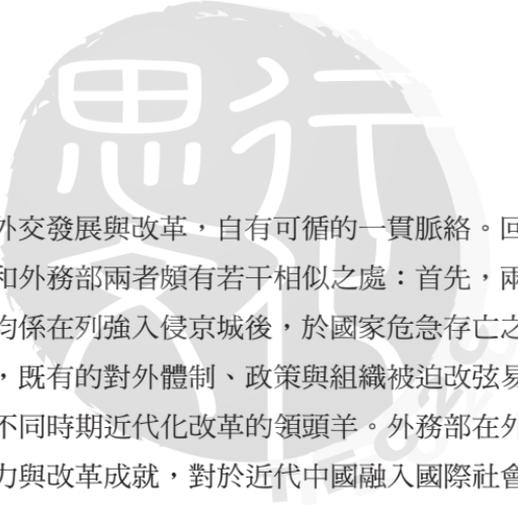


# 結 論



晚清外交發展與改革，自有可循的一貫脈絡。回顧歷史，總理衙門和外務部兩者頗有若干相似之處：首先，兩者成立緣由相仿，均係在列強入侵京城後，於國家危急存亡之際倉卒成立；其次，既有的對外體制、政策與組織被迫改弦易轍，並皆成為中國不同時期近代化改革的領頭羊。外務部在外交領域的一系列努力與改革成就，對於近代中國融入國際社會來說，更顯得極具關鍵也意義非凡。

早先，清廷受制於各國在華勢力的不斷擴張，成立總理衙門以茲因應，這時期的外交由奕訢、李鴻章等洋務派人物領導，取得了一定的成績；不過，總署受到國內派系政爭的影響，地位多有起伏變化。同時間，外交改革的主張透過朝野人士的討論與著作傳播影響，不斷地向社會各界蔓延，逐漸形塑一種

趨於成熟的改革氛圍。在這過程中，傳統外交思維逐漸產生質變，有識之士亟思對總署職能進行改革，遂於戊戌變法前後掀起一波外交改革的主張高峰，諸如陳熾、陳虬、蔡鎮藩與沈瑞琳等人皆為代表。戊戌變法最終雖然失敗，但外交體制的改革思想已更普遍散佈於朝野知識份子當中。

迫使清廷改革總署為外務部的直接動力，來自於《辛丑條約》第十二條規定，列強各議和代表為此態度堅定不移。據筆者考證，最早的改革意見係由義大利公使薩爾瓦葛於首次北京公使會議上率先提出；至於規定外務部大臣至少能講一種外國語言的要求，則極有可能是經由美國國務卿海約翰的堅持與推動。列強之所以強迫敦促清廷進行外交改革的目的，在於改革的結果完全符合各國在華利益，故深得列強一致支持而被具文納入《辛丑條約》，這種直接外在的壓力，壓倒了清廷固有的政制結構與傳統阻力。可以說，外在的改革壓力與日趨成熟的內在改革力量相結合，共同促成了中國外交機構的近代化；而李鴻章適時成為推手，奠定了外務部規模。

外務部本身組織與分工，不僅歷經過數次調整，更帶動了清末十年一系列的行政鼎革與新政推行。例如，原為外務部獨有的丞參制，伴隨著新政而擴及各部，對於清廷的行政運作效能，也造成了優劣參半的影響。此外，關於部內儲才館的設置，過往史學界多有肯定，然若以清末官場腐化風氣和當時輿論的

紀錄看來，則儲才館於外交人才培育的實際成效極為有限。筆者認為，未能徹底建立一貫的培育管道，始終是其一大敗筆，尤其相較於日本外交體制，更是相差甚多。至於外務部高層人事結構，雖然漢多於滿，但仍以傳統出身為主幹，發展至後半期則有受西式教育者漸多趨勢，尤以東南沿海各省出身者為最多，惟實權仍握持於少數滿人手中（奕劻、那桐）；至於部內的升遷與外轉，基本上都維持著相當高的比例，顯示了外交專業化的趨勢。

外務部與出使的經費配置，以往史學界研究甚少，本文利用現有外交檔案，得以初步分析，確知兩者實際的部分配置情形與比例，有益於增進與理解清末外交之運作實情；而外務部的經費來源，配合著清廷實施憲政而有所改變，由過去總署時期的海關撥解，轉變為西方式的預算審查制度，單就近代行政機關之經費編審來說，可謂有長足的進步。筆者認為，迄宣統三年（1911年）為止，外務部已成功地由初期總署、軍機處與六部的混雜體制，逐漸蛻變為與西方外交體制相近的專業機構，無論在人事的素質提升或預算經費的配置上，皆是進展良多。

外務部時期為中國近代外交遺留下的兩大貢獻，為出使制度的改良與地方交涉使司的設置。由本文研究可知，出使制度的改良早於光緒三十二年（1906年）劉式訓遞摺奏設實官之

前，清廷即有意改革；而海外使領館的擴充、人員培育與管理，更遠超總署時期的績效，為民國時期的外交工作奠定了堅實基礎。另外，外務部晚期對於地方交涉使司的設置，在一定程度上將監督權力收歸中央，改善了地方督撫長期各自為政的紊亂體制，儘管其在體制上仍有部份缺陷，但仍為民國外交承繼和發揚。

就外務部的發展階段而言，本文利用上海《申報》作為研究主幹，以尚書職銜為基準，將外務部的發展區分為早中晚三時期予以觀察。本文研究後可得知，在外務部的組織成立與人員規制的籌畫過程中，已是風中殘燭的李鴻章扮演了重要的指導角色，奕劻與西安行在政務處皆唯李鴻章之意是從，諸如四司的設立、部內額缺與總署章京顧肇新所提議之承政官制，均係經其授意或同意後擬定的，李鴻章繼甲午戰敗遭罷去職後，再度於晚清外交中擔任著比處理外交個案，影響更為深遠的外務部組建工作。李鴻章的去世，對於晚清外交的發展可算是舊時代的結束，接續其後的奕劻、瞿鴻禨、呂海寰、袁世凱、梁敦彥與鄒嘉來等外務部領袖，則先後在詭譎的國內外政局變化中，為晚清外交承擔著不一的責任與貢獻。

外務部早期階段，首任尚書瞿鴻禨因身兼軍機大臣而政務繁忙，於外務部的革新與實質貢獻不大。隨著清廷中央集權的逐漸擴張，外務部除了構築硬體建築，更將地方部份涉外職

權，收歸於轄下予以監管。至於清廷的對外交涉與主要聯外方針，隨著東北局勢的發展而以日俄兩國為主，特別值得注意的是，直隸總督兼北洋大臣袁世凱在獲得慈禧太后與奕劻的信任下，對於外交方針與涉外談判多有主導或建言，實質地掌握了清廷外交政策的走向，袁世凱可謂為繼李鴻章之後，因個人聲望與能力將北洋大臣的外交地位再度推升之人，早先雙元化外交的局勢仿如重現，這種特殊情況，直迄袁世凱接任外務部尚書後方止。外務部初期承續著總署既有規模，故而性質相仿。自身組織雖有緩慢進行微幅的調整，但無法有效地肆應國內外接踵而來的外交挑戰，以及自身組織的怠惰腐化，此刻張元濟所提出的革新意見極具意義，但最後礙於現實阻擾而告終；僅就筆者所見，史學界過去未曾重視過張元濟的主張，然筆者認為，其改革主張應在外交改革發展史上佔有一席之地。

外務部中期階段，呂海寰繼任瞿鴻禨為外務部尚書，然其任內幾無所建樹，只知奉迎上意好惡，實是聊以備位而已。光緒三十二年七月（1907年9月），袁世凱接任尚書，這與慈禧為求集權中央，將地方實力派如袁世凱與張之洞派入軍機，分兼外務與學部大臣，這般明升暗降與「調虎離山」之政治考量不無關係，袁世凱縱然不願也無法推辭。袁世凱上任後，陸續安插心腹人員入部協助，隨即透過諸項行政舉措，雷厲風行地整頓外務部的風氣與行政效率，此時的外務部與過往運作相比，績效明顯提升不少；至於在對外方面，袁世凱最受矚目的

工作乃係倡議中美德三國聯盟，以圖抵抗日本在華勢力的日益擴張，儘管最後仍功敗垂成，但其以外交行動開啟了清末民初的「聯美」外交方針。另外，隨著國民智識不斷地提升，民情輿論已能影響政府部份外交政策的走向，為民國時期「國民外交」蓬勃發展之先聲。袁世凱積極地在對外交涉、對內施政與捍衛國權方面投入工作，但其本人實無志於擔任外務部尚書，雖曾一再求去，然皆不如所願。

外務部晚期階段，隨著兩宮去世政局驟變。醇親王載灃躍升為攝政王主掌朝政，袁世凱旋遭罷黜，梁敦彥受拔擢為外務部尚書。梁敦彥於外交一途，可謂為歷任尚書中最為專業者，然其政壇人脈、權勢與威望皆遠遜於袁世凱，不為國內外各界所看重，但梁敦彥任內持續部內的改革與整頓，並致力於對外修約、議改關稅與劃界等問題，並修訂《出使報告章程》與統一規範使臣報告等制度面調整，在梁敦彥的努力下，外務部仍維持不錯的行政效能。然而，梁敦彥因屢受朝廷權貴和部內人員排擠，任內後期遂託病告假，從此外務部遂由那桐、鄒嘉來與曹汝霖等人把持，若從外交路線解讀，是為親美派遭親日派取代。鄒嘉來仰賴於傳統官場結納而得其位，掌理部務期間因施政成效不彰，除了招致攝政王載灃不滿與國內外輿論的攻訐之外，更因領導碌碌庸能，以至無法有效排紛解難，外務部人事遂深陷於內外傾軋的境地，政務運作亦呈現出停滯空轉的局面。隨著內閣制成立，攝政王載灃復拔梁敦彥為外務大臣，希

冀能遂行聯美外交，惟梁敦彥以消極態度應對而拖延未任。不久，武昌起義爆發，外務部隨著清祚已盡而宣告終結。

筆者認為，清廷於庚子年後雖已看重外交，但對於派任外務部尚書的人選，仍難以脫離政治派系、官場鬥爭和勢力均衡的糾纏與束縛，外交專業的素養則非首要考量與必備的條件。特別是中後期的尚書更換頻率過高，內部人事與派系傾軋激烈，皆嚴重影響了外務部的行政運作和效率；至於歷任尚書的政績表現，則以袁世凱和梁敦彥兩人任內最為積極，建樹最多。持平來說，衡量晚清的國力與國際地位，實難擺脫「弱國外交」的格局，然常言道：「國雖強而無外交，則無不失敗；國雖弱而善於外交，終必卓爾自立」。<sup>01</sup> 中國外交屢因政治角力、派系鬥爭、外交主持非人和國際局勢迅速變化等內外因素交纏，致使清廷的外交政策，始終難以制定一貫的目標與戰略定位，故早期於「聯俄」或「聯日」政策中擺蕩不定，後來隨著東亞局勢的發展而逐漸走向「聯美」之途。

外務部的運作，實難擺脫朝廷規制和政治腐化的侷限，自有不少缺陷存在，<sup>02</sup> 但無可否認的，就其發展歷程來說，短短

---

01 劉達人，《外交科學概論》，（上海：中華書局，1941），頁72。

02 除了體制上之缺陷之外，外務部內部人員的腐化亦為主要原因之一，除了奕助等人貪污納賄之外，最有名的例子即為「余廡子事件」。蓋余廡子自恭親王奕訢之時代，已入總署，對於親貴與外部各堂官等無不極力供俸，累積之身家驚人，更捐官銜，其子於外務部管庫，於是全部財政出納之權，實在其手，各司員多有為之週轉者；更於部內畜養群狗，故

十年時間內，畢竟完成了由總署體質轉化為近代外交機構的艱難工作，並在有限條件與險峻局勢中，達成了若干貢獻。近如，王爾敏所著《晚清商約外交》，對於外務部所展開的諸項對外商約談判的努力及結果，多持有肯定的態度。<sup>03</sup> 另外，唐啟華於〈辛亥革命前後中國國際化的努力——以清末民初對保和會的參與為例〉一文中，提出中國於晚清外務部時期，已開始積極參與第二次海牙保和會，會議中雖未能積極參與各公約的制定過程，但已能消極地維護國權，抗議、反對、抵制有損國家地位的議案；外務部時期諸多主動參與國際會議、國際組織和國際公約等努力，俱為中國外交史的重要里程碑，更為日後民國時期中國加入國際社會之濫觴。<sup>04</sup> 若僅以諸如「喪權辱國」、「賣國」或「與帝國主義妥協」等過於簡化偏頗或意識形態，一味地批評外務部，實屬不公。畢竟，外務部在孱弱國力與國際現實的壓迫下，仍有若干作為，於外交領域取得了部分成就，更為民國時期的中國外交奠定了基礎。

---

外務部時為京人謔謂：「狗黨子」。直迄民國成立後，為外交總長陸徵祥所開除。請參閱羅光，《陸徵祥傳》，頁 83-84。

- 03 此部份因屬本文題外範疇，故不在此贅述。請參閱王爾敏，《晚清商約外交》，（香港：香港中文大學出版社，1998）。
- 04 唐啟華，〈辛亥革命前後中國國際化的努力——以清末民初對保和會的參與為例〉，臺北「辛亥革命九十週年學術研討會」發表，2001年10月。