

外務部的三階段發展

以外務部的發展而言，光緒二十七年迄宣統三年（1901-1911年）這十年間，擔任過左右侍郎以上職務的人物先後共有十六人（以人物計），⁰¹ 這些人的出身與經歷各有不同，更未必受過專業的外交訓練，但在中國外交的發展上，均曾先後扮演舉足輕重的要角，其中尤以實際操持部務的尚書一職干係最重，在不同領導人的率領下，外務部呈現了不同的風貌，尤其

01 此十六人分別為：奕劻、王文韶、瞿鴻禨、徐壽朋、呂海寰、那桐、聯芳、顧肇新、伍廷芳、唐紹儀、汪大燮、袁世凱、梁敦彥、鄒嘉來、胡惟德、曹汝霖。其中擔任過總理大臣一職的人，僅有慶親王奕劻一人（1911年清廷政制改為內閣制，總理大臣一職改制為外務部大臣，由梁敦彥回鍋出任，惟因從未到任，先後由鄒嘉來與胡惟德代署，故未將其列入）；至於會辦大臣，則有王文韶、那桐；會辦大臣兼尚書的有瞿鴻禨、呂海寰、袁世凱、梁敦彥、鄒嘉來等五人；至於左、右侍郎一職的人則有徐壽朋、呂海寰、那桐、聯芳、顧肇新、伍廷芳、唐紹儀、汪大燮、梁敦彥、鄒嘉來、胡惟德、曹汝霖等十二人。

在外務部的中晚期，尚書之更換次數過高、任期過短，外務部在他們的領導下渡過了數波的驚濤駭浪。過去史學界從未單就外務部的發展作過深入的研究，僅止偏重於制度規章之研討，致使本時期的歷史幾近空白，僅零星、片段地散載於現存之各式筆記與回憶錄中，難以窺探外務部發展之全貌。故筆者於本章中著重以外務部的發展作為研究主軸，至於在區分發展階段方面，為求能更清楚地作出彼此之區隔，不以年限作為標準，而以前後五任外務部尚書為主，⁰² 大致將其劃分為早、中、晚三個階段，希冀能還原、趨近於歷史原貌。

第一節

早期發展（1901-1907 年）：奕訢與瞿鴻禨

光緒二十七年（1901 年）以後，清廷即開始變法圖強，厲行新政。如果說劉坤一與張之洞兩人所提出《江楚會奏變法三摺》係晚清內政改革施行的總綱領或總方案；⁰³ 那麼晚清外

-
- 02 內閣成立後的新任外務大臣梁敦彥，因未到任，其職先後由鄒嘉來、胡惟德代為署理，更兼之時間過於短促，故本章將其一併加入鄒嘉來之任內計算，不再區分。
- 03 史學界多有以此摺為晚清新政改革之綱領說法，但學者李細珠認為，這種說法既有一定的道理，卻又不甚恰當。他認為新政改革應劃分為兩階段，並以 1905 年為界，將新政改革分為兩階段，第一階段的各項改革大致符合其綱領；但第二階段的預備立憲則遠遠超出其內容。請參閱李

交的改革則無疑始於《辛丑條約》第十二款的規定，催生了中國史上首個具備近代化意義的外交機構出現，這也代表中國外交新時代的來臨。在組織架構上，外務部可說係自總理衙門成立以來，集國內歷來諸多改革意見之大成的具體體現；更簡單扼要地說，外務部之規模與建制，可謂係李鴻章一手精心擘劃而成的，李鴻章在外務部之組建時期居於主要指導地位，顧肇新等四位總署章京則依意辦事，即便是外務部成立後，外交大權一時仍握持於李鴻章之手。殆慈禧太后回鑾之際，李鴻章曾短暫地代理奕劻署理外務部，⁰⁴但因已近油盡燈枯，⁰⁵於署理不久後，便撒手西歸，其死後備受清廷之崇禮，⁰⁶李鴻章的逝世，

細珠，《張之洞與清末新政研究》，（上海：上海書店，2003），頁109。

- 04 《申報》第10241號，1901年10月21日。
- 05 劉厚生於《張謇傳記》曾提到：「李鴻章在和約尚未簽訂以前，精神早已十分渙散，不能支持。上午神識尚清，中午以後，人事不知，不能見客。所有議和對外交涉，完全由李經芳、李經邁二人主持，由楊士琦、楊士驤奔走接洽。實際上，議和的事情，慶王固然是鴻章的傀儡，鴻章更是經芳、經邁及楊氏兄弟的傀儡。但承襲侯爵的李經述，不能預聞，這是大眾周知之事實。李鴻章病重之事實，自己並無隻字奏報，亦從來沒有請過假，此即李經芳、經邁及楊氏兄弟之作祟。蓋一經請假，政府或將派人代理鴻章議和全權及北洋大臣之職務，而彼等不能惟所欲為也。但慶王奕劻，早有電奏，不止一次」。請參閱劉厚生，《張謇傳記》，（上海：上海書店，1985），頁112。
- 06 「李鴻章乃外交能手，極有功於太后。辛丑和約之成立，所以能寬讓如此者，皆其力也。太后雖極讚其能，從未加以特別之優待，總不命其入為軍機大臣，以不懂其口音為辭。然死後之榮典，則極重，為二百餘年漢人所未有。除各省曾建功之地，許立專祠外，並立一祠於京師」。請參閱佚名，《庚子拳變始末記》，該書收錄於惲毓鼎、景善著，《光緒

無異於宣告了晚清外交跨入了新的階段與境界。

一、第一任尚書瞿鴻禨時代

（一）成立初期人事任命的考量

外務部於六月初九日（7月24日）成立之時的人事任命，以慶親王奕劻、王文韶、瞿鴻禨、徐壽朋、聯芳等五位大臣擔任要職，⁰⁷實有當時內部之考量因素，現將五位初期管部大臣作一介紹，俾能對於外務部初期人事任命有一初步了解。慶親王奕劻是光緒晚期至宣統年間最得慈禧太后倚信的領軍機親王，自光緒十年（1884年）接替恭親王奕訢的職位管理總理衙門後，即受封為慶郡王，迄至光緒二十年（1894年）時，更晉封為慶親王，庚子拳亂後，奉旨與李鴻章同為全權大臣處理議和事宜，並於條約簽訂後，旋被任命為外務部總理大臣幾達十年之久。奕劻之所以得以掌理外務部的主要原因，是因《辛丑條約》中明文規定「總理大臣必須以近支王公充任之」，也因其管理總署的經歷而雀屏中選，最重要的是，奕劻於榮祿死後得到慈禧太后的寵信，可以說，整個晚清外交自此與其息息相關。但慶親王奕劻尤以納賄為當世所周知，⁰⁸雖名為總理大臣，

.....
 皇帝外傳、景善日記》，頁191。

07 〈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)。

08 「醇王奕譞之貪黷，遠比恭王為甚；而慶王奕劻之貪黷，尤十倍於醇

然掛銜兼職亦多，公務繁忙，實際到部辦公的時間甚少，到了外務部晚期時更僅一年到部一次。⁰⁹

王文韶，久居官場以老滑著名，涉事模稜著稱，周旋於新舊黨、帝后黨之間，時人稱他為「油浸枇杷核」，其作官之訣竅為「多磕頭，少說話」。¹⁰早年任總署大臣時曾獲不錯評價，¹¹但自庚子年間因勸諫慈禧太后勿用拳匪而險遭不測後，即托言耳聾逐漸淡出政務，¹²在剛毅、載漪等人失勢後，復又受到慈禧太后的寵信，將所有一切對內外的事務，均交由王文韶辦理。¹³王文韶是個很圓通的人，與慶親王奕劻相處甚善，但自榮祿死後，王文韶興起倦怠之意，極欲引退，對於晚清一切變法及改革官制顯得毫無興趣。¹⁴瞿鴻禨也因受其推薦而得到重

王，此已成晚清北京一般之輿論。」請參閱劉厚生，《張謇傳記》，頁127。

- 09 顏惠慶著，姚崧齡譯，《顏惠慶自傳》，（臺北：傳記文學出版社，1989），頁52-53。
- 10 蘇同炳，《中國近代史上的關鍵人物》下冊，頁596；李秉新等校勘，《清朝野史大觀》，頁911。
- 11 王文韶任職總署大臣時，曾獲不錯評價，威妥瑪爵士稱其為「總理衙門的真正的政治領袖」，請參閱季南，許步曾譯，《英國對華外交（1880-1885）》，（北京：商務印書館，1984），頁33。
- 12 沃丘仲子，《慈禧傳信錄》，（臺北：廣文書局，1980），頁38。
- 13 蕭乾，《晚清政聞》，（臺北：臺灣印書館，1995），頁6。
- 14 對於辦理新政，據聞他曾老實不客氣的對慈禧太后說：「我年紀老了，精神差了，對於變法改制的那種一條一條的章程，成千成萬的文字，我實在沒有研究的精神及判斷的知識。我也知道我國遭了這一次大難，對於國內的人民，對於國外的觀聽，都非變法不可。所以在西安的時候，我同榮祿二人，保舉瞿鴻禨入軍機，同時設立一個政務處，就是為今日

用。王文韶於任職外務部期間無所作為，於外交事項更是一無所知，甘穉的《睇向齋祕錄》中曾有其任職外務部時期生動的相關記述，¹⁵可見王文韶僅以軍機大臣兼任會辦大臣的身分，聊以備位而已。

至於瞿鴻禨，¹⁶出身於傳統知識份子，為外務部成立後的首位尚書。瞿鴻禨之所以得入朝樞，傳言係因其貌似穆宗（咸豐）而受寵入軍機，¹⁷除此原因之外，瞿鴻禨本身的才幹與處

之用，以後關乎一切變法的事，最好請皇太后、皇上交給瞿鴻禨辦理，再請皇太后、皇上，另外物色人才，共圖大計」，請參閱劉厚生，《張謇傳記》，頁129。

- 15 「王文勤公（文韶）久官樞府，素稱頑固。光緒某年，日斯巴尼亞遣使來華，要求締結某項新約，外務部依例呈報軍機處。文勤閱之，怒曰：『日本鬼子又來胡鬧！』章京某對曰：『日斯巴尼亞者，乃歐洲之西班牙國，非亞洲之日本國也。』文勤正色曰：『安知彼非因作無厭之求，恐我不允，變稱他名朦混？誠如君言，則西班牙何以又稱日斯巴尼亞？彼既可一國兩名，日本又胡為不可？』某但笑而不敢辯。」請參閱甘穉，《睇向齋祕錄》，收錄於莊建平編，《稗海精粹·晚清民初政壇百態》，頁415。
- 16 瞿鴻禨，字子玖，號止庵，湖南善化人。同治十年（1871年）進士，授編修。光緒元年時大考翰詹，名列第一，超擢為翰林院侍講學士。光緒二十三年（1897年）升為內閣學士。曾先後出任福建、廣西鄉試考官及河南、浙江、四川、江蘇四省學政，官職由四品的侍講學士建升至二品的禮部右侍郎。後歷任工部尚書、軍機大臣、政務大臣、外務部尚書等職。光緒三十三年（1907年）被劾開除回籍。袁世凱復辟帝制時，欲聘其為參政員，堅拒不就。1918年逝於上海。著有《止庵詩文集》、《漢書箋識》等書行世。
- 17 高樹，《金鑒瑣記》，該書收錄於惲毓鼎、景善著，《光緒皇帝外傳、景善日記》，頁65；沃丘仲子，《慈禧傳信錄》，頁38。

世合宜也得到慈禧太后的賞識及倚重，¹⁸ 而軍機大臣榮祿及王文韶的聯合舉薦，更是他得以脫穎而出並擔任外務部尚書的重要原因。¹⁹ 然而，瞿鴻禨入贊樞廷後，即設法排去王文韶，以居漢軍機領袖，²⁰ 二人多有扞格。²¹ 其實，瞿鴻禨之得以擔任尚書頗有一段淵源，蓋當時樞廷中的三人分別為榮祿、王文韶與鹿傳霖。榮祿於議和談判中曾遭列名於罪魁名單當中，經

18 劉厚生，《張謇傳記》，頁134。

19 沃丘仲子曾於《慈禧傳信錄》內有詳細的記載：「庚子五月，曾密疏言外衅勿輕開，待后西狩，頗思其言，召赴行在。奏對時力陳和議可成，成法可變，咸當后意，遂陟尚書入樞府，屢電諭鴻章示機宜，后以關重要，令大臣自主稿，毋昇之章京。章京初任，王文韶辭以衰，始命鴻禨參之，而鴻禨所擬諭條暢輒中竅要，非文韶所及也，后亦重之。外部初立，遂被特簡。」請參閱沃丘仲子，《慈禧傳信錄》，頁37-38；蘇同炳亦曾於《中國近代史上的關鍵人物》中提到：「自光緒二十七年七月到光緒二十九年三月，當國的領軍機大臣是榮祿。榮祿對於筆墨文翰並不擅長，所以，在軍機中實際擔任承旨撰敕的秉筆樞臣，是瞿鴻禨。其後雖然換了慶王奕劻『領樞』，軍機大臣又多了鹿傳霖與榮慶二人，但由於瞿鴻禨出身翰林，文筆甚好，慈禧太后又對他信任有加，所以瞿鴻禨也仍是軍機中的秉筆。」請參閱蘇同炳，《中國近代史上的關鍵人物》下冊，頁760。

20 李秉新等校勘，《清朝野史大觀》，頁402。

21 辛丑條約簽訂後，議商約於上海，關於裁釐加稅之事，上諭令各省準備，中有「商約業經議定」之語，時商約談判，以德國有所爭執，尚未定議也。公使團見諭，照會外務部詰問；政府諸人以此實錯誤，而煌煌諭旨，對外認錯，未免顏面難堪，感覺不易應付。王文韶閱照會後神色不動，將此事輕描淡寫地托言為係供事繕寫之誤，而終於大事化小，眾人皆服其舉重若輕，不愧閱歷之深。當時王文韶繼曰：「這是瞿大人手筆，瞿大人筆下是敏捷的！」言外之意，即譏瞿鴻禨之失檢點也。請參閱沈雲龍主編，《凌霄·一士隨筆》第二集，（臺北：文海出版社，1979），頁945。

李鴻章極力迴護幸而豁免，自然不可能入外務部；而王文韶與鹿傳霖兩人均已年邁且兩耳重聽，如入部主持外交未免有貽笑於外人之慮，故極需尋年力富強者以對外，所以瞿鴻禨的當選入部，早已廣為當時京城中人所預知。²² 至於徐壽朋與聯芳兩人的入部，則純粹是出自於奕劻與李鴻章的推薦，²³ 徐壽朋曾經擔任過李鴻章的幕府，亦曾在張蔭桓手下任駐華盛頓使館秘書，近任駐朝鮮公使，略通英文，李鴻章特地將其調遣回國以參贊和議事宜，對他頗為倚重；²⁴ 聯芳則係旗員起家，出身於同文館，對法語頗有造詣，曾隨蒲安臣使團出國，又曾任駐法使館的秘書，時任為慶親王奕劻的法文秘書。²⁵

慶親王奕劻自光緒十年（1884年）以來即擔任總理衙門大臣，既為皇親貴胄又參與了議和談判，與外務部成立之關係匪淺；而王文韶曾兩次被任命為總署大臣和直隸總督，位高權重；瞿鴻禨則為前任禮部侍郎，現任之工部尚書，聖眷正隆，此三人皆為朝中重臣，以三人擔任外務部之首領，可收穩定中外局勢之效。如果對於這些人的出身背景再加以分析可知，清廷最主要的考量首先在於遵守《辛丑條約》的規定（如奕劻的親王身分、徐壽朋與聯芳的外語能力等均是）；其次，則是依然不

22 劉體智，《異辭錄》，頁188、192。

23 錢實甫，《清代的外交機關》，頁271。

24 周殿龍主編，《李鴻章全集》第十二冊，頁6879。

25 天津社會科學院歷史研究所編，《1901年美國對華外交檔案》，頁384-385；沃丘仲子，《慈禧傳信錄》，頁37-38。

脫傳統政權穩固的考量。例如，和議結束後的慈禧太后急欲與各國改善關係，修補外交裂痕，外務部不僅承擔著這樣的重責大任，更是「天下第一部」，兼管著諸如商務、路礦利權等業務，如此舉足輕重的重要位置，如果不能由讓慈禧太后徹底放心的人選擔任，必然使其食不知味、夜不寐寢，而瞿鴻禨的忠誠與幹練才情，正是慈禧太后特意安排瞿鴻禨以尚書進入外務部擔任實際行政事務的關鍵原因，而瞿鴻禨擔任外務部會辦大臣兼尚書該職的時間更幾達七年，可見其確實深得慈禧太后的信任。

在國內政局方面，光緒二十九年三月十五日（1903年4月11日）以前，慶親王奕劻雖然身兼外務部大臣與督辦政務處大臣等數職，但因未曾入軍機，其地位仍無法與榮祿相提並論，殆領班軍機大臣榮祿去世以後，慈禧太后遂以奕劻接替，頓時地位顯貴不可同日而語；而時任直隸總督的袁世凱亟需朝內有人援引，遂透過李鴻章的前幕友楊士琦的搭線，²⁶ 兩人相互結

26 「原來甲午以前，李鴻章的胞兄李瀚章做兩廣總督有好多年，他是有名的貪官，廣東人送他一個綽號，叫做『李大荷包』。楊士驤、楊士琦兄弟兩人，都在瀚章幕府，甚得瀚章信任，自甲午戰敗，鴻章失勢，瀚章亦就開缺了。等到庚子年，鴻章在北京閒得難受，而又回不得北洋，好不容易運動到一個兩廣總督，鴻章以前幕友，多半星散，招集不易，知道楊氏兄弟熟悉廣東情形，就攜他兩人到廣東。後來奉命議和，仍回北洋任，楊氏兄弟同到北京參預機密。士驤出身翰林，小楷頗工，所有重要奏章都由他謄寫；而士琦則奔走於慶王與鴻章之間。原來議和時，外國人以為慶王頭腦不清，什麼大小的事，都向李鴻章面談，鴻章遇到必須與慶王面商的時候，因自己精力不支，懶得與慶王麻煩，都派士琦通

納、一拍即合，²⁷ 往後凡是袁世凱所意欲汲引之人，都可經由奕劻的薦舉，得到朝廷要職，²⁸ 如梁敦彥、唐紹儀等人更是受袁世凱特意拔擢，陸續於外務部中擔任重要的職務，梁敦彥甚至成為外務部尚書。若說袁世凱憑藉著慈禧太后的信任、奕劻的支持與己身之才幹而掌握、影響了晚清外交的走向亦實不為過，²⁹ 其日後在國內朝政上與瞿鴻禨、岑春煊彼此對庭抗禮的

知慶王。所以士琦與慶王，差不多天天見面，混得極熟。後被袁世凱得知，就把他兄弟倆仍留在北洋幕府。」請參閱劉厚生，《張謇傳記》，頁128-129。

- 27 「在光緒二十九年（1903年）以前，世凱所最注意的，僅僅是一個榮祿。其時慶王為外務部領袖，亦居重要地位，而世凱之所餽贈，並不能滿足慶王之慾。慶王曾對人發牢騷說：『袁慰廷只認得榮仲華，瞧不起咱們的』。但榮祿自辛丑回鑾後，體弱多病時常請假，後因久病，竟不能入值，屢次奏請開缺，而那拉氏不許。但照病勢推測，恐怕不能久於人世，於是慶王有入軍機的消息，為世凱所聞，即派楊士琦齎銀十萬兩送給慶王。……不多幾時，榮祿死了，慶王繼任入軍機處之後，月有月規，節有節規，年有年規。遇有慶王及福晉的生日，唱戲請客及一切費用，甚至慶王的兒子成婚，格格出嫁，慶王的孫子彌月週歲，所需開支，都由世凱預先佈置，不費王府一錢。那就完全仿照外省的首府、首縣，伺候督撫的辦法，而又過之。弄到後來，慶王遇有重要事件，及簡放外省督撫、藩臬，必先就商於世凱，表面上說請他保舉人才，實際上，就是銀子在那裡說話而已。」請參閱劉厚生，《張謇傳記》，頁127-128；此外，關於慶、袁二人之關係，亦可參考蘇同炳，〈袁世凱與慶親王〉，《中國近代史上的關鍵人物》下冊，頁640-756。
- 28 據學者蘇同炳統計，在晚清奕劻主政時期，經由慶、袁二人提拔而居得內外要職的袁黨人物，軍機大臣有徐世昌和鐵良二人，尚書有梁敦彥，侍郎有嚴修、唐紹儀與趙秉鈞，京卿有定成、丞參有楊士琦、梁士詒、梁如浩等，巡撫有朱家寶、楊士驤、馮如駿、吳重熹、段芝貴與藩司凌福彭等人。請參閱蘇同炳，《中國近代史上的關鍵人物》下冊，頁714。
- 29 關於袁世凱於擔任外務部尚書前的外交表現，亦可參閱吳昆財，〈清季

政爭糾葛，更是牽動了晚清政局與近代歷史的發展。³⁰

（二）瞿鴻禨任內的施政

瞿鴻禨任職尚書後，面對千頭萬緒的外交工作，首要工作就是立即改善庚子年間與各國決裂的外交關係，外務部隨即於光緒二十七年十二月二十三日（1901年2月1日）安排各國公使及公使夫人入宮觀見慈禧太后，³¹欲藉此親善交流改善各國公使的觀感，外務部更於光緒二十八年四月一日（5月8日）奏定，擬於每年三、四月及八、九月宴請各國公使及其夫人與

袁世凱的外交表現（一八九九至一九〇八年），《人文藝術學報》，2003年3月第2期，頁165-175。

- 30 「慶王初入軍機，不能發揮多大的作用。袁世凱亦知鴻禨地位穩固不能不加以聯絡，可是聯絡漢軍機，決不能用聯絡榮祿及慶王那種方法。據《閩聞週報》言世凱最初親向鴻禨示意，願列門牆，鴻禨則以受寵若驚萬不敢當卻之。後又托人詢問可否換帖，亦被鴻禨婉辭。世凱連碰兩個釘子，就向慶王警告，若不把瞿鴻禨攆出軍機，將來必受其害，慶王亦未曾不知。慶、袁兩人商量之結果，乘王文韶有退休之意，先把榮慶拉入軍機，以壯聲勢。」請參閱劉厚生，《張謇傳記》，頁134；關於慶袁與瞿岑雙方的對立與「丁未政潮」，亦可參閱蘇同炳，〈瞿鴻禨與岑春煊〉，《中國近代史上的關鍵人物》下冊，頁757-812；沈雲龍主編，《凌霄·一士隨筆》第三集，（臺北：文海出版社，1979），頁1499-1508。
- 31 I.T.赫蘭德著，自選、李欣譯，《一個美國人眼中的晚清宮廷》，（天津：百花文藝出版社，2002），頁42-51；郭廷以，《近代中國史事日誌》第二冊（清季），（臺北：中央研究院近代史研究所，1963），頁1157；曹汝霖，《曹汝霖一生之回憶》，（臺北：傳記文學出版社，1970），頁43。

隨員；³²藉由清政府主動安排各使覲見與頻繁的外交活動看來，清廷的外交方針已由消極轉為積極、被動轉為主動，與庚子年以前倨傲的情形大相逕庭。

在光緒三十一年（1905年）以前，外務部職權隨著新政推行不斷地向外擴張，並將權勢逐漸自地方收歸由中央統籌監督。蓋自太平天國以後，各地方督撫的外交權限即不斷地擴大，一方面中央的政令無法有效地貫徹到地方施行，形成中央與地方對抗的尾大不掉之勢；另一方面，地方督撫專擅，或受外人要索，或瞻徇情面即與外人擅訂約章，以致交涉棘手難辦，造成外交糾紛與問題叢生。面對如此紊亂的局面，外務部終於下定決心予以整頓，首先由中央收回地方的訂約權，³³不僅可藉機廣收外交職權一統之效，亦可防止中外糾紛的發生與地方漢族督撫的擴權；緊接著外務部以各省延聘外人用備顧問，往往以「合同不甚完美，未免有害主權」為由，趁機由中央收回聘僱權。³⁴此外，面對國內窘迫的財政，更與各國重新議定四條新的賠款辦法，俾利於中國財政；³⁵在嚴守保密方面，更擬定《密防露洩要電辦法》，咨照各省督撫及各國出使大臣照辦。³⁶故若以外務部作為較之於總理衙門而言，確實有一番

32 郭廷以，《近代中國史事日誌》第二冊（清季），頁1157。

33 《申報》第11428號，1905年2月12日。

34 《申報》第11761號，1906年1月11日。

35 《申報》第11511號，1905年5月6日，第三版。

36 《申報》第11540號，1905年6月4日，第四版；《申報》第11768號，

較積極的新氣象。

光緒三十一年三月（1905 年 4 月），軍機大臣決議添派四員軍機章京兼在外務部行走。³⁷ 依筆者推測，這極有可能出於奕劻或瞿鴻禨二人之意，蓋奕劻與瞿鴻禨當時分別身兼軍機處大學士、外務部總理大臣與尚書這兩個重要職務，責任繁重卻分身乏術，如能有軍機章京從旁襄助，對其熟捻外交、掌握業務均甚有實質幫助。該議不久順利通過，³⁸ 並將人數擴增為八人，然而實際成效極為有限。³⁹ 另外，伍廷芳時任外務部右侍郎，但因與部內各大老之間意見諸多不合，乃自行請調轉入刑部，⁴⁰ 至於伍廷芳所遺留之右侍郎位置，盛傳將由紹昌（時任左丞）接替，⁴¹ 然最後不知何故，右侍郎一職由唐紹儀署理，筆者認為這應與袁世凱之幕後出力有關。光緒三十二年初（1906 年），清廷原有意於外務部與商部兩處添設稽察御史，

1906 年 1 月 17 日，第二版。

37 「現在交涉日繁，應與外務部聯合一氣，方於公事有益，發擬選派軍機章京四員，兼在外務部行走，以期學習交涉，通達外交，俾得造就真材，藉收指臂之效。」請參閱《申報》第 11507 號，1905 年 5 月 2 日，第三版。

38 《申報》第 12929 號，1909 年 1 月 27 日，第一張第五版。

39 「前總理衙門初設時，曾由軍機處派章京八人，名曰外務部兼行，由樞堂點派，不支薪水，每二年得保一次，其實毫無所事。」請參閱《申報》第 12929 號，1909 年 1 月 27 日，第一張第五版。

40 《申報》第 11738 號，1905 年 12 月 19 日，第四版。

41 蓋慶親王奕劻以紹昌在外務部辦公認真熟諳交涉為由，曾於軍機處謂此次若有外務部侍郎缺出，當保紹昌署理。請參閱《申報》第 11730 號，1905 年 12 月 11 日，第四版。

但遭外務部尚書瞿鴻禨拒絕，總理大臣奕劻亦深以為然，此議遂就此作罷。⁴²

外交人才的缺乏，始終是外務部辦理外交的最大困擾，部內各堂官會議作出對策：「現因求才甚切，意在破格用人，並擬考察本部供事，有精明幹練、熟悉外交者，核其原保官階，有以知府候選或請分發者，奏請以本部實缺郎中、員外等官補授；原保知縣者，請以主事、司務廳等官補授。」⁴³ 迄二月時，外務部即具奏因「本部需才孔亟，請准奏調人員以資任使」，業經奉旨允准，外部司員自此改考試為奏調方式，為此，御史王誠義曾上摺奏請仍舊考試，然決議已成。⁴⁴ 四月初時，部內司員的產生方式開始出現變化，外務部之所以會將原來的考試改為奏調的方式，主要原因來自於直隸總督兼北洋大臣袁世凱之建議，⁴⁵ 袁世凱此議除了有益於己身援引人物之外，因其重視實務經驗，亦有助於外交的運作與擴展人才之來源，更直接解決了外務部需才恐急的燃眉之急，使得嗣後地方上辦理外交

42 「該部事多機密重要，若添設稽察，遇事難期嚴密，諸多窒礙。」請參閱《申報》第 11832 號，1906 年 3 月 29 日，第三版。

43 《申報》第 11861 號，1906 年 4 月 27 日，第三版。

44 《申報》第 11865 號，1906 年 5 月 1 日，第三版。

45 「直督袁制軍前在京時創議京官辦事究不如外官明白諳練，與其考試京官，莫如揀外官中熟悉洋務、通達世情者，擇尤奏調，並云以後辦理交涉事件，萬不能間接，總須通達洋文，以備辦理交涉時可以直接。外部頗然其言，故改考試為奏調，并定以後該部應升應補之缺，非熟悉洋務、實在能辦交涉者，不能升補。」請參閱《申報》第 11864 號，1906 年 4 月 30 日，第二版。

之傑出人才得以晉身中央。

除了司員來源產生變化外，新任外務部右侍郎的唐紹儀更提議應於部內設立「外交館」以造就人才，該議經各堂官一致允可，奕劻亦在外務部催令會訂開辦章程及籌款辦法，當時傳聞將由朱丞（寶奎）為該館總辦，傅郎中為提調；⁴⁶筆者推測，儲才館之成立極可能與唐紹儀之議有所關聯。⁴⁷同時間，外務部各堂官亦與總理大臣奕劻議及選派部內司員赴外考察，奕劻頗以為然，⁴⁸最後交由各堂官議定。⁴⁹由上述外務部對於外交人才之需求可以知道，由於缺乏正式的管道養成、培育外交人才，致使外務部各員對於處理對外交涉常感到左右支絀，力有

46 「以外交需才孔亟，所有本部章京既經奏明不復以文字考取，自應設立外交館，造就人才。」請參閱《申報》第11865號，1906年5月11日，第三版。

47 關於儲才館究竟是由何人所提議成立，現今仍缺乏直接史料加以佐證，不過若以現存之資料研判，則筆者推測，應以唐紹儀最有可能，而袁世凱於此部份亦極可能有所涉入。據《容庵弟子記》所載：「（袁世凱）又奏整頓儲才館為練習外交之地」，袁世凱對於外交向來講求，曾經條陳變通外部出使章程，欲將外部司員與出使人員互相調用；何況以唐紹儀和袁世凱此時關係之密切，儲才館遂極有可能係在此二人之意念下而產生。請參閱沈雲龍主編，《容庵弟子記·洹上私乘》，（臺北：文海出版社，1966），頁209。

48 「每以本部缺乏精通外交人才為慮，擬派熟悉外洋語言文字之司員數人，分派東西各國遊學一年，考察一切，以備回國任使，俾收得人之道。」請參閱《申報》第11861號，1906年4月27日，第三版。

49 「本部司員有不熟悉外交者，無論實缺、候補，均著派赴外洋遊學，每班以十五人為率，俟回國時，仍照原資序補，其應需經費概由本部發給，以培真材。」請參閱《申報》第11923號，1906年6月28日，第二版、第三版。

未逮，補充新血輪加入外務部成了當務之急；更因有了如此體認，才會成立儲才館，以專門培養外交人才，就時效上來說，雖然有些緩不濟急，但終究還是跨出了培育外交專業人才的第一步，值得加以肯定。

（三）張元濟的改革條陳

除了外務部人才的嚴重缺乏的問題之外，既有人員素質改革與否的問題曾引起喧然大波。面對當時外交處境的困難與接連的外交屈辱，時任外務部儲才館提調（候補員）的張元濟上改革條陳給清政府，條陳中主張「請將外部不諳洋文語文之丞參或調或撤，郎員以下均用外官，另調熟悉洋文語言者到部辦事，各國出使大臣參贊亦照此辦法。」⁵⁰張元濟認為「欲整頓部務，不能不改良部章」，究其條陳主要綱要有二：一為重定本部職掌，⁵¹一為疏通各員出路。⁵²在張元濟的設計構想下，無

50 《申報》第 11885 號，1906 年 5 月 31 日，第二版；《申報》第 11886 號，1906 年 6 月 1 日，第三版。

51 「和會司之文武學堂；考工司之鐵路、礦務、電線、機械、製造、軍火、船政；推算司之關稅、華洋借款、財幣、郵政，無不屬於外交而非外部之所當干涉者也。總署初設，已鑄大錯，辛丑改部，猶憚更張，匪特司員無此全才，即在堂憲，亦豈能兼綜條貫。王介甫（安石）有言，人才成於專而毀於雜，真本部對症下藥之語也。今稅務已設大臣，亟宜將關稅一項儘數撥歸專管大臣（電政亦然）核辦，以免駢拇枝指、多所牽掣，尤宜乘此機會剴切上陳，取上文所舉各事，畫清權限分歸各部，而後本部得壹意於外交，無事則從容以討論，有事則專一以對付，折衝尊庶幾日起有功」。請參閱《申報》第 11896 號，1906 年 6 月 1 日，第三版。

52 「本部司員現計五十餘人，以後新到署者，必閱四、五、十年方能得一

論是部內各司執掌或各司員之出路、素質均能較既有格局更加提升。張元濟此摺一出，引起外務部內人心惶惶，各司員即公呈會辦大臣那桐，請求轉達致總理大臣奕劻，能格外體恤並酌予變通辦法，並表示「若允照張部郎條陳施行，則各司員無論實缺候補，均情願一律告退」，那桐對張元濟之條陳並不認同，除了當面囑咐各司員將所擬公呈自行赴奕劻呈遞之外，亦表示將代為轉求；⁵³而奕劻聞知後更頗不以為然。⁵⁴張元濟的建議終究沒有得到重視與採納，後來張元濟更因與其頂頭上司唐紹儀

記名道府，升途既隘，策勵為難，前列者以積久而疲，新進者以難進而懈，非所以用人之道也。功名之士亟思自奮，若令浮沉郎署，必至裹足不前，且時局日新，事變日幻，亦斷非現在各員所能勝任愉快，雖在僚友，無可諱言。為將來計，不可無獎勵之方，為目前計，尤不可無抽換之策略。擬辦法如左：一，左右丞參應以藩臬記名簡放。二，京察保舉記名人員應准其呈請，分發遇缺即補，未經補缺之前，遇有道府缺出，仍開單請簡。三，實缺郎中、員外郎、主事，准以道府、直隸州保選分發，加給花樣，裨易補缺。四，候補郎中、員外郎、主事，亦准以道府直隸州保選分發，但班次應在已經補缺者之後，或謂候補人員亦得保選，未免過濫，然實缺者既經保選離署，若以候補者一一推升，於事似有未妥，且在部各員閱歷有年，外交雖非所長，而情事究不至於隔膜，通商、傳教、各省交涉日繁，需才孔亟，故任用之道，宜視他署為優。五，不願離署者，可酌留若干員，專司檢查案牘，辦理例行公事，於若干年後，予以特別獎勵，如此則舊有人員可以出為循良，而新調人員亦不至投諸閒散，一舉兩得，事無便於此者。時事孔艱，得人則治，固不必以破格為嫌也。右之所言並非好為其難，蓋實深痛本部腐敗情形，不能不為此正本清源之策，而又有感於堂憲納諫之誠，望治之切，故不辭越俎之嫌而瀆陳如右。伏乞俯賜省覽，次第施行，大局幸甚。」請參閱《申報》第11896號，1906年6月1日，第三版。

53 《申報》第11886號，1906年6月1日，第三版。

54 《申報》第11923號，1906年6月28日，第二版、第三版。

意見不合而掛冠離京。⁵⁵

就筆者所見史料，過去史學界似乎未曾發現、徵引過張元濟之條陳。筆者認為，張元濟之議可謂係外務部成立期間最為重要、完整的外交改革思想，現今史學界猶有批評外務部之人員素質無法符合近代外交之需求，不但從不思革新亦無力自省，然而該摺的出現，證明了在外務部內還是存在著部份積極改革份子，並試圖謀求自身體制改革的空間。無奈於張元濟所提之議論過於急進，未能循時漸進，如此全盤之改革必然遭受到部內多數既有利益者的阻礙，外務部自身改革的契機，就在主事者與眾多反對者的堅持下悄悄流逝；而外務部囿於現實環境制約，未能凝聚共識施行內部革新，誠為可惜。但是，張元濟的努力並非完全白費，在張元濟條陳整頓外部事宜十二款內，曾有「裁汰司員、重用留學畢業生，以求外交真才」一則。此條意見迭經奕劻、那桐與瞿鴻禨二尚書從長計議，並擬定辦法，⁵⁶張元濟的建議實與唐紹儀之前議有異曲同工之妙，且建議將外交人才來源直接擴及海外留學生，大幅度提升部內人員素質，在層次上顯得較唐紹儀更為進步；至於本部司員冗多之問題，奕劻擬定變通辦法，⁵⁷將部內人員做了一番整頓。

55 網站：商務印書館，網址：<http://www.cp.com.cn/ht/newsdetail.cfm?iCntno=602>，（2005年3月8日查閱）。

56 「先於本部內設立育才館，令電咨出使大臣在東、西各國留學生中，擇其品端學粹者，酌保數員，咨送來部，同入育才館，聽候考驗，破格用作司員。」請參閱《申報》第11919號，1906年6月24日，第三版。

57 「擇其才識明通尚能熟諳外交者，酌留四成，其餘概令截取外官，或以

光緒三十二年（1906年），除了人才的來源擴展外，外務部為了因應眾多的正式外交活動，在硬體設施方面也展開積極建設。例如，外務部於衙署附近商借工部寶源局之土地，建造迎賓館一所以作為宴見外賓之處，並由洋工程師奎美生督辦該工程。⁵⁸ 奎美生係由袁世凱派請來承修該項工程，規劃館內共有大飯廳四處、大客廳一處，共三層，最下一層則作廚房以及僕從、夫役人等停候之所，總經費計需三十萬之譜，由外務部籌付，並預估二年告竣；⁵⁹ 除此之外，更以公事繁多，所有房屋已不敷辦公之用為由，添建多屋以為辦公之所，袁世凱即於某款項下報效經費銀三萬兩，⁶⁰ 外務部之房舍約於宣統元年三月間（1909年4月）竣工，環境佈置極為華麗雅觀。⁶¹ 從袁世凱這些鉅細靡遺、體貼細緻的動作，可以觀察出其與外務部、尤其是奕劻及那桐等人之關係綿密、交誼匪淺。

光緒三十二年六月初（1906年7月），外務部內因中外交涉益繁，部內大臣連日商議必須妥擬章程，辦事方能有條不

應升之缺保送分發。」請參閱《申報》第11919號，1906年6月24日，第三版。

58 《申報》第11832號，1906年3月29日，第三版。

59 《申報》第11906號，1906年6月11日，第三版。

60 《申報》第11864號，1906年4月30日，第二版、第三版。

61 「外務部新公所現在從新佈置，一切裝飾甚為華麗，尚侍各堂及一切房舍院宇俱極雅觀，即英、美、德、法各國之大酒店亦不過如是，通堂皆安設電燈照耀如同白日，又因接待日親王另備堂舍一所，一切結構陳設均極精美。」請參閱《申報》第13017號，1909年5月2日，第一張第五版。

案，遂擬定此後凡與各國會議事宜，於禮拜二、禮拜五兩期到部與議，遇有緊要事件則另行擇期磋商，惟奕劻頗不為然，故而作罷。⁶² 另外，為了在對外交涉時能收集思廣益之效，經各堂官開會後決定，嗣後部內各司官員可就交涉事件各抒所見；⁶³ 同時，為了提升人員素質與交涉需要，外務部大臣緊接著會商編纂各國專書，⁶⁴ 以助外交之需要，並隨即作出決議施行。透過上述外務部內諸大臣之舉措，可以看到外務部對於各項行政與人員提升，採取了相當程度的革新步驟，惟其改革步伐不能完全符合外交之需求，外務部的人員組織與各國外交部相較，仍舊存在著一段差距。

（四）官制改革後外務部的發展

光緒三十二年（1906 年）正值清廷推行官制改革，清廷

-
- 62 奕劻認為「既係交涉應議之事，均關重要，若一拘定期限，則各國皆有會議，俱願爭先恐後，反不足以昭平允，即使公同集議，更多不便，不但積壓案件，而且貽誤要公」，最後諭飭裁示「仍舊辦事，尚須力加整頓部務。」請參閱《申報》第 11949 號，1906 年 7 月 24 日，第三版。
- 63 「嗣後遇有交涉事件，著抄錄原文傳知各司官員，准其各抒所見，稟呈一切，以期集思廣益，其事關密祕者，仍照舊辦理，免致宣洩。」請參閱《申報》第 12057 號，1906 年 11 月 11 日，第三版。
- 64 「以現在改良政體聯絡邦交，亟宜講求外國掌故。應即選擇精通東西文之員繙譯各國掌故，書籍擇其可備外交引用者，以補萬國公法之不足，並電致駐紮各國欽差，搜取各國近日朝廷之訓條及該國臣公之條奏與議院各處之章程條例，凡有足備外交之援引並足為內政考鏡者，一併譯送本部彙編成書，庶於外交界大有裨益。」《申報》第 11980 號，1906 年 8 月 25 日，第三版。

派奕劻為總理大臣、而以瞿鴻禨、徐世昌、榮慶、鐵良副之，定議將各部侍院改為十一部，⁶⁵當時瞿鴻禨、榮慶主張漸進說；袁世凱則主張急進說，奕劻則頗贊成袁世凱之說，⁶⁶兩派人馬於各部細則修改方面多有堅持，彼此僵持不下，惟對於外務部改制方面取得基本共識，⁶⁷欲對各司職務作出調整。九月二十日（11月6日），清廷正式改組各部官制，在官制改革的同時，外務部內各司的職掌亦做了新的規劃。例如，將和會司掌文武學堂、出洋學生等事，擬劃歸學部及陸、海軍部；考工司所掌之鐵路、電線、礦務；權算司所掌之關稅、郵政；庶務司所掌之防務、詞訟等事，則仍照舊辦理，⁶⁸改革幅度雖然極為有限，但終究還是做出了相對因應；同時外務部各堂官亦決議「俟改定官制後，將本部司官嚴加考試，并須咨調外省洋務人員，量才錄用；所有本部一切辦事章程亦擬全體改良辦理，以昭鄭重云。」⁶⁹最後中央官制改革的結果，由瞿鴻禨主持擬定的新官制改革版本擊敗袁世凱之版本而獲勝，政壇鬥爭的結果對於外務部的涉外決策亦起了些微的變化，袁世凱對於外務部的影響力暫時減弱。⁷⁰

65 《申報》第12002號，1906年9月17日，第二版、第三版。

66 《申報》第12003號，1906年9月17日，第二版。

67 「惟將各司更改，並擬添設各科。」請參閱《申報》第12012號，1906年9月27日，第三版。

68 《申報》第12044號，1906年10月29日，第三版。

69 《申報》第12020號，1906年10月5日，第三版。

70 據日本大阪《朝日新聞》的報導：「現在外部與各國交涉事件一律慶王、

隨著官制改革之結束，光緒三十三年初（1907年），外務部研擬將出使大臣改為實缺一事，因去年劉式訓的奏摺而受到更廣泛的矚目，外務部各堂官順帶以「政府擬加京外官員廉俸已有成議」為由，擬請「將出使各國大臣經費一體酌加」，⁷¹同時會同陸軍部商酌妥訂《使館駐衛武員章程》；⁷²至於公使一職則改制為「嗣後由外部開單，聽候明旨簡放」。⁷³在延攬人才方面，外務部繼續大肆募集外交人才，更電致各省督撫，「凡有長於外交、理財人才，不論有職無職，一律延攬，以資佐理」，⁷⁴更以「儲才館將屆開辦，人才不敷任使」為由，電催出使各國大臣「迅速物色長於外交之留學生，保送到部，以資襄助」。⁷⁵

就在官制改革告一段落之際，段芝貴一案又在朝中引起一陣騷動，⁷⁶奕劻自段案被參後，辦事格外小心，⁷⁷而外務部的人

瞿鴻禨專理，不復電商袁世凱。」請參閱《申報》第12082號，1906年12月6日，第三版。

71 《申報》第12126號，1907年1月19日，第三版。

72 《申報》第12139號，1907年2月1日，第三版。

73 《申報》第12200號，1907年4月10日，第四版。

74 《申報》第12168號，1907年3月9日，第三版。

75 《申報》第12205號，1907年4月15日，第十一版。

76 段芝貴案又稱「丁未大參案」，蓋因段芝貴購獻歌伎楊翠喜予奕劻之子載振，並賄賂使之出任黑龍江省巡撫，事發，為御史趙啟霖所參劾，慈禧太后遂對奕劻有所不滿，加深奕劻、袁世凱翦除瞿鴻禨、岑春煊等人之決心。詳細細節可參閱蘇同炳，《中國近代史上的關鍵人物》下冊，頁728-733。

77 奕劻於外務部宣言：「近來台官專以伺隙彈劾為事，此後交涉事宜，我

事因傳聞而略有騷動。原來當時從內廷傳出兩個消息，一為兩宮擬簡放那桐補授為直隸總督，仍兼會辦外務部大臣，另調袁世凱進京在軍機大臣上行走，參預樞密。⁷⁸ 另一為瞿鴻禨傳出有辭退軍機之意，力請開去軍機大臣差使，俾得專辦外務部事宜，蓋外務部正與駐京日、俄兩使忙於磋商東三省鹽務、礦產、森林等事，又與英、德兩使商議撤廢津鎮路約，事務繁忙幾於舌敝唇焦、刻無暇晷，因此傳出那、瞿二人紛有辭去署理民政部尚書、軍機大臣以專辦外部的消息。⁷⁹ 四月時，軍機處大臣有調入外務部官員為顧問官之舉，⁸⁰ 此為軍機處繼光緒三十一年三月（1905年4月）選派章京八人兼在外務部行走後，另一項涉及外務部的人事安排。蓋其時雖已更改官制，然慈禧太后刻意保留軍機處的結果，使其依舊掌握了決策大權，即便是相關重大外交政策亦不例外，故於決策過程中亟需外交專業人員的襄助，該政策的施行，使得軍機處與外務部於對外交涉上頗有相互較勁、兩頭馬車之意味。當時上海《申報》就曾對此論

等務要詳慎，以免被人指摘，並命將每日所辦公事，無論巨細、是否議結，一併清繕事宜單，逐日送邸，以便詳核。」請參閱《申報》第12250號，1907年5月30日，第三版。

78 《申報》第12235號，1907年5月15日，第四版。

79 《申報》第12238號，1907年5月18日，第四版。

80 「各國洋員不時親見，每在政府會談，而章京等多不諳外交，未免諸事隔閡」、「擬調外務部精通外國語言、文字官員在本處充當顧問官，以便隨時詢問一切，其品秩在章京以次。」請參閱《申報》第12260號，1907年6月9日，第三版。

道：「吾知將來辦理交涉之得手，外務部不能專美於前矣」，⁸¹這種職能重疊的結果，更造成了外交指揮系統紊亂、政策不明的問題。

五月初七日（6月17日），瞿鴻禨被劾開缺，⁸²遭罷去外務部尚書與軍機大臣等職，清廷旋即於五月初八日（6月18日）頒布上諭，著呂海寰補授外務部尚書會辦大臣。⁸³瞿鴻禨的去職牽動了軍機處內大臣的權力平衡，老於官場的奕劻自然不能毫無反應，故而一再上封奏，力辭軍機大臣差使，其目的在於固寵；⁸⁴然而此時御史臺中議論紛紛，奕劻雖經奉旨留中，但上意已為之動，特命醇親王載灃入樞府學習，以備將來替代，又令鹿傳霖（舊為醇邸之導師）於公事相佐；故奕劻亦益不安其位，再三疏辭，慈禧太后考量「旬日之間屢易重臣，深恐中外驚悚」，不能不為挽留，然奕劻之權位已與往日不可同日而語。⁸⁵

總括來說，瞿鴻禨於外務部任內之評價隨人而有不同。例如，蘇同炳認為「瞿鴻禨以軍機大臣而兼任外務部尚書之故，在日俄戰爭結束後主持對日交涉，為中國爭回權利甚多，亦可

81 《申報》第12260號，1907年6月9日，第三版。

82 關於瞿鴻禨被罷黜之詳細細節，可參閱蘇同炳，《中國近代史上的關鍵人物》下冊，頁733-734、800-806。

83 《申報》第12270號，1907年6月19日，第二版。

84 《申報》第12275號，1907年6月24日，第三版。

85 《申報》第12278號，1907年6月27日，第三版。

以稱得上是識見明敏而頗有建樹的人物」；⁸⁶而沃丘仲子於則稱其「外交非所長，長外部數年，事半決於袁世凱」；⁸⁷至於甚具社會輿論影響力的《申報》，更曾於其去職後特別發表〈論瞿鴻禨之革職〉之評論，對瞿鴻禨大肆抨擊。⁸⁸從瞿鴻禨擔任外務部尚書一職至被劾開缺為止，前後時間超過了外務部存在的二分之一時間，但因瞿鴻禨身為軍機大臣，平日責任繁重，實質上對外務部之管理與交涉，實在無暇兼顧也涉入不深，故其任內對於外務部的改革工作極為有限；再加上總理大臣奕劻對袁世凱無不言聽計從，故適時清廷之外交政策與重要談判，大多皆先徵詢或委派於袁世凱，再依其意見而行，其中尤以中日問題為最，直隸總督兼北洋大臣一職於外交的地位，可謂繼李鴻章之後因袁世凱而再度上升，至於瞿鴻禨之外務部尚書則幾乎淪為配角。

86 蘇同炳，《中國近代史上的關鍵人物》下冊，頁760。

87 沃丘仲子，《近現代名人小傳》上冊，（北京：北京圖書館出版社，2003），頁148。

88 「……方瞿鴻禨之入仕也，猶在文學時代，而瞿無學問之可言；瞿之顯擢也，固在革新時代，而瞿無政事之可觀。蓋彼之所可稱述者，入翰林則雍容進退於酬酢之場，出司文柄則暴戾恣肆於睚眦之末，及至戊戌以前，則竊新學界之口頭禪，殆乎戊戌以後，則為頑固黨之門下客。新也、舊也、左也、右也，賅括於一身而不為怪，變化於頃刻而不為恥，而瞿鴻禨乃贊襄樞密而入相」。緊接著識其才幹：「或曰瞿之邀寵，以陽貨貌似孔子，其說雖屬不根，然以才具學問論之，則舍此而外無他能矣。握外交之全權，而日蹙國百里；居樞密之要地，則束手無一謀。故瞿鴻禨而革職誠中國之幸也，然瞿鴻禨至今日而始革職，亦可謂中國之不幸矣。」請參閱《申報》第12270號，1907年6月19日，第二版。

二、瞿鴻禨時期的主要對外交涉

在瞿鴻禨當政期間，清廷所面臨的最大外交難題與威脅，當屬俄國入侵東三省撤兵談判的棘手問題，各國亦甚為關注，尤以日本為最。⁸⁹ 隨著中俄雙方談判的進行與各國外在施壓力道的不斷增強，中俄雙方的代表終於在三月一日（4月8日）達成《交收東三省條約》四款，⁹⁰ 俄國答應於十八個月內分三期撤兵，中國方面則承認中俄以前之協定。但在實施第二期撤兵計劃前，俄國又提出七項要求，奕劻不僅命聯芳將照會退回、電告駐俄公使胡惟德有損主權而應堅決拒絕之外；更將照會內容告知日使內田康哉，引起國際間的喧騰嘩然，日英美等國紛紛對俄國表示反對的態度。⁹¹ 外務部尚書瞿鴻禨除了早期曾於俄國撤兵問題上，扮演過微妙的角色之外，⁹² 對於國際

89 當時外務部由總理大臣奕劻與會辦大臣王文韶聯合負責與俄使雷薩爾（P.M.Lesser）繼續舉行撤兵會談，日本對於俄國撤兵東三省問題亦極為關切，不時質問於奕劻。請參閱郭廷以，《近代中國史事日誌》第二冊（清季），頁1156。

90 黃定天，《東北亞國際關係史》，（哈爾濱：黑龍江教育出版社，1999），頁218。

91 黃定天，《東北亞國際關係史》，頁227-228。

92 「原來，當初瞿鴻禨接任外務部尚書一職後，便將西安行在所有的外交文牘加以檢閱一遍，並認為李鴻章必須乘勢主動的向俄國公使提出東三省撤兵的問題，並聲明中國願意與俄國另訂條約，只是應如何與李鴻章再論及此事顯得十分為難。原來在《辛丑條約》尚未簽定時，清政府曾飭令駐俄公使楊儒與俄國交涉將侵入東三省的軍隊定期退出，當時俄國政府趁機提出嚴酷的條件，一方面限制中國軍隊的數量，一方面擴張俄國在東北政治經濟上的權力。當時遠在西安行在的慈禧太后及隨侍在旁

外交事務缺乏主張，多仰賴於直隸總督兼北洋大臣袁世凱之建議，隨著日俄兩國對於東三省皆表勢不惜一戰，戰爭情勢一觸即發。袁世凱再三致電外務部，提議如果日俄開戰，則中國應嚴守中立，該議隨即受到清廷的採納，殆日俄戰爭爆發後，外務部除於光緒三十年十二月二十七日（1904年2月12日）宣布「局外中立」之外，⁹³亦通電各省督撫應一體嚴守，並於戰爭期間勉力維繫中立立場；⁹⁴翌年正月間，商約大臣呂海寰更聯合江督、粵督與鄂督等上呈〈密陳大計摺〉，建議朝廷應「迅速特簡親重大臣，以考求新政為名，歷聘歐美有約諸邦，面遞國書，以維均之勢立說」，⁹⁵該摺認為如僅仰賴「中立」仍有

的榮祿、王文韶等軍機大臣都不贊成，除了打電報給楊儒指示暫緩簽字以外，更以電報與慶、李兩全權大臣及劉坤一、張之洞徵詢意見。不僅劉、張二督對此採取激烈反對的立場，即便是駐英、美、德三國的公使亦紛致電西安表示『各國政府都勸我國萬勿簽字』。當時只有李鴻章力勸慈禧太后排除眾議，要求中央飭令楊儒在俄京簽字。此事後來因楊儒赴德養病而暫時擱置，但是李鴻章對於西安行在不聽從他的主張，還是顯得忿不平，最後還是由瞿鴻禨擬旨安撫李鴻章順利解決此事，亦因此樹立了後來光緒二十八年（1902年）俄國自東三省撤兵條約的基礎，這應可算是瞿鴻禨的成績。」請參閱閻厚生，《張謇傳記》，頁130-132；周殿龍主編，《李鴻章全集》第十二冊，頁7261-7262。

- 93 復旦大學歷史系中國近代史教研組編，《中國近代對外關係史資料選輯（1840-1949）》上卷第二分冊，（上海：上海人民出版社，1977），頁194-195。
- 94 關於外務部之東北交涉與日俄戰爭期間對日俄兩國之部分交涉細節，可參閱任天豪，《胡惟德與清末民初的「弱國外交」》，臺中：國立中興大學歷史學系碩士論文，2004年6月，頁41-64。
- 95 此摺係盛宣懷所擬，經各督電商後上奏，學者夏東元亦認為清廷在「弱國無外交」的形勢下，保持中立、維持各國均勢，「是否也是一種在被

不足，尚須倚仗各國之牽制，以鞏固東北主權。

日俄戰爭結束後，在美國的積極調停下，日俄雙方於光緒三十一年七月（1905年8月）在美國的樸茨茅斯（Portsmouth）展開議和，日俄兩國均拒絕中國加入與會，故外務部只得特派汪大燮赴美試圖窺探日俄和議內容。⁹⁶《樸茨茅斯條約》主要內容規定俄國勢力應退出南滿，並將所有在南滿權益全部轉讓給日本，日本據此與清廷展開會議東三省事宜，中日雙方在會議東三省善後事宜時（日本派全權代表來京，商議日俄戰後所得之旅順、大連租借權及割讓東清鐵路南段），清政府復特派直隸總督兼北洋大臣袁世凱來京主持會議，與慶親王奕劻（外務部總理大臣）、瞿鴻禨（外務部尚書）三人同為中國全權代表，奕劻在開議前致詞：「年老事冗，一切由瞿、袁兩全權代表負責處理」，隨即退席。開議席間，中方由袁世凱主導意見、發言亦最多，惟袁世凱為避免瞿鴻禨之疑忌，必於每次發言後，問其是否這意思？態度極為謙遜。⁹⁷關於袁世凱所扮演之

動中求得外交上的主動的辦法。」筆者認為，這種觀點對於在日俄戰爭中保持中立一事，給予了較為中肯的評價；事實上，清廷的局外中立政策（暗助日本）也確實將中國在東北的損害降到了最低，此政策確為衡量國力、國際局勢後，不得不之選擇。請參閱夏東元，《盛宣懷年譜長編》下冊，頁803-805。

96 「此次日俄議和一事，於中國極有關係，日雖不許我參與其事，而我終不能□然置之，故日前特令外部汪大燮赴美，蓋以坐探兩國議和詳情也，雖不便與之以名，故外間見之頗為□□云。」請參閱《申報》第11591號，1905年7月25日，第三版。

97 曹汝霖，《曹汝霖一生之回憶》，頁35-38；中國除三位全權代表之外，

角色的重要性，《容庵弟子記》中曾有記載：「副約之內有爭論極烈者，卒能極力斡旋，和平解決。論者謂『微公識力之高卓，言談之敏妙，威望之服人，不能收此效果』。」⁹⁸

另外，光緒三十一年（1905年）因美國長期排華政策所引致喧騰一時的「中美工約風潮」，⁹⁹在海內外輿論的推動下，清廷在對美交涉前期態度頗為強硬，同時各地方官員亦同情和默許抵貨運動，山西道御史張學華和駐美大臣梁誠等人，還提出利用社會輿論作為對美交涉之後盾，以增強清廷在對美外交中的地位；時任直隸總督兼北洋大臣的袁世凱則自始持反對態度，¹⁰⁰於朝內具有極大的影響力。嗣後，清廷為避免危及中美關係，除了諭令商民停止抵抗外，並極力壓制，中美工約風潮遂在諸多因素與衝突的交錯下落幕。

先後參與會議的參贊官尚有唐紹儀、鄒嘉來、楊士琦、金邦平與曹汝霖等五人。請參閱沈雲龍主編，《容庵弟子記·洵上私乘》，頁168。

98 沈雲龍主編，《容庵弟子記·洵上私乘》，頁169-170。

99 因美國長期排華之政策，引起中外華人民情激憤，該年四月七日（5月10日），遂由上海商務總會發起抵制美貨運動，此為中國歷史上第一次全國性的抵制外貨運動；抵制運動一開始時原在阻止外務部接受美國的壓迫，與美國再續訂不利華人移美的條約，所以叫「拒約運動」，其後則演變為「改約修例」，主張廢止一切排華的條約法律。關於中美工約風潮的詳細經過、交涉過程與結果，請參閱張存武，《光緒卅一年中美工約風潮》，（臺北：中央研究院近代史研究所，1982）。

100 「袁世凱以為中國正賴美國主持公道，方能在日俄戰爭中不被侵占，得保中立，抵制運動時會不宜，有碍邦交，下令直隸地區禁止，並請政府全面諭禁。」請參閱張存武，《光緒卅一年中美工約風潮》，頁64、65、67。

透過上述外務部的交涉事例可知，直隸總督兼北洋大臣袁世凱之職銜與權責，雖不在外務部的編制內，卻仍屢屢在外交決策與談判中，扮演了主導決策走向的重要角色，其一言一行可說動見觀瞻，影響晚清外交甚鉅。

第二節

中期發展（1907-1909 年）：

呂海寰與袁世凱

一、第二任尚書呂海寰時代

就在瞿鴻禨去職後，外務部尚書一職的繼任問題，成為中外眾人所矚目之焦點，當時的熱門繼任人選有二，一為盛宣懷，一為呂海寰。蓋清廷原有意將外務部尚書由盛宣懷繼任，但因先前盛宣懷辦理路政之時頗為社會輿論所詬病，多所考量之下未便補授；而呂海寰於才能上雖無過人之能，但因曾當出使之任又富有年資閱歷，故於簡拔時遂排盛授呂；此外，軍機三大臣世續、孫家鼐與鹿傳霖的大力舉薦，亦是呂海寰此時能脫穎而出的重要原因。¹⁰¹ 其實，呂海寰與外務部早有淵源，光緒二十七年九月二十三日（1901 年 11 月 3 日）外務部成立初

101 《申報》第 12275 號，1907 年 6 月 24 日，第三版。

時，呂海寰就曾被任命署理外務部左侍郎，惟因使德之故未到任，其職暫由那桐署理，待返國後不久後即升任工部尚書，離開外務部。¹⁰²

呂海寰就任尚書之時，外務部正在議定交涉章程，部內各堂官於會議時謂：「駐京各國人士凡與中國人交涉之事並未經該國公使照會本部，及至釀成事端，公使必出而干預，殊非慎重邦交之道，亟應訂定章程」，並決議嗣後「各國人士遇有與中國交涉之案，需先稟明該國公使照會本部辦理，以昭平允。」¹⁰³六月時，適逢外務部奏保丞參六人，署俄公使胡惟德、駐美公使梁誠、和會司郎中吳品珩、道員高而謙、恒文與陳懋鼎六人均在名單之內，¹⁰⁴最後上諭頒布的結果，由原左參議雷補同升授為右丞，右參議楊樞轉升為左參議，而由高而謙補授右參議，¹⁰⁵六人當中僅一人出線，可見外務部內的職務升轉機制已確實建立起來，部內在職人員擁有最優先之順位。七月間，外務部各堂官有鑑於部內司員能力不足，擬採取措施加強素質，¹⁰⁶惟外務部雖欲主動地提升司員素質，然其做法過於消

102 劉紹唐主編，〈民國人物小傳：呂海寰〉，《傳記文學》，1988年第52卷第2期，頁140。

103 《申報》第12276號，1907年6月25日，第十一版。

104 《申報》第12394號，1907年8月1日，第三版；《申報》第12397號，1907年8月4日，第四版。

105 《申報》第12395號，1907年8月2日，第二版。

106 「將近年中外各國公使往來文電暨准駁條約編輯成書，凡緊要交涉事件一併附入，俾司員逐日披覽，得養成外交知識，以備任使。」請參閱《中

極，不能仿造先進國家徹底由建立體制著手，故成效終究還是有限。

綜觀外務部尚書呂海寰任內，不僅時間極為短暫且無所作為，遇事僅求順遂無事；¹⁰⁷ 故曾遭《申報》戲謔他的奉承作為，堪稱「官場現形記之卒業生」。¹⁰⁸

二、第三任尚書袁世凱時代

（一）袁世凱任內對內部之整飭措施

七月二十七日（9月4日），外務部尚書一職又產生更動，外務部隨之進入新的領導階段。當日上諭發布授呂海寰為會辦稅務大臣，至於外務部尚書則著袁世凱補授；同日間再發布大學士張之洞、外務部尚書袁世凱二人，均著補授軍機大臣，¹⁰⁹ 同入軍機處襄贊政務。張之洞與袁世凱進入軍機處，均係經奕劻力保，¹¹⁰ 而袁世凱之所以膺任外務部尚書該職，亦為朝中政

報》第 12414 號，1907 年 8 月 21 日，第十一版。

107 「兩宮於召見時曾垂詢憲政事宜，呂尚書奏稱籌議立憲政體、修改外省官制，固宜參酌中外辦理，然亦不可掃盡列聖之成議，以冀保存國粹云云，兩宮聞奏甚為嘉納。此時的呂海寰但知仰承意旨，其說詞通達與否非其所計矣。」請參閱《申報》第 12400 號，1907 年 8 月 7 日，第三版。

108 《申報》第 12429 號，1907 年 9 月 5 日，第三版。

109 《申報》第 12429 號，1907 年 9 月 5 日，第二版。

110 《申報》第 12429 號，1907 年 9 月 5 日，第三版。

爭與滿漢奪權的結果。¹¹¹ 面對如此的人事命令，袁世凱雖一再上摺奏請朝廷收回成命，所得的回應卻為「著毋庸議，勿庸固辭」，¹¹² 由是新的人事任命就此確立。

在袁世凱未任外務部尚書前，歷經瞿鴻禨、呂海寰兩任尚書所領導的外務部「唯諾成風，外人傳為笑柄」，¹¹³ 雖貴為天下第一，然而實際辦公情形效率低落，因循怠惰而成效不彰，與其他各部的共有惰習相去不遠，對於處理涉外事務亦常顯得漫不經心、或遇事敷衍了事。例如，中法間存有虐待修築鐵路華工之爭議，外務部的處理方式，竟僅只於「照會駐京法

111 當時袁世凱奉旨進京參加改革官制，提議取消軍機處，改置責任內閣，他想藉著改革官制的機會，把軍機處裁撤，組織責任內閣，擁護慶王做國務總理大臣，自己做副總理大臣，如此，則一切用人之權，都操在慶王之手，說穿了，就是在袁世凱之手；而鐵良等滿族親貴則堅決反對，另外提出設陸軍部統轄全國軍隊，將軍權集於中央，以及限制官吏兼職等主張，藉以削弱袁的權勢。當時奕訢原意以袁世凱任陸軍部尚書，外間遂有袁氏將授陸軍部尚書之說，傳聞甚囂塵上，袁世凱為避嫌曾故作姿態地說：「朝廷果有此意，伊亦決意不受，因前曾奏參該部，倘即授該部尚書，似乎有意挑撥，故絕不肯充此任」。雙方彼此之間各有考量，袁世凱以預備立憲為名，行擴張權勢之實；而鐵良等假中央集權之名，行奪權之實，最後，在預備立憲與制衡地方督撫等諸多考量下，慈禧太后以鐵良為陸軍部尚書，確保滿人掌握軍權；同時命袁世凱為軍機大臣兼外務部尚書，另調兩湖總督張之洞入京同任軍機大臣，明升暗降，讓袁、張這兩個最具權勢、聲望的漢族地方督撫大員進入樞府，彼此互相牽制，同時稍減外重內輕之局勢。請參閱劉厚生，《張謇傳記》，頁135；《申報》第12282號，1907年7月1日，第三版；《申報》第12429號，1907年9月5日，第三版。

112 《申報》第12430號，1907年9月6日，第二版。

113 沈雲龍主編，《容庵弟子記·涇上私乘》，頁200。

使轉飭嚴禁，並請照會法官，隨時訪查，如有虐待等情，請其認真辦究，以疏民困」，¹¹⁴ 外務部乃堂堂國家最高對外交涉機關，發生了法人虐待華工事件，非但不派員加以追究，卻反請法國官員詳加訪查，其辦事怠惰、遇事敷衍可見一班，無怪乎當時民怨沸騰，外務部之聲勢屢降不升。

袁世凱進入外務部後不久，首要的工作就是安排自己的心腹人馬入部以為襄助，故隨即保舉時任右丞的梁敦彥「才堪大用」，¹¹⁵ 沒過多久，梁敦彥便被拔擢署理外務部右侍郎，¹¹⁶ 受倚重為左右手；其任內還調遣周自齊、高爾謙、施肇基等人為丞參，並將張蔭棠、顏惠慶、朱子文、鍾文耀等人亦奏調入部。¹¹⁷ 當時的外務部內各員勢力，大致可區分為親美派與親日派，而袁世凱素惡日本，頗厭惡號稱「日本通」之外交大員，¹¹⁸ 故親美派在袁世凱掌部任內抬頭，進而催生了日後外務部籌畫中美德三國聯盟之議。

在人事布局妥當後，袁世凱緊接著力求於整頓部內風氣，¹¹⁹ 自袁世凱到任後，凡於調查部務、考核司員等事，均表

114 《申報》第 12430 號，1907 年 9 月 6 日，第三版。

115 《申報》第 12449 號，1907 年 9 月 25 日，第三版。

116 《申報》第 12435 號，1907 年 9 月 11 日，第二版。

117 曹汝霖，《曹汝霖一生之回憶》，頁 47。

118 劉禹生《世載堂雜憶》，（北京：中華書局，1997），頁 143-144、156。

119 「自公抵任後，力矯懸宕之習。」請參閱沈雲龍主編，《容庵弟子記·

現得極為認真。當時奕劻暨會辦大臣那桐曾面諭司員：「嗣後部中事無大小，皆取決於袁尚書，若袁尚書未看之公事，不必呈回我們，違者記過」，有了慶、那二人的背書力挺，袁世凱於部中的領導威望更加一等。¹²⁰ 另外，袁世凱相當慎重中外交涉事宜，重視部內辦事效率，曾親自面諭司員：「務速查明本部現有交涉事件，即將細小者或查或覆，統現一個月內辦結，其重大者列表呈堂詳核催辦，以免任意稽延而昭慎重。」¹²¹ 外務部諸多司員震攝於袁世凱新官上任三把火之作為，大多心存畏懼甚至不敢上堂回事，以致於應辦公事積壓不少，其中有部份處世巧滑者，會先持公事與梁敦彥商議，然後再進稟，蓋梁敦彥係袁世凱親自拔擢之心腹，所出主意不致遭其駁斥。¹²² 光緒三十四年三月初（1908年4月），外務部又奏變通司員補用章程，¹²³ 部內司員的出路為之更加拓廣；同時外務部亦奏改地方官接待教士章程，¹²⁴ 請旨將地方辦理交涉的程序正常化。另一方面，外務部內的整飭工作仍持續進行，例如，清廷禁止官

洵上私乘》，頁200。

120 《申報》第12447號，1907年9月23日，第三版。

121 《申報》第12454號，1907年9月30日，第十一版。

122 《申報》第12450號，1907年9月26日，第三版。

123 「本部郎中、員外除截取京察保舉照舊外，如在部滿八年得力者，准以關道記名請簡。」請參閱《申報》第12639號，1908年4月8日，第一張第四版。

124 「前總理衙門所奏教士與督撫司道府廳州縣等官按照品秩各節，即行一體撤銷，嗣後地方官與教士往來，仍應查照約章以禮相待。」請參閱《申報》第12652號，1908年4月21日，第一張第四版。

員吸食鴉片，外務部遂於內部以機器驗身法試驗吸煙人員，並將六人予以撤職；御史黃瑞麒亦奏請飭下外務部，應確查「如有煙疾未斷之出使大臣，電飭速即戒除，沉痾已深者奏明撤回，其使館人員如有沾染嗜好者，即責成該使臣限令戒斷，報部查核」，¹²⁵ 該議後來通令各駐外使館施行，不過實際成效不彰。

袁世凱掌部之際，改革外務系統的內外建議仍然時有所見。首先，以部內人員來說，時任外務部員外郎的辜鴻銘可為代表。辜鴻銘曾於光緒三十三年十月初七日（1907年11月22日），應詔陳言條陳時事，辜鴻銘認為朝廷辦理外務「漫無定章」，應思先統籌全局，且力言「修邦交」重於「講武備」。¹²⁶

125 《申報》第12650號，1908年4月19日，第一張第五版。

126 辜鴻銘認為：「內政宜申呈現已存綱紀而固邦本，外事宜定規制以表功實而振國勢」、「政之所以不得其平者，非患無新法而患不守法耳」、「行內政則不守舊法」、「辦外事又無定章可守」、「言洋務者，中外皆知李鴻章而不知有朝廷。北洋既敗，而各省督撫亦遂爭言辦理洋務，則雖動支百萬金，而度支不敢過問；雖招致私人聲勢震一省，而吏部或不知其誰何者矣。此皆辦理外事漫無定章之所由來也。人見辦理外事既無定章可守，遂漸視內政之舊法亦可不必要守矣。如此，故人人各得徇其私意。此上下綱紀所以廢弛，以致庶事不理，民生日苦，而國是日蹙以致於今日也。竊維今日如欲振興國勢，則必自整理庶政始，欲整理庶政，則必自分別內政外事始」、「庚子之禍實多因中外太隔膜，以致彼此猜忌，積嫌久而不通，遂如兩電相激，一發而不可收拾」（筆者按：後世學者相藍欣亦持此見）、「甲午庚子以來，士大夫皆多忿激，每言為國雪恥，遂致朝廷近日亦以籌餉練兵為要務」。辜鴻銘則以為「此猶非計之得者！」當時羅振玉認為此論「探索根元，洞見癥結」，曾讚道「賈長沙（誼）復生不能過是，蓋天下之至文，沈疴之藥石」。請參閱吳相湘，《民國百人傳》第一冊，（臺北：傳記文學出版社，1979），頁360-361。

對於辜鴻銘的建言，政務處作出了奏覆，《申報》於十一月二十六日（1907年12月30日）亦曾刊載，其中針對辜鴻銘奏議辦理外事、用人用款應嚴定規制一事的回覆為「應無庸議」。¹²⁷總括來說，辜鴻銘之意見雖不脫其書生意氣，卻也指出了晚清政務與外交部分推行散漫、綱紀廢弛的情形，這樣直白且嚴厲的指正，自然不樂為當局者所接受，故其遭受駁斥也就無甚令人意外。

其次，以出使大臣來說，則可以駐德大臣孫寶琦為代表。光緒三十四年二月間（1908年3月），孫寶琦曾上奏條陳四事，其主要大意为：第一，添派駐使。第二，添改頭等使臣。第三，派京員赴歐洲學習語言文字，以六年為期。第四，改出使人員服制。¹²⁸這四條建議內容對於中國出使制度的近代化改革極為重要，如能通過這四項改革，則中國與當代的國際外交禮儀、制度就能更加融合及完整接軌，對於促進中外邦交亦甚有幫助。例如，第四條的改革出使人員服制，提議中國外交官應改著洋服，以免在外交場合中因長袖闊襟、易沾污穢而令人

127 「惘時交涉事簡，風氣未開，所謂熟悉洋務人員心術或不盡可恃，近則國際以事勢而殊，智能以磨練而出，折衝樽俎不難妙選英才，且如考察憲政特派大臣以隆使事，此後外交一端似不致有用非其人之虛，其出使經費業經釐定，外省即有交涉亦無動支百萬之事，若製造電報、鐵路、礦務皆專門之學，無非量才器使，使其歸官辦者，皆有報銷可稽，並非漫無定章，所請通籌限制之處應無庸議。」請參閱《申報》第12546號，1907年12月30日，第二張第三版。

128 《申報》第12603號，1908年3月3日，第一張第四版；《申報》第12620號，1908年3月20日，第一張第四版。

生厭，更與國際外交禮儀不符，常引起外人訕笑，於聯絡維繫邦交方面實有大礙。¹²⁹ 孫寶琦所提建議後來交由外務部議奏，部中會議數次，主駁者居其多數。¹³⁰ 不久後，外務部對此四事作出決議：第一，添派駐使方面，由外務部隨時酌定奏派；第二，改頭等使方面，因多窒礙，且須增加經費，從緩改；第三，添派官員學習語言應請照准，至於如何考派之法由部另定；第四，改易服式方面，照議奉旨依議。¹³¹ 然而，中國外交官之服制，直迄宣統三年三、四月間（1911年4、5月），方得變通，改從西式，¹³² 與世界潮流同步，一體遵循國際外交禮儀。

（二）袁世凱任內的主要施政措施

袁世凱向來對於肩負維繫中外邦交重任的出使人才多有看重，在外務部尚書任內，袁世凱曾經保舉使日大臣胡惟德「器識閎通，才猷卓越」；使和大臣陸徵祥「通達時務，慮事精詳」；使英大臣李經方「夙習廷聞，究心經世之學」；五品京堂張蔭棠「識力堅卓，勇於任事」；五品京堂梁士詒「心精力果，學

129 關於晚清外交官服制之變遷，可參閱岳謙厚，《民國外交官人事機制研究》，頁216-222。

130 《申報》第12620號，1908年3月20日，第一張第四版。

131 《申報》第12639號，1908年4月8日，第一張第四版；《申報》第12644號，1908年4月13日，第一張第三版。

132 《申報》第13715號，1911年4月17日，第一張第五版；《申報》第13751號，1911年5月23日，第一張第六版。

識兼優」。¹³³ 袁世凱雖不無厚植實力之嫌，但無可否認的，五人確為一時之外交俊傑也。

在施政方面，袁世凱對於爭取海外華僑之認同方面頗為用心，可謂為首位注意到海外宣傳與輿論的外務部尚書。當時被派往南洋宣慰華僑的楊士琦，久為袁世凱之心腹，出發前曾面謁袁世凱商議勸慰事宜，袁世凱對其曉諭赴海外後，應先廣為宣達政府之施政，以鞏固海外華僑人心。¹³⁴ 另外，袁世凱在解決地方中外交涉衝突方面亦頗為用心，他認為「各省地方官員不諳交涉，辦理民教訟案往往失平，每致激成他變，雖經屢議教案章程，總未能折衷」，故於光緒三十四年二月（1908年3月），特與法律大臣商定裁判民教訴訟新律條款，並於訂定後奏明通飭各督撫，要求嗣後遇有民教訟案應遵照辦理。¹³⁵ 光緒三十四年底（1908年），為了加強中央對蒙藏地區的控制，避免外力介入操控，更與外務部各堂官在樞府提議：「嗣後凡關於蒙藏各項交涉，非經政府允認，外部鈐押者，無論藩王大臣，不得與外人預訂約章，以重交涉。」此決議除了照會各國之外，並通飭蒙藏各處依議辦理。¹³⁶

133 沈雲龍主編，《容庵弟子記·洵上私乘》，頁205-206。

134 袁世凱對其曉諭曰：「將朝廷現在議行各政及奉旨遵行立憲緣由，一一佈告華商，並將歷次革命起事均經官軍痛剿解散情形，面告該商會總協理，並出示通衢，俾人人共曉。」請參閱《申報》第12434號，1907年9月10日，第四版。

135 《申報》第12628號，1908年3月28日，第一張第六版。

136 《申報》第12895號，1908年12月24日，第一張第五版。

袁世凱對於各國在華治外法權管轄適用範圍的問題也多有注意。光緒三十四年八月初（1908年9月），為了加強捍衛主權，外務部開始草訂《非立約國人民及外國教士領取護照章程》，並將該項章程照會各駐京公使遵辦，外務部並電告各省督撫：「嗣後遇有非立約國之人民，如土耳其、暹邏等國之案件，亦均需按照華律辦理，雖有治外法權之他國保護，亦不得准其享受治外法權之權利。」¹³⁷原來當時土耳其向歸法國保護，後來改受德國保護，德國公使遂要求保護旅華土耳其僑民，但遭外務部拒絕，外務部於答覆德國公使之公文內稱：「土耳其政府如因在華民事須由德使轉達，中政府甚樂於接受，惟土耳其係未立約國，一切保護等事仍應仿照暹邏及其他未立約國之人民統歸華官主持。」外務部之所以嚴詞拒絕，除了懂得依照國際公法捍衛主權之外，維護地方局勢穩定與各國政府的密切注意均是考量原因之一。蓋當時土耳其僑華居民寥寥無幾，惟雲南、甘肅、新疆等省之回民為數甚多，而回教係自土耳其傳來，假設土民歸德國保護，則德國在華之勢力將異常擴張，此事不止引起英、法、日等國注意，更引起清廷的密切注意。¹³⁸故雖經德國公使屢屢抗議，仍遭外務部尚書袁世凱以「該使此舉侵我國權殊甚」為由，嚴詞拒駁。¹³⁹

137 《申報》第12786號，1908年9月5日，第一張第五版。

138 《申報》第12791號，1908年9月10日，第一張第五版。

139 《申報》第12813號，1908年10月2日，第二張第二版。

外務部在袁世凱的強勢領導下，諸多作為較過去顯得積極蓬勃，然而袁世凱本人對於外務部尚書一職實感興趣缺缺，於任內一再具摺上奏，懇請開去外務部尚書的差使，並薦舉唐紹儀、梁敦彥、伍廷芳、呂海寰與袁樹勛等五人作為繼任人選，其中尤以唐紹儀最獲袁世凱青睞。¹⁴⁰為此，軍機處在光緒三十四年一月二十七日（1908年2月28日）開會議論，並於會後電召奉天巡撫唐紹儀來京陛見，當時政壇盛傳唐紹儀極有可能會有實授外務部尚書的消息，而袁世凱則將在離開外務部之後，仍在軍機處行走。¹⁴¹適時西藏事態緊急，朝廷欲從聯芳、張之洞二人所請，專派大員處理，軍機大臣內意見分為三派，世續、張之洞力保唐紹儀；袁世凱保薦聯芳；至於奕劻則主緩辦理。¹⁴²事實上，唐紹儀入京的真正原因乃係因藏約迄未簽字，而唐紹儀即為原議之人，¹⁴³故世續等人屢屢奏保派唐紹

140 當初光緒三十一年（1905）間唐紹儀能擢升為外務部右侍郎，實得自袁世凱之出力，尤其袁世凱擔任尚書後甚為苦惱，堅欲薦賢自代，惟屢次陳奏均未蒙俞允，可見其對唐紹儀多有看重。

141 《申報》第12620號，1908年3月20日，第一張第三版；《申報》第12608號，1908年3月8日，第一張第三版。

142 《申報》第12612號，1908年3月12日，第一張第四版。

143 唐紹儀於光緒三十年（1904年）曾以全權大臣身份兩次與英國代表交涉西藏問題，簽署《中英續訂藏印條約》，使英國承認中國對西藏地方的領土主權，可謂為外務部時期外交之一大勝利，惟因史學界已有相關之論文著作，故本章中不擬再敘。關於唐紹儀處理中英西藏問題，可參閱李恩涵，〈唐紹儀與晚清外交〉，收錄於中央研究院近代史研究所編輯委員會編，《中央研究院近代史研究所集刊》，（臺北：中央研究院近代史研究所，1973），頁75-81。

儀入替張蔭棠；而袁世凱則因外交棘手，擬保薦並外放聯芳，而將唐紹儀調任接替其侍郎之位，以作為自己的助手，然而歷經兩次的面保，終因贊成者少而作罷。袁世凱不得已只能退而求其次，趁法使與臨安道交涉之際，奏保梁如浩為參議入部協助。蓋唐、梁兩人皆為袁世凱署理直隸兼北洋大臣時的得力舊班底，¹⁴⁴而唐紹儀尤以辦理外交得名，在駐華外國使節間的聲望與評價相當高，英國代辦嘉乃積（Lancelot D. Carnegie）與公使薩道義（Ernest M. Satow）咸認為，他是外務部中唯一可與討論實際問題的官員。¹⁴⁵直迄五月為止，袁世凱仍未放棄向中央薦舉唐紹儀，更不惜提議將外務部會辦尚書劃分為二，而以會辦一職授唐，並謂「交涉繁難，非唐莫屬」，當時慈禧太后頗為心動，惟因某軍機大臣不以為然，故而作罷，¹⁴⁶從這可看出袁世凱對唐紹儀辦理外交的倚重和信賴程度。除了唐、梁二人先後得保之外，郵部參議梁士詒亦得袁世凱的奏保，兼充外務部丞參上行走一職，其因源於光緒三十三年十二月（1908年1月）梁士詒受袁世凱之意，介入調停江浙借款，辦理的結果深為袁世凱所嘉許，故特專摺奏保以酬其勞。¹⁴⁷

八月間，外務部為謀求有效解決民教衝突，將議訂《地方

144 《申報》第12628號，1908年3月28日，第一張第六版。

145 中央研究院近代史研究所編輯委員會編，《中央研究院近代史研究所集刊》，頁90。

146 《申報》第12703號，1908年6月12日，第一張第三版。

147 《申報》第12658號，1908年4月27日，第一張第五版。

官保護教士章程》十二條請旨頒行。¹⁴⁸至九月中旬，外務部內需才孔殷，但因仕學館及譯學館之學員均尚未卒業，未便保送，袁世凱遂電咨各省督撫，於候補班中挑選熟悉交涉之員咨送來京，¹⁴⁹各省所咨送之人員內，歸國留學生已佔了相當大的比例，譬如，直隸總督楊士驤所保送的三名人選中，即有二名係留美卒業生。¹⁵⁰當時各部院為講求新政，紛紛調用留學生，但因留學各國之私費學生多不悉其姓名，考證困難，而外務部為了能進一步有效管理，分別良莠，遂通電出使各國大臣進行登記調查；¹⁵¹

另外，袁世凱為了因應部內開支見絀的窘況，遂與部內各堂官議定「嗣後各國舉行賽會，即派該國駐使兼充，不另派專員」，¹⁵²以節省經費。袁世凱更於部中持續新一波的司員整頓工作，袁世凱認為「交涉事務皆賴各司員協同籌畫，惟各該員等非於交涉事項確有閱歷，難其因應得宜」，故親自逐一接見本部司員，「詢事考言，如於部務毫無經驗者，蓋不派以要

148 《申報》第 12821 號，1908 年 10 月 11 日，第二張第二版。

149 《申報》第 12816 號，1908 年 10 月 6 日，第二張第二版。

150 「現悉直督楊蓮帥已於日前保送陳麟閣、朱世文、陳志源等三員內，二員均係留美卒業生。」請參閱《申報》第 12822 號，1908 年 10 月 12 日，第二張第二版。

151 「將私費留學生姓名程度詳細電覆，移交該管衙門註冊，以備各署調用時有所考證。」請參閱《申報》第 12822 號，1908 年 10 月 12 日，第二張第二版。

152 《申報》第 12821 號，1908 年 10 月 11 日，第二張第二版。

差」，¹⁵³ 以免貽誤外交。外務部在袁世凱接連的強力整頓下，一改此前暮氣沉沉，展現了未曾有過的新氣象。

三、袁世凱任內的三大對外交涉

（一）蘇杭甬鐵路事件

袁世凱雖無意於擔任外務部尚書，但任內對於整頓外務部及相關業務仍多有建樹，所承受的中外壓力日益沉重，諸多涉外要政均迫在眉睫，尤其如英俄日等國之協約、間島之問題、滇省興隆公司礦產、各省收回路權等諸要端均刻不容緩，筆者認為，上述事項對於袁世凱之衝擊最大者，當屬「蘇杭甬鐵路事件」。¹⁵⁴ 此事因牽涉英國政府，對於中英邦交關係影響甚鉅，

153 《申報》第 12824 號，1908 年 10 月 14 日，第二張第二版。

154 自十九世紀末，列強在中國劃分勢力範圍後，爭奪鐵路建築權和礦產開採權成為其在華投資的兩項主要事業。到了二十世紀初，隨著國內資本的發展，各地方紳商紛紛向路礦業投資，收回路礦運動就此逐步發展起來，收回路權運動尤以光緒三十三年（1907 年）收回蘇杭甬鐵路事件達到了最高潮，當時浙江、江蘇兩省的士紳紛紛要求政府收回蘇杭甬鐵路。蘇杭甬鐵路起自蘇州，中經杭州，迄於寧波。在光緒二十四年（1898 年），英國怡和洋行代表英國銀公司同清朝鐵路公司總辦盛宣懷訂立了《蘇杭甬鐵路草合同》，取得了該路的修築權，但因義和團事件等因素影響一直沒有進行。光緒二十九年四月（1903 年 5 月），盛宣懷致函英國銀公司聲明：如六個月內再不勘路估價，則將前合同作廢，該公司仍置之不理。光緒三十一年六月二十二日（1905 年 7 月 24 日），浙江紳商在上海議決成立浙省鐵路有限公司，公舉前署兩淮鹽運使湯壽潛和在籍京堂劉錦藻為正、副總理，呈請自辦全省鐵路，呼籲廢止《蘇杭甬鐵路草合同》；一面集股，一面立即開工築路。次年，江蘇紳商亦組成江蘇鐵路公司，以王清穆為總理，張謇為協理，議定先修上海至嘉

不僅深受中外輿論之關切，其折衝之過程，甚至幾乎造成了部內高層人事異動，現特措述其大要如下。

江浙兩省紳商對於收回路權的堅持，曾引起清廷高層之震動，慈禧太后特於召見樞臣時面諭指示：「邦交固宜，聯絡民情亦不可不顧」，各軍機大臣雖討論良久卻意見不一，新任外務部尚書不久的袁世凱，表示無能為力；¹⁵⁵ 身兼外務部會辦大臣的那桐，更是堅拒對合同簽押，並積極連絡慶親王奕劻，以免偶有差池；¹⁵⁶ 袁世凱之政敵盛宣懷更於進京入對時，向慈禧太后奏稱「正欲借民權以鞏國力」等語，頗得上意，¹⁵⁷ 故而兩宮飭諭外務部：「以後凡與英、日兩國交涉，不論何事均須堅慎，以免糾纏」。面對英國與地方紳商、輿論多重壓力的夾擊，

興段，以與浙路銜接。於是英國駐華公使薩道義於光緒三十二年三月二十一日（1906年3月15日）照會清政府外務部，催促交換正約，同時要求禁止浙江商民自辦鐵路，中英雙方關係遂陷入膠著。請參閱姚培鋒，〈略論湯壽潛與浙江收回路權運動〉，《紹興文理學院學報》，2001年4月，第21卷2期，頁15-19；《申報》第12560號，1908年1月13日，第二張第二版；網站：網易科技報導，網址：<http://tech.163.com/04/1120/19/15LEKIS20009rt.html>，（2005年3月1日查閱）。

155 「利源所在極願收回，無奈國勢太弱，處處踐信，尚恐生事，此路雖經旨著盛宣懷設法廢約，彼實未曾簽字，而草約則執在彼處，近半年來一再磋商，終未就範，現在另議借款，已是萬不得已之通融辦法，汪伯唐辦理此事亦已舌敝唇焦，我亦初次到部更無能為力。」請參閱《申報》第12499號，1907年11月13日，第三版。

156 《申報》第12504號，1907年11月18日，第三版。

157 夏東元，《盛宣懷年譜長編》下冊，頁875。

外務部尚書袁世凱的處境「上下傾軋，甚為焦急」。¹⁵⁸當時清廷內部對英談判存在著兩條談判路線，分別以袁世凱及盛宣懷二人作為代表，雙方早因爭奪輪船、電報二局多生嫌隙而結有宿怨，袁世凱提出以東三省開辦的實業作抵；盛宣懷則堅持作廢草約，¹⁵⁹雙方各行其事，彼此展開部署。

為求順利解決爭議，光緒三十三年十一月十二日（1907年12月16日），外務部的三巨頭總理大臣奕劻、會辦大臣那桐、尚書袁世凱等三人，連袂拜會英使朱爾典，擬以部借部還或以他省實業及關稅作為抵押，結果仍無功而返，¹⁶⁰十三日（12月17日），慶、袁二人邀盛宣懷與江蘇巡撫陸春江至外務部密商路事，¹⁶¹十四日（12月18日），袁世凱更因蘇杭甬借款問題「上奉嚴旨詰責，下為清議攻擊」而怏怏不樂，繼先前請假多日後，又再度向奕劻力求設法調缺，奕劻答以「外交棘手不第鐵路一事，諸事正賴襄助，豈可遽萌退志」而一再挽留，此時距其接任外務部尚書不過三個多月的時間。二十一日（12月25日），江浙兩省代表至外務部向尚書、侍郎與丞參等陳情，並於翌日

158 《申報》第12533號，1907年12月17日，第一張第三版。

159 盛宣懷認為，如廢合同之例不行，尚有調停兩策：一為將來認還銀公司本金即由養路經費分年清償，另一為鐵路應用各項物料如非中國自有須購諸國者，均向英國銀公司購買；惟袁世凱認為合約必不能挽回，更不以此兩法為然。請參閱《申報》第12546號，1907年12月30日，第一張第三版。

160 《申報》第12544號，1907年12月28日，第一張第三版。

161 《申報》第12545號，1907年12月29日，第一張第三版。

謁見奕劻。¹⁶²醇親王載灃奏保由盛宣懷署理外務部侍郎，「則磋商路事必洽」；而袁世凱再度請辭仍未獲准；¹⁶³就連以外交見長的唐紹儀，亦不願於此時撫蘇來介入調停路事。¹⁶⁴

清廷面對地方民情激憤與路權拒款風潮持續地擴大，深恐尚書袁世凱不能妥善處理以平息風波，遂有將盛宣懷調任為外務部尚書之意，以期早日了結，避免節外生枝；¹⁶⁵袁世凱聞知消息後，特於慈禧太后召見詢問整頓陸軍及籌辦海軍等事時，趁機自請調任陸軍部，並稱「臣於外交無甚閱歷，於陸軍則考究有年，臣任陸軍實為兩得」，然慈禧太后漠然未允。¹⁶⁶

此刻的外務部因路事問題，陷入了中英外交與民情輿論的泥淖，對英國的談判過程極為不順，¹⁶⁷但隨著談判的曠日費時，事情逐漸出現轉機。在輿論壓力持續高漲的影響下，迄十一月底時，英國立場終於產生鬆動，不再堅持己見，但要求其他所訂各約，不得援此例辦理，盛宣懷對此持反對意見；而那桐因辦理路事極為棘手，擬請開去外務部一職，當時又謠傳清廷擬

162 《申報》第 12544 號，1907 年 12 月 28 日，第一張第三版。

163 《申報》第 12542 號，1907 年 12 月 26 日，第一張第三版。

164 《申報》第 12545 號，1907 年 12 月 29 日，第一張第三版。

165 《申報》第 12545 號，1907 年 12 月 29 日，第一張第三版。

166 《申報》第 12553 號，1908 年 1 月 6 日，第一張第三版。

167 例如，外務部與英使商議談判時曾提及「民情須順，請廢草約」，英使則回覆「此事不能廢議，如俯順民情只須允許江浙獨立，當與直接交涉」，外務部對此無詞以對。請參閱《申報》第 12555 號，1908 年 1 月 8 日，第一張第三版。

以盛宣懷取代袁世凱，簡放為外務部尚書的消息，¹⁶⁸ 惟因盛宣懷本人意願不高，以及各軍機大臣意見不一而作罷，¹⁶⁹ 部內各職仍是維持原狀。最後，蘇杭甬路事由外務部會同郵傳部具奏仿照津浦鐵路之辦法，擬定合同二十四條，將路權收歸國有而終告結束。¹⁷⁰

袁世凱外有英國壓力，內有民意輿論之攻訐，飽受內外煎熬之苦，更令其亟欲擺脫尚書一職，故而一再求去，希冀能重掌軍事實權；而外務部尚書一職亦差點由盛宣懷所擔任。由此可知，清廷對於外務部尚書人選的考量，並非以專業考量為優先，仍停留在「因事擇人」的傳統層次，袁、盛二人確為當代能力卓越的實力派官僚，但對辦理外交則均仍有不足。面對外交工作的退讓連連，《申報》曾經為文批評清政府辦理外交：「一味出之以調停，加之以柔順，而別無所以對付之良法，於是外人之要求日烈，而至於國不堪命，此政府對付之失策者一也。」¹⁷¹

（二）中日「間島問題」

除了路礦權問題之外，「間島問題」、¹⁷²「二辰丸事件」

168 《申報》第 12558 號，1908 年 1 月 11 日，第一張第三版。

169 《申報》第 12601 號，1908 年 2 月 29 日，第一張第四版。

170 《申報》第 12608 號，1908 年 3 月 7 日，第一張第三版。

171 《申報》第 12591 號，1908 年 2 月 19 日，第一張第三版。

172 「間島位於吉林邊境，與朝鮮接壤，日俄戰爭時日本駐兵於此久而不撤，

皆是當時中日外交的爭議焦點，¹⁷³尤以「間島問題」最受矚目。日本在交涉前即妥為調查籌畫，與清廷交涉後更是增兵籌餉，隨時關注情勢發展；反觀清廷則是事前懵然不知，事後雖曾派員查勘並商議辦法，但仍未見其發一議一策與日本抗爭，當時西報曾出現帶有譏諷口氣的報導：「中國對於間島問題頗知自量，實無幾微之意，以與強鄰為難」、「中國斷無派遣新軍前往駐紮之舉」；外務部亦因此飽受國內輿論抨擊其「外交思想愈趨愈拙、外交手段愈趨愈弱」、「交涉未嘗交也，而利益已喪失。」然外務部「既無外交人才以為之前鋒，又無兵力以為之後盾」，¹⁷⁴故對日本的外交進逼只能敢怒而不敢言。

面對間島問題引發的強烈民意反彈與嚴峻外交形勢，清廷期能有所作為，並達成決議方針：「不能稍行退讓，如東省督撫不能議結此案，即可移至京師與日使林權助直接議結，或交由海牙和平會評議公斷。」¹⁷⁵在取得內部共識後，旋即派出邊防大臣陳昭常專往至延吉廳保護間島華民，當時駐高麗領事馬

且主張為朝鮮領土。該處朝鮮居民甚多，中國方面，僅有少數滿洲人。中日雙方均稱為己領土。」請參閱曹汝霖，《曹汝霖一生之回憶》，頁48；有關於間島問題交涉的細節，可參閱王芸生，《六十年來中國與日本》第五卷，（北京：三聯書店，1980），頁95-145。

173 光緒三十四年一月四日（1908年2月5日），日輪二辰丸裝運軍械，在澳門附近為中國海軍查獲，將船械扣留，並卸下日本國旗，引起爭議。請參閱王芸生，《六十年來中國與日本》第五卷，頁146-163。

174 《申報》第12596號，1908年2月24日，第一張第四版。

175 《申報》第12603號，1908年3月2日，第一張第五版。

廷亮電告外務部，謂日本統監大臣伊藤仍堅持間島為韓國領土，並向清政府抗議；而清廷則依據圖籍文牘，堅稱間島確為吉林延吉廳之附屬，雙方堅持不下。¹⁷⁶日本旋即採取實質行動，頒布《間島新官制》，¹⁷⁷將間島劃歸為韓國領土，意欲造成既有統治事實，搶得談判制高點；外務部苦思對策卻無以制衡。

就在間島事件陷入危機之際，事情出現了一絲轉機。當時外務部獲得一冊由駐日使館轉送回來的《間島問題》，乃留日學生宋鍊所著，¹⁷⁸全書由序、例言及正文七章等三部份構成，從歷史、國際法、地方誌、國際政治和外交政策等角度分析和研究，論證間島確為中國領土。¹⁷⁹外務部得該書後如獲至寶，遂於五月間（1908年6月）拍發給駐日公使一封電報，要求酌給川資，將宋鍊速送京師面詢相關事宜。¹⁸⁰旋後，外務部在此基礎上擬具對策，中日間島問題的交涉遂急轉直下，局勢迅速

176 《申報》第12693號，1908年6月2日，第一張第四版。

177 《申報》第12699號，1908年6月8日，第一張第四版、第一張第五版。

178 「宋鍊即為宋教仁的化名，宋教仁為了研究間島問題遂喬裝為日本人，並化名為貞村，隨即混入日本的長白山會內趁隙取得諸多間島證據，並至東京大學等圖書館翻閱資料，於光緒三十四年（1908）寫成此書，宋教仁的書稿成為中日雙方爭奪的焦點，日本政府意欲以重金購買為宋所拒，清政府得知消息後通過駐日公使楊樞將書索去，並贈款一千元且授與四品京堂的官職。」請參閱林增平、沈其新，《政治歷史人物故事》，（湖南：湖南教育出版社，1993），頁195-196。

179 宋月紅，《宋教仁的政黨政治思想研究》，（臺北：洪葉文化事業有限公司，2005），頁10。

180 《申報》第12720號，1908年6月29日，第一張第四版。

翻轉，清廷據理力爭，逐漸於中日交涉中穩站上風。宣統元年二月二十七日（1909年3月18日），外務部即以由吳祿貞、周維貞起草的長文節略駁覆日本，奠定了中國於間島問題大獲全勝的基礎。

藉由間島事件可觀察出，外務部面對日本有計畫的外交步驟與策略，無力作出適當回應，雖說弱國無外交，然外務部相較於日本的外務省，顯然缺乏完整的外交因應策略以及國內行政體系的支援，重要的談判佐證資料，卻須仰賴他人提供，此誠為外務部不可推卸之咎。

（三）中美德三國同盟的失敗

袁世凱在外務部尚書任內的重要外交政策，可以中美德三國聯盟之嘗試為代表。面對日本在東北不斷地擴張與壓迫，清廷亟需於國際間尋找盟友，以挽救中國在外交上的孤立；¹⁸¹ 另一方面，袁世凱所倚重的兩大心腹唐紹儀與梁敦彥，亦分別主張在外交上聯美、交德，¹⁸² 故外務部遂於袁世凱的授意下，積極展開了中美德協約的佈局工作，袁世凱希望藉由中美德三國同盟的成功，「恢復皇朝對他的寵信」。¹⁸³ 中美德三國同盟的

181 關於德國、中國對於三國同盟之各自考量，請參閱李約翰著，孫瑞芹、陳澤憲譯，《清帝遜位與列強：第一次世界大戰前的一段外交插曲，1908-1912》，（北京：中華書局，1982），頁13-16。

182 劉體智，《異辭錄》，頁218。

183 李約翰著，《清帝遜位與列強：第一次世界大戰前的一段外交插曲，

契機，來自於美國自美西戰爭（1898年）後於亞洲取得菲律賓，即與日本在亞洲的擴張政策產生直接衝突，故其積極介入日俄戰爭結束後的調停工作，有以俄國牽制日本發展之意。爾後，美日兩國更在移民問題、中國東北貿易問題等方面屢屢產生摩擦；美國對華倡議門戶開放政策，更考慮將部份庚子賠款退還中國，中美雙方遂由此契機展開積極接觸交流。另外，德國亦希望能與中美建立同盟關係，希望藉由兩國之力，維護德國在膠州灣之利益，整個東亞因此遂陷入了詭譎未明的情勢。

自美國國會決議將部份庚子賠款退還中國後，清廷便旨命由唐紹儀充當專使大臣，唐氏赴美表面上為致謝退還庚款與考察各國財政管理的經驗，實則尋求與美國洽商東三省借款和謀求建立中美德三國同盟的可能，¹⁸⁴ 故外務部於唐紹儀行前展開密集商議。初七日（9月5日），外務部會辦大臣那桐與尚書袁世凱於朗潤園公所後廳商議關於中美協約問題，時間約達一小時之久，午餐後，那桐遂乘雙馬車冒雨入城，至東交民巷美國使署拜晤美使會談良久，關防極為嚴密。¹⁸⁵ 中美聯盟的可能，必然引起各國的關切，不幾日，外務部即接到駐德大臣孫寶琦密電一道，經司電達拉密翻譯後分呈那桐、袁世凱觀閱，電報

1908-1912》，頁22。

184 張煥宗，《唐紹儀與清末民國政府》，（河北：河北人民出版社，1998），頁59-62。

185 《申報》第12791號，1908年9月10日，第二張第二版。

內容係密陳「中美協約問題之利益，各國皆注意」等語。¹⁸⁶

九月九日（10月3日），唐紹儀率領考察團出發，預計先赴日轉美，最後再取道歐洲返國。然而日本已知唐紹儀赴美的真正意圖，除了對部份軍機大臣行反間計外，¹⁸⁷ 更加速在華盛頓進行日美雙方諒解的秘密談判，另一方面，則以製造緊急局勢對清廷施加壓力，迫使唐紹儀不得不在日本多逗留些時日。¹⁸⁸ 日本多管齊下的做法，既迫使清廷作出部份讓步，又為日美談判爭取了更多的時間，終使三國聯盟之策因而破局。迄十一月七日（11月30日），唐紹儀等人始抵達華盛頓，就在當日，日美雙方已達成廣泛性諒解的換文（The Root-Takahira Notes，「路提——高平換文」），¹⁸⁹ 這項日美的協議，無異於正式宣告唐紹儀外交使命的失敗。

袁世凱透過唐紹儀赴美奔走聯絡的真正意圖，在於通過各項經濟性的項目與美國建立親密關係，¹⁹⁰ 增強清廷對抗日本在

186 《申報》第12796號，1908年9月15日，第一張第四版。

187 「日本人忌之，有行反間於攝政王之左右者，曰：『日本之至中國也，在三日之內；美之援中國也，在二十日以外，夫不憂三日之禍，而待二十日之援，謀臣失策為不忠』」。請參閱劉體智，《異辭錄》，頁219。

188 張煥宗，《唐紹儀與清末民國政府》，頁63。

189 李恩涵，〈唐紹儀與晚清外交〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，頁119；李約翰著，《清帝遜位與列強：第一次世界大戰前的一段外交插曲，1908-1912》，頁24-25。

190 王芸生，《六十年來中國與日本》第五卷，頁237-239。

華擴張的籌碼，但最後仍是功敗垂成。失敗的原因，除了來自國內外不同勢力的阻擾之外，¹⁹¹ 國際外交的現實更是不可忽略。蓋美國之所以與日本先達成協議，乃是認為中國無力有效控制國內局勢，如成立三國聯盟適足以激怒日本，促成另一次中日戰爭，¹⁹² 美國總統老羅斯福（Theodore Roosevelt）更坦言，無意為中國與日本發生衝突或戰爭。¹⁹³ 然筆者認為，袁、唐等人於有限國力之下，積極欲行超乎國力的外交努力，亦不應輕易地一筆抹殺。

儘管對美外交的敗局已定，唐紹儀在美仍積極地四處奔走，¹⁹⁴ 直至光緒帝與慈禧太后接連去世，國內政局變化致使袁世凱被黜下台後，唐紹儀才被召回國。然而，終有清一朝，中美聯盟的構想並未就此停止，迄宣統二年（1910年），清廷駐美大臣張蔭棠仍希望促成中美聯盟，以固守滿洲，¹⁹⁵ 駐日大臣

191 「度支部尚書澤公以武進盛侍郎為謀臣，袁、盛之仇故結不解，澤公亦不悅於項城所為，讒之曰：『歲費益鉅萬，僅得大使之虛名，豈計之上者』。項城乃被逐於外，而遠交之策不行。」請參閱劉體智，《異辭錄》，頁219。

192 李恩涵，〈唐紹儀與晚清外交〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，頁120。

193 李約翰著，《清帝遜位與列強：第一次世界大戰前的一段外交插曲，1908-1912》，頁28。

194 關於唐紹儀所率領的外交使團於美國的訪問與聲明，可參閱鄭曦原編，《帝國的回憶：《紐約時報》晚清觀察記》，（北京：三聯書店，2001），頁347-351。

195 「《文匯報》載，初九日，華盛頓訪事人電云，中國駐美公使張蔭棠謂：『中國欲解今日之困難，惟有與美聯盟之一法，如此始可固守管理滿洲

楊樞與協理大臣徐世昌更於宣統三年（1911 年）堅持此見，¹⁹⁶最明顯的就是該年新內閣成立，梁敦彥受命為外務大臣，即是基於「聯美」的策略考量，直至民國成立後，聯美結盟的構想仍廣泛存在於朝野人士之間。

第三節

晚期發展（1909-1911 年）：

梁敦彥與鄒嘉來

一、第四任尚書梁敦彥時代

（一）梁敦彥之臨危受命

光緒與慈禧太后相繼辭世後，宣統皇帝載湉繼位，醇親王載灃的地位躍升為攝政王，其行事決斷於初掌政權之時，均仰賴於樞臣，軍機處內政事多由奕劻主持，張之洞偶有參贊，至於世續、鹿傳霖、袁世凱等人，則已不若從前之寵眷優隆。¹⁹⁷

之全權』。……該使據稱：『亞東現局如此，不得不爾，惟中國殊望美國出為協助，以免列強之侵逼』。」請參閱《申報》第 13458 號，1910 年 7 月 27 日，第一張第五版。

196 《申報》第 13884 號，1911 年 10 月 3 日，第一張第三版。

197 《申報》第 12885 號，1908 年 12 月 14 日，第一張第三版。

儘管攝政王載灃長期以來對袁世凱極為不滿，然因掌權不久，故對於外交穩固與否仍頗為在意，就職後不久即接見袁世凱，就外交各事相互磋商；¹⁹⁸ 除此之外，更面催那桐、袁世凱迅速議定攝政王主持接受外國國書，以及覲見外國欽使之外交禮節，以便由外務部照會各國駐京欽使。¹⁹⁹ 約莫半個月後，外務部便已擬妥攝政王接見洋員禮節。²⁰⁰

當攝政王載灃全面穩握政權後，急欲清算新仇舊恨，藉口以中美德三國聯盟失敗為由，宣布將袁世凱去職，並發布上諭著梁敦彥署理外務部尚書一職。²⁰¹ 至於梁敦彥所遺留之右侍郎一缺，軍機處商議由鄒嘉來、梁士詒、張蔭棠等三人擇一遞補，張之洞當時屬意的人選為梁士詒，²⁰² 不過最後仍係由左丞鄒嘉來署理。攝政王載灃對於袁世凱的懲處過程，《申報》中曾有相關詳細的記載，²⁰³ 袁世凱突遭開缺出自於攝政王載灃的乾綱

198 慶親王謂：「與各國開議未了之件亟宜從速議結」，並謂「交涉棘手余所深悉，近來外交人才又甚缺乏，全賴諸樞臣之竭力維持」等語，袁世凱則回覆以「對付各國之策及培養外交人才之法，攝政王深以為然。」請參閱《申報》第 12895 號，1908 年 12 月 24 日，第一張第三版、第一張第四版。

199 《申報》第 12897 號，1908 年 12 月 26 日，第一張第四版。

200 《申報》第 12916 號，1909 年 1 月 14 日，第一張第三版。

201 沈雲龍主編，《容庵弟子記·洵上私乘》，頁 213；《申報》第 12906 號，1909 年 1 月 4 日，第一張第三版。

202 《申報》第 12906 號，1909 年 1 月 4 日，第一張第四版。

203 「慶之請假實為袁事而起，因初六日攝政王特召慶邸進內密商懲處袁尚書之旨，慶曾竭力斡旋，事遂中止，至初八日復特召慶邸入對，重詢懲處袁氏之事，並擲閱江御史參袁原摺，臚列劣迹多款，攝政王意擬派員

獨斷，不僅引起袁黨人士大為震恐，²⁰⁴亦使得朝內政局為之動盪不安，張之洞、鹿傳霖等軍機大臣與諸多滿漢章京，於退值後往訪袁世凱，均未獲得接見。²⁰⁵此外，袁世凱的匆匆去職更引起列強駐京各使與中外傳媒的議論紛紛，²⁰⁶更有傳聞袁世凱將逃赴英國，決不遵中政府所命即回河南原籍等語；各國輿論亦咸認為由梁敦彥擔任外務部尚書，必難久任，其繼之者將為津浦鐵路督辦呂海寰。²⁰⁷各國對袁世凱去職的態度從《文匯報》所刊載的新聞中可以得到觀察，《文匯報》刊載：「十五日柏靈電云，歐洲各報對於中國朝局之更動仍多異議，歐洲經濟家

徹查再予處分，慶邸又代為面求，攝政王但允不予深究，仍須降旨開缺，慶邸面請不如令其自行告病，攝政王亦不允，并云我亦深知其才可用，無如其居心實不可問，并歷數其劣迹，詞意之間怒行於色，慶邸知無可挽回，至初十日遂因足疾請假，而袁尚書開缺之旨即於十一日發表。此事袁尚書本初無所知，是日七鐘進內正擬入對，忽見攝政王藍筆諭旨，登時臉色大變，匆匆退出樞垣，逕歸寓所。」請參閱《申報》第12917號，1909年1月15日，第一張第四版。

204 《申報》第12906號，1909年1月4日，第一張第四版。

205 《申報》第12907號，1909年1月5日，第一張第五版。

206 「當時《字林報》載：『京師大勢恍惚，政界各事實已終止，駐京八國公使會商此事，決意電請本國政府各致中政府公文，陳述時局，惟並非欲使袁世凱復任，梁敦彥之簡署外部尚書，此間咸料暫時之舉』；《文匯報》載：『十四日倫敦電云，英國各報紙對於袁世凱之失勢皆謂係擾亂之預兆』；倫敦《泰晤士報》則預料『此舉必有惡果，並稱述袁氏昔日保存使館之功績』，十三日柏靈電云：『歐洲各報對於袁世凱開缺之觀念多不滿意，謂此事可為新政府不願改革之預兆』。」請參閱《申報》第12908號，1909年1月6日，第一張第四版。

207 劉體智，《異辭錄》，頁219；《申報》第12908號，1909年1月6日，第一張第四版。

因袁世凱之開缺皆為震恐」、「十六日北京電云，梁敦彥雖簡署外務部尚書，僅為傀儡耳，其權力斷不能如袁世凱之伸張，此間皆謂大局可危」；²⁰⁸《字林報》則載：「中政府近日發布之政策，足使此間外人咸棄其往昔之信任，並恐滿人組成不穩當之朝局。」²⁰⁹

然而，不同於西方各國的輿論，袁世凱去職在日、俄兩國引起了不同的反應。倫敦《泰晤士報》曾於北京訪事內電稱：「日、俄兩國對於袁世凱開缺一事並無不悅，而尤以日本為甚，蓋袁氏為日本滿州政策最著之巨敵，且袁氏去後，那桐現握大權，駐京日使之得勢已盡人皆知云（按那桐並未握外務部大權，西報之言想係誤會）。」²¹⁰日本外相小村壽太郎甚至表示：「袁世凱只是得到他所應得的」，²¹¹可見其對袁世凱之憎厭。《申報》面對各國之反應，曾刊載一則〈近日海外之談

208 《申報》第 12910 號，1909 年 1 月 8 日，第二張第二版。

209 《申報》第 12914 號，1909 年 1 月 12 日，第二張第二版。

210 筆者按，《申報》於報導文末附註表示那桐未掌握外務部大權，而以為西報之言純係誤會。其實，自袁世凱去職後，那桐確實掌握了外務部的實權，而鄒嘉來與曹汝霖均與之深交結納，尤以曹汝霖獲其信任最深，對其無計不從，故西報所言確實不虛；且袁世凱去職後，以那、曹二人與日本之關係，日本自此在華之影響力亦大增。請參閱《申報》第 12912 號，1909 年 1 月 10 日，第二張第二版；李約翰著，《清帝遜位與列強：第一次世界大戰前的一段外交插曲，1908-1912》，頁 29。

211 李約翰著，《清帝遜位與列強：第一次世界大戰前的一段外交插曲，1908-1912》，頁 385。

論》，試圖廓清輿論，²¹² 然而駐京各國公使仍有聯名商請中國政府復用袁世凱之議。²¹³ 儘管國內外的負面評價不斷，內閣還是於宣統元年正月初二日（1909 年 1 月 25 日）奉頒上諭，擢梁敦彥正式補授外務部尚書會辦大臣，鄒嘉來則補授外務部右侍郎。²¹⁴ 梁敦彥的資歷於歷屆外務部尚書當中顯得極為特別，係唯一曾留學海外、鑽研國際法的尚書，²¹⁵ 且外語能力極佳。筆者認為，梁敦彥的出線原因，應是因清廷外交領導人才極度缺乏，故梁氏雖屬袁世凱一手提拔的袁黨人士，但攝政王載灃迫於外交現實需求，亦不得不暫且用之。

（二）梁敦彥任內的主要施政措施

梁敦彥接任外務部尚書儘管不為國內外輿論所看好，但

212 「……夫外人之所以注意於此者，其必有故。袁氏素與外人敦睦，或且疑政府以袁氏結好外人之故，故有此舉動，於是百端推測，其實皆非事理之當也。蓋袁氏之開缺也，其說不一，或謂攝政王素不滿意於袁氏，或謂推翻戊戌黨案之朕兆，或謂奏參結黨營私之效果，凡此諸說均關於內政之紛，更無與外交之遷改，萬不致以袁氏一人之去，而全翻已成之朝局，況袁氏去而繼其任者為梁氏，梁氏亦長於外交，決不推翻袁氏之政策，則所何懼？……。」請參閱《申報》第 12915 號，1909 年 1 月 13 日，第一張第二版、第一張第三版。

213 《申報》第 12916 號，1909 年 1 月 14 日，第一張第三版。

214 《申報》第 12927 號，1909 年 1 月 25 日，第一張第五版。

215 梁敦彥（1857-1924），字崧生，廣東順德人，係第一批清廷派往美國的小留學生，1878 年考入耶魯大學，學習國際法，1881 年被召回國，曾在福建船政學堂、天津北洋電報學堂任教習，前後得李鴻章、張之洞、袁世凱之賞識提拔，歷任清廷漢陽海關道、天津海關道，外務部右侍郎，外務部會辦大臣兼尚書，會辦稅務大臣、弼德院顧問大臣等職。

其仍竭力推行諸多行政革新。梁敦彥上任適為新年期間，奕劻自袁世凱遭開缺後一直託病不出，²¹⁶ 部內諸事遂由梁敦彥主導，第一項人事命令就是指派本部丞參上行走曾述榮（亦為袁黨），充任和會司掌印之缺，²¹⁷ 隨後著重於繼續整飭部內風氣，惟其作風不如袁世凱強硬。梁敦彥首先要求部內司員務須嚴守秘密，早自總署至外務部時期，部內人員對於應辦交涉之事時有洩漏，阻礙外交甚鉅，梁敦彥遂與部內各堂憲開會，決議「自後凡交涉各摺片一律親派司員繕寫，以昭慎重，其無關緊要尋常摺件，仍照例辦理」；²¹⁸ 同時派員檢查、統計年內尚未結案之重要事宜共計四十八件，將其分別緩急前後，並即日照會各國公使陸續議結；²¹⁹ 更通飭本部各司處，「凡每日所辦公事一律立日記表，以稽勤惰，並擬俟滿一月彙齊封送軍機處。」²²⁰ 至於內部機構及人員的調整，外務部亦於二月底展開整頓工作，各堂官決議先將翻譯處裁撤，「至於各等譯員擇其可用者，分別留司派差，其餘各員即盡數裁汰」，²²¹ 同時擬定用人

216 「攝政就職，慶邸威權大損，見項城屏逐，知將及己，遇事更形退縮。」請參閱劉體智，《異辭錄》，頁 221；《申報》第 12971 號，1909 年 3 月 10 日，第一張第四版。

217 《申報》第 12943 號，1909 年 2 月 10 日，第一張第五版。

218 《申報》第 12947 號，1909 年 2 月 14 日，第二張第二版。

219 《申報》第 12950 號，1909 年 2 月 17 日，第二張第二版。

220 《申報》第 12955 號，1909 年 2 月 22 日，第一張第五版。

221 《申報》第 12981 號，1909 年 3 月 20 日，第一張第五版。

新章，²²² 展現了相當積極的作為。

對於外交人才的培育問題，梁敦彥尤其關注，於正月底時「咨調曾習歐西各國文語以及曾辦外交之員生二十餘名到部，並送入儲才館學習，以備將來畢業後量才授任」；²²³ 迄閏二月中旬，外務部之傳補司員將盡，梁敦彥即奏明奕劻，「咨由各衙門擇熟悉外交人員咨部預備考試」。²²⁴ 另外，梁敦彥認為部內交涉人員之識見太淺，為求提升人員素質，特別選派司員詳譯各國掌故書籍，並搜集各國皇帝近日訓條、各臣工條陳與各議院等處之章程條例等彙編成書，²²⁵ 同時為了增進軍機大臣對外交與國際局勢的認識，俾利於辦理外交，經奏准攝政王後，於部內遴選熟習外交、精通外洋政治、法律司員六人，每日分班隨同進講大臣，進內講解外交政策。²²⁶

對於各地方處理交涉事宜人員，梁敦彥亦展開嚴格的控管。要求各省督撫派員赴國外考察前須先咨部核議；²²⁷ 各省設

222 「所有大小各員先儘曾習外國文字者充補，其餘酌量裁撤。」請參閱《申報》第 12987 號，1909 年 3 月 26 日，第一張第五版。

223 《申報》第 12954 號，1909 年 2 月 21 日，第一張第六版。

224 《申報》第 12996 號，1909 年 4 月 4 日，第一張第五版。

225 「凡有足備外交之援引並足為內政之考鏡者，一併彙編成書，以便飭令司員及各省辦理交涉人員研究。」請參閱《申報》第 13013 號，1909 年 4 月 28 日，第一張第六版。

226 《申報》第 12996 號，1909 年 4 月 4 日，第一張第五版。

227 「外務部堂憲以各省督撫派員赴東西洋考察要務，應慎選人才，方可派遣，現擬通咨各省督撫，嗣後派員考察要政，亦須將派遣人員詳細情形咨部資核，方可派遣，不得率行派往云。」請參閱《申報》第 12932 號，

立墾礦、鹽務、禁烟各局辦事人員，亦要求查核存案；²²⁸ 復又咨行各省督撫、交涉使、海關道，將洋商所開設之行棧數目、店舖所在及營業年期限，於三個月內詳細列表呈報，以備考察。²²⁹ 後來梁敦彥與外務部各堂官更因「各省通商口岸交涉繁多，若派員會審不得其人，動輒損失國體，近來通商各埠往往會訊要案，一經外人駁詰，便即緘默無詞，似此情形妨礙國家主權實大」，故決議「以後遇有交涉案件派員會審，必須富於學識而有經驗之人，不第熟悉語言且應諳習各國法律約章」，並咨行各省督撫一律查照辦理。²³⁰ 二月時，外務部內事務繁忙，除了會同修律大臣奏陳《國籍法》草案共二十三條交由憲政館覆議之外，²³¹ 過去外務部曾電咨出使各國大使，將歷來中國與

1909年1月30日，第一張第五版。

- 228 「外務部梁尚書昨與政府會議，以刻下正值整頓庶政，各省設立墾礦、鹽務、禁烟各局，專司各該政要，其中積弊尤深，且於交涉每有礙，所有派遣各該局辦事人員，必須揀派深諳墾礦、鹽務情形及深悉禁烟積弊明於交涉者，方能派委該項重任，並擬通飭各省督撫將軍，將各該局所派在事人員之履歷銜名照知本部，以便查核存案，以杜流弊。」請參閱《申報》第12954號，1909年2月21日，第一張第六版。
- 229 「外部又咨行各省云：近來各洋商在條約口岸外任意違約私開店舖，不服禁止往往滋生事端，以致釀成交涉，前已通咨各省轉飭交涉使、海關道，將該行棧數目並註明所開店舖是否在租界內及營業年期限三個月詳細列表呈報，以備考察在案，為逾期已久各省多未造報，特電請貴督撫迅速開明呈報，以重條約而維國權。」請參閱《申報》第12975號，1909年3月14日，第一張第五版。
- 230 《申報》第13062號，1909年6月17日，第二張第二版。
- 231 清廷的國籍法直迄宣統二年二月（1910年3月）才由外務部咨請實行，其摘要如下：「外人欲入中國籍，須本無國籍，住中國十年以上者，仍須民政部尚書許可；中國人入外國籍須經中國官許可，未曾許可無論如

各國所訂專約、通約各約章，分別翻譯彙案送部編輯成書，此刻梁敦彥重提是議，要求「各出使大臣業經咨部之件先行擬辦，其未經咨送者，仍應電催」。²³²

當時與各國重新展開「修約」已成國內朝野之普遍共識，梁敦彥上任後，積極與各國展開「修約」工作。是時，梁敦彥擬更訂英美商約，並於部會中同各堂憲提議，「擬參照上年六月間外部與瑞典互定之商約辦法，飭令丞參各堂酌辦，俟唐專使回國後即行舉行」。²³³ 梁敦彥並與諸總理、會辦王大臣商定，「除將庚子以前各約章先行編訂外，其庚子新立各約，凡係有傷國權各條，亦擬酌為更訂」。²³⁴ 為此，軍機處曾片交外務部檢查歷年損失國權、利權之條約彙案呈進，並要求詳細研究，以便設法補救；經外務部調查後，需要與各國展開「修約」工作的各項條約之種類名目相當繁多，舉其要者，大約有裁判權、關稅權、郵政權、貨幣權、警察權、土地所有權、礦山採掘權、水陸運輸權、內地營業製造權等項。²³⁵ 此外，六、

何佈施為中國人；中國女子欲婚外人，須經中國官許可，婚後除中國籍。」請參閱《申報》第 12972 號，1909 年 3 月 11 日，第一張第三版；《申報》第 13332 號，1910 年 3 月 23 日，第一張第五版。

232 《申報》第 12975 號，1909 年 3 月 14 日，第一張第五版。

233 《申報》第 12972 號，1909 年 3 月 11 日，第一張第四版。

234 《申報》第 12975 號，1909 年 3 月 14 日，第一張第五版。

235 「一裁判權，以為中國領事裁判權既未收回，混合裁判權又遍各商埠；一關稅權，各國皆行國定關稅，我國則限於協定關稅，以致不能增加稅目、增高稅率；一郵政權，中國各商埠外人皆可設立郵政，是侵我交通行政之主權；一貨幣權，各國貨幣無用外國貨幣之理，外國貨幣充斥於

七月間，外務部亦準備議改國定關稅，因「中國洋關稅務均為協定稅性質，殊與政權有損」，故當時外務部會同稅務大臣特開會議，「擬將各項關稅條約改為國定關稅，以保主權而重稅率」。²³⁶

外務部的積極努力，代表清廷已懂得運用正規的外交手段，作為捍衛國家利權的武器。自庚子以來社會民智漸開，社會輿論與地方紳商更常要求政府辦理外交不宜秘密，除了避免交涉官員因智識不足喪失國權外，更欲以「民氣可用」作為國家外交之後盾。這其中尤以輿論所發揮的影響力最大，《外交報》²³⁷與《申報》即為代表，²³⁸大肆鼓吹外交的透明化，有助

中國財政上大有關係；其餘警察權、土地所有權、礦山採掘權、水陸運輸權、內地營業製造權。」請參閱《申報》第13055號，1909年6月10日，第一張第五版。

236 《申報》第13128號，1909年8月22日，第一張第三版。

237 例如，《外交報》分別於光緒□□年□月□日譯刊〈論外交不可專主秘密〉、光緒三十一年十一月五日（1905年12月1日）發表〈論民氣之關係於外交〉、光緒三十二年九月二十五日（1906年11月11日）登載〈論國民當略知外交〉、光緒三十三年十月二十五日（1907年11月30日）刊登之〈論外交之機當伸民氣〉等文。以上各收錄於廣文編譯所增編，《外交報彙編》第五十五期、第一百三十期、第一百六十期、第一百九十六期，（臺北：廣文書局，1964），頁341-344、697-700、145-148、293-296。

238 《申報》亦陸續發表〈論政府不宜專守秘密主義〉、〈論中國今日之內情外勢〉等文章。例如，《申報》於宣統元年四月二十六日（1909年6月13日）所刊登之〈論政府不宜專守秘密主義〉：「各國辦理交涉其所恃者為軍備，而尤在民氣，故民氣者為外交之後盾，不可不培養而維持之，強國且恃民氣，況弱國乎？曩者，美國黃白不同校之問題起，日人大嘩，開會抵制，政府從而和之，乃能使美人出而調停。我國當此積弱

於增加對外談判的籌碼，闡明欲以「國民外交」取代「秘密外交」，而不斷高漲的社會輿論自然會影響到外務部。為了有效對外國爭取修約的機會，以及增加談判時的籌碼，四月底時，外務部面請攝政王，「嗣後各省與外人交涉，凡可宣布之件不宜過於秘密」，²³⁹由此可觀察出在梁敦彥主持下的外務部，辦理外交的態度與手段已開始產生轉變。不過，要想各國將既有權益雙手奉出，以清廷虛弱國力在實際外交操作上確實有極大的困難度，各國使臣往往不肯就範，而各省紳商又常不顧案情，但知爭執，於事未必收效，時而操之過急，徒生國際交涉，此誠為國民外交之缺陷。為此，外務部曾上摺瀝陳外交為難情形，惟原摺留中未發，攝政王並於六月初三日（1909年7月16日）特召外務部各堂憲進見，曉諭「辦理外交，總須顧全國體邦交民情，尤以不失主權為要」，梁敦彥對稱：「以後之事，辦理尚不甚難，蓋國雖有強弱之分，而其理則一，據理磋商總可就範，所難者，昔年已經訂約之事，實在不易挽回」，梁敦彥坦誠地道出了外務部實際面臨的困境，攝政王只能回應「總

之餘，與列強交涉，若不恃民氣，而徒恃外部諸公與之對待，恐無濟於事也，目今滿州蒙藏滇桂之交涉，日趨危迫，竊願外部諸公變其辦事之方針，凡與外人交涉，當借重輿論，以為抵制之助。而代表輿論之機關尤應深加維持，不宜過於摧殘，雖其間不無口出危言以悚人之聽聞者，然言難過激，心實無他欲，培養民氣不可不維持代表輿論之機關，當局者其念諸。」請參閱《申報》第13058號，1909年6月13日，第一張第三版；《申報》第13240號，1909年12月12日，第一張第四版。

239 《申報》第13064號，1909年6月19日，第一張第四版。

以面面兼顧為是」。²⁴⁰

另外，清廷與各國的邊界、租界的劃分，一直是外交中相當棘手的問題，邊界未能劃清與交涉的失敗，常致使國家主權、領土造成損失。²⁴¹ 外務部當時尤以澳門界務交涉歷久遲遲未能解決而深受困擾，梁敦彥與各堂憲計議，欲覓一減少困難之方法，經開會後決議分咨各省督撫，「速將界線及關於邊地之歷史詳細查明，列表報部，以憑考核而保主權」；²⁴² 同時面諭部內司員亟宜細加研究地理，「以保領土而固主權」，²⁴³ 並由外務部會商民政部揀派專員，赴滇越、滇緬、伊犁、庫倫、瓊瑋各緊要之處勘測詳圖，以資考核。²⁴⁴

在梁敦彥掌政期間，鑑於過往各駐外出使大臣的報告體例不一，甚至雜亂無章，故外務部進行一項重大調整，於六月間奏定《出使報告章程》十四條。²⁴⁵ 章程中共分為五大章節，分

240 《申報》第 13097 號，1909 年 7 月 22 日，第一張第二版；《申報》第 13106 號，1909 年 7 月 31 日，第一張第四版。

241 「例如，吉林與俄勘界，誤以烏蘇里江與圖們江為界，遂失沿路數千里；又如黑龍江與俄立瓊瑋界約及尼布楚界約，遂失西北與迤北一帶之地；如蒙古新疆與俄訂恰克圖界約及塔爾巴哈台界約遂失迤北一帶并齊桑泊一帶地，光緒八年勘界又失伊犁河以南諸地；如雲南自庚子勘界誤以為姊妹山與大盈江為界，滇灘關外漢龍、鐵壁諸關棄於英者數百餘里。」請參閱《申報》第 13062 號，1909 年 6 月 17 日，第二張第二版。

242 《申報》第 13062 號，1909 年 6 月 17 日，第二張第二版。

243 《申報》第 13064 號，1909 年 6 月 19 日，第一張第五版。

244 《申報》第 13110 號，1909 年 8 月 4 日，第一張第五版。

245 《申報》第 13096 號，1909 年 7 月 21 日，第四張第二版、第四張第三版；

別為：第一章使臣之報告、第二章領事及商務委員之報告、第三章海陸軍隨員之報告、第四章留學監督之報告、第五章附則，²⁴⁶ 經頒布後通咨駐紮各國欽使查照辦理。當時新定的《出使章程》及《使臣報告章程》分為臨時和按期兩種，其規定之報告門類繁密，名目甚多，外務部考量「若將來各使臣陸續報告到京，自必不少，非有人專司考核不可爰」，遂與憲政編查館商議，「派定一二人，專司查核此項報告，擇其緊要及可為中國效法者，編錄成冊，呈堂察閱，以便仿行。」²⁴⁷ 儘管駐外使館與外務部在名義上仍是平行機關，使臣可以奏而不咨，但外務部不斷地強化對使館的干預，對於使臣的人選、晉升乃至於工作都積極插手，並擁有越來越廣泛的影響力。²⁴⁸

（三）梁敦彥的去職原因

宣統元年（1909年），那桐由北洋回京後，屢在攝政王載灃面前痛陳現時外交之迫切，非今日辦理外交諸人所能勝任，並力保遭開缺回籍的袁世凱，攝政王甚為所動，遂有重新啟用

《申報》第13097號，1909年7月22日，第四張第二版。

246 關於《出使報告章程》之詳細內容，請參閱《申報》第13094號，1909年7月19日，第四張第二版；《申報》第13095號，1909年7月20日，第四張第二版；《申報》第13096號，1909年7月21日，第四張第二版。

247 《申報》第13099號，1909年7月24日，第一張第四版。

248 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221。

袁世凱之議，由軍機處致電袁世凱，然遭袁世凱托言婉拒。²⁴⁹ 面對外交局勢困厄與袁世凱拒絕襄助，攝政王載灃在無計可施之下，只能透過某樞臣於退值後至外務部「剴切傳諭」。²⁵⁰ 九月間，政壇傳聞外務部尚書梁敦彥曾向某樞臣請退還慰留，復又尋思請假回粵修墓及職務可能更調的消息，²⁵¹ 盛傳其遺缺將由郵傳部左侍郎汪大燮署理。²⁵² 後來外務部尚書該職雖未如傳聞所述而有所更動，但仍謠聞不斷，消息並非空穴來風，此時梁敦彥已有倦勤之意，後來梁敦彥求去未成，只得長期請假養病。

249 那桐曾告攝政王曰：袁世凱「於北洋及外務部任內所辦外交各事悉合機宜，此時亟宜啟用以維危局」，並謂「無前日之袁世凱，必無今日之北洋」；「袁世凱覆電謂：『病勢尚未痊癒，萬難應召，且從前積累今已鏟除淨盡，兼以現時外交大非前年可比，彼時雖受重譴，尚可冀其有所成功，昭信天下之一日，當去年議派大使之時，朝廷既不謂然，輿論尤為反對，至今日雖欲採用此議，其勢已有所不能，此時朝廷起用一人，宜收一分之效，奈外交已成不可收拾之局面，雖凱亦萬難著手，末後又云為臣子者皆一身不足惜，惟對朝廷起用一人致惹外人之笑而失國民之心，則不僅臣子無以對朝廷，且使朝廷無以對天下，此事萬不可行云云』。」袁世凱之措詞若嘲若諷，若負氣又熱心。請參閱《申報》第13148號，1909年9月11日，第一張第三版。

250 「近來辦理外交人員每以易叢民怨為慮，但果能不損主權，何來謗議，若一味將就了事，民雖不言，遭禍實大。」請參閱《申報》第13178號，1909年10月11日，第一張第四版。

251 《申報》第13190號，1909年10月23日，第一張第五版；《申報》第13212號，1909年11月14日，第一張第五版；《申報》第13220號，1909年11月22日，第一張第五版；《申報》第13223號，1909年11月25日，第一張第五版。

252 《申報》第13220號，1909年11月22日，第一張第五版；《申報》第13223號，1909年11月25日，第一張第五版。

筆者認為，梁敦彥當時之所以欲掛冠求去，歸納起來至少有四大原因：第一，健康狀態不佳。尤其自宣統二年（1910年）後，梁敦彥的身體狀況欠佳，常因病請假，當時傳聞係因斷烟而引起，時常胸痛如刀割而咯血暈死，歷經中西醫的診治均不見效。²⁵³ 第二，個人領導權勢不足。梁敦彥繼袁世凱後為外務部尚書，無奈兩人於朝中資歷、威望與權勢等相較皆天差地遠，梁敦彥繼位後於內部領導革新甚感吃力。第三，無法確實掌握部內實權。於上，會辦大臣那桐對於外務部尚書一職仍屬意於袁世凱，²⁵⁴ 儘管梁係袁黨之人，但因私心難免對其存有成見，而梁敦彥與那桐相處亦有所不睦，²⁵⁵ 蓋那桐於部內掌握實權，梁敦彥辦事甚感處處掣肘；於下，梁敦彥與鄒嘉來、曹汝霖等人頗有扞格，鄒、曹二人於部內對於堂官職務均多有著力，頻頻私下運動，梁敦彥心知肚明，²⁵⁶ 尤其那桐對曹汝霖更是言聽計從，²⁵⁷ 特別是在梁敦彥因病告假後，外間便不斷盛

253 《申報》第 13392 號，1910 年 5 月 22 日，第一張第五版。

254 《申報》第 13148 號，1909 年 9 月 11 日，第一張第三版。

255 「外務部尚書梁敦彥語人曰：『攝政王與我感情未甚壞，然我不自退，以後辦事必無所適從。』梁為此言因與那相有意見。」請參閱《申報》第 13405 號，第一張第五版，1910 年 6 月 4 日。

256 「梁敦彥曾於粵省官員至宅第探病時對人云：『外部堂官此次之變動，實係出於鄒、曹二人之運動，我縱不自請開缺，亦難免被人擁擠，一俟假滿，即決意乞休』，言下頗為快快。」請參閱《申報》第 13409 號，1910 年 6 月 8 日，第一張第四版。

257 沃丘仲子，《近現代名人小傳》下冊，（北京：北京圖書館出版社，2003），頁 126、127。

傳外務部尚書、左侍郎兩缺，樞府已有成議，將由鄒、曹二人坐補取代，更謠傳鄒嘉來將於鹿傳霖辭去軍機大臣後繼入軍機。²⁵⁸ 第四，面臨民情輿論攻訐之沉重壓力。當時外交日益困難，各國行動日趨強硬，民間責備亦日益嚴厲，而尚書一職為外務部長官，故常首當其衝成萬矢之的。²⁵⁹ 在諸多因素匯聚下，梁敦彥身心俱疲有志難伸，決定在職務被調動之前先自請辭，以全身而退。

二、第五任尚書鄒嘉來時代

（一）鄒嘉來的就任與施政措施

梁敦彥續假養病後，署理人選就成為各方矚目焦點。各軍機大臣均謂「外部責任重大，非速簡員繼任不可」，當時有人薦舉由左侍郎鄒嘉來署理，並於宣統二年四月十二日（1910年5月20日）集議奏請簡授；該消息為某國駐京公使所察覺，遂聯合各國公使齊赴外務部詰問此事，謂「鄒絕不能勝此巨任，如未請簡可作罷議，倘已定局，務請收回成命。」外務部與之辯論多時，各使仍然堅持並力薦由伍廷芳署理尚書一職。²⁶⁰ 面

258 《申報》第13409號，1910年6月8日，第一張第四版。

259 《申報》第13410號，1910年6月9日，第一張第六版。

260 各公使之所以強烈反對由鄒嘉來擔任尚書一職，除了對鄒嘉來之外交專業素養與能力存有高度疑問外，鄒嘉來本身之衛生習慣不佳、不注重外交場合之禮儀亦是重要因素。例如，「鄒平日有一種特病，其口中吐出之炭氣臭穢不堪，令人不可逼近，西人與之對談，必口銜雪茄，或

對各國公使的堅持，經會辦大臣那桐不斷地交涉磋商，各國始打消反對意見，²⁶¹ 清廷於四月二十日（5月28日）發布上諭，調整部內人士職務，梁敦彥著賞假兩個月，由鄒嘉來署理會辦大臣兼尚書一職，曹汝霖則在奕劻的保舉下署理左侍郎，至於右丞由劉玉麟署理。²⁶²

鄒嘉來與曹汝霖的出線，實有其淵源。鄒嘉來係傳統科舉出身，不通外文，歷經部內章京、右參議、左丞、右侍郎、左侍郎等數職累遷，熟捻於外務部之檔案條約，人稱「外務部活字典」。²⁶³ 然其既非外交學識、能力出眾，亦非與列強廣結善緣，之所以受到迅速拔擢出線的原因，純粹係與權力高層的關係密切所致，部內資歷之得以完整即緣於此故。²⁶⁴ 《申報》曾撰文評論其就任既不符輿論亦不洽於外情，²⁶⁵ 過去史學界多

以防疫衛生布掩鼻，始能支持。」故後來鄒嘉來任外務部尚書時，「西人嘖有煩言」，此亦為其後來去職尚書的原因之一。請參閱《申報》第13746號，1911年5月18日，第一張第四版；《申報》第13398號，1910年5月28日，第一張第五版。

261 《申報》第13399號，1910年5月29日，第一張第四版。

262 《申報》第13399號，1910年5月29日，第一張第三版。

263 曹汝霖，《曹汝霖一生之回憶》，頁39。

264 「外務部左侍郎聯芳昨日奉旨簡放荊州將軍，其原因以梁崧生（敦彥）不久開缺，朝意欲將鄒紫東（嘉來）簡署外尚，然尚隔左侍郎一席，未便越署，故先將聯缺騰出，以清層次。」請參閱《申報》第13402號，1910年6月1日，第一張第六版。

265 「鄒嘉來之在外部向不洽於輿論者也，而忽調左侍，忽升署尚，奇矣；不洽於輿論者，意必洽於外人者也，乃外人亦且起而抗拒，則更奇矣。夫不洽於輿論而求改派者，政府宜改之以從民志；不洽外情而求改派者，

以鄒嘉來為首位部內人員直遷至最高職務者代表，大肆標榜外務部升遷管道已完全通暢，然卻未曾注意內層關係，故結論常浮於表面解釋。誠然，鄒嘉來確為部內累遷代表人物，於外務部人事中極具指標性意義；但傳統中國官場運作舊習，乃在於權力中樞之滲透和人脈網絡之維繫，非僅於專業能力之講究，正所謂「政通人和」。即便以晚清外交之緊要，在考量尚書職務時仍難不免舊習，而鄒嘉來的出線正恰為最佳詮釋。蓋外務部尚書的角逐者，除了外人所推薦的伍廷芳，尚有駐美欽使張蔭棠，當時早有調回張蔭棠襄辦該部事務以繼任梁敦彥為尚書之說，但因鄒嘉來私下運動甚力，又有那桐力保，故終由鄒嘉來得位。鄒嘉來任職後曾促請調張蔭棠回京入部襄助，但遭那桐否決，²⁶⁶ 可知那桐實掌外務部權柄，鄒嘉來不過端默畫諾而已；²⁶⁷ 然那桐卻又為曹汝霖傀儡，曹汝霖之所以朝眷日隆，取得慶、那二人之信任，源自處理對日交涉，尤以間島交涉表現為最。²⁶⁸

曹汝霖，日本歸國留學生，畢業於東京法學院（後法學院

政府宜持之以保主權，然而不洽於兩方面者，將奈何之？」請參閱《申報》第 13400 號，1910 年 5 月 30 日，第一張第六版。

266 《申報》第 13409 號，1910 年 6 月 8 日，第一張第四版。

267 例如，宣統二年十二月（1911.1）中旬，鄒嘉來又因部中積壓未辦公事甚多，「擬辦之部務達三十餘件，遂與那桐擬議辦法，以便稟商慶邸核辦。」可見鄒嘉來辦事確實極為重視那桐之意見。請參閱《申報》第 13627 號，1911 年 1 月 12 日，第一張第五版。

268 沃丘仲子，《近現代名人小傳》下冊，頁 126、67。

稱為中央大學），因正值清政府大力推行新政，各部院為有效推行政務亟需人才，故均重用海外歸國留學生，曹汝霖於此時返國後，初於商部商務司行走兼商律館編纂，後經殿試授職主事，東三省會議時調充隨員，會後即以候補主事調外務部，派在庶務司行走，正式踏入外交界，並於五年內迅速遞補主事、升補員外郎、右參議、左參議、右丞、右侍郎與左侍郎等要職。²⁶⁹ 曹汝霖官場升遷速度之快，與其交際手腕面面俱到有關，²⁷⁰ 他在政壇鋒芒畢露，堪為留學生的箇中翹楚。²⁷¹ 曹汝霖於右丞任內，曾兼充銀庫總辦，再加上交通銀行稽查、稅務處幫辦、憲政編查館科員及法律館資政院等多項兼差，每年光是薪津進款達五萬金之多。此時因署理外務部左侍郎後不便再兼司員，兼差差使遂一律另委他人，故官職雖尊，然收入則銳減不少。²⁷² 曹汝霖素與會辦大臣那桐關係良好，²⁷³ 上任後，在那桐對尚書鄒嘉來的授意下，負責主持辦理東三省交涉事宜，曹

269 曹汝霖，《曹汝霖一生之回憶》，頁13-67。

270 「近來京官升遷之速無過於曹汝霖，曹以留學日本畢業回國，應乙巳廷試得進士以主事用，至今不過五年，已署外務部侍郎，此公交際手段面面都圓，故升官最速，至於應酬同鄉，則有豫材封翁為之周旋，是以上交下交均極有感情云。」請參閱《申報》第13416號，1910年6月15日，第一張第六版。

271 「憲政編查館中均係留學生，界上所謂矯矯之人物尤以章宗祥、汪榮寶、陸宗輿、曹汝霖四人最為鋒利，故館內館外均稱之為四大金剛。」請參閱《申報》第13404號，1910年6月3日，第一張第五版。

272 曹汝霖，《曹汝霖一生之回憶》，頁67；《申報》第13407號，1910年6月6日，第一張第六版。

273 曹汝霖，《曹汝霖一生之回憶》，頁60-61。

汝霖旋到部調查東三省歷年交涉檔案，頗為忙碌。²⁷⁴

五月間，尚書鄒嘉來規劃了內部業務的分工，提議「嗣後凡關係中日交涉各問題，應由曹侍郎主持；其關係中俄交涉則由胡侍郎主政，尚書與兩侍郎議決後，即商承管部正堂核辦」，其理由為交涉日、俄兩國之事甚為棘手，亟需熟悉兩國情勢之人處理，而曹汝霖曾留學於日本，熟悉彼邦情勢；至於胡維德則曾充駐俄大臣，於俄國情勢素有研究，兩人皆最恰當人選。奕劻與那桐對此提議甚為贊成，著令遵照施行。譬如，濱關道施肇基奉調到北京密陳東三省中俄交涉情形，接洽者即為胡惟德；²⁷⁵ 六月初一日（7月7日），胡惟德即向鄒嘉來稟報陳述政見。²⁷⁶ 六月初，鄒嘉來因新到部人員對於辦理外交事務多有隔膜，遂「擬於署中設立研究所，講求交涉」，並規定「本部郎員、主事以及小京官除實有要差外，皆須到所研究，每星期以一、三、五日為研究之期」，總其事者即為左侍郎曹汝霖。²⁷⁷

六月下旬，梁敦彥續假兩個月期限將至，盛傳消息其正預備銷假不日回京，鄒嘉來聞訊後大為驚慌失色，遂極力向軍機

274 《申報》第13407號，1910年6月6日，第一張第六版。

275 《申報》第13444號，1910年7月13日，第一張第四版。

276 「大致謂：『續訂中俄商約應由薩季謙欽使直接與俄政府辦理，松花江行輪條約則即由部與駐京俄使辦理，其他中俄在蒙古各項未結交涉，擬即遴選熟悉俄情、精練交涉司員數人，先往蒙地考察現在情形，稟商部中再行辦理』。」請參閱《申報》第13447號，1910年7月16日，第一張第五版。

277 《申報》第13442號，1910年7月11日，第一張第四版。

處運動，希望能令梁敦彥乞退，以便得實授尚書。²⁷⁸ 在鄒嘉來無所不用其極的積極運作下，梁敦彥深知形勢比人強，遂順勢知難而退，²⁷⁹ 清廷於是在六月二十日（7月26日）頒布上諭，由其補授尚書兼會辦大臣一職，至於胡惟德和曹汝霖則分別補授左、右侍郎，劉玉麟亦補授外務部右丞。²⁸⁰ 外務部新一波的職務任命塵埃落定，鄒嘉來終於如願以償，但外務部內最有權力者實為右侍郎曹汝霖，而非鄒嘉來，部內之事無分大小必先諮其而後行，故於部中有「當家人」之稱號，部內丞參各員僅能唯唯畫諾而已。²⁸¹

外務部人員與組織運作已略顯鬆散，部內各丞參人員多因到部年淺而經驗不足；²⁸² 至於丞參行走各員除了每月按時領薪水之外，終日無所事事。²⁸³ 外務部內如遇各司正主稿請假，或因其他要差不能到司辦公，則所有公牘往往未能按時辦理，以致延遲貽誤。為了改善惡化情況，七月下旬，鄒嘉來與胡惟德、曹汝霖商議解決之道，決定於各司內添派人手，於和會司

278 《申報》第 13457 號，1910 年 7 月 26 日，第一張第六版。

279 「前此梁敦彥之屢屢請假，非果病也，知難而退，彼嘗自詡為見機；而鄒竟直任不辭也，日百出其計以營求也。」請參閱《申報》第 13459 號，1910 年 7 月 28 日，第一張第六版。

280 《申報》第 13458 號，1910 年 7 月 27 日，第一張第三版。

281 沃丘仲子，《近現代名人小傳》下冊，頁 67；《申報》第 13469 號，1910 年 8 月 7 日，第一張第六版。

282 「丞參人員到部皆係年淺，遇有事件每招各司員上堂商議。」請參閱《申報》第 13482 號，1910 年 8 月 20 日，第一張第六版。

283 《申報》第 13469 號，1910 年 8 月 7 日，第一張第六版。

添設額外幫主稿二員、考工司亦添二員、樵算司一員及庶務司二員，至於人員來源則由本司候補郎員、主事內揀選資格較深、品學兼優、熟諳交涉例案之員，隨即面諭丞參廳將各司候補人員一律開單呈堂點派。²⁸⁴ 十月，外務部決議裁撤丞參上行走人員，²⁸⁵ 十一月下旬，鄒嘉來與胡、曹二人嘗試對部內各司進行調整，並於稟明慶、那兩大臣允准後，即行發表。²⁸⁶ 宣統元年一月（1911年2月），鄒嘉來試圖調整司務廳的職務，²⁸⁷ 但其改革措施並未能付諸實行，確切原因則不得而知，惟筆者推測應是遭受奕劻、那桐二人否決。宣統二年三月（1910年4月），外務部為了擴展外交人才的培育，選定京中各學堂畢業生多名，以三年為期，派往歐美的駐外使署學習，²⁸⁸ 更因使才缺乏，擬議選本部司員派往西洋學習語言、文字，待回國後擇優記名，預備簡用；²⁸⁹ 同時決議因出洋參贊隨員均已作實官，

284 《申報》第13487號，1910年8月25日，第一張第六版。

285 《申報》第13575號，1910年11月21日，第一張第三版。

286 「擬將四司掌印改為司長，主稿改為司副，幫掌印、幫主稿改為科長，其幫掌印、幫主稿上學習行走人員則一律改為科員，並擬在收掌班、電報處、領事班內，各設科長一員、科員六員。」請參閱《申報》第13615號，1910年12月31日，第一張第六版。

287 「擬於部中設立總務處，分為六科，將原有電報處、領事班、收掌班等全行併入該處，分歸各科辦理，並設立科長、科員、供事等員額。」請參閱《申報》第13652號，1911年2月12日，第一張第四版。

288 《申報》第13360號，1910年4月20日，第一張第六版。

289 《申報》第13380號，1910年5月10日，第一張第四版。

以後不再請獎擇優保升，其次加獎銜封。²⁹⁰

（二）鄒嘉來的去職

攝政王載灃面對宣統二年間的外交棘手難辦，²⁹¹ 苦於無適當人選充任外務部尚書，以擔折衝捭闔之重任。拔擢現任尚書鄒嘉來，純粹係因部內循資論輩與樞臣之大力薦舉緣故，並非其真具有外交長才；而樞府對於鄒嘉來「只能挑剔公事，遇有重大交涉一無主張」之表現多有不滿。²⁹² 曾有朝臣推薦唐紹儀出任此位，²⁹³ 攝政王亦甚屬意，卻又顧慮唐紹儀係袁黨人士而躊躇不已。到了七月下旬，政壇盛傳攝政王欲將新任郵傳部尚書唐紹儀調任為外務部尚書，各界咸認為以唐紹儀熟習外交和嫻熟英語，鄒嘉來現任尚書之位即將不保；惟唐紹儀因病於香港電奏續假一個月無法來京，²⁹⁴ 迄十二月初，唐紹儀更因喪偶而無意進取仕途，稱病避不見客，²⁹⁵ 故鄒嘉來得以暫安其位。

290 《申報》第 13383 號，1910 年 5 月 13 日，第一張第四版。

291 該年外務部面臨四大外交難題，分別為英人進兵問題（雲南省片馬問題）、俄人改約問題、荷屬華僑問題與日人營滿問題等四項。請參閱《申報》第 13645 號，1911 年 2 月 5 日，第一張第六版。

292 《申報》第 13511 號，1910 年 9 月 18 日，第一張第四版。

293 筆者按，唐紹儀自宣統皇帝（溥儀）繼位後，即因須避諱之故，遂將名字中的第三字「儀」，改為「怡」，迄民國成立後，方又改回「儀」。本文為求前後一貫，概以「唐紹儀」稱之。

294 《申報》第 13493 號，1910 年 8 月 31 日，第一張第四版；《申報》第 13497 號，1910 年 9 月 4 日，第一張第六版。

295 其實唐紹儀當時無甚大病，「惟因時局艱難，心緒惡劣，決計俟假滿後，仍籲請開缺，絕不再回該部，以避賢路。」請參閱《申報》第 13620 號，

除了高層人事可能的異動影響了外務部運作的穩定以外，更因各堂官大多為新調任，對於交涉各事各持己見，遇事齟齬，故而效率不彰，招致部務腐敗的批評。《申報》曾對部內各官情形有所細述，²⁹⁶ 當時社會輿論咸認為外交之失敗、權利之喪失皆較前為尤，真正原因在於部內堂官領導無方、智識不足與辦事推諉不合。

宣統三年一月底（1911年2月），外務部的領導階層面臨著大異動的可能，尚書鄒嘉來與左、右侍郎胡惟德、曹汝霖三人面對外交工作之進退失據卻束手無策，此時不獨三人俱有知難而退之意，就連總理大臣奕劻亦萌生退意，決意辭去總理大臣。此刻新內閣即將成立，那桐與徐世昌二人呼聲頗高，均有膺任內閣副大臣之希望，然而攝政王載灃對於那桐所辦理之種種交涉早有不滿，故當時傳言除了副大臣一職那桐未必有望外，就連外務大臣亦難望委任，²⁹⁷ 欲將其安置於別處。三月時，

1911年1月5日，第一張第六版。

296 「尚書鄒嘉來辦事不似梁敦彥之因循，辦事以察察為明，且逐日到部，非調查案卷即為申飭司官，然於重要交涉事務卻反無定見，專以秘密為主義；左侍郎胡惟德與鄒嘉來多有隔膜，於部務亦無所建樹，僅唯唯諾諾而已；至於右侍郎曹汝霖雖略有外交智識，然攝於樞府之意旨與外人之強權，事事圓滑過於舊日官場，如遇各國重大之通牒皆一昧因循，不予回答，又不能陳商樞府解決，殆各公使為嚴厲之催促而無可延宕，乃諉之於鄒嘉來，鄒持以請示慶邸、那相，慶那見棘手萬分，方寸已亂，亦惟有敷衍了結而已。」請參閱《申報》第13509號，1910年9月16日，第一張第四版。

297 「外交界消息，前數年外部交涉雖稱棘手，然尚不至如近來之甚。據該部中人云，今來該部因事照會各使署之文件，各公使多置之不答，或竟

鄒嘉來、曹汝霖二人於外交上的畏縮表現，分別招致朝中御史的參劾及輿論之攻擊，御史溫肅即上摺參彈鄒嘉來，然該摺遭留中未發；而曹汝霖除遭侍讀文斌糾劾受賄之外，²⁹⁸亦遭某外交家於報紙上痛詆其有礙邦交。²⁹⁹曹汝霖面對全國報紙輿論攻擊顯得「憂懼異常」，除了屢屢至奕劻、那桐府內行秘密運動外，更有傳聞其為避免有意外之虞，不惜降格以求、營謀國外差缺，考慮至日俄兩國。³⁰⁰同時間，攝政王見諸報端後大為震怒，特於召見軍機大臣時垂詢此事，那桐答以恐係謠傳，並於退值後旋請曹汝霖入府告知，曹汝霖大感不安，欲請那桐代奏開缺，那桐答以「無須」，並以計授之，³⁰¹由那桐力保曹汝霖之舉措，可確認二人交誼匪淺。

以無關緊要之語敷衍推延，如東三省各處及滇邊之交涉皆是如此；而各使署要求本部照允之件則均急如星火，不少寬假，立詞頗為強硬。近鄒尚書及胡、曹兩侍郎處此難地，均極束手不知所措，因之俱有知難而退之意，并聞慶邸自萌退志，且決計謝絕總理大臣責任者，亦由此故云。」請參閱《申報》第13670號，1911年3月2日，第一張第四版。

298 「鄒雖身為外尚，每遇交涉事事阿諛苟容，不敢有所主張，以致喪權辱國之事曾間迭出」；侍讀文斌指控曹汝霖於辦理東三省交涉等五案時「受外人賄賂至六十萬金」、「近日在其私宅款宴外賓，率其小孩出見外人，外人與之一紙鈔票，其數目則洋銀一萬元也。」請參閱《申報》第13715號，1911年4月17日，第一張第五版。

299 《申報》第13716號，1911年4月18日，第一張第三版。

300 《申報》第13716號，1911年4月18日，第一張第四版。

301 「那桐曰：『無須，但宜以個人名義與諸報起訴，否則此恥西江不能濯也。』曹唯唯而退，檢查各報罵之，雖甚切實，而所載皆不犯律，現正勞心焦思亟欲籌一自保方法云。」請參閱《申報》第13742號，1911年5月14日，第一張第六版。

對於外務部晚期的運作與最高領導階層的評價，《泰晤士報》的駐京記者莫理循（George Ernest Morrison）於宣統三年三月二日（1911年3月31日）寫給友人的信中有相關記述可為參考。首先他提到外務部此時的景況為歷來最低，奕劻與那桐二人不理部務，三年來鮮少至外務部，接著對於尚書鄒嘉來毫不留情的批評；左侍郎胡惟德，莫里循則認為他和藹可親，語文能力不錯，至於才能品格則甚為平庸；右侍郎曹汝霖則相當能幹，日語造詣頗高。儘管莫里循認為外務部內的大臣「不稱職」，但其對於部內留學生出身的諸多司員有極高的正面評價，尤以顏惠慶和刁作謙為代表。³⁰²

（三）外務大臣的任命與內部紛爭

宣統三年四月十日（1911年5月8日），清政府改為內閣

302 「外務部從來沒有這樣糟糕，從前有一次我發電訊給《泰晤士報》說，慶親王已經三年不去外務部了。可能是巧合，也可能由於我的電訊，三天之後，慶親王竟然到外務部去了，我沒聽說三年以來他什麼時候去過外務部。會辦大臣那桐三年前就得了癱瘓症，說話不大靈便，而他也盡量躲開外務部，也只有在某位公使寫信專門請他來時，他才來外務部」、「那是個斜眼的草包，這樣的人給我當僕役頭目我都不要，讓他擔任這個官職是因為他屢次在檔案中發現一些多年來找不到的文件。即便是在波斯最糟糕的年代裡，也難以想像在任何負責的職位上有比這位更加無可救藥的人」、「（胡惟德）是一個和藹可親的小個子，他在國外多年，曾任駐聖彼得堡和駐東京的公使。他說得一口好法語，英語講得也漂亮，還會一點俄語。但就我所見，他缺少才能、權威和品格，我也沒有發現他有什麼品德能使他在重要的國際交涉中受到信任。」請參閱駱惠敏編，《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》，頁 708-709。

制，攝政王載灃以鄒嘉來「辦理外交未洽機宜」為由將其去職，重新派任梁敦彥為外務部大臣，惟未到任前暫由鄒嘉來署理，並曉諭奕劻「此後外交當更加謹慎」。³⁰³ 攝政王載灃之所以再度強任梁敦彥入部擔任大臣的理由，在於其決意再度施行「聯美主義」，以肆應方興未艾的邊患與外侮威脅，至於國內朝野蓬勃的聯美輿論（在朝如大學士徐世昌，在野如張謇等人），尤其美國駐華公使的「忠告」，也是關鍵因素，³⁰⁴ 否則內閣閣員多為滿族親貴（內閣被諺稱為「皇族內閣」，京師曾有諺語形容：「近支排宗室，宗室排滿，滿排漢」），³⁰⁵ 若非聯美考量，梁敦彥實無機會入部。日本首相大隈重信注意到了清廷外務部大臣的更替，並發表看法：「梁敦彥任外尚大有親美之趨勢，然梁者不過熟諳外交事務及能外國語言而已，其實際之外交權，必仍在慶王也」，³⁰⁶ 大隈重信對於清廷外交生態可謂觀察入微。不過，奕劻雖擁有外務部外交政策的最後決策權，然

303 《申報》第 13738 號，1911 年 5 月 10 日，第一張第四版。

304 「攝政王對於此次續訂之某項商約及蒙滿滇藏等處已結、未結之種種交涉甚不滿意於外務部，且逆料邊患、外侮大有方興未已之勢，屢與王大臣密商抵禦之策，決意施行聯美主義，此為召回梁尚之動機。外間固已知之，惟彼時又適有美公使以國際關係、邦交感情向政府忠告，其意則顯注重於梁尚，意欲我國畀以外交重任以便聯絡扶助，而召用之議，於是乃決，則為外間所未知。」《申報》第 13743 號，1911 年 5 月 15 日，第一張第五版、第一張第六版；至於「聯美」之說可參閱《申報》第 13819 號，1911 年 7 月 29 日，第一張第二版、第一張第三版。

305 劉體智，《異辭錄》，頁 197。

306 《申報》第 13751 號，1911 年 5 月 23 日，第一張第六版。

近年擔任總理大臣期間不僅減少到部辦事，對應盡之職務悉棄不理，就連在私宅接見外使亦極為罕見，³⁰⁷故而外務部的實權仍掌握在會辦大臣那桐之手，就連內閣成立，那桐遭開去會辦大臣後，仍從中主持重要的外交事務（如片馬交涉等），可見那桐在外務部權勢之大。³⁰⁸至於鄒嘉來雖早有去職之志，但由實缺尚書一改為署理，於官場面子上頗掛不住，然而這樣的陰霾和不悅，不久後即消逝無蹤，在新官制發表後，鄒嘉來任職弼德院副院長後頗為洋洋自得，³⁰⁹從此更少到部辦事，³¹⁰外務部的運作在缺乏高層指引下，猶如大海失舵般漫無方向。

據《申報》報導，新內閣人事命令發布時，梁敦彥正在美國寄居遊歷，表面上理由為養病，實則為中美密約之建立，後來更取道歐洲預備返國履任。當時清政府屢次催促梁敦彥速回國，³¹¹梁敦彥則以「病尚未痊，且此密約尚未達完全目的」為

307 各國公使代表對此極為不滿，曾專程前往拜會奕劻討論交涉事宜，但於六年的時間中只見到六次，倫敦《泰晤士報》稱其表現為：「雖帝王之拒人，亦無以過之矣。」請參閱《申報》第 13769 號，1911 年 6 月 9 日，第二張第二版。

308 《申報》第 13793 號，1911 年 7 月 3 日，第一張第五版。

309 鄒嘉來曾謂：「從前正副院長均挾大學士、太史公兩資格，某既非大學士，又非太史公，而亦得佔此席，受賜已多」、「外交異常棘手，某雖忝列外尚，實際不過伴食而已，然外交一度失敗，則一度受輿論之攻擊，自今以往，高臥而享優厚之薪，安坐而吃太平之飯，人生到此又何求！」請參閱《申報》第 13807 號，1911 年 7 月 17 日，第一張第五版。

310 《申報》第 13833 號，1911 年 8 月 12 日，第一張第五版。

311 《申報》第 13815 號，1911 年 7 月 25 日，第一張第六版。

由拒之，真正的原因為「梁敦彥實不欲膺此重任，故托詞遷延推諉也」。面對鄒嘉來署理部務推諉與梁敦彥消極遲不歸國，政壇謠言四起，六月間甚至傳言將由奕劻之子載振繼任，後來奕劻認為外務大臣一職實不宜過於延宕，遂提議以奉天交涉使韓國鈞繼任，東三省總督趙爾巽亦具摺密保其「材具優長，堪勝外務大臣之任」，³¹² 面對內外大臣的強力舉薦及輿論的兩面評價，³¹³ 攝政王考量韓國鈞資格尚淺未便授任，最後此議無疾而終。

除了外務大臣人選的懸浮不定外，外務部也正正面臨著外部壓力及內部爭執。早於宣統二年二月（1910年3月），外務部的外籍顧問官問題曾引起社會輿論非議，原來外務部為求順利辦理外交，聘僱有外籍顧問官，曾於前年間聘僱英國人喜再明為顧問，每月薪水高達三千四百兩，但喜再明自受聘以來深居

312 韓國鈞，字子實，江蘇泰州人，舉人出身，趙爾巽任奉天將軍時曾奏調之，後隨張人駿入粵，再隨錫良調歸東三省，擢至奉天交涉使，留心庶政且涉獵新書，沃丘仲子稱其任奉省交涉使時「奉省外交首重對日，而日狡強，……國鈞非其選也，當官幾兩年，碌碌自保而已……事皆主於鄭孝胥，國鈞僅領銜。」請參閱沃丘仲子，《近現代名人小傳》下冊，頁82-83；《申報》第13826號，1911年8月5日，第一張第六版；《申報》第13833號，1911年8月12日，第一張第五版；《申報》第13834號，1911年8月13日，第一張第三版、第一張第六版；《申報》第13845號，1911年8月24日，第一張後幅第二版。

313 《申報》的〈時評〉：「韓國鈞不過一奉天交涉使，而慶邸竟欲畀以外務大臣之重任，是可見政府外交人才之缺乏；雖然韓果有外部之才，政府果能破格以用之，亦可見政府任賢之能。」請參閱《申報》第13835號，1911年8月14日，第一張第六版。

英國使館內，從未代外務部籌謀劃策，輿論探知後連番抨擊其尸位素餐，³¹⁴ 外務部亦受連帶波及。五月時，外籍顧問官問題又再度困擾外務部，當時美國顧問官西里亞君因期滿應去任，所遺顧問官一缺引起英、美兩國的激烈競爭，英國運動甚力而美國又不肯讓步，³¹⁵ 外務部遂深陷於左右為難的困境。

另外，外務部因交涉事務日繁，益見左右見絀。諸如澳門勘界、膠州勘界、中俄議界與渤海灣漁業問題等均棘手難辦，為了博採意見，擬奏請添設中國顧問官多員，消息傳出後引起國內官場的騷動，³¹⁶ 外務部的人事請託為之不斷。當時外交顧問官紛爭於朝野間鬧得沸沸揚揚，《申報》更於六月初五日（7月11日）刊登〈聘外交顧問官之感言〉，該文痛斥外務部智識不足以折服外人而為我所用，³¹⁷ 面對英、美兩國持續施壓及社會輿論抨擊的沉重壓力，外務部為求弭平爭議，只得作出不再續聘外國顧問官的決定。³¹⁸ 至於中國顧問官方面，曾有某侍

314 《申報》第13326號，1910年3月17日，第一張第六版。

315 「外務部各堂甚屬意於前署總稅務司柏黎君，美人對此無異議，蓋伯君前繼赫德之任總稅務司，人極公允，雖為英人，決不偏袒己國，愈事一依公理，因是英人甚惡其為人，此次調用漢口稅務司某君繼柏君之任為總稅務司，亦為某使之運動，故此次顧問官英人已別有所屬，絕不承認柏黎，而美人則從中反抗，日來外務部對此事甚覺為難。」請參閱《申報》第13429號，1910年6月28日，第一張第四版。

316 《申報》第13429號，1910年6月28日，第一張第四版。

317 「使彼為顧問者，但效贊襄之力，而無左右之權。」請參閱《申報》第13442號，1910年7月11日，第一張第二版、第一張第三版。

318 「《字林報》載：『初八日北京電云，據中政府聲音，現不欲另簡他員

郎力保前駐美欽使伍廷芳「長於外交、尤富經驗，與其聘請外人，不如留伍在部繼禧後任，可免外人藉口」，經各樞臣議決後，即致電廣東催促伍廷芳迅速北上就任。³¹⁹

內閣成立前，時任外務部左侍郎的胡惟德曾因外籍教員問題，與法股股長郭家驥大起衝突。蓋適逢爪哇新設領事，胡惟德欲將郭家驥調離外務部；而郭家驥在外務部內不僅頗有資歷，且甚具聲望，因不甘謫居，雙方爭執日盛，³²⁰ 這嚴重影響了外務部的氛圍。另外，在鄒嘉來署理外務大臣期間，海外歸國留學生的問題也曾引致內部風波，原來自清政府各部開始重用海外歸國留學生後，留學生如通過廷試即授與官職，再由學部分置至各部當差，然而學部所依據的量才方式為抽籤而非所學專業，這往往造成留學生常有所學非用之憾，³²¹ 也造成人才錯置與浪費。到了六月，新派任到部的留學生因久不分司而報怨連連，除了集體陳情稟求到部供差之外，更用匿名信投入

以繼希立厄君充當外務部顧問官」。請參閱《申報》第 13447 號，1910 年 7 月 16 日，第一張第六版。

319 《申報》第 13467 號，1910 年 8 月 15 日，第一張第四版。

320 「胡惟德前以欲使其私宅之教習法人多爾門充全署堂司教員一事，……實以本部法股司員爭執之力為尤大，法股股長係郭家驥，胡侍郎因集法股司員之怒於郭一人。……將來此事之結果，恐郭君終須去部也。」請參閱《申報》第 13837 號，1911 年 8 月 16 日，第一張第六版。

321 例如，當時外務部急需通曉德文之人員，故向學部要求於未籤分前挑選人才，於是共挑選通曉德文一人，另再挑選法文二人、英文五人，惟外務部此舉遭學部拒絕，仍擬籤分辦理。請參閱《申報》第 13784 號，1911 年 6 月 24 日，第一張第六版。

部中以抒發不滿，時任外務部右丞的曾述榮得信後極為憤恨，為追查出何人所為，遂令新進人員到部親書履歷、有無著作等項，美其名為預備任用資格，實則欲藉此核對筆跡，故新進留學生均深恐遭遇不測。³²² 此外，部內新舊司員間也產生裂痕，蓋因內閣總理大臣奕劻認為，外務部「各員薪俸遠較他部為優，然入署後於外交茫無知識也不乏其人，為求整頓故擬將各司人員加以淘汰，以節糜費」，此消息傳出後，造成各司人員的恐慌，皆極力展開運動尋求外放機會；而新到部的留學生則希望舊司員能「滾出去」。³²³ 凡此種種爭端，皆造成外務部上下衝突不斷、新舊團體派系間相互敵對，使得原本即效率不彰的外務部更形雪上加霜。

迄宣統三年八月中旬（1911年10月），外務部面臨新的職務改組，部內擬將外務部內的和會、考工、榷算與庶務等四司改併為兩司，署理尚書鄒嘉來與奕劻商妥將甄別司員，³²⁴ 但因適時爆發武昌起義而作罷。嗣後，攝政王載灃迫不得已重新

322 當時留學生之匿名信中宣稱：「我等奉旨分部補用，僅見堂官，尚未帶見慶總理，又不分司，區區津貼亦不發給，我等到京已久，旅費早空，若仍把持不為分司，即應以最後手段對付。」傳聞此事的把持者實為右丞曾述榮，曾述榮原為河南村學究，因逢迎袁世凱而得與曹汝霖童在參議上行走，後來曹汝霖以留學生資格迅速擢升至侍郎，曾述榮遂因忌妒而遷怒轉恨於留學生。請參閱《申報》第13803號，1911年7月13日，第一張第六版；《申報》第13838號，1911年8月17日，第一張第五版。

323 《申報》第13808號，1911年7月18日，第一張第五版。

324 《申報》第13888號，1911年10月7日，第一張第三版。

啟用袁世凱組織內閣，袁世凱仍命梁敦彥為外務部大臣，未到任以前由胡惟德暫署，取代了鄒嘉來。最後，外務部的改造工作迄清祚斷絕後終告結束。

