

003441

李其泰編著

好文章

陳雪屏題



石景宜先生
惠贈

D 80
831

S 003441



S9009144

李其泰編著

國立政治大學
叢書
外



交

學

正中書局印行



究必印翻

有所權版

版初臺月一十年一十五國民華中
版四臺月一十年九十六國民華中

學 交 外 治政立國
書 叢 學 大

元二 價定本基 册一全

(費滙費運加酌埠外)

泰 其 李 者 著
會員委版出學大治政立國 者 版 出
儒 廉 蔣 人 行 發
局 書 中 正 刷 印 行 發

維(4454)號九九一〇第字業臺版局 證記登業事版出局聞新
(500)

局 書 中 正

(CHENG CHUNG BOOK COMPANY)

號十二路陽衛市北臺灣臺·址地

(Address: 20 Heng Yang Road Taipei., Taiwan, Republic of China)

3821147: 話電部審編 3821145 話電室理經

3822214: 話電部市門 3821153: 話電部務業

號四一九九·撥劃政郵

銷 經 總 外 海

(OVERSEAS AGENCIES)

司 公 書 圖 成 集·銷 經 總 港 香

號七街海北地庫油龍九港香·處 事 辦 總

3-886172-4·話電

店 書 風 海: 銷 經 總 本 日

地番六五目一町保神田神區田代千都京東·址地

291-4345: 話電

店 書 海 東

地番八九町前門中田區京左市都京: 址地

791-6592: 話電

司 公 書 圖 成 集: 銷 經 總 國 泰

號233路力華耀谷曼國泰·址地

司 公 書 圖 強 華: 銷 經 總 國 美

(Address: 41 Division St., New York, N.Y. 10002 U.S.A.)

司 公 書 圖 華 英: 銷 經 總 洲 歐

(Address: 14 Gerrard Street London W.L. England)

司 公 書 圖 華 嘉: 銷 經 總 大 拿 加

(Address: China Court, Suite 212, 208 Spadina Avenue Toronto.)

Ontario, CANADA M5T 2C2

自序

作者在國立政治大學外交學系講授外交實務，本書主要是根據講稿而寫成。在寫作過程中，承外交研究所及外交學系羅龍、張炳南、陳品全及王秉成四位同學協助搜集若干重要資料。在付印前，承程大使天放仔細閱讀全稿，提出很多寶貴的意見及建議，使作者避免了不少缺失。以後承外交研究所講師楊逢泰先生及外交學系助教許秀賢女士繕寫及校對，又蒙雪屏師題簽。對於這幾位先生及同學的好意及協助，作者特別表示感謝。假如本書中有任何錯誤，這是作者應自己負責的，敬請學人先進多予指教。

李 其 泰 五十二年五月二十日

目錄

自序

第一章 外交概論

第一節 外交的性質

第二節 公開外交與秘密外交

第三節 外交方式的演變

第四節 舊外交與新外交

第五節 外交語言

第二章 外交政策

第一節 外交政策的性質

第二節 外交政策的制定

第三節 外交政策的執行

第四節 外交政策與內政

第五節 外交政策與民意

目錄

七九

七七

七三

五三

五〇

五〇

三一

二三

一一

八

一

一

第三章 外交機關……………八三

第一節 元首及行政首長……………八三

第二節 外交部長及外交部……………八六

第三節 外交官……………一〇〇

第四節 特別代表及軍事代表……………一二五

第四章 常設使館……………一二九

第一節 常設使館的設置……………一二九

第二節 外交代表的級位……………一三二

第三節 館長的任命及接受……………一三六

第四節 使館的館員……………一四三

第五節 使館的任務……………一四六

第六節 外交使命的結束……………一五三

第七節 優先地位……………一六一

第八節 外交團……………一六三

第五章 國際會議……………一六七

第一節 國際會議的意義……………一六七

第二節 國際會議的沿革……………一六九

第三節 國際會議的類別……………一八七

第四節 國際會議的準備……………一八九

第五節 國際會議的組織及程序……………一九九

第六章 領事制度……………二一八

第一節 領事制度的沿革……………二二二

第二節 領事關係的建立……………二二〇

第三節 領館的設置……………二二一

第四節 領館館長的等級……………二二二

第五節 名譽領事……………二二四

第六節 領事的任命及接受……………二二五

第七節 領館的館員……………二三一

第八節 領事職務……………二三三

第九節 領事職務的結束……………二四四

第十節 優先地位

二四六

第七章 外交特權及豁免

二四八

第一節 外交特權及豁免的法律基礎

二五一

第二節 外交特權及豁免的內容

二六七

第三節 得享受特權及豁免的人員

二六八

第四節 爲接受國國民的外交官員

二六九

第五節 特權及豁免的開始、終止及拋棄

二七〇

第六節 外交官員路經第三國時的地位

二七二

第七節 領事的特權及豁免

二七八

第八節 國際組織及其官員的特權及豁免

二八三

主要參考書

二八八

附錄

一、外交部組織法

二八五

二、駐外使領館組織條例

二九〇

三、中華民國常駐聯合國代表團組織條例

二九四

四、駐外外交領事人員任用條例·····	二九六
五、駐外外交領事人員任用條例施行細則·····	二九九
六、外交部職員外放資格暫行規程·····	三〇一
七、Regulations of Vienna, 1815, and of Aix-la-Chapelle, 1818, concerning Diplomatic Rank·····	三〇五
八、聯合國外交往來及豁免會議祕事文件及附件·····	三〇七
九、維也納外交關係公約·····	三一六
十、維也納外交關係公約關於取得國籍之任意議定書·····	三三五
十一、維也納外交關係公約關於強制解決爭端之任意議定書·····	三三八
十二、聯合國外交特權及豁免公約·····	三四一
十三、各專門機關特權及豁免公約·····	三五〇

第一章 外交 概論

第一節 外交的性質

外交與戰爭是國家處理國際政治兩個主要的工具。外交是以談判處理國際關係。如談判的國家祇有兩個，叫做雙邊外交 (bilateral diplomacy)。如談判的國家在兩個以上，以一般會議的方式進行，叫做多邊外交 (multilateral diplomacy)。如採用武力解決，通常便認為是戰爭（註一）。在文明社會中，個人或集團之間的衝突，極少以武力或流血的方式解決。爭端的解決通常是循法律途徑、政治方式、或私人和解。武力由國家獨佔，用以維持國家安全和社會秩序。未經國家授權，任何個人或集團都不得使用武力。雖然在某些國家中，暴動、政變及內戰時常發生，極權政府也往往使用武力及恐怖手段，壓制反對和強迫服從，但是此種現象在憲政法治國家中並不發生。在國際社會中，國家往往使用武力解決衝突和增進國家利益。戰爭是國際政治的主要特色。

談判雖然使用於一切人事關係，但是外交的特點在它和戰爭的關係。在戰爭的可能性並不存在的場合，例如商人間的談判，政客間的談判，或聯邦中各邦間的談判，便不稱爲外交。猶如戰爭一般，外交的進行並不限於主權國家之間。換句話說，外交並不必然依附於一種特殊的制度，例如具有法律規範的階級及程序的常設使館制度。凡享有從事戰爭行爲能力的團體，不論是否經事實承認或法律承認，當它的代表在進行談判時，也就是從事外交。在國際關係中及較爲特殊的意義下，外交的涵義較政治爲狹隘。政治雖然被認爲是不經戰爭克服對方的對抗因而達成本身目的的藝術，惟在國際政治的範圍內，通常承認戰爭是政治的可能方法。因此，政治包括在任何情形下團體間對抗的各種可能方法，而外交祇與談判的代表、程序、目的、方法及戰爭爲可能性的情況有關。

根據一般人的了解，戰爭與和平是對立的狀態，二者之間有明顯的區別。戰爭是國家之間的武裝衝突。如果兩國處於和平狀態，兩國的關係便是良好友善，武裝衝突並不存在。此種區別在國際政治中，並無意義。例如一九三一年後日本武裝侵略中國，但是兩國間正式的戰爭到一九四一年珍珠港事件後中國對日宣戰時方始開始。一九三五年至一九三六年義大利武裝攻擊衣索比亞，墨索里尼不認爲對衣戰爭。韓戰雖然是大規模的國際戰爭，但是聯合國稱它是「警察行動」。兩國之間雖然沒有武裝戰爭，但是關係並不良好友善，或明或暗地從事政治戰、經濟戰或宣傳戰。此外還有所謂文化戰、思

想戰、冷戰等。因此戰爭有不同的意義。廣義的戰爭除直接使用武力外，還包括國家之間各種敵對的行動。

外交與戰爭同為國家解決衝突和增進國家利益的手段，外交被認為是不經戰爭而達成國家目的的工具。因此，戰爭的爆發也便是外交的失敗。英國外交家范西德助爵 (Lord Vansittart) 曾謂：舊式外交的目的是維持國家之間的和平關係。戰爭一旦開始，外交官整理行裝，下旗歸國 (註二)。一般人也認為「外交官的工作停止，將軍的工作開始」。但是由於外交的運用，可能建立有利於戰爭的情況，協助贏取戰爭的勝利，促成戰勝國最大利益的獲得，甚至在戰敗後盡量減少不利，不致過份喪權辱國。戰勝國由於不善運用外交，往往使勝利的果實拱手而失。因此，以外交與戰爭視為對立，二者很少關係，是不健全的看法。外交是戰爭的補充，偶或也是戰爭的代替。德意志軍事學家克勞賽維茲 (Karl von Clausewitz) 曾說：「戰爭只是政治關係的一部分，戰爭本身並非獨立的事物。戰爭只因政治關係而引起。但是一般人認為此種關係因戰爭而斷絕，因此進入完全不同的情況，除戰爭的法則外，不受其他法則的限制。相反地，我們認為戰爭只是政治關係的延長……戰爭雖然有其本身的法則，但是沒有本身的邏輯」(註三)。

外交與戰爭雖然在相同的狀態下存在，二者且缺一不可，但是二者的相對重要性恆視情勢而不

同。如國家間的接觸較少，政策及文明的一致性因此較大，戰爭便居於支配的地位。因此，獨立發展的國家間發生接觸時，通常的關係便是戰爭。如接觸增加，共同的價值觀念及為共同目的而合作的可能性也隨之而增進，外交便取得重要性，西方國家與中國關係的發展顯示出此種轉變。由於商業、宗教、及教育的接觸增加，促使國際法的共同瞭解及外交制度的發展，因此十九世紀的國際關係較少戰爭化而富於外交化。第二次世界大戰以後，由於鐵幕的低垂，民主世界與共產世界的關係即顯示與此種情勢相反的逆流。

外交與戰爭的不同在於外交係使用語言文字，不是使用軍火武器。示威和戰爭的恫嚇雖然也是外交的工具，惟如戰爭開始，交戰國雙方間的正常外交往往因此而終止。換句話說，外交永遠衡量利益與代價，在戰爭中往往不作此種考慮。外交以合作為前提，雖然在戰爭中，交戰雙方仍有某種限度的合作，例如戰俘的待遇，戰爭法規的遵守，及對於和平的期望。惟如戰爭演變為絕對，一切當前的合作和將來合作的希望都因此而消失，交戰雙方的關係完全是相抗相斥。「戰端一經觸發，決不中途妥協」；「在戰爭中，沒有任何事物可以代替勝利」。任何一方都期望對方的全面毀滅，勝利是交戰國的唯一目的。在另一方面，外交則企圖擴大協議與合作的範圍。除非有此種基礎作為出發點，外交很難發生積極的作用。因此，外交的趨勢為國際組織及世界和平。所謂絕對外交與冷戰雖為不同的名

詞，惟其意義則相同。整個國家致全力於贏求冷戰的勝利，猶如交戰國致全力於贏取絕對戰爭中的軍事勝利。在此種意義下，絕對外交可能爲絕對戰爭的前奏，雖然亦可能促使戰爭的避免。惟外交的趨向應遠離此種絕對主義，外交的功用即爲擴大及增進國際合作的目標。

外交承認權力平衡 (Balance of power) 爲國際政治體制中穩定及安全的基礎。權力平衡政策的含義是各國以整個制度的穩定視爲本身安全的要素。權力平衡的政策自然地導致集體安全政策，此種政策經由共同的機構、程序及法律規則，使侵略行爲遭遇強大的制裁力量，集體安全因此而成爲制度化。促進集體安全的國際組織也便是權力平衡政策的自然發展。國家如遭遇外來的侵略，若干有關國家必然會團結一致，採取集體行動。否則對於一國的侵略成功，侵略者必然會將目標指向他國。集體安全便是企圖以條約義務及固定的機構及程序，發動共同行動，以補此種自然趨勢的不足。此種制度下的收穫是否能補償伸縮性下的損失，完全視國家間有利於合作的一般條件是否存在而定。

外交藉各種方法進行。此種方法通常爲討價還價、妥協及補償，以便儘可能向對方少作讓步，或在某方面讓步以便在另一方面有所收穫，或爲了取得某種利益而付某種代價。此外也可能使用貿易歧視、經濟禁運、拒絕借款、軍事示威或動員，戰爭恫嚇等敵對措施，以便向對方行使壓力，迫使對方接受條件。爲了分裂對方的陣容及取得公共輿論的支持，也可能使用賄賂、宣傳或承諾等手段。在雙

邊談判的情形下，如果當事國的實力大致相等，在各方面都針鋒相對，上述方法最爲常見。如雙邊談判中之當事國實力懸殊，尤其是在強國企圖孤立弱國使其缺少友邦的情形下，弱國自然了解此項事實所包含的威脅。如參與談判的國家數目較多，外交往往也藉下列方法進行：加強聯合陣綫，以便以集體力量對抗危險的假想敵；訴諸道德原則、人道主義、公共輿論、人類文明及國際法，強調爲共同目的而合作所能獲致的共同利益。在當事國的關係較爲合作及較不相抗，尤其在當事國的數目較多的情形下，上述方法往往加強運用。如當事國的實力大致相等，而多數國家對爭執的問題相對的不感興趣，在國際組織的會議中提出此種申訴較之雙邊談判更有效用，以便在第三國間或整個世界製造有利於本身或不利於對方的輿論氣氛。在外交的進行過程中，第三國的地位可能很是重要。甲國如希望與乙國的談判成功，可能感覺必須加強與丙、丁、戊等國的友誼，任何一方均有不爲己甚的必要。由於將來的敵友關係不能確定，因此雙方的敵對不致僵化。此種將來的不確定性爲國際政治體制中和平與外交得以發揚的條件。

外交的應用不可能納入一個剛性的範疇，外交的特色是它的伸縮性及對於繼續改變的環境的適應性及敏感性。外交一方面不能像軍事戰略戰術的剛性，另一方面也不能像執行法律的剛性。戰爭以決定目標開始，然後不惜一切犧牲，企圖貫徹既定的目標。法律以確立行爲規則開始，因此趨於建立一

個實在法 (positive law) 的體系，在該體系內解釋的機會減少而剛性增加。惟談判企圖實現一個固定計劃，執行一個原則，或遵循一個邏輯方式進行，勢難成功。外交必須採取「制宜」的方式進行。外交以行動及反應的過程開始，在該過程中，每一事件在某程度上促成另一次事件。原始計劃，一般原則及習慣規則不斷的適應及修正，到了最後的階段，談判者所依據的一切往往有極大的改變。歷史因此爲註釋外交的自然方式。外交的特色是在其過程，由該過程而使最初未曾計劃、未能預見或未能決定的結果在最後產生。此種結果的可能性，端賴在表示方面的某種含混性和伸縮性，在態度方面的機會主義及權宜主義，尤其須要不關閉談判之門。最後通牒也就是宣告談判的結束。因此，外交必須使各種解決的門徑開放，祇有在不可能的情形下方予關閉。

當外交成爲制度化，可能使用斡旋及調停，調查及和解委員會，仲裁及司法解決，因而跡近國家內的司法功能 (Judicial function)。外交亦可能使用協商、會議或如聯合國各理事會及大會的定期會議，因而跡近國家內的立法功能 (legislative function)。外交亦可能使用聯盟、保障、互助義務及如聯合國憲章中斷定及制止侵略的國際程序，因而跡近國家內的執行功能 (executive function)。外交可能建立協商及行政機關，猶如國際行政組織及聯合國的專門機關，因而跡近國家內的行政功能 (administrative function)。由於此種制度化的發展，外交趨於溶合於國際組織之中。如參加國的關

係敵對尤甚於合作，因此戰爭不論在法律方面爲何而事實上仍爲一可能性，則國際組織的機構主要仍靠大國間的談判，此種制度基本上仍爲外交及軍事性質。

第二節 公開外交與秘密外交

一般人常常以外交政策 (foreign policy) 的制定與外交混爲一談，此種看法最易引起誤解。外交政策的制定是由行政首長、外交部長及國會負責。至於與外國談判，是由大使、公使或其他負此種專責的人員辦理。換句話說，外交祇是執行國家外交政策的工具。政策是戰略，外交是戰術，二者雖然有密切關係，但是性質不同。良好和正確的政策可能爲拙劣的外交所破壞，因此不能收到預期的效果。拙劣和正確的政策可能因良好和卓越的外交而彌補缺陷。

由於一般人對於外交的性質發生誤會，因此國際間有以「公開外交」代替「秘密外交」的呼聲。第一次世界大戰前，歐洲列強爲了自身的利益，彼此之間締結許多秘密協定，終於導致世界大戰的爆發。因此一般人認爲如果以「公開外交」代替「秘密外交」，和平便可得到保障，戰爭便可避免。倡導「公開外交」最力的人首推美國總統威爾遜。一九一八年一月八日威爾遜向美國國會發表「十四點」和平計劃，其中第一點說：「公開的和平條約，公開地締結，今後不應有任何國際諒解，外交應