

第四章 唐代防治水旱災害之作為

本章分成三部分，討論唐代對於防治水旱災害的作為，之前在第二章中討論過唐代的災異思想，這類思想影響了唐代政府對水旱災害的防治，受到災害天譴說與萬物皆有神靈的觀念影響，皇帝往往以素服、避殿、徹樂、減膳、出宮人、祈雨祈晴¹、速審、慮囚、降罪免死、封事極言、祭祀名山大川及放生等方式消弭災害，承擔責任。²這類屬於災異思想的防災救災作為，不再介紹，因為對於實際防治災害沒有直接的功效，因此以下將就直接較為有效的防治措施逐一討論。

第一節 官府之防災措施

遠在漢代，就出現豐富的荒政思想，如積儲備荒說、重農說、倉儲說、賑濟議等。³其重點都在於平日糧食的增產與儲存，以備災荒時，賑濟之用。發展至隋唐時期，唐代承繼隋的制度，廣設糧倉，成為官府重要的施政措施之一，災荒發生後的糧食賑濟，便使用糧倉穀粟的支援。以下從三方面：唐代統治者對農業發展的重視、水利設施的修建、義倉及常平倉的設置，來了解唐代的防災措施。

首先是唐代統治者對農業發展的重視。唐代盛世的開始，太宗即位後，把許多的精力放到建設唐朝農業經濟中，並制訂了相應的發展農業策略，認為治國首

¹ 許凱翔，〈唐代水旱災的祈祭——以政治為中心〉，臺中，東海大學歷史學系，94 學年度碩士論文。

² 閻守誠，李軍，〈自然災害與唐代宰相〉（北京：《晉陽學刊》，2004 年第 1 期），頁 82。

³ 陳業新，〈兩漢荒政思想探析〉（上海交通大學歷史系：《湖北大學學報》（哲學社會科學版），2006 年 1 月第 33 卷第 1 期）。

先要解決衣食問題，要“不奪農時”，以此制訂了許多的重農措施。⁴貞觀初，太宗謂侍臣曰：「為君之道，必須存百姓，若損百姓以奉其身，猶割股以啖腹，腹飽而身斃。…」⁵可以看出太宗的治國政策是把百姓放在第一位的，百姓生活過得好，統治的政權才能存在。貞觀二年，太宗謂侍臣曰：「凡事皆須務本。國以人為本，人以衣食為本，凡營衣食，以不失時為本。夫不失時者，在人君簡靜乃可致耳。若兵戈屢動，土木不息，而欲不奪農時，其可得乎？」⁶由此可知太宗的重要主張就是“不奪農時”。為了不影響農作物的耕作、收成，統治者要約束自己企圖享樂的行爲。貞觀十年，太宗對房玄齡說「…。朕每一食，便念稼穡之艱難；每一衣，則思紡績之辛苦，…。」⁷貞觀十八年，太宗告訴臣下，他教導太子的治國之道，其中一項就是「凡稼穡艱難，皆出人力，不奪其時，常有此飯。」⁸由上可以看出太宗試圖將他的農業思想傳承給下一代的統治者。另外還有其他例子，可以說明太宗時期對國家農業的重視。⁹

由上述我們可以得知唐代初期開始，就對人民農業發展十分的關心。¹⁰加上天下太平，人口增加，有助於農業的發展。太宗也推行了許多的重農措施。¹¹至

⁴ 張劍光，鄒國慰〈唐太宗農業思想簡論〉（《湘潭大學學報（哲學社會科學版）》，第23卷，1999年第1期），頁29。

⁵ (唐)吳兢，《貞觀政要》，台北，黎明文化事業股份有限公司，民國七十九年六月四版，頁1。

⁶ 《貞觀政要》，頁204。

⁷ 《貞觀政要》，頁108。

⁸ 《貞觀政要》，頁104。

⁹ 貞觀五年，太子將在二月舉行冠禮，因太宗不願妨害農事，下令改至十月舉行。貞觀十六年，因為天下的米價十分的便宜，所以太宗高興得向臣下說，只要百姓生活過得好，他可以不追求享受，也能樂在其中。《貞觀政要》，頁205~206。

¹⁰ 《唐會要》卷十下〈藉田〉，頁280~294、299~309。記載皇帝親耕與皇后養蠶舉行的年月與相關的儀式，唐代幾乎每位皇帝皆有藉著親耕田地的方式，來提倡重農的風氣，高宗甚至曾說過，恨不得自己可以親自耕完千畝的田地，充分表現出唐代統治者對農事的重視。

¹¹ 唐太宗的重農措施：(一)恢復藉田、親桑蠶儀式；(二)推行均田、租庸調制；(三)推行兵農合一的府兵制；(四)括浮游，抑怠情；(五)其他措施，如招徠人口、獎勵婚姻、促進生育。

武則天時，也很重視農業生產，她認為“建國之本，必在於農”，“家足人足則國自安焉。”她為皇后時，就曾向高宗提了十二條建議，其中一條就是“勸農桑、薄賦徭。”¹²在她主編的《臣軌》一書中，要求各級官吏重視農業生產。¹³唐玄宗前期，也注意體察民情，關心百姓疾苦，發展生產。安史之亂後，由於災區耕牛的大量死亡，影響了生產的發展，政府便設法從外地征調耕牛支援災區。如德宗貞元元年二月二日詔曰：“諸道節度觀察使所進耕牛，委京兆府堪責有地無牛百姓，量其產業，以所進牛均平給賜。……是時蝗旱之後，牛多疾死，……故有是命。”¹⁴

有唐一代，官府在農業方面做了不少的努力。以京畿地區為例，可分為幾方面：一是土地的開墾，《新唐書·兵制》：“初，高祖以義兵起太原，已定天下，悉罷遣歸，其願留宿衛者三萬人。高祖以渭北白渠旁民棄腴田分給之，號元從禁軍。”元從禁軍三萬人將白渠旁民棄腴田開墾出來。¹⁵高祖時，土門縣縣令李大亮，在縣內“大亮招亡散，撫貧瘠，賣所乘馬，稍稍資業之，勸墾田，歲大熟。”¹⁶貞觀中，岐州刺史王仁表卒，子方翼與母“居於鳳泉別業。時方翼尚幼，乃與傭保齊力勤作，苦心計，功不虛棄，數年闢田數十頃，修飾館宇，列植竹木，遂為富室。”¹⁷這些都是唐初開墾土地的例證。二是興修水利，武德六年“寧民令顏旭開渠引南山水入京城，至石門谷，有溫泉湧出。”¹⁸“武德七年，治中雲得

¹² 《新唐書》卷七十六〈后妃列傳上〉，頁 3477。

¹³ 孫紹騁，《中國救災制度研究》（北京，商務印書館，2004 年 7 月第 1 版），頁 72~73。

¹⁴ 《冊府元龜》卷一〇六〈惠民〉，頁 1263。

¹⁵ 翁俊雄，《唐代區域經濟研究》（北京，首都師範大學出版社，2001 年 12 月第 1 版），頁 9。

¹⁶ 《新唐書》卷九九〈李大亮傳〉，頁 3911。

¹⁷ 《舊唐書》卷一八五〈良吏上〉，頁 4802。

¹⁸ 《冊府元龜》卷 497〈邦計部·河渠二〉，頁 5950。

臣自龍門引河溉田六千餘頃。”¹⁹岐州虢縣“東北十里有高泉渠，如意元年開，引水入縣城。又西北有昇原渠，引開水至咸陽，垂拱初運岐、隴水入京城。”²⁰從武德至如意年間，在京畿興修了一些水利工程，對改善自然條件、擴大灌溉面積發揮了作用。²¹三是實行復種制，提高單位面積產量。在貞觀十四年的秋天，唐太宗要到同州進行狩獵的活動，當時櫟陽縣縣丞劉仁軌上奏建議，狩獵的活動延後十天，理由是今天下雨的時間剛剛好，秋天農作物生長得十分茂盛，農民盡力收成作物，過了一個半月還沒有收成完畢，加上有些貧窮的農家在稻禾的下方種植麥作。因此百姓不但忙於秋收，還忙於種麥。這時候，皇帝進行狩獵活動，須要修橋、鋪路，會影響農業的生產。由以上可以看出是粟、麥復種，一年兩收。可能是因為地少，所以充分利用土地。這說明京畿地區復種制只在部分土地上實行，但反映了唐初京畿地區提高單位面積產量的情況。²²四是農業技術方面，水車的運用，碾、磑的普遍使用。在此舉出地方官吏的認真，對於農業也有幫助的實例：永淳年間，王方翼任夏州都督，“屬牛疫，無以營農，方翼造人耕之法，施關鍵，使人推之，百姓賴焉。”²³對於農業耕作方法的改善，使百姓大大的獲益。五是物產的種類增加，糧食作物有稻、麥、麵、粟。經濟作物在關輔地區主要產麻，其它地區有綿的上貢。²⁴

無疑的，農業是一項很大的課題，唐代各地區的發展雖有不同，但在唐代統治者重視的情況下，農業的興盛是毫無疑問的。正如《資治通鑑》卷 216〈天寶

¹⁹ 《新唐書》卷 37〈地理志一〉，頁 965。

²⁰ 《新唐書》卷 37〈地理志一〉，頁 967。

²¹ 《唐代區域經濟研究》，頁 10。

²² 同上註，頁 10。

²³ 《舊唐書》卷一八五〈良吏上〉，頁 4803。

²⁴ 同上註，頁 11。

十二載)：“是時中國盛強，自安遠門西盡唐境萬二千里，閭閻相望，桑麻翳野。天下稱富庶者無如隴右。”²⁵史念海認為在黃河少水患的情況下，黃河下游地區及太行山以東，成為唐代前期農業糧食的重地。²⁶後來因為安史之亂的破壞，戎馬蹂躪，人口四散逃亡，農耕地區受到很大的摧殘，幾乎是一蹶不振。²⁷農業糧食的重心移至淮水以南的長江中下游地區，特別是太湖流域，這個新的富庶的農耕地區南邊達到贛水和湘水的上游。此區的氣候溫暖，日照較長，雨量也很充沛，都有利於農作物的生長和繁殖。安史之亂使人口大量逃亡，絕大部分渡過淮水向南遷徙。帶來大量的勞動力，也促進了黃河流域優良的耕作方法的到處推廣，使長江下游，特別是太湖流域，農業能夠得到長足的發展。唐朝後期在這裡也特別費力經營。這裡河流縱橫，容易興修農田水利。當時也確實取得了很多的成就。

28

談到唐代農業的發展，不得不提及唐代實施的田制與稅制的概況。唐代多承襲北魏與隋代的制度，在《新唐書》卷五十一，〈食貨志〉記載著唐代實施的田制與稅制：

唐制：度田以步，其闊一步，其長二百四十步為畝，百畝為頃。凡民始生為黃，四歲為小，十六為中，二十一為丁，六十為老。授田之制，丁及男

²⁵ 史念海，〈唐代前期隴右道的東部地區〉，《唐代歷史地理研究》，提出不同的看法，認為隴右地區實際上人口稀疏，根本談不上「閭閻相望」，而「天下稱富庶者無如隴右」則是過於溢美之辭。

²⁶ 史念海，《唐代歷史地理研究》，〈隋唐時期重要的自然環境的變遷及其與人為作用的關係〉（北京，中國社會科學出版社，1998年12月第1版），頁63。〈隋唐時期農牧地區的變遷及其對王朝盛衰的影響〉一文，認為黃河流域的富庶地區，大致可以分為四處：黃河下游；伊洛兩水下游、汾水下游和凍水流域、關中平原，頁253。

²⁷ 史念海，《唐代歷史地理研究》，〈隋唐時期農牧地區的變遷及其對王朝盛衰的影響〉，頁257。

²⁸ 同上註，頁257~258。唐代後期在長江下游的農業發展，參見同書中，〈隋唐時期長江下游農業的發展〉一文。

年十八以上者，人一頃，其八十畝為口分，二十畝為永業；老及篤疾、廢疾者，人四十畝，寡妻妾三十畝，當戶者增二十畝，皆以二十畝為永業，其餘為口分。永業之田，樹以榆、棗、桑及所宜之木，皆有數。田多可以足其人者為寬鄉，少者為狹鄉。狹鄉授田，減寬鄉之半。其地有薄厚，歲一易者，倍授之。寬鄉三易者，不倍授。工商者，寬鄉減半，狹鄉不給。凡庶人徙鄉及貧無以葬者，得賣世業田。自狹鄉而徙寬鄉者，得并賣口分田。已賣者，不復授。死者收之，以授無田者。凡收授皆以歲十月。授田先貧及有課役者。凡田，鄉有餘以給比鄉，縣有餘以給比縣，州有餘以給近州。

凡授田者，丁歲輸粟二斛，稻三斛，謂之租。丁隨鄉所出，歲輸絹二匹，綾、絁二丈，布加五之一，綿三兩，麻三斤，非蠶鄉則輸銀十四兩，謂之調。用人之力，歲二十日，閏加二日，不役者日為絹三尺，謂之庸。有事而加役二十五日者免調，三十日者租、調皆免。通正役不過五十日。²⁹

錢穆認為唐代租庸調制最重要的涵意，在為民制產，說得上是一種輕徭薄賦的制度。而且租庸調項目分明。此制的最高用意，在使有身者同時必有田有家，於是對政府徵收此輕微的稅額，將會覺得易於負擔，不感痛苦。其中的租是「田賦」，配給人民耕種的田地，年老仍繳還政府，在其授田時期，令其負擔相當的租額，大約是四十分之一。³⁰在唐初人口稀少，相對土地廣大而言，是相當良好的制度，只不過推行一段時期，便會遭到完全破壞的命運。³¹

²⁹ 《新唐書》卷五十一〈食貨一〉，頁 1342~1343。

³⁰ 錢穆，《中國歷代政治得失》（臺北，東大書局，民國 79 年 11 月初版），頁 58。

³¹ 錢穆的看法是認為唐代這麼大的國家，戶口的異動須要有經常的調查登記改動校正，絲毫不能有疏忽與模糊。後來太平盛世的人事上的鬆懈，是租庸調制失敗的最大原因。《中國歷代政治得失》，頁 59~60。

唐代的均田制的敗壞，是因為幾項因素的累積：一是國內全部耕地面積追不上人口的增長，唐高宗永徽三年(西元 652 年)全國戶數是 380 萬戶，到了天寶 13 年(西元 754 年)便增至 900 多萬戶。³²造成的情況，當然是土地不夠分配，農民的收入自然也就不夠，對於水旱災害發生時的抵抗力，也就跟著減弱。二是均田制的另一大弊病是在長期實施以後，因為不斷的授田與還田，農田被分割成零星小塊。每家分得之田零散座落於四方，耕作者終日奔走於距離頗遠的田塊與田塊之間，造成人力的重大浪費。西嶋定生的研究，指出有的人家的田塊相距不過三五里，有的則相距遠達一百里。³³三是私有土地的擴大，均田制是一個包括使用者必須受還的公地與無受還的私有土地兩種成分的雙軌體制。如果其中的私有制成分增加，公有土地那部分便相對地減少，均田制也逐漸走上崩潰之路。唐初對永業田及口分田非法賣出日增之事，頗思制裁。永徽中及開元二十二年均曾頒禁令。³⁴天寶十一載下詔重申前令：

如聞王公百家及富豪之家，比置庄田，咨行吞併，莫懼章程。……爰及口分永業，違法賣買，或改籍書，或云典貼，致令百姓無處安置，乃別停客戶，使其佃食。……自今已後，更不得違法買賣口分永業田。³⁵

這是唐朝政府維持均田制的最後一次努力，可惜已經是大勢所趨，難以挽回。四是戰亂與人口播遷也是導致均田制破壞的一項因素。大規模而長期的戰爭往往導致地方政府地籍及戶籍之喪失。安史之亂，戰禍波及的地方都發生這種現象，豪

³² 李劍農，《中國古代經濟史稿》第二卷《魏晉南北朝隋唐部分》(武漢，武漢大學出版社，2005 年 5 月第 1 版)，頁 240。李劍農則認為私人產田的自始存在，會俟機發展擴大自身的田地；唐代制度本身在制度上的矛盾，允許「口分田」的買賣，給予貴族富家吞噬農戶產業的方便，這兩項是均田制破壞的主要原因，頁 240~244。

³³ 西嶋定生，《中國經濟史研究》(東京大學，1966)，頁 637~652。

³⁴ 賀昌群，《漢唐間封建土地所有制形式研究》(上海，1964)，頁 388。

³⁵ 《冊府元龜》，卷 495，〈邦計門·田制〉，頁 5928~5929。

強乘機侵吞土地，或是收容逃亡的民戶。故《新唐書》卷五十一，〈食貨志〉中說：「自開元以後，天下戶籍久不更造，丁口轉死，田畝賣易，貧富升降不實。」到了唐德宗時，均田制已徹底破產，乃用宰相楊炎之議，完全承認土地私有制，並依兩稅法課稅。從此以後，土地私有制的主導地位便確立無疑。³⁶均田制的崩潰，其實就造成一般農民生計上的困難，尤其是在災荒發生時，沒有自救的能力，相對而言，也就更加依賴官府與其他力量的賑濟，才能度過難關。這種情況在進入唐代後期(玄宗天寶以後)，更加明顯，無疑的也加重了官府救災的負擔。

以上論述的是唐代農業的發展，其中與水旱災防治最有關聯性的，便是水利設施的修建。

唐代統治者對於水利工程的建設，十分的重視。一方面水利工程提供了灌溉農作物的水源，擴大水田面積，提高糧食產量；另一方面它改造部分土地，減少水災所造成的損失，此外它還促進航運，加強各地區的相互聯系。³⁷王双懷研究盛唐時期(玄宗時期)的水利建設，認為盛唐時期，修建的比較重要的水利工程至少有 63 項。³⁸每年平均修建 1.5 件水利工程，超過了以往任何朝代，也超過了唐代的平均數 1.1 項。³⁹不過，從東漢至唐這一時期，黃河決口的記載甚少，⁴⁰可

³⁶ 趙岡，陳鍾毅，《中國農業經濟史》(臺北，幼獅文化，民國 78 年 6 月)，頁 197~206。

³⁷ 張劍光，鄒國慰〈唐太宗農業思想簡論〉(《湘潭大學學報(哲學社會科學版)》，第 23 卷，1999 年第 1 期)，頁 31~32。

³⁸ 目前學術界對於玄宗時期修建的水利工程數量，有三種不同的說法：56 項、54 項、47 項。見王双懷，〈論盛唐時期的水利工程〉(《陝西師大學報(哲學社會科學版)》，1995 年 9 月，第 24 卷第 3 期)，頁 56。

³⁹ 〈論盛唐時期的水利工程〉，1995 年 9 月，第 24 卷第 3 期，頁 60。

⁴⁰ 周魁一，譚徐明，《水利與交通志》(上海，上海人民出版社，1998 年 10 月第 1 版)，頁 23。這一時期黃河決口的記載甚少，也沒有大規模的防洪工程，歷史上稱這 800 年為黃河安流期。沈百先，章光彩，《中華水利史》(臺北，臺灣商務印書館，民國 68 年 3 月初版)，看法也一致，認為「迄漢至唐，河不為患者千餘年，...」，頁 124。史念海，《唐代歷史地理研究》，〈隋唐時期重要的自然環境的變遷及其與人為作用的關係〉一文，也認為黃河長期安流達到八百年之久，使隋唐兩代黃河南北兩側的地區，能夠發揮它們在農業上的富庶效益，頁 71。

能讓唐代統治者有更多的精力、物力，可以投注在其它地方的水利建設。在唐代，黃河也不是就無河患，但大多都限於較小的地區，並沒有形成任何的影響。安史亂前的河患僅有十一次，到唐代後期，黃河的災患顯得較前期減少。昭宗景福二年(893)的黃河改道，結束了八百年來黃河安流的時期。最使人注意的是這一時期竟然發生了人爲決河的事情，黃河安流的有利因素，至此已難於保持。⁴¹

孫家山氏根據《新唐書·地理志》、《元和郡縣圖志》等對唐代在各地修復與創建的水利建設所作的統計：全國共興修灌溉工程 1,088 起，防洪排澇工程 40 起，河道運輸工程 27 起，城市用水工程 14 起，水產養殖等 3 起。中、小型水利工程比前代特別發展，並遍及全國各州縣。在北方，重要的有黃河、汾河、河曲地帶的水利開發，在南方，江浙海塘、太湖湖堤、長江提防，漢代的成國渠和白渠在唐代灌溉的面積都成長達到二百萬畝。另外，在中唐後，江南水利則蓬勃發展。⁴²

唐代沿襲隋代水利行政的管理制度，一樣形成兩套體系：一是水部爲尚書四部之一，設郎中、員外郎、主事、令史、書令史等。水部管理內容：“掌天下川瀆、陂池之政令，以導達溝洫，堰決河渠。凡舟楫、溉灌之利，咸總而舉之。”

⁴³一是都水監設有使者、丞、主簿、錄事、府、史等，下有河渠、舟楫二署，各設令、丞。“凡虞衡之采補，渠堰陂池之壞決，水田斗門灌溉，皆行其政令。”

⁴⁴唐代全國分置十道，各道或設營田使管理水利，或由節度使自己兼任。水利是

⁴¹ 《唐代歷史地理研究》，〈隋唐時期重要的自然環境的變遷及其與人爲作用的關係〉，頁 72~73。

⁴² 王啓柱，《中國農業起源與發展—中國農業史初探》(上)，台北，渤海堂文化公司，民國 83 年 11 月初版。

⁴³ (唐)李林甫等撰，《唐六典》(北京，中華書局，1992 年 1 月第 1 版)，頁 225。

⁴⁴ 《唐六典》，頁 598、599(本“”號中的文字，已經由《水利與交通志》作者濃縮寫成。

各州縣刺史、縣令主要的行政事務之一。⁴⁵唐代還對關中鄭國渠設渠堰使，有時以京兆少尹兼渠堰使。鄭國渠的管理在唐代已經形成一套完整的管理體系。⁴⁶

說得仔細點，唐制，凡京畿之內重要的堰堤，皆有丞一人，專掌其事，此外就是用前官作平水官。各渠置渠長或斗門長一人，負責節水與灌溉，並以此作為其年終功過考課，在《唐六典》與《水部式》殘卷中均有類似的規定。⁴⁷《唐六典》卷二十三云：

凡京畿之內，渠堰陂池之壞決，則下於所由，而後修之。每渠及斗門置長各一人，以庶人年五十以上并勳官及停家職資有幹用者為之。至溉田時，乃令節其水之多少，均其灌溉焉。每歲，府縣差官一人以督察之；歲終，錄其功以為考課。⁴⁸

特別值得一提的，是唐代在水利法規方面的成績，是歷史上任何時代不能企及的。《唐律》中，有關水利的條例，⁴⁹涉及防洪、灌溉、航運、市政等方面，分別列於戶婚律、擅興律和雜律中。唐代水法的內容為，以後各代沿用。唐代還訂立了有關水利的專業法規—《水部式》，它代表著古代中國水法的最高成就，是目前現存最早的國家水利法典，屬於行業管理法規，條例制訂十分具體，強調國家對水資源的占有原則，以及用水優先原則：航運—灌溉—糧食加工業(即水碾磨)。⁵⁰筆者翻閱《新唐書·地理志》做了以下兩個統計表。

⁴⁵ 周魁一，譚徐明，《水利與交通志》，頁 132。

⁴⁶ 《水利與交通志》，頁 137。

⁴⁷ 傅曉靜，〈唐代民間私社的基本功能〉(濟南，齊魯學刊，2003 年第 5 期總第 176 期)，頁 40。

⁴⁸ 《唐六典》，頁 599。

⁴⁹ 《唐律》在「失時不修堤防」條中規定：「諸不修堤防及修而失時者，主司杖七十；毀害人家，漂失財物贓重者，坐贓論減五等；以故殺傷人者，減鬥殺傷罪三等」。在盜決堤防條中規定：「諸盜決堤防者，杖一百；若毀壞人家及漂失財物贓重者，坐贓論。以故殺傷人者，減鬥殺傷罪一等；若通水入人家，致毀壞者亦為之」。

⁵⁰ 《水利與交通志》，頁 143~144。

表八 《新唐書·地理志》水利工程統計表

君主	時間	灌溉	漕運	河堰堤防	城市用水	防水旱	其他	合計	總計
高祖	武德	4	1		2		2	9	153 (唐代前期)
太宗	貞觀	26	1	3	3		3	36	
高宗	永徽	6		5		2	2	36	
	顯慶	1		3					
	龍朔	2							
	麟德		1						
	乾封	2							
	總章	1							
	咸亨	5			1				
	上元	1							
	儀鳳	2	1						
	永淳	1							
睿宗	文明	1						1	
武后	光宅		1					19	
	垂拱	1	2						
	載初		1		1				
	如意				1				
	長壽						1		
	證聖	1							
	延載						1		
	登封			1					
	聖曆	3		1					
	久視						1		
長安	1		1						
不知年號		1							
睿宗	景雲						1	2	
	太極		1						
中宗	神龍	1				2		4	
	景龍					1			
玄宗	開元	12	6	11	1	3	4	46	
	天寶	4	2	1			2		
肅宗								0	75 唐代後期
代宗	廣德	1						7	
	永泰	1							
	大曆	4	1						
德宗	建中	1		1				19	
	貞元	10	3	2		1	1		
順宗								0	
憲宗	元和	4	2	1		1	2	10	
穆宗	長慶	5				2	2	9	
敬宗	寶曆	2	2				4	8	
文宗	大和	6		2		1		11	
	開成				2				
武宗	會昌			2				2	
宣宗	大中						1	1	
懿宗	咸通		3	3			2	8	

僖宗								0	
昭宗								0	
哀帝								0	
時間未明		1	1	1			2	5	5

註一：本表來自《新唐書·地理志》的分析，將唐代的水利工程分為六類：

(一)灌溉：表示進行的水利工程的目的是灌溉農田。

(二)漕運：河道的目的有運送木材、糧食、其它貨物或是交通上的使用。

(三)河堰堤防：可能發揮的作用有灌溉農田、防水患，或是儲水防旱災之用。

(四)城市用水：屬於飲用、引入城壕，或是流入城(縣)中，皆列為此類。

(五)防水旱：史書上有註明可防水旱或是宣泄河水者。

(六)其它：史書上僅說明兩河連接或開鑿，並未說明其作用者，屬於此類。

上表之數字並不完全代表水利工程的數目，在統計時，將同一個水利建設，具有灌溉、漕運與防水患者，就分別列入三項計算。不過此種情況屬於少數情況。使用此種計算方式，或可了解唐代對於防範水災方面的努力，見表九之分析。

由表八，可以得知唐代前期的水利工程數為 153，後期為 75，相差一倍之多，由此分析可能的情況：一是唐代前期的統治者比較重視水利工程的興修，後期的統治者較不重視；二是唐代前期的糧食重心地區在黃河下游，在官府的掌控之中，後期的糧食重心地區在長江中下游，官府雖在努力的建設，但是糧食未必會運送到中央政府的所在地區，更何況後期，中央能掌控的範圍已經大不如前期，水利建設自然也跟著減少；三是前期修建的堤防系統形成後，效果可能維持數十年或百年無大災，就不必一直修建水利工程；四是唐代河防由地方負責修治，中央直接過問的不多，記載自然較少。唐人似不甚重視此類事，以致文章記載也確實比後代少。⁵¹不過以上的統計，是有誤差的。學者統計《新唐書·地理志》所

⁵¹ 姚漢源，《中國水利發展史》（上海，世紀出版集團，2005年8月第1版），頁157。

記的全國水利工程共 236 處。前期工程 155 處，後期為 81 處。⁵²若是以姚漢源的分析，唐代前期，北方的水利工程約占全部的十分之七八；後期 81 處的水利中，北方僅為 14 處，南方為 67 處，南方占十分之八。由此可知，唐代前期水利工程重在北方，後期重在南方，各類工程之總和是如此，農田水利也是如此。⁵³似乎從前、後期，工程數量的多寡，得以窺見唐代前後期國勢之變化。

表九 《新唐書·地理志》水利工程歸納表

君主	灌溉	漕運	河堰堤防	城市用水	防水旱	其他	合計	總計
高祖	4	1		2		2	9	153 (唐代前期)
太宗	26	1	3	3		3	36	
高宗	21	2	8	1	2	2	36	
睿宗	1	1				1	3	
武則天	7	4	3	2		3	19	
中宗	1				3		4	
玄宗	16	8	12	1	3	6	46	
肅宗							0	75 (唐代後期)
代宗	6	1					7	
德宗	11	3	3		1	1	19	
順宗							0	
憲宗	4	2	1		1	2	10	
穆宗	5				2	2	9	
敬宗	2	2				4	8	
文宗	6		2	2	1		11	
武宗			2				2	
宣宗						1	1	
懿宗		3	3			2	8	
僖宗							0	
昭宗							0	
哀帝							0	
	灌溉	漕運	河堰堤防	城市用水	防水旱	其他		時間未明 5項
前期	76	17	26	9	8	17		
後期	34	11	11	2	5	12		

⁵² 《中國水利發展史》，頁 214。

⁵³ 《中國水利發展史》，頁 214~215。

時間未明		1	1	1		2		總 合
總 計	110	29	38	12	13	31		233
百分比 %	47.2	12.4	16.3	5.2	5.6	13.3		100%

本表資料來源：《新唐書·地理志》

由表九，可知唐代之水利工程首重為灌溉之用，比例達到 47.2%。加上防水旱(排水)，比例增加為 52.8%。⁵⁴若是與防範水旱災有直接關係者，為河堰堤防與防水旱，比例為 21.9%，由此可知唐代水利工程之次要為水旱災的防範。再次則為漕運，運輸之用。不過，其他未知的比例達到 13.3%，整體而言難以準確的了解其功效。

若是引用王仲榮《隋唐五代史》對唐代水利工程數量的統計，則更為齊全：

表十 唐代皇帝在位年數與水利工程數量統計表

	在位年數	水利工程數量	數量共計
高 祖	9	9	前期 165
太 宗	23	28	
高 宗	34	45	
武則天	21	17	
中 宗	5	6	
睿 宗	2	2	
玄 宗	43	58	
肅 宗	6	1	後期 126
代 宗	18	13	
德 宗	25	32	
順 宗	1	0	
憲 宗	15	24	
穆 宗	4	14	
敬 宗	3	8	
文 宗	14	14	
武 宗	6	4	

⁵⁴ 姚漢源，《中國水利發展史》書中之分析，灌溉加上排水，佔 236 處中的 165 處，比例高達 69.9%。頁 214。

宣宗	13	3	
懿宗	15	12	
僖宗	15	1	
昭宗	19	0	
哀帝	1	0	
無法考查年代		10	10
			總數 301

本表資料來源：王仲榮，《隋唐五代史》(上)(臺北，頂淵文化事業，2005年6月初版)，頁362~363。

由上表中，也可以印證唐代前期的水利工程數量超過後期的水利工程。而且後期中，順宗、昭宗沒有水利建設的記載，僅德宗與憲宗在位時，水利建設的數量較多，穆宗在位四年，有十四項建設。不過由以上，無法反映水利建設的規模與灌溉的實際情況，還有再詳細比對的需要。

第三項是平日糧食的儲存，即糧倉的建立。唐代官府之穀倉可分三大類。第一類為儲放稅賦之賦倉；第二類為儲糧以調節供需，平抑物價之倉(即常平倉)；第三類為全國性或地方性以備災荒之穀倉(義倉)。⁵⁵與防治災害最有關係者為第二、三類。張弓的研究則將唐朝的倉廩分為正倉、轉運倉、太倉、軍倉、常平倉、義倉等六類。⁵⁶正倉與太倉雖然在唐代曾發揮賑濟的作用，但畢竟屬於支援的性質。主要成為防治水旱災害的兩種倉廩為常平倉與義倉。《舊唐書》卷四十三〈職官二〉說：“凡義倉所以備歲不足，常平倉所以均貴賤也。”可以看出兩者功能的不同。常平倉以平糶(買入)平糶(賣出)為手段，義倉以賑貸為手段。⁵⁷

在荒歉之年，通貨膨脹，救濟基金短缺，或糧食供不應求之時期，廣設常平倉，成為重要平抑物價的解決之道。貞觀十三年(639)末，朝廷首次下令在雒、

⁵⁵ Francesca Bray 著，陳立夫譯，《中國農業史》第一冊，(臺北，臺灣商務印書館，1994年1月初版)，頁530。

⁵⁶ 張弓，《唐朝倉廩制度初探》(北京，中華書局，1986年1月第1版)，頁1。

⁵⁷ 《唐朝倉廩制度初探》，頁103。

相、幽、徐、齊、并、秦、蒲八州置常平倉。⁵⁸這八州大致均屬唐初的主要產糧區。到高宗時期，永徽六年(655)在長安東西兩市置常平倉糶粟，是因為“先是大雨，道路不通，京師米價暴貴，出倉粟糶之。”⁵⁹，須平抑米價，以穩定包括獨立手工業者及部分商人在內的長安市民的生產和生活。此後直到開元初，五十多年不復有常平倉活動的記載。開元天寶時期，常平倉得到較大的發展，普遍設倉，有糶有糴，是這個時期常平倉經營的特色。首先是常平倉設置範圍的擴大。除了江南、嶺南、淮南、劍南、兩浙地區外，淮河、秦嶺以北及山南諸州都設置了常平倉。開元七年，置倉地區又有擴大。⁶⁰其次是平糶平糴兼顧，注意平準的價格，全面發揮常平倉的調節作用。天寶二載(744)“平糶詔”令各郡縣“每升(“升”爲“斗”之誤)減時價十文糶與當處百姓”。⁶¹即每斗減價十文，賣給當地人民。

安祿山之亂以後，常平倉體制陷於混亂，居民遭受災難，至德宗之世，常平倉又以新制，再建同時利用現金貨幣及儲存穀物兩種方式，以調節糧價，此種資金由增收地方稅而籌集，如所有金錢交易之行爲，均抽百分之二交易稅，其他如竹、木、茶、漆等之出售，則徵收百分之十交易稅。⁶²此議雖已由朝廷採納，但以執行困難，隨即遭到廢棄。⁶³從元和至唐亡的百年間(806~907)常平倉斛斗的使用情況看，常平倉粟減估出糶只有元和十三年(792)正月和長慶二年(822)十月兩次，⁶⁴常平鹽減估出糶僅有元和元年(806)五月一次。⁶⁵實際出糶次數或不止

⁵⁸ 《冊府元龜》卷五〇二〈邦計部·常平〉，頁6020。

⁵⁹ 《舊唐書》卷四〈高宗上〉，頁74。

⁶⁰ 《唐朝倉廩制度初探》，頁108。

⁶¹ 《全唐文》卷三十三〈玄宗皇帝 平糶詔〉，頁403。

⁶² 《舊唐書》卷四十九〈食貨下〉，頁2125。

⁶³ 《中國農業史》第一冊，頁533、536。

⁶⁴ [宋]王溥撰，《唐會要》下冊(上海，上海古籍出版社，2006年12月新1版)，卷八十八

此，也可能稍多。但無論如何可以看出，常平倉調節穀價的平準職能在唐敬宗以後基本消亡了。⁶⁶

救荒之義倉，因為此類糧倉在平日就需儲存，故將其歸為防災之類別，賑災穀倉之特點：第一為所儲之穀物專為賑災之用；第二所儲穀物為當地居民繳交之穀物，超過應納賦稅者。依照《新唐書》卷五十一〈食貨一〉的記載，貞觀二年，唐代正式設置義倉：

尚書左丞戴胄建議：“自王公以下，計墾田，秋熟所在為義倉，歲凶以給民。”太宗善之，乃詔：“畝稅二升，粟、麥、稭、稻，隨土地所宜。寬鄉斂以所種，狹鄉據青苗簿而督之。田耗十四者免其半，耗十七者皆免之。商賈無田者，以其戶為九等，出粟自五石至于五斗為差。下下戶及夷獠不取焉。歲不登，則以賑民；或貸為種子，則至秋而償。”其後洛、相、幽、徐、齊、并、秦、蒲州又置常平倉，粟藏九年，米藏五年，下濕之地，粟藏五年，米藏三年，皆著于令。⁶⁷

這是唐初太宗貞觀二年時，尚書左丞戴胄奏請，將隋代徵穀平準，改以按畝徵穀的建議：農地每畝徵收穀物二升，此一基本稅率也可依土地肥瘠而有增減，而且如果歉收四成時，只要徵收半數的穀物，歉收達到七成的農家，當年就不必繳交穀稅。把商人分成九個等級來徵稅，只有極為貧窮的人及邊疆的居民，不徵稅賦，賑倉的穀物在荒年發生時，以無價的方式來賑濟，或是將穀物的種子借給農民，到秋天後才歸還。此後至唐末，儘管義倉儲穀時有盈虛，高宗以後義倉穀的用途

〈倉及常平倉〉，頁 1917。

⁶⁵ 《冊府元龜》卷四九三〈邦計部·山澤〉，頁 5898。“元和元年五月，鹽鐵使奏請每州所貯鹽，若遇價貴斗至二百二十，減十文出糶，以便貧人。”

⁶⁶ 《唐朝倉廩制度初探》，頁 116~117。

⁶⁷ 《新唐書》卷五十一〈食貨一〉，頁 1344。

還有不小變化，但義倉始終存在。唐義倉在名義上始終是“救饑饉”“備凶年”的專用儲備。但在設置義倉不久，唐朝廷就力圖把它納為正式賦稅，既用於賑貸也充做國用。⁶⁸自永徽以後“漸貸義倉支用。自中宗神龍之後，天下義倉費用向盡”，⁶⁹這是唐代義倉納為國稅以後遭到的第一場浩劫。以武后末年腐敗的朝政為背景，大約當時朝野上下掠取義倉成風，以致“神龍中略盡”。史籍有關唐前期義倉賑濟的記載，固然以開元時稍多；但官府挪移義倉穀充做國用的現象，也以玄宗時最突出。義倉變國稅後遭到的第二場浩劫，就發生在玄宗時期。⁷⁰玄宗時期朝廷將大批義倉粟穀變造為米，運往長安。開元後期，裴耀卿建議把江淮地區各州縣義倉儲存的穀米轉運長安，充國用。⁷¹從此以後，變造成了對義倉的公開掠奪。有唐一代，儘管義倉仍然存在，但是遭到挪用的情況嚴重，其所能發揮的賑濟的作用，就受到了一定的限制。

第二節 官府之救災措施

水旱災害是唐代為害最嚴重的自然災害，不僅造成人民流離失所，生命、財產的損失，嚴重影響社會秩序，如果不加以防治，更會危及統治政權的存續。唐代官府對於水旱災害發生時的救災措施可分為遣使賑撫、糧食賑貸、就食它處、平抑穀價、蠲免賦稅等五類。對於救災的效果，也不相同。以下分別論述之。

壹、遣使賑撫

⁶⁸ 《唐朝倉廩制度初探》，頁 127、131。

⁶⁹ 《舊唐書》卷四十九〈食貨下〉，頁 2123。

⁷⁰ 《唐朝倉廩制度初探》，頁 133。

⁷¹ 見《全唐文》卷二九七〈請置武牢、洛口等倉疏〉。

這裡所說的遣使專指朝廷派遣使者到受災地區進行安撫、賑給災民、穩定災區統治秩序的活動。唐代繼承秦漢魏晉的傳統⁷²，遣使成爲唐代中央參與地方災害救濟的重要手段。早在唐高祖武德七年，“關中、河東諸州旱，遣使賑給之。”⁷³《新唐書·百官志》的記載：“貞觀初遣大使十三人巡省天下諸州，水旱則遣使，有巡察、安撫、存撫之名。”在貞觀初年，遭遇水旱災時，太宗便派出巡察使、安撫使或存撫使等職稱的官員，協助救災。⁷⁴這一時期派遣使臣並沒有固定的名稱，皆是臨時委派出使災區賑給。⁷⁵以下是唐代派遣使臣救災的例子如：貞觀元年八月，“關東及河南、隴右沿邊諸州霜害秋稼。九月辛酉，命中書侍郎溫彥博、尚書右丞魏徵等分往諸州賑恤。”⁷⁶貞觀三年六月旱，太宗中書舍人杜正倫等人前往關內各州撫恤慰問。⁷⁷開元四年，山東大蝗，民祭且拜，坐視食苗，不敢捕。姚崇……乃出御史分道殺蝗。⁷⁸開元十年六月，黃河暴漲，洪水損壞博州堤防，危及河北數州安危。玄宗派按察使蕭嵩前去總理救災事宜。⁷⁹開元十二

⁷² 《唐大詔令集》卷一一六常袞〈宣慰湖南百姓制〉中指出：“自漢魏以來，水旱之處，必遣人巡問以安集之。國朝因其制焉，亦命近臣撫慰。俾諭求瘼之意，用紓將泛之急。”

⁷³ 《冊府元龜》卷 105〈帝王部·惠民一〉，頁 1256。

⁷⁴ 筆者依照《新唐書·本紀》來統計，太宗時共遣使八次，高宗時遣使十一次，玄宗時遣使五次，穆宗、宣宗各一次。這些遣使的作爲，多數都與災荒有直接或間接的關係，所做之事多爲慮囚、宣慰、巡察、賑濟之類。從中可以看出遣使二十六次，唐代的前期就占了二十四次之多，後期只有兩次。不過，只以本紀部分來統計，還是不能夠完全反應當時的實情。

⁷⁵ 毛陽光，〈遣使與唐代地方救災〉（寧波，首都師範大學學報（社會科學版）2003 年第 4 期（總第 153 期）），頁 20。

⁷⁶ 《舊唐書》卷二〈太宗本紀上〉，頁 32-33。

⁷⁷ 《舊唐書》卷二〈太宗本紀上〉，頁 37。

⁷⁸ 《舊唐書》卷九十六〈姚崇傳〉，頁 3023-3024。

⁷⁹ 《中國救災制度研究》，頁 56。《新唐書·玄宗本紀》記載爲「六月丁巳，河決博、棣二州。」《新唐書·五行志》記載的時間爲六月。《舊唐書·玄宗本紀》記載則爲「秋八月丙申，博、棣等州黃河堤破，漂損田稼。」《舊唐書·五行志》沒有記載。新、舊唐書的蕭嵩傳，都沒記載此事。《資治通鑑》〈唐紀〉第 212 卷唐紀第二十八記載：「六月，丁巳，博州河決，命按察使蕭嵩等治之。」雖是同一件事，卻無法確定黃河水淹博、棣二州的時間。

年七月，“河東、河北旱，命中書舍人冠泚宣慰河東道，給事中李昇期宣慰河北道，百姓有匱乏者，量事賑給。”⁸⁰開元十八年，灋水和洛水泛濫，毀壞居民房舍一千多家，玄宗派范安及、韓朝宗二人前往主持救災。⁸¹開元二十一年四月，以久旱，玄宗“命太子少保陸象先、戶部尚書杜暹等七人往諸道賑給。”⁸²開成三年八月，“山南東道諸州大水，田稼漂盡。”文宗令給事中盧弘宣往陳許、鄭滑、曹濮等道宣慰，刑部郎中崔璿往山南東道、鄂岳、蘄黃道宣慰。⁸³

據毛陽光的研究，認為擔負賑災使命的使職最早出現在武后時期。⁸⁴大量救災使職出現是在唐玄宗統治時期，參與地方救災的使職，還有晚於宣撫使出現的宣慰使和賑恤使。唐代的救災使職並不固定，這是由於災害的突發性，具有因事而立、事罷即廢的特點。後來，使臣的職責越來越廣泛，使命多種多樣，並不一定專為救災賑恤才出使，也有安撫地方的職責。唐後期，宣慰使的任務還與地方軍事或外交有關，不過，玄宗前期，自然災害發生頻繁，促使救災專使職位的常設化。我們以唐代遣使救災數量來分析：

表 十一 唐代遣使救災數量統計表 (單位：人次)

時 期	數 量	時 期	數 量
高 祖	1	代 宗	2
太 宗	13	德 宗	2
高 宗	9	憲 宗	5
武 后	2	穆 宗	1
中 宗	6	文 宗	6
睿 宗	1	宣 宗	2
玄 宗	26		

⁸⁰ 《冊府元龜》卷一四四，〈帝王部·弭災二〉，頁 1751。

⁸¹ 《舊唐書》卷八〈玄宗上〉，頁 195。

⁸² 《冊府元龜》卷一〇五，〈帝王部·惠民一〉，頁 1260~1261。

⁸³ 《舊唐書》卷十七下〈文宗下〉，頁 574。

⁸⁴ 〈遣使與唐代地方救災〉，頁 20~21。但潘孝偉認為：“唐興，遣使賑災愈益頻繁，但在玄宗之前，也依然未見專用的名稱”。毛陽光認為此說顯然有誤。

本表資料引自毛陽光，〈遣使與唐代地方救災〉，頁 22。其餘沒有列出的皇帝，肅宗、順宗、敬宗、武宗、懿宗、僖宗、昭宗、哀帝等，遣使數量皆為零。

大量的遣使救災集中在唐朝前期，以天寶十四載為界，前期 137 年中，共遣使 58 次；後期 152 年，僅遣使 18 次。據陳國生統計，唐前期發生自然災害共 258 次，後期為 336 次，⁸⁵由此看來，遣使救災的多寡，主要還是與國勢的盛衰、國力的強弱，以及朝廷對地方救災的重視程度有關。唐代救災使臣的職能包括幾方面：首先，代表皇帝巡撫災區，體現皇帝“心在萬民”的愛民之心，具有安撫災民的心理作用；其次，派遣使臣成為唐代中央政權獲得各地訊息的一個重要管道，可以實地了解災區實際情況，減少地方官吏的營私舞弊，受到陰陽災異觀念的影響，使臣還要巡行鄉里民間、兼察人民冤苦、官吏善惡；再次，及時蠲免賦稅賑給災民，也是使臣的重要職能，具有一定的權威地位，也成為臨時的地方救災首長。而遣使救災也有弊病，遣使若是不合時宜：一是干擾百姓農業生產；二是影響州縣正常救災工作；三是帶給地方額外負擔。儀鳳二年五月，河南、河北旱，高宗遣御史中丞崔謐等分道存問賑給。待御史劉思立便上疏，批評了遣使賑撫的實效：

今麥序方秋，蠶功未畢。三時之務，萬姓所先。敕使撫巡，人皆悚忤，忘其家業。冀此天恩，踴躍參迎，必難抑止。集眾既廣，妨廢亦多，加以途程往還，兼之晨夕停滯，既緣賑給，須立簿書，本欲安存，卻成煩擾。又無驛之處，取馬稍難。簡擇公私，須先追集。雨後農要特切，常情暫廢須臾，即虧歲計。每為一馬，遂勞數家。從此相承，恐更滋甚。妄且委州縣賑給，待秋後閒時，出使褒貶。⁸⁶

在玄宗統治後期，地方自主賑救為主要的方式。唐代後期，災害遣使數量大大減

⁸⁵ 陳國生，〈唐代自然災害初步研究〉，湖北大學學報，1995，第 1 頁。

⁸⁶ 《唐會要》卷七十七，〈巡察按察巡撫等使〉，頁 1412。

少，一是財力困窘無力救助，二是災區為中央政府勢力之外，救助對已並無利益。在唐代後期，兩稅法的實施與救災地方化趨勢的加強，最後促使中央使臣的賑救，已成為象徵性的情況。總之，唐代救災使臣的職能，更全面、細密，通過頻繁遣使到災區，將朝廷的安撫、賑救與監察幾個環節連接起來，成為在災害情況下，聯繫國家和地方的紐帶，表現出國家在救災活動中的重要地位。⁸⁷

當災害發生後，唐代官府特別注意官吏的選拔，為了防止官吏貪污和挪用救災物資唐代官府有著嚴格的規定。天寶十四載的詔書規定：

如官人及富有之家典正并僦攬諸色，輒私侵糶兼有乞取或虛著人名詐來請受者，其自五品已上官蔭人等錄奏，當別處分。六品以下并白身者，便決一頓，仍准法科繩。所有等官不能察覺及自抵犯者，亦與同罪。⁸⁸

除了中央官府派員來賑濟災民外，最重要的是地方上官吏治理水旱災的認真與否。唐代有出現幾位積極防治水災的地方官員，例如貞觀年間的薛大鼎：

貞觀中，累轉鴻臚少卿、滄州刺史。州界有無棣河，隋末填廢，大鼎奏開之，引魚鹽於海。百姓歌之曰：「新河得通舟楫利，直達滄海魚鹽至。昔日徒行今騁駟，美哉薛公德滂被。」大鼎又以州界卑下，遂決長蘆及漳、衡等三河，分洩夏潦，境內無復水害。時與瀛州刺史賈敦頤、曹州刺史鄭德本，俱有美政，河北稱為「鐺腳刺史」。⁸⁹

貞觀二十三年，任瀛州刺史的賈敦頤。“州界滹沱河及滹水，每歲泛溢，漂流居人，敦頤奏立堤堰，自是無復水患。”⁹⁰神龍年間的韋景駿，還得到人民的立碑頌德：

⁸⁷ 〈遣使與唐代地方救災〉，頁 22~25。

⁸⁸ 《冊府元龜》卷一〇五，〈帝王部·惠民〉，頁 1262。

⁸⁹ 《舊唐書》卷一八五上〈良吏上〉，頁 4787~4788。

⁹⁰ 《舊唐書》卷一八五上〈良吏上〉，頁 4788。

景駿明經舉。神龍中，累轉肥鄉令。縣北界漳水，連年泛溢。舊隄迫近水漕，雖修築不息，而漂流相繼。景駿審其地勢，拓南數里，因高築隄。暴水至，隄南以無患，水去而隄北稱為腴田。漳水舊有架柱長橋，每年修葺，景駿又改造為浮橋，自是無復水患，至今賴焉。時河北飢，景駿躬撫合境，村閭必通贍恤，貧弱獨免流離。及去任，人吏立碑頌德。⁹¹

王方翼在永徽年間，任肅州刺史，所為之事，更超越了水旱災害的治理：

時州城荒毀，又無壕塹，數為寇賊所乘。方翼發卒濬築，引多樂水環城為壕。又出私財造水碾磑，稅其利以養飢餒，宅側起舍十餘行以居之。屬蝗儉，諸州貧人死於道路，而肅州全活者甚眾，州人為立碑頌美。⁹²

由上可知，遣使雖對災害的賑濟具有功效，但仍有弊端，若地方官員能善盡職責，平時建設防災，有難時迅速救災，即是最佳的防治災害的方法。

貳、糧食賑貸

唐代的倉廩可分為正倉、轉運倉、太倉、軍倉、常平倉、義倉六類。與災害賑濟最有關聯性者為義倉，其它的正倉、太倉、常平倉則扮演著輔助的角色。以正倉而言，《冊府元龜》卷 502〈邦計部·常平〉載：“貞觀二年四月制，天下州縣并置義倉。先是，每歲水旱，皆以正倉出給。”可知武德間和貞觀初，災年賑貸曾是正倉的一項重要職能。依據同書〈帝王部·惠民〉，武德元年至貞觀二年秋設置義倉以前，朝廷先後向山東、關中、河東等處災區“賑給”五次，這些

⁹¹ 《舊唐書》卷一八五上〈良吏上〉，頁 4797。

⁹² 《舊唐書》卷一八五上〈良吏上〉，頁 4802。

應當都是正倉充賑。⁹³五次的受賑地區均為唐初主要農業區。其中三次，朝廷均“遣使”主持其事，表明唐初對其主要農業區災民的賑濟工作的重視。貞觀二年秋遍置義倉後，正倉賑貸仍在實行，不過已成為義倉賑貸的一種補充。如開元二年正月敕：“…(岐、華、同、幽、隴等州)灼然乏絕者，速以當處義倉量事賑給，如不足，兼以正倉及永豐倉米充。”⁹⁴這是以義倉為主兼取正倉充賑的一例。自安史之亂起至憲宗元和初半個世紀之間，由於州縣義倉在變造挪用和兵災為害之下再告罄竭，官府賑貸又曾一度倚重正倉。⁹⁵不過，賑濟和出貸是有區別的，賑濟不須償還，出貸則須償還。太宗曾詔：“歲不登則以賑民；或貸為種子，則至秋而償。”⁹⁶是以口糧為賑，種子為貸。這裡必須要說的是正倉出賑有個重要的程序，必須先“錄奏”朝廷，批覆而後再行頒給。下面有一個例子：

在肅宗上元年間，曾發生有一年農作物嚴重歉收的情況，而溫州的官倉裏有糧穀數十萬斛，代理溫州事務的長史李皋想要不上報朝廷，先自行開倉賑救百姓，在旁的官吏叩頭懇求李皋要等待中央的旨令，才能開倉發糧，李皋回答說：「人如果幾天不吃，就會死亡，哪有什麼時間等候命令呢！如果犧牲我一個人的生命，能夠救活數千條的人命，沒有比這個更重大的事情了。」於是李皋下令開啓官倉，糧食全部賑濟百姓，而使官糧全部用盡。李皋以擅自開倉賑貸之罪，飛章彈劾自己。天子知道後嘉許李皋，予以升任官職。上面的情況說明正倉嚴禁不經奏報而自行賑貸，是因為正倉儲糧有其專門的用途，並非為賑貸而設。如果私自開倉，是違法的。唐代後期，官府有時還以正倉粟穀出糶救荒。憲宗元和十二年及文宗太和八年，都曾由正倉出糶以救荒。張弓便認為不以常平義倉先出糶，

⁹³ 《唐朝倉廩制度初探》，頁 15。

⁹⁴ 《冊府元龜》卷一〇五，〈帝王部·惠民一〉，頁 1258。

⁹⁵ 《唐朝倉廩制度初探》，頁 16。

⁹⁶ 《新唐書》卷五十一〈食貨一〉，頁 1344。

而以正倉先行出糶是悖於常理的，莫非是爲了處理掉正倉儲蓄已久的過時變質粟穀。⁹⁷

以太倉而言，太倉稅穀除供皇室集團、百官諸司、諸衛諸軍三個集團消費外，還用於出糶賑貸。出糶是對常平倉的補充，賑貸是對義倉的補充。據《冊府元龜·惠民》記載，自高祖武德至文宗太和(618~840)的二百二十多年間，太倉出糶賑貸十八次。太倉賑貸的對象主要是京師、東都以及京畿諸縣的饑民、貧民、貧人，即兩京地區的農民、城市手工業者和小商販，賑貸的目的，主要爲贍給口糧助其渡過災荒，同時也爲了恢復生產。兩京地區是唐朝的統治中心，兩京安定與否直接關係著全國局勢的穩定。官府就兩京地區發放太倉糧出糶賑貸，正是爲了及時地緩和災情、安撫民心，明顯透露了太倉賑貸的政治意圖。⁹⁸

糧食的賑貸方面，每當饑饉發生時，官府就會開倉賑給或借貸種子，至秋熟時再償還。義倉的放糧爲無償的賑給，每人給米一石，一戶最多不超過五石；借貸雖須償還，但是不須要利息。若要開倉賑貸，州縣長官須申尙書省奏聞，待報然後分給。⁹⁹有時若遇水旱，則由州縣長官與採訪使共同會勘會，直接開倉賑濟，將放出數量統計完成後，上報戶部。¹⁰⁰以下是唐代各倉廩賑貸的簡表：

⁹⁷ 《唐朝倉廩制度初探》，頁 18。

⁹⁸ 《唐朝倉廩制度初探》，頁 67~68

⁹⁹ 《唐六典》卷三〈尙書戶部 倉部郎中員外郎〉(北京，中華書局，1992 年 1 月第 1 版)，頁 84。

¹⁰⁰ 周一良，《周一良集》第五卷《雜論與雜記》〈隋唐時代之義倉〉(瀋陽，遼寧教育出版社，1998 年 8 月第 1 版)，頁 42。

表十二 唐諸倉賑貸簡表(武德元年—開成五年) (據《冊府元龜·惠民》)

	義倉 (常平倉)	太 倉	轉運倉	正 倉	其 他	共 計
高祖		1		2	1	4
太宗	23			3		26
高宗	8	1				9
中宗	10					10
睿宗	1					1
武后						
玄宗	22	4	3	1		30
肅宗		1				1
代宗	3					3
德宗	8	5	1			14
順宗						0
憲宗	12	4				16
穆宗	2	1				3
敬宗					1	1
文宗	17	1				18
共計	106	18	4	6	2	136
百分比 (%)	77.9	13.2	2.9	4.4	1.4	100%

注：1.有的賑貸，《冊府元龜》未說明賑貸的性質，係因賑貸為義倉職能而略其倉名，故本表以義倉賑貸計之。
2.憲宗及憲宗以後的義倉賑貸亦含常平倉賑貸。
3.武宗以後的賑貸情況因實錄缺佚，《冊府元龜》未載。

本表引自張弓，《唐朝倉廩制度初探》，頁 128。百分比部分為筆者所增添。

由上表可知，義倉賑貸共 106 次，約占總賑貸次數近 80%，顯示義倉在災荒發生時，扮演著賑貸的主要角色。太宗、玄宗、文宗三個時期，義倉賑貸較其它時期為多，這主要是由於貞觀二年初立義倉，開元初年重建義倉，兩朝農業生產情況較好，義倉儲糧較豐；文宗時則由於開成元年令“畝別納一升”補充義倉，使之得到充實的緣故。睿宗時，義倉行賑只有一次，反映著中宗以後義倉“費用向盡”的事實；肅宗時，沒有義倉行賑的記載，應是天寶間實行變造對全國義

倉造成了嚴重的摧殘。¹⁰¹義倉後面的發展，在上節中已談到，不再贅述。

實際上，倉廩的救濟功能時常受到現實環境的因素影響，無法發揮賑濟的功能。張玉興的研究指出唐代義倉在救災過程中，出現的弊端：一是義倉稅的徵收，是在賦稅之外的另行徵收。玄宗開元年間以後，義倉稅逐漸成為政府正式賦稅的一種，稅額也越來越高。德宗時，兩稅法實行，又另行徵收義倉稅；二是義倉官辦，救濟不便。開倉賑濟需待中央的旨令，許多皇帝曾屢次下詔，將開倉的權利放到地方官手中，賑後再上報中央。但是官吏腐敗、貪污、盜用一直伴隨著義倉的始終。三是，義倉立於州縣，救濟範圍小。唐代沿用隋代開皇十六年的做法，也把義倉設立於州縣、設在交通便利的大道上，使得真正能受到救濟的，都是靠近大道附近的居民，救濟的範圍變小了；四是挪作官費。貞觀時，規定義倉糧不許隨便雜用，高宗武后時期，幾乎挪用殆盡，開元初年，重申不得雜用，實際上則一直大量挪用義倉糧，安史之亂後，義倉稅完全被政府占用，成為國家賦稅的一部分。另外，義倉糧不斷腐爛損耗，加上時有被盜，以及大量的人為損耗。總之，義倉隨著時間的發展，逐漸暴露出許多弊端，因而失去了原有的功效。¹⁰²

參、就食它處

各家學者雖對於唐代前期中央政府就食洛陽的主要糧食來源，看法不一致。

¹⁰³但可以確定的是有些因素或情況，造成唐代在面臨水旱災害時，必須移民至他

¹⁰¹ 《唐朝倉廩制度初探》，頁 129。孫紹騁在其《中國救災制度研究》一書中，統計太宗到文宗期間，義倉賑濟的次數為 102 次。

¹⁰² 張玉興，〈試論隋唐義倉在救荒中的弊端〉（天津，株洲師範高等專科學校學報，2004 年 8 月第 9 卷第 4 期），頁 45-48。

¹⁰³ 史念海認為因為黃河安流的有利條件，所以唐代河北道南部農田水利灌溉最為發達，當時所

州就食，或是皇帝百官移幸東都。在唐代初期，全國的倉廩尚未建設完成，於是沒有倉庫的州縣人民，在遭遇水旱災的饑荒時，就必須到別的州縣，才能獲得糧食。

在《冊府元龜》卷 502〈邦計部·常平〉中，貞觀二年時，就有“無倉之處，就食他州”的記載。原本關中地區農產豐饒，造成供應不足的原因，是因為後來情勢的發展：一、政府組織的擴大：太宗時，內外文武高級官員一共才 642 人，¹⁰⁴至高宗顯慶二年，一品以下九品以上的內外文武官員卻激增至 13,465 人，¹⁰⁵後者固然包括中下級官員在內，但高宗時官員的激增，卻是不可否認的事實。武后時，因為要收攬人心，官員人數增加得更為利害。到了中宗時代，官員增加的趨勢還是繼續下去，¹⁰⁶天寶時內外官更增加到 18,805 員。¹⁰⁷官員人數激增的結果，俸祿的開支便跟著增加。二、兵制的改變：玄宗開元十一年，由於張說的提

鑿的渠道以相、趙、冀、鎮、瀛等五州最多，都是安史之亂前開鑿的，正是由於黃河下游南北各處有這樣的自然條件，農業得到相當的發展，唐代前期所需要的漕糧，大部分就可以由此得到滿足。史念海，《唐代歷史地理研究》〈隋唐時期重要的自然環境的變遷及其與人為作用的關係〉，頁 72。陳寅恪則認為長安為關中本位政策的根據地，當國家積極進行西北開拓政策時，尤能得形勢近便之利。然長安之經濟運輸則遠不及洛陽之優勝，而帝王由長安遷居洛陽，除別有政治及娛樂等原因，還有一項主因，就是經濟供給的原因。關中之地農產物雖豐饒，其實不能充分供給帝王宮衛百官俸食之需，而其地水陸交通不便利，運輸米穀亦頗困難，故自隋唐以來，關中之地若遇天災，農產品不足以供給長安帝王宮衛及百官俸食之需時，則帝王往往移幸洛陽，待關中農產豐收，然後再返回長安。陳寅恪，《隋唐制度淵源略論稿》（臺北，里仁書局，民國 83 年 8 月 22 日再版），頁 138。全漢昇認為唐代自高宗時起，政府遂把經濟地位日形重要的洛陽建為東都，以便關中糧食因供需失調而發生恐慌時，上自皇帝，下至各級公務員，都可遷移到這裏來消費江淮的租米和其他物資。全漢昇，《中國經濟史研究》上（臺北，稻鄉出版社，民國 80 年 1 月），頁 292。相同之處在於唐代中央政府都因為關中糧食不足，要移到洛陽；差異的是洛陽的糧食是來自黃河的下游地區，還是長江的下游地區。若以水利建設興修的數量來看，唐代前期洛陽的糧食，主要應還是來自黃河下游地區。

¹⁰⁴ (唐)杜佑，《通典》（臺北，新興書局，民國 52 年 10 月新一版）卷十九〈職官一〉，頁典 106。

¹⁰⁵ 《通典》卷十七〈選舉五·雜論議中〉，頁典 93。

¹⁰⁶ 全漢昇，《中國經濟史研究》上，頁 279~280。

¹⁰⁷ 《通典》卷十九〈歷代官制要略·官數〉，頁典 109。

議，政府遂改府兵制為募兵制，名曰彍騎。唐代兵制由兵農合一變成兵農分離，軍隊的給養從自給自足變成由國家負擔。三、西北地區戰事的頻繁。兵員的增多，兵糧亦必劇增。¹⁰⁸加上水陸交通不便，運糧不易，使關中物產不足以供應。災區的百姓，被允許暫時離開原居住地，前往糧食較豐的地區。

自顯慶二年至咸亨三年前後十五年間，高宗攜百司禁軍四次赴東都“就食”，先後在東都留駐六年半。咸亨元年至二年(670~671)，關中地區發生大旱，災情極為嚴重。咸亨元年七月甲戌日，因為雍州、華州、蒲州、同州發生旱災，派遣使臣審理囚犯，減少宮中各馬廄餵養的馬匹。八月庚戌日，因為穀價昂貴而禁止釀酒。丙寅日，因天旱避離正殿，減少膳食。九月丁丑日，免除雍州、華州、同州、岐州、邠州、隴州百姓一年的徭役。到了閏九月，武后甚至因為天旱請求避位。但是在這一年，同樣發生大饑荒。¹⁰⁹天下四十多個州發生旱災和霜凍蝗蟲災害，百姓饑餓困苦，關中地區尤其嚴重。高宗下詔聽任百姓前往各州求食，並轉運江南租米來救濟。¹¹⁰由於京師旱災嚴重，咸亨二年春正月乙巳日，高宗前往東都，留皇太子李弘在京城代管國事，讓侍臣戴至德、張文瓘、李敬玄等人輔佐他。只帶閻立本、郝處俊隨從。二月辛未日，派遣使者慰問各州。六月癸巳日，因天旱，高宗親自審理囚犯。¹¹¹

咸亨以後，高宗又去了洛陽三次。永淳元年(682)春天，關內乾旱。四月丙寅日，高宗前往東都。皇太子在京城留守，高宗命令劉仁軌、裴炎、薛元超等人輔助他。高宗因為穀價昂貴，減少扈從的兵士，隨從的士人平民有很多人餓死在路上。可見災情的嚴重。同年五月，洛陽從丙午日連續多日下大雨，洛水泛濫，

¹⁰⁸ 《唐朝倉廩制度初探》，頁 30。

¹⁰⁹ 《新唐書》卷三〈高宗〉，68~69 頁。

¹¹⁰ 《舊唐書》卷五〈高宗下〉，95 頁。

¹¹¹ 《新唐書》卷三〈高宗〉，69 頁。

淹沒居民一千多家。六月，關中開始下雨，麥苗受澇損壞，後來又發生乾旱，蝗蟲肆虐，加上百姓多患疫疾，路上到處都是死者，高宗下詔所在地方官府加以掩埋。京城甚至發生人吃人、盜匪橫行的情況。¹¹²後來的武則天稱帝後，“二十年間，直至其死，皆在洛陽”，¹¹³洛陽成爲實際上的國都。

玄宗時期，共東幸五次。開元二十一年，關中長久下雨損害莊稼，京城發生饑荒，玄宗下詔拿出太倉米二百萬石來救濟，並在隔年正月己巳，前往東都。¹¹⁴開元二十三年(735)關中農產恢復正常供應，玄宗便在十月下詔遷回長安。¹¹⁵由此可見，唐代前期關中地區遭遇水旱時，皇帝確實曾以東幸洛陽就食作爲救災對策。由於洛陽居運河南北運輸中心，就食洛陽有利於資源的接收調度。¹¹⁶在開元二十五年(737)裴耀卿改革漕運之後，使關中經濟大爲改善，東幸洛陽的根本原因已經消失，所以沒有再發生因爲水旱而就食洛陽的情況。¹¹⁷

在高宗總章二年時“秋七月，劍南益、瀘、嵩、茂、陵、邛、雅、綿、翼、維、始、簡、資、榮、隆、果、梓、普、遂等一十九州旱，百姓乏絕，總三十六萬七千六百九十戶，遣司珍大夫路勵行存問賑貸。”災情十分嚴重，在《冊府元龜》中，則記載高宗當時，允許災民前往荆、襄就食。¹¹⁸永隆二年八月，河南、河北發生水災，高宗允許災民前往江、淮以南的地區求食。不過並不是所有的大臣都贊成移民就食，因爲前往他處就食的百姓，不一定會回到原來居住的地方。

¹¹² 《舊唐書》卷五，〈高宗下〉，頁 109~110。

¹¹³ 〔清〕王鳴盛，《十七史商榷》（臺北，大化書局，民 66 年 5 月景印初版）卷七一，〈武后居洛不歸長安〉條，頁 749~750。

¹¹⁴ 《舊唐書》卷八，〈玄宗上〉，頁 200。

¹¹⁵ 《冊府元龜》卷一一三，〈帝王部·巡幸二〉，頁 1356。

¹¹⁶ 許凱翔，〈唐代水旱災的祈祭——以政治爲中心〉（臺中，東海大學歷史學系，94 學年度碩士論文），頁 98。

¹¹⁷ 全漢昇，《中國經濟史研究》上，頁 296~301。

¹¹⁸ 《冊府元龜》卷一〇五，〈帝王部·惠民一〉，頁 1258。

如李義琛的事件，“永淳初，為雍州長史。時關輔大飢，高宗令貧人散於商、鄧逐食。義琛恐黎人流轉，因此不還，固爭之。由是忤旨，出為梁州都督。”¹¹⁹即因反對移民就食，而被貶官，反對移民就食的原因是人民的移民變成了不回原籍的逃亡。

李劍農認為唐初開始的受田不足，加上後來賦稅的沉重，再遇上戰爭、天災，變造成民戶的逃亡，早在貞觀十三年便出現逃亡的情景，至玄宗即位之時，人民逃亡已成不可收拾之勢。¹²⁰雖然在武后時期，曾有大臣提出解決逃戶的方案¹²¹，玄宗開元年間，御史宇文融提出計謀，搜檢清理戶籍以外的隱瞞田地、逃避力役以及逃亡的人戶，增多了八十多萬戶，田地的數量也是相當，因而受到玄宗的重用。¹²²但是派出使臣“分往天下，安輯戶口，檢責贖田”，也引起擾民的批評，惟恐人民逃逸的情況會更加的嚴重，當時陽翟縣尉皇甫憬也因為反對中央的措施，而遭到貶官的命運。¹²³雖然中央政府提出解決的逃戶的措施，仍然只是治標不治本，開元之後人民的逃亡依然不絕於書。¹²⁴吳章銓的研究便指出吏治敗壞、戰爭與天災是人民逃亡的三大主因，更慢慢促成國家一步步地走向滅亡。¹²⁵

肆、平抑穀價

¹¹⁹ 《舊唐書》卷八十一，〈李義琛傳附李義琛傳〉，頁 2757。

¹²⁰ 李劍農，《中國古代經濟史稿》第二卷《魏晉南北朝隋唐部分》，武漢，武漢大學出版社，2005年5月第1版，頁 244~249。

¹²¹ 《唐會要》卷八十五〈逃戶〉，頁 1850~1851，證聖元年，鳳閣舍人李嶠提出以禁令、恩德、權衡、制限四種不同的方法，來使「戶無所遺，民無所匿矣」。

¹²² 《舊唐書》卷四十八〈食貨上〉，頁 2085。

¹²³ 《唐會要》卷八十五〈逃戶〉，頁 1852。

¹²⁴ 《唐會要》卷八十五〈逃戶〉，頁 1852~1857。

¹²⁵ 吳章銓，《唐代農民問題研究》（臺北，臺灣商務印書館，民國五十二年十二月初版），頁 209~219。

人民生計能否維持下去與社會上物價的高低，有著密切的關係。黃冕堂的研究指出從初唐至盛唐安史之亂以前，糧價格外低廉，除高宗後期和武后一段時間的糧價有較大起伏外，北方粟米每石不到 400 文，粟穀一石為 50~200 文。安史之亂以後至唐末，由於政治黑暗、動蕩不安，戰爭頻仍，糧價大幅上漲，粟米一石在 400~800 文之間，粟穀在 200~400 之間游動。¹²⁶不過必須注意的是，全漢昇的研究則指出，在唐代有四個物價上漲的時期，以及三個物價下落的時期，以太宗高宗間及開元天寶間的物價尤為低廉。史家及詩人在作品上對於這兩個時期的太平盛世的局面都非常愛慕或留戀。但是最後一個物價下落的時期，於貞元初年以後，在文獻上卻屢屢看見生產者訴苦的哀音。意謂著物價偏高，對生活是不利的，但是物價低廉，也未必就是好事，必須了解當時的情況，唐代前兩期物價低廉是因為生產事業極度發展，後一期則是貨幣求過於供，一般人購買力減縮。

127

另外，水旱災害的發生，當然也會造成物價的波動。¹²⁸是故，官府在面對物價劇烈起伏，影響人民生計時，勢必會採取一些作為，來平穩物價。一方面，讓購買的大眾可以買到低廉的生活必需品，另一方面，也要保護生產者，尤其是農民，農作物的價格必須高於成本，農民生計才能維持下去。在第一節文中，已說明唐代官府所使用的方法，便是設置常平倉，在穀物昂貴時，將倉內的穀物賣出，以降低市面上的穀價；在穀物過於低廉時，則以一定的價格買入，以減輕農民的

¹²⁶ 黃冕堂，〈中國歷代糧食價格問題通考〉（濟南，文史哲，2002 年第 2 期（總第 269 期）），頁 37~38。黃冕堂的研究未將特別的情況列入，如《舊唐書》卷二〇〇下黃巢傳，黃巢佔據長安，糧食來源斷絕時，米價貴至三萬文一斗。

¹²⁷ 全漢昇，《中國經濟史研究》上，頁 206~207。

¹²⁸ 《中國經濟史研究》上，頁 201~204。天災加上人禍，農產供給不足，米價也會貴到三四萬文一斗，頁 204。

傷害。例如高宗永徽六年，“八月…，先是大雨，道路不通，京師米價暴貴，出倉粟糶之，京師東西二市置常平倉。”¹²⁹“穆宗長慶二年十月，詔以江淮諸州旱損，頗多所在，米價不免踊貴，宜委淮南、浙西、浙東、宣歙、江西、福建等道觀察使，各於本道，有水旱處取常平義倉斛斗，據時減半價出糶，以惠貧民。”¹³⁰

伍、蠲免賦稅

在《唐六典》卷第三〈尚書戶部·戶部郎中員外郎〉云：

凡水、旱、蟲、霜為災害，則有分數：十分損四以上，免租；損六已上，免租、調；損七已上，課、役俱免。若桑、麻損盡者，各免調。若已役、已輸者，聽免其來年。¹³¹

可見唐代在制度上對於水旱災害造成的損失，會對人民做出減免賦稅的應變措施。太宗貞觀元年，“山東諸州大旱，令所在賑恤，無出今年租賦。”¹³²上元二年正月，高宗敕雍、岐、同、華、隴等州給復一年。自餘諸州，咸亨年遭旱、澇、蟲、霜之家，以家產未復為由，更免一年租。¹³³另外，也會免除地稅及其他雜稅。玄宗開元五年二月，下詔河南百姓免除徭役一年，河南、河北遭受洪澇和蝗蟲災害的地方，不必交今年的地租。¹³⁴憲宗元和九年五月，“以旱，免京畿夏稅十三萬石、青苗錢五萬貫。”¹³⁵兩稅法實行以後，蠲免改為夏秋二稅。如文宗大和五

¹²⁹ 《舊唐書》卷四，〈高宗上〉，頁 74。

¹³⁰ 《冊府元龜》卷五〇二，〈邦計部·常平〉，頁 6023。

¹³¹ 《唐六典》卷第三，〈尚書戶部·戶部郎中員外郎〉，頁 77。

¹³² 《舊唐書》卷二，〈太宗上〉，頁 32。

¹³³ 《冊府元龜》卷四九〇，〈邦計部·蠲復二〉，頁 5861。

¹³⁴ 《舊唐書》卷八，〈玄宗上〉，頁 177。

¹³⁵ 《舊唐書》卷十五，〈憲宗下〉，頁 449。

年，“淮南、浙江東西道、荊襄、鄂岳、劍南東川并水，害稼，請蠲秋租。”¹³⁶雖然官府體諒人民受災的情況，而進行減收賦稅的措施，但其中實際存在許多的弊端。許凱祥的研究認為有三項弊端：一是官員營私舞弊，常造成蠲免無法實行；二是唐代蠲免詔令多不具時效性，由於行政程序繁瑣，詔令發布時，稅賦早已徵收完畢；¹³⁷三是唐代後期，州縣官員常以攤逃的方法粉飾太平。將逃匿民戶應繳的稅額攤配至未逃戶，此即攤逃。由此三項弊端，可知人民的災後生活不但沒有改善，反而受到更大的破壞。¹³⁸么振華指出唐代已建立了里、縣、州、省由下而上的節級報災制度，但法律條文的實施程度主要取決於皇帝英明與否、政治清明的情況與吏治的好壞。因為官員上報災情，勢必影響自身政績與升遷，使得官員產生匿災不報的情況。

貞元三年十二月，德宗出游、打獵到了新店一地，進入鄉下百姓趙光奇的家裡，兩者發生了對話。德宗認為當年農作物收成得不錯，百姓生活想必得快樂。趙光奇則回答說：

蓋由陛下詔令不信于人，所以然也。前詔云于兩稅之外，悉無他徭；今非兩稅而誅求者殆過之。後詔云和糴于百姓，曾不識一錢而強取之。始云所糴粟麥，納于道次；今則遣致于京西，破產奉役，不能支也。百姓愁苦如此，何有于樂乎？雖頻降優恤之詔，而有司多不奉之，亦恐陛下深在九重，未之知也！¹³⁹

德宗聽到平常百姓趙光奇的回答，感到十分的訝異，便下令免除了趙家的賦稅。

¹³⁶ 《舊唐書》卷十七下，〈文宗下〉，頁 543。

¹³⁷ 吳章鈺，《唐代農民問題研究》，頁 179~180；唐代蠲免的時效則可參見同書附表〈放免時間關係表〉。

¹³⁸ 許凱翔，〈唐代水旱災的祈祭——以政治為中心〉，頁 106~110。

¹³⁹ 《唐會要》(上)卷二十七〈行幸〉，頁 607~608。

由上述的內容，可以得知中央政府雖然有頒布免除或減少人民賦稅的命令，但地方官吏或是負責執行的官員，卻多半是陽奉陰違，連皇帝也不知道實際執行減免的情況。無怪乎，很多時候，蠲免賦稅成爲空言，對於受災荒之害的百姓，並沒有發揮減輕負擔的實際功效。

除了以上的措施外，唐代中央政府曾因爲水旱災害而罷封禪¹⁴⁰、停止宴會¹⁴¹，賑濟百姓的物資，除糧食外，還有絹、帛¹⁴²、鹽¹⁴³、錢¹⁴⁴等，如有因水旱而生疫病，便給予醫藥治療，如發生一家長大者皆死，所餘的小孩在十二歲至襁褓之間者，地方官員必須命令該家之近親負責收養。¹⁴⁵有時，水災的情況嚴重，溺死近百人，官府便除給予死者家屬絹布三疋外，還會給予棺槨，並協助安葬。¹⁴⁶甚者，山洪爆發、房屋全毀，官府便會視毀損狀況，協助災民重建住宅。¹⁴⁷由上述可知，唐代官府的賑濟措施，仍然視災情的實際狀況，而有所調整。

第三節 人民之自救措施

水旱災害發生之後的救濟，牽涉到統治者對人民生計的關心程度、官府行政措施的效率、中央與地方倉廩糧食的儲存情況，以及災害當時所造成的損害程度。通常的情況除非有地方官員迅速的救助，否則民間剛開始的自救的行爲，實

¹⁴⁰ 《唐會要》(上)卷七〈封禪〉，頁 94~95，貞觀六年，兩河水潦，而罷封禪。頁 109，貞觀二十一年八月，泉州海溢，停封泰山。

¹⁴¹ 《冊府元龜》卷一一〇〈帝王部 宴享二〉，頁 1314~1315。皆有記載因水旱災害而罷宴會。

¹⁴² 《冊府元龜》卷一〇五〈帝王部 惠民一〉，頁 1256。

¹⁴³ 《冊府元龜》卷一〇六〈帝王部 惠民二〉，頁 1264。

¹⁴⁴ 《冊府元龜》卷一〇六〈帝王部 惠民二〉，頁 1265。

¹⁴⁵ 《冊府元龜》卷一四五〈帝王部 弭災三〉，頁 1755~1756、1776。

¹⁴⁶ 《冊府元龜》卷一四七〈帝王部 恤下二〉，頁 1777~1778、1782~1783。

¹⁴⁷ 《冊府元龜》卷一四七〈帝王部 恤下二〉，頁 1777~1779、1782。

為重要，而地方官員必須等待中央的批准，才能開倉賑濟，也是曠日費時。災後的賑救及安撫流亡，並非短期就能使人民的生活恢復正常，民間的救濟在唐代水旱災中扮演著一定的角色，尤其是唐代中、後期以後，義倉對災荒救濟所發揮的作用已經下降。江菊美比較了學者鄧雲特、張弓及陳國生的研究，認為唐代中、後期，義倉能發揮的賑濟作用是值得懷疑的。¹⁴⁸因此人民尋求官府以外的力量，來減輕水旱災害的損傷，便成為必然會產生的趨勢。以下將人民之自救措施分為民間的結社、宗族內部的互助、佛教寺院的慈善事業等三方面討論之。

壹、民間的結社

民間結社的產生，興起得很早，通常“邑”與“社”兩個字同時存在，秦以前，邑落是指村落、部落；社是指土地神，引申為祭社神的地方。兩漢時，兩者相合成為最基層行政機構，此時同社的人已共同舉辦一些活動，費用也共同分擔。私人性質的私社到魏晉南北朝興盛，隋唐時期，私社進一步發展。¹⁴⁹傅曉靜認為唐代民間私社的興起，最初是為了喪葬，因為唐俗重厚葬，造成人民之間，結社相資助，有一戶家中發生喪事，整村的人都會一齊納贈物品，甚至有的還要幫忙送葬。¹⁵⁰

¹⁴⁸ 江菊美，〈唐中後期以商賑濟興起的背景及其歷史作用〉（廈門，鷺江職業大學學報，2003年9月第11卷第3期），頁38。

¹⁴⁹ 卜秋香，〈唐宋時期的邑社〉（西寧，青海師範大學學報(哲學社會科學版)，2005年第3期(總第110期)），頁65。

¹⁵⁰ 傅曉靜，〈唐代民間私社的基本功能〉（濟南，齊魯學刊，2003年第5期，總第176期），頁38~39。

不過，民間結社的原因與種類並不僅於此。¹⁵¹可能因為受田不均、租賦的苛重及高利貸的盤剝，為對付惡劣的生活環境，產生民間的互助性結社，如果再加上水旱災害的迫害、唐中後期的戰亂，更凸顯出社在鄉村中的作用，是為一個民間的互助組織，同時也具有感情交流的作用。¹⁵²卜秋香認為佛教信仰的普遍、小農經濟的薄弱，使邑社成員團結在一起，當成員發生婚喪嫁娶，其他社眾樂於貢獻財物與援助勞力，使農家有了一層經濟上的保障。¹⁵³總之，結社的目的原本就是要濟苦救貧，結交朋友，因此在社眾遭受災荒之際，社邑中大家平日所捐獻的義聚(如同私社中的義倉)，便發揮作用，尤其在唐代義倉作用逐漸的減弱的情況下，更是如此。¹⁵⁴

貳、宗族內部的互助

宗族內部的互助是指發生在由同姓宗族成員構成的社會群體內部的救濟。族中的生產勞動、造房架屋、婚喪嫁娶、孤老疾弱、進仕求學、內外糾紛、抵禦敵盜等行爲，皆在就助之列。¹⁵⁵高宗時的唐休璟便是一例：“休璟初得封時，以絹數千匹分散親族，又以家財數十萬大開塋域，備禮葬其五服之親，時人稱之。”

¹⁵¹ 結社依其成立的目的與活動的內容，可分為渠社、互助社、佛社、里巷社、馬社、米社、經社、女人社等。

¹⁵² 傅曉靜，〈論唐代鄉村社會中的社〉（青島，青島大學師範學院學報，2000年3月，第17卷第1期），頁21~22。唐代的利率一向很重，官方限制年率就達50%，在農民青黃不接之際，就容易受高利貸的剝削。

¹⁵³ 卜秋香，〈唐宋時期的邑社〉，頁67。

¹⁵⁴ 傅曉靜，〈唐代民間私社的基本功能〉，頁41。〈論唐代鄉村社會中的社〉，頁23。

¹⁵⁵ 楊兵，王希隆，〈對唐代幾種社會救濟形式的辨析〉，蘭州，《社科縱橫》，2003年6月總第18卷第3期，頁66。

¹⁵⁶而《新唐書》卷一九五〈孝友列傳〉中，更列出數十家都幾代同居的大家族，並得到皇帝的表揚或授官：

萬年宋興貴，奉先張郭，澧陽張仁興，櫟陽董思寵，湖城閻旻，高平雍仙高，湖城閻鄴，正平周思藝、張子英，曲沃張君密、秦德方、馬玄操、李君則，太平趙德儼，隴西陳嗣，北海呂元簡，經城宋洸之，單父劉九江，無棣徐文亮，樂陵吳正表，河間劉宣、董永，安邑任君義、衛開，龍門梁神義、賀見涉、張奇異，鄭縣王元緒、寇元童，舒城徐行周，睦州方良琨，桐廬戴元益，高安宋練，涇縣萬晏，弋陽李植，繁昌王丕，皆數世同居者。天子皆旌表門閭，賜粟帛，州縣存問，復賦稅；有授以官者。¹⁵⁷

由上可知當時宗族聚居的情況非常普遍，每當在災荒和動亂到來之際，單獨個體或家庭很難生存，族內互助不僅對於宗族的存在和正常發展是不可或缺的，而且對唐代社會保持人口和恢復生產也是十分重要的。¹⁵⁸不過，雖然知道宗族在水旱災害發生之際與其之後，會對同族的親友伸出援手，但史書上對此的記載並不多，而且也不詳細，在這方面的資料還須要再多尋找。在《冊府元龜》〈總錄部·義四〉中有宗族援助的記載：“朱漢賓……東還亳郡，見鄉舊親戚淪沒者，有塋兆未辦，則給以棺殯；有婚嫁未畢，則助以資幣，受其惠者數百家，郡人義之。”

¹⁵⁹必須了解的是宗族內部互助往往以整個族的利益為中心，而對族外救濟事務則關注較少，因此所發揮的救濟作用是有限的。¹⁶⁰

¹⁵⁶ 《舊唐書》卷九十三，〈唐休璟傳〉，頁 2980。

¹⁵⁷ 《新唐書》卷一九五〈孝友列傳〉，頁 5577。

¹⁵⁸ 〈對唐代幾種社會救濟形式的辨析〉，頁 67。

¹⁵⁹ 《冊府元龜》〈總錄部·義四〉，頁 9562。

¹⁶⁰ 〈對唐代幾種社會救濟形式的辨析〉，頁 67。

參、佛教寺院的慈善事業

在災荒或戰亂年代，各寺院普遍實行的施粥、施衣、施藥、施棺等舉措，也使宗教修行道場成為救濟扶助弱勢群體的避難所。北魏的“僧祇粟”，便是人民每逢豐收年繳納一定的穀物，給僧曹公署(類似佛教總會)，若遇荒年可供賑災之用，待豐年時再歸還寺院。南北朝還增設了“寺庫”，接受百姓典當和布施財物，隋唐至宋都繼續流行此一制度。唐代的“悲田養病坊”是由國家設置在寺院內、性質為半官辦半民營的佛教慈善醫療機構，後來演變為一種用寺院獨立承擔的慈善機構。在賑災救濟方面，“齋會”是佛教特有的布施儀式，乃是不分道俗、貧富平等設齋的施食法會。唐中期以後，從帝室、地方官到民間，開設大齋會更為普遍。¹⁶¹在唐代是佛教極為興盛的時期，佛教寺院遍布全國各地，在唐武宗滅佛¹⁶²之前，“是十分天下之財而佛有七八”。¹⁶³因此在佛教教義以慈悲救世為中心，加上寺院雄厚的經濟實力的情況下，便推動了當時公益慈善事業的發展。

王曉麗的研究指出，佛教寺院和僧人在社會公益方面所做的工作主要有以下幾方面：一是救災濟貧，隋唐時期，祈雨和賑災的法會十分盛行，僧人道世編輯的百卷本《法苑珠林》裡面專門有祈雨篇，佛經翻譯家不空的《表制集》裡也記載了很多有關祈雨的表文。唐玄宗時，開元三大士的密宗領袖梵僧善無畏、金剛智、不空都曾經受敕設壇祈雨。隋唐時期的佛教寺院和僧人往往用布施的方法來

¹⁶¹ 李林，〈中國佛教史上的福田事業〉(《佛教文史》，2005年第12期(總第256期))，頁28~29、32。

¹⁶² 邱添生師，《唐宋變革期的政經與社會》(臺北，文津，1999年6月)，頁7。提及在安史亂後，土地兼併的情況更為嚴重，影響政府的財源收入，終於造成政府與寺院的衝突，武宗會昌年間的排佛事件，便在這種經濟背景之下發生。

¹⁶³ 《舊唐書》卷一〇一，〈辛替否傳〉，頁3158。

接濟民間貧弱。二是施藥治病，寺院裡設立收容病人的養病坊，還設有專門隔離麻瘋病人的醫院，叫做癘人坊。三是保護生態環境，佛教對生命的護惜，最突出的體現就是提倡護生、放生。植樹造林則是另一個表現形式。唐憲宗元和年間，泗洲開元寺的地勢低下，每年雨季都要受災，僧人明遠在泗水、淮水兩岸種植了一萬多株松、杉、楠、檉等樹木，優化了環境，從此杜絕了每年發生的水災。四是關心行旅，使俗人寄寓佛教寺院的風氣盛行。¹⁶⁴總之，佛教寺院與僧人在公益慈善方面的努力，實際上對於唐官府賑濟災民不足之處，有了一定的補助作用。

¹⁶⁴ 王曉麗，〈淺談隋唐佛教寺院的公益活動〉（煙台，煙台師範學院學報（哲學社會科學版），2005年9月第22卷第3期），頁23~26。