

周子亞編

外交官

文通書局印行

中華民國三十五年十一月貴陽初版

外交官 一冊

筑版黔元白報紙本 定價國幣肆元

(印刷地點外酌加運費)

版所翻必
權有印究

編著者 周子亞

發行人 華問渠

印刷廠 文通書局貴陽印刷廠

重慶 貴陽 成都 廣州

發行所 文通書局

上海 昆明 長沙

目次

第一章 外交官概論	一
第一節 外交官之性質與沿革	一
第二節 外交官之種類與等級	六
第二章 外交官赴任前後	一一
第一節 徵求同意與外交官之赴任	一一
第二節 赴任之前	一三
第三節 到達目的地——駐在國	一九
第四節 呈遞國書之儀式	二〇
第五節 呈遞國書之頌詞	三二
第六節 頌答詞舉例	三四
第七節 呈遞國書後之訪問	三七
第八節 外交官之職務及其終了	三八

外交官

二

第三章 外交官特權與在第三國之地位·····	四三
第一節 外交官特權·····	四三
第二節 第三國之通過·····	四六
第四章 中國駐外使館之緣起與其發展·····	五一
第五章 中國駐外使館官制之過去與現在·····	七一

外交官

第一章 外交官概論

第一節 外交官之性質與沿革

所謂外交官，亦稱使節或駐外代表，即西文「使節首長」(Chef de Mission)或「外交代表」或「使者」(Diplomatic Representation on Agent)之總稱。係指辦理自國與他國各項交涉事務，藉以保障及擴充己國利益之官吏而言。此項官吏廣義的包含外交部長，參加國際會議或典禮代表；狹義的僅指大使。公使及是代理者與使館內一切職員如參贊秘書隨員而言。致國際派遣代表之慣例，自古已然，蓋一國生存於世，具備國際人格，自有相互交接之權與派遣代表之權也。惟當初所派代表多係臨時而非常駐，後羅馬教皇對於東羅馬雖曾派有常駐使節，亦僅係宗教性質，而非完全屬於外交任務。至於外交方面之常駐使節實始於十三

第一章 外交官概論

世紀意大利諸邦。一四五〇年意大利諸共和國對美西法德英諸國間交換使節，法國路易十一世亦對諸國交換使節，至路易十五世宰相李查羅(Richelieu)當權，其制乃確立，遂開常駐使節之例。一六四八年威斯特弗列(Westphalia)條約訂立，歐菲大小各國咸覺利害關係有待調整，遂交換常駐使節，日久時長，成爲國際慣例。

惟從前各國使節雖多常駐，而制度甚不完備，并無大使公使之別，僅設一種，即今日所謂大使耳。及至路易十一世乃增設低級代表，制度日漸完成。茲舉法國學者加里愛(De Calliers)所著「外交談判法」書中一段，以見當時代表之一般。

「使臣分爲兩級：第一級爲特命大使(Ambassadeur Extraordinaire)及常命大使(Ambassadeur Permanente)，第二級爲特命公使(Minister Extraordinaire)及辦理公使(Minister Resident)。特命大使能享常命大使所不能享之待遇及榮譽，當君主國之特命大使到法國時，三日便入招待國賓之邸宅，且享受饗宴，但常命大使則無此待遇，至於其他特權，則常命大使與特命大使無異，例如薪俸同等以及國際上不可侵犯權，在公開謁見室中當國王面前戴帽之權，陪乘國王馬車之權，馬車直入內殿之權等等亦完全相同。又法國大使在外所受待遇，因國而不同，而法國特遇各國使臣，亦自各異，例如法國大使在羅馬，每遇宮中宴會坐坐皇帝之席次，而他國大使無此優待，又如法國對於德國內各侯國，不派大使，只派公使。」

「派遣大使及公使僅以君主國及獨立國爲限，至於小國及自由邦，僅能派代辦。代辦在原則上與私人無異，不能享有國際特權，惟事實上亦有賦予特權者，例如羅馬教王對於意大利各邦之代辦即是。」

「普通國家對於特命大使與常命大使之待遇，即在坐位一點以示區別，每當開會時，特命大使之席次必在常命大使之上，此外不復有何區別。」

「閣下(Excellency)」字之敬語，僅能以對特命及常命大使爲限，其他公使等官不得享受。」

以上所言，可以代表說明二百餘年前歐洲外交代表之種別與格式。總之十七世紀中葉，各國將各國外交代表分爲二級：第一級大使爲上級，第二級代理專使爲次級，次級外交官均無委任狀，但亦加「特簡」二字(Extraordinaire)以示隆重。實際上各國待遇各外交代表，並無明文規定，是以一遇特殊情形，則爭論時起，往往至於不可收拾。在宗教改革以前，國際會議之席次，共認教皇爲第一位，德國皇帝爲第二位，此外順序，毫無一定，故每遇會議爭議甚多，例如一六六一年，法西兩國大使同在倫敦偶遇英皇出遊，兩使陪駕，因互爭先後，西使竟至槍刺法使之馬車夫，以至法國對西提出最後通牒。又當路易十四時，奧國女皇婚典，法德兩國代表爲爭先後大起爭執，後經調停，兩使同時入門，同時入座，以爲解決辦法。再當時意普兩國公使同時至巴黎就任，孰應先遞國書，紛爭大起，後法國規定辦法，由兩

外交官

四

使同日進謁，而誰先至凡爾賽宮者，誰先呈遞國書，普國公使半夜候於宮門，以待天明，意使到時見普使正坐而假寐，遂從側門而入。普使見而追進，意使讀辭已畢，行將呈遞國書，普使乃將國書呈於路易臥榻之上，此大趣事也。再一六四八年威斯特非列同一會議，開會兩次，即法國與瑞典兩國代表互爭坐位，不能調和以致於此。

至維也納會議 (Congress of Vienna 1814-15) 時，各國鑒於外交代表階級之不定，易致釀成國際間之爭端，遂主張制定代表階級及坐位規則，此爲一八一五年三月十五日維也納公會所議決其要點如下：

1. 外交代表分爲三級：(甲)大使及教皇代表 (Ambassadeur and Papal Legates or Nuncios) (乙)專使公使及其他委信元首之人 (Envoy, Ministers or other Persons Accredited to Sovereigns) (丙)代理公使或代辦公使 (Charges d' Affaires)。

2. 惟有大使可以代表元首及教皇。

3. 代表之特命與其席次無優劣之分。

4. 同一等級之代表，其席次則以到任正式通知時日之先後爲定，但教皇代表之席次不在此限。

5. 待遇各等級代表之方法各國當有一定。

6. 代表席次不因兩國朝廷親屬上之關係，或政治上之同盟，而有上下之別。

7. 於各國間條約採用上位交互主義者，諸代表之署名以抽籤決其次第。

以上規則，曾於一八一五年經英、法、俄、普、奧、西、葡、瑞典、八國共同採行。

時隔三年，至一八一八年十一月二十一日，「愛斯拉沙伯會議」(Congress of Aix La Chapelle) 舉行，會議錄中稱：「維也納決議之附議書，於使節席次問題有未盡周到之處，於外交上之儀式將來不免有紛雜之處，今五國會議遂決定如下：派遣他國之駐在公使 (Ministres Resident)，其等級設於第二級代表 (即全權公使) 及代辦公使之間。」於是使節等級遂由三級而增為四級矣。

自經此兩次會議以後，外交官之階級與順序雖較前大定，但糾紛亦復常有，第一為座位之排定問題，例如一般西洋國家以右方為上席，但中國及土耳其等東方國家則以左方為上席，設在中土諸國而定西方各國座位，不免發生爭議。第二資格同等問題，例如歐戰爆發以後，駐土德國陸軍監軍沙特 (Von Sandels) 大將就職，一夜，美國大使招待各國大使宴會，此監軍亦被邀請，但其座位列在第三，於是德國使館參事向美使曰：「彼係德國皇帝之代表，其座位應在各國公使之上。」美國大使以此事與奧國大使相商，奧使亦同意德國參事之語，後德國大使聞此消息，對奧大使質問曰：「如閣下謂大將能代表德國皇帝，然則大使又將代表誰何？」德國大使并以此事實諸土耳其其內閣總理，土總理無從答覆，以此問題付諸閣議，閣議決定大將席次應在各國公使之上，但各國公使因而大憤，聲言以後決不與大將同

席，以後在土耳其外交團宴會，承認招待各國公使，決不將大將列席，此雖爲一特殊事件，亦可說明資格問題在外交界之爭執也。第三外國代表與本國高級官吏問題，照君主國家慣例，除君主外，無論皇帝太子，皇太孫及其他皇族，皆應佔外國大使之上席。以此慣例而推，則美國國務卿遇大總統副總統有缺位時，可代行大總統職務，亦當然應在各國大使之上，但因此而惹起不少爭論，至今美國國務卿讓步，竟有正式宴會，不但大使，即公使或代理公使等位次皆在其席位之上矣。

第二節 外交官之種類與等級

愛斯拉沙伯會議之規定，延至今日并未更改，茲將各級使節種類詳論於後。

(一)大使 「大使」二字係自西文中 Ambassador (英文) Ambassadeur (法文) Botschafter (德文) 譯出，原爲一等國間交換之第一級代表：在大使之上常冠以「特命全權」(Plenipotentiary)四字。但時至今日，特命全權之意義已逐漸減輕，因當交通不便之時，特命全權大使可以辦理一切，而時至現在，交通極稱便利，國際關係複雜，爲大使者仍須向政府請訓也。至於一等國家，始行交換大使之例，現亦未必盡然，例如西班牙土耳其皆與歐洲一等國交換大使，瑞士比利時亦與法國交換大使，又如美洲之墨西哥智利等國亦與美

國交換大使。

從來觀念，以爲大使代表元首個人，公使代表一國政府，惟現今一般國際法學者，多已否認此說，例如瓦特爾（Vattel）稱：「大使代表之性質與公使毫無差異」，克爾夫（Klapp）稱：「有人謂大使與駐在國君主有直接交涉之權利，其他使臣無之，此種區別，現時毫無意義。蓋近代國家之組織全以君主制度爲基礎者，已謂罕有也，故以君主一人專當國際交涉之事，已屬少見，吾人之意見，認爲公使之權能與義務，其性質與大使完全相同。」羅蘭史（Lawrence）稱：「照國際法之見地，一切外交代表不問其階級如何，可謂一律平等，此種平等之性質，於其有同樣之外交權利，即可見之。」此種推論，甚爲恰當。蓋即在西歐民主立憲國家，凡外交代表願見一國元首，必須經過外交總長，此與昔人所謂外交代表君主，對於駐在國君主，無論何時有要求覲見之權利，殊不相合。君主國之元首對於任何代表覲見大都允許，並不視其階級而有區別，且君主口頭之交涉，非正式代表國家之交涉，其正式代表國家者，仍不可不經過外交總長也。總之，時至近世，大使與公使在職務上性質上，無大區別，已成爲國際通則，此亦國際法概念進步之一象徵也。

是以當十九世紀本期，英國輿論與俾斯麥皆曾主張大使乃無用之長官，此種事件不但歐洲如此：即美國亦然。美國學者嘗言曰：「一大使代表君主，與一國元首直接交涉之事，在古代歐洲爲然。但美國自來大總統與外國代表直接交涉之事，爲數甚少，此非由於大總統之

繁忙，乃因外交爲國務卿所主管耳。」由此可知，以大使與一國元首直接談判之事，與公使代表政府一節判別者，無論在共和國或民主國均不近情也。

(二)公使 公使 (Minister, (英法文) Gesandshafter (德文)) 分爲三級：一爲特命專使或全權公使 (Envoy Extra Ordinaire, Minister Plenipotentiaire)；二爲駐辦公使 (Minister Residents)；三爲代辦或代理公使 (Charged Affaires)。特命全權公使名義上雖較大使爲低，其任務則完全相同，爲第二級外交官。辦理公使係照維也納會議議事錄而補充者，近代各國派遣此級公使者不多，其地位與接待儀式與公使相若，惟其他特別儀式與榮譽略較微薄，「閣下」尊稱亦極少用，代理公使則各國制度不一，有定爲常設之官者，如從前法國在我國之外交代表稱爲「代辦」；有定爲臨時之職者 (Charged Affaires D'intim)，故不如稱之爲「臨時代辦公使」較爲合宜。

(三)教皇代表 羅馬教皇之地位今昔不同，在昔爲教皇領土統率全歐之君主，至意大利統一，羅馬已爲意大利所有。本欲推翻教皇，惟恐驚教徒反對，遂於一八七一年五月十三日制定梵蒂岡 (Vatican) 制度，確立教皇今日之地位。(本欲擴充爲國際條約，復以議會反對，決定爲國內法，凡十三條。) 對教教主多所保障，第三條：「教皇與君主享有同等榮譽，且保有在舊教諸國元首上席之權，并在合併前之一切保護，維持如故；」第七條：「教皇有任命及接受代表之權力，其任命代表，與意大利代表享有同等特權，」教皇初示反對，旋即

默然接受至於今日。

至於教皇現時國際上之地位，頗不明確。蓋以上緩衝辦法，祇係意大利國內法之規定，并不能適用於國際間也。但意大利國際法學者福耳（Folke）曾主張教皇可為國際法之主權者，應與獨立國享受同一待遇，實則獨立國必以有領土、人民、主權三種條件，今日教皇雖有領土（梵帝岡城）教民（散佈各國）并能派遣使節，究係一種宗教精神上的統治，雖政治上之統治尚遠耳。至於各國之所以均願并樂與教庭交換使節者，亦以其在精神上及在宗教上存有潛在之力量耳。

現世教皇代辦為兩級：第一級通稱Papal Legates，第二級稱為Nuncio，第一級常以大僧正充之，與各國大使相同，第二級常以大僧正以外之人充之，與他國公使相同。

外交代表之敬稱 大公使之敬稱，即為「閣下」（Excellency）如「大使閣下」或「公使閣下」是。閣下之稱在我國最為普遍，而外國則有限制。惟各國限制之範圍，亦廣狹不同，例如日本對於政黨領袖，貴族院、議員、次官、局長，旅團長等方能適用，戰前德國及奧匈帝國「閣下」之稱須以皇帝賜予方得適用。其在美國惟有殖民地總督方得稱「閣下」，此外雖國務員亦不能稱之。在國際交往上，「閣下」二字至為尊嚴，不能濫用。當一八二七年時，法國新任駐葡萄牙大使到葡以後，以與葡外交部要求用「閣下」名義交涉，久未就緒，以致遷延數月之久，未遞國書。總之，今日國際慣例，對於大使公使通稱「閣下」，但對於辦理

或代理公使，則不附此名稱。惟元首及本國政府對於本國駐外國大使，仍不用「閣下」稱呼，而稱之爲「大使先生」。(Mr. Ambassador)

某一所在地外交官之總稱曰「外交團」(Diplomatic Corps)，係指駐於某一國家之全體外交使節而言。在國際法上無特定之地方與職務，乃爲提高駐在國外交使節之特權或榮譽之尊嚴，藉以增加外交活動之機能而設置者。外交團之領袖爲外交團團長(Doyen of Diplomatic Corps)，或稱「領袖大公使」亦可，即駐在國各級使節團體之謂。依國際慣例，外交團團長皆由年齡最高赴任最早之高級使節任之，其區別赴任先後之標準，則以呈遞國書日期爲定。外交團團長遇有本國元首更換而接受新信任狀時，其領袖資格仍繼續不受影響。

外交團長之職務，在遇有覲見或慶吊等事爲駐在國各級使節之領銜，如駐在國有違反國際公法與條約及侵害外交人員特權等事時，亦由外交團團長率領衆使提出抗議進行交涉或要求一切。

第二章 外交官赴任前後

第一節 徵求同意與外交官之赴任

凡國家派遣大（公）使，先由政府決定，然後向駐在國政府徵求同意（Agreement）。因在國際法上，國家對於外國之使節（常駐外交代表）并無接受之義務，亦且無選派之義務（*A state is little bound to receive them as it is to send them*）。國家之所以要選派及接受外交代表，全為在國際上取得發言權；非如此，則在今日情形之下，外交官斷難在實際上佔任何勢力也。

徵求同意之方法有二：

1. 直接令本國大（公）使向駐在國政府徵求同意。
2. 向擬駐國之使節接洽，請其向本國政府徵求同意。

按國際慣例以第一方法為正常之方式。徵求同意之內容，乃將擬予派遣之使節履歷書交給擬駐國政府，擬駐國政府接到請求後，應調查使節的能力、性情、品行、及其對擬駐國之態度，以定去取。同意後始可正式令派、赴任、如擬駐國對於擬任之使節表示同意時，稱為

第二章 外交官赴任前後

「相宜」(Persona Grata)，表示不滿加以拒絕，則稱爲「不相宜」(Persona non Grata)

在擬駐國對人表示「不相宜」時，選派代表之國，在國際法上無堅持以某人充任代表之權。凡國家皆可拒絕其素所厭惡之人來充代表，并不必指明其所厭惡之事實及其所厭惡之理由。大抵各國拒絕其本國人來充他國代表，又漢諾佛國王(King of Hanover)因普魯士所派公使威斯弗倫(Count Von Westphalen)係舊教徒，不允接受(一八四七年)，又義大利政府不允接受美使開雷(Kelly)(一八八五年)，以其曾反對義大利合併教皇國之故(一八七一年)，其後美政府改派開雷赴奧大利，奧政府亦拒絕接受，因開雷之妻乃一猶太女子故也。又如「九一八」前，日本向我國政府提出擬派小幡西吉爲駐華公使，但我國不予同意，理由爲民四日本向我提二十一條款時，小幡適爲駐華使館參事。

由上可知，一國不能堅持以某人充任代表，然苟不幸被他國拒絕，未有不引爲憾事者。例如英國因俄國拒絕接受坎寧(Sir Stratford Canning)之故(一八三一年)，久不派遣大使，致駐俄使節虛懸者三年。又如前舉之開雷一案，雖開雷因而辭職，然美政府久未改派，致駐奧美使館事務由代辦處理者，歷若干年。

徵求同意與外交官之赴任關係如斯之大，因特簡單說明之。

第一節 赴任之前

(一) 應有之準備 外交官在赴任之前應有如何之準備。法國學者德加里愛 (De Callias) 氏在其所著「外交判談法」一書中，敘述頗為詳明，現摘錄其要於后：

「外交官在就任以前，首先必須閱讀前任報告，調查駐在國的狀況，以及對於駐在國各種人物系統皆須詳細知道，列任後儀節上之難題及交涉，皆須預為攷慮。」

「任何聰明之外交總長，總難望其事前有週密之指導，故外交代表在將赴任之時，應當充分體會本國的政策和利益，并且對於曾任駐在國外交事務之人，不問其資格如何，皆須訪問其意見，并請駐在本國之駐在國代表介紹……」

(二) 應當完成之事 外交官既受本國政府任命之後，除上述準備外，應當完成以下各事：

1. 領取信任或國書 (Credentials or Letter of Credence) 信任狀係本國元首親筆簽名致與外國元首之正式書函，書中載明外交官的姓名，官職與特別頭銜或爵位，及派遣之目的與處理的職務，并贊賞該使的忠實可靠，希望信任等語。此項國書有二份：一係密封，一係開封。到達目的地後將開封的一份呈與駐在國外交部，係通知已到之意；密封一份係在覲見元首時，親手授與元首。國書之形式各國略有出入，但皆大同小異，大概君主國家，國書都由