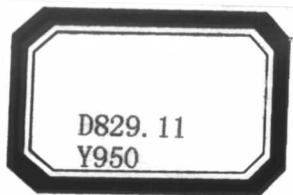


民國外交官 人事机制研究



▶ 岳谦厚 著

▶ 東方出版社



郑州大学

04010206579Y

外交官 人事机制研究

◆ 岳谦厚 著

◆ 東方出版



D829.11
Y950

2005/5

责任编辑:杨美艳

装帧设计:徐 晖

版式设计:诸晓军

图书在版编目(CIP)数据

民国外交官人事机制研究/岳谦厚著. -北京:东方出版社,
2004.11

ISBN 7-5060-1951-5

I. 民… II. 岳… III. 外交人员-人事制度-研究-中国-民国
IV. D829.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 061594 号

民国外交官人事机制研究

MINGUO WAIJIAOGUAN RENSHI JIZHI YANJIU

岳谦厚 著

东方出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京建筑工业印刷厂印刷 新华书店经销

2004 年 11 月第 1 版 2004 年 11 月北京第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:7.75

字数:186 千 印数:0,001-2,000 册

ISBN 7-5060-1951-5 定价:16.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

目 录

绪论	(1)
1. 研究缘起	(1)
2. 研究对象	(5)
3. 研究内容	(13)
一 外交官之铨选与任用	(14)
1. 中国近代外交官铨选之思想与主张	(14)
2. 资格考试制度	(24)
3. 1948 年临时考试:一个案例解读	(41)
4. 资格审查制度	(60)
5. 一个简短评语	(67)
二 外交官之任职与考核	(72)
1. 任期与年限	(72)
2. 赴任程期与工作	(77)
3. 请假规程	(83)
4. 考核与晋升降免	(87)
5. 任职保障情形	(96)
三 外交官之薪俸与待遇	(102)
1. 出使薪俸	(102)
2. 出使川资与装费	(123)
3. 回部服务薪俸	(126)

4. 公费供给	(130)
5. 恤金状况	(136)
四 外交官之基本社会状况	(142)
1. 地域分布	(142)
2. 年龄配置	(151)
3. 学历层次	(158)
4. 党派结构	(177)
5. 宗教信仰	(184)
6. “学人”: 一个不可忽视的角色	(189)
7. 小结	(201)
附录一 外交官之婚姻家庭与服饰变迁	(206)
附录二 国民政府暨院部会与直辖机关及两者总计公 务员籍贯统计表	(226)
附录三 清光绪三十二年与民国元年中国驻外各使馆 组织系统表	(228)
附录四 民国时期中国主要驻外使节略表	(230)
附录五 参考文献举要	(235)
后 记	(243)

绪 论

1. 研究缘起

学术研究规模效应的发生,则在于保持研究领域的“超稳定性”与可持续性,且以“阵地战”的方式从事之。这是笔者从事学术研究的基本思路和实践指南。关于中国近代外交官群体,特别是民国外交官群体的整体性研究,难度甚大。早在笔者于南开大学攻读硕士、博士学位阶段,就曾两次选定这一题目,无奈当时尽管想法多多,且已在材料上作了较为充分的准备,却限于诸种条件之约束,难以进入实际的运作过程,故不得不首先进行个案的研究,相继取得《顾维钧与抗日外交》(硕士毕业论文)、《顾维钧外交思想研究》(博士毕业论文)和《顾维钧年谱》三个重要成果^①,发表相关研究论文二十余篇,以为本课题研究之初步工作。也就是说,笔者始终在围绕这一课题从事着自己的研究。然而,从选题初始至今,屈指一数,时近八载,其间又在南京大学经过两年多时间的博士后研究工作,在理论上应该说已达到“胸有成竹”之境界,而事实上是难题终究为难题。但此时对我言之,搁置这一题目看来不是解决问题的最佳出路,惟有沿着既定的构想进入具体的研究进程,才能

^① 《顾维钧与抗日外交》于1998年由河北人民出版社出版,《顾维钧外交思想研究》于2001年由人民出版社出版(博士论文原题为《顾维钧:民国职业外交家个案研究》),《顾维钧年谱》为未刊稿。

将此难题慢慢解决。

鸦片战争之前,中国并无近代意义之外交。所谓“外交”就是“理番”,承平则朝觐和纳贡,战乱则安抚或征讨,千年如此。而近代意义的外交浸假而成,乃是受力于西人的两次炮火,炮火打出一个办理“夷务”或外交的机构——总理各国事务衙门(1861年1月设立),随之又相继遣使出洋,有了驻外公使。然而,此时使节多为临时膺命,任期无常,亦少在各国之间相互调动。使臣出使外洋,仍以京堂为其本职,而无其他职别和升迁途径,任满归国或回复原官,或被保举晋升,事于内政。随使人员则以与使臣进退为原则,且因外事活动极不活跃,人数甚为有限,而出使归来除极少数人因成绩优良被保举升迁外,大都置诸闲散,与外交从此绝缘。因之,晚清虽然产生了像郭嵩焘、曾纪泽、张荫桓等中国第一代近代外交官,却难以造就严格意义上的职业外交官队伍。中国第一代职业外交官当形成于民国之北京政府时期^①。

民国初期,北京政府仿照西方模式,革新中国外交行政制度,确立了近代化的外交体系,奠定了整个民国外交体制的基本格局。新式外交体制促成了外交的职能化、专业化,使得相当多的外交官长期服务于外交界,尤其是数目可观的接受西式教育的归国知识分子被延揽外交机构,从事外交工作,提高了中国外交人员之整体素质,并形成了一支职业化的外交官队伍,出现了中国近代第一个

^① 唐振常先生亦持此一看法。见高克著《外交家与战争:顾维钧外交官生涯片段》序,上海人民出版社1995年版。另外,任云仙最近的研究亦指出,尽管甲午中日战争之后,清政府成立了外交专职制度且外交官总体素质提高、任职时间延长,但外交官职业化远未完成。参见任云仙《试论晚清外交官的职业化进程》(河北大学硕士学位论文2003年6月),第27—28页。

中国近代外交官的职业化发展道路显然与西方不同,即中国经历的是外交实践—职业化模式,而西方则是专业化—职业化模式。

职业外交家(官)群体^①。这个群体的早期代表有陆征祥、胡惟德、颜惠庆、施肇基、伍廷芳等人,略有伍朝枢、陈友仁、顾维钧、王正廷、郭泰祺等人。所举诸人几乎均在西方接受过专门化的教育,具有学者兼外交家的双重身份,相当多的人还具有博士学位,具备现代观念且世界知识丰富。这一群体在中国近现代外交史上或政治史上居不可或缺之地位,为中国近代化外交体系发生发展的重要开创者或实践者。这一群体亦是民国时代整个官僚体系中专业化水平和学识素质最高的集团之一,会聚了当时众多的精英知识分子和杰出的国际事务活动家。诚如石源华先生所言,这一群体乃为“新时代的产物和近代文化交流的结晶”,是中国由“封闭”走向“开放”、由“帝国时代”走向“现代时代”应运而生的一个具有鲜明时代特征和多样个性形象的群体。他们与前清外交官相比,处于不同的国际背景,担负着不同的民族使命,具备不同的知识结构,亦有着不同的历史贡献^②。他们作为职业外交官,大多具备这样两个特点:其一,以外交工作为终身职业;其二,以“超然”于政党政治之外为理念或遵循的基本行为范式。由于前一个特点,他们在接受高等教育之后便进入外交界,或经过严格的考试与训练,依凭业绩和年资而升迁,最后达到较高的或最高的外交职位。由于后一个特点,他们忠诚地服务于政府而对其政党背景则置诸不问,只是政策的执行者^③。在本书中,笔者研究的不是某些代表人物,而是整个集团本身,特别是其生态环境、人事结构、政治信仰、外交理

① 具体论述参见拙著《顾维钧外交思想研究》绪篇部分,北京,人民出版社 2001 年版。

② 石源华:《重塑民国职业外交家的群体形象》,(南京)《民国档案》2001 年 1 期,第 102 页。

③ 李其泰:《读〈使德回忆录〉》,(台湾)《传记文学》第 12 卷第 2 期,第 45 页。

念和基本社会状况,及其在社会大历史中的角色与地位,等等。

关于中国近代社会群体或社会集团研究的必要性和重要性,章开沅先生曾作了阐述:“集团研究可以作为个案研究与类型研究(或个体研究与阶级、阶层研究)之间的中间层次。因为,阶级、阶层决不是个人的简单相加,正如资本主义经济也不是单个企业的简单相加一样,而集团则是个体与整体之间的纽带……多样性的充分展示,常使统一性的揭示更为确切与深刻,这是许多探索历史规律性的学者的共同认识。”“无论是人类社会或自然界,无论是社会或自然界的哪个领域和哪个侧面,其本身结构和研究方法都是多层次的……个体与整体的关系及其间的多层次性则是共同具有的。我们之所以强调集团研究的重要,目的也在于使我们的认识和研究更符合历史客观实在的多层次性。”社会集团与社会群体的内涵是一致的,均为社会学上“Social Groups”之谓,其是一个涵盖面较为宽泛且又比较灵活的名词,故在具体运用时须有不同类型之分,在研究工作中运用的主要是模式化了的关系群体、结构性的社会单位和比较严密组成的社会单位,并非初始自然状态的群体^①。章开沅先生的这些论述道出了社会集团或社会群体研究的重要性,亦为本课题之研究指示了方向。笔者将民国外交官群体置于近代中国整个社会或民国整个官僚集团之大历史视野中,并作为其中之一层次进行研究,正是得益于章先生上述观点的启发。将民国外交官作为一个群体性的社会集团进行研究,可以视为一项开拓性的研究,在国内外民国外交史研究中尚属首次,其学术价值和理论意义或许会超出课题研究之本身。

^① 章开沅等:《中国近代史上的官绅商学》导言,武汉,湖北人民出版社2000年版。

而现行研究过程中所遇到的困难在于史料之残缺。笔者在两年多的时间里,充分利用工作地缘上的优越条件,查阅中国第二历史档案馆所藏的已许可查阅的民国历届政府之外交部等部门档案,发现可资用于本课题研究者甚少,而且“断码”、“断线”等情形普遍存在,极难找到完整者。笔者还多次蹲点南京大学各图书资料收藏部门及南京图书馆民国史料特藏部,同时亦大量翻阅相关的其他文献资料,其结果仍然不尽如人意。经历多番周折,集上千万字之零碎资料,始将本课题整合至现在这个模样,并描摹成大致可视的图像。

2. 研究对象

本书研究对象为外交官。然何者为外交官,则有必要加以辨明。

外交官或外交使节(diplomatic envoys)或外交代表(diplomatic representatives or diplomatic agents),即代表国家或政府办理对外交涉事务之官员,是国与国之间最重要的交往途径。依据《奥本海国际法》,它是随着国际社会常驻使节制度的兴起而产生的新一类国家官员,像这类为我们今天所称为外交使节或外交官的特别一类的官员,在常驻使节成为一种普遍制度之前,是不存在的,亦是不可能存在的。“在这种情形下,正如在其他情形下一样,职务产生了一群为职务所需要的人”。“外交官”等名词被广为采用是十八世纪末之事^①。从其工作性质而言,外交使节分为两类:(1)派驻

^① [英]劳特派特修订:《奥本海国际法》上卷第2分册,北京,商务印书馆1981年版,第231页。

外国行使经常联系和交涉等职务的常驻使馆,如大使馆、公使馆等;(2)临时出国执行特别任务的代表或代表团,如出席国际会议、进行外交谈判、签订条约等政治性使节,以及参加外国独立庆典、君主加冕典礼等礼仪性使节^①。前者是常设的,除两国断绝外交关系外,职位永久存在;后者则是临时的,迨使命终结,职位即随之消失。由此言之,“外交官约含有两种要素:(1)负有政治使命或作政治行为者;(2)常驻外国与其周旋或交涉政治事务官,准此凡派往外国办理侨民商务或保护侨民商业利益者,不得谓之外交官,如领事是。”^②也就是说,在国际法理或理论意义上,只有上述两类人员属于外交官之范畴。

但依照现行国际法,国家间常设外交使馆制度或常驻外交使节制度的存在,则是正常外交关系的具体表现。因为,1961年《维也纳外交关系公约》(Vienna Convention on Diplomatic Relations)主要也是关于常设外交使馆地位和特权的规定^③。常驻外交使馆通常由馆长与外交职员组成,传统意义上的或狭义上的外交官实际上主要就是这两种人员。馆长,是使馆馆长的简称,是常驻外交使馆或使团的最高负责人,亦称外交使团团长。从国际法的角度讲,馆长乃一国派往他国常驻的正式外交代表。早期使馆馆长分为诸多等级,而《维也纳外交关系公约》则将其统一化为大使、公使、代办三级,其中以大使级别为最高。外交职员是指常驻外交使团中除馆长之外的其他所有具有外交职务者,一律为馆长的辅助人员,不属于本国正式代表,这部分人员通常又分为参赞、秘书、随员三等。

① 周鲠生:《国际法》下册,北京,商务印书馆1981年版,第528页。

② 杨振光:《外交学原理》,上海,商务印书馆1936年版,第109页。

③ 全文参见“American Journal of International Law”, October, 1961, pp. 1064—1077.

其余使团中的职员,诸如技术职员、事务职员等,均不能作为外交职员。近代外交制度的初步形成,几乎与使馆制度形成同步进行,而使馆制度形成本身就是外交制度形成的一项重要标志,就是“外交”一词本身形成也是从“使节”发展演变而来。国际法上,外交使节应被视为国家元首的代表,他在国外具有本国国家元首化身的身份,是“国家代表”^①。

与常驻使馆制度发生联系的是领事馆制度。领事馆,简称领馆,它是领事办事机构的正式名称。领事,一般指一国委派或授权,经接受国同意而在其国内的一定地点依据领事制度规定行使职权的人员。在国际法上,领事制度指在他国的领土上,保护派遣国商业利益,保护并帮助具有派遣国国籍的居住者、旅行者、船舶、船员及商务人员,执行与之相关的某些行政、司法和户籍职务,并且向拟派遣国的接受国国民及第三国国民颁发签证或其他适当文件的派遣国的公共服务制度。领事在国际上分为专职领事与名誉领事两类,前者亦称派任领事,受派遣国派遣,专门执行领事职务并领取正式薪金;后者亦称选任领事,由派遣国从领事馆所在地的国家人士中选取,一般不供给正式薪金,只领取类似手续费的报酬。依据 1963 年《维也纳领事关系公约》(Vienna Convention on Consular Relations)^②,领馆馆长分为总领事、领事、副领事、代理领事四级。总领事一般为管辖一个广大区域或重要区域的领馆馆长,也可以为管辖数个小领事区域的领事之中的首长;领事通常为某个较小区域的领馆的馆长,也可以在总领事馆充任总领事的助

① [英]詹宁斯等修订:《奥本海国际法》第 1 卷第 2 分册,北京,中国大百科全书出版社 1998 年版,第 498 页。

② 全文参见 American Journal of International Law, October, 1963, pp. 993—1022.

手;副领事为总领事或领事的助手,也可以代行领事的一切职务或担任总领事馆、领事馆分馆长;领事代理人由总领事或领事呈请本国同意后任命,在该领事区内设立领事代理处,执行部分领事职务。在国际交往中,任何级别的领事均不享有外交使节的地位且在派遣国的全部对外关系中不能代表派遣国,但在国际法上这并不等于领事馆不能作为派遣国的代表,只不过是不能充当派遣国的正式外交代表而已,在其他方面则一向作为派遣国代表存在。领事馆尽管不具有外交身份,而其实际上是可以从事派遣国的外交活动,执行领事业务之外的准外交职务。诸如,某些小国家有时不向另一国派遣外交使节,只派遣一个领事,而经接受国认可,该领事在执行领事职务的同时,可以授权履行外交行为。各国的领事馆既执行本国的外交政策,又在业务上与使馆多有交叉,并受本国外交部领导。

在表象上,领事关系与外交关系在国际上是两种不同的事情,如《维也纳外交关系公约》与《维也纳领事关系公约》两个公约的制定,而其事实则不然。“所谓领事关系就是意味着一国的官吏在他国的领土内行使领事职务的事实形成的两国间的关系。虽然领事职务和外交职务不同,因而领事官地位和外交官地位显然不同,但是领事关系与外交关系两者之间一般是有关联的”。首先,两个国家之间同意建立外交关系,即包含同意建立领事关系,这一国际惯例在《维也纳领事关系公约》亦得到了确认;其次,外交使节按照国际实践亦可以同时执行领事职务,发生这种情形时,一般在使馆内设立领事部,指派外交官管理。这一实践在《维也纳外交关系公约》和《维也纳领事关系公约》中均得到确认或具体规定。第三,在行政系统上,领事官与外交官同属于外交人员组织系统,由外交部领导,而在国外则从属于本国驻当地的外交使节,在执行职务上受

其指导和保护。第四,在本国与驻在国没有外交关系情形时,领事亦有兼理外交事务的,并可能享有“外交代表”的头衔或“代办”的身份。在这种情形下,领事关系则是有关两国之间惟一经常性的国家关系,实际上业已构成了外交关系的初步^①。

从历史角度言之,近现代西方使领制度在初始为两种截然不同的制度,外交官、领事官在人选、工作、训练与前途发展等诸多方面存在着根本之差异。因为“外交官具有浓厚的政治色彩,多来自富绅巨宦之家,以服务国家为职志,以周旋毡玷为光荣者。领事官多就地取材,其工作注意当地本国侨商业务之增进,而非以服务国家为事者。他无须长时间的领馆经验,只要自己平素经商的经验便可足用。与外交官不同的是,他们没有政治野心,不想利用领事官的地位涉足于政治舞台;外交官则多以外交成绩为政治活动的张本,是以外交官常有洊升为部长次长者,而领事官则绝少此机会”^②。由于现代国际政治的演变和世界秩序的重组,经济因素在国际关系中的作用日益上升,经济逐步成为国家间外交的主要或首要因素;亦由于近代国家使领制度的不兼容或双轨制难以适应时代变化的需要等诸多因素,西方国家在 20 世纪初期纷纷改弦更张,将两者合并为单一的人事制度。诸如,前苏联与英国于 1918 年、美国于 1924 年相继合并其使领人事制度。

中国近代遣使设领以来,其使领人事制度既不像西方那样存在明显的界限,亦没有什么法规条文说明二者是一个制度体系。但从使领人员铨选任用等方面观之,则显现出二者不是两个制度系统,而是一个制度系统。设领初始,因分布区域甚少,领馆星星

① 周鲠生:《国际法》下册,北京,商务印书馆 1981 年版,第 570 页。

② 陈体强:《中国外交行政》,重庆,商务印书馆 1943 年版,第 315 页。

点点,领事系由当地侨商充任,如胡泽璇、陈国芬等人,而时间经历不久,即开始以使臣随员充任。民初北京政府所公布的《驻外使领馆暂行组织章程》、《外交官领事官之暂行任用章程》等法规,以及国民政府所颁布的《驻外使领馆组织条例》、《外交官领事官任用暂行章程》等法规,均将外交官与领事官并列于一起,业已在事实上证明了这一点。但这些法规文件将外交官与领事官单列出来并加以并列,显然形成了两个不同的对象指属,以示二者有别。如,国民政府于1936年公布的《外交官领事官任用暂行章程》非常具体地指明,外交官包括大使、公使、参事、一等秘书、二等秘书、三等秘书、随员等七类人员;领事官包括总领事、领事、副领事、随习领事等四类人员^①。

同时,从总理衙门至外务部,再至外交部,不仅外交官与领事官之间难以区分,就是其中外交部部员与使领人员之间亦不能说是两个系统,或不能说是两类完全不同的人员。如,1934年和1935年的《中国外交年鉴》所载“现任重要外交官及领事官”数十人中,显然将外交部部长次长以及所属各司司长等重要部员包括在内^②,溢出了传统意义上的外交官的范畴或指属对象。使领人员除了所行使的职务性质不同外,其他权利义务几近相同。外交行政机关人员与使领馆人员始终保持一种互向流动的过程,而这种互向流动的过程正说明外交行政机关人员与使领人员亦属于同一人事系统。但外交机关人员除了具有优先充当使领官的权利

① 《外交官领事官任用暂行章程》(民国二十五年八月十七日外交部公布),国民政府外交部档案全宗号十八,卷宗号 3133,南京,中国第二历史档案馆藏。

② 参见章进:《中国外交年鉴》(民国二十三年一月至十二月),上海,世界书局1935年版,下编第162—175页;薛代强:《中国外交年鉴》(民国二十四年一月至十二月),南京,正中书局1936年版,第482—499页。

外,其享有的或应尽的权利与义务则遵循普通行政法规。从此点而言,外交机关人员则为普通行政人员。而鉴于这种有联系的情形,本书在讨论传统意义的外交官时,不得不借助于此种关系,或不得不涉及外交机关行政人员。笔者谨在这里预先申叙。

民国以降,外交官在商业、经济与财政方面的职责或任务日益繁重,领事官本身具有的知识与经验益加有助于其充任外交官。同时,领事职务范围的扩展,诸如宣传、情报信息等各项工作的兼领,业已溢出了传统的职责范围,渗入了外交官所行使的职能,并在这些工作上开始拥有且必须拥有外交官的世界性眼光。领事官从法理意义而言,其为商务官,在国际上或国外并不能享有外交官的尊荣,亦无法享有外交官所具有的外交特权与豁免权,自然不像外交官那样尊贵。在国内,领事官官职品秩低微,最高为简任总领事,难以获得外交官那种令人景仰的地位,而若因之将领事官与外交官截然分开,则又无法从领事官中选拔具有丰富经验知识的优秀人才充实外交官队伍。外交官与领事官人事一体化,外交官可以通过出任领事官积累经济或商务方面的知识 & 经验。从近代使领制度的沿革传承观之,使领体系一体化,还具有以下明显的益处:(1)外交官历来具有贵族传统或“上层社会”的特征,而领事官则具有平民化的色彩或成分,两者人事一体化可以弱化或消除此种壁垒,实现双向流动;(2)领事官可以作为资历较浅的年轻人学习、训练的空间,使其拥有充分的独立办理事务的自由,培养其处理各种事务的应变能力。因为使馆随员、三等秘书等职员的工作基本上处于使馆馆长或上司的监督指挥之下,其独立处理事务的能力难以养成;(3)使领人事一体化,可以发生员额空置格局,构建相应的人事动态机制,避免人员壅塞之虞;(4)使领人事一体化,可以使两部分人才积聚于一处,人才供给渠道或领域拓宽,优秀人才容易被

发现并脱颖而出^①。

从另一个方面而言,外交官与领事官所受教育训练基本相同,但在专业知识方面则应有所侧重。民国时期中国使领人员选拔标准完全一致,而各地领事业务状况则不同,有些地方的领事明显地感到自身拥有的经济和商业知识不敷使用。若使领官各有专门化的训练,此种现象则可避免。使领官各自所需要的性格亦存在不同,“外交官似政客,须有丰富的理解力,通盘远大的眼光,雄辩及谈吐的口才,同便捷的创造力;领事官似老吏,须有干练的行政能力,有不怕繁琐的耐性。领事职务都有详细的规定,不需要创造力而需忠实的守成性。适于充当外交官的人,未必适宜充当领事官;反之亦然。在国际方面,合并的制度亦有种种不便。外交官的特权是否领事官亦享受?如不许享受,则同是‘外务人员’,何以有不同的待遇?如皆许其享受,则对于当地国法权限制过大,必为当地国所不许”^②。

最后回到主题,即不管外交官与领事官有何种不同,而其事实上却于清季和民国时期在铨选与任用等方面处于一个人事系统,故在讨论外交官时无法将领事官弃之不顾。这就意味着本书研究的对象为外交官与领事官二者兼而有之。而对于普通的外交行政机关人员则不是研究的重点对象。也就是说,本书研究侧重点主要在于传统意义上的外交官,包括领事官。本课题从整体建构上,拟立足于外交官可视的生存环境、生活方式、组织构造等社会景观和人文面貌,以及隐视的观念空间。但这一课题费时耗力,须分期进行,个别解决。是以此故,本书先取其人事制度体系及相关的若

① 陈体强:《中国外交行政》,重庆,商务印书馆 1943 年版,第 317 页。

② 陈体强:《中国外交行政》,重庆,商务印书馆 1943 年版,第 317 页。