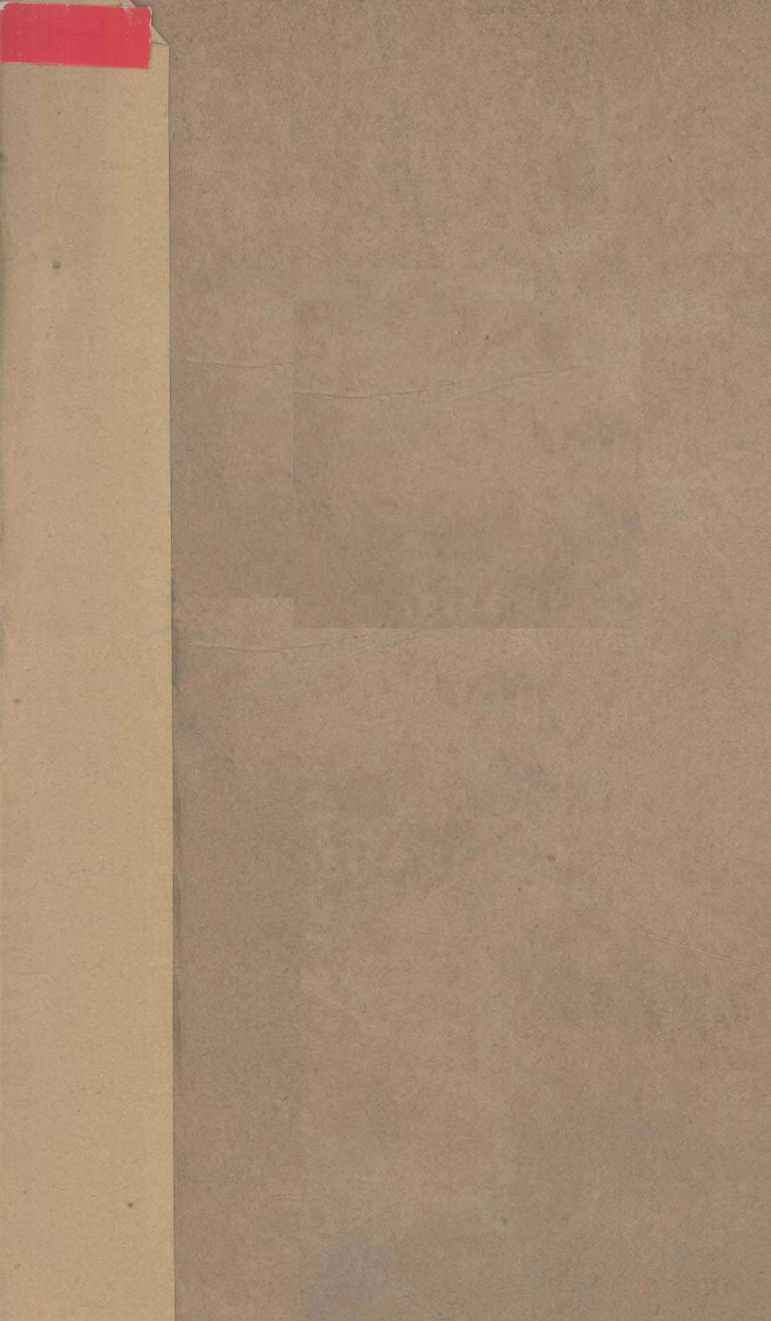


# 交外



典辭大交外之編主基斯辛維自摘

行發店書華長



# 交 外

與辭大突外之編主基新字雜自摘

譯 等 汀 曹

行發店書華英

# 外 交

譯者 曹 汀 等

發行者 新華書店

上海四川北路新鄉路一號

印刷者 新華印刷廠

上海西康路四八九號

0210

1949年10月 1-1,000(S1)

## 前 言

本書係蘇聯最近出版的維辛斯基主編的『外交大辭典』中外交一條底解釋。這裏一反過去資產階級國際法家和外交家對於外交的庸俗的解釋，而從馬列主義的科學觀點來分析外交，說明資產階級外交即所謂傳統外交和蘇聯外交本質上的不同，並從歷史上對傳統外交、外交機關、外交代表以及主要的外交方法予以嚴格的批判，指出傳統外交背信棄義傷天害理的一套作法，而以正直的蘇聯外交作爲結束。這雖然是一篇較短的文章，但對於我們了解外交的知識有極大的益助。

原文無小標題，是譯者加上去的，目的是幫助閱讀，如有不妥之處，尙望讀者指正。

譯者對外交完全是外行，而且俄文的修養也不够，因此一定有許多值得商榷甚至錯誤的地方，希望讀者們也不客氣地指出。

譯者

一九四九，七，一五。

# 目 錄

## 外 交

外交和外交政策	一
外交和外交機關底形成	二
外交代表社會成份底演變	七
外交底方法——保障本國安全	三
成立協定、調整糾紛——一般外交方法	一五
互不侵犯、保守中立——特殊外交方法	一八
削弱鄰邦，以防坐大	二〇
製造內亂，干涉內政	二三

利用同盟，襲擊他國或同盟國本身	.....	二
傳統外交底本質——擴張、獲利	.....	六
婚姻外交	.....	完
政治借款	.....	三
利用矛盾，孤立敵人	.....	蓋
幾國同盟，利益互償	.....	完
賄賂政客，收買報紙	.....	完
背信棄義，傷天害理	.....	四
謊騙欺詐，玩弄玄虛	.....	四
收集情報，偽造文件	.....	四
正直的蘇聯外交	.....	完

二

外交家	.....	五
-----	-------	---



外交官	七
領事	三
隨員	充
高級行政事務委員	三
外交遞信員	四
外交代表機關	六
外交團	八
領事團	八
領事區域	八
領事法規	六
使館界	九
外交委員會	九
外交特權	三

## 外 交 (Diplomacy)

### 外交和外交政策

外交（由古羅馬所謂“*diplomata*”一字之原義——文憑之持有者——轉來，根據希臘語，則為上議院派至各省或國外官吏所持有之推薦狀或信任狀）是一種事務性的、和平的、與軍事不同的作戰工作，它由一國政府機關（外交部，往往政府首腦或國家元首）及其國外代表和官員來執行以完成該國外交政策底任務。因此，外交之於外交政策有如計劃實施之於計劃本身；在某種意義上說，前者是後者底工具。外交政策實質上不僅決定外交底內容，而且決定其性質本身與方法；採取最顯明的例子把法西斯主義掠奪性的外交政策底強盜外交與建立在尊重其他人民權利基礎上的蘇維埃社

會主義國家外交政策底愛好和平的和正直的外交來比較，就可以看得非常清楚。

不僅如此，在實際上解決外交政策所賦與它的任務時，外交往往就變成外交政策底自身目的。例如，當爲了防衛侵略者利用外交與其他國家結成同盟時，那末努力建立這一同盟本身就成爲外交政策底一部分。第二次世界大戰時就是這樣，那時許多愛好和平的國家成立了反對希特勒德國軍事威脅的集團，或者英國在本世紀之初的許多努力也是如此，它曾在成立三國協約反對德國帝國主義的鬥爭中起過積極的作用。但是無論外交與外交政策的關係如何密切，却決不能把二者混爲一談。後者在奴隸社會、封建社會和資本主義社會中取決於當時的統治階級底利益，而在社會主義社會則取決於全體勞動人民底利益。至於外交，它雖然絕不能脫離社會制度底影響，如我們下面所說的，但仍然祇是實現外交政策的一種技術工具。

## 外交和外交機關底形成

非常明顯，外交和外交政策一樣有悠久的歷史，而後者又有組織的人類社會——國家甚至種族間的關係一樣有悠久的歷史。實際上，在野蠻種族之間就已經存在着稍為正確的交往，進行談判並締結經濟和政治性的協定和同盟。這就是說，在他們中間已經有了外交——即使無論在內容上或者在形式和方法上都是原始的，但終究總是外交。在古代組織得很好的和強大的國家，如巴比倫或埃及，外交關係就非常複雜，它們底外交政策帶有廣泛而固定的性質，因此外交也複雜化了，有了偉大的國家的意義，締結有書面的協定，這個在內容和形式上都與現代的協定極端相似。在分裂為許多忽而互相敵對、忽而互相聯合的小邦的古代希臘，外交就有了巨大的作用。像努力建立雅典對全希臘的霸權的泰米斯多克爾斯和彼里克爾斯這樣的外交家，特別是在自己馬其頓王國之下完成希臘統一的腓力普·馬其頓王，可與任何時代任何外交家媲美。至於無論是共和國羅馬，或者是帝國羅馬，馬契亞威利已正確地指出：外交裨益於羅馬更甚於戰爭。在羅馬帝國滅亡後中世紀初葉的黑暗時期，那時西歐社會底整個國家機構完全崩潰了，留下祇有一個中心可以多少恢復它，那就是羅馬教廷，它

底首腦，教皇，利用精神武器作爲統治野蠻種族的工具，成立新的外交，保證他們自己底尊嚴和萬能的權力。在歐洲底另一端，在它的東南部，邦占廷（即君士坦丁堡）在某種程度上藉輝煌的外交得免於滅亡而繼續存在一千年之久。當以後地中海歐洲由於十三——十六世紀十字軍東征底結果而完全改觀（商業及手工製造業發展，城市及貨幣經濟興起）時，外交在爲了爭取市場和新的富源而相互鬥爭或者爲了抵禦德國或法國侵略者而相互聯合的教皇、威尼斯總督、意大利鄰國暴君、君士坦丁堡帝王手中遂有了巨大的意義，這個自此以後就沒有減弱。

但是在這些古老的時代，國際關係還不是經常的、固定的，因此外交也就不是以常設的和特別的機關來實施，同時也不是職業性的：祇是必要時向外國派出或從外國接受使臣，他們在完成任務後即返回，其作用即不復存在。最初，這甚至還不是現代意義所謂的使節，即僅接受一紙指示而在這個範圍內依賴自己底聰明來活動；這個母寧說是一種代表團，他們接受關於如何行動和如何講話的精確的指示，因此在古代希臘，他們常常選自藝人和能言善辯者，而在古代羅馬則選自專門辯論家，因此亦稱爲

『辯士』。直到現在高級教皇使節仍稱爲 *Legatione* (聖使)。這些使團自本國最高政府——在希臘自國民會議，在羅馬自參議院——接受訓令，在外國與此類似的會議上高聲敘述自己底事由，然後在後者進行會議時退出，獲有答覆，即行返國。自世紀初期各國建立個人或寡頭政權後，交涉和談判的程序就有了相當的改變：使團由一人派至另一人。同時自十五世紀開始，外交逐漸帶有專門性質，並且達到這樣程度，以致經過一百年以後幾乎到處都採用外國人担任外交職務，就好像傭兵隊長及其親兵不問國籍均可服軍役一樣。

但這還不是說已經建立了常駐使節的制度，甚至也還不是說可以自由向指定國派遣使節，因為對於外國訪問者的不信任一般地說在各國都非常厲害，而對於自來即享有身及財產不可侵犯權的使節底派遣和接受則無論在什麼時候都需要有特別的協定。常駐使館底機構更難得到擴展，因為人們把它們當作是不利的和常駐的間諜機關：在一五二〇年英國與神聖羅馬帝國間所訂的條約中，相互使節底派遣乃是因為『有可能通過他們取得關於一切個別事件的更可靠的情報』而帶有某種天真的性質。毫不足

怪，在西歐常駐使節自十五世紀後才插曲地出現，而實際上自一六四八年威斯發利亞和平條約時起才確立，這個條約在歷史上一般地說形成國際關係發展底新紀元。在俄國，常駐使節在十七世紀末葉出現，而在日本自十九世紀中葉以後才有，並且是在美國艦隊大炮底威嚇之後。甚至在當時世界政局中起過那樣重要作用的土耳其，很久也沒有允許向其首都派遣常駐使節；祇是在一七〇〇年由於俄國底強求，它才對於這個問題讓步，而由於美國人底強求始對於這個問題讓步，那僅僅在一八九四年。有名的國際法學者馬爾丁斯曾解釋日本人和土耳其人在這個問題上所採取的立場，他說：他們『不備認為他們（常駐代理公使）沒有必要，而且常常不是沒有理由來害怕由於外國外交官底常駐所引起的國內糾紛』。關於『不是沒有理由』這一語底意義，在存在初期的蘇俄也可以多少說明這個。

專門外交部底形成爲時更緩。固然自十三世紀在西班牙、法國以及以後在英國宮廷都設有書記官兼司內政和外交，但首先這實際上祇是書記官——本國國王計劃底執行者，其次他們長期兼任外交及內務兩職。自十六世紀末，在西歐才設有專管外交的

國務卿，成立特別的外交部門。在俄國，在十六世紀與其他官衙同時即設有專門使衙，執行沙皇底命令和指示；在一七一八年彼得大帝時，專門使衙遂改爲外務司，而在一八〇二年才成立外交部。

### 外交代表社會成份底演變

因此，外交底——說得更正確些它底代表底——社會成份有極重要的關係：它隨社會發展階段底變換而異，並且變得非常之慢而且新舊交織，這，正如馬克思所指出的，是社會政治及法律『上層機構』變化的特點。上面談的是關於古代希臘和羅馬外交代表所特有的成份：這些人底出身是知識分子，他們產生於城市商工業階級發展的時代，不僅在文學與藝術領域中而且在政治領域中服務於這個階級。在文藝復興時代，古代意大利郡國中外交底基本幹部也是選自在政治社會發展類似的條件下形成的知識分子：祇要提起馬契亞威利、谷察爾狄尼、彼特拉加等人底名字就可以看得很清



楚。實際上教皇當時也是自同一來源吸取他們底外交家——雖然不是從普通人而是從寺院中間；使團是由寺院底『公爵們』或傑出的僧團領袖們來領導，但在幕後作真正代表和執行元老院意旨者而活動的都是深謀遠慮的學者、有教養的僧侶或教徒。出身於已產生的資產階級或沒落的貴族階級、以法文所說『法律家』(Juriste)而知名的法律學者，當國王爲爭取政權而反對世襲的貴族階級因而自然不相信這一階級的時候，曾經是法國、西班牙，特別是英國外交幹部底基本核心。在莫斯科大公國情形也是如此，那裏外交工作由維斯哥瓦德、舍爾加洛維兄弟、格拉西莫夫和歐爾丁·納壽金等教會秘書來担任，他們得到這個職位與其說是由於出身遠不如說是由於教育。就是在這個時期，外國人担任國王外交官職務的愈來愈多，在西歐大部分是意大利人(法蘭瑞巴尼、阿爾倍羅尼、馬薩利尼)，在古代俄羅斯主要的是希臘人，但也有意大利人(特拉汗尼阿特、拉羅夫、伏爾倍等)——這些人都是經過很多實際的機智、捷才、精敏的訓練，熟悉歐洲語言和情況。但是自從把封建專制制度變爲宮廷和軍閥貴族以後，君王就開始從他們中間選拔外交幹部。自此以後一直到現在，在西歐雖然資產階

級已經掌握政權，但外交仍然是貴族階級底特權，以至於無論是法國第三共和國或者是典型的資產階級英國都沒有能够或者也不願意消滅這種特權。無疑間，資產階級要『興辦』比較有利的並且需要它經常注意的『事業』，這就成爲這樣一種奇怪現象底原因之一，就是把國家管理機構這樣重要的一個部門讓予其他而且原則上似乎是對立的階級來掌握。事實上而且這也是主要的，大地主與大資產階級利益底交織還在十九世紀初葉卽行開始並且反映在像一八三二年英國所謂國會改革以及一八三〇年法國在奧爾良保皇黨分子保護下『小市民』王朝底成立這樣一些有決定意義的政治妥協上，而且自此以後就愈來愈甚了。常常最有名的外交代表到退休年齡或由於其他非政治的原因而去職後，就轉而經營大的金融、鐵路以及其他獨佔企業（例如法國底坎邦兄弟二人或英國底格萊卿等）。用不着多說，貴族階級牢牢地掌握着這個特權：它在資產階級國家裏也給自己創立了顯著的地位而且此外還使『名門望族』底少年子弟獲得很好的前程。當然在美國或南美各共和國這樣一些國家裏，沒有世襲的貴族階級，因此外交幹部或由知識分子（主要的是律師）或由商業界底巨子（這是更常有的）來選

拔，後者常常把企業經理底職務改變爲外交職務。這就稍加改變了外交底『成份』，並且無疑地也反映在它底方法和方式上：外交更事業化，在某種意義上說甚至更露骨了（所謂『坦率外交』“Shirt Sleeves Diplomacy”），但是還不到那樣程度以致影響其內容。祇是在蘇聯外交家身上才產生了完全新的形式，他們出身於沒有專制制度及資本主義傳統的勞動人民中間，用那些在外表上類似於傳統的但在內容上與它們不同並且在某些方面與之相反的方法來實現外交政策。

就是這些方法形成外交底實質，而善於利用它們則成爲外交底藝術。但在未分析這些方法以前，必須對於外交家底形象補充幾筆。外交家——這是些有官職的人：大使、外交部長、國家元首，他們在公開政治的舞台上活動，對自己底國家直接負責。但是往往他們不是由另外一些隱在幕後而幾乎不露頭面的人們來直接指揮，便是由他們暗中教唆，暗中舞弄。有名的李許留底顧問約瑟夫僧，標羅夫底顧問霍爾斯坦，格萊底顧問第勒爾卽其例證：他們都是僚屬，但事實上却是身居高位的指導者。但是歷史上還有一些知名的幕後人甚至外交家而不担任任何官職。（引用俄國外交史上的例

子）如黎文公爵夫人實際上就是代替她底無能的丈夫起着俄國駐倫敦大使的作用；又如諾維可娃將軍夫人，她唆使格拉得斯頓採取親俄政策；加特可夫也是如此，他底勢力如此之大，以致英國大使會談諧地問他底上級：是不是應當把他派遣到加特可夫那裏比較派遣到沙皇那裏更好些。但是加特可夫與其說是非正式的外交官，毋寧說是擁  
有外交及情報網的一種私人的、秘密的部門底首長。在這種意義上來講，他底活動就接近於幕後的、常常是秘密的集團底工作，這些集團通過整個外交史底過程在宮廷或外交部一直存在。例如用克留契夫斯基底話來說，伊麗莎白·彼得羅芙娜在位時的『親密的、一致的內閣』就是如此，『內閣總理是馬芙拉·厄哥羅芙娜·舒瓦羅娃，閣員就是安娜·加爾羅芙娜·伏隆佐娃和某某皇親夫人，人家也把她叫做外交部長』。又如路易十四及十五世時的秘密集團『皇家智囊』，他們和寵臣們共同決定法國外交政策及外交問題。尼古拉二世時威盧波維——拉斯布廷密黨就是如此，他們任免閣員，推行親德政策。再如克萊夫登集團，他們唆使張伯倫內閣採取反蘇及親希特勒外交，這個結果造成二次世界大戰。一般地說，沒有一個資本主義國家沒有某些有勢力的

政治、經濟以及社會活動家所組成的秘密組織來影響或力圖影響其本國政府底外交。

最後，外交上也有利用完全外國人効勞的例子，有時他們被用作可靠的中介人和情報者，有時又被用作間諜。爲了不浸沉在歷史裏，我們祇指出下列事實就夠了：德皇威廉二世常常利用蒙納哥公爵與法國周旋，而法國德加斯與加諾多則屢次通過丹麥人汗森拉攏德國，後者受法國外長底委託在法俄親近和聯盟中起了相當的作用。第一次世界大戰時，丹麥鉅富船主安德生屢次受倫敦委託赴柏林試探媾和底可能性，而柏林亦以同類目的派遣瓦西爾齊可娃公爵夫人至彼得堡；西克斯特·布邦皇太子底使團在歷史上更是有名的。美國上校豪斯也可以說是屬於中介人情報者這一類的。當然，必須把他們和那些間諜冒險家區別開，像『聖·日爾門伯爵』，也就是『蒙斐拉特侯爵』、『伯拉馬爾伯爵』、『沙爾太可夫伯爵』，但其實是阿爾薩斯人西蒙·沃爾夫或者像得昂騎士，化裝成女人，帶着使命遍遊歐洲甚至在伊麗莎白時還到過彼得堡，或者像加里歐斯特羅和加查諾娃，他們多方受法國國王底利用來作秘密外交工作（以前這些人尙爲教皇和威尼斯人所利用）；雖然現在也還偶而有這樣的事情發生，

但他們已經成爲傳說了。他們名列傳統外交史籍歷數世紀之久，有名的法國道學家拉布留埃爾把這種外交比之於變色虫，比之於希臘神話上所傳說的變形神。總之，一切決定於外交本身所定的任務，或者更正確地說決定於外交政策所賦予外交的任務。

## 外交底方法——保障本國安全

一般認爲這些任務中的第一個任務就是以非軍事的手段造成和保障一個國家底和平生存與發展的條件，而這個國家有一定的外交爲之服務。這個對於蘇聯來說是絕對正確的，它根據其社會主義國家底本質不與其他國家競爭而尋求任何貿易市場，輸出任何資本，侵佔任何殖民地，總之不從事任何侵略，而集中其意志與精力以進行其國內生活底經濟和文化的建設，努力保障自己底安全和不受他國底干涉。這些目的由一個國家最重要的利益而產生，蘇維埃外交無論自其活動底最初時期起或者是現在都是極力服務於這些目的的。可以說，實現這些目的的努力就正是蘇維埃外交底基本的即

使不是全部的內容。它在蘇維埃政權存在底初期就曾向第一次世界大戰中兩交戰集團作過無數次的、固執的和平建議；它會與其他列強締結貿易協定並向它們作過大量的、有利於它們的定貨和供給而力圖減弱它們對蘇俄的緊張關係；它會努力鼓勵最接近的鄰國共同縮減軍備或限制軍備，例如它還在非戰公約未生效之前即曾提議由緩衝國和波蘭簽署該約；它會積極參加縮減軍備的各種國際會議以及國聯，雖然它對於其他列強底真意不抱有任何幻想，但爲了和平它却堅決地利用可以阻止戰爭爆發的任何最小的『山丘』（根據斯大林底說法）；甚至在地理上距它很遠的阿比西尼亞和西班牙，它也會竭力反對過法西斯國家底侵略——所有這一切和其他許多的事實都是蘇維埃外交爲和平而進行的努力底明證。依照保障和維護和平的方針，蘇維埃外交便能夠爲它自己發現了新的方法而甚至向全世界證實了新的原則。在年輕的蘇維埃國家爲生存而鬥爭的最初的、艱苦的年代裏，蘇維埃外交不動搖地以和平建議提交予各國政府同時也就直接提交予各國人民本身。這個不僅是民主原則底表現，而且也是偉大的外交藝術方式，這個結果使得英國無產階級兩次——在一九一八及一九二〇年——迫使

他們底政府停止直接的干涉，使得法國艦隊事件強迫法國採取同樣步驟並且使得一九一八年一月及二月在全德國軍需工廠中發生大規模的罷工，這些罷工乃是行將到來的革命風暴底第一聲霹靂。不僅如此，蘇維埃外交還復活了久已被人遺忘的與鄰國締結互不侵犯條約的慣例（一九二五年首先與土耳其，以後與東方及西方其他鄰國）並以新的內容即互守中立不參加敵對聯盟的條款豐富了它——這也是很重要的。這在以確保和平爲目的的外交實踐中是新的東西，蘇維埃外交是應當以此自傲的。但它還不止於此，因爲它首先了解：雙邊協定雖有其利，但在世界帝國主義時代對立的條件下還保障不了和平，因此更隆重宣佈『和平不可分割』的原則。蘇維埃外交創造了保障和平的新的方法。

### 成立協定，調整糾紛——一般外交方法

談到傳統外交，所謂資產階級國家底外交，像我們在下面所看到的，必須作另外



一種看法。這種外交也創造出許多一般的和特殊的辦法來解決安全問題。所謂一般的辦法就是用於日常外交活動中以調整國際間發生的政治、法律、文化或經濟糾紛的一些辦法。但是企圖保持雙方互利的友善關係而通常在公開限度之外產生的這種外交工作是最繁重的並且要求外交家具有高度的藝術。在這種常常是細小的工作中，必須善於全面地了解任務及其意義；善於在其中區別何者是主要的，何者是次要的；能夠在一個問題上堅決固守自己底主張而又能充分靈活地在其他的問題上讓步；善於向協商的對方證明向他所提議的或者讓步的，對於他以及對於共同事業都是有利的；能臨機應變地找出一種方式使協商的對方易於退讓，而這種退讓是他準備作的但須要保持他底威信等等。在外交底歷史文獻（文件和回憶錄）中有不少獲致重要協議的談判底範例，如一九〇四年英法協定，一九〇〇——一二年法意協定，一九〇七年英俄協定，這些都表現了談判雙方高度的外交品質。同時也有不少適成其反的例子，如一八九八——一九〇一年英德同盟談判。但是即使在不甚重要的問題中覓取協議並求得解決途徑也是需要大的藝術和廣博的知識的一種任務。拿破崙三世曾正確地估計到：英

國對普魯士政治上的同情在相當程度上正是暗示它對於普魯士市場的關心，這個市場在該世紀底下半葉即廣泛地為外國商品開放着，因為已不再受任何不自由的關稅限制；於是拿破崙在一八六〇年根據自由貿易底原則和英國締結了貿易協定，這個對於法國本國工業有些損害，但對於法國却有大的政治利益，因為在一八七〇——七一年普法戰爭中，英國不僅不予普魯士任何援助，而且對後者極為憤懣，於是遂負責保護法國在德僑民底利益，廉價售予法國以武器及軍用物資並且甚至試圖在和平談判時維護法國底利益。反之，德國乘俄國被牽入遠東戰爭時的衰弱，於一九〇四年以如此苛刻的貿易協定強加於它，以致沙皇政府與德國的友好關係受到損傷而不久以後為英俄親善所代替。在圍繞着蘇維埃國家所形成的這種國際條件下，減弱與其他國家的摩擦或者預防可能的矛盾以及消滅正在發生或已行發生的矛盾這樣一種日常困難的外交工作便成了它底最重要的和光榮的任務，這個任務，如同經驗所證明，它正在順利地解決着。

## 互不侵犯，保守中立——特殊外交方法

以上談的是關於保障國家安全的那些外交方法，也可以叫做是一般的外交方法。

互不侵犯和保守中立的協定則屬於解決上述任務的特殊的外交方法，在以前這種協定遠較現在簽訂的爲多，而且還由貨幣、領土及其他物質担保，以及由外交婚姻和其他保證予以鞏固。在兩國間有友好關係存在時，這些互不侵犯協定容易（雖然是錯誤地）僅僅成爲外交的詞句，而在兩國間無友好關係存在時，則又成爲無實際意義的（雖然在事實上它們可以用作有效的手段以消釋彼此的猜疑而在某些方面建立信任），因此爲了抵禦侵犯，大多數國家寧願訴諸武力。這些協定並沒有保障其締結者底安全，因爲它們不維護後者免受第三強國底侵略。因此自十五——十六世紀後卽有了以一些公約把歐洲全部或大部國家包括於其中的這類計劃，這些計劃到我們的時代就成爲非戰公約或國際聯盟法規和聯合國憲章，前者不許採用軍事手段來調解國際糾紛，

而後二者則規定和平解決這些糾紛並在適當的場合使用集體的軍事制裁。

但是在後者這些情形下，互不侵犯協定又變爲上述保證安全的特殊方法底另外一種：成立防禦同盟——這種方法舊日就有，不過現在更遠爲複雜，因爲它要有兩個或兩個以上的國家受到同一侵略者底威脅並準備拿起武器保衛自己來反對他的這個條件作爲前提。『與敵人底敵人親善』這一句有名的格言確定了這一類同盟底目的和性質，同時並給予外交以任務以便尋得這個『敵人底敵人』並能與之『親善』。李許留更指示『與友邦底友邦親善』而使這一格言愈爲明確，他祇是提出應當在什麼地方尋找敵人底敵人更好些。但是在外交上，使友邦間相互敵對或者甚至妨碍它們團結的這些矛盾也可利用來保證自身底安全，甚至不必與其中任何一國締結正式的協定。但是傳統外交並不以此爲止，它還力圖在甚至沒有矛盾的地方製造矛盾。俾斯麥就是一個很典型的例子，他利用了突尼斯與埃及問題，同時並把奧地利推到巴爾幹以後，便能確實使法國與英國，意大利與法國以及俄國與奧地利互相衝突，孤立法國與俄國而把奧地利和意大利拉到自己方面來。研究和利用真正的或者可能的敵人間的矛盾是外交

藝術中最重要的因素。

## 削弱鄰邦，以防坐大

傳統外交尚有一種保證本國安全的方法，這個可以爲善亦可以爲惡。谷察爾狄尼還在十六世紀就規定了這個方法，他教導說：不應使自己小的鄰邦變成大的，大的變成更大的。伊麗莎白在位時有名的『大御史』之弟米海伊爾·彼得羅維奇·貝斯都熱夫當時任駐波蘭—薩克森朝廷公使，似乎很熟悉這個學說，在一七四四年（當時腓特烈二世正掠奪薩克森和波蘭領土）給沃隆佐夫男爵寫信道：『任何聰明和健全的政策底主要方針都應當預先不使我底友邦變成最強大的力量因而使自己成爲極可欺侮的力量，因爲它愈鞏固它自己，我就愈把自己陷於無力和顯然危險的地位。』在七年戰爭中，俄國會企圖以軍事手段解決貝斯都熱夫所提出的這個問題，但外交對於這個也有它自己底手段。法國所以能歷兩世紀多之久保證了它底安全不受侵略性德國鄰邦底影

響，就是因爲它支持德意志各君主及公爵對德皇的獨立，而由此使德國在政治上分崩離析和在軍事上軟弱無能；俄國自伊麗莎白時起對於德國也採取了同樣的政策；卡姐林二世使得歐洲承認俄國爲法律上確定德意志各君主獨立的威斯特利亞和約底担保人，直至亞歷山大二世時俄國一直在極力監視這個獨立不致遭到破壞。祇有這個親普的國王（指亞歷山大二世——譯者），爲奧地利歷史的『背恩』所污辱，信服俾斯麥虛僞的担保：卽強大的普魯士乃防止『克里米亞聯盟』再生和英法對波蘭問題的干涉的最可靠的保證，才猛然地轉變了這個傳統的俄國外交方針，結果俾斯麥遂得統一全德國於『普魯士兵營』之中（馬克思語）而造成俄國和全歐洲底痛苦。

但是對於這個慘局法國也同樣要負責任，因爲他在拿破崙三世時也背離了李許留底外交遺訓而予俾斯麥以在德國行動的自由。於是，瓜察爾狄尼士貝斯都熱夫底『名言』爲『遠離敵人』這一顯明的歷史事實所證實。英國以更大的澈底性執行了並且繼續在執行着這一名言，歷數世紀之久，它都在密切監視，以便在靠近它島國的沿岸以及位於它主要航路的沿岸祇出現較小的國家，以便這些國家不至成爲較大的或者不爲

其他強大的國家所吞併。它堅決保障荷蘭、比利時和葡萄牙底獨立，因為這些國家在相當程度上都是由它建立起來的而且距它底國境很近。它幫助而且歡迎挪威與瑞典分治（一九〇五年）以及在偉大的十月社會主義革命後在波羅的海沿岸小國底成立。它那臭名遠揚的保守派的『勢力均衡』底『格言』以及主張小國權利的自由主義派的『格言』底真髓也就在這裏。

但是『鄰邦』並不恰巧是可以阻止它長大的小國。鄰邦往往非常之大而非預防措置可以應付，這時外交就採取另外一種防範它的方法。其中常佔顯明位置的就是在鄰邦和本國之間形成一種『防衛』地帶如中立的或親善的緩衝國，使鄰邦政治或軍事活動底出發陣地盡可能遠地離開本國邊境。上述英國對於小國獨立的關心就是屬於外交武庫中『防衛』手段底這一類。法國多年企圖在它東部國境靠德國的方面形成緩衝國的努力也是屬於這一類：這種努力結果在路易十四世時成立了所謂萊茵聯盟，在拿破崙一世時又在萊茵聯邦底名義下恢復了它，在第一次世界大戰後邦加勒時形成了割取魯爾的計劃，其後又根據羅加諾條約使萊茵成爲非武裝地帶。當時俄國正與英國談判

關於劃分中亞細亞勢力範圍的問題，同意在它們勢力範圍之間於伊朗中部南北成立中立地帶，以成立這一緩衝國並避免用直接接壤而可能產生的摩擦與衝突。在緩衝國及中立地帶領土上，締約雙方任何一國都不應擴張其『勢力』。

### 製造內亂，干涉內政

爲了削弱『鄰邦』並保障自身安全，傳統外交往往還採用另外一種手段——支持、加劇並製造『鄰邦』內部不和和紛亂以干涉其內政。例如，李許留巧妙的利用德國新教的公爵與天主教的皇帝之間的鬥爭，支持前者爭取獨立的努力以削弱其可畏的鄰邦。十六及十七世紀，西班牙國王在英國支持天主教的叛亂以粉碎其日益增長的威力，而英國則支持加爾文教（Calvinist）的日德蘭企圖擺脫可恨的西班牙枷鎖的努力以爲答。

絕對專制的法國支持英國國會反對斯徒阿德王族底專制，在給克倫威爾頌揚的書



信中，稱他爲『王子』，捧他爲『國王』，但當尊稱的王子和國王對法國更不利時，這也不妨碍它向司徒阿德王族投降，支持查禮二世承繼王位的要求，甚至幫助他在蘇格蘭登陸。但是當法國於十八世紀末陷入革命漩渦的時候，畢特却宣稱：英國無意妨碍法國人民，可是當法國過激黨分子與保護國的比利時忽然處於軍事狀態時，他却站在封建聯盟底先頭，熱烈幫助芳底和被驅逐的布邦王朝。在所有這些場合，根本談不上什麼政治和宗教同情：樞機官的李許留援助新教徒在德國的事業，而路易則變化多端，忽而支持專政主義忽而支持革命，祇要在某一時機這對他們有利的話。聽到『俄國大貴族』在伊麗莎白·彼得羅芙娜時願意限制君主制度並建立類似波蘭的小貴族政權以後，路易十五世寫道：『可以使它（俄國）陷入混亂的一切對於我是最有利』，同時他和他的後嗣都支持瑞典的專制主義而反對瑞典的『小貴族』。而卡姐林二世雖一面以一切方法在瑞典和在波蘭支持小貴族底『自由』（竟然可以藉此成功地粉碎了瑞典王向彼得堡的進軍！），但同時却與敢於加害於皇帝專制的法國斷絕關係。俾斯麥這個專制主義底支柱不僅在一八六六年與奧地利戰爭時唆使匈牙利人反對他們『合

法的』帝王，而且相信共和國就是法國國內黨派傾軋而因此也就是國家衰弱底保障，因此極力以威利誘的辦法於一八七〇——七一年普法戰爭後在法國支持共和國制度並嚴厲處罰其駐法大使阿爾寧，因為他以單純的君主思想，偏袒羅亞爾黨及保皇黨分子——，關於這種情形還需要再提嗎？

這就是爲了本國安全在外交上所曾採用而且迄今仍在採用的幾種方法。但是很容易看出來（上述的『另外一種看法』也就在這裏）：所有這些方法如何不顯然地由所謂防禦底範疇而轉入侵略底範疇，截然變成其對立物。這類顯著的例子，近代在西班牙、奧地利、捷克斯拉夫、但澤、挪威和巴爾幹曾發生過，自此以後，關於在鄰邦或非鄰邦利用或製造內部矛盾以實施干涉的這種方法就用不着說了。同時我們也可以回想蘇俄底內戰，當時英法用金錢和武器支持白匪海陸軍的將軍們。在所有這些場合，毫無防禦的動機，而是純粹侵略的目的。絕不能以防禦的動機來說明這樣一些干涉他國內政的行爲：如同在希臘以武裝力量襲擊特別爲此目的而被宣佈爲『土匪』的共和主義愛國分子，或者外國在中國挑動內戰而在這個戰爭中給予一方以軍事援助，或者

外國用收買的手段或停止信用貸款及供應的威脅破壞一個國家爭取民主和反對法西斯主義的統一戰綫，像過去和現在在對德意法西斯主義和日本帝國主義的戰爭結束後於意大利所作的那樣。在這些場合，顯然不是什麼保障本國安全的問題，而是在某國加強自己政治及財產統治的問題了。一般的說，自從古代波斯王及馬其頓王腓力普在古希臘各國設置『第五縱隊』以來一直到現代日本以外交手段維持和鼓勵中國爲了反對中央政權而相互混戰的軍閥，以及英美在拉丁美洲各國的競爭往往披着由軍事陰謀家忽而有利這一強國忽而有利於另一強國所造成的政變的形式爲止，干涉他國內政就成爲侵略性外交最得意的方法之一。

### 利用同盟，襲擊他國或同盟國本身

但是就是我們上面所談的保障一個國家安全的其他的方法也往往遠不是根據其實目的而使用的。列強間的協定和防禦同盟被他們用來襲擊任何第三國，而有時甚至

用來麻痺自己盟友底警惕性以便容易襲擊它，這簡直太常見了。必須指出，後面這種背信棄義的行爲常常是普魯士德意志外交底顯著特點。在我們時代，希特勒不斷地向他以條約或者雖是口頭上但却鄭重地許予安全保證的一切國家（包括蘇聯）襲擊，他底所行所爲在相當程度上祇是重複在他以前普魯士各選舉侯及其初期國王對波蘭、瑞典、奧地利及其他國家的所行所爲。至於防禦同盟，例如俾斯麥就利用他所成立的三國同盟（他把這個甚至叫做『和平聯盟』）以使法國陷於無停止的蹂躪，——雖然這個策略沒有成功，但這並不是他底過錯。又例如英日同盟，它底目的似乎在於保證中國和朝鮮底安全不受帝俄底侵略，但實際上它却成了日本襲擊俄國和併吞朝鮮的外交跳板。在這些以及其他的場合，防禦同盟和互不侵犯協定一樣，都是保證某一或者有時全部締約國底後方的一種手段，以便向其他國家施行侵略。

## 傳統外交底本質——擴張、獲利

與有階級的社會及其政治組織——國家——發生關係的時候，就必須記住：在它們底本質中就浸有不可消滅的侵佔外國土地而爲自己統治階級擴張剝削範圍的意向。福祿特爾曾給腓特烈二世寫信道：『人生來即有擴充的慾望』，卡姐林二世給她底一個朋友寫道：『誰不想佔便宜，就要吃虧』，在這裏他們所說的就是公理。當然這個祇是在私人通信中所坦率講的。不過現在也有人公開聲明所謂『勢力均衡』、『自然國境』、『海上自由』、保護弱小民族以及其他等等漂亮詞句。但是所有這一切祇是外交迷彩，關於這個可用梅特涅底文學顧問及維也納會議秘書根茲底話來講，他在八一五年關於這個會議會給他底上級寫道：『誰在維也納會議時充分深刻地了解它底性質和目的，誰就不會對於他工作底方針犯錯誤，不管你對它工作底結果意見如何。關於重建歐洲社會機構，恢復歐洲政治制度，建立以公平分配勢力爲基礎的鞏固和平

等等的偉大詞句是需要的，這是爲了安定民心，給盛大的會議以莊嚴和偉大的外形。但會議真正的目的却是戰勝者瓜分戰敗者所留下來的財物。』爲了『安定民心』，傳統外交一直到現在還是用着『偉大的詞句』，但是編寫它們的人和他們底上級如此不相信它們，以致甚至有人真正要作好事的時候，傳統外交都懷疑他們有無誠意。列寧說：『這個舊世界有它底舊式外交，它不能相信：什麼東西是可以直接而公開講的。舊式外交認爲：它正應當是某種詐術。』

## 婚姻外交

當然必須加以解釋。擴張和擴張是有區別的，像十三——十五世紀法國各國王，十五世紀西班牙國王以及十四——十六世紀『俄國版圖底搜集者們』——莫斯科大公爵和最初的一些皇帝——所進行的擴張，統一國家疆土，犧牲各藩臣和封建主而建立民族國家的這些擴張或者削弱外國統治者而擴充國家領土的這樣擴張過程，像十九世紀及

二十世紀初在南歐及東南歐所發生而結果形成一些民族國家——希臘、羅馬尼亞、意大利、保加利亞及南斯拉夫——的那樣，和福祿特爾及卡姐林二世所說的那樣的『擴張』和『獲利』是根本不同的。這些擴張是另外一件事，和民族統一的及國家防禦的目的沒有絲毫共同之點，它們遵循着剝削者的目的。就正是這樣的擴張在絕大多數場合形成傳統外交底本質。自然它底任務也就在於發明滿足這一『慾望』的手段和製造應用這些手段有利的條件。往往甚至保障自身安全的任務還要讓位於這一任務——在最好的場合也是一當前者（自身安全——譯者）得到稍加滿意的解決時，後者（擴張——譯者）立即發生。像前世紀六十年代末期意大利以及像一九一九年波蘭這樣一些新興的國家就可以作為例子。它們一興起，就立即顯露出特別的慾望，想着擴張，想着從它們鄰邦獲得新的領土，想着進行與此相應的外交。在這些場合外交所採用的方法和手段是變化無端的——從比較無害的到罪大惡極的。例如從前，爲了獲得一些東西，曾運用所謂外交婚姻。固然有時它們是爲了在長期紛爭後加強友誼或者爲了防止紛爭，但它們更常常是用於掠奪底目的。在這一活動方面差不多是最顯著的而且具

有非常重要後果的史實就是十五世紀用結婚的方法解決了布爾貢第（法國南部一州，舊爲一國名——譯者）王位繼承問題，使之有利於奧地利而不利於法國。這個對於奧地利尤其重要，因爲這樣一來就奠定了它日後變爲強國的基礎並使匈牙利王馬提亞斯·科爾維奴斯有機會寫出這樣有名的短詩：『讓別人去打仗，而你這幸運的奧地利去舉行婚禮；給別人以兇神而獻給你美人。』自那時以後，國家就不再是君主的世襲領土，由領主任意傳讓。但是拿破崙一登基以後，就開始關心他底兄弟、姊妹以及元帥們掠奪式的婚姻。『資產階級』國王路易·腓力普在他統治底整個期間（一八三〇——一八四八年）固執不變地努力進行外交婚姻，把自己底女兒嫁給新即比利時王位的柯堡王子列歐帕德，令自己底兒子蒙潘謝伯爵娶西班牙皇嗣爲妻，努力（但徒勞無功！）使自己底後嗣有時與奧地利大公妃爲婚，有時與普魯士公主爲婚。但是老大資產階級的英國却更加熱烈地從過去一直到現代都在實行着『結婚的』外交。一八五八年，維克多利亞皇后底長女被嫁予普魯士皇太子腓特烈，後爲德皇；一八六三年，英國強以格留克斯堡王家丹麥王子——威爾斯王子底妻弟——爲希臘王，把自一八一五



年後即歸英國保護的愛奧尼亞羣島作爲『婚禮』贈予他；一八九三年，英皇后把她底一個孫女嫁給羅馬尼亞皇嗣斐廸南；一八九六年，把另外一個孫女嫁給丹麥王子卡爾，亦即威爾斯公主之弟，以哈康七世之名即挪威王位（挪威於一九〇五年自瑞典分立），以及在一九〇六年又把她底第三個孫女嫁給一九三一年退位的西班牙國王阿爾芳索八世。最後在我們時代，在第二次世界大戰前不久，英國國王兄弟之一肯德公爵即娶希臘王之女爲妻。這些不單純是皇室親族間的婚姻，而是政治的婚姻，其目的在於加強英國在它特別有興趣的國家裏政治和經濟的勢力。目下，比利時、希臘、西班牙及挪威王室也還是英國關心和未來計劃底目標。

## 政治借款

但是一般地說，婚姻外交已成爲趣聞軼史。現在爲了『和平』擴張領土和勢力已採取適合於現代的手段。其中佔重要的地位的是借款——這個在殖民地國家是爲了掠

奪，而在其他國家中則是爲了取得勢力和相當的政治地位。在第一種場合，借款與租借權利相併成爲所謂『和平滲入』底如意法寶；埃及、摩洛哥、伊拉克、中國、土耳其——所有這些國家都可以寫成一本可歌可泣的歷史來描寫它們底統治者和政府如何爲高利貸的和抵押的借款所纏，這些借款最終把它們引導到雖非名義上但却是事實上的主權喪失。對於某些巴爾幹國家——羅馬尼亞、保加利亞、尤其是希臘，也是非常清楚的，它們由於借款和租借陷於不僅是經濟的而且政治的奴役地位而附庸於某一『大』國，這些借款和租借或是強加於它們的或是在最好的場合根據它們的請求而慷慨贈予的。在大西洋彼岸，這種『滲入』的方法又被美國財政資本家更無恥地使用於由墨西哥到阿根廷的拉丁的鄰邦；於是這種方法就被適當地叫做『金元外交』。在大國本身之間，這種財政交易事務結果可以達到性質不是如此嚴重的『獲利』目的，因爲這個給貸款者以有利的政治地位，使他今後可以在其他方面用於獲利的目的。對於使俄國接近法國——最後形成法國久已期待的兩大強國的聯盟，借款也有很大的影響。法國在前世紀二十年代末借款予俄國，這時正當柏林交易所和柏林銀行根據俾斯麥底指示在

一八八七年掀起抵制俄國證券的運動，因而使俄國財政陷於破產。法國在本世紀初予意大利以借款，也恰恰是當嚴重的經濟危機迫使德國銀行家自意大利銀行和企業中提取其全部投資的時候，因此這筆借款結果就使得法意兩國根據意大利承認法國在摩洛哥的『權利』以換取法國承認意大利在的黎波里的同樣『權利』而成立殖民地協定；而後又使得意大利担负義務（違反宅與德奧的同盟條約），在法國與這些國家作戰時不出而反對法國，這個實質上就預定了在第一次世界大戰時意大利之轉向協約國方面。法國在使英國財政遭受極大損失的英布戰爭後予後者以短期借款，這在兩國間成立『親善協商』（Entente Cordiale）上會起了相當大的作用；法國以要求還歸借款為威脅，打破了英國底固執，於一九〇四年簽訂英法協定，這個威脅甚至在這個協定底談判中也起了很大的作用。一九〇六年初沙皇政府底國際借款也應當歸於政治借款這同一範疇。這一借款在沙皇極端危急的時機給予他以手段來對付革命和加強其對於第一國家杜馬的獨立地位，它給最有利於英國方面的一九〇七年英俄協定打開了大門，因為這個協定以後在英國企圖孤立它的德國競爭者的努力中會起重要作用。

## 利用矛盾，孤立敵人

一般地說，孤立敵人也是外交底重要同時也是困難的任務之一。達到這個目的所採用的手段是非常複雜的。如同我們在上面所看到的，俾斯麥利用在自己可能的敵人之間製造深刻矛盾的方法解決了這個任務；他孤立了蓄意復仇的法國，又孤立了俄國，因為他害怕結怨於後者。在一九〇二——〇四年準備襲擊俄國的日本也成功地解決了孤立敵人的任務。日本利用德國企圖把俄國牽制於遠東的興趣，確保了後者底中立，並由與英國的同盟條約獲得法國底不干涉，該條約規定：如第三國依附於俄國時，允以軍事援助日本。卡姐林二世很巧妙地唆使自己在東方問題上的競爭者奧地利與普魯士去對付革命的法國而使自已獲得對波蘭行動底自由。她給一個法國朋友寫信道：『我正在絞盡心機使維也納和普魯士王室去干涉法國底事情……我有很多重要的事情要作，我希望這兩個王室有事於他方面不來妨礙我。』在所有這些實例中，上述

的任務實際上都是利用敵國（或進攻的對象）與其他國家間的某種矛盾來解決的；但是在沒有這樣矛盾的時候，那就不得不訴諸比較簡單的手段：或者收買妨礙自己從事重要事業的鄰邦（當然最好是犧牲別人），或者分給它一部分它所期望的利益。例如當英國在前世紀九〇年代開始準備與德蘭士瓦（南非聯邦之一州——譯者）作戰時，它害怕德國干涉，因為後者也在要求要得到德蘭士瓦底沙金，於是它就將薩摩亞羣島（屬大洋洲——譯者）讓與德國並許予瓜分葡萄牙殖民地而由此買得後者底中立。法國也正是這樣，它想在摩洛哥獲得鞏固地位，它就將黎波里坦尼亞讓予意大利而買好於它，又把摩洛哥底一部分給予西班牙以取得它底善意中立。當尼古拉一世在與英國大使西莫亞談話中透露出瓜分土耳其遺產的計劃的時候，他實際上祇是收買英國，因為他並沒有邀它參加這次作戰。相反的，一九一二年巴爾幹同盟在相當的程度上是建立在保加利亞所提出的競爭者相互補償的原則之上，但是要附有條件，就是所有的締約者都積極活動以實現所定的計劃。

## 幾國同盟，利益互償

但這個同盟也有另外一方面，就是每一個單獨的締約者，尤其是它的倡議者底力量不足以實施這些活動，於是這裏我們就遇到另外一種比較常用的外交方法來解決『擴張』和『獲利』底任務。這就是成立幾個國家底同盟以便在一個單獨的國家底力量 and 手段不足時來集體實現已定的目標，然後由已得的利益相互補償。法王亨利四世底首相蘇里就教訓過他底君主：『每一個法國皇帝，無論他是誰，都應當深思熟慮：如何交結永遠的、有共同利益相維繫的朋友和盟邦，這是比較製訂力所不能勝的計劃並爲自己樹立不共戴天的敵人爲更有力的手段。』法王亨利四世也許不需要這個教訓，因爲他底先輩已經甚至和土耳其根據削弱兩國敵人的『共同利益』成立了同盟以反對奧地利哈布斯堡王朝；而且就是亨利自己也在歐洲建立廣泛的同盟來反對這同一敵人。但是一當奧地利許諾法國把比利時讓給它的時候，法王路易十五世就毫不遲疑地

與它和它底友邦建立同盟以使奧地利恢復由腓特烈二世所掠奪的西里西亞，因為奧地利認爲自己力量不足以取得這個地方。一般地說，分取共同獲得的贖物是現代資本主義國家一切聯盟底基礎。祇要提到下述情形爲例就看得非常清楚了：在第一次世界大戰中兩敵對集團都是以犧牲敵人以及甚至犧牲自己底盟友（例如犧牲塞爾維亞以爭取意大利）使一些國家最後得到補償的這種方法來爭取這些國家到自己方面來。列舉這樣勾結底例子也許就是說要寫一部聯盟戰爭底歷史；不過克里米亞戰爭或者要成爲唯一的例外，因爲雖然英國妄想高加索各邦在它底保護下『獨立』，但薩丁尼亞底加富爾却妄想着克里米亞底同樣『獨立』；俄國底小胡桃太結實了，裂開它是不可能的。

### 賄賂政客，收買報紙

收買有勢力的人物以至君王也是取得同盟者的一種常用的方法。法國大使舍塔爾第曾在伊麗莎白·彼得羅芙娜尙未登基以前卽有計劃地資助她，給她四萬德克（古代

金幣，約值美金二百二十八元——譯者）以完成政變，他就企圖以這種方法建立俄法聯盟。如上所述，許多法國國王都資助英國斯徒阿特王族，後者就真正成了他們底同盟者，並且甚至以五百萬里佛（十八世紀初法國銀幣——譯者）把克隆威爾所略取的敦克爾刻賣予他們。大臣們更常常以這種目的被收買。先爲大司教後爲樞機官，在攝政時期（一七一五——一七二三）又爲法國外相的杜拔亞，每年自英人方面獲得『恩俸』（如當時爲人所美稱者），因爲他執行與英國親善的政策；而後者底大臣斯丁霍甫則自杜拔亞獲得六十萬金佛郎巨量金額，即他所謂的『餽贈』，因爲斯丁霍甫和他簽訂了同盟條約。這一政策底成功的繼承者是梅特涅，在他當權的整個時期他都得到俄國政府底資助，他從英國在同盟對法作戰時期給予聯盟的津貼中不祇中飽了一百萬。在一八一三年德累斯登會見中拿破崙問他道：『梅特涅，爲了反對我，你從英國得到多少錢呢？』但就是拿破崙自己底大臣，同樣出名的塔列蘭也從他底皇上底一切敵人方面取得金錢，而他底皇上則又受賂於普魯士外交部底三巨頭（魯克森尼、豪柯維茨、隆巴德），而這正是在一八〇五年當盟軍大敗於奧斯特利茨的時候。帝俄也



不是例外；安娜·伊凡諾芙娜在位時奧斯特爾曼同時自英國及奧國各王族取得金錢，畢隆獲得奧國人底資助，而推翻了畢隆的米尼希却受到腓特烈二世底『津貼』，甚至『大宰相』貝斯都熱夫·留民也請求並自英國政府獲得一萬金佛郎的『餽贈』和二千五百金佛郎的年『俸』。固然所有這一切還是在從前有時帶有不僅是收買而且是對於友善政策的報酬的這樣一種性質（不過這種政策即使不如此也要為某一受禮的人所執行），但是這一慣例在現代以及甚至在我們當代已經不再有了嗎？土耳其、伊朗以及許多巴爾幹國家最近不久以前的外交關係底歷史就充滿了外國收買及受賂於其政治家的例子，至於為希特勒所收買的賴伐爾以及吉斯林之流就不必再說了。不過在大資本統治的當代，必要的政策已經不是去收買個別的大臣而是去收買在本國有決定影響的整個集團和團體，給他們以獲利的租借權，吸收他們參加大的財政和工業企業及經營，給予他們以大的貿易特權以及廣泛地資助他們，也就是收買報紙等。傳統外交活動底這一方面非常廣泛，非本文所能詳述，但關於報紙却值得略談一下。

還在彼得一世的時候，他底一個駐巴黎的大使就會向他建議把報紙編輯吸收到自

己方面來，以便『他們可以登載一些有利於我們的消息』。及至卡姐林二世時，她底大臣舒瓦洛夫曾藉福祿特爾和狄德羅底筆達到同一的目的。這是在報紙還不十分發達的時代；但是在十九世紀常報紙成爲『第六大強國』，使用它們不僅在自己方面而且在別的國家方面都成爲外交工作中重要的手段，以借論文及消息之助造成對我友善而對敵仇恨的一種必要的氣氛。在法國，吉佐和梯亥爾，拿破崙三世與第三共和國底活動家們都同樣利用他們津貼的報紙和個別收買的新聞家；在德國，俾斯麥甚至撥出一筆特殊的款子，作爲所謂『新聞收買費』以網羅不僅是本國底而且是外國（特別是英國）底新聞家和整個編輯部。當他在一八七五年需要準備進攻法國的時候，忠實於他的報紙就挑起一種憤怒的浪潮以反對法政府所採取的廣泛軍備措施；俾斯麥在一八八七年需要粉碎帝國會議對擴軍法案的抵抗，於是他底報紙就高唱：法國人對德國和平牧場的進攻是不可避免的，他們要把德國農民底最後一隻牛都搶走了。布世和布赫爾就是他底御用新聞家，他們在本國以及英國報紙上發佈必要的新聞（大部是假的）；往往頑固的『太晤士』報和索爾斯伯利底機關報『觀察』也開闢幾欄爲他服務。法國

報紙『馬廷』和『菲加羅』就為希特勒所收買；在他以前，它們受了適當的賄賂，自願地為英國利益効勞。

基本上來說，傳統外交獲取友邦及同盟者以反對第三方面最常用的方法就是這樣，這些方法變化極多，從完全可行的和合法的到最不能容許的和無道德的。但是這種外交不僅它尋求盟國和友邦的目的和方法是不道德的，就是對於這些盟國和友邦的關係也是不道德的。傳統外交把聯盟視為是一件極有條件的東西，當它認為有利的時候，它就堅決破壞它，甚至直接出賣它。

### 背信棄義，傷天害理

還在十六世紀湯姆斯·摩爾當他在寫他底『烏托邦』時對於這個活動就曾指出：締結條約是沒有意義的，因為它們每遇有利的時候還是要被破壞的。他底同時代者馬契亞威利也主張過這個意見，他說：『聰明的君主是不能够信守他底諾言的，祇要

這個對他有害，祇要使他作出誓言的那些理由一旦不存在了。」這是在背信棄義行爲流行的時代說的。但是現代同盟和協定底最偉大的倡導者俾斯麥不是曾着重地再三地指出嗎？他說，國家間的任何組合都爲這些組合成立時所處的情況底不變性所規定，可是當他公開承認：如他受有兩面戰爭的威脅時，他就要拋棄同盟的奧地利的時候或者當他與俄國締結『再保證的條約』而實際上叛賣奧地利的時候，他自己就把那樣原則上正確的意見歪曲的令人莫解了。值得指出的是，俾斯麥底先輩，締造『偉大』的普魯士的有名的腓特烈二世，在皇太子的時候，曾寫了一整本書來反駁不道德的馬契亞威利學說，可是他自己在位時期在背叛自己盟國方面却曾樹立過甚至在當時就是不尋常的範例，以致使得以後所有的德國歷史家都迷惑不清了。無論是現代或是最現代的歷史都充滿了出賣同盟者的例子：與德國和奧地利密切同盟達三十三年之久的意大利，在第一次世界大戰中在緊要關頭不僅拋棄了它們並且出面反對它們；與中歐國家有三〇年同盟條約的羅馬尼亞也玩弄過這同樣的勾當。至於談到我們當代底歷史，那末祇要提到下面的情形就夠了：奧地利如何根據確保它對德獨立的和平條約被它底保

證者們出賣了；捷克斯拉夫如何被這些同樣的國家出賣給希特勒而這些國家之中還有一個國家是它底老盟友法國；英美外交在結束了對希特勒主義和日本帝國主義的戰爭以後在目前如何忙於破壞柏林會議底決議。毫不足怪，同盟參加者本身常常對於自己夥伴底忠心極端不信任，而每遇要求積極行動的時機來臨的時候，就千方百計企圖把自己底同盟者推到前面，以使得相信他們是不背叛的。在一九一四年奧地利就是這樣，它對俄宣戰在德國之後；法國也是如此，雖然它與俄國有舊日的同盟條約，但在這時它却極力不與德國開戰，因為它不清楚：英國是出而相助呢，還是背叛了它而棄之不顧呢。

### 謊騙欺詐，玩弄玄虛

如果說傳統外交對於友邦和盟國是如此，那末對於敵國和一般地說對於其他國家，可行與犯罪之間就沒有什麼區別了。意大利人馬契亞威利曾說過：『誰想成名立

業，誰就應當研究騙術』，『凡是想要加強自己政權的人都必須背信棄義』；一世紀後英國人渥頓在他底朋友底紀念手冊上寫道：『大使是個好人，他派到國外爲了自己祖國底利益說謊話』，再經過一世紀，頭等騙子手腓特烈二世把大使叫做『一切騙子中最不受人尊敬的人』。拿破崙在說謊和欺騙方面也不是後輩，他談到梅特涅，說他是『幾乎天才的外交家——因爲他會說謊』，而偽造文書的能手俾斯麥，當他第一次出現在當時外交中心法蘭克福時，自白地說：『沒有一個人，甚至民主黨員中沒有一個最狡猾的批評家數得清：在外交中藏有多少騙術和僞善。』歷數世紀之久，外交信徒們自己就是這樣依外交底方式來衡論外交，而從另一方面看，波馬爾謝則惡意地嘲笑它，藉他小說中的主人公菲加羅之口說出給外交家的訓示：『佯已知爲不知，佯不知爲已知；注意汝未了解者；勿聽汝已明瞭者；對毫無所隱諱者則諱莫如深；欲屬文則離去；似若深思而實無一物；睥睨他人，不可一世；培養間細，保存叛徒；檢查書刊，竊看信件；總之努力以目的之偉大掩飾手段之卑劣。』這一描寫宛似十八世紀式的諷刺畫，但是在十九世紀塔列蘭也曾說過：語言乃所以隱蔽其思想者也，而現代

外交家阿爾貝爾·穆塞（也是法國人）在他一九二六年出版的小冊子中說道：『好的外交家是這樣的人，他注意傾聽毫無意義的消息，而對於使他發生興趣的意見則漠然聽之。』當然問題不是如此簡單，因為在為國際間矛盾所侵蝕的世界裏，相互的提防和不信任不僅是不可避免的而且是合法的。但是傳統外交把虛情和偽善變成職業，而且主要的是除了這些罪惡以外還有其他的遠為深重的、傷害天理良心的罪惡，對於這些，波馬爾謝祇說了一部分而且是輕描淡寫的。

### 收集情報，偽造文件

外交家應當消息靈通。在絕對專制的古代，他研究了君王和他底近臣底觀點、嗜好、情緒和弱點就夠了。以後當君主國底社會基礎擴大了，包括了宮廷名門和官吏貴族廣泛的階層以後，在沙龍中以及在其他社交場所和這些階層親密的接觸就成為外交追加的義務了。但是在財政資本以及與之相聯繫的大工業資本統治的時代裏，舊的情

報來源就顯得極不充分，而且有時是假的。注意研究不僅是一般的而且是專門的政治、經濟、科學等刊物和文獻、國會報告、各種活動家底公開講演，和這些活動家親自交接，研究駐在國底歷史、傳統甚至風俗習慣，現在已成了外交情報重要的來源。路易十四世底有名的大臣科爾伯爾寫道：『大使可以說是名譽間諜，因為他底主要職責是去發掘他所駐在的宮廷底秘密，並且如果他不支出必要的費用以收買可以供給他以情報的人，他就不能很好地辦理他底事情。』一世紀以後，對在外國進行間諜活動一事特別專長的腓特烈二世在他底回憶錄中寫道：『在我們底時代，駐於外國宮廷的大使企圖以各種方法爭取秘密情報員，這個幾乎已經成爲國際法。』也許就是由於這種見解，英國人薩陶，有名的『外交活動指南』一書底作者和老外交家，曾寫道：『我們認爲，國際法與收買沒有任何的關係』，但他却立即小心地補充道：『既然每一使館都有秘密費用，而以秘密情報獲取金錢的活動又顯然是或多或少普遍的事。』這就是說，現在間諜活動是『或多或少普遍的事』。例如在第一次世界大戰前長久的年代裏，帝俄駐倫敦大使館底二等秘書濟伯特曾按期供給德國政府以俄國外交部底外交



文書抄本，他把這些抄本以石印品的形式轉送給他底上級（以後濟伯特還無恥地公佈了這些文件），在德國發佈的外交文件中有許多是德國駐彼得堡使節從各種不明的來源獲得的極秘密的情報。無疑的，克萊恩米赫爾伯爵夫人社交團和維魯波伏伊小舞會就是屬於這些不明的來源。在彼得堡兩個蒙特內哥羅公爵和俄國大公爵夫人佐爾嘉和米黎查就是『情報員』，如果不是直接給德國人作事，就是經過維多利奧·愛馬奴哀爾岳父蒙特內哥羅公爵替他們底意大利同盟者効勞。這個是在尼古拉二世底時候，而在他以前，亞歷山大二世在德國有一個正規的通報員即威廉一世信任的講師施耐德爾，同時並有國際間諜及中介人——德國人克林得佛爾特替他効勞，不過後者也同樣熱心地同時服務於奧國、英國及法國政府。一九二八年和一九三〇年審理的案件證明了蘇聯國內外間諜特別是經濟間諜底經驗。由於『情報』供給者沒有真正的情報時就毫不遲疑地以偽造的、毫無價值的情報供給他們底上級的這種雙重的無恥行爲以及由於政府機關根據自己底經驗知道自己『友邦』底脾氣因而給『情報員』以偽造文件以期達到迷惑其接受者的這種情形，因此對於這類的『情報』要予以適當的修正。

我們不必深入詳述偽造文件以及現代甚至當代傳統外交會不憚使用的其他下流的做法底這一醜惡的方面，祇要想起臭名遠揚的『共產國際書信』（一九二四年）或者那些無數的，在柏林發表的所謂外國部長及大使底外交報告就夠了。前者是高級官吏格萊哥利在英國這樣高尚的外交部裏捏造的，而後者則是希特勒間諜機關如此慷慨供給各國政府以使它們相互為敵的。但歸根結締，曾在某一時期對其製造者有利的這些陰謀詭計，在為有極深刻的社會意義的因素所決定的這樣關係底世界裏是不能起什麼決定作用的。

### 正直的蘇聯外交

蘇聯外交無論就其一般原則來講或就其方法來講都是與封建制度及資產階級統治時代的外交截然有別的。蘇聯外交正在而且將要奠定研究有社會意義的因素的基礎。對於這個，蘇聯外交握有完善無以復加的馬列主義的方法，它可以認識世界情況，尤

其是和它發生關係的國家底情況——就這個字底最廣泛的意義來說，也就是認識這個國家底經濟、政治、歷史、階級等的情况。我們必須常常記住斯大林底話：『……爲了在政治上不犯錯誤，爲了不致陷入空洞臆想家底地位，那末無產階級黨在自己底活動中就不應從抽象的「人類理想原則」出發，而應從具體的社會物質生活條件，即從社會發展底決定力量出發……』馬列主義理論『使黨能判明局勢，能了解周圍事變底內在聯繫，能預見事變底進程，不僅能察知事變在目前怎樣發展和向何處發展，而且能察知事變在將來會怎樣發展和向何處發展』。蘇聯外交底力量，在它活動歷史底全程中曾被如此輝煌地得到證實的這個力量，就正是在於預見和察知現在以及未來事變，而不是在於欺騙和陰謀詭計。蘇聯外交爲了達到它底正直的目的——在善鄰關係（對於近的或遠的鄰邦）基礎之上保衛自己邊境以及全世界的和平——祇需要使用正直的手段就够了。

## 外交家 (Diplomat)

外交家（職業外交家）——係致力於外交活動並逐步經歷各級外交職務者。用這種方法逐漸陞任到高級職位，這就叫做外交資歷。因此職業外交家有時亦稱『專任外交家』 (Diplomate de Carriere)。

外交方面的工作關係着國家底最高利益和國家底重要機密。因此這種工作只能委託於擁有絕對信任的人，其等級性、階級性或黨派性，決定他們對某一制度絕對忠實。此外除多方面之理論知識外，這一工作還須要有由長期實踐所獲致的豐富經驗，專門的特長，資歷。因此爲了造就可靠的與幹練的外交幹部在各國均定有特別章程與規則，據以選拔並升擢外交機關工作人員。

幹部之選拔——在君主國家中，外交職務比軍隊中的指揮官或普通行政機關底首長更成爲皇家貴族之特權。特設的貴族學校（如在帝俄皇家禮才學校、中央幼年學校及法政學校）培養將來的外交官幹部。即在資本主義國家，貴族階級也相當保持了此種特權。資本主義政府從大資產階級中選拔其外交官，極願名門望族効勞，因爲他們善於交際，有國際關係，高爵的威望，宮廷對他們的尊崇。比如在第二次世界大戰以前法國底外交幹部大多數還是貴族出身。在英國、意國、德國，則爲數更多。

在現代資本主義國家中名義上外交事業是人人可以從事的。實際上僅有屬於特權階級的人始有機會。凡欲任外交官職務者首先須要有可靠的人情。如無此種人情即不能受到高等教育（特別是在貴族化的學校裏，比如在英國底牛津大學及劍橋大學，或是法國底高等政治學校，外交官幹部主要地都是從這裏選拔出來的）。無法與人作堅苦的競爭，也不能在外國居住多年澈底通達外國語言。此外在許多國家中其下級外交官或薪俸不足或完全無薪。例如不久以前在英國，競爭外交官的候補者到最後錄用以前會無薪經過兩年的實習。在一九二〇年以前他們須要呈交每年個人收入在四百英

銜以上的證明書。

對外交官職位民主化的另外一種重要障礙則爲參加競選測驗的許可證制度。此種許可證由外交部或國家甄選委員會（參加英國甄選委員會者除外交部委員以外尚有銓叙委員會代表、陸軍代表、海軍代表及各黨派的國會議員）發給。通常獲得許可證者爲出身於『名門大家』的及有權勢者所介紹的二十一至二十五歲之青年。人情面子至爲重要，這在競爭中也能感覺到。這種競爭非常困難，例如在德國候補者要通過多次考試，經過長時期的實習，始能得到隨員的地位。在各資本主義國家裏照例不准婦女充任外交官吏。

在有些國家（英國）裏外交官與領事的職位是嚴格劃分開的。凡經派任領事職務者，無論其表現的才能如何，其後能轉任外交官者爲例極少。在法國有兩個競爭考試：錄取外交官的『高等考試』（很難通過）；錄取領事的『普通考試』（比較容易）。在美國，國務院的職位主要爲壟斷資本組織、銀行界、交易所界上層人物而設。

外交工作人員職位之擢升——外交工作人員於初任職務之時獲得隨員之官級（或

在隨員職位已廢除之地則爲三等秘書）。外交部之內部法規規定他以後按期（數年期間）進級及加薪。隨員以上之官級如下：三等秘書、二等秘書、一等秘書、公使館及大使館參事、公使（在某些國家內爲二級公使及一級公使），最後爲大使。爲辦理升遷設有專門委員會，有權在一定範圍內加速或暫緩外交工作人員之擢升。對於發給獎狀及勳章亦復如是。懲戒委員會審理外交工作人員之過失並予相當之處罰，甚至臨時停職及撤職，隨後由有關司法機關核准。在資本主義國家裏外交部工作人員，亦如所有其他國家官員，享有特權規章，保障他們的擢升、獎賞、郵金以及只有在嚴格規定的情況下始能撤職。這個規章亦規定最高服務年限（普通六十歲至六十五歲）。在個別情形下對常規之例外另有專門規定。在相反情形下官員去職時可得適合於當時所任職位的郵金。

在使館工作時，其工作人員之職位（隨員、秘書、參事）均有相當的官銜（固然有時公使館參事担任大使館秘書職務等等）。如在外交部服務，則其官級仍予維持並按期進級，但另有官銜（科長、典禮局局長、秘書長等）。外交官級高者亦得有相當

高的職位。通常外交工作人員在他的外交資歷過程中在許多國家的公使館及大使館中任職，並不時在外交部工作。這種辦法可使外交家熟悉許多國家的情形並精通外交職業各方面之知識。

通常極重要的外交官位置都任用職業外交家，但也有許多例外。例如外交部長很少是職業外交家。每每任用政治家担任此職（例如在一九三三年赫爾任美國國務卿。他握有由副國務卿或外交部秘書長爲首的許多外交熟手，所以他無須有詳實之外交職業知識）。有時大使或公使亦任用從未在外交機關任職的人員。這種任用較近的實例就是在一九四〇年英國派克利浦斯爲駐蘇大使，美國派史密斯將軍任駐蘇大使等等。此種任用之原因頗多。

如被任命者在駐在國享有聲望或威信或與政府有私人關係，此種情況有時亦重視之。在其他情形下此種辦法亦可使某一政黨、勢力集團或是被任用者本人滿意，如果他在國家職位分配時獲得通過。最後有時這也是由於某種原因使某一政治家脫離國內政治舞台的方法。一般地說以非職業外交家任公使仍是例外（美國除外），美國各使



館（特別是駐在各大國的大使館）通常不由『專任外交家』而由有勢力的或是忠實効勞於執政黨的人士擔任館長。例如在一九三八年美國之大使館與公使館用非職業外交家支持者不下半數。

蘇·聯·外·交·官·職·位——在蘇聯外交官職位是建立在與資本主義國家原則上不同的基礎上。凡獲得信任及具有相當才能與學識的一切蘇聯公民都真正可以担任外交職務，而其擢升則完全由外交家之工作效能而定。凡具備必要條件者得進入外交專門學校或高等外交學校，如修養與學識認為合格時，亦可直接任職。

（段蕙棠譯）

## 外交官 (Diplomatic Agent)

外交官——乃對於被某一國委派以與駐在國實施政治關係並全部享有國際法與慣例所規定之某種特權的正式代表的總稱。

國際法承認每一獨立的、主權的國家有權委派外交官到其他國家和接受其他國家底外交官。但他本身並不含有實現這種權利的義務。即使有時某一國與另一國存在有外交關係，但是如認為無必要時，什麼事情都不能強迫它向該國委派外交官；同時如不願與另一國再維持外交關係時，也沒有什麼事情能防止它召回已委派的外交官。一個國家也可以委託某一個外交官在幾個國家里作它底代表。外交官底互換通常根據相互的關係而發生。有時，兩個國家如早先就無外交關係或者現正恢復已經斷絕的外交

關係時，這種外交官的互換就在條約裏正式加以規定。國家愈大和它的外交利益底範圍愈廣，它保有外交官的數目也就愈大。如果一個國家底主權由於它與別的國家聯合而被限制時，它委派和接受外交官的權利，就要看聯合底性質和現行憲法與條約的規定如何而定。例如君合國 (Personal Union) 時，這種權利就屬於每個成員國，如係政合國 (Real Union) 時，則屬於聯合底本身。在邦聯裏，這種權利就由每個成員國自己去實行，但有時也由邦聯整個去實行。在聯邦國家裏，它通常屬於聯邦政府（如美國、瑞士、墨西哥、巴西）。但這裏也是發生許多偏差的。按照一八七一年的德國憲法，凡加入帝國的國家除皇帝外亦均有權委派及接受外交官，雖然當時實際上僅有少數國家（巴威略、符騰堡）享有此種權利。第一次世界大戰以後，大不列顛自治領取得了大不列顛帝國許可而派遣其外交官與接受別國的外交官，現在他們正廣泛使用這種權利。在蘇維埃社會主義共和國聯邦成立以前，各個蘇維埃共和國都獨自委派和接受外交官。這種權利是由蘇聯最高蘇維埃於一九四四年二月一日批准的法令所賦予的。被保護國、屬國及委任統治地只要經其宗主國同意，也可委派和接受外交官。

在現代國際活動中，常駐外交官具有重要的意義。外交官現有四級：（一）大使與教皇公使（*nuncio*），（二）公使與教皇代理公使（*internuncio*），（三）駐辦公使，（四）代辦。國際法在各級外交官中，並未定有法律上之差別，而是承認其享有同等的特權。僅僅大使在禮節上多享有幾種特權。

一個國家除常駐外交官外，有時爲了執行個別短期的使命而委派外交官（如特使、教皇特使等）。這種使命通常帶有禮節性的：如參加加冕禮、大慶、元首喪禮、觀賀，通知某種非常事件。但有時也帶有重要外交性的（如一九四三年美國總統派其代表戴維斯駐莫斯科及賀浦金斯駐倫敦）。在這方面有一種新的事實就是派『總統戰時駐外私人代表』。這是第二次大戰開始後美國慣用的。常駐外交官之存在並不妨礙派遣特使到同一個國家去。一個國家倘由於某種原因而不派遣特使時，可臨時將此種名義賦予常駐外交官，以示其參加典禮之重大意義。參加國際大會、會議、公會的代表和第一次世界大戰後美國外交慣用的觀察家也是屬於臨時外交官一類的。

常駐外交官職務主要地包括下列諸項：代表本國並以本國名義發表言論，保護本

國利益與本國僑民（自然人與法人）利益與駐在國外交部進行談判及交換文書、擬定條約款文並如受有特種全權時簽署此等條文，協助發展兩國邦交，研究駐在國及其內政與外交，系統地將駐在國之政治情勢及當前發生事項報告本國政府。外交官在駐在國是本國政府的首領並指導本國在該國之一切工作。

外交官爲了完成自己的使命，應在駐在國享有絕對的安全並完全不受該國權力機關之限制。因此國際法與慣例承認他們有權享有該國一般內政法令所禁止的某些特權與豁免。關於外交官最重要的特權計有：不可侵犯權、不受地方裁判權的管轄以及特別豁免和優待，例如通信自由，捐稅免除等等（參閱另節『外交特權』）。

採取一切必要措施以使外交官生命、健康與尊嚴不受任何侵害，乃係駐在國當局之義務。外交官本身則應禁止對駐在國內政之任何干涉，不違犯其法令、規章與習慣，避免對這些法令、規章等進行批評或表示輕視，與駐在國官員來往時，應遵守禮節與品德。如違犯此項規則，則可召致該國承認其爲『拒絕接納之人』（*Person non grata*）。

由於公認的慣例，外交官有權享有駐在國特別的關照和視同國家代表而給予他的某些榮譽（如覲見儀式，慶賀和接見時的榮譽席次，海軍禮炮等等）。此項榮譽等次視外交官的等級而定。

外交官通常與外交部發生關係。但爲了禮貌或實際的便利，駐在國當局時常破例給予外交官與政府元首和其他閣員與各部一種直接聯繫的可能。外交官通常駐在於其所派往之國家底首都。有些政府堅守這種規則。如土耳其在遷都於安哥拉後極力主張使各外交代表自伊斯坦堡移往。

雖然在外交官經過第三國時無上述理由給予他們以特權與豁免，同時國際法對此問題說法又不一致，但是爲了禮貌起見，在經過的國家通常允許赴任與返回的外交官以與駐在國相同之特權。自一九二八年哈瓦那公約以來，此種情形已成爲美洲各國一種國際規則。蘇維埃立法授權蘇聯外交部將常駐蘇聯外交官享有之特權推廣及派往第三國而臨時駐在蘇聯領土內的代表。如外交官之駐留與國際會議和國際機構（聯合國大會，國際法庭等）之工作有關，外交特權也可給予此等外交官。瑞士在國際聯盟時

會給予派往的各國外交代表團以外交特權與相當的豁免。

外交官使命於下列情形下終結：（一）在他召回、死亡與所負任務完成之時；

（二）在交還他底護照之時。護照底交與或只限於某個外交官本身（成爲拒絕接納之人時）或表示兩國外交關係絕裂或是兩國發生戰爭。在後者場合下護照交與底動機或出於駐在國政府或出於該外交官本身（要求護照）；（三）在一個國家發生巨大的政變或不復爲一主權國之時。

（吳祖烈譯）

## 領事 (Consul)

領事——現時一國政府派駐他國城市（尤其是港口城市）以維護並保障派遣國經濟、法律、文化及其他利益以及該國國民和法人利益的正式代表就稱作領事。

領事有：（一）專任領事，担任本國公職，（二）非專任或名譽領事。專任領事分爲下列各級：（一）總領事，（二）領事，（三）副領事，（四）代理領事。

領事不能享有外交特權，而只能享受根據符合於協定及駐在國內部立法的國際慣例所承認的一些優待和豁免。他們的信札、卷宗和檔案都是不可侵犯的。有些領事公約中，明文規定，地方當局不得領事同意，無權進入其住所及辦公處所。領事在自己職務活動方面（瀆職罪）不受地方裁判權底管轄。照例他們只有依照已發生法律效力



的法庭判決，才能被逮捕並喪失自由，而在採取監視措施上，則須依照有關司法審理機關的裁定，而且僅限於情節重大的罪行（依照一九二七年一月十四日所頒布的『蘇聯境內外國外交及領事代表章程』，僅限於對領事提起犯有應受蘇聯最高法院、各加盟共和國最高法院及軍事法庭審判之罪行的訴訟）。有時在領事公約中，明白地指出這些犯罪的種類。在實際上，逮捕和審判領事的事件非常少，因為政府不願使相互關係複雜，所以寧願僅限於將領事遣送回國了事。

領事不担负任何軍役、野營、徵發等義務。除了對於屬於本人的不動產、工商業財產、遺產以及在駐在國所得而與職務活動無關（例如商業或者工業企業）的收入徵稅外，領事亦不繳納直接稅。通常爲了表示親善起見，對於領事首次到任進入駐在國時所携物件，海關免稅放行。

領事有權無阻地與駐在國中本國外交代表用通信、明碼和密碼電報聯繫。有權在自己領事館上標置國徽，並在屋頂上懸掛國旗。領事只能通過本國外交代表與駐在國的中央政府發生關係。領事於該國無本國外交代表時，方可執行外交職務。

在派遣領事時，普通不請求同意，而只請求入境簽證。但在許多國家中有另外一種慣例。特別是一九二五年十月十二日的蘇德領事條約中，曾經規定：派遣領事須以外交途徑預先徵求同意。領事抵達服務地點時，經由本國使館，向駐在國外交部呈遞其領事特許證。照正式手續，領事在獲得該外交部的認可證以後，方可執行其職務。然而實際上，遇有發給認可證遲延時，普通可獲得預先許可以開始其活動。駐在國政府有權隨時撤回其所發之認可證。普通在撤回認可證時，應說明這種行動的理由。認可證的撤回即為停止領事的活動。

在基本上領事的職務歸納如下：（一）保護並協助派遣國及其國民的經濟活動，而首先是商業和航業。在航業方面係查驗國旗，發給衛生執照，維持泊於駐在國港口的商船上之秩序，緝回逃走之水手，遣送船員回國，遇有船隻破損及海難採取適當措施，查驗船舶文件，協助裝卸業務並供給船隻用品等。領事對於駛入駐在國港口之本國軍艦亦予以必要之協助；（二）發給本國僑民護照，發給派遣國入境簽證，遣送貧困僑民回國，調查統計本國兵役義務者及其他行政事務；（三）辦理僑民異動調查：

登記出生及死亡，如駐在國立法許可或兩國特別協定有所規定時，辦理僑民間的婚嫁；（四）對於本國僑民的監護及管理；（五）辦理公證事務；成立並證明契約，不問訂約人之國籍，祇須訂約之對象在派遣國內；證明並查驗擬在上述國家內呈交之文件，訂立並證明本國僑民間的契約，縱然其訂約對象在駐在國內，亦可在當地立法或特別協定訂可之範圍內行之；擬造、驗證並保存本國僑民的遺囑等；（六）保障並維護本國僑民的利益與權利，尤要監視以使現行協定的一切條款對於他們能認真地執行，並使當地法律規章能無任何歧視地、公正地適用於他們。遇有損害本國僑民相當的權利時，領事可在其領事轄區內向有關司法及行政機關交涉並對於後者提出抗議。在駐在國訴訟法許可限度內領事可赴監禁處所探視其被捕的僑民；（七）向本國政府報告其領事轄區內政治、經濟、文化、衛生、行政的情況，報告當前發生的事件，立法和行政規則的改變情形等；（八）在戰時如駐在國保守中立時，監視其對於所負中立義務的履行情形。領事在其領事轄區內執行職務。

在蘇聯『領事法規』中，蘇聯領事機構的宗旨被確定為保護蘇聯及加盟共和國以

及蘇聯法人和國民的經濟與法律的利益。並且詳細地指明蘇聯領事對於國外蘇聯僑民所負擔的一切義務與職責（保護法益，進行公證事務、監護及管理事務、行政事務，辦理僑民異動調查，調停糾紛，調查統計兵役義務者，協助被差派者完成其使命，扶助境遇困苦的僑民，發給護照及簽證，協助僑民從事文化教育工作，保護受司法審判者的權利，注意被監禁者的待遇情形等）以及對於軍艦、商船和空軍所擔負的一切義務與職責。

領事職務的終了由於（一）死亡、（二）辭職、（三）召回、（四）撤回認可證、（五）兩國間斷絕國交或進入戰爭情況。

總領事——最高官階。總領事為總領事館的首長。總領事派駐於駐在國的最大都會和港口以及最重要的行政中心而派遣國在該處有重大利益者。在同一國家中，可派駐幾個總領事。總領事與其他各級領事僅有等級上的區別而無法律上的區別。在領事團中，總領事在其他等級的領事館館長之上，居於首席地位。

在有些情況下，政府對於附庸國家、半主權國家，有時亦對於小獨立國家派遣其

代表時，予以『代表及總領事』或『委員及總領事』之官銜。實際上，此種領事乃維也納公約所未規定之『第五級』外交官。（例如一九一四年以前俄國派駐埃及的『特任公使及總領事』，一九三二年以前蘇聯派駐黑扎斯的總領事）。現時此種慣例已不適用了。

名譽領事（商務領事，非專任領事）——係執行領事職業者，而非派遣國之官吏。名譽領事通常為駐在國公民，如商人、工業家、有產者等。因為不給薪俸，他們仍然從事其原有之職業，並有時自領事收入中獲得一定之報酬。通常名譽領事歸正式領事中之一人管轄。因名譽領事並非專任職務，且非派遣國之國民，故後者對其行動不能負責。他們不能享受專任領事所有的那些豁免和優待。然而許可他們在自己辦公處所上懸掛派遣國之國徽與國旗。蘇聯不派遣名譽領事，亦不接納名譽領事，已成定章。

（葆 煦譯）

## 隨員 (Attaché)

隨員（在海、陸、空軍則爲武官，在商務、新聞等方面則爲專員——譯者）——乃最低的外交等級。按席次，隨員列於使館秘書之後。在許多國家，特別在蘇聯，外交部中央機構之低級負責工作人員也授以此種等級，並不論所擔任職務之名稱爲何（如各科處專門問題報告人便屬隨員級）。

派在大公使館研究專門問題的其他各部工作人員亦稱爲隨員並於該名稱之前附以對其職務性質的說明。在此種場合下，隨員在席次中佔較高地位。如陸軍、海軍及空軍武官按照席次是緊接在參事之後。重要隨員有下列幾種：

陸軍武官——是向駐在國陸軍部代表本國陸軍部。此項職務常委派受有高等軍事

教育之軍官擔任。陸軍武官實施兩國陸軍部間經常之聯繫，進行軍事問題及有關軍事供應之談判並監督其執行等。同時陸軍武官爲外交代表軍事問題之顧問。進行檢閱、演習或軍事典禮時，陸軍武官代表本國軍隊與本國陸軍部。戰時，同盟國得派遣特別陸軍武官或代表駐於其他同盟國最高統率部擔任情報，磋商戰略或作戰問題等工作。

空軍武官——乃向駐在國空軍代表本國空軍。空軍武官職務產生於第一次世界大戰以後，現已得到廣泛之擴展。

海軍武官——乃向駐在國海軍部代表本國海軍部。

商務（貿易）專員——乃使館中掌管貿易問題，貿易政策及其他經濟問題之工作人員。此項人員通常爲本國有關經濟部會之代表並直接與駐在國有關各部聯繫。商務專員應將有關駐在國經濟與經濟政策通報本國經濟部會，準備締結貿易協定並監督其執行，協助訂立重要貿易合同，有時並以國家經濟機構之名義締結此等合同等。最近在使館人員內除商務專員外，並常設有工業專員、農業專員等。

在蘇聯使館內，貿易代表在其許多職務中亦包括有那些在資產階級國家爲商務專

員所執行之職務。

商務專員所搜集之經濟情報，部分地在年報中公佈並在許多場合下成爲珍貴之資料。

新聞專員——乃使館中掌管新聞問題之工作人員。其職務包括有：簡述駐在國新聞界情形以通知使館及本國外交部，將其所代表國家之情形通知當地新聞，爲上述目的而與當地新聞家聯繫，於駐在國報紙上以本國大使館名義發佈聲明或駁斥等。新聞專員不一定帶有隨員階級。此一職位常由二等秘書，一等秘書或甚至參事擔任之。但在外交俗語上彼等通稱爲新聞專員。

財政專員——乃使館中專管財政問題之工作人員。此項人員由本國財政部任命並向駐在國財政部代表本國財政部。其職務包括有：注意駐在國財政情形、財政立法、市場動態、銀行業務等，協助本國及其在駐在國的機構的財政會計業務，賦以特別全權時，並締結財政協定等。

各部委隨員均屬於外交團並被承認享有一切外交特權。因爲外交代表整個地領導



一切工作，故隨員亦屬於各該國之外交代表。

隨員之職務與作用由各國外交部內部規章決定之。

取有外交資格而無一定職務並未領有薪俸之年青人員稱爲名譽隨員。此項人員有權在某駐外使館見習。見習完成，卽担任正式外交職務。在蘇聯無此種名譽隨員。

(吳祖烈譯)

## 高級行政事務委員 (High Commissioner)

高級行政事務委員——乃授予帶有一部分行政與一部分外交性質職務之高級官員的名稱。彼等通常被派至附屬國或保護國。如英國駐巴勒斯坦代表實際上執行總督職務，即稱爲高級行政事務委員。同時大不列顛在各自治領雖均設有總督，但同時在那裏亦派有高級行政事務委員。但其自治領與印度亦推派高級行政事務委員駐於大不列顛。維也納條約曾規定國際聯盟駐但澤高級行政事務委員之職位並授以全權（特別是但澤自由市憲法應根據高級行政事務委員同意而製定）。在其權限內亦曾包括解決但澤與波蘭間由維也納條約及其後補充協定所引起之一切問題的糾紛。

（吳祖烈譯）

## 外交遞信員 (Couriers)

外交遞信員——是被委派以遞送外交郵件的人員。因為外交郵件包括着國家文件，所以要求外交遞信員有高度警惕性，豐富經驗，明瞭國外形勢與情況，善於在任何猝變中應付情況，以便適時而完好無損地將所託之郵件送達。

外交遞信員以及他所攜帶的郵件的不可侵犯是國際法上公認的規則。他不受拘留、逮捕或搜查。他不受他所經過的外國的司法裁判。此種國家當局應予他以防衛及保護，並在適當情況下予以必要之協助。外交遞信員上述特權底法律的形式上的根據，是他的外交護照和遞信員證書。此兩種由派遣外交遞信員機關以必要方式繕發的文件，應該由他所經過的國家之有關當局予以入境簽證。

在每個國家中，都有詳細規定外交遞信員於執行自己職務時的行動與行為的專門內部規章。他禁止離開郵件，將郵件置於不顧或託交外人，接受他人物品，因此種物品可能含有麻醉劑等等。在長途行程中，外交遞信員往往由副遞信員隨行，後者亦享有外交遞信員的全部特權。外交遞信員可隨身攜帶鎗支，以防禦其所負責保管的郵件遭受襲擊，但他僅能在絕對必要情況下使用鎗支。外交遞信員由其領土上通過的國家底當局，必須自行防止前者遭受任何的侵害，因為他們不採取相當的對策，即成爲嚴重的國際罪行。因此在國際活動中，對於外交遞信員的襲擊是很少見的。其中最著名的就是一九二六年十一月五日在拉特維亞國內對於蘇聯外交遞信員的攻擊，使外交遞信員聶特犧牲了性命。

在通過國境時，如外交遞信員未持有相當的免驗護照（*Passport*），則其私人行李不得免除海關檢查及納稅。但是爲了禮貌，海關當局常是不作檢查的。

（葆 煦譯）

## 外交代表機關

外交代表機關——乃由外交官主持，由一國派出以與他國辦理政治交涉並代表及保護本國利益的機關。在十六世紀以前並無常設的外交代表機關。祇派遣專門外交代表機關以完成個別任務（締結條約、提出要求、宣戰、慶賀、送致禮物等等）。在十六——十八世紀，隨大的中央集權國家的發生和鞏固，從此常駐外交代表機關制度始於國際活動中確立。現在凡有此種權利之國家均在他國設有常駐外交代表機關。同時仍然繼續有臨時的或是特任的外交代表機關被派出以完成特殊任務。在二十世紀的外交活動中新穎的事件就是派遣外交代表機關到國際機構（國際聯盟、聯合國）中去。

由大使主持的外交代表機關，稱爲大使館，爲高級外交代表機關。教皇聖使亦屬

此級。外交代表機關由其他等級的外交代表主持者，稱爲公使館，爲二級外交代表機關。由公使主持之教皇代表機關亦屬之。兩國間未建立正常外交關係時外交代表機關則另成一範疇（例如，一國對他國政府祇在事實上予以承認）。在此種情形下通常名爲外交代表機關或直呼爲『代表機關』。

除外交代表機關首長本身以外，其正式外交人員（參事、秘書、隨員、特別隨員）以及事務、技術與雜役人員，均列入外交代表機關員額之中。外交代表機關有其固定房舍、辦公廳及案卷以及公有財產（家俱、交通工具等等）。外交代表機關的房舍及其中所有一切物品享有一切不可侵犯權；外交代表機關的財產和物資不得扣押，並不得對之徵費。外交代表機關不繳納任何直接稅。

國際法對於外交代表機關並無充分明顯的法律根源的定義和法規。通常認爲外交代表機關的特權，係來自其元首的特權。但是實際上外交代表機關於國際法律關係上有其特殊法律根源。口頭通知及備忘錄即由其名義發出或接受。外交代表機關有其用箋及印鑑。當外交官不在任所而由派爲臨時代辦之館員執行館務時，外交代表機關

形式上仍繼續存在，並照舊享有一切特權。由大使主持之外交代表機關，於大使不在任所而由臨時代辦執行館務時，仍稱爲大使館。外交代表機關得出名訂立私法的契約（購置不動產及交通工具，租賃並修理房屋及供給契約等），以其名義定購不動產證券及他種證券，並在銀行出名開戶及支取信用貸款。

外交代表機關全部活動由其負責外交官指導，如彼不在任所，則由正式任命爲臨時代辦的高級館員主持之。關於後者的任命，離開任所的或患病的外交官應以簽署的簡略照會通知駐在國外交部長，並爲了禮貌關係，通知其他外國外交代表機關首長。外交官回任後亦應照以上程序通知各方。如外交官死亡，則由次一等級的館員出名，將其就任臨時代辦職務一節通知外交部。受通知者須覆信以確認收到此種通知。

外交代表機關由於閉館及其派遣國對它的撤消，或於斷絕外交關係及在兩國發生戰爭狀態時，即不復存在。外交關係斷絕時，通常予外交官以必需的期限，以便結束外交代表機關（例如一九二七年英蘇兩國斷絕外交關係時限定十日）並許可運走財產，以及予以設法保管其存留財產之權。外交代表機關館員則准其攜帶眷屬及財產離境。

兩國發生戰爭狀態時，館員的遣送須基於互惠原則。由於採取報復手段或因戰爭情況不能離境，則館員應予拘留。外交代表機關之財產予以查封，而在許多場合中則被沒收。因戰爭狀態取消外交代表機關的不可侵犯之特權，故後者在有戰爭威脅時，即預先將檔案文件運出，如不可能，則滅燬之，以免落於敵手。

（段蕙棠譯）



## 外交團 (Diplomatic Corps)

外交團——係指各外國外交代表全體而言。比較廣義地講，外交團亦包括駐在某國各使館具有外交官資格的所有負責人員，他們的職位是國際法或是駐在國現有的慣例所承認的。屬於外交團者有：大公使館參事、祕書及隨員，蘇聯商務代表及代辦，陸軍、海軍、空軍武官及其副武官、商務、財政等參事及專員以及新聞專員。外交團團員的妻子不屬於外交團（在蘇聯，則為妻室與十六歲以下之子女）。在有些國家裏，使館的牧師與醫生認為有外交官資格，亦包括在外交團以內。領事不列入外交團。如各使館工作人員之職位不符合於公認的銜名表，有時駐在國外交部拒絕承認其外交官資格並拒絕其加入外交團。通常該部有系統地（每月一次或每年數次）公佈並向各使館

分送外交團名冊，其中包括關於駐在該國使館人員的簡明報告。

外交團以團長爲首，他卽是外交團的領袖，首席代表。外交團的席次以官級定之。按照維也納法規，在同級外交代表中，席次依呈遞國書的先後而定。在各使館其他同級工作人員中，席次依到職之日期定之。大使館參事、秘書及隨員較公使館同職位之工作人員爲高。陸軍、海軍及空軍武官的席次以其官級定之，同級時，則以到達該國就任武官之時期而定。

外交團不是根據國際法任何規章而設的機關，而是因傳統與國際慣例所創設的。外交團職務的範圍比較有限制而且主要的是禮儀（交際）的應酬，如集體向駐在國政府慶賀，弔唁等。但也有些人所共知的情況，例如，在半殖民地國家中外交團集體行動，向駐在國政府提出抗議，施以壓力，以謀取侵犯一國主權與尊嚴的特權（例如，一八九九年駐在北平的外交團要求准由各國派兵保護使館）。在蘇聯內戰時期外交團對反革命的支持，駐在聖彼得堡的外交團對一九一八年一月蘇聯政府取消國債、工業企業收歸國有法令的抗議，乃是外交團對於駐在國內政絕對不能容忍的干涉的明例。

外交團這樣的舉動是罕有的例外。最常有的事是外交團爲了瑣碎交際和日常生活的問題與外交部接洽。外交團有時必須討論和解決一些內部問題，例如，團員的不合於外交官官級的品行，對接待日期的分配等。

(段蕙棠譯)

## 領事團 (Consular Corps)

領事團——係指駐在國某一城市中外國領事之全體。比較狹義地講，領事團係由各領事館館長組成：如總領事、領事、副領事、代理領事。廣義地講，它也包括有領事館各級官員：如不担任館長的副領事、秘書、譯員、主事或見習員。首席領事先由其官階決定，如官階相同，則以在駐在國正式到任日期之先後決定。領事團長由官階最高而開始執行其職務最早的領事担任。領事團的事務甚為有限，僅共同出席典禮儀式：向地方當局致賀或弔唁，參加地方慶祝會和節日慶典等。領事團之政治活動僅限於有領事裁判權制度的國家中，在這裏領事已成爲一種外交官。

(葆煦譯)

## 領事區域 (Consular District)

領事區域——係領事館在駐在國領土內活動的區域。領事區域可以限於一個城市的範圍，包括相當的行政單位，亦可擴展到稍為廣濶的領土上。領事區域的範圍於領事特許證及認可證中均予指明。於其領事區域範圍內，領事有權實行現行協定、國際法及駐在國法律所規定之職務。駐在國當局可以制止領事在領事區域範圍以外活動。領事館的數量和領事區域的大小，普通都以派遣國與接納國雙方協商確定。領事公約中往往規定：領事人數及領事區域的確定將隨後由補充協議規定之，以免對此種協定加入增刪時而牽動領事公約本身。一個國家可以因對外或對內安全拒絕將其領土內某一部分劃入領事區域（重要的戰略據點、邊疆地區等）。但是如果這種限制並不加於

其他國家之領事，則將視為差別待遇，而可引起抗議，尤其在訂有最惠國協定之時。如果這種差別待遇建立在相互的基礎上，有時政府並不加以反對。例如一個國家不願第三國的領事駐在自己的邊境附近，則他本身亦不往該國邊境派遣其領事。

(葆煦譯)

## 領事法規 (Consular Regulations)

領事法規——是以立法程序頒布或以政府文件形式編纂的一種關於某國駐外領事及領事館現行各種章則的彙編，以總的規定並調整領事職務。

可以作為晚近領事立法藍本的最早的領事法規之一，就是列入海上法 (*Ordonnances de marine, 1681*) 的路易十四世大臣柯爾柏所編的法國領事章程。從那時起，各國相繼頒發各該國的領事法規，此種法規隨領事活動的發展和國際法的演變而逐漸改變。但是領事法規的基本條款和結構，仍然很多地延用柯爾柏底章程。俄國會於一八二〇年第一次頒布領事法規。

現行領事法規中，最完備和最現代的是一九二六年一月八日由中央執行委員會及

人民委員會會議決議核准的蘇聯領事法規。此法規代替了蘇維埃政權建立初年所頒布的有關國外領事的個別法令，而一九二一年六月六日對於領事所發出的訓令亦在其內。

一九二六年蘇聯領事法規，係蘇聯各機關繁重編纂工作所得的結果。其後，隨着蘇聯駐外領事館的發展及領事活動的複雜，蘇聯領事法規補充了新的個別章則。此法規論及有關蘇聯派駐國外領事活動的一切主要問題，確定他們的官階，他們職權的範圍，他們與駐在國當局及其外交部的相互關係，他們與駐在國蘇聯外交代表、與蘇聯各部的相互關係，領事對蘇聯僑民所負的義務，領事館員額，執行領事職務的程序，領事對軍艦與商船所負的義務等。領事法規亦規定，蘇聯領事在未設蘇聯使館的國內執行外交職務的辦法，以及經過蘇聯政府同意接受外國領事的職務。

蘇聯領事法規與其他國家的領事法規相較，其特點在於：（一）因為蘇聯放棄不平等條約及領事裁判權條款所規定的特權，所以其中沒有任何關於在殖民地國家或半殖民地國家的領事裁判權的規定；（二）明確指出領事職務主要的不是商務性質，而是一般行政性質；（三）領事視為國家專任官員。如此可以免去所謂名譽或商務（非



專任）領事的派遣。在蘇聯領事法規中，首次加入了領事對於空軍應負義務的規章，並且明確規定領事在戰時的職責。

（葆 煦譯）

## 使館界 (Legation Quarter)

使館界——到十七世紀末，許多大國都堅持這一原則，即不僅外交代表官邸而且其官邸所在的整個區域都應享有治外法權。這種特權曾成爲許多濫用的淵藪，結果從國際慣例中漸形消失。但在中國自一九〇〇年義和團起義以後，它又出現。當時列強獲得中國承諾：各使館所佔區域均視作特別區域，由他們享用並屬於他們自己的警察管轄，中國人無權居住該區。同時也承認各使館有權在其區域內設置經常警衛以資防守。

根據國家不平等原則而存在之使館界是國際法一般原則所禁止的。一九二七年以荷蘭公使伍登得衣克爲首的北平外交團對蘇聯全權代表機關作了最粗暴的歧視，允許

中國當局擅入使館界某一部分搜查並破壞大使館某些房舍。一九二七年四月九日蘇聯外交人民委員齊切林在其照會中提出抗議，但這不是因違犯使館界『治外法權』而發，因為這些權利屬於領事裁判權範圍以內，蘇聯已經放棄，而是因違犯國際法關於使館房舍不可侵犯權的一般原則和搜查時所採用的那種擾亂的方式而發。由於允許中國警察進入蘇聯大使館而顯然違犯國際法，北平外交團會要求將搜查時進入使館其他地方的中國警察交付法庭審訊。

(吳祖烈譯)

## 外交委員會 (Commission on foreign affairs)

外交委員會——是一種國會中的委員會，它負有準備在國會大會上討論本國外交政策問題的使命，並且部分地實施國會對於政府外交政策的監督。

現時在大多數國會中，都有這種委員會。他們最初的職責，只是來審核應該由國會批准的國際協定，編製關於這種協定的決議，並準備在大會上的辯論。由於這種決議一般地會有過決定性的意義，所以委員會的影響就大爲增加了，於是它們開始努力不但把對於政府的條約政策的監督權，而且更把對於經常的外交活動的監督權也拿到自己的手裏。委員會平常召請外交部長和外交部的負責官員來作說明，要求他們提供各種記錄和文件等。在這種工作中委員會往往遭到政府的和外交部的固執的反抗，他

們力圖在各種藉口之下（尤其是藉口機密），來縮小這個監督權。最典型的是第二次世界戰爭以前法國國會的外交委員會制度。每一院都有自己的外交委員會，由主席及報告員主持。委員會任期一年，這樣就成了永久的執行職務的機構。法國外交部在很大的限度上，尤其是在條約政策方面，是尊重委員會主席和報告員的意見的，可是仍然反抗委員會對於外交部活動實現過分有效的監督和干預對外關係日常事務的努力。在英國，相反地，國會對於外交政策的監督，僅是對於國際事務的質詢與辯論。對於質詢並不是總由外交部長和政府首長來答覆。這件事常常是由國會中外交部次長來作。在英國議會中無常設外交委員會。在美國的情形就不同了。那裏參議院是總統的外交與行政的機關。參議院宣佈關於批准國際條約的決定。它核准一切外交官的任命。在美國參議院裏面有常設外交委員會，以監督總統和國務院的外交政策。在衆議院裏面也有外交委員會。

在蘇聯最高蘇維埃的兩院裏面，都有常設外交委員會，各有委員十一人。

## 外交特權 (Diplomatic Immunity)

外交特權——是某一國家對駐於其境內以完成其使命的外國外交官所賦予的特別權利或優例。外交特權是國際法上最古老的法規之一。其內容和範圍，是由每一個時代外交活動的性質及國家與法律制度的特點而定。在古代及中世紀初期，當國王彼等互派臨時特使以辦理某種個別事務時，使臣（通常駐於接受使臣的國王之宮廷中）享有本人不可侵犯權，此權係由宗教勅令維護之。冒犯大使，即等於冒瀆聖物。十五世紀末及十六世紀初，有了常設的大使館，後者開始在外交政策上發生重大的作用，而另一方面也就漸漸與地方居民及專制國家當局日常接觸，這種機關的出現遂引起外交特權的大為增多和擴充。公使已不僅享有本人不可侵犯權，並享有住所，有時住所區的

不可侵犯權，以及不受當地法庭裁判權。在荷蘭（一六三四）、英國（一七〇九）、美國（一七九〇）等國中曾頒佈相當的專門法令。艾依洛（一五七六）創始隨後由格老秀斯（一六二五）發展的學說認定：公使應被駐在國視為置身於該國領土之外（*extraterritorial*）。這個在外交及司法慣例中廣被採納的學說，引起嚴重之後果。公使可以庇護罪犯，甚至可以在其官邸中設庭審判，因其官邸亦被認為治外法權。十九世紀中，關於公民的人身、財產及司法保障的立法，與大使過份的特權相抵觸，於是有減縮外交特權的趨勢。在理論與實踐中，這樣一種觀點被確定了，就是外交特權的基礎就是在於它必須使外交官能夠執行其職務，而此種必要就成為確定特權範圍的標準。無論是晚近的一般法學家（佛士里、歐本海、馬耳丁斯、加馬洛夫斯基、烏利亞尼茨基、沙哈洛夫、可洛文、杜耳傑聶夫斯基、克雷洛夫等）或是專門國際法學家（薩陶、赫爾斯特、可耳查諾夫斯基等），除了少數的例外，絕大多數都是堅決擁護這種觀點的。

現在與以往相同，外交特權主要是由國際法一般原則及國際慣例確定。依照一七

七二年法國外交部部長埃吉里昂所發表及以後爲法學家所採用的意見，遵守外交特權是基於各國的『默許』。編纂外交特權法規的企圖，並未獲致很大的效果。一八九五年國際法學會劍橋年會草案（所謂劍橋法規），一如一九二九年國際法學會紐約年會草案，並未成爲國際公約。國際聯盟法典編纂委員會工作二年之後，國聯理事會即將外交特權自應予編纂的問題中除掉（一九二七年）。只有在一九二八年於哈瓦那美洲各國間才締結成關於外交官的公約，以美洲國際法學會（一九二五年）及美洲法學家國際委員會草案爲基礎。

關於外交特權的專門法律，只在蘇聯（一九二七年一月十四日所頒佈之蘇聯境內外國使館及領事館章程——一九二七年法令彙編第五卷第四十八頁）、美國、英國、法國、奧國、土耳其、巴拿馬、危內瑞拉及哥倫比亞有之。在所有國家中，幾乎都是以個別規定列入刑事法、民事法及訴訟法中。法庭裁判承認外交官有普通外交特權。如法庭超出其範圍，則相當的權利並不認爲係根據國際法，而係根據『國際禮貌』。但是二者之間並無嚴格界限。出使某國之外交官，只有明瞭該國立法及司法慣例後，



始能確悉其在該國所有外交特權之範圍。

外交特權一般概念中所包含的全部權利、免除、豁免及優例，依照最適合理代觀點的分類，可列爲三類：（一）不可侵犯權（人身及住所），（二）不受裁判之特權（刑事、民事及行政）及（三）特別豁免與優例（通信自由，使用外交遞信員之權利，不納稅，不服兵役，禮節上的特權等）。有些法學家（歐本海，馬耳丁斯等）將住所不可侵犯權與不受裁判之特權併稱之爲『治外法權』。在上述意義中，此術語會保留在許多法律中，尤其是在俄羅斯社會主義聯邦蘇維埃共和國的刑法法典中。

外交官人身不可侵犯權，係駐在國防護其本人及其尊嚴在此國境內使不遭受任何侵犯，並保障國家機關本身及國家官員方面對其不使用強迫手段（一般的非外交作用的手段）。許多國家中（義大利、比利時、荷蘭、瑞士、瑞典、挪威、土耳其、日本等）訂有特種刑法，以懲罰損害外交不可侵犯權之事件，固然國家亦可用一般刑法懲罰之。蘇聯對於此種罪行適用刑法第五十八條第四款，亦同樣適用第五十八條第八款。損害外交官不可侵犯權的罪行，在許多場合中，是發生在反動集團的身上，他們

儘力挑撥戰爭（一九一八年『左派』社會革命黨人刺殺德國駐莫斯科大使米耳巴哈，一九三四年克羅地亞法西斯匪徒於馬賽刺殺南斯拉夫國王亞歷山大及法國部長巴爾都）或是反抗比較進步的社會政治制度（一七九九年奧國輕騎兵刺殺法國出席拉士塔得會議代表德布里，邦尼葉及羅白爾若，一九二三年白俄刺殺蘇聯出席洛桑會議代表沃洛夫斯基及一九二七年刺殺蘇聯駐華沙大使沃依可夫）。至於保障不使用強迫手段一節，則例如根據一九二七年蘇聯法律的定義，這個保障就是在於外交代表『不得在行政或司法程序上，受逮捕或拘禁』（第二條（A）項）。但如外交官犯有危害駐在國安全之重大罪行，則在極端危險的情況下，可受臨時拘禁並強制遣送出境。各著名國際法學權威均承認此種規章（佛士里、歐本海、馬耳丁斯、加馬洛夫斯基及烏利亞尼茨基、薩陶等）。外交活動中最顯著的事件就是一七一六年瑞典駐英公使沮冷堡及一七一八年西班牙駐法公使西蘭姆之被捕等。在最近幾年中，希特勒德國的外交官因為參與策動法西斯政變，為數國遣送出境（駐阿根廷大使台爾曼，駐玻利維亞公使文德列爾於一九四一年被遣，駐伊朗公使艾特爾於一九四一年被遣等）。一九四二年波蘭

西可爾斯基政府外交官員，因間諜案爲蘇聯遣送出境。因爲此種『外交官』的犯罪活動，美國律師聯合會曾於一九四二年提出重新審查外交特權的問題。

現在住所不可侵犯權通常是由外交官本人不可侵犯權而來，而與治外法權的概念無關。這種不可侵犯權即是駐在國各機關必須保護大使館館址及外交官住所，以及其中所有的文卷與財產，不受任何侵犯，同時不得外交官同意無權進入此種住所而在其中從事無論何種行政或司法的行動（逮捕、搜查等）。但是，如一九二七年蘇聯法律所規定，『此種住所之不可侵犯權並無於其中強制拘禁任何人，或庇護蘇聯及各加盟共和國有關司法機關裁定應予逮捕的人員的權利。』（第四條）行使至十九世紀，在有些東方國家中行使至二十世紀的外交庇護權，到現在僅保存於美洲各國及西班牙，同時只限於政治犯。例如，一九三七年智利駐馬德里公使館隱匿西班牙法蘭克斯（Franco）黨人。在其他國家中，均不承認此權，一如各國不承認使館有強制拘禁任何人之權。一八九六年中國駐倫敦大使館拘捕著名中國革命家孫中山以便引渡予中國政府時，英國政府堅決要求立時予以釋放，孫中山因以得獲自由。當在使館中準備或

進行嚴重威脅駐在國安全與秩序之罪行時，使館不可侵犯權同樣不能阻止地方政府採取必要措置。幾乎在上面所引的一切事件中，當對於外交官本身使用強制手段時，使館同時亦被搜查，而且有時文卷亦被臨時查封。

不受裁判之特權即係對於外交官不能因刑事而起訴，亦不能對之提起民事訴訟，並不得使外交官出席司法或行政機關作證。總之對外國外交官不得採用任何裁判手段。差不多所有國家中的刑事法、民事法、訴訟法，均有相當之規定。外交官是否不受駐在國國家法律的約束，抑或僅只是不受其裁判，這個問題曾由別林格在其法學著作中提出，但並未獲得一致的解決。但無庸置疑，不受裁判之特權，並不就是外交官不能懲罰或毫無責任。經由駐在國的外交機關，在其祖國之法院中，可以對之提起刑事或民事訴訟。在慣例上，遇有外交官觸犯刑事罪行時（極端稀少），地方政府僅限於要求將其召回，至於民事上的賠償要求則由外交程序解決之。至於作證一事，則外交官往往同意在自己住所向法官或行政官員作證。

如果說各國都承認外交官有不受全部刑事裁判之特權，則對於不受民事裁判之特

權，只在一定限制中承認之，而此種限制，各國亦復不同。不受民事裁判之特權不適用於有關不動產所有權之告訴，不適用於反訴，並在許多情況中不適用於有關外交官經商或從事與其正式職務無關的某種職業之告訴。羅馬高等法院甚至不祇一次（於一九一五，一九二一年）主張這種觀點，即不受裁判之特權根本上不適用於與外交官正式職務無關之一切民事案件。但此種觀點未為其他各國司法慣例所支持。但是即或對於外交官可以起訴，亦不得對之使用強制執行及預繳訴訟費的辦法。

蘇聯駐外商務代表機關不受民事裁判之特權是個特殊問題。商務代表機關既為蘇聯外交代表機關的構成部分（一九三三年『蘇聯派駐國外商務代表機關及商務代辦機關章程』第二條），自應享受外交特權，其範圍，如在條約中未加限制則應與外交代表機關所享受者同。其貿易職務即為正式的國家職務。商務代表機關在與其業務活動有關之事務上受外國司法裁判所轄一點，固然在蘇聯商務條約中有所規定，但仍須視蘇聯與其他締約國的相互協議而定。除此種條約限制之外，商務代表機關之特權，在國際法一般原則的基礎上，全部保有之。

不受行政裁判之特權，固然不是使外交官免於遵守當地法律與行政法規，然而並不得對之施用任何行政手段，迫其遵守此種法律與法規。

外交官特別豁免與優例包括有：（一）利用密碼與其政府及本國外交機關通信權；（二）派遣外交遞信員權，該員等享有人身及公文不可侵犯權；（三）優先利用電訊工具權；（四）本人免於納稅及行政服役；（五）免於繳納關稅及海關檢查以及（六）各種禮儀上之優待。除與本國政府及其外交機關通訊權外，所有其餘豁免與優例，則因不同之國而異，往往成爲特別協議的對象，其根據並非國際法，而是所謂國際禮貌。

發生外交特權有無的問題的人員，分爲三類：外交人員（參事、一等、二等及三等秘書、隨員），事務人員（譯員、打字員等）及雜役人員（傳達、信差等）。對於第一類人員，外交特權無爭議地全部賦予其本人及與其同居之家屬。對於第二類人員，則外交特權決非在所有各國中均適用之（特別是一九二七年蘇聯法律只限外交人員享有外交特權），且不擴及其家屬。對於第三類人員，則外交特權在絕大多數國家

中均不適用，即使在適用此種特權的國家（如英美兩國），亦限於服務期間，在此服務期間終了後，此類人員對其在服務期間所作之行動亦須負責。實際上，為免去此種人員受刑事審判之障礙，往往請求外交官撤換之。各國立法對此一切問題，並無明確指示，而司法與行政慣例又極不一致。外交特權大多亦不適用於為駐在國公民之人員。凡享有外交特權之人員，駐在國外交部均發給相當的證明文件，即所謂外交證書。

外交代表本身或其屬員對於外交特權的放棄，此等權利在於其政府。使館館長之聲明，通常視為政府意旨及同意的表示，即使不常是如此。例如對於智利駐布魯塞爾代辦華丁頓兒子的案件，比利時政府在未得智利政府形式上的同意之前，就沒有進行其裁判。但是在民事案件中，外交官本人之聲明大多即認為充分，甚至不再要求使館館長的同意。

外交特權的有效時期並不取決於外交使命正式的開始與結束（呈遞國書及召回狀），而係以到任及離任通過駐在國邊境的時間決定之。有些國際法學家（海金、何

特霍恩）認爲在到任與使命開始期中，及在使命結束與離任期中，賦予外交特權僅是由於國際禮貌，然而在實際上各國均遵守此種辦法。在第三國領土內，無可爭論地，外交官只享有本人不可侵犯權。其他特權，祇可依國際禮貌給予之，因此給予與否應視某國之態度如何而定。例如依照一九二七年蘇聯法律（第一條附註一），外交部長有權（但並不負此義務）對於派往其他各國而臨時居留於蘇聯的外國外交官給予外交特權。

宣戰時，對於敵國外交代表應指定其與全體館員一同撤退的時間及路線（爲駐在國之公民者除外），同時應供給交通工具並予保護。在未逾指定之時間以前，外交官享有全部特權。如彼等因其自身之過失延誤期限時，則可被宣告爲戰俘。在彼等撤退後，地方政府應負保管大使館或公使館房屋、財產及檔卷之責。最近十年來，曾樹立了一種慣例，就是撤退外交官的政府通常委託某友好中立國家的大使館或公使館代管其大使館之房屋、財產及檔卷。所有此種規則均爲侵略國家橫加破壞。第一次世界戰爭期內，德國政府曾獎勵羣衆對英法俄大使作敵意攻擊，並在後者撤退時百般留難（例如



法國大使琪布恩，由持有手槍之邊防軍押至邊境，抵達邊境時並向其勒索五千佛郎作『過境費』。第二次世界戰爭期內，希特勒德國及其附庸國——芬蘭及羅馬尼亞——政府，對於撤退之蘇聯外交官會施以無理。與派往某國之常設外交代表相同，外交特權亦賦予出席國際公會及大會之代表。在此種場合，於其領土召開公會或會議之國家政府，應負責遵守之。國際聯盟存在期內，其盟員國派駐日內瓦之代表，以及其常設機構之職員（享受特權之範圍較小），除瑞士國民外，亦均享受外交特權。

（葆 煦譯）