

清末浙江地方新政筹款

侯 鹏

(华东师范大学历史系, 上海, 200241)

摘 要: 清末, 为筹办各项地方新政, 广泛的筹款活动在各地普遍展开。由于其征收来源复杂多样, 征收主体极为分散, 在为地方新政开辟了财源的同时, 它也开启了地方社会权力结构重组的契机。浙江省在这一时期的筹款围绕着教育、警政事业, 收入来源以各类地方认捐为主, 兼及各类官方补助, 直至清代结束, 也未形成一完整的收支规范, 对这一活动的研究有助于我们从更具体的、地域性的角度审视清末新政改革下地方各利益群体的冲突格局。也部分地解释了晚清“民变”迭起的深层社会原因。

关键词: 地方财政; 地方自治; 清末新政

清末最后十年开启的新政改革, 虽然并未使清政府免于覆亡的命运, 但改革所涉及范围之广泛, 影响之复杂深远则是前所未有的, 它让此后国家和社会生活的诸多方面都出现了迥异与前的变化。本文以清末浙江省的新政筹款活动为对象, 考察这种以“自治”为名的, 庞杂的筹款活动是如何展开, 并逐渐游离出地方行政控制的过程。虽然来自清中央政府的统一规定使各地筹款活动具有了一定的组织框架, 但收入来源的芜杂和支出的无序使它非但没有在更大的范围内形成有序规范, 反而导致了基层社会激烈的冲突和争夺, 它反映出科举废除后地方权力结构重组与调整的实态, 也部分地解释了晚清“民变”迭起的深层社会原因。

直至太平天国战争爆发以前, 清代的财政管理体制还是以高度垂直化为特征, 着眼点全在维持赋税向上的征取, 在支出方面并未为地方社会事务预留合理的空间。州县钱粮除上缴国库外, 其“存留”部分主要用于坐支应由户部发放的官俸、役食等国家行政经费, 州县不得擅动。其结果就是州县“存留”部分无法在地方经济、文化事业中发挥作用, 基本的地方公共事务, 如修桥筑路、兴办学校、维修水利等都由地方士绅基于他们在本乡本土的声望, 自行筹款办理。而由此形成的“公款公产”(如“义仓”、“积谷”、“学田租”等名目)也由私人自为经理, 是完全游离于“官制”之外的“民捐民办”。

上述地方行政权力对公共事务的有限介入在清末新政时发生了很大的变化。庚子之变后, 中央政府为挽救危殆的政治局势, 倡行“新政”, 各省学堂、警政等近代化事业踵而起之, 而其所需经费则多为地方自筹。根据1909年颁布的《城镇乡地方自治章程》, 清政府承认自己不能包揽全部地方自治经费, 而将筹款权下放地方, 其来源包括: “一、本地方公款公产, 二、本地方公益捐, 三、按照自治规约所课之罚金”。其中“地方公款公产”, “以向归本地方绅董管理者为限”; “公益捐”则包括“附捐”、“特捐”两项, 前者由正税附加, 后者是“于官府所征捐税之外, 另定种类名目征收者”。从其经费来源看, 它同传统的“民捐民办”事业多有重合, 所不同的是清政府把它的征收和管理都纳入到对当时“地方自治”的构想中, 因而就更具行政规范的意味。按章程规定, 不管何种款

项，其征收和管理都要经过由选举产生的议事会议决，而由“绅董”组织的董事会具体负责执行，并定期制成预算决算，交由议事会审核。通过这种运作方式，此前已存在的、自发的地方新政筹款活动被纳入到了对“地方自治”的安排之中，而地方士绅所扮演的角色也得到了官方的承认，他们所筹办的“自治”事业及相关筹款行为都被认为是“国权”的延伸，是为补“官制”之不足^①。

官方的安排既是如此，地方实际运作情况又是如何呢？纵观当时全国地方自治办理情况，除了作为样板的直隶省外，其它各省地方议事会和董事会直到宣统三年才普遍成立。在清末大部分时间里，都只办到地方自治研究所和自治事务所的程度^②。因此，清末大部分省份的“就地筹款”活动是在没有统一负责机关的情况下，散漫地完成的。但同以前不同的是：这种筹款又是与正在形成中的地方自治的安排联系在一起，因此它又需要一种基本以县为单位的“公议”才能实现。“地方何项可以酌提，何项应行追缴，自应凭众公议，就近禀明地方官，察酌办理，方为正办”^③。其基本做法是由地方官出面，邀集当地绅、商、学界举行会议，投票选举地方办理新政的局所主持人，同时议定经费征收管理办法，从而使各个渠道吸纳来的资金，逐渐成为具有独立职能的地方性财政。如德清县光绪三十三年十一月办理警务，“由县邀集绅商筹议举办，决定办法，照会绅士，辅佐县尊执行，当票举许德修、程森、徐师善、闻毓璇、嵇炳元、许德浦六人为巡警总副理，筹定商铺捐款为经费”^④。

在这一过程中产生的劝学所、学堂、警察所等机构负责实际筹款，其范围大概以县为单位，具有半官方的性质。劝学所“为一邑教育机关，凡属境内之学堂皆应负管理之责”^⑤，其总董“由全县学界选举，荐请县官任用，以绅董地位劝导兴学”^⑥，在成立后通常由县转详省提学司备案，颁发铃记。同样，警察所的成立也必须通过一定程度的“公议”，如淳安县为筹措警费，由县令“邀集绅商学界之名望素著者二十余人，在县署投票举定正副巡董，随即会议宽筹经费，扩充警额，设立教练所……”^⑦。警董（或称巡董）一职通常“由地绅举充”^⑧，一般不支薪水，本着热心公益的原则专门负责筹款。劝学所和学堂通常大量地接收款项，包括转交的学产学款、官方带收的附加捐和各商的认捐。警察所则可以直接向当地认捐各铺户收捐，有时还能带收其它局所和学堂的经费。对于所得经费，他们要负责具体的分配，当发生争执时，居间秉公调节。如嘉善县求益学堂与正谊学堂争夺当地票厘作为学堂经费，省提学司批饬嘉善县“会同劝学所总董，将该县各学堂公款秉公分配，”兼顾官立与公立，“官立学堂固不可令其支绌，其余公立城乡各学堂，亦应酌量拨补，以期公溥而免向隅”^⑨。此外，以这些局所为单位组织起来的绅士还获得了程度不同的税收监督权。如开化县抽排捐作为学费，“兹因经理抽捐事宜之人并未由排业共举，具禀省台，请飭县撤销前董”^⑩，在经过更广泛商议后，对此排捐做了明确的分配：“以五成归县城学务、保婴公用，以三成归华埠学务、商务公用，尚剩二成提作经收排捐公所开销”，各方利益得到明确划分，抽税的共识达成，同时为防止公所“贱价滥包”，又由县令指定绅董为督办和协办，以监督公所收费^⑪。虽然是由官方指定，但其监督权的真正来源是全县的公益事业，正因如此，当许多来自正税附加的收入因原有征收机构的低效腐败而受到损失时，绅士的监督则更能扩展及正税的征收。如台州府因各县“蠹书”中饱，串票捐短解甚

① 以上参见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728—739页。

② 梁景和：《清廷督导下的地方自治运动》，载《江苏社会科学》2001年第1期，第161页。对于直隶省的筹款活动，魏光奇先生在《直隶地方自治中的县财政》（《近代史研究》，1998年第1期）中已做了很好的研究，直隶作为办理地方自治的样板，在1909年成立了议事会和“各县理财所”，这使得该省士绅的新政筹款与地方自治制度的联系较为紧密，形成了一定程度上的议决和执行机关，是一个“先进”的特例，其他各省的研究尚未见有专文论述。

③ 《禀筹的款兴学批示》，《浙江日报》1908年8月16日，第1张第3版。

④ 民国《德清县新志》卷五，第15页。

⑤ 《浙江官报》，宣统二年七月三十日，第28期，法令类乙，第184页。

⑥ 民国《景宁县续志》卷四，第9页。

⑦ 《浙江官报》，宣统元年九月十二日，第10期，调查类，第28页。

⑧ 民国《平阳县志》卷一八，第2页。

⑨ 《不准把持公款》，《浙江日报》1908年6月24日，第1张第3版。

⑩ 《禀请排捐公举另办之学批》，《浙江日报》1908年8月3日，第1张第4版。

⑪ 《排业抽捐照会商学界办理》，《浙江日报》1908年8月27日，第1张第4版。

巨, 损及学务, 为此, 该府“十邑士绅”被赋予了协同县官确实实数, “并取具该库书吏认数切结”的职责^①。再如余姚县竹山港带收学堂花捐每包五厘, 但收数短绌甚巨, 为此众绅在该教育会召开时“众议向竹山港厘局约定数目, 以期每年比较成数为率”^②。

由此可见, 围绕着地方自治经费的筹措, 一些地方逐渐形成了一种程序大致相似的筹款办法, 它以县为单位, 经费来自社会各界, 筹措、征收、管理都要经过合邑士绅、公所的议决, 由地方“热心公益”的“公正绅士”主持。通过这种方式, 来源不同的款项就被认为有了“公”的性质, 它不再是一家一姓所能得而私之的事业, 而是“合邑脂膏”^③。对其抽收和管理必须想办法惠及全县。如金华府各县族立庠产数量可观, 在改办学堂后成为各学堂争夺的焦点, 多方各执一词, 讼案迭起, 劝学所绅董被要求负起调节的责任, 会同各房族, “查明各姓贤产、儒租各计若干, 如何分别该立学堂, 察看情形, 秉公会商妥议, 明白切实兴办, 以维学务”^④。地方社会在获得空前广泛的筹款权的同时, 亦因其来源的琐屑、权力的分散而陷于持久的纷争中。下面对款项来源的描述说明, 这种对于“公”的强调都表现了这种筹款活动对原有社会结构的越来越强的冲击。

二

与其它各省相同, 浙江新政的兴办以教育和警政为主, 旁及民政、实业等零星项目。因此这两项活动的筹款代表了当时地方筹款活动的基本面貌。现主要根据方志和官方文书的记载, 将其收入来源归纳为以下几类:

(一) 地方公款, 公产

主要包括旧式书院、儒学、社学、义塾的田产; 祠堂、寺庙的屋宇和产业(祠产、寺田); 族田; 地方自设的社仓、义仓等。

这些都是地方社会在长期的自我管理形成的产业, 不论就其来源还是管理, 都是地方“自为经理”的产物, 随着清末各项地方新政事业的推行, 它们普遍地被转入各项地方自治事业的名下, 成为地方自治财政中非常重要的一部分。其中书院、义学、社学改为学堂, 其产业自然就归入劝学所或学堂, 作为开办和日常经费。祠堂、庙宇等建筑也多为地方教育、警察等机构占用。如德清县官立高等小学堂是“就原有务本学塾改设, 三十年二月成立, 以清溪书院为学舍, 及停止之膏火为经费……书院移交存典钱四千二百千文, 又移交宾兴钱三千千文……又交书院田五亩三分一厘八毫, 地一亩四分七厘四毫”^⑤; 与其它来源相比, 这部分以国有资产的大量转移为来源的收入, 相对较稳定, 数量也颇可观, 如当时的评论就谈到: “现行地方自治章程, 其于自治经费之类别, 所谓公益捐科罚金如画饼之充饥, 望梅之解渴, 所可视为基本金者, 地方公款公产而已。”^⑥但同时, 这种大规模的用途转移也意味着原有公款、公产管理权的重新分配, 在缺乏统一管理机关的情况下, 经办人之间屡起争夺自是不可避免。在当时大量出现的毁学民变中, 其背后操纵者往往就是争夺公产失败者, 或是原有公产管理人。上述金华府各县学堂对族田的争夺就是一例。再如宣统二年二月, 慈溪乡民“聚至千余人, 意图将全校教员悉行烧毕。幸各教员及学生, 越墙而出, 得未罹祸。而全校已焚毁无遗”, 造成如此冲突的原因则是“县署各庄书为渔利计, 声言明年学堂将会田充公, 赶早推收过户, 尚可计, 乡民仇学思想, 至此深印脑际”。而同一时期严州遂安县的毁学“实因学堂租息, 向由余

① 《委查师范学堂申报确数》《浙江日报》1908年8月4日, 第1张第4版。

② 《余姚教育会开会续志》《浙江日报》1908年7月28日, 第1张第3版。

③ 《倾款败学之学批》《浙江日报》1908年7月20日, 第1张第4版。

④ 《庠产拨办学堂》, 《浙江日报》1908年7月28日, 第1张第4版。

⑤ 民国《德清县新志》卷三, 第9页。

⑥ 《论清查公款公产之当注意》, 《全浙公报》1910年9月30日, 第1页。

识龙霸收，经众追取，余识龙遂怂恿乡民，纠众将学堂捣毁”^①。

（二）来自官方的正项税收、附加及各种陋规

这部分收入主要包括《浙江清理财政局说明书》中被列为杂税和杂捐的两项。

杂税包括契税、当税、牙税、牛税等项，都是清初就立有定额的经制收入，地方大多通过附加或提取盈余的方式，由原有机构带收，从而纳入到自治财政的用途中。在契税下附加是当时非常普遍的做法，如建德县两等小学堂“因该堂常年经费仅赖田地租花，不敷支用，拟援衢属之西安，处属之丽水成例，于契税项下每契价银一两带收钱二十文，充作该堂经费。”^②再如瑞安县在契税项下每两酌加钱二十文，以补学堂经费不足，“援照永嘉成案，……由经书带收，另加戳记载明数目，以杜弊混”^③。

被列入杂捐的，有粮捐、房捐、契尾捐、钱当捐、牙帖捐、酒捐、膏捐等，都是为了应付庚子赔款的摊派而产生的。各色名目的产生为地方借此附加提供了机会。如平阳县引乐清县成案，“就南米项下每升附加钱十二文作为地方公益捐”，每年约可得钱四千七百余串，“以十二成匀派，自治四成，劝学所二成，城厢警察局二成，统计处一成五，禁烟分所一成五，劝业所一成，即自本年下忙起加收”^④。所加款项由粮胥随粮带收，缴县转给。而象房捐等项最初完全是为了筹还赔款，宣统元年经浙江谘议局议决，直接改归巡警经费^⑤，在该年浙省决算中，用于巡警经费的房捐已达167900元^⑥。

这些收入都是经由地方士绅的请求，由县令稟请抚宪批准实现的，其征收人是原有的衙门吏役。此外，一些传统的地方存留项目，如“民壮工食银”，“巡检弓兵工食银”，“缉捕经费”等款，也由谘议局议决移充警费，于宣统二年正月初一日正式实行^⑦。由此可见，当时的新政筹款活动已在逐渐地改变传统赋役制度的框架。

各项陋规不是真正意义上的税收，它们是征收人将自己的私人利益附着于正税上的产物，但从地方筹款的程序看，与前者并无不同，主要包括平余、船户陋规等项。清承明制，继续实行“一条鞭法”，丁徭随两税并征，实行“摊丁入亩”后，丁税并入田赋，不再有徭役名目。但由于地方公费支绌，每遇兴作，仍不免于徭役摊派。浙省船捐最初是为应付兵差，但“嗣后则官吏差役以及犯罪人等无不由船局供应”，名目越来越繁杂苛索^⑧。如山阴、会稽二县船规，有支文武各署陋规，每支船从一千五六百文到三四千文不等，此外尚有“火差”、“县差”的摊派和白役地棍的讹诈，根据交纳时间不同，又有日费、月费、年规等名目，不一而足^⑨。宣统二年，根据浙江谘议局“禁革地方差徭法案”第二条，“各衙署局所向来承办差徭之胥吏丁役，及为承办差徭专设之各局所、行埠一律裁撤，并不得再有给发官价名目”^⑩，各县借此机会，将之转化为地方经费。山、会二县将这部分收入转由警局带收二成，由警局编号给牌时办理，一成充水巡经费，一成充学堂经费，不另立公所^⑪。金华县将该县埠役一项“化私为公”，“每年共缴洋四百元，半充警察局做常年不敷之款，半存县库作为开办习艺所之用”^⑫。在征收钱粮中通过提高制钱与银的比例获得正项外的盈余是清代各州县普遍的做法，它虽被视为一种陋规，“讳之而不敢编正”^⑬，但在清末已被政府默认，浙江省“光绪二十

① 以上参见中国史学会主编：《辛亥革命》（三），上海：上海人民出版社、上海书店出版社，2000年，第454—456页。

② 《税契抽捐》，《浙江日报》1908年6月10日，第1张第4版。

③ 《加捐契税抵补学费》，《浙江日报》1908年7月2日，第1张第3版。

④ 《浙江官报》，宣统元年九月二十六日，第十二期，文牍类第115页。

⑤ 《浙江官报》，宣统二年七月十五日，第25期，法令类乙第147页。

⑥ 《浙江官报》，宣统二年七月十日，第24期，文牍类第230页。

⑦ 《浙江官报》，宣统二年七月二十五日，第27期，法令类乙第177页。

⑧ 《浙江财政说明书》，《清末民国财政史料辑刊》，第10册，第415页。

⑨ 《浙江官报》，宣统元年八月二十一日，第7期，文牍类第58页。

⑩ 《浙江咨议局议决案》，第46页，清末刻本，上海图书馆藏。

⑪ 《浙江官报》，宣统元年八月二十一日，第七期，文牍类第58页。

⑫ 民国《衢县志》卷三，第23页。

⑬ 《龙游县志》卷六，第11页。

四年行准部咨各省征收丁漕折纳制钱,比较市价量为核减,每银一两米一石提出制钱五十文,另款存储以为学堂经费之用”,通年应收银元73757元,酌留一半给各府县中小学堂之用,提一半解藩库备充学堂经费^①。由于普遍地以州县平余作为地方经费,在民国后它遂成为地方“县税”的主要来源,如建德县“所谓县税者,县署之平余也,改历后由临时省议会会议决,截为办理各项公益之款。”对它的征收也纯由县经理了^②。

平余、陋规等项由州县册报,上缴省库转发,据宣统二年各属册报,共能收一百四十余万元,除“分配各属津贴公费”外,只剩余三十二万九千六百余元^③,由于整个征收程序控制在衙门手里,效率低下,多不可恃,地方所得实在很有限。但同时我们也应看到,在省一级的地方议决中,已经代表地方公益的士绅形成了更广泛的团体,从而把他们已经筹措形成的地方税源(如房捐)进一步合法化了。他们争来的这些成果并没有因清王朝的灭亡而消逝。

(三) 来自本地商捐, 杂货捐等

这些收入通常都是根据本地土产或商货往来情况,商与业户或商户,就地筹措。如海宁县自治经费“以丝米布茧为大宗,故捐款亦以丝米布茧为大宗”,故有硖镇米捐、硖镇布捐、诸丰镇布捐、许长各镇茧捐等项名目^④。

征收于本地土产的通常要经过与本地商户的商议,确定征收办法,款项多由各商承认,该业负责人带收。如西安县樟潭学堂所收之木捐,为该县樟潭镇木行捐款,系为“本镇之捐补助本镇之学”^⑤。再如永嘉县新亚两等女学校所抽进口煤油捐,就是邀得该商允认,“由公司经理人带收,视销数之多寡为率,按月抽捐领取,不必设局专收”^⑥。如果没有统一的行业组织,也可由当地士绅稟请县令示谕抽收,如嘉兴县“光绪三十二年分,前嘉兴县沈大令准合邑学界稟请,示谕蚕种各贩户,于行用内每张抽洋五分,或三分,充各小学堂经费。嗣因按张抽收不便,遂改为每区贩户各自酌认,多者四五十元少者二三十元不等”^⑦。此外还有诸如戏捐、茶碗捐、萍捐等,方法大概相似。

以有固定经营场所的铺户为征收对象,是当时筹措警费的一个重要办法,办法是由街道各商户认缴,如德清县警捐“由营业铺户分认,每月约解银一百七十元”。桐庐县以一家或数家分认一名的形式,由巡长按月收捐^⑧。其收入多寡更多地要视乎当地商情的盛衰。

以上各种类型的杂捐收入来源不同,经收机关各异,往往一县的教育或警政收入就囊括了许多业户的,如建德县,在一共不到四千元的警察经费里,就包括了铺捐、民壮工食、(厘金)二成善后、粮捐、点埠费、妓船捐、大小埠头规费等名目^⑨。这与当时全省各厅州县上报的情况大致相符:“……(警察经费)大约以商捐、店捐、埠捐为大宗,此外或出自各县捐廉,或由各款提拨,或捐出地亩,或捐出绅富,或捐出商埠,或捐出契税,或捐出竹米,或捐出米袋,或捐出租谷,以及各项细微捐款,或有定,或无定,纷歧繁出,不能悉数”^⑩。

这种以坐贾铺户或行商行户为对象的征收,在当时是完全脱离官方征收机构,由地方的学董或警董自己进行。在当时没有统一的自治机关的情况下,他们各自为政,与业户往来相商,这不仅与各地物产之丰盈关系颇大,也要看与各业业户的协商情况,如湖州武康县两等学堂稟准以茶碗捐为经费,但并未与茶店协商好,“各茶店多方反对,唆使地痞鲁某,极意抗阻,虽经该堂长屡次面稟王大令,

① 《浙江财政说明书》,《清末民国财政史料辑刊》,第10册,第473页。

② 民国《建德县志》卷一一,第3页。

③ 《浙江官报》,宣统二年六月十八日,第21期,文牍类第208页。

④ 民国《海宁州志稿》,卷四一,第7页。

⑤ 《稟筹学堂经费学批照录》,《浙江日报》1908年7月17日,第1张第4版。

⑥ 《浙江官报》,宣统元年八月初七日,第5期,文牍类第37页。

⑦ 《筹充学费》,《浙江日报》1908年8月2日,第1张第3版。

⑧ 《浙江官报》,宣统元年九月十二日,第10期,调查类第27页。

⑨ 民国《建德县志》,卷一二,第19页。

⑩ 余绍宋:《重修浙江通志初稿》卷六十九,行政。转引自韩延龙主编:《中国近代警察制度》1993年,第215页。

始终和平对待，以致该地痞肆无忌惮”^①。再如处州景宁县沙溪学堂，创办者廪生柳荫凤把它完全办成了一个柳姓族学，而经费却出自当地盐、竹两捐，以致激起民变^②。

（四）官方拨款、补助

在《浙江财政说明书中》列有“补助各学堂款项”一款，声称是为补助办学各团体常经费不足而设，“使已创设者即可为继续之存在”。从其列出的范围来看，补助只限于府治下的官立学堂，和坐落于府治的县级官立学堂，如新市、仙潭学堂，德清蚕桑实习所等。其来源是藩、盐、运库，以及厘饷局的拨款。厘饷局的拨款则又主要局限于原有的“善举”款，“补助的范围”全都是省城附近的那几家学堂^③。即使这样，这些款项还经常短解。如省城师范学堂全年经费一万余两，“三十四年之分款迄未解到”，经指提学司一再函催，厘饷局才于年末解足^④。持续的困窘和普遍的挪凑使地方政府无法就新政事业的开支作出合理的规划。也就等于自动放弃了对它的有效控制。

以上是地方新政筹款活动的大致分类。至于其收支总数，由于来源异常分散，当时并无统计，只有关于教育和警政的总数估计。教育经费详见表1，各厅州县的学校除极少数由官款拨充外，都是由地方就地自筹，各地方的劝学所和教育会也是如此，在光绪三十三年其经费总数应能达到70万元。警察经费，据宣统二年奏报，至宣统元年，全省巡警水陆共3950余名，共筹经费511200元，除省城巡警由官款拨支外，“各属城关经费现有241996元，乡镇经费现有49420元，捐项名目不一，均系就地筹款”^⑤，其就地筹款数近30万。这样教育和警政两项地方筹款总数约在90—100万元。

表1 浙江省光绪三十三年岁支教育经费统计表

类 别	经常费	临时费	特别费	共 计
提学司衙门	3 549			3 549
学务公所	20 310	3 602	1 059	24 971
省城各学堂	83 702	8 425	10 024	102 151
各府学堂	155 764	11 985	33 908	201 657
各厅州县学堂	670 745	57 768	152 225	880 738
图书馆	1 177	262	824	2 263
劝学所	11 469	6 443	1 469	19 381
游学费	81 246			81 246
教育会	2 776	1 216	324	4 316
宣讲所	206	232		438
合计	1 030 944	89 933	199 833	1 320 710

资料来源：《浙江官报》宣统二年二月二十四日，第5期附表。原表合计有误，现改正。

三

从上述来源的描述上已可清楚看到，这种筹款涉及的社会关系异常复杂，虽统以“自治”名之，但并没有一个统一的征收机关，其使用者则是分散在城乡的各个学堂和警局，这与上述宪政编查馆的

① 《学堂恐难持久》，《浙江日报》1908年9月3日，第1张第4版。
② 中国史学会主编：《辛亥革命》（三），上海人民出版社、上海书店出版社，2000年，第456页。
③ 《浙江财政说明书》，《清末民国财政史料辑刊》，第10册，第214—218页。
④ 《催解师范学堂经费》，《浙江日报》1908年12月31日，第1张第3版。
⑤ 《浙江官报》宣统二年七月初十日，第24期，文牍类，第229页。

设想有巨大差异。在清末旨在厘清中央与地方收入的财政清理中,对这部分正在形成中的款项并无法实现有效的清理。据浙江宣统元年的奏报,对这部分款项就名曰“就地筹捐之款”:

前颁册式内列随正带收之粮捐,并一应善举、学费之类皆是,近又有筹办巡警等费,或带收于丝、茧、货、契税,或分提于串费、洋余,并有捐自盐、茶、木炭诸土产及膏捐、屠捐、戏捐等项,名目甚繁,或由官收,或由绅士运行抽收,应各就各地所有之款造报,将奉准原案及每年捐数有定无定,历年衰旺盈拙之处,分晰登明,其有宣统元年新增之款,应于本年月报册内列造。……^①

1910年,清政府又颁布《府厅州县地方自治章程》,对于这部分经费明确名之为“自治经费”,包括“一,府厅州县公款公产。二,府厅州县地方税,三,公费及使用费。四,因重要事故临时募集之公债。”其中公款公产以“不分属于城镇乡者为限”。与《城镇乡地方自治章程》最大的不同是,这些款项的征收和使用则统归府厅州县自己征收,根本不见有地方士绅的影子,而对于所谓的“府厅州县地方税”的规定则是“府厅州县地方税征收赋科事项,按照地方税章程办理,地方税章程由度支部另行厘定,奏定施行”,由于地方税最终并未出台,也就不能确知清政府是否要以官征代替上述大量出现的地方自筹之款。但从其规定来看,府厅州县的征收仍要编制预算,并受地方议事会的监督,其方式又与《城镇乡地方自治章程》完全一样,只是在此之上又强调了督抚的监督^②。面对当时各地由于自筹捐款而引起的无数民变,清政府的意图多半是要通过分科治事来加强地方官厅的层级化和正规化,以有效控制这部分款项的征收。但研究表明,清末乃至北洋时期,地方自治事宜仍旧把持在“两会”,“四局”手里^③。就浙江省对自治款项的清理来看,反映在《浙江清理财政局说明书》中的这部分款项依然没有形成一个独立的收支项目,它只是散处于岁出门中的巡警经费和教育经费以及岁入门中各项正税附加中。

“官治”的管辖既鞭长莫及,拟议中的地方“自治”又迟迟上不了轨道,地方士绅的征收行为游移于两可之间,没有官厅的正式任命,亦无可靠的法理依据,争夺与冲突在所难免,上文对各款项来源的描述已说明了这一点。在当时的中国乡村,因新政筹款而导致的毁学、毁警等“民变”是层出不穷,屡见报端,这一时期浙江乃至全国民变的概貌可参见张振鹤、丁原英编的《清末民变年表》^④,我们可以看到:越到后来,以学校或各地方新政局所为目标的攻击就越多,有时也包括带收新政捐款的厘局甚至县衙。这与其说是阶级矛盾的尖锐,不如说是社会结构转变过程中利益关系的重组所导致。对此,著名经学家,也是温州兴办新学的领袖孙诒让有着非常切身的体察:

今日已开之学校,或募绅民之捐助,或抽商税之毫厘,或请拨书隶陋规,或酌提祠庙田产,大抵藉此数端以资挹注。凡郡道之间,绅富商贾,强为劝索,未必尽属乐输,学董热心集事,又不得不略事科派,而绅董于是与学校交恶。提拨陋规公款,不能无藉于官权,而州县有司勇于自润,怯于图公,催科以外,皆非所乐。而提公款则稽查旧储,厘剔私润,往往牵涉出入衙署之劣绅;拨陋规则根究侵挪;求索余羨,又往往牵涉盘踞城社之书役,此皆官之所狎昵而复护者也。拙者或压搁不行,黠者或阻挠万状,学董虽聒不已,诘辩纷然,此又官所不能耐也,而官吏于是与学校交恶。宾兴、书院诸公款,向多为腐败旧董肥家之窟穴,其秉公经营,嶙然而无染者,百不得一,今移以兴学,其措占不交者不必论,即使慨然承缴,亦必有清算亏蚀考核奇赢者,皆旧董之所不利也,于是旧董与新董又交恶。公款者,乡人之所共也,甲乡兴学已拨之款,乙乡继开则求分其半,丙乡丁乡嫉甲乙之擅此公款也,则

① 《浙江官报》宣统元年,九月二十六日,第12期,法令类乙,第62页。

② 以上《浙江官报》宣统二年,二月初十日法令类甲第13—14页。

③ 参见魏光奇:《直隶地方自治中的县财政》,《近代史研究》1998年第1期;《清末民初地方自治下的绅权膨胀》,《河北学刊》2005年第6期;《地方自治与直隶四局》,《历史研究》1998年第2期。

④ 载于中国社会科学院近代史研究所:《近代史资料》总第49号,50号。

饰其家塾，榜曰某学堂，又锤起而分之，而经理之绅董，凡一切亏挪不能弥补，隐若不可以告人者，则往往借自办学堂以为抵制之地。盖其贤者，因兴学而出于争款，不肖者又因霸款而托于兴学，两者互争，胶扰不已。于是学董与学董又自相交恶。^①

之所以会出现这种各方势力错综冲突局面，一个很重要的原因是：自治筹款虽多来自行政命令的强制执行，并因此有了一定的操作框架，但却难以规范地方传统社会关系遽然变化后权力的重新分配。科举制废除后，传统士绅在耕读与仕进间的有序流动被打断，这时地方士绅兴学的目地是要在转变的权力网络中取得一席之地，因为兴学与当时的自治机构的选举是密不可分的。根据《各省咨议局章程》的规定，选民要具备的条件之一就是“办理学务及其他公益事务三年以上”^②。从清末浙江咨议局选举结果看，选出的议员基本上都具有传统功名或新式学历，其中有22人是学务公所成员，很多议员都担任过办学或办报等工作，进入民国后的1913年浙议会议员，从事教育的就更多了^③。

在这样的背景下，我们就可以把晚清士绅的兴学热情理解为是在科举制废除后，重新寻找晋升阶梯，以维护自身社会地位的利益考虑。与过去私人捐助的行为逻辑不同，它不再是巩固自己在传统地方社会中的威望，而是在转变的关键时刻寻求用新的途径重塑自身形象，以把握变幻不定的未来，它需要私人捐赠，但更斥诸压迫和争夺，在许多情况下，士绅的打算都与政府的初衷背道而驰。标示这种转变的另一证据是，社会舆论的重点越来越强调自治筹款“公”的一面，它大量存在于当时官厅对各种纷争的批示以及时人的评论上。面对当时愈演愈烈的公款争夺，官厅总是一再强调统一管理的必要，以学款为例：

一邑学款应有一公共执行机关，方免纷歧訾告，至学堂之是否合格，责在视学员及劝学所之检查，各属为学产争夺各案，大概皆视为个人产业，直接经收，愚民无知遂以学堂为害人之地，风潮由是而生，地方官曲意调停，日亦不足，仰提学司拟就各属学款经理章程，以立法机关属之团体，以行政机关属之地方官，不准各学堂直接收受，致生猜忌，……^④

众多利益主体的剧烈争夺，公私不分造成的混乱，都要求有统一的，能在“一邑”范围内合理分配财权的主体出现，而把地方公益当作“私产”经营的传统方式则成为舆论集中批评的对象之一，那些仍按照旧方式行事的绅士，变成了染指公款、公产的“旧绅”、“劣绅”，“但使清查得力，蠹窟一空，若辈已在天演淘汰之列，欲幸免而无从”^⑤。在这里，我们看到伴随着权力分配方式的转变，道德优劣的分割界限亦出现变化，很明显，它所指斥的“劣绅”、“不肖绅董”是那些依然按照传统方式行事，或者在新一轮的权力分割中败下阵来的士绅。

经历了庚子之变的清政府，在遽然中断科举的举措下，开启了地方社会权力结构重组的契机，由于缺乏统一的管理机关，它呈现一种多方利益主体交错纷纭的混杂图景。从新政筹款的角度来看，地方行政官厅囿于自身财政能力的限制，虽极力想把它纳入正轨，但所能作的非常有限，除了极少部分的官款补助和不断的呼吁外，在涉及自身的利益时，常持保留态度。在晚清地方新政的兴办中，所谓“官治”并未因“自治”的蓬勃兴起而日渐走上“现代化”的坦途，相反，其自身固有的局限，诸如地方基层行政机构的非正规化，地方财政收入的家产化却被恶性放大，其结果是：被私人利益粘蚀的行政力量非但没有有效控制当时日益失控的社会局面，反而浓墨重彩地成为当时争夺场景中的一部分，当时的观察者们也许还无法预知这种乱象发展的全部意义和最终结果，但对处在这一世变漩涡中的王权的归宿，却是能看得越发清晰了。

（责任编辑 孔令琴）

① 孙孟晋：《孙籀公与清季温州地方教育》，《温州文史资料》1985年2月创刊号，第24页。

② 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671页。

③ 沈晓敏：《处常与求变：清末民初的浙江咨议局和省议会》，北京：三联书店，2005年，第21—23页，第427—440页。

④ 《浙江官报》宣统二年，六月十八日，第21期，文牍类，第213页。

⑤ 《论清查公款公产之当注意》，《全浙公报》1910年9月30日，第1页。