

新中國建設學會叢書之十七

# 甘棠集

歷代循吏彙編

新中國建設學會印行

(叢書之七十)

陳德榮選

甘棠集

歷代循吏彙編

民國二十四年一月十五日出版

甘棠集 歷代循吏彙編

一册定價一元二角

中華民國二十四年一月十五出版

編輯者 陳德榮

發行者 新中國建設學會

上海市中心區政府路淞滬路口  
電話江灣五七號

印刷者 上海印刷所

上海四門外方斜路三德里十號  
電話南市二三一四八號

總發行處 新中國建設學會出版科

上海市中心區政府路淞滬路口  
電話江灣五七號

版權 所有 翻印 不許

新中國建設學會叢書之十七

# 黃序

國家之有賴於地方官，猶人身之有賴於手足，軍隊之有賴於幹部。未有手足不健全而能成健全的人，亦未有幹部不精良而能成精良的軍隊者。故國家之中央各機關，無論如何奮發有爲，然使地方官不得其宜，則國家之所期待，人民之所希望，與夫一切國利民福，均將無由實現。若如中國今日經濟有破產之虞，農村有崩潰之象，救亡復興，莫先於昭蘇民困者，地方官之關係重大，更不待言。夫所謂地方官者，就國史上言，自郡守州牧以至縣令，就現制言，今後之省長與督察專員縣長，均屬之。然全國地方官中，人數最多，與人民關係最切，尤無如縣長。故縣政又爲國家政治之基礎所在。顧縣政如何克舉，則竊謂有二要素焉。第一視夫縣長之人選。申



言之，縣長必須有仁民愛國之真懷抱，必須有身先勞苦之真精神，必須有淡泊清剛之真操守，必須有經世智識之真修養，必須有樂此不疲之真興趣，此數者舉，是爲良縣長。良縣長得而縣政舉其半矣。何謂舉其半，則第二尤視夫縣長之制度。在清代以前，總秉國鈞之宰相，往往起自縣令，而縣令往往一再昇遷，可入爲宰相。如東漢之卓茂，宋代之寇準，范仲淹，王安石等，均是。其地位既極尊崇，且權責尤專，以較今上下牽掣，地位既不崇高，權責又多分裂者，不可同日語。故欲良縣長之能盡量以有所發展，必須輔之以良制度。所謂徙善不足以爲政，此亦其一也。二者之中，究以人選爲最要。以制度無論如何，苟縣長得人，總可有若干建樹以福國利民也。縣長如何能得人，就客觀的制度言，固有賴於銓選之得宜。然就主觀的心理言，則無論任何縣長，祇須立志作一良縣長，則亦人盡可能。所難者志不立耳。志何由立，則以近朱者赤而近墨者黑之理論之，果使舉三四千年來國史上所稱有名循吏

之嘉言懿行，一一羅列而陳諸眼前，以供地方官之良師益友，則苟非大愚，未有不  
受其感動而立志者。本書卽以此目的而編輯而發刊。行世之日，其爲全國地方政  
治之福音無疑。所望被目爲人民父母之地方官，人手一冊以厚自期許，則甘棠之  
遺愛在民，何多讓於古人哉。

中華民國二十三年十二月

黃 郛

黃

序

四

# 黃序

甘棠集者，志循吏之作也。循吏之名，肇於史漢，後世史官多因之。晉唐曰良吏，南齊曰良政，遼曰能吏，其實皆循吏也。西漢吏治，爲歷朝之冠，而前漢書循吏傳，止取文翁等六人，考其行實，要亦不過曰「惻愍無華」，「奉職循理」，「興教化」，「勸農桑」，「弭盜賊」而已。蓋古人作官，專注重在個人修養方面，所謂循吏，不出於「忠」「廉」「平」與「清」「慎」「勤」六字之範圍。近世人事變化，益以紛繁，社會經濟，日趨衰落，作地方官吏，如僅具有消極的修養條件，實不足以充分表現對於社會國家發生之力量，而目之爲「好官」，必須從積極方面，謀補充修養，以完成其人格，語其大者，約有數端：

黃

序



第一，須有學識。歷代司縣政者，曰牧，曰守，曰侯，曰令，曰宰，曰尹，曰祖，曰尊，今則謂之縣長，其所掌理之事務，經緯萬端，固與一國之總揆無異，若內政，若外交，若軍事，若司法，以至財政，實業，教育諸要政，無不叢集於一身，倘不具備充分學識，則不學無術，動輒得咎，有捉襟見肘之虞矣。

第二，須有經驗。顧亭林曰：『漢時縣令，多取郡吏之尤異者，是以習其事而無不勝之患，今則一以畀之初釋褐之書生，其通曉吏治者，十不一二。』玩此名言，足爲吏法，此經驗之所以可貴也。

第三，須有才能。今日農村崩潰，百業凋零，縣長重要工作，一在消極的爲人民保持安寧，一在積極的爲人民增進生產。此所謂「才能」，必須有偉大永遠之計畫，及一貫到底之精神，固非僅以肆應周旋爲能事也。

第四，須有操守。吾人服務社會，作官之外，還須作人，前三者，爲作官之工具，

而操守一事，則乃作人之要素。縣長爲親民之官，其一舉一動，感應最靈，尤賴以身作則，樹之風聲，除舊去污，與民更始，卽所謂「忠廉平」「清慎勤」者，要皆操守美德也。

凡茲所云，卑之無甚高論，陳君選輯斯集，取材史傳，一爲關於地方建設之敘述，一爲含有深切遺愛之紀載，其用意與余正同。採詩經贊美召伯之旨，題曰甘棠。全國負地方行政責者，倘能人手一編，奉爲圭臬，龔黃之治，不難復見於今日，而新中國建設學會之刊布此集，爲不虛矣。

中華民國二十三年十月 容縣黃紹竑謹序

黄

序

八

# 王序

(中國吏治的根本問題)

陳德榮先生受新中國建設學會委託，將本國歷史上許多有遺愛在民的好地方官吏，都選錄出來，寫成了這部書，要我做一篇序言，我亦樂得藉此說幾句話。據德榮先生來信說：「此書爲傳記方式，驟觀似覺呆板，其實在修養縣長人格上是大有裨益的，尤其在今日縣長類多貪污的狀況之下，此種循良官吏之遺愛在民，更有示範感化之價值。」由此我們可以看出著者的用心。惟因此也引起我不少感想。

我們現在要考究的，何以過去中國有許多循吏，現在反而很少？何以現在各國的官吏貪污很少，而中國特多？這兩個問題，我想首先答復一句：重要。是由於



社會組織和政治制度的關係，所謂人格道德等等，尚不是根本的原因。這種理論，已有許多根據，可以不必再爲詞費。明白了這個道理，關於上例兩個問題，就容易解答了。

第一，何以過去中國有許多循吏，現在反而很少？我以為原因是這樣的：

過去中國數千年來，均係農業社會，在此長時期中，生產力與社會構造正相適合，社會絕少變動。雖時有換朝易代的情形，然並不是社會的根本變動。且每一朝代，大都能夠經過相當長的時期。朝代愈長，循吏亦愈多。因彼時所謂官吏，大家均着重一個忠字，（不獨對君主一人）只要國家朝政清明，他們便能長久在職，因此就能夠養成許多循吏。

其次，古代中國宗法社會，組織甚密，戶口有宗譜可稽，犯罪有家法可治；復因交通不便，民智低下，社會情形簡單，人事變動亦少，故政治崇尚不擾民，所謂政簡

刑輕，自易做成循吏。如今海禁洞開，強隣肆虐，內憂外患，相逼而來，民窮財盡，政令紛繁，而一切法度，漫無常軌，故雖欲爲循吏，亦不易得——這是中國現在吏治所以不如古代的重要原因。

第二，何以現在歐美以及日本各國官吏貪污甚少，而中國特多？我以為原因是這樣的：

歐美各國自產業革命以後，資本主義的社會基礎，早已確立，而且現在還在發榮滋長之中。此種社會，亦和農業社會正盛時期一樣的安定。雖然執政者常有更易，以及其他各種情形，亦常有變動，但並不是社會的根本變動。同時因爲國家主義與民治主義盛行，故能實行法治，社會秩序，極爲安定，政治制度，亦甚完密。在此時期的官吏，一部分是由人民公選的，就是所謂國民公僕，他們都有一定的任期；另一部分是由專門人員擔任的，就是所謂專家政治，他們也都有很穩固保

障。此外有種種監督和保障官吏的制度——這都是所以能夠減免官吏貪污的重要原因。可惜我們中國自革命以來，直到現在，都還未能完成這些條件。

中國舊社會的組織基礎，早已發生動搖，新社會的建設方針，也還未完全確定。因國際帝國主義的侵略，中國早已變成次殖民地社會。此種社會的組織，非常複雜而不合理；有資本主義最高階段的金融資本的社會組織，也有資本主義初期的工商業資本的社會組織，更有大部分的農業社會組織。在此種情勢之下，新生產關係與舊生產關係衝突激盪，不能自己，於是偉大而熱烈的國民革命運動，遂繼太平天國而產生。不幸因環境過惡，迭遭摧阻。數十年來，中國最基本的農村社會，固已日即於沒落而無法收拾，而在另一方面，要想以國家的力量建設起以民族資本為中心的工商業社會，也不可能。以這樣的社會基礎，處在這樣的國際劇烈競爭之下，加以二十餘年來的政治重心，常隨軍事力量為轉移，試問如何能

建設起統一的獨立的國家？更如何能建設起強固的有力的政治組織？因爲沒有統一的強固的政治組織，一切行政便不能走上軌道，而吏治也無法澄清——這是中國現在吏治所以不如當代各強國的重要原因。

此外還有「人治」與「法治」的問題，亦應在此略加說明：我國向有「徒善不足以爲政，徒法不足以自行」的成語，這是對於「人治」與「法治」的一種折衷調和的論調。又有「有治法，無治人」一句話，更有偏重「人治」的傾向。其實所謂「人」的問題，實難有確定的標準。如我國古代之聖人君子，當然算是「好人」了，但究竟是很有限制的。以管理衆人之事的政治，而付託於不可豫期的少數的「好人」，那是多大危險的事啊，我以爲法治是人治的進化，法治可以包括人治，人治便不能代替法治。如有好的法治，不但可容納好人，並且可以造成許多好人，沒有好的法治，縱有好人，亦屬徒然。試看現在如果沒有實驗縣的制度，縱有



好的縣長，也很難做出成績吧？如歐美各國法治森嚴，故雖不高唱澄清吏治，而吏治自能澄清。中國過去因爲只有人治，沒有法治，故雖有數千年的歷史，而僅有這麼多的「循吏」，比起近代的各國，實在相差太遠了。這都是很顯明的事實。試再舉一個淺近的例子：譬如「提倡國貨」，亦已高唱多年了，但爲何不見效果？這就是因爲既沒有完善的生產和運銷的制度，又沒有其他具體的組織，而僅靠少數人道德的維繫和感化的力量，決不能持久而有效的。提倡澄清吏治的道理，與此正同。不過在此還有應當聲明的，我決不是輕視「人」的問題，尤其在政治未上軌道以前，人的問題更爲重要。不過我總認爲人治是靠不住的，故自古已有一「人存政舉，人亡政息」之嘆；而法治則是有繼續性與普遍性的。故我們必須使人治寓於法治之中，然後才能做到「法立令行」的地步。至於如何始能造成好的法治，那也是政治制度的問題，此地恕不能詳述了。