

清末财政预算体系中的教育经费编制研究*

蒋宝麟

内容提要:清末宣统年间的全国性试办预算,标志西式预算制彻底取代传统奏销制,是中国财政体制的根本性变革。从1901年清廷兴学开始,分层级的新式教育经费体系逐渐形成。在清廷试办全国性的宣统三年(1911)预算后,各级教育经费的收支编制被整合进入国家与地方预算体系之中。在相对严整的会计科目与核算方式背后,囿于财政承担能力与部门权益沟壑,各级政府投资教育仍显左支右绌。无论是中央还是地方,抑或国家支出与地方支出,教育经费会计科目设置与实际施政之间充满扞格。因此,预算的实施并未在实质上使教育经费收支达到平衡。而且教育经费预算的编制过程充满政治与专业的纠结。

关键词:清末 财政预算 清理财政 教育经费 国家与地方

晚清财政体制从传统向现代转型,无论是“量入为出”的收支原则,还是中央与地方财政关系、各级财政管理体制与税收结构等各方面,均发生了根本性的变动。其中,宣统年间各级政府实施的西式预算彻底取代奏销体制,影响深远。关于清末“清理财政”及试办预算的基本过程,各种财政史论著多有涉及。^①此外还有一些专论:任晓兰对清末财政预算与议会制度、央地关系、商会等的关系有较为深入的探讨;^②刘增合专门研究了西式预算与财政改制、直省督抚与试办预算等问题,揭示新的知识、制度在本土移植过程中遭遇的现实政治困境。^③

关于清末财政预算的内部结构鲜有考察。如果跳脱既有认知框架,这方面问题值得进行会计学讨论。尤其是“民政”“教育”“实业”“交通”等新型支出部类在新政改革中应运而生,宣统年间的预算编制将各项新政事业的经费来源与数额体制化。如此,在理论上中国或可跨越太平天国运动后“财政分权”的困境,完成“现代财政国家”的转型^④,确保“大政府”式^⑤浩繁开支的合法性。

1901年清廷开始在全国范围推行新式教育,各级各类教育开支日益增加,并形成与以科举为中心的传统教育并行的新式教育经费体系。1905年科举制废除后,旧式教育经费名目与收入来源融入新的教育财政体制。在清廷试办全国性的宣统三年预算后,各级教育经费收支编制被重新分割整合进入各级财政体制之中。本文试图梳理清末兴学以来中央与地方学务经费的收支编制迈向教育经费预算制的历程,呈现预算制中教育经费科目设置与核算方式,并以专业与“民意”视角呈现各方关于预算编制的争议,以此解释外销性的新政经费收支如何在形式上完成体制化。

[作者简介] 蒋宝麟,上海社会科学院历史研究所副研究员,上海,200235,邮箱:mhjiangbaolin@163.com。

* 本文系国家社科基金青年项目“清末新式学堂与近代中国教育财政的起源研究”(批准号:14CZS044)成果之一。本文承匿名审稿专家纠谬,谨此致谢!

① 较有代表性的有周育民《晚清财政与社会变迁》,上海人民出版社2000年版,第412—422页;陈锋、蔡国斌《中国财政通史》第7卷(下),湖南人民出版社2015年版,第126—144页。

② 任晓兰:《财政预算与近代中国的国家建构》,天津社会科学院出版社2015年版。

③ 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199—295页。

④ 这里借用和文凯“现代财政国家”的概念。他认为,1864至1911年间中国财政呈现一种分权(Fiscal Decentralization)状态,由于清政府未能成功应对社会信贷危机与征收间接税,故未能向“现代财政国家”(Modern Fiscal State)转型。Wenkai He, *Paths toward the Modern Fiscal State: England, Japan, and China*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2013, pp. 153-179, 185-186.

⑤ 罗志田:《国进民退:清季兴起的一个持续倾向》,罗志田:《权势转移:近代中国的思想与社会》,北京师范大学出版社2014年修订版,第272—277页。

一、预算试办前的教育经费收支编制

1898年,清廷创办京师大学堂,这是第一所“中央”层级的普通新式学堂。总理衙门会同军机处拟定大学堂章程规定:“西国凡一切动用款项,皆用预算表、决算表之法。预算者,先估计此事所需款若干,甲项用若干,乙项用若干,拟出大概数目,然后拨款措办也。决算者,每年终将其开销实数分列某项某项,开出清单也。中国向来无列表预算之法,故款项每患舞弊,费帑愈多,成效愈少,今宜力除积弊,采用西法先列为常年预算表,开办预算表,然后按表拨款办理。”^①这一条文基本讲清了西式预算决算法与中国传统收支方式的区别。然而,其后京师大学堂的财务管理并未施行预算决算制。

1898年底,京师大学堂正式开办。由于庚子之变,1900年7月大学堂被裁撤。从目前掌握的资料来看,这一时期的京师大学堂没有留存任何形式的年度会计报告。

1902年初,京师大学堂复办。现存最早京师大学堂年度收支统计系光绪二十九年(1903),核算方式为传统的四柱法(旧管、新收、开除、实在)。^②

京师大学堂创立之初,既是全国最高新式教育机构,又承担中央教育行政机构的职责。该学堂“开除”各项不仅包含本身的各项支出科目,亦包含其他文教机构的支出,如“拨交翰林院编书经费”、“拨交内务府三旗小学堂经费”与“拨交译书局经费”等,所以这是一个微缩版的中央教育财政架构。1904年1月,“管理大学堂事务大臣”改为“总理学务大臣”(简称学务大臣),统辖全国学务,下设六处为其直属机构,统称“总理学务处”或“京师学务处”(简称“学务处”)。学务处在成立后获独立财政地位,将京师大学堂整合进入其收支体系内,前者是后者的扩大版,后者不再保有独立的收入科目。1905年12月,学部正式设立,学务处职能归并学部,学务处的经费全部转入学部。学部同时也是中央教育财政的经管机构。学务处与学部均编制年度收支统计,采四柱法。^③现将宣统二年学部收支统计列为表1。

表1 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
新收	存款生息	264 267.14	旧管	长存大清总银行二款	150 000.00
	杂项收入	25 557.159 7		长存大清储蓄银行	3 575.00
	度支部拨款	170 600.00		长存华俄银行	82 219.94
	外务部拨款	2 755.25		长存正金银行	50 000.00
	顺天府解国子监生息款	1 153.28		长存汇丰银行三款	300 000.00
	顺天府咨解各学堂经费	2 058.93		应存学部会计司	278 114.598 1
	各处认解五城中学堂经费	22 000.00		小计	863 909.538 1
	各省申解、补解学部经费	198 162.49	开除	学部各项经费	203 113.490 5
	各省申解、补解科举经费	100 848.24		各学堂经费	1 068 486.705
	各省申解、补解大学堂经费	114 813.78		留学费	93 513.33
	各省咨解国子监饭照费	77 624.40		各衙门局所经费	192 739.293 1
	各省解报费	28 712.54		大豆公司股本	2 950.00
	各省解书价	7 975.522		小计	1 560 802.818 6
	各省解毕业文凭工价	347.014		实在	长存大清总银行
小计	1 016 875.785 7	长存正金银行	50 000.00		
		应存学部会计司	129 982.505 2		
			小计	319 982.505 2	

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)。

说明:1. 本表仅列大项小计数,省略细目;2. “新收”各项实际合计数为1 016 875.746两;3. 在“存款生息”项中,外务部拨交华俄银行利息为230 831.52两。

① 《大学堂章程》(光绪二十四年五月十四日),北京大学、中国第一历史档案馆编:《京师大学堂档案选编》,北京大学出版社2001年影印本,第37页。

② 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,台北故宫博物院藏,军机处档折件,档号163603。

③ 学部最后一次编制收支统计是宣统二年(1910),其后改为编制预算。

表1的“旧管”项系上一年度的“实在”项,当年的“实在”项即列为下一年度的“旧管”项。^①“新增”项为年收入,“开除”项为年支出。其算术表达式为:旧管+新收-开除=实在。从宣统二年的旧管项各科目可以发现,学部有相当数额的生息存款。此外,学部官方公布的三次“教育统计图表”中也有本部收支统计,列“岁入”与“岁出”两项。^②既有研究多引用此资料。^③相较于学部奏报的收支四柱统计,三次教育统计图表中“岁入”项等同于“新收”,“岁出”项等同于“开除”。但表1“旧管”项揭巢的学部基本金与存款情况,是教育统计图表无法体现的。宣统元年与二年,学部均入不敷出,通过动用部分生息存款,收支才得以平衡,基本体现了试办预算前“中央教育财政”的情况。

然后看省一级教育经费收支。1906年,清廷裁撤学政,各省设提学使一员,归督抚节制;各省学务处改设学务公所,佐理提学使参划学务,并备督抚咨询。^④在当时,有些省学务公所掌握通省官立学堂及其他文教机构、留学等相关经费收支,有些省则由布政使司或其他财政局所直接向各学堂拨款。以直隶为例,在宣统元年前,直隶省城各学堂经费“多半由学堂径向各财政机关支领”,之后由学务公所转发。不过,该公所经费常年无“的款”(即常年指定收入来源)。这种代收转发的方式再细分为两类:“承转”与“收发”,“承转款为各学堂指定专项,一出一入,于司款无所增减,其他未经确定入款者均由收发款内动支”。^⑤

再下到州县一级。1906年5月,清廷颁布《劝学所章程》,规定劝学所为州县“全境学务之总汇”。^⑥此后各地陆续兴设劝学所,部分劝学所负官立学堂经费收支之责。在四川南部县,学田、宾兴两局于1906年合并为学务局。1907年春,学务局改称劝学所,^⑦既有行政职能,也是财政管理机构。南部县衙档案中存光绪三十一年十二月三十一日至三十二年十二月三十日该局收支款项,详见表2。

表2 南部县学务局收入统计表

四柱类别	经费项目	数额	四柱类别	经费项目	数额	
旧管	学田归并交来存款	九六钱 206.089 千文	开除	高等小学堂及传习所	钱 1 463.692 千文, 银 1 401.79 两	
	宾兴归并交来存款	九六钱 479.253 千文		省垣、郡城解款	钱 15.160 千文, 银 1 618.89 两	
新收	学田、宾兴、杂捐、陋规等项	九六钱 11 046.726 千文, 银 1 069.590 两		局内支款	钱 4 423.741 千文, 银 489.92	
				合计	5 902.593 千文, 银 3 510.6 两	
实存	九六钱 1 427.696 千文, 银 112.06 两					

资料来源:南部县学务局:《为造呈光绪三十一年至三十二年局内收支账目事呈南部县清册》(光绪三十三年正月),四川省南充市档案馆编:《清代四川南部县衙门档案》第235册,黄山书社2016年影印本,第217—228页。

说明:1.“九六钱”即一串960文合千文。2.新收项不列类目;开除项仅列大类,原表分列细目。3.该年收银不敷支出,由钱3716.437千文换入银2553.07两。

① 学部历年收支奏报(四柱),详见《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)。

② 详见《学部岁入岁出统计表》(光绪三十三年),学部总务司编:《第一次教育统计图表》,王燕来选编:《民国教育统计资料汇编》第1册,国家图书馆出版社2010年影印本,第50—55页;《学部岁入岁出统计表》(光绪三十四年),学部总务司编:《第二次教育统计图表》,王燕来、谷韶军选编:《民国教育统计资料续编》第1册,国家图书馆出版社2012年影印本,第48—54页;《学部岁入岁出统计表》(宣统元年),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》第3册,第52—59页。

③ 参见张海荣《清末三次教育统计图表与“学部三折”》,《近代史研究》2018年第2期。

④ 陈学恂主编:《中国近代教育大事记》,上海教育出版社1981年版,第159页。

⑤ 直隶学务公所编:《直隶教育统计图表》(宣统二年分),王燕来选编:《民国教育统计资料汇编》第10册,第24页。

⑥ 《学部奏定劝学所章程》(1906年5月),朱有瓚等编:《中国近代教育史资料汇编·教育行政机构及教育团体》,上海教育出版社2007年版,第62页。

⑦ 蔡东洲等:《清代南部县衙档案研究》,中华书局2012年版,第412、415页。

由于清末各省府厅州县的教育行政与教育财政体制各异,上述直隶与四川南部县教育经费收支情况的代表性可能较有限。但不管统计表式如何,从核算性质看,其均类似于部门概算报表。

清末各级官府往往穷于应付各项新政的浩繁开支,正如论者所示,各省财政向来无通盘筹划,“用款者但求事之克举,不问款之来历;付款者只计临时应付,不问后来有无”,所以各项事业常无固定收入来源。^① 各省各项经费收支体系紊乱,财政预算自然无法进行。其实,学部早于1907年就拟由其统一编制各学堂经费预算、决算表式,由各省一律遵行。^② 而江苏巡抚则在两年前飭各局所与各学堂“将出入款项缮立预算表”。^③ 直隶也曾规定各属由劝学所总董编制预算表,由地方官与当地教育分会“评判决定”,并由教育会核准与公布各学堂决算表。^④ 但在各省财政与教育经费尚未实施预算制的前提下,单个学堂的预算亦难编制成立。

二、清理财政与各省教育经费收支科目定性

晚清时期,户部为掌握外销财政与集中财权,曾多次清查各省财政,但均未达到预期目标。^⑤ “外销款”与“内销款”(报部正款)相对,内销指中央规定的各省府厅州县各项经费,有定额与专门用途,地方不能擅自变更,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,户部无法掌握其用途与数额(“不报部”),地方上“自筹自用”的经费多属外销性质。^⑥ 1908年1月,监察御史赵炳麟奏请为预备立宪应实行预算制。他主张由度支部制定预算决算表,遣员至各省调查各项租税及一切行政经费,于“或三年,或五年”之期统一清理各省财政。^⑦ 该奏折明确提出实行预算决算制,先行步骤是清理各省财政。但在一开始,度支部的奏复对此持否定态度,理由是各省款目繁多,难以迅速清理。^⑧ 至是年底,度支部改变了原立场,主动提出清理财政,并制定相关章程。

在各省设立直属于度支部的清理财政局,并由该局编订详细的财政说明书是清理财政的重要内容。各省清理财政局按“岁入”与“岁出”,分门别类进行调查。岁出部分分为解款、协款与本省支款3大类。其中本省支出款包含行政总费、教育费等11项。教育费设9个科目:提学使衙门经费(提学使及所属官员廉俸、公费、役食)、学务公所经费、省城各官立学堂经费、各府厅州县官立学堂经费、补助私立各学堂款项、图书馆经费、劝学所经费、派遣出洋游学等费、其他各项杂支。^⑨ 可见,以上教育费各科目是一个涵盖省级及下级府厅州县的教育财政支出架构。其中提学使衙门、学务公所、省城官立学堂等属全省范围,而各府厅州县官立学堂、劝学所系府厅州县范围。

清理财政的目标是由各省清理财政局编制宣统三年的各省预算报告册,分列“出款何项属国家行政经费,何项应属地方行政经费”。^⑩ 所以在进行调查时,各省的岁出款各项虽分科目,但仍属“打

① 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423—424页。

② 《议飭各省官立学堂编制预算决算表》,《直隶教育杂志》丁未年第14期(光绪三十三年九月十五日)。

③ 《苏抚飭造学堂及局所预算表》,《申报》1905年7月27日,第1张第3版。

④ 《直隶提学司详拟学堂会计章程》,甘厚慈辑,罗澍伟点校:《北洋公牍类纂正续编》第1册,天津古籍出版社2013年版,第481页。

⑤ 参见刘增合《“财”与“政”:清季财政改制研究》,第81—92页。

⑥ 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);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。

⑦ 《御史赵炳麟奏整理财政必先制定预算决算表以资考核折》(光绪三十三年十一月十八日),故宫博物院明清档案部编:《清末筹备立宪档案史料》(下),中华书局1979年版,第1016—1018页。

⑧ 参见刘增合《“财”与“政”:清季财政改制研究》,第93—94页。

⑨ 《调查全省岁出入细数款目》,《度支部清理财政处档案》(下),国家图书馆分馆编:《清代民国财政预算档案史料汇编》第3册,全国图书馆文献缩微复制中心2006年影印本,第1201—1217页。

⑩ 《度支部奏妥酌清理财政章程缮单呈览折附清单》(光绪三十四年十二月二十日),故宫博物院明清档案部编:《清末筹备立宪档案史料》(下),第1031页。

统账”，一旦正式编制预算，岁出部分需分国家与地方两类。各省财政说明书中关于岁出各项性质的设定，反映当时各省收支的实际情况以及清理财政局对预算科目的认知。就教育经费而言，各省清理财政局对各科目的设定各异，对正款或外销、国家或地方经费等支出性质的判定也不尽相同，这在一定程度上与收入来源有关。

各省编订的财政说明书，有未刊载岁出部分者，而列有岁出部分的有些则未具体说明各科目的性质。通过对罗列教育经费支出科目及性质说明较详的山西、河南、甘肃、广东四省财政说明书的考察，^①可以发现：（1）各省编订的岁出教育费各科目在形式与内容上均有较大差异，有些省（如河南）并未将提学使司的经费列入，“省城官立学堂”中的小目更是五花八门；有些省将首府、首县的中小学堂一并列入，有些省则将此列入“各府厅州县官立学堂”中。（2）报部与外销虽为传统财政体制区分款项性质的标准，但对中央掌握各省府厅州县教育经费的来源仍有一定实际意义。（3）报部与外销和国家行政经费与地方行政经费并不能一一对应，而且同一科目中的不同小目（学堂）也可能分属不同性质。（4）教育费中的国家行政经费与地方行政经费划分并无固定标准，相比以会计报销形式划分的报部与外销，以用途为标准的国家与地方行政经费更难划分。此外，同一个财政机构同时支出国家与地方两种性质的经费，如属国家经费开支的学司衙门与属地方经费开支的省城官立学堂往往均由藩库拨款。更甚者，一种税项同时作为两种性质经费的开支，如湖南的川粤盐厘，既是提学使司（国家经常支出），又是省城官立学堂（地方经常支出）的经费来源。^②在当时，这种现象较为普遍。有人认为厘金应属国家税性质，但同时作为国家与地方两种经费，“是一税而有两种性质，此国家经费、地方经费尚未划分时之办法，各税皆然，不独厘金也”。^③

划分国家行政经费与地方行政经费是各省编制预算支出的关键性准备步骤。度支部奏定的《清理财政章程》规定：“国家行政经费，系指廉俸、军饷、解京各款，以及洋款、协饷等项。地方行政经费，系指教育、警察、实业等项。”^④如果依照此条，教育费在整体上应属地方经费。而在清理财政的过程中，各省多将提学使衙门经费与学务公所经费归入国家行政经费。（详见各省《财政说明书》）这就造成教育费类内同时存在国家与地方两种性质的支出科目。除了提学使衙门与学务公所外，有些省将部分学堂及其他支出也列入国家行政经费，山西则将相当多科目定性为“国家补助地方支出”。有度支部官员解释，国家行政经费中的第一项“行政总费”包含“各衙门局所公费、养廉及薪水、役食、杂支等经费”，据此，提学使衙门自然属国家行政经费，同时将学务公所经费归入地方行政经费中的教育费。^⑤造成这种紊乱定性的根本缘由是当时“国家”与“地方”划分标准的缺失。一方面，清末改定外省官制而划分“中央”与“地方”引发的争议颇多，特别是“省”究属中央还是地方，终无定章，所以“省的地位与属性模糊给各省清理财政、编制预算带来困扰”。^⑥另一方面，国家与地方行政经费的划分取决于国家税与地方税的划分，后者完全套用西式税制，各方对此争议更多。^⑦

《清理财政章程》规定各省清理财政局须将本省收入划分国、地税，但中央未制定标准，各省实际情形更加复杂。根据光绪三十四年八月宪政编查馆会同资政院奏定的立宪筹备清单，计划至光绪三

① 山西清理财政局编，徐斌校释：《山西财政说明书》、河南清理财政局编，任放校释：《河南财政说明书》、甘肃清理财政局编，陈锋、蔡国斌校释：《甘肃清理财政说明书》、广东清理财政局编，陈锋校释：《广东财政说明书》，以上分别见于陈锋主编《晚清财政说明书》第3卷，第38—44、758—761、839—852页；第4卷，第621—624页；第7卷，第359—362、544—569页。

② 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，第645—647页。

③ 直隶清理财政局编，杨国安校释：《直隶财政说明书》，陈锋主编：《晚清财政说明书》第2卷，第67页。

④ 《度支部奏妥酌清理财政章程缮单呈览折附清单》（光绪三十四年十二月二十日），故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》（下），第1031页。

⑤ 陆定：《清理财政章程解释》，国家图书馆分馆编：《清代民国财政预算档案史料汇编》第3册，第1283—1284页。

⑥ 详见关晓红《清季外官改制的“地方”困扰》，关晓红：《清末新政制度变革研究》，中华书局2019年版，第211—263页。

⑦ 详见刘增合《“财”与“政”：清季财政改制研究》，第296—347页。

京外派遣学生留学东西洋经费(以官费为断,其由地方公费所派者,入地方预算),各省学官费与各省补助地方教育费。^①这相当于“在京衙门预算”中的学部经费加各省预算国家岁出经费中的教育费,亦即国家行政经费的教育费预算。兹将宣统三年与四年该类预算统计于表3。

表3 试办宣统三年预算表国家行政经费岁出教育费统计表 单位:库平银两

编号	署/省别	原册预算数	度支部复核数	资政院核定数	备注
经常门					
A1	学部	1 063 588.02	1 063 588.02	不详	
A2	奉天	71 946.42	71 946.42	60 818.420	
A3	奉天旗署	32 790.844	32 790.844	32 790.844	
A4	吉林	56 198.408	56 198.408	46 069.408	
A5	黑龙江	48 292.524	48 292.524	39 892.524	
A6	直隶	73 804.929	73 804.929	38 000	
A7	顺天府	99 814.868	99 814.868	96 814.868	
A8	江苏	55 026.379	48 526.379	30 000	即江苏苏属
A9	江宁	49 327.262	48 127.262	30 000	即江苏宁属
A10	安徽	43 208.389	43 208.389	30 000	
A11	山东	49 278.126	46 621.126	34 000	
A12	山西	43 617	40 737	30 000	
A13	河南	53 364.238	50 364.238	34 000	
A14	陕西	56 746.98	56 746.98	34 000	
A15	甘肃	44 047.346	44 047.346	26 524.135	
A16	新疆	53 195.824	53 195.824	34 702.053	资政院核定预算册中载度支部复核数为38 606.053
A17	福建	40 766.99	40 766.99	30 000	
A18	浙江	67 895	64 895	35 604	
A19	江西	41 433.28	41 433.28	29 895	
A20	湖北	77 848.449	77 848.449	43 831	
A21	湖南	52 775.501	52 775.501	37 057.692	
A22	四川	97 038.048	78 937.01	38 000	
A23	广东	92 531.254	92 531.254	38 000	
A24	广西	35 402.715	35 402.715	30 000	
A25	云南	43 439.16	43 439.16	30 000	
A26	贵州	37 690.433	37 690.433	30 000.433	
A27	热河	60 727.574	60 727.574	60 727.574	
A28	绥远城	263	263	3 143	资政院将陆军学堂经费划入教育费,无增减
A29	归化城	5 131.414	5 131.414	5 131.414	
A30	库伦	1 000	1 000	1 000	
A31	科布多	1 602	1 602	1 602	
A32	伊犁	10 962.433	10 962.433	10 962.433	
A33	川滇边务	30 000	30 000	30 000	
A34	西藏	(6 700)	(6 700)	6 700	
	合计	2 590 754.88	2 553 416.707	不详	原册所列度支部复核各项代数合计数为2 553 416.77

^① 《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),第1051页。

续表 3

编号	署/省别	原册预算数	度支部复核数	资政院核定数	备注
临时门					
A(2)1	学部	1 041 892. 131	1 041 892. 131	1 038 182. 399	资政院核定学部经费(学部经常门与临时门合计数)1 732 669. 929
A(2)2	顺天府	(5 450)	5 450		
A(2)3	贵州	(7 997. 149)	7 997. 149		
A(2)4	奉天旗属	(2 905. 611)	2 905. 611		
	合计	1 041 892. 131	1 041 892. 131	不详	
A	教育费总计	3 632 647. 011	3 595 308. 838	2 747 477. 345	

资料来源:《度支部试办宣统三年预算案总表》,国家图书馆分馆编:《清代民国财政预算档案史料汇编》第5—7册;《资政院第贰拾壹类预算报告书及预算册目录》(油印本),1911年,北京大学图书馆古籍部藏(该数据系资政院预算股审查报告,再递交资政院议决);《资政院第贰拾壹类各省岁入岁出盈亏比较表(其一)》《资政院第贰拾壹类各省岁入岁出盈亏比较表(其二)》(油印本),1911年,北京大学图书馆古籍部藏;李启成校订:《资政院议决会议速记录——晚清预备国会论辩实录》,生活·读书·新知三联书店2011年版,第554、556页;《宣统三年各省岁入岁出预算表》第1—8册,清末石印本,华东师范大学图书馆古籍部藏(该书所录预算由资政院议决);《资政院会议决试办宣统三年岁入岁出总预算案请旨裁夺折并单》,《政治官报》第1173号(宣统三年正月初九日,此案“奉旨:已录”)。

说明:1. 表中编号系引者自拟。2. 度支部复核预算册中未列西藏,亦未纳入合计数;资政院核定预算中开列,并称该项有原预算与度支部复核预算。3. 度支部复核预算册未列入顺天府、贵州、奉天旗属临时门预算数,此三者系资政院核定预算中开列,并称该项有原预算与度支部复核预算。4. 顺天府不设提学使衙门与学务公所,其国家行政教育费支出包括官立学堂经费与补助公立、私立学堂经费;热河、绥远城、归化城、库伦、科布多、伊犁、川滇边务不设提学使衙门与学务公所,这些边疆区的国家行政教育费支出包括本地各项学堂及留学经费,相当于各省的地方行政教育费;西藏的国家行政教育经费不分经常门与临时门,包括学务总局与各学堂支出。5. 江北、察哈尔、乌里雅苏台、阿尔泰、西宁未开列国家行政教育费。6. 资政院审核的流程是,先由资政院预算股分会提供预算审查报告,再交资政院全体会议表决。学部所管预算,审查报告与表决案相同。本表所录资政院核定学部临时门预算数为审查报告所载数额。

表 4 试办宣统四年全国岁出总预算表(与教育费相关部分) 单位:库平银两

编号	类/款别	主管衙门预算之数
岁出经常门		
	第五类 学部所管	4 277 102
B1	第一款 学部及直辖各处经费	1 258 207
B2	第二款 贵胄法政学堂及在京各衙门经费	103 011
B3	第三款 各省提学司衙门经费	307 310
B4	第四款 各省学务公所经费	721 959
B5	第五款 各省大学堂经费	212 175
B6	第六款 各省留学日本五校及留学东西洋经费	1 473 118
B7	第七款 各省学官费	140 919
B8	第八款 各省将军、都统、边防大臣教育费	60 403
岁出临时门		
	第五类 学部所管	660 645
B(2)1	第一款 学部及直辖各处经费	559 542
B(2)2	第二款 各省提学司衙门经费	1 295
B(2)3	第三款 各省学务公所经费	15 163
B(2)4	第四款 省留学日本五校及留学东西洋经费	84 645
共计		
B	学部所管预算共计	4 937 747

资料来源:《宣统四年全国预算岁入岁出说明书》,国家图书馆分馆编:《清代民国财政预算档案史料汇编》第7册,第3361—3364、3405—3406、3413页。

说明:1. 表中编号系引者自拟。2. 宣统四年学部主管预算,内阁协议分配之岁出银为2 772 960两。

从决策层级而言,表3、表4中各科目预算均由学部主管,所以“学部主管岁出预算”等同于“国家行政经费岁出预算”。从预算内部构成而言,两表的科目组成不同,表3国家行政经费岁出教育费

$A = \sum (A1, \dots, A33, A[2]1)$, 表4 国家行政经费岁出教育费 $B = \sum (B1, \dots, B8, B[2]1 \dots B[2]4)$ 。其中 $\sum (A1, A[2]1)$ 为“本部及直辖各局、馆、学堂经费, 贵胄法政学堂经费, 补助京外各学堂经费”, 在结构上等同于表4 中的 $\sum (B1, B2, B[2]1, B[2]2)$; 表3 中的 $\sum (A2, \dots, A33)$ 与表4 中的 $\sum (B3, \dots, B8)$ 均指各省预算国家行政经费中的教育费。

按度支部奏定的各省预算报告总册式规定, 省的国家行政经费教育费仅列提学司衙门与学务公所两款。但甘肃、新疆两省的省城法政学堂经费也列入宣统三年预算国家经费内。^① 宣统四年预算国家行政经费教育费增列几款: 各省大学堂经费^②、各省留学日本五校及留学东西洋经费、各省学宫费^③。除学宫费外, 其余原均属宣统三年预算中的地方行政经费教育费。

虽然在试办预算后, 各省教育费支出在形式上被分为国家与地方两部分, 国家教育费又包括学部与各省两部分, 但学部支出仍是一个整体。相较试办预算前, 预算制中的学部收入项有较大变化。

表5 在京衙门宣统三年预算岁入岁出总表(学部部分) 单位: 库平银两

收入项	数额	支出项	数额
度支部放款	448 830. 829	本署(经常)	212 357. 853
各衙门拨放款	5 210. 275	本署(临时)	511 260. 835
各省关解款	559 363. 680	所属各处(经常)	851 230. 167
直接征收款	412 988. 948	所属各处(临时)	530 631. 296
上年余存金	0	拨交各衙门	0
合计	1 426 393. 733	合计	2 105 480. 151

资料来源:《度支部试办宣统三年预算案总表》, 国家图书馆分馆编:《清代民国财政预算档案史料汇编》第5册, 第2284、2296页。

说明:1. 该表各项数额为度支部核定数。2. 收入各项代数合计数为1 426 393. 732。

从表5可见, 宣统三年学部预算收入为库平银1 426 393. 733两, 预算支出为库平银2 105 480. 151两。相较于宣统二年(见表1), 收入增加40余万两, 支出增加60余万两。单从数额看, 宣统三年学部的收与支均有较大幅度增加。不过, 预算实施后, 自宣统三年正月初一日起, 学部所有经费改由度支部经收(历年各省欠解款仍解学部), 再由学部出具印文向度支部领取。^④ 虽然学部的收入科目可能变化不大, 但不再维持“量入为出”, 且须由度支部核定, 同时受资政院的审查与议决。

1907年, 清廷因预备立宪而筹设具有全国立法、民意机关性质的资政院, 于1910年正式成立。根据规定, 资政院有权议决国家岁出入的预算与决算。^⑤ 除议长、副议长外, 资政院全体议员分为6股, 同时分设预算、决算、法典等6组专任股员, 专任股员内再分科。如预算股员共24人, 分4科, 分别审查度支部与其他各衙门主管预算。^⑥ 1910年11月1日, 预算股开始审查预算案总册40册、分册81本与追加预算册23本。在审查报告书中, 预算股认为审查预算“贵有精严之考核, 尤贵有确当之方针”, 预算“全国政治与财政概系包括在内”, 审查预算主要是“节糜费、去冗员”。^⑦ 股员会公决对学部所管预算的审查方针是:(1)学部所辖局处、学堂概按“汰冗员、裁糜费”核减;(2)京师督学局与

① 《度支部试办宣统三年预算案总表》, 国家图书馆分馆编:《清代民国财政预算档案史料汇编》第5册, 第2399页;第6册, 第2651页。

② 当时外省只有山西、直隶(北洋)设有大学堂。

③ 各省留学经费在宣统三年预算中为地方行政经费;学宫费原列入各省国家行政经费典典礼费, 该款项预算以三年为限。《宣统四年全国预算岁入岁出说明书》, 国家图书馆分馆编:《清代民国财政预算档案史料汇编》第7册, 第3363—3364页。

④ 《咨度支部、各省督抚各省应解本部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)。

⑤ 《资政院会奏续拟院章并将前奏各章改订折附清单》(宣统元年七月初八日), 故宫博物院明清档案部编:《清末筹备立宪档案史料》(下), 第632页。

⑥ 《资政院分股办事细则》(1910), 上海商务印书馆编译所编纂, 李婧点校:《大清新法令(点校本)》第9卷, 商务印书馆2011年版, 第308—312页。

⑦ 《资政院第贰拾壹类审查宣统三年岁入岁出预算案》(油印本), 1911年, 北京大学图书馆古籍部藏。

八旗学务处所辖各小学堂按“注重教育,存原案”; (3) 各省提学使公费按划一办法核减; (4) 各省学务公所经费均酌量核减,按大省、中省、小省定统一标准,如有不足,以提学衙门核减经费补足。^①

从会议速记来看,大部分议员对包括学部在内的各衙门主管岁出预算均持裁员减费的态度。具体到学部主管预算,议员易宗夔对审查报告进行说明,指出京师地面既已设督学局,又设八旗学务处,后者乃“赘疣”,股员会核减此二者预算,此外还有核减各省提学使公费的问题。在讨论中,京师大学堂(含内设之分科大学,均属学部及所属各处经费款)预算是焦点,一些议员认为其糜费过多应减少预算,但也有持相反意见者。最后全体会议表决通过学部主管预算。^② 资政院的审查预算一定程度体现了国家财政决策的民主风范,扩大决策的参与范围,使得全国性的预算受到民意的检验。但在此次审议讨论中,财政与教育两种专业性体现得并不充分,有时个人间还存意气之争。

根据度支部复核预算表,学部(本部门及所属学堂)预算原列库平银 2 105 480. 151 两,度支部未核减(见表 3、表 5)。不过,根据资政院议决,度支部复核数为 1 846 437. 340 两,即核减 259 042. 811 两;资政院核定数为 1 732 669. 929 两,即共核减 372 810. 222 两。^③ 对于资政院的议决案,学部尚书唐景崇极为不满,他在会晤度支部尚书载泽时称:“就学部言之,所减之费实无一当者。若照资政院之糊涂议决实行,不但教育不能推广,已开办之学堂必因之倒闭。”^④ 另一方面,面对新式财政体制,国家机器的会计工作能力也有不足。由于新旧制度衔接出现问题,各省各部因不熟悉预算编制导致的错漏情形并不鲜见,其中学部编制预算出现的问题更多。当时学部会计司误将往年报销册作为预算册,且将督学局等机构遗漏在外,导致宣统三年的经费相当紧张。为此,唐景崇与载泽往返协商,几近闹翻。^⑤ 这也从侧面显现学部不再有财政经管权,整个中央教育财政收入纳入度支部控制范围之内,在新预算体制中成为“报部正款”。

另外值得注意的是,学部在咨行度支部与各省督抚时,将部库(度支部)收发的本部及所属各处款项明确称为“中央学务(经费)”。^⑥ 这反映在国家行政经费中的教育费支出,学部与各省仍然有别,前者才算得上“中央财政”(相当于图 1“在京各衙门预算”)。

宣统三年预算的执行截至公历 1912 年初,时值政权鼎革,故无决算。1911 年初,清廷开始编制宣统四年预算。相较于前一年,宣统四年预算试图将各省合为一个系统,而非之前的数据汇总。^⑦ 更重要的是,这次预算编制划分了国家岁入与地方岁入。^⑧ 相较宣统三年预算的审定流程,四年的预算除了主管衙门编订原册、度支部复核,还多了一个主管衙门再次进行修正的程序。例如学部主管的预算,度支部在多个科目中核减数额,学部又在部分已核减科目中增加或再减少预算数额。^⑨ 但形格势禁,宣统四年预算已等不到资政院的最后审核,更没能付诸实施。

四、专业与“民意”:省地方教育费预算编审中的争议

在全国性的预算试办之前,有些省(如湖北、福建、山西、陕西、吉林等省)已先后引入预算法,但

① 《资政院第贰拾壹类预算报告书及预算册目录》(油印本),1911 年,北京大学图书馆古籍部藏。

② 李启成校订:《资政院议场会议速记录——晚清预备国会论辩实录》,第 546—556 页。

③ 《资政院会奏议决试办宣统三年岁入岁出总预算案请旨裁夺折并单》,《政治官报》第 1173 号(宣统三年正月初九日)。

④ 《唐景崇为预算案与度部冲突》,《新闻报》1911 年 5 月 30 日,第 1 张第 3 页。

⑤ 刘增合:《“财”与“政”:清季财政改制研究》,第 217 页。

⑥ 《咨度支部、各省督抚各省应解本部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)。

⑦ 详见马金华《近代中国财政预算制度的转型与国家治理》,《安徽师范大学学报(人文社会科学版)》2018 年第 3 期。

⑧ 《鄂省来年预算案首先告成》,《申报》1911 年 6 月 4 日,第 1 张后幅第 2 版;《两广总督张鸣岐奏办理四年分预算告竣情形折》,《申报》1911 年 10 月 14 日,第 2 张后幅第 2 版。

⑨ 《学部通咨度支部暨各省本部主管预算应修正类款目分别编造表册送核文》,《内阁官报》第 45 号(宣统三年八月十六日)。

其“预算制度”尚停留在雏形阶段。^① 此类预算的共同点是收支方面不分国家与地方,呈现一个整体的“省财政”。以宣统元年云南的教育费预算为例,“省会学务经费,为滇省财政之一部分”,包括学务公所、官报局铅印处、留学额支、留学活支、两级师范学堂、省会中学堂、模范两等小学堂等12项。^②

张之洞在管理学部时(1907—1909),曾有以地方税办各省教育的提议。此后,唐景崇与载泽商定照此方案施行,待国税与地税划分之后,即行筹办。^③ 试办宣统三年预算时尚未划分两税,虽然各省岁出分国家与地方行政经费,但两者的税项性质是含混的。因此,各省教育费各款对应的税项自然也无从确定。1910年底,广东谘议局有议员提出“现国家、地方税未分,省教育费无从置议”。^④ 前文已述,1910年度支部奏定1911年为厘定两税年限,况学部也于1911年初飭各省提学使调查本省岁入之“地方学税种类、数目”,查明后报部。^⑤ 两部虽有此计划,然迄清亡,两税仍未划分,故确定地方“学税”的努力亦未酬。尽管如此,清廷试办宣统四年预算时划分国家岁入与地方岁入(非国地两税划分,而多为一个税种切割为两种用途),多少明确了地方行政经费的收支结构。现以宣统三年江苏苏属地方行政经费岁出教育费科目来加以说明,详见表6。

表6 宣统三年江苏苏属地方行政经费预算岁出教育费统计表 单位:库平银两

地方行政经费岁出经常门 第二类 教育费 总计 333 287. 865		
款别	项别	数额
第一款 官立学堂经费	第一项 江苏苏属高等学堂经费	30 390. 000
	第二项 江苏苏属法政学堂经费	20 530. 000
	第三项 江苏苏属第一师范学堂经费	57 615. 000
	第四项 江苏苏属第二师范学堂经费	19 590. 341
	第五项 江苏苏属第三师范学堂经费	12 000. 000
	第六项 江苏苏属第四师范学堂经费	11 435. 044
	第七项 江苏女子师范学堂经费	6 000. 000
		第一款合计
第二款 补助地方教育经费	第一项 补助省城教育经费	29 227. 122
	第二项 补助各府厅州县教育经费	121 242. 529
	第二款合计	150 469. 651
第三款 补助私立学堂经费	第一项 补助省城私立学堂经费	6 600. 071
	第二项 补助各厅州县私立各学堂经费	18 657. 758
	第三款合计	25 257. 829
地方行政经费岁出临时门 第二类 教育费 总计 95 891. 294		
第一款 各学堂开办费	第一项 江苏苏属第三师范学堂开办费	5 000. 000
	第二项 江苏女子师范学堂开办费	5 000. 000
	第一款合计	10 000. 000
第二款 遣派出洋留学费	第一项 留学生学费	85 891. 294
	第二款合计	85 891. 294

资料来源:《呈报督、抚院议决苏属岁出地方行政经费预算案文并册三本表一纸折一扣》(十一月初六日发)《抚院程札复议决苏属预算案均属可行已飭苏藩司移行转飭遵照办理文并单》(十一月二十二日到),《江苏谘议局第二年度议决预算案报告》(下册苏属),清末石印本,上海社会科学院历史研究所资料室藏。

说明:1. 原册表列目,现省略。2. 第二款第一项包括苏州府与长洲、元和、吴三县。3. 该预算由江苏谘议局议决,获江苏巡抚程德全准行。

① 刘增合:《“财”与“政”:清季财政改制研究》,第201—209页。

② 锡良:《云南省会学务经费统计比较均摊大概情形折》(宣统元年正月二十四日),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2册,中华书局1959年版,第869—873页。

③ 《办理普及教育之的款》,《大公报》1909年10月19日,第1张第5版。

④ 《整顿学务案》,广东谘议局编:《广东谘议局第二次常年会议报告书》,广东省立中山图书馆、中山大学图书馆编:《清代稿钞本》第49册,广东人民出版社2007年影印本,第399页。

⑤ 《学部调查地方学税》,《大公报》1911年2月7日,第2张第1版。

表6中地方行政费教育费的科目编制,在一定程度上也反映出当时各省的大致情况。值得注意的是,在江苏巡抚送交谘议局的宣统三年预算册中,地方行政经费教育费中的第一款为“省城及各府州厅县官立学堂”,第三款为“省城及各府州厅县劝学所经费”。^①此种科目编制符合度支部奏定的《各省试办宣统三年预算报告总册式》。然而,江苏谘议局审议时认为第一款中的省城府中学堂与省城官立小学总汇处应归地方办理,故删除;省城初等小学堂、省城简易识字模范学塾与长、元、吴三县高等小学堂等归入“补助地方教育费”;原本第三款“省城及各府州厅县劝学所经费”改称“补助地方教育经费”。^②这种情形并非孤例。1910年,四川总督曾飭令提学使,在官立学堂中,只有“属于全省所设者”的款项才得以“归之省行政费,编入全省预算”。厅州县地方官直辖的中小各学堂款项,“应归之厅州县行政费,编入厅州县预算”。^③但有的省份照列“省城府厅州县官立学堂经费”,涵盖省城与外属各级各类学堂。当然,这并不代表无差别列入。如直隶的宣统四年地方预算岁出经常门教育费第一款将天津、保定两个省城(含首府、首县)的各级各类官立学堂,各路师范学堂,各府、直隶州的中学堂与初级师范学堂,各驻防初等小学堂列入。^④

当时苏属编制的地方行政预算共有3册,分别为:《江苏省苏属试办宣统三年地方行政经费预算册表》、《江苏省苏属府州厅县试办宣统三年地方行政经费预算册表》与《江苏省苏属清理财政局编送宣统三年应办地方行政经费预算册表》。第一、二册并列,前者为省级经费,后者为府厅州县级经费,均列有教育费支出。最后一册仅列巡警经费。因此,谘议局将第一册中的教育经费部分款项在不改隶预算册的前提下改称为“补助地方”,有一定道理。

当苏属拟编宣统四年预算时,按《全国预算暂行章程》之规定,分别编制国家岁入预算报告册与地方岁入预算报告册。^⑤此外,在江苏提学使司拟定的苏属宣统四年预算收支统计中可以发现,已将收支项对应编制,即教育支出有指定的收入项,分别为“浙省协拨盐斤加价”、“田租”、“官款生息”与各学堂学膳费。^⑥不过这种指定收入项并非预算制的产物,编制预算后各省地方教育经费的收入来源应基本未变。^⑦从理论上讲,划分国家与地方岁入使国家与地方两种预算各有独立税收来源,但两者各自的收支数额并不一定严丝合缝。如在编制宣统四年预算的过程中,度支部规定各省国家行政经费若有余,“即以之补拨地方行政经费”,但这里没有说明补拨的款项是否有限定。于是学部咨行各省,要求各省国家行政经费中的教育费宽裕部分只能归入地方行政经费中的教育费,“务使各省教育经费不致因拨受损”。^⑧

宣统三年预算试办后,对于“省财政”而言,其支出划分为国家与地方,而前者由在京各主管衙门编制预算,再经度支部与资政院两道审查。这无疑是上收先前督抚及司道局所擘画本省收支的权力,是晚清中枢推动财政集权的重要成果,尽管各部门的财政承担能力与部门利益纠纷多少削弱了这种集权。相比之下,各省督抚对地方行政经费有较大的决策权,但仍需经度支部许可,并由督抚交

① 《江苏省苏属试办宣统三年地方行政经费预算册表》,《江苏谘议局第二年度议决预算案报告》(下册苏属),清末石印本,上海社会科学院历史研究所资料室藏。

② 在江苏巡抚原送交谘议局的预算册中,地方行政经费教育费中径列省城各学堂与各府州厅县劝学所经费,谘议局审议时改为“补助”。参见《呈报督、抚院议决苏属岁出地方行政经费预算案文并册三本表一纸折一扣》(十一月初六日发),《江苏谘议局第二年度议决预算案报告》(下册苏属),清末石印本,上海社会科学院历史研究所资料室藏。

③ 《署理四川提学使司提学使赵札大足县劝学所》(宣统二年五月),四川省档案馆藏,清代联合全宗,档号 清9-1-114。

④ 《直隶清理财政局汇编宣统四年全省岁出入预算比较表》第4册,宣统三年石印本,北京大学图书馆古籍部藏。

⑤ 《苏抚程奏编送苏属宣统四年预算报告册表折》,《北洋官报》第2813册(1911年6月17日)。

⑥ 《学司樊移送清理财政局预算宣统四年岁出入各款概算清单请汇核办理》(宣统三年正月三十日),《江苏学务文牍》第4编第2册,学务公所印刷处排印,第1页a-19页a。

⑦ 《督院张批东藩司详遵飭筹拨银两移解学司查收备用缘由文》(宣统三年六月十三日发),《两广官报》第8期(宣统三年闰六月),沈云龙主编:《近代中国史料丛刊三编》第50辑第494号,台北文海出版社有限公司1989年影印本,第1458—1464页。

⑧ 《赣省办理四年预算之要电》,《时报》1911年9月8日,第4版。

省咨议局议决,最后由督抚裁夺公布实行。^① 各省试办宣统三年预算时,有些省的官厅与咨议局围绕预算的审议权出现不同程度的矛盾,其中两江总督张人骏与江苏咨议局关于宁属地方行政经费预算争端最为激烈,并酿成重大风潮。

宣统二年九月,张人骏将宁属预算案交咨议局。十月,咨议局常年会完成审议并通过预算案。咨议局对预算案各项经费多有删减,也有少部分增加,这令主管局所难以执行,所以张人骏未即行公布。宣统三年二月,咨议局召开临时会复议预算案,继续删减增补后,将决议案交张人骏。张仍感难以实行,再令咨议局复议,而局方急于公布,双方对立严重。四月,咨议局公决议长、副议长与常驻议员全体辞职。在各方的调停与施压下,七月,张人骏公布预算案,议员复职,风潮告一段落。^② 需要说明的是,这场风潮仅涉及岁出地方行政经费。咨议局曾明确表示:“本局应议决之预算,以地方行政经费为限”。^③ 公布的预算案并非咨议局复议议决的版本,而是由江督(名义上会同苏抚)最后裁定的版本,从各科目的数额看,许多是双方几番“讨价还价”后的折中结果。^④

这场风潮淋漓尽致地呈现了在新财政制度下官方与士绅的权力之争,这也是既有研究的关注重点。双方的主要争议点虽然是咨议局议定的预算案能否成立,但其中具体内容是各项科目的编制与数额。这提示还可从会计科目编制、核定的专业角度,审视预算制下新政事业形成的部门权益沟壑。下面按照此次预算案从编制到公布的流程,择取地方行政经费经常门第二类教育费中在设置或数额上较具争议的几个项目加以详细说明,参见表7。

表7 江苏宁属宣统三年预算案地方行政经费经常门教育费争议项统计表 单位:库平银两

		江宁府中学堂经费	津贴上江公学经费	两江优级师范学堂经费	西洋留学生监督经费	经常门教育费
学堂报清理财政局预算	数额	17 831. 034	—	133 460. 000	—	—
度支部核减预算	数额	—	—	103 460. 000	—	—
清理财政局拟定暨江督交议预算	数额	17 651. 034	14 311. 000	123 460. 000	4 810. 000	1 053 205. 778
	理由或说明	该学堂认减 180 两	—	浮余甚多,该学堂认减 1 万两	—	—
咨议局议决预算	数额	0	0	93 460. 000	0	870 559. 243
	理由或说明	全数删除,应移归地方筹办	全数删除,以为无庸代谋之款	原据认减 1 万两,今再减 2 万两	全数删除	—
江督札复案	数额	17 431. 034	14 311. 000	123 460. 000	4 810. 000	—
	理由或说明	国家与地方两税未划分,地方款项无可筹,应俟划分后再议,该学堂再认减 220 两	多系院籍绅商捐款,宁省财政公所每月实拨只 300 两,系南洋大学堂项下经费,且江苏、安徽两省关系与他省不同,应照给	业经度支部核减,咨部尚未得复,应候部示遵办	此项经费由学部奏定各省分筹,不可议裁	—

① 《宪政编查馆等奏拟订各省咨议局并议员选举章程折附清单》(光绪三十四年六月二十四日),故宫博物院明清档案部编:《清末筹备立宪档案史料》(下),第 676—677、681 页。

② 参见李细珠《地方督抚与清末新政——晚清权力格局再研究》,社会科学文献出版社 2012 年版,第 307—311 页。

③ 《呈报督、抚院议决宁属岁出地方行政经费预算案并册二本折一扣》(宣统二年十一月十六日),《江苏咨议局第二年度议决预算案报告》(上册宁属),清末石印本,上海社会科学院历史研究所资料室藏。

④ 《督、抚院张、程会札宁属预算全案分别说明刊印成册明白公布文》(宣统三年七月初二日到),《江苏咨议局第二年度议决预算案报告》(上册宁属),清末石印本,上海社会科学院历史研究所资料室藏。

续表 7

		江宁府中学堂经费	津贴上江公学经费	两江优级师范学堂经费	西洋留学生监督经费	经常门教育费
	数额	0	0	103 460.000	0	—
谘议局复议案	理由或说明	此案移归地方筹办,与苏州省城中学一律办理,仍执前议	南洋大学之款应删。捐款及学生学费等系私立经费性质,属于自治范围,不应列入本册预算	调查该堂开支,其可节省者不止一端,就原减 2 万两之数改为减 1 万两	此经费虽由各省分筹,但在国家行政范围,应改入国家预算册	—
总督衙门会议厅审定意见	理由或说明	骤令该堂集此巨款,实属无从筹措。若依照谘议局议决,则停办。故维持该预算,数额是否核减,俟学司核定标准	安徽谘议局称皖省对于江南所负税务不下 300 余万两,上江公学经费仍请主持。江督定咨送资政院核决	是否应减 1 万两,俟学司确定标准后再行核办	国家税与地方税尚未划分,国家与地方经费同取资于一切岁入之中,似无庸改	—
	数额	0	0	103 460.000	0	890 631.410
江督、苏抚会札公布预算	理由或说明	依照复议案办理,改列自治预算册	归国家岁出,改列	依照复议案增数	归国家岁出,改列	督抚会核,依议复案第一、第二款,增加 20 072.167 两

资料来源:《督院张札发宁属岁出经费裁减并案折文并折》(宣统二年九月二十五日到)、《督院张札发宁属宣统三年岁出地方行政经费预算册表文并册表三本》(宣统二年十月初四日到)、《呈报督、抚院议决宁属岁出地方行政经费预算案文并册二本折一扣》(宣统二年十一月十六日到)、《督院张札复议决宁属预算案关于学务各项分别裁减及未便裁减文并单》(宣统二年十二月二十八日到)、《呈报督、抚院议决督院札交复议宁属岁出地方行政经费预算案文并册一本折一扣》(宣统三年二月二十五日发)、《督院张札知议决宁属地方行政经费预算案原册及复议册连同会议厅审定表册统行公布文并册表》(宣统三年五月十七日到)、《督、抚院张、程会札宁属预算案分别说明刊印成册明白公布文》(宣统三年七月初二日到)、《督院张札知江宁府中学堂经费现依复议案办理文》(宣统三年七月一日到),以上均见《江苏谘议局第二年度议决预算案报告》(上册宁属),清末石印本,上海社会科学院历史研究所资料室藏。

说明:1. 上表各科目仅选列,因此,各科目数额之和不等于地方行政经费经常门教育费数额。2. 西洋留学生监督处用费归入临时门。

双方争议的重点是教育费各款项。无论是张人骏札复谘议局将预算案交资政院办理,还是辞职议员张謇等人呈内阁、资政院、宪政编查馆等公文,均以对方编审各项教育费失当作为其应承担预算案迟迟无法成立责任的主要例证。^①换言之,教育费预算争议是整个宁属地方行政经费预算争议的缩影。

表 7 反映当时教育费预算争议的四种情况:一是省城的府立学堂能否列入省预算,即省预算地方行政经费中的“地方”仅指全省层级,不涵盖府州县;二是“江南省”造成的诸多“历史遗留问题”;三是“糜费过多”的学堂;四是某一款项究属国家行政经费还是地方行政经费。在预算编审多个回合的拉锯中,督抚陈述(或引述)与谘议局陈述的理由也主要围绕会计科目能否成立与数额以何标准核算。这些都表明,争议的主轴是会计学专业意义上的。

^① 《督院张札复议宁属预算案咨送资政院办理文》(宣统三年三月三十日到)、《辞职议员张謇等呈明内阁、资政院、宪政编查馆、度支部、督院、抚院本局议决宁属预算均系遵守定章并未逾越权限文》(宣统三年五月初三日发)、《江苏谘议局第二年度议决预算案报告》(上册宁属),清末石印本,上海社会科学院历史研究所资料室藏。

然而,此次争议的背后更多是彼此的意气与督抚对谘议局新权力态势的不适应,最为直接的造因则是旧财政模式下教育机构形成的部门权益沟壑。例如,谘议局对各学堂预算的审查有较为详细的调查与论证,而学堂亦有对本部门的预算编制的回应。谘议局曾派员赴两江师范学堂调查,指出该学堂“用款之多,为全省各校冠”,各项开支多有浪费,应予裁减预算数。此后,两江师范学堂监督李瑞清专门写就“辨正报告书”,辩解本学堂并未“虚糜学款”。^①

在争议过程中,双方为确立政治合法性与道德制高点,都宣称其审定的预算案代表“民意”。张人骏明言谘议局议决预算案后,江宁府教育会向其呈文称,若江督核准该案,“学界舆论大哗”。^② 谘议局认为江宁府教育会议“一隅之意见”,而江督札谘议局文时“津津乐道,并以本局之不能得其同意为憾事”,故江督以一隅之意见“左右国家设立之全省立法机关”。谘议局更质疑江宁府教育会设立的合法性:“江宁府但有属县,并无亲辖地方,按之部章不应有府教育会”。^③ 双方均欲以“民意”加持,但主导“民意”的仍是权力。

五、结论

清末兴学以来,随着新式学堂规模的扩张与经费用度的急剧增加,相应的以政区等级分层的经费收支体系越来越完善。学部曾多次计划将各级学堂预算汇总统一,从而塑造全国教育经费预算制的雏形,但未能实现。

清廷决定在宣统年间试办全国性的财政预算,准备步骤是清理各省财政,其中一项重要内容是明确收支各款项的性质。在具体操作过程中,各省清理财政局对包括教育费在内的各款性质有不同认知,这既体现为从内销款与外销款转化为国家与地方经费遭遇的现实困扰,更反证在短时期无划定国家税与地方税的制度基础。在未划分国地两税的情况下,清廷于1910年起首次试办宣统三年预算,再试办宣统四年预算。

在历经清理财政与试办预算后,新的中央与地方财政收支架构在形式上初步奠定,从朝廷直到各州县,各级教育经费被重新析解重组为新的指标体系。在预算体系中,教育经费支出各科目在“国家与地方”与“在京各衙门与各省”这两大预算体系中分别归口,呈现两种内部结构。这是现代意义的央地财政划分参糅传统财政体制“内外”结构的结果。即在财政上,学部与各省教育行政机构、省学堂与府厅州县学堂非“上下”层级关系,而是构成两个“内外”结构。^④ 这是清末教育经费预算编制的重要表征。

虽然,清廷初次试办的预算有相对严整的会计科目与核算方式,对技术层面不可过于苛责,但囿于财政承担能力与部门权益沟壑,各级政府投资教育仍显左支右绌,非制度性的东食西宿仍是常态。无论是中央还是地方,抑或国家支出与地方支出,教育经费会计科目设置与实际施政之间充满扞格,预算编制过程充满政治与专业的纠结。这也是本文检讨的关键点。因此,当时预算的实施并未在实质上使教育经费达到收支平衡。而且因为没有决算,所以收支无法得到检验。

本文对清末财政预算制下的教育经费问题进行较为系统的史实重建,认为新式教育作为一项新

① 《江苏咨议局调查两江师范学堂报告》《两江师范学堂辨正报告书》,南京大学校史研究室编:《南京大学校史资料选编》第1卷,南京大学出版社2018年版,第130—136页。

② 《督院张札复议决宁属预算案除学务各项外分别裁减及碍难裁减文并单》(宣统二年十二月十九日到),《江苏咨议局第二年度议决预算案报告》(上册宁属),清末石印本,上海社会科学院历史研究所资料室藏。

③ 《呈请督、抚院召集临时会复议宁属预算案文》(宣统三年十二月二十日发)、《呈报督、抚院议决督院札交复议宁属岁出地方行政经费预算案并册一本折一扣》(宣统三年二月二十五日发),《江苏咨议局第二年度议决预算案报告》(上册宁属),清末石印本,上海社会科学院历史研究所资料室藏。

④ 当然,这种在国家与地方行政经费中形成两个“内外”结构,除了教育经费堪称典型外,其余仅内政经费有一定相似性。《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)。

政事业,其经费本多来自“无中生有”的外销款,在经历近十年的演化后,预算制在形式上将外销型的教育经费进行“再体制化”,而且预算的编制使得学部对各省教育经费具统筹权,初步完成从“教育经费”到分层级“教育财政”的转型。

The Budgeting of Educational Funds in Late Qing Dynasty

Jiang Baolin

Abstract: The nationwide budgeting which was in the period of Xuantong at the end of the Qing Dynasty, marked that the Western budget system completely replaced the traditional reimbursement system, which was the fundamental change of China's financial system. After the Qing government started to set up new schools in 1901, the new education funding system with different levels was gradually formed. After the implementation of the Xuantong Third-year Budget, the compilation of educational funds at all levels had been integrated into the national or local budget system. Behind the relatively strict accounting subjects and accounting methods, due to the gap between the financial bearing capacity and the departmental interests, the investment and lots of government investments in education were still in a dilemma. Whether centre vs. locality, or national expenditures vs. local expenditures, there were contradictions between the accounting subjects of education funds and the actual governance. As a result, the budgeting did not actually make the balance of educational funds. Moreover, the preparation of education budget was full of political and professional tangles.

Key Words: Late Qing Dynasty, Budget, Fiscal Consolidation, Educational Funds, Nation and Locality

(责任编辑:高超群)

《明代浙直地方财政结构变迁研究》出版

丁亮博士著《明代浙直地方财政结构变迁研究》于2020年4月由中国社会科学出版社出版,系2017年国家社科基金后期资助项目,共37.2万字。

该书以明代浙江和南直隶部分地区赋役财政结构的变迁为研究对象,除“绪论”外,全书共分为四章。“绪论”部分提出了本书研究的基本问题,介绍了相关史料及运用的理论方法;第一章讨论了浙直地区田赋的收支结构、银纳化进程等问题;第二章开始讨论地方财政中的徭役问题,主要针对里甲役包含的上供物料与地方公费的办纳实态与“均平法”改革问题;第三章主要讨论均徭、驿传二役的运行实态和结构变迁路径,量化分析了徭役的财政负担。第四章则在之前研究的基础上,系统分析了明代地方财政运行的结构性原理,讨论了一条鞭法改革的发生机制。文末“附录”部分按照专题梳理了明代地方财政史的研究成果。

全书无意对浙直区域财政的收支状况做总体性的统计描述,关注点始终聚焦在地方赋役财政的结构问题上。书中以浙直地区赋役数据较为完整的部分府县为例,详细梳理了田赋、里甲役、均徭役和驿传役等财政部分的原始结构。继而,作者抓住徭役和市场这两个关键性因素,分析了明代地方财政结构变迁的内在逻辑和动力。该书指出,“定额主义的总量控制”、“附带财政责任的徭役”和“货币化编审”等三个方面的相互作用保证地方财政长期稳定运行。由此,在一条鞭法改革以前,明代地方财政中的徭役属性始终很强。市场交易活动会嵌入赋役体制发挥作用,帮助明代地方政府汲取财政资源,以实现财政流通。嘉靖中后期,军事动员机制的变化,主要是募兵比例的提高导致赋役折银快速完成,从而推动了明代地方财政运行结构的转向。

总之,本书反思了市场经济发展推动财政货币化转型的单一研究思路,总结出地方财政中“徭役+市场”的复杂运行状态,分析了国家需求和社会经济两种因素在推动地方财政转型中所发挥的实际作用,具有更强的解释说服力。

(张会会)