近现代中国对外关系  
**Foreign Relations of China: 1840-1949**

**授课教师**俞沂暄 讲师（[yuyixuan@fudan.edu.cn](mailto:yuyixuan@fudan.edu.cn)）

**助教**李溢峰

**目录**

[第一讲 鸦片战争前的对外交往 3](#_Toc183097892)

[一、中国传统对外关系概貌 3](#_Toc183097893)

[（一）对外关系没有成为独立的问题领域 3](#_Toc183097894)

[（二）处理对外关系的方式 3](#_Toc183097895)

[（三）清代处理对外关系的主要机构 4](#_Toc183097896)

[二、鸦片战争前的中西交往 4](#_Toc183097897)

[（一）“与国”关系：对俄关系 4](#_Toc183097898)

[（二）葡萄牙人居留澳门 5](#_Toc183097899)

[（三）口岸贸易的互市关系 5](#_Toc183097900)

[（四）早期传教士 6](#_Toc183097901)

[第二讲 鸦片战争与传统对外关系危机 6](#_Toc183097902)

[一、第一次鸦片战争 6](#_Toc183097903)

[（一）鸦片战争的起源和过程 6](#_Toc183097904)

[（二）战争期间中国的对英交涉 7](#_Toc183097905)

[（三）《南京条约》 8](#_Toc183097906)

[（四）中西不平等条约关系之形成 9](#_Toc183097907)

[二、第二次鸦片战争及其后果 9](#_Toc183097908)

[（一）《南京条约》后的中西关系 9](#_Toc183097909)

[（二）第二次鸦片战争的起源 10](#_Toc183097910)

[（三）战争经过和战时交涉 10](#_Toc183097911)

[第三讲 近代对外关系的发端 12](#_Toc183097912)

[一、近代外交机构的设置 12](#_Toc183097913)

[（一）清政府政策的变化 12](#_Toc183097914)

[（二）列强对华政策的变化 12](#_Toc183097915)

[（三）近代外交机构的出现 13](#_Toc183097916)

[二、缔约修约谈判与使团派遣 14](#_Toc183097917)

[（一）缔约范围扩大 14](#_Toc183097918)

[（二）修约谈判 14](#_Toc183097919)

[（三）使团派遣 15](#_Toc183097920)

[第四讲 民族危机的加深与清朝外交的结局 16](#_Toc183097921)

[一、边疆危机 16](#_Toc183097922)

[（一）马嘉理事件和中英《烟台条约》 16](#_Toc183097923)

[（二）伊犁问题 17](#_Toc183097924)

[（三）传统封贡关系开始瓦解 18](#_Toc183097925)

[（四）台湾建省 20](#_Toc183097926)

[二、民族危机的加深和清朝统治的末路 20](#_Toc183097927)

[（一）深重的内忧外患 21](#_Toc183097928)

[（二）甲午战争与马关条约 21](#_Toc183097929)

[（三）瓜分之祸 22](#_Toc183097930)

[（四）义和团运动与辛丑条约 23](#_Toc183097931)

[（五）清朝外交的结局 24](#_Toc183097932)

[第五讲 民国前期的外交格局与中国的“修约”努力 25](#_Toc183097933)

[一、民国初年的外交格局 25](#_Toc183097934)

[（一）革命党人的对外政策 25](#_Toc183097935)

[（二）恢复晚清外交格局 25](#_Toc183097936)

[（三）边疆地区交涉 26](#_Toc183097937)

[（四）善后大借款 27](#_Toc183097938)

[（五）一战时期的对外关系 28](#_Toc183097939)

[二、巴黎、华盛顿会议与中国外交 29](#_Toc183097940)

[（一）修约与废约 29](#_Toc183097941)

[（二）巴黎和会与中国外交 30](#_Toc183097942)

[（三）对无约国的新政策和修约的开始 30](#_Toc183097943)

[（四）华盛顿会议与中国外交 30](#_Toc183097944)

[三、北京政府的修约外交 31](#_Toc183097945)

[（一）修约外交的出台 31](#_Toc183097946)

[（二）收回关税与法权 32](#_Toc183097947)

[（三）中俄（中苏）关系 33](#_Toc183097948)

[四、国民革命和南京国民政府初期的对外关系 35](#_Toc183097949)

[（一）国民党改组后的对外新纲领 35](#_Toc183097950)

第一讲 鸦片战争前的对外交往

2024.9.5 / 2024.9.12

一、中国传统对外关系概貌

为人臣者无外交，不敢贰君也。

——《礼记·郊特牲》

彼西人之始至中国也，中国未谙外交之道，因应不尽合宜。

——薛福成《筹洋刍议》

“外交”一词在中国古已有之，但其含义与当代的“外交”并不相同。春秋战国时期，“外交”指的是人臣未经本国君主允许而私见他国君主；到了19世纪中后期，“外交”一词才逐渐与当今的意思接近——主权国家之间以和平方式进行的制度性的交往。

（一）对外关系没有成为独立的问题领域

在古代中国，没有专门的机构、人员负责对外关系事宜，一般是由其他机构、人员兼任处理，如明朝时就是由礼部负责对外关系事宜。也就是说，对外关系在此时并未成为一个独立的问题领域。

其原因在于，当时的中国并未处于一个类似于今天的主权国家体系中，尤其是确定主权行使范围的领土概念的缺失——一个明确的边界需要双方协商、确认、勘界；而在古代中国，边界的概念较为模糊，国内国外的界限也就随之模糊了。因此，只有中国进入一个国际体系，对外交往活动更加频繁，国内外界限分明时，对外关系才会成为一个独立的问题领域。

1644年，清军入关；同一时期的欧洲正是大航海时期，西方逐渐发现了通往东方的道路，越来越多的西方人来到了东方；随着清朝的建立，清政府也亟需处理与周边国家的关系。因此，虽然对外关系仍未成为独立问题领域，但此时的清政府已经必然地要采取一定的方式来处理对外关系。

（二）处理对外关系的方式

1. 一般方式——封贡制度

封贡制度的特点是等级性的政治关系，这是一种非平等关系。处于中国封贡制度之内的都是中国的周边国家，被称为“属国”，包括朝鲜、琉球、越南、南掌、暹罗、苏禄、缅甸、廓尔喀、浩罕等；中国与这些国家的关系就是封贡关系。

一个周边国家被纳入封贡制度中，必须要得到中国（清政府）的册封，这个国家则奉中国正朔，进行朝贡。封贡制度所规定的交往关系是制度化运作的：朝贡的内容、时间、路线等都有所规定；中国的一切重大活动（如登基、驾崩、婚姻等），属国都须按照中国的要求遣使参与（除非中国要求其不参与），属国的类似重大活动也会有中国使者参与；在经济上，有一套商业化的朝贡贸易体系（应注意不要与“贡品-回赐”的政治性活动混淆），这与双方之间的日常贸易是并行的，但相较日常贸易而言，朝贡贸易具有税收优惠。

此外，就实际运作而言，中国不干涉属国的内政。这是基于各属国国内的激烈政治斗争而决定的。

维持封贡关系的主要因素是中国与周边国家实力悬殊。中国没有控制周边国家的需要和意图——将属国变为郡县的统治成本过高；基于中国文化的辐射和影响，经济、安全、内政等方面实际利益的需要，以及没有受任何其他强权影响，周边国家也没有威胁中国的能力和意图。

圣王制御蛮夷，来则惩而御之，去则备而守之。其慕义贡献则接之以礼，羁縻不绝而常使曲在彼。

——《汉书·匈奴传》

2. 个别方式

凡不属于属国的国家，都视为外国。但在很长一段时间内，来自外国的使者也被视为贡使；这在很大程度上是对数量较少的外国沿用了封贡制度中的各项细节规定。当然，中国（清政府）也对一些外国采用了个别方式进行对外交往：

* **互市关系：**进行口岸贸易，仅涉及经济层面；更严格地说，这并非是国家间关系，而是清政府与外国商人的管理关系；如英国、荷兰等；
* **“与国”关系：**一种对等关系，是在口岸贸易的基础上，以政治关系为核心的综合性关系；这是与俄罗斯的独有的关系；
* **与罗马教廷的关系：**通过耶稣会士进行。

需要注意的是，这些交往方式并非理念指导的结果，而是经验的结果。

（三）清代处理对外关系的主要机构

清朝沿用明制，以礼部主客司负责与属国的交往。

1636年，清朝设立蒙古衙门，后于1638年改名为理藩院，从属于礼部。康熙即位后，理藩院改为与六部平级；其高官均由满蒙王公贵族担任。清朝管理蒙古的策略是建立盟旗制，将蒙古各部落打散，并由满蒙贵族主管，以防止蒙古各强大部落叛乱。在清朝前中期，与俄罗斯的交往也常常由理藩院负责，这是出于地理位置相近而决定的。

二、鸦片战争前的中西交往

（一）“与国”关系：对俄关系

中俄关系的产生有两个必要条件：第一，俄罗斯作为核心处在东欧的国家，开始向东扩张；第二，中国政府对东北地区有了明确的领土意识。对于前者，17世纪，俄国扩张到远东，并开始骚扰黑龙江流域；1649年，哈巴罗夫筑雅克萨城；1658年，筑尼布楚城。对于后者，自清朝开始，清廷将黑龙江左岸（即黑龙江北部）视为领土范围。

1685、1686年，清军两次围雅克萨。1689年，《尼布楚条约》签订，规定：

* 格尔必齐河、额尔古纳河、外兴安岭为中俄国界；
* 兴安岭与乌第河间待议；
* 拆除雅克萨城筑；
* 不收留对方逃犯；
* 两国人民有护照者可以过界往来贸易。

1693年，俄国使者来华，康熙帝允许俄商三年来一次北京，每次不超过200人，居俄罗斯馆，80天之内免税；还可以派遣学生来华学习语言、喇嘛教等。1727年，订《恰克图条约》，规定了中部边界，允许在恰克图互市，俄国的主要出口商品是动物皮毛，中国的主要出口商品则是茶叶。

嘉庆后，中俄关系转入低潮。

（二）葡萄牙人居留澳门

1517年，葡萄牙人在东莞屯门设立通商基地，冒充满剌加使臣进京；1521年，葡萄牙人被逐出屯门，随后在闽浙沿海走私、做海盗。1553~1554年，葡萄牙人通过贿赂获得在澳门海滩租地搭棚晾晒货物的权利；1573年，改贿金为租金；中国在澳门附近筑墙。

1614年，明朝政府允许葡人居留澳门，进行贸易。葡人在葡人社区有自治权，但必须缴纳地租，并纳税；这样的葡人社区被称为“番坊”。中国拥有对澳门的民事、刑事和财政管辖权。清朝建立后，对澳门延续了明朝的政策。1744年，香山县设海防军民同知，专理澳门事务。

（三）口岸贸易的互市关系

1. 与荷兰关系

荷兰与中国的交往集中于明末清初。1605、1622年，荷兰两次进攻澳门，未成。1622年，荷兰占领澎湖；1624年，遭明军驱逐；荷兰随后占领台湾。1662年，郑成功收复台湾。

1729年，荷兰东印度公司在广州设立贸易点，与清政府建立了稳定的贸易关系。

2. 与英国关系

1663年，东印度公司商船来澳门要求开展贸易。1670年，英国开展与台湾郑氏政权的贸易；在厦门等两地设商馆，后因业绩不佳撤离；1684年后，两处商馆恢复。1757年后，清政府收缩外贸空间，英商只准在广州贸易。

1792年，英国使者马戛尔尼及其使团访华，目的在于扩大贸易——这里的扩大贸易，指的不是增加来自中国的进口商品，而是向中国输出大量商品，形成贸易逆差，使白银大量流入英国。也就是说，英国并非出于互利而提出扩大贸易，而是仅出于自身利益而提出的。马戛尔尼使团提出了以下要求：

1. 允许英国派员常驻北京，学习教化，照管本国商务；
2. 允许英商到宁波、天津等处停泊交易；
3. 允许英商按照俄国成例，在京师设商馆，储存货物；
4. 划舟山附近一个小岛，给英商居住，储存货物；
5. 在广州附近拨给一个地方，以便英商居住，或者允许居住在澳门的英国人自由出入；
6. 英商在广州和澳门间运输货物，请免征税或减轻税额；
7. 请求另外晓喻粤海关，准许英商照例上税；
8. 准许英国人在华自由传教；
9. 获得中国居留权的英商，不强制纳税。

对上述要求，乾隆帝一一驳回：

1. 言语不通，服饰殊异，没有地方可安置；令其改服易俗没有必要，也不应强人所难；
2. 宁波、天津没有洋行，也没有人懂语言，英商去了也无法贸易；
3. 俄国商馆是暂时的，恰克图开市后，即不准在京居住；
4. “天朝尺土，俱归版籍，疆址森严”，不可随意给出；若开此先例，则其他国家就可能纷纷效尤；此事尤不便准行；
5. 如果让英国人自由出入，内地人与英人发生纠纷，更不好办，还是在澳门居住为好；
6. 税收“应照例公平抽取，与别国一体办理”；
7. 对于海关税收，向来有定例，没有必要另行晓喻；
8. 天朝自有法度，不敢惑于异说，传教尤其不可。

1816年，英国再派出阿美士德使团，同样一无所获。

（四）早期传教士

16世纪初，天主教的第一批传教士来到中国。1807年，马礼逊成为了第一个来华传教的新教传教士。

基督教传教士在中国传教的首要挑战就是中国具有自身的信仰体系，传教士进行传教，不但不被百姓接受，而且可能引来杀身之祸。因此，早期传教士进入中国的策略是“利玛窦规矩”：先帮助中国人解决一些需求，如重型火器、数学与天文学知识等，以专业技术和知识取得中国统治者的信任；再开始传教，并将基督教同中国传统的孔孟之道相联系。

1692年，在康熙帝的授意下，中国允许人民自由习教。1705年后，因罗马教廷不允许中国教民尊孔祭祖（罗马教廷不允许偶像崇拜），在康熙帝向罗马教廷亲笔发信后，对方仍坚持其态度；康熙遂意识到天主教会森严的等级制度，认为传教本质是所信奉的权威的转变，会威胁到清廷的统治，清政府于是逐渐限制传教。1724年，雍正帝禁止天主教在华活动。1735年，教皇停止耶稣会士在华工作；此后中国教禁也日益严厉。

第二讲 鸦片战争与传统对外关系危机

2024.9.19 / 2024.9.26

一、第一次鸦片战争

（一）鸦片战争的起源和过程

1. 鸦片战争的背景

**英商不满对华通商现状**

鸦片战争之前，英国商人就已不满对华通商现状，例如公行垄断、地方官巧取豪夺等；其中，公行虽然向商人提供了咨询、翻译等服务，但公行发展到后期，其垄断地位日渐巩固。另一方面，英商认为中方对英开放的口岸太少，仅有一个，其误以为只要增开口岸就能扩大对华贸易。此外，各类对英商的约束制度也是其不满来源之一。对于上述积压已久的不满，英商迫切地希望通过对华强硬（武力）手段解决。

当然，英商的不满不仅来源于中方，同样也来自于英方，即英国东印度公司——东印度公司既是印度的统治机构，也是商业机构，其垄断了对华贸易，威胁到了英国散商的利益；为此，英国散商开始鼓吹“自由贸易”，而英国政府也在1834年改组了东印度公司，将其变为行政机构，剥离了其商业职能。

**律劳卑事件**

东印度公司改组后，清政府面对没有统一代表的英国散商，表示希望英方派出一位“大班”作为商人代表；英方随即派出了上议院议员律劳卑，作为英国政府代表处理在华商务问题。然而，这就出现了问题：中方希望英方派出的是商人代表（大商人），但英方派出的是外交代表，两者出现了冲突。

1834年7月，律劳卑到达澳门。当时的两广总督卢坤已经意识到律劳卑并非“大班”，而是类似于使节的存在；由于先前没有处理类似事务的前例，卢坤一面将其上报至朝廷，一面叮嘱律劳卑不要进广州城。然而，律劳卑并未听从，而是直接进入了广州，并直接向两广总督递交了一封书信，没有按照先前“公行转交”的惯例；且这封书信里用了“平行款式”，自称是来自英国的大臣，直接将自身置于与对方平等的位置，这同样违背惯例。

由于律劳卑没能见到两广总督，他开始在英商中散播自己受侮辱的消息，并带兵硬闯虎门。中国政府方面也被此激怒，宣布封仓。由于封仓导致英商利益受损，英商也开始尝试在其中调停。律劳卑见其见总督无望，且自身势单力薄，无力以武力抗衡，故离开广州，回到澳门，不久后病逝。

上述事件即律劳卑事件，在当时被视为中方对英方使节不尊重、乃至把对方逼死的象征。

**鸦片贸易**

在早期的几个世纪中，鸦片被用作具有麻醉作用的药物，但中国人吸食鸦片的做法极大地增加了需求，并常常导致吸烟者上瘾。历任清朝皇帝多次禁止进口鸦片，但走私仍旧猖獗，导致中国的白银大量外流，从而形成了“银贵钱贱”的状况，物价不断上涨，经济秩序受到破坏。

然而，鸦片走私对英属印度的商业和财政具有利益。英属印度的大量土地被用于种植罂粟，以供给中国市场。起初，东印度公司既生产鸦片，又销售鸦片；后来，东印度公司停止了官方销售鸦片的行为，而是要求英国散商在运输鸦片前往中国前必须获得其颁发的执照，且这些鸦片必须是东印度公司生产的。东印度公司改组后，鸦片的税收则成为了英属印度重要的财政来源。因此，清政府禁止鸦片进口，就损害了英属印度的经济利益。

2. 林则徐销烟与战争过程

1838年末，林则徐被任命为钦差大臣。1839年，林则徐抵达两广，随即开启了轰轰烈烈的禁烟行动。4月，林则徐虎门销烟。

战争的第一阶段是1840年6月至8月。1840年6月，懿律率领英国远征军抵达广州海面；8月11日，英军直逼天津大沽口。为了解决退兵的当务之急，道光帝同意和谈，但英军须先退回广州；由于英军本身水土不服，非战斗减员较多，故也同意了此要求。在上述过程中发挥了重要作用的琦善随后被任命为钦差大臣，前往广州与英方和谈。12月，琦善与义律展开谈判，然而双方久谈不下，英方失去耐心。

战争的第二阶段是1841年1月至1842年8月。英方失去谈判耐心后，再开战端。至1842年8月，英军已抵南京，由于南京的特殊地理位置（南方粮食往北方的漕运要道），清政府不得不批准和谈。

（二）战争期间中国的对英交涉

1. 交涉方式

一方面，中国没有专门外交人员，以钦差大臣处理相关对外事宜；另一方面，下级人员、甚至没有官职的人员在对外谈判中负起很大责任。

2. 细节上的改进

鸦片战争之前，英方不满于英方对中方呈“禀”（下级对上级），而中方对英方送“谕”（上级对下级）。1840年8月，中国接受了以英国全权代表懿律名义发的函，该函使用“咨会”一词；琦善在复函时，未用“谕”“批”，使用“照会”格式。

“照会”原为清政府致属国（特别是西南属国）的文书格式，一般以督抚名义致属国国君，格式为：起首“天朝云贵总督为照会事”，结束“须致照会者……”。琦善将其改为致英国全权大臣，后又删去了“天朝”字样，只留官衔，后成定例。

（三）《南京条约》

1. 《南京条约》的内容

《南京条约》是中国近代最重要的条约之一，其确定了近代中国外交的诸多原则，也是中国近代不平等条约的“模板”。《南京条约》的内容包括：

* 赔款2100万；
* 五口通商；
* 割让香港；
* 贸易废除公行垄断；
* 在品级对等的官员之间平等来往；
* “英国商人应纳进出口货税、饷费，均应秉公议定则例。”

清政府作为战败方，接受上述条件固然是苦涩的，但其并非不可接受——“赔款”被视为“破财消灾”，“五口通商”虽然增设了口岸但仍未打破旧有的口岸贸易原则，“割让香港”虽损失领土但香港在当时仅是“小渔村”的级别；至于后面三项，实际上在当时已有逐步推进。

总而言之，清政府滞留在其传统的视域中，并未意识到《南京条约》对其统治的威胁；但当其中的数个要求结合起来，就显现出了巨大的威胁——例如，“五口通商”与“英国商人应纳进出口货税、饷费，均应秉公议定则例”（实际意思就是协定关税）相结合，就为后来中国无法自主决定关税开了一个恶劣的先例。清政府并未重视这一点，因为当时清政府主要的财政收入来源是田赋而非关税（这在半个世纪后就截然不同了），从而缺乏关税主权的意识，认为以关税权的让渡换取对方不继续生事是合理的。

2. 《五口通商章程》和《虎门条约》

《五口通商章程》和《虎门条约》的内容包括：

* 中英商民纠纷“英国人由英国议定章程、法律，发给管事官照办”（领事裁判权，即治外法权）；
* “设将来大皇帝有新恩施及各国，亦应准英人一体均沾，用示公允”（片面最惠国待遇）；
* 议定关税；
* 英人可在五口租地自建房屋；
* 英军舰可在口岸停泊。

（四）中西不平等条约关系之形成

1. 《望厦条约》与《黄埔条约》

1844年，中美签订《望厦条约》，扩大了领事裁判权的范围；同年，中法签订《黄埔条约》，规定不得损害天主教教堂和墓地，签约后，清政府被迫同意天主教弛禁。此二条约签订后，除没有割地赔款以外，英国所获的权益均为美、法所获。自此之后，与中国签订不平等条约的国家被称为“条约国”。

西方其他国家亦均按法美条约规定享受权益，如荷兰、比利时、丹麦、普鲁士、西班牙等。

2. 不平等条约与不平等条约关系

近代中国的不平等条约的根本特点是主权不平等，这一特点建立在“主权平等”的语境之上，是一种近现代的现象。主权的不平等体现在领事裁判权、协定关税等（此二点也是不平等条约中的最突出点）。因此，不平等条约并非一般的“城下之盟”，而是通过条约的方式对主权的侵害。

近代以来，中国在其传统场域内处理对外关系的特点是“言行一致”，而西欧各国则是“言行不一致”——尤其是其处理西欧国家内部关系与处理西欧国家对非西欧国家关系存在巨大差异，其中前者被认为是文明国家之间的关系，后者被认为是文明对野蛮的关系。

费正清认为，1842~1860年期间规范中外关系的并非外交关系，而是（不平等）条约关系；这是因为直到1860年中国才设立了专门的外交机构和人员，奉行基本外交原则行事。当然，这个观点有待商榷——1860年至1943年，规范中外关系的可能是一种“外交+条约关系”，因为这一时期的条约仍然是双方交往的重要框架，同时在形式上出现了外交来往（如使节等），但其不平等性注定了其实质上不能被认作是主权平等的外交关系。

二、第二次鸦片战争及其后果

（一）《南京条约》后的中西关系

1. 第一次鸦片战争后的中外状况

清政府费尽心思，试图将《南京条约》打造为“万年条约”——一经签订，英国人在万年之内都不会再生事。因此，在《南京条约》签订后，清政府秉持着一劳永逸的心态，仍停留在传统对外关系之中，这被有的学者批评为“不思进取”。实际上，希望在第一次鸦片战争后中国就此“觉醒”，确实是一种奢求——延续了几千年的成熟、有效的政治传统、思想体系，很难因一次事变而改变；仅当没有传统，或传统过于原始时，才有此种可能。

另一方面，中国对洋人得逞也心有不甘，官民均有报复心理；这实际上是没有从正面吸取教训。

英国方面，英国人认为有了对付中国的有效办法，即武力干预，从此益发骄横。

2. 五口通商

第一次鸦片战争后，清政府设立了“五口通商大臣”，其仍为钦差大臣模式，一般由总督兼任，处理开放口岸的涉外事务；中央仍无处理“夷务”的机构。

1843~1844年，五口依次开市。厦门、福州、宁波商务并不繁盛；1850年起，上海商业超过广州，广州洋行相继迁到上海；1845~1849年，英美法相继在上海建租界——作奸犯科、走私偷税、鸦片交易尽集于租界。香港一度成为鸦片集散地。英对华正当商品出口并无起色。

（二）第二次鸦片战争的起源

1. 广州入城问题

《南京条约》签订后，英方认为，“五口通商”指的是英商可以进入口岸的城市；而中方则认为英商仅能进入口岸，而不能进入城墙所围的城市。在开放的五个口岸中，四个口岸都对英商能否进入漠不关心，但唯独广州绅民坚拒英国人入城；英人以为是条约权利，非入不可。1843年起，璞鼎查等每年都与耆英交涉入城，因广州群情反对，未果；1847年，因英国人在佛山、广州附近被殴或致死，英人两次兵临广州城下，耆英拖延，准许两年后入城。

1848年，道光帝不满耆英处置，召其入京，命徐广缙、叶名琛为督抚；敕谕“疆吏众人在安民，民心不失，则外侮可弥。嗣后遇民夷交涉事件，不可瞻徇迁就”。

1849年，约定期限到，英人要求入城，徐叶认为“民心可用”，驳斥不许，并在广州对英绝市；英未做好进一步准备，作罢；朝野均认为是十年夷务最大胜利，但英人大怒。

2. 列强的修约要求

《望厦条约》有12年后贸易等条款可稍加变动的规定，英国强行援引“一体均沾”原则，于1854年提出全面修约，中国拒绝。1856年，美国领头修约，英法加入；修约要求成为战争的借口。

英国的主要修约要求就是开放更多口岸，尤其是开放长江，准许外国人前往内陆；此外，还要求准许公使进入北京，从而可以直接与中国的中央交涉。面对日渐猖獗的鸦片走私，英方还要求中国官方解禁鸦片贸易。

同一时期，俄罗斯也提出了修约。一方面，俄方同样希望前往宁波、广州等地进行贸易；另一方面，俄方希望修改《尼布楚条约》中关于双方边界的款项，获取黑龙江出海口。对于上述要求，中方全部拒绝。为达成修约目的，俄方在远东的中俄边境修建了大量据点；清朝政府管控能力弱、东北地区地广人稀（当时的清政府禁止汉人移民东北）都导致此行为未能被阻止。

3. 导火索

1856年，中方登上走私船亚罗号抓捕其上的水手，但英方坚称由于亚罗号在香港注册（实际上其注册已到期），故是英方资产。此事给了英方以战争借口。

同年早些时候，法国天主教传教士马赖在广西越界传教，被当地官员抓获并处死。此事即“马神甫事件”，给了法方以战争借口。

（三）战争经过和战时交涉

1. 战争过程与签订《天津条约》

1856年10月，亚罗号事件之后，英军开进虎门，第二次鸦片战争开始。1857年12月，英法联军陷广州，要求在上海谈判；中国拒绝，要他们回广州谈判。1858年4月，英法联军抵达大沽口；谈判未果，联军炮轰大沽，侵入天津城郊。

1858年6月，在武力威胁下，清政府派出桂良、花沙纳全权谈判签订《天津条约》；11月，又在上海签《通商章程善后条款：海关税则》。

2. 《天津条约》内容

中英、中法的《天津条约》满足了先前英法提出的所有要求，内容包括：

* 公使常驻北京；
* 外人可在内地游历、通商、传教；
* 增开通商口岸，长江开放；
* 修订税则；
* 赔款600万两白银；
* 条约以英文本为准。

中美《天津条约》内容包括：

* 公使每年可到北京一次；
* 军舰可在通商口岸巡查；
* 保护传教。

中俄《天津条约》内容包括东北勘界、通商口岸贸易、领事裁判权、片面最惠国待遇等。

3. 《通商章程善后条款：海关税则》内容

《通商章程善后条款：海关税则》的内容包括：

* 鸦片合法进口；
* 进出口货物关税值百抽五；
* 洋货运往内地，只纳2.5%子口税；某些洋货免税；
* 外国人帮办税务。

4. 英法联军占领北京与《北京条约》

咸丰帝批准《天津条约》后想修约，又令在上海换约。1859年6月，英法拒绝在上海换约；清政府随后退让，回到北京换约，但要求英法在北塘而非大沽登陆；英法认为这是清政府仍在将他们当作朝贡国看待（因为当时从北塘登陆是朝贡国进贡的路线），故执意北上大沽；僧格林沁阻击获胜。1860年7月，英法扩大战争，抵达北塘；9月，咸丰帝热河“木兰秋闱”；10月，北京陷落，英法联军火烧圆明园，《北京条约》签订。

在上述过程中，清政府始终以传统思维行事；此等传统之所以被坚持，就在于其一旦被突破就威胁到了清朝统治者的权威性。然而，面对北京陷落的危急状况，清政府也不得不签订《北京条约》。

5. 《北京条约》内容

中英、中法《北京条约》的内容包括：

* 赔款增加到800万两白银；
* 增开天津为通商口岸；
* 割让九龙给英国；
* 偿还以前没收的天主教财产，法国可在各地买地建造教堂；
* 准许中国人与英法人订约出国做工。

《北京条约》的签订，给清政府判断英法等西欧国家对中国的威胁带来了巨大影响。《北京条约》中提出了额外的要求，但并未保持英法联军对北京的占领，虽然这实际上是因为英法联军没有控制整个中国的能力，但这使得与外国人从未直接接触过的清廷贵族对英法的看法则有了一定改变，为之后的洋务运动埋下伏笔。

中俄《北京条约》的内容包括：

* 割让黑龙江以北、乌苏里江以东，共100万平方公里；
* 强加给中国俄国对西部边界的要求；
* 在库伦、张家口、喀什噶尔通商、设立领事，享有领事裁判权。

第三讲 近代对外关系的发端

2024.9.26 / 2024.10.10 / 2024.10.17

一、近代外交机构的设置

（一）清政府政策的变化

咸丰同治年间中国的内忧外患，以及第二次鸦片战争的结果，促使对西方国家较为熟悉的“洋务派”登上历史舞台。洋务派在中央有恭亲王奕、桂良、文祥等，在地方有曾国藩、李鸿章、何桂清、薛焕等。

除却对外战争的失败，当时中国内部也遍地战乱，如太平天国起义（1851）、捻军起义（1853）、陕甘回乱（1862）等。一方面，在经济层面上，战乱使得江南的部分大地主、富商逃往租界，后来也就成为了买办阶级的代言人；另一方面，在政治层面上，由于中央军队不堪一用，故“团练”（即地主的私兵）出身的地方军队在镇压内乱中发挥了重要作用，结果就是中央权力削弱、地方权力增强，这一后果影响深远。

这一时期，清政府的条约观念也发生了变化，从“权宜之计”变为了信守条约——清政府意识到，条约既已签订，就应按条约行事。

（二）列强对华政策的变化

第二次鸦片战争后，清政府接受了公使驻京的要求，列强的施压更为方便，可以通过外交手段保护其利益，不必时刻使用武力。此外，维持中国统一有利于英国的商业利益（英国无需在华领土利益，反而需要维护中国的统一以防止分裂势力威胁其商业运作，同时防止觊觎中国领土且与英国有重大利益矛盾的俄罗斯趁火打劫），也使其对华政策发生改变。

美国公使蒲安臣（Anson Burlingame）1864年提出了对华的“合作政策”，主要内容包括：列强相互支持，以维护它们获得的不平等权益；列强在清政府履行条约义务的前提下，支持其进行近代化改革，为剿灭太平军和其他内乱提供帮助；并以已经订立的条约为基准，约束在华商人和传教士的行为。

（三）近代外交机构的出现

1. 总理各国事务衙门的设立

1861年1月13日（咸丰十年十二月初三），恭亲王、桂良、文祥联名向在热河的咸丰帝上奏，提出要设立专管对外交往事务的机构。3月11日，总理各国事务衙门（简称“总理衙门”）在京师设立，负责在京的对外交往事务。

地方方面，在南北口岸各设大臣；北方三口驻天津，管理牛庄、天津、登州（烟台），南方驻上海，管理新旧开放的十二口事务。新开各口的关税，要求南北洋通商大臣会同各省督抚派专员管理，天津关税则要求北口通商大臣直接管理。对外交涉的情况，各省不但要上报总理衙门，而且相互之间还要通报。这一设置实现了一个突破，即地方官也可进行对外交涉。

此外，还在京师设馆培养外语人才；及时上报通商口岸商情和外国人办的报纸。

2. 总理衙门的职责

总理衙门总揽一切洋务，其负责的外交事务包括：

* 制定外交礼仪：觐见问题；
* 缔结和修订条约；
* 筹划派遣使节；
* 处理对外交涉。

需要注意的是，尽管总理衙门具备现代国家外交部的职能，但也具备其他与“洋务”相关的、现代国家各机构的职能，如商贸、基础建设、国防等。在这种意义上，总理衙门与内阁更类似。

3. 总理衙门的地位

在**中央政府**中，总理衙门虽然并非“六部”那样的较为正式的机构，但仍具有很重要的地位，其设置基本与军机处对等。因此，正如军机处（在事实上）是协助皇帝进行决策的机构一样，总理衙门是一个协助皇帝处理洋务的机构。

总理衙门是中央机构，**南北洋大臣**是地方机构，但两者间并无上下级关系。南北洋大臣皆由清廷指派的总督兼任，不受总理衙门支配，在某种意义上是“第二个外交部”。因此，总理衙门和南北洋大臣是协作的关系。

在具体事务上，总理衙门对**地方督抚**也并无领导权，双方仅有咨议关系，即地方督抚对外交涉要上报总理衙门，但不受总理衙门指挥。

**京师同文馆**于1862年建立，用于培养外语、近代科技人才。

清政府之前就有其海关，但其行政效率远不如欧洲国家的近代海关。于是，在外国人的推动下，清政府的新的近代海关**总税务司**于1861年建立，于1865年由上海迁到北京。第二次鸦片战争后，关税成为清政府的重要财政收入，清政府也依托关税进行洋务运动。然而，总税务司的大权一直把持在英国人手中，英国人赫德（Robert Hart）任总税务司长达46年。

4. 总理衙门的意义

总理衙门是中国近代外交在制度上的开端，也是洋务运动的标志之一。

二、缔约修约谈判与使团派遣

（一）缔约范围扩大

1. “条约国”增加

总理衙门设置后，与中国缔约的“条约国”也不断增加，如普鲁士（1861），丹麦、荷兰（1863），西班牙（1864），比利时（1865），意大利（1866），奥地利（1869），秘鲁（1874）等。

需要特别注意的一个国家是葡萄牙。葡萄牙不断试图扩大在澳门权益和占有区域。1849年起，葡萄牙不再缴纳地租，强行关闭了中国在澳门的海关，开始蚕食周围岛屿。1862年，中葡签订《中葡和好贸易章程》；1864年，中国要求修改有损主权的条款，恢复旧制；谈判于1873年中断，条约未生效。

19世纪80年代，基于洋务运动带来的财政压力，清政府希望在澳门推行“厘税并征”，即通过澳门合法进入的鸦片由海关一次性收缴关税和厘金，这一举措将利于中央财政（因为本来收归地方的厘金现在合并入关税，一同收归中央）。在这一背景下，澳门地位的问题就被重新重视。1887年，在赫德的牵线搭桥下，中葡签署了《中葡和好通商条约》，规定葡萄牙永驻管理澳门；未经中国首肯，永不得将澳地让与他国。

2. 外国在华影响的扩大

随着缔约范围扩大，外国在华的口岸增多，经济利益也逐渐扩大；教会势力扩张，教案频发。驻华的外国人纷纷对中国内政改革发表意见，如赫德《局外旁观论》、威妥玛《外国新议略论》等。

3. 中日缔约

1871年，中日签订《中日修好条规》及《通商章程：海关税则》，两者于1873年生效。两个条约规定：

* 互派使节；
* 互享领事裁判权；
* 口岸贸易，按对方税则纳税；
* 若与他国纠纷，中日彼此相助，或善为调处；
* 两国所属邦土，不得侵越；
* 无最惠国待遇条款。

尽管日方最初同样想仿照《南京条约》签订类似的不平等条约，但限于当时明治维新刚刚完成，日方内部尚有矛盾需要处理，故仍与中国签订了此条约，形成了对等关系。

（二）修约谈判

依据中英《天津条约》，签约十年后可就税则和通商条款修订。考虑到第二次鸦片战争就是由修约引起，故清政府高度重视修约，总理衙门为此做了充分准备。

1868年，英使阿礼国（Rutherford Alcock）提出多项要求，包括内河航行、内地设栈、开煤矿等。清廷认为开矿等项会影响内地人民生计，恐怕引起反抗，不想操之过急，但在扩大贸易方面作出一定妥协。1869年10月，中英签《新修条约》十六款和《善后章程》十款，又称《阿礼国条约》。条约主要内容有：

* 增开温州、芜湖口岸；
* 外国纺织品进口缴纳关税子口税后，在通商十口所在的省份免交厘金；
* 英商可雇中国木船行使内河，装运货物；
* 择两三地开矿采煤；
* 对中国的“让与”：增加鸦片进口税和生丝出口税；中国在香港设置领事。

然而，由于鸦片进口税和生丝出口税引起了英商不满，故英国未批准这一修约。

（三）使团派遣

1. 斌椿考察团

1866年，赫德因事需要暂时回国，清廷趁此机会提出令其同中方数人同去，以考察外国情况。斌椿考察团由五人组成，并非外交使团，只是参观考察团；其任务是把各处的“山川形势，风土人情，随时记载，带回中国，以资印证”。

斌椿考察团于1866年从上海出发，历时三个多月，游历法国、英国、丹麦、比利时、普鲁士和俄罗斯。最终成果是《乘槎笔记》。

2. 蒲安臣（Anson Burlingame）使团

第二次鸦片战争后，中国认识到不谙外情的损害，有意遣使，但苦于无人。就在此时，清廷注意到了美国人蒲安臣。恭亲王等对蒲安臣印象很好，认为他“处事平和，能识大体”；当时清政府对美国印象亦好，认为美国“最为安静，性亦平和”，因其未对中国动过武。

1868年，蒲安臣使团正式组建完成并出发。使团中有英法各一人，任协理；中国人约三十人，其中记名海关道志刚和礼部郎中孙家谷二人，同任“办理中外交涉事务大臣”，名位与蒲安臣相同。清廷对使团的指示有七条，其中重点有两条：蒲安臣有责任训练中国官员学习出使；重大事项必须报告总署，由总署决定。

1868年2月，使团从上海出发，相继访问了美、英、法、瑞典、丹麦、荷兰、普鲁士、俄、比利时、意大利、西班牙等国，历时两年多。蒲安臣于1870年2月在圣彼得堡病逝，使团转而由志刚带领。

在使团出使期间，签订了《蒲安臣条约》（即中美续增条约，或天津条约续增条款）。1868年7月，蒲安臣未经授权即与美国签订了这一条约，主要内容包括不干涉中国内政、愿意帮助中国创办近代工业、移民自由等。上述条约内容是由美国南北战争刚刚结束，而美国主要关注美洲事务，在中国本土利益较少，却又需要中国的劳动力所决定的。

条约的内容还包括在对方国家受教育互享最惠国待遇、可互办学堂、中国可向美国派遣领事等。1869年，总署在认为对中国无害的的情况下，批准了《蒲安臣条约》。在这一条约的影响下，1872年，清政府派遣第一批幼童赴美留学。

3. 崇厚出使法国

1870年春夏季，天津的育婴堂被民众怀疑“杀婴制药”，天津爆发了反洋教事件，即天津教案；法国领事丰大业（Henri Victor Fontanier）在此事件中向中国官宪开枪，被群众打死。为道歉，崇厚于1870年10月至1871年11月出使法国。

崇厚出使法国期间，适逢普法战争。1870年9月，拿破仑三世被俘，法兰西第二帝国随后垮台；1871年1月，法国国防政府投降；3月，巴黎公社起义爆发。这些事态使得法国政府无暇顾及天津教案一事，因此也未对此事进一步追究。

4. 正式派遣驻外公使

1876年，清廷任命郭嵩焘、刘锡鸿为出使英国的正副使，后兼驻法国公使；12月，任命已经在美国的留学生监督陈兰彬、副监督容闳为出使美国、西班牙和秘鲁的正副使；由何如璋、张斯桂为出使日本的正副使。1877年，任命刘锡鸿为驻德国、奥地利和荷兰公使。1879年，驻俄国公使崇厚在圣彼得堡递交了国书。

需要注意的是，在近代欧洲外交惯例中，并无“副使”这一职衔；此处清廷仍按照传统的“正副职”思路，设置了（正）公使与副使。清廷将正副使看作仅相差一级的官员，西方国家则将副使看待为公使的随员；这为公使与副使之间发生矛盾埋下了隐患。

第四讲 民族危机的加深与清朝外交的结局

2024.10.17 / 2024.10.24 / 2024.10.31 / 2024.11.7

一、边疆危机

（一）马嘉理事件和中英《烟台条约》

1. 马嘉理事件（滇案）

19世纪70年代，英国希望从西南进入中国腹地，考察云南、西藏等地，清廷于是向英方颁发了入境护照。1875年，英国驻华使馆翻译马嘉理引导英国探路通商队从缅甸进入云南后，被当地的反清势力杀死，即马嘉理事件。

2. 中英交涉

知晓滇案后，英使威妥玛借题发挥，提出六项要求：

* 派专人调查；
* 可再派一支探路队；
* 中国赔偿15万两银；
* 优待外国公使；
* 免除英商在正税（5%）和半税（2.5%）之外的任何负担；
* 解决近年来各地未结的争端。

总署仅接受前三项。于是，威妥玛又施加压力，提出更多要求：

* 派高官赴英道歉；
* 提解云南巡抚岑毓英赴京审讯。

随着威妥玛的外交施压，英国也派军舰赴华，中国最终屈从。1876年9月，双方签《烟台条约》，主要内容有：

* 马嘉理事件相关赔偿；派使节赴英道歉；
* 增开四口岸：宜昌、芜湖、温州、北海；沿江的沙市、湖口等六地，虽然不是通商口岸，但可允许英船停泊，卸货；云南边界开放通商；
* 扩大了治外法权的范围：“被告原则”“观审制”；
* 租界内废除厘金；鸦片税厘并征；
* 在另议专条中，给予英国进入西藏的权利。

3. 《烟台条约》的批准及影响

对于《烟台条约》，英国于1886年才同1885年签订的《烟台条约续增专条》一起批准。《烟台条约》的影响在于英国获得在西南进一步活动的权利。

（二）伊犁问题

1. 伊犁问题的由来

19世纪60年代初，新疆出现反清内乱。1864年，在英国的暗中支持下，浩罕国将领阿古柏侵占新疆。基于克里米亚战争后防止英国在亚洲腹地建立势力的目的，以及阿古柏政权反俄的性质，又考虑到伊犁沟通南北疆的重要战略地位，俄罗斯于1871年出兵占领伊犁，声称是替清政府“代守”。

在左宗棠军队平定陕甘回乱后，清廷面临着军事财政的权衡问题：以李鸿章为首的海防派主张加强海防，以左宗棠为首的塞防派则主张收复新疆。

新疆不复，与肢体之元气无伤，海疆不防，则心腹之大患愈棘。

——李鸿章

中国盛世，无不奄有西北，及其衰也，先捐西北，以保东南，国势浸弱，以底灭亡。……若此时即拟停兵节饷，自撤藩篱，则我退寸而寇进尺，不独陇右堪虞，即北路科布多、乌里雅苏台等处恐亦未能晏然。是停兵节饷，于海防未必有益，于边塞则大有所妨。

——左宗棠

清廷素来以“祖宗基业”看待新疆，结合历史经验意识到新疆对中原的安全保障作用，此时又认为“同治中兴”赋予了国家以上升势头，故最终决定支持塞防派收复新疆。1876~1878年，左宗棠收复了除伊犁外的新疆全境，阿古柏死。

2. 《交收伊犁条约》

1879年，崇厚在俄京签《交收伊犁条约》，其中内容有：

* 赔偿俄国“代收代守伊犁军费”500万卢布；
* 割让伊犁西部、南部领土；
* 俄商在中国的蒙古和新疆全境免税贸易；
* 增辟两条由陆路到天津、汉口的通商路线；
* 俄国在乌鲁木齐等地增设领事。

然而，崇厚并未得到清廷授权即签约，加之这份条约在通商等方面严重损害了清政府利益，因此清政府不承认这份条约的有效性，提出要重新签订条约。崇厚本人也因此而被捕并判处死刑，后经各国公使干涉才得以免罪。

3. 曾纪泽谈判修约

崇厚被捕之后，清政府派出了曾纪泽继续谈判修约。其秉承的原则是：边境问题上“持以定义，百折不回”；贸易问题上讨价还价；在赔款方面“从权应允”。

1881年，《中俄伊犁条约》签订，其中内容包括：

* 俄国交还伊犁绝大部分；
* 俄商只能到嘉峪关通商，不能去汉口、天津；
* 设立领事的地区也减至嘉峪关、吐鲁番两地；
* 俄商在新疆贸易，“暂不纳税”；
* 赔款增至900万卢布（合500万白银）。

4. 新疆建省

建省之前，新疆实行军府制。1762年，设伊犁将军，下设乌鲁木齐都统，伊犁、塔尔巴哈台、喀什噶尔参赞大臣；军队分驻北、东、南三区。当时，北疆和南疆实行不同的地方行政制度。北疆实行军屯垦荒，设镇西府、迪化直隶州，属甘肃布政司；蒙古族、哈萨克族聚居区实行扎萨克制。南疆仅有军队驻防，没有文官治理。

军府制的特点是中央控制与因俗施治结合；其弊端在于南疆中央控制力较弱，无法收取赋税，因此驻军军饷是内地各省的财政负担。

针对上述弊端，19世纪前期，魏源即提出设郡县，龚自珍提出设行省。1877年起，左宗棠多次奏请实施；与此同时，左军每复新疆一地，刘锦棠即设善后局，实际做了建省准备。收回伊犁后，新疆建省的时机已成熟。1884年，刘锦棠任甘肃新疆巡抚，新疆正式建省。

（三）传统封贡关系开始瓦解

1. 日本吞并琉球

在清政府以传统方式处理了西北问题的同时，东南问题却已无法在传统的框架内解决。而东南问题就集中体现在琉球问题上，

1609年，日本萨摩藩入侵琉球之后，琉球成为萨摩藩的附庸国。从此之后，琉球被认为是“两属”，即同时属中国与萨摩藩。在法理上，琉球国王接受中国皇帝的册封，因此是中国的属国；在实际上，萨摩藩对琉球内政具有较强的影响力，琉球又不得不臣服于萨摩藩。长期以来，中国与萨摩藩都知晓上述情况，但也都乐于维持现状——对于中国来说，琉球一直履行其作为属国的全部义务，而中国也对琉球的内政运作不感兴趣。

1868年，日本江户幕府倒台，明治天皇掌权，发动明治维新，日本从此开始了扩张之路。为了成为“东亚的中心”，日本的扩张重心放在了亚洲大陆上，中国首当其冲。1871年，日本施行废藩置县，萨摩藩也随之被废除，改为鹿儿岛县；同年，有琉球人漂流到台湾，被当地原住民（生番）杀害，即琉球事件。

琉球事件发生后，日本前来交涉。清政府基于传统东亚国际关系，认为台湾作为其领土，琉球作为其属国，两者之间的矛盾与日本无关。日本方面则以清政府称生番为“化外之民”为由，援引近代西方国际关系法则，不断向清政府提出交涉。在此事件上，西方各国支持日本的做法。

1874年，日本内部的激进派处于内外交困之中，于是铤而走险，选择入侵台湾。清政府考虑到海防尚未练成，又不希望因台湾、琉球而破坏了与日本的和平局面（清政府在这方面一厢情愿地认为中日生于同种，且日本也受西方压迫，所以双方应和好），故采取了软弱的态度，迁就日本，寻求和解，与日本签订《北京专条》：清政府方面赔偿了事，一部分给琉球的受害者，另一部分赎买日本在台湾建的营房；条约还称日本出兵是“保民”，日本以此认为中国默认琉球人是日本人。

1875年，日本禁止琉球向中国朝贡。针对此情况，清政府驻日公使何如璋向清廷提出了三种策略：上策是派兵船问责琉球，向日本表示姿态、施加压力；中策同样是施加压力，只不过不派兵船而是外交人员；下策则是劝阻日本，援引“万国公法”，或者让西方国家进行调停。以李鸿章为代表的清政府仍基于先前的考虑而未采用上中两策，日本激进派的冒险再度得逞。

1879年，日本把琉球群岛改为冲绳县；中国提出交涉，无果。至此，在事实上，日本已完全控制了琉球，琉球也已失去了独立地位。

1880年，日本来华谈判解决琉球问题方案，提出要将琉球群岛的宫古群岛和八重山群岛交给中国，而其余部分归日本所有；清政府认同这一方案，希望将宫古群岛、八重山群岛给琉球王国，以延长其国祀；然而，琉球王国以这两个群岛过于贫瘠，无法使国家自立，仍不免被日本吞并的命运，因而拒绝。与此同时，中国国内也有许多的反对意见，因此这一谈判未有结果。谈判之后，中国认为琉球问题没有了结，日本不予理睬。

谈判无果而终，意味着日本对琉球的占领一直没有法理上的依据。1943年，在开罗会议上，美国总统罗斯福曾向蒋介石提出在战后把琉球群岛归还给中国，但蒋介石并未重视这一点。

2. 处理日本侵朝问题

朝鲜一直以来是中国的属国。1875年，日本与朝鲜签订《江华岛条约》，日本在朝鲜建立了据点；这一条约的签订没有得到中国与朝鲜的重视。1879年后，为抵消日本在朝鲜的影响，中国敦促朝鲜向西方开放。1882年，在朝鲜实际掌权者闵妃的运作下，朝鲜效仿洋务运动，开展了“开化自强”，在此过程中也借助了一部分日本人的力量。

在朝鲜内部权力斗争和反日情绪高涨的共同作用下，朝鲜高宗的父亲大院君于1882年7月发动“壬午兵变”。清政府担心日本借机干涉，遂派遣新式军舰前去朝鲜，将大院君押回天津软禁，平定了乱局。然而，由于在兵变过程中有日本公使馆成员被杀害，日本在此后签订的《仁川条约》中规定要允许日本在朝驻军。

3. 法国占据越南

19世纪中叶，法国殖民者来到了越南。1862年，法国强迫越南签订第一次《西贡条约》，割让土地给法国；1874年，第二次《西贡条约》签订，法国声称承认越南独立自主，但实际上使越南成为法保护国。

1882年，法国扩大侵越。由于越南是中国的属国，且法国占领越南对中国构成了安全上的威胁，所以中国派兵进入越南；期间，中法曾进行了谈判，中国提出以维持中越传统关系且保障中国安全换取默认法国在越南的地位，但法国在越南北部与中国的边界问题上无法达成一致，于是谈判未果。1883年，法越签订《顺化条约》，越南向法国投降，法国取得对越“保护权”。

4. 中法战争

《顺化条约》签订后，中法在越南直接对峙。后续进行的双方在越南划分界线谈判无结果，法国于是试图以扩大战争解决。为了做好战争准备，清政府正式嘉奖中越边境的民间武装领袖刘永福，令云贵总督岑毓英进驻越北。1883年12月，法军进攻北圻清军，中法战争爆发。

1884年5月，李鸿章在天津与法议定《中法会议简明条约》：法国不索赔款，提出不明确越南地位、允许云南边境通商、清军撤出越北；清政府的代表李鸿章对此基本同意，但并未明确清军撤出时间。当时，清廷内主战派和主和派争论不休，加上慈禧太后发动第二次政变，军机处成员大换血，清廷内部十分混乱，李鸿章在事实上也无法敲定清军的撤离行动。6月，法国擅自至北黎清军驻地“接防”，遭拒，法军进攻，被击退；法提出撤军赔款要求，中国坚决反对赔款。

8月，法军进攻台湾，占基隆；后被中国守军击败。法就此再提赔款要求，中国拒绝。8月23日，法军袭击马尾，福建水师全军覆没；法军封锁台湾。8月26日，中国对法国正式宣战。

1885年3月，清军在镇南关等地击败法军，收复谅山；法国茹费理内阁倒台。然而，中国战场形势仍堪忧，财政拮据，议和要求占了上风。4月，中法于巴黎签《议和草约》，即停战协定；随即停战，中国撤出北越，法国停止封锁台湾。6月，《中法会订越南条约》签字，内容包括：

* 承认法对越南的保护权；
* 在中越边界开埠通商；
* 云南、广西边界进出口货物减税；
* 修铁路时向法国商量办理；
* 法国撤出基隆、澎湖。

虽然清政府的这一决策是相对理性的，但无论如何，这份条约依然使越南的地位改变了，也即中国与越南之间的传统关系瓦解了。

5. 英国吞并缅甸

1885年，英国第三次侵缅。1886年1月，英国宣布吞并缅甸；7月，中英订约，中国承认英国吞并缅甸，英国允许缅甸每十年向中国进贡。

（四）台湾建省

1683年，清朝统一台湾，台湾隶属福建省。18世纪初，有人提出在台湾设省。日本侵台、以及吞并琉球后，加强统治台湾的提议越来越多。中法战争时，台湾海防的重要地位日显。

1885年10月，清政府决定设台湾巡抚。1886年1月，刘铭传任台湾巡抚，整饬财政与军事。

二、民族危机的加深和清朝统治的末路

（一）深重的内忧外患

经过近半个世纪的战争与和平，西方逐渐意识到无法彻底地把中国变为其殖民地；然而，东方的日本却蠢蠢欲动。清政府的财政遭遇了危机，丝织品、茶叶等商品在国际上遇到了日本、印度等竞争对手。华北地区遭遇极端气候，黄河改道泛滥，农民的生存遭遇了威胁。

帝国主义侵略、民生凋敝、排外情绪严重——清朝面临着深重的内忧外患。而所有的这些矛盾，又集中于帝国主义侵略一者之上。帝国主义在中国内地渗透力最强的则是传教士：一方面传教士兴建教堂、公墓、育婴堂等设施，挑战了中国民众的传统观念；另一方面，一定等级的传教士有权直接与对应等级的官员见面（如大区主教可与巡抚甚至总督见面），官吏也烦于与传教士打交道。由此，平民与官吏的怨气常撒在传教士之上，造成了数量极多的教案。

然而，在传教士处积压的矛盾并未在中国与西方国家的交往中首先爆发，而是在与日本的交往中——在朝鲜爆发。

（二）甲午战争与马关条约

1. 朝鲜甲申政变及之后的局势

壬午兵变后，朝鲜提出与中国签订条约。1882年10月，中朝签订《商民水陆贸易章程》，解决了中朝双方在朝贡之外的商业往来问题。这一条约仍是在中朝传统关系的框架内签订，规定了中国在朝鲜具有领事裁判权。

当时，朝鲜内存在两个派别：开化党看到了中国在面对西方时的无力，主张用新的方式解决朝鲜面临的问题，因此依靠日本；事大党则主张维持与中国的传统关系，在内政问题上也比较保守。1884年，开化党发动甲申政变，企图夺权。然而，由于开化党缺乏民意基础，故政变仅持续三天就被袁世凯平定，开化党主要人物遂逃亡国外。

袁世凯平乱后，由于过程中存在中日的冲突，故双方在天津处理了善后问题。1885年，中日签订《天津会议专条》，规定中日在朝鲜权力相等，都可出兵朝鲜。1885年至1894年，中国为遏制日本的势力扩张，试图对朝鲜的内政外交进行控制，但未能达成目的，反而引起了朝鲜方面的反感。

2. 日本的战争借口

甲申政变失败后，开化党主要人物之一金玉均逃往日本。1894年，金玉均在上海被朝鲜的刺客刺杀，其尸体被引渡至朝鲜后被朝鲜方面凌迟。同年，朝鲜东学道发生农民起义，中日均出兵；起义平息后，中国要求日本撤兵，但日本拒不撤兵，要求朝鲜改革内政。日本的这一行为实际上是故意挑衅，是又一次冒险，目的就在于同中国摊牌。

李鸿章推行的政策是寻求列强调停，避免战争。当时，英国、俄罗斯都愿意调停。英国愿意调停，是为了在东北亚建立影响力，防止俄国扩张；俄罗斯愿意调停，则是因为其与朝鲜相邻，不希望看到日本在朝鲜建立影响力。然而，英国、俄罗斯又不希望在调停中日上耗费太大的成本：英国方面，日本同样可以作为英国影响力的延伸，成为对抗俄罗斯的桥头堡；俄罗斯方面，日本频繁向俄罗斯示好，称不会独占朝鲜利益。

清政府一心避战，于是答应了日本的要求，允许朝鲜进行改革，仅保留一些形式上同中国的传统联系。但这并不能消除日本一心开战的野心。

3. 甲午战争

1894年7月23日，日军占领朝鲜王宫，组织傀儡政府，废除中朝条约，驱赶中国驻军，甲午战争爆发。7月25日，丰岛海战发生，“高升”号事件发生。9月17日，黄海海战发生。1895年2月，北洋舰队全军覆没。

陆战方面，1894年9月，日军击败驻朝清军；10月下旬，日本越过鸭绿江，侵入中国。1895年3月，日本基本控制了辽东半岛，日军与北京仅隔一个山海关。

4. 《马关条约》

陆战的失利最终使清政府不得不考虑与日本议和，双方于1895年4月17日签订了《马关条约》。《马关条约》的内容包括：

* 中国承认朝鲜完全独立自主；
* 割让辽东半岛、台湾、澎湖列岛；
* 赔偿日本军费白银2亿两；
* 开放沙市、重庆、苏州、杭州为商埠。

根据《马关条约》，1896年，中日又签订商约，日本获得领事裁判权、片面最惠国待遇等特权。《马关条约》是清政府签订各种不平等条约至今，条款内容最苛刻的一份；《马关条约》的签订也标志着中国与日本的对等关系正式结束，中国的各类封贡关系也宣告终结。

5. 三国干涉还辽

1895年4月23日，俄法德分别向日本递交照会，要求日本放弃占领辽东半岛；日本于5月5日同意。俄法德与日本谈判，于10月19日达成协议。11月8日，中日据上述协议订约，中国以3000万两白银赎回辽东半岛。

（三）瓜分之祸

1. 1896年中俄密约

俄国带头干涉还辽，引来了中国朝野好感，清政府有了以俄制日的打算。1896年5月26日，俄罗斯沙皇尼古拉二世登基，清政府派李鸿章前去参与大典。期间，中俄两国签订了一份同盟密约，针对的即是日本：条约规定，两国在日本入侵时互相支援；战时俄国军舰可驶入中国任一港口；允许俄国在东北修铁路到达海参崴（中国东省铁路），由华俄道胜银行承办。

清政府签订此条约的初衷是寻找盟友，但事后证明这未能达到其目的，反而助长了俄罗斯在中国的扩张：例如，在修中东铁路一事上，俄罗斯以保障铁路安全为由在没有条约依据的情况下擅自驻军、设立行政机构、办报传教，这利于俄罗斯对中国东北的渗透。

2. 瓜分危机

1897年末，德国强占胶州湾，要求中国将其租借；清政府希望俄罗斯调停，但俄罗斯未准许，清政府只能答应德国的要求，于1898年将胶州湾租借给德国。德国强租胶州湾也被视为是德意志统一以来俾斯麦世界政策的起始。

德国租借胶州湾后，俄罗斯遂以自己调停为由强行要求租借旅大，并修建一条至旅顺的中东铁路支线。之后，法国强租广州湾，在粤桂滇有开矿权；英国强租威海卫，租新界，以长江流域为势力范围；日本将福建变作势力范围。

应注意“租界”与“租借地”的不同：租界虽被租让，但主权仍归中国；租借地则是租借国在租期内拥有当地的主权，对当地实施统治，相当于殖民地。因此，清末的情况是，列强以租借地为中心，将其势力范围扩展到一个甚至几个省，中国被列强瓜分了，清政府的统治已经风雨飘摇。

（四）义和团运动与辛丑条约

1. 义和团运动

随着德国以胶州湾为中心将山东纳入了势力范围，其大修铁路、传教办学的行为招致了当地民众与官吏的不满；加之清政府将协定关税的负担转移到民众之上，本就因黄河泛滥、蝗灾而生活困难的农民雪上加霜，于是农民将矛头直指列强势力。1899年，义和团开始出现。

当时，对于义和团运动，清廷内部存在两派：一派反对义和团，另一派则同情义和团。这在地方就体现为地方官员对义和团或剿或抚。对于反对、剿灭义和团的官员，义和团被称为“拳匪”；对于同情、安抚义和团的官员，义和团则被视为民间团练，其成员被称为“团民”。袁世凯主政山东后，主张镇压义和团；义和团于是转移至直隶京津地区，并在那里逐步壮大，清政府内也产生了一大批主张利用义和团的朝臣、亲贵和军官。

事后来看，义和团运动固然是非理性的，它没有一个科学的纲领，也没有一个严密的组织。但是，义和团运动体现了当时中国从下到上都在探索救国之道，更体现了中国人民巨大的潜力和自发反抗的意志——这也并非后世革命家推理的产物，而是当时列强的外交官员的结论。中国近代革命的基础在此显现。

义和团运动的始末还揭示了一件事：清政府应当退出历史舞台了。作为一个利于清政府的民意运动，清政府未能妥善利用，而是显现出“剿或抚”的矛盾，说明清政府完全没有能力发挥中国人民的潜力。

2. 八国联军侵华

对于列强而言，义和团的存在威胁到了他们的在华特权，于是它们要求清政府镇压义和团；1900年4月，列强发函要求清政府在4个月内镇压义和团，否则将亲自出兵镇压。5月底，八国联军在没有与清政府作任何沟通的情况下侵入北京。此时，北京内已满是围攻使馆和教堂的义和团。6月21日，慈禧太后以光绪帝的名义发布《宣战诏书》，向八国宣战。然而，与清廷中央方针相反的是，6月，上海道员与列强驻沪领事签订《东南保护约款》和《保护上海城厢内外章程》；闽浙、两广以及南方内地诸省也加入；这一行为虽然严重如抗旨，但并未受清廷追究。

8月14日，八国联军已来到北京城外。慈禧太后等人以“西狩”为名仓皇出逃，并试图与列强求和。次日，八国联军进入北京，之后一直占领北京直到1901年8月。列强占领期间，八国联军在北京内进行报复性的劫掠和杀戮，北京城内哀鸿遍野。

3. 美国的门户开放政策

1899年，美国国务卿海约翰分送英、俄、德、法、日、意第一次门户开放照会，旨在在各国瓜分中国的狂潮中维护美国在华的商业利益；列强对此有保留地接受。1900年7月，美国发出第二次门户开放照会，强调要保持中国的领土和行政实体。美国担心，如果瓜分中国后中国失去了中央政府，则中国各地的反抗之激烈将是列强难以处理的（如义和团）；其次，美国认为，当时中国内部存在强大的改革派力量，而这批力量是愿意与列强亲近的。对于第二次门户开放照会，列强予以接受。

4. 《辛丑条约》

1901年，清政府与俄英美法德日意奥西比荷11国签署了《辛丑条约》，其内容包括：

* 赔款4.5亿两白银，本息共9.8亿多两；
* 北京东交民巷划为使馆区，各国可驻兵保护，中国人不得居住；
* 拆除大沽炮台和北京到天津的所有炮台，外国军队驻扎京津沿线；
* 惩办与列强作对的官吏；
* 改总理衙门为外务部，列为六部之首。

在《辛丑条约》中，清政府此前一直坚持的列强不能对内部人事予以干涉的原则也被打破了，清廷彻底沦为了“洋人的朝廷”。

5. 俄罗斯侵占东北

1900年7~10月，俄国趁乱占据东北主要城市和交通线，造成了海兰泡、江东六十四屯惨案。1901年，驻俄公使杨儒与俄谈判撤军未果。

（五）清朝外交的结局

1. 东北改制

1897年，在俄国的支持下，朝鲜高宗称帝，建立大韩帝国，这是俄罗斯在东北亚势力的体现。1900年，俄罗斯在八国联军侵华期间入主东北，更增强了这一势力。为了对抗俄罗斯，1902年，针对俄罗斯的英日同盟建立。为了防止俄罗斯在中国东北一家独大，在英日的压力下，中俄签订了《交收东三省条约》，俄一年半内分三批撤军；在第二阶段，俄又节外生枝提出新要求，遭中国拒绝；俄遂重新占领沈阳。

在1904~1905年的日俄战争中，俄国战败，俄罗斯将南满铁路和辽东租借地让给日本。日本势力开始进入东北南部，即所谓“南满”。日本建立了关东州都督府、南满铁路株式会社、奉天领事馆。此外，日本效仿俄国故技重施，以护路为名在东北驻扎了关东军，这一行为同样没有条约依据。

在1907年和1910年，日俄两次签订密约，划定了两国的势力范围，规定日本不干涉俄罗斯在外蒙的行动，俄罗斯不干涉日本在朝鲜的行动。为在列强争夺中挽救东北，1905年，东北改为行省制度；徐世昌任总督，唐绍仪任奉天巡抚。

2. 外务部

在《辛丑条约》中，清政府被要求设立转办外交的外务部。在清末新政期间，邮政部、陆军部、海军部等原先由总理衙门承担职能的现代内阁部门也逐渐设立。

3. 列强分割陆权

在清朝末期，列强在中国划分了势力范围，随后开始抢夺修建铁路的权利，即分割路权。列强争抢路权是为了通过铁路扩张自己的势力范围。

4. 中国避免被瓜分的原因

无论如何，中国最终也没有被列强彻底地瓜分，这背后主要有三个原因：第一，列强之间互相竞争，中国彻底的分裂不利于任何一方在中国的商业利益；第二，以义和团运动为代表的反抗运动日渐激烈，地大人多，难以镇压；第三，中国是一个长期统一的国家，各地区深度融合于大一统制度之下，

第五讲 民国前期的外交格局与中国的“修约”努力

2024.11.7 / 2024.11.14 / 2024.11.21

一、民国初年的外交格局

（一）革命党人的对外政策

1. 湖北军政府的对外政策

1911年10月，武昌起义爆发，标志着辛亥革命全面爆发，清政府的统治被推翻。

革命党人的湖北军政府建立后，其对外政策包括：

* 所有中国前次与各国缔结之条约，皆继续有效；
* 赔偿外债，照旧担任；
* 所有外国人之既得权利，一体保护；
* 保护外国居留军政府占领之域内人民财产；
* 所有清政府与各国订立条约所许各国权利与所借国债，其事件成立于此宣言之后者，概不承认；
* 外人有助清政府以妨害军政府者，概以敌人视之；
* 外国人如有接济清政府可为战事用之物品者，搜获一概没收。

2. 南京临时政府的外交

辛亥革命发生后，1912年1月5日，南京临时政府发表《对外宣言书》。这一时期，南京临时政府还在争取各国承认、借外债、保护华侨权益等方面展开了对外交涉。

（二）恢复晚清外交格局

辛亥革命后期，形成了南北对峙的格局。清政府眼见镇压无望，遂推出袁世凯与南方革命党人交涉。最终，双方以清帝和平退位、保护清室、建立共和、袁世凯任大总统为条件达成一致，这不但促成了后来南北的统一，而且也防止了日本从中作梗搞“满蒙独立”。1912年2月12日，清帝退位。2月13日，孙中山辞职；2月15日，南京参议院选举袁世凯为临时大总统；3月10日，袁世凯在北京就职，南北统一。

中华民国建立后，在各大国中，美国首先予以承认。1913年10月7日，随着袁世凯被选举为正式大总统，另外13各国家也承认了中华民国。

（三）边疆地区交涉

1. 外蒙问题

历史上，外蒙于17世纪末臣服于清政府，这是在各边疆地区中较晚的。随着19世纪清朝衰落，俄罗斯开始渗透此地，拉拢当地王公。为了对抗俄罗斯的野心，清政府于清末发起了外蒙“新政”，希望增强对外蒙的掌控力。辛亥革命爆发后，俄罗斯趁机鼓动外蒙各势力，外蒙一批王公趁乱宣布独立，驱逐清政府在外蒙的官员，成立所谓“大蒙古国”，以哲布尊丹巴为“皇帝”。

1912年1月1日，孙中山代表南京临时政府发表了《中华民国临时大总统宣言书》，其中也回应了外蒙的“独立”，力图掌握对此事的解释权：

武汉首义，十数行省先后独立，所谓独立，对于清廷为脱离，对于各省为联合，蒙古、西藏意亦同此。

——《中华民国临时大总统宣言书》

南北统一后，北京政府采取了先稳定内蒙、再解决外蒙的策略。1912年4月22日，宣布取消藩属名称，不设理藩部门；理藩院改组为蒙藏事务局，任命内蒙贡桑诺尔布亲王为局长；对于内蒙各地参与叛乱者实行宽大政策。然而，民国政府也发现，与外蒙当局谈判与武力收复均不可行，只好拖延静观。

1912年11月，外蒙与俄罗斯私订协约，其中规定：俄国帮助外蒙维持自治秩序，帮助训练军队，不准中国军队进入外蒙；汉人不得向外蒙移民；库伦当局如果订约，不经俄国允许，不得违背“俄蒙协约”的条款。

在民国政府看来，这是国内的地方政府与外国私自订约，割让自身。于是，民国政府向俄罗斯提交了抗议照会。然而，由于俄罗斯的实力，民国政府不得不同意与俄国谈判解决外蒙问题。1913年5月，两国草签条约，随后交由参议院审议；但参议院予以否决，两国只好重新谈判。在谈判中，俄罗斯寸步不让。1913年11月5日，两国政府签署了《中俄声明文件》——这一文件属于政府间文件而非法律文件，因此可以绕过立法机关直接签署并生效——其中内容包括：

* 俄国承认中国在外蒙的宗主权（suzerainty），外蒙为中国领土的一部分；
* 中国承认外蒙的自治权；
* 中俄均不驻兵，不派文武官员，不殖民；
* 中国承认按照上述各条及1912年商务专条（俄、外蒙）由俄国调处明定中国与外蒙关系；
* 中俄在外蒙的利益及外蒙政治、土地等事宜，中俄要相商，外蒙也参预其事；
* 外蒙自治区域范围由前清库伦办事大臣、乌里雅苏台将军及科布多参赞大臣所管辖之境为限。

中俄已经签署文件，而牵涉到的外蒙还未参与其中。因此，1914年9月至1915年6月，中、俄、外蒙地方当局召开了恰克图会议。当时，中国内外交困，1915年初又面临“二十一条”压力，只得以“彼有实事，我图虚名”的方式与俄、以及外蒙地方当局签署协约，内容包括：

* 外蒙承认《中俄声明文件》，承认中国宗主权；
* 中俄承认外蒙自治，为中国领土一部分；
* 外蒙无权与各外国订立政治与土地关系之国际条约；
* 哲布尊丹巴呼图克图汗号由中华民国总统册封，外蒙公文用民国纪年并得兼用蒙古干支纪年；
* 中俄承认外蒙有办理一切内政及与外国订立工商事宜条约的权利；
* 中俄不干涉外蒙现有制度。

签约当天，袁世凯宣布册封哲布尊丹巴呼图克图汗，所有外蒙王公喇嘛爵位名号如旧，赦免所有参加外蒙“独立”的人。两天后，库伦活佛致电北京政府宣布取消“独立”。

2. 西藏问题

有关西藏的中英《烟台条约》签订后，1888年，英国发动了第一次侵藏战争。1890年，英属印度与西藏当局签订了《会议藏印条约》，中国承认英国对哲孟雄的保护。1893年，中英签订《会议藏印条款》，亚东开埠。

清政府中央对西藏的控制主要是通过金瓶掣签制度和驻藏大臣。清末时期，眼见清政府与英国步步妥协，已无法保护西藏，当时掌权的十三世达赖喇嘛遂转向了俄罗斯，俄罗斯自此开始了在西藏的活动，与英国展开博弈。甲午战争后，基于“以日制俄”的战略，英国在西藏的侵略更无顾及，于1903~1904年发动了第二次侵藏战争；西藏地方当局在英方胁迫下签订了《拉萨条约》。清政府主张这一条约无效，因为这是地方与外国擅自签订的条约；然而英方自始至终不与清政府交涉。

日俄战争之后，英国意识到俄罗斯在东亚势力的衰落，而德国强租胶州湾一事也吸引了英国的注意力，因此英俄在西藏问题上缓和。1907年，英国与俄罗斯签订了《关于波斯、阿富汗和西藏的条约》，划分了在亚洲的势力范围，这也被视为一战前三国协约形成的标志。

1906年，中英签订《续订藏印条约》，英方希望清政府承认对西藏的宗主权，而清政府坚持对西藏的主权，条约最终也确定了西藏属于中国主权范围内。清政府随后在西藏开启了改革，令川军入藏，兴办防务、财政、教育。十三世达赖意识到俄罗斯的衰落与英国的强大，于是转向英国，前往英国在亚东的商务办事处，与其合作，抵制川军。1910年，意识到这一情况的清政府宣布革去其达赖喇嘛之号；然而，不久之后，辛亥革命爆发，达赖趁机在英国支持下叛乱，宣布“独立”。

中华民国建立后，英国以承认民国为要挟，逼迫袁世凯政府承认西藏地位。1913年，民国、英属印度、西藏当局召开了西姆拉会议，要求区分所谓“外藏”“内藏”，均行使自治权。这一要求传到北京，上下一片哗然，1914年，中国拒签《西姆拉条约》。在这一情况下，英方擅自将西藏当局管辖的藏南地区划分给印度，即“麦克马洪线”。在此后民国政府对西藏的统治中，虽然驻军等制度都已废除，但中央进行金瓶掣签的核心制度仍得到了保留。

（四）善后大借款

1912年，英美法德日俄成立六国银行团，垄断对华政治借款，从而在向中国借出款项时提出苛刻要求。1913年3月，美国以六国银行团影响中国行政独立、违背门户独立政策为由退出六国银行团，实则是因为其无法渗透已由日俄深刻影响的满蒙地区，无利可图而退出。4月，在孙中山二次革命的压力下，袁世凯政府与五国银行团签订《中国政府善后借款合同》，借2500万英镑，以盐税作担保。

（五）一战时期的对外关系

1. 日本侵占山东与“二十一条”

1914年7月，第一次世界大战爆发。1915年1月，英军、日军击败了胶州湾的德军，日军占领了胶州湾。中国提出日军退出胶州湾，但日方以各种理由拒绝；中国希望英美等国调停，但英美等国忙于欧洲事务，且胶州湾之前就是德国的殖民地，所以态度也很消极。

1915年1月18日，日本公使直接向袁世凯提出“二十一条”，这一行为并未遵循公使-本国外交人员的等级惯例，而是由公使直接交给了国家元首，如此姿态无疑是傲慢的。“二十一条”的主要内容有：

1. 第一项——关于山东省4条；
   1. 中国承认日本继承德国在山东享有的一切权利，山东省内和沿海的土地、岛屿不租借给其他国家；
   2. 允许日本建设从烟台或龙口连接胶济铁路的铁路，开山东主要城市为商埠。
2. 第二项——关于日本在南满、东蒙权益7条；
   1. 承认日本在南满、东蒙的优越地位；
   2. 旅顺、大连和南满洲、安奉铁路租借期延长至99年；
   3. 聘用日本人为政治、财政、军事顾问等。
3. 第三项——关于汉冶萍公司2条；
   1. 公司由中日合办。
4. 第四项——所谓“保全中国领土”1条；
   1. 中国沿海港口和岛屿不让予或租借给其他国家。
5. 第五项——7条。
   1. 中国中央政府聘请日本人为政治、财政、军事顾问；
   2. 在中国内地设立的日本学校医院等，日本拥有土地所有权；
   3. 中日合办警察、军械厂，军械厂聘用日本技师，采用日本材料；
   4. 把武昌至九江、南昌，南昌-杭州，南昌-潮州的铁路建造权给日本；
   5. 承认日本在福建享有筹建铁路、开矿、借款的优先权，允许日本人在中国有布教之权。

“二十一条”完全暴露了日本企图掌控中国从基层到中央的狼子野心。对此，袁世凯知道万不可答应。因此，中国的对策包括：

* 拖延；
* 第五项不讨论，其他四项逐条交涉；
* 向新闻界透露谈判情况，利用舆论、民意施压；
* 向列强透露情况，争取国际支持（列强亦不希望日本独占中国利益）。

1915年4月26日，日方提出《最后修正案》；5月1日，中国提出自己的《最后修正案》，但日本并未接受。5月7日，日本将最后通牒交送北京政府，称第五项除了福建省的换文外，其余可以日后协商；一至四项限48小时按照4月26日的最后修正案答复，否则将采取必要的手段。5月9日，中国接受最后通牒。

5月25日，中日签订《中日民四条约》，包括《关于山东省条约》，《关于南满洲及东部内蒙古条约》等，涵盖了日本最后通牒的内容。在签订《民四条约》的当天，中国外务部发表了一份文件，阐述了条约签订的始末，表明此为胁迫下所签订。《民四条约》在国际法层面上是不合法的，因为它是通过胁迫而达成的。《民四条约》还打破了列强在华均势，显示了日本独占中国的野心。

2. 中国参战

日本在华的影响力与列强在华利益之间的争斗，就体现在中国参加一战一事上。当时，日本并不希望中国参战，因为这样中国就可以合理合法地要求日本归还胶州湾了。1916年1月，日俄签订了第四次密约；1917年，日本与美国、法国、意大利也分别签订了密约；两次密约规定了战后德国在太平洋上的各岛屿以及在中国的殖民地归日本所有。自此，日本转而开始支持中国参战。

在明面上，中国参战之争就体现在“府院之争”上。作为实权人物的国务总理段祺瑞要求大总统黎元洪对德宣战，黎元洪不肯。段祺瑞与黎元洪的矛盾随后层层升级，直到黎元洪要求免职段祺瑞，造成了宪法危机。段祺瑞于是策动八省独立，又经过张勋复辟等一系列情况后，黎元洪辞职。1917年3月14日，中国与德国绝交；8月14日，对德奥宣战。

1917年11月，日本与美国签订《兰辛-石井协定》。领土的接近产生国与国间的特殊关系，因此，美国政府承认日本在中国，特别在中国之与日本属地接壤的部分，有特殊利益。日本政府则表示无意对于其他国家的通商权利加以蔑视，遵守门户开放和在华工商业机会均等原则。这一协定可被视为美国的妥协，以及日本在华势力的巩固。

3. 皖系政府的对日外交

段祺瑞是皖系政府的代表人物。当时，皖系面对着黎元洪、冯国璋等势力的威胁，南方还有孙中山发起的护法运动，因此亟需借款。因此，皖系与日本达成了一次经济借款（因为政治借款已被五国银行垄断），即“西原借款”。

此外，日本还提出以山东问题换取更多紧急借款，日本要求胶济铁路中日合办，且以日款修建其他铁路；若中国同意，则日本还会将胶济线上的军队撤回至青岛（除在济南留下一部分外），还会裁撤沿线的警察与民政机构。对于如此“慷慨”的要求，皖系政府欣然同意。然而，这恰好是中了日本的陷阱，因为这就表明中国默许了日本先前的驻军、设立警察与民政机构的行为；先前中德曾达成“中国有权赎回胶济铁路”的协议，而在中日的这个交易中，“赎回”变成了“合办”，使中国再次丧失了收回铁路权的机会。

1918年3月，同盟国与苏俄签订《布列斯特-立陶夫斯克条约》，双方停战。日本在此时向中国提出，俄德既已停战，互不为敌国，则在俄罗斯西伯利亚的德国战俘将成为中日的共同威胁，因此双方应签订一个军事协定。日本的签约理由颇为天方夜谭，姑且不提战俘作为俘虏已经没有了战斗力，日本提出的“德国战俘”的事实就是错误的——西伯利亚的战俘多为奥匈帝国的捷克人。日本提出军事协定的实际意图是进一步渗透中国的东北、内蒙、新疆等地。

二、巴黎、华盛顿会议与中国外交

（一）修约与废约

1. 修约与废约对民国外交的意义

修约与废约是民国外交的主线之一，很大程度上关乎民国政府的合法性（因为辛亥革命的一个重要原因就是“清政府已经成为了洋人的朝廷，出卖了中国的权利”）。然而，修约与废约也有局限性——条约即使在法律上被废除了，也不能改变中国主权丧失的现实，因为外国在中国各界的影响、渗透、代理人（买办）是不能因条约的取消而消失的。

2. 修约与废约的契机

修约与废约有着国际与国内的契机。

国际契机是一战的结束。一战后，中国作为战胜国加入了国际联盟。更重要的是，一战导致列强分化，打破了对华一致行动的可能性。此外，十月革命后建立的苏俄公开了所有沙俄时期的秘密条约，使秘密外交名誉扫地，打破了协约国在其宣传中的正面形象。

国内条件则分为两方面。一方面，新一代职业外交官开始发挥作用，他们受过良好西方教育，熟悉国际法；专门从事外交工作，不介入内争；然而，他们的作用也有限，因为中国的实力依然有限。另一方面，国内各界开始施加要求取消不平等条约的压力。

（二）巴黎和会与中国外交

基于战胜国的地位以及伍德罗·威尔逊的声誉，中国对巴黎和会寄托了巨大的希望，因此有着如下目标：

* 收回战前德国在山东的一切权益；
* 取消“二十一条”之全部或一部：《废除民四条约说帖》；
* 取消外人在华之一切特殊利益：《中国希望条件说帖》；
* 结束德奥两战败国在华之政治经济特权：《中国提出德奥和约中应列条件说帖》。

在上述目标中，山东问题是最切合会议主题且合理合法的，但中国却并未能收回山东，这被视为巨大的外交失败。巴黎和会上的外交失败，导致了五四运动的发生。当时，中国外交官顾维钧向威尔逊反映此情况，而威尔逊则让中国先签订和约，日后在国联中解决山东问题；顾维钧大为失望。中国后来希望能对条约中与山东有关的部分予以保留，和会不同意；中方转为希望发表一个书面声明，表明不接受山东相关条款，和会再次不同意；中方再让一步，希望在签字仪式上发表一个口头声明，但法国外长又以签字仪式仅有仪式、无人会发言为由拒绝。最终，中国只能拒签《对德和约》。

拒签《对德和约》是维护国家尊严不可不为之举，也是外交上的必要手段。这一行为之所以必要，就在于一旦签约，就表明中国同意将山东交给日本；而不签约，日本就在占领山东一事上无法可依。

（三）对无约国的新政策和修约的开始

1919年4月28日，徐世昌颁布大总统令，宣布：“此后所有无约各国愿与中国订约者，当然以平等为原则。其脱离母国而另建立新邦者，亦当然不能承认其母国之昔时条约上各种权利。” 1919与1920年，中国分别与玻利维亚和波斯签订平等新约。

1921年，《中德协约》签订，这是中国近代与大国的第一个平等条约。协约规定两国互派外交代表，各自国民在对方境内接受当地法律管辖，互相给予国民待遇；关税由各国自行决定。《中德协约》的签订利于中国修约废约外交的进展，也促使中国舆论对德国的态度大为改观，德国在华的商业利益也得到了保护。

（四）华盛顿会议与中国外交

1. 华盛顿会议的过程及其结果

欧洲的问题已然解决，欧美开始将其目光转向在欧亚大陆最东端几乎独占了东亚的日本。英国开始意识到，英日同盟曾要针对的俄国、德国都已退出了东亚的争夺，东亚的角逐中只剩下了英、美、日三国，态势仿佛是英日联手针对美国一般，英国亟需改变这一情况。

1921年11月，美国召开了华盛顿会议。这场会议在事实上是针对日本的。中国同样参加了此次会议，目标是商定实行担保中国主权及领土完整的办法，争取国际上平等地位，例如：

* 取消不平等条约；
* 解决山东问题，取消二十一条。

会议通过海军条约承认了日本的大国地位及其在东亚的一部分影响力，并由英美等国施压，最终换取了日本的一定妥协，具体体现在山东问题的解决以及《九国公约》上。《九国公约》尊重中国的主权与独立，领土与行政的完整，确立各国在中国实行“门户开放”和“机会均等”的原则。《九国公约》没有改变中国受各列强制约、主权严重受损的状况，但修正了日本在一战期间对中国的胡作非为、企图独占的行为。

然而，对于“二十一条”的废除，在华盛顿会议上几乎没有进展。后来，是中国宣布“二十一条”没有在参议院通过，因此不能算作生效，“二十一条”才宣告废除。

2. 就中国问题而言对华盛顿会议的评价

华盛顿会议是由美国主导的，会议结果符合美国利益。对于中国来说，并不是平等的与会方，而是列强协调远东利益的对象。因此，会议在恢复中国主权问题上没有实质进展。华盛顿会议打破了日本对华的几乎独占地位，恢复了几个帝国主义国家对华的共同支配。

当然，从积极的一面讲，华盛顿会议也对中国有一定益处。在法律层面，在华盛顿会议的各文件中，各列强明确承认了中国的主权和行政独立；则之后中国的主权和行政独立受损害时，列强在法律上不能坐视不管。在政治层面，华盛顿会议形成了华盛顿体系，日本之后对中国的任何行动都是在破坏美国主导的亚太秩序，也正因此，在20世纪30年代日本侵略中国时，中国总是寻求美国帮助；虽然美国在提供帮助方面十分消极，但华盛顿体系作为一个工具，在对日交涉中还是起到了一定作用的。

三、北京政府的修约外交

（一）修约外交的出台

1. 修约开始

“修约”，即利用华盛顿会议承认中国独立主权的原则和国内爱国运动激发起来的民意，希望通过正常外交途径，修改不平等条约，改善国际地位。1925年6月24日，北京政府向北京公使团提交了要求修改不平等条约的照会；9月11日，中国驻国联代表依据《国联盟约》第10条规定，向国联大会提出修约案。

2. 废除中比条约

中比条约是中国政府第一次在面对另一缔约国公开、正式反对的情况下宣布彻底废除旧的不平等条约。起初，中比主张签订新的条约，而双方就“新条约签订后，旧条约是否生效”产生了矛盾：比方认为只要新约没有生效，旧条约就依然生效；中方则按照一般的国际法规则，提出在新条约签订后，若在六个月内没有生效，则旧条约自动废除。中比双方在这一问题上争执不下。

在谈判无果且国内舆论压力与爱国热情的共同作用下，中国于1926年11月6日照会比利时政府，宣布终止1865年条约。外交部公布《中比条约交涉终止宣言》，阐明了中国政府对不平等条约的态度：

溯自民国建立以来，中国政府即抱一种果决愿望，使中国在国际团体中，得与其他各国处于平等地位。

——《中比条约交涉终止宣言》

在作出此声明后，中国政府开始收回比利时租界。比利时就此事在常设国际法院向中国提起诉讼，常设国际法院认为旧条约依然有效，中比只得继续谈判，但依旧僵持不下。中比条约问题直到南京国民政府时期才得以解决。

（二）收回关税与法权

1. 关税会议

根据华盛顿会议《九国间关于中国关税税则之条约》，应在会议结束后尽早（三四个月内）召开修订关税的特别会议。然而，“金法郎案”却阻止了这一会议的及时召开——“金法郎案”指的是《辛丑条约》中清政府的庚子赔款以何种方式（白银还是各国货币）向各国支付的问题，法国当初确定清政府以法郎支付；而20世纪20年代，法郎大幅贬值，法国转而令中国以金法郎（先前法郎纸币的法定含金量）而非现价法郎支付；这会使得中国的赔款金额大幅上升，北京政府不应当答应。然而，当时北京政府急切地希望召开利益更攸关的关税会议，故最终与法国达成折中协定，以美元支付；“金法郎案”结束，关税会议可以召开。

1925年10月26日，关税会议在北京召开。出席者有中、英、美、日、法、意、比、葡、西、荷、挪、瑞典、丹麦十三国，十二国都是和中国有协定关税的国家。会上，中国提出实行关税自主办法：

1. 各国承认中国关税自主；
2. 在实行关税自主的过程中，裁撤厘金，最迟不超过1929年1月1日；
3. 过渡时期，加征临时附加税的安排；
4. 临时附加税自条约签字后三个月征收。

11月19日，会议通过了关于中国关税自主的决议：各国承认中国享受关税自主权利，允许解除各国与中国间各项条约中关税上的束缚，允许中国国定关税条例于1929年1月1日生效；中国同时声明同时期裁撤厘金。但是，关于过渡期征收附加税问题，各国反对，仅同意华盛顿会议确定的2.5%的附加税，其他争论不休；但此时北京政局动荡，段祺瑞下野，无限期休会，会议中止。

2. 法权会议

依据华盛顿会议《关于中国之领事裁判权议决案》，规定华盛顿会议闭会后3个月内由各个关系国派1名代表组成专门委员会，考察中国境内的领事裁判权实际状况和中国的法律、司法制度和司法行政现状，根据调查结果由各国自行决定是否有废除在华领事裁判权的条件。同样是因为“金法郎案”，法权会议推迟到1926年1月才得以召开。

从《关于中国之领事裁判权议决案》的措辞中，可以发现，列强是以“中国司法能力不足”作为享有在华领事裁判权的根据的，这显然不是一种尊重他国主权的行为。在文化上，这就体现了当时列强的“文明-野蛮”二元思维，也是20世纪种族主义的一个缩影。从这一点来看，法权会议就不可能有对中国有利的结果。

不出意料地，对于法权会议，列强态度消极。9月16日最，后一次会议通过《调查法权委员会报告书》，认为中国的法律和司法制度还没有达到“相当程度”，领事裁判权目前还不能取消。中国签署了报告书，在签署前发表了一个宣言，对领事裁判权没有能即时撤销表示失望和遗憾。

（三）中俄（中苏）关系

北京政府时期，修约的最大成就发生在中俄（中苏）关系上。而这主要也不是因为北京政府的努力，而是苏俄政府采取的政策。

1. 十月革命后中国的对俄政策与行动

十月革命后，中国对俄采取了一系列政策与行动；北京政府的地位（实力不足）与性质（反革命）决定了这些政策与行动并非独立的，而基本上都是与协约国同步的。

* + 1. 清理旧俄在华特权与所享的条约特权。1920年，停止旧俄使领待遇，中止领事裁判权，收管旧俄使领馆，收回俄租界市政，停付庚款；1922年，中国单方面修改中俄《伊犁条约》，停止执行新疆贸易免税条款。
    2. 收回中东路特权。当时的俄罗斯中东路护路军同样分为了两派，一派是旧俄罗斯中东路总办，另一派是工兵代表苏维埃，双方在中东路沿线对峙。中国政府随即遣散了后者，前者的势力则逐渐做大。面对这一情况，支持布尔什维克的中东路工人发动了罢工。北京政府遂于1920年2月又驱逐了旧俄罗斯派首领德米特里·霍尔瓦特。这样一来，中东路的主权在事实上收回到了北京政府手中，同时也防止了红军与白军在中国国内大打出手。
    3. 外蒙取消“自治”。1919年8月，外蒙王公表示愿意取消自治，恢复前清旧制。11月22日，徐世昌发布大总统令，宣布顺应外蒙王公之请，恢复旧制。并照会旧俄驻华公使，取消俄“蒙”条约和中俄“蒙”协定。

1921年2月，在白俄头领恩琴和日本的联合进攻下，库伦失陷，白俄恩琴策划了外蒙“独立政府”，白俄控制外蒙古。1921年3月，苏俄支持的蒙古人民革命党和“蒙古临时国民政府”在恰克图成立，要求苏俄援助。

1921年7月，苏俄红军在战胜白军恩琴部后，进入外蒙古。11月5日，宣布成立“蒙古独立国”，与苏俄签订条约。

2. 苏俄对华宣言与外交活动

**两次对华宣言**

1919年7月15日，苏俄副外交人民委员加拉罕署名发表了《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国对中国人民和中国南北政府的宣言》，于1920年4月在中国报刊发表译文。第一次对华宣言的内容包括：

* 废除与日本、中国和以前各协约国所缔结的一切秘密条约；
* 建议与中国政府就废除1896年条约（中俄密约）、1901年北京协议（《辛丑条约》）、1907至1916年与日本签订的一切协定（四次日俄密约）进行谈判；
* 苏维埃政府拒绝接受中国因1901年义和团起义所付的赔款；
* 苏维埃政府废弃一切特权，废弃俄国商人在中国的一切商站；
* 任何一个俄国官员、牧师和传教士不得干预中国事务，如有不法行为，应依法受当地法院审判。

1920年9月27日，苏俄又发表了《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国对中国政府的宣言》，即第二次对华宣言，内容包括：

* 坚决遵守第一次宣言原则，并据此订约；
* 重申不要庚款、不要治外法权等；
* 尽快建立正常贸易关系；
* 要求中国不支持反苏俄政府行动。

以前俄国政府历次与中国订立的一切条约全部无效，放弃以前夺取中国的一切领土和中国境内的俄国租界，并将沙皇政府和俄国资产阶级从中国夺得的一切，都无偿永久归还中国。

……

俄、中两国政府同意为苏俄需要另行签订使用中东铁路办法的条约；远东共和国也可参与。

——《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国对中国政府的宣言》

与第一次对华宣言相比，第二次对华宣言对中国提出了要求，如建立贸易关系、不支持反苏行动、就中东路订立新条约等，这是因为1920年9月时苏俄所面对的国内国际形势已经发生了巨大变化：第一次对华宣言时，中东路的工兵代表苏维埃已被遣散，掌握在旧俄罗斯势力手中，很有可能被协约国利用以阻遏红军，因此令中国收回中东路主权是一个相对更保险的选择；第二次对华宣言时，中东路已经由中国收回，苏俄基于战略需要与经济价值，则提出要另行签订中东路相关的条约。

应当注意，第二次对华宣言的内容并不能被解读为“苏俄政府承诺将中俄边界恢复至1860年之前状态”，这是第二次宣言是对第一次宣言的强调，而在第一次对华宣言中苏俄对要废除的条约的罗列中并不包括1860年《中俄北京条约》及之前的条约。另一方面，中国政府也并未有过“希望恢复1860年之前的边界”的政策取向。双方之所以不提出这一政策（自当时至今），主要是基于现实政治的考量——经过数十年的变迁，当地规模巨大的人口的民族成分已经发生了巨大改变，且已经形成了俄罗斯民族的政治认同；在这种情况下进行领土变更，显然是一个不符现实政治逻辑的行为。

**中俄使团互访**

1920年5月，中国张斯麐代表团（在无外交授权的情况下）访问莫斯科；同年8月，远东共和国优林使团来华。1921年12月，苏俄派遣裴克斯使团来华。1922年8月，越飞使团来华。

然而，由于这一时期中国的政策仍与协约国一致，故这几次使团来访都没有结果。当然，这也意味着，当协约国改变它们对苏的政策时，中国的政策也会随之改变。

**《中俄解决悬案大纲协定》**

1922年，苏联成立。在苏联成立前后，其已与一些西欧的资本主义国家建立外交关系（获得承认），中国的政策也因此改变。1924年，加拉罕来华，与北京政府就中俄（苏）之间诸多未解决的问题即“悬案”展开了谈判，双方就“先建交还是先谈悬案”问题争执不下，北京政府要求先谈悬案，苏联方面则要求先建交。随着苏联的国际地位日渐巩固，北京政府最终选择妥协。5月，双方签订了《中俄解决悬案大纲协定》，内容包括：

* 签字后，外交关系即恢复；
* 签字一月内举行会议商定解决悬案的详细办法，尽快完成，最多不超过会议开始后六个月；
* 在第二条所定会议中，将中国与帝俄政府所定的一切条约、协定、议定书等废止，另据平等公平精神和1919、1920年苏俄对华宣言精神重订条约；
* 苏联政府声明，前帝俄政府与第三方所订一切条约，如有损中国权益，概为无效；
* 苏联政府承认外蒙古为中华民国一部分，尊重中国在该领土内的主权；
* 一俟有关苏联撤退驻外蒙军队之问题，即撤兵期限和彼此边界安宁办法，在第二条所定会议中商定，苏联即从外蒙撤出一切军队；
* 在第二条所定会议中重新划定边界，未定前，维持现状；
* 苏联放弃庚子赔款，治外法权，租界等一切特权；
* 关税在订立商约时，两国根据平等、相互主义同时确定；
* 中东路纯属商业性质，有关中国主权事务全归中国管辖；中国可赎回中东路，具体赎路办法在第二条所定会议中商定；未解决前订立中东路暂行解决办法。

中苏会谈推迟至1925年8月26日才开始。8月27日，加拉罕返国，会谈无果而终。也就是说，在《协定》中作出的承诺均未在会议中直接予以解决。

在两次对华宣言与《协定》中苏联宣布放弃在华特权具有重要的法律意义。中苏建交也是中国近代以来第一个大使级外交关系（高于当时列强与中国普遍的公使级外交关系），促成了列强公使外交的瓦解。中俄协定的签署和中苏建交，给帝国主义压迫中国人民的不平等条约体系以沉重的打击，使中国人民从中看到了一种新型的平等国际关系模式，并以此作为反对列强在华特权斗争的有力武器，推进了中国废除不平等条约运动的发展。然而，中东路作为苏联的重要战略利益，对其的解决只停留在了路区问题的解决，其经营问题则回到了帝俄时期；同时，外蒙古问题也并未解决。

四、国民革命和南京国民政府初期的对外关系

（一）国民党改组后的对外新纲领

越飞与孙中山会面后，孙中山开始产生了联俄的想法。其基于的考虑是：第一，苏联宣称放弃在华特权，是一个“平等待我之国家”；第二，苏联的军事援助可以争取。