

新政叢書

外交政策與外交行政

周子亞著

著者 周子亞
主編者 劉振東

新政
叢書

外交政策與外交行政

中央政治學校研究部
新政治月刊社出版

中華民國二十九年十二月初版

新政治叢書 外交政策與外交行政一冊

每冊實價大洋捌角

外埠酌加運費匯費

著者 周子亞

出版者 中央政治學校研究部
新政治月刊社

中國文化服務社

商務印書館

中華書局

全國各大書局

版權所有
翻印必究

經售處

and envoys; the business or art of the diplomat? 從這個定義看來，外交所必備的兩種工具，一個是外交政策，一個是國際公法，任何國家的外交，缺少不了這兩個東西，而任何外交家的技術和專業，也脫離不了這兩個工具所給予的範圍。

(一)

在人類社會中，外交究竟是怎樣起來呢？十六世紀的國際理論家，以為外交起源甚早，最初的外交家是天使，“Angels”“Angeli”他們是「天」「地」之間的使者，此說跡近神話，不為近代歷史學者所取。

在有史以前，野蠻民族也常有談判之事，這些談判有時發生在戰爭之中，雙方有醫傷救亡，不能不暫時休戰，議定暫時休戰，就需互派代表談判，比如英國最古的祖先 Cromaynha 或 Neanderthal 族，常有這些談判之事，這可說是後世外交的嚆矢，不過有時雙方互虐所遣代表，甚至在未到談判時，即被殺死，談判往往中斷，於是就有人主張對於談判代表給予特權，這些特權，時而久之，即為今日外交特權，Diplomatic Privilege 的起源。

據神話傳說，人世間第一個外交家是赫爾默斯(God Hermes)赫爾默斯在他的生日時，很巧妙地偷了他哥哥亞保羅(Appollo)五十頭牛，平靜而不動聲色的回來睡在家裏，他這種巧妙的偷竊行為，被傑士(Zeus)所賞識，因此任命他担任許多外交工作，傑士的仇

人亞爾哥斯 (Atrios) 的被殺，亦為赫爾默斯的主要工作之一，在希臘時代，赫爾默斯被視為旅行者；商人；竊盜；外交家的唯一典型，也是上下層階級的溝通角色，他是很出名的，但是并不十分被國人尊重。後世視外交家為危險人物，當以此為開始。

世界漸漸進化，人類的智識也從神話進於歷史，希臘文明推行的結果，城市國家間的商業政治關係逐日增加，從第六世紀以後，希臘城市國家每每選派著名的演說家，作為駐在他邦的大使，這些大使的職務，就是在他邦舉行民衆大會時說明本邦的各種情形，當時他們并無報告駐在地各種情形的義務，所以當時所謂外交代表，不過是遊說之士而已。

在斯巴達與亞典對立時代，外交會議很是盛行，在 Thucydides 所著的「希臘史」第一章之中，描寫希臘外交會議活現，十分醒目。他形容斯巴達人開會討論亞典破壞條約是否應當以戰爭處罰一節，更為精彩，這個在古史歷史中著名的外交會議，舉行於紀元前四百三十二年，Megara 及 Corinth 的代表團在大會中發表演說攻擊亞典人，亞典人如何派遣代表突然蒞臨，從政治關係轉到商務談判，其中留下許多可供後世參考的外交慣例。

(三)

這些慣例從希臘傳到了羅馬人手裏，羅馬人對於外交的貢獻不在談判，而在國際法

則。

羅馬人把法律分作三種：一種是市民法 *ius Civile* 專門適用於羅馬人之間，一種是萬國法 *ius Gentium* 適用於羅馬人與外國人之間，一種是自然法 *ius Naturae* 適用於全人類。羅馬人在國際法中，創立了一個先例，這就是「條約不可侵犯」(*pacis Sancta Servanda*) 的原則，當時有 *Pacius* 其人，寧願犧牲自己的生命而不願破壞給予加太基人的諾言，這個壯烈的故事，在當時羅馬人心中，留下很深印象。

羅馬人比較機械，對於談判頗缺貢獻，而於外交檔案的整理，外交程序的規定，訓練了很多人材，立下了很多足供後世參考的成例，當時羅馬極盛，擁歐非大部，所以對於其他國家，比較不甚重視，外交關係，并非他們注意之事。

但是到了羅馬末年，情勢變遷，羅馬帝國日趨衰弱，談判之事，似有必要，所以自生了諸朝時常派遣代表來與諸鄰邦談判，當時他們所用的外交方式，不外下列諸種：第一種方式是使野蠻民族自起火併減少力量，第二種方法是在獲取鄰族的友誼和同情，第三種方法是在灌輸基督教信仰，藉宗以維威信，傑士丁尼 (*Justinian*) 之開展其勢力於蘇丹亞刺伯阿比亞尼亞以及握持黑海及高加索二口者，都是全靠這些方法，最後保加利亞人馬吉爾人以及俄羅斯人來懇羅馬皇朝也靠此法維持末年的威望。

由武力轉向外交的結果，使羅馬皇朝不能不派遣一批使節到各國去探聽虛實，外國的內部情形，以及外國間彼此的關係，成爲使節主要的探訪任務，外交人才於是逐漸感

有需要，外交文書也慢慢趨於發展近世外交往來之先聲。

(四)

不過這種發展進行依然很為遲緩，直到十五世紀意大利半島國家互派專使，外交職業始正式為世間公認，在中世紀的黑暗時代，希臘和羅馬所留下的遺跡，幾乎完全被泯滅了。

佛郎雷西(Florence)是產生外交家的一個明媚之地，曾任大使的但丁Dante彼大西Petrarch克西亞尼Guicciardini馬基雅利Machiavelli都是那地的土著。一四五五年米蘭侯爵(Duke of Milan Francesco Sforza)在熱內亞Genoa設置使節是為近世使館成立之嚆矢，五年後薩伏亞侯爵(Duke of Savoy遣Eusebio Margaria至羅馬為永久代表，一四九六年威尼斯派遣二商人為駐倫敦之副使(Sub ambassadors)其所特給理由乃曰「赴倫敦之路過長過險」，所致(The Way to the British isles is very long and very dangerous)其後意大利諸國在倫敦巴黎及加利五世身庭分別設置駐使，各國相繼仿效。一五一九年英國派遣Sir Thomas Boleyn及Dr. West為駐法永久大使，法帝法蘭西斯一世創立外交機構，為近世駐外使館成立之雛形。

不過在當時外交代表始終沒有統一的名稱，直到一八一五年維也納會議，始定等梯。該會在三月十五日曾經發布章程，分外交代表為數級，三年後愛斯達薩伯會議Aix la

cha pelli)又復改訂外交代表爲四級：(一)大使教庭代表 (Ambassadors Papal legates)
(二)專使公使 (Envoys Extraordinary and Minister Plenipotentiary) (三)駐 (Minister-residents) (四)代辦 (Charge d'affaires) 自此以後，外交代表的稱號全確定，而近世所謂外交團也逐漸露其萌芽，凡是年長的大使往往被推爲外交團首領，外交正式走上了正軌，國際社會也慢慢由無秩序而進於有秩序了。

(五)

外交的由來和發跡大致已如上述，但是人類爲什麼需要有外交呢？要解答這個問題，我意最好不過是引一篇演詞來予以說明，這篇演詞是亞基大米皇帝 (King Archidannus) 在斯巴達會議中所發表的，現在節述如後：

「拉薩多米亞人呵！我對於戰爭已經很有經驗了，你們同我一樣具有年紀的人，千萬不可把戰爭當作一件必要的東西，認爲他是有益而安全的……。」

這並不是說我願讓亞典人傷害你的朋友或則任亞典人爲所欲爲，但是最好不要立刻捲入衝突鬥爭的漩渦，應該先派代表到亞典去，在並不挑戰也不屈服的口氣下，試探亞典人是否願意言和，在這個時候，我們正可從事於準備工作……。」

假如亞典人對我們的建議能夠接受那是最好，若是他們拒絕了，那末兩三年後我們的地位比較更強，可以在任何時候攻擊他們，他們看我們強了，或許也會讓步……。」

所以我們在一日的爭辯中，就立刻決定我們國人的生死榮辱以及民族的尊嚴威信，我們要冷靜討論……同時也不要忘記亞典人在保特危機中 (Peloponnesian Crisis) 曾經答應給予我們合理的滿足，在仲裁有可能時趨於戰爭是十分危險的。」

亞氏的這段演詞，暗中把近幾百年來的世界外交活動也指白得淋漓盡致十分痛快。自外交活動以來，各國政府不知花了幾多人力財力，外交家不知絞了許多心血腦汁，彼此暗中玩弄把戲，互相牽制趨於衝突，推其原故，無非是想自己立於不敗地位，不敗並非完全要靠戰爭，外交也是一種方式。

但是外交不能沙上建屋，他同時必需要有力為其後盾，「外交建於武力」(Diplomacy based on force) 這是千古不滅的真理，有人問馬基味利：「國家應該如何生存」？馬氏在「君主篇」中 (The Prince) 答覆：「你應該明白：人類鬥爭的方式共有兩種，一種以法律行之，一種以武力行之，第一種方法人類行之，第二種野獸行之，不過當第一種不足以應付時莫忘了要用第二種啊！」

整部人類鬥爭歷史，逃不出一幾句警語的指示，對於人類，就是對於你的朋友，莫忘了運用外交，但是對於野獸，即對你的仇敵，切不可不恃戰爭，這是作者個人在敘述外交沿革考以後的一點感想。

政行交外與東政交外

外交政策與外交行政目次

外交沿革考 代序	一八
論中國外交政策	一九
論中國外交行政	一〇—二一
論中國條約行政	二二—三二
論中國領事行政	三三—四六
改進外交行政具體意見	四七—六六

論中國外交政策

(一)

八一三全面抗戰的開始，是中國對外關係的一大轉變，自此以後，中國外交有了運用的據點；簡言之，以日本為攻擊對象的外交活動可在彼時開始。

提起反日外交，我們不能忘記了歷史上的一位出色人物，這個人物就是李鴻章。他曾親自跑到日本與伊藤博文訂立馬關條約，也曾以賀壽為名，祕密前赴俄京與帝俄政府簽訂中俄反日同盟。能夠看清日本是中國唯一大患，企圖以國際友邦之力來孤立日本在遠東的活動，並遏止其侵華之野心者。有清一代，只有李鴻章一人，雖其政策沒有具體實現，但其見解之真確與魄力之雄厚，却使我們後輩不能不肅然起敬。

反日是李氏終身的一貫主張，「泰西雖強，尚在七萬里以外，日本則近在戶闥，知我虛實，誠為中國永久大患，今雖勉強就範，而其深心積慮，覬覦我物產人民之豐盛，冀倖我兵器利器之未齊，將來稍予間隙，恐仍狡焉思逞，是鉄甲船水砲台等項誠不可不趕緊籌備」。遠在中日甲午之役以前，李氏早已有這種卓見。琉球問題發生，朝廷中人如張之洞等極力主張交涉，獨有李鴻章一人，挺身反對。他有幾句很精彩的話：「與其讓於倭而倭不能助我以拒俄，則我既失之於倭而又將之於俄，何如稍讓於俄，而我因得

借俄以懾倭。甲午之役以後，李氏看到日本新與勢力的可怕，所以毅然決然跑到俄京，商議中俄同盟來對付日本。「稍讓於俄，借俄懾倭。」正是李氏反日政策的第一個具體的表現。

當日強鄰環伺，中國的國際地位十分隨感。但是李氏以為，國威真正受人威脅日本，主張對於西洋諸國稍稍讓步。一八八四年朝鮮發生甲午之變，越南問題亦在甲午發生，諒山之役，中國大勝，朝廷中人都不主張放棄朝鮮問題，以全力來與法國周旋，唯獨李氏以為朝鮮比越南更重要，而法國為患決不及日本兇狠。所以他在上總辦衙門書中慷慨指陳：「朝人生心，日人播弄，皆由法而起，若法兵早解，我不再挫損，可冀潛銷隱患，否則事勢遷所極，真有不堪設想者！」「環顧大局實堪慮。」「失之東隅，收之桑榆」，這是李氏反日政策的第二個具體表現。

可惜當時中國的國力準備，配不上李氏的防外交，所以甲午之役以後，李氏的反日政策，由主動而淪為被動，及至日俄戰後，聯俄亦不可能，於是中國的外交從那時起，走上了徬徨無所依據之路。

(二)

李氏沒後，中國的國際環境日趨惡劣，各國相繼在中國要求勢力範圍，而朝廷中人也沒有眼光能如李鴻章者出來主持對外交涉，所以直到清社覆沒，清代外交沒有明助之

日。

民國成立，國家面目煥然一新，對外關係本來可期有一轉變，但執掌外交者，因只注意於支節的應付，故對於政對的確立，仍遲遲未有決定。

歐戰前後的國際環境，固然對於中國十分不利，但從巴黎和會起，中國對外關係，要是能確立起「敵對」和「聯絡」的對象，至少不至於造成今日日本橫行東的局面。在巴黎和會中，中國有很出色的新進外交人才，亦有很利於中國的國際環境，不過政府率先毫無佈置，以至山東問題，本可有利於華者，反而變成有利於日。在那個時期，美國藉其歐戰勝利之餘威，對於遠東局勢，頗想有一調整，但因日英同盟無法拆散，英美對日逐漸形成，美國的積極反日政策，沒法付之實施，不得不來一個與英日妥協的華府會議，以安定遠東於一時。當時我國政府對於這種複雜的國際關係，不知善自利用。美國既能出來為我國打抱不平，而英日同盟關係，復因美國的活動及英屬地的反對而拆散，國際環境正是十分有利於我們，若在此時我們能夠確立起明顯的反日外交，積極拉攏美國，在九國公約尊重中國的獨立原則上面，織成一個迫使日本不敢妄的外交網，則其後外交復交，所謂石井藍辛協定，所謂日本在華特殊勢力範圍，決不至成爲事實。

民國十四五年，國民革命軍興起，廢除不平等條約之要求，一時成爲反帝國主義的呼聲。廣州和武漢時代，國民政府的外交政策，受其影響甚大。當時執掌外交者，頗能以新的交涉姿態，為國家樹立新的外交關係，比如濫用領事裁判權的矯正，租界行政權

的收回，外人觀審權的限止，頗有成效可觀。可惜這種革命外交，不能與國力配稱，而且內部的未能真正統一，更使這種革命外交的運用發生極大障礙。今日抗英，明日仇法，甚至列強皆成中國敵人，而為中國真正敵人的日本，反而漁翁得利，有機可乘。此時中國外交，可算是有政策時期，但是政策的運用沒有技術為其掩護，廢除不平等條約的要求，終如曇花一現，毫無結果。

(三)

以全體列強為交涉對手的中國外交政策，反而緩和了日本在國際間孤立的窘境，從一九二一年起到一九三〇年止，日本在遠東的活動，表面上看，似乎較為緩和，實際上他在東三省的侵略行為，因為取得了英美兩國的諒解以後，暗中十分積極。我國政府對於這種國際形勢的轉變，事後毫無措置，反而以為日本態度轉和，中國可以相安一時，對外關係也不積極設法推展，除了支節的交涉以外，根本無外交可言。

孰知幣風的緩和外交，正是日本侵華的一個幌子，一九三一年九一八事變突如其來的在遠東爆發，日本帝國主義的形勢已造成，蘇俄雖然痛恨日本行為，亦是愛莫能助，其他列強在遠東的力量和利益，根本不能與日本頑抗，我國外交臨時慌忙，因不得不走上毫無辦法的歐聯路線。

九一八事變以後，日本侵佔東三省的暴行終究成為事實，其間美國務卿史汀生曾經

宣佈、承認主權，痛斥日本的非法行動。其他列強亦為正義所動。蓋與日本為伍。此時日本的孤立形勢又已形成。但是我國政府始終迷信國際聯盟是解除中日糾紛的唯一救星，不遺餘與日本有根本利害衝突的國家來作外交上搦手的對象；坐視日本在遠東的勢力日益膨大，造成了別國不敢再理中日糾紛的惡劣局面。

國聯路線顯告失敗，軍事上又尚未到與日本為敵的時間，必然地只有走向直接交涉的一途。日本當局也企圖「不戰而勝」野心，向中國作一次最後談判，在中日交涉史上佔重要一頁的川越讓步談判，繼一九三五年一月廣田三原閣的宣佈在南京舉行。當時我外交當局對於日本無理要求，一一據理力駁，極難能事；自從民元以來對日辦理外交，此次可謂是唯一的前成功。但是直接交涉之於當時，決不能代替我們的基本外交政策；其稍強於走國際路線者，只是因其比較具體。要是日本能夠覺悟，那時中日關係或許可有調整希望，反之，中國只有被迫而走上抗戰路線。

一九三五年的中日直接交涉，是八一三全面抗戰的一個端倪。從此以後，日本企圖以外交戰勝中國的迷夢完全覺醒，而中國也漸漸被迫而放棄國聯調解的期望，走上反日外交的路線。

(四)

前已言之，八一三全面抗戰，是中國對外關係的一大轉變，但是檢討兩年來我們對