

从京师大学堂到学部： 清末中央教育财政的形成^{*}

蒋宝麟

摘 要：1898 年创办的京师大学堂既是当时全国最高学府，同时担负教育行政之责，于经制财政外另立新的经费收支体系。1904 年，总理学务处承接了大学堂的教育行政与经费管理职能。清廷于 1905 年底设学部以承担中央教育行政机构的职能，学部成为新政背景下融合教育管理旧制、临时措置于一体的新型经制中央机构。教育经费体系经前期过渡，正式归入学部。由此，中央教育财政体系逐步成形，财政规模亦日渐扩大。在教育与官制改革的交互作用下，清末中央教育财政呈现两大特征：一是外销与内销双轨财政体制并行，在相当长一段时期内，大学堂经费体系与科举经费体系同时存在；二是“内销—外销”财政体系向“中央—地方”财政体系转型，大学堂经费与内销性质的科举旧款、外销性质的各省摊解款逐渐整合，并与各级政区相对应，形成“上下”层级的全国教育财政体系。中央教育财政体系的形成，是清末教育、官制与财政改革中交错互动关系的集中体现，折射出清末地方外销财政扩张与中央财政集权的悖反趋向。

关键词：京师大学堂 学务处 学部 中央教育财政

对于清末的京师大学堂与学部，学界均有较多关注，但二者间的制度延续性尚未得到足够重视，从财政制度角度展开研究者更为鲜见。既有研究对京师大学堂经费与中央教育财政的关联多有呈现，但对戊戌变法之后十余年间大学堂经费来源的变化未及深论，忽略大学堂经费体系的独立性与支出的涵盖面，对“学部经费”收

^{*} 本文承匿名外审专家指正，谨此致谢！

支方式的判断亦存在可商榷的余地。^①从京师大学堂到学部，中央教育行政机构正式确立，中央教育财政体系亦日渐成形。在清代财政史领域中，虽然诸多问题已得到充分研究，但对清末中央教育财政迄今仍缺乏关注。

有鉴于此，本文拟结合清末教育、官制与财政改革历史进程，勾勒中央教育财政的形成轨迹，进而探讨中央教育财政的性质与特点。本文的另一关注点是清末中央教育财政如何糅合“正款”（“内销款”）与“外销款”，“内外”式的科举经费体系如何转型为“上下”层级的全国教育财政体系。从更宏观的层面而言，从“内外”到“上下”的体制转型，恰是近代中国从王朝国家向民族国家演进过程中，政治制度与财政制度变革的关键线索之一。

一、京师大学堂创办之初的户部拨款

甲午战争之后，中国官绅多有普设新式学堂之议。1896年6月，刑部左侍郎李端棻奏请“自京师以及各省府州县皆设学堂”。^②总理衙门议复此折，称“建立京师大学堂一节，系为扩充官书局起见，请飭下管理书局大臣察度情形，妥筹办理”。光绪帝下旨“依议”。于是，到9月，管理书局大臣、工部尚书孙家鼐遵旨筹设京师大学堂。孙家鼐奏陈筹备方案，建议“飭下户部，转飭南、北洋大臣，无论何款，各按月拨银五千两作为京师学堂专款，解交户部。自奉旨之日起，由臣飭派局员，按月领取”。^③

孙家鼐的筹款建议反映出当时的财政状况。在清代，朝廷通过“解款协款制度”控制各省的财政收支，即各省奉朝廷之命征收各项赋税与开销各项经费，动支所剩余银两须运解邻省或朝廷。本省动支称为“存留”，运解部分称为“起运”。存留与起运

① 庄吉发曾对京师大学堂经费有简略论述，参见《京师大学堂》，台北：文史哲出版社，2016年，第115—123页。商丽浩对近代公共教育经费有较为系统的研究，指出：“1898年，户部正式投资于京师大学堂，这是中央财政直接投资新式教育的开端”，京师大学堂“在旧的中央教育财政收支范围以外”；进入20世纪后，随着分级新式教育的发展，国库支出个别高等教育经费，这是“清末中央教育财政职能的急速更新”。（《政府与社会：近代公共教育经费配置研究》，石家庄：河北教育出版社，2002年，第36—44页）关晓红在其专著中将管学大臣时期与学务大臣时期称为“学部以前教育财政”的两个阶段，论及管学大臣对京师大学堂经费来源的筹划，揭示学务处与学部经费的承接关系。她认为，“学部对全国教育经费的管理基本是宏观控制，其财权则限于学部本身经费的筹措使用”。（《晚清学部研究》，广州：广东教育出版社，2000年，第266—277页）

② 《刑部左侍郎李端棻奏请推广学校折》（光绪二十二年五月初二日），《京师大学堂档案选编》，北京：北京大学出版社，2001年影印本，第2页下栏。

③ 《工部尚书孙家鼐奏陈遵筹京师建立学堂情形折》（光绪二十二年八月二十一日），《京师大学堂档案选编》，第8页下栏、13页上栏。

的数额由各省于每年冬将预估数额上报户部,称为“冬估”。此估数须经朝廷批准,每年分春秋二次执行,故名“春秋拨”。但太平天国运动兴起后,原有的“估拨”体制日益崩坏,转而由各省向朝廷“摊解”,即新增的赔款、练兵及其他事业用款由各省摊派解京,朝廷不问上解经费出自何项收入,是否属于“报部正款”,同时各省也留有更多朝廷无法掌握的“外销款”。在清代的财政体制中,正款亦称“内销款”,有定额,有专门用途,收支须向户部报告(“奏销”或“报部”)。与之相对,外销款没有定额,有时用途不定,互为挪移,户部无法掌握这些经费的用途与数额(“不报部”),地方上“自筹自用”的经费多归为外销款。^①晚清的两江总督例兼南洋大臣、直隶总督例兼北洋大臣,南、北洋大臣既是封疆之首,又管涉外、通商、海关事务,颇具财权。新设的京师大学堂不从户部动支正款,侧面反映了当时中央与各省的财政关系。

然至1898年,大学堂的筹备工作仍杳无音信。有观点认为,孙家鼐的筹备意见虽得光绪帝赞同,“但顽固派却以经费困难等为由,主张‘缓办’。于是,建立大学堂的事就被搁置了”。^②这一说法在大陆史学界影响较大,许多论著都照引此说。^③根据茅海建的考证,在孙家鼐上奏筹备方案之后,光绪帝面见各军机大臣,对此没有进行太多的讨论便散值了,上谕将此折“暂存”,即大学堂筹备被搁置。其原因一是经费紧张,二是科举新设“时务一科”,动作甚大。^④尽管如此,茅氏尚未注意到之后的一些情况。孙家鼐于9月27日上奏,同日上谕“暂存”。不过,同年12月6日上谕,令“各直省添设学堂,实力举办”,并称“京师、上海两处既准设立大学堂,则是国家陶冶人材之重地,与各省集捐设立之书院不同,着由户部筹定的款,按年拨给,毋庸由盛宣怀所管招商、电报两局集款解济,以崇体制”。^⑤这就意味着,光绪帝并未否定京师设大学堂的计划,而是否定了孙家鼐的筹款方案,指令由户部直接为大学堂拨款。

1898年中,筹办京师大学堂再次被提上朝廷的议事日程。7月2日,军机大臣、总理衙门大臣会同奏复京师大学堂开办要点及详细章程。他们提出,办该学堂的

① 参见彭雨新:《清末中央与各省财政关系》,《社会科学杂志》第9卷第1期,1947年6月,第83—91页;何汉威:《清季中央与各省财政关系的反思》,《“中央研究院”历史语言研究所集刊》第72本第3分,2001年9月,第607—610页。按,清代官方支出的科场、考棚、廪膳等科举经费按奏销性质,分为“内销款”与“外销款”两大类,即“内外”式经费体系。

② 萧超然等编:《北京大学校史(1898—1949)》,北京:北京大学出版社,1988年,第10页。

③ 如宋恩荣主编:《近代中国教育改革》,北京:教育科学出版社,1994年,第66页;王晓秋:《戊戌维新与京师大学堂》,《北京大学学报》1998年第2期;郝平:《北京大学创办史实考源》,北京:北京大学出版社,2008年,第110页。

④ 茅海建:《京师大学堂的初建——康有为派与孙家鼐派之争》,《戊戌变法史事考二集》,北京:三联书店,2011年,第218—219页。

⑤ 中国第一历史档案馆编:《光绪朝上谕档》,桂林:广西师范大学出版社,1996年影印本,第22册,第184页上栏、287页上栏。

“要义”有四端，第一就是“宽筹经费”，因学堂规模宏大，购置图书、器材甚多，所以“非有额拨常年专款，断难持久”，约计开办经费银 35 万两，由户部“即速筹拨专款”；其中，常经费 18 余万两，“宜预先指定”。^① 所附《大学堂章程》列有“经费”专章，规定用西式豫（预）算表、决算表的方式管理经费收支。^② 显见，此奏复仅提到京师大学堂应有“专款”，但未说明款从何来。翌日，清廷颁布上谕，照军机大臣、总理衙门大臣所拟办理，派协办大学士孙家鼐管理大学堂事务（当时简称“管学大臣”），并明确“所需兴办经费及常年用款，着户部分别筹拨”。^③ 由此，京师大学堂筹办大政方针敲定，其经费来源也终于确定。

孙家鼐任管学大臣后即推进京师大学堂筹办事宜。与此同时，户部根据大学堂预算表所列开办经费银 350000 两、常年用款 188630 两，加之新设之译书局（并入大学堂——引者注）经费每年 12000 两，每年共计 200630 两，“遵旨筹拨”。户部认为，“若将款项由各省指拨，诚恐报解迟滞”，故决定从户部在华俄道胜银行的存款利息银中划拨。户部存华俄银行库平银 500 万两，年利息 4 厘，每年可获利息库平银 20 万两（申合京平银 212000 两）。该行已将上年利息备齐，户部拟将全部利息京平银 212000 两作为大学堂开办经费，不敷之京平银 138000 两在部库正项内支給。自当年起，户部按年从该行提出利息银中的 200630 两作为大学堂常经费，余下 11370 两仍存该行候拨。大学堂戊戌年的常年用款在银行结算利息银之前，故先由户部垫发。所有经费由负责大学堂修建工程的庆郡王奕劻、礼部尚书许应骙与管学大臣孙家鼐到部承领，户部即行札饬华俄银行与部库如数拨给。所有动支款项，须报部查销。^④

不久之后，孙家鼐奏译书局购置图书与机器之经费不足，原请开办经费 10000 两，光绪帝下旨再加 10000 两；常经费原为每月 1000 两，增至每月 2000 两。所增经费由户部筹拨。^⑤ 大学堂所用经费，直接赴户部“持具印领”。^⑥

① 《军机大臣会同总理衙门奏覆遵议大学堂章程折》（光绪二十四年五月十四日），《京师大学堂档案选编》，第 24 页上栏—25 页下栏。

② 《大学堂章程》（光绪二十四年五月十四日），《京师大学堂档案选编》，第 37 页上栏。

③ 《着照所议章程办理并派孙家鼐管理大学堂事务谕旨》（光绪二十四年五月十五日），《京师大学堂档案选编》，第 41 页下栏—42 页上栏。

④ 《户部筹拨京师大学堂兴办经费及常年用款奏折》（光绪二十四年六月），北京大学校史研究室编：《北京大学史料》第 1 卷，北京：北京大学出版社，1993 年，第 511 页。按，户部存华俄银行款与 1896 年《中俄密约》有关。该条约规定，中国允许俄国修建中东铁路，该铁路由华俄银行修建与经营。两国于当年 9 月签订合同，中国将库平银 500 万两入股该银行，使中东铁路名义上由两国共同经营。（王芸生编著：《六十年来中国与日本》第 3 卷，北京：三联书店，1980 年，第 119—124 页）

⑤ 《户部为增拨大学堂经费事知照吏部》（光绪二十四年七月初二日），北京大学校史研究室编：《北京大学史料》第 1 卷，第 511—512 页。

⑥ 《户部知照大学堂具领经费时间事》（光绪二十四年七月初八日），北京大学校史研究室编：《北京大学史料》第 1 卷，第 512 页。

戊戌政变爆发后,大部分新政被慈禧太后废止,京师大学堂得以保留。^①12月31日,京师大学堂正式开办。^②但此后该学堂办理并不顺利。1899年5月6日,因御史参奏京师大学堂“糜费过甚,请飭归并删除”,清廷要求孙家鼐对其进行整顿。^③为此,孙家鼐逐条辩解,称已裁减部分中西教习,户部所领的常经费“每月节省,皆有赢余”。^④7月17日,上谕批准孙家鼐因病续假,由吏部左侍郎、大学堂总教习许景澄“暂行管理”大学堂事务。^⑤12月26日,上谕准孙家鼐开缺。^⑥不过许景澄并未被实派为管学大臣,此后一直是“暂行管理”。同日,许、孙二人正式完成京师大学堂所有现存未经动用本息及暂存各款的交接。当时大学堂净存银34057.0845两。^⑦

许景澄暂行管学后,京师大学堂并未发生大的改观。或因大学堂办学规模一时难以扩充且朝野多有批评其糜费之声,许景澄于1900年4月20日上奏,称大学堂开办以来,图书、仪器购置费用在常经费动支,未动用20万两开办经费,呈请缴还此款,并表示开办经费原定20万两,每年约可节省六七万两,“俟本年七月续届一年期满,核得确数,再行奏闻”。^⑧管学大臣不求扩充经费,反而缴还开办经费,在奏折的字里行间,京师大学堂已形同“鸡肋”。戊戌政变后,京师大学堂虽未裁撤,但其后守旧派当权,清廷时有废学之议,加之科举取士的恢复,列强又对大学堂人事、教学进行干扰,所以大学堂未入正轨。^⑨其实,许景澄算不上守旧。此前任大学堂总教习时,他曾批评孙家鼐“太偏于理学”而忽视科学,对课程“时时蕲有所匡正”。^⑩但在各方施压下,许景澄只得消极应对。

① 《着停止变法京师大学堂仍行开办谕旨》(光绪二十四年八月十一日),《京师大学堂档案选编》,第66页下栏—67页上栏。

② 《学堂纪事》,《申报》1899年1月17日。

③ 《着孙家鼐覆奏整顿大学堂之谕旨》(光绪二十五年三月二十七日),《京师大学堂档案选编》,第76页上下栏。

④ 《协办大学士孙家鼐奏陈大学堂整顿情形折》(光绪二十五年四月初一日),《京师大学堂档案选编》,第76页下栏—79页下栏。

⑤ 《着许景澄暂行管理大学堂事务谕旨》(光绪二十五年六月初十日),《京师大学堂档案选编》,第81页下栏。

⑥ 《着准予孙家鼐开缺谕旨》(光绪二十五年十一月二十四日),《京师大学堂档案选编》,第82页上栏。

⑦ 《许景澄为大学堂经费事呈孙家鼐文》(光绪二十五年十一月二十五日),北京大学校史研究室编:《北京大学史料》第1卷,第512—513页。按,编者拟题有误,“呈”应为“咨”。

⑧ 《吏部左侍郎许景澄奏报大学堂缴还开办经费折》(光绪二十六年三月二十一日),《京师大学堂档案选编》,第88页上栏—89页上栏。

⑨ 参见张海荣:《思变与应变:甲午战后清政府的实政改革(1895—1899)》,北京:社会科学文献出版社,2020年,第386—391页。

⑩ 《京师大学堂沿革略》,汤志钧等编:《中国近代教育史资料汇编·戊戌时期教育》,上海:上海教育出版社,2007年,第249页。

此时又逢“庚子事变”，从6月21日至7月18日，义和团及部分清军围攻东交民巷使馆区，使馆区损毁严重。就在这一当口，许景澄于7月9日奏请“暂行裁撤”京师大学堂。其理由有三：一是“现在京城地面不靖，住堂学生均告假四散”；二是东交民巷一带被毁，华俄银行被破坏，本经费未向该行支领，而上年在该行的余存款也无从支领，以后费用亦无所出；三是“创建大学堂之意，原为讲求实学、中西并重，西学现非所急，而经史诸门，本有书院、官学”，不必另立学堂。大学堂停办后，存华俄银行余款待日后清理，自上年7月后用过的经费报户部备核，房屋交内务府收管。同日，该折获准。^①由此，开办一年半的京师大学堂遂告一段落。

二、京师大学堂复办后经费来源的确立

1901年1月29日，尚在西安行在的慈禧太后以光绪帝的名义颁布上谕，宣称“世有万古不易之常经，无一成不变之治法”，强调从学习“西艺之皮”进到“西政之本源”。^②学界一般将此视为“清末新政”的开端。以兴办各级各类学堂为中心的新式教育制度改革，是各项新政中施行较早且涉及范围较广者。9月14日，清廷专门颁布兴学上谕，其中提及“京师已设大学堂应行切实整顿”，^③这就意味着“暂行裁撤”的京师大学堂经过“整顿”可以复办。

1902年1月10日，清廷颁布上谕，宣布“京师首善之区……从前所建大学堂应即切实举办”，派张百熙为管学大臣，经理学堂一切事宜。次日又宣布将同文馆并入大学堂。^④这标志京师大学堂正式复办。上谕下发之后，外务部就咨告张百熙，京师大学堂10余万两存款在华俄银行与中国通商银行存放，“所有书籍、仪器、家具、案卷等项，一概无存”，大学堂附属的官书局在庚子之变中损失现银200余两及零星物件，其他如银行存折、房屋、书籍、机器、家具等均未受损失；医学堂被毁严重，将由管理者另行呈报。^⑤

在担任管学大臣后不久，张百熙于1902年初奏陈京师大学堂5条“推广办法”，其中最后一条是“经费宜宽筹”。戊戌年时，户部将华俄银行年利息京平银212000两中的200630两作为大学堂常经费。他要求将所有利息款拨为大学堂常经费，并

① 《吏部左侍郎许景澄奏请暂行裁撤大学堂折》（光绪二十六年六月十三日）、《着依议暂撤大学堂谕旨》（光绪二十六年六月十三日），《京师大学堂档案选编》，第89页下栏—90页上栏、90页下栏。

② 中国第一历史档案馆编：《光绪朝上谕档》，第26册，第460页下栏—462页上栏。

③ 中国第一历史档案馆编：《光绪朝上谕档》，第27册，第175页下栏—176页上栏。

④ 中国第一历史档案馆编：《光绪朝上谕档》，第27册，第249页上栏、251页上栏。

⑤ 《外务部为恢复大学堂知照管学大臣张》（光绪二十七年十二月初八日），北京大学校史研究室编：《北京大学史料》第1卷，第51页。

将500万两本金拨归大学堂，仍存该行生息，“款项既有专注，名目亦免涉纷歧”，由学堂自行与银行结算，年终开列清单奏呈，免向户部办理报销。但是，“常年款项，所增尾数究属无几，仍须添拨巨款”，当时江苏、安徽、四川、湖北、湖南等省的学生出洋留学，督抚拨银数万，而大学堂也有高等功课，“前项学生赴外肄业，可送外国者，亦可送大学堂”，而且京师大学堂为各省高等学堂学生“咨送肄业地步”。如此，各省就应“合筹经费拨济京师”。具体方案为：由皇帝饬各省督抚，大省每年筹2万两，中省每年筹1万两，小省每年筹5000两，“常年拨解京师大学堂”。^①此外，由于同文馆历来附设于总理衙门，常经费原由外务部（总理衙门）在海关船钞项下拨用三成，该馆并入大学堂后（同文馆改组为京师大学堂译学馆），外务部将此款“扣留”，故该馆归并大学堂后“竟成无米之炊”。张百熙认为，各省如能按期解款，该馆经费不致短少。否则，非另拨的款不足以维持。^②上谕准奏，并命各省督抚“量力认解”。^③简言之，京师大学堂复办后新的经费来源有：一为确立基本金，二为各省“认解”经费。

京师大学堂从创办直至裁撤，其经费来源全赖华俄银行利息银，存款本金仍属户部。该款的支取方式是户部先向银行支取利息，再由大学堂向户部领款。大学堂复办之后，华俄银行存款由户部改归大学堂，所有利息作为其常经费，由大学堂直接向该行领款。这就意味着这批存款在事实上成为大学堂的基本金，不再有户部挪作他途的可能性。

在获准京师大学堂经费来源方案后，华俄银行将大学堂历年常经费未经动用而存银行者，扣除龙州铁路本息与俄文学堂经费，剩余库平银428330.26两，加之本年度常经费20万两，共计628330.26两备齐，“专候提拨”。^④9月23日，管理大学堂经费的支应提调绍英赴华俄银行提取此款。^⑤华俄银行存款年利息库平银

① 《管学大臣张百熙奏陈筹办大学堂情形折》（光绪二十八年正月初六日），《京师大学堂档案选编》，第108页上栏—109页上栏。

② 《管学大臣张百熙奏请将同文馆经费指拨的款片》（光绪二十八年正月初六日），《京师大学堂档案选编》，第110页上下栏。按，总理衙门成立后直至改设外务部，其大宗收入为各海关三成船钞，支出以同文馆为最多。三成船钞的拨款名目是“同文馆经费”，但实际上，该经费大部分被用于总理衙门以及与总理衙门无隶属关系的神机营、步军统领衙门的支出。（详见陈文进：《清代之总理衙门及其经费（1861—1884）》，《中国近代经济史研究集刊》第1卷第1期，1932年11月，第54—59页；任智勇：《三成船钞与同文馆》，《中国社会科学院近代史研究所青年学术论坛（2008年卷）》，北京：社会科学文献出版社，2009年，第72—90页）故外务部在同文馆划出后仍“扣留”此项经费。

③ 《着张百熙悉心兴办大学堂并由各省认解经费谕旨》（光绪二十八年正月初六日），《京师大学堂档案选编》，第112页下栏。

④ 《外务部为拨用华俄银行息银事致管学大臣暨户部咨文稿》（光绪二十八年八月十九日），北京大学校史研究室编：《北京大学史料》第1卷，第518—519页。

⑤ 《绍英日记》上册，1902年9月23日，张剑整理，北京：中华书局，2018年，第45页。

225000 两，京师大学堂常经费 20 万两，外务部从中提拨 2.5 万两作为俄文学堂经费。^①如除去大学堂与俄文学堂经费外，每年利息尚有余，余利也“归大学堂备用”。^②虽然大学堂直接向银行领款，但该行业务由外务部负责交涉，大学堂在领款前要向外务部发送咨文，而外务部亦将领用情况咨行户部备案，^③并以“外务部拨交华俄银行利息”命名。

上文已述，1898 年孙家鼐负责京师大学堂筹备事宜时，就提出由南、北洋每月向户部解交 5000 两，作为大学堂的专款，但被光绪帝否定。此次张百熙提出各省“筹解”大学堂经费，其实是孙方案的扩大版。不过，上谕所示为“认解”，而非“筹解”。认解意味着各省可按大、中、小三等省份的固定数额摊派，也可少摊，甚或不摊。

对此，山西巡抚岑春煊最早回应。他称，虽然山西在张百熙奏折中被称为“中省”，但“向号瘠区，常年出款浮于所入者，已有数十万之多。自庚子祸变以来，师旅饥谨交集，一时饷赈吃紧，司库搜罗一罄”，故只能“勉为筹解京师大学堂经费银五千两”。^④也就是说，山西仅认解一半经费。

河南巡抚锡良按中省标准认解 1 万两。此前河南各州县在征收丁漕平余（地丁银、漕粮的附加税，属“陋规”）内提取若干解往省城，作为学堂经费，认解京师大学堂经费从该款中动支。^⑤不久之后，河南方面就派员先将银 5000 两解京。^⑥

张百熙曾咨行江苏巡抚恩寿，请其认解京师大学堂经费，得知该省“前经部（户部）咨，酌令各属于所征丁漕内，每银一两、漕米一石各提银四分，另款存储，专为学堂经费”，希望列为大省的江苏将“前项学堂经费拨助大学堂，作为此次认解之款”。恩寿复称，确曾收到部咨，但苏属“太仓、长洲等三十三州县联衔稟请，邀免提捐”，而署理江宁布政使又飭宁属各州县“毋庸再议”，故“宁属既未提捐，苏属应一律办理”。既然没有这笔款项，也就“无从解济”京师大学堂了。^⑦简言之，江苏既不认解，也不准备暂解丝毫。不过，事态在 3 个月后有了转机。恩寿再

① 《张百熙为已札华俄银行提用息银事致外务部咨呈》（光绪二十八年八月二十九日），北京大学校史研究室编：《北京大学史料》第 1 卷，第 519 页。

② 《绍英日记》上册，1902 年 9 月 2 日，第 42—43 页。

③ 《大学堂为华俄银行拨付经费事呈外务部文》（光绪二十九年六月二十八日）、《外务部为声复逐年拨交大学堂息银数目事致户部咨文稿》（光绪二十九年七月），北京大学校史研究室编：《北京大学史料》第 1 卷，第 520—521 页。

④ 《山西巡抚岑春煊片》（光绪二十八年四月二十五日），中国第一历史档案馆编：《光绪朝朱批奏折》，北京：中华书局，1996 年影印本，第 89 辑，第 559 页上栏—560 页上栏。

⑤ 《河南巡抚锡良奏报筹解京师大学堂经费片》（光绪二十八年五月初一日），《京师大学堂档案选编》，第 141 页上下栏。

⑥ 《解运学堂经费》，《申报》1902 年 6 月 28 日。

⑦ 《江苏巡抚为筹解大学堂经费事咨京师大学堂文》（光绪二十八年五月十七日），北京大学校史研究室编：《北京大学史料》第 1 卷，第 530—531 页。

次咨复张百熙，称前次所称丁漕带征的学堂经费，江苏没有办理，所以无法拨助大学堂。虽然库储异常紧张，但“京师学堂振兴教育，系各省学堂之领袖，既奉札飭筹解，不得不勉力筹银”。江苏认解经费应由宁属、苏属“各半分筹”，他已令苏属藩库限七月二十日以前解到。^①而两江总督刘坤一会同江苏巡抚恩寿亦奏陈，已飭江宁、苏州两藩司“无论如何，设法合力筹解”，江宁藩司“于截留武卫军饷内匀拨银一万两”，江苏藩司“于光绪二十八年地丁款内动借一万两”，解交大学堂。^②江督与苏抚均未认解经费，但允诺于当年按大省标准解款。

这种未认解但仍解款的情况并非孤例。两广总督陶模、广东巡抚德寿会奏称，广东列为中省，但“库储久空”，由善后局“先行筹银一万两，明年察看情形，如库款稍可支持，仍当力任其难，随时筹解”。^③这表明广东只确认当年解款数额，到第二年则须“察看情形”，故属未认解。差不多情形，湖北巡抚端方于当年从职官报效项下先提库平银1万两汇解京师，但声明“此后常年经费，俟筹有的款，再请奏咨立案”。^④

与河南、江苏相似，张百熙咨行浙江巡抚任道镕，请该省从丁漕项下的学堂经费“拨助”京师大学堂。任道镕复称，“学堂经费一款，前经奏明，拨充省城大、中各学堂常年额支之用，尚形不足，委难分解”，请由藩库筹银4000两，运库与粮道库各筹银2000两，共计8000两，按年解济大学堂，并奏请飭户部将此款“作正开销，以资经久”。^⑤浙江属大省，应认解2万两，实际仅认8000两。安徽巡抚聂缉规按小省标准认解5000两，由该省地丁项下筹拨，强调该款“遵请援照浙江成案，作正开销”。^⑥

除此之外，有些省自我“降格”，如作为大省的湖南、江西仅按中省标准认解。^⑦还有一些省份既不认解，也不解款。如广西巡抚丁振铎直言本省经费短缺，

① 《江苏巡抚为解大学堂经费事咨京师大学堂》（光绪二十八年八月二十七日），北京大学校史研究室编：《北京大学史料》第1卷，第532页。

② 刘坤一：《奏报江苏地方解送京师大学堂经费事（折片）》（光绪二十八年九月十四日奉朱批），军机处档折件，149569，台湾“故宫博物院”藏。

③ 陶模、德寿：《奏筹解京师大学堂经费片》（光绪二十八年五月二十七日），宫中档奏折，408003476，台湾“故宫博物院”藏。

④ 端方：《奏为筹拨大学堂经费由》（光绪二十八年十二月十八日），军机处档折件，153595。

⑤ 《浙江巡抚任道镕奏报筹解京师大学堂经费并请作正开销片》（光绪二十八年九月二十七日），《京师大学堂档案选编》，第181页下栏—182页上栏。

⑥ 聂缉规：《奏报安徽省筹解京师大学堂经费银两（折片）》（光绪二十九年二月二十三日奉朱批），军机处档折件，154380。

⑦ 《湖南巡抚俞廉三奏报筹解京师大学堂经费折》（光绪二十八年六月二十四日）、《江西巡抚李兴锐奏报筹解京师大学堂经费片》（光绪二十八年七月十五日），《京师大学堂档案选编》，第144页上栏—145页上栏、174页上下栏。

“一俟财用稍纾，即当设法筹解”。^①

总之，在张百熙奏准方案的当年，大部分省份或按标准认解，或缺额认解，有未认解但允诺于当年汇解若干数额者，也有不认解又不解款者。至于认解经费来源则是五花八门，除了正款，更多的是各省督抚掌握的外销款，如附加税捐、厘金、财政局所收入、官绅报效银等。不过，各省各类款项作为大学堂认解经费后，均“作正开销”。^②“作正开销”意即各省解款均报部奏销，不过存在两种不同的情形。一种是各省动用外销款解大学堂，外销转为内销；另一种是动用本省的正款结余。按清代外省财政支出方式，由布政使司（藩司）掌管的款项，除了留支本省的常例开支与起运京饷、协饷外，剩余部分为留储的银钱，属藩库代户部存储，遇到本省或邻省急需时由部库批准动用。^③上述浙、皖两抚请求将解款“作正开销”，即在该省正款结余中动支，不再另筹，以减轻本省摊解款的压力。

各省解款由藩库直接汇兑至大学堂，存入正金银行生息。^④如1902年12月10日，绍英将浙江汇到大学堂的8000两与云南汇来的3000两，从“林记”取出，转存正金银行。^⑤

尽管大部分省份认解或允诺解款，但当年大学堂收额不甚理想。1903年9月，管学大臣张百熙、荣庆^⑥奏称，“除云南一省已解至二十九年分春季，此外，各省多将二十八年分经费解清，尚有已认未解，暨解仅及半者，至二十九年分经费均未报解”，大学堂“现办各事，无一可缓，而常款未充，入不敷出，每一综核，焦灼殊深”，故奏请并咨请各督抚催解经费。^⑦然而，情势并未好转。在此后几年中，各省拖欠情形十分普遍。从光绪二十八年（1902）至三十二年八月，除山东与陕西两省“如数解齐，毫无蒂欠外”，其余各省欠解经费数达16万余两。^⑧

① 《广西巡抚丁振铎奏陈筹解京师大学堂经费维艰折》（光绪二十八年五月二十八日），《京师大学堂档案选编》，第143页下栏。

② 《咨催各省速解大学堂欠解经费文》（光绪三十二年九月二十六日），北京大学校史研究室编：《北京大学史料》第1卷，第540页。

③ 魏光奇：《有法与无法：清代的州县制度及其运作》，北京：商务印书馆，2010年，第301页。

④ 《绍英日记》上册，1902年11月19日，第48页。

⑤ 《绍英日记》上册，1902年12月9—10日，第51页。按，“林记”应系大学堂指定的兑收各省来款的票号。

⑥ 1903年初，清廷增派刑部尚书荣庆会同张百熙管理大学堂事宜，即荣庆与张百熙共同充任管学大臣，荣为张的副手。参见关晓红：《晚清学部研究》，第45页。

⑦ 《两广总督为广东省认解大学堂经费事咨大学堂文》（光绪二十九年八月二十八日），北京大学校史研究室编：《北京大学史料》第1卷，第534页。

⑧ 《咨催各省速解大学堂欠解经费文》（光绪三十二年九月二十六日），北京大学校史研究室编：《北京大学史料》第1卷，第540页。

检视京师大学堂复办后历年收支,^①可以发现,各省如可按时照数解齐,认解款每年总计14万两。从光绪二十八年至宣统二年,尽管各省解款有拖欠,除了光绪二十八年与三十四年外,其他年份均在10万两以上,虽不似华俄银行利息银收入20余万两之多,但也相对稳定,是大学堂重要收入来源。

三、京师大学堂与学务处的经费收支结构

在京师大学堂正式开办之前,由军机大臣会同总理衙门大臣奏准的《京师设立大学堂章程》规定:“今京师既设大学堂,则各省学堂皆当归大学堂统辖,一气呵成,一切章程、功课皆当遵依此次所定,务使脉络贯注,纲举目张。”^②1902年大学堂复办后,《钦定京师大学堂章程》也规定,“京师大学堂主持教育,宜合通国之精神脉络而统筹之”。^③显然,大学堂在创办伊始,既是全国最高新式教育机构,亦承担中央教育行政的职能。不过,京师大学堂的“统辖”之责主要还是体现在教育系统的“贯注”上,而实质上行使统辖权的是管学大臣。此职既是京师大学堂主管,又为全国最高教育行政长官。

1904年1月,管理大学堂事务大臣改称总理学务大臣(当时简称“学务大臣”),由孙家鼐、张百熙、荣庆充任。学务大臣统辖全国学务,下设六处为其直属机构,该六处统称“总理学务处”或“(京师)学务处”。^④对京师大学堂而言,这引发如下变化:一是学务大臣不再直接管理京师大学堂,另设大学堂总监督,由大理寺少卿张亨嘉充任。^⑤相较于之前管学大臣下辖的大学堂总办,总监督的权责更

① 《咨催各省速解大学堂欠解经费文》(光绪三十二年九月二十六日),北京大学校史研究室编:《北京大学史料》第1卷,第540—542页;《核明光绪三十三年分本部收支各款折(并单)》,《学部官报》第76期,光绪三十四年十二月初一日,“本部章奏”,第2页b—3页b;《奏本部光绪三十四年分收支各款照章开报折(并单)》,《学部官报》第112期,宣统二年正月二十一日,“本部章奏”,第24页a—24页b;《奏宣统二年分收支各款数目折(并单)》,《学部官报》第153期,宣统三年四月二十一日,“本部章奏”,第4页a—5页a;《八月初三日内阁官报公布度支部咨行直隶等省欠解学部经费迅速解部缘由文(附件一)》(宣统三年八月十二日到),《两广官报》第20期,宣统三年九月,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊三编》第50辑第500号,台北:文海出版社,1989年影印本,第3392—3398页。

② 《大学堂章程》(光绪二十四年五月十四日),《京师大学堂档案选编》,第26页下栏。

③ 《钦定京师大学堂章程》(光绪二十八年十一月),北京大学校史研究室编:《北京大学史料》第1卷,第87页。

④ 参见关晓红:《晚清学部研究》,第58—59页。

⑤ 《学务大臣孙家鼐等奏请简派大学堂总监督折》(光绪二十九年十二月二十一日)、《着大理寺少卿张亨嘉充任大学堂总监督谕旨》(光绪二十九年十二月二十一日),《京师大学堂档案选编》,第220页上下栏、221页上栏。

重。二是学务大臣“统辖全国学务”，学务处为其直属办事机构，京师大学堂不再具有中央教育行政权。三是京师大学堂经费收支科目完全转入学务处，后者代替前者获得独立财政地位。虽然在体制上由学务大臣而非学务处管辖京师大学堂，但实际上学务处负有大学堂的财务之责。

华俄银行的存款利息与各省认解款是大学堂的两大收入来源。学务处成立之后，孙家鼐知照该行，“所有从前大学堂与华俄道胜银行来往款项，无论长存浮存各项票折，此后均须一律改写总理学务处名目，以清界限”。^①这就意味着大学堂专款转为学务处专款。另外，各省认解大学堂经费，由藩库直接汇解至大学堂改为汇解至学务处。如1904年12月，江西认解京师大学堂光绪三十年之经费1万两，由两名专员赴京，“交收”京师学务处。^②各省应解或拖欠大学堂的经费也由学务处出面催解。^③由是，大学堂改向学务处支领所有经费。^④下列光绪二十九年大学堂与三十年学务处的收支各款数额（详见表1、表2）。

此两表为四柱收支清册，其算术表达式为：旧管+新收-开除=实在。比较两表可以发现：首先，学务处成立前的大学堂各项收入（“旧管”加上“新收”）与学务处成立后的学务处各项收入，除了汇丰银行存款及利息外，其他各项基本相同。需要说明的是，光绪二十九年的“实在”项移入三十年的“旧管”项，而光绪二十九年大学堂“实在”项中的“长存汇丰银行”包括支应提调绍英于1903年11月2日从华俄银行中提出的存款京平银13万两，其中10万两存入汇丰银行，3万两“入支应浮存折”。当天，绍英将10万两存据送交管学大臣张百熙。^⑤这就表明大学堂的收入完全转为学务处的收入，而且除了零星的地租与余款外，学务处并未增加大宗款项。

① 《学务大臣知照华俄道胜银行改写存款名目》（光绪三十年二月初二日），北京大学校史研究室编：《北京大学史料》第1卷，第521页。

② 《江西巡抚夏岑奏报筹解京师大学堂经费片》（光绪三十年十一月初三日），《京师大学堂档案选编》，第257页下栏。

③ 详见《张之洞等收北京学务处来电》（光绪三十年八月二十五日到），虞和平主编：《近代史所藏清代名人稿本抄本》第2辑，郑州：大象出版社，2014年影印本，第100册，第126—127页。

④ 详见《学务处为准添拨常支经费请派员支领事致大学堂咨（稿）》（光绪三十年正月二十六日），《京师大学堂档案选编》，第236页上栏；《光绪三十一年至宣统二年京师大学堂经费统计》，北京大学校史研究室编：《北京大学史料》第1卷，第548页。

⑤ 《绍英日记》上册，1903年11月2日，第67页。查阅之前的《绍英日记》，他曾多次到汇丰银行存款或汇款。大学堂将华俄银行部分存款转存汇丰银行，绍英应起到关键作用，而张百熙亦知情。另外，“支应浮存折”指大学堂支应处的现款，其实这笔款项亦以“浮存”（即活期储蓄）的形式生息，利息款并不在正式的四柱收支册中体现，而是作为难以报销的开支。详见1902年11月19日《绍英日记》（上册，第48页）记“（绍英向张百熙）回明四柱簿仍列管收二项总数，并浮存利息另记一簿，不必列入四柱簿（簿）内，以备不便奏销之公款用项由此款内开支”。按，整理者句读有误，已更正。

表1 京师大学堂收支统计表(光绪二十九年)(单位:京平银两)

四柱类别	经费项目	数额	四柱类别	经费项目	数额
旧管	长存华俄银行	1059198.35	开除	各教习、职员薪水、川资	61140.99
	长存正金银行	22316.54		各项工程款	63869.00
	余存大学堂支应处	93889.585		购买书籍、仪器、标本等项	13691.365
	小计	1175404.475		派学生赴东洋留学川资、学费并派员送学生赴东洋往返等费	18641.62
新收	外务部拨交华俄银行光绪二十八年利息	406249.92	开除	拨交各机构经费	127912.12
	华俄银行长存利息	44493.31		各项杂支	43578.27
	正金银行长存利息	1735.86		小计	328833.365
	各省藩库解款合计	142836.58	实在	长存华俄银行	846659.81
	瓦窑地户敬甫吉缴还地价	192.50		长存汇丰银行	321253.86
	上海译书局缴还购书籍余款	138.79		长存正金银行	105015.42
	小计	595646.96		余存学务处	169288.98
旧管、新收共计		1771051.435		小计	1442218.07

说明:表内“开除”项中受大学堂拨款机构为:翰林院(编书)、内务府三旗小学堂、编书局、译书局、上海译书分局、译学馆、医学馆、官书局。

资料来源:孙家鼐等:《奏为大学堂光绪二十九年分收支用款数目列单报销(附清单一件)》(光绪三十年九月十八日),军机处档折件,163603。

表2 学务处收支统计表(光绪三十年)(单位:京平银两)

四柱类别	经费项目	数额	四柱类别	经费项目	数额
旧管	长存华俄银行	846659.81	开除	大学堂经费	125000.00
	长存汇丰银行	321253.86		大学堂添修学舍工程、购买木器	56500.00
	长存正金银行	105015.42		大学堂购买仪器	10000.00
	余存学务处	169288.98		大学堂正月分上半月火食、杂用、工食等项	810.95
	小计	1442218.07		拨交各机构经费	271921.17
新收	外务部拨交华俄银行光绪二十九年利息	317368.10	开除	大学堂、进士馆、译学馆赴东西洋留学生学费	45547.56
	华俄银行长存利息	29685.51		赴东西洋留学生川资、津贴、邮电费	15589.93
	汇丰银行长存利息	12850.15		各项杂支	15229.59
	正金银行长存利息	6411.32		小计	540599.20
	各省向大学堂解款合计	117958.88	实在	长存华俄银行	470195.28
	各项杂款收入	1626.31		长存汇丰银行	671253.86
	小计	485900.27		长存正金银行	114388.49
旧管、新收共计		1928118.34		余存学务处	131681.51
				小计	1387519.14

说明:表内“开除”项中受学务处拨款机构为:进士馆、译学馆、医学馆、八旗小学堂、实业学堂、内务府三旗小学堂、译书局、编书局。

资料来源:《学务处奏光绪三十年分收支各款折稿(附清单)》(光绪三十一年九月二十九日),北京大学校史研究室编:《北京大学史料》第1卷,第522—524页。

需说明的是，同样根据《学务处奏光绪三十年分收支各款折稿（附清单）》，商丽浩对学务处的经费来源作如下表述：“1904年学务处的主要经费来源，一部分是学务处旧管经费，包括华俄、汇丰、正金三所银行存款和学务处余款，为144万两京平足银；一部分为新收经费，包括新增各银行利息约为37万京平足银，以及各省藩司解到的大学堂经费约11万京平足银”。^①关晓红判断：“学务处的主要经费来源，一部分是旧管华俄、汇丰、正金三所银行的存款和学务处余款，一部分为新增各银行利息以及各省藩司解到的大学堂经费。”^②其实，“旧管”与“新收”为四柱收支中的两大类别，“新收”更非“新增”之意。对照表1内容，可断定光绪三十年学务处的收入项除了零星款项为“新增”外，“主要经费来源”完全为“旧有”，即基本金与各省认解款，只不过这些款项分长存款、利息与现款等部分，被分别归入“旧管”与“新收”项中而已。

其次，表1与表2“开除”即支出各项。比较两表可知，学务处设立后，大学堂支出项转入学务处支出项之内，而学务处支出范围扩展有限。这些支出大致分三类：第一类是京师大学堂及其附属机构。进士馆、医学馆、译学馆、编书局、译书局、官书局等为大学堂附属机构。^③第二类是设于京师的内务府三旗小学堂以及表2增列的八旗小学堂、实业学堂。其中，内务府三旗小学堂指内务府三旗设立的多所高等小学堂与初等小学堂，其前身是景山官学。^④大学堂补助这些学堂，可能与其在建造过程中征用内务府房地有关。^⑤八旗小学堂系1903年由宗室、觉罗、八旗等官学改设的8所小学堂，附属于京师大学堂，统归管学大臣管理。^⑥实业学堂系1904年初由商部设立，开办经费由商部自筹，常年经费由学务处每年“协济”2万两，另1万两由商部筹补。^⑦所以这笔经费系补助性质。第三类是留学经费，这体现了管学大臣与外务部会同主持官派留学事务的职责。^⑧

综言之，京师大学堂与学务处先后承担中央教育行政机构职责，但除去留学经费体现的“全国性”或“中央性”外，两者的支出范围以大学堂及其附属者为主，反映彼时中央教育财政规模的限度，也是中央层级兴学规模的写照。

随着各项学务的推进，学务处成立之后亟需用款，而各省汇解大学堂经费又

① 商丽浩：《政府与社会：近代公共教育经费配置研究》，第95页。

② 关晓红：《晚清学部研究》，第60页。

③ 参见郝平：《北京大学创办史实考源》，第244—268页。

④ 耿申等编：《北京近代教育记事》，北京：北京教育出版社，1991年，第19页。

⑤ 参见鲍宁：《清末京师大学堂建设中的房地产问题研究》，武廷海、黄鹤主编：《城市与区域规划研究》第6卷第2期，北京：商务印书馆，2014年，第95—110页。

⑥ 耿申等编：《北京近代教育记事》，第18页。

⑦ 《绍英日记》上册，1904年3月9日，第79页。

⑧ 舒新城编著：《近代中国留学史 近代中国教育思想史》，北京：商务印书馆，2014年，第34—35页。

时有拖欠,所以学务处一面向各省催解,一面准备开拓新的财源。不过很快,1905年12月,清廷设立学部,国子监归并学部,学务处事宜由学部处理,学务处事实上被取消。学部是主管全国各级教育的中央行政机构。^①同时,学部成为中央教育经费的经管机构,学务处的经费全部转入学部,后者的收支规模与经费性质有了新的变化。盖学部非由学务处改设,然学务处的教育行政与教育财政职权完全转入学部,作为非经制机构的学务处在事实上成为学部设立的“铺垫”。

学部设立后不久,1906年,各省设提学使司,学部对各省提学使有节制之权,各州县设劝学所,由此确立中央到地方的教育行政体系。各地之提学使司与劝学所不仅是两级教育行政机构,而且往往负各级教育经费经管之责。因此,不同于科举时代学官的内外官制,学部、提学使司、劝学所实构成一个与政区级别相对应的“上下”层级的政制与财政体系。

四、学部时期中央教育财政的收支规模与性质

学部设立之前的9月初,正逢科举制度被废除,与科举相关的各项经费顿失用途。11月29日,学务大臣孙家鼐上奏,因京师各项学务及东西洋留学推广,加之“各省协济之款实解不足”,故京师学务经费“出入数目相去悬殊”,请将各省各项科举例支款项“尽数解京,专备学务用款”。此外,“凡关于科举各项,无论报部、外销,一并提解京师。至各省认解大学堂协济款项,并乞飭下各督抚源源照解”。^②同日,朝廷颁发上谕,批准此请。^③显然,孙折奏请将各省各项科举经费提解至京师,作为京师学务用款,即学务处经费。而学部在成立之际,除了学务处经费及并入之国子监的少量经费外,别无其他恒定收入。^④学部成立后,学务处奏准各省提解之科举经费自然应归学部。

由于之前学务处奏请科举各款含义不够明确,学部对部分款项作了提解京师与截留各省的划分,但解释仍较含糊;再则,废科举之后,许多督抚对此拖延执行,或提出各项疑议。有鉴于此,1906年上半年,学部详定划分各项科举经费提留方

① 关晓红:《晚清学部研究》,第83—92页。

② 孙家鼐:《奏为学务紧要经费支绌拟请提解各省科场款项事》(光绪三十一年十一月初三日),军机处录副奏折,档号03—6002—027,中国第一历史档案馆藏。

③ 中国第一历史档案馆编:《光绪朝上谕档》,第31册,第194页下栏—195页上栏。

④ 学部奏报光绪三十三年该部收支各款曾称:“查光绪三十一、三十二两年分,前学务处及臣部收支各款,经臣部于光绪三十三年八月开单奏报,并咨明度支部、宪政编查馆各在案”。(《核明光绪三十三年分本部收支各款折(并单)》,《学部官报》第76期,光绪三十四年十二月初一日,“本部章奏”,第1页a)

案，咨行各省督抚飭各属遵照办理。^① 根据这一方案，各省分别按比例将科场（乡、会试）、考棚（岁科两试及府、州、县试）与廩粮、膳食、岁贡旗匾等各项科举经费每年提解学部，供其日常办公开支之用。^②

随着京师学务的扩展，学部规模与人员较之学务处大为增加，^③ 各省提解之科举经费仍不足以应付开销。1906年10月，学部以“自设部以来，经纬万端，支付各项日益繁剧”，而部中经费“除华俄银行息银外，专待各省协济，计每年解到之款亦不过十万两内外。以之支給直辖各学堂尚虞不足，若欲扩张规模，普兴教育，非另筹的款无从措手”。学部以此为由，奏请各省照解大学堂经费外，另按大省5万两、中省3万两、小省2万两的标准，由各省每年拨解学部，获准。^④

较之此前的京师大学堂与学务处，学部的大宗收入项目明显增多，支出规模也大幅度扩张。下列宣统二年（1910）学部收支各款数额，详见表3。

表3 学部收支统计表（宣统二年） （单位：京平银两）

四柱类别	经费项目	数额	四柱类别	经费项目	数额
旧管	长存大清总银行二款	150000.00	新收	各省申解、补解科举经费	100848.24
	长存大清储蓄银行	3575.00		各省申解、补解大学堂经费	114813.78
	长存华俄银行	82219.94		各省咨解杂项经费	114659.476
	长存正金银行	50000.00		小计	1016875.7857
	长存汇丰银行三款	300000.00	开除	学部各项经费	203113.4905
	应存学部会计司	278114.5981		各学堂经费	1068486.705
	小计	863909.5381		留学费	93513.33
新收	存款生息	264267.14		各衙门局所经费	192739.2931
	杂项收入	25557.1597		大豆公司股本	2950.00
	度支部拨款	170600.00		小计	1560802.8186
	外务部拨款	2755.25	实在	长存大清总银行	140000.00
	顺天府解国子监生息款	1153.28		长存正金银行	50000.00
	顺天府咨解各学堂经费	2058.93		应存学部会计司	129982.5052
	各处认解五城中学堂经费	22000.00		小计	319982.5052
	各省申解、补解学部经费	198162.49			

① 详见《本司奉督宪准学部咨科场款项应分别提留转行各属遵照办理札》（光绪三十二年五月），《直隶教育杂志》第2年第11期，光绪三十二年六月，“文牘”，第1页a—3页a。

② 《学部筹款维艰》，《大公报》1906年4月14日，第4版。

③ 左松涛：《有无之辨：清末中央设置学务处史实考》，《变动时代的知识、思想与制度——中国近代教育史新探》，武汉：武汉出版社，2011年，第107—109页。

④ 《奏请各省认解本部经费办法折（光绪三十二年九月十二日）》，学部总务司编：《学部奏咨辑要》（宣统元年刊），沈云龙主编：《近代中国史料丛刊三编》第10辑第96号，台北：文海出版社，1986年影印本，第135—139页。

说明:(1)表内“开除”项中受拨款各学堂为:大学堂、分科大学、内务府三旗高等小学堂、内务府三旗初等小学堂、八旗各高等小学堂、八旗初等小学堂、八旗第三高等小学堂、宗室觉罗八旗高等学堂、满蒙文高等学堂、法政学堂、优级师范学堂、女子师范学堂、内外城各两等初等小学堂、五城中学堂、女子初等小学堂、第一初级师范学堂、译学馆、劝学所、青岛学堂等;受拨款各衙门局所为:国子丞衙门、编译图书局、学制调查局、督学局、编订名词馆、京师图书馆、八旗学务处。(2)“新收”各项实际合计数为1016875.746。(3)在“存款生息”项中,外务部拨交华俄银行利息为230831.52。

资料来源:《奏宣统二年分收支各款数目折(并单)》,《学部官报》第153期,宣统三年四月二十一日,“本部章奏”,第1页a—12页a。

从上表可以看出,“旧管”中除了原先的华俄、正金、汇丰三家有外资背景的银行存款,还有大清总银行与大清储蓄银行的存款。其中,大清总银行的前身是1905年成立的户部银行,1907年学部已在户部银行存款。^①该行所存“二款”,一系学部存款,二系之前国子监的存款。大清储蓄银行由农工商部在上海创办。在“新收”中,“外务部拨交华俄银行利息”项与三项各省摊解款(大学堂、科举、学部)是学部收入之大宗,总计近64.47万两,占“新收”的63.40%。

关于学部各项收入的性质,除了学部俸银及原由户部拨发的八旗学堂经费与国子监膏火外,大学堂、学务处与学部的入款不在部库支出之列。^②换言之,清末中央教育财政在很长一段时间内并不在经制财政范围之内。这是晚清洋务新政用度在正款体系外另辟新境的缩影。

具体而言,华俄银行利息非固有正款,而是属于户部与外务部掌握的洋务经费,仍可算作“中央财政”投资。不过,华俄银行存款本金虽在事实上作为大学堂乃至学部的基本金,但原系中方股本,形式上非专款,所以不列入“旧管”项。而且从理论上讲,此利息款也不是定数。绍英甫任大学堂支应提调,便与外务部俄文翻译官、俄文学堂副监督塔克什讷(字木庵,正蓝旗汉军)谈及此款,后者称“所存之五百万,系其作生意之款,并非生息之款,所得利息多少无定,应以生意之盛衰为定”。^③的确,该款年利息不定,多则20余万两,少则数万两,“乃几至无有”,

① 《核明光绪三十三年分本部收支各款折(并单)》,《学部官报》第76期,光绪三十四年十二月初一日,“本部章奏”,第2页b。按,现在尚无法查到光绪三十一年学务处收支四柱册与三十二年学部收支四柱册,或在未开放的中国第一历史档案馆藏学部档案中。

② 户部历年收支各款项,详见《光绪二十九年部库进出款表附细数》《光绪三十年部库出入各款表》《光绪三十二年部库出入表》《光绪三十三年部库出入款目表》,清末铅印本,日本东洋文库藏。按,光绪三十三年,部库收入中有学部“回缴”款项。

③ 《绍英日记》上册,1902年9月2日,第42页。

故在 1904 年至 1905 年，报章盛传“俄人已将此款干没不认”。^①

自咸同年间起，传统的解款协款体制难以维系，出现了朝廷因一事向各省摊派一款的新筹款模式。^② 正如时人所言，朝廷办理各项新政事业，大凡“办一事兴一政，动辄分派大省若干，小省若干”。^③ 三项摊解款均属此性质，不过也有区别。一从形式看，各省提解的科举经费均有定数，按规定应每年如数解款。而各省解学部经费与解大学堂经费均属“认解”，意味着认与不认、多认与少认均可。直到 1910 年上半年，仍有福建、浙江、江西、云南、贵州、广西、甘肃等省未认解学部经费，直隶、山西两省“认而未解”，其余各省或“认解不及原派之数，或解款不及原认之数”。^④ 但不管是提解还是认解，各省均时常拖欠，导致学部经费紧张。据 1911 年 5 月学部奏报，各省拖欠学部各项摊解款共计 67 万余两。^⑤

二从来源看，在科举制废除前，科举经费中的“科场之款”与“廪膳之款”系“国用出纳”，为报部正款，除前者有部分数额系户部直接拨款外，此两项在各省有固定数额。^⑥ 考棚经费多系外销性质，乡试经费亦有属外销者。^⑦ 各省提解各项科举经费情况各异，但属于正款的科场经费与廪膳经费按规定应全数提解。各省考棚经费提解情况各有不同，大致分为全部截留、半提半留与少数提解多数截留三种。考棚费大都属于外销款。各省认解的大学堂与学部经费，多从各种渠道拼凑挪移而来，来源五花八门。如山西每年认解京师大学堂经费由藩司开支，“报部核销”；^⑧ 浙江认解京师大学堂经费藩库、运库与粮道库合筹，奏请“作正开销，以

- ① 汪康年：《记道胜银行之存款》，《汪穰卿笔记》，上海：上海书店出版社，1997 年，第 11 页。
- ② 彭雨新：《清末中央与各省财政关系》，《社会科学杂志》第 9 卷第 1 期，1947 年 6 月，第 89 页。
- ③ 浙江清理财政局编：《浙江全省财政说明书》，陈锋主编：《晚清财政说明书》，武汉：湖北人民出版社，2015 年，第 5 卷，第 693 页。
- ④ 《奏部款奇绌请飭各省清解折》，《学部官报》第 129 期，宣统二年七月十一日，“本部章奏”，第 6 页 a—6 页 b。
- ⑤ 《八月初三日内阁官报公布度支部咨行直隶等省欠解学部经费迅速解部缘由文（附件一）》（宣统三年八月十二日到），《两广官报》第 20 期，宣统三年九月，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊三编》，第 50 辑第 500 号，第 3392—3398 页。
- ⑥ 崑冈等修，吴树梅等纂：《钦定大清会典》卷 19《户部》，《续修四库全书》，上海：上海古籍出版社，1996 年影印本，第 794 册，第 176 页下栏—180 页下栏。
- ⑦ 参见《本司奉督宪准学部咨科场款项应分别提留转行各属遵照办理札》（光绪三十二年五月），《直隶教育杂志》第 2 年第 11 期，光绪三十二年六月，“文牒”，第 1 页 a—3 页 a。
- ⑧ 《山西藩库内外销支款说明书》，山西清理财政局编：《山西财政说明书》，陈锋主编：《晚清财政说明书》，第 3 卷，第 8 页；《张曾扬档存山西司库内销支款清折》，虞和平主编：《近代史所藏清代名人稿本抄本》第 1 辑，郑州：大象出版社，2011 年影印本，第 94 册，第 710、714 页。

资经久”；^①江西认解京师大学堂经费从“丁漕四分学堂经费”项下开支；^②湖南认解京师大学堂经费在“三成药厘”项下开支；^③广东认解学部经费由藩库、关库、运库、善后局与厘务局库合筹。^④按藩库、运库与粮道库为各省经制财政机构，但其掌握之款项未必均属正款。江西的“丁漕四分学堂经费”指征收地丁、漕粮时带征钱4分，系附加税性质；湖南的“三成药厘”系抽收三成的鸦片厘金，两者显系外销款。广东解学部经费由五个财政机构合筹，前三个为经制机构，后两个为督抚直接掌握的新设局所，无法判断前三者所筹经费之性质，但可肯定后两者为外销款。^⑤正所谓不论来源，但求数额。

由督抚直接掌握的大量外销款是各省财政独立的重要表征，但同时应重视此现象的另一面。各省摊派款有相当大比例属外销，虽实际所获未必如预期，但在事实上支撑日益庞大的“中央政府”开支，由此削弱各省的财政独立性。清末中央教育财政主要仰赖各省外销经费，同时又抑制这一经费体系在地方的膨胀。

在学部支出方面。较之表1与表2，表3“开除”中所列项目越来越多，有两点主要变化：一是学部本机构的开支远超学务处，学部不仅内设各司以及京师督学局、学制调查局、编译图书局等机构，还另设视学官员等。二是学部拨款范围内的学堂数与学堂支出总额均较学务处时代大幅增加。表3中“各学堂经费”所列，除了接受补助的青岛学堂外，可分为两类：学部直辖学堂与京师督学局所辖学堂，均设于京师。

学部直辖学堂有京师大学堂、法政学堂、译学馆、八旗高等学堂、满蒙文高等学堂、顺天高等学堂与优级师范学堂，均系高等以上学堂性质。^⑥1909年，因

-
- ① 《浙江巡抚任道镕奏报筹解京师大学堂经费并请作正开销片》（光绪二十八年九月二十七日），《京师大学堂档案选编》，第181页下栏—182页上栏。
- ② 江西清理财政局编：《江西各项财政说明书》，陈锋主编：《晚清财政说明书》，第6卷，第226页。
- ③ 湖南清理财政局编：《湖南全省财政款目说明书》，陈锋主编：《晚清财政说明书》，第6卷，第568页。
- ④ 《两广总督兼管广东巡抚事周馥折》（光绪三十二年十二月初十日），中国第一历史档案馆编：《光绪朝朱批奏折》，第90辑，第539页下栏—540页上栏。
- ⑤ 宣统年间《广东财政说明书》将“解款”项中的学部经费归为“正款”、“向系报部”。这说明该款已“作正开销”。参见广东清理财政局编：《广东财政说明书》，陈锋主编：《晚清财政说明书》，第7卷，第340页。
- ⑥ 学部总务司编：《第三次教育统计图表》，王燕来、谷韶军选编：《民国教育统计资料续编》，北京：国家图书馆出版社，2012年影印本，第3册，第65—66页。该统计表虽未明确说明系“学部直辖学堂”，但在“京师”篇中，这些学堂与京师督学局所辖学堂并列。此外，1910年下半年的学部奏折称“查前学务处直辖各学堂及资遣东西洋游学，岁需经费已达五十余万金”之语，可见学部有直辖学堂。详见《奏部款奇绌请飭各省清解折》，《学部官报》第129期，宣统二年七月十一日，“本部章奏”，第5页b。

分科大学已开设，原为京师大学堂主干的预备科改设京师高等学堂，暂归大学堂管辖。^①此外，接受学部拨款的法律学堂与实业学堂非学部所设。

京师督学局所辖学堂为京师“地方”官办中小学堂。光绪三十二年，学部设立京师督学局，“督理京师学务，所有京城内外中小学堂均归考查节制”，顺天府属各州县在“京城内外”（指北京内城与外城）以外区域的学务由直隶提学使司统辖。^②京师督学局的经费基本由学部拨发。^③1903年，京师设八旗学务处，专管八旗各所新式学堂。1906年京师督学局成立后，八旗学务处撤销，其所管学堂统归督学局。^④1909年，八旗学务处复设，由学部直属，由度支部另拨专款，原本由京师督学局管理的八旗中小学堂改归八旗学务处。^⑤

关于支出的性质，学部经费的支出范围主要包括直辖学堂、留学经费与学部本机构及下辖衙门局所经费，基本符合“中央本级支出”的模式。而对京师其他学堂的拨款，既与这些学堂隶属于京师督学局、八旗学务处有关，也有清代部库承担京师衙门与八旗用度的制度影响，^⑥并非单纯的“中央转移支付”。

从宣统三年起，度支部试办全国预算，中国历史上第一次出现全国范围的财政预算体系，宣告与传统财政收支体制告别。在此预算体系中，因国税与地税尚未确定，故收入项不划分国家与地方；支出项分国家行政经费与地方行政经费。其中，国家行政经费中的教育费分学部及直属机构、各省教育行政机构两类，地方行政经费中的教育费为各省省城学堂、各府厅州县教育行政机构及学堂两类。^⑦也就是说，之前的学部经费被作为国家教育经费中“在京衙门”经费，学部在形式上被赋予独立财政地位。此时，学部在咨行度支部与各省督抚时，将部库（度支部）收发的本部及直属各机构款项明确称为“中央学务（经费）”。^⑧这更接近现代意义上的中央

① 《学部奏大学堂预备科改为高等学堂遴员派充监督折》（宣统元年三月初六日），北京大学校史研究室编：《北京大学史料》第1卷，第149—150页。

② 《京师督学局一览表（光绪三十二年分）》，光绪三十三年铅印本，首都图书馆藏，第1页a。

③ 关晓红：《晚清学部研究》，第97、258—260页。

④ 参见刘仲华：《北京教育史》，北京：人民出版社，2008年，第169页。

⑤ 《宣统元年（1909）学部奏遵设八旗学务处并遴员派充总理协理折》，朱有献主编：《中国近代学制史料》第2辑下册，上海：华东师范大学出版社，1989年，第789页。

⑥ 参见史志宏：《清代户部银库收支和库存统计》，福州：福建人民出版社，2008年，第65—67页。

⑦ 参见《度支部奏定各省试办宣统三年预算报告总册式（附比较表式）》，《国风报》第1年第11期，宣统二年四月二十一日，第89—113页；《度支部尚书载泽等奏试办全国预算拟暂行章程并主管预算各衙门事项折》（宣统三年正月十四日），故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》下册，北京：中华书局，1979年，第1051页。

⑧ 《咨度支部、各省督抚各省应解本部各款项自宣统三年正月初一日起一律改由度支部经收文》（宣统二年十二月二十九日），《学部官报》第151期，宣统三年四月初一日，“文牒”，第23页b—24页b。

教育财政。然因清朝灭亡，宣统三年试办预算并无决算，宣统四年预算未能议定，遑论执行。因此，清末的中央教育财政始终未能完整施行预决算，无法明确划分央地收支关系。

结 语

从京师大学堂到学部，不仅标志着近代中国中央教育行政机构的确立，也伴随着中央教育财政的形成。清末教育改革进程中有三大时间节点：戊戌、辛丑两次兴学与乙巳废除科举。两次兴学直接促成京师大学堂的创办与复办，大学堂亦为清廷掌控的独立经费经管机构。兴学在物质层面必须得到国家有力的支撑方得持续，而当时的财政体制正处变动不居的状态中。科举制的废除为新式教育彻底扫除障碍，学部得以设立，科举经费与学部经费由各省摊解学部，加之学务处既有的基本金与大学堂摊解款，中央教育财政的基本收入规模由此底定；学部直属衙门、学堂以及京师各学堂的经费开销，构成中央教育财政的基本支出规模。

晚清的财政体制同时历经地方外销财政扩张与中央财政集权两个悖反的转型过程，在此夹缝中，中央教育财政呈现两大特征：一是外销与内销双轨财政体制并行，大学堂经费与奏销体系中的科举经费两个系统同时存在。中央教育财政以京师大学堂复办后所存华俄银行的基本金利息与各省摊解款，即所谓洋务经费与外销经费为两项收入大宗，由此确立中央教育财政收入的基座。尽管各省摊解款常存拖欠，但仍是中央教育财政一条相对稳定的收入渠道，内销经费则处次要地位。二是“内销—外销”财政体系向“中央—地方”财政体系转型，在“只求数额不论来源”的背景下，大学堂经费与内销性质的科举旧款、外销性质的各省摊解款逐渐整合为“中央教育财政”。同时，由于“举国一致”的科举制被废，各地逐步设立不同层次及专业化新式学堂，各省府厅州县在不同程度上掌握各自的教育经费，由此构成“上下”层级的教育财政体系。然中央与各省的教育财政并未完全区隔，学部的摊解筹款模式既是对地方财权的抑制，又往往遇到各省“地方主义”的挑战。各省的各项摊解款长期处于拖欠状态，造成中央教育行政机构财政能力较为薄弱，其财政规模受制于中央与地方财政的现实格局。

传统中国政教体制在理论上讲求“内外相维”，以此制衡京师内外之权重。从晚清时期朝廷与各省的财政关系看，“内外”平衡的关系愈发难以维系。显然，财政改制直接催生与传统科举经费体系迥异的中央教育财政，不过这仅为问题的一个向度。从政制改革的向度看，学务处与学部是清末官制改革的产物，新机构的设立间接促成中央教育财政的形成。由于中央官制（或称“内官制”）改革，中央教育财政由学府转入官府，中央教育行政权与财政权最终统属学部。在当时，中

央官制改革是清廷集权的手段，^① 学部集中财政权与此密不可分。中央教育财政依托三个机构逐渐形成与教育财权集中两个现象背后是清末教育、官制与财政三种改革逻辑之交错。这种交错关系的实质是，一方面，无论是财政还是官制，改革在客观上都促使两者从“内外”转向“上下”结构；另一方面，政区层级与教育层次对应的新式教育之于“乡、会两闾，乃国家抡才大典”的科举制，^② 亦系由“内外”到“上下”。

教育、官制与财政三种改革逻辑共同确立京师大学堂经费收支新制。在相继被整合进入学务处与学部的经费体系后，大学堂的各项收支名目仍然存在，其基本金生息与摊解款模式得以续存。这提示我们，清末各项新政事业不仅与王朝传统政务有新旧之别，其内部或有迭代机制，如新式教育中的既存官制迭代，即从职官差遣到设立办事衙门，再到设立专部；又有收入来源与汲取模式的迭代，即大学堂构成中央教育财政的内核，学务处与学部逐层叠加，新制将旧制涵盖，但又不失原本形态。清末奠定的教育行政基本体系，影响至民国；相应地，各级政府与各级教育机构间的经费关系也延承下来。民国时期，教育界与地方政府多有“国款办国校、省款办省校”的呼声；^③ 而且，由于民国国家财政能力的虚弱，导致中央政府对国立大学无法形成有力的财政支撑。民国国立大学收入来源的确立及困境皆与清末中央教育财政存在制度关联。

〔作者蒋宝麟，上海社会科学院历史研究所副研究员。上海 200235〕

（责任编辑：刘 宇）

① 参见鞠方安：《中国近代中央官制改革研究》，北京：商务印书馆，2014年，第214—220页。

② 崑冈等修，刘启瑞等纂：《钦定大清会典事例》卷341《礼部·贡举·整肃场规一》，《续修四库全书》，第803册，第391页上下栏。

③ 参见蒋宝麟：《财政格局与大学“再国立化”——以抗战前中央大学经费问题为例》，《历史研究》2012年第2期。

Formation of Central Educational Finance System in the Late Qing Dynasty: from Imperial University of Peking to Ministry of Academy Jiang Baolin(108)

The Imperial University of Peking, founded in 1898, was a top institution at that time. It was responsible for educational administration, and established a new revenue and expenditure system, which was independent of the conventional governmental finance. In 1904, the General Office of Academy took over businesses of educational administration and fund management from the institution. Then at the end of 1905, the court set up Ministry of Academy to undertake the task. That was a new-type central department in the period of the New Deal, incorporating the old educational management system and served as an integrated one, both involving implementation and management. Since then, the educational revenue and expenditure system had been formally included in the scope of the Ministry, with the transiting. As a result, the central educational system gradually came into being with an increasing financial scale. Influenced by the interplay of educational and official reforms, the central educational finance of the Late Qing Dynasty was featured by: first, a dual-track fiscal system for internal and external reimbursement was functioning, referring to the long-time coexistence of systems respectively for the University and the Imperial Examination; second, the transformation of fiscal system was from “internal—external” to “central—local”, after the gradual integrating funds in the University, internally-reimbursed funds for the Imperial Examination, as well as externally-reimbursed funds that should be shared by provinces. The new funds corresponding to the district level were formed to the “up-down” national educational finance system. Formation of central educational finance system which reflected the conflict between external-reimbursed fiscal expansion in local areas and centralization of national finance, was an embodiment of the interaction of educational, official and fiscal system reforms in the late Qing period.

Leidrad and “Carolingian Renovatio” in Lyon Liu Yin(130)

Charlemagne during his reign promoted the all-round reform which initiated