

◎名家读史笔记◎

从甲午到辛亥

——清王朝的最后时刻

唐碩

著

人民东方出版传媒



東方出版社

名家读史笔记

从甲午到辛亥

——清王朝的最后时刻

李硕 著

人民东方出版传媒
东方出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

从甲午到辛亥 : 清王朝的最后时刻 / 雷颐著 .
—北京 : 东方出版社, 2014.12
ISBN 978-7-5060-7921-1

I. ①从… II. ①雷… III. ①中国历史—清后期
IV. ①K252

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 004004 号

从甲午到辛亥 : 清王朝的最后时刻
(CONG JIAWU DAO XINHAI : QINGWANGCHAO DE ZUIHOU SHIKE)

作 者 : 雷 颐
责任编辑 : 姚 恋 魏晶晶
出 版 : 东方出版社
发 行 : 人民东方出版传媒有限公司
地 址 : 北京市东城区朝阳门内大街 166 号
邮政编码 : 100706
印 刷 : 北京市大兴县新魏印刷厂
版 次 : 2015 年 6 月第 1 版
印 次 : 2015 年 6 月第 1 次印刷
开 本 : 640 毫米 × 950 毫米 1/16
印 张 : 17.25
字 数 : 232 千字
书 号 : ISBN 978-7-5060-7921-1
定 价 : 38.00 元
发行电话 : (010) 64258117 64258115 64258112

版权所有, 违者必究 本书观点并不代表本社立场
如有印装质量问题, 请拨打电话 : (010) 64258029

总体性失败（代序）

著名的法国大革命史专家傅勒在《思考法国大革命》（三联书店2005年版）中说，当一个历史事件失去当下一切参照意义、不再是一个世界的想象的镜子后，“它也就从社会论战领域转移到学者讨论的领域去了”。那么反过来说，如果这个历史事件仍有当下参照意义、仍是一个世界的想象的镜子，它就注定不可能只限定在学者的讨论之中，不能不依然存在于“社会论战领域”，成为社会关注的公共话题。

至少，直到20世纪40年代，法国大革命160余年后，法国仍然是这样一个国家：“它的公民必须挑选历史，填写出生年月，选择旧制度或大革命。”现在，法国大革命才在法国政治中消失了，因为“今天，无论右翼还是左派，双方的说辞都为自由和平等弹冠相庆，而围绕1789年价值展开的辩论不再包含真正政治利害关系，也不再包含强大的心理投资”。

1994年，甲午战争爆发100周年，学界与公众对此并无特别反应，一片沉寂。2004年，甲午战争爆发110周年，学界与公众对此仍无特别反应，仍是一片沉寂。2014年，甲午战争爆发120周年，“甲午战争”突然火爆，各种纪念会、研讨会、讲座、出版物、电视、视频、新媒体……争先恐后、铺天盖地都是“甲午战争”。“甲午战争”，成为2014年最为抢眼的热点之一。

“甲午战争”2014年的火爆，无疑与当下中日关系的紧张有直接关系。现实的中日关系，激活了这一段已近沉睡的史实，使之重新具有强烈的当下参照意义、又成为一面世界的想象的镜子，再次“包含强大的心理投资”，从学者的书斋转移到社会领域，成为社会关注的

公共话题。其实，甲午战争应当反思的，不仅仅是战争本身、中日关系，而应是中国近代面临的一些更深层问题。

正如梁启超所说：“唤起吾国四千年之大梦，实自甲午一役始也。”此前的半个多世纪，中国虽然经历了第一次鸦片战争，第二次鸦片战争，中法战争，但清王朝对中国面临现代性转型懵然无知、应对失措、步步被动，各种问题、矛盾越积越多越来越尖锐的总爆发。因此，反思这段历史，还真不能不从头梳理。

一

鸦片战争后，清王朝之所以昧于世界大势，因为举国上下仍然沉浸在千百年来的“华夏中心论”“华夏文化优越论”、中国是“天朝上国”的迷思中，认为只有中国典章制度、声名文物才是“普世的”，因此只有华夏是文明的；而其他文明、文化都是“特殊的”、是一种“地方性知识”、是“边缘”，因此是野蛮的。总之，这种“中心”与“边缘”之分、“普世”与“特殊”在历史中演变成文野之分，具体说就是“夷夏之辨”，要“严夷夏之防”，如果要变，也只能是以夏变夷而不能以夷变夏。

因此，鸦片战争使林则徐认识到英夷船坚炮利的厉害，与魏源提出“师夷长技以制夷”的应对之策却遭到“溃夷夏之防”的严厉指责；旨在启发国人“睁眼看世界”的《海国图志》也遭冷遇。直到20年后，曾、左、李在推行洋务时，“师长”之说才重受重视。

从一开始，洋务运动就阻力重重，极不顺利。几临灭顶之灾的清王朝在这样生死存亡的紧急关头，它对应不应该仿造洋枪洋炮洋轮等“救命之举”竟犹豫不决。今日认为十分“温和”的“洋务运动”，在发轫之时也被指为“溃夷夏之防，为乱阶之倡”，曾遇到今人难以想象、难以理解的反对。以现代大机器生产来造枪炮船舰、通电话电报，明明是统治者要生存就不可少的措施，却遇到统治阶级中冥顽不

化者以“夷夏纲常”这类传统的意识形态合法性的强烈反对。

在这些争论中“顽固派”很少从技术层面论证、反对新事物，而是从政治、道德、意识形态的“高度”来否定新器物的合法性。这种对外来新事物首先要质问其性质的“泛政治化”“泛道德化”“泛意识形态化”的深厚传统和话语体系，使主张架电线、修铁路者长期居于“不道德”的“道德劣势”。

在中国传统知识谱系中，只有儒学经典具有至高无上的地位，而自然科学知识的地位极低，“形而上者为之道，形而下者为之器”，只有苦读圣贤经典、寻章摘句、参加科举考试获得功名才是“正途”，而“技术”一直被视为“雕虫小技”甚至是“奇技淫巧”。近代从西方传来的声光电化等自然科学知识开始不仅被鄙视为“夷务”，而且与侵略联系起来，主张学习者被攻击为“似为外国谋，非为我朝谋也”。

能不能“师夷长技”之争的核心是中国社会转型中西学（此时主要是自然科学知识）的价值问题，实质是自然科学知识是否具有“普适性”，即究竟是一种“地方性知识”还是一种“普世性知识”。顽固派坚决反对引入，即认为这种知识不具普世性、不应为“我”所有，且是对“我”构成威胁的“他者”。洋务派强调其能为我用，是对其“普世性”的初步承认。其实，任何一种知识都产生于具体的“地方”，所以每种知识的源起都具有“地方性”，如果因此认为任何知识都没有普世性，那么所谓交流、交往将没有意义，不同文明之间根本无法沟通，人类也不可能发展进步。发端于西方的近代自然科学知识在近代中国引入之初被称为带有歧视性的“夷务”，到具有地域性的“西学”，都认为这只是一“地方性”知识。不过，在中国的现代性转型中，这种“地方性知识”迟早会被承认为“普世性知识”。

现代中国自然科学知识从“夷务”到“西学”，再到“新学”“通艺”，这种名称之变实即“身份之变”，表明现代中国从开始仅认其为一种“地方性知识”，最终十分被动地承认它为一种“普世性知识”

的曲折艰难历程。

现代自然科学的引起都如此曲折艰难，现代政治制度的变革、是否承认其具有普世性必定更加困难。

二

甲午战争的惨败，把政治体制变革提上历史的议程。本来，1898年“戊戌维新”时清政府尚有一定的变革主动权，但它却拒绝改革，无情镇压体制内的改革者，丧失了一次难得的机会。

任何政权遭受甲午战争的结果，统治者恐怕都会反思、会变革。然而，大清帝国中，最先痛定思痛，探索变革之道以救国的，却是以康有为、梁启超为代表的少数无任何权力更无任何政治、行政经验的读书人。一个庞大帝国的政治体制改革，本应由最高权力的实际掌握者来推行。然而此时却由一小群权力不大、缺乏实际政治经验的读书人主导，而最高权力的实际掌握者不仅不支持还表示反对，这种改革本来就胜算太小。戊戌维新本来是大清帝国痛定思痛后体制改革、自我完善，寻求“新生”的一次难得的机会，然而它却自我放弃了这次机会。从这个意义来说，甲午战争如此昂贵的“学费”换来的却是如此“后果”。等待清王朝的，不能不是更加严重的“后果”。

一个严重的后果是“庚子之乱”，八国联军血洗北京。在这种情况下，慈禧不得不宣布行新政。但是，新政的实质与不到三年前发动的维新并无不同。或者说，慈禧镇压了维新，又不得不充当“维新遗嘱”的执行人。然而慈禧并不愿意承认此点。所以此谕特别强调此时的“新政”与三年前的“维新”不同，仍坚持三年前的戊戌政变、镇压以康有为为代表的维新派是对的，不容借此翻案。慈禧再三强调，新政不得偏重西法。对此，老臣张之洞深不以为然，他私下透露，“变法不重西，所变何事？”强调新政“非多改旧章、多仿西法不可”，“若不言西法”中国将“日日受制受辱不成为国矣”。“不觉废然长叹：

若果如此，变法二字尚未对题，仍是无用，中国终归渐灭矣！盖变法二字，为环球各国所愿助、天下志士所愿闻者，皆指变中国旧法从西法也，非泛泛改革整顿之谓也。”他的结论是：“欲救中国残局，惟有变西法一策。精华谈何容易，正当先从皮毛学起，一切迂谈陈话全行扫除。”

“终归渐灭”，是张之洞在“新政”之初对随后十年“新政”“预备立宪”的感叹和洞见。可惜，他的这种洞见只能对心腹僚属密谈，只能是“私人话语”，而不能公开讨论、成为“公共话语”，更未成为朝廷的政策。

“终归渐灭”，也就预示了结果很可能是革命。十年后，清政府被革命党人发动的辛亥革命推翻。现在，不少人认为孙中山“过激”；主张并实行革命，确实“过激”。那么，坚决反对革命、主张依靠清政府自上而下改革的梁启超不能算“过激”吧？然而，1908年夏由于传言梁启超要回国领导立宪运动，朝廷突然下旨查禁梁启超领导的政闻社，责梁为“悖逆要犯”“阴谋煽乱”，要“即行严拿惩办”。论者或会说梁启超也属“过激”，那么，深得慈禧信赖的张之洞不能算“过激”吧？1907年秋慈禧问他：“出洋学生排满闹得凶，如何得了？”张之洞回答：“只须速行立宪，此等风潮自然平息。”“立宪实行，愈速愈妙；预备两字，实在误国。”然而，张之洞的意见却不被采纳。更有甚者，慈禧死后摄政王载沣同时任命自己24岁的弟弟载洵为筹办海军大臣、22岁的弟弟载涛管理军咨处事务，作为大清王朝的忠臣孽子，张之洞完全明白这是倾覆江山社稷之举，与载沣力争无效，以致“郁狂气发”，直到呕血。论者还可以说，张之洞毕竟是汉族大臣，他的建议仍是“过激”。那么，载洵、载涛可是皇叔，是摄政王的亲弟弟，他们后来也主张立宪，载涛曾以贝勒名义连上密奏，条陈军政大计，主张“速设责任内阁”和“缩短国会年限”，在后来召开的枢垣王大臣等集议开设国会问题时，载涛又当众声言：“国会早开一日，则中国早治一日，士民得参政权，担任国债，上下一心，共谋进步，中

国之危局可于是挽回”。然而，皇叔的意见也被否决。

当坚决反对革命的梁启超自上而下立宪的主张被否决、老臣张之洞自上而下立宪的主张被否决、连皇叔载洵、载涛自上而下立宪的主张都被否决时，一直主张以革命手段推翻清王朝的孙中山，就不能不从历史舞台的边缘跃居中心。所以，与其指责孙中山“过激”，不如指责清王朝的顽陋，连皇叔的开明建议都被其否决，遑论其他！

鸦片战争后，现代工商阶层逐步产生，中国传统士绅逐步向现代绅商转换，特别是甲午战争之后，政府鼓励工商，这一阶层突然壮大，其观念与行为方式都与前不同。绅商本是统治阶层最可靠的社会基础，其社会与经济地位使之本能地反对激进革命，而主张自上而下的渐进改革。然而，清政府一系列政策、举措使这一阶层产生了越来越强的离心力，从不赞成甚至反对革命而日益激进，最后参加革命。上海总商会举总会议董、大商人沈缙云为代表参与第三次国会请愿运动，并求见庆亲王奕劻请从速召开国会。遭到拒绝后，沈大发感叹：“釜水将沸，而游鱼不知，天意难回，请从此辞。”回上海后，他开始与革命党人联系。后来，他与商会、商团重要负责人都相继参加同盟会。绅商的激进化，对清王朝来说，是致命的危险。

就在辛亥革命前夜的1911年5月8日，清廷利令智昏地出台了一个违反内阁制原则、垄断权力的“皇族内阁”，这与1906年缩减汉族官员权势、扩大满族亲贵权力的改官制的总体精神一脉相承。越到最后，清王朝的政策越使其利益高度集中化，而且利益边界高度清晰化，与之相对必然是体制内汉族官员和士绅的离心倾向越来越强。皇族内阁的出台，说明清政府事实上不愿放弃任何权力、不愿做出必要的妥协，人心尽失。

就在1911年5月推出人心尽失的“皇族内阁”之时，它又倒行逆施地宣布要将原本股份制的民营铁路收归国有，终于点燃了辛亥革命的导火索。

武昌起义最终成功最重要的因素是有钱、有武装、相当程度掌控

地方权力的立宪派走向革命。宣布独立的省份，绝大多数都是革命党与立宪派共同完成革命的。因此，相对而言，这次革命是各方力量博弈、妥协的结果，所以也比较温和。立宪派的态度发生根本性变化在于即有体制已经无法满足其要求，正如亨廷顿所说：“向上攀登或期望过高的集团和僵硬不灵活的制度是制造革命的原材料。”所以，“在能够扩大权力并在其内部放宽参与的政治体系中，革命是不可能发生的。”（《变化社会中的政治秩序》，三联书店 1996 年版）也就是说，只有扩大政治参与，才能“告别”各种各样的“激进主义”。

揆诸史实，清王朝的覆亡是一种总体性失败。在一定程度上印证了亨廷顿的说法：革命“最可能发生在曾经经历过某些社会和经济发展，而政治现代化和政治发展又已落后于社会经济变化的社会”。（《变化社会中的政治秩序》）

目 录

- 001 | “天朝”的最后崩溃
- 011 | 甲午战争与现代国家建构
- 016 | 一本书与甲午战争的失败
- 025 | 一座花园与甲午战争
- 033 | 白白浪费的巨额“学费”
- 046 | 结盟与破裂：政治风波中的洋务派与维新派
- 054 | 李鸿章的“思想错误”与“组织错误”
- 063 | 在“祖宗之法”背后
- 068 | “废缠足”与“思想出丑”
- 080 | 霍布斯、洛克的中国回响
- 092 | 西学东渐 传统创新：中国红十字会的创立
- 098 | “小事勇”“大事怯”的张之洞
- 102 | 东山再起李鸿章
- 106 | 义和团的悲剧
- 113 | 风口浪尖李鸿章

- 120 | 风波险恶张之洞
- 124 | 臣下都是替罪羊
- 131 | 历史之结解不易
- 136 | 《江楚会奏变法三折》与张之洞心态
- 139 | 日俄战争与中国政治版图重刷
- 148 | 新政与“公共空间”的扩展
- 152 | “改官制”划出清晰利益圈
- 157 | 政坛更浊的地方改官制
- 162 | 清廷“制造”革命党
- 166 | “严拿惩办”梁启超
- 172 | 不及格的“宪法大纲”与“立宪权”
- 180 | 立宪平台咨议局
- 186 | “诚感人心心乃归”：张之洞的最后时刻
- 190 | “官邪”与“民气”
- 193 | 宋教仁的宪政思想
- 205 | 梁启超、宋教仁与社会主义对接口
- 213 | “圣旨”去“圣”
- 227 | 商人与政治：清末商人政治态度的变化
- 249 | 清王朝的最后时刻

“天朝”的最后崩溃

一、“天朝”体系与威斯特伐利亚体系

中国传统“天下”观的核心是“华夏中心论”，即天下是以中国为中心的，其他都是边缘，而且由“边缘”渐成“野蛮”。

《尚书·禹贡》把天下分为五个同心而具有阶级性的地区，分别是甸服、侯服、绥服、要服、荒服。夷夏对举始于西周，有四夷、八蛮、七闽、九貉、五戎、六狄之说，严夷夏之辨却是春秋时期。约至春秋时期，“夏”和与其相对的“狄”“夷”“蛮”“戎”“胡”等（后简称“狄夷”或“夷”）概念的使用开始突破地域范围，主要用于区别于尊卑上下、文明野蛮、道德与非道德。“华夏”代表正宗、中心、高贵、文明、伦理道德；“夷”则代表偏庶、边缘、卑下、野蛮、没有伦理道德，尚未脱离兽性。

这种居高临下、俯视其他文明、文化的华夏中心论在处理、对待与他国的关系中，制度化为以中国为宗主、他国为藩属的“宗藩体制”，或曰“朝贡体制”，以此规范“华夷秩序”。这种“华夷秩序”中，中国的“皇帝”是承受天命的“天子”，“天子”是最高的道德“天道”在人间的化身、代表，代“天”来执政“天下”。所以，“天下”其他国家只能是中国的“藩邦”“藩属”“属国”。

从文献记载来看，较为确实的朝贡体制从周代的五服制发展而来。汉唐时期，朝贡体制已得到确立并进一步发展，自汉武帝起，能否“四夷宾服，万国来朝”成为统治者是否英明、王朝是否盛世的重要标志，甚至是其权力合法性的来源之一。所以，新王朝建立通常都

要“诏谕”属国向新王朝称臣纳贡。到明代时，有关各种规制已相当精密，其主要内容是“藩属国”要按时、携带特定贡物、按照指定线路（贡道）到中国京城、住在指定馆邸、按照指定礼仪，将贡品向中国皇帝呈送。作为宗主国，中国皇帝要对朝贡国“还赐”；如果这些属国有新统治者即位要由中国皇帝册封，即颁发敕文（诏敕）承认其地位。据《明会典》所列，朝贡国超过100个。其中关系密切、定期朝贡的国家有几十个。如规定朝鲜一年三贡，由辽阳、广宁入山海关入贡；琉球二年一贡，由福建闽县入贡；安南三年一贡，由广西凭祥入贡；日本十年一贡，由浙江宁波府入贡……

1644年，满清入关、定鼎中原，开始进入“华夏”、成为“天朝”的继承人因而理所当然地成为“华夷秩序”世界中的“天下共主”。在乾隆、嘉庆两朝《会典》，包括葡萄牙、意大利、英国在内的“西洋”，也被列入朝贡国家。虽然这些“西洋”国家并未向中国进贡，但反映了当时的中国对世界的看法。

其实，就在满清入关四年后，一个新的、现代国际关系体系于1648年在欧洲形成。1618至1648年，在欧洲进行了残酷的30年战争，交战双方从1643年起开始和谈，到1648年10月签订和约，史称《威斯特伐利亚和约》，从而形成了历史上第一个具有现代意义的国际关系体系。根据这一条约，独立的诸侯邦国对内享有至高无上的国内统治权，对外享有完全独立的自主权。这是世界上第一次以条约的形式确定了维护领土完整、国家独立和主权平等的国际法原则。根据这一条约，在欧洲开始确立常驻外交代表机构的制度，各国普遍建立了外交使节，进行外事活动。该条约第一次提出了主权国家概念，确定了以平等、主权为基础的国际关系准则。在尊重民族国家主权的框架下，基于国家主权的世界秩序开始形成，首先是在欧洲确立了国与国之间的新秩序，此后随着欧洲在全球性扩张的同时也把主权国家的概念带到全世界，逐步形成了以后几百年的国际基本秩序。

当然，几百年间国际关系的“实际”是弱肉强食的“实力决定”，

在长达几百年的时间里，《威斯特伐利亚和约》的原则又一直是解决各国间矛盾、冲突的基本方法，因此它的诞生标志着现代国际关系体系正式形成。在此条约诞生之前，对欧洲影响深远的“文艺复兴”早已在意大利发生，新大陆、新航线已经“发现”，英国工业革命即将开始、欧洲已经开始其全球性扩张……这些，都预示着以《威斯特伐利亚和约》为标志的“现代性”国际体系，迟早会与以中国为中心的传统“华夷秩序”发生冲突。

二、“天朝”开始崩溃

鸦片战争以暴力打开了“天朝”的大门，“天朝”开始了缓缓崩溃的过程。面对这种“华夏中心”天朝体系的崩溃，清政府当然心有不甘，一直在痛苦地抵抗。“华夏中心”的“天下”观必然要在国家体制中得到反映、体现。由于其他国家都是中国的“藩属”，所以中国对外传统只有“理藩”而无“外交”，管理、接待藩属朝贡的机构由“理藩院”和“礼部”分掌。

但鸦片战争开始后，清政府不得不与英、法等国打交道，虽然中国打了败仗，但清政府自己是“天朝上国”的观念和面子还很强，仍视此时的西方列强为传统“狄夷”，不屑也根本不想与之“外交”，所以每当有中外交涉事件，由于没有专门机构和专人负责，朝廷总是因事随时择人办理。但由于中英签订了不平等《南京条约》，中国被迫开放了五口通商，中外交涉遽增。“五口”成为外国人从事各种活动的法定地点，也是中外交涉的法定地点。列强当然不会同意与“理藩院”或“礼部”打交道，于是清政府于1844年设置了五口通商大臣，处理这些地方的中外交涉事宜。传统的对外体制，开始打开一个小小的缝隙。由于这“五口”都在南方，广州历来是对外交往较多的地方，所以五口通商大臣开始由两广总督兼任。但随着上海的开埠，外国人的活动重心向此移动，因此从1859年起改为由江苏巡抚或两

江总督兼任，如李鸿章任江苏巡抚时就兼任通商大臣。设立五口通商大臣，其目的是将对外交涉局限在“地方”，不让外国人进京，以符中国传统体制，而且从观念上说这样清政府仍有一种虚幻的满足感，即中国仍是“天朝上国”，那些“蛮夷之邦”只能与中国的地方政府打交道，而不能（因根本无资格）与中国的中央政府打交道。但这毕竟又表明，清政府被迫承认同西方列强间已不是传统“宗藩”关系。

为了进一步打开中国大门，英、法又发动了第二次鸦片战争。这次战争又以中国惨败告终。中国在1858年6月分别与俄、美、英、法签订了不平等的《天津条约》。列强取得了公使驻京的权利，清政府又不得不增加了许多沿海沿江开放口岸，长江以南由原来的五口增设为13口，长江以北新开牛庄、天津、登州三口。清政府于是将原来的五口通商大臣改为“办理江浙闽粤内江各口通商事务大臣”，设在上海，后来演变称为南洋通商大臣或南洋大臣；在天津新设“办理牛庄、天津、登州三口通商事务大臣”，后来演变称为北洋通商大臣或北洋大臣。南北洋大臣都是为“通商”而设，仍反映清政府不愿承认与狄夷有政治关系。

由于与北京近在咫尺，再加清廷仍是尽可能将对外交涉活动局限于地方，所以北洋通商大臣在天津设立之初实际就参与了国家外交活动。一些外交谈判的签约地都是天津而不是中国的首都北京，有些国家原代表到了北京，清政府仍坚持要他们到天津。各国外交人员只能在中国的“地方”、并主要是与“地方官”打交道明显不合国际惯例，引起各国强烈不满，一再要求进京。但清政府为传统观念所囿，一直坚持与各国的交涉只能在国门天津而不能在国都北京进行。若想进京交涉，必须先天津等候，由北洋大臣先向总理衙门呈报获得批准后方可进京。

对外交涉由南、北洋大臣负责，核心之处是“列强”也只能与中国的地方政府打交道，尽量维护中国是“天朝上国”传统的“天朝”体制。

清廷最反对的还是破坏“天朝”体制的外国公使进京。为避免外国公使到北京换约，清政府提出在上海换约。但是，西方列强坚持按“威斯特伐利亚和约”体系，公使一定在北京换约，因此，双方冲突不断，列强最终决定用武力达到目的。1860年9月，英法联军攻入北京，10月下旬，奕訢代表清政府分别与英、俄交换《天津条约》并订立《北京条约》。英、法两国公使终于在武力护送下，来到北京，随后，各国外交使节也常驻北京。天朝惯例，又被打开一个缺口。

由于俄国与中国早有来往，以前一直由“礼部”“理藩院”分管俄国事务，但1858年的中俄《天津条约》在俄国要求下，规定今后俄国与中国的外交往来不再由礼部、理藩院掌管，而由俄方与清军机大臣或特派大学士往来照会。与俄国的这种改变，使其他列强也提出类似要求。这样，清廷不能不建立一个中央级的专门对外机构。

由于奕訢负责与列强谈判，因此对中国面临的国际环境、格局有较深了解。他考虑到各国公使要常驻北京，再加列强要求中国成立一个中央级对外交涉机构，于是在1861年1月上奏，提出在北京设立总理各国事务衙门，负责对外交涉事宜。咸丰皇帝批准了奕訢的建议，同意“京师设立总理各国通商事务衙门”。咸丰皇帝有意加上“通商”二字，事实上坚持“天朝”与“外夷”间只能是洋人来华的通商关系，而不可能有政治关系。奕訢知道中外已不可能只是通商关系，于是坚请去掉“通商”二字。在奕訢坚持下，咸丰皇帝最终同意去掉“通商”二字。这样，清政府总算有了一个类似于外交部的机构，向现代体系又跨近一步。

按照奕訢原来的设想，总理衙门应是一个权力较大的部门，各省督抚、通商大臣、钦差大臣等有关外国的报折应一面上奏朝廷，一面直报总理衙门，但被咸丰皇帝否决。咸丰皇帝要求各地督抚仍只对皇帝负责，只向皇帝奏报，有关事件各地可同时咨行礼部，再由礼部转咨总理衙门。这一方面表明咸丰帝有意限制总理衙门，不令其与各省直接发生关系，以防皇上大权受到侵害；另一方面表明咸丰帝仍想尽