



北宋时期

自然灾害与政府管理体系研究

石涛 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



北宋时期 自然灾害与政府管理体系研究

石涛 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

北宋时期自然灾害与政府管理体系研究/石涛著.
—北京: 社会科学文献出版社, 2010. 9
(国家社科基金后期资助项目)
ISBN 978 - 7 - 5097 - 1779 - 0

I. ①北… II. 石… III. ①自然灾害 - 国家机构 -
行政管理 - 研究 - 中国 - 北宋 IV. ①X432 - 092

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 176120 号

· 国家社科基金后期资助项目 ·

北宋时期自然灾害与政府管理体系研究

著 者 / 石 涛

出 版 人 / 谢寿光
总 编 辑 / 邹东涛
出 版 者 / 社会科学文献出版社
地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦
邮政编码 / 100029
网 址 / <http://www.ssap.com.cn>
网站支持 / (010) 59367077
责任部门 / 财经与管理图书事业部 (010) 59367226
电子信箱 / caijingbu@ssap.cn
项目负责人 / 周 丽
责任编辑 / 高 雁
责任校对 / 仪莉霞
责任印制 / 蔡 静 董 然 米 扬

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部
(010) 59367080 59367097
经 销 / 各地书店
读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028
排 版 / 北京步步赢图文制作中心
印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16
印 张 / 28
字 数 / 493 千字
版 次 / 2010 年 9 月第 1 版
印 次 / 2010 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 1779 - 0
定 价 / 75.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

国家社科基金后期资助项目 出版说明

后期资助项目是国家社科基金新设立的一类重要项目，它是经过严格评审，从接近完成的优秀科研成果中遴选立项的。为扩大后期资助项目的影响，更好地推动学术发展，促进成果转化，全国哲学社会科学规划办公室按照“统一标识、统一版式、符合主题、封面各异”的总体要求，委托商务印书馆、中华书局、中国社会科学出版社、社会科学文献出版社和人民文学出版社，陆续出版国家社科基金后期资助项目成果。

全国哲学社会科学规划办公室

2006年6月

摘 要

10 世纪末到 12 世纪初,是我国古代自然灾害频繁暴发的时期,仅在北宋的 167 年间,就暴发了各类灾害 900 余起。较之前代,北宋自然灾害无论在暴发次数还是在暴发频率上,均有较大幅度的增加。灾害的频繁暴发引发了北宋社会的诸多问题,同时也在客观上促使北方和西北少数民族的南下,使北宋政府面临更为巨大的压力。为了维护政权的稳定,保障国家财政收入,北宋政府更加重视对灾害的管理,灾害管理措施的制定也更加细致与成熟。

与其他国家不同,由于受到“天人感应”、“天人合一”等传统思想的影响,中国古代王朝的统治者更多认为,灾害是上天对自己的警告,是对自己行为过失的惩罚。因此,在筹备粮食等减灾物资、建造收容流民房屋的同时,王朝统治者不断检讨自己生活或为政过程中的得失,力图用避正殿、减常膳以及祈祷、大赦天下等手段,从根本上消除灾害或杜绝灾害的发生。由此形成了两套性质不同的灾害管理体系,即注重减少灾害损失的“减灾”管理体系,和侧重于探讨灾害暴发的根本原因与政策得失,力图用约束自己行为、祈求上苍等方法达到根本消除灾害的“弭灾”管理体系。

从“减灾”管理发展的历史来看,北宋时期已经出现了现在管理体系的三个行政等级和四个层次,即决策层、管理层、执行层、操作层。决策层和管理层构成了国家级灾害管理系统,由帝王和政事堂等决策机构和三司(户部)、工部、祠部、司农寺等专门的管理机构组成;路级监司机构处于“三级四层”的执行层,在全国灾害管理大系统中,起承上启下的作用;州县是北宋灾害管理系统的操作层,是灾害管理大系统的基础,直接指挥、组织当地的救灾活动,执行国家和路级机构的救灾对策和计划。单纯从管理体系的角度出发,可以说北宋时期已经具备了现代灾害管理模式的雏形。

本书以现代灾害管理学、灾害历史学、灾害社会学和灾害统计学、农业灾害经济学等学科的相关原理为指导,对北宋时期政府在灾害治理和救助方面的方法措施以及政府部门在灾害管理中的相互关系等问题进行研



究，以期对更深入的研究有所助益。

全书分上下两编，六个部分，上编在对北宋自然灾害进行详细统计的基础上，对北宋时期各类灾害发生的时空分布、烈度等问题进行研究，进而将饥谨与水旱灾害的同时段暴发频次相比较，衡量国家管理的绩效和国家政策变迁所带来的影响。并通过合理假设，计算政府赈灾的投入量，得出北宋灾害所造成损失的合理值。下编从“弭灾”和“减灾”两个方面分别论述北宋三级行政体系在灾害管理中的地位和作用。由于地位的不同，三级体系中各自的侧重方向也不尽相同。中央偏重于“弭灾”活动，这些活动不仅是“君权神授”的体现，而且为政策法规的调整以及大臣之间的相互倾轧提供了舞台，对灾害管理而言，也能起到安定民心的作用。受“弭灾”思想的影响和“减灾”管理的具体要求，提点刑狱司逐渐成为路级监司机构中灾害管理的主要部门。州县是灾害的承载体，灾害影响程度与官吏政绩考核中的地方户口、税收的多寡息息相关，因此，地方灾害管理更注重减灾的实际效果。

关键词：北宋；灾害损失；灾害管理；“弭灾”；“减灾”；“三级四层”

Abstract

From the end of the 10th century to the beginning of the 12th century, our country had experienced a lot of natural calamities frequently. Only during the 167 years of the Bei-song dynasty, there were more than 900 cases of calamities erupted in the country. Contrasted with the former dynasty, in the Bei-song dynasty, not only the numbers of the times of the calamities but the frequency of the calamities have all increased to a greater extent. The frequent eruption of the calamities caused a great deal of the problems in the Bei-song's society, and at the same time it also objectively impelled the going-south of the national minority lived in the North and the West north, which made the Bei-song government faced tremendous pressure. In order to safeguard the stability of the state power and ensure the income of the state finance, the Bei-song government had attached more importance to the management of calamities, and formulated the measures of the management more delicately and more maturely.

Different with other countries, owing to the influence from the traditional thoughts like "the response between God and person", "the combination between God and person" and so on. In the Chinese ancient dynasties, the ruler preferred to think that the calamity is a warning for him from God, which is also the punishment to himself because of the errors in his behavior. For this reason, when the ruler and the government prepared the materials for disaster relief such as food and houses, he or they had continued to self-criticize the gains and losses in his living and governing, then strived to eliminate the calamities and exterminate the eruption of the calamities essentially or basically by using methods such as avoiding the main hall in palaces and temples, subtracting the usual meals, praying, and the amnesty etc. From this, there were two systems of the management for calamities formulated, of which the qualities were completely different. One was the "disaster-relief" system that paid attention to the elimination of the losses in calamities. The other was the "disaster-remove" system that laid stress on exploring the basic reason why disasters erupted and discussing the gains and losses of the policies. Even, in the later



system the ruler or the government tried hard to clear up calamities at all by controlling his or their behavior and praying the God est.

In the opinion of the hysterical development of the “disaster-relief”, three administrative ranks and four levels, the policy-decision level, the management level, the execution level, and the operation level, all of which were parts of the modern management system, appeared in Bei-song. The policy-decision level and the management level made up into the state-level system of the disaster management, which was composed by the decision organizations like the emperor and the Zheng-shi-Tang, and also included the special management organizations like three departments, which were Hu-bu, Gong-bu, Si-bu, and the Si-nong-Si. The Jian-si-Ji in the grade of Lu was in the execution level of the “four levels and three ranks”. Its function was the connection between the super ordinate and the subordinate in the huge state system of the management of calamities. Administrative divisions and counties were in the operation level, which was the basic of the whole system because they conducted, organized the movement for providing disaster relief locally and directly, and at the same time it executed the “disaster-relief” policies and plans commanded by the state or the Lu-level organizations. If we only take the direction of the management system, it can be said that there was the embryonic form of the pattern of the calamity management formed during the Bei-song dynasty.

Under the guidance of the science of modern calamity management, the science of calamity history, the calamity society science, the calamity statistics and the agricultural calamity economics, this article studied the methods and measures by which the government administered calamities and rescued the disaster areas, and researched other problems such as the relationship among the departments when they managed calamities. Moreover, the author expected that it can give help to the deep-going of the research.

This article has three parts, and relatively discussed the function and the position of the three-level executive system during the process of calamities management in the Bei-song dynasty either from the aspect of the “disaster-relief” or in the aspect of the “disaster-remove”. Due to their different positions, the three levels in the system paid attention to different directions. The central government tended to the “disaster-remove” movements, which was not only the reflection of the theory about “sovereignty from God”, but also provided the stage for the adjustment of the political law and regulations, and during these movement, the cabinet ministers

could engage internal strife between each other. For the calamity management, these movements had the function to stabilize the people's thoughts as well. Influenced by the opinion of the "disaster-remove" and the specific requirement for the management of the "disaster-relief", the Ti-dian-xing-yu-si gradually had become the main department for the calamity management in all of the Jian-si organizations of the Lu-level. Administrative divisions and counties were the undertaker of calamities, and the examination to the government officials was closely connected with the measure of the local population and tax revenue. Consequently, the local calamity management would attach more importance to the practice effect during the working of the disaster relief.

Key Words: Bei-song; The Calamity Management; The Disaster-remove; The Disaster-relief; Four Levels and Three Ranks

序 一

阎守诚

历史上，中国是一个自然灾害频发的国家，各类史料载述的内容为西方社会所震惊。从《周礼》、《墨子》、《尔雅》、《国语》这类传统经典，到各类荒政考、荒政议、荒政汇编、社仓考等类史料的相关载述中，几乎可以整理出一部完整的中国救灾史。其中，有关流民问题与社会控制问题、官员选任与管理问题、各类监察制度的变迁问题，以及中央与地方的关系问题、自然灾害与灾害的管理问题等，事无巨细，一一记录在案，算是一种另类的中国经济发展史。所有这一切，对于研究现代社会保障法律制度、研究中国官僚制度与荒政之关系以及相应的防患防治措施等，都具有相当的补益作用。涉及传统社会的河患治理、粮食调剂、义仓制度、原始生态意识与资源保护，以及皇帝与士大夫共治天下之政治架构方面，无论专业研究人员还是普通读者，读来都是十分新鲜有趣的。

灾害频发的自然与社会现实，不仅制约中国社会生产力的发展，而且对古代国家的政权组织形式、政策方针的制定产生了重大影响。帝制中国的统治者多认为，灾害是上天对自己的警告和对自己行为过失的惩罚。因此，在筹备减灾物资、建造流民安置场所的同时会不断检讨自己在生活和为政过程中的得失，力图用一系列手段来杜绝或消除灾害的发生。阅读本书可以了解到，中国古代政府有关灾害管理的措施和办法是现代灾害管理学理论所不能完全涵盖的。“减灾”固然是古人灾害管理的一个重要内容，但中国人对灾害暴发原因的认识却是在“天人感应”等类观念影响下产生的。董仲舒所著的《春秋繁露》中有“灾者，天之谴也，异者，天之威也，谴之而不知，乃畏之以威”的说法，认为灾害由君主、官吏做事之不当所引发，是上天给予人间的警告。这一观念经过长时间的演化，逐渐从观念的层面转化为一整套相对完善的运行方式，借以展开消除灾害的活动，并由此催生出一个甚为严密的专门的系统结构，这一点在世界范围的减灾历史过程中是颇为个性化的。

本书作者研究指出，直到清代，“弭灾”的观念仍在传统灾害管理中占有重要的地位，宋代的“弭灾”则更具有系统性：成书于南宋宁宗时

期的《救荒活民书》明确了从帝王、宰相到监司、太守、县令的职责，所体现出来的弭灾活动是自上而下形成的一个独立、完整的运作体系。作者统计了北宋 167 年间共暴发的各类灾害 900 余起，灾害的频繁暴发引发了许多社会问题，为了维护政权的稳定，保障国家财政收入，北宋政府更加重视对灾害的管理，灾害管理措施的制定也更加细致与成熟。由此形成了两套性质不同的灾害管理体系：注重减少灾害损失的“减灾”管理体系，和侧重于探讨灾害暴发的根本原因以及政策得失，力图用约束自己行为、祈求上苍等方法达到从根本上消除灾害之目的“弭灾”管理体系。作者认为单纯从管理体系的角度出发，北宋时期已经具备现代灾害管理模式的雏形。这是研究宋代减灾活动及其社会政治、经济影响力的一个很好的出发点，也是本书独具特色的核心所在。全书框架体例中，作者以现代灾害管理学、灾害历史学、灾害社会学、灾害统计学、农业灾害经济学等相关学科的原理为指导，对北宋时期政府的灾害治理、救助方法措施，以及政府部门在灾害管理中的相互关系进行了专门且深入的研究，从不同侧面论述北宋各级行政机构在灾害管理中的地位和作用。全书的主框架完成于 2003 年“非典”时期，原题目为《北宋灾害管理体系研究》。经过近六年的继续磨砺，这本灾害学研究专著的框架更为合理，论据更为充分，思想更为成熟，全书体例和引证格式则更突出原创特色，此减灾害学界不可或缺的一本特别论著。目前研究灾害的相关成果多见于各级各类专业学刊乃至出版物，但真正运用灾害学、灾害管理学，从灾害管理这个角度成书的并不多见。作者对传统政治制度、职官制度以及官僚体系运作方式的个人兴趣，使全书的论述不仅理论严谨而且别开生面。全书在内容上有几处地方是非常有新意的，如对两宋社会“减灾”、“弭灾”两个管理体系的划分，既是全书的主要脉络，也是作者创造性提出的一个新颖观点。作者认为“减灾”目的在于把损失减少到最小，“弭灾”目的则在于根本上消除灾害。从史料所反映的情况来看，古代王朝的最高统治者似乎更重视“弭灾”活动，他们甚至认为灾害管理中“减灾”是治标之策，“弭灾”是治本之法。因此，各级官员在大量灾害管理的实例中，把更多精力放在找自己的何种行为过失导致灾害发生的原因上，并企图通过祈祷等手段达到根除灾害之目的，“减灾”只不过是地方官员的“牧民之术”而已。

作者研究发现，这一体系在灾害暴发时，与实际的“减灾”体系在相同的时间内按照不同的方式运作。目前部分学术论述在这一点上有所提及却并未作出更为细致的阐释和论证，也未将其当做一个单独的体系进行研究。将北宋时期的灾害管理划分为两大体系并分别进行研究，有助于我们从古人纷繁复杂的救灾活动中发现规律性的历史内容，从而在对灾害管

理进行研究时有一个更加清晰的脉络。目前,有关灾害管理的综合性研究成果原本不多,作者的努力因此更显灾害学之创新研究意义。全书从灾害暴发时政府需解决的问题出发,对古代政府灾害管理的办法进行分类,全面探索古代政府对待灾害的具体办法和工作程序,并重点考察了传统社会中涉及仓储、赈济、赈粟、赈贷、分散居住等方面内容的一些具体特点。全书以灾害管理学的理论为框架,将北宋政府灾害管理分层分级进行了论述。由于在传统社会格局中,中央到地方之“三级四层”灾害管理体系在灾害管理问题上侧重有所不同,作者采取了不同的方式分别进行论述。

灾害的影响不容忽视,对古代自然灾害的研究有助于我们具体了解古代社会发展变化的动因。例如,宋代的行政体系一直为后人所推崇,两宋时期也是传统灾害治理手段走向成熟的标志性时期,相关救灾制度及方法均已出现并相对完善。然而宋代之经济结构形态和经营方式虽然发生重大变化,彼时之经济发展却不尽如人意,积贫积弱的社会现实一直困扰赵宋统治者,原因何在?作者认为抛开政治制度、意识形态等人文因素和生产力水平、社会生产方式等客观因素的影响,北宋之灾害及灾害管理模式是导致这一现象产生的重要因素之一。而研究北宋时期的自然灾害管理体系、管理办法以及这一体系的运作程序,对于进一步研究中国古代灾害管理的办法和成效,进而了解灾害在人类社会的发展过程中所起的作用有着重要的意义。20世纪80年代后期以来,宋史界对灾害以及与灾害相关的问题如自然环境、自然资源等方面给予了相当的关注。近几年来,学者对宋代灾害的研究虽有一定进步,但就北宋灾害管理的综合研究而言,科学而全面的综合性研究成果相对较少,且存在许多亟待进一步探讨的问题。作者尝试从现代灾害管理学的角度对北宋政府的灾害管理进行研究,从一个新的视角对上述问题进行了缜密考察,是十分难能可贵的。

在宋代,灾害的分类与现代灾害有一定差异。人为灾害中生态灾害由于人们认识能力的限制基本没有记载,工程经济灾害中只有森林火灾有可能出现,社会生活灾害中交通事故还未出现。自然灾害中也有一些未见于史籍的如地下毒气、沙漠化和水土流失情况等。因此,作者在对灾害的统计时原则上忽略了上述种类中的若干种。战争和社会动乱也是灾害的组成部分,但由于它们与社会政治之间的关系更为密切,在本书中也未作详细统计和论述,但丝毫不损于本书缜密的逻辑性和材料的完整性。现代灾害管理与我国古代的荒政内容有许多相近的地方,但古代荒政有着与现代灾害管理全然不同的自身属性。通过宗教活动消除灾害的“禳弭”思想,以及在这一思想指导下的一系列古人认为的能够消除灾害的活动,成为古代荒政措施的重要组成部分。作者用现代灾害管理学的理论研究古代灾害管理,通

过运用现代灾害管理学科学方法,显然更有助于我们用发展的眼光研究古代灾害管理,以便对某一历史时期灾害管理的发展程度有更为清晰的认识。当然,北宋时期的灾害管理毕竟不能与现代意义上的灾害管理等量齐观,只能说单纯从管理体系的角度出发,北宋时期已具备现在灾害管理模式的雏形。

本书基于一个新的指导思想和对具体问题的新思路,通过大量丰富的历史素材,发掘整理了古代意义上的灾害管理与现当代灾害管理的诸多共同点和本质性差异。作者据此提出一个研究古代灾害管理的创新构想。现代灾害管理思想中的许多原则,如超前原则、就近调度原则、全局优先原则、长远利益原则等,在中国古代都能找到源头。作者指出,北宋灾害专业管理机构的出现,在我国古代整个灾害管理的发展中应该占有相当重要的地位。因为从这些机构正常运作的理想状态来讲,“它们涵盖几乎所有现代灾害专业管理的全部内容,这些机构在北宋的减灾工作中起到了重要的作用。与此同时,由于这些专业机构的不成熟特性,使得北宋的灾害管理作用大打折扣。但在科学和管理都比较落后的北宋时期,这些机构的出现已是不小的进步,这是中国古代灾害管理进一步成熟的重要标志”。总之,以现代灾害管理学为指导对北宋时期灾害管理体系进行深入研究,具有重要的学术价值和现实意义。全书突出的优点是将经济学相关理论、现代管理理论(包括系统论等)较好地运用于历史研究中,以论统史,史论结合,清晰地勾勒出了北宋灾害管理的主线,从而突破了传统荒政学的旧框架。另一个优点是突出了对管理系统本身的研究,将北宋灾害管理分为三级四层,以及“弭灾”、“减灾”两个子系统,这种划分具有独创性。

这本专著的核心内容完成于2003年,我在2000年的时候曾与中国科学院遥感所合作开发一个“中国古代灾害数据库”课题项目,石涛作为我的博士研究生,历时三年积极参与完成了课题组宋代部分的全部内容。他具有较好的理论素养,专业基础知识扎实,知识面广,思路清晰,思辨能力强,同时具有良好的独立研究能力和语言文字表达水平。令我印象深刻的是,他能够充分利用现代科技进行史学研究。较高的计算机水平、文字处理技术水平、课件制作能力等,为他日后的经济史教学和相关科研活动奠定了良好的基础。攻读博士学位期间,他不仅顺利通过了博士生外语考核,而且能够充分利用英文资料拓宽自己的研究视野。此外还一直努力学习第二外语日语,目前已经具备相当的阅读能力。我和石涛之间是一种亦师亦友的关系,而且情同父子。这一课题让我感觉他不仅对宋代灾害史料作了深入翔实的搜集归纳,而且在现代的公共行政管理学、经济管理学、经济史学、灾害社会学及管理学等方面原理的运用上,显得十分纯熟地道,作为他的导师我深感欣慰,并希望他能日益精进,不断取得更好的成绩。

序 二

刘建生

“非典”那年，一位从北京过来的博士生把一份简历递到了我的手里，他说他叫石涛，在首都师范大学攻读经济史博士学位，毕业在即，想回到曾经学习、工作过的地方服务。简历十分简单，一页纸上附着一张照片，毕业论文做的是宋代灾害史，走的是纯史学的路子，这与我们学院以经济理论为主导的明清史和区域经济史的研究方向相去甚远。犹豫再三，还是决定先留下再说吧，并嘱咐他要把经济理论的知识补上。

转眼三年过去了，石涛通过努力，对经济理论有所了解，加上他多年积累的史学功夫，已完全融入了我们的研究领域中。前些天他又一次把一份东西递到我的手里，这次是厚厚的一叠，他说是他毕业论文的修改稿，想请我写个序。

读完这部书稿，发现这部书有许多创新之处。石涛在掌握前沿动态和大量史料的基础上，构建其灾害史研究的新框架，足见其对北宋自然灾害和政府管理方面的宏观把握。归纳起来有三个方面：

其一，运用计量史学的方法，在对灾害数量与烈度方面进行合理量化的基础上，较为精确地估算出北宋时期政府对灾害管理的投入，在古代史研究史料含糊的情况下，敢于大胆假设，以史实为前提，根据实际情况，运用有限确定数据，得出了符合客观科学研究规律的结论。作者将这北宋时期暴发频率最高的水旱灾害与饥谨进行比对，认为水旱灾害的暴发频率应与饥谨呈正相关关系，并以此作为政府灾害管理措施得当与否的标尺，有很强的说服力。这些方法为研究古代灾害管理注入了一股新鲜的血液，在很大程度上拓展了该领域的研究范围。

其二，该书以现代灾害管理学、灾害历史学、灾害社会学、灾害统计学、灾害经济学等为指导，将现代管理理论（包括系统论等）较好地运用于细微的历史研究当中。以理论为指导，以论统史，史论结合，清晰勾勒出了北宋灾害管理的主线，从而突破了传统荒政学的旧框架。作者从根本上抓住了北宋灾害管理的时代特点，指出10世纪末到12世纪初是中国古代自然灾害频繁暴发的时期，是北宋政府更加重视灾害管理，并使灾害

管理更加细致与成熟的历史阶段。在此基础上，作者把北宋时期的灾害管理划分为“减灾”和“弭灾”两大性质不同的管理体系，将各种“弭灾”活动，纳入统一的灾害管理体系中进行研究，摆脱了以往罗列许多防灾、赈灾、救灾措施的旧模式。这一点不论是在理论上还是方法上都是

一种创新。

其三，作者着重对管理系统本身进行具体分析。通过运用大量历史文献，从“弭灾”和“减灾”两个方面分别论述了北宋三级行政体系在灾害管理中的地位和作用，以及各自的侧重方向。同时强调，从管理体系的角度出发，北宋已经具备现代灾害管理模式的雏形，其政府的灾害管理能力有了一定提高，地方上也已出现了非常详细的减灾管理实施细则，这些都是富有新意的。作者在充分吸取前人研究成果和充分掌握相关史料及发掘新史料方面，做得非常出色。尤其是在对“三级四层”管理的分析中，有关提点刑狱司考察方面所显示出的独到之处更凸显了作者的功力。

灾害管理模式是人类在应对自然灾害的过程中逐步形成和完善的。由于它影响着不同历史时期人们的社会经济生活，所以逐渐成为国家生活的一个重要内容。通过系统而深入地研究历史上发生的各种灾害及其相关管理，既可以科学地总结一定的灾害暴发规律，又可以为当今社会灾害管理提供一定的借鉴和启示，其意义是不言而喻的。然而，诸多学者都囿于旧的荒政研究模式，很少按照特定朝代进行全面综合的研究。尤其是有关宋代的灾害管理，虽然近年来学术界对其展开的探讨已有了一定进展，但是，就北宋灾害管理的综合研究来说，科学的、全面的、综合性的分析仍相对较少。《北宋时期自然灾害与政府管理体系研究》一书对北宋时期灾害管理体系作了较为深入的研究与分析，可以说填补了这方面的空白，具有重要的理论意义和现实意义。

灾害管理论题是学术界目前较为关注的课题，社会保障问题也引起了全社会的普遍关注，而如何应对灾害更是其中的重要内容。由于该书视角独特，多有建树，不但对学术研究有所推进，而且可对现实管理提供某些历史的借鉴，如果能对民间救灾进行适当的论述，将更有助于丰富北宋救灾问题的探讨领域。

北宋灾害管理所涉及的问题是多方面的，内容也是相当丰富的。《北宋时期自然灾害与政府管理体系研究》一书的出版为该领域的研究增添了几分活力。当然，书中可能存在这样或那样的缺点与不足，此后学者们也可能提出不同的看法，这都是正常现象。无论如何，石涛同志运用新的理论体系对北宋灾害管理所进行的深入分析为该领域的研究开辟了一条新的途径，为灾害管理研究作出了重要贡献，这是应该予以充分肯定的。

目 录



序 一	阎守诚 / 1
序 二	刘建生 / 1
绪 论	1

上编 北宋时期的自然灾害与政府应对措施

第一章 北宋时期灾害统计的方法及特点	31
第一节 灾害统计的原因及统计古代灾害的方法	31
第二节 统计标准及不规范问题的处理方法	38
第二章 北宋时期灾害概述	44
第一节 北宋时期灾害频发的原因	44
第二节 北宋时期气象灾害的时空分布及烈度描述	47
第三节 生物灾害及伴生性灾害	67
第四节 地质灾害与火灾	79
第三章 灾害影响与北宋灾害管理思想	87
第一节 北宋政府减灾管理投入分析	87
第二节 灾害与北宋军事：以黄河水患为例	101
第三节 北宋灾害管理及思想述评	107

下编 北宋灾害管理体系及其运作

第四章 中央灾害管理系统	129
第一节 “弭灾”管理子系统	129
第二节 “减灾”管理子系统	151
第五章 北宋路级灾害管理与提点刑狱司	181
第一节 北宋路级机构灾害管理职能及运作模式	182
第二节 提点刑狱司的建立沿革	195
第三节 中国古代灾害理念与提点刑狱司的设置	207
第四节 提点刑狱司与减灾管理	219
第六章 州县灾害管理系统	237
第一节 州县减灾管理系统	238
第二节 州县“弭灾”管理系统	266
结语	275
附表 北宋自然灾害统计表	280
附录 北宋赈灾、放税、蠲免等减灾管理措施编年	369
参考文献（典籍类）	411
参考文献（今人论著类）	418
后记	426