事例》卷 1036，《都察院》。

^⑥ ③(清) 允禩等撰修：《大清会典》，工部·府第》卷 72，文渊阁四库全书本。

^⑦ ④(清) 允禩等：《大清会典》卷 19，《户部·蠲卹》，文渊阁四库全书本。

也是一样,最早设立的区域也是北京,自顺治十年(1653)在京城5个流民集中地设栖流所安置各地涌入的流民后,“凡栖流所,中、东、南、北城各一,西城二。流民无依及衢巷卧病者,总甲即报指挥,悉令入所。日给薪米,病给医药,冬给絮衣布被,病故者给棺木。巡城科道以时亲察,勿致屯膏。”^⑧这对地方救济起到了积极的示范作用,各地效仿并开始积极推广。此后,作为安置及收容流民,并为被收容提供医疗救助、掩埋亡故者的官赈常设机构,栖流所一直承担着安抚及收揽民心、在一定程度上稳定及重建社会秩序的责任,其社会效应得到了官民的认可。

从清代栖流所的设置状况看,顺治年间是栖流所的初建时期,“工部议覆……每城拨八间增置栖流所”^⑨。康熙年间是栖流所从京城到地方推行及普及的阶段,康熙二十五年(1682)三月戊午,“命巡城御史修理五城栖流所,安插就赈流民”^⑩。乾隆年间是栖流所制度建设及措施推行最好的时期,各项制度相继完善,发挥了管理流民、凝聚民心、稳定社会的积极作用,很多基层县府都相继在县城或流民聚集区设栖流所,一时之间,栖流所成为官府经济穷民最有成效的标志之一,“(乾隆)六年……又大修城郭、坛庙、学舍。广置栖流所,收行旅之病者。益囚粮。冬寒,恤老疾嫠孤之无衣者”^⑪。

嘉道以后,栖流所在全国的设置更为普遍,“(嘉庆)二十三年,擢广西巡抚……缮城浚河,广置栖流所,并取给焉”^⑫。但随着清代国力及官赈体系的式微,民间赈济逐渐兴起,随着经济的衰退、社会动乱的频繁,流民日渐增多,栖流所收留及容纳流民的人数有限,绝大多数的流民无法得到救助,尤其道光朝以后栖流所经费几乎得不到保障且常被挪用,其社会效应大打折扣,私人捐助的栖流所开始兴起。朝廷对此持支持及鼓励态度,如道光二年(1822)十一月二十七日,在加封皇太后徽号时颁布设立栖流所的“恩诏”,令地方官酌设私人栖流所^⑬。此后,私人栖流所开始在奉恩诏的名誉及旗号下兴办,如道光初年杭州盐商吴恒聚等人奏请捐资建立杭州栖流所,“浙省士商情殷向慕,欲仿照苏、松、常、镇各郡栖流所成案”^⑭。

咸同以后,变乱四起,社会动荡不安,流民人数大增,“流离满道”,官办栖流所更无法容纳,其栖流作用形同虚设,尤其是流民管理及控制的作用几乎完全丧失。随之而起的是私人尤其士绅、官员、商人捐资捐房捐粮捐物建立的栖流所纷纷兴起,如光绪七年(1881),前兵部主事、扬州绅士史大立又发起募捐在务本堂下增设栖流所,以“收养流民流丐,并为贫民戒烟、客民养病之地”^⑮为目的。民办栖流所无论是经费来源或是容纳人数,都比官办栖流所要发挥更大范围的救助作用,得到了更广泛的认可。

(二)清代栖流所的制度建设

对一个逐渐推广并正在发挥着稳定社会秩序及获取民心等积极作用的赈济机构,清王朝采取机构建设与制度建立同时推进的办法,与清代其他官赈制度的建立途径及方法类似。经过从顺治朝到乾隆朝的发展,栖流所制度逐渐完善起来。

首先,确立访查、巡察流民并引导进入栖流所的制度。栖流所制度建设中最基础、最主要但却容易被忽视的内容,即访查、发现并报告流亡移徙、适合栖流的民众并将其引入所内的制度。该制度规定,官府若发现有人流亡尤其老弱病残无家可归者,应尽快报告,将其引入栖流所内安置或遣返。“栖流所在百岁坊巷地方,如有异乡人生病无家可归者报到,所中设有房间床铺,

^⑧ ①(清)允禔等撰修:《大清会典》卷81,《都察院》,文渊阁四库全书本。

^⑨ ②《清实录·世祖章皇帝实录》卷79,顺治十年十一月戊午条,北京:中华书局,1985年,第624页(下)。

^⑩ ③《清实录·清圣祖仁皇帝实录》卷125,康熙二十五年三月戊午条,第324页;《清史稿·圣祖本纪二》卷7,北京:中华书局,1977年,第219页。

^⑪ ④《清史稿·循吏二·陈德荣传》卷477,第13004—13005页。

^⑫ ⑤《清史稿·赵慎畛传》卷379,第11600页。

^⑬ ⑥《清实录·清宣宗成皇帝实录》卷45,第808页。

^⑭ ⑦(清)丁丙:《乐善录》卷5,清光绪二十七年刻本,第23页。

^⑮ ⑧《光绪江都县续志》卷12下,南京:江苏古籍出版社,上海:上海书店,成都:巴蜀书社,1990年,第195—196页。

医药调治痊愈好，给钱二百文，出所自便，死则材葬均备”^{①⑥}。主要由官府派出栖流所管理及经营者在民间访谈或搜集流民信息，并引导其进入栖流所，如乾隆二年(1737)“又议准，令五城御史，转饬司坊官责令各铺总甲，每日下午分在于各所管地方，遍行察看。如有贫民冻卧道旁，无所栖身者，即就近引赴普济堂、栖流所等处宿歇，飭掌管之人加意照看，次早仍令赴厂就食，俟来岁春融，听其去就”^{①⑦}。

该制度避免了流民刚进入流亡地时因人生地不熟而遭遇其他意外及发生不必要骚乱的可能性，便于官府迅速了解、掌握流民的具体状况，尤其是人数、人员年龄、来源地等信息，快速制定安置、遣返及救济等应对措施，“各府州县原无栖流所者，均令设法觅建，实力举行，具文通报”^{①⑧}。尤其在引领流民进入栖流所方面尤为关注，如乾隆二年(1737)，“以冬月五城贫民就食者多，虑有冻饿于道者，令各铺总甲，每日分巡各该管处所，遇即引赴普济堂或栖流所，晚就栖宿，日出就赈，春融听其去留”^{①⑨}。

其次，栖流所场地暨房屋的官建及管理制度。清代栖流所房产一般来源于籍没的官屋、废弃的寺院及私人宅院，部分是官方新建，如顺治十年(1653)“覆准，每城造栖流所屋二十间，交五城查管，俾穷民得所”^{②⑩}。一般说来，清初栖流所的房屋多是籍没的犯官房产，这是清初犯官房产处置中最得民心之处，“工部议覆御史高尔位疏言：籍没官屋，每城拨八间增置栖流所，以处饥民，报可”^{②⑪}。康熙年间，栖流所房屋多来源于废弃的寺院庵堂或无主的、捐赠的私人宅院、祠堂等，“公奏僧道皆无告之穷民，寺庙皆养济、栖流之院落”^{②⑫}。这些房屋看似属于私产，但却是先由官方收管后再统一拨给栖流所，就具有了明确的官方性质。这个时期，也有很多官方新建的栖流所房屋，“康熙二十五年(1686)三月戊午，命修栖流所”^{②⑬}。乾隆朝以后，栖流所几乎都是官方新建。这与社会的稳定及经济的繁荣密切相关，府库充盈，赈济费用也很充裕，栖流所建筑及修缮经费就能够得到保障。

这项由官方出资为流民建造房屋以容其栖身生存的制度，自初建阶段确立后就一直被延续了下来，各朝对此都很强调，如道光朝明确规定：“各省民人，有孤贫残疾、无人养赡者，该地方官加意抚恤。如无室庐栖处，该地方官酌设栖流所，以便栖处。”^{②⑭}

其次，栖流所管理及杂役的官方任命或委派制度。栖流所的管理人员一般由官方委派或任命，按规定，一个栖流所管理人员一般有1—2人，并据栖流所规模雇佣相应的杂役人员。管理人员的薪俸统一由官方支付，“雍正十一年(1733)题准，中东南北四城各设栖流所一处，西城设立二处。各所夫一名，月各给工食银五钱，均于栖流所存公银内支领”^{②⑮}，“再召募本城诚实民人一名，月给工食银五钱，令其看守房屋，料理流民”^{②⑯}。

再次，栖流所日常生活费用官方负责制。该制度规定，栖流所生活费用由官方统一拨给，或临时赏赐、或灾赈剩余物资粮

¹⁶ ①(清)范祖述：《杭俗遗风·乐善类》，同治三年刻本。

¹⁷ ②《大清会典事例》卷1036，《都察院》。

¹⁸ ③(清)陈宏谋：《弭盗议详(八条录二)》，徐栋编：《牧令书辑要》卷9，同治七年江苏书局刻本。

¹⁹ ④(清)张廷玉等撰修：《清文献通考·国用考·恤羈穷》卷46，文渊阁四库全书本。

²⁰ ⑤《大清会典事例》卷869，《工部》，光绪二十五年八月石印本。

²¹ ⑥《清实录·清圣祖仁皇帝实录》卷125，康熙二十五年三月戊午条，第324页；《清史稿·圣祖本纪二》，卷7，第219页。

²² ⑦(清)袁枚：《吏部侍郎留松裔先生传》，见《小仓山房集·小仓山房文集》卷33，乾隆刻增修本。

²³ ⑧赵尔巽等撰：《清史稿》卷7，《圣祖本纪二》，北京：中华书局，1977年，第219页。

²⁴ ⑨《清实录·清宣宗成皇帝实录》卷259，道光十四年十月癸丑条，947(下)。

²⁵ ⑩(清)允禔等撰修：《清会典则例》卷150，《都察院六》。

²⁶ ⑪《大清会典事例》卷1036，《都察院》。

食拨付。栖流所费用有两个部分，一是日常的伙食、医疗及服装被褥置办费，二是房屋修缮、棺木及入殓等费。

雍正年间对官方支付栖流所日常费用的做法做了制度化、常规化的规定，被沿用至清末。雍正八年(1730)谕：“五城赈济贫民饭食银米，著都察院堂官不时查看，钦此。遵旨议定，五城赈济，各设循环簿登记所赈数目，一日一换。平糶设簿亦如之，五日一换，均由院察核。其赈粥米粮柴薪，及柴米数目，并栖流所用银，均报明户部核销，由院确察转送。”^{①27}雍正十三年(1735)作了详细的补充，制订了栖流所粮食医药费用的细则，“嗣后五城栖流所，每年令该司指挥估计修葺。如遇无依流民及街衢病卧者，令总甲扶入所内，报明该司，发记循环簿，留心察看。每名日给小米一仓升，制钱十五文……如有患病者，即具报该司拨医药饵调治。冬月无棉衣者，给布棉衣一件”。此外，还对栖流者的衣服柴薪被服及丧葬等细则作出规定：“凡栖流所贫民，日给柴薪等费制钱十五文，折仓米一升，制钱六文。立冬后人各给布棉袄一件，价银六钱，布棉被一条，价银一两。病故者各给棺木及殓埋银一两，其道路无名尸，棺木殓埋银亦如之，亦于栖流所银内报销，均该司指挥管理。”^{②28}

乾隆朝沿用了雍正朝的制度并做了完善，乾隆六年(1741)议准，“五城栖流所，每年用过钱文，照时价核定库平，据实报销”^{③29}。此后，栖流所经费及开支制度越来越详细完整，几乎日常开支的所有费用都有明细规定。如嘉庆十五年(1800)规定了栖流所费用的盈余、转用及收留流民数量上限的制度等，“嗣后栖流所备用银两，每年五城准领银二千六百两。如有赢余，留于下年备用，不得任意滥支，以归核实而昭慎重。其每城应就银二千六百两数内分支银若干两之处，请旨令都察院就各城收养人数多寡，分别酌定，报部立案。自此次酌定之后，不准再逾此数。如偶遇偏灾，实不敷用，令都察院自行奏明加增。丰稔之年，仍不得援以为例。至支销银两散给章程，仍照向例办理”^{④30}。

嘉庆二十二年(1817)规定了栖流所办公经费的领取、分配及报销制度：“各城地方流丐，多寡不同。于西北二城额定银内，各划出五十两，分给中城四十两，南城六十两，量为调剂。凡栖流所内所需口粮油菜及修房备棺等费，中城岁支银四百两，东城岁支银四百七十两，南城岁支银五百三十两，西城、北城各岁支银六百两，令正指挥赴部承领支销。如有赢余，留于下年备用，不得逾额多支。如遇偏灾实不敷用，都察院奏明加增。丰稔之年，不得援以为例。按年造册报部，其用过易银钱文，照时价折合库平银数，据实报销。”^{⑤31}

栖流所的经费，也有特殊情况特殊处理之例，如皇帝视栖流所内流民的具体情况，加恩赏赐所需费用。如嘉庆二十二年(1817)议准：“北城在安定门外大福院，其搭盖席棚、添设锅炉等件，由施药赢余银两，奉旨赏给栖流所项下提用。”^{⑥32}“道光四年(1824)又谕，五城栖流所例有额定备用银两，以为收养贫民等项之需。本年春夏间，流民觅食较多，动项加增，不敷支用。著加恩再行赏给银二千六百两，分给五城，以资应用。”^{⑦33}“以春夏收养流民较多，加赏五城栖流所银二千六百两。”^{⑧34}

最后，栖流所费用与灾赈费用除特殊时期相互调拨补充使用的制度。主要有两个内容：

一是在灾赈中筹集栖流所物资费用于援助救灾的制度。由于栖流所经费是固定拨付、不会短缺，其费用及粮食等常被官府用于救急所需，如在灾荒赈济中，当灾赈粮食不敷使用时，常从栖流所费用中支取，故栖流所在特殊时期担负着特殊赈济主体

²⁷ ①《大清会典事例》卷1019，《都察院》。

²⁸ ②《大清会典事例》卷1036，《都察院》。

²⁹ ③《大清会典事例》卷269，《户部·蠲恤》。

³⁰ ④《大清会典事例》卷1036，《都察院》。

³¹ ⑤《大清会典事例》卷269，《户部·蠲恤》。

³² ⑥《大清会典事例》卷269，《户部·蠲恤》。

³³ ⑦《清实录·清宣宗成皇帝实录》卷68，道光四年五月辛巳条，85(上)。

³⁴ ⑧《清实录·清宣宗成皇帝实录》卷71，道光四年闰七月癸丑条，140(下)。

的作用。如乾隆二年(1737)谕准:“如有贫民冻卧道旁,无所栖身者,即就近赶赴普济堂、栖流所等处宿歇,飭掌管之人加意照看,次早仍令赴厂就食,俟来岁春融,听其去就。”^{①35}同治元年(1862),“于附近内城门外,每城各设饭厂一处。中城在正阳门外高庙,东城在东直门外普贤寺,南城在崇文门外偏吉三固山公所,西城在西直门外广通寺,北城在安定门外大福院,其搭盖席棚、添设锅炉等件,由施药赢余银两,奉旨赏给栖流所项下提用”^{②36}。

二是灾赈费用及物资转拨栖流所的制度。朝廷常常将赈灾剩余米粮赏赐给栖流所,作为栖流所日常开支。“御史程裔采奏,五城停止饭厂,请将赏拨余米分给栖流所,以养老弱流民一折。本年京城内外赴厂就食流民甚众……实系老弱流民,势难各回乡里,若任其在京觅食,糊口无资,情形殊为可悯。据该御史奏称,各城俱于栖流所筹画经费,暂为收养,并派觅空房使之居住。请将五城十厂,前经赏拨未领余米一千五百石,分给五城栖流所。每城各领三百石,照放赈之例,大口五合,小口减半,逐日分别散给……将该流民等籍贯姓名,询明注册,给予戳记签牌,时稽查”^{③37}。

二、流民赈济的效应:栖流所制度建设的社会影响

作为一项承平时期实施的收揽与稳定民心的灾赈制度,栖流所及其制度建设,既有积极的社会效应,也在实施中凸显其消极的影响。

(一)清代栖流所的积极效应

栖流所的设置及其制度建设,对刚鼎立的清王朝发挥了凝聚民心、稳定社会、迅速获得统治合法性等较为积极、正向的社会作用,反映出清王朝的统治能力及统治智慧,比此前的几个极为强大的王朝在处理流民问题上更成熟、稳健。这可从以下几方面来看:

第一,栖流所对社会秩序的稳定,尤其是会导致社会动乱的流民的安置及管理、控制方面发挥了积极作用。

雍正十二年(1734)以对流民归入栖流所安置为由,制定了栖流所只是容纳老弱病残者,其余遣返离境的制度,“现在苏城之三县六门,均设有栖流所,维时专为安置乞丐得所起见,故止许老疾残废者入所栖止……至于外来流丐,向有查明驱逐之议。但此辈随地觅食,各处皆然,概行驱逐本境,已不胜查送之烦,回籍之后仍然乞食,仍须安插,而此境送去,彼境送来,徒滋扰无裨”^{④38}。这是一种巧妙地处置青壮年流民的办法,老弱病残者于栖流所内安身,减少了社会不稳定的因素,也是统治者希望尽快恢复流民流出区社会经济的强制措施。“外来流丐,保正督率丐头稽查,少壮者询明籍贯,禀官递回原籍安插。其余归入栖流所管束,不许散处滋事。”^{⑤39}青壮年流民返乡耕种后,恢复并促进了流民产生区的社会经济发展,“现在灾黎既无室庐栖止,势必流离四散,全在地方官妥为安置。若任其转徙他方,或数十人一起,或数百人一起,诚恐人数众多,良莠不等。弱者转于沟壑,强者且去而为盗,横行滋扰,别生事端,甚至混入私泉,尤为地方之害。著各该督抚严飭地方官亲身履勘,凡系实无居处者,即择境内未经淹没之处,或栖流公所,或空闲庙宇,令其暂为栖止,计口给赈”^{⑥40}。

青壮年流民在被遣返安置后,最大程度地消弭了社会动乱的根源,保障了社会稳定,“其余少壮仍使自食其力,不许入所。

³⁵ ①《大清会典事例》卷53,《户部·蠲恤》一。

³⁶ ②《大清会典事例》卷269,《户部·蠲恤》。

³⁷ ③《清实录·清宣宗成皇帝实录》卷68,道光四年五月辛巳条,85(上)。

³⁸ ④(清)陈宏谋:《弭盗议详(八条录二)》,徐栋编。《牧令书辑要》卷9,同治七年江苏书局刻本。

³⁹ ⑤《大清会典事例》,卷158,《户部·蠲恤》。

⁴⁰ ⑥《清实录·清宣宗成皇帝实录》卷193,道光十一年七月乙亥条,1053(下)。

今既于养丐之中寓弭盗之意，则少壮之丐尤当令其入所，庶有约束”^{④1}。咸丰三年(1853)，规定了外城稽查流民章程：“沿街栖止贫民，人数众多。若概逐出城外，恐滋事端，拟编立册籍，随宜安插。至老幼残废以及妇女，分别于栖流所、普济堂安置。如有面目凶悍、形踪诡秘之人，立即拏办。”^{④2}这种以慈善救济的方式化解社会矛盾的途径，比用武力弹压的效果要好，更易被流民接收，也容易获得社会各界的认同。

这是清代虽有多次农民起义，但大多被控制在一定区域内、没有延续太久而影响统治根基，且最终都被镇压下去的主要原因，使清王朝避免了中国历史上大部分王朝统治终结于流民起义的宿命。“许老疾残废者入所栖止……如有逃亡归籍，丐头于朔望回风日报官开除，以杜藏匿为匪之弊……敢养一人即可少一人为窃，亦弭盗之一端也。”^{④3}这从同治五年(1866)的谕令中可见一斑：“翰林院检讨董文焕奏：京师五城地面，穷民结群，白昼抢夺，平民商贾，均受其累，并有假装厮仆，撞骗财物，请飭妥为弹压安置……其老弱困苦者，迫于饥寒，情殊可悯，著栖流所养济院等处，酌加经费，妥为抚恤，用副朝廷除莠安良至意。”

④44

第二，栖流所不自觉地发挥了灾害及战争后社会心理疏导及抚慰的社会作用，使灾荒及战争导致的民众的心理创伤得到某种程度的医治，进一步稳固了清王朝统治的合法性。

栖流所让很多因灾、贫、病及战争等原因流亡的民众在心理上有了安定感和对官府的信赖感，“京师五城各设栖流所一处，安顿贫病流民。其修理房屋工料，及衣食药饵之资，每年每城动支户部库银二百两备用。如有不敷，许其赴部具领。如或有余，留于下年备用”^{④5}，若栖流所收容的人生病、亡故，官府还提供医疗救助、帮助安葬等费用，在很大程度上体现了国家统治的温情及人性化特点。如乾隆九年(1744)议准，“云南省栖流所收养路过贫病之人，每名日给米一京升，盐菜柴薪钱十二文，药饵每剂销银二分五厘，病愈起程。按原籍程途远近，每日给银一分，资送回籍。如或病故，该地方官一面申报，一面备棺掩埋，标其姓名，俟其亲属认领。抬埋之费，每名给银一两，并床席等项，于司库留办公件银内拨给。”^{④6}大部分得到救济的流民对官府、皇帝感恩戴德，为官府赢得良好的统治声誉，在客观上成为抚慰流民、疏导社会心理的中坚力量。

清王朝的统治及其政权主体因此得到了贫民的广泛认同及支持，政权合法性问题随着救济范围的扩大逐渐确定下来。而栖流所是一种在短期内能迅速稳定流民群体、收揽民心并稳固社会统治的最有效应的救济措施，在中国官方传统赈济中，是一种成本小、收效高的政治经济投资。经过栖流所的访查、安置、遣送及管理，官方对各地流民的来源、数量、人口构成等有了大致准确的了解与掌握，便于有效控制，从而产生了稳定社会的效果。

其次，栖流所在流民管理及控制和保存人力资源方面发挥了积极作用。

栖流所在一定程度上成为国家在社会稳定的特别时期管理、遣返、处置流动人口的中转站，成为名副其实的流民管理与控制的官方机构。那些因灾难及变故而无家可归、生存无着的流民因为栖流所的存在，免除了死亡危险得以生存下来，客观上保留了国家的人力资源，“各省民人有孤贫残疾，无人养赡者，该地方官加意抚恤。如无室庐栖处，该地方官酌设栖流所，以便栖处”^{④7}。年轻力壮者由官府遣送或安置，一些人在返回家乡后成为原住地的主要劳动人口，客观上保存了农村的农业劳动力资

^{④1} ①(清)陈宏谋：《弭盗议详(八条录二)》，徐栋编。《牧令书辑要》卷9，同治七年江苏书局刻本。

^{④2} ②《大清会典事例》卷1033，《都察院》。

^{④3} ③《弭盗议详(八条录二)》，徐栋编：《牧令书辑要》卷9。

^{④4} ④《大清会典事例》卷1036，《都察院》。

^{④5} ⑤《大清会典事例》卷753，《刑部·收养孤老》。

^{④6} ⑥《大清会典事例》卷269，《户部·蠲恤》。

^{④7} ⑦《清实录·清宣宗成皇帝实录》卷259，道光十四年十月癸丑条

源，有一技之长的流民还有机会佣工为生，“其年力精壮原能手艺可以佣工之人，或因自己本无营业他人不肯僱用不得已而为乞丐者，应问明本人，即谕该地邻乡保为之觅主佣作，并即令乡地邻族公同立契，如有事犯，不得连累雇主，则雇主无所顾忌，肯为雇用。”^{①48}

在具体实施中，很多官员认识到劳动力资源的可贵，多次上疏奏请栖流所等机构的人员进行妥善处置：“体我朝会典所载十有一，而振莪独、养幼孤、收羈穷尤加意焉……比岁民政部疏言，各项善堂善局，率多重养轻教，聚无数不耕不织、非士非商之民，纷然待哺于官吏，不惟国家财力未逮，亦为世界公理所无。拟令各省官绅，就育婴堂附设蒙养学堂，养济院、栖流所附设工艺厂，庶款不虚糜，事可经久，诚哉是言。”^{②49}朝廷对此不断调整，直到清末依然较为注重对栖流人员的控制，光绪三十三年(1907)民政部奏请：“飭各省督抚，严飭地方官会同该处绅士，查明善堂善局若干，收养人数若干，岁出岁入若干，官费公费若干。无论官办、绅办俱注明管理人姓名、籍贯、官阶并办法章程，造册咨部，以凭核办。并令责成地方官绅，以育婴堂附设蒙养学堂；养济院、栖流所、清节堂附设工艺厂，统计原有经费，妥为办理。其有官绅把持公产，抗不服查者，从严参办。”^{③50}

由于栖流所使大量人口尤其劳动力渡过难关继续生存，保存了传统社会的人力资源，“穷丐本司愚见，此等乞食穷民，何分此疆彼界，现在此处乞食，即应收于此处栖所，听其随处资生，毋庸驱逐……倘栖流所房间不敷安顿，即为量增”^{④51}，使社会的继续发展有了基础。这类史料大量存在于涉及栖流所的记载中，“臣等谨按：今五城改设栖流所，西城二处，余四城每城各一处，俱在外城。每年动支户部银两，安插贫病无依之人。”^{⑤52}“命加赏五城十厂赈米，并给栖流所收养穷民棉衣。”^{⑥53}

这是每次大灾大疫或战争之后，社会经济能够很快恢复、社会迅速稳定的主要原因之一，因此当时很多士绅文人在奏疏及时政论述中，都称赞这种利国利民的举措。兹赘引其文，以观栖流所受时人推崇的程度：“夫国以民为本，而民以食为天。故饥困流离之众，有时而起盗心，实由无术以谋生计，必不得已铤而走险耳……近虽设有养老院、育婴堂等处，然皆限有定制，难以兼收，以致贫无所归者，小则偷窃捉骗，大则结党横行，攫市土之金钱，劫途中之商旅。事虽凶暴，实迫饥寒，每因愍彼无知，辄至酿成大祸。欲弭隐微之祸，须筹安置之方。曷若募集巨资，庶可抚留若辈，每省设局取名栖流，拣举能员派为总办，多置田产，藉给粥之资，广葺茅庐，俾免风霜之苦。容留无赖，拘束流民，教以耕耘，课之织造，各称其力，俾习其工，则病有所养，贫有所资。懦良者固无庸乞食市廛，强畏者亦不至身罹法网，非徒革面，直欲洗心。至于驯良之辈，少壮之人，督令开垦荒田，给以耕资农器，自食其力，俾立室家，庶边地不至荒芜，而国家亦增赋税，岂非一举而备数善哉。”^{⑦54}

栖流所还对疏散安置短期聚集的流亡人口发挥了积极作用，避免了因人口集中引发传染病流行病而导致更多人死亡或引发其他严重的统治危机等不利后果，“多置空所，所以处流民而严其法，大荒之时有他郡流民走徙就食者，若处之不得其道，则流民立死，且或生乱。有司当择寺观、公廨一切空所，分别安插，每处设一人管其事，立法以绳之。诸如卧有所定，出入有时”^{⑧55}。从某种程度上充当了传统社会中非常时期疾疫流行的化解器的作用。

第四，栖流所运营中体现了清王朝赈济制度具有良好的联动机制。

⁴⁸ ①《弭盗议详（八条录二）》，徐栋编：《牧令书辑要》卷9。

⁴⁹ ②（清）刘锦藻编：《清续文献通考》卷83，《国用考二十一·赈卹·恤茕独》，民国景十通本。

⁵⁰ ③《清续文献通考》卷83，《国用考二十一·赈卹·恤茕独》。

⁵¹ ④《弭盗议详（八条录二）》，徐栋编：《牧令书辑要》卷9。

⁵² ⑤（清）于敏中：《日下旧闻考》卷50，《城市》，清文渊阁四库全书本。

⁵³ ⑥《清实录·清仁宗睿皇帝实录》卷90，嘉庆六年十一月甲戌朔条，184（下）。

⁵⁴ ⑦（清）陈忠倚编：《清经世文三编》卷59，《刑政一·治狱》，光绪石印本。

⁵⁵ ⑧（清）贺长龄辑、魏源参订：《清经世文编》卷41，《户政·荒政》，北京：中华书局，1992年。

值得强调的是，清代栖流所的存在及运营并非是独立的，而是与其他救灾机构及措施共同联合并行的，栖流所往往与施棺所（会、堂）、收骸堂等机构相辅相成。如栖流所的流民因病因灾死亡者，由施棺所等机构出棺埋葬等，其管理制度及措施较为严密：“自立栖流所之后，稟明当道官长勒石禁止，如遇倒毙之人，地方责令地保往所报明……材头注明材之字号、数目以及死者姓名。如不知姓名者，另列记号，汇总埋葬。如贫户欲乞材者，亦须报明。有嫌材薄者，贴其钱二千文，另有一种可值市价六千文，其一概舍者，定价每具二千文。此事惟济仁堂一律而行，其他虽有舍者，亦皆附于此二处也。”^{①56}表明清王朝官办救济机构之间具有较高度度的协作性。

这是中国帝制晚期对流民管理及处置中较能体现官方机构具有较好联动性的典型案例，“余乃将省城各善举定为四大善举：所有普济堂则收养残废，散放月米，清节堂、栖流所皆在其中，而义学附焉；同善堂则给与医药，施散棺木，掩埋局、牛痘局皆在其中，而义学又附焉；至于育婴堂则专司其事外，有崇文义塾为世家子弟无力读书而设，遂一并兴复。”^{②57}对这种联动性的救济机制，各地制定了相关制度予以保障，制度条规较为细致完整，如清末杭州昌化县的栖流所运营即如此，“栖流所报验规条……一查栖流所前办报验经费出四所商人按引捐提充用，今盐纲未复，准照董事议请于同善堂业捐提助项下匀出支用，仍另立栖流所报验款目，按季造报。一栖流所报验事宜，现附同善堂办理，应由该堂施材、掩埋两局董事互相经理，另派司事一人以资臂助……将从前栖流所应办相验事务附堂办理，并据援照旧章，并纂新条议，呈抚宪批核……查章程内载，凡有路毙浮尸，实系无伤无故，并无尸属出认者，仍照同善堂施材掩埋章程，由地保报堂，给棺殓埋，毋庸请验”^{③58}。

第五，较好地体现了底层民众认可及支持的强大潜力尤其是对王朝统治的巨大影响，实现了清王朝天下同治、海内一家的政治统治意图。

栖流所制度不仅在京畿及内地清王朝统治直接控制的区域实施，即便在边疆及民族地区，地方官也积极推行，虽然因地区不同而有差异，但其官办的基本原则是各地奉行的，即便在僻远的、较晚直辖王朝专制统治的区域，各府州县也积极推广栖流所及其制度。这从客观上表明，心怀民众并具有济世情怀的政府及其制度，符合人类政治统治的终极目的，能得到官民尤其是底层民众的一致拥戴，也能因此稳固统治。

这在一定程度上反映了清王朝善于利用荒政赈济穷困、收揽民心的政治智慧，这是一种比其他制度及途径更快捷、更易被接受及认同的危机管理及应急方式，使其宣称的“普惠灾黎”“为民生纾困”等统治口号更容易得到认可，更顺利地在国内推行其他政治、经济、军事及文化教育等专制制度。这种通过底层认可及接纳进而稳住统治地位的做法，应当是清王朝尽管在统一天下的战争中屠杀无辜、采取过很多极端的暴虐措施，但依然能稳定大局、掌控天下的原因，是清王朝迅速建立统治合法性的最重要、最深刻的根源之一。

这正是被众多清史研究者乃至中国古代史，或是政治史、经济史、军事史学者不自觉忽视了的因素。很多人更愿意去从清朝强大的军事战斗力及明王朝的腐败与自取灭亡、或是出现了类似吴三桂、范文程等汉贼的支持，以及从国内外目前热议的新清史视角去寻找原因，或是纠结于一个落后的在马上在丛林中讨生活的游牧民族在短时间内统一并驾驭了有几千年文明史的泱泱大国等问题的自然、气候原因探讨，并力图找出具有创新性的证据，或是沉迷于得出新观点、提出新理论，却不愿意从民心向背、从社会底层的认可及接纳度方面去思考政局的走向。这应当是栖流所这类赈济机构及其措施、制度、社会成效的研究长期被学界忽视的主要原因。如果研究者的思路能够从赈济及慈善活动对民心向背及其后果等角度出发，去探讨底层力量对政局稳定、对天下兴亡的巨大潜在影响力的话，相信赈济制度及相关研究一定不会是目前的沉寂状态，新清史的很多问题及争

⁵⁶ ①（清）范祖述：《杭俗遗风·乐善类》，同治三年刻本。

⁵⁷ ②（清）戴盘：《筹办杭省各善举经费记·杭嘉湖三府减漕记略》，清同治两浙宦游纪略本。

⁵⁸ ③（清）陈瑀修、王棻纂，屈映光续、陆懋勋续纂，齐耀珊重修、吴庆坻重纂：《杭州府志》卷19《公署》，民国十一年铅印本，35。

议也会有不一样的结论。

当然，这还反映清王朝统治智慧、能力及边疆内地化因素加强，通过推行赈济制度在另一种层面上实现了历代政治家“天下同治、海内一家”的统治理想，“该地方官酌设栖流所……于戏宝牒扬麻，奕叶被春晖之照，瑶阶志忭，寰区沾闾泽之施，布告天下，咸使闻知”^{①59}。

（二）栖流所的弊端及本质

由于专制统治的特点及传统荒政自身不可克服的流弊，栖流所在运营中也不可避免地出现弊病，尤其当王朝的政治、经济衰退开始走下坡路时，这些弊端日益凸显并发挥着极为不利的影响。

首先，栖流所经费的管理不善及贪腐问题。清中后期社会动乱、灾荒加剧后，流民、乞丐增多，因经费管理不善导致栖流所的管理及救济效能低下。“中国生齿日繁，生机日蹙，或平民失业，或乞丐行凶，或游手逗留，或流民滋事。近虽设有栖流所、施医局、善老院、育婴堂诸善举，然大抵经理不善，款项不充，致各省穷民仍多无所归者。”^{②60}

栖流所一切费用由官方负担，在经费开支中出现了清代荒政中常见的贪腐现象，“设栖流所……该城御史督率司坊等官实心办理。如有虚冒侵蚀等弊，照例交部治罪”^{③61}。虽然栖流所拥有的经费数额原本不多，能被贪污的经费也不会多，但对于按名额下发的被栖流的民众而言，每一两银子、每一公斤粮食都是一一对应的。一当费用或粮食被贪污，就意味着有等着救急活命的流民会因此陷入饥饿冻馁的境地，或是因此再次流亡或是陷于绝境，甚至因此死亡，最终使栖流所的积极效应大打折扣。

很多栖流所管理者还伙同灾赈人员上下其手进行贪腐，“已革候补巡检左日康，查知张辰垣等私分赈米，听从入伙分肥。该革员系在栖流所办事，粥厂赈米非其经管，与家丁孟升、段福并无主守之责，自应照常人盗仓库钱粮加等问拟”^{④62}，栖流所的管理公职成为巧取者调剂肥私的源泉。栖流所的管理人员属官府的基层管理者，栖流所成为部分官员安置亲信及尸位素餐者的腐败部门，“在当时诚为要事，今则徒事糜费，不过藉以调剂人员而已。酌提若干以助不足……至其章程，若何克臻美备，亦不外乎教养兼施而已矣”^{⑤63}。因此，时人建议私人出资修建、运营栖流所以避免此弊，“蒙以为世有当道，及富绅自愿立此功德，宜即诸堂诸局诸公所以为基，而更变其章程，则经费省矣。不足则设法劝募，中土人心好善，甚于泰西，观乎历年灾荒，一经诸善士说法，无不立沛仁浆，岂有慷慨于彼而吝嗇于此者乎？”^{⑥64}

这是清王朝以极小的经济成本取得最大化收益的、最有正面效益以博取口彩的、超越前代灾赈制度的措施，暴露了清代赈济制度的虚伪性特点，“有若婴堂、粥厂、栖流所、药局、医院、官渡、清节堂，皆官为设，惠民局……于事并无实济……如婴堂、栖流所、清节堂，万不可令其酣豢终日，致坏有用之身”^{⑦65}。

其次，栖流所救济的贫民数量极为有限。栖流所容纳的贫民，只是众多流民中的一小部分，每个栖流所日常拨付的费用只

⁵⁹ ①《清实录·清高宗纯皇帝实录》，卷58，乾隆二年十二月乙未条，324（上）。

⁶⁰ ②《清经世文三编》卷39，《礼政三·正俗》。

⁶¹ ③《大清会典事例》卷753，《刑部·收养孤老》。

⁶² ④（清）潘文舫：《监守盗仓库钱粮》，见《新增刑案汇览卷》，5，光绪紫英山房刻本。

⁶³ ⑤《清经世文三编》，39，《礼政三·正俗》。

⁶⁴ ⑥《清经世文三编》，35，《户政十四》。

⁶⁵ ⑦（清）陈虬：《治平通议》卷2，《经世博议·保民》，光绪十九年瓯雅堂刻本。

能供养十余人最多百余人。遇灾荒、战争及其他原因导致的大规模流民，栖流所虽能起到名义上的救死扶伤的社会效果，但容留数量有限，很多无法进入栖流所的流民，辗转流徙而死于非命，“中国各省所设普济堂、改过局、自新局、栖流公所，皆所以收养贫民，则势亦有所不必。不知各省之堂之局之公所，有养而无教，以中国乞丐之众，游民之多，而欲以区区之地，养以终身，无惑乎其力之不足也。”^{①66}特别是很多青壮年流民很难进入栖流所，往往迫于灾荒或战乱无法生存不得不背井离乡，官府将其遣送回籍，无异于再次送入更加贫困及生存无告的境地，在一定程度上丧失了栖流的社会救助功能。

同时，部分基层官吏对栖流所的收养职能进行狭义曲解，在执行中只收养那些濒临死亡且无人料理的病载，故“专为沿途垂毙病载而设”“专恤沿途垂毙无告病载”“专为病载流落而设”等记载不时出现在文献中。很多同样无家可归、需要救助的流民无法进入栖流所，加重了其生存危机，大失民心，导致设立栖流所的统治目的本意丧失，失去了朝廷救助各种流亡贫病之人的设置初衷，使顺康雍三朝皇帝一直在灾赈中强调的体恤饥民的统治宗旨流于形式甚至成为民间笑谈。

三、清代流民赈济的天下同治：以云南栖流所为例

云南的赈济及制度是清代荒政中的重要组成部分，尽管文献记载较少，但云南的赈济措施却表现出了较强的内地化特点^{②67}，存在既推行王朝的统一制度及措施，也因区域性、特殊性而变通、调适的现象。故云南在一定程度上成为清代边疆民族地区救济机制的典型代表。栖流所资料尽管不多，尤其是栖流所容纳流民的数量、分布及位置也不准确，无法进行更精准、系统的研究。但这项清帝国境内统一推行的慈善官赈制度，依然能粗略反映云南执行官方赈济制度的状况及边疆地区完全处于官赈制度的覆盖范围，同时表明清代专制统治在边疆民族地区日渐深入、边疆控制逐步加强的结果。

清代云南栖流所的设置晚于京畿内地，大量见于文献记录是在乾隆年间，即在内地栖流所设置及运营较为成熟的时期，边疆民族地区的栖流所才开始兴建。这与康熙朝平吴三桂定云南、雍正朝完成武力改土归流后流民众多，以及云南绝大部分地区才全面纳入专治制度有密切关系。当四海一统、天下共赋的统治目标初步达成后，在内地实施较成熟的官赈制度及措施才开始在云南全面推行，云南栖流所就是在这样的背景下普及起来的。

（一）乾隆朝后云南栖流所制度建设

乾隆年间，云南的部分府县相继建立了栖流所，认真执行由官方负责栖流所费用的制度及措施，以达“仰体天地好生之德，俯顺舆情之至意”的统治目的。如丽江府推行的栖流所制度，就是根据乾隆九年（1744）颁布的栖流所米粮医药及棺木丧葬等费用官方支付的制度，“议准云南省栖流所收养路过贫病之人……等项于司库留办公件银内拨给。”^{③68}、^{④69}各府州县方志中留下的记载与中央王朝的政令几乎如出一辙，如给栖流所内的流民统一配给米粮、医药费等，这与《清会典》的相关记载大致相同。推行这些制度及措施的目的与内地一致，也是为了使“往来无依、贫寒无告”的“穷黎”及鳏寡孤独者能有“容留栖止”之所。

乾隆初年云南总督张允随奏请在云南 32 个府州县建立 76 间栖流所房屋，以安抚流移，得到批准：“云南总督张允随疏称，昆明、嵩明、宜良、罗次、富民、寻甸、宣威、沾益、邱北、弥勒、建水、宁州、阿迷、峨峨、镇沅、宝宁、元江、他郎、思茅、宁洱、宾川、永平、腾越、鹤庆、剑川、中甸、姚州、和曲、元谋、大关、镇雄、永善各府厅州县，请建栖流所房屋七十六间。所需工料，并口粮、药饵、棺木、抬埋、以及资送回籍等项，俱于司库公项银内动支，从之。”^{⑤70}奏请中设置栖流所的地

⁶⁶ ①《清经世文三编》，35，《户政十四》。

⁶⁷ ②周琼：《清代云南内地化后果初探——以水利工程为中心的考察》，《江汉论坛》2008 年第 3 期。

⁶⁸ ③《大清会典事例》卷 269，《户部·蠲恤》。

⁶⁹ ④（清）陈宗海修，李星瑞纂：《光绪丽江府志》卷 3，《食货志·蠲恤》，民国间抄本，46。

⁷⁰ ⑤《清实录·清高宗纯皇帝实录》卷 214，乾隆九年四月辛亥条，746（下）。

方,有云南政治经济文化中心的昆明及附近的嵩明、宜良、罗次、富民等地,也有如宁州、阿迷、峨峨、镇沅、宝宁、元江、他郎、思茅、宁洱等彝、傣、景颇等由土司土目控制的多民族聚居的边缘区域。这在政治、经济、文化发展程度差异较大的边疆民族地区,推行同一的制度并得到官民尤其土著与流入者的认可,只有在灾赈这种以救济民众、稳定统治为主要目的的制度中才能实现。

这是云南栖流所最能体现海内一体、天下同治特点之处,即栖流所不仅在云南汉族等移民人口为主且汉文化占据绝对优势的腹里地区设置,还在边远的、土司控制的民族地区设置,反映了云南官赈制度浓重的内地化色彩,也反映了栖流所在很大程度上已成为清王朝经营、控制边疆的主要工具,以及王朝制度及政令在帝国内部的无障碍的顺利推行状况,间接反映了清王朝社会控制力及边疆治理能力的提高及加强。

嘉庆年间是云南栖流所建设较多也是较繁荣的时期,如“栖流所二处:一在新甸台,一在新店子。每处房屋三间,并无经费,历任县令捐给口粮。遇有贫苦疾病之人按名支給”^{⑦1}。因此,清中期后云南各府州县无论是边地还是腹里地区,多都有设置栖流所的记载,如黎县“养济院在城隍庙右,栖流所在城西”^{⑦2},宁州“养济院在城隍庙右,栖流所在城西”^{⑦3}。即便是滇西北这类从雍正朝改土归流后才奉行内地制度的藏传佛教区,也积极推行栖流所赈济制度,“维邑虽假在边陲,满清雍乾道咸间,亦屡奉恩诏,或蠲免正项地丁钱粮,或抚恤鳏寡孤独,或给赏年高绢米酒肉,或设栖流所,或设养济院,孤贫口粮、囚犯口粮遇水旱偏灾即发款赈济,均载各县署档册。”^{⑦4}

(二)“天下同治”背景下清代云南栖流所的发展

清代云南的栖流所建设及发展与云南历史发展阶段相吻合,呈现出天下同治背景下的典型区域历时性特点,即有三个重要的建设阶段:乾隆朝、道光朝、光绪朝。乾隆朝的栖流所多是初建,道光朝的栖流所是增建,光绪朝修复、新建,文献记录也较多。

首先是初建期。乾隆年间云南栖流所开始推广,与雍正朝改土归流有密切关系,尤其在武力改土归流区,数以十万计的被改流民死伤流亡,改流区域人口剧减,非改流区流民增多,栖流所的建立成为必要。同时,流官进驻后为加强对云南的控制,采取了移民垦殖开矿等措施,很多内地流民也进入云南,有必要建立栖流所收容流移人口。随着土司区相继纳入流官专制控制范围,天下同治、万众归心的统治局势成为这个时期最值得称道的“文治武功”。但由于边疆民族地区得不到朝廷调拨的栖流所专用经费,地方官府往往无力承担栖流所兴建、运营的费用,于是在遵循经费官出的原则下进行因地制宜的变通,即官员及士绅捐资建栖流所,如镇南州栖流所“在州西三十五里沙桥驿。乾隆六年,知州葛庆曾建”^{⑦5}。这与内地大部分地区的栖流所在同期费用完全官办的情况大不一样。

乾隆朝云南才开始出现栖流所的记录,还与此前云南地方志撰修及留存数量较少有关,留存的只有康熙及雍正年间纂修且分量较小的两部省志,栖流所在当时变乱频仍的云南还是个新鲜事物。乾隆、嘉庆朝都没有纂修省志,栖流所的建设及运营记录较少,很多相关记录往往是后代补记的结果,影响了我们对当时栖流所运营的评估及相关研究。

此外,还与雍乾年间云南铜、铁、铅锌等矿的开采冶铸的发达密切相关。因矿业进入云南的移民人口较多,有的矿冶区

⁷¹ ①(清)查枢纂修、邹旃旂增校:《嘉庆永善县志略》卷2,《赏恤》,抄本,11。

⁷² ②(清)佚名:《黎县志·建置·院所》,民国五年铅印本,73。

⁷³ ③李炳臣修,李翰湘纂:《民国维西县志》卷2,《民政·蠲恤》,抄本,12—13。

⁷⁴ ④李炳臣修,李翰湘纂:《民国维西县志》卷2,《民政·蠲恤》,抄本,12—13。

⁷⁵ ⑤(清)李毓兰修,甘孟贤纂:《光绪镇南州志略》卷3,《建置略》,清光绪十八年刻本,13。

多则聚居数万或数十万人，少则数千、数百人，大多是来自内地的汉族移民。因矿产冶铸行业竞争大、风险大，破产倒闭者比比皆是，矿民常常朝不保夕，流离失所，栖流所成为稳定地方社会秩序的重要途径。各地栖流所相继建成，如云南府宜良县栖流所在城外西北隅^{①76}，曲靖府南宁县栖流所在打油街。^{②77}

其次是增建期。嘉道年间玉米、马铃薯等高产农作物进入云南并开始在高寒、土壤瘠薄的山区推广，使山地的大量开垦及移民大批量的本土化成为可能，内地流民、棚户纷纷入滇，既带动了云南社会经济的发展，也增加了边疆控制的难度。尤其乾隆朝征缅及各地暴发的民族起义、矿冶业的开采和持续性农业垦殖，以及气候变化及环境变迁等引发的频繁的水旱冰雪灾害，社会动荡不安，入滇流民陡增，建立栖流所收容无家可归的流移人口，成为地方社会发展过程中的必需措施。一些边远府县尤其临近矿冶区、屯垦区的民族地区也开始设置栖流所，此期栖流所的建设较前朝相对增多。但多为官员捐的养廉银所建，如永昌府保山县栖流所“旧在养济院旁，久废。道光五年，知府陈廷焞捐廉重建”^{③78}，昆明县栖流所“在城内咸宁巷道光六年，候选盐课提举司浙人张燠、晋宁州监生张登龙等捐资建设”^{④79}。

再次是修缮新建期。咸同回民起义后，经济凋敝，流民增多，在社会重建中，栖流所成为安抚、稳定边疆社会的重要机构受到官民的重视。因此修复原有的被战争毁坏及残破的栖流所是首选任务，云南府昆明县栖流所“在城外咸宁巷。道光六年候选盐课提举司浙人张燠、晋宁州监生张登龙等捐资建设。咸丰丁巳年兵燹燬。光绪六年总查城外委员恩纶请款重建于东寺街侧，就便宅遗址改置”^{⑤80}。此外，此期地方官员或士绅、商人等捐资建造栖流所成为风尚，昆明县栖流新所“在南关外，光绪二十一年云南府知府兴禄详请设立”^{⑥81}，昭通府永善县栖流所“在城外，光绪七年署知县安宝宸捐资重修”^{⑦82}。这类私人捐资兴办的栖流所成为清末云南民间赈济兴起的起源及基础，在更大范围内发挥了稳定地方社会秩序的功效。

（三）清代云南栖流所的特点

清代云南栖流所的建设及运营，既具有内地普通栖流所的职能及特点如官营官管，也具有边疆民族性特点。

第一，栖流所房产经费系官办私助。场所、来源、职能等是清代云南栖流所运营中较复杂的问题，清王朝规定的栖流所一切费用均由官府报户部核销的制度，只能在京畿及邻近的直隶、山东、河北、河南、安徽、山西等能保障经费及人力物力的地区执行，稍远的区域尤其边疆地区，制度及经费的执行都会大打折扣。一般而言，每项制度执行到边疆地区时，往往只留有制度的表面形式，实施制度需要的场地、经费、人员等几乎没有保障。因此，云南栖流所建设及运营经费是很难得到朝廷拨付的，从一个侧面反映了清帝国内同一个制度因区域不同存在不同执行标准的现象。

云南栖流所资产经费有两个主要来源，即籍没的犯官资产和官员捐助。一般是将犯官的部分房屋充做栖流所用房，犯官资产用于购买田产交付栖流所管理，资金不够时官员捐资添银购买田产。如开化府栖流所田产就是籍没的官员资产，“栖流所在西门外牛羊坡侧，正房三间左右，厢房各四间，平门一道，大门一道，公田三分。一追出前任府县原典，平壩、法古二寨，田价银六十五两。前县王令捐添银一百四十五两，共银二百一十两……一追出前任原典扳枝花寨田价银五十两、前县王令捐添银二

⁷⁶ ①(清)王文韶等修，唐炯等纂：《光绪续云南通志稿》卷39，《建置志三之三·官署三》，清光绪二十七年刻本，33。

⁷⁷ ②(清)毛玉成修，张翊辰、喻怀信纂：《咸丰南宁县志》卷2，《建置》，道光年间抄本，4。

⁷⁸ ③《光绪续云南通志稿》卷39，《建置志三之三·官署三》，33。

⁷⁹ ④(清)阮元等修，王崧、李诚纂：《道光云南通志稿》卷37，《建置志三之一·官署一》，清道光十五年刻本，10。

⁸⁰ ⑤《光绪续云南通志稿》卷37，《地理志·衙署三》，15。

⁸¹ ⑥《光绪续云南通志稿》卷26，《地理志·衙署上》，6。

⁸² ⑦《光绪续云南通志稿》卷40，《建置志三之四·官署四》。

两零，买备工料建盖铺面五间，给铺户开张，年收租银十五两”^{⑧3}。

因此，云南栖流所经费等具有浓厚的官办私助特点。即栖流所多由官员捐资、捐俸、捐廉建盖房屋、购买田产而成，或捐资重修、重建，与内地费用完全由官府支付大有不同，这与朝廷拨款不到位、地方财力不足有密切关系。^{⑧4}如昆明县栖流所“在城外咸宁巷。清道光六年候选盐课提举司浙人张燠、晋宁州监生张登龙等捐资建设。咸丰丁巳年兵燹燬。光绪六年总查城外委员恩纶请款重建于东寺街侧，就便宅遗址改置”^{⑧5}。这是云南栖流所初建时最大的特点，即没有得到朝廷拨款或皇帝恩赏、地方官府又无力筹措并承担栖流所建设运营时，就由官员及绅商捐资修建，如曲靖府南宁县栖流所“清乾隆五十八年邑人杨瑜捐置”，永昌府保山县栖流所“旧在养济院旁，久废。清道光五年知府陈廷焯捐廉重建”，昭通府永善县栖流所“在城外，清光绪七年署知县安宝宸捐资重修”。^{⑧6}

由于修建及运营多靠官员捐资维系，导致很多地方栖流所就因官员离任或经费不济、房屋倒塌等原因而废弃。这种专制统治下财力物力区域分配不均导致的赈济不均现象，反映了边疆民族地区在灾赈制度体制内的弱势及被忽视的状况，“（保山县）栖流所旧在养济院旁，久废。道光五年知府陈廷焯捐廉重建瓦房十间，今废”^{⑧7}。

第二，栖流所拥有维持生计的田产。在专制统治及当时的交通运输通讯条件下，地方的具体情况不可能都能呈到最高统治者眼前，影响了决策者对地方相关情况的了解及政策的制定、经费的拨付，边远或边疆地区的赈济尤其是处于非主流地位诸如栖流所等的运营往往受制于经费不足的影响。但栖流所既已建立，地方官就负有使其运营并产生良好社会效益的责任，为维持其生存及发展，只能为其置备固定的可以不断产出的资产。在当时的社会经济条件下，田地无疑是能养活栖流所并源源产出经济收益最好的固定资产。于是，云南很多府州县就由官员或绅商捐俸捐资购买田地房产，以田地所产维持栖流所运营，成为清代初期栖流所官营中特殊的案例。

因而，清代云南的栖流所一般都有相对固定的田地，田地收入供栖流所日常开支使用。远在云南与安南交界地带的开化府栖流所也有公田地，乾隆年间的文献记录反映出当时其田产数量有限，“栖流所在西门外，公田三分。一在法古寨，一在平壩寨，一在扳枝花，年收京石租谷四十三石八斗”^{⑧8}。到道光年间的栖流所运营中，就有相对详细的管理措施及制度，其田产明显数量增多，位置明确，“栖流所……社买得王弄里住民李若桂粮田三分，坐落该里尾列，可寨额粮一斗八升，均归佃户完纳，每年实收京斗租谷三十六石……买备工料建盖铺面五间，给铺户开张，年收租银十五两。以上田租、房租年收租银三十三两，作内外孤贫、染病、药饵、病故棺衣布裤之用”^{⑧9}。开化府栖流所的存在及其田地的运营，不仅反映了清代灾赈制度的天下一统及万民同治的史实，也反映了在清代民族国家形成及发展过程，边疆民族地区以无可辩驳的制度建设及实施史实，证明了边疆与内地在制度建设及国家认同上的趋同状态，也是多民族聚居的云南在家国重构过程中较重要的救济实践。

第三，云南存在特殊形式的栖流所——军流所。清康熙年间经云南中甸进讨西藏罗卜藏丹津等人的叛乱，乾隆朝征伐缅甸，以及云南边境的防卫等，都有军队源源不断进入云南，战争中或战后大量军籍人员因各种原因流移。云南栖流所设置根据实际情况进行变通，设立了专门收容军籍流亡人口的军流所。从所见史料来看，作为特殊形式的栖流所，军流所的设置地点主

⁸³ ①（清）何怀道等修，万重笈等纂：《道光开化府志》，卷2，建置·院所，清道光九年刻本，17。

⁸⁴ ②《光绪续云南通志稿》卷37，地理志·衙署三，15。

⁸⁵ ③龙云、卢汉修，周钟岳纂：《新纂云南通志》，卷44，地理考二十四·官署一，民国三十八年铅印本。

⁸⁶ ④《新纂云南通志》，卷47，《地理考二十七·官署四》。

⁸⁷ ⑤（清）刘毓珂等纂修：《光绪永昌府志》，卷15，建置志·仓库，清光绪十一年刻本，3。

⁸⁸ ⑥（清）赵震纂、汤大宾修：《乾隆开化府志》卷2，《建置·院所》，抄本，15。

⁸⁹ ⑦《道光开化府志》卷2，《建置·院所》

要出现在军队经过的交通要道、战略要地或边境地区诸如保山、楚雄、车里等地。如楚雄府镇南州军流所“在吏目署内”^{①90}，永昌府保山县军流所“在典史署左，道光六年知县高垚捐廉买置民房，修葺以栖军流”^{②91}、^{③92}，“军流所旧无，道光六年知县高垚捐廉买置民房一所三进七间修葺，以栖军流。在典史署左，今废”^{④93}。

清末云南军流所的设置及长期存在，说明清中后期云南军籍流亡人口的持续存在，从一个侧面反映了18世纪以后，清王朝面临日益凸显的边防危机时部署军队应对的措施。

四、结语

栖流所作为清代较成功的官方非主流的、辅助性救济措施，发挥了很好的管理、控制流民及稳固地方社会秩序，使清王朝迅速获取民心并取得了入主并统治中国的合法性的作用。这种底层民众认可及接纳产生的成功入主国家的结果，从某种程度上是清初占人口绝大多数的基层民众用另一种方式表达了几千年来下层民众的意愿，即用几乎不易察觉的事实让统治者明白“得民心者得天下”的绝对真理。清初立国史却让人明白了一个千古不变的政治真相——底层民众对最高统治者的集体认可与接纳，成为最终决定统治合法性的关键因素，这个被中国历史学家及政治家、思想家在无意识中忽视了的底层民众的政治影响力的案例，以无须雄辩的事实证明，任何统治者都必须遵守“得其民有道”的治国原则，对普通民众唯有“得其心”，才能“得其民”，才能“终得天下”，即“得其心有道，所欲与之聚之，所恶勿施尔也”。清初统治者无疑是“善用民心”的高手，其用民心的切入点就是赈济。这应该是清代历朝统治者重视荒政并渐次完善，最终将其推向荒政巅峰的动因之一。

此外，栖流所作为增强官方正面形象的措施而被推广到清帝国的疆域内，包括云南这样的边疆民族地区，也在乾隆朝后大力建立栖流所，确实产生了稳固改土归流及镇压民族起义成果、消弭了动乱根源并在边疆治理及社会控制中发挥了稳定民心、安抚民众及巩固边防的积极作用，反映了清王朝“天下同治”状态下较好管控流民的能力及其因之出现的稳定状态。虽然栖流所运营中不可避免地存在贪腐及其他不良后果，但不影响清代栖流所在中国救济史上、在底层民众的人心向背上对最高统治权的奠定方面所发挥的积极作用。

⁹⁰ ①《光绪镇南州志略》卷3，《建置略》，13。

⁹¹ ②《光绪续云南通志稿》，卷39，《建置志三之三·官署三》

⁹² ③《光绪续云南通志稿》卷39，建置志三之三·官署三》

⁹³ ④《光绪永昌府志》卷15，《建置志·仓库》