

出使制度與地方交涉機構

外務部的外交專業化，不僅在中央機關之自我改造，同時也存在於出使制度的日趨完善和地方交涉機構的設立。出使制度發展自總署時期，確立於外務部時期，無論是在駐外使領館、人員與規模等方面，大致體現了西方外交機制之精神，符合近代國際外交之需求；而地方交涉機構的設立，基本上有效地統整了各地原本紊亂不一的外交體制，確立了中央與地方的權責。上述二項外交專業化的改革路線均為民國的外交部所承續及發揚，本章即擬分別探討外務部時期的出使制度與地方交涉使司之變革和影響，俾得以對外務部有較全面的評價。

第一節 出使制度的變革

晚清出使制度之發展，自有其一貫的延續性，外務部成立初期，仍與總理衙門時期一般，保有許多中國傳統特色，最明顯的例子，就是駐外公使之奏摺不須經外務部，直接上奏皇帝。⁰¹ 後來隨著時空轉變和現實需要，外務部開始對出使制度銳意改革，諸如：大量派遣留學生和駐外使館出身者擔任出使大臣，並於光緒三十三年（1907年）的官制改革時，將出使大臣一職定為實官，進一步制度化，由此成為近代意義上的職業外交官，這與總署時期不定期、非常規編制的使節、使臣有所不同。

一、總署時期的出使制度

中英《天津條約》中第二條，開啟了雙方互派使臣駐紮彼此首都之規定，⁰² 各國公使皆藉此權利陸續進駐北京；但對清廷來說，雖亦擁有遣使海外之權利，卻僅視之為義務，並在是否派遣駐外使節的問題上一直存在著許多爭議。其中最苦思難解的癥結點，就是如何在派遣使臣出外的同時，亦能維護住固有的天朝威儀；除了舊有觀念的難以突破之外，「財政困窘」與「人才不足」兩方面的問題，亦是清廷遲遲不願向海外派出

01 織田萬著，《清國行政法》，頁193。

02 王鐵崖，《中外舊約章彙編》第一冊，頁96。

駐使的重要因素之一。海關總稅務司赫德曾於同治四年九月十八日（1865年11月6日），向總理衙門呈遞《局外旁觀論》，⁰³建議清廷應即遣使海外，有益於國計。次年，英國駐華公使阿禮國（Rutherford Alcock）照會總署並附送參贊威妥瑪（Thomas F. Wade）所作之《新議略論》，再次提出與赫德相似的要求，清廷遂將此二文轉發東南各省督撫，以謀籌畫應對之策，在歷經各地督撫與總署大臣奕訢的討論後，逐步地形成共識，此時朝內對於遣使的氣氛已漸次成熟，清廷遂對於遣使海外展開嘗試。

首先，同治五年（1866年），海關總稅務司赫德回英國休假，總理衙門即派遣職任總稅務司文案的斌椿隨其返國考察，繼而又在同治七年（1868年），以前美國駐華公使蒲安臣（Anson Burlingame）為「辦理中外交涉事務大臣」，派遣花翎記名海關道總辦章京志剛、禮部郎中章京孫家穀等人，隨同出使歐美各國。清廷此次之所以用蒲安臣為代表出使各國，其目的在於希望從遣使的外交效益方面探索遣使的可行性，且企圖藉此避開禮制的問題，但是事與願違，此行結果證明，清廷既想收外交之實益，又避開禮節問題，這在事實上是不可

03 《局外旁觀論》中針對於駐使問題說以利害：「命大臣駐紮外國，於中國大有益處。在京所駐之大臣，若請辦有理之事，中國自應照辦；若請辦無理之事，中國若無大臣駐其本國，難以不照辦。」請參閱王建編，《西法東漸：外國人與中國法的近代變革》，（北京：中國政法大學出版社，2001），頁7。

的，蒲安臣在出訪中遵行外交禮節，致使清廷在後來的外交禮節爭論中陷入極為被動的境地。⁰⁴

同治九年（1870年），發生天津教案後，清廷派遣刑部侍郎、三口通商大臣崇厚率領使團前往法國道歉賠罪，這次遣使的特點在於清廷首次派遣滿族官員為使團首領，擺脫了對外國人的依賴，一方面是因為清廷已取得了遣使的經驗，對於遣使具有比較充分的信心，同時又吸取了用外國人為使的教訓，認為遲早得派中國人為使；另一方面，此次遣使是應法國公使的強烈要求和外國公使附和而專往法國完成道歉的特殊使命，也只有任命中國人為使之一途。⁰⁵這三次遣使出洋的舉動，突顯出了清廷對於西方使節制度由抗拒、試探轉而接納的態度轉變以及不斷嘗試的歷程，這對於中國外交的邁向近代化極具有重要的價值。

而促使清廷首次在海外設置常駐使館的直接機緣，導因於光緒元年的「馬嘉理」一案，⁰⁶此時總署與參與談判的李鴻章

04 危兆蓋，〈清季使節制度近代化開端述評〉，《江漢論壇》，1995年第11期，頁37。

05 危兆蓋，〈清季使節制度近代化開端述評〉，《江漢論壇》，頁38。

06 光緒元年一月十六日（1875年2月21日），英國駐華使館翻譯官馬嘉理（A.R. Margary）在雲南邊境遭殺害，英國公使威妥瑪（Thomas Wade）與中方代表李鴻章交涉，要求遣專使赴倫敦道歉，翌年七月，中英雙方訂定《煙臺條約》，其中第六款中即規定清廷需遣專使赴英謝罪。請參見王鐵崖，《中外舊約章彙編》第一冊，頁347-348。

對於遣使均持贊成之態度，⁰⁷ 總署隨即於十一月奏請派陳蘭彬為出使美日祕國大臣；翌年七月間，即派遣候補侍郎郭嵩燾與刑部員外郎劉錫鴻二人出使英國，開始了中國遣使駐外的先例，⁰⁸ 緊接著於該年九月十二日（1876年10月28日），正式制定《出使章程》十二款，明文規定了出使大臣的年限，職權與基本任務，對俸薪亦做了若干補充修正，⁰⁹ 中國的駐外遣使亦由此展開規模，清廷後來又陸續向日本、美國、祕魯、西班牙、法國、德國、俄國等國派遣公使，試圖融入國際社會，直到光緒二十年（1894年）甲午戰爭爆發前，清廷向外遣使的國家共達十二個，遣使的格局基本上確定下來。

若從章程中規定的制度看來，大體上兼融了當時中國官制與外國使節制度的特色，清廷為出使人員的官制與俸薪待遇所作出之明文規定，對於中國的外交近代化而言具有其正面價值與意義，但若相較於當時各國之通行制度卻也難以掩蓋其中之缺陷，此部份大約可分為四點：第一，駐外使節的產生是由朝內大臣及地方督撫所個別保薦的，其職位並非編制內的實官，僅於出使之前再改為京官實缺，其地位缺乏實質保障。第二，

07 王學編，《李鴻章全集》第七冊，頁4184-4185。

08 關於郭嵩燾等人使英之論著所在多有，可參閱王宏志〈清末首批駐歐使節之派遣〉，收錄於中華文化復興運動推行委員會編，《中國近代現代史論集》第七編，頁367-392。

09 關於《出使章程》十二款之詳細內容與規定，請參閱劉錦藻，《清朝續文獻通考》第四冊，頁考10784。

極大多數的使臣幾乎都缺乏國際視野與外交工作所必須的專業知識、語文及國際公法之素養，常造成外交工作之延誤或國家利權之損失。第三，出使大臣獨掌決定各館參隨人員之數，其性質類似於當時的幕僚或僕役，素質亦難於控制，致使各使館於實際財政支出增加，也造成行政效率低落。第四，在使臣任期制度上規定三年一任，使館內參隨人等在新、舊任使臣交接時亦整批隨之更換，這種缺乏經驗傳承的大換血現象，缺乏承續性與穩定性，也增加了駐外人員在外交工作上的困難度。

清廷對於遣使出洋跨出了第一步，這對於中國近代的外交來說具有非凡的意義。但在結構上，此時仍難揚棄傳統官制設計與釐清近代外交概念，無法正視駐外人員專業化的重要性，¹⁰在處理具體的外交事務上亦不同於各國，故在實際地外交運作上難免造成很多的窒礙之處與產生效率不彰的情形。

隨著時間與駐外工作的逐漸推展，出使制度中的許多缺陷逐漸地顯露出來，此情形為部分朝廷內外臣工與出使人員所發覺，並且陸續地提出改進之建言。例如，光緒十五年（1889年），御史楊晨於奏議中對駐外使臣所擁有人事決定權提出

10 出使美日秘國大臣楊儒對此曾有深刻的體認：「出使一途，本係參用西例，然略具規模，未探原本，彼立為專門之學經考試而授官，我視為進身之階或實緣而入選，即有深通公法、精習西文，而汲引無人則懷才莫用；亦未見約章，不通時務，而聲援既廣則銜使濫行。」請參閱中國社會科學院近代史研究所近代史資料編輯組編，《楊儒庚卒存稿》，（北京：中國社會科學院，1980），頁214。

過質疑；光緒二十一年（1895年），御史陳其璋奏請重新釐定出使章程，提出將出使大臣改為實官，不再另授實職，並將參隨人等限定員額，隨員薪水不宜減成等主張；¹¹ 曾任駐俄、德、奧、荷四國大臣的洪鈞亦曾提出應改革科舉以培養使才的建議。¹² 而楊儒更對於保障外交官的來源與促進其專業化提出了極為具體的構想：首先，應甄選出使人員，培養能力與政務經驗，確保升遷管道之順暢與專業化；其次，修定出使章程，以求制度保障；第三，對使館武官素質有所限定。¹³ 楊儒的設計

- 11 劉錦藻，《清朝續文獻通考》第四冊，頁考 10801-10804。
- 12 「肄習詩賦楷書，未足以備國家之亟，徒耗心力，虛擲光陰，不如選派器識敏達、品詣端方，年在二十以內的庶吉士隨各出使大臣出洋歷練三年，□以三等參贊或二等，唯才是視，習辦交涉案件，三年勘滿，有能嫻習交涉事件者由使臣量才保荐，充任使職，……事歸一氣，用不兩途。」請參見《洪鈞使歐奏稿》。尋無原書，轉引自危兆蓋，〈清季使節制度近代化前期的歷史考察〉，《中州學刊》，1996，第5期，頁129。
- 13 「誠能招聰穎子弟，於中西文字均以通曉，年在二十內外者，仿總署考章京例，嚴加甄別，作為學辦交涉人員，即在總署中專習各國公法條約、洋文原書及各國交涉成案，聘西國公法名家為之教習，若干年後或補章京，或先隨使，內則由章京而總辦，由總辦而堂官，外則由隨員而參贊，由參贊而公使，節次推升。又總署出使人員均作實缺，只准內升外調，而終身不出此途，……以期歷練愈深，辦事愈熟，庶幾章京參隨無不習西文而通外務，堂官公使均能聯與國而輯邦交。」「使館向有武弁，然只供執役，未嘗學問。中國武備學堂及游學各肄業生中，如有品學兼優，才具開展之人，應亟派赴各使館，充武隨員，於外洋水路兵備，既可參考講求，與彼中武員及他國武隨員亦資觀摩聯絡，……誠於各國酌派一二員，實於聯外交、養將才兩有益焉。若一時無相宜之員，不准濫竽充數；不通西文、未入學堂之武職，亦不准委任此差，貽笑外人，無俾實事。」請參見中國社會科學院近代史研究所近代史資料編輯組編，《楊儒庚辛存稿》，頁214-215。

構想與當時西方各國相近，更與後來外務部時期所施行的改革內容幾乎相差不遠，楊儒對於外交工作之需求能有如此前瞻性的精闢見解，就當時國情而言可謂難得，惟雖有眾多改革出使制度的意見，但清廷仍未能對這些意見有所回應，相關的出使制度依舊沒有改變，外交使臣之職能終究不脫朝廷耳目之用。爾後，因駐外風氣與使外需求日漸，總理衙門遂於光緒十四年（1888年），重立章程限定各使館之參隨人數，¹⁴但清廷空有章程規定，仍舊無法有效地限制參隨之人數與素質，海外的外交工作起色不大。

二、外務部時期的改革措施

（一）《出使章程》的重定

自光緒二十一年（1895年）清廷慘敗於甲午戰爭後，中國原本在亞洲所佔據的領袖地位遂為日本所取代，整體國際形勢的發展對於清廷而言十分艱困險惡，國際外交活動陷入更加被動的地位。尤其是庚子事變後，中國國際地位與聲望跌到谷底，清廷為了穩固國內外不安局勢，隨即大舉推行新政，將改革範圍擴展至各個領域，為了達到扭轉頹勢、強化外交的功能，重新思考使節制度的設計就有其必要性與迫切性。外務部

14 「使館中准設參贊二員，翻譯二、三員，隨員二、三員，供事二員，武弁學生各一員，其設分館者准添參贊或領事一員，翻譯、隨員、供事各一員。」請參見劉錦藻，《清朝續文獻通考》第二冊，頁考9022。

時期使節制度的改革動力可區分為二方面：一方面，情勢的危急性促使清廷比以往更加重視國際外交對於穩定內外政局的支持力量，在這樣的環境下也使得清廷逐步省思到以往使節制度設計中的缺陷，常造成外交力量的自我設限與分散；另一方面，朝中臣工與擔任過駐外大臣如曾紀澤、洪鈞、楊儒等人所陸續提出之改革建言，至此已發展出成熟的改革氛圍，出使制度之缺陷問題因而比以往受到更多的關注。

隨著庚子賠款的償付與國內各項新政的推行，清廷的財政用度不斷地向上攀升，國家財政缺口也日益擴大。單就外交需求而言，不僅出使用項日繁，各項經費更是捉襟見肘，漸難支持，為了力求樽節，達到收支平衡。外務部於光緒二十八年二月初八日（1903年3月17日）擬定的《出使章程》四條。¹⁵該章程過去為學界所忽視，惟筆者認為，其對於外務部與近代中國外交而言，實具有積極性之重要意義，外務部之所以於此時主動更定章程，最主要是基於五項經濟因素的考量，¹⁶更希望透過該章程的修訂來達到控制出使經費的支出，並將海外使

15 請參閱〈伍大臣任內出使章程案〉，清光緒二十八年四月初八日，《外交檔案》02-23/1-(4)；《申報》第10396號，1902年3月31日。以下章程條文之處均與本註類同，不再贅述。

16 此五項原因為：近年來海外各處的分館日益增加，所需經費激增；其次是當時各國早已改用金本位，而清朝仍維持銀本位，幾經匯兌產生折耗，以致漸形支絀；再者是屢次特簡專使出洋，交際所花費用不貲；再加上外務部改制後，章程中明定部內堂司各官之養廉金如遇三成船鈔不敷支付時，得以由使費中撥用；最後是義、奧兩國近期頻頻要求清廷於其本國派駐使臣，諸多壓力交雜紛沓而至，遂有此舉。

領館逐漸納入已部的管轄範圍當中，可謂一舉數得。該章程中共擬定四條因應辦法，第一條要求各出使大臣嚴格控管隨員員額，優給俸薪；第二條對於使費內俸薪等項採取預算的方式列管，並對各使館經費重作調整；第三條為出使人員安家費之造冊問題；第四條為章程預留彈性之處理辦法。¹⁷除此之外，更請旨將光緒二十四年（1898年）間，由大學士榮祿所奏請撥用於武衛中軍的三十萬兩，能歸回出使經費內，以助開支周轉。¹⁸

17 「擬請飭下出使各大臣嗣後統計奏調、咨調隨員務必遵守定章，如有逾額，即由臣部奏咨駁減，其使署中有延用洋員者，應令併入隨帶人數內核計；至出使西洋各大臣俸薪係按九成支給，近因磅價日昂，頗受折耗，應自本年起毋庸減成，以示體恤；出使東洋各大臣俸薪均按照章八成支給，參隨等員俸薪，查近數年各使臣咨報銷冊內所開銀兩成數不一，此後各館隨使人數既少，參贊以下俸薪亦宜量從優厚，藉資鼓勵，統由各該使臣隨時酌定，咨報臣部查核」、「使費內俸薪等項，約略可以預計，嗣後自應明定歲支總數，以示限制，臣等公同商酌，所有駐紮美日秘使館及紐約等處領事署經費，每年准支銀二十萬兩；駐紮英義比使館及新嘉坡等處領事署經費，每年准支銀十二萬兩；駐紮日本使館及橫濱等處領事署經費，每年准支銀七萬兩；駐紮俄法德三處使館，每年准支銀六萬兩；駐紮韓國使館及漢城等處領事署，每年准支銀五萬兩；駐紮海參崴商務委員，每年准支銀二萬兩。以上歲支共需六十四萬兩，有閏之年照章加支，如有由臣部派往肄業學生薪水等項，准其另款開支，自行咨調學生不在此例」、「使臣及隨帶人間有留支安家銀兩者，嗣後除報銷冊內仍照向章逐員聲敘外，應令另造留支銀數一冊，按年隨同銷冊咨部，並將此項留支銀兩各在使費歲支數內聲明扣抵，以便稽核」、「出使各館經費既明定歲支數目，嗣後如有不時之需、事關重要，雖為章程所未及，而實不得不作正開銷者，應由各該使臣先行諮商臣部，俟酌定咨復後，再行撥用；或有用數難以預計暨不及諮商之事，亦准該使臣一面支用，一面咨報臣部查核統，俟事竣，另案核實造報。」

18 《申報》第 10396 號，1902 年 3 月 31 日。

在外務部奏定新章程頒布後，簡駐各國使臣即由本部派司員二員隨之而往，充當參贊隨員，但因薪水不甚豐厚，故多有不願追隨使節者。¹⁹對於出使制度的諸多弊端，時任直隸總督兼北洋大臣的袁世凱早有注意，袁世凱辦事歷來最注重於外交，自然對於沿襲已久的出使制度也投注了相當的心血研究，認為實有改革之必要與空間，遂於光緒二十八年（1902年）呈遞奏摺，主張首先應將各使館參隨人員由外務部統一派任，並限定要求具備外語能力；其次，建議應將參隨人等改為實缺，使其能在地久任，為國效力。²⁰袁世凱的改革建議可說正中出使舊制之失當所在，原來參隨各員係使臣所掌選，除了普遍素質低下、不堪造就外，更只知討好使臣，不知效忠國家，故於國家利益多有損害。但此時外務部所抱持的態度仍頗為消極，僅勉強同意如參隨各員不敷用時，可由翰林與各地揀用之。²¹

19 《申報》第10511號，1902年7月24日。

20 「由外務部精選品端學優，能通洋文之司員，前往充補。如慮不敷，暫准由翰林部屬府廳州縣通洋文願出洋者，呈由外務部考察，一體選派，額缺之外，亦可作為候補，概不准以洋務隔膜之人，濫與其選」、「至使館參隨等員，尤宜改作實缺，久於其任；除由外務部調用及有事故遣退外，概不准出使大臣隨意攜帶，並無故調換，有時使臣受代，所屬各員仍照舊供職。仿照各國遣使通例，立限給假休息，派員代理，缺俸仍舊，假滿復充。」請參閱楊家駱主編，《清光緒朝文獻彙編》第十一冊，頁D4859。

21 「嗣後使館參隨，應先由臣部司員內咨送出使大臣調充，但臣部交涉繁重，辦事需人，勢不能概行選派。如有不敷始可於翰林部屬及府廳州縣中量加揀用。惟准其自行呈請，恐啟干進之弊，應由各部院堂官、各省督撫出具切實考語，保送臣部考察，奏請記名，遇有參贊隨員等差，一體咨送出使大臣調充。」請參閱楊家駱主編，《清光緒朝文獻彙編》第

雖肯定本部司員得以優先派任海外，但在現實中仍依循舊制，參隨各員不設實缺只限定額，故改革之幅度與成果極為有限。

光緒二十八年十月（1902年11月），政務處與外務部會奏《培植使才》一摺。該摺的由來，係侍講連甲於八月二十六日（9月27日）曾奏遞《培植使才以聯邦交》一摺，²² 後來發交政務處與外務部核議具奏。其實，這並非首次有人要求設置特科培植使才，早於五月間，政務處即於議覆御史陳慶桂《慎擇出使隨員》摺內聲明：「京師大學堂已奏設仕學館，為各部院人員研究實學、講求內政外交之處，毋庸另設特科。」²³ 對於培植使才的問題，政務處與外務部均認為無須再設機關，而應由京師大學堂的仕學館內擇優選取，²⁴ 對於出使人員的專業

十一冊，頁D4889。

- 22 摺中奏稱：「辦理洋務人員未嘗讀書，亦未遊歷於泰西，語言、風俗、性情、政治並未深諳，一遇交涉事件，毫無把握。請在京師設立洋務館，挑取京官四品以下、八品以上及在京候選人員為洋務學生，入館學習各國語言。」請參閱《申報》第10634號，1902年11月24日。
- 23 《申報》第10634號，1902年11月24日。
- 24 「現經管學大臣張百熙奏定仕學館章程內本有外國文及交涉學兩項課程，……於該侍講所稱語言政俗各項，故以賅備，果能認真學習，不難造就人才，所請設立洋務館，事涉分歧，應毋庸議；至該侍講所請挑取京官四品以下為洋務學生一節，查大學堂奏定章程前項，學生斷至五品以下，毋庸另議更張，竊維人才固本培植而出，亦經歷練而成，外務部為交涉總匯之區，從前洋務並無專學，所有司員皆由各衙門保送考試，不過就近取才，現既特設仕學館，有學習洋務人員，則以三年之課程比於一日之考試，尤為可據。擬請俟此項人員畢業後，由管學大臣察其志趣，端正才識明敏者，出具考語，保送帶領引見，請旨發交外務部額外行走，果能得力，酌量序補，日後此項人員倘可敷用，即可將考試保送

養成、專途與出路也有更進步的認識與規劃。²⁵

不僅是出使人員的問題受到朝野間廣泛的討論，就連譯才問題亦受到相當的關注。光緒二十九年四月（1903年4、5月）間，侍御徐士佳即奏請鄉會試增設洋文，²⁶ 同月，管理大學堂事務的吏部與刑部尚書出示辦法：「招選譯學館學生一百二十名，分習英、俄、德、法、日本五國文字兼習普科，學五年畢業，優給各項、出身升階俱照大學堂奏定章程辦理，以備外務部即出使各國大臣、各省督撫咨取譯員。」²⁷ 譯學館的前身為同文館，光緒二十七年十二月（1902年1月）同文館奉旨改制歸併於京師大學堂，其常年開支在海關船鈔項下撥用三成之款，然而在扣留外務部經費後所剩無多，後因房舍不敷使用，乃易地擴修，改名為譯學館，並於光緒二十八年十一月十九日（1902年12月18日）奏定變通辦法，於華俄銀行餘利項下撥

之例議停。」請參閱《申報》第10634號，1902年11月24日。

- 25 「泰西各國人才無不出於學堂，業專於精，用當其才，從無不學而用及學而不用之弊，比年迭奉諭旨，開辦學堂及分派學生出洋遊歷，將來洋務人才自當成就不少，必須預籌登進之途，內而外務部，外而沿江沿海各省以及東西洋各使館練習人才之地，嗣後各項交涉差使，擬請專用此項洋務人員，不使涉歷他途，其有績效著聞者，自可不次擢用，庶為學者益專其志，已用者得盡所長，俾各自奮於功名之途，朝廷可收培植人才之效矣。」請參閱《申報》第10634號，1902年11月24日。
- 26 「此議一行，必有通人名士出於其中，不數年間而譯才不可勝用，將來即外部之章京與出使之隨員亦均可於此取材。」請參閱《申報》第10789號，1903年5月5日。
- 27 《申報》第10803號，1903年5月19日。

用四萬餘兩的經費，後來又經外務部議覆，「所有學生均與大學堂學生一律予以出身」。²⁸

特別是在光緒三十年（1904年）日俄戰爭爆發後，日本出乎清廷意料之外地擊敗俄國，日本的勝利對於中國來說具有極大的激勵和刺激作用，朝野上下對於仿照西式的立憲與新政改革內容再無疑義，改革的氛圍趨於成熟。光緒三十一年正月（1905年2月），外務部奏請擴展取材之道，其奏曰：

近來京師大學堂已經奏設仕學館、譯學館兩館，將來照章甄拔必不乏可用之才，故取人之途不妨從寬，嗣後參贊、隨譯各員，如有久在外洋，熟諳交涉之員，無論京外官員，准由出使大臣出具切實考語，保送到部，即由本部考察錄取，奏請記名，與各部院人員相間傳補，其有曾經出洋之人，或遊歷、或學生，亦准由各督撫保送，惟須得有各國高等學堂卒業文憑，再由本部考驗錄取，挨次傳充繙譯，以資推廣而示變通。²⁹

七月時，外務部更議將仕學館畢業學生，擇其品端學粹、智識宏深者，兼用作為本部主事、額外行走，³⁰從上述規定中可見外務部對於參贊、隨員的素質要求比以往有了更嚴格的規

28 《申報》第10820號，1903年6月5日。

29 《申報》第11436號，1905年2月20日，第三版。

30 《申報》第11622號，1905年8月25日，第四版。

範，尤其對於開拓出使人員的來源與提升素質更起了重要的積極作用，致使大批的歸國學生得以投入外交的工作領域。光緒三十一年二月二十一日（1906年3月15日），外務部奏請設立「儲才館」，儲才館成立的目的是在於儲備外交人才，為本部、各使館及各省洋務局提供需員；同時希望能逐漸將各出使大臣的隨行翻譯盡數更換，以避免徇私舞弊之弊，³¹ 提升駐外使館的專業與效率。

（二）劉式訓《條陳出使事宜擬請變通章程摺》

光緒三十二年（1906年），出使法國大臣劉式訓奏遞了著名的《條陳出使事宜擬請變通章程摺》，³² 此摺常為近代外交史學家所徵引，認為其直接促進了清廷對於出使大臣之實缺設置；卻殊不知早於光緒三十一年十月（1905年11月），清廷即有意將出使大臣改為實缺，當時《申報》曾報導：

聞政府近日綜核名實，釐定官制，以使臣一職關係外交重要，必須專任，方著成績，現在派駐各國公使，多係京卿兼差或以道員賞加卿銜兼充，無論京卿現已議裁，將來無從簡派，即使卿寺職任繁要，萬無可裁之理；而出使大臣既已身居海外，

31 《申報》第11936號，1906年7月11日，第三版。

32 請參閱〈出使法國大臣劉奏條陳出使事宜擬請變通章程摺〉，《東方雜誌》，光緒三十二年九月二十五日，第三年第十期，頁115-116；《申報》第11995號，1906年9月10日，第二版、第三版。

與其國君大臣周旋壇坫，又何待京卿兼職方足引重；況每任以三年為限，賢者既不及呈功，不肖者反得以濫竽，實非慎重外交，申明職守之道。因擬奏請將各出使大臣皆改作實官，而定以品級，英、德、俄、美、日諸國作為正三品；意、奧、比諸國作為正四品，但考查其成效，不拘定以年限，雖遇有使差缺出，准由現任及候補各京堂補授，其現在使任之候補京堂，亦作為實缺，不再補缺。³³

就筆者所見，該篇報導過去史學界未曾發現引用，可謂清廷早有意將出使大臣改為實缺之證據，故筆者認為，實缺之設置並非係由劉式訓所率先倡議，劉式訓所遞之奏摺，不過是起了臨門一腳的功效。然而，劉式訓對於外國的使節制度與內部人事確實有深刻的觀察與貢獻。劉式訓認為，相較於中國推展外交，各國之所以能在外交領域上屢有斬獲，在於外交官員的學有專精、出身有途；而各海外各館與部內參隨人員間，又能彼此相互升轉，故能洞悉國際情勢，為國家爭取最大權益。³⁴

33 《申報》第11699號，1905年11月10日，第三版。

34 「竊維辦理外交以使臣為耳目，職任綦重，泰西外交官，……別為專途，終身不改，其頭二等駐使悉係參隨出身，循資遞升，造官途之極級，出則代表一國，入為外部尚書、侍郎，其養之有素，用之特專，而推崇之亦備極優隆，故能雍容壇坫，為國增光，而收效宏遠」、「夫使臣為國家之耳目，而參隨又為使臣之指臂，即他日使才之所由出也，泰西外交官悉出專途，臣詳考法國制度，其公使及參隨領事隨員繙譯皆係經制之官，設有定額，循資擇尤保升，凡隨員任職三年，堪升三等參贊，而參贊必任職四年方可按等升轉，即部中重要各差，必由曾任公使參贊領事

同時，劉式訓也注意到了時常為人所忽略的駐外武官之重要性。³⁵ 進而提出中國外交制度中的最大缺陷，就在於使臣人員未設專途，升遷管道不暢，且三年任期過於匆促，這對於使臣進行外交工作與國家培養優秀的外交人才二者而言，實為一大阻力。³⁶ 故於其奏摺中亦提出改革出使人員的三項意見：第一，出使人員之來源應予以限制，悉由部內提擢以期專業化。³⁷ 第二，參隨人員也應比照專途之制，廣儲為使才。³⁸ 第三，使館

充當，其歷練久、任用專，外部與出使人員互相表裏，互相遷轉，故人人適於用而事無隔膜。」請參閱〈出使法國大臣劉奏條陳出使事宜擬請變通章程摺〉，《東方雜誌》，頁 115-116。

- 35 「再歐美各大國使館皆設武隨員，由兵部揀派附列出使人員，得享外交官優異權利，藉以考查軍備，默察變遷，遇有大操即派令隨營閱歷，以收知己知彼之效。」請參閱〈出使法國大臣劉奏條陳出使事宜擬請變通章程摺〉，《東方雜誌》，頁 117。
- 36 「中國與東西洋通使垂三十年，而未設外交專途，向擇通達時務者保薦使才，臨時開單請簡，故使臣之初蒞任也，人地生疎，於例行事宜僅免隕越，殆歷練稍久，聲氣一通，官紳實僚聯絡甫形洽，而瓜期已屆，受代以去，新任又復如是，雖無失敗之跡，而暗中受虧已覺不少」、「今駐洋各使館參隨多由使臣擇宜遴調，既非專門，難遽得力，三年造就，甫有可觀，而差滿回華即分馳他就，故通使數十年而外交人才仍屬寥寥。」請參閱〈出使法國大臣劉奏條陳出使事宜擬請變通章程摺〉，《東方雜誌》，頁 115-116。
- 37 「擬請嗣後出使大臣專以外務部侍郎、丞參及各館之資深參贊，開單請旨簡放，且使臣不必以三年為期，如不稱職，則隨時撤換，若果勝任並能得力，則令接充以竟其長，三年之後，給假六月，回朝述職即行回任，如是則使臣久於其任，有所展布，而臨事可收熟手之效。」請參閱〈出使法國大臣劉奏條陳出使事宜擬請變通章程摺〉，《東方雜誌》，頁 116。
- 38 「臣愚以為改設外交專官，或致牽動部制，多所窒礙，似宜先行變通辦理，以為廣儲使才地步。擬請外務部隨時招考世家子弟之中學畢業，習

武官人員資格亦應慎選，裨益於軍政、外交。³⁹最後，綜觀於劉式訓所提之奏摺內容，確是句句真知灼見，揭露了清廷辦理外交以來最大的問題癥結所在，即自外務部成立之後，部內各職雖設有專缺，解決了總署時期兼職的問題，但對於出使人員的來源與素質問題，仍缺乏有效的限制與栽培辦法，學有專精的外交人員依舊嚴重缺乏，這對於清廷日益蓬勃的外交事業造成了很大的戕害，也令艱困的外交處境更加雪上加霜。

該奏摺提出後，清廷交由外務部加以審議其可行與否，當時正值推行改革官制與立憲運動之際，故對於外交制度的革新基本上抱持著較為積極的態度。至此期間，清廷已直接設館遣使之國家共有十個，分別為英、法、德、俄、美、日、奧、義、比、和，設置兼使辦理者亦有西、葡、古、墨、祕等五國，涉

諳洋文而志趣高尚者，錄充外交生，以為外交官之基礎，列名專冊，暫在各司內學習公事，專備使臣調充各館隨員學生之用。嗣後使臣奉命出洋，除繙譯、供事外，專調此項外交生為隨員學生，期滿請獎以外務部司員候補，不得保升別項官階，其餘各等參贊亦選調外務部候補郎中、員外郎、主事，俾在洋歷練，兼習西文及普通公法，此外不得另調參隨學生，以清界限。如是則出為使館人員，入供外部差遣，既有專途斯有專員，數年以後可無乏才之慮。至現在各館參隨之不能學習西文、公法者，三年屆滿，一概限保外官，予以出路，庶於外交專途、專員之制不致有所妨礙。」請參閱〈出使法國大臣劉秦條陳出使事宜擬請變通章程摺〉，《東方雜誌》，頁 116-117。

- 39 「臣愚以為，宜由練兵處酌籌經費，揀派副將以下通曉西文之員，分駐各館充當武隨員，以一員兼英法，以一員兼俄德，而美、日各置一員，平時講求軍政，就地調查，遇有大操，派令赴閱，以資歷練而示聯絡，似於軍政、外交均有裨益。」請參閱〈出使法國大臣劉秦條陳出使事宜擬請變通章程摺〉，《東方雜誌》，頁 117-118。

外作業比起從前更加地繁重，迫切需要優秀的外交專業人才投入。故那桐、瞿鴻禨兩人在公所議政時，曾與奕劻談及：「出使各國大臣責任重大，非深通國際公法者實不足以勝其任。嗣後各使臣瓜代之期，應以外部侍郎、丞參及各使館參隨等員開單請旨簡放，其參隨、繙譯人等均用儲才館人員遴選，俾得折衝尊俎，聯絡邦交」等語，⁴⁰可見慎重使臣的共識早已普遍存在於外務部高層之內；而劉式訓之奏摺經外務部審慎評估後，被認為確有助於外交制度之汰舊更新與提升工作效能，遂於翌年（1909年）針對此摺作出回應，並將檢討範圍擴及原奏之未盡事宜。

首先，外務部針對於劉式訓籲請改革出使制度之意見作出回應如下：第一，將使臣均改授為實官，保障了使臣的權益，有助於使臣戮力於外交。⁴¹第二，將館內參隨人員等設立實缺，改由外務部統一審核資格，予以派任；至於儲備使才方面，則仍舊依照奏定章程辦理，不予改變。⁴²第三，使館武官將由陸

40 《申報》第12055號，1906年11月9日，第四版。

41 「擬請嗣後簡派各國二等公使定為二品實官，屆時由臣部將歷充外國參贊、隨員多年及通曉外國語言文字之合格人員開單請簡，三年一任，任滿回國後，候旨簡用。如辦理交涉得力，不妨接充聯任，懇恩晉秩增俸，俾終身於外交之途，以盡其才。至給假休息，參隨以下，本有定章，嗣後出使大臣辦理交涉得力者，三年任滿亦准給假回國，假滿回任，俾得久於其職，駕輕就熟，此出使大臣章程之宜酌量變通者也。」請參見〈外務部奏議出使法國大臣劉奏條陳出使事宜擬請變通章程摺〉，《東方雜誌》，光緒三十三年二月二十五日，第四年第二期，頁15-16。

42 「臣等查多領各員欲除任意調用之弊，非由部內外調用不可，然部中缺

軍部審議資格，加以派任，一改舊例。⁴³對於出使人員的品秩、等級亦作出新的規範，⁴⁴除此之外，外務部對出使人員之俸薪與使館之員缺問題作出新的規定。在俸薪方面，將各使館原本不一的待遇，統一擬定予以加給；⁴⁵在員額方面，將各使館人

少，各館人多，勢難調劑適合，現擬於各使館設立參贊、領事、書記、通譯等各員缺，皆由臣部奏補，派往各館。惟現在部中人員不敷奏派，且臣部與各館均需熟手經理，亦難盡行更換。臣等商擬變通辦法，咨行各出使大臣，將各館通曉外國語言、文字及政治、法律、商務、理財等科研究有得人員，詳開員名履歷，出具切實考語送部，由臣等覆查無異，再行奏補。各缺其不合格而實在得力者，雖准保送，只能試署，其餘暫准酌保外官，給資回國。以後使館參領等各缺，應由臣部及儲才館中合格人員調充其所遺，部中各缺即由各館中調部人員補授，各館人員均不得由出使大臣任意調用，三年保獎舊例亦一律停止」、「臣等查臣部前已奏設儲才館，本有選派外國留學生及考驗譯學館並程度相當之學堂畢業學生，其如何任用之法，館中儲備人才原兼備調充參隨、領事、繙譯之用，擬請仍照奏定章程辦理，此考驗人才章程之宜酌量變通者也。」請參見〈外務部奏議出使法國大臣劉奏條陳出使事宜擬請變通章程摺〉，《東方雜誌》，頁16。

- 43 「至所派武員，業由陸軍部奏定酌派，將來自可無庸。」請參見〈外務部奏議出使法國大臣劉奏條陳出使事宜擬請變通章程摺〉，《東方雜誌》，頁17。
- 44 「奉使人員皆作實缺，頭等公使秩一品，視本部尚書；二等公使秩二品，視侍郎，差竣回京請旨簡授；頭等參贊秩三品、二等參贊秩四品，均視丞參；三等參贊秩正五品，視郎中，其隨員名目即行銷除，均改為一、二、三等書記官，秩從五品，視員外郎；二等秩六品，視主事；三等秩七品，視小京官；其頭等繙譯官秩四品，視參議；二等秩五品，視郎員；三等秩六品，視主事；四等秩七品，視小京官。以上各官均由儲才館及外省洋務局人員派充，出使大臣不得自行奏調，惟醫官及錄事准其酌帶，仍照三年勞績，擇尤保獎。」請參閱《申報》第12196號，1907年4月6日，第三版。
- 45 「查各館發給俸薪參差不齊，理宜整齊劃一，嗣後出使大臣至書記官等俸薪，臣等商酌參改，定為表額，分別給發。參領以下各員，如任職三

數做了明確的規定，並要求能熟習公事、諳曉語文。⁴⁶就在出使制度改革期間，曾經發生過一段小插曲，當時民間盛傳清政府即將重用歸國使臣如許珏、張德彝、楊樞等人擔任要職，在社會輿論上引起不小的波瀾，《申報》即分別於二月初七日（3月20日）、二十六日（4月8日）、三月初一日（4月13日）三天大篇幅連載報導，著〈論政府將重用使臣事〉之專文表示強烈反對，更痛斥三人等素行不良、在外行為貽笑國際，損辱國體，不堪再擔重任。⁴⁷可見當時出使人員的表現與素質，確

年著有勞績而未及升轉者，準照表額加給，庶俸額高下，亦可以鼓勵人才。」請參閱〈外務部奏議出使法國大臣劉奏條陳出使事宜擬請變通章程摺〉，《東方雜誌》，頁16-17。

- 46 新規定於駐英、法、德、俄、美、日等六國使館中，設立參贊、通譯官、書記官、商務委員共七員，所屬應設之總領事、交涉商務委員、領事、副領事等，仍照舊例；於駐奧、義、比、和等四國設立參贊、通譯官、書記官、商務委員共四員；於駐日（西班牙）、葡、古、祕、墨等五國分館，設立參贊、通譯官、書記官各一員，如設有領事、副領事，均由外務部酌派。請參閱〈出使法國大臣劉奏條陳出使事宜擬請變通章程摺〉，《東方雜誌》，頁17。
- 47 「聞政府將重用任滿之使，如許欽使班、張欽使清彝、楊欽使樞等，其事之確否不可知，然津滬之傳述、歐美之風聞，故言之鑿鑿矣。記者於此不禁擱筆而嘆曰：嗚呼噫嘻。使臣非外交官乎，吾國有部，曰外務部，而使臣隸之，然則吾國政府之認使臣為外交官，與夫吾國人民之認使臣為外交官，可斷言矣。……使我國之使臣而曾涉獵法政之學乎，則無論其人之如何，而婦人、醇酒、烟霞、賭博之餘暇，耳目之所濡染，必有所感觸，必有所激動。本其曾經涉獵□學，輔以揣摩時好之意，其於政治上之問題或亦有一知半解之可，獻則用之猶不為無得。然而非今日使臣之所能，可斷言也，不能得而求其次，則暫□之學稍有所得者，雖不能有補助政治上事業之希望，而有所陳說，或可於工藝商業上之名物，猶能辨別一二，免有盲瞎臨池之險，斯亦國民之幸福也。然而今日之使臣，能之者幾，更思其次，則有類於騷人墨客者，本其搜神拾異之念慮，

已為社會輿論所重視和詬病，而輿論的監督也有助於出使制度的更新。

新的出使制度推行後，對於提升出使人員與使館參隨人等的素質及促進工作效率方面，起了一定程度的積極作用。例如，當時駐英大使汪大燮即電稱不諳英文，自願回華；⁴⁸而劉式訓本人就在光緒三十四年（1908年）第一次任滿後，按照新章開去了原先的內閣侍讀學士缺，改任二品實官的駐法二等公使。⁴⁹更重要的意義在於外務部藉由對舊有出使制度的調整，一舉將海外使館之人事同意任命權收歸己有，統一監督管理，

飾以耳聞目擊之景色，敷陳一二，有當於政府諸公優養林泉之興，因而得有公共可享之清福，則雖盲貓捕鼠，適然而遇之，而國民不得不拜其賜，抑亦不得不歸功於政府，然而今日之使臣，能之者又有幾？夫然，則我國之使臣果可重用也否？耶設曰重用之，其影響於吾國之前途為何如耶？吾國民其一思之，夫今日之使臣，大抵由鑽營而來，彼其人固非有才調、學術、閱歷者也，抑政府固未嘗養成之也。不養之於先，而欲用之於後，櫛杏而求其實，其此之謂乎。夫使政府重用使臣之意而出於真心、出於為補助豫備立憲計、出於為國民前途幸福計耶？則留學歐美之中，學歷、閱歷深於使臣者正復不少，何為而不登庸之耶？若曰為外交訂，則辱國之使臣，宜若可以撤去矣。然而駐日揚使之拋棄國權、引用警察歷有年所者，政府豈不知之耶？抑知之而姑容之耶？則是明明以拋棄國權為外交之天職矣！以損辱國體、拋棄國權為外交之天職之人，而從而重用之，則我國外交之前途危矣。」請參閱《申報》第12179號，1907年3月20日，第二版、第三版；《申報》第12198號，1907年4月8日，第二版；《申報》第12203號，1907年4月13日，第二版、第三版。

48 《申報》第12200號，1907年4月10日，第三版。

49 危兆蓋，〈清季使節制度近代化後期的歷史考察〉，《江漢論壇》，1997年第7期，頁58。

符合晚清中央政府集權之趨向；而各出使大臣對於使館下屬官員之選用和考核雖仍保有發言權，但自總署時期駐使設館以來延續至今的那種「用人唯親」的時代已不復返。王立誠曾對此評價：「使館組織可說是完成了朝向正規官制的過渡。」⁵⁰

若單就制度設計的層面來說，清廷的使節制度歷經改革後，已與當時一般西方國家所施行的使節制度相去不遠，其在專業化及完善化兩方面，若與總理衙門時期相比，更是不可同日而語。尤其是在使館內部的職能設置，特別表現於四個方面：第一，設置游學生監督處，以加強對留學生管理；第二，設置商務委員，便於了解各國商情，推進對外貿易；第三，設置駐外武官；第四，健全報告制度。⁵¹除了制度上的變更外，就連在外交官服制方面，歷經出使大臣孫寶琦、伍廷芳等人的努力，清政府逐漸順應世界潮流，外務部遂於宣統二年十月初（1910年11月），接到軍機處交片，准許外交官剪去辮子，⁵²迄宣統三年三、四月間（1911年4、5月）方全部改從西式服儀。⁵³可以說，清廷的出使制度在整體設計層面上已趨近於成

50 王立誠，《中國近代外交制度史》，頁188。

51 王立誠，《中國近代外交制度史》，頁188-190。

52 「嗣後外交官無論在本國或在外國，准其一律剪髮。」請參閱《申報》第13560號，1910年11月6日，第一張第五版。

53 《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。另可參見網站：近代中國外交——主題展覽之「外交官服制」，網址：<http://archms1.sinica.edu.tw/foreign/main/MH5000.html>，（2005年6月8日查閱）。

熟，且能與國際外交體系相互接軌；而駐外使臣在內政、外交上所扮演的角色也更加吃重，且一直延續到民國成立之後，亦為民國早期的外交工作奠下穩固的基礎。

（三）駐外使臣的出身分析

清季時期曾經擔任駐外使臣的總人數，史學界存有兩種不同說法，一說為六十九人，一說為六十七人，⁵⁴ 其中絕大多數，既無專業外交訓練，也沒有外交行政歷練，其任用倚靠朝廷大臣與外地督撫的推薦，這也注定了駐外使臣自始即難擺脫傳統中國官場的私人派系約制及地域色彩。綜觀清季駐外使臣的出身籍貫，有一個明顯的特點，即主要分布在東南沿海的廣東、江蘇、浙江、福建、和內地的安徽、湖南諸省，具有高度的集中性，這種地域分布的集中性，雖在不同時期於個別省份之間有所變化，但總體格局基本不變。⁵⁵ 而出身於江浙閩粵地區的

54 若依筆者調查，依照《中國駐外各公、大使館歷任館長銜名年表》一書的記載，曾任駐外使節的人數共有六十九人；但若依照《清代職官年表》與《清季中外使領年表》二書的記載，則有六十七人。兩者之間的區別在於前者比後者多計入了兩位臨時代辦使事的參贊，分別是光緒三十年（1904年）出使比利時的周榮曜與宣統三年（1911年）出使西班牙的戴陳霖。請參見外交部檔案資料處編，《中國駐外各公大使館歷任館長銜名年表》，（臺北：臺灣商務印書館，1989）；錢實甫，《清代職官年表》，（北京：中華書局，1980）；中國第一歷史檔案館、福建師範大學歷史系合編，《清季中外使領年表》，（北京：中華書局，1997）；戴東陽，〈晚清駐外使臣與不平等條約體系〉，北京：北京大學歷史系博士論文，2000年，頁8。

55 出身於湘皖地區的早期使臣，與太平天國運動有著直接及間接的關係。

使臣，除了太平天國的影響因素外，即西力東侵及其影響。這可分為二個途徑說明：一是洋務教育，在江浙地區是通過同文館、廣方言館等教育，而閩粵地區則通過海外留學教育得以轉化；另一則是私人幕僚性質的使館隨員制度。就人數規模而言，前者影響程度比後者更大。⁵⁶

這些早期的駐外使臣們，經過海外工作的歷練與西方文化的洗禮，再經內化與轉變，成為當時中國最具備近代知識、思想與國際視野的一群特殊官僚群體。然而，使臣們歸國後幾乎咸無法在政治上無法發揮他們的長處，這對於清廷的內政與外交革新來說，毋寧是一項極大的損失，也相當程度地推遲了中國近代化的腳步。主要原因歸納後約有三項：第一，普遍早逝。以公使為例，沒能活過六十歲的有七人之多，甲午戰爭之前出使的二十位公使中就有十人死於戰爭前，使臣們過早地去世與他們鬱鬱不得志、心緒惡劣有很大的關係。第二，未能聯合成統一的政治勢力。因駐外使臣出身的多樣性，造成了他們彼此之間的不認同，例如薛福成、洪鈞等人表達要儘快使正途出身

直接的關係表現為湘淮籍的使臣中，有相當一批是依靠鎮壓太平天國及興辦洋務軍工事業起家，歷練了所謂洋務能力；間接關係則係指由鎮壓太平天國起家的湘淮軍統帥曾國藩、李鴻章，其家族和姻親在湘皖籍出使大臣中，佔據相當大的比例。例如，屬於辦理洋務出身的門生故吏有郭嵩濤、李興銳、劉瑞芬等人；屬於家族血緣關係的有曾國藩之子曾紀澤、其孫曾廣銓、李鴻章之子李經方、李經邁、其孫李國杰等人；屬於姻親關係的有李鴻章之姻親崔國因、龔照瑗等人均是。請參閱戴東陽，〈晚清駐外使臣與不平等條約體系〉，頁15、16。

56 戴東陽，〈晚清駐外使臣與不平等條約體系〉，頁17-21。

之人，尤其是翰林加入，這也正是對這類所謂素質不高的駐外使節心理上的排斥。第三，駐外使臣們被國內政治與社會所孤立。由於他們的國外經歷、態度以及認識上的改變，實際上已被國內的正統看作為社會與傳統文化的異己分子。⁵⁷

外務部成立後，隨著清廷與各國外交、商務的更加緊密發展，使臣的專業化出現了實際上的需求。一方面，此時由同文館出身的使臣比例開始急遽增加；另一方面，清政府於光緒二十七年（1901年）後積極推行新政，鼓勵海外留學以培養新式人才，亦開始從留學生當中選拔符合資格者擔任使臣，中國外交官就此出現職業化的趨向，⁵⁸ 許多人歸國之後，任職於外務部及其他重要政府機構，如唐紹儀、梁敦彥均先後擔任部內侍郎、尚書等要職，不同於總署時期使臣之悲涼命運。就地域分布而言，外務部時期所有擔任使臣的留學生當中，以閩、粵二省籍貫為最多，其中粵籍留學生有六位，閩籍只有一位吳德章，⁵⁹ 兩者之所以造成比例上如此的懸殊，除了福建該地缺乏

57 林瓊，〈甲午戰爭前清政府駐外使節回國後的命運與結局〉，《上海大學學報（社會科學版）》，2002年第9卷第4期，頁86-87。

58 近年來，部份學者在研究、探討中國外交官之不同形成階段時，常以定義「第幾代外交官」作為概念，故多將外務部時期受過部份西學教育或留學歸國的外交官，歸類統稱為「第二代外交官」，以區別不同於總署時期的「第一代外交官」與外交部時期的「第三代外交官」；惟筆者認為，呈諸現存史料與使臣的複雜背景不一，此說雖有益於理解近代外交官之歸類，卻仍有其細部欠妥之處，故於本文不擬引用此概念為準。

59 瞿立鶴，《清末留學教育》，（臺北：三民書局，1977），頁106。

同文館教育的原因外，亦與方言有關，蓋當時海外僑民多為粵人，故駐美使臣向例以粵人為首選，因此在清季的駐美使臣中除了崔國因，其餘都是廣東人（或廣東的旗人）。⁶⁰

另外，就清末十年的外交官陣容來看，外交官的更新換代是頗為顯著的，光緒二十七年（1901年）以後受任出使大臣的共有三十六人，其中通外語、受過西學教育的共有二十二人，約佔總數的61%；⁶¹光緒二十七年（1901年）有使臣七人，其中受過西學教育的僅有二人，佔總數的28%，到了宣統三年（1911年）有使臣十人，其中受過西學教育提升至八人，佔80%，比例大為提高。⁶²

不過，通外語、受過西學教育並不代表就懂得辦理外交，過去許多學者在評斷晚清各政府機構所注入的新血輪，尤其是海外留學生時，莫不大加標榜其素質提升之必然性與代表性，並以新世代作為與傳統官僚的區隔；不過，筆者認為，這往往卻也忽略了海外留學生的素質良莠不齊和人才錯置的問題，產生判斷的盲點。例如，當時歸國留學生在分發入部時，並非以

60 戴東陽，〈晚清駐外使臣與不平等條約體系〉，頁20。

61 通外語、受過西學教育的二十二人分別為羅豐祿、張德彝、李經芳、劉玉麟（原書誤植為劉玉麒）、胡惟德、薩蔭圖、陸微祥、孫寶琦、劉式訓、蔭昌、楊晟、梁誠、吳德章、李經邁、劉鏡人、楊兆鋆、楊樞、李國杰、吳宗濂、伍廷芳、施肇基、曾廣銓。請參閱王立誠，《中國近代外交制度史》，頁204。

62 王立誠，《中國近代外交制度史》，頁204。

專業素養為考量，而是由學部依據抽籤分置至各部當差，這種方式雖然可避免內部人事的關說與請託，卻也往往造成留學生所學非用，⁶³ 頗有因小失大之憾，造成最應講究外交專業的外務部，往往所得非人。此外，在這些擔任駐外使臣的留學生當中，沒有一位是來自清政府於光緒二十七年至三十二年（1901-1906年）間的鼓勵留學政策，全都是甲午戰爭之前的留學生，蓋因留日學生伊始，不符合當時選拔使臣所要求的職業外交經歷；另一方面，留日學生多為自費，這也是清廷不能不考慮的。⁶⁴ 除了同文館與留學生出身的使臣外，其餘的使臣出身也可分為兩類，一類為駐外使館的參隨人員，如許台身和錢恂，另一類為湘淮世家子弟，如曾廣銓、李經邁和李國杰。⁶⁵

外務部時期另一個值得注意的特點，為駐外使臣群體與晚清政壇出現「簡單化」的趨向，⁶⁶ 這可以李鴻章的去世作為不同階段的劃分。隨著使臣的趨於職業化與科舉制度的廢除，清廷主要從外務部與使館人員中選拔使臣，例如雷補同等人，他們的職業經歷與素養，使得政治派系在人選問題的影響力上，大大降低；這種「簡單化」的政壇趨向，有利於使臣發揮

63 《申報》第13784號，1911年6月24日，第一張第六版。

64 羅豐祿、吳德章為福建船政局所派出，而梁誠、唐紹儀、梁敦彥、劉玉麟則為早年留美幼童，至於伍廷芳則為留英自費學生。請參閱戴東陽，〈晚清駐外使臣與不平等條約體系〉，頁27-28。

65 戴東陽，〈晚清駐外使臣與不平等條約體系〉，頁29。

66 戴東陽，〈晚清駐外使臣與不平等條約體系〉，頁37。

群體性行動，對國內政治發揮影響力，最典型的代表就是光緒三十一年（1905年）的聯合奏請宣布立憲，⁶⁷以及宣統三年十一月十二日（1911年12月31日）由陸徵祥聯合駐荷大臣劉鏡人領銜各國出使大臣發電促請清帝遜位，起了臨門一腳的作用，成功創建民國。⁶⁸

（四）出使人才的培養

民國時期的北洋政府外交部如單就人事而言，係延續前清外務部而組織的，其影響不僅於最初幾年，而是橫貫整個北洋政府時期。外務部所遺留下來的外交官員大量留任迄民國，並由其出任許多重要職務，例如，曾經擔任過北洋政府外交總長的即有陸徵祥、梁如浩、孫寶琦、伍廷芳、汪大燮、顏惠慶、胡惟德等人；至於擔任過北洋政府外交次長的則有顏惠慶、劉式訓、曹汝霖、高而謙、陳籙、沈瑞麟等人；其餘如駐外使領方面的高層人員亦佔有很大的比例，以曾擔任大使、公使層級來說，至民國二十一年（1932年）為止，前後共達二十一人，

67 李鴻章去世後，他舉薦過的使臣不少已經凋零，其後榮祿、張之洞、袁世凱等人與使臣的關係，與李鴻章已不可同日而語，主要原因為大環境的改變，清政府改變政策，施行新政，最明顯的變化之一就是旗人開始大量出任使臣。請參閱戴東陽，〈晚清駐外使臣與不平等條約體系〉，頁37；〈會奏請宣布立憲摺〉，《東方雜誌》，光緒三十一年七月二十五日，第二年第七期，頁157-161。

68 唐啟華，〈陸徵祥與辛亥革命〉，收錄於中國史學會編，《辛亥革命與20世紀的中國》上冊，（北京：中央文獻出版社，2002），頁850-879。

佔全部的 60%，⁶⁹ 可見其影響北洋外交層面之深廣。⁷⁰

單以陸徵祥為例，陸徵祥出身北京同文館，早年拜師於許景澄，後來充任楊儒、胡惟德等人助手，歷使於俄國、德國、奧地利和荷蘭等諸國，更於辛亥革命時領銜勸退清帝，⁷¹ 迄民國成立後，袁世凱以唐紹儀為內閣總理，由其組織內閣，身在國外的陸徵祥遂被任命為外交總長。基於長期的外交工作經驗與考察法國與比利時的外交機構情況，陸徵祥返國後隨即於外務部舊有之基礎上，對新成立的外交部施行全面西化的改革，並提名顏惠慶為外交次長，諸項外交革新作為均得到了袁世凱事前充分的支持與授權。陸徵祥在具體改革措施方面，大約可分為四點：首先，按照西方國家模式擬定了新的外交部組織法；其次，將駐外使領館改為專業機構，規定使領館人員一律由職業外交官擔任；再次，全面調整了外交部與駐外使領館的關係；最後，對地方涉外機構也進行了改革。⁷²

69 張齊顯，〈北京政府外交部組織與人事之研究（1912-1928）〉，臺中：國立中興大學歷史系碩士論文，2000年，頁97、89、91；任雲仙，〈試論晚清外交官的職業化進程〉，河北：河北大學歷史學碩士學位論文，2003年6月，頁32-35。

70 民國外交部時期之留部辦事人數亦相當多，至於其確切統計數字，則可參閱張齊顯，〈北京政府外交部組織與人事之研究（1912-1928）〉，頁97。

71 關於陸徵祥於晚清外交之作為，可參閱唐啟華，〈陸徵祥與辛亥革命〉，收錄於中國史學會編，《辛亥革命與20世紀的中國》上冊，頁850-879。

72 關於陸徵祥於外交部改革之詳細措施，請參閱石建國，《陸徵祥傳》，（河

陸徵祥的諸項改革措施不僅為民國的外交奠定下堅實的基礎，並為往後的中國外交提拔、培育和羅致了許多優秀人才，如顏惠慶、施肇基、顧維鈞、王正廷等優秀的外交官，不僅能於國際場合遵守國際外交禮儀，更能在正式外交會議中嫻熟地運用外語及國際法規往來折衝，堅定地捍衛國家權益。陸徵祥本人即使於數十年後歸隱於比利時修道院時，談起此段往事亦仍十分自豪；⁷³ 而民國初期的外交工作之所以能夠獲致與中國國力不相稱的外交成就，亦不能不歸功於陸徵祥等人戮力於外交專業化的持續改革。民國時期著名之外交家顧維鈞即對於陸徵祥的貢獻有過相當高的評價與肯定：「駐外使館和部內的事務都比較有了現代化的基礎。」⁷⁴

（五）駐外使館的拓展

在外務部成立期間，共有四個國家的駐使由兼任轉變為專任，分別為義大利、比利時、奧斯馬加（奧地利）與和蘭（荷蘭）。外務部成立後，義、比兩國即要求清廷至該國派駐專使，以慎重外交，原來在辛丑之前該兩國皆係由駐英使臣所兼任，繼兩國提出要求後不久，奧國亦提出相同的要求，面對各國接

北：河北人民出版社，1999），頁 87-93。

73 「我記著許師（景澄）的話，起手收羅有志青年，各國的留學生都有，不分省界，預備培植他們做外交人才。」請參閱羅光，《陸徵祥傳》，（臺北：臺灣商務印書館，1967），頁 64。

74 顧維鈞著，中國社會科學院近代史研究所譯，《顧維鈞回憶錄》第一分冊，（北京：中華書局，1983），頁 103。

踵而來的壓力，外務部遂於光緒二十八年四月（1902年5月）頒旨分別以楊兆璽（自候補道賞四品卿銜）為出使比國大臣；許珏（自候選道賞四品卿銜）為出使義國大臣；吳德章（自江蘇候補道賞四品卿銜）則為出使奧國大臣，⁷⁵同時向三國派駐專使。爾後，又於光緒三十一年十月（1905年11月）以陸徵祥為出使荷國大臣，當時增設荷蘭專使的考量有二大原因，一為援引義比奧三國之先例，一為當時荷蘭首都海牙舉行萬國保和會，⁷⁶除了四國設置專使之外，對外駐使的數目亦有所變動，清廷於光緒三十一年十一月（1905年12月）將駐韓國大臣曾廣銓撤駐，⁷⁷改駐為領事館，雙方遂由正式外交關係轉化為商務關係。

兼使問題亦於此時期重新調整。原駐日斯巴尼亞（西班牙）分館係由駐美大臣梁誠所兼使，到了光緒二十九年九月（1903年11月），改由駐法大臣孫寶琦兼使，變更的原因主要在於古巴獨立以及墨西哥分館成立，皆由駐美大臣梁誠兼使，而梁誠因所需處理事務過繁，遂上奏請將駐日分館改由駐

75 劉錦藻，《清朝續文獻通考》第四冊，頁考10807；中華民國外交部檔案資訊處編，《中國駐外各大、公使館歷任館長銜名年表》，（臺北：臺灣商務印書館，1989），頁93、96、118。

76 「該會推廣擴充條目紛煩，時須辯論，非有專駐使臣就近考訂，難期盡善。」請參閱劉錦藻，《清朝續文獻通考》第四冊，頁考10809。

77 該年日本派遣數萬軍隊開入漢城，包圍王宮，強迫韓國外部大臣朴齊純簽訂了《日韓保護協約》（第二次日韓協約，又稱《乙巳保護條約》），《日韓保護協約》簽訂後，日本直接加強對韓國的控制。

法大臣兼使，並經外務部奏准；光緒三十一年八月（1905年9月），清廷更肆應大西洋國（葡萄牙）駐京代理公使之請，諭命駐法使臣兼使葡國。至此，海外專使館共達十國，兼使館則有五國，到了宣統三年（1911年），又增設瑞典和丹麥兩個兼使國（瑞典由駐俄大臣兼使，丹麥則由駐荷大臣兼使），惟不待成立，民國旋已創建。

第二節 地方交涉機構的設置

傳統的地方外交事務，係交由南北洋大臣或各地方的督撫將軍辦理，地方外交職權隨之擴張，總署對外交涉更須時時徵詢其意見，但因清廷本身缺乏完備的地方外交制度，故而地方對外交涉的成敗，端視於督撫個人才幹、識見之優劣而定。外務部成立後，除了所轄本部以及派駐各國使領館以外，在全國交涉事宜繁重的省份，均設有專責之對外交涉機構，此即地方交涉使司，其成立有效地改善了原本地方外交體系紊亂、權責不分和各自為政的傾軋情形，相當程度地將地方外交之權責收歸由中央統一管轄與監督，就此建立起正式的地方外交制度。

一、交涉使司設置之原因

迄二十世紀初為止，清廷的對外交涉管理形成這樣一個格

局：總署、南北洋大臣、地方督撫與海關道。總署為中央外交機關，至於南北洋大臣、地方督撫與海關道則一起形成了清政府地方交涉的「三位一體」體制，處於這個核心地位的是地方督撫，⁷⁸自咸豐朝以後，地方督撫即漸集軍、政、財等大權於一身，而地方督撫權勢之擴張，尤以李鴻章、劉坤一、張之洞等動見觀瞻的漢族地方大員在庚子年間與各國締結的《東南互保章程》而達到了最高峰。庚子年後，滿漢督撫比例的失衡及地方行政的擴權，遂成了清廷最需迫切解決的執政危機。

總署改組為外務部後，清廷趁勢於六月初十日（7月25日）頒布諭命，正式解除地方督撫之總署大臣職務。由該諭的頒布可觀察到清廷亟欲加強中央集權，外交權自然亦在其範圍內，此番動作實具有兩種意涵：一方面有利於國家統一外交大權，在實質與精神意義上均趨近於近代外交，有利於外交工作的推行；但另一方面，卻也隱伏著中央藉機收回督撫地方交涉大權的意涵。惟因議和後的局勢未穩、時局未定，清廷在尚賴地方督撫大員的支持下，又不得不另頒諭旨：「惟交涉一切，關繫煩重，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」，⁷⁹故地方督撫將軍仍延續保有對

78 關於清朝政府地方交涉的「三位一體」體制的闡述，請參閱蔣賢斌，〈試論近代的地方外交交涉機關〉，《江西師範大學學報（哲學社會科學版）》，2000年第33卷第4期，頁52-56。

79 「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」。原來在辛

外交涉之權。當時地方處理交涉事務的程序為地方督撫將軍擬定辦法，遞交中央奏呈皇帝裁決，由皇帝發交外務部審議，再經上諭發回督撫酌改，外務部與各督撫將軍之間，係屬平行關係而非上下關係，外務部大臣因同朝為臣，僅具監督、建議之旁責，而無直接權力指揮地方督撫應如何辦理外交，這樣的情形其實與總理衙門時期的南北洋大臣情形相差不遠，事實上此時南北洋大臣依舊存在，惟地位不若以往；至於海關道則仍承擔著基本的職能。各地方督撫為了便於處理對外交涉，通常採以兩種方式對應，一是指定若干專員襄理外交；另一則是在督撫之下設立專局以對，⁸⁰ 這些機關稱作「洋務局」或「交涉局」，以藩臬兩司兼充總辦，而參用道府以下人員，⁸¹ 其性質均屬於督撫的私人幕僚機構而非政府正式機構，故在清廷的規制中缺乏實質法律地位與職權，而這種不健全的地方外交體制更容易造成了督撫及僚屬人員，或昧於情勢，或與外人勾結，抑或居間上下其手的機會。

光緒二十八年間（1902年），御史許佑身曾經上摺奏擬各

丑六月以前，各省督撫皆可對外辦理交涉，故當時各省將軍督撫均得兼總理各國事務衙門大臣一職，以處理外交事務；而總署改為外務部後，外交事務皆統一由此新機構辦理，故有此論。請參見王彥威輯，《西巡大事記》卷九，收錄於楊家駱主編，《清光緒朝文獻彙編》第十六冊，頁G237。

80 陳體強，《中國外交行政》，頁99-100。

81 廣文編譯所增編，《外交報彙編》，（臺北：廣文書局，1964），第二百九十期，頁521。

省應奏派專員偕同地方官處理教案，⁸²但未獲回應。隨著各項新政的推行，清廷對於當時地方督撫的諸項涉外商務、外交行徑所造成的外交混亂和後遺症，已漸感到為難與擔憂，蓋因地方督撫所指派、委任辦理交涉之員，素質往往參差不齊，缺乏專業外交智識的結果，更不時地造成了國權淪喪，利益受損之情事，引起朝野輿論之非議。例如，光緒二十九年（1903年），海參崴商務委員李家鏊即稟稱：「交界交涉官員何等緊要，乃該處不但總辦提調不諳俄語，且無繙譯一人，只用通事一名，月給薪水十三兩，焉有幹練之員為所驅策？……，卑職雖具血誠，與此等官員會辦交涉，實有自形慚惡之勢！」⁸³

外務部遂於光緒三十年（1904年）首先通飭各督撫將軍：「嗣後本省如有開礦、築路、借款、通商及延聘洋員、購辦船械等項，種種交涉合同約章，無論緩急鉅細，均宜先行電告外務部，如允准之件方可訂約承認，倘有未經本部允許，僅由各督撫私行議定者，無論何項約章，本部概不承認」，⁸⁴藉機加強外務部對地方外交督導之權限；緊接著外務部以各省延聘外人用備顧問，往往「合同不甚完美，未免有害主權」為由，特地行文給各省督撫將軍，要求爾後「延雇各項專門人員，其所立合同，應照湖北所訂沿用洋員合同辦理，其所立合同並須咨

82 楊家駱主編，《清光緒朝文獻彙編》第十一冊，頁D4832。

83 全國圖書館文獻縮微複製中心編，《清外務部收發文依類存稿》，（北京：全國圖書館文獻縮微複製中心，2003），頁139。

84 《申報》第11428號，1905年2月12日。

報外部簽認始准照行」，⁸⁵ 趁機由中央收回聘僱權。綜觀而言，外務部對於地方督撫之外交權力的約制幅度仍極為有限，各地督撫依舊掌握著極具自主性的外交裁量權，中央與地方的衝突仍不時出現、相互抵觸，成為中國外交體制中最迫切需要改革的地方。

這種中央與地方嚴重不同調的情形，不免引起社會輿論的關注目光，當時社會普遍的意見為，應將各地既有之地方交涉機構亦納入正式的政府行政機構內，於中央由外務部統一管轄，於地方則委由地方督撫督導。《東方雜誌》於光緒三十一年十一月（1905年12月）刊載的〈論外交機關急宜整頓〉內，即提到了各地督撫辦理外交各自為政的弊端：

中國以積弱之故，受侮外人，門戶大開，任人鼾睡。宗教播遍我要區，於是無地無時不可以生交涉，地方官昧於情勢，不知所裁，其間因小齟齬而釀大禍者有之矣；本無事而啟釁端者有之矣。纏繞牽連，其歸墟必損於中國，大則義和團之事、膠州灣之事，小則衢州、衡州之事，其喪權辱國，何可勝道。⁸⁶

文章中繼而又積極提出改善之法：

85 《申報》第11761號，1906年1月11日。

86 〈論外交機關急宜整頓〉，《東方雜誌》，光緒三十一年十一月二十五日，第二年第十一期，頁85-86。

宜於各省設立交涉總局，直隸外務部，而仍受節制於該管督撫，畧如各商局、商會、直隸商部之例，置一道員或司員相當之官，總轄其事。其一省之府廳州縣，凡屬通商及有教堂者，皆由局遣員，與地方官襄理交涉，略如近擬遣員辦理刑獄之例，其事簡者，或一人兼管數縣，如有要事，得隨時由總局直稟外務部，以便預籌應付之法。小事由委員自結；不可結者，歸之總局；再大則歸之外務部。如此聯絡一氣，脈絡靈通，內外無扞格之虞，上下收指臂之益，且於地方官之權，毫無所損。斯固自官以至百姓，皆所切望施行者也，惟得人甚難，宜速籌培植之法。⁸⁷

清廷於光緒三十二年七月十三日（1906年9月1日）頒布預備立憲的詔書，次日又飭先行更定官制，積極推動中央與地方官制的改革。其中，地方官制改革係晚清政治體制改革的重要組成部分，⁸⁸ 清廷與地方督撫都對此懷抱著不同的期待，清廷希望藉此廢除現制之督撫，將新設督撫的權力限制到與日本的府縣知事相同，並收歸地方軍事、財政權；地方督撫則希望能藉由修法爭取更多權益、保護既有權力，釐清中央與地方

87 〈論外交機關急宜整頓〉，《東方雜誌》，頁86。

88 趙永進於〈淺析推動清末新政時期地方官制改革的合力因素〉一文中，認為其改革動力係由世界立憲潮流、封建皇權、地方官吏之背向、社會輿論與新政等諸項因素匯集而成的。請參閱趙永進，〈淺析推動清末新政時期地方官制改革的合力因素〉，《商邱職業技術學院學報》，2003年第2期第2卷，頁44-46。

的權限。⁸⁹ 地方官制改革在歷經中央與地方相互拔河、磋商後，地方督撫仍保有權責主持對外交涉，⁹⁰ 對於地方官制改革的結果，《申報》曾有相關報導。⁹¹ 光緒三十三年（1907年）東三省改設行省，徐世昌被授為東三省總督，他在外交上提出能「明習外交者，尤宜不次任用，以重交涉」，⁹² 於轄下設置交涉司專門辦理外交，並設司使一員，下分若干科，設僉事及科員，率先將外交事務納入正式的省務行政內，此舉引起雲南與浙江二省的仿效，惟各省的規模建制並不一致、且各自為政，中央亦無法可管。

地方官制的革新工作持續地進行著，外務部總理大臣奕劻身兼總司核定官制大臣，於光緒三十三年五月二十七日（1907年7月7日）領銜奏陳《續訂各直省官制情形摺》，摺內說明此時之所以釐定官制，蓋著重於兩端：一為分設審判各廳以為司法獨立之基礎，一為增易佐治各員以為地方自治之基礎。摺

89 謝震飛，〈清末督撫與官制改革〉，《湖北大學學報（哲學社會科學版）》，1996年第3期，頁65-69。

90 例如，光緒三十二年六月（1906年8月），江蘇省巡撫陳中丞即以近來交涉繁多為由，「添設外交官以襄辦外交事務。」請參閱《申報》第10658號，1906年8月7日。

91 「督撫兼採中央集權、地方分權兩種制度，省中一切職制略仿中央規模，增設八司以擬各部，凡一切法律與國法不相觸背者，亦有因地制宜、自行發布之權。……七，外交司，外交事宜本應直隸外部，然關於地方事實如教案交涉，亦可稟由督撫主政。」請參閱《申報》第12018號，1906年10月3日，第三版。

92 《申報》第12249號，1907年5月29日，第三版。

中更提到修改官制有助於收回治外法權，⁹³ 可見官制改革除了有遂行中央集權、釐定內外權責的考量外，收回治外法權亦實為推行官制改革的主要考量因素之一。⁹⁴ 在《續訂各直省官制情形摺》一摺中所擬定的第一、第二條文內，即分別提到總督辦理外交之權責，⁹⁵ 首次於法律基礎上給予總督明確的外交權。

自從光緒三十三年四月十一日（1907年5月29日）東三省奏定設立職司官制，⁹⁶ 於奉天、吉林各設交涉使司、交涉員缺後，只有雲南、浙江二省仿照奏設，外務部考量奉天等省設置後之成效不錯，更認為「夫一省交涉何等重要，乃僅受成於局所待理於兼差，雖各口岸尚有關道分治，而全省總匯之地，委任不專督撫，無以分責成，臣部無以資考核，殊非統一外交之道」，⁹⁷ 故開始尋思各省得劃一辦理，並將地方交涉事權收

93 「自州縣身兼其事，始不免憑恃以為威福，今日為外人藉口，而自失其權者，正坐於此。若使不相牽混，自能整飭綱紀，由此而收回治外法權，初非難事。」請參閱故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》上冊，頁504-505。

94 「治外法權」於中國的施行，係造成長期中外衝突與外交不穩定的重要因素，更直接影響到中央與地方外交的推行；至於治外法權與領事裁判權的意涵與區分，請參閱李育民，《近代中國的條約制度》，（湖南：湖南師範大學出版社，1995），頁18-66；王建朗，《中國廢除不平等條約的歷程》，（江西：江西人民出版社，2000），頁1-14。

95 「總理該管地方外交軍政」、「惟於該省外交軍政事宜，應商承本管總督辦理。」請參閱故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》上冊，頁504-505。

96 《申報》第12249號，1907年5月29日，第二版。

97 廣文編譯所增編，《外交報彙編》，第二百九十期，頁521。

歸中央監督管理。在歷經與各省督撫漫長的電商妥協，並參照奏定官制通則與提學司、巡警、勸業等成案後，終於擬定章程，確定於地方上設立交涉使。署理外務部尚書的鄒嘉來考量「交涉使之人選妥當與否，關係全省外交之得失，雖曾電商由各省督撫奏請簡放，倘如不堪勝任，本部尚需力任挽救之難，不如於簡員奏設之初，由部遴員請簡，以免喪權辱國」，⁹⁸並於宣統二年五月二十四日（1910年6月30日）親自謁見奕劻商議此事，奕劻旋於翌日在軍機處與那桐會商，兩人決議將辦法稍加變通，除分電各督撫照辦之外，並片交外務部遵照辦理。⁹⁹鄒嘉來隨即商請奕劻於本部司員中擇保數員，以備將來簡放交涉使及海關道兩項專缺，¹⁰⁰並於六月十三日（7月19日）呈奏《設各省交涉使缺並擬章程》一摺，摺中提到設置交涉使一缺的目的在於：「設官分職，貴在內外聯成一氣，大小遞有專

98 「其首列者為考工司郎中宗室長福，次則權算司郎中饒寶書、參事郭家驥及丞參上行走周自齊等。」請參閱《申報》第13439號，1910年7月8日，第一張第四版。

99 「那相謂：『交涉使與部中有直接之關係，鄒紫東所見甚是，為各省不無精諳交涉人員，而督撫濫保與否殊不敢料，不如稍事變通，加以限制。通飭各督撫將所保人員歷任辦理交涉之政績詳加考語，咨部查核，不得含混從事，倘所開政績不實，難以勝任，即惟原保大臣是問，庶賢路不致阻塞，濫保私人不顧大局者亦有所顧忌一面，照鄒紫東之議，由部遴選幹員，屆時一併開單請簡，但需考察該員等之能力，酌擬正陪請旨簡署，仍由部中隨時考核以定去留，似於注重國權、審慎用人兩有裨益。』」請參閱《申報》第13443號，1910年7月12日，第一張第三版。

100 「其首列者為考工司郎中宗室長福，次則權算司郎中饒寶書、參事郭家驥及丞參上行走周自齊等。」請參閱《申報》第13439號，1910年7月8日，第一張第四版。

司，然後督察之法易行，隔閡之虞可免」，並交由會議政務處覆核。¹⁰¹

外務部不久後擬定《設各省交涉使缺並擬章程》，章程中規定仿照各省現行提學、巡警、勸業設置專官之制，訂立章程考察，將自奉天等地創設的交涉使制度明定為全國通制，並於直隸、江蘇、湖北、廣東、福建等交涉繁要之省分率先設立；安徽、江西、湖南、廣西四省則均歸兼轄總督省分之交涉使兼辦；至於諸如黑龍江、山東、山西、河南、陝西、甘肅、新疆、四川、貴州等省分則因交涉事務較簡，暫擬緩設，未來隨時由外務部視情況需要再行奏設；另外，各省舊時辦理交涉之局所即行裁撤，以其經費併入交涉司；而交涉使任用之途則仿造學部奏保提學使之例，由外務部所屬及曾任交涉人員開單預保，聽候簡放。¹⁰²並將所擬《設各省交涉使缺並擬章程》送交會議政務處審議。會議政務處對於本章程的覆核意見為「照章試辦，此後如有增刪修改之處，應由該部（外務部）隨時體察情形，奏明辦理。」¹⁰³宣統二年七月（1910年8月），外務部即奏請改為定制，更選定七人預保為交涉使，稟送奕劻與那桐核定後入奏，¹⁰⁴最後部中僅預保三人，均係丞參上行走，惟各員

101 廣文編譯所增編，《外交報彙編》，第二百九十期，頁521。

102 廣文編譯所增編，《外交報彙編》，第二百九十期，頁521-522、525；《申報》第13492號，1910年8月30日，第一張第五版。

103 廣文編譯所增編，《外交報彙編》，第二百九十期，頁526。

104 「當即選定右參議陳微宇、推算司郎中文溥、參事官郭家驥、考工司郎

意願不高，且最後發布諭令內亦未簡一人，蓋當時出使各國大臣均將更換，必以本部實缺丞參為優先，故部內諸人亦無意於至地方擔任交涉使。¹⁰⁵ 另外，外務部仍對各省之交涉局持續加以整飭，¹⁰⁶ 惟此舉受到報紙輿論之揶揄及批評。¹⁰⁷

二、交涉使司之組織

在外務部所擬定的《設各省交涉使缺並擬章程》中，¹⁰⁸ 對於交涉使的職權規範共訂立十八條條款。規定交涉省份，每省設交涉使司交涉使一員，辦理全省交涉事務，並擬定交涉員的品秩為正三品，位在各省布政使之次，提學使之前，給予交涉

中恒文、庶務司郎中沈艾孫、和會司郎中繼先，並北洋洋務局會辦候補道馮國勳。已於昨日開單。」請參閱《申報》第 13489 號，1910 年 8 月 27 日，第一張第五版。

- 105 《申報》第 13498 號，1910 年 9 月 5 日，第一張第六版。
- 106 「聞外部因各省交涉局案件多載外國報紙，於外交上殊有窒礙，擬請嗣後凡各省交涉各項案件，倘再有登載外國報紙者，一經查出，即將交涉使、洋務局總辦究辦，以杜洩漏之弊。」請參閱上海《申報》第 13478 號，1910 年 8 月 16 日，第一張第六版；「外部鄒尚書近以部中及各省交涉，凡提議與未結各件往往京外各報登載甚詳，必係承辦人員洩漏消息，昨特傳諭丞參廳嚴定洩漏罰章，分行各省交涉使一體遵守。」請參閱《申報》第 13497 號，1910 年 9 月 4 日，第一張第六版。
- 107 「……異哉！外部之忌嫉輿論何？竟若是之甚也。庶政公諸輿論者，先皇之遺旨也，苟知有先皇之遺旨，則一，有交涉事方且博採輿論之不暇，右安敢過於秘密者，今遇嚴防洩漏，豈非即嚴防輿論，而何曾思己。」請參閱《申報》第 13498 號，1910 年 9 月 5 日，第一張第六版。
- 108 以下有關交涉使司之組織與規制，均徵引自廣文編譯所增編，《外交報彙編》第二百九十期，頁 522-524；《申報》第 13492 號，1910 年 8 月 30 日，第一張第五版。

員充分的法定位階。

交涉使的任用可分為三途：

1. 外務部所屬人員及各省曾任交涉之實缺道員，由外務部揀選預保存記，聽候簡放。
2. 各省督撫亦可將辦理得力，著有成績之相當人員，出具切實考語，咨送外務部，由部查核相符，一體具保。
3. 外務部丞參及出使各國大臣遇有交涉使缺出，亦可因材施教簡任，惟丞參、使臣係特簡大員，毋庸由部預保。至於交涉使由外務部丞參、出使大臣實缺道員簡放者，作為實授，由出使大臣改任仍留原銜，其原官為郎中、候補道員者，擬照從前編檢充提學使之例，一律作為以道員署任。

對於交涉員的考核方法，則規定交涉使依照各省藩學臬三司之例，為督撫之屬官，歸其節制考核，一面由外務部隨時考查，不得力者即行奏請撤換；同時在監督方面規定，其所辦事件，除隨時詳請督撫咨報外務部外，仍於年終造冊，彙報外務部以備考核，如遇重要事件，一面稟報督撫，一面報部。

交涉使的任期，係自到任之日起計算，以每三年為期滿，屆時由督撫將其所辦事項詳細咨報外務部查核。章程中更明確規定各省交涉使應於所駐地設立交涉公所，每日訂時入所內辦

事，並於公所內分別設置翻譯科、秘書科兩科，由交涉員酌擬辦事細則，詳准督撫施行並呈報外務部立案。除此之外，在公所內部人員方面也做出嚴格限制，規定交涉司應酌設委員分隸於兩科，事繁省分不得逾七、八員，事簡省分亦不得逾四、五員；在人員資格方面，章程中規定交涉司委員應用歷辦交涉及通曉各國語文人員，以業經到省，及由外務部發往差遣者為合格，由交涉使遴選，詳請督撫札派，亦可不拘原官品級酌量差委，仍將各該員履歷詳報督撫，咨部備案，其應領薪水，酌照該省舊時洋務人員薪水，由交涉使詳請督撫核定。至於經費方面，交涉使除例支俸銀外，每年額支養廉公費及外交經費均由督撫酌擬奏定，諸如建修衙署公所及所屬員役薪工、公所費用等項，均由督撫酌籌款項。章程中亦規定各省應於交涉司委員下設置書記生一職，其人數應視各省交涉事務之繁簡而定，皆開支工薪不做缺底，至於公役則限定人數。

另外，在交涉使的權限方面規定，各口岸交涉向歸關道辦理者，本為交涉分司職任一切仍舊，惟所有上詳督撫之件，均應分咨交涉使查核；所有舊時由藩學臬三司會詳督撫之件，交涉司應一體會詳，並一切關於各司通例者，均與各司一律。最後章程中規定，各省俟交涉使簡放到任後，所有原設之辦理洋務局所，即行裁撤，將一切案卷移送交涉司，以其經費併入交涉司經費；至於將來如有增添刪改之處，隨時查度情形，請旨辦理。

三、交涉使司的實施

在章程頒行實施後，外務部所面對各地辦理的初期情形，除奉天、吉林、雲南三省外，將蘇松太道改為交涉使，並續添揚鎮交涉廳兩缺；直隸將津海關道則改為交涉使，湖北亦將江海關道改為交涉使，並擬酌改荊宜交涉缺分；至於福建、浙江、山東、廣東、廣西等沿海沿邊交涉繁重省分，則將所設洋務局及邊關各缺，酌量歸併改辦。後續各省辦理的實際情形為，「福建的興泉永道一缺可以酌改，山東之登萊青道，浙江之甯紹台道亦然，至於廣東、廣西道缺因前已歸併，難再改辦，需另行詳細籌定後再請設缺」，¹⁰⁹ 新疆巡撫亦上摺請設吉昌道交涉員於迪化。¹¹⁰ 儘管各省設置交涉使司的法令已通行全國，但中央與地方督撫對於外交權的爭奪，仍然伴隨著地方官制改革而進行著，並一直持續至清末。例如，宣統三年七月二十五日（1911年9月17日），會同憲政編查館王大臣參與釐定外省官制的南洋大臣兼兩江總督張人駿，向上奏呈《釐定外省官制宜以舊制為本量加損益摺》，¹¹¹ 即力圖爭取地方督撫辦理外交之權。

109 《申報》第 13211 號，1909 年 11 月 13 日，第一張第四版。

110 《申報》第 13212 號，1909 年 11 月 14 日，第一張第五版。

111 「外交之權，觀通則第一、第二條，督撫本有外交之責也。外交之權原統屬於外部，但通商、游歷、傳教等事皆在外省，遇有事端，若在外省了結，即可化大為小，免成國際交涉，是督撫不可無此權也。今應申明督撫有辦理本省外交之權。其關係重大，不能在外省完結者，仍歸外務部辦理。」請參閱故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》上冊，頁 593。

民國建立後，承繼了地方交涉使司之制，外交部為了補救過去的流弊，統一外交事權，一切外交事務均收歸中央專辦，北洋政府於民國二年（1913年）1月8日公佈了〈畫一現行中央直轄特別行政官廳組織令〉，其中第一條即規定：「各省縣設之外交外務交涉等司使，均改為外交部特派交涉員，其設置地方以通商巨埠為限。」到了3月11日，外交部呈〈擬設各省特派交涉員及分設交涉員〉一文中，更將地方交涉名稱確立為特派交涉員和交涉員兩種（駐在各省者稱為特派交涉員，其職權及於全省；駐在各埠者稱交涉員，職權限於一埠），¹¹²幾乎遍布各省。

無論是就清朝或中國的外交演變歷程看來，交涉使司制度的建立，毋寧都是一種進步，透過法律的明文制度將中央與地方的外交權限做了大致的劃分，對於人員資格與機關規制，也都有清楚的規範，雖然其確立的時間稍晚，但其規模職能並未隨著清朝的終結而宣告消逝，繼續在民國時期扮演著重要的角色。但是，交涉使司之制度仍然有其缺陷所在，陳體強曾將其歸納為三點：第一，交涉使在本省雖為外交事務主管機關，但其上還有督撫交涉，頗難發揮自己的意見；第二，交涉使既為全省外交事務主管機關，而各埠關道及交涉分司不直接歸其指揮，則責任還難免於紛歧；第三，交涉使為督撫屬官，而又受

112 陳體強，《中國外交行政》，頁103；張齊顯，〈北京政府外交部組織與人事之研究（1912-1928）〉，頁69。

外務部指揮監督，管轄權難免衝突。¹¹³ 這一點確實是交涉使司制度的最大致命傷，即便是到了民國時期亦難以完全避免。



113 陳體強，《中國外交行政》，頁 102。