

# 清季中國外交機構沿革

林暉恩\*

## 一、鴉片戰爭以前清廷的對外交涉機關

中國與西洋各國發生外交關係，以鴉片戰爭為一大關鍵。鴉片戰爭以前，清廷尚未有近代國際公法中的國與國平等外交原則。中國由於地處東亞的優越位置，加上遠離其他世界主要文化中心，因此孕育出獨特且優越的歷史和文化背景，所以中國傳統觀念始終是以「天朝上國」自居，其餘外國人皆為蠻夷之輩。因此在當時對於西洋各國使臣之款待，與朝鮮、琉球等屬國，並無大異，即視一切外國使臣為貢使，為傾心王化而來。所以明清之際，外人若想與中國進行商業行為，則必須先成為藩屬國，然後於中國所訂的朝貢時期，才能進行商業貿易行為，這種關係稱之為「朝貢制度」(Tributary State System)。對此，中國雖然在政府組織中有禮部和理藩院處理對外事務，但所司理的，是朝貢國和藩屬的業務，專責的「近代外交機關」並不存在。

按照中國傳統的朝貢制度，歷代的朝廷皆設有專管朝貢事務及接待貢使的機構。明代時設置「會同館」與「四夷館」，主管朝貢事務及接待來華貢使。清沿明制，設置「四譯館」，隸屬於翰林院，掌理翻譯外國文書及訓練翻譯人才；「會同館」隸屬於禮部，掌理有關朝貢事務及貢使之接待事宜。但是由於實際需要，會同館開始自行訓練翻譯人才，以為接待貢使和翻譯外國表文之用，於是便逐漸形成所有外國文書均需先經由會同館翻譯，再由禮部遞呈皇帝的慣例。因此，會同館逐漸侵奪四譯館職責而使之式微。乾隆 13 年 (1748)，諭令四譯館和會同館

---

\* 國立中興大學歷史學系碩士班二年級

合併，隸屬於禮部之下，合稱為「會同四譯館」。鴉片戰爭以前，會同四譯館負責掌理一切有關朝貢使團來京的交涉事務，包括貢使接待、翻譯外國文書表文，監督貢使在京貿易情形，以及安排貢使覲見、賜宴、賞賚等事宜。但它只負責關於東南鄰國及海道來華的南洋、西洋各國事務。

至於清朝西北、西南的外藩則歸理藩院掌管，其中更包括俄國相關事務。理藩院原名「蒙古衙門」，清太宗崇德 3 年（1638）改稱為「理藩院」。其主要職責為處理蒙古、西藏與新疆回部等邊疆地方事務。另外，由於俄國緊鄰蒙古，且早和蒙古、滿州有貿易關係，所以理藩院又被指定負責處理中俄雙方的一切事務，其中包括邊界糾紛、俄國商旅借道貿易，或是俄使經蒙、新來中國交涉等事宜。總理衙門設置之後，對俄交涉雖不再由理藩院負責，但其仍未完全失去作用，關於蒙、新邊疆事務，仍舊賴其謀畫主持。除理藩院外，處理對俄事務尚有北京的「總理俄羅斯事務大臣」及在邊境的「庫倫辦事大臣」。前者多為臨時需要方才指派的職務（主要是四年一次在北京監督中俄商人交易），後者可視為理藩院的地方分支機構，受理藩院管轄。

鴉片戰爭以前，清廷視所有的外使為貢使，有朝貢事務，在京師由禮部主持，未達京師則由地方督撫負責照料。所以，地方督撫所處理對外事務，主要有外使之出入境管理，並對外使有查明具題，以待禮部覈准之責。另外，地方督撫也受命在呈遞外國表文之前，先行拆閱，檢視其是否合於形式，若表文為外國字體，則由督撫譯出漢字副本。此外，地方督撫尚有對沿海口岸，來華通商之外國商民行使管轄之權。康熙 23 年（1684）諭開海禁以通貿易，隨後設置粵海、閩海、浙海、江海等四樞關，於廣東之澳門，福建之漳州，浙江之甯波，江蘇之雲臺山，並隸屬地方督撫，對於外人的貿易納稅有監督管轄權。迨至乾隆 22 年（1757）通商限於廣州一口，於是只有廣州督撫對外國商民握有管轄監督之權。雖然對外交涉交由兩廣總督及粵海關監督處理，但此工作實際上一一直由中國行商代理，中國官員從不直接與外國商人打交道。此外，關於中俄交涉事務處理，除理藩院為主管機關外，位於中俄邊境的黑龍江將軍、吉林將軍以及伊犁將軍也都經常被授權辦理對俄交涉事務。

在清朝的政務結構中，與周邊國家或部落發生衝突或糾紛，是屬於邊務，處理這些事務是總督、巡撫或將軍這些封疆大吏的職責。然而，封疆大吏就地辦理交涉事件，絕不等於他們可以自行其是。事實上，無論內政外交，帝國的一切

都通過軍機處作出決策，而皇帝經軍機處發出「廷寄」，直接指揮各地的疆吏。總理衙門設置之前，除去藩屬朝貢事務屬禮部，對俄事務屬理藩院，通商事務屬兩廣總督及對外交涉代表屬欽差大臣外，所有涉外事務，皆以軍機處為主管機關，對外交涉的機密要件也由軍機處所屬的方略館收存。

## 二、鴉片戰爭至英法聯軍期間清廷的對外交涉機關

鴉片戰爭爆發後，中英於道光 22 年（1842）簽訂江寧條約，條約中雖有關於國交平行之條款，但是應由何種機關辦理對外交涉，卻未作規定。因此對外交涉，依然沿襲慣例，由加欽差大臣銜的兩廣總督辦理。而廣東欽差大臣成為對外關係的一種特別建制，可說是自耆英開始。道光 24 年（1844），中美望廈條約和中法黃埔條約中均明白規定：

「合眾國日後若有國書遞達中國朝廷者，應由中國辦理外交事務之欽差大臣，或兩廣、閩、浙、兩江總督等大臣將原書代奏。」（中美望廈條約第 31 條）

「中國地方官對於該領事等，均應以禮相待……倘有不平之事，該領事官逕赴總理五口大臣處控告，如無總理大臣即申訴省垣大憲為之詳細查明，秉公辦理。」（中法黃埔條約第 4 條）

「將來法蘭西若有國書送達朝廷，該駐口領事官應將國書送與辦理五口及外國事務大臣，如無五口大臣，即送與總督代為進呈，其有國書復轉，亦一體照行。」（中法黃埔條約第 34 條）

所謂「中國辦理外交事務之欽差大臣」、「總理五口大臣」或「辦理五口及外國事務大臣」，實質上均係指廣東欽差大臣而言。由此可知，廣東欽差大臣乃正式兼辦通商與「夷務」之官員，所有一切對外的通商交涉，各省口岸皆須與之協同，各國即關求市，亦必須以廣州為門路，以欽差大臣為總匯，各省通商口岸雖仍辦理對外交涉，但卻以廣東欽差大臣總攬其成。

這種欽差制度並且置於廣州辦理的方式，雖是清廷迫於條約規定和事實需要所採取的臨時措施，但是此一措施卻讓清政府滿意。一方面廣東地方因與外人接觸較久，一切事務均有成例可循，對外交涉，查考方便。另一方面，廣東距京城較遠，可以支使外人遠離京師，避免紛擾麻煩。

但就對外人而言，這種制度仍然有許多不方便之處。一則兩廣總督不是最高決策機關，事事都需請示朝廷，而京粵兩地相距遙遠，因此公文的往返動輒數月，外人往往不耐久候。其次兩廣總督若以推諉敷衍的態度對待，外使除非進京，即無處可接洽，而進京則又為清廷所嚴拒，容易發生衝突。再者，由於辦理交涉的欽差大臣隨時派定，對外國既無一定之政策，亦難充分明瞭外國之情勢，只好敷衍苟安。並且中國地方遼闊，朝廷鞭長莫及，邊遠的疆吏每每歪曲事實，而使得外人的意見更是無法上達朝廷。在這種情形之下，外國人無法求得他們認為較合理的交涉方式。於是，英法兩國開始將交涉的觸角指向中央官員，直接往天津加以交涉。但是接觸後的結果卻令人沮喪，中央仍是派欽差大臣與其交涉，並且更以奉旨行事為由，對英法的要求無法給予肯定的答案，更無權力答應他們的要求。因此，衝突乃無可避免再度發生，英法列強對於中國外交制度改革的企圖也就愈加迫切。

值得一提的是，此時除了廣東欽差大臣以外，內閣大學士也是中國對外交涉的重要官員。清初內閣大學士僅是知誥制之官，彷彿皇帝之秘書。其後大學士權責加重，秉持國均，贊理機務，表率百僚，其職權比於古之宰相。但大學士名位雖崇，然非待奏准不能作任何重要決定，所以只是一個有力的諮詢機關，而非政府本身。雖然內閣大學士無一定職務，但因其為皇帝最主要的諮詢機關，贊襄國家大計，所有重要文書皆經其手，所以與外交有很密切的關係。再加上內閣大學士位高望隆，所以外交上重要折衝事項，常派大學士主持，同時各國亦重視大學士，故每要求大學士階級的人物辦理交涉。歷觀各重要交涉之主持者，除親王外，幾乎皆是派大學士為欽差大臣，如琦善、耆英、葉名琛、桂良等。由此可知，大學士雖不是專辦外交之機關，但在對外交涉中，地位相當重要，即使在總理衙門設置後，總理衙門大臣中的主腦人物，仍多半身兼大學士名位。

### 三、總理衙門的建立

咸豐 8 年（1858）英法聯軍攻入天津後，趁勝利之餘，自然要解除對中國外交制度不滿的地方。因此在中英天津條約便有許多改革外交制度的要求。法、美、俄各國也在條約中提出類似的條款，或是援用英國待遇之條款。在如此的狀況之下，外交制度的改革已刻不容緩。

咸豐 8 年 12 月 (1859 年 1 月), 清廷將欽差大臣北移上海, 改由兩江總督何桂清擔任, 辦理各國交涉。此時, 清廷仍認為通商與外交是一回事, 何桂清的職責仍是辦理各國的通商事務。然而自天津條約簽訂後, 西方列強的使節拒絕與任何省級的, 或是在名義上負責商務的官員辦理交涉, 他們要求直接駐使京師與軍機處接觸。咸豐 9 年 5 月 (1860 年 6 月) 英法使臣北上換約, 因繞道北塘問題, 又發生衝突。清廷先後派任大學士桂良、吏部尚書花沙納、直隸總督恒福、怡親王載垣、兵部尚書穆蔭等為欽差大臣, 赴天津辦理交涉與和議。同年 8 月 7 日 (9 月 21 日), 談判破裂, 英法聯軍再度向北京進軍, 咸豐皇帝出走熱河, 並授命恭親王奕訢為「欽差便宜行事全權大臣, 督辦和局」。並命令桂良、文祥協助奕訢在北京辦理「撫局」。北京條約簽訂後, 各國公使相繼駐京, 外輪行駛長江, 外人進入內地遊歷及傳教, 外交事務日益紛雜, 因此在中央政府另外設立一個主管外交事務的機關, 實有迫切之需要。

咸豐 10 年 12 月 (1861 年 1 月), 恭親王奕訢聯同桂良和文祥向咸豐皇帝提出一個綜論外交形勢的奏摺。在此奏摺中, 他們簡略的回顧和總結了自「南京條約」以來, 對外關係的劇烈改變及政府應變的措施不當, 在這些教訓下, 他們擬定了通籌大局章程 6 條: 京師設立總理衙門、南北口岸分設大臣、新開口岸及中俄邊區設立關稅機構、辦理涉外事務之各省將軍督撫應互相知會、羅致並訓練外語人才, 以及在各通商口岸搜集外國商情及新聞紙等。尤其對於在京師設立總理事務衙門一事, 特別重視希望它能成為一個主管外交事務的中央官署。這個機關的領導階層應包括王大臣和全體軍機大臣, 並且要有固定的辦公場所和負責一般行政的編制員額, 所需司員則由內閣、部、院、軍機處各司員章京內, 滿漢各挑八員, 輪流入值, 一切均仿照軍機處辦理。

咸豐皇帝雖然批准成立總理衙門及其他建議, 但仍與原計畫有所出入。首先是名稱方面, 原先建議是「總理各國事務衙門」。但是皇帝上諭卻加上「通商」二字, 而成為「總理各國通商事務衙門」。由此可知, 清廷仍視對外交涉為商務問題, 而西方國家已拒絕接受此一立場, 但要求皇帝修改已經頒下的上諭又為不敬, 因此恭親王等奏請在頒發關防時, 以及總理衙門對外行文時略去「通商」二字, 皇帝硃批「依議」。

其次, 總理衙門與其他政府機關的法定關係上, 也較原先設計的情形為弱。當時, 軍機處仍是最重要的決策機關, 恭親王等希望使總理衙門與軍機處有密切

的關係，因而建議總理衙門的成員中應包括全部的軍機大臣，以及自軍機處挑選的章京仍保持原來在軍機處的職務，對此皇帝未能同意。

此外，總理衙門本來在設計上是負責外交事務的中央官署，各將軍督撫（包括南北洋大臣）應將有關外務事件，於奏報皇帝時亦咨會總理衙門。但皇帝不同意，主張經由禮部轉咨總理衙門。這意味著總理衙門的職權低於禮部，而禮部又是掌管朝貢國事務的機關，恭親王等認為實有不受。最後決定，一般事件由禮部轉咨總理衙門，而重要和機密的事件則由軍機處將有關奏摺及文件隨時向總理衙門抄送副本。因此，總理衙門始終無法成為主管外交事務最高官署。

在這些與原先計畫有所出入的情況下，中國成立了第一個專責的對外交涉機關「總理各國事務衙門」。總理衙門的設立，雖為中國對外關係的一個轉捩點，但是最初清廷設立總理衙門的目的，主要是種「羈縻」外人的計策，屬於權宜性質，起初並無設立一永久涉外機關之意。

總理衙門的編制，大致可分為領導階層和工作同仁。領導階層是由皇帝指派王大臣所組成，通常由一位親王總其成。在總理衙門成立之初，僅由恭親王奕訢、大學士桂良和戶部左侍郎文祥來管理，後來有所增加，最多時到達 13 人。但是這些王大臣皆為兼職，在運作上採委員會的方式，共同行事，共同負責。上奏皇帝時必須採取一致的立場，不可單獨上奏。至於工作同仁，則是由選自京師其他各機關的章京擔任，其數額並未固定。最初，各章京均從其他與外務有關的機關羅致，而且各自仍擔任其原屬單位的工作。但是，此種運作方式始終未臻理想。

總理衙門成立之初，僅有簡單的內部分工。首先設總幫辦來辦理奏摺、照會、文移等事，其次則按文件的類別分為機密要件、關稅事件、台站譯遞等，分別派內閣、戶部、兵部司員經理。同治 3 年（1864），總理衙門將職務分配，改以地區和功能的原則，進行調整，即採分股辦事，初僅設英法俄三股，最後變成五股。其工作內容如下：（一）英國股：負責有關英國、奧匈、商約、商稅、海關的業務；（二）法國股：司理有關法國、荷蘭、西班牙、巴西、傳教、移民（華人華工出國）等業務；（三）俄國股：掌管有關俄國、日本、陸地貿易、邊界糾紛、外使覲見、推薦使才、考選章京、派遣留學的業務；（四）美國股：主管有關美國、德國、秘魯、意大利、瑞典、挪威、比利時、丹麥、葡萄牙、通商口岸、保護海外華工、參與國際會議等事宜。（五）海防股：主辦有關海軍、船艦、要

塞、軍械、機器、電報、鐵路、礦產等事務。另有司務廳處理一般性行政；清檔房（1864年以前稱「清檔處」）負責編纂、謄錄、校訂、保管文件之事；同文館負責培養翻譯與外交人才；以及總稅務司掌理海關徵稅事宜。

由於總理衙門的職權比原先計畫的出入太多，無法取得執行整個外交事務的具體控制權，有許多機關限制了總理衙門的權限，成為監督或抵制總理衙門的機關，如皇帝、御史、內閣、軍機處、禮部等。如此讓總理衙門行事遇上諸多困難，再加上許多原本是屬於總理衙門管轄的單位，如南北洋欽差大臣、各省將軍督撫、駐外使節等，由於大多具有欽差大臣頭銜，遇到緊急事件時可以隨時奏報皇帝，僅尋常事件始函咨總理衙門轉奏。這對總理衙門的職權，無疑是一種侵犯。尤其同治9年（1870），將通商大臣裁撤，改設南洋大臣和北洋大臣，分由兩江總督和直隸總督兼任，此兩位大臣均有對外交涉權，這對中國對外交涉職權更加劃分不清。

此外，總理衙門各臣工多是兼差性質，加上並無額外薪資，因此大部份人員不能專力於總理衙門的工作。加上總理衙門法定的權力不足，其影響力的大小全賴管理者王大臣而定，在恭親王為首的時期，由於恭親王望隆權大，乃能發揮很大的作用，但後期的王大臣則趨於衰微。但最主要的因素是當時清廷的一些大臣仍存有守舊的心理，因之除了恭親王能重視外交的重要性外，其餘的接掌人選對外交多相當排斥。而採取聯名上奏的方式，對內對外都有推卸責任之虞地，對於不負責之人更是毫無強制負責之方法。

在職務分配上，總理衙門這種分股辦法極不合理，既無地理學上的意涵，更無職務性質上的意義。另外，當時派駐使節往往一人兼使數國，例如美日秘曾共一使，俄德、英法、英俄、德法在不同時期皆曾共有一使。這種情形時常會使使館的轄區與各股的轄區發生不一致的現象，在管理上困難自然很多。

不過，從另一個角度看，總理衙門仍有其貢獻。首先，它是中國外交制度的一大創新，同時在自強運動時期亦為洋務建設的中心機構。此外，總理衙門所實行的機構精簡、人員精練、辦事迅速、開支節儉的原則，在逐漸衰微的王朝政體中，十分難得。再者，同文館的設立，對於各學科、各科目、各課程的教學內容和進度有明確的要求，進而培訓優秀人才。而同文館的翻譯西洋書籍，帶給中國新的觀念和新的視野，並且對外文人才的培養，更是一大助益。

雖然總理衙門的設立為中國外交近代化邁進了一大步，但由於有上述弊端

與傳統舊官僚的陋習。並且總理衙門的職掌由原先所設計的專門處理外交及通商事務，擴大到涵蓋一切的洋務範圍，甚至於國防採購事宜，乃至與六部均有重疊的現象，甚至到最後，總理衙門對洋務的重視過於辦理外交。加上總理衙門時期的總理大臣素質較低，對於外人多採鄙視態度，外人到總理衙門辦事常遭推託。於是外人逐漸將其，處理外交工作的重點轉移到其他單位，如北洋大臣或各省督撫。清廷的對外交涉又漸漸回復到總理衙門成立之前由欽差代辦的情形。因此，外人對於總理衙門逐漸失望，認為總理衙門已無法適當的達成其外交功能，遂再有對中國外交制度加以改革之聲的出現。

#### 四、外務部的建立

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。和約簽訂之前，列強即組織一個委員會，專門研究總理衙門的改組事宜，向中國提出聯合照會。光緒 27 年 3 月 4 日（1901 年 4 月 22 日）復牒敦促中國政府注意照會中改革總理衙門的條款。清廷於是在 6 月 9 日（7 月 24 日）上諭宣佈改總理衙門為外務部，並列為六部之首。8 月 13 日，慶親王奕劻等奏定外務部應設司員配額、俸給章程 12 條，規定了外務部的內部組織結構、人員配備以及薪資制度等等，並要求所任用的官員都是專職。但當時，北京正為八國聯軍所控制，許多大臣隨著慈禧太后逃亡西安，不能到北京就職。因此，外務部的組織工作一直到 1902 年初才告完成。乍看之下，總理衙門改為外務部，完全是列強挾八國聯軍之威逼迫清政府所為。實際上，早前清朝許多官員已對總理衙門的問題有所認識，並且已有提出改革總理衙門之建議。

在外務部運作十年中（1901—1911），其組織結構曾做過部份的修改。其中最高指揮機構的首腦部份，在光緒 27 年（1901 年）的上諭即加以確定；設總理外務部事宜 1 人，會辦外務部大臣 1 人，是為管制部。尚書 1 人，左右侍郎各 1 人，皆特簡，謂之主任制，且尚書兼會辦大臣。宣統 3 年 4 月（1911 年 5 月）新內閣成立，撤銷管制部，尚書免去會辦大臣兼職，改為外務大臣。11 月撤左右侍郎，改為外務部副大臣 1 人。

在首腦部份以下有所謂「承政官制」，光緒 27 年的上諭中，奕劻即對於外務部首腦部份以次之組織有詳細的規定。承政官制，設左右丞各 1 員正三品，左



右參議各 1 員正四品，職務與前總辦章京相同。左右丞參皆備出使之選，出使時毋庸開缺，請旨派員署理。後來增加參事 4 員，又仿各司行走之例，增置丞參上行走，丞參上學習行走與參議上行走等名目。承政官承上起下是外務部堂官和下級官員之間溝通的橋樑，為有經驗、有才幹的低級官僚榮升堂官寶座提供了晉升之階。

外務部的各司執掌，原是沿襲總理衙門的分股辦事，又參酌各部通制，分為和會、考工、庶務、權算四司：(一)和會司掌各國使臣覲見、晤會、奏派使臣、更換領事、文武學堂、本部員司升調、各項褒獎；(二)考工司掌鐵路、礦務、電線、機器、製造軍火、船政、聘用洋將洋員、招工、出洋學生。(三)權算司掌關稅、商務、行船、華洋借款、財幣、郵政、本部經費、使臣支銷經費；(四)庶務司掌界務、防務、傳教、遊歷、保護、償恤、禁令、警巡、詞訟。

總理衙門自同治 3 年 (1864) 設置司務廳，掌部中一切雜務，改外務部時，因其為六部之通例，故沿襲之。其差使有收掌，掌理派定司員輪班收文；監印，負責監視本部之鈐印；以及領事，主管承領內廷諭旨文件等事。此外，外務部初設五股，實際上只是翻譯機構，與總理衙門各股名稱雖大致相同，職掌卻大相逕庭。初期分設俄、德、英、法、日本五股，但在宣統元年 2 月 (1909 年 3 月) 合併德俄兩股為德俄股，並增設秘書股。1909 年 9 月，外務部奏准添設機要股，是以到清亡時，共有六股。各股翻譯的主要工作是翻譯各國文件並負責口譯。秘書股掌理機要文件的擬稿及函牘編輯事宜。機要股負責搜購海內著名報紙，並發交考察、詳細審觀，分為極要、次要，依類編輯，每日呈堂核閱。此外還聯絡各國報館，由外務部經費編輯《北京日報》英文版，刊登對外宣傳的英文稿件。由此可知，機要股是模仿當時各國外交部新聞處而設，反映出當時外務部認識到輿論在外交中的重要性，並想瞭解外國的政治動態，以及希望影響外國人對中國的看法。

光緒 32 年 (1906)，外務部奏請設立儲才館，主要職責是培訓合格的使館工作人員。根據儲才館章程規定，參加培訓的主要有三種人，一是曾任駐洋參贊領事或外省洋務局差使，且深有交涉閱歷者；二是留學外國並修得政治、法律、商務、理財四科專門畢業文憑者；三是譯學館畢業，曾隨使外國，以及諳曉外文者。

在地方交涉制度方面，以往除了海關和南北洋大臣，各地督撫為辦理洋務，

通常自設專局，一般稱為洋務局。光緒 32 年（1906）中央官制改革後，清廷開始改革地方官制。光緒 33 年（1907）頒佈《各部官制通則》，其中規定總督有總理該管地方外交軍政之權。同時，督撫對於各部咨行籌辦事件，均有奉行之責，因此外務部對於地方交涉的指揮，比總理衙門更有較多的保障。同年，首先實行通則規定的東北三省，總督徐世昌奏准在督撫以下設交涉、旗務、民政、提學、度支、勸業、蒙務七司。交涉司設於奉天和吉林二省，掌辦理外交各事。因此，交涉司首次成為省級的正式機構，地方交涉事務開始納入正規管道。但是這時候的交涉使仍只是督撫的屬官，與中央的外務部沒有直接的權責關係。

宣統 2 年 7 月（1910 年 8 月）外務部奏請將交涉司改為定制，裁撤各省的洋務局。因此，凡有交涉省份，每省設交涉使司交涉使一員，辦理全省交涉事務。該職的任用權是由外務部掌控，以外務部所屬人員或各省曾任交涉的實缺道員為主，而各督撫亦可舉薦人材，但須由外務部查核實績，方可任用。因此，原來由督撫掌控的人事權，遂轉為外務部所有。在隸屬關係上，交涉使雖是督撫的屬官，但同時又規定外務部可隨時對其進行可察，不得力者，即奏請撤換。此外，交涉使所辦事件，除隨時詳請督撫咨報外務部外，年終時必須造冊匯報外務部，以備考核。如遇到重要事件，一方面稟報督撫，另一方面也要通知外務部。如此確定了交涉使與外務部的直接聯繫。所以交涉使雖仍是督撫的屬官，但在某種程度上，已成為外務部的一份子。這也使得外務部可以從中央到地方，建立一個較為健全的外交網絡，讓外交行政得以統一，更進一步使外交機構正規化。

從制度面來看，外務部在清末屬於最先進的部會，其組織制度是比較合乎當時歷史環境的。清末新政時頒佈的《各部官制通則》，與外務部的組織制度十分相近，因此可以說新政的行政改革始發生於外務部的設立。此外，外務部在對外交涉方面，取消了若干傳統禮儀手續，建立了領事制度，釐定了派外使節職制而有所謂的出使大臣、領事、副領事等，並且制訂了外交規章。這些都為民國初年的外交部奠定基礎。

從人事面來看，外務部改變了以往總理衙門人員兼差的性質，大量重用受國內西式教育與留學西洋的人才；重視職業外交官的培養，在選拔官吏時較為強調專業知識，甚至主張使館人員應專用外務部儲才館所調人員。這些改革都使得清末外交人員的素質大為提高，改變了中國外交官員對於世界形勢、外交慣例懵懂無知的難堪情況，大幅提昇外務部的工作效率。民國初年中國政治處於一團混

亂，但是當時的外交卻能正常運轉，部分外交家有著傑出的表現，外務部培養外交人才可說是功不可沒。

## 五、駐外使館的建立（總理衙門時期）

在中國傳統的世界秩序中，並無遣使駐外的慣例，以天朝自居的中國只是派遣特使宣揚天子國威，招屬國朝貢，或在國勢不振動亂時，才遣使向外國乞和結盟。此外，清朝官員常視遣使國外為放逐，認為這是種羞辱的行為。

但在西方及以西方為主的近代國際社會，遣使駐外是外交慣例，也是需要。此外，西方國家很早就想與中國建立正常的外交關係，不斷鼓勵清政府遣使駐外。如同治 4 年（1865）總稅務司赫德（Robert Hart）向總理衙門提出的《局外旁觀論》，以及同治 5 年（1866）英國駐華公使館參贊威妥瑪（Thomas Wade）的《新議略論》等。在他們的鼓勵下，總理衙門終於決定在同治 5 年（1866）派遣一個以斌椿為首的非正式外交使團，隨赫德赴歐遊歷。但該外交使團屬非正式性質，僅是遊歷和收集外國資料。

同治 6 年（1867）清政府面臨於咸豐 8 年（1858）所簽訂的中英天津條約，即將在同治 7 年（1868）屆滿十年修約期限的問題，於是總理衙門委託即將任滿回國的美國駐華公使蒲安臣（Anson Burlingame），以辦理各國中外交涉事務大臣的身份，代表中國出使歐美有約各國。在歷經同治 7 9 年（1868-1870），蒲安臣使團取得了相當的成果，它使西方列強承諾，在即將到來的修約中採取節制溫和的政策。有此次經驗後，在同治 9 年（1870）天津教案發生時，清廷立刻派遣崇厚為特使赴法謝罪，但仍非正式的常駐使節。

促成中國駐外使館制度建立的催化劑是光緒元年（1875）的馬嘉理事件（Margary Incident）和翌年的煙台條約，中國決定派專使赴英道歉之便，建立駐外使館。光緒元年 7 月（1875 年 8 月）奉上諭派遣候補侍郎郭嵩燾為出使英國大臣，候補道許鈴身為副使，但在出發之際，原來簡派為副使的許鈴身已另派他職，乃由候補京堂劉錫鴻遞補。光緒 2 年 8 月（1876 年 9 月）總理衙門會同戶部將「出使章程十二條」奏呈清廷，隔月奉旨准如所議施行，其內容如下：

- 一、擬由禮部鑄造關防，頒發出使各國大臣各一顆，其文曰：「大清欽差大臣關防」。其未頒以前，先刊木質關防行用。

- 二、出使各國大臣擬自到某國之日起，約以三年為期；期滿之前，由臣衙門預請簡派大臣接辦。各國副使亦一律辦理。
- 三、出使各國大臣分頭、二、三等名目，此次辦理伊始，所有現在業經派出各國大臣，擬請均暫作二等。
- 四、出使各國大臣所帶參贊、領事、翻譯等員，應由該大臣酌定人數，開列姓名等項，知照臣衙門查核。各該員亦隨同出使大臣，以三年為期，年滿奏獎。如有堪留用者，應由接辦大臣酌留；倘不能得力，亦即撤回。
- 五、出使各國大臣到各國後，除緊要事件隨時陳奏外，其尋常事件函咨臣衙門，轉為入奏。
- 六、出使各國大臣兼有攝數國事務者，應如例分駐之處，由該大臣酌定，知照臣衙門查核。
- 七、出使各國大臣月給俸薪，請照現在實職官階支給。惟原擬二三品充二等欽差者，月給俸薪一千二百兩；三四品充三等欽差者，三品一千兩，四品八百兩。其四品充二等者，未經議及。今酌中定擬月給一千兩。至各國副使俸薪，擬月給銀七百兩。
- 八、出使各國大臣兼攝數國事務者，月給俸薪，毋庸另加，各國副使亦一律辦理。
- 九、出使各國大臣及副使以下各員，月給俸薪自到某國之日起，各按應得銀數支給，扣足三年為期，期滿停支俸薪。如接辦大臣尚未能到，期滿大臣尚未交卸，應按照在任日期算給。俟接辦大臣到後停支，副使以下各員亦一律辦理。其參贊、領事、翻譯等員，如經接辦大臣留用者，俸薪即從年滿日期接算支給。
- 十、出使各國大臣及副使以下各員，由中國起程及由差次回華，行裝歸裝，均需整頓。所有往返兩項整裝，擬各照三個月俸薪銀數支給，均由臣衙門前擬各關六成洋稅內動支。
- 十一、出使各國大臣每年俸薪及往返盤費、駐紮各國一切經費等項，由該大臣按年分晰造報臣衙門查核。
- 十二、出使各國大臣等俸薪及往返盤費、駐紮各國一切經費等項，由江海關彙齊，按年匯寄，應如何分別匯寄之處，由臣衙門札知總稅務司遵照辦理。

這些章程包括了使臣的任期、使館的編制和經費。它有幾項特點：第一、所有駐外使節均暫作二等，這相當於公使；第二、派有副使；第三、駐外使節具有欽差大臣身分，對於「緊要事件」，可以直接上奏；第四、駐外使節比照國內慣例，有一定的任期（三年）；第五、駐外使節握有相當大的用人權，對於使館的參贊、領事、翻譯等員，可以「酌定人數，開列姓名等項」知照總理衙門。此外，中國駐外還有一個其他國家所沒有的特點，為了促進中國對外洋各國的了解，總理衙門建議他們凡有關交涉事件及風土人情，均當逐日記錄，按月彙成一

冊，咨送總理衙門備案查核，並鼓勵他們多遊歷和寫遊記。關於外館人數的限制，至光緒 14 年（1888），總理衙門始得限制每一外館的員額為七至八人，如果兼使他國，則可在第二使館另有三人。

除了駐英使節的派任之外，中國陸續在光緒元年 11 月（1875 年 12 月）派遣駐美、日（日斯巴尼亞，即西班牙）和秘（秘魯）公使陳蘭彬，副使容閔。光緒 2 年 8 月（1876 年 9 月）設置出使日本大臣，以原出使英國副使許鈴身為正使，何如璋為副使，後來許鈴身又發往福建船政局差委，何如璋升任正使。光緒 3 年 10 月（1877 年 11 月）任曾是駐英副使劉錫鴻為駐德公使。光緒 4 年 1 月（1878 年 2 月）成立駐法使館，以駐英使臣郭嵩燾兼使。光緒 4 年 5 月（1878 年 6 月）派署盛京將軍、吏部左侍郎崇厚為出使俄國欽差大臣，不久命為全權大臣，便宜行事以交涉伊犁事件，為頭等欽差，但崇厚於光緒 5 年 8 月（1879 年 10 月）擅離俄京，留參贊邵友濂為署出使大臣。此外，光緒元年（1875）設置舊金山、嘉里約、古巴各總領事，同年並設立日本各口岸理事官（後改領事）。光緒 5 年（1879）設檀香山領事。光緒 8 年（1882）置紐約領事。光緒 13 年（1887）置小呂宋領事、仰光領事、檳榔嶼領事。光緒 17 年（1891）置南洋各島領事。光緒 26 年（1900）置韓國各重要口岸領事。至是，海外領館逐漸完備。

## 六、駐外使館的建立（外務部時期）

在外務部運作十年間（1901-1911），曾對駐外使館組織作若干變動。首先，增加中國對外駐使國家。光緒 28 年 4 月（1902 年 5 月）在奧、意、比三國一再敦請下，外務部奉旨允准派駐專使。同年 8 月，使美大臣伍廷芳咨稱，古巴獨立，因此外務部乃擬請簡派駐美使臣兼充出使古巴國大臣，並與該國妥立新約。光緒 31 年（1905）日俄戰爭結束，日本占領朝鮮，中國被迫撤回駐使，改設總領事。同年，又派陸徵祥任出使荷蘭大臣（以前由駐德使臣兼任）。宣統 3 年（1911）墨西哥、秘魯、西班牙也改派專使。此外，外務部也調整了使臣的兼任。光緒 29 年 9 月（1903 年 10 月），外務部接到出使美國、西班牙、秘魯、古巴大臣梁誠的咨文，主張在墨西哥設立領事館，以保護當地華僑。外務部鑑於駐美使臣已經兼西班牙、秘魯、古巴三國，若再增設墨館，恐其事務過繁，且美國和西班牙遠隔大西洋，於是擬請將駐西班牙分館改歸駐法使署就近兼理，並同意增設墨

館。到了後期，外務部派遣使臣的態度開始有所改變。中國原沒有派遣駐外使節的傳統，加上財政困難，故清廷並不積極派遣駐外使節。光緒 34 年 2 月（1908 年 3 月），出使德國大臣孫寶琦上奏瀝陳外交事宜，主張推廣駐使，對此外務部亦十分認同。另外，出於人道主義和民族自尊的考慮，以及對僑商經濟勢力的重視，清政府從總理衙門後期就開始積極建立領事館，保護僑民。外務部時期，主要加強保護美僑、南非華僑和荷屬東印度華僑，到清亡時，中國駐外領事網已基本形成。

在出使大臣方面，外務部對使臣的來源有了較嚴格的規定，提高了使臣的專業水準；並且對使臣的報告也有了詳細的要求，讓使臣得以發揮更多的作用。光緒 32 年（1906），外務部鑑於西洋駐使皆係參隨出身，因此將出使大臣專以外務部丞參及各館資深參贊，開單請簡，且使臣不必以三年為期。各國頭等公使代表本國君主，秩同外務部尚書，二等公使代表本國政府，秩同外務部侍郎，所以請簡派各國二等公使定為二品實官，而由外務部將歷充外國參贊隨員多年及通曉外國語言文字的合格人員開單請簡，三年一任，任滿回國候旨簡用，若辦理得力，則接充連任，晉秩增俸，俾終身外交一途，以盡其才。

由上述可知，有資格出任使臣者被限定為“歷充外國參贊隨員多年及通曉外國語言文字的合格人員”，並且取消了應由中外臣工保薦的限制，使沒有經驗、不懂外語的官員難以廁身使臣行列。此外，“三年一任，任滿回國候旨簡用，若辦理得力，則接充連任，晉秩增俸，俾終身外交一途，以盡其才”，這一規定旨在培養職業外交官。宣統元年（1909 年），鑑於以往使臣的報告體例不正規，往往凌亂混雜，外務部奏定《出使報告章程》對於使臣的報告、商務委員的報告、武隨員的報告、遊學生監督的報告一一做了詳細規定。其中使臣的報告規定，呈交外務部，內容分為外務、政治、軍務、商務、學務五門，每門之下又有若干子目。這些報告分為臨時和定期兩種，臨時報告由出使大臣隨時郵電遞達，而定期報告由出使大臣督同領事、商務委員等員，每年每季造送報告一次，主要報告事項為：（一）關乎所駐國與本國之事；（二）關乎所駐國與他國之事；（三）關乎所駐國國內之事。

在使館隨員管理方面，外務部將各使館參隨等員都由差使改為實缺，參隨的任命、獎黜之權由原先掌握在使臣之手，收歸外務部，並且原有參隨也須外務部重新任命。這項改革徹底改變了參隨僅是做為使臣僚屬的地位，使館的官制走

向正規化。此外，外務部還詳細規定了各館應設員缺，因而使館隨員的人數也得到了有效控制。再者，參隨人才俱由外務部調任，培養管道則由儲才館選派外國留學生及考驗譯學館並程度相同的學堂畢業生，為館中儲備人才，以備調充參贊、隨員、領事、繙譯之用。

## 參考書目

- 王曾才，中國駐英使館的建立，《中英外交史論集》（臺北：聯經出版社，1979）。
- 王曾才，自強運動時期中國外交制度的發展，《清季自強運動研討會論文集》（臺北：中央研究院近代史研究所，1988）。
- 王立誠，《中國近代外交制度史》（甘肅：甘肅人民出版社，1991）。
- 李鐵民，外交部組織及其職權之研究（臺北：國立政治大學公共行政研究所碩士論文，1973）。
- 吳福環，《清季總理衙門研究》（臺北：文津出版社，1995）。
- 林玉如，清季總理衙門設置及其政治地位之研究（臺南：國立成功大學歷史研究所碩士論文，2002）。
- 周子亞，《外交監督與外交機關》（上海：正中書局，1947）。
- 故宮博物院明清檔案部 福建師範大學歷史系合編，《清季中外使領年表》（北京：中華書局，1985）。
- 高超群，外務部的設立及清末外交制度的改革，《戊戌維新與清末新政》（北京：北京大學出版社，1998）。
- 陳森霖，中國外交制度現代化—1901—1911 之外務部（臺中：私立東海大學歷史學研究所碩士論文，1994）。
- 張齊顯，北京政府外交部組織與人事之研究（1912—1928）（臺中：國立中興大學歷史學研究所碩士論文，2000）。
- 劉光華，晚清總理衙門組織及地位之研究（臺北：國立政治大學公共行政研究所碩士論文，1973）。
- 錢實甫，《清季新設職官年表》（北京：中華書局，1961）。
- 謝俊美，《政治制度與近代中國》（上海：上海人民出版社，1995）。