

行政院行政效率促進會叢書

外交行政制度研究

政治系新軍生

陳鍾浩 著

卅六

獨立出版社印行

重慶市圖書館藏書查證世圖字第一二一〇號

版 權 所 有					
外交行政制度研究	編著者	陳 逢 浩	校對者	黃 士 華	民國三十一年五月初版
	印行者	獨立出版 重慶香園寺七首	總經售	正中書局	
重慶中一路二一〇號					
實 價 三 元 四 角					

目次

第一章 外交權力機關……………

(八一)

第一節 行政集權制

第二節 行政與議會共權制

第三節 行政與議會分權制

第四節 我國從訓政時期到憲政時期的外交權

第二章 外交行政機構……………

(六十九)

第一節 各國外交行政組織概要

第二節 我國外交行政機構的沿革

第三節 外交部新組織法述評

第三章 外交使節與使館……………

(三九)

第一節 使節概論

目次

外交行政制度研究

第二節 中國使館制度

第四章

領事制度

(五二)

第一節

領事制度概論

第二節

我國領事制度的過去與現在

第三節

我國領事制度的改進

第五章

外交人事行政

(六七)

第一節

外交官的一般條件

第二節

外交人才的培養

第三節

外交人員的保障

附

錄

第一章

外交辭令之辨別

(八二)

第一章

外交權力機關

第一節 行政集權制

自現代國家產生以後，政治制度，大半是君主專制。內政外交大權，集中於君主。及至十八世紀，法國大革命發生，民主思潮日趨澎湃。歐洲各國內政，大都次第的接受民主原則，至少君主的權力，不若以往的毫無限制。至於外交權則仍多操於行政首領。外交民主化的行程，確較遲緩。在歐洲「舊制時代」Ancien Regime 外交目的，只在維持及增加國王的財富土地及聲譽。外交使節為君主利益施力「權謀術數」。俄普奧等國的國王總攬外交大權固無足論。即以民主制度的策源地——英法來說，法國的三級會議 Estates-General 對國王的收入——稅務及支出——財政，因為影響人民的經濟生活，採取干涉政策。惟對於外交，則視為君主的私事，採取放任主義。人民視外交是君王間的往還。國際公法也祇確立君主交遊時的禮貌。君王常以個人的好惡，甚至用婚姻的方式，維持外交上的友誼，這些私人酬酢與人民無關痛癢，用不着人民去過問。以倡導民主思想見稱的盧梭也說：「一國國民，應遵守國法，保護生命，維持財產，以上三者如獲保障，人民對於外交問題，可以不必過問」。至於英國在十七世紀外交權，完全屬於皇帝。其後國會權力漸大，

第一章 外交權力機關

次擴大，外交權才漸由君主手中轉到國會。然至今英國皇帝在原則上，仍操外交上的全權。依利沙伯女王 Queen Elizabeth 說：「不讓國會干涉國家政策」。可見當時君王的氣勢。到近代，君主獨攬大權的大戰前的德意志皇帝，是一個榜樣。根據大戰前的德意志帝國憲法第四條，「德國聯邦之外交權，集中於兼有德皇名義的普魯士國王。德國皇帝，對外代表帝國，用帝國之名義，宣戰講和締結盟約及其他約接受使節，任命使臣」。同條第二項云：「德皇用帝國名義，宣戰時，除被攻擊以外，應得聯邦參議院的同意」。又第三條云：「對外締約，凡照第四條規定，屬於立法範圍者，其締約時，應得聯邦參議院同意。其實施時應得聯邦參議院協贊」。實則德國參議院，代表各邦，而普魯士獨占十七票。因此普魯士王可以操縱參議院。再原則上，戰前德國外交權，為皇帝與議會共有，事實上德皇威廉第二 Wilhelm II 的外交政策，獨斷獨行，不受限制，甚至對協約國宣戰，也未經參議院同意。根據日本欽定憲法，外交權屬於天皇，舉凡宣戰議和，締結條約，均須天皇批准。樞密院為皇帝顧問機關，僅負責答覆皇帝的諮詢事件。總理大臣外務大臣，主持的一切大政，須經奏請批准。他若貴族院，參議院理論上雖可監督外交，實則無權過問對外大計，僅能在開會時提出質問而已。在法西斯的意大利，原則上國王具有外交大權，然首相墨索里尼却認外交權屬於君職，Crown 而不屬於君主。King 對外行動，由首相及外交部長全權處理，對最高權力機關——法西斯大評議會——負其責任。蓋總統所

動，雖須經國王同意，首相的任免，雖亦取決於國王。惟繼任首相的任命，須得現任首相之同意，而現任首相罷免之敕令，又須繼任首相副署。如此非經首相同意繼任不能產生，苟非出於自願，現任首相不能去職，首相殆成爲半終身的職位。一九二五年十二月二十四日的法令，更規定首相與各大臣非經平等的同僚，確有上下統屬的關係。一切國家要政，無論對內對外，不必經內閣會議，概由首相一人裁奪後，藉敕令行使。而具有最高權力之大評議會，原爲法西黨最高黨部決定黨策的機關，在法西黨專政下，牠的勢力，漸次侵凌內閣之上，並奪衆院與元老院的職權。一九二八年九月十九日大評議會提出議案，將「大評議會法律化」，十一月十五日經元老院十二月八日衆議院通過，國王許可，大評議會遂成爲國家正式機關，廢選舉制採任命制，重要黨政首長均爲議員，外交部長亦得參與，因首相同時爲法西黨首領，故能將個人的意志，成爲大評議會之意志，所謂最高權力機關，不過供首相的諮詢顧問而已。至於國社黨的機關，自一九三三年一月二十八日，國社黨首領就任總理後，國社黨勢力漸次抬頭，一九三四年八月二日，奧登堡總統逝世，大總統及國社總理兩種職務，集中於希特勒一人。他在八月二十四日更頒布「權憲條例」，規定內閣可以命令，刪訂法律，不顧魏馬 Weimar 共和國的憲法的精神。至此，外交權由元首一人操縱，國會等諸虛設。一九三八年二月四日，希氏改革政府機構，在外交部之上成立樞密院，供希氏外交政策的諮詢，與內閣並存對立，外交部長亦參加，對一切大權，當然外交

在內都集中於元首。蘇聯原爲勞工專政的國家，全俄羅斯蘇維埃大會，爲最高權力機關。一九一八年三次全俄羅斯蘇維埃大會，批准「勞動及被剝削人民權利宣言」，暨五次蘇維埃大會批准之「蘇維埃共和國憲法」，合構成爲「俄羅斯社會主義聯邦蘇維埃共和國統一根本法」。國家大權，寄託於代表農工階級的共產黨。至一九三六年二月五日通過新憲法，翌年十二月民衆依據新憲法選舉最高權力機關，——最高議會——代替蘇維埃大會，操內政外交的最高權，最高議會由兩院組成：一、爲聯邦院由全國公民按選舉區選出代表組成，每三萬人選代表一人。二、爲民族院由各加盟國，各自治邦、各自治省、各民族區、選出平等之代表組織之。兩院有同樣權力制定法律，每年同時開常會二次，閉會時由兩院聯席會議選出之最高會議主席團代行職權。主席團設主席一人，副主席十一人，由加盟共和國主席兼任，祕書一人，委員二十四人，享一般國家屬於元首的大權。召集及解散最高會議，任免駐外使節，批准國際條約宣戰等，均可事先執行，諸最高會議追認。無庸在主席團及最高會議，共產黨均占絕對多數，故仍爲共產黨所操縱。譬如，一九三九年八月二十三日德蘇互不侵犯協定的締結，純係祕密進行，八月三十一日在臨時最高會議席上，莫洛托夫報告條約締結的經過後，全體無疑義的一致通過政府締結的條約。可見蘇聯外交權的所在。

第二節 行政與議會之權限

英國爲憲政楷模，國會具有實權，首相爲國會中的多數黨首領，一切行動，須向國會負責，皇帝對於外交，理論上仍具大權，而事實僅負監督責任。西得萊羅 Sidney Low 論英國政治權力的所在，以兩個行列來比擬：「一爲光輝的行列，爲首者盛裝戎服，戴羽冠，乘御車，騎士侍從，萬民歡呼，此爲國王。未幾，又來一行列，爲首者輕軍減從，甚至安步當車，民衆不加注意，此爲首相。彼光輝行列之首領，並無實權，此平凡之人物，實爲政治上的中樞」。惟依英國憲法，宣戰及議和權屬於帝。英國憲法學者杜德 T. D. Todd 說：「憲法以宣戰講和的大權，完全委於皇帝。皇帝依國家的名譽及利益的需要，斟酌而行此權。但是這個權力和其他大權相同，不可不以內閣的責任而行使。因爲假使戰爭不當，則其結果，不得不置於議會彈劾之下而負其責」。所以憲法上對於宣戰講和事前雖不認須得議會人的同意，但是爲戰爭而要求軍費以及督率陸海軍等，假使議會無權則不足以牽制，如此宣戰議和之權，雖如政治家狄斯哈里 Disraeli 及巴馬斯登 Palmerston 輩始終主張屬於皇帝，不過皇帝爲尊重民權，鮮有背逆議會意向而施行這種權利的。至於締結條約權，理論上亦屬皇帝，議會在事前不得參與，此點曾引起英國憲法上的大爭論。一八八六年三月十九日衆議院議員李加德 Lichat 提一議案謂：「政府無議會的同意，而對法宣戰或結締使國民

負重大責任的條約，或擴大領土，均非正當及良好手段。理由是我們英國人常常自誇是世界上的自治國民，但是對於支配自己命運的政策，毫無發言權，這點比諸其他等專制國民，不免慚愧可笑。我們自治，對於政府，增加少額課稅，假使不經議會同意，則舉國譁然，認為違憲。但是對於支配國運的外交問題，政府竟利用國人名義或誘國家於戰亂，或犧牲人民的生命財產，由開戰而生的一切責任，永遠拘束吾等，皆可不得議會同意，悍然爲之，是誠吾人所大惑不解」。實則在英國，條約的締結，國會仍有監督全權，格蘭斯頓(Gladstone)說過：「我國締約大權屬於皇帝。但關於負擔金錢之事，不得議會同意，不生効力。這種多年的習慣，雖學者議論紛紛，而至今毫無變動。因為衆院假使不滿意於條約，可直接推倒政府。這種權力，不啻是對於皇帝獨約的一種最高監督，但是這種權力與貴族院毫無關係。現在如諸君所主張的締約參與權，不過以衆議院的最高權分其一半予貴族院」。因此國會對於條約締結權，可藉一般憲法的統制或財政上的統制實行監督責任。英皇本身，因有種種顧忌，也作自動的限制締約的權力。原因如下：一、國王當締約之時，要注意此約在國內能否施行，必須得國會的協助。二、國王對於性質嚴重之條約，可與外國作一特別規定，即須得英國國會同意後，始可生效。如一八九〇年英割赫吉哥倫(Fethi-golard)島於德，曾有此規定。三、國王締約後，須提交國會討論，事後的監督固無礙於條約的存在。惟一八六七年六月十四日史特萊爵士 Lord Stanley 說得好：「閣員不願

獨自負擔約的責任，他總希望他的行為，獲議院的同情支援」。近年來國際條約，英政府在前提交議會，已多前例。如一九一九年的對德和約，一九二二年的華盛頓條約，均曾經衆議院討論。當工黨執政的時候，一九二四年四月一日，內閣又將對土和約，提交衆院時，外務次長彭勝比 Pensonby 作一解說：「照從來慣例，一切條約除有關財政外，政府在批准前，提出於議會，不是憲法上的義務。以原則論，政府在條約未批准前，不能正式公布。但工黨鑒於本黨政策，欲將一切條約，在未批准以前，先交議會審查，有必要時，再予以討論機會，要達這目的，只有靠法律或院內議決。但出於法律形式，則將來依約仍可廢止，且有侵犯皇帝憲法上特權之嫌。依據院內決議，則對於皇帝，須出於奏本形式，故政府以爲以後一切條約，在調印後三週間，提出議會，然後批准公布。有重要情形，且付議會討論。假使議會不表示反對，則視同承認。總之，政府爲使國民對於負重大約束的條約，加以原諒，希望議會出當監督之責」。然至工黨下野，此項規定，卽成虛文。此外國會在下列情形下，可以向政府提出外交上的質問：一、在預算案討論的時候，提出質問；二、每年耶蘇復活節及聖誕勸議休會之際，提出質問；三、普通質問，以抽籤決定，以半日爲限。綜上所說，可見英國國會外交權，仍然甚大。雖則近代的英國，賢明君主如維多利亞，愛德華之流，對外交政策頗多貢獻，然大概都能順從輿情，善爲領導，絕難違背民意。無怪倫敦大學教授，漢夏 Hearnshaw 說：「英國皇帝，與其說是外交決定者，

毋寧說是傷痕的治療者，各國民間友誼親睦的傳播者」。自一九二六年英帝國會議後，自治邦各部與英國，對外取得平等地位，而他們對英王却共同盡忠，所以英皇又成為帝國對外統一的象徵。

法國政體，幾經更易，現在法國政治制度，且依據第三共和憲法（一八七五年七月十日）該法產生的環境特殊，當時國會中保皇黨既無復辟能力，而共和黨人又占少數。上述的憲法係折衷調協的結果，外交權由總統與國會平分秋色，其要點如下：一、原則上總統對外為惟一代表，派遣使節接受外國代表，主持外交談判，一切國際條約，須經總統簽署，始有法律効力。二、總統簽訂的條約，至國家安全與利益許可時，即通知國會。（憲法第八條）如此總統可以與他國成立祕約，或維持條約短時間的祕密性。三、總統為外交談判的主持人，國會無權作特殊之干涉，只能作間接的及事後的監督。一八九五年七月八日議員巴羅德（Barodet）建議：「國會請政府早日與美國成立普遍仲裁條約」，為僅見之例外，並為違背憲法。四、一切外交代表，簽訂條約，送至國會時，僅為草案，國會批准後，經總統簽署，始完成法律手續。總統對國會已批准之條約，可不予批准或逕根本否決。一九一三年十一月十二日總統否決海牙協定，即其一例。五、總統締結的條約，提交國會，國會不能分別討論，局勢修正，僅能就整個條文表示贊同或否決。八一九一三年三月十一日加西米白里愛（Casimir Perier）說過：「十個條約為一件交易，為互相讓步的結

果，每年相關，互相連繫，互相平衡，為一整個不可分的單位」。前法總統普魯德homme
Cage在一九一二年三月一日又說過：「吉萊C. G. Galey先生，你需知道你們討論條約，不能
作逐條逐句的表決」。法國政府的外交權，雖然很大，可是也有下列重要的限制：一、若
干條約在締結前，必得國會同意。憲法第八條規定下列幾種性質的條約，非經國會同意，不
能締結和約、商約、影響國家財政的條約、影響公權私權的條約、關係財產權的條約、關於
於領土割讓交換等的條約。以上條約，均須經國會討論，始能締結。二、政策上的統制。法
國議會，如不滿政府外交，可以提出不信任案，使內閣不能存在。因此總統總理外交部
長的政策，不能無國會的諒解和支援。一九二四年左黨聯合不滿政府外交，曾迫總統米勒
蘭Millerand下野，尤為顯著。三、財政上的統制，國會中之外交委員會，係根據各政黨
在國會的人數為比例，選定代表在外交部提出預算時，可以提出口頭及寫出的質問，請外
部負責人切實答覆，也是統制外交的一道。

第三節 行政與議會分權制
美國獨立之初，為防止總統個人的專權，及保持各邦變相的外交自主權，一大陸會
議Continental Congress曾將外交大權，集中於各邦選舉代表組織而成的參議院。惟三
經米迭生Madison及摩尼斯Morris反對，認為外交談判，參加人數不宜太多，談判

期中又不宜開。結果參議院的外交權，受相當限制，遂賦總統以極大的外交權。而參眾兩院的聯席的國會，對外交也有相當權力。因此美國憲法上規定的外交權，屬於以下三種：一、國會，二、大總統，三參議院。屬於兩院聯席的國會者，如憲法第一條第八款規定：「國會得制定徵收租稅，償還負債，關於美國共同防禦及一般幸福的設施。規定對外通商，制定統一的歸化法，審判或處罰在公海中掠奪及重罪，以及違犯國際法的行為。對外交戰，發給逮捕敵艦，及報復之許可狀。制定關於海陸逮捕的規則」。大總統與參議院之外交權，則由憲法第二條規定如下：「總統為合衆國海陸空軍最高首領。……大總統得參議院之同意及意見締結條約，惟需出席參議員三分之二以上的同意。大總統有任命大使公使領事之權……大總統接受外國使節。……」如此宣戰權屬於國會，任免外交代表接受他國使節權，屬於總統。惟締結條約任命外交官，須得參議院同意。因此總統與參議院的外交權，常有衝突。而參議院的外交委員會，更為美國外交有力機關。外交委員會人數不多，只有十八人左右，每黨按比例分配，參議院中的多數黨即委員會的多數黨。故委員會的報告，常為參議院所重視及採納。故為一權力機關。委員會統制外交的步驟，大概有二：一、請總統供給研究材料。二、實行「公開訊問」Hearings 請國務卿出席。一般人如願有所申述，均可出席，在討論凡爾賽和約時，國民各方代表，如在美的意大利人、阿美尼亞人、日爾曼人、法國人、各為祖國申述，構成有興趣的現象。三、國外考察，參議

院外交權雖甚龐大，然美總統常有其他權力，推行外交政策：一、以宣言方式公布政策，十九世紀初年的門羅主義，十九世紀末年的門戶開放政策，「一九一八」事變後的「不承認主義」，都由大總統或國務卿發表歷久而成爲國策。二、總統有承認新國或交戰國之權，一八九七年美國承認古巴獨立，國會議論紛紜，後來參議院外交委員會發言，認新國的承認，爲大總統職權。大總統承認新國的特權，正式確立。三、宣告戰事狀態，宣布中立法，一七九三年英法開戰，華盛頓宣告「美國對於交戰國嚴守親交而具公平的方針，國人也須尊重此意」。當時財政部長哈米頓 Hamilton 發表意見說：「外交的性質，不過是行政事務，所以外交作用中的宣布中立，假使無違憲法意味，自然屬於大總統」。四、以外交換文，維持的際關係，不以條約形式交換政治性質的信件，是不受參議院干涉的。如一七九七年的藍辛石井協定，Tensig Ishii agreement 一九三四年的勢阿廣田換文等，均未經參議院批准，然此種文件，實有外交上的價值。五、遣調軍艦，保護僑民，亦在大總統職權之內。如此美國大總統權力，確是很大的。法國學人佳卿 (Cachon) 說：「美國總統爲行政的惟一領袖，政黨的領袖總覽大權。根據三權分立，權衡牽制 Check and Balance 原則，有時與國會合作，有時違背國會，行事在憲法以外。二者常有非正式的合作，爲國家前途，這是必要的。國務卿爲總統的下屬，不負個人責任，雖與其他閣員，地位平等，然有外交實權，坐於閣員之右，列於閣員之前，他處理白宮事務，而國務卿常爲總統的後

外交行政制度研究

補。除總統以外，美國參議院對外交的權威也不能否認。他的權威，略似法國的下院，而美國下院，則不若法國的上院。

第四節 我國從訓政時期到憲政時期的外交權

我國現行政制係根據民國二十年五月十二日國民會議制定，六月一日國民政府公佈之中華民國訓政時期約法中之訓政綱領。在訓政期間，由中國國民黨全國代表大會行使中央統治權。中國國民黨全國代表大會閉會時，其職權由中國國民黨中央執行委員會執行，其政權由國民政府訓導，其治權由國民政府行使。而中央執行委員會政治委員會為政治上最高指導機關，若是則外交決策及監督權，寄託於以下機構：一、為全國代表大會，二、中央執行委員會，三、政治委員會為高級決策及監督機關，四、立法院監察院為平行的監督機關，五、行政院及其所屬的外交部為執行機關。試分述之：

(一)全國代表大會為國民黨最高權力機關。每二年開常會一次，必要時得召集臨時大會，其職權中之乙項，為修改本黨政綱及章程。丙項為決定對於時事問題應取之政策及政略。外交雖未特別標出，惟當然涉及。譬如二十七年四月抗戰建國綱領即由臨時代表大會制定通過，抗戰中的外交方針，亦由此規定。

(二)中央執行委員會，每年至少開會一次，閉會時中央執行委員會即互選常務委員九

人至十五人，對中央執行委員會負責。

(三) 中央政治委員會，由中央執行委員會組織，推定主席一人委員十九人至二十五人，為政治最高指導機關，對中央執行委員會負責。根據政治委員會組織條例，(民國二十七年五月十二日第五屆中央常務委員會第七十七次會議修正)開會時黨政首長均應出席，為黨政間之連鎖，亦即施政的階梯。政治委員會討論及決議事項：甲、立法原則，乙、施政方針，丙、軍政大計，丁、財政計劃，戊、特任特派官吏及政務官之人選。己、中執會交議事項，此外並設有外交專門委員會，羅致專家，討論外交問題，外交部長為主任委員。自抗戰軍興中央常務委員會第五十九次會議決議，中央政治委員會停止開會，職權由國防最高會議代行。二十八年一月五中全會議決，成立國防最高委員會，代行中央政治委員會職權，為最高決策機關。此外國民參政會，亦作外交問題之討論，然僅為建議機關。根據中國國民黨總章第四章第二十二條 總理為全國代表大會之主席，第二十五至二十六條 總理對全國代表大會之議決有交覆議之權，對於中央執行委員會之議決有最後決覆之權，第五章第十八條規定國民黨總裁代行第四章所規定 總理之職權，因此外交方針，最後決定，屬於 總裁。又根據一中全會三次會議通過之修正，國民政府組織法：國民政府，總攬中華民國之治權，(第二條)並行使宣戰媾和及締結條約之權，而外交權分屬於各院，國民政府主席為中華民國元首，對內對外代表國民政府，但不負實際責任。有

第一章 外交權力機關