

# 北京政府外交行政機構的演變\*

唐啟華\*\*

## 前言—北京政府外交部的淵源

外交在近代中國居於十分重要的地位，為應付排山倒海而來的西方列強勢力，清季開始設立專門處理外交事務的機構。早期的總理衙門在清廷中央政府中，法定地位較弱；但是從光緒 27 年（1901）外務部起，到民國北京政府外交部，都是首席部，民初內閣總理辭職，例由首席部總長代理揆，可見外交事務在清末民初的重要地位。

外交機制是由機構、人員和策略多種要素組合而成。外交活動是通過外交機制的運轉而進行的。北京政府外交部在近代中國外交機構演變史中，居於承先啟後的關鍵性地位。它承續清季總理衙門、外務部，在組織及人事上有大幅度的現代化改革，對日後南京國民政府外交部奠下扎實的基礎。

傳統中國雄踞東亞，以天朝上國自居，視周圍小國為藩屬，並無近代西方式平等主權國家間的外交觀念。明、清之際歐人東來，也須遵照中國之「朝貢制度」，先自居為藩屬國貢使，才能進行貿易，因此並無所謂外交機構。清朝以禮部及理藩院處理藩屬國朝貢事宜，視貿易為羈縻懷柔遠人的手段，多所限制，並指定西洋各國於廣州一口進行。中英鴉片戰爭之後，道光 22 年（1842）「江寧條約」規定：雙方國交平行。清廷仍將對外交涉事務交兩廣總督兼欽差大臣負責，

---

\* 本文主要取材自筆者，北伐時期的北洋外交—北洋外交部與奉系軍閥處理外交事務的互動關係初探，刊於台北國史館《中華民國史專題論文集（第一屆討論會）》（1992 年 12 月）。及筆者指導，張齊顯撰，北京政府外交部組織與人事之研究，中興大學歷史研究所碩士學位論文，2000 年 10 月。

\*\* 政治大學歷史研究所教授

視之為地方事宜。迨英法聯軍之役後，咸豐 8 年（1858）中英天津條約規定英使可駐京師；咸豐 10 年（1860）中英北京條約後，英、法、美、俄等國公使相續駐京，清廷終於在次年設立「總理各國事務衙門」，是為近代中國第一個主管外交事務的中央官署，並於光緒年間陸續派遣使節常駐各國，中國開始有近代意義的外交。但是總理衙門受到種種限制，基本上仍是傳統封建機構，未能發揮西方國家外交部的功能。尤其受到宮廷政治角力影響，恭親王失勢後，同治、光緒年間中國外交常由直隸總督北洋大臣李鴻章負責，總理衙門淪為閒曹。

光緒 26 年（1900）庚子拳亂發生，八國聯軍攻入北京，次年清廷被迫簽訂「辛丑和約」，列強要求改組外交機構，清廷乃改總理衙門為外務部。外務部組織疊床架屋，人員多非專業，但已比總理衙門接近西方外交機構，取消若干封建禮儀的不便，建立領事制度，釐定出使制度，制定外交規章，在清末幾經修正，其典章制度已為日後外交部打下現代化的基礎。

## 一、北京政府外交部的成立與改革

辛亥革命後，中華民國臨時政府於民國元年 1 月 1 日在南京成立，孫中山被選為臨時大總統。臨時中央政府共設立九部，其中外交總長職權為：「管理外國交涉，及關於外人事務，並在外僑民事務，保護在外商業，監督外交官及領事」。此外交部組織接近法國制，設有秘書處、外政司、商務司、庶政司、編譯司等。南京臨時政府僅存在三個月，且未獲任何國家承認，但其外交部採納西方國家現代化的外交架構，對不久之後北京外交部的改革，多少有示範作用。然而北京外交部的人事主幹，乃承續前清外務部而來，首任外交總長陸徵祥熟諳法國式西方外交體制，他建立的外交部與南京臨時政府外交部，組織上雖有相似之處，但不應太過強調兩者間的傳承性。

民國元年 2 月 12 日，清帝宣佈退位，3 月 10 日袁世凱在北京就任中華民國第二任臨時大總統。袁氏向參議院提名唐紹儀出任內閣總理，3 月 13 日臨時參議院同意唐氏任命案，並通過臨時政府各部暫行官制通則，設十部，將外務部改為外交部。唐氏提名陸徵祥任外交總長，獲通過。陸徵祥（1871-1949）上海人，京師同文館出身，清末歷任駐俄使館翻譯、參贊，駐荷、俄公使等職，嫻熟法文，通曉近代外交知識，為近代中國第一位職業外交官主掌外交者。陸氏回國就職

前，向袁世凱提出三條件：一、外交次長應為一長於英文者，並建議由顏惠慶擔任；二、陸氏不向其他部會推薦人，也希望其他部會不向外交部推薦人；三、外交部應歸總長指揮，別人不得干涉。在袁世凱完全答應後，陸氏才回國就任。

陸氏就任後，致力於按照西方國家外交部方式組織北京外交部，奠定民國外交部的根基。首先參酌法國制度釐定《外交部組織章程》，設總長一名主持部務，設次長一名協助。日常事務由一廳四司負責，即總務廳、外政司、通商司、交際司及庶政司，此外設有秘書處及參事室。陸氏注重外交人才之培育，制定三原則：一、外交人員均要經過考試；二、選舉標準要打破省界；三、多選通外國語者。部內外之推薦人選，不合此三原則者，絕不接受。並依此三原則將駐外使領館改為專業機構，由職業外交官出任。清朝時所有出使大臣都加欽差銜，可直接上奏皇帝，不受總理衙門或外務部節制；而且出使大臣多非職業外交家出身，對使館事務一手包辦。陸徵祥大力改革，駐外公使、領事及使領館館員，都要經北京外交部委任；使領館須按年度編造預算，按月匯發經費；並建立駐外使館定期彙報制度。地方涉外機構方面，外交部在各省設特派交涉員，各重要商埠設交涉員，使其成為外交部直屬機構，將晚清督撫地方外交事權收歸中央。在外交部人事任命上，陸徵祥為破除清末舊官僚沿襲的弊病，於6月11日將外部舊員一律免職，僅留下65名人員留部辦事，另從他部調用部分人員；基本上仍以前清外務部人員為班底。外交部組織與人事在民國元年多次變更，到10月8日外交部官制正式頒布，共設總長1人，次長1人，參事2至4人，秘書4人，司長5人，僉事每司不逾8人，主事員額最高不得逾80人。

民國元年陸徵祥的改革外交部，使中國外交機構在北京政府時期，建立了現代化且合理的模式。組織簡單而合邏輯，責任確定而單一；使領館也一改前清使領獨攬大權及濫用私人的弊病，建立外館定期彙報制度，使外交部與駐外使領館間，有指揮明確的現代化關係。尤其在建立職業外交官制度，及培養外交人才上，使北京政府時期外交部人才鼎盛，外交官素質整齊。至此，中國外交機構已漸完備，日後南京國民政府外交部基本上沒有多大的更改。

## 二、北京政府外交權的演變

民國元年 臨時約法 採責任內閣制，大總統權力受國會牽制，而實際政

策由國務會議決定，大總統有關外交的命令須得外交總長副署。袁世凱於民國 2 年 10 月 10 日就任第一任正式大總統，藉故解散國民黨，使國會陷於癱瘓，於次年元月召集約法會議，5 月 1 日公佈實施 新約法 ，改行總統制，外交權集於大總統之手。

民國 5 年袁氏行帝制，改稱洪憲元年，但遭反對，於 3 月 25 日取消帝制，6 月 6 日袁死，黎元洪繼任總統，恢復 臨時約法 ，8 月國會重開。次年張勳復辟，國會再遭解散，不久亂平，總理段祺瑞不肯恢復國會，另行選舉出所謂「安福國會」，選出徐世昌為大總統。引起孫中山率舊國會議員南下廣州護法，中華民國因法統爭執，南北分裂。

民國 11 年直奉戰爭後，段祺瑞失勢，直系控制北京政府，徐世昌下野，黎元洪再任總統，恢復民國六年被解散的國會。次年，黎氏被迫下野，國會於 10 月選曹錕為總統，並制定公佈 中華民國憲法（通稱曹錕憲法）。這部憲法採內閣制，但給大總統較 臨時約法 大的發揮空間。國務員雖由總統任命，但向國會負責。在外交權方面，大總統可任免外交官，對外宣戰，但締結條約須經國會同意；而有關外交的命令也要得外交總長副署，國會權力相當大。這部憲法因係由曹錕賄選之所謂豬仔議員制定，不孚眾望，並未產生實際效力。

民國 13 年第二次直奉戰爭，直系戰敗曹錕下野，國會也遭解散。段祺瑞被推為「臨時執政」，11 月 24 日段氏就職，並公佈 中華民國臨時政府制 ，臨時執政擁有總統、總理及國會的權力，相當獨裁。後因受各方壓力，於次年 12 月增設國務總理，但仍直屬於臨時執政，外交權自然由段祺瑞掌握。

民國 15 年 4 月段氏因內戰下野，控制北京之實權人物張作霖、吳佩孚都集中注意力於軍事，北京政府有一年兩個月沒有國家元首，也無國會，由內閣總理顏惠慶、杜錫珪、顧維鈞等攝行大總統職權，即所謂「攝政內閣」勉強支撐中央政府門面。直到民國 16 年 6 月 18 日，張作霖組織軍政府，就任大元帥，成為北京政府最後一位國家元首。依據 軍政府組織令 大元帥總攬大權，任命國務員輔佐執行政務，是則外交權由大元帥掌握。

總而言之，北京政府的外交權，由 臨時約法 、 新約法 、 中華民國憲法 的條文看，國會代表民意監督行政。實際上，掌權的實力軍人們，常不尊重法律，任意解散國會，任用私人擔任國務員；國會議員也常迎合當政者，修改憲法條文。北京政府外交權的實際情況，不能僅從條文上理解，必須由歷史個案研

究中歸納。袁世凱執政時期，因他本身在清末辦理過外交，深知外交之重要性，執政時對外交權之把持較為直接。但也因此他對外交官之尊重，也遠超出日後之執政者。其後當政者，多不願與外國人打交道，許多歷史學者指出，北京外交部在處理外交事務上，有相當的自主性與一貫性。因為北京政府時期，列強在華利益廣布，影響力既深且廣；北京政府之存在，依賴列強之承認，而列強控制的海關「關餘」更是北京政府主要財政支柱，控制北京的實力軍人們，不敢得罪列強，必須靠外交部與列強打交道。因此外交部得以保持人事上的獨立性，實力軍人不大干預外交部人事。外交官也常以職業外交官自許，努力追求國家利益，超然於內黨派政爭之上。外交官聲望高，如顏惠慶、顧維鈞等多次出任內閣總理，甚至暫攝國家元首。加以當時實力軍人不能控制輿論，對外交部受民意支持的收回國權方針，至少在表面上不會反對。所以北京政府時期外交部的頗具獨立自主性與專業決策權力，在執行攸關國家利益，全民一致支持的「國策」時，較少受到實力軍人的干預，在這一點上超過日後國民政府時期。

但是實力軍人常設立自己的外交機構，謀求本派系、短期的利益，有時會出現「二元外交」的情況。例如，掌權者常設立如「外交研究會」、「外交委員會」、「外交討論會」等組織，作為外交決策諮詢機構。而割據一方的實力軍人，也常在自己的軍事指揮組織中設立「外交處」，與列強交涉機密事務。如張作霖在天津「安國軍總部」下設有「外交處」，自有外交代表與列強外交人員來往。這是北京政府外交的一大特色。

### 三、北京政府外交部的組織

北京外交務的組織，可分外交部本身組織、任務編組及附屬機構、駐外使領館及地方對外交涉機構四大部分，以下分別敘述之。

#### （一）外交部本身組織

民國元年 10 月 8 日外交部官制正式頒布，11 月 27 日各科劃分成立。

總務廳—機要、文書、統計、會計、庶務五科。外政司—國界、詞訟、條約、禁令四科。通商司—商約、保惠、實業、權算、商務五科。交際司—國書、禮儀、接待、勳章四科。庶政司—教務、護照、出納、法律四科。另有電報處附

設於機要科；收掌處、圖書館、印刷所、閱報室等附設於文書科；檔案房附設於統計科；繪圖處附設於國界科；監印專官以收掌處值日員兼任；大總統禮官由禮儀科兼任。

民國 3 年 7 月 10 日，大總統令改正外交官制，裁撤庶政司，職務歸併各司；擴大總務廳權限，外交部經費管理，各項收支之預算決算及會計事項，均歸其辦理等等；使總務廳成為部內行政之唯一機關。改組後共設司長 3 人，秘書 4 人，僉事 36 人，主事 60 人。

民國 10 年初，國務院以當前官制官規多不適用，修訂中央官制。外交總長顏惠慶以歐戰告終，中國與各國交涉極為紛繁，條約問題尤亟待整理，外交部舊有三司實不足分配處理工作，於是有 10 年 5 月 7 日之改制。增加條約司，職掌國際聯盟、訂訂及修改條約事宜。另外交部編制擴大，各司之分科也有調整。僉事增為 40 人，主事 80 人。除總務廳各科仍冠以名稱外，各司各科只稱司第幾科。當時總務廳設典職、文書、統計、會計、庶務、出納等六科；及收掌、學務、圖書、閱報等四處。政務司設六科，交際司設四科，條約司設四科，通商司設六科。

至民國 26 年 5 月，因北京政府財政困窘，為節省經費，實行裁併機構裁汰冗員。外交部總務廳及各司都裁撤數科。6 月，張作霖就任軍政府大元帥，7 月 12 日公佈新官制，外交部組織又有重大改變，裁撤交際司，增設情報局，政務司、通商司職掌擴大，整個外交部編制縮小。計廳長 1 人，司長 3 人，局長 1 人，秘書 8 人，僉事 36 人，主事 60 人。

除固定的組織編制外，外交部內逐漸形成分工、協調與決策的機制。自民國初年外交部遇有重要外交大事，總長、次長和有關司長便會開會商討對策，後來逐漸制度化。部務會議無固定日期和議題，民國 8 年設立部務會議處，由次長、參事、司長、秘書出席，各科科長遇有須討論事件，亦可參加。但參事、司長、秘書應逐日到會議處接洽部務，將每日所收文電，擇要送交會議處，由會議處逐條討論，若有認為應召開會議者，送次長決定開部務會議日期。會議以次長為主席，次長不克到會時，由首席參事代行；會議時，司長如因事缺席，可由幫辦代理。此外，外交事務關係複雜，同一事常牽涉數司，同一國常同時交涉數事，為協調各部門兼的工作，民國 7 年訂定各廳司辦事互相接洽辦法，將各司之間相互接洽與分工的問題，訂立標準。民國 16 年 6 月進一步成立「參司辦公室」，每日上午 10 至 12 時，由參事、司長及陪聽會晤之秘書集會辦公，一切收發電文都須

經由該辦公室過目，再分配各司辦理。

## （二）任務編組及附屬機構

外交部尚有一些任務編組及附屬機構，前者有：

1. 俄事委員會：民國 9 年 12 月 10 日公佈 俄事委員會章程，次年 6 月 24 日修正，由外交總長聘任會長、副會長，派部員充會員、事務員等。執掌關於俄事對外接洽事項；與俄代表交涉事項。
2. 條約研究會：民國元年外交部即設有條約研究會，由伍朝樞主持。因財政短絀次年裁撤。民國 15 年 11 月 3 日，因與列強進行多項修約談判，再度組織。執掌：專為研究現行條約及籌義改訂新約各事項；由外交總長兼任或聘任會長，另聘副會長、會員數名；派部員任事務主任、事務員。
3. 和約研究會：民國 9 年 9 月 13 日設立，宗旨為：「研究討論此次和平條約應辦事宜，即將來應在國際聯合會提議事項，以備本部及各機關採擇施行」。設會長、副會長由外交總長呈請大總統派任，書記長、會員由外交總長聘任委派。

外交部的附屬機構有：

1. 清華學校：光緒 31 年（1905）清廷以美國退還超收之庚子賠款用之於教育，宣統元年（1909）9 月開辦「遊美肄業館」，次年因學校位於清華園更名為清華學堂。民國元年改名為清華學校，由外交部派任校長，由外交總長、次長直接管理校務。民國 6 年成立「清華學校董事會」，以更有效率的使用經費，永續經營。民國 14 年成立正式大學。直到民國 18 年國民政府才將清華改隸教育部。
2. 俄文專修館：清光緒 25 年（1899）東省鐵路督辦大臣許景澄以俄國在東北修築鐵路，交涉事繁，為培訓俄文人才，在北京創設東省鐵路俄文學堂，經費取於俄華銀行利息，成為同文館以外專門訓練俄文人才的機構。民國元年仍由外交部委派校長，旋與教育部商定，以該學堂作為高等專門學校，改名「俄文專修館」，成為外交部培訓俄文人才之所，畢業成績優良者可入外交部研習；研習表現優良者，可列名外交部官員候補人選。

## （三）駐外使領館的組織及演變

民國初年繼承前清使領館，清帝宣佈退位時，照會各國：政府改組期間駐外使節暫改稱臨時外交代表。次年各國陸續承認中華民國後，才改稱中華民國公使。民國元年 11 月 27 日公佈之 中華民國使領各館暫行章程，當時共有十四個駐外公使館，十二個總領事館，十四個領事館。基本上，將前清二等駐使改稱

公使，頭等、二等、三等參贊改為頭等、二等、三等秘書，書記官改稱隨員，書記生改稱主事。

民國 5 年（1916，洪憲元年）3 月 2 日公佈 外交官領事官官制，將使館分為大使館及公使館兩級，事實上，當時只有公使館。北京政府曾於民國 10 年將駐英顧維鈞、駐美施肇基，11 年駐英顏惠慶，14 年駐德黃郛等公使加全權大使銜，事實上仍是公使。整個北京政府時期，只有在蘇聯設有大使館，但大使未赴任。民國 6 年 12 月 15 日公佈 使館人員服務條例，明確規定公使對館員指揮監督之權責。清朝出使常有一名公使兼使數館者，北京政府時期瑞典、葡萄牙、墨西哥、古巴、丹麥都先後派任常駐公使，僅餘挪威、巴拿馬兩國，分別由駐瑞典、古巴公使兼任。

除使領館外，尚有派駐國際組織代表。光緒 31 年（1905）清廷派駐荷蘭公使陸徵祥兼保和會專使，是中國最早派遣國際組織代表。民國 9 年中國正式加入國際聯盟，北京政府派駐英顧維鈞、駐荷唐在復為全權代表，出席國聯第一屆大會。11 月顧、唐二氏在日內瓦設立「國際聯合會全權代表辦事處」，但當時非正式機構，直到民國 11 年顧維鈞任外交總長時，於 9 月 28 日頒布 全權代表辦事處組織章程，國聯辦事處才成為正式機構，且為雙館制，由秘書長負責處理處內一切事務。民國 12 年裁減為一大館編制，民國 14 年再恢復為雙館制。辦事處初設於日內瓦，後遷至倫敦、羅馬使館，民國 15 年以後才常駐日內瓦。

綜觀北京政府時期駐外使領館性質，已脫離清朝派遣欽差大臣模式，改為直屬外交部，職權明確之現代化機構，為日後南京政府駐外機構，建立良好基礎。當時外交部對駐外使館十分重視，經常徵詢意見，反而日後南京國民政府對駐外使館則較不尊重。惟因北京政府財政困難，駐外使領館薪水經費，常有拖欠，造成駐外人員許多困擾。

#### （四）地方對外交涉機構

清末封疆大吏多兼總理衙門大臣銜，各自辦理外交，庚子拳亂時，地方大吏甚至與列強「東南互保」；外務部時期試圖將外交權收歸中央，取消督撫兼銜，但因中央微弱，成效不彰。民國成立後，努力統一外交事權，2 年 1 月 8 日公佈

畫一現行中央直轄特別行政官廳組織令，規定地方辦理交涉機構，如交涉員、視察員、特派員等，全改為中央直屬機構，與地方政府相合作而不相統屬。5 月

21 日外交部頒布 外交部特派各省交涉員及各埠交涉員職務通則，畫一各省設特派交涉員，置外交部某省交涉署，負責辦理全省外交事務；各通商拒埠設交涉員，置外交部某埠交涉分署，負責各埠交涉事宜。兩者皆向外交部負責。北京政府先後在直隸（天津）、奉天（瀋陽）、熱河（承德）、吉林（吉林）、察哈爾（張北）、黑龍江（龍江）、山東（歷城）、河南（開封）、江蘇（上海）、安徽（蕪湖）、福建（閩侯）、浙江（杭縣）、湖北（武昌）、湖南（長沙）、陝西（西安）、新疆（迪化）、四川（成都）、廣東（番禺）、廣西（倉梧）、雲南（昆明）等二十省區設置交涉署，下分總務、交際、外政、通商四科辦事，科長不逾 4 人，科員不逾 8 人。交涉分署設置於營口、安東、遼源、煙台、重慶、汕頭、瓊洲兼北海、九江、廈門、長春、哈爾濱、延吉、依蘭、寧波、溫州、宜昌兼沙市、瓊瑋、呼倫貝爾、江寧、蘇州、鎮江、阿山、伊犁、喀什噶爾等二十四處，下分三科辦事，科長不逾 3 人，科員不逾 7 人。

北京政府雖努力將地方外交權收歸中央，但因袁氏凱死後，北京政府本身衰微不振，交涉署及交涉分署實際上仍受外交部及地方長官之雙重領導，並為節省經費，各埠交涉員多由海關監督或道尹兼任。此外南方廣州政府控制省份，交涉員由廣州政任用。在對外交涉案件中，若中央與地方利益衝突時，交涉署往往偏袒地方。所以北京政府時期，外交權收歸中央在袁世凱死後只是空話，多數交涉員成為地方實力軍人之附庸，仍是清末地方自辦外交局面，直到南京政府時期，中央權威日益確立後，才逐漸改善。

#### 四、北京政府外交部的人事

清朝末年在處理外交事務時，由於傳統科舉取士制度限制，沒有職業外交家，常是臨時委派欽差大臣辦理，駐外使節也一概由大臣保舉；他們對外交事務不熟悉，對外交涉時常判斷錯誤，損害國家利益。到外務部時期，部員仍多由別部推薦改授，缺乏外交經驗，直到宣統元年（1909）才有改善，外務部大臣梁敦彥係由外交系統出身，部員盡量由外務部系統提升，駐外使節也多用外務部丞參及留學生出身者；但是離完全由職業外交家掌理外交的理想，尚有很大的差距。民國成立後，北京政府首任外交總長陸徵祥出身外交系統，大力改革外交部，除在組織制度上走向現代化，在人事制度上，也將外交官的任用，繼承外務部的方

向，朝職業外交化前進。

嚴格而論，外交官分為：外交官、領事官、外交部官員三類，北京政府時期三者區分不明顯。北京政府時期外交官與各部文官相同，分為特任、簡任、薦任、委任四種。特任官包括：外交總長及全權大使。簡任官為各部總長商請國務總理呈請大總統簡用，在外交部有：次長、公使、特派交涉員（民國4年以後又增加參事、司長、廳長）、使館參事、重要商埠之交涉員。薦任官為各部總長薦請國務總理呈請大總統任用，外交部有：秘書、僉事（民國4年前包括參事、司長、廳長）、次要商埠之交涉員，使館之秘書、隨員，領事館之總領事、領事、副領事、隨習領事、通商事務員。委任官由各部總長以部令委任，外交部及使領館主事皆為委任官。

為使外交人才專業化，北京外交部建立專門的考試和資格審查制度。民國元年11月27日，公佈《外交官領事官任用暫時章程》，駐外使節的任用資格，須具備以下四條件之一：1.曾任外交總長或現任外交次長者；2.曾任或現任外交部最高薦任官者；3.曾任或現任公使者；4.現任駐外代表或參贊、領事之曾以使才記名者。使領館館員也須符合下列四條件之一：1.現任外交部薦任官；2.潤外交部有薦任資格之委任官；3.現任各館實缺、署缺人員；4.內外保送於外交上有特別經驗、先行調部人員。另外還須具備：1.兼通一國以上外國語言；2.身強體壯；3.外貌整潔三條件。依據以上規定，可將清末使領館中不適任館員淘汰，且可將駐外人員專業化。

北京政府外交部訂定嚴格審核制度，民國4年9月30日公佈《外交官領事官資格審查規則》，設立資格審查委員會，審查：1.外交部薦任職及委任職官員；2.本規則實施前之外交官、領事官；3.本規則實施前之使領館主事滿三年以上者。此規則在民國15年有修正，審查對象改為：1.外交部官員；2.現任使領館館員，但主事須任職滿三年者；3.大總統特交或國務總理、各部部長、各省區行政長官特保人員，但須在京外各機關辦理外交事務著有成績者。審查條件頗為嚴格。

除人事任用上嚴格規定外，外交部也積極培養外交人才。培訓主要來源，除俄文專修館一途外，最主要就是考試選拔。民國5年公佈《文官高等考試令施行細則》，文官高等考試中政治專科、經濟專科、法律專科部分及格者，將會外交部學習，學習成績優良者，經甄別試後最為候補，由政事堂銓敘局註冊備案，歸各該部長官以相當職缺按照薦任職任用。

民國 4 年 外交官領事官考試令，外交官領事官被視為文高等考試的一個特類，同時舉行。應試人必須取得同鄉薦任以上京官兩人具保，才能報名。應試資格為：1.國內外公私立大學或高等專門學校修習政治、經濟、法律或各國語言文字，得有畢業文憑或證明書者；2.修習政治、經濟、法律之學，與第一項各學校畢業有同等學力，而有薦任相當資格或曾經考試得有出身者。但應試者必須先參加外交部甄錄試驗。甄錄合格後，由外交總長咨送考試。外交官領事官考試分四場：第一試科目為國文及外國語；第二試科目為憲法、國際公法、國際私法、外交法；第三試科目為行政法規、刑法、民法、商法、刑事訴訟法、民事訴訟法、政治學、經濟學、財政學、商業史等十科自選四科；第四試科目為約章成案、外交事件、草擬文牘。考試及格者，由外交部分派駐外使領館學習兩年，學習期滿由使領館長官出具考語，咨報外交部，成績優良者作為候補，由外交部咨行政事堂銓敘局註冊備案，歸外交部準用薦任文職任用職缺。但事實上，由於經費短缺，部分考試及格者留部內學習。

駐外使領任職期限，北京外交部延續前清三年任滿舊制；但有些路途遙遠，氣候欠佳的使領館，如古巴、墨西哥、北婆羅州、南非州、巴拿馬、薩摩島、順拏臘等處，不適久駐，任期暫定為兩年。任職期滿後，可基於現實考慮續任本職、調任他國或回國待命。

北京外交部員之升遷，並無考核辦法，考績全憑上層長官意見。直到民國 16 年，因經費支絀，不得不實行考績制度以裁汰冗員。以次長主持「臨時考績委員會」，對部員進行嚴格考核。考核標準為 1.治事成績；2.出身經歷兩項。及格者分兩等，甲等視其資勞或升擢、或加薪、或存記儘先升補；乙等照常供職。不及格者亦分兩等，甲等降職減薪，乙等開去差缺。但因不久北伐告成，北京政府覆滅，此考核辦法未見成效。至於駐外使領館員之考核，多由使領館負責人憑一己好惡評定之，並無明確制度。使領館員之調遷，也無明確法規，全憑上層長官好惡而定。惟外交部對外館任用非外交官出身者，限制越來越嚴格。部中幹練高級人員，盡量外放充公使、代辦、領事等職。遺缺以新進有能力之次級人員，循資遞補。駐外使領，如部內有需要，也會調回部內辦事。但是因為沒有明確制度，也無完善退休制度，北京政府時期外交官之職業生涯缺乏保障，一些官員遭到「另有任用」或「另有職務」為由，實際上被降級甚至被免職。

以下就北京外交部本身及駐外使領之實際人事背景，分別介紹、分析之。

## （一）外交部

1.外交總長：外交總長對外代表政府，對內統轄 監督和指揮整個外交系統。北京政府時期，外交總長是國務員，每週出席三次國務會議；副署大總統頒布有關外交的法令。在處理對外交涉時，最後決策權操在執政者手中，外交總長只能提供意見。在一般交涉及部內事務上，外交總長則大權在握。外交部一切公文，都須經外交總長核簽才能發出；部內人事調動、規章制度、經費使用等，都由外交總長依法以部令施行。外交總長接見外國使節，國際慣例總長上任，各國使節接到通知後，應先來部拜會；但中國自清末國勢衰微，列強駐北京「公使團」如同中國之「太上政府」，各國使節驕橫無理；直到民國初年，總長上任後，都先拜訪各國駐北京使節。直到民國九年，顏惠慶就任外交總長，才改變此屈辱舊制為：「除分送就職通知書外，僅遣价向各國使節投刺而已」。外交部與過國使節交涉時，國際慣例是各國使節親自或派代表拜訪外交部，但在民國初年，外交總長回覆外國使節提出的問題時，不是召外使來部，而是派秘書到使館去答覆，後來才逐漸改善。

北京政府時期外交總長水準相當高。雖因內閣更遞相當頻繁，各部總長如走馬燈般上上下下，但據學者研究，各部總長以海軍部最穩定，外交部次之。北京各外交總長中，以陸徵祥、顧維鈞、顏惠慶三人任期較長。基本上，民國元年 到 9 年，即袁世凱到段祺瑞掌政時期（直皖戰爭之前），基本上由陸徵祥主持外交。民國 9-13 年，即直系掌權時期，主要由顏惠慶、顧維鈞主掌外交部。民國 13-15 年，段祺瑞任臨時執政時期，以王正廷、沈瑞麟為主；民國 15-16 年，攝政內閣時期（直奉合作），多由顏惠慶、顧維鈞任總理或主掌外交。民國 16-17 年，奉系張作霖主政期，則以王蔭泰、羅文幹主理外交。陸徵祥、顏惠慶、顧維鈞都是職業外交家，也都是上海人（顧為嘉定人，現屬上海）基督教徒（陸氏後來改宗天主教）。陸氏同文館出身，嫻熟法文，任外長前出使過荷蘭、俄國，任外長時率領中國代表團出席巴黎和會。顏惠慶為美國維基尼亞大學文學士，選修過國際法；曾任駐美使館參贊、民國元年任外交次長協助陸徵祥，後出使德國，民國 9 年返國任外長；曾任巴黎和會中國代表團顧問，任外長時在國內主持華會事宜。顧維鈞美國哥倫比亞大學政治系博士，主修國際法與外交，任外長前歷任外交部秘書、參事、駐墨西哥、美國、英國公使，代表中國出席巴黎和會、華盛

頓會議、國際聯盟大會及行政院會議代表。陸、顏、顧三人都是學養俱佳，有國際聲譽的一流外交家。王正廷浙江奉化人，基督教徒，美國耶魯大學碩士，雖非職業外交家出身，外交資歷也很豐富。民國初年被選為國會議員，眾議院副議長，廣州政府外交次長，巴黎和會全權代表。其他如梁如浩、孫寶琦、伍廷芳、汪大燮、胡惟德等，皆清末外交官出身。總而言之，北京政府時期外交總長甚少非外交官出身者，為清末到現在整個近代中國外交史中，專業水準最高的階段。

2.外交次長：外交次長主要工作為輔佐總長處理部務，總長因故不能視事時，次長代理部務。由於次長是簡任官，不必追隨國務總理同進退，更替頻率不像總長那麼頻繁。民國成立之初袁世凱時期，陸徵祥任總長提名顏惠慶為次長，因陸氏精通法文，需要擅長英文之輔佐。民國 3 年歐戰爆發，中日交涉重要，以留學日本的曹汝霖任次長與日溝通，並於民國 5 年「儀同特任」，可出席國務會議。五四運動後，親日派下臺。巴黎和會期間，陸徵祥率團出席和會，次長陳籙代理部務一年兩個多月。民國 11-14 年間，次長沈瑞麟多次在總長未到職前代理部務。王蔭泰也於次長任內兩次代理部務。北京政府十期曾任外交次長者共 10 人，後來擔任總長的，有顏惠慶、沈瑞麟、王蔭泰 3 人。總體而言，北京政府時期，外交次長水準也相當整齊，絕大部分曾留學國外，有相當完整的外交資歷。

3.外交部參事：參事在部內地位重要，其職責為擬定及審議法律命令案等事務，並常被指派特定重要工作。顧維鈞任參事時，就時常參與討論重大外交問題。參事定額 4 名，北京政府 17 年中年中共有 22 人擔任過 25 人次，更替比率頗高。

4.外交部秘書：秘書「承長官之命掌管機要事務」，由精通各種不同外國語者組成，主要是參加總、次長會晤各國使節，往來東交民巷與各國使館聯絡，並與各國新聞界打交道。

5.外交部司長、幫辦：司長為各司的行政主管，分掌各司事務。北京政府時期外交部各司採分科辦事制，以科為基本辦事單位，設有僉事、主事，辦事的分工比前清外務部要細。司長為簡任官，北京政府時期司長的變動很小，自民國元年底確定後，各司長任期都很長，到民國 17 年北京政府覆滅為止，總共只有 10 個人擔任過 13 人次的司長。其中以通商司司長周傳經自民國元年 11 月上任，一直做到 17 年 7 月外交部解散為止。北京政府時期司長這一級人事上十分穩定。由於各司工作量逐漸增加，為減輕司長工作量，民國 7 年 12 月 6 日各司添設幫辦，為司長助理。幫辦初由各司資深的科長兼充，民國 10 年改為專任。

6.外交部科長：科長級是外交部處理日常事務的主體，在人事上銜接性很明顯。清末許多外交案件延續到民初，必須由瞭解案情的舊人來傳承辦理，故民國元年外交部各科科長多用前清外務部解散後，留部辦事或記名聽候補傳，而又有西式教育背景或具外交經驗者。前清外務部「留部辦事」者，在科長級佔很高比例，直到民國9年，都佔九成以上。民國10年新增條約司數科，加上新進外交人才培養成熟，「留部辦事」者比重才逐漸降低，由約七成降到最後之四成多。整體而論，前清外務部官員繼續在外交部任職的，在參事、秘書、司長、科長這些中堅職位上，一直佔相當的比例。這是外交人事上一個值得注意的現象。

就外交部高級官員的人事背景分析，北京政府時期外交官，以籍貫而論，多出身於江蘇、浙江、福建、廣東四省。曾任參事、司長的29人中，分別佔9、9、5、3人，其他省份總共才3人。以教育背景論，留學歐美者14人，留學日本者4人，西式學校出身5人，前清科舉出身者6人。留學歐美背景的外交官居於主要地位，留日系統在民初一度受重視，五四運動後逐漸淡出。

## （二）駐外使節

清朝末年駐外使節都是以欽差大臣名義出使，分三等：頭等以一、二品大臣充之，二等以二、三品大臣充之，三等以三、四品大臣充之。當時實際派出者多為不加全權的二等欽差大臣。此制與世界通例不合，而且出使大臣，多為科舉官僚出身，非職業外交官，只把外交當作政治生涯的跳板。外務部時期有一些改革，宣統年間的出使大臣及駐外使領館員，除了沒有外交官考試，大都「仿照各國遣使之通例」，對出使大臣要求大為提高。雖然外務部有心朝向職業外交化前進，部分科舉出身者也將外交視為終身職志，但受傳統體制觀念及人事影響，駐外使節制度改革步調仍慢，弊端很多。中華民國成立後，陸徵祥擔任北京政府首任外交總長，大力整頓駐外使領館；將駐外使節名稱依世界通例改為全權公使，在人事上則未做更動，全盤接收清朝任命的駐外使節，但制定考試與審查制度，使駐外使節走上職業外交官化。

北京政府時期的駐外公使多為留學生、科舉出身或西式教育出身，都有相當的涉外經驗。尤其以留學歐美者為主體，民國元年至8年常佔一半以上，民國9年後更上升到六成以上，甚至到七成多。陸徵祥大力培養外交人才，尤其重視年輕留學生，自言：「凡是辦政治，尤其是辦外交，絕不可以用外行。武人做外

交官，只可認為一時的變態。我那時培植六十餘青年，我絕不用私人，只選擇青年培植，希望造成一傳統外交人才。張作霖入京時，我的外交團體，稍被破毀」。到南京政府時期，許多駐外使節仍是民國初年培養出的外交人才，陸徵祥於民國 28 年云：「現在三位大使，十四位公使，都是我當日的青年」。顏惠慶繼承此傳統，「外交部設儲才館，訓練後起人才。部中幹練之高級人員，則盡量先外放公使、代辦、領事等職」。結果造成民初外交人才輩出，在國際壇站上大放異彩。北京政府時期的中國外交官水準，比起前清有大幅度的提升，已非閉塞怕事的吳下阿蒙，有一批嫻熟國際法及各種外交理論，典雅的運用西方語言，從容於國際場合捍衛中國的權益，贏得西方外交官的尊重，日本外交官的嫉視。

北京政府時期外交官表現優異，在政界中有獨特地位，當時有「外交系」的說法。以顏惠慶、顧維鈞、王正廷等為中堅，維護外交工作的獨立性，並多次以其聲望擔任內閣總理，在軍閥橫行的北京政壇中，獨樹一幟。沒有外交背景的人很難打入外交部，直到南京國民政府時期，「以黨治國」，任命一批非外交系統出身者任大使、公使，外交系的傳統才逐漸遭到破壞。

## 五、北京外交部的經費與薪俸

清季總理衙門與外務部的經費，是由海關所收船鈔下酌提三成，及每年洋商罰款為主，若開支不敷，再由出使經費項下撥款。民國建立後，制度趨於現代化，北京外交部經費來源主要為國家預算制度，依民國 3 年頒布之會計條例規定，政府各部門預算向總統府審計處提出，再由審計處提交國會議訂，交財政部撥發各部。事實上，因戰亂頻仍，控制北京政府的實力派軍人常任意挪用國家財源，地方軍人也常任意截留稅款，北京政府財源拮据，財政部常不能籌足款項支付政府開支；致使國家預算制度一直無法正常運作，各部行政費用，時時打折扣發給。僅由目前所見之預算案表面數字觀之，北京政府支出以軍事費為大宗，政費中以內務部、財政部為多，外交部經費比重接近墊底，每年在四百餘萬到七百餘萬元。

外交部其它不固定的收入，還有關餘及駐外使領館簽發證照費。民國 8 年外交部多次經手關餘交涉，乘便獲外交團同意，將關餘中部分款項，於民國 8-10 年，由海關總稅務司逕撥外交部，充作使領經費；但是這只是偶一為之的非常態

收入。領事館發證收入，依規定必須按時匯回外交部，但因領事館常不能按時得到經費，往往保留當地收入暫時抵充開銷。至於美國退還庚款，專作辦理清華學校，不能挪作他用。

外交部經費支出分四大項：1.本部使用；2.外交部直轄各機關經費；3.出使經費；4.各省外交經費。其中以出使經費為大宗，約佔五成左右。本部經費一直穩定佔 13.7-20.5 %。直轄各機關，主要為俄文專修館及清華學校，除民國 5 年起周春詒校長大力建設清華學校，此項支出在 5 年及 8 年預算中一度佔 37.3 % 及 27.9 %，其他年份所佔外交部經費比例都在 1 % 上下。各省外交經費，民國出年較高，佔 21-28.5 %，民國 5 年以後，降為 11.3-15.7 %。此外，尚有其它一門，自民國 10 年加入國際聯盟，會費及辦事處經費增加；而外交委員會、中俄會議及關稅特別會議等支出，都列於此門，比重越往後越高。

外交部內之經費開支，制度相當嚴謹。依民國 3 年 修改外交部會計出納規則 規定，外交部所管經費之預算、決算及收支之稽核，由會計科管理；外交部之出納、存放暨使領各館經費之籌撥、核銷，由出納科管理。與財政部相關之開支，均由會計科按月呈報計算書致財政部，轉審計處備查。每年則依會計制度，逐年編制歲入預算書，呈送國務院審計部審理。

外交部官員薪俸，依照民國元年頒布之 中央行政官官俸法 ，特任官（外交總長）月俸 1000 元，簡任官（次長）分三等由 600-400 元，薦任官（司長、參事、秘書、僉事）分七等由 360-200 元，委任官（主事）分十二等由 150-50 元。民國 12 年薦任官的官等與薪資上限向上調整，參事、司長最高可至 500 元。此外，各官員如在職資歷足夠且著有功績者，則發以年功加俸，參事、司長最高為 500 元，僉事、科長最高為 400 元，主事最高可達 300 元。由於外交官常須與外人交際應酬，外交部在經費許可下，酌量發給交際費。陸徵祥任內，次長每月 400 元，參事、司長每月 300 元，以次遞減到科長為止，每月共計一萬餘元的交際津貼費用。以後雖未成定制，但是多少都會有補貼。

駐外使領館人員之薪俸，依民國 2 年 外交官、領事官、使領館主事官俸暫行章程 ，以清末駐外官員薪俸為依據，暫定一簡單的過渡時期標準。五年正式公佈 外交官領事官官等官俸令 ，特任官：大使；簡任官一等：公使，二等：公使、大使館參贊；薦任官等：參贊、總領事，四等：參贊、總領事、領事、副領事，伍等：隨員、領事、副領事、通商事務員、隨習領事；委任官六至九等：

主事。官俸分兩項，本俸與國內同級官吏相同，勤俸則分甲、乙、丙三額，由外交部視駐所情況而定，以切合使領駐在國生活程度。以公使為例，勤俸甲、乙、丙三額分別為 1200、1000、800 元。一般而言，駐外使領館外交官薪俸較國內官員優厚，但往往不如較富裕國家之生活水準。加以民國 12 年以後，北京政府政困難，而駐外使領館增加，因而拖欠使領館經費越來越頻繁，各使領館長到處典質告貸苦撐維持。到民國 16 年，外交部已積欠使費達兩年數個月，各外館已典質殆盡，告貸無門，困苦情形不堪言狀，還發生駐外公使集體回國索餉的醜劇。外交部籌款失敗，不得不裁併使領館，以省經費。由此可知，北京政府時期駐外使領館員薪資雖較國內優厚，但欠薪情況也比國內嚴重，對處在外交第一線的外交官而言，真是情何以堪。

地方交涉署官員之薪資，自民國 2 年外交部將地方交涉權力收歸中央，各省交涉署設特派交涉員，為簡任官月薪 500 元；重要商埠交涉分署設交涉員為薦任官，月薪 360 元。署內科長、科員由主官呈報外交總長委任，薪資依民國 2 年 各省交涉署、交涉分署員缺俸給一覽表 規定，科長依等級月薪 200-150 元，科員 120-60 元。此外，各署須有僱用之雇員、夫役，額缺、薪給亦有規定。各交涉署、交涉分署依其重要性分為甲、乙、丙、丁四等，員缺俸給略有不同。交涉署中，以直隸、奉天、江蘇、湖北、廣東等為甲等，地位較重要。

然而因北京政府經費短缺，為節省開支，逐漸將交涉署、交涉分署裁併，其業務由海關監督或地方道尹兼署。最後有湖北、湖南、陝西、廣西四省交涉署裁撤；交涉分署方面，則只剩下廈門一個專署，其餘均由海關監督或道尹兼充。外交部與財政部商定，海關監督兼充交涉員者，酌留交涉員經費四分之一，以資資助。餘留的交涉署也因經費縮減，常以折扣支給薪資。民國 12 年以後，北京政府財政困窘，外交部開始積欠地方交涉署經費，各交涉署被迫告貸，或變賣財產，甚至有盜用公款情形，如此自然影響到辦事效率。

綜觀北京政府外交部經費，雖然規劃建立種種良好制度，但是由於國家財政短絀，良好制度無法運作。尤其在民國 12 年以後，駐外使領館及各地交涉署經費短缺，國際聯盟會費也連年積欠，使中國成為國聯最大債戶。中央政府官員也常枵腹從公，自稱「災官」。經費困難嚴重打擊外交官士氣，影響到對外交涉，也損及國際形象。民國 17 年 2 月，外交總長王蔭泰辭職，在給張作霖的辭呈中寫道：「駐外使領經費，積欠已逾兩年，館員無以為生，何能任事，紛紛回國，

勢成瓦解。國際聯合會，積欠會費至數百萬之多，譏訕迫索，情殊難堪。國家對外體制所關，狀況至此，其影響於國際地位者，關係甚鉅。蔭泰職責所在，莫展一籌，此引咎辭職者，又其一也」。待國民革命軍實施北伐後，許多外交官、駐外使領、地方交涉員紛紛投靠國民政府，與此多少有關聯。

## 結語—北京外交部對南京外交部的影響

北京政府外交部組織現代化，人事專業化，整體表現優異，可說是中國職業外交家的黃金時期。北京外交部基本上是外交政策的執行機構，本身無法定的外交決策權。外交權在總統、國會與內閣，控制北京的實力派軍人，常不尊重體制，加以北京政府財政困難，在在牽制外交官的努力。但是北京外交部人才輩出，實力軍人不太干涉外交事務，外交部反而顯得相當自主，執行一貫的外交政策，努力收回國權，提昇國家地位，獲得許多史家的讚譽。

值得注意的是，北京政府外交部在組織與人事上，影響南京外交部頗深。北京外交部現代化的組織改革，多為南京政府繼承，奠定南京外交部組織的基礎。此外，民國 17 年 6 月，國民革命軍進入北京，接收原北京政府各機關；7 月 23 日國民政府訓令：各部在北平設立臨時接收機關，一律稱為「某某部會北平檔案保管處」。外交部北平檔案保管處於是成立，設處長一人，科長、科員、辦事員、雇員若干人，負責保管北京政府外交部移存檔案、房屋、器具等，並與當時尚未南遷的各國使館交際與聯絡。

在人事上，這種傳承性更加明顯，除前清外務部官員繼續供職於北京外交部的比例很高外，南京外交部中的北京舊人，也佔了相當的比例。民國 15 年 7 月，國民革命軍誓師北伐，次年 4 月 18 日，南京國民政府成立後，北京外交部官員投效南京外交部者日眾。南京外交部為銜接北京政府遺留之外交工作，繼續任用不少北京外交部人員。根據民國 17 年 10 月的外交部職名錄，部長王正廷，次長唐悅良、朱兆莘都曾任職於北京外交部。參事 4 人中有 2 人，秘書 4 人中有 1 人為北京舊人。最值得注意的是司長 3 人，稽鏡、周龍光、徐謨，及情報處長張維城，都是北京外交部出身。駐外使領館更是幾乎全盤接收。後來南京政府又用顧維鈞、施肇基、羅文幹等曾任北京外交總長者，任外交部長。由此可知，國民政府外交部時與北京外交部關係密切，有相當的傳承關係。外交工作有其專業

性。北京政府外交部建立的現代化制度，培養的專業化外交人才，多為南京政府承續。

近代中國一些著名外交家，常跨越數個政權；如顏惠慶先後於前清外務部、北京外交部、南京外交部任職，其間並參與閻錫山在北京組織的國民政府，汪精衛的南京國民政府。抗戰後又在南京政府任職，甚至在中華人民共和國成立後，也擔任職務，被諮詢過外交事務。又如顧維鈞，先後擔任北京政府、南京政府外交總、部長。許多例子顯示中國內部政權更迭頻繁，外交上則常是一貫的。職業外交家常以超乎國內黨派政爭自許，以追求國家民族的永恆利益為職志。這種特色，在北京政府外交家身上，表現的最明顯。日後國民黨、共產黨執政時，常用黨派色彩濃厚，非外交專業出身者主掌外交。北京政府外交部在這一點上，是近代中國外交中彌足珍貴的時期。