

# 关于我国历史上的 灾情与救灾工作

郑  
功  
成

从灾害的危害空间来看,普遍性特征明显。历史上无论哪个省、区均发生过多次大的或较大的自然灾害,其中遭受水、旱灾害袭击的地区最广,以河北、山东、河南、江苏、浙江、安徽等省为重。如从公元1世纪至19世纪初期,遭受水灾较重的有河南(173)、河北(164次)、江苏(151次)、山东(118次)、安徽(115次)、浙江(104次)、湖北(84次)、陕西(77次)、江西(75次)、湖南(63次)等省。<sup>③</sup>

从灾害发生的周期来看,自元代以后,较以前大为缩短。如秦汉时期年均遭灾约0.85次,三国两晋时期年均遭灾1.52次,南北朝时年均遭灾约1.86次,隋唐时期年均遭灾约1.62次,五代两宋时期年均遭灾约2.48次,元代年均遭灾达5.29次,明代为3.79次,清代为4.2次。<sup>④</sup>

从灾害的生成条件来看,既有自然的又有社会的,天灾往往酿成人祸,人祸又加重了天灾。在成因上的相关性尤为明显,如灾害过后必有饥荒,旱灾过后,蝗虫遍地;水灾过后,往往疫病流行。如《明史》记载,天启六年、崇祯十年的大旱过后,蝗虫危害数省;再如1931年的江淮大水灾,据当时的

由于灾害是危及社会发展和统治秩序的重大破坏因素,救灾就成了历代政府与生俱来的职责。政府救灾作为我国历史上财政经济的重要组成部分和社会保障体系中的重要内容,已有数千年的历史。回顾历史,对于我们认识灾情、吸取历代政府救灾的经验教训有着重要的历史和现实意义。

## 一、我国历史上的灾情

自古以来,我国就是一个多灾的国家,各种天灾人祸对我国人民的生活与生产造成了极为严重的损害。有案可查的文字记载表明,我国的灾害之多,灾情之重,实为世所罕见,几乎年年有灾,有灾必有荒。

根据史籍记载,我国的天灾人祸种类繁多,主要的有水灾、旱灾、地震、虫灾、风灾、雹灾、霜灾、雪灾及战乱、疫病等,这些灾害每年都有一种或几种在一地或数地乃至大半个国家发生。统计数据表明,从公元前1766年(商汤18年)至公元1937年的3703年间,有文字记载的各种灾害(剔除战乱)就发生过5258次,平均约六个月一次;其中旱灾1074次,水灾1058次,每二年多就有一次大的水、旱灾害;<sup>①</sup>明、清两朝前后535年间,发生较大的灾害就达2132次,其中水灾388次,旱灾375次、地震334次、雹灾243次、风灾194次、虫灾178次、霜雪灾害90次、传染病灾害138次;<sup>②</sup>由此可见我国灾种之多、之繁。

国民政府救灾委员会称“水灾过后又有疫病”,且因“病而死者,其数比较淹饿而死者为众”,<sup>⑤</sup>而该年大水灾淹死人口26.5万人。<sup>⑥</sup>

上述史料虽称不上完全统计,但已足以表明我国灾害历来严重的历史事实和基本特征。

## 二、我国历史上灾害对社会经济的影响

频繁而严重的各种灾害,在历史上对我国的经济社会发展产生着深刻的影响,最主要的可以概括为以下几方面:

1. 造成人口死亡和迁移。人口死亡是灾害造成的直接后果之一。例如,西汉商后二年(公元前186年)正月地震,武都山崩,杀死760人;<sup>⑦</sup>新王莽天凤二年(公元15年)邯郸以北水灾,流杀数千人。<sup>⑧</sup>至明、清两代,因灾直接死亡和因灾饿冻疫病而死者更众,如嘉庆十五年(公元1810年)因灾死亡900万人,道光二十六年(公元1846年)因灾死亡28万人;咸丰七年(公元1857年)因灾死亡500万人,光绪二至四年(公元1876年—1878年)因灾死亡1000万人;<sup>⑨</sup>本世纪的1922年广东因台风致死7万多人、湘南涝灾致死4万多人,1925年四川巴东因传染病死亡10多万人。<sup>⑩</sup>因灾害所迫,流

离失所者更是不可胜计,如1928—1930年间西北水灾,据陕西37县调查,妇女于灾荒中离村者达100多万人,其中被贩卖者30多万人,迁逃者70多万人;北方各省因灾移入东北者1923年为39万人,1926年为59万人,1927年以后年均在100万人以上。<sup>⑪</sup>即使在新中国成立后的1960年自然灾害期间,山东灾民外流至东北诸省者也达50万人以上。<sup>⑫</sup>灾害造成的人口死亡,制约了劳动力生产的增长;灾害造成的自发的大规模人口迁移,又往往使人口布局、经济布局正常秩序打乱,造成社会失控。

2. 制造饥荒,加深贫困。毋庸赘言,旧中国数千年的封建剥削制度是造成劳动人民长期贫穷的根本社会原因。但是,灾害作为一种自然现象,也一直是加深广大劳动人民贫困化的重要因素(这种影响不仅过去存在,现在乃至将来仍将存在),尤其是在封建统治下因救灾措施不力。财政后备薄弱,加之农民处于被统治的地位,抗灾能力无从具备,往往是灾必有饥荒,灾与荒成为一对历史的“孪生兄弟”。翻开史籍,因灾饥饿而死者不计其数,人相食的惨剧并不罕见。如1925年四川等地饥馑,重灾区达80余县,饿死者达3000万人。<sup>⑬</sup>本来,劳动人民就生活在被剥削的境况下,灾荒更加深了贫困化,贫困化又制约着抗御灾害能力的提高,灾荒带来贫困,贫困又加重灾荒的恶性循环一直在我国历史上持续数千年。

3. 造成社会动乱,危及统治秩序。在我国漫长的封建社会里,灾荒往往使广大劳动人民濒于绝境,饥饿的群众在忍无可忍的情况下揭竿而起,反抗乃至推翻统治阶级的斗争持续不断。旧中国累次发生的农民起义,无论其范围的大小或时间的久暂,实际上无一不以灾荒为背景,无一不以饥饿的灾民抢米、分粮为斗争的前奏,这已成为历史的公例。例如,西周厉王21—26年间的大旱,促成了历史上首次大规模农奴起义的爆发;秦末陈胜、吴广起义除暴政外,是大泽乡暴雨成灾所催化;西汉绿林起义和赤眉起义,以王莽天凤四至五年(公元17—18年)的南方大饥荒和山东、江苏大饥荒为背景;东汉黄巾起义也因连年灾荒使百姓无法生存所激化;隋末翟让、窦建德、杜伏威领导的农民起义,是因山东大水、河南春荒等促成;唐末王仙之和黄巢领导的农民起义是因公元869—874年西起虢州、东达海滨的大范围干旱酿成;宋朝王小波、李顺领导的起义,是涉及全国各地的水、旱、虫、

雪灾及疫病流行所激化;元末刘福通等领导的农民起义,亦是连年水、旱灾情激化了阶级矛盾所致,明末李自成起义是在崇祯初元年(公元1628年)一年不见雨的陕西大饥荒情况下发动起来的;清朝洪秀全起义选定在1846—1850年间的全国大灾荒时发难并迅速蔓延至江南各省。<sup>⑭</sup>

上述史实表明,历史上的农民起义虽然是统治阶级暴政所致和阶级矛盾尖锐化的表现,但它与灾荒也密不可分,灾荒是造成社会动乱,危及统治秩序的重要致因和催化剂。难怪孟子说“凶岁,子弟多暴,非天之降才尔殊也。其所以陷溺其心者,然也”,这段话在一定程度上反映了灾荒、暴政和农民起义及政权更迭的客观规律。

4. 直接制约着农业生产的发展,造成经济衰退。一方面,灾害造成农民饥馑死亡,人口锐减,耕种农田的劳动力必然减少,即使有田可耕也力不能及,致使土地荒芜废弃。另一方面,各种灾害往往直接破坏着农田土质,如农田被洪水淹没以后,即可破坏土质,影响农作物的生长,时间愈长,受害愈深,致使荒地增加、土壤沙化现象严重;此外,大灾之年又必大量减少或死亡耕畜,破产的农民不得不变卖农具,加以缺乏种子肥料,无力从事农业再生产,其甚者或令全部生产停滞下来。到了近现代社会,灾害造成农业生产的停滞或倒退,又直接影响到工商业的发展,进而导致整个社会经济的衰退。如60年代初期,严重的自然灾害就迫使我国从1963年起进入国民经济调整时期,第三个五年计划推迟到1966年才实施,整个经济受灾害的影响显而易见。<sup>⑮</sup>

### 三、我国历史上政府救灾的措施及内容

由于灾害造成的后果十分严重,尤其易使社会失去控制,动摇统治阶级的统治秩序,因此,自有国家以来,救灾就成为政府的一项职责而存在,它作为国家的财政后备,由政府直接组织、管理并具体实施,主要依靠国家财政即国库拨款作为经费来源,具有现代社会保障制度的某些特征。

在商汤以前,由于国家和机器尚不完善,生产力水平极端低下,国家政权无力在物质上帮助灾民,但仍出面组织救灾事务,不过主要是组织巫术救灾而已,它虽然不产生直接的救灾经济效果,但仍能在一定程度上安抚民心,表明救灾确是政府与生俱来的职责之一。

到西周时期,国家机器得到强化,生产力水平

有所提高,国家财政也因生产的发展有了调剂的能力和低水平的后备力量,加之人们对灾害的盲目迷信及畏惧心理有了一些改变,故政府采取的救灾措施较前期更趋具体。当时的中央政府即朝廷开始设立专管人民和土地农耕及救灾事务的地官司,并确定了“以荒政十有二聚万民:一曰散利(贷种),二曰薄征(轻租税),三曰缓刑,四曰弛力(息徭役),五曰舍禁(庶民可随意劳动谋生),六曰去几(减免租税),七曰眚礼(灾礼),八曰杀哀(省凶礼),九曰蕃乐(收藏乐器而不作),十曰多昏(鼓励结婚生育,繁殖人口),十有一曰家鬼神(求神问鬼消灾),十有二曰除盗贼”(《周礼·地官司》)的救灾政策,这些政策中包括了放贷、节约、巫术等项灾后补救措施,尤其值得指出的是,西周时期还开始建立仓储后备制度,有了平糶法,以调粟、赈民之急。由此可见,政府救灾在我国是源于商汤,始于西周,确实是政府的一项历史性职责。

自西周以来,历代政府采用的救灾措施,主要的可以归纳为以下几类:

1. 建立仓储后备, 赈谷救灾。仓储后备, 赈谷救灾, 是我国传统的救灾之策。西周时期的平糶法即是在丰年平价购进粮食建立仓储后备, 灾年再开仓以平价赈济灾民。到公元前422年, 李悝被委为魏国相国后, 更是将丰年与灾年各分成大、中、小三等, 丰年由官府买入粮食, 灾年则由官府卖出粮食, 买卖价格稳定, 既不“余贵伤民”, 又不“甚贱伤农”, 同期的齐国, 曾对灾民进行赈谷即无偿发放粮食、救济灾民。汉代以后, 赈谷救灾更是成为历代封建王朝救灾的主要措施。从实施方式看, 赈谷救灾包括平价有偿赈救和无偿救济两种; 从组织方式看, 既有中央政府直接建立并掌握的粮食储备, 又有地方政府建立的粮食储备, 前者如汉宣帝时设立的常平仓、唐太宗时设置的义仓等, 后者如隋文帝时设立的西京太仓、东都含嘉仓和洛仓、华州永丰仓及陕西太原仓等。<sup>⑩</sup> 一旦遇灾, 则开仓赈济饥民。

2. 赈款救灾。以谷赈灾虽为古时救灾之常策, 但难以适应灾后灾民的不同需要, 于是, 出现了政府赈款救灾, 即对灾民无偿发放一定的钱款, 由其自谋生存。如东汉永建三年, 京师地震造成房屋大多倒塌, 当地居民死伤惨重, 汉顺帝即诏令地方官吏查灾上报, 然后由国库支付救灾费, 对年

满7岁以上的生存者每人给钱二千;<sup>⑪</sup> 除以年龄为标准外, 有的还以家庭人口为标准。如宋仁宗天圣七年, 河北发生大水灾, 死者无数, 仁宗下令“见存三口者, 给钱二千; 不及者半之”。<sup>⑫</sup> 用货币支付作为政府救灾的方式, 是适应汉代以来小生产不断发展和更方便灾民的一大进步。

3. 工赈救灾。工赈救灾是指政府选择灾情最严重的地方, 兴修水利、堤坊、道路等工程, 利用灾民劳动, 以结算民工工钱的形式赈济灾民, 帮助灾民度过灾荒之年。据《晏子春秋》记载“齐景公之时, 饥。晏子请为民发粟, 公不许, 当为路寝之台, 晏子令吏重其赁, 远其兆, 徐其日, 而不趣。三年台成, 而民赈, 故上悦乎游, 民足乎食”。可见, 以工代赈始于战国时期。后来各朝代均采用过这一办法赈济灾民。如唐朝卢坦任宣州刺史时, 遇江淮大旱, 卢坦组织灾民开荒, 使几千灾民度过了荒年, 而荒地也变成了良田; 宋神宗熙宁八年(公元1075年)八月神宗诏令灾民灭蝗除害, 得蝗虫五升或蛹虫一斗者给细包谷一斗, 蝗种一升给细包谷二升给, 银钱以中等值与之;<sup>⑬</sup> 明朝弘治年间, 黄河决堤, 淹没了开封城, 百姓流离失所, 河南副都巡抚孙需组织灾民数万人修复河堤, 给予一定的工钱, 帮灾民度过了荒年; 清乾隆二十五年, 河北等地做河道沟渠等, 朝廷将上年截留北仓漕米所存十万担作为修浚河渠以工代赈之用。<sup>⑭</sup> 民国时期, 政府专设救济水灾委员会办理灾区救济事务, 役用长江及淮河两岸灾民修筑水利工程, 实行工赈救灾。<sup>⑮</sup> 工赈救灾的好处不仅在于能帮助灾民度过灾荒, 而且进行了建设, 增强了抗灾能力。

4. 贷赈救灾。贷赈救灾是指在灾荒时期, 由政府贷给灾民耕牛和种籽等, 以帮助灾民恢复生产, 待灾年过后再收回本金, 或附带低息, 或不收息, 它适用于条件较好、遭灾不重的农民。早在西周, 放贷就是荒政中的一项政策; 汉和帝时曾对河北、河南等地水灾灾民实行过贷牛办法, 唐太宗贞观二十二年曾以因各地水旱灾情严重而对灾民贷种粮救灾, 宋太宗至道二年亦贷麦种以救灾, 元世祖时采取过贷富人粟以赈贫民的措施, 清朝曾有贷粟种之法, 民国时期亦有农赈(放贷之别称)之法并由国民政府救济水灾委员会农赈处实施,<sup>⑯</sup> 等等。

5. 养恤救灾。养恤救灾是历史上各朝代普遍采用的又一救灾措施。它包括施粥、居养等若干

具体措施。(1)施粥是临灾急切的办法,它起源于战国时期,当时齐国大饥,官员即在路边设有粥舍以待饥民食之,是一种无偿救济办法。至汉代后,施粥救灾被普遍采用,有的朝代还在常年遭灾的地区设有专门的施粥机构或施粥厂,如清乾隆八年朝廷就决定于通州和凉乡分设饭厂,民国时期更是在历次各地救灾中均以粥厂为急赈中的主要工作。<sup>②</sup>(2)居养是灾时临时收容抚恤之办法,历史上各朝多设有居养院、福田院、救济院、安济场等,名称不一,但功能相似,其主要功能就是在灾荒年份收容灾难民及因灾流浪无以为生者。如《南史·齐武帝本纪》载“郡下大水,王子良开仓赈救,贫病不能立者,于第北立牖收养,给衣及药”;再如民国时期亦设有救济院,主要收养灾民中无依无靠且不能自立者。此外,还有贖子之法,即在灾荒时期对于卖儿卖女者由政府出资为灾民贖子。

6. 其他。除前述五大类主要救灾措施外,历代政府还有组织灾民迁移就耕、抚辑流民、减免租税等措施。

上述救灾措施,是我国人民与灾害的长期斗争中积累的历史经验,实是祖先留下的宝贵财富,许多救灾措施还沿用至今,说明其还能为社会主义新中国的稳定与发展服务。值得指出的是,尽管大多数救灾措施很合理,但在旧中国却根本不可能得到有效实施,是以有灾必有荒,灾荒成为广大劳动人民接受统治阶级残酷剥削和压迫之外的又一危及生存环境的枷锁。

#### 四、我国历史上政府对救灾事务的管理

由于灾害关系到统治秩序的稳定,历代政府中均设有专管包括救灾工作在内的各项民政事务的机构或职官,对于大灾发生,最高统治者也亲自过问,从而与封建社会的集权政治相适应,明显地体现出集权管理的特色。

据史书记载,西周朝廷设有地官司徒(六大官员之一)职掌各种民政事项,救灾及大荒、流行疾病之年移民等就是其肩负的重要职责;秦汉时期,由丞相管理民事,救灾及灾后移民安置等事务均在其职责范围;唐代,设户部,户部下辖四司,其中户部司与仓部司均担负救灾之职责;宋代,朝廷中设尚书省,辖下设有户部,户部设左、右二曹,左曹职掌查灾、救灾等事务,右曹职掌常平(以平丰灾)、免役、救济等事务;元代,设中书省总理政务,中书省设立大司农职掌农桑、水利、事故、

饥荒之事务;明代,设户部尚书,其职责有蠲减、赈贷、均余、捕蝗之令悯灾荒,以输转、屯种、余买、马纳之法实边储,以禄廩之制取贵贱等;清代,由六部分掌朝政,其中户部掌救灾等事务,后于光绪32年改革官制,改六部为十一部,设有民政部辖民治司职掌救灾事务。<sup>③</sup>

各朝代的上述机构或职官,都是中央政府中的综合性职能部门,即救灾、移民、救济等事务仅为其职责之一,这与当时中央政府职能部门数量较少有关,但已足以表明救灾工作是政府的固有职责。一般而言,中央级的职官或机构主要是起草救灾方略由最高统治者批准实施,下察民情与灾情,上告天子或皇帝,直接组织全国性的灾害救济事务;地方各级同类机构或职官则具体组织本地的救灾事务。由于整个封建社会是中央集权制,加之救灾工作必须强调权威性,故政府对救灾工作的管理也打上了中央集权的烙印。如一地遭灾,地方官吏无权决定救灾事务而须上达朝廷并经批准才能开仓赈济灾民,虽然有时皇帝下诏给予地方官吏一定的自决权,但因救灾要依靠国库拨补,即属中央财政经济的组成部分,大多要逐级上报下批才行,以致因时间耽搁,灾民饥冻而死者不计其数。因此,开明的地方官吏有时也组织实施地方性的救灾之策,以作为中央政府救灾的补充。

#### 五、我国历史上政府救灾的特点

纵观历史,历代统治者在处理救灾事务方面,有如下共同特征:

第一,将救灾视为政府的一项基本职责。如前所述,虽然历代反动统治阶级残酷剥削广大劳动人民,但大多希望通过所谓“仁政”来达到国家富强、开拓国土、稳定统治秩序以利其统治和延续政权的目的,从而把救灾作为一项恩赐给灾民的“仁政”来实施,并列入政府的基本职责范围,强调中央集权管理。

第二,被迫性特征明显。旧中国是私有制社会,统治者要想维持其统治,就必须稳定社会秩序,而灾害的发生屡屡酿成民变,在统治阶级的腐败统治下人民常揭杆而起,进而推翻其统治。因此,在广大劳动人民的长期抗争和历史教训下,历代统治者不得不采取一些灾后赈济措施来缓和阶级矛盾,以避免人民的反抗。因此,历史上的政府救灾并非出于统治者的自愿,而是被迫采取的。

(下转第70页)

审计组织的指导,使其审计工作重点都围绕如何为当前经济建设和经济发展服务来开展,从而能与国家审计机关基本保持协调一致。协调性是我国社会主义审计体系的特色之一。西方国家审计体系中,虽然许多国家的政府审计对内部审计也有业务指导关系,如美国审计总署的职权中有指导联邦各部门的内部审计工作一项,英国国家审计署曾于1985年成立了内部审计指导委员会进行内审的业务指导,但这种指导一般偏重于审计方法方面;至于一些国家政府对民间审计的控制,也主要是对民间审计人员的资格考试、职业责任方面的控制和干预,而不是业务上的指导。因此西方国家的三种审计组织之间在审计工作的开展方面一般不具有协调一致性。

(责任编辑 余玉苗)

(上接第66页)

第三,管理封建式。在封建社会里,“天子”主宰一切,通常也将国家视为君王的私有,皇帝是全国土地和人民的最高所有者,国家机器及职官只不过是最高统治者的私人工具而已,管理救灾事务的机构或职官及其管理方式,也必然是封建式的,一切以统治者的意志为依据,是故历代政府中采用的救灾措施相似,效果上却有很大差异。在“明君贤臣”的统治下,灾民的境况可能稍好些;在“昏君污吏”的统治下,灾民唯有死路一条;管理封建式造成的直接后果就是管理效果上因人而异,因君而异。

第四,虎头蛇尾式。历史上的政府救灾,大多是虎头蛇尾式。每当改朝换代,开国之君及最初几代国君,往往较重视荒政救灾,以图恢复国力、稳定民心,巩固统治秩序。一旦统治地位稳固,国君就开始转入昏暗,臣下贪欲横流,政府救灾日益松弛,遇到大灾不是束手无策,就是趁机暴敛,灾荒加暴政迫使灾民在无法生字的条件下起来推翻其统治。

第五,治标不治本。无论采取何种救灾措施,历代政府救灾都没有改变旧中国贫穷落后尤其是广大劳动人民遭灾后的悲惨境况。其根本原因在于生产资料私有制的剥削社会里,人民的生计无所依靠,只能靠天吃饭,丰年也只能勉强维持生存,灾年更是无力抵御;同时,各种临灾应变措施作为治标之策,水平极端低下,所需时间又长,不仅无法增强灾后恢复功能和抗灾能力,连灾民的最低生存要

第三,主导性。主导性特点是指我国审计组织体系以国家审计为主导、内部审计为基础、社会审计为补充力量的特点。众所周知,西方国家的审计组织是以发达的民间审计为主导地位的,这一特点的形成也是不同的经济制度决定的。在生产资料私人占有的西方国家,由国家投资的企业不多,而政府审计的职权范围只是那些由国家投资或国家投资占一定比例(如50%以上)和给予财政补贴的企业及单位,从而绝大多数被审对象(私营企业)只能由民间审计组织去进行审计,这就促进了民间审计的发展并使其成为审计的主导力量。

求也达不到。因此,旧中国的政府救灾,注定了不可能从根本上解决广大劳动人民的灾后保障问题。

总之,我国的灾情历来严重,其对社会经济的影响是深刻的。历史上的政府救灾虽然在剥削制度下无法改变灾民的命运,却为新中国的政府救灾工作提供了宝贵的历史经验教训。

#### 注释:

①②④⑦⑩⑫均据邓云特著:《中国救荒史》,商务印书馆1937年版统计整理;参见《中国历代灾害年表》。

③参见卢谋华主编:《民政概论》(民政管理干部学院教材)第129—130页。

⑤⑥《国民政府救济水灾委员会报告书》,第八章。

⑦⑧⑨孟昭华彭传荣编:《中国灾荒辞典》,黑龙江科技出版社1989年版,第108、7、11页。

⑩郭增建:《开展灾害综合研究、提高人类抗御能力》,《灾害学》,1988年增刊第43页。

⑪⑫⑬均据马宗晋等主编:《灾害与社会》,地震出版社1990年版;参见田方、陈一筠主编:《中国移民史略》,知识出版社1986年版。

⑭参见范文澜著:《中国通史》(六卷本)和王丹岑编:《中国农民革命史话》。

⑮郑功成:《论我国农村的自然灾害与减灾工作》,《管理世界》,1991年第5期,第178页。

⑯于佑虞:《中国仓储制度考》,正中书局1948年版;参见张弓著《唐朝仓廩制度初探》,中华书局1986年版。

⑰⑱⑲⑳参见孟昭华、王明寰著:《中国民政史稿》,黑龙江人民出版社1986年版,第225、230、260、13页。

(责任编辑 李珍)