

國史瑣談（三）： 總理衙門

王爾敏 中央研究院近代史研究所退休研究員

人之記憶，多重人事，却不甚關注典章制度。史家自古，至少在司馬遷著《史記》，已把人物傳記與典章制度分別列載，書中凡關人事則以本紀、列傳表述之，有關制度者則以書志（即八書）表達之，早已在史學上開出先例，後世正史俱必循行其道。

以常識習慣來說，後人把人物行事傳下陳跡一概當做故事。而學者（如章學誠）則把典章制度稱做「掌故」。嚴格言之，故事不同於掌故。鄙人治近代史，要舉示一個顯著實例，要談「掌故」而不談「故事」，因是想舉總理衙門介紹給同道，此是掌故（institution）不是故事（story）。雖然在常識上多人熟知總理衙門，並在學界亦有專門著作，專論總理衙門，鄙人有門人劉光華博士（前立法委員）曾做博士論文，談總理衙門之政治運作。乃是鄙人為導師，吾固亦較具深熟認識，故尚敢向內行外行諸公，一談總理衙門，宗旨在向世人提供正確常識，自非研究專論，功用限於基本常識。

清廷在咸豐 10 年承受英法聯軍入侵北京，火焚圓明園以至簽訂割地（割九龍半島）、賠款、增開口岸、接受外國使臣駐京等辱國條約之後，真是創鉅痛深，且又須面對此後應付洋人之交往，乃在京對付各國之頻繁交涉，終於想到創設總理各國事務衙門一個新機構，於咸豐 10 年 12 月初 3 日（1861 年 1 月 13 日）向皇帝提出因應中外通商交涉大局、酌議六款設施新開各樣辦法，而總理各國事務衙門即為最先第一款

之建議，其他五款亦與總理衙門有關，不具詳論。其奏章經建議之後，於12月初10日（1861年1月20日）奉上諭批准六款建議，全文照辦，並頒授〈總理各國通商事務衙門〉關防，自此得以執行公務。

世人熟知總理衙門，而實並不知總理衙門之組織架構，職司功能。大抵多具有籠統印象而難確知其詳情。站在常識需要，當在此略作簡易解說。

首先說明，總理衙門雖是晚清一個政務機關，而其體制却不同於六部。起初建議即是比照軍機處體制。在此不談六部體制，總理衙門特別，只有職司分司，却不用司而用股，不同於六部。一個大缺點則是不像六部各有一套官僚體系，不像六部之有尚書、侍郎、郎中、員外郎、主事、筆帖式之上下官屬系統。大致是依仿軍機處而實較軍機處有很多樣必須執行之公務，且有一些重要附屬機構，却比軍機處龐雜甚多。

上層最像軍機處，皇帝要任命若干總理衙門大臣，往往由軍機大臣兼職，特別是由一位親王為全衙門核心首腦。譬如恭親王奕訢既是軍機大臣，又是總理衙門大臣。其他大臣或非軍機大臣，實亦必具高位。名額不定，大多在五人以上至七、八人不等。官衙簡稱總署，成為慣例。其實軍機大臣兼任者多，自見體制崇高。

總理衙門（以下簡稱總署）本身組織簡陋，沒有官屬系統，也像軍機處，設有滿漢章京各八人，秉承親王之命，分擔本署政

務。但後來章京不止此數，故又有滿漢各兩名之「總辦章京」，又有兩名定額之「幫辦章京」，亦分滿漢各一。此等章京之任職亦如軍機章京，俱須由內閣、六部之屬官，若郎中、員外郎之高階官員，經過總署考試而選拔出來，到了總署，即成專職任事，願來考者甚眾，一般二十取一，可見頗不易得。此外一般章京有滿漢各十人，額外章京滿漢各八人，後期如此。

總理衙門之創設原即在因應與外國交涉之局，且因鴉片戰爭（1839-42）後之開放五口通商，中外之商務來往日繁。由於中國分不出外交與通商在政務上大有區別，本來通商屬於國家主權，中國不加區別，英方官員乘機蒙混，自五口通商起始，中國應自行酌定「五口通商章程」及確定各貨稅則，竟然無知召英官一同酌議，如被英方佔取了協定關稅之權，而在第二次鴉片戰爭中更加列入條約。自此中國之通商問題，竟被列入外交門類，故知創設總理衙門會把中外通商定為職司應擔之政務。此使中國受損百年。

第二次鴉片戰爭，又是英法聯軍入侵。法國用兵是為傳教士被害而作報復，因是傳教問題亦形成總署所當承之職責。

總署既管外交通商，大抵俱指涉上開放口岸。但中俄之間早在康熙、雍正時期已開放恰克圖作中俄之通商貿易地。因是自必經管中俄之間來往商務，遂被定之為陸路通商。

第二次鴉片戰爭之發生，是英國帝國主

義者處心積慮要使鴉片合法化，自 1854 年即要向中國提出修改中英商約，因利用最惠國條款而須取借中美間之「望厦條約」約文，有十二年修約規定。因是英國要拉攏美國聯合行動，美國最後亦被牽入行動之中。故而中外自「北京條約」起，建交國只有英、法、美、俄四國。（按《四國新檔》即清廷所編，被總理衙門保存下來，而後中央研究院近代史研究所經黃福慶教授編目點校而印出四冊本。）

以上背景影響到總理衙門組織上之政務專司分股（用股而不用司，性質則同），至此即可略舉，總理衙門政務執行之分股格局，實為談總署之政務主體，十分重要，必須介紹。

現開總理衙門體系分司（分股）及其職掌於次：

甲、英國股

掌英吉利、奧斯馬加兩國交涉來往之事。而凡各國來華通商，各口海關權稅、船鈔，均歸掌理之。

在此附帶說明，當初總理衙門始建，王公大臣相議，就起始之英、法、俄、美四國之交涉，分別為四股處置，因而依國名而定股別。又因中外通商，建交即訂通商約章，自將通商權稅列於最先。大臣們亦曾就商總稅務司英人赫德（Robert Hart），赫德以為中英商務最繁，來船貨品最多，建議將通商稅務列為英國股所掌職司。總署大臣如文祥

者頗聽其言，故將通商稅務列為英國股職掌，後來駐京英使得知轉告外相，令英政府對此大為滿意，頗讚賞赫德出大力，而赫德亦自信大有益於英國。

乙、法國股

掌理法國、荷蘭、日斯巴尼亞（西班牙）、巴西等國交涉往來之事，而凡西洋教士來華傳教，保護民教以及外洋各海島招工之事，亦歸隸管理。後來在 1885 年後法國侵佔越南，遂至中越畫定邊界，其職掌亦歸法國股管理。

丙、俄國股

掌俄羅斯、日本兩國之交涉來往。凡關乎陸路之通商，邊防之界務勘察，亦屬隸之。此外凡關國家慶賞、賓客典禮，亦在職掌。及至官吏之遷轉考試覈錄，亦在職掌之屬。

此處之陸路通商，乃指雍正 5 年以來之恰克圖及後開之庫倫、張家口，並及車臣汗、土謝圖汗俄中陸上貿易。

關於界務，則於華離交錯之地，兩國派員會勘疆界，並志牌博。且須每三年會勘一次。

凡關外國來使請覲及呈遞國書，以及外使任滿請辭返國等禮儀，均須總署事先議定準備。

至關遣派出使各國，則須開單上呈御覽，恭候簡派。

至於總署章京考試，事先無論滿漢章京，先期行知各部、院舉送，備冊具卷，考閱錄取後，引見記名甄錄。

凡總署經費之支自戶部者（注意：只指戶部所領經費，其量甚小），飯銀月領之，章京薪水季領之。歲終彙其出入以上聞。

看來俄國股大小公事真是相當繁重。

丁、美國股

掌與美利堅合眾國、德意志、秘魯、意大利亞、瑞典、那威、比利時、丹麻爾、葡萄牙各國交涉來往之事。又凡設埔保工（指華工）諸務俱隸屬之。南北美洲虐待華工，有苦力買賣，早啟於嘉道時期（十九世紀初），故總署初建，即定有保護華工之政。

戊、海防股

掌南北洋海防之事。凡長江水師、沿海礮台、船廠，購製輪船槍礮藥彈，創造機器、電綫、鐵路，及各省礦務，俱隸屬焉。

晚清中樞王公大臣恭親王、桂良、文祥籌議初建總理衙門，在創鉅痛深之時會，立意謀求自強，乃得自戰敗受辱之教訓。世人後生或不明在一因應外交機構，竟設立海防股，包羅海防、江防、輪船槍礮廠製造及購買（造船廠及兵工廠），以及電綫、鐵路、各省礦務，俱納於同一機構（真包羅所有現代工業），不免事體龐雜，項目繁多，未免很不自量。（內容包羅軍務、國防、電綫、航運、鐵路、鍊鋼及鐵礦開發）吾人尚不可

非笑其迂，當能見其謀國苦心。當年之曰自強，決非無故行洋務。鄙人研治自強運動，同僚七人分任海防檔之史料研究，乃承先業師郭廷以先生屬命。乃有十餘種著作問世，不敢輕忽重大問題也。蓋海防股所掌者，即自強之新政是也。

己、司務廳

司務廳，文獻少見，世人多不知總署有此分司，史家亦多不注意，其性類頗似總務司，或總辦公處。《大清會典》（光緒 25 年本）記注簡明切實，可列示於後：

一、設領辦二人，原書注明，二人俱由總辦章京派充，足見其重要性。職司在掌理司務廳一切事務。

二、收掌四人，原注由新進章京派充。掌理收發文牘之事。

三、請送印鑰四人，原注由新進副署章京內派充。掌呈遞摺件，監視關防，及呈送印鑰之事。

看來此一機構，所有衙門俱不可少，史家自亦有所列載。

庚、清檔房

回想中央研究院近代史研究所初創之始，由所長郭廷以先生向外交部請求，將其前期擱置舊檔卷交近代史研究所收藏，並言明從中編纂專題史料，承有遠見重國史之幾位外交部領袖次長以上者有時昭瀛、葉公超，司長級者有朱撫松願將自清季至民

國 15 年以前之存庫舊檔交給近代史所，合約議定每年須將工作進度向外交部報告，編成史料須呈繳外交部若干部，到此已是我提到外交部前輩第七次矣。當年與我當共同點交青年外交官石承仁先生而今亦已退休。按年序挑選編輯史料，首先就看上總理衙門清檔。世人不知我們之所謂清檔多誤以為是清朝舊檔，但原本清朝各部院俱必將奏摺、上諭加以統編，以類相從，因係抄自公牘再編成專案集，概稱「清檔」，非指清代之檔也。

清代衙門設置清檔房，足證其行政結構健全。蓋朝廷大事，須廣留副本，備彼此存取對照，勢須分案編繕副本，不厭其煩。而總理衙門則視為政府功令，而必載入會典。足見重視清檔。

清檔房之執事人員，亦分職司員額，業務實頗繁重，茲舉示於後：

設提調二人，掌稽察章京修檔校檔及供事繕寫清檔之事。

在此須交代，提調二人相當於清檔房總辦，在全面推動修校及清繕清檔工作，明言專任編修及校勘之任。惟其中繕錄檔卷之人稱「供事」，乃是平時受僱用之書寫抄工，不在其人員名額之內，可能為數不少，自無定數。

設督修五人，掌督催承修校對清檔之事。

設承修五人，掌編輯檔案。規定每日須有值班二員，住宿一員。

設校對五人，掌校勘檔案。規定每日須有值班二員，住宿一員。

設軍機處兼行八人，掌交涉事務，檢查機密文移，及校理清檔之事。

在體制上看，僅此清檔房即有正式員額二十五人。可見此一分司工作之繁多，且須夜間留宿值班，實非今人所能想見。

說來我們近代史研究所早與總理衙門清檔結下不解之緣。我輩承所長郭廷以先生排定工作，早期任職者俱編清檔，分工而共承之。自始至後來，全所人員很難有二十五人正職名額。

清檔房真是值得推重，留下不少編成之重要檔冊，譬如在總理衙門成立以前之與英、法、俄、美四國之交涉文牘，早已編成一套《四國新檔》，已經近代史研究所派黃福慶先生點校而出版四大冊。更早在戰爭期間之文牘當年稱之為《辦理撫局》亦加出版。總署所以分別英法俄美四股，其背景可以推至《四國新檔》。

近代史研究所所編之《海防檔》出自海防股，所編之《教務教案檔》出自法國股，所編《中法越南交涉檔》出自法國股，所出之《中俄關係》出自俄國股，所編之《中美關係》出自美國股，所出之《清季中日韓關係史料》出自俄國股。而重要清檔尚有重要史料未及編校者。於此可知總署之清檔房，實為中西關係交涉之資料寶庫，豈可輕視？

總理衙門本署體制略如上述七個分司。然尚有重要之點須加進解。

總署不同於六部，前已陳敘。其關鍵性問題是辦公使費何出？官員薪水何來？第一、總理衙門大臣自親王起各有本俸，所有大臣不在衙門支薪。第二、所有章京，出自六部兩院高級官員，各已從戶部支領薪水。以辦公而言，戶部每月支給飯銀，其數微薄，經費實成窘絀。但既是掌管外洋通商事務，而海關稅務司即是屬下機關，咸同之交已由赫德接任海關總稅務司。赫德一開始即常跑總理衙門，頗得文祥信任。自亦明見總署之經費無着，遂決計自海關想辦法，當然不動洋稅收入，而却想出洋關所徵收船鈔（Harbor Due），洋關船鈔收入不需上繳朝廷，乃是各口用於碼頭、倉廩、燈塔、浮標之修建，遂決計以三成船鈔撥給總理衙門，各口岸只可留用其下七成，自足夠用。商船來者愈多，收入亦愈多，定期撥給總署，每年大約可得六、七萬兩至十二萬兩銀子，如此一來，總署經費即變得豐厚，所有章京俱能獲得額外津貼，而日常辦公亦能順利推動。

至此尚有必要連接陳敘總理衙門之附屬機構。

其一、同文館

一般用西文譯稱 Tung Wen College。其所教則教學生學習外國語言文字，分有英、法、德、俄各樣語文。此外尚須傳習天文、輿地、格致、算學等西方學問，其中格致要分別教以力學、化學、氣學、聲學、光學、

電學。

何以要附在總署後面來談？一則最早出自恭親王等奏陳〈籌辦大局章程〉六條中列明要自廣州、上海訪召通習外國語言文字之人到京教習八旗子弟學習。故在總署所在之處靠同署之廢房改闢建同文館，故而一開始即設有同文館大臣，由總理衙門大臣兼任，等於後時校長之位。由於美國教士丁韞良（William Alexander Parsons Martin）在同治3年（1864）為總理衙門翻譯《萬國公法》一書，受到總署看重，聘為同文館教習，後即升至總教習，相當於後世教務主任。同文館招生，須考取八旗俊秀子弟及民間聰穎子弟入學來習外國語言文字，同時給予生活及讀書用費。此一舉措，自是出自文祥所建言，乃是從根本經營未來人才，故有精通英、法、德文、拉丁文之華僑學者辜鴻銘，推重文祥為有遠見之謀國大臣。（參見辜氏《張文襄幕府紀聞》）

同文館館寓近總署，且由總署大臣兼管，故其經費亦全由海關稅務司赫德代為籌措。

近時有兩位學者撰寫同文館之研究論著，一為蘇精教授所著《清季同文館及其師生》，我有此書，多次閱讀參考，很翔實深入，具學術水準。另一位孫子和教授，有著作，可惜我不能取得，學界識者亦重視孫子和教授之書，同道欲知其詳，請取二人之書讀之。

其二、海關總稅務司

按照《大清會典》記載，在總理衙門之下，其所屬有海關總稅務司。清代政府體制，凡是司級包括六部、兩院，以至內務府，司級俱是下級從屬單位，不能自成獨立機關，故其置總稅務司為總署所屬。自康熙以來之海關體制，鴉片戰後已全廢除，可以不論。但鴉片戰後，五口洋關仍係華官收稅，及至咸豐3年上海小刀會眾佔據上海城，而外洋船貨仍然時來上海，遂有英領事出而代中國收稅，俱照章辦理，並無任何偷減。其後咸豐8年以來經過英法軍入侵，咸豐10年簽訂「北京條約」，中國增開南北口岸，南方各省又俱在太平軍全面攻陷破壞之情勢下，於是全委英人李泰國（Horatio Nelson Lay）任總稅務司管理各關稅，惟李泰國却因經手為中國購買英國兵船，在運華之後，桀傲不聽中國官員節制指揮，遂使恭親王以為不能駕馭，設法與英國公使談判將李泰國辭退，發給回國旅費及四個月薪金，退還所購七艘兵船，其案纔算完結，而英使則推荐赫德接任中國總稅務司。赫德很年輕尚未成婚，而聰明圓融，善體中樞大臣之意，一切俱能經營妥善，稅收亦穩定增長，尤其赫德幾乎天天趕赴總署與大臣接近，表現勤能，文祥頗加信任並聽從其意見。不暇多敘。今人上海陳絳教授翻譯赫德日記，十分詳備精確（我有此書），可見赫德日記中述說明白。

原來中國開放通商口岸俱在南方各省，而以上海為重，自有李泰國任總稅務司，實以上海作駐在地。但赫德志在北京，要與清廷樞府拉近關係，故而不願南北奔跑，天天赴總署向大臣們游說，要求把總稅務司總部設於北京，最後終於獲得許可，在北京建署址。此事只能在赫德日記中看得到，中方毫無紀錄。

赫德官職自是「總稅務司」，而總署以其常在京奔走，因而保舉赫德按察使官銜，赫德對此興奮得意，因為可乘坐八抬大轎，他日記中記載將來娶老婆，妻子可以坐大轎。當然赫德之才能一流，又能為總署開財源，三成船鈔是極重要之貢獻。

會典記載設總稅務司一人，掌各海關徵收課稅之事。至於各口岸，每處各設稅務司。且由所雇洋人執掌。

其三、出使大臣

中國派遣使臣進駐各國，始於光緒元年。在國內自無官署，而職司則附於總理衙門所掌。初始以至清末，俱只派公使而無大使。起初有副使，不久撤銷，而有參贊伴行，及若干隨員及洋人翻譯。

《大清會典》記載出使大臣職司：掌往來聘問採訪風俗之事，以維邦交，綏靖中國。出使各國，經費浩大，而由總稅務司籌備專款，自是總理衙門規畫而出，真不易也。

其四、南北洋大臣

按會典規定，南洋大臣由兩江總督兼任，北洋大臣由直隸總督兼任。協助總理衙門承擔對各國交涉以至南北地方與洋人之交涉，兼管各口海關道，但不經手徵稅，凡沿海沿江各處防禦工事亦加兼管。會典載入總署之屬。（鄙人 50 年前撰有〈南北洋大臣之建置及其權力之擴張〉，刊載於 1960 年，《大陸雜誌》20 卷 5 期，敬請同道取閱。）

中華民國 101 年 9 月 30 日中秋佳節
寫於多倫多之柳谷草堂

