

國立西南聯合大學
行政研究室叢刊

中國外交行政

陳體強 著

商務印書館印行

中國外交行政

第一章 總論

第一節 我國從前對外國的態度

外交之成爲國家存亡興替的關鍵，可以說是始自十九世紀中葉。在歐洲，德意建國的經過，無疑地給一個對外交的新認識，知道不注重外交，即無以自存於現代的國際社會。就是最極端的自由主義者，也不能不承認外交爲國家最低限度的職務之一。在我國，現代的外交也是自十九世紀中葉始。鴉片戰爭以後，中國與西洋各國方有正式國交。英法聯軍之役以後，乃有正式辦理外交的機關。所以十九世紀中葉，應爲討論外交行政，特別是中國的外交行政，最適當的起點。在這時期以前，我們幾乎可以說無外交行政可言。但是爲着追溯一個制度的源流，我們却不免要略及這時期以前的狀況。

百年以前，我國沒有現代所謂「外交」的觀念。出洋是禁止的；與洋人往來是違法的；「臣子無外交」的禁條是絕對的。何以我們那時沒有外交？最簡單的答案是國際社會之不存在。外交關係乃是國際社會中的現象，故其發生，須以國際社會之存在爲前提。國際社會的成立要件有三：（一）須有二個以上獨立平等的國家，（二）須有共同利益爲合作的基礎，（三）須彼此在恆常地接觸。（註一）我國歷史上除去幾段很短的時期外，這三個條件可說是不存在的。

我國四千年的歷史，直至十九世紀中葉，皆是一個不利於外交關係發生的環境。在這四千年的期中，在當時文明世界上只有一個凌駕萬邦的中華上國，此外統是許多低小民族，或臣服，或寇邊，而無平等往來的關

係。漢族的文化比起周遭各族高明得太多了，沒有法子和他們平等相處。漢族對於他們認為「非我族類，其心必異」，呼他們爲夷，爲戎，爲蠻，爲狄。不屑與共中國。在各族方面，他們也安於附庸地位，並不高攀平等，而且對於漢族景仁懷德，願尊爲文化的領袖。這種統於一尊的形勢，一直延續至鴉片戰爭，也許可以說直至庚子之亂。在這時期中，漢族的領導地位，並非完全未受挫折。五胡亂華，南北朝、遼、金、元、清等時代，漢族皆曾遭受外族武力統治，但不旋踵而漢族的文化力量又復把他們征服。統治的外族逐漸被漢化，內諸夏而外其他的夷狄，忘掉自己夷狄的本原，而反以中華上國自居。在這種情形之下，在文明世界中仍然還只有一個大一統的中國，四周是賓服的小民族，外交的關係依然不能發生。有幾次中國也曾派遣使臣遠出絕域，如張騫、甘英、班超、鄭和的壯舉，但却無意同別族成立正常恆久的外交關係，其目的僅在宣揚漢族的聲威而已，不能以現代之外交使節目之。

有人以爲外交關係不獨可以發生於獨立國家之間，且亦可以發生於宗主國與屬邦之間。英人塞頓（Selton）謂：「外交是主持獨立國家的政府之間正式關係時智識與技巧的運用；這種運用有時亦可施諸屬國的關係」。（註二）但此所謂屬國僅係指英國自治領的特殊情形，並不能普遍應用於一般屬國關係。實際上中國與鄰近民族不能發生外交關係，却不一定是因爲統屬關係。中國並不統治他們。主要問題還是在沒有共同合作的基礎，沒有互相尊重彼此獨立平等之意思。儘管有許多獨立的單位，如無合作營求共同國際生活之意向，及保持恆常平等之往來，外交關係仍無從成立。

海運開通，西洋人來到中國的時候，中國對外的態度還是和兩三千年以前沒有多大區別的。「中華帝國像羅馬帝國及其他較小的政治團體一樣，傲然自大，以爲一切優美之物盡皆包括於其境域之內矣。……外交自然是沒有的；這種念頭簡直就是大逆不道之罪」。（註三）這時來到中國的西洋人都是些傳教士，冒險家，與商人。偶有一二外國政府派來的使節，中國總硬認其作貢使，他們似乎也並不堅決反對這種頭銜。中國當時對於來華外人的態度，可以說有兩方面：對於外國商人採不聞不問的政策，以示大國襟懷；對於外國官員則強迫其

接受屬邦地位，絕對不許平行。

商人爲四民之末，向爲中國一般社會所輕視，士大夫階級更是看他們不起。「外夷」本已不足道，外夷而且經商，尤爲華人所不齒。政府是何等神聖尊嚴的機關，自然不值得花費精神時間去過問他們的事情。一七一九年俄國留華代表曾向中國政府提出通商問題，中國政府的答覆說：「我國素來鄙視貿易爲無足輕重。還報貴使，吾等對於來文不但不能收受，即將來亦毋庸再提貿易之事，因吾等不願爲俄商而自尋煩惱也」（註四）。中央政府不管商業之事，而委之廣東方面的地方政府；廣東政府也不屑管，於是責成行商去管。外商不得直接同地方官員發生關係，一切由行商居間轉稟。（註五）雖則實際上這種辦法致使外商受到很大的束縛，但在中國政府看來，這正是天朝嘉惠海隅懷柔遠人寬大政策的表現。大皇帝「不愛珍物奇玩」，中國無所求於外洋，允許通商純爲外夷開一條生路，對中國絲毫沒有好處的。道光十九年二月四日（一八三九年三月十八日）林則徐諭夷人書，一派大話頗可反映此種態度：

「我大皇帝一視同仁，准爾貿易，爾纔沾得此利。倘一封港，爾各國何利可圖？況茶葉大黃外夷若不得此即無以爲命，乃聽爾年年販運出洋，絕不靳惜，恩莫大焉，……我中原數萬里版輿，百產豐盈，並不藉資夷貨，恐爾國生計從此休矣！」（註六）

關於金錢事項，中國向來是很不在乎的。道光皇帝的上諭有這樣一段話：

「該國貨船每言在粵海關納稅銀六七十萬兩，在該國以爲奇貨可居，殊不知自天朝視之，實屬無關毫末」。（註七）

對於遇風漂流的難夷，中國向予以特別保護，或給糧水資遣回國，或留待其同國人過境時令其帶回，從不加留難。總之，對於外國的個人，中國向來採取極度寬大的政策。

對於外國官員的政策却與此正正相反。中國既不承認更有獨立平等之國家存在，所有外國皆認作藩屬。大清會典所載藩屬之國名稱包括荷蘭，葡萄牙，羅馬教皇在內。當時一般印象以爲萬國九洲已盡入藩刻矣，所以

對外的關係，無所謂「外交」，只是「理藩」而已。外國遣來使臣皆認作貢使。貢使的條件：一、須要攜帶貢品；二、須行跪拜之禮。外國使臣來華，有的委曲求全，權充貢使，如一七九三年英使馬喀尼（Lord Macartney），一八一〇年俄使伊斯美洛夫（Leof Jsvaylof）皆滿足貢使的條件而返。有的不肯接受貢使的地位，便不能達到使命而去，如一五二一年的葡使派爾斯（Thomé Pires），一五六七年的俄國首次遣使，一八一六年的英使安和司（Amherst）等皆是（葡使死於獄中）。還有一點很特別的，就是中國政府從來不肯同貢使作任何談判，至於商業問題更是一字不提。

中國自大的心理在許多地方表現出來。嘉慶年間以英兵保護澳門，特降旨諭之，中有「試思天朝臣服中外，夷夏咸賓。蕞爾夷邦，何得與中國並論」之語。（註八）林則徐所擬諭英王書更是無一語不是尊己卑人。不知世界大勢。這裏不妨錄其一段，以見其口氣之誇大：

「爲照會事，洪惟我大皇帝撫綏中外，一視同仁，利則與天下共之，害則爲天下去之，蓋以天地之心爲心也。貴國王累世相傳皆稱恭順，觀歷次進貢表文云，凡本國人到中國貿易，均蒙大皇帝一體公平恩待等語。竊喜貴國王深明大義，感激天恩，是以天朝柔遠綏懷倍加優禮，貿易之利垂二百年，該國所由以富庶稱者，賴有此也。……諒貴國王嚮化傾心，定能諭令衆夷競競奉法，但必曉以利害，乃知天朝法度斷不可不懷遵也。……至其誹奸除惡，以保七爾有邦，益昭恭順之忱，共享太平之福，幸甚，幸甚……」（註九）

林則徐時代中國尚未吃過大虧，自大心理猶有可原，而到了咸豐年間，理藩院給俄使普提雅廷（Poutiatine）照會，還要求他依貢使禮節齎奏書至午門行三跪九叩禮，（註一〇）其心理真是不可思議的。

對於外國「貢使」，雖則我們要求他們遵守某種禮節，但大體上却是很優待的。每次有外使來華，朝廷輒命大員接待。英使馬喀尼之來，直隸總督親自保定趕到大沽歡迎。沿途由三品大員接待，供給甚豐。（註一一）安和司之來，理藩院尙書和世泰擔任招待，後以辦理不善，竟至撤職，俄使斯巴特里（Spachery）（一八七五）伊斯美洛夫（一七二〇）來華，都受到盛大歡迎。（註一二）使臣以外的其他外國官員則不能受到這樣優渥的待

遇。對於他們，中國採取一種不承認的態度，即對於他們的官員地位不予承認，而強迫其接受一般外國人民的待遇，不得與中國官吏往來，一切須經行商之手。（註三）道光年間英國商業監督律勞卑（Lord Napier）想與中國官員直接通文，兩廣總督盧坤，廣東巡撫祁項堅不肯受，而對於封面平行款式尤認為大逆不道，定要令其由行商轉稟。盧坤奏稱：

「臣該夷目不肯接見洋商，旋赴城外呈遞致臣盧坤書信一件，封面係平行款式，且混寫大英國等字樣。當查中外之防，首重體制，該夷目律勞卑有無官職，無從查其底裏，即使實係該國官員，亦不能與天朝疆吏書信平行。事關國體，未便苟涉遷就，致令輕視。隨即飭令廣州協統副將韓肇發諭以天朝制度從不與外夷通達書信，貿易事件應由商人轉稟，不准投遞書函……」（註四）

義律（Capt. Elliot）繼任商務監督，兩廣總督始許用稟帖為交換條件，而承認其領事的地位。所以，義律雖異於尋常商人，但對中國官員還是不能平行。義律給林則徐的稟帖有「英吉利國領事義律具稟欽差大人，為恭敬遵諭稟覆事……」之語，自稱「遠職」措辭極為恭順，由此可見義律之地位。道光十八年英海軍提督麥特蘭（Maitland）來華投遞文書，又發生款式問題。當時官吏認為嚴重問題。「在臣一字之更，何關輕重，惟若聽平行於疆吏，即居然敵體於天朝，體制攸存，豈容遷就」，（註五）可見根本的癥結還是一個國家平等的問題。

中國與俄國的關係，比起其他各國頗為特殊。俄國因與中國陸路接壤，自古相通，故其出現不像西洋人那樣使中國人感到驚訝與厭惡。俄國早期所遣使臣多蒙中國款待。一七一九年以後俄國外交代表即駐紮北京。一七二七年八月二十七日中俄恰克圖條約第五款明白規定，俄國得遣使常駐北京；俄人得自作禮拜；俄國得派四名學生，兩名年事較長之人，諳習俄文拉丁文者留住使館中，學習中國語文，此項學生的費用由中國負擔之。此時俄國駐華使館費用，中國分擔大部，合計中國每年支出米九百磅，銀盧布一千之多。（註六）一七二三年中國正式遣使至聖彼得堡報聘。（註七）此後直至同治年間郭嵩燾使英，中國未曾再向西洋各國遣使。中俄的

關係，在英美法各國還未想到向中國爭求國際平等的時候，早已是在實行某種程度的平等往來了。自然，這種往來既非常有的，又不能持續，是不能同十九世紀以後的中外國際外交關係相提並論的。

總之，在西洋人打開中國門戶以前，中國除去與俄國稍有往來之外，可說沒有處國際社會的經驗。四圍都是些弱小的民族，中國儼然爲當時文明世界的中心，對各民族恆採取一種卑視的態度與撫綏的政策。因此之故，等到西洋人出現於東亞舞台的時候，我們毫無外交的準備。我們對外關係發生了一個根本的變化，一切對外關係機構之創設都是打那時候方才開始。這是和從前所有對外的制度在精神上是完全不同的。

第二節 總理衙門成立以前的對外機構

在總理衙門成立以前我國對外機構的發展，可以分作兩個階段，以秦爲分界綫，秦以前所謂對外機構者係指王室與諸侯，及諸侯與諸侯間交往之工具。當時的王室名義上還是大一統，其交往是國內的而非國際的。但諸侯的獨立性不斷地發展，儼然成爲許多獨立國家，所以他們之間交往的機構算作國際的外交機構亦無不可。這類機關在周朝有大行人中大夫二人，小行人下大夫四人，管理外族朝貢的。另外還有兩種官：一曰象胥，通諸夷之語，一曰掌客，司牢禮餼獻飲食之等數。秦漢以後的對外機構主要任務是管理歸義蠻夷的交際事項。秦設典客，漢更名大行令，武帝時改爲大鴻臚，屬官有譯官令丞，乃是通譯招待之官。大鴻臚及譯官令丞後來分兩方面發展。大鴻臚雖於金兩代名稱改變，（註一八）明清仍稱大鴻臚，但職掌方面略有不同。關於統治屬國部分，遼時即由鴻臚分出，設南北大王院知院等官以掌之，即爲清代理藩院的前身。譯官令丞經過多次改名以後，（註一九）到元朝稱爲會同館。明仍其制，同時於太常寺另設四夷館。清代合會同四夷兩館曰會同四夷館，隸禮部。到了清代，對於外族的事務有三種機關主持，大致上，關於賓客招待之事屬禮部會同四夷（或四譯）館；關於儀節之事屬鴻臚寺；關於管理藩屬之事屬理藩院。惟此數機關職權分野並不明白，時常彼此重復衝突。茲將這三機關分述之：

一、鴻臚寺 鴻臚寺職掌關於朝廷儀節之事，名爲「鴻臚」，取「鴻臚傳」之意，用以整肅朝儀也。遇有朝會賓客吉凶儀禮之事，凡國家大典，郊廟祭祀，朝賀宴饗，經筵冊封，進歷進奉，傳制奏捷，各供其事。外吏覲見，諸蕃入貢，百官使臣之覆命謝恩，若見若辭，皆由鴻臚引奏。鴻臚寺雖不專管外事，顧於中外關係上亦頗重要。鴻臚寺置卿二人，少卿二人，滿漢各一。乾隆年間曾規定以禮部滿洲尙書兼管鴻臚寺，兩機關關係之密切由此可見。

二、禮部會同四譯館 清初會同館四夷館沿明制分立兩館，一隸翰林院，一隸禮部。四夷館後改名四譯館，設有回回、緬甸、百夷、西蕃、高昌、西天、八百、暹羅，八館。四譯館專重繙譯，會同館則兼及招待。乾隆十三年兩館合併爲禮部會同四譯館，改八館爲二，曰西域館，曰百夷館，以禮部郎中兼鴻臚寺少卿銜一人提督其事。兼備繙譯及招待。（註二〇）

三、理藩院 嚴格地講，理藩院算不得對外機關，因其主要任務是統治蒙古回部等部屬。這些地方原是中國的一部分，其內部的事務係直接受中央政府的監督管理，與朝鮮暹羅等雖同爲藩屬，其親疏情形則遠不相同。觀其屬官，有理刑清吏司郎中，所掌乃是蒙古番回刑罰之事；烏爾哈達，三座塔等地駐劄司官，所掌乃是關於蒙古部落與民人（即滿漢）的訴訟案件，及訪查當地風俗，徵收百物關稅之事；察哈爾游牧處理事員外郎，所掌乃是該地獄訟之事，這些事務都是統治屬民的事務，是國內的，非國際的。其繙譯工作亦僅限於蒙古及西藏文字，並無外國文字。其所理之「藩」只是狹義的「藩屬」，不包括緬甸、安南之類的「藩屬」。以現代名稱說，理藩院是殖民部，而非外交部。但是理藩院却有一點很特殊的地方，使我們不得不把它放在對外機構裏面的，就是它與俄國的關係，中俄接壤數千里，邦交最早。當時不知什麼緣故，也許是因爲中國沒有一個適當的外交機關，也許是因爲俄國與蒙新毗連，也許根本就把它當作藩屬看待，總之，無論如何，中國對俄事務是由理藩院負責辦理，雍正五年九月七日（一七二七年十月二十一日）中俄恰克圖界約即是因理藩院尙書圖禮善經手訂立。（註二一）咸豐元年（一八五一）伊犁塔爾巴哈台通商章程規定所立條約，除由伊犁將軍及俄使

各存一份外，餘二份「送理藩院，暨薩那特衙門互相鈐用印信。彼此咨換各存收一份」。（註二二）咸豐四年（一八五四）中俄續約第九條以軍機處及理藩院為辦理外交文件之地。（註二三）這些條約規定無非是把一向業已存在的情形加以確定並規律化而已。

中國對俄外交以理藩院為辦理機關，可以說是用一個不平常的機構。在這種制度之下，俄國有的地方佔很大的便宜，但也有的地方很不方便。在駐使、禮拜、通商、免稅等方面的權利，俄國取得遠在英美之先。但在另一方面，俄船不得到沿海通商。依一八〇八年上諭——俄國使臣不得由海路入京，或到天津。這些限制頗置俄國於與其他各國不平等的地位。咸豐八年（一八五八）俄國乘中國多難之秋，提出改變外交制度的要求。天津條約第二條，規定如下：

「……將從前使臣進京之例酌要更正；嗣後兩國不必由薩那特衙門及理藩院行文，由俄國總理各國事務大臣或逕行大清之軍機大臣，或特派之大學士，往來照會，俱按平等。設有緊要公文遣使臣親送到京交禮部轉達軍機處。至俄國之全權大臣與大清之大學士，及沿海之督撫往來照會均按平等，兩國封疆大臣及駐紮官員往來照會亦按平等。俄國酌定駐紮中華海口全權大臣與中國地方大員及京師大臣往來照會均照從前各外國總例辦理」。（註二四）

天津條約遲遲未能批准，直至咸豐十年九月十一日（一八六〇年十月二十四日）始行互換。在這兩年期間理藩院仍為對俄外交主管機關。咸豐九年俄使普提雅廷仍以該衙門為交涉對手。（註二五）就是到了北京條約成立，總理衙門設立以後，對俄交涉雖不直接由理藩院出面，但理藩院並不完全失去作用，尤其關於蒙新邊疆事項，仍不能不賴其中樞主持也。（註二六）

以上所講的對外機構皆係舊時觀念下之產物，及至總理衙門成立，其外交職權即不復存在。此外還有些機關雖於古時即與聞外交，但於總署成立後仍能繼續執行其外交功能者，例如皇帝，內閣，軍機處，禮部，地方長官等是。這些機關於下章論之。（註二七）

(註一) 參看 Oppenheim, L. *International Law, A Treatise*, 2 vols. 5th Edition by Lauterpacht H., 1937, vol. I, p. 11. 關於「社會」的定義。

(註二) Satow, Rt. H. *Sir Ernest—Guide to Diplomatic Practice*, 3rd Edition by Ritchie, H. 1932, p. 1.

(註三) Kiernan, E. V. G. *—British Diplomacy in China 1850-1855* (1937), p. 23.

(註四) 參見 De Lange, *Journal of Residence at Peking*, vol. II, p. 194.

(註五) 這原則可以有例外情形。一八三一年計外商直接與英商行商不肯代為轉呈，外商得一二三人同持稟帖至城門交給門衛。一八四〇年，凡控訴行商的稟文許運呈縣衙門。(Morse, H. B. *The International Relations of the Chinese Empire*, 3, vols. (1910-1913), vol. I, p. 70.

(註六) 見林文忠公政書乙集，卷一，頁一六。亦見蔣廷黻編近代中國外交史資料輯要，兩卷，上卷頁五三(民國二十一年十一月初版)。

(註七) 道光九年十二月初五日(一八二九年十二月三十日)諭軍機大臣。見蔣廷黻前揭，頁三。

(註八) 見陳恭祿著中國近代史(二十四年五月第三版)頁三八。

(註九) 道光十九年七月(一八三九年八月)林則徐擬議英王稿，見道光朝籌辦夷務始末卷七，頁三三。

(註一〇) 咸豐七年七月十五日(一八五七年九月三日)理藩院給俄羅斯咨文。見咸豐朝籌辦夷務始末卷一六，頁二六。

(註一一) 見 Morse—Op. Cit. vol. I, p. 54.

(註一二) Weigh, K. S. *—Russo-Chinese Diplomacy*, 1923, p. 17, 21.

(註一三) 偶然的例外是有的。一七四二年英國艦長安生。(Commodore Auson of "Centurion") 因為曾協助撲滅廣州大火之功，始得與兩廣總督會晤。見 Morse—Op. Cit. vol. I, p. 97.

(註一四) 道光十四年八月二十八日(一八三四年九月十日)廣州城垣奏，見蔣廷黻前揭，頁七。

(註一五) 道光十八年七月二十七日(一八三八年九月十五日)廣東將軍德克金布等奏，見道光朝籌辦夷務始末卷四頁一九。

(註一六) Weigh—Op. Cit. p. 23, 25.

(註一七) *Morse—Op. Cit. vol. I. p. 61.*

(註一八) 金稱閣門，元稱侍儀司

(註一九) 曹魏稱客館令，後周稱蕃邸中大夫，五代稱列四方館事，宋稱客省使，遼稱都客使。

(註二〇) 乾隆五十八年英使馬略尼來華即於禮部招待。見王之春《國朝典章通考》，(光緒二十二年共六冊十八卷)卷六，頁四。

(註二一) 約文見 *China, Imperial Maritime Customs—Treaties, Conventions, etc., between China and Foreign States, 1903, 2 vols. with sup. vol. I. p. 8.*

(註二二) 該約訂於咸豐元年六月二十七日(一八五一年七月二十五日)，第十七條，見同前頁二一。

(註二三) 吳成章著《外交部沿革紀略》(民國二年八月十五日出版)頁一。

(註二四) 咸豐八年四月二十日(一八五八年六月一日)訂。

(註二五) 咸豐九年三月初四日(一八五九年四月六日)理藩院給俄羅斯咨文有謂「從前中國屢次行文貴國，查辦各事，至今未據咨覆，相應咨行貴國薩那特衙門，查照辦理，迅速咨覆本院，切勿再爲耽延可也」，可知俄國方面已不欲再與理藩院辦事矣。見咸豐朝籌辦外務始末卷三六頁九。

(註二六) 例如咸豐十一年二月二十一日(一八六一年三月三十一日)庫倫辦事大臣，色克通額等奏：「以後遇有俄國緊要事件，相應奏而不咨，其該國尋常公文即按月信包物箱，何才雖仍行送交理藩院……」。見同前卷七五，頁一。對俄外交上，理藩院還保留與俄國東亞總督往來交涉之職權，中俄北京續約(咸豐十年十月二日，一八六〇年十一月二日)第十三條規定：「大俄羅斯國總理各國事務大臣與大清國軍機處互相行文，或東亞總督與軍機處及理藩院行文……」。見 *Customs—Treaties, etc., vol. I. p. 35*。

(註二七) 本節所論各機關之沿革大部取材於水師籌纂歷代官職表卷七一。

第二章 總理各國事務衙門

第一節 設立經過

自從乾隆二十二年（一七五七）通商限於廣州一口，所有洋人事務統歸兩廣總督率同關道府縣負責辦理。及至江甯條約成立以後，上諭（道光二十四年三月五日即西曆一八四四年四月二十二日）以耆英爲兩廣總督，加給欽差大臣名義，辦理一切通商事宜。此後兩廣總督遂成唯一與外人交接機關。此種制度中國政府頗覺便利，一方面因廣東地方與外人接觸較多，一切已有成例可稽，另一方面中國政府實願支使外人遠離京師，免生麻煩。在外人方面，這種制度自是很不方便，因爲兩廣總督不是最高負責當局，事事須請示朝廷。京粵之間往返動輒數月，外人往往不耐久待。所以就以制度而言，這辦法已經是不能盡滿人意的了。

偏巧繼耆英以後的兩個總督徐廣縉葉名琛又都是頑固分子。徐廣縉抱着「民心可用」的信心，對於外人的要求，無論合法與否一概拒絕商辦。葉名琛尤爲迂腐，對於外國人的事件，唯一的對策便是以「公事甚忙」爲由，根本不予理會。一八五二年美國新任使臣馬紹爾（Vandell）欲求一面，以便呈遞國書，竟也不能辦到。美使乃赴南京要求兩江總督代爲轉遞。兩江總督以無權管理外交，仍令回粵。（註一）咸豐七年十月美使列威廉（Reed）復照會葉名琛請與相見，投遞國書，葉答以前此接見外人「率在舊洋商伍培和之仁信機房。今此房已於去年爲英夷所焚。雖有願見之心，並無可見之地」，終不允見。（註二）迨及修約問題發生，咸豐四年五月（一八五四）年六月）美使麥連勒畢蘭（Maclean）到崑山晤兩江總督怡良請求變通貿易，怡良當告以無權交涉，令回粵聽候查辦。麥氏返粵後，葉名琛還是不見，只得又來上海。江蘇巡撫古爾杭阿又告以奉有諭旨飭令回粵候辦。（註三）八月初英使咆吟（B. Wring）法使希咭咭（Bouchouin），美使麥連勒畢蘭聯轡到上海，聲言：兩廣總督不但未見，法使連回文都未接到。給英美的復文僅云：「天朝臣下無權，但知謹守成約，其重大事件必須奏明請

旨」，所以決定赴天津云云。（註四）自從江甯條約訂立到修約戰爭中間十餘年，兩廣總督的外交工作，簡直只是延宕與敷衍而已。從外國人看來，這種制度自有亟早改革之必要。

爲謀開闢新的外交路徑，英國乃於咸豐七年（一八五七）直接照會大學士裕祿。裕祿認爲「天朝設官各有職司，我中國臣下向皆恪守人臣無外交之義。夫使自給該國照會」，僅令兩江總督何桂清轉告：「本大臣參謀內政，未便預聞外國之事」，英使欲修約和好，可赴廣東與黃宗漢辦理云云。（註五）英人第一步改革外交制度的企圖遂告失敗。（註六）英法之所以亟亟要直接與中樞大員發生接觸者，實因對於地方官吏不能信任。中國地方遼闊，朝廷鞭長莫及，邊遠疆吏每每歪曲事實，使外人的意見不能上達朝廷。琦善明明是割讓香港，偏說是泊舟寄居。甚至林則徐於川鼻之戰，竟也冒報軍功。這不過舉其大者。何桂清說得好：「該夷之最疑者，中華大吏不將其苦衷據實具奏。因凡有關涉夷情事件，止奉寄諭不奉明發，而准行事件亦作爲承辦之員意見，代爲乞恩，非由該夷求請，故不感激，而轉疑中華大吏一味朦蔽聖聰也。……現之欲求陸見，欲求與全權大臣面晤，疑團未破也，好體面也。將此關打通，思過半矣。」（註七）後來桂良在沙納奏稱英法要求京師駐使，即係以各省督撫朦蔽爲藉口。（註八）總之，當時與地方官辦交涉的情形，英法是極不满意的。所以英法使臣到津沽，朝廷派譚廷襄崇綸爲欽差大臣與其交涉，英法還是不滿足。更以譚等奉到諭旨「中國體制，凡事皆須請旨遵行，不能便宜行事」，（註九）根本即無權力容允條件，更難權力執行其所計的條件。因爲英法的反對，清廷不得已，派東閣大學士、總理刑部事務桂良、吏部尚書鑲藍旗漢軍都統花沙納爲欽差大臣辦理和議。天津陷落，英法勝利之餘，對於中國外交制度不滿的地方自然要首先解除。中英天津條約（註一〇）第一件要求，便是京師駐使。該約第三款規定：

「大英欽差等大員及各眷屬可在京師或長行居住，或能隨時往來，總候本國諭旨遵行。」

第二件便是中國必須有負責確定的大員爲各國交涉對手。該約第五款規定：

「大清皇上特簡內閣大學士尚書中一員與大英欽差大臣文移會晤各等事務商辦儀式皆照平儀相待」。

同時領事與地方官的關係亦加以確定。第七款規定：

「大英君主酌看通商各口之要設立領事官，與中國官員相待諸國領事官最優者，英國亦一律無異。領事官、署領事官，與道台同品，副領事官署副領事官及繙譯官與知府同品，視公務應需衙署相見，會晤文移均用平禮」。

同時法美俄各國條約均有類似條款，或援用英國待遇之條款。外交制度之改革實已不可再緩。津約議定各國代表到上海續議商約。清廷命桂良花沙納基溥明善帶欽差關防赴上海會同兩江總督何桂清妥議通商稅則。（註一）旋以上海既為中外交涉重要之地，廣東距京又未免太遠，乃於是年十二月援兩廣總督例改授江督何桂清為欽差大臣辦理各國通商事宜。（註二）此為改革外交行政之初步重要措施。

咸豐九年六月（一八五九年六月）英法使臣北上換約，乃因繞道北塘問題，發生決裂。清廷派恆福文煜議撫，而聯軍繼續北進，於是復派桂良馳赴天津會同恆福商辦和議。（註三）越兩日復加派武備院卿恆祺為撫夷幫辦。（註四）尋以桂良等辦理無功，撤回桂良等，別以怡親王載恆，兵部尚書穆蔭為全權大臣辦理撫局。（註五）嗣因捉捕巴夏禮（Harry S. Parkes）局勢惡化，聯軍直擣北京。八月七日（九月二十一日）咸豐皇帝出走熱河，令恭親王奕訢為欽差便宜行事全權大臣，留京辦理撫局。（註六）咸豐皇帝驚慌之餘，一切委之奕訢等相機而行，不為遙制，奕訢等乃得斟酌情形自行裁奪。論者有謂「辦理撫局」時期，即從咸豐出走到是年十二月十日（一八六一年一月二十日）裁撤辦理撫局專員，中間實為總理衙門之前身，因當時即係以一確定專管的機關統籌全盤外交也。此說，不無道理，蓋清代外交機關中責任無此之專，權柄無此之大，固不可因其時間短暫而忽視其重要性。是年十二月三日（一八六一年一月十三日）上諭全將一切外交情報文牒悉送辦理撫局各員參考，以期辦理妥協，可知當時朝廷畀任之專。（註七）然而辦理撫局究係臨時性質，並無幹部機關之設置，且其職權不包括對俄交涉，與後來之總理衙門仍難一概而論。

和議既成，舉國上下痛定思痛，益覺改革之必要。恭王奕訢大學士桂良，戶部左侍郎文祥以數年辦理夷務

的經驗，看出西洋人並非野蠻部落可比。事事還講道理。換約之後即行撤兵，而所謂尚執條約爲據，一是該夷並不利我土地人民，猶可以信義籠絡，馴服其性，自圖振興。是時內亂方殷，髮捻交擾，對外戰爭實無力。外夷既通理性，則暫時只要外交辦得好，總可相安無事。『若就目前之計，按照條約，不使稍有侵越，外敦信睦，而隱示屬懷，數年之間即係偶有要求，尙不遽爲大害』。（三八）然而要想屬懷成功，就必須改良外交機構。因此奕訢等便擬定通譯大局章程六條，奏請施行。第一條提議建立專管外交的機關；

『一，京師諸設立總理各國事務衙門，以專責成也。查各國事件，向由外省督撫奏報，彙總於軍機處。近年各路軍報絡繹，外國事務頭緒紛繁。駐京之後，若不悉心經理，專一事，必致辦理延緩，未能悉協機宜。請設總理各國事務衙門以王大臣領之。軍機大臣承書諭旨，非領其事，恐有歧誤，請一併兼管。並請另給公所以便辦公，兼備與各國接見。其應設司員，擬於內閣部院軍機處各司章京內滿漢各挑取八員輪班入直。一切均仿照軍機處辦理，以專責成，俟軍務肅清，外國事務稍簡，即行裁撤，仍歸軍機處辦理，以符舊制』。（註一九）

奕訢等此摺對於辦理外交的詳細辦法雖不十分具體，但提綱挈領，頗能切中時弊。中央總理外交機關之設雖非津約明文規定，但是如要在大學士尚書中間指定一人負責，事實上即需要有一個專管的機關。而況各國使臣駐京交接必日益繁多。往來的交際，案牘的稽查，勢必需要一批幹部人員，這是調整外交最基本的要求。在此摺沒有發出以前奕訢曾對奕使威妥瑪微露，有設立總理各國事務衙門之意。英使極爲贊成，以爲向來中外交涉『廣東不辦推之上海，上海不辦不得已而來京。如能設立專辦外國事務地方，則數十年求之不得』，（註二〇）可見總理衙門之需要實爲中外共同的感覺。

奏上，御批交慈禧親王，總理行營王大臣，御前大臣，軍機大臣等議奏。朝臣討論結果，衆議贊同，慈禧王奏稱恭王所奏議各條，按切時勢，均是實在情形，請照原議辦理。（註二一）十二月十日（一月二十日）上

原书缺页

內部的人事亦非上選，後來奕訢代以奕劻更是一蹶不振。雖然如此，總理衙門畢竟是一個過渡的橋梁，在四十年的長時間中支持將傾的危局，對於後來事態發展的影響却亦不能忽視。其內部情形因此亦加以研究之必要。

奕訢、桂良、文祥，三人既奉命總理各國通商事務，即着手籌備一切。第一件事情，當然是要布置一所辦公所在。初時本要借用禮部地方，却因種種原因，認為不妥，繼想在禁城內設立公所，以為保存機要文件之處，又恐各國聞知要求到禁城往來。（註二六）最後還是決定另覓房屋闢為公所。經勘定東堂子胡同舊錢局公所，略為修繕，因陋就簡，將就應用。（註二七）該衙門遂於咸豐十一年二月初一日開用關防，正式成立。（註二八）

總理衙門主管長官原派奕訢、桂良、文祥三人。武備卿恆祺初被派充三口通商大臣，恭王等以各使住京，交涉甚繁，恆祺辦理交涉頗為熟悉，奏准將其留在總署隨同辦事。（註二九）其後又添令前任倉場侍郎崇綸隨同辦理。嗣以崇綸恆祺二人未有奉旨辦理總理衙門事務的名義，遇有與各使商辦交涉時，各使每嫌其權輕，不與平行往來，只待以尋常委員之禮，辦事甚感不便，奕訢乃奏請以崇恆二人為總理各國事務衙門幫辦大臣，（註三〇）九月又奉旨添派軍機大臣戶部左侍郎寶鋆，戶部右侍郎董誥在總理各國事務衙門辦理一切事宜。（註三一）

（一）總理各國事務大臣由三人增至七人，後來增到八九人不等，最多曾達十人，無一定數目。（註三二）這幾位大臣組成委員會，所有決定，須公開議妥，聯名具奏。不過他們之間名位上還有很大分別。最高者稱「管理」或「管領」，最初奕訢桂良文祥三人皆屬此階級，雖則他們之間奕訢居於領袖的地位。管領兼「佩帶印鑄」。此外有「幫辦」，「辦理一切事宜」，「行走」，「總理衙門大臣上行走」，「學習行走」等等皆居於次要地位。（註三三）總署原則上是在北京辦公，但庚子之亂，車駕西巡，西安行在亦設總署。（註三四）光緒二十四年上諭，以沿海沿江通商省分交涉本煩，內地亦時有教案，如直省將軍督撫往往因事隸總署，意存諉卸，而總署亦以事難懸斷，以致往還轉折，每每延誤，故令各省將軍督撫均兼總理各國事務大臣。於是總理各國事務大臣