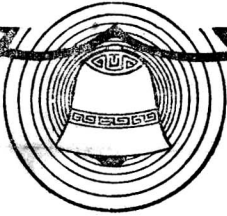


周子亞編著

外交監督與外交機關

正中書局印行



版權所有
翻印必究

中華民國三十三年四月初版
中華民國三十六年十月滬一版

外交監督與外交機關

全一册 定價國幣六元四角

(外埠酌加運費匯費)

編著者	周子亞
發行人	吳秉常
印刷所	正中書局
發行所	正中書局

整：棟
：棋
：校

(1783)

引 言

我國之有外交，乃較近之事。外交科學之倡與外交教材之編纂，歷時尤為不久。坊間雖有一二討論外交學術之譯著，然皆掛一漏萬，缺乏完本。編者研究外交於今數載，民國三十年秋月，應中央政校大學部外交系之聘，講述「外交使領行政」一課，歷時一載，編成該課講義一帙，都四五十萬言。其中內容共分三大部分：一為外交監督與外交機關之比較研究（即本書論述之疇範）；二為使領行政與使領人員之分別論述；三為外交文書與外交禮節之羅列編集。每部分約十萬餘字。第三部分「外交文書與外交禮節」頃已由新評論社出單行本，先為印行。第二部分使領行政與使領人員尚待修正內容，增加材料。茲篇為第一部分，對於中國外交監督之制度及外交機關之演變，敘述尤為周詳，爰特繼為付梓，以供讀者參考。俟第二部分殺青，付梓有日，當再將三大部分重訂一番，以合成一冊也。

民國三十一年九月編者識於重慶南溫泉白鶴林書齋

第六款	蘇聯人民外交委員會	：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：	九四
第三節	中國外交部之過去與現在	：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：	九六
第一款	鴉片戰爭前辦理外交之機關	：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：	九八
第二款	鴉片戰爭後辦理外交之機關	：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：	九九
第三款	辦理撫局事宜	：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：	一〇二
第四款	總理各國事務衙門	：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：	一〇四
第五款	外務部	：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：	一一二
第六款	北京政府時代之外交部	：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：	一一五
第七款	國民政府時代之外交部組織之變遷	：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：	一二四
第八款	現行我國外交部組織	：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：	一二八
第九款	今昔外交部所屬國內各機關之組織	：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：	一四六
第四節	中國外交部行政之管體	：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：	一五四
第一款	文書處理	：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：	一五五
第二款	護照行政	：：：：：：：：：：：：：：：：：：：：	一六六

第一章 緒論

第一節 外交的意義與由起

——處今日之世，不學無術，實鑄成國際舞臺之大錯，缺乏眼光，無以了解世界各國之政治的心理的，道德的社會的趨勢，其咎亦不亞於愚昧無識也。——（錄Harris教授歐洲與東方（Europe and East 第六〇二頁））

在討論本題以前，吾人對於「外交」二字之意義似有說明必要，常人之論外交者，每不能判別其真義，或曰，「英國之近東外交，漸漸失去力量」（British diplomacy in the Near East has been lacking in vigour），此將外交與外交政策（foreign policy）混為一談也。又曰，「此項問題可以外交方式解決之」（This problem is one which might well be solved by diplomacy），是與國際談判無分軒輊矣。再曰，「余姪或余子現為外交服務」（My nephew or my son is now working for diplomacy），此又將外交與外交事務（foreign service）列為同論。凡此種種，對於外交真義均未道及，有待辯正者也。

外交之萌芽，見於吾國史籍者，枚不勝舉，然皆掛一漏萬，未能說明近世外交之真諦。國語中載：「乃厚其外交而勉之以報其德。」孔子曰：「爲命，禋讖草創之，世叔討論之，行人子羽修飾之，東里子產潤色之。」齊宣王問孟子曰：「交隣國有道乎？」孟子曰：「有。惟仁者，能以大事小，是故湯事葛，文王事昆夷。惟智者，能以小事大，故大王事獯鬻，句踐事吳。以大事小者，樂天者也；以小事大者，畏天者也。樂天者，保天下，畏天者，保其國。」墨子曰：「近者不親，無務來遠，親戚不附，無務外交。」晏子春秋中有：「不出樽俎之間，而折衝於千里之外。」他如史記中：「割其主之地以來外交。」重幣輕使，秦楚之間將爲國交也。」或言外交文書，或言外交儀節，或言外交策略，或言外交運用，惟皆不能與近世外交科學之真義相吻合。至於我國外交關係，及外交機構，在春秋之世早已發達，周禮秋官言其職務云：「春朝諸侯，以圖天下之事，秋覲，以比邦國之功，夏宗，以陳天下之謨，冬遇，以協諸侯之慮，時令以發四方之禁，殷周以施天下之政，時聘以結諸侯之好，殷覲以除邦國之慝，問問以諭諸侯之志，還脈以交諸侯之福，賢慶以贊諸侯之喜，致稔以補諸侯之災。」惜自秦漢以後，中夏混一，荒服小國，環處四裔，非撫則勦，非勦則撫，無非謂外交策略也。故外交一學，考諸史乘，鮮有專著道及者。

至若歐洲，諸國環處，犬牙交錯，外交關係，往來頻仍，故外交之學，甚爲發達。學者有畢平生之力，以專精探討之者，或曰此係交涉之學，或曰此係交涉之術。或則綜稱之爲國家處理對外關係涉外事務之「學」，「術」。法儒福煦歐曾謂外交一語，含有「學」與「術」二種意義，所謂學，卽具有國際政情國際法律國際慣例與國際

條約之審議也，所謂術，即應付國際事變辦理對外交涉之手段也（Fauchille: Traite du droit international public, chap. III, p. 28）外交指南（*Le Guide Diplomatiques*, pp. 1—2）一書著者馬丁（*Mantens*）亦曰：「廣義言之，外交者，國家對外關係或涉外事件之科學，狹義言之，則交涉之學與術也。」（*La diplomatie* dans son conception la plus entendue, C'est la sciences relations exterieures ou affaires étrangères des Etats et dans un sens plus determine, la science ou l'art negociations）兩氏說明外交頗爲透徹，茲再一舉其他著名國際學者對於外交二字之解釋，以作參考。

Gardeu曰：「外交者，研究國家相互關係與相互利益之科學，或協調此種民族利益之術，質言之，不外交涉之學與術也。」（*La science des rapports et des interets respectif des Etats ou l'art de conciller les interets des peuples entre eux; et dans un sens plus determiné, la science ou l'art de negociations*）卡爾瓦（*Calvo*）之論外交也，亦學與術並重，其言曰：「外交者，研究列國間現存關係之科學（*la science des relations qui existent entre divers Etats*）……質言之，關係之學或交涉之術也。」（*la science des relations ou l'art des negociations*）Podie 釋外交，則偏於技術，其言曰：「外交者，交涉之術也。」亦名之曰實用之國際公法（*le droit des gens applique*）英國牛津大辭典（*Oxford English Dictionary*）對於外交二字所下定義亦偏重技術方面，「外交乃藉談判之國際關係的處理大使或專使用以調

整或處理此種關係之方法，外交家之事務與技術」至古西 (De Cussy) 外交領事官大辭典 (Dictionnaire du Diplomate et de consul) 分析外交之含義，偏重於學理之立場，其言曰：「外交乃處理國際間公共事務必要之智識與原理之總匯 (L'ensemble des connaissances et des principes qui sont nécessaires pour l'en conduire les affaires publiques entre les Etats)。」英儒沙陶 (E. Satow) 更進而申述斯義，彼謂「外交係以智慧權謀處理獨立國家間，有時且為獨立國家政府與附庸國間之正式往來事務者也」(Diplomacy is the application of intelligence and tact to the conduct of official intercourse between the governments of independent states, extending sometimes also to their relations with vassal states:—A Guide to Diplomatic Practice) 所謂智慧，屬於學，而所謂權謀，即屬於術，是外交含義之兼有學與術，幾為一般學者所共認矣。

綜上以觀，外交之成立，有兩種必要之條件：一曰應用之智慧權謀 (intelligence and tact)，即科學與技術 (science and art)；二曰獨立國家間 (有時亦展及非獨立國家間) 正式往來之事務 (簡稱國家間的外交事務)，前者構成外交的手段，後者組成外交之目的，近世外交之濫觴，受此二者之賜居多。

外交既為處理國際外交事務之智慧與權謀，故必須有兩個以上國家獨立對峙，其作用始克發生。古時野蠻民族，雖亦有外交遺跡，然而強弱衆寡之分，至為明顯，不足以言平等對立關係。希臘時代國際平等思潮微露

光芒，外交關係較爲發達。後至神聖羅馬帝國成立，四海咸服，萬邦統馭，常自命爲先進上國，對於四鄰小國，不視爲從屬，卽視爲羌戎，帝國以外，並無其他獨立國家之存在，故是時國際關係十分單純，外交事務更爲簡單。迨乎羅馬帝國衰微之際，歐陸大小諸邦，頓成對峙之局，諸國往來關係既密，又不能以化外視之，講信修睦，始感有外交及設立駐使之必要，諸邦既不能賴羅馬帝國之保護，復不能持羅馬法王之裁判，於是各藉己力，以求自全，合縱連橫，遂肇均勢主義之端，而外交亦應運而生矣。羅馬皇帝之衰微，非帝國主義之消滅，歐洲大小諸邦，星羅棋布，競強爭伯，各懷雄心，侵略擄伐，諸般交涉，必賴信使往還，以通其意，或則夢想帝國擴張，或則高唱擁護主權，或則倡言和平，或則標榜均勢，此仆彼繼，蔚成大觀，外交遂奠其基。

至若亞洲之中華，唐虞已創大同之局，春秋敦邦交之禮，戰國講縱橫之策，合南北曰縱，聯東西曰橫，蘇秦聯六國以抗秦曰縱，張儀說六國以事秦爲橫，三國成鼎足之勢，凡如此者，或以諸侯尊敬天子，等於一八七一年以前歐洲諸國之敬教皇，或以與國成立均勢，類乎一六四八年歐洲諸國之講外交，其間之外交機關固可有尋繹者，厥後羣雄割劇，分爲五胡，十六國，南北朝，東西魏，五代十國，宋與遼，金雖其間乍得乍失，或存或亡，國祚之久暫，版圖之大小，情勢不一，而與皆有外交關係之可言，特天下大勢，分合無常，未與泰西諸國相通，僅成歷史之痕跡耳。殆乎歐人東渡，明代卽啓在市之漸，降及前清，康熙之時，先之以私人貿易往來，雍正之朝，繼之以正式訂定條約，外交關係，遂頻繁矣。

外交之關係既密即促成外交機關常駐使節之發達。常駐使節起源於十三世紀，義大利諸國——尤其威尼斯——實創其制。各國互遣使節，以便交涉。至十五世紀，義大利各市，便常派常駐使臣於西班牙、法、英諸國，亦競起倣效。十五世紀末葉，英、法、德、西諸國各處均互置常駐使節。十七世紀，英各國已相繼行之也。

雖然，外交 (diplomacy) 外交官 (diplomata, diplomate, diplomat) 諸字之確定，以及外交名稱之統一，尚係十八世紀末葉之事。試觀一七二六年 François de Calliere 村梓之外交談判法 (De la maniere de negocier avec les Souverains, Paris, 1716) 一書中不用「外交官」一詞而名之曰「善良的或能幹的談判者」(un bon ou un habile negociateur) 可知。一八一五年，普、奧、英、法、俄諸強集於維也納，規定外交代表之等梯，三年後，列強於愛拉斯伯會議 (Aix-la chappell) 又復改訂，定為四級：(一)大使或教庭代表 (Ambassadors, papal legotes)；(二)專使或公使 (Envoy Extraordinary and Minister Plenipotentiary)；(三)駐使 (Minister Residents)；(四)代辦 (Charge d'Affaires)。自此以後，外交代表之名稱始形確定，降至今日迄無更改。

外交之意義與由起已如上述，頃就「外交」二字源之由來略致數語，以為本節之尾言。外交二字英語為 Diplomacy 係經法語。Diplomatie 由希臘文 δῖπλωμα (Diploma) 轉變而來，此字原無外交之意，僅指一種重疊折之紙而言。但其後轉變為一種君主頒布的公文或特許證，內載有各項賦與的特權與豁免權利。大約在

一六四五年，此字已經應用。一六九三年萊布尼貴 (Leibniz) 刊行 *Codex Turis Gentium Diplomaticus* 一書內，有 *Diplomaticus* 一七二六年都蒙 (Dumont) 刊行 *Corps Un'v'ersal Diplomatique du droit des Gens* 內有 *Diplomatique* 一字，兩書所用 *Diplomaticus* 與 *Diplomatique* 二字，實爲外交一語應用的開始。不過當時所指的意義，並非對外交涉，而係一種文書檔案，蓋是時宮廷外交，專依鄭重的形式文書行之，所有公文重典，國際關係，甚至外交團及條約等，均視爲外交。一七八七年英國政府發行一年紀錄 (*Annual Register*) 關於外交事務及外交團等術語均曾採用。至一七九六年學者柏爾克 (Burke) 始正式應用 *Diplomacy* 一字，是爲外交二字的淵源。

第二節 外交方針外交政策與外交行政

就外交之內容而論，外交至少包含兩大部分，一爲外交政策，一爲外交行政，此於前節已略爲論及，茲再分而述之，以示其聯繫與區別。

常人之論外交政策者 (*foreign policy*) 每將外交政策與外交方針 (*principles of foreign policy*) 混爲一談，實則二者判然有別。外交方針者，乃一國對外行動之準則，一國依其地理歷史政治諸種環境所確定之經世不移之原則，例如美國向採自保主義，排斥歐洲侵美勢力，英國力持世界海上霸權，維持帝國海外屬地。

斯二者均爲英、美兩國百世不移之外交方針。至於外交政策乃實現此種方針之各種方略與策謀，此等方策常因時勢之推移、環境之變易、利害之取捨、國勢之強弱有所不同，有所選擇，一切均可隨機應變，可強可弱，可主可從，可得可捨，其目的不外進於立國求存之大本，吳頌臬氏言之頗爲深切（見吳著「外交政策及其他」）：

「就外交之基本原則而論，其唯一對策即在運用天賦民族高尚之智力，以保障整個國家之安全外交之基本原則之意義爲是。至於外交政策，不過根據此方針而決定採取之途徑方法態度與姿勢之某總成而已。方針恆久不變，途徑方法態度與姿勢時因國內政變之變遷，國際形勢之不同，不能不變，故樹立原則，應先於決定政策，及原則決定以後，任何政策之決定與轉變，不但有軌道可尋，且可迎刃而解」。比如美國之自保主義，其表現於對歐洲方面者，爲孟祿官言，而表現於對美洲者，則爲泛美政策，英策之海上霸權，其表現於歐洲者，均勢平衡政策，而其行之於世界者則爲海軍一對二比主張，有時抑德助法，有時抑法助德，有時與日妥協，有時與日爭雄，要皆爲維持其世界霸權而設立者，由此以觀，外交政策有時間性有空間性，而外交方針則歷久不變，與國運共存亡也。

外交政策即爲智慧智謀之表現，應與何國交好，應與何國交惡，應與何國同盟訂約，應與何國通商往來，應與何國開啓國交，應與何國派遣使節，此皆有待於精密研究而決定也。決定外交政策者，爲一國之最高政治權力機關。其在民治國家，名義上屬諸元首，實際上則由議會內閣行使之（在議會制度之英、法屬於內閣，而在總

統制度之美國則屬諸參議院。其在黨治國家則由黨之領袖或黨之最高權力機關（如國社黨外交政策決之於希特勒，蘇聯外交政策決之於蘇維埃最高會議）行使之。

外交政策之具體表現，即為外交權。外交權者係指元首決定對外關係之權而言，可分為三類：一為條約締結權；二為遣派使節權；三為宣戰媾和權。締約權者，即決定應與何國訂立政治的或商務的條約，以和好彼此關係或啓迪兩國國交也。此種條約之訂立起伏，影響一國之國際環境者至巨且大，必有待於極大之智慧以判定之。條約既經決定訂立或則業已訂就，則常遴選專使或派遣使節，以睦邦交而啓往來，是使節權之重要亦可想而知。使節權者，接受他國使節或派遣使節與他國之權，關於本國使節人選之決定，雖為內部行政之事，實則與推行某種策略，含有深切關係，設若人選不當，本可和好國交者，反致事倍功半，徒勞無功，史例甚多，枚不勝舉，故遣派使節，與一國之外交政策有極大之關聯也。國際間有好有惡，有和有戰，古昔之時，兩國發生糾紛，或起釁動戈，並無外交上之程序與禮貌可言。其後人類進步，國家發達，交惡作戰之時，有絕交宣戰之舉，而息兵止戈之際，亦有復交媾和之約，和戰國之大事，百年而不一舉也。此種大事之決定，直接關係國家之存亡，間接影響世界之和平，故必有待於最大之智慧與眼力以判定之，所謂該和不和，該戰不戰，自取其咎也。

外交政策本為抽象之事物，僅以上述三權之形式而獲其具體表現。比如某國外交政策，決定與某國恢復國交，訂立互不相犯條約，以使某國專心侵略他國，而已國因之獲得漁利，此外交政策之表現於締約也。又如某

國本與別國共同對某一他國交戰，嗣以本國利害關係，決定對某一他國單獨媾和，此外交政策表現於媾和也。再兩國邦交因政治關係本不和好，後因經濟關係及貿易往來迫使開起國交，此外交政策之表現於通使也。故外交政策本身為空洞之物，惟有透諸外交權之運用，始能具體表現也。

條約既定訂立和戰既已分明，使節既經商派，外交權之作用，僅能止至於此。至於條約如何簽訂，國交如何開始，兩國經濟政治關係如何暢通，則為外交行政之事。故外交行政為外交之另一重要部分，無此則一國外交如車之失輪，身之去臂，無法以推進也。

外交行政者，乃一國外交事項所關聯之行政作用。一國外交政策之能否有效實施，端在外交行政之是否健全，而外交行政之敏捷健全，間接可以幫助外交政策之達到預期目的。英之外交行政素以老成敏快見稱，故英之外交亦較他國先着一步，到處便利，反之外交行政不健全不靈活者，則雖有遠大正確之國策，亦不易付之實施。故求外交行政之進步，實為促進一國對外關係之必先具備之條件也。

外交行政之內容若何，論者不一其說，依據拙見，外交行政至少包含下列四個部分：（一）外交機關之監督與活動，即決定外交政策監督外交行政與實施外交行政（亦即外交部）之機關；（二）外交人員之訓練與調遷；（三）大公使館之活動與聯繫；（四）在外僑民之管理與領事行政之調整，實言之外交行政之重心，一為外交部，二為駐外使領館，外交部如神經中樞，駐外使領館猶四肢手足，欲求神經中樞之健全，必須四肢行動靈活，反