



曼·德·杜爾節涅夫斯基

В. Д. Дурденевский

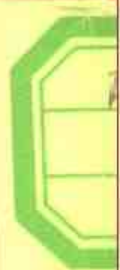
國家對外交涉機關

Государственные Органы Внешних
Сношений



中國人民大學
Народный университет Китая

1951.2.10.



前言

本書摘譯自蘇聯克甫洛夫主編國際法 (Международное право) 中杜爾節涅夫斯基所寫第六章國家對外交涉機關。作者偏重在理論上以國際法觀點闡明國家外交機關之實質及主要具體問題。茲譯出以作外交與領事業務組織及大使與領事權課程參考材料。



目錄

第一節	對外交涉機構	一
第二節	國家對外交涉機關底歷史發展	三
第三節	對外交涉機關(系統)	七
第四節	國家元首。蘇聯最高機構	九
第五節	政府和政府首長。蘇聯部長會議	一二
第六節	外交部會。蘇聯外交部和對外貿易部	一四
第七節	國家底外交代表	一七
第八節	外交團	二一
第九節	外交特權	二三
第一〇節	蘇聯關於蘇聯駐外外交代表及外國駐蘇聯外交代表機關的立法	二九
第一一節	蘇聯貿易代表機關——駐外對外貿易壟斷機關	三五
第一二節	領事及其任務	四四
第一三節	在蘇維埃法律上和實際上的領事制度	五四

國家對外交涉機關

第一節 對外交涉機構

(一) 國家對外交涉機關 在相互間發生各種不同關係的國家爲處理並確定這些關係，需要特別的機關。這樣的對外交涉機關是有權利代表作爲權利主體的國家並在國際事務中表現國家意志的一些人員。這些人員底行動和言論對國家有拘束力，並使該國（對其他國家）負責任。他們底職權可直接根據法律或其他的國家最高法令，但在國外，則其職權通常以特殊文書證明之，此種文書以前希臘拉丁文爲 *(Diploma)*（通常爲金屬的雙重小板，以後則爲重疊的紙）；『外交家』（*Diplomat*）一字即出此，意指談判或締約的全權代表，而『外交』則意謂：一、外交家底總合；二、外交方面的工作方式和方法。

(二) 舊外交和新外交 各國家階級構成的差異，決定其外交政策底目的的差異及其外

交特性。外交機關底機能和工作方法上表面的類似，絕不能掩蔽一個事實：例如，封建時代的和資本主義的外交各不相同。在現代，蘇聯外交是和資產階級國家外交迥然不同的。

十九世紀和二十世紀初葉，帝國主義各國家外交底注意中心，就是為侵略和兼併而佈置力量，藉此以造成其對市場和原料產地的壟斷統治，在一九一七年，列寧就已經描述了資產階級外交史和國外投資史之間的一致性。（參閱列寧全集，第二十卷，第三五八頁）

蘇維埃外交底基本任務是為和平而鬥爭，也即阻止侵略，保衛蘇聯政治經濟的獨立安全，保護包括所謂『殖民地的』和『弱小的』一切民族底平等和合法利益。

一九二一年五月二十五日列寧說，現在世界上有兩個世界……『舊世界有自己的外交，它不能相信可以直率坦白地說話』。（列寧全集，第二十七卷，第一一九頁；列寧選集，第二十四卷，第二五五頁；斯大林：列寧主義問題，第十一版，第五七二頁）

新世界，蘇聯，也有自己的外交，它可以而且希望坦白地行動和發言。這新的外交依循其自己的途徑前進。它拒絕『秘密外交』的手法——如陰謀、收買、和為資本家利益而欺瞞人民的秘密條約。

這些原則的區別，却並不排斥對其他國家事務聯系的發展，也不排斥由蘇聯外交利用以前各時代的外交底經驗與技巧。

列寧在一九一八年二月十四日致邵武勉的電報中要求『學習外交』，要能把謹慎的外交和

交官獲得房舍及別墅的爭論，或關於建築權的場合）。上述人員無義務提供證據，而在同意提供證據時，亦無義務爲此出庭。最後，上述人員被免除國家的或地方的直接稅，被免除一切個人服役；至於以互惠爲基礎，依個別稅目予以減免，則由財政部指示規定之（關於所得稅等等）。

由外交代表機關佔用的房舍，及住有外交官及其家屬的房舍不可侵犯、不可被查封；如無外交代表同意或請求，不得進入房舍或在其中檢查與逮捕，而在進行檢查或逮捕時，如果當地有檢查官底代表及外交部代表，則必須到場。

但外交房舍不可侵犯並非授予權利『強制拘留某人於其中，或使由蘇聯及各加盟共和國有權機關已發佈逮捕決議的人犯避居於其中』（參閱一九二七年一月十四日四項決議）。

外交代表，即大使館與公使館首長，有權毫無阻礙地與其政府及在第三國中的本國代表用簡單的外交郵信、公開的或暗碼的外交公報進行聯系；並與駐蘇聯境內的本國領事以上述除外交郵信外的各種方法進行聯系。

此種郵信及與其相伴隨的外交遞信員，在互惠原則上享有不可侵犯權，並可自由通行。技術上的細則——如郵信底最大重量，（免驗證），遞信員底通行證——則由外交部、對外貿易部及財政部以特殊的共同訓令規定之。

（五）與蘇聯公職人員聯系的程序

駐蘇聯外國外交官通常必須通過外交部始可與蘇聯公務人員交涉（參閱一九二六年八月二十七日蘇聯中央執行委員會及蘇維埃人民委員會底決議）。

可侵犯此一既成慣例，即使在專制政治和對異教徒極盡偏狹的歐洲封建中世紀也很少違反；在此時期，此一慣例之堅定不移，使大使獲得了作爲派遣他的領主——國王或城市國家統治者底 Alter ego (第二個自我) 的特殊觀念。由於此種個人的關聯，大使在各地皆被視爲有權接受等同於其領主的尊敬、榮譽與保護。此種觀點再參雜以對商業利益的期望，就迫使連宗教上的齟齬也不惜消棄；西班牙的波爾奇都 (十四世紀的法典)，曾爲大使保證不可侵犯權，並可攜帶財產自由過境，「不論大使是基督教徒、回教徒，或猶太人」。對於大使的侮辱，就是對於派遣者的侮辱，而由於派遣者底死亡，斷絕了個人的關聯，所以大使的權利也停止，直至新的領主確認該大使。此一慣例會完全符應於封建式的君主與國家的混同狀態，因而維持至資產階級革命。

(二) 歐洲外交常設機關底分立 (始於十五世紀)

但還在資產階級制度勝利以前，貿易流通和國際關係底日見增長的複雜性促使最初在東方 (日本、土耳其)，繼而在西歐，從十五世紀至十六世紀起，創設了襄助君王或領主進行外交事務的特別機構。這樣的機構如：在威尼斯的祕密衙門、在法國和西班牙的國家會議 (君主底諮詢機關——譯註)。在莫斯科公國伊萬雷帝時，以維斯克瓦特和謝魯克魯伏爲首的特使專署會大爲活躍；半世紀以後，彼得第一改組專署爲外事協議會 (在一七一六年和一七二〇年)，在亞歷山大第一和尼古拉第一時期，此協議會成爲拿破崙式的外交部 (一八〇二年設各部時也曾創立外交部，但仍襲承協議會名義，

至一八三二年始易名為部）。該部存在至舊國家機器為偉大十月社會主義革命所打毀，而代之以外交人民委員會（關於一九四五年外交人民委員會之改組為外交部見下文）。

除最近階段外，在其他國家也會發生類似的進化：封建制度的衙署和協議會被資產階級的部或院（瑞士）所替代，但仍為特殊部門，並領導一切日漸增加的駐外代表機關網。

（三）外交代表機關網。對這些代表機關，由於其任務愈形繁重，國際交往日有擴展，我們可以從資產階級制度發生（在意大利諸城市中）時期起至現代止，發現三條基本發展路徑。各個國家底旅行代表，轉化為常駐於外國首都的大使或其他『代理公使』。在十三世紀至十四世紀間，已在個別地區會發生大使底定居（教皇底或意大利商業共和國底大使）；在十五世紀至十七世紀，大使定居已成正常現象，但在莫斯科公國和東方諸國，由於缺乏經常密切來往或部分地由於懼怕間諜（日本），會遭受很大阻礙。代表機關底定居過程，在歐洲可認為是終結於十八世紀初葉，而在東方則較晚——在十九世紀中葉。由於代表機關底定居，代表本人、其隨員、其所居房舍、甚至全部大使區域的『治外法權』機能也隨而擴展；外交官似乎攜其本國一部分領土而俱來。

由於大使館中庇護權底濫用，在十八世紀，治外法權底機能已遭受嚴重削減，以後在十九世紀則被堅決否認，但實際上，至少在術語上尚未完全廢除。

（四）領事及商務代表

與外交代表網並列而較早，特殊的領事網，在十二世紀即已分

別設立，而在十六世紀——十八世紀間則由條約予以確定；領事最初乃爲在國外商業殖民地被選出的首領或法官，以後，尤其在十三——十四世紀則爲國家官員，國家對之責成以保護本國在外公民的職能及很多行政事務（參閱本章末節）。

最後，在最近，在二十世紀，則愈形專門化；在外交代表人員編制中已出現特別的商務及財政專員及參贊，而在蘇聯全權代表機關編制中，則設有特殊的商務代表團。

（五）等級。在十四世紀，已有人企圖賦予大使底地位及其權利以一定的法律性質（例如上述西班牙波爾奇都）。經常駐節國外各種官稱的外交官數目增多，因而也就更需要這樣法律的確定。與其所負使命底重要性相符合的外交官等級已逐漸制定；莫斯科公國已有『大使』、『公使』和『急使』。很多法令曾確定了構成所謂外交特權的、代替治外法權概念的特殊權利。

十八世紀在歐洲傳佈開去的外交官等級，是由兩件國際文書確定的——一八一五年三月十九日的維也納法規和一八一八年十一月二十一日的亞琛議定書。特權底確定或由國內法、或主要地是將國際慣例成文化和國際條約。例如：由於對俄國大使安德烈·馬鐵維葉夫因債務的刑事逮捕而引起的一七〇九年四月二十一日關於外交代表免於審判權的英國法令；作爲國際慣例底私人法典編纂企圖的所謂關於外交特權的劍橋法規，這是一八九五年由國際法研究所編成的；美洲各共和國在第六屆汎美會議上締結的一九二八年二月二十日關於外交官員的哈瓦那公約。

約。

幾乎與上述後一公約同時，一九二七年一月十四日蘇聯頒佈駐蘇聯境內外國外交代表及領事代表條例，這是在沒有資產階級的情況下進行的現代大使與領事權法典編纂的經驗，因而是非常重要的。關於蘇維埃外交代表等級問題，曾由一九四一年五月九日及一九四三年五月二十八日的命令加以規定（見下文）。

第三節 對外交涉機關（系統）

（一）國內機關 對外交涉機關在現代首先依其所在地而區分為：國內的和國外的。國內對外交涉機關依其重要性及工作性質可再分為憲法的和協約的。前者為總的政治領導機關，如國家元首、政府、外交部會。後者則為特殊的技術和文化聯系的機關，如交通部、郵電部、保健部，間或有司法部（依一九〇五年海牙公約對外國法庭的直接刑事委託）。

前者底權限與國家憲法相聯系，其行動可在國家生活各部門中約制國家。後者底權限則與特別的協約（協定）相聯系，其行動僅在其被委派的外交事務狹隘範圍內，並在與各總的領導機關取得協議的條件下，始可約制國家。

（二）國外機關 國外機關依職權期間而區分為常駐的和臨時的，依工作性質而區分為

外交的和非外交的。外交的機關有政治機能，因而具『代表性』，享有『外交特權』，非外交機關則在原則上不具有政治機能，僅在特殊條件下，就特殊問題，具有『代表性』，或享有外交特權，或在有限制的範圍內享有之（領事特權、特派全權代表及其文件底不可侵犯權）。

大使館及公使館，大國在聯合國組織中的常駐代表（在一九二〇——一九四〇年駐國際聯盟的），屬於常駐外交機關；出席國際大會或會議，或政治性的國際委員會的代表團，或出席國家紀念典禮、加冕禮及其他類似儀式的代表屬於臨時外交機關。

領事及代理領事為常駐非外交外事機關：一、在技術和文化聯系範圍內的代表和委員，例如，國際展覽會的委員（一九二八年十一月二十二日協約——見蘇聯法令彙編，一九三六年，第二編，第十六號，第一三九條）；二、駐國外（出征）時期的武裝力量，屬於臨時的外事機關。

（三）武裝力量底特殊地位 關於武裝力量底特殊地位，已在關於領土及戰爭章內論及。現僅擬強調，軍隊或軍艦佩具特殊符號（標誌）而出征國外時，被視為其本國代表，並依慣例享有多種特權。例如，對其旗幟及符號應予以特殊尊敬；信任軍艦或部隊指揮員底言諾；在外國境內車船及部隊成員應服從其本國軍法軍紀，由本國法庭判罪。武裝力量違法時，由管理該武裝力量之國家負責；最後，軍事統帥部在戰爭中時常可以進行談判並約定休戰和投降。

至於在技術和文化聯系方面的對外交涉，則通常僅附加於各有關行政部會底基本權限中，

如保健部、交通部、民航總局；此等具有「外事科」的部會底基本權限和機關組織由行政法加以研究。

國際法課程，只能與有關會議相聯系而研究其「對外的」權能及其派遣代表權。外交的基本機關——憲法的、外交的和領事的機關在這一章裏研究。

第四節 國家元首。蘇聯最高機構

(一) 國家元首 個人的國家元首(君主、總統)，在對外交涉方面作一般政治領導的機關之中被認為是首要的，而在無個人國家元首的國家中——則為相當的集合體。在蘇聯則尤其如此。『蘇聯的總統是集體的——這就是最高蘇維埃主席團，包括最高蘇維埃主席團主席在內，這個主席團不是由全國人民，而是由最高蘇維埃選出，並應向最高蘇維埃報告工作。歷史經驗告訴我們：這樣建設最高機關的辦法，是最民主的，是能够保障國家免除不良變故的。』(斯大林：列寧主義問題，第十一版，第五三一頁)

其他國家大多數是保持個人領導制度。

國家元首或相當的集合體，是該國在外交上的政治代表，在其對外政治言論和行動上始終具有特殊權能，且依其職務，在其在職期內被視為代表。

國家元首底權利範圍由國內法、首先由憲法予以規定。國家元首在外交方面典型的憲法權利爲國際條約底締結，尤其是國際條約底批准（最後批准），宣佈戰爭或戰爭狀態，接受與授權（派遣）大使及其他外交代表；國家元首依慣例有權由其個人與其他國家元首就國際問題進行會晤、交涉和商談，但此項權利現已較少援用（大多交換電報）。在最高集合體中，由集合體底代表行使接受大使和與外國國家元首進行個人交涉的權利；在蘇聯則由最高蘇維埃主席團主席行使此項權利。

國際慣例承認國家元首有權行使其憲法職能——尤其是進行談判，在其所領導的國家領土上或在外國領土的暫時逗留中，在戰時（較多）或在平時出國締結協定。爲使國家代表底機能得以充分行使，在逗留外國境內時，慣例賦予國家元首及最高集合體底代表以許多由所謂君主特權所形成的特權。其中包括：一、被尊敬的權利，即受隆重的接待和接受對國家元首旗幟所表示的特殊尊重；二、和本國及其他國家自由通信（暗碼、急使）；三、民刑審判的豁免；四、納稅和服役的免除；五、人身、個人物品和居所（家屋、車、船）底不可侵犯權。免受審判、不納稅、不服役、不可侵犯等權利由於國際禮貌而擴延於與國家元首同行的家族成員（妻、子）及其他隨員。

蘇維埃的實例在阿富汗王和捷克斯洛伐克總統訪問莫斯科時，曾依照此規則。

國家元首於和平時期在他國境內的任何居留，包括微服出行（假名），必與該外國政府獲

致協議，且可能被該政府所阻止。國家元首在國外遭受侮辱、傷害和暗殺，是對遭難者所代表的國家的罪愆。對外國國家元首底人身攻擊或在他國內對外國元首提出刑事訴訟，也被認為違法——至少是違反國際禮儀。此種觀點的理由是，一個國家必須對其他國家尊敬，對其他國家不具有裁判權——而國家元首則是國家底第一個代表。

西方的理論規定作為對外機關的國家元首底一般地位時，從二十世紀初葉就應用了下列的公式：*„par in parem non habet potestatem”*（平等者對平等者無威權——譯註）。

（二）『全面代表權』 此一公式現在只可瞭解為代表權底全面性，但國家元首此時所作的行動，一般遠非絲毫『無限制』；相反，在批准條約、宣戰、媾和、割地時，資產階級國家元首底行動，普通皆須受『人民代表機關』（國會）底同意所約制，無此同意則不能對其所代表的國家有拘束力。

此中所包括的對國家元首的憲法規範，是極其複雜多樣的。

（三）在外交方面的蘇聯最高蘇維埃和其主席團 在蘇聯沒有個人的國家元首，也沒有把國家元首與『人民代表機關』和『首相』對立起來的資產階級國家的特徵。蘇聯最高蘇維埃主席團在其全部活動中，須向選舉它的最高蘇維埃報告工作（憲法第四八條）。主席團在外交方面的權利範圍及其權利，對蘇聯最高蘇維埃會議工作的相互關係，由斯大林憲法第一四、三一、三二、四九諸條加以規定。依據此等條文及一九三八年八月二十日蘇聯的法律（關於國際

條約底批准和廢除），蘇聯最高蘇維埃主席團在外交方面得批准國際條約，其中必須包括與其他國家關於和平、共同防禦侵略、互不侵犯的條約；發佈廢除已批准的條約的命令；任命和召回蘇聯駐國外全權代表；接受外國派駐國內外交代表底國書和召回狀；在蘇聯最高蘇維埃閉會期間，遇有對蘇聯軍事進攻或有必要履行共同防禦侵略的國際條約義務時，得宣佈戰爭狀態。

最高蘇維埃祇能在開會期間始得接受新共和國加入蘇聯，制定國籍法及外籍人士的權利法律，以及在蘇維埃開會期間由於上述原因而宣佈戰爭狀態。但作為蘇聯最高國家政權機關的最高蘇維埃，有權行使憲法賦予其主席團的、有關國際代表權及國際條約的『國家元首』底職能。蘇聯的憲法，實際上已曾由最高蘇維埃直接批准條約（如一九四二年蘇英條約的批准），並曾在蘇維埃會議上接受西烏克蘭和西別洛露西亞人民會議的全權委員會、立陶宛和拉脫維亞國家底全權委員會以及愛沙尼亞國家議會底全權委員會。

第五節 政府和政府首長。蘇聯部長會議

（一）政府及其國際機能 政府是集體的國家最高管理機關，通常也指導國家底對外政策。政府底宣言和措施對國家有拘束力，在此意義上，政府在外交方面有『代表性』。政府底權能和機構由憲法及國家法律規定；其通常名稱爲『內閣』或『部長會議』，在斯堪的那維亞

和荷蘭則爲『國家會議』。在資本主義國家裏政府底執行路線，尤其在國際政策上，是由在政府以外的政客財閥集團，即所謂『幕後內閣』所操縱。

(二) 在外交上的政府首長 現代的國際慣例，如無國家內部立法的禁令則承認政府有權在重要場合獲得相當最高機關批准而以其名義與外國政府締結條約。政府底首長和主席（首相、國務大臣等）有權接待並邀請外國代表，無需特殊的全權委任而與之進行談判，通常有外交部長參加，亦常有特邀的國內政治家——代表、議員、政黨領袖等參加。在很多國家中，可以發現集政府首長與外交部長於一身的企圖；在美國和某些南美國家中，共和國總統兼有國家元首和政府首長的職能。在正式出國時，政府首長享有通行證和特權。

(三) 在外交方面的蘇聯部長會議 第二屆蘇聯最高蘇維埃第一次會議於一九四六年三月十五日通過法令改組蘇聯蘇維埃人民委員會爲蘇聯部長會議，改組蘇聯各人民委員會爲蘇聯各部。

蘇聯政府——部長會議——由以兩院聯席會議選舉方式產生的蘇聯最高蘇維埃組成，對最高蘇維埃負責並向其報告工作，在最高蘇維埃閉會期間，向其主席團報告工作（蘇聯憲法，第五六與六五條）。

勞動羣衆底權利代表機關——最高蘇維埃通過部長會議進行管理。蘇聯部長會議『採取措施以保護國家利益』並『在與外國交涉方面進行一般領導』，尤其是根據國家壟斷原則領導對

外貿易、訂借及貸給借款（蘇聯憲法，第一四條開端及第八和一六項；第六八條，第三、四項）。

蘇聯政府以其名義（僅在法定場合下需要批准）締結條約的權利，是由一九二五年五月二十一日蘇聯中央執行委員會會議底決議規定的；此權利已行使多次，可舉一九三七七年七月十七日和英國的海上協定爲例。

第六節 外交部會。蘇聯外交部和對外貿易部

（一）外交部及其在對外交涉方面的權利。外交部進行該國有關對外政治交涉及僑外公民的法律保護底主要工作。此部會在各國皆爲集中化的機關，其各司依國別和事務任務而區分（區域部分和職能部分），在部會首長或正式代理人指示下進行工作。部會首長（外交部長、國務大臣、國務卿）參加該國政府之中，在國際關係中無須特殊的全權委任而被認作其政府的代表者。各司長、各科長及其他部內官員如無政府特殊全權委任則不能代表政府，但與他國外交官作公務上的交涉時，則被認爲受部長委託的發言人。國際慣例承認外交部會首長有權與外國代表或外交部長進行個人的交涉或談判，有權締結條約，尤其以換文或君子協定的形式，一般地有權經常領導外交政策，並採取與此領導相聯系的行動（言論）。