

古代中国的防灾问题试探

崔永东

(中国政法大学 法学院 北京 102249)

[摘要] 古代中国人在与灾害斗争的过程中,充分认识到了事前预防对于抗灾减灾的重要意义,并且采取了大量可行的措施,制定了大量行之有效的法规。古人预防灾害的思想主要表现在如下几个方面:一是以农为本的思想;二是积储备荒的思想;三是重视水利的思想;四是崇尚节俭的思想;五是环境保护的思想。而古人为了贯彻“重在预防”的理念,又在发展农业、扩大仓储、兴修水利、保护环境等方面制定颁行了大量的法规,对预防灾害起了重大的积极作用。应该说,中国古代社会发达的农业文明与上述观念和制度的作用是有密切关系的,其历史经验值得我们借鉴。

[关键词] 预防灾害;以农为本;积储备荒;兴修水利;环境保护;崇尚节俭

[中图分类号] X4 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1672-4917(2014)01-0026-07

所谓“灾害”,是由自然因素或人为因素或两者兼而有之的因素所导致的影响人类生存与发展的重大祸害,包括“天灾”与“人祸”两个方面。澳大利亚学者W·尼克·卡特指出“灾害是突发的或逐渐积累的自然或人为事件。它的侵害是如此之严重,以至于受影响的社会必须对它采取专门的对策。”

我国学者认为,灾害具有以下特征和内涵:

(1) 对于人类社会而言,灾害是一种不幸事件;
(2) 这种不幸体现在灾害对人类社会的不良影响上,如危及人类的生存和健康,造成社会物质财富的损失和破坏等等;
(3) 导致灾害的原因既可能来自自然,也可能来自社会;
(4) 这些来自于自然和社会的破坏力超越了人们的抵抗力。^{[1]4}

中国历史上就是一个灾害多发的国家,据学界统计(如《中国救荒史》等书),自公元前18世纪至公元20世纪的三千多年间,中国发生各种自然灾害五千多次,平均每半年一次。在与各种灾害作斗争的过程中,我国人民积累了丰富的经验,无论是在理论思考还是在制度建设方面均展示了一种深刻的智慧。可以说,中华文明数千年的文明发展史,就是一部与各种灾害的斗争史。

以下,笔者对中国古代预防灾害的思想与制度进行了考察,以期对今天的预防灾害法制建设提供借鉴。

一、中国古代预防灾害的思想

儒家经典《礼记·中庸》说“凡事预则立,不预则废。”这里的“预”是事前准备的意思,即预防;“立”是成功的意思,“废”是失败的意思。这句话的意思是:不论做什么事,事先有准备就能成功,无准备则会失败。汉代大儒董仲舒在《春秋繁露·俞序》中也说“爱人之大者,莫大于思患而豫防之。”^[2]这里的“爱人”指爱民,“豫防”即预防。这句话的意思是:能够爱民的统治者,应当时刻思考民众所面临的灾患并采取措施加以预防。道家鼻祖老子的《道德经》第64章也提出了“为之于未,治之于未乱”的名论,根据学者的解释,其含义是“要在事物还未发生前先把它办好,要在事物还未混乱之前先把它理好”,^{[3]200}这体现了一种防患于未然的理念,用今语言之即所谓重在预防。这说明,在中华文明史上影响最大的两个学派——儒家与道家在对待灾害的态度上都有一种重在预防的倾向,这一态度不仅对中国历代的防灾对策产生了积极影响,也为我们今天的防灾法制建设提供了有益的启示。

如果说以上言论体现了古代哲人防患于未然的哲学理念的话,那么下面的言论对预防灾害来说则有较强的现实针对性了。让我们从以下几个方面进行分析概括。

[收稿日期] 2013-08-20

[基金项目] 中国法学会部级课题“国家预防灾害法治保障研究”(项目编号:CLS(2012)D135)。

[作者简介] 崔永东(1963-),男,山东乐陵人,中国政法大学法学院教授、博士生导师,中国政法大学司法理念与司法制度研究中心主任。

(一) 以农为本的思想

以农为本是指国家在政策导向上必须高度重视农业,将农业置于国家经济生活中的核心地位。农业生产发展了,粮食产量提高了,国家的粮食储备增加了,防御饥荒灾害的能力也就增强了。中国古代的儒家、墨家、法家等学派对此有一致的认识。

《墨子·七患》曰“凡五谷者,民之所仰也,君之所以为养也。故民无仰,则君无养;民无食,则不可事。故食不可不务也,地不可不利也,用不可不节也。”所谓“凡五谷者,民之所仰也”是说五谷是民众赖以生存之本;所谓“故食不可不务也,地不可不利也,用不可不节也”的含义是“粮食不能不加紧生产,田地不能不努力耕种,财物不能不节制使用。”^{[4]30}上述言论反映了墨子对农业生产的高度重视。墨子还提出了“固本而用财(节用)”(《墨子·七患》)的口号,“本”指农业,“固本”指巩固农业的根本地位。

法家代表人物之一管子也说“粟者,王之本事也,人主之大务,有人之途,治国之道也。”(《管子·治国》)“王之本事”即国家的根本事业,此语也体现了以农为本的观念。法家人物将农业视为国家之“本”,将商业视为国家之“末”,主张重本抑末、重农抑商,提倡“耕战”(发展农业与发动战争),追求国富兵强。法家另一代表人物商鞅说“治国能转民力而壹民务者,强;能事本而禁末者,富。”^{[5]81}在法家看来,只有国家富强了,才能有效防御各种灾害。

儒家的“亚圣”孟子也有重农的观念,并且强调国家的政策应当做到“不违农时”(如征发农民参与国家工程建设不得违背农业生产的时令)。他说“不违农时,谷不可胜食也。”(《孟子·梁惠王上》)又说“百亩之田,勿夺其时,数口之家可以无饥矣。”(《孟子·梁惠王上》)这就是说,统治者只要重视农业,不违农时,就能有效防御饥谨灾害,就能解决百姓的温饱问题,实现“黎民不饥不寒”(《孟子·梁惠王上》)的目标。

东汉时期的思想家王符指出“凡为治之大体,莫善于抑末而务本……夫为国者,以富民为本。”^{[6]15}这也是一种重农抑商的主张。他还认为如果重商轻农则会使国家无力抵御各种天灾人祸,民众也会因饥寒铤而走险,并危及政权的稳固。他说“一夫不耕,天下必受其饥者;一妇不织,天下必受其寒者。今举世舍农桑、趋商贾,牛马车舆,填塞道路,游手为巧,充盈都邑。治本者少,浮食者众。……本、末何足相供?则民安得不饥寒?饥寒并

至,则安能不为非?为非则奸宄,奸宄繁多,则吏安能无严酷?严酷数加,则下安能无愁怨?愁怨者多,则咎征并臻,下民无聊而上天降灾,则国危矣。”^{[6]137}可见,以农为本,发展农业,多产粮食,才是防御天灾人祸的根本途径。

(二) 积储备荒的思想

积储备荒是指通过发展农业、提高产量而增加粮食储备,以便备灾备荒。

《汉书·食货志》^[7]所载西汉名臣晁错的一段话即点明了“务农桑”、“仓廩实”、“备水旱”和“有其民”四者之间的关系“夫腹饥不得食,肤寒不得衣,虽慈母不能保其子,均安能以有其民哉?明主知其然也,故务民于农桑。薄赋敛,广蓄积,以实仓廩,备水旱。故民可得而有也。”这段话揭示了封建时代国家政治生活中几层递进的关系“务农桑”(发展农业)——“仓廩实”(储备粮食)——“备水旱”(预防灾害)——“有其民”(获得民众拥护,确保政权长治久安)这正是中国古代许多政治家、思想家的共识。发展农业是为了扩大仓储,扩大仓储是为了备灾备荒,备灾备荒是为了政权稳定。一句话:重视农业、积储备荒关系到国家的兴衰、政权的存亡!

墨子曾反复讲到“备”及粮食储备的重要意义,甚至将其与国家的兴亡联系起来。他说“故仓无备粟,不可以待凶饥。”(《墨子·七患》)此言国家若无粮食储备,则不能防御严重的饥荒。又说“桀纣贵为天子,富有天下,然而皆灭亡于百里之君者,何也?有富贵而不为备也。故备者,国之重也。”(《墨子·七患》)此谓桀纣之所以丧失政权,就是因其未搞好粮食储备,可见粮食储备乃是国家的重要大事。

墨子还说“且夫食者,圣人之所宝也。故《周书》曰‘国无三年之食者,国非其国也;家无三年之食者,子非其子也。’此之谓国备。”(《墨子·七患》)这里出现了“国备”这一概念,注者解释道“粮食称为‘国备’,即国家的根本贮备。”^{[4]35}可见,“国备”是指国家的粮食储备。墨子认为,一个国家如果没有可供国民三年食用的粮食储备,就会面临亡国的风险;一个家庭如果没有可供家人三年食用的粮食储备,也会有家破人亡的风险。此语足见墨子对粮食储备之于备灾重要性的高度体认。

唐代名臣陆贽曾指出“故立国而不先养人,国故不立矣。养人而不先足食,人故不养矣。足食而不先备荒,食故不足矣。”^[8]此语令人不由得想起孔子所谓“足食、足兵,民信之矣”的名论,“足食”的前提必然是有足够的粮食储备,这样才能保证百姓

荒年有饭吃。

唐代另一名臣白居易也说“人者,邦之本;衣食者,人之所由生也。古者圣人在上,而下不冻馁者,非家衣而户食之,盖能为之开衣食之源,均财用之节也。……衣食之生有限,故物有盈则有缩也。古人知其必然也,故敦俭蓄以足衣,务储蓄以足食。是以禹有九年之水,汤有七年之旱,野无表草、人无菜色者,无他欤?盖勤俭储积之所致耳。故曰:前事不忘,后世之元龟也。”^{[9]999} 这里有几点需要注意:(1)“物有盈则有缩”,这是自然规律,在农业上表现为有丰收之年就会有歉收之年;(2)“务储蓄以足食”,“储蓄”即储备粮食是保证灾荒到来时能够“足食”的前提;(3)历史上“禹有九年之水,汤有七年之旱”,而百姓还能足衣足食,是“勤俭储积之所致”,没有“储积”则难以防御灾害。这告诉人们一个道理“储积”即扩充仓储是预防灾害的必要条件和重要途径。

(三) 重视水利的思想

历代政治家、思想家都很重视水利问题。水既有利也有害,利在促进农业,害在水患致灾。通过兴修水利工程可以达到趋利避害、防御水旱灾害的目的。

《元史·河渠一》曰“水为中国患,尚矣。知其所以为患,则知其所以为利,因其患之不可测,而能先事而为之备,或后事而有其功,斯可谓善治水而能通其利者也。”^[10] 只有“善治水”才能“通其利”,不仅如此,善治水还能防水患。

《国朝文类》卷四六也说“昔者神禹尽力沟洫,制其蓄泄导止之方,以备水旱之虞者,其功尚矣。然因其利而利之者,代各有人,故郑渠凿而秦人富,蜀堦成而陆海兴,汉唐循良之吏,所以衣食其民者,莫不以行水为务。”可见,中国历代的治水举措,目的都是“以备水旱之虞”即防御洪涝、干旱之灾,同时兼收灌溉之利。对此,历朝有识之士多有深刻体会并详加论述。

明代思想家丘濬指出“水性就下,遏之则利于旱岁,遇有霖潦,则又或至于淹没焉。是其利害,亦略相当焉也。是以善言利者,必因其势,顺其宜,行其所无事,使其旱则有所灌,潦则有所泄,两无害焉,斯之为利。”^[11] 上述言论阐明了因势利导、兴利除害的治水之道。

另有明朝重臣在上给皇帝的奏折中说“兴水利以备旱荒。臣闻岁事无常稔,旱荒居多,荒政非一端,水利为急。先王疆理井田沟洫之制,遍及中国,虽有旱溢,不能为患,其利博矣。下至战国,魏

用史起凿漳河,秦用郑国引泾水,亦皆富国强兵,卓有成功。”^[12] 其中“兴水利以备旱荒”一语,揭示了兴修水利与防御灾害之间的关系。

(四) 崇尚节俭的思想

李商隐《咏史》诗云“历览前贤国与家,成由勤俭败由奢。”阐明了勤俭与家庭、国家兴衰之间的关系。如果从预防灾害的角度看,节俭有助于积累财富,为国家或家庭防御灾害打下物质基础。

儒家也很重视节俭。孔子就说“奢则不逊,俭则固。与其不逊也,宁固。”^{[13]83} 又说“道千乘之国,敬事而信,节用而爱人,使民以时。”^{[14]4} 这里的“节用”也是节俭的意思。在孔子看来,认真做事、注重信用、节俭爱民等等是好的政治道德,有益于国家的长远利益。

墨家鼻祖墨子更是将节俭与国家的兴衰存亡联系了起来,揭示了“俭节则昌,淫佚则亡”的道理。《墨子》一书中有《节用》,分上中下三篇,专门论述了节俭问题。墨子可以说是历史上第一个全面系统地论述节俭问题的思想家。

墨子说“去无用之费,圣王之道,天下之大利也。”(《墨子·节用上》)又说“诸加费不加于民利者,圣王弗为。”(《墨子·节用中》)还说“圣人之所俭节也,小人之所淫佚也。俭节则昌,淫佚则亡。”以上三段话均是说有德之君治国理政无不提倡节俭,反对奢侈,爱惜民财,这对政权的长治久安有好处。而失德之君“必厚作敛于百姓,暴夺民衣食之财”,导致“其财不足以待凶饥,振孤寡,故国贫而难治也”(《墨子·节用下》)。可见,墨子也认识到,为政者节俭就可积累社会财富,从而提高防御饥荒灾害的能力。正如墨子另外所言“府库实满,足以待不然。”(《墨子·节用下》)此处的“不然”指非常之变或重大灾难,亦即墨子常言之“旱水凶饥”。

(五) 环境保护的思想

中国古代重视环境保护的意识来源于儒家、道家“天人合一”的思想。“天人合一”的实质是人与自然的协调统一、和谐共存。显然,这一观念有助于构建一种健康的生态伦理,它强调尊重自然、顺应自然、保护自然,对人与自然的和谐发展有益,对预防自然灾害也有益。因为自然灾害往往由于人与自然的的关系失调引起,与人对自然的过度开发和破坏有直接关系。因此,在人与自然之间构建一种和谐平衡的关系至关重要,它可有效预防自然灾害。

儒家经典《周易》所谓“夫大人者,与天地合其德”(《周易·乾·文言》)就反映了一种天人合一的

观念。汉代大儒董仲舒说得更直白“天人之际,合二为一。”(《春秋繁露·深察名号》)道家的庄子也说“天地与我并生,而万物与我为一。”(《庄子·齐物论》)这也是一种天人合一的观念。

有的专家认为,中国古代的儒家、道家等学派都有一种生态伦理的观念。儒家的生态伦理观念包括“仁民爱物”的仁学思想、人与自然的和谐观念等等;道家的生态伦理观念包括“道法自然”的生态道德观、尊重生命的生态伦理观以及“无为”、“寡欲”观等等。上述观念对今天人们处理好人与自然的的关系有值得借鉴之处“人类在发展高度物质文明,追求物质利益最大化的时候,多是以一定的自然环境和自然资源作为支撑的,也是以污染、破坏环境,大量消耗自然资源为代价的。人们的物欲越强,发展的步伐越快,给环境带来的压力就越大。而环境的承受能力是有极限的。当没有极限的发展超越了环境的可承受能力时,人类将面临灭顶之灾。”^{[14]215}可见,儒家、道家的生态伦理思想不仅有助于环境的保护,还有助于预防自然灾害的发生。

二、中国古代预防灾害的制度

根据上述,中国古代的思想家、政治家对预防灾害问题高度关注,甚至将防灾备灾与国家兴衰、政权存亡等联系起来。在防治灾害问题上,古人强调预防与抗御相结合且重在预防,这种观念也被转化为相关的法令或制度。

(一) 发展农业、扩大仓储方面的制度

有的学者指出“重视农业的发展是中国的一个传统,各朝各代都推行发展农业的措施,农业的发展保障了粮食的储存,这就可以在一定程度上解决灾民的粮食需求。中国历史上之所以有比较完善的粮食储备制度,其前提便是有足够的粮食储存。”^{[15]49}

法家学派重视“耕战”,强调发展农业生产。管子说“善为政者,田畴垦而国邑实,朝廷闲而官府治,公法行而私曲止,仓廩实而囹圄空。”(《管子·五辅》)所谓“田畴垦”当然是指发展农业。战国时期的法家在“变法”过程中,也颁布了一些发展农业的法令,如李悝在魏国进行变法,推行“尽地利之教”的法令与“平籴法”。“‘尽地利之教’的内容就是废除旧有的阡陌封疆,提倡精耕细作,勤劳致富,要农民充分利用地力,提高农作物产量。”^{[16]53}“平籴法”是指“政府根据年成情况,丰年按平价收购余粮,灾年则按平价出售。这样,‘取有余以补不足’,

以此平衡粮价,防止商人投机垄断,造成‘谷贱伤农、谷贵伤民’,从而使农民安心生产,封建小农经济得到稳定发展。”^{[16]54}商鞅在秦国变法,他最先颁布的法令是《垦草令》,即鼓励开垦荒地的法令,这是发展农业生产的举措。

孟子说“是故明君制民之产,必使仰足以事父母,俯足以畜妻子,乐岁终身饱,凶年免于死亡。”(《孟子·梁惠王上》)所谓“制民之产”是指从制度上保障民众的财产,使民众有稳定的财产收入。当然,民众有稳定的财产收入,其前提是发展农业生产。

隋朝开国皇帝杨坚通过推行均田制,鼓励农民垦荒,并减免赋役,调动了广大农民的生产积极性,使当时的社会经济有了很大的发展。唐代女皇武则天对农业生产也高度重视,她曾专门颁布诏令,要求“劝农桑,薄赋徭”,还要求将农业生产与官员考核挂钩。她还命大臣编写《臣轨》一书并亲自作序,其中谈到了农业生产的重要性“故建国之本,必在于农”;“劝农之急,必先禁末作。末作禁则无游食,人无游食则务农,务农则田垦,田垦则粟多,粟多则人富。”

为了发展农业,让农民不误农时,唐宋时期的法典还有“婚田入务”的规定。如《宋刑统·户婚律》规定“所有论竞田宅、婚姻、债负之类,取十月一日之后,许官司受理;至正月三十日住接词状,三月三十日以前断遣须毕。如未毕,具停滞刑狱事由闻奏。”^[17]可见,每年十月一日至次年一月三十日为官府受理民事案件的时间,其他时间不予受理。此种做法的用意是,民事诉讼限于农闲时间,不致妨碍农业生产。正如学界指出的“限定民事案件的诉讼、审理时间,目的是不影响农业生产。宋朝民事争讼案件,主要是田宅、婚姻、债务。在诉讼、审理过程中,不光牵涉双方当事人,可能还有左右亲邻。为了防止耽误生产,将这类案件限制在农闲季节,是宋朝诉讼审判制度的一个重大发展,也是以农业生产为主的国家法律制度的特色所在。”^{[18]198}

农业的发展为粮食储备提供了可能,而丰富的粮食储备不仅使国家富强,同时也增强了国家防御灾害的能力。因此,至少自秦开始,历代统治者都注意通过法律手段保障粮食储备事宜。如秦时就有专门的《仓律》(见于睡虎地秦简),对粮食储备等问题详加规定。根据学界的相关研究成果,使我们对该律有了一个大体的了解“秦简中的《仓律》是关于粮食仓贮管理的法律。粮草是人畜食

用所必须,秦统治者为使其不受损失,对入仓后的贮藏保管建立了严密的制度,如规定粮草入仓出仓数量、日期的登记,堆放要求、防止被盗、鼠食、雨淋、潮湿等措施,以及官员、刑徒口粮领取的办法,经手人和管理官员的责任等。”^{[19]278}后来历代法典均有这方面的规定,如《唐律》^[20]的《厩库律》,“在畜牧管理上包括了对牲畜的养护、使用与管理上的违法犯罪;在库藏财物的管理上包括了安全防卫、出纳、租税物的输纳特别是官物非法借贷方面的犯罪”。^{[20]466}

正因为历代有远见的统治者都高度重视农业和积储问题,并注意通过法律手段对其保驾护航,故经过数十年的发展,国家就会进入所谓“太平盛世”,社会财富特别是粮食储备有了很大的积累,为防御水旱灾害等打下了坚实的物质基础。如汉代“文景之治”时,“国家无事,非遇水旱,则人给家足,都鄙廩庾尽满,而府库余财,京师之钱累百亿万,贯朽而不可校;太仓之粟陈陈相因,充溢露积于外,腐败不可食”(《汉书·食货志》)。

隋文帝时期的仓储制度已经相当完善了。为了防备灾荒,他下令在全国设立官仓,增加粮食储备。当时著名的官仓有黎阳仓、河阳仓、常平仓、广通仓等等。至开皇十七年,“中外仓库,无不盈积”(《隋书·食货志》),“计天下储积,得供五、六十年”。^[21]隋炀帝时又增设洛口仓、回洛仓等等。

《通典》说“隋氏西京太仓,东京含嘉仓、洛口仓,华州永丰仓,陕州太原仓,储米粟多者千万石,少者不减数百万石。天下义仓,又皆充满。京都及并州库布帛各数千万。……亦魏晋以降之未有。”^[22](《通典·食货典》)一直到隋朝末年东都的布帛还堆积如山,太原的储粮可用10年。甚至到贞观十一年(公元637年),马周还对唐太宗说“隋家贮洛口仓,而李密因之;东京积布帛,王世充因之;西京府库,亦为国家之用,至今未尽。”此时已距唐朝建立20年,隋朝的库存尚未用尽,可见隋朝积储之富。元代马端临说“古今称国计之富者,莫如隋。”^[23]王夫之也说“隋之富,汉唐之盛未之逮也。”^[24]

隋代除广设官仓外,还设了大量的“义仓”。义仓又称“社仓”,因设于各地的社而得名。义仓开始时具有民间性质,后被官方控制。设立义仓的目的是防备水旱(《隋书·食货志》载隋文帝诏令:“本置义仓,止防水旱。”)是一种民间自救的仓储组织。义仓“由社司掌管,每年收积粮食,不使腐坏,荒年

即以此自赈。因此,设置义仓的开始,对农民有些好的作用”。^[25]

义仓是根据度支尚书长孙平的建议而设置的。开皇三年(583年),“平见天下州县,多罹水旱,百姓不给。奏令民间,每秋家出粟麦一石以下,贫富差等,储之闲巷,以备凶年,名曰义仓。因上书曰:‘臣闻国以民为本,民衣食为名,命,劝农重谷,先王令轨。古者三年耕而余一年之积,九年作而有三年之储,虽水旱为灾,而民无菜色,皆由劝导有方,蓄积先备者也。’”(《隋书·长孙平传》)“储之闲巷”说明了义仓的民间性,“以备凶年”说明了义仓设立的目的——防备饥荒灾害。

有的学者指出“义仓在开皇五年(585年)设置时为民间自助自愿的备荒粮仓,开皇十五年(595年)逐步被国家接管;自愿交纳粮食也转变为国家根据上中下户的不同情况明确征收特定的数量,如此转变显然是国家受益。因为在已有税收的基础上,要求以户为单位交纳固定数额的粮食相当于国家多征收了一种本应是从国家所得中支出的‘备荒税’。”^{[26]162}

唐朝继承了隋朝的仓储制度,在发展农业的基础上进一步扩充仓储,至“开元之治”时,社会财富有了巨量积累。“是时,海内富实,米斗之价钱十三,青、齐间才斗三钱;绢一匹,钱二百。道路列肆,具酒食以待行人。店有驿驴,行千里不持尺兵。天下岁入之物,租钱二百余万缗,粟千九百八十余万斛……。”(《新唐书·食货志》)。正如唐代诗人杜甫《忆昔》诗云“忆昔开元全盛日,小邑犹藏万家室;稻米流脂粟米白,公私仓廩俱丰实;九州道路无豺虎,远行不劳吉日出。”在此诗、史可互相印证,说明当时“公私仓廩俱丰实”确属实情。

(二) 兴修水利、环境保护方面的制度

学者指出“中国历代发生的灾害以水旱为最多,在经历了灾害打击后,历代也极为重视防灾工作,兴修水利就是预防灾害的一种有效途径。传说中的鲧禹治水,疏导九河经验,奠定了治水理论。后期荀子提出的‘制天命而用之’的唯物自然观,奠定了治水理论的哲学基础。《荀子·王制》主张:‘修堤梁,通沟洫,行水潦,安水藏,及时决塞;岁虽凶败水旱,使民有所耕艾,司空之事也。’阐明了兴修水利的方法和意义。与水利有关的积极救灾措施还有重林垦、注重水土保持以及环境保护等做法。中国历史上有多次大的治水活动,在兴修水利方面的成绩举世瞩目,留下了大量优秀的治水工

程,为防灾减灾做出了重要贡献。”^{[15]48}

兴修水利,自秦开始就成了封建王朝的基本国策,而且出现了许多著名的水利工程专家,如李冰造都江堰,郑国修“郑国渠”,后者的作用尤其重大,史称“于是关中为沃野,无凶年,秦以富强”。^{[27]239}西汉武帝时期,水利工程专家徐伯在关中地区主持开凿了漕渠。后来,汉武帝又调动上百万民工开凿了龙首渠和白渠等等,对关中地区的农业发展起了重要作用。当时就有歌谣称颂“田于何所?池阳谷口。郑国在前,白渠在后。举耜为云,决渠为雨。泾水一石,其泥数斗,且溉且粪,长我禾黍。衣食京师,亿万之口。”(《汉书·沟洫志》)

武则天当政时,也很重视兴修水利,先后调动大批民工修永泰渠、新弯渠、石鼓堰、广济陵等水利工程,使大片的土地得到灌溉,粮食产量也有了很大的提高,致使储备粮大增。《唐会要》卷二七称“神都帑藏储粟,积年充实,淮海漕运,日夕流行”。^[28]兴修水利工程也为防备水旱灾害提供了基础设施方面的保障。

在环境保护方面,古人早就认识到处理好人与自然关系的重要性,认为生态的平衡有助于预防自然灾害、实现可持续发展。自周代开始,就制定并实施了一些环境保护的法规。正如学者所言“中国古代立法体现出重视自然的朴素生态伦理观念。因为在古代立法中表现出了对人与万物和谐的强调,对生物四时生长规律的重视。在处理人与自然的关系时,重视自然界,顺应自然规律的客观要求,处理好人与自然的关系,人类不能凌驾于自然环境之上,无节制地开发利用自然环境与自然资源,立法时尊重并反映出来。”又认为“中国古代立法中已经蕴含了朴素的可持续发展思想。如古代立法特别强调对自然资源的保护,保护的目的是让自然资源能够永续地为人类所利用”。^{[14]205-206}

从《周礼·地官》看,其中涉及一些环境保护的法规。另外,周代还设置了一些专门负责环境保护的机构和官职,如“山虞”、“林衡”、“川衡”、“泽虞”等等。“山虞掌山林之政令,物为之厉,而为之仲冬斩阳木,仲夏斩阴木。凡服耜,斩季材,以时入之。令万民时斫材,有期日。凡邦工入山林而抡材,不禁。春秋之斫木,不入禁。凡窃木者,有刑罚。”(《周礼·地官》)这段话是说,山虞掌管有关山林的政令,为山中的各种物产设置藩篱边界,并为守护山林的民众制定禁令。仲冬时节砍伐山南坡的树

木,仲夏时节砍伐山北坡的树木。凡制造车厢农具的,砍伐较幼小的木材,按时送交负责制造的官员。命令民众按规定的时间砍伐木材,并限制砍伐的天数。凡因国家工程需要而进入山林选择木材,不加禁止。春秋季节砍伐树木,不可进入禁区内砍伐。盗伐树木者将被追究刑事责任。

“林衡掌巡林麓之禁令,而平其守,以時計林麓而赏罚之。若斩木材,则受法于山虞,而掌其政令。”(《周礼·地官》)意思是说林衡掌管巡视平原和山脚的林木,并执行有关禁令。如果砍伐树木则需按山虞的要求进行砍伐。

“川衡掌巡川泽之禁令,而平其守,以时舍其守,犯禁者执而诛罚之。”(《周礼·地官》)川衡负责巡视山泽,执行有关禁令,并安排好守护山泽的人,对违反禁令者进行处罚。

秦代统治者也很重视环境保护,保护环境就是保护自然资源。睡虎地秦墓出土的竹简中有《田律》,其中就有保护自然资源的内容。如规定:春天二月,不得到山林中砍伐树木,不得堵塞水道;不到夏季,不得烧草作肥料;不得采摘刚发芽的植物;不得捕捉幼兽、幼鸟;不得毒杀鱼鳖;不得设置捕捉鸟兽的陷阱和网罟;到七月才解除禁令。

秦代之后,历代均有环境保护方面的法令。如宋太祖时曾下《禁采捕诏》:“王者稽古临民,顺时布政,属阳春在候,品会咸亨,鸟兽虫鱼,俾各安于物性,置罟罗网,宜不出国门,庶无胎卵之伤,用助阴阳之气,其禁民无得采捕鱼虫,弹射飞鸟。仍永为定式,每岁有司具申明之。”^{[29]731}

明代的环保法规规定“冬夏之交,置照不施川泽;春夏之交,毒药不施原野。苗盛禁蹂躏,谷登禁焚燎。若害兽,听为陷阱获之,赏有差。凡诸陵山麓,不得入斧斤,开窑业,置墓。”(《明史·职官志》)

三、结语

当前国际防治灾害的理论一般将防治灾害过程分成三个阶段,即事前预防、事中应对和事后恢复;而且出现了关口前移、重在预防的趋势,这一趋势也影响到立法实践,一些国家还专门出台了预防灾害的法律(如加拿大就有《危机准备法》)。而在现代中国,“重在预防”的观念尚未成为主流,在对待灾害问题上,人们更关注事中应对、事后恢复,即所谓“抗灾减灾、灾后重建”,还未将焦点前移到事前预防。这一现象亟待改变。

[参考文献]

- [1] 孙绍骋《中国救灾制度研究》,北京:商务印书馆2004年版,第4页。
- [2] 董仲舒《春秋繁露》,北京:中华书局2011年版。
- [3] 任继愈《老子新译》,上海:上海古籍出版社1985年版,第200页。
- [4] 王焕镛《墨子校释》,杭州:浙江文艺出版社1984年版,第30页。
- [5] 高亨《商君书注译》,北京:中华书局1974年版,第81页。
- [6] 王符《潜夫论》,上海:上海古籍出版社1978年版,第15页。
- [7] 班固《汉书》,北京:中华书局2007年版。
- [8] 陆贽《陆宣公文集》卷三《请以税茶置义仓以备水旱》。
- [9] 白居易《白居易集》,北京:中华书局1979年版,第999页。
- [10] 宋濂《元史》,北京:中华书局1976年版。
- [11] 丘濬《大学衍义补》卷一四《制民之产》。
- [12] 陈子龙《明经世文编》(卷八二《徐司空巡抚河南奏议》),北京:中华书局1962年版。
- [13] 杨伯峻《论语译注》,北京:中华书局1958年版,第83页。
- [14] 史广全《中国古代立法文化研究》,北京:法律出版社2006年版,第215页。
- [15] 孙绍骋《中国救灾制度研究》,北京:商务印书馆2004年版,第49页。
- [16] 顾奎相等《中国古代改革史论》,辽宁大学出版社1992年版,第53页。
- [17] 龚仪《宋刑统》,北京:中华书局1984年版。
- [18] 朱勇主编《中国法制史》,北京:中国政法大学出版社2008年版,第198页。
- [19] 蒲坚《中国古代法制丛抄》,北京:光明日报出版社2001年版,第278页。
- [20] 钱大群《唐律疏义新注》,南京:南京师范大学出版社2007年版。
- [21] 吴兢《贞观政要》,长沙:岳麓书社2000年版。
- [22] 杜佑《通典》,北京:中华书局:1988年版。
- [23] 马端临《文献通考》,北京:中华书局1986年版。
- [24] 王夫之《读通鉴论》卷七。
- [25] 韩国磐《隋唐五代史纲》,北京:人民出版社1979年版,第50页。
- [26] 高珣《隋朝法制余元统一秩序研究》,北京:法律出版社2008年版,第162页。
- [27] 《辞海·历史分册》,上海:上海辞书出版社1981年版,第239页。
- [28] 王溥《唐会要》,北京:中华书局1955年版。
- [29] 宋绶《宋大诏令集》,北京:中华书局1962年版,第731页。宋绶《宋大诏令集》,中华书局1962年版,第731页。

Explorations on Ancient China's Disaster Preparedness

CUI Yong-dong

(Institute of Law, China University of Political Science and Law, Beijing 102249, China)

Abstract: Ancient Chinese people, in the course of the struggle with the disaster, were fully aware of the significance of preventing in advance, and took a lot of practical measures and laid down a number of effective regulations. In this paper, the idea of the ancients and disaster prevention system two aspects have been investigated and the ancients thought of disaster prevention mainly lie in the following aspects: First, agriculture-oriented thinking; Second store up preparedness ideas; Third, attaching importance to irrigation works; Fourth, advocating frugality; Fifth, environmental protection thinking. In order to implement the "focus on prevention" concept, the ancients enacted a number of laws and regulations on the development of agriculture, expanding storage, the construction of water conservancy, environmental protection, etc. which played a major positive role in the prevention of disasters. It should be said, the developed agricultural civilization in ancient China is closely related to the roles that the above ideas and institutions played.

Key words: disaster prevention; agriculture-oriented; store up against natural disasters; construction of water conservancy; environmental protection; advocating frugality

(Tr. Zhang Jing; Cui Xianquan)

(责任编辑 张阳)