

江西省社会科学院学术文库



清末代议制的弄潮者

江西谘议局议员研究

■ 庞振宇 著

中国社会科学出版社

江西省社会科学院学术文库

清末代议制的弄潮者

江西谘议局议员研究

■ 庞振宇 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

清末代议制的弄潮者：江西谘议局议员研究 / 庞振宇著. —北京：
中国社会科学出版社，2016. 1

ISBN 978-7-5161-8264-2

I. ①清… II. ①庞… III. ①政治组织—研究—浙江省—
清后期 IV. ①D691.74

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 116754 号

出 版 人 赵剑英

责任编辑 冯春风

责任校对 张爱华

责任印制 张雪娇

出 版 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

网 址 <http://www.csspw.cn>

发 行 部 010-84083685

门 市 部 010-84029450

经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司

装 订 廊坊市广阳区广增装订厂

版 次 2016 年 1 月第 1 版

印 次 2016 年 1 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 24

插 页 2

字 数 392 千字

定 价 88.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话：010-84083683

版权所有 侵权必究

《江西省社会科学院学术文库》编委会

主 任 汪玉奇

委 员 姜 玮

叶 青

毛智勇

马雪松

万建强

夏汉宁

《江西省社会科学院学术文库》总序

汪玉奇

繁荣和发展社会科学事业，是社会主义文化建设重要的组成部分。如果说，科学技术代表着一个国家的综合国力，而科学技术中包括社会科学，那么繁荣和发展社会科学就是提升和壮大综合国力的必然要求。站在这样的高度审视我们所从事的事业，审视我们所获得的学术成果，我们充满民族的责任感和时代的使命感。

江西自古以来文风鼎盛，在这片土地上，产生了一大批光耀中华史册的文化名人。辉煌的历史必然给历史的传承者提出一个责无旁贷的问题：学术薪火能否在一代又一代的传承中熊熊燃烧下去？江西省社会科学院作为全省社会科学的研究中心和最高机构，必须响亮而坚定地回答这一问题。

——我们要与时俱进，追踪社会主义现代化建设的新情况、新问题，为发展马克思主义，丰富中国特色社会主义理论体系奉献更多的创新性成果。

——我们要紧贴江西科学发展、进位赶超、绿色崛起的发展大局，探寻欠发达地区加速推进现代化的规律与路径，为省委、省政府决策服务，成为真正意义上的智库。

——我们要精心整理和研究江西极为丰富的历史文化遗产，使其中的精华得以传承、弘扬和光大。

于是，我们勤奋，我们敬业，我们耕耘，我们收获。中华文明在很大程度上是文字铸造的文明，古往今来，中国的学者们都注重著书立说。在“十二五”开局之年，我们隆重地搭建“江西省社会科学院学术文库”，以此报效故园、报效国家、报效时代。

目 录

绪 论	(1)
第一章 清廷预备仿行宪政	(9)
第一节 预备立宪是清末新政的新阶段	(9)
第二节 清廷谕各省速设谘议局	(16)
第三节 清末江西的社会变动	(22)
第四节 江西谘议局创办所的设立	(29)
第二章 谘议局议员的选举	(34)
第一节 谘议局创办所改为谘议局筹办处	(34)
第二节 选民资格调查	(45)
第三节 初选举投票	(71)
第四节 复选举投票	(83)
第三章 议员履行职责的思想基础	(94)
第一节 议员的变动及出身背景考	(94)
第二节 谘议局议员的现代选举意识	(107)
第三节 谘议局议员的宪政意识	(119)
第四节 谘议局经费与议员薪水	(132)
第四章 议员审议交议案	(144)
第一节 抚部院交议案的内容与结果	(144)
第二节 为民代言：丁漕税法议案的审议	(160)
第三节 财政监督：本省岁入岁出预算议案的审议	(177)
第四节 改良风俗：烟赌械斗议案的审议	(188)
第五章 议员审议提议案	(201)
第一节 谘议局议员提议案的内容与结果	(201)

第二节	立法建制：删改税契章程议案的审议	(210)
第三节	发展经济：裁并厘卡议案的审议	(218)
第四节	保护利权：南浔铁路议案的审议	(225)
第六章	议员审议请议案	(243)
第一节	民众请议案的内容与结果	(243)
第二节	行政监督：官吏舞弊违法议案的审议	(247)
第三节	稳定社会：经济社会纠纷议案的审议	(254)
第四节	保国权重民命：英巡捕殴毙华人议案的审议	(263)
第七章	议员的省外宪政活动	(274)
第一节	参加第一、二次国会请愿运动	(274)
第二节	资政院开议与江西籍议员的表现	(278)
第三节	参加第三次国会请愿运动	(296)
第四节	参与政党组建与宪友会江西支部的成立	(300)
第八章	辛亥革命后的前谘议局议员	(304)
第一节	南昌光复过程中的谘议局议员	(304)
第二节	从谘议局议员到临时省议会议员	(307)
第三节	多元分途：江西谘议局议员的归宿	(315)
结 语		(328)
附录	江西谘议局议员传略	(337)
参考文献		(365)
后 记		(375)

绪 论

一 问题的提出与选题意义

从19世纪中叶中国被迫开放融入世界现代化进程以来,中国人民为振兴中华所进行的各种政治、经济、文化运动都可称之为探索中国现代化道路的运动。20世纪的最初十年(1901—1911)是中国现代化历程“酝酿准备”阶段^①中的重要十年。当时在中国政治舞台上并存三股重要的政治势力,他们各自设计了不同的政治方案,都希望建立一个强有力的政府,领导中国的现代化。立宪派宣扬君主立宪,革命派主张民主革命,清政府推行新政改革。清末新政旨在维护清王朝的统治,但客观上促使中国社会从传统到现代的转型。^②在清末新政的第二阶段,清政府制定预备立宪方案,把谘议局及资政院作为未来议会政治的准备,计划在全国二十二省中成立二十三个谘议局。其中,江苏省因有两个布政使分驻于江宁、苏州,预定设二局,但江苏人反对分割为二,后合成一局;新疆省地方官认为该省教育程度不足,上书暂缓办理,故清政府共设立二十一个谘议局。江西谘议局就是在这种情况下成立的,江西谘议局议员与其他各省谘议局议员一起成为代议制引进中国后的第一批实践者。

历史研究,关键在于搞清基本史实,即当时究竟发生过什么,它们是怎样发生的,以及为什么会发生。走进历史“真实”,需要经过一代代史学工作者的不懈努力。^③目前对江西谘议局的研究就存在诸多讹误,譬如

① 关于中国现代化历程的分期目前有多种观点,本书采用的是虞和平主编的《中国现代化历程》一书的观点。他认为中国现代化历程分为:a.辛亥革命前,前提和准备期;b.辛亥革命后至新中国成立,启动与抉择期;c.新中国成立后,改道与腾飞期。

② 李细妹:《张之洞与清末新政研究》,上海书店出版社2003年版,第2页。

③ 杨奎松:《走进真实——中国革命的透视》,湖北教育出版社2001年版,第22页。

陈文华、陈荣华主编的《江西通史》在谈到江西谘议局时说：“宣统元年（1909）九月一日，江西省谘议局召开第一届会议，正式宣布江西省谘议局成立。吴宝田为江西省谘议局议长，陈永懋、喻兆蕃、郭赓平、叶先圻为谘议局副议长，宋名璋应邀任江西谘议局书记长。宣统二年（1910）谢远涵出任省谘议局议员。”^① 根据目前掌握的史料，吴宝田没有被选为议长，议长应该是谢远涵，谢远涵也不是宣统二年才出任谘议局议员，而是宣统元年被选为谘议局议员的，并在第一次常年会上就被选为议长。喻兆蕃是谘议局筹办处的绅委总办，后也被选为谘议局议员，但不是副议长。宣统元年召开的第一次常年会选出的副议长是黄大坝和郭赓平，后郭赓平因年迈辞副议长职，叶先圻补选为副议长。宣统三年召开第三次常年会前，黄大坝因补选为资政院议员，陈永懋被补选为副议长。金冲及主编，张宏卿、肖文燕著的《赣鄱壮举——辛亥革命在江西》中也出现同类的错误，在谈到南昌光复前各种势力时说：“江西省谘议局则是摇摆不定，议长是立宪派首领刘凤起。”其实，刘凤起仅仅是谘议局候补议员。在谈到南昌光复时说：“谘议局议员龚士材、李国珍、陈永想等得知冯汝骥匿身旺子巷，便奉命一起去谒见。”^② 其实，这三人中只有一人是谘议局议员，而且该议员的名字也写错了，陈永想是陈永懋之误。这说明，江西谘议局及其议员的研究是有待深入的课题。

谘议局是中国政治体制中的新鲜事物，是历史发展进程中偶然也是必然的产物。谘议局议员利用这个舞台积极参政、议政，而且在走向共和政体之路上担当了坚实后盾的政治角色。深入研究以谘议局议员为代表的立宪派的思想行为，全面地复原历史，是对前人的尊重，也使我们能够更真实地理解我们所生活的社会是怎样一步步演变而来的。江西谘议局议员是怎样选举出来的，他们是谁，代表性如何，在谘议局运作中有怎样的表现，提出了什么议案，又做出了怎样的决议，议员与行政官厅之间以及议员内部之间的关系如何，在从立宪到共和的转变过程中他们又有什么样的表现，他们做出的选择是否是无奈之举，进入民国之后这些前谘议局议员

① 陈文华、陈荣华主编：《江西通史》，江西人民出版社1999年版，第726页。

② 张宏卿、肖文燕：《赣鄱壮举——辛亥革命在江西》，江西人民出版社2011年版，第89、94页。

都有着什么样的历史选择和历史命运,这些都是值得探讨的问题。通过深入研究江西谘议局议员的宪政实践和宪政选择,对于我们了解晚清社会以及理解辛亥革命与中国现代化的关系有着一定的价值。

二 学术史回顾

国内外学者对清末谘议局的研究已经有丰富的成果,不管是整体研究还是对各省谘议局的研究都有诸多成果,但尚没有针对谘议局议员的专题研究。目前的研究成果多是从分析代议制、地方议会制度的角度入手,对江西谘议局的研究也是如此。

(一) 清末谘议局的研究

早在20世纪60年代末,台湾学者张朋园的《立宪派与辛亥革命》(在此基础上又撰写论文《立宪派的阶级背景》^①),对清末入选谘议局和资政院的议员进行考察,参考了300多种地方志,在1650个议员中查得将近900个议员的出身,并将这些议员的年龄、教育背景、经济状况和政治经历,都进行了详细记载,并指出这些议员是中国传统绅士阶层的最后一代,但是大多数接受了新式教育,有的甚至留过学,是“进步的保守分子”。^②台湾“中研院”近代史研究所于1973年至1977年由张朋园、李国祁共同主持了中国现代化区域研究。研究区域为山东、江苏、湖北、湖南、闽浙台、东三省、直隶、四川、上海、广东,分别研究它们自清末民初以来的社会历史背景、所遭受的外力冲击及政治、经济与社会的现代化进程,研究时限是1860年至1916年。1985年由张朋园再次发起第二期研究计划,研究区域为河南、陕西、甘肃、山西、云南、贵州、安徽、江西、广西,研究时限是1860年至1937年。这两期中国现代化的区域研究,到目前问世七部专著,它们是:苏云峰著《中国现代化的区域研究——湖北省(1860—1916)》,台北“中研院”近代史研究所1981年版(专刊41);张玉法著《中国现代化的区域研究——山东省(1860—1916)》,1982年版(专刊43);李国祁著《中国现代化的区域研究——

^① 张朋园:《立宪派的阶级背景》,台湾《中研院近代史研究所集刊》第22期(上),1993年版。

^② 张朋园:《立宪派与辛亥革命》,吉林出版集团有限责任公司2007年版,第32页。“中研院”近代史研究所专刊(24),1969年版。

闽浙台地区(1860—1916)》,1982年版(专刊44);张朋园著《中国现代化的区域研究——湖南省(1860—1916)》,1983年版(专刊46),大陆版改名《湖南现代化的早期进展》(岳麓书社2002年版);王树槐著《中国现代化的区域研究——江苏省(1860—1916)》,1984年版(专刊48);谢国兴著《中国现代化的区域研究——安徽省(1860—1937)》,1991年版;朱宏源著《从变乱到军省:广西的初期现代化(1860—1937)》,1991年版。这些区域的现代化研究都在“政治的现代化”一章中涉及清末谘议局。台湾学者张玉法的《清季的立宪团体》,也是研究谘议局的重要参考著作。^①

大陆学者韦庆远、高放、刘文远的《清末宪政史》,在第七、八两章论述了各省谘议局的设立以及谘议局和三次国会大请愿,作者观点略为保守,认为谘议局按其性质来说完全是清朝专制政府地方行政长官严密控制之下的点缀,是民主门面的咨询机构。^②侯宜杰的《二十世纪初中国政治改革风潮——清末立宪运动史》,比较全面系统地叙述了立宪运动和预备立宪的基本过程。第七章推行地方代议制和第八章国会请愿热潮,对谘议局的设立以及存在期间的活动都有所涉及。^③高旺的《晚清中国的政治转型:以清末宪政改革为中心》,对谘议局与资政院的结构与功能进行了分析。^④近年来,出现一批以单一省份谘议局为研究对象的论著,如沈晓敏的《处常与求变:清末民初的浙江谘议局和省议会》^⑤,刁振娇的《清末地方议会制度研究:以江苏谘议局为视角的考察》^⑥,赵艳玲的《清末民初的代议制:从顺直谘议局到直隶省议会的案例考察》。^⑦

① 张玉法:《清季的立宪团体》,“中研院”近代史研究所专刊(28),1985年再版。

② 韦庆远、高放、刘文远:《清末宪政史》,中国人民大学出版社1993年版。

③ 侯宜杰:《二十世纪初中国政治改革风潮——清末立宪运动史》,人民出版社1993年版。

④ 高旺:《晚清中国的政治转型:以清末宪政改革为中心》,中国社会科学出版社2003年版。

⑤ 沈晓敏:《处常与求变:清末民初的浙江谘议局和省议会》,生活·读书·新知三联书店2005年版。

⑥ 刁振娇:《清末地方议会制度研究:以江苏谘议局为视角的考察》,上海人民出版社2008年版。

⑦ 赵艳玲:《清末民初的代议制:从顺直谘议局到直隶省议会的案例考察》,社会科学文献出版社2012年版。

关于谘议局的研究论文很多。宏观研究谘议局的,如韦庆远、于伯铭、耿云志等对谘议局的性质、作用及谘议局的选举投票、谘议局与革命派的关系等作了总体上的论述。也有以单一省份谘议局为研究对象的,江西、直隶、广东、广西、江苏、浙江、湖南、湖北、福建、东三省、安徽、甘肃等省谘议局都有相应的研究成果(见参考文献)。

(二) 江西谘议局的研究

台湾学者吕芳上的论文《清末的江西省谘议局,1909—1911》,对议员的产生、民意的代表性、讨论议案的内容、议会运作的情形等作了考察,文章认为江西谘议局的议员在会议上的提案、辩论、表决、抗议等表演,以及以议员的身份与民间利益团体的结合,进一步运动民间团体,造成反对势力和气候,进行抗争,虽尚无近代党派运作的激烈,但大体已具备近代议会民主的性格。^①刘劲松、张书美的论文《从财税议案看江西谘议局对民生的保护》和《谘议局与近代江西的政治转型——以江西谘议局第一次常年会议案为考察中心》,认为江西谘议局积极履行法定职能,通过了大量议案,监督行政,取得了显著成效,开启了近代江西法治的萌芽,实现了中央政府政治体制改革的基本目标,预示着省级政治单位朝着三权分立的方向迈出了重要一步。^②近年,还有几篇研究清末江西谘议局的硕士论文。冯冀的《江西谘议局》(江西师范大学2009年硕士论文)和刘莎莎的《立法、监督与实效:晚清江西谘议局研究》(南昌大学2010年硕士论文),从政治学和法学的角度考察了江西谘议局。刘晓建的《士绅、赋税和社会风气:清末江西社会管窥》(南昌大学2010年硕士论文)以谘议局的材料为中心考察了清末江西社会。另外,蔡晓荣的《江西士绅与晚清江西剧变》(江西师范大学2002年硕士论文)和李平亮的《卷入大变局:晚清至民国时期南昌的士绅与地方政治》^③中也都论及江西谘议局。

① 吕芳上:《清末的江西省谘议局,1909—1911》,《中研院近代史研究所集刊》第17期下册(1988年12月),第99—177页。

② 刘劲松、张书美:《从财税议案看江西谘议局对民生的保护》,《江西社会科学》2009年第6期;《谘议局与近代江西的政治转型——以江西谘议局第一次常年会议案为考察中心》,《江西师范大学学报》2009年第5期。

③ 李平亮:《卷入大变局——晚清至民国时期南昌的士绅与地方政治》,光明日报出版社2009年版。

(三) 江西谘议局与辛亥革命关系的研究

20世纪80年代和90年代初,许海泉的论文《辛亥革命在江西》、《辛亥革命在江西的胜利与失败》^①,周茶仙的论文《试论辛亥革命在江西》^②和江西省政协文史办编的《辛亥革命在江西》(概述与史料集)^③等论文和著作认为,江西革命形势的发展推动了辛亥革命的正式爆发,武昌起义后江西的积极响应有力地支援了辛亥革命,袁世凯窃取政权后江西又誓死捍卫民主共和的革命成果,但都仅仅把谘议局作为辛亥革命的对立面放在背景中来写。也有学者注意到谘议局在辛亥革命中的作用。台湾学者张朋园在《立宪派与辛亥革命》一书中谈到革命前夕立宪派的态度变化,他提到宣统三年五月宪友会成立,江西谘议局议长谢远涵和黄为基参加了组党会议,其后江西成立正式组织,负责人是谢远涵、宋名璋、叶先圻、罗家衡、郭志仁、黄为基。辛亥革命爆发,江西谘议局与革命党合作,开会要求独立。江西独立后,江西谘议局即改为省议会,前谘议局议员中有四十八人继续为临时省议会的民意代表。^④笔者在硕士毕业论文《清末江西新政与社会变迁》(江西师范大学2007年硕士论文)和参与撰写的《江西通史·晚清卷》(江西人民出版社2008年版)中写到江西谘议局的成立、谘议局在省内外的宪政活动以及江西谘议局与辛亥革命的关系。但是,当时限于撰写体例和条件的限制,在视野、史料收集上都有较大不足。

总之,目前关于清末谘议局的研究成果已有诸多成果,一个重要的不足是阅读这些成果时,我们看到的是制度兴废,而缺少鲜活的人物。大多数学者跳开了谘议局精彩纷呈的进程以及实践背后所浮现的种种矛盾及原因,而是直奔结果。本书在前人和自己以往研究的基础上,更深入、全面地考察江西谘议局议员的选举、谘议局议员的议政实践以及谘议局议员在辛亥革命大变局中的心态和作为。

① 许海泉:《辛亥革命在江西》,《江西师院学报》1981年第4期;《辛亥革命在江西的胜利与失败》,《江西社会科学》1993年第6期。

② 周茶仙:《试论辛亥革命在江西》,《上饶师专学报》1995年第2期。

③ 江西省政协文史办编:《辛亥革命在江西》,江西人民出版社1991年版。

④ 张朋园:《立宪派与辛亥革命》,吉林出版集团有限责任公司2007年版,第93—101、154页。

三 史料、思路与创新之处

笔者在江西省图书馆找到一套江西谘议局汇编的文献，有 10 卷（见参考文献），目前尚未被学者全面利用。这套史料包括江西谘议局各项规则，第一次、第二次常年会和宣统二年临时会呈报议决案汇编，以及《第二次常年会会议议事录》和《宣统二年临时会议事录》。其中，两本议事录最有价值。江西谘议局制定的议事细则详细规定了如何记录会议议事录，包括下列各事项：关于谘议局成立及开会、闭会之事项并其年月时日；开议、展延、中止及散会之月日時；每会议员到会人数；督抚及所派员到会者之姓名；议长或审议长及审查会报告之件；应行会议之议题；临时提议之议题并提议及赞成者之姓名；决议之事件；表决可否之数；谘议局认为必要之事项；议事录由议长或代理之副议长并书记长或代理之书记署名盖章等。^① 本书根据这两本议事录，并查阅《申报》、《时报》、《江西官报》等报刊资料，钩沉江西谘议局两次常年会和两次临时会的召开情况，从中管窥谘议局如何运作以及谘议局议员如何审议议案。

议员是谘议局之根本。本书较为全面地搜集江西谘议局议员个人情况的史料，江西谘议局运作的史料以及江西谘议局议员在辛亥革命中的史料，在已有研究的基础上深入研究江西谘议局议员及其议政活动。首先，研究江西谘议局议员是如何选举出来的，履行职责的思想基础如何，提出了什么议案以及担任议员期间的议政实践；其次，考察他们在国会请愿运动中的表现以及在辛亥革命中的活动；接着，对谘议局议员在辛亥革命后的去向进行类型分析；最后，撰写江西谘议局议员传略作为附录。创新之处可以概括为：（1）全面考察一个省的谘议局议员的个人情况以及履行职责的思想基础，并撰写传略，这在清末谘议局史的研究中尚属首次；（2）全面考察议案，根据议员审议议案过程中的态度和作为把议案分为九大类，并以某一议案（或某一类议案）为例详细考察议员在审议议案时的观点、议员与行政官厅之间的争论以及议员内部的分歧和论争，深化对晚

^① 《江西谘议局议事细则》，江西谘议局编《江西谘议局各项规则》，清宣统二年铅印本。

清江西绅士阶层和江西社会的认识；(3)深入研究江西谘议局议员在大变局中的心路历程，揭示辛亥革命爆发时绅士阶层对共和的理解，并探寻谘议局议员在辛亥革命后多元分途的选择。

第一章 清廷预备仿行宪政

谘议局的成立是清末预备立宪的产物。目前关于清末预备立宪的研究,大多以西方代议制度如何在中国传播为研究起点。^①代议制度萌芽于中世纪,在近代资产阶级推翻封建君主统治过程中最终形成。17世纪末、18世纪初,英国最早形成代议制度。18世纪,美国、法国先后确立了代议制度。随后,欧美其他国家也先后把代议制度作为国家政治制度。^②鸦片战争后,在传教士、外交官以及先进知识分子的引导下,中国人开始认识代议制度。代议制度作为实现强国富民的工具而被引入中国,特别是在日俄战争以后,日胜俄败的结局使国人认为是日本的立宪战胜沙俄的专制,因此立宪呼声高涨。就清朝最高统治者来说,他们也觉得立宪是减轻乃至摆脱外患的最好的手段,有必要付诸实践了。

第一节 预备立宪是清末新政的新阶段

光绪三十一年(1905)六月十四日,清廷发布派大臣出洋考察政治的上谕,五大臣出洋考察政治的直接结果是清廷宣示预备立宪。清政府预备立宪的改革共识是如何逐步形成的,是一个有意思的话题,这要从甲午战败说起。

甲午中日战争是中国近代史上一个重要的节点。梁启超曾言:“吾国四千年大梦之唤醒,实自甲午战败割台湾、偿二百兆以后始也。”^③在民

① 史学界把代议制度还称为宪政制度、立宪制度、议会制度,把代议制度在中国的传播称为议会思潮或立宪思潮。

② 田穗生等:《中外代议制度比较》,商务印书馆2000年版,第3—5页。

③ 梁启超:《戊戌政变记》,沈云龙主编《近代中国史料丛刊》第92辑,第1页。

族危亡关头，甲午战后竟言自强之术和呼吁变法维新的言论使血气方刚但又长期受压抑的光绪皇帝决心变法。光绪变法改变了近代以来由地方督抚进行的分散、零碎、局部的改革局面，开创由最高统治者主持的，涉及经济、政治、军事、文教等多方面内容的改革。光绪的改革思路集中体现在103天的戊戌变法所颁布的改革诏令中，但从光绪二十一年（1895）至常说的“百日维新”之前，光绪屡颁改革性质的诏令，在一定程度上成为变法的前奏。光绪二十一年（1895）闰五月二十七日，光绪颁布了“因时制宜”上谕：

自来求治之道，必当因时制宜，况当国事艰难，尤应上下一心，图自强而弥祸患。朕宵旰忧勤，惩前毖后，惟以蠲除积习、力行实政为先。叠据中外臣工条陈时务，详加批阅，采择施行，如修铁路、铸钞币、造机器、开各矿、折南漕、减兵额、创邮政、练陆军、整海军、立学堂，大约以筹饷练兵为急务，以恤商惠工为本源，此应及时举办。至整顿厘金、严核关税、稽察荒田、汰除冗员各节，但能破除情面，实力讲求，必于国计民生两有裨益。著各直省将军、督抚将以上各条，各就本省情形，与藩、臬两司暨各地方官悉心妥筹，酌度办法，限文到一月内分晰复奏。当此创巨痛深之日，正我君臣卧薪尝胆之时，各将军、督抚受恩深重，具有天良，谅不至畏难苟安，空言塞责。原折片均著钞给阅看，将此由四百里各谕令知之。^①

光绪根据中外臣工的条陈，在上谕中列出“及时举办”和“破除情面、实力讲求”的新政内容，要求各直省将军督抚与各地方官悉心妥筹。但是，中外臣工“日言变法，而众论不一”。光绪二十四年（1898）四月二十三日，光绪根据帝党和维新派的奏章，召集军机全堂，“下诏定国是”，决定变法。所谓“诏定国是”上谕的内容是：

数年以来，中外臣工，讲求时务，多主变法自强。迺者诏书数下，如开特科、裁冗兵、改武科制度、立大小学堂，皆经再三审定，

^① 朱寿朋编：《光绪朝东华录》，中华书局1958年版，总第3631页。