

王明蓀主編

古代歷史文化

研究
輯刊

四編 第三二冊

北京政府外交部組織與人事之研究
(1912~1928)

張齊顯著

花木蘭文化出版社

古代歷史文化

研究
輯刊

四 編

王 明 蓀 主編

第 32 冊

北京政府外交部組織與人事之研究
(1912~1928)

張 齊 顯 著



國家圖書館出版品預行編目資料

北京政府外交部組織與人事之研究（1912～1928）／張齊顯
著 — 初版 — 台北縣永和市：花木蘭文化出版社，2010〔民
99〕

目 2+216 面：19×26 公分

（古代歷史文化研究輯刊 四編：第 32 冊）

ISBN：978-986-254-252-1（精裝）

1. 外交機構 2. 人事行政 3. 民國史

578.812

99013204

ISBN - 978-986-254-252-1



古代歷史文化研究輯刊

四 編 第三二冊

ISBN：978-986-254-252-1

北京政府外交部組織與人事之研究（1912～1928）

作 者 張齊顯

主 編 王明蓀

總 編 輯 杜潔祥

印 刷 普羅文化出版廣告事業

出 版 花木蘭文化出版社

發 行 所 花木蘭文化出版社

發 行 人 高小娟

聯絡地址 台北縣永和中正路五九五號七樓之三

電話：02-2923-1455／傳真：02-2923-1452

電子信箱 sut81518@ms59.hinet.net

初 版 2010 年 9 月

定 價 四編 35 冊（精裝）新台幣 55,000 元

版權所有・請勿翻印

北京政府外交部組織與人事之研究

(1912~1928)

張齊顯 著

作者簡介

張齊顯，台灣省嘉義縣人，東海大學歷史系畢業，國立中興大學歷史研究所碩士，目前就讀於中國文化大學史學研究所博士班。現任教於南開科技大學、亞洲大學、中華大學、朝陽科技大學、僑光科技大學等校；並曾參與南投縣文化局委任南開科大通識中心辦理「南投縣傳統聚落調查報告」主持人工作，撰寫「竹山鎮」、「埔里鎮」兩鎮報告；著有〈中國「職業外交家的崛起與確立——北京政府外交部人事之研究」〉、〈北京政府外交部對廣州政府外交部之影響〉等文。

提 要

北洋軍閥統治時期，中國內戰不斷，國際地位低落，列強對中國的影響極為深遠。在此時期，北京政府外交部建立一個極具現代化的部會組織，崛起一批「職業外交官」，不管在部會運作及在國際舞台上與各列強交涉，都有相當傑出的表現。使中國在國家混亂、國事衰微之時，並沒有進一步喪失權力，反而能收回部分國家主權。本文透過現代行政組織學理論對北京政府外交部的建立過程、組織結構加以檢驗，並對北京外交部人事的籍貫、教育背景、辦理外交上表現加以分析，發現北京政府外交部是一個相當具有現代化且專業化的部會組織，且在人事上與清末外務部人事具有相當的延續關係，並於統一之後，深深的影響著南京國民政府外交部。也就是說，北京政府外交部不僅為外交部會現代化奠立基礎，也是中國「職業外交官」崛起與確立的一個時期；此外，鑑於過去學者們在對北京外交部人事的整理上，在部內人員方面，至多整理至司長層級，並且在地方交涉員方面，甚少有人處理，使得在研究北京政府外交部的人事上，產生不少的不便，筆者便以「政府公報」及「外交公報」為主，加以職員錄、傳記、回憶錄及其它二手資料為輔，將整個外交部人事加以重新爬梳整理。在外交部部內方面，整理至科長層級；並對駐外使領及地方交涉員重新整理，而將之置於附錄當中，以期對往後從事研究北京政府外交上能有所貢獻。



目

次

第一章 緒 論	1
第二章 北京政府外交部的淵源與成立	9
第一節 清末外交機構的演變	10
第二節 武漢軍政府的外交機構	21
第三節 南京臨時政府外交部	24
第四節 北京政府外交部的成立與改革	31
小 結	35
第三章 北京政府外交部的組織	37
第一節 外交權限的演變	37
第二節 外交部的機構與分工	43
第三節 駐外使領館的組織及演變	53
第四節 地方對外交涉機構	60
小 結	62
第四章 北京政府外交部的人事	65
第一節 外交人事制度	66
第二節 外交部內人事的分析	75
第三節 駐外使節人事分析	85
第四節 外交部經費來源與薪俸	91
小 結	103
第五章 北京政府外交部對國民政府外交部的 影響	107
第一節 北部政府外交部對廣州政府外交部的 影響	108
第二節 北京政府外交部對國民政府外交部的 影響	113
第三節 南京外交部接收北京政府外交部	120
小 結	126
第六章 結 論	129
參考文獻及資料	135
附 錄	
附錄一 北京政府外交部職官年表 (1912~1928)	141

附錄二	北京政府駐外使領人員年表 （1912～1928）	160
附錄三	北京政府時期交涉員年表 （1913～1928）	195
附 圖		
圖 3-1	北京外交部組織架構圖	51
附 表		
表 2-1	陸徵祥解散外交部後「留部辦事」人員名錄	34
表 4-1	北京外交部歷任總長籍貫、出身、出使記錄 統計表	77
表 4-2	北京外交部歷任次長籍貫、出身、出使記錄 統計表	79
表 4-3	外交部司長及參事教育背景統計表	83
表 4-4	「留部辦事」人員在外交部任職人數統計表	85
表 4-5	北京外交部駐外使節教育、外交經歷統計表	87
表 4-6	北京政府時期駐外公使教育背景年表	90
表 4-7	北京外交部各項經費使用統計表	92
表 4-8	外交部部內官員月給薪俸分級表	95
表 4-9	駐外使領館官員暫行官俸表	97
表 4-10	外交官、領事官官等表	98
表 4-11	外交官、領事官月給勤俸分類表	98
表 4-12	民國 2 年交涉署、交涉分署員缺俸給表	101
表 5-1	廣州軍政府外交部、次長與北京外交部關係 表	109
表 5-2	廣州大元帥大本營外交部職員薪俸表	111
表 5-3	廣州國民政府外交部職官年表	116
表 5-4	民國 15～16 年南京國民政府外交部職官年 表	119
表 5-5	統一後南京國民政府外交部人事	124
表 5-6	民國 18～20 年駐外使節年表	125

第一章 緒 論

美國外交史學名家戴康德（Alexander Deconde）曾說：「外交是本國政治的反映，而各以其本國的國家利益為基本動機。所以，外交史的研究，實與內政的研究，息息相關，為一體之兩面。」〔註1〕這對於近代中國外交史的研究，也絕不例外。民國成立之初，共和政府亟需列強的承認及經濟援助，因此當時的對外關係，可說是相當的重要。再加上袁世凱及其後執政的軍閥們，不管是政治上、經濟上面，多依賴列強的支持而生存；甚至南方的廣州政府，為了與北京政府競爭各國承認合法政府地位，亦不斷的與外國進行交流。因此，對外關係對於民國初年中國史的研究，可以說是相當重要的一環。

然而過去，對近代外交史的研究，由於深受民族主義的影響，大都只站在中國的立場去非議外國人，不探討外交成敗的國際背景，不重視中國外交機構的機能，也不重視外交人員的素養和外交術，結論常為外人不講公理正義，外國欺壓中國，此種結論不免有所偏頗〔註2〕。尤其在對頗受國外學者肯定的北洋外交方面，更是受到黨派觀點的影響，而常常被冠上是列強的走狗，北京政府的許多措施都是為外國利益服務，其外交是所謂的「賣國外交」。筆者認為這些看法不甚公允，所以如欲想真正窺視整個民初的歷史變動，應必

〔註1〕 Alexander DeConde, *A History of American Foreign Policy*, New York, Charles Scribner's Sons, 1963, pp.1~2.轉引自李恩涵《中國外交史之研究》，收入於六十年來的中國近代史研究編輯委員會編《六十年來的中國近代史研究》（臺北：中央研究院近代史研究所，1989年），頁47。

〔註2〕 張玉法，《現代中國史研究的趨勢》，《歷史學的新領域》（臺北：聯經出版社，1978年），頁52。

須先對民初外交重新審視〔註3〕；而欲重新審視民初外交，如不先對當時的中國外交機構——北京政府外交部做一認清，將無法瞭解整個外交人才的選擇與外交策略的演變與實施過程。因此筆者選擇此一研究議題，希能建構一北洋外交的基本雛形。

1912年，民國成立，中國進入一個新的共和政治體制中，傳統的專制政體崩解，在對外的交涉方面亦面臨一種新的局勢。而當時共和政府體制下，現代的外交體制已逐漸形成。雖然外交部是延續著清末外務部而來，但兩者「宗旨各殊，性質相異，沿而不相沿也，襲而不相襲也，實專制制與共和制之代嬗也，實法定制與隨意制之遞變也，實責任制與無責任制之相為轉移也。」〔註4〕

民國成立之初，北京政府即面臨到許多外交問題，首先是要求各國對於共和政府的承認，西藏、蒙古問題與英、俄的交涉，以及善後大借款等問題。加上日本利用第一次大戰時期，西方列強們忙於歐戰，無暇東顧之際，對袁世凱政府提出「二十一條要求」，企圖使中國成為其稱霸遠東的附庸。另在國內政治局勢方面，繼袁世凱掌權的「北洋軍閥」們，為爭奪政治、經濟利益，多與列強相結；在南方，更有廣州政府與之相抗衡。過去史家多認為北京政府的外交是腐敗的、失敗的，事實上，如果對於整個北京政府的外交政策作一檢視的話，我們可以發現，它不但一改過去清末的妥協而轉變力爭主權，並且對於後來不平等條約的廢除及主權的收回，也奠下了一個相當的基礎。

北京政府外交部在對外交涉，已無天朝觀念，以合於國際法的平和方式，追求平等的國際地位；而一批受英、美高等教育的職業外交家興起，取代留日外交家，以國內輿論為後盾，堅定的以各種方式爭取國家權益。此所謂「北洋外交」表現傑出，使中國在南北分裂內戰不已的狀況下，對外沒有喪失權利，甚至能收回部份國權。對於此時期的外交，近年來已逐漸受到中外學者的肯定，給予高度的評價。〔註5〕

〔註3〕 參見唐啓華，《北京政府與國際聯盟（1919～1928）》（臺北：東大書局，1998年），頁2。

〔註4〕 吳成章，《外交部沿革記略》乙編（影印版）（臺北：文海出版社，1985年），頁55。

〔註5〕 西方學者對「北洋外交」評價頗高，如 Robert Pollard, *China's Foreign Relation, 1917-1931*, New York, 1933, p.406；及 Andrew Nathan, *Peking Politics*,

北京政府外交部在如此惡劣環境中，為何還會有如此的成就出現？到底當時所謂的現代化外交，是一個怎麼樣的組織？裡面又有那些優秀的成員？它的選拔外交人才又是一個怎樣的方向？它的經費來源與分配又是如何？另在真正實行方面，遇到哪些困難？而它又是如何的摒除困難？而它對往後的國民政府外交部的影響又有多少？這些都是值得我們進一步加以探討的課題。

過去的外交史的研究，對北京政府外交部的研究十分薄弱。這是由於以往強烈的民族主義，以及正統觀念的影響，相較於國民政府的外交，北京政府的外交就顯得不受重視。另外，由於研究北京外交制度及人事關係，必須面對大量的外交部檔案，出使外交官的日記、回憶錄，當時的報章、雜誌，以及各國的外交文件、使領報告等，浩繁史料的研讀及整理需要相當得時間與精力，特別在面對外國檔案方面，亦需有相當的外文能力。加上研究制度史亦較為枯燥艱辛，讓學者望之卻步。

以往中國近代外交史的研究，在三〇年代，已有多部學術著作出現，其中蔣廷黻、張忠絳先生對近代中國外交史研究的貢獻頗大，並且培養出許多的外交史人才，更為中國外交史研究的方向奠下基礎（註6）。然而後來受到民

1918-1923: Factionalism and the Failure of Constitutionalism, Berkeley, 1976, p.237. 此外 Lucian Pye 讚譽北京外交家"were the most success-ful civilian leader in China and through their adroit exploiting of the international balance of power and current world sympathies, they were able to achieve results completely out of proportion to the power of China."見 Lucian Pye, *Warlord Politics: Conflict and Coalition in the Modernization of Republican China*, New York, 1971, p.152；中國學者如張忠絳在〈讀姚譯顏惠慶英文自傳感言〉中亦稱：「北京外交界水準反較 1927 年以後為優」，見姚崧齡譯，〈顏惠慶自傳〉（臺北：傳記文學出版社，1982 年再版），頁 279；唐啓華，〈北伐時期的北洋外交——北洋外交部與奉系軍閥處理外交事務的互動關係初探〉，《中華民國史專題論文集（第一屆討論會）》（臺北：國史館，1992 年），頁 321～336。〈北京政府與國民政府對外交的互動關係，1925～1928〉，《興大歷史學報》第四期（臺中：國立中興大學歷史系，1993 年），頁 77～103，對「北洋外交」亦有不少的佳評。

〔註 6〕 蔣氏於 1923 年回國任教，致力於將外交史研究學術化，撰成〈耆善與鴉片戰爭〉（1931 年），《中國近代史大綱》（1940 年）等名著。並編輯《近代中國近代外交史資料輯要》上卷（1931 年）、中卷（1934 年）。又培養出一批優秀的學生從事外交史嚴謹的研究。同時期尚有張忠絳著有《中華民國外交史》（1943 年）。對中國外交史研究可謂頗大。參見唐啓華，〈近代中外關係史教學與研究的省思——「外交史」與「國際關係史」〉，《近代史教學研討會》（1996 年）。

族主義的影響，使得北京政府外交的研究不受重視。直至最近幾年，由於檔案資料的公開，加上社會風氣的改變，對於北京政府時期的外交研究，漸漸的稍受重視，因而有許多學者始投入其中。當中，唐啓華運用大量的外交檔案、英國 F.O. 檔案、其他國家檔案及各國駐外使節的日記回憶錄等，從各方面重建並肯定北京政府「修約外交」的貢獻，並試圖與南京國民政府的「革命外交」相互映證〔註 7〕；另日本學者川島眞亦運用中研院近史所保存之外交檔案，加以大陸、日本方面的檔案資料，對於北京政府外交史的研究亦有不少的研究成果〔註 8〕。然而這些研究大多偏向外交個案或策略上，至於整個北京外交部組織及人事上的研究，仍可說是一塊尚未開發的處女地。

過去對近代中國外交機構的研究，多偏重於清季總理衙門及外務部。在總理衙門方面，有大陸學者吳福環的《清季總理衙門研究》〔註 9〕，作者運用歷史與邏輯相結合的方式，將整個研究分為三大部份研究，從總理衙門的機構、職能和人員，進入分析整個總理衙門四十年的內政外交政策，而最後則對總理衙門中的中國傳統文化與西方文化的關係作一解釋。對我們瞭解整個總理衙門有著莫大的幫助。可惜的是，其所用的資料大多是二手史料，較少一手的外交檔案；另王曾才〈自強運動時期中國外交制度的發展〉〔註 10〕和〈中國外交制度的近代化〉〔註 11〕兩文中，對總理衙門的設立與發展及其優缺點作評介。

〔註 7〕 唐啓華，目前為國立政治大學歷史系教授。其著作有《北京政府與國際聯盟（1919～1928 年）》（1997 年）、〈1927 年天津英租界歸還談判——兼論北伐時期的英國對華政策〉（1997 年 5 月）、〈北伐時期的北洋外交——北洋外交部與奉系軍閥處理外交事務的互動關係初探〉（1992 年 8 月）、〈北京政府與國民政府對外交涉的互動關係〉（1994 年）、〈北洋政府時期中國在國際聯盟行政院席位的爭取（1919～1928 年）〉（1996 年）、〈英國與北伐期間的南北議和（1928～1928 年）〉（1993 年 4 月）等論文。

〔註 8〕 川島眞，日本北海道大學法學部教授，著有〈中華民國北京政府の外交官試験〉，《中國——社會與文化》第十一號，（東京：東京大學文學部，1996 年）；〈華盛頓會議與北京政府的籌備——以對外“統一”為中心〉，《民國研究》第二輯（南京：南京大學出版社，1995 年 7 月）；〈北京政府の外交政策と中國統一問題——1921 年華盛頓會議への参加をめぐる〉（東京：東京大學大學院人文科學研究科修士論文，1993 年）等文。

〔註 9〕 吳福環，《清季總理衙門研究》（臺灣：文津出版社，1995 年）。

〔註 10〕 王曾才，〈自強運動時期中國外交制度的發展〉，《清季自強運動研究會論文集》（臺北：中央研究院近代史研究所，1987 年）。

〔註 11〕 王曾才，〈中國對西方外交制度的反應〉，收錄於《清季外交史論集》（臺北：臺灣商務印書館，1971 年）。

在外務部方面，東海大學歷史研究所陳森霖的碩士論文〈中國外交制度現代化——1901～1911 年之外務部〉〔註 12〕，則對滿清最後幾年的外交制度改革作一整理，並且使用部份行政學理論加以驗證其制度現代化。此篇論文在史料上並沒有運用外交檔案，對於個案的研究及人事背景的分析上亦較缺乏，使得在驗證外務部組織現代化及人事的專業化方面，僅能引用許多行政理論，並沒有提出有力的例證，這是此研究較令人覺得遺憾之處；此外，還有大陸學者高超群的〈外務部的設立及清末外交制度的改革〉〔註 13〕一文中，對外務部的改革做了較精闢的檢討，他從新政的角度去看待外務部改革，是不錯的方向，但是此篇研究重點在於新政對外務部的影響，對於整個組織架構或人事的任用方面並沒有作全面性的分析。

在整個近代中國外交機構的研究上，有陳體強《中國外交行政》〔註 14〕和張秀哲日文著作《國民政府の外交及外交行政》〔註 15〕，但這些著作都偏重國民政府外交制度的發展，而對於北京政府外交部僅是藉以帶出國民政府外交部的背景而已。並且由於當時外交檔案的尚未開放，因此其在史料的使用上稍嫌不夠豐富；大陸學者王立誠《中國近代外交制度史》〔註 16〕是一本研究近代中國外交的力作，對中國外交制度的發展有較深入的探討。尤其對民國成立後的外交制度，極具參考價值。但是其重點在制度面，對於人事面的分析較欠缺。並且仍有民族主義的影子存在，對北京政府職業外交家的評論，稍欠公允。而其在史料的運用上，在北京政府這時期偏重以東方雜誌為主，對於外交檔案或政府公報並未全面使用，且未使用外國檔案或論著來加以驗證，是這篇研究較為不足的地方。

專門針對北京外交部的專著方面，僅有吳成章《外交部沿革記略》〔註 17〕，但此書為民國二年出版，因此對於北京政府外交部的介紹，也僅止於民國元年而已。因此到目前為止，尚未有對北京外交部的組織及人事上的全面研究，是筆者覺得應當補足之處。

〔註 12〕 陳森霖，〈中國外交制度現代化——1901～1911 年之外務部〉，東海大學歷史系碩士論文（臺中：東海大學歷史系，1994 年 5 月）。

〔註 13〕 高超群，〈外務部的設立及清末外交制度的改革〉，收錄於王曉秋、尚小明編《戊戌維新與清末新政》（北京：北京大學出版社，1998 年）。

〔註 14〕 陳體強，《中國外交行政》（上海：商務印書館，1943 年）。

〔註 15〕 張秀哲，《國民政府の外交及外交行政》（東京：日支問題研究會，1935 年）。

〔註 16〕 王立誠，《中國近代外交制度史》（甘肅：甘肅人民出版社，1991 年）。

〔註 17〕 吳成章，《外交部沿革記略》（影印版）（臺北：文海出版社，1985 年）。

蔣廷黻曾說：「撰外交史者必須搜羅有關各國的文件，根據一方面的文件來撰外交史，等於專聽一面之詞來判訟」。他又提倡研究外交史當首先追求「真實」、「研究外交史，不是辦外交，不是做宣傳，是研究歷史，是追求學問。」〔註 18〕所以說，從事外交史研究不可僅單從一國檔案作驗證，必須以一種客觀的方向，加上多國檔案的驗證，盡量做到客觀為目的，必可得到相當的見解。

由於傳統對北京政府外交的錯覺觀念的影響，以及需要大量史料的運用，對筆者去建構整個北洋外交有著重重的阻礙。幸而，在唐啓華老師的指導下，使得筆者對北洋時期的外交活動的觀念頗多啓示。因此，在建構整個研究方向上，也就較有系統。本研究利用北京政府外交檔案，加上過去國內研究外交史學者還甚少利用的「美國國務院有關中國內政檔」（*Records of the Department of State Relating to Internal Affairs of China, 1910~1929, N. A. 329*）〔註 19〕，以達到多元檔案互證的研究取向。而在外交部人事的整理上，則利用過去學者尚未使用的「職員錄」〔註 20〕，並配合當時的公報、雜誌，等以及各國駐華使節的回憶錄、傳記，和中國外交官的口述歷史，作為史料的基礎。如此應該可以看出較為完整的北京政府外交部的原貌及其運作。

筆者將對北京政府外交部的研究採用歷史與邏輯相結合的方法，將此研究分為三個層面進行研究。第一個層次是屬於制度的層面，這裡面包括外交部的機構、職能和人員，當然亦對人員的招考、經費的來源作一整理。第二個層面將為北京政府外交部現代化與專業畫作一分析，透過基礎的行政學理論，來驗證其現代化與專業化之程度。第三個層面將對北京政府外交部對國民政府外交部的影響做一研究，來審查南京國民政府外交部是否是延續北京政府外交部，亦或是從廣州國民政府外交部而來。

本研究計畫分為五章，首章緒論。本章將對研究動機、前人的研究成果與分析和對於筆者所運用的研究理論和方法作一說明；第二章北京政府外交部的淵源與成立。將先從對中國辦理對外交涉的機關沿革作一整理，次探討

〔註 18〕 蔣廷黻，〈外交史及外交史料〉，收錄於《中國近代史論集》（臺北：大西洋書店，1960 年），頁 63～66。

〔註 19〕 United States, Department of State, National Archives No.329 esp. *Records of the Department of State Relating to Internal Affairs of China, 1910~1929* (Washington, D. C. 1960), 893.021 Foreign Office in China. (Here after cited N.A.329).

〔註 20〕 印鑄局編，《職員錄》縮影資料（北京：印鑄局，1913～1925 年），笈藏於臺北南港中央研究院近代史研究所郭廷以圖書館。

在辛亥革命時期，革命政府外交部的組織運作情形，而最後將探討北京政府外交部成立以及前清外務部對其的影響；第三章，北京政府外交部的組織。本章所探討的是整個北京外交部的組織架構，並且透過行政學理論的驗證，見其現代化與合理化之處；第四章，北京政府外交部的人事。本章是對於其任用人才的方式作一說明。在此我們將可以看出，北京政府外交部的成功，是有著良好的分工，以及審核用人制度，與以往清代傳統的官僚體制大不相同，並透過外交部的經費與薪俸的短缺，視其對外交涉的侷限性；第五章，北京政府外交部對國民政府外交部的影響。首先將透過北伐前，南北兩政府在組織及人事上的互動。次討論北伐期間，國民政府外交人事的變動及北京政府外交部的人才向南京國民政府的投效。最後將討論北伐成功後，南京國民政府外交部接收北京政府外交部的工作後，沿用多少北京政府外交部的原法令或人才作分析，以期能檢視到北京政府外交部對南京國民外交部的影響有多少；第六章，結論。

並且鑑於過去學者們在對北京外交部人事的整理上。在外交部內人員方面，至多僅僅整理至司長層級；並且在地方交涉員方面，甚少有人處理。這使得在研究北京政府外交部的人事上，產生不少的不便。筆者鑑於此，便以政府公報及外交公報為主，加以職員錄、傳記、回憶錄及其它二手資料為輔，將整個外交部人事加以重新整理。在外交部部內方面，整理至科長層級；並對駐外使領及地方交涉員重新整理，而將之置於附錄當中，以期對往後從事研究北京政府外交上能有所貢獻。

第二章 北京政府外交部的淵源與成立

1911年10月10日（辛亥年八月十九日），武昌起義成功，從此中國進入了歷史的嶄新一頁。短短的一個月，湖北、湖南、陝西，山西、江西、雲南、浙江、江蘇、貴州、安徽、廣西、福建、廣東以及全國最大的城市上海等先後宣佈脫離清廷〔註1〕，中國續存千年的封建制度遂進入歷史，而進入一個新的境界。

然而一個由革命而成立的一個新政體，其必須面臨許多的問題。當中，不管在外交上面臨各國的承認問題，或內政的延續問題上，都是相當複雜解重要的。首先是承認方面，新政府一旦為世界各國所承認，不但是宣佈已取代原有政府的權力外，亦是宣佈新政府已為國際社會的一份子，也就是說其已具有國際份子所應負的權利與義務了〔註2〕。因此取得承認是新政體所欲追求的主要目標；再者是內政的延續方面，當一個革命成功時，其所面臨的最大問題，是如何將其革命的成果延續下去，因此如何使龐大的行政機器繼續運行，就變成另一個重要的問題。

在革命成功後，為了延續革命的成果以及獲得世界列強的承認，革命黨馬上成立武漢軍政府，以及隨後的南京臨時政府，然而這兩個政府卻都無法

〔註1〕 許慎師，《國父當選臨時大總統實錄》上冊（臺北：國史館，1967年），頁3。

〔註2〕 雖然說脫離或取代舊國而另建一新政權，皆有加入國際，及取得國際人格之權，承認手續只不過是藉以證明這事實的成立。但在實際上，如未獲得其它國家的承認，其無法与其它國家發生正式的關係，也就無法正式成為國際份子的資格。因此，國家如要取得成為國際人或國際法主體者，以承認為其唯一之途徑。參見奧本海著，岑德彰譯，《奧本海國際法》（平時）上冊（臺北：臺灣商務印書館，1977年），頁116～117。

真正的獲得承認。一直到袁世凱執政的北京政府成立後，中華民國才完全取代滿清政府，獲得世界列強的承認。但在整個轉換的過程中，外交單位一直扮演著相當重要的且複雜角色，首先是在外交承認上，不管是武漢政府「交戰團體」的取得，或南京臨時政府追求承認方面，都急需外交單位的配合；再者是新政府行政機關的接收或延續問題上。南北統一後，中央需要許多的人才治理建設新中國。而眾多機關中，以外交部最為複雜，除了必須考量人員的專業性外，亦必須考量駐外人員對前清外交工作能否能延續。因此，民國初年的北京政府外交部的成立是相當值得注意的一個問題。

本章分為四節，首先將從民國成立前的外交單位作一簡略回顧；再者針對武漢軍政府的對外交涉來探討革命團體如何取得列強維持中立；第三節則對南京臨時政府的外交部做研究，從其建置、人事及外交工作方面，探討它在追求承認方面所做的努力；最後從北京政府外交部的成立經過、外交部的改革、以及從人事方面來對其延續或替代問題作一檢視。希望透過這四方節的探討，能對整個民國初年外交部的成立能更有完整的認知。

第一節 清末外交機構的演變

外交，係指獨立國家間（有時為獨立國家與非獨立國家間），站在平等的原則下，所進行的交涉行為，是各國政府對外情報（intelligence）與權謀（tact）的實施。或者更簡單的說，是國家間以和平的方式處理事務（註3）。以往，所謂「國際外交」的觀念，在中國是並不存在的。中國由於地處於東亞的優越地位，加上遠離其他世界的主要文化的中心，因此孕育出獨特且優越的歷史和文化背景，因此中國傳統的封建統治者始終是以「天朝上國」自居，其餘外國人皆為蠻夷之輩。明清之際，外人若想與中國進行商業行為，則必須先成為藩屬國，然後於朝貢時期，才能進行商業行為，此種關係稱之為「朝貢制度」（Tributary State System）（註4）。中國除了朝貢體系之外，並不承認其

〔註3〕關於「外交」的定義，有很多的不同定義。然而都不出下列兩種必要條件：一是應用之智慧權謀，即科學技術，二是獨立國家間（有時亦展及非獨立國家間）正式往來之事務。參見周子亞，《外交監督與外交機關》（上海：正中書局，1944年），頁1～5；張道行、陳劍橫合編，《外交研究》（臺北：臺灣商務印書館，1983年三版），頁3～7；袁道豐，《外交叢談》上冊（臺北：臺灣商務印書館，1985年二版），頁2～3。

〔註4〕雖然明會典、欽定禮部則例和大清會典對於朝貢的通例、貢使的接待和頒賞