

# 清末外交機構變革與外務部成立

本章回顧光緒二十六年（1900年）以前的中國外交機構變遷的歷程，由晚清外交體制興革、外交人物興替，以及歷來重要的外交改革主張等不同面向著手，希冀能重新理解，並具體地建構出外務部成立前，中國外交的演變歷程與體認究竟為何？代表何種意義？另外，藉由探討辛丑談判的交涉過程，得以探究外務部成立之細部原委，俾能對於後來的外務部成立與中國外交近代化、專業化歷程，建構一完整脈絡與概念。

## 第一節 外交機構之演變

鴉片戰爭以前，英國為求能加速擴展對華貿易與建立外交關係，曾先後派出馬嘎爾尼（George Macartney）等訪華使團

來華談判，<sup>01</sup> 寄望能透過正式的外交途徑談判，藉以改善商業貿易並建立穩定、平等的外交關係；然而，清廷卻將英國的訪華視為安排世界秩序的過程的一部份。<sup>02</sup> 英國兩次嘗試以和平外交途徑的失敗，在當時就產生了一種見解，<sup>03</sup> 這注定了日後只能透過武力對決來作為解決彼此矛盾的最後方式，中英鴉片戰爭的發生證明了東西方所代表的兩種國際秩序終究無法避免衝突。爾後，清廷涉外機制的不斷調整，而總理衙門與直隸總督兼北洋大臣，更相繼於外交領域擔任最重要的角色。

### 一、從兩廣總督欽差大臣到五口通商大臣

鴉片戰爭的失敗對於中國人來說深具意義，歷史學家蔣廷黻曾提到過：「中西關係是特別的。在鴉片戰爭以前，我們不肯給外國平等待遇；在以後，他們不肯給我們平等待遇」，<sup>04</sup>

---

01 關於馬嘎爾尼使團訪華的經過，可參考佩雷菲特著，王國卿、毛鳳支、谷圻、夏春麗、鈕靜籟、薛建成譯，《停滯的帝國：兩個世界的撞擊》，（北京：三聯書店，1998）與何偉亞著，《懷柔遠人：馬嘎爾尼使華的中英禮儀衝突》，（北京：社會科學文獻出版社，2002）二書。

02 何偉亞著，《懷柔遠人：馬嘎爾尼使華的中英禮儀衝突》，頁229。

03 英國認為只有三種路可走：「第一條路是以武力強迫中國根據合理條件管理貿易；第二條路是絕對服從中國所可能制定的一切規章；第三條路就是根本放棄貿易。」第二、第三條路對英國的商業利益來說，是絕不可能認可與實行的，剩下的第一條路就成了解決問題的唯一選擇。請參閱馬士著，張匯文等合譯，《中華帝國對外關係史》第一卷，（上海：上海書店出版社，2000），頁64。

04 蔣廷黻，《中國近代史》，（湖南：湖南人民出版社，1987），頁17。

這番話既簡短又傳神地描繪出近代中國外交的艱辛所在。道光二十二年（1842年）的中英《南京條約》簽訂，中國天朝開始出現「崩潰」，<sup>05</sup>「朝貢制度」開始瓦解，<sup>06</sup>傳統天下秩序逐漸被西方外交體系所吸納。在此之前，中國並無專門對外交涉的

- 
- 05 關於中英鴉片戰爭導致中國天朝體系「崩潰」的過程，可參閱茅海建，《天朝的崩潰》，（北京：三聯書局，1997）一書。
- 06 美國學者費正清（John King Fairbank）曾對中國王朝特有的「朝貢制度」作過相關的闡述，同時更認為「朝貢制度」確定了從中國文明出現曙光之時直到公元十九世紀與西方對抗之際，中國在對外關係上的基本態度與實踐；美國學者何偉亞（James L. Hevia）：「朝貢體系，也許不恰當地把『外交』和『貿易』結合在一起，卻從來不曾公開承認它具有這兩項近乎固有的職能中的任何一項，這是因為，在中國文化術語中，並沒有真正的外交（建立在兩國主權平等基礎之上的），商業也遠遠不如農業那樣被看重。」請參閱費正清，〈論中外關係——從朝貢體制到條約制度〉，本文收錄於中國科學院近代史研究所資料編譯組編譯，《外國資產階級是怎樣看待中國歷史的（資本主義國家反動學者研究中國近代歷史的論著選譯）》第一卷，（北京：商務印書館，1961），頁204；何偉亞，〈從朝貢體制到殖民研究〉，《讀書》，1998年第8期，頁60；何偉亞（James L. Hevia）著，鄧常春譯，〈懷柔遠人：馬嘎爾尼使華的中英禮儀衝突〉，頁11。另外，關於「朝貢制度」史學界對此多有討論，相關研究專書或論文所在多有，例如：李雲泉，《朝貢制度史論——中國古代對外關係體制研究》，（北京：新華出版社，2004）；濱下武志，朱蔭貴、歐陽菲譯，《近代中國的國際契機：朝貢貿易體系與近代亞洲經濟圈》，（北京：中國社會科學出版社，1999），頁29-54；張啟雄，〈「中華世界帝國」與近代中日紛爭——中華世界秩序原理之一〉，收錄於蔣永敬、譚汝謙、張玉法、吳天威編，《近百年中日關係論文集》，（臺北：中華民國史料研究中心，1992），頁13-43；陶文釗選編，林海、符致興等譯，《費正清集》，（天津：天津人民出版社，1992），頁3-49；梁伯華，《近代中國外交的巨變》，（臺北：臺灣商務印書館，1991）；此外，相關領域亦有學者由「天朝禮治體系」這一角度來切入觀察，請參閱黃枝連，《亞洲的華夏秩序——中國與亞洲國家關係型態論》（上、中、下卷），（北京：中國人民大學出版社，1992）。

常設機構或官員，在遭遇緊急事件或特殊狀況時，通常由皇帝臨時任命「欽差大臣」。<sup>07</sup> 在道光十八年到二十三年（1838年至1843年）這段期間，受命辦理中外交涉事務的欽差大臣，更替的次數十分頻繁，同時呈現了一個新特點：「欽差大臣雖然在大多數的場合下為外省總督的兼差，但在某些特殊場合下，則開始成為兩廣總督的兼差」，<sup>08</sup> 這為日後欽差大臣成為兩廣總督的例兼提供了先例。

道光二十三年（1843年）又發生了美國公使顧盛（Caleb Cushing）欲直接進京商議通商事件與覲見事宜。<sup>09</sup> 事件後，欽

- 
- 07 欽差大臣，原是明朝創制，凡由皇帝親自派遣，出外辦理重大事件的官員稱為欽差。清代沿襲，其由特命並頒授關防的，稱欽差大臣，又常尊稱之為星使、節帥或節相。欽差大臣非固定職，而具有臨時差遣的性質，一旦完成皇帝授權之事，即交卸欽差關防，仍回本任。道光十八年（1838年），清廷授林則徐為欽差大臣，南下實行禁煙政策，這是欽差大臣理由海道來華各國事務之始。請參閱張富強，《西勢東漸與東方世界的回應：近代中日史事和人物散論》，（廣州：廣東人民出版社，1997），頁138；中華文化復興運動推行委員會主編，《中國近代現代史論集》第七編，（臺北：臺灣商務印書館，1985），頁131-132、158。
- 08 例如，林則徐抵粵之初，是以湖廣總督兼領欽差大臣，一月後，領旨改以兩江總督兼領欽差大臣。道光二十年（1840年），原兩廣總督鄧廷楨調任兩江總督，林則徐遂以兩廣總督兼領欽差大臣。其後繼者琦善原以直隸總督兼領欽差大臣，離京赴粵時，又奉旨署理兩廣總督。請參閱張富強，《西勢東漸與東方世界的回應：近代中日史事和人物散論》，頁139。
- 09 顧盛因未見欽差大臣而欲直接進京呈遞國書，清廷得知消息後大為緊張，認為與舊制有違，遂立即將耆英由兩江總督調任為兩廣總督，並頒給欽差大臣關防。

差大臣成為兩廣總督的慣例長達十五年，負擔起所有通商與中外事務之責，從耆英開始，歷經徐廣縉、葉名琛、黃宗漢等歷任兩廣總督均是如此。因此，在當時一些外國人的眼裡，兩廣總督兼欽差大臣就成了清政府的「外務大臣」，而兩廣總督衙門則成為「外交公署」；對於各國使節而言，儘管對於清廷竭力維持以廣州為中心的地方外交形式不甚滿意，但還是採取一種容忍的態度。<sup>10</sup> 從操作層面看來，清廷可以避免西方使節直接與朝廷打交道；西方列強亦可免除與禮部或理藩院交往而引起的不快，<sup>11</sup> 對雙方來說，確實不失為折衷的解決方法。

各國勢力隨著時間由沿海地區向內地擴散，卻也伴隨著新的中外衝突。<sup>12</sup> 中國地方官員面對中外條約所採取的消極態度，

---

10 「英人稱廣州欽差大臣為『Canton Vicey and High Commissioner for Foreign Affairs』，即具有『兩廣總督兼外務大臣』之意，比『通商大臣』具有更廣泛的涵義」；「這種遠離京城的地方外交形式雖不理想，但畢竟為他們維護在華商業利益提供了交涉的場所與對象，更何況當時的欽差大臣耆英為他們所熟悉，其任內較能妥善解決除廣州入城問題以外的多數交涉事務」。請參閱張富強，《西勢東漸與東方世界的回應：近代中日史事和人物叢論》，頁141-142、148-149。

11 茅海建，《天朝的崩潰》，頁522。

12 後期的五口通商大臣如徐廣縉、葉名琛等人戮力於「用民阻夷」的迴避政策，事實上更縱容了民眾的排外情緒，尤以「廣州入城問題」最為嚴重。「廣州入城問題」肇因於1842年8月的中英南京條約之規定，英方要求入城以全面履行條約；廣東官方以「民情未協」為由予以拒絕，廣州民眾仇外情緒強烈，雙方相互僵持長達十五年，後來遂成為爆發第二次鴉片戰爭的理由之一，而以1857年12月英法聯軍攻佔廣州為結局。可參閱茅海建，《近代的尺度：兩次鴉片戰爭軍事與外交》，（上海：上海三聯書店，1998），頁99-128。

以及民間高漲的敵視排外情緒，均導致了實際履行條約的困難，損及各國在華利益；同時，由於與官方正式往來的溝通管道窒礙難行，再加上條款規定的修約期限已將屆，各國不斷地要求正式與清廷進行交涉，卻遭到清廷一再以保守手段挫敗，這包括了修約的各項要求，各國始終無法得到正面回應，這也挑戰了原先建構好的廣州欽差大臣處理中外事務的體制，突顯出其職權的侷限性。<sup>13</sup>

其實，早在咸豐四年（1854年），英法美三國政府皆訓令他們在華的全權代表，開始進行修約的準備。<sup>14</sup>其中公使駐京一項，直接威脅到中國傳統的朝聘制度，故屢遭清廷斷然拒絕，遂使西方使節認為，不使用武力，就不可能迫使清廷就範。<sup>15</sup>咸豐六年（1856年），正當各國與清廷重開修約談判時，廣西西林縣在發生法國神父慘遭殺害斬首的事件，同年間又發生英國「亞羅號事件」，<sup>16</sup>英法兩國國情遂由原本猶豫不決的

13 咸豐八年十月（1858年11月）以後，清廷把欽差大臣由廣州移設上海，並在十二月改派兩江總督何桂清為欽差大臣，自此以後，辦理通商及交涉事件的欽差大臣就不再為粵督兼領。請參閱中華文化復興運動推行委員會主編，《中國近代現代史論集》第七編，頁133。

14 修約的主要內容包括：中國開放全境通商、北京設立使館和鴉片貿易合法化。請參閱高第，〈論第二次鴉片戰爭的原因〉，本文收錄於中國科學院近代史研究所資料編譯組編譯，《外國資產階級是怎樣看待中國歷史的（資本主義國家反動學者研究中國近代歷史的論著選譯）》第一卷，頁520。

15 王立誠，《中國近代外交制度史》，（甘肅：甘肅人民出版社，1991），頁50。

16 「亞羅號事件」，清咸豐六年（1856年），廣東水師檢查了一艘名叫「亞

態度漸轉趨強硬，共組聯軍向清廷施加壓力，英法聯軍（或稱為第二次鴉片戰爭）爆發後，<sup>17</sup> 清廷與各國關係徹底轉變。<sup>18</sup>

咸豐八年（1858年），清廷求和於英法簽訂《天津條約》，<sup>19</sup> 翌年，英法換約不成遂攻破北京，咸豐皇帝逃入熱河，由恭親王奕訢出面主持「撫局」，<sup>20</sup> 簽訂《北京條約》，<sup>21</sup> 該約確認了

羅」號的中國走私船，並逮捕了船上的水手，這條船的船主是中國人，領有香港的船籍執照但卻已過期，雙方的爭執關鍵點還在於中國水師曾扯下英國國旗，由此引發雙方衝突。

- 17 早在咸豐元年（1851年），英國首相兼外相巴麥尊（H. J. Palmerston）便曾因現實的需要，而考慮了在中國再次運用英國軍事力量以維護權益的必要性，但卻因在英國下議院遭到否決而作罷，這使得雙方的衝突一直推遲到了七年後才發生。請參閱衛三畏，〈論第二次鴉片戰爭的原因〉，本文收錄於中國科學院近代史研究所資料編譯組編譯，《外國資產階級是怎樣看待中國歷史的（資本主義國家反動學者研究中國近代歷史的論著選譯）》第一卷，頁490-491。
- 18 鴉片戰爭後，清朝官方文件仍稱西洋人為「夷人」，處理外交為「夷務」，直至第二次鴉片戰爭中在西方列強的強烈抗議下，才不得不規定今後「夷人」均稱「洋人」，「夷務」均稱「洋務」。這不僅是個名稱上的變化，也意味著對外意識的大轉變，中外關係不再是天朝對夷狄，而是中國對列強的關係了。請參閱王曉秋，《近代中國與世界——互動與比較》，（北京：社會科學文獻出版社，2000），頁129。
- 19 其主要內容包括：中國賠款、使館駐京、許可外國人在中國內地自由旅行，新開三處通商口岸等項目。請參閱王鐵崖，《中外舊約章彙編》第一冊，（北京：三聯書店，1957），頁96-112。
- 20 「撫局」一詞眾說紛紜，有些學者（王鍾翰）相信在總署設立前確有所謂「撫局」或「撫夷局」的具體機構，為總署之前身；但學者錢實甫、吳福環等人則認為，「撫局」並非單指某一機構，而是指「撫夷大局」本身事務而言，亦即與列強議和之事。證諸現存相關史料來看，筆者亦認為此種說法應該較為可信。請參閱錢實甫，《清代的外交機關》，（北京：三聯書店，1959），頁149；吳福環，《清季總理衙門研究》，（臺北：文津出版社，1995），頁6-15。
- 21 王鐵崖，《中外舊約章彙編》第一冊，頁144-148。

《天津條約》的效力，增加賠款及割讓九龍半島予英國等項目，藉由該約各國終於達成了駐使北京的目的。《天津條約》、《北京條約》事實上是《南京條約》的擴大，<sup>22</sup>對於整個中國外交史的最大意義，核心問題就在於各國要求駐使北京。<sup>23</sup>依據條約規定，清廷接受外國使節駐京，優禮外人；而列強之所以堅持公使駐京的要求，除為國際外交慣例的考量外，還在於「英國政府相信中國政府和外國代表間的直接交往，必有助於消除誤會和緩和普遍的排外偏見」。<sup>24</sup>接連戰爭的失敗，迫使自視甚高的清廷統治者與部份朝野有識之士開始正視困境，思索該如何面對這數千年來未有之變局。

## 二、總理衙門的成立

以恭親王奕訢為代表的部份官員，面對列強要求中央設立辦理涉外機構的沉重壓力，逐漸思考並意識到與外國建立正式交涉管道的必要性。奕訢於在咸豐十年十二月三日（1861年1

22 小竹丈夫，〈論第二次鴉片戰爭〉，本文收錄於中國科學院近代史研究所資料編譯組編譯，《外國資產階級是怎樣看待中國歷史的（資本主義國家反動學者研究中國近代歷史的論著選譯）》第一卷，頁539。

23 早在咸豐七年（1857年）間，英國外交大臣克拉蘭敦（Clarendon）就曾表示：「在任何與中國訂的新約中，第一件事就是要提供公使駐京的權利，因為倘若沒有這種與中國最高當局接觸的現成保證，其他一切讓與多少都是不穩定的。」請參閱 Immanuel C. Y. Hsu, *China's Entrance into the Family of Nations*, Cambridge, 1960, p.26.

24 馬士、宓亨利著，姚曾廩等譯，《遠東國際關係史》，（上海：上海書店出版社，1998），頁201。



月 13 日），會同大學士桂良、戶部左侍郎文祥等人聯銜具奏《統籌全局善後章程》，其中第一條奏請咸豐皇帝設立「總理各國事務衙門」，<sup>25</sup>總理衙門遂於咸豐十一年二月十一日（1861 年 3 月 21 日）成立。清廷設置總理衙門之用意，可以歸納為以下幾項原因：第一，迫於太平天國等內部社會動亂的壓力。<sup>26</sup>第二，出於權宜一時的羈縻政策。<sup>27</sup>第三，各國長久以來的施

25 「總理各國事務衙門」一般簡稱為「總理衙門」、「總署」或「譯署」。咸豐皇帝原先同意成立「總理各國事務通商衙門」，比奕訢原先奏請設立的名稱多了「通商」二字，後因奕訢為免各國生疑藉口，故奏請節去「通商」二字，旋奉旨依議。

26 奕訢的奏摺中曾提到：「惟捻熾於北，而髮熾於南，餉竭兵疲，夷人趁我虛弱，而為其所制。……臣等就今日之事論之，髮捻交乘，心腹之害也；俄國壤地相接，有蠶食上國之志，肘掖之憂也；英國志在通商，暴虐無人理，不為限制，則無以自立，肢體之患也。故滅髮、捻為先，治俄次之，治英又次之。」可見總署之首要成立因素係因清廷當時陷於內憂外患的雙重壓力打擊下，不得不謀求先解決國內太平天國等反叛勢力的直接威脅，而尋求與各國和解及援助的途徑。例如，北京條約簽訂後，法國代表葛羅（Baron Gros）就曾向恭親王奕訢表示「願意為中國攻剿髮逆」，並宣稱「所有該國停泊各口之船只兵丁，悉聽調遣」，此外，俄國公使也有過類似的表示。請參閱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）》上卷第一分冊，頁 233；吳國儀，〈略論清政府外交機構的演變〉，《外交學院學報》，1994 年第 2 期，頁 59。

27 恭親王奕訢曾於《統籌全局善後章程》中提到：「竊謂大沽未敗以前，其時可剿而亦可撫，大沽既敗而後，其時能撫而不能剿，至夷兵入城，戰守一無足恃，則剿亦害，撫亦害，就兩者輕重論之，不得不權宜辦理已救目前之急。……若就目前之計，按照條約，不使稍有侵越，外敦睦信，而隱示羈縻，數年間即係偶有所求，尚不能遽為大害。」當時許多清廷官員認為外國公使所以堅持來京之目的的認識，還停留在「總謂外省大吏不肯將實情代奏」之層次，充分顯示出清廷雖歷經戰敗卻仍未徹底脫離天朝之老大心態，依然視外國出兵之原因純粹是因為地方官辦理

壓。<sup>28</sup> 第四，迫於自身情勢的需要。<sup>29</sup> 第五，從種族防制的角度出發。<sup>30</sup>

奕訢領導下的總理衙門推行「自強運動」（或稱洋務運動），所轄職能與範圍不斷地擴大，涉外事務日益增加，不僅以外交和通商為基本職掌，更擴及稅務、鐵路、郵電、海防等領域。簡言之，所有與外國有關事務，悉由其負責掌理，是以總理衙門不僅是對外交涉唯一之中央組織，亦為將西方文明引

夷務不力，故不得已而「上京告御狀」，只要略施小惠便足可令其感恩戴德，高呼皇恩浩蕩的錯誤認識。請參閱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）》上卷第一分冊，頁 232-233；中國史學會主編，《第二次鴉片戰爭》第五冊，（上海：上海人民出版社，1978），頁 269。

- 28 自從近代中西雙方展開接觸後，清廷的禮部、理藩院、軍機處以及廣東欽差大臣等辦理對外事務的機構或官職，均先後擔任過不同時期的主要涉外角色，但總因觀念與職能位階等多重因素的限制而未能有效地運作，招致各國不滿，而意圖改變此情勢。例如，俄國首先利用咸豐八年（1858）的《中俄天津條約》，徹底打破了清廷傳統的禮部、理藩院辦理外交的舊格局，逕行與軍機大臣或特派之大學士俱平等往來，其後，各國也相繼提出類似的要求。所以，此時成立一個專職涉外機構，對清廷來說是勢在必行的。請參閱王開璽，《隔膜衝突與趨同：清代外交禮儀之爭透析》，（北京：北京師範大學出版社，1999），頁 358-359。
- 29 首先，就清廷當時所面臨的國際處境來說，設立一個專職機構來處理紛雜的外交事務是有其必要性的，缺乏對外交涉的機構與政策的後果往往造成中央與地方的互不相知，造成處置失宜；另一方面，隨著第二次鴉片戰爭的失敗，清廷為求生存遂展開洋務運動，期能自強，但在舊有政治架構下的部門均無法有效地承擔此責任，故急需創設一個新機構來負責整合各項洋務的推展，總理衙門由此應運而生。
- 30 漢人地方督撫之權力漸重，尤其於外交方面的活躍，更令朝廷心生疑慮，故正好藉此一併收回管理。請參閱錢實甫，《清代的外交機關》，頁 141。

進中國之主要管道。<sup>31</sup> 綜觀總理衙門的外交職能，雖已和西方的外交部相當接近，但這並不等於說它已經全盤接受了西方的外交制度；恰恰相反的，它發揮這些外交功能所依託的組織構成，完全是從中國傳統機構的設置結構中發展而來的。<sup>32</sup>

就總理衙門體制來說，其組織建制仿自軍機處，但仍有相異之處，<sup>33</sup> 可說是軍機處與六部的混合體。不過，總理衙門雖從未具有正式的行政體制地位，卻成為實際上的內閣，而且超越了內閣權利，正因總理衙門業務涵蓋範圍廣泛，摩爾斯（疑為馬士，Hosea Ballou Morse）曾形容「它已即時地發展成為（清）帝國政府的內閣」；總理衙門的成立，在種族層面上，更具有排漢重滿的意義，上至管理大臣、通商大臣，下至司員、工役，滿人均佔有最大的優勢，權利集中於滿族親貴，這樣的安排符合清廷的政略原則，尤其在鎮壓太平天國而漸有大權旁落的當下更感需要。但由於總理衙門的事權過份集中，某些地

31 S. M. Meng, *The Tsungli Yamen : its Organization and Functions*, Cambridge, Mass. : East Asian Research Center, Harvard University; distributed by Harvard University Press, 1970, pp.62-63.

32 王立誠，《中國近代外交制度史》，頁 61-62。

33 總理衙門與軍機處兩者之相異處，可歸納為五點：一、雖仿軍機處之例，內部不設科道，但章京部門，卻採分股辦事。二、除分股辦事外，另外特設司務廳、清檔房、電報處等幕僚機關，掌收發文牘、校修清檔及電訊之翻譯轉呈。三、另有附屬機關，如海關總稅務司、京師同文館等。四、有南北洋通商大臣作為其地方延伸機構。五、其組織成員大臣員額，較軍機大臣為多，常超出在 4 到 6 人之多。請參閱劉光華，《晚清總理衙門組織及地位之研究》，臺北：國立政治大學公共行政研究所碩士論文，1973 年，頁 71。

方並已突破慣例，形成了皇帝與百僚之間的局部層級；這卻又是絕對君主個人集權制度的傳統原則所不能容忍的，結果便仍然只能一般化，即按照軍機處的老例來處理。<sup>34</sup> 這種結構性的缺陷，成了總理衙門始終無法邁向近代外交的最大障礙。

外交是國內政治的延伸，辦理外交尤其難以掙脫背後政治派系運作與角力。晚清的派系鬥爭其來有自，而政治派系運作之再起與變異，幾乎與慈禧太后擴權之歷程相重疊，<sup>35</sup> 亦都直接或間接的影響了晚清內政外交的走向。<sup>36</sup> 以總理衙門的領導人事而論，恭親王奕訢為往後二十餘年清廷對外交涉與自強運

34 錢寶甫，《清代的外交機關》，頁172-173、164。

35 林文仁，《派系分合與晚清政治（1885-1898）——以「帝后黨爭」為中心的探討》，臺北：國立政治大學歷史學系研究所部博士論文，2002年，頁361。

36 不同的外交發展階段有不同的主要領導人物，其代表意義在於左右了政局與外交路線的走向。關於此點，梁啟超曾以軍機大臣兼總署大臣握有實權者作為標準，將總理衙門區分為五期；而劉熊祥則認為依照總署親王及總署兼領軍機大臣之權力轉移，亦可分總署為五個時期。梁啟超以軍機大臣兼總署大臣握有實權者將區分為五期：第一期，文祥、沈桂芬時代（同治初年）；第二期，李鴻藻、翁同龢時代（同治末年及光緒初年）；第三期，孫毓汶、徐用儀時代；第四期，李鴻藻、翁同龢時代（光緒二十一年至二十四年）；第五期，剛毅、榮祿時代（光緒二十四年至二十七年）。而劉熊祥則以總署親王及總署兼領軍機大臣之權力轉移，亦分為五個時期：第一，恭親王前期（自咸豐十一年至光緒十年）；第二，慶郡王前期（光緒十年至光緒二十年）；第三，恭親王後期（光緒二十年至光緒二十四年）；第四，慶親王後期（光緒二十四年至光緒二十六年）；第五，端郡王時期（光緒二十六年五月至光緒二十六年八月）。請參閱劉熊祥，〈總理各國事務衙門及其海防建設〉，收錄於包遵彭、李定一、吳相湘編，《中國近代史論叢——維新與保守》第一輯第七冊，（臺北：正中書局，1970），頁41-48。

動的核心人物與重要推手。自咸豐十一年（1861年）的「辛酉政變」後，<sup>37</sup> 外廷權歸奕訢，<sup>38</sup> 權傾朝野的奕訢身邊聚集一批較為開明的洋務派人物，在中央如文祥、沈桂芬等人，在地方上如曾國藩、李鴻章、左宗棠等人，這些開明的滿族親貴與漢族官紳為主的地方督撫彼此相互結合，在中央與地方形成一種權力的共生關係，開始致力推展救亡圖存的「自強運動」。<sup>39</sup> 自強運動的推行與革新，對於晚清政局的穩定極具有重要的意義，亦揭開了近代中國改革運動的序幕，期間諸如太平天國的鎮壓、行政體系的重建、地方經濟的恢復、軍事力量的革新等，自強運動的領導人物均佔有重要的關鍵地位，自強運動推行的結果，使得清廷的地位與國勢出現止跌回升的現象，出現了所謂「同治中興」的局面。「當時的中外官員都相信，中國內政問題乃是當務之急，一旦這些問題得到了解決，建立外交關係就不會有太大的障礙。」<sup>40</sup>

---

37 咸豐殞天後，長期伏隱於朝的「恭肅黨爭」趨於白熱化，朝臣們劃分為兩大陣營對立而浮現於檯面，爾後，奕訢與兩后定計殺端華、載垣、肅順等顧命大臣，是為「辛酉政變」。關於其詳細始末，可參閱吳相湘，《晚清宮廷實記》，頁1-72。

38 李秉新、徐俊元、石玉新校勘，《清朝野史大觀》，（河北：河北人民出版社，1997），頁365。

39 自強運動可略分為三個環節：軍事、工商與外交，而三者皆與洋務有關，故又稱為「洋務運動」。請參閱汪榮祖，《晚清變法思想論叢》，（臺北：聯經出版事業公司，1983），頁71。

40 芮瑪麗，《同治中興——中國保守主義的最後抵抗（1862-1874）》，（北京：中國社會科學出版社，2002），頁311。

洋務派人物在外交的主要方針，是希望改變過去仇視洋人的態度，謹守和約，避免與外國開戰，以爭取時間來實行自強。<sup>41</sup> 清廷外交近代化的推展，從涉外觀念的調整、創立總署體制、設置同文館、到南北通商大臣、出使大臣、駐外使館等逐第出現與建立，處處可見奕訢與李鴻章等人的著力。透過朝野推展自強運動的努力，自強運動不僅於軍事、工商產業取得的成效，更於晚清外交上獲致一定的基礎。故而美國學者芮瑪麗（Mary C. Wright）曾有相當高的評價：「在『中興』期間，中國國際地位不僅比 1840 年以來，而且比以後大約一百年中的任何時候都更為有力。」<sup>42</sup>

同治十三年（1874 年），光緒帝登基後，慈禧太后復出垂簾聽政，奕訢雖備位樞廷兼主總理衙門，然於朝政實不敢別持異同，<sup>43</sup> 當時總理衙門大臣多至十一人，遇事無人敢主持，

41 蘇同炳，《中國近代史上的關鍵人物》上冊，（天津：百花文藝出版社，2003），頁 316。

42 芮瑪麗，《同治中興——中國保守主義的最後抵抗（1862-1874）》，頁 310。

43 晚清的清議出於清流，清流多出於高級智識份子的翰（林院）、詹（車府）、科（六科給事中）、道（各道監察御史），其中以張之洞、張佩綸、宗室寶廷、黃體芳、鄧承脩等人最為著名，彈擊人物，品評時政，幾無虛日。尤其，清流人士對於奕訢等人的諸項「洋務」作為時有不滿，並謔稱其為「鬼子六」（因奕訢為咸豐皇帝的六弟）。慈禧太后在欲獨攬大權的政治慾望驅動下，利用官僚體系與滿族親貴間（恭醇之爭）的矛盾、以及守舊派、清流人士對其之不斷地攻擊與風聞言事，連番抑挫奕訢之銳氣，並於政務上予以牽制，奕訢也因此日益低調行事。請參閱高陽，《翁同龢傳》，（臺北：風雲時代出版社，1993），頁 123；蘇同炳，《中

相互推諉或擱置，諸多流弊迭遭外國公使的譏議。<sup>44</sup>光緒十年（1884年），由中法戰爭而衍生出「甲申易樞」，<sup>45</sup>慈禧太后再一舉革除了奕訢在軍機處與總理衙門的職務（奕訢當政達二十三年之久），更趁勢將軍機處與總理衙門做了削弱職權的分隔處理，改以醇親王奕譞主持軍機處，但不兼任總理衙門大臣；由慶郡王奕劻主持總理衙門，但不兼任軍機大臣，奕劻自此機緣插手外交，然終其一生於外交上無甚特殊作為。<sup>46</sup>

奕譞主持中樞的時期，舊有軍機全班遭黜，總理衙門地位不復以往，這是晚清政局的重大轉折，也是總理衙門歷史地位由上升到下降的分水嶺，此後整個清廷的內政外交，就日益走了下坡路。<sup>47</sup>這又可分成兩層面看待：在內政方面，張謇曾深有感慨：「自恭王去，醇王執政，孫毓汶擅權，賄賂公行，風氣日壞，朝政益不可問。自此而有甲午朝局之變，由甲午而有戊戌政局之變，由戊戌而有庚子拳匪之變，由庚子而有辛亥革

國近代史上的關鍵人物》上冊，頁257；李樵，《中國歷代外交家列傳》，（北京：世界知識出版社，1996），頁167。

- 44 吳相湘，《晚清宮庭實紀》，頁113-114。
- 45 關於「甲申易樞」之詳細經過，可參見林文仁，《南北之爭與晚清政局（1861-1884）——以軍機處漢大臣為核心的探討》，臺北：國立政治大學歷史學系研究所部碩士論文，1997年，頁138-158；孔祥吉，《晚清史探微》，（成都：巴蜀書社，2001），頁316-335。
- 46 當時朝中曾有人說奕劻「至多不過是一內務府總管之材，絕不是掌管外交之料。」請參閱何剛德，《春明夢錄》，（太原：山西古籍出版社，1997），頁33。
- 47 劉體智，《異辭錄》，（北京：中華書局，1997），頁178-179；吳福環，《清季總理衙門研究》，頁190-191。

命之變，因果相乘，昭然明白」；<sup>48</sup> 在外交方面，芮瑪麗曾形容：「60年代成功的外交政策消失了，出現了這樣的年代：訂立一系列比以往任何時候都更加羞辱的條約，喪失領土，而且國家主權也名存實亡」。<sup>49</sup>

總理衙門的存在，對於清廷來說，促進了在軍事、經濟、外交等方面的近代化，儘管成效有限，<sup>50</sup> 但是無可否認的，當時中國畢竟向前跨出了一大步。總理衙門相較於傳統的禮部、理藩部等涉外機構，可說是具有與時進步的意義；但若比之於世界各國的專業化外交機構，卻又顯得蹣跚、臃腫不已。在總理衙門運行接近尾聲時，《中外日報》於光緒二十五年（1899年）曾發表《論總署辦理外政之失》，一針見血地批判總署辦理外交的失敗，「試問數十年以來，辦理洋務有一事得手，可以宣示天下者乎？無有也。抑且日形棘手」、「堂官多則牽制之弊益多，勢必互相推諉，互相嫉妒。」<sup>51</sup>

48 孔祥吉，《晚清史探微》，頁334。

49 芮瑪麗，《同治中興——中國保守主義的最後抵抗（1862-1874）》，頁376。

50 綜合史學界研究，總理衙門的出現實具有數項的重要意義：第一，總理衙門的設立代表清王朝傳統的對外態度發生了重大轉折變化。第二，總理衙門於成立時期內設立同文館，培養外語及部份外交人才、派遣留學生、設立駐外使館，更制定奏准《出使章程》，積極與世界各國互動，這些舉措及政策亦為日後中國的內政建設與外交奠下了基礎。第三，總理衙門的各部門為中國的各项近代化奠定基礎而作出貢獻，總理衙門在外國的技術與資金的協助下，陸續創辦了中國近代的新式海、陸軍；在興辦軍事工業的同時亦積極引進國外新式的機器與近代科學技術，設局製器，推動了中國近代基礎工業與國民經濟的發展。

51 《中外日報》，1899年4月16日。尋無原資料，轉引自梁碧瑩，《艱難

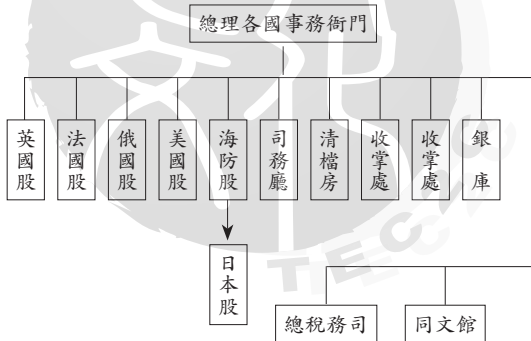


無可諱言地，總理衙門身處內外動盪不安的時代，然若單就外交職能的運作而言，大致可歸類有四大缺陷：第一，總署人員眾多、<sup>52</sup> 素質低落，<sup>53</sup> 合議制的缺點在於容易遇事相互爭功諉過，規避責任，造成行政效率不彰。第二，總署的職務過多濫雜，凡洋務皆屬管轄，且總署大臣任上的其他兼差亦多，經常不定期的被任命以官方典籍監修、總纂、修建皇陵總監工、京師及各省鄉會試主副考官、閱卷大臣、查辦彈劾官員的案件、會辦軍務、率軍平亂及劃分邊界等差使；總理大臣的兼職過多、差使太繁、公務極重，這種狀況使他們不太可能集中全力以處理外交事務，甚至有時連主要精力也不在外交及洋務上。<sup>54</sup> 第三，總署內派系鬭牆嚴重，眾大臣中更可區分為「洋務派」與「清流派」兩派，「清流派」中更不乏其中抱持書生意氣，昧於事理更罔知艱難，進而與年邁頑固的保守勢力，結

的外交：晚清中國駐美公使研究》，（天津：天津古籍出版社，2004），頁 51。該註解處原標示為天津社會科學院歷史研究所，《1901 年美國對華外交檔案》，（濟南：齊魯書社，1984），頁 146；但經筆者考察後，發現非為該書所出，應為作者於該書註解時誤置。

- 52 在總理衙門成立的期間，大臣的人數由最初的三人陸續增添至十四人不等，一般也都維持在十人左右，且各大臣均為兼職，處理署內具體事務的方式採取合議制，多數大臣均不諳交涉。請參閱李秉新等校勘，《清朝野史大觀》，頁 361。
- 53 總署內實際議事實況常常是「每使臣一發議論，則各人以目相視，大臣視親王，新入署之大臣又視舊在署之大臣，若恭親王一發言，則各人轟然響應亦莫非是言。」請參閱吳相湘，《晚清宮廷實紀》，頁 114；李秉新等校勘，《清朝野史大觀》，頁 393。
- 54 吳福環，〈社會變遷中清政府的一個官員群體——總理衙門中的大臣們〉，《河北學刊》，1995 年 5 月，頁 80。

合清流以營造輿論大肆抨擊，造成中外交涉的障礙，代表人物如大學士李鴻藻、倭仁與張佩綸等人；「洋務派」與「清流派」彼此間的較勁也使得總署大臣往往不得不捲入朝局政爭的漩渦之中，<sup>55</sup> 這對於內外局勢發展與近代化推展起了一定的抵銷作用。第四，總署缺乏政府部門的正式地位，總署於朝中的影響力強弱，端視何人為總署王大臣而定。例如光緒十年（1884年）的「甲申易樞」，奕訢遭罷黜軍機大臣與總署王大臣的職務，這不僅是晚清政壇的重大轉折，更是外交政策的巨變，「政隨人息」，可說是晚清外交的最大弱點。



圖（一）總理各國事務衙門組織架構圖

資料來源：整理自李鴻年、朱先華、劉子揚、秦國經、陳鏞儀等編著，《清代中央國家機關概述》，（黑龍江：黑龍江人民出版社，1983），頁255。

55 例如，大學士倭仁以正學為任，時為清議代表領袖，阻止開設同文館，恭親王即奏命其為同文館大臣，倭仁遂藉墜馬請假，拒不上任。請參閱李秉新等校勘，《清朝野史大觀》，頁382、405-406。

### 三、南北洋大臣與外交雙元化

「南、北洋大臣」是一般的稱謂，這兩個職銜的正式名義在清代的官方文書上，也沒有統一的用法。<sup>56</sup> 清廷設立總理衙門的同時，為了使地方上的中外交涉事務能夠迅速的就地處理，遂決意變通原先「五口通商大臣」的舊例。<sup>57</sup> 恭親王奕訢的想法是希望藉由南、北洋大臣的分理其事，於京師收總匯之效，得以伸臂使指。因此，清廷遂在天津設立「三口通商大臣」的職位，簡稱「三口大臣」，因與南洋大臣於南北二地遙為對稱，故亦被稱為「北洋通商大臣」，簡稱為「北洋大臣」。

南洋大臣設置的時間早於北洋大臣達二十年，<sup>58</sup> 就重要性

---

56 錢寶甫，《清代的外交機關》，頁 173。

57 恭親王奕訢曾於《統籌全局善後章程》第二條中提到設置了南、北洋通商大臣的必要性：「南北口岸請分設大臣以期易顧也。查道光年間通商之初，只有廣州、福州、廈門、寧波、上海五口，設立欽差大臣一員。現在新訂條約，北則奉天之牛庄、直隸之天津、山東之登州，南則廣東之粵海、潮州、瓊州，福建之福州、廈門、臺灣、淡水，併長江之鎮江、九江、漢口，地方遼闊，南北相去七八千里，仍令其歸五口欽差大臣辦理，不獨呼應不靈，各國亦不願從。且天津一口距京甚近，各國在津通商，若無大員在津商辦，尤恐諸多窒礙。擬請於牛庄、天津、登州三口設立辦理通商大臣。」請參閱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）》上卷第一分冊，頁 234。

58 同治元年二月（1862年3月），五口通商大臣一度改為專職，十二月時仍改為江蘇巡撫兼任，並開始有了「南洋通商大臣」的名義。同治四年（1865年），江蘇巡撫李鴻章署理兩江總督，此職遂改為兩江總督的兼職，同治十二年（1873年）以後，兩江總督照例兼充辦理通商事務大臣，至此遂成定制，一般簡稱為「南洋大臣」。請參閱張德澤，《清代國家機關考略》，（北京：學苑出版社，2002），頁 274。

而言，本為南重於北，但至咸豐末年起，外交重心逐漸北移，接見各國使節，北洋大臣首當其衝；議定商約，多出於北洋大臣之手，南洋大臣於立約、議約的機會漸為偶然之舉，遠不及北洋大臣，總括外交之事權，遂漸為北洋所奪；迄光緒十一年（1885年）清廷設立海軍衙門，海防大權亦落於北洋大臣肩上，及天津教案發生，直隸總督李鴻章兼任北洋大臣，直隸省舊兵再加上淮軍，聲勢頓增。<sup>59</sup> 南洋大臣雖職掌管轄上海、長江各口及兼理閩、粵、浙三省，但實際上，廣東、福建、浙江、湖北各省的通商事務，各省督撫都直接向皇帝負責，不一定隨時照知南洋大臣，亦不能奉行他的指示，所以南洋大臣並不能統轄南方一切新舊通商口岸；同時，各國公使紛紛於總理衙門成立後直接北上接洽，南洋大臣幾淪為有名無實。北洋大臣除統辦直隸省交涉事務、三口通商事務，與南洋大臣的職掌相同以外，還有北洋洋務、北洋海防、招商、各路電線等四項，且後兩項不專屬北洋，實屬於全國性質，實權確在南洋大臣之上。<sup>60</sup>

自總理衙門奏准設立後，已將南、北洋大臣視為其統屬，嗣後一切編制，全是總署議奏請准，所以若就承屬系統而言，南北洋大臣應是總署轄下的職官，其受命對外主持重大交涉，議約、訂約或換約，原是與總署一體，並非朝廷另簡大臣；記

59 中華文化復興運動推行委員會主編，《中國近代現代史論集》第七編，頁149。

60 張德澤，《清代國家機關考略》，頁274、275。

載清代制度的《大清會典》與《清朝續文獻通考》，也都把南北洋大臣歸屬於總署之下，<sup>61</sup>但事實上，南北洋大臣與總署的關係是：疑難之事或剖斷不決之事，咨商總理衙門定議，電奏大事，由總理衙門代陳。總署對於南北洋大臣，可以說是備顧問與代傳達而已，並不能直接指揮。<sup>62</sup>

南北洋大臣各自成為兩江總督和直隸總督的兼職後，更增添了這兩個總督的權力，作為欽差大臣，他們和總理衙門幾乎平起平坐，誰也命令不了誰，<sup>63</sup>這也造成清廷外交權力重心逐漸產生「雙元化」的情形。<sup>64</sup>特別是在李鴻章擔任直隸總督兼北洋大臣的二十餘年間，失衡的雙元化情形更致使李鴻章在國際外交上聲勢大增，外人但知中國有李鴻章而不知有總署。

梁啟超曾對李鴻章與晚清外交的關係，有如此描述：「李鴻章之負重望於外國也以外交，李鴻章之負重謗於中國也以外交。要之李鴻章之生涯，半屬外交之生涯也。欲斷定其功

61 中華文化復興運動推行委員會主編，《中國近代現代史論集》第七編，頁137。

62 張德澤，《清代國家機關考略》，頁275-276。

63 王立誠，《中國近代外交制度史》，頁90。

64 「特別是李鴻章時代，中國外交的重心有北京與天津的並存，即總署與北洋大臣的雙元化。而清廷視這種雙元化的外交，為對己有利的策略。北京談判破裂，李鴻章在天津可以第三者的身分予以調停，使其事仍有緩衝轉圓的可能，各國意見有不方便正面向總署提出者，亦可透過李鴻章予以轉達。因之在外交上天津是北京的緩衝處所，……也確曾給予中國外交甚多方便之處。」請參閱李國祁，《張之洞的外交政策》，（臺北：中央研究院近代史研究所，1970），頁330。

罪，不可不以外交為最大公案。」<sup>65</sup> 梁啟超這話將李鴻章的功過評價說的透徹。李鴻章係甲午戰爭以前洋務與外交的代表人物，在奕訢主政時期兩人合作密切，但因奕訢於朝樞權勢的下降，總理衙門地位與影響力也隨之低落，清廷的外交重心遂偏移到衛戍京津、資源最豐的直隸總督兼北洋大臣李鴻章身上，這也造成清廷外交權力重心由中央轉移到地方督撫。直迄光緒二十一年（1895年）為止，李鴻章整整二十五年未有遷調，共歷時四分之一世紀，這與兩江總督屢屢易人的情形大不相同，<sup>66</sup> 北洋大臣一職在李鴻章擔任之前，非與直隸總督兼任，且無多大實權，李鴻章集二職於一身，有關洋務、軍事、外交等諸事無一不包，諸如中日通商訂約、祕魯華工保護、馬嘉里案交涉、朝鮮外交指導、中法戰爭議和、馬關條約簽訂等皆經其手，<sup>67</sup> 時人形容李鴻章「坐鎮北洋，遙執朝政，凡內政外交，樞府常

65 梁啟超，《李鴻章傳》，（天津：百花文藝出版社，2004），頁58。

66 自湘軍攻克金陵，三楚人物即視血戰得來之兩江為其「享福」之地盤，而清廷為了糾正「內輕外重」之弊，不惜遷調曾國藩於直隸。然自張汶祥刺殺繼任江督馬新貽案發生，清廷又不得不仍以曾選鎮兩江。緣馬新貽之死，實死於當時湘軍囂張之氣勢，所謂「艷事」，殊非真相。就晚清各家文集函件觀之，自曾國藩死後，光緒初年，清廷朝野對湘軍多主壓抑，而所用方式手段則為故意抬高淮軍地位并使湘淮水火，清廷得以利用此矛盾而駕馭之；在清廷裁抑湘軍政策下，不願湘軍人物久居其位，而積重難返；然湘軍人物久已視「兩江」為其私有地盤，清廷為勢所迫又不得不以湘人督兩江，時時更易其人，正是反映當時矛盾情形。請參見吳相湘，《晚清宮廷與人物》第二冊，（臺北：傳記文學出版社，1970），頁163-164、165。

67 雷祿慶編，《李鴻章年譜》，（臺北：臺灣商務印書館，1977），頁2-3。

倚為主，在漢臣中權勢為最鉅。」<sup>68</sup>

李鴻章的顯赫地位並非偶然，除了慈禧的特別關愛，在恭親王奕訢掌握樞垣與總理衙門期間，幾乎每年都會入京一次，與軍機兼總理衙門大臣們磋商外交問題；<sup>69</sup> 作為直隸總督兼欽差大臣，李鴻章有權責同各國代表討論處理地方事宜，而總理衙門不僅必然徵求李鴻章的意見，有時還委託他制定政策，且自同治十一年（1872年）開始，經常就重大問題謀取李鴻章的幫助，中國駐外公使的公文常常寄送至總理衙門，也送給李鴻章，軍機處準備的廷諭是先寄給李鴻章再轉給駐外使節，總理衙門事實上被擱置在一旁。<sup>70</sup> 此外，在李鴻章控制下的天津電報局及上海的輪船招商局所收發的電信抄件，在最短時間內就能傳到李鴻章的手中，使其得以迅速正確地掌握各項的訊息，並瞭如指掌；<sup>71</sup> 而清廷大部份的駐外使節多出於李鴻章薦舉、摯友或幕僚。<sup>72</sup> 另一方面，外國代表很少會放棄拜訪李鴻章的機會，因為他們知道，清廷在考慮、研究的階段，必然會向李

68 劉體智，《異辭錄》，頁84。

69 劉廣京、朱昌峻合編，《李鴻章評傳：中國近代化的起始》，（上海：上海古籍出版社，1995），頁61。

70 劉廣京、朱昌峻合編，《李鴻章評傳：中國近代化的起始》，頁62-63、209。

71 K.E. 福爾索姆著，劉悅斌、劉蘭芝譯，《朋友、客人、同事：晚清的幕府制度》，（北京：中國社會科學出版社，2002），頁176、179。

72 例如，郭嵩焘、曾紀澤、劉瑞芬、薛福成、鞏照瑗、羅豐祿等人。請參閱 K.E. 福爾索姆著，《朋友、客人、同事：晚清的幕府制度》，頁178-179。

鴻章徵詢意見，而且他們同清廷接觸最初的成功與否，端賴他們能夠從李鴻章的談話實質和思路中了解到中國的觀點。<sup>73</sup> 再加上自「甲申易樞」後，外國駐京公使因為厭惡總理衙門大臣的遇事推託、不負責任，常喜以李鴻章作交涉對象，因此不僅所有「洋務」、「海防」都由李鴻章主持辦理，即中外一切交涉事件也非李鴻章莫辦，<sup>74</sup> 李鴻章成為支撐朝廷的柱石重臣，更成了中國外交的「代名詞」。<sup>75</sup> 相對於李鴻章的炙手可熱，總理衙門因外交重心嚴重偏移，致使在外交權責與地位上迭受打擊，在實質外交活動上退居於二線。

光緒二十年（1894年），中日甲午戰爭爆發，李鴻章苦心經營多年的淮軍與北洋海軍均告覆滅，日本指定由李鴻章赴日本馬關議約，使得李鴻章飽受朝野責難與打擊，<sup>76</sup> 其中尤以清議勢力為甚，李鴻章一生中最為凜冽的冬天終於到來，這也使得李鴻章主導清廷外交走向的時代正式成為過去式。

- 
- 73 劉廣京、朱昌峻合編，《李鴻章評傳：中國近代化的起始》，頁162、329。
- 74 吳相湘，《晚清宮廷與人物》第二冊，頁151。
- 75 李鴻章的地位與聲望，時常被同時代的作家看成是中國的伊藤博文，甚至是「東方的俾斯麥」，這不僅是由於他長期致力於軍事建設與近代工業化，更是由於他在整個清朝外交中所產生的作用與影響力。請參閱劉廣京、朱昌峻合編，《李鴻章評傳：中國近代化的起始》，頁20。
- 76 「按甲午歲，京曹羣詬李文忠（鴻章）為大漢奸，眉叔（馬建忠）為小漢奸。……，又可知京曹風氣，凡稍通外國情事者，一遇事變，略當其衝，即被呼為漢奸，此等習慣，由來已久。」請參見許晏駢、蘇同炳編，《花隨人聖盒摭憶全編》上冊，（臺北：聯經出版社，1979），頁227、230。



在李鴻章掌握外交實權、權傾朝野的直隸總督兼北洋大臣時期，對於清朝整體外交制度的近代化革新，可以說貢獻不大。儘管他曾栽培網羅並推薦了一些優秀駐外使節與新式人才，對晚清外交不無貢獻；但在總理衙門體制的架構與調整上，李鴻章可說從未觸及問題核心。精明如李鴻章，辦了數十年的外交，當然不會不知道欲辦好外交，須先將外交體制與人員素質再做改造，俾利於與各國交涉。筆者認為，這可歸納為兩個原因：首先，外在環境的制約。李鴻章辦理洋務與外交，雖然為他帶來了極高的權勢與聲望，但是謗亦隨至，朝中長期存在的敵對勢力掣肘與朝野內外「挾洋自重」的指責壓力，使他行事有所顧忌；<sup>77</sup> 同時，朝野間的改革思潮亦未達到成熟普及層次。其次，則是出於李鴻章私心的考量。現行外交體制的紊亂，正好使他成為最大的既得利益者，長達二十餘年的直隸總督兼北洋大臣一職，更讓他位極人臣，故他不可能自毀長城。美國學者柯文（Paul A. Cohen）曾經評斷：

我想李鴻章本人並非不想接受根本改革。但是即使他願意

---

77 例如，甲午戰爭期間，翁同龢曾向李鴻章詢北洋兵艦一事，李鴻章反答曰：「政府疑我跋扈，台諫參我貪婪，我再嘵嘵不已，今日尚有李鴻章乎？」時掌度支大權的翁同龢亦為之語塞。可見當時李鴻章雖有慈禧的眷寵，但於官場亦顯得小心翼翼。請參閱胡思敬，《國聞備乘》，收錄於莊建平編，《稗海精粹·晚清民初政壇百態》，（四川：四川人民出版社，1999），頁 26-27。

這樣做，也不可能推動這種改革，而仍在積蓄他擁有的權力。李鴻章的政治才能使他能夠達到中國官僚政治的權力頂峰，但當他掌握這種制度時，也就成了這種制度的奴隸。<sup>78</sup>

李鴻章與郭嵩燾兩人在外交事務中的觀點相近，但郭嵩燾的改革主張比他激進得多，李鴻章「不能，也許……不願在很大程度上為郭嵩燾行使自己的權力。」<sup>79</sup>這自然與他深諳朝廷體制及官場文化有關，尤其更與其鞏固既得權力地位緊密相連，這樣情況至辛丑年間的復出議和才得到改變，李鴻章開始扮演著重要的外交改革推手，在人生終點前攀登生涯的第二個高峰。

運行二十多年的「雙元化」外交，於甲午戰後隨著李鴻章下台而宣告結束，接任其後的王文韶、榮祿等人，則無法保持北洋大臣的外交地位於不墜。直隸總督兼北洋大臣亦如總理衙門，端賴於主事者的權勢與威望，而非健全制度的建立及運作，故晚清外交始終維持在「人治」的水平。李鴻章去職後，清廷外交權力的重心又轉移回到總理衙門。迄至戊戌年前，清廷外交由翁同龢、張蔭桓主持；戊戌年後，樞府與總署則轉由載漪和徐桐、剛毅之輩所掌握，朝廷已失去內部自我制衡的機

78 柯文（Paul A. Cohen），雷頤、羅檢秋譯，《在傳統與現代性之間——王韜與晚清改革》，（北京：中華書局，1997），頁 169-170。

79 漢彌爾頓書，頁 20。轉引自柯文，《在傳統與現代性之間——王韜與晚清改革》，頁 174。

制，在滿族親貴與滿漢大臣間，存在著激烈的對峙與衝突。<sup>80</sup>至於總理衙門內如許景澄與袁昶等人的資歷與官秩過低，無力阻止朝政與外交走向仇洋走向載漪、剛毅日後袒拳的不歸路。

## 第二節 改革外交之主張

從自強運動至戊戌變法時期的部分維新派與朝野人士，隨著接觸洋務、理解國際局勢與外交發展，遂使他們認為清廷原有的外交體系應該與時俱進，故而開始思索並積極地尋求與國際社會有效的接軌方式，因此產生外交改革新思維，雖然這些改革思潮隨著變法失敗而暫歸寂靜，未能於該時期取得實質的改革成果，但這些改革思潮卻於潛伏後，最終猶如海浪般一波波不斷地拍擊上岸，終於在外務部成立後，逐漸匯聚進而擴散成為晚清外交趨向於近代化的主要動力。

### 一、洋務派人物之改革外交思想

總理衙門成立並開始推行自強運動後，清廷在這三十幾年

---

80 例如，剛毅急欲取代榮祿為領軍機大臣，兩人勢同水火；而趙舒翹曾倚仗剛毅之勢於軍機處對王文韶大聲呵斥；廖壽恆遭剛毅排擠而被免去軍機處與總署差使等。請參閱劉體智，《異辭錄》，頁176、177；高樹，《金鑿瑣記》，該書收錄於惲毓鼎、景善著，《光緒皇帝外傳·景善日記》，（重慶：重慶出版社，1998），頁75、77、80。

間歷經許多內外波折，主被動地逐漸融合於國際社會的巨大浪潮中。清廷外交體制的改革思潮，海外與歸國的駐外使節們扮演著極為重要的角色，他們大多為自強運動時期的主幹人物，不僅為數眾多，更是最早接觸西方社會與體制的一個特殊群體，其影響層面與中國的各項近代化發展極為密切。<sup>81</sup> 他們豐富的經歷與著述，不僅開拓了當代知識份子的視野，更直接、間接地發揮了啟迪維新派人士思想及視野的作用，因為許多維新派人士對西方國家與體制的了解，大多來自於其所接觸的自強運動、駐外使節與傳教士等人物或西譯著作，其變法意見與方式雖不盡相同，但就外交改革思想而言，卻可謂是一脈相承；而駐外使節們對維新變法運動更不乏有直接影響甚至參與的例子，對於開啟社會民智及民族意識的覺醒，均極具代表意義。<sup>82</sup> 例如，郭嵩燾、張德彝、張蔭桓與黃遵憲等人的著作與接觸，不僅達到了「啟誘聖聰」的效果，成為光緒帝施行變法的思想

---

81 依據郭雙林的統計，當時僅直接參與變法運動的出使歸國人員，就有張蔭桓、黃遵憲、李維格、姚文棟、宋育仁、汪大鈞、陳季同、徐建寅、鄒代鈞、馬良、馬建忠、陶森甲、黃致堯、黃慶澄、張祖翼、張美翊、楊文會、蔡鈞、蔡錫勇、鄭孝胥、錢恂等人及其他不知姓名者。請參閱郭雙林，〈晚清駐外使領與維新運動〉，收錄於王曉秋編，《戊戌維新與近代中國的改革——戊戌維新一百週年國際學術討論會論文集》，頁380。

82 關於晚清外交官參與戊戌變法的層面與作用，請參閱楊易，〈晚清外交官與戊戌維新運動〉，收錄於王曉秋、尚小明編，《戊戌維新與清末新政》，頁87-113；郭雙林，〈晚清駐外使領與維新運動〉，收錄於王曉秋編，《戊戌維新與近代中國的改革——戊戌維新一百週年國際學術討論會論文集》，頁375-389。

基礎之一，更深入到社會士紳階層，凝聚改革氛圍；同時，維新派人士與許多駐外使節亦過從甚密，汪康年、梁啟超主持《時務報》時，便與馬建忠、陳季同、徐建寅、胡惟德、呂海寰、汪大燮、吳宗濂與馬良等幾十名外交官時有交往，而《時務報》的具體編輯工作，幾乎每一期都有外交官的參加。<sup>83</sup> 筆者認為，關於外交改革思想與著作，在戊戌維新前最具時代指標意義、思想影響層面最為廣泛的洋務派人物，當以郭嵩燾、薛福成與馬建忠等三人作為代表，他們不僅具備革新思想與實務經驗，更於外交任內貢獻良多，影響層面廣泛，故三人於今日史學界中亦是熱門研究重點。惟筆者於本文中不擬再討論之，僅鎖定其外交改革之核心思想做一介紹，俾能透視其貫穿於戊戌維新的影響及貢獻，進一步了解外交改革亦存在著不同的階段性。

郭嵩燾，<sup>84</sup> 中國第一位派駐在外的欽差大臣與駐英使節，其卓越識見超越當代、高出同儕，對於辦理外交一直不遺餘力，具體的貢獻除了在任期間辦理若干外交事務外，亦是最早奏請清廷設立領事館，<sup>85</sup> 並注意到總理衙門與出使制度中存在

---

83 王曉秋、尚小明編，《戊戌維新與清末新政》，頁 106-107、109。

84 郭嵩燾（1818-1891 年），湖南省湘陰人，字伯琛，號筠仙，晚年號玉池老人。咸豐二年（1853 年），曾隨曾國藩辦團練，歷任廣東巡撫、福建按察使、兵部侍郎等職，光緒二年（1876 年）首任駐英國公使，由劉錫鴻擔任副使，後兼駐法國公使，返國後失意於官場。著有《養知書屋道集》、《使西紀程》、《史記札記》、《禮記質疑》等書及諸多詩集、奏疏。

85 雷廣臻，《晚清外交使節文選譯》，（四川：巴蜀書社，1997），頁 44-

著缺陷。<sup>86</sup> 他認為欲與各國通好，則不應當閉關自大，當時辦理外交「皆以親貴及宰輔管理之，不正其根本，而徒恃出外之公使，又何能補救。」郭嵩燾的焦點更集中於出使大臣職責與涉外態度，首先，他認為專使與駐使二者職責有所不同，應該區分開來，<sup>87</sup> 他曾提到：「西洋之通使，專為修好，處理尋常交涉事件，遇有辯爭疑難，別遣使任之，為事有從違，即榮辱繫焉，公使終年駐紮，恐難以相處也。是以遣使盡人能任之。」<sup>88</sup> 其次，郭嵩燾提到使臣出使在外應「務一切細心體察，究知所以為利病得失，苟利於國，仿而行之，否則置之」，如以許鈐身、崇厚之輩單憑意氣，純粹以個人之愛憎而非國家利益為重來辦理外交，<sup>89</sup> 必然有礙於外交工作的推展。因此，郭嵩燾無論是就其作為或思想而言，可稱為中國外交首開風氣之人物。

薛福成，<sup>90</sup> 曾潛心於傳統「經世之學」，被曾國藩譽為「學

49。

- 86 他曾於寄予友人的信函中提到：「國家辦理洋務，從不一審求通知洋務之人，顛倒迷誤，多生事端，獨於遣使，珍重檢擇，所謂本末俱失者也。」請參閱許晏駢、蘇同炳編，《花隨人聖盦摭憶全編》上冊，頁 81。
- 87 王興國，《郭嵩燾傳》，（南京：南京大學出版社，1998），頁 321-324。
- 88 許晏駢、蘇同炳編，《花隨人聖盦摭憶全編》上冊，頁 81-82。
- 89 「一存薄視慢侮之心，動作議論，必有不能適宜者。」請參閱許晏駢、蘇同炳編，《花隨人聖盦摭憶全編》上冊，頁 82。
- 90 薛福成（1838-1894 年），字叔耘，號庸庵。江蘇省無錫人。歷任鎮江府學教授、湖南安福縣令、潯州知府、浙江寧紹台道、布政使銜、湖南

人」，又曾長期擔任曾氏和李鴻章的幕僚，積累了豐富的政治社會經驗，是自強運動人物中不多見的幹才。<sup>91</sup> 出使國外的經歷，使他超越了原先辦理洋務的水平而進入維新與改良的思想境界，<sup>92</sup> 在他所提出的變局方略中，外交與使臣兩項，始終佔有重要的地位，除了籲請變革覲見禮儀制度、建言改進外交人員制度之外，其《應詔陳言書》對於清廷最後敲定常駐外交使節制度，更是起了促進作用。<sup>93</sup> 他也曾在日記提到總理衙門人員顛預與效能不彰，<sup>94</sup> 衡諸總署的表現，評斷確實顯得鞭辟入裏。

薛福成認為，外交一事應當講求專業，人才培養實為辦好外交的先決條件，他曾於光緒十八年（1892年）間提到西方外

按察使等職。曾任曾國藩幕府，光緒元年（1875年）入李鴻章幕府佐理文案，光緒十五年（1889年）以三品京堂被派為出使英、法、意、比大臣共達五年之久。著有《庸庵文編》四卷、《續編》二卷、《外編》四卷、《庸庵海外文編》、《籌洋芻議》十四卷、《出使四國日記》六卷、《續刻》、《庸庵筆記》、《出使奏疏》二卷、《出使公牘》十卷等書。

- 91 鍾叔河，《從東方到西方——走向世界叢書敘論集》，（長沙：岳麓書社，2002），頁474。
- 92 林瓊，〈清末早期駐外使節的國外交往與思想觀念的轉變〉，《廣西民族學院學報（哲學社會科學版）》，2000年7月，第22卷第4期，頁55。
- 93 請參閱胡門祥，〈薛福成對近代外交制度的建言與影響〉，《周口師範學院學報》，2003年1月，第20卷第1期，頁90-93。
- 94 「雖設總理各國事務衙門，而堂司各官皆未洞識洋情，因應不能得決。每遇一事，大抵御之以多疑，示之以寡斷，……剛者爭非所爭，柔者又讓非所讓，而事益不可為。」請參閱鍾叔河，《從東方到西方——走向世界叢書敘論集》，頁515。

交使才的培育過程，<sup>95</sup> 正因其「職業專，則志壹則不雜；經畫久，則才練而益精」，故而辦理交涉鮮有敗事；反觀當時總理衙門大臣多為兼職，且去留不定，這種毫無章法的放任式外交，自然使得清廷外交遭受到許多困難，故而唯一改良之法就在於整頓總署，俾能建立升遷專途，使「堂習各官久於其任」。<sup>96</sup> 薛福成的外交努力與建議，在總理衙門心目中卻成了「多事」、「好名」之舉，<sup>97</sup> 儘管薛福成的意見未能獲得實踐，但這樣前瞻性的眼光誠屬不易，而中國外交制度的人才專業化直迄外務部時期才開始推行。

馬建忠，<sup>98</sup> 法國留學期間所就讀的巴黎政治學院，本為法

- 
- 95 「惟出使一途，係屬專門。隨員可升參贊或總領事，參贊、總領事可升公使。亦有由外部侍郎及總辦出為頭、二等公使者；有由宰相、外部尚書出為頭等公使者；有由侯、伯等爵簡授頭、二等公使者；必視其嫻習外務者而用之。亦間有以王爵、公爵而充參贊、隨員者，則以其自願借途，以資歷練也。蓋西人平時多好講求公法，揣摩各國形勢，故凡出任使事，多不致辱命焉。」請參閱薛福成，《出使英法義比四國日記（節選）》，收錄於錢鍾書編，《郭嵩焘等使西記六種》，（北京：三聯書局，1998），頁293。
- 96 「總理衙門大臣萃畢生全力以經理交涉事務者，殆鮮其人，或以高官掛名，或以淺嘗自言；或驟出驟入，聽其自然；……至於章京，考取之卷皆以小楷，固有居署十年，尚於洋務不甚通曉者。……故在署十年而稍習公事，無不得闖道以去矣。」請參閱薛福成，《出使日記續刻（節選）》，收錄於錢鍾書編，《郭嵩焘等使西記六種》，頁317。
- 97 鍾叔河，《從東方到西方——走向世界叢書敘論集》，頁515。
- 98 馬建忠（1844-1900年），字眉叔，江蘇省丹徒（今鎮江）人。同治九年（1870年）為李鴻章隨員，光緒三年（1877年）由李鴻章資助赴法國留學，兼充駐法公使郭嵩焘的翻譯。光緒六年（1880年）返國後成為李鴻章的親信幕僚，曾至印度、朝鮮等地處理外交事務，光緒十六年（1890



國培養政治與外交人才的最高學府，故馬建忠對於外交一事自然特別重視，早在光緒四年（1878年）留學期間，就曾於〈巴黎復友人書〉、〈瑪賽復友人書〉兩信中，提及有關外交、外交人才與外交官制度的見解。他對清廷駐外使館與出使人員素質的低落，毫不留情地加以批判，認為「不過多開一仕途，適以逞鑽求者之而已」。馬建忠認為歸根究底的原因，在於國家未能有效地培養外交人才，故而提出於上海成立一所「出使學堂」的建議，即類似於今日「外交學院」的構想，藉以培育專業使才。學者陳三井曾給予相當高的評價：「其見解之新穎，思想之周密，設計之完善，堪稱近代中國史上第一人。」<sup>99</sup> 綜觀於馬建忠的諸項論述，可算是近代中國外交的先驅之一，他不僅率先較詳細地闡述關於國際法史、國家主權觀念與均勢理論，更介紹了西方培養外交人才的制度與提出中國的改進方法，<sup>100</sup> 並於實際的諸多外交交涉中協助李鴻章積極運用策略，

年）任上海機器織布局總辦，此後直至去世前均擔任李鴻章之重要幕僚。著有《適可齋紀言紀行》、《馬氏文通》等書。

99 陳三井，〈略論馬建忠的外交思想〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，1972年12月，第三期下冊，頁475-476、481-482。

100 關於馬建忠的外交改革思想研究，可參閱陳三井，〈略論馬建忠的外交思想〉，《中央研究院近代史研究所集刊》第三期下冊，頁481-482；金鶴俊，〈馬建忠維新主張之研究〉，臺北：國立政治大學歷史研究所碩士論文，1989年6月，頁44-68；薛玉琴，〈馬建忠對近代西方外交理念的接受與運用〉，《淮陰師範學院學報（哲學社會科學版）》，2003年第5期，頁630-634；譚群玉，〈馬建忠的外交思想〉，《清史研究》，1996年第4期，頁57-64。

為國爭取利權，其具體貢獻與思想成為推動外交近代化的助力之一。

郭嵩燾、薛福成、馬建忠等三人於晚清官場皆不甚順遂，更皆因超越當代的識見而飽受朝野的批判，這或許是作為「先知者」所注定必須承擔的壓力與寂寞。但無論如何，他們的思想、著作與精神，確實影響了後來晚清部分維新派人士，對於中國外交近代化浪潮來說，掀起了推波助瀾之效。

## 二、維新派人物之改革外交意見

晚清倡議變法維新者，大多崛起於自強運動勃興之時，其思想背景多承經世致用之學而來，然而甲申中法之役後，因受戰敗刺激，倡議變法者遂與自強運動日漸異途，<sup>101</sup>雙方在改革路線上開始分道揚鑣。甲午戰爭後，維新派人士大聲疾呼正視國家面臨生死存亡之危機，得到京城內中下階級官員的普遍響應與贊助，更掌控了朝野輿論的詮釋權，凝聚出未曾有過的改革共識；隨著自強運動最大代表人物李鴻章的下台，數十年來由洋務派人物主導推行的改革路線至此中斷，改由維新派的「速變」、「全變」所取代。戊戌變法的歷史最為史學家們忽略的內容是：「變法開始的時候，滿朝大臣幾乎都是改革派，但變法沒幾天，除了康有為等少數一夥人，幾乎都變成了守舊

---

101 汪榮祖，《晚清變法思想論叢》，頁74。

派，包括已經從事洋務維新事業幾十年的李鴻章與張之洞。」<sup>102</sup>然而，維新派過於「激進」、「樂觀」的做法，<sup>103</sup>注定了以失敗作為收場的命運。

在百日維新期間，光緒帝接受了維新派所提出的改革方案，維新派人士對於政治、經濟、軍事與文教等各方面均提出一系列的改革方案，希望藉由內政與制度面近代化的雙重改造，挽救中國瀕臨亡國滅種的危機；相對於內政改造的大鳴大放，維新派對於外交改革的關注程度，似乎就少了許多，無法等量齊觀。但衡諸史料，維新派人物的外交改革思想仍有其積極的意義與貢獻，不僅承續了自強運動以來的理念，更進而提出屬於他們的外交見解。

在維新派的官僚仕紳結構中，長期存有改革外交思想且持

---

102 張建偉，《溫故戊戌年》，（臺北：時英出版社，2002），頁152-153。

103 關於戊戌變法失敗原因，向來眾說紛紜，在史學界亦存在著諸多不同的見解，惟筆者認為大致上仍難以脫離康有為之弟康廣仁所提出之範疇：「伯兄規模太廣、志氣太銳、包攬太多、同志太孤、舉行太大，當此排者、忌者、擠者、謗者盈衢塞巷，而上又無權，安能有成」；此外，學者蕭功秦亦將戊戌變法失敗的原因共歸納為五點，他更進一步分析維新派人士急於變法之心態：「這種以危機感的強度為基礎的求變心態，固然是一種可以促進變革的重要因素。但是，由於危機感是一種主觀的心理因素，很容易使變革者脫離現實的允許條件來確定變革的幅度、速度與範圍。危機感比較容易使人們確認變革的『必要性』，而變革的約束條件則較少地為人們所重視」，此番的說法亦甚為精闢。請參閱湯志鈞，《戊戌變法人物傳稿》上冊，（北京：中華書局，1961），頁132；蕭功秦，《危機中的變革——清末現代化進程中的激進與保守》，（上海：上海三聯書店，1999），頁44-52。

續關注問題者，筆者認為，陳熾與陳虬兩人應為當代的箇中翹楚，兩人的新穎思想極具代表性。維新派陣營內主要可分為以翁同龢為首的「帝黨」和以康有為為首的「康黨」，兩者間對於變法內容與進程的看法產生分歧，前者主緩進，後者主急進，但兩者又比較緊密地聯合領導全國的維新運動；他們之所以能夠「共事」，與陳熾從中進行的大量撮合活動分不開，可視為康有為與翁同龢兩派的中間聯絡人。陳熾所提出的外交變法主張，大致不脫於「量材器使，予以事權」這八個字，其注重外交專業化與積極開放的思想，可謂走於時代尖端的人物，更兼其積極參與變法，故對於維新派人物造成了一定程度的影響。例如，變法領導人物康有為在百日維新中所提出的所謂派遊學、設商部、辦譯書、修鐵路等諸多新政措施，都可以原封不動地在陳熾的條陳中找到，<sup>104</sup>可見康有為受到陳熾的影響之深。

陳熾深受鄭觀應與王韜二人言論影響，<sup>105</sup>光緒二十年（1894年）寫成《庸書》一書，該書內容探討層面廣泛，包括洋務、發展農工礦商業、採用西法、議院制等共達百篇，對於

---

104 陳熾（1855-1900年），原名家瑤，改名熾，字克昌，號次亮，又號用絮，江西瑞金縣人，歷任軍機處章京、戶部主事、戶部郎中。光緒十九年（1893年）撰成《庸書》內外百篇，光緒二十一年（1895年）與康有為在北京組織強學會，次年刊行《續富國策》，為近代中國維新領導代表人物之一。請參見趙樹貴、曾麗雅編，《陳熾集》，（北京：中華書局，1997），前言頁1、2；孔祥吉，《晚清史探微》，頁126。

105 汪榮祖，《晚清變法思想論叢》，頁82。

總署的外交事項，陳熾亦投注了相當心力並提出建言。他曾於該書〈三署〉、〈遊歷〉與〈使才〉等篇，以及《續富國策》的〈酌增領事說〉篇中提到關於總署改制、總署章京額缺、酌增領事、出洋留學與專業使才養成等問題。筆者綜觀陳熾所有關於外交改革的意見，認為其中最為重要的建議，應有兩點：第一，陳熾率先地提到務須改制總署，<sup>106</sup> 筆者認為，陳熾的這句話在中國近代外交發展史上，應佔有極為重要的份量與意義，這樣的變革思想不僅影響了後來上摺的戶部主事蔡鎮藩等維新派人士，若再以其籌畫內容來加以驗證，成立初期的外務部簡直就是由此翻版而來，可見其影響效應相當深遠。第二，關於專業使才養成與提升使館隨員素質。<sup>107</sup> 陳熾在當代能提出這樣揉合中外使臣制度、符合晚清政局的建議，可見其洞悉局勢的卓越識見，這些建議相較於外務部時期的制度可謂相差無幾。儘管陳熾的主張無法於當時實現，但後來大多於外務部時期獲得實踐。

---

106 「總署之名，宜稱外部，刻堂官眾多，意見參差，轉滋叢脞，甚則互相誣卸，宜以三人或四人為額，簡曾經出使者為之，慎選章京，編立額缺，亦加京察，以重考成。」請參閱趙樹貴、曾麗雅編，《陳熾集》，頁64-65、76-77、113、257-260、306-307、373-374、376-377、378-379。

107 陳熾認為「宜令內外大臣，保舉使才，必須兼採論著，發策考試，以驗真才。參贊隨員，關係亦重，預飭中外保舉賢員，定期局試，取錄者總署記名，使臣按單揀員奏調，不得瞻徇親故，任意濫竽。三載而還，核計功績，隨員可升參贊，參贊可放使臣，使臣可入總署，心力專注而以一考為之基。使臣任職，宜仿泰西。」請參閱趙樹貴、曾麗雅編，《陳熾集》，頁113。

陳虬為早期維新派的代表人物之一，<sup>108</sup> 過往學者對其倡議變法的研究，往往多著墨於「立議院」的維新主張，忽略了其在外交方面的改革思想。其實陳虬對於外交多有觀察，早於光緒二十三年（1897年），陳虬就曾於《經世報》提到與列強交涉以來，「我直百失而絕無一得」，關鍵就在於「中國之外交，其始誤於虛僞，而不少予以餘地之容；其繼迫於要脅，而不預籌夫後患之烈。其有忠蓋赴難，與夫老成持重，卓然有古名大臣遺風者，然亦不免於斯二者之失」，陳虬認為如欲挽回外交頹勢，清廷應調整辦理外交態度。<sup>109</sup> 陳虬還於〈經世博議〉的

108 陳虬原名國珍，字慶宋，號子珊，後改字志三，號蜚廬，別名臬字子。戊戌變法前和湯壽潛（字鯨仙）合稱「浙東二蜚」，此後和宋恕、陳黻宸合稱「東甌三傑」。1891年，著就《治平通議》，並在1893年出版。早期維新思想家的重要代表，陳虬把同時代的思想家如王韜、馬建忠、薛福成、鄭觀應、陳熾等改革君主專制制度的政治改良要求以最為明白的語言表達出來——「泰西富強之道，在有議院以通上下之情，而他皆所未」。陳虬變法維新理論著作如《經世博議》，被收錄在陳忠倚編的《皇朝經世文三編》，而1893年12月他出版的八卷本《治平通議》，被看作是社會改革與變法維新的重要思想文本，迅即受到了上層社會的重視。當時的兩江總督張之洞「見陳氏《通議》而大悅，渴欲接洽」。梁啟超將此書列入《西學書目表》。陳虬聲名因之而雀起，成為維新派的一面旗幟。請參閱湯志鈞，《戊戌變法人物傳稿》上冊，頁165；請參閱網站：溫州名人館，網址：<http://www.darongshu.com/tradition/meirenguan/HUNDRED/Cq.htm>；請參閱網站：《二十一世紀》網路版，網址：<http://www.cuhk.edu.hk/ics/21c/supplem/essay/0305064.htm>，（皆於2005年1月5日查閱）。

109 「為今日外交計，一切權謀詐術，舉無所用，惟能察彼之情，而出以公心，持以定力，其約章之可允者允之，如不可允，則雖重兵臨我，言詞恫我，多方迫脅以誤我，而我必堅持以萬不能允之意，私之以利而害其遠，予之以虛而靳其實，斷未有一朝決裂之勢也。」陳虬，〈論外交得失〉，《經

「培人才」提及海外使臣的歷練與培育，<sup>110</sup> 陳虬的多項體認，觸及到外交改革的核心。

陳熾與陳虬均為維新派深具代表性的人物，他們對外交體系運作的認識與思考，超越了當代同儕的識見，若以同時代的傳統知識份子出身來衡量，可謂難得，其主張不僅在戊戌變法期間得到弘揚，對庚子後的新政改革也產生了實質影響。

### 三、戊戌變法期間的具體外交改革建言

戊戌變法期間的改革條陳與內容，大多圍繞於政治、經濟、文化與軍事等各項近代化措施，如單就外交體系改革建言而論，維新派人士似乎對此有所忽略。其實，維新派人士在接觸了西方各國政制與學說後，對於各國外交運作與組織的建制，產生了新的認知與見解，進而認為總理衙門的體制與人事建制，必須與時俱進地有所因革；另一方面，總理衙門已運作了三十餘年，接連的交涉失利與國權淪喪，亦刺激他們質疑推行自強運動的成效，故對領導人物有所批判、對總署的權能進行反省與思考，於戊戌變法期間相繼提出改革總理衙門的建議，希望改善外交職能。

.....  
世報》第十六冊，光緒二十三年十二月出版。尋無原書，轉引自湯志鈞，《戊戌變法人物傳稿》上冊，頁166-167。

110 「使臣周歷外洋，宜多帶學生廣其視見；非任參贊者不得充欽使，非充學生者不得舉參贊。」請參閱中國史學會主編，《戊戌變法》第一冊，（上海：神州國光社，1953），頁229。

維新派試圖改革外交的努力，並不僅只存在於官僚階層，光緒帝本人亦積極地希冀有所表現。清廷在對外發展空間方面，時正受制於德、俄、法、英等列強接連強奪租借地與自身國力衰微的雙重壓力，於國際上可發揮的外交空間十分有限，只得將注意力暫先轉移於內部方面，從覲見儀式的改革著手，嘗試擺脫傳統外交（天朝體系下的華夷秩序）的束縛，努力向近代外交體制靠攏。從光緒帝頒下諭旨，要求「參酌中西體制，從優接待」開始，清廷主動修改覲見禮節、為德皇製作寶星並購置世界地圖、親擬致日本國書與召見伊藤博文、赴韓使節的派出等舉措，可以看見光緒帝力圖從傳統邁入近代，尤其是徐壽朋的出使韓國，對於清廷來說更是具有外交上「對等」的特殊意義。<sup>111</sup> 儘管光緒帝的作為未必符合近代外交意旨，更與軍機處和總理衙門產生不少矛盾，但其試圖突破舊有藩籬的努力，仍值得肯定。

變法時期的維新派人物如康有為、陶福、蔡鎮藩、沈瑞琳、高世芬與寶熙，以及變法後的黃篤瓚、徐士佳、徐士佳等官員，他們的建言範圍涵蓋了總署大臣人事資格、專官與使材培養等諸項，最主要的訴求集中於總署大臣設專職不宜兼差，其中尤以蔡鎮藩、沈瑞琳的意見最富建設性。上述人物變法主張如

111 關於光緒帝於戊戌年間有關外交的諸項改革舉措，請參閱茅海建，〈戊戌變法期間光緒帝對外觀念的調適〉，《歷史研究》，2002年6月，頁23-50；本文後來收錄於茅海建，《戊戌變法史事考》，（北京：三聯書店，2005），頁413-462。



下。

康有為的變法思想，可說主要承襲了薛福成、馬建忠、鄭觀應、陳熾、陳虬等人思想之大成，進而發展出來。<sup>112</sup>光緒二十四年（1898年）的「上清帝第六書」（《應詔統籌全局摺》）中，康有為提出了一項最著名的變法建議，奏摺中極力主張設立「制度局」總其綱，作為協助光緒帝計畫與決定變法要政的中心機構，再設立法律局、度支局、學校局等十二局以分其事。依照康有為的設想，設置制度局取代軍機處與總理衙門總攬變法全局，成為兼有立法、行政的綜合機構，再以十二局取代六部；然而，康有為唯一沒有觸及到的重要機關是總理衙門，依舊讓它存在以處理外交事務。<sup>113</sup>康有為提到：「近者新政，多下總署，總署但任外交，豈能兼營商務；況員多年老，或兼數差，共議新政，取決俄傾，欲其詳美，勢必不能」，<sup>114</sup>類似想法亦多散見於其〈敬謝天恩並統籌全局摺〉與〈中國之官制大弊宜改〉等奏議作品。<sup>115</sup>康有為的批判聚焦於抨擊軍機兼總署

112 湯志鈞，〈戊戌變法史論叢〉，（臺北：谷風出版社，1986），頁139。

113 蕭公權，〈翁同龢與戊戌維新〉，（臺北：聯經出版事業公司，1983），頁90。

114 中國史學會主編，〈戊戌變法〉第二冊，（上海：神州國光社，1953），頁200。

115 「今欲行新政，但聽人言，下之部議，尤重者，或交總署樞臣會議，然大臣接老耄守舊之人，樞樞總署，皆兼差因忙之口，求其議政詳善，必不可得也」請參見康有為，〈敬謝天恩並統籌全局摺〉《戊戌奏稿》，（臺北：文海出版社，1969），頁216；「中國未立憲法，未定權限，大官必侵下權，屬吏罕能行志，……設一筭部，則尚書無權，何論侍郎，

大臣的職差過多、素質太差，無暇也無能於推行新政與外交推手。事實上，康有為的政治企圖大於改革企圖，對於外交體制的識見有限，無法在制度面上提出更健全的政策。

四月二十三日（6月11日），光緒帝頒布明定國是詔，並引用康梁等維新人士厲行新政，展開「百日維新」。在維新派、帝黨與守舊派、后黨兩陣營的激烈政爭中，外交改革必然揉雜了人事權位的攻訐與鬥爭，最明顯的例子，就是許應騤等禮部六堂官遭罷職一事。<sup>116</sup> 蓋因許應騤不僅為禮部尚書，更身兼總署大臣一職，許應騤於七月十九日（9月4日）遭革去尚書與

而全部之人才同歸於一筮部之意見而已。故中國雖有百司千官，實不過軍機數人，督撫二十餘人而已。又資格久定，堂屬太分，……而其為軍機督撫二十餘人，久歷大位而不暇問學，不知中國之舊學，更不識歐美之新法，加以累資，乃至耄老而荒，而以叢雜之大政，乘弊之精神，故望案牘而心驚，見陳書而生畏，望才士而先謝，聞立事而先疑，安于叢脞而畏于率作，實不得已也。而國家又兼差任之，以一七八十老人而柄國家大政之數職，內政、外交、理財、整兵，皆歸其手，日不暇給，神不及經，即使忠賢，亦唯有糊塗誤敗覆餗而已。」請參見康有為，《康南海官制議》，（臺北：文海出版社，1975），頁89-90。

- 116 康有為、梁啟超、楊深秀等維新派人士對於屢遭禮部尚書許應騤等人阻擾新政深感不滿，並隨即展開反擊。於五月初二日（1898年6月20日），由掌山東道監察御史宋伯魯、楊深秀兩人聯合上摺（此摺應為康有為所寫），奏參許應騤。稱其「品行平常、見識庸謬、妄自尊大、剛愎凌人」，並指出「總理衙門為交涉要區，當此強鄰環伺之時，一話一言，動易召釁，非深通洋務洞悉敵情，豈能勝任？許應騤於中國學問尚未能十分講求，何論西學？而猶鄙夷一切，妄自尊大。……臣以為許應騤既深惡洋務，使之承乏總署，於交涉事件一毫無所贊益，而言語舉動，隨在可以貽誤，中國之見輕見侮，未必不由此輩致之。宜令即行退出總理衙門，實為慎重邦交之道。」請參見楊家駱主編，《戊戌變法文獻彙編》第五冊，（臺北：鼎文書局，1973），頁5-6。

總署大臣，<sup>117</sup> 維新派獲得初階段的勝利，總署大臣的人事因而出現異動。維新派人士發動的人事政爭，意旨在於鬥倒政敵，進而取而代之，而非針對總署大臣的職權缺陷所致，惟仍可觀察到維新派人士已更廣泛、深切地了解到外交的重要性，對於執掌外交大權的總署大臣資格，亦知務必講求得人適材。

七月二十日（9月5日），戶部候補主事陶福提議應仿效外國專職培養駐外使臣，以助外交。<sup>118</sup> 二十五日（9月10日），戶部主事蔡鎮藩呈遞《奏請審官定職以成新政摺》給光緒帝，其中有關改革外交的建議如下：

洋務無專官承辦，各員皆由部院兼攝，不足以新耳目，而

---

117 許應駘身兼禮部尚書與總署大臣二職，康有為自認自己是這國家最有學問與最懂洋務之人，亦最有資格取代領導這兩部門，此外，兩人雖為同鄉卻早有嫌隙。請參閱張建偉，《溫故戊戌年》，頁153-156；魏秀梅編，《清季職官表附人物錄》，（臺北：中央研究院近代史研究所，2002），頁116、326、889。

118 陶福的奏摺中之〈和外之策二〉重使職中提到：「茂才異等使絕國之才，固多天授，然亦由閱歷而成。西國公使及外務大臣，皆為專官，平日專講外交政策，周知各國國勢民情，故辦理交涉，動中竅要，遂能顯固邦交，隱崇國體。宜令中外大臣訪舉僚屬言語敏捷，學識深沉，留心時務，通達治體者，保送總理衙門察看，以次派充參贊隨員，資歷練而成使才；並限各大臣每年至少須舉一人，否則議處，庶平日皆知留意人才。或再令京官中書以上連名公保，由總理衙門察奪酌用，則更下無遺才而上收得人之效。至使臣參隨，均須給以厚俸，俾得應酬結納，偵探外情，電達回國，預為籌備，此尤邦交之要務也。」請參見楊家駱主編，《戊戌變法文獻彙編》第五冊，頁41。

振作其士氣，擬請援理藩院例，定為外務部，除親王貝勒欽派管理無定員外，設大臣、參贊大臣各若干員，秩與尚書侍郎同；一、二、三等章京若干員，秩與所擬樞密院章京同，一等總部務，二三等管國股；以外尚宜增設曹司，一改海防股為海防司，設郎中、員外、主事各一。復設行人司，……今五洲通好，使才尤重，使學尤急，宜復行人司員數，增其品秩，司正從四品，司副正五品，行人六七品，專掌使臣、領事、參隨、翻譯及游學生員事宜；並講求約章、律例、稅則、公法，使臣以下應通之學，即以行人司為儲使才之地，內外互相遷轉。一設殖民司，負責海外僑民事務和邊界事務。凡外務部官，升轉不出外務，與樞密院俱歸三年察典，不必按屆保獎。<sup>119</sup>

蔡鎮藩該摺的意見基本上承繼了陳熾的思想，若將其建言與總理衙門的建制相比擬，其率先提議將總署直接改制為外務部、講求駐外使臣的專業化培養、籌設專司以管理海外僑民事務，以及維繫部內官員升遷管道順暢等諸項近代化外交機制，在格局上超越了總署既有規模，更突破了自強運動以來外交改革的思想窠臼，其所擬定的外事機構的規制概念，不僅趨近於近代外交的常規慣例，更與後來外務部的組織相接近。蔡鎮藩的預擬規制雖不乏窒礙難行之處，但其認識到講求外事機構地位的法定化、部內堂官、駐外使臣的培育管道與專業化，方能

119 中國史學會主編，《戊戌變法》第二冊，頁 382-383。

裨益於外交推展以改善國家地位，就當代官紳與知識份子的識見來說已屬難得。日本學者織田萬曾於《清國行政法》中，稱讚他之於中國外交「可謂能論其利病者矣」。<sup>120</sup> 蔡鎮藩可視為維新派人士對外交機構改革的最重要代表，惟因位微人輕，更兼變法改革重心著重於國家政制而非外交機制，遂使其摺為時人與後人所忽視。

刑部郎中沈瑞琳在七月二十八日（9月13日）上摺主張，將總理衙門改為外部，同時定設專部、專官與專途，於部內分設專司管理諸項業務，以重交涉而策富強。同月內，順天府大興縣生員高世芬亦上陳意見，認為總署大臣一職極為緊要，不宜再兼職。緊接著，翰林院編修寶熙於八月初一日（9月16日）上摺，率先提出「國有大政不宜秘密」，這在秘密外交盛行的當代可算是嶄新建議。寶熙認為，辦理交涉應由各部先統整意見，不宜再以過去秘密外交進行，以挽救總署單打獨鬥所造成的外交失利，以重新爭取國家利權與地位。除此之外，寶熙更提出「總署學堂亦宜設額缺以專責成也」，他提及西方各國於學部、外部均設有專官，而無總署官員兼差或調遣他部之例，故各國使臣得以克盡其職，專注為本國利益而折衝尊俎；反觀總署內，上至官員兼差繁多顧此失彼，下至總辦章京徒有部員之名而毫無辦事之實，即便有勤奮當差者，亦難專心而有所成

---

120 織田萬著，李秀清、王沛點校，《清國行政法》，（北京：中國政法大學出版社，2003），頁191。

效，更遑論能於公法條約中細細講求要領。所以總署「闡茸充數者多，而深資得力者少」。<sup>121</sup>

就制度設計的層面來說，維新派大多數的改革建議，對於總署效能與人員素質等缺陷，確實具有若干提升與革新的效果，如能依序改革，或許對於晚清外交與國際地位的提升，能有更大的貢獻；但另一方面，吾人也應認識，以晚清政局暮氣之深、黨爭之烈、吏治之壞，國力之弱和人才之缺，即便可進行外交改革，亦未必就能翻轉局面，爾後的外務部表現即是明證。康有為等人急於求成的「躁進」心態，適成了維新事業的最大致命傷，隨著戊戌變法於八月初六日（9月21日）宣告結

121 「竊惟設官必分之職，責實當循其名；使守官者先正其名，而後在公者各舉其職。……今則文書日以繁，條約日以增，通商日以開，晉接日以勤；各國使臣遇事要脅，動輒摘瑕詆隙，以相箝制，一或不慎，鮮有不虧國體而貽隱患者。……雖有衙門，訖無專官；名為總理，實則兼理。……臣愚以為欲定其名，非改立專部不可；欲重其責，非特設專官不可；欲任其事，非分置各司不可。擬援各國外部之名，仍照我朝六部之制，請簡放管理王大臣，及滿漢尚書侍郎各缺，以重責成。其餘各司，仍分郎中、員外郎、主事三項補用。其繙譯一項，即照各部筆帖式例，另設七八品繙譯官。其司員向歸各部咨送者，仍由各部堂官……咨送外部，作為額外行走，遇有缺出，仍照本班挨次補升。……如是各有專司，不任他事，……俟外部成立之後，辦理各國交涉事務最繁，應設為首領司，餘若現有之招商電報製造等局，設司分掌……現辦之礦務鐵路船政等局，設司分掌，……至於關稅郵政之現歸稅務司專管者，亦令分司稽覈，……海防軍需之向隸海軍衙門者，亦令分司考查。」、「惟軍機大臣與總理各國事務衙門大臣，務必擇明體達用之人兼充其事，似可令勿令其再管各部院事務，俾專心於中外實在情形，措置自能欲如，不致扞格。」請參見楊家駱主編，《戊戌變法文獻彙編》第五冊，頁178-181、192、125-127。

束，頒布的新政亦紛紛中斷夭折。就外交革新的成績而言，在變法期間並無任何實質的制度改變；但就改革思想的啟蒙與影響來說，維新派人士仍有其不可抹滅的成就。

變法結束後，八月十八日（10月3日），山東截取補用同知黃篤瓚上〈官制宜變通也〉的第一條，再次提及總署大臣不宜兼差；<sup>122</sup>同年內，御史徐士佳亦就總理大臣兼差一事上奏，<sup>123</sup>建議將總署大臣朝向專職額缺的方向改進。透過這些官員的奏摺，可見總署大臣的兼職過多，依然是朝中受矚的焦點。面對下層官員的改革意見，清廷於十一月二十二日（1899年1月3日）回應不允，<sup>124</sup>內閣學士準良即奏請朝廷能收回成命，<sup>125</sup>惟清廷仍採取了「穩定壓倒一切」的保守政策。黃篤瓚等官員點出了總署大臣兼差的癥結，但始終未受到朝廷的重視，徐士佳也因奏摺措詞失當而遭受訓斥，根本原因在戊戌政變後的朝政

---

122 「今日西國外部商部各長官，率不過一二人，今各部院滿漢凡六堂官，其實應行公事，僅一堂為主，餘則隨同畫諾而已。……至於軍機總理，自大臣以迄章京，其餘各項要差，均應另設專官，不宜以他官兼領。」請參見楊家駱主編，《戊戌變法文獻彙編》第五冊，頁150。

123 「要差不宜兼任，請變通舊制，將軍機大臣設為額缺。」請參閱劉錦藻，《清朝續文獻通考》第二冊，（臺北：新興書局，1963），頁考8781；《中報》第10054號，1901年4月17日。

124 「各省將軍督撫均兼總理各國事務衙門大臣，以期中外一體。」請參閱劉錦藻，《清朝續文獻通考》第二冊，頁考8781。

125 「中外將軍均兼總理衙門殊多窒礙，請即收回成命。」請參閱《中報》第10054號，1901年4月17日；劉錦藻，《清朝續文獻通考》第二冊，頁考8781。

遭到守舊派人物如剛毅、徐桐等人的把持，朝廷的態度轉趨於保守，穩固政權與勢力制衡，才是掌政者的唯一考量，故而採取了抗拒改革的態度。

綜觀維新期間所提出的外交改革建議，可認識到經由自強運動人物、駐外使節與開放知識份子等群體的長期催化和努力，改革意識的擴散層面與時俱增，且不斷地向外蔓延，至戊戌變法時期，外交改革的氛圍已趨於成熟，形成必要的共識。維新派人士對於自強運動多有不滿，認為「今日之禍皆由數十年之講洋務」，<sup>126</sup> 試圖尋找出另一條強國之道。在外交領域方面，維新派人士提出自己的看法，以今日的眼光審視，其改革思想與制度設計，仍受限國情、國勢與政體等因素制約，有其時代的侷限性，無法將中國政制與近代外交體制完全接軌，但就外交改革思想的普及化而言，畢竟再向前跨出了一步。關鍵意義就在於，外交近代化的改革思潮在戊戌變法前，僅止於少部份的有識之士，改革步伐於載漪等人主政期間，更因政局轉趨保守而飽受壓制，但諸項改革意見與條陳，終究得以在外務部時期逐一實現，其改革速度、規模與幅度，更是超越總署時期，數十年來的外交改革思想歷經不同階段的轉折與蛻變，終於得以開花結果。

---

126 譚嗣同撰，蔡尚思、方行編，《譚嗣同全集》上冊，（北京：中華書局，1981），頁158。



### 第三節 外務部之成立

外務部成立的直接因素，來自於列強在辛丑議和條款內的明文要求，然其過程與細部原委卻一直鮮為人知。透過現存史料的研究，深入明瞭當時談判期間，清廷與列強對於即將成立的外務部規模與人事考量究竟為何，這對於中國近代外交變化的重新理解與詮釋，應具有積極的意義與價值。

#### 一、列強代表改組總理衙門意見之提出

八國聯軍進入北京後，各國公使因擔心議和時的要求不一，有礙於談判的進行，隨即組織成立「北京公使會議」，專門研究善後議約事宜，其中包括了元兇處罰問題、皇太后處分問題、政府改造問題及賠償金額問題等。<sup>127</sup>但因各國的本位主義作祟與彼此利益糾葛，各自提案卻導致未能產生一致共識，後來各國遂協調以法國所提出的「六項提案」作為議和條款的基礎，並於會議中再擴張內容以為和約。英國駐華公使竇納樂（Claude Maxwell Macdonald）於光緒二十六年閏八月十七日（1900年10月10日）召開第一場北京公使會議（俄、奧、荷等國沒有代表出席），目的在於對法國的六項提案再補充意見，並達成以最後通牒的方式對中國提出要求。特別值得注意

---

127 劉彥，《中國近時外交史》，（臺北：文海出版社，1983），頁324。

的是，在這次會議討論中，義大利公使薩爾瓦葛（Salvage）提出了兩項極為重要的建議：第一，應任命一位外交大臣，並撤銷總理衙門。第二，同朝廷的關係應建立在合理的基礎上。<sup>128</sup>這是列強於會議中有關於改組清廷外事機構所提出的原始意見，薩爾瓦葛希望這兩項建議能夠列入會議議程當中並予以討論，進而使其成為日後談判基礎之一。這意見獲得與會代表的同意，順利地被列入議程，於後續舉行的會議再詳加討論。

筆者推論，薩爾瓦葛之所以率先於會議上提出改革總理衙門的要求，可歸納為遠近二因：首先，遠因係各國公使間早已長久存在著對總署「體制不崇、職責不專、遇事拖延」的不滿情緒，急欲尋一迫使清廷改革總署的突破點，而辛丑和議正是一個極為恰當的時機；至於近因，則極有可能源於庚子事變前一年（1899年）的「三門灣事件」，剛逢父喪不久的薩爾瓦葛與總署交涉三門灣失利的結果，成為他一生的恥辱，更使他成為北京公使團間的笑柄，而莫理遜（George Ernest Morrison）在《泰晤士報》上的惡意報導更令他無地自容，<sup>129</sup>這樣的屈辱

128 胡濱譯，《英國藍皮書有關義和團運動資料選譯》，（北京：中華書局，1980），頁393、396。

129 甲午戰後，列強掀起了瓜分中國的浪潮。1897年，德國強佔膠州灣；1898年3月，俄國租借旅順；4月法國租借廣州灣；7月，英國租借威海衛，清政府無力抵抗。1899年3月，義大利政府企圖在中國東南沿海尋求一個港口，提出租借浙江三門灣的要求，更派出三艘軍艦向清政府發出最後通牒，但遭清廷斷然拒絕，表示不惜一戰後只好放棄。有關於「三門灣事件」的形成與談判過程，可參閱相藍欣，《義和團戰爭的起源》，頁76-99、94。

促使他迫不及待地尋思挺身對總署展開報復，而庚子事件後的議和條款正提供了這樣的絕佳機會，這也正是後來《辛丑條約》第十二款條文的雛型意見，影響中國往後外交的發展甚鉅。

除了義大利率先提出改組總署的要求之外，相同的想法亦早已存在於美國與英國之間。美國國務卿海約翰（John Milton Hay）於閏八月二十三日（10月16日）拍發給美國駐華公使康格（Conger Edwin H.）的電報中曾提到：「一般性的談判應儘可能多涉及一些問題，其中還應包括『設置外務大臣以代替總理衙門』。」<sup>130</sup>可見美國政府也積極地想趁談判之際，一舉解決過去長久以來所存在的對華交涉與貿易之障礙，而最直接而有效的方式，莫過於在和議條約中明文要求中國重新建立一個嶄新、具有效率與高素質人員的外事機構。而英國公使於閏八月二十八日（10月21日）函請中國全權大臣奕劻、李鴻章相偕赴使館時，當面出示所擬辦法五條，<sup>131</sup>這是列強中首次正式提出改組總理衙門人事的具體要求，而奕劻、李鴻章早已無置喙之權，只能將各項要求回稟朝廷。

薩爾瓦葛在第一次北京公使會議提案的兩項改革中國外交

---

130 天津社會科學院歷史研究所，《1901年美國對華外交檔案》，（濟南：齊魯書社，1984），頁410。

131 第五條辦法為：「總理各國事務衙門祇須遴選明于交涉事宜者，綜理一切，人數不可太多。」請參閱《申報》第9917號，1900年11月23日。

的要求，在九月九日（10月31日）的第四次北京公使會議中獲得正式討論，其原則基本上獲得與會各國代表的普遍接受。但是，對於是否必須採用明文規定的方式，將其列入以各國政府的名義所提出照會中，各國代表間卻產生了三派不同的意見：奧、德、義、美、英等國秉持著贊成意見；法、日、俄等國持反對立場；而比利時與西班牙兩國代表則聲稱將建議他們的政府採納大多數國家所採取的意見，<sup>132</sup>但各國的歧見沒有維持太久，該項爭議旋於翌日（11月1日）會議達成共識，各國公使一致同意要求中國應「設置外務大臣以代替總理衙門」。至於外務部官員必須通習外語一事，美國國務卿海約翰於九月二十五日（11月16日）致康格的電報中，明白授意其應於談判條約中，增列「要求中國的外務大臣必須能講某種外語」的要求，而康格在回覆命令應允時，表達擔心在條約中加入強制性的規定，則極有可能會適得其反，「會使人選只限於少數年輕人，而妨礙選用那些更有才幹和受過更好教育的年輕人。」<sup>133</sup>

事實上，康格的憂心並非杞人憂天，更證明了他對於清廷的政治生態有一定程度的瞭解。當時朝中的眾多滿族親貴大臣內，的確無法找出一位能夠滿足此項要求的人選，如果海約翰的要求成真，則極有可能會迫使清廷勉強屈從於條文內強制規

---

132 胡濱譯，《英國藍皮書有關義和團運動資料選譯》，頁396。

133 天津社會科學院歷史研究所，《1901年美國對華外交檔案》，頁414、416、55。

定，這將使列國反而喪失了實質利益。面對各國的要求，清廷駐日大臣李盛鐸於九月二十九日（11月20日）致電兩宮行在，針對總署改制一事闡述意見：「……尚有改觀見儀注、總署設大臣一員，……要挾雖重，尚無損中國自主之權。」<sup>134</sup>認為面對各國駐京公使所提出的所有條款，應先委曲遷就，早定和局，以防各國繼而有瓜分意圖，而這樣的意見正符合清廷的考量與需求。

## 二、改組為外務部的交涉過程

各國政府在談判過程中要求將總理衙門「改為外部，派通達時務之大員一人，主持部務，不得多設堂官，以一事權，以免掣肘」。<sup>135</sup>十月二十九日（12月20日），北京公使會議正式提出由英國公使薩道義（Satow Ernest）等人所擬的《和議總綱》會定條款共十二款，<sup>136</sup>後於十一月初一日（12月22日）會銜照會中國議和全權大臣奕劻與李鴻章，開列出《和議總綱》十二款，<sup>137</sup>奕劻與李鴻章隨即將草約內容轉呈西安行在軍

---

134 中國第一歷史檔案館，《庚子事變清宮檔案彙編》第九冊，（北京：中國人民大學出版社，2003），頁135。

135 《申報》第9929號，1900年12月5日。

136 〈辛丑議約總綱〉，清光緒二十六年十月二十九日，《外交檔案》01-14/5-(1)。當時《辛丑條約》尚未簽訂，議和期間草案的稱謂於原始檔案中存有不同之用法，本文以《和議總綱》作為統一稱謂。

137 請參閱《申報》第9958號，1901年1月3日；天津社會科學院歷史研究所，《1901年美國對華外交檔案》，頁66-70。

機處。在《和議總綱》尚未提出前，清廷早於九月底即自日本聞知梗概；美國駐華專員柔克義（Rockhill William Woodville）及英國使館曾先後告知內容；奕訢與李鴻章也和各國公使非正式洽談過，再加上中外報紙不時地報導條款內容，故清廷早對各國議和的各款要求知之甚詳，<sup>138</sup> 故雖是強迫中國必須立即接受，實際上毫無機密可言。

北京公使會議主席葛絡幹（J.B.de Cologan，日斯巴尼亞國公使）於翌日（12月23日），邀請慶親王奕劻和李鴻章至該國公署商談議和事宜，<sup>139</sup> 葛絡幹以聯軍拒絕退兵北京為要脅條件，堅決要求中國接受經由各國公使決議後所提出的《和議總綱》。<sup>140</sup> 初三日（12月24日），各國公使聯合會知奕、李二人，正式面交《和議總綱》十二條，要求中國接受。<sup>141</sup> 西安行在軍機處遂於初六日（12月27日）去電李鴻章，以「宗廟社稷，關繫至重，不得不委曲求全」為由，將所有十二條大綱一概照允；同日，李鴻章隨即回電「所交各款，係屬各國公同簽定，

---

138 李國祁，《張之洞的外交政策》，頁261；中國第一歷史檔案館，《庚子事變清宮檔案彙編》第九冊，頁157。

139 大日斯巴尼亞國為西班牙。

140 「以上各款，若非中國國家允從，足適各國之意，本大臣難許有撤退京畿一帶駐紮兵隊之望。」請參閱中央研究院近代史研究所編，《中美關係史料·光緒朝四》，（臺北：中央研究院近代史研究所，1980），頁2744。

141 楊家駱主編，《清光緒朝文獻彙編》第十一冊，（臺北：鼎文書局，1978），頁D4588、D4589、D4590。

無可商改」，唯一能做的只有「就款引申其義，相機補救，惟力是視，總以不敗和局為主」，<sup>142</sup>清廷遂於初八日（12月29日）照會葛絡幹表示：「覽所奏十二條大綱，應即照允」。<sup>143</sup>

就在和議接近底定的同時，美國國務卿海約翰於初八日（12月29日）再次致電康格，堅持希望能在條約中爭取「按照現代的方式，改組中國的外事機構；更特別希望有一位能講一種以上歐洲語言的中國外務大臣，其地位便於直接接受皇帝的旨意」。<sup>144</sup>改組總署成為各方矚目的焦點，《申報》於初十日（12月31日）轉載一則《天津直報》關於各國政府私下聚議改組總署的消息，<sup>145</sup>並於十五日（1901年1月5日）對條款中改組總署及覲見禮節一事發表贊成意見；<sup>146</sup>部份國外輿論評論總署改組受外力介入，實是前所未有之舉。<sup>147</sup>外存記道李毓森於二十一日（1月11日）對《和議總綱》內容提出逐條意見，其中針對第十二條條款提出覲見禮節乃各國自訂，列強不應干涉體制，縱然要求也不可改變；至於總理衙門仿照外國組織章

---

142 周殿龍主編，《李鴻章全集》第十二冊，（長春：時代文藝出版社，1998），頁6861、6862。

143 中央研究院近代史研究所編，《中美關係史料·光緒朝四》，頁2745。

144 天津社會科學院歷史研究所，《1901年美國對華外交檔案》，頁427。

145 《申報》第9955號，1900年12月31日。

146 「商務大開、虛文盡去，中國轉弱為強之機，其在此乎。」請參閱《申報》第9960號，1901年1月5日。

147 《申報》於十九日（1月9日）轉載美國某報消息：「……文明之邦從未有他國為之調度者。」請參閱《申報》第9964號，1901年1月9日。

程改組一事，則認為理虧在先，無可辯駁且深以為慮。<sup>148</sup>此外，時任會辦商務大臣的盛宣懷於二十三日（1月13日），拍電至西安行在，除了表述對於各款的意見，對於總署改組一事，秉持著正面肯定的意見。<sup>149</sup>可見朝野除了對於觀見禮儀存有爭議，<sup>150</sup>對於改組總署一事幾無異議。<sup>151</sup>清廷就在力有未逮與速求和議的情形下，通盤接受了《和議總綱》，於十一月二十四日（1月14日）蓋用皇帝御寶，由慶親王奕劻與李鴻章署名畫

- 
- 148 「至親見禮節各國皆是，友邦公使分屬外臣，入親自有定例，豈能變通，諒彼斷不敢過紊體制。惟總理衙門夏間曾有德使因來議事，在途遇害，恐將以此為詞說出許多未善之處，將為我改做各國外部章程，我卻不便與之深辨，是為可慮耳。」請參閱故宮博物院，《清光緒朝中日交涉史料》下冊，（臺北：文海出版社，1970），頁1145；中國第一歷史檔案館，《庚子事變清宮檔案彙編》第九冊，頁217。
- 149 「第十二款變通總署交涉之地，多參公法，若主持得人，有益無損。」請參閱國家檔案局明清檔案館編，《義和團檔案史料》下冊，（北京：中華書局，1959），頁887；夏東元，《盛宣懷年譜長編》下冊，（上海：上海交通大學出版社，2004），頁714。
- 150 《申報》第9972號，1901年1月17日。
- 151 二十六日（1月16日），清廷照會各國公使：「應請貴王大臣於會晤之先，將所有欲商各事欲為照知，迨各國大臣議妥，以便當面答覆等因」，要求各國公使先行通知各項欲商事宜，以便預作準備。照會中還有一份附件《和議條款說帖》，係清廷針對列強提出的《和議總綱》所作的回應，說帖中對於各款的要求大多照辦，對細節部分只要求能再加以琢磨補救。其中清廷對於第十二款中各國要求總理衙門必須革故鼎新一事，完全沒有表達任何意見，但對於此款內有關於更改各國觀見中國皇帝禮節一事，則表示希望無傷國體「如須變通更改之處，應臨時彼此商酌定議。」請參閱中央研究院近代史研究所編，《中美關係史料·光緒朝四》，頁2751、2753；胡濱譯，《英國藍皮書有關義和團運動資料選譯》，頁404。



押，佈告各國。<sup>152</sup>

美國駐華專員柔克義曾將這十二款條文依其綱領，區分為四個主要項目。由第四項可證明，各國對於改進與中國政府的聯繫問題，咸認為是與懲辦禍首、賠償等問題相提並重的。柔克義的報告中也提到了預期改造總署的模式：

長期爭執不休的外國使節覲見中國皇帝時所應遵守的禮節問題，終於由全權代表們按照談判各方均滿意的方式解決了。四十年來的經驗已向中國人和外國人同樣表明，總理衙門是既臃腫龐大而又無能履行所賦予的職責的機構，必須按照會議建議的方式進行改組，變成一個承擔責任的外務部，並按照世界上所有其他國家所採用的類似方式組織起來。<sup>153</sup>

上文表達了美國政府長期不滿總署的效能，希望趁勢改善與中國的政經關係，以符合各國根本利益，而這一切必須先建立在中國能擁有一個健全外事機構的前提上。故《辛丑條約》中第十二款正式條文規定：「總理各國事務衙門必須革故鼎

---

152 中央研究院近代史研究所編，《中美關係史料·光緒朝四》，頁2751。

153 四項內容分別為：第一，適當懲辦策動排外屠殺和暴亂的份子及其參與者。第二，採取必要措施防止此類事件重演。第三，對各國及其人民在這幾次暴亂中所遭受的損失予以賠償。第四，普遍改善各國與中國政府的關係，包括官方的和貿易的關係在內。請參閱天津社會科學院歷史研究所，《1901年美國對華外交檔案》，頁3、5-6。

新，暨諸國欽差大臣覲見中國皇帝禮節亦應一體更改，其如何變通之處，由諸大國酌定，中國照允施行」。<sup>154</sup>

### 三、外務部之成立過程

十一月二十九日（1月19日），美國公使康格樂觀地對國務卿海約翰表示，各項要求與改革總理衙門應可順利實現，<sup>155</sup> 果不其然，清廷隨於翌日（1月20日）對於《和議總綱》內所定各款全然允諾。<sup>156</sup> 十二月初七日（1月26日），葛絡幹要求清廷對於和議條約中所應允諸事，應該切實執行，不該只表現在口頭條約而已，示意各國聯軍退兵北京與否端看於此，<sup>157</sup> 故而清廷於十二月初十日（1月29日）頒布變法上諭。<sup>158</sup> 清廷在

154 〈辛丑議約總綱〉，清光緒二十六年十月二十九日，《外交檔案》01-14/5-(1)。

155 天津社會科學院歷史研究所，《1901年美國對華外交檔案》，頁78。

156 《申報》第9974號，1901年1月19日。

157 「即以中國國家允從所約之事足適各國之意者，非指合意應允而言，必須確切見諸施行為要。」請參閱中央研究院近代史研究所編，《中美關係史料·光緒朝四》，頁2754。

158 「世有萬古不變之常經，無一成不變之治法，窮變通久，見於大易，損益可知，……入關以後，已殊瀋陽之時，嘉慶、道光以來，豈盡雍正、乾隆之舊，大抵法積則敝，法敝則更，要歸於強國利民而已。自播遷以來，皇太后宵旰焦勞，朕尤痛自刻責，深念近數十年積習相仍，因循粉飾，以致成此大釁。現正議和，一切政事尤須切實整頓，以期漸圖富強，懿訓以為取外國之長，乃可補中國之短，懲前事之失，乃可作後事之師。……總之，法令不更，錮習不破，欲求振作，當易更張。著軍機大臣、大學士、六部、九卿、出使各國大臣、各省督、撫，各就現在情形，參酌中西政要，舉凡朝章國政，吏治民生，學校科舉，軍政財政，當因當

上諭中宣佈改革政事，效法外國以圖富強，不僅是為和議條款實施作準備，更深知非變法已不足以收拾人心，這為清末新政改革奠定了基礎。

一月十日（2月28日），北京公使會議決議由各國代表組成各項委員會並提出報告，關於如何改革外務部的問題遂進入實質討論階段，而負責改革覲見禮節暨改組總理衙門的委員會，係由美國公使柔克義與日本公使小村壽太郎所組成，後來經他們許可後，又加入德國公使館參贊葛爾士（Goltz von der）男爵。二月十日（3月29日），柔克義向公使會議宣讀由委員會起草的改革報告，其中提到：

為了使這一機構具備迅速和正規地處理事務的良好條件，必須在其中任命幾位爵位高，並在中央政府具有毋庸置疑的權力和影響的顯貴。皇上應委託他們專門與外國使節進行直接聯繫，這些顯貴的行動要直接對皇上負責，因此他們應該是軍機處的成員，或者是由於身處國家的高級爵位使其可以隨時接近皇上的人物。因此委員會建議，總理衙門的首腦應當是一位親王，並具有總理各國事務衙門大臣的頭銜。可以預料到，這位

---

革當省當併，或取諸人，或求諸己，如何而國勢始興，如何而人才始出，如何而度支始裕，如何而武備始修，各舉所知，各抒所見，通限兩箇月詳悉條議以聞，再由朕上稟慈謨，斟酌盡善，切實施行」。請參見中國第一歷史檔案館編，《光緒宣統兩朝上諭檔》第廿六冊，（桂林：廣西師範大學出版社，1996），頁460-462。

親王總理大臣的其他職務會使他不能把全部時間用於總理衙門的事務，所以委員會主張，在他屬下應有兩名大臣。他們應當是軍機處的成員，總理大臣不在時他們可以代行他的職務，並具有處理各種日常事務所必需的一切職權。只有這三名高級官員能與各國使節直接聯繫，並為此目的接待外國公使。不言而喻，這三名高級官員可以單獨或共同接見各國使節並同他們交涉事務。儘管我們希望上述大臣本人能夠熟悉外交事務和目前世界各國辦公務時普遍遵循的方法，但為了防備他們缺乏經驗，委員會建議總理衙門要有兩位侍郎，他們憑著自己的經驗，能夠使該衙門的行政管理和目前相比，與國外通行的管理辦法更加協調一致。他們當中至少要有一人懂得一種外語。委員會相信，隨著上述諸項的改變，與總理衙門辦理外交事務將會更便利、更正規、更迅速。

柔克義與小村在報告中原擬將「總理各國事務衙門」的名稱保留，但美日兩國以外的各國代表均希望能對於名稱也加以改動，經討論後獲得與會代表的一致通過；而先前美國國務卿海約翰要求外務大臣能講外語的意見，則未能獲得各國代表的認同，柔克義遺憾的表示未能達成目標。他在回函海約翰中提到：

鑒於充任總理衙門首腦的親王總理大臣必須在國家中擁有

很高的職位，掌握大權並具有公認的影響力，而在目前的中國，具有這種資格的人沒有一個會講外語。因此我感到，堅持您的意見，如被採納，勢必會把沒有地位或權力的人安放到非常重要和負有重大責任的職位上。被中國派往國外擔任外交職務的人，這些人是唯一粗通外語的，沒有一位具備足以勝任外務大臣和能在改革的鬥爭中取得成功的官階、影響或實力。這種改革必須馬上在這裡開始，而他們必須在其中充當領導人。由於以上種種的考慮，大家認為只宜建議在各國請求任命的兩名侍郎中，至少又一位要懂得外語。中國的一些駐外使節可能非常有利於擔任這種職務，以後也許能成為外務部的大臣。<sup>159</sup>

各國代表的改革考量，不僅符合清廷外交的實際景況，也在日後得到了實現。葛絡幹除了於二月底針對《和議總綱》會定條款第十二款內覲見皇帝禮節一事曾提出意見之外，<sup>160</sup> 又於三月初四日（4月22日）對清廷提出照會，希望能以各國外交部為藍本，要求清廷將總理衙門革除，直接改制為外務部，以健全其職能，更提議改制後的外務部品秩應該高於其他六部；另外，對於部內官員的資格、建制與職守也都有明確的規範，同時規定外務部官員應有通曉外語的專業人才。<sup>161</sup> 這項來自北

159 天津社會科學院歷史研究所，《1901年美國對華外交檔案》，頁104、145-146、143-144。

160 中央研究院近代史研究所編，《中美關係史料·光緒朝四》，頁2813。

161 「查總理各國事務衙門已設四十年之久，於應辦各事，實屬未能獲益。

京公使會議主席的巨大壓力，迫使清廷不得不作出迅速改革的決定，同月二十六日（5月14日），總理衙門奏請依照《和議總綱》裡的規定，改組總理衙門為外務部：

茲據領銜使臣葛絡幹照會，以各使公商，擬請將總理各國事務衙門改為外務部，冠於六部之首，管部大臣以近支王公充

諸國全權大臣以為照他國成局更易，方克與中國政治及邦交睦誼兩有神益。以前之舊署，於能力、整齊、捷速、明哲均有不足，因此未得功效。若以上四端，新署仍之，未免有虧其制，是應保其無缺，「又欲將國家所當視為首要事宜，代皇帝治理之權置諸朝廷，應有極品之上。照諸國大臣之意，前此總署應辦各事，分任太濫，應將此散漫虛空之仔肩全歸簡實，所有辦理交涉事宜，應有大臣一員獨承其責，給予分所應得之爵秩權勢。此員必須宗支王公，稱名為總理大臣，另有會辦大臣二員，其一必須在軍機大臣上行走者，其一至少必有尚書銜者，此三員係專與諸國全權大臣運辦交涉事宜，各應寵以高爵厚祿，爵祿視其品秩暨教化各國向例相等者。諸國全權大臣倘代其政府與中國有應商之事，此三員或分或合，隨時接晤。如事屬至要，或經諸國大臣預請，總理大臣皆須親身或偕會辦大臣齊往面商。蓋因他事繁瑣，或有宗支差務，恐未能悉力供外務之職，此所以有會辦二員之故。而總理之權表率之，責實不旁落，諸國全權大臣文牘往來專書總理大臣一位銜名，至會辦二員爵秩亞於總理，特辦尋常事件，亦可兼理交涉他務。回憶總理各國衙門之名，殊厭聽聞，大凡外政乃係代承皇帝之責，代發皇帝之令，為國家極重之端，往日之名，不足以顯明此等權要，故宜革除，以外務部代之。其外務部品秩應請敕定，駕於六部之上。深願所簡外務部之三大臣，於教化各國辦理交涉之規模及意旨所在，無不博通周達，為保其無缺。又原總理衙門嗟乎諸國此等執政者之後，必在總理會三大臣位下，增添總辦二員，能以其才幹歷練蓋外務部陞列齊等者，其中有一熟悉泰西一國語言文字之人，亦所殷盼。此諸國全權大臣核定更改變通中國辦理交涉事宜之處，應請貴王大臣奏明請旨施行可也。」請參閱〈改外務部〉，清光緒二十七年三月初四日，《外交檔案》01-14/32-(6)。

之，另設尚書二人，侍郎二人，尚書中必須有一人兼軍機大臣，侍郎中必須有一人通西文西語，均作為缺額，予以厚祿。覈其所擬堂官共有四人，足敷辦事之用。各使每言西國外部祇一正一副，至多兩副，今於管部下擬設尚書侍郎各二，已較各國為多，若再增加，必至發言盈廷，遇事推諉，商辦要務轉致需時，所論尚為切要。<sup>162</sup>

該奏章概略地說明了外務部的官員組織結構，不僅順應了葛絡幹的要求，也有中國獨特創新之處。除了管部大臣外，尚編制有尚書與侍郎各兩人，這種做法改變了以往滿漢各一人的傳統，也不同于西方外交部的組織慣例，似乎是在六部基礎上改造而成的「中西合璧」產物。<sup>163</sup> 首先，奏章中援引總理衙門的舊例，說明葛絡幹要求以宗室王公作為管部大臣的做法並非首例，無礙於朝廷尊嚴，且更能夠為國家作出貢獻。<sup>164</sup> 其次，說明了外務部居於其他六部之首，是仿效外國做法而來的，同時建議應提高部內官員的薪俸；至於司員部分則仿效六部的建

---

162 〈改外務部〉，清光緒二十七年三月二十六日，《外交檔案》01-14/32-(6)。

163 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209。

164 「其所以請用王公管部者，雖各使欲借以自重，而交涉事務出好與戎，所關甚鉅，以親信重臣當之，與國家休戚相關，自不至輕心誤事，況總理衙門本有親王兼管，係屬舊例，似可照行。」請參閱〈改外務部〉，清光緒二十七年三月二十六日，《外交檔案》01-14/32-(6)。

制。事實上，各國對於外務部內承辦實務的司員缺額與職掌，並不加以過問或干涉，只求在外務部成立後能夠順利運作；清廷至此認為外務部的籌備工作已經「堂司俱備，規模整肅」，不致被各國譏諷其外交機構落後與效能不彰；同時間發佈改組內部人事的命令。<sup>165</sup> 清廷的改革突破了總理衙門的兼職性質，部內官員地位與素質因而提高，確立了總理大臣的位階，一舉解決了總理衙門的缺陷，建立了外務部官員的專職化，在制度上一改總理衙門時期處處模仿軍機處的做法，轉而模仿六部制度。<sup>166</sup> 外務部不再屬於臨時性機構，被賦予了中央外交機關的正式地位，成為中國數千年來第一個正式外交機關。

四月二十四日（6月10日），清廷諭令由政務處大臣會同吏部，妥議所有應設司員額缺各事宜，<sup>167</sup> 總理衙門遂於五月初

---

165 「外務部冠六部之首，係倣西洋各國成式，至請將外務部諸臣予以厚祿，俾得專心辦公，亦尚近理。如蒙俞允將外務部堂官定為缺額，其章京等亦應分設數司，倣照六部司員之例，即於總理衙門章京內選派，開去原衙門差缺，改為外務部司員，將來應如何考充升轉並籤分學習之處，應請旨敕下督辦政務處大臣會同吏部妥議具奏，司員如何分任職事，各使原不過問，惟必須預為部署，庶幾一經改章，堂司俱備，規模整肅，免致再被刺譏」、「舊有章京滿、漢共四十八員，其認真得力者故不乏人，而濫竿充數者實亦不少，當此改設專缺之時，亟宜嚴定去留，任缺毋濫，庶以挽回積習，策勵人才。」請參閱〈改外務部〉，清光緒二十七年三月二十六日，《外交檔案》01-14/32-(6)。

166 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217。

167 〈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)。



七日（6月22日）致文政務處，並在其附件〈總署章京酌擬外務部章程〉中，詳細規範外務部組織的分司、設缺、考充、升轉及鑄印、派差、厚薪水、重繙譯與獎供事等共九項建議。<sup>168</sup>十四日（6月29日），葛絡幹再次致函總理衙門，詢問改組事宜進行如何；同日，總理衙門內部也有章京劉宇泰等人請議改前稿，<sup>169</sup>主要針對人事缺額問題提出改進意見，請求重新擬稿。

總理衙門於五月十六日（7月1日）回函葛絡幹，告知改組一事已奉旨交政務處會同吏部奏議，<sup>170</sup>六月初六日（7月21日），吏部回函總理衙門，將所陳九條建議改設為章程十條。<sup>171</sup>六月初七日（7月22日），清廷電詢奕劻與李鴻章公約畫押日期，<sup>172</sup>六月初九日（7月24日），清廷發佈上諭，改總理衙門

168 「……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，茲據酌擬九條呈請覈辦前來。」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)。

169 「故前有函遞京城一稿，卻非定本，亦未經各位樞堂公同酌核，其中多有窒礙難行之處，誠恐京署誤會為公議。」請參閱〈改外務部〉，清光緒二十七年五月十四日，《外交檔案》01-14/32-(6)。

170 〈改外務部〉，清光緒二十七年五月十六日，《外交檔案》01-14/32-(6)。

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

172 王彥威輯，《西巡大事記》卷三。收錄於楊家駱主編，《清光緒朝文獻彙編》第十六冊，（臺北：鼎文書局，1978），頁G235、G236。

為外務部：

從來設官分職，惟在因時制宜，現在重定和約之時，首以邦交為重，一切講信修睦，尤賴得人而理。從前設立總理各國事務衙門，辦理交涉，雖歷有年所，惟所派王大臣等多係兼差，未能殫心職守，自應特設員缺，以責專成。總理各國事務衙門著改為外務部，班列六部之前，簡派和碩慶親王奕劻總理外務部事務，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。所有該部應設司員額缺選補章程，各堂司各官應如何優給俸精之處，著政務處大臣會同吏部妥速副議具奏。欽此。<sup>173</sup>

此外還另頒上諭，將崇禮、桂春、那桐與溥興等四人，一體解除舊有總署大臣的兼差職務，<sup>174</sup>翌日（7月25日），清廷即命各省將軍督撫毋庸兼總理各國事務衙門大臣銜。<sup>175</sup>原來，

173 〈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)。

174 〈改外務部〉，清光緒二十七年六月初九日，《外交檔案》01-14/32-(6)。

175 「前因各直省辦理交涉，事務殷繁，特令各將軍督撫均兼總理各國事務衙門大臣之銜。現在該衙門已改，各將軍督撫著毋庸兼銜。惟交涉一切，關係煩重，皆地方大吏分內應辦之事。該將軍督撫等，仍當加意講求，持平商辦，用副委任。」請參閱王彥威輯，《西巡大事記》卷九。收錄

在辛丑六月以前，各省皆可辦理交涉，故各省將軍督撫得兼總理各國事務衙門大臣，以處理外交事務。自總理衙門改為外務部後，外交事務皆統一委其辦理，故有此論。十一日（7月26日），慶親王奕劻與李鴻章就與各國達成覲見皇帝禮節協議一事具奏清廷，<sup>176</sup>於隔日發文照會葛絡幹，<sup>177</sup>至此，《和議總綱》第十二款中改組外務部及更改覲見皇帝禮節一事，都已定案。柔克義對於外務部成立與新的人事任命表示滿意，他在六月十六日（7月31日）向海約翰的致函提到：「總的看來，新外務部的組成可以說是令人非常滿意的。它促使我們與中國的關係發生新的和極重大的改變，並將使帝國的外交事務比其他各行政部門的工作都做得更為出色」。<sup>178</sup>

七月二十五日（9月7日），慶親王奕劻與李鴻章在外務部右侍郎聯芳與李鴻章的秘書兼翻譯曾廣銓陪同下，與十一國代表會同畫押，正式簽訂《辛丑條約》共十二款，內含附件十九條。<sup>179</sup>對於辛丑議和的結果，時任直隸布政使的周馥曾感

於楊家駱主編，《清光緒朝文獻彙編》第十六冊，頁G237。

176 中央研究院近代史研究所編，《中美關係史料·光緒朝四》，頁2925。

177 「覲見禮節俱已妥定，即於日內專摺馳奏定案矣。其改設外務部亦經奉旨，另文照知。所有和議總綱第十二款應辦事宜，可無須再行酌商。」請參閱〈改外務部〉，清光緒二十七年六月十二日，《外交檔案》01-14/32-(6)。

178 天津社會科學院歷史研究所，《1901年美國對華外交檔案》，頁384-385。

179 中央研究院近代史研究所編，《中美關係史料·光緒朝五》，頁2978；天津社會科學院歷史研究所，《1901年美國對華外交檔案》，頁404。

嘆道：「誰為全權大臣者？直畫諾大臣而已」；<sup>180</sup>而榮祿亦有類似說法：「可憐慶、李，名為全權，與各國開議，其實彼族均自行商定，是日交給條款照會而已，無所謂互議也」。<sup>181</sup>是時，外務部雖已開始運作，但李鴻章仍持握著清廷外交實權，九月十八日（10月29日），慶親王奕劻奉諭旨前往開封迎鑾，由李鴻章暫行管理外務部事務。<sup>182</sup>十一月口日，奕劻與李鴻章針對外務部人員編制，會奏朝廷〈應設司員額缺選補章程〉十二條，<sup>183</sup>對於外務部應設司員與額缺養廉等擬妥規定，該章程奠定了外務部規模與人員建制的基礎。如下章所述，筆者認為，依據相關史料判斷，該章程極有可能係由李鴻章命其幕僚所擬定完成的，而李鴻章在完成外務部組建後，不久便撒手人

180 周馥，字玉山，1873-1921年，建德人。曾任李鴻章文牘幕府，為李所器重，協助李辦理洋務達三十多年，曾入京協處理教案。請參閱劉體智，《異辭錄》，頁189。

181 杜春和、耿來金、張秀清編，《榮祿存札》，（濟南：齊魯書社，1986），頁409。

182 中央研究院近代史研究所編，《中美關係史料·光緒朝五》，（臺北：中央研究院近代史研究所，1980），頁3013；周殿龍編，《李鴻章全集》第十二冊，頁7319。

183 「竊維總理各國事務衙門改為外務部，設立專缺辦理交涉事務，實為因時制宜、慎重邦交之要義，除總理會辦王大臣左右侍郎由特旨簡放外，其餘一切章程，臣等往返函商，皆以交涉事宜關係緊要，必令該司員等專精練習，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，並欲收富強之效，擬請優予升階，厚給養廉，仍隨時嚴行甄別，勸懲互用，以資策勵而育通才，擬就章程十二條，彼此參酌意見相同。」請參閱〈改外務部〉，清光緒二十七年十一月口日，《外交檔案》01-14/32-(6)。

襄。另外，外務部的關防印信因時間倉促而準備不及，遂先以木質關防代替開用，<sup>184</sup> 直迄十月十三日（11月23日），禮部通知外務部銀印已鑄妥，遂由外務部委派章京鄒嘉來持文領訖，<sup>185</sup> 十月二十八日（12月8日），外務部的木質關防即日銷毀，更換為禮部所鑄銀印關防。<sup>186</sup>



184 〈改外務部〉，清光緒二十七年六月二十七日，《外交檔案》01-14/32-(6)。

185 〈改外務部〉，清光緒二十七年十月十三日，《外交檔案》01-14/32-(6)。

186 中央研究院近代史研究所編，《中美關係史料·光緒朝五》，頁3035。