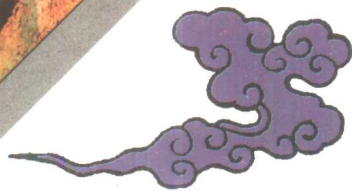


百年博弈

——中国中央与地方

关系100年

辛向阳 著



山东人民出版社

百年博弈

——中国中央与地方

关系100年

辛向阳 著



山东人民出版社

2000年·济南

图书在版编目(CIP)数据

百年博弈:中国中央与地方关系 100/辛向阳著.
—济南:山东人民出版社,2000.1
ISBN 7-209-02533-2

I.百… II.辛… III.中央政府—关系—地方政府—研究—中国 IV.D62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 75944 号

百 年 博 弈

——中国中央与地方关系 100 年

辛向阳 著

*

山东人民出版社出版发行 新华书店经销

(社址:济南经九路胜利大街 39 号 邮政编码:250001)

山东日照市印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开本 12.4375 印张 2 插页 287 千字

2000 年 1 月第 1 版 2000 年 1 月第 1 次印刷

印数 1-5000

ISBN 7-209-02533-2
Z·165 定价:20.00 元

目 录

第一章 绝唱与呐喊:最后帝国的政治设计	1
○历史流变:1644~1900 年中央与地方关系简论	1
○残局与变法:庚子后晚清的中央与地方关系	7
○综合博弈:晚清最后的 2000 天	14
第二章 无言的结局:最初共和国的百日风云	31
○思想博弈:1912 年前中央与地方关系理论上的交锋	31
○鄂苏浙军政府:3 个“小民国政府”	36
○南京政府:百日鼎新	39
○成熟的政治智慧:孙中山均权主义的中央与 地方关系理论	42
第三章 利维坦的幻影: 袁世凯时期的中央与地方关系	50
○1912 年:权力博弈的肇始	51
○1913 年:“宋案”·“二次革命”·权力再分配	54
○1914 年:权力再集中	58
○1915 年:走向皇帝与权力极权化	61
○1916 年:分崩离析	64

第四章 军阀主义的无序：

1916~1928 年的中央与地方关系 66

- 军阀主义：军事博弈的兴起 66
- 黎段之初：打开军阀主义的潘朵拉之匣 71
- 地方自治运动：20 年代的洪浪 78
- 直皖战争与 1923 年民国宪法：军力分权与法律分权 88
- 从第二次直奉战争到奉张军政府：最后 4 年的
中央与地方关系 91
- 疏离与异化：军阀主义与中央和地方关系评说 94

第五章 国民政府的构想：

蒋介石治下的中央与地方关系 102

- 和局博弈：没有选择的选择 102
- 训政之初：1928 年的中央与地方关系 107
- 不稳的和局：1929~1930 年的中央与地方关系 113
- 剪不断，理还乱：1931~1937 年的中央与地方关系 119
- 红色的理想：苏维埃政权治下的中央与地方关系 130
- 穿越烽火：八年抗战时期的中央与地方关系 134
- 历史命运的博弈：1945~1949 年的中央与地方关系 140

第六章 历史巨变：

人民共和国的中央与地方关系 149

- 大区制：中央与地方关系的新架构 150
- 统一财经，统一收支，统一领导 154
- 长冤案：方方“地方主义”事件 160
- 政治博弈：“高饶事件”与大区撤销 165
- 1954 年：一个转折点 171

第七章 5 年热风:

1955~1959 年的中央与地方关系	174
---------------------------	-----

○1955 年:探索伊始	174
--------------------	-----

○1956 年上半年:《论十大关系》对中央集权与 地方分权的探索及其影响	178
---	-----

○1956 年下半年:中共八大对中央与地方关系的构想	189
----------------------------------	-----

○1957 年:体制改革潮初涌	194
-----------------------	-----

○1958 年:放权,放权,再放权	198
-------------------------	-----

○1959 年:收权,收权,再收权	204
-------------------------	-----

第八章 20 年聚雨:

1960~1978 年的中央与地方关系	207
---------------------------	-----

○1960~1961 年:小试身手	207
-------------------------	-----

○1962 年:刘少奇的中央集权思路	210
--------------------------	-----

○1963~1965 年:沉静的 3 年	218
----------------------------	-----

○1966~1968 年:个人意志与非制度化	223
------------------------------	-----

○1969 年:权力流归地方	229
----------------------	-----

○1970~1974 年:权力下放与蜂窝状经济的形成	232
----------------------------------	-----

○1975~1978 年:风雨又 3 年	239
----------------------------	-----

第九章 经纬万端:

改革之初的中央与地方关系	244
--------------------	-----

○改革的逻辑起点	245
----------------	-----

○权力下放:一个动态的过程	248
---------------------	-----

○从历史的和现实的分权理论看权力下放	256
--------------------------	-----

○权力下放:经济正效应	258
-------------------	-----

○权力下放:另一幅肖像	262
-------------------	-----

第十章 危险的角逐:地方保护主义透视	268
○20 年中的三次“大战”	269
○神奇的“地方粮票”:地方保护主义面面观	277
○非公共选择:地方保护主义的危害	290
○“五个一工程”:克服地方保护主义的若干思路	294
第十一章 分税制:为繁荣付账	299
○财政大包干:1985~1992 年财税体制评说	300
○“犯其至难,图其至远”:走向分税制	312
○中国分税制:原则、内容与步骤	324
○分税制:5 年夜话	330
第十二章 理性的抉择:	
改革进程中的中央与	
地方关系的思想与实践	336
○中央与地方之间:第二代领导集体的构想	337
○“十二大关系论”:中共第三代领导集体对中央	
与地方关系思想的新发展	347
○历史备忘:1979 年以来中央与地方关系史上的	
若干重大举措	360
第十三章 思想预期:	
中央与地方关系制度创新的新思路	369
○历史与命运:处理好中央与地方关系的时代意义	369
○标尺与准绳:处理中央与地方关系的若干原则评说	372
○“奥卡姆剃刀”:若干处理中央与地方关系的新构想	382
后记	393

第一章 绝唱与呐喊：最后帝国的政治设计

顺治元年(1644年)世祖入关,定都北京,逐步统一全国,从此开始了清王朝267年统治中国的历史(1644~1911年)。大清王朝在中国王朝统治时间长短的排行榜上位居第五:第一名是两汉(前202~220年),400多年;第二名是宋王朝(960~1276年),316年;第三位是唐王朝(618~907年),289年;第四位是明王朝(1368~1644年),276年,仅比清王朝多9年。这样悠长的历史给了清王朝充足的时间来设计中央与地方的战略关系,中国这样巨大的地域给了清王朝广阔的空间来设计中央与地方的统制关系。

○历史流变:1644~1900年

中央与地方关系简论

中央与地方是现代政治学之术语,清代通常用“内”、“外”来区分中央政府和地方政府。“内”是指京中部院、八旗,“外”是指外省督抚、将军。乾隆时秦蕙田说:“设官分职,内外相维,体统相制。”内外关系的原则正如秦蕙田所言是相维相制。所谓相维,是说内外分工合作,相互维系,相互维存,相互维护;所谓相制,是说内外相互制约,相互制衡,相互制控。

部院与督抚之间相维相制的权力关系具体表现为部院掌握纲纪法度,以防止各省大吏专擅行事而破坏全国政令的统一和集中;

而督抚谙熟地方风土人情,便于因地制宜贯彻全国政令(清代中央决策时十分重视各地的经济水平、文化背景、风土人情、民族状况、宗教信仰等差异,在政策实施的时间、方式上给予各省比较大的灵活性),同时也可以及时反馈国家政令在贯彻实施中的问题,提出修正的可行性建议。这种政治体制设计的实质在于最大限度地维护皇权的至高无上,也就是讲,无论是“内”还是“外”,都以皇权为中心。以事关地方利益的中央决策来看,部院等中央政府机构虽然参与决策活动,但朝臣的意见对于皇帝来说,最多不过是供咨询和参考而已。一切建议与决策必须经皇帝认可才产生“法律”效力,付诸实施。清帝深知维护内外相维相制的政治体制和决策机制的极端重要性,因而在一般情况下,凡是涉及地方的中央决策总是遵循这样一个常规运作程序:

督抚题奏—→皇帝批交阁部、军机处议奏—→阁部、军机处议覆—→皇帝裁夺—→圣旨下诏

这样一个常规运转程序的形成也经历了复杂的过程。顺治、康熙一直孜孜以求中央集权主义,所谓“天下大权,惟一人操之,不可旁落”。到了雍正之时,集权主义更是导向极权主义。他设立军机处强化极权主义,以廷寄制度直接掌握地方督抚的一举一动。乾隆的极权主义倾向一点也不比他爹差。

这样,经过顺康集权主义和雍乾极权主义的流变,到嘉庆、道光帝(1796~1850年)时,已形成中央尽收地方大权的局面。清朝中央政府对地方均予以直接控制,各省督抚完全听令于朝廷,无独立的军权与财权。道光帝时梅曾亮在《上方尚书》信中论及此种情形时讲:“窃念国家炽昌熙洽,无鸡鸣狗吠之警,一百七十年于今,东西南北方制十余万里,手足动静,视中国之头目,大小督抚开府持节之吏,畏惧凛凛,殿陛若咫尺,其符檄下所属吏递相役使,书吏一纸制若子孙,非从中复者,虽小吏毫发事,无所奉行,事权之一,纲纪之肃,推校往古无有伦比。”此信有明显的吹捧成分,但也透露

出中央集权的层级与状况。

历史总是以它自己的方式展示着演进的逻辑。1851~1864年爆发的太平天国起义虽然没有能把清王朝推翻,但异化的种子已经播下:地方总体权力增长,汉族地方势力抬头,这双重权力的纠结增长从长远看,将一点一点地削弱和瓦解清王朝中央政府的根基。在镇压太平天国起义的过程中,湘军、淮军等地方性和私人化的军队乘势而起,均由所在督抚直接统辖,形成兵为将有的格局,中央的兵权遂即下移于将帅,中央政府中兵部所辖的军队只是战斗力不强的绿营。太平天国被镇压之后,这种格局并无明显改变。尽管曾国藩出于政治考虑(唐浩明的《曾国藩》一书中有这样一段描述:“更何况,大清自立国以来,军队一直掌握在朝廷手中,现在一下子有十几万军队由私人招募组建,他们能征惯战、骄横跋扈,如山如海的财富可以隐瞒不报而据为己有,如锦如绣的六朝古都可以一炬焚之而弃之不惜,这样一支军队偏偏又掌握在汉人手中,朝廷能不担心吗?不撤掉它,太后、皇上能甘食安寝吗?),将几十万湘军撤裁为3万人,但中央政府军权严重削弱的局面已经形成,地方督抚手握军权饷权成为不争的事实,中央政府集权的格局似乎一去不复返了。光绪年间担任兵部尚书的徐寿衡曾说:“我兵部惟知绿营兵数,若其勇营练军,各督抚为之,吾兵部安得之。”国家每遇战事,调派地方军队,“一兵一卒一饷一糈,朝廷皆拱手待之督抚。”

不仅兵权旁落,而且财权连带下移。在财政上,清王朝原来实行的是解款协款制度。这一制度的主要内容是:中央政府统一管理全国的收支,户部拥有“制天下之经费”的权力,各省并无财政权,只是奉中央命令征收各项赋税,存入国库,然后奏准开销各项经费,如有节余均须解运中央或收支不敷的邻省。经过太平天国起义后,解款协款制度渐趋废弛,原来掌管地方财政并直接听命于中央政府户部的藩司,逐渐受制于督抚,中央政府已无法通过藩司

控制地方财政，制度化的管道已被打破。同时厘金制的出现对中央财政制度构成了有力的挑战。厘金就是各地方政府在要道重镇设置厘卡，征收税金。厘金初设于咸丰三年，后各省督抚相继仿行。湖南、江西、广东三省，不仅为本省办厘济饷，还专门为湘军抽厘征饷。厘金制的实行与就地筹饷，不仅使地方督抚的财权进一步扩大，而且使中央政府无法了解各省和湘军、淮军的财政实况。湘军花了多少钱，你不仅问不清，而且不能问。《曾国藩》一书中有这样一段对话：

“就依你的意见办。”慈禧明白了个中关系，爽快地答应了。

“还有一件事，户部奏请按旗兵、绿营例，命湘军将十余年的军费开支情况逐项禀报，以凭审核。六爷看如何办理为好？”

“太后，户部这是无事生事。”奕訢断然答道，“湘军既不是朝廷经制之师，就不能按旗兵、绿营成例。十多年来，湘军军费大部分都是自筹，朝廷所拨有限。自筹的经费，何必去管它的开支！”

“六爷说得对！”慈禧由衷赞同奕訢的见解。

这说明户部已无法掌控各方的财政收支情形，由鉴于此，清王朝只得改变解款协款制度，推行摊派制。即使如此，“户部历次筹款，终有一二策或数策不能通行于各省，甚或有一案请行数次，历时数年而各省终未遵办。”

前有兵部惟知绿营，后有户部筹款不得，这说明中央极权体制大为削弱，地方督抚专权的局面开始出现。关于巡抚专权，王闿运在《湘军志》中讲：“湘军日强，巡抚亦日益发舒，体日益尊，至庭见提镇，易置两司，兵饷皆自专。”巡抚尚且如此大权，总督更不待言。地方大权既然为督抚所专擅，中央威令自然难于达行于四方。一些握有地方实权的督抚大吏，常常对清廷的诏令敷衍塞责，甚至置

若罔闻,即使是朝廷严旨切责似也无济于事。光绪帝在 1889 年 8 月 26 日颁发的一道圣谕,充分反映了中央政府的无奈与尴尬:“近来朝廷整顿庶务,如学堂、商务、铁路、矿务一切新政,迭经谕令各将军督抚切实筹办,并将办理情形先具奏,该将军督抚等应仰体朝廷孜孜求治之意,内外一心,迅速办理,方为不负委任。乃各省积习相沿,因循玩愒,虽经严旨敦迫,犹复意存观望。即如刘坤一、谭钟麟身任封圻,于本月五、六日间谕令筹办之事,并无一字复奏,迨经电旨催问,刘坤一则藉口部文未到,一味塞责,谭钟麟且并电旨未复,置若罔闻。膺疆之人,泄沓如此,朕复何望,倘再藉词虚延,定必予以严惩。”皇帝谕旨点名道姓切责督抚对中央政府的决策置若罔闻,这在整个清王朝历史上是极为罕见的。而更为罕见的是清廷对地方督抚的所作所为已无可奈何。

清廷从 19 世纪 60 年代到 90 年代末也在作着种种努力以图再次确立中央高度集权的统治体制,包括:①化勇为兵,将勇营体制导入中央集权的军事系统中,同时为了控制各省勇营人数,于 1878 年下旨命各省裁汰勇营十分之一。②在财政方面,清廷通过摊派、指定协饷京饷,仍能一定程度地控制地方财政权。③朝廷控制着各省督抚的任免权及调署权,可随时对督抚的职务予以罢免或调任。

但清廷的中央集权化努力不断被历史的演进所抵消。这里有几件事不能不提起。

第一件事就是清廷海关大权旁落,中央集权化的财政基础被削弱。从 19 世纪中期以后,中国海关在协定税则、行政方面的大权长久旁落到外国人手中,每年损失一大笔中央财政收入。英国人赫德从 1863 年起任中国海关总税务司,他制定一套由外国管理的中国海关制度,控制清政府的财政收入。总税务司历经扩展,至 1895 年雇用西方人 700 名,每年税收达 2700 万两(银)。

第二件事就是洋务运动的兴起。从 19 世纪 60 年代之后,湘、

淮军统帅从军事建设入手掀起洋务运动。1864年,李鸿章写信给奕訢讲:“中国欲自强,莫如学习外国利器,欲学习外国利器,则莫如觅制器之器。”奕訢根据李鸿章的建议,上疏同治皇帝讲:“查治国之道,在乎自强……自强以练兵为要,练兵又以制器为先。”洋务派倡导西法以自强,他们在各地设立机器制造局发展工业,开采矿山增加财源;建立军械局发展枪炮工业,设立造船厂和船政学堂来发展海军事业。洋务运动的主要创办者是地方督抚,是在地方展开的,他们又靠发展工矿业、军事工业等巩固了自己的地方势力。伴随着洋务运动,地方权力的增长超过了中央权力的增长。洋务运动的硕果基本上开在地方:1865年,李鸿章在上海创办江南制造局,在南京创办金陵机器局;1866年,左宗棠在福州创办福州船政局;1867年,崇厚在天津创办天津机器局;1872年,李鸿章在上海创办轮船招商局;1878年,李鸿章在天津设开平矿务局;1880年,李鸿章在天津设立电报总局,左宗棠在兰州设立机器织呢局;1882年,李鸿章在上海设立机器织布局;1890年,张之洞设汉阳铁厂,创办湖北枪炮厂;1893~1894年,张之洞在湖北武昌设纺纱、织布、缫丝、制麻四局。洋务运动扩大了经济与军事地方势力,使地方督抚在军事、财政、工业等多方面有了自主权。

第三件事就是中日甲午战争的爆发。战争以清王朝几十万陆军溃败,北洋海军全军覆灭而告终。日本迫使清廷签订了丧权辱国的《马关条约》。中日甲午战争给清廷的中央与地方关系带来很大影响:①甲午战争摧毁了洋务派苦心经营的地方军事势力,特别是北洋海军和部分福州海军,为清王朝加强中央集权提供了一个好时机。实际上,甲午战争后期,清廷成立了以荣禄为中心的“督办军务处”,试图编练中央控制下的新军以取代地方勇营,重建中央集权的军事支柱。②清王朝中央政府的腐败完全暴露于世人面前,其存在的合法性正逐渐丧失。在甲午战争中,清王朝中央政府的得与失恰好相互抵消。

第四件事是戊戌变法。进入 1898 年,中国的维新变法运动风起云涌。1898 年 2 月,谭嗣同等人在湖南巡抚陈宝箴的支持下成立南学会,“以为地方自治之基础”。按梁启超设计,南学会是以绅士为对象、以一年为期的议员培训班,经一年培训将有半数可任议员,除酌留为总会议员外,分遣为各州、县分会议员。梁启超两次上书陈宝箴,劝陈立湖南自保自立之策,其第二次上书即《论湖南应办之事》,便对南学会的未来作了这样的规划:“先由学会绅董,各举所知品行端方、才识开敏之绅士,每州县各数人,咸集省中入南学会,会中广集书籍图器,定有讲期,定有功课,长官时时临莅以鼓励之,多延通人为之会长,发明中国危亡之故,西方强盛之由,考政治之本原,讲办事之条理,或得有电报,奉有部文,非极秘密者,则交由会中,俾学习议事,一切新政,将举办事,悉交会中议其可办与否,次议其办法,次议其筹款之法,次议其用人之法,日日读书,日日治事,一年之后,会中人可任为议员者过半矣。”实行地方自治性政制改革的思想在戊戌变法之际得到了发展。

这都表明在 1900 年以前,清廷仍在表面上保持着统一与集权的局面,在这种统一与集权下涌动着暗流,中央与地方关系已大不同于以往,地方主义倾向在地方自治、权力汉人化的趋势下在继续发展。

○残局与变法:庚子后

晚清的中央与地方关系

著名近代史学家陈旭麓在《近代中国社会的新陈代谢》一书中,十分恰当地把晚清最后十年的“新政”时期称为“残局与变法时期”。这时的大清社会仿佛成了一盘棋的残局:残破的山河,残存的主权,残灭的经济,残喘的王朝,残延的政权,一派残阳景色。面

对残局，清廷搞起了假维新。在这种假维新中有真改革。这种真改革就是其新政、维新、变法。在清王朝最后的 4000 个日日夜夜中，竟闹出了中国少有的立宪改革。有人讲：“在上个世纪末和本世纪初，中国进行了性质完全相同的两场改革：戊戌变法和立宪改革。戊戌变法是光绪皇帝领导的，康有为是旗手。变法进行到第 103 天的时候，慈禧太后发动政变，扼杀了它，但过了 7 年，她却领导了一场比戊戌变法走得更远的政治变革，而这一次，旗手却是‘戊戌变法告密者’、‘叛徒’袁世凯。您会相信吗，改革者和改革的刽子手居然是同一伙人！”我相信。西方人讲：“我不同意你的观点，但我尊重你说话的权利。”中国人则讲：“我同意你的观点，但不同意你来说出这种观点。”中国的封建政治家更是如此。改革由我来实行是维护权力，由你来实行则是削弱我的权力，断不可行。

1900 年是中国的庚子之年。这一年 5 月，义和团运动席卷华北，以“扶清灭洋”为宗旨，以神拳、大刀、红缨枪为工具的武装“灭洋”浪潮在山东、京津成燎原之势。清王朝决定利用这一运动，对英、美、法、德、俄等列强同时开战，企图重建清廷的“威权”。慈禧下令地方督抚派兵参战，以助义和拳神威。没曾想到，东南诸省督抚拒不执行指令。首先是李鸿章（粤督）的抗命。1900 年 5 月 22 日，光绪谕命两广总督由广东巡抚德寿署理，电召李迅速来京，主持对外交涉。李坐观成色，故意迟其行。及清廷对外宣战，命各省诛杀外人，诸封疆大吏电李询问所向，李鸿章毅然复电曰：“此乱命也，粤不复诏。”这一复电引出了“东南互保”的局面。

6 月 14 日，英国上海代总领事霍必澜电告其外交大臣索尔斯伯理，建议英政府如若同清廷决裂，最好与湖广、两江总督立即取得谅解。他相信张之洞、刘坤一如能得到英政府的有力支持，“必能尽力维持其辖区内的秩序”。索尔斯伯理复电霍必澜，授权他向刘、张等提出保证，如果决心“维持秩序”，就可得到英国军舰的全力支持。英国海军部又电令在上海的高级海军将领派军舰到南

京、汉口，传达英政府的决定。英国为了防止南方群众起义响应北方义和团的反帝斗争，排除其他列强乘机在长江领域扩展势力，决定利用地方当局保护它在中国的利益。刘坤一、张之洞几经磋商后，同意霍必澜的计划。大沽炮台失守后，京广铁路督办盛宣怀极力劝说刘坤一、张之洞赶紧与上海各国领事而不是单独同英国签约，成立所谓“东南互保”。刘坤一认为北方战事无法避免，电告张之洞及江苏、安徽、江西巡抚：“为今计惟有力任保护，稳住各国，”“事至危急，未可拘泥”。

6月21日，清廷正式颁布宣战谕书，谕令各省督抚“勿再迟疑观望，迅速筹兵筹饷，力保疆土，如有疏失，惟各该督抚是问”。清政府宣战诏书发表后，两广总督李鸿章、刘坤一、张之洞相互约定扣押这道谕旨，防止泄漏消息。他们又以“矫诏”为由，拒绝执行朝廷的命令。他们振振有词，一派凛然。刘坤一、张之洞讲：“东南各省若再遭蹂躏，无一片干净土，饷源立绝，全局瓦解，不可收拾矣。惟有稳住各国，或可保存疆土。”又讲：“京畿骤乱，开衅各国，沿海震动，各国窥伺，沿江若稍有纷乱，洋人必入倨长江，自为保护，东南非我有矣！”所以“彼此处于镇静，严密防范，自可相安无事。”东南督抚非但不奉诏对外开战，反与列强签定互保协定。刘坤一、张之洞接受盛宣怀的主张，于6月26日，以上海道台余联沅为代表，邀约各国领事商定所谓《东南互保章程》九条。主要内容为：“上海租界归各国共同保护，长江及苏杭内地均归各督抚保护，两不相扰，以保全中外商民人命产业为主。”各国领事原则上表示同意，但声明订约必须得到各国政府的授权。刘、张对各国领事保证，不管此后北方发生什么事情，他们“仍照所议办理，断不更易”，并拒绝清廷要他们“招团御侮”的命令。以后，实行互保的地区，从原来的江苏、江西、安徽、湖北、湖南，扩大到浙江、福建、广东、山东。福建省还单独与福州各国领事直接达成类似的协议。于是出现了一方面朝廷发布对外宣战诏书，另一方面东南各省督抚却与列强结成

联盟，应允切实保护外人利益这种奇特的现象。

“东南互保”使清廷与地方督抚之间的关系出现了严重的矛盾与危机。这一矛盾更由于“东南互保”后清廷与东南督抚的境遇的巨大反差而有所激化。

由于东南督抚们拒不伸出援手，八国联军于8月14日攻陷北京。慈禧太后、光绪皇帝于8月15日清晨仓皇出逃。在途中，她亲尝了颠沛流离之苦和心灵被震撼的滋味。她不无辛酸地自述过这段经历：“连日奔走，又不得饮食，既冷且饿，途中口渴，命太监取水，有井矣而无汲器，或井内浮有人头，不得已，采秫秕秆与皇帝共嚼，略得浆汁，即以解渴。昨夜我与皇帝仅得一板凳，相互贴背共坐，仰望达旦。”

反观东南诸省，它们在“中外互保”下一派旧景，未睹烽烟，“鸡犬不惊”，“东南晏然”。不仅如此，东南各省供给远在西北的朝廷的一切财源。于是张謇不无得意地讲：“无东南不足以存西北，为其实不足以存也。”

中央宣战，地方讲和；北方抗战，南方自保；皇上西逃，督抚逍遥，这种怪诞的局面在清代历史上是前所未有的。这一局面，不能不引起清廷的反思。光绪讲：“朕与皇太后宵旰焦劳……一切政事尤须切实整顿，以期渐图富强。”于是，1901年1月29日，慈禧以光绪帝的名义在西安下诏变法。诏书开始讲，三纲五常的道德律是不变的，而政府的统治并没有不变之法，时代情况改变，因而有必要修改现有的政治结构。诏书上又讲：“中国之弱在于习气太深，文法太密，庸俗之吏多，豪杰之士少。文法者庸人藉为藏身之固，而胥吏恃为牟利之符。公私以文牍相往来而毫无实际，人才以资格相限制，而日见消磨。”这种情况不能再继续下去，因此，诏令京内外大臣官吏在两个月内提出全面维新的各种建议。4月21日，朝廷再度下诏，促请大臣上条陈提供意见与建议，并下令设一新机构来筹办新法，新机构称为“督办政务处”，由庆亲王奕劻、李