

外交手冊

外 交 手 册

〔英〕费尔萨姆著 胡其安译

中国社会科学出版社

外 交 手 册

〔英〕费尔萨姆著 胡其安译

中国社会科学出版社出版

新华书店北京发行所发行

重庆新华印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 5⁷/₈印张 127千字

1979年5月第1版 1979年5月重庆第1次印刷

印数1—32,000册

统一书号：3190·003 定价：0.56元

前 言

随着我国对外关系的迅速发展，广大公众对国际政治与外交的兴趣也在增长。许多朋友希望能有一本通俗读物，我选择了英国伊丽沙白女王学院副院长、牛津大学外事教学方案负责人 R.G. 费尔萨姆所著《外交手册》。它初版于1970年，1977年修订再版。本书根据修订本逐译。

关于国家的产生和发展的个别论述，本书虽然存在着历史唯心主义观点，但它主要是系统地介绍外交关系，外交部和驻外使领馆的组织与活动的基本原则，国际组织，国际法和国际惯例等等。因此，它仍然不失为一本较好的知识性读物。

英国在外交活动上的确积累了较多的经验和技巧，这对我们可能有借鉴的作用。当然，我们是社会主义国家，在外交活动中已经形成了我们自己独特的风格与作风。本书关于礼宾以及服饰方面的论述，存在不少烦琐、陈旧的东西，在新中国的外交实践中早予废弃。目前国际上关于礼宾和服饰总的趋向是简化和实用。外交官们从一些不切实际的繁礼缛节中解放出来，已经是大势所趋。

本书的翻译工作较为仓促，加以译者水平的限制，译文如有欠准确之处，诚恳地请求读者指出，以便于再版时（如有必要）改正。但我更希望也相信，在可以预见的将来，会有我们自己的专门著作问世。

译 者

1979年5月

北京

目 录

第二版序言

致谢

第一章 外交关系	1
导言	1
外交关系和常驻外交使馆的建立	2
使馆馆长缺位或外交关系中断时外交关系的处理	8
第二章 外交部	10
组织与职能	10
与驻外使馆的关系	11
与外国使馆的关系	13
与外交使团的关系	14
第三章 外交使馆	16
一般考察与定义	16
使馆馆长	18
办公室	19
商务处	21
领事部	22
新闻与情报部	22
武官与专员	23
使馆馆长缺位或患病	24

任命、到任与离任·····	25
外交官·····	28
第四章 礼宾与程序 ·····	30
位次顺序·····	30
外交官名册·····	33
使馆与驻在国政府之间的通讯来往·····	34
旗帜·····	37
服装·····	38
国家庆典·····	39
正式丧仪·····	40
第五章 外交特权与豁免 ·····	42
使馆及其所属机构的特权与豁免·····	42
个人特权与豁免·····	45
完全的特权与豁免·····	46
限制性的特权与豁免·····	51
第六章 领事官员与领事职位 ·····	53
领事职位的建立·····	53
领事职务·····	53
领事官员、领馆雇员与领馆服务人员·····	55
领事官员的任命·····	56
领事关系之中断·····	57
特权、便利与豁免·····	57
职业领事官员及其领导下的领馆·····	58
名誉领事官员及其领导下的领馆·····	62
第七章 联合国 ·····	66
宗旨与原则·····	66
联合国宪章·····	67

大会	70
安全理事会	73
经济及社会理事会	74
托管理事会	76
国际法院	76
秘书长与秘书处	78
联合国的专门机构	78
附属机构	88
第八章 联合国以外的国际组织与国际协定	95
第九章 国际法与国际惯例	111
定义与总则	111
条约与条约的制定	112
政治避难和刑事犯的引渡	119
对国家和政府的承认	123
国家主权和管辖权的范围	124
国籍	125
第十章 国际会议	127
附录	138
I 款待	138
II 国际组织缩写语	151
III 英国外交与联邦事务部的组织	160
IV 外交、领事及经济术语汇编	171

第一章 外交关系

导 言

在人类发展的现阶段，世界分成了一百五十个^①被称为国家的单位。这些国家是怎样发展成为今天的形式和人口规模的呢？这主要是历史的偶然性和个人的意图所造成的。国家内部存在着法治，任何违犯法律的人都要受到惩处。但法律不能存在于国家领土之外，因此，每个国家只能在国际无政府主义或者国际合作两者之间加以选择。它们能够以负责的或不负责的、和平的或暴力的方式对待邻国。即使是采取消极的或孤立主义的态度，也会使别国得到好处或者受害。因为每一个国家都是国际社会的成员，它的作为或不作为，都会对其他国家产生影响。

任何国家对外关系的主要目标，都是为了引导或影响对外关系的发展，使其有利于本国的最大利益；与此同时，即使为了一国的私利，它在制定对外政策和处理对外关系的时候，也有责任去考虑世界合作的利益，从而有助于防止战争与浪费财力。外交政策的制定是国家的政治活动的一个方面，是政治家的职责所在；而处理国际关系，决定各种不同政策间的协调与取舍则是外交官的任务。

外交的基础是国家之间（目前日益扩展到国际组织之间）

^① 截至本书付印时为止，全世界共有一百五十六个独立国家。——译注

交换彼此思想和观点。这种思想和观点的交换可以直接通过政府首脑，或者以书面的形式，或者通过大使的直接接触来实现。在超级大国之间，以及在邻国之间，最高一级的外交可以很容易也很合乎逻辑地通过政府首脑直接会晤、对话、说理和协商来交换思想和观点。但是，由于外交关系的多样性和复杂性，而且几个世纪以来的经验也证明，外交关系一般地说还是需要以间接的方式来进行，而为此目的，大使也就成为不可缺少的了。但大使很少单独进行工作。大使是外交使馆的首长，他和使馆全体组成一个工作队来进行活动，在政府与政府，或政府与国际组织之间提供基本的和十分重要的联系。

外交关系和常驻外交使馆的建立

一般原则与目的

国家间外交关系的建立，可以通过它们的政府之间的任何方式的友好接触来实现，但永久的外交关系的存在必须靠建立外交使馆，而互设外交使馆则是更为可取的。外交关系必须建立在双方同意和对外交使馆的职务产生共同谅解的基础之上。外交使馆的职务在过去数世纪里，已被普遍接受，并在1961年维也纳外交关系公约中作了具体的规定。其要点是：

- (1) 在接受国中代表派遣国；
- (2) 于国际法许可的限度内，在接受国中保护派遣国及其国民的利益；
- (3) 与接受国政府办理交涉；
- (4) 以一切合法手段调查接受国的状况及其发展趋向，

向派遣国政府提出报告；

(5) 促进派遣国与接受国间的友好关系，及发展两国间的经济、文化与科学关系。

使馆外交官除执行外交职务外，也可执行领事职务。

使馆馆长之等级

使馆馆长根据有关政府的协议，分为如下三级：

(1) 向国家元首派遣之大使(Ambassadors)或教廷大使(Papal Nuncios)，及其他同等级的使馆馆长(如英联邦成员国之间互换的高级专员High Commissioners)；

(2) 向国家元首派遣的使节(Envoys)、公使(Ministers)及教廷公使(Papal Internuncios)；

(3) 向外交部派遣的代办(Charges d'affaires)(正式的或名义上的)；

使馆馆长并不因等级的关系而有所区分，但在有关位次与礼宾的事务上除外。而且只有大使级的馆长可以晋见国家元首。

使馆长之头衔

大使通常冠以“特命全权大使”(Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary；昔时特命全权大使的地位要比驻办大使A resident ambassador高)的头衔。同样，公使馆(在目前是罕见的)馆长则冠以“特命全权公使”的头衔。

接受国对使馆长之认可(Approval)

在任命使馆长之前，必须征求接受国的认可或同意(Agreement)。在正常情况下接受国给予同意，但如果认为

这一任命是不能接受的，也可不同意。在发生此种情况时，并不需要说明不同意的理由。

证书(Credentials)

使馆馆长备有致派驻国国家元首，用以证明其大使身份的证件。这种证件也称为国书，它的措词是颇为华丽的。例如：

大使的国书(Letter of Credence)

致(国家元首头衔的全称)

阁下：

兹任命(派遣国的名称)国杰出的公民某某为(派遣国的名称)特命全权大使，作为我本人的代表。

他充分意识到我们两国的共同利益，并且和我本人一样具有保持和发展我们两国之间的源远流长的友谊的真诚愿望。

我对他的崇高品德和杰出才能的信念，使我完全相信他会以你完全可以接受的方式完成其使命。

为此，我授权给他并相信他会取得你的信任，我希望他能受到良好的接待，并且相信，在他代表(派遣国名称)和我本人对(接受国名称)的繁荣昌盛所具有的最良好的祝愿的活动中，会得到充分的信任。

你最真挚的

〔国家元首签名〕

遵照国家元首的指示

〔外交部长签名〕

〔地点〕

〔日期〕

在英联邦，因为英王是英联邦许多成员国的国家元首，在英联邦成员国之间交换使节时，使馆长只备有一国总理致另一国总理的信件。

当驻在国的君主死亡或不再执政时，所有使馆长的证书都失效；派遣国的君主发生同样情况时，证书也无效。在这两种情况下，都需要更换证书。在总统死亡或任期届满的时候，当然不适用这一规定。

上任之日期(Date of assumption of functions)

大使级使馆长到任之日期，以其向驻在国国家元首呈递国书之日为准。有些国家以使馆长向驻在国的相关的部（通常是外交部）发出到达的通知，并递交国书的付本的日期为准。举行正式接受一个以上的使馆馆长的仪式的顺序，应严格遵照其开始执行职务的顺序。

使馆长之国籍

除非在非常特殊的情况下，使馆长应具有他所代表的国家之国籍；但这一规定并不适用于其妻子。有许多国家的外事机构，对其官员与外国公民结婚给予特许，只要这样做并不影响或妨碍该官员执行其外交职务。阿拉伯国家的一般惯例是，外交官不得与外国人结婚，尽管国家元首有权批准和外国的阿拉伯人结婚。

使馆外交职员之国籍

一个使馆的外交职员，原则上都必须具有他们所代表的国家的国籍，但在例外的情况下，也可以是驻在国的公民；不过必须得到驻在国的特别批准，这种批准可以随时撤销。

向一个以上国家的任命

一个使馆长(包括使馆职员)可以同时派遣到一个以上的国家,只要接受派遣的有关国家没有反对的意见。出现这种安排的场合,在使馆长未设长驻任所的国家首都,可设临时代办(在某种情况下可由级别较低的外交官担任)。

国际组织:使团长的任命

使馆长(或使馆其他职员)可以代表其国家,担任任何国际组织的代表。在此情况下的任命,无需通知其驻在国,其驻在国亦不得提出任何反对意见。

外交使馆的驻在地

外交使馆设立在驻在国的首都;在获得驻在国特许的情况下,可以在首都以外的地方设立使馆的分支机构。一个国家的外交首都和行政首都不在同一城市的情况是罕见的。

使馆的规模

使馆的规模应在对等的基础上进行协商;但一个国家也可以根据驻在国的具体情况与使馆工作的需要,对使馆人员的数目提出合理的要求。在限额之内,派遣国可以自由任命其本国公民去任何使馆工作。但关于陆海空三军武官的任命,则必须事先提名并取得接受国的同意。在严格遵守对一切外交使馆不予歧视的原则基础上,国家亦得拒绝接受某些特殊官员。

一个以上国家的任命

在例外情况下，只要接受国无反对意见，两个或两个以上的国家可以派遣同一个人作为派驻他国的使馆长。

“不受欢迎的人”(persona non grata)或“不能接受”(non-acceptable)的宣告

国家有权宣布某一使馆长或使馆成员为不可接受(或不受欢迎的人)并相应地通知其政府，在此情况下，他的外交职务即行终止，而外交官(除非他是接受国的公民)则需召回。如派遣国不采取以上步骤，接受国就可以拒绝承认他作为使馆人员的身份。“不受欢迎的人”的宣告可以在外交官到任以前或之后作出，并无需说明理由。

同样，使馆的行政和技术人员可以宣布为“不能接受”。

“不受欢迎的人”的宣告，主要理由有二：由于个人的弱点而出现犯罪或反社会的行为；或在外交豁免的借口下对接受国的安全与利益进行了有意识的敌对活动。对于外交官宣布为“不受欢迎的人”的另外一个可能的借口，是本国的驻外使馆人员受到“不受欢迎的人”的宣告，因而采取报复行动。但这样做毕竟是与国际交往的精神背道而驰的，因而是属于例外的情况。

接受国承担的责任

一个国家在同意建立常设外交使馆之后，便承担某些责任：为保证使馆工作的顺利进行而提供必要的便利与豁免，给予使馆工作人员必要的个人特权与豁免，使他们在执行职务时免于恐惧和不受干扰。在本书第5章关于“外交特权与豁免”

免”的叙述中列举了这些责任。

使馆馆长缺位或外交关系中断时， 外交关系的处理

在全世界每个首都都设有使馆的国家几乎是没有的，大多数国家在建立使馆上都有所选择，把国家利益和费用支出两者加以衡量。在特定国家里未设全权外交代表的问题可以下列三种方式之一解决之：

(1) 要求在有关国家设有常驻使馆的政府，在获得有关国家的同意后，代表在该有关国家未设立常驻使馆的国家；

(2) 任命一位驻在他国的常驻使馆长作为有关国家的非常驻或“巡回”使馆长；

(3) 建立使馆，任命一位非常驻大使，而由临时代办负责馆务。在实践上，由于一些国家不易物色适当的外交官员出任，驻在国接受等级低于代办级的外交官担任使馆长，在实践上并不罕见。

在某种情况下，根据有关国家双方协议，可以撤回驻外使馆。例如，由于情势的变迁，使馆的存在已无必要或者不经济。外交政策上的蓄意行动也可导致使馆的撤退。而在赤裸裸的炮舰外交年代，撤退使馆是断绝外交关系的结果，也是战争的合乎逻辑的前奏。在实践上，大国以此行动相威胁通常已足使较小国家修订其外交政策。这种手段在今天有时也采用，不过已不是作为一种战争威胁的手段而是作为抗议的一种方式。但是，尽管如此，它的效果是有限的，而且常常得不偿失。

即使使馆撤退，外交关系正式断绝，接触也不会终止。世

界各国的相互依赖性是越来越大了。外交关系在重要问题上仍然存在，只是通过在该国设有常驻使馆的其他国家外交代表，作为中间人进行斡旋(good offices)。撤退使馆在某些情况下只是使馆馆长离任，留驻的原使馆人员在取得驻在国同意的情况下，作为照顾该国利益的“看管”使馆成员，在其原使馆驻地进行政治、商务与文化活动。他们保留其个人的外交特权与豁免，以“看管”使馆的名义，享有与本国政府联系的特权。除不得在办公处所悬挂国旗或国徽外，使馆工作照常进行。如果他们要悬挂的话，它只能算是“看管”使馆的国旗或国徽。

第二章 外 交 部

组 织 与 职 能

一切国家的政府都有一名主管对外关系和国际组织的成员。他个人的职责范围因国家的不同而异。各个国家主管外事工作者的头衔也不一样：外交部长，国务卿(美国)，联邦和外交事务大臣(英国)等等。部长的行政职务是执行政府的外交政策，管理对外关系。在这方面，他得到部内常设的工作人员、驻外使馆馆长以及外国派驻该国作为中间人的使馆长的协助。

外交部的组织机构各国不同。但根据其执行职务的需要和便利，可以分为以下几个部类。

政治事务——通常划分为地区司，如拉丁美洲，亚澳。

联合国——向派驻联合国工作的代表团提供各项指示或法律观点。

其他国际与地区性组织——包括各司之间的协调与提供非技术性的见解。

条约——这一部分的工作与法律司密切相关。

法律——大国设有独立的司，主管一切国际文书和有关国际法的问题。小国一般任命专业的或学术的顾问。或取得司法部门的协助。法律司可就国内和国际问题提供意见。某些国家则在法律司之外另设国际法司。前者主管司法援助、