

錢實甫著

清代的外交机关

生活·讀書·新知三聯書店

清代的外交机关

錢 实 甫 著

生活·讀書·新知三聯書店

一九五九年·北京

清代的外交机关

錢 实 甫 著

*

生活·讀書·新知三聯書店出版

(北京朝陽門大街320號)

北京市書刊出版業營業許可證出字第56號

北京市印刷一廠印刷 新華書店總經售

*

開本787×109公厘 $\frac{1}{32}$ • 印張 $9\frac{3}{4}$ • 插頁3 • 字數184,000

1959年7月第1版

1959年7月北京第1次印刷

印數0,001—2,000 定價(大)0.85元

統一書號11003•238

目 录

第一章 鴉片战争前清政府的对外关系	1
一、清帝国在关外时代的对外关系：“藩部”和“屬国” 的起源	1
二、清帝国“大統一”时代的行政区域	6
三、清帝国“大統一”时代的“屬国”和“外国”	8
四、清政府管理“屬国”和“外国”事务的机构	14
五、关于“朝貢”的礼仪：清政府和“屬国”的关系	23
第二章 鴉片战争前后清政府和西方各国的关系	33
一、“海盜”式的侵略者来到中国	33
二、英国侵略者首先“叩关”的企图	38
三、南京条约等签订后清政府对外关系的开始变化	47
四、鴉片战争以后的中外通商关系：“五口通商大臣” 的设置	57
五、“五口通商大臣”成为两广总督的兼职	62
第三章 南京条约签订后清政府和西方各国的通商 关系与外交关系	75
一、五口开市和其它交涉	75
二、通市后的上海：逐渐成为侵略的中心	82
三、侵略者对海关税务权的侵吞：内政干涉的开始	90
四、天津条约签订期间的中外关系：外交和通商中心 的完全移向上海	95
五、上海議約后的外交問題	108
六、清政府对外关系根本改变的开端	115

第四章 总理衙門的設立	136
一、北京条約簽訂后統治階級对外認識的开始轉變	136
二、設立总理衙門的建議和批准	149
三、总理衙門的組織	164
四、南北洋大臣	173
第五章 总理衙門的有关机构	196
一、京师同文館	197
二、海关总稅务司署	221
三、对外使节的派遣	235
第六章 总理衙門的改組和性質	268
一、总理衙門的改組，外务部的成立	268
二、总理衙門的职掌和性質	274
附录一 清政府办理通商、外交大臣年表	292
甲、五口通商欽差大臣表	292
乙、南洋大臣表	293
丙、北洋大臣表	295
丁、总署大臣表	297
戊、外务部大臣年表	304
己、內閣中的外务部大臣表	307
附录二 中西譯名对照表	308

第一章

鴉片战争前清政府的对外关系

一、清帝国在关外时代的对外关系：

“藩部”和“屬国”的起源

清政府尚未入关(1644, 明崇禎十七年, 清順治元年)以前, 自努尔哈赤兴兵复仇的图倫之役(1583, 明万历十一年)开始, 崛起辽东, 便在不断的战争中逐步壮大起来。这六十年間, 努尔哈赤和皇太极父子的“帝业”經營, 除明帝国之外, 曾和許多的邻族与邻邦发生过关系, 一般是兼併或侵略它們: 建州五部、扈倫四部、长白山諸部、东海諸部、黑龙江諸部, 漸被兼併, 並侵略內蒙古各部和朝鮮王国。被兼併的各部, 多系女真旧族的后裔或其近族, 因而兼併的結果, 无異是使久已散居各处的族人复归統一; 其間虽亦充滿了战斗, 相对說来, 仍可視為內部問題。至于和蒙古、朝鮮則无族緣, 既不是“滿洲”一詞所能概括, 性質便不一样, 相互間却另具有对外关系的意味。

关外时代的清政府, 和邻族蒙古与邻邦朝鮮之間的关系, 开始便不一样; 可以說, 其区别乃是后来分为“藩部”和“屬国”两者(合称“藩屬”)的起点。

內蒙古各部和滿洲並非同族, 亦非近族, 經過多次战

爭，漸被武力強服。開始尚屬邦國間的“盟會”關係，主要是借通婚或入質來維持，只是地位則不能完全平等。1636年（天聰十年改元崇德，明崇禎九年）蒙古貴族十六部四十九貝勒以“外藩”的身分和漢人降將都元帥孔有德等，共同“勸進”，皇太極即皇帝位，改國號為大清；其後滿、蒙間的地位即起變化，開始具有明確的“宗藩”關係。滿、蒙各部的社會經濟生活大致近似，還保留着“行國”式部落組織的痕跡，各在大小貴族的統率之下，以生產（如遊牧、狩獵等）和戰鬥結合起來形成若干單位。滿洲內部統一，組成軍事編制也是政治單位的“八旗”；到強服內蒙古各部之後，便有可能推廣這種八旗制度，其版圖也就列於帝國領域之內。況且內蒙古各部究與漢族不同，不能適用統治漢人的行省制度，只能採用適合它的特殊情形的“盟旗”制度。《清文獻通考》（卷291，輿地考二三，牧廠）說：“蒙古諸部落先後款附，聯為戚屬，載在勦盟；各奉其土地、人民，比于內臣；於是編戶設官，悉遵約束。”這很露骨地表示，滿、蒙之間的政治關係是屬於國內關係的性質。

朝鮮王國有其悠久的歷史，是明帝國所“冊封”的“屬國”之一，關係密切。其社會經濟生活以及文化水平，均較優於滿洲，政治組織亦較進步。當努爾哈赤和明帝國的衝突中，朝鮮始終與明友好，不受滿洲征調。皇太極嗣位，借故侵入境內，朝鮮被迫議和、定盟。其時（1627，清天聰元年，明天啟七年）的江都誓文所稱，乃是“我兩國已講定和好，今後兩國各保封疆”等語，其關係則相約為“兄弟之國”。^①到皇太極稱帝之際，蒙古各部貴族已是稱臣朝賀，他

很想在“藩邦”之外再有一个“屬邦”来参加祝賀大典；表面上虽是很客气地说：“朝鮮国王、吾弟也，宜令知之”，^② 实则欲其拥戴。但朝鮮不願，清兵乃借此进攻，侵陷京城；国王李倬被迫出降，成为“奉大清正朔”的“屬国”（1637，清崇德二年，明崇禎十年）。清政府究无力进一步使其淪为直轄的郡县，只能令其臣服，定期朝貢；仍繼續維持它原有的国家形式和政治組織。因此，清、朝的关系乃是具有君臣性質的外邦，須尽“朝貢”义务的“屬国”，其版图並不直接列于清帝國的領域之內。

內蒙古和朝鮮同被滿洲强服，初时均系邦国之間的关系，只是政治地位並不完全一样。及皇太极称帝以后，它們全都被迫降居臣屬的地位，其关系已非“盟会”的而是“朝貢”的了。經此一度变化，它們在清帝國來說，其性質也即不同：內蒙古系屬內附的“藩部”，不再保存独立邦国的形式；朝鮮對內仍旧維持原状，只是称为“屬国”。

关外时代的清政府，政治組織已在逐漸树立規模；由于滿洲各部經濟生活的局限，以及政治、軍事上的要求，對內仍以八旗制度为主。关于对蒙古和朝鮮的統治，因系外族、外邦，自亦与对滿洲有所区别；而蒙古和朝鮮两者的具体情况不同，其統治方式和机构也难一例。大体上，对蒙古的管

① 《东华录》天聰朝卷2；另致朝鮮国王書中，且說：“天下諸国，皆天之所命而建立之者。明国之主，独以己为天子，視各国之主，皆在彼下；种种欺陵，实不能堪，故昭告于天，兴兵伐之。”这时滿洲尚未建立“帝国”，故持此种見解。

② 《清文献通考》卷293，四裔考一，朝鮮。

理是通过理藩院来执行，对朝鲜的控驭则是通过礼部来联系。这两个行政机构，分别担任着对东、西两方面“藩属”的管理；此后这两个机关即分别管理西部（西北、西南）和东部（东南）的各个“藩属”。

理藩院系1638年（清崇德三年，明崇禎十一年）所設的“蒙古衙門”，当时乃是专管蒙古各部事务的机构，和大部、都察院合称八衙門。蒙古各部初附滿洲时，也是以兵制代替政制，如八旗一般地混合軍事与政治組織为一。初本編制在滿洲八旗之內，每三百人設一佐領（牛录額真，牛录章京），共有蒙古佐領76人。其后归併漸多，人数日众，至1635年（清天聰九年，明崇禎八年）独立編成蒙古八旗，兵額16,840名。蒙古八旗的編制和官制，也和滿洲八旗一样；每旗設都統（固山額真，固山章京）一員、副都統（梅勒額真，梅勒章京）二員，其他尚有佐領、驍騎校等官。由于社会、政治发展的要求，滿洲各部除了原有的八旗組織之外，已另設六部来处理軍事所不能包括而且日漸增多的其它庶政；蒙古各部的庶政亦漸繁瑣，軍、政混合的編制已感不便，而与滿洲政务同受六部处理复不适合，才有理藩院的新机构出現。这是清政府对統率蒙古軍事与管理蒙古政务的分开，又与对滿洲或汉人的統治方式並不一致；正說明了蒙古事务的具有特性。至于理藩院的官制，略同其它部院（但常有变化），大致是設有承政（尙書）一員、左右參政（侍郎）各一員、副理事官八員、启心郎一員等。

对朝鮮王国的管理不同于蒙古，有关衙門不是理藩院而是礼部；清代的各种典籍並未直接說明这样分掌的理由。

其原因，自然不是由于东、西位置的不同，亦非单纯由于“藩部”与“属国”的性质不一而予以区别；推究起来，大致是起于对朝鲜需用比较繁缛礼仪，以及溯源于明代旧例的缘故。满、蒙的经济生活相似，风气俗尚亦较接近，一般的礼仪不难酌定，且较简单。朝鲜王国的文化高过满洲，明帝国对它的一切所谓册封、朝贡、赏赐等均有较隆重而繁缛的定制。清政府既然要代替明政府而以宗主国自居，自不能稍示鄙陋，原则上均按“明国旧例”实行。这些仪式，便只有通达汉制的礼臣才能胜任；而且须用汉文的地方颇多，更非理藩院能做到。因此，自所谓受降、册封以及迎送王子、招待臣、料理朝贡等等，均须经由礼部主持或拟定有关仪式。礼部兼办具有外交性质的事务，明代早已如此。

归结来说，关外时代的清政府，已有了“臣服”于它的外族和外邦。由于具体情况的不同，清政府对于它们的统治，无论是方式或机构，均不一致。

内蒙古各部直接列于清帝国的版图之内，虽在一定的程度上保持原来的组织形式，内容上却已尽量求其“满化”，而且“编户设官”，控制的力量较大。这是后来“藩部”的起源。朝鲜王国除了必须承担“奉正朔”与“勤职贡”等所谓臣邦的义务外，清政府对其内政并不直接干涉，其领域也不即是清帝国内部的行政区域之一。这是后来“属国”的先例。

管理蒙古的事务，有许多直接的而且比较特殊的措施，故须另设专门的机构；这个管理“藩部”的衙门，即称为理藩

院。处理朝鮮的有关問題，主要是通过許多仪制来發揮宗主国的权力作用，而不求直接統轄；因此，便由已有的礼部来担任。明政府时代並無理藩院，对“屬国”事务的掌管原屬礼部，这也是它的一个渊源。

二、清帝国“大統一”时代的行政区域

清政府入关以后，至1662年（清康熙元年，明永历十六年）桂王由榔为吳三桂絞杀，明室的余裔被斬断。再过二十一年，台湾郑氏的抗清政权复被消滅（1683，康熙廿二年），明帝国的統治才最后被清帝国全部地正式代替。明帝国原有的領域，主要的也是汉人集中居住的地区，是关內十五布政使司所轄各省；清政府仍然沿襲这种行省制度来繼續統治，只官职和区画上略有不同。海外一部分的“屬国”，久已被迫視中国为“天朝”，不久即繳还明政府原頒的印、敕，另受清政府的冊封。清帝国的版图以及域外政治势力所及的范围，尚不只限于明帝国的旧疆，清初的一百五十年間陸續有很大的扩展或巩固。

其大致的行政区画，最简单地扼要表列于下：

1. 行省：本部十八省，順天府（在直隶境內，行政組織略同一般府县；因系京畿所在，地位与官級較高。各省基本上即是明政府十五布政使司所轄地区）。
2. 盛京：（1）盛京將軍所轄奉天府、錦州府及兴京等地（即后奉天省）；
（2）宁古塔將軍轄境（即后吉林省）；

(3) 黑龙江將軍轄境(即后黑龙江省)。

——东三省原系滿洲各部及其近族的住地，清帝國的主要“發祥”之地則在興京。明政府所統治的地區，只限于山海關外的附近一帶，視為邊防，泛稱辽東或辽左、辽沈、薊辽等名。

3. 藩部：內、外蒙古，察哈爾，青海，西藏，新疆。

當時東北境內地廣人稀，經濟也較落后，不適合於採用關內的行省制度；清政府復視為“龍興”之地，崇其體制，亦有意使其特殊化。

所謂“藩部”，其統治方式與內蒙古大体相似，均屬理藩院的職掌範圍。《清文獻通考》(卷82，職官考六，理藩院)說：“理藩院掌蒙古及番〔藩〕部封授、朝覲、貢獻、黜陟、征發之政，控馭撫綏，以固邦翰焉。”光緒朝《會典》(卷65，理藩院)則說：“掌外藩之政令，制其爵祿，定其朝會，正其刑罰。”可見管理的範圍相當廣泛，實際上並包括着尚未提到的宗教事務(后又兼掌某些“屬國”事務)。

理藩院的組織略同六部，設尙書一人，左、右侍郎各一人，另有額外侍郎一人。依乾隆朝《會典》(卷79，理藩院)所載，尙書及左、右侍郎“均滿洲或以蒙古補授”；《清文獻通考》(同上)亦說，系“俱不分滿洲、蒙古補授”。但光緒朝《會典》(同上)則均作“滿洲一人”，未明提亦可補授蒙古。至于額外侍郎一人，乃是蒙古的專缺，以其“貝勒、貝子之賢者任之”。六部及其它一般中央政治機關的各級官缺，均系滿、漢雙軌制度，滿缺中亦可兼用蒙人。理藩院一般不用漢

人，故独未采双軌制，且有特定的各級蒙缺；在各机关中，它是較特殊的^①。可見蒙古虽同屬“藩部”之一，但世通婚姻，政治上也享有特殊的待遇^②。

各个“藩部”的具体情况不尽相同，其行政組織亦不一致，理藩院对于它們的管理也是多样式的。这些复杂的内容以及有关“藩部”的一切說明，与本書所述較少关系，均略去不論。

此外，必須注意，理藩院的职掌之內，也另有一部分是属于外交性質的事务，即有关一部分“屬国”甚至个别“外国”关系的处理，另述於下。

三、清帝国“大統一”时代的“屬国”和“外国”

依照前述蒙古、朝鮮与清帝国之間的关系来看，“藩部”和“屬国”两者显然是不同的。除了“藩部”以外，过去曾受明帝国册封以及曾与明帝国发生过通商往还的某些邻邦、远邦，都陸續恢复关系，到乾隆时已有几十个单位之多。后者和清帝国之間的关系，一部分和朝鮮王国的情况相同或相似，便被列于“屬国”；另一部分則不一样，祇能称为“外国”。但以“天朝”自居的清政府，对这些邻邦、远邦，其关系虽是显然不同地可以分做“屬国”和“外国”两类，却仍一律視之，以相同的称谓来概括它們。因此，一般典籍的記載，不但复杂，而且含混；甚至同一时期所編撰的文献中，亦互有歧異。加以由于对外了解的不够，地理位置和国家名称

① 昭璉《嘯亭杂录》卷10 有理藩院一条，所說組織与职掌可供參考。

② 內蒙古各部在政治上享受特殊待遇，这是指的一般貴族、官僚而言。至于被統治的廣大蒙古人民，仍和各族人民一样，一直受着剝削压迫。

等也有不少的訛誤。要完全把它弄清，頗不容易，以下祇就几部最常見而且最重要的文獻試作一輪廓的說明。

首先應該注意的，是一般紀載多不分別“屬國”和“外國”，總是把它們匯述于一處。在清政府的主觀意識上，无非把它們看成全是“臣服”之邦，化外的“蠻夷”，用不着再予區別。必要時，亦祇按照四方來分述；而四方的劃分又不可靠。至于概括它們的名稱，也各不同；如《清通典》列于邊防典，《清文獻通考》列于四裔考，乾隆朝《會典》混稱“外藩”，光緒朝《會典》混稱“外裔”。以私家紀載為例，魏源的《聖武記》也是混稱“外藩”。

《清通典》使用“邊防”一詞，出于全書體例悉依杜佑《通典》的原則，故亦按四方而分為四卷。這個名稱並不符合實際，在其總的按語中已有說明（卷97）道：“荒外之國，享王背服、興廢沿革，與其山川、風氣、習俗、性尚，殊方異族之蹟，而統目之以‘邊防’。誠以四邊遼遠，聲教莫通，經緯控制之宜，有不可不大為之防者。其體例，唯載荒外諸國朝貢、征伐，而不及內地沿邊控御、屯戍之政；名曰‘邊防’，實即列史之‘四裔傳’也。”何以稱為“四裔”？《清文獻通考》的總的按語中（卷293，四裔考一）也有說明道：“中土居大地之中，瀛海四環；其緣邊濱海而居者，是謂之‘裔’。海外諸國，亦謂之‘裔’。‘裔’之為言，邊也。”這種說法，顯然是由于“以中國居天下之中”的錯覺所造成；中亞一帶的大陸國家，也只好設想是“濱海而居”的了。

至于所涉及的“四裔”各國究有哪些，清代雖有某些新的接觸，總數却反而較前代減少。其情形是：

《通典》 《續通典》 《清通典》

东	20	(东、东南)	20	3 (一部分移入“南”部)
南	56	(南、西南)	77	27
西	75	(西、西北)	82	9
北	41	(北、正北)	18	5
共計	192		197	44

清代所接触的国家数目反而减少，主要有下面两个原因。第一，明代的海外交通事业非常发展，如郑和七下西洋，到过三十多国，远至非洲东岸；其中有些一度见于纪载的国家，本来关系很浅，旋即不通往来。第二，西北以迄西南一带的许多古国，如烏孫、回鶻、龟茲、于闐等等，均已并入各个“藩部”之中，名实均已不再存在。

清代所接触到的各国，乾隆时期渐臻完备，而纪载它們的《清三通》也正在这时撰成。以《清通典》所载为主，逐一列名于下(括弧内系附見的)：

东：朝鮮，日本，琉球。

南：安南，暹罗，南掌，港口，柬埔寨(尹代瑪)，宋厝勝(埭仔、六崑、大呢)，緬甸，整欠，景海，广南，葫蘆国，柔佛(丁机奴、单胆、彭亨)，亚齐，呂宋，莽均达老，文萊，馬辰，苏祿，噶喇巴，旧港(麻六甲)，曼加薩(池閣、万丹、思吉港)，英吉利，干絲腊，荷兰，法兰西，瑞国，速国。

西：东、西布魯特，安集延，塔什罕，拔达克山，博洛尔，爱烏罕，西洋意达里亚，西洋博尔都噶尔亚。

北：俄罗斯，左、右哈薩克，启齐玉苏，烏尔根齐。

但在《清文献通考》四裔考中所述，又有出入。除文字上的歧異^①和某些訛誤^②之外，所包括的国家数目亦不尽同。如“南”部中无整欠、景海两国；“西”部中安集延之下，附有霍罕、納木干、瑪尔噶朗等三国。总计四十二国，較《清通典》少去两个。即以后者來說，不但未列霍罕等国，其所分四方的不符实际，尤屬无理。如把英、法等和一些亚洲国家同列于“南”部；而同屬欧洲国家的意、葡（即博尔都噶尔亚）却又列于“西”部。这些还是較小的問題，更重要的是清政府怎样看待这些国家，以及清帝国和这些国家之間又保持着怎样的关系。

《清通典》卷97总的按語中列举了四方各国的名称之后，結束說：“咸奉正朔、勤职貢”；似乎所有和清政府发生关系的四十四国，都是“屬国”。这无疑的乃是既儻侗而又夸大的說法。較細緻的說明，《清通典》中另有两处：其一，总的按語中泛称它們为“朝献之列国，互市之群番，革心面內之部落”；似乎共可分做三类（无具体举例）。其二，在卷98的南序略中，又把“南”部的二十七国分做三类：一，安南是“朝貢、遣使敕封之国”；二，暹罗、南掌、呂宋、苏祿等是“恩賜敕諭，即遣貢使齎捧回国，不別遣使”往封之国；三，其它

① 如連国作噠国，荷蘭作和蘭，布鲁特作布嚕特；以及启齐玉苏作齐玉斯，烏尔根齐作譚尔根齐等。

② 如“南”部內无法蘭西，另有佛朗机；卷298本条下云：“佛朗机亦名和蘭西，……其国都地名巴离士”。佛朗机是明人对葡萄牙（有时亦混指西班牙）的称呼，和法蘭西完全不同，此时不应再有此誤。其按語中又說：“佛朗机在前史为佛朗机”；更覺莫名其妙。又在卷293中，則作佛郎机。

港口等則只是“往來貿易，嚴奉約束，各安生理”之國。

先就前者來分析。第一類“朝獻之列國”，很明顯是指的具有“朝貢”義務的“屬國”；如關外時代的朝鮮，入關以後的安南等。第二類“互市之群番”，也同樣很明顯是指的並無朝貢義務而祇限于通商關係的“外國”，毫無理由把它們看成“臣服之邦”。至于第三類“革心面內之部落”，卻又含糊其詞，如在博爾都噶爾亞條下云：“入本朝，西洋諸部面內向化”。實際上祇能有前兩種的分別。

再就後者來分析，其第三種“往來貿易”之國，也即是祇有通商關係的“互市之群番”，其非“屬國”而是“外國”的意義非常明白。至于前兩種的分別，第一種是“遣使敕封之國”，第二種則由貢使帶回“敕諭”而“不別遣使”；其具有“朝貢”的義務則同，應均列于上面所說的“朝獻之列國”，其為“屬國”亦頗明白。但這裡仍有問題，即把荷蘭和暹羅同樣當做“屬國”看待。其實清政府慣于片面地“恩賜敕諭”，非獨荷蘭，對英、法各國，莫不如此。在乾隆朝的《會典》中，第一與第二兩者便是合併起來說明而又加以區別的。如卷56（禮部主客清吏司，賓禮，朝貢）中說：“凡四夷朝貢之國：東曰朝鮮，東南曰琉球、蘇祿，南曰安南、暹羅，西南曰西洋、緬甸、南掌；皆遣倍臣為使，奉表納貢來朝。凡敕封國王，朝貢諸國遇有嗣位者，先遣使請命于朝廷。朝鮮、安南、琉球，欽命正、副使奉敕往封；其他諸國，以敕授來使齎回，廼遣使納貢謝恩。”^①由此，可見對於“朝貢”之國的敕封，雖有兩種

① 其中列入“西洋”，正如列入荷蘭；至光緒朝的《會典》更不再列入。