清末废科举后科举经费体系的转型

作者：蒋宝麟 责编：

来源：《近代史研究》2021年03期 发布时间：2021-09-10 点击量：843

分享到： 0
【 加入收藏 】【 大 中 小 】【 更换背景 】【 简体版 】【 繁体版 】

晚清时期，中国的新式教育逐渐兴起。清廷在戊戌变法时期曾短暂推行书院改学堂，1901 年后全面兴办新式学堂。1905 年 9 月，清廷宣布“停止”科举①，扫清了学堂推广的最后一大障碍。

兴学的最大困境是缺乏经费。一则，官方与民间投入学堂的经费远比科举应考多②;二则，各类旧有教育经费逐渐转用于新式教育，而各级各类学堂规模日益扩充、数量日益增加，旧有教育经费对其杯水车薪。在清代，官方存有一套直接服务于各级科举考试与官学生员的科举经费体系。③ 这一体系包含制度与非制度性的经费名目、定额、收入来源、支出用途以及奏销形式等方面。废科举使科举经费用于新式教育有了正当理由。虽然各级官府旧有科举经费的用途与收支方式发生转型，但其固有来源大致未改，一系列名目亦存续至清亡。

在蔚为大观的科举史领域中，关于清代科举经费的研究并不算多。李世愉对清代各种科举经

① 袁世凯、赵尔巽、张之洞等:《会奏立停科举推广学校折暨上谕立停科举以广学校》(光绪三十一年八月四日)，璩鑫圭、唐良炎编:《中国近代教育史资料汇编·学制演变》，上海教育出版社 2007 年版，第 540—541 页。

② 详见罗志田《科举废除在乡村中的社会后果》，《权势转移:近代中国的思想与社会》，北京师范大学出版社 2014 年版，第82—94 页;Sally Borthwick，Education and Social Change in China: The Beginnings of the Modern Era (Stanford: Hoover Institution Press，1983)，pp. 87 - 103.

③ 本文所称“科举经费”专指官方支出的各种款项，其他如宾兴、公车、书院等民间支出的“公款”不在其列。

费有过大致梳理，主要包括会试与乡试经费(科场经费①)，未述及关于院试与府州县考试的经费 (考棚经费)。② 更重要的是，迄今相关研究未能从清代财政角度区分各种科举经费中“正款”(内销款)与“外销款”的性质之别，科举经费体系的结构更是未得厘清。

废科举后科举经费用途变化的研究相对较多。如关晓红从用途的角度将清代中前期的教育经费划分为 4 大类，其中之一即有科场经费。其研究呈现学部设立后谋求提用各省岁科两试考棚费的意图及大致过程，但错误地将狭义的科场经费与考棚经费相混同。商丽浩考察清代传统教育财政收支体制，分别呈现中央与地方的教育财政，科举经费是其中的聚焦点，院试(考棚)经费却无踪影。徐毅的研究则列出清代各省科举外销经费的一些名目，对科举废除前后清廷(学部)与各省、州县关于科举经费的争夺有所概说。此外，黄晶晶对科举废除后，京师、四川与其所属各府州县对既有科举经费、书院经费、宾兴经费等进行“分成”作了概述。③ 总之，既有研究对清代科举经费的名目、来源、用途、财政性质与收支划分的研究相对粗略，这又在很大程度上造成对清末科举经费体系转型认知的偏差。

当下学界普遍认为废除科举制不仅是中国教育、学术与选官制度的重大转折点，而且对其后的中国社会带来根本性影响，相当符合“数千年未有之大变局”所呈现的诸多体制转向。相关论著汗牛充栋，兹不赘述。然而，在科举与学堂断裂性变革广受关注的同时，两者之间形而下的制度性联结尚欠深入讨论。④ 本文在还原清代科举经费体系实相的基础上，系统地梳理科举制废除后清廷、各省、府厅州县乃至城乡士绅关于科举经费提留划分的争议与竞合过程，由此揭示科举经费体系如何在财政层面上转型。

一、 清代各项科举经费收支之成例

在清代，除了民间资助性质应考者个人的宾兴、公车等经费外，科举考试相关费用均由国家支出。据光绪朝《钦定大清会典》规定，“国用出纳”中的“岁出之款”分陵寝供应、交进、祭祀、俸食、科场、饷乾、廪膳、公廉等 15 种。这些款项须在朝廷奏销。其中，“科场之款”又称为“文武乡会试经费”，具体分为:主考路费银、科场供应银、新举人花红筵燕银、会试盘费银、旗匾银、进士坊价银、帽顶银。乡试主考路费银在各省存公银下发给，出京时，户部先给每位主考银 200 两; 同时，户部知会各省向会试主考发放路费，在应提解的经费中扣除，并向户部报告。会试与顺天乡试的各项费用，由顺天府大兴、宛平二县承办，事后由顺天府向户部核销。各省乡试各项供应与费用由各首县承办，在各省藩库开支。这些开支动用编征银及地丁正项、耗羡存公程费各项支出，每年均按规定数目在本省藩库内扣存，乡试完毕后，向户部核实报销，剩余款上交户部。

① 在清末各种文献中，“科场经费”广义上指代各种与科举相关的支出经费，狭义上专指会试与乡试经费。

② 李世愉:《清代科举经费的支出及其政策导向》，中国社会科学院历史研究所清史研究室编:《清史论丛》2006 年号，中国广播电视出版社 2006 年版，第 1—12 页;李世愉、胡平:《中国科举制度通史(清代卷)》下，上海人民出版社 2017 年版，第384—392 页。

③ 关晓红:《晚清学部研究》，广东教育出版社 2000 年版，第 262—265、272—277 页;商丽浩:《政府与社会:近代公共教育经费配置研究》，河北教育出版社 2002 年版，第 13—34 页;徐毅:《晚清科举经费研究———兼论从“福利教育”到“缴费教育” 的转变》，《历史档案》2010 年第 1 期;黄晶晶:《清末兴学筹款事宜———对四川科场经费划归学堂的考察》，《文山学院学报》2010 年第 3 期。

④ 关于“后科举时代”的制度遗留问题，学界大多聚焦教育制度与选官制度，如关晓红《科举停废与近代中国社会》，社会科学文献出版社 2017 年版;张仲民《“不科举之科举”———清末浙江优拔考及其制度性困境》，《历史研究》2019 年第 3 期;张仲民《晚清优拔贡的出路———兼论清末的官多为患问题》，《清史研究》2020 年第 2 期。

会试所用的部分器具直接向户、工二部取用。科场及筵燕银，各省每科支出均有定额。各省旗匾银在藩库正项银内发给。进士坊价银、帽顶银，每一科无定额，从直隶解银与户部拨银中支出。① 此外，“廪膳之款”指拨给省府厅州县卫等官学中生员的银两或粮食，各省“数目多寡不齐”，有定额，均在编征银米内按照生员名额拨给。② 生员按考核成绩与年资分为廪膳生、增广生与附学生，前者可获国家提供的膳食，称为“廪膳”。科场之款与廪膳之款在清代奏销体系中均属“报部正款”。③

不难看出，科场之款用于乡试、会试，廪膳之款用于地方官学的生员。除此之外，还有一笔用于科举考试大宗款项———考棚经费(又称考试经费)，即学政主持的岁科两试(院试)相关支出。学政由朝廷委派至各省，在各府州县巡视(按临)官学，在府城和直隶州州城主持岁科考试(出棚)。乾隆年间，朝廷曾严格规定，学政按临府州县的费用不得由地方官供应，岁科考试应动用公项，报部核销，地方官不得捐备。④ 然在事实上，考棚经费(含学政按临开支)基本由州县支应⑤，除了报部(内销)部分之外，大部分由州县摊派(外销)。在有些省份，连府州(直隶州)试经费也由各属摊派，与院试经费一同归入“棚费”。⑥ 据孙诒让的估算，各省的岁科考试与文武童生考试经费，“向就各县缺肥瘠分派”，按每县三年统计，多者二三千元，少者不过千元。⑦

再从州县的角度看各种科举经费支出情形，以下所列为晚清直隶乐亭县的支出:

直隶乐亭县的“留支公式河渡宾兴杂项诸费”，其中每年支出与科举相关者: 贡生花红旗匾银(二年一办)2. 5 两、会试举人盘费银 5 两、新中举人牌坊银 26. 667 两、新中进士牌坊银 33. 333 两、新中武举花红旗匾银 1. 667 两、新中武进士花红旗匾银 3. 333 两、保定府武场公费银 4. 667 两。⑧

从中可以发现，该县的科举支出从本县留支款中划出。既为留支，就表明此系内销款。各项均与乡试、会试有关，属于户部例定的“科场之款”。但值得注意的是，该县官修志书所引内容不排除有因袭旧志的可能。从乾隆年间起，各省乡试定额经费多不敷用，需要由各府州县摊捐。⑨ 因此，

① 崑冈等修，吴树梅等纂:《钦定大清会典》第19 卷，“户部”，《续修四库全书》第794 册，上海古籍出版社1996 年影印本，第 176—178 页;《钦定科场条例》第 43 卷，“乡会试供具”，沈云龙主编:《近代中国史料丛刊三编》(477)，台北，文海出版社 1989 年影印本，第 3018—3020 页。

② 崑冈等修，吴树梅等纂:《钦定大清会典》第 19 卷，“户部”，《续修四库全书》第 794 册，第 179—180 页。

③ “报部正款”又称“内销款”，与之相对的是“外销款”。内销指的是清廷规定地方(各省与府厅州县)的各项经费，有定额与专门用途，地方不能擅自变更用途与定额，收支须向户部报告(“报部”或“奏销”)。而外销是没有定额的经费，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。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 86—88 页;岩井茂树著，付勇译:《中国近代财政史研究》，社会科学文献出版社 2011 年版，第 146—151 页。

④ 素尔讷等纂修，霍有明、郭海文校注:《钦定学政全书》，武汉大学出版社 2009 年版，第 44—47 页。

⑤ 例如江苏(苏属)，“旧制岁科两试，学政按临，向由各州县供给袛应”。《江苏苏属财政说明书》，江苏清理财政局编，陈锋校释:《江苏财政说明书》，陈锋主编:《晚清财政说明书》第 5 卷，湖北人民出版社 2015 年版，第 372 页。

⑥ 甘肃清理财政局编，陈锋、蔡国斌校释:《甘肃清理财政说明书》，陈锋主编:《晚清财政说明书》第 4 卷，湖北人民出版社2015 年版，第 550—553 页。

⑦ 孙诒让:《学部署正罗振玉教育计划草案签注》(光绪三十三年)，孙诒让著，徐和雍、周立人辑校:《籀庼遗文》下册，中华书局 2013 年版，第 585—586 页。

⑧ 光绪《乐亭县志》第 12 卷，“食货志上·经费”，《中国地方志丛书·华北地方》第 191 号(二)，台北，成文出版社 1969 年影印本，第 816—817 页。

⑨ 马镛:《清代中后期科举经费摊捐初探———以四川南部县衙档案为例》，《科举论丛》2016 年第 2 期。

晚清时期的乐亭县支出的科场经费很有可能另有外销款，只是方志未得详细记载。这恐怕是当时各州县的通例。

此外，地方志更少收入考棚经费的名目与数额。所幸在部分存留的清代地方档案中，可以发现州县摊派考棚经费的名目与用途。如 1905 年科举制废除后，四川南部县衙将本县与科举及新式教育相关之各项支出造册。其中，“县应解项”有:

每年应解科场经费银 99 两; 每年应解木植银 40 两; 逢乡试应解主考程仪及增摊共 55 两(八月初一日起分 3 年摊) ; 逢乡试应解油烛银 40 两(3 年分摊) ; 应解阴阳学银 8 两; 应解医学银 8 两(此两项均归外出临时催缴申解) ; 謄录银 8 两(前科已奉文裁去) 。①

以上各名目，除了阴阳学与医学为官学外，均系该县提解省藩库的乡试、会试经费，这是“科场之款”。“开支项”如下:

岁科两试学差夫马约共用钱 3100 余串; 岁科两试进出尖宿站规费供给约用银 300 两; 岁科两试棚费银 480 两; 岁科两试新生认号、棚费、印红等项共约银 608 两; 岁科两试府学新生印红杂费及□(廪) 善 ［膳］ 费计银 574 两; 逢岁试之年申解盐道武生油红费银 260 两以作日本游□(学) □□(经费) ; 以上岁科两试共用钱 3000 余串、银 2320 余两。②

显然，以上各开支项皆系考棚经费。查此由县学田局开支，而该局收入除了学田租息外，就是各场的斗秤。③ 清末四川的学田属地方公产;斗秤即斗秤息，属地方规费，如官方为民间称钱物重量而设官平、官秤、官斗征收的使用费。④ 所以该县学田局之收入及“开支项”属于外销性质。

大体言之，清代科举经费分为科场、廪膳与考棚三项。从中央与地方财政关系角度看，前两款几不由户部拨银，动用的是本省“存留”经费。这种支出模式，从顺治迄光绪朝，变动不大。⑤ 清康熙

① 南部县知县王廷赞:《为造赍卑县应解应支科场款项事呈保宁府》(光绪三十一年十月初四日)，四川省南充市档案馆编:《清代四川南部县衙门档案》第 218 册，黄山书社 2016 年影印本，第 14 页。以下所引各册不再分别注明编者与出版信息。

② 南部县知县王廷赞:《为造赍卑县应解应支科场款项事呈保宁府》(光绪三十一年十月初四日)，《清代四川南部县衙门档案》第 218 册，第 15—16 页。

页面摘要
页面摘要

③ 学务局士邱辑瑞:《为抄学田局每年所收各路业产佃资钱数事》(光绪三十二年十二月初七日)，《清代四川南部县衙门档案》第 235 册，第 195—203 页。

④ 四川清理财政局编，任放校释:《四川全省财政说明书》，《晚清财政说明书》第 4 卷，第 823、827 页。

⑤ 细节变动案例，详见《钦定科场条例》第 43 卷，“乡会试供具”，沈云龙主编《近代中国史料丛刊三编》(477)，第 3021—3042 页。

至乾隆年间裁减“存留”经费为“起运”经费①，致使各省各项额支经费紧张。② 至晚清时期，加之财政日益入不敷出，清廷压缩乡会试开支。根据徐毅的研究，在光绪年间，各省向户部奏销的乡试实际开支往往少于额支数，但这并不表明乡试实际用度减少，而是各省在正款外另辟各种外销款渠道。③ 各种名目考棚经费，除了少数为内销款外，大部分均属外销款。

二、 清廷、各省关于各项科举经费处置的方案

无论是科场经费还是考棚经费，无论归“内销”还是属“外销”，这些名目繁杂的经费均直接服务于科举考试。然科举既废，官府支出与各级科举考试相关的费用顿失原有用途。这些全国范围内的巨额经费用途如何处置，数额如何分成，即成各方争议的焦点。

距科举制废除不足两个月，1905 年 11 月 29 日，主持全国新式教育的学务大臣(其办事机构为总理学务处，或称京师学务处、学务处)孙家鼐上奏，要求各省将有关科举各项经费，无论内销、外销，全部提解京师:

查各省报部之款，如文武乡试经费、廪粮、岁贡牌匾花红、进士花币、举人进士牌坊银两、举人盘费、主考盘费、协济会试等项，各省名目不同，皆为科举例支款项。现科举既停，拟请饬下各将军、督抚尽数解京，专备学务用款。科场外销款项数尤繁巨，应并解京。近据各督抚电复户部，多称外销各款拟留为本省办理学堂之用。查各省地方公款，如学田、书院、义学、宾兴、册局等类，但能实心清理，专作兴学之需，就本地款目办本地学堂，挹彼注此，足资应用。此外，凡关于科举各项，无论报部、外销，一并提解京师。④

同日，朝廷颁发上谕批准此请，“着各省督抚将关于科举各项用款，无论报部、外销，尽数解京，专备学务经费”。⑤ 很明确，学务处试图将包括各省科场经费在内的所有科举经费全部用于京师学务，但未指明考棚经费是否在其列。但上谕中的“关于科举各项用款”，考棚经费应包括在内。然而，几天之后，学务处便被新的机构取代。

此前，9 月 29 日，山西学政宝熙曾奏请设立学部，建议其经费“兼资外省财力，略为补助”，其中岁科两试经费，“按照省分大小，将三年所筹之棚费，每年分提数成，作为学部常年经费”;各省留一半考棚经费，“以备扩充各属中小学之用”。⑥ 10 月，政务处议复宝熙所奏，赞同学部经费筹措的方案。⑦ 12 月 6 日，上谕宣布成立学部。⑧ 在正式成立后，学部即将学务处所办事宜归并本部，学务处在事实上取消，学部成为全国最高教育行政机构。①

---

① 陈锋:《清代财政政策与货币政策研究》，武汉大学出版社 2013 年版，第 529—541 页。

② 比较典型者如军费开支，详见陈锋《清代军费研究》，武汉大学出版社 1992 年版，第 10—12 页。

③ 徐毅:《晚清科举经费研究———兼论从“福利教育”到“缴费教育”的转变》，《历史档案》2010 年第 1 期。

④ 《学务大臣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)，中国第一历史档案馆藏，军机处录副奏折，03 /6002 /027。

⑤ 中国第一历史档案馆编:《光绪朝上谕档》第 31 册，广西师范大学出版社 1996 年影印本，第 194—195 页。

⑥ 《山西学政宝熙折》(光绪三十一年九月初一日)，中国第一历史档案馆编:《光绪朝朱批奏折》第 105 辑，中华书局 1996 年影印本，第 679—680 页。

⑦ 政务处:《奏请特设学部》，舒新城主编:《近代中国教育史料》第 2 册，上海科学技术文献出版社 2015 年影印本，第 126—127 页。

⑧ 中国第一历史档案馆编:《光绪朝上谕档》第 31 册，第 200 页。

其实比学务处更早一步，部分督抚已对科举废除后本省相关经费用途的处置有所考量。1905 年 10 月 5 日，四川总督锡良就以“今则各属宾兴、公车等费，均属闲款，试院、考棚已成虚设”为由，奏请将这些经费用于中学堂与师范学堂。② 同时，川省将“节省科场经费等款拨凑”，作为高等学堂经费。③ 10 月 14 日，四川布政使许涵度札文称，在科举未停之前，自童试至会试所需一切费用，各属“皆有的款可指”，令各属在公文到达半个月内迅即彻查与科举考试相关的一切款目，造册呈报，以免“上下朦〔蒙〕蔽，徒饱私囊”。至于今后如何分配这些经费，“应俟查覆到日，再行核饬遵办”，并警告不得“隐匿漏报”。④ 11 天之后，四川总督锡良札饬各属，称“原有之宾兴、公车、学田、义卷等费，以及培文会、孝廉田、奎神会，并一应涉于考试之款，均应提归本处办学之用，无论何项公事不得移拨”，而各属摊解的一切科场经费、油烛、木植、誊录、书手及各府考棚修费“均应分别裁留，移添学务处经费”，令各属查明各款项，“务各分晰，造具清册，和盘托出”。⑤ 从以上公文不难想见，在科举废除之际，无论上对朝廷，还是下对州县，川省主政者首先想到的是掌握本省所有科举经费的金额和用途。当然，较之许涵度之严辞及其划分方案之模棱，锡良明确指定宾兴等公款归州县支配，州县亦可部分留支科场与考棚修费等款。

锡良札文下达 6 天后，南部县知县王廷赞即禀复，称已查明本县原摊解之款及宾兴、学田两局收支各款，登记造册 3 本，学田局所收租佃不足，而乡试宾兴款之前已作为府城与本县学堂及留学日本经费，科举停止后，宾兴局并入学田局，学田局改为学务局。⑥ 这就意味着，在科举时代，该县除了乡试盘费由宾兴款支出外，其余所有与科举有关的经费均出自学田收入。锡良批示:其一，该县摊解的科场经费用以省城高等学堂，仍应继续解交藩库，其他与科场有关的主考程仪及木植、油烛银两按年解交省城学务处，阴阳、医学银两豁免。其二，学田局支出各项与院试相关的经费按年提解学务处，其中棚费如数申解;夫马费 1000 串申解，剩余 2100 串留县;供给费用 100 两申解，200 两留县。其三，府学、县学文生油红每名由省城“酌提”6 两。此外，念及南部县连岁凶荒，锡良准县学田款项从本年起申解，上一年应提之款留县，并准学田、宾兴两局合并为学务局。⑦ 相较于之前的札文，针对南部县的具体情形，这一处置显然较有弹性，而且确定将部分款项中的部分数额留县，亦溯既往。锡良这一裁示属“具体情况具体处理”，并非适用于所有州县。

10 月 30 日，安徽巡抚诚勋奏称，该省“考试各款拨归学务，是以原有之资而为切要之用，本属两得其宜”。即在废除科举后，这些经费转归本省新式教育。其奏折开列各项考试经费，分内销、外销两项。内销者包括各属额定编征乡试正科文场与拨江宁的江南乡试经费(江苏与安徽两省同在江宁进行乡试———引者注); 外销者包括协拨乡试文闱经费、各州县摊派的岁科两试考费、肄业生津贴与举子盘费等。该折朱批为:“着仍遵前旨办理。”①诚勋定义的“考试各款”其实已划入通行意义上属“科场之款”的乡试经费，且涵盖内销与外销。他虽未说明，然言下之意即认定乡试经费由省内筹定，且乡试又在各省举办，故在科举废除后乡试经费有理由改作本省新式教育之用。查该朱批实乃 12 月 2 日所写②，故“前旨”指 11 月 29 日准关于各省提解科举经费的上谕。即皇帝未准其请。

---

① 关晓红:《晚清学部研究》，第 83—92 页。

② 锡良:《奏陈学务情形并推广办法折》(光绪三十一年九月初七日)，中国科学院历史研究所第三所工具书组整理:《锡良遗稿·奏稿》第 1 册，中华书局 1959 年版，第 522 页。

③ 锡良:《省城高等学堂现办情形片》(光绪三十一年九月初七日)，《锡良遗稿·奏稿》第 1 册，第 523 页。

④ 四川布政使司衙门:《为查明赍送科举未停之前有关考试一切款目事饬南部县》(光绪三十一年九月十六日)，《清代四川南部县衙门档案》第 217 册，第 470—472 页。1904 年后，各省省城设学务处，主持全省新式教育事务。1906 年后，各省裁学政，设提学使司，该司作为全省最高教育行政机构。此外，裁撤各省学务处，改设学务公所，作为提学使的办事机构。

⑤ 《查报宾兴公车等款移作学务经费札》(光绪三十一年九月由督宪通饬)，《四川学务文件汇编》第 4 卷，清末刻本，第 54 页，南京大学图书馆古籍部藏;四川总督衙门:《为查明田土房屋租押收支考试额支确数移添学务处经费事饬南部县》(光绪三十一年九月二十七日)，《清代四川南部县衙门档案》第 218 册，第 10—12 页(按:编者标注该文日期有误，已改正)。

⑥ 南部县知县王廷赞:《为具禀查明卑县科场应解摊项及宾兴学田收支各款事》(光绪三十一年十月初四日)，《清代四川南部县衙门档案》第 218 册，第 53—54 页。

⑦ 《四川总督锡良批》(光绪三十一年十月十八日)，《清代四川南部县衙门档案》第 218 册，第 56—57 页。

在科举废除之际，有多个省的主政者倾向将旧有经费用于本省教育，但各省终究要正面应对学部如何提留这些款项。

学部在成立后的第 4 天，就催促各省督抚遵照前学务处奏准的提解方案，汇造清册并解款，并表示科举停止后学务处无筹款之法，各省筹款“较京稍易，权衡轻重，似应急所先务”。③ 12 月 31 日，学部再电各省督抚，因山东等省电复称提解之款“专指科场用款”，故强调“各省关于科举各项，无论报部、外销，尽数解京”，所以“考棚经费等类均应尽数提解”，不过学部会内外兼顾，待各省将各款情况回复后，再分别“何项提京，何项留办各省地方学务”。④

从学务处奏准所有科举经费全数提解京师，到政务处议复各省可留一半考棚经费，再到学部向各省提议将部分科举经费留本地办学，这些变化无疑是清廷的让步，为各省支配科举经费留出一些余地。但余地究竟有多大，尚属模棱。1906 年 1 月 2 日，四川总督锡良复电学部，拟将“内销作正开支之款”尽数解京;“出自牧令摊捐”之款(即州县摊解的考棚经费)，作为省城各学堂及学务处之用;属民捐之款，如宾兴、学田等仍留州县办学及作为资遣留学经费。⑤ 1 月 13 日，学部回复锡良，既未肯定也未否定此方案，只是强调应将关于科举各款造具清册送部，考棚经费无论本省留用与否，仍应将实数列册，以备学部统筹。⑥

不过，从另一个角度理解，学部其实不认为京师提取各省科场经费有完全正当性。更重要的是，当时还没有形成所谓中央与地方财政之别，或国税、地税之分⑦，学部以各省筹款较为方便作为提款的理由，几乎是央求各督抚。

三、 学部的妥协方案与各省提留经费的现实困境

当时各省兴学需款，但财政普遍紧张，往往拒绝或拖延将相关科举经费解京。有报章消息称，开始时，广东、浙江、四川、湖南等省皆不能照办。其理由是，广东“以近来库款奇绌，兼须指办军需”，浙江“以此款已拨付赔款等之需”，四川、湖南则“已拨为办学堂之用”。①

---

① 《安徽巡抚诚勋片》(光绪三十一年十月初三日)，《光绪朝朱批奏折》第 90 辑，第 301—303 页。

② 《议覆云贵总督丁振铎请将滇省科场考棚等款分别提留折》(光绪三十二年四月二十七日)，《学部官报》第 2 期，光绪三十二年八月初一日，第 32 页(栏页)。

③ 《锡良收北京学部来电》(光绪三十一年十一月十五日)，虞和平主编:《近代史所藏清代名人稿本抄本》第 3 辑第 23 册，大象出版社2017 年影印本，第419—420 页;《学部致各督抚电文(为饬造报科场款目事)》，《时报》，1906 年1 月8 日，第3 版。按，发电时间为光绪三十一年十一月十四日。

④ 《锡良收学部来电》(光绪三十一年十二月初七日)，虞和平主编:《近代史所藏清代名人稿本抄本》第 3 辑第 23 册，第468—469 页。

⑤ 《锡良复北京学部电》(光绪三十一年十二月初九日)，虞和平主编:《近代史所藏清代名人稿本抄本》第 3 辑第 23 册，第475—476 页。

⑥ 《锡良收学部来电》(光绪三十一年十二月二十日)，虞和平主编:《近代史所藏清代名人稿本抄本》第 3 辑第 23 册，第487—488 页。

⑦ 参见刘增合《“财”与“政”:清季财政改制研究》，生活·读书·新知三联书店 2014 年版，第 296—347 页。

1906 年 3 月，云贵总督丁振铎上奏，以“滇省学款短绌”为由，除将由该省司库开支的报部与善后局开支的外销两项科场经费(云南不开支会试各项，仅有乡试各项)分年解京外，请将司库开支的外销厘金科场经费、报部的考棚经费、举人五成标匾额银“尽数留供云南学务公费及遣派学生出洋经费之用”，至于各州县就地自筹的摊帮各款“留于各该地方办理学堂”。朱批:“学部奏议。”②学部的议复态度坚决，奏请饬云南以户部开列当年该省各项乡试经费的确切数额为准，加之善后局外销与藩库厘金动支的乡试经费，“于本年六月以前解到一半，下余一半定限十二月以前扫数解部”，从光绪三十三年起按此定额分批提解，户部开列该省地丁项动支与盐道库动支的考棚经费均应解部，仅准各属地方官所捐的考棚经费“留充本省学费”。学部还强硬地表示:“如有不敷，该督身任封疆，就地筹款，自易为力。”奉旨:“依议”。③ 这就意味着，朝廷仅同意云南存留部分外销考棚经费，内外销的科场经费与内销考棚经费、部分外销考棚经费均应提解。

可能由于各省各项科举经费提留之法含混不一，加之办理迟缓，学部终详定划分各项科举经费提留的方案，于 5 月上旬咨行各省督抚饬各属遵照办理。概言之，学部将相关款项分成 7 类，分别是:“报部内销之文武乡会试经费”“外销之文武两闱经费及主考程仪等款”“府厅州县摊捐之文武两闱经费”“内销、外销之学政考棚经费”“贡生坊仪、廪粮”“赈给贫生之款”“斋夫膳夫工食”。其中规定，前两项，即内销与外销的科场经费一概提解;第三项摊捐性质的科场经费“以六成留办本地学堂，四成解部”;第四项中，内销性质的考棚经费全部提解，外销性质者“以数成解部，以数成留为本省兴学之用”。其余各项，除了廪粮维持既往外，其余一概提解。④ 大致而言，以上各条是对前学务处与学部此前设定之提取各省各项科举经费方案的细化与妥协，同时作为前述各省存留“余地”的确认。

太平天国运动后，各省外销款项扩张，本省留用的大宗收入包括厘金、与盐务有关的杂课、陋规等。这些款项大部分不报户部，逐渐形成相对独立的“省财政”或所谓财政权“下移”，督抚手中实际握有较大的财权。不过同时，朝廷(户部)对各省外销经费亦采取种种争夺与限制措施。⑤ 从这个角度看，学部规定各省厘金、盐务与杂款开支的外销科场经费一并解京，足见朝廷对各省财政的限制。在当时，有些省不仅以外销经费充科场之用，而且外销款还要多于内销款。如广东每年的科场经费实际支出 68000 两至 72000 两不等，由善后局与藩库分别支出，前者支款多于后者。⑥ 从这一角度看，学部对各省由厘金等开支科场经费、考棚经费的提取，既扩容“中央教育财政”规模，又在客观上抑制各省通过经制外经费逐渐形成的“省教育财政”。

① 《科场经费各省未能一律遵拨》，《中外日报》，1906 年 2 月 16 日，第 5 版。

② 《云贵总督兼管巡抚事丁振铎折》(光绪三十二年二月廿二日)，《光绪朝朱批奏折》第 90 辑，第 387—389 页。

③ 《议覆云贵总督丁振铎请将滇省科场考棚等款分别提留折》(光绪三十二年四月二十七日)，《学部官报》第 2 期，光绪三十二年八月初一日，第 32—34 页(栏页)。

④ 《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，第 1—3 页(栏页)。按:该学部咨文未标明具体日期，只是直隶总督札文内有“光绪三十二年四月二十六日准学部咨……”字样，该日即 1906 年 5 月 19 日。考虑到直隶省城(保定或天津)距离京师较近，故由学部向直隶总督发出咨文，再由直督向直隶提学使转发下札文的时间间隔不会太长，咨文发送的时间可能在 5 月上旬。

⑤ 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 91—110 页;何汉威《清季中央与各省财政关系的反思》，台北《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 597—698 页;陈锋《清代财政政策与货币政策研究》，第 561—574 页。

⑥ 《核明科场外销款项实数》，《时报》，1906 年 1 月 14 日，第 3 版。

关于外销考棚经费，上述方案虽已底定学部与各省分成的基调，但未明确“数成”究竟几何。在学部咨行各省之前，浙江巡抚张曾扬曾电学部，以“考棚经费，各府不同，现绅民多禀留为本地学堂之用。浙省学费，公私俱绌”为由，请免提此款。① 当年底，张曾扬又奏称该省学政裁撤，提学使支恒荣已到任②，“除将学政原设养廉额银四千两遵章照数拨给外，自应筹给公费，以资办公”，但该省藩库“无款可拨”，而各州县考棚经费向在本地“平余”内按月摊捐。他称在科举停止后曾咨请学部，拟将其中一半留当地办学之用，另一半上解藩库，拨作学务费用，而提学使公费应在解司的一半考棚经费内开支，故呈请浙省考棚经费“全数截留”。③ 朱批:“该部知道”，即未批驳。

浙抚咨行学部时过半载，未见回复。此时浙江各属士绅已急不可待，“以办学需款，纷纷禀请将截留之款拨用”。④“平余”为陋规，故浙省考棚经费属外销性质，按学部规定即应分成提留。此后是否咨复尚未得知，不过根据宣统年间浙江清理财政说明书记载，可认定浙江考棚经费获准截留:彼时布政使宝棻“详奉奏咨，全数截留，以五成留作本地办学，其余五成自光绪三十二年为始提省解交藩司，分别拨充提学司公费并学务公所办事员绅薪水之用”。⑤

鉴于浙江成功截留考棚经费之前例，1909 年初，江苏提学使咨询浙江提学使拟“仿办”，称学部饬各省外销考棚经费“酌留数成，为本省兴学之用”，经查明，江苏(苏属)院试经费系外销性质，苏学使两年前曾请援照浙江成案办理，但未得学部核复，询问浙省“曾否奉有学部核准明文”?⑥ 不难发现，从 1906 年初学部饬令各省酌提外销考棚经费，时隔三载，苏属竟未提解分文，而学部亦再未催解。与浙江一样，苏属的这笔经费亦留本地，归学务公所储存，改作学务经费。⑦

湖南的情形亦相似，该省考棚经费由各州县“支应”，属外销性质。但其提留划分与浙、苏不同，为提解五成，截留五成，后者全额作为该省学务公所之用。⑧

还有另一种情形。如福建的考棚经费原由各州县摊捐，每年约银 38641 两，其中提解学部9000 两。⑨ 即提解 2 成余，截留近 8 成。山东的岁、科两试经费每三年在各州县摊银共 57000 两，每年平均 19000 两，按每年 15000 两为准，其中 5000 两提解学部，“下余银两收入外销项下，以备东省学务公用”。10即提解 1 /3，截留 2 /3。

综上，各省外销性质的考棚经费是学部与各省划分提留各项中最不确定者，且各省情况各有不同，大致分为全部截留、半提半留与少数提解多数截留三种。

① 《请免提考棚经费》，《新闻报》，1906 年 1 月 18 日，第 1 张。

② 1906 年 4 月，清廷颁布上谕，裁撤各省学政，各省设提学使司，其提学使一员“统辖全省学务，归督抚节制”。《光绪朝上谕档》第 32 册，第 64—65 页。

③ 《浙江巡抚张曾扬折》(光绪三十二年十一月初九日)，《光绪朝朱批奏折》第 105 辑，第 789—790 页。

④ 《院府县考试经费一并饬提》，《申报》，1907 年 4 月 13 日，第 11 版。

⑤ 浙江清理财政局编，蔡国斌校释:《浙江全省财政说明书》，陈锋主编:《晚清财政说明书》第 5 卷，第 659 页。

⑥ 《学司樊咨询浙江提学司浙省院试经费详咨截留在先现奉部奏提如何办法请录案复司仿办由》(光绪三十四年十二月十九日)，《江苏学务文牍》第 2 编第 1 册，学务公所印刷处宣统二年排印，无页码。

⑦ 《江苏苏属财政说明书》，江苏清理财政局编，陈锋校释:《江苏财政说明书》，陈锋主编:《晚清财政说明书》第 5 卷，第372 页。

⑧ 《湖南巡抚岑春蓂片》(光绪三十三年正月廿六日)，《光绪朝朱批奏折》第 105 辑，第 803—804 页;湖南清理财政局编，周荣校释:《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，湖北人民出版社 2015 年版，第 543 页。

⑨ 福建清理财政局编，王美英校释:《福建全省财政说明书》，陈锋主编:《晚清财政说明书》第 9 卷，湖北人民出版社 2015 年版，第 820—821 页。

10 山东清理财政局编，周荣校释:《山东财政说明书》，陈锋主编:《晚清财政说明书》第 2 卷，湖北人民出版社 2015 年版，第224 页。

总体而言，在科举废除后不久，经过几番争议与妥协，各省大多能接受学部所定各项科举经费的提留方案。按学部收支体制，各省之旧有科场、外销考棚、廪膳等经费为学部收入。现将光绪三十三年(1907)至宣统二年(1910)学部收入中的原各项科举经费进行分省分类统计，详见表 1。

企业微信截图_20210910103321

说明:1. * 指补解上年，＊＊指补解前年，▵指上年、前年合共补解，○指前年、大前年合共补解，□指前三年合共补解;2. 宣统二年浙江提解科场经费数额为“补解宣统元年科场经费”与“补解光绪三十四年岁贡旗匾”两项合计;3. 宣统二年江苏提解廪粮、斋膳经费项为补解光绪三十二、三十三两年之数额，“江苏”专指江苏苏属;4. 学部总收入系四柱册中之“新收”项。

资料来源:《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;《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;《奏核明宣统元年分本部收支各款开报折(并单)》，《学部官报》第 141 期，宣统二年十一月十一日;《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。

学部之所以在成立之初急于提解各省科举经费，是欲将其作为“本部常年经费，以资办公”。① 在学部收入各款中，以华俄银行利息款为大宗，其次是“前学务处奏提科举各费”、各省协济大学堂

① 《学部咨筹经费》，天津《大公报》，1905 年 12 月 30 日，第 4 版。

经费与各省摊解学部经费。① 不过，从表 1 清晰可见，作为学部大宗收入的科举经费，历年来各省多存延误、短欠，甚或从未报解，这导致学部经费长期处于短绌状态。1910 年，学部奏称，关于科场经费，江苏宁属、苏属、安徽等 8 省“未解分文”;关于廪膳银，直隶、山东、河南等 11 省“或已册报，或未册报，均未解分文”;关于考棚经费，奉天、吉林、黑龙江、直隶等十八省“均未提解”。即使部分省已报解以上三款，“亦不免迟延积压，欠解累累”。② 至 1910 年底，各省欠解学部各款(包括科举经费、摊解学部经费、摊解大学堂经费等)已达 80 万两。③ 几个月后，除奉天、四川、广西三省解清欠款外，其余各省“或未报解，或解而未清，为数尚多”。④

各省之所以欠解，一是由于本省财政紧张，二是由于本省兴学需款。如 1910 年浙江巡抚曾咨文学部，以本省藩库学务经费“原有定额，专顾本省各学堂经费，尚属不敷”为由，除了暂时照旧摊解京师大学堂经费外，其余 17 项与学务有关经费从宣统二年(1910)正月起一律停止提解学部。学部以“主持教育固属本部专责，至筹集教育行政经费在各行省亦不得不引为应担义务”为由，并称度支部尚未划分国家行政经费与地方行政经费款项，但国家行政经费包括解京各款，所以各省应“永远遵行”光绪三十一年学部奉上谕咨行各省之案。⑤ 公文虽如此措辞，但科举制废除后科举经费名目未变，但用途必然会发生变化，原本由各省支出的款项改为摊解，并无充足理由。故科举经费之提留并非现代财政意义上中央与地方收支划分。

四、 省城与府州县间关于各项科举经费之分成

不管在实际运作过程中各省是否欠解，各项科举经费的提留划分终由朝廷裁定。与此同时，各省截留部分又涉及省与各府州县间的分成。在许多省，“地方”层级划分的复杂程度丝毫不逊于中央层级。官府与士绅更是挖空心思见招拆招，各种处置手段更富于弹性。

在接到上谕准孙家鼐奏提解各项科举经费以及学部咨电后，四川总督锡良于光绪三十一年 (1905)十二月，再次就各属清查上报各项科举经费事宜发下札文。因“先后准学部电咨、军机大臣字寄各省报部及外销款目，如科场经费等类均应解京”，所以锡良不再提及以各州县摊解的科场经费、考棚经费等拨充省城学堂的方案。同时，鉴于各属“申报尚多迟延”，他继续责成查报各相关款项，并澄清“宾兴、公车、学田、义卷等类出自地方者，原为各该本籍官立学堂应行截留之款”，省主政者并非要将这些款项提解省城，只要求各州县详细回复，方能“考查”。⑥ 可见锡良清查各州县科举经费的态度颇为积极。

在学部咨行各省督抚方案后的一个月，锡良明定川省与各州县关于各项科举经费的提留方案，要点如下:1． 规定各属应将科场经费与考棚、卷费、油红等费均申解省城，各属申解各项旧有科举款目统称“学务经费”，仍分别注明细目;2． 提调经费(院试进行时，相关府州官为提调官，预备试卷，准备考场治安等事)，“由官摊者，准予豁免;由公局开支者，仍照原案提解，以作该府州

① 《奏部款奇绌请饬各省清解折》，《学部官报》第 129 期，宣统二年七月十一日，第 5—6 页(栏页)。

② 《奏部款奇绌请饬各省清解折》，《学部官报》第 129 期，宣统二年七月十一日，第 5—6 页(栏页);《学部催解欠款》，天津《大公报》，1910 年 9 月 20 日，第 2 张第 1 版。

③ 《督院张准学部咨本部具奏部款告罄请饬各省速解欠款一折奉旨依议缘由行东藩司查照文(附件一)》(宣统三年六月初四日发)，《两广官报》第 5 期，宣统三年六月，沈云龙主编:《近代中国史料丛刊三编》(493)，台北，文海出版社 1989 年影印本，第983—986 页。

④ 《度支部咨行直隶等省欠解学部经费迅速解部文(并单)》，《内阁官报》第 32 号，宣统三年八月初三日，第 8—10 页。

⑤ 《学部咨应解学务经费仍请饬司照解文》，《四川官报》庚戌第 27 册，宣统二年十月中旬，第 1—2 页(栏页)。

⑥ 《总督部堂饬催各属查办事件札》(光绪三十一年十二月)，《四川学报》光绪三十一年第 18 册，第 4 页(栏页)。中学堂经费”;3． 成都府属各州县摊解的新学政到任相关费用，因学政裁撤，“届时再为酌核情形办理”;4． 各府县学生员的油红及考试卷价，取自宾兴、学田与一切公局者，须由省学务处“酌提”;5． 各州县的考棚费用，“有因地方瘠苦或经费无着”，准予免提。① 此方案大致符合学部的各项规定，但对关于考棚的各项费用做了进一步细分，又是对上一年 10 月总督札文所开各项的具体化。

考棚经费本由各州县摊解，用于本地的院试与府试(州试)、县试(州试)，最具“地方性”。科举制废除后，有州县计划将此款直接留支。如江苏太仓直隶州知州拟将四邑(太仓、震洋、宝山、嘉定)已摊解但未能举办的本州乙巳年科试经费 1 万余元，作为学堂补助费。② 在浙江，士绅“因科举已废，全恃学堂为造就人才之地”，故商议后认为应将省高等学堂迁移至作为乡试考场的贡院，并呈请巡抚截留科场经费作为高等、初等小学堂扩充学额之用。唯当时新任浙抚张曾扬尚未到任，须待其莅浙后“方克会绅筹举”。③ 不过很快，孙家鼐奏准提解各省科场经费，此议自然无果。1906 年初，候补五品京堂刘锦藻、翰林院编修孙廷翰、蔡元培等浙籍官绅向张呈文，请饬各府将岁科考试经费提解省城学务处，“按照十一府均分，交由各府学务分处，为本府扩充学务之用”，并留数成作为省城师范学堂经费。④ 然后，张曾扬以“均由士绅分别禀请留作地方兴学之需，碍难拒绝，且各款大半临时筹集，今科举已废，无从再筹”，奏请免提。⑤ 其辞虽冠冕堂皇，但浙绅向本省官府施压截留考棚经费应为事实。如当时衢州士绅分别呈请省方与金衢严道、衢州府，以金华府各县士绅前已“公请拟改试院为师范学堂，请拨用办考经费”，由巡抚与省学务处批准为由，援例将该府五县岁、科两试办考经费作为本府师范学堂费用。⑥ 差不多同时，温州府平阳县士绅刘绍宽禀请温处道台程恩培在本府设学务处及师范学堂，经费出自考试经费与厘金加捐。⑦

浙江考棚经费的划分结果是全数截留本省，其中一半提解藩司，一半留州县办学，前者作为提学司公费与学务公所办事员绅薪水之用。值得注意的是，省城取得的五成考费全部由各地提解，若有州县拖欠，省经费就会受影响。在其后的三年多时间里，各州县“解款甚属寥寥，而学务公所一切经费待用孔急，刻不容缓，司库筹垫甚巨，无可再挪”。⑧ 州县解款不力，多出于本地经费紧张。而考费多为本地摊派，所以也要看官员收捐是否得力。1909 年时，

浙江乌程县知县苏耀泉上任 363 天后辞世，之后归安县知县林基逵奉命监盘(即兼理，两县同城)6 天因案被议处，遂由归安县继任知县吴继彪兼理乌程县。吴以苏在任“赔累囊空如洗”，而林“兼理为时甚短，并未启征钱粮，本无平余可得”为由，向上宪请求免去苏、林二人在任时应提解之考试经费。⑨ 不仅在浙江，当时各省各州县拖欠应解考费的情况较为普遍。

在四川，申解省城的各项科举经费统称“学务经费”。前文已述，省城与各州县曾对各款项作

① 《科场款项均照后开条目办理札》(光绪三十二年闰四月由督宪通饬)，《四川学务文件汇编》第 4 卷，第 55—57 页。

② 《宝山学务两志》，《申报》，1905 年 12 月 10 日，第 9 版。

③ 《请以科场经费扩充学额》，《时报》，1905 年 11 月 5 日，第 3 版。

④ 《刘锦藻等为整顿全浙学务事呈张曾扬文》(光绪三十一年十二月初七日)，虞和平主编:《近代史所藏清代名人稿本抄本》第 1 辑第 98 册，大象出版社 2011 年影印本，第 520—526 页。

⑤ 《通饬各府查报考棚经费》，《时报》，1906 年 5 月 2 日，第 3 版。

⑥ 《援请改试院为师范学堂》，《时报》，1905 年 12 月 12 日，第 3 版。

⑦ 温州市图书馆编，方浦仁、陈盛奖整理:《刘绍宽日记》第 1 册，光绪三十一年九月二十六日、十月初三日，中华书局 2018 年版，第 410—411 页。

⑧ 《严催全省考试经费》，《申报》，1909 年 10 月 8 日，第 3 版。

⑨ 《禀请免提考费》，《新闻报》，1909 年 5 月 13 日，第 2 张。

提留划分，但许多州县长期拖欠。1907 年，四川提学使刘嘉琛因“查各属应解之款，每年不无蒂欠”，加之“本年藩库亦无闲款可筹，势将待毙”，故催饬各州县将欠解学务公所经费尽速申解。① 同年 11 月，署理提学使方履中直接催南部县，称该县欠解游学经费、科场经费等数额“甚巨”，而且“迭催罔有应者，实属异常疲玩”，故派员到县内收取，令该县照数凑齐。② 该县欠解各款，除该县学务经费紧张，“近年改办学堂所需甚巨，加以应解游学经费及省城、郡城提解各款，无不出自学务局常年经费之中”③，更重要的原因是该县学田、宾兴两局士绅经管不善，账目收支混乱。④ 更甚者，从光绪三十二年(1906)至宣统二年(1910)的 5 年时间，大足县应摊解的科场经费(包括院试棚费、府试棚费、新生油红 3 项)分文未解，共欠银 1040 两。⑤ 至12 月底，据提学使再次催饬时统计，除院试棚费、新生红油各补解一年，其余均未解清，另有光绪三十一年的府试棚费未解清。⑥

又如，陕西的考棚经费与文童公费、教官川资、学政程敬、主考程敬等款按规定由各州县全部提解至省城，充为提学司衙门公费。至 1909 年，这批款项“各属强半报解不齐”，其中考棚经费已短缺一万数千两之多。⑦ 1906 年时，福建泉州、漳州、延平、建宁、永春、龙岩等 6 府州应解考棚经费“逾限不到”，提学司将此 6 府州所属 66 名州县官记过一次，“分饬赶解”。⑧ 不过实际成效似乎并不理想，直至宣统年间，各州县“悉未遵额照解，各属之短解、欠解亦所常有”。⑨

上文述及，浙江的解省五成考费并不足数。同时由于其他原因，有州县试图将留县五成考费中的一部分再提解至省城。从 1906 年起，浙江省城筹办师范学堂，开始建造校舍。□瑏瑠 1907 年下半年，全浙师范学堂准备正式开办，因常年收入不足，浙抚张曾扬拟由各州县从“地方公款内设法提拨”本籍学生每名每年 40 元，作为膳食杂费，如有不足，由各州县“自行捐补”。自光绪三十四年(1908)起，此法正式实施。□瑏瑡 在此之前，布政使颜钟骥认为“学生多寡未定，由各州县分筹，又恐款绌为词，分告赔累，设或催解不前，转难辅苴”，故需“宽为预筹”，在其他项目中筹银或挪移。□瑏瑢 当然，颜氏并非否定各州县分摊一部分经费，只是提前做准备。而此时，许多州县确有摊解无出之难。

处州府知府萧文昭曾于 1907 年底呈复浙抚，称该府所辖丽水、景宁等 10 县会禀，“地方艰苦，无款可筹，拟将奉留各本邑办学之五成考试经费暂拨省城师范学费”。□瑏瑣 此后，上虞县知县

① 四川提学使司衙门:《为严催各属欠解学务公所历年各款事饬南部县》(光绪三十三年)，《清代四川南部县衙门档案》第236 册，第 134—135 页。

② 四川提学使司衙门:《为严催措齐所欠游学科场等经费饬南部县》(光绪三十三年十月二十九日)，《清代四川南部县衙门档案》第 236 册，第 175 页。

③ 周天朗、杨占魁等:《为禀明巨款无着学务将废事》(光绪三十二年十一月十八日)，《清代四川南部县衙门档案》第 235 册，第 193 页。

④ 周天朗、杨占魁等:《为禀明巨款无着学务将废事》(光绪三十二年十一月十八日)、补用知县杨光俊、训导谢鼎等:《为算明禀覆学务局款项事》(光绪三十三年正月二十五日)，《清代四川南部县衙门档案》第 235 册，第 192—194、210 页。

⑤ 《署理重庆府大足县正堂王牍知劝学所》(宣统二年八月二十九日)，四川省档案馆藏，清代联合全宗，清 9—1—113。

⑥ 《署理重庆府大足县正堂王牍知劝学所》(宣统二年十二月十二日)，四川省档案馆藏，清代联合全宗，清 9—1—113。

⑦ 陕西清理财政局编，洪均校释:《陕西财政说明书》，《晚清财政说明书》第 4 卷，第 288—289 页。

⑧ 《提学司严提考费》，《新闻报》，1906 年 11 月 14 日，第 1 张。

⑨ 福建清理财政局编，王美英校释:《福建全省财政说明书》，《晚清财政说明书》第 9 卷，第 820 页。

□10 《学部咨行浙抚文》，天津《大公报》，1906 年 9 月 14 日，第 6 版。

□11 《浙抚预筹师范学堂经费》，《申报》，1907 年 7 月 6 日，第 11 版;浙江清理财政局编，蔡国斌校释:《浙江全省财政说明书》，《晚清财政说明书》第 5 卷，第 742 页。

□12 《详覆筹议师范学堂经费》，《申报》，1907 年 8 月 22 日，第 11 版。

□13 《留县考费议拨师范学堂》，《申报》，1907 年 12 月 24 日，第 3 版。

拟将考棚经费中的县试经费全数凑解为师范学堂经费，颜钟骥批驳:“查各属县试经费，前经会同提学司详明通饬，汇同院、府试经费一并分别提留在案。该县未便独异，应即照数提半解司，所有师范贴膳等费如有不足，应遵通饬由该县补足。”①即颜氏不同意该县将留县考费中的一部分以本籍师范生膳杂费的名义解省，而应从该县他款中提取。站在省主政者的立场，留县考费虽作为地方办学之用，但考棚经费的性质是“应解省”，只不过考虑各地经费短缺而以五成留用;摊解省师范学堂之费是州县承担本地学生学费，故应以其他款项解省，不能与留县考费“打统账”。

但事实上，由于各州县经费的确支绌，各级官府在处置此类问题时存有一定的弹性。如在上虞县呈请之前，诸暨县已然呈请提学使，以该县“留县一半考费尚未提用，又无别项公款可筹”为由，拟将师范学堂学生经费从此款中提取，提学使照准。② 此后，嘉兴县以相同理由呈请提学使，提学使支恒荣批示:“查此项试费曾经通饬有案，作为地方办学之用，本不能任便指拨，姑念补助省城师范亦是同一兴学，应准如禀办理，暂行挪用，仍归入留县一半内计算，不得化为提解省学之款。”③留县考费权作摊解省城师范学堂学生膳杂经费，州县官府或能减轻不少筹款压力，但此款本为地方办学之用，挪移他处，就会影响本地办学。

虽然上虞、嘉兴两县的留县考费恰未动用，但全省所有州县并非事同一律。山阴县劝学所总董曾向提学使控诉本县知县将原本用于开办县城初等小学堂的留县考费“已为省城师范学堂提去，无从支拨”。提学使认为，因摊解师范经费一时无着而将此款挪解，“未尝不可通融”，然省城师范与本地学堂应“兼筹并顾”。至于如何兼顾，只得请山阴县知县“就地设法，移缓救急”。④ 山阴县是否能兼顾，尚未得知，但金华县确能统筹得当，且官绅关系不像山阴县这般紧张。该县知县与士绅商定后，将留县考费分成后分别拨作省城师范学堂与府城师范学堂之用，另将光绪二十二年、二十三年两年的截留之款拨入县劝学所生息，作为其常年经费，获布政使批准。⑤

至 1908 年，浙江布政使与提学使共同规定，将留县五成考费中的二成半拨入省城师范学堂。

1909 年，浙江谘议局第一次常年会通过《统筹全省师范教育议案》，规定“各邑考试经费，前年由藩学宪详定五成提省办学，五成留本地办学”，拟将后者之二成半继续拨入省师范学堂，另二成半用于办本地师范，“可筹之款为各地方所特有者，尚难悬计，应各就情形酌办”。⑥ 该案获巡抚札准公布施行。⑦ 不过，留县考费拨入县劝学所的部分，不在提解之列。⑧

从严格意义上讲，考棚经费原专门支出院试相关用度，宽泛而言也包括府、州、县试经费。上述浙江考费即指后者。从考试层级看，府、州、县试属地方官主持的本地考试，这一部分经费不提解省城不是全无理由，且非浙江之特例。1908 年，御史张世培曾参劾顺天府尹凌福彭破坏学务，罪状是科举制废除后顺天府所属各州县的考棚公费(当指院试经费)被直隶提学司提解，而凌欲提各州县

① 《不准以试费凑解学费》，《申报》，1908 年 12 月 7 日，第 4 版。

② 《拨解师范学费》，《申报》，1908 年 8 月 2 日，第 3 版。

③ 《本司支批嘉兴县请在考试经费内提拨省城师范生膳费禀》，《浙江教育官报》第 7 期，宣统元年二月，第 31 页(栏页)。

④ 《饬县筹拨小学经费》，《申报》，1908 年 5 月 18 日，第 3 版。

⑤ 《分拨试费办学》，《申报》，1908 年 5 月 22 日，第 3 版。

⑥ 杜子楙:《统筹全省师范教育议案》，汪林茂主编:《浙江辛亥革命史料集》第 4 卷下，浙江古籍出版社 2014 年版，第207 页。

⑦ 《浙江谘议局议决案一览表》，《时报》，1910 年 2 月 4 日，第 5 版。

⑧ 《本署司袁批鄞县禀劝学所五成考费请免提由》(宣统三年七月六日)，《浙江教育官报》第 92 期，宣统三年七月，第 255 页(栏页)。

科场小试(指州县试)费用作开办本府学务处之用，但“提集是区区者，必不足供学务处开销”，他又归并该府四路中学堂而侵夺经费。① 此案提示，在科举废除之后的两年时间内，顺天府各属的州县试经费仍归本地留用。

科举制废除后，在学部与省、省与州县三个层级之间的提留划分过程中，浙江考棚经费的去向、数额与用途转化颇显波折，但各种争议是在省主政者明确掌握各州县考棚经费确数前提下展开的。虽然学务处及其后的学部几次三番要求各省督抚清查所属州县的各项科举经费，部分督抚亦态度积极，但仍有部分地区长期未明确具体款项及数额。如湖北省，直至 1908 年，因各州县均未曾禀报，湖广总督不清楚此项经费“改作何用”。②

州县未将旧有各项科举经费“和盘托出”，上峰又无法一概清查。如此，各款可能多被经手的士绅或胥吏中饱。1909 年，直隶提学使派员调查曲周县学务，查得该县有“旧有余款数项尚可提拨”，包括县试考棚费、学差过县境的车马费、府试供给费等。其中府试供给费已拨充府、县师范学堂经费，但定额之外的余款“系经手自肥”。③ 曲周县部分科举经费未经上报，或是县衙有意为之，或系经手者瞒报，后者可能更为普遍。如江苏宝应县的各项科举经费，直至 1910 年，其数目仍不清楚，该县贡生潘祖迪禀江宁提学使，称这些款项被胥吏侵蚀，请求“彻查提拨，以资兴学”，要求县学学官将“此项款目历年如何开支，明白声复”。④

各省省城与州县就考棚经费进行分成，前提是有款可分。但除以上所述各省情形外，可能大部分省未清查考棚经费或停止摊款，许多官方财政统计数据未列此项。⑤ 盖考棚费多属外销，不仅是清廷，即使各省官厅亦多无法掌握下属州县摊款情形，若省主政者未汲汲于此，掌握款项或摊款渠道的州县官府、士绅更不会主动向省城提解。

余论

废科举后，各省原本“存留”本地的科场经费全部提解学部，如果忽略许多省份长期拖欠的事实，这在很大程度上是“地方财政”直接转化为“中央财政”。而部分省份的外销性质科场经费与考棚经费，被学部提解，此既能扩大“中央教育财政”的规模，又可抑制各省形成脱离朝廷掌控的“省教育财政”。这些是清末财政集权的体现。通过学部与各省关于各项科举经费的提留划分，基本厘定中央与省(含所属府州县)教育经费的界限，学部对各省提解之款，只求数量不论来源。同时，省与州县的外销考棚经费被朝廷正式承认，各省内部省城与州县之间关于考棚经费的提留划分基本确立，致各科举旧款分别进入新的“省教育财政”与“州县教育财政”之中，保持支出的相对独立性。

虽然在废科举后原有各项科举经费之用途与支出划分发生根本性变化，但其名目与来源基本保持不变。从实际财政运作及效果看，在当时国税与地税尚未划分的情况下，名目不变有利于学部

① 张世培:《奏报顺天府府尹凌福彭破坏学务淆乱定章请旨饬部妥议核办》(光绪三十四年八月初一日)，台北“故宫博物院”藏，军机处档折件，165507。

② 《饬属查复考棚经费》，《申报》，1908 年 3 月 7 日，第 3 版。

③ 《本司札曲周县饬退高小教员并筹提余款以充学务文》(宣统元年九月二十七日)，《直隶教育官报》己酉第 18 期，宣统元年十月十五日，第 43 页。

④ 《移请科场各费拨充学款》，《申报》，1910 年 10 月 25 日，第 3 版。

⑤ 此系从各省《财政说明书》和清末民国方志所见，不及详细罗列。

维系提取各款的正当性。在清朝统治者看来，“乡、会两闱，乃国家抡才大典”①，乡试与会试本是科举的两个层级，地方官学生员预备参加乡试，贡生为地方选拔进入国子监，俱系“国家行为”。如果撤销科场经费等名目，在科举废除后，原本在各省城的乡试与在各府州县官学生员之相关支出，并非没有留支地方的理由。而在各省(特别是州县)普遍缺乏教育经费的情形下，如遽废外销、摊派性质的考棚经费等名目就意味着原收入不一定可完全转化为新式教育经费，而新辟税捐或从其他地方事业中挪款更为不易，不如维持原名而转变用途更为简单。因此，内销/外销的科举经费体系在废除科举后以“摊解”的模式整合进新的中央/地方教育财政体系之中，而这种模式本身又是外销性的，体现内销的外销化。或可言，近代中国新旧体制的转型过程中，“新”有时将“旧”囊括而成新，学堂与科举即如此