

ZHONG GUO JIN DAI WAI JIAO ZHI DU SHI

中国近代外交制度史

王立诚 著



甘肃人民出版社

王立诚 著

中国近代外交制度史

中国近代外交制度史

王立诚 著

甘肃人民出版社出版

(兰州第一新村81号)

甘肃省新华书店发行 兰州新华印刷厂印刷

开本850×1168毫米 1/32 印张10.5 插页2 字数250,000

1991年5月第1版 1991年5月第1次印刷

印数：1——1,000

ISBN 7-226-00776-2/D·36 定价：4.55元

序 言

外交，按照英国外交家萨道义的解释，“是运用智力和机智处理各独立国家的政府之间的官方关系”。^①在这里，“运用智力和机智”，恰和中国古代的外交家——纵横家以“道术阴阳消息之理，揣摩人事变化的定则，来做他飞钳捭阖的作用”，^②可谓所见略同。在对外交的看法上，现代西方文明与古代中国文明竟然跨越时间和空间的隔阂，取得如此一致的意见，这难道仅仅是巧合吗？

在人们的心目中，外交向来是一门充满神秘感的艺术，深奥莫测，似乎只有少数伟人才能洞窥其底蕴。外交仿佛是外交家们垄断的舞台。当外交家折冲站坛，系一国之安危于一身的时候，也正是他个人最出风头的时候。他那审时度势的才智、温文尔雅的风度、滔滔雄辩的口才、机敏练达的作风，令人高山仰止。即便近代以来随着科学技术的进步和政治民主化的发展，外交已不再是外交家个人的专利，而日益演变成一种政府机构和社会组织的系统工程，人们仍要把外交上的功罪归诸外交家。他们对历史上的卓越外交家的个性恋恋不忘，不自禁地要在现实生活中寻找这种偶像。

然而，没有规矩，不成方圆。正如音乐这门艺术必须遵循格律、和声、对位诸法则，方能使各种音响合成优美的乐曲，外交作为国与国之间互动的艺术，尽管让人得以充分展示才华，却也必须遵循彼此所认同的制度才能进行。外交制度根源于国际交往

^①萨道义：《外交实践指南》，第3页，上海译文出版社1984年版。

^②谢无量：《古代政治思想研究》第48页。

的实践，又能动地影响着这种实践。一方面，它是处理国际关系的各种惯例、协约和法规的结晶，规范了国与国之间的关系；另一方面，一个国家要在国际社会中有用地捍卫自身的利益，就必须在其外交组织的结构、运转和人事各方面制定完善合理的制度。当近代以来外交成为一种系统工程时，这尤其显得重要。

外交实践的范围决定外交制度的范围。西方的经典外交理论认为，外交只是处理政府间的政治关系，于是外交制度也要局限在相应的范畴内。可是，这种限定不适合对中国外交制度的分析。因为近代以前的中国外交向来把通商互市作为它不可分割的组成部分，而近代中国的外交制度又是在西方资本主义列强强加于中国的不平等条约制度的基础上建立的，不平等条约制度全面地限制了中国的主权，使得中国近代的外交远不止于处理政府间的政治关系。我们只有以社会的视野来通观中国近代的外交制度，才能揭示这一制度的半殖民地本质。事实上，现代外交实践早已突破了经典外交理论的官方政治限定。例如老资格的英国职业外交官杜维廉就曾不无没落感地说：“现在则不管个人爱好如何，大使承认，除了政治，他还必须密切注意其他事情。他必须把自己当作经济学家、旅行推销员和本国广告代理人；他要用文化武器来达到政治目的；他还要促进科学技术交流，经管开发援助。”^①因此，我们不必作茧自缚，完全可以以主权为中心的外交实践来确定中国外交制度的范围。

不同的民族有不同的文化，不同的文化造就不同的制度。当中国文化和西方文化在近代两极相逢的时候，外交制度便成为这两种文化所造就的截然不同的制度相互间冲突与融合的焦点。中国近代外交制度就是在这种冲突与融合的漩涡中发生、发展的，故而呈现了不断演变的过渡性特征。要通观这一制度的全貌，掌

^①杜维廉：《外交途径》，第3页，新华出版社1984年版。

握它发展的内在规律，只有采用历史的方法，分阶段地进行动态分析。

本书按照中国外交制度在不同时期的状况分为四编。

第一编介绍传统外交体制、中西外交制度的冲突以及不平等条约制度对传统外交体制的冲击，为近代中国外交制度的发生提供一个认识背景。

第二编介绍洋务体制。洋务的概念是由传统的夷务演化而来，不仅包括外交，而且包括一切与洋人有关的事务。这是中国近代外交制度的初期阶段，是脱胎于传统外交体制而对西方外交方式的初期适应。

第三编介绍清末十年中的外交体制改革，中国这时方才形成严格意义上的外交体制。这一改革在很大程度上消除了传统体制的残迹，为民国外交体制奠定了基础。

第四编介绍民国外交制度。经过长期的中西文化冲突和融合后，这时终于形成了基本上符合国际外交通例的中国外交制度，但是其半殖民地本质却并未从根本上改变。

列宁指出，外交是内政的延伸。外交制度是政治制度的一个组成部分。由于近代中国半殖民地半封建的社会环境，外交制度成为中国政治制度中最为敏感的一环。外交制度的变革，一方面集中体现了中国政治制度的半殖民地化进程，另一方面又是中国政治制度近代化进程中的一个积极因素。例如，西方的政治民主化最初主要是在内政方面，“惟对于外交，则视为君主的私事，采取放任主义”。^①中国则相反，要求外交决策的民主化，正是促进政治民主化的一个最有力的因素。因此，研究中国的外交制度，对于全面认识中国近代的政治制度是至关重要的。

在当今国际竞争和合作都空前强化的世界格局下，一国的闭

①陈钟浩：《外交行政制度研究》，第1页，独立出版社1942年版。

关自守只会造成自身的落后。党的十一届三中全会制定了改革开放的正确方针，大大地推动了我国的社会主义现代化建设。而要搞好对外开放，就必须有一套健全的外交制度。前事不忘，后事之师，研究已成为历史的中国近代外交制度，无疑有助于我们完善现实的外交制度，促进改革开放事业。

作者

1990年9月22日于复旦大学

目 录

第一编 传统面临挑战	(1)
第一章 天朝体制与中西邦交	(1)
中国外交的传统	(1)
清朝前期的外交制度	(6)
早期中西邦交的处理方式	(11)
第二章 互市与防夷章程	(18)
互市作为外交的延伸	(18)
互市的管理方式	(23)
闭关政策与防夷章程	(29)
第三章 不平等条约制度的建立	(35)
第一批不平等条约	(35)
五口通商的实践	(40)
清政府的弥缝措施	(46)
第二编 洋务体制	(53)
第四章 总理各国事务衙门	(53)
从抚局到总理衙门	(53)
总理衙门的结构与功能	(59)
总理衙门的地位	(66)
交际与交涉之道的演进	(71)
第五章 地方洋务体制	(78)
不平等条约制度的实施	(78)
南北洋大臣与海关道	(85)
封疆大吏的外交	(90)
第六章 外籍税务司制度	(96)
从上海司税到总税务司	(96)

外籍税务司组织的结构	(102)
外籍税务司的地位	(110)
第七章 遣使设领之发端	(118)
遣使的酝酿与尝试	(118)
驻外使馆的设置	(124)
设领与开拓侨务	(131)
第八章 洋务仕途	(139)
旧官员的知识更新	(139)
洋务教育	(144)
西学入仕的坎坷	(150)
第三编 清末外交制度改革	(157)
第九章 外交权力结构的变革	(157)
天朝威仪尽失	(157)
国民外交的兴起	(162)
“新政”、“立宪”与外交权	(169)
第十章 外交机构的正规化	(175)
外务部	(175)
交涉使司的设立	(181)
使领馆的整顿	(186)
第十一章 外交官的职业化	(194)
专职外交官制度的建立	(194)
外交官的更新换代	(198)
第四编 民国外交制度	(207)
第十二章 外交权力模式	(207)
北洋政府的军阀外交体制	(207)
国民政府的党国外交体制	(213)
民意与外交	(221)
第十三章 外交部	(228)
组织结构	(228)
办事规程	(235)

地方交涉的管辖	(241)
第十四章 驻外使领馆	(248)
使领馆的格局	(248)
使馆的馆务	(256)
领事事务	(263)
第十五章 涉外行政	(270)
涉外行政权的收回	(270)
来华外人的管理	(278)
第十六章 外交人事制度	(286)
分类与等级	(286)
任用与考核	(289)
职业外交官的困惑	(296)
附表 1：总理衙门、外务部、外交部主官年表	(302)
附表 2：出使大臣、大使、公使年表	(308)
附表 3：通商口岸、租界、租借地一览表	(319)

第一编 传统面临挑战

第一章 天朝体制与中西邦交

中国外交的传统

中国是有五千年绵延不绝历史的文明古国，博大、繁富的古老文化，塑就了她在处理国际事务方面的奇异风格。她关于外交的概念和行为方式似乎把各种互相矛盾的东西调和在一起，既富于直观感知的原始信仰色彩，显得执拗、迂阔，却又不乏能与他人沟通的理智和世故。

古代的中国人是直观地认知世界的，“天圆地方”说就是这种直观认知的结晶。尽管明末清初来华的西方传教士，已经把地球的概念输入中国，但迄至近代中国人自己跨洋渡海，环游地球之前，他们一直无法想象自己竟然生活在一只不停地滚动着的球上。他们还是相信自己的直观感受，认为脚下的大地是根基结实、亘古不动的，苍天就象一项帐篷似地笼罩在大地上。这块四四方方的大地于是被称为“天下”，而虚缈的苍天正是神意的源泉。它启迪了他们的礼教文明，赋予他们的帝王以“天命”，使之成为天下之主。因此，他们的帝王是“天子”，他们的礼仪之邦是“天朝”。

天下既然是方的，地域位置自然就有中央与边角的区别。古人们毫不谦逊地相信，们的天朝天然地居于天下的中央，因此是“中国”，断发文身、茹毛饮血的蛮夷戎狄则只配居住在天下

的四周边角，因此是“四裔”。这种古朴的中国中心信念，为构建一个宗藩模式的世界体系提供了地理的、文化的依据。西周的制度是这种模式的典型代表。

周代通过分封，形成天子为宗主，诸侯、番邦为藩属的格局。关于这种宗藩模式，古文献说法不一。《国语·周语》有“五服”之说：“夫先王之制：邦内甸服，邦外侯服，侯、卫宾服，蛮、夷要服，戎、狄荒服。”《尚书·禹贡》则说“九服”：侯、甸、男、采、卫、蛮、夷、镇、藩。但不管是“五服”还是“九服”，其核心内容是一致的。这就是以天子居住的王畿为中心，各“服”依次象一个个同心圆似地由内向外幅射、扩展，按亲疏远近的关系把世界划分出层次，形成一个定于一尊的金字塔式体系。

在这个体系里，宗主和藩属的关系是通过古代“五礼”之一的“宾礼”来维系的。宾礼的原始内容主要是朝聘之仪，即天子接受诸侯、番邦朝觐和遣使聘问的仪式，唐代以后又增加了关于天子对番邦遣使册封的仪式。^①传曰：万里之外，王者宾而不臣。朝聘不等于臣服。这套礼制与其说是标志着一种政治上的隶属关系，倒不如说是体现了一种文化的依附，即一种带有原始信仰色彩的尊卑伦理关系。只要朝聘者尊天朝为“上国”，遵从天朝的礼仪制度，表现自己“输诚向化”，就都可以得到天子的“温谕厚赐”。番邦的社稷政务，天子是不屑于过问的。除了少数中国周围的邻邦，天朝对那些“重译来朝”的番邦一向连搞清楚的兴趣都没有，往往神话与事实混杂在一起，以讹传讹。我们如果把古文献里不胜其书的朝贡国都信为实有其事，那就难免上当，因为其中有不少是番商为了贸易而假冒的。^②

^①《清朝通典》卷60。

^②J.K.Fairbank and S.Y.Teng, On the Ch'ing tributary system, Harverd Journal of Asiatic Studies, Vol. 6, No. 2, June 1941.

自从秦始皇荡平六国，“宇内一家”后，周代的分封制成了历史陈迹，朝聘之制也几乎成为“方今不行之典，于时无用之仪”。^①秦分天下为36郡，由皇帝直接设官治理，好象真要建立一名符其实的世界帝国。然而在古代的政治、经济、军事条件下，要想征服和治理为海洋、沙漠、草原、高山、丛林所阻隔的蛮夷番邦，只能被证明是空想。即便象秦始皇那样一位雄才伟略的皇帝，也只得修筑万里长城，对不时寇边骚扰的匈奴采取守势。因此，后世的帝王对于化外的蛮夷，原则上仍是回到周人的宗藩模式，满足于文化上的至尊地位，这样一方面可以得到一统天下之名，符合中国的原始信仰，另一方面又可以在“王者不治夷狄”的托词下，免去诸多麻烦。

然则，这种“郁郁乎文哉”的宗藩模式，只是代表了中国外交传统的一个理想化的方面。在历史上，实际的中国与各番邦的关系以及中国内部的政治格局都是极为错综复杂的，决非一向是莺歌燕舞、天下太平的一统之世。即便在汉唐盛世，西汉前期与匈奴的系关、唐前期与突厥的关系，都有些令人说不清、道不明，很难套用天下定于一尊的概念。何况在华夏文明区自身发生裂变，群雄纷起、列国纷呈而天子出现大空位的时候，宗藩模式根本无从谈起。这种失去中心的纷乱世界是不幸的，但也正是这种乱世当中，人们强化了国家政权的概念，注重国家的实际地位和权利。人们于是把华而不实的宗藩模式搁置一边，另辟蹊径，以一种更符合真正意义上的外交方式，来处理国家间错综复杂的利益纠葛。在这方面，春秋战国时代各国分庭抗礼，纵横捭阖的实践是颇具典型性的。

《淮南子》里的一段话概括了当时的情况：“晚世之时，六国诸侯，谿异谷别，水绝山隔。各治其境内，以守其分地，握其

^①《通典》卷74，礼34。

权柄，擅其政令。下无方伯，上无天子，力征争权，恃连与国。约重致，剖信符，结远援，以守其国家，持其社稷，故纵横修短生焉。”

在这个“下无方伯，上无天子”的世界里，国家间的关系只能是敌与关系，即互为敌国（敌对国家）或与国（友好国家）。不管是敌国还是与国，双方的地位都只能是平等的，因为任何一方都不能容忍对方凌驾于自己之上，“赵王鼓瑟，秦王击缶”的故事就是证明。而在“力征争权”的国际格局中，结连与国是维护国家的安全和利益所必须的。由于国家彼此独立，它们之间的关系只有通过契约来协调，因此“讲信修睦”成为一种基本的外交方式。同时还要讲究机谋和策略，于是就产生了一门古代的外交学——纵横修短之术。

春秋战国是奠定中国古代文化基础的时代，这种以“信”维系的敌与模式同样构成中国外交的传统。显然，国家间平等独立、结连与国以安社稷、国家间以信约相维系，这些都和现代外交的基本要素毫无二致。这种传统自身内部的矛盾复杂性，使得近代许多中国人在理解西方的外交学说时，往往会出现“强制性认同”，觉得并不陌生，中国古已有之。例如，在法国最高学府政治学院获得学位的第一个中国人马建忠，认为欧洲中世纪后期意大利城邦的那些外交家，“其措词执礼往往相假以仁义，相袭以忠信，是殆春秋时晏婴、叔向、公孙侨之徒欤？”同时他认为，欧洲18、19世纪的均势外交，“即战国合纵连横之说，名异实同”。^①又如，中国第一位驻外使臣郭嵩焘也一再强调：“西洋相交，有春秋列国之风。”^②其实，持这种看法的不只是中国人。早在1764年，一位俄国的汉学家米勒教授在为俄国赴华使团提供意见时就已经指出：“中国人虽然不懂得国际法，但是在对

①马建忠：《适可斋记言记行》卷2。

②郭嵩焘：《郭嵩焘诗文集》，第216页，岳麓书社，1984年版。

待大使和使臣的态度方面还是合乎国际法的。”^①

可是，中国的地理环境和生产方式，决定了纵横捭阖的外交在中国传统政治中不可能占主导地位。华夏文明一直是在相对孤立的自然环境中发展的。东面是大海，西面是雪山、戈壁，北面是荒漠草原，南面是烟瘴丛林，这些天然屏障使得中国不可能同世界上其他的发达文明国家发生密切的政治、经济交往。而农耕自然经济的安土重迁，又使中国不可能象游牧民族的国家那样狂飚突进式地飞速扩张，扫荡宇内，也不需要象西方国家那样为资本原始积累而疯狂地开拓殖民地。因此，中国的政治传统天性是内向的。尽管张仪连横、苏秦合纵、诸葛亮舌战群儒的故事世代相传，脍炙人口，但在人们的心目中，这些都不过是乱世中的权宜之计。在中国传统政治思想中占主导地位的儒、法两家，都把鼓吹“外事，大可以王，小可以安”^②的纵横家视为旁门左道。法家的代表人物韩非把纵横家列为“五蠹”之一。儒家更是强调“天子有道，守在四夷，王者不勤远略”。儒家相信，天朝的物盈物产和昌明政教足以吸引周边的蛮夷“向化来朝”，外交应当以向心方式进行，首要的是保持天朝崇高的道义地位：“来则惩而御之，去则备而守之，其慕义而贡献，则接之以礼让，羁縻不绝，使曲在彼，盖圣王制御蛮夷之常道也。”^③

毫无疑问，儒家这种超然而消极的外交思想是和天下一统的原始信仰高度吻合的。在“以德配天”的大一统格局下，天下将实现高度的协和与安宁。与此相比，远交近攻、以夷制夷之类的把戏当然只能算是雕虫小技，尽管有时也是要用的。

14世纪初，欧洲中世纪的最后一位诗人也是文艺复兴的第一位诗人但丁，在流亡生活中写了一本小书，宣称：“为了造就普

①卡缅斯基编著：《俄中两国外交文献汇编》，第412页，商务印书馆，1982年版。

②《韩非子·五蠹》

③《汉书·匈奴传》

天下的幸福，有必要建立一个一统的世界政体。”^①他决不会想到，就在地球的另一面，一个古老的国家更执着地抱有同样的信念。

清朝前期的外交制度

1656年10月2日凌晨2点，荷兰东印度公司派遣的大使哥页和开泽在中国官员陪同下，离开驿馆匆匆赶往皇宫去觐见清帝。穿越重重宫阙，他们被引至太和殿。只见殿内已聚集了不少文武官员，穿着各式各样的朝服。

黎明时分，响起一阵钟声，一名侍卫上前把一条大鞭甩得噼啪作响。听到这些讯号，所有的官员都站起身来，开始依照官阶排班。大使按照所报的“总兵”官阶，被安排在第10排。此时，传来一阵悦耳的器乐合奏和合唱乐声，这是众臣行礼时的配乐。

按照司仪官的口令，大使随同官员们一起向御座行三跪九叩礼。礼毕，他们被引至偏殿。在给他们上木碗中盛着的酥油茶时，他们又不得不跪下叩了三个头“谢恩”。

钟声和鞭声再次响起，这次是顺治皇帝本人登上了宝座。大使于是又和众官员一起跪下向皇帝行礼。皇帝是个中等个子的青年，相貌端正，身材匀称。他默默地坐了一刻钟左右就退朝了。他一走，殿内的肃穆气氛眨眼间消失得一干二净，所有的官员和侍卫都来围观大使，“好象他们是某种非洲的怪物”。^②

哥页和开泽是见到清朝皇帝的第一批西方使节，他们这番经历正是表现了清朝外交制度中最关键的那部分——觐见仪式。

清朝是满族入主中原建立的王朝，它继承了中国的传统文

^①但丁：《论世界帝国》，第6页，商务印书馆，1985年版。

^②W.W.Rockhill, *Diplomatic audiences at the Court of China*, pl.8—20. London, 1905.

化，包括那种大一统观念，但在具体的制度上，又有些它自身的特色。

按照中国传统的宗藩模式，属于“宾礼”的番国事务是礼部的职掌范围。清沿明制，礼部“掌考五礼之用”，^①其属下的主客司“掌宾礼，凡四夷朝贡之仪、封册之命、馆餼赐予之数、高下之等悉隶焉”。^②然而，和明代不同的是，清代的礼部只负责关于东南邻国及海道来华的南洋、西洋各国的事务，西北、西南的“外藩”则归理藩院掌管。这是由于清朝的宗藩模式自有其独特之处。

和以往的汉族王朝不同，清朝是自外生成的王朝。就民族关系而言，满族同蒙古、西藏的关系在某些方面要比同汉族的关系更为密切。满汉不通婚，满蒙则通婚。而且，满、蒙、藏都信奉同样的宗教。因此，在清朝的宗藩模式里，象蒙、藏这些“外藩”对清廷的政治依附，在某种意义上比关内汉人的18省更强，并非过去汉族王朝那种“羁縻不绝”的格局。理藩院的设立，就是为了处理这种特殊的关系。

理藩院的前身是1636年设立的蒙古衙门，主要负责处理满蒙关系。1638年改为理藩院，成为与六部并列的机构。随着清朝版图的拓展，理藩院的管辖范围扩至内外蒙古、察哈尔、青海、西藏、新疆以及西南土司地区各民族。由于地域辽阔，民族众多，文化风俗各异，满清对于这些民族只能采取粗放的统治方法，各因其俗而治之，其控制也因亲疏、远近而异。在这一点上，它和中国传统的宗藩模式倒是一样的。于是，由于地域相邻，清朝同西南的廓尔喀、西北的中亚各国以及北方的俄国的事务也纳入理藩院的职掌。而在这方面的职能性质上，它和礼部没有多大区别。

在宗藩模式里，朝聘是处理番邦事务的最基本方式。在这方

^①《大清会典》（光绪朝），卷26。

^②《清朝通典》卷25，职官3。