

蘇外遊  
郭節述  
譯

外  
交  
學

王龍惠

H. NICOLSON 原著  
郭節述譯

外

交

學

商務印書館印行

# 目次

## 譯者序言

第一章	外交行政之歷史的源泉	一
第二章	外交理論之歷史的發展	二〇
第三章	由舊時代的外交過渡到新時代的外交	三七
第四章	民主的外交	五六
第五章	怎樣做一個理想的外交官	七四
第六章	歐洲諸國外交方式的歧異	九三
第七章	最近外交行政的變遷	一一六
第八章	外交程序和外交禮節	三五
第九章	外交人員的揀選和任用	五三
第十章	外交用語	七一

本書付梓之日，適值英、美、加、挪、荷、比諸國放棄在華特權。百年來不平等條約之束縛，得以完全解除。我國國運，爲之一轉。今後我國外交，當轉入一新時期。謹以此書作爲紀念。

譯者 一九四二年十一月十二日

## 譯者序言

聶科遜 (Harold Nicolson) 的外交學 (Diplomacy) 是爲青年的外交人員所寫的一部教本。它追溯外交行政和外交理論之歷史的發展，研討最近外交行政的變遷，說明一個理想的外交官所應該具備的德性，闡述外交禮節的要旨，分析各國的外交政策，列舉外交人員考選和任用的方法，並且把外交上常見的用語，編一個簡明的辭彙。原著於一九三九年在英國出版，列爲碩德菲希爾 (H. A. L. Fisher) 所編的大學叢書之一。此書網羅宏富，立論精到，允稱外交界中罕見的傑作，被有志於外交的青年奉爲寶寶。一九四二年的夏天，我披閱此書，心曠神怡，每日於餘邊譯二三千字，積時兩月乃成。今得將此書與國內讀者相見，深期對於我國的外交界能有一點裨益。

我國的外交行政，起始本來很早：春秋時代（公元前七二二年至四八一年）有「行人」之官，掌朝聘聘問的事項；周禮裏面有「象胥」二職，掌蠻、夷、閩、貉、成、狄的使臣，並傳達周王的意旨。鄰國處於晉楚兩大之間，靠着子產的外交政策，得以見容於諸侯；列國相爭，向戎引兵，是和平運動的濫觴。到了漢朝，張騫、蘇武、班超、傅介子持節異國，威行絕域，他們的事蹟足以炳燭千秋。餘如遼東「遼澗之盟」，鄒和炫兵海外，或者是在強敵壓境的時

候，折衝樽俎；或者是當國勢鼎盛之際，揚威異域。外交的重要，亙古皆然。晚近由於物質文明的進步，各國之間的接觸和交涉日益繁多，縱橫捭闔，撲朔迷離，外交官一言以興邦，一言以喪邦，一個外交上錯誤的決策，小則喪權失地，大則亡國絕祀。因此，外交人員的任務日益艱鉅，而外交學的研究也應該日益加重。

外交就是一種潛在的戰爭。孫臏兵法裏曾說過：「在上伐謀」。現今歐美的學者，對於此道莫不悉心研究。除掉在大學裏特設專科，造就外交人才以外，復有專門的學會，研討外交學上細微末節的問題。如英國的皇家國際問題研究會，美國的國際公法學會，法國的外交研究學院，德國的公法學院，召集演講，編印刊物，不僅對於外交學有寶貴的貢獻，並且對於國家的政策，也多所匡正。我國自海通以來，與東西各邦樹立外交關係，惟因國家力量之不統，國民昧於國際知識，以致外交間弱；更感於「弱國無外交」一語，因循委靡，在國際上處處落後。本來外交是要以國力為後盾的，外交與國力配合運用，總能夠相得益彰，事半功倍。但古今中外也有許多弱小的國家，由於外交的勝利，而提高其國家的地位。甚且在兵敗之際，可以用外交挽回頹勢。這種例子，在歷史上不勝枚舉。經過無數喪權失地的慘痛的教訓，國人總領悟到：折衝樽俎與効命疆場同樣的重要，外交建設與國防建設同樣的刻不容緩！在這去的一百年中，我國歐陸壇坫的外交官固然不乏其人，但歲月流逝，老成的宿彥多已凋謝，新起的俊才尚未磨露頭角。目前我國的外交界，不禁有才難之歎。國內修談外交的人比比皆是，然而真正致力於

這門學問的人卻寥寥。過去以折衝的經驗著之簡冊的，尚有曾紀澤的出使九國日記，薛福成的星轅指南，王之春的籌辦夷務始末。至若「外交學」的專書，直到現在還沒有。這不能不說是一個莫大的缺陷。

目前無論是輿情的要求，或者是最高當局的希望，都是要撒賴外交的陣容，培植新進的外交人才。總裁在去歲十二月二十九日就任兼理外交部長的時候，對部員的訓詞是：「我們中國乘百年積弱之餘，要恢復國家的聲威，不能專靠軍事的力量，必須充分運用外交，總能貫徹我們的國策。我們的外交人員，格外要知道自己所負責任的重大，無論服務國內或奉派國外，在國際人士的面前，我們的一言一動，都是代表了國家。因之對於自己的精神、品德、和威儀、容止，都要在平時注重修養，使人敬重。然後臨事纔能影響對方，取得尊敬，應付裕如，達成勝利。尤其當現在國際問題如此紛紜多事的時候，我們中國正立於反弱為強的轉機，對於外交的運用，更不能不特別注重。而我們外交人員的地位，也就益顯其重要。因之我們一切學識，能力，精神，品德，都要格外提高。我們的學識，要能周知敵友，博通中外；我們的體力，要能夠兼應多方，周旋中規；而我們的精神品德，要能夠雍容厚重，獨立不搖。今後我們國家要轉危為安，轉敗為勝，都非我們一般外交人員自立自強不可。」又說：「至於講到辦外交的方法，我以爲論語上孔子所說的「言忠信，行篤敬」兩句話，是爲我們一般外交人員的座右銘。……目前全世界的國家，都已經認識我們國家民族和革命主義力量之不可侮，如從此果

能整飭我們的外交行政，充實我們的外交力量，發揮革命之精神，運用革命的外交，則我們中國國際地位之提高，自由平等之獲得，就可操券以待！」語重心長，發人深省。本來，這是國家的百年大計。「七年之病，求三年之艾，」從現在起開始努力，為時還是不遲的！我們與其空歎我們現在沒有卓越的外交家，不如從現在起就注意培植；與其惋惜過去，不如寧取未來；與其做消極的批評，不如做積極的建樹。我們希望在三十年、二十年之後，我們能有田頌拔舉的外交家，去個騰於壇坫之上，提高國家的地位。再者，目前的外交已經由「宮廷外交」變為「全民外交」，一般人民也必須具備外交的知識。——懷著這些目的，我翻譯了這部書。

著者葛科遜出生於英國的外交世家，其父卡諾克勳爵（Lord Carnock）是一個顯赫的外交官。他幼承庭訓，早年肄業於牛津大學，自一九〇九年投身外交界，曾代表英國參加巴黎和會，做過英國駐波斯（伊朗）公使館、駐德大使館的參事。一九三五年起，出任工黨議員。他著作等身，為外交界的權威。本書是他三十年來研究和經驗的結晶，每一章每一節都是值得我們細心體會的。至於文章的瑰麗簡潔，尤其餘事。譯者自衡學滋，何足以傳其神韻；然而其逐字逐句逐譯的，所幸確葆其真。書中的專門名詞，共有這用之譯名者，從其通用；其無通用之譯名或通用而不精確者，則另鑄新詞，以求一當。嚴幾道譯書，曾云：「一言之立，旬月踟躕。」這一種心境，我也經驗過了。

末後的附錄，是譯者自撰，俾讀者對於本國外交行政的沿革和現狀，能有一個簡括的概



念。

本書在翻譯的過程中，常與外交部的同僚切磋商討，或着是訂正譯名，或者是潤色詞句，獲益良多。書成之後，承王亮燾先生校閱題字，謹在此一并致謝。

郭煥銘 一九四二年八月十五日重慶淑秋山館

# 外交學

## 第一章 外交行政之歷史的源泉

在本書的開端，提綱挈領的規定出本書內容的大要，這對於讀者也許是有益的。

在第一次世界大戰（一九一四——一八）以前，英國和美國以及英屬自治領（Commonwealth）的人民，對於國際關係只有一點「偶發」的興趣。當然也有一些時期，外交政策是政黨、議會、與論爭辯的主題；不過大多數的民衆，對於外交政策的基本原則和實施這種政策的方法與機構，並不十分關心。他們的假定是：外交政策是根據既成不變的國策和立國的需要，他們是站在黨爭的漩渦之外，因此於不必懂得外交。同時有一種感覺，以爲外交是一種專門的機密的學問，一般世俗庶人的經驗和判斷，是不能了解其中深奧的底蘊的。因此他們就造成一種傾向，把外交事務交給「內閣」及其所聘用的專家去辦理，責成政府去保護國家的「權利和利益」。當時他們以爲這種方法和機構，簡單可行而且充分有效。

人民對於外交一向抱唯唯否否的態度，這裏面隱藏着另一種心理，就是：人民相信，不論什麼政黨或個人主持政府，歷任的政府必將盡其全力以保衛國家最大的利益——和平。如果遇到一種嚴重的局勢，國家生存攸關的自由、權利、領土、經濟利益若受到外力侵略的威脅，人民又將擁護政府的決策，用海軍陸軍來消除這種威脅。

第一次世界大戰大大的改變了這種消極的敏銳的態度。一方面人民認識到：一個國家可以被捲入對於其他國家的特定的義務（有時甚至毋須經過它充分的考慮和認可）。設若遭遇到一個巨大的危機，人民頃刻之間便臨到決定的關頭，可以選擇的只有兩途：或者是否認以他們的名義所簽訂的條約的諾言，或者是參加戰爭。另一方面，人民也明白的知道：近代的戰爭並不限於職業軍人，並不限於那些自願從事戰鬥以保衛國家的勇士；戰爭的影響將及於每一個公民，替每一個人帶來憂心惶惶的命運的威脅，繁難的焦慮，和驚心落魄的危險。

由於這兩點認識，在第一次世界大戰以後，民主國家的人民，對於國際問題的態度，不再是唯唯否否，不贊不問，轉而採取一種積極的批評和建議，並用繼續不斷的警覺性，注視局勢的發展。這確實是一個寶貴的進步！然而，當人民去研究這門新穎的、紛紜複雜、頭緒萬端的學問的時候，他們的思想混亂了。他們的「警覺」演為「焦慮」；他們的「批評」常常變成過分的「猜疑」；而他們的注意力是太緊張了。

這種焦急的迷惘的情緒，其主要的因素之一，是在普通人民錯把「政策」(policy)和

「談判」(negotiation) 混同在一起，而輕率的把外交事務的兩部分統稱為「外交」。他們不能分辨外交問題之「立法的」(legislative)方面和「行政的」(executive)方面。外交之「立法」方面是決定政策；「行政的」方面是談判締約。因為在民主國家裏面，外交「政策」是「內閣」得民選議會的批准而決定的；至於這種「政策」的執行，我們稱之為「外交」或「談判」，普通是由經驗豐富、見識卓越的專門人材來辦理。

實際上，這種外交之「立法的」方面和「行政的」方面的分別，對於任何完善的民主國家的外交政策都十分重要。在國內的事務上，普通人民還有歷代累積的經驗可資遵循，「立法」和「行政」的分別並無多大的困難。一個預算案或教育法令，是由主管的部長或大臣諮詢部內專家的意見起草而成；接着交「內閣」全體的關員討論；然後交「議會」討論決定；通過後交行政機關執行。人民的注意力，都是集中在初期的擬具「政策」、決定「政策」的「立法」的階端；至於嗣後的「執行的階端」，對於他們並不怎樣急切。然而，在外交方面，人民卻還沒有養成這種習慣，來分別「外交立法」和「外交行政」。而他們之所以沒有養成這種習慣的原因，主要的是由於繼續誤用「外交」一詞，誤用這一個字來兼指外交政策的擬定和外交政策的執行。

這是必要的，在本國的開端，來對「外交學」(diplomacy)一詞下一個定義，規定它真正的含意。並且在以下的篇頁裏，在何種意義之下，總使用這個字。

## 二

在目前習用的文字裏，「外交」一詞每每輕率的被用作幾種不同的解釋。有時它被用作「外交政策」的同義字，例如我們說：「英國在近東的「外交」漸漸失去魄力」。有時它是指「談判締約」，例如我們說：「這個問題可以用「外交」來解決」。更特別的是，這個字指進行談判締約的機構和程序。第四個意義是指一部分的外交工作，例如說：「我的姪子準備從事於「外交」呢」。而這一個字還有第五種解釋，被用做表示一種抽象的品質或天賦，我們說某人很會「外交」，在它最好的意義上，是說他具有處理國際交涉事務的才能；在它最壞的意義上，是指一種詭詐的技巧。

這五種解釋，在說英語的國家裏是毫無分別的被混用的。致使在政治學的各部門中，幾乎沒有一門會像外交學這樣引起意識的混淆。舉例來說，「軍隊」一詞就是指武裝的軍人，沒有其他的解釋。如果「軍隊」一詞又指烽火燭武，又指作戰的戰略，又指軍事的科學，又指軍人的職守和人類戰鬥的天性——那麼我們可能想到，大家在討論軍事問題的時候會引起許多的誤會。

這本書的主旨，就在以簡明的正確的方式，說明何者是「外交學」，何者不是「外交學」。在起頭兩章裏面，是簡短的敘述外交行政和外交理論的源泉與演進。根據歷史上的回顧，可

以表明外交既不是那個特定的政治制度之下的產物，也不是那個特定的政治制度之下的新穎玩意，而是在人與人之間、國與國之間任何合理的關係中一種必要的因素。其次，是評述最近外交方式的變更，特別申論「公開外交」和「秘密外交」的問題；以及一方面要人民管理外交、一方面要提高外交行政的效率這裏面的困難。其他的數章是敘述近代外交行政的實際工作，外交和商業的關係，外交行政的機構和管理，以及作為裁判締約機關的國際聯盟的外交行政。最後一章是一個精確的辭彙，把通常習用的外交成語彙集在一起，幫助讀者去了解和外交有關的術語。

然而，在開始做這樣廣泛的論述以前，我們必須規定，在我們的研究進程裏，在何種意義之下，纔使用「外交學」一詞。我想引用牛津英文字典上關於「外交學」的定義，詞句是：

「外交學是研究以談判締約的方式，對於國際關係之處理；大使和特使或其他外交代表團暨、處置國際事務的方法；外交官的任務、修養和技術。」

用這一個正確的然而廣泛的定義做我的範圍，我希望我一方面不要侵犯「外交政策」的領域，一方面不要跌入「國際公法」的泥沼。我在本書裏面，只有當那些國家的某些政策或制度，影響到執行這些政策的方法和程度時，纔把那些國家的某些政策或制度加以討論。只有當國際公法推進了外交行政的理論，或影響到外交代表的特權待遇和行動時，纔把這種國際公法加以列舉。我希望我能夠集中力量單講外交問題之「行政的」方面，把「立法的」方面撇在一

邊。

### 三

首先，我們必須討論：人類社會裏爲什麼會有外交？它是怎樣發生的？

我很知道，「外交行政」一詞的本身，會引起我剛纔所慨乎言之的那種意識的含混。有些人把這個字指根據數世紀以來的經驗，外交家所認爲最有效的處理國際事務的習慣；又有人用這個字來指一切國際交涉中談判締約的共同的原則，惟其因爲這原則是一致的，所以儘管政府組織和外交政策時時改變，這種共同的原則卻是獨立不移，不跟着改變。

那麼，把這兩種解釋分別清楚。在這一章裏，我要探討在何種場合之下，人類開始有真正專門從事於外交的機構，並怎樣發展。在下一章裏，我要討論外交術之一般的觀念和規則，怎樣演變成和「內政」或一般行政學根本不同的東西（固然，外交常常是補足內政，甚至足歸屬於內政的。）這樣，我先要來回溯外交行政的源泉和演進。

如果把「外交」視作一羣人和另一羣異族人之間的正當行爲，那麼在人類有歷史記載以前，早就有「外交」了。十六世紀的神學家，以爲最初的外交家是「天使」(Angel)，這些「天使」來往於人間天上，傳遞信息，不過這都不是現代的歷史家所能接受的觀念。

縱然是在人類的「史前時期」，我們也不難設想一定有一些時機：一羣野蠻人和另一羣野

蠻人在寬目的血戰之後，願意談判暫時休戰，俾可乘休戰的時候救護受傷的人，並掩埋死者。從人類最初的時候，甚至直到歐洲人直接的祖先克羅馬灣人 (Cromagnon men，生活於冰後期，距今約二萬五千年——譯者) 或涅安德塔人 (Neanderthal men，生活於第四冰期，這名稱始自德國的谷地——譯者) 的時候，如果一方面的「使者」在沒有完成使命之前，就被另一方面的人殺掉吃掉，這種裁判顯然是要遭受莫大的阻礙。於是我們不難設想，在幽遠的遠古就造成一個習慣法：大家覺得應該給這種裁判的「使者」一些爲普通戰士所沒有的特權與保障。這種當「使者」或「傳信使」的人，一經正式任命以後，在其或方面必須被視爲是「神聖不可侵犯的」(sacrosanct)。這種習慣法一直流延下來，今日的外交官更享有特殊的權利和保障。

我們必須記住：在原始社會裏面，一切異族的人都被視爲既是危險又是污穢的。當東羅馬的皇帝茹斯丁二世 (Justin II) 派遣外交代表和色利柱土耳其人 (Seljuk Turks) 談判時，這些代表首先是被土耳其人施以扶淨的洗禮，俾可驅除他們身上一切有害的影響。部族的巫師，在香火繚繞的昏亂中，圍着他們狂烈的舞蹈，敲着鑼鼓，施行各式各樣的巫術，以求消除那種毒害蔓延的危險。派遣到蒙古「大汗」那邊去的使節，在晉謁「大汗」之前，必須跨過火堆；甚至這與使節所帶的禮物，也要放在火上燻一下，算是消毒。直到十五世紀，威尼斯城邦共和國 (Republic of Venice) 的政府，還禁止威尼斯人和任何外國使館的人員往來，違者予以放



逐，甚至是處死刑。即使是在今日，我們在莫斯科和德黑蘭還能夠看到這種古代殘留下來的遺風。在倫敦，以及在其他比較文明的首都裏，外來的使節仍須受「拂除」，不過這種方式比較和緩，並且不怎樣彰著罷了。

在古代，這種歧視外國人、特別是歧視外來使節的風俗，是十分普遍而且牢不可破的。爲着減輕這種痛苦，於是興起一種辦法：負有特殊任務的人，卽一個部族或一個城市的「使者」得享有外交上的特權。這些「使者」被賦與一種半宗教性的威儀，說他們是受「天神」海美思 (God Hercules) 的特別的保護。然而，選擇遣一個「神」做外交家的表徵，對於後來的外交工作的聲譽卻有一種不好的影響。

我們知道，「天神」海美思在古代是象徵一種諂媚、詭詐、機警的特性。根據希臘的神話，他在生下來不久，就偷了他哥哥亞波羅 (Apollo)，太陽、音樂之神，爲男性美的典型——「譯者」五十頭牛，把牛販置在山洞裏，然後不露聲色的回到搖籃裏呼呼大睡。他這種是智多勝的行爲，深深的被宙斯 (Zeus，希臘衆神之父) 所賞識。爾後宙斯凡是有最優美的外交上的差事，就派海美思去擔任；連謀殺彌答斯 (Midas) 也是派他去的。希臘人把海美思視爲旅人、商賈和盜賊的保護者，賦性仁慈，然而膽計多端。海美思把狐媚和欺騙的才能，授予女中的羅楚班多拉 (Phaedra)。從海美思那邊，外交使者得到嫺雅有力的詞令和博聞強記的天性。後來他更被視爲「天上」和「人間」的中介。但是，海美思雖然被衆人所歡迎，但並不得到深厚的

尊敬。後來的外交家常常懷喪，爲什麼不選一個才華比較平庸、而德行可嘉的「辦」做他們的保薦者。

#### 四

當我們從神話的迷惘裏走出來，追述人類「有史時期」的事蹟時，我們的立論就比較真實可信。在荷馬英雄詩的時代 (Homeric Period)，希臘的「使者」不僅是受命談判的人，且負有輔弼王室、維持「議會」秩序的任務，並執行某種宗教的儀式。嗣後由於希臘文化的發展，由於各城邦之間的關係逐漸密切，競爭逐漸激烈，外交「使者」談判締約所需要的技術水準，就比一班單在城邦之內從事喧嚷的人來得高。「使者」的職位常常是由某些家族相傳承的，一個能幹的不辱使命的「使者」，其主要的條件是：他須具有很強的記憶力和洪亮有力的聲音。城邦之間商業的和政治的關係越來越複雜，提高初期的外交工作的技術水準，成爲十分必要的事。

自公元前六世紀以後，希臘的城邦都是選本邦最卓越的演說家，最踴躍的法律辯護士，做他們的「使者」。這些外交使節的任務，是在許多城邦或同盟的羣衆大會上，維護本城邦的利益。這些「使者」不必在他們所去的異國做「國勢調查」，他們回國時也不必寫什麼報告；本城邦所要求他們的事，就是作一篇洋洋灑灑雄偉動人的演說。

凡是讀過修昔狄德斯 (Thucydides, 希臘歷史家, 著有雅典和斯巴達的戰史。——譯者) 的著作的人, 就可以知道那些演說是一樣的長, 怎樣的恢宏奇麗。同時也可以看出: 在公元前五世紀中, 希臘各城邦之間的「使節」絡繹於途, 已經和我們現在正常的外交行政制度相距不遠了。

修昔狄德斯在其所著的歷史的起首數章, 充分說明希臘外交會議的性質和程序, 這給我們很多啓示。他記敘斯巴達人怎樣召集一個同盟大會, 說雅典人違犯條約的義務, 必須以武力來磨懲。這個大會是於公元前四三二年在斯巴達開的。修昔狄德斯的記載, 使我們對於希臘的外交活動得到許多寶貴的知識。

第一, 修昔狄德斯的記載說出當時會議的程序: 米加拉 (Megara) 和科林斯 (Corinth) 的代表在賴斯達慕同盟大會 (Lacedaemonian Assembly) 上滔滔不絕的演講, 摘要的說出他們反對雅典人的立場。接着大會要求他們退下, 並討論應該採取何種行動。一個贊成宣戰的動議被提出來表決, 會衆起先是喝采, 然後投票通過。

第二, 我們可以從修昔狄德斯的歷史記載裏知道, 當時偶而還有雅典的代表團在斯巴達出現。這個代表團不是受邀來參加那羅山伯羅奔尼撒同盟 (Peloponnesian League) 的會員國所組成的「同盟會議」, 他們是爲了「別種事務」纔來到斯巴達, 或者是和某種商約有關。然而, 他們不僅可以參加馬上就要成爲他們的敵人的會議, 而且可以在辯論時起立發言。即便在

伯羅奔尼撒同盟決定對雅典宣戰以後，這個雅典的商業代表團還居留在斯巴達，直到他們把自己的特殊事務完全了結。單就這一件事，就可以見出希臘城邦之間一般的外交工作，是怎樣出乎意料之外的進步了。

修昔狄德斯關於斯巴達「同盟會議」的記載，表明在公元前五世紀中，希臘人已有完善的經常設立的外交機構；做外交使節的人，都是慎重遴選，並且被賦予一定的特權；大家也開始認識，城邦之間的關係是不能僅僅用詭計和武力來調整解決的。在城邦之間存在着某種不成文的「法律」，這種「法律」是駕乎本國直接的利益和一時的權宜之上，必須由各城邦共同遵守的。

## 五

希臘人把這些傳統的習慣和法則傳給羅馬人。可是羅馬人對於外交談判的技術，並不賦有任何特殊的才能。在羅馬帝國隆盛的數世紀內，羅馬人訓練軍隊、建築道路的方法，遠比外交的技術來得高明。就最壞的方面說，他們對於被征服民族常常是殘酷不仁，手段暴虐；就最好的方面說，他們所抱的原則，也只是毀滅較強的敵人，寬赦已經臣服的民族。如果說羅馬人對於外交學有所貢獻，那麼，不是談判締約的方法，而是「國際公法」的觀念。

在本書的範圍之內，我們絕沒有篇幅討論到 *"ius ceterum"*（羅馬公民與公民之間所適用的

法律，即「國內法」。）與「*ius gentium*」（羅馬公民與外國人之間所適用的法律，即「國際法」。）以及「*ius naturale*」（一切人類所共用的法律，即「國際法」。）三者之間的區別。羅馬人對於契約價值的主張，自然使他們對於條約的尊嚴具有一種堅定的信心。那關於雷哥羅斯的傳說（*Regulus legend*），說這個人寧願犧牲自己的生命，都不毀棄他對於迦太基人的約言。（家喻戶曉，表示這種遵守條約的觀念是深深的根據在羅馬人的內心裏。再者，那「*ius naturale*」的觀念，已經泛泛的包含了一些我們現在應稱為「國際法」的規條。它提供了一個切要的對於一切民族在一切環境之下都適用的「公正」的觀念。它着重說明忠於條約的責任。它說條約的解釋，不是僅僅根據條約上死板的文字，必須根據平等的精神和合理的推考。

羅馬人的這些貢獻是寶貴的，並且是十分重要的。這些法理的觀念，只是對於外交理論有所貢獻，對於外交行政並無裨益。我們在下面就可以看到，羅馬曾經造就出一批有訓練的檔案研究員，他們都是些專家，對於外交上的成例和程序很熟悉。然而，一等到羅馬人征服了地中海沿岸的地方以後，他們和其他國家的關係，不是從外交家的立場來執行，而是從殖民者、統治者的觀點來執行的。實際上，羅馬沒有創立專門的機構，去造就有訓練的折衝樽俎的外交家。

在羅馬帝國的後期，又覺感到有談判締約，或應用「外交」的必要。東羅馬帝國的皇帝，對於這種外交上縱橫捭闔的技術，應用得十分靈巧。他們採用三種主要的政策：第一，是造成

蠻族的內閣，以削弱蠻族。第二，是以賄賂和阿諛的方法，博得邊境上諸民族的友誼。第三，是用基督教來感化這班蠻族。茹斯丁尼大帝 (Justinian) 就是把這三種政策同時並用，所以能夠把國力一直擴展到蘇丹、阿拉伯、阿比西尼亞，並堵住黑海沿岸和高加索的民族，使其不能內侵。在東羅馬帝國的末季，也會用同樣的方法，去抵禦保加利亞人 (Bulgars)、馬札爾人 (Magyars) 和俄羅斯人。

東羅馬帝國後期的皇帝，經常是用外交上的措置來補足他們那日益萎弱的武力，而他們所採用的那種特殊的方法，替外交工作帶來一種新的任務。東羅馬帝國要離開鄰邦的君主，使他們互相反目，於是君士坦丁堡政府必須得到確實的情報，知道那些國家立國的政策，強弱的形勢，和資源的分配。這樣，東羅馬帝國的使節應盡的任務，不僅僅要在蠻族君主的朝廷裏代表帝國的利益，而且要把駐在國的內部情況及其他國家的關係，詳細的報告給政府。爲了實現這種目的，做外交官的人就必須具備比以前的「使者」或「代言人」更多的條件。這種人要具有敏銳的觀察力，豐富的經驗，和正確的判斷。就在這種方式之下，逐漸的確定了那一種做他那「一種性格的人，纔做專門的外交人員。正如「代言人」代替了初期的「傳信使」一樣，這時「代言人」又讓位給精幹的具有敏銳觀察力的人。

## 六

這種演進是一個很緩慢的過程。人們並不是直等到十五世紀的期間，當意大利的城邦向外派遣常設的「使節」時，纔普遍承認外交工作是一種專業。甚至也不必等到一八一五年維也納會議以後，外交工作的機構和法規，已經由國際間的共同承認而建立了。

再者，和這種從「傳信使」到「代官人」、從「代官人」到「專門外交人員」的演進相輔相依，又漸漸興起一種專門的學問。這種學問，和“Diplomacy”字的起源有關。

“Diplomacy”一字，來自希臘文的“diploma”。意思是「摺起來」。在羅馬帝國的時期，一切帝國境內道路上的護照、通行證和乘客單都是刻在兩葉金屬的薄片上，用一種特別的方式縫摺在一起。這些金屬製的通行證就稱為“diplomas”。到後來“diploma”一字的意義延伸更廣，把其他非金屬製的「公文」也包括在內，尤其指那些和外國或外族交換權利或締結協定的「公文」。因為這些條約日積月累，帝國的檔案庫裏便堆滿了無數零星的文件，用一定的方式加以註明，摺疊在一起。於是有一種必要，僱用有學識的人員把這些「文件」分類編目，加以註釋，並妥為保管。從此興起一種「檔案研究員」的專業，連帶而起的是「古字學」(paleography)——一種考訂並註釋古代文件的學問。直到十七世紀，這兩種職業還叫做“res diplomatica”，或「檔案工作」，就是做關於檔案或公文的事務。

我們常常忽略在中古時期(The Middle Ages)檔案蒐集和檔案整理的重要性。可是，如果我們說「檔案學」曾首先例尊重經驗的習慣，最先是在教堂或其他的法院裏，由歷任的「管

文書存案的推事』( Masters of the rolls) 造成的，這話也不爲過！中古時期加羅林基王朝 (Carolingian Dynasty) 的法院，組織完密，人員齊備，其中主管的法官稱爲「理事長」(Chancellor)，這一個字是從“cancellarius”演變而來，在羅馬時代是指法院裏面「司閘」的人。嗣後在奧大利、德意志的歷史上，這個字變爲達官顯貴的頭銜。然而，在加羅林基王朝的時期，一切帝王的詔諭法令，必須經過「理事長」或守藏室官員的副署，方纔可視爲合法。這種制度，又由征服者威廉(William the Conqueror，法國北部諾曼第的諸侯，公元一〇六六年征服英國——譯者)移植到英格蘭。

我們必須記牢：“diplomacy”或“diplomatic”等詞，不用來指公文檔案的研究，而用來指國際事務的交涉或國際事務的處理，是比較近代的事。在英國，直到一七九六年，伯爾克(Edmund Burke)纔在這種意義之下使用這個字。而且，如我在上文所說，直到一八一五年維也納會議以後，各國纔認爲外交工作是一種專門的學問，是和一般政治家的工作迥然不同的；纔要求對於外交行政的規則、條文、和禮節，加以確實的規定。

許多年以來，在人們的腦經裏，「外交學」一詞常和保存檔案、分析過去的條約、研究國際交涉史等等聯在一起。這種科學的研究的工作，對於任何有效的外交工作的執行仍然是萬不可缺的。例如英國的外交部，在條約司裏有許多專門人材，研究談判締約的程序；在檔案室裏有許多淵博的學者，熟悉以前的成案；在顧問廳裏有許多法學的權威，專門研究起草條約和國



際公法的細微末節。如果沒有這些專門研究歷史、研究法理的人材，那麼外交的成案便會被忽略，而發生謬誤的結果。所以，加重說明外交工作中學理的技术的研究，是十分重要的。

當人們認識到：一個外交家所需具備的條件不僅僅是侃侃的舌辯，「傳信使」的階段便過去了；當人們認識到：單派一個天才的演說家是不能克盡使命，還要派深湛的善於觀察的人觀察外國的情況，俾可得到正確的估計以決定國策，「演說家」做外交官的階段也過去了。但是，雖然東羅馬帝國會經對外派遣使節，還是經過很緩慢的過程，外交官（使節或如一向所稱的「代言人」。）纔成爲國際關係中經常活動的角色。

在中古的黑暗時期，尤其是在封建制度下的歐洲，很少有機會建立正常的固定的國際關係。如我們所了解的現代的「外交學」（其意義不僅是談判締約的技术，並且包括執行這種技术的外交官的品質和修養。）是導源於十三世紀十四世紀時的意大利。意大利成爲完備的專門的外交行政的母邦，也許是可憐的，但也是必然的。意大利的城邦是孤立於歐洲強國的封建制度之外的，它們之間有深切的共同利害的關係，互相之間的競爭也異常激烈。它們經常不斷的互爭霸權，並且爲了獲得這種霸權，各城邦縱橫捭闔，締結各種同盟。因此，意大利在十三世紀十四世紀的期間產生了外交官。

佛羅撈薩（Florence）在外交方面是可以誇耀的，在它的「使節」裏面有但丁（Dante）、佩特拉克（Petrarch）、博伽丘（Boccaccio）等第一流的人材，嗣後又有馬奇亞維尼（Machiavelli）

和克里亞狄尼 (Guicciardini)。雖然，我們很難涇渭分明的確定一個界限，在什麼時候什麼地方纔由臨時的使節改爲常設的「使節」或「代表團」。但學者都一致承認，各國駐留羅馬教廷 (Holy See) 的使節，是最初的常設外交代表，這種制度即導源於此。然而也沒有確實可信的證據，足以證實這種起源。見之於歷史記載的最早的常設使節，是一四五五年米蘭的大公斯福沙 (Francesco Sforza) 在熱內亞 (Genoa) 設使。五年之後，薩伏依 (Savoy) 的大公派維西利 (Vercelli) 的主教馬加蒂亞 (Eusebio Margaria) 做他駐羅馬的常設代表。一四九六年，威尼斯 因爲『亞英倫羣島的路途很遠而且很危險』，就派兩個本來旅居倫敦的商人做 "Sindaci Mercatorum"。幾年以後，意大利的城邦都在倫敦、巴黎、以及查利第五 (Charles V, 神聖羅馬帝國) 的皇帝，他因承襲和婚姻的關係，頗有現今與意大利、應意志、荷蘭、比利時、西班牙的土地。他的名號和尊稱，寫下來要有好幾頁。——譯者——的朝廷裏，都設有常駐的使節。其他的國家也模倣這種先例。一五一九年，英國派保良爵士 (Sir Thomas Boleyn) 和威斯特博士 (Dr. West) 爲常駐巴黎的使節。實際上，法王法蘭士第一 (Francis I) 已經計劃建立常設的外交機構。

然而，開後過了三百年，纔把外交官的「等級」予以確定的名稱，並予以承認。在中古時期，外交代表有各式各樣的名稱：——代表，說客，親使，專使，欽差，大使。漸漸大家承認有兩個不同的「等級」。一是「大使」(ambassador)，當然和現在一樣，「大使」在理論上

是本國元首的代表。這種代表的資格引起無窮的紛擾。「大使」以爲自身是代表本國元首的地位和尊嚴。這種觀念時時壓在他們的心頭，到處要爭奪優先的待遇，以表示本國元首的高貴，就在皇家的接待室裏引起許多難堪的爭執和毆鬥。即使在今日，某些小國的代表，在社交場合中對於所排的席次，還是十分敏感。尤其是在排錯了席次的時候，常常覺得是無上的侮辱。這種事在倫敦是屢見不鮮的。而且，十六世紀十七世紀中那些倒楣的「大使」，不僅用拳鬪角力的方式來保持自身優先的待遇；並且擺闊場面，舉行盛大的宴會，毫無客色的廂擲金錢，以炫耀本國元首的偉大和權力。然而，因爲那些元首常常對他們欠薪，便常常累得他們債台高築。再者，那種代表元首的高貴的觀念，使那班「大使」只能和王室的貴冑或王室的近親交接，不能和其他人士來往。於是他們情報的來源和社交的機會，便局限於這一點狹小的範圍。有些政府覺得：不在外國的首都設置威儀煊赫的「大使」，而利用半官性的間諜報導消息，這樣可以節省公帑，而且可以收到更大的效果。這些被派做間諜的人往往是不可信賴，行爲卑劣的。他們在各國的外交活動中所占的重要性和影響，對於整個的外交工作的信譽並無裨益。

參加一八一五年維也納會議的歐洲各國的政治家，覺得要乘維也納會議的機會，廢止以前那種畸零不等、不大莊嚴的制度。在一八一五年三月十九日的「議定書」(Festsetzung)，和嗣後的阿克拉夏佩大會 (Congress of Aix-la-Chapelle) 的約文裏，由各國的同意，最後規定列國外交工作和外交代表的名稱。外交代表分爲四等：(一)大使，數目代表或公使 (Ambas-

sadors, Papal Legates and Papal Nuncios)。(II) 特命全權公使 (Envoys extraordinary and Ministers plenipotentiary)。(III) 駐使 (Ministerresident)。(IV) 代辦 (Charge d'Affaires)。更重要的是，他們共同議決：這四等外交代表之中每一等裏面的優先權，不根據「大使」本國元首的關係地位和重要性來決定，因為這種地位的分辨常常引起激烈的爭吵；而依照「大使」本人到任的先後來決定，這種先後的次序卻是彰彰明甚的。在這種制度之下，年資最高的「大使」，或者換句話說，即是在駐在國家任職最久的「大使」，成爲外交團的「首席大使」(doyen)。以下其他的「大使」則依照呈遞國書的先後，順序排列。由於這種辦法，一切關於優先權的激烈的爭執都避免了。

在一八一五年，大家已經承認國際之間的外交工作，是各國一般普通行政之外的一個特殊的部門。外交工作已經成爲一種固定的專業，從事於外交工作的人，有一定的「等級」和禮節法規；而且在他們本身之間，又發生友誼和社交往來，這在下面的幾章裏就可以看到。在以下的幾章裏，我要敘述外交行政機構的實際工作。本章的意旨，只在說明外交行政機構演進之迂緩的過程。下一章要敘述外交理論的發展，那是附屬於外交行政，而且和外交行政是相輔相依的。

## 第二章 外交理論之歷史的發展

### 一

莫瓦特教授 (Professor Morat) 在其著作外交與和平 (Diplomacy and Peace) 裏面，把歐洲外交理論的發展分爲三個時期。第一個時期是從公元四七六年到公元一四七五年，包括整個的黑暗時代，當時的外交行政完全是混亂無序的。第二個時期是從一四七三年到一九一四年，在這一段歷史期間，外交理論是跟隨「歐洲列國」的政策，是實現國策的工具。第三個時期是開始於威爾遜總統 (President Wilson)，在這裏面興起一種「民主的外交」 (Democratic diplomacy)。

莫瓦特教授的著作出版於一九三五年，那就是說，是在國際聯盟的威信崩墜以前，那時外交上反民主的傾向還沒有十分顯著。如果是在一九三八年，莫瓦特教授對於這第三期的外交，就未必感到如斯樂觀了。我們現在可以發覺，威爾遜總統所倡導的主張，既不像在某一個時期大家所認爲的那樣的新穎，也不像大家所認爲的那樣的公正有力。後世的人或者要把威爾遜的主張，不當做一種新外交理論的「開場白」，而視之爲十九世紀中「人類共同福利」的觀念和

「國家絕對主權」的觀念，這二者之間互相衝突的一種「注脚」。

我討論外交理論的源流及其發展（「外交理論」一詞，在我的意思是指導普遍承認的外交原則，以及國際行為和談判締約的方法），擬竭力避免枝枝節節的敘述。並且，我不想詳論這種發展中某些突然的躍進或長期的停滯，而是要着重說明這整個的演進過程中種種承的延續性。

在本章的開端，我必須提醒讀者：促成外交理論之發展的主要因素，大部分都是在本書的一般論題之外。我所論到的，是許多世紀以來，「國際法」(Law of Nations) 的觀念和影響之廣積的演進。這稱「國際法」，我們現在稱之為「國際公法」(International Law)，這個名詞多少是不十分正確的。一六二五年，格勞修斯(Grotius)所著的「論戰爭時與和平時期的公法」(De Jure Belli ac Pacis)出版，頓使一切思想家和學者集中注意到一個問題：有沒有一種可以被全人類共同採用的行為的準則？他們討論的結晶，便彙集成一部實用的國際行為的「法典」。數世紀以來，法學家們都私自爭論：沒有執行的法院，如何能夠實施這種「法典」？那些「準則」僅僅不過是理想中的方案，名之為「公法」是不是確實有當？然而實質上，這種「國際法」確是對國家有益；法學家們繼續不斷的討論並具擬「國際法」的規約；並且許久以來，主要的國家都已自動的服從這種規約。這樣，國際間道義的觀念日益進步，對於外交理論的發展大有裨益。

但是，「國際公法」本身是一種要以學生的精力去研究的學問。在這樣性質的一部書裏，我只能希望涉及這個問題的一點皮毛；而這一點皮毛的概念，又勢必和我對於「外交行政學」的討論糾葛在一起，變為迷離難解，這樣，我寧可把「國際公法」擱置不談。然而，我必須再提醒讀者：我不談「國際公法」，我已經是把促進外交理論之發展的一個最重要的因素撇棄了。

我們若是集中心力來研究外交理論之發展的演進，而忽略空閒脫節的地方。我們便可以看出：外交理論雖然有各種各樣的形式；雖然在混亂的時期，惟力是視，「暴力」一時變得比「正義」更為有效。但是這裏面卻有一種永遠向上的進步的發展。這種進步的性質，我可以歸納如下：「外交理論的發展，是從狹隘的「部族利益絕對至上」的觀念，進到比較博大的「人類利益共享共成」的思想。」

我擬具這樣的一個結論，也許是違犯了我自己的原則，又把外交「政策」和外交「談判」混在一起了。上面的結論，只是指外交「政策」的發展，而不是指執行這粗政策的外交「方式」的發展。但是，我不認為這是一種矛盾。外交政策的理論和外交談判的理論，是交互影響的。說一事的「方式」，是由一事的「目的」來決定，這話並不完全正確。一切的「外交學」學者都要承認：外交官在關於國際事務的方面，其觀念常常比政治家更為進步。外交固然只是隸屬於立國的基本國策，但是辦外交的人，對於主持國政的人卻常常有決定性的有益的影

在前一章裏，我說外交工作是由「傳信使」或「白旗使者」的階段，逐漸的演進到「演說家」或「法庭辯護士」當使者的階段。在公元前五世紀中，希臘的城邦之間已經有一種正常的外交關係。他們在外交理論方面，也有同樣顯著的進步。

希臘人不僅是把「天神」海美斯 (God Hermes) 當做成功的外交家的典型，而且荷馬史詩裏那個英勇絕倫、『足智多謀』的烏里修斯 (Ulysses)，也是外交家的範式。希臘人固然贊美機敏之能，但他們更贊美智慧和德性。就在我們前一章所提過的斯巴達同盟大會 (Spartan Conference) 裏，國王亞契達曼斯 (King Archidamus) 所作的一篇演講，可以當做這種見解之最確合的說明：

『額斯達慕的公民們！我還沒有達到那種年齡，我是沒有經歷過戰爭的慘劇的。在你們裏面，有許多人的年齡正和我相仿，也沒有戰爭的經驗。切莫犯一種不幸的錯誤，由於愚妄的心理，幻想戰爭是一件有利可圖的事，或者以為戰爭會帶來福利和安全。……』

『我絕不是勸你們不要表示一點正當的敵愾，讓雅典人來蹂躪我們的同盟。我也絕不是不揭穿雅典人的陰謀詭計。我所要求你們的，就是不要馬上發動戰爭，可以先派「使臣」用



口舌和他們談判。我們既不必太迫切的要求戰爭，也不必太迫切決定屈服。同時我們可以用「時間」的延宕，來完成我們的準備。……

「如果雅典人滿足我們的條件，那固然很好。如果我們的條件被他們拒絕，那麼，在兩三年以後，我們的地位將遠優於現在，我們要什麼時候出擊就什麼時候出擊。而且，甚至雅典人看到我們的代表背面，有強大的武力做後盾，他們可能會讓步的。……」

「我們也不能單單用一場辯論，就貿然決定這樣重要的問題。須知戰爭是關係我們全國人民的生命財產；國家的榮辱存亡，都繫於戰爭的勝負。我們在未作最後的決定之先，必須經過冷靜的考慮。……同時我們也不要忘記，雅典人在這一次保提德學變 (Poteia Giza) 的危機裏，在法理上已經給我們一種滿意的答覆。一個違法的國家，當視為國際的罪人，要交付列國的仲裁。」

國王亞契達莫斯這篇演講的內容，在我們現代人看起來是坦白直率的，或者至少是毫無顧忌的。不過他最後提到「仲裁」，這一點我們要特別注意：遠在威爾遜總統二千二百年以前，已經有一位斯巴達的政治家，當兩國的戰事如箭在弦上的時候，在同盟大會裏提到用「仲裁」的方法來解決兩國的紛爭。顯然斯巴達人已經知道「仲裁」的方法，並且可以接受這種方法，這是如何的可驚！希臘城邦互相競爭的情緒，已經由「部族利益至上」的觀念，演為「共存共榮」的思想。嗣後希臘喪失獨立，就是因為這種「共存共榮」的觀念沒有強固的建立起

來，不足以掩滅那種舊時的「部族利益至上」的思想。不過「共存共榮」的觀念確實是存在了。而在「安非托尼克大會」(Amphictyonic Councils)裏面，希臘的城邦又斷斷續續的締結同盟，可爲這種觀念流行的明證。希臘城邦的同盟，是介乎後來的宗教會議和國際聯盟之間的一種組合。

在公元前七世紀中，這種最重要的「安非托尼克」或「地方同盟」的大會，是在提洛島(Island of Delos)舉行的。那個聖地被雅典人劫掠以後，提洛同盟的大會就移往德爾菲(Delphi)。這種大會主要的目的，雖然是作爲同盟城邦常設的機關，保護神社和財庫，並管理通商往來；但是他們也討論和希臘人全體有關的政治問題，這樣，外交工作便居於重要的地位，更由此產生了外交理論。

希臘人已經要求我們現在所謂的「國際法權」或「外交法權」。那些參加盟會的國家，互相承認不給在平時或戰時，絕不毀壞任何盟友的城池或切斷它的來源。如果有任何一個會員國違犯了這項條約的規定，那它馬上就成爲其他會員國的公敵，其他的會員國就要向它宣戰。而且實際上，在「安非托尼克大會」的歷史記載上有很多這樣的例子，對破壞條約的國家加以制裁。

這種美善的制度結果卻失敗了，其原因有兩點：第一，這種制度從來沒有普遍實用，有許多重要的國家都沒有參加這個協定。第二，盟國沒有充分協作的力量，可以使較強的國家遵守

這些規約。不過，這種盟約的存在，對於希臘已經是一個安定的力量，並且大大的推進了國際公益和國際公法的觀念。

## 三

外交理論達到第一個「頂峯」，接着又衰落下去。希臘的城邦不能遵照他們自己所創制的國際禮法的規定。暴力勝利了。亞力山大大帝（Alexander the Great）征服希臘以後，他便沒有什麼「安非忒尼克」或同盟的精神。武力的壓制代替了城邦的合作，自由已經喪失。

當羅馬人走上歷史舞台的時候，他們所抱的觀念只是國際的安寧與秩序，而不是國際的平等與協作。當然，羅馬人對於外交理論的貢獻很大，他們用服從、組織、「安居樂業的習慣」、和對於『混亂無法的憎恨』，來代替先前的機敏和詭詐。縱然是最憎惡羅馬武力之殘暴的人，也要承認在羅馬帝國的範圍內，實在包含着「人類互助共濟的意識」。原先那種狹隘的、好鬥的、激昂的部族競爭的情緒，事實上已經擴大為「世界的觀念」。羅馬人不僅給後世留下了法律，並且留下了「四海一家」的外交理論。然而，在「羅馬式的和平」（*Pax romana*，指一種用武力的鎮懾來維持的和平——譯者）和世界帝國的觀念以外，羅馬人最主要的貢獻還是法律。本書不討論外交學之「法理的」方面，那裏面的細微末節，便不在本書的研究範圍之內了。

在羅馬帝國的後期，武力征服的政策逐漸不實用了；東羅馬又在一種最惡劣的形式之下，或作或輟的採用「外交」。那時的「外交」與其說是消除人類的貪婪和愚行，不如說是對這種貪婪和愚行給以強力的刺激。那時的外交工作不能增加人類的合作，反而增加人類的歧視；不能促進團結，反而促進分裂；不是根據理性和正義，而是使用權詐。東羅馬的外交觀念，直接的傳給威尼斯，嗣後又從威尼斯道上都市，傳遍到意大利半島。在中古時代，外交都帶有一種濃重的意大利的作風，那實際上就是東羅馬的作風。近代歐洲的外交之所以蒙受這樣不好的聲譽，就是由於這種不良的傳統。

外交的精髓，本在以人類的知識和仁慈用之於國際事務，爲什麼反而會得到不好的聲譽，這研究起來是很有趣了。我們說，人類對於外交這種不快意的成見，是由東羅馬帝國經過意大利的城邦，再傳到封建時期的歐洲，這種說法也許並無絲毫或牽強附會的地方。

很顯然，當歐洲的外交行政最初成爲一種特殊的專業時，外交人員的品質並不怎樣高。十六世紀十七世紀中的外交官，其人格常常令人致疑，連帶的使後來的外交官也蒙一種不自之冤。他們在駐在國裏，用金錢賄賂廷臣；煽動並資助叛亂；鼓勵反對黨和政府爲難；他們用最刻薄的辦法干涉在國的內政；他們縱橫捭闔，他們脫離，他們偵探情報，他們盜城盜國。

當時的外交使節，把自己視爲「光榮的偵探」。人們都真正的相信：外交官的私人道德和他執行公務的道德完全是兩回事，許多人都以爲「在官場的脫離」對於國人的德性絕少影

響。他們也絕沒有一個時候想到：一個高貴的德性完備的人，蓄意歪曲事實，欺騙外國的政府，那不僅是不合身分，而且實際上也很少效果。

英國的大使亨利伍頓爵士 (Sir Henry Wotton) 曾經說：『一位大使就是一位忠實的人，他是被派到外國去為祖國的利益說話的。』這句語常常被引用來做攻擊英國人的話柄。不過我們更須說明的是：亨利爵士是在奧格斯堡 (Augsburg) 時把這句語寫在一本空簿子上，作為一種嘲諷的。後來這句語被他的一個敵人所發現，報告給英王詹姆士第一 (James I)。英王深惡的為這種諷嘲的說法所震怒，雖然亨利爵士竭力辯護，說他寫這一句箴言不過是為『消遣消遣』。但是詹姆士第一便永遠把他黜退了。

外交官之所以在一般人民中得到這樣惡劣的聲譽，並不僅僅是由於像亨利伍頓爵士等偶而說說這種諷嘲的話。更重要的，因該歸罪於在外交理論上和外交行政上逐漸逐漸的採用馬奇維尼 (Machiavelli) 的主張。那也很怪異，雖然馬奇維尼所著的『王者』 (The Prince) 是在一五一三年寫成，但直到一六四〇年纔有英譯本出現。許多人曲解了他的意思，這稱歪曲過的理論流傳到英國，便造成一個專名，『馬奇維尼主義者』。最初在一五七九年和一九二二年，斯托伯斯 (Stubbs) 和 納奚 (Neshe) 用 "Machiavelian" 做形容詞，用 "Machiavellism" 做名詞。

馬奇維尼原來主要的意思，是提醒他同時的人，切莫使政府陷入軟弱無能。他寫道：

『你們必須明白，生存競爭只有兩個方式：一是靠法律，一是靠武力。人類競爭是用第一個方式，獸類競爭是用第二個方式。不過單靠法律常常是不夠的，必須仰仗於武力。』  
我們研究馬奇亞維尼寫這部書的時代，那或者竟是實情，並非過甚其詞。倒不是馬奇亞維尼的原書，而是那種經過歪曲的馬奇亞維尼的理論，貽害匪淺，並且創造了那麼一個渾沌。但是我們也得承認，在「王者」一書裏面，也有幾段足以引起誤解的話。他寫道：

『一個王者維持良好的信用，循規蹈矩的力求德性的完整，而不採用一般人所熟知的機敏的手段，那是怎樣的可笑！我們的經驗告訴我們：凡是成大功立大業的王者，都是不顧信義的；他們縱橫捭闔，使對方的人如墮五里霧中，而最後戰勝那班癡守信義的人。……所以，一個聰明謹慎的統治者，當那種信義和他的利益相違背的時候，或者是那種遵守信義的理由已經不復存在的時候，就應該不顧信義！如果一切的人們都是忠厚善良的，我這種主張也許不足為訓；不過因為他們是好惡刁滑的，他們是不和你講信義的，所以你也不能和他們講信義。』

如像這樣的句子，在馬奇亞維尼這不朽的著作裏屢見不鮮，當時的人都廣加引述。於是一班人就從這裏而得到一個錯誤的觀念，以為這種機詐的權術比忠信和善意更為重要，是一切國際交涉中根本的原則，應為一切圓通的外交家所遵守。

## 四

我已經簡單的追述過自原始時代以來，外交理論的發展，大概到了十六世紀的中葉，外交理論已經帶有近代的色彩。我已經說明，希臘人曾經努力建立一種國際聯邦的觀念，覺得各國共同的利益比一國單獨的利益更為重要，更為可貴；不過他們失敗了。我已經說明，羅馬人帶來一種國際公法的觀念，並且由於他們帝國領土的廣袤，引進一種「世界帝國」的思想。在以後的數世紀裏，羅馬的「教宗」和神聖羅馬帝國 (Holy Roman Empire) 還保存着這種「世界帝國」的傳統，雖然它們的成就是每況愈下。我也明白的指出，由於羅馬帝國霸權的衰微，外交怎樣在東羅馬成爲一種離開蠻族的工具；君士坦丁堡又怎樣把那種外交理論傳授給意大利的城邦。那種「外交」不能息事寧人，往往只是武力的幫兇，增加國際間的混亂。

敏威苛求的觀察家也許要爭論：外交理論演進的歷程，證明只有當「外交」爲一個占絕對優勢的共同的原因服役時，外交纔成爲道義的外交。各國只有當遇到共同的患難，隨切同舟的時候，纔把各別的利益隸屬於共同的利益。這種說法也有一部分的理由。希臘人受到波斯侵略，纔團結一致；這種危險一經解除，希臘的城邦又各自內訌。他們那種高度發展的同盟的理想，只因在會員國中沒有很強的國家，足以大公無私的替其他的會員國主持正義。羅馬人只有當他們成爲地中海沿岸絕對的主宰時，他們方纔建立國際法的規律和「安居樂業的習慣」。同

樣，那種主宰的地位一經衰落，外交理論又從「世界帝國」的觀念，在東羅馬人和意大利人手裏，流為一種掠奪的、挑撥離間的、卑下的思想。

然而，如果我們研究外交理論之廣積性的發展，並考察這種發展的傾向，我們就可以發覺：在世界史的每一個階段中，雖然總有一些時期和現在一樣，外交理論發生激烈的波動，但它總是向上發展的。是一些什麼因素，促成外交理論的進步呢？

第一是法律；第二是商務。現在，我先說商務關係對於外交理論的影響。

英國的外交學者，常常把這種外交理論水準的提高，歸功於道德觀念的普及。他們以為外交理論的進步，不僅是因為人類社會「共存共榮」的觀念之繼續增高；而且是由於人們執行公務的道德，和人們立身處世的道德逐漸接近。

這種執行公務和立身處世的道德的一致，無疑是一個高尚的理想，一切善良的外交家都應該做到那個標準。然而，常常有一批大陸派的學者，直到現在還以為：本國的利益和安全之所在，即道義之所在；本國的利益和安全，就是外交家所應該遵守的最高的道德原則；說個人與個人之間的倫理規條，可以實用於國家與國家之間，那只是一種感情上的幻想。當然，我們把大陸派學者的這種理論和英國學者光聲皎潔的理論對照起來，可以把大陸派的理論當做一種卑下的反動的說法而加以擯除。不過在實際上，這種「不論是非，維護我們的國家」的主張，即使是在文明程度很高的國家裏，還是可以強烈的打動千百萬人民的心靈；這種愛國心，甚至可



以引起人民自我犧牲、嚴守紀律、堅持到底等崇高的德性；在外交場合裏面，愛國心常常比什麼空洞的道德原則都來得正確有力，是外交上的指導原則。

我自己的實際經驗，以及多年來我研究這問題的結果，使我深信不疑：「道義」的外交畢竟是最有效的外交；「蔑信棄義」的外交最後終必失敗。但是，在討論外交的技術時，我始終不敢以道德上的原因，作為外交理論之發展上的推動力。這種道德上的推動力，對於養成健全的外交理論，大有幫助；直到今日仍然有用。然而，過分誇張道德力量的影響，會曲解外交理論之發展的實際的原因，而使人們以為某一個學派是「善良」的，某一個學派是「惡劣」的。更從這裏而造成一個極危險的傾向，黨同伐異，單憑自己的意思來判斷，甚至是懷着一種道德上的發憤。

外交學不屬於道德哲學的範疇。薩導博士(St. Easton Sator)對於「外交學」一詞所下的定義是：「外交學就是把人類的「智慧」和「技巧」，應用到獨立國家政府互相間的正式交涉裏面去。」最壞的外交家就是傳教士、狂熱的信徒、和冷面無情的法學家。最好的外交家，就是志慮忠純、心懷慈悲、能夠冷靜觀察的人。所以，構成外交理論的最重要的因素，不是宗教倫理，而是人類的常識。最初是由於易貨通商，人類纔把普通常識用之於互相間的交涉。

在本書的範圍之內，無暇討論怎樣從「黑暗時代」的混沌和「封建制度」的樊籠裏，國際貿易發展為中世紀後期那種穩定的狀態。我不擬討論「十字軍」東征、威尼斯人的壟斷、

以及東羅馬帝國的覆亡對於商業的影響。我只須舉出幾個重要的「年代」就夠了。漢薩同盟 (Hanseatic League) 最早是在公元一二四一年成立。加納尼羣島 (Canary Island) 最早是在三三〇年發現。噴馬 (Vasco da Gama) 經過非洲南端的好望角到達印度，是在一四九七年。葡萄牙人租借澳門，是在一五三七年。遠在一二九六年，意大利的城邦已在「近東」(Levant) 一帶設立領事官。

就是在這種方式之下，外交理論競奇鬪異，各自自由幾個不同的方向流延下來。我們有羅馬人的國際法和「世界帝國」的觀念；有東羅馬帝國詭詐權變的傳統；有中世紀暴力政治的遺緒，那是把外交當做一種軍事封建制度的附庸；又有教皇的觀念，想在神聖的宗教信仰上，建立世界的秩序。不過在這些炫耀燦爛的各種理論的中間，都貫穿着一個實利的商務的目的。人與人之間的正常的商務貿易，是決定外交的主要因素。健全的外交行政，是由中產階級創始的。

## 五

在這以後的數世紀中，外交理論的發展可以分爲兩大支（這兩種理論在目的上和執行方式上的差異，將於下一章說明。）：一是由封建時期殘留下來的以軍事和政治爲前提的外交理論；一是由貿易通商所引起的以資產階級利益爲前提的外交理論。前者的目的是要獲得政治上

的優勢，所以特別注意國家的光榮、地位、優先權和威儀；後者的目的是要獲得經濟上的利益，常常企求息事寧人、和解、妥協、和信譽。雖然，這兩種發展的傾向並不能涇渭分明，劃分得清清楚楚；它們常常是易位以處的。有些時期，封建式的外交理論又變得非常和平；以商業利益為前提的外交理論又常常引起激烈的戰爭。不過，就整個的方面說起來，這兩種外交理論的分別，比較用奧祕難解不切實際的道德觀念來衡量，對於目前外交理論的發展，可以得到更明晰的說明。

我們可以稱第一種理論為『英雄的或戰士的』理論，稱第二種為『商務的或市儈的』理論。前者把外交當做『另一種方法的戰爭』；後者把外交當做一種維持和平貿易的工具。

不僅是好戰派在目的上含有掠奪的性質，即使是他們用來實現這種政策的方法，也是依據軍事的觀點來擬定，而不是依據和平的觀點來策劃的。在這種觀點之下所進行的外交談判，就和軍事戰鬥一樣，或者從最好的方面來解釋，是軍事的預演。而從事於這種種外交談判的人，其所用的手段也和作戰的戰略很相似，決非平常對待的國際交涉可比。

這種戰士派的外交理論的基本信條，就是以爲外交的目的在『得勝』。如果不能獲得完全的勝利，那麼外交就算失敗了。他們把外交當做一種繼續不斷的活動，以達到最後的成功。所以這種外交的戰術，變得和戰爭的戰略一樣，不擇手段；可以對敵人旁攻側擊，佔據戰略上的要樞，鞏固陣地再向前突進；在陣地以外用各種方法打擊敵人，以削弱敵人的勢力；利用各種

機會，切斷主要的敵人及其同盟的聯絡；聲東擊西，當準備全面進攻的時候，卻把敵人膠着在一處。這班外交家實際上所採用的策略，在性質上也和戰爭的策略完全相似；可以虛聲恫嚇，進行夜襲；可以執行預定的「佯攻」，探探某地敵人實力的強弱；可以暫時作戰略上的撤退，偷偷的佔領戰略上的據點；威嚇，殘暴，和武力，同時並用；當主力已經集中到另一個方向去的時候，還要佯作姿態，放一些掩蔽的煙幕。

很顯然，在這種情況之下，什麼協定、信義、公平都是不很可靠的。一片領土割讓了，一個條約簽訂了，但不能當做某項爭議之最後的解決。一個國家讓步了，只是表示它實力衰弱；一個國家得勝了，也只是用這種利益做底本，馬上又去做進一步的擴張。

和這種戰士派的外交觀相反的，便是以商業利益為前提的或市儈的外交觀。這種和平的外交理論，是建立在一種假定之上：各國互相妥協讓步，較之各國因激烈的競爭而同歸於盡，遠為有利。談判締約不是拚死的爭權奪利，而是雙方互相讓步，以達到一些永久性的了解。「國家的信義」，就是「國家的光榮」；而不能讓國家體面的問題，不正當的干犯到國家良好的信譽。在兩國締約國之間，都有一種折衷可行的適當的辦法，如果找到了這種折衷的辦法，兩國的利害衝突便可以和平解決。但欲使兩國間的關係折衝至當，必須有坦白的商討，把各自的要求全盤托出，並須用人類正常的理智、信心、和公理來決定。

這兩派的理論都是仁者見仁，智者見智，各有其特殊的危險性和特殊的幻想。然而這裏面

最大的危險性，是在國際交涉之中，好戰派不能了解和平派求和的誠意；而市儈們也不懂得戰士們的那種思想，是受一個完全不同的外交理論的竊襲。好戰派太相信武力可以產生威嚇，使對方屈服；和平派太相信條約的觀念可以產生信義，使對方遵守。前者想以武力造成恐懼；後者擬以信義感動人心。這兩種觀念的差別，一方面是和平派對於好戰派的理論懷着忿忿，一方面是好戰派對於和平派的理論懷着輕蔑的疑慮。

我這樣着重說明這兩個分歧的外交理論發展的傾向，讀者也可以看出：我相信外交理論的發展，不是因為道德價值標準的提高，而是「幻想」和「理智」、浪漫的和實際的、英雄的和商務的、這兩種思想互相關聯互相滲透的結果。在這兩派理論裏面，都存在着二部分的「理想」和一部分的「真實」。它們之間真正的分別，就在好戰派是一種助長的理論；和平派是一種靜態的理論。一個是需要軍事行動來達成它的目的，一個是需要用和平來維持它的發展。

### 第三章 由舊時代的外交過渡到新時代的外交

一般本性善良的人說到『舊時代的外交』，或者說到和這名詞連在一起的聲譽掃地的『秘密外交』(Secret Diplomacy)，語氣裏面都帶着一種道義上的責難。這種觀念裏面包含着……種意思，以為在一九一八年巴黎和會的時候，外交穩頓見曙光，從舊的傳統裏面改變過來，得到新的生命，從此以後變為一個完全不同的和平的象徵。

當然，十七世紀十八世紀的外交和今日的外交，這之間存在着顯著的差別。但是，如果說這些差別是黑白分明，十七世紀十八世紀的外交和我們今日的外交截然不同，也是一個絕大的錯誤！這裏面沒有突然的改觀；它們在原則上和方法上，沒有什麼明顯的差別可以辨識；只是微細繃約的技術，逐漸逐漸跟着政治情況的變化而變化。

剛胤先生 (Jules Cambon)，他自己就是一個最博學最高尚的專門的外交家，(甚至以為所謂舊時代的外交和新時代的外交之間的差別，只是一種世俗的幻影。他寫道：

『修訂舊時代的外交和新時代的外交，只是把兩個沒有差別的東面來強行分別。如果你

過細的吹求，在外表上，外交的方式自是在逐漸改變之中。但外交的實質仍然一樣——第一，因為人類的天性是從來不變的；第二，因為解決國際紛爭的只有這一條道路；第三，因為一個外交家受政府之命談判締約，最有效的方法，還是「言忠信，行篤敬。」

外交學確實是一種廢績不斷的演進；這裏面的原理原則，都是許多世以來聰明睿智的外交家經驗累積的結果。有些人竊笑，以為在外交上還有什麼規律；但在執行的時候，就會知道那些外交上的傳統和規定，並不如他們最初所想的那樣空泛無用。如果剛胤先生要確實證明他的意見，他可以用自一九一七年以來蘇聯外交方式的改變來做例證：蘇聯在十月革命以後，首先就把所用的外交方式，和這新政體之下的一切嶄新的體制，一併公布。蘇聯代表在布萊斯特·列托烏斯克和會(Conference of Brest-Litovsk)——為蘇聯和德國媾和的會議，當時列寧為保持革命的實力，用退一步進兩步的辦法，對德國作重大的讓步，期待國際局勢的變化。其後德國果然戰敗，這和約便失效了——譯者——上所作的演說，都一字不訛的加以發表，致使蘇聯千百萬耐心的羣衆，感到很大的迷惘、痛苦和失望；同時，他們研究這盟約的最後的條文，發現這樣公開締結的盟約也不見得怎樣好。有一個時期，「外交使節」的等級和頭銜都從蘇聯的字彙裏消除了；蘇聯所派的外交使節，卻用一個前所未有的名稱叫做「人民代表」。最初，這新政體之下外交使節所表現的態度，一方面是勝利的無產階級的粗厲之氣，一方面他們自己覺得是屬於另一個世界，有一種道義上的優越感，理直氣壯的來傲視一切。蘇聯的人民剛剛轉變入一

價新的主義和新的政體，大抵都帶有這種作風。

然而，過了幾年，蘇聯又漂漂亮亮的恢復用舊時的外交方式。他們駐在伊朗和中國的「人民代表」，突然改名為大使。因為只有用這種方法，蘇聯的使節纔可以在其他各國的外交代表中享受優惠的待遇。拉巴羅條約 (Treaty of Rapallo, 一九二二年蘇聯和德國所訂的條約，解決兩國懸案，並恢復外交關係。——譯者)的談判稀結，就是在一個旅館的臥室裏秘密進行的；而這項條約，卻像炸彈一樣震動了這驚恐的世界。他們那初期的暴厲狂語的氣勢逐漸軟弱下去，蘇聯外交代表綽的儀態、彬彬有禮的舉止和闊綽的排場，又和第一次世界大戰以前巴爾幹的外交家沒有什麼兩樣了。

雖則剛先生說外交沒有「新」「舊」之分，而且可以引用許多例子來支持這種理論；但在事實上，外交理論和外交行政的演進，這裏面也有顯著的轉變的痕跡可尋。在這一章裏，我要討論在那一個階段，舊時代的外交纔變為新時代的外交。

## 二

從舊時代的外交到新時代的外交，其演進的軌跡，是由專制主義下的外交，經過統治階級所獨斷的外交，再演為民主的外交。這種說法雖然不一定正確，但可以是心滿意意的。在英國，外交和政治齊肩並進，所走的差不多就是這樣的路。不過在其他的國家裏面，情形就大



大的不同：例如，希特勒(Hitler)在外交上比威廉第二(William II)和俾士麥(Bismarck)都要來得橫暴；墨索里尼(Mussolini)在外交上比加富爾(Cavour)和瓦利斯比(Crispien)都要來得專制。過去二十年裏面的外交，甚至比十九世紀下半期的外交變得更機密，更醜陋，更以個人為中心。舊時代的外交方式不僅沒有在一九一八年死滅，它根深蒂固，而且在今日，較之新時代的外交更為活躍。

當然，我們可以把這種特殊的事實當做是一種陳腐的信譽掃地的外交理論之暫時的回光反照，而加以擯斥。這種看法是對的。但是我們可以更簡單更明白的把這種事實，當做是一種特殊的政治體系在外交行政和外交理論方面之必然的表現。這種改變不是因為什麼道德標準的改變，而是由於政權重心的「轉移」。在研究從舊時代的外交演進到新時代的外交時，我要特別着重說明這一點：

在君主專制的時期，國家和人民都是被當做君主所私有的。所以法王路易十四 (Louis XIV)，更甚的是普魯士王腓力特里大帝 (Frederick the Great)，和俄女皇喀德鄰第二 (Catherine II)，都親自掌握外交權。不論戰爭或媾和，都操於君主一人之手。他們不僅在名義上是「最高主權」，而且在實際上也是如此。在這種專制政體之下，外交就必然的和政治糾纏不清；外交談判成為私人間機密的問題；一個大使，最重要的事就是獲得本國君主的寵愛和信任。

這種制度必然的引起許多卑劣的行爲。在那個時候，外交官不僅用大量的金錢賄賂廷臣，他們不僅喋喋不休的爭奪特權和地位，不僅偷盜公文，而且他們用各種各樣可能的方法，來取得朝廷權貴的支持。如果這種支持不能獲得，那就物色他們所能駕御的人，來代替這些權貴的位置。

這種祕密的「宮廷外交」(boudoir diplomacy)，最好的例子是舉哈利斯爵士 (Sir James Harris, Lord Malmesbury) 1779年在俄京與彼得堡 (St. Petersburg) 的使臣來說明。人們把哈利斯爵士當做十八世紀最能幹的外交家的典型，還可以從塔力朗 (Talleyrand) 對於他的諛詞中看得很清楚。塔力朗說：哈利斯爵士是他那個時代的最幹練的外交家，再也沒有什麼人可以超過他。旁人所能做到的，不過是追隨他之後，儘可能的接近他的程度罷了。」然而事實上，哈利斯爵士不論是在俄羅斯或是在荷蘭，都沒有什麼巨大的成就。

哈利斯爵士在取彼得堡所施用的外交方式，是這個時期的最典型的外交方式。他這次出使的目的，在游說德鄰女皇和英國締結同盟（按：當時美國正從事於獨立戰爭，法蘭西和西班牙都參加美國的方面對英國作戰。英國感到在歐洲孤立的可危，所以想聯絡俄國。——譯者）女皇意志不定，甚至玩弄這位大使。哈利斯的報告，栩栩欲生的表現出「宮廷外交」一般的情況。他寫道：

「星期一，在女大公符生辰的假面跳舞會上，女皇陛下的牌戲一經結束（這場牌戲我作

參加)，科薩可夫 (M. Korsakoff) 就走到我面前來，要我跟他出去。他從一條背道引我走進女皇私人的衣裝室，把我引見之後，他馬上就退下去了。女皇命我坐定，說在她自己的國事以外，她最念念不忘、時時在心的就是英國的事了，她會考慮過各種各樣於我們有利的計劃，但總覺得有些困難。如果我能把這些困難從她的心中消除，那麼她將怎樣的高興呵。」

受了這番話的鼓勵，哈里斯爵士於是建議，請女皇以海軍的力量來攻擊法蘭西和西班牙。女皇說英國的艦隊已經足夠對付英國的敵人了，而且說如果英國真正的希望和平，那麼可以把自由權授予美洲的殖民地，以戢禍亂之源。哈里斯爵士就問喀德鄰女皇，如果她是英國的女皇，她肯不肯做這樣重大的犧牲。她則答道：她寧可砍頭，卻不作這樣的讓步。於是她嚴正的指出，這不是俄國的問題，她找不出什麼理由要派俄國的艦隊到歐洲西部的海洋去冒險。哈里斯又說，這樣的炫兵疆外，她將得到許多的稱譽和光榮。哈里斯的報告上說：「她似乎很爲這種思想所媚悅，略有所動。」然而她避免捲入戰爭的漩渦。哈里斯的報告還添了幾句：「談話歷時約一點鐘，她命我退去。這時天色已經漆黑下來，費了很困難的摸索，我纔經過迂曲的甬道回到跳舞廳。」

然而，哈里斯並沒有放鬆他的努力，他成爲波俱金 (Potemkin) 的知交。他用大量的金錢賄賂這位寵臣的僚友。他竭盡一切的力量，來打擊喀德鄰的重臣巴里 (Barin) 在政治上的儼

勢。同時，他還向女皇獻媚求愛，她對他說：「如果我是一個年青的女人，我也許不會這樣的轉身謙嚴呢！」哈利斯是一位儀表堂堂的美男子，而女皇是多情善感的。這是以個人為中心的外交達到最高峯的時候。然而最後，哈利斯幾乎一無所成的回到倫敦，口袋裏徒徒耗費了兩萬多鎊的金錢。

### 三

哈利斯博士的回憶錄，事實上把「宮廷外交」那類最惡劣的形態管解了我們。嗣後他被閣赴荷蘭，用我們現在的標準衡量起來，他在荷蘭的成就也是同樣的可悲。然而，我們必須知道：一個外交官是要在外國的社會環境裏周旋折衝。那是可能的，甚至竟然是，當哈利斯被遣着去和那位年過五十的女皇賣弄風情，而眼望着自己的妻被彼但金邀去晚餐，內心是怎樣的厭煩呵！但是，舊時代的外交，卻就是以個人的偏愛為轉移；即使是在今日，一位大使如果不為駐在國的人們或他周遭的環境所喜，他顯然就不能克盡他的使命。

「立憲君主制」興起以後，秘密的「宮廷外交」開始衰落。然而，在整個的十九世紀，甚至直到一九一八年第一次世界大戰結束，那種理論都在一種特殊的意義之下執拗的存在着，外交事務是由皇帝躬親統攝。例如，德皇威廉第二常常以為他就是他自己的外交大臣。他自己起草外交文書，他任命使節，他頒發訓令。那被保羅埃政府公布的德皇和俄皇的通信，就是德皇

親自掌握外交權的明證。威廉第二更進一步，在一九〇五年的七月，他約定沙皇在芬蘭的布爾爾科（Bjorko）秘密會談。在俄皇遊艇的內艙裏，他叫他那溫順的表兄弟（即俄皇尼古拉二世——譯者）和他簽訂德俄兩國的同盟協定。這兩位皇帝是大喜過望了，但他們各自回到他們的京城，他們的大臣卻反對批准這個條約。結果這兩位皇帝含着忍辱，宣告布爾爾科協定完全無效。因為在十九世紀的初年，人們已經認為國家的政策，不應該由君主個人的感情、愛憎、和非非之想來決定了。

不僅是在君主專制的國度裏，直到一九一八年，君主我認爲自己在外交上佔有特殊的地位。即使是在君主立憲的英國，英王愛德華第七（Edward VII）在國際關係中所演的任務，也被人們十分誇大的稱道着。然而，愛德華第七確實是把駐在外國的大使，除掉外交手續的意義以外，還是他個人的代表。愛德華第七直到臨死之前，都會要求密切的過問外交事務，這也是確實的。在他的治下，英國內閣也根本沒有否認過他在外交上這種特殊的地位。愛德華第七學殖深湛；經驗豐富；才能卓越。他本人就是一個最精幹有力的「外交使節」，他到其他國家的首都裏去聘問，在歐洲大陸上的遊藝勝地和其他國家的政治家舉行談話，毫無疑問，大體上說起來，這對於外交談判都有重大的有益的影響。但是，我們千萬不要誤解，以爲愛德華第七曾經違背憲法。實則在愛德華第七外交活動的後面，都有主管大臣的參贊和熱心的協助。

再者，在十九世紀中以及二十世紀最初的十四年間，外交政策（和這相連的就是外交行

陵)被稱爲「君主之間的國際交涉」，也不是沒有理由的。那些帝王，無可避免的在他們自身之間建立起一種友誼；雖然他們大率都忠於他們在憲法上的地位，忠於他們的臣民，但他們相互之間卻接近了。這不僅是因帝王和帝王之間都有一種共同的原則，而且因爲帝王和人民是隔絕的，他們寂寞得無可奈何，勢必和外國的君主發生往來。這還不算，例如像維多利亞女皇(Queen Victoria)，實際上就是一位女家長；或者像丹麥王克利遜第九(Cristian IX)，實際上就是一位男家長。和歐洲大多數的王室都有密切的關係。維多利亞女皇極端的富於母性的氣質，她的家族觀念很重，有時竟是強迫服從。她用私人的通信網，來統轄她這國際性的家族。這些通信在表面上雖然是朴質的，多感的，但實際上卻具有善良的互相了解的作用。我們毋庸致疑，維多利亞女皇給德國女后和俄皇亚历山大第二(Alexander II)的『家訓』，曾經有效的阻止了俾士麥在一八七五年向法國宣戰。在所有維多利亞女皇那樣巨擘的通信裏面，幾乎找不出一個例子，說她和她的大臣們意見相左，或是惡犯錯誤。甚至格萊斯東(Mr. Gladstone，十九世紀中英國自由黨的領袖，爲有名的首相。——譯者)他總算是個不太偏激的人，也對維多利亞女皇這種家族關係在外交上的價值下了正當的評價：

『女皇和外國王室間之個人的或家族的關係，每達到複雜難解的局面，往往可以比政府與政府間之正式的公文往來，說得更懇切，更委婉動人，更具體有效，替兩國間的爭執打開了僵局。』

四

雖然君主在外交理論和外交行政上的勢力歷久未衰，但在二八一五年以後，外交樹樞真正的中心，卻從「宮廷」轉移到「內閣」。由於這種政權中心的轉移，外交方式也逐漸改變了。

很顯然：如果一個國家和另一個國家間的外交談判，是要達到一種實際的結果，那麼，外交官除代表本國名義上的元首以外，就必須代表本國實際上執政的當局。這一個原則，不僅是外交為然，對於各式各樣的談判締約都完全實用：一個中原銀行 (Central Bank) 的代表和摩爾根公司 (J. P. Morgan Company) 談判借款合同，那是一定的，不僅這位代表要有他自己的「經理」在後面做靠山，和他談判的對方，說話時也要有華爾街 (Wall Street) 三十三號摩爾根公司的全權。

許多外交上的不幸，都是由於這種全權代表的資格，在這一方面或者那一方面，不能充分的得到保證。政府或者倒台了，由他們的敵黨來攝政。例如，有一個外交官，他本是由「共和」黨的政府派來談判的；然而在談判的中途，他同黨的政府已辭去職，而由「民主」黨政府繼任，這個新政府是否會和前任的政府一樣，賦予他以同樣的信任，那就不一定了。同樣，和他談判的對方政府，也可能因競選的失敗和革命的傾覆，實際上已不復是其本國政權之真正的中

心，這種談判便發生困難了。

如是，德皇和俄皇所簽訂的布希爾科條約，雖然他們在名義上都是國家的元首，但是因為這兩位簽訂這項條約的君主，他們本身不就是其本國的最高主權，所以這項條約終於成爲廢紙了。威爾遜總統在巴黎和會中的地位，可以作爲一個更悲慘更困難的例子，來說明這種全權不足難處。在一方面，威爾遜是美國最高的行政首領，他的全權證書，任便再怎樣過細的吹求，都不會發生疑問。然而在另一方面，大家都知道他不能完全代表英國政權的中心，即是不能代表美國全體選民的選民。更由於威爾遜總統這種特殊的地位，使那些和他談判締約的其他各國的代表陷於最困難的窘境。他們不能說威爾遜總統不是代表英國，因為在理論上他確實是的；他們又覺得威爾遜總統不是代表其本國政治上決定的勢力，因為他們知道他實際上並不代表英國全體的人民。於是，他們就把威爾遜總統的「理想」，和他們自己最迫切的「需要」，道之開來一個「妥協」。如果凡爾賽和約完全是威爾遜的主張，或者完全是克里孟梭（Clemenceau）的主張，在任何一種情形之下，它還可以長久的維持下去；惟其因爲想把兩種相反的主張糅合在一起，使這些和約成爲既不是「現實」的，也不是「理想」的。而這兩種相反的主張之不幸的混合，主要的原因就是威爾遜總統在一九一九年不能充分代表其本國的最高主權。

我引證這些例子，不僅是要說明當一個國家所任命的外交代表，沒有替本國政府和人民在法理上以及在手續上締約的全權時，情勢是怎樣的惡劣；而且是要指出：外交或談判締約隨着



最高主權的「轉移」而「轉移」，這之間的關係是怎樣的難敘！舊時代的外交必須用舊制度之下的理念和習慣，由於舊制度的改變，舊時代的外交雖則顯然有舊時的殘留，也隨着改變。如果我們以為談判的代表失去了其本國最高主權者的信任和支持，那種「外交」還是有效，這是嚴重的錯誤！或者設想「舊時的外交機構」有一種超然的存在，不受其依此為命的最高當局的影響，也是絕對的荒謬！

在十九世紀的期間，舊時代的外交理論改頭換面，以一種新的姿態出現。這不是因為外交家們心理的改變，實際上是因為他們所代表的政治制度改變了。要追述從「舊時代」的外交過渡到「新時代」的外交的歷程，勢必要追述過去一百年間整個民主政治演進的潮流，這顯然不是本書的範圍所能包括的。然而，在那些造成近代民主政治的無數的因素之中，我們可以舉出三項對於外交理論外交行政有特殊影響的因素。這三項因素是：第一為國際觀念的增長增高；第二為對於人民輿論的逐漸重視；第三為交通的迅速發達。

## 五

我已經說過，在民主國家裏面，外交理論的發展，是由「本國利益絕對至上」的觀念，演進到「國防利益共享共成」的觀念。這一種轉變，是需要一個共同的外力的威脅，纔可以克服內部自私自利的和地域的偏見。只是當波斯入侵時，希臘的城邦纔有一個時期團結一致；在十

九世紀中，只有普魯士大革命的影響和拿破崙的武力危及全歐時，歐洲其他的國家纔通力合作。歷史家往往把考尼茲伯爵 (Count Kaminits — 聯軍統帥) 在一七九一年七月十七日所頒發的文告，當做歐洲各國「風雨同舟」之觀念的嚆矢。在這篇文告裏面，考尼茲伯爵要求各國團結一致，去「保衛公共的和平，各國的安甯，領土的神聖不可侵犯性，和條約的信義。」

在一八一五年以後，當拿破崙的威脅一經解除，這種「風雨同舟」的美善的觀念又流為歐洲之間的同盟；而在俄皇亞力山大第一的主宰之下，這種觀念更變成一種狹隘的維護宗教的協定。當然，堪寧 (Canning) 曾經代表英國反對維也納會議所造成的體系，反對神聖同盟 (The Holy Alliance) 和梅特涅 (Meternich) 歐洲聯邦的觀念。但是，在整個的十九世紀中，『歐洲整體』、『歐洲協調』 (The Concert of Europe) 等名詞，或者更熟悉一些，『協調一致』，把這種歐洲國際聯合的理論永久保留下來。甚至格萊斯東在一八七九年，當在密特羅 公布外交政策的原則時，也覺得要引用「歐洲協調」的觀念。他說：

「就我的意見，第三項善良的原則是：我們要儘量努力，扶植並維持所謂「歐洲的協調」，使歐洲的國家聯合在一起。爲什麼要這樣呢！因爲把所有的國家聯合起來，就可以使各國自私自利的「目的」得到調和，並加以阻遏和約束。」

如果我們把「歐洲協調」的觀念視爲一種完全不能實行的外交上的口頭禪，或者把它當做一種保障強國之優勢地位的權辭，而加以排斥，那是不對的。「歐洲協調」一詞具有更深的意

義。這裏面包含着「一種徹底的默契」；在這五個「強國」之間，有一些共同的尊嚴、人道、和借義的標準，來制約這些「強國」互相間的關係，以及這些「強國」和其他較弱小的國家間的交涉。但是到了一九一四年，這種「歐洲協調」的觀念整個的破壞，歐洲政治上便喪失了一個偉大的安定的力量，喪失了一個永久的共存共榮的因素。

決定十九世紀外交理論之發展的第二個主要的因素，是逐漸認識到人民輿論的重要性。一辨舊式的外交家，如梅特涅等，都以為那種裏使人民懂得外交、對外交政策積極建議的思想，是危險的，是荒謬不經的。可是在另一方面，英國的堪甯卻以為人民的輿論不儘不要避免，實則還應該設法造成人民的輿論。主要的就因為這個原故，所以梅特涅稱堪甯為「上帝派來搗亂歐洲的天星星。」

在堪甯看起來，輿論的力量「也許比人類歷史上所使用過的任何的力量都要來得巨大」。巴麥尊 (Palmerston) 也具有同樣的意見。他說：「輿論比軍隊更加有力。只要是建立在真理和正義之上的輿論，最後總會戰勝軍隊的鋒刃，巨砲的煙焰，和馬隊的馳馳。」這種信念在實行的方面，有時又使巴麥尊感到迷惘。丹麥人對於石勒斯維格和爾斯坦 (Schleswig-Holstein) 問題的輿情，毫無疑問是「建立在真理和正義的基礎」之上的，然而很使巴麥尊失望，這種輿情並沒有戰勝俾士麥的狙擊兵。更甚的是，巴麥尊和大多數其他英國的政治家一樣，妄想外國的輿論和英國的輿論很相近，他以為如果歐洲大陸上各國的輿論能夠儘量發揮，

和平便可以立致；他也不知道；有時人民的輿情一經放縱，會比任何外交上的機構都要危險。

外交和輿論的問題，是一個紛紜複雜的問題，在下一章裏我們要從長討論。這裏我們只要知道，在十九世紀的期間，各國逐漸逐漸的注意輿論（有時像俾士麥，還用十分巧妙的方法來製造輿論），這是使舊時代的外交過渡到新時代的外交一個重要的因素。

造成這種轉變的第三個因素，是交通的進步。蒸汽機、電報、電話、飛機，使舊時代的外交行政發生重大的改變。在十七世紀十八世紀的期間，一個外交使節奉派出去，都帶有寫好了的訓令，規定他應該遵循的大原則，和他所要努力達成的主要的任務。他一到達他的任所，他幾乎就和本國的政府隔絕了，他必須看外國的情形，用自己的意志來決定自己的方針。然而在今日，如果一位英國駐外的大使，對於他所執行的事務有絲毫的疑問，他可以在一分鐘之內和唐甫街（Downing Street）<sup>唐甫街</sup>，為英國首相官邸外交部及其他重要政府機關所在）通話，在任什麼時候，英國的外相甚至首相可以像從天而降，對他面授機宜。於是很明顯，在過新的外交行政之下，關於大使個人的職見、行爲、以及他對於事務所應負的責任，就不須像舊時代的外交官那樣要受嚴苛的責備了。

然而，如果我們把現今的大使和十八世紀的大使比較起來，說現今的大使不滿是在電話線的那一端推命是從的「傀儡」，那也未免言之過甚了。第一，十八世紀中大多數的使節，都深

恐得罪自己的政府，或者怕他們的行動和照會不爲自己的政府所承認，於是他們覺得多一事不如少一事，根本就不做什麼。我們僅記得在電報未發明以前，外交使節如哈利斯、伊利奧（Milio）、堪南、鮑維爾（Briwer）等，確是機敏勤懇。這些使節執行業務的成績、頭腦的清醒、手段的圓到，實際上是令人驚駭的。不過我們千萬不要忘記，在這少數的幾個人之外，另有一大批笨拙的使節，他們胆小如鼠，不敢自出心裁的有所建樹；他們遠離故邦，抑鬱寡歡；甚至懶散到連報告都不發。電報的發明，使音訊便捷，至外可以阻止那班靈活的外交家在製造戰爭；阻止那班疏懶的外交家把駐在國的情形密而不報，平平善善的隱藏在他們自己的「懶惰」和「無能」的後面。

正相反，在這樣一個「人的品質」又在政治上成爲決定因素的時候，外交使節的品德和智慧是越趨越重要的。現今外交使節的人選，固然不必像十八世紀中所要求的那樣嚴苛。但是，現在也和以前一樣，內閣所決定的政策，只有透過能夠勝任的外交代表纔能執行無訛。這一個擔任代表的人，要經驗豐富，正直廉明，具有卓越的智慧；這個人要足智多謀，性情和善，並且賦性勇毅；最重要的，這個人不能感情用事，不能用自己的成見來歪曲事實；他的一舉一動，都要虛懷若谷；他唯一的意志的中心，便是公務職守的觀念；而且他應該知道機謀弄巧的危險，明白理智、謙遜、謹慎、堅忍、圓到，纔是外交家所應具備的德性。據我所知，僅僅是站在電話線的那一邊惟命是從的「備員」，我們是不能希望他馬上做到這些艱巨的工作的。

## 六

這樣迂緩的，經過這樣不同的源流，外交學就像一條巨川，慢慢的改變它的河道。河裏的水還是和從前的一樣，同樣的容納許多支流，同樣的灌溉田畝，航行舟楫。只是它的河道有二哩的改變，或是所夾帶的泥沙有所增益。

我們常常希望，任何一個大國的外交政策，都應該由受過特殊訓練的專門人材來執行。業餘的外交家（如像美國和蘇聯所任命的）往往不大可靠。那不僅是因為他們缺乏專門的知識和經驗，會使他們的政府蒙受不利的影響。因為這些業餘的外交家，出身浮華，並且由於任期短促，往往急求速成。這些業餘的外交家因為能力不足，常常懷疑自己能否勝任；他或者過份的熱心，有一些非分之想；他沒有得到那種在外交界服務多年纔可以養成的合理的和冷靜的思考，他常常不能自主，受信念和同情心的侵擾，甚至是感情用事；他對外交上的繁文縟節也許感到一種輕蔑的憎惡，對於外交上的會議也許感到不大耐煩；當他應該彬彬有禮的時候，他或者又橫衝直撞；在他的報告和文辭裏，他或者不把細心考慮和直接感到的事實的清單供給自己的政府，而徒徒賣弄自己的才思和文學上的詞藻。

舊時代的外交家，從拉布魯伊（La Bruyere）直到普羅斯特（Marcel Proust）這班人，常常是可笑而且有時是荒謬無用的。他們有時是一種無可捉摸的機詐的人，有時又是一種難以捉

價的無用的「老拙」。我們必須承認，受過專門訓練的外交家，對於那種有時令人生厭的外交會談的儀節，要有一種溫文爾雅的習性。然而，這班舊時代的外交家在他們的經歷裏面，他們也得到許多可貴的品德。這以後我們要詳加討論。

更重要的，是在外交工作之中，造成一種「同僚合作」的觀念。即使像科學家郵票收集者或其他的專家，當他們會在一起的時候，這種「同儕」的興趣也會超過一切國別或籍文的差別。在外交工作裏面也是一樣，在各國的外交官之間，有一種團結的形式和微婉的默契，是為他們全體所尊重的。一個人畢生從事於其祖國的外交工作，他會遇到許多和他同時的職業性的外交官，或者他的聲譽會為當代的外交家所共知。在世界大戰之後，一位大使會發現他和在國的外交部長，大戰以前曾經同在另一個國家裏當過年青的隨員。這樣，他們之間就有一種親密的關係，互相信任，互相了解。這種信任和了解是根據長久的經驗，而不是出於本性的設想。就最好的方面講起來，這種了解可以造成雙方絕對的信任；就最壞的意義講起來，這種了解也可以使從事於談判締約的外交官，互相對於對方的機詐，心裏有一個正確的估計。

這還不算：在外交界和在他的生活部門或在他的職業部門完全一樣，一個人最後的評價，不是看他的才華卓越，而是看他是不是正直誠實。專門的外交人員，也和其他一般的人一樣，深切的希望他所尊敬的人，把他視為誠實可信。外交行政專門化，在通常的情形之下，它的利益之一，就在使外交官可以互相了解對方的個性。外交的場合就是外交聲譽「交易」的場

舍。大家都知道：像比羅（Bekov）、亞倫塔爾（Arenthal）、伊斯烏爾斯基（Isvol'sky）等人，是不能完全信任的；大家也都知道：像和爾維格（Bethmann-Hollweg）、剛龐昆仲（Gambons）、和斯托力資（Stolypin）等人，是可以信賴的。如果外交行政不這樣專門化，外交官之間的個性將得不到了解。而國際間的外交談判，也將因此蒙受不利的影響。



## 第四章 民主的外交

外交的任務，是由談判締約的程序，以處理獨立國與獨立國之間的關係。職業性的外交官，是他本國的最高主權者的僕役。在民主的國家裏，代表這種最高主權的，一是衆議院（House of Commons）中多數黨的議員；一是多數黨的議員所組成、具有行政權的「內閣」或「政府」。

正如盧騷（Rousseau）所說：民主國家裏『主權在民』，可是人民又有在大選的時期纔施用這種主權；大選的時期一過，在以後的四年中，實際上便只有一部分的人民（就是在大選中佔多数的人民）執行這種主權來管轄政府。而這種統制和管轄，僅僅是代表的性質，是十分間接的。而在這個「內閣」的任期之內，大多數的人民又可能從這一邊傾向到那一邊。這種代議制的政府，充其量只是建立在一種虛空的基礎之上的。然而我們也得承認，大體上說起來，這種制度已經是人類的智慧所能創造的最美善最便利的制度了。

外交官只是國家事務官的一支，他們所有的只是「治權」，而不是「政權」。他們的責任，

在利用自己的經驗，受命於當權的政務官去做事；或提供意見；過有必要的時候，也可以提出反對。然而，如果這個意見被那位代表人民的「部長」或「大臣」所拒絕，事務官便必須執行「部長」或「大臣」的訓令，不能再有所爭辯。

在這種制度之下，「政務官」和「事務官」之間有一種隱微的默契：「事務官」要忠心輔弼一切依憲法所產生的「政務官」，不管他是屬於那一黨那一派；在「政務官」的道方面，要充分信任一切執行公務的「公僕」，一視同仁，不管他是同情那一黨那一派。

然而，這多少總還是一個理想。在英國，「事務官」任用的規程收到異常巨大的效果，那決不僅是一個理想，幾乎是一個周遍的事實。而在其他的國家則比較不幸，「政務官」和「事務官」之間缺少一種良好的關係。

民主的外交，在英國，其基本的理論是這樣：「外交官是執行公務的公僕，要受制於外交大臣；外交大臣是內閣的一員，要受制於議會裏面的多數黨；議會是人民的代表機關，要服從最高主權的人民的意志。」

如果這些原則在一九一八年就被人民所接受，而且見諸實行，那麼或者可以避免許多思想上和行動上的混淆。在外交官的這方面，他們不應該受責備，因為他們只是承命辦事，依照吩咐的話去做。不過，人民誤解了這個問題真正的性質，他們漫不經心的把「外交政策」和「外交行政」統稱為「外交」，希望一律由人民來控制。正如我在前章所說，他們不能分辨「外交

政策」和「外交談判」，決定「政策」是一個立法的問題，是可以由他們來控制的；舉行「談判」則是一個技術的程序，是不能由他們來管轄的。

這種混淆所造成的奇異的事態，可以用威爾遜總統的「理論」和他的「行動」二者之間的差異來說明。威爾遜是「公開外交」的倡導者，他在一九一八年一月八日所揭櫫的「十四項原則」(The Fourteen Points)，第一項就規定：「將來的『和約要公開協議，此後不能再有任何秘密性的國際協定。』」

然而，在這個宣言之後不到一年，威爾遜總統親自來談判締結一項人類有史以來最重要的條約，即凡爾賽條約。這項條約確實是公開的條約，因為在各締約國的最高當局批准之前，這裏面的條文都會經公布。但是，同樣的千真萬確，這項條約不是「公開協議」而成的——實際上，在歷史上幾乎沒有一種談判，曾經像這樣的秘密，這樣的諱莫如深！

在談判凡爾賽和約的時候，不僅德國及其同盟國不得參與任何部分的討論；不僅所有的小國對於談判的幾個階段都茫無所知；不僅報紙雜誌除掉一點最微末的官方報告以外，得不到半點消息；而且在最後，威爾遜總統也把自己封鎖在和勞合喬治 (Lord George) · 克里猛梭 (Clemenceau) 的討論裏。一隊英國的海軍，槍上安着刺刀，在門口往來巡邏，阻止任何的專家、外交人員、大使去騷鬧他們的討論。甚至連英國代表團中威爾遜總統自己的同僚，也不能參與。

我不是說當那個時候不需要「秘密」；我僅僅是指出，那種「秘密」是曠古未聞的。這說明那位倡導「公開外交」最力的人，一和事實接觸，發覺公開的談判完全是不可行的。而且表示出，威爾遜總統（一位卓越的政治家，在某些方面，是一位高貴的人物。）所處的地位是怎樣的虛偽，前後矛盾。其所以如此，就是因為威爾遜在一九一八年一月不能預知「盟約公開」和「談判公開」之間的差別——即「外交政策」和「外交談判」之間的差別。

## 二

民主國家裏面普通的人民，大都帶有這種幻想。例如，他們也沒有察覺，巴黎和會所締結的盟約，以及巴黎和會所建立的制度，結果在事實上已經使他們達到他們所希望的目的，即是「由人民來控制外交政策」。這種可貴的目的是怎樣達到的呢？我在下面要略加說明：

直到一九一四年，人們還不能普遍的知道：從然是在具有悠久的代議制政體的國家內，外交政策的決定權實際上也沒有授予人民所選的代表。例如，法俄同盟 (Franco-Russian Alliance) 協定的條款，雖然實際上一定要使兩國的人民捲入戰爭或破壞國家良好的信譽，但法國的人民和俄國的人民卻完全不知道裏面的內容。三國同盟 (Triple Alliance) 的約文，雖然會把德國捲入戰爭，但墨爾、奧、義三國的人民，對於這項盟約真正的內容都茫無所知。縱然像葛雷爵士 (Lord Grey of Fallodon) 這樣的自由黨，他締結盟約，簽署協定，不僅不讓人民

知道，不僅不讓上下兩議院的議員知道，甚至連內閣裏而大多數的開員都諱莫如深。他並不覺得他這種行為有什麼不對的地方。

人民一經發覺：這些盟約沒有得到他們的允許，但卻和他們息息相關。世界上民主的國家就決定要使這種事實不再發生，於是人民採取兩種主要的步驟，來防止這種事實的再現。然而，當時人民只是目炫心移於什麼『秘密外交』和『公開協議』的問題，而不知道這兩項辦法，在民主外交上起了一個怎樣巨大的革命。

第一項辦法，就是在國聯盟約第十八條裏明白規定。那項盟約的條文是：

『嗣後國聯任何盟員所訂條約或國際契約，應即送秘書廳登記，並由秘書廳從速發表。此項條約或國際契約，未經登記以前，不生效力。』

如果世界上一切的國家都成了國聯盟盟的會員國，那麼，這項條文就可以有效的使一切秘密條約不再締結，連帶的使一切秘密外交，無法存在，不使無辜的人民對於條約的內容茫無所知便要捲入戰爭。然而不幸得很，因為盟員資格的限制和會員國的中途退出，許多非會員國互相間還是可以自由的締結秘密條約。但是在國聯盟盟的會員國裏面，人民都獲有一種保證：政府所簽訂的條約非經公布，絕無任何的效力。這樣，一九一四年以前的情形便保證可以不再發生了。

用來保證這種人民控制外交政策的第二項辦法，就是原先『批准條約』的理論和手續，已

經有絕大的改變（也只有民主國家裏面，纔是如此。）條約必須『批准』，這就是說明：一個國家的外交代表所簽訂的條約，還須由最高的主權當局予以最後的批准。

在一九一八年以前，『條約批准』僅僅是一個具文。當時在議會裏面得有多數權限的政府當局，以締約的『全權』授予某些外交使節或代表，去簽訂某項條約。這些使節攜有訓令，規定此次締約所希望達到的目的，以及政府在必要時所能作的讓步。只要條約的代表忠實的執行訓令，他所簽訂的條約，一定是批准的。盟約裏面的實際條款，也許會引起一些爭辯，一些激烈的批評（例如一九〇七年的英俄條約）。然而在當時，至少在一切歐洲的國家中，政府都認為只要經過它們的全權代表簽字畫押，那項條約在道義上便有一種應行的義務；如果否認全權代表的簽字，換句話說，就是拒絕批准，那麼議會就要投不信任票，而當權的政府就必須辭職。再者，一直在一九一九年以前，歐洲的國家中若是發生這樣的事，那將被視為國際信譽掃地的行為，並且是違背『歐洲協調』的原則。

我要附帶的說明，英國批准條約的手續，卻和歐洲兩樣。依據英國憲法第二條第二項的規定：條約締結以後，是由總統將上議院三分之二多數議員的通過和贊助，加以批准。這樣，上議院的議員就常常拒絕批准條約，或是堅持的要他們自己善長的意見加進去。在一八〇七年，英國上議院把倫敦條約（Treaty of London）沒有批准就取回來，要求再加修正。英國的時常就把他們這種行為，視為『在國際政治場合中非常罕見的奇事』。然而這種『非常罕見的奇事』

事」，英國的上議院一向是爭持不讓的。另有一個最著名的例子，可以說明他們的這種理論和權勢：威爾遜總統親自談判親自簽字的凡爾賽和約，英國的上議院卻拒絕批准。

英國上議院不批准凡爾賽和約，這在歐洲造成一個深刻的印象。它雖然使整個的和平協定遭遇到困難，但它確確實實的使其他的國家知道：在這種繁複的條約批准的過程裏，就是表明一國的外交政策須由人民做最後的議定。現今民主國家所締結的任何條約，不僅僅是在形式上，而是實際上，必須由上下兩議院大多數議員的通過。英國的工黨政府為加強這一種保證，曾經規定辦法：任何須行批准的條約，至遲必須在批准的二十一天以前，列入議會的議事表。

雖然這些條文實際上是防止「秘密條約」或「秘密外交」的有力的保證，雖然這些條文是人民控制外交的真正的支柱，但是無論怎樣，目前的制度還不是最後的辦法。事實上，這種辦法很不方便，而且手續遲緩。很明顯的，如果從專於談判的外交代表，雙方都不能充分保證他們所讓與或取得的權利，會為他們本國的最高主權當局所接受，那麼在整個的談判締約的過程裏，將遭遇到莫大的困難。在從前的時候，除非在很少的例外的環境之下，歐洲的外交界並沒有遭遇到這種問題的。目前的新制度，「約文公開」，約文必須經過批准，這固然是示一種巨大的進步；但在談判的過程裏，雙方代表所應允的事卻不怎樣可靠了。

當一個強國的代表，要求對方的代表作某些讓步，而這個代表又不能保證他自己的「承

「諧」，會同樣的爲他本國的政府所實現，談判締約自然會遭受嚴重的困難。如果要使民主的外交和從前的外交有同樣的效果，這也是必須解決的問題之一。

### 三

這還不是唯一的問題，每一種政治制度都有其特殊的優點和其特殊的缺點，這種優點和缺點又反映在外交政策和執行這種政策的機構上。如果我們承認民主外交之最大的收穫，是廢除那種陰惡的祕密外交的制度；那末我們也得承認，民主的外交又帶來另外的麻煩。這種麻煩不僅妨礙談判締約的技術，而且妨害到國際關係的親密和穩定性。

那麼，民主的外交在理論方面和實際方面，究竟有那些危險呢？那些困難呢？我先講理論方面的缺點：

大家都知道，民主外交裏面最大的危機，是沒有主權的人民缺乏責任的觀念。關於這一點，我是說：雖然現在人民是最高的主權者，對於外交政策有最後的決定權；但是他們卻幾乎完全不知道這種權利裏面所包含的責任。

在君主專制的時期，國王個人的榮譽，是繫於他是否遵行以他的名義所簽訂所批准的條約。雖然並不是一切的問題王對於這種義務都份守不渝，但他們至少是知道，遵行條約與否，和他們自己的名譽、道義上的完備、直接的息患相關的（法王路易十四，就經常的關心到這一



點。同樣，當外交政策的決定權從君主個人轉移到一個統治階級的時候，這種觀念也保存下來，以為政府所締結的協定，是以整個階級的榮譽為擔保的。然而現在，那些無數的不留姓名的隨衆附和的「還民」控制着外交政策，這種個人負責或共同負責的觀念，便不再存在了。握有主權的人民不知道他們這種主權的絕對至上性，因此也不知道那些條約是由他們自己簽訂的。

這種不負責任的觀念，又為一些深得人心的報紙所鼓使。這些報紙，易於聳動視聽，主張否認條約的義務；甚重也不提及，這種條約的義務是由合理選出的政府所締結，而且是經議會上下兩院詳細的商討，然後纔批准的。同一個報館的經理，如果遇到廣告公司或印刷廠的版主取消他們之間的合同，那他將大大的震怒。國家的契約和私人的契約性質相似，而他卻時時鼓吹取消整個國家的條約。

如果在民主國家裏，人民慣常都否認以他們的名義所締結，由他們的代表所簽訂的條約；那麼很顯然，整個國際交涉的基礎都將毀壞，而國際局勢將陷於混亂的狀態。

民主外交面前的第二個大危機，和這個問題有密切的關係，即是人民的無知。我用「無知」一詞，並不是說人民過於彰著的事實茫然不解；政府的官員和專門人才，職守所在，應該條分縷析的把主要的事實提供給人民。這不是說人民是否知道特村（Trotter）在什麼地方，或者什麼是斯科達廠的出品等等微末的問題；其主要的意思是說：在世界民主國家裏面，人民管

理外交，並不完全像他們管理內政一樣，具有穩定的步驟和健全的思想。

這様，縱然人民的教育程度很高，也幾乎完全不知道現在他們的國家所應遵守的是那些條約。這些條約曾經公布，曾經在議會裏辯論，曾經在報紙刊物上討論，然而大多數的人民卻不知道有這些條約的存在；把這些條約早已忘記到九霄雲外，而要喧嚷着說那是『秘密外交』的產物。只有當國家進行條約的義務，使人民感到生死攸關的時候，人民纔記起，甚至纔知道有這項條約的存在。可是到了那個階段，握有主權的人民纔喧嚷着要廢除那種由他們自己所承諾的條約，爲時已經太遲了。

這還不算。普通人民對於他們自己所應該負責的國際事務，不僅僅是茫無所知，漠不關心，並且懶於過問；而且他們也沒有像對於內政問題一樣，對於外交事務使用思想和智慧。他們不想對於這問題做任何的分析，不想了解這問題裏面最基本的因素。

例如在英國，普通的男子和婦女還不知道外交是『對外』的事務；就是說，不僅關係於英國本身的利益，而且有關於其他國家的利益。他們總以爲，外交政策的擬定，是和預算案或教育法案一樣，由主管的大臣起草，交付內閣審議，然後交國會批准，其餘的事就是交給外交部執行了。這種思想的混淆，使他們相信英國最理想的外交政策，只要事先規劃清楚，照着實行就夠了。他們不知道，在英國之外，還有許多其他的國家，有同樣強大的軍備，同樣寶貴的利益，同樣固執的成見，當一個政策付諸實行的時候，必須經過同樣諮詢的手續：

這種「無知」的程度，這種漫不經心的口號所引起的反響，可以由我自己所收到的兩項質問裏清楚看出來。第一個質問是：「爲什麼英國政府不知美國訂立攻守同盟呢？」第二個質問是：「爲什麼政府不知道，英國所需要的是集體安全和國際聯盟；英國人民決不能捲入任何歐洲的糾紛？」這些質問裏面所表現的愚昧，有時竟使人對於民主的外交感到失望。

比這種民衆的「無知」更危險的，是人民那種一知半解、似是而非的知識。一個職業性的外交官，是以畢生的精力來研究外國的心理狀態和實際狀況，對於他促問所看到的事象，是很容易輕下定論的。但普通的人民則勇於論斷，決不猶豫。夏季裏到達爾馬先 (Dalmatia, 南斯拉夫濱亞德里亞海的地方) 巡遊一次，騎着自行車到黑林 (Black Forest, 德國巴登和烏騰堡之間的山地，爲獵之區。) 遠足一次，在意大利的芬港 (Porto Fino) 住三個快樂的禮拜，他回來以後腦裏便裝滿了關於「近東」問題的自信，滿以爲已經知道希特勒和德國參謀本部的關係，以及意大利遠征阿比西尼亞在意大利人民間所造成的影響。因爲他這種判斷是根據感情而不是根據理知的，所以一件偶然的遭遇，或者一場偶然的談話，會改變他整個的觀念。如果某人在沙夫好遜 (Schiffhausen) 被那個怒不可遏的德國警察推了一下或打了一下，會使某人的父母終身對於德國懷着敵意。如果拉加薩 (Ragusa) 旅館的侍役把三兩張有趣的歐戰以前的郵票呈獻給某人，會使某人的爸爸堅信南斯拉夫人是地球上最和善最彬彬有禮的民族。如果在巴黎的戲院裏和女招待 (ouvreuse) 發生一場小小的爭執，那麼在五分鐘之內，會使一個英

國人提起法國就裏頭痛。甚至像天氣惡劣、火車遲時等偶發的事件，也能永遠影響到一個人民對於外交事務的態度。這些事象，不過是民主制度下人民缺乏責任觀念的浮動的徵兆。

#### 四

第三種危機是「延誤」的危機。一個專制的帝王，或者是一個獨裁者，可以在幾點鐘之內決定一個政策並付之實行。然而一個民主的政府，卻必須等待人民的輿論醞釀成熟，達到最後的結論。固然，這種最後的辦法一經擬定，普通是比一個暴戾專斷的獨裁者所擬定的政策來得更為細密，更為可靠。然而，等待人民輿論的成熟，必須耗費幾個月的時間，這對於緊急的政策和談判，常常是致命的打擊。

專家的「意見」往往在先，普通人民的「承認」往往在後，這裏面時間性的「脫節」，似乎一切形式的民主外交都帶有這種缺點。讓我舉一個例來說明：在一九一九年一月，勞合·喬治 (Lloyd George) 受財政專家的勸告，深信對德國勒索那樣巨大的賠款，對於英國是有害的。那樣的賠款會使英國最好的顧客經濟破產，並使國際的匯兌騷動不安，連帶的會使英國的經濟蒙受損失。然而英國的人民和下議院，直到十八個月之久，纔得到同樣的結論。法國的輿論，經過五年的商討，纔領悟到同樣的真理。結果使德國整個的中產階級都陷於毀滅和失望的深淵，造成我們今日所見到的悲慘的結局。

民主外交的第四種危機，就是人民的意志浮動不定。人民決定政策，其最顯著的缺點之一，就在內容空泛，意義游移。這種模稜兩可的性質，不僅是因爲擁有主權的人民對於自己的義務採取一種不負責任的態度；而且是因爲一切的民主制度都有一種傾向，寧可列幾條空泛的聊以自慰的原則，而不作確定的實際的決定（英美的民主制度，尤其是如此）。任何的外交，要使它實際有效，必須具有堅定的信念和毫不猶疑的性質；如果外交政策是不切實際，那麼執行這種政策的外交行政當然也不能有什麼成就了。民主國家的政府，常常用空洞曖昧的文字來說明它們的政策，倒反而招致了那種它們所預想避免的危機。

意志浮動不定，還不是民主國的政治家和外交家所表現的唯一的缺陷。他爲了要把他的政策公之於普通的國民，很容易着重感情的方面和道義的方面，把情形描寫得活龍活現，而把實際的方面擱置不談。這種傾向發展到極端，就使他說謊欺騙。當他在保衛一些國家生存攸關的利益的時候，他要假裝着在保衛什麼抽象的『理想』。英國的政治家，大都是太容易犯這種毛病了。

## 五

以上所論列的事項，主要的是說人民控制外交政策以後，在外交理論上所造成的變態。其在外交行政方面，也引起許多新的問題。

第一個問題就是『公布』的問題。因為民主國家裏面主權在民，顯然要使人民知道外交的事務。用報紙刊物來幫助外交，遠在斯威夫特（Swift）和烏特利支特條約（Treaty of Utrecht）的時代早已實行。如我們所知，英國的堪密和巴塞尊都熱烈的相信政府所授意的輿論的力量；而在十九世紀的下半期，泰晤士報（The Times）等報紙確實是盡了甚大的作用。意大利的加富爾（Cavour）和德國的俾士麥，都利用報紙與輿論做秘密外交的工具。而俾士麥甚且捏造評論和信件，來幫助實施他那種橫橫掉闖的政策。

在目前，問題的性質又是兩樣了。在獨裁制的國家裏，報紙與輿論受政府的控制，被用作宣傳的工具。在民主制的國家裏，報紙刊物是用來報導消息，教育人民。然而一個深孚衆望的報紙，在它所需要說的話和它所應該說的話之間，還沒有一種適意的調節，還沒有做到小心翼翼的地步。在英國，報紙輿論具有良好的責任觀念，具有更為良好的獨立不阿的精神，這種問題還不十分嚴重。不過在其他的國家裏，報紙雜誌就容易受金錢的收買，它們利令智昏，常常感情用事。消息的『公布』，對於瞬息萬變的外交，與其說是有利，不如說是有害。

在第一次世界大戰之前，歐洲的外交家『公布』消息的方法迥然不同。在歐洲大陸上，過去的習慣是，而且直到現在還是如此，由外交部長或外交部擇定一些特殊的報紙或通訊社，發布消息。這些報紙，用文雅的字眼來說，是『御用的報紙』，如用不客氣的字眼來說，這種報紙，便是『政府的應聲蟲』。在英國，向來是很浮泛的把報紙分別為『負責任』的報紙和『不

負責任』的報紙，屬於『不負責任』一類的報紙雜誌，對於政府是不大友好的。民主的外交興起以後，這種特許發刊報紙發表消息的制度，顯然不能再行了。在倫敦的唐寧街，甚且設立一個新聞部（Press Department），專門來報導官方的消息。

目前英國的制度，雖然還不能禁止狂妄的惡行，但已經做得夠好了。凡是有關的『消息』，官方都竭力使報紙之間不要有不同的記載。凡是有關的『報導』，英國人都能清楚的知道那些通訊員（不論是官方報紙的通訊員或是反對黨報紙的通訊員），比其他的通訊員更有經驗，更為敏慧，更為可靠。不過普通是無可避免的，人們對於官方報紙的通訊員都較為信任。這種制度在實際方面，也沒有引起什麼嚴重的不安。

英國外交部和報紙輿論之間的實際關係，還比較簡單，更複雜的，是這種言論自由的制度，在歐洲大陸各國所引起的影響。外國的政府當局，不能十分相信英國的報紙雜誌確實是離開外交部而獨立存在的。如果泰晤士報上發表一篇重要的社論，和英國官方的政策有所不同，那麼外國的觀察家，就不相信英國的輿論界會有什麼厚利的意見，而以為英國的外交部在『放空氣』了。同樣，如果有一家大報紙發表言論攻擊政府，那麼在外國的觀察家看起來，又以為英國政府在『試探民意』了。這種誤解，造成許多不利的影響。一方面，會使其他國家的政府相信英國的輿論是分歧不一的，或者說英國政府是游移不定的，但實際上並非如此。另一方面，當英國的報紙攻擊他國的政府或個人時，他們往往資難英國的外交部，以為是官方所授

意，而實在說句公道話，英國的外交部對於報紙卻完全不能控制。

然而，言論自由的利益，遠比言論自由的弊害來得大。我們對於民主外交裏面這項特殊的問題，實在用不着焦慮。這不過是一種小小的麻煩罷了。

外交行政中更危險的辦法，就是民主國家常常讓它們的政務人員以個人的資格參加談判締約。有時顯然是必須的，政府要派遣首相或外相去出席重要的會議。但是，一國的外相常常親自去拜訪另一國的外相，此風卻決不可長。因為這種拜訪會引起人們的猜疑，誤會，並造成親疏的混淆。這些人訪問的時間往往很匆促，決不夠讓他們作冷靜的考慮和耐心的推諉。一位首相或外相對另一國的京城去拜訪另一國的外相，會使他心神疲勞，激動他的虛榮心，迷亂他的判斷。這位外相怕會得罪他的貴賓，結果就造成可悲的局面，避免提起不適當的問題，對於談判的主要之點只是憑虛懸空的說些不切實際的話。而當這位首相或外相回國時，他的言論和行動又常常不能得到內閣同僚的核准。

這種國際性質的拜訪，在所有政務人員的心目中當然是視為很重要的。他們稱之為「個人友誼的交流」。然而在實際上，正如我在各處所講的一樣，「外交」並不就是談話的技術，「外交」是要用正確的方式以締結協定，並且要使這種協定能夠得到批准。這樣說起來，在一切普通的場合之下，這種工作讓職業性的外交官去做，遠為合宜。一個職業性的外交官到駐在國政府的外交部去拜訪，不會引起人們的猜疑，不會引起報紙輿論的誹謗，而且即使交涉毫無



結果，也不會使人們感到失望。他可以有充分的時間在一定的時候再去拜訪，利用談判間歇的期間向本國政府請示，聽取訓令，並且可以靜靜的把談判締約本身的問題加以考慮。他不會受禮節的拘束，不會對外交上那種過度的繁文縟節感到煩惱。而且最重要的，他可以把談判的一切經過和結果，細心的用文字記下來。

## 六

以上所說的，就是在民主制度之下，外交磋商和外交行政所必須解決而尚未解決的幾項重要的問題。讀者腦裏決不要存一個印象，誤認我把「民主的外交」看做比以前各種各樣的外交都要軟弱無能，或是更具有危險性。我的意思並不是如此，即使是在目前這種混亂無序的情況之下，我還是對民主外交抱有無限的好感，覺得它比任何其他的外交制度都來得好。雖然我承認，照我的看法，民主的外交直到現在還沒有建立起一套它自己的法則。

這種法則要怎樣去建立呢？那只有用長時間的試驗，犯過許多的錯誤，我們纔能希望那些缺乏政治經驗的普通人民，來控制這種無限繁複、無限精微的外交。不過也有幾項確定的原則，可以牢記在心頭：

第一，最重要的，人民必須知道「外交政策」和「外交談判」之間的差別，關於這一點我已經十分着重的說明過了。人民只要充分了解他們對於「祕密外交」有憲法上的保障，那他們

就不會這樣提心吊膽，杞人憂天，怕什麼「秘密條約」。

第二，外交界和主權當局之間的「信心」一經建立，專門辦理外交的機構，就必須加強，並且擴大它的基礎。在將來，我們可能會有些首相或外相等要員，因為經驗的缺乏，用一種感情的或意氣的立場來決定外交政策。像這樣的要員，就必須找一批經驗豐富的僚屬，來幫助他們工作。而這一批僚屬，也必須用民主的方式來徵拔，決不能再像通常的那樣，把這種職位當做上層階級的禁脔。

第三，最急迫的事還是教育人民。那不必把外交事務裏面細微末節的問題都告訴他們；只須把數世紀以來，從一些天賦的才思卓越的外交家的經驗和德性中所歸納出來的普通原則，以及世界人類分處各國，他們之間必須經常維持一種關係等等問題，告訴人民便夠了。

## 第五章 怎樣做一個理想的外交官

### 一

在上一章的末尾，我提及『從外交家的經驗和德性中所歸納出來的普通原則』，那所指的究竟是什麼呢？我想，在這一章裏面，我要規定一個理想的外交官應該具備那些道德上的和智識上的條件，是最足以說明那句話的意義了。但是，如果我所列舉的這些品質，是借人們的個性表示出來，我不希望讀者認我做和修奧佛拉斯托斯（Eubolus），希臘哲學家，卒於公元前二八七年——譯者）或拉布魯伊（L'abbé de La Bruyère），法國外交家、散文家，公元一六四五年至一六九六年——譯者）一樣，說我僅僅是浸沉於個性的描寫。我的目的比較實際，我是借這些品質，以表明許多世紀以來，善良的外交究竟需要具備一些什麼條件，什麼規律。同時我想確立幾條批評的標準，外交學者可以用這種標準去衡斷，什麼是『好的外交』，什麼是『壞的外交』。並且我希望藉此向讀者指明，從事於外交談判的人，必須具備一些特殊的品質，這些品質不是普通的官員所有的，甚至也不是通常的人所能具備的。

外交理論的著作家，大多是疲憊累牘，討論一個成功的外交官應該具備那些條件。他們大

致那承認，一位外交使節如欲成功，他必須得到駐在國政府當局的信任和愛護。這裏面必然又包含着時間的條件和空間的條件。一個人可以在十七世紀中做一個聲譽卓著的外交使節，但在今日或者會成爲人們嘲笑的材料。一個人可以在德羅蘭得到顯赫的成功，但如果潮赴華盛頓，或者會遭遇到悲慘的失敗。這種事例非常明顯，我們用不着多費篇幅去說明。然而，我在敘述一個外交官經常所必應具備的條件之前，先去回溯一下過去有個時期認爲必要而現在卻認爲無足輕重的條件，也是很有趣的事。

菲力普斯教授 (Professor Alison Phillips) 在那篇宏偉的替大英百科全書「外交學」一詞所寫的專文裏，由前人的著作裏輯錄出許多有趣的摘要，規定一個理想的外交官所必應具備的條件。舉一個例來說，馬奇 (Ostaviano Missosi)，他的外交使節一書在一五九六年出版）就以爲：一位外交使節必須是一個學殖深湛的紳學家，必須能背誦亞里士多德和柏拉圖的著作，有時還必須能用正確合理的方法，去解決最繁瑣玄奧的問題。這個人必須懂數學、建築、音樂、物理、國內法和宗教法；這個人必須嫻熟拉丁文，能流暢的說，流暢的寫，同時也必須精通希臘文、西班牙文、法文、德文、和土耳其文。這個人須是一位深湛的經典學者，一位歷史家，一位地理學者，對於軍事學要有獨到的知識，並且要能夠吟風弄雅，對於詩歌有深厚的鑒賞能力。而最重要的，這個人必須是出身於高貴的門第，家道富裕，並且具有一表非凡的堂堂的儀表。

有時在特殊狀態之下，還需要幾種更特殊的條件。我們知道：柴爾甫斯特的女王 (Alicia of Zetst)，俄國女皇喀德羅大帝之母親，就曾寫信給普魯士王腓特力大帝，勸他選拔一個漂亮的面如敷粉的青年，做他駐節在俄彼得堡的大使。而派駐到荷蘭或日爾曼朝廷的使節，其必要的條件之一，是要能飲大量的酒，而不致酩酊失言。

這些品質，在目前的外交官考試中不再視為候選人所絕對必須具備的條件了。並且我們可以說，原先那種因地置人，選拔一定形態的人去接受一定形態的位置的密理論，已經是廢棄掃地了。現在的信念是：一個人在這一個國家裏能夠克盡厥職，那麼同樣，在其他的國家裏也必能不辱使命。經驗告訴我們，這種信念是千真萬確的。一個人的智能和品德，在阿根廷的京城布艾諾斯愛列斯 (Buenos Aires) 行之有效，在波蘭的京城華薩 (Warsaw) 也可以同樣的成績卓著。但是，常常有人說，英國的外交部過於着重這個信念，易於不顧個人的心理情緒和所委派去的位置的狀況，而擅作任命，這種批評，大致上說起來是沒有理由的。

在各個時期，人們對於在外交交涉中，「聰明」與「德性」，「機詐」與「誠信」，究竟何者更爲有效的問題，所見甚殊。這研究起來也很有興味。縱然是很近代的外交家，也要設法來掩飾外交上的「醜態」。所以德相俾羅親王 (Prince Bismarck)，主張和爾維格 (Bethmann-Hollweg) 應該明白的否認他曾經說過「比利時中立條約是一張廢紙」那句倒籠的語。斯契拉西伯爵 (Count Salsbery) 在他那篇關於外交學的論文裏，堅決的說：在某種情況之下，外交

官巧妙的說一些統話，那是一種『愛國』的行爲。這一類的作家，並不能代表正統的外交理論。斯奧拉西伯爵是一個很鄙陋的外交家，至若彪羅親王，則是最險辣的政治家，連在德國都是前未之見的。關於外交談判的技術，一般與險的趨勢，很明顯的都主張要有『誠意』和『忠信』，而橫棄詭詐。這種比較合理的觀念，其實也不是近代纔養成的；在國際交涉之中，一向是如此。

例如，加里愛先生 (Monsieur de Callieres) 在二七二六年所發表的論文，標題爲『論外交談判之方式；外交機構之運用；外交使節之遴選；出使外國、完成任務、個人所必須具備之條件』。這部書被十八世紀的外交官採作教本，奉爲圭臬，裏面包含着許多聰明的合理的箴言，其中有一些我在本章裏面要加以引用。現在權先把下面的一段抄錄出來，表明即使是在外交政策縱橫捭闔的時期，那時普魯士 腓特力大帝縱有四歲，這種彪羅式的外交理論已經不能爲有識之士所稱許了。加里愛寫道：

『一個善良的稱職的外交官，決不會行險僥倖，決不會用虛偽的允諾或背信棄義的方法來達到談判的成功；如果和一般世俗的意見一樣，以爲一位克盡厥職的外交使節，必須和過去相同，要善於欺騙，那便大錯特錯了。陰險詭詐，實際上只是證明採用這種方式的人內心的愚昧，只是證明這個人能力薄弱，無法用正當的合理的方法來達成他的目的。固然，外交官有時可以用說脫的技術顯得成功；但是總不如「忠信篤敬」來得可靠，無論在什麼地方，

「忠信」總是最好的辦法；一句謊話被發覺以後，總是一個致命的斑痕。……用醜詐欺騙的方法，縱然能得到外交上最顯赫的成功，這種成功的基礎也是不可靠的。那會使失敗的一方懷着憤懣的情緒，一種憎恨和希冀報復的心，常常要爆發致命的危機。

『雖然每一個懷有正義感的人，並不一定就覺得「欺騙」在它本身上說起來是件可鄙可嗤的事。但是外交官本人也要反省，在他這一生其餘的時間裏面，經常的要在外交界服務，他必須爲他自己建立一個良好的聲譽，實行正直，誠信無欺，這樣以後，人們纔可以信任他的言詞。』

二

就以上所引證的話看來，顯然可知即使是在十八世紀的期間，外交家已經把他們自己從經驗中歸納出來的結論寫在紙上，而把道德上的「忠信」，列爲一個成功的外交官所必須具備的首要的條件。在加里愛以後二百多年，剛福先生 (St. Jules Cambon) 又具有相同的見解，他寫道：

『我們可知，道德的因素是一個外交官所必應具備的最重要的條件。一位外交官，如果要駐在國的政府和他本國的政府，對於他所說的話都完全信任，那麼，他必須是一個絕對公正、酷愛名譽的人。』

我們知道：巧言令色的外交家，就是不能信賴的外交家；而不能信賴的外交家，一定會造成橫禍滔天的失敗。——那麼，我們在「道德的因素」這個總綱之下，必須研究研究，理想的外交官必須具備那些特殊的德性？

第一個德性就是「誠篤」。這個字的意思，不僅是不耍故意的脫離道白，而且要小心翼翼的十分慎戒，避免虛口或不說實話。一個善良的外交官，應該盡最大的努力，不使談判的對方腦海裏留半點任何錯誤的印象。如果他使一位外國的外交官發生誤會，或者如果他後來所發的情報和他先前所發的情報前後矛盾，那麼他應該馬上以十分誠懇的態度，來糾正這種誤會。雖然一時讓這種誤會存在下去，似乎是便利，但也必須糾正。即使我們就最低的標準來評斷外交談判，事實也很顯著：糾正誤謬的情報，常常增進雙方的信賴，而且使未來的信心更加鞏固。

外交官也不能採用馬奇里維尼的主張，以為旁的人詭詐欺騙，於是他自己也可以詭詐欺騙。一九一八年意大利的外交部長桑尼賈子爵 (Baron Sonnino)，把這一句格言刻在金屬片上當做座右銘：『Ali's licet: tibi non licet』——『他人可爲之事：汝不屑爲。』一切的外交官都應該把這句話牢記在心頭。

對於那些和東方諸國相周旋的人們，也有一條類似的規則可以實用。一位著名的英國外交官，他曾在遠東和中東駐留過很久，獲有豐富的經驗，慣於用下列的勸告，奉贈給派到東方諸



國去的晚報的外交官：『切勿浪費時間，孜孜的要發現東方人思想的後面隱藏着什麼難以索解的東西。因為你們大家知道，東方人的思想並沒有什麼不可以了解。集中你一切的心力，要堅定的確信：東方人對於「你的」思想立場，並無絲毫疑慮的地方。』

「戲篇」是古往今來一切有效的外交所必應具備的條件，如我在上文所說，這條原則並不是新近纔發現的。我曾舉列舉馬爾賽斯伯利勳爵 (Lord Melbourne, 即哈利斯爵士) 的事實，把他當做舊時代的外交的一例，並且描寫他所使用的方法。然而即使是馬爾賽斯伯利勳爵，他也從他的經驗裏得知：反復無常，結果是一事無成！他在一八一三年寫給堪登勳爵 (Lord Camden) 的書信裏，答覆堪登勳爵關於外交道德的詢問，曾經表示他自己的意見如下：

『毋庸贅言：在任何場合之下，決沒有一個機會，決沒有一個挑釁的舉動，決沒有一種分辯是非的熱情，決沒有一種內心中心中預期要實現的「目的」(不管這種「目的」是怎樣的有利)，值得我們去說一句謊！並且也絕不應該說謊！用欺騙的方式所得到的成功，是一種靠不住的虛假的成功。欺騙一經被人發現，不僅僅是把你自己的名譽永遠的毀滅掉，而且要深深的傷害到你本國政府的光榮。經常有這種事情會發生，如果有一位詭詐多端的外交官突然問你一項不大體面的問題，似乎需要明白的回答。那你或者把它當做個冒昧的問題而擱置不談，或者是用一種顏面的嚴重的表情，以表示拒絕。但他所提的問題如果是真的，你千萬

不要明白的做什麼爭辯；如果他所提的問題是假的，並具有危險的傾向，那你千萬不要承認它是真。」

### 三

如果理想的外交官第一個必須具備的條件是「誠篤」，那麼第二個必須具備的條件就是「謹慎」。「謹慎」一字的意義，不僅是指思想文字的精確，而且是指導德上的操守，嚴謹不苟。一個外交官，在理智方面和感情方面，都應該精明無誤。

專門的外交人員，從他最早做隨員的時候起，就習於「謹慎」的規律。只是一些樞密室的涉獵不深的外交家，卻常常疏忽大意。即使是明辨的政治家或內閣閣員，甚且他忽略這個事實：外交是以書面的文字為憑，而不着筆口頭的談判。整個人類的歷史上，踏綴着無數這種不功的事例：「和平」不能締結成功，或者締結成功又崩壞了。其所以如此的原因，便是由於口頭上的誤解，這種「和平」的基礎是建築在流沙上面的。布喬爾科協定、布奧勞協定 (Buchlau)、薩利協定 (Theiry)、斯特利茲協定 (Stegze)、慕尼黑協定 (Munich)——這些失敗的痕跡，對一切年青的外交官都是可貴的教訓。

專門從事於外交行政的人，照例不會這樣容易犯錯。一個駐外的使節，幾乎是一成不變的從本國政府收到書面的訓令；嗣後他對駐在國政府的陳述，或者用精心起草的「照會」，或

着是親自拜訪，而遞意見。在拜訪回館之後，他馬上要把這次拜訪的經過寫成報告，電呈本國政府。

再者，當一位大使向駐在國的政府陳述一項將特殊重要的意見，照例他都要帶一個簡短節略，或備忘錄 (aide-mémoire)，書明本國政府訓令他所說的語。他可以帶這個備忘錄隨給駐在國的外交部長聽，並且把副本留下來。反過來也是一樣，當一位大使從駐在國政府的外交部長得到什麼特殊重要的口頭意見，在正式向本國政府報告之前，他這方面必須小心謹慎的把談話的內容用文字記下來，交給那位外長看一看。在過去，因為沒有採取這種小心謹慎的步驟，往往造成可憐的事件。這種誤會所造成的最典型的例子，就是一八四八年法國外交長基佐 (M. Guizot) 否認對諾曼比勳爵 (Lord Normanby，當時英國派駐巴黎的大使。) 所作的口頭諾言，這諾言諾曼比勳爵已經用公文報告倫敦政府了。基佐說諾曼比勳爵完全誤解了他的意思，說他從來沒有作過那種性質的諾言。他並且在外交上添了一條聰明的規定：大使向本國政府所提供的談話報告，一定要在事先交給談話的對方詳為核閱，纔能認為有效，纔能有約束的力量。

然而，雖則職業性的外交官很少觸犯那種我所稱爲的『思想文字上的謬誤』，但由於潛意識的作祟，那種我所稱爲的『精神上的含混』，卻是歷久不改，而且非常普遍。

這種精神上的含混，通常是由幾種方式表現出來。凡是有經驗的外交官，都深知人類的行

爲是由偶發的事件來決定，因此，「預言」往往是危險的，不可靠的。於是他就打算，即使不能完全避免預言，那麼至少他所作的判斷，要像德爾菲神壇上的回答（*Delphi's Answer*）一樣，是不着邊際的，是怎樣解釋都可以的。「女巫」的神情，以及那種陰陽怪氣的聲調，常常就是一個衆人所矚目的外交官的榜樣。他諷莫如深，雖然明明的知道，但卻避免作任何確切的預言，避免作任何浮而不實的談話。上面在另一方面，外交官又會毫不猶豫的把他自己所見到的，份內的事務之發展的傾向，巨細無遺的報告給本國的政府。這種「模稜兩可」，是是非非的談話，在事變之後，確乎是可以使一位「大使」把他以前的意見找出來，證明他「預斷」的精確。談話原是虛虛實實的，這樣解釋也可以，那樣解釋也可以。然而，退對於「大使」個人的名譽及其政府的名譽，都是有弊無益的。外交官常常怕人們批評他們沒有判斷能力，於是他們就根本避免作任何的判斷。由於退避這些責任，外交官已經逃脫了一項人們希望他們能盡的最重要的職務。

這或者還僅僅是一種消極的失敗，不過假如這種傾向發展爲精神上的疏忽，當一位外交使節向駐在國的政府轉遞意見的時候，就會產生最嚴重的惡果。一位外交使節，當然應該預存一種意見，要和駐在國的政府當局保持友好的關係。有時這種「成見」太過份了。因此常常發生這樣的事。一位外交官當接到本國政府的訓令，向駐在國政府轉遞意見的時候，他知道這項訓令會引起駐在國政府的憤怒，並造成麻煩，於是他便把訓令的內容加以沖淡，使轉遞上去的感

文，措詞較為平和，不過意思已因此走樣了。

縱然這位外交官是十分的忠於本國政府，有意的把這項訓令一字不改的轉遞上去。爲着避免觸犯駐在國的政府，他在遞交這項訓令的時候，常常故意的用一種抑揚的聲調，用一種客套的姿勢，表示他自己對於本國政府訓令所做的陳述，實際上是並不同意的。不過迫於本國政府的命令，不得不如此罷了。這些潛在的意識，以及和這些意識相伴隨着的事象，在以下「忠實」一項裏面，我將再加以討論。

#### 四

理想的外交官所必須具備的第三個條件，便是「沉靜」的品德。當外交官執行一種不愉快的任務，發現談判的對方是頑木不靈，陰險詭詐，粗暴無禮，或者傲慢自負的時候，他不但決不能任便逞氣，而且必須把個人一切的喜怒和愛憎，一切的情緒、成見、虛華、誇大、過份的動力和道德的激憤，完全收斂起來。塔力朗(Talleyrand)有一句勸告青年外交家的非常著名的警語，每一個有經驗的外交家都應該省思再三，切記切記：「*Et surtout pas trop de zèle*」。

「外交官最重要的涵養，就是切莫對自己的工作發脾氣。」

理想的外交官這種老成持重的品德，或者會使他的朋友們感到很大的不快。實際上，這種訓練有素的外交官所具有的慎於決斷、堅毅忍耐、待機而動、恬靜寡默的態度，在局外人看

起來常常以爲他是倨傲、懶散、笨拙、或者是不近人情的。

「沉靜」的品德應用於理想的外交官，那將由兩個主要的方面表現出來：第一，他必須賦性和善，或者至少，他要能夠充分的自約，克制自己的壞脾氣。第二，他必須具有超乎尋常的忍耐的力量。

歷史上外交官發脾氣的事，後世的人們記起來還有一種恐怖的心情。一八一三年六月二十六日，拿破崙在德累斯登(Dresden)的馬科里尼宮(Marcolini Palace)和梅特涅(Metternich)發了一場脾氣，把帽子擲在地毯上，招致了最不幸的結果。斯密士爵士(Sir Charles Esmer Smith)和摩洛哥哥「蘇丹」發了一場脾氣，當那位國王的面撕毀了一項條約。塔里巴羅伯爵(Count Tattenbacc)在亞爾幾西拉斯大會(Algiers Conference)上發了一場脾氣，使他的祖國在外交上蒙受很大的羞辱。在斯巴(Spa)的會議上，斯丁尼斯先生(Herr Scherer)發了一場脾氣。

「堅毅」和「忍耐」，是一切成功的外交官所必須具備的條件。保羅剛胤(St. Paul Cambon)，是近代史上最成功的外交家之一，做過二十年的法國駐英大使，就是一位具有特殊耐力的人。當他初到英國的時候，英法的關係已緊張到瀕於破裂的程度。當他離去的時候，英國和法國卻是唇齒相依的盟邦了。在那二十年裏面，保羅剛胤總是忍耐的等待着。他一向是謙和的，他一向是明智的；他是「忠實」的靈魂，而他經常是都在任所的。他那超乎尋常

的捉住機會的能力，他那敏捷精細的『時機的觀念』，他那異常高貴的儀態，使他在一九一四年成爲全世界所信賴所景仰的人。其他國家的使節，往往不能有同樣的忍耐，他們終於速成，要帶一些煩雜的功績回國去炫耀。這些不能忍耐的大使，卻全把頑固的英國人嚇退了。

保羅剛盧的兄弟——朱利士·剛盧，法國的駐德大使，他在其趣味橫溢的外交官 (Diplomatist) 一書裏，把「忍耐」列爲外交上第一項必須具備的品德。他寫道：「忍耐是一個成功的外交官所決定不可少的條件。如像航海一樣，風向有時是相反的，這時就必須轉換航程，找一個港口去隱避。」按着他舉出他和瓦黑特 (Kildorfen-Wacker) 在歐戰之前的談判，當做「堅毅」和「忍耐」的一例。

## 五

一個外交官能做到誠篤、精確、沉靜、忍耐、性情和善，然而，如果他不能嚴守「中庸」之道，虛懷若谷，則他還不能算是一個理想的外交官。一個外交官如果愛尚虛名，妄自尊大，其禍將不堪設想。那會使他蔑視那些比自己對於某一問題或某一國家有更多的經驗的人們的意見和勸告。那會使他成爲談判對方阿諛或攻擊的對象。那會使他對於本身任務的性質和目的，純粹禁慾的採取一種個人的看法。這種觀點發展到極端，會使他徒博浮而不實的虛名，不做平淡的然而較爲謹慎的妥協。那會使他誇耀自己的功績，並且由此在被他克服的人們心裏種

下永不磨滅的仇恨。那會使他在千鈞一髮的重要關頭，爲着維持自己的體面，不肯向本國政府承認他的預斷和情報是錯的。那會使他對於一些社會實際上小小的細節，引起無謂的衝突。那會使他愛尚奢侈，趨炎附勢，或者做普通的鄙陋不堪的事。一切的行爲失檢和不智的舉措，都是由這一個根源裏面發出來的。那會引起他的動機，嗜於炫耀自己的舌辯，而沉溺於外交上那種致命的惡習；幽默、諷刺、諂媚、以及笑裏藏刀的答語。那會使一位「大使」，驕傲得甚至連自己都不承認自己不懂土耳其文、波斯文、中文和俄文，在重要談判的時候，不用「吾人」的翻譯就輕率從事。那會使一個職業性的外交官常常變成一個可悲的幻像，夜郎自大，以爲他自己的「職位」就是外交活動的中心，外交部忽略他的意見，那便是昏庸糊塗，那會使他在接待來訪的政治家或新聞記者時，用不忠實的和小聰明的口臉來欺騙他自己的外交部長。此外，那還會帶來疏忽、狂妄、淫蕩、或惰用事，甚至是欺騙等等的惡德。在外交官的一切的缺點之中（這種缺點是很多的），毫無疑義，個人「愛尚虛名，剛愎自用」，便是最普遍最有害的缺點。

個人「愛尚虛名，剛愎自用」，這種觀念剝奪了一個人脆弱的心靈，那便造成許多的不幸。其中有一項對於外交官的行爲有特殊重要的影響，那便是「自滿自足」。這最初是使一個人失掉了適應的與時俱進的能力，次則使一個人故步自封，想像力衰退。

一般的外交官，尤其是那些職位較低的外交官，常常是慢慢的擡升上來，從普通人的羣衆



的觀念，進到那種異乎尋常的唯我獨尊的思想。整個外交活動的機構——繁重的禮節，宮廷的威儀，艱難的建鑄，如雲的侍役，豐美的饌肴，造成一個人固定的個性。外交官生活於這種環境之中，久而久之，他們的說話、行動、知覺都變得兼容不迫，彬彬有禮，近乎自尊自貴的程度。像德雷波亞 (M. de Kerpois) 這樣的人，固然不能算是近代外交界中常見的人物。但是，如果把他們當一個「典型」是不公平的；把他提出來使旁人知所警惕，卻是很適當。

這種桀驁難馴的精神，如像一些冥頑的外交官所具有的，會使一個人失去了「適應」的能力。他對於自己所不高興的環境，對於自己所不熟悉的想法，便不能有原先那種強韌的「適應性」。中年以後不戰而屈的人，當然是普通的具有這種缺點。但是，這種缺點對於一個外交官，便會大大的貶損他辦事的效力。因為外交官要在談判中達成使命，「適應性」（或是使自己融合於另一個環境的能力）是一個決不可少的條件。

讓我再引亞里愛的話來說明：

「一位外交官，必須能夠把他自己從成見裏面解脫出來，設身處地的替談判對方的「王者」想一想。他必須能夠換上另一付人格，以那位「王者」的觀點為觀點，以那位「王者」的意向為意向。他應該這樣的對他自己說：「如果我是處於那位國王的地位，握有同樣的權力，具有同樣的成見和情操，那我自己的這種言說舉措，對於我自己會發生怎樣的效力？」」

喪失了「適應性」，就是喪失了「想像力」。對於一個年青的外交官，「想像力」固然是  
一個迷人的陷阱。老彪羅給他那位比自己更聲譽顯赫的兒子的勸告，便是：*“Be the fantasist.”*  
（『千萬不要空想』。就後來彪羅所表現的事實，我們可以逆料，這勸告並未生效。）但  
是，如果一個年事較長的外交官喪失了「想像力」，他便好像一條沒有帆的平底船。他不知道  
得風轉篷，和本國政府的新政策相呼應；也不知道見機行事，對於駐在國突起的風浪作緊急的  
措置。他總得自滿自足，對於他方的心理狀態遠不及從前那樣的注意。因為心理上微妙的變  
化，是外交談判中最重要因素之一，一個外交官對於這種事皆昏然一無所知，那他本人為國  
效命的時期已經過去了。

我謹以理想的外交官所應具備的第七項重要的品德，來做本章的結束。那就是「忠實」的  
品德。

一個職業性的外交官，須得盡許多不同的「忠」，有時這些「忠」是互相衝突，顧此失彼  
的。他要忠於他自己的主權當局，政府，部長，外交部；他要忠於他自己的屬員；他要或多或  
少的忠於駐在國首都的外交團；他要忠於本國的僑民及其商業的利益；他要或多或少的忠於駐  
在國的政府，以及和談判締約的對方的外交官。

外交官若是在外國駐留得很久，或將是和本國的人民本國的外交部脫了節，那常常會變成  
一種惡劣的傾向，使他們把「忠」的德性看得無足重輕。他們或者是對於駐在國抱着一種感情

上的偏愛，看不到駐在國任何的缺點；或者是對於駐在國懷着一種極端的憎恨，把駐在國任何的優點都視若無睹。在這兩種情形之下，他們都會拘守那項原則，以為一位大使的任務，是要造成和外國政府的「友好關係」。他們把「目的」和「手段」混為一談，不把維持「友好關係」視為他們的任務的一部分，而把它當做活動的唯一目標。他們過份的集中心力去執行自己的使命，斤斤於拉攏本國和駐在國的關係，會使他們看不到這項事實：本國政府在其他各國的首都裏也駐有同樣的使節；只有本國的外交部，纔是唯一的權力的中樞。只有外交部，纔可以接收各方面的情報，正確的決定和這一國或那一國的外交關係，使它們互相平衡顧頤。如果一位駐外的使節，對於某與外國的外交官懷有私人的仇怨，即使其他他所代表的兩國政府在政策上要他們合作，他們也不會怎樣精誠的和衷共濟。舊的傳統，舊的敵意，甚至使他們不願意用全付的精神來執行外交部所主張的新政策。甚至有時候，一位大使和他的屬員之間發生私人的摩擦，會轉移他的注意力，把他所負的使命中更重要的事置不顧。

對於一切這些侵害外交官的「毒素」，只有一項特效的「藥」來醫救。這項「藥」便是「國家至上」，絕對的「忠」於本國政府。

我已經在前面既明，一位外交官如果不同意本國政府的政策，他不必寬改訓令的原文，就可以用聲調的抑揚或特殊的姿勢來表示自己的不滿。雖然僅只是「目光的一瞬」，他應該充分的明白，他這種態度實際上已經等於是否賣國了。

在大使發給本國政府的報告裏，更會羅雜進一些精緻的不知不覺的不忠於國家的情報。法至在加里愛的時代，他已經警告一班外交官，決不要把本國政府「所願意」聽的話報告給本國政府，要把本國政府「所願意」知道的事報告給本國政府。最高貴的外交使節，只要是不能遵守這項原則，實際上就是對於本國政府犯了一項不忠實的罪行。無論情形怎樣的惡劣，外交官都應該據實報告。

一位駐外的外交官，在不離開真實的範圍之內。把最有利的事實向國內報告，這種心意是怎樣的具有誘惑性呵！他知道他的報告，會和從其他國家的首都發出的報告同時到達唐甯街（Downing Street，英國首相官邸及外交部所在地）或多羅灣（Quai d'Orléans，法國外交部所在地）。他也告道，外交部的首長一定要把這些報告循環再三，逐字逐句的細心推敲，忙於工作，懷着迫切的期待。他同時知道：人之常情，見到可以安穩的報告總會引起歡欣的情緒，見到糟糕的報告總是要憂戚。那位困難的首長，看到他的公舉權上有六份從六個不同的國家裏所發來的報告，國內的人士要嚴厲的批評政府庸庸無能，或者對於陰雲密佈的未來感到棘手，這種處境當然是很痛苦的。他翻翻某一位大使的報告，那上面寫道：「除非你立即採取緊急有效的處置，結果將完全失敗。」他又翻翻另一位大使的報告，那上面寫道：「由於我國政府的勇氣和遠見，目前局勢已完全在吾人掌握之中；你可以把一切的事都信託我去辦理，我不再聽其他的訓令了。」

那位困憊的首長，當然要得到這樣的結論：某大使是『性情乖戾，腦筋糊塗……』而另一位大使，卻『一定是個可靠的人』。關於這種錯誤，遠在一七一六年，加里愛先生也早已提醒人們注意了。

這就是我所認為的一個理想的外交官所應具備的品德：誠篤、精確、沉靜、堅忍、和善、謙虛、忠實。這也是一個理想的外交交涉所應該具備的條件。

讀者也許要反駁道：『你忘記把卓越的智慧、豐富的知識、正確的判斷、堂堂的儀表、小心謹慎、樂善好客、辦事勤勉、勇氣和技巧，作爲一個外交官的條件了。』我並沒有忘記這些條件，我認爲這些都是毋庸說明的外交官必須具備的品德。

## 第六章 歐洲諸國外交方式的歧異

### 一

在前數章裏，我已經詳盡說明外交行政和外交理論之歷史性的發展，並且說明在外交談判中有一定的「規律」，這種「規律」是歷久不變，並且是普遍實用的。除掉這些共同的「規律」以外，各國的外交理論和外交行政又有顯著的「差別」。這些「差別」是由民族性、歷史傳統、立國需要的「歧異」所造成。我們可以把外交分為許多「形態」或「類別」，而且應該承認這些差異。一切的外交官（職業性的外交官和涉獵不深的外交官差不多都是一樣），往往以為和他們談判締約的別國的外交官，也或多或少的對於談判締約和他們具有同樣的觀念。這是一種荒謬的意見，常常引起絕大的誤解。

我們大致可以承認，英國的政治家特別容易沾有這種幻想。他們在國內事務的爭論上，慣於引用公平的原則，折衷雙方意見以作最後的決定；他們殊不知道別國的外交官，腦海裏並沒有這種觀念。例如，要叫在葛普魯士（SIE FERD GEB）手下做事的人，告辭他，使他相信某一巴爾幹半島國家的使節，並不和他自己所承襲的一樣，並沒有同樣的傳統、意念、和原

則。那是真乎其難的！在他看起來：那班人縱然不是老維克哈米（Wickham，英國政治家）的同儕，至少也是老馬爾布雷（Malbray，英國政治家）的仿型，都是高風亮節，肝胆照人的。但是，如果圖後事實的發展，使他不得不修正原先的意見的時候，他又會覺得自己是受了個莫大的欺騙，而把那些不按照老維克哈米來的標準去做的人，營做不可救藥的敗類。

美國人都甚相反，他們深信不疑：無論什麼外交官，對於談判的對方都是要加以陷害，加以迷弄，加以濫辱的。美國人出席參加一個國際會議，就像丹尼爾（Daniel）身探「獅窟」一樣，以為周圍都是口如血盆的野獸，只有靠自己坦誠的「信仰」和無愁的「純潔」，纔可以避免傷害。實際上也很奇怪，一個美國的商人，可以毫不猶豫的用充分的自信和外國商人簽訂合同；而一個美國的外交官，遇到歐洲大陸的外交官，卻是畏畏縮縮，狐疑不信。英國人去樂觀了，美國人又太悲觀了。如果我們能很清楚的分辨出各國外交方式和外交規律的「歧異」，這種錯誤便可以矯正過來。

所以，在本章裏面，我想來研究英國、德國、法蘭西、意大利各國外交理論和外交行政的「歧異」。我所舉的這四種主要的外交「形態」，已經足以說明我所需要列舉的外交上的「不同」；因此，我便不想擴大研究的範圍，對於其他小國的外交，和同盟方諸國的外交，不多所論列了。

我不擬討論美國的外交，因為美國的外交行政成爲專門特殊的部門，只是最近的事；那邊

沒有充裕的時間，給它來發展它那種特殊的方式。在過去，美國政治上那種「黨內分職的制度」(Opolis system)，即得勝的一黨，把政府內重要的位置都分配給本黨的黨員。——譯者)——，很使美國外交界的聲譽蒙受到不利的影響。黨內爲獎掖有功，派自己的「政友」出去當公使或大使，這個人經常所關心的，不是怎樣在外國維護本國的權利和利益，而是要在他自己的家鄉保持良好的聲譽。歐洲各國和拉丁美洲各國，都異口同聲的說，這班涉獵不深的外交官的幽莽，並且對於有關的各方，鬧出許多禍亂。現在，聰明的美國人已經見到，他們須用專門的外交人材，來執行外交事務。我們相信，美國的外交機構很快的將成爲世界上最好的外交機構。據我自己的經驗，我和美國外交官的交往一概都是愉快的。我發現他們都是入情入理，足智多謀，消息靈通，正確，而且誠信可靠。他們也和英國的外交官一樣，受權力的約束，必須考慮國內人民的輿情。美國的外交官，要受上議院外交委員會那種吹毛求疵的而且幾乎完全無知的督察，這一點我實在不怎樣欽羨。但是，他們的想法和英國人的想法一樣，不過較爲簡單較爲潑灑罷了。經過長時間的演進，他們的方法一定會和他國一樣，把外交事務交給人格高尚、博學多能的專家去執行。

現在，我轉過頭來討論歐洲各國外交理論和外交行政的「差別」。如我在前面所說，這些「差別」是由民族性、歷史傳統、立國需要的「歧異」而產生的。這些因素決定一國的外交政策，一國的外交政策又決定二國的外交方式。我們可以說，沒有什麼事再比「外交方式的歧



裏』或『政策的歧異』再顯著的。然而，在各國所實行的外交方式之中，實際上也有一些經常不變的性質，可以抽繹出來。在這一章裏，我就是要討論這些經常不變的共同性質。

## 二

外國的觀察家看英國的外交行政，普遍都帶一種迷惘的、有時是氣憤的神情。在一方面，他們知道英國職業性的外交官很少有自由心裁的主張，並不想在旁人面前炫耀自己的才華；而就表面上看來，都是戴默寡言，老成持重，行動遲緩，沒有什麼出類拔萃的地方。可是在另一方面，又不能不承認那個事實：英國外交官的情報都是非常靈通正確，常能得到外國政府的信任，在危急的時期泰然自若，鎮定如山，而且幾乎是常勝不敗的。

外國的批評家，常常用許多荒唐無稽的理論，來解釋這種矛盾的現象。有時候，他們會說英國的外交官是窮兇極惡奸詐無比的人，表面上裝做沉靜的儼然可尊的樣子，心裏面卻是惱着極端的變幻萬端反復無常的鬼胎。有時候，他們又發出完全相反的論調，說英國外交之所以成功，是因為英國外交中有一種永遠不變的道德的基礎。又有時候，他們修正自己的意見，以為英國的外交一方面似乎真煩不盡，一方面卻有所著的成功，這之間的「矛盾」可以用一個總由來解釋；就是英國外交後面有如許龐大的武力，那是愚昧能行，易於成功的。有時他們又恍然大悟，以為外交談判的技術，主要的就是商業買賣的技術。英國外交的成功，就是因為英國

人有健全的商業道德：謙虛，公允，合理，講信譽，能持中，不採用虛聲恫嚇的手段，不成情用事。

一九〇七年一月一日，當克羅維博士 (Sir Eyre Crowe) 做英國外交部西歐司司長的時，他就英德關係的問題，寫了一篇祕密的「覺書」給內閣。在這篇「覺書」裏面，對於德國的企圖有許多犀利精確的分析；並且對於英國歷史上外交政策的原則，有詳細的規定。

克羅維博士引了一個無可爭辯的大前提，當做他自己的銘言。他說：英國的外交政策是由英國的地理環境決定的。一方面，英國的本土只是歐洲大陸邊境上的幾個小島；另一方面，英國的領土又遍佈於全世界。英國爲了「自保自衛」，必須維持本島的食物供給和海外領地航路的安全。這兩重「必要」，使英國必須保持海上的新權，絕對不能受任何敵人的干擾。當然，美國並不是英國的敵人。

我現在所說的，就是把這一個「主題」加以引伸。克羅維博士以爲：這種海上的新權如果操之過急，會引起世界各國的怨怒和猜忌。於是，在使用這種海上新權的時候，必須有十二分的善意，減少衝突以至於最小的程度。英國的海上優勢，「必須和大多數國家最主要的生存攸關的利益密切一致」。

這些最主要的利益究竟是什麼呢？第一是「獨立自由」，第二是「貿易通商」。因此，英國的外交政策必定是維持門戶開放；同時，對於各弱小國家的獨立自由，必定是採取直接的積

極的政策去維護。」因此，「假若有任何一個國家特別強盛起來，威脅到其他弱小國家的獨立自由，那麼，英國自然的就會成爲這個國家的死敵。」於是「列強均勢」(Balance of Power)的原則，便成爲英國外交政策特殊的基礎。那就是說，英國「在任何一定的時期，必須反對一個最強的國家或一羣最強的國家在政治上特殊的優勢。」克羅維博士說，這種爲維持「列強均勢」而發的干涉行爲，在英國認爲是「天經地義」。

◎ 歷史家對於英國那種「維護弱小國家的獨立自由」的譏憤，常常發生懷疑。說歐洲大陸上的獨裁者，只有當威脅到英吉利海峽上的港口或英國海外周地的交通線時，纔能激起英國這種「自保自衛」的天性，否則是不會的。然而，歷史家都接受前一個大前提，那就是說：是英國本身的立國政策，而不是什麼人類特殊的德性，使英國把自己視爲弱小國家權益的保護者。而歷史家也可以承認：英國這種立國的需要，再加上英國的民主制度，在過去的一百年中，使英國的政策，連帶的使英國的外交，比較其他國家都要來得「開明」。

如果我們承認這一項大原則，那麼，去研究研究在過去的一世紀中，這項原則怎樣在國際交涉中應用出來；在英國的外交政策中，究竟有那些特殊的爲英國所獨有的規律。這也是很有用的。

英國外交政策中一成不變的指導原則，便是「列強均勢」主義。近年以來，這條原則招致了很壞的聲譽，並且引起很多的誤解。其實，「列強均勢」主義並不如一般人所批評的一樣，說英國的外交政策，永遠是要組織同盟，防止任何一國成爲歐洲最強的國家。這個政策真正的意思是：反對任何一國或數國用自己的武力，去侵害歐洲其他國家的自由和獨立。羅素勳爵在一八五九年寫道：「列強均勢政策，在歐洲方面說起來，實際上就是保障許多國家的獨立。」

很明顯，「列強均勢」主義使英國的外交政策帶了一種特殊的「經驗主義」甚至「機會主義」的成分。英國的外交政策，不像德意志和意大利一樣，靠什麼預先策劃的野心來決定；甚至浮盪猶豫，心目中也沒有一個傳統的敵人（法國的外交政策則是堅定的）；英國的外交政策，是權衡事實的輕重，由利害來決定的。

一七六八年，有一個賓客去拜訪普魯士腓特力大帝的撫髮宮（Salz Wanzel），問道：「那麼，你陛下能確定的說一說，英國的的外交究竟是什麼一種「制度」嗎？」

腓特力大帝鄙夷的說道：「英國人根本就沒有什麼「制度」。」

英國外交上的這種「機會主義」，因為英國國民性的孤僻，以及英國政治組織上那種民主的性質，變得更爲牢不可破。正因為這個理由，所以在過去的一百年中，英國的政治家都竭力避免用預先擬定的或長期奉行的外交政策，並且盡可能的規避一切對於歐陸國家的特定的義

務。

塔甫和巴麥尊，同樣的反對對於「可能發生的事件，預先下什麼決定的政策。」巴麥尊寫信給英國的駐俄大使道：

「在通常的情況之下，對於事實尚未顯著，或是前途未可逆睹的事，英國是不捲入條約的義務的。其所以如此，理由也很簡單。英國皇家政府一切正式的條約，凡是有關和戰的問題，必須是交付議會討論。如果這項條約要束縛英國，使英國在將來要為一件目前尚未能預料的事變參加戰爭，議會也許就不批准這項條約。」

這種「主張」背後所隱藏的一般的原則，沒有再比格萊斯東在一八六九年四月十七日寫給維多利亞女皇的信裏說得更清楚更明白了：

「英國對於所發生的各種事端，其所應負的義務，必定要完全「操之在我」，選用自如。英國切勿為了它們真正的或假設的利益，對其他的國家發表什麼宣言，以取消或限制自己選擇的自由。因為那種宣言發表以後，至少至少就是一種束縛，其他的國家也可以憑與宣言的解釋了。英國最危險的事，便是對於歐洲的爭議，單借匹馬的採取一種急迫的立場，以致陷於孤立的地位。根本不承認什麼，比這事尤甚，對於英國會更為有利。英國不應該給弱小的國家以援助的諾言，鼓勵弱小的國家去抵抗強大的國家；應該設法用堅定而又和緩的語氣，使強大的國家不敢去侵略弱小的國家。英國應該設法孕育，設法培養歐洲人民的興隆和

共同的行動，使之成爲反抗國際罪行的最堅強的堡壘，不過千萬不要由自己的政府當局來製造這種輿論，以致自己反成爲輿論攻擊的對象。應該把人們的輿情，引導到「正義」和「公道」這方面來；但不要使人們的輿情，轉而不利於「正義」和「公道」。

這就是一百多年以來，英國外交政策的指導原則。目前也可能，英國或許已經喪失了它那堅不可破的國防上的優越性，這些外交原則也要修正了。英國從前的政策，或者是「孤立」，或者是「干涉」，而現在則須代以更有有效的「集體安全」的制度，這種形勢充分的發展下去，古舊的「列強均勢」主義必將放棄了。那麼我們要問一問，現今戰爭的最後決定性，是否已經由「海上」移到「空中」。如果「海上」的因素還是很重要，我們也可以設想，英國的外交政策在許多年內只有輕微的修正，仍將採用它過去的傳統政策。英國在國際交涉中的地位，是否應該確當的稱之爲「公正的經紀人」，「最後的仲裁者」，「世界和平的促進者」，「*Peacemakers*」，或是「國際局勢的主宰者」，那只是一種個人的意見，聽憑自己論斷了。

英國外交政策裏面的這些基本原則，怎樣影響着英國外交的方式？這就是我現在所要討論的問題。

#### 四

康托羅維茨博士 (Dr. Kantorowicz) 在他那本頗有興味的著作，英國國策之精神 (The

*Spirit of British Policy*)裏面，從一位外國人的觀點，來分析英國政治制度的根本原則，並且論這些原則在外交上所產生的影響。康托羅維茲博士的分析，對於英國人自有的心理是一種頌詞。他把英國外交上主要的德性列為三項：(一)騎士的風格 (*Chivalry*)；(二)客觀的態度 (*Objectivity*)；(三)人道的觀念 (*Humanitarianism*)。在他看起來，英國外交最大的缺點就是「不合理性」。他對於英國外交上的「機會主義」，或是那種根本的自私的觀念，並不斤斤的多所論列。然而，因為康托羅維茲博士是一位有學者風度的善意的觀察家，他只承認英國的政策，常常是在「理想主義」與「實利主義」之間、「人道觀念」與「自私自利的思想」之間擺動不定。他並且公正的承認：英國在國際上得到詭譎陰險的聲譽，以及那種「狡猾的老狐狸」的譏號，這不是因為英國人果真有什麼奸詐的天性，而是由於英國人缺乏邏輯的觀念，對於一個局勢，往往不圖事先的防止，只圖事後的補救。換一句話說，英國人對於任何的國際問題，最典型的作風，就是從「理想主義」走到「實利主義」，犧牲理想來遷就事實。最初的動機是正義人道，但是到後一個階段，自私自利的觀念或自保自存的觀念又居於主導的地位。這樣，當一個國際危機發生時，英國最初所宣佈的目的，和英國最後所決定的政策之間，常常有一些虎頭蛇尾，不相照合的地方。

並不是一切外籍的觀察家，都像康托羅維茲博士那樣的仁慈。例如，海涅 (*Heine*) 就很不客氣，說英國人是「上帝在盛怒之下所創造的最討厭的民族」。而且警告他同

時代的人，千萬不要中了『北海上的迦太基人 (Chose Carthaginians of the North Sea, 指英國人) 那種反復無常的惡毒的奸計』。然而，當時海涅是一個通訊員，他所寫的這些謾罵之詞，在法國和德國會發生一些影響，但因為宣傳性質，他的話要大大的打一個折扣。更有趣的，是那些經驗豐富的觀察家，如彪羅親王 (Prince Bismarck)、伯因斯托夫伯爵 (Count Bernstorff)、曼斯道夫伯爵 (Count Mensdorff) 等對於英國政治制度的看法。這些外交官，說英國外交的態度和歐洲大陸國家外交的態度，主要的差別有兩點：第一是「樞拙單純」(simplicity)，甚至達到「愚蠢可笑」的程度；第二是「任情使氣」(sentimentality)。

彪羅親王在一八九九年拜訪英倫的溫德莎宮 (Windsor)，他把他的印象寫在日記上：

『英國的政治家都不能了解歐洲大陸的情況。他們所知道的歐洲大陸的局勢，並不比我們對於秘魯和暹羅的認識來得多。他們的一般的觀念，若照我們的標準衡量起來，都是幼稚的。在他們那種動輒表露出來的自私自利的觀念裏，有一種幼稚的機拙的東西，並且他們是易於輕信的。他們對於真正有害的意向，也常常不加懷疑。他們很恬靜，很閒散，並且很樂觀。』

曼斯道夫伯爵，他做過很久的奧大利駐英大使，並且是英國的一位良友，也和彪羅親王有同樣的觀念。他寫道：

『英國的大臣和政治家，大多數都是比我們所能想像的還要蒙昧無知，不切實際，並且



浮淺可笑。有許多事，我們以為那是英國的「欺騙」，但實在卻是由於粗心和昏糊，那僅僅是「無知」和「浮淺」所造成的結果。他們幾乎是全無例外，對於外國的情況都是認識不清。」

他們除掉說英國人叟昧無知，頭腦昏糊，還要說英國人是任情使氣的。這種意見，在伯因斯托夫伯爵於一九〇四年寫給龐羅親王的一封信裏說得很清楚。當時伯因斯托夫伯爵是德國駐英大使館的參事，爾後做到德國的駐美大使。那信上說：

「就我的意見，如欲增進德英兩國的邦交，可以提議和英國締結一項仲裁的條約。照目前通行的方式，這種條約並沒有害處，而且實際上也無關重要。同時要特別注意，在政治方面，我們那些「腳踏實地的英國朋友」是相信文字約束的，如果我們同意簽訂一項仲裁條約，那麼英國大部分的人民，就會相信德國人已經放棄侵略的意思，變為和平主義者。在交換條約的期間，尤其是當條件不大公開的時候，我們可以多造幾艘戰艦。」

我閱讀這些經驗宏富的觀察家的意見，是因為這些意見，實際是說明了英國政治家在處理外交問題時所犯的重要錯誤。英國人對於外國的情況確是叟昧無知，對於外國人的心理狀態更不了解；英國人是無限的樂觀，遇到不樂意的事，預先就存一種憎惡的心；英國人易於接受什麼「方案」和「協定」，而這些「方案」和「協定」實際上是毫無價值，是其他的國家用來備足英國的輿情，和他們那種愛好紙面文章的心理的。

英國政府當局的優點和缺點，必然的在英國外交官的身上表現出來。我已經說明，英國的內閣和外交部，都是願意聽取大使們樂觀的報告，而不願意聽取大使們悲觀的報告。對於那些把行將到臨的危險或災難向政府警告的人，視為『多少有點癡狂』，『神經過敏』，或『怪謬無稽』。一位終身在外交界服務的大使，他總知道外國人的心理狀態和道德標準，並不和英國紳士的相同。內閣大臣們那種冥頑不靈的態度，常常使他們為之膾炙。如果這位大使是一個德行崇高、意志堅定的人，那他將甘心情願的冒大不韙，預言凶禍，忍受人們的誹謗，忠心耿耿的做一個加山德拉（Cassandra）的角色。但是，如果這位大使的品格較差，他就會承襲上輩的意見，緘默不言。這樣，英國的外交政策便因此受到巨大的損害。

再者，旁人的看法也很對：英國的外交官都是兢兢業業的避免任何失檢的行為，避免任何粗魯的言詞和動作，決不使本國政府處於困難的境地。但是，當一位大使年歲較老的時候，在他眼睛裏閃爍的只是優厚的養老金，他會覺得：做事而不討好，不如根本不做事。而一個乖戾的判斷錯誤的行動，會立刻受到政府的斥責。於是『清淨無為』，不聞不問。如果我引用不錯的語，正如渥茲華斯（Wordsworth）的詩篇所說，這種主張是：

『含糊混沌，

黑暗陰沉，

永遠不變的，

這裏面有「宇宙」的靈性，這裏面有「上帝」的永生。<sup>[1]</sup>

在這種情況之下，英國外交行政中那種「小心翼翼」的優秀傳統，又貶損為「懦弱無能」。

然而，如果說英國的外交反映出英國政策的缺點——那就是過於樂觀，混淆，含糊，牽強，鬆弛。它也反映出英國政策的優點。一個優秀的英國外交官，是能夠克己忍耐，持正不阿的。他能在「事實」和「理想」之間，維持適當的平衡。一方面不犧牲「理想」，一方面又顧全了「事實」。他是誠信可靠，精確無誤。他具有莊嚴的儀表，而不自尊自大；他絲毫有禮，而不顯得傲作；他持重謹慎，而不桀驁難馴。他能當機立斷，也能隨機應變。他能把「溫文爾雅」和「勇往無前」這兩種品德，折中於一身。他決不勝眼；他知道性情暴躁，是和壞脾氣同樣的危險；才華卓越，並不是外交官唯一的條件。最重要的是：他知道他的責任，在以忠誠的善意的心情，轉達本國政府的政策。並且，善良的外交，其根本的道德就和商業的基本道德一樣——那便是信譽，誠信，審重的考慮和意見的折衝。

五

我已經用了很長的篇幅，研究過英國外交的方式。這不僅是因為英國的外交方式是我這一

生中最熟悉最清楚的外交方式，而且是因爲我十分堅定的相信：大體上說起來，英國的外交方式是維持國際和平的最值得效法的方式。現在，我要轉過去研究其他國家的外交形態，先從德國說起。

正如我前章所說：德國人政治的理論以及外交的理論，是一種「英雄的」或「戰士的」思想。這種思想，是和英國那種「商務的」或「店員的」思想迥然不同的。德國人的這種觀念，也是源遠流長，由來已久了。

在本章的範圍之內，當然不能窮本溯源，去研究那些造成德國這種特殊思想形態的原因。在德國民族那種橫貫雄偉的德性的下面，總是隱匿着一種極端敏銳的不安的情緒。這種「不安的情緒」——薛伯格 (Friedrich Sieburg) 稱之爲「精神上的樓閣」(“Spiritual Homeliness” (Heimlichkeit))，是因爲德國人在地理上、種族上、歷史上沒有明確的界限。從奧古斯都 (Augustus，屋大維的尊稱，羅馬帝國第一代的皇帝，其統治時期爲公元前二十七年至公元十四年——譯者) 的時候起，他把羅馬帝國的「疆界」從艾北河 (Elbe) 撤到多瑙河 (Danube)，這樣就把日爾曼分爲「文明」的部分和「野蠻」的部分。後來經過「宗教革命」(Reformation)，這種分裂格外加深。在北日爾曼的人看起來，那不過是神聖羅馬帝國 (The Holy Roman Empire) 的殖民地罷了。薛伯格寫道：『我們是一盤散沙，然而，這表面的每一粒分子，都具有熱烈的希望，要和其他的分子凝結在一起，組成堅硬的歷久不壞的石塊。』就是這種熱烈的希望，使

德國人有一個「向心的力量」，使德國人有一個「努力的重心」，使他們把由「國家」形態所表現出來的「統一」的觀念，看做一種無上神聖的東西，甚且具有宗教的意義。這種團結一致的觀念，在個人固然顯不出來，但總匯在一起，便造成一種堅強的「統一」，並且由「統一」產生出強大的力量。

從菲希特 (Fichte) 起，經過黑格爾 (Hegel) 和強伯倫 (Schubert-Crammkeim)，直到希特勒 (Hitler)，整個近代德國的政治理論，都十分強烈的沾有這種神聖的「統一」的觀念。那十三世紀的條頓武士 (Teutonic Order) 和日爾曼武士 (German Knights) 的舊意識，又由普魯士人 承襲過來，他們要顯示日爾曼人的武力，發揚民族的光榮，渴求建立政治上的新權。菲希特 原就以爲日爾曼人是世界上「最優秀的民族」 (Das Volk)，這種觀念和後來的「鐵血政策」，「以赤血保衛領土」，「血統純粹」等等觀念，都有承續的關係。菲希特 說：「在國與國之間，既沒有法律，也沒有正義，所有的只是最強者的權利。」黑格爾 說戰爭是「永不可免的，合乎道義的。」所以，德國人的：Kultur (這個字我們譯做「文化」，實在很不妥當。) 就代表一種「霸道」，代表一種永無休止的努力；它把德國人民和人類天性中那種最原始的力量，用神祕的方式結合在一起。

這種哲學思想，深深的影響到德國的政策。就是受了這種思想向啓示，以爲德國的 Kultur 是英勇豪邁的，是和人類的利益相一致的，所以要把道羅 (Droh) 推行於世界。這種

思想，根本是神祕莫解。薛伯格寫道：『樹意志對於世界負有一項特殊的使命，它不是給人來舒適享福的。』爲了這一項「使命」，德國人舉準備犧牲自己的意志，犧牲自己的自由，必要時且得犧牲自己的生命。薛伯格又寫道：『我們和其他國家所不同的地方，就是我們那種對於個人自由的天性所下的限制。』每一個德國人，心裏面都有一點自殺的癡狂症。

這種思想，在實際事務上山幾種不同的方式表現出來。在外交政策和外交行政方面，它的表現方式有兩途：第一，德國人迷信武力；以爲武力或武力的威脅，是外交談判中重要的工具。第二，德國人有一種理論，以爲「國家的生存」或「立國的需要」高於一切，一切個人的主張或宗教信仰，都應該服從於國家。

那麼，德國的政策，根本是一種『暴力政策』(Machtspolitik)。正如我在前章所說，德國的外交，反映着一種戰士的或軍事的思想。在外交談判上，他們覺得更重要的是用威脅的手段造成恐怖的心理，而不注意培植信義的觀念。並且，如像經常所發生的一樣，當那裏喪魂落魄的國家聯合起來自衛的時候，德國人又說那是在「包圍」(Einkreisung)德國了。他們完全不知道，正是他們自己所用的那種方法和威脅，纔激起這種反動。

這種「戰士思想」在外交政策方面的表現，最顯著的事實，便是莫瓦特教授(Prof. Mowat)所謂的『閃擊外交』。在一切的外交方式之中，這種『閃擊外交』確實是很危險的了。『閃擊外交』的理論基礎是：它可以顯示威力，它可以把國際局勢弄得騷動不安，因而就

增加了實施壓力的機會。它的借口是：『造成一些既成的事實』，外交官就容易說話。這種『閃爍外交』中最典型的例子，便是一九〇八年聖雷格諾公使（Comte de Seregni）的佔領波斯尼亞、黑茲哥維納（Bosnia Herzegovina）。這種舉動，當時好像是一個顯赫的成功。但是留下無窮的怨忿和恐懼，實際上就是毀滅奧匈帝國的禍胎。這種『閃爍外交』或『恐嚇外交』的例子，在近年以來更是不勝枚舉。這種外交的觀念，常常為德國的外交官所採用。它根本上只是一種軍事的觀念。

我們可以這樣說：外交談判的方式是一種和平的方式，那在一切以軍事為中心的軍國主義的德國，是沒有什麼地位的。固然，德國人常常把外交政策當做（Machtspolitik）（暴力政策）的附庸，而關於外交政策的決定，參謀本部往往比外交部有更大的權力。固然，德國人信仰領袖制度，容易把政權集中於一人之手，使德國的外交行政不能和英國的外交行政並駕齊驅，英國的外交當局能集思廣益，研討技術上的問題，或獨自的決定主張；德國的外交當局卻不能。但是，雖然有這許多缺點，實則德國的使領館都很好，主其事的都是些最精幹最誠實的人。在第一次世界大戰以前，德國通常都是從外交界本身裏面提拔駐外的使節，因此，比起在柏林的官僚們，他們對於歐洲共同的利益認識得更清楚，對於外國的心理狀態了解得更透澈。我們如果讀德國外交官的報告和備忘錄，並且看看他們的意見，是怎樣常常為德皇及其首相所忽視，曲解，或攔棄，幾乎是要感到悲痛的。

我們也可以說：德國外交官的紀綱和忠誠，不能和其他國家外交官的標準相比。俾士麥首先就創下了惡例，選用自己親信的特務人員到德國駐外的使館裏當祕書，其任務就是偵察大使的行動。這種制度在和爾斯坦（Eriz von Holstein）手裏，得到更巧妙的應用。和爾斯坦有一個很長的時期，在威廉街（Wilhelmstrasse）的德國外相官邸勢焰甚熾，他把德國整個的外交機構，佈置成一個互相懷疑、猜忌、陰謀中傷的網，而他自己獨居樞要。大部分就是因為這些炙手可熱的官僚的影響，德國那些老成的外交官，崇高的德行和聰明的判斷都失去效用了。甚至在和爾斯坦斂跡以後，李希諾斯基親王（Prince Lichnowsky）還抱怨着說：他在一九一四會竭力警告本國政府，提醒他們那種政策所可能引起的後果；但是他自己使館裏的屬員，卻另有祕密報告送到柏林，因此他的意見給抵消了。

這樣，我們可以說：德國的外交官從來沒有得到一個良好的機會來表現自己的品質。他們「讓沖虛懷」的態度，被柏林當局認為是軟弱無能，畏縮不前。他們謹慎的勸告，被當做不是德國人所應有的作風（un-German）而加以指棄；他們正直無私，卻橫遭猜疑。所以，德國有許多許多優秀的外交官，在惡意的輕視中引身告退，那也不必驚異了。

## 六

在過去的六十年中，法國的外交政策幾乎是完全由一個因素來決定的。那就是：防備東鄰



德國的侵略，所以，法國的外交政策比任何其他國家的外交政策都要來得堅定。法國外交家的眼睛，都是永遠凝視着『伏斯哥山 (Vosges) 那條藍色的弧線』(伏斯哥山在法國的東北境——譯者)。他們一切的政策，都是針對着德國的威脅，以保衛那家。這種固若金湯的大前提，使法國的政策堅定不移，嚴正不苟，並且絕少改變的餘地。

法國的外交界應該是個冠冕全球。它具有悠久的歷史傳統，近代有剛屈 (Cambons) 兄弟兩人，朱塞郎 (Juseval) ，巴萊 (Barère) ，倍樂洛 (Berthelot) 等理想的外交官，可以做後輩的範式。法國的外交，都是由知識淵博、經驗豐富、在社會上卓著聲譽的人士來執行。法國人一方面具有犀利明確的觀察力，一方面又特別具有聰明的滔滔舌辯的天才。他們都是誠實可靠，精確無誤。然而，他們缺乏忍耐的能力。通常的法國人，對於本國在文化上的優越性是那樣的自豪，對於本國在智慧上傑出的地方是那樣的深信不疑，所以他們和外國人接近起來，便很抑制那種不耐煩的情緒。這常常會觸怒對方的外交官。

再者，法國人把思想都集中在這個特殊重要的基礎上，一心一意刻不容緩的去對付德國。有時對於這個焦點以外的事務，便漠不關心了。一切的外交官，都是記本國的利益時時掛在心头。然而對於法國的外交官，法國的利益是那樣的昭然若揭，他們便易於照例行事，不費思索。更甚的是：他們喜歡講理論，他們腦筋裏又知道有法律，他們絕對的遵從事實，他們不信任一切政治上的情意，這常常使他們對於其他國家的動機、輿論和思想，完全不加考慮。他們

那種優越的嚴正不苟的德性，使他們把腦筋裏頑的人們那種含糊的措詞，當做是欺騙。而在需要一點冷靜考慮的時候，他們又往往激怒起來，表現出一種無益於實際的傲慢。所以，法國的外交界雖然具有一切完備的條件和高尚的德性，但行政效率並不怎樣彰著。再者，法國的政治家常常越廚代庖，並不把外交方面的事務完全讓外交家去處理。

法國外交中這個固定不變的性質，和意大利外交中那種反復無常的性質，形成一個鮮明的對照。意大利的外交制度，是從「文藝復興」(Renaissance)期意大利城邦的傳統中演化出來的。它既不是建立在一種良好的商務觀念之上，也不是建立在一種「暴力政策」之上，更不是用合理的步驟以達成什麼特定的目的。意大利的外交還不祇是相機行事，那簡直是捉摸不定，瞬息萬變的。

意大利外交政策的主旨，是要用談判締約的方式，來補助國力的不足，在國際上佔到比它本國的武力所能達到的更重要的地位。所以，意大利的外交和德國的外交相反，德國是以「武力」去決定「外交」，意大利卻是以「外交」去決定「武力」。意大利的外交又和法國的外交相反，法國是要找永久的同盟去抵禦永久的仇敵，意大利卻沒有固定的朋友或固定的仇敵。今日之友，明日之敵；今日之敵，又可以做明日之友。意大利的外交又和英國的外交相反，因為意大利只圖眼前的利益，不以永久的信譽。再者，意大利對於「列強均勢」的觀念，和英國並非一致。在英國道方面，「列強均勢」主義的解釋是：反對任何一國家獨霸歐洲。而在意大利

這方面，它是希望列強均勢，而在這樣「平衡」的局面，它可以倚輕倚重陰持兩端。

意大利的外交官在談判締約的技術上，有一種特別的作風。他們常用的辦法是：最先向他們所希望談判的國家造成惡劣的邦交，然後再提出「友好的條款」。在開始作這樣的談判以前，他們便像做買賣一樣，預先細心的準備三個折衝的步驟：第一，是故意的在意大利人民中激發一種憤激的情緒和敵愾。第二，是採用一些毫無意義的行動，以反對它所要談判的那個國家。第三，裝腔作勢的提出一些虛偽的條件，那些條件本不是意大利所想像獲得或誠心所希望的，但是，如果要意大利放棄這種要求，對方就必須付一些「補償」，用其他的條件來交換。在談判的進行期間，還有其他更多的折衝辦法。而且，如果在談判中發現什麼困難，那麼意大利會提出警告，說可以和其他任何國家舉行同樣的談判。有時候，意大利會和敵對的雙方同時舉行談判，所以在一九一四和一九一六的期間，意大利一方面和它的同盟國德、奧談判，一方面又和英、法、俄談判，它答應德、奧保守中立，看德、奧給它什麼條件；它又答應幫助英、法、俄，看是什麼條件。因為英、法、俄出價較高，意大利便傾向協約國了。

意大利的外交，雖然是善於運用，但在外交方式上是不足為訓的。意大利一方面有「大國」的野心 and 抱負，而在另一方面，它所用的方法卻像一個區區的小國一樣。因此，它的外交政策不僅是變化多端，而且根本是捉摸不定的。近代的意大利，已經產生出一些外交家，如斯福薇 (Sforza)、格朗地 (Grandi) 等人，都理合得到國際人士普遍的尊敬。現在，意大

利在名義上在實際上都是一個「大國」了，我們希望並且相信：意大利的外交界將來會較為穩定可靠，較為莊嚴自重。

## 第七章 最近外交行政的變遷

### 一

在前面數章裏面，我已經追溯過外交理論和外交行政之歷史的源泉和發展；我已經討論過舊時代的外交和新時代的外交，這兩者的優點和缺點；我已經舉出一個理想的外交官所應該具備的條件；並把把各國由政策上的原因，在外交方面所表現的某些缺點抉出來，在本章裏面，我要研究研究第一次歐戰以後，外交行政方面一些重要的利聚。最近在外交行政上之所以發生這些變遷，是因為人民對於外交的控制日益加強，經濟和財政在外交上逐漸居於重要的地位，近代科學的發明，以及那種較為開明的（雖然還是很有限）「國際共利」的觀念。

在一九一四年到一九一八年的第一次世界大戰以後，大家都覺得此後的外交交涉，差不多可以完全用「圓桌會議」（round-table conference）的方式來舉行了。一九二〇年十一月二日，漢格爵士（Sir Maurice Hankey）在對英國皇家國際問題研究會（Royal Institute of International Affairs）所發表的一篇有價值的演說裏，曾表示出他那慎密的意見。他本人自一九一四年以來，參加過四百八十八次的國際會議，他說：「我們無庸懷疑，那種會議式的外交

已經站得住了。」

在第一次世界大戰的期間，協約國政府覺得它們之間那些具有特殊重要性的協定，是不能馬上用普通的外交方式來完成的。於是數國的首相、總理和專家，必須在一定的時期晤會，圍着一張圓桌，商討關於聯合作戰的戰略上和政策上緊急的問題。此外，還有無數技術上的問題須待解決，如像食糧供給、交通運輸等等。關於這些問題，協約國的各員都是患難相依，休戚與共，感到共同的需要。他們必須把他們的資源集合起來，按各國最切的需要去分配使用。於是設立一些協約國委員會或常設的會議，來統籌辦理。這些委員會的組織有大有小，大者如「協約國戰時物資購採財政委員會」(The Allied Council on War Purchases and Finance)、「國際軍需委員會」(Commission Internationale de Re-armement)、「協約國糧食委員會」(The Allied Food Council)、「協約國海運委員會」(The Allied Maritime Transport Council)；小者如煤炭、硝酸鹽、棉花、石油、木材的供給，都有專家的委員會。這些委員會的組織，就像「金字塔」一樣，「金字塔」的底層是許多附屬委員會，掌管特種物資的分配；「金字塔」的尖端，是協約國的最高作戰會議 (Supreme War Council)。

● 沙爾特爵士 (Sir Arthur Salter) 在他那部有價值的著作協約國船舶統制 (Allied Shipping Control) 裏，敘述「協約國海上運輸委員會」工作的沿革。他說這些國際性的委員會，日久之後，還不僅僅是戰時的統籌分配的機構。它們對於當時的外交行政，實在是一種前所未有的新

的創舉。在以前，各國的政策在外交上常表現爲互和的猜忌和衝突，這時因共同的利害關係，卻有一種國際合作的必要。這還不算唯一的「差異」，更甚的是：在以前，是「自上而下」的根據國家的政策來決定事實的措施，這時卻是「自下而上」的根據事實的情況來決定國家的政策。各國的專家集合在一起，專門處理各國之間繁複的實際問題。他們因爲唇齒相依，休戚與共，所以他們之間那種互相信任互相合作的程度，比職業性的外交官遠爲密切。我們希望：外交方面這種「自下而上」的新的嘗試，在外交行政上會成爲一個有價值的創舉。

這種希望，或多或少的已經在國際聯盟的祕書處裏實現了。這個國際常設的機構，在行政效率上和合作上，都已達到最高的程度，直到現在還是如此。然而，那個共同的危機一經消除，協約國的作職會議使和古代的安非托尼克會議 (Amphietyonic Councils) 希臘人的同盟會議遭遇到同樣的命運——瓦解了。

會議式的外交，其利益是很顯著的：它可以使那班大權在握的要員，親自來進行談判締約。這種方式可以節省許多時間，增加許多折衝的餘地。各國的首相或總理常常會晤，可以增加互相間的了解，甚且還可以互相信任。漢格博士寫道：「會議式的外交，各國代表之絕對坦誠的討論，實際上可以產生真正的友誼和親情。」

漢格博士的意見是對的；然而，這樣經常的接近，在產生「友誼」之外，也可能產生「憎惡」。例如，寇爾宋勳爵 (Lord Curzon) 和伯恩開雷 (M. Poincaré) 之間私人的關係，對於

外交談判就沒有什麼幫助。縱然私人之間的友誼，可以靠一時感情的衝動締結一些協定——如像白里安 (Briand) 和斯特萊斯曼 (Stresemann) 在赫利 (Thoiry) 的午餐會上所做的一樣，事後也會反悔而加以否決的。這種方式，會增加許多的不慎和誤解，增加許多謬誤和有隙可乘的地方。在平時，談判的迅速並不常常是一件有利的事。

近年以來，因為有這些無窮的缺點，那種風行一時的會議式的外交，至少在英國已經墜落下去了。倍支斯加登 (Berchtesgaden) 會議和慕尼黑 (Munich) 會議的教訓，更使英國人對於這種會議式的外交感到頭痛。英國人對於那些國際性的會議，一向就具有一種天性的憎惡。在拿破崙戰爭 (The Napoleonic Wars) 以後，俄皇亞歷山大和奧相梅特涅想使那種「國際會議的制度」永久存在下去，英國人就表示懷疑。一般的人都覺得「國際聯盟的秋季大會」已經使一切國際間經常必要的交涉得到解決的機會；人們對於這些經常的外交代表的集會，並不懷着什麼過分的期待的情緒。只有那些特殊的驚心動魄的國際會議，纔能引起人們深切的關懷。

然而，很明顯，國際間有時候必須舉行會議。但是如欲這項會議成功，在事先必須有最嚴密的籌劃。在召集會議之先，必須把會議的範圍和程序，徵得參加各國全體的同意；並且必須透過正常的外交機構，確知參加談判的各國，意見不至於十分相左，不至於根本不能融洽。倫敦賠款會議之所以成功，產生了『道威士計劃』 (The Dawes Plan)，就是因為麥唐納



(Ramsay MacDonald) 和赫利歐 (M. Herriot) 預先在財政上有縝密的初步的協定。一九三二年在日內瓦舉行的海軍軍縮會議 (Naval Disarmament Conference) 的失敗，以及一九三三年世界經濟會議 (World Economic Conference) 更悲慘的失敗，可以說幾乎完全是因為英國政府和美國政府之間事先沒有作必要的商討。這一項金科玉律，一般的政治家常常不能充分的解它。

二

所以在今日，我們很難說會議式的外交已經『站得住了』。在一九二〇年，「戰爭」給予歐洲的教訓是「合作」，那似乎已經確定的在外交行政上引起一種根本的變動。現在，潮流又逆轉過來，反對這種新的制度；目前的外交又要恢復過去的老辦法，由職業性的外交官在政府的訓令之下來執行。然而，雖則會議式的外交一時又失掉人們的信心；在外交行政和外交工作方面，還有其他的許多變動。這些「變動」當已成爲「定例」，並且正在發展下去。

例如，在那些仍舊享有代議制政體的國度裏，人民要求更進一步的來制控外交政策和外交談判。這種要求常常並非完全根據憲法的規定，而是因爲：如我在第一章裏所說，把「外交政策」和「外交談判」混爲一談。然而，在一九三八年八九月間捷克斯拉夫的危機以後，這種「要求」又很普遍而且「要求」的範圍確已增大起來。

縱然那些人很明白，知道他們可以用「立法上」拒絕批准條約的權力，很有效的來控制政府的外交；但是他們還常常爭論，要在國會裏另設一個較有長期性的機構，來監視政府及其屬員執行外交政策。在英國，這種運動的中心，過去是要求在下議院設立一個外交委員會 (Foreign Affairs Committee)，和美國的外交委員會賦有同樣的權利和聲望，或者類似於法國議會裏的外交委員會。

這些外交委員會的益處，在使外相或外長可以正確的知道國會的意見；並且，替國會開了一個方便之門，凡是在公開辯論中不能發表的批評和建議，都可以由外交委員會擬定。這些外交委員會不利的地方，是在把特殊繁重的工作，加之於外相或外長；它們把那些本可以用「時間的因素」來解決的困難和異議，常常使之嚴重化；它們把政黨中那種爭論的惡習，引用到外交行政方面去；它們把金融界和政府溝通起來，使金融上和商業上的利益，可以不正當的影響到政府的外交政策；並且，這些外交委員會大略都是一樣，無可救藥，會造成嚴重的不慣，並泄洩機密。

在英國，擁護政府的各黨，近年以來都有一個純粹非官方性質的外交委員會，這裏而不允許反對黨分子參加。此項委員會，表面上是為私人間討論外交問題而設立的，但它受本身條例的約束，既不用投票的方式測驗民意，也不向政府提出什麼決議案。它讓它的會員交換意見，獲得情報，並且時時聽取外交部機密的報導，這當然是有裨益的。它使黨內的領袖，得

能知道黨的意見。然而，它並不是一個官辦的或民選的機關，並且不能把多數承認的意見，揭供給當時的政府去執行。

## 三

使外交行政發生變動的另一個更有力的因素，便是商業利益日漸居於重要的地位。在某種意義上說起來，這並不是什麼新奇的事。我們可以說：外交行政之所以成爲一項組織完備的專業，商業的原因和政治的原因實在居有同等重要的地位。我們應該這樣說：把古代那種浮薄的外交行政變成一種特殊的機構，其中最重要的原因，便是貿易上的需要。威尼斯的外交行政，那毫無疑義的曾經替近代專門的外交行政奠定了基礎，最初它就是一種商業的機構。英國駐在近東和遠東的外交代表，最初就是商民。如像英國近東公司 (Levant Company) 等團體，都是英政府的經費來維持，並且受政府法律的保護，那裏面的代表，都一半是官員性質一半是商務性質的。這些人員向來就把握不定，不知道應該是忠於自己的「經理」還是忠於「政府」。

這種雙重的「效忠」，直到大使或公使成爲本國元首的私人代表時，纔加以廢止。那些全權的大使，是如此急切的否認他們和舊時的「商務人員」有任何的關係，以致年久日深以後，他們把任何商務上的關係，都看做是降低自己的身價，使他們從元首的代表貶抑爲經商的旅

人。外交行政上這種波浪式的發展，由貿易到政治，再由政治到貿易，處在這兩個「陵谷」之間的人，對於商務活動便感到一種憎惡。

所以，在十九世紀的初期，當一位英國的外交官在替本國的人民爭取什麼實際的利益時，就會感到厭倦。他能夠鞠躬盡瘁，保護本國人民身體的自由；然而他不想，也不預備，幫助他們去獵取商業的利潤。

第一個知道外交的運用，把政治利益和商務利益聯合在一起的，還是德國人。繼起效尤的是美國人。在實行舊外交的時期，就像做買賣一樣，一項政治上的利益是和另一項政治上的利益交換的。十九世紀的中葉，商業的利益和政治的利益居於同等重要的地位。於是出現了一些「拓殖家」，要求割地，要求通商。這種由政治利益到商業利益的改變，其最初的徵兆之一，便是各國在土耳其和中國因鐵路利權所引起的競爭。就是因為這種競爭，纔使歐洲使領館的人員相信：在資本主義的剝削和政治的勢力之間，確是有一些密切的聯繫。

以前一些職業性的外交官，有很久很久的時期都拒絕處理這種商務的關係。他們的意思是：無論如何，數國之間政治的關係已經夠繁雜了；再加上官方商務的競爭，事務將更加麻煩。他們有一種成見，反對一切的「拓殖家」因而也反對經濟上的帝國主義。他們相信「放任主義」(laissez faire)，並且知道他們對於財政和貿易，涉獵甚淺。然而，他們這種抗拒失敗了。在十九世紀末季的三十年中，這一項原則已經確定：外交人員的任務，不僅要保護私人商

業的利益，而且要推進私人商業的利益。

英國外交部的商務司，創立於一八六六年，並在一八七二年徹底改組。一八八〇年，英國在駐法大使館裏添設「商務專員」(Commercial Attaché)。一八八七年，在駐俄大使館裏添設「商務專員」。英國的商業界，一向是埋怨英國的外交官、領事官、商務專員，不替他們的商民着想，不能和德國、美國的外交官做同樣的活動。他們說，英國領事館的報告，及其對於本國商務局詢問的答覆，是不充分的，並且有時是錯誤的；使領館和當地商業團體的關係，是疏遠的，是冷淡的；英國人雖然可以從外交代表那邊得到保護，不會遭受顯明的不平的待遇，但是，他們在銷售貨品時，卻不能像他們的競爭者德國人、美國人那樣，能得到政府充分有力的幫助。於是政府接連不斷的組織了一些委員會，來研究改革這些弊端，會收到甚好的效果。在一九〇三年，英國的領館制度幾乎完全改組，並且派出更多的「商務專員」。因為貿易局的商情司和外交部的商務司工作很相近，於是引起調整工作分配職務的問題。在第一次世界大戰之前，英國就設立海外貿易司 (Department of Overseas Trade)，並且把「商務專員」的地位和任用條例，完全重新規定。舊制度是廢除了，代之而起的是一種正式的專管商務的外交機構。這裏面的官員，和那些政務的外交機關一樣，名稱和地位都很相似，有充裕的辦公費，大批的雇員和優厚的待遇。

現在，這種新成立的商務機構，將來很可能照自己的方向發展下去，自成一個體系。它對

於商業團體，可以供給專門的詳細的情報，並且可以有最有效的幫助。外交界本身，也熱烈的歡迎有這種商務機構，因為商務的事由專門的機關去處理，使他們自己可以擺脫許多困難的、有時竟是懸杓不入的工作。他們知道他們自己對於這種工作是不適合的。

「通貨」和「財政」等國際問題，日漸居於重要的地位，這又使外交程序上的舊例發生另外的變化。按照外交上的舊例，一切的外交談判，必須由首席外交代表和駐在國的外交部進行折衝；如果有一位外交使節和任何其他部分的人舉行談判，就會被認為是禮節上重大的錯誤。這一條規定，已經被第一次世界大戰粉碎了。當勞合·喬治 (Lord George) 做財政大臣的時候，他就直接的和法國的財政部長舉行談判；嗣後勞合·喬治做了軍需大臣，他又和托馬斯 (M. Albert Thomas) 保持經常的密切的接觸。再者，這些性質重要的談話和磋商，大都需要專門的知識，只有主其事的人纔能勝任，普通的外交官對於「通貨」和「財政」沒有獨到的見解，是不能夠談判這些問題的。於是決定一種善良的辦法：把這一類的談判交給財政專家去主持；並且派那藝以畢生的精力研究這項特殊問題的人，到某些使館裏去當「財政專員」。

報紙輿論的力量，日漸居於重要的地位，各國又要在重要的駐外使館裏任命一種官，稱為「新聞專員」(Press Attaché)。這種官員的任務異常繁重。他要把握當地報紙的脈絡，一一的閱讀，分類起來，並且翻譯成本國的文字。他要接見本國的記者或其他報紙的通訊員，力求本國政府的意見，能得到充分發表的機會。並且，他可以和當地的新聞記者保持接觸，得到可貴

的情報。

『新聞專員』另外還有其他更重要的用處：因爲一國的大使及其屬員，常常從道一個首都調到那一個首都；而『新聞專員』卻往往久於其位，一留就是數年。這種比較長久的任期，使他對於當地的政情、人物、可以有充分的認識。一位大使，尤其是駐在歐洲大陸國家的大使，當駐在因政潮澎湃的時候，要和那些反對現任政府的政治家接近接近，是很困難的。例如，一位英國駐在沙俄 (Turkish Russia) 的大使，如果要和俄國的自由黨米留科夫 (Miliukov) 或羅烏夫 (Lwow) 等人保持聯絡，即使不是完全不可能，但也異常棘手。『新聞專員』則可以和他這班人接近，而不引起什麼猜疑。這樣，『新聞專員』的地位便十分有用並且非常重要。而這一項制度，應該引用到每一個重要的駐外使館裏去。

近代的外交，有一個新穎的重要的問題，那便是「宣傳」的問題。在實行舊外交的時期，如果把任何一項外交政策向民衆宣布，那會被當做是一種不可思議的鄙陋可笑的事。英國的堪雷在一八二六年，第一個認識到這種人民輿論的力量，他稱『民衆的輿論』爲『有效的敵隊』。與國的梅特涅親王則沒有這種觀念，雖然人民的輿論曾經使他感到極大的不安。梅特涅罵堪雷設法取得人民的愛戴——說『那不是一個政治家所應該有的詭詐的行爲』。

如果說堪雷是第一個英國的政治家，巧妙的把人民的輿論當做實施外交政策的工具；那麼，他還小心謹慎的下了一个『限制』：這種輿論，必須是建立在真理和公正的基礎之上。在

十九世紀的下半期，歐洲大陸上的政治家引用堪南的理論，卻把這一種「限制」忽略了。俾士麥以及那些模倣俾士麥的人，慣於製造事變，歪曲事實，去煽動人民對於某些特殊事項的輿情。然而，雖則俾士麥，甚至是彪羅，在旁人看起來無疑的是乘僥倖；但是他們還不敢明目張胆的說謊。實際上，直到一九一四——一八的——世界大戰降低了一切國際道德的標準，如果有一位政治家對他本國的人民作什麼公開的宣告，而其他國家的人民會知道這種宣告完全是子虛烏有，人們還是把這種政治家的勾當視為是愚謏的，不適宜的。

然而，戰爭毀損了這一切的美德。甚至英國人（他們是一個誠信可靠的民族）也漸漸的愛好宣傳了，而且表示出他們說謊的技術也很巧妙。英國戰時的宣傳，也許既不如希特勒所說的那樣荒誕不經，也不如斯寇爾（Squire）所說的那樣有效。不過在戰爭的最後數年中，英國的宣傳機關已經成爲一種組織完密的機構，確已成爲一種激動人民情緒的可怕的武器。

從那時候起，無線電的發明，又是一個強大有力的刺激，使「宣傳」成爲實現政策的一種方法。希特勒本人，就曾經費了許多年的歲月，來研究這種「宣傳術」。他把最後的結論，寫在『我的奮鬥』（Mein Kampf）的前數章裏。他提出了一條格言，便是：人的聲音最容易激動民衆的情緒，那比其他任何的工具有效。然而，如欲無線電的宣傳成功，必須遵守幾項確定的原則：第一，希特勒告訴我們，「宣傳」必須以人民最低級的心理情緒爲對象，必須避免一切理智上的考慮，只要激動民衆的情緒就夠了。宣傳的方法，必須能夠激發狂熱的情



緒，有時竟是暴烈的情緒」。在空篇的語詞之中，絕對不能有一句相反的話。絕對不能模稜兩可，故作玄虛，應該只是：「正就是正，反就是反；愛就是愛，恨就是恨；對就是對，錯就是錯；真就是真，假就是假。絕不要一半的一半，唯唯否否，掛在中間！」而最重要的，希特勒告訴我們，說謊必須說得多，說得圓到；照他的意見，少說幾句說是無濟於事的；宣傳裏面的說謊必須佔巨大的部分，這樣，聽的人就不會以為那是捏造的了。

很明顯，這種無線電的宣傳，在某種情況之下，對於國際關係會造成重大的損害。所以，墨索里尼喋喋不休的在巴黎 (Paris) 電台用阿拉伯語發表反英的廣播宣傳，如果英國政府加以取視，那種宣傳就是一種非友好的舉動。英意協定的主要目的之一，就是禁止這種事態再行發生。很明顯，如果國際間談判條件，都巧妙的在最低級人民中故意的激起一種狂烈的情緒，以作要挾，那麼，在時外交場合中那種嫻雅的禮節，便成爲無用的虛文了。

另一個危險是：利用「宣傳」政策的人，常常又成爲「宣傳」政策的犧牲品。在一九一九年，奧蘭多 (Orlando) 爲要在威爾遜總統心目中造成一個印象，表示意大利人民對於阜姆 (Fiume) 的情緒是怎樣的殷切，於是在意大利發動廣泛的宣傳，嗣後人民中這種一發而不可遏的狂烈的情緒，反而使他對於阜姆問題不能接受一個合理的解決辦法。另一個更悲慘的例子，便是納粹黨對於蘇台德區日耳曼人 (The Sudeten Germans) 的宣傳；人民的輿情一經放縱，便無法控制，希特勒自己也陷於一種窘境。那樣外交上的勝利，應該看做是一種尖

敗。

我們很難說，究竟用什麼方法就可以減少這種可怕的「宣傳」的危險，使其無害於外交？關於這一項問題，國際協定上都避而不談，或者是熟視無睹；反過去作報復的宣傳，只是使衝突更加惡化，我們所最希望的就是：這種宣傳方法的毒素，以及那種再三重複的昭然若揭的統言，最後會自食其報，達不到它所預期的目的。而對於那些瘋狂造謠的廣播演說家，我們最好的醫治的藥劑，就是誠信、沉着、用和緩的言詞使事能平息下去。

各國政府在其宣傳工作中究竟花費了多少錢？我們很難舉出正確的數目。一般的估計，德國每年用於國外宣傳的費用是四百萬鎊至六百萬鎊；法國約為一百二十萬鎊；意大利相仿，約為一百萬鎊。在英國宣傳費不列於預算之列；不過每年發給英國文化協會（The British Council）的經費如下：

一九三五年	五千鎊
一九三六年	一萬五千鎊
一九三七年	六萬鎊
一九三八年	十萬鎊，必要時可再增加四萬鎊。

英國文化協會是一個官辦的機關，並由政府津貼。協會的目的：在使英國人的生活和思想，能更廣泛的為外國人所了解；促進英國語文的研究；並且使外國人知道，當前英國人在文

學上、科學上、藝術上新的貢獻。除撥發給英國文化協會的經費以外，英國就沒有什麼其他的宣傳費。

五

在第一次世界大戰之後，一切影響到外交行政的新的創舉，其中最重要的就是國際聯盟。我不想去談國際聯盟思想的源流；我也不想研究，國際聯盟在多事之秋，往往顯得軟弱無能，不能實現本身的目的，這究竟是由於什麼原因和錯誤？人們常常這樣說：國際聯盟是建立在國際間大公無私的觀念之上，如果世界人士真正都具有這種觀念，那麼根本也不要有什麼聯盟了。人們又常常這樣說：只要有任何一個大國離開聯盟，或對於聯盟懷着輕蔑的敵意，聯盟便不能存在了；國際聯盟的機構，和維持凡爾賽和約合為一體，一起頭就損壞了它精神上的威信；國際聯盟在處理西勒西亞 (Silesian settlement) 問題和科夫事變 (Cortu incident) 的時候，大家就知道國際聯盟根本是畏首畏尾，是機會主義的，只有威懾質的人纔仍舊對國際聯盟懷着希望；並且，每一個國家最基本的國策，都是要「自衛自保」，這樣，就沒有那一個國家肯為其他國家的原故，對於勝利毫無把握，就去輕冒戰爭的危險。……這些批評顯然都有道理，但卻不能稱是最後的結論。除非歐洲完全為暴力所征服，否則的話，國際聯盟的觀念一定要再度出現。

同時，一九二〇年後國際聯盟之繼續的存在，已經使舊時代的外交行政在許多方面發生重要的變化。它除掉代表那種基本的信念，是一個國際間互相擔保不從事於戰爭的組織；它除掉是站在各國的最高主權之上，要各國嚴格的遵守盟約；國際聯盟實爲一項前所未有的創舉，力求國際上的合作，並且有三點可以稱述的地方：第一，國際聯盟是依據盟約而產生，有一定的組織規程和原則。第二，它每年在一定的時間一定的地點舉行會議；第三，它具有一個常設的「秘書處」，裏面的分子，皆爲經驗宏富的國際專家。

這第三點新的創舉，如我在上文所說，並非是無謂重要的。各種不同國籍的男男女女，爲一種共同的目標經常在一起協力工作；他們並不想實現任何一個國家的政策，並不想爭取任何一個國家的利益；他們所企求的，只是主持國際的正義，消弭那些政治上經濟上不安的因素；他們在執行這種願望的時候，又得到一種真正的國際協作的精神，並且能把這種精神，傳授給那些來參加國聯理事會或國聯大會的政治家。

縱然我們可以說，國際聯盟在政治綏靖方面已經不再是一個決定的力量；但我們卻不能否認，國際聯盟在社會方面和經濟方面的活動，是絕端重要的。我們希望，如果世界再恢復到正常的狀態，還是要透過像國際聯盟這樣的機構，人們纔可以重新認識到：國際的合作實在遠比國際的衝突來得有利。

再者，在國際合作的經驗中，還有一個遠爲成功的例子，那便是英國及其自治領 (Dominions)

nions)的關係。英國的自治領已經取得獨立的地位，因為他們直接的參加巴黎和會，並且就互不相關的國家一樣，各別的在和約上簽字，這種獨立的地位更為加強了。一九二六年的帝國會議 (Imperial Conference)，就用下列的條文，決定自治領的地位。

『自治領為大英帝國內的自治團體，地位平等；各國在內政上和外交上，不論任何事務，絕沒有隸屬的關係；各國自由聯合，為不列顛聯合國 (British Commonwealth of Nations) 的成員，各國共戴英王，以此造成共同的聯合。』

這一項原則，在一九三二年十二月十一日，又由英國國會以立法的手續，制為國定的法律。

在調整獨立國之間的關係上來說，不列顛聯合國完全是一個新的嘗試。前代的各種聯盟、聯邦、或同盟，都有成文的同盟約法或條約，不列顛聯合國卻沒有。很明顯，這樣根本的從切前代的成例中游離出來，當然會引起許多新的問題，其中也不乏關於外交政策之擬定和執行的問題。

不列顛聯合國許多成員之間的協同一致，是由三個重要的方式來達到的。第一，帝國的成員，每四年舉行一次大會。第二，每一個帝國的成員，可以派一名『高級委員』 (High Commissioner) 駐在每一個其他帝國成員的首都裏。第三，各個自治領的政府，如果它們願意，可以從英國政府得到詳細的情報，關於當前的外交事項，以及和帝國各成員共同有關的問題，都

洞悉無遺。

英屬的自治領，只要願意，他們就可以派他們自己的外交代表駐在外國的首都裏。這種外交代表的頭銜，是特命全權公使。所以，加拿大在巴黎、華盛頓、東京駐有自己的使節；南非聯邦在羅馬、華盛頓、海牙駐有自己的使節；愛爾蘭自由邦在法國、德國、美國，以及梵蒂岡、教廷，都駐有自己的使節。而在另一方面，法國有使館駐在加拿大和愛爾蘭；美國有使館駐在加拿大、南非聯邦，和愛爾蘭，等等。

英國自治領的使館，直接做報告給它們本國政府，和駐留在同一個首都的英國使館並無特殊的聯絡關係。雖然自治領政府還沒有設立正式的外交部，但在總理大臣的官邸裏，已經有一個特殊的部門是由外交專家來主持。至少至少，澳大利亞和加拿大已經是如此。

這一種艱難的成績，尙不能充分的爲其他國家的外交官所了解。他們猜想，不列顛聯合國的成員之間，總有些什麼秘密協定，在一切的國際談判中都互相聲援。他們還常常抱怨，說在任何的國際會議上，英國政府都能夠（如他們所猜想）操縱其自治領的投票。這種猜想是錯誤的。實際上，並沒有什麼東西足以阻止自治領政府採取完全自主的外交政策。現存的唯一的約束，就是一九二三年帝國會議所通過的一項決議：不列顛聯合國的成員，不能「不充份考慮其對於帝國其他部分或帝國全體可能引起之影響」，而擅自和外國締結條約。

這樣一個鬆懈的聯合，如果其間沒有一個強韌的精神上的「紐帶」把它們團結在一起，一

定是要崩解了。事實是：英屬自治領在國家利益上和政策上，互相間固然很少造成尖銳的衝突；而它們那種國防安全的需要，和自衛自保的觀念，使它們緊緊的聯合在一起。

## 第八章 外交程序和外交禮節

一

我已經研究過各式各樣的外交理論和外交行政，已經討論過第一次世界大戰以後的外交方面所發生的變遷，現在，我要來敘述一些外交程序和禮節的法規。這些法規，是過去一百年中無數演變的精品，直到今日還爲文明的國家所普遍遵守，認爲是正常的外交交涉中的金科玉律。

在前章裏面，我已經提到過「優先權」的問題。並且提醒讀者，世界各國經過許多世紀的歲月，總對於這只繁雜的麻煩的問題有一個解決的辦法。在舊時代的外交界，許多國家都把這「優先權」或「位次的先後」，看得絕端的重要。

在從前的時候，羅馬教皇要求一種權限，由教皇來決定世界各國的「位次」。在一五〇四年的一項文件裏，明白的把這「位次」記載下來，這項文件直到現在還保存着。教皇，當然把他自己列爲世界君主中的第一位；神聖羅馬帝國皇帝第二；其次是皇帝的太子，「羅馬王」；再其次是法蘭西、西班牙、亞拉岡 (Aragon)、葡萄牙的國王，順序排列；英國在第六



位；丹麥王居末。這種教皇欽定的「位次」，有關各國的君主在接受時都帶着一種快快不悅的情緒。因此常常發生這樣的事：法王訓令他的大使，無論在何種情況之下，不要把「優先權」讓給西班牙的大使；而西班牙大使，也從西班牙王那邊接到完全相同的訓令。於是在宮廷的社交中，發生許多不體面的事；一七六八年，在倫敦英王的跳舞會上，法國大使和俄國大使發生毆打的行為，最後是用決鬥的方式來解決。

這種關於「優先權」的爭執，最典型的例子，便是一六六一年西班牙大使的「馬車事件」。當時的習慣是：一國的使節莅臨到駐在國，都帶有威儀煥赫的本國的儀仗隊。並希望其他國家的使節，把他們那些華美的馬車派了來，使這個「行列」更加生色。所以，在一六六一年九月十三日，一位新到任的瑞典使節在倫敦的塔塢登岸，西班牙大使和法國大使都派他們的車子來歡迎他。瑞典使節上陸以後，乘着派來迎他的御車，加鞭前進了。法國大使的車夫，隨即從旁邊調轉馬頭，插進來，緊緊的跟在瑞典使節禮車的後面。西班牙大使的車夫，認為這種行動是對於西班牙王一個直接的侮辱。接着便發生一場異常激烈的毆鬥（因為每一架馬車後面，都跟着二百五六十個武裝的衛士。）法國的車夫被拖下來，兩匹馬被砍倒，一名衛士被殺。法王路易十四於是向西班牙提出嚴重交涉，並以宣戰來威脅，要求西班牙鄭重道歉並徹底其駐英大使。西班牙王急於要避免戰禍，答應作必要的道歉，並賠償損失。

不僅僅是在官方接見的場合之下，這種關於「優先權」的爭執，會損毀兩國友誼，並且

使事務中斷。就是在任何國際性的大會上，關於各國代表在大會中的席次，也要商討良久，而且往往一無結果。縱然關於這一點已經決定了，其他的簽字的次序等等，還是要引起麻煩。於是想出一個辦法，稱爲「交互的優先權」(Alternat)：每一國的代表，在他自己的那一份約文上，總是第一個簽字。不過這一項辦法還是沒有固定的次序，在本國的代表簽字以後，其他的簽字國又發生誰先誰後的問題。

一八一五年的維也納會議，在盟約第四條裏面規定，各國同意；外交代表的位次，以正式通知到任的日期的先後爲準。同時確定一項辦法：各國全權代表在大會中的簽字，以字母先後(A、B、C、D……)的次序爲次序。

這一種規定，使那關於「優先權」的激烈的爭執告一段落；不過還有一些其他的問題尙未解決。一般人都承認，只有大國纔可以交換大使；至於那些小國（或者巧妙一點，稱爲「無關重要的國家」。）所派遣的外交使節，只能稱爲公使。然而，誰能夠說那一國是「大」？那一國是「小」？索什麼標準來衡量呢？在一九一九年的巴黎和會上，英、美、法、日、意這五大強國，稱它們自己爲「主要的協約國」，大權獨攬，和會中一切重要的問題都由它們決定，它們較小的同盟國都不得參與。但是，這種外交官品級的分別，近年以來許多國家之間已有變動。在維多利亞女皇治下的初期，英國認爲只有三個朝廷夠得上派遣大使，那便是：巴黎、聖彼得堡和君士坦丁堡。但是，英國駐維也納的公使館在一八六〇年升格爲大使館，駐柏林的在

一八六二年升格，駐羅馬的在一八七六年升格，駐馬德里的在一八八七年升格，駐華盛頓的在一八九三年升格，駐東京的在一九〇五年升格，駐不魯塞爾的在一九一九年升格，駐巴西的在一九一九年升格，駐里斯本的在一九二四年升格，駐阿根廷的在一九二七年升格，駐瓦薩的在一九二九年升格，駐古巴的在一九三〇年升格。現在，英國並已派遣大使駐在中國、伊拉克、和埃及。這許多使館的升格，並沒有考慮到有關各國的實力、地位、或「優先待遇」。

對於這些「優先權」的爭執，我們往往會覺得好笑，並且以為我們今日遠比前代的人來得聰明了。然而，任何外交學者都會承認；前代的人為細小的原故而大起爭執，這種衝突裏面，常常有一些合理的原因。今日往往說什麼「國家的體面」，或「國家的光榮」；在前數世紀中，一個國家的重要性，就是由外交使節所享「優先權」的次序來表示的。「優先權」對於前代的外交官，正如「侮辱國旗」對於現代的外交官一樣，同樣是絕不容許的事。

雖然在維也納會議以後，這種「優先權」的問題還沒有完全解決。一個國家享有公使館的待遇，即使僅僅是爲了國家的自尊起見，也要急切的想把公使館升格爲大使館。於是，向那些自認爲「大國」以外的國家派遣大使，這種制度一經普遍以後，就遭受猜忌。那些小國常常會把自己看得和大國相等，這樣，本來是尊敬的行为，卻激怒了那些大國。並且因爲大使的任命，不再是什麼奇奇的難能可貴的特權，這種局勢推演的結果，如果拒絕那一個任命大使，便是很大的侮辱。結果大使愈過愈多，而品質也愈來愈壞了。

即使是在那些舉世共認的堂堂「大國」裏，外交使節的位次也是各各不同。在君主國家裏面，外交團的位次僅僅是在王室之下。在英國，各國大使的地位僅次於英國王族，比任何其他的人都來得高；各國公使的地位，次於公爵，但高於侯爵。在法國，各國大使和公使要坐在上議院主席和下議院主席的下首。在美國，副總統的位置比大使高。南美洲各國，常常要把外國使節的位次，排在內閣閣員之後。這項辦法並不見得成功。然而在今日，這些事已經有一定的法則來規定，為各國所共知，為各國所默認。縱然是一個全能國家的外交使節，在今日也未必會為「位次」問題而引起衝突了。

## 二

現在我來敘述，一個國家向另一個國家派遣外交使節時所應遵守的實際的程序。我要用英國的外交行政制度，做例子來說明。

當一位大使或公使退休的時候，或是被調派到其他地方去，就必須替他遴選一個繼承的人。在理論上說起來，這種選派完全是由外相決定，雖然他在決定人選的時候，要採取其他資歷較深的官員的意見；在從前，外相的私人祕書常常具擬意見，最近發現這種辦法容易招致紛議，於是外交部的高級官員設立一個小小的任命委員會，專管任命的專項。如果這項「使缺」的任務十分重大，外相要請示首相，甚且要諮詢全體的閣員。在英國，外相可以毫無縛束的任

命外交界以外的人去當大使。英國有些最成功的大使，著名的如布魯斯勳爵 (Lord Bryce)、達格農勳爵 (Lord D'Abernon)、克雷維勳爵 (Lord Crewe) 和德爾貝勳爵 (Lord Derby)，就沒有在外交部當過部員。不過最近的趨勢，只有在特殊的情形之下，纔派外交界以外的人去充任大使。

既已決定了一個適當的人選，外相於是就寫一封私函給他，加以任命。接到任命狀的人，常常會以自己的健康違和，或內政的原因，婉辭謝絕。在這種情況之下，英國的外交部總是體諒下情，另行考慮其他的人選。如果他接受了，第二步就是徵求他所要派去的駐在國的一同意 (agreement)。普通在正式的徵求同意之前，總是由私人方面試探，看提出的人選是否就是對方願意接受的人選 (persona grata)。接到這種諮詢的駐在國政府，如果有任何懷疑的話，就詢問它自己駐在對方的大使館，看這個被提出的人的性情、品級、出身、經歷究竟怎麼樣。假使駐在國不表示「同意」，結果便造成僵局。那位被拒絕的大使，只要他在事前曾經充分謹慎，沒有把他受命的事告訴他的朋友，那便算萬幸了。

如果駐在國表示「同意」，那麼受命的人就要回到倫敦，做出國赴任的一切必要的準備。在從前，一位大使或公使在他到新的任所之前，總帶着寫好了的訓令。這些訓令，有許多是性質重要的官方文書。而現在，一位大使或公使可以隨時向政府請示，這項辦法已成過去了。他所要接受的訓令，可以在謁見外相或主管司的司長時，用口頭來說明。同時，他還可以在外交

部裏，看到他的前任者每年的報告，關於駐在國國情人物的報告，關於駐在國首都外交團裏的人物報告。研究研究這些報告，就可以使他在未去國之前，對於他以後所要應付的問題、人物、關係，預先就有一個粗略的概念。

接着，他要把他到任的日期和時間，通知他使館裏的副員。那種古舊的威儀煇赫的入境禮，在近代的外交禮節中，已經廢除了。不過在波斯，直到最近之前還有一種習慣，在邊境上對新到任的外交使節行歡迎禮，稱爲 *shahrozi*。然而，這種類型的禮節現在也廢除了。現在的辦法是：當新任大使或公使蒞臨時，不舉行任何儀式，直等到本國元首接見，大使或公使呈遞國書時，纔有隆重的禮節。

上面所說的呈遞國書的儀式，各國的禮節不同。西班牙在革命之前，呈遞國書的儀式是：大使或他的副員從大使館裏被迎出來，長長的一列華美的車子，同着全體披鎧持戟的皇家儀仗隊。到達宮門的時候，有朝臣的文武百官致敬。大使被引導着，經過鋪着地毯、兩旁站着武裝侍衛的走廊，走到國王面前去。

在華盛頓，呈遞國書的禮節就沒有這般隆重。大使駕着自己的車子到國務院，從那邊由國務卿陪同駛向白宮。他們一走進白宮的廳廡，國務卿就走出去，通知總統說他們已經到了。於是總統走進來，國務卿跟在後面。大使宣讀國書，總統致答辭，儀式就算終結。

呈遞國書時的頌辭，純粹是官樣文章。如果在頌詞中提及兩國政府間可能存在的任何的爭

禮，就會被認為是失禮的。

呈遞過國書以後，這位使節便被認為是真正的可以信託了。他的次一項任務，便是去拜會駐在國內閣的團員，拜會外交團的同僚。必須有好幾天的時光，他纔可以完成這些麻煩的任務。然後就可以定下來執行他的工作。

### 三

一位外交使節，在最初所呈遞的他本人的「親任書」，較之在最後所呈遞的其前任的「召回書」，性質遠為重要，儀式遠為繁重。通常的辦法是：一個大使如果從這一國調到那一國去，他沒有呈遞「召回書」在這種情形之下，就讓他的後繼者在呈遞「親任書」的時候，一并把「召回書」呈遞上去。

除了這些當大使到任和大使離職時所應當遵守的正常的禮節以外，還有一些法則，可以在特殊的情況之下去實用。在一七九二年的末尾，英國外相畢德（Pitt）和法國公使舒維林（Olivier）之間，就曾經造成這樣特殊的情況。舒維林的「國書」，是以法王路易十六的名義寫成的；一七九二年八月十日，路易十六被革命民衆廢黜了，那時舒維林還在英國，不過大家只認他是巴黎「事實王」（*De facto*）的革命政府的人員。但是，他照舊執行公務，仍舊向英國政府提照會；一七九二年十二月三十一日，畢德就訓令格陵維爾爵士（Lord Grenville），對

他提出一項嚴厲的警告：

『閣下：我已收到你的一項「照會」，在那裏面你自稱為法蘭西的全權公使，你認我爲國王陛下的外相，把你自己所奉到的法蘭西共和國執行委員會的訓令轉遞給我。』

『你並非甚不知道，自從八月十日那不幸的事變（指法皇被廢——譯者）以後，我國國王已經正當的決定和法蘭西暫時斷絕一切官方的往來。你自己除掉以法蘭西國王陛下的名義以外，決不能以其他的方式取得我國國王的信任。要我國接受法蘭西其他政府當局所任命的外交使節，那完全是一個另外的新問題。這項問題不論在什麼時候提出來，我國國王可以按照本國臣民的意見，按照他本身的尊嚴，以及他對於同盟國所負的義務，對於歐洲一般局勢所負的責任，是有權力決定接受或拒絕的。』

『所以，我公開的正式的通知你閣下，告訴你：你除了是法王陛下的公使以外，沒有其他任何執行公務的資格。所以在目前，你絕對不能以你那項「照會」的內容，或用「照會」的形式，和我國國王的大臣們有所往來。』

三個星期之後，路易十六在斷頭台上被民衆處死，舒維林先生就在英國去職了。

當一個國家的元首加了一個尊號，而這個尊號不爲其他各國所承認，也會引起同樣的困難。於是，當意大利國王被亞索里尼尊爲『阿比西尼亞皇帝』的時候，在外交上就造成重大的糾紛。前法的法國大使已經離開羅馬，繼任的大使埃連丁（St. Quentin）又已經任命發表。很



明顯，聖寇丁如果不帶正式的「國書」，那他就不會為羅馬方面所接受。然而在那些國書裏面，意大利國王的名稱和尊號，一定要寫得很確當。如果在號中省去「阿比西尼亞皇帝」等字，聖寇丁就不能見到意大利國王呈遞國書；如果把這些字包括進去，那就表示法國已經正式承認意大利征服阿比西尼亞。這個問題懸了幾個月，都無法解決。直到最近不久以前，法國纔派一個「代辦」駐在羅馬。

遇有君主死亡或遜位時，必須改選新的國書，不過呈遞時的儀式通常沒有原先那樣隆重。總統的死亡或退休，對於國書的價值並無影響，前任總統所簽發或接受的國書，總是繼續有效。當一位外交使節，其所派駐的國家的政府被「革命」推翻時，便會發生更複雜更困難的問題。正如我所說過的一樣，關於承認由「革命」或「暴動」所造成的政府，並無一定的原則可以普遍實用。決定承認或不承認，完全看本國的國策來決定。但一般的原則是：當革命政府沒有在足夠廣大的地域裏建立起鞏固的統治權之前，各國政府是不會予以承認的。在這種情形之下，英國政府所採的辦法一向不是一律的；有時候，會拖延一個很長的時期才予以承認；有時候，又會立刻予以「事實上」的承認；偶而，還要在一定的條件之下才予以承認，例如當英國政府承認葡萄牙共和國政府時，就以葡萄牙新政府須由普選產生，列為承認的條件。而且有時（例如一九二四年的希臘民衆投票，一九三〇年的阿根廷的革命），馬上就會予以完全的承認。

均法理上』(de jure)的承認。

然而，一個國家常常必須和革命政府開談判。此項任務，是派一個專使去達成的，這種專使，不呈遞國書，因為呈遞國書就表示是承認了；但帶有由外相簽署的「照會」，表示他們有權和對方的革命政府在「事實」(De facto)的基礎之上，談判續約。

開創一種外交關係，有時是非常困難，甚至是艱巨的。如果談判決裂，往往造成最大的慘痛。一個外交使節離任而去，關係斷絕，這會有許多的原因，但只有很少是出於自願。所以通常的情況是：如果一個外交使節叫駐在國政府覺得麻煩，覺得討厭，駐在國政府可以要求召回。在這種情形之下，這位使節通常是獲得政府的許可，「無限期的離任」。在極端的情況之下，就像舒維林和波維爾(Belver)所領受過的滋味一樣，駐在國政府會直接把「護照交給他」，叫他離境，使節的離任，可能是因為駐在國突然滅亡；例如一九三八年德國併吞奧大利，與奧利和其他國家的外交關係即行中止。兩國宣戰，使節就下旗歸國。或者，某一方的政府決定「斷絕邦交」，外交關係即行中止。這種邦交的斷絕，常常並非就是戰爭的序幕；這種方法，是用來表示深刻的蔑視。所以，當南斯拉夫的國王亞力山大(Alexander)和皇后德拉加(Draga)被刺時，英國就召回其駐南斯拉夫的公使。一九三二年十一月，當普拉斯提拉(Colonel Pashira)刺殺賈納銳(M. Gounaris)及其開槍時，也發生同樣的斷絕邦交的舉。

#### 四

一個外交使節，在呈遞過國書，正式拜會過駐在國政府的首長和外交團的同僚以後，便開始「執行公務」。這種公務，大半分為兩部分：一是做報告給本國政府；一是和駐在國政府舉行談判。

大使或公使給本國政府的報告，有各種不同的格式。第一是正式的公文，是呈給外務部或外長的，要按時編號送出，並由大使或公使簽字，這些公文都是按一定的形式草擬的。在英文裏面，起首稱「先生閣下」（如果這位外相有爵位的話，則稱「某某爵士」）。開頭幾句，普通都是提一提關於同一問題的前幾封公文的内容。外相發給駐外大使或公使的公文，形式也約略相似。公文末尾的措詞，則視受文人的官階而定。外相發文給一位大使，末尾的署名是：

I am, with great truth and respect,

Sir,

Your obedient servant.

在以前，“obedient”一字之後，還要加一個“humble”。不過當寇爾末勳爵（Lord Curzon）做外相時，覺得這個字太不合時宜，從此就廢除了。外相發文給一位公使，末尾的措詞除掉把“respect”一字換為“regard”以外，餘則完全一樣。發文給一位「代辦」，則“regard”和“respect”統統省略，那一行到“truth”就為止。這也許太簡略了。

關於一切特殊重要的事，大使或公使則用密電報告給本國政府。這些密電也要編號。近來

以來，電話也多爲外交界用爲傳達意見的工具。

次要的事，或者只是例行的公文，大使或公使可以用備忘錄的形式報告給本國政府；有時這種備忘錄就由他的館員起草，封在公文封套裏發出去。各地領館的報告，或者關於某項特殊事件的備忘錄，都是照第三着起草的原樣，封在「印有字銜」的封套裏發出去。

除了這些公文（這些公文到遠外交部以後，即由主筆員刊登記。如屬必要，則印刷出來以供內閣閣員和駐外使館的傳閱。）以外，還有一種外交郵包，私人通信的辦法。或者是寫給外相，或者是寫給帶務次官（*Tombement Under-Secretary*）。這種私人的信件，究竟是屬於國家，還是屬於寫信的人或收信的人，關於這項問題會引起許多爭論。當沙里斯保勳爵（*Lord Salisbury*）退休時，他把他所有的私人信件帶到私邸哈特曼德（*Hartfield*）去，此後官方的文件前後脫節，不能銜接，發生很大的紛擾。當時的次官克羅羅爵士（*Sir Eyre Crowe*），就曾經竭力阻止這種私人通信的辦法。然而實際上，有許多在正式公文裏不能說明的事情，卻可以在私人通信裏說明。私人通信的辦法，只要不誇張，不濫用，確實是有益的。

一位大使向駐在國政府傳遞意見，也有許多不同的方法：這裏面有仔細起草並經簽署的「正式照會」（*Official Note*），有「口頭照會」（*Note Verbale*），其和「正式照會」唯一不同的地方，就在沒有經過簽署；有「節略」（*memoranda*），有「備忘錄」（*aide-mémoires*），有口頭的「陳述」，從正式的「交涉談判」（*débarche*）到社會交際中脫口而出的談話，有各等

各種的形式。

那些沒有在外交界服務過的人，常常會驚異：一位大使的生活究竟怎樣？他所報告給本國政府的究竟是那點事？在這裏，我把一個標準的大使每天二十四小時的生活描繪一下，也許可以使得讀者對於大使的工作有一個明白的概念。

一位聰明幹練的大使，早晨的第一項工作，就是命令他的書記員，用日記的形式把前一天的事情和談話記下來。接着，他便仔細的閱讀當地的報紙，關於一些重要事項，他要詢問他的新聞專員。這時候，他的秘書已經把前晚拍來的密電翻譯出來。這些電報的內容，或者是本國政府的訓令，或者是徵集情報，或者是徵詢意見。於是他草擬親電，如屬必要的話，就和駐在國的外長或次長約定晤會的時間。這時早班的郵差已經把公文和信件送到，啓封以後，即行登記存案，由館員精密決定處置的辦法。有關陸軍武官、海軍武官、空軍武官、商務專員、財政專員的事，就各別交給他們去具擬意見。一些較為重要的公文和信件，大使要親自披閱，把處置的辦法諭知他的屬員。到中午的時候，開始接見來賓。或者是外交團的團僚，來諮詢他的意見；或者是什麼有名的記者，要求會談；或者是一個商業巨子，來請求協助；或者是領事來報告館務；或者是在這國家裏居留或旅行的本國人民，需要安撫和指示。實際上，大使館和公使館大部分的時間，都是由本國僑民佔了去，申訴不平等的待遇。

到了下午，大使或者去謁見駐在國的外交部長，回館之後，他必須乘記憶猶新的時候，迅

即把會談的經過報告給本國政府。這時會有更多的電報更多的公文擁塞在案頭，必須披閱裁審。一個駐外的大使館，並無一定的辦公時間，也沒有星期日的休息。在平靜的時候，可以終日清閒無事；遇到緊急的關頭，每一個館員都要日以繼夜的加緊工作。

那麼，所有這些報告、談判、和公文，究竟以什麼事爲主題呢？讓我用一個小國駐在倫敦的使館，做例子來說明：有許多直接和他本國的利益攸關的事，需要他和英國政府談判接洽。他本國的政府，或者想得到一筆借款；或者想減低一點出口品的稅額；或者希望在日內瓦的國際聯盟大會上得到英國的援助；或者希望英國仗義執言，向它的鄰邦發出警告。所有這些事，都需要多次的會商，經過多次電文的往來。然而除此以外，他還要隨時不斷的把英國外交政策的主要傾向，報告給本國政府。本國政府還切望他，把英國現任政府的議會中的地位；反對黨的勢力；工黨大會的態度；首相和他的同僚之間的關係；英國軍備的狀況；人民對於其他國家的輿情；財政金融、公共衛生、和職業界的狀況；新的稅則；生活費用等等；完全報告上來。總之，凡是英國的一舉一動，只要能加深本國政府對於英國實情和人物的認識，都希望得到精詳的報告。這樣，他們知道了英國的實際狀況和未來的可能的動向，便可以根據一種正確的判斷來決定他們的政策。

外交使館的社會活動，也很重要。他必須雍容大度，一舉一動都要和他所代表的國家的尊嚴相稱。他應該常常舉行盛大的宴會和跳舞會；經常邀請駐在國的官員、外交團的同僚、和商

界的要人吃便飯。他必須和駐本國的總官貴人以及社會上的知名之士，發生親密的友誼，對於駐在國的實業、藝術、體育、文學等等，有深厚的興趣；他裏面省區裏去考察，熟悉駐在國工業和農業的狀況；並且，他必須和同駐在該國的本國僑民，保持密切的聯絡。

所有這些事，就是大使的工作，都要分去他一部分的時間。

## 五

這就是外交官普通的生活和儀節。讀者要知道更詳細的外交禮節，請參閱威爾遜士 (Sir Ernest Sazon) 所著的外交行政入門 (Guide to Diplomatic Etiquette)。不過在本章結束之前，關於國際大會中習用的程序，還要略述數語。

國際會議的邀請書，普通是由會議舉行地的該國政府填發的。但是各國對於這項原則，並非進行弗渝。阿爾及西拉斯會議 (Algiers Conference) 的邀請書，就是以摩洛哥 (Morocco) 的名義提出，雖然這項會議是在西班牙境內舉行的。

各國派來參加國際會議的代表或全權代表，是按照所討論的問題的重要性，身份地位各各不同。歷史上重要的國際大會，各國多派首相或外相出席參加。次要的國際會議，普通多派外交官代表出席。至於技術性質的國際會議，則據專家出席參加。

國際會議的主席，通常是由會議舉行的該國首席代表擔任，但也不一定必須如此。遇到

國際會議在一個國家裏舉行，而該國本身並不參加這項會議，便容易發生困難。一九二三年的洛桑會議 (Lausanne Conference)，是由瑞士的總統行開幕式，但開幕之後，他便退出了。於是發生爭執，英、法、意三國的首席代表，究竟由誰來擔任主席？結果決定一項妥協的辦法，由三國的首席代表輪流擔任主席。寇爾宋勳爵遵規選這一項妥協的辦法，堅決主張這項辦法只能暫用於全體大會，當委員會開會時，則不能如此。他為保障英國的特殊地位，於是堅持『只』開委員會。因為他自己已是政治委員會的主席，所以這兩個會議的主席，都是由他擔任。

國際會議的秘書長 (Secretary General)，通常是選會議舉行的該國官員來充任。如果這項會議是在中立國舉行，秘書長一席，常常由法國代表團的團員來擔任。在秘書長之下，由其他各國代表團的秘書，聯合組成一個秘書處。秘書處的任務，在安排大會的工作，準備大會的程序，而是重要的，是草擬議事錄，並把會議的結果通知各會員。

重要的國際會議，大多數的國家都派代表出席。通常在這裏面，全體大會很少召開大會，只是一種形式。大概都是把所要討論的問題分為若干組，就各國代表團中任命若干委員會，去研究這些問題，向大會提出報告。這些委員會的「建議書」，通常是由法學專家所用組成的『起草委員會』 (Drafting Committee) 正式擬定。

巴黎和會 (Paris Peace Conference) 中所採用的辦法，卻是異乎尋常，並且是有點參照



的。協約國中的英、美、法、日、意，獨斷獨行，大會中全部的事務都由它們去包辦。這五大強國的首席代表和第三代表，組成「十人會議」(Council of Ten)。嗣後甚至覺得這種「十人會議」還不夠機密，不夠專斷，於是又把大會的一切大權，多給由克里猛梭、威爾遜、勞合、喬治、奧蘭多所組成的「四人會議」(Council of Four)。其他小國的代表，僅僅是平邀出席會議。結果連大會都很少召開，而且時期間隔得很遠。

一切的國際會議都有一項困難的問題，那便是公佈消息的問題。普通的辦法是：會議在結束之前，要徵得大家的同意，什麼消息應該送給報紙去發表，什麼消息應該暫守秘密。然而，總有這樣的事情會發生：每一個代表團都有它自己特別偏愛的消息員，常常把另外的，甚至是很不正確的消息泄露給他們。這一種輕率的行為，會引起極大的麻煩和憂慮。

在國際會議裏面，各國代表如果達到一致的同意，就把協會所得的最後結果，寫成「條約」、「盟文」、或「議定書」，由到會的各國代表簽名蓋章。然後，把約文給簽字國的外交部妥為保存，正約之後的「批准書」，也存放在外交部。

## 第九章 外交人員的揀選和任用

### 一

在前數章裏，我已概說明：各國之間因為交通日益便捷，交涉日益繁多，覺得應該把外交關係建立在一種公認的制度之上，要有一定的程序和禮節。並且派遣職業性的外交官，當用的駐在外國，去執行這些任務。這些使領館的人員，今日統稱為「外交人員」或「外交官」。在本章裏面，我就概要討論英國的外交人員，怎樣演為一種完備的專業；目前關於外交人員的任用、外交行政的機構，有些什麼法規。並且把英國的外交官制度，和美國、法國、德國所採用的外交官制度加以比較。

在一八一五年的維也納會議以前，英國並沒有公認的外交官制度。雷德克立夫勳爵 (Sir Stratford de Redcliffe) 曾寫道：「當我走進外交界的時候，說起來，還根本沒有「外交界」這樣一個東西呢！」在十八世紀中，英國的行政機構只有兩部分，稱為「南司」和「北司」(The Southern and the Northern Departments)。這兩個「司」，也沒有一定的職守，兼管內政和外交的事務。當畢德做首相的時候，他的辦公室裏有兩位次官，九個副員，不

過他們的工作各不相同，就像現在首相秘書室所做的工作一樣。一七八二年，「北司」改為「外務司」(Foreign Department)。一七九〇年，「外務司」移往唐寧街辦公，這便是英國外交部的原始。那裏面設有一位常任的次官(Secretary)，每年的俸祿是一千五百鎊。他下面有一個主任，兩個高級副員，九個低級副員，一位拉丁文的秘書，一位「翻譯官」。一八二三年，工作人員又有增加，並且開始正式的培养外交人員，派到駐外的使館去服務。

直到那個時候，一位駐外的大使，常常還是從私人推薦給他的年青可用的後輩中，遴選他自己的屬員。差不多就如現在的總督遴選自己的「副官」(Deputy)一樣。這些年青的屬員，國家不肯發給；但在例外的情況之下，也可以從大使私人的俸祿中，分一點補助費給他們。他們由大使館供給膳宿，成為「大使館人員」的一部份。

整個的十九世紀，外交人員都悉以這種方法來補充任用。在維多利亞女皇陛下(公元一八三七年至一九〇一年——譯者)的中期，常常有一些大使館的秘書，在工作了十五年以後，還是純粹自己帶飯用，不受國 的薪給。直到一九一八年，一個青年要進外交界服務，在最初的前年裏面，他必須受誰他每年有四百鎊私款的收入。一九一四年的麥府納委員會(Meltonnell Committee)，其最重要的建議之一，就是廢除這種財源的限制。一九二〇年，英國幾個的勳俸制度都實行調整，使外交界低級的人員，可以不必靠私產的收入，能自己維持生活。這樣，

清寒之士也可以當外交官，使外交界大大的民主化了。

原先的時候，英國使館隨員的任命權，完全操在外相的手裏。隨員所應該具備的唯一的條件，就是每年有四百鎊以上的私款收入，並在外交部學習兩個月。一八五六年，克萊明登勳爵引用考試制度，來甄別外交人員，必須精通法文，書法，舞藝，纔得入外交界服務。在格蘭維爾勳爵（Lord Granville）之下，這種合格的考試又改為競爭性質的考試。一八七一年，考選委員會（Select Committee）建議，凡是準備當外交官的人，如果曾經在小渾大學或劍橋大學得有學位，只要單考書法便夠了。這項建議並沒有被採納。一八九〇年羅斯東勳爵（Lord Rosebery）把整個的制度加以改變，諭令凡是準備在外交部或使館工作的人，必須在普通行政考試及格之後，再加考高級法文和高級德文。一九〇七年，葛雷爵士（Lord Grey）更加以改革，把外交人員的選用權和任命權，從外相和私人秘書的手裏移過來，交給考選委員會（Selection Board）。考選委員會，也有其他機關的代表參加。在一九一八年以前，人們都把外交部相使館當做兩個不用的機構，應考的人可以任選其中之一去參加考試。一九一六年七月西爾斯勳爵（Lord Cecil）建議如下議院，說將來這兩個部門要合而為一，統稱為外交人員。而財產的多寡，此後就不成爲外交官的條件了。

這就是自維多利亞以來，英國外交官制度中重要的變遷。我們還要進一步來討論，這些變遷後面的思想的背景。

三

上文說起來，可知在一八一九年以前，一個英國的青年如欲成爲英國外交界的一員，必須具備三個主要的條件：（一）保證本人每年有四百鎊以上的收入；（二）得到他人的「薦舉」，有資格參加考試；（三）考試及格。現在，第二項條件已經廢除了。「薦舉」和考試，在方法上雖然有許多改變，仍舊存而不廢。

我們先來討論「薦舉」。按照以前的舊制，如像在克萊朗運動會的時代，「薦舉」遠比考試來得重要。我已經說過，這種辦法容易引致親朋，任用私人，而在今日實是行不願的。然而，這種辦法也有它的優點：第一，外相的答應「薦舉」之前，必定經過慎重的考慮，確知這個人是會適合於「額外」事業，其骨體夠不辱國命，勝任愉快。第二，經過「薦舉」，考試及好之後，他對其應當一個學習的隨員。縱然「薦舉」裏面可以有賄私，縱然考試大部分是官樣文章，但是一個人的品質，在學習期間卻可以充分的考驗出來。駐外使館的長官，經常不斷的觀察一個隨員，當其學習期滿的時候，他可以向外交部報告，說這位隨員應該或不應該授予實缺，使其成爲外交界的一員。被選中的人，所佔的百分數很大。就是這種「海法」的制度，使英國在一八八〇到一九一〇的三十年間，產生了許多才華卓越的最優秀的外交使節。

德國和奧國所出的考試制度，實際上對於原來的辦法，不一定要有大的改進。那種「揭著頭學」的老辦法仍舊有效；但是，舊有的考試，不再是官樣文章，而是真正的嚴格的考試。甚至我們那有幾種「考試」，雖然還有點含糊不清。它嚴格的要求一個外交人員，對於法文、德文、意大利文、西班牙文有精熟的造詣，並須精研地理。所以，一個青年如欲戰勝他的競爭者，並要預備的人，必須成爲極其外國人，因此他必須預備語言。一個青年如欲在學校的公案校畢業之後，進到歐洲大陸上某國四年。他們那裡的住在外國人的環境裏，住在學校的公案校裏，精研外國語；或者進到斯利那斯弗利（Silesia）的學院裏預備地理。由這種方式所造就的人才，根本不能國家所需要的人才。這些青年，也許精通幾國的語言，但其他的事則一無所知。增進不敏；如維納的維納之下，要「淘汰」那些學習員，實在是輕而易舉的事；因為他們被任命的時候，僅僅是入博的關係。而現在，一個青年出了許多幾月準備這項難上的考試，結果書院錄取，在他學習期間之後，再要將他排斥出去，便較困難了。

正因為這個原故，原是在一九〇五年的時候，羅斯東勳爵堅持一項主張：參加外交官考試的人，必須在「普通行政人員」考試及格以後，加考高級法文和德文。外國文的程度最低了，但必須具備「普通行政人員」的知識。羅斯東勳爵的改革，使那幾年青的預備書外交官的人，不專跑到維納和斯利那斯弗利的貴族家庭或馬加（Maga）的學校去學習外交，而到英國人的真去學那所學為有用而訓練。這種新的是一個很大的進步。

「萬里」的制訂仍舊存在。一個用做外交官的人，在參加外交官考試之前，仍舊必須受四週的訓練。考選處並非完全由外交界的人士所組成，這裏面包括社會中各階層的份子，一位公務員任用委員會的委員，或某部官員的代理人，一位軍界的代表。考選處所選的標準，不是看什麼社會地位或聲望，它唯一的目的，就是選擇那些知識廣博上在品格上對於近代的外交交涉能夠擔任愉快的青年，去擔任外交官。然而，也有許多青年，他們本想得到博覽會的獎狀，但該委員會對該會發給的標準，是社會聲譽或門第舉世，於是終是不助。許多年以後，這原擬自擬的標準。

那麼，一位英國的青年如果想在外交界，實際的步驟究竟如何呢？

第一，他應該知道，外交界的競爭是很激烈的，除非他已經在大學裏準備有素，得到榮譽的學位，在考試中很少有放榜的機會。有一些不上進的青年，在英國的學校或圖書館裏「假佛開口」，在歐洲大陸的跑陣陣風鬼鬼，而說他們在「準備外交官」。這些青年的父母們應該知道，他們如果和許多在大學或劍橋大學博得學位的人競爭起來，極少獲勝的份。他們還懶不懶其最後時間罷了。

如果有一位聰明幹練、博學不懈的英國青年，想參加外交官考試，在外交界佔一席之地，

那時候的一個步驟，就是寫信給保林爾出函，寫信寫得自得其樂。公務人員任用委員會的大員，索取報告、摘要、考試的簡章。那撥，他倒會接到一份護照，明白的周詳的告訴他應該怎樣做，才於他儘量。他的父母或者不知道那個制度已經收效，仍舊以為他在離開學校以後，必須拚命的去研習外國文。這卻是一個具有危險性的意思。實際上，目前外交官考試中所要求的那點法文或德文的程度，一個天賦聰明的青年在準備到學位以後，到法國或德國去流一個暑假，或住去半年個月，便可以很容易的達到那點水準了。重要的是：他對於他所須學的其他專門課程的精力，必須拘得上一個大學畢業生的程度。如果他沒有讀過大學，便很難達到那個程度了。而且事實上，那個不是無備的英國青年，外交部印考選委員會不會加以錄取。

公務人員任用委員會常給應考人的那些文件，其中有一張，是考卷。這一項考卷，必須填寫姓名，自本年的三月一號以上寄給公務人員任用委員會的大員，在那裏面表一，應考人須寫明考選處的要求。姓名不稍完成以後，應考人就被要求在五月初的星期三，當選考官正式開會時，去到那家機關考試。考選處要問他的年齡、籍貫、教育程度等等。同時常會問他出題的保證人的姓名。這出題的保證人，不但是應考人的親戚，也不能是他們被考大學的有關人士。

這四種考入的條件，常常使應考人和他的父母感到極度的感到不安。以前人們都懶着，



種怪誕的思想，以為如果這兩個『保證人』是兩位顯貴的公傅，便可以使考選處得到良好的印象。這便應考人的父母、考選處、以及有關的兩位公傅，發生許多的麻煩。其實，最好的『保證人』，就是他的名字能為考選處所知，認為他是聲譽社會、評斷正確的人。應考人當可要一個誠信可靠然而不怎樣著名的『保證人』，坦坦實實的說：他和應考人相知有年，相契甚深。而不要什麼高官貴人，僅僅說：『這個青年人的父親，是我選舉區裏的最熱烈的信徒。』聲譽煇赫的『保證人』，只有宣傳上的價值，根本不是良好的『保證人』。

把報名書送出以後，應考人就接到通知（也可能接不到），在下一個五月初的星期二，由考選處在某某時間內接見。屆期他會準時趕到保林頓花園，氣喘喘的額角上冒着汗珠。他要往腦筋裏確定幾項簡單的原則，他應該知道：考選處是由經驗宏富、世故很深的人們所組成，他們也充分的明悉他是在受一個十分嚴格的考試，而且這種考試並不能見出他全部的精力。他應該處處小心謹慎，避免感情上的誇張，避免虛而不實的言詞，避免一切不必要的顯耀，或不良的印象。他不能把自己的心忒祕而不宣，有時機警的表示一點謙遜的情緒，也要不輕不重，確如其分。所考的都不是困難的問題，而是簡易的問題。他回答時必須盡可能的簡單明瞭，避免一切的成語或自相矛盾的言詞。最重要的，他必須記牢：召見的目的，完全只在看看這個青年是不是誠實可靠、機體端正、知識豐富。如果他對於這幾項原則都能夠遵守不渝，他就可以得到考選處的薦舉，或者如現在所說的三樣，『准許參加外交人員的考試，錄取後得任職於外

交部或使館。」

第一個問題就是年齡的問題。一個英國的青年，在過了十九歲以後，每年的五月都可以到考選處登記。但是，他只有在二十一歲和二十五歲之間，纔可以參加這項考試。所以，最好是乘早向考選處登記，愈早愈好，因為如果遲受權權的帶，趕快不要虛擲光陰，迅即另謀其他的職業。應考人如果在出生上不是英國國民；或者是已經結婚過婚；或者是身材短小、體格羸弱，最好是不要參加這項競爭。

考試通常是在每年的八月間舉行。有意做外交官的人，最好是過了二十一歲馬上就去參加考試。如果第一次失敗了，那麼他在過到二十五的年限之前，將來還有兩次機會。公務員任用委員會寄給他的文件裏，有一張考試的成績單，註明每一項科目所得的分數。有一些科目是必須要考的：每一個應考人，都必須考法文、德文、近代史、和基本的經濟學。他也必須受英文考試，用普通的題目寫一篇論文。這種考試還有一個極重要的科目，那便是「口試」。『口試』的成績，可以佔到四百分。誠如英國人所說，這種考試是一種「能力的測驗」。

除了這些必須應考的科目以外，應考人還有很多其他的科目要準備。他應該自始就知道，這種考試大體上是和大學的課程相配合的。所以，他要參加外交人員的考試，顯然要和參加大學畢業考試一樣，科目相同，也是整「偉人行傳」，近代史，古典文學，數學，近代文學等等。這就說明，大學教育幾乎是外交人員所必須具備的一個條件。我們這樣說，也許是

過甚其詞了。一位天賦優厚、孜孜勤勉的青年，縱然沒有進過英格蘭、蘇格蘭、威爾斯的任何大學，也可能在考試中獲得勝利。不過，他會發現那些和他競爭的其餘的應考者，都受過大學教育，佔有優勢。這種競爭便很費力了。

應考者在考試中出人頭地，獲得優勝以後，他必須再受一道體格檢查，縱算是最後合格。一個青年只要有中常的健全的體格，還須檢查並不難通過。他得到醫生的證明書以後，便可以自視為外交官的一員了。外交部的祕書就會通知他，在何時何地去報到。

按照從前的辦法，隨員在使館裏工作，最初兩年是有薪俸的。這種辦法現在已經廢除了。現在，考試及格的外交人員，便可以直接當「三等祕書」，領取「三等祕書」的薪金。如果在國內服務，每年的薪金是二百七十五鎊，逐漸增加到六百二十五鎊。如果在國外工作，他最初的薪金是三百鎊，再加上國外的生活津貼。這種津貼，是按照他的職位來發給，多少不等的。一個未婚的男子，所領的津貼是從一百五十鎊遞增到四百五十鎊；一個已婚的男子，所領的津貼是從三百鎊遞增到六百五十鎊。另外，他還可以得到房租費和治療費。

五年之後，「三等祕書」升任為「二等祕書」，不過他的薪俸和津貼都沒有增加。從「二等祕書」的階級，或者是由特殊的升遷，或者要經過長期的間隔，他經過「一等祕書」，「公使」，「公使」，「次官」等職位，一直升任到「大使」。當他年老退休的時候，可以按照他所達到的官階，領取養老金。

各國外交人員的徵拔、考選、和任用，方法並非是一致的。

在德國，外交官和領事官被視爲一體。在考選的時候，應考者必須具有同樣的資格，經過同樣的考試。所以，德國的外交人員，一生中有一定時期在使館服務，又有一定的時期做領事的館員，或總領事。一個德國的青年想投身於外交界，必須經過許多層的學習。最先，他必須經過一道艱難的法文和英文的考試。及格以後，在外交部學習一年。這一年的末尾，他又有第二次的考試。如果在這一次考試中及格，就派到駐外的使館或領館裏去，再行學習。嗣後便召回到柏林，經過三個月熟悉心研究，於是考國際公法，經濟學，和歷史。這樣之後，他僅僅纔得到一個「隨員」的名號。

自從一八七五年以來，法國的外交官制度更爲複雜。法國的考試有兩種，稱爲「高等考試」(Le Grand Concours)和「普通考試」(Le Petit Concours)。前者較難，後者較易。「高等考試」及格的人，或者到使館裏當隨員，或者做「額外領事」(Consuls Suppléants)。「普通考試」及格的人，則做「隨習領事」(Attachés de Consulat)。「額外領事」和「隨習領事」的區別，就在前者馬上就可以做「三等領事」，而後者卻必須經過「副領事」的階級，纔能升任「三等領事」。

法國的外交官制度和英國外交官制度不同的地方，是在「使館人員」與「領館人員」之間的界限，並不十分嚴格。唯一的差異，就是「高等考試」及格的人員升遷起來比較快，「普通考試」及格的人員升遷起來比較慢。然而，才華卓越的人們，也可能從「隨習領事」，一直升到最高的官階。現任法國駐瑞士的大使阿爾芬(M. Alphand)，就是由「普通考試」出身的。

「高等考試」是一種十分嚴格的考試。考試的時間要兩三個月，而且是用逐漸「淘汰」的辦法來揀選真才。第一場是考英文、德文、英文、德文的分數，佔全成績的四分之一。這一場考試是由一個委員會來主持，委員都是大學教授，由一位大使館的參事或總領事擔任主考。

應考人在第一場考試及格，於是參加第二場的考試，這稱為「專科考試」。由法國外交界的五位高級人員，組織一個考選委員會。應考人寫一篇論文和「摘要」，並和考選委員會的每一位委員作十分鐘以上的談話。如果他通過了這一層考試，於是就得參加最後的決試。決試是由一些大學教授來主持的，由一位大使擔任主考。這一場所考的題目，是歷史，地理，和國際公法。這種考試是「筆試」、「口試」並重，競爭異常激烈。平均起來，每五個缺分，普通總有五六十人參加競試。

現在，美國所採行的外交官制度，更是有趣。在以前，當美國還沒有成爲一個世界強國的

時候，常常把外交官的職位作爲一種政績的酬勞。比較重要的職位，大概都是派有有能力有聲望的人去擔任。然而，常常把一些次要的位置授與一些政客；而其人的知識程度和行爲，是不能和美國的尊嚴相稱的。這種不良的辦法，還不算是那種『分贓制度』(spoils system)的唯一缺點。他們的理論是：一切外交官的任命，都是總統的私惠。所以，當這一位總統去職另一位總統繼任時，這一批外交官就應該撤換。這就是說：行政元首一有變更，外交界的人士也跟著全部變更。於是美國的使領館人員，常常更迭，就是一些不能久於其位的涉獵不深的「門外漢」。當他們和其他國家的專門外交人員有所接洽時，常處於不利的地位。這種制度的腐敗和浪費，昭然若揭，於是引起美國人民輿情的反對，要求改革：培養專門的外交人才，使領館的工作要由常任的官員來執行。這一種要求，結果產生了『美國使領館改組法案』(Reorganization Act of the American Foreign Service)，在一九二四年五月第一次付諸實施。

這一項『法案』裏面，把外交官和領事官混爲一體。外交人員的任用既有一定的規程，這樣就使有志的青年，可以把外交工作當成一種良好的事業。在目前，美國的使館人員和領館人員是可以互相調用的。但在實際上，低級人員的互調較爲頻繁，高級人員則較爲穩定。

同時，美國以政治關係所任命的外交使節，已經減少了。在一九三八年九月，美國現存的十七個大使館，其中有九個是由以外交爲事業的專門外交官來主持，是在外交界一級一級升遷上來的；其中有一個空缺；其他的七個大使館，則由政客們充任。美國分佈在各處的公使館

有三十九個，其中有兩個空缺，其餘的三十七個公使，一半是專門的外交官，一半是政客。

美國徵拔外交人員的方法，很為簡單。任何一個青年，都可以登記報名；但是他登記以外，不一定就可以參加考試。國務院要審查這個青年的證件、文憑、和成績單等等，如果這些證件不合格，則不准參加考試。目前美國的外交官考試也很嚴格，而且和英國一樣，必須有大學畢業的程度。成績優良，纔可以錄取。

## 五

在英國，如果有一些青年，覺得自己似乎不能夠在外交人員的考試中頭角崢嶸，但又希望參加外交界某一部門的工作。那麼，他們可以進領事館，或者進海外貿易司 (Department of Overseas Trade) 當助理官。

如果他們希望做領事官，他們所履該遵循的程序，和上文所說的外交官的考試差不多，手續是相同的。他們必須向保林頓花園的公務員任用委員會的大臣申請登記，把寄來的文件詳加研究。他們也必須經過三重手續，就是：(一) 得到考選處的核准；(二) 參加競爭性質的考試；(三) 體格檢查。領事官的考試，在程度上略次於外交官考試，但體格檢查則更為嚴格。領事官和外交官，這兩者的任用條例、薪俸、津貼，都不是一樣。

領事官的職務，和外交官的職務迥不相同。領事官主要的工作，是商業性的，法律性的。

他應該把職分之內商務的狀況報告給本國政府，維護商業的發展，供給商業的情報。英國的領事官，大部分的時間，都是花費在依據商船法和保險法，協助英國的商船和海員。同時，他要登記僑民的出身，結婚，和死亡。還須對付一些麻煩的，棘手的問題：如有英國的僑民爲當地政府所拘押，要交涉釋放。

在不平等條約的拘束之下，領事官也有司法上的裁判權。不過這種制度，已經漸漸廢除了。然而在東方諸國，領事官仍舊保有領事裁判權。有許多時候，聰明強幹的領事官，能把最寶貴的政治情報，供給本國的長官。

英國的領館制度在世界上堪稱獨步。在過去，英國人常常抱怨，說英國的領事官不能像德國或美國的領事官一樣，對本國的僑民作強有力的支持。這種批評現在已經減少了。其中主要的理由，是由於海外貿易司透過各大使館和公使館的商務參贊，不斷的向領事官發出指令。

英國的外交界，外交官和領事官不能互相調用，而且在實際上，這二者之間有一個很深的「鴻溝」。就我個人的意見，這是一個嚴重的錯誤。時時也有人提出方案和建議，要把整個的外交機構，合爲一個較大的組織，在同一的法令之下，來決定人員的徵拔、考試、和升遷。然而，這些方案一個也沒有實現。其中主要的困難，就是「財政問題」和「資格問題」。「財政問題」裏面包括薪俸的調整，固然很嚴重，但是如果財政部覺得外交官和領事官實在有混合的困難，這種困難當然是可以克服的。「資格問題」也是一個實際的問題，但人們往往把它過份



前就大了。一般的說法是：某人花了無數的時間和金錢，纔達到外交官考試及格的程度，如果抑低他的地位，使他和那些沒有經過同樣的努力或犧牲的人完全平等，這是不公平的。這種說法固然很有理由，但是，也不能不克制的。

在目前的英國的外交官制度之下，很少有一個領事官能做到顯要的外交官。固然，有奇才異能的人，也可以從領事官一直升任到大使。然而，這種不次的擢拔是很少的，最易於遺忘的，是遙不可期的。我始終認為：外交官和領事官完全合而為一，整個的外交行政都將得到利益。其理由如下：

英國外交部 and 駐外使館最大的缺點，就是在高級官員裏面，有許多坐食俸祿的「閒曹」。這些人雖然並無大過，而且曾經表現過充分的能力和正確的判斷，但卻不是真正的能夠稱職。我們很難相信：外交界擁塞着這一批人，而不會使那些才智之士感到升遷的困難。而在另一方面，一些雄心勃勃的有志之士，覺得上層的壓力太大，不容易升遷上去，於是乘年青的時候離開外交界，另求發展。對於這一種傾向，外界的人士常常過甚其詞，說凡是較有堪闢的人都離開外交界了。這固然是一種非非之論。但事實上是這樣：外交界年資較深的那些老官僚，他們都具有一種信心，以為只要不犯過，不做錯事，將來總會做到公使。那些較為活躍的人們，看到他們上面還有這樣一大批等待外放的高級官員，不知道什麼時候纔可以輪到自己，於是不免感到沮喪失望！

在另一方面，領事官沒有機會實現自己的抱負，沒有途徑實現自己的願望。在過去的二十年中，情況已經大大的改進了。而我很樂於相信：那種以為領事官在社會地位和知識程度上一定劣於外交官的理論，大概已經消滅了。然而缺點仍舊存在。就我的判斷，如果把領事和外交官完全融合起來，這些缺點便可以彌補了。

把外交官和領事官滯通以後，可以有許多領事官的位置，讓那些庸碌無能的人去做；而同時，可以因此空出許多缺分，去獎掖那班有主眼有大志的青年。對於一位年富力衰的「參事官」，不一定要給他一個公使的職位，請他去當當總領事，也不算不尊貴了。對於一位有主眼有大志的年青的「副領事」，不應該阻止他的發展，不應該使他的前途只限於做領事官，而要給他一個遠大的前程，有一天會做到駐某國的大使。縱然是在低級人員裏面，這樣互相調用的辦法，也會激起更大的上進的情緒。如果我在亞達納 (Adana) 當兩年的副領事，那比我在君士坦丁堡的大使館裏當三等秘書，對於土耳其的社會實情會得到更多的了解。如果駐亞達納的副領事調到君士坦丁堡的大使館來，和其他館員的機會完全一樣，那麼他在一年之後，會得到更多的政治上社會上深遠的知識。我堅決的相信：把外交官和領事官合為一體，對於雙方都有莫大的利益。

但是，我要提出一個條件：從前的制度有一個優點：外交官的人數很少，那些擁有任命權的要員，對於每一個人員的學問、能力、品格，都可以有清楚的認識。假使外交官和領事官混

合以後，人數增多了，這種評衡人物的方法，便不很可靠，甚且漫無標準。這樣，就必須想一個補救的方法。我建議設立一個類似於軍界裏面的「高級參謀學院」(Staff College)的研究機關，來防止這種流弊。這種制度一經實施，在使館或領館服務的青年，譬如說，在工作了八年之後，就可以決定是否要進研究機關以求深造。那時大家應該一體週知，只有讀過「高級外交人員學院」的人，纔有受任為高級外交官的資格。學院的課程，要能夠增進肄業者政治學和經濟學的知識。這樣，沒有偏私，不招猜忌，就可以把外交界的精英選拔出來，昇以較高的職位。

然而，人類的天性總是守舊的。這種必要的改革要得完成，也許要經過很長的歲月。

## 第十章 外交用語

### 一

「外交用語」一詞，具有三種不同的意義：第一，它指外交官互相交談或通信時所用的那種語言文字（如俄拉丁文、法文、英文等）。第二，它指那些專門的術語。經過許多個世紀，這些術語已經成爲外交界常用的詞語。第三，在最通常的意義之下，它是指那種小心翼翼、棉裏藏針的「外交辭令」。外交官互相用這種「辭令」去談判重要的事務，表示堅決的意見，而不致使對方感到惱怒或無禮。

在本章裏面，我最先要討論這三種含義裏面最後的那個含義，即「外交辭令」；然後，簡單的討論討論外交官所用的語言文字；而在末尾，把外交交涉中較爲常用的術語，列爲一個辭彙。

如果讓我把薩摩爾士的定義復述一遍：「外交學就是把人類的「智慧」和「技巧」，應用到獨立國家政府互相間的正式交涉裏面去。」外交談判需要「智慧」，是不言自明的；不過那個同樣絕對重要的「技巧」，則常常被人們所忽視。就是因爲這種「技巧」的需要，所以外交

官都是用婉婉約約的不言而喻的詞句，而不像普通人那樣做着着實實的定論。這些「詞句」，看起來似乎很和緩，但卻具有嚴重的意義。

所以，假使有一位政治家或外交官通知另一國的政府，說本國政府對於某一項國際爭議，『不能再安守緘默』。他很清楚知道，這裏面的意思就是：對於這一項糾紛，本國政府一定要出來干涉。假使有一位英國的政治家或外交官在文件裏或演說裏用這樣的詞句：『我國政府對於此事表示關切。』或是：『我國政府對於此事「甚」表關切。』這就是向各國表明，對於這一件事，英國政府將採取強硬的步驟，這樣，故意使措詞輕重不同，不必用威嚇的言詞，就可以使外國政府得到嚴重的警告。如果這些警告被外國政府置若罔聞，那麼他可以加重諷刺，但是仍然很客氣，很和緩。假使他說：『在這種情況之下，我國政府勢必重新仔細考慮其本身的立場。』他的意思就是說，兩國之間的「友好」差不多要變為「敵視」了。假使他說：『對於此事，我國政府覺得實有表示「保留」的必要。』實際上，那就是說：『我國政府不贊成這種辦法……』如果說：『此種事實果若發生，我國政府不得不考慮其本身的利益，』或者：『要求自由行動』，這就是表明，兩國的外交已趨於破裂。如果他向外國政府提出警告，說對方的某種行動，將被視為『非友誼的行動』，對方政府對於這句話的解釋，就是以戰爭來威脅。如果他說：『此事所能引起之後果，本國政府概不負責。』那裏面的意思就是：他將挑動事端，以造成戰爭。縱然是措詞十分和緩，如果他要求對方政府『在二十五號晚上六點

錄以前」答覆，這一項文件實際上就是一個最後通牒。

外交上這些不啻而喻的詞句，它的優點，就是在表面上保持一種平靜的空氣；而政治家們在互相提出嚴重警告的時候，不致於誤解其中的語意。它的缺點，就是使普通人民，有時甚至於政治家本人，對於這種「外交辭令」的真正的內含，不能得到充分的瞭解。一方面，輕率的誤用了這些詞句，會加深事態的嚴重性；而在另一方面，當一個真正嚴重的危機發生的時候，國際形勢已經劍拔弩張，但一般人民看到外交上的詞令還是那樣「和緩」，以為那種危機並不是一班「危言聳聽的人」所說的那樣嚴重，於是就疏而不備。

更甚的是，在這樣的情況之下，外交界那種措詞含糊、意在言外的習慣，有時真能夠引起誤會。我還記得，在第一次世界大戰之前，我曾經讀到一位總領事寫給外交部的報告，說在他屬下的一位副領事，「漠視醫士的囑咐，對於自己的健康不知珍惜。鄙人實感歉疚。」而實際上，那位副領事已經「酗酒致疾」(delirium tremens)，病得奄奄一息了。

這種矯揉造作的說法，普通是不常見的。在一切重要的國際爭議中，那些意在言外的詞句，事前都經過細心的推敲。我們可以說，各國政府之間用這種不啻而喻的詞句來交換意見，或者用「外交詞令」來宣布重要的意見，利害相權，它的優點還是遠過於它的缺點。

## 二

在十八世紀之前，外交界通用的語言或「歐洲的國際語文」(Lingua Franca)，就是拉丁文。各國的外交官，不僅是用拉丁文來互相寫信；甚且互相談話，也要用拉丁文做中介。如像一六四八年的威斯特發里亞條約 (Treaty of Westphalia)，一六七〇年英丹條約 (Anglo-Danish Treaty)，一六七四年的英荷條約 (Anglo-Dutch Treaty) 都是用拉丁文起草簽訂的。而在事實上，這是當時的慣例。在十八世紀的期間，法國人 屢次的要求，要把他們的文字採用做外交界的文字。這種要求還遇到其他各國堅決的反對。所以，一七四八年的阿克拉夏似條約 (Treaty of Aix-la-Chapelle) 雖然用法文簽訂的，但裏面特別列入一項條文，說這事不能造成一個先例。一七六三年的巴黎條約 (Treaty of Paris)，一七八三年的凡爾賽條約 (Treaty of Versailles)，甚至是一八一五年維也納會議 的最終議定書，由於其他簽字國堅決的要求，也附有同樣的保留條款。

雖然有這些保留的條款，約當十八世紀的中葉，法文 已經根深蒂固，實際上已經成為外交界正式的語文，只是各國沒有公開承認罷了。在一八一五年的維也納會議 上和一八五六年的巴黎會議 上，從頭至尾，整個的會議都是用法文 來進行的。實際上，直到一九一八年盟一九一九年巴黎和會 的時期，英文 纔得和法文 平分秋色，立於同等的地位。凡爾賽和會的批准書上說：「本約約文的解釋，並以英文本與法文本 為主……」就是這一句話，終於創舉了法文 在外交界特殊優越的地位。

法文不能再成爲外交界正式的語文，這也許是必然的。很明顯，法文居於特殊優越的地位，會使法國的外交官比其他各國的外交官佔到莫大的便宜。在舊時代的外交界，各國的外交官差不多都必須精通數國的語言，這種「便宜」還不顯得怎樣重要。但是，近自民主的外交方興未艾，外交談判常常由民選的代表來主持，實際上就不能再用法文來談判了。例如葛雷爵士 (Sir Edward Grey)，雖然他能夠懂法文，但卻不能說法文。威爾遜總統和勞合·喬治，都不是語言專家。於是確立一項辦法：各國的外交代表，如果願意用本國的語文來說話，可以在他說完之後，由一位「舌人」翻譯出來。這種辦法，並不如一般人所設想的那樣不方便。一位訓練有素的「舌人」，能夠十分清楚的把一篇演說或聲明翻譯出來；在巴黎和會議當翻譯的曼道教授 (Professor Mantoux)，他做這種翻譯的工作，真是達到天才的地步。翻譯所就稿的時間，對於外交官並不是沒有利益的。他把把握住前一段節的要點，而可以乘翻譯的時候，仔細考慮自己的答覆。

在以往，不僅是在國際會議上，法文居於優越的地位。即使是普通的外交交際，也幾乎是完全用法文。直到締結凡爾賽條約時，這種地位纔動搖。在遠東方面，英文是通用的語言，不屬此例。在歐洲，一切的照會、節略，官場交際或社會應酬，都一律用法文。沙皇時代俄國的外交界，有許多俄國的駐外大使，是用法文向本國政府寫報告。一直到今日，整個的歐洲，經常還把法文當做外交交際中通行的語言。



法文在外交界的地位，一天天的消失下去，在某方面說起來是很可惋惜的，很顯然，如果世界上有一種共同的語言，使立陶宛人可以和葡萄牙人自由交談，希臘人可以和丹麥人自由交談，那將是一個絕大的便利。就是因為缺少這樣一個大家能夠了解的文字工具，所以造成許多困難。如果某一個大國駐在倫敦的大使館，用它本國的文字發出請柬，邀請外交團的同僚參加公議。某一個中東國家君主的代表，用阿拉伯文來回答。那麼，這位大使要費很多的麻煩，纔能知道他所邀請的貴賓是來或若是不來。

毫無疑問，法文本身具有一些優點，使它成爲文學中的翹楚，適合於外交交涉中一切的目的。但是，必須能夠得手應心，使文字恰恰足以表示自己的意思；前後呼應，結構嚴密，並且用字要用得絕對的精確，纔能夠正確無誤的運用法文。法文是世界人類所創制的最精確的文字之一，如果說外交交涉中最主要的一項條件就是「精確」，那麼，我們現在正撰寫法文，漸漸不把法文當做外交談判的工具，是很可惋惜的。

## 三

現在，我要把當代外交界比較常用的一些專門名詞，各下一個定義。人們也許會看出來，有許多在十九世紀常用的話，現在卻廢而不用了。在今日，決沒有一位英國的外相，還向他內閣裏面的同僚自稱「我皇陛下的忠僕」。『歐洲體制』(The European System)一詞，在今

目已經失掉意義。甚至『歐洲協調』(Concert of Europe)一詞，也不能存在。現在的外交官，不復再把德國政府或蘇聯政府稱爲『北庭』(The Northern Courts)。克里姆林的蘇聯政府，不再把他們的駐英大使稱爲『我們駐在聖詹姆士朝廷的大使』(Our Ambassador at the Court of St. James)。如果現在有一位外交使節，再像威靈吞(Willington)一樣，把二次流血的慘案稱做『令人絕望的懲治』，就會使人如入五里霧中，迷惘而不得其解。而在第一次世界大戰以前，如果對一位外交官錯用了『閣下』(Excellency)的稱呼，那會引起許多的麻煩。現在則較爲平淡了。

現在有一項令人滿意的舉，就是大家漸漸不用地方的名稱，來稱一些國家的外交部了。固然，我們現在偶而還把法國的外交部稱爲『多塞灣』(The Quay d'Orsay)，把德國的外交部稱爲『威廉街』(The Wilhelmstrasse)。但是，『舞場大廈』(The Haus am Ballplatz，德國外交部所在地。)這個名稱，已經不復存在了。而『高門』(The Sublime Porte，即土耳其的外交部。——譯者)一詞，現在只有專門研究外交史的學者，纔能知道它所代表的意義。

下面，我把常用的外交「術語」編一個辭彙。我所引用的定義，主要的是根據薩姆博士那部經典式的巨著，外交行政入門(A Guide to Diplomatic Practice)裏面所規擬的定義。該書的修正版，是經過薩奇先生(Mr. H. Ritchie)細心的校改，使其適合於近代的標準，在一九

## 三二年出版的。

## 外交辭彙：

Accession (附加條款)：按照慣例，常常在國際條約裏面列一項『附加條款』(accession clause)。明文規定：凡是沒有參加此項談判的國家，以及那些沒有在條約原文上簽字的國家，以後仍可加入此項協定。一九二二年一月二十五日所簽訂的國際鴉片公約 (The International Opium Convention)，在第二十二條裏面規定：『凡未參與此次大會之國家，以後得參加此項公約。』就是一個好例子。

Accord (協定)：國際間一般性的事件，重要性較小，不適於締結正式的條約或盟約，通常就用「協定」或「合同」來規定締約國的權利與義務。如做出版法、公共衛生、醫醫規程等等，就是用這種「協定」的方式來解決。

Acte Final (最後議定書)：國際大會或委員會在談判終止時，往往把整個的談判經過，彙納成一個正式的「總錄」或「報告書」。這種「報告書」，列舉大會所簽訂的一切條約，並包括各國代表對於各項問題中所述的意見，或互相同意的解釋。這種會議的「總錄」，有時也稱為“Acte” (條款)，“Protocol” (議定書)，或“Process Verbal Final” (最後會議錄)，但以稱“Acte Final” (最後議定書)較為正確。

Ad Referendum (考慮的提案)：一個負責談判的外交官，常常覺得不必得到本國政府的

訓示，就先行接受對方所提出的條件。但是，他接受這些條件只是「考慮考慮」，因此還必須『提請本國政府核准』。俟本國政府核准之後，始屬有效。

Agreement 或 Aggression (同意)：當某國政府派遣一位大使或公使駐在其他一個國家時，其所決定的人選，必須徵得駐在國政府的「同意」。爲了免除個人的麻煩，普通總是在正式徵求「同意」之前，由私人方面探詢探詢對方政府的意見。某國所提出的人選，駐在國可以不表示「同意」。最著名的二個例子，就是英國要派斯雷爵士 (Sir Stratford Canning) 做駐俄大使，而俄皇尼古拉 (Nicholas) 表示拒絕。

Asylum (庇護政治犯)：國際上有一條慣例：一個政治犯逃亡到外國去，外國政府就不應該把他引渡給他本國的政府。如果有一位政治犯，不是逃亡到外國，而是逃到駐在本國首都的外國大使館或公使館要求庇護，那會引起更困難的問題。在東方的國家裏，特別是在波斯 (伊朗)；這種庇護政治犯的辦法被人們所濫用，往往有企黨的政客及其家屬逃到一個公使館裏去，以避免本國政府的追尋。這些逃亡者在離去之前，時日遷延，常常必須經過漫長的時間的手續。

Attaché (隨員)：隨員的種類有二：第一種是陸、海、空軍的武官和商務專員，他們大概都是高級官員，在使館裏負有特殊的任務。第二種是外交隨員，爲使館最低級的秘書。不過近年以來，許多國家已經廢除隨員的制度，隨員改稱爲「三等秘書」。第三種是「名譽隨

員] (The Honorary Attaché) 。這些人自動的到使館裏來學習，不受政府的薪給，並且不打算永遠的在外交界服務；他們大概都是些出身高貴、經濟富裕的青年，在大學畢業之後，涉身社會之前，願意在大使館或公使館裏學習一個時期。

Bag (外交郵包)：大使或公使和本國政府通訊，或者是用密電，或者是用電話，或者是用書面的報告和公文。這些公文和報告，是封在郵包裏，由特別的信差或「王使」(Kings' Messengers) 送出去。有時候，英國外交部的公文包，是交給英國的船長公為保存，帶到駐外的使館裏去，於是信差的人數大大的減少了。送「外交郵包」的信差或「王使」，都帶有特別的護照，他們的郵包是不受檢查的，在以前的時候，駐外使館的人員不僅可以「利用外交郵包」來寄送私人的信件，並且可以遞送大量的貨物。現在英國的外交人員，在這一方面已經大受限制，不復漫無限制的享有這種權利了。駐外使館在遞送「外交郵包」或收到「外交郵包」的那一天，照例要興高采烈，大忙特忙。這一天稱為「郵期」。法文裏面也有一個類似的字——*la valise*。

Belligerent Rights (交戰權利)：這與其說是外交行政上的名詞，不如說是國際公法上的名詞。依據國際公法的規定，某一個政府從事於戰爭，它便具有一些世所公認的權利與義務。這些權利，其中最重要的作用，就是交戰國政府可以宣布封鎖敵方的海岸和港口。一個國家國內所發生的革命或叛亂，在它們沒有被承認是「交戰團體」(belligerents) 之前，則不能

享受這些權利。普通都是，前途的局勢已經很清楚，這種革命已經由叛亂的階段進到內戰的階段，在這個時候，各國繼承革命政府有交戰權利。但是，關於這種承認的程序，也沒有一定的絕對的規律可資遵循。

Bilateral (雙方的)：見下文「條約」項下的解釋。

Capitulations (降約，土耳其等國境內之領事裁判權)：過去的數世紀中，西方的強國，和「非基督教」的 (non-Christian) 國家締結了許多條約。在這些條約的庇護之下，他們自己的僑民在居留國裏面，可以享受許多特別的權利和免稅的待遇；如不受當地法庭的裁判，不納租稅等等。這些條約，統稱為「不平等條約」。而這些個的紛紜複雜的制度，稱為「帝國主義的壓迫」。那些享有條約上所規定的特權的國家，稱為「享有領事裁判權的國家」，以別於那些沒有優惠權的小國。在第一次世界大戰以後，日本、土耳其、和波斯，已經得到各國的同意。廢除領事裁判權。

Causa Belli (開戰理由)：「開戰理由」是一國對於另一國的行爲，其性質足以造成戰爭。例如，假使有一個國家侵犯埃及的領土，英國就可以把它當做開戰的理由。

Causa Foederis (參戰理由)：「參戰理由」和「開戰理由」不同，「要求參戰」的意思是：兩個或兩個以上的國家，締結一項特定的同盟條約，國際間有某種事變或行動發生，足以使締約的一方要求締約的對方實踐盟約，出來援助它。當法捷協定、法蘇協定、蘇捷協定

存在的時候，如果德國侵犯捷克。對於法國和蘇聯便造成一種「參戰的理由」。據政府可以要求法國政府和蘇聯政府實踐盟約的義務。

Chanceries (大臣官房)：「大臣官房」一詞，常常和「機要室」一詞混同在一起。在原先的時候，「大臣官房」只是參事官辦公的地方。而實在，只有那些掌握大權、決定外交政策的大臣和參事參會之所，纔得稱為「大臣官房」，我們平常說「歐洲各國的大臣官房」，實際上和說「歐洲各國的外交部」，意思完全是一樣。「機要室」(Chancery)係指大使或公使的辦公室，那裏而有他的一等秘書、二等秘書、三等秘書，再加上雇員。「Chancery」這個字，又指他們執行公務的房屋。「使館機要室的人員」，和本國外交部主管的「通訊員」不斷的通訊。

Chargé d'Affaires (代辦)：當一位大使或公使離任的時候，把他的館務付託給館員中一位高級的官員，或者是參事，或者是一等秘書，稱為「代辦」。在暫時期間，「代辦」成為使館裏的首腦人物，一方面和駐在國政府舉行談判，一方面向本國政府做報告。偶而有時候，一國為要表示對於另一國的「不滿」，在大使或公使離任以後，不派其他的人來繼任，長期的只由「代辦」主持館務。派遣「代辦」的時候，無須取得駐在國的意思。

Compromis d'Arbitrage (仲裁合同)：當兩個國家表示同意，要把一項「爭端」交付國際仲裁的時候，仲裁會議草擬一項協定，規定解決的辦法，以備兩國遵循。這種協定，稱為

「仲裁合同」，或者更通常一點，稱爲「折中方案」(Compromis)。

Concordat (教約)：羅馬教皇與國家元首所簽訂的條約，稱爲「教約」。「教約」的起頭，照例有這樣一句話：“In the name of the Most Holy and Indivisible Trinity。”最近最著名的一項「教約」，就是一九二九年二月十一日，羅馬教皇和意大利國王爲解決六十年來的糾紛，在拉特蘭宮 (Lateran)所簽訂的「教約」。

Conference and Congress (「國際大會」與「國際會議」)：這兩個字並沒有什麼顯著的分別。有時候，人們以爲「國際會議」在性質上比「國際大會」較爲重要；以爲只有當大戰之後，各國重新分派領土，那種會議纔稱爲「國際會議」；或者，只有那種世界各強國一律出席參加的會議，纔稱爲「國際會議」。但是，過去在歷史上，對於這兩個字並沒有表示出這樣的差別，一八一五年的維也納會議，固然是稱爲“Congress”，但第一次世界大戰之後在巴黎所舉行的和平會議，卻稱爲“Conference”。或者又有人說，戰勝國或有直接利害關係的國家所召開的會議，比較常用“Conference”；至於戰敗國、中立國都能夠參加的會議，則以用“Congress”這個字，意義較爲正確，這種理由似乎還說得過去，但即使是一類「差別」，在嚴格的修辭學者看起來，也是沒有問題的。

Convention (公約)：「公約」在形式上沒有「條約」那樣嚴重。卽：「公約」不是由國家元首所簽訂，而是由政府所簽訂。



Corps Diplomatique (外交團)：駐在某一個國家首都裏的外交團，是由各國使館的館員所組成，連武官、專員、隨員都包括在內。領事官和翻譯練習員，普通不列入外交團。年輩最久的大使或公使，做外交團的「領袖大使」(chef 或 chef)，任何一個爭議，凡是有關於外交團全體性的權利和利益，都是由「領袖大使」代表去交涉。

Conseiller (參事)：大使館大使以下最高級的人員，稱為「參事」(法文為 "conseiller"，德文為 "Ratskammer")。在例外的情形之下，公使館也可以設「參事」。在一些重要的大使館裏，例如英國的駐法大使館、駐美大使館，「參事」加「公使」銜。當大使不在館內的時候，「參事」就是「代辦」。

Ordonnaires (國書)：一位大使或公使，在赴任的時候，都擁有由本國元首簽署的「國書」或「親任書」。大使或公使在未呈遞「國書」之前，不能正式執行大使的任務。

Démarche (進行交涉)：法文裏面 "faire une démarche" (進行交涉) 這個詞，英文裏面最適當的翻譯，就是 "make representation" (把本國政府的意見，轉告給駐在國政府)。(不過我們應該知道，法文裏面這一個字，包括外交談判中一切的程序和策略，從提出建議，到脅迫威嚇，各種輕重不同的交涉，都可以用 "démarche" 這個字來包括。

Délicate (局勢和緩)："Délicate" 這個字，決不如某些人所設想的一樣，是 "delicate" (同盟，聯合) 的反義字。"Délicate" 的意思，是表示「敏感的局勢業已和緩」。

Diplomat (外交家)：「diplomatist」二字的簡寫，政務人員、新聞記者、無知愚民，常常用這個字來稱外交官。

Diplomatic Immunity (外交上的政治病)：政治家或外交官，有時不便於參加某項典禮或會議。爲着避免引起不必要的反感，於是說自己有病。在這種情況之下，病只是虛偽的託辭，就稱爲「外交上的政治病」。

Diplomatic Privilege (外交官特權)：使領館人員在駐在國裏面，享有一定的特權和優惠的待遇。不僅是大使和公使可以享受這種特權，他的館員，他們的夫人和親屬，甚至連僕役在內，都可以一體均霑。這種特權，如：外交官的身體和住宅都是神聖不可侵犯的，不向駐在國政府納稅，不受駐在國法院法律的裁判。一個外交團的人員，駐在國的法院不能召傳他，不能控告他，也不能強迫他到法庭來作證人。法院可以請求他暫時放棄外交官的特權，但是他對於這種請求，並沒有一定要接受的義務。外交官在駐在國犯了罪，如果案情重大，駐在國政府可以要求其本國把他召回，甚且當他一經撤職之後，立即予以逮捕。這種人是外交官裏面的敗類，幸而這種人是很少的。有時候，一些在名義上不算外交官的人，如國際聯盟秘書處的人員，也享有外交官的特權。

Code (公開的電訊)：電訊的傳遞，或者是用「密碼」，或者是用普通的「明碼」。當用後一種方法傳遞電訊的時候，就稱爲「公開的電訊」。使館和本國政府電訊往來，有時故

意的要復駐在國政府對於電訊的內容一望而知，於是就用普通的「密碼」。

**Entente (協約)：** 這一個字是從「協同一致」，「共存共存」的成語裏演化而來。就和目前的新名詞“*axis*”（軸心）一樣，它所包含的意思是：其幾個國家主權相同，休戚與共；對於某些事項，採取同樣的政策。所以，「協約」是一個介乎「同盟」和「友好」之間的東西，它的的關係比「友好」較深，比「同盟」較淺。在戰爭期間以及戰爭結束之後，凡是參加這種「協約」的國家，都嚴密的受「協約」條款的限制。例如「三國協約」(Triple Entente)，「巴爾幹協約」(Balkan Entente)等等。

**Excellency (閣下)：** 在英國，只有大使、總督總可以用這個尊貴的稱號。不過在其他的國度裏，內閣裏面的大臣或部長，以及一切年高位尊的人們，爲着取悅起見，也可以用「閣下」這個稱呼。

**Exterritoriality (治外法權)：** 統指以上所說的各種外交官的特權和優待的待遇。領事裁判權也是一種治外法權。

**Extradition (引渡)：** 按照「引渡條約」(Extradition Treaties)的規定，一個罪犯逃亡到外國，外國政府要把他「引渡」到原案所發生的國家去。這一項條約，在世界各國之間幾乎是一律實用的。然而，政治案件不在「引渡條約」的範圍之內，政治犯只要逃亡到外國去，便可以得到「庇護」。

Extraordinary (特命)。。在以前的時候，「普通」(ordinaire)的大使，和負有特種使命的「特命」(Extraordinary)大使，這之間有顯著的差別。「特命」的頭銜，常常引起人們的妒嫉，而現在，一切的大使都是「特命」了。

Fin de Non Recours (拒絕受理之原因)：在外交行政上，一國拒絕另一國的抗議，決不考慮案情發生的原因，這叫做「拒絕受理」。如果有一位外交官說：他所進行的交涉，對政府「拒絕受理」。那就等於說：「對方政府對於此項案件，斷不作任何考慮。」

Full Powers (全權證書)：一位外交官，在簽訂國際條約之前，一定要攜有由本國元首簽名蓋璽的「全權證書」。如果他是簽訂一項「公約」，這種「全權證書」只要由外交部長或外相簽署就夠了。茲錄中國外交代表「全權證書」形式如下：

『中華民國國民政府主席爲發給證書：茲因

某某國與

中華民國議訂友好條約、本主席茲派某某爲全權代表，與

某某國政府所派全權代表有會議及締結條約與簽字之全權。所有該全權代表以中華民國名義締結及簽字之條約，將來一經

中華民國國民政府批准，定予施行。爲此發給證書，以昭信守此證。

國民政府主席

外交部長

（譯者註：原著所舉者為英國外交代表之「全權證書」，為使牘者明瞭本國「全權證書」之形式起見，特易為上列之式樣。）

General Act (總約或總則)：「General Act」有兩個意義：(一)某項會議在結束的時候，把討論的結果「彙集」起來，稱為「總約」。(二)一項條約，裏面總具有一些固定的原則。從這些原則裏面抽繹出來的條文的規定，稱為「總則」。

Good Offices (斡旋)：當兩個國家之間發生「衝突」或戰爭的時候，常有第三國出來「斡旋」，以消除爭端，或促進和平的裁判。「斡旋」和「調停」有程度上的不同：某國政府出任「斡旋」，只是秉承雙方政府的意旨，做雙方政府傳達意見的「中介」，此外並不能有更多的幫助。「調停」(mediation)的方法則遠較積極，出任「調停」的第三國政府，實際上可以由自己召集談判，以解決兩國之間的紛爭。

Guarantee, Treaties of (保證條約)：某些條約裏面，列有專門的條款，明文規定：由簽字國保證它的效力和執行。一八三九年的倫敦條約 (Treaty of London)，由英國擔保比利時領土和主權的完整。為了執行這一項條文，所以英國在一九一四年對德國宣戰。「集體保證」(collective guarantee)和「聯合的各別保證」(joint and several guarantee)，這裏面有很大的區別。在「集體的保證」之下，只有當其他的簽字國都採取同樣行動的時候，這一

個簽字國均有實踐盟約的義務。如像一八六七年的盧森堡條約 (Treaty of Luxembourg)。英國擔保盧森堡領土和主權的完整，就是「集體保證」。「聯合的各別保證」則相反，即使其他的簽字國逃避或違反條約的義務，這一個簽字國還是單獨的實踐盟約，採取行動。一八三九年英國給比利時的保證，就是一種「聯合的各別保證」。

Laissez Passer (放行證)：一國的官員因事出差，訪問某國時，可由該國駐在本國的使館寫一封介紹信，給該國的海關當局。保證他們的行李箱籠，在入境時不受檢查。英國的駐外使館，除掉因駐在國的官員真正為公務出差時，決不輕易發給「放行證」。不過其他國家的駐外使館，則較為慷慨，濫把這種便利給予駐在國的官吏。

Mémoire (節略)：大使或公使向駐在國政府提出的文件，除掉正式的「照會」(Notes，見下文的解釋)以外，有各式各樣的「節略」。「節略」和「照會」不同的地方，就在：起頭不要那一套例行的虛文，末後也不要簽字。這種文件有許多個名稱："proménoirs" (存考錄)，"réduction" (引伸意見)，"exposé de motifs" (說明動機)。另外有一種格式，稱為「備忘錄」(aide-mémoire)，是一種簡短的「節略」。一位大使去拜會外交部長，在離去的時候，把本國政府訓令他所說的語用一個簡短的書面的摘要，提交給駐在國的外交部長，這種是「備忘錄」。

Modus Vivendi (臨時協定)："Modus Vivendi"是指臨時性的協定，嗣後要用較為正式

較爲精確的約文來替換。

**Notes (照會)：** 普通外交上的「照會」，是大使或公使向駐在國政府提出的正式文件，或者用第一人稱，或者用第三人稱。普通的照會可以分爲三種：(甲)聯合照會 (Collective Note)：許多國家的外交代表，各受本國政府的訓令，關於某項事務，對駐在國政府提出「聯合的交涉」，這就是「聯合照會」。「聯合照會」很少由列名各國全體的大使在一般紙上簽字，而是由各國大使分別送出，「照會」的內容是完全一致的。這些「照會」是在一種很莊嚴的場合之下，由有關各國的大使向駐在國政府同時提出。(乙)同樣照會 (Equal Note)：「同樣照會」近似於「聯合照會」，不過在性質上沒有那樣嚴重。「同樣照會」的措詞，因內容的互異，不一定要完全相同；並且，「同樣照會」也不一定在同時提出。(丙)口頭照會 (Verbal Note)：「口頭照會」是一種介於正式「照會」與「節略」之間的文件。「口頭照會」不需要簽字，但是常常在末尾的地方，有幾句普通習用的客氣話。實際上，末尾加這樣一段客氣話，就是「口頭照會」和「節略」唯一的區別。

**Persona Grata (駐在國所承認的適當人選)：** 當一位大使或其他的外交代表，使駐在國政府感到十分耐厭，不能再忍耐的時候，於是說說：他已經不是「駐在國所承認的人選」了。在最嚴重的情勢之下，可以要求其本國政府把他召回。以前英國駐西班牙的公使波維爾 (Balwin)，因於內政問題對西班牙政府妄自有所建議。蘇托馬德 (Sotomayor) 就對他說：

君欲離任，愈速愈佳。」波羅爾回答道，他心裏並沒有什麼「離任」的意思。然而，西班牙政府把他的護照送了來，叫他回國。巴麥尊曾經因為這件事和西班牙斷絕邦交，勒令西班牙的駐英公使離境。

**Placement (安排席次)：**雖然，以往那種激烈的關於「位次」的爭執，已經急速的減少了。但是直到現在，外交官在宴會上，關於「坐位」還有很多的規定。要使外交貴賓的「位次」恰如其當，不致於使他們感到惱怒，這一種辦法叫做「安排席次」。

**Prendre Acte (採取步驟)：**在外交場合裏面說“prendre acte”，那就是說：『我對於這件事深銘肺腑，將來總會給你一個答覆。』

**Procès Verbal (議事錄)：**會議中的「記錄」，如果經過與會代表的簽署，這些「記錄」便具有約束的力量。

**Protocol (議定書)：**「議定書」原來的意思，只是指一種互相同意的記錄案，在形式上遠不及「條約」或「公約」那樣的重要。但是，有許多很重要的國際協定，也是用這種「議定書」的形式。最著名的，如一九二〇年在日內瓦簽訂的協定，決定組織國際常設法庭，就是「議定書」。

**Protocole (禮節)：**法文裏面的“protocole”一字，在英文裏面找不到一個確實的譯名。它一方面指『正確的外交程序』，一方面又指『儀式』。形容詞“protocolaire”。是用來指



那班拘束繁文縟節的多禮之士。

*Raison d'Etat* (爲了國家的緣故)：政治上和外交上有一種理論，以爲國家的利益，比一切私人的道德都來得重要。就是說：爲了國家的利益，可以不顧私人的道德。

*Rapporteur* (報告人)：大會任命委員會或附屬委員會去研究某項特殊問題，委員會在商討之後，推舉其中的一個人向大會說話，提出報告。這個人就叫做「報告人」。

*Recognition, De Facto* (事實上的承認)：當一個革命政府已經得到充分的勝利，在本國重要的地域裏建立起統治權，於是外國政府常常就承認它爲那個地域的「事實上」的 (*de facto*) 統治者，以別於「法理上」的 (*de jure*) 統治者。同樣，在戰爭期間，一個國家佔領了統治了敵國廣大的區域，這個國家也被當做是那些區域內的「事實上」的主權者。

*Safe-conduct* (通行狀)：「通行狀」是發給私人的一種特許證，使他通過敵國領土的時候，不受拘捕或其他的阻礙。在一九一七年，德國駐美大使伯因斯托夫伯爵 (*Count Bernstorff*) 就是用了協約國給他的「通行狀」，從美國回到德國。

*Sanction* (制裁)：一種對於違犯國際公法或違犯國際公約的懲處，稱爲「制裁」。

*Status Quo* (現狀)：「*Status Quo*」一詞，是指在一定期間之內所存在的實際的情況。根據以往的外交用語，提及某國在某一特定期間所據有的領土，是說：「*ut prostrata*」。

「*Status quo ante bellum*」或「*status quo ante*」意思就是：戰爭以前的狀態。

Treaties (條約)：條約或者是「雙方」的 (bilateral)，僅僅是由兩個國家所締結；或者是「多方」的 (multilateral)，是由許多國家所締結。國際間「互相保證」 (mutual guarantee) 的條約，如亞加諾公約 (Treaties of Locarno)，其目的在：簽字國互相保證，這一國不攻打那一國。

Ultimatum (最後通牒)：有時候，一般人把「最後通牒」當做「宣戰書」 (Declaration of War)，這是不對的。「最後通牒」只是在談判決裂之前的「最後的語」。「最後通牒」的形式，是由一國政府以書面通知另一國的政府，說除非在一定的日期一定的時間之內得到滿意的答覆，否則即採取某種確定的措施。「最後通牒」如遭拒絕，結果不一定要起戰爭。例如，在堂·巴細弗科 (Don Pacifico) 的不幸事件中，英相巴麥尊就向希臘政府提出「最後通牒」，如果希臘政府在二十四小時之內不接受他所提出的條件，那麼，他將拘捕希臘的船隻，並封鎖希臘的海岸。

Under Flying Seal (啓封)：有時候，駐外大使把報告寄回給本國政府，他會想：如果報告裏面的消息能傳到駐在其他國家的同僚那邊去，也許是有益的。於是他在這項公文上，批「啓封」兩個字。意思就是：此項公文在寄遞的途中，本國的大使可以拆閱。準此，如果英國的駐俄大使發出一項公文，上面註明「在柏林啓封」。那麼，此項公文在寄遞英國外交部的途中，已經由英國的駐德大使拆開來讀過了。

Unfriendly Act (非友好的行爲)：一個國家如果要警告其他的國家，使它們知道某種特定的行爲，或將引起戰爭。通常是說：「此種行動，『本國政府將認爲非友好的行爲。』」

Unilateral Declaration (片面的宣言)：偶而有時候，一些國家爲宣布某種政策，或要求某種權利，用宣言的方式說明本身的立場，以供其他各國的參考和查照。美國的『門羅主義』(The Monroe Doctrine)，實際上就是一種片面的宣言。較近的例子，就是寇爾宋勳爵(Lord Curzon)在一九二二年三月十五日對各國所提出的『照會』。在此項『照會』裏面，他向各國提出警告：英國「不准」任何其他的國家，對英國和埃及之間的特殊關係有所過問或譏評。並且宣告：任何干涉埃及事務的企圖，英國將視爲「非友好的行爲」。

Venue (會場)：經驗宏富的外交官，不用這個字，但一些新聞記者，則常常使用。Venue 是指開會的場所。應用這一個不雅致的詞語，在專門的外交官看起來是俗不可耐的。

Voeux (祈願)：有時候，國際會議結束，希望在所簽訂的條約上附加幾項「建議」，以備將來的引用。這種「建議」，稱爲「祈願」(Wishes or Voeux)。一八九九年的海牙國際和平會議(The Hague Peace Conference)，列有六項「祈願」。這些「祈願」對於簽字國沒有拘束的力量。

## 附錄 我國之外交行政

### 一 外交部沿革和現狀

#### 第一節 沿革

我國的外交行政，起始於遙遠的古代。周禮有「象胥」之職，春秋時代有「行人」之官，管子稱辨邊夷、傳達王命的任務。孔子說：「使於四方，不辱君命。」又說：「言忠信，行篤敬，雖蠻貊之邦可行矣。」當時對於樽俎折衝的重要和談判締約的技術，已經非常注意。在春秋戰國的期間，列國競存，盟誓締約，使節相望於道，那種縱橫捭闔的程度，和現代的外交實在沒有什麼區別。嗣後在大一統的時期，各代都有外交機關的設置。「大鴻臚」、「典屬國」、「理藩院」……名稱雖然不同，性質則是一樣。不過當時海道未開，這些外交機關的任務，只是鞏理鄰近諸國朝聘納費的事宜。

公元十五世紀以後，西方東漸，起初歐人僅僅作小規模的貿易，或私自傳教，還說不上有什麼正常的國際交涉，所以我國也沒有設置特殊的外交機關以治其事。直到清朝雍正五年（公

元一七二七年），中俄恰克圖條約成立，纔規定設置辦理俄事大臣。咸豐元年（公元一八五一年）伊黎·塔爾巴哈合運商章程第十七款規定，以「理藩院」擔承對俄的交涉。咸豐十年（公元一八六〇年），英法聯軍攻陷天津、北京，文宗避離熱河。留有的外交機關不能應付當時的局勢，乃特設專員辦理外交事宜，掌理對英法俄美的交涉，並以軍機處、理藩院為辦理外交文件的機關，實為我國近代外交機關的濫觴。然至同年十二月，因與英法諸國談判告終，又把專員機關裁撤了。咸豐十一年（公元一八六一年），鑒於實際環境的需要，創立總理各國事務衙門，簡稱總理衙門，或曰總署，或曰譯署。光緒二十七年（公元一九〇一年），辛丑和約成立，規定改總理衙門為外務部。民國肇創，更名為外交部。民國十六年南京國民政府成立，仍沿稱外交部。茲將這四個時期的沿革，分述於下：

### 一、總理各國事務衙門

西洋的堅船利兵，打破了清朝的閉關政策。咸豐年間，我國國力不競，外交事宜頗為棘手。咸豐十年，恭親王奕訢奏請設立總理各國事務衙門，專辦通商事務，並說這是臨時性質，日後洋務轉機，即可撤廢。文宗批示准如所擬辦理，並派奕訢、桂良、文蔚三人負責籌備，頒給關防。公元一八六一年，總理各國事務衙門正式成立，挑取滿、漢員司各八人，仿照軍機處辦理。後因事務劇增，又增用額外人員。一八六二年，大臣奏旨在總理衙門辦事者，由三人增至七人，最多的時候嘗達十一人。

因爲對外交涉繁多，總理各國事務衙門的工作日益擴大。除掉談判締約以外，舉凡海關、海軍、電信、鐵道、開礦等一切有關洋務的事宜，統歸其兼理。總理衙門的組織，以總理各國事務王貝勒、大臣、及大臣上行走爲主管長官，一切事務，均由其共商決定，然後施行。總理各國事務大臣由軍機大臣兼任，大臣上行走由內閣滿漢京堂官兼任，軍機大臣之下爲王貝勒。光緒二十四年（公元一八九八年），旨諭各地總督巡撫，加總理各國事務大臣銜，處理各該管轄區內有關外交的事務。此外設總辦章京滿漢各二人，幫辦章京滿漢各二人，秉承王大臣之命，督率所屬辦理文書、記錄、會計等庶政。

總理各國事務衙門在成立之初，分設五股，由滿漢員司各八人分別執掌：

(一)英國股：掌理對英國及奧、匈交涉，及西洋各國通商貿易與海關等事宜。

(二)法國股：掌理對法國、荷蘭、西班牙、巴西等國交涉，基督教徒及僑民之保護，以及安南境界等事宜。

(三)俄國股：掌理對俄國、日本兩國交涉，蒙俄貿易，中俄境界，以及關於海外留學生等事務。

(四)美國股：掌理對美國、德國、秘魯、義大利、瑞典、挪威、比利時、丹麥、荷蘭等九國交涉，及出洋船工事宜。

(五)海防股：掌理南北洋海軍、沿海砲台、輪船、槍械、彈藥之購置，機械、電信、鐵

道之建造，及開採礦產等事宜。

在上述的五股以外，並設司影廳及清檔房。司協廳掌理收發公文、呈遞摺件、監視關防、請送印信諸事。清檔房掌理校對公文，保管檔案。

自一八六一年成立至一九〇一年裁撤，總理各國事務衙門共有四十年的歷史。其間因環境的需要，隨時補直，變革頗多。總理衙門除據辦理交涉、咨令駐外使節以外，還有兩個極重要的附屬機關：一是培養譯述人才的同文館；一是掌理海關的總稅務司。

## 二、外務部

光緒二十六年（公元一九〇〇年），義和團排外滋事，八國聯軍攻陷北京，結果締結辛丑條約。該約第十二款規定：總理各國事務衙門，應按照各國通例，改爲外務部，列於六部之首。一九〇一年，和約告成，清廷降旨改總理各國事務衙門爲外務部，從此我國總和世界各國一樣，有近代式的專門外交機關。

清代外務部的組織，可分七個部門：（一）管理大臣：在大臣之上特簡一人，以總理部內的事務，向例由親王或軍機大臣擔任；第一任管部是慶親王奕劻；（二）主任：特簡尚書及左右侍郎各一人；（三）承政官：設左右丞各一人，左有參議各一人，皆簡簡職；（四）各司：承襲總理衙門分股辦事的舊制，分設執掌，計有和會、考工、禮部、庶務四司；（五）司務廳：承襲總理衙門之舊，設司務二員，其下有收掌、監印簡職；（六）各股：將總理衙門原有之

英、法、俄、美四股，擴充爲英、法、俄、德、日五股，最後又改爲勸業樞要、英、法、德、俄、日六股；（七）各差：原有收文處、監印、電報處、銀庫、清檔房、領事等六種，嗣後將洋文收掌自收掌中分出，獨成一差，共成七差。

清代的外務部，是朝廷受列強的壓迫，爲着應付當時的局勢而成立的。在官制上雖然仍舊貫，但在職掌上卻是「外鑲的」成分較多。上述的七個部門，就中最重要實爲四司：（一）和曾司掌各國使臣覲見、會晤、請賞賀星、奏派使臣、更換領事、文武學堂、本部司員升調、各項褒獎等事項；（二）考工司掌鐵路、礦物、電機、製造、軍火、船政、聘用洋員等事項；（三）權算司掌開稅、商務、行船、華洋借款、財幣、郵政、經費等事項；（四）庶務司掌界務、防務、傳教、遊歷、保護、償恤、禁令、警巡、調撥、簽發護照及其他事項。各司的人員，大約可分爲三種：

（一）實缺人員：郎中二員，員外郎二員，主事二員。

（二）有差人員：掌印，幫掌印，主稿，幫主稿各一人，此外並設上行走六人。

（三）候補人員：本司行差各員，學習主事，額外主事，七品小京官。

### 三、前北京政府外交部

辛亥革命推翻滿清，民國肇創。元年（公元一九一二年）二月，臨時大總統就職北京，改外務部爲外交部，任陸徵祥爲外交總長。四月二十四日，外交部部令公布大總統簽發下各部官制



通則，同日並公佈外交部官制案：總長之下，設次長一人，簡任職；設承政廳做承接的機關，設參事廳做審議的機關，設各司爲主官的機關。共設外政、通商、編譯、庶務四司；參事四人，秘書長一人，秘書六人，司長四人。司長之下有科長，科長之下有科員。科員人數視事務的繁簡而定，並無一定的數額。嗣後迭經改變；改承政廳爲總務廳，分設文書、會計、出納、庶務、統計五科；改編譯司爲交際司；科長科員改爲僉事主事。民國三年七月，頒佈外交部新官制：（一）除總務廳外，設政務、通商、交際三司，以原有庶政司的職掌，分屬於政務、通商二司；（二）規定總長一人，次長一人，參事四人，司長三人，秘書四人。斯乃民國初年外交部組織的梗概。

一九一四年至一九一八年的世界大戰，我國是協約國的一員。戰事結束之後，因和約而發生的國際交涉，頭緒紛繁。外交部原有的司科，不敷分配；而僉事主事的員額，也嫌過少。乃盧生民國十年五月的外交部新官制草案。經過這次的修正，外交部在組織上的變更是：（一）增設條約司；（二）秘書自四人改爲三人；（三）僉事自三十六人增至四十人；（四）主事自六十人增至八十人。到了民國十六年七月，又更訂外交部官制：（一）裁撤交際司，把原有交際司的職掌劃歸總務廳；（二）設情報局，下分四科，分掌調查研究外交機密，翻譯報紙社論及電報，文件宣佈等事項。這就是北京政府時代外交部最後的制度。

#### 四、國民政府外交部

民國十六年（公元一九二七年）四月，國民革命軍北伐成功，奠都南京。根據總理的遺教，創立五院制的政府。舊有的典章制度，悉數重新釐訂。北京政府時代外交部的組織法，至此亦告廢止。不過窮本溯源，國民政府外交部的系統，實在肇始於十四年的廣東國民政府。當時因為革命勢力僅僅限於南方一隅，統一之局未定，外交部的組織尙欠完備。部長之下並無次長，僅設秘書長一人，襄理部務。部內分設五科，掌理各項事務：（一）公法交涉科；（二）私法交涉科；（三）翻譯科；（四）調查科；（五）總務科。此外設參事會，置常任參事若干人；並附設宣傳局，掌理宣傳外交政策及助進革命策略等事宜。迨孫組織法，在十四年十一月、十五年八月、十六年七月，先後經過三次的修正；依據民國十七年二月修正的外交部組織法，部長之下設次長二人，助理部務。其下設參事廳、設秘書處、總務處、第一司、第二司、第三司；第一司掌兩國以上之國際交涉事務，第二司掌對日本對蘇聯交涉事務，第三司掌對歐美各國交涉事務，各司設若干科。關於情報事項，則分屬於第二第三兩司。參事定為四人，主管擬訂部內法律命令事項。另有條約委員會，會長由部長兼任，研討廢除不平等條約的方策和對策。十七年十二月再行修正外交部組織法，共設總務、國際、亞洲、歐美、情報五司。此種編制，隨時變動。二十八年九月七日最後修正公佈外交部組織法：參事廳、秘書處仍舊，共設總務、亞東、亞西、歐洲、美洲、條約、情報七司。三十一年六月，因鑒於人事行政的重要，將典職科擴充為人事室。是為現行的制度。

第二節 組織及職掌

外交部組織法第一條規定：「外交部管理國際交涉及關於在外僑民、居留外人、中外商賈之一切事務。」第二條規定：「外交部對於各地方最高行政長官執行本部事務有指示監督之責。」置部長一人，次長二人，設參事廳、秘書處、總務、亞東、亞西、歐洲、美洲、條約、情報七司，及人事室各司之執掌如下：

(一) 總務司掌左列事項：

- (1) 關於收發分配及保存文電書報事項；
- (2) 關於部令之公佈事項；
- (3) 關於典守印信事項；
- (4) 關於外交官領事官職務及領事管轄區域事項；
- (5) 關於護照及貨單簽證事項；
- (6) 關於對外交際及國際賽會事項；
- (7) 關於本部經費之出納保管事項；
- (8) 關於本部官產官物之保管事項；
- (9) 關於本部庶務及其他不屬各司之事項。

(二) 亞東司掌關於日本、暹羅各國之左列事項：

(1) 關於政治事項；

(2) 關於通商事項；

(3) 關於經濟財政事項；

(4) 關於軍事之外交事項；

(5) 關於本國僑民事項；

(6) 關於各該國在中國之僑民之保護及取締事項。

(三) 亞西司掌關於蘇聯、土耳其、伊朗、阿富汗、伊拉克及其他亞西各國之左列事項：

(1) 關於政治事項；

(2) 關於通商事項；

(3) 關於經濟財政事項；

(4) 關於軍事之外交事項；

(5) 關於本國僑民事項；

(6) 關於各該國在中國之僑民之保護及取締事項。

(四) 歐洲司掌關於歐洲、及澳洲、非洲各國之左列事項：

(1) 關於政治事項；

- (2) 關於通商事項；
  - (3) 關於經濟財政事項；
  - (4) 關於軍事之外交事項；
  - (5) 關於本國僑民事項；
  - (6) 關於各該國在中國之僑民之保護及取締事項。
- (五) 美洲司掌關於美洲各國之左列事項：
- (1) 關於政治事項；
  - (2) 關於通商事項；
  - (3) 關於經濟財政事項；
  - (4) 關於軍事之外交事項；
  - (5) 關於本國僑民事項；
- (6) 關於各該國在中國之僑民之保護及取締事項。
- (六) 條約司掌左列事項：
- (1) 關於國際聯合會及其他國際組織事項；
  - (2) 關於國際會議事項；
  - (3) 關於條約之研究撰擬及解釋事項；

(4) 關於有關係約之法律事項；

(5) 關於國際法之研究事項。

(七) 情報司掌左列事項：

(1) 關於蒐集國內外情報事項；

(2) 關於宣傳外交政策事項；

(3) 關於撰譯中外新聞稿件事項；

(4) 關於招待接洽新聞記者事項；

(5) 關於編行出版物事項；

(6) 關於其他屬於情報事項。

各司依其事務的性質，分爲若干科。依據現行的外交部處務規程（民國二十八年十月十三日修正公佈，三十年九月十七日，三十一年六月二日兩次部令修改），總務司設六科，即文書、電報、交際、護照、出納、庶務。亞東司設三科；亞西司設三科；歐洲司設四科；美洲司設二科；條約司設二科，暨研究室；情報司設三科，暨情報研究室；人事室亦設三科。茲將各部分的職掌，列舉於下：

(一) 參事廳掌理左列事項：

(1) 撰擬本部主管之法律命令；

核；

(2) 審核本部主管之法律命令，凡各處司擬具有關法律命令之文件，應先送參事處備

(3) 解釋本部主管法律命令事項；

(4) 研究本部重要案件並辦理部長次長特交事項；

(二) 秘書處掌理左列事項：

(1) 部務會議通知及紀錄事項；

(2) 外賓會晤傳譯及紀錄事項；

(3) 辦理概要文件及編撰事項；

(4) 辦理與各國使館接洽事項；

(5) 部長次長特交事項。

(三) 總務司除會計室統計室之組織及職掌另有規定外，分設右列六科：

(A) 文書科：

(1) 中央法令之轉行及部令公布事項；

(2) 典守印信及核對事項；

(3) 本部所屬機關及駐外使領館前領印章事項；

(4) 收發文件稿由編號登簿分類事項；

(5) 編管檔案及保管約章事項；

(6) 管理圖書刊物事項；

(7) 外交遞信員之派遣事項；

(8) 撰擬酬應文件事項。

(B) 電報科：

(1) 來往電報之收發登記翻譯分送事項；

(2) 電碼及專號之查詢校對事項；

(3) 發給印電紙事項；

(4) 代譯代轉駐外使領館與國內各機關之電報事項；

(5) 來往電報歸檔及編製索引事項；

(6) 編印分發密碼電本事項；

(7) 核對電報費事項；

(8) 管理本部所屬無線電台事項。

(C) 交際科：

(1) 撰譯及保管各項圖章及證書事項；

(2) 本國駐外及駐華各使遞交圖書事項；



- (3) 各國遣使駐華接洽事項；
  - (4) 承認新國家或新政府通告事項；
  - (5) 關於國府舉行國慶典禮贊助事項；
  - (6) 各國專使駐使及外賓觀謁宴會遊覽接待事項；
  - (7) 各國國慶國諱及其他國際慶弔事項；
  - (8) 關於本國勳章之頒贈及外國勳章之收受佩帶事項；
  - (9) 贈答國禮及紀念品事項；
  - (10) 駐華使領各種優待及協助事項；
  - (11) 勸製駐華外交官銜名錄事項；
  - (12) 關於各國駐華領館之設廢并領事到任離任及證書事宜；
  - (13) 外交官領事官之免稅及其他免稅事項；
  - (14) 關於國際賽會事項。
- (D) 護照科：
- (1) 核發出國護照事項；
  - (2) 駐外使領館及國內發照機關護照簽證事項；
  - (3) 無約國人民及無國籍人民入境事項；

- (4) 查驗外人入境護照事項；
  - (5) 在華外人內地遊歷護照事項；
  - (6) 護照簽證及各項證明費之核算及登記事項；
  - (7) 華僑登記事項。
- (B) 出納科：
- (1) 本部經開等費之收支事項；
  - (2) 自行收納款項之經解事項；
  - (3) 各項專款之經理事項；
  - (4) 賬目簿籍之登記事項；
  - (5) 各種表冊編製事項；
  - (6) 發給領事簽證貨單事項；
  - (7) 領事簽證貨單費核算及登記事項；
  - (8) 貨物輸入之稽核及調查事項；
  - (9) 使領館人員辦理簽證貨單之指導考核及獎懲事項；
  - (10) 僑民遺產保管事項；
  - (11) 僑民捐款事項。

(F) 庶務科：

- (1) 應用物品之採購分發及保管事項；
- (2) 訂購報章及辦理印刷事項；
- (3) 本部建築修繕消防及衛生事項；
- (4) 本部及所屬機關駐外使領館財產之登記事項；
- (5) 本部財產之保管事項；
- (6) 不屬於本司其他各科事項。

(四) 亞東司分設三科：

- (A) 第一科 關於日本之政治及軍事方面外交事項；
- (B) 第二科 關於日本之經濟財政通商中日僑民及其他事項；
- (C) 第三科 關於滿洲及其他不屬於本司第一第二兩科事項。

(五) 亞西司分設三科：

- (A) 第一科 關於蘇聯之政治及軍事方面外交事項；
- (B) 第二科 關於蘇聯之經濟財政通商中蘇僑民及其他事項；
- (C) 第三科 關於土耳其、伊朗、阿富汗及伊拉克事項。

(六) 歐洲司分設四科一室：

(A) 第一科 關於英吉利事項；

(B) 第二科 關於法蘭西事項；

(C) 第三科 關於德意志事項；

(D) 第四科 關於義大利與歐洲其他各國及非洲各國事項；

(E) 研究軍：

(1) 關於研究對英及其屬地之外交問題；

(2) 關於研究對法及其屬地之外交問題；

(3) 關於研究對德、義、西、葡、奧、捷、荷、比、波蘭、瑞士、瑞典、丹麥、挪威、芬蘭與巴爾幹及梵蒂岡之外交問題；

(4) 研究滿洲及及與歐洲各國及其殖民地內之華僑問題。

(七) 美洲司分設二科：

(A) 第一科 關於美國暨合衆國事項；

(B) 第二科 關於墨西哥及中南美洲各國事項。

(八) 條約司分設二科一室：

(A) 第一科：

(1) 關於國際聯合會事項；

(2) 關於國際法庭及公斷事項；

(3) 關於國際勞工事項；

(4) 關於國際禁煙及國際禁令事項；

(5) 關於國際協約公約事項；

(6) 關於國際會議事項。

(B) 第二科：

(1) 關於條約之撰擬締結及解釋事項；

(2) 關於有關條約之法律事項；

(3) 關於不屬於本司第一科及研究室事項。

(C) 研究室：

(1) 關於國際法之研究事項；

(2) 關於國際財政經濟及貿易等研究及調查事項。

(九) 情報司分設三司一室：

(A) 第一科：

(1) 本部公報白皮書及其他刊物之編印事項；

(2) 各種刊物及宣傳品之分發事項；

(B) 駐外使領館報告之考核事項；

(4) 其他不屬於本司第二節三兩科及研究室事項。

(B) 第二科：

(1) 各種宣傳文稿之撰擬事項；

(2) 新聞稿件之編譯事項；

(3) 各種參考資料之蒐集檢閱保管事項。

(O) 第三科：

(1) 各報館及通訊社之接洽事項；

(2) 各民衆團體之接洽事項；

(3) 外國新聞記者註冊事項；

(4) 中外出版物應加取締糾正之交涉事項；

(5) 其他有關宣傳之對外接洽及招待事項。

(D) 情報研究室：

(1) 國內外情報之搜集研究事項；

(2) 與其他機關之情報聯絡交換事項；

(3) 各使領館情報工作之指導事項。

(十)人事室分設三科，因成立伊始，組織條例尚未公布。其職掌與前典職科相同，惟專權較重：

- (1) 本部及所屬機關暨駐外使領館人員之任免、升降、遷調、考績及訓練事項；
- (2) 本部及所屬機關暨駐外使領館人員請假及考勤事項；
- (3) 本部所屬機關及駐外使領館之組織事項；
- (4) 計劃駐外領館之僱傭事項；
- (5) 分發人員存記人員及審查合格人員之登記事項；
- (6) 調查登記本部及所屬機關暨駐外使領人員履歷事項；
- (7) 本部及所屬機關暨駐外使領館人事統計事項；
- (8) 查同有關係各司審核及編存所屬機關暨駐外使領館工作報告事項；
- (9) 編印本部及駐外使領館職員錄事項。

為應付實際上的需要，外交部在事務較繁的省區設立特派員辦事處。特派員秉承部長的意旨，辦理一切交涉事務。若於職務上，遇到與地方行政或軍事有關的事項，除呈報外交部核示外，得隨時商請省政府或軍事長官辦理。和本身職務有關的事項，得隨時分別函請地方行政、司法、及軍事各機關辦理，並將辦理情形，呈報外交部核奪。特派員辦事處設特派員一人，秘書二人，事務員四人，輔助特派員辦理一切事務。現存的特派員辦事處，有瀘廣、甘肅、川

康、雲南、新疆等五處。

## 二 駐外使館的沿革和現狀

### 第一節 沿革

我國古代有很多卓越的使臣，持節外蕃，聲震異域，但這些使臣都是傳達朝廷的意旨，或臨時親聘，在性質上遠異於近代常設的外交代表。清初二百年間，僅是外國的使臣入京朝賀，清廷並無派使駐外之例。獨有雍正十年（公元一七三三年），清廷因用兵準噶爾，防準噶爾聯俄，曾經派使臣聘問俄國。直到十九世紀中葉，滿清的官吏還沒有具備一種近代的國際法的觀念。英法聯軍之役（一八五八年至一八六〇年）以後，英、法、美、俄相繼派公使駐於北京。我國因格於成見，還沒有派遣常設的外交代表駐劄外國。同治五年（公元一八六六年），總稅務司英人赫德（H. H. H.）告假回英，勸說恭親王奕訢派同文館學生隨之遊歷歐洲，增長見聞，清廷乃以斌椿加護理衙門總辦銜，率學生數人前往。斌椿的出使純為觀光的性質，不能算是正式的外交代表。

公元一八六七年，美國駐華公使蒲安臣（Arson Burlingame）辭職回國。清廷任蒲安臣為中國使臣，並派海關道志剛、郎中孫家毅為會辦，出使各國。蒲安臣以中國使臣的資格謁見英



副總統海森 (Johnson)，並赴英謁見維多利亞女王 (Queen Victoria)，聘問歐洲大陸各國，其後病死於俄。蒲安臣是臨時使臣，在性質上和近代的常駐使節不同。

光緒二年 (公元一八七六年)，英人費記宣瑪加利在嶺南被害，中英締結芝罘條約，規定清廷派遣大臣赴英謝罪，結果郭嵩燾奉派為赴英謝罪大臣。次年 (公元一八七七年)，清廷正式設立使館於倫敦，任命郭嵩燾為駐英公使，以劉錫鴻為副。我國派遣公使常川駐節外國，實以此為第一次。同年，李鴻章鑄邊備日，以為軍事與外交同等重要，將才與使才不可偏廢，奏准派何如璋為駐日公使，張斯桂為副。這是我國派遣公使駐節日本之始。光緒四年 (公元一八七八年)，清廷派陳蘭彬為駐美、西、葡三國公使，容闕為副；關駐英副使劉錫鴻為駐德公使，並兼駐奧、荷大臣，嗣後我國駐奧公使照例由駐德公使兼任，即肇始於此。同年，崇厚奉命出使俄國，旋改為全權大臣便宜行事；駐英公使郭嵩燾，奉命兼使法國。大約在公元一八七八年，我國在歐美重要的國家都已設置常駐的外交使節。然而當時的觀念，對於奉命出使的人頗為鄙視。郭嵩燾高瞻遠矚，才識俱佳，在當時可算是傑出的使臣，但為清議所譏。他寫信給友人說：『出使者，今人所薄視，自以不屑為者也。』名士許珏嘗問於大學士閻敬銘：『今世正士，誰善外交？』閻氏嘆道：『焉有正士，而屑為此者！』某人預備隨使歐洲，到都文格那邊去辭行，文格就說：『你好好一世家子，何也入洋務？甚不可解！』當時使館的組織也很簡單，館員只有二三人，由公使就自己的親友中保舉，薪給並無定額。不過隨著時代的演進，

風氣日開，國人漸漸把奉命出使當做是榮譽的代我國家的事，外交官的尊榮和個體，也逐漸獨立。

民國成立，重新規定官制官規。元年十一月二十日，公佈駐外使領各館暫行組織章程；五年三月二日，公佈外交官領事官官制，從此我國駐外使領館的組織和外交官領事官的職掌，纔有明文規定。國民政府成立，於民國十九年二月三日公佈駐外使領館組織條例，嗣後經過修正，遂成今制。

## 第二節 組織及職掌

駐外使館，分大使館、公使館二類：

### (1) 大使館：

全權大使一人 承外交部之指揮，辦理本國與所駐國之外交事務，監督所屬職員及領事。

參事一人 承大使之指揮，襄辦外交事務及總核機要事項。

秘書二人或三人 承大使之指揮，掌理機要、文書及調查報告事項。

隨員一人或二人 承長官之指揮，分掌文書及調查報告事項。

### (2) 公使館：

全權公使一人 承外交部之指揮，辦理本國與所駐國之外交事務，監督所屬職員及領事。  
秘書一人至三人 承公使之指揮，掌理機要、文書及調查報告事項。

隨員一人至二人 承長官之指揮，分掌文書及調查報告事項。

大使公使因故不在館時，得派專任代辦，辦理館務，或派使館秘書，暫行兼辦館務。

大使館、公使館得設主事一人至三人，承長官之指揮，分掌檔冊、登記、繕寫及庶務事項。

各使館均得酌用雇員，但須呈報外交部核准。

我國駐外的大使館，現有駐蘇聯、駐英、駐美、駐法、駐比、駐波蘭、駐德（暫停）、駐德（暫停）等八處。公使館現有駐羅馬教廷、駐和蘭、駐瑞士、駐葡萄牙、駐瑞典、駐巴西、駐秘魯、駐墨西哥、駐古巴、駐巴拿馬、駐哥斯大黎加、駐智利、駐捷克斯拉夫、駐土耳其、駐澳大利亞、駐加拿大、駐伊朗、駐埃及、駐西班牙（暫停）、駐挪威（暫停）、駐丹麥（暫停）、駐芬蘭（暫停）、駐羅馬尼亞（暫停）等二十三處。

### 三 駐外領館的沿革和現狀

#### 第一節 沿革

我國設立駐外領事館，遠在各國在華設立領事館之後。道光二十二年（公元一八四二年）的中英江甯條約，規定五口通商，英人得在通商口岸設官管理僑民商務，是爲各國在華設立領事館之條約的根據。但在江甯條約未訂以前，事實上英法等國在廣州早已有領事官的設置。

一八六〇年中俄北京條約，規定中國得設立駐外領事館。這個條約簽訂以後，清廷並沒有即行派遣領事。嗣後商務日繁，各國與我國訂立條約，都規定互派領事。

一八七七年，清廷設駐新加坡領事館，斯乃我國駐外領事館之濫觴。嗣後陸續在南洋羣島、中南美洲、日本等處，開設駐舊金山、橫濱、神戶、大阪各領事館。至一八九一年，經駐英公使薛福成的奏請，因南洋爲華僑集中之地，無異海外郡縣，乃漸次在南洋各埠增設領事館。民國以來，更大事增設。目前我國領館徧佈世界，共約七八十處。

最初，我國駐外領事並無官制。民國肇創，始於元年十一月二十日制定駐外使領各館暫行組織章程。國民政府成立，於民國十九年二月三日，公佈新訂駐外使領館組織條例。以往對於領事館的命名，漫無標準。直到民國二十一年六月，始確定領館名稱，從駐在地之地名。

### 第三節 組織及職掌

駐外領事館，分總領事館、領事館、及副領事館三類：

#### (1) 總領事館：

總領事一人 承外交部之指揮，並受駐在國本國大使、公使或代辦之監督，保護駐在地本國僑民及本國在外商業，並監督所屬職員。

總領事未到任或暫時離任，或因故尚未派定時，由外交部酌派代理總領事執行職務。

副領事一人或二人（必要時得增設領事一人） 承總領事之指揮，襄辦領事館事務及掌理文書調查事項。

隨習領事一人或二人 承長官之指揮，分掌文書調查事項。

主事一人或二人 承長官之指揮，分掌檔冊、登載、繕寫及庶務事項。

(2) 領事館：

領事一人 承外交部之指揮，並受駐在國本國大使、公使或代辦之監督，並保護駐在地本國僑民及本國在外商業，並監督所屬職員。

領事未到任，或暫離任所，或因故尚未派定時，由外交部酌派代理領事執行職務。

副領事一人（必要時得增設之） 承領事之指揮，襄辦領事館事務及掌理文書調查事項。

隨習館事一人或二人 承長官之指揮，分掌文書調查事項。

主事一人或二人 承長官之指揮，分掌檔冊、登載、繕寫及庶務事項。

(3) 副領事館：

副領事一人 承外交部之指揮，並受駐在國本國大使、公使或代辦之監督，保護駐在國本國僑民及本國在外商業，並監督所屬職員。

副領事未到任，或暫離任所，或因故尚未派定時，由外交部酌派代理副領事執行職務。隨習領事一人或二人 承副領事之指揮，分掌文書調查事項。

各領事館均得酌用雇員，但須呈報外交部核准。

依據民國十九年二月三日國民政府公佈之駐外使領館組織條例規定：「未設領事或通商事務員之地，得酌派名譽領事或名譽副領事。」其人大抵是當地僑民的領袖，或工商巨子，其職務在發展駐在地本國商業，並撫綏僑商。民國二十年九月二十六日外交部曾頒佈駐外名譽領事職務暫行辦法十三條，對於名譽領事的職責，有明確的規定。

我國駐外領事館雖有總領事館、領事館、副領事館之分，但在組織系統上各不相屬，都直接受外交部及駐在國本國使館的節制。除掉駐新加坡總領事館能監督並指揮駐英屬馬來半島各領事館的事務，駐巴達維亞總領事館能監督並指揮駐荷屬南洋各領事館事務以外，一般的總領事館並無監督或指揮領事館或副領事館之權。暹和美國等國採行「總領事中心主義」者不同。

我國駐外的外交機關，除掉上述的使領館之外，原尚有駐日內瓦國際聯合會全權代表辦事處。依據民國十九年二月三日所公佈的組織條例，辦事處設全權代表三人，由外交部呈請國民

政府就富有外交經驗資深人員，或現任駐外大使公使中簡派充任或兼任。代表以下，設處長一人，處理處內例行事務。祕書三人，隨員二人，主事二人，分理處內事務。並得酌用職員，擔任繕寫記錄。此次歐洲戰事發生後國際聯合會機關播遷，辦事處暫時撤消。

#### 四 外交人員的培養和任用

##### 第一節 外交人員的培養

我國的政治哲學，一向注重「人治」。諺云：「爲政在人」。又云：「得人則昌，失人則亡。」孟子說：「徒善不足爲政，徒法不足自行。」任何一個行政機構，如要達到它理想的任務，固然有特於健全的制度，但在實際上，「人」的因素實居於決定的地位。如果沒有思想正大、學力充沛、辦事熱忱的人員來運用這種制度，則一切的良法美意都只是紙而文章。

一個理想的外交官，幾乎必須是一個「完人」：他對於祖國的文化傳統和政治實況要有澈底的瞭解，他對於本身的職務要有絕對的忠誠，他要有正確的判斷力，他要有高尚的德性，他要有淵博的學識，他要有精熟的詞令，他要有強健的體魄和端莊的儀態。清廷最初派遣使臣駐劄外國，只是迫於當時的形勢，派遣「通達洋務」的人去做消極的折衝，既不上有什麼嚴格的選擇標準。嗣後以考試爲輔，然大都注重於語言文字的能力，而忽視其愛國情緒和政治經驗的

考查，以致弱點畢露。民國以來雖略有改進，但完美的職業外交官制度，至今還沒有確立起來。

近代以外交著稱的英國，其外交人員都受過特殊的訓練和嚴格的考試。預備做外交官的青年，早年入伊登、牛津、劍橋等著名的學府，有些甚且在卒業後到歐洲大陸去旅居數年，研習外國語，再回國參加外交官考試。這種競爭激烈的考試制度，使英國產生了許多傑出的外交家。美、法、德、日等國，外交人員也多經過嚴格的考試。美國並特於一九二四年設立外交人員幹部學校（The Foreign Service School），專門培育外交人員，外交是一種專門的學問，非培養專門的人才，不足以達成外交的使命。這在現在已經是一種趨勢。

我國原無專門培養外交人員的學校。只有各大學的政治系中，設有外交組。國民政府成立以後，因鑒於外交人員的重要，特於中國國民黨中央政治學校設立外交系。民國二十年七月，考試院開始舉行高等文官考試，揀選外交官領事官，從此外交官考試成爲一個定制，茲後每一屆的高等考試，除掉民國二十五年的臨時高等考試以外，都有外交官領事官的名額。中央政校外交系的畢業生和高等考試外交官領事官的及格人員，都分發外交部服務，經過半年的學習期以後，前者以委任職任用，後者以薦任職任用。自民國二十八年起，高等考試初試及格的人員，須入中央政校高等科受訓六個月，期滿舉行再試，及格後始分發任用。不過高等考試外交官領事官的名額有限，而且考選和訓練的方法尚有應加改進的地方。我們承認考試出身是外交



官唯一的正途，茲後的高等外交官領事官考試，實有擴充名額，改進考選方法的必要。第二屆國民參政會的決議案，有培養及充實外交人才方案，建議政府飭令各大學應儘量充實關於外交之師資及設備，以樹造就外交人才之基礎。關於此項人才之培養，外交部亦應與各大學取得聯絡。三斯乃國家的百年大計，希望政府多多注意。

民國二十五年張羣先生任外交部長的時候，曾提出品、學、容、文、禮五者為選擇外交人員的標準。此種選擇標準甚為恰當，今後培養外交人才，亦應懸此五者作為努力的目標。一個理想的外交官，其本身所應該具備的條件至為繁瑣，決不是在普通大學裏所能達到的。本報的著者品科遜，曾建議英國的外交界應仿照軍界設立高級參謀人員學校的辦法，設立高級外交幹部人員學校。我以為欲替中國之外交行政奠立一堅固的基礎，欲使中國的外交官在程度上可以超過其他國家的外交官，或至少是相等，實有籌設高級外交幹部人員研究班的必要。這個研究班可直屬於外交部，重質不重量，由部內和外館的主管長官，保舉最優秀的部員和館員入班肄業；並兼以嚴格的標準，考選大學畢業有志於外交的青年。研究班的肄業時間，應定為兩年至三年，研習國際法、政治學、經濟學、本國史、外交史、國際關係、外國語、外交文牘、外交禮節、談判締約的技術。對於本國的文化 and 政治實況，尤須有深遠的瞭解。務期研究班畢業的學員，以後能夠獨當一面的去折衝於樽俎之間，制勝於壇坫之上。這樣纔算達到培養外交人員的目的。

## 第二節 外交人員的任用

依據民國十六年一月十六日公佈、二十二年八月十七日改訂的外交部外交官領事官任用暫行章程，外交官計分大使、公使、參事、一等祕書、二等祕書、三等祕書、隨員等七級；領事官計分總領事、領事、副領事、隨習領事四級。除大使、公使的任用，不受該章程的拘束以外，規定：『外交官領事官之任用，應就外交官領事官考試及格，或外交官領事官資格審查委員會審查及格人員中遴選任用。』不過我國外交官領事官的考試制度確立不久，在駐外人員之中，考試及格的人員仍佔極少數，道尙有待於未來的改進。

各國對於外交人員的任用，一向極爲注意。英國的外交部有任命委員會，由外相、次官、及其他的高級職員組成，專掌外交人員的任命。美國國務部前曾設立外交人員委員會（The Foreign Service Personal Board），自一九一九年起設立人事司（The Division of Personnel Service），掌理關於外交人員考試、任用、調遷、考績、升降等事，人事行政機構美備。日本外務省於各部各局之外，特設大臣官房，爲外務省之人事機構，職權甚重，專掌外交人員的任命、調遷、懲獎等事宜。我國外交部的人事機構，前爲總務司的典職科。自民國三十一年六月起，將典職科自總務司分出，擴充爲人事室，以下分設三科。是爲外交部有獨立的人事機構之始。希望此後對於外交人員的任用、調遷、考績、升降，都遵循一定的常軌，樹立健全的人事

制度。並希望能做對以下兩點：

(一) 實行部內人員和外館人員的調用：外交人員和其他機關的人員不同，外交人員不做要熟習國內的情況，而且要溝通於國際之間，對於外國的文化背景和社會狀況要有深切的認識，對於國際事象要養成精確的觀察力和判斷力。第一屆國民參政會在「調整外交機構刷新外交陣容」的決議案中，曾建議：「使領館人員與外交部部員，應定期互調，藉使使領館人員對於國事不至隔膜，外交部部員對國際知識不致荒疏。」並建議「使領館人員任期滿後，於可能範圍內，應酌量調他館服務，以期增廣見聞，而造成完美的外交人才。」其實，關於部內人員和外館人員的調用，外交部也有規定。只因經費困難和其他的原因，未能徹底實行。以致外交部有供職十餘年而未出國門一步的部員，駐外使領館有前北京政府時代派出而迄未回國的館員，因循不改，實有違外交人員任用之道。希望從現在起，外交部應澈底實行部內人員和外館人員的按期調用制度。使部內人員的見識能力，得以增進，使外館人員對於本國立國的主義和建國的途徑，不至於隔膜。寓訓練於調用之中，藉此造就優秀的外交人員。

(二) 嚴定以功績為標準的考績制度：我國對於官員的考績，向極重視。法治的精髓，在「綜覈名實，信賞必罰。」王安石論用人之道，曾經說：「久其任而待之以考績之法，……故智能才力之士則得盡其智以赴功，而不思其事之不終，其事之不就也。偷惰苟且之人雖欲取容於一時而願優辱在其後，安敢不勉乎。若夫無能之人，固知辭避而去矣。」考績是提高行政效

率最有效的方法，應該嚴定標準，切實執行。過去外交部考績，多以年資爲主，有失平允。茲後應以功績爲主，年資爲輔，作爲升黜的標準。

X

X

X

X

X

民國三十一年十月十日，英美兩國政府乘我國國慶，宣佈廢除在華特權，另以平等互惠之原則締結新約，接着加拿大、新西蘭、挪威、荷蘭、比利時諸國政府，亦有同樣劃切的表示，百年來不平等條約的束縛，至此遂得解除，我國國運爲之一轉。今後我國的外交，當轉入一新的時期，深期此後我國的外交行政，能和這新時期的需要切實配合。

中華民國三十三年六月初版

(320頁 漆粉)

外 交 學

(DIPLOMACY)

滄版粉報紙 定價國幣貳元捌角

印刷地點外另加運費

※特種特※  
※版 副※  
※權 印※  
※所 必※  
※有 究※  
※特種特※

原 著 者 H. NICOLSON

譯 述 者 郭 節 堯

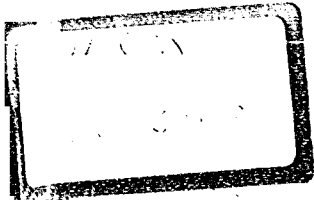
發 行 人 王 鵷 五

印 刷 所 商 務 印 書 館

發 行 所 各 地 商 務 印 書 館

發 行 所 各 地 商 務 印 書 館

發 行 所 各 地 商 務 印 書 館



郵寄  
一  
寄  
費  
在  
內

