

悦”，认为向来中外交涉，广东、上海的官员互相推诿，“不得已而来京，如能设立专办外国事务处地方，则数十年求之不得”^②。英法公使的态度，自然也是奕訢等人决心设立总理衙门的因素之一。

三、总理各国事务衙门的设立

1861年1月11日，奕訢、桂良、文祥奏上“通筹夷务全局折”^③。他们在简略地回顾和总结了自“江宁换约”（即《南京条约》签订）以来，“夷祸”极烈的情形及历代“御夷”政策的经验教训之后，专就“目前之计”悉心参度，“统计全局”，酌拟了六条章程（下称“六条章程”），以为今后办理外交的对策措施^④。

六条章程首要的一条就是，“京师请设立总理各国事务衙门，以专责成”。具体的理由和设想是：“各国事件，向由外省督抚奏报，汇总于军机处。近年各路军报络绎，外国事务，头绪纷繁，驻京（指外国公使驻京）之后，若不悉心经理，专一其事，必致办理延缓，未能悉协机宜。”因此请设总理各国事务衙门，“以王大臣领之，军机大臣承书谕旨，非兼领其事，恐有歧误，请一并兼管。”并请另给公所办公。应设司员，“拟于内阁部院军机处各司员章京内，满汉各挑取八员，轮班入直，一切均仿照军机处办理”^⑤。章程的其余五条为：“南北口岸请分设大臣，以期易顾”；“新添各口关税，请分饬各省，就近拣派公正廉明之地方官管理，以期裕课”；“各省办理国外事件，请饬该将军督抚互相知照，以免歧误”；“认识外国文字通解外国言语之人，请饬广东、上海各派二人来京差委，以备询问”；“各海口内外商情并各国新闻纸，请饬按月咨报总理处，以凭核办”^⑥。从这六条章程的内容看，奕訢吸取了焦祐瀛、陈孚恩、徐启文等人的有关意见。两天后，此奏折递达热河行在，咸丰令惠亲王绵愉、总理行营王大臣、御前大臣、军机大臣“妥速议奏”。1月19日，绵愉等

奏复，认为“恭亲王奕訢等筹议各条，按切时势，均是实在情形”，请旨准照原议各条办理，“其未尽事宜”，应由奕訢随时“详议具奏，请旨遵行”^⑦。次日，咸丰颁布上谕，全部批准了奕訢所拟六条章程。唯一的问题是，上谕在“总理各国事务衙门”之间加入了“通商”二字，成了“总理各国通商事务衙门”。这引起了奕訢等人的疑虑，他们于接到谕旨的第二天，再次上奏，请省去“通商”二字。其奏中说：“查通商事宜，上海、天津等口既设有大员驻扎专理，臣等在京，不便遥制。况该夷虽惟利是图，而外貌总以官体自居，不肯自认为通商，防我轻视。”如外国使臣见有“通商”二字，必定误认总理衙门“专办通商，不与理事”，既多饶舌，又滋疑虑。“应请该酋等来询问时，告以臣等即系总理各国事务，并一面行知礼部，铸造关防，拟节去‘通商’二字。嗣后各处行文，亦不用此二字，免致该夷有所藉口”^⑧。咸丰本来没有限制奕訢外交权力的意图，之所以加上“通商”二字，主要是由于在他及其亲信大臣的心目中，外交与通商不分，成了习惯用语的缘故。焦祐瀛请设“办理通商处”的建议他们还记忆犹新。同时，在批准设立总理衙门的上谕中，还任命了崇厚与薛焕两个通商大臣，这更使得咸丰把外交与通商混为一谈了。因此，在接到奕訢的上述奏折后，咸丰立即朱批“依议”。自此总理各国事务衙门乃得以名正言顺地设立了。

1861年3月11日，奕訢派员从礼部领到铸好的“钦命总理各国事务关防”，即刻开用，知会吏部等各衙门及通商各省督抚、南北通商大臣，并照会英、法等国公使。一些官私文书，如光绪朝《钦定大清会典事例》、李慈铭日记等，都以总理衙门关防开用的时间作为其设立的日期，显然是错误的。

鉴于设立总理衙门还有许多细节问题，所以奕訢等人在1861年1月底又拟定了总理衙门未尽事宜章程十条（下称“十条