

評介「總理衙門的組織與功能」

藍 旭 男

書名 *The Tsungli Yamen: Its Organization and Functions*

著者 S. M. Meng

出版 Harvard University Press. Cambridge, Mass., 1962

在百年之前的中國外交舞臺上，名義上唯一負責中國對外關係的總理衙門，在各國面前逐漸暴露清政府的無能。這個實質上由外國武力逼成的衙門，對近代中國而言，不能說沒有貢獻，但未能滿足西方國家的期望。西方國家希望藉着總理衙門的成立，基於平等的外交，得以改善中西關係，但始終未獲進步，甚至更加惡化。這個責任雖然不能全由中國一方面承擔，但是中國方面的努力顯然不夠。影響外交成敗的因素很多，如外交機關的法定權力和執行經過，整個政府的組織體系，以及國民的精神或心理傾向等。在檢討一個時期的外交成敗，如能從比較容易處理的法定權力和執行經過着手，則一些隱晦的因素也不難發現。孟著即利用這個方法以探討清季五十年的外交問題。

孟著共一百四十六頁，分八章。首章敘述撰寫的動機和目的，並提出對近代中西外交關係不佳的看法。次述總理衙門成立前中國處理外國事務的方式。著者又論此一機構設立的必要和初創時遇到的困難。接着轉入正題，介紹總理衙門的組織和作業程序，著者對各股間分工演變的三段時期並有批評。又論總理衙門的法定地位，從決策、執行和情報的搜集三方面以確定此機構的權限和在政府中的地位。以下論述總理衙門四十年間盛衰的原因，總理衙門與中國近代化的關係，末章全面分析總理衙門的弊端。這是一部組織嚴密條理分明的著作，各章間分量的分配也相當均勻，讀完全文，令人對總理衙門的真實面貌有清楚而深刻的印象。

以下為孟著八章的內容簡介。

第一章導論 十九世紀後半期（一八六一——一九〇一），中國政府的機構最

引起西方人士興趣者莫過於總理衙門。起初外國人很高興看到總理衙門的成立，以為中國終於同意以平等的地位對待別的國家，但時間一久，他們發現中國沒有改變它原先對外人的高傲態度；總理衙門因於組織的缺陷和外在的困難，不比原先處理外國事務的地方當局更有效率。於是他們攻擊總理衙門無能，只會拖延，困擾和阻礙外交事務的處理，而未使他們獲得便利。從今天來看，西方人士最初的高度期望和後來的直接攻擊都不是完全公正的。無論好壞，總理衙門不過是當時環境下的產物。當時環境的主要因素是中國對它本身文化和制度的自豪，以及對外國事物的懷疑。幾世紀以來，中國的鄰國，從蒙古到安南，從日本到西藏，沒有一個國家的文化和制度可與中國相比，很自然地中國養成了優越感。從漢朝的匈奴到明末的倭寇，逼近中國疆土者不是為掠奪財物便是佔領土地，也很自然地使中國人對外人持着懷疑的態度。及至近代，中國不得不與西方國家接觸，這種自豪和懷疑阻礙了中國瞭解其在整個世界所處的地位。中國人對這種根深蒂固的錯誤觀念，在遭受武力強迫其放棄時，依附之牢固更甚從前。這種錯誤觀念一日不改，正常的中外關係便一日不可得。

第二章總理衙門成立之前外國事務的處理 直到十九世紀，中國從未遭遇到一個與它匹敵的強國。雖然中國曾經幾次為北方的游牧民族所佔領，甚至被征服，但這只能認為未開化民族的不馴，而不是地位平等國家的侵略。因此歐洲國家瞭解的那種外交觀念並不存在於中國。從中國長期的歷史來看，中國僅有的外交關係一直是貢朝國和藩屬。這些關係牽涉到的事是接待貢使，譯遞表文，監督貢使的買賣，安排覲見、賜宴和賞賜。這些任務都由專設的會同四譯館負責。當歐洲國家的使者初到中國時，中國政府便以貢使的待遇對待他們，他們的國書被認為是貢表，禮物是貢禮，他們所要求的通商則與貢使享有的特權無異。由此可見當時中國政府對待西方國家的態度了。大體而言，有一段長時期中國主管外國事務的主要機構是禮部和理藩院。後來由庫倫辦事大臣應付俄國方面，再後由駐廣州欽差大臣應付其餘的西方國家。這個趨勢是要使這些外國事務遠避中央政府的所在地。只有到總理衙門成立前夕，才有條約規定中國的外交事務須由中央政府的兩個最高衙門——軍機處和內閣——來管理。

第三章總理衙門的成立 一八五八年的幾個天津條約中規定這幾個西方國家的政府或外交代表可基於完全平等的地位和中國的軍機處或被指派的內閣大學士互換照會。這個權利一獲得，這些國家便毫不遲緩地加以利用。同時天津條約又讓予西方列強別種權利，准許他們派遣外交代表駐紮北京。駐使一來，接待交涉皆非專人負責不可。何況軍機處的負荷已經過重，成立一個新衙門以接管這些陌生而困難的工作，似乎是很必需的。總理衙門成立時遭遇到四項困難。一為原議的「總理各國事務衙門」全銜被皇帝改為「總理各國通商事務衙門」，使由單一機構處理中國所有外交事務的原意破壞了，改名後的機構其活動範圍僅限於通商事務。二為原擬更多的軍機大臣充任總署大臣，結果只批准一位軍機大臣進入總署，減少了這個機構原擬的權威。三為原擬部份總署章京應由軍機處章京兼任，原在借助軍機處對外交事務的熟悉，以利新衙門政務的推行。結果只准八名軍機處章京為總署額外人員，不必經常到總署上班。四為原擬各省外交情報地方官應隨時主動報告總理衙門，上諭修正為一般情報總理衙門可經由禮部獲得，重要情報仍不能主動獲得。

第四章總理衙門的組織與程序 總理衙門之下設兩部門，一為管理部門，一為秘書部門。管理部門由王大臣組成，人數經常在十人左右，會議決定本衙門權限內事務。管理部門成員的挑選、頭銜、員額和任期都有說明。管理部門每日開會，一般性的事務逕作決定，然後奏報，重要者只能建議，奏請採用。奏報之先，必要獲得一致決議，且不論有無參加該次會議，全體大臣都要具名，表示意見一致。總署大臣不能對已經決議的事件個別上奏，提出異議。秘書部門由章京組成，最少時二十八人，最多時五十六人，處理交辦事務。總辦章京帶領秘書部門，影響力頗大，可與督撫將軍及出使大臣以公函自由討論問題、交換意見。章京之間的分工，曾經三個階段。最初選自各中央機構的章京，被指定從事各該部門原先管轄的工作。這種分工，雖便於工作，但阻礙了內部的協調。第二階段的分工寧可說根據形式，如奏摺的擬稿和書寫由一部份人負責，其他公文則由另外一些人負責。這次改變，使衙門內產生些許的協調，但還缺乏專業化。第三階段基於地區和功能原則的混合，分俄國股，英國股，法國股，美國股，海防股，司務廳，清檔房，銀庫，電報處和八個翻譯官。這個階段的分工，自一八六四年中起，至一九〇一年改為外務部止，

大體上沒有改變。

第五章總理衙門的法定地位 總理衙門沒有壟斷的外交事務執行權，也無廣泛的外交政策制定權。就行政體而言，總理衙門只是幾個處理外交事務的機構中的一個而已。這幾個與總理衙門平等的機構，直接接受皇帝的指示，包括總攬各通商口岸對外交涉的南、北洋大臣、臨時被指派負責簽約或換約的欽差大臣，以及幾個兼理邊務的地方官。就政策制定體而言，總理衙門的地位更屬不更要，軍機大臣，傑出的地方官和親王，在外交政策制定上更具重要性和影響力。總理衙門形同軍機處的諮詢委員會或秘書處，主要與外交情報的難於獲得有關。總理衙門搜集外交情報頗受限制，因為重要消息首先匯集在軍機處，軍機大臣認可者才移交總理衙門。因此許多重要問題總理衙門無從獲得參考。一般消息由兩個衙門轉來，中俄邊境者由理藩院，各省者由禮部，外交情報就如此毫無必要地被遷延了。總理衙門與其他中央機構的關係並不清楚，在政府正式機構體系中，總理衙門既無適當的地位，其大臣亦無固定的品位。但在上諭中，總理衙門大臣的名次緊跟在親郡王和軍機大臣之後，而在大學士和六部尚書侍郎之前，這只能解釋為總署大臣擁有僅次於軍機大臣的權力，或者解釋為軍機大臣與總署大臣皆為特殊資格的官員，所以一起擺在以大學士為首的正式官員之前。

第六章總理衙門的實際功能 總理衙門的實際功能可以一八八四年為界線，分為兩個極端不同的時期。前期（一八六一——一八四）總理衙門對中國外交事務施以制定政策的影響力，但後期（一八八四——一九〇一）其效能不過如一秘書處。總理衙門是一個本身法定權力有限的政府機構，其影響力的升降完全取決於其王大臣個人的聲望和影響力。當王大臣由卓越而有影響力的人充任時，總理衙門在外交上扮演着很重要的角色，否則其權力退至原來的地位。早期由於恭親王的聲望，文祥的能力，和軍機大臣多兼總署大臣，總理衙門能在外交事務上施以制定政策的影響力。重要的外交事件軍機處無不交給總理衙門審議，總理衙門的建議軍機處無不自動接受。因此總理衙門實際上有足夠的權力就其決定指揮地方官，甚至有權力的李鴻章在這期間亦受總理衙門的控制。一八八四年中法戰役之後，因內外情勢改變，總理衙門由有權力的政府機構退至秘書處的地位。恭親王的罷黜。繼任者聲望的不

够，和軍機大臣少兼總署大臣，影響總理衙門的權力最大。加以海軍衙門的成立，分去總理衙門原有的一部份職權；李鴻章的得勢，外交事務無不聽其意見而行，使得總理衙門的權力益加衰落。

第七章總理衙門與中國現代化 總理衙門除主管外交事務外，並涉及一切與外人或外國有關諸事。官方機構中負責接觸整個外面世界的只有總理衙門，也只有經過這道大門，西方文明才能正式地輸入中國。總理衙門是當時開明份子集中的大本營，多數官員對外面的世界以及中國所處的地位有充分的瞭解。他們承認若中國要繼續生存，一個中國傳統生活的劇變和西方文明某些要素的輸入是無可避免的。在這些進步份子的領導下，許多有關現代化的努力是成功的，如與外人的接觸，現代學校的建立，留學生的派遣，考試制度的改良，西書的翻譯，造船廠的創設，電報線的架設，鐵路的建築，現代礦業技術的介紹，以及郵政系統的設立等。這些項目都與總理衙門有關，有些由其直接發動或監督，有些則由其鼓勵或贊同。總理衙門所獲得的進展確實很慢，成就與計劃亦頗不一致，但努力沒有白費，總算為中國現代化標記了一個開始。

第八章總理衙門的無能及其轉變 總理衙門的不能稱職，除權力受限制和競爭衙門並存外，尚有其他諸因素。就辦事精神而言不够積極。總理衙門本是中央政府的一個部門，其功能自然被政府的傳統規律所限。論者謂中央政府之態度與其對處理事務擔當主動，不如對地方政府的活動備案監視。這種設計有意使政府在事成時增加威望，在事敗時免除責任。因此除非外國使臣有問題相商，或地方當局有建議請核，總理衙門總是閒着的。這種積極性的缺乏自然地使總理衙門在增進國際瞭解和防止無謂的國際衝突上處於不利的局面。總理衙門議事採用委員制，責任由全體大臣負擔，但沒有一個人能負責任何一件事，因此問題不可能期望有迅速地解決。各股間之分工亦不合理，既無地理學上的含意，亦無語言學上的意義，如奧國事務歸英國股，德國事務歸美國股等。總理衙門與出使大臣間的關係更為混亂，因為出使大臣職務被不經意的分配，往往由一人兼任美國、西班牙和秘魯的出使大臣職位，而有關這三國的事務在國內却歸二個股管理，常引起不必要的混亂和遷延。總理衙門的職掌項目繁多，性質不相近，多與六部所管者重覆。總署大臣本係兼差，應

付各部院原職已够忙碌，今兩面兼顧，負擔過重，致不能將事辦好。人的因素方面，有些官員缺乏地理知識，以致將此國誤認彼國，或對某國茫然無知，於工作效率亦有影響。總理衙門遭遇的外在困難為其官員不為外國使臣所信任，亦為中國民衆所敵視。辛丑和約根據八國要求改總理衙門為外務部，班列六部之首，成為正式機構。但由以後的事實看來，外務部一如總理衙門，未能對中外良好的關係發生效力，因為真正的障礙，中國人精神和心理的傾向以及中國政府的基本原則，並未改變。

此書之價值除了方法新穎之外，並指出大清會典有關總理衙門的職掌記載並不確實。這些資料是以前學者全部引用而無懷疑者。根據光緒會典的編者，總理衙門的職掌是訂立條約，規定稅則，遣納使領，解決邊界問題，譯呈外國照會，調解民教糾紛。著者認為這種陳述不完全正確，既非本於法令，亦非根據事實。實際上總理衙門的法定權力是頗受限制和不明確的。著者認為一些分去外交事務處理權的衙門是總理衙門的敵對機構，這是很有見地的看法。以南北洋大臣為例，這兩個職位在光緒會典記載中歸總理衙門管轄，從主權完整的觀點而言，由地方大員兼任的南北洋大臣，尤其是北洋大臣，逐漸侵越總理衙門的權限，並取代其地位，對總理衙門確實有害的。

孟著尚有一特色，即註解力求詳盡。正文雖只八十頁，而註解有三十四頁之多，約佔全部篇幅的四分之一強，可見著者的負責態度。根據大略統計，全書引用史料次數達七百次以上，其中引用籌辦夷務始末者二百次，引用清實錄者一百五十次，引用大清會典及事例者八十次，中外條約輯者三十五次，清季外交史料者二十次，其他中西文史料者約二百次，包括日記、回憶錄和文集等。著者的中文瞭解能力當不致懷疑，並非他的原籍是中國人的緣故，這可由他在原著中使用另外一種語文的細心陳述可以獲得證明。

著者曾有下列的結論：中國的絕對優越和對外人不可避免的疑心所造成根深蒂固的錯誤觀念，以及這種錯誤觀念在不利情勢下的擴大，是為中國建立平穩和諧的國際關係途中的基本障礙，這些障礙一日保留着，中西的正常外交關係便一日不可期（見頁三）。著者似乎太強調中國方面應負的責任，這是不公平的。外交關係的好壞，當事的雙方都有貢獻或責任，並且各國各有其歷史和文化背景，強人所難以遷就他國不是易行的途徑，外交關係應該建立在共同利益的前提下才是可長可久的。