

各國外交行政

張安世編著

上海東書局印行

1931

各國外交行政

張安世編著

1931

上海東書局印行

中華民國二十二年四月出版

各國外交行政（全一冊）

△（定價大洋八角）
（外埠酌加郵費匯費）

編著者 張安世

發行人 沈駿聲
上海北福建路二號

發行所 大東書局
上海四馬路九十九號

印刷所 大東書局
上海北福建路二號

發行所 大東書局
上海四馬路
暨各省



發行所

各國外交行政目次

第一章 外交監督機關

第一節 美國

第二節 英國

第三節 德國

第四節 法國

第五節 俄國及意大利

第二章 外交機關

第一節 外交官廳及外交行政官

第二節 駐外代表

各國外交行政 目次

(1) 代表的一般性質

(2) 現代代表制度

(3) 代表的特權

(4) 代表與國書

(5) 代表的就任及離任

(6) 代表的職責

第三章 外交官的任用及勤務

第一節 任用考試

第二節 實務練習

第三節 薪俸

第四章 外交官以外使館中其他諸官

第五章 領事制度

第一節 概說

第二節 領事的特權及職務

第三節 領事的任用及勤務

第四節 名譽領事

各國外交行政

第一章 外交監督機關

第一節 美國

憲法上的
外交權

美國的最初憲法草案，與獨立戰爭同時。當十三州對美獨立時，只是一種對外結合，內部情形，極不一致，要望當時產生如何統一的憲法，是不可能的事。後來到了一七八七年九月七日，才把新憲法草案，交付十三州會議，而聲明只須九州同意，即生效力，到一七八九年三月四日，新憲法草案，得了十一州協贊，但是新憲雖告成立，而當時各州的渙散情形，依然很大，所以新憲的精神，也是地方色彩，非常濃厚，直到一七九一年以後，憲法屢次改正，然後稍見完備。

美國的憲法，是制定在獨立以後，所以當時憲法內容，一面是富於地方獨立色彩；一面是將行政立法司法三權，截然分立，而所謂外交權，表面上是完全屬於行政首領的大總統，不過內面則分屬三於種機關。（1）大總統；（2）兩院合體的議會；（3）參議院。）美國憲法，關於議會的外交權的規定，見於第一條第八款中，是：「議會得制定徵收租稅；償還負債；關於美國共同防禦及一般幸福的施設；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反國際法的行爲；對外宣戰；發給逮捕敵船及報復之許可狀。制定關於海陸逮捕的規則。」至於大總統及參議院的外交權，則見於憲法第二條第一款至第三款中，其規定是：「行政權力，委任於大總統；……大總統得參議院之同意及助言，締結條約；……大總統有任命大使公使領事之權；……大總統接受外國使節……大總統對於執行以上法律須與注意。」

照以上各種規定看來，任用代表及接受外國代表之權，屬於大總統；宣戰之權，則在參眾兩院合體的國會；至於結約及講和之權，則在大總統與參議院，不過此係大體的規定，到了實行的時候，則問題甚多，而糾紛也是在所不免。茲特舉其重要問題如下：

承認新國及
交戰團體

美國憲法的規定，接受外國代表之權，既在大總統，那末，承認新國或交戰團體的事，自亦應屬於大總統，不過此點以憲法上從無明文，遂至解釋常生異議。當一八一八年承認亞爾然丁獨立時，美國大總統主張承認及派使，屬於大總統職權內；但眾議院主張，以爲對外通商之權，屬於眾議院，承認他國，包含通商，故須得眾院同意。到了一八九七年，美國承認古巴獨立時，美國國會中議論不一，後來參議院的外交委員會，發表意見，認爲承認新國，是爲大總統的職權，自此以後，總統承認外國的大權，始正式被承認，而再無異議了。

宣戰及終了的方式

當一九一七年對德宣戰時，大總統威爾遜召集議會，宣讀教書，先列舉德國潛航艇之橫暴，德國偵探之出沒，以及德國屢次對美的敵對行爲，並謂：「美國應承認正式戰態成立，不特國防完備，即平和亦可即速恢復，所以我們應當使一切資本及武力，執迅速活動的手段。」威爾遜宣讀以後，又經兩院聯合決定，然後由大總統裁可公布，由此可知美國的宣戰方式，又分三段。第一段，由大總統對議會報告形勢；第二段國會共同決議，第三段大總統裁可公布。

戰爭自休戰而中止，至和約成立而告終，此爲各國通例。就是美國歷來戰爭，也莫不如此，但是到了前次對德戰爭，而紛糾大起，因爲凡爾賽和約雖成，而參議院以反對威爾遜，不與批准，到了一九二〇年五月十六日，參議院決定宣布戰爭終了，但大總統威爾遜表示反對，該案遂不實行，到了一九二一年七月，國會再通過宣布戰爭終止案，大總統哈定定與以裁可

，然後戰爭才算完了。

宣布中立 宣布中立，究屬於何種機關，不但至今無明文規定，而且在建國當時，已是一大問題。一七九三年，英法開戰時，大總統華盛頓發布布告云：「美國對於交戰，兩國嚴守親交而且公平的方針，國人也須尊重此意。」該布告雖表面上無一中立字句，但精神上自是宣布中立，毫無疑義。不過當時議院中的親法派，不滿意於美國中立，主張大總統無宣布中立之權，而當時財政總長哈米兒頓 Hamilton 曾在報上，發表非公式意見，其論據云：「外交的性質，不過一行政事務，所以外交作用中的宣布中立，假使無違憲的意味，自然屬於大總統權能，況且宣布中立，不過宣布國民現狀的一種事實，與制定諸法律不同。」現在這種意見，已經算是美國智識界中的多數意見了。

議會的直接
外交行動

各國議會，對外不能發生直接行動，此是各國通例，美國也

是如此。當一七九三年，駐法使請求美政府對於各地法領，要求認可狀，其署名爲美國議會，而美國政府的回答是：「美國對於接受外國外交官及領事的職權，在總統而不在議會，我們非見有大總統署名文書，不能發給認可狀。」後來一八三二年美國國務部，對其駐外代表發表訓令是：

「各國政府，對於致美國的公文中，往往署款爲「美國大總統及議會」，「The President and Congress Of the United States」照我國的現行憲法，行政權全部及外交事務，完全委任大總統，故此種稱謂，太不適當，希望閣下照會駐在國的外交部以後通信，應單稱「美國大總統」云云。

「

一八七七年，美國參衆兩院，對於亞爾然丁打電表示感謝之意，當時大總統以爲侵害政府職權，力持抗議。不過政府雖然抗議，但是美國國會和外國通信的事，依然常常發生。一九〇八年，美國國會，聯合決議，對於

葡萄牙皇帝被殺，表示哀悼。當我國辛亥革命之時，美國議會，曾表示慶賀，又當意大利參戰後一週年，美國參議院曾對意大利表示慶祝，一九一九年，巴拿馬共和國爲巴拿馬運河改名，也曾通知美國議會。

上院的結
約權限

照美國憲法規定，一切條約，非得參議院同意，且出席議員三分之二以上的贊成，不得成立。這種規定，雖在各國中也有類似的規定，不過在各國中此事不成問題，而在近日美國，則惹起問題不少。第一，總統任期與議員任期，相去太遠，美國總統任期爲四年，而衆議院議員，每二年一任；參議院議員則任期六年，每二年改選三分之一，如威爾遜當一九一六年被選時，爲民主黨全勝時代，但至一九一八年議員改選之時，則共和黨大勝，可見每任總統，只有二年中能與議會意見一致；第二，美國政黨情形，與他國不同。其在他國，假使政府黨對於政府外交，必竭力援助，但是美國議院，對於凡爾賽和約表決時，贊成者，共和黨中二十八人，

民主黨中二十一人，反對者，共和黨十二人，民主黨二十三人。有以上兩種原因，所以參議院常因對總統個人意見不合，而力行阻難者，其例不少。例如一八六八年，美國政府將從丹麥收買西印度一島，議院以反對總統，不與通過，又如對德和約，參議院中以反對威爾遜，不與通過，都是此例。

美國參議院，對於大總統進行外交談判之時，是否有干涉之權利；當一九一六年時，參議員曾主張議院可以干涉總統外交，不過其事至今未至有何結果。

以外美國參議院，對於條約內容，常有修正或保留之事，這也是各國所罕見的。在各國議會，對於條約案，無論贊成或反對，多係對於全部條約而言，很少對於條約中的各部份，加以修正或保留的事。至於美國參議院，如對於凡爾賽和約，及國際聯盟條約，皆對部份與以修正，或保留，這

是美國參議院中所特見的事。

國際約定與參議院條約以外的各種國際約定，不惟無條約的形式，而且總統預受參議院的委任，則結此種約定時，以不得參議院同意爲原則。例如郵政條約，版權商標條約，以及開城規約，休戰規約，預備和約等等，其實際之例，則如一八九八年之美西戰議定書，以及一九〇一年九月七日北京義和團事件，最終議定書，皆屬於此。

以外尙有一種，雖非條約，而爲一種外交文書交換。例如一九〇〇年美國和英法等國所結的開放我國門戶的協定，以及一九一七年石井藍辛協定，一九〇八年英美仲裁協定等等，常常惹起政府和參議院間的爭論，不過至今美國學者間的論調，假使不出於條約形式，以不得參議院同意爲當。

條約與法律的關係

照美國憲法第三條的規定，一切條約，皆認爲各州的最上法律

。據此解釋，則其意義，自有種種。第一，條約與各州法律有抵觸時，則條約效力，大於各州法律；第二，前定條約與後定法律衝突時，則後來法律效力，大於條約；第三，假使條約和憲法抵觸，則憲法效力，大於條約。例如一八五三年，美法結有條約，照此條約，兩國領事，在結約的一國中，假使爲證人時，無必出庭之義務。後來美國遇有法國領事，應爲證人，法院照美國憲法追加第六條的規定，強制其出庭，而法國領事則根據條約，斷然拒絕，後來惹起兩國政府的大交涉，以無結果而止。

美國憲法上，既認條約爲最上法律，其結果一切條約必須公布，而所謂祕密條約之事，頗爲罕見。例如戰後法國屢次想和美國結一祕密安全條約，始終爲美政府所拒絕，其原因不外乎此。

以外還有一問題，就是條約既被認爲最上法律，則其廢棄之辦法如何？究竟先由國會議決，然後由總統執行呢？還是先由總統宣告廢棄，然後要

求參議院同意呢？照一般學者意見，假使國會制定與條約相反的法律，則條約自應廢棄，假使不在此種情形之下，則應由總統通知結約國，然後求參議院同意。

外交委員會

以上所述，關係於外交運用政府及議會各有的外交權能，茲再將國會中附屬之外交委員會，特爲說明。在參衆兩院中，均附設有外交委員會，參議院中之外交委員會，由委員十五人組織而成；（多數黨選出九名，少數黨選出六名。）衆議院中之外交委員會，由委員二十一人組織而成。（多數黨選出十四人，少數黨選出七人。）外交委員會，對於政府，有質問外交之自由，兩院中決議案，必先經委員會審查，凡委員會報告，院中大概與以可決，假使委員會不贊成之案，委員長例不報告，外交委員會審查案件時，得召喚政府官吏出席，及調集案卷，不過政府對於現正進行交涉之件，得行拒絕。一七九四年及一九一五年，衆議院要求調集交涉文