

晚清慈善组织在城市社会治理中的先导作用

——丁丙《乐善录》与杭州善举联合体研究¹

吴 晶，周 膺

【摘要】：杭州善举联合体是中国历史上最大的慈善组织，还曾超越慈善事业成为晚清城市社会治理的主体，代替政府完成了太平天国战争后杭州的社会重建。其存在证明社会组织不仅对社会治理具有历史主动性，而且具备充分的社会再组织再建设能力，实际作为大于政府的单一作用。杭州善举联合体是晚清政府与社会共构共建的成果，是政府主动培育社会主体、积极公民发育成长并空前地实现社会价值的经典范例。这种政府权力委托或转移下的善治于中国今天的社会治理仍有很大借鉴意义，可提供较多有益的经验。

【关键词】：晚清、慈善组织、城市社会治理

清光绪二十四年（1898年）戊戌年五月至次年春天，杭州丁氏家族族长、士人丁丙（1832—1899）在病榻上编纂了一部日后被日本当代学者夫马进誉为“详细记录了一个城市慈善事业的全貌，这一点是其他资料无与伦比的”^①的著作，也是他最后的著述——《乐善录》。其子丁立中遵从他的遗嘱继续补订，于光绪二十八年（1901年）辛丑年冬出版，此年丁丙已去世两年。丁立中在书跋里说：“光绪辛丑涂月（十二月），先大夫所纂《乐善录》刊成于甬上。立中谨书其后曰：呜呼痛哉！先大夫秉性淡泊，书籍外寡所嗜好，生平精力均消耗于善举之中。戊戌孟夏（农历四月）从事斯编，粗创条例，时身已积劳病矣。药炉茗碗之外积牍丛叠，甚至枕函左右，充塞均满。”^②提及丁丙淡泊名利，除了藏书、印书，生平精力都用在慈善事业中。曾长期主持杭州善举联合体的丁丙，不但凭自身的完整经历、丰富阅历，还查证各种历史资料，详细记录了晚清杭州慈善组织的建置、资产、规约、捐输、度支、人物等，构成中国慈善史上极珍贵的经典文献。即便就史料价值而言，夫马进认为也不亚于明末清初开始各地慈善组织编纂的各种会计报告《征信录》。《乐善录》也是中国城市社会治理最早、最系统的经典，通过它可真实全面了解晚清时社会组织在城市社会治理中的特殊作为。

一、慈善组织作为社会治理主体对城市社会事务的全面代理

丁丙生活于清同治朝和光绪朝前期。此时虽有了同业公会等社会组织，但还没有条件发展出清末民国时才出现的综合性商会，行会组织活动大多局限于行业内部。但作为中国现代社会组织早期发展的特例，杭州善举联合体不仅将各种慈善机构贯通一体，而且集合了各种行会的力量并发挥其外部性作用，将慈善组织的功能扩展至社会事务各方面，形成了广泛的社会影响力和巨大的社会整合力，超越组织局限而成为城市自治或城市治理的主体，在太平天国战争后主导了杭州的社会自救和社会重建。杭州善举联合体要解决的问题是晚清社会转型、市民社会萌芽、城市现代化所产生的新问题，实际代替地方政府履行了大部分行政职能。

太平天国战争后杭州虽恢复了行政建置，但机构不全、人员缺少、财政亏空，市政设施又毁之十九，政府的行政能力微乎其微，限于军事和征收税赋，剩下的大多委托于杭州善举联合体。委托联合体的，原本只是最低限度的社会自救重建要求，而联合体在执行使命中由于主持者有心得力，不但有效履行了职责，同时自身也逐步发展壮大。据《乐善录》卷二《古迹》所记，

¹本文为浙江省哲学社会科学规划课题成果，课题编号 18NDJC300YBM。

^①夫马进：《中国善会善堂史研究》，商务印书馆，2005年，第464页。

^②丁丙：《乐善录》跋，钱塘丁氏刊本，清光绪二十八年（1902年）。

杭州至少在宋代就出现孤儿院（慈幼局）、养老院（安乐院、养济院、安济坊）、施药局（惠民局）、义仓（平糶仓、预备仓、盐义仓）等慈善机构。北宋苏轼守杭时就创办养老院。元、明时续有发展。清雍正年间（1722-1735年）京城创设普济堂并推行于各地。杭州于嘉庆元年（1796年）创办普济堂，后还创办同仁堂等慈善组织。至道光年间（1821-1850年）进一步完善，形成体系。太平天国战争中被毁停办。左宗棠收复杭州后，请丁丙牵头重组杭州慈善机构，全力负责市政事务。丁丙等杭州士人不遗余力地恢复并扩充了慈善组织，建成了功能齐全的联合组织，形成夫马进所谓的“杭州善举联合体”，履行了当时绝大部分的城市社会治理职能。夫马进在《中国善会善堂史研究》一书里指出：“杭州善举联合体与当今的都市行政其实没有什么两样，它们的活动几乎涵盖了居住在这一城市的居民的各个方面。”“杭州善举联合体是处理都市行政相关的各种问题的庞大的组织机构。作为非官僚的城市居民所承担的事业，在中国历史上恐怕是规模最大的了。”^①

杭州善举联合体以普济堂、同善堂、育婴堂为主体架构，常被总称为三善堂。普济堂是士绅倡议建立的，嘉庆十七年（1812年）始具规模。因各种需求后分化出其他机构，也将其他慈善机构整合其内。在其存在的约1个世纪里，除太平天国战争期间外始终运营不止。普济堂设怡安堂（养老院）、清节堂、正蒙义塾、施药所、栖流所、恤灾所、给米所等机构。清节堂是在怡安堂原基础上扩充的机构，收养70岁以上无依靠寡妇。栖流所收容患病旅客，创办于道光五年（1825年），太平天国战争后才归属普济堂。杭州自来多火灾，光绪年间（1875-1908年）新设恤灾所安置火灾灾民。除普济堂外育婴堂也附设恤灾所。给米所是普济堂满额后向无法收容的老人发放粮食的设施。同善堂设立比普济堂晚许多。左宗棠《同善堂碑记》载，同治三年（1864年）杭州克复后，因原有善堂大部分已荒废，先租借后又购买佑圣观巷张氏宅建同善堂，委托地方政府与丁丙等士绅共同经办。^②同善堂设施材局、掩埋局、施医局、牛痘局、报验局、穗遗集、钱江救生局、正蒙义塾、借钱局、惜字会等机构。掩埋局在道光年间已存在，由地方士绅管理。太平天国战争后浙江赈抚总局重设掩埋局，主要任务是掩埋战乱死亡者。后移交于同善堂管理。同善堂下设的施材局是制作和施舍棺材的机构。施医局又称医药局，设于同治四年。牛痘局负责接种牛痘，设于同治六年。当时施医局每天为1000多人诊视，牛痘局每年为1000多人种痘，掩埋局每年埋葬尸体3000多具。报验局（报验所）是验尸机构，设于同治七年。穗遗集对守寡但有公婆子女需照顾无法入清节堂的妇女进行援助。雍正年间绅商曾设立同仁堂，打捞钱塘江浮尸及从事救生。咸丰末年毁后又重建，更名钱江救生局，附设于同善堂。借钱局也称借钱公所，功能是向贫穷者无息贷款。借贷额度在数百文到2000文间，有人作保即可。惜字会由同治六年创办的佑文集和次年创办的述文堂合并而成，功能是收集写过字的纸张郑重焚化，以示对“字圣”仓颉即文字、文化的尊重。育婴堂是三善堂中最早设立的，设立时间一说为顺治年间（1644—1661年）^③，一说为康熙五年（1666年）^④。育婴堂最初为民办，后一度收为官办。到嘉庆五年（1800年）前后因“事务官办，立法未善”^⑤又转为民办。后又归属杭州善举联合体。又据《乐善录》卷一《建置》、卷三《公牒》记，光绪年间有乳房107间，抚育弃婴300名。贫穷之家无力抚养婴儿也可寄养，日后由父母领回。此外，自同治十年始，为解决房舍太少无法扩大收容量的局限，还以每年支付若干资金、米谷的方式将部分婴儿委托给有哺乳能力的民间妇女抚养，并定期监督检查。

三堂外，杭州善举联合体还管理三仓（永济仓、义仓、富义仓）、宗文义塾、钱江义渡局、保甲局、迁善所、粥厂、丐厂、浚湖局、救火义集等机构。钱江义渡局鼎盛时1年以船渡客过钱塘江达4000多万人次。保甲局负责城市治安联防巡逻和启闭栅门。市内和近郊分为20个段置分局，由保甲局统括。光绪五年应绅商要求设立迁善所。“凡无业游民、讹赖匪徒及掏摸小窃各犯，由府、县暨保甲局申明，并无重情者即送该所收管。”^⑥迁善所还通过手工技术培训提升罪犯日后自新谋生的能力。光绪十五年又附设洗心所，收容轻微犯错的年轻人，以免受其他罪犯影响。粥厂由太平天国战乱后所设难民局演变而来，专在冬季或饥馑时向贫穷者施粥。丐厂则是相对固定的乞丐栖息所。浚湖局负责疏浚西湖。救火义集是民间消防组织。据《杭州善堂文稿》所录《仁钱二县奉飭议修火政案稿》（光绪二十五年五月四日九日），此年杭州共有10个救火义集。^⑦救火义集虽经费独立，

^①夫马进：《中国善会善堂史研究》，伍跃、杨文信、张学锋译，商务印书馆，2005年，第475、516页。

^②丁丙：《乐善录》卷一〇《艺文·左宗棠〈同善堂碑记〉》，钱塘丁氏刊本，清光绪二十八年（1902年）。

^③马如龙修，杨鼎纂：《康熙杭州府志》卷一二《恤政》，载朱海闵、徐晓军、沙文婷、张群主编：《浙江图书馆藏稀见方志丛刊》第14册，国家图书馆出版社，2011年。

^④郑运修、邵晋涵纂：《乾隆杭州府志》卷五一《政（育婴堂、养济院附）》，《续修四库全书》第699册，上海古籍出版社，2002年。

^⑤丁丙：《乐善录》卷五《捐输》附录《盐捐旧案》，钱塘丁氏刊本，清光绪二十八年（1902年）。

但由杭州善举联合体协调调度。义塾分正蒙义塾和宗文义塾。普济堂创办时即设正蒙义塾，太平天国战争后合并其他义塾为新的正蒙义塾。同治四年分置于普济堂和同善堂之下。前者 7 斋，为低年级下塾，定员 93 人；后者 6 斋，为高年级上塾，定员 56 人。收无依靠少年人学。宗文义塾创自嘉庆年间（1736-1820 年），设 5 斋，每斋 10 人，收旧家子弟才堪造就、无力从师者。义塾生吃住都在塾中，免学费、膳食费。《乐善录》卷八《表传》中罗列了同治四年至光绪二十四年（1865-1898 年）30 多年义塾生成为生员以上者名单。出身于正蒙义塾的生员 279 人，举人 4 人，进士 1 人；出身于宗文义塾的生员 152 人，举人 3 人。

在丁丙的主持经营下，杭州善举联合体的功能逐渐超出传统的慈善救济范围，涉及绝大部分市政事务。如怡安堂、穗遗集、义塾等属社会保障范围，迁善所、保甲局、浚湖局、借钱局、救火义集等更是履行政府行政职能。太平天国战争后杭州大部分基础设施的恢复主要也是丁丙等杭州士绅整合各方面资源并亲历亲为的成果。同治三年（1864 年）丁丙刚从战时避难处回杭州就着手集资重建断桥，次年又疏浚西湖。同治六年疏浚临平湖并修建海昌堤坝，同治八年重修庆春桥和宝善桥，同治十三年重修湖心亭，光绪五年（1879 年）建新横河桥，光绪七年建田家园普济桥、坝子桥，光绪十一年重建拱宸桥、新建德胜桥并开浚城内河道，光绪十二年修朱桥、转塘，光绪十三年开浚北湖和驻防旗营河道，光绪十四年建万安桥，光绪十六年疏浚西溪河、沿山河和南湖，修筑上河堤坝、奉口斗门，光绪十八年修复湖墅水龙（消防栓），光绪十九年开浚东河。他还主持筹集西湖岁浚经费，使西湖得以经常性疏浚。又组织修复钱塘县学、仁和县学和杭州府学 3 所官学及敷文书院、崇义书院、紫阳书院和诂经精舍 4 所书院。因敷文书院地处万松岭僻地，他又受浙江巡抚叶赫崧骏和浙江布政使刘树堂委托在城内别创敷文讲学之庐。除正蒙义塾、宗文义塾外还开设湖墅社学等，免费接收或资助贫寒家庭子弟入学。重修贡院考棚，并购置地基为贡院建造供考生暂憩的棚厂。又设立丁祭局，集诸生供洒扫、治祭器、考订礼器乐器，恢复祭孔之仪。修复历代政治文化名人遗迹钱王祠、白公祠、苏公祠、岳飞祠、于谦祠、张履祥墓、郭孝童墓、孙惟信墓等。有人发现元大德年间（1295-1307 年）铸造的编钟，他建元音亭贮藏。得到北宋咸平年间（998-1003 年）的贝叶经，送至灵隐寺保存。得到吴越国金涂塔，送与灵隐、净慈等寺保存。俞樾担任诂经精舍山长长期寓居杭州，与丁丙及兄长丁申成莫逆之交。光绪十三年其寓所俞楼第一楼不戒于火，丁丙为之重建，且增建了式古堂。

俞樾在为丁丙写的传记《丁君松生家传》结语中指出：“余既为君立家传，乃论其后曰：杭城克复以来三十余年，湖山歌舞粗复其旧，固由诸大吏振兴于上，贤有司经画于下，而诂据撤揭、心口交瘁、黷没从事，使公私交受其益者，则君一人也。君有官不赴，伏处乡里，而惠泽被乎四方，声名动乎朝野。求之古人，未可多得。微论刘胜寒蝉不堪比拟，即王烈、阳城辈徒以德化其乡者，亦不能尸居龙见若斯也。君临终有诗云：‘分应独善心兼善，家守清贫书不贫。’夫子自道，得其实矣。”^④总结了丁丙放弃外出为官机会，选择留在家乡为恢复湖山面貌三十多年兢兢业业、泽被乡里、不计得失的作为，赞扬他“尸居龙见”即努力做事低调处世的“兼善”精神，认为不但远胜东汉刘胜的明哲保身，即使比起三国王烈、唐代阳城等以德行教化乡里但最终出仕，丁丙的事迹精神也更淡泊感人。还说丁丙临终写的诗“分应独善心兼善，家守清贫书不贫”是抒发自己本应独善其身、心底却无法放弃兼善天下志向的情怀，为了慈善事业家中守得清贫只有藏书万卷，这“夫子自道”可谓真实确切。

二、弱政府历史条件下慈善组织对社会的再组织

鸦片战争后，尤其经历了太平天国战争，清王朝的权威性减弱，地方势力不断扩大。地方势力主要包括两种力量，一是督抚势力，二是士绅势力。督抚控制地方也要依靠士绅。清末新政倡导的地方自治在某种程度上是中央政权利用士绅阶层制约督抚势力，督抚也拉拢士绅。湘军统帅胡林翼曾说：“自寇乱以来，地方公事，官不能离士绅而有为”，有的地方甚至“引用正士，不假手官吏”。^⑤江浙两省因太平天国战争死亡人口特别多、各类设施损毁惨重，社会失序、失范严重，士绅在社会治理中更具主导性。杭州也是，民政事务主要依赖士绅。

咸丰十一年（1861 年）底浙江大部分区域都被太平军占领。次年左宗棠进攻浙江，至同治三年（1864 年）依次收复各地。杭嘉湖地区属于战争创伤最大区域。曹树基《中国人口史》第五卷《清时期》估计，战争前的浙江约有人口 3127 万，战后仅剩

^④朱寿朋：《光绪朝东华录》第 2 册《光绪九年八月》，中华书局，1958 年。

^⑤《杭州善堂文稿》，浙江图书馆藏稿本。

1497 万，减损率约为 52.1%。^⑤应当指出，在为数惊人的亡失人口中，有相当一部分是流徙外地或因饥饿、病疫而死亡者。清朝统治者也杀戮了许多怀有不满情绪的百姓。

杭州城区是清兵与太平军争夺的中心，人口死亡很多。佚名《东南纪略》有一次死亡 14 万人的记载。^①据丁丙《抄录忠义祠牌位名册尊藏崇义祠》所记，太平军第一次占领杭州时“殉难者约九万七千人”^②。太平军第二次攻陷杭州，杭州旗营几乎全军覆灭。“咸丰辛酉以前，额兵以及闲散老幼男妇丁口约八千数百人。粤匪失陷，同时阵亡、殉难。同治三年省城克复，由军营咨送归伍，九月造册收集，仅四十六员名。”^③普通市民死亡比例状况应与之相当。杭州府属县死亡者也很多。嘉庆二十五年（1820 年）杭州全府有人口 319.7 万，^④依 4% 的年均增长率计，咸丰八年（1858 年）杭州府约有人口 372.1 万。《光绪杭州府志》卷五七《户口》记载同治四年（1865 年）全府土著人口为 72 万^⑤，仅为战前的 19.4%。战争使杭州府人口减少约 300 万，减损率为 80.6%。^⑥近人徐映璞《太平天国在浙江》一文引亲历者语云：“杭州自咸丰十一年十月二十八日为李秀成攻占后，迄今二年又三月矣。兵火交加，粮食乏竭，饿死、疫死、锋刃死者不知凡几。其盛时，居民为八十一万。及至收复之后，兵民才七万余人而已。”^⑦严州府人口减损率约为 53.8%。^⑧

太平军两次占领杭州，战事造成人口伤亡外，还破坏了大部分市政设施，摧毁了城市和农村经济系统。杭州城内道路、河道、桥梁几无完存，书院学校、书楼书局、寺院宫观、宗庙祠堂、名胜古迹、园林名居毁于一旦。居民丧失了大部分生产生活设施。丁丙友人秦湘业、陈钟英的《平浙纪略》记载：“省城以内仓库、衙署俱已荡然无存，街市房屋亦大半拆毁。”^⑨各县城、镇市的境况一样。如塘栖“经咸丰年兵灾，梵宫琳宇尽付劫灰，巨室旧家半成瓦砾。风景百不及一矣”。^⑩到处呈现一幅“断瓦颓垣，蒿蓬及路。湖山佳胜，遍地腥膻”^⑪的荒凉情形。曾国藩《讨粤匪檄》云：“粤匪焚郴州之学宫，毁宣圣之木主。十哲两庑，狼藉满地。嗣是所过郡县先毁庙宇，即忠臣义士如关帝、岳王之凛凛，亦皆污其宫室，残其身首。以至佛寺道院、城隍社坛，无庙不焚，无像不灭。”^⑫德国地理学家斐迪南·保罗·维尔海姆·沙龙·冯·李希霍芬（Ferdinand Paul Wilhelm Saron von Richthofen）对浙江北部杭州附近和安徽南部城镇做过如下目击描述：“我提到过的城镇，如桐庐、昌化、於潜、宁国等地，到处都是废墟。每城仅数十所房屋有人居住。这些都是 13 年前的太平天国叛乱所造成的。……无论河谷中的田地，还是山坡上的梯田，都已为荒草覆盖，显然没有什么作物能在这枯竭的土地上繁衍。旧日的桑田因缺少照管，一半已经荒废，说明了蚕桑是以往居民们的主要产业之一。”“可是这些地方只不过是遭遇同样命运的广大地区中很小的一部分。……毫无疑问，历史上曾多次沦为屠场的浙江省所遭受的生命损失必然与最近这一次同样可怕。我在不同的地方总是打听在太平天国叛乱中幸存的人口的百分比，一般说每百人中仅有三人幸存。西天目山庙中以前有 400 和尚，乱后仅 30 名幸存。但乡村和城市幸存的比例更低。大多数人是在逃往深山后死于饥饿的。”^⑬

^①丁英、丁庄、丁士元纂，丁申、丁丙、丁午修，丁立诚、丁立中续修：《丁氏宗谱·传略·俞樾〈丁君松生家传〉》，上海图书馆藏清抄本。

^②胡林翼：《胡文忠公遗集》卷八六《抚鄂批札三·麻城县禀陈各局绅筹办捐输情形批》，《续修四库全书》第 1540 册，上海古籍出版社，2002 年。

^③曹树基：《中国人口史》第 5 卷《清时期》，复旦大学出版社，2001 年，第 490 页。

^④佚名：《东南纪略》，载中国史学会主编：《太平天国》第 5 册，中国近代史资料丛刊，上海人民出版社，1957 年。

^⑤《清实录》之《清穆宗实录》卷一四八，中华书局，1985 年。

^⑥张大昌辑：《杭州八旗驻防营志略》卷一三《守营志烈》，沈云龙编：《近代中国史料丛编》第 63 辑，台北文海出版社有限公司，1971 年。

^⑦穆彰阿、潘锡恩等纂修：《嘉庆重修一统志》卷二八七《杭州府一》，中华书局，1986 年。

^⑧龚嘉偶修，李榕等纂：《光绪杭州府志》，《中国方志丛书·华中地方》，台北成文出版社有限公司，1974 年。

^⑨曹树基：《中国人口史》第 5 卷《清时期》，复旦大学出版社，2001 年，第 474 页。

^⑩徐映璞：《太平天国在浙江》，载徐映璞：《两浙史事丛稿》，浙江古籍出版社，1988 年，第 219 页。

^⑪曹树基：《中国人口史》第 5 卷《清时期》，复旦大学出版社，2001 年，第 479 页。

^⑫丁丙辑：《庚辛泣杭录》卷一二秦湘业、陈钟英《平浙纪略》，丁申、丁丙编：《武林掌故丛编》第 18 集，嘉惠堂丁氏刊本，

在动荡时局中，晚清政府的主要精力放在军事上，治理社会能力大为削弱，只能将主要职能委托地方士绅。尽管有些地方士绅借此谋权牟利，但总体而言士绅的作用是积极的。像杭州这样社会重建特征特别明显的城市，命运几乎完全掌握在士绅手中。地方政府在社会治理和社会重建中只扮演了发起人和赞助人的角色，而且财政支持不充分。杭州士绅虽有筹资的烦恼和义工式的利益牺牲，但也有了前所未有的文化和道德实践可能，社会动员的能力和社会实现的内在动力空前增强。他们事实上将社会运行网络主要编织在杭州善举联合体之下，城市的社会治理主要通过它来实现。

晚清时传统的士绅开始分化或异化发展，逐渐成长为新式士绅。他们有的通过兴办实业等转化为绅商，有的通过兴学办报等转向自由职业者，有的与会党等结合成为革命者。较突出的现象是传统的“士农工商”社会结构发生错位，“四民”之首的绅与“四民”之末的商合流，使绅商上升为城市社会的核心阶层和主导力量。晚清的地方自治既是政府应付时局收买民心之举，也是为了稳定基层社会秩序避免革命的权益之计，受到普遍认可，康有为梁启超主张地方民治而非官治因此深得人心。清王朝权威的减弱与财政危机或政府贫困化直接相关，统治者为了生存不得不改变经济伦理观而倚重工商业，甚至将重商作为国策。从洋务运动重商以富国强兵到以“工商立国”应对西方列强，乃至实行奖励以功名的商政，使商人的社会地位空前提高。于是事功名者弃仕经商，商人则能更方便地通过捐纳获得功名，绅商阶层不断壮大。绅商结合了士绅的文化、乡土权威优势与商人的资本优势，具有传统与现代双重特征，代表先进生产力和先进文化的发展方向。传统士绅在基层社会保障、治安、教化及社会控制等方面发挥过决定性作用，但在晚清基层社会濒于崩溃时已力不从心。绅商既有一定的财力也有稳定社会秩序发展经济的要求，他们不仅必然要站出来，而且必然会众望所归地成为社会治理的领导核心。丁丙治理杭州则还有道德上的追求。他原为杭州府生员，同治三年（1864年）因保护文澜阁《四库全书》有功，得左宗棠推荐任江苏候補知县，同治六年又加同知衔。但他淡于荣利，放弃仕途，继承家族实业、藏书和慈善三大世业，以文化先觉或文化自觉主导社会变革，成就市民社会意义上的巨大作为。倾尽毕生精力和家财改善民生的作为证明他是堪与历史上任何慈善家相比的一代大慈善家，其伟大人格和道德情志构成了今天都难以超越的历史丰碑。丁丙的人格魅力也感化着社会大众，包括各任地方官，使杭州善举联合体具有特别强的社会感召力，官民在社会治理方面总体上听凭其调度。

俞樾在丁丙家传中赞扬丁丙的贡献，而事实上丁丙还动员了大批绅商和士绅包括他的整个家族、亲友圈、社会交游圈来共同完成重建杭州的目标。领导杭州善举联合体或杭州自治的是被称为善举董事的群体。其层级由善举总董各堂（局、集、仓等）董事——司事3个层面构成。《乐善录》卷八《表传》所列绅董表记载杭州善举联合体21位总董、170多位堂（局、业）董、160多位司事及130多位粥厂和保甲局绅董的姓名籍贯。21位总董是王泰、胡光墉、吴恒、徐恩绶、沈映铃、应宝时、陆檀、金曰修、叶葆元、丁丙、吴凤喈、庞云缙、王同、高云麟、王震元、陈宝淦、庞元济、金承诰、吴寿昌、应德明、陆家骧。他们的籍贯除胡光墉和应宝时、应德明父子及庞云缙、庞元济兄弟5人外，都是钱塘县和仁和县。21位总董中有进士4人、举人5人、生员2人、附贡生2人，部分曾为官员，最高如应宝时曾任江苏按察使。没有功名的8人有太常寺博士1人、部郎1人、候补（选）道员2人、候补同知1人、县学训导1人、候补训导1人、候补郎中1人。从事工商业者有4人，著名者如胡光墉。在太平天国战争中杭州地方领袖人物多半亡故的历史时期，他们构成了地方精英的主体。丁氏家族中的每一个个体其实也都已超越于家族，成为市民社会的一分子。丁丙的事业离不开兄长丁申的全力配合。丁立中尝言：“凡所办事皆先伯父所欲为，或先伯父倡于前而府君和于后。”^⑩太平天国战乱后，丁立中与人借维修府学、仁和学堂之机重修了南宋民族英雄陈文龙土谷祠和陈文龙墓。宣统元年（1909年）丁立中在集资购置田家园丁宅20亩地异地重建绸业会馆观成堂中发挥了重要作用。丁立中还兴办了观成第二简易小学堂等公益事业。

清光绪九年（1883年）。

⑩王同：《塘栖志》卷四《街巷》，《中国地方志集成·乡镇志专辑》，上海书店出版社，1992年。

⑪丁丙辑：《庚辛泣杭录》卷一二秦湘业、陈钟英《平浙纪略》，丁申、丁丙编：《武林掌故丛编》第18集，嘉惠堂丁氏刊本，清光绪九年（1883年）。

⑫曾国藩：《曾文正公全集》第7册《文集》卷二《讨粤匪檄》，李瀚章编纂，李鸿章校刊，中国书店出版社，2011年。

⑬斐迪南·保罗·维尔海姆·沙龙·冯·李希霍芬：《浙江、安徽省书信》，转引自何炳棣《1368-1953 中国人口研究》，上海古籍出版社，1989年，第240—241页。

在普济堂成立前，杭州即有育婴、恤嫠、义渡、施药等善堂、善会。普济堂将其整合在一起，形成善举联合体的雏形。道光年间浚湖局也归入。太平天国战争后又设立规模较大的同善堂，它与普济堂的影响力促使杭州的主要慈善组织走向联合。杭州善举联合体的形成与它对行会（公会）和政府资源的动员整合方式有关。其资助经费主要来自为筹集镇压太平天国军军饷设立的商税厘金和同业行会捐助。同业捐助有盐捐、米捐、木捐、箱捐、锡捐、绸捐、丝捐、典捐、钱捐、土捐、煤铁捐 11 种，丁丙身后又增药捐、纸捐、洋油捐 3 种。普济堂初创时除众人集资和官员捐助外，主要靠盐业、米业、典业等的绅商捐助。此后稳定的经费来源主要是盐业和米业的巨额捐助及产息。联合体的监管单位不是浙江布政使司或杭州府，而是两浙盐运使司。但太平天国战争后盐业景况不如从前，因此向更多的行业征捐。联合体的主要经费来源即厘金附加税靠捐，由布政使司在牙厘局征收后拨付。盐捐实际上也具有政府强制性。杭州善举联合体不但直接承担了许多政府职能，而且直接依靠财政支持，混淆了政府与公共领域的界限。它还使用盐运使司颁发的准官印戳记。由于具有上述权威性和优势，使各种慈善组织不断向其聚合。

士绅的活动空间原来主要在县城和农村，晚清时开始主导城市自治。城市公益事业比农村更多，除筹集资金赈济，还包括广义的社会保障和治安、消防、卫生等市政事业。从事这些公益活动既需要公益心更需要权威和财力，绅商更多地具备条件。士绅主导的城市社会治理是通过其控制的新式社团如善举联合体来实现的。新式社团大多依法设立，得到政府支持，形成城市在野权力网络，伸及各个社会领域。杭州善举联合体原是清代中期政府倡导的产物，产生后功能日益增大，下属机构达到 27 个，并具有中国古代佛教组织形态、家族事业形态（义庄）和民间组织形态之后最先进的组织形式，吸收了西方现代慈善组织的先进理念。由于丁丙等人的有效经营，它并没有出现“乡绅支配论”所说的乡绅利用课税优免及其他特权，将民众置于其支配之下，而是切实履行社会服务职能。服务面之广之深可能是中国历史上从未有过的。鼎盛时工作人员达 1000 人左右，其中规模最大的保甲局雇用的更夫、栅夫即有 370 余人。其事务自内而外延展，触角则自州府向县城、镇乡乃至村延伸。不仅在本地社区化，还收留外地服务对象，如杭州育婴堂曾收留桐乡县青镇留婴堂、海宁州硖石镇接婴公所送来的弃婴。还到建德、淳安、遂安等县收养难民。光绪四年（1878 年）河南、山西发生严重旱灾，在同善堂设立协济豫赈局，在学宫设立协济晋赈局，筹款白银数十万两。光绪五年黄河决口，畿辅泛滥，受灾人口不下数千万。丁丙又于同善堂设赈局，以捐白银 3000 两为倡并广为劝募。总计解直隶白银十余万两、棉衣 5000 余件。

三、慈善组织的历史主动性与编审、创建双重作用

费孝通将中国传统社会的政治模式概括为“双轨制”，即“自上而下”的政府治理和“自下而上”的乡绅治理，结点是县。^{②7}而鸦片战争特别是太平天国战争后这个结点上移至城市，中央政权对地方的控制力更弱，只能着力推行地方自治以“自救”“图强”。清政府推行地方自治原本有制约地方政府的集权目的，结果却是向社会分权。城市因战乱后政府治理更大程度缺席只能依靠社会自救。地方自治虽是政府和社会双向推动的结果，但从利害关系来说社会更迫切，作为社会利益代表的士绅或杭州善举联合体等社会组织具有更强的历史主动性。

杭州的士绅在社会自救式的治理中并非完全不考虑个人利害得失，但大多以大局为重，上文述及士绅都有极大的身心和财富付出。杭州善举联合体总董是志愿性、义务性的，不取分文报酬，与当代国内外的“义工”相近似。其职能相当于市长，但其领导的“市政府”基本依靠民力运作，巨大的资金缺口由这个实际上的“市长”赔补。夫马进认为这种善举带有徭役性质，善举总董实际上成为明代存在过的“徭役编审”，“编审”大意为清查审核统计管理，即无偿从事督促义务劳动的管理工作。杭州善举联合体的经营赤字在道光六年（1826 年）前后就已出现，每年的经费缺额就达白银数千两，由时任善举总董的王锡塾补。时人因此担心“为数过多，后难为继，恐将来董事视为畏途”。^①联合体于太平天国战争后重建时士绅曾推举吴恒主持，但盐运使司虽认为吴恒办事妥当，仍以“唯现在善举经费既未宽裕，筹办为难”^②为由指定丁丙担任总董。丁丙担任总董后也始终为经费不足所困扰。到 19 世纪末，联合体每年的总支出约 10 万缗，换算成白银约 6 万两。夫马进据《乐善录》卷五《捐输》、卷六《度支》选取联合体同治六年至光绪二十四年（1867-1898 年）的收入和支出情况制成表格，分析善款基本构成。^③如前所

^①丁立中：《宣堂类编》卷二一《先考松生府君年谱》第四 68 岁 3 月条，嘉惠堂丁氏刊本，清光绪二十六年（1900 年）。

^②费孝通：《乡土中国》，上海世纪出版集团，2007 年，第 278 页。

^③①《善举盐捐案：杭州绅董丁丙、高学治等承办善堂禀及抚等批札》护理两浙盐运司使、杭州府知府张，浙江按察使祁，浙江 布

述，联合体常年性收入主要有 3 种渠道。财政维持部分中，原来由政府所建机构经费一般仍由政府提供，如普济堂成立前即有的养老院、育婴堂、义仓、义渡等。常年性收入最多的是所谓靠捐，即在征收厘金时加征的专用于慈善救济的 10%附加税，开征之始为同治七年（1868 年）。最初为每年白银 1 万两，光绪四年后为 1.2 万两。向各同业行会劝募收取之捐款即上述 14 种业捐，当时具有一定规模的工商业基本都被纳入其中。如点灯用的煤油传入并规模化应用后，便开始劝募洋油捐。业捐收入占联合体总收入的比例在不同年份有差异。同治六年 38%，光绪三年 20%，光绪十三年 38%，光绪二十三年 36%，光绪二十四年 45%。另外还有慈善机构自身拥有资产所产生的典息、产息及直接取自于民间带有集资性质的更捐等，这部分收入所占比例微不足道。

由夫马进的表格可见杭州善举联合体的支出与收入差额巨大，一直处于亏空状态，《乐善录》全面反映了丁丙等绅董为争取各种捐款的不懈努力。太平天国战争后百废待兴，米业、木业、箔业、锡业等行业恢复了惯例的慈善捐助，盐业行会的捐助却没有恢复，发生了所谓的“善举盐捐案”。经多年努力未果。光绪二年（1876 年）丁丙和徐恩绶联名向浙江巡抚和两浙盐运使司提出申请，要求完全恢复盐捐。经近 10 个月的辗转周折、反复恳请，盐商答应以每引盐 1 分银的比例出捐。而之前每引盐的捐助数为 5 分银，减少了 80%。丁丙等人非常失望，再次向两浙盐运使司等泣血陈情。后在政府的再次敦促下，盐商答应将每引盐的捐助银增至 2 分银，但包括其他善堂提请的西湖养鱼费每引五六厘银在内，所以最终争取到的只有每引约 1.45 分银，不到原来的 1/3。盐商们之所以减少捐助，并非对善举事业的热心减退，而是因为战后经营确实困难。当时盐业并不是唯一在政府已日益加重各种捐税的情况下被再行要求增加捐赠的行业。米商自嘉庆十八年（1813 年）始以每石米 1 厘银行米捐，同治五年（1866 年）后改为每石米 2 文。后逐年增加，到光绪三十年最终增加到每石米 7 文。丁丙主持善举联合体时财资付出巨大，垫补 3 万缗加利息共计约 7.5 万缗。又因身心投入巨大，再加上各种流言和误解，他心力交瘁，数次提出辞呈，但无人愿意接替。政府指令士绅集议推举继任者。拖历近 1 年，最终确定推举候选正郎吴寿朋、候选同知何学韩，但仍请丁丙、徐恩绶、吴凤喈帮同照料。此后轮值者屡有变更，但背后的实际主持者仍是丁丙。丁丙担任 15 年善举总董后仍在别人轮值时继续维持日常工作，总计 31 年，耗费了一生主要的精力和财力。据成稿于光绪三十年的《杭州善堂文稿》记载，丁丙退任总董直到去世前 1 年即光绪二十四年，杭州善举事业的经费赤字绝大部分仍由他填补，且数额远比他担任总董时垫补的为多，仅光绪十三年后就超过 10 万缗。联合体资金不足直到清朝灭亡都没解决。

由于主持善举联合体难度巨大，包括丁丙在内的杭州士绅确实也有畏难乃至推避情绪，但一则没在实际事务上推辞，二则内心从未放弃。他们具有强烈的使命感，以担当精神维系联合体的运行，在传统体制之上创建性地进行社会治理，避免了城市社会系统的崩溃。善举也给他们带来巨大的荣誉和成就感。尽管工作是“编订”或招集型的，但他们的人格是独立的，可充分发挥自由意志，行为具有主体建构性，可创建性地开展工作，获得了中国历史上较罕见的个人或团体价值实现的可能性，完成了道德实现。

四、政府权力委托或转移下的善治经验与中国社会治理发展的未来路径

晚清杭州的城市社会治理及现代式善治局面的开辟是政府权力妥善委托或转移的结果。这种社会治理并非脱离政府权力控制的西方式自治，而是政府支持和推动的社会治理。尽管地方政府在社会管理、保障等方面有不作为、转嫁负担之嫌，但在配合社会自治方面给予士绅阶层以信任和各种支持还是值得肯定的。士绅阶层社会独立性的增强和善治成效的显著证明社会力量潜力巨大，为中国此后的民主化社会治理提供了宝贵经验，也昭示可能性。

甲午战争前，早期维新思想家就提出改革中国地方政治制度的设想，主张设立地方议会，“由百姓公举乡官”。^①目的在君民不隔、上下相通，得民心、固民心。这一认识的基点仍是“治民”，没有超脱传统的民本思想范畴，与以民权为基础的议会制和选举制尚有差距。甲午战争后，民族危机日深，群体意义上的民族觉醒发端。维新志士认为洋务自强不足以救亡，中国弱

政使继，两浙盐运使司周，分巡杭嘉兴湖海防兵备驿政道常为济贫积谷以垂久远事（清道光六年三月谷旦），浙江图书馆藏稿本。

②丁丙：《乐善录》卷三《公牍》，钱塘丁氏刊本，清光绪二十八年（1902 年）。

③夫马进：《中国善会善堂史研究》，伍跃、杨文信、张学锋译，商务印书馆 2005 年版，第 514-515 页。

败的原因在于专制政治腐败，因此公开倡言民权，发动了旨在变革君主专制政治的戊戌维新运动。他们在提出建立君主立宪政体方案的同时，更把革新图治的希望寄托于地方政治改革。梁启超提出应从开绅智、定权限两方面着手抒发乡权。开绅智即举“品行端方、才识开敏之绅士”，^①定权限即将议事与行事分而为二。杭州善举联合体不是完全的“治民”意义上的产物，而已有了“民治”的性质，具有民权意义上的先进性。清王朝为调适政府与社会的关系，确立绅商“辅治”地位，期望通过以官绅合治或官办自治的形式达到稳固政权基础目的，事实上使士绅直接参与甚至领导了地方自治。地方政权的性质和功能因此嬗变，专制属性减少。至少有所谓“自治之制，盖所以补官治之不足，而与官治相辅而行”^②的功效。地方自治也具有民主启蒙和社会动员意义。政府扶持甚至培育了士绅阶层和慈善组织，为市民社会的发育创造了历史条件。中国没有西方式的市民社会，但杭州善举联合体特别是丁丙等人的身上无可否认地存在市民社会的特征。丁丙和联合体继承了中国历史上慈善组织的优良传统，也吸收了明末以来西方教会慈善事业的因素，又掺和家族经商和西方经营思想，但更深层次的是接受了明清开埠后西方市民社会和自由思想的影响。联合体的地方自治实践作为地方政治革新的先导，体现了士绅对自身历史使命的自觉、对城市政治发展的主体性选择，构成中国城市早期政治现代化的重要一环，为后来创建新政权提供了有益经验。

杭州善举联合体对今天仍有借鉴价值的重要经验之一是社会共治，这正是中国当代社会治理的内核。政府有可能与社会合作进行有效的社会治理，杭州善举联合体的实践是证明。在当代构建政府主导下的“杭州善举联合体”式的社会治理共同体，符合中国国情。社会共治可提高社会的民主化水平，更好地实现各方在改革中共建共享共赢。

在发展水平高于晚清的时代，应加快立法进程，为各种主体参与社会共治创造前提条件，大力发展各种社会组织，并通过有效整合发挥综合。政府在社会共治中应转变职能，按照民主原则节制权力，简政放权，依法行政。社会治理共同体的建立还应基于积极公民社会建设。政府与社会可形成“主人—奴仆”“委托—代理”“掌柜—顾客”“合作伙伴”等关系。“主人—奴仆”关系体现的是专制政治，“委托—代理”关系体现民主思想。“掌柜—顾客”关系是20世纪七八十年代西方国家针对公共管理存在的公民参与率低、行政成本高、政府无效率、政策回应性差等问题倡导公共服务市场化的产物，主张公共服务以“顾客”（公民）为导向，政府成为提供公共服务的“掌柜”。这种关系有容易忽视公共价值如社会正义的弊端。恰当的关系应是“合作伙伴”关系。很多人长期以来存在理解误区，认为社会管理或治理是政府职责，与公众干系不大。政府运用公共权力因此拥有合法性，社会治理的是非功过也都归之于政府。公众既没能力制约政府，也没负起应有的治理责任。培育社会组织有赖于公民社会建设，特别是“积极公民”。“积极公民”强调公民资格是一种人生价值或生活方式，包含对共同体及成员的承诺，对公共事务的积极参与和奉献，将个人利益置于更广泛的公共利益下的价值观。主张建设公共精神，倡导公民广泛而民主地参与公共事务，通过协商、对话、争辩和妥协等超越自我利益，更多地从他人或第三方的立场诠释和解决公共问题。自由主义传统的“消极公民”概念强调保障个人或私域权利如人身自由、生命财产安全、言论结社自由等，主张公民参与政治的方式主要是定期选举权利代表人，然后将权利和公共事务委托于他们。这种社会治理表现为少数人的活动，普通公民会产生对政治的冷漠感，乃至放弃参与。即使间或参与，也是为个人权利不受侵犯。“消极公民”不易与政府形成合作伙伴关系。构建协同共治型社会治理关系，应依靠积极公民。

（作者吴晶，浙江省社会科学院研究员；杭州 310007、周膺，杭州市社会科学院研究员。杭州 310026）

^①陈 炽：《陈炽集》之《庸书》内篇卷上《乡官》，赵树贵、曾丽雅编，中华书局，1997 年。

^②梁启超：《饮冰室合集》之《饮冰室文集》之三《论湖南应办之事》，中华书局，1989 年。

^③攻法子：《敬告我乡人》，《浙江潮》清光绪二十九年（1903 年）第 2 期。