

张利民 主编

URBAN HISTORY
RESEARCH

城市史研究

(第30辑)



津 社 会 科 学 院 中 国 城 市 史 研 究 会 主 办



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

天 津 社 会 科 学 院 中 国 城 市 史 研 究 会 主 办

城市史研究

(第30辑)

URBAN HISTORY
RESEARCH

张利民 主编



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

图书在版编目(CIP)数据

城市史研究. 第30辑 / 张利民主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2014. 9

ISBN 978 - 7 - 5097 - 6312 - 4

I. ①城… II. ①张… III. ①城市史—文集
IV. ①C912. 81 - 53

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第178775号

城市史研究(第30辑)

主 编 / 张利民

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 宋荣欣 李丽丽

责任编辑 / 李丽丽

出 版 / 社会科学文献出版社·近代史编辑室(010)59367256

地址: 北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367090

读者服务中心(010)59367028

印 装 / 北京鹏润伟业印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 18 字 数: 292千字

版 次 / 2014年9月第1版 2014年9月第1次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 6312 - 4

定 价 / 65.00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

《城市史研究》编委会

顾 问 张 健

编 委 （按姓氏笔画为序）

万新平 王立国 李长莉 何一民 苏智良

张利民 张鸿雁 周 勇 周俊旗 涂文学

靳润成 熊月之 戴一峰

本期主编 张利民

副 主 编 任云兰 任吉东 王 敏 范 瑛

编 辑 （按姓氏拼音为序）

成淑君 丁 芮 刘凤华 万鲁建 王 静

熊亚平 许哲娜 张 博 张献忠

目 录

市政管理与规划建设

- 近代中国西部河谷城市自然灾害救灾防灾研究 蔡云辉 / 1
- 石家庄“市自治”新论（1923~1928） 李惠民 / 15
- 警察对近代市政道路的维修
——以北洋政府时期的北京为例 丁 芮 / 33

区域体系与经济发展

- 自开商埠与济南近代经济发展的特点 庄维民 / 44
- 清代汉江流域交通变革与城镇兴衰 张笃勤 / 54
- 中东铁路（滨洲线）的修建与沿线地区的早期城市化 曲晓范 / 73
- 轮船运输兴起与近代中国城市兴衰 鲍成志 / 96
- 略论抗战时期贵州城市体系的变迁 王肇磊 / 110
- 清代前期浒墅关与苏州粮食市场 杨建庭 / 123

空间结构与环境变迁

- 无锡城历史形态研究的资料整理与空间复原方法
..... 钟 翀 秦钟沛 陈 吉 / 142
- 人类生态学视野下的福州城市空间结构 林 星 / 158

明代开封周王府的建筑布局及其对城市结构的影响 … 吴朋飞 邓玉娜 / 174	
20 世纪初开埠城市天津的日本受容 ——以考工厂（商品陈列所）及劝业会场为例 …… 徐苏斌 / 188	

社会阶层与文化教育

近代大连城市转型与新型精英群体的产生 …………… 荆蕙兰 屈 宏 迟琳琳 / 204	
民间社会的成长与城市的现代转型 ——以清末天津为对象的考察 …… 李学智 / 215	
新中国成立初期重庆城市社会变迁 …… 扶小兰 / 228	

城市史研究综述

全景展示 立体解读：新政时期的天津近代化历程 ——“近代天津的文明建构：从洋务新政到北洋新政” 学术研讨会综述 …… 成淑君 任吉东 / 249	
海洋·港口城市·腹地 ——19 世纪以来的东亚交通与社会变迁学术研讨会综述 …………… 熊亚平 / 262	

Abstracts / 268

稿 约 / 278

近代中国西部河谷城市自然灾害救灾防灾研究*

蔡云辉

内容提要：近代是中国自然灾害的高发期，西部河谷城市由于其所处的独特地理区位与环境，成为自然灾害频繁侵损与破坏的主要对象之一。多样化的自然灾害对这些城市的发展产生了不同程度的破坏与影响，面对灾害，来自官方与民间的力量，采取了一系列救灾防灾措施，在一定程度上降低了对城市所造成的灾害损失与破坏性影响，有助于西部河谷城市的缓慢发展。

关键词：西部河谷 城市 自然灾害 救灾

自然灾害是自然界的一种客观现象，“是指当自然灾害施加于人类社会，造成人员伤亡和财产损失，危害人类生存与发展时，即称之为自然灾害”。^①自然灾害主要包括水旱灾害、气象灾害、地震灾害、地质灾害、海洋灾害、生物灾害和森林草原火灾等。西部河谷城市所处的特殊地理空间是自然灾害多发区之一，近代以来，这些城市曾不同程度地遭受了多样性的自然灾害侵损与破坏。面对自然灾害的发生，来自政府与民间的力量，他们从不同角度采取不同措施，进行了较为系统的救灾和防灾工作。

* 本文系作者主持的国家社科基金项目：“近代以来西部河谷城市自然灾害研究（1840～1949）”之阶段性成果。项目编号：11BZS060。

① 王绍玉、冯百侠：《城市灾害管理》，化学工业出版社，2010，第29页。

一 西部河谷城市与自然灾害

1. 河谷城市与自然灾害

河谷型城市是指城市的主体在河谷中形成和发育的城市。^①河谷城市又可分为广义和狭义两类。广义的河谷型城市本身不受地形制约,但城镇体系发育却受到地形条件深刻的、潜在的影响和限制,一般随地形、河流走向布局 and 延伸,并由此形成城市发展的主轴。狭义的河谷型城市是指城市主体的发育受到河谷地形较为强烈的直接限制,城市本身被迫沿地形及其河流走向发展。

河谷型城市地处两边甚至四边山地、丘陵包围的低洼地带,河流总是沿地表的断裂带等薄弱地段下切,形成冲积、洪积盆地与阶地。地表水和地下水由山体、丘陵流向河谷,容易产生洪水、滑坡、泥石流、塌陷、崩塌等多种多样的自然灾害。如果河谷底部面积较小且狭长,并且两端出口紧束,则可能引致河水倒灌,加重洪水的危害。河谷由于一般地处断裂带,因此不同等级的地震灾害也频繁发生。

2. 西部河谷城市与自然灾害

河谷城市是世界上分布较为广泛的一类城市,在山地和丘陵地区尤其突出。河谷型城市在中国具有强烈的典型性和区域性,尤以西部地区的河谷型城市具有代表性。各种规模、职能、性质的河谷型城市基本上在西部地区都有分布。中国西北和西南地区河谷型城市就是典型例证。从西北地区来看,该区域的地貌由高原、山地、荒漠、丘陵、盆地组成,其中大部分地区为干旱、半干旱的荒漠景观。由于西北地区地处中国三大地势阶梯中的第二级,河流自西向东穿过各种地貌类型,或者由高山流向盆地、走廊而消失,所以在西北地区形成了众多的河谷、川地与盆地,例如湟源谷地、关中平原等。这些地区也自然成为城市诞生与发展的摇篮之一,尤其是河流流过的地理位置较好的河谷、川台地、盆地等。从西南地区来看,西南地区的自然地理环境经历远古时期的“印支运动”“燕山运动”到“喜马拉雅运动”等一系列地质变化,初步形成其

① 赵荣、杨新军:《西北地区城市发展研究》,陕西人民出版社,2001,第156页。

独特的地势、地形和气候等特点,从地势上看,西南地区西高东低,呈阶梯状分布,主要包括第一阶梯的横断山脉东部地区,第二阶梯四川盆地以及第三阶梯长江中下游平原的过渡地带。地形分区呈现由西北向东南倾斜的特点。区内地形复杂,山地、丘陵、高原、盆地、峡谷及河谷平原交错分布。山地 in 总面积中占的比例很大。其中四川、重庆、云南、贵州、西藏自治区几个省区市的山地面积均在 7 成以上,属于典型的山地地貌。云南有 94% 的面积是山地,而贵州的黔西北高原、黔中高原大部分为高山和中山地貌。^① 区域内属横断山脉的邛崃山、龙门山和大凉山、大雪山等由北向南延伸。与此同时,西南地区水系发达,有近 10 条大江及众多支流,从西北高原向东南奔流。夏秋雨量集中,5~10 月的雨量占全年的 85%~90%,一旦下雨集中,泄洪不畅,就易酿成洪灾,引发自然灾害。

地貌是城市环境基本组成之一,一定区域的地貌环境为该区域城市的发展提供了基础。因此,尽管这些破坏力巨大的自然灾害并非全部发生于城市,但地处西部地区的城市,尤其是西部河谷地区的城市,由于其独特的地理区位和地貌特征,也成为自然灾害破坏力的天然承担者之一。城市建设的实践表明,地貌营力与人类的过度活动相叠加,往往使高能低频的地貌过程(如泥石流、滑坡、洪水和崩塌等)增多,使低能高频的地貌过程(如地面沉降、地表侵蚀和堆积等)加剧,从而形成城市灾害。以四川省为例,山地、丘陵、平原和高原组成了不同的城市地貌环境,该省自然灾害类型多样,主要有洪灾、地震、滑坡、崩塌、泥石流、土溜和沟蚀等,对城市破坏很大。^② 其中的丘陵城市,因大多在丘间沿河阶地和坳谷平坝上,地面略有起伏,较为破碎。由于丘坡坡度较大,岩性松软,坡地上的降雨径流常挟带大量泥沙,汇入河流沟谷,给丘陵城市造成危害。山地城市因多位于距河水面不很高而较平坦的河谷谷坡,或台地、阶地上,山高坡陡,地面起伏较大,地质构造复杂,河流侵蚀切割强烈,活跃的内、外营力常导致严重的城市自然灾害频发,如重庆、万州、涪陵等。

① 李旭:《西南地区城市历史发展研究》,东南大学出版社,2011,第7页。

② 刁承泰:《城市自然灾害与地貌环境的关系》,《灾害学》1989年第3期。

二 近代西部地区及西部河谷城市主要自然灾害统计分析

1. 近代西部地区主要自然灾害统计分析

据统计,有清一代(1644~1911)共267年,其间全国共发生较大洪水398次,即大约平均每2年发生3次。全国性干旱有13年,大约20年出现一次。地震灾害共记载4200次,其中除震级较小的外,震级 ≥ 4.75 级的破坏性地震398次,震级 ≥ 6.5 级的地震101次,震级 ≥ 8.0 级的大地震7次。地质灾害有记载的共124次,多发的是山崩,其次为地裂、滑坡等。在这些主要自然灾害中,发生在西北和西南的主要是地震灾害、地质灾害,以及水旱灾害。尤其是地震灾害,8级以上的7次大地震,有5次发生在西部地区(西北4次,西南1次)。^① 中华民国(1911~1949)共计38年,为多种自然灾害频发期。其中,洪灾共发生65次;有11年发生较为严重的干旱;地震共记载了1300多次,震级 ≥ 4.75 级的地震有1021次,震级 ≥ 7 级的地震有50次,震级 ≥ 8 级的地震有5次。地质灾害主要有山崩、滑坡、地裂和地陷等。洪灾主要集中于黄河、长江、淮河、珠江等7大河流域;旱灾主要集中于华北和西南地区;地震则主要集中于西北、西南和台湾地区;地质灾害主要发生在西南、西北的陕西和甘肃,以及长江中下游地区。^② 这些频发的自然灾害,对中国经济社会发展造成巨大破坏,导致全国死亡人数在万人以上的大灾就达124次,死亡10万人以上的28次,死亡50万人以上的11次,100万人以上的6次,1000万人以上的2次。^③

2. 近代西部河谷城市主要自然灾害分析

通过对西部河谷城市的系统考察可发现,西部河谷城市自然灾害的主要类型有洪水、滑坡、泥石流、崩塌和地震等。当然,由于西部地域辽

① 科技部国家计委国家经贸委灾害综合研究组编《中国重大自然灾害与社会图集》,广东科技出版社,2004,第112页。

② 科技部国家计委国家经贸委灾害综合研究组编《中国重大自然灾害与社会图集》,第114页。

③ 杨志娟:《近代西北地区自然灾害特点规律初探》,《西北民族大学学报》(哲学社会科学版)2008年第4期。

阔，不同的城市个案，其自然灾害类型也存在一定差异，如表 1 所示。

表 1 中国西部部分河谷城市地区主要自然灾害类型统计

城 市	主要自然灾害	城 市	主要自然灾害
拉 萨	山麓地带滑坡、泥石流等	重 庆	洪水、滑坡、泥石流、崩塌、地震等
攀 枝 花	滑坡、泥石流、崩塌、地震等	自 贡	滑坡、泥石流、崩塌等
宜 宾	洪水、滑坡、泥石流、崩塌等	西 昌	洪水、地震、滑坡、泥石流、崩塌等
贵 阳	洪水、滑坡、泥石流、崩塌等	遵 义	洪水、滑坡、泥石流、崩塌等
六 盘 水	洪水、滑坡、泥石流、崩塌等	楚 雄	地震、洪水、滑坡、泥石流等
铜 川	洪水、滑坡、泥石流、塌方等	宝 鸡	洪水、滑坡、泥石流、地震等
延 安	洪水、滑坡、泥石流、崩塌等	兰 州	洪水、滑坡、泥石流、地震、崩塌等
白 银	滑坡、泥石流、塌方等	玉 门	洪水、滑坡、泥石流、塌方等
平 凉	洪水、滑坡等	西 宁	洪水、滑坡、泥石流、崩塌等
乌鲁木齐	地震、洪水等	舟 曲	洪灾、地震、滑坡、泥石流
安 康	暴雨、洪水、滑坡、地震等	岚皋县城	洪水、滑坡、泥石流、地震等
白河县城	暴雨、洪水、泥石流、地震等	紫阳县城	暴雨、洪水、旱、风灾、雹灾等
略阳县城	水灾、滑坡、泥石流、地震等	镇巴县城	洪水、崩塌、泥石流、滑坡、地震等

资料来源：杨永春：《中国西部河谷城市的发展和空间结构研究》，博士学位论文，南京大学，2003；各相关区县地方志资料整理与舟曲县地方志编纂委员会编《舟曲县志》，三联书店，1996，第 121 页。此表据上述资料综合分析所得。

学者何爱萍也认为，在西部、北部地区，自然灾害首先是干旱、雪灾、地震，其次是沙尘暴、滑坡、泥石流及山洪。在西南等地，自然灾害主要是干旱、洪涝、地震、冻灾、风灾、滑坡和泥石流等。^①

三 救灾、 防灾的制度措施

1. 中国古代的救灾思想

中国古代救灾思想源远流长，《礼记·月令》就讲：“天子布德行惠，命有司发仓廩，赐贫穷，振乏绝，开府库，出布帛周天下。”《晏子春秋·内篇杂上》也讲：“晏子欲发粟于民而已，若使不可得，则依物而偶（寓）于政。”中国最多的自然灾害是水灾。水少则旱，水多则涝。为此，对水

^① 何爱萍：《区域灾害经济学》，中国社会科学出版社，2006，第 191 页。

灾的防治就显得尤为重要。《荀子·王制》主张：“修堤梁，通沟浍，行水潦，安水藏，以时决塞。岁虽凶败，使民有所耘艾，司空之事也。”《元史》卷六十四《志第十六·河渠一》载：“水为中国患，尚矣……夫润下，水之性也，而欲为之防，以杀其怒，遏其冲，不亦其难也哉！惟能因势利导之，可蓄则储水以备旱暵之灾，可泄则泻水以防水潦之溢，则水之患息，而于是盖有无穷之利焉。”

在中国古代，虽然在周代中央政府中就有一些兼管救灾的官员，隋唐所设户部的职责之一就是救灾，但一直到清代，都没有设立专门的救灾机构。^① 尽管没有设立专门的救灾机构，但从君王到各地官吏还是非常重视抗灾救灾，尤其是地方官员都将抗灾救灾当作自己的重要职责。为了保证各级官员履行抗灾救灾的职责，不少王朝都制定了报灾、勘灾、救灾的相关条例。同时还制定了对救灾官员的奖惩制度。当然，中国历史上救灾制度的局限也是显而易见的，突出地表现在：第一，古代一直没有设立专门的救灾机构，没有负责救灾的专职官员；第二，没有建立完善的救灾法律和相关条例；第三，在皇权专制集权下，地方政府要事事按皇帝诏书和中央指示办事，很难根据具体情况制定和实施切实可行的救灾措施。

2. 具体救灾措施与制度

救灾是中国地方政府的主要职责之一。灾害发生后，地方官员要负责勘查灾情，呈报上级，并亲自负责救灾。事实上，地方官员的勘灾报灾制度在秦代就已形成。清代要求地方官员要认真勘查报灾，以便确定救灾方案。^② 地方官员勘查灾情主要涉及内容包括地区、灾民人数、受灾土地面积等。清代的灾情申报程序是：灾害发生后，应立即上报督抚，督抚接报后，一面要及时上报朝廷，另一面要选派官员会同州县迅速前往灾区实地查看，根据灾情轻重，造具图册申报司道，由司道复查具结，上报督抚，督抚再将勘查的情况上报中央。中央批复后，即可落实各项具体救灾措施。清代还规定，地方发生自然灾害，必须速报，报灾逾期，将受到罚俸、降职甚至革职等的处置。1915年1月，北京政府制定和公布了《勘报

① 孙绍骋：《中国救灾制度研究》，商务印书馆，2005，第54页。

② 孙绍骋：《中国救灾制度研究》，第58页。

灾歉条例》，1928年国民政府又对此条例进行了修订并颁行实施。《条例》规定：风雹、水灾及其他急灾，需立即勘查，最迟不能超过三天。^①

地方官员除了勘灾、报灾外，当自然灾害发生后，还要负责救灾。清朝中央政府对救灾不力或救灾中的违法官员惩处十分严厉。如果地方报灾逾期在一个月內，巡抚及道、府、州、县官各罚俸一个月；超过一个月，各降一级；超过两个月，各降两级；超过三个月，革职。地方官员在救灾过程中如若贪污救灾钱粮，以坐赃论。侵吞救灾物资和款项严重者，一经查处即严加惩处。

3. 城市防灾措施

针对河谷城市的水患之灾，中国古代在筑城之时，往往采取“防、导、蓄、高、坚、迁”等6条方略加以预防。^②首先，在城市选址上，重视防洪。“凡立国都，非于大山之下，必于广川之上，高毋近旱，而水用足，下毋近水，而沟防省。”尤其在河谷地区筑城，河床稳定，城址方可临河；在河流的凸岸建城，城址可以少受洪水冲刷；以天然岩石作为城址的屏障。^③当面对洪水威胁着城市，当人力又无法御灾时，则采取迁城以避水的策略。其次，规划设计好城市的防洪体系。它包括障水系统、排水系统、调蓄系统、交通系统4个系统。其中，障水系统的主要功用是防御外部洪水侵入城内，它由城墙、护城堤防、河塘、门闸等组成。排水系统的主要功用是把城内渍水排出城外，它由城壕、城内河渠、排水沟管、涵洞等组成。调蓄系统的主要功用是调蓄城内洪水，以避免雨潦之灾，它由城市水系的河渠湖池组成。交通系统的主要功用是保证汛期交通顺畅，使防洪抢险，人和物迁移顺利进行，它由城内外桥、路组成。最后，在城市的建筑设计上采取科学的防范措施，主要包括：将重要的建筑置于地势较高之处；设计高台、阁楼以避水患；采取科学的工程技术手段，确保城墙的防洪功能；等等。

针对城市洪灾的发生及救灾，其防洪抢险救灾措施主要包括5个方面：第一，准备抢险救灾的物质、设施，如沙袋、船只、竹木筏等；第二，城墙、堤防系统进入御洪状态，如关闭城门，下间淘水，闭塞排水涵洞以防

① 孙绍骋：《中国救灾制度研究》，第60页。

② 吴庆洲：《中国古代城市防洪研究》，中国建筑工业出版社，1995，第179页。

③ 吴庆洲：《中国古代城市防洪研究》，第196、201页。

洪水倒灌入城等；第三，由当地官吏统一指挥，组织抢险；第四，在抢险时，既要考虑防止城堤败破，以致洪水灌城，对城堤进行及时的修补加固，同时也要考虑以分洪等方法减灾；第五，一旦成灾，立即组织抢救。^①城市水灾后的善后措施则主要包括：葬死者，治疗疾病，安顿灾民，济以米谷，修建房宅，以及修缮城墙、堤防等防洪设施。

此外，城市其他自然灾害的防范与救助也有相应的措施。例如，对城市火灾问题，宋代已开始建立“潜火军”，又称为“防隅”。元代、明代建有“救火兵丁”，清代则建有“防范火班”。光绪二十八年（1902）清政府在天津南段巡警总局设消防队。其后，北京、哈尔滨、保定、昆明、广州、沈阳、长沙等地陆续建立了消防队。1905年，清政府成立巡警部，下设消防处。^②民间的消防组织，有“水龙会”等。为了防范火患，中国自古代以来，在城市选址时还非常注重水源问题，这既有利于生活之需，同时也便于就近取水灭火。在修筑建筑物体的过程中，还采用修建防火墙、设置避雷设施，以及合理布置灭火器具等来防范火灾的发生。

针对救灾而言，各地则主要通过赈济与抚恤、平糶与借贷、税赋减免、移民、民间自救等具体措施来实施救灾。也有学者在总结中国历代救灾措施时，将之分为消极和积极两个层面。消极的政策措施包括：赈济、调粟、养恤、除害、安辑、蠲缓；积极的救灾政策措施包括：重农、仓储，兴修水利和林垦等。^③

此外，自古代至民国时期，从中央到地方政府还通过发展农业、兴修水利、储备粮食和厉行节约等措施，来防灾减灾。

4. 近代中国的城市救灾机构

1912年1月1日，孙中山宣布成立中华民国临时政府，中央设内务部，省设民政厅，主管全国和地方的选举、赈恤、救济、慈善、户籍及卫生等事业。1912年8月，北京政府成立内务部，掌管赈恤、救济、慈善及卫生等事宜。1920年9月14日公布的《筹议赈灾临时委员会章程》规定，由内务、农商、交通等部合组机构，以专门筹议临时救灾及善后事宜。1921年10月29日，北京政府还以教令形式颁发《赈务处暂行条例》，规

① 吴庆洲：《中国古代城市防洪研究》，第288页。

② 赫治清：《中国古代灾害史研究》，中国社会科学出版社，2007，第433～434页。

③ 邓云特：《中国救荒史》，商务印书馆，2011，第6～9页。

定由赈务处综理灾区赈济及善后事宜。1921年5月13日,北京政府内务部公布了《全国防灾委员会章程》,《章程》规定该委员会的重要职责就是分析灾害发生的原因,谋划防灾办法。

1921年广东军政府颁布《广州市暂行条例》,《条例》规定:广州市为地方行政区域,直接隶属于省政府,不入县行政范围。其行政范围共计9项。其中,第4项为公安、消防、水患事项;第5项为市教育、风纪及慈善事项;第7项为交通、电力、电话、自来水、煤气,以及其他公用事业的经营与取缔等。^①这是中国地方政府首次以行政方式对城市自然灾害的防范与救助进行专项职权规范。

1921年7月3日,北京政府正式公布《市自治制》共8章57条。9月9日又公布《市自治制施行细则》。《市自治制》是中国第一个由中央政府颁布的关于市建制设置的正式文件,^②其规定市的职权主要为下列各项:(1)教育;(2)交通、水利及其他土木工程;(3)劝业及公共营业;(4)卫生救济事业;(5)其他依法令属于市自治的事务。

1928年南京国民政府设立行政院为最高行政机关,行政院下除设内务部外,还设立了赈济委员会,掌管全国赈济行政事务,从而中央一级机构首次有了专职救灾机构。但由于这一时期战乱不断,政权更迭频繁,初步建立起来的救灾体制也没能发挥应有的作用。1931年6月27日,国民政府修订的《内政部各司分科规则》规定,由民政司第四科掌管贫民救济、防灾备荒、地方粮食管理、地方筹募赈捐审复、游民教养等事项。1931年特大水灾发生后,国民政府成立了救济水灾委员会,办理临时赈灾、善后补救及防灾事务。1936年修订的《内政部组织法》规定,内政部设总务、民政、地改、礼俗等司,其中民政司掌管地方行政、行政区划、地方官员任免、户籍、选举、地方自治、赈灾、救贫、慈善等事务。

中国由于在相当长的历史时期一直实行的是“城乡合治”的管理模式,因此在城市救灾制度层面,同样体现着“城乡合一”的运行模式。这一方面受制于中国的行政管理运行制度和机制的历史惯性,另一方面也体现出中国的城市近代化转型缓慢,近代城市管理与救灾防灾也因此先天不足。

① 赵可:《市政改革与城市发展》,中国大百科全书出版社,2004,第128页。

② 田穗生:《旧中国市建制设置概述》,《学术研究》1985年第1期。

四 近代西部典型河谷城市的自然灾害与救灾

1. 重庆市万县县城

万县位于四川盆地东中部,长江三峡西段,是自然灾害多发区之一,1912~1992年的80年间,严重的自然灾害共发生60次,主要以旱灾、洪涝灾害、滑坡、岩崩等为主,而县城的主要是洪涝和滑坡。自清代晚期至民国时期,万县的救灾措施主要包括:①赈济,通过设立公乐堂、慈善院(后改为救济院)承办赈济公益事业。②平糶,清末民国期间,万县建有常平仓、济仓,以备岁歉平糶和赈济之用。③养恤,政府和当地富商急义好施,养孤济贫,施粥赈饥,收容灾民。④募捐,灾害发生后,万县慈善机构如慈善会、群众慈善会、红十字会、红十字会,以及商会和富商、富绅等纷纷解囊,捐以巨款与物资,赈济灾民。此外,民国时期,万县还通过减赈、放贷、重农等具体措施来赈灾济困。^①

2. 青海省湟源县城

青海湟源县城地处北极山南麓,湟水河畔,属典型的西部河谷重镇,曾是内地通往西藏、柴达木、新疆的重要门户,有“青海通衢”之称。区域内的自然灾害主要有霜冻、干旱、冰雹、大风、洪水、秋涝以及泥石流等,县城的主要自然灾害为洪灾。近代针对自然灾害的救助主要采取以下措施:①社会救济,包括地方政府设立粥厂,并开设面铺救济灾民;②劝捐钱粮,平糶赈济;③设义仓收储和开放义仓赈灾;④减免钱粮赋税;⑤设立养济院,收容社会孤贫;⑥扶持农民生产等。^②

3. 甘肃省天水(今秦州区)

天水市中心城区北依靖山,南滨南湖。市区有渭河、籍河、罗玉河流经。其自然灾害主要有地震、泥石流、干旱、暴雨、洪灾等。^③近代天水城市防救灾措施主要有:①疏浚河道,整修堤防工程;②蠲免受灾民众租

① 关于万县的情况介绍可参见重庆万州区龙宝移民开发区地方志编纂委员会编《万县县志》,重庆出版社,2001,第72~74、814页。

② 关于湟源的介绍可参见湟源县志编纂委员会编《湟源县志》,陕西人民出版社,1993,第87、463~470页。

③ 天水市地方志编纂委员会编《天水市志》(上),方志出版社,2004,第205~218页。

赋钱粮；③设局放赈（粮）；④赐民粟赈恤；⑤发放救灾款；⑥设立养济院、救济院，收养鳏寡孤独残等。^①

4. 陕西省安康古城（今安康市汉滨区）

该城北滨汉水，南临巴山，地势低洼。正如古人所云：“兴安（即安康）逼近汉水，周围皆崇山峻岭。俯视城池，其形如釜。”^②安康是典型的河谷城市，加之属凉亚热带气候，夏季多有暴雨，秋季多连阴雨或连绵大雨，易引起山洪暴发，致使安康城所在汉江河水暴涨，汛期水位比枯水期可高出21米多，比城内地平面可高出6~11米。因此，城市洪灾及次生灾害格外突出。从唐长庆元年（821）至1949年的1128年中，汉水泛滥达66次，洪水塌城在15次以上。其中，自1840年至1949年，洪水淹城就达14次。^③针对安康城频发的自然灾害，地方政府主要采取的救灾措施有：①向上级申请赈济粮款；②建设常平仓，平市价；③成立专门救灾机构（急赈委员会、慈善会等）募捐赈灾；④设立养济院、救济院，收养老孤残等。^④

5. 四川省汶川县城

汶川县地处四川西部岷江上游（今灌县以西）地区的龙门山系和邛崃山系之间，有三条主要大断裂带斜穿全县。地势西高东低，为高山峡谷地区。县城威州位于县境北部杂谷脑河与岷江交汇处，四面环山，群山耸立。街道依山傍水，蜿蜒岷江两岸，形成“三山雄秀、二水竞流”之态。由于地处三大断裂带和褶皱带穿插断裂，地质构造复杂，形成多个地震带，地震活动较为频繁。据统计，1952年前，有记载的较大地震共有30次。此外，受地震和暴雨冲刷的影响，汶川县城的自然灾害主要还有泥石流、滑坡、山崩等。气象灾害主要有洪灾、涝灾、旱灾、风灾和雹灾。^⑤水灾主要发生在每年的6~7月。岷江和杂谷脑河的洪水和区域暴雨聚集叠加，因此水灾频繁。针对频发的自然灾害，该地主要采取的救灾措施包

① 天水市地方志编纂委员会编《天水市志》（上），第716~717、725页。

② （清）嘉庆《安康县志》卷十九。

③ 吴庆洲：《中国古代城市防洪研究》，第238~240页。

④ 安康市志编纂委员会编《安康县志》，陕西人民出版社，1989，第583~585页。

⑤ 四川省阿坝藏族羌族自治州汶川县地方志编纂委员会编《汶川县志》，民族出版社，1992，第110、135~136页。