

# The System of the Disaster Treatment by the Central Government of the Tang Dynasty

Fuchang Li, Cong You

Department of History, College of Liberal Arts, Shanghai University, Shanghai  
Email: lishi1963@163.com

Received: Sep. 8<sup>th</sup>, 2017; accepted: Sep. 22<sup>nd</sup>, 2017; published: Sep. 28<sup>th</sup>, 2017

---

## Abstract

Tang Dynasty is not only the prosperous period of Chinese feudal society, but also the period of frequent natural disasters. The central government formed a relatively complete system in disaster treatments, and established a series of disaster relief mechanism for disaster prevention, disaster reporting, disaster checking and disaster relief, and then brought the disaster relief mechanism into the orbit of the rule of law, which manifested the historical style of state governance of the Tang Dynasty.

## Keywords

The Tang Dynasty, Disaster, Treatment

---

## 唐代中央灾害处置机制

李福长, 尤 聪

上海大学文学院, 上海  
Email: lishi1963@163.com

收稿日期: 2017年9月8日; 录用日期: 2017年9月22日; 发布日期: 2017年9月28日

---

## 摘 要

唐朝不仅是中国封建社会繁荣鼎盛时期, 也是各种自然灾害频发的时期。盛唐中央在灾害处置方面形成了比较完整的体系, 建立了一整套防灾、报灾、检灾、赈灾机制, 并将其纳入法治轨道, 彰显出大国治理的历史风采。

## 关键词

唐代, 灾害, 处置

Copyright © 2017 by authors and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 唐代自然灾害概况

中国既是一个幅员辽阔的文明古国, 同时也是一个以农业文明著称于世的大陆国家。然而, 千百年来与历史脚步如影随形的并非总是风调雨顺、五谷丰登, 往往也有不期而遇的各种自然灾害。仅以旱灾为例, 根据《哈佛中国史》一书的统计, 在清朝前期以前的 1800 年里, 中国北方平原遭受的干旱有记载的就有 1078 次之多[1] (P10)。若以年份为单位计算的话, 则此间旱灾发生的频率高达 60%, 真所谓是十年六旱。的确, 与世界上其它文明古国相比, 中国所面临的自然环境更为恶劣。正如英国历史学家汤因比曾讲的那样, “人类自然灾害在这里(中国)所要应付的自然挑战要比两河流域和尼罗河的挑战严重得多。” [2] (P92)研究灾害处置的历史规律, 对于建立适合我国国情的防灾减灾体系无疑具有现实的意义。

唐代是中国封建社会繁荣鼎盛时期, 也是水、旱、蝗、风沙、地震等自然灾害多发时期。以水灾为例, 据北京大学刘俊文先生统计, 唐朝存国的二百八十九年间, 几乎每两年中就有一年是水灾年, 这个比例远远超出其它各种灾害所占的比例[3]。唐代的水灾不仅次数多, 而且分布范围遍及南方和北方, 尤其以降水量大的南方为多。历史记载显示, 唐代有将近五分之一的水灾面积超过十州以上, 呈现出区域性的规模灾害, 给百姓生命财产和农业生产带来的损失是巨大的。如武则天长安三年(703 年), “宁州大霖雨, 山水暴涨, 漂流二千馀家, 溺死者千馀人, 流尸东下。” [4] (P1353)其状可谓惨不忍睹。史载显示, 唐代因暴雨导致河水泛滥的情况比较常见。此类水灾在长江、黄河、淮河水系发生频率高, 波及范围广, 破坏性大。如唐玄宗开元十四年(726 年)七月, 河南“怀、卫、郑、滑、汴、濮、许等州澍雨, 河及支川皆溢, 人皆巢舟以居, 死者千计, 资产苗稼无孑遗。” [4] (P1358)

旱灾是因气候异常形成的气象灾害, 易导致农作物减产或歉收, 并引发蝗灾与饥荒。由于中国大部属于亚洲季风气候区, 极易造成季节性干旱。研究表明, 唐代的旱灾发生频率不亚于水灾, 且有持久性、频发性特点。由于降雨量偏少, 北方地区发生旱灾的次数大大高于南方, 春夏之交为易发季节。如史料记载唐玄宗开元初期, 河东、河北大范围持续干旱, 许多地方农作物颗粒无收, 造成了严重的饥荒。

蝗灾是蝗虫引起的灾变, 常与严重的旱灾相伴而生, 它与旱灾、水灾并称为我国古代三大天灾。相比水旱灾害, 唐代蝗灾发生频率虽不高, 但破坏力大, 给人民带来了沉重灾难。如唐高宗永淳元年(682 年)六月, “京兆、岐、陇螟蝗食苗并尽, 加以民多疫病, 死者枕藉于路, 诏所在官司埋瘞。” [4] (P110)唐玄宗开元三年(715 年)六月, “山东诸州大蝗, 飞则蔽景, 下则食苗稼, 声如风雨。” [4] (P175)

中国位于环太平洋地震带与欧亚地震带的交汇处, 是地震多发地区。唐代前期地震发生的频率相对较低, 唐后期尤以代宗大历年间至德宗贞元年间为地震高发期。可能是政治中心的缘故, 唐人对主要发生在关中、河南等地的地震较为重视, 相关的记载较为详细, 其它区域的记载相对较少。《旧唐书》曾记载两次破坏性较强的地震, 一次发生在唐太宗贞观二十三年(649 年)八月, “癸酉朔, 河东地震, 晋州尤甚, 坏庐舍, 压死者五千馀人。三日又震。” [4] (P67)另一次发生在唐玄宗开元二十二年(734 年)二月, “壬寅, 秦州地连震, 坏公私屋殆尽, 吏民压死者四千馀人; 命左丞相萧嵩赈恤。” [5] (P6805)

沙尘又称“黄雾”、“昏雾”、“昼昏”，是唐代北方常见灾害现象之一。如唐中宗景龙二年(708年)八月，京城地区黄雾大起，无雨，空气昏浊不堪。“十一月甲寅，日入后，昏雾四塞，经二日乃止。”<sup>[6]</sup> (P625)唐玄天宝十四年(755年)“冬三月，常雾起昏暗，十步外不见人，是谓昼昏。”<sup>[6]</sup> (P625)唐代沙尘灾害发生的原因是多方面的，既有自然因素，也有人为因素。从地理环境上讲，西北地区存在着大片的荒漠，天然的沙土为沙尘灾害提供了自然条件。另一方面，统治阶级一味满足私欲，大兴土木，建造豪华宅邸，消耗了大量木材，破坏植被，引起水土流失，容易造成沙尘天气。加之北方地区居民多以柴木为日常生活燃料，这些都是唐代沙尘灾害发生的社会因素。

## 2. 唐代中央政府灾害处置机制

面对频繁发生的自然灾害，唐朝中央积极应对，并依托其强有力的国家机器，在全国范围内建立起了高效的灾害处置管理体系。该体系内部诸要素分工明晰，权责明确，为救灾减灾提供了可靠的制度保证。从灾害管理角度言，唐朝中央灾害处置机制分灾前预防、灾情检测和灾后赈济三个有机联系的环节。

**(一) 灾前预防。**为达到防患于未然的效果，唐朝采取了积极预防的防灾政策。首先，重视兴修水利，投入大量财力、物力和人力修筑与维护河道堤堰，建立了全国水利网络，有效发挥了抵御水旱灾害的作用；其次，在全国广置义仓，增加粮食储备，防止灾害发生时因粮食短缺而造成饥荒等人道主义危机，保障了社会秩序的稳定。

### 1) 兴修水利

中国古代强调以农为本，水利工程历来被视为关乎国计民生的大事，唐朝始终重视兴修水利。政府主导修建了数量众多的水利工程，既保障了农田灌溉的需要，也起到了预防水旱灾害的作用。中央尚书省工部被指定为全国水利的最高行政管理机关，工部设水部司掌管水利工程建设，负责津济、船舫、渠梁、堤堰、沟洫、渔捕、运漕、碾础之事。此外，中央另设都水监“掌川泽、津梁、渠堰、陂池之政，总河渠、诸津监署。”<sup>[6]</sup> (P836~837)河渠署是都水监下设的专业机构，在技术上负责河堤维护与修补。地方的水利工程，则在中央工部水部司的指导下，实行地方首长负责制的管理体制。由刺史、县令等地方官员组织修建与维护，即所谓“诸州堤堰，刺史、县令以时检行，而莅其决筑。”<sup>[6]</sup> (P791)依照规定，各地水利工程安排专人管护，如京畿地区河渠设渠长、斗门长负责日常的灌溉运营。“诸渠长及斗门长，至浇田之时，专知节水多少。”<sup>[7]</sup> (P42)

史载显示，唐朝将水利管理纳入了法制化轨道。例如开元二十五年(738年)，唐玄宗颁布了我国历史上第一部水利法典《水部式》，从此水利管理有了法律依据。同时，唐朝还将水利设施的维护纳入地方官员政绩考核的范围，对各种破坏水利设施或官员行政不作为的行为实行法律问责。相关的法律规定十分细致，如“诸不修堤防及修而失时者，主司杖七十”<sup>[8]</sup> (P504)；“诸盗决堤防者，杖一百；……其故决堤防者，徒三年；漂失赃重者，准盗论；以故杀伤人者，以故杀伤论。”<sup>[8]</sup> (P505~506)这些严格的法律规定，在很大程度上消除了水利管理与维护的隐患，提高了预防水旱灾害的能力。

### 2) 建立义仓

中国自古有备荒防灾的思想，正如《礼记》所说，“国无九年之蓄，曰不足；无六年之蓄，曰急；无三年之蓄，曰国非其国也。”<sup>[9]</sup> (P283)唐朝继承了古代防灾备荒的优良传统，并建立了规模空前的义仓网络。中央通过灾前储备粮食，灾时向灾民发放粮食，确保了灾民基本生活，及时化解人道主义危机，维护了社会秩序的稳定。

义仓创始于隋朝，隋代因战争时设时废，功效有限。唐太宗时期，大臣戴胄上《请建义仓疏》，陈述了义仓的战略意义。贞观二年(628年)，唐太宗接纳了戴胄的建议，制定义仓条例，建立起全国义仓系统。规定“王公已下垦田，亩纳二升。其粟麦粳稻之属，各依土地。贮之州县，以备凶年。”<sup>[4]</sup> (P2123)

《唐六典》卷 30《三府 都督 都护 州县官吏》记载州府仓曹、司仓参军“掌公廩、度量、庖厨、仓库租赋征收, 田园市肆之事, 每岁据青苗簿征收义仓税, 亩纳二升, 以备凶年”。此后直到唐末, 每亩耕地征收二升义仓税成为定制。义仓制度的形成, 充分保证了国家救灾的需要, 每逢灾荒朝廷便能及时开仓赈济。

唐代的义仓分布范围广, 遍布全国各个州县, 形成了覆盖全国的庞大网络, 有效发挥了赈灾的作用。为了保证灾时粮食救济, 朝廷规定“凡义仓之粟, 唯荒年给粮, 不得杂用。”<sup>[10]</sup> (P84)在中央政府的严格管理之下, 义仓以其充足的粮食储备, 发挥着抵御自然灾害的作用。据史料记载, 唐朝义仓储存粮食的数量巨大, 以长安东渭桥的北仓为例, “每年收贮漕运糙米一十万石, 以备水旱。”<sup>[11]</sup> (P6220)全国各地义仓每年储备的粮食多达数百万石, 有效保证了救灾之需。

唐代义仓不仅用于赈灾, 同时也发挥了扶贫的作用。例如每年播种季节, 政府会将义仓的粮食、种子借贷给困难的农民耕种, 准许秋后偿还。若遇特殊情况, 还会酌情给予蠲免。唐玄宗开元二十年(732年)二月曾下诏: “自今己后, 天下诸州每置农桑, 令诸县审责贫户应粮及种子, 据其口粮贷义仓, 至秋熟后, 照数征纳, 庶耕者成业, 嗇人知劝。”<sup>[12]</sup> (P1260)政府的这种做法, 不仅缓解了农民的困难, 也为农业生产的恢复发挥了积极的作用。

唐代义仓管理严格, 中央户部统筹粮食进出, 并设专员监管。朝廷明令开仓赈济须有政府的指令, 任何官员未经中央的允许不得私自开仓济民, 否则将会受到相应的惩罚。后来, 为了增强义仓救灾的时效性, 避免因层层上报而延误救济的时机, 唐朝逐渐下放了开仓赈济的权力, 允许地方官员先行开仓放粮, 待赈济之后再上报中央。如唐玄宗开元二十九年(741年)规定: “自今己后, 若有损处, 应须赈给, 宜令州县长官与采访使勘会量事, 给迺奏闻。”<sup>[12]</sup> (P6022)然而, 中央这一本意在于提高救济时效的规定到晚唐却成为地方官员肆意贪腐的通道, 为他们贪污盗窃国家救灾储备粮大开了方便之门, 义仓最终失去了它原有的救灾作用。

## (二) 灾情检测监督

在唐朝完善的灾害处置体制中, 灾情检测监督环节具有重要的作用, 其中主要包括灾情汇报、决策咨询、执行与监督机制。

### 1) 灾情汇报

当灾害来临之时, 能否及时获得准确的灾情信息直接关系到政府采取何种措施救灾。为此, 唐朝建立了制度化的灾情奏报与核实机制, 以达到准确掌握灾情的目的。

为保证第一时间掌握准确的灾情信息, 唐朝建立了各级政府逐级汇报灾情的信息奏报机制, 并将之纳入法制化轨道。唐律明确规定“其应损免者, 皆主司合言。主司, 谓里正以上。里正须言於县, 县申州, 州申省, 多者奏闻。”<sup>[8]</sup> (P247)依照法定的灾情信息奏报程序, 地方发生灾害后, 民众须第一时间向里正汇报灾情, 里正向县里汇报, 县令再向州府汇报。州府经过核实后, 向中央尚书省户部汇报。造成重大损失的灾情, 由尚书省呈报皇帝, 以便中央制定赈灾政策。

为确保灾情信息汇报的准确性, 唐朝制定了严厉的法规, 依法惩处隐瞒或谎报灾情的地方官员。唐律规定“诸部内有旱涝霜雹虫蝗为害之处, 主司应言而不言及妄言者, 杖七十。覆检不以实者, 与同罪。若致枉有所征免, 赃重者, 坐赃论。”<sup>[8]</sup> (P247)遇到严重灾情, 尤其是发生在重要农业区域或京畿地区的灾害, 皇帝则直接派遣使臣巡检核实灾情, 指导救灾。

### 2) 灾情决策咨询

灾情决策咨询是唐朝灾害处置机制的重要一环, 对制定减灾对策发挥了积极作用。唐代灾情决策的最高决策权归中央。皇帝是决策的核心, 宰相、中书舍人、给事中、翰林学士等朝廷重臣参与决策。唐代的救灾决策分全局性的政策决策与局部性方法决策两大类。前者通常是对全国救灾减灾进行指导的政

策法规, 适用于规模较大的水旱灾害, 中央通常采取开仓赈济、蠲免租税等政策措施应对此类重大灾害。后者则是一些局部的、具体的救灾措施或方法, 适用于蝗灾等规模较小的灾害。如遇到蝗灾, 中央会采取集中扑杀等具体方法指导救灾。

唐代的灾情决策咨询通常以皇帝的名义向各级官员征求意见, 体现了政府决策的公开性。如玄宗开元十一年(723年)下诏“诸州百姓或因逢水旱, 流寓未安者, 宜令所司与朝集使即作赈恤安辑法奏闻。”<sup>[11]</sup> (P2913), 针对皇帝的咨询, 官员们通常以书面建议的形式提供意见。一般情况下中央官员承担减灾咨询任务, 地方官吏参与咨询的机会相对较少。普通官吏则难以上书皇帝, 这在韩愈的诗中有所反映。韩诗云: “前年关中旱, 闾井多死饥。去岁东郡水, 生民为流尸。上天不虚应, 祸福各有随。我欲进短策, 无由至彤墀。”<sup>[13]</sup> (P3773)

### 3) 执行与监督

减灾执行与监督机制是灾害行政管理中的又一个重要环节。救灾政令执行的好坏, 直接关系到国家财物损失的大小与百姓生命安危, 因此唐朝中央重视救灾执行过程的监督, 并做出了法律上的相应规定。

依照政府职责分工, 中央尚书省户部仓部司、工部水部司以及朝廷都水监等部门在各自的职权范围内执行中央的救灾政令, 分担一定的减灾责任。这些机构或掌管与救灾有关的物资储备, 或参与中央减灾决策预算方案的制定, 或协助并督促地方政府执行中央的减灾决策。唐代规定, 地方政府作为救灾执行机构, 除负责执行中央减灾决策以外, 很多情况下则担当救灾主体的义务。如《唐律疏议》规定: “近河及大水有堤防之处, 刺史、县令以时检校。若须修理, 每秋收讫, 量功多少, 差人夫修理。若暴雨泛滥, 损坏堤防, 交为人患者, 先即修营, 不拘时限。”<sup>[8]</sup> (P504~505)在执行中央救灾政令的过程中, 地方政府须严格服从中央, 不得自行更改中央救灾政令。每逢大灾, 皇帝会派遣三省或者御史台的重臣充任宣抚使或宣慰使指导救灾工作。这些赈灾使臣肩负着救灾的庄严使命, 代表皇帝前往灾区巡检灾情, 慰问灾民, 宣布救灾敕令, 安抚民心, 直接对皇帝负责。

灾害监督机制是中央政府落实减灾决策、监察救灾过程的制度设计。依照成规, 唐中央政府负责灾害监督的主要官员是中书省、门下省的谏议大夫、散骑常侍、左右拾遗、左右补阙等言官及御史台的监察御史。他们可随时向皇帝提出监督意见。御史监督是唐代监督地方灾情最常见的形式。当灾情发生时, 监察御史常被派往各州县核查灾情, 监督地方政府执行中央政令并及时将督察的结果上报中央。中央派监察御史巡视地方明显具有防止地方官员贪污、舞弊的意味, 一定程度上遏制了官吏贪腐现象的滋生, 此时监察御史便成为集指导、监督于一体的双重身份。

### 4) 灾情审计与监督

唐朝重视灾害处置的审计, 并建立了相应的工作机制。每当灾害发生后, 救灾物资的调配、使用都有专人负责核查与审计。唐代规定, 中央刑部的比部司和御史台作为最高审计机关, 负责灾害审计事宜。

在唐代中央三省六部行政体制中, 刑部是最高司法和审计机关, 下设都官、刑部、比部、司门司。其中比部司专掌审计事宜, 其职权独立于财政机构之外。依照规定, 比部司主官比部郎中、员外郎职掌“周知内外之经费, 而总勾之。……凡仓库、出纳、营造、佣市、丁匠、功程、赃赎、赋敛、勋赏、赐与、军资、器仗、和余、屯牧, 亦勾覆之。”<sup>[4]</sup> (P1839)所谓“勾”, 即勾检, 是审计检查的意思。唐代但凡国家经济活动均须经过比部的审计, 救灾物资的调运、发放自然也不例外。不仅如此, 唐朝还规定“度支、太府、金部、仓部等官并掌出纳, 以比部勾稽, 而以御史监察之。”<sup>[14]</sup> (P29)显然, 唐朝重视物资管理的监督, 比部审计核查的同时, 御史监察与监督同步跟进, 从而确保了审计监督的有效性和公正性, 维护国家利益少受侵害。

### (三) 灾后救济

灾害发生之后, 中央及时启动灾后赈济机制, 采取多种救灾措施, 以保证灾民生活和生产。唐朝常

见的赈灾救灾措施主要有以下几种:

### 1) 赈济

赈济是政府在灾时以实物救济灾民的无偿救助方式。赈济主要以粮食、衣物等生活必需品为主。按照赈济方式的不同,又分为赈给、赈粟、赈贷和工赈四种。

赈给是唐政府对灾民最直接、最有效的救济方式,包括粮食、钱款救济。唐前期,由于仓储丰盈,灾时的救济方式多以发放粮食为主。如唐中宗神龙二年(706年)十二月,“以河北诸州遭水,人多阻饥,令侍中苏瑰存抚赈给。” [12] (P1258)

赈粟是指政府在灾时以低价将粮食出售给灾民,也称之为“贱粟”、“粟仓”。如唐玄宗天宝十三年(754年)秋,“大霖雨,自八月至十月凡六十馀日,如霖。京城坊市垣墉,隳毁殆尽,米价踊贵。诏出太仓米百万石於城中,分十场贱粟与贫人。” [12] (P1261)在贱粟的同时,中央还实行赈粟以解决灾民亟需。所谓赈粟,是指政府在新粮收获之前以常平仓之粮赈贷给农民,待新粮收获后,允许百姓通过纳钱或上交帛粟来抵消原来赈借的粮食。政府通过贱粟或赈粟等赈济方式,在一定程度上缓解了百姓的燃眉之急,有利于生产的恢复。但是,一些富商大贾为了获取高额利润,往往在灾时囤积居奇,操纵市场,从而造成粮价上涨,以至于出现闭粳现象。为了控制粮价,防止不法奸商鱼肉百姓,唐中央政府曾多次下令禁止闭粳。如唐玄宗开元二年(714年)诏曰:“年岁不稔,有无须通,所在州县,不得闭粳,各令当处长吏简校。” [12] (P6012)

赈贷是指政府在灾时将粮食和种子借贷给灾民,待到来年成熟时再行征还的一种赈灾措施。如唐高宗永徽四年(653年),光、婺、滁、颍等州大旱,兖、夔、果、忠等州遇大水,“并贷赈之。五年六月,诏工部侍郎王伾,往河北较行遭水诸州,乏绝者赈贷之。” [12] (P1257)唐代的很多义仓都对灾民进行过赈贷,这样做既减轻了农民的负担,又利于灾后生活生产的恢复。

工赈,即以工代赈,是指政府在受灾地区专门为灾民兴办一些公共工程,用以赈灾,解决灾民生活问题。唐代见于记载的以工代赈的赈灾方式并不多,且多见于唐朝后期,如《新唐书》记载宪宗、懿宗执政时期,曾召集灾民进行抗灾工程的修建。

由于应对及时,赈济措施得当,唐朝政府的赈灾效果比较显著。若遇到仓储不足、救灾物资运输困难的情况,政府也会采取移民就食的赈济方式救助灾民。如高宗咸亨元年(670年),“天下四十余州旱及霜虫,百姓饥乏,关中尤甚。诏令任往诸州逐食,仍转江南租米以赈给之。” [4] (P95)永隆二年(684年)“八月丁卯朔,河南、河北大水,许遭水处往江、淮已南就食。” [4] (P108)

### 2) 抗旱排涝

干旱发生时,唐朝政府因地制宜引导灾民修渠引水,以解决农业灌溉和生活用水问题。例如,玄宗开元年间,“瓜州地多沙碛,不宜稼穡,每年少雨,以雪水溉田。” [4] (P3194)又如蔡州汝南郡新息县西北五十里有隋故玉梁渠,开元中这里发生严重旱灾,中央“令薛务增浚,溉田三千馀顷。” [6] (P605)

水灾来临时,政府根据实际情况,在已有水利工程的基础上加固堤堰、疏导河渠,抗洪排涝,尽全力将洪水的危害减少到最小限度。如唐中宗时期,“会汉水涨啮城郭,束之因垒为堤,以遏湍怒,阖境赖之。” [6] (P3422)玄宗开元十八年(730年)夏,东都瀍河、洛水泛涨,损坏天津、永济两座桥及提象门外的仗舍,并毁坏千余家居民庐舍。“闰月甲申,分幽州置蓟州。己丑,令范安及、韩朝宗就瀍、洛水源疏决,置门以节水势。” [4] (P195)

### 3) 焚瘞灭蝗

对于蝗灾,唐朝政府多采取焚瘞灭蝗集中捕杀的方法。人们依据蝗虫喜光的特性,晚上在田间点燃火堆,从而引蝗虫扑火自焚从而收到消灭蝗虫的效果。《旧唐书》在记载这种有效的灭蝗方法时写道,“蝗既解飞,夜必赴火,夜中设火,火边掘坑,且焚且瘞,除之可尽。” [4] (P3024)这是玄宗朝宰相姚崇

创造出的灭蝗方法, 开元年间曾得到广泛的推广使用。后来, 唐朝百姓干脆采取食用蝗虫的办法消灭蝗灾, 效果显著。如唐德宗贞元元年(785年)夏, “蝗, 东自海, 西尽河、陇, 群飞蔽天, 旬日不息, 所至草木叶及畜毛靡有孑遗, 饿殍枕道, 民蒸蝗, 曝, 飏去翅足而食之。” [6] (P618~619)

#### 4) 医药救助

在医疗卫生条件相对落后的古代, 大灾之后常伴有瘟疫发生。唐朝从中央到地方, 建立了一套医疗救助体系, 以便及时向灾区派遣医生、发放药品, 减少人员伤亡。

唐代中央的太医署和地方的州、县医学博士, 都是灾时重要的医疗救助机构, 对于疫病的防治发挥了积极的作用。史载显示, 唐代疫情发生后, 所造成的危害十分惊人。如高宗永淳元年(682年)冬, “大疫, 两京死者相枕于路。” [6] (P629)基于此, 政府通常会派遣医务人员携带药品前往灾区防病治病, 以控制疫情。如太宗贞观十六年(642年)夏, “谷、泾、徐、虢、歌、戴五州疾疫, 遣赐医药焉。” [12] (P1777)政府的医疗救助措施在一定程度上发挥了控制疫情、挽救生命的作用。

#### 5) 蠲免租税

天灾无情人有情, 每当遇到灾年, 唐朝中央政府善用经济手段抵御灾害, 如调整赋税政策, 蠲免百姓的租税、徭役、债务等, 通过这些救灾措施保证人民生活生产秩序的恢复。例如唐太宗贞观元年(627年)夏, “山东诸州大旱, 诏无出今年租赋。” [12] (P5860)中宗神龙元年(705年)六月, “洛水暴涨, 坏庐舍二千馀家, 溺死者甚众。……八月戊申, 以水灾, 令文武官九品以上直言极谏。河南洛阳百姓被水兼损者给复一年。” [4] (P140)所谓“给复”, 是指蠲免徭役。玄宗开元二十二年(734年), 朝廷下诏“至如州县不急之务, 差科徭役并积年欠负等, 一切并停。其今年租八等已下, 特宜放免。地税受田一顷已下者, 亦宜放免。” [12] (P5863)这是一次较大范围的蠲免租税、徭役的救灾举措。盛唐开元年间, 唐玄宗曾多次下诏“天下遭损免州及供顿州, 无出今年地税, 如已征纳, 听折来年逋租悬调、贷粮种子、欠负官物在百姓腹内者, 并宜放免诸州。” [12] (P5863)

唐代统治者受到传统的天人感应思想的影响, 除了赈济、灭蝗等较为实用的救灾措施外, 皇帝还会用诸如减膳、祈禳、大赦、避正殿、出宫人、因灾求言、因灾虑囚等非常手段以求减灾救灾。这类方法大多具有封建迷信的色彩, 实际效果不大。

### 3. 唐中央灾害处置机制的几点启示

纵观唐代中央灾害处置机制, 它具有系统性、实效性、灵活性等特点。

**系统性。**如前所述, 唐代中央灾害处置机制全面系统, 包括灾前预防、灾情汇报、抗灾减灾、决策监督、灾后重建等有机联系的几个环节。每个环节各要素相互协调、密切配合, 权责明确。唐代各种救灾措施, 有的以行政手段固定下来, 有的成为约定俗成的习惯做法, 有的则被纳入相关的法令中, 中央通过综合运用行政与法律手段, 保证了各项救灾措施的贯彻落实。

**实效性。**唐朝在救灾决策的选择上注重实际效果, 朝野上下齐心协力, 用切实可行的措施实现减灾救灾的目的。如遍布全国各地的义仓网络在灾害来临时可以全国联动, 彼此相互补给, 为百姓提供了及时的粮食救济, 效果显著。面对蝗灾, 唐朝采取了食用蝗虫的新办法积极应对, 既消灭了蝗虫, 又解决了粮食短缺问题, 有效预防了饥荒的发生, 这不失为一种讲究实效好办法。史料记载, 玄宗开元初年“所司结奏捕蝗虫凡百馀万石, 时无饥馑, 天下赖焉。” [15] (P999)“由是连岁蝗灾, 不至大饥。” [5] (P6717)这种以蝗代粮的救灾措施即使在今天看来, 也是行之有效的合理办法。

**灵活性。**唐代政府的救灾措施, 在体现实效性的基础上, 也具有较强的灵活性。政府所采取的诸如义仓、水利兴修等措施虽然大多是在沿袭前朝的做法, 但在方法上不断推陈出新。如常平仓最初只是起到平抑粮价的作用, 唐代后来赋予其赈济的功能, 与义仓共同发挥救灾赈灾作用。在救灾的实际过程中,

唐人注重制度创新与方法创新, 创造了许多新的方法应对灾害。如姚崇倡议并推广集中扑杀灭蝗的新办法, 百姓以食蝗方法达到灭蝗目的的创新举措, 都体现了唐代救灾减灾策略方法上的灵活性。

毋庸置疑, 唐代是我国封建社会政治、经济空前繁荣, 法制趋于完善的时期, 强大的综合国力为灾害应对机制的建立与完善提供了充分的保障。但即使再完备的行政体制也难免有疏漏, 更何况是在利益冲突强烈的封建社会。根据史料记载, 在唐政府的救灾过程中, 官吏的贪腐及各种渎职行为时有发生。

首先, 官员挪用、盗取义仓粮食问题突出。虽然中央政府多次下令禁止挪用、盗用义仓粮, 但此类现象仍不能完全杜绝。无论在灾前、灾中还是在灾后, 随意挪用、盗取义仓粮的现象时有发生。特别是一些有权有势的朝廷高官, 他们往往不顾百姓安危, 依仗手中权力, 肆意挪用、盗取义仓粮食中饱私囊, 导致赈灾效果大打折扣。如玄宗开元年间, 朝臣韦坚曾“取州县义仓粟, 转市轻货” [4] (P2086)以此谋取私利。外戚杨国忠“悉天下义仓及丁租、地课易布帛, 以充天子禁藏。” [6] (P4466)此类舞弊行为, 严重削弱了国家赈灾惠民政策的效果。

其次, 地方官员假借赈灾名义巧立名目盘剥百姓, 致使中央蠲免政策落空, 加重了灾民负担。如前所述, 每当灾害发生后, 唐朝中央通常会下令蠲免灾民租税债务。可是, 一些地方官员不但不予以执行, 反倒借机敲诈勒索, 百姓苦不堪言。正如白居易诗《杜陵叟》所描绘的那样, “杜陵叟, 杜陵居, 岁种薄田一顷余。三月无雨旱风起, 麦苗不秀多黄死。九月降霜秋早寒, 禾穗未熟皆青干。长吏明知不申破, 急敛暴征求考课。……白麻纸上书德音, 京畿尽放今年税。昨日里胥方到门, 手持敕牒榜乡村。十家租税九家毕, 虚受吾君蠲免恩。” [13] (P4704)

再次, 一些官员上下授首, 虚报、瞒报灾情。如玄宗天宝时期, “大雨败稼, 帝忧之, 国忠择善禾以进, 曰: ‘雨不为灾’。扶风太守房琯上郡灾, 国忠怒, 遣御史按之。后乃无敢以水旱闻, 皆前伺国忠意乃敢启。” [6] (P4468)晚唐懿宗朝以后, 政务废弛, 瞒灾不报的现象更是到了无法控制的地步。宋人司马光一针见血地指出: “杨国忠以霖雨不害稼, 韩晃以霖雨不败盐, 今杨知至以蝗不食稼抱荆棘而死, 唐之臣以蒙蔽人主而成习, 其来久矣。” [5] (P8181)官吏瞒灾不报, 究其原因, 或尸位保禄, 或迎合奸佞, 或贪污国家资材, 皆视百姓生命如草芥。

总体上说, 唐朝前期政治清明, 统治者励精图治, 将较多的精力投入在救灾备荒上。面对各种自然灾害, 唐政府采取了一系列行之有效的措施, 各种灾害处置机制能够发挥作用, 官员贪腐、渎职现象的发生相对较少。唐朝后期君主昏庸, 吏治腐败, 各种社会矛盾激化, 许多官吏为所欲为, 贪腐、渎职现象滋生蔓延, 国家抵御灾害的能力逐渐下降, 原有仓储设施废弛, 逐渐失去了防灾救灾的作用。

历史是一面镜子, 唐朝中央灾害处置机制折射出一个真谛: 只有国家富强、法制严明, 才有能力应对各种灾害的挑战, 实施正确的救灾减灾策略, 救百姓于水火, 挽苍生于倒悬。反之, 国家法制废弛, 吏治腐败, 救灾设施必失去效用, 到头来人民遭殃。正所谓国运兴, 百姓幸; 国运衰, 百姓哀。

## 基金项目

本文得到 2014 年上海市哲社规划课题“社会转型视野下的唐宋房屋税研究”(项目编号 2014 BLS005)资助。

## 参考文献 (References)

- [1] 卜正民, 主编. 哈佛中国史一分裂的帝国: 南北朝[M]. 李磊, 译. 北京: 中信出版社, 2016.
- [2] 汤因比. 历史研究(上)[M]. 上海: 上海人民出版社, 1959.
- [3] 刘俊文. 唐代水害史论[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 1988(2).
- [4] 刘昫. 旧唐书, 卷 37 《五行志》[M]. 北京: 中华书局, 1975.



- 
- [5] 司马光. 资治通鉴, 卷 214 《唐纪三十》 [M]. 北京: 中华书局, 1956.
- [6] 欧阳修, 宋祁. 新唐书, 卷 46 《百官志一》 [M]. 北京: 中华书局, 2000.
- [7] 北京大学中国中古史研究中心. 《敦煌吐鲁番文献研究论集 第 3 辑》, 王永兴《敦煌写本唐开元水部式校释》 [M]. 北京: 北京大学出版社, 1986.
- [8] 长孙无忌, 等撰. 刘俊文点校. 唐律疏议, 卷 27 《杂律》 [M]. 北京: 中华书局, 1983.
- [9] 《礼记·王制第五》 [M]. 长沙: 岳麓书社, 2006.
- [10] 李林甫, 等撰. 陈仲夫点校. 《唐六典》卷 3 [M]. 北京: 中华书局, 1992.
- [11] 董浩. 全唐文, 卷 615 王播《请换贮东渭桥米石奏》 [M]. 北京: 中华书局, 1983.
- [12] 王钦若. 册府元龟, 卷 105 《帝王部·惠民一》 [M]. 北京: 中华书局, 1960.
- [13] 彭定求. 全唐诗, 卷 337 韩愈《归彭城》 [M]. 北京: 中华书局, 1960.
- [14] 陈梦雷. 古今图书集成, 卷 659 [M]. 北京: 中华书局, 1985.
- [15] 金沛霖. 《四库全书子部精要, 下》 (唐)郑縈撰《开天传信记》 [M]. 天津: 天津古籍出版社, 1998.

**期刊投稿者将享受如下服务:**

1. 投稿前咨询服务 (QQ、微信、邮箱皆可)
2. 为您匹配最合适的期刊
3. 24 小时以内解答您的所有疑问
4. 友好的在线投稿界面
5. 专业的同行评审
6. 知网检索
7. 全网络覆盖式推广您的研究

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱: [ojhs@hanspub.org](mailto:ojhs@hanspub.org)