

戰時綜合叢書第四輯

# 抗戰與外交

執筆者

孔祥熙 周子熙 洪鈞培 張維城 張維泰 張企殷 陸東亞

獨立出版社印行



## 戰時綜合叢書第四輯例言

一、本叢書第一二三輯出版以來，備受各方歡迎，茲為供應需要起見，續編第四輯。

二、本叢書編輯主旨，在闡揚抗戰建國理論，研究戰時實際問題，激發民族獨立精神，並供練及宣傳工作人員之參考。

三、本叢書包括抗戰重要文獻，舉凡黨的問題，建國問題，戰時政治問題，軍事問題，國防問題，青年自修問題，宣傳問題，雜民問題，傷兵問題，以及抗戰中敵人動態等，均以實際材料為之。

四、本叢書第四輯計下列二十種：

- (一) 領袖抗戰言論三集
- (二) 抗戰必勝論
- (三) 統一與團結
- (四) 所謂「邊區」
- (五) 抗戰與外務行政
- (六) 抗戰與司法
- (七) 所謂「東亞新秩序」
- (八) 慕尼黑會議與歐洲局勢





- (九) 日本暴行與國際法
- (十一) 外匯統制問題
- (十三) 戰時物價統制
- (十五) 西北經濟建設論
- (十七) 戰時言論出版自由
- (十九) 戰時婦女運動
- (十) 國際援華運動
- (十二) 戰時對外貿易
- (十四) 西南經濟建設論
- (十六) 抗戰法令整理
- (十八) 鐵奸論
- (二十) 英勇的空軍
- 五、本叢書所輯文字，對於理論與具體方案務求兼顧，使不流於空言無補之弊。
- 六、本叢書各冊內容依照理論體系，絕無重複矛盾之弊，與隨手拮拾雜湊成冊者絕對不同。
- 七、本叢書所輯文字，文筆務求通順流暢，力避冗長晦澀及意識不正確者。
- 八、本叢書每冊各附導言或編後記，並各殿以討論大綱，以便各訓練班或小組討論會之應用。

# 目次

弁言	1
第一章 緒論	2
一 外交之意義	2
二 外交之目的	3
三 外交之政策	4
四 外交之運用	7
第二章 外務行政與外交政策	10
一 前言	10
二 外務行政與外交政策之關係	11
三 外務行政之重要	13
第三章 行政院通過改進外務行政案	13
第四章 改進外務行政的幾個具體意見	16
一 關於人事方面者	17
二 關於機構方面者	22
三 關於情報宣傳方面者	25

四 關於其他方面者	29
第五章 關於人事方面之改進	31
一 評外交部關於審查外交官資格之法規	31
二 如何做一個適當的外交官	34
三 如何做一個大外交家	36
第六章 關於機構方面之改進	39
一 我國駐外使領館之缺點及其改善之原則	39
二 如何調整駐外使領館	42
三 駐外使領館此後應該注意的幾點	45
第七章 關於情報宣傳之改進	49
一 辦理情報問題	49
二 國際宣傳問題	50
討論大綱	54



## 弁言

歐洲外交亦有一句俗語：「世間萬事定於餐桌，而支配人類的就是宴會」。這是表示國際間交際的重要。有些國際法學者認外交就是國際間的交際。它不僅是一國對外的重大力量，且可補助一國武力之不足，如法國塔列蘭在維也納公會，靈活外交，希臘威奈佐洛司在歐戰前後外交的成功，以及最近波蘭外長柏克曼繼續揮闔，都是極好的證明。

辦理外交，要件有二：第一應有健全的外務行政，第二應有確定的外交政策。其中以外務行政，尤為重要，如有傑出之外交人員，或活潑之外交機構，則折衝壇坫，始有把握，所以一國的外務行政，影響其外交的成敗者極大。

在抗戰期前，我國外交活動，雖有不少的進步，但在外務行政方面，也表現出許多的缺點，如人員與機構的不整齊，辦理情報與宣傳的不徹底，因而影響外交之目的者亦大。孔院長有鑒於此，特於二十七年十月向行政院提出改革外務行政一案，並經通過；全國上下，便對這問題加以深切的注意。

本書各章，對於外務行政之人員、機構、及辦理情報、宣傳等各方面的改進，均有詳實之討論，可使政府之注意與參考。

編者 二十八年三月

## 第一章 緒論

### 一 外交之意義

外交之意義，學界之解說不一。茲略舉學者對於外交所下之定義如次：Bogdanov曰：「外交係以智謀辦理獨立國家交相往來事務之謂」。Foster曰：「外交者，辦理國家間交換之技術也」。Schmeitzing曰：「外交係指導一國對外公務之知識」。Curry曰：「外交是辦理國家間的公務之知識與處理」。Fouchille曰：「外交者，科學與藝術也」。C. de Martens曰：「外交為處理國家間外交事務之科學」。又曰：「外交為交涉的技術」。Rivar曰：「外交含有三種意義：（一）國家代表對外之學術；（二）國家交涉機關之全部，如國家代表、外交官長、外交官及外交當局；（三）外交官之行為」。總上所稱外交定義，分析之，約可別為四說：

- （一）認外交為國家處理對外事宜之技術；
  - （二）以外交為辦理國家間公務之學理；
  - （三）謂外交非僅為技術，且為學理；
  - （四）認外交除有術與學之意義外，更含有外交機關之意義。
- 考此數說之外交定義，實以第三說最為完善，且外交固為學術，但學理與技術，不可偏廢，姑難以盡



外交上之能事，蓋外交無處不需學理為基礎。尤以國際關係及國際複雜之今日為甚。外交亦非純粹學理之事，因國際詭詐百出，担任外交者，如僅憑學理，不尚權術，而與他國折衝樽俎，欲外交之不失敗，其事殊不可能。又外交係指國家對外權力之運用而言，為抽象之名詞，似不應將實體性的外交機關，亦列入外交意義之中。故外交之正確意義，乃國家對外交涉的學理與技術之謂也，舍學而僅尚技術固不可，舍術而專求學理亦所不取，學理與技術兩者相合，外交始能全其作用。

我國古代雖無外交之名詞，但邦國間往還之頻繁，實不減於今日各國之關係，故外交之道，實際已在我國行使之矣。或謂外交之發生，須有若干獨立國家之對峙，我國古代狃于一統天下之思想，無若干獨立國家之存在，故無外交之可言，此說錯誤至極。蓋我國古代實有若干獨立國家之存在，惟其時之外交，若重禮、義、敬、信，有時亦使權術，但不過藉此取得禮、義、敬、信、而已。所謂禮、義、敬、信，即學理之運用。是以我國古代外交之意義，實較偏重於學理。

## 二 外交之目的

外交之目的，得分為四類：（一）抵抗他國之侵略，（二）伸張國家之勢力，（三）維持國家之安全，（四）促進國際之繁榮。抵抗他國之侵略，即排除一切妨礙其生存的侵害之謂。伸張國家之勢力，即廣大其權利於他國之謂。維持國家之安全，即防止他國對其不利之謂。促進國際之繁榮，即本互助原則與他國合作，共求經濟文化或其他事業之發展之謂。故第一類之外交，又可稱曰反侵略的弱國外交，第二類之外交又可稱曰帝國主義之外交，第三類之外交又可稱曰維持國際現狀或保護已得利益之外交，第四類之外交又可稱曰國際合作之外交。以近代各國之外交為例，則一八七一年前意德對奧對法之外交，一八九二三年前土耳其對奧對英對法對俄之外交，為屬第一類之外交。一八六六年前奧對意之外交，



一九二三年前英國對土耳其之外交，一八九四年後日本對我之外交，均屬第二類之外交。一九一九年後法國對德之外交，一八九九年後美國對我國之外交，均屬第三類之外交。凡參與國際合作事業之外交，如防止恐怖行爲合作，衛生合作，禁止販運鴉片及其他毒物合作，勞動合作，智識合作等，均屬第四類之外交。

外交之目的固得分爲四類，但一國甚難同時行使此四類之外交，且有時成爲對峙，行使第一類外交之國，常不致同時行使第二類之外交，但于第四類之外交，則恆盡量運用，因由國際合作之外交，獲取他國之協助與同情，致對於行使第三類外交之國，又每視其與己之利害衝突如何，而決定親善與疏遠之態度。行使第三類外交之國，與採取第一類及第三類甚至第四類外交之國，恆立于反對之地位，蓋不削滅他國，拆散國際合作及打破國際現狀，將不易伸其權利。行使第三類外交之國，對於採取第一類第四類外交之國，常相聯合，反之，對於行使第二類外交之國，則每種親密，以其既欲維持國際現狀或保護已得利益，常與擴張勢力國外利益衝突，而與無侵略野心國之態度相同。行使第四類外交之國，除常與行使第二類外交之國利益相衝突外，必與採取第一類及第三類外交之國保持親善之態度。因其求國際共同之繁榮，當易與無野心之國際網絡，而難與侵略之帝國主義國家合作。

又由歷史考之，帝國主義之外交，雖得活躍一時，但終必慘敗。而反侵略的弱國外交之奮鬥，倘能持之以恆，運用得法，則無不告勝利。

### 三 外交之政策

一國當依國際形勢，隨時行使適合其利益之外交，故國際形勢變化，外交亦應隨之而更易其動向。雖然，一國外交之動向，無細如何變動，但其外交之中心目標，則恆確立不變。此項確立不變之外



交中心目標，即外交政策之中心。一國外交政策，其利有二：（一）地位外交有計劃的向一邁進，而不致有臨時失措之弊。（二）外交之謀，可早為周，而得預備制敵之待也，或竟能制敵之待也。

查各國外交，在形式上雖有規定，在實行之際，無不有其歷久不變之外交政策在焉。亦即外交政策之實例：（一）保持歐洲均勢，（二）維護殖民地與本國之聯絡，（三）保護在各國已得之權利。一八一五年以前對拿破崙第一之戰爭，一九一四年對德之戰爭，一九一九年後之助德，一九三三年後之抑德，一八五五年之參與克里米亞戰爭，一九三五年對意之仇視，一九〇二年與日之同盟，一九二一年對日同盟之廢除，以及最近與日之不和，均不外此三項外交政策之運用。法國之外交政策為：（一）保持歐洲大陸唯一強國之地位，（二）維護殖民地之利益。一八九一年法俄協定之成立，一九〇四年英法協定之締結，一九二五年羅加諾協約之簽訂，一九三四年法蘇互相公約之訂立，以及最近法日之交惡，均為該二項外交政策之運用。德國之外交政策為：（一）建立歐洲大陸唯一霸主之地位，（二）爭取殖民地。一八七九年之德奧同盟，一八八二年之德奧意同盟，一九一四年前與英海軍之爭衡，以及最近對日意防共協定之締結與恢復殖民地之要求等，無一不根據其外交政策而生。意國之外交政策，在發展其在中國、巴爾幹、地中海及非洲之勢力，一八八二年德奧意之同盟，一九一五年對奧之宣戰，以及最近對阿比西尼亞之戰爭與德日締結防共協定，皆為此項外交政策之表現。美國之外交政策為：（一）美洲門羅主義，（二）對華門戶開放主義。一九二〇年美國參議院之未批准凡爾賽條約，一九二一年華盛頓會議之召集與太平洋協約之簽訂，一九二二年九國公約之成立，及「一九一八」事件發生後日美之交惡，均原于此二項外交政策之運用。日本之外交政策，為亞洲大陸主義。一九〇二年與英之同盟，一九〇四年與俄之戰爭，一九一七年與法俄締結協約之簽訂，一九三三年之退出國聯，以及最近參與德意防共之協定，均為其亞洲大陸主義之實施。以上所言各國之外交政策，僅限于列強，但其他各小國亦無不有其確定之外交



政策，茲不詳述。

外交政策確定之利益及列強外交政策之概要，吾人固已知之，惟一國究應如何確定其外交政策，由外交史考之，約有三端：

(一) 地理：一國之外交，恆受地理之支配。因一國之安全或發展，無一不與地理有關。比與英相隔一海，如比之領土歸入他國版圖，英之安全即難保持，故英國對於比之安全，恆視為本身之安全，而極力維護之。一八三〇年反對比之脫離荷蘭，一八三一年魯同比之獨立及使之成永久中立國，一八七〇年英對普法戰爭之守中立，一九一四年英之對德宣戰，均為維護比之安全。地中海為英之生命線，故任何國家在地中海發展其勢力者，必盡力阻制之。一八五四年英之加入克里米戰爭，一八七八年英對土對俄之議和，一九一七年法俄協定，法國允許俄國佔領君士坦丁堡而英國始終不同意者，均為受地理影響所致。法德為二大強鄰，德強與法國不利，法強與德亦不利，戰前三國同盟，對三國協約之外交，以及最近德日意防共協定，對法蘇互助公約之外交，皆原于地理有以使然。俄國本土，無一海口，故自彼得大帝以來，惡覺海口實為其唯一之外交政策，一八五三年俄之參加克里米亞戰爭，一八七八年對土之戰爭，一八九五年對日之干涉，一九〇五年對日之戰爭，均以地理之故。日本於一八七四年後，不顧一切，涼使我國者，亦無非地理之易啓其野心耳。

(二) 歷史：歷史亦為決定外交政策原因之一。蓋雪仇之心，人皆有之，國與人之積，豈能異哉？兩國相戰，敗者不惟欲洗其精神上之恥辱，且常思取還其失去之物質或土地，勝者又以防止敗者之復仇，更不得不籌劃制勝之敵國，圖報復之互相仇視，遂成不可解之讎國。反之，每因歷史上之親善或協助，而結締友好或建於盟約。一八七一年尚法之不願德之統一者，雖因地理之故，但歷史之仇恨，亦為其原因之一。一八七〇年法德戰爭，曾極力求俄之同盟，但俄國因一八五四年至一八五五年克里



米亞戰爭一役，法美二國之感情，每不易於過分破裂，歷史家常以此為法美獨立之故。英日利害，雖多衝突，但英日妥協仍時表現，論者亦謂其原于一九〇二年至一九二二年之英日同盟，非無理也。

(三) 民族：民族亦得為決定外交政策之原素。因一國如有民族統治於他國權力之下，常引起兩國之仇視。例如德法對於阿爾沙士及洛林兩省之民族問題，羅馬尼亞奧大利匈牙利對於托蘭彼維尼亞及利維那等地之民族問題，意奧對於特捷地諾 (Tessino) 及的里亞斯德 (Trieste) 等地之民族問題，德捷對於蘇台德區之民族問題，意大利與奧大利，德國與捷克之民族問題，彼此均曾引起重大之仇視，而至今尚不得謂已完全消除。反之，民族相同之國，外交亦易於親密，比國之人民，源於法國民族之數最最多，論者謂比國之採取親法政策者，原因在此。俾斯麥克主張聯奧，亦以其奧之民族與德同故。

考我國外交史跡，對於外交政策一項，向未有所確定，我國外交之失敗，此亦為其最大原因。

#### 四 外交之運用

外交之運用，即使用達到某項外交之手段是。關於外交之運用，可得而言者，有左列數點：

(一) 應向一國單獨進攻：外交忌樹敵衆多，因樹敵衆多，則敵之勢大，我之勢弱，將何以與敵抗衡。故善外交者，雖其心目中有若干之敵國，但在一定時期中，僅擇一國為其外交進攻之對象，在此時期之中，對於其他敵國，非惟不加仇視，或且故特親密而聯為己用。及至此敵國被我屈服，始再對付其他敵國，例如意德統一之敵國，均有法奧二國，但加富爾及俾斯麥克於對奧之時，非特不對法仇視，且與拿破崙密加親善，而使其助意德完全統一。迨至加富爾與俾斯麥克既與奧，始再採取仇法之外交。大戰以後，德與波蘭因走廊問題亦仇敵甚深，但德為減少仇敵計，極力拉攏波蘭，使之以為德之與國。而德將走



應問題，暫置不言。最近當德對捷克最嚴重之時，希特拉再三申明，對於法國亞洛兩省，決不取回，以冀減輕法國之仇視。雖然，單向一國進攻，究應先擇何種敵國為對象？是不外採取兩種方式：（一）先向利害衝突最強之國進攻，再向利害衝突次強之國進攻；（二）或先向利害衝突次強之國進攻，再向利害衝突最強之國進攻。第一項之外交，德意對奧，已採取之，第二項之外交，德對丹麥亦行倭之。依我國環境而言，無一次強與我有衝突之利害衝突，故我僅能採取第一項之外交，但我國外交，對於單獨進攻一國之方略，從未注意。遑言不論，即以國民政府成立後之外交而言，亦不外採取普遍的向各國進攻之外交，其結果，則我既未取一國之壓迫，反喪失各國之友善，而政暴日放胆向我行使侵略，造成九一八以來之國難，殊可痛歎。

（二）尋求與國：不論何種外交，均須尋求與國，而尤須以對抗強國之外交為諾。但所謂與國，非指一般同情之與國而言，蓋一般同情之與國，僅能助，而不能加害於我，仍對我無實際之援助，故與國，乃指實際全予我援助之國而言。一國固須多求同情之與國，但尤貴乎與國之獲取。美國之獨立，意德之統一，均因法國之援助。歐洲大戰，法英之能勝德者，以得美之援助，土耳其之復興，乃因法法之援助。故一國對於與國之尋求，實為其外交成功之重大要素。我國過去外交素無與國之尋求，而自一九一八之事件發生以來，雖獲若干同情我國之友國，但能實際全予我援助者，恐仍甚少。

（三）分化敵之與國：一國之外交，不僅須自尋求與國，且應分化敵之與國。因自求與國，固可增己之力，分化敵之與國，亦可孤敵之勢，方法雖異，但其意義則同，抑分化敵之與國，不特可孤敵勢，且可予敵精神上莫大之打擊，其然也，更不可勝言。一八七〇年普法戰爭將欲發生之時，英本有助法之可能，但其結果，英終未給法之助，因俾斯麥分化英法故。意大利於一八八二年本與德奧為三國



同盟，但英法極盡其分化之能事，於一九一四年卒使意大利脫離三國同盟，後且得英法之助。上次歐洲大戰，德之所以慘敗，此亦為其一因。一九二一年凱末耳在土興起，英法本共同出兵干涉，但土卒能分化英法，並使法為其助，因之戰勝希軍。

(四)主義之應用：一國與他國之聯合，固以利益為前提，但主義亦未始非促成國家親善之原素。因主義不同之國，雖遇利害相共之際，亦難為外交上之合作，有時即採取同一之外交，但旋踵又分道揚鑣。反之，主義相同之國，不僅彼此執政者之意氣相投，且彼此在國際間所欲從事者亦大相相類，其外交言談易於接近。故歷史上之大外交家，每以主義號召他國，造成聯合陣線，而與其敵國對抗。拿破崙第一戰敗後，法國在維也納會中未受重大之損害者，完全由於塔列蘭(Talleyrand)外交之成功，而塔列蘭外交成功之原素，即為其正統主義之應用所致。而梅特涅神聖同盟時，比利時等革命之成功，受英外長巴爾麥斯東(C. Palmerston)自由主義之賜甚多。戰後之德俄奧夫近年之法俄德俄，所以特加親密者，固有其共同利害，但和平神祕人民陣線之創造，實亦為德俄聯合之要素。英俄二國近年對歐洲集體之安全，可云共其利害，然則資本主義之英保守黨執政之故，英俄外交終難合作。俄自加入國際聯盟，雖有時與英國採取同一之外交態度，但常分裂，又甚顯然，論者謂此次慕尼黑協定之成立，乃英法與法俄及捷俄陣線外交之表現，此說非無其理。德自希特拉執政，德俄即成為敵，其間亦以主義不同之成分佔多。

(五)攻勢與守勢之兼顧：外交一如軍事，而有攻勢與守勢之分，有攻而不能守，固不足以言勝利，但祇知守而不為攻，亦必難使國屈服。雖然，何謂外交之攻勢與守勢？外交之攻勢，即我進行不利他國之外交或向他國提出要求，而寧欲使之實現是。外交之守勢，即制止他國行使不利於我之外交或嚴陣拒絕他國之要求是。分別外交之攻勢與守勢，其利有四：(一)可免常處被動之地位。蓋外交如祇



守，而不爲攻，則常處被動地位，永爲人之魚肉，無論如何能守，終必有所失。反之，如能兼採取攻勢之外交，則有時亦可處於主動之地位，而或有所得。(二)可以攻代守。人對我行使攻勢之外交，我如亦以攻之思攻勢之外交，則人爲防止其有所失，或因之而致其攻勢。(三)可應付裕如。攻勢與守勢之外交，既分析明白，則何者爲可進攻之點，何者應防守之點，均得在事前一一預爲佈置，不致臨時慌忙失措，而可應付裕如之苦。(四)可啓發外交之生氣。外交實乎具有生氣，有生氣之外交，始有對抗他國之勇氣，有對抗他國之勇氣，而後能有勝利外交之可言。然如何能使外交具有生氣，則非時時行使進攻的攻勢外交不爲功，我國過去外交，大抵追隨敵國之後而採取守勢之外交，對於攻勢之外交，甚鮮使用。故今後應於攻勢與守勢外交之分別運用，應特加注意。

(採自洪鈞培：外交之理論與實際，外交研究創刊號)

## 第二章 外務行政與外交政策

### 一 前言

誰都知道，國家的武力有二種：一種是國防，另一種便是外交。一個國家的復興，或是國際地位的提高，有的運用國防，有的運用外交，有的以軍事外交同時並用。歷史的先例很多，不需我們列舉，就我國的情況論，目前是抗戰建國時期，前方軍事的設計和進展，當然是我們關心的事；但是外交的調整和改革，也是迫不可待之舉。

說到外交，誰都會提到政策，不過所謂外交政策，是一個很抽象很空洞的名詞，如何設施還得看實際運用。任何國家都沒有不變的對外策略。一國的對外關係，常因時間和空間的不同在變遷調動，



國家的利害，便是變遷的羅盤。至於如何變遷，如何在國際上爭利去害，那就是辦理外交的機關和人員之事了。

說到外務行政，最重要的便是人員和組織，以前外交的重心，是寄託在人物的身上。從海特涅克起以至樸思賽止，歐洲舞台上幾件大事，都是操縱於一二國際人物之手。這些人物，不但可以替國家爭利去害，而且能夠進一層決定國際間和戰問題。但是最近五十年來，「組織外交」——Planned Diplomacy——與人事外交漸有同等的重要，國家的外務行政逐漸的從單純而至於複雜，換言之，辦理外交的行政組織是益發嚴密了，人員的培養也逐漸引起注意了，今後國際間外交的勝利，不能完全決定於一二大員的活動，而要看整個組織的機構運用得是否適當了。

## 二 外務行政與外交政策之關係

外交部是辦理外交的行政組織(Foreign Office)。這個機關相等於一國對外作戰時的大本營(見賴思威氏所著六戰時之宣傳方法)，政策有時雖然並不一定取決於他，但是如何觀察國際局勢，如何為國家爭利去害，便是他的最大任務。因為要明瞭國際局勢，要決定國家對外關係的方向，所以才設立駐外使館，分佈一批人員於使館之中，作為國家在外的耳目，不時供給以實際情報，做種種合法的國際活動。從國際法及國際慣例上說：外交部固然是我國辦理對外交涉的機關，駐外使館是一國與另一國發生國際關係的代表，但是這種論調是紳士國家對於小國家說的假話。辦理外交的機關要是成為國際禮貌的幌子，那麼政策便永遠沒有實現的一天，而所謂外交者也另成一種酬酢和應付而已。

近世外務行政雖有逐日複雜的趨勢，但是一國外務行政的組織必得與他的根本政策相吻合，對外活動的方向與範圍也必須與歷史關係和地理背景相一致。比如日本因對亞洲有特別野心，所以外務省的組



分爲遠東司，歐亞司，以及商業司。遠東司分爲三科：第一科職掌中日香港澳門事宜，第二科職掌暹羅以及日本在亞細亞事宜，第三科專門對付俄國，其着重亞洲外交的活動，由此可見一斑。再如美國國務院的組織，有南美司，墨西哥司，也是因爲美國對於中美美有特別利益所致。辦理外交機關的組織，假如能夠與一國對外的基本政策相呼應，那麼對於策略的運用，和改變上有極大好處。例如日本在華領事館以及特務機關的活動，日本外務省的遠東司，遠東司下的第一科就成爲一個收集情報並號施令的中心了。又如一八六五年的美墨戰爭，因爲國務院墨西哥司，能夠直接指揮駐墨美使館，所以能夠收到墨軍向美進攻的消息，第二天美總統即在下院發表宣言公佈墨軍之不當，而使墨軍在作戰之初即取得一種不利的地位。諸如此類，實例很多，尤其在國際間發生重大事故以及國家在非常時期之間，這種關係呼應更是明顯。弱國的外務行政，我以爲應當偏重情報和宣傳，憑着情報，來觀察國際情勢，依靠宣傳，來替國家爭利去害，僅僅抄襲外國的辦法，來一個整齊齊齊的外交部，而事實上做不出一點重大的事來，我以爲是不需要的，尤其在抗戰時期大有應當改革之點。

組織究竟是死的東西，他需要活的人員把他配合運用，所以外務人員的培養，也是近世先進國家所很注意的事。比如拿英國說，Fiona College是歷史上培養外交人才的一個教育機關，從十七世紀至於現在，這個學校已經替英國外交造成了一個特別的作風，辦理英商外交的能手，都是這個學校的出身。他們懂得英國的利益是在那裏，懂得如何運用手腕使得英國的對外關係能夠處處與其他國家的利害呼應吻合。再如法國的政治學校，實質上是一個外交人才訓練機關，格地賽的高級官吏，大部是政治學校的學生，他們從小就受到一種訓練，訓練得他們對於國家的基本對外政策能夠會心運用。一個培養外交人才的學校與一個培植軍事員生的學校並無不同，像這樣的學校，在我國是十分需要的，因爲現在瓊務我國外交界的人士，大部沒有受過這種訓練，由於他沒有受過這種訓練，所以他根本不知道國家的利害是在



那裏，以為外交只是對內敷衍，照樣下去，外交政策永遠沒法實施出來，而外務行政也終究必為一件贅事。

### 三 外務行政之重要

綜括的說，確立起一個策略並不是一件難事，如何把這個策略實地運用出來，運用得適當，才值得我們注意。我們現在不需要多費口舌來討論外交政策，或是外交路線了！路線和政策，歸根說一句，祇是國家利害問題。如何把做事的機位全起來，以及把做事的人員培養起來，是我們目前在外交方面所應迫切待做之事。

（周子亞：民意第四十四期）

## 第二章 行政院通過改進外務行政案

自從抗戰開始以來，我國外交活動雖有大的進步和成就，然就我們所處的優越地位和戰爭需要的程度上來說，還是有不少的弱點。抗戰使我國的國際地位大大的提高，這就是造成我國在外交活動上的優越條件；同時我國是處在一個被侵略的地位。我們的抗戰是反侵略者，不僅是為爭取中華民族的獨立和自由，而且也是為維護世界和平事業，這就造成全世界人民和民主國家對中國的同情和援助。如果我們能夠充分運用這種優越條件，那末在外交上的成就將是不可比擬。內政之刷新與外交之改進，自力更生之政策，爭取外援之方針，這些都是我們堅持長期抗戰與爭取最後勝利不可缺少的因素，尤其自廣州失守和武漢撤退後，對於改進外交行政和加強外交活動，更有特別重大的意義。所以行政院於二十七年十月二十五日院會所通過的改進外交行政一案，是值得我們注意的，茲將孔院長原提案錄後：



外交行政，務求國家權益，折衝壇坫，敦睦鄰交，所以增進國際間之互聯合作者，至大勳鉅。吾國向以睦鄰柔遠為宗旨，珍域無分，近則強鄰逼寇，因應困難。而外交政策之運用，機構之充實，人才之培植，其需要乃益迫切。回憶民國二十一年，奉命考察歐美經濟實業，足跡所至，輒見其網羅外各重要使館，率多因陋就簡，經費短絀，組織不完，雖有才猷卓犖忠於職守者，亦以事勢所限，莫由展布。館務日弛，折衝何望，此亦我國過去外交不能靈活運用之一最大原因也。而僑商情形，則失業愈眾，扶助無聞，痛苦日甚，莫由呼籲，甚有以國貨輸出困難，或缺乏介紹，無貨可售而代銷日貨者，凡此種種，皆耳目親及，深感恥痛。迨退國之後，即以刷新外交建設，培育外交人才，向中央陳詞，遠達接長度支，遂先盡其職守之事，繼值財政極度困難，然對於外交經費，必按時如數撥付，或且為之酌增，而必需之特別宣傳，館址布告，各項臨時支出等費，更力主酌予列支，設法籌措。而一切外交行政，因近年來歷任外交當局之惨淡經營，積極整頓，至去歲再奉命赴歐美，非僅見各處館址，已煥然一新，而各大使以下之職員，亦多能奮發精神，努力將事，較諸往昔，其進步大有可觀。惟欲提高我國國際之地位，擴張我僑商之勢力，靈活我外交之運用，非備充實經費而已，外交行政之改進，實為要圖。蓋外交官雖以折衝壇坫為其主職，而其館員之配置，若商務官調查國外之商情，推廣對外之貿易，則與經濟有關；武官觀察列邦之軍事，及考其軍備之進步，以資借鏡，則與國防有關；財務官觀測國際金融之動向，計政之變遷，經濟之發展，則與財政經濟有關；領事則謀僑民之維護，促國際貿易之興盛，亦與僑務商情有關。如若各國教育之設施，交通之改進，社會之消長，凡足以為我參考者，無一而不為國人所當留意考察，無一而不與我國策事息息相關，而通內外之聲氣，振國家之威稜，悉為外交運用之賴。則為進效能，適應環境計，對於外交行政之改進，仍非廣積努力不可。況自抗戰軍興，變態非常，外觀國際情勢之演變，內察我國力量之虛實，所望於友邦之互惠合作，及國際援助者，較平



時更為急迫。以我現有之外交官，應付當前之外交建國，是否足用，尙屬問題。基於上述各項理由，認爲對於外交官之充實，及外交人才之培植，外交政策之運用，非僅主管部之職責，尤須綜合經濟、財政、軍政、海務及其他有關各會，共同研究，妥籌善策，以謀逐步之改進。爰就個人所見，列舉應辦數事如左：（一）培植並起外交人才。我之外交人才，因未注意特別培植，向感不足，老於壇坫者，且日漸稀少，現在外交事務，愈益繁雜，亟應招考國內外大學畢業有志外交者，嚴密選拔，視其學歷，察其特長，分別培植，授以實務，予以實習，以期造成專門人才，就其特長，分發試用。（二）訓練現有外交職員。國際形勢，今昔不同，外交政策，時有改變，無論現任或曾任外交職員及具有此項資格者，應隨時召集，加以精神訓練，利其回國之外交先進，講授其外交經歷，及說明最近外交趨勢，與應付之方針，俾能適應國際實際外交之情形，得以集中策動應付現時需要。（三）改訂外交人員調動辦法。外交人員，不僅調動國際情形，而於國內政治之演進，社會之推移，均應有深切之認識，故在外服務者，應於相當期限之後，調回國內辦事，而在部內任職宜於外用者，亦須定期外放，使對內外情勢，均能諳悉，追隨現實，無感疏隔，至駐外人員在外之互調，亦應詳察各國之情形，及我國之需要，並視各個人之資歷，及其熟悉之地域，交游之人物，擇其人地相宜者，隨時遷轉，方能發展專長，以稱折衝。（四）擇要增設使領館，並於駐外商務財務各官，暨創設領事巡按官。現在國際間互助合作，至關緊要，並未設使節各國，現以國際形勢演變，有與我國關係增密者，似應予以增設，而已設使節各國，或以事務日繁，原有使領館職員，亦應酌量補充，俾資應付。（五）訂定外交官考選單行法原則草案。考功既繁，更爲鼓勵保障人才起見，惟外交官與普通行政人員性質不同，如擬用一般公務員考選法，似嫌不足，必須另訂標準，方能切合實際，似應擬訂外交官考選單行法，以便嚴加考核，嚴防濫竽充數，其富有經驗卓著功績者，並應酌定期限，調回國內休息，照支原俸，以示優遇。（六）重行勻配各



使領館經費。抗戰以來，無論何項經費如何緊縮，而外交經費各費，則有增無減，惟各國生活水準之不同，及事務範圍之變遷，亦因地因時而有異，故駐外各館之經費，不應僅就等級之差別，一律規定，致缺乏因應之宜，而有礙於運用，各處現有預算，多照前章所定，亟應另行勻配，使能適合環境，應付事務，以免不足與虛擲之弊，藉得增進其效能。(七)充實情報，注意宣傳。情報本為外交重要工作之一，過去不無欠缺，值此抗戰時期，又當國際風雲緊張之際，尤須設法充實，盡力探悉各國內情，以便對外措施，悉其切合事變。至宣傳工作，凡足以獲取友邦之同情援助，及減少敵人之侵略力量者，尤須特別注意。其對我含有惡意之反宣傳，更應細加駁斥，隨時糾正，以免淆混國際聽聞。(八)獎勵外交著作。外交著作，是為辦理外交者之借鏡，似應設法獎勵。如歸國之外交先進者，就其經歷，本其心得之著述，予以代印，則富有經驗者，樂於抒意見，關心外交者，更益注意研究。以上所舉，僅屬要點，其詳細辦法，仍應交由主管部會商有關各部會，分別訂定施行，是否有當，敬候公決。

(薛正斗：時事月報十九卷六期)

## 第四章 改進外務行政的幾個具體意見

自從孔院長提出改訂外交行政方案三三六六次行政院會議通過以後，這一個使人注意的問題，一時成爲議論的中心，近一二月來，報章上和雜誌上，時常可以看到討論這個問題的文章，但全線內容，不免偏於理想，忽於實際。外交當局也因這一班意見空濶，往往藉詞推却，未暇注意。作者曾經在外交部服務幾年，又在海外使領館參事數處，平日對於這個問題，頗有一些意見，乃既不揣冒昧，略陳膚見，不過著就論文向公式來寫，又不免落之空泛，所以決定以我之見，述我之言，所有章句，並無段畧，粗淺之處，盼望大家指正，幸而外交當局對於我如意見加以注意，進而採納，那麼本文之作，就不



虛擲了。

## 一 關於人事方面者

假若有八問到中國外交爲什麼弄到這個地步？我決不怪政府沒有國策，因爲政策本來是死的東西，外交政策尤其是受到一國歷史地理經濟各種背景，以及國際關係的支配的，需要有人運用，才能發生力量。歷來我國外交之失敗，大部份要歸咎於人事關係的不諧，所謂人事的不諧，簡言之，就是做「事」的人，未能了解「事」的意義，及其重要，而「事」的本身又無適當的「人」去努力經營。前清總理衙門甫經設立，朝廷設使館，大臣都以被任公使爲最不幸，「出使者，今所薄視，自以爲不辱者也」（鄭鴻泰告友人書）。當時有人問到：「今世正士，誰善外交」？居然有人答稱：「焉有正士，而屑爲此者」（名士許廷問於大學士閣教銘）。這種輕視外交的心理，就由於未能了解外交的意義及其重要所致。到了後來風氣一變，大家都把出洋隨員，看作升官捷徑，曾國藩的孫子國鈞以翰林編修，謀寫奏費，不幸失敗，大怨李鴻章，因此重要的事，竟有人當作官場橋樑，豈不可嘆！到了民元以後，士人希望出洋做外交官的心理，更加濃厚，所以就有一羣人把外交當作一種職業，排斥異己之人來佔據地盤。這次我在歐洲遇到一位高級館員，他有一段自剖的話，實是說明了這個歷史遺留的惡毒：「我從事外交事業，已有二十多年，起初覺得好奇，這個新興的事業，對我頗有興趣，但是在國外混了這許多年，也混不出什麼來，眼見國事日非，國際地位日形低落，公於私，均感無限慚愧」，把外交當作一種職業，分不消事的重要，便是中國外交行政失敗的一個根本原因！

「辦外交」既然需要「人」，但是究竟需要怎樣的「人」呢？前清前編成先生對於這個問題，也曾經過幾段精彩之言：「臣愚以爲使才之選，宜議形勢，揣事情，請公法，究約章，其端甚多，其用甚



股，西洋諸國經理外務，莫不專用名家，內則自外部司員洊升大臣，外則自隨員領事洊擢公使，往往數十年不改其途。惟「練之久，故其守之也固」。這與今日外部駐外使領人選標準之「品」「學」「文」「容」「體」（品學務期優良，語文方求精熟，容體以在端健，人地尤貴相宜）五點頗相類似。這些原則，我都贊同，但是我以為一個外交官，不但需要具備這些條件，而且還要注意交涉的技術，和外國人辦理外交，就是為國家在國際上爭利去害，要達到爭利去害的目的，不能不運用手段。

所謂手段，包含着「對外態度」「國際禮節」「處事方式」種種技術問題在內，雖然許多小事來說，就可見技術是何等重要，運用得妙，可以增加外交官的地位，而運用不當，又怎樣影響彼此國家；（一）外交官是國家的代表，國家的尊嚴，就由外交官代表出來，從前法國駐俄大使 Le Duc de Montmorency 被邀參加帝俄 Diner 慶祝會，因為事前得到情報，知道場中懸有自法虜去白鵝旗幟，拒絕參加，俄方會意，便自動取下來了，法使令譽，一時傳遍俄廷。（二）外交代表接到政府重要訓令，必須通知駐在國政府者，最好出諸口述形式，忌用文字表達。例如一八四八年馬德里前 Bessières 案即一明證，事先英相 Palmerston 給予英國駐西公使 Buller 一個機密訓令，要他勸告西國政府改進內政，而 Buller 就按原文照譯西國政府，以致引起對方的極大誤會，英西邦交，一時陷於惡劣境地。（三）外交代表向政府作公開情報，凡涉及與駐在國政府當局有密切關係事項時，必先將草稿，送與對方，以視有何錯誤，從前英國駐法大使 Northcote 公爵因為發表了法國外長 Cliché 的一段談話，引起法方很大不滿，認為與原稿大有出入，竟正式否認，這與 Northcote 本人，也是一件碰壁的事。再則如外交術語，要運用恰當，一字之差，影響大局；外交官不要亂發表意見，尤其關於駐在國政府，不要亂加批評；對於駐在國政府的公債股票，不應購置；向駐在國政府交涉，必先得到本國的訓令等。看去似乎是些小事，實則影響所及，至為重大，尤其近代國際關係紛紜複雜，大事都由小事演變而來，稍一不慎，可以釀成



多錯誤。歷來我國外交人才，雖多聰明之士，但是因爲事先未曾受過這些技術訓練，往往臨場鬧出許多笑話。歐華僑對於使館人員，亦有「參而不事，駁而不書，員而不隨，主而不事」之謂，其例之多，不勝枚舉，因爲涉及到個人問題，作者也不願多有贅述。總之，遴選外交人才，並不是選選漂亮的交際家而已，還得遴選具有充分技術嚴正態度的交涉者，薛福成先生奏外交事宜原於交際嚴於交涉摺中一段，我認爲非常確當：「查外洋各國風氣，交際與交涉，截然判爲兩事，交際之禮節務爲週到，交涉之事件不稍通融，惟其厚於交際，故可嚴於交涉」。交際重在人品，交涉重在技術，過去外交當局，只注意到表面，而忽略了實際，換言之，只注意到從一羣聰明之中去遴選外交官，而不知道從根本下手，把一些具有做外交官條件的人士來澈底訓練一下，以改進零亂的外交陣容，所以我說中國外交的根本失敗原因，在於未得其人，而人的根本失敗原因，在於未盡其才，現在的迫切問題，就是如何訓練人才，以發揮其能力。

外交人才究竟怎樣訓練呢？我以爲這個問題，只要外交當局切實去做，也並不困難。第一是治本辦法，就是設立外交人員訓練學校，來培植後進的外交人才，這種學校，應該力求專門，其性質可與美國的外務人員訓練學校（The Foreign Officers Training School）相似，訓練方面，要特別著重技術問題，比如「國際禮節」、「外交文牘」、「簽證護照及領事單手續」、「僑務概況」等等課程；能從這個學校，變成一個遊錫的外交實習機關，那就更好。至於招收人員，必須具備下列條件：（一）國內外大學畢業而有志趨於外交者；（二）對於與外交有關之各種常識（如國際法，商業政策，世界地理等），必需充分；（三）精通一外種國語並能了解第二種外國語者。具備一切做外交官的志業條件後，再加以一番訓練，自然能夠收到很好的效果。若在抗戰期間，不能舉辦這些訓練學校，那就可設法有外交系之國內大學進而擴充之，亦無不可。其次是治標的辦法，就是對於現在駐外使館人員，加以澈底的甄



別。現任使領人員固然比較未任外交工作而有志於外交專業者熟練得多，但是其中品學不全，未能勝任者亦復不少。從前談過曾文正公遣使奏議，其中一段話說到政府用人常缺無繼，至今尙可應用。『遣使一節，中外既已通好，彼此往來，亦屬常事，……似應令中外大臣留心物色，可使外國人員，儲以待用，不論官階，不定年限，有人則遣，無人則不遣……』。我國外交部對於海外使領人員，從來沒有一種嚴格之甄選制度，每以人員勤惰考核，委之當地館長，這種制度固然有好處，但因館長循情，往往沒有效果。我們爲美國的觀察制度，足供我們參考，美國把使領觀察，分作幾區（如東歐、西歐、南歐、遠東等等），製成一定考績表格，派員前往各區考核，其考績表格，分爲五大類，茲立備表如下，以便醒目：

標準總一百分

### I 性格

1	誠實	實得分
2	道德	實得分
3	決斷力	實得分
4	胆敢	實得分
	平均數	實得分

### II 智力

1	常識	實得分
2	語言	實得分
3	才力	實得分
4	判斷力	實得分



平均數.....實得分

Ⅴ行政經驗

1 法令了解力.....實得分

2 日常事務.....實得分

3 敏捷程度.....實得分

4 辦事方法.....實得分

平均數.....實得分

Ⅵ商務

1 對於當地情形之瞭解程度.....實得分

2 有無創設事業.....實得分

3 對於本國商務之推進.....實得分

4 操券之體諒.....實得分

平均數.....實得分

Ⅶ服務精神

1 對於事務之興趣.....實得分

2 忠實.....實得分

3 與同事合作精神.....實得分

平均數.....實得分

類以美國的視察制度和考績表格，我國亟應整理，辦理以後，應該有一次激試的甄別，根本不勝任



者，應予以淘汰處分，而尙可造就者，則令從新受訓。據說外交部現在設立了一個甄別委員會，但是我料想，這個甄別委員會是二十五年四月十日駐外使館人員資格審查委員會的變相，專門審查要人外交界做事者的資格，而對於已服務於外交界者的成績考核，恐怕仍然是議而不行的。自然，有人會提出反問：「照這樣的計劃，需要費多少才能興辦呢？」但是我可以回答：「錢」與「人」，還是「人」比較重要，一勞永逸，費的錢，比較無窮期的把「有用」之「錢」送給「無用」之「人」要上算得多，長期的浪費錢而供養無用之人，這才真是可惜。

## 二、關於機構方面者

「人存政舉，人亡政息」，固然是句實話，但是確定制度，也是改善行政不可偏廢之事，良以現代科學發達，人事關係複雜，非有良好制度，不足收良好效果。我國外交部及其使領館組織，在表面看來，似甚完備，實則組織既未確定，制度又無系統，管理起來，大成問題。茲舉數事以爲說明，可見余言之並非全謬：（1）在體制上，我國外交部組織，頗似仿效英國者，部長下面設有「政務」「常務」二次長，下分爲「國際」「歐美」「亞洲」「情報」諸司，在議會政治的英國，「政次」(Parliament under-secretary of state)與「常次」(Permanent under-secretary of state)的地位和職權，顯有很大區別，政務次長用以對外，其進退以內閣之進退爲前提，而常務次長則用以對內，他決不因內閣的更動而地位改變，所以部內之事都由「常次」管理，「政次」僅代表對外，比如列席閣議參加下院等等，部內人事悉由「常次」調度，但是我國政治，泰半還建立在人事上面，這種制度，未能運用得宜，「政次」有時做起「常次」的事，而「常次」反代表外部與外界聯絡，此種現象固不僅限於外交部而已，但以歷次外交部所表現者更爲明顯。我以為在抗戰時期，事實專一，不如恢復民國十



四年廣東國民政府時代的祕書長制度，或是美國國務院的副國務卿（Under-secretary of state）制度，來得適當。（2）其次因組織的重複，可以影響到人事的磨擦，常務次長與總務司長之間，情形就是如此。總務司長，可以大如常務次長，也可以小如庶務科長，外交部最重要的與職科即歐洲之人事科，又可相等於美國的人事委員會（Division of Personnel Board），受制於總務司長，若總務司長與部長有特別關係，或在政治上有特別淵源，還可直接向承部長處理部內重要事務，行政上最重要者，厥為「人事」和「經費」，若此二事攬於總務司長一人，則次長與其他司長之地位，顯感困難，此種情形，在民國二十二年之外交部中，表現十分露骨。我以為日本外務省在部長下，設立外交官房機關，掌理「人事升調」「經費支配」兩事，頗可仿效採行。（3）再就外交部各司之分配及其工作而言，亦有不洽之處，比如國際司設立六科：「僑務」，「貨單簽證」，「通商」，「國聯」，「法令」，「護照」，其中「護照」「貨單簽證」，在歐美各國均為總務之事，「僑務」「通商」均為商業司之事，「法令」則應置於法規委員會，「國聯」則或有單獨的國聯司（如英法），或則僅設立一科，以轄其事。我國外交部把這些有專門性質的事務，竟混合在一個國際司下，似不合理，其結果除了護照科及貨單簽證科外，使任何事件都不能辦得妥善，其他各科就成爲了一個公文承轉的機關，大有名不符實之弊，不如把國際司裁併了，「商務」「僑務」部份與僑務委員會合併成立一個僑務司，管理海外僑民及貿易事務，「護照」和「貨單簽證」部份可以劃到總務司去，國聯部份劃到歐美司去成立國聯科，法令部份劃到參事廳，也使素有其名而無其實的參事，可做一點事情。（4）目下我國駐外使館計有大使館七，公使館十八，駐外領館計有總領事館三十，領事館三十九，副領事館十，雖有組織條例，但是從無劃一的處務規程，所以使館與使館之間，你辦你事，我做我事，絲無一種聯繫，可以交換情報，大使與大使之間更感情好者，才互易函件，傳遞消息，但是國際情事，瞬息萬變，函件往返，情報早或過去。至就領館與領



館間而論，也是我行我事，辦法不相同，甲館人員調到乙館，常會感覺到生疏，如入陌生境地；這種現象，在各國駐外使館中，可說絕無沒有的，因為人家的制度和辦法是統一的，即舉德國領事館辦理護照一事為例，即可證明此說，駐在歐洲各國的德國領事館，發領及簽證護照的手續全是一律的，首先領取發領護照須知或簽證護照須知，再到一個房間裏填寫，走到另外一個房間，德國人要領護照的，就在發領科辦理手續，外國人要到德國去的，就到簽證科辦理手續，然後到收納科去繳付費，并非有條，從無零亂，在巴黎是如此，到英國亦復如此。至於我國領事館辦理護照簽證，並無一定手續，有的地方由主事辦理，有的地方領事親自出馬，甚至還有交給外派員去做者，其零亂失體，不堪言狀。即就使館而論，情形亦復相同，通常一個使館的事務，不外交涉、情報、僑務、學務、館內總務，以及委託事務六種，歐美使館，對於這幾種職務，都有一定的分配，比如主事擔任館內總務，三等秘書擔任學務，一二等秘書擔任交涉情報等，各處的制度全是相同。但是我國駐外使館，對於館內事務，從不明確規定，所以常有「學習員做秘書的事」而「秘書反而做主事」之事實，前面所說「參而不事，祕而不書，員而不隨，主而不事」的話，確是一種實情。外交部雖於二十七年十月二十六日頒佈過駐外使領館主事辦理會計事務暫行規則，但是這奉者，最多恐怕只限於幾個小館。從前更有一件笑話，駐歐洲某使館的經費甚至由公使太太來經管，言之殊堪痛心！因為事務分配不清楚，不劃一，所以各地報告，也全不相同，有的使館注意學務，以致成了一個留學生監督，有的只注意僑務，自強推開公使之職守而做領事之事，有的實在無事可做，只有把國際情勢，每日做一次空泛的報告，無形中與一個中央社駐外記者並無不同。此尚為希望做事之人，至於一班自命資格已老之外交官，根本不向外交部作報告，從前我在外交部服務之時，曾經做過一次使領館報告統計，那真使人失望，一月之中，使領館向外部作工作報告者，只有大使館一，公使館三，領事館七，與全數駐外使領館一百另四館相較，只有十分之一。在這



種情形之下，要得到準確情報，爲國家爭利去害，談何容易。至就各館所作的報告而論，其內容更可令人發噁，美國有一領館報告美總統到該城舉行香檳賽，還有一個領館報告二華女被拒入游泳池一段情事，更足可笑：「……此類事件，實爲常事，即日本人亦有被拒入者，故即安慰僑胞，勸勿滋事，以礙邦交」。這算是什麼情報，這算是工作成績？領館在外的重責，無需我們多說，就是領館也有他的特殊任務，蔣總統先年奏請各埠擬添設領事保護華民摺中，對於領事職務，曾有一段簡單說明：「大抵外洋各國無不以商務爲富強之本，凡在他國通商之口，必設領事以保護商人，遇有苛例，隨時設阻，所以虛糜樂業，商賈日旺，即遊歷之員，工藝之人，亦皆所至如歸。……蓋領事一官，在彼外洋雖無管轄華民之權，實爲保護華民之工具，……縱令妥訂條約章程，必得領事隨所見聞，與彼地方官商辦，則洋官亦得能以稽查，而主人亦敢任意苛虐，即駐洋使臣欲與外部辯論，亦必以領事所報爲憑」。現任領館人員，對於自己所作之事，都承認，欲求國家對外貿易發達，僑民利益獲得保障，豈非緣木求魚？這些小事，我想外交當局，比我定更明瞭得多，何不進而以求改革？現在我正式提出二點意見，作爲改進海外使領館行政辦法，希望外交當局考慮參考，第一是分別釐訂各館辦事規程，使得使領館的事務得到確定制度，其次應嚴密製定各館工作報告，令使領館必須按期報告，報告有不妥者，務須予以申斥，這兩個辦法，與前一章中所討論監察或巡迴制度可以同時採用，並行不悖，有了明確的系統，人事便易和諧，人事能和諧，工作的效率也容易增進了。

### 三 關於情報宣傳方面者

孔院長在改進外交行政方案中，特別提出「充實情報」「注意宣傳」二事（原提案第七點）。這個問題，在抗戰時期，尤其值得我們注意。「情報」(Intelligence and publicity)和「宣傳」(Propa-



「宣傳」是消極的，集中全國意見，來推動或轉變國際輿論，他是可以公開的。而「情報」呢，是積極的搜集各種消息，來決定宣傳的內容和方向，甚至放送各種有利的消息，來幫助抗敵軍事的進展，他是應當秘密的。後者的重要性，要比前者大得多，英國作者路氏（Richard Ross）在其所著「間諜與反間諜」(Spy and counter spy)一書中曾說：「一國的情報處是其政府應付戰爭的風雨表」。所謂「情報」，可以分爲兩種：一種是外交部所作的情報工作，一種是特務機關所做的情報工作。日本德國都採取這種制度，我國亦復如此。所謂特務情報，就是間諜工作，大抵由參謀本部負責，不在本文討論之列，我們現在要說的，就是外交部的情報工作，應該設法充實，換言之，就是使領館與外交部的情報網通訊網，應該嚴密的聯繫起來。設立使領館的目的，一方面是要我們在國際舞台上爲國家爭利去害，另一方面是叫他們駐在國外採取與國家有關的各種消息，前清咸豐年間，左宗棠奏設駐外使領館亦有同樣說明：「外國於中國山川政事，士俗人情，靡不留心諮考，而我頓茫然，駐京公使恣意橫行，而我不能加以詰責，正賴遣使節以調各國之情俗，而戢公使之專橫」。用近代話說，使節駐外的唯一任務，就是擔任情報工作。說到我國駐外使館的情報工作，那真令人失望，作者在歐戰停戰之暇，特別留心使館的情報工作，現在我很不客氣的舉出兩件事來，以證駐外使節情報工作的腐敗：

(1) 情報主要的工作是電訊，而電訊最主要的工具是密碼，密碼可以分爲二種：一種是「明密碼」，就是把西文字母隨意互換，如把A當作K，把B當作T之類，這種密碼，自一百年前美國偵探家愛倫坡（Edgar Allan Poe）發明了檢查方法，其後又有美人名佛拜者，更進一步的拆穿了其秘密後，已經成了可以破倫坡的東西。所以情報完善的國家，就用暗密碼。所謂「暗密碼」者，就是預先掛好密碼本，以某一字代替某一字，以某一句代替某一句，這樣落在敵人手裏，看去完全是普通的明電，而實際却是一個密碼。據我知道，我國駐外使領館所用的電本，只有明密碼，而無暗密碼，此病可以原諒，最可恨



的，就連這些密碼，也不好保存起來。使館有多少電本，不但與使館有關係的人知道，就是當地留學生也都曉得，私人的電報有時可用官報來拍，保管和翻譯電報的人，常在更動，有的使館由學習員擔任，有的由隨員擔任，有的甚至於交給雇員去做，電報翻好後，有時也交給外籍工役去讀，甚至有一使館，竟鬧出電碼底本失蹤的笑話！焉知敵人不用這種機會去偷竊情報呢？這種情形，在外交高的人，是沒法知道的，就是視察員也沒法探到的，事情雖小，影響顯然很大。我現在提出這點，盼望外交當局特別注意，有以善謀其後。(2)所謂情諷，就是要採取秘密而未發表的消息，要探取這秘密消息，一方面是要和駐在國政府重要人物往來，(即又和駐在國的其他各國使館人物) (即當地的「外交團」)，密切聯絡，在交往酬酢之中，無形中取得準確消息。試觀我國駐外使館的報告，很少有這些情報，即或有之，也是使者個人的特殊貢獻，我國駐外使館，對於政府所作的情報，都是當日外國報紙的消息和社評，固然從社評中，也許可以採取駐在國政府的態度和方針，但是社評很少真實的話，也很少真實的態度，如以倫敦泰晤士報而論，在意大利戰爭開始之時，每天的消息和社評，如何祖護阿國，好像英國也準備參與戰爭似的，但是到了後來，英國竟會對意讓步，終而承認意阿王國的存在，其於中日戰爭，情形亦大致相同，以報紙為材料而作情報，是一件危險的事，而且電報很貴，洋洋數千言，不知道要用去多少郵幣，在外公使因為想表現點成績，往往打這些無用的電報，以表現自己並不偷懶，此猶為辦事之人，至於一班自命資格已老之外交官，簡直不給政府情報，遇到重要的事，自己出主做了，這種現象，更是危險。關於這點，我在上面已詳細說過，無庸多贅。只希望外交當局注意情報的需要，趕快命令駐外使節，盡力去做。至於因為中國國際地位關係而得到多少情報，又是另一問題，但是決不能因為困難而就不做。「人必自尊而後人尊之」，外交部當局要是能夠切實拿出一點具體辦法，駐外使節決不敢抗命不做，深盼管理情報的外交當局切實注意之。次於情報者，即為宣傳。自從抗戰以來，我國



國宣傳也做了許多，遣特使，派專員，設立國際宣傳處，分別做歐美的宣傳工作，但是至於今日，並無顯著成績。推其原因，亦不外下列諸點：（一）缺乏統一的組織：英作者賴思說曾經說過：「一個宣傳機關，等於一團對外作牠的大本營」(Lawwell: Propaganda technique in the world war)。在大戰初起之時，英國因為宣傳無人負責，頗呈零亂之象，直到北嚴爵士(Lord Northcliffe)擔任了戰時宣傳部長以後，德奧方面的宣傳，才被協約方面打倒。我國自七七事變以後，做國際宣傳的機關，多不勝舉，其中有的是受命於外交部，有的受命於國際宣傳處，有的受命於參謀本部，也有受命於其他私人者，宣傳的大前提雖然一致（比如，「為民族生命而戰」、「為世界正義而戰」等口號），但其內容和目標，大有出入不同之處，甚至有些受命於政府作國際宣傳的人，把宣傳工作委之於當地留學生，在英法德三國，我曾親自見過這些事情，學生作宣傳，與官方作宣傳，方法和立場自然不同，人家看來自然覺得零亂了，反觀我國的敵國日本，他們的宣傳，是有組織有計劃的，所以歐洲人有一種印象：就是中國人所說的話，比日本人多，而日本人所做的事，比中國人切實。由於宣傳沒有組織沒有計劃，所以宣傳的內容，往往不關痛癢，比如舉個例吧！新生活運動行了這許多年，很少有外國人切實明瞭其內容的，難怪史學家威爾斯(H. S. Wells)在其震動世界之中國一書中說：「我們對於中國國民黨的真性質，尚不甚明白，因為從中國傳來的消息，不含有商業的腐敗的偏見，故有四分之三不可靠」。由此可見我國宣傳之無計劃無組織的失敗了。（二）缺乏宣傳的技術：宣傳是一種技術，宣傳的成功大半由於技術的成功而來，比如日軍在華舉行這件事，你用文字用統計乃至於用口來說，還不如用一個插畫一幕電影來宣傳有效得多。敵國日本的宣傳技術是比我們進步，在日俄戰爭時，日本就將俄國俘虜收容地松山的門窗風光和溫和氣候印成照片送到世界各大報登載，一時收效甚大，勝過一本厚書。我國國際宣傳，對於這種技術問題，根本不加注意，看到外國雜誌或報章登有日本方面送去不利於中國之圖畫照片與文



字時，也不消極否認，更不積極去搜集一些確鑿的材料。至於擁有國際宣傳命脈之世界通訊社，也有設法來聯絡，記得在一九二六年九月十四日有一女記者蘇瑞恩到上海時發表一段中國不注意國際宣傳的話，十分懇切：「你們在日內瓦雖有一個王冷樵（中央社駐歐特派記者），可是他不能供給中國消息，一件有關中國的新聞發生了，在日內瓦的二百多個記者，都希望從王冷樵那裏得到消息的真相，可是王君一件也不知道，兩星期後中國報紙寄到了王君手中，他才跑去告訴各國記者，可是他們已經從路透社哈瓦斯社得到很詳情的報告了」。這是實話，要是中國的世通通訊網，不建立起來，中國政府和人民的「聲浪」(Voice)將永遠被外國通訊社所排擠，被日本通訊社所蒙蔽了。所以要求國際宣傳發生效力，三件事必須立刻去辦：(一)成立一個統一的全國國際宣傳部。(二)積極訓練國際宣傳人才，特別注意其宣傳藝術的訓練。(三)從速建立在世界重要國家之通訊網。假使這點因經費關係而做不到，可以在重要使館添設「新聞隨員」，担任聯絡通訊工作。

#### 四 關於其他方面者

全文寫來，已覺甚長，然而意猶未盡，願再臚述數點於後，以供政府參考：(1)孔院長於改進外交行政案中曾提議增設使領館——為四點，——此點我甚贊同，然則我以為問題中心，不在使領館太少，而在使領館不做事。我國駐外使領館共有一百餘處，數目不為不少，每月四百餘萬之經費，不為不驚人，然則其工作之表現在何處？即以最小之事「辦理華僑鼓勵華僑」一點言之，亦何嘗做到。華僑愛國之心，凡有天良者，不能否認，自民國十七年，到二十六年中，華僑匯款回國，平均每年在二萬萬元以上，據前上海聖約翰大學教授 C. H. Richter 估計：民國十七年為二萬五千零六十萬元，十八年為二萬八千零七十萬元，十九年為三萬一千六百三十萬元；又據中國銀行統計：民國二十年為三萬九千萬元，民



國二十一年為三萬二千萬元，民國二十二年為二萬萬元，民國二十三年為二萬五千萬元，民國二十四年為二萬六千萬萬元，民國二十五年為三萬七千萬萬元；而抗戰以來，華僑額外捐款，已達一萬萬元。政府對於華僑雖頗有華僑投資國內職業獎勵條例及華僑回國興辦實業獎勵條例。但是領館對於華僑情形從無詳細報告，而於歸途利益，根本不知如何保障。我前次自歐返國，途徑南洋，與諸華僑相識，方知彼輩實際苦況。華僑是我們抗戰中一種不可輕視的力量，所以我主張把現在的僑務委員會併到外交部成立僑務司，切實領導各地領館做一番保護華僑，鼓勵華僑的實際工作，幾處僑民比較稀少的寒帶領館（如赤塔、伯利、布拉哥）可以根本取消，以節省下來的經費，補足重要領館（如新加坡、紐約、馬尼刺、巴達維亞、奧太瓦）或增設新領館如暹羅仰光八莫等處之用，這種辦法，既容易，又復切實。（2）孔院長在原案中有獎勵外交著作的方法，這種或可研究外交學問的辦法，我甚為贊同，但是我覺得在此抗戰時期，行動的督促，比思想的鼓勵更為重要。所需要督促行動者，就是提倡「國民外交」，不過我對於「國民外交」的意見，與一班人頗有不同之處。一班人提倡「國民外交」就是要國民來發表外交意見，參與外交活動，這個意見在原則上，我當然不反對，不過我以為國民外交的範圍，不必一定限於外交，凡有國際性質的事業，比如國際農業、國際森林、國際水利、國際交通等等，國民結成團體，參與其間，無形中就幫忙國家在作外交活動。比如以國民外交活動最為發達的美國而言，類似這樣的組織，就有三四十種。（如 勸互助會 [Cooperation of consular services] 國際衛生事務委員會 [International office of public health] 國際問題研究會 [International Research Council] 國際漁會 [International Fishers Commission] 國際農會 [International Institute of agriculture] 等）而反顧我國，則僅有國民外交協會，同盟同志會中國分會，國際問題研究會及新近成立之外交問題研究會等數個純外交團體。今後政府應極力鼓勵全國實業界及文化界組織有國際性質的協會，以便與外國實業界文化界取得聯繫。



或以技術合宜的方式，或以學術研究的性質，自側而幫助政府作外交活動。

以上所述，均係個人歷年考察我國外交行政所獲得的一些心得，雖無特殊精彩意見，然自信亦未憑一語情感，徒作空洞理論，所言均係實情，一一親眼見來，事雖小，影響至大，盼外交當局於改革實施之際，千萬注意及之！

（周子亞：新政治一卷三期）

## 第五章 關於人事方面之改進

### 一 評外交部關於審查外交官資格之法規

立國於今日繁雜紛紜之國際環境中，武力固為重要，外交亦不宜忽視。上次歐戰，德國所以失敗，即因倚倚武力，不講外交。

國無論強弱，均需要外交。強國不能完全孤立於國際社會之外，與世絕緣，且為維持其既得利益，或實現某種政治企圖，非外交不為功，例如英國自一九〇二年放棄所謂「光榮孤立」的主張，而與日本締結同盟，對付俄國，以後又與俄國結合，成立三國協商，共同抗德。即在歐戰後，英國之外交活動，足以左右國際政局，國勢強盛如英國尚不能無外交，其國勢衰弱的國家，更不可不講究外交。蓋弱國外交如能運用得當，可使其國轉弱為強，此種事實，在歷史上，數見不鮮。

外交之重要既加上述，然則辦理外交者，若不得其人，外交目的，亦難得達。故外交官之品格、學識、經驗等，關係國家之前途至巨且大。外交官如有優越學識能力，運用外交智略，周旋於各國間，其國家環境雖甚困難，未始不能求得出路，時代固可產生人物，人物亦可創造時代，在昔者無論，近代如







此備錄，仍不符合外交官之條件者，所以據作者意見，外交官至少應具備左列各條件始為合格：

第一、須有高尚人格，良好習慣，健全體格，端正容貌，遠大眼光，堅強意志，敏捷手腕，果斷能力。

第二、須受過高等教育，因受過高等教育之人，其眼光學識均較常人為優。英國外交官統計，由牛津劍橋二大學出身者不下百人。日本外交官由帝大、早稻田、慶應各大學出身者亦不在少數。

第三、須了解國際法、外交史、國際政治、國際經濟關係、國際條約、各國政府組織、國際組織等第四、須通外國語文，尤其是駐在國語文。國際語文，普通以英法兩種語文為最重要，因國際會議及國際公文作約，均以英法兩種語文，為主要官文。外交官對英法兩種語言、文字，誠不宜不通。

第五、須有相當經歷。歐美各國任用外交官，限制甚嚴，凡從事外交官，必須在駐外使領館轉實習，遞級而升，又恐外交官久駐一國，思想或固於一方，而有不能通達世界大勢之弊，乃令轉任各國，使通曉各國人情，風俗，亦所以增進其見識，造就外交人才也。

第六、須熟識國際儀節慣例。國際禮儀慣例國際禮儀，在國際上佔有特殊地位。外交官不可不知。禮節儀制，及好意，均屬國際禮儀之內容。公使的觀見，元首及高級文武官員的旅行，軍艦軍隊經過外國領土，以及軍用飛機過他國領空，客主兩方，均須履行國際禮節，且是項禮節關係國家尊嚴，至為重大，故外交官不可不究。

關於外交當局遣派駐外使領人員時，三思熟察之！

（附東亞：原題從外交之重要說到外交官之條件，民意第四十期）



## 二 如何做一個適當的外交官

記得前一位外交官易說過駐外使領人員，須具備五種條件：學、文、書、禮、貌，此外是否有所加，暫且不提，總之，要做一個適當的外交人員，其他事務員所難得者，就上面五種條件而言：

關於學——駐外人員，應有特種學問上的修養，尤應於歷史、政治、經濟或法律，有所專長，因為外交本身不是一種專門學問，僅是一種方式，須靠其他社會科學上的材料，予以充實，然後外交的運用，可收實效。譬如我們欲推定一國外交政策今後的動向，以便提出我們的對策，一定要找尋它動向的根據，這不外乎歷史上或經濟的原因，因此我們對於該國過去歷史或經濟情形，和現在國際間歷史上或經濟上的關係，應當熟悉，這樣推定的結果，雖不中，不遠矣。此外一國外交政策的變動，必有一定程序，能明瞭這種程序，然後決定自己的方針，不致迷失時機，這又非懂得該國的政治組織不可。至於法律知識之有助於外交，更爲明顯。所謂條約，就是兩國共守法律。條約如何締結，如何實施，不具備法律知識，難以應付。

關於文——外交官至少應備一種普通外語。語言不通，思想與交換和情誼的發生，便要受到很大障礙，外交上的活動，就難期得力，固然前清像李鴻章輩的外交官，不懂外國文，也備辦外交，且爲人所尊重，但那時情形不同，中國是老大帝國，有能以老賣老，中國的大臣和外交代表，別國對之還存三分敬意，要敷衍敷衍，然而已深感外交官有習外文之需要，所以尋不到通洋文的人，也曾請過客卿來當前清政府的使臣，並且前清外交官不懂洋文，終於發生了許多遺憾，許多條約歸下級辦事人員翻譯，結果中文本和英文本，往往有甚大的出入，在不知不覺之中，喪失了許多權利，關於前清外交官的



人，比德爾多，但請運用如意的，怕還不多。

關於智——辦外交的人，要機靈，有手腕，假使爲國家的利益，儘可不擇手段，向企圖的目的邁進，縱然不能學威爾遜(Wellington)所講的一樣，至少不能太忠厚，太君子式。他如禮和統，雖是比較次要的條件，太不講究，也可造成禍端，外交未辦，先辱使命。

此外我們認爲外交官的私德，也很重要。私德兩字，涵義甚廣，節操品行，都包括在內。上列五個條件，專是對外而言，私德一語，乃對內而言。外交——主要工作，固然是對外辦理交涉，但其工作的影響，往往及於本國的高利權，我們只想像一個外交官做過好，出賣外交秘密，就可想見關係之重大，以前有人挖苦說過，希望辦外交的人，不要專辦外交，把交字上一個「八」字「忘」了，細思之，却有至理。

以上所講種種，原是平淡無奇，但如選拔外交人才，全不顧到這些平淡條件，想在外交上發揮力量，似乎不可能。已在我們選拔外交人才，比較隨便，毫無一定標準，不免Familiarity之虞。一向我們的駐外代表，被邦政府，固不敢十分得罪，却不復考慮，在外交關係面，我們的外交官很少露頭角，例如駐在四政府，大張旗鼓，我們大使的席位却和他緊公使排在一起，固然國家倒幕，他的代表，人家不容易聽得過，但正因國家倒幕，所以代表人物的選拔，格外應當慎重。須知我國外交官中，受人尊敬的人，也不乏其人，例如國聯大會或行政院開會時，我國出席代表曾屢被推爲主席，元首宴會時，中國外交官的太太佔首席，可見代表自身，有爲人尊敬之道，國家的地位，不但不足以影響他，且可因他而無形中提高，假定我們始終專事選拔忠厚，以爲國家地位不高，它的代表必不能一顯身手，因此隨便選拔駐外人員，原應付內部人事問題，不替我國外交領上自選一條路上去。

這次孔院長所改選方案，把嚴密選拔外交人才列爲第一點，可見方案重心之所在，我們希望關於人



外交 專 員 考 核 之 道，將來能制訂特種條例，拿上層所擬的題詞條件，列為選擇的標準，庶不致再見到外國報上登載中國公使與其妻妾亡的新聞，也不致因在部內得寵，就可充任駐外使館三等秘書，同時我仍希望條約制定以後，要切實地施行，弗像從前下了一道外交官不得娶外籍婦為妻的命令，非但不見娶外籍的外國官少，且益見其增多。

考選人才，不單是第一步，選定以後，還須時加督察，始能達才盡其用之功。督察之道，不從嚴其考績，孔院長的改進方案中對於考績一層，曾特別提出，記得兩年前，外部曾派專員赴各國調查駐外使領館情形，頗有督察作用。我國位於世界之一隅，與他國相隔遙遠，雖國內外時有電報往還，終不無稍有隔閡，派員調查，確係必需，我們也認為這是外部整頓使領館的曙光，那知派赴兩美洲的專員，始終未曾啓程，派赴歐洲調查的專員，去後始終未曾返部面報。

月海報載外交部和銜銜部已會同組織一個考績委員會，深盼今後不爾故轍，對於督察一層，能認真舉辦，縱然不能從根本培養人才，嚴密選拔做起。這種考績的治標方法，苟能切實施行，對於目前人事的改進，有不少補益。

考績的結果，乃施以賞罰。賞罰必信，否則無以維外交行政上的紀律。過去有查辦的條件，好像始終未曾結束，反使我們多所懷疑，有罪不罰，何以儆效尤，無辜受過，何以誘進真才。賞罰之間，稍存偏私，整個人事制度，可遭破壞。

（張企泰：改進外交行政的意見，外交研究創刊號）

### 三 如何做一個大外交家

外交官的資格，本來係國內法範圍的事，國際公法中並未有規定與限制，所以美國派駐英法的大



便，有很多很多退休的商人；前法國政府亦常派寒婦爲駐外代表，其所愛之寒婦吉佩良爲駐波蘭代表。在外交史上非學外交的大使公使，的確是大有人在，幹出類拔萃的成績的也是不少。如美國革命時的美駐法代表佛爾克林，歐戰時美駐英大使庇滋，是極好的例子；他如出身行伍的道斯（General Doss）雖無卓著成績，也無大過；故各國雖有非學外交而出任大使公使的先例，但其成績頗有可觀。

美國用非專學外交的人爲大使公使，和我國用非專學外交的人爲大使公使，是大不相同的。美國和我國的國際地位之不同，我們姑置勿論。我們現在祇談談大使館的人員，但知美國可以用非專學外交的爲大使，我國則不能不用專學外交的爲大使的範圍。美國的外交人員如使館的參事、秘書，都經過考試的程序，和經過長期訓練，依其進位的等級，所以對於國際公法、外交史、國際政治、各國政府、國際組織和外交習慣，都非帶熟識，足以襄助大使之不足。美國之外交組織，雖然如此嚴密，但任用非專學外交的人爲駐外使節，仍然引起不少的批評。對於此點塔虎特總統（Taft）曾說過：「我國對於毫無外交智識及不解外交慣例的人物，往往任爲駐外使節，如此而欲與外國外交人物折衝，則我之地位不利可知。甚且有時往往選免熟悉情形的外交官而代以不了解事務的人員，其他危險難預測。所以我相信大使公使，雖可自由任派，但應照其他官吏，在一定法律之下，而行進退黜陟」。批評美國的外交者除塔虎特總統外，尚有很多很多，例如美國學者約翰遜（W. F. Johnson），是其中之一，他說：「自威爾遜就任總統以後，美國外交上，起了一種非常大的變化，就是政府官員制復活，數年來關於文官保障制度，已漸漸用外交官吏，凡外交官的進退，都和政黨消長無大關係。但自威爾遜總統就任後而情形大變，往往選免熟練有爲的代表，而代以碌碌無用的人，例如南美這重要地方，都任用最可非議的人物，這真國體上的污點」。我國雖然也有外交官考試，但未嚴格實施，舉一個例，非學外交的人，可以由使館職員



的秘書，一躍而爲大使館一等秘書。不但用非所學，且階級如扶搖直上，一陞數級，這位秘書，雖然是一位極其聰明和克盡厥職的人，但究竟對於外交是缺乏經驗。又如學醫學工程的人，也可爲二等秘書，一個大使館，大使若非專長外交的，而秘書也非專長外交的，外交事務，究竟怎樣辦？爲我國前途計，對於此種制度，應從速加以改善，我們回憶前數年駐歐洲某國的公使，和駐某國的大使，因乏經驗，鬧出許多笑話，遍傳歐洲，而引起上海各報的批評，追前思後，我們以爲政府任用外交官不可不慎重將事，而昔日薛慶堂上疏關於外交官資格的一段話，不然而然的發現於我們的腦海：「臣愚以爲使才之選，宜觀形勢，揣事情，諳公法，究約章，其端甚多，其用甚殷。西洋諸國經理外務，莫不用專門名家，內則自外部司員游升大臣，外則自隨員領事游擢公使，往往數十年不取其進，惟其練之也久，故其審之也詳」。希望外交當局，三復斯言。

據國際法權威奧本海氏，外交官有三種職務：（一）談判或商議，（二）觀察或調查，（三）保護僑民之生命財產。外交官而能盡以上三項職務，雖兼建樹，亦可以無大過。但欲滿足此三項職務，除外交學識外，必須有以下三種先決的條件：（一）通曉在國的言語，（二）熟諳在國的人情風俗習慣，（三）有圓融的交際。尤其對於交際方面，應格外注意，歐洲外交界有一句俗語說：「世間萬事定於餐桌，而支配人類的就是宴會」。由此可知交際在外交上之重要。外交官乃派往外國以增進兩國間的感情，故斷不能像那修行僧道，消隱歲月於鑿鑿紅魚，閉門獨居的生活，必定要常時和駐在國的朝野互相往還，殷商紳士，亦要與之來往，聯絡駐在國人民對於本國的情感，方能增進兩國間之友誼。但交際在在需財，因請客動輒一千幾百，特任大使俸給不過八百元，勳俸一千六百元，總計二千四百元，折起美金，不過七百元，堂堂大使區區數百元，那裏可以夠用？雖然或許有應酬費，俱以隱見之相離太遠，恐亦難以足用，美國駐英大使多僑富商，其最大之原因乃在可以自負應酬費之責，而我國使館之辭寂無聞，



在東京之社交圈 (Social Circle)，極少有請客的報告，亦因經費不足之故，不但宴客極少，而茶會也是罕見。如大使的太太在外交交際上也佔一個很重要的地位，若太太會應酬，她大可以影響駐在國閣員太太的意見，而閣員太太又可用「枕頭狀」方法影響閣員的意見，故此，有時外交官不能辦到的事，他的太太可以助他成功，不怪乎歐洲有幾個國家有一定的薪俸給予外交官的太太們。我國前駐美使節施肇基氏的太太，溫文爾雅，交際有方，深得美邦人士的欽仰和敬愛，施大使得太太的助力不少。王正廷氏的女公子們在使館為她的父親當主婦 (Hostess)，也有相當的成就。但我們記得在前時某個時代，因我國公使的太太不在美國，秘書們的太太也不在美國或不會說英語，在某宴會要請外國太太代為主婦，此是外交史上一件很不應該和很滑稽的事情。我國使館及領事館常用外國婦人當記室，此事已是不當，因我國的機密事情，不難被她探悉，駐在國也許會和我國不對，而機密事被其國民得悉，對於我國必然不利，但用外國太太為使館主婦那是對於面子上更難堪了。

使是代表我國的全權，其一舉一動，都與國家體面有關，應該少發表意見，多做切實工作。做大使既不能不發表意見，也不必多發意見；固不能赤裸裸地披肝瀝膽對人談話，也不能祇像禾頓 (Horton) 說：「大使是一位誠實的人，派至海外為本國的利益撒謊」。總之，要隨機應變，每遇一事，必須由誠實中謀利益，在虛假中出誠實，用學者的態度，為公理，正義與和平而奮鬥。

(君股：實業評論二卷二期)

## 第六章 關於機構方面之改進

### 一 我國駐外使領館之缺點及其改善之原則

關於我國外交部組織之調整，前已討論，茲僅述駐外使領館機構之調整。目下我國駐外使領館，雖有



大使館七，公使館十八，國聯代表辦事處一；駐外領館，計有總領事館三十，領事館三十九，副領事館十，以及辦事處六；服務人員共有三百九十多。是眞真做點事，在這抗戰建國時期，對國家也可有點貢獻，但是我們平心靜氣的批評一句，我國駐外使領人員是公務員中頂沒成績的，其原因不外有三：

(一)分佈得不適當——我總覺得，中國在現階段的國際關係中，有許多地方不必講究面子，與中國並無多大關係的國家，如波蘭西班牙葡萄牙等國，可以不必設立使館；就是僑民衆多而無政治關係的南美諸國，如巴西秘魯智利古巴巴拿馬諸國設立一總領館，已很足夠，何必再增加一個使館？

(二)服務人員勞逸不均——有許多使領館的人員，閒得沒事可做，而有一二處則忙得不堪。有一次我在歐洲遇到某一使館的職員，我問他關於使館辦事的情形。他說：「要想做事，公使很少見面，無從做起；現在會議完了，學位得到了，苦得政府不要我回去」。還有一次，我旅行到荷蘭阿姆斯特達姆城，正是抗日開始之時，那地有二三千僑商，而領館中只有一位領事。一位隨員，和一個雇員。除了辦理護照，簽發貨單，還要捐款，發通告。出前後兩種情形比較一下，事之不平，可想而知。有時在同「領館，也會有這種的事，一個學習員反做起秘書的事，而秘書先生反空閒得看書閱報，這些現象，外國的使領館中是絕對沒有的。

(三)使館不在辦外交——沒有到過國外的，以爲大使館或公使館是如何了不得，其實中國的駐外使領，真是苦得可憐。辦外交要透過舊勢力，辦得不好，還要遭留學生反對，有時小得很的事會當眞辦起來，而大得要影響外交者反會忽略過去。這種例子很多，我不便列舉。因此好的使領，便成爲留學生監督，而壞的反做出許多有辱國體的事，外交成了應付，懂得如何敷衍外國人，便是好外交家。政府一年用了四百多萬的經費，却得不到一點收穫。以上所言，尙係總者，還有許多小的缺點，限於篇幅，



不便列舉。明白了現在國外使領館的弊病，就該考慮如何改革，有幾件事急于就緒：

1 取消幾處無事可做的使領館，把經費節省下來，移作情報及宣傳之用，或者補助屬國地位以興事務繁多的使領館亦可。

2 合併領館，我國駐外領館固然有很忙的（如南洋等處），但是也有閑空的，例如蘇聯一國，我國領館計十二處，佔全部四分之一，從前因為僑民衆多，所以設立，而今情形不同，除了海參崴黑河伯力新西比里亞等重要者外，其餘儘可停辦或合併。把節省下來的經費移到重要領館，既可增進僑民利益，又可促進商務發達。

3 更動人員，我國駐外使領館人員的不齊整，凡是到過國外者，想必有同一之感。做外交官是件難事，一方面要熟悉國際情形，特別是駐在國情形。而同時對於祖國的事物，要有深切的了解。我國駐外使領人員，可以分爲兩類：一種是常識語言很好或當地情形很熟悉而於本國文字及本國情形未能深切了解者；另一種是根本半途出家而對於外交學識和技能缺乏者，真正的外交官可說很少。我以為外交官非經過訓練不可，外交部對於現任駐外使領人員應來一個澈底的考核，該調動的應調動，該回國的應回國，不要因為想省一筆旅費，而把無謂的經費負擔下去。同時應當設立一個外交人員訓練班，培植未來有用的外交人才。

4 增加情報及宣傳工作，駐外使領館是國家的耳目，牠的最大職務就是供給情報，尤其當一國與別國作戰的時候，駐外使領館就得致力於國際宣傳，用國際壓力來幫助祖國打敗敵國。在世界大戰中，英法等協約國在這方面的努力，也許可與軍事等量同比，有人說德國的失敗，是外交的失敗，也並非沒有理由（詳見 *Isaewell: Propaganda technique in the world war*）。目前我國正與暴日決戰，我們所唯一盼望的援助，就是對目的國際壓力，不管這種壓力有無出現可能，我們總得盡最大努力。我主張在重要的



使館，添設「新聞隨員」，擔任國際情報及宣傳工作。現在只靠各地留學生和贊助我們的外國人替我們宣傳（如法國之中國之友協會及英國之反日援華會），是決不夠的。抗戰進於這個階段，我們應從速設立固定的情報宣傳機關，來增反目的國際力量。

總之，外交與軍事是並行不悖之事，有外交的努力，可以幫助軍事的成功，要求外交發揮力量，必先改進外務行政，上面所說的一切，其實是極平常，極容易做到的事，國政府當局見於抗戰的需要，進而改革之！

（編者：改革我國外務行政之商榷，民意第四十四期）

## 二 如何調整駐外使領館

我國外交經費向稱短絀，以致組織簡陋。平時對外，已覺應付困難，一旦發生事故，更感促襟露肘，欠費之鉅，至今不易清理。曾任駐外使領者，或懷才莫展，或因公負債，任職之時既無相當之保障，回國以後益感舉動之艱難，大多改途易轍，老於墮地有因之減少。自九一八事變以來，曾裁併使領館，外交運用不靈應付，暗中損失非輕，聞需調查國際情形及輪船概況，認爲亟須改進。並比較各國使領總數及其經費，我國情形見絀。況自抗戰發生，時異勢殊，外交之重要性，隨之增進。近讀行政院通過之改進外交行政案，頗有感觸，特檢行僑務稿，加以修正，提供留心外交者之參考。

一 增設使領館 近年訂約各國，宜擇地增設，固不待言。此外駐芬蘭公使館擬裁撤，通商應交涉訂約設使領館，仰光領事館擬升為總領事館，緬甸八莫（即新街）應設領事，或增設領事館，安南應添設辦事處。分述如下：

芬蘭 我國駐芬使館設於有年，一二八事變以後，經費短絀，外交部呈准行政院暫行停辦，由駐瑞



與使館兼理，實則駐瑞典公使向兼挪威，以一二。而索額三國，事與本國無涉，且我國輸出芬蘭之貨值，以前從未超過出口百分之一，而二十五年統計，已增至百分之三。年來尙有增加。中芬兩國在一九二六年訂立友誼的商約，可自由通商以及其他善意的合作，謀兩國之發達，故駐芬蘭使館應即續辦，以專責成。

暹羅 歷史上，暹羅與我國之關係，由來已久，僑民達二百五十萬人，民國十七年外交協會派員赴暹接洽，現設商務委員，職權所限，未能盡力保衛，致有暹運華僑之舉動。故對暹外交應積極進行，以達先設總領事館之目的。

仰光 英屬緬甸，向隸印度總督管轄，自印緬分治，緬甸總督直隸英皇以來，情形不同。且滇緬公路不久竣工，鐵路亦在修築，將來緬甸與我國交通，既形便利，關係當亦增進，仰光領事館應升為總領事館，充實人員，以資因應。

八莫 緬甸八莫與我滇省距離甚近，貿易頗盛，滇緬鐵路自仰光起，北經曼德勒，達密支那，復由開泰支路，分達八莫。再自八莫經雲南騰衝，直達昆明。八莫與雲南之關係，等於朝鮮清津之與吉林，華僑亦不少，可設領事館或副領事館，以便管理上緬甸僑商事務。

安南 安南之圖登諒山與我廣西嶺南相對，老街（即牢該）與我雲南河口毗連，均富交通及貿易之要衝，平時僑民衆多，現在運輸更繁，應設領事館辦事處。

2 設駐外商務各官 英美法德各國宜設駐商務官，蘇聯英美德荷意各國及菲律賓英國印度荷屬東印度宜設商務官。

3 創設領事巡按官 英荷美法各國地及菲律賓澳洲，分設領事巡按官三人。由外交部設路程之遠近，管轄之便利酌定區額。蘇聯全權一人，歐洲其他各國及南非一人，北美一人，中美南美一人。此項



## 抗戰與外交

人員，須熟悉國外政治及僑務商務，故以計任部內及僑務職務者爲宜。

此外如(1)設外交儲才館(或外交人員訓練所)，內分特別普通二班，特別班召現任及曾任外交職務者聽講，注重精神訓練，以二月爲期，照支本俸。普通班招考大學畢業生之有志外交者，以一年爲期，酌給生活費。(2)清理使館欠費：凡歷任欠費，由外財二部核定總數，分期撥還。亦應注意，一次付清，以昭國信而安人心，均屬目前之急務也。

附抄各國駐外使領館總數及其經費一覽表

### 一 各國使館總數

國別	大使館	公使館	總數	備
英國	一七	三七	五四	
美國	一七	四四	六一	
法國	—	—	五五	
德國	一五	四五	六〇	
日本	一一	二三	三四	
中國	七	一六	二三	停辦者未列入

二 各國領館(商務官事務所及辦事處等列入)

國別	總領事館	領事館	領事處	商務官事務所	領事館事務所	總數
英國	五五	三三	—	三一	—	三九五
美國	六七	一八九	—	—	—	二六四



國別	一九三三年度	一九三四年度	一九三五年度	一九三六年度	一九三七年度
法國	二九	一四三	—	—	一七二
意國	七五	一四一	一〇〇	三三	一〇三八
日本	三二	六一	—	七	—
中國	二三	二六	一〇	—	六四
					香港選 二處 列入

三各國外使領館經費（按一九三三年度至一九三七年度合計）

國別 一九三三年度 備 考

英國 四七、五五〇、〇〇〇圓

美國 五九、〇三〇、〇〇〇圓

法國 六九、三〇〇、〇〇〇圓

意國 六三、四〇〇、〇〇〇圓

日圓 二九、六五〇、〇〇〇圓

照上年度款列入

我國同年度外使領館經費共計幣八、八二六、八八六元，近年分減有限，比較他國，尚屬適中。

（張君述：原擬改革外交行政之意見，二十七年十二月二十三日時事新報）

### 三 駐外使領館之設置地點

使領館的設立，原則上固以國家公署為單位。但就事實上之需要時或在不妨礙邦交之度內，儘可使使館、領事館一國以上外交事宜。依照我國現有財力，應當儘量省下許多無謂經費，移作他項重要用度。



如暹丹麥使館，母國獨立，大可和暹瑞典挪威使館合併。中丹關係，一向平澆得很，丹麥政府自己復明瞭，對中國的外交便由駐日丹使兼辦。他如駐西班牙使館可以和駐葡萄牙使館合併，駐荷使館公使可以兼辦中葡和智利的外交。像巴拿馬等國家，充其量，遣一代辦館已足。可是近年來的趨勢，這彷彿適得其反。例如駐波公使館兼辦中波外交，駐德公使，兼辦中奧外交，措置未始不當。以後却在捷奧獨立設置使館。於是一部分使館，職務清閑，館員拿了厚俸，發尊處優，不免腐化，其他部分使館，則工作繁重，且往往感覺經費不足，致該做的事，無法舉辦，外交運用，時受牽掣。這不是一種健全的狀態，亟應糾正。

此外館員的配置，須求其合理，應依使館事務之繁簡酌量增減館員人數。希望不再每日刊館報一小時，而月支薪金六百元的祕書。也不要將祕書當作留學生派遣，祕書而去留學，原不宜外揚，得到博士，最好親自慶幸。但居然大吹大擂起來，中國報紙也竟捧場，似乎不甚相宜。

設立使館的宗旨，原不外乎下列數端：一、代表本國辦理交涉，二、宣傳本國政治文化，三、刺探彼邦軍政各情，四、促進中外商務關係，五、保護本國僑民。因為是代表國家辦理交涉，並宣傳本國政治文化，所以非外人員，務求其能之。但辦理外交，須洞悉對方虛實，然後可以確定自己立場，交涉才有把握。欲曉得對方虛實，就靠情報工作。歐美各國和日本的駐外使領館，關於情報工作，特別精審。駐在國的一切，甚至政策的變動，其內幕情形，莫不探悉甚詳。他如軍事方面，情報更是詳備。假使我們和外國使領館人員交談，可以感到他們對於中國各處情形，認識的確十分精詳。我們的使領館，對於本國情形，有時已無所知，往往不及駐在國政府根據其駐華代表所報告的知道來得翔實，那還談得到刺探外國軍政各情，因此總使這人家外交部的釘子。我們外交運用的不靈活，一方面固然由於人事行政不良，他方面也因為原來對情報工作太不注意。孔院長在他方案第七點中特別提到







府，要加以嚴密的注意。

至於經費一層，酌量增加，或重行勻配，固係必需。但也不先做到上述諸點，增加經費，是盲目的。政府成立以來，駐外人員的薪俸，已三倍於相等級自國內公務人員，公費也增加，更何況他種館址弄得像樣，且駐在國儘量社交，各方活動。豈知許多人，拿了厚俸，大事積蓄。每駐一地，他種館址一樓兩作館址，僱一老嫗司關，這就是中僑民憤而駐外代辦館！反不如只租時使（恐其不潔）有一所極大的華屋充館址，當其居民還留著一點偉大中國的印象呢。政府增加經費，自應未遲，而人家已早把代辦館的職位，看作發財的場所。

孔院長的改進方案裏說：「一切外交行政，因近年承曠任外交當局之過淡經營，積弊叢積，館址之整齊，人員的努力，一較諸往昔，其進步大有可觀」。這是事實，不無揆然。但因外交為一國家之存亡，關係太大，尤其在一九一八年以後，外交方面之準備，早已與軍事方面的準備，同樣重要。而在這數年之中，雖因外交部長，數易其人，因此行政上幾無改革，不免稍形懈怠，但其他各點，不受長易人影響，容易改進，應改進而不改進的方面仍不少。我們在那切頭星之下，覺得不可諱談惡習，對於過去，許多缺點，老實說出來，以供參考，而圖自衛。

本文所述，固僅限於使領館，但使領館係外交行政之重要部分，既與外交行政一體，豈能割裂可分。沒有外交部本身健全，而使領館不健全的。因此本文所說範圍，共知不可不改良及外交行政之健全改進。我們對其已往進步，當然表示欣慰，未來尚改進，若果能如此，則外交行政，早日健全，庶幾外交的運用，能日見靈活，抗戰抗國，實無賴之。

（張金鑄：改進外交行政意見，外交行政半月刊）



## 第七章 關於情報宣傳之改進

### 一 辦理情報問題

一國對於一件事之交涉，除應認識自己外，也須明瞭相對國之情勢及國際形勢。夫如是則相對國之動靜之所在，與其可能接受之條件，始可知矣。外交之勝利，或有把握。反之，則昧於相對國之情勢及國際形勢，而為事外交，是猶盲人騎瞎馬，欲其不告失敗，豈可能！惟一國相對國之情勢及國際形勢，非必公開傳說之事實而言，對於秘密之事實，尤為重要。因一般公開傳說之事實，非必盡屬正確。然欲得關於相對國情及國際形勢之正確事實，則對於情報，不得不加注意矣。

考各國外交機關，對於情報一事，無不極力全力以赴之。除公使駐外之外交官及領事官必須兼任情報事務外，並設若干秘密情報員，留外國，刺探一切。一國與其他各國之關係，在朝在野人物之思想背景，與夫政治經濟社會之動向，無一不有詳細之報告。例如日本前出版各國政黨宣言，都六十餘萬字，對於各國政黨之歷史及演進，均極詳盡。其分門別類，實即係以日本之外交政策為中心。個人亦曾於某處發見日本對於我國情報之報告，其內容之詳密詳盡，殊足驚奇。由此可見日本對於情報之重視矣。

但辦理情報，有二問題，必須先為解決。此二問題為何？即：一、如何得此情報？二、如何處理此情報？前者，係秘密之事實，而欲得此秘密之事實，非必多探詢。但多方探詢，則非以充分之經費不為功。雖然，經費固屬必要，惟人才更為重要。雖有充分之經費，非即不待其人，亦難有良效之成績。因各國防務秘密之方法，殊甚隱密，非有手段靈敏技術高超之人，不易獲得此項秘密。又，國際間有反情報之事實發生，



抗 如對於反情報而認爲真，則非唯不能獲得情報之利益，或且反受情報之害，故對於情報之真實，不可不加深辨。再情報探得後，關於情報發送之本國之技術，亦應特別注意，苟所得之情報仍被他國知悉，則情報之意義全失。

戰 情報困難由外交官領事官及其他專負情報之責者担任之，但通信社亦未始不可利用，因通信社每亦可以探得他國之秘密，至少可供吾人各種之消息。惟國際間之每一通信社，無不有其背景，故利用通信社以爲情報，對於其背景，又應特予辨明，以免反受其愚。

外 我國過去外交，對於情報，素不注意，近年雖已改進多多，但與他國相較，仍有望塵莫及之感。其中原因，不外制度經費人才三問題耳。考各國 外之外交官或領事官，均以情報列爲重要工作，故其 外之外交官或領事官未有不盡情報之職務。我國對於此點似尚未予注意，一般外交官或領事官認情報爲其例外之職務，故在事實上行使此項職務者，可謂絕無僅有。對於情報經費，亦甚有限，巧婦難爲無米之炊，事有固然，費情以之特殊人才，近年雖曾培植若干，但人數尚不敷用，技術亦欠靈敏，故今後我國如欲充實情報，對於制度經費人才三項均須加以改善也。

（洪鈞培：外交之理論與實際，外交研究創刊號）

## 二 國際宣傳問題

戰時國際宣傳中，最值得注意的，便是組織問題。宣傳的功效，由來於統一的組織，世界大戰的實例，給予許多很好的證明。關於國際宣傳的組織，照大戰時各國通言者不外有下列三種方式：（一）單一宣傳組織——美國採行之。就是一切戰時對內對外的宣傳，都由一個單一宣傳機關來負責，美國參戰以後，美總統就下令組織一個宣傳委員會，派克雷氏（George Creel）爲委員長，一切對內對外的



宣傳，實際上都由克氏綜其大成。這個制度不好處也有壞處：好處是事務專一，工作便利；壞處是工作分配，難免掛一漏萬。(二)混合宣傳會議——大戰時德國行之。此種宣傳會議，每週舉行兩三次，由陸軍部參謀本部海軍部地方軍事官署(即海軍部司令部)殖民部郵政總局內政部財政部糧食部及外交部各派代表一人參加，會議以後，大家回去各做各事，從無一種聯繫，所以軍部有軍部的宣傳機關，外交部有外交部的宣傳機關(德國外交部曾於一九一四年十月成立海外總宣傳處 [Zentralstelle für Auslandsdienst])，新聞界有新聞界的宣傳機關(叫作德國戰時新聞官 [Deutsche Kriegsmachricht n])。有人向首相哈力威克 (Bethmann-Hollweg) 建議設立一個宣傳處，終因政黨關係未能實現。有人說德國在大戰中的失敗，是失敗於宣傳之沒有成功。而要補充一句：德國宣傳之沒有成功，是由於宣傳之沒有組織，這種宣傳會議制度是絕對不可採行的。(三)統一宣傳總編制——英國採行之。就是把一個統一的宣傳機關分爲敵部工作：比如反敵宣傳，對中立國及協約國宣傳，對軍隊及平民宣傳。這種制度比較近乎理想，而且十分合理。英國採行這種制度，經過很多波折，戰時初期，有新報局 (Press Bureau)，有情報部 (Department of Information)，直到白味包克爵士 (Lord Beaverbrook) 任宣傳部長，北嚴爵士任反敵宣傳局長 Lord Northcliffe named Director of pro-Paganda in Enemy Countries) 後，一切始上軌道，其實又產生一個宣傳政策委員會 (Propaganda Policy Committee) 調北嚴氏任其事，協約國宣傳工作更有起色，在文獻上留下許多可供後人參考的東西。

就上述三種的宣傳組織而言，當以後面一種最爲適當。我國自抗戰以來，雖然有國際宣傳處的成立，但其組織並不統一，而其工作範圍也不精密；外交部做宣傳工作，參謀部做宣傳工作，甚至私人和學術團體也做宣傳工作。比如據我知道的就有國際反侵略大會及國民外交協會等，既無一定的宣傳政策，也無統一的宣傳資料。表面上雖以英國爲模範，實則頗與大戰時德國一樣。外交部有時召集新聞會



論，只是消極的宣揚消息。而去年海內戰事起，而且外交上，國際宣傳，然無一國不宣戰。戰至今日，宣傳工作更是重要了。所以最近三個月來，中央宣傳部，並把一國宣傳工作，（即對敵對友）委之於國際宣傳處，另外設了一個宣傳政策委員會，又在宣傳部內設了內政宣傳部。各派一人，中央宣傳部，更爲當然主席，國際宣傳處長爲副。這是一來，宣傳工作才能產生成效。

組織確建以後，其次要談技術和人才問題。有人問「大戰時各國宣傳方法」(Propaganda Technique in the world war)一書作者賴恩威氏(Lesswell)什麼叫作宣傳？你道賴氏如何回答：「宣傳無他，即是技術」。又說：「抓到敵人痛癢之處，宣傳才是成功」。協約國在大戰時對德國的宣傳頗能抓到痛癢之處。他們自始至終便在「戰爭罪惡與戰爭目的」(War Crime and Purpose)大標題下作反德宣傳。如「拉丁人斯拉夫人英美人！大家聯合起來，抵禦日耳曼人的殘殺」，「給一作國際罪惡的德國一個嚴懲」等口號，是十分成功了的。自抗戰以來，在國際間雖也曾提出過許多口號，如「爲世界正義而戰」，「爲民族生存而戰」，但此等口號，遠不如前而這些口號亦得有力；且「爲民族生存而戰」一句空說，決不能引起人家充分的注意，因爲爲你自己民族生存而戰，是你本分應做之事，別人至多只能表示一點同情而已。若能提出「歐美人將被日本趕出亞洲」，「侵略中國是日本征服世界的初步計劃」等口號，以刺激觀念打動歐美人心坎，一定比較有力；且久時長，自然可以發生功效。關於這點，我不過舉一二，引起宣傳當局注意。至於詳細標語和方針，還在臨時變遷，未便杜撰假擬。至就宣傳方法而言，也有值得注意之點：宣傳不外語言，文字，及畫報。對本國人宣傳，三種具有同一效力，但是對外國人宣傳，語言強於文字，而畫報又勝於語言，比之對日本人殘殺中國平民一事爲例，你對外國人作文字宣傳，遠不如對身說，用口來講有效得多，而且對身說不如一張國畫一幅電影有力得多。去年我週到之德，曾見威也納，在一個很同情中國抗戰的奧國人家庭談天，談到一半，他最



出一本裝訂得很精美而圖畫書問我：「這些事情都真的嗎？」我取來一看，真氣死，書名是「日本人的什麼要侵略中國」？而每幅圖畫差不多全是描寫日本人的好處和中國人的壞處，令有輕率成見的外國人看了，更加討厭中國，平日沒有成見的外國人反而同情日本，至於同情中國者看了不免傷感，這種宣傳方法雖然卑陋，但不能不說他是成功的。我國宣傳當局對於敵人這種反宣傳，至少予以反證，所以往往事倍功半，派了許多使者，抵不上敵人一本書。今後要改進國際宣傳，此點也值得注意。談到宣傳，便要注意到資料和工具，比如要寫一本日本如何殘酷宣傳書，不能不派人冒險去搜集材料，要放這有利於我而對敵人的消息，又不能不與國際間有力的通訊社合作。過去我國只知道要國際宣傳，但是不知如何去國際宣傳，而且宣傳又不是人人可以做的，所以國際宣傳人才的培養和訓練，也是迫不可待之事。國際宣傳人才要有軍人的冒險性和外交家的靈活手腕。這種人才，我以為由受過軍訓的新聞系學生來擔任最為妥當。不過關於課程方面，應注意外國文並添一些情報或機密的智識。由受過軍訓的新聞系學生來擔任宣傳工作，一方面可以和外國通訊社當局聯絡起來，同時憑着他們的胆識和勇敢，去搜集一些珍貴的宣傳資料。拿破崙曾經說過：「一個健全的宣傳隊的力量，勝過於一師的兵力」。培養宣傳人才的重要，因此並不下於宣傳組織的應求統一。

在抗戰時期，人力和物力的動力是不夠的，還須要有意見動員。國際宣傳便是全民意見之一種。如何憑着宣傳，使國際間發生一種力量，而予敵人的侵略以一種壓迫，便是他應做而且應做之事。抗戰進至第三階段，勝利相去匪遠，這種工作更是重要了；正如北邊高士在一九一八年二月以任英宣傳政策委員會委員長時所說的話一樣，「去做吧！勝利不遠了，宣傳工作的同志不要灰心」。

（周子亞，見卷六十一期）。



## 討論大綱

### 一 何謂外交？

- 1 試述外交之定義。
- 2 外交之目的是什麼？
- 3 如何確立一國的外交政策？
- 4 如何運用外交？

### 二 何謂外務行政？

- 1 試述外務行政之意義。
- 2 外務行政與外交政策之關係如何？
- 3 試述外務行政之重要。

### 三 如何改進外務行政？

- 1 防務孔院長向行政院提出改進外務行政一案之要點。
- 2 改進外務行政應從那幾方面努力？



四 如何培養外交人員？

- 1 我國外交人員之缺點是什麼？
- 2 外交人員應具備何種條件？
- 3 外交官現行訓練辦法及查外交官資格之法規是否適當？
- 4 如何訓練外交人才？
- 5 如何訓練駐外使領館人員？
- 6 如何供一個大外交家？

五 如何調整外交機構？

- 1 我國外交部組織之缺點何在？
- 2 如何調整我國外交部之組織？
- 3 我國駐外使領館之分布與組織有何缺點？
- 4 如何調整我國駐外使領館？
- 5 駐外使領館之主要職務是什麼？

六 如何加緊情報及宣傳工作？



- 1 試述情報之重要性。
- 2 如何加強情報工作？
- 3 歐戰時各國國際宣傳之組織如何？
- 4 我國戰時國際宣傳之缺點何在？
- 5 怎樣加強國際宣傳工作？



版 權 所 有

抗 戰 與 外 交

編 輯 及 印 行 者 獨 立 出 版 社

正 中 書 局 服 務 部

重 慶 中 一 路 二 八 〇 號

中 國 文 化 服 務 社

重 慶 上 南 區 馬 路 十 二 號

拔 提 書 店

重 慶 武 庫 街 八 十 三 號

總 經 售

民 國 二 十 八 年 九 月 初 版

實 價 二 角