

公款公产与清末兴学^①

蒋宝麟

〔摘要〕 清末十年间，官方与民间共同兴办新式学堂。各类各级学堂创办伊始，几乎在在需款，经费的压力远甚传统教育。因此，各类公款公产往往在不同程度上成为不同性质学堂的经费来源。科举制废除后，书院、宾兴、学堂等款全面转型为新式教育经费。即使原本不属于教育性质的地方性收入，如积谷、善举、杂捐，甚至是宗族性质的祠堂、义庄、义田等，其经费也被不同程度用于学堂。于是，“公款公产”这一集合概念应运而生，且朝野上下均有将公款公产用于兴学的一定共识。然而，各地的公款公产并非全然用于兴学，故官方须常清理（清查）公款公产。但这不能简单作国家权力渗入民间的单维度之理解。其实在清理公款公产以及公款办学的过程中，各地许多士绅往往较为主动，同时一部分人则以维持旧款的理由力图排拒，或多或少涉及地方新旧势力的转化。在清末兴学事业推进过程中，各项地方公款公产作为新式教育经费的来源与公款公产集合概念的形成互为表里，并由官方与民间“公论”共同建构。另一方面，官方与地方力量对公款公产的处置方式及其后果则交糅混杂，这使得公款公产长期游离于国家财政体系之外。

〔关键词〕 公款公产；学堂；士绅；教育经费

〔中图分类号〕 K252 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-4769(2021)04-0148-16

1901年后，上至京师，下至乡村，官方与民间共同推动兴办新式学堂。兴学之初，上谕各省府厅州县新设学堂，改书院为学堂。据不完全统计，在清末十年间，全国各地有近600所学堂系由书院改制而来。^②书院改学堂，前者经费多移入后者。与此同时，有小部分地区的若干官方科举经费与宾兴、公车、学田等款项开始充学堂经费之用，当时的“庙产”也常被提议甚至以各种手段用于兴学。1905年科举制废除后，兴学的步伐更为加快。原本不属于教育性质的地方性收入，如积谷、善举、杂捐，甚至是宗族性质的祠堂、义庄、义田等，其经费也被不同程度用于学堂。随之而来的是，以上一系列款项或收益在官方与民间渐被归结为“公款公产”。换言之，清末“公款公产”这一专门指称产生于兴学的语境之中。

关于清末书院、宾兴、公车与学田等问题，当下学界有一些专门研究。中国书院史是历史、教育、文学、中国哲学等多学科共同关注的热门领域，对晚清时期的书院改设学堂亦有较多讨论，但此过程中书院的公款公产问题则鲜有论及。^③关于宾兴经费，毛晓阳对清代宾兴有较为全面的研究，并对废科举、兴学堂与宾兴存废的关系有专门论述。^④陈明华对清代中后期温州府各县的宾兴与下层士绅权力的关系进行了较为深入的研究。^⑤杨品优对清代至民国江西的宾兴会组织有专门研究，其中包含科举废除后宾兴会组织的适应与转变问题。^⑥张小坡对江南地区官学学田与宾兴的近代转变有过论述。^⑦但科举制废除

〔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。

后宾兴等款在新式教育事业,及其他新政事业中的分配情况尚未厘清,仍有继续探索的空间。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”有概述。^⑧在清代,地方官学形式上是生员接受“继续教育”之所在,基本没有实际意义上的教育职责,而是直接服务于科举考试,与之相关的官学学田收入亦在传统教育经费之列。霍红伟对晚清时期府州县学的变迁有所讨论,指出科举废除后,部分官学改作教育行政机构或学堂开办场所,但对于废科举前的情况并未涉及。^⑨

除此之外,清末公款公产的整体性研究多集中于其与地方社会的关系。澳大利亚学者鲍雪侣(Sally Borthwick)通过对清末地方学堂体系的研究认为,地方士绅在拥有“官督绅办”权力的背景下,向当地民众征收税捐与获取公产(Public Property)用于教育,是形成地方自治的条件。^⑩晚清,士绅与乡村社会问题一直是学界关注的热点。任金帅考察了辛亥革命前后两湖地区的士绅对公产运作与乡村权力结构的变化。^⑪柳辅泰认为,从清代开始,掌握公产(含族产)的乡村士绅被国家授予所谓的“合法性”,获得社会政治权威与权势,所以公产、公堂(经管公产的机构)越多的地方,乡村权力结构越稳固。^⑫清末新式学堂分官立、公立与私立三种。樊德雯(Elizabeth R. VanderVen)通过对奉天海城县乡村学堂的研究,指出公立学堂(Community School)的经费由乡村社区自筹,主要是公款(Public Funding)与公产(Community Resources)。在公立学堂的办学过程中,地方村社积极整合各种资源,充分利用公产,同时政府居间协调。^⑬这对公立学堂特质的观察极有洞察力,但公款公产并非仅挹注公立学堂,其在“官”与“公”之间的张力本就体现了其界限的模糊性,而且公款公产更不局限于乡村(镇)。

清末,官府数度清理(清查)公款公产。罗志田认为清末清查公款公产是“国家向民间挺进”的表现,即政府直接干预民间经费,以公款公产支撑“大政府”的职能。^⑭此论较为片面,忽视了更多复杂的面相。自认受罗志田“国退民进”观点的影响,梁勇指出从清代至民国初年,重庆地区的公款公产经历了“国家化”的进程。即在清末新政时期,官方提拨公款公产用于办理新学、警务等地方事业;至民国初年,部分公款公产又进入县财政体系中。^⑮至少在清末的语境下,地方事业并不全属“国家”(官),官方提拨公款公产虽系“国家行为”,但并不等同于款产“国家化”。此外,吴滔通过对清末民初江苏宝山县的个案考察,系统梳理了公款公产纳入县级财政的过程。在这一研究中,论者呈现了当时制度文本所示“公款公产”的各项名目。^⑯

“庙产兴学”是清末民国时期新式学堂(学校)筹款的重要来源。关于这方面,既有研究已进行较为充分的探讨。^⑰最近,张佩国从“民间福利”的角度探讨了清末以来乡村学校的庙产兴学问题。他在文中指出“所谓原有本地方公款公产,在乡村主要是指祠产和庙产。”^⑱但值得注意的是,在当时的语境中,庙产与族产在多大程度上能与公产划上等号,又为什么会被归入“公款公产”?这个问题本身体现了公款公产用于新式教育的限度。华若璧(Rubie S. Watson)通过对香港新界厦村的田野考察,研究了近代珠江三角洲地区的公产(Corporate Property)与地方领袖的关系。他的研究主要聚集于邓氏的各种族产(义庄、义田、祭田、祖/堂等),但立论仍为整个乡村中的“公”。^⑲这反映了族产“公”的涵盖范围实具弹性。^⑳

在中国,无论是传统时代,还是近代,“公”都是一项重要观念,并对一些物质进程起到塑造作用。陈弱水对中国历史上“公”的观念进行了较为系统的类型学研究。他认为,“公”观念大致指代朝廷(政府)、天下(世界)、公理、聚私为公、共同共有(集体事业)等五种类型,第五种类型较晚出,晚清产生的“公德”与“公益”观是其进一步发展。^㉑清代的公款公产更接近于上述的第五种类型。黄克武从精英观念的角度讨论清末“公”观念的变化,指出知识分子倾向以“合私为公”的方式认同新的国族主义。^㉒这些研究对本文把握“公”的含义极具启发意义,但也应在具体的时空范围内加以理解。若观察当时舆论对公款公产性质的检讨,当时一般人的“公”意识与国族意识仍有相当大的距离,“公”在很多时候仅限于某一地域。

本文无意否定相关区域或个案研究成果,只是尝试从财政史与社会史双重维度,对清末公款公产与新式学堂的关系做更为宏观的思考,以提供一个较具系统性的阐释框架。本文并非关注何人以何种方式方法将公款公产作为办学经费,而是侧重何为“公款公产”,文献中的“公款公产”集合概念如何形成,以及公款公产如何变为兴学的物质资源。

一、从科举旧款到公款公产：科举制废除前后传统教育经费的转型

区别于官学、书院、私塾与义学等传统教育机构，晚清时期国人与东西洋人在国内陆续兴办的各种新式教育机构，甲午后渐以“学堂”为通称。^②戊戌变法时期，清廷曾令各省推行“书院改设学堂”，但因变法失败而中辍。庚子事变后，清廷于1901年起推行“新政”，兴办学堂是其中一项重要改革事业。1901年9月谕示“除京师已设大学堂应行切实整顿外，着将各省所有书院，于省城均改设大学堂，各府、厅、直隶州均设中学堂，各州县均设小学堂，并多设蒙养学堂。”^③此后，各省督抚陆续在省城筹设大学堂。这些学堂的经费，一部由原书院收入转入。如江苏（宁属）江宁省城的各大小书院，一半改设学堂，“酌留其半”仍为书院。^④新学堂的经费“先将裁改各书院经费，分别存留提用”，不足部分由司局垫款。^⑤在外府州县及镇乡，各学堂的创办亦多利用书院款项，也有将宾兴、公车与学田收入挹注学堂。然而，在科举仍存的情形下，这些款项多所受限，无论官绅，均不敢将其尽化学堂之用。^⑥

1905年9月，科举制废除后，传统教育机构的消亡已是大势所趋，新式教育体制正式以明确的姿态占据中心，书院、宾兴、学田等经费用途全面转化的障碍被扫清。

一般而言，书院、宾兴、学田等经费变更原有用途，须得官府批准。距科举废除不足两个月，11月29日，主持全国新式教育事务、直接管理朝廷（京师）各学堂及留学事务的学务大臣孙家鼐上奏，要求各省将有关科场各项经费，无论内销、外销，全部提解京师，宣称“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”。^⑦同日，上谕准请。^⑧这意味着朝廷承认两点：一是书院、宾兴、学田等款属于“公款”，非“官款”；二是朝廷不会提用这些款项。尤应注意的是，检视各种古籍与报章，在此之前，从道光年间开始，已有将这些款项分别称“公款”或“公产”者。^⑨如江苏的“书院善堂公产”^⑩，广东韶州府的“宾兴公款”。^⑪但最高当局将这些款项统归为“公款”，尚属首次。孙家鼐奏折中“就本地款目办本地学堂”，“本地”的涵盖面是指一省之内，还是一府、一州、一县之内，甚或更基层的镇、乡、村，并未明确说明。

教育公款公产，多根植于镇乡之内，这些经费也有直接就地转用者。如在科举废除前夕，浙江镇海县柴桥镇士绅曹赞宸创办芦渎公学，拟将该镇久已停课的书院资产改充学堂经费，获浙江学务处与府县官府批准。^⑫科举制废除伊始，浙江台州同知沈东录将所辖临海县海门镇的东山书院经费改作本镇的椒江学堂之用，士绅也欲“将本镇之乡试、会试两项宾兴款拨作（椒江）学堂”。^⑬同一时期，江西德化县合邑士绅禀请知县，将全县宾兴公款拨给18个乡镇办蒙学，获准。^⑭

大致而言，这些教育公款公产大部分归本州县与下级镇乡支用，也有提解至省城的情况。有人在宣统年间言及，宾兴、公车费“各地有已提归省城者，有仍留地方者。其筹集之时，必遍及于全境，故论理不应提归省城”。^⑮

科举制的废除使书院、宾兴、学田等经费更具转为新式教育之用的正当性。1905年9月2日，科举制正式废除。20天之后，《申报》有消息称，江宁士绅黄宗泽等禀请两江学务处拨公车经费息银开办学堂，两江学务处回复称“现在科举废，尤应多建学堂，培植后进。该绅等请公车费开办学堂，洵属知所先务，公益梓桑，本处不胜嘉悦之至”，准予立案。^⑯在四川绵竹，因科举废除，“旧日宾兴各款虚悬无着，于是有请资东游者，有请立中学堂者，有请送学生入中央师范者”，所以知县令各士绅开会商议。^⑰

清代学田有官学学田、书院学田、社学义塾学田等，一般专指官学学田。学田来自官绅捐助，或民地充公，或拨入无主的荒田、沙田、荡地等，到清末多被归入“公款公产”之列。科举制废除前，学田收入用于地方官学教官或生员、贫寒士人的生活津贴。^⑱但官学学田的性质系“官”，所以学田中津贴廪生、贫寒士人的租课收入作为州县内销的留支款，属内销正款。^⑲

1906年5月，学部曾咨行各省，将学田租中原赈给贫生的部分“全行留办本省师范或高等学堂之用”。^⑳不过这一规定稍显含糊，各地学田收入中赈给贫生的部分恐多无确数，且未规定原本由教官支配的田租如何处置，故此而后各省学田收入转化的情况各异。如在科举制废除后，浙江各州县的学田租由州县学或县衙征收，除了原供给学政养廉的部分，其余均拨给省城的全浙师范学堂作为常经费。^㉑广东则将各州县学田租银归入省学务公所。^㉒直隶各州县的学田租款有的充作直隶师范学堂经费^㉓，有的留支本地。^㉔

在科举制废除之前，各地方官学均有两名教官（府、州、县官学分设教授、学正、教谕一名，另各设训导一名）。科举制废除后，清廷并未裁撤地方官学，但停止继续任命其中一名教官，现任者出缺

后不补，既有的一名教官只承担奉祀孔孟之责及其他零星的科举遗留事务。官学及其教官完全丧失教育职能。^⑥如此，原本作为官学附属的学田收入可转归新式教育。1907年，河南辉县教谕裁缺，提学使批示，将所有学田课租“专为扩充学务之需，不得移作别用”。^⑦1908年，浙江秀水县训导裁缺所遗学舍、学田，拨归劝学所经理。^⑧

然而，科举制废除后，官学与教官依然存在，使得学田收入用途的转型显得缓慢又波折。1908年，有士绅以浙江嘉善县训导裁缺为由，请将所遗学田租息拨入县学田。但该县教谕杨荣寿称礼部已定该县训导人选，不肯移交学田收入。后经提学使移准布政使批复称，1905年，礼部曾选钱塘增贡生夏嘉祉为嘉善县训导，但其逾期未领文凭，此职于光绪三十三年（1907）年八月开缺，故八月前应收学租归教谕，其后收入“悉数拨作学费”。^⑨1910年，山东谘议局呈请巡抚称，现时教官已裁一缺，而学田依旧由教官经管，“往往在任教官任意侵占，据为己有”，而学田应列入财政范围之内，故应将已裁缺教官的学田作为地方自治补助经费，由自治会绅董经理，并由官绅商议该款具体用途。山东巡抚批复称，同意谘议局将裁缺学田“以本地之产办本地之事”，但此系“合邑公产”，不可全数归城董董事会（即设在县城的自治会），以免城乡争款，应将其作为劝学所经费，开支有余即可添设蒙、小学堂，“以学务之产业仍归学务之用，似尚公允”。该案由山东各州县劝学所一体遵照实施。^⑩针对此类现象，孙诒让曾建言“今各省办学，有议提学田者，然教职未尽裁，则学田亦无以提拨，莫如尽罢教职，而以学田尽拨入学校，以助经费。”^⑪

另一方面，学田租谷因年久失察、佃户逃亡、田地荒芜或经管者瞒报等原因，实际收入经常被拖欠或流失，此为积习。广东各州县学田租银原由学政经管，各州县征收，自道光二十一年（1841）至光绪三十一年（1905），“每年解数不及原额十分之三，甚有历来未解分毫者”，各州县累计拖欠六万余两。1906年后，广东学租归省学务公所，改为办学经费，但仍“积欠累累，不能如额征解”。^⑫诸如此类，不胜枚举。例如，科举废除之后，江西仅有义宁、奉新、丰城、泰和四个州县将原有学田租银用于学务，新建、广丰二县则将此款用于本县县衙内礼房纸饭及礼生饭食之需，其他多数州县多未认真清理。^⑬直到1910年底，江苏（苏属）各州县的学田尚未得到全面清查。该年初，溧阳县通过江苏教育总会呈文提学使，请将该县训导裁缺所遗一半学田拨归劝学所，作为推广教育常经费。提学使认为，“各属裁缺正多，且事关通属，应由各州县将已裁各缺学田数目一体查明开折，呈由本司咨商藩司衙门议定划一办法，通饬照办，足以泯争端而维学务”。^⑭此后，江苏谘议局议决，以“今书院、宾兴各公款悉数充作学堂之用，按照新官制，教职又为文庙奉祀官，自有俸给，无关教育。此项学田纯是公产性质”为由，呈请两江总督、江苏巡抚，将全省官学学田各归地方自治公所经管，作为办理学堂的“基本产”，以租金收入充学堂经费，不得移作他用。^⑮两江总督张人骏批复，“查学田提充教育经费自属正当办法，惟先须查明各学之学田究有若干”，札饬提学使遵照。提学使认为，各州县学田租，此前奉部令留本省师范或高等学堂经费，于是江苏（苏属）各地学田租留充省城师范学田之用。至于溧阳县呈请裁缺一半学田拨归劝学所，“如于解司田租无碍，及无他项窒碍之处，原无不可”，但须将各州县学田一体查明。^⑯终于，到1911年初，苏属四府一州三十二县的学田清查完毕。^⑰从地方志看，昆山、新阳两县的学田，至该年九月归入教育经费之中。^⑱其他府州县的情况应差不多。

虽然转化程度各异，但总体而言，由于新式教育的出现，书院、宾兴、学田等经费在变更用途的同时，在体制上进入同一个新的“公款”系统。

科举制废除直至辛亥，各项教育公款公产用途的转型并非一蹴而就。与此同时，一些地方也有部分相关款项用于其他新政事业。如陕西平利县的宾兴公产租金全部作为巡警费。^⑲1909年，广西灵川县学田得以清查，年收租银338.244两，其中225.713两充地方自治经费，余数归县学教官。^⑳1910年，直隶永平府属七州县自治会通过谘议局向总督呈请，将该府敬胜书院生息作为自治经费。呈文所附清单显示，自1907年起，该书院生息银已有部分拨给府城的巡警各项支出，获直督陈夔龙批准。^㉑面对各地兴学规模日益扩张而经费短缺的严峻现实，一方面，挹注学堂的“本地之财”范围不必仅局限于科举旧款，“公款公产”的涵盖范围更为广阔；另一方面，如能进行有效的清查，各类公款公产尚有罗掘的空间。

二、“公款公产”集合概念的形成与转为教育经费的正当性

在清代，被称之为“公款”或“公产”者，不仅囊括书院、宾兴、公车等项，也包括积谷、义仓、

善举、族产、庙产等，甚至包括公所、会馆的产业。若以现代所有权的标准衡量，这些资产的性质不一，沿革情况更加复杂。但在当时的语境下，它们有一个共同特征——既不属官府掌握又不纯属个人家庭拥有的资产。这里涉及当时对“公”的含义认知。罗威廉（William T. Rowe）据其对雍乾时期名臣陈宏谋的言论以及清中期相关文献的考察指出，在中国帝制时代的大多数时间里，“公”与“国”（“官”）被看作一回事，但至少到18世纪，“公”处于国家之外，甚至两者是对立关系，而“公”与“民”（大众）是可以互相替代的名词。^②冉枚烁（Mary Backus Rankin）援引清代各种文献，对“公”的各种含义加以辨析，认为其中一种通常的用法是指非官方的、社区范围内的、地方精英主导的活动，并与“私”相对。^③从19世纪末至20世纪初的官私文献与报章资料基本可印证两位关于“公”含义的说法。其中最明显的就是三种性质的新式学堂——“官立”“公立”与“私立”之别。虽有区域与个案差异，但总体来看，公立学堂的主要经费来源是公款（也包括公产）。从当时的语义看，公立学堂与公款公产中的“公”相同。而在发生学意义上，前后者是互相赋予（甚至是强化“公”意义的关系。

清末兴学以来，各地原本与教育无关联的公款公产不同程度地被纳入教育经费收入体系之中。1902年初，江苏松江府知府余石荪在府城筹办中小小学堂，因经费难筹，故“饬由育婴、全节、宾兴、浚河各公费内筹款”。余石荪在谕华亭、娄二县知县及育婴等经董时称“学堂为当务之急，而查询以上各款，历年亦确有赢余。哀多益寡，君子所为，谅无所用其诿卸，应俟覆到再核”。^④言下之意，以各款补学堂经费之不足具有正当性。最终，经过知府与各经董商定，“计浚河经费每年拨五千元，育婴善堂拨三千五百元，全节堂拨若干元，云间、景贤书院拨三千二百元”，作为学堂经费。^⑤

上述育婴（堂）、全节（堂）系民间慈善组织（善会、善堂），“公费”即“公款”。余石荪将育婴、全节与宾兴、浚河同视作公款。从日本学者夫马进的研究可以发现，清代江南地区的善会善堂事业相当发达，各种善举的财产经费较为充足。^⑥虽然海内外学界对明清时期的民间慈善组织是否有“公共领域”或“公民社会”的性质尚有争议^⑦，但可以肯定的是，在清末，地方慈善组织之财产被视为“公款公产”，因而可移作同为地方事业——学堂的经费。这是当时语境下“公”性质的体现。松江府城办学使用善举经费的情况并非特例，在当时官绅看来，此举已具正当性。况且，中枢亦有相似的认识。例如，1902年礼部奏请将四川“旧有公款”兴办蒙养学堂，“川省郡邑皆有善举，如重庆同善堂、富顺孝局、泸州体仁堂等，每年经费或出于田谷，或收于契底”。^⑧1904年《奏定初等小学堂章程》与《奏定高等小学堂章程》明确规定，各省、府、厅、州、县，如向有义塾善举等事经费，皆可酌量改为初等或高等小学堂经费。^⑨

善举经费挹注办学的一个重要前提是资财有余。两江学务处议员何震彝曾提出“酌筹公费”以办学，其中一个方法就是“地方慈善事业皆有地方绅士管理，悉集众资而成，大者盈万，小者亦累千百，每年除用费外，常有盈余，尽入管理者之私囊”，故各属学务公所公正士绅调查善举经费的盈余，作为学堂收入。^⑩1906年，江苏常州府计划清查各善堂公款，“清出款项先尽各项善举开支，务使贍足。此外如有余款，悉数拨充兴学要需”，获江苏巡抚陈夔龙批准。^⑪当时报章舆论也提出各地善举“皆有董事牟利”，“藉公款而肥私囊”，应拨善堂经费以兴学。^⑫

兴学之后，学堂从本地善举中获取经费的情形越来越普遍。江苏无锡、金匱两县（两县同城）的南延、北延、泰伯、怀仁四个乡的学堂收入，有一部分就来自“善余之公费”。^⑬1907年，学部派员调查安徽学务，发现该省怀宁县公立育正两等小学堂、怀宁县公立敦义初等小学堂与省城皖江半日小学堂三个学堂的经费均来自善会善堂。^⑭

从晚清开始，善会善堂不再局限于办善。据梁元生对晚清上海“堂”的研究，当时该县各善堂已突破作为“私有空间”下运作的施善救济系统，逐渐成为参与各项公众与市政事务的组织。^⑮具体到教育事业，如清末上海县劝学所的大宗收入来源为积谷息款，此款由辅元堂与果育堂经收移交。^⑯按，辅元堂（同仁辅元堂）与果育堂是上海县的两大善堂，自太平天国运动后，这些善堂除了原有收入，还有大量官款补助与行业“捐”款。而在清末，辅元堂则向上海县自治性质的马路工程局发展。^⑰这样，善会善堂“公”的性质更为凸显。

以积谷息款兴学，不仅是上海县的个例，实具普遍性。1907年，学部指示各省提学使调查本省四款项数目：（一）科岁及文武童场考费，（二）宾兴费及书院经费，（三）学田，（四）各处积谷”，以利各省筹划学务经费，并报部以“通盘统算”。^⑱很明显，学部试图督促各省充分利用各种款项兴学。这

从侧面表明,在全国范围内,积谷款产是一项可被用于学务的公款公产。如陕西蓝田县就以积谷款项充县学堂经费⁷⁹;浙江鄞县知县曾将本县积谷存款“暂时借作”宁波府劝学所与县学堂之用⁸⁰;直隶永清县官立小学堂经费全部出自积谷生息款⁸¹。相较而言,上海县所在的江苏(苏属)最为典型。

晚清时期,苏属各地乡村普遍存在积谷。从同治年间起,各州县的冬漕带征积谷捐钱100文,作为本县备荒基金,并建设储备粮食的仓廩。这笔经费常被称之为“积谷捐”或“积谷带征”,仓廩则属积谷公产。从1905年起,各州县士绅纷纷将积谷款作为当地学务经费。次年,江苏学务处(后改学务公所)令各州县将积谷中的五成解省城,作为省学务经费;另五成留本地办学,引发各地士绅的极力反对。最后,经过各方协调,江苏布政使与提学使商定,在中稔之年,积谷捐分五成做积谷,余下五成全部留本地办学,免提省城;在大熟之年,七成留本地办学,三成补助省城学费⁸²。

从财税性质看,积谷款系正税带征,属“杂捐”性质⁸³,且当时的确有“积谷捐”这一指称,另存一种同样通行的称法是“积谷公款”。⁸⁴1909年初,清廷颁布的《城镇乡地方自治章程》规定,城镇乡自治经费的来源是“本地方公款公产”“本地方公益捐”与“按照自治规约所科之罚金”,其中公益捐包括“附捐”与“特捐”。附捐指官府征收之捐税;特捐指“于官府所征捐税之外,另定种类名目征收者”。⁸⁵据此规定,积谷自然属“特捐”,而不在“公款公产”之列。但在现实情况下,无论在官方还是民间,地方上的“捐”常被归为公款。如江苏常熟县士绅徐兆玮、龚溯贤与范幼翔商讨本县公款公产清理办法,所列公款就包括米捐、当捐、渔捐与田捐。⁸⁶再如,奉天通省兴学所用的公款大宗为亩捐。⁸⁷1911年两广总督张鸣岐在公文中,称用“公款”者为“公立”学堂,“由绅士指拨地方公费或议抽各项杂捐”。⁸⁸1910年,河南《清理公款公产章程》明确将积谷与“各项捐款”都列入厅州县的公款公产。⁸⁹在1909年浙江咨议局第一次常年会上,有人提出整顿学务议案,其中将积谷、宾兴、学租、各种善堂、寺院、会社等经费均归为“地方公款、公产”。⁹⁰不一而足。

在这里,除了积谷外,寺院、会社的经费也被归入公款之列。但从清末兴学的历史进程看,在一开始,此种提法并非全具正当性。在清代,佛、道两教及民间宗教、民间信仰的场所,如寺、庙、庵、观、祠、社、会的房舍、田地、各方捐款等财产及其收益,常被统称或习称为“庙产”。既有研究已很充分地显示,从清末至民国,各地有大量庙产被地方政府或士绅征用,主要用于兴办新式学堂(学校),称为“庙产兴学”。戊戌变法时期,康有为曾向光绪帝提议将各地书院与淫祠改为学堂,“中国民俗,惑于鬼神,淫祠遍于天下,以臣广东论之,乡必有数庙,庙必有公产”,可通过“改诸庙为学堂,以公产为工(公)费”的方式普及新式教育。⁹¹光绪帝接受了康有为的建议⁹²,颁布上谕,饬各省改书院为兼习中西学的各级学校,“至如民间祠庙,其有不在祀典者,即着由地方官晓谕居民,一律改为学堂,以节糜费,而隆教育”。⁹³康有为讲的“淫祠”就是不在国家祀典的民间祠庙。康有为的奏折与光绪帝的上谕常被认为是近代以来政府“庙产兴学”政策的开端。

若从现代产权与所有权理论衡量,各种庙产的所有制情况相当复杂⁹⁴,不可一概认定,本文不纠结于此。仅以康有为所持“淫祠”兴学之议来看,虽然上谕未将其定性,但康已将其确定为“公款公产”。以此类庙产改学堂,“以公产为工(公)费”,无疑强化了“庙产兴学”的正当性。

其实,在戊戌变法前夕,张之洞于当年三月刊行的《劝学篇》中即主张以“佛道寺观”改建学堂,“今天下寺观,何止数万。都会百余区,大县数十,小县十余,皆有田产,其物业皆由布施而来,若改作学堂,则屋宇、田产悉具。此亦权宜而简易之策也”。不过,他并不主张全数改建,而是将每个县寺观中的三成留于僧道,作为其生活来源,以七成改建学堂。⁹⁵此前,张之洞在湖北长期创办各种新式教育机构,是督抚中对教育经费来源较有认知者,他的这一提法应出于直观经验。与“淫祠”改学堂的方式不同,张之洞的方案涵盖所有寺观(此中应已包含民间信仰的祭拜场所),以直接“征用”的方式,尽管允诺将小部分庙产留用。然而,他并未将庙产的所有权定性。

由于戊戌政变后新法废止,祠庙改学堂未能全面施行。1901年兴学后,清廷并未再度颁布有关庙产兴学的法令。而在各地的实践过程中,各种庙产被大规模用于兴学,庙产的范围更不局限于“淫祠”,而是扩至各类佛、道庙观与民间宗教祭祀场所,其方式也多类张之洞方案,或“借用”,或直接“征用”。这种“庙产兴学”是否得当姑且不论,结果是常引发各地僧俗间的矛盾。⁹⁶当时美国在华传教士林乐知(Young John Allen)就从所有权的角度极力反对此做法,认为“儒教之文庙、书院、学田,本属公产,以之改学堂,养学生,斯为甚善”,而佛道两教的房屋财产“非公共之物,即为教自有之权利”。⁹⁷

林乐知否认庙产“公”的性质，但国人却多视其为公款公产。如浙江省城杭州的各官立学堂均由寺院改建，1905年又“议以各寺公产田亩清查实数抽提其半，藉作举办学堂经费”。^⑧1908年，直隶提学使将天津庙产归入学款，称其为“公款”。^⑨1905年，四川巴县智里二甲马王场廩生李祖培等向知县禀请设立小学堂，宣称该里黄金庵“仅僧数人，富有田租三百六十余石，其僧人普种等厚于自奉，并不思拯济时艰”，应严禁该庵“开膏其供斋”，将所余经费供小学堂或助修铁路，理由是“僧道房田或由布施募化而来，或由世主舍业而致，皆属地方公款，非其人独力经营之私业”。四川按察使（兼总理学务处）冯煦批示“酌提庙款以助学堂之用，只筹费之一端。该生等所禀虽似近情，但专注于此亦非所以示平允之道”，并令巴县知县调查之前该县提取三里各庙捐租谷的情况，以及黄金庵开膏“有无扰累地方情事”。^⑩虽然冯煦对提取黄金庵庙产的态度比较审慎，但他并未否认此为公款公产。不仅如此，僧人亦有将庙产作为公款公产的情况。如巴县诸山各单的庵、堂、寺、观均应允按庙产收租多寡，“捐谷石若干”为庙捐，以充学款，但僧普礼所管的太平上单觉皇堂、玉皇观与僧广纯所管太平下单兴隆寺、回龙寺等“均坚藐视奸狡，违抗不缴，迭追莫何”，故禀请知县追缴，“以儆效尤而重公款”。^⑪正因为庙产可被视为“公”，故将其无偿转作“公众事业”之用就颇具正当性。以上海县陆行学区为例，“陆行局公产”包含了陆行镇城隍庙屋与基地、帝勅庵屋与基地、帝勂庵公田与庆宁寺僧购助田亩等四项，均作为“收管”，而不同于其他“购置”各种民田、芦田。^⑫显然，“收管”即无偿征用。

1905年4月12日，清廷颁布上谕“着各该督抚飭令地方官，凡有大小寺院及一切僧众产业，一律由官保护，不准刁绅蠹役藉端滋扰。至地方要政，不得勒捐庙产，以端政体。”^⑬徐跃认为，这个保护庙产的上谕是庙产兴学的分界线，此后四川各州县官方提取庙产的行为与官方文书的正当性都受到僧众质疑，官绅对此有一定让步，寺僧则试图全面否定这一举措，双方缠讼不休。^⑭但政策的调整并未根本改变官绅印象中庙产“公”的属性。如有人将“各种无益公款”作为“城镇乡学务公款”，包括“打醮、礼斗、迎神、赛会、灯市、演剧及种种无益之善举”。^⑮其中打醮、礼斗、迎神、赛会系民间宗教活动，其开支与各种庙产息息相关。1909年浙江谘议局第一次常年会决议《清查地方公款公产规则》规定“凡先贤祠庙及社庙等由公建者所有财产，均以公款、公产论，惟祠堂、义庄系私人所有者，不在清查之列。”^⑯虽然“先贤祠庙”与“社庙”不能囊括一切佛道寺观，但此规定仍表明某些庙产属于公款公产。

1928年7月，中国共产党第六次全国代表大会通过土地问题决议案。该文件将“族田、祠田以及寺院庙宇官田等等”界定为“公土”（公产），决定党的土地政纲包括“祠堂庙宇教堂的地产，及其他的公产官荒或无主的荒地，沙田”都归农民代表会议（苏维埃）处理，分配给农民使用。^⑰若不考虑特定的革命语境，从中可发现庙产等归属公产的历史延续性。

三、清理公款公产的多重导向

“公款公产”集合概念的形成，不仅确立了其作为教育经费来源的正当性，而且使其自身较容易被辨识。可是，各项公款公产虽能较方便地被“定性”，进一步“定量”却有一定难度。更重要的是，如无旧管者的配合，“定量”工作实难展开。

在科举制废除之际，夏曾佑即注意到，各地士绅“遂争议设学”，而设学经费必取于公款，但“各地之公款，率为地方绅董所把持，遂致争执之事，时有所闻，卒以绅董根柢深固，不易令其将公款交出，而设学之事，遂多所阻碍”。^⑱类似地，可能是由于科举制废除前士绅间关于书院、宾兴等款支配已有争端，废科举后，有人在报章上论及此种现象会更普遍：书院、宾兴等经费，“向由本地绅士经管，而不受政府之干涉”，用这些经费“津贴甲学堂，则乙学堂攻击者有之，丙学堂援例者有之；津贴甲学生，则乙学生攻击者有之，丙学生援例〔例〕者有之”，而且书院、宾兴等款“大抵为地方绅士中强有力者之利藪，故向之索个人之膏火、个人之宾兴费，非不慨然相与也。若向之索全数，举母财、子财而尽纳之于学堂，则必出其死力以相抗”。^⑲

果不出所论。1906年，江苏溧阳县学务公所绅士沈士林欲将宾兴等款提拨应用，遭管理此款项绅董的反对，沈便向省学务处控告。学务处批示称，公车、宾兴、卷册费、府县考试费、书院膏奖费等，“凡属关涉科举者均应拨作学费”，各州县均曾奉文彻底清查详报，这些款项应由“旧管经董移交学务公所绅士一手经理”，奉详后动用。此外，学务处指责该县知县拖延清查，并对士绅间的争端“知难而退”，令其迅速查办此案，慰留沈士林，“毋再违延”。^⑳从中不难看出，主持一省教育行政的学务处态度

非常鲜明，即管理旧有相关款项之士绅必须将经管权移交负责新式教育的士绅。同时反映出有的地方官在面对此类新旧矛盾时，态度暧昧，避免裁断后惹祸上身。

上述现象恐怕较为普遍。1910年，署理浙江提学使袁嘉谷指全省各州县的宾兴款，“多由经管人主持，或藉口优拔未停，或称别项需用，以相抵抗。其不知时局之艰难，不明事体之缓急，言之殊堪痛恨”。^⑩孙诒让曾断言“宾兴、书院诸公款，向多为窳败旧董肥家之窟穴，其秉公经管，皦然无所染者，百不得一。今移以兴学，其指占不交者不必论，即使慨然承缴，亦必有清算亏蚀核奇赢者，皆旧董之所不利也，于是旧董与新董又交恶。”^⑪诚然，从旧管士绅的立场看，把持旧款并非全无理由。如浙江嘉善县公车等费握于徐福堦之手。1910年县劝学所欲提取该款办理简易识字学塾，遭徐拒绝，理由是该县学子仍欲应科举考试。^⑫况且，以当时中国之大，情况亦非尽然。在一些地方，掌握旧款的士绅，在兴学后转而主持新式教育。如上海县的敬业书院，1902年由知县令其改办高等小学堂，该书院产款悉数充作学堂基金，学堂开办时，由书院董事姚文楠、叶景运等兼学堂董事。^⑬

总之，正如田正平等人所揭示的，地方上的公共教育资源多为乡村旧士绅所垄断，但兴学之后，新旧士绅围绕这些公共资源的分配利用争斗不休。^⑭不仅如此，地方官吏有时也成为公款公产兴学的负面力量。御史徐德沅奏称：各州县之书院、宾兴、公车等费，“多者累万，少亦盈千，乃半为贪吏所侵，半为劣绅所蚀，往往有名无实，有绌无赢。”^⑮这一判断或显夸张，但揭示出当时旧式教育公款在官、绅控制中并未完全用于新式教育，且实际情形复杂，切中问题要害。这样，各级官府欲通过清理（清厘、清查）的手段，掌握各项公款公产的数量与分布，将其更有效地转化为教育经费。

兴学之初，四川是推进相对有力的省份。科举废除后，1905年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，四川各属“皆有的款可指”，这些经费“通省所出不下六七十万”，令各属州县在公文到达半个月內迅即彻查与科举考试相关的一切款目，造册呈报，以免“上下蒙蔽，徒饱私囊”。其中有“宾兴租息”一项。^⑯11天之后，四川总督锡良札飭各属，说得更为具体“原有之宾兴、公车、学田、义卷、棚费，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”，而各州县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”。^⑰从上文“提归本处办学”与“移添学务处经费”对比即知，锡良肯定宾兴、公车、学田等款当留本州县办学使用。不久之后，锡良再次就各属清查上报各项科举经费事宜发下札文，内称鉴于各属“申报尚多迟延”，责成继续查报各相关款项，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”，即省方并非要将这些款项提解省城，只求各州县详细回复，方能“考查”。^⑱光绪三十一年（1905）七月，巴县举人文国恩稟请各官衙，欲开办巴县中学堂，其经费来源包括新旧宾兴、义卷、册费以及高等小学堂余款、旧有书院租谷钱粮、契捐、庙捐等。起初，川东道、重庆府、巴县、省学务处均准其请，但同时表示宾兴、义卷、册费须待总督批示。光绪三十二年（1906）二月，川督锡良批示“宾兴、卷册等费应如何分别提留，俟统筹核定再为飭知”。之后（同年），锡良仍持此论批示“至于宾兴、卷册等费，前因事关全省应提应留，必俟统筹核示”，但又表示“至截留之数准予〔予〕作为官立学堂之用者，中小师范听各属随宜支配，现已分别批发”，各士绅“当可酌为办理”。^⑲这说明锡良态度的变化，宾兴等款并非完全留用于本州县，而是部分由省城提用。从中可见，川省官方欲通过各属上报的方式，清楚掌握各地方包括传统教育公款在内的各项经费的数额，虽然没有用“清理”字样，但意义共通。

1905年下半年，江苏学政唐景崇批复江苏学务处，特别指出“地方公款，自应聚集存储该地方学务公所，由官绅同商定学务办法，需用款项，详候核准，再行动用”。他注意到“有劣绅或久管公费，不免暗侵潜蚀，即经地方官查追，仍不肯和盘托出者，并有藉办学为名，希图朦混渔利者。该处务须认真查究，并照该处所议，飭各州县限两月內一律查明造册具报，并飭各州县于清查后严催该经董赶紧交学务公所”。^⑳唐景崇的立场非常明确，公款必须上交本州县学务公所，统一办理分配。这当然就要求经管士绅“和盘托出”，若遇到“劣绅”隐匿，就由官府“清查”，但并未否认公款仍归地方使用。

江苏清查公款为官方主导的“政府行为”，学务公所虽由士绅主持，仍受官府监督。不过当时也有士绅主动要求清查。1906年，浙江衢州府詹姓士绅等稟呈道、府，以各省官司款项须造出入表，“岂各郡县绅士经手款项不当造出入表，以核其虚实乎”为由，请求设立地方公款调查所，“会同经手各项公款绅士，互相稽查，分别造表，通告官民”。^㉑此事的背景是衢州士绅办理地方公益事业屡起风潮，

“调查”公款则可彰显公信。值得注意的是，这个清查方案的主持者为士绅，官府并未插手。有时候，士绅主动提出清理公款公产，目的在于抢占先手，将本地域（本派）置于掌控态势的制高点上。1905年下半年，江苏常熟县士绅徐兆玮联络各镇乡士绅，因科举已停，拟参照太仓州的《清厘公款章程》，“先将各镇所有义塾、善堂岁入若干、岁支若干，现设学堂，常经费若干、不敷若干，一一调查详细，开列清单，合词上请，以城中所储公款补各乡之不足”。^⑤徐氏提出清理公款公产，重要的缘由是当时常熟、昭文（两县同城）兴学造成的城乡士绅矛盾，“政（城）中绅董且欲行中央集权之谋，以兴办中学为名，搜括地方不遗余力”，乡镇遂无办学之款，“以公款栽培城中士子，而歧视乡下士子”。^⑥

从官府的角度评估，清理公款公产表现出较强的“政府行为”，如以“国家向民间挺进”表述，亦有相当道理。尽管情况各异，但地方公款公产（指州县及下级城镇乡）绝大部分留本地支配。故值得进一步思考的是，政府清理公款公产的行为动机与结果均可两看。1910年，河南提学使向巡抚呈报上一年的学务办理情况“本年省内外各校向来供应学生之官款，几于裁除殆尽”，所以新办的各学堂“强半成于公立”，并责成各地方官绅清查不在祀典的庙产，“酌量提充本地学款”。^⑦山东巡抚曾表示：兴学之初，“各州县官立小学以为民间模范，惟值经济困难之时，若全恃官款推广学务，公家安得有此财力”，所以不得不由地方官劝谕各绅董就地筹款。^⑧一般而言，清末的公立学堂用公款，盖因官款不足，以公款弥补之。浙江巡抚增韞指出，该省各州县的教育经费“由赛会、演戏、儒田、贤租、宾兴公款等项下自行筹措”，现又清查公款公产，“化无用为有用，无虞不敷”，即便有时需要国库补助，“为数亦微”。^⑨因此，在许多情形下，各级官府清查公款公产的目的是为了更充分地落实以“地方之财办地方之事”，从而为新政事业拓展造成的官款开支浩繁“减负”。

从光绪末年至宣统年间，清廷清理财政与推行地方自治这两项重大新政举措又赋予“清理公款公产”新的意涵。为在全国与各省实施财政预算决算制，并划分国家税与地方税，从1909年起，清廷在各省设立清理财政局，调查全省各项收支款目，并编纂各省财政说明书。度支部清理各省财政，通过全面调查各省各项收入与支出，区分“正款”与“杂款”，由各省制定本省的“国家行政经费”与“地方行政经费”。^⑩其重要目的之一是令督抚将本省各种“外销款”（即户部及其后的度支部无法掌握的款项）和盘托出，实现中央政府的财政集权。

度支部于1909年初拟定的《清理财政章程》涉及“地方行政经费”，此项为官府掌握的官款，并不包括地方公款公产。然而，到该年下半年，度支部咨行各省督抚，称地方款项内“公局收支各款、公仓收支各款与夫历办要政收支各款”，由绅士管理，不呈报地方官查核，“现值整理财政，凡地方之财均应按办地方之事，断不能如前含糊，致公款归于无着”，应飭各属地方官“将各项地方公款另单清查，切实清理”。^⑪显然，地方公款被纳入清理财政的范围，“政府行为”的导向性显现，并隐约已将地方公款公产作为财政预算决算体系的一部分。在清理财政时，山西的财政说明书编纂较为详尽，其中专门编制“各府厅州县地方经理各款说明书”一本，所列各费不在经制体系中的“各厅州县内销/外销各款说明书”中。其中，廩生贫士学租在“州县内销留支”中，赔款经费留地方书院开支（后作为学堂经费）在“州县外销留支”中；而各州县的书院、宾兴充作学堂经费则列入“各府厅州县地方经理各款”，如阳曲县的义学充学田经费、太原县的晋泉书院发商生息款改为两等小学堂经费、榆次县的书院田租作为两等小学经费、太谷县的凤山书院房产租银作为官立高等小学堂经费、凤台县的宾兴会存款生息作为高等小学堂经费、阳城县的书院生息作为学田经费等。^⑫一般而言，州县甚至镇乡村的书院、宾兴等款不属于“官款”，自然不在经制财政体系中的正款/外销之列，但山西清理财政局详细开列“地方经理各款”已隐然承认由公款构建地方财政体系的事实存在。虽然与山西清理财政局区分各项收入的标准不同，但江西清查财政时也正视公款公产的存在，将其直接列入与“国家收入”对应的“地方收入”类别中。^⑬

在清廷清查财政之际，府厅州县与城镇乡两级地方自治渐次推行。1909年初颁布的《城镇乡地方自治章程》规定，城镇乡自治经费来源于“本地方公款公产”“本地方公益捐”与“按照自治规约所科之罚金”。如果城镇乡向无公款公产，“或其数寡少不敷用者，得由议事会指定本地方关系自治事宜之款项产业，呈请地方官核准拨充”。^⑭这提示出，为了提供自治经费，当地自治机构可将各种款产“指定”为“公款公产”，而前提是必须先清查。1910年初颁布的《府厅州县地方自治章程》规定，府厅州县财政由自治经费构成，收入包括“府厅州县公款公产”“府厅州县地方税”“公费及使用费”与“因重要事故临时募集之公债”。^⑮可见，公款公产是两级地方自治的重要经费来源。至1910年2月，宪

政编查馆遵旨拟定各项中央与各省的民政、财政统计表式，其中包括“直省地方公款出入统计表”，并指出“地方公款系自治基本财产”。^⑮宪政编查馆要求各省于该公文到后半年内填报咨复。^⑯这些条规很明确地宣示：地方公款公产是自治财政的重要构成。既然如此，公款公产数目与利用程度就直接关系到自治财政收入之多寡。为此，各省官府与谘议局纷纷制定本省清理公款公产章程。

浙江谘议局注意到，地方公款公产由官吏管理，难免造成“挪移侵吞”，然地方自治“需款甚巨”，宪政编查馆虽已下发地方公款公产统计表式，但省清理财政局“于地方固有公款、公产并不加意厘剔，故不得不另立章程，切实清查”。该局议决，各厅州县衙署内设清查事务所，“由地方官召集城镇乡士民公举公正绅董五人以上、九人以下，详请本府核发照会，会同办理”。^⑰可见，此举指向官而非民（绅）。不过，对于清查的主体与客体，有各种不同的意见。如湖南谘议局讨论自治经费问题，有议员提出应由地方官会同绅士清查，有议员强调清查“非假官力不可”，而又有议员持否定态度，认为清查委员“不如仍归绅士”。^⑱最后该案公决，“派员清查公款公产，由地方官照会各区奉行公正、众望允孚之士绅五人以上充当清查员”。^⑲“官督绅办”可能是当时各省清查公款公产的普遍模式。1909年初，江苏宁属筹办地方自治总局将“各属实行公产之调查”列为办理地方自治第二年（宣统二年）的办事要项，至第三年“各地方官督同绅士清理地方公产，并豫定分期清理表呈报本局”，限于当年十二月完成。调查与清理公产的目的在于“地方公产与附加税赋课并为自治入款大宗”，但各处公产“名存实亡者颇多，其为私家把持，或借公款之名增殖私产”。^⑳

在推行地方之际，清查公款公产的制度目标是将其纳入自治财政系统之中，行为方式是“向民间挺进”。早在1906年，有“某部曹”上书，指出“欲行自治，必办公益事业，而欲兴办公益，尤非经费不能”，故拟各州县设立公产调查局，举“公正绅商”数名作为局董，调查本邑公产作为兴办公益事业之用。在当时，“政府诸公多然其说，惟某中堂深恐滋扰，遂未解决”。^㉑“深恐滋扰”估计是对官方国家力量可能介入民间的担忧。

有学者认为清代州县同时存在中央集权财政与隐性的独立财政，后者在清末转化为州县地方财政（自治财政）。^㉒大致而言，清理财政与推行地方自治使公款公产进一步纳入自治财政体系，这是清理公款公产的最重要结果。虽然几年后清朝灭亡，但以上进程并未止步。根据杨品优的研究，进入民国之后，江西的宾兴、书院等公款逐渐进入正式的“县财政”体系之中。^㉓更进者，一些地区的教育公款在“县财政”中取得一定的独立收支地位。例如在民国初年的上海县，作为教育收入的公款公产已成为独立经理的“教育款产”，并分为“县有款产”与“市乡款产”两个系统。在县有的教育款产中，除了教育局、各校的房产外，还有申江书院田、申江书院芦课田与儒学田。^㉔这些都与前清时代公款公产逐渐归入地方财政体系有时序上的关联。

结论

在科举与学堂并立时代，书院、宾兴等传统教育经费部分转化为学堂经费，并逐渐制度化。^㉕在科举制废除后，书院等传统教育机构顿失所恃而走向终结（在部分乡村地区，私塾、义学等还存在较长时间^㉖），传统教育经费的用途逐渐向新式教育经费转化。书院、宾兴、学田等款项仍存原名目，被官方与民间共同认定为新式教育经费来源之一的“公款公产”。同时，各地方公众事业，如善举、积谷以及佛道、民教信仰场所的财产（庙产），也纷纷被视为公款公产，可充作学堂收入。从政策角度看，官方明确将公款公产作为学堂经费来源。从1907年起，学部连续三年编制各项教育统计图表。其中，在“各省学务岁入统计表”中，“公款提充”是与“产租收入”“存款利息”“官款拨给”“学生缴费”“派捐”“乐捐”“杂入”并列的收入项目。^㉗

在清末，“公款公产”是一个变动不居的集合概念，其范围的扩大、初步确立与兴学及其他地方事业的拓展密不可分^㉘，又由官方与民间“公论”共同建构。从另一个角度而言，正是“公款公产”的在地性赋予其充当教育经费的正当性。早在1902年，梁启超就引证日本小学校优先利用本地公产，认为中国办小学校的经费应“皆由本校、本镇、本区自筹。其有公产者，则以公产所入支办之。其无公产或公产不足者，则征学校税”。^㉙概言之，在兴学事业推进的过程中，各项地方公款公产作为新式教育经费的来源与公款公产集合概念的形成互为表里。

科举制甫废除，就有论者乐观地表示“向者兴学之士，固莫不仰屋而嗟曰：无经费，无经费。今

科举废矣，向者挟其经费以兴学堂为敌者，今且折而尽入于学堂。一出一入之间，而向者日觉其不足，今乃反觉其有余”，认为各项科举用费、书院、学生试验费（学费）等可成为学堂收入之大宗。^⑧然从本文的考察不难发现，在上述转化过程中，新旧之间并非“无缝连接”，在很长一段时间里呈现新旧并存，甚或混杂的情状，其中常存诸多不确定与波折。在纵的层面，兴学后，除清廷（中央）宣示不予直接提拨公款公产外，省、府、州县各级官府对公款公产的处置与分配或各自推行不同方案，官绅之间亦存各种矛盾，其因由是本位性的利益关怀与“地方”涵盖面的模糊性。在横的层面，新旧或不同地域、派系、利益集团士绅之间，关于公款公产经管与分配的矛盾时有多见。应星通过对1905至1913年湖南兴学的社会学考察，认为在地方上，一方面地方官僚的权力上升，另一方面士绅在推广新式教育等方面权势日重，“民间统治场域为地方官僚与士绅交叉作用的地方权力场域所代替了”。又由于《劝学所章程》规定，地方学堂经费“就地筹款，官不经手”，之后《城镇乡地方自治章程》确认学务为地方自治内容，所以士绅得以控制教育公款。^⑨本文呈现的相关各项个案部分支持其论点，但亦应注意的，公款公产本就掌握在士绅之手，兴学使得掌握权由此绅转入彼绅，并受官府监管。^⑩这是晚清时期地方不同绅董（不仅具有士绅身份，而且实际控制某一地方事务）群体间的权力分配与转移的缩影。^⑪理解这一点，可以通过考察“清理公款公产”的多重导向，发现历史的复杂面相。萧公权曾提出著名的“乡村控制”理论，意谓在19世纪，清王朝通过绅士控制广大的农村基层地区，绅士扮演官民间的“中介”角色，皇朝与绅士之间有许多一致的利益。^⑫尽管有学者不赞同这一理论^⑬，但从结构功能看，当时士绅的确曾起到这一作用。在清末兴学进程中，士绅仍扮演这种角色。本文所见，在清理公款公产以及公款办学的过程中，各地许多士绅往往较为主动，同时一部分人则以维持旧款的理由力图排拒，前者往往引入官府力量巩固自身在兴学中的权力地位。

清末的清理公款公产无疑是一项政府行为，当时民间甚至有官方欲提款的焦虑。^⑭不可轻易否认的是，官方行为的基本目标是促成地方自治财政的形成，并为官方财政“减负”，这并不等同于当下研究者所概括的“国进民退”。在清理过程中，政府欲扩张职能，但在客观上造成民间的财政实力更为“强壮”，州县财政得以逐步做实。

① 本文修改过程中蒙蒋宏达、陈明华、王先明、崔岷等老师指教，一并深致谢意！

② 参见刘少雪《书院改制与中国高等教育近代化》，上海：上海交通大学出版社，2004年，第87页。

③ 王欣欣曾简略地从经费来源角度考察了山西的书院改学堂问题。参见其《晚清书院改学堂中的经费问题》，朱汉民主编《中国书院》第8辑，长沙：湖南大学出版社，2013年，第74-84页。

④ 毛晓阳《清代科举宾兴史》，武汉：华中师范大学出版社，2014年。

⑤ 陈明华《清中后期宾兴款的设置与下层士绅权力的扩张——以温州为例》，《华东师范大学学报》（哲学社会科学版）2016年第4期。

⑥ 杨品优《科举会社、州县官绅与区域社会：清代民国江西宾兴会的社会史研究》，北京：中国社会科学出版社，2018年。

⑦ 张小坡《清代江南公共教育资源筹措配置的历史地理学分析（1644—1911年）》，博士学位论文，复旦大学，2008年，第5章。

⑧ 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。

⑨⑩ 霍红伟《晚清教育转型与府州县学的变迁》，《学术月刊》2010年第2期。

⑪ Sally Borthwick, *Education and Social Change in China: The Beginnings of the Modern Era*, Stanford: Hoover Institution Press, 1983, pp. 87-103.

⑫ 任金帅《辛亥革命与乡村公产运作的历史变迁——以两湖为中心的历史考察》，《人文杂志》2011年第5期。

⑬ 柳镛泰《国民革命时期公产、公堂问题——两湖与广东农民运动之比较》，《民国研究》第5辑，1999年，第5-7页。

⑭ 樊德雯《乡村—政府之间的合作——现代公立学堂及其经费来源（奉天省海城县：1905—1931）》，熊春文译，黄宗智主编《中国乡村研究》第4辑，北京：社会科学文献出版社，2006年，第79-124页；Elizabeth R. VanderVen, *A School in Every Village: Educational Reform in a Northeast China County 1904-31*, West Mall: UBC Press, 2012, pp. 80-100.

⑮ 罗志田《国进民退：清季兴起的一个持续倾向》，《权势转移：近代中国的思想与社会》，北京：北京师范大学出版

社, 2014年, 第277-282页。

- ⑮ 梁勇 《清至民初重庆乡村公产的形成及其国家化》, 《清史研究》2020年第1期。
- ⑯ 吴滔、钟祥宇 《清末民初县级财政的出现与公款公产的转变——以江苏省宝山县为例》, 《南昌大学学报》(人文社会科学版) 2013年第3期。
- ⑰ 徐跃 《清末庙产兴学政策的缘起和演变》, 《社会科学研究》2007年第4期; 徐跃 《清末四川庙产兴学及由此产生的僧俗纠纷》, 《近代史研究》2008年第5期; 梁勇 《清末“庙产兴学”与乡村权势的转移——以巴县为中心》, 《社会学研究》2008年第1期; 沈洁 《现代化建制对信仰空间的征用——以二十世纪初年的庙产兴学运动为例》, 《历史教学问题》2008年第2期; 许效正 《清末民初庙产问题研究(1895—1916)》, 北京: 宗教文化出版社, 2016年。
- ⑱ 张佩国 《从社区福利到国家事业——清末以来乡村学校的公产及经费来源》, 《学术月刊》2015年第10期。
- ⑲ Rubie S. Watson, “Corporate Property and Local Leadership in the Pearl River Delta, 1898-1941,” in Joseph W. Esherick and Mary Backus Rankin eds., *Chinese Local Elites and Patterns of Dominance*, Berkeley: University of California Press, 1990, pp. 239-260.
- ⑳ 在广东, 公款分“地方公款”与“各族公款”。见《调查公款支配学费议草》, 《广东会议厅公决交咨议局提议草案》, 桑兵主编《辛亥革命稀见文献汇编》第39卷, 北京: 国家图书馆出版社, 香港: 香港中和出版有限公司, 台北: 万卷楼图书公司2011年影印本, 第521页。
- ㉑ 陈弱水 《中国历史上“公”的观念及其现代变形——一个类型的与整体的考察》, 《公共意识与中国文化》, 北京: 新星出版社, 2006年, 第69-117页。
- ㉒ 黄克武 《从追求正道到认同国族——明末至清末中国公私观念的重整》, 黄克武、张哲嘉主编《公与私: 近代中国个体与群体之重建》, 台北“中央研究院”近代史研究所, 2000年, 第59-112页。
- ㉓ 章小谦 《为什么清末教育机构被称作“学堂”? ——民国元年学堂改学校考(一)》, 《华东师范大学学报》(教育科学版) 2003年第4期。
- ㉔ 中国第一历史档案馆编《光绪朝上谕档》第27册, 桂林: 广西师范大学出版社, 1996年影印本, 第175-176页。
- ㉕ 《制军造士》, 《申报》1902年1月4日。
- ㉖ 刘坤一: 《筹办江南省学堂大略情形折(光绪二十八年四月初八日)》, 中国科学院历史研究所第三所工具书组校点: 《刘坤一遗集》第3册, 北京: 中华书局, 1959年, 第1343页。
- ㉗ 这部分内容详见拙文《晚清科举与学堂并立时期传统教育经费用途的转化》, 《社会科学辑刊》2020年第4期。
- ㉘ 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, 军机处录副奏折, 03-6002-027, 中国第一历史档案馆藏。
- ㉙⑩③ 中国第一历史档案馆编《光绪朝上谕档》第31册, 第194-195、39-40页。
- ⑩ 梁勇利用有清一代的四川巴县档案, 认为巴县的“公产”主要由“民众捐资”与“抽集厘金”而产生, 引用的资料最早是乾隆时期的, 但所引内容中无“公产”字样。参见梁勇《清至民初重庆乡村公产的形成及其国家化》。
- ⑪ 林则徐《新涨沙洲承买报部有案请仍准执业折》, 《林文忠公政书》甲集之《江苏奏稿》卷2, 清光绪三山林氏刻本, 第5页a-b。
- ⑫ 额哲克等修、单兴诗纂《同治韶州府志》卷23《经政略》, 清同治甲戌年刻本, 第10页a-14页b。
- ⑬ 《批饬阻挠学务》, 《申报》1905年7月29日, 第1张第4版。
- ⑭ 黄秉义《黄秉义日记》第1册, 周兴禄整理, 乙巳(1905)九月十五日, 南京: 凤凰出版社, 2017年, 第387页。
- ⑮ 《移拨宾兴公款兴办各乡蒙学》, 《时报》1905年11月3日, 第3版。
- ⑯ 庄俞《论地方学务公款》, 《教育杂志》第1年第7期, 宣统元年六月二十五日, “社说”, 第85页。
- ⑰ 《公车息银拨开学堂》, 《申报》1905年9月22日, 第1张第2-3版。
- ⑱ 《绵邑学界》, 《四川官报》乙巳第31册, 光绪三十一年十一月下旬, “新闻”, 第1页a。
- ⑲ 综合清末各省财政说明书, 并参考钱蓉《清代学田来源试析》, 《清史研究》1998年第4期; 张小坡《清代江南官学学田经营实态述论》, 《中国农史》2008年第2期。
- ⑳ 《山西各厅州县内外销留支等款说明书》, 山西清理财政局编、徐斌校释《山西财政说明书》, 陈锋主编《晚清财政说明书》第3卷, 武汉: 湖北人民出版社, 2015年, 第140页; 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, 第539页。

- ④① 《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2b-3a页。按：该学部咨文未标明具体日记，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，该日即公元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并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。
- ④② 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555页。
- ④③ ⑤② 广东清理财政局编、陈锋校释 《广东财政说明书》，陈锋主编 《晚清财政说明书》第7卷，第89页。
- ④④ 《拨充经费》，《大公报》1908年12月19日，第1张第4版 《学款送县》，《大公报》1908年12月20日，第1张第5版。
- ④⑤ 《盐山县段令献增详请将学田留充师范学堂经费文并批》，《北洋官报》第1380册，1907年6月于日，第5-6页。
- ④⑦ 《裁学田充经费》，《直隶教育杂志》丁未年第7期，光绪三十三年五月初一日，第93页。
- ④⑧ 《学田拨归劝学所经管》，《申报》1908年4月27日，第2张第3版。
- ④⑨ 《提学使准拨学田租息》，《申报》1908年5月1日，第2张第3版。
- ⑤⑩ 《谘议局呈》，《山东谘议局议案第二册（宣统二年）》，桑兵主编 《辛亥革命稀见文献汇编》第36卷，第165-170页。
- ⑤⑪ 孙诒让 《学务枝议（光绪三十三年）》，璩鑫圭、童富勇编 《中国近代教育史资料汇编·教育思想》，上海：上海教育出版社，2007年，第522页。
- ⑤⑫ ⑩③ 江西清理财政局编，张建民、陈新立校释 《江西各项财政说明书》，陈锋主编 《晚清财政说明书》第6卷，第210、209-213页。
- ⑤⑬ 《学司樊批溧阳县详教育会请将一半学租拨作推广教育常年经费请立案由（宣统二年正月十三日）》，《江苏学务文牒》第3编第1册，江苏学务公所印刷处排印，宣统二年十月，无页码，华东师范大学图书馆古籍部藏。
- ⑤⑭ 《呈报督部堂、抚部院议决收回学田充地方教育经费案文（十月十六日）》，《江苏谘议局第二年度报告》第1册，桑兵主编 《辛亥革命稀见文献汇编》第38卷，第432-433页。
- ⑤⑮ 《学司樊通飭各属及各儒学谘议局议决各处学田各归地方自治公所经营一律充办学之用飭即查复核办由（宣统二年十一月初八日）》，《江苏学务文牒》第4编第2册，江苏学务公所印刷处排印，宣统三年四月，无页码。
- ⑤⑯ 《学司樊详两院遵飭查取苏属各学学田数目分造册折请核办由（宣统三年正月十七日）》，《江苏学务文牒》第4编第2册，无页码。
- ⑤⑰ 民国《昆新两县续补合志》卷2《学校》，《中国地方志集成·江苏府县志辑》第17册，南京：江苏古籍出版社，1991年影印本，第339页。
- ⑤⑱ 陕西清理财政局编，洪均校释 《陕西财政说明书》，陈锋主编 《晚清财政说明书》第4卷，第77页。
- ⑥⑩ 广西清理财政局编，王美英、何睦临校释 《广西全省财政说明书》，陈锋主编 《晚清财政说明书》第8卷，第127页。
- ⑥⑪ 《呈永平七属自治会请提用该府敬胜书院生息拨充自治经费文（宣统二年三月十七日）》，《顺直谘议局文牒类要初编》，桑兵主编 《辛亥革命稀见文献汇编》第27卷，第33-39页。
- ⑥⑫ 罗威廉 《救世——陈宏谋与十八世纪中国的精英意识》，陈乃宣等译，北京：中国人民大学出版社，2013年，第523页。
- ⑥⑬ Mary Backus Rankin, “The Origins of a Chinese Public Sphere: Local Elites and Community Affairs in the Late Imperial Period,” *Études Chinoises*, vol. 11, no. 2 (Automne 1990), pp. 41-45.
- ⑥⑭ 《五茸兴学》，《申报》1902年3月24日。
- ⑥⑮ 《学堂拨款》，《申报》1902年5月10日。
- ⑥⑯ 夫马进 《中国善会善堂史研究》，伍跃等译，北京：商务印书馆，2005年。
- ⑥⑰ 参见梁其姿 《施善与教化——明清的慈善组织》，石家庄：河北教育出版社，2001年，第318-326页。
- ⑥⑱ 保宁府衙 《为计抄礼部奏请批准不得吞蚀兴办蒙养学堂经费事（光绪二十八年八月初六日）》，四川省南充市档案局（馆）编 《清代四川南部县衙门档案》第188册，合肥：黄山书社，2015年影印本，第290-291页。
- ⑦⑩ 《奏定初等小学堂章程（光绪二十九年十一月二十六日）》《奏定高等小学堂章程（光绪二十九年十一月二十六日）》，璩鑫圭、唐良炎编 《中国近代教育史资料汇编·学制演变》，上海：上海教育出版社，2007年，第301、315-

316 页。

- ⑦① 何震彝 《学务条议》，上海吴云记书局代印，光绪三十二年，第 14 页 a - 15 页 a，中国国家图书馆古籍部藏。
- ⑦② 《常州府遵飭清查善堂公款以裕学费禀》，《时报》1906 年 3 月 21 日，第 3 版 《准查常郡公款》，《新闻报》1906 年 10 月 10 日，第 2 张。
- ⑦③ 《论今日开学堂之注意》，《申报》1905 年 4 月 28 日，第 1 张第 2 版。
- ⑦④ 《蜚行庙捐改充学费》，《申报》1909 年 5 月 27 日，第 2 张第 3 版。
- ⑦⑤ 《奏派调查安徽学务员报告书》，《学部官报》第 38 期，光绪三十三年十月初一日，“京外学务报告”第 378 页 b、380 页 a - b。
- ⑦⑥ 梁元生 《慈善与市政：清末上海的“堂”》，《晚清上海：一个城市的历史记忆》，香港：中文大学出版社，2009 年，第 245 - 255 页。
- ⑦⑦ 《宣统元年上海劝学所收支报告》，清末铅印本，第 2 页 a，上海图书馆古籍部藏。
- ⑦⑧ 详见夫马进 《中国善会善堂史研究》，第 583 - 600 页。
- ⑦⑨ 《学部议拟调查四事》，《大公报》1907 年 11 月 14 日，第 4 版。
- ⑦⑩ 《批蓝田县胡令禀》，樊增祥 《樊山政书》，那思陆、孙家红点校，北京：中华书局，2007 年，第 302 - 303 页。
- ⑧① 《积谷存款借拨学费》，《申报》1908 年 2 月 22 日，第 2 张第 3 版。
- ⑧② 《学款几竭》，《大公报》1910 年 1 月 26 日，第 1 张第 6 版。
- ⑧③ 详见拙文 《清末教育财政的层级》（未刊）。
- ⑧④ 参见王燕 《晚清杂税与杂捐之别论——兼论杂捐与地方财政的形成》，《清华大学学报》（哲学社会科学版）2018 年第 3 期。
- ⑧⑤ 如报章报道 “有请借积谷公款、市谷平糶者，……” 见《通海灾状》，《申报》1884 年 4 月 1 日。
- ⑧⑥ ⑧⑦ 《城镇乡地方自治章程（光绪三十四年十二月二十七日颁布）》，徐秀丽编 《中国近代乡村自治法规选编》，北京：中华书局，2004 年，第 15 页。
- ⑧⑧ 徐兆玮 《徐兆玮日记》第 1 册，李向东等标点，1905 年 10 月 23 日，合肥：黄山书社，2013 年，第 547 页。
- ⑧⑨ 《兴学后之学款》，辽宁省教育志编纂委员会编 《辽宁教育史志资料》第 1 集，沈阳：辽宁大学出版社，1990 年，第 286 页。
- ⑧⑩ 《督院张札东提学司通飭各属清理学堂争款积案并规定日后兴学筹款办法缘由文（宣统三年闰六月二十六日发）》，《两广官报》第 13 期，宣统三年七月，沈云龙主编 《近代中国史料丛刊三编》第 50 辑第 497 号，台北：文海出版社有限公司，1989 年影印本，第 2279 页。
- ⑧⑪ 《增删修改各厅州县清理公款公产章程公布案（院交议案）》，《河南咨议局宣统二年常年会及临时会公布议案》第 1 册，桑兵主编 《辛亥革命稀见文献汇编》第 39 卷，第 169 - 170 页。
- ⑧⑫ 余敏时 《整顿学务议案》，汪林茂主编 《浙江辛亥革命史料集》第 4 卷下，杭州：浙江古籍出版社，2014 年，第 203 页。
- ⑧⑬ 康有为 《请飭各省改书院淫祠为学堂折（光绪二十四年五月十五日）》，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 115 页。
- ⑧⑭ 参见茅海建 《从甲午到戊戌：康有为〈我史〉鉴注》，北京：生活·读书·新知三联书店，2009 年，第 492 - 495 页。
- ⑧⑮ 《清实录》第 57 册，北京：中华书局，1987 年影印本，第 504 - 505 页。部分文字据茅海建所引中国第一历史档案馆藏“军机处洋务档”原文有所修正，参见茅海建 《从甲午到戊戌：康有为〈我史〉鉴注》，第 494 页。
- ⑧⑯ 参见陈明华 《从私契到国法：民间寺庙产权习惯及其制度化（1722—1927）》，《文史》2014 年第 2 辑。
- ⑧⑰ 张之洞 《劝学篇》，赵德馨主编 《张之洞全集》第 12 册，武汉：武汉出版社，2008 年，第 175 页。
- ⑧⑱ ⑧⑲ 徐跃 《清末四川庙产兴学及由此产生的僧俗纠纷》，《近代史研究》2008 年第 5 期。
- ⑧⑳ 林乐知 《改寺院为学堂之疑义》，原载《万国公报》第 14 卷第 11 期，1902 年 12 月，李楚材辑 《帝国主义侵华教育史资料——教会教育》，北京：教育科学出版社，1987 年，第 420 页。
- ⑨① 《各省教育汇志》，《东方杂志》第 10 期，光绪三十年十月二十五日，“教育”，第 238 页。
- ⑨② 《关于地方自治之文件》，《大公报》1908 年 5 月 9 日，第 5 版。
- ⑨③ 《川东道重庆府巴县廩生李祖培、增生李祖烈、李树棻等具禀状》，光绪三十一年三月，重庆府巴县衙门档案，清 6 -

33-5956, 四川省档案馆藏。

- ⑩ 《怀石仁里木洞镇太平上单僧总关帝庙住持僧普礼等具禀状》，光绪三十一年八月廿五日，重庆府巴县衙门档案，清 6-32-2025，四川省档案馆藏。
- ⑪ 《筹办陆行区各学堂案牒并历年收支汇录（附收支统计表公产一览表）》，清末铅印本，“公产一览表”，第 2 页 a-3 页 a。按咸丰十年（1860），上海县各乡设团练局，陆行局即陆行乡的团练局；宣统二年（1910），该县分设学区，陆行区辖境与前陆行局相同。参见《民国上海县志》卷 1《疆域》，《中国地方志集成·上海府县志辑》第 4 册，上海：上海书店出版社，2010 年影印本，第 8 页。
- ⑫ 庄俞 《论地方学务公款》，《教育杂志》第 1 年第 7 期，宣统元年六月二十五日，“社说”，第 86-87 页。
- ⑬ ⑭ 陶保霖 《清查地方公款公产章程草案》，汪林茂主编《浙江辛亥革命史料集》第 4 卷下，第 199、198 页。
- ⑮ 《中共第六次全国代表大会关于土地问题决议案（1928 年 7 月 9 日）》，中国社会科学院经济研究所中国现代经济史组编《第一、二次国内革命战争时期土地斗争史料选编》，北京：人民出版社，1981 年，第 226、241 页。
- ⑯ 夏曾佑 《论学部应首先注意之事（1905 年 12 月 9 日）》，杨琥编《夏曾佑集》上，上海：上海古籍出版社，2011 年，第 394 页。
- ⑰ ⑱ 《论停科举后宜专办小学》，《时报》1905 年 10 月 1 日，第 1 张第 2 页。
- ⑲ 《飭速查详学务公款》，《申报》1906 年 5 月 28 日，第 1 张第 3 版。
- ⑳ 《本署司袁批湖州府禀遵议师范经费办法由（七月初七日）》，《浙江教育官报》第 27 期，宣统二年七月，“文牒二”，第 109 页 b。
- ㉑ 孙诒让 《学务本议（光绪三十三年）》，璩鑫圭、董富勇编《中国近代教育史资料汇编·教育思想》，第 518 页。
- ㉒ 《本署司袁批嘉善劝学所呈遵办学塾请提公款由（二月三十日）》，《浙江教育官报》第 20 期，宣统二年四月，“文牒二”，第 86 页 a。
- ㉓ 姚明辉 《上海早期的新式学堂》，上海市文史馆、上海市人民政府参事室文史资料工作委员会编《上海地方史资料》四，上海：上海社会科学院出版社，1986 年，第 32 页。
- ㉔ 田正平、陈胜 《中国教育早期现代化问题研究——以清末民初乡村教育冲突考察为中心》，杭州：浙江教育出版社，2009 年，第 165-169 页。
- ㉕ 徐德沅 《奏请飭下各督检将书院宾兴等费芦洲荒产各业确切查明以裕学堂经费》，光绪年，军机处档折件，147884，台北故宫博物院藏。
- ㉖ 四川布政使司衙门 《为查明贡送科举未停之前有关考试一切款目事飭南部县（光绪三十一年九月十六日）》，四川省南充市档案局（馆）编《清代四川南部县衙门档案》第 217 册，第 470-472 页。
- ㉗ 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飭南部县（光绪三十一年九月二十七日）》，四川省南充市档案馆藏《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。
- ㉘ 《总督部堂飭催各属查办事件札（三十一年十二月）》，《四川学报》光绪三十一年第 18 册，“公牒”第 4 页 b。
- ㉙ 《文国恩禀文（光绪三十一年七月）》，重庆府巴县衙门档案，清 6-33-5943，四川省档案馆藏。
- ㉚ 唐景崇 《批苏学务处详文》，虞和平主编《近代史所藏清代名人稿本抄本》第 1 辑第 112 册，郑州：大象出版社，2011 年影印本，第 276 页。按，原文未标注时间，唐景崇于光绪三十四年六月至三十五年正月被派为江苏学政。
- ㉛ 《请设地方公款调查所》，《时报》1906 年 4 月 13 日，第 3 版。
- ㉜ 徐兆玮 《徐兆玮日记》第 1 册，1905 年 10 月 7 日，第 545 页。
- ㉝ 徐兆玮 《徐兆玮日记》第 1 册，1905 年 9 月 18 日，第 541 页。
- ㉞ 《详报前抚院吴宣统元年办理本省学务情形呈折请核文折附（宣统二年三月十六日）》，河南省教育志编辑室编《河南教育资料汇编（清代部分）》，无出版社，1983 年，第 7 页。
- ㉟ 《澈查地方学务款项》，《申报》1908 年 9 月 19 日，第 2 张第 3 版。
- ㊱ 《浙江巡抚增韞奏遵旨并议御史赵炳麟等奏请定行政经费并附折管见折》，《政治官报》第 1047 号，1910 年 9 月 27 日，第 10 页。
- ㊲ 参见《度支部奏拟清理财政章程折（光绪三十四年十二月初一日）》《度支部奏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》下册，北京：中华书局，1979 年，第 1018-1021 页、1027-1033 页。

- ⑫《清查绅士管理之地方公款》，《申报》1909年9月11日，第1张第4版。
- ⑬山西清理财政局编、徐斌校释《山西财政说明书》，陈锋主编《晚清财政说明书》第3卷，第136、140、150、234-515页。
- ⑭《府厅州县地方自治章程（宣统元年十二月二十七日颁布）》，徐秀丽编《中国近代乡村自治法规选编》，第38页。
- ⑮奕劻等《拟订财政统计表式解说清单》，宣统二年二月二十日，军机处档折件，175727-1，台北故宫博物院藏。
- ⑯奕劻等《奏报办理统计政要事宜》，宣统二年二月二十日，军机处档折件，175727，台北故宫博物院藏。
- ⑰《湖南咨议局议事录（二）》，杨鹏程主编《湖南咨议局文献汇编》，长沙：湖南人民出版社，2010年，第134-135页。
- ⑱《议决筹办地方自治经费案》，杨鹏程主编《湖南咨议局文献汇编》，第219页。
- ⑲《张督部堂札复议决请将宁苏筹办府厅州县自治办法批答案文（三月二十五日）》，《江苏咨议局第一年度报告》第6册，清末石印本，“第二届临时会”，第22页b-23页a。
- ⑳《请设公款调查局之条陈》，《广益丛报》第4年第27号，1906年12月15日，“纪闻”，第2页a-b。
- ㉑岁有生《清代州县经费研究》，郑州：大象出版社，2013年，第219页。
- ㉒杨品优《科举会社、州县官绅与区域社会：清代民国江西宾会的社会史研究》，第193-200页。
- ㉓《民国上海县志》卷3《财用》，《中国地方志集成·上海府县志辑》第4册，第67-69页。
- ㉔有学者认为，清代书院“又有自身独立的排他性财产”，是“公产”（法人产权），与“官产”与“私产”相对应，且拥有一套管理财产的独立理事会制度。（陈月圆、龙登高《清代书院的财产属性及其市场化经营》，《浙江学刊》2020年第3期）从本文所论传统教育经费的用途转化的案例显见，官方对书院款产的提拨拥有相当大的权力，故公款公产的产权属性无法简单以现代产权理论套用。
- ㉕详见左松涛《近代中国的私塾与学堂之争》，北京：生活·读书·新知三联书店，2017年；蒋纯焦《一个阶层的消失——晚清以降塾师研究》，上海：上海书店出版社，2007年。
- ㉖《各省学务岁入统计表（光绪三十三年）》，学部总务司编《第一次教育统计图表》，1907年铅印本，王燕来选编：《民国教育统计资料汇编》第1册，北京：国家图书馆出版社，2010年影印本，第78-80页《各省学务岁入类别统计表（光绪三十四年）》，学部总务司编《第二次教育统计图表》，1908年铅印本，王燕来、谷韶军选编《民国教育统计资料续编》第1册，北京：国家图书馆出版社，2012年影印本，第89-91页《各省学务岁入类别统计表（宣统元年）》，学部总务司编《第三次教育统计图表》，1909年铅印本，王燕来、谷韶军选编《民国教育统计资料续编》第3册，第97-99页。
- ㉗湖北咨议局的议案提出：无论由个人还是团体捐出，只要是“为本区公用之款”，均为“公款”。参见《兴学筹款以广教育案（宣统元年十月初十日呈）》，吴剑杰主编《湖北咨议局文献资料汇编》，武汉：武汉大学出版社，1991年，第133页。再如，湖南“合省公款公产”系省城公款公产关于全省者。这就是说，公款公产未必全属“地方性”。参见《呈报议决提出附设清查公所案文（宣统二年五月二十七日）》，杨鹏程主编《湖南咨议局文献汇编》，第389页。
- ㉘梁启超《教育政策私议（光绪二十八年）》，《饮冰室合集》第1册，北京：中华书局，1989年影印本，“文集之九”，第36-37页。
- ㉙应星《新教育场域的兴起，1895-1926》，北京：生活·读书·新知三联书店，2017年，第54-56页。
- ㉚1906年后，各州县照章成立劝学所，由官府督办，士绅经管，劝学所总董被授予七品职衔。该机构通常既是当地的教育行政机构，由负学款的收支之责。刘伟认为“劝学绅董筹集学款的权力来自官府的赋予。……依赖官力成为劝学所筹集学款的原则”。参见刘伟《清季州县改制与地方社会》，北京：北京师范大学出版社，2019年，第117页。
- ㉛王先明《绅董与晚清基层社会治理机制的历史变动》，《中国社会科学》2019年第6期。
- ㉜萧公权《中国乡村——论19世纪的帝国控制》，张皓、张升译，台北：联经出版事业股份有限公司，2014年，第591页-599页。
- ㉝科大卫《人类学与中国近代社会史：影响与前景》，《明清社会和礼仪》，曾宪冠译，北京：北京师范大学出版社，2016年，第27-28页。
- ㉞如浙江於潜县衙派员调查公产，乡民误以为将此提充学堂，引发毁学风潮（《调查公产又起风潮》，《新闻报》1910年8月11日，第2张第3页）

（责任编辑：许丽梅）