



刘放生
编著

清代府县官是怎么做的
——以《牧令书》为例

湖南师范大学出版社



清代府县官是怎么做的
——以《牧令书》为例



刘放生 编著

湖南师范大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

清代府县官是怎么做的——以《牧令书》为例/刘放生编著. —长沙: 湖南师范大学出版社, 2018. 1

ISBN 978-7-5648-3094-6

I. ①清… II. ①刘… III. ①官制—研究—中国—清代 IV. ①D691.42

中国版本图书馆CIP数据核字 (2017) 第328794号

QINGDAIFUXIANGUANSHIZENMEZUODE

清代府县官是怎么做的

——以《牧令书》为例

刘放生 编著

责任编辑 | 李家宇 廖小刚

责任校对 | 蒋旭东

书籍设计 | 书亦有道

出版发行 | 湖南师范大学出版社

地址: 长沙市岳麓山 邮编: 410081

电话: 0731-88853867 88872751

传真: 0731-88872636

网址: <http://press.hunnu.edu.cn/>

经 销 | 湖南省新华书店

印 刷 | 湖南雅嘉彩色印刷有限公司

开 本 | 787mm×1092mm 1/16

印 张 | 17

字 数 | 324千字

版 次 | 2018年1月第1版第1次印刷

书 号 | ISBN 978-7-5648-3094-6

定 价 | 58.00元

图书若出现印装问题, 请与经销商联系调换



序言 清代府县历史研究大有可为

在中国传统社会，国家治理基本依靠两个方面：一是封建王朝中央政府的顶层设计，一是地方府县的执行能力。通常而言，郡县治则天下安，郡县失治则天下乱。这已被大量历史事实所证明，我们从清代历史中也可以清楚地看到这一点。由此可见，研究府县的历史是一个很重要的学术课题。近年来，学术界对清代府县进行了一些研究，但大多是分散进行的，缺乏建立在集体研究基础上的宏观概括，缺乏标志性的学术著作。与对清代中央政府的研究相比，对清代府县的研究就薄弱许多。新形势下在清代府县研究方面下一些功夫，不仅有利于进一步推进整个清史研究，而且具有重要的现实意义。

清代的府县是清代国家治理体系中的重要一环。朝廷的旨意要在全中国得到落实，府县是关键环节；督抚要把一个地方管理好，府县也是关键环节。农业税是清代国家赋税的基本形式，是国家财政最重要的来源。因此，府县的基本职能是申报农业丰歉、保证赋税制度的落实。当然，申报人口繁衍情况，对民众实施教化，也是府县的基本职能；保护农田水利，维护租佃平衡，维护社会稳定，也是府县的基本职能。

社会太平时期，府县官员比较好做，上意下达、下意上闻，只要对上处处逢迎、对下威抚兼施，社会就能顺利运转。社会矛盾比较多的时期，府县官员的所作所为对整个国家发展的影响就很大。尤其是社会动荡时期，许多府县官员为保住乌纱帽报喜不报忧，下意不能上闻，给整个国家治理带来很大隐忧。比如，清代的白莲教起义、太平天国运动，都是因为吏治腐败、人民苦难不能表达而最终爆发的。而起义爆发后府县官员一开始都是隐匿不报，最终酿成大祸。以太平天国运动为例，洪秀全等为了金田起义做了许多准备工作，但直到1850年12月8日，广西巡抚郑祖琛才奏报：“查桂平县之金田村、白沙、大洋，并平南县属之鹏化、花洲

一带及郁林州属，现据该府县禀报，均有匪徒纠聚，人数众多。”1851年1月6日，抵达广西的钦差大臣李星沅奏报：“桂平之金田村，另有会匪聚集，号称万余，并贴伪示诱胁。”这是金田起义的消息最早送达朝廷的时间，在此以前，朝廷对洪秀全等人的活动情况一无所知。即使广西巡抚、钦差大臣的奏报，对于金田起义的详细情况以及起义首领人物是谁，均是一头雾水。为什么会这样？府县官员责任甚大，他们不但不能体恤民情，而且不能及时掌握府县社会动态。从国家治理角度说，府县吏治腐败，不能体恤民情，不能如实上报基层社会实际情况，是造成社会动乱的重要原因。

研究清代府县的历史，要把府县职能与国家治理体系联系起来，深入探讨府县职能在国家治理中的作用。一般来说，府县得力，社会就会安定些；府县失职，社会难免动荡。从更长时段来看，自秦朝实行郡县制以来两千多年间，中国社会遭遇过许多曲折，但大体上统一多民族国家的趋势没有改变，中华文化的根基也未曾动摇。这与中国始终坚持郡县制、府县制度不无关系。这种政治制度具有中国特色，是大一统中国的底层根基。秦朝郡县制发展到清代的府县制度，大体上定型了。辛亥革命后，封建君主专制制度被推翻，但府县制度依旧保留，只是在民国时期随着社会发展稍有变化。

新中国成立后，我国的地方行政体系可以说继承了清代的府县制度，同时又结合时代特点和社会发展的需要进行了创新。这种继承与创新的关系，说明研究清代府县制度具有重要的现实意义。目前，关于清代府县制度，一些研究者是从行政区划角度论述府县的变化，这个很有必要。但更为重要的应该是研究府县的社会功能及其在历史发展中的作用，研究府县是如何实现自己的社会功能的。这样的研究不仅更有学术意义，而且更有现实借鉴意义。当前，我们正在努力推进国家治理体系和治理能力现代化，深入研究清代府县，把这一学术课题研究深研究透，才能做到以史为鉴。

张海鹏

（作序者张海鹏为中国社会科学院学部委员、中国史学会原会长）



自序

作为基层非专业学术工作者，笔者却刻意要以《牧令书》为例来编写《清代府县官是怎么做的》一书，主要在于“郡县治，天下安”的说法已流传两千多年，而秦以后的古代思想理论界对于郡县制，大多从中央集权、维护国家统一的角度来讨论。从西汉贾谊的“众建诸侯而少其力”到唐朝柳宗元的《封建论》，再到明末王夫之《读通鉴论·秦始皇》，莫不如此。但是，郡守县令究竟该如何来做，又是怎样做的，有关的典籍和著述都很少。笔者在与十多位任县级党政主要领导人于同一个屋檐下进出的数十年，为县政一次又一次观今鉴古，深感在两千多年的郡县治理中，《牧令书》是离我们最近、也是中国古代唯一一部关于府县治理的百科全书式著作，府县的社会功能几无挂漏。此前，虽然有过一些语录为人们所引用，但多限于“推本正己省身”的府县衙署内“为民而犹未及乎民”的层面，并未体现府县的整体社会功能及其运作方式，难以看到府县官群体行政的整体形象。因此，也就不揣固陋，首先一试，以让清代知府知县走出历史尘封，走向读者，为人们提供更多的历史借鉴。

（一）

怎样做好府县官的史籍，分朝代来讲，宋朝的《州县提纲》（四卷本）是我国现存最早的一部州县治政专著，共116条。该书在收入《四库全书》时，总纂官纪昀、陆锡熊、孙士毅在考证后认为文渊阁书目题“陈古灵（陈襄）撰”“不足据矣”。但是，“其书论州县莅民之方，极为详备，虽古今事势未必尽同，然于防奸嫠弊之道，抉摘最明，而首卷推本正己省身，凡数十事，尤为知要，亦可为司牧之指南，虽不出于襄手，要非究心吏事、洞悉民情者不能作也”。现存有《四库全书》本《州县提纲》。

元朝张养浩（1270—1329）撰有《三事忠告》之一的《牧民忠告》。内容包括从受命上任到离职休养共十个方面做事做人的方法，是我国州牧县令中较为完整的述职报告。之后，凡有志于为官的学士，无不从中吸取适时宜的精神养料。

明朝嘉靖癸巳年（1533）汀郡东溪杨昱所撰《牧鉴》一书，虽“集经史百家之格言懿迹有关于政者为牧人者之鉴”，分为治本、治体、应事、接人四类，三十五目，共十卷。嘉靖乙卯（1555）汀州府同知李仲供撰序并刊行。但官方只作为“书帕本”列入《四库全书总目·子部·杂家类存目》。所谓“书帕本”，是明朝流行的、官员上任或奉旨归京，照例以一书一帕相馈赠，当时称这种书为“书帕本”。清代顾炎武《日知录》引证《金台纪闻》写道：元时州县皆有学田，所谓之“学租”，以供师生廪饩，余则刻书。工程浩大者，则数处合力为之，雠校刻画颇有精者。明代洪武初年，将此项学租皆收归国子学，故县学、书院缺乏余资，刻书已不精审。隆庆、万历间承嘉靖余风，皆喜刻书。但大多刻而不校，甚或妄加删削，以之馈赠当道官员，附之一帕，故有“一书一帕”之称。据曹之《中国古籍版本学》统计，《四库全书总目》中著录有明代书帕本约20种，《牧鉴》不在列，贬入存目。

清朝雍正皇帝特命时任河东总督的田文镜和浙江总督李卫撰写并钦颁的《州县事宜》，目的是“士人初登仕版，用为牧令，未能谙练事机，熟悉情伪，欲其慎守官方勤恤民隐，于兴利除害，有非治谱所能尽者为之”，以“举其纲、维详其目、指示周密、法戒昭然”为编写宗旨，具体内容中，田文镜所撰部分包括到任、交盘、关防、宣讲圣谕律条、放告、催科、借粟、仓谷、弭盗、验伤、听断、堂事、防胥吏、慎延幕宾、待绅士、免行户、谨差下乡、劝农桑、严禁狱、讲读律条、操守等。李卫所撰部分则包括受寄民社、府县所司、征粮耗羨、额征米石漕白、害民莫如盗贼等，类似于现行干部岗前培训的教科书。《牧令书·例言》指出：“《州县事宜》为钦颁之书，应与《会典》《律例》《洗冤录》等书同奉，全编以为法守，故不恭载。”

清代刘衡的《州县须知》，是他由粤东到四川垫江任知府后，其属下私下传抄他任职粤东时以公文为主的文稿30篇，内容包括到任自誓告示、谒城隍神誓文、博采良谟告示、鸣锣条款、严禁捕役妄拏告示、不用差役传案票稿、劝谕书吏告示、严束书役革除蠹弊稟、札各牧令严禁蠹役由、札商各牧令官须自做慎用门丁由、札各牧令相验宜遵例自备夫马少带人役由、札各属自尽命案应遵例尸场结案由、严禁藉命扰害及赏格告示、劝民切勿轻生告示、稟制宪札询民风好讼应如何妥议章程遵即议复十条由、稟复断追不能速缴之案遵札办理由、劝民息讼告示、劝谕生监敦品善俗以襄教化告示、劝民崇俭告示、严除蠹弊告示、稟缉盗之法用捕役不如使民自捕并严禁诬陷由、稟复义田积谷过多筹议变通由、稟复酌拨义田租谷收养孤贫由、稟复筹款收养孤贫由、收养孤贫劝捐告示、梁山县新建养济院记、办理春荒章程、稟呈编联保甲章程兼行团练由、保甲章程、团练壮丁章程、

居官等等，当时作为府县官和书吏任职期间的培训教材。

人们已知的近八百多种清人年谱中，有史家研究后认为其中对社会、政治、经济、文化等方面作了具体、深刻、生动记录的并不多见，但做过多地知府并与曾国藩等有过书信往来的张集馨自记年谱《道咸宦海见闻录》（中华书局，1981年第1版），较真切地记述了他在山西、陕西、四川、甘肃、河南、直隶、江西等省任知府、道员、按察使、布政使、巡抚等任上经历的贿赂公行、政由贿成、陋规馈赠、横征暴敛、滥施酷刑、草菅人命、军纪荡然等事实，但除此以外的记录较少。

晚年回国后在湖南省文史馆和中国社科院工作过的瞿同祖著英文版《清代地方政府》（范中信等译，法律出版社，2011年第2版）一书对清代府县政府、府县官及其书吏、衙役、长随、幕友、司法、征税等方面的史料进行了梳理和概括。柏华著《明清州县官群体》（天津人民出版社，2003年第1版）则是对明清州县官群体的政治行为、心理特点进行分析。但两书都少有涉及府县整体功能及运作方式的搜集。至于一些反映州县官的公案小说，属于艺术再造，另当别论。

清代《牧令书》的编辑徐栋，字致初，直隶安肃人，道光二年进士，授工部主事，外任陕西兴安知府、汉中知府、西安知府，所到之处，卓有成效，祀兴安名宦祠。他集明王守仁立十家牌法以后的诸家之说，辑成《保甲书》四卷（张霞云点校，安徽师范大学出版社，2012年第1版），又“积数十年之所得于心者”“五易”其稿而成《牧令书》（载《官箴书集成》第七册，安徽黄山书社，1997年12月影印版），成书于道光戊戌十八年（1838年），重订印行于道光戊申年（1848），全书18目、23卷、正文583篇、50余万字，是清代前二百年唯一一部府县官履职的实录。徐栋在《牧令书·自序》中写道：“天下事莫不起于州县，州县理，则天下无不理。称州县之职，大约不外于更事久、读书多，而读书尤要。盖更事在既事之后，读书在未事之先，且读书虽未更事而可收更事之效，所谓前事为后事师也。昔贤有见乎此，言刑名钱谷有书，言兴利除害有书，甚至记功过、谈因果有书，当事者皆可奉为龟鉴矣，顾其书或列叙前代事，或自成一家言，而于我朝二百年来循绩嘉言未有人起而萃之，余不揣固陋，取暇参稽，摭摭渐多，遂依类相从分为若干卷，综既往，以待将来集众长以求一是，以此劝吏而福民，庶几为千里之跬步乎，若夫得前人之良法美意而神明变化之，则存乎读是书者。”

《牧令书》的作者们都是起于府县或终于府县的名臣良吏以及熟谙民情的学者耄民，共139人（其中有姓无名一人，不含编辑、评论和序跋作者）。其中出身进士66人，占48%；举人24人，占18%；捐纳、保荐等49人，占36%。满人2人，汉人137人。这种作者结构与其他史料关于清代府县官员统计数据大体相当。瞿同祖著《清代地方政府》一书以1745年为例，知县中进士占44.6%，举人占22.3%，庶民监生、副榜、保荐、捐纳等占35.8%。满、蒙人占6.2%，汉

人占93.8%。其生存时间从1624年到1849年,跨越225年,出生和任职的地点集中在所谓“本部十八省”,东北、内蒙古、新疆、西藏等地因其为满族的私家之地而没有涉及,取得进士后被授予庶吉士再外放为知县的23人、占17%,有65位入选《清史稿·人物传记》,其中循吏就有徐栋、于成龙、赵吉士、蓝鼎元、陈庆门、牛运震、周际华、汪辉祖、龚景瀚、刘衡、赵申乔、陶元淳等12位。循吏以外的其他作者,个个都是能吏,具有治理府县的丰富经验。主要作者之一的陈宏谋(1696—1771),被称为中国清朝统治精英中最杰出、最有影响的汉族官员。39岁以后的30年间,他从浙江道御史、扬州知府起步,历经12行省、22任官职,被称为“经世”治理风格的典范和文化遗产者,是一位注重实际的、技术型官员的先驱。19世纪20年代的湖南籍史学家魏源编纂的“经世学圣经”——《皇朝经世文编》,收录陈宏谋的文章达53篇之多。湘军首领曾国藩认为陈宏谋编辑的《五种遗规》,必须“不断地一读再读”。他在道光二十七年(1847)写给澄侯、子植、季洪诸弟的家书中劝导说:“澄弟理家事之间,须时时看《五种遗规》。”“家中《五种遗规》,四弟澄侯须日日看之,句句学之,我所望四弟者,惟此而已。”“望诸弟熟读《训俗遗规》《教女遗规》,以责己躬,以教妻子。此事全赖澄弟为之表率,关系至大,千万千万。”四年之后,曾国藩在给另一个弟弟曾国葆的信中写道:要想成为一位圣人,只需要读两本书,一本是陈宏谋的《五种遗规》,另一本是朱熹的《小学》,“你没有读别的书无关紧要,重要的是遵循这两本书的教导,并尽可能地将它付诸实践”。《牧令书》收入陈宏谋的文章47篇,占全书的8%。2013年10月,中国人民大学出版社推出[美]罗威廉著《救世——陈宏谋与十八世纪中国的精英意识》一书,对陈宏谋大加褒扬。

《牧令书》刊行以后,受到皇帝和地方省道府县及各界人士的推崇。同治初,四川学政杨秉璋疏陈《牧令书》作者刘衡循绩,并上呈刘衡的遗书,同治帝谕曰:“刘衡历任广东、四川守令,所至循声卓著,去官四十余年,至今民间称道弗衰,所著《庸吏》《庸言》《蜀僚问答》《读律心得》等书,尤为洞悉闾阎休戚,于兴利除弊之道筹划详备,洵无愧循良之吏,历任政绩宜付史馆,编入循吏传,以资观感。”“刘衡所著书,皆阅历有得之言,当世论治者,与汪辉祖《学治臆说》诸书奉为圭臬。其后有徐栋著牧令诸书,亦并称矣。”(《清史稿·列传265·循吏三》,《清史稿》第43册,第13056—13057页)《牧令书》共收入刘衡的文稿15篇。时任两江总督的李鸿章看到《牧令书》后,将其视为“治谱之最”,即令江苏巡抚丁日昌“择要删繁”为《牧令书辑要》十卷,并亲自为之作序,认为其实用或可资借鉴的价值有忠君爱国、心怀敬畏、恪尽职守、历练才能、爱民如子、体恤下情、约束随员、廉洁从政等。所惜的是《牧令书辑要》的作者淡看和舍弃了其中关于府县社会功能的精义,反而不及徐栋同时代府县官们的体验。

李文瀚在《牧令书·序一》中结合自己“牧民之责者十年”的经历,将《牧令书》与明朝吕坤的《实政录》作以比较后认为,读《牧令书》“始益晓然于良法美意之所在有如斯之详且尽者”,“愿奉为准绳,身体而力行之于养民之道”。

杨以增(1787—1855,进士,先后任荔波县知县、直隶厅同知、贵阳府知府、两淮盐运使、甘肃按察使、陕西布政使、江南河道总督兼漕运总督)在《牧令书·序二》一文中说,自《史记》创为《循吏传》,“高安朱文端公辑《历代循吏传》,始汉终元,皆录旧史并取散见他书者以附益,益而未及于长沙贺耦耕制府的《经世文编》于我朝循政良规搜罗宏富,然非专为牧令言也”。《牧令书》博采旁收,辞归简要,不复列叙前代,略观梗概,备善有三:一是“条分理合,确有特循,虽在中材可勉。”二是以治原治术之醇根于学术。三是内容齐备,“复以保甲总其纲,无事则预切讲求,有事则不虞扞格”。全书因时制宜,精义致用,通于世务,明习文法。

李炜在《牧令书·跋一》中认为:《牧令书》集“我朝名卿硕彦章疏、文檄、条教、讽议及各杂录,凡百三十有七家,而其间本末先后之序,错综异同之数,繁简常变之宜,靡不肌分,脉贯以体,诸一人之身,汇为一邑之事”,“采择精当,其大旨归于简要,而或一议而迭伸前说,一事而胪列众论,良以民俗相其地,事势相其时,器识相其人,必得张弛兼衡,利病互审”,“是书之体用兼备,而皆有绳尺可循欤”。

属吏福淳在《牧令书·跋二》中认为:《论语》治天下,为君相言之,非为牧令言也。牧令亲民莅事条目纷繁,非徒总其大纲而已,淳自壮岁令山左十年,讲求治谱,略观前代循良记载,类多时易事殊,至本朝诸先哲治言,抑或时时散见,特未有裒辑成编,便于涉览,允为牧令准绳者。及来陕右得读致初先生所集《牧令书》,于吏治无不备,与《论语》相发明,皆可实见诸行事。

陕西咸阳县江开在《牧令书·跋三》中说:“今天下制科之文,沦入肌骨,一第之后,所学尽为无用,而所用皆非所学,非具过人之才,鲜不茫然失据,况又有声色货利以汨其心,即不然,溺情文墨,肆志风雅,其废失时事,较好声色货利者,有清浊之分,无是非之别也”,“牧令一书采自当代名贤,法不拘古,言不托空,广益集思,美矣备矣”。

(二)

一再阅读170年前印行的《牧令书》,深感虽时易而事不非,其显著特点或曰首要价值,就是全面厘清了府县的社会功能及其运作方式。用编辑徐栋的话来说就是府县“政无余也”,“推类尽也”。而且每一项职能的来龙去脉,都考证得清清楚楚;每一件事,从理论到操作规程、注意事项,一应俱全,至精至细。换

言之，就是知府知县在既定的经济社会发展基础上，应该做些什么，怎么做，做到什么程度，有什么注意事项，取得了哪些经验，有哪些教训，从而构筑起一个“不管风吹浪打，胜似闲庭信步”的府县治理体系，成为当时府县官的行政规范和府县行政学的教程，哪怕是中等才能的初任官，只要结合实际而神明变化之，就能把“一邑”筑成国家治理的坚强基石，以致直到今天，人们仍感到《牧令书》具有重要的借鉴作用。

《牧令书》的内容分为三大部分：第一部分是“未及乎民”的官员个人、家庭、衙署的自身建设，即《牧令书》的前八卷，内容包括官员职业修养、施政策略、持家、用人、事上、接下、吸收民智、消除腐败等法则。第二部分为“及乎民”的行政事务，即第九至二十二卷，内容无所不备，大者有农桑、赋役、筹荒、社保、教化、刑名、戡暴、武备、城管等，小者有事神、祭祀、迎春、救护日月、祈祷、伐蛟、捕蝗等，这是此前的官箴书所不齐备的，自此以后，成为府县社会功能的定例。第三部分即《牧令书·卷二十三宪纲》，实质是如何领导府县官，形成一个上下互动、互感、互信的场域。

为了府县职能的落地，清代初、中期的两百年间，知府知县们进行了持续不懈的制度性、法规性建设。所立之制，所立之法，所立之规，涉及府县职能的方方面面，尤其是行政规程、整饬衙署内各种腐败等，至精至密。仅是救灾赈粥一事，其程序也至精至细。跨越康雍乾三代、知九县三府的王植《署规》一文，全面分析了历来重视办公的“堂规”而忽视“署规”的危害性，提出要加强署规建设，加强家人管理。道光年间的何耿绳则制订了约束家人、杜绝弊端的《署规》20条，全面详尽，细致入微，可谓“制度到家”“反腐到家”。各种制度中，不仅有上对下的制度，也有下对上的规矩；不仅有成文法规，也有非成文定例。如有名的“绍兴师爷”、湖南新宁知县汪辉祖就谈到，“余佐幕三十年，凡署中有公子主事者，断不受聘”，在任期间，“读书赋诗，临池作画，皆为召弊之缘”，“豪士文人类多善饮，必止酒而后可为治。余佐幕时，主人多善饮者，皆与之约，非二更扃宅门后，不得举杯”。一位被知县私人聘请来的佐幕，竟然有这样的下对上的规矩，可见制度之广泛和深入。但是，尽管制度严格，行政中的弊端仍防不胜防，所行之事，必须反腐机制先行。周壬福道光十二三年（1833—1834）任浙江西安县知县时编写颁发的《为查造贫民户口再行剗切晓谕不准恃强混开事》的章程，指出在查造贫民户口这样一件并不复杂的公事中，必须防范和制止的弊端就有54种之多，引起人们的一再思考。

为了府县职能及运行机制的落地，一代又一代府县官群体进行了两百多年身体力行、艰苦卓绝的奋斗。面对天崩地裂的“明清之际”，面对清初的满目疮痍，他们作为进士、举人等饱学之士，高举考据大法，联系府县的各项职能，回到理

论原点，观今鉴古，但并非“言必称三代”，“言必称孔孟”，“言必称希腊”，而是尊古不泥古，承前再启后，追往为创新。如，他们一反晚明士大夫阶层少数人所谓“隐居以求其志”的隐逸心态或狂士风骨，以“天下兴亡、匹夫有责”的民族大义，寓个人修养于民族复兴之中，投身实践，积极进取，建功立业。他们作为“临民”“权专”的“一邑之主”，夙兴夜寐，一心图治；他们立定“为民即是效忠”的理念，功为民举，言为民声，“春冬二季，每日寅正三刻发头梆，卯正三刻发二梆”，“每日头梆厨房烧水，茶房煎茶，各家人此时俱须净脸办事”；他们信奉“官需自做”，轻车简从，深入民众，深入实际，一邑之内，社情民意，谙熟于心；他们虚心实政，廉不言贫，勤不言劳，爱民不言惠，锄强不言威，事上致敬不言屈己，礼贤下士不言忘势，一心求治；他们与百姓风雨同舟，同甘共苦。广东琼州遇灾，司李（官名，掌狱讼，俗称推官）姚士升在《赈粥示》中公开向老百姓检讨致歉：“上失其道，黎民阻饥，不但米石玉金，即今榔榔各树尖牙摘食殆尽”，因而设粥厂向灾民赈粥。赈粥期间，“本厅每日初到谒神四拜，再向饥民八叩首，以谢不职之愆也”，“自本厅下至门灶舆夫，皆不许别带饮食，即同用水缸内剩粥，期洁净不致米糙污秽也”。但“凡生员暨少妇处女领粥一次后，即逐日照粥给米，不令再赴厂，尊斯文，养廉耻，不欲以一日之饥，褻衣冠之体”。《牧令书》特约评论员涂文钧说：“读此，而不忍之心，未有不油然而生者。”

《牧令书》作者的在世期间，虽国家处于“盛世”，然作为临民的府县官，可谓“太平盛世无太平官”。由于府县经济恢复严重不平衡，再加上社会转型、文化重组、政纪入刑、自然灾害频繁等问题，工作日益繁重，责任日益重大。不仅大臣难做，小臣更难做。因而并非个个一帆风顺，养尊处优，而往往是风雨如磐，甚至生死难顾。但他们无论简缺、中缺、要缺和最要缺，也无论题缺、调缺、留缺和选缺，都坚韧不拔，舍生为民，一往无前。其中不少人或出为县令，升为督抚，归于公卿；或在职立功，去职为学，声播四海，流芳百世。具有“澹泊坚刚之操”的于成龙，45岁被选为广西罗城县知县，本皆全家欢喜，友朋道贺。然因罗城刚刚改土归流，百废待举，因而任命书下达后，“亲者不以为亲，故者不以为故，友者不以为友”，赊欠路费求助朋友献计，得到的计谋是“家食尚可自给，劝勿往，以缴凭为高”。但他读书时立下“见利勿趋，见害勿避”“义不辞难”的志向，因而典卖田屋得百金为路费，挥泪告别母亲和妻子，把田产契券交付长子说：“我作官不管尔，尔作人莫念我。”其“壮气直欲吞猺獞而餐烟瘴”，揽辔登程，一路颠连，虽几死欲生，而功盖千古。程含章（1762—1832），云南景东人，举人，广东封川知县，人称“青天”，但因前任失职之事未上报而革职，寓居羊城三年后，主动请缨加入清军水师，海上战功显著，升为副统带，战擒顽匪无数，大获全胜，转业后再任知县并升为直隶州，又因属县亏空被连坐革职，但在勘丈田亩、兴修水利、扭转社会风气等方

面又被称为“粤东第一好官”，由巡抚荐举，任惠州知府、广州知府。正是这种几上几下的历练，造就和完善了程含章的人格，进而被嘉庆和道光两个皇帝看中，先后任山东兖州曹济道、山东按察使、河南布政使、广东巡抚，被称为“救火巡抚”。像程含章这样的知府知县并非一人，正是他们“有功不自市”，有过不推诿，不怨天尤人，甚至忍辱负重，励精图治，才换来了清代初、中期两百多年的持续发展，其中府县的稳定自不待言。

(三)

此书副标题“以《牧令书》为例”，意在全书主要由《牧令书》的作者，即清代府县官及佐幕、学政的言行为证，至于其他同类著述，则遵《牧令书·例言》：“桂林陈文恭公《从政遗规》包括精密，当湖屈培斋先生《守令垂范》备着楷模，黄思湖给谏《福惠全书》，虽稍陈冗而有条有理，巨细靡遗，《荒政丛书》《康济录》《荒政辑要》皆切实可见诸施行，以上各书务宜购阅全函，方无挂漏之憾，他如《居官必览》《治镜录集解》以及兵刑钱谷之各有专书者，自为始终，无烦割取，从政有暇，浏览及之可耳。”

笔者自命“编著”，就是有编也有著，呈现的不全是史料，也不全是史论。其中的“所编”，共全录或节录《牧令书》的文稿300余篇，占《牧令书》篇目的一半以上，所涉府县功能及运行方式几无挂漏。编入的文章，仍遵《牧令书·例言》之训即“立言贵致用”。但所录文稿，尽量保持原著的完整性，以利读者领略清代学者型府县官员的业绩、思想和文采。引文有多种版本的，以《牧令书》为据。两千多年来，郡县制经历了由郡县制—州县制—府县制的变化，笔者所著文字涉及清代的按清制即“府县制”，府县官统称“知府知县”，引文则仍遵原著不变。“所著”，则借用“微博体”，一言数语而已，实因他们的文稿实心实政，吐辞为经，言辞简明。中国社会科学院学部委员、中国史学会原会长张海鹏教授收到本书样稿后欣然以《清代府县官历史研究大有可为》一文为序，足见府县官的历史地位。读者一册在手，并能如《牧令书》编者徐栋所愿“得前人之良法美意而神明变化之”，定会思有所得，功有所成。

刘放生

2001年1月—2007年10月研读于衡西老家独户土屋
2015年8月—2017年4月成稿于长沙市青竹湖太阳山出租屋

目录



001	第一章	职业修养
029	第二章	行政策略
050	第三章	持家
056	第四章	用人
078	第五章	事上
085	第六章	接下
091	第七章	取善
095	第八章	屏恶
113	第九章	衣桑
134	第十章	赋役
152	第十一章	筹荒
176	第十二章	社保
184	第十三章	教化
192	第十四章	刑名
203	第十五章	戢暴
209	第十六章	备武
216	第十七章	城管
222	第十八章	如何领导府县官
243	附录一	《牧令书》引文作者总目
251	附录二	清代府县官任职制度和任职程序
253	附录三	清代府县俸禄标准
255	参考文献	



第一章 职业修养

府县官的职业修养是《牧令书·卷一治原》的关键词。“治原”之“原”，即本原、根本的意思。“治原”就是要抓住治理的本原、根本。

府县治理的本原、根本是什么？做过岐山知县、嘉定知府、夔州知府的李文翰在《牧令书·自序》中说：“古之言治道者，要在于养民而已，牧令养民者也，以仁心为之质，而又有其才以佐之，斯利兴弊除，家给人足，而治蒸蒸日上焉。”徐栋为《牧令书·卷一治原》写有一篇小序，全文是：“设官凡以为民也，而征诸民必本，诸身其道，自生民以来未之或易。不明乎此，而欲治民，非空谈即杂霸耳。”（本章引文除标明出处外，均出自《牧令书·卷一治原》）这是说，官是为民而设置的，做官的人首先要明白以民为本的根本要求，这是从来没有改变的。不明白这一点，想治理好府县，不是“空谈”，就是“杂霸”之流。这也同时表明，府县官的修养，是一种职业修养，良好的修养与府县官的职业与生俱来，不管是谁，只要在这个职位上，就要如此修养。

谢茂松博士在读船山学说之《大臣之道》（中华书局，2013年第1版）一书中谈到修己与治人的关系时说：如果要用一句话来概括中国文明之要义以及治道，那就是“内圣外王之道”，内圣是“修己”之心性修养，外王是由“修己”而后“安人”“治人”的治国平天下之经世致用，“己欲立而立人，己由达而达人”。内圣为“明体”，外王为“达用”，体立而用达，由内以乎外，内外一体贯通，二者缺一不可。他同时谈到，有仁心，还须有术，方能成就仁政之功业，故术亦甚为紧要，术是什么呢？术是“心之所生”（正所谓“心术”），是“四通八达之道”，心中所有的处处逢源之道，而人却不自知心原本有广大深远之术，具广大变通之用。心是术之体，术不在心之外，术也反过来成全了心。

通常，官员职业修养的途径：一是读书，一是在实践中发明事理，二者缺一不可。出身进士，做过湖北荆州知府的梁章钜在《政事》一文中说：“先儒言道学政治不可使，出于二，盖治天下国家而不先自治其心，则必不能无私，而爱憎取舍必不能大公而至正。然亦有目恃其心之无私，而吏治贤否、民情苦乐不能洞彻无壅蔽，而措注不能以悉当者，故又须学以济之。吕新吾云，‘做天下好事，既度德量力，又须审事择人。专欲难成，众怒难犯，此八字者不独妄动邪为者宜慎，虽以至公无私之心行正大光明之事，亦须调剂人情，发明事理，俾大家信从，然后动有成，事可久。盘庚迁殷，武王伐纣，三令五申，犹恐弗从。盖恒情多暗于远识小人，不便于己私，群起而坏之，虽有良法，胡成胡久。’”

作为清代府县官来说，任职之前，可谓个个已是饱学之士，满腹经纶。他们在府县官职位上的修养更依重实践来发明事理。因此，先进典型的精神风貌和行政经验成为职业修养的重头，徐栋正是如此来编辑“治原”的。

府县官：“临民”“一邑之主”“权专”

《牧令书》作者认为，府县官的基本特点是“临民”“一邑之主”“权专”。换言之，府县官就是临民的“小皇帝”，或言诸侯国的国君。其实，在众多的诸侯国中，有的诸侯国还没有后来的乡镇之大，更不及府县的规模，侯国与郡县的实质差别只在于，郡县的官员不是分封和世袭，而是选任，有期限，不继承。

谢金銓（1757—1820），历任嘉义、南靖、安溪、南平等县教谕，有“一代通儒”之称。他在《居官致用》一文中说：“天下真实紧要之官只有两员：在内则宰相，在外则县令。……盖宰相所措置者在天下，而县令所措置者在一方。至于目击生民之疾苦，亲见其利害，则宰相有不如县令者矣。天之所以立帝王者，以为民也。帝王不能以一人之耳目手足遍及天下，必分立官府以治之，其实政实治则在县令。帝王者天下之主，县令者一邑之主也。”

周际华（1772—1846），进士，出任过辉县知县、陕州知州、高淳知县、兴化知县，江都兼署泰州知州。他在《庭训》一文中说：“一宰之微，去君门虽远，然天下事所重寄者，惟此亲民之官，上至道府已属隔膜，况更等而上之耶！”

实在为国家培养元气，莫又苍黎，责在牧令而已。牧令之贤否，政事之善败，随之即民生之祸福。”

陕西咸阳知县江开在《牧令书·跋三》中说：“自钱谷兵刑农田水利蚕桑学校捕盗救荒诸大政，是六官庶司之所分职，而州县独兼之，甚矣，州县之难也。天下者州县之所积，牧令得其人则州县治，州县无不治，则天下治矣。”

有过30年“绍兴师爷”经历而后任湖南宁远知县、新田知县署道州知州的汪辉祖在《勤职》一文中说：“州县一官，作孽易，造福亦易，天下治权，督抚而下莫重于牧令，虽藩臬道府皆弗若也，何者，其权专也，专则一，一则事事身亲，身亲则见之真，知之确，而势之缓急、之重轻皆思虑，可以必周力行，可以不惑求治之，上官非惟不挠其权，抑且重予以权，牧令之所是，上官不能意为非；牧令之所非，上官不能意为是。”

知府知县说“是”，上级不能说“不是”；知府知县说“不是”，上级不能说“是”。在这里，“一邑之主”的“权专”的语态已清楚不过。说这种霸气话的底气何来？就在于他们是身处实践第一线的学问家和政治家的“双料货”。那么，谁有资格管着他们？掌握他们生死大权的，一是朝廷，这自不待说；一是治下的民众。王夫之《读通鉴论·卷一秦始皇》一文中就讲到，郡县制的好处之一是“民于守令之贪残，有所籍于黜陟以苏其困”。即对于郡守县令的贪婪残暴，老百姓可以借助罢免或贬降，以减轻自己的灾难。牧令书作者的前任中，有的知府知县就是被百姓轰走的。

于成龙及其《与荆雪涛论罗城事书》

真实的于成龙（1617—1684），大器晚成。他参加乡试，山西省城太原考场考官公然行贿受贿，徇私舞弊，于成龙在考卷上痛陈时弊，直抒胸臆，结果正榜无名，勉强考取了个副榜贡生（相当于备取生，不算中举，但可以直接参加会试）。会试之后，于成龙以父亲年老为借口，辞去做官的机会，回到来堡村。后又到太原崇善寺开办的学校学习4年，乡试中又落榜了，后入国子监学习。顺治十八年（1661），已45岁的于成龙，才获得广西罗城县知县的朝廷委任，从此，历任知县、知州、知府、道员、按察使、布政使、巡抚和总督加兵部尚书、大学士等职。在20余年的宦海生涯中，三次被举“卓异”，