

序

外交學是一個很舊的科學，亦是一個很新的科學。所謂很舊的科學是因為外交學所研究之材料，國際公法老早既經講及。所謂很新的科學，是因為外交學新近始從國際公法分離而自成一獨立科學。一九〇六年美儒福斯特（Foster）刊其名著 *The Practice of Diplomacy* 於世，不久（一九一六年）英儒沙淘（Saw）亦將其傑作 *A Guide to Diplomatic Practice* 在英出版，此二書實為英語方面外交學之創作。自是以後，外交學始逐漸於國際公法外獨立講授。一九三〇年余方自歐美歸，由國立暨南大學校長鄭韶覺先生聘我為外交領事專科主任，我即以是學授諸生徒，因感國內缺乏完滿教本，遂決心自編一冊。盡數年間，遂成是書。

國人著書，常犯一大毛病，即求速成。因求速成，遂常依據二三本參考書，從事著述，結果非失之證引欠全，取材偏隅，即失之理論欠豐，內容不富。本書雖僅十二章，然已達四十萬字，取材固未敢苟且，而參考亦力求博覽，對於理論及實用兩方面，亦一併兼顧，務求其能適合於國內各大學之教本。著者自一九三一年至現在曾在廈門大學授此課數次，自信取材編制，尚稱完滿，尚望國內學者，不吝指正。

一九三五年夏著者序於廈門大學兼愛樓六號

目次

第一章 外交

第一節 外交的意義

一

第二節 外交的發生

三

第三節 外交的目的

四

第四節 外交學與其他科學的關係

六

第五節 外交術語

一一

第六節 祕密外交與國民外交

二八

第二章 元首

第七節 元首的意義

三三

第八節 元首的承認

三四

或九節 元首的產生

三六

第十節 元首的任期

四二

第十一節 元首的缺職與罷免

四五

第十二節 元首的職權·····	四八
-----------------	----

第十三節 美法德元首地位的比較·····	七〇
----------------------	----

第十四節 元首的特權·····	七五
-----------------	----

第十五節 元首尊稱與國家尊稱·····	八四
---------------------	----

第十六節 元首席次與國家席次·····	八五
---------------------	----

第三章 外交部長與外交部·····	九三
-------------------	----

第十七節 外交部長的地位與職權·····	九三
----------------------	----

第十八節 中國外交部的組織·····	九四
--------------------	----

第十九節 各國外交部的組織·····	一〇〇
--------------------	-----

第四章 外交官上·····	一〇九
---------------	-----

第二十節 外交官的意義·····	一〇九
------------------	-----

第二十一節 外交官的沿革·····	一一三
-------------------	-----

第二十二節 外交官的等級·····	一一四
-------------------	-----

第二十三節 外交官的資格·····	一一九
-------------------	-----

第二十四節 外交官的考試·····	一二一
-------------------	-----

第二十五節 外交官的拒絕	一二六
第二十六節 外交官赴任程序及接觀儀式	一三一
第二十七節 外交官的職務及職務終了	一四一
第五章 外交官下	一七三
第二十八節 外交官在第三國國境的地位	一七三
第二十九節 外交官的特權	一八一
第三十節 外交官的家屬與隨從	一九八
第三十一節 其他享有外交官特權的人物	二〇二
第六章 外交團——海上敬禮——政治犯	二二三
第三十二節 外交團	二二三
第三十三節 海上敬禮	二二八
第三十四節 政治犯	二三一
第七章 領事官	二五五
第三十五節 領事官的意義及沿革	二五五
第三十六節 領事官的分類及派遣	二五八

第三十七節 領事官的職務及職務終了	二六四
-------------------	-----

第三十八節 領事官的治外法權	二六八
----------------	-----

第三十九節 少數領事官的非法權利	二七八
------------------	-----

第八章 國際會議	二八二
----------	-----

第四十節 國際會議的性質	二八三
--------------	-----

第四十一節 國際會議的種類	二八八
---------------	-----

第四十二節 國際會議的召集	二九五
---------------	-----

第四十三節 國際會議的組織	三〇六
---------------	-----

第四十四節 關於國際會議的幾個重要問題	三一四
---------------------	-----

第四十五節 國際會議的價值	三二五
---------------	-----

第九章 國際條約上	三二七
-----------	-----

第四十六節 條約的意義及性質	三三七
----------------	-----

第四十七節 條約的分類及構成	三四一
----------------	-----

第四十八節 條約的形式及效力	三四九
----------------	-----

第四十九節 條約的解釋及履行	三五九
----------------	-----

第五十條 條約的影響及廢除	三六五
---------------	-----

第十章 國際條約下	二八七
-----------	-----

第五十一節 最惠國條款	三八七
-------------	-----

第五十二節 通商條約與法制條約	四〇六
-----------------	-----

第五十三節 保證條約與中立條約	四〇九
-----------------	-----

第五十四節 媾和條約與同盟條約	四一四
-----------------	-----

第五十五節 仲裁條約與國際條約	四二一
-----------------	-----

第十一章 中國條約	四二九
-----------	-----

第五十六節 中國條約的特質與史略	四二九
------------------	-----

第五十七節 領事裁判權	四四五
-------------	-----

第五十八節 觀審與會審	四五六
-------------	-----

第五十九節 租界	四五八
----------	-----

第六十節 租借地	四六五
----------	-----

第六十一節 勢力範圍	四七二
------------	-----

第六十二節 客軍屯駐權	四七五
-------------	-----

第六十三節	內河航行權	四七八
第六十四節	關稅協定	四七九
第六十五節	其他政治上的條約權利	四八四
第六十六節	其他經濟上的條約權利	四八九
第六十七節	其他社會上的條約權利	五〇七

第十二章 國際公斷……………五一七

第六十八節	公斷的意義	五一七
第六十九節	公斷機關的組織	五一九
第七十節	公斷的範圍	五二三
第七十一節	公斷的發展	五三〇
第七十二節	強迫公斷	五三七
第七十三節	海牙公斷制度	五四四
第七十四節	未成立的國際公斷法院	五五六
第七十五節	國聯公斷制度	五六二
第七十六節	公斷的價值	五七五

外交學原理

第一章 外交

(1) 外交的意義 欲明外交的意義，應先明白外交的字源。外交，英語稱爲 *Diplomacy*，似由文憑 *Diploma* 一語轉來，而文憑一語，又來自希臘字 *Συναγωγή*。此字原義毫無國家對外交涉之意，蓋指一種鄭重疊折之紙，但其轉變之 *Diploma*，則代表君主頒給的一種公文或特許證，內載有各項賦與的特權與豁免權利。大約在一六四五年，此字已經應用，一六九三年來布尼資 (*Leibniz*) 刊行 *Codex Juris Gentium Diplomaticus* 一書，內有 *Diplomaticus* 一字；一七二六年都蒙 (*Dumont*) 刊行 *Corps Universel Diplomatique du Droit des Gens* 一書，內亦有 *Diplomatique* 一字；兩書所用 *Diplomaticus* 與 *Diplomatique* 二字，實爲外交一語應用的開始。不過當時所指的意義，並非對外交涉，而係一種文書檔案，蓋是時宮廷外交，專依鄭重的形式文書行之，所有公文重典，國際關係，甚至外交團，及條約等，均視爲外交。一七八七年英國政府發行週年記錄 (*Annual Register*)，關於外交事務與外交團等術語，均曾採用，至一七九六年學者柏爾克 (*Burke*) 始正式應用 *Diplomacy* 一字，是爲外交兩字的淵源。(註1)

外交字源明白以後，今進而論外交的意義。外交亦可稱爲外交術，即權謀智術之謂。易言之即運用智謀權術，以處理一國對外的交涉。馬丁史(C. de Martens)下外交的定義曰：「外交是處理外交關係與國家的外交事務的科學。」又曰：「交涉的技術，」謂之外交。古西(Cussy)下外交的定義曰：「外交是辦理國與國間的公務之知識及原理。」除二氏以外，德儒西墨爾晉(Schmolzing)與英儒沙陶(Satow)亦均有簡切精當的定義。西墨爾晉曰：「指導一國對外公務的知識，」謂之外交。沙陶曰：「外交是應用智略，處理國家相互關係」的科學。準此則外交實含有兩種根本觀念，即「智略」或「技術」之使用與「國家相互關係」或「國與國間的外交事務」之主持。前者構成外交的手段，後者構成外交的目的；前者是術的問題，是坐而謀的問題，後者是事實的問題，是起而行的問題。法儒黎維依(Rivier)曰：外交應含有三種意義，始稱完善。(一)國家代表對外交涉的學術，(二)國家交涉機關的全部，如國家代表，外交部長，外交官及外交部是。(三)外交官的事業與政績。(註二)依此釋義。外交不僅是術，而且是學，不僅爲智謀方略的使用及對外交際的周旋，而且爲外交當局的指導與訓令及國家外交政策的決定與規劃。是於外交一道，非舍學而求術，亦非求學而舍術，乃合二者而有之。蓋有術無學，則失之點，有學無術，則失之虛。學如樹之莖，術如樹之果，二者缺一不可。所謂學者，即具有國際法，國際政治，國際組織，國際條約等的外交知識。所謂術者，即具有應付國際事件及對外交涉的手段。法儒賀希勒(Fauchille)曰：「外交者科學與術也。」美儒福斯特(Foster)曰：「外交者辦理國家間交接的技術也。」(註三)前者重學兼術，後者重術忘學，二氏之見，可謂合而得其全豹。吾師海爾西(Hershey)曰：「外交意義，不能釋之過狹，應從廣義觀察，如是，外交實涉及國民的目的，國

際的政策，外交的事務，及國際的關係。斯言可謂得其底蘊。」（註四）

（二）外交的發生 凡外交關係，必須有二個以上的獨立國家相互對峙，始能發生。古代民族，各相隔絕，自尊卑人，不屑與交，此時必無外交可言。又大帝國成立，其他諸國，若爲其附庸國，或爲其子國，則此國必視彼等爲夷狄，爲半開化國，不願與之往來，此時亦無外交可言。昔時羅馬帝國，疆土廣大，勢力雄厚，常自命爲先進國，對於四鄰小國，不視爲從屬，即視爲羌戎，不欲與之平肩，帝國以外，不認其他獨立國的存在，故是時國際關係，毫無機會發生。迨羅馬帝國衰微，歐洲大小諸國，羣起獨立，彼此成爲對峙之勢，由是國際交涉，始發生焉。回考吾國古代，亦復如是。清代以前，可不必論，即在清季，中西交通已開，然外國使臣來觀清帝，猶須執叩首禮。故是時外交，惟有上國與下國，宗邦對附庸，毫無平等原則可言。厥後海禁大開，瞭然世界大勢，種族偏見，逐漸消滅，而平等外交的原則，亦於是時成立。準是以觀，外交之爲物，必先有二個以上的獨立國家，彼此互認其國的主權，而國家主權又必須單一獨立而且完全，如是纔有外交的權利，然後始克負外交上的義務。

外交發生的方法有三：（一）文化的，（二）商業的，（三）政治的。由文化而發生的關係，其表現的方式，常爲國際合作運動。蓋衆國環立於地球之上，必有許多關於共同利害之事，彼此必須合作，然後始克達此目的。如國際郵政問題，國際電報問題，國際度量衡問題，國際河流航行問題，國際衛生問題，國際禁奴問題，暨其他關於社會福利，文化事業等問題，彼此皆有關係，彼此皆不能獨自爲之。故關於這種問題，彼此爲達到共同的目的故，不得不自生關係，以求國際合作。近世國際間舉行的國際會議，不論其爲政治的或爲經濟的，要皆不離乎此項宗旨。詳言之即解

決重大的政治問題，共謀公共的福利，促進社會文化的事業，及制定國際行為的準繩。誠如是言，一國獨立於國際社會之中，必不能閉關自守，獨自為政，縱其國的商業與政治，尚未與他國來往，然此點必先發生關係。例如蘇聯，自共產政府成立，截至一九三三年猶未與美國發生國交，與國聯亦無來往關係，然其對於有關世界的重大問題，則常自請或被邀與會。美國對於國聯，亦復如此，美國至今，尚未加入國聯，然其與國聯合作之事，則日有增加，足證國際合作之事，實為發生外交的最先方法。其次為商業的。由此而發生的關係，其表現的方式，常為商業條約的締結及領事官的派遣。任何一國與他國發生正式的國際關係，恆以商業為始，因為商業一項，實為解決國計民生的唯一要策。近世交通日便，五洲數月可通，人民為謀生活起見，常移居四海，於是經濟關係，自然而生，此國與彼國，亦因此而日形密切。國家為保護其僑民的經濟利益或為推廣國外的市場起見，遂有不得不締結商業條約之舉，此外並派領事官為之切實保護，藉以提攜兩國商業的繁榮，由是兩國的外交關係，就此發生。最後為政治的，由此而發生的關係，其表現的方式，常為政治條約的締結及外交官的派遣。外交官最大的職責為觀察、保護及磋商，一國既與他國發生商業關係，則必隨之而發生政治關係，蓋非藉此無以達上項的職責。世未有兩國發生商業關係而不發生政治關係的，亦未有既發生政治關係而猶未發生商業關係的，兩者如影隨形，此為必然之道。準是以觀，政治關係的發生，實較任何方法為後，因為政治利益，關係國家外交至鉅，如未至調和或有利的地步時，寧可犧牲國交而不貿然妄動，觀於美國之對蘇聯，便可瞭然。

(3) 外交的目的 外交有目的麼？外交本身，本無目的可言，其對外行事或主張，全依國家的意思。美國外

交，不許歐人殖民美洲及干涉美洲之事，即係其國家門羅主義的實施；法國外交，日謀限制德國，不許德國國勢的恢復，亦即其大歐政策的結果。故國家必先有主張或政策，然後外交始有所行動，是國家的目的，即無異外交的目的。

國家最大的目的爲何？曰在保持自己的獨立，平等，與生存，此三者乃國家的基本權利，缺一則國家即成爲附庸，或淪爲殖民地，或列於半主權國。故國家一切的活動，皆以此爲其中心，所謂講信脩睦，所謂親善邦交，所謂辦理國際交涉，所謂互尊權利與履行義務，要皆不離乎此項主旨。爲貫徹此項主張之故，或開戰爭，或保和平，皆國家達其目的所應取的手段。是國家對外之事，不過和戰兩途，而外交亦具此兩面，外交的目的，既非和即戰，於是數千年人類構成的歷史，亦非和即戰的歷史。有希臘的自由平等與和平，即有羅馬的殘暴與好戰；有十九世紀的熙熙融融，即有二十世紀的歐洲大戰；有中世紀地主的壓迫，即隨之有農奴的反抗；有俄國貴族的專制，即隨之有共產的造成；通觀古今各國，其歷史之短如美國者，亦忽戰忽和，若夫歷史之長如中國者，則時戰時和的狀態，更僕難數。總之國家生存之道，非和即戰，如衝突可以和平外交的手段解決者，則從和平，如不能則從戰爭。但在普通狀態之下，國家多趨重和平，即偶有國家重大利益的衝突，亦常力逃戰爭，甚至兩國民的情感，乖離日遠，外交家猶拮据綢繆，以維繫一縷的將絕。迨國交斷絕而炮火之禍，仍得免者，亦往往有之。時至今日，國際空氣，迥異昔時，彼此雖有利害衝突，但輕易劍拔弩張者究極少數。自歐戰告終，列國鑒於戰爭的殘酷，莫不力謀避免，醞釀許久，遂有一九二二年華盛頓軍縮會議的召集，至一九二八年又有非戰公約的締結。國際和平的空氣，似日益彌漫，則外交的目的，或

將趨於和平的一途乎。然自一九三五年以來，意阿戰爭爆發，東亞風雲日緊，國際和平，似已無望。

(4) 外交學與其他科學的關係 外交學現時雖可認為獨立的科學，但與其他科學皆有彼此交互的關係，而尤與國際公法為最。茲先言此學與國際公法的關係。國際公法是許多原理原則習慣條規的總集，為萬國所公認，以規定文明諸國的權利與義務的科學。他的主體是國家，沒有他國際公法就無從適用。外交學係研究以智謀處理獨立國家往來的事務的科學，其適用主體，亦係國家，是兩者皆有同一適用的領域。其次外交學研究的材料，多係外交上實際應用的知識，易言之，即係偏於術的問題，而國際法所研究的資料，則多偏於理論的原則，易言之，即係測量學的問題。雖間討論及術的事實，然到底究占少數。復次國際公法在十七世紀初葉，已經規模大具，而外交學嚴格講來，至今尚未正式成立。外交學的事實，古代雖已畢集，但皆歸於國際公法學研究的範圍，至能鉤玄摘要，另搜資料，而別創一外交學的新名詞者，實遠推馬丁史(Charles de Martens)近推沙陶(Salove)。(註五)

外交學的範圍，有廣義狹義之別。由廣義看來，凡屬國際法一類的學科如國際組織、國際政治、國際關係、外交史、國際問題、外交政策、殖民政策、及移民史等，皆係外交學所研究的範圍。若由狹義看來，外交學僅論及國際公法內容的一部分，如外交官、元首、外交部、條約、國際會議及領事官等是。若依前說，國際公法變為外交學的一部分；若依後說，則外交學變為國際公法的一部分。由是以觀，外交學所敘述之事，必常與國際法所討論之事，同屬一種的對象，或同使用同一的名詞。例如國際公斷、宣戰媾和、締結條約、外交磋商、與派遣公使諸事，皆為外交學上的主要事件，而此類事件則包括國際法上的主要材料。所以由廣狹二義說來，外交學與國際法具有共同領域之點甚多，彼此常混同。

難辨，不過前者着眼於實際知識，啓示外交行動的一般法規，而後者則着眼於法理原則，說明國際行爲的現行準繩。或曰：外交學注重的是術，而國際法注重的是學。重術則可不依法而行，而重學則不然，是二者如冰與炭，如水與火，何能共存？答曰：非也，外交學雖重術，然非賤學，國際法雖重學，然非輕術，外交學無國際法則根本不能成立。（指狹義而言）國際法有外交學則學理益以顯明，二者如膠與漆，相輔而行。

第二外交學與外交史的關係。欲明兩者的關係，應先明白外交史的意義與內容。外交史者，是政治史的一部分，敘述各國間相互關係的過去變遷，及外交的活動與手段的使用爲目的，而外交學是一種智術的運用，爲國家相互關係的記錄。準是外交史者，不過敘述各國間的外交事實。實言之，記錄各國的外交政策與國際關係的事實，而追求其因果關係及將來影響。故外交學與外交史，彼此互有連輔的作用。讀外交學而不明外交史，則不知外交政策的淵源，讀外交史而不明外交學，則不知外交政策的運用。

研究外交學，不可不兼顧外交史。外交學的根據，多爲國際慣例及國際約章，而外交史乃供給此項國際慣例及說明此項國際約章的由來。自維也納會議以後，公認了國際河流航行的自由，設立了外交使節的等級，而給外交學研究外交官的無限資料。及愛斯拉沙伯（Aix-la-Chapelle）會議，承認國際公法爲國際關係的根據，於外交使節中加駐辦公使（Minister-resident）的一級，亦給外交學同一的影響。他如一七九四年英美締結的吉氏條約（Jay Treaty）及一八一三年美國總統門羅宣布的門羅主義，與一九二八年美國國務卿凱洛（Kellogg）締結的非戰公約等，皆直接的給與外交學研究的基礎。由此可知研究外交史可以輔助外交學明白歷史的知識。其

次研究外交史，亦有考究外交學的必要。外交學是根據外交史的資料，尋求出一種原則，以作外交活動的指南。若研究外交史而不知此項原理原則的由來，則無異食無根之果。並且現時各國所採用的外交政策，或善或不善，亦難驟得正確的批評。

第三外交學與國際禮儀的關係。國際禮儀或國際禮讓(International Comity)在國際法裏，佔有特殊的地位。國際公法學者，常開專章以討論之，如奧本海(Oppenheimer)海爾西(Hershey)荷蘭(Hall)羅蘭史(Lawrence)諸人，在其所著的國際法書裏，即是如此。蓋國際禮儀，不獨能促進國際法的發展，且可輔助國際法的不及直接方面可以增加其勢力，間接方面又可爲其主要的淵源。因爲國際禮儀，最初不過是各國間通行的儀節，經長時間的應用，不知不覺中變爲不可違反的原則，其效力遂與國際法相等。

國際禮儀對於國際公法已有如此的影響，對於外交學亦復如是。外交學所討論的範圍，除一般原則外，尙注意禮節(Etiquette)儀貌(Courtesy)客氣(Politeness)及好意(Goodwill)，這些問題，正是國際禮儀的骨幹。公使的覲見，元首皇儲及高級文武官員的旅行，軍艦軍隊經過外國的領海領土，以及軍用飛機飛過他國的領空，在外交學裏，均有詳細辦法的規定。這些規定，大部分是屬於外交儀節。由這點說外交學爲國際禮儀學，誠未爲過。

國際禮儀學在吾國淵源甚古。大戴禮述朝事有云：「外賓來朝，准其乘輅，建常從其武車。」此段彷彿如同現在用禮車及副車前赴外國使者行館迎接，並派軍警樂隊，擁護入覲之禮一樣。又周景王七年，楚子會諸侯於申，使問禮於宋，及齊魯夾谷之會，孔子具官以從，卒使齊侯俛首受命。他如周禮所云：「凡諸侯之邦交，歲相問也，殷相

聘也，世相朝也。」皆古代外交上流行之禮。可見國際禮節，即係外交儀節，外交儀節，即係外交學主要的研究資料。近代交通日便，萬國梯航，種族懸殊，交際頻繁，往往一有不慎，即騰笑萬邦。吾國積弱如此，雖非一朝一夕之由，但因不諳國際禮儀，致構成今日的國際特殊地位，實爲其主要原因。當海禁初開，清庭狃於二千年來天下一家，夷狄外族的陋見，對於歐洲派來的使節，強行跪拜之禮，致令雙方時常發生齟齬，迨後庚子一役，締結辛丑條約，至以駐使覲見禮節（第三條）訂入條文，此實吾國從前失禮所致，故有此鄙視吾國的規定。

近代歐美各國，關於接待外賓及外國元首皇儲等禮儀，均載諸典章，視爲重典，吾國外交部亦有此項規定，並設交際科掌理其事，蓋追念已往的痛史，深知是項儀節，關係國家的尊嚴至重且大，故亟應研求而改善之。

第四外交學與外交家的關係。外交家不是科學，故此處所指的關係，不是學理的關係，而是事實的關係。外交家者，辦理外交事務之人，第一要素爲閱歷，然有閱歷而無學，亦難有濟於事，故外交家除涉獵實際上的知識外，對於外交學及其他有關係的科學，均應有充分的研究。外交家不必有李白杜甫的天才，不必有孔孟的哲學，但必須有孫文的學識，有蘇秦的辭令，有威爾遜的眼光，以及有拿破崙的直前邁往的勇氣，然後始克擔當重大事業，應付裕如，蓋經驗與學術，二者如車與輪，如臂與體，分之則廢，合之則靈。歐美各國，任用外交官，限制極爲嚴謹，凡從事外交者，必須在駐外使領各館，輾轉實習，由下級升爲中級，由中級復升而爲上級。又恐外交官久駐一國，思想或囿於一方，反有不能通達世界大勢之弊，乃令之轉任於世界列國，使通曉各國的人情風俗，俾鍛成外交大才。迨世界大勢灼知後，始令之歸國效勞，拔爲外交部長，或派任爲他國駐使。歷史上在外交界負有盛名的外交家有：馬克威利

(Machiavelli) 多塞(Dozza) 康尼士(Kaunitz) 梅特涅(Metternich) 波哥(Pozzo di Borgo) 馬姆士(El)里(Malmesbury) 塔列蘭(Talleyrand) 登吉利夫(Redcliffe) 此外政治家而負外交盛譽的有：加富爾(Cavour) 卑斯麥(Bismarck) 羅意喬治(Lloyd George) 克黎蒙梭(Clemenceau) 白里安(Briand) 威爾遜(Wilson) 列寧(Lenin) 李鴻章 孫文。

第五外交學與外交政策的關係。外交政策者，一國對外所決定的方針。常依世界的局勢，及各國國情的不同而隨之差異。十八世紀的英國外交政策與十九世紀不同，十九世紀的英國外交政策，又與二十世紀不同。美國對中美外交政策為取得財政管理權及行政監督權；對歐洲的外交政策，則採門羅主義，主張彼此不相干涉；而對東亞的外交政策，則又採門戶開放主義，主張機會均等。故外交政策者，非一成不變之物，隨時隨地不同，今日如此，明日如彼。要而言之，不過立於列國之間，求廣衆富強，以圖生存耳。前已言之，外交學者係以研究使用智略，辦理國家對外事務為主旨。然辦理國家對外事務，必先有一定的方針，此方針為何？即國家所決定的外交政策也。準是外交政策者係外交學之行，而外交學乃輔佐外交政策的決定。外交學研究的主要範圍，係外交機關，並說明此項機關如何進行外交事務，而外交政策的決定，則為此項機關的主要事業。是外交政策者，非外交官相傳的職務，乃國民公共的政務，非國民公共的政務，乃外交機關的特殊要務也。近世列強外交政策，不論為和平，為橫暴，為信義，為詭詐，為急進，為保守，為消極，為積極，為公開，為秘密，莫不着眼於本國的利益關係。一旦本國國權損失，利益受害，則始以抗議，繼以談判，談判不了，繼以周旋和解，周旋和解不了，繼以調停公斷，調停公斷不了，繼以報復，實行抵制外