

# 宋代灾民住房安置略论

魏 华 仙

(四川师范大学 历史文化与旅游学院,成都 610066)

**摘要:**宋代火灾、水灾、风灾、地震与山崩是造成官私房屋被毁最多的四种自然灾害,尤其是火灾与水灾给人民生命和财产造成巨大威胁和损失。宋政府在灾民住房安置方面多方设法,既有灾害发生时以不使灾民露处为目的的临时性、短时效的安置办法,也有灾害过后以重建家园为目的的永久性、长时效的安置措施。在整个灾民住房安置过程中,宋代官府起了主导作用,同时又发动民间各方力量参与,这些都表明宋代在灾民住房安置方面已有了较为成熟的指导思想和行为措施。

**关键词:**宋代;自然灾害;房屋被毁;灾民住房安置

**中图分类号:**K244 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2014)06-0125-08

目前国内学界对宋代灾害救济的研究,大多集中在灾民“食”的问题上,如施粥、给粮、贷谷、蠲税、恢复生产等等,而对其“住”的问题则少有论及<sup>①</sup>,但居所却是人们生存的基本条件之一。本文拟爬梳史料,对宋代灾民住房安置问题作一探讨,敬请方家指正。

## 一 灾害中的房屋被毁概况

本文选取造成官私房舍损坏有具体数据以及概括性数据如“数百区”、“千余区”、“数千家”等灾害<sup>②</sup>史料作为分析对象,把发生在同一时间但不同地点的灾害分别计算。按照这一原则,我们粗略统计出宋代火灾、水灾、风灾、地震与山崩等是损害房屋最多的四种灾害。

### (一)火灾烧毁房屋

火灾是造成公私房舍被毁最多、最直接、且最严重的灾害。有人统计出两宋共发生大小火灾900多次<sup>[1]9</sup>。其中,导致房屋被毁的火灾共有106次,北宋32次、南宋74次。烧毁房屋包括宫廷园囿、殿阁、寺院、道观、官廨、军营、仓库、酒坊、民舍等,数量

惊人,动辄数百成千乃至几万、十数万。

北宋时期,损害房屋在3000区以上的火灾有6次,约占总数的19%。其中,烧毁上万区房屋的有3次,分别是:建隆元年(960)三月,“宿州火,燔民庐舍万余区,遣中使安抚之”<sup>[2]10[3]1375</sup>;嘉祐三年(1058)正月,温州火,“燔屋万四千间,死者五十人”<sup>[3]1378[4]卷二百九十八</sup>;治平三年(1067)正月,温州火,“烧民屋万四千间,死者五千人”<sup>[3]258</sup>。几乎把民舍、官廨、军营烧尽的有2次:淳化三年(992)十二月,“建安军城西火,燔民舍、官廨等殆尽”<sup>[3]1377</sup>;大中祥符二年(1009)四月,昇州火,“燔军营、民舍殆尽”<sup>[3]1377</sup>。

南宋时期,烧毁房屋在3000区以上的共13次,约占总数的18%。其中,损毁上万区房屋的达8次,占60%以上,高出北宋10%;而烧毁三万家以上房屋的有3次。分别是:嘉泰元年(1201)三月,“行都大火,至于四月辛巳,燔御史台、司农寺、将作军器监、进奏文思御辇院、太史局、军头皇城司、法物库、御厨、班直诸军垒,延烧五万八千九十七家。城内外

收稿日期:2014-03-19

作者简介:魏华仙(1964—),女,四川仁寿人,历史学博士,四川师范大学历史文化与旅游学院教授,研究方向为宋代社会经济史。

亘十余里,死者五十有九人,践死者不可计。城中庐舍九毁其七,百官多僦舟以居”<sup>③[4]卷二百九十八</sup>。嘉熙元年(1237)五月,临安“延烧之家四万七千有奇,而邸第、官舍、营寨、寺观不与焉,暴露之民为口二十九万三千有奇,而毙于虐焰者不与焉”<sup>[5]163-164</sup>;同年六月,“临安府火,燔三万家”<sup>④[3]1384</sup>。

可见,南宋火灾发生频率不仅比北宋高出1倍多,而且一次性烧毁房屋的数量也大大高于北宋,尤其是嘉泰元年三月和嘉熙元年五月发生在行都临安的两次火灾,烧毁房屋数目惊人,一次是“城中庐舍九毁其七”,另一次是“两日之间京城煨尽者十之七矣”<sup>[6]808</sup>,使临安的房屋损毁达70%以上,严重影响了行都的城市建设。

## (二)水灾冲毁房屋

宋代共发生水灾666次<sup>[7]10</sup>,对公私房舍造成损害的有38次,其中北宋26次、南宋12次。北宋损毁房舍在3000区以上的有6次,占北宋总数的23%。它们是:太平兴国八年(983)六月,“河南府澍雨,洛水涨五丈余,坏巩县官署、军营、民舍殆尽。穀、洛、伊、瀍四水暴涨,坏京城官署、军营、寺观、祠庙、民舍万余区,溺死者以万计。又坏河清县丰饶务仓库、军营、民舍百余区”<sup>[3]70,1322</sup>,这是因连续下雨,洛水等河暴涨,致使巩县、都城开封官私房舍损毁严重。淳化四年(993)九月,“澶州河涨,冲陷北城,坏居人庐舍、官署、仓库殆尽,民溺死者甚众。梓州玄武县涪河涨二丈五尺,壅下流入州城,坏官私庐舍万余区,溺死者甚众”<sup>⑤[3]1323</sup>,这也是由于河水大涨,流入州城,冲毁官私房舍。这时的京城开封,“自七月初雨。至是不止,泥深数尺,朱雀、崇明门外积水尤甚,往来浮翁浮髻筏以济。壁垒庐舍多坏,民有压死者,物价涌贵,近甸秋稼多败,流移甚众”<sup>[2]753</sup>,虽没有房屋毁坏的明确数据,但已可想见当时的狼狈情况。至道二年(996)七月,“建州溪水涨,溢入州城内,坏仓库民舍万余区”<sup>[3]1323</sup>;天圣四年(1026)六月,“建州、南剑州、邵武军大水,坏官私庐舍七千九百余区,溺死者五十余人”<sup>[2]2410</sup>,这两次都是发生在今福建地区的水灾。嘉祐元年(1056)六月,开封府“自五月大雨不止,水冒安上门,门关折,坏官私庐舍数万区,城中系棧渡人”<sup>[2]4415[3]1327</sup>,这是长时间大雨导致河水暴涨、决堤,水漫入城中冲毁房屋,人们靠木筏往来通行。熙宁十年(1077)七月,“河决曹村下埽,澶渊绝流,河南徙,又东汇于梁山张泽泽,凡

坏郡县四十五,官亭、民舍数万”<sup>[2]6940[3]1327</sup>,这是因黄河决口、改道、河水涌出而冲毁沿途地区房舍的水灾。可见,北宋损害房屋上万区的水灾达5次,且有2次达数万区,又多与黄河决堤有关。

南宋时期损毁房舍在3000区以上的水灾有4次,占损毁总数的33%,高出北宋10%。它们分别是:淳熙四年(1177)五月,在今福建地区,“建宁府、福南剑州大雨水,至于壬寅,漂民庐数千家”<sup>[3]1332[4]卷二百九十七</sup>;淳熙八年(1181)五月,临安府“严州大水,漂浸民居万九千五百四十余家、垒舍六百八十余区。绍兴府大水,五县漂浸民居八万三千余家,田稼尽腐”<sup>[3]1332</sup>,这是南宋损毁房屋最多的一次水灾;淳熙十五年(1188)五月,“荆江溢,鄂州大水,漂军民垒舍三千余”<sup>[3]1333</sup>;绍熙二年(1191)七月,“嘉陵江暴溢,兴州圯城门、郡狱、官舍凡十七所,漂民居三千四百九十余,潼川崇庆府、绵、果、合、金、龙、汉州、怀安、石泉、大安军、鱼关皆水。时上流西番界古松州江水暴溢,龙州败桥阁五百余区,江油县溺死者众”<sup>[3]1334[4]卷二百九十七</sup>,这是发生在今川西地区的一次严重水灾。

与北宋时期水灾中受损房舍动辄上万甚至数万相比,南宋时期水灾中房舍受损有所减少,上万的只有两次。这或许除了史料记载的缺漏外,还与南方地区的山谷地形、城镇分散、大江大河的生态环境相对良好等等有关,但一次性损毁房屋的数量达八万多,则大大超过北宋时期。

## (三)风灾吹塌房屋

宋代风灾多在夏秋时节发生在沿海一带。风灾损害房舍的频率和程度虽不如火灾和水灾,但其来势依然凶猛,往往掀翻房顶、吹塌墙壁,给人们生命财产带来威胁。如景祐元年六月,“无锡县大风发屋,民被压死者众”<sup>[3]1469</sup>;熙宁十年六月,“武城县大风,坏县廨,知县李愈妻、主簿寇宗奭妻之母压死”<sup>[3]1469</sup>。大风还常常与雨雹、沙砾、黄尘、海潮等相伴来袭,爆发水灾。如元丰四年七月,发生在泰州的一次风灾,“海风作,继以大雨,浸州城,坏公私庐舍数千间。静海县大风雨,毁官私庐舍二千七百六十三楹”<sup>[3]1470[4]卷三〇六</sup>。绍熙二年三月,福建路建宁府,“大风雨雹,大如桃李实,平地盈尺,坏庐舍五千余家”<sup>[3]1348</sup>。火灾如遇大风,火势更猛。如淳熙七年二月,江陵府大风,又正发生火灾,“火及舟,焚溺死者尤众”<sup>[3]1471</sup>。所以,风灾的直接后果就是“发屋

折木”、“坏屋覆舟”、浸禾损稼,同样不可小视。宋代发生吹毁房屋的风灾共 11 次,其中损害房舍在千区以上的有 5 次,几乎占了总数的一半。它们是:开宝九年五月,宋州,“大风,坏官舍民居凡四千六百余间”<sup>[2]372</sup>;太平兴国八年九月,江南东路太平军,“飓风拔木,坏廨宇、民舍千八十七区”<sup>[3]1468</sup>;淳化元年六月,京西路许州,“大风雹,坏军营、民舍千一百五十六区”<sup>[3]1346</sup>;以及前述的发生在元丰四年七月淮南东路泰州的一次和绍熙二年三月福建路建宁府的一次。损害房舍最多的达五千家,而太平兴国七年八月琼州的飓风将城门吹塌,官署、民庐建筑全被损毁,充分反映出风灾的强大破坏力。

#### (四)地震、山崩对房屋的损毁

据不完全统计,宋代发生损毁房屋的地震、山崩(或地陷)灾害共 10 次,而这 10 次远不是两宋这类灾害对房屋损害的实际写照,从建中靖国元年后“有司方言祥瑞,郡国地震多抑而不奏”<sup>[3]1486</sup>和政和七年六月徽宗在给熙河路地震的诏书中有“有司不以闻,其遣官按视之”<sup>[3]1486</sup>两条材料即可证明。地方官隐瞒不报告朝廷的情况很普遍,而且这种情况也不只是在徽宗时期才开始出现。即便上报,为了逃避责任,地方官也往往隐瞒灾情,少报或故意漏报被灾数据。所以,史料中少有如前述火灾、水灾、风灾那样关于房舍被损的具体数据,唯有一次是嘉泰二年七月福建建安县“山摧,倒塌民庐六十余家”<sup>[3]1489[4]卷三〇二</sup>。透过覆压死伤人数,如景祐四年十二月在忻州(今山西地区)发生的地震,“忻州死者万九千七百四十二人,伤者五千六百五十五人,畜牧死者五万余;代州死者七百五十九人;并州千八百九十人”<sup>[2]2840-2841</sup>;嘉祐二年幽州地震,“覆压者数万人”<sup>[3]1484[2]4474</sup>等材料,依然可以想见这类灾害对房屋的严重损害。

综上所述,造成房屋被毁的自然灾害很多,损害程度又有差别,其中火灾、水灾对房屋的摧毁最为严重。它们可能使房屋顷刻间化为灰烬或付之东流,不剩一片完瓦;其次为风灾、地震、山崩等,它们严重时掀翻房屋,使之成为瓦砾;但轻微时,对房屋的损害通过一定时间的修补仍可利用。但不管怎样,房屋被毁的灾民在较长一段时间内都将面临无室可处或露处野外的困境,这对于灾民身心、财产的安全,家园的恢复与重建,生产的继续与发展,乃至社会的稳定与和谐,都是极为不利的,因此,灾后安置灾民

就成了朝廷的大事情。

## 二 宋代灾民住房安置措施

司马光曾说:“凡人情恋土,各愿安居,苟非无以自存,岂愿流移他境?”<sup>[8]479</sup>强调自然灾害发生后,官府应在灾民未流移的时候早行赈济,这样“官中所费少而民间实受赐”;否则,灾民流移之后才行赈济,是“以有限之储蓄待无穷之流民,徒更聚而饿死,官中所费多而民实无所济”<sup>[8]479</sup>。这是司马光从节约朝廷花费的角度出发,提出对灾民及时救济的赈济思想。灾后向外流移是灾民不得已的选择道路,而对流民的安置救济也是官府救济中的主要任务,且是最为困难的任务。事实上,无论是及时、就地解决灾民处所问题,还是安置流民问题,宋代官府的确采取过很多措施。

### (一)灾时的临时安置

#### 1.以寺观、官舍为灾民的临时处所

寺院、道观、官舍等建筑具有房屋空间相对宽敞、水源和食物较为充足,适合较多人群集中居住的特点,所以它们往往成为官府临时安置灾民的首选。咸平六年(1003)八月,真宗“命枢密院承旨曹璨、捧日天武四厢都指挥使刘谦分往诸营疏导积水,其居室未葺者,以近便园苑分官舍处之”<sup>[2]1209</sup>,就是在都城水灾后,将房屋受损、还未修好的灾民安置在附近园苑里的官舍暂时居住。嘉祐元年(1056),开封府自五月以来大雨不止,损坏官私庐舍数万区,到七月仁宗下诏:“京东西荆湖北路转运使、提点刑狱公事,分行赈贷水灾州军,若漂荡庐舍,听于寺院及官屋寓止”<sup>[2]4423</sup>,这也是水灾之后把房屋被冲毁的灾民临时安置在寺院及官舍里面的情形。绍兴二年(1132)八月九日诏:“临安府被火百姓,许于法惠寺及三天竺寺等处权安泊。”<sup>[9]《食货》五九之二三</sup>前述的嘉泰元年(1201)三月行都临安大火烧掉 58097 家,“城中庐舍九毁其七,百官多僦舟以居”,四月庚辰朔朝廷诏:“被火之家愿于贡院及寺观寓止者,听之”<sup>[10]卷七《宁宗》,790</sup>,到七月二十一日临安府犹言:“本府昨因被火,见在寺观庙宇安泊大小人口,委官抄札到共一千三百二十一家,计五千三百四十五口。”<sup>[9]《食货》五八之二三</sup>这就是说火灾过后三、四个月仍有不少灾民住在寺观庙宇里。

宋代官府对流民的安置问题十分重视。真宗曾明确规定:“诏灾伤流民所至之处,官吏倍加存恤,无居室者许于寺观公舍安泊,勿令失所。”<sup>[2]2058</sup>之后

这样的诏令时常出现。如绍圣元年(1094)三月二十二日,“昨已降指挥应流民支与口食,遣还本土,所在有司辟官屋权令宿止,疾病医治”<sup>[9]</sup>《食货》五七之一;十月二十三日,因黄河决堤引发的水灾,京师聚集了很多流民,隆冬将至,朝廷担心他们流离暴露,“令开封府即京城门外行视寺院官舍以居之,至春谕使复业”<sup>[9]</sup>《食货》五七之一二;到十月二十六日,哲宗又对辅臣说:“河北流民寓寺观及官廨者尚多,虽已给券开谕,令还本土就赈济,然宜申救有司听便,愿南去者勿强使北。”<sup>[9]</sup>《食货》五九之五对于毫无准备的地方官来说,面对突然涌来的流民,将其安置在寺观、官舍也是最好的临时解决办法。庆历末年,富弼在青州,对涌来的流民多方措置,“如更有安泊不尽老少,即指挥逐处僧尼等寺、道士女冠宫观、门楼、廊庑及更别趲那新居房屋安泊”<sup>[11]</sup>卷下,283。熙宁八年(1075)二月,“闻河东路赈济饥民,多聚一处,太原府舍以空营,约及万人。方春虑生疫病,其令察访、转运司谕州县据人所受粮计日并给,遣归本贯,即自它州县流至而未能自归者,命散处之以闻”<sup>[2]</sup>6342。东路地方官用太原府官舍安置流民万人,以致朝廷担心发生疫病,下令遣还本土或分散处所。也有大臣认为流民住在寺院,有损朝廷形象和打乱了寺僧的清静与修行。元祐元年(1086)三月,王岩叟言:“臣窃闻近日火灾炽大,延及至广。颠沛皇皇,不知所舍,寓于佛寺,甚失其所。暴露庭庑,一无拥蔽。都人观望,亏损事体,极为不便。伏料圣恩已加存抚,不待臣言。然臣闻听所得,思虑所及,不敢遂默。此诚陛下所当留念。伏望睿慈严敕有司速寻可居之地,早令安泊。以昭陛下救灾恤难,笃於宗族之仁心,以示陛下禁非防邪,护惜国家之大体。”<sup>[2]</sup>9016得到允许,“如同文馆、旧尚书省、三班院之类,皆舍宇甚多,可以权令寓泊,无害于事”<sup>[2]</sup>9016。不过,一般情况下,寺观、官舍仍是安置流民最快捷的办法。

## 2.组织居民腾挪房屋

富弼在青州对流民的安置,分为三个阶段,而使其能有处所暂时安身则是首要阶段<sup>[12]</sup>153-155。针对之前在城郭集中施粥,使灾民聚集而引发踩踏、疾疫等事件的救灾弊端,认为是“名为救之而实杀之”,因此改为组织城乡居民腾出自家房屋十多万间,分散安置流民,“散处其人,以便薪水”<sup>[3]</sup>10253,使五十万人度过了灾荒时日,“天下传以为式”<sup>[3]</sup>10254,“自

是天下流民处,多以青州为法”<sup>[13]</sup>341。这十多万间房屋筹措的具体办法,在南宋人董煟的《救荒活民书》中有详细记载,实际上是分为两步。

第一,城市和乡村居民各按户等腾挪出规定数量的房屋。城市居民,第一等腾出五间,第二等三间,第三等二间,第四、五等一间;乡村居民,第一等七间,第二等五间,第三等三间,第四、五等二间。并要求县镇乡村官吏出榜晓示、督促,必须在规定时间内腾挪出相应数量的房屋,同时也强调:“若有下等人户委的贫虚,别无房屋那应,不得一例施行”<sup>[11]</sup>卷下,283,特别贫困、的确没有多余房屋腾出的下等户不在此列,以避免造成新的无房可居问题。

第二,现有房屋不足的人户可酌量新建。“内有见在房数少者,亦令收拾小可材料,权与盖造应副”<sup>[11]</sup>卷下,283。这实际上属于后文所论的灾后安置范畴,故此处不予展开。

以上两步骤中,第一步自然是筹措房屋的主要办法,第二步只是辅助性的办法。通过这些办法,使流民“随其意散处民舍中”<sup>[11]</sup>卷下,289,“不至暴露失所”<sup>[11]</sup>卷下,283。所以,董煟强调存恤流民,应“推行富弼之法”<sup>[11]</sup>卷中,267,这也是他在其书中详细总结记录富弼之法的动力和目的所在。范成大说:“夫赈济赈糴,其要不过两言:莫不便于聚人,莫良便于散给。”<sup>[14]</sup>1507何尝不是对富弼之法的另一总结。

利用寺观、官舍也好,组织居民腾挪房屋也好,都是利用现成的房屋对灾民进行临时安置的办法,它们的优势就是使灾民在最短时间内得到处所,平抚受到惊吓的身心。

## 3.搭建简易房舍

这是灾时官民自己动手应对灾害的常用办法。明道末,天下蝗、旱,流民增多,通州知州吴遵路一面稳定米价,一面“又建茅屋百间,以处流民”<sup>[15]</sup>41,“其愿归者,具舟续食,还之本土”<sup>[15]</sup>41,注意到灾民的食、住、行、病等多方面,所以通州地方“不知其凶岁”<sup>[15]</sup>41,吴遵路也被“民爱之若父母”<sup>[15]</sup>41。庆历年间,沧州发生地震,知州李寿朋“以席为屋,督吏窠缮葺,未数月,复其旧”<sup>[3]</sup>9742。

芟舍,即草棚、毛舍,搭建容易、快速,是最为简易的灾后临时处所,不仅现代救灾还会用到,宋时更是常用手段。如熙宁元年(1068),河北大水、地震,“城垒廨库公廨民庐摧陷几遍”<sup>[16]</sup>656,知瀛洲李肃之亲自指挥和参与救灾,“躬冒泥潦中,指喻僚属为之

区处。仓庾粟麦暴露者,则结草为困困而以储积之;沾渍者出以赈流冗;编户之无盖藏者,为茆舍以居处之。公宇亦如其制”<sup>[16]656</sup>。不仅为无室可处的百姓搭建茆舍,而且官员办公场所也是茆舍。崇宁初,知舒州的王涣之,在面临外来流民时,“命附城茆舍以次赈廩之所,活几万人”<sup>[17]259</sup>,这是在城边搭茆舍安置流民。南宋时,乐平县令纪极在灾害发生时,“或赢粮以遗之,或茆舍以居之,食饥药病,不遗余力”<sup>[18]757</sup>,安置流民。更有甚者把山洞也利用起来安置灾民。如庆历末,富弼在青州,“劝所抚八州之民出粟以助赈给,各因坊村择寺庙及公私空舍,又因山崖为窟室,以处流离”<sup>[15]19</sup>。

这些茅屋、席屋、茆舍、山洞等,严格说来不是真正的房屋,而只是最为简陋的棚舍,但它们却为无家可归的灾民提供了一个遮风挡雨的地方,使其不致露宿挨冻。由此看出,宋代地方官员在灾害来临时,为使灾民得到及时安置和救济,的确尽心尽责。

#### 4. 减免房租

这是对租住官私房舍灾民的安置措施。宗室赵善俊在绍兴末年知庐州时,对外来流民,“括境内官田均给之,贷牛种,僦屋以居”<sup>[3]8761</sup>,是直接租房安置流民。不过,这种办法在宋代并不常见。宋代更多的是采取放免官舍房租的办法来解决灾民一时居住的难题。大中祥符四年(1011)九月,“以霖雨,遣官分祈天地、宗庙、社稷,在京神祠寺观。京城民僦官舍者,免其直三日”<sup>[2]1733</sup>,对租住官舍的人免去三天的房租。大中祥符五年(1012)五月,“诏滨、棣州民,僦官舍及屋税、盐钱,并减其半,俟水落仍旧”<sup>[2]1765</sup>,免官舍一半的房租和屋税,直到水灾过去才恢复原制。这无论是减免时间还是减免数量上,力度可谓大矣。天禧三年(1019)八月,徐州河决,大水。九月,“诏徐州民僦居官舍者,免其直”<sup>[2]2166</sup>。但没说明免多长时间,可能不会太长。嘉祐五年(1060)五月,诏:“京城疾疫,其蠲官私房钱十日。”<sup>[2]4625</sup>要求出租房屋的私人也要减免十天房租。绍兴二年(1132)八月,因临安府火灾,朝廷下诏:“客店亦许安下,免出房钱。其四向买贩木植芦箔竹筏,并不得抽分收税,官私房钱不以贯百,并放五日。”<sup>[9]《食货》五九之二三</sup>则是要求旅店免费安置灾民,原已租住官私房舍的免五天房租。

以上大多是灾害发生时,官府采取的免掉三五天不等的房租或者旅店房钱的临时性举措,目的是

解决灾民暂时性的居住困难。这种做法在宋代成了一种习惯,有人很以此为自豪。元祐三年(1088)春正月,著作郎兼侍讲范祖禹言:“祖宗以来,每遇大雪,则放公私房钱,以至赧米、买炭、散钱,死者则赐瘞埋。”<sup>[2]9919</sup>而且这种风气还影响了一些房主。比如《塵史》记:“郑屯田建中,其先本雍人,五季时徙家安陆,费钱巨万。城中居人多舍客也,每大雨过,则载瓦以行,问有屋漏则补之;若舍客自为之屋,亦为缮补;又隆冬苦寒,蠲舍缙仍月。”<sup>[19]卷下,79</sup>郑建中是专门出租房屋的房主,他不但在大雨过后及时修缮房屋,而且在隆冬时节主动减免一月房租。

#### (二) 灾后的住房重建

灾时对灾民的临时安置,目的是在短时间内解决灾民处所,使其不至露处野外,平抚其受到惊吓的心理,但这毕竟是短时效的,不能长久。当灾害过去,恢复灾民的家园和生产,必将提上日程。事实上,宋代一些官员在及时、自觉地做这项工作。如黄廉在水灾后“择高地作舍以居民”<sup>[2]11003</sup>;孙子秀在淮流民数以万计地涌入的时候,“赈给抚恤,树庐舍”<sup>[3]12663</sup>、“助葺民庐”<sup>[3]12664</sup>。黄幹对不愿回家的流民,“结庐居之”<sup>[3]12778</sup>等等,不一而足。主要又有以下几种方式。

##### 1. 筹措建房材料

这又分直接给木材、竹子、芦苇、砖瓦等建房材料;贷钱给灾民购买建房材料和不征灾民修房材料税等几种方式。仁宗时睦州通判彭思永,在台州遇水灾,城市被冲毁,人多溺死时,前往抚治,“其始至也,城无全舍,思永周行相视,为之规画”<sup>[11]卷下,276</sup>、“民贫不能营葺者,命工伐木以助之,数日,公私舍毕完,人复安其居”<sup>[3]10411</sup>,思永不仅亲自规划城市重建,而且还帮助灾民筹措建房材料木材。咸平三年(1000)四月,李允则知潭州,“(州)大火,民无居舍,多冻死。允则亟取官竹假民为屋,及春而偿,民无流徙,官用亦不乏”<sup>[2]1012</sup>,则是在火灾之后灾民重建房舍时,采取先借给灾民官竹修屋,约定屋成第二年春偿还。以上两则都是直接为灾民筹措建房材料。

南宋孝宗淳熙十五年(1188),知扬州的外戚郑兴裔,眼见这里“比户向系茅舍,屡困火灾,一炬之后,荡为灰烬”,为除此大患,他于该郡贮库椿银钱内,“动支一万七千五百缗,贷民陶瓦,创建间架”<sup>[20]卷上,197</sup>、“自是火患乃息”<sup>[3]13595</sup>,这是贷钱给灾

民,使其自行购买建房材料。神宗时提点福建刑狱的罗拯,在泉州兴化军遇水灾后,“请勿征海运竹木,经一年,民居皆复其旧”<sup>[3]10645</sup>;政和八年七月,东南诸路水灾,诏“权以官物搭盖屋宇,广令安泊”;八月二十五日诏“应兴贩竹木砖瓦芦苇往被水处,沿路不得收税、抽解及栏买阻滞,仍行赈济”<sup>[9]《食货》五九之一一</sup>,这些则是官府出材料以及不征灾民重修房屋材料税并用的办法。前述绍兴二年(1132)八月,临安府火灾后,朝廷下诏:“其四向买贩木植芦箔竹筏,并不得抽分收税”<sup>[9]《食货》五九之二三</sup>。这种不征灾民修建房屋材料的措施,是宋代恢复灾后重建的一项重要举措,聪明的商家已把它作为一条生财之道来运用了。绍兴十年七月,“临安大火,延烧城内外室屋数万区。裴方寓居,有质库及金珠肆在通衢,皆不顾,遽命纪纲仆,分往江下及徐村,而身出北关,遇竹木砖瓦芦苇椽栿之属,无论多寡,尽评价买之。明日有旨,竹木材料免征税,抽解城中,人作屋皆取之。裴获利数倍,过于所焚”<sup>[21]1784</sup>。裴氏就是在临安大火后利用政府不征竹木材料税这一政策,安排手下并亲自上阵从四处贩来竹木砖瓦芦苇椽栿等材料售卖,获得了几倍的利润,大大超过了他在火灾中的损失。

## 2. 出资给灾民建房

元丰元年(1078)八月,诏京东路转运司:“齐州章邱县被水灾,其所修县城、仓库、官舍并给省钱,其第四等以下户欠今夏残税,权与倚阁,见欠常平、苗、役钱,令提举司展料次闻奏。”<sup>[2]7122</sup>这是直接给钱来修缮被水毁坏的房舍,第四等以下人户所欠的夏税,暂时推延。元丰六年(1083)正月诏:“闻新城四面濠溢,毁公私舍屋、田土。委杨景略估直给之,或还以官地。其官营房及民坟寺、舍屋,责京城所管认拨移修盖。”<sup>[2]7997</sup>这是指令京城所负责修缮,实际上是由官府出钱。前述郑兴裔在扬州贷钱给灾民购买建房所需材料,也是通过直接给钱的方式来重建灾民住房。

宋代已有安置房。仁宗时知台州的元绛,在水灾后,“出库钱,即其处作室数千区,命人自占,与期三岁偿费,流移者皆复业”<sup>[3]10906[22]73</sup>。安置房全由官府修建,建好后的分配方式是许民自占,但需在三年内还清房款,这是一种比当今还要先进、前沿得多的灾后重建方式。晁补之,元祐时知齐州,在河北流民涌来时,为流民“治舍,次具器用,人既集

居”<sup>[11]卷下,279</sup>,不仅为灾民建好房舍,甚至连屋里的器具都准备好了,灾民拎包入住即可。李庭芝,宋理宗时为两淮制置司事,在扬州遭火灾后,“庭芝悉贷民负逋,假钱为屋,屋成又免其假钱,凡一岁,官民居皆具”<sup>[3]12600</sup>。这也是先借钱给灾民建房,房修好后又免掉其所借钱,即房屋全由地方官府出资修建。

## 3. 发动民间力量建房

宋代民间力量在灾荒救济中的作用已受到学界的广泛关注<sup>[23][24]</sup>,在灾后重建过程中也常有他们的参与。庆历末,富弼在青州安置流民时,对不能出齐对应等级房屋数的民户,允许他们自行筹措材料建造新房。元祐时,知郓州的滕元发,“时淮南、京东饥,元发虑流民且至,将蒸为疠疫。先度城外废营地,诏谕富室,使出力为席屋,一夕成二千五百间,并灶器用皆具。民至如归,所全活五万”<sup>[3]10675-10676</sup>。这是由官府出地基,富民出资金修建的安置房,而且也是井、灶、器具等家庭生活所需之物皆备。不过,就2500间房存活5万灾民算来,平均每间房要住20人,还是属于临时性安置举措。董焯更详细地记载道:“以次授地,并灶器用皆具,以兵法部勒。少者炊,壮者樵,妇女汲,民至如归。上遣工部侍郎王古按视,庐舍、道巷、引绳棋布,肃然如营阵。古大惊,图上其事。有诏褒美,所活者凡五万人。”<sup>[11]卷下,275</sup>按理:这样大片的建筑不会只是临时用用,很可能在灾后,一部分流民返乡后会对这些房屋进行重新分配,作为一些不愿返乡或回不了乡的人户的永久居住房。但这只是我们的简单推测。

## 4. 减免房租与屋税

在灾时临时安置措施中,有朝廷减免出租官舍房租(钱)的举措,在灾后重建时,仍然会采取这一措施。大中祥符八年(1015)正月,诏:“市中延燔官舍,其修盖讫移居者,免僦居二十日;应僦官舍居,赋直十五钱者,每正、至、寒食免三日之直。”<sup>[9]《食货》五五之五</sup>就是官舍遭火灾后,因重修房舍的缘故,让原租户到别处租住,官府免去20天房钱;每月房租15贯的租户,遇上元日、冬至、寒食等节日时,免三天房租予以支助。政和六年(1116)九月二日,诏:“在都日近遗火,被烧人户见赁官地屋与放赁直两季。”<sup>[9]《食货》五九之一〇</sup>是都城租住官舍的被火灾民可以享受免两季即半年房租,减免力度还是很大。因东南遭水灾,政和八年(1118)九月诏:“曾经滄浸人户纳官私房钱,截自迁出日,并特与免纳,候复业

日依旧。”<sup>[9]</sup>《食货》五九之一二即水灾淹没房屋,搬出租住屋的房客,不再付房租,等房屋重新可租住时再计算房租。绍兴元年(1131)十月二十三日,诏:“越州城内遗火延烧民舍屋不少,致贫民无处居止,仰三省行下本州分委官躬亲仔细抄札应实,曾被火延烧下户每十人作一保,结罪保名单甲姓名,申尚书省以凭支钱赈给。应官私地基许元赁人搭盖,依旧居住,其合纳房钱并地基钱,并与放两月。”<sup>[9]</sup>《食货》五九之二二这是给租用官府土地建房居住的租赁户的优惠政策,即允许其在原赁的地基上重修房屋,而地基钱(或地稅)及应缴纳的房钱则减免两个月。

还有一种方式是免去灾民重建房屋时的屋稅。屋稅在宋初即有,是向有房戶收取的一种稅,“及潘美定湖南,計屋每間輸絹丈三尺,謂之屋稅”<sup>[2]1012</sup>。尽管李允則知潭州時曾請求朝廷廢除包括屋稅在內的三稅,但從後來的史實看來,這并未得到允准和實行,宋代屋稅一直存在。但對因火災或水災等致房屋被毀的人戶,宋代則有蠲減屋稅的規定。大中祥符二年(1009)四月,升州發生火災,“丁酉,遣侍御史趙湘至升州設齋醮,訪民疾苦,被火家悉蠲屋稅,仍令本州正其地界,無使豪族輒有侵冒”<sup>[2]1602</sup>,沒明說免多久的屋稅。皇祐四年(1052)八月,“詔鄜州被水災人戶,特蠲今年屋稅及諸差役折變,其軍士所借月糧及百姓口食,并除之”<sup>[2]4167</sup>,則明說免掉被水災民一年的屋稅。

### 三 結論

宋代火災、水災、風災、地震與山崩等自然災害損毀房屋的现象很嚴重,尤其是火災與水災給人民生命和財產造成巨大威脅和損失。但宋政府在災民

住房安置方面也多方設法,既有災害發生時以不使災民露處為目的的臨時性、短時效的安置辦法,也有災害過後以重建家園為目的的永久性、長時效的安置措施。與災時的臨時安置措施相比,災後的重建房舍具有所需時間長如前引史料中有“兩月”、“數月”、“一年”等詞語以及資金量大的特點。在災後重建房舍過程中,宋代官府起主導作用,既給予災民材料、資金、房租等方面的實質性幫助,又給予借貸、減免屋稅、房租等方面的政策性支持,同時還發動民間各方力量參與,目的在於幫助災民“整理室廬興復生業”<sup>[25]上,721</sup>,使社會盡快恢復平靜與穩定。這些都說明宋代在應對自然災害、安置災民住房方面已有較為成熟的指導思想和行為措施,值得我們今天借鑒。

當然,宋代災民住房安置措施也遠沒達到完美程度,其中還有很多缺陷。儘管宋朝不乏如《塵史》中所記的鄭屯田那樣的好房主,但也有如南宋末文人胡太初所提到的問題產生,“令所以恤民者,惟蠲放餼金(指房租)耳。雨暘、祈禱、大暑、極寒,固所當行,甚而知縣無以邀民之譽,或到官、或生辰、或轉秩循資、或差除荐舉,率放免若干日,至有一歲放及太半者。不知餼金既已折閱,誰肯以屋予人?積至塌壞傾摧,不復整葺,而民益無屋可居矣。是蓋不知貧富相資之義者也”<sup>[25]下,721</sup>。又如災時和災後的減免房租政策<sup>⑥</sup>,雖然是官房、私舍一起減,宋高宗亦曾專門強調“公私須令均一”<sup>[26]2525</sup>,但減免房租畢竟影響到房主的利益,以致出現房主不肯修理房屋、甚至不願出租房子,從而使租房人遭殃的新問題。

### 注釋:

- ①如王德毅《宋代災荒的救濟政策》(台北:中國學術著作獎助委員會1970年印行)第167頁、張文《宋朝社會救濟研究》(西南師範大學出版社2001年版)第149-151頁有所涉及。
- ②本文主要探討幾種自然災害造成的房屋被毀,不涉及戰爭這一為災害造成的房屋損毀方面。對於火災,則不分人為放火還是自然火災。
- ③《宋史》卷六十三《五行二上》第1382頁則記為嘉定元年,誤。(宋)佚名《兩朝綱目備要》卷七(《文淵閣四庫全書》第329冊,第790頁)記“延燒軍民五萬二千四百二十九家”。
- ④[宋]佚名《宋季三朝政要》卷一則記燒居民五十三萬家,疑有誤。
- ⑤《文獻通考》卷二百九十六《物異考二·水災》作“梓州元武縣”。
- ⑥汪聖鐸提出減免房租實際上也是宋代調控房價的一種手段(汪聖鐸《宋朝官方調控房租》,《衡水學院學報》2013年第5期)。

### 參考文獻:

- [1] 萬靄云. 宋代的消防體系與文化[D]. 台北: 中國文化大學博士學位論文, 2006.

- [2]李焘.续资治通鉴长编[M].北京:中华书局,2004.
- [3]脱脱,等.宋史[M].北京:中华书局,1977.
- [4]马端临.文献通考[M].北京:中华书局,1986.
- [5]方大琮.铁菴集[G]//文渊阁四库全书:第1178册.台北:台湾商务印书馆,1986.
- [6]徐鹿卿.清正存稿[G]//文渊阁四库全书:第1178册.台北:台湾商务印书馆,1986.
- [7]刘双怡.农业自然灾害与宋代粮食安全——以水、旱、蝗灾为中心[D].四川师范大学硕士学位论文,2011.
- [8]司马光.传家集[G]//文渊阁四库全书:第1094册.台北:台湾商务印书馆,1986.
- [9]徐松.宋会要辑稿[M].北京:中华书局,1957.
- [10]佚名.两朝纲目备要[G]//文渊阁四库全书:第329册.台北:台湾商务印书馆,1986.
- [11]董煟.救荒活民书[G]//文渊阁四库全书:第662册.台北:台湾商务印书馆,1986.
- [12]张文.宋朝社会救济研究[M].西南师范大学出版社,2001.
- [13]司马光.涑水记闻[M].邓广铭,张希清点校.北京:中华书局,1989.
- [14]佚名.中兴两朝圣政[M].宛委别藏本.台北:台湾商务印书馆,1981.
- [15]王闳之.澠水燕谈录[M].吕友仁点校.北京:中华书局,1981.
- [16]苏颂.苏魏公文集[G]//文渊阁四库全书:第1092册.台北:台湾商务印书馆,1986.
- [17]程俱.北山集[G]//文渊阁四库全书:第1130册.台北:台湾商务印书馆,1986.
- [18]刘宰.漫塘集[G]//文渊阁四库全书:第1170册.台北:台湾商务印书馆,1986.
- [19]王得臣.麈史[M].俞宗宪点校.上海:上海古籍出版社,1986.
- [20]郑兴裔.郑忠肃奏议遗集[G]//文渊阁四库全书:第1140册.台北:台湾商务印书馆,1986.
- [21]洪迈.夷坚志[M].北京:中华书局,1981.
- [22]王安礼.王魏公集[G]//文渊阁四库全书:第1100册.台北:台湾商务印书馆,1986.
- [23]林文勋.宋代富民与灾荒救济[J].思想战线,2004,(6)
- [24]郭文佳.民间力量与宋代社会救助[J].新乡学院学报(社会科学版),2008,(3).
- [25]胡太初.昼帘绪论[G]//文渊阁四库全书:第602册.台北:台湾商务印书馆,1986.
- [26]李心传.建炎以来系年要录[G].北京:中华书局,1988.

## A Brief Discussion on House settlement of Natural Disasters Victims in the Song Dynasty

WEI Hua-xian

(College of Historical Culture and Tourism, Sichuan Normal University, Chengdu, Sichuan 610066, China)

**Abstract:** Fire, flood, typhoon, earthquake and landslides are the four kinds of natural disasters which destroyed most of houses in the Song dynasty. Fire and flood are the most catastrophic which cause drastic threat and damage to people's life and property. The Song government managed different house-arranging measures for the victims. It not only had temporary and short-time-effect ways for keeping the victims from exposing, but also took permanent and long-time-effect measures to reconstruct homes. In the whole process of housing placement for victims, the Song government played a leading role, while all social forces took active part. All these movements indicate that the Song dynasty had mature guiding ideology and measures in the settlement of victims.

**Key words:** the Song dynasty; natural disasters; houses destroyed; the house settlement measures of victims

[责任编辑:张 卉]