

片面最惠国待遇在近代中国的确立

郭卫东

曾有西方学者将片面最惠国待遇视为“在条约中具有最深远的后果并成为外国人在华享有一切让与权的主要根据的条款”^①。但对这样一项人所共知的重要条约特权的研究却相形不够，论者多限于一般性地转述条款内容，而对其在华确立的具体过程多语焉不详。仅据笔者所看到的材料，曾作为历史学家的蒋廷黻 50 多年前对该问题的研究仍是迄今为止最重要的研究。1931 年至 1932 年，清华大学教授蒋廷黻在《中国社会和政治学评论》上连续发表了两篇文章，提出片面最惠国待遇在近代中国的确立主要不是外国的勒逼，而是清政府主动出让的结果^②。有意思的是，蒋先生的观点在中外学术界有迥然不同的反响，他的观点在国际上十分流行，屡屡作为定论被权威著述引用^③；而在中国却少有回应。这大概是国人、外人不同的心理和立场所致。今天的学术环境和大大丰富的史料已允许我们用更理智平和的态度，更客观准确的描述来

① 菲利浦·约瑟夫：《列强对华外交》，商务印书馆 1962 年中译本，第 8 页。

② Tsiang T'ing Fu: The Extension of Equal Commercial Privileges to Other Nations than the British after the Treaty of Nanking. The Tsiang Documents Elipoo, Ke-Ying, Pottinger and Kearny and the Most Favored Nation and Open Door Poor Policy in China 1842-1844. The Chinese Social and Political Science Review. 1931, Vol. 15, PP. 422-444. 1932, Vol. 16, PP. 75-100.

③ 参见刘广京《19 世纪后半期的美国与中国》，《美中关系史论》，中国社会科学出版社 1991 年中译本，第 40-109 页等。

复原那一段历史，来检点在中西冲突的最初阶段有哪些值得我们记取的教训。

(一)

英国是最早策划在华享有片面最惠国待遇的国家。1940年2月20日，即鸦片战争爆发前夜，英国外交大臣巴麦尊曾指令赴华全权大臣：“你们应记住：女王陛下政府不想为英国臣民获得不同样给予其它每个国家臣民的任何专有贸易特权。”在同一时期英政府拟定的对华条约草案第5款中也专门列出最惠国问题^①。这年年底，中英在广州交涉，义律明确表示了英国政府的意图：“惟请从前曾经贸易数港，即粤省之省口、闽省之厦门、浙江之定海三处，开准英国商船任意开往买卖……此所云准予英船在数港任意往来买卖等情，并非求准英国商船止可如此，即各国商船，俱可一然，准为贸易。惟从此之后，倘再允外国之人，在此外别港开市贸易，亦当准许英民商船同然赴往”^②。这是鸦片战争爆发后英国对中国片面最惠国待遇的首次提出。

后来中英《南京条约》中却未见最惠国待遇的规定。原因在于英国暂时撤销了该特权的提出。英国政府曾精心为战争设计了两套条约草案，第一套草案包括有赔款、开埠、割让岛屿等要点。此案是英方的第一选择，其中的关键是割让岛屿。如果中方拒绝，便实行第二方案，以同意中国不割让领土来换取英国在华的另几项特权，片面最惠国待遇即是其中之一^③。江宁谈判的结果是，英国霸占了香港，所获取的权益甚至超过了第一套草案的设想。因此，

① 胡滨译：《英国档案有关鸦片战争资料选译》下册，中华书局1993年版，第537、552页。

② 佐佐木正哉：《鸦片战争の研究》资料篇，东京大学出版会1964年版，第32—33页。

③ 马士：《中华帝国对外关系史》第1册，生活·读书·新知三联书店1957年中译本，第337—339、703页。

最惠国问题被搁置。

《南京条约》对中国来说则是一枚难以下咽的苦果，且条约中的若干问题（如停战等）含糊不清，使清中央政府颇为担忧，1842年8月17、22日，道光皇帝连续发出上谕，除“权宜应允”《南京条约》外，又指示钦差大臣耆英、伊里布就未尽事宜继续同英方交涉。遵照道光指示，9月1日，耆英等向英全权大臣朴鼎查递交照会一份，其中第10条是：福州、厦门、上海、宁波四处口岸只对英国开放，它国照旧在传统口岸广州通商，如其它国家试图分享，“应由英国与之讲解，俾仍在粤通商，无致生事”^①。中国口岸是否向英国以外的国家开放，本属内政，实不必再与英国相商，耆英此举实在多余。

英方迅速作出反应，9月3日，朴鼎查专门针对中方照会第10条发出复照，断然拒绝中方建议，声称“英国政府在对华贸易和未来交往方面所要求的任何权宜和利益，没有一件会是他不高兴看到同样给予别国”^②。两天后，朴鼎查再发复照，重申“大皇帝恩准他国，均赴粤东外之四港口一例贸易，系英国所愿，毫无靳惜”^③。问题不仅止此，中英还在英军撤兵、英人在五口的特权、英舰留驻中国港湾等重大问题上产生分歧。《南京条约》刚刚签字，为避免双方关系再起波折，中英举行了江南善后谈判。这是一次鲜为人知而又十分重要的外交交涉，笔者有专文论及^④。由于双方在最惠国问题上未能达成谅解，所以，在后来形成的协议性文件《江南善后章程》中该问题没有被列入^⑤。伊里布曾有上奏：“夷酋朴鼎查曾有各国前来福建、江浙等处通商，中国但肯允准，该酋断不阻止，以求专

① 佐佐木正哉前揭书，第218页。

② 莱特：《中国关税沿革史》，商务印书馆1963年中译本，第66页。

③ 佐佐木正哉前揭书，第222页。

④ 参见拙作《“江南善后章程”及相关问题》，《历史研究》1995年第1期。

⑤ 《道光年间夷务和约条款奏稿》（手抄本），北京大学图书馆藏。

利”^①。朝廷接此奏报后，未置可否。这就是中英两国在 1842 年间就最惠国待遇进行交涉的全过程。

通观这一过程可以看出，清朝代表将本属中国内政的是否允许他国享有英人在华特权问题提出，与英国代表协商，是潜藏着极大危险的愚蠢举动，清政府与其它国家打交道，与英国何干，此举含有自取其辱的意味。但清政府决不允许他国分享英国在华所获新权益的立场则是异常明确和坚定的。此间英国的立场是：坚决不同意由英国出面“讲解”清政府不让他国至新开口岸贸易的原由，但是否给予他国与英人同等在华特权，由中国“恩准”，英国只是乐观其成。

但是，到 1843 年虎门条约交涉时，情况有了重要变化。这年缔结的《五口通商附粘善后条款》第 8 款规定：“向来各外国商人止准在广州一港口贸易，上年在江南曾经议明，如蒙大皇帝恩准西洋各外国商人一体赴福州、厦门、宁波、上海四港口贸易，英国毫无靳惜，但各国既与英人无异，设将来大皇帝有新恩施及各国，亦应准英人一体均沾，用示平允”^②。众所周知，这是片面最惠国待遇在近代中国的最早约定，其后，“一体均沾”成为所有侵华国家制定不平等条约时势必照录共享的“范本”。鉴于这一条款对其后的中国历史造成了极大的危害，有必要对其进行一番细致的探讨。

其一是所谓“上年在江南曾经议明”的问题。“上年”当指 1842 年，我们知道《南京条约》并未涉及最惠国条款，此处所指只能是江南善后交涉。过去，善后交涉隐约不明，这个含混表述也就存疑了一个半世纪。学者们要么熟视无睹，不加深究；要么存有疑问，又难以详考。现在，由于新史料的陆续披露，英国侵略者玩弄的含糊其词瞒天过海的把戏也当大白于天下。江南善后交涉确曾就若干问

① 《筹办夷务始末》(道光朝)第 5 册，中华书局 1964 年版，第 2530—2531 页。

② 王铁崖主编：《中外旧约章汇编》第 1 册，生活·读书·新知三联书店 1962 年版，第 36 页。

题(如英人在华司法审判权、商欠等)“议明”,达成协议,但另有一些问题只是协商,而未达成协议。谈判时中英往来照会各有 12 项交涉内容,后来被载入《江南善后章程》的只有 8 款,另有 4 项未列,其中包括最惠国问题,原因是双方未接受对方立场,此事仅只议及,根本不存在“曾经议明”。英方是将未曾议定的内容当作既定事实强加于人。

其二是所谓“一体均沾”的问题。如前述,江南交涉中,英方只是提出,如中国向他国开放上海四口,“英国毫无靳惜”,事情仅此,对中国主权尚未构成实际损害。但虎门条约却多出了一段关键性的“但书”,就是加入了以后各国在华特权,“英人一体均沾”的内容。此内容在江南交涉中不用说“议明”,甚至从未议及。为什么会多出?后来,耆英在奏报中讲了由来。最初的条约稿本没有这段话,这段话是在条约拟定后送交朴鼎查“复核”的最后关头由其添加,耆英曾就此派黄恩彤、咸龄向朴鼎查“诘询”,英方答复,税则和开埠已定,英国“断不敢另有所求”,清朝代表略感放心,索性将英人的保证再加一段“但书”,“但英人及各国均不得借有此条,任意妄有请求,以昭信守”^①。一段内容,两次添加,形成《虎门条约》最惠国条款。表面看来,双方互相牵制,各有约束,实际上中方的“但书”语义含糊,很难具体操作,英方的“但书”则规定明确。

其三是所谓“新恩”的用词。国际法认为,最惠国待遇一般只适用于通商领域,前此,中英关于最惠国的交涉也只是限于新开通商口岸的范围。但虎门条约中却用了一个概念模糊难以界定的“新恩”字眼,这就不仅仅局限于通商了,而是把所有列强在华取得的所有新的特权(政治的、经济的、军事的、外交的、文化的等等)都通通看作是“新恩”,要求分享,这以后,英国侵略者正是如此办理的。

① 中国第一历史档案馆编:《鸦片战争档案史料》第 7 册,天津古籍出版社 1992 年版,第 325—326 页。茅海建先生对此亦有精彩描述,参见茅海建《天朝的崩溃》,生活·读书·新知三联书店 1995 年版,第 515—516 页。

《虎门条约》缔结不久,当清政府与美国来华使团争执于是否允许美使进京问题时,英人立即提出,“闻米利坚欲求进京,倘蒙大皇帝允准,伊国亦当邀恩等语”,这可能是英人首次运用最惠国的特权,它使中国第一次尝到了最惠国的苦果,这件事倒使道光皇帝看出了一些底奥,认为英人“添出沾恩语句,预为地步”,是为了与他国“互相勾串,巧为尝试”^①。惜木已成舟。英国人用巧妙而又恶劣的手段在不知不觉间将片面最惠国待遇无限制地推向极致。

朴鼎查曾对最惠国的在华确立“自居有劝说之功”,美国人很不以为然,认为英国人在其中所起的作用十分有限^②。实在说来,首先用条约的形式使这项特权法律化、制度化的正是英国人,这项特权的主要原则乃至条约用语也是由英国人所确立。

(二)

“一体均沾”需要有第三国或更多国家的参与才有实际意义,美国的介入使片面最惠国待遇的在华实行成为事实。

由于英国业已获得诸多在华权益,美国只要取得“一体均沾”的条约认定,就能顺理成章地分享英国的特权。所以,鸦片战争时期,美国对华交涉的首要目标就是攫取最惠国待遇。

为及时了解并向国内报告中英冲突的最新消息,保护美国在华贸易,美国海军部派加尼准将(L. Kearney)率东印度舰队前往中国,1942年3月22日到达澳门,旋即打开了同广东地方当局接触的渠道。《南京条约》签定时,加尼的中国之行早已期满,但看到“合众国的利益在该条约里没有作出规定”,故而决定延期归国,因为他感到一支美国舰队的“存在,将会比任何其它措施更有助于获

① 《清宣宗实录》(十一),台湾华文书局版,第7089页。

② 泰勒·丹涅特:《美国人在东亚》,商务印书馆1962年中译本,第96页。

得一个有利的条约”^①。10月8日,向清朝两广总督祁顶表示:“我米利坚国,每年贸易算不得稀少,故敢请朝廷施恩惠顾,商人贸易,容其买卖,即同别国商人一样。”^②

对祁顶的答复,中外的有关记录两歧。美国学者丹涅特在他那本影响很大的《美国人在东亚》的书中指出“一个星期后,耆英(按:此处有误,应为祁顶。加尼报告称粤督为Ke,某些外国学者便将两个同样发音的名字混淆)答复说:决不令米国商人致有偏枯也。本部堂之心无他,惟有仰推大皇帝怀柔远人之心,俾中、外以信义相结,永久相安,俾商贾各得其利,百姓各安其生,共享太平之福而已,谅有同心也”。某些美国学者据此认为,从这时起,中国官员已将最惠国的特权给予美国,丹涅特甚至把这称作“加尼的最惠国协定”^③。丹涅特的引文出处注明来自清朝“军机处档案,道光二十二年十一月十一日祁顶单”。但查阅档案,却未见此单。见到的是祁顶内容不一的奏单,称加尼请求准许美人与英人“一体贸易”,祁顶与靖逆将军奕山、巡抚梁宝常商议后,答复加尼,让其“听候钦差大臣到粤,会同查核,再行办理”^④。据此看来,祁顶并未答复美国人,而是把事情推给即将到粤办理通商事宜的钦差大臣伊里布处理。所谓加尼的最惠国协定实际上子虚乌有。蒋廷黻先生对此曾有考证,迄今仍是不移之论^⑤。稍后,道光皇帝在知道美国人的要求后,谕令伊里布“总当循照旧章,不可有所更改”,并明确指示:“倘敢覬觐设立码头等事,务即剴切谕止,断不准稍有迁就。”^⑥以最高当权者的身份否定了美人的要求。

① 阎广耀等选译:《美国对华政策文件选编》,人民出版社1990年版,第7—8页。

② 卡卢舍:《美国太平洋贸易及对外交政策和大陆扩张的影响》(J. W. Carathers, American Pacific Ocean Trade, Its Impact on Foreign Policy and Continent Expansion, 1874—1886),纽约1973年,第100页。

③ 丹涅特前揭书,第94页。

④ 《鸦片战争档案史料》第6册,第483页。

⑤ 蒋廷黻前揭文。

⑥ 《鸦片战争档案史料》第6册,第567—568页。

在加尼公文交涉的同时,性急的美国商人干脆付诸行动。11月27日,美国商船径赴宁波要求通商,浙江宁绍台道鹿泽长回复,虽然英国获准在宁波通商,但具体章程未定,宁波还没有开市。至于美国,“向在广东贸易,应仍回广东”^①。12月16日,浙江巡抚刘韵珂又奏美船一艘由定海驶至三江口,声称“粤东风闻宁波地方,各国俱准通商,是以装载货物前来销卖。”^②这时,舟山仍被英军占领,定海等处尚停泊有英舰船40余艘,所以这条消息令清廷更为震惊,立即命令刘韵珂“严飭内地商民,毋许潜向该夷私售货物”,以此迫使美船离开,仍回广州贸易^③。在此前后,法国也派士思利(Cecile)领军舰 Erigone 和 Favoute 号来华。

这些突发事件虽然不大,但在新败不久的沿海官员中却引起了一些惊慌情绪,此类事今后肯定还会发生,是否对擅入新埠的各国商人和商船进行拦阻?是否给美人以同等权利?都需要统一而明确的处理办法。面对新情况,耆英、伊里布提出与道光皇帝不同的意见。

1843年1月3日,朝廷收到耆英的入奏,他直截了当地提出,“法穷则变,与其谨守旧章致多棘手,莫若因势利导,一视同仁。”这里,他提出了让渡最惠国待遇权的最重要的法理基础:一视同仁。他认为因此而担心各国会互相勾结是不必要的,“该夷远隔重洋,征派调发谈何容易。谓非与各夷勾通,暗相资助,臣实未敢深信。”道光皇帝对此深以为然,朱批“极是”。耆英认为如果不给各国同等待遇,将会促使各国“附于英夷,潜赴各口贸易,又孰从而觉察之。”使各国感激英国,结怨天朝,“从此夷与夷相结日深,而夷与我则乖违日甚,一英夷已足为害边疆,况合众夷而使之为一耶?此又不可不审(深)思熟虑也。”为了打消朝廷对允许各国至新开口岸会减少

① 《鸦片战争档案史料》第6册,第539—540页。

② 同上,第597页。

③ 同上,第658页。

粤海关税收的顾虑，其指出，美国等在闽、浙、江苏通商，对广东关税“虽不无短绌”，但它省“则有加增，挹彼注兹，仍于国课无关”；耆英还强调，一视同仁的政策将会起到以夷制夷分散外人势力的妙用，“可将聚集一处之夷船散之五处，其势自涣，其情自离，借以驾驭外夷，未始非计”^①。

两天后，伊里布的奏折也放在道光帝的案头。其立论跟着英无二，只准英国在新开口岸贸易，不准他国同来，“恐其船只衣服无甚区别，难以辨白准否”。更严重的是，如果阻止，可能促使他国和英国“串通一同前来商贩，我亦难于阻遏，反使惠出夷酋，而各国德在英国，怨在中国，亦为失算”^②。

耆英、伊里布是当时中国与外国打交道中地位最重要的官员，相继提出同样建议，不能不对道光帝产生相当的震动。耆、伊言词何其相似，入奏前是否互通声气，难以确查。但从这阶段两人联系的密切程度看，有可能。道光帝接到二人的上奏后，均批示“另有旨”，表明道光帝想就此问题进行一番慎重考虑。

1月7日，道光有了反应，颁旨伊里布。这份上谕比较重要。蒋廷黻先生认为它表明道光接受了耆、伊的意见，标志着清政府从这里开始已愿意主动给予各国最惠国待遇^③。蒋先生的论点在国外和港、台学术界有广泛影响^④。但通观这份上谕，却很难苟同蒋先生的意见。现引述如下：“各国同来商贩，若概行禁止，反被该夷影射蒙混，是恩在该夷，怨在天朝，诚为失算，伊里布所奏不为无见。但遽认其同来，难保英夷不以各国分得其利，又酿争端。著伊里布与该酋（朴鼎查）会晤时从长商办，妥为定议。”^⑤ 显见，道光的态度

① 《鸦片战争档案史料》第6册，第685—686页。

② 同上，第693—694页。

③ 蒋廷黻前揭文。

④ 李定一：《中美早期外交史》，台北传记文学社1978年版，第123—125页。另参考刘广京前揭文。

⑤ 《鸦片战争档案史料》第6册，第735页。

开始软化,但并没有完全接受耆、伊的意见,尚处在左右为难矛盾心态中,认为“中国在1843年1月即自动采取了门户开放、机会均等政策”^①,根据尚嫌不足。当然,这是清朝君臣关于最惠国待遇的最主要的一次讨论。

反映道光矛盾心态的还有他1月19日给耆英的另一份谕令。道光似乎对伊里布不大放心,命令耆英参与此事,同伊里布函商是否准许美国在闽、浙、苏通商,并强调“应于俯顺夷情之中,示以限制”^②。

道光皇帝的态度对中外均有影响。1843年1月加尼从马尼拉重返澳门,听说中国仅允许英人至新开四口贸易的政策并无改变,乃私询英国海军司令科克仁(T. Cochrane),科答以“各国应自为计”。时伊里布已到广州,加尼也只是在澳门观望,未提出交涉。2月,伊里布上奏:美国“并无乞请往各口通商,自因英夷税则尚未明定章程,是以意存观望。容俟查看夷情,随时酌办。”^③ 美国人想借英国人的手达到目的。不料,伊里布3月5日病故,继任钦差何时到粤不得而知。加尼只得再向祁项致函,代表美国总统“再一次声明,凡皇帝陛下给予他国商人的一切,本国元首也为他的商人作同样要求”。祁项回复美国人可以享受中英间关于在广州贸易的新章程,至于美人要进入新开口岸,他无权决定。加尼又提出另派“高级官员”与中国订约。祁的答复是:“象条约这样正式的东西殊无必要”^④。倘若在1月间清廷就已采一视同仁的政策,伊、祁完全没有必要如此踌躇和严词拒绝。4月21日,加尼即将返国,致函美国海军部长,称除了英船外,他不了解有任何国家的商船被允许进入新

① 李定一前揭书,第123—125页。

② 《鸦片战争档案史料》第6册,第747—748页。

③ 《筹办夷务始末》(道光朝)卷65,第27页。

④ 丹涅特前揭书,第95页。

开口岸^①，明确道明他始终未获得在华最惠国特权。

此间，清廷继续对无约国的商船至新开口岸贸易持严重关切，3月，美商船两次至吴淞口等地，企图进入上海贸易，遭拒绝。

情况直到1843年7月以后才发生变化。7月22日，中英《五口通商章程：海关税则》议定。27日，英商获准按新税则在广州通商。第二天，美国驻广州代理领事咯京(E. King)请求美国商船“玛丽·奇尔顿号”也按新章纳税，耆英同意。在广州一口按新章贸易，跟清廷的旧有立场尚无大的冲突。但8月1日耆英给咯京的复照问题就严重了，耆允许美商同享英商的特权，按新章程在五口通商^②。清政府坚持了一年的除英人外，不许外人进入新开口岸的禁令，被耆英一笔勾销，照会以钦差大臣名义发出，在外交上具有相当的权威性，可以视为美国在华获得最惠国特权的起步。但耆英的决定仍是其个人行为，没有通过中央政府。耆英似乎并没有把这事放在心上，9月5日，才将此事奏报朝廷，声称他向美国人“宣布皇仁，准照新章，在闽、广、江、浙五口输税贸易，以示怀柔”，还说，“仰蒙皇上一视同仁，自不致有异议”。耆英先斩后奏，在事关国家重大权益的问题上自作主张，但道光皇帝的批复更令人摸不着头脑。他一方面要求耆英“勿顾目前，总要筹及大者远者”，另一方面又授予全权，“议定后即行具奏”^③。道光好象还不明白耆英已经将这项权益拱手让给了美国人。9月20日，美国驻穗领事福士(P. S. Forbes)通知美国务卿，“我国同胞现在享有英国人所得的一切权益”^④，福士的根据也是耆英和咯京的往来照会。22日，福士接美国政府通知，美国使团将抵达中国，让其知照中国政府。福士求见，

① 戴维斯：《美国外交公文：美国和中国》(J. Davids: American Diplomatic and Public Papers: The United States and China)第1辑第1卷，学术资料出版公司1973年，第8—11页。

② 《美国领事文件：广州》第3册，1843年8月1日，转引自乔明顺《中美关系第一页》，社会科学文献出版社1991年版，第443页。

③ 《鸦片战争档案史料》第7册，第270—272页。

④ 丹涅特前揭书，第95—96页。

中方先命黄恩彤接见,10月2日,耆英、祁项又传见于“城外公所”,福士通报使团来华,要求安排进京,使耆英等万分震惊,当即回绝其要求。为安抚美国人,耆英当场再次“宣布皇恩,准其前赴各口,一律通商,一切章程,悉照英吉利办理”,并告知“广州早已开市,其余各口亦次第通商”,美使来华已无必要。福士表示:美国商人“准照新例在五口通商纳税,惠及远人,感激无即”^①。请注意这份时间表,约定最惠国原则的中英《五口通商附粘善后条款》是在同年10月8日才签字,而在此之前,美国人就已经由负有全权的清朝钦差大臣宣布享有此权益,也就是说,尽管在条约形式上,美国人获此特权晚于英国人,但从外交形式上来说,甚至要早于英国人。须知,英国人有一场战争作为背景,那么美国人呢?无怪乎,有美国学者要认为:中国对各国一体开放口岸,“其功既不在亨利·朴鼎查爵士,也不在加尼海军准将,而是在于中国人本身”^②。

大洋彼岸的美国政府并未料到中国政府会如此轻易地出让这项重要权益。1842年12月30日,泰勒(J. Tyler)总统向国会提交了关于中国局势的特别咨文,指出中国已经向英国开放了新的口岸,若能对各国“一体开放”,美国对华贸易“必然会大为激增”,并建议,派遣使节赴华进行交涉。这是美国政府第一份对华政策性文件。1843年5月8日,国务卿韦伯斯特(D. Webster)向对华交涉全权代表顾盛下达了非常详细的指示,规定赴华使团的第一位的任务是使“美国船只和货物按照英国商人享受的同样优惠条件进入这些口岸”^③。并要求顾盛“应该以坚决的词句和断然的态度表示,如果中国方面许给其它任何政府比给予美国公民的特权或商业便利更大,美国政府就会觉得无法和皇帝继续以友谊和尊敬的态度相处”^④。在福士把顾盛使团即将来华并要求安排进京的信息面告

① 《鸦片战争档案史料》第7册,第323页。

② 丹涅特前揭书,第96页。

③ 比米斯:《美国外交史》第2分册,商务印书馆1987年中译本,第144页。

④ 戴维斯前揭书,第1辑第1卷,第150—154页。

耆英后,1843年11月5日,清廷下令,严禁美国使节进京,但“谕以天朝抚驭各国,一视同仁”^①。本来,近代外交,使节进入交涉国首都为当然,清政府却以此为万万不可,他们认定外人来华目的在通商,所以,主动以最惠国待遇相让,以此阻止外人进京。传统观念使天朝的人们本末倒置,将本该给予的视作禁脔,将本该严拒的拱手相让。

1844年2月25日,顾盛抵华,3天后,致书代理两广总督程裔采提出要进京,在等待答复的日子里,美国驻英公使给他寄来一封信,转告美国商人已经获得如同英商一样的特权。4月13日,顾盛在进京要求被拒绝后,使用军事威胁手段,命令“白兰地湾”号军舰直冲广州黄埔,鸣炮示威,声称拒迎使节,是对其国家的侮辱,足以构成进行战争的理由,并宣称:美国政府已经决定增调太平洋分舰队来加强在中国海面的军事力量,该舰队即将到达。“白兰地湾”号舰长还表示要亲赴巡抚衙门“拜会”广东巡抚。对此,程裔采一方面责令美舰退出黄埔,另一方面重申美国商人无须条约便可以到各开放口岸通商,与英国享有同等待遇。顾盛入华前,美国政府交给他的最首要的使命就已经由于清政府的主动放弃而完成,所缺少的,只是一项正式条约的认定。

清政府在同美国的交涉中,曾筑有两道防线。第一道,可以对美国作出实际让步,但不与之缔结条约;第二道,坚决不允许其进入北京。在顾盛的胁迫下,只得撤除第一道防线,6月24日,耆英与顾盛开始中美条约的会谈。英国人通过一场战争才使中国人走到条约的谈判桌前,美国人只是通过外交手段就实现了这一目的。第二天,顾盛致书耆英:他本人放弃进京的要求,但若是今后其它国家的使节进京,也应给予美国使节同样的待遇^②。似乎对清政府作出重大让步,但有意无意地把最惠国待遇扩及政治和外交领域。

① 《筹办夷务始末》(道光朝)第6册,第2841页。

② 戴维斯前揭书,第2卷,第55、61页。

顾盛放弃进京的表示使清朝代表大大地松了一口气，耆英在复照中对顾盛的态度加以赞赏，并同意其要求^①。

6月27日，中方代表向美方递交了关于谈判的原则性意见，这份文件由黄恩彤起草，以耆英名义发出，文件说：“中国之待各国商人，不能有所偏，偏则各国人心不服，是以上年本大臣议定贸易章程（虎门条约），如撤销行商、革除规费、定税则、开五口及其余一切有益远商之事，大皇帝不待各国请求，即通行一体照办，此即一无所偏之明证，非专为英国贸易通商所定也”^②。不仅重申了过去的承诺，而且揭出其谈判宗旨：不偏不倚，凡是《虎门条约》给予英国人的特权，也无偏袒地给予美国及各国商人。

中美谈判，清朝君臣同样本末倒置，汲汲关注于使节进京问题，对于条约本身反倒不太在意，谈判期间，清中央几乎没有任何指示。是时，法国也派出使节来华准备商定条约，耆英急于在法国人到来之前结束中美会谈。谈判开始，耆英看到美方提交的条约草案，与《虎门条约》“约略相仿”，原打算“即以定议”，只是担心顾盛“先定条约，再行进京”，便“将所呈贸易各条分别准驳，逐加鉴商”^③，其意已不在条约的交涉，而成为一种疲惫阻遏外人的手段。当顾盛表示停止北上之后，耆英仍不放心，要求顾盛“不妨将国书呈出”，顾盛拒绝，“经过连日往复辩论”，决定以后若有国书，交由办理夷务的钦差大臣，但顾盛手中的国书仍未交出，耆英抱定“国书一日未交，则夷情一日未定，即使条约均有成言，是否北驶，仍无把握”，拒绝在业已议定的条约上签字。顾盛无奈，只有将国书交出，耆英当下将条约“钤印画押，并犒以酒食，示以恩信”^④。美方草案原有47款，最后商定为34款，改动的大多是一些枝节性的条文，事后，耆英向朝廷汇报谈判经过，说他对美方草案“其情理可通

① 《筹办夷务始末》（道光朝）第6册，第2834页。

② 朱士嘉：《十九世纪美国侵华档案史料选辑》上册，中华书局1959年版，第29页。

③ 《鸦片战争档案史料》第7册，第457—458页。

④ 《筹办夷务始末》（道光朝）卷72，第14—15页。

者，则详为指示，以破其愚蒙；其制度攸关者，则严加辩论，以杜其希冀；而文理难通之处，又不能不略加修饰，出以浅显，俾得了然无疑；计前后四异其稿，始克定议”^①。可谓大言不惭的过甚之词。

1844年7月3日缔结的《望厦条约》是中美关系史上第一个不平等条约，和《南京条约》不一样，它不是一个战争条约，它的形成，很大程度上有赖于“一体均沾”的原则。条约的第二款对最惠国待遇作了规定，使1843年7月后得到外交方式承认的特权又得到条约方式的认可；其内容则与《虎门条约》无异，美国成为在华享有片面最惠国待遇的第二个与约国。更严重的是，在华利益分享成了一种定式，继美国之后，各国也纷纷藉此与中国签订不平等条约。

(三)

近代中国的片面最惠国制度还有几点需要提及。

一、最惠国待遇，是主权国家之间互相给予对方享受本国给第三国的某些优惠，这里两条准则必须遵循，即平等互惠与范围的严格限定（一般仅适用于关税贸易，而不适用于其它涉及到国家主权的敏感领域）。近代中国存在的片面最惠国待遇则反是。如前述，在虎门、望厦条约中，最惠国的规定就已经颇为含混，但毕竟还列在《海关税则》的名目下。到1858年的中美《天津条约》又有新发展，该约第30款规定：“现经两国议定，嗣后大清朝有何惠政、恩典、利益施及他国或其商民，无论关涉船只海面、通商贸易、政事交往等事情，为该国并其商民从来未沾，抑为此条约所无者，亦当立准大合众国官民一体均沾”^②。明确地将最惠国待遇引入到“政事交往”方面。而且，1858年的规定已经没有了早期条约中关于受惠国不得凭借特权对中国政府“任意妄有请求”的约束。1903年的中

① 《筹办夷务始末》（道光朝）卷73，第15—16页。

② 王铁崖前揭书，第95页。

日《通商行船续约》第9款更规定；无论是过去还是将来，任何国家在华取得的特权，日本都要“完全无缺”地“一体均享”。将最惠国特权推向一切国家在华享受的一切特权，推向从过去到将来的一切时限。显见，该项特权在中国的确立，完全违背了国际法关于最惠国的基本原则，就此而言，它不仅是不公正的，而且是非法的。

二、最惠国得以确立的最早文件《虎门条约》中“上年在江南曾经议明”的定语是英方的捏造和欺世。国际法公认，错误和欺诈等均构成对条约有效性的否定。继英、美之后，相继又有16个国家获得这项特权，在最惠国的规定上，它们无一例外全部援引“英国版本”。殊不知，这项特权从一开始，其法律有效性就大成疑问。

三、蒋廷黻先生的观点略有偏颇，外人的巧取豪夺仍是最惠国权益外溢的基本原因。江南交涉时，中方首先提出不出让最惠国特权，是英方玩弄手脚才将其塞入条约。美国也是其索要在前，中国出让在后。但蒋先生的观点亦有值得注意之处，清政府的愚昧无知所造成的恶果不容小视，它使片面最惠国待遇提前在中国确立。《南京条约》本无此内容，是清政府在善后交涉中主动提起，给英人以借口，后又不加辩驳地使其载入条约。美国的情况亦复如此。在19世纪70年代以前，清政府对其它条约利权的出让十分关注，力争挽回，但对最惠国待遇等却几乎不加任何抗争地轻易出让。这除了缺乏常识，没有充分意识到这一利权的操诸外人之手将会带来多么严重的连锁恶果之外，还主要是由于清朝统治者的两种心理所致：一是旧式天子心理，仍局限于过去朝贡关系时形成的“施浩荡皇恩于普天之下”，“不使夷人稍感不平”的思维方式。二是以夷制夷的心理，既然已经开了先例，不妨统统给予，让其互争高下，借以居间控制。这当然只能是一厢情愿的想法，结果，反倒使列强形成“神圣同盟”，使中国在国际社会中处于孤立无援。

（责任编辑：谢维）

（作者郭卫东，1955年生，北京大学历史系副教授）