

试析五口通商大臣体制的制度缺陷

作者：何新华/王小红 文章来源：中华文史网 点击数： 更新时间：2009-4-13

中英《南京条约》签订后，中国传统外交格局发生了重要变化，西方国家在清政府对外关系中的地位日益显著，传统的朝贡管理机构礼部和理藩院已经不能适应这一新形势。清政府对两次鸦片战争时期的外交体制作出了一定程度的调整，创设了专门针对西方国家外交的五口通商大臣体制。由皇帝任命并被派驻广州的五口通商大臣办理对西方国家的外交和通商事务。五口通商大臣体制滥觞于鸦片战争期间的禁烟和议和钦差大臣，在鸦片战争之后又大致经历了两江总督和广州将军同时负责的“两头体制”时期、“两江总督兼任”时期和“钦差大臣空位”时期等极为复杂的演变过程。到1844年4月最终形成了由两江总督兼任“五口通商大臣”这一办理西方外交事务的新式体制（注：关于“五口通商大臣体制”的形成见拙作《中国首次对西方外交冲击的制度反应》，《人文杂志》2003年第四期。）。五口通商大臣体制的设置是两次鸦片战争期间清政府在外交制度上所作出的主要变革，但五口通商大臣体制的运行却引起了更多的中西摩擦，在一定程度上恶化了清政府《南京条约》之后的国际形势，这一结果主要由这一体制本身所蕴含的缺陷所引起。本文拟从四个方面对五口通商大臣体制的缺陷进行分析。

首先，清政府五口通商大臣体制与清政府外交实践的不相统一。

1844年4月正式确立的广州五口通商大臣体制，按照其本身的的职权而言，五口通商大臣总揽五口通商事务，是执行对西方外交的总负责人。“大皇帝钦差大臣驻粤，专办各国通商善后事宜。”（注：《中国近代对外关系史资料选辑》上卷，第一分册，上海人民出版社1977年版，第117页。）这一职务虽然设在广州，但在理论上，不仅广州外交事务由其办理，而且福州、厦门、宁波和上海的通商外交事务，也要遵从五口通商大臣的指导。“广州早已开市，其余各口亦次第通商，一切事宜，系奉大皇帝钦派大臣来粤，会同总督、巡抚、监督筹办。如有所言，应立即据实禀陈，听候酌夺。”（注：《第二次鸦片战争》第一册，上海人民出版社1978年版，第47页。）这一职权最后由道光帝在1844年4月任命耆英为五口通商大臣的谕旨正式加以确立：“各省通商善后事宜，均交该督办理。”（注：《鸦片战争档案史料》第七册，第424页。）在1848年，道光帝又再次重申了五口通商大臣的这一职权：“耆英系总办夷务之员，五口通商事务均应管理。”（注：道光朝《筹办夷务始末》第四册，中华书局，1964年版，第850页。）清廷的五口通商大臣体制的设置是按照“皇帝→五口通商大臣→地方外交官员”这种垂直管理进行的。

但在事实上，在两次鸦片战争期间，五口通商大臣实际所办外交事务基本上仅限于广州一口，其它四口的外务皆由当地的督抚、道台等地方官员独立处理。四个通商口岸的外交事务处理皆由所在地的督抚们直接上奏皇帝，并最终向皇帝负责，而不是在理论上的外交上司——五口通商大臣的指导下执行他们的外交政策。在1861年1月奕訢奏请设立总理衙门的一份奏折中回顾：“查各国事件向由外省督抚奏报，汇总于军机处。”（注：咸丰朝《筹办夷务始末》第八册，中华书局1979年版，第2675页。）这一说法也证实了五口通商口岸所在地的督抚们各自拥有办理外交权力的事实。这种地方办理外交的惯例源于清朝旧制。按照这一制度，中央政府的礼部和理藩院只办理藩属国的交聘往来，而一般的通商交涉事宜都由各地方官吏办理（注：刘子扬《清代地方官制考》，紫禁城出版社1988年版，第43页。）。由地方官办理外交事务这一传统从道光帝在1843年9月的谕旨中进一步得到了确认：“现在五口通商章程初定，头绪纷如，一切事宜，必须明干之员，随同该督抚办理。广东省着祁贡、程通采督同藩司黄恩彤，一手经理；江苏省着壁昌、孙善宝督同咸龄、宫慕久，履实办理；福建省着刘韵珂、刘鸿翔督同藩司徐继畲，妥为筹办；至浙江省规模甫定，海口纷歧，着刘韵珂、管通群遴派熟悉夷务大员，前往各海口，协同该地方官，实心办理。”（注：道光朝《筹办夷务始末》第四册，中华书局，1964年版，第1568页。）

在广州，通商事宜是由粤督指派专员办理。耆英时代有黄恩彤和赵长龄等夷务委员负责交涉事宜。“广东夷务，督臣耆英为之总，抚臣黄恩彤为之副，又有道府厅赵长龄、刘浚、铜麟等为之理谕侦察。”（注：《第二次鸦片战争》第一册，上海人民出版社1978年版，第47页。）在福建，在福州和厦门开港后，在两地均成立了“招商总局”，由福建布政使会同福州知府和兴泉永道办理（注：《福建通志》，《外交志》。）。在1846年8月28日福建布政使徐继畲的奏折中就谈到“兼通商一事，臣系专派之员。虽参商督抚，臣随时办理，而是否吻合机宜，由自信合无。”（注：任复兴《徐继畲与东西文化交流》，中国社科出版社1993年版，第389页。）从1847年升任福建巡抚直到1851年，徐继畲仍然继续担当着处理福建两处通商口岸的外交事务的主要责任。在宁波口岸，前期基本由浙江巡抚和宁绍台道在已革道员鹿泽长的协助下独立负责处理西方国家领事进驻宁波城、租地划界事宜。后来，苏松太道咸龄调任宁绍台道，直接处理宁波口岸的外交事务。在上海，外国领事、商人和教士在上海城内城外的进出、租地章程，都由上海道宫慕久与各国领事们制定。这些当地督抚们和通商口岸的地方官员们在办理西方通商事务时，根本无需向五口通商大臣请示。这些地方官员们不仅按照旧传统独自地处理牵涉到本地的外交事务，而且同时也有道光皇帝的谕旨作为他们行施这一职权的合法依据。他们与驻扎在广州的五口通商大臣在处理西方通商事务的实际权限方面，更多地体现出横向同僚关系，而不是理论上的纵向关系。

五口通商大臣在理论上专办对西外交和实践五口地方督、抚、道、府可以独立办理外交这两种机制的内在矛盾性，导致了第一次鸦片战争之后，一方面由五口通商大臣统一领导五口的对西方外交，但另一方面也出现了由地方官员各自分别办理外交的“二元”局面。这最终使得通商口岸的外交各行其是，条块分割，以致五口通商大臣制定的对外政策和战略难以与其它四口实行的外交政策协调一致，导致了五口通商口岸在对西外交政策的统一性受到严重损害并出现某种程度上的混乱。

广州、上海虽同为通商口岸，但在处理与西方国家关系问题上，诸如进城、租地、中外官员会晤方面却有截然不同的政策。就拿外国人“进城”来说，上海的外国人“不问城内外，皆可听其游处，如土著矣”，其它几口也与上海相同，外国人“所至视其城如户闼，独粤城垣门，与夷馆相距仅咫尺间，转不得一入”（注：梁廷枏《夷氛闻记》卷五。）。至于中外官员的会晤机制，广州之外的上海和福州口岸，中外官员不仅会晤频繁，而且会晤地点也大多在当地政府的衙署。两地官员的“夷夏之辨”的观念和排外气氛远不如广州浓烈。上海不到10年的时间就代替广州成为了中西交往的中心。福建办理夷务的大员徐继畲在1848年甚至根据与美国传教士的密切交往完成了《瀛环志略》的撰写。此外，四、五十年代在上海、福州等地发生的重大外交事件，诸如《上海租地章程》的制定、福州神光寺事件的处理，它们的决策过程和解决根本就与五口通商大臣无关；而通商大臣在广州处理外交的政策和原则对其它四口也少有影响。五口通商大臣与通商口岸督抚之间有关外交的来往行文稀少，也已表明二者之间的纵向联系是微弱的。

正是中国内部外交体制的不一致，甚至是相互抵触，导致西方国家以某一港口的政策来攻击和要挟另一港口的对外政策。耆英外交时代重要人物之一的黄恩彤曾评论：“其尤难者，上海等口开港以来，官民待夷本宽，俱如其意以去，唯粤东因旧制之难改，几致新章之不行。在夷则援各口以为例，而怨粤相待之薄。”（注：《第二次鸦片战争》第一册，上海人民出版社1978年版，第146页。）1850年徐广缙和叶名琛在奏折中也发出了同样的忧虑：“广东向为诸夷麇集之区，而江苏、闽、浙等省，设立夷目，交涉公文，亦为续开通商之地。广东稍有动摇，则各省倍难捍御；倘各省稍涉松动，则广东亦大费支持。”（注：咸丰朝《筹办夷务始末》第一册，中华书局1979年版，第50-51页。）咸丰在即位初也指出了，西方国家在50年代以来舍广州而前往上海等“华夷相恰”的通商口岸与当地的督抚们进行外交谈判，是西方人实施的“反间计”：“至徐广缙、叶名琛连年筹办夷务，一切悉臻周妥。此时该夷忽有反复，通行反间，未堕其术，亦应多方准备，勿致激怒生变，使有藉口。”（注：咸丰朝《筹办夷务始末》第一册，中华书局1979年版，第24页。）1851年3月15日，苏松太道麟桂就曾建议，为协调各口外交，各通商口岸应皆由广东人来办理，“广东人深悉夷情，素称勇敢，遇事齐心，夷人虽嫉而莫敢如何。即如福建厦门之兴泉永道、浙江宁波之宁绍台道、江苏上海之苏松太道，皆用广东籍贯之员，加以升衔，使之妥办，使五口声气相通，夷人更生畏忌。”（注：咸丰朝《筹办夷务始末》第一册，中华书局1979年版，第127页。）这种企图以统一的广东官吏办理通商事务显然是不现实的：一方面，这种选拔和提升官吏的方法不符合清朝铨选官吏的体制；另一方面，即使得以实行，也难以获得预期的效果，在之后的广东籍的、买办出身的苏松太道吴健彰在上海则执行了一条比前任更加“亲夷”的外交政策。

何桂清在1859年3月的奏折中，评价了第一次鸦片战争之后中国这种外交体制的弊端：“从前两江总督，名为综理五口通商之钦差大臣，其

实只顾广州一口。其余四口督抚咨商广东事件，或置之不复，或于数月之后始行咨复，以至各办各事，钦差大臣竟成虚设。“自道光年间，英夷犯顺，以致五口通商，一切皆系密奏，甚有同官一处而不知其详者。以致歧途百出，枝节横生，该夷即藉为口实，肇衅要求，实为办理夷务一大弊。”（注：咸丰朝《筹办夷务始末》第四册，中华书局1979年版，第1310页。）

第二，五口通商大臣体制专业化程度较低。

韦伯在论述西方近代文明时，把行政“科层化”作为近代官僚政治的重要表征之一。它是指把各种行政事务详细分工，每种事务都由专门机构和专门人员来管理。中国历来官僚制度发达，官阶设置也几乎达到“专业化”，中国的文官选举制度也一度影响过近代西方国家的官制改革。至于中国传统的朝贡外交制度，在明清时代就已达到了几乎完备的水平：礼部主客司、理藩院（清代新设）、鸿胪寺等相关机构设置和包括一系列礼仪、规则的一整套程序，构成了中国与周边国家和地区交往的完整的朝贡体系。鸦片战争后，清政府在保留传统外交体系的同时，在设置对西方国家的最新外交体制时，一些制度构建明显具有“因时”而设和“因地”而设的权宜和临时的特色，对西外交的决策程序、制度和实践远未达到“专业化”、“职业化”的水平。这一制度特点导致了地方大吏、外交大员和钦差大臣三位一体于两广总督。在两广总督的本兼各职中，总督为其本职，处理通商外务为其兼职。总督这一本职在承平时期管辖的范围就已经非常广泛，“掌厘治军民，综制文武，察举官吏，修饬封疆”（注：《清史稿》卷116，职官志三）。在变乱时期，这种管辖范围会更加扩大。地方事务已占去了总督的绝大部分精力，这必然影响处理与西方国家有关事务的效率，甚至会导致外务处理陷于瘫痪。这种弊端在闽浙总督刘韵珂在1847年2月给道光皇帝的奏折中充分体现了出来：“臣自莅闽以来，时深顾虑，幸得……徐继畲熟悉八闽利弊，洞晓各夷情伪……故虽英夷或间有背约要求，或夷商因纳税狡狴，或华夷因语言不通，口角争斗，均可设法，随时了结，相安无事。”但因“徐继畲新承宠命，攀抚粤西，交卸闽藩，自必迎折北上。臣阅伍未毕，旋省尚需时日，设有应议之夷务，接办竟无其人。臣昼夜焦灼，匪言可喻。况浙江、台湾各伍，均尚未阅，试墨水沙连番地，如蒙允准，亦需臣东渡查勘。彼时赴台浙，则恐误夷务，顾夷务，则恐误台浙，臣实有分身乏术，兼顾为难之忌。”（注：《第二次鸦片战争》第一册，上海人民出版社1978年版，第378页。）

在办理福建“夷务”颇有手段的徐继畲调离福建后，就已经使刘韵珂在处理“夷务”和地方事务之间“分身乏术”了。但闽浙总督处理的外交事务如与五口通商大臣在广州面临的外务相比，其难度和数量不可同日而语。广州作为两次鸦片战争之间中西冲突的风暴中心，主要历经了耆英、徐广缙和叶名琛三任两广总督主政时期。在耆英办理广东“夷务”时期，“耆英把钦差大臣的职务看得比两广总督重要，而徐则与之相反，这种变化与当时国内危机越来越严重相适应”（注：黄宇和《两广总督叶名琛》，中华书局1984年版，第19页）。耆英曾临时创设过由“委员”办理外交的体制，这应该算是外交专业化的雏形。不过这种“委员制”由于委员们都由总督手下的大小官员兼任而仅具有“半”专业化的特征。随着耆英在1848年的离任，“委员制”在徐广缙和叶名琛时期虽未消失，但基本上弃而不用。此外，至徐广缙和叶名琛时代，中国进入了国内变乱频仍时期，而两广恰是这种变乱的发源地和中心。在40年代末，广东各地开始爆发零星起义；在50年代后，太平天国又从两广兴起；1854年红巾军围攻广州。两广总督此时已经承担着镇压起义、恢复国内和平的重任。这一局面加重了本已繁重、早已超出负荷的两广总督职位，本职和兼职顾此失彼。在徐广缙任总督时期，就已减少了与外国公使和领事交往的次数。在叶名琛时期，对西方国家递交的照会，“或答数语，或竟不答”，这也许不完全出于叶名琛的傲慢。此一时期，两广总督戎马倥偬，国内战事更加频繁，在叶名琛的本兼各职中，处理地方事务和关系到清朝生死攸关的军事问题这一两广总督的本职任务已挤占了行使通商大臣这一兼职任务。但通商大臣相关的职责又没有其它专门化的机构和人员来代行。到叶名琛时代，设在广州的外交“通商大臣”一职已形同虚设了。这种制度缺陷严重制约了中国和西方关系的正常发展。

早在1854年西方公使频频来沪进行“修约”活动的时候，江苏巡抚吉尔杭阿就曾经上奏朝廷要求突破清朝广州五口通商大臣办理夷务的外交体制：“可否钦派重臣会同两广督臣妥为查办。”（注：咸丰朝《筹办夷务始末》第一册，中华书局1979年版，第306页。）吉尔杭阿的建议受到咸丰的痛斥：“是何言语，该抚竟出诸口？揽奏曷胜痛恨！……该抚所奏各情，未必不受人要挟，被人欺蒙也。”（注：咸丰朝《筹办夷务始末》第一册，中华书局1979年版，第307页。）这是清政府内部首次提出改革五口通商大臣体制的建议。到1859年2月，奉命接任五口通商大臣的两江总督何桂清在《庐陈办理通商机宜八条折》中反对由两江总督兼任钦差大臣，主张设置专职办理外交的钦差大臣，“奏恳天恩，将办理通商之钦差大臣由京简放，即在上海设立公寓，议给养廉，专司其事，以崇体制”（注：咸丰朝《筹办夷务始末》第四册，中华书局1979年版，第1310页）。但这个建议仍然被咸丰拒绝：“以前两广总督兼钦差大臣，遇有各国议事，先派员接见，原非事事与总督面议。叶名琛并不派员接见，相视太轻，而又无设备，故尔酿成此变。如果操纵得宜，亦不至蔑视督抚。况总督为地方大吏，足资弹压。若另设钦差，以京中大员任之，恐遇事呼唤不灵。现在抚局尚未大定，所有应办各事宜，俟互换和约后，朕当再行详谕该督钦遵办理可也。”（注：咸丰朝《筹办夷务始末》第四册，中华书局1979年版，第1312-1313页。）

第三，五口通商大臣体制缺乏高效的信息反馈机制。

本来，把办理夷务的官员派往广州，使办理外务的通商大臣远离帝都的权力中枢，这是比较符合传统的朝贡外交的做法的。帝都与边地的信息沟通需要完善的驿递系统来实现。清统治者入主中原后，通过对政治制度的创新和完善，在极为广袤的疆域中，建立起了有效的中央集权统治。为了使全国各地的政治、军事信息能够迅速地汇集中央，以保证权力中枢迅速做出决策，清朝在全国各地广设驿站，建立起了庞大的驿递网络。驿站传递关乎政治、经济、军事等各方面的紧急大事，是实现专制主义中央集权政治的重要物质载体，一向被清代统治者视为国家血脉。康熙帝在其晚年曾说：“我朝驿递之设最善，自西边五千里，九日可到。荆州、西安五日可到，浙江四日可到。三藩叛逆吴三桂，轻朕乳臭未退，及闻驿报神速，机谋远略，乃仰天叹服曰，休矣，未可与争也。”（注：《康熙起居注》，康熙五十六年十一月二十四日。）其间透露出康熙对清代驿递制度的无比自豪。清代驿递网络四通八达，其效能在于以畜力为主要动力系统的传统农业社会中，几乎达到了极至。鸦片战争之后，清帝寄往广州的谕旨大都通过“廷寄”形式，经由驿站传达。廷寄“自雍正年间始”，“军机处有廷寄谕旨。凡机事虑漏泄不便发抄者，则军机大臣面承后撰拟进呈，发出即封入纸函，用办理军机处银印钤之，交兵部加封，发驿驰递。”（注：赵翼《檐曝杂记》卷一。）按照记载，这一过程包括以下几个环节：先将已拟好的谕旨和朱批放入纸函中封好，上书“军机大臣字寄某官开拆”字样；然后，由值班军机章京以长二寸、宽半寸、厚一分，上镌“军机处”三字的金牌为质，向内奏事处请出“办理军机事务印信”的银印，在大臣监督下用印后，将印缴回并作记录；此后，将此密件交兵部加封，由兵部捷报处自京师起，选派快马精员逐次驿站驰递。所寄密件根据缓急以不同的寄发速度发出，“其迟速，皆由军机司员判明于函外。曰马上飞递者，不过日行三百里。有紧急则另判日行里数，或四、五百里，或六百里，并有六百里加快者”（注：赵翼《檐曝杂记》卷一）。另一则笔记史料也记载了驿递的速度：“告诚臣工、指授方略、查核政事、责问刑罚之不当者，谓之‘廷寄’。……‘廷寄’交兵部用马递，或三千里，或四五百至八百里以行。”（注：梁章钜《枢垣纪略》卷三。）

但是，到近代以后，西人轮船，“迅如奔马，疾如飘风”，薛福成曾记载了西人先进的交通技术竟然惊骇得中兴名臣胡林翼“变色不语，勒马回营，中途呕血，几至堕马”（注：《清代野史》第三卷，巴蜀书社1998年版，第1611页）。至于电报技术，更使信息发出和接收成为“同步”。到中西交往密切的鸦片战争后，与西方近代信息传递系统相比，清代这种传统的驿递体系明显落后。

在清代，从北京的皇华驿站到广东省一般有二条驿道：一是从皇华驿经涿州，到济南府，再经江宁、安徽、江西，到达广东；二是从皇华驿经保定，到开封府，再经两湖到达广东（注：刘广生《中国古代邮驿史》，人民邮电出版社1986年版，第351-352页）。但京广两地之间长达几千公里的地理距离又使北京的皇帝和广州的钦差大臣之间的信息通达在当时的条件下，“若以普通速度，驿递需时约30至35天；若以‘四百里加急’，需时约20多天；若以‘五百里加急’，需时约16至19天”（注：茅海建《天朝的崩溃》，三联书店1995年版，第164页）。但这位学者计算的只是单程的时间。从广州钦差大臣的奏折递寄北京，再到皇帝下发的谕旨从北京到达广州，君臣之间的信息循环经历了广州——北京——广州的双程。因此，君臣之间沟通的时间要以双倍计算。如果按照双程计算，即使是“六百里加急”，来回也需几十天。君臣之间的信息沟通具有了很高的“距离成本”。这种制度设置在承平时期还可勉强应付，但在紧急时期，这种遥远的地理距离产生的君臣获得信息的“时间差”却是致命的。历任办理夷务的大臣为避免因等待1个月之后的圣旨而贻误解决问题的最佳时机，几乎不惜捏造圣旨和采取先斩后奏的方法。琦善《穿鼻草约》的签订（注：蒋廷黻《琦善与鸦片战争》，见《中国近代史》附录二，海南出版社1994年版。）；耆英在签订《南京条约》、徐广缙在1849年“入城”危机（注：诺德《1849年的伪诏》，转引自茅海建《近代的尺度》，上海三联书店1998年版，第116页。）；桂良在1858年上海“税则”谈判时期无不运用了这种“大逆不道”的做法。甚至在1858年广州被英军占领后，地方民众也伪造了要求抵抗英军的假圣旨。此外，由于钦差大臣远离北京，导致钦差大臣有了“天高皇帝远”的便利，以至于皇帝偏听偏信，缺乏迅捷的、多渠道的外国信息来源，这又进一步导致了以叶相驻粤、综理洋务久，更事多，必有把握，故常优答之。叶相失事时，犹奉温谕褒勉，盖冀其措置得宜也。”（注：《第二次鸦片战争》第一册，上海人民出版社1978年版，第231页。）叶名琛主持五口夷务时期，他向皇帝写的许多反映西方国家情况的奏折内容，有的是想当然，有的几乎就是一派胡言，在一篇分析1853-1856年“克里米亚战争”的奏折里，不仅连战争交战双方英国、法国、俄国和土耳其的地理位

置没搞清楚，而且交战国之间的关系也糊里糊涂（注：咸丰朝《筹办夷务始末》第二册，中华书局1979年版，第436-437页。）。正如英国公使额尔金所作评论：“贵国向于外事，俱委离京远住之钦差大臣办理，以致历与各国大员每有不洽事故，适遇转陈伸屈，而朝廷仅据钦差大臣奏闻为信……”（注：《第二次鸦片战争》第三册，上海人民出版社1978年版，第22页。）清廷也认为“前因广东距京鸾远，夷情不能遽达，致令借端生事，欲赴天津，是以移钦差大臣于上海，并知何桂清才力能副斯任，援两广总督之例，授为钦差大臣，办理通商事宜。”（注：咸丰朝《筹办夷务始末》第四册，中华书局1979年版，第1312页。）

第四，五口通商大臣体制没有明确规定最高外交决策权。

清代在省一级虽然确立了总督和巡抚为军政首长的制度，但朝廷对督抚们的行动有着严格的限制，一切较为重大的政务都必须奏报皇帝。如督抚们有越轨之处，立予法办。故清代督抚们虽被授予一省或两省的军政权力，但在湘淮系出身的督抚们崛起前，地方上并没有发生拥兵自重、对抗朝廷的地方势力。“天子亲览万机，一切取裁于上，百执事拱手受成”，以至于“渐摩既久，以推诿为明哲，以因袭为老成，以奉行虚文故事为得体”（注：《魏源集》，中华书局1979年版，第328页。）。“固守成例是在清专制政府下面做官的唯一官箴”（注：李剑农《中国近代百年政治史》，复旦大学出版社2002年版，第25页。）。这种决策权出于皇帝一人之手的专制政体，使这一时期的钦差大臣们、通商口岸的督抚们以“人臣无外交”（注：《礼记》中“郊特牲”：“为人臣者无外交，不敢贰君也。”），“中国从无便宜行事之大臣”，他们只有“代奏权”（向上反映）等为由，将对西方的外交决策权交到了皇帝那里（注：咸丰朝《筹办夷务始末》第一册，中华书局1979年版，第14-15页。）。“天朝法制，从无全权大臣便宜行事，我等钦派到此，事若合理，自可代奏请旨……”（注：咸丰朝《筹办夷务始末》第三册，中华书局1979年版，第739页。）1858年咸丰在一份廷寄中指出：“从前耆英等在广东，曾奉先朝谕旨，许其便宜行事。或因道途遥远，往返需时，然耆英等仍事事俱奏，并非专擅施行。中国既无此官衔，以后广东历任钦差大臣，亦无便宜行事之称……”（注：咸丰朝《筹办夷务始末》第三册，中华书局1979年版，第753页。）而皇帝又以“钦差大臣专办通商外务”，地方督抚们“安内攘外，责无旁贷”（注：《第二次鸦片战争》第三册，上海人民出版社1978年版，第22页。）为由，又将这种外交决策权踢回到钦差大臣和督抚们手中。这种最高外交决策权的缺失，使对西方外交事务的处理成了皇帝和大臣间相互推诿的游戏。1850年英国公使文翰分别在上海向两江总督和天津投文、1854年英法美三国在天津的修约行动，都是彼清廷以同样的方式应付了事的。

直隶总督谭廷襄在1858年天津失陷后，对这种处理与西方国家外交的体制怨愤不已：“数年来，节次设法推辞，飭赴广东听候，而广东总督置之不办。即上海地方，有夷商可令羁縻，黄宗汉复舍之而去。遂至狡谋思逞，直抵津、沽，拦沙江不能全阻轮船，逼处堪虞，倍多要挟。”（注：咸丰朝《筹办夷务始末》第三册，中华书局1979年版，第736页。）当然，作为直隶总督，这一段论述有为天津被攻破一事开脱和辩护的嫌疑，但也道出了清政府外交中存在的制度性缺陷。

对于这种弊端，1858年御史陈庆松曾不无尖刻地指出过：“向来办理夷务，本来通盘筹划。不过来到天津，支应回广东去，而广东亦不过搪塞了事，故事终不了。夷人机警，窥破此情，故于我全用劫法。不独叶名琛被劫去，近日抚局亦系劫成。”（注：《第二次鸦片战争》第二册，上海人民出版社1978年版，第317页。）对外决策的最终抉择权在中国大小官僚们多回合的太极推手中化作了无形，清廷主动转变外交政策的有利时机正是在这种“踢皮球”游戏中逐渐丧失，这一时期清廷外交政策的转变无不是在西方把屠刀架在清廷脖子之上才作出的被动“劫成”。

缺乏了外交政策的最终责任人也使琦善直到叶名琛在办理西方外交时充满了从蒙骗到拖延的机会主义色彩。鸦片战争初期，琦善因在天津退敌有功而获“片言片语，连胜十万之师”的褒奖。当某官员问起办理“夷务”有何机宜之时，琦善答曰：“吾有何法，不过骗其走开耳。”（注：赵宜珍《论琦善》，《福建论坛》1996年第五期。）广州将军、负责鸦片战争初期在广东中西交涉的伊里布，在传授办理夷务经验的一封信中指出：“夷务只可粗枝大叶去画，不必细针密缕去缝。”（注：《中国近代史料丛刊·鸦片战争》第五册，神州国光社1954年版，第419页。）而继任伊里布的耆英一方面在给道光的奏折中恶狠狠地诅咒英国人，另一方面又在与英国人的实际交往中，同英国公使交换女眷的照片，还热情地收公使的一个儿子为义子。叶名琛则秉持“不动声色”的策略，干脆对西方若即若离，企图使西方国家对中国的外交政策摸不着头脑。中国近代以来利权的逐渐丧失就是在这种“官僚无效率”中进行的，而西方也正是在这种官僚无效率中找到了侵略的借口。正如费正清评论的那样，“耆英和他的同僚们运用他们机会主义的策略，既在当时推进了和谈，又给未来贮积下了麻烦”（注：费正清等《外国学者论鸦片战争和林则徐》（下册），福建人民出版社1991年版，第241页。）。不论是琦善和耆英的蒙骗战术，还是叶名琛的拖延策略，都是清代官僚机制的产物。五口通商大臣体制设置中包含的最高决策权含混和矛盾之处，使办理外交的钦差大臣们、通商口岸的督抚们，甚至皇帝失去了制度本身对他们行为的制约，以致缺乏了对西方事态发展负责的终极责任人，并最终导致了在对西外交决策、中西谈判过程中皇帝和大臣之间的“踢皮球游戏”。

通过对五口通商大臣体制上述几个特征进行的分析，可以发现这一体制新旧混杂，中央和地方因素皆有，它既不是专设的职官，也没有专门的衙门，体制中包含的混乱、过渡和矛盾之处非常明显。这一体制难以应付鸦片战争之后新的国际形势，并使两次鸦片战争期间清政府的外交实践产生了诸多负面效应。第二次鸦片战争之后，“五口通商大臣”体制及其职能最终被1861年设立的总理衙门和“南北洋通商大臣”所替代。

（资料来源：《历史档案》2005年第1期）

文章录入：zhangzy 责任编辑：admin

- 上一篇文章： 《蒙古律例》及其与《理藩院则例》的关系
- 下一篇文章： 从则例的纂修看清代的行政管理

【发表评论】 【加入收藏】 【告诉好友】 【打印此文】 【关闭窗口】

最新热点

最新推荐

相关文章

没有相关文章

 网友评论：（只显示最新10条。评论内容只代表网友观点，与本站立场无关！）

版权所有：中国社会科学院近代史研究所

地址：北京王府井大街东厂胡同1号 邮编：100006 传真：65133283