

外務部的組織、人事與經費

外務部的組織，相較於過去的總理衙門而言，最大的不同在於外務部具有明確的組織章程與法定之首席部地位，並於清末十年新政中配合國內立憲進程而不斷地趨近於西方外交模式，在清帝退位之際，外務部基本上已完成了自身改革，組織與各國外交部相去不遠。另外，在人事與經費方面，部內受西學教育的人數比例於外務部的中晚期不斷地向上攀升，整體素質有顯著地提升，而內外人員之升轉管道亦相當通暢；至於外交經費之來源，由過去海關直接撥解船鈔等項，轉變為西式的預算審議制度，這對於中國外交來說，不能不說是一種進步。本章主要即探討外務部時期的組織運作、行政分工、領導人事結構與外交經費分配等問題。

第一節 外務部之組織與變革

光緒二十七年六月初九日（1901年7月24日）總理衙門改為外務部，為中國外交史上的一件劃時代大事，與列強簽訂的《辛丑條約》條文內，雖然規定了總署必須改組為外務部以及管部大臣的資格；不過，條約內容對於部內堂官以下的組織劃分與人事安排卻未予以強制規定，清廷本身對此部份的改革幅度仍擁有相當大的自主權。過去史學界對於外務部的組織研究，往往僅止於由改革論旨上得知係由政務處會同吏部所共同擬定的這個層次，從未做過更深一層的探討與研究，如此簡略的定論，對於外務部建置前部份問題的澄清與解釋，顯得十分不足。譬如，外務部組織的改革方向究竟是由誰所主導、策劃與定案，迄今仍尚未可知。本文即對此作出研究，透過現存外務部檔案與當時文獻、報章的重新梳理，筆者認為，外務部的組織規模應該係在奕劻、李鴻章的授意下，由總署的四位章京共同作出架構藍圖的，而李鴻章擔任的角色尤其重要。

一、組織章程之最初設計

庚子年後，新成立的督辦政務處肩負著政府再造與推行新政的責任，此時的八位督辦大臣的來源雖然遍及於中樞與地方督撫，然而掌握實際權力者，則仍屬身為議和全權大臣的奕劻

與李鴻章二人，此二人在對外交涉的同時，更必須承擔總理衙門改組的責任。例如，當時總署內出缺待補之滿漢章京約十餘人，均係經過奕劻的謁見後，方得由各部進入總署當差。⁰¹ 在各國公使正式與奕劻、李鴻章二人談判期間，儘管奕劻貴為宗室，更身居地位顯赫的總署大臣，然於具體談判事項，則全由李鴻章做主而不敢置一詞，⁰² 除了《辛丑條約》的談判之外，對於外務部組織、額缺等具體改組事宜，李鴻章更無疑地扮演了比奕劻更為重要的推手。

總署是否改組？改革的幅度為何？這在當時成為喧騰一時的熱門話題，並且廣為朝野官紳與社會輿論所注意。例如，《申報》即曾於總理衙門尚未改革前，於光緒二十七年二月二十九日（1901年4月17日）發表〈論總署的改革〉一文，最主要的用意在於散播外交革新之意識、希冀能創造社會輿論風潮，以促進總署與出使人員的改革，故特別於文章中肯定、並渲染當時清廷即將「更定新章，專設額缺」的改革傳聞。⁰³ 奕劻、李鴻章於三月二十五日（5月13日）即擬定章程具奏，章程中確立了將堂司各官均設專缺，同時以親王一人為總管，其下尚書、侍郎各二人，司員以章京充補，且須將本衙門底缺開去，

01 外務部晚期曾擔任左、右參議一職的曾述榮，即於此時由工部傳補進入總署。請參閱《申報》第10004號，1901年2月26日。

02 羅惇，《庚子國變記》，該書收錄於譚毓鼎、景善著，《光緒皇帝外傳、景善日記》，頁115。

03 《申報》第10054號，1901年4月17日。

以責專成的改革原則。⁰⁴四月初八日（5月25日），清廷即發佈諭令「所有應設司員額缺各事，著由政務處大臣會同吏部，妥議所有應設司員額缺各事宜」，⁰⁵總理衙門復又於奕劻、李鴻章二人的授意下，由總理衙門章京瑞良、舒文、童德璋與顧肇新等四人共同酌擬外務部章程，並於五月初七日（6月22日）致文督辦政務處；此時總署所初擬的條目共分為擬議奏事宜四條與本部事宜五條，⁰⁶這前後總共九條的初擬條陳，於外務部的成立上具有極重要的價值與意義，不僅確立了外務部堂官以下的組織規模，更明確地具文保障了部內的人事升轉制度；然而此章程卻長期湮沒於現存的外務部檔案之中，致使過去史學界從未有人徵引過，透過此摺的發現，能使我們對於清廷對於外務部在籌劃階段的諸項考量事宜有更深一層的認識，故而筆者不厭冗長，分別敘述如下。

首先，在擬議奏事宜第一條「分司」中，提到了外務部分司設職的依據原則：「總署改為外務部，堂官既定，額缺章京

04 《申報》第10095號，1901年5月28日。

05 《申報》的報導中稱為四月八日，與外務部檔案中的日期（四月九日）相差一日。請參閱〈改外務部〉，清光緒二十七年四月二十四日，《外交檔案》01-14/32-(6)；《申報》第10225號，1901年10月5日。

06 奏摺提到「查原設總理衙門，今改為外務部，官制頓更，然欲妥立新章，必須參酌舊制，且近年交涉事務更形繁重，一切情形本與各部不同，若必全做六部章程辦事，轉多窒礙，總理衙門總辦等在署年久，情形頗熟，爰令將設缺派差及升轉考充各項事宜，擬議詳陳，以備採擇。」請參閱〈改外務部〉，清光緒二十七年五月初七日，《外交檔案》01-14/32-(6)。以下外務部章程之內容皆引述同本註出處，不再一一贅述。

亦應分設數司，改為外務部司員，以符體制。擬請本商務、教務、外交、內治之義，分設數司」。依照上述的四項類別，將外務部的各司設計為「通惠司」、「安平司」、「和會司」與「綏靖司」，⁰⁷至於未盡事宜則「亦各以類相從」，同時保留了司務廳、清檔房以便收發文件及典守檔冊，至於總辦一職「為提綱挈領、承上起下之員，似應仍舊酌派」，文末最後載明「司名未協，尚祈鈞酌」，將四司最後之定名權保留給中央裁示。在這項初擬辦法中，將四司區分為執掌商務、教務、外交與內政等四項主要業務，這四個分司的名稱除了「和會司」以外，均與後來外務部正式成立之時的分司有所不同。「通惠司」改成了「榷算司」、「安平司」改成了「庶務司」、「綏靖司」改成了「考工司」；除了名稱有所變更外，職掌業務內容也做了微幅地調整。例如，原屬於「榷算司」（通惠司）的電綫、機器、製造等項業務轉移到「考工司」；屬於「庶務司」（安平司）的招工、學校與出洋學生等項亦轉移到「考工司」。

其次，擬議奏事宜第二條「額缺」中提到：「外務部與六部不同，六部皆有成憲可循，外務部為中外樞紐，交涉紛繁，

07 「通惠司」專司關稅、商務、租界、行船、華洋借款、財幣、電綫、機器、製造、郵政、本部經費與出使大臣支銷經費等；「安平司」專司傳教、遊歷、保護、償卹、禁令、警巡、詞訟、招工、學校與出洋學生等；「和會司」專司各國使臣覲見、更換領事、請賞寶星、遣派使臣、公會公斷、建置工程、各使會晤、本署堂司升調與各項保獎一切祿務等；「綏靖司」專司海防、邊防、疆界、圖籍、鐵路、礦務、軍火、船政與聘用洋將等。

有總覈之事，有分任之事，必須熟習機宜，辦理方能妥協。現議設缺，故宜仿造各部定例，仍應參酌總署成規。」可見外務部的額缺辦法確實係來自於六部的定例與總署之成規，兩者經相互參酌、去蕪存菁後即成為外務部堂官額缺的辦法。初擬設之辦法共有兩條：（一）請分設司廳各缺。（二）請酌設卿缺。⁰⁸這兩條辦法不僅明確地提出各司廳、總辦應設的滿漢員額，同時具體地保障了部內人員的升遷管道，這對於人員專業素質的提升與增進業務的純熟，不僅是一項前所未有之創舉，更具有深遠的效益。

08 「總署現額滿章京二十二員，漢章京二十六員，以外務部之繁要，似宜就額設缺，方敷辦公之用。擬請四司各設滿郎中二員，員外郎二員，主事一員；漢郎中二員，員外郎二員，主事二員。司務廳設滿漢員外郎、主事各一員，均作為題缺，毋庸咨選（如須滿漢一律，可否酌增滿缺四員，以示均平）。先就現在當差人員，各按原班改補，並帶原資，如郎中、員外郎過多，以到署在後者，暫以原銜借補，員外郎、主事遇缺，先儘題升；僮郎中、員外郎補不及額，以已保補缺後升階及資深勞著，並符向章兩年保獎之例者，酌量升補。內閣中書准補主事，侍讀准補員外郎，如有願回本衙門當差者，准其自行呈明，嗣後遇有郎中、員外郎缺出，先儘本部人員升補，其續傳之員，無論郎中、員外郎，均先以原銜借補主事，不願者准其呈請免傳，新傳中書亦准借補，主事應扣試俸兩年。」
「各國外人員遷轉不出一途，歷練久則情形熟，具有深意。總署原係兼差，章京中有升用三、四、五品京堂者，准照軍機處之例奏留，現既改設專缺，若僅循例保送京堂，奏留則既礙新章，離署則轉少熟手。擬請酌照內務府三卿之例，添設同文館四品卿、五品少卿，滿漢各一缺，題調館務，即充總辦，由本部於總幫辦各員內擬定正陪，請旨簡用。僮一時不得其人，任缺勿濫（其資深勞著者，或充出使大臣，或任海疆司道，或選升本部侍郎，均出自特簡，未敢擅擬）。此外，各部例應保送之四五品京堂員缺，即毋庸開送，以免紛歧（如准添設卿缺，應酌裁滿漢郎中、員外郎各一缺，以符原額）。」

至於擬議奏事宜第三條「考充」中提到：「外務部事務繁重，員缺只有此數，不能不慎重其選，以期一人得一人之用」。故於成立初期對於人員素質應「擇其年壯才優、事理通曉者，出具切實考語，保送、考試錄取引見」，⁰⁹相較於總署時期的人事考核，此時的規定更加縝密有序，並兼具彈性。

最後在擬議奏事宜第四條「升轉」中提到：外務部的「升途自應與各部一律，以免向隅」，¹⁰同時也對於部內章京的升遷予以特別優渥條件地保障，以增廣其出路，¹¹此舉對於日後

-
- 09 「現在改革伊始，若照各部簽分學習，誠恐不儘得人，除本部出差、告假、丁憂，各員回部後，准在額外行走，遇缺即補外，擬請嗣後缺出，先儘記名人員傳補，用完後仍照向章，咨行內閣六部，於進士、舉人、拔貢，小京官出身之中書、主事、小京官中，擇其年壯才優、事理通曉者，出具切實考語，保送、考試錄取引見。記名挨次傳補郎中、員外郎，願考者亦聽傳，到後仍應以原銜借補主事，滿員仍照舊章，咨行內閣六部、理藩院、步軍統領衙門，一體保送，均不計出身，其簽分學習之例，應俟數年以後，百度振興，人才輩出，再由各堂隨時酌定。」
- 10 「總署章京向章，每屆二年保獎一次，每次二十一員，嗣經奏准每次二十五員，且均兼原衙門行走，升途較寬。現改設外務部，開去原衙門差使，就擬設缺額而論，每屆京察，照例滿漢共保七員，以兩年保獎二十五員之成例，改為三年僅保一等七員，又以極繁之外務部，僅與事簡缺少之各部相等，升途自應與各部一律，以免向隅。」
- 11 「擬請嗣後京察一等人員，記名以沿江、沿海、道府用，其曾以關道記名者，仍記名專以海關道員用，如本部不設卿缺，遇有四、五品京堂缺，與各部一體保送。此時未屆京察，亦准先行保送，外部既在各部之上，應開列在各部一等人員之前，其餘保送御史並郎中、員外郎、主事，截取知府、直隸州，均與各部一例（如准優給養廉，則三庫、坐糧廳、錢局、倉場及各項稅差，均請毋庸開送，以免更調。）本部司員如經出使大臣調充參贊，應暫行開缺回署，作為應補，三年期滿，准由出使大臣保獎，除准保本部升階外，郎中准保道員、員外郎准保知府、主事准保直隸州，

吸引優秀人才進入外務部工作，具有相當大的誘因。

至於本部事宜五條。第一條為「鑄印」，文中建議應俟於四司及司務廳定議之後，飭下禮部鑄造堂司廳各印，以昭信守。第二條為「派差」，提及須照總署與各部之例設置總辦以期彙整公務，同時應設置固定的滿漢額缺，從基層磨練。¹² 第三條為「厚薪水」，外務部內的堂官、章京的待遇遠較其他六部同級官員較高，其原因有內、外兩項因素。外因係北京公使團主席葛絡幹曾有外務部內人員應參照外國之例給予厚祿之語；內因則係提高待遇，有益於專職化的辦公人員提高效率。¹³ 辦法中同時擬定部內章京各項薪水發給比例，建議由船鈔項下支應（如不敷用亦可酌提出使費用），¹⁴ 並限制用途。第四條

均分發沿江沿海各省補用，作為專章，其暫行出差不及一年者，不開底缺。」

- 12 「總署向派總辦四員、幫辦三員，其餘分司各股初傳到署者，派充司務廳、清檔房及電報處各差，現改為外務部，雖擬分司辦事，然如戶部之北檔房、刑部之秋審處，均有總匯之所，外務部事務更繁，且須逐日進內面回公事，遇有交派之事，或隨時辦稿，或分交各司，尤不可無總覈之員，以期諸事接洽。擬請仍設總辦四員，並改為幫辦四員，各司設滿掌印一員、幫辦二員；漢主稿二員、幫稿二員；司務廳設滿掌印一員、幫印一員，一切稿件由本司擬稿後，先交總辦覆閱，呈堂覆定。初到部者，仍令兼充司務廳、清檔房及譯繕電報各差，俾資練習，均因才酌派，不拘坐缺。」
- 13 「日使葛絡幹照會有照各國外部予以厚祿之語。國家祿有常經，未便奏請加增；薪水則不妨從厚。堂官公費未敢擅擬，司員等既開去原衙門差缺，又擬將各部例送優差概免開送，當差益形清苦，必使無內顧之憂，始可責以潔已奉公，專心辦事。」
- 14 「查出使人員薪水雖因遠涉重洋，不無繁費，然所定數目，究較他項差

「重繙譯」，文中提到翻譯一職為身繫中外交涉成敗的重要人員，應該增設三等額缺，給予豐厚待遇，同時依照舊例考核辦理；此外，將同文館歸併入外務部，由其派員管理。¹⁵第五條「獎供事」，請求對於供事等低階職等一併給予升遷機會與獎勵。¹⁶

綜觀此摺內容，大抵上約有三項主要精神：即專設額缺、提高待遇與專途升遷等三項，此三項精神的實施，致使外務部與總署兩者前後的層次高下分明，尤其是專設缺額一項，更使中國進一步地趨近於近代化外交的專業編制。然而，值得特別注意的是，此摺內容並非外務部組織之定稿，五月十四日（6月29日）總理衙門章京劉宇泰等人即函稱前稿「其中多有窒

務為優。外務部為交涉總匯之所，公事繁要，較之各使館，不啻倍蓰，今從省酌，擬總辦照二等參贊，月薪五成給發；幫辦照三等參贊，月薪四成給發；各司掌印、主稿照隨員月薪五成給發；幫印、幫稿照隨員月薪四成給發，餘照隨員月薪三成給發，如有升調等事，亦照出使向章，計日扣算，以期覈實。如蒙恩允，即由船鈔罰款項下開支，儻有不敷，准酌提使費作正開銷，至向來協助各處款項，應請一律停支，以期挹彼注茲」。

- 15 「會晤、傳達、語言、照會、攷訂字句、詞氣抑揚，毫釐千里。翻譯之任，關繫尤重，應請酌設頭、二、三等繙譯數員，量才遞升，優給薪水，仍每屆三年，照章請獎，以資鼓勵。同文館仍隸外務部，派提調切實整頓，並添派繙譯官二員為幫提調，稽查功課，應如何變通章程，講求實學之處，由提調、幫提調與總教習妥商，回堂酌辦。其漢教習及學生保獎仍照向章辦理。」
- 16 「近奉諭旨，各部院公事不准假手書吏，本部供事僅供鈔寫，類能束身自好，與六部書吏非可同日而語，自毋庸議，另議更張。惟既資其力，不能不與以獎勵。擬請將兩年保獎之例循舊辦理，近年選班遲滯，有當差二十年不得一佐貳之缺者，可否奏請將選班酌量疏通，伏候堂定。至武弁、聽差、蘇拉各項，亦各有奔走微勞，請仍照向章分別奏咨給獎。」

礙難行之處」，嗣經奕劻、李鴻章兩人再重新擬議後，提出因「本署事繁責重，額缺應多」，尤其「應寬予出路，以資鼓勵」，並要求「將關道及沿江、沿海要缺知府各扣缺分，專歸外務部放補。」¹⁷ 蓋當時官場在京人員的出路，自然以郎中升轉京卿及同員外保送御史為優，至於在外則專恃關道一層為肥缺，此處設計不啻為外務部爭取額缺，同時加強為部內章京保障前途與出路。

對於總署章京所擬的九條事宜，吏部於審查後在六月初六日（7月21日）覆文總署，稱其「布置周詳，於升轉各途亦無窒礙」，並表示西安行在政務處已酌議將其改設為章程十條，咨送往京城政務處，待酌商後再與吏部定議，即可具奏施行。¹⁸ 清廷隨即於六月初九日（7月24日）正式發布外務部五位堂官的任命，並要求政務處與吏部妥速核議章程。《申報》曾於六月十一日（7月26日）刊登一則〈外部額缺述聞〉的新聞，報導中除了提到時任政務處大臣兼戶部尚書的鹿傳霖，於司員的薪水一事頗多把持之外，也提到了李鴻章從中酌改章程，並將司員額缺從寬改訂之事，¹⁹ 由此可見李鴻章對於外務部組織改造的重視與參與程度之深；隨後《申報》又於六月十三日（7

17 〈改外務部〉，清光緒二十七年五月十四日，《外交檔案》01-14/32-6。

18 〈改外務部〉，清光緒二十七年六月初六日，《外交檔案》01-14/32-6。

19 《申報》第10154號，1901年7月26日。

月 28 日)再度刊出〈論總署改為外部〉,對於外務部的司員額缺問題,提出「維新盛治,若非多設員缺,并定有妥善章程」的建言,²⁰顯示總署的改制問題還是持續地受到社會輿論的關注。不久後,李鴻章遂於七月初二日(8月15日)收到西安行在的來電,電文中提到:「外部議設和會、考工、權算、庶務四司,每司郎員主各二,缺額外六員,丞參照辦。本日具奏,奉旨依議,除備稿飛咨外,僅此電達政務處」,這與成立後的建制大致相符。奕劻、李鴻章二人復又於七月初四日(8月17日)飛電西安行在軍機處,「外務部丞參應在總辦、幫辦各員內擇其尤為勤能者,俟議設司缺文到,由本部奏請簡派以資熟手,未便以素不在署及離署已久之人濫竽其間,致滋貽誤。乞留意」,²¹可見慶、李二人對於新籌設的丞參人選極為看重。

儘管此時關於部內組織與人員已經底定,不過,司員的額缺在當時還是一項富有爭議的問題。外務部內原經議設之郎中、員外郎與主事各十二名的員缺,係由慶、李兩位全權大臣繕摺請旨簡派;不料,此摺尚未送達,卻已由西安行在政務處領袖鹿傳霖擬定了「郎中、員外郎各四缺、主事二缺,其餘均作為額外人員」的決定,並奏請降旨。雙方對於司員缺額的意見產生了衝突,互不相讓,後來經外務部王大臣的共同酌議,以員缺太少恐不敷辦公為由,退而求其次地將郎中與員外郎調

20 《申報》第 10156 號,1901 年 7 月 28 日。

21 周殿龍主編,《李鴻章全集》第十二冊,頁 7274、7276。

整為各九缺、主事十缺，再由慶、李二人會銜奏請飭下實施。²²不過，丞參的缺額與品秩雖然經行在政務處依議通過，但是郎中、員外郎與主事還是被裁去四缺，僅得二十四缺，而當時在部內當差者多達五十人左右，²³該如何安排人員的去留，著實讓慶、李二人頗為頭痛。

最後，藉由當時的報紙、吏部回覆的公文、往來電稿與外務部成立的組織概況，四者交相比對後，應可確認斷言，外務部的組織、人事升轉規制、四司最後的定名、員額與丞參一職的擬定，係由京城政務處大臣，即身兼全權議和與總署大臣的慶親王奕劻及身兼全權議和、北洋與直隸總督大臣的李鴻章於談判期間所主導，而由總署顧肇新等四位章京依其授意，進行改組的規劃工作。筆者認為，如對於談判期間奕、李二人之互動及表現做深入地細部觀察，依照奕劻有限的外交智識、班底與低姿態的作為，對比於李鴻章於議和時期所佔有的主事份量、長期的外交閱歷與豐沛龐大的「幕府」資源而言，²⁴兩者間由誰來主導議題應有端倪可尋。例如，《榮祿存札》中曾

22 《申報》第 10194 號，1901 年 9 月 4 日。

23 《申報》第 10195 號，1901 年 9 月 5 日。

24 幕府原指古代出征將帥的治所，後用來指稱文武各級長官的官署，還被進一步引中為文武各級長官的參佐人員。關於李鴻章聘用的幕僚人員，請參閱李志若，《晚清四大幕府》，（上海：上海人民出版社，2002），頁 21、216-224；歐陽躍峰，《人才薈萃——李鴻章幕府》，（湖南：岳麓書社，2001）；牛秋實、范展、高順艷，《李鴻章幕府》，（北京：中國廣播電視出版社，2005）。

有相關記載：「和局大事，兩全權並未妥商也」，李鴻章「大權獨攬，左右無人」；奕劻則「事事盡讓」。²⁵相傳奕劻曾對李鴻章說：「我公係國家柱石，實為當今不可少之人，凡事均需借重，本爵拱聽指揮耳！」另外「每當聚議時，一切辯駁均由李鴻章陳辭，凡事皆力爭上游，而所奏行在摺電，概出鴻章之手」。²⁶由上觀之，慶、李二人於談判期間實際扮演的主從地位高下立見，重攀權力高峰的李鴻章於此間扮演的角色必然遠大於奕劻。對於曾經身為自強運動領導人之一與堪稱中國外交經驗最為豐富的李鴻章而言，其周圍與幕府中一直不乏存有具備近代外交常識的中外優秀人物。例如，應寶時、劉瑞芬、李鳳苞、伍廷芳、郭嵩燾、薛福成、馬建忠與德國人德璀琳（Gustav Detring）等人均是，尤其郭嵩燾、薛福成、馬建忠等人更是影響戊戌維新外交領域的重要思想家，而馬建忠本人在辛丑議和時期更是擔任李鴻章的重要幕僚；再加上多年的對外實務交涉，必然使其切身感受到總署機構對口於各國外交部的不便與不妥，而存有改革之意，但熟捻官場的李鴻章在外在環境與本身地位、利害的多重因素考量下，未便貿然採取行動。

一直到了辛丑年間，政壇局勢開始出現大幅度的轉變，首先，朝野以往阻礙改革的守舊勢力已隨著戰敗而被徹底擊潰，

25 杜春和、耿來金、張秀清編，《榮祿存札》，頁 48-49。

26 吉田良太郎、八詠樓主人編，《西巡回鑾始末記》，（臺北：學生書局，1973），頁 155。

而身受慈禧太后倚重對外議和的李鴻章此刻也接近於人生的盡頭，因而辦事較無所顧忌、再加上各國對議和條款之強烈堅持，以及國內自戊戌維新以來改革思潮已普及蔓延於官紳階層等諸多因素，以往制約改革的外在因素皆已不復存在，對於大刀闊斧的進行總署改革來說，時機與氛圍均已告成熟，可謂水到渠成；而陳熾、蔡鎮藩與沈瑞琳等人於戊戌維新前後所提出的改革意見，則極有可能於此時被擇要參酌於內；此外，李鴻章於外務部成立後，更是將「自己人」（如徐壽朋）設法安插於內擔任要職。故筆者認為，李鴻章在外務部之組織建制上實居於主要指導地位，此應較為接近於事實而不為過。換句話說，李鴻章此刻在外交上與部份維新派人士可謂殊途同歸，對於變法維新之目的相同，而採取的進程與路線不同。²⁷ 在曇花一現的戊戌維新失敗後，外交改革的路線又重新由歷經蛻變後的自強運動代表人物再度的推動，改革的新路線亦更融合、參雜了數十年來幾代人的智慧與思想結晶，邁向中國外交的新領域。至於西安行在政務處與吏部於此時所擔任之角色，不過是五位堂官之任命、缺額、薪俸的刪減及升遷細則之審議可行與否的背書工作而已，無關於外務部之架構組成。

27 例如，戊戌維新失敗後，李鴻章曾遭人彈擊為康黨，慈禧太后持之詰問李鴻章，李鴻章回應說：「臣實是康黨。廢立之事，臣不與聞。六部誠可廢，若舊法能富強，中國之強久矣，何待今日？主張變法者即為康黨，臣無可逃，實是康黨」；不僅如此，李鴻章更在暗中設法回護一些「新黨」人士。請參閱丁文江，《梁任公年譜長編初稿》，（臺北：世界書局，1988），頁100-101；苑書義，《李鴻章傳》，（北京：人民出版社，1994），頁362。

二、外務部組織之變革

外務部的組織架構，源自於總署初擬的章程九條，屢經政務處的修正與吏部的審核而定型，《申報》曾於光緒二十七年八月二十三日（10月5日）全文刊載〈外務部應設司員額缺選補章程並堂司各官優給俸糈〉一摺，此摺即為經政務處與吏部覆議後，由政務處主稿的外務部組織章程。²⁸章程中共擬定十二條辦法作為外務部的組成依據，對於部內堂司人員的品秩、升轉、薪俸、京察等均有詳細的規範。外務部成立後的初期二十八員與部內烏布（差役）名單係由奕劻與王文韶兩人所擬定具奏，各員的來源遍及六部與內閣，這對於有效承接總署之業務而言極為重要，²⁹有利於業務的承接；不過，初期的人

28 《申報》第 10225 號，1901 年 10 月 5 日。

29 光緒二十七年十一月十六日（1901 年 12 月 26 日）經外務部王大臣奕劻擬奏的丞參以下各員名單為：左丞瑞良（戶部郎中）、右丞顧肇新（刑部郎中）、左參議陳名侃（戶部員外郎）、右參議紹昌（內閣侍讀）；郎中童德璋（兵部侍郎）、松年（戶部郎中）、何兆熊（禮部郎中）、樸壽（吏部員外郎）、關以鏞（刑部郎中）、周儒臣（刑部郎中）、傅嘉年（工部員外郎）、徐承焜（禮部郎中）；員外郎雷輔同（戶部主事，應為「雷補同」一名之誤植）、王清穆（戶部員外郎）、汪大燮（戶部郎中）、陳澍（刑部主事）、恆文（禮部員外郎）、保恆（兵部員外郎）、朱有基（戶部郎中）、存善（戶部員外郎）；主事唐文治（戶部主事）、陳懋鼎（兵部主事）、李清芬（刑部主事）、凌萬銘（內閣中書）、存格（內閣中書）、緒儒（內閣中書）、章士荃（吏部主事）、鄒嘉來（禮部主事）等二十八員，並隨於二十三日（1902 年 1 月 2 日）依議批准由雷輔同為掌印、章士荃為幫稿、王清穆為幫印、唐文治為幫稿。請參閱《申報》第 10331 號，1902 年 1 月 19 日；《申報》第 10337 號，1902 年 1 月 25 日。

員任職狀態似乎不甚穩定，³⁰ 但是此時的慈禧太后與光緒帝對於承擔涉外重任的外務部司員卻相當看重，在司員補缺告一段落後，更特意召見，慰勉至激動處甚至泫然淚下，³¹ 由此可見歷經庚子大變後的慈禧太后對於外交的看法和態度確實與總署時期有著天壤之別。

外務部之行政組織若依其職權加以分類，則大致可分為：一為管部制，二為主任制，三為承政官制，四為各司制，五為司務廳制，六為各股制，七為各差制，³² 七種職司涵括並確保了外務部所有的行政運作。筆者認為，此七項職司若依其組成

30 光緒二十八年正月初七日（1902年2月14日）的《申報》即刊出各司員名單，前後不到一個月的時間，其人員與上註名單內容相對照下，存有些微差異。和會司：掌印郎中樸壽、主稿郎中徐承焜、幫掌印兼庶務司主事鄒嘉來、幫主稿員外郎保恒、幫掌印行走主事陳懋鼎、幫主稿行走主事緒儒、行走候補員外郎吳蔭培、行走候補員外郎□（疑似「王」）榮先、行走候補郎中聯昌。考工司：掌印員外郎雷補同、主稿郎中傅嘉年、幫掌印兼推算司郎中並兼司務廳掌印松年、幫主稿員外郎恒文、幫掌印行走主事存格、幫主稿行走主事李清芬、行走候補員外郎阿克敦、行走候補主事曾述榮。推算司：掌印郎中童德璋、主稿兼考工司郎中關以鏞、幫掌印主事唐文治、幫主稿員外郎王清穆、幫掌印主稿員外郎應瀏、幫主稿行走主事凌萬銘、行走候補主事江慶瑞、行走候補員外郎奎豐佑、行走候補主事全齡。庶務司：掌司郎中周儒臣、主稿兼和會司員外郎汪大燮、幫掌印郎中何兆熊、幫主稿員外郎存善、幫掌印行走員外郎朱有基、幫掌印行走候補郎中長暉、幫主稿行走主事章士荃、行走候補員外郎王昌年、行走候補郎中□垢、行走候補郎中陳本仁。請參閱《申報》第10351號，1902年2月14日。

31 《申報》第10356號，1902年2月19日。

32 吳成章，《外交部沿革紀略》，（臺北：學海出版社，1998），頁28-41。

結構則可再粗略分為管部主任制、承政官制與各司股差制等三個部份；另外，外務部之下尚設有儲才館與總稅務司，惟本文研究以外交行政組織為主，故總稅務司所轄海關之相關領域，暫不在本文討論之列。現分敘於下。

（一）管部主任制

首先，管部制與主任制兩者為外務部組織的最高領導層級，該職務的人員資格受到了列強的嚴格限制，故而外務部據此擬定官制：「管部制中設總理外務部事宜一人，會辦外務部大臣一人。而主任制中設尚書一人，左右侍郎各一人，皆為特簡；尚書則兼會辦大臣。會辦大臣者，會辦政務處大臣也。」³³光緒二十七年六月初九日（1901年7月24日）時，清廷頒布上諭改總理衙門為外務部並發布人事任命，³⁴這個外務部官制上的安排，與各國原意並不完全符合，與舊有六部的定例亦不盡同。首先，尚書之上另設總理大臣和會辦大臣是六部之所未有，也不同於大學士管部的辦法；其次，尚書和左右侍郎均只一人，和六部的滿漢各一人的舊例不同；此外，各國原本只要求「管部大臣以近支王公充之」，現在逕以親王直接主管，不

33 吳成章，《外交部沿革紀略》，頁41-42。

34 「簡派和碩慶親王奕助總理外務部事務，體仁閣大學士王文韶，著授為會辦外務部大臣，工部尚書瞿鴻禨，著調補外務部尚書，授為會辦大臣，太僕寺卿徐壽朋、候補三四品京堂聯芳，著補授為外務部左右侍郎。」請參閱〈總理衙門改外務部〉，清光緒二十七年六月初九日，《外交檔案》02-23/1-(1)。

但體制更崇於各部，而且更能負責辦理外交，故各國對此亦無異議，樂見其成。³⁵ 而此項任命案五人之資格亦完全符合於三月初四日（4月22日）北京公使會議主席葛絡幹針對總理衙門改制照會之要求與委員會之建議，無怪乎當時列強對此安排咸感頗為滿意，認為從此與中國之關係相較於以往可以得到大幅度的改善。

外務部的管部主任制直迄宣統三年四月（1911年5月）清廷成立責任內閣後，隨之產生變動，新頒行的制度中撤銷了舊有的管部制，裁撤了總理王大臣和會辦大臣，尚書亦免去會辦大臣兼職，部內改設為外務部大臣一人，到了十月間又下令裁撤左右侍郎，設立外務副大臣一人。³⁶ 這不但使部內長官人數進一步減少，更令外務大臣管部的責任顯得明確，然此時仍保留了奕劻總理外務部事務的名份。直到後來推行憲政頒布《憲法十九信條》後，才取消了親王管部的制度，真正建立了首長制，如純粹就制度上來說，外務部已完全符合近代外交行政管理的領導體制。³⁷

（二）承政官制

其次為承政官制。承政官制是清廷自總理衙門改組為外務

35 錢寶甫，《清代的外交機關》，頁272。

36 吳成章，《外交部沿革紀略》，頁29、30；陳體強，《中國外交行政》，頁46；李鵬年等編，《清代中央國家機關概述》，頁247。

37 王立誠，《中國近代外交制度史》，頁176。

部以後所設立之新制度，尤其是時任總署總辦的顧肇新，不僅參與了酌擬外務部章程的工作，丞參制度設置，更是與其緊密相關。在擬設外務部制度之際，顧肇新向上級建議提出在「部」之下、「司」之上，增設「丞」和「參議」兩個職務；當時的軍機大臣王文韶曾堅決反對增設官職，認為此舉「徒增障礙」，然而終究還是抵不過以顧肇新為首的總辦郎中們的堅持，丞參一職終得以成立，³⁸ 顧肇新亦因此得以擔任首任的右丞。丞參的工作主要為「丞掌機密文移，綜領眾務。參議掌審議法令，參事佐之」，³⁹ 換言之，亦即「丞參之責任在於通堂司之郵，而尤以稽察各司庶務為其專責；做外官之例，凡司員有廢職惰事者，則丞參有失察之咎」。⁴⁰ 故丞參對於部內事務運作的良窳與否具有很大的關鍵作用。當時外務部的工作慣例是收到文件後，送丞參簽辦，丞參再根據事件性質或發下某司辦理，或送王大臣審定。發出的文件由各司起草的，需由丞參審閱，然後抄送王大臣畫行；由丞參自擬的，則不下於各司，直接送王大臣核定發出。⁴¹

38 賈晉京，〈「官兒」為什麼越來越多〉，發表於《證券時報》，2004年7月25日。摘錄自網站：在學科的交叉點上，網址：<http://web.cenet.org.cn/web/inter/index.php3?file=detail.php3&nowdir=-&id=41903>，（2005年2月3日查閱）。

39 國史館校註，《清史稿校註》第五冊，（臺北：臺灣商務印書館，1999），頁3414。

40 〈論各部擬設丞參事〉，《東方雜誌》，光緒三十一年八月二十五日，第八期，頁109。

41 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

外務部的組織章程對丞參之員額與品秩，訂定有詳細的規定。⁴² 其實，左右丞參一職之設置並非憑空而來，其淵源沿自於咸豐十一年（1861年）總理衙門時期所設置的四員總辦章京，此四員為當時總署內章京之領袖，並負有監督之責，嗣後經顧肇新的提議與奕劻、李鴻章兩人的認可而確立制度，並擴及到後來清政府新設各部。到了光緒三十二年（1906年）清廷改革官制，頒布了《各部官制通則》後，外務部依照通則，更為了提供調部任用之員與各司長官升等之管道而擴充承政官員額，並設置了承政廳、參議廳，分別隸屬於左右丞參領導，廳內更增設了參事共四人，同時仿照各司行走之例，增設丞參上行走、丞參上學習行走、參議上行走等職位，⁴³ 故而丞參廳可說是外務部中「承上啟下，一氣相接」、「各司各股總匯之地」，⁴⁴ 位階高於各司；而左右丞參的來源，除了在章程中有明確的規定之外，在制度面上也確保了品秩與擔任出使大臣、外放等升遷管道的暢通。⁴⁵

新政》，頁211。

- 42 「一擬設左右丞各一員，正三品，左右參議各一員，正四品，即充總辦職掌。」請參閱劉錦藻，《清朝續文獻通考》第二冊，頁考8781-8782；王亮等輯，《清季外交史料》第五冊，（臺北：文海出版社，1963），頁139；《申報》第10225號，1901年10月5日。
- 43 吳成章，《外交部沿革紀略》，頁30-31；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》，頁211；國史館校註，《清史稿校註》第五冊，頁3414。
- 44 外務部全宗檔案。轉引自李鵬年等編，《清代中央國家機關概述》，頁250。
- 45 「左右丞缺，以左右參議開列，奏請簡放。左右參議缺，先儘郎中，次

值得一提的是，丞參制度的建立對於光緒二十七年六月（1901年7月）以後的清朝政治體制運作產生了優劣兩種作用與影響：在優點方面，為暢通升遷管道與提升效率。若依照外務部改制前的舊制度，六部自侍郎以下，郎中以上的官員，就算勤於任事也毫無升任堂官之希望，故各部的司員皆以京察外轉為希冀，捨此一途則惟有終老郎署或轉涉閒曹而已，這是清朝官制設計上的盲點與瑕疵，升遷的無望使得官員無意於仕途、疏於政事；而官員外轉他途的設計更使得各部經驗無法有效地累積傳承，人才無法長期培養，遂造成政事的延宕、朝廷常有無才可用之嘆。而丞參二職的設計不僅有效地解決了本部司員的升遷問題，同時更有三項益處：首先，司員可以直接擢升本部參議，避免了轉涉寺卿之濡滯，暢通了升遷管道。其次，侍郎以上官員位份較崇，司員倘若有事不易直達，丞參的設計可以避免下言無法上聽。再次，尚書、侍郎等官員平日深居簡出，見聞較隘、稽察難周，丞參的設計正可以補其不足之處。⁴⁶

用員外郎，由該部堂官保送引見，請旨錄用」、「均具備出使大臣之選，遇有該部侍郎缺出，先儘左右丞開列，該部既設有丞參四缺，所有郎中例應保送四、五品京堂員缺，即毋庸開列」、「左右丞參議既備出使之選，郎中、員外郎、主事即可備參贊、領事隨員之選，丞參奉使毋庸開缺，請旨派員署理。郎中以下奏調出洋，即應開缺，回署作為應補，三年期滿准由出使大臣保獎，准保該部，升階惟不得保，至參議亦不得保，遇有應升之缺，開列在前等花樣。郎中准保道員，員外郎准保知府，主事准保直隸州，均分發沿江、沿海各省補用，作為專章。」請參閱王亮等輯，《清季外交史料》第五冊，頁139；《申報》第10225號，1901年10月5日。

46 〈論各部擬設丞參事〉，《東方雜誌》，光緒三十一年八月二十五日，

這些有助於提升專業、增進效率的優點，正是其他各部之所以陸續仿效設立丞參之原因所在，而丞參一制亦在晚清政治中扮演了極為巧妙的地位。

在缺點方面，則造成各機關員額更加浮濫、催化了吏治腐敗。光緒三十一年四月初二日（1905年5月5日），御史王誠義因各部司官不能久任，造成書吏舞弊嚴重，有礙於政務推行與行政革新，故奏請各部參照外務部與商部之例，添設丞參，此消息傳出後，各衙門內贊成者居多數，尤其得到外、商兩部的強力支持與聲援，政務處隨即對於議設六部丞參展開討論，⁴⁷是以其他各部後來皆得以陸續仿照外務部，於部內設立丞參；但與此同時，卻也不免於官制上引來疊床架屋、多立堂屬的批評，⁴⁸戶部貴州司賀主事對此更提出了不同意見。⁴⁹儘管各部

第八期，頁108。

- 47 《申報》第11565號，1905年6月29日，第二版；《申報》第11569號，1905年7月3日，第二版；《申報》第11575號，1905年7月9日，第二版。《申報》於光緒二十七年至宣統三年間（1901年—1911年）曾歷經數次改版，故有「第幾張」、「第幾版」之不同版面型式，下不贅述。
- 48 「所異者，官制層累，有若重臺，以外交靈捷而論，已無取乎。堂官之多，就幹辦職務而言，既有司員則丞參何必添設，此亦機關之未當者也，……。外部何必多立堂屬。」請參見〈論近日設官裁官之無當〉，《東方雜誌》，光緒三十年十一月二十五日，第十一期，頁142；「外務部列位在六部之上，專辦外交事宜，官制層累，有若重臺，堂官已嫌其多，後又添置丞參多人，論者謂其機關實有未當。」請參見黃鴻壽，《清史紀事本末》，（臺北：三民書局，1959），頁516。
- 49 「戶部貴州司賀主事近為六部添設丞參事上條陳四則，一請裁去左右侍郎各一缺，所遺之缺無論滿漢，均可補授。一請裁司員冗缺，平滿漢權。一請增司員俸及津貼。一請定本衙門升缺，日後司員毋庸外放。以上四

後來雖然均設置丞參，但是吏治的腐敗情形卻依舊未能完全根治，最大的原因還是晚清整個大環境的腐化所造成，即便是外務部亦未能自免於外，日本學者織田萬曾於《清國行政法》中提到當時的吏治：

軍機處及外務部，乃令章京掌案牘事。雖則有供事，亦止充繕寫之用耳，非如他官廳書吏有勢力也。然閱近刊《同文滬報》，載北京訪事人信云，頃無名氏上某親王書曰：此次外務部考取供事也，當道聲援，不可無焉。而得其聲援之法，非獻巨金，則不可也。果然，其價若干而可，我亦希為供事者，願得減其價格，云云。夫供事之職，素一小地位耳，今擬賂金若干，奔竟得職，可知一得其位，歲收不少，而有勢力也。由是觀之，外務部書吏之弊，亦無異於他官衙。嗚呼！論至於此，中國官吏之刷新，終不可望乎。⁵⁰

為此，御史趙炳麟曾經於光緒三十三年三月二十日（1907年5月2日）參奏道：「朝廷整頓部務之心徒為大臣位置私人之地，今日之丞參皆他日之尚侍，臣獨惜異日秉國鈞者，皆今日蠅營狗苟之小人，國事何堪設想」，⁵¹ 上言要求嚴加整頓，

則若能實行，即不設丞參亦能整頓部務」；賀主事此語頗受張野秋（百熙）尚書的嘉納。請參閱《申報》第11582號，1905年7月16日，第二版。

50 織田萬著，《清國行政法》，頁317。

51 《申報》第12222號，1907年5月2日，第二版。

但亦無所助益。到了宣統二年（1910年），《申報》連續於六月二十二日、二十三日（7月28日、29日），前後二次大篇幅地刊載〈論各部丞參之當廢〉一文，⁵²極力闡述、強力抨擊各部丞參既不符於各國之例，亦無助於增進辦事效率之弊害，由此可領略丞參的表現於當時社會輿論之觀感。

（三）各司股差制

各司股差制可區分為四司、司務廳、各股與各差制，敘述如下。

四司：為外務部之主要辦公行政部門，沿襲總理衙門之分股辦事制，又參酌各部制度之規定而成，共可分為和會司、考工司、樞算司、庶務司等四司。四司之職務與分工如下：

1. 和會司：專司各國使臣覲見、會晤、請賞寶星、奏派使臣、更換領事、文武學堂、本部員司升調，各項保獎。
2. 考工司：專司鐵路、礦物、電線、機械、製造、軍火、船政、聘用洋將洋員、招工、出洋學生。
3. 樞算司：專司關稅、商務、行船、華洋借款、財幣、郵政、本部經費、使臣支銷經費。

52 《申報》第13459號，1910年7月28日，第一張第三版、第四版；《申報》第13460號，1910年7月28日，第一張第四版。

4. 庶務司：專司界務、防務、傳教、遊歷、保護、償卹、禁令、警巡、詞訟。⁵³

四司之性質與總理衙門時期的五股職掌較為相近，但總署五股職掌之劃分原則是以前國家地理區域為主，以業務性質為輔；而外務部四司卻只按照業務性質劃分，並對五股的職掌做了一些調整。⁵⁴ 四司功能在宣統二年（1910年）的官制改革中終於得到了較為合理的職務調整，此次由憲政編查館所主導之改革著重於中央集權及地方分權之權責劃分，將國家行政機關劃分為直接官治、間接官治、地方官治與地方自治等四個等級，而外務部四司的職掌事務除了庶務司中的傳教、遊歷等七項亦屬於第二級的間接官治外，全屬於第一級的直接官治。⁵⁵

53 〈改外務部〉，清光緒二十七年四月初八日，《外交檔案》01-14/32-(6)；《申報》第10225號，1901年10月5日。

54 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》，頁213。

55 首先，將原本屬於和會司執掌中的奏派使臣、更換領事及本部員司升調，各項保獎等項事務劃歸承政廳辦理，以符合官制通則；同時亦將文武學堂事件分別劃歸學部及陸、海軍部管理。其次，將屬於考工司中的鐵路、礦物、電線、機械、製造、軍火、船政等項，分別劃歸至郵傳部、農工商部、陸軍部與海軍部辦理，此時雖然各項承辦事務受到專業考量而重新分工劃歸，但新的官制中仍規定「其路礦事務有關交涉者仍應由該各管衙門會同本部辦理」；至於聘用洋將洋員、招工及出洋學生等項則亦劃歸各該管衙門，惟亦規定「所訂合同有關重要者，仍應咨送本部查核」。再者，將屬於權算司中的關稅、商務、行船等項分別劃歸至度支部、農工商部及郵傳部，其與各國定約改正稅則等事仍由本部辦理；華洋借款則劃歸至度支部，惟有關交涉者須會同本部辦理；財幣與郵政則分別劃歸制度支部及郵傳部；至於本部經費、使臣支銷經費等事宜因多與交

外務部設立四司之原意是為了俾利於處理外交事務，但四司掌理的業務項目卻遠遠超過各國的外交部所轄，⁵⁶繁多的業務與總理衙門時期相去不遠，這也使得外務部常遭致專業化不足的批評。其實，筆者認為，如能回歸到當時的時空背景仔細觀察，則外務部成立之初包攬這些業務確實也有不得已之處。首先，受限於辛丑議和時間的緊迫，外務部改制之速遠超過當初總署之成立，故對於總署的業務只能暫先概括承受而無暇予以一一消化。其次，這些分屬於內政、國防、財政性質的業務項目，在當時清廷的政制中並無相對應之機關；同時這些事業在當時大多係外國人或外國政府所經營，抑或牽涉到國外交涉事項，故亦只能交由外務部處置。後來伴隨著各項新政與官制改革之需求，使得農工商部、學部、民政部、郵傳部與陸、海軍部等近代化國家行政部門於中國漸次出現，外務部終於逐漸擺脫舊有官制之羈絆，蛻變為具有實質近代化意義的外交機構，新的職權雖仍偶有界限不明或須偕同地方督撫大員處理涉

涉有關，則應會同本部辦理。最後，庶務司職掌中的界務一項，當時多由特派大臣辦理，此時調整為將來遇有事關一省者，委任該省督撫辦理；防務則劃歸至陸、海軍部辦理，如有關交涉者應會同本部商議或委任各省督撫、各路大臣辦理；至於傳教、遊歷、保護、償卹等項，大多有關地方事務，應由特設之交涉使，或委任各省之督撫辦理，而禁令、警巡、詞訟等項則劃歸民政部及法部辦理。請參閱《申報》第13383號，1910年5月13日，第二張第二版。

56 例如，考工司的鐵路、礦物、電線、機械、製造、軍火、船政；權算司的商務、行船、華洋借款、財幣、郵政；庶務司的防務、傳教、遊歷、保護、禁令、警巡、詞訟等項。

外事務之部分，然無可否認地，外務部還是在清廷接近於結束統治之前，完成了專業化外交。

司務廳制：總理衙門於同治三年（1864年）設置司務廳掌理部中一切雜務，後來改組為外務部時，因其為六部之通例，故仍沿襲之。新設章程中規定「設司務二員，以翻譯官揀補，司務係正八品，其以七品揀補者仍帶原銜，三年期滿，准其作為額外主事，一體序補。」⁵⁷ 司務廳的主要差使共有三項：1、派定司員輪班收文，爾後迄宣統二年（1910年）才增設洋文收掌班，至翌年八月（1911年9月）專設收文處，方不隸屬於司務廳。2、監印，即負責監視本部之鈐印。改部之初以收掌班兼任監印，宣統三年（1911年）又以領事班兼任監印，綜觀外務部成立十年間，此職始終為兼任之職。3、領事，附屬於司務廳，設於光緒三十三年八月（1907年9月），承領內廷諭旨、文件等事，向為附屬之職務，至是派員專司其事，為分班制，直至宣統三年八月（1911年9月）時併兼於監印。⁵⁸

各股制：乃沿襲總理衙門時期所設之英、法、俄、美四股制，沿其名而變其形式。⁵⁹ 外務部設立之初，分別設立「俄、德、英、法、日等五股，每股各設七品、八品、九品之翻譯官各一缺，由同文館學生及各省學堂高等生揀補，遇有該部主事

57 〈改外務部〉，清光緒二十七年四月初八日，《外交檔案》01-14/32-(6)；《申報》第10225號，1901年10月5日。

58 吳成章，《外交部沿革紀略》，頁37、41。

59 吳成章，《外交部沿革紀略》，頁38。

缺出，歷五缺後准升補，七品翻譯官一人，其派充同文館幫提調當差，扣滿三年即准其升補主事。」⁶⁰光緒二十八年正月（1902年2月），外務部又奏請「添設頭二三四等翻譯各數員，不拘官階大小，如果當差勤奮，則每歷三年，從優保奏一次。計英、法、俄、德、日本翻譯各四員，共二十員。」⁶¹至宣統元年二月（1909年3月），俄、德兩股歸併為一股，名為德俄股；同時變更內部股制，每股設股長一員，分置為一、二、三等，各項股員又有行走名目，各視其所在之股充任該股翻譯、記載之職務。值得注意的是，各股制之名稱雖然與總理衙門時期之股名類似，但實際工作職掌內容卻大不相同，總理衙門時期各股制的職掌內容仿如外務部之各司制；而外務部之各股制職務卻猶如總理衙門時期附設之同文館翻譯官一般，僅從事翻譯工作。此外，外務部增設秘書股，專司函牘編輯之事，迄八月又設機要股，專司機密消息，以上二股之編制與他股相同，⁶²此時部內共分為六股。

值得特別提出的是機要股，又稱為「新聞處」，該股人員在名義上不屬於外務部，但經費則由外務部負責，其成立之目的在於作為中國的宣傳機關，以便對外傳達一切政策，係由剛調任回國的駐美參贊周自齊所提議而成，周自齊並推薦曾為駐美三等參贊的顏惠慶擔任處長，後因新聞處長一席已另派他

60 《申報》第 10225 號，1901 年 10 月 5 日。

61 《申報》第 10352 號，1902 年 2 月 15 日。

62 吳成章，《外交部沿革紀略》，頁 38-39。

人，顏惠慶遂被派任為新聞處職員之一，當時顏惠慶負責接見外國駐京記者，並辦理「北京日報」（Peking Daily News）的英文稿件。機要股時常撰寫時評，或對專題發揮意見，甚至外交上的內幕，所撰文稿都交由於英文版「北京日報」發表，⁶³其成立原因係當時外務部常有駁斥外人之言論，因不宜由外務部直接出面，乃由該報發佈官方社論予以駁斥，⁶⁴這項創舉顯示清廷開始注意到正視國際輿論、廓清國際視聽對於國家利益、國際地位及外交工作的重要性與必要性。

各差制：其編制共分為電報處、請送印鑰及遞摺、銀庫與清檔房等四項。⁶⁵以下分別敘之：1. 電報處，沿襲自總理衙門時期，初為專任制，派員專任其事，於司員之下設有額內額外電譯生，將常電、密電劃分為二部份，分別派員管理以重機要。迄光緒三十一年四月（1905年5月），因各省與各國電報紛繁，人員不敷使用，遂由部內各堂司議商，添派數員分任其事。⁶⁶至五月、十二月底又分別擬定密防露洩要電辦法，並揀派精明持重司員數員，老成可靠供事八員，專司其事，如有往來機密

-
- 63 吳相湘，〈顏惠慶力倡主動外交〉，《傳記文學》第48卷第3期，1986年3月號，頁78-79；駱惠敏編，劉桂梁、鄒震、張廣學、石堅譯，《清末民初政情內幕——《泰晤士報》駐北京記者袁世凱政治顧問喬·厄·莫里循書信集上卷1895-1912》，（上海：知識出版社，1986），頁709。
- 64 施肇基，《施肇基早年回憶錄》，（臺北：傳記文學出版社，1967），頁43。
- 65 吳成章，《外交部沿革紀略》，頁39-41。
- 66 《申報》第11528號，1905年5月23日，第三版。

要電，飭令當堂翻譯，倘有洩漏惟各該員是問。⁶⁷光緒三十二年（1906年）以後改隸於丞參堂，並由專任制改為分班制。2. 請送印鑰及遞摺，亦襲總理衙門舊制，後來將遞摺一差併入請送印鑰之內。光緒三十一年二月（1905年3月），請送印鑰各司員都在電報處輪流值宿，不再派此差使。3. 銀庫，總理衙門時期掌管銀庫者為總辦章京；外務部時期則由丞參或各司掌印管理，之所以於部內設立銀庫的主要原因，係因當時中國並無銀行制度，官方也無匯兌帳款機關，部中所有出入款項均為現銀，故必須設專庫以存放，至庚子事變聯軍攻入北京後，部中存儲消失殆盡，往後鉅款皆存於銀號，部庫僅存零星款目。4. 清檔房，此亦為沿襲總理衙門之舊制，派有專員管理，無定額，亦無特別制度。

至於同文館則設「提調一員，以各司幫掌印揀員兼充，幫提調二員，以七品翻譯官選充。」⁶⁸迄光緒二十八年十二月二日（1902年12月31日），便將同文館歸入大學堂，毋再庸隸屬於外務部。

（四）儲才館的設置

光緒三十一年二月二十一日（1906年3月15日），外務

67 《申報》第11540號，1905年6月4日，第四版；《申報》第11768號，1906年1月17日，第二版。

68 王亮等輯，《清季外交史料》第五冊，頁139；《申報》第10225號，1901年10月5日。

部奏請「司員需人，隨時調用京外各官及卒業學生到部行走」獲准，不久後即呈奏《調用人員辦法并設立儲材館》一摺，附片中擬定章程二十五條，請求設立「儲才館」一所。成立儲才館的主要目的，在於儲備外交人才，為本部、各使館及各省洋務局提供需員；同時希望能藉此將各出使大臣的隨行翻譯漸次盡數更換，以避免過去徇私舞弊之弊。⁶⁹ 儲才館設立之意義，代表外務部已徹底地明瞭外交使才的培養與專業養成的重要性，一位合格的使才必備條件不再僅止於「獨習方言而已」，更須「審世界之情勢、習國家之例案」，故設立儲才館俾得「學識以植其本、歷練以擴其材，乃為完品」，這與總理衙門時期的同文館停留於專門培養語言、文字者的層次極為不同；⁷⁰ 對此，陳體強曾提到：「儲才館係訓練班性質，與同文館之為純粹教育機關頗有不同。」⁷¹ 其招收對象為除了部內人員外，「無論京、外、現任、候補、候選各官及各學堂卒業、出洋留學卒業學生」；其職責為「凡有調用人員及凡與有關涉之事，均由該館經辦」。⁷²

儲才館設提調一員以總理館務，由外務部司員當中選派，提調可挑選幫提調一員為副手，館內還設有文案、支應、庶務

69 《申報》第 11936 號，1906 年 7 月 11 日，第三版。

70 〈外務部統計表式解說上〉，無日期記載，《外交檔案》02-33/03-(02)。

71 陳體強，《中國外交行政》，頁 49。

72 〈外務部奏陳調用人員辦法并設立儲才館摺〉，《東方雜誌》，光緒三十二年七月二十五日，第三年第八期，頁 72-75；《申報》第 11948 號，1906 年 7 月 23 日，第四版。

各一員，書記生人數無定額，均由本部司員中派充；另聘講員一人，以歐洲中立國公法專家擔任。提調對於館內所有人員有選擇、推薦、考核等權，惟須呈由堂官核准。⁷³ 在經費方面，設立之初預計經費為每年四萬兩，於出使經費項下籌撥，⁷⁴ 由提調按月開單，經堂官核准後，向部內銀庫支領，實用實銷，並須於次月初十日造冊呈報。至於在館內學習員的來源方面，則由駐各國使館、各省洋務局人員中，挑選畢業於政治、法律、商務、理財等科系的歐美留學生或精通語文之人到部行走，願續學者並發給官費酌改為本部留學生，本部也可挑選國內優異學生出洋留學。⁷⁵

學習員於館內的培訓除講習會講授之外，還有下列五課：

1. 調查課，關涉各國外交案件為主，有事則調查為所亟需者，平時則調查其所應預備者。
2. 翻譯課，翻譯各國報紙、書籍之有關外交者，論及中國情勢者及本部洋文案牘之應譯漢文者。
3. 評議課，奉旨交議事件及本部交涉要案，學習員會聚評議，究其得失利弊。
4. 撰擬課，凡評議之事及堂館交辦之事，學習員分別擬稿，由提調彙呈堂官選用。
5. 編輯課，編輯洋、漢文

73 〈外務部擬訂儲才館暫行章程〉，《東方雜誌》，光緒三十二年七月二十五日，第三年第八期，頁 76-78；高起群，〈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》，頁 216。

74 上海《申報》第 11948 號，1906 年 7 月 23 日，第四版。

75 〈外務部奏陳調用人員辦法并設立儲才館摺〉、〈外務部擬訂儲才館暫行章程〉，《東方雜誌》，光緒三十二年七月二十五日，第三年第八期，頁 75-78。

條約界圖，並重編本部已修之檔案，期便檢閱，其未修者逐日收發者，則隨時纂輯之。以上每課皆設課長一員，由提調自學習員中選充之，學習的時間分為二種，二等以上以三月為期，三等者以六月為期兩種，其展緩者均以一年為限，學習員於期滿時須經提調出具考語，並將在館功課彙呈堂官察核，決定去留。⁷⁶ 儲才館還規定各使館的參贊、領事、隨員、翻譯均應由本部選用，若有本部司員出缺，由新舊人員一體酌量序補，待本部人員足用後，方可奏調至各省洋務局任職。⁷⁷

儲才館之設置與其所公佈之公費留學相關制度，彌補了過去總署與外務部外交人才培育之不足，對於提昇外交人員的素質自有其積極性影響，例如，外務部即於光緒三十三年（1908年）調紐約領事夏偕復至儲才館內學習。⁷⁸ 王立誠在《中國近代外交制度史》中曾提到：「儲才館在當時起著全面更新外交官的人才庫作用」，⁷⁹ 對於儲才館所發揮之作用抱持著極為正面之肯定；不過，若以此語檢驗當時之景況，則似乎過於武斷，話只說對了一半。譬如，《申報》於宣統元年八月十日（1909年9月23日）曾經刊載過一則〈御史奏參儲才館糜款無效〉：

76 陳體強，《中國外交行政》，頁49-50；〈外務部擬訂儲才館暫行章程〉，《東方雜誌》，頁77。

77 〈外務部擬訂儲才館暫行章程〉，《東方雜誌》，頁76-78。

78 羅香林，《梁誠的出使美國》，（香港：香港大學亞洲研究中心，1977），頁341。

79 王立誠，《中國近代外交制度史》，頁204。

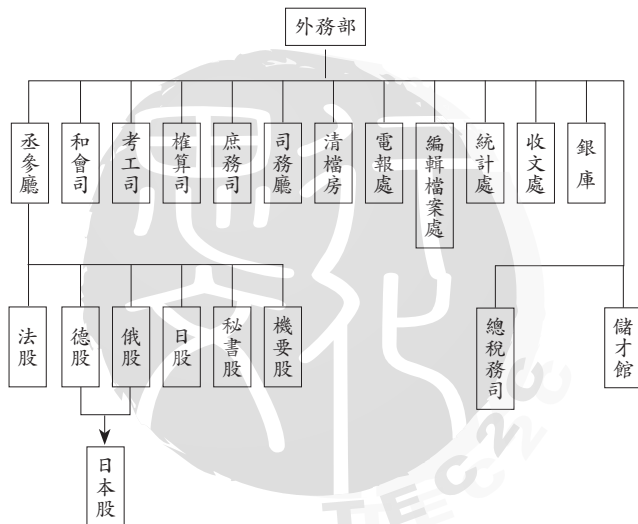
某御史奏外務部所設之儲才館，館員數十人，名為研究外交，其實各該員往往數日不到館，且以其館員也，又累月不到部，而每月每員津貼三百金，徒糜鉅款毫無實效，應請飭下該部嚴加整頓，非期滿留部不准支給津貼，并應定期招考，不得憑請託為進身之階，致啟奔競之見云云。⁸⁰

從上述報導可知，當時儲才館內的管理與學員之學習均出現了極為鬆散的情況，如僅單就學員素質與培育過程而言，距離先進國家之標準仍有一大段之差距。⁸¹ 該御史之奏摺上遞後

80 《申報》第13160號，1909年9月23日，第一張第三版。

81 試以鄰國日本為例：「日本之外交官，出於考試。考試之法至詳且備，依明治二十六年十一月所頒之外交官及領事官試驗規則，須年齡二十歲以上之男子未犯重罪，亦未犯服定役之輕罪，亦非嘗授破產及家資分散之宣告，未經復權或受身代限之處分債務未清者，方得應試。應試之先須遞親筆書寫之履歷及論文，並英文、法文或德文（須於英文之外兼通法、德文之一種）之翻譯文於試官，試官認為可以與試，方得應。第一次考試所試科目為邦文公文、外國語，邦文公文摘要，邦文口述要領筆記之四項。第一次考試合格乃得應第二次，其所試之科目，以憲法、國際公法、國際私法、經濟學為必修科，應試者不得任意取舍外，此則有行政法、刑法、民法、商法、刑事訴訟法、民事訴訟法、財政學、商業學、外交史、商業史十項為隨意科，應試者得以己所研究擇其中之二以應之。而第二次考試之方法則又有筆述、口語之二種，筆述不合格者，不得應口語考試，口語合格乃得依《外交官領事官任用令》用之為外交官補，然後令其就職於外國，以養成其閱歷。閱歷既久，而後拔其尤者而可以為使臣，良以使臣之職務，如彼其重關係，如彼其巨，非有明敏之才調、宏富之學術、湛深之閱歷，其何能通曉列國大勢而持其真知灼見，臨事從容以保持祖國之權利，而角逐於機械變詐之域哉。」請參閱上海《申報》第12198號，1907年4月8日，第二版；筆者按，查明治二十六年（1893年）的《日本外交官、領事官試驗規則》，與《申報》

不久，即轉交外務部知道；而外務部自儲才館被參且遭媒體公諸於社會後，引起輿論一陣撻伐，為了平息風波，外務部各堂官於開會後議決，將儲才館各該員津貼按原數減少為八成，至於期滿到部當差者，則仍領全數。⁸²



圖（二）外務部之組織架構

資料來源：整理自李鴻年等編，《清代中央國家機關概述》，頁256。

所引述之複試科目約略有異（上述《申報》中多列舉了商業學、商業史，至於行政法則應為必修項目），惟大體相同，請參閱外務省百年史編纂委員會編，《外務省の百年》上卷，（東京都：原書房，1979），頁219-221。另外，約略同時期的英、法、美等三國外交官之考試遴選制度，則可參閱岳謙厚，《民國外交官人事機制研究》，（北京：東方出版社，2004），頁24-25。

82 《申報》第13215號，1909年11月17日，第一張第五版。

第二節 外務部之人事分析

以外務部的人事層面而言，可以大致區分為侍郎以上大臣、丞參與司員三個部份，特別一提的是，侍郎以上的管部大臣，筆者於第五章中配合外務部各階段之發展作一介紹，故於本處僅作一基本出身之剖析，至於丞參人員部份，則著重於升遷管道之探討。外務部內部（參議以上）官員之任期與去留，請參閱附表（一）。

一、外務部之人事分析

（一）侍郎以上的大臣

在外務部十年的歷史當中，曾擔任過左右侍郎以上的官員，共有十六人（以人數計算，請參閱表一），其中滿、漢官員的比例為 2：14，漢族官員高達 87.5%，滿族官員僅佔 12.5%，不過，僅有之滿族官員如奕劻、那桐二人均為朝廷親貴王公，長期分掌總理大臣與會辦大臣二職，權勢地位顯赫。

表一 外務部左右侍郎以上官員一覽表

官 員	籍貫	部內最高官職	出身	任職期間	備註
奕 劻	滿州 鑲藍旗	總理 大臣	宗室	1901.06.09 - 1911.09.11	
王文韶	浙江 仁和	會辦 大臣	進士	1901.06.09 - 1903.09.16	

那桐	滿州 鑲黃旗	會辦 大臣	舉人	1903.09.16 – 1911.09.11	
瞿鴻禨	湖南 善化	尚書	進士	1901.06.09 – 1907.05.07	
呂海寰	山東 掖縣	尚書	舉人	1907.06.18 – 1907.09.04	
袁世凱	河南 項城	尚書	監生	1907.09.04 – 1909.12.11	
梁敦彥	廣東 順德	尚書	留美	1909.12.12 – 1910.06.20	包含署理、告假期間
		外務部 大臣		1911.04.10 – 1911.12.31	未任，由鄒嘉來、胡惟德署理
鄒嘉來	江蘇 吳縣	尚書	進士	1910.04.20 – 1911.07.26	包含署理期間
徐壽朋	直隸 清苑	左侍郎	稟貢	1901.06.09 – 1903.06	任內卒（本籍為浙江紹興）
聯芳	漢軍 鑲白	左侍郎	同文館	1903.05.02 – 1910.05.24	
顧肇新	江蘇 吳縣	右侍郎	舉人	1903.05.02 – 1904.11.27	
伍廷芳	廣東 新會	右侍郎	留美	1904.11.27 – 1906.01.17	
唐紹儀	廣東 香山	右侍郎	留美	1905.10.20 – 1906.09.21	
汪大燮	浙江 錢塘	右侍郎	舉人、留日	1906.09.21 – 1908.05.22	
胡惟德	浙江 吳興	外務部 副大臣	舉人	1910.07.26 – 1911.11.16	署理外務部大臣
曹汝霖	江蘇 上海	右侍郎	留日	1910.06.20 – 1911.04.10	

資料來源：本表整理自錢實甫編，《清季重要職官年表》，（北京：中華書局，1959）；錢實甫編，《清季新設職官年表》，（北京：中華書局，1961）；魏秀梅編，《清季職官表附人物錄》。

綜觀外務部的發展，奕劻、那桐二人直至外務部晚期仍實質掌握了外務部政策的最後仲裁權，唯一例外的只有在袁世凱擔任尚書之掌部時期方得放手授權，這自然和袁世凱與此二人之唇齒相依、結納密切有關。其餘的尚書如瞿鴻禨、梁敦彥等皆須事事先請命於二人，至於鄒嘉來、曹汝霖二人之所以擔任要職更是與那桐的出力提拔分不開干係，其中尤以曹汝霖為最獲其賞識。至於在出身方面，由同文館與留學海外出身的有聯芳、梁敦彥、伍廷芳、唐紹儀、汪大燮、曹汝霖等六人，佔全部人數的 37.5%，其餘皆為宗室或傳統科舉出身，這樣的比例自然遠遜於民國的外交部時期，不過若較之於總理衙門時期，則不可謂之不高。另外，就地域籍貫方面來看，以東南沿海各省為最高，佔全部的 62.5%，其中分別以浙江的四人（王、徐、汪、胡）、江蘇與廣東各三人（鄒、顧、曹；梁、伍、唐）為最高，分佔 25%、18.75%、18.75%，這樣的地域分佈自然亦與晚清東南沿海各省近代化的率先發展趨勢有關。

（二）左右丞參官員之分析

至於新設立之左右丞參的部份，十年期間，共有十六人，其籍貫亦多為東南沿海各省出身，此處不再列舉。丞參官制中最值得探討之重點在於部內升遷的管道問題。以外務部的左右丞來說，如扣除掉外務部成立初期指定的瑞良、顧肇新二人，則由左、右參議直接升任授官的共有十人，佔全部比例的

71.43%；非左、右參議出身授官的則有四人，⁸³ 佔全部比例的28.57%。因此，若比照清末時期政壇冗官充斥、保舉捐納浮濫的普遍情形，則外務部內大致上仍維持著相當高比例的升遷（請參閱表二），可以說清末期間對於外務部尋求體制內專途出身的改革要求，雖然無法百分之百的達到規定，卻也達到了超過七成比例的成績，這對於促進部內工作效率及中國外交的近代化與專業化，具有重要的進步意義。

表二 外務部左右參議直接升任左、右丞一覽表

日期	官員	原籍	部內原職	升任官職	備註
光緒二十九年 (1903年)	紹昌	滿州 正白旗	右參議	左丞	
	陳名侃	江蘇江陰	左參議	右丞	
光緒三十一年 (1905年)	汪大燮	浙江錢塘	左參議	右丞	使英，由鄒嘉來署理
光緒三十二年 (1906年)	鄒嘉來	江蘇吳縣	右參議	左丞	
	朱寶奎	江蘇陽湖	右參議	右丞	
光緒三十三年 (1907年)	雷補同	江蘇華亭	左參議	右丞	後來授出使奧國大臣
光緒三十四年 (1908年)	梁如浩	廣東香山	右參議	右丞	同一年升任二級
宣統元年 (1909年)	張蔭棠	廣東新會	右參議	左丞	後來出使美祕墨古大臣
	高而謙	福建長樂	雲南 交涉使	左丞	光緒卅三年曾任右參

83 非左、右參議出身而擔任左右丞一職的四人分別為伍廷芳、梁敦彥、劉玉麟、施肇基。

宣統二年 (1910年)	曹汝霖	江蘇上海	左參議	右丞	就任後署左丞，旋授右侍郎
-----------------	-----	------	-----	----	--------------

資料來源：本表整理自錢實甫編，《清季重要職官年表》，頁 23-26；錢實甫編，《清季新設職官年表》，頁 30-102；魏秀梅編，《清季職官表附人物錄》，頁 327-329、頁 345-346。

至於左右參議之部份，十年期間擔任過左、右參議職位的官員共有十四人，如扣除掉外務部成立初期的陳名侃、紹昌等二人，則其餘十二人之出身相較於左、右丞來說，顯得較為複雜多元（請參閱表三）。有道員先署後授的，如朱寶奎、周自齊；有由駐外使臣回任的，如駐日公使楊樞；但更多的是在外務部後期，由郎中、員外郎直接升任左右參議，如雷補同、曹汝霖、曾述榮、陳懋鼎等人均是。大致說來，在外務部成立這十年間（1901-1911年）曾經擔任過左、右丞參二職的人數共有三十人，絕大多數的任期都相當地短暫，且有同時兼署部內丞參各職的情形，此係因清末推行新政、改革官制以來，各部所需之新式人才來源嚴重不足，更兼以清廷積極拓展外交關係，參與國際活動，諸多原因交錯，使得位居各部之首的外務部之丞參升遷轉調尤其快速，且多有轉往他部任職（如朱寶奎、陳名侃、梁如浩等人）、出使國外（如汪大燮、雷補同、張蔭棠、楊樞等人）或升任本部侍郎以上官職（如伍廷芳、汪大燮、鄒嘉來、曹汝霖等人）之情形，部內更不時地招募人才。

表三 外務部左右參議出身一覽表

日期	官員	原籍	出身原職	升任官職	備註
光緒廿九年 (1903年)	汪大燮	浙江錢塘	留日學生 監督	左參議	
光緒廿九年 (1903年)	雷補同	江蘇華亭	員外郎 ⁸⁴	右參議	光緒十四年總署章京，後任外務部考功司，卅一年改左參議
光緒卅一年 (1905年)	鄒嘉來	江蘇吳縣	進士	右參議	署右丞
光緒卅二年 (1906年)	朱寶奎	江蘇陽湖	道員	右參議	光緒卅一年，道員署
光緒卅二年 (1906年)	楊樞	漢軍正黃旗	駐日公使	右參議 (使日)	光緒卅三年，召回，改左參議
光緒卅三年 (1907年)	高而謙	福建長樂	舉人	右參議	岑春煊密保之知府， ⁸⁵ 光緒卅三年三月派署理右丞
光緒卅四年 (1908年)	梁如浩	廣東香山	留美學生	右參議	留美學生
光緒卅四年 (1908年)	張蔭棠	廣東新會	舉人	右參議	署右丞、左丞
宣統元年 (1909年)	周自齊	山東單縣	記名道	左參議	光緒卅四年署右參、旋署左參
宣統元年 (1909年)	曹汝霖	江蘇上海	員外郎	左參議	留日學生，光緒卅四年署右參
宣統元年 (1909年)	曾述榮	河南固始	郎中	左參議	署右參
宣統元年 (1909年)	陳懋鼎	福建閩縣	郎中	右參議	同時兼弼德院參議

84 網站：上海市地方誌辦公室，網址：<http://www.shtong.gov.cn/node2/node4/node2250/songjiang/node-47454/node47456/node63581/userobjektlai51699.html>，（2004年7月4日查閱）。

85 《申報》第12215號，1907年4月25日，第三版。

資料來源：本表整理自錢實甫編，《清季重要職官年表》，頁 23-26；錢實甫編，《清季新設職官年表》，頁 30-102；魏秀梅編，《清季職官表附人物錄》，頁 327-329、345-346。

依據王立誠之統計，在外務部時期受任尚書、侍郎及丞參的共有三十一人，其中受過西學教育的共十三人，佔 32%，這個比例愈往後期越高，光緒二十七年（1901 年）七人中有一人，佔 14%，到了宣統三年（1911 年）六人中有四人，佔 66%。⁸⁶ 尤其是外務部後期由部內出身擔任重要職位的人數，比起外務部早期顯得越來越多，最為人所樂道的例子即為曾任尚書一職的鄒嘉來，其自總署時代擔任章京以來，由外務部的參議、丞、侍郎等職一路爬起，到了宣統二年（1910 年）繼梁敦彥之後署理外務部尚書，隨即真除，成為第五任外務部尚書。一般人研究晚清外交史往往只看到這個表層就驟下斷言，認為此時外務部的人才培養與升遷管道已完全通暢；其實，較鮮為人知的是，鄒嘉來出身於傳統官僚體系，即使以舊式標準來衡量其才幹，仍屬於平庸之輩、任內於外交之貢獻不大，其官途之暢通，純粹係因其熟捻中國官場文化，更與會辦大臣那桐之暗中扶植有極大關係；但如撇除開鄒嘉來與那桐的交往，單純就部內人員循資論輩的升轉意義來說，鄒嘉來仍是最具有代表性的人物。

86 王立誠，《中國近代外交制度史》，頁 204-205。

(三) 部內司員方面

外務部對於司員十分的看重，在設立章程的一開頭即提到：「交涉事宜關繫緊要，該司員等必須精專練習，切實講求，俾不至縈情他途，分其心力，庶幾洞達時務，學有專門，非獨協一時因應之宜，並欲收異日富強之效，擬請優與升階，後給養廉，仍隨時言行甄別，勸懲互用，以資策勵而育通才。」至於外務部中各司的員額編制，章程中不僅規定：「每司設郎中（正五品）、員外郎（從五品）、主事（正六品）各二員，均作為題缺，毋庸咨選；每司各定額外行走六員，以上所設各缺既歸酌補，自應不分滿漢」；也對以後到部的人員作出相關的規範：「除此次甄別去留外，嗣候傳到之員，無論郎中、員外郎，均先借補主事，中書小京官亦准，借補主事應扣試俸二年。」⁸⁷

從章程中可以看出，清廷對於司員辦公所需之專業素養已持有正面的肯定與要求，這與以往先前總理衙門時期以及其他各部對司員之要求不同，更積極地對於司員的升遷、待遇及考核提出辦法與保障，態度上出現了明顯的轉變。值得特別注意的是，在總理衙門時期司員員額為總辦章京滿漢各二人，幫辦章京滿漢各一人，章京滿漢各十人，⁸⁸ 仍考量到種族的平衡比

87 王亮等輯，《清季外交史料》第五冊，頁138-139；《申報》第10225號，1901年10月5日。

88 臧雲浦、朱崇業、王雲度，《歷代官制·兵制·科舉制表釋》，（江蘇：

例，而滿漢司員之間彼此的界線涇渭分明；而在外務部之組織章程中特別明文規定，司員各缺應不分滿漢予以任用，一舉破除了舊有滿漢任官之畛域，這對於清朝原本滿漢種族分明之制度來說，為首開立國二百餘年風氣之先，就清末官制改革與種族融合的兩個層面來說，更是別具有積極改革的意義。

外務部成立初期，各司官員均係由總理衙門時期的滿漢舊有章京四十八人（滿章京二十二人，漢章京二十六人）再從嚴甄別，⁸⁹ 並依其意願直接留任，不願留任者調回原衙門聽其自便。在外務部成立之初，一時間部內人員分別散置於西安與北京兩地，此時因外務部已專設額缺，故西安行在於七月二十五日（9月7日）即先開出了當差章京七人名單咨送京城本部查照。⁹⁰ 而後續司員的選拔則依照總署保送、考試之舊制辦理，設下「人品端正、學識通達、年力富強者方得保送」之限制；⁹¹ 「每次考取記名以二十員為度，遇有額外缺出，按次傳補」，同時沿總署之舊制「各司掌印擬兼充幫辦，每司設掌印一員，

江蘇古籍出版社，1997），頁127。

- 89 〈改外務部〉，清光緒二十七年五月初七日，《外交檔案》01-14/32-(6)；吳成章，《外交部沿革紀略》，頁32。
- 90 章京七員，分別為花翎二品銜內閣侍讀學士劉宇泰、禮部郎中何兆熊、戶部候補郎中汪大燮、刑部員外郎吳品珩、吏部候補主事王榮先、內閣中書緒儒與內閣起服中書凌萬銘等七人。請參閱〈改外務部〉，清光緒二十七年七月二十五日，《外交檔案》01-14/32-(6)。
- 91 劉錦藻，《清朝續文獻通考》第二冊，頁考8782；《申報》第10225號，1901年10月5日。

幫掌印二員，均照六部之例，因才酌派，不拘坐缺。」⁹² 爾後，因各司之名目漸多，故除了掌印、幫掌印外，還設有主稿、幫主稿、掌印上行走、主稿上行走、額外幫掌印、額外幫主稿、幫掌印上行走、幫主稿上行走等等，以及其他許多隨時更易之名。

增加差使的用意，大約可歸納為三項：一是自外務部成立發展以來，如各部對外交涉、各省地方外交權與各使館參隨任用權等，日漸劃歸為外務部所管轄，部內人手漸感不敷使用而急需補充；二是許多海外留學生次第返國，調部任用，但因資格歷練均淺，故而多立差使名目，使其得以在部內實地練習，以待後用；三是每司內僅設六個實缺（額外行走），對於司員升遷而言難免造成僧多粥少的現象，所以多設差使，以資策勵。⁹³ 司員差使的增設雖然短暫有效地解決了部內業務與人員的問題，但是時日一久，部內升遷有限的問題依然造成了體制運作上的阻滯，許多人面臨未來前途仍不免心懷怨懟。外務部大臣遂於光緒三十一年正月（1906年2月）議稱「本部司員缺額有定，若本署人員無疏通之路，將來保送人員亦無傳補之期，茲擬每於京察記名人員外，照各部院定例，將實缺郎中員外郎主事保送知府直隸州，均分發沿江沿海洋務省分，酌量補

92 王亮等輯，《清季外交史料》第五冊，頁139；《申報》第10225號，1901年10月5日。

93 吳成章，《外交部沿革紀略》，頁34、35。

用，以資勸勸」，⁹⁴ 正因外務部司員相較於其他各部司員的出路及待遇，顯得較為寬廣與優渥，故每當外務部招考司員時，各部與各衙門司員報考情形極為踴躍。例如，外務部於光緒三十一年十月（1905年11月）時，曾行文各部欲保送十員名額，內閣即送達開列名單十六人、戶部十八人、刑部十四人、吏部亦多達十餘人，⁹⁵ 可見競爭激烈。儘管如此，部內司員的問題仍無法獲得有效的解決，直到光緒三十四年（1908年），外務部特別參考、比照總理衙門的成案與軍機處之新章，上奏《變通本部司員外用章程摺》。⁹⁶ 自此徹底恢復了過去總理衙門時期的獎勵辦法，部內司員皆得以關道記名外放，方稍解積怨。

94 《申報》第11428號，1905年2月12日。

95 《申報》第11703號，1905年11月14日，第三版。

96 「除京察截取保送仍照向章辦理外。嗣後實缺郎中、員外郎之掌印、主稿各員在部當差已滿八年者，如能得力，請以海關道開列進單，期於鼓勵之中仍寓限制之意。如蒙俞允，再由臣等詳加考覈，隨時將合格人員交軍機處記名，遇有海關道缺出，一體開單，請旨簡放」。請參見〈外務部奏變通本部司員外用章程摺〉，《東方雜誌》，光緒三十四年六月二十五日，第五年第六期，頁333-334；上海《申報》第12644號，1908年4月13日，第二張第二版。

第三節 外務部之經費分析

一、總理衙門時期之經費來源

總理衙門所轄範圍雖廣，但其經費之收支頗少，其所以然者，厥有兩端：一則因其組織簡單；一則因所轄之其他機關，祇操管理之權，而經費概不由總理衙門支付。總理衙門最初原擬每月由戶部支領銀三百兩，後復追加三百兩。⁹⁷ 同治元年（1862年），總署因設立同文館，所費不貲，遂又奏准將各海關徵收輪船船鈔、罰款項下各提三成並船牌費銀兩按結（三個月為一結）解交應用，以作為經費。⁹⁸ 所謂「船鈔」，又名「噸鈔」，也就是國外的噸稅（Tonnage Dues）。明代宣德年間，設立鈔關，凡舟船受僱裝載的，計算所載物料多寡和路程遠近納鈔，故名曰船鈔。⁹⁹ 《南京條約》訂立時，不僅規定了進出口稅實行協定稅則，在中英《五口通商章程》中對船鈔也加以限制，規定一百五十噸以上的船舶每噸徵銀五錢，以下的每噸徵銀一錢，後來徵稅金額又隨著中外條約的陸續簽訂而修改，

97 陳文進，〈清代之總理衙門及其經費〉，《中國近代經濟史研究集刊》第一冊，1932年第1卷第1期，頁55。

98 請參閱〈出使經費〉，清光緒三十年三月二十日，《外交檔案》02-12/52-(4)；陳文進，〈清代之總理衙門及其經費〉，《中國近代經濟史研究集刊》第一冊，頁55。

99 陳詩啟，《中國近代海關史問題初探》，（北京：中國展望出版社，1987），頁125。

並將其中部份金額提撥他用（總署與同文館等）。¹⁰⁰ 簡單來說，船鈔係用以代替舊有各項徵收（丈量費、進口費、出口費、日規費和月規費等）的一種附加稅，¹⁰¹ 其徵收與分配均受到條約限制與總稅務司的控制。迄同治十二年（1873年），又將招商局所納船鈔及船牌費等稅，撥解給總理衙門運用。¹⁰²

在收入方面：總理衙門自同治元年（1862年）到光緒二十四年（1898年）間，以最後一年的十九萬二千三百七十三兩為最高，最低為同治十年（1871年）的五萬八千二百七十四兩，多數均維持在七萬兩至九萬兩之間，經費來源以船鈔為主，每年以江海關所納為最多；至於來自戶部的撥款則按月計算，有時不足定額，有閏之年以十三個月計算。此外，總署還有一筆不定收入，即每年各海關洋商罰款，此筆收支數額由數千兩至數萬兩不等，為總理衙門的額外報銷，與總署的正式經費報銷毫無關係。¹⁰³

在支出方面：總理衙門只操轄制之權，而不負經濟上之責任，故本身經費極為有限。其原因有二：首先，當時交涉事務，

100 湯象龍，《中國近代海關稅收和分配統計》，（北京：中華書局，1992），頁17-18。

101 馬士（Hosea Ballou Morse）著，張匯文等合譯，《中華帝國對外關係史》第二卷，（上海：上海書店出版社，2000），頁173、472。

102 陳文進，〈清代之總理衙門及其經費〉，《中國近代經濟史研究集刊》第一冊，頁63。

103 陳文進，〈清代之總理衙門及其經費〉，《中國近代經濟史研究集刊》第一冊，頁63-64。

多由南、北洋大臣辦理，事件重大或難於解決者，則咨總理衙門裁決，故交涉費用極少。其次，在出使經費部份，自光緒初年派遣使臣駐節各國以來，其經費概由各海關所徵的六成洋稅分作十成，於內酌提一成充之，後因出使經費不敷使用，遂又於光緒二十年（1894年）奉旨將原提一成之外再提半成，並於招商局輪船貨稅、洋藥稅六成稅內亦按十成計算，一併酌提一成半以存作出使經費，然後彙解江海關專款存儲，直接撥給駐節各國出使大臣，而不須經由總理衙門經手。¹⁰⁴

雖然總理衙門每年的平均收入可達七、八萬兩，支出方面亦有六、七萬兩之多，但較之於其他衙門仍有遜色。¹⁰⁵

二、外務部之經費來源與分配

（一）外務部時期之經費來源

總署改制為外務部之後，其部內經費來源與總理衙門時期已有所不同。光緒二十七年六月（1901年7月）在經政務處議覆總理衙門改為外務部設立專缺摺內聲明：「外務部既設專缺，自應給予養廉以資辦公，經費即在應收三成船鈔罰款項下

104 請參閱〈出使經費〉，清光緒三十年三月二十日，《外交檔案》02-12/52-(4)；陳文進，〈清代之總理衙門及其經費〉，《中國近代經濟史研究集刊》第一冊，頁55。

105 陳文進，〈清代之總理衙門及其經費〉，《中國近代經濟史研究集刊》第一冊，頁55。

開支，如有不敷，再由出使經費項下撥補」，繼而又在同文館歸併於京師大學堂後，奏請「將各海關原解船鈔罰款作為外務部辦公專款，從前總署月支戶部經費即行停支。」¹⁰⁶ 本摺確立了外務部的經費來源與依據，外務部行政所需經費遂由各海關應收三成船鈔、罰款與出使經費等項所支撐，如有應用不敷即在出使經費項下撥補。不過，儘管規定如此，各關道解交外務部的經費仍然時有延遲，這迫使外務部不得不上摺請中央飭下各省將軍督撫轉飭各關道，務須將應解三成船鈔罰款銀兩，並且將之前所欠解銀迅即補解。¹⁰⁷

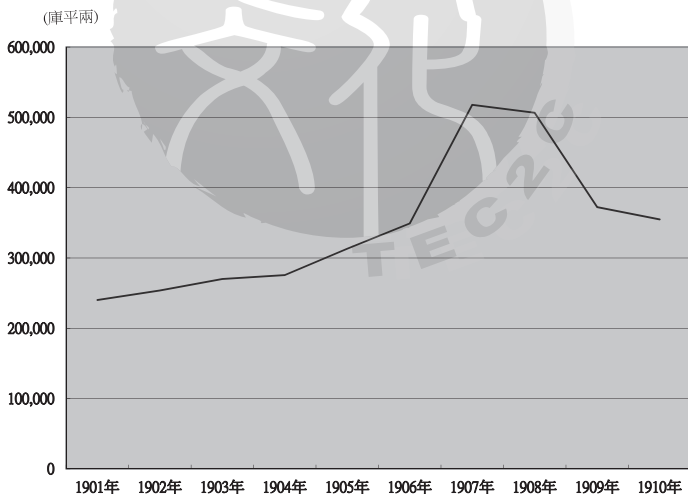
透過附表（二）與圖（三）可以得知，¹⁰⁸ 在收入方面：各海關撥解給外務部的經費所佔比例，以江海關居首，佔全部經費的 64%，其次是津海關佔 13%，第三則是粵海關佔 8%，第四是閩海關佔 5%，第五是東海關佔 3%。自光緒二十七年到光緒三十年（1901-1904 年）這四年間，經費逐年趨於增加，金額的上升幅度亦較為平均，每年約略維持在二十五萬九千八百兩左右；光緒三十一年至三十二年（1905-1906 年）這兩年，經費增加幅度較大，增加到每年約為三十三萬

106 請參閱〈出使經費〉，清光緒三十年三月二十日，《外交檔案》02-12/52-(4)；《申報》第 10353 號，1902 年 2 月 16 日。

107 《申報》第 10353 號，1902 年 2 月 16 日。

108 現存海關撥解外務部之資料係依據湯象龍的《中國近代海關稅收和分配統計》一書所統計，書中只刊載至宣統二年（1910），缺乏宣統三年（1911）的資料，故本表只能統計至宣統二年（1910）。

一千一百兩；到了光緒三十三年及光緒三十四年（1907-1908年）這兩年，海關撥解到外務部的經費明顯大幅度的增加，迅速攀升到了五十一萬兩千一百兩左右，達到最高峰，一下子比前兩年增加了約十八萬一千兩的經費，增加的部份超過原來經費的 50%，這主要是由於津海關稅收的增加所致；到了宣統元年、二年（1909-1910年）間，經費又趨於緩降，約為三十六萬三千五百兩，與光緒三十三年（1907年）前的水準較為接近，但相較之下仍有些微增加。綜觀整個外務部時期（1901-1910年）的經費總金額高達三百四十五萬三千二百二十八兩。



圖（三） 全國各海關歷年(1901-1910年)撥解外務部經費統計曲線圖

資料來源：整理自湯象龍，《中國近代海關稅收和分配統計》，頁 243-245。

(二) 外務部經費之實際收支概況

透過對於外務部經費的實際收支情況之掌握，有助於增進我們對於外務部實際運作的認知，不過，礙於目前檔案保存之限制，目前僅能以光緒二十七年十一月到光緒二十九年十月（1901年12月至1903年11月）這兩年為例。

依據現存的檔案記載，外務部成立之初，其經費在船鈔項下的舊管存銀部分有十一萬二千二百二十兩一錢四分二厘三毫；在新收銀部分則有七十三萬三千四百七十九兩一錢九分六厘七毫，兩者合計共有八十四萬五千六百九十九兩三錢三分九厘。若開除共支銀五十八萬二千八百二十六兩四分三厘七毫，則實存銀尚有二十六萬二千八百七十三兩二錢九分五厘三毫。關於其詳細細目，請參閱附表（三）。

綜觀外務部內經費的日常開支項目繁多，前五項的開支首先以人事費用，亦即堂司各官養廉金所佔的比例為最多，高達總經費的53%，第二項為游讌用款佔6%，第三項為堂司翻譯官、譯電生暨委員等飯食，第四項為翻譯官、譯電生薪水，第五項則為供事、武弁、聽差、蘇拉、皂役、雜役人等工食，以上三項所佔比例並列，約各佔5%。

至於在罰款項下的舊管存銀部分有四萬八千二百七十三兩二分一厘六毫；在新收銀部分有十八萬二千三百八十四兩六錢九分七厘，兩者合計共有二十三萬六千五百七十七兩七錢一分六

毫，若開除共支銀十九萬三百零六兩九錢九厘，則實存銀有四萬三百五十兩八分九厘六毫。罰款項內的主要開支在於墊發出使各員安家、整裝、川資等項，約佔 94%。關於其詳細細目請參閱附表（四）。

而在餘平項下舊管存銀有七千五十六兩八分六厘八毫，新收各關所解船鈔係屬庫平（銀），支用各款均按京平（銀）開放所扣六分，餘平項下收銀三萬四千九百六十九兩五錢六分二厘六毫，兩者合計共有四萬二千二十五兩六錢四分九厘四毫，開除共支銀二萬一千五十五兩七錢一分四厘四毫，實存銀有二萬九百六十九兩九錢三分五厘，若折合庫平銀為一萬九千七百八十二兩九錢五分七厘五毫。餘平項下的開支為負責供事、武弁、蘇拉人等賞煤炭等項與一切雜款暨墊發出使各國大臣雜款。關於其詳細細目請參考附表（五）。

外務部的經費到了光緒三十四年（1908 年）以後產生了變革，此時各部門之經費均施行預算編列的新制。以外務部來說，須由樞算司將本部出入各款編造清冊，經總理大臣奕劻、會辦大臣那桐及左侍郎聯芳、右侍郎鄒嘉來等管部大臣簽署後，咨送度支部查核；至於出使經費則另冊造報。外務部的經費採行預算制因無前例可循，再加上各關解部船鈔、罰款等項，或遲或早向無一定，亦兼有歷年延欠久未報解者，故此時實行預算數額，只得以前三年解到實數折中計之，作為編列預

算之依據。¹⁰⁹ 至於預算編列之各項經費細目，因總項數量過於龐雜繁瑣，本文不擬再贅述，僅於此介紹主要項目，以資參考區別。

依照外務部現存檔案顯示，外務部於宣統元年（1909年）所編列之預算已編列至宣統三年（1911年）。在收入方面：於歲入中分為經常門與臨時門兩種，在歲入經常門中分為兩類，第一類為本部入款（各海關解款），其中分為三成船鈔、三成罰款、三分之一船牌費與四成稅單費等四項；第二類則為所轄各處入款，其中分為儲才館收入出使經費項下撥款、游美學務處收入美國退還賠款與俄文學生收入華俄銀行股息等三項。至於歲入臨時門一項，其實外務部內並無任何的臨時歲入，只有各項餘存金（本部、儲才館、游美學務處、收還美國賠款項下利息、俄文學生餘存金等五項）。¹¹⁰

在支出方面：於歲出中亦分為經常門與臨時門兩種，在歲出經常門方面，共分為二類。第一類為本部經費，其中分為三款，第一款為廉薪工食，內含三項（養廉、薪水、工食）；第二款為辦公經費，內含四項（閣署飯食、茶燭煤火、紙張印刷與郵電等費）；第三款為雜費，內含兩項（捐助善舉、雜支）。

109 〈外務部統計表式解說上〉，宣統元年十二月二十五日，《外交檔案》02-33/03-(02)。

110 〈外務部統計表式解說〉，宣統元年十二月二十五日，《外交檔案》02-33/03-(02)。

第二類則為所轄各處經費，其中分為三款，第一款為儲才館經費，內分三項（各員薪水、各役工食、飯食雜用）；第二款為游美學務處經費，內分四項（薪水、學費、工食與公費）；第三款為俄文學生經費，內分四項（辦事各員華洋教員薪水、學生津貼獎賞、差役工食節賞與茶燭紙筆雜費）。至於歲出臨時門，則分為兩類。第一類為本部臨時支款，其中分為二款，第一款為外交費，內分四項（觀見游謙領賞、往來慶賀讌會、備辦禮物與製造寶星）；第二款為臨時各費，內分六項（歲修工程、添置器具、捐助、犒賞、郵款與一切雜支）。第二類為所轄各處臨時支款，其中分為四款，第一款為儲才館臨時費；第二款為游美學務處臨時費；第三款的第一項為收還美國賠款項下提撥外務部機要股用款，第二項為教員來華、學生赴美各川裝；第三款為收還美國賠款項下提撥機要股用款；第四款為俄文學生臨時費。¹¹¹

（三）出使各國使領經費

遣使設領是近代西方外交的做法，中國在與外國接觸往來之前，從沒有產生需要駐使國外的觀念與做法，故無制定出使章程與編列出使經費的之必要。光緒元年（1875年），清政府正式開始派遣使臣常駐各國，這與以往臨時派遣使臣到國外的

111 〈外務部統計表式解說〉，清宣統元年十二月二十五日，《外交檔案》02-33/03-(02)。

情形有所不同，若不籌有穩定經費來源，則勢必產生實際遣使上的困難，經過恭親王奕訢等人商議的結果，擬由各海關所徵六成洋稅內提用。遂於光緒二年（1876年）二月由總署會同戶部上奏〈籌備出使各國經費〉一摺，¹¹²此摺上後奉旨照准辦理。海關撥解出使經費遂從光緒二年（1876年）八月十四日開始辦理，由各海關六成洋稅內十成中提出一成（6%）銀兩，以每三個月為一結解支，並呈報戶部。到了光緒四年二月二十九日（1878年4月1日），又增加為六成洋稅十成中的一成半（9%），從此出使經費終於擁有專款得以支撐；同時總理衙門亦特別奏准，所提經費，無論何項要需，均不得挪動此款。¹¹³雖然有上述規定，然而出使經費在實際執行的層面上卻仍無法專款專用，晚清時期財政狀況不佳，政府凡有特別或急需用費皆仍可由此項下支撥運用，故出使經費名雖充裕，實則常感不足。

出使經費亦由各海關解交江海關存儲備用，每年約解一百餘萬兩，最多達一百九十餘萬兩。¹¹⁴總署時期各駐外使館的經費概由各海關所徵六成洋稅之十分之一，匯解江海關，然後再直接撥匯給駐節各國出使大臣，而不須經由總理衙門經手，到了外務部時代，仍然延續總署時期這樣的做法。例如，光緒

112 劉錦藻，《清朝續文獻通考》第四冊，頁考10783。

113 「檔案，光緒十四年十一月初十日奕劻奏」。轉引自陳文進，〈清季出使各國使領經費〉，《中國近代經濟史研究集刊》第一冊，頁299。

114 湯象龍，《中國近代海關稅收和分配統計》，頁43。

三十年三月一日（1904年4月16日），江海關道袁樹勳即奉外務部電文，於出使經費項下撥匯庫平銀一萬兩，透過上海德華銀行給駐德大使蔭昌，作為駐外經費。¹¹⁵

光緒二十七年（1901年），外務部成立後改訂章程，並奏明「堂司各官養廉，如三成船鈔不敷支給時，亦由出使經費內撥用」，¹¹⁶再加上適逢推行新政，國內經濟拮据，多有從項內支用因應者，這就使得出使經費之分配、運用更感窘迫不足；為此，清廷也寄望於在原有的海關所徵洋稅之外，能再另籌財源，惟此收效甚微。例如，光緒三十一年（1905年），清廷為籌集出使經費，經戶部與外務部籌議後，電商各省認解，每年八十二萬兩，但後來「各省多藉辭推諉，未能全數解交」、「且有三年絲毫未解者」。¹¹⁷

在出使經費的收入方面，出使經費的來源為各海關所提存的六成洋稅內十成中的一成半（9%），每年收入的多寡全無定數，端視稅收的旺淡季而定。至於各海關所佔比例的前五名，首先以江海關佔38%為最多，第二為粵海關佔14%，第三為江漢關佔13%，第四為津海關佔11%，第五則為閩海關

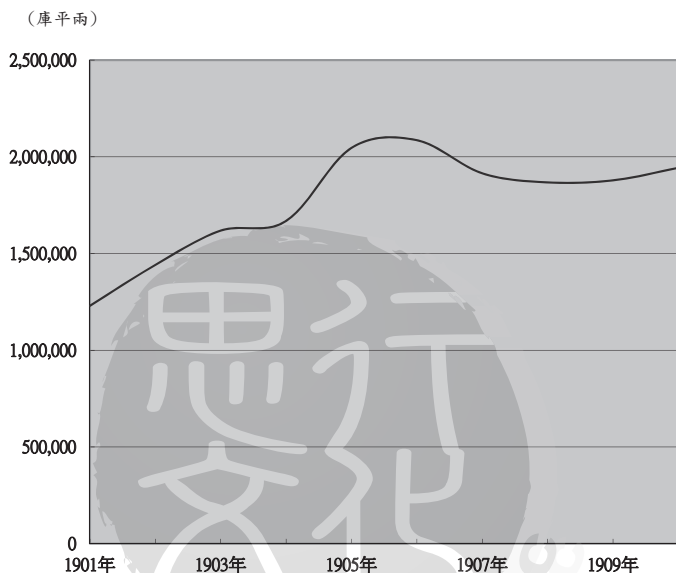
115 〈出使經費〉，清光緒三十年三月二十日，《外交檔案》02-12/52-(4)。

116 〈改外務部〉，清光緒二十七年六月□日，《外交檔案》01-14/32-(6)。

117 《度支部咨奏各省認解專使經費欠解甚鉅請嚴催速解摺》，中國第一歷史檔案館會議政務處檔案，財政類，第五四八卷，第4588號。尋無原檔，轉引自趙學軍，〈清末的整理財政〉，收錄於王曉秋、尚小明編，《戊戌維新與清末新政》，頁203。

佔6%。此時若與各海關撥解至外務部經費的金額作相互比較，則可以得知各海關中負擔外務部經費與出使經費的主要海關依序分別為江海關、粵海關、津海關與閩海關。

若再對各海關歷年撥解給外務部的出使經費作一分析，吾人可以得知，外務部在光緒二十七年到三十年（1901-1904年）這四年間，出使經費的收入幅度趨於上升，且逐年增加，平均約維持在一百四十九萬九千二百兩左右；到了光緒三十年到三十二年（1905-1906年）這兩年，經費的增加幅度最大，達到了出使經費的高峰期，平均約維持在二百零六萬五千八百兩之間；到了光緒三十三年至宣統二年（1907-1910年）這四年，海關撥解的經費雖約略下降，但仍平均維持於一百九十萬九百兩左右，與前兩年相差僅十六萬四千九百兩左右，此金額仍高於光緒三十年（1904年）前的水準，以上各項請參閱圖（四）。



圖(四) 全國各海關歷年(1901-1910年)撥解出使經費統計曲線圖

資料來源：整理自湯象龍，《中國近代海關稅收和分配統計》，頁246-250。

綜觀整個外務部時期(1901-1910年)的出使經費總額高達一千七百六十九萬二千三百零七兩。關於各海關歷年撥解出使經費的詳細金額，請參閱附表(六)。不過，值得特別注意的是，由於各海關之出使經費往往未能準時按結提解，或遲逾數結始解而未能劃一，故實收之經費往往少於帳面數字。例如，湯象龍《中國近代海關稅收和分配統計》一書中

所載之宣統元年（1909年）各海關解款為庫平銀一百八十七萬八千一百六十五兩；然而，筆者於外務部檔案中所發現之該年各海關實際之解款記載，則為庫平銀一百八十一萬七千九百六十八兩，兩者之間差距即高達庫平銀六萬零一百九十七兩之多。¹¹⁸

在各使館經費收支方面，清季各駐外使館的收支情形並不完全一致，其實際收支均與所定之額度不相符，外務部於光緒二十八年（1902年）雖有新擬章程四條，然實際情形仍視各使館之財物情況變通辦理。¹¹⁹總理衙門時期所預定的各使館每年經常費用，約需庫平銀五、六十萬兩，光緒二十三年（1897年），因經費支絀，清政府飭令各使館撙節動用，力戒浮糜。¹²⁰

到了外務部成立後，清廷仍未覺得有必要對《出使章程》進行更新重定，直迄光緒二十八年八月（1902年9月），外務部終因出使費用項目日益增繁，經費支絀不敷使用，為避免有竭蹶之虞，終於決定從制度面上加以改革，重訂章程。在新擬定的《出使章程》四條中，第一條要求各出使大臣嚴格控管隨員員額，同時對於參隨等員優給俸薪；第四條規定如遇有特別

118 湯象龍，《中國近代海關稅收和分配統計》，頁243-245；〈外務部統計表式解說〉，宣統元年十二月二十五日，《外交檔案》02-33/03-(02)。

119 嚴和平，《清季駐外使館的建立》，（臺北：私立東吳大學中國學術著作獎助委員會，1975），頁197。

120 陳文進，〈清季出使各國使領經費〉，《中國近代經濟史研究集刊》第一冊，頁301。

支出，不得不作正開銷者，得再諮商外務部撥用。¹²¹

各出使大臣於收到外務部擬定之章程奏本通知後，即遵照施行辦理。例如，出使美日祕國大臣伍廷芳，隨即鈔錄札發給各地參贊與總領事，通知照札行事，伍廷芳除了要求於每季銷冊內分列八冊造報外，更是厲行節約，要求日後一律將包車、雇車、工價、飯食等項自行開支，至於每年的零星用款以及捐助善舉等費亦自行酌給，均不得再由正款內開支；不僅如此，在當時所有的使館當中，只有駐美使館的館員有每月薪水加耗一款，伍廷芳亦決定溯及既往，裁定自光緒二十八年正月（1902年2月）起，將所有已領加耗銀兩照數扣還，以後亦不得支領，以符新章規定。¹²²

駐美使館轄下的各地領事表示薪水加耗一事照辦，但各地對於優給厚資的金額各不相同。例如，金山總領事官何祐即奏報已職每月加領二十兩，至於隨員參贊、繙譯、供事等員亦每月加領十兩；而駐日使署的四等翻譯一職則僅加薪五兩，¹²³ 雖然各地間或有些微差異，然而各使署就整體來說各等級職務間之加給金額差異不大。此外，按新章程二、三條之規定，由外

121 〈伍大臣任內出使章程案〉，清光緒二十八年四月初八日，《外交檔案》02-23/1-(4)；《申報》第10396號，1902年3月31日。

122 〈伍大臣任內出使章程案〉，清光緒二十八年四月初八日、五月二十九日，《外交檔案》02-23/1-(4)。

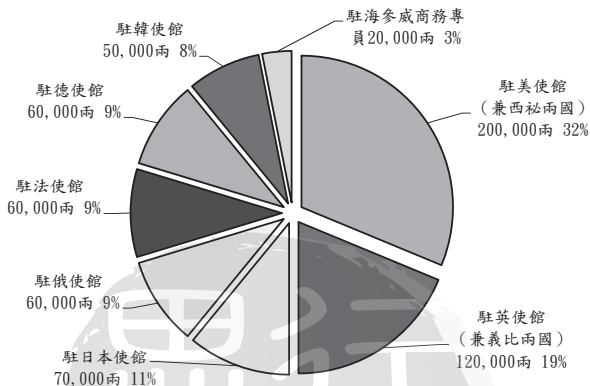
123 〈伍大臣任內出使章程案〉，清光緒二十八年六月十二日，《外交檔案》02-23/1-(4)。

務部派往國外肄業學生薪水等項，准其另款開支，至於自行咨調的學生則不在此列；使臣及隨帶人之留支安家銀兩亦各在使費歲支數內扣抵、稽核。¹²⁴

按照本章程之規定，各使館每年所需經費共計達六十四萬兩，其實，外務部所定之經費標準均為大概標準，此時各使館前三名之經費以駐美使館為最多，佔總經費之 32%；其次為駐英使館與駐日使館，分佔 19%、11%，以上各項請參閱圖（五）。各使館經費規定雖有定額，然而卻未能按照各使館個別情形而加以限制，故雖有節省經費之法令，卻因各使館實施情形不同而未能收實質之效。例如，駐俄、德、法三國使館，每年各支經費六萬兩，期間所駐之國，費用有繁簡多寡之殊，而皆未經分別審定，因此各使館實際支用銀兩，往往與這規定不合，¹²⁵ 由此亦可看到各使館間因出使大臣對於節約經費不同之作風所產生的差異性。

124 〈伍大臣任內出使章程案〉，清光緒二十八年四月初八日，《外交檔案》02-23/1-(4)。

125 嚴和平，《清季駐外使館的建立》，頁 190-191。



圖(五) 光緒二十八年(1902年)出使章程規定之各使館應支經費

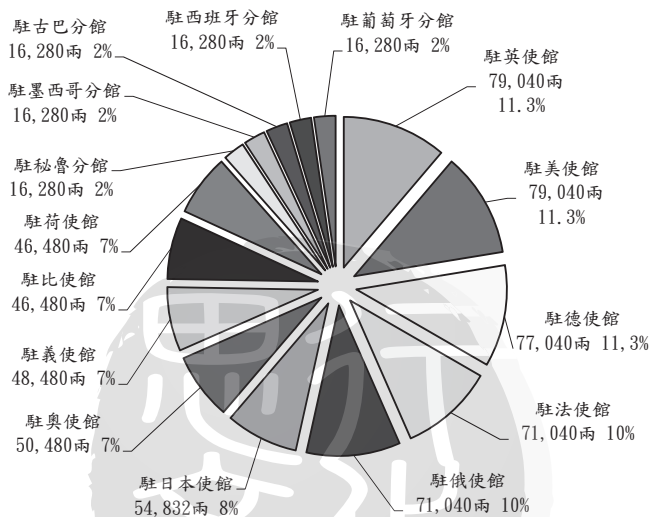
資料來源：〈伍大臣任內出使章程案〉，清光緒二十八年四月初八日，《外交檔案》02-23/1-(4)；《申報》第10396號，1902年3月31日。

到了光緒三十三年二月(1907年3月)，外務部為了肆應駐法出使大臣劉式訓奏請變通出使事宜摺內聲明經費一項作出了檢討，除了將各使館人員之俸薪金額加以改定之外，繼而又於四月間，依據各使館歷年報銷清冊，修訂各使館每年應支經費章程二十條，規定各使領館之經費，除了薪俸一項經奏定歲有常支之外，其餘如房租、歲修、公宴、文報、川資、洋僕、醫藥及雜用等項，俱統稱為「公費」，以示區別。¹²⁶ 章程

126 〈外務部奏酌定出使大臣等應支經費更訂章程摺〉，《東方雜誌》，光緒三十三年八月，第四年第八期，頁61。

中更規定薪俸及公費仍按舊章辦理，以接任之日起支，以卸任之日停支，按日核計，移交具結存案，由各使館報部備查。蓋以往撥匯各使館之經費並無定期，此時則明令規定由外務部分四季匯撥，每年的正、四、七、十月均為撥款月份，所訂銀數作十二個月計算，遇閏月照應撥之數另撥一次；至於各參贊、通譯、書記、領事等員俸薪則照此次奏定新章實數發給，撥由出使大臣及總領事轉給，待該員等具領切結後，再由出使大臣及總領事分四季將領結送部查核，其領事署應給公費亦照此辦理。¹²⁷ 此辦法頒行後遂沿用至清末，而其中具領切結之規定亦有效地避免發生出使大臣藉端苛扣、侵吞館員俸薪之糾紛。至於各館詳細應支之經費比例請參閱圖（六）。

127 〈外務部奏酌定出使大臣等應支經費更訂章程摺〉，《東方雜誌》，頁62-63。



圖(六) 光緒三十三年(1908年)出使章程新規定之各使館應支經費
 資料來源：〈外務部統計表式解說〉，清光緒三十三年，《外交檔案》02-33/03-(2)。

綜觀光緒晚期，駐外使館之費用雖然日漸增高，仍維持於七、八十萬兩之水準，到了宣統年間，海外主要各國皆派有專使駐紮，更因金價騰貴，故此時的使館經費遂超出百萬兩，打破歷來出使經費之紀錄。¹²⁸ 宣統二年八月(1910年9月)，外務部即因駐紮各國使署需用經費較前為鉅，為求能夠樽節開

128 陳文進，〈清季出使各國使領經費〉，《中國近代經濟史研究集刊》第一冊，頁311-312。

支，決定「即查各使署之報銷冊頗多籠統之處，不足以昭核實，特分電各使臣以後報銷各項公費，務宜詳細開明，勿得含混」，¹²⁹此時各使館經費才歸於一定，雖有部份仍按舊章辦理，但就經費的管理效能來說，無疑是更往前跨進了一步。

關於各國使館歷年（1901-1911年）收入、支出之經費總數請分別參閱附表（七）、附表（八）。

（四）外務部職官與駐外人員的俸制

清廷自同治年間規定了出使人員的薪俸，頒布了《出使章程》包括駐外使節的任期、使館的編制和經費的使用等規定後，即沿用至外務部成立後，外交官員仍按舊例支俸。其實，清代外交官的待遇在這十年中，因為朝廷變革職官制度、整飭吏治等諸項原因，產生了較大的變化；相對的，財政的擴大支出與嚴重困窘情形亦造成清政府行政上的困難，官俸的欠支致使許多官員對於清廷的離心力日益增強，¹³⁰終有辛亥革命之變，¹³¹惟此不在本節討論範圍之內。

129 《申報》第13509號，1910年9月16日，第一張第六版。

130 李傳斌，〈清季俸制變化初探〉，《蘇州大學學報（哲學社會科學版）》，2000年1月，第1期，頁84。

131 梁啟超曾對此論道：「最近一、二年間而有驚心動魄之一現象起矣，則官俸與兵餉之延欠是已。都中度支部、外務部、郵傳部外，其他各署大半皆以籌司員薪水為最大問題。……，此現象繼續一年，全國所至兵變矣。故即此一端，而大亂可以猝發於旦夕」，後來果不出其然。請參閱張楠、王忍之編，《辛亥革命前十年間時論選集》第三冊，（北京：三

現將外務部時期內外人員俸祿敘述如下。首先，在本部職官人員的俸祿方面。歷經奕劻、李鴻章、政務處王大臣與吏部長期商議的外務部《應設司員額缺選補章程》十二款條文於光緒二十七年十一月（1901年12月）奏定，其中第五條對於堂司各官應如何優給俸糈亦做了詳細的規定，章程中提到「外務部既設專官，自應優給養廉，以資辦公」，故外務部各堂司之待遇亦為清政府各部門中最为優渥之處。養廉銀之金額多寡於擬定期間亦迭經變更與修正，¹³² 最後奏定的金額為：總理王公每年給養廉銀一萬二千兩；會辦大臣每年各給養廉銀一萬兩；侍郎每年各給養廉銀八千兩；左右丞各給養廉銀五千兩；左右參議各給養廉銀四千兩；郎中八員每年各給養廉銀三千六百兩；員外郎八員每年各給養廉銀三千二百兩；主事八員每年各給養廉銀二千四百兩；額外二十四員每年各給養廉銀六百兩；至於其餘翻譯等官薪水由該王大臣從優酌給。¹³³ 特別的是，外務部內每日對部員例供午餐，當時廚房功用極大，部員每月薪俸，即由廚房頭領於月底發給；至於薪俸則是用北京銀號莊票給

聯書店，1960），頁630-631。

- 132 例如，光緒二十七年八月（1901年9月），《申報》即曾報導外務部堂司各官薪水歲支銀為：「慶親王一萬六千兩；參議二員，每員一萬兩；會辦尚書二員，每員一萬兩；侍郎二員，每員八千兩；左右丞二員，每員六千兩；左右參議二員，每員五千兩；郎中每員三千六百兩；員外郎每員二千四百兩；主事每員一千六百兩；候補主事每員六百兩。」請參閱《申報》第10214號，1901年9月24日。
- 133 〈改外務部〉，清光緒二十七年十一月□日，《外交檔案》01-14/32-(6)；《申報》第10225號，1901年10月5日。

付，可按京秤兌成銀兩。¹³⁴

此後，新設各部會紛紛援例奏定養廉。其實，清代之養廉制度起始於雍正年間，起先推行於外官，後來也將其範圍推廣至京官，一般而言，京官的養廉銀金額相較於地方同級官員較少，這樣的情形直到外務部設立之後，由新設各部自行奏定養廉標準，遂改變了以往京官養廉銀較少的舊制，外務部在改善官吏待遇方面，可說發揮了火車頭的作用，新設各部官員的收入遠超過舊有朝臣與六部官員。有人說「郎中歲給三千餘金，而大學士春、秋兩季俸祿只三百餘金」、¹³⁵「大學士之俸薪不敵一書記」。¹³⁶光緒三十三年（1907年），地方官制改革後，各省新設職官也紛紛仿效奏定養廉銀數，到了宣統二年（1910年）時，清政府窘於財政困難，尋思將各部會人員之薪津裁減若干，此舉引起各部會之不滿，尤其是外務部與郵傳部更是屢屢抗爭，斷不承認減薪之議。¹³⁷

134 吳相湘，〈顏惠慶力倡主動外交〉，《傳記文學》第48卷第3期，頁79。

135 故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》上冊，（北京：中華書局，1979），頁435。

136 故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》上冊，頁423。

137 「自政府有裁減薪津之議，農外郵三部大不謂然，屢與樞府抗爭，近農部已承認，而外郵兩部則仍抵制甚力。聞外部所據之理由，謂該部設立以來，薪水早經奏定，至今無異，辦事人員各有重要之負擔，非虛糜粟餼者可比，又日與外人接洽，若減薪後，應酬上不能不縮小範圍，則種種寒酸反貽外人訕笑，恐損國體云云。……現該兩部已據此理由向政府抗爭，斷不承認減薪之議，未知政府如何答覆？」請參閱《申報》第

其次，在駐外人員的俸祿方面。光緒三十二年（1906年），外務部奏准《出使人員俸薪章程》，外交人員的俸制由此產生變化；同年的《各使館員數品秩等級月薪明單》的規定表明，¹³⁸雖是同一品級的出使人員，待遇卻不盡相同，這主要是當時待遇的高低端視各駐使辦事的繁簡而定，而非按品級來定薪。光緒三十二年（1906年）外務部奏曰：「各館發給俸薪參差不齊，理宜整齊畫一，嗣後出使大臣至書記官等俸薪，臣等商酌參改定為表額分別發給，參領以下各員如任職三年駐有勞績而未及升轉者，准照表額加給」，遂於《出使人員俸薪章程》中規定各級人員月薪：頭等出使大臣一千四百兩，二等一千兩，三等八百兩；頭等參贊五百兩；總領事五百兩；海參崴商務交涉委員當時即按照總領事章程辦理，現正議改為總領事，名目品秩應與總領事同；二等參贊四百兩；頭等通譯官四百兩；領事四百兩；三等參贊三百兩；二等通譯官三百兩；副領事三百兩；一等書記官三百兩；三等通譯官二百四十兩；二等書記官二百四十兩；三等書記官二百兩。¹³⁹雖然規定如此，但各使館館員所支的實際月薪，亦隨各地而有所不同。至於該年確實的經費請參閱附表（九）。

13620 號，1911 年 1 月 5 日，第一張第五版。

138 劉錦藻，《清朝續文獻通考》第二冊，頁考 9029。

139 參見〈外務部統計表式解說〉，清光緒三十三年，《外交檔案》02-33/03-(2)。

此外，駐外使館還施行積勞加薪的制度，光緒三十三年（1907年），外務部奏定如參贊、通譯官、書記等外交人員，「屆三年而仍留任者，如實係得力之員，應各照原支俸薪銀數由部核准加給二成以示獎勵，以後六年、九年亦照此遞加，以加至六成為止，惟各領事不在此例」。¹⁴⁰



140 劉錦藻，《清朝續文獻通考》第二冊，頁考 9031。