

宋代城市火灾应对管理研究

祁琛云¹

【摘要】宋代城市火灾频发，对城市安全与市民生命财产构成严重威胁。尤其是南宋时期，随着人口大规模南迁，临安等中心城市人口密度不断加大，同时受南方地区草木结构建筑的影响，与北宋时相比，城市火灾发生频率更高、持续时间更长、造成的损失更大，火灾俨然成为南宋城市安全的最大威胁。为有效防范火灾，宋廷采取了诸多应对措施，如加强城市火烛管理、在城区推动“以瓦易茅”房屋改造工程、组建救火力量、创设救火设施等。面对火灾后流民四起、城市失序的状况，官方启动应灾善后管理机制。一面通过发放赈灾物资、减免房租等，保障灾民的基本生活所需；一面减免地基税、竹木税等，帮助灾民尽快重建家园，恢复正常生活秩序。宋廷防范与应对火灾的灾情管理措施，有效地维护了城市安全，是宋代城市持续繁荣发展的重要保障。

【关键词】宋代；城市火灾；应急管理；火禁；火保

【中图分类号】K928.5 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1004—518X（2022）10—0136-11

宋代城市火灾频发，严重威胁城市安全与民众生命财产。有关火灾造成的危害，宋人多有记载，如哲宗元祐三年（1088），汴京宗室集中居住区突发火灾，延烧至广。时人王岩叟称，京城民众受火灾影响，“颠沛仓皇，不知所舍。寓于佛寺，暴露庭庑”^[1]（卷三二，王岩叟《上哲宗乞早安存遭火灾宗室》，P317），情形十分惨烈。南宋都城临安由于人口密集、房屋多用易燃建材等原因，火灾发生的频次和危害更甚于北宋时的开封。从南宋初期到中后期，临安城一直是火灾的高发区，据《宋史》记载：仅高宗一朝，行都临安就发生了20余次大火。^[2]（卷六三《五行志二上》，P1380-1381）尤其是宁宗以后，临安府不仅频发火灾，而且规模大、持续时间长、危害性极强。如宁宗嘉泰元年（1201），临安大火，延烧“四日乃灭”，受灾民众5300余口，朝廷为赈济此次灾伤，耗费了大量钱米，宁宗皇帝为此专门下诏自责。^[3]（食货五八之二三，P7370）嘉定元年（1208）三月，行都再发大火，火势持续了一月有余，“延烧五万八千九十七家”^[2]（卷六三《五行志二上》，P1382），临安城内的重要官署及民房在大火中焚烧殆尽。可见大规模火灾对城市的影响几乎是毁灭性的。为了防范火灾于未然及应对已然，宋廷采取了各种措施，其中一些做法，至今仍具有较强的资鉴意义。本文从城市火灾防范、救援及灾情善后等方面对宋代城市火灾应对管理做全面深入的论析，具体考察宋代城市应急管理实践，为现代城市灾害应对管理提供经验与借鉴。

一、宋代城市防火应对措施

（一）申严城市火烛管理

为预防城市火灾，宋代官方严格管理火烛，尤其是京城等人口密集的大都市，更是严加约束。两宋朝廷十分重视皇宫与在京官署区的防火，多次降诏要求加强火烛等火源管理。如宋真宗大中祥符末，诏令京城各机构加强火烛管控，规定“皇城司及在京诸司库务、仓草场无留火烛。如致延燔，所犯人洎官吏悉坐斩刑”^[3]（职官二七之四二，P3732）。不仅禁留火烛，而且对相关责任人处以极刑。徽宗政和五年（1115），直秘阁蔡攸针对秘书省从皇城内迁出后未有火禁的情况，奏请朝廷申严秘书省火禁令。他在奏章中说：缘秘书省旧在

¹基金项目：国家社会科学基金重大项目“中国历史上的灾害与国家治理能力建设研究”（20&ZD225）

作者简介：祁琛云，河南大学历史文化学院副教授，博士。（河南开封 475001）

皇城内，其火禁并依皇城司法。今既迁出，未有法禁。今欲乞在省官冬月温砚火，每一直舍及聚厅处各共设一炉，翰林司一炉。其厨内造食火，食毕先次酒熄。直宿官许存留灯火，并置历，轮差当日直宿人吏，与打火亲事官监视取火及照管酒熄。若不应存留而辄存留者，徒二年，因而遗漏者，流三千里。虽应存留而提防不严致遗漏者亦同。打火掌管人与同罪。当宿官吏、专副、巡防人减二等。^[3]（《职官一八之一八》，P3480）可知，皇城之内有一套严密的火禁制度，由皇城司具体负责实施，皇城之外的官方机构则没有相关法令，反映了京城官署区防火管理方面存在漏洞。基于此，蔡攸提出加强秘书省火禁管理，不仅对各部门的火源数量严加管控，而且对值夜留灯行为做了十分详细的规定，设有专门的打火人、巡防人等火烛管理人员。一旦违反灯火存留规定，相关责任人要受到严厉处罚，可谓法禁严密，防患于未然，从中可以了解北宋后期京城官署防火制度执行的具体情况。

南宋高宗绍兴二年（1132）十二月，朝廷连续两次下诏，严申行宫皇城及行在榷货务等官方重地的火禁法令。十二月十二日，诏令：“行宫皇城周围各径直空留三丈、皇城门外各空留五丈外，许见存人居住，并须谨防火禁。如有违漏之家，依开封府皇城法断罪。”^[4]（《职官三四之三》，P3867）三十日，又下令：“行在榷货务火禁并行在省仓、草料场火禁，并依皇城法。”^[5]（《刑法二之一〇》，P8342）两道相继颁下的火禁诏令一方面反映了南宋初最高统治者对防火的高度重视；另一方面也体现了北宋京城防火制度在南宋时期被继续沿用的史实。

除了申严京城火禁外，从宋人的零星记载中也可以窥见其他城市火禁的大致情况。如黄庭坚在致赵都监的信中提到：“比来亦严火禁，处处潜水，以应星变，示修人事敬畏之意。”^[4]（《别集》卷一四《与赵都监帖》，P1757）从文意可以推知，赵都监所在的城市为了预防有可能发生的火灾，加强火禁管理，储蓄水源以备灾变。另据张孝祥撰写的《宣州修城记》载：南宋前期，宣州修复城垣，知州任某“增斥堠，申火禁”^[5]（卷一三《宣州修城记》，P128），严格城防和火禁管理。宋代城市火灾频发，为防患于未然，从朝廷到地方，都十分重视对火源的管理及对火灾的防范。

（二）改茅屋为瓦舍

将建筑材料由易燃的茅草改为陶瓦，是宋代城市火灾预防的重要手段。如宋英宗时，名臣吕公著知蔡州，当地驻军的军营以草舍为主，不够坚固，不仅需要不断修葺，“且多火灾，人以为病”。公著到任后，“尽变为瓦舍”。^[6]（卷八之一《丞相申国吕正献公》，P612）改造后既避免频繁兴工，又能有效预防火灾，可谓一举两得。另如位于两山之间的剑州，民众多“架竹为茅屋”，故而“多火灾”。哲宗元祐中，郭子皋任知州，“教民易以瓦，官为陶瓦贷贫民”。时人范祖禹称，自郭子皋号召民众易茅为瓦后，剑州“自是无火患”。^[7]（卷四二《朝奉郎郭君墓志铭》，P415）这种说法虽不免夸饰之嫌，但也反映了时人对陶瓦防火功效的高度认同。

南宋时期，随着国家政治经济中心的南移及大量城市人口的南迁，以草木为主要建筑材料的南方城市防火压力大增，时人普遍认识到瓦在城市防火中的重要性，在城市建设或城区改造中纷纷提出改茅屋为瓦舍的建议。如高宗绍兴二年十二月，尚书省上奏称：“临安府近来累经遗火，至焚烧官司舍屋，间有存在，皆是瓦屋。”可见与南方常见的竹木建筑相比，瓦房的防火性能更佳，因此尚书省申请“官司舍屋旧用茅草搭盖者，限十日改造瓦屋”，即要求临安府所有用茅草搭建的官方建筑均改造为瓦房。虽然瓦房的建筑成本更高，却更安全，因此高宗当即允准，并下令“出榜晓谕”，限时改造。^[3]（《刑法二之一〇》，P8342）南宋初期战事频繁，江淮一带城市常有军队临时驻扎，为图方便，其营房仓库多用茆竹等易燃材料盖搭，这种做法虽然省时省工，却存在很大的火灾隐患，如名臣李纲所说：“一有遗漏，不可救止，火力所及，官司屋宇亦遭焚爇，至及万家，或靡有孑遗者。”李纲所言并非危言耸听，当时发生于镇江府、太平州的大火都是由军营火灾引发。因此他建议建康府等地的驻军营舍改用砖瓦，提出就近“置官窑以烧变砖瓦，下旁近州县，以摘那工匠”，兴工修建营房设施。同时要求禁止民间“以茆竹盖屋，已盖造者渐行修换”，并将这种建筑模式推广到所有“有军马屯聚”的州郡。^[8]（卷九三《乞用瓦木盖置营房札子》，P910）李纲作为两宋之际著名的主战派，长期在江淮地区驻守，

对当地的驻军情况与风土人情十分谙熟，因此他的提议很有针对性，不失为应对驻军城市火灾频发的良策。

在以茅屋为主要建筑的江南地区，以瓦易茅不仅是临安、建康等大都市防火的重要手段，而且也在其他城市广泛推行。如孝宗时张祖顺知梅州，“梅在万山间，官舍民居率以茅竹为屋。公虑火灾，更以木瓦”。由于便于防火，“民亦乐从”。^[9]（卷一——《知梅州张君墓志铭》，P1916）顾孺履知英德府，“教民陶瓦易茅，以辟火灾”，郡人感念其恩德而“祠之”。^[10]（卷一五六《顾监丞墓志铭》，P6122）另如名臣袁甫知徽州期间，为杜绝火灾，曾多方劝民改造茅舍：“臣窃证本州从来多有火灾……惟是依山为郡，号为产木之乡，未闻邃宇高堂，尽是竹篱茅舍，融风一扇，煨烬无余。虽屡挺灾，莫知改辙。臣曲加晓譬，幸其乐从。然虑贫弱之徒，不堪营造之费，官给钱本，鸠集陶工，开其借贷之门，宽其责偿之限。”^[11]（卷二《知徽州奏便民五事状》，P29）为了在火灾频发的徽州推动以瓦易茅工程，袁甫不仅亲自倡议劝导，而且还贷官钱给贫民，助其改造房屋。据其称，这次茅屋改造工程十分成功，不仅“栋薨相接，气象一新”，而且能“弥患于未形”。可知，南宋地方长吏多对茅屋改造持积极支持的态度。

众所周知，受生活习惯和经济条件的影响，在江南地区推行茅屋改造工程有很多阻力。民众习惯于简易且廉价的茅居方式，茅屋改造不仅影响当地的生活习俗，而且会增加民众的经济负担。但即便如此，地方官员仍积极推动，这其实与茅屋、瓦舍对防火救火的影响直接相关。用陶瓦所造房屋的耐火程度远胜茅屋，因此地方官大力推动茅屋改瓦舍工程，一则能有效预防火灾，二则在火灾发生后能最大可能地减少损失，这一点不仅在袁甫的奏疏中有所体现，郑汝谐的《易瓦记》中也有更为详尽的记载。

《易瓦记》记录的是宁宗庆元间，青田县为预防火灾而进行的以瓦易茅工程。据其记载：青田县坐落于群山中，居民“多滨溪结屋，覆以茅茨”，故多火灾，尤其自孝宗乾道以来，“三十年间，无一岁不火，或一岁而再火，民力日瘁，民俗日陋……火之始炽，未尽一室，而茅烬飞扬，转空而下，四面之火环合而起，操器提水欲事沃灭者，眙愕无所措。漏下数刻，燎余之室无几矣。居者惶惶，苟幸朝夕之安，殆不知有生之乐也”。茅屋引发火灾的频次及危害性由此可见一斑。正因如此，自乾道中范成大知处州以来，历任知州及青田知县积极推动茅屋改造工程，却由于种种原因而搁浅。宁宗庆元初，在知州赵善坚的支持下，青田县城的茅舍全面进行易瓦改造，凡“榱桷椽之朽腐挠弱者，次第新之”，并规定“自今以往，有所改创者，以瓦不以茅，违者禁之”。同时加强火保组织建设，“谨修火政，以备叵测”。^[12]（卷一四）

青田县茅屋改造工程进行得很彻底，堪称南宋城市防火的典范。

从加强火烛管理到茅屋改造等，都在城市防火救火中发挥着重要的作用，尤其是瓦屋建造，在以茅屋为主要建筑的江南城市防火中起着决定性作用，也受到各级官府的重视，是宋代尤其是南宋时期城市防火的重要举措。

二、宋代城市救火应对措施

（一）组建救火力量

为有效预防城市火灾及在火灾发生后能及时进行救援，各级政府借助当地治安武装或伍保组织，组建消防救援力量，大致包括负责城市基层治安的巡检系统及政府主导下的民众火保组织。

维护城市基层治安的各级巡检是城市救火的主要力量。有关城区巡检防火救火的具体职责，在真宗祥符年间颁下的京城地区火灾防范救援诏令中有具体规定。史载大中祥符二年（1009）六月诏曰：“先令开封府，今后如有遗火，仰探火军人走报巡检，画时赴救。都巡检未到，即本厢巡检先救。如去巡检地分遥远，左右军巡使或本地分厢界巡检、员僚、指挥使先到，即指挥兵士、水行人等，与本主同共救泼。”^[3]（兵三之一，

^{P8657}这里提到的探火军人、水行人等，是官方专门设置的消防力量，与各级巡检共同承担城市防火救灾重任。火灾发生后，由各级巡检按辖区分别组织消防人员救火，且责任到人。从中可以看出，城区的防火救灾力量由专业的消防人员和负责基层治安的各级巡检共同构成。仁宗朝在部署南郊祭祀前夕京城防火时，也提到了巡检人员在火灾防范中的职责，如天圣八年（1030）十一月的诏令称：“近日颇有遗火，虽累降条约，尚虑不切防慎。今南郊俯逼，宜令开封府指挥诸宫观、寺院及里外诸厢巡检、人员等常切提举。”^[3]（兵三之五，^{P8659}）可见除了探火军、水行人等消防力量外，巡检系统也是城市防火救灾的核心力量。

除巡检系统外，为弥补官方消防力量的不足，同时也出于增强民众防火责任意识和强化用火安全管控，在官方主导下，城区实行伍保连坐的火保制度。与巡检系统重在救火相比，民众组成的火保防、救兼顾，平时结保防范，起火时联合扑救。如北宋中期人石牧之知永嘉县，该县向来不重视火政，“飓风至则燬焰绵亘”，居民饱受火灾之苦。牧之到任后，“举行火保之令，预为约束使知，有犯联坐”。居民被编为伍保，宣讲火禁政策，使之相互监督，犯禁者同保连坐，使人不敢轻犯，“自是其弊遂革”。^[13]（卷五五《朝议大夫致仕石君墓碣铭》，P833）仁宗时，宋道知边城原州，“籍居人之附近者十家为保，平时则主火备，有寇则使登城以守”^[14]（卷一三《朝请大夫宋君墓志铭》，P467）。即将城区居民按就近原则每十户编为一保，赋予其防火救火与守城的双层功能。将火备和守城融为一体，虽然增加了民众的劳役负担，却有效降低了朝廷戍边防火的成本，是边境地区城市防火的特色做法。南宋朝廷沿袭了北宋时期的做法，将基层治安与防火救火相结合，组织民众结保编伍，救火捕盗。如孝宗淳熙初，下令天下诸路使居民“结定保伍，置办救火、捕盗器仗”^[3]（兵二之四六，P8648），由州县官员统一点检管理，以此强化对基层社会火政与治安的管控，这道诏令也使得之前在部分州县施行的火保组织在全国范围内普遍推行。

南宋名臣袁甫历任地方要职，所到之处，重视民生，造福一方，尤其重视火政，在知徽州和衢州期间，都曾积极推行火保，严防火灾。他在《知徽州奏便民五事状》中详述了组建保甲、谨修火政的做法：臣自到官以来，首以是（火政）为急务，严保甲图籍，则择防虞官正副八人，皆乡之所推重者总之。修四隅火备，则官多置器用，且令各自为备，而日命兵隅官察之。置潜火军卒，则籍定姓名，每旬番上，且给官钱犒之。^[11]（卷二《知徽州奏便民五事状》，P29）他也在衢州城乡地区“讲行火政”，施行“联比有法”的火保制度。^[11]（卷三《知衢州事奏便民五事状》，P32）据袁甫所述，他在辖区内施行严密的保甲救火制度，由官府出资置办救火器具，民众编为伍保，官民协同合作，共同预防应对可能发生的火灾。火保组织以火灾防范为主，防患于未然是主要目的，因此在防火救灾中所发挥的作用比以救火为主的巡检更大，因而成为两宋时期普遍推行的防火救援模式。

（二）创建救灾设施

两宋政府为了应对火灾，除了组建救火力量外，还设置专门的防火救灾设施，其中最常见的做法是创建城寨壁垒、疏导水源等。北宋名臣刘随知永康军期间，面对无城垒、多火灾的现状，自衙署“四围达于衢两岸暨仓廩营舍，悉使树杨，如栉比焉。树长枝叶相蔽，一以御火，一以为寨”^[15]（卷九《记永康军老人说》，P107），军城凭此防火御盗，百姓得以安居。刘随的做法正是通过密植树木的方式构建防火救火屏障。另据欧阳修记载，荆湖北路的峡州地处偏僻，民居“皆用茅竹”覆顶，“故岁常火灾，而俗信鬼神，其相传曰作瓦屋者不利”。仁宗景祐间，尚书驾部员外郎朱治知该州，“始树木，增城栅，甃南北之街”以御火灾^[16]（卷三九《夷陵县志善堂记》，P563）。与峡州风俗接近的万州城区亦“多草茨，井闾之间”“火灾屡作”。嘉祐末，新任知州调拨官钱修建广厦，“屋通衢而九之，亡虑二十有二楹”，专为救火而设，同时又“筑水防，表火道，其害始息，居民便之”。^[17]（卷三六，刘公仪《万州西亭记》，P1043-1044）上述广植杨树、修筑城栅和高厦街屋，都是当地官府在城区创建的防火救火设施，在人口密集的街衢坊市防火救灾中发挥着重要作用。

疏通水源、添置引水设施也是宋代城市防火救灾的重要措施。火灾发生后，最有效的救火手段就是用水浇灭，因此确保储水量足及水源畅通是城市火灾防范应对的关键所在。为了有效应对火灾，宋代城市中

用来储存重要物资的官仓等建筑周围都会修造水池以备储水。如：仁宗天圣八年，梁县修建常平仓，在仓房教屋四周“凿其池以蓄水，备火灾也”^[18]（《合肥新志·仓廩》，李从《天圣梁县新建常平仓记》，P972）。哲宗元符元年（1098），泸州兴修官仓，知州王献可亲自督建，在仓场“外筑池御，以修火禁”^[18]（《江阳谱别集·诗文》，家安国《绍圣成都仓记》，P3187）。修建救火用的储水池，是宋代官仓建筑的标配。

不仅官仓配有救火水池，在一些火灾频发的城市，地方官也会要求当地居民储水备火。如仁宗嘉祐间，右谏议大夫周湛知襄州，“襄人不善陶瓦，率为竹屋，岁久，侵据官道，檐庑相逼，故火数为害”。周湛不仅强制拆除占道茅屋，而且下令课户贮水，以严火禁。自此州“无火患”，人民安居。^[19]（卷一九〇，嘉祐四年十二月壬戌，P4600-4601）另如南宋前期名臣彭龟年在与当地官员讨论火备政策的书信中，对蓄水救火提出十分详细的建议。他说：窃闻使州时有火警，大治水备，先生处之固必有法。然顷时见先生令家蓄水备，虽甚整，然罍釜之器，所积几何？其器之口，止可容一小桶，取一小桶之余，必以他器取之，桶不能及也。如此则缓急虽千罍何益！况仓卒取水，人岂复顾蓄水之器？一家被火，千家毁罍……此所扰大而所益细。以某观之，不必行也。如先生所治清水池、判官厅池、古义井，乃大有益。今仓前尚有灵泉池，州前尚有南园池，可治之。南门泡沙河，亦当差官相其取水之路顺否，其余无水处多置大桶，罍恐不如桶。如此乃善。^[20]（卷一一《论火备书》，P138）据上段文字可知该州因为经常发生火灾，州官下令居民家中储水救火，不过由于用来储水的器皿是腹大口小的罍釜，不仅蓄水量小，而且不方便取水。彭龟年认为，与其通过这种华而不实、劳民伤财的方式防火救灾，不如充分利用分布于城中各处的蓄水池及河流、水井等。从彭龟年的描述可以看出，当时城市中用水救火大致分为两种情形：一是普通百姓家中常备桶缶等蓄水器皿，二是在重要建筑周围修建蓄水池。但无论是哪一种，都存在缺陷，民众家中储水量不大，很难达到救火的效果，官方创修的蓄水池固然好，但因为数量有限，紧急时难以顾及普通百姓家。因此，虽然储水是救火的重要手段，但毕竟日常储水量有限，一旦遇到大火，如果没有畅通的水源，则不免会出现远水难救近火的尴尬局面，因此宋人更重视对水源的疏导。

在宋代城市救火水源疏导工程建设中，成都府和袁州颇具代表性。其中成都府通过修复城区内已经堰塞废弃的河流故道，引江水作为救火之备。据北宋人吴师孟的《导水记》载：成都自古就有江水穿城而过，入宋以后，“故道迷漫”，水流遂绝，每遇“气象枯燥”，则有“郁攸之灾，以无水，故艰于扑灭。向虽以瓮贮水为备，然器小而善坏，非应猝救焚之具，故水不足用”，火势因此不可控。至北宋中期，知府王某派人访寻故道，在僧人惟简禅师协助下，访得城西门引水石渠故基，于是“循渠而上”，接引“上游溉余之弃水”，承以水樽导之入城，“派别为四大沟脉，散于居民夹街之渠”。^[21]（卷二五，P510-511）既作为民众生活用水之源，又一举解决了救火水源问题。江西路的袁州自唐代以来火灾频发，从唐至宋，多位袁州地方长官开掘沟渠，引水入城，作为救火之用。据真宗时袁州通判袁延庆记载：唐开元中，刺史李将顺目睹“民常苦火灾”的情况，下令开修沟渠，“指源引水，灌城而入，周绕民居”，以为火备，这便是著名的李渠。北宋初，曾经的李渠早已湮塞不通，太宗后期，知州王懿“以州频火”，欲“治旧渠以为备”，不久被调离，修渠工程因此搁浅。真宗天禧间，延庆任通判，“至则州亦火，荡然如野处”，于是“访耆老、询故迹，深决而浚引，溢城西池”，作为救火水源。^[22]（卷一三，袁延庆《疏泉亭记》，P3-4）自袁延庆修复李渠，袁州火灾骤减，至北宋后期，沟渠因长期失于修护而湮废，城区再度受到火灾威胁。徽宗宣和间，孙琪知袁州，下车伊始，“民居三火，而求水艰甚”。孙琪深入了解救火水源不足的原因，得知原本城中“仰山水为西陂溉田，而以其余转缭城中为火备”，然而由于“渠塞陂坏，田变为陆”，以致水源枯竭。为彻底解决水源问题，孙琪等四处探寻，后访得前任通判袁延庆所作的《疏泉亭记》，据其记载，兴工修复旧渠，疏导水源，同时下令以后每年派“军吏部役开决，以防火灾”^[23]（卷一二四，孙琪《疏泉亭记》，P337）。可知，开挖沟渠、疏通水源是宋代城市救火应灾的关键。而一旦水渠湮废，城中水源中断，则火灾难以控制。三、宋代城市火灾善后应对措施火灾发生后，宋朝官府立即启动善后安民措施，在统计灾情的基础上，采取为受灾民众提供临时居所、发放赈灾物资等应急措施，暂时安顿灾民；同时通过减免竹木等建材税钱，帮助民众在短期内重建家园，尽快恢复正常的生活秩序。

（一）提供临时居所、减免房租等，以解灾民燃眉之急

城市人口密集，火灾发生后，官舍民房多被烧毁，大量市民无家可归，在这种情况下，很容易产生恐慌和人员大流动，如果不能及时有效地进行应对，则会引发城市管理失序和群体动乱等严重后果。因此，能否在灾后及时为灾民提供过渡性住所，是决定善后应对措施是否成功有效的关键所在。在宋代，每逢城市大火，面对大量流离失所的民众，官方第一反应就是尽可能地为灾民提供临时性居所，官府房舍、寺院道观、祠堂庙宇等公共建筑成为灾后临时安顿流民的首选。如高宗绍兴二年，临安府大火，延烧大量房舍，朝廷诏令允许被火百姓在“法慧寺及三天竺寺等处权安泊，应客店亦许安下，免出房钱”^[3]（食货五九之二三，P7390）。另如宁宗嘉泰初临安大火后，官府也利用寺院、庙宇等公共空间，临时安顿灾民。史载嘉泰元年“临安大火，四日乃灭”。这次大火给临安城的居民造成严重的损失，大量房舍被烧，数以万计的市民无家可归。稍后临安府上报给朝廷的善后奏章中称：“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。”^[3]（食货五八之二三至二四，P7370）由于善后措施及时得当，避免了大量城市流民的出现，很好地维护了城市社会秩序。南宋中期名臣曹彦约在临安大火后，也建议采取紧急措施，为灾民提供免费居所。他说：大火之后，“都城空虚，生民露处，室庐之计未定，饮食之具未全……万姓无所逃命。

伏计南北二山与临平汤村一带，必皆猥杂奔走，饥饿狼狽，应内外远近官舍僧舍，并合随处安顿，不许邀阻”^[24]（卷一二《上丞相论都城火灾札子》，P156）。火灾发生于仓促之间，京城一片狼藉，民众无处藏身，受灾民众急于奔命，往往慌不择路，如果不能妥善安置，极易引发城市骚乱，后果难以设想。因此曹彦约建议于火灾发生后第一时间为灾民提供免费居所，妥善安置，避免出现次生灾害。除为灾民提供过渡性的临时住所外，对于那些房屋被烧，不得不租房度日，或在原来基址上临时搭建房舍的居民，朝廷下令减免房租和地基钱税，以此减轻灾民的生活成本。如徽宗政和六年九月诏：近日京城遗火，“被烧人户见赁官地屋，与放赁直两季”^[3]（食货五九之一〇，P7383）。即减免两个季度的官属房屋租金。南宋高宗绍兴元年十月，越州城内起火，“延烧民舍屋不少，致贫民无处居止”。为尽快解决民众安居问题，诏令所有官私地基，允许“元赁人搭盖，依旧居住”。而且免除两个月的房钱和地基钱。^[3]（食货五九之二二至二三，P7389）绍兴二年八月临安大火后，诏令城内外客店免费收容因火灾流移的百姓，同时要求长期出租的官私房舍，“房钱不以贯百，并放五日”^[3]（食货五九之二三，P7390）。绍兴十三年八月，太平州居民遗火，朝廷除了依散赈灾粮米外，诏令“系官屋宇并白地赁钱，并放两月”^[3]（食货五九之三十一，P7394）。房租、地基钱外，有时灾民的身丁税也在减免之列。如孝宗乾道九年（1173）十一月诏：“台州城内被火居民，仰本州取会，保明诣实，将今年未纳身丁与免一年，仍将来年身丁更与蠲免一年。”火灾后一般不会免除身丁税，由于台州旱灾、火灾并发，孝宗皇帝以“小民不易，州郡亦阙乏”^[3]（食货一二之二一，P6241），故而特令免除受灾民众两年的身丁钱。

（二）调拨发放赈灾钱粮，解决灾民温饱问题

筹调并发放赈灾物资，是火灾发生后最主要的应对措施，几乎每次城市大火后，官府都会立即启动赈灾预案，发放钱米等灾物资。现存文献关于宋代城市火灾赈济的记载，主要集中在南宋时期，这与南宋时城市火灾频发的现状直接相关。据《宋史》记载：北宋都城开封发生大火10余次，而南宋临安共有30余次。除行都临安外，南宋时期的扬州、越州、建康府、绍兴府、镇江府等人口密集的大都市也频频发生火灾^[2]（卷六三《五行志二上》，P1375-1384）。火灾是南宋时期威胁城市安全的最大隐患之一，面向临安等中心城市进行的灾后赈济，是南宋城市应急管理的重要方面。

关于南宋临安火灾后的灾民赈济，文献中有详尽记载，从中可以总结出宋代城市灾后应急与善后的某些经验，为今天的城市管理提供资鉴。由于是行都所在地，临安的城市安全受到最高统治者的高度关注，一旦发生火灾，朝廷会及时发布赈灾诏令，敦促户部调拨钱米，赈济灾民。如宋高宗绍兴二年八月，城中发生火灾，面对“孤贫不能自存之人”，高宗令“户部省仓支米二千硕付临安府赈济”。^[3]（食货五九之二三，P7390）三年

九月，临安城内的“朝天门外居民遗火，延烧颇广”。高宗了解灾情后，以“细民焚其室庐，生聚何从得食”为忧，命“户部支降米五百硕，令临安府差官，就行赈济孤贫不能自存者”。^{[3]（食货五九之二四，P7390）}赈济的对象不仅包括孤寒贫困之人，还包括受灾的官户和其他民众，如在绍兴六年临安大火后，朝廷除了令“户部取拨米二千硕”赈济受灾贫民外，对于受火灾影响的“扈从官吏、诸色人被烧之家”，也责令留守司“量度支給钱米存恤”。^{[3]（食货五九之二八，P7393）}可见临安府灾后赈济的范围很广，尽量使受灾的官私人户都能得到赈济安抚。

高宗之后的南宋历代统治者都十分重视都城火灾防范应对与灾民赈济，宁宗、理宗等都曾多次降诏赈济临安城内被火民众。如宁宗嘉泰元年三月，临安发生大火，宁宗皇帝高度关注，不仅下诏自责，而且诏令“有司赈恤被灾居民”，从内藏库调拨“钱十六万缗、米六万五千余石，赈被灾死亡之家”。^{[3]（食货五八之二三，P7370）}此次火灾规模大，受灾人数众多，直到七月，还有5000余名灾民在寺观庙宇中暂居，针对临安府报送的这一情况，宁宗下令按口发放赈灾钱粮，“大人每人更支钱五百、米五升，小儿支钱二百、米二升半”。同时要求临安府“委官审实给散，不许减克作弊，具实支散过数目申尚书省”。^{[3]（食货五八之二三至二四，P7370）}到加强监管、赈济到人。在嘉定十三年颁下的赈济临安府火灾诏令中，也专门提到了官府减扣赈灾物资，骚扰受灾百姓的问题。当时朝廷调拨会子和粮米，赈济“被火全烧、全拆并半烧、半拆及践踏人户”，并敦促临安府“选差清强官巡门俵散，不得纵容吏卒等人稍有减克骚扰”。^{[3]（食货五八之三二至三三，P7374-7375）}可见在火灾赈济中，官吏趁机渔利、克扣赈灾钱粮的现象时有发生，朝廷才不得不反复降诏加以约束。宋理宗绍定四年（1231）九月，临安府大火，延烧三省、枢密院等国家中枢权力机构，民众受灾严重，理宗皇帝数次颁布赈灾诏令，一面责令三省“出封桩库钱、丰储仓米赈恤被火之家”，一面紧急调拨“内藏库缗钱二十万，赈恤贫乏之民”。同时下令减免临安府城内外所有商户一个月的税钱。^{[25]（卷三二，理宗绍定四年九月丙戌，P2668）}至嘉熙元年（1237）五月，行都再发大火，军营民舍焚烧至广，理宗除“避正殿，减常善”以示责己外，还紧急诏令核查“焚室之数上于朝”，调“内库缗钱二十万，给被灾之家”，蠲免“临安府城内外征一月”。^{[25]（卷三三，理宗嘉熙元年五月壬申，P2725-2726）}值得注意的是，理宗朝两次赈济火灾诏令都专门提到减免临安城内外商户的税钱，这从侧面反映了南宋后期临安城商业经济的发展程度及朝廷对商业的重视。

其他中心城市如越州等地火灾后，朝廷也会及时发布赈灾诏令，调拨物资赈济灾民。如高宗绍兴元年十月，越州失火，城中居民损失惨重。朝廷对灾情复查、赈灾依据、赈济标准等做了明确规定。其诏令称“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，结罪保明单甲、姓名申尚书省，以凭支钱赈给”，并要求户部为“每户支钱二贯文”。^{[3]（食货五九之二二~二三，P7389-7390）}以保障受灾民众的基本生活。绍兴十三年八月，太平州居民遗火，高宗诏令总领所“于本州诸色米内取拨一千硕，检视被火之家，计口俵散”。^{[3]（食货五九之三二，P7394）}京城之外的地区突发火灾后由于来不及奏报，地方官会先调拨钱米赈灾，事后再向朝廷上报。宋孝宗淳熙十二年（1185）十月，鄂州城内因居民遗火而引发火灾，大火“延烧万家，焚溺者千余人”。面对“居民暴露，将有转壑之忧”，知州赵善俊当机立断，在未向朝廷请示的情况下，擅自调拨国库粮米“一万一千七百余石”赈济灾民。^{[3]（食货五八之一八，P7366）}这种情况虽然不合规制，但最终得到朝廷准许，从侧面反映了宋代统治者重视民生，积极应对突发灾情的治国理念。

（三）减免竹木等税钱，积极推动灾后重建

大火过后，城区一片狼藉，民众居无定所，城市社会处于失序状态。为减少被火民众损失，各级官员向朝廷提出减免房租杂税，建议免收竹木等建材税钱，尽快恢复城市生活秩序。如前文提到的曹彦约在临安大火后给丞相的札子中提出了多条善后建议，其中就包括建议免除竹木砖石等税钱。其在《上丞相论都城火灾札子》中称：自箭桥门之西以至张循王府之东，自玉牒所之北以至北关之南，数路俱发，不可扑灭，老幼践死，不可胜计……宜令两浙路甑釜竹木砖石钉灰之类，并免收税，其河渡关津，不许收流移人钱物。出官钱百万缗，于三十里内，分置抵当库数十所，应有衣服什物之类，即与抵当，免收息钱，宽立赎限，

使之贸易钱米，可以自给……凡都城白地官钱与民间屋基租税，三年之内皆合除免……其有官司盖造，赁与铺户；富家盖造，赁与贫民，必须宽假月日，且令居止稍定之后，量立价值。三年之内，旋次增益；三年之后，自可复旧。^[24]（卷一二《上丞相论都城火灾札子》，P156-157）

从《札子》所描述的情况可以看出，此次临安火灾范围非常大，造成的损失也十分严重。面对火灾后流民四起、狼狈奔命的情形，曹彦约提出如下应急善后建议：一是为了尽快恢复民众的正常生活及修复焚毁的官私房舍，建议朝廷减免运往临安的生活器具和建筑材料的税钱。二是建议官府出资在临江城周边设置抵当库，方便难民用随身携带的衣物换取生活必需的钱粮。正常情况下，这类向官府抵押借贷的行为是要收取利息的，曹彦约认为，大灾之后，以赈济安民为要务，因此建议“免收息钱”。三是针对火灾后大量无家可归的民众，曹彦约建议一方面免除城内官属空地和民间宅基地税钱，鼓励民众重建家园；另一方面无论是官方修建的商铺，还是富民建造出租的房舍，一律暂时免收房租，等一切安定后，再就低议定租值，且以三年为限，三年内房租逐年递增，三年后恢复原价。曹彦约作为一名官僚士大夫，火灾后站在灾民的立场上提出诸多安民济民的建议，实属难能可贵。他的建议既及时有效又切实可行，通过设置抵当库，帮助灾民渡过难关，及时安定民心，避免大灾之后的社会动荡。同时又能从长计议，通过免除建材税、地基税等，帮助灾民重建房舍，充分利用官府与富裕阶层的资源，减免商用民住房租钱，迅速恢复城市经济秩序与民众日常生活。这些灾后应急建议，不仅在当时是非常及时有效的，即便在今天，面对城市突发灾情，诸如火灾、水灾等，也有一定的借鉴价值。

曹彦约的建议并非只停留在纸面上，在宋代城市火灾善后措施中，除了直接发放赈灾物资外，减免竹木等建筑材料税钱，也是政府常用的善后应急、推动灾后重建的重要措施。城市火灾后最紧缺的当是修复重建房屋所必需的建筑材料，大火后，官方为鼓励商人贩运建筑材料，免去竹木等商税，在城市火灾频发的南宋高宗和宁宗时期，朝廷频频颁布减免竹木税的诏令。如高宗绍兴二年临安大火后，诏令临安府“四向买贩木植、芦箔、竹筏，并不得抽分收税”^[3]（食货五九之二三，P7390）。绍兴二十九年四月，镇江府遗火，诏令赈济“被火之家”，同时免去“商贩竹木”税钱。^[26]（卷一八一，高宗绍兴二十九年四月己亥，P3484）宁宗嘉泰四年三月四日夜，临安居民遗火引发大规模火灾，延烧民居无数，朝廷紧急诏令“官、民户兴贩及收买竹木等，与免收税两月”。之后由于建筑材料缺口巨大，为进一步鼓励长途贩运，于当月十日再次颁布减免竹木税诏，称“客人愿往出产州军兴贩竹木等物赴临安府出卖，仰于两浙运司陈状，给据前去，沿路州军税钱与免三分之一。至临安府城下者，全免”^[3]（食货一八之二三，P6385）。不仅免除运至临安的商税，沿途税钱也予以减免。嘉定十三年十一月二十六日，临安大火，朝廷于次日颁布免税诏令。其曰：“官、民户兴贩及收买竹木、砖瓦、芦箔等，令两浙转运司行下临安府并出产及经由州军，与免抽解、收税两月。仍札下临安府严立罪赏，晓示行铺户，并不得高抬价值出卖。如违，仰本府密切觉察，将犯人重作断治。”^[3]（食货一八之二九，P6388）与嘉泰四年诏令相比，嘉定十三年诏令不仅扩大了减免税钱的范围，而且对于乘机哄抬建材价格的行为严加约束。宁宗朝除了都城临安火灾后减免竹木税外，其他地区也在灾后通过免税吸引客商贩运建筑材料。如嘉定三年七月，福州大火，州府除就近安置灾民外，下令“所有架造木植之类，照例免行收税”^[3]（瑞异二之四三，P2646）。同年八月，处州火灾延烧居民156家，知州赵伯麟在赈灾之余，命“属县出产木植去处招诱客贩，并与权免抽解税钱”^[3]（瑞异二之四三，P2646）。十二月，吉州发大火，“烧居民屋宇三百六家，及拆除一百六十七家”。为尽快恢复重建，州官特令“放免竹木税，劝谕日下盖造”。^[3]（瑞异二之四四，P2647）嘉定十七年三月，黄州城居民遗火，延烧大片民居，知州左蕃令辖区各处“蠲免竹木抽分，招邀客贩，务在疾速起盖，早得安居”^[3]（瑞异二之四五，P2648）。从上述诸条史料反映的情况可以看出，减免竹木等建材税钱，是南宋时期火灾后城市基础设施重建、解决民众安居问题的重要举措。

由上可知，临安等中心城市在火灾发生后，按照循序渐进、先急后缓的原则，首先解决灾民的安居问题，避免“生民露处”，引发骚乱；其次及时发放赈灾钱粮，满足灾民的生活所需；最后通过行政手段减免竹木等建材税钱，积极推动灾后重建。这些措施的有序实施，不仅有助灾民渡过难关，而且能够有效推动

灾后城市重建，并在很大程度上维护了城市管理秩序。

四、余论

面对灾难，与现代城市相比，治理水平低下的古代城市的应急管理难度更大。因为火灾带来的不仅是城市中有形资产的损失和对市民生命财产的威胁，还有大规模的人口流移和不断攀升的犯罪率。火灾将原本安居乐业的市民变成了无家可归的流民，而大批流民的出现对城市秩序形成强烈冲击，形形色色的趁火打劫甚至监守自盗的犯罪行为也层出不穷，这些都对城市管理构成严重威胁。一场大规模的火灾，对于城市管理者而言，像是一次空前严峻的考验，突如其来的火灾所诱发的流民与犯罪行为撕裂了本就脆弱的城市社会秩序。因此，火灾发生后，城市管理者将面临灾民赈济、灾后重建及城市秩序修复等多重任务。相对于赈灾与重建，社会秩序的修复难度更大。面对这一难题，宋代城市管理者一方面采取诸如前文提到的各种措施妥善安置流民，防止出现大规模的城市暴乱。另一方面通过诏令条法，对火灾期间及救援过程中出现的犯罪行为严加约束惩治。趁火打劫作乱的现象在宋代城市火灾救援中普遍存在，朝廷采取各种措施加以约束。如宋真宗大中祥符二年颁布的救火令要求各级巡检及士兵救火时“不得枉拆远火屋舍，仍铃辖不得接便偷盗财物。如有违犯，其军巡使、厢虞候、员僚、指挥使并勘罪以闻”^[3]（兵三之一，P8657）。从诏令可知，在京城救火过程中，存在乱拆民房、趁火偷盗的现象，朝廷对此严查严办。宋仁宗天圣初，为激励巡检对救火军士偷盗财物行为的监管，颁布捉捕偷取财物人员的奖酬诏令：“救火兵士、诸色水行人等于救火处偷取财物，其巡检人员当面捉下，勘逐不虚……当议于开封府赃罚钱内量与支赐。”^[3]（兵三之四，P8659）朝廷为此专门颁布奖酬条例，足见当时趁火打劫的问题十分严重。南宋高宗绍兴三年十二月颁布的救火令中，对火灾时“作过”行为的约束和惩处做了更具体的规定，其曰：今后火发去处，委官及临安府当职官监辖军民，约度火势远近拆截，不得乘时作过。其救火之兵，并不得带刀剑军器出寨，因而邀夺物色。又乘火之际，于相去远处寻求有力之家，用铁猫钩索于屋上钩定，商量乞觅钱物，稍不满意，即便拆拽。令临安府觉察，犯人计赃断罪，重者取旨。^[3]（刑法二之一〇，P8342）临安城的建筑以易燃建材为主，一旦起火，焚烧殆尽，所以拆除临近火源的房屋是控制火势、减少损失的重要手段。不过正如令文所述，救火兵士趁火灾之际，选择富有人家，以拆屋相要挟，强行索取财物。甚或直接持刀剑“邀夺物色”，这与明火执仗的强盗行径没有什么区别，因此朝廷严加约束。官府采取一系列措施遏制犯罪行为，尽可能修复受火灾影响而紊乱的社会秩序。以往有关古代社会灾害治理的研究多集中在县域以下的乡村地区，城市灾害受关注的程度相对较低，这既是由古代农业社会的性质所决定，也与城市灾变相对较少有关。为确保税额，统治阶层高度重视农业生产，为后世留下了大量有关农村、农耕及农业灾害的文献资料，使得有关农业灾害的研究成为长盛不衰的学术话题。相对于多灾多难的乡村地区，作为政治中心的大小城市，得到城池、驻军的保护以及官府严密而有序的治理，很少受到自然灾害的威胁。然而一些人为诱发的灾害对于人口密集、经济发达的城区而言，几乎是致命的，譬如火灾，一旦爆发，顷刻间便能毁掉一座以竹木建筑为主的古代城市。因此，如何采取有效的防火措施，防患于未然，以及采取怎样的善后应对策略，救火赈灾于已然，是生活在中心城市且时刻受到火灾威胁的城市管理者不得不考虑的重大问题。宋代统治者及各级地方官员慎重对待城市火灾，采取多种措施加以防范；火灾发生后积极应对管理，及时安置赈济灾民，为其重建家园提供多方面的便利，同时严厉打击趁火作乱的犯罪行为，积极维护城市管理秩序。这些防灾、应灾举措，不仅有助于降低火灾发生的频次，而且能在很大程度上减少火灾造成的损失，不失为城市管理的良策。

参考文献

[1]（宋）赵汝愚. 宋朝诸臣奏议 [M]. 上海: 上海古籍出版社, 1999.

[2]（元）脱脱. 宋史 [M]. 北京: 中华书局, 1977.

- [3] (清) 徐松. 宋会要辑稿 [M]. 上海: 上海古籍出版社, 2014.
- [4] (宋) 黄庭坚. 黄庭坚全集 [M]. 成都: 四川大学出版社, 2001.
- [5] (宋) 张孝祥. 于湖居士文集 [M]. 上海: 上海古籍出版社, 1980.
- [6] (宋) 朱熹. 三朝名臣言行录 [M]. 朱子全书: 第 12 册. 上海: 上海古籍出版社, 合肥: 安徽教育出版社, 2002.
- [7] (宋) 范祖禹. 太史范公文集 [M]. 宋集珍本丛刊: 第 24 册. 北京: 线装书局, 2004.
- [8] (宋) 李纲. 李纲全集 [M]. 长沙: 岳麓书社, 2004.
- [9] (宋) 楼钥. 楼钥集 [M]. 杭州: 浙江古籍出版社, 2010.
- [10] (宋) 刘克庄. 刘克庄集笺校 [M]. 辛更儒, 笺校. 北京: 中华书局, 2011.
- [11] (宋) 袁甫. 蒙斋集 [M]. 丛书集成初编: 第 2034 册. 上海: 商务印书馆, 1936.
- [12] (光绪) 青田县志 [Z]. 光绪二年刻本. 北京: 国家图书馆藏.
- [13] (宋) 苏颂. 苏魏公文集 [M]. 北京: 中华书局, 1988.
- [14] (宋) 范纯仁. 范忠宣公文集 [M]. 宋集珍本丛刊: 第 15 册. 北京: 线装书局, 2004.
- [15] (宋) 石介. 徂徕石先生文集 [M]. 北京: 中华书局, 1984.
- [16] (宋) 欧阳修. 欧阳修全集 [M]. 北京: 中华书局, 2001.
- [17] (同治) 万县志 [M]. 中国方志丛书本. 台北: 成文出版社, 1976.
- [18] 永乐大典方志辑佚 [M]. 马蓉, 点校. 北京: 中华书局, 2004.
- [19] (宋) 李焘. 续资治通鉴长编 [M]. 北京: 中华书局, 2014.
- [20] (宋) 彭龟年. 止堂集 [M]. 丛书集成初编: 第 2024 册. 上海: 商务印书馆, 1935.
- [21] (宋) 袁说友. 成都文类 [M]. 北京: 中华书局, 2011.
- [22] (正德) 袁州府志 [M]. 天一阁藏明代方志选刊: 第 37 册. 上海: 上海古籍书店, 1982.
- [23] (雍正) 江西通志 [M]. 景印文渊阁四库全书: 第 517 册. 台北: 台湾商务印书馆, 1986.
- [24] (宋) 曹彦约. 昌谷集 [M]. 景印文渊阁四库全书: 第 1167 册. 台北: 台湾商务印书馆, 1986.

[25] 佚名. 宋史全文 [M]. 北京: 中华书局, 2016.

[26] (宋) 李心传. 建炎以来系年要录 [M]. 北京: 中华书局, 2013