

# 中立國的概念、理論、以及實務\*

施正鋒

東華大學民族事務暨發展學系教授

## 前言

長久以來，要將台灣建設為「東方的瑞士」，一直是不少國人所追求的夢<sup>1</sup>。瑞士之所以迷人，除了說四個族群透過制度安排而建立和諧的關係，更令人豔羨的是長久的中立地位。因此，在過去二、三十年來，面對中國的領土野心，在諸多國家安全的政策選項中，中立國的訴求一再出現<sup>2</sup>。至少就短期而言，中立國是美好的想像，想要透過中立來確保台灣的獨立，用心良苦，就好像加入聯合國的目標是企盼集體安全（collective security）的保障；長期而言，如果台灣能獲致永久中立、成為和平的推手，也就把手段提升為目標。

「中立」（neutrality）是國家在國際法上的一種地位，大體是指不介入他國之間的戰爭、或是國際衝突，這種國家稱為「中立國」（neutral state, neutral）；「中立政策」（neutrality policy）是指外交、戰略、甚至於國家安全的選項，有別於跟他國結盟、特別是軍事同盟<sup>3</sup>（Zecha, 2011: 307; Black, et al., 1968: 19; Keatinge, 1984: 3-4）。至於「中立化」（neutralization），則是指一個國家變成中立的過程，不過，往往含有負面的弦外之音，也就是在強權軟硬兼施下（concessions），小國被迫採取中立（neutralized）、甚至於淪為人家的卵翼，又稱為「芬蘭化」（Finlandization）（Jesse, 2006: 24）<sup>4</sup>。

---

\* 發表於國家展望文教基金會主辦「認識中立國學術研討會」，台北，台大法學院霖澤館 1301 多媒體教室，2015/3/21。本文初稿以〈台灣最為中立國的選擇〉、以及〈和平中立與主權獨立〉分別引言於「台灣和平中立化研討會」（台北，2014/8/9）、以及「和平、中立、新台灣講堂」（台北，2014/12/20）。

<sup>1</sup> 譬如已經過世的淡江大學歐洲研究所教授張維邦、以及前台灣獨立建國聯盟主席張燦鑿。

<sup>2</sup> 譬如張俊宏（2011）、以及陳秀麗（2014）。

<sup>3</sup> 就一般人鬆散的用法，不管是中立、還是中立政策，是指不捲入特定的國際紛爭，也就是所謂的「保持中立」（Black, et al.: 1968: 19）。

<sup>4</sup> 以台灣的例子來看，譬如 Glazer（2011）、及 Gilley（2010）。

在文獻上，對於中立理論著墨較多的是國際法，特別是針對中立國在戰爭時期的權利、以及義務；相對之下，在國際政治學上，主要是針對身處地緣政治（geopolitics）敏感的前線小國、或是弱國，為了國家的生存，特別是獨立及福祉面對挑戰之際，由於先天上缺乏有效的軍事力量來嚇阻強鄰，想要透過中立來捍衛自主、以及安全，因此，就戰略研究的角度來看，中立政策往往是領導者的理性選擇（Aguis & Devine, 2011: 271-73; Black, et al.: 1968: 146; Keatinge, 1984: 40）。儘管目前的國際法教科書多不再提中立的課題<sup>5</sup>，不過，國際政治學仍有相當的探討及文獻，特別是小國的外交。

中立作為真正作為國家政策的選項，是在現代民族國家（nation-state）在國際舞台出現之後，作為捍衛人民的主體，國家在爆發戰爭之際，如何維護主權獨立、領土完整。對於小國而言，這是一個誘人的外交大戰略，不希望當大國的馬前卒，因此，在十九世紀盛行合縱連橫的歐洲相當流行，瑞士、比利時、以及盧森堡運用中立地位，周旋於強權之間；即使尚未成為新興強國的日本，一度也要走中立路線，另外，在日俄戰爭期間，中國跟朝鮮都宣布中立，只不過，人家還是在領土上面打得你死我活，莫可奈何。

進入二十世紀，在兩次世界大戰之間，先後有二十個歐洲國家宣布中立<sup>6</sup>，其中，挪威、丹麥、荷蘭、以及比利時在 1940 年被納粹德國佔領，只有瑞士、愛爾蘭、西班牙、以及葡萄牙成功維持中立。瑞士跟瑞典威脅寧為玉碎、不為瓦全，終於被首肯當緩衝國；西班牙跟葡萄牙位於伊比利半島，因為地理位置無關痛癢而得以維持中立，前者還派志願軍跟德國並肩作戰；愛爾蘭位於歐洲邊陲，然而，由於被英國殖民的經驗，跟希特勒眉來眼去（Packard, 1992）。

戰後，自來維持中立的挪威、丹麥、及荷蘭毫不猶豫加入北大西洋公約組織，當然是認清所謂的等距離是自欺欺人。不過，儘管有揭櫫集體安全的聯合國成立，仍有芬蘭、以及奧地利加入瑞士及瑞典的中立陣營，不願意捲入美國與蘇聯的角

---

<sup>5</sup> 請比較 von Glahn（1981）以及 Brownlie（1998）。

<sup>6</sup> 剛果在 1885 年經過柏林會議（Congress of Berlin）取得中立，不過，在 1907 年被比利時併吞；中美洲國家在 1907 年簽約承認宏都拉斯中立，不過，該約在 1923 年廢止（Black, et al.: 1968: 31）。

力。芬蘭必須獨力面對惡鄰，由於無人可以伸援手，為了自由及獨立，只好在 1948 年跟蘇聯簽訂『友合作互助條約』，來獲得承認中立，卻往往被誤解為蘇聯的附庸；同樣地，奧地利為了換取蘇聯撤軍，也是透過中立的協定來恢復主權。

在冷戰時期，中南半島的寮國在 1962 年經過 13 國的見證，包括美國、英國、法國、加拿大、印度、蘇聯、及中國，取得中立地位、結束內戰 (Black, et al.: 1968: 30)。法國總統戴高樂、美國參議員 Fulbright、以及著名的圍堵政策倡議者 George Kennan 也曾經建議以中立方式來解決越戰 (Black, et al.: 1968: v)。此後，有馬爾他 (1981)、及哥斯大黎加 (1983) 宣布中立。不過，在冷戰結束後，由於區域經濟整合、以及全球相互倚賴的趨勢，傳統的中立國必須重新思考中立的意義、以及必要性 (Neuhold, 1992)。儘管如此，烏克蘭在從蘇聯解體後獨立出來，不時飽受俄羅斯的威脅，內部有人堅持親俄，也有人主張西望，當然有也中立之議。

台灣在戰後被納入美國的核子保護傘，以「自由中國」對抗「共產中國」，其實是延續中國國民黨與中國共產黨的內戰。儘管美國與中國在 1979 年建交，中國迄今仍然不放棄對於台灣領土的覬覦，因此，台灣的國家安全必須庇蔭於美國在『台灣關係法』(1979)、以及『美日安保條約』(1951)的「周邊有事」(1996)的含混承諾，構成某種不可言喻的「準軍事同盟」。

冷戰結束，中國悄然崛起，美國渾然李伯大夢，對於民主化的台灣卻仍然視為稚子，無視台灣 2,300 萬人獨立自主的企盼。相對之下，中國對於台灣的攻勢，已經由文攻武嚇擴張為經濟吞噬、社會滲透、以及文化洗腦。面對顧盼自雄的中國，美國政策因政黨政治搖擺不定，共識則是期待台灣稍安勿躁，問題是，「維持現狀」儼然是無止境的緊箍咒。

台灣人有和平中立的願景，尤其是嚮往中立的瑞士，然而，這些多半都止於浪漫的遐思，並未看到有政治人物有系統地進行倡議、也沒有出現比較通盤的學術性探究、或是實務性評估，特別是中立政策的可欲性、以及可行性。在這裡，我們先將探討中立的內涵 (what)、為什麼要採取中立 (why)、以及如何著手中立 (how) 等基本課題。

## 中立國的概念

就國際關係而言，中立是一種用來避免國際衝突、或是化解國際爭端的工具，也就是「預防性外交」(preventive diplomacy)的一種，特別是適用於那些具有戰略位置、或是政治象徵意義的小國，希望透過外交談判來獲致妥協、並進一步以協定的方式來確認，讓外部相互競爭、或是敵對的強權能讓步，終極目標則是尊重中立國的主權獨立、以及領土完整；簡而言之，就是透過協定來達成和平 (Black, et al., 1968: v-vi, xi, 3, 18)。就實踐層面來看，中立是一種互惠的關係：首先，保證中立的他國有兩項責任，既不可以動用武力、又不可以干涉內政；相對之下，中立國必須履行下列義務，除非是為了防衛自己，不可以對其他國家武力相向，不允許他國使用領土最為軍事用途，不可以與他國簽署有可能違犯中立地位的盟約，以及不可以介入他國的內政 (Black, et al., 1968: xii)。

中立包含「戰時中立」(wartime, customary neutrality)、及「永久中立」(permanent, perpetual neutrality)兩大類。傳統／古典的中立是指戰時中立，代表不願意捲入現有戰爭的立場，也就是軍事中立；相對地，永久中立是指在非戰爭之時宣示，保證在未來會遵守中立的原則、不會介入任何他人的戰爭 (Havel, 2000: 167; Aguis & Devine, 2011: 267-68; Black, et al.: 1968: 22)。總之，戰時中立是一種暫時的中立 (temporary, occasional, ad hoc neutrality)，表示不向打戰的任何一方倒；至於永久中立，是指在承平之時不參加軍事同盟，戰爭爆發時就不用參戰、或提供援助，不用被迫選邊站／戰 (Subedi, 1993: 241; Widmer, 1989: 21; Vukadinović, 1989: 29)。

簡而言之，中立是國際法有關於戰爭關係的規範，真諦就是在戰爭中保持中立，一來不參與 (non-participation) 現在、或是未來的戰爭，二來面對爭端要保持不偏不倚 (impartiality) 的立場 (Andrén, 1991: 69; Aguis & Devine, 2011: 268)。換句話說，從國際法的層面來看，所規範的是戰爭時期的中立，也就是戰時中立；然而，就國際政治而言，關心的是在平時以中立來避免捲入爭端，尤其是不跟他

國締結軍事同盟，也就是永久中立，希望戰時、及平日都能維持和平 (Jesse, 2006: 15; Aguis & Devine, 2011: 267)。

純粹就法理上的定義而言，中立與否的標準很清楚，就是平日不締結盟約、在戰時不參與戰事，完全侷限在軍事面向；那是二選一，沒有模糊的空間。然而，就政治上來看，中立的概念化是整體性的 (holistic)：就深化而言，除了不締盟、及不參戰，中立國還關心是否可以有充分的國防軍備、及領土完整跟主權獨立等面向；就廣化而言，中立的指標至少還要擴及政治、經濟、甚至於意識型態 (Beyer & Hofmann, 2011: 292; Vukadinović, 1989: 36-38)。因此，如果採用前者的嚴格定義 (法理、軍事)，中立國可以有比較大的自由度，一些彈性的作法 (政治、經濟) 就不會被指控言行不一、或背離中立的精神，譬如參與區域經濟整合體 (歐盟)、或集體安全組織 (聯合國)，甚至於被允許參與軍事性的人道救助 (Beyer & Hofmann, 2011: 293)。

以歐洲的五個中立國為例，除了瑞士以外，愛爾蘭 (1973)、奧地利 (1995)、芬蘭 (1995)、以及瑞典 (1995) 都先後加入歐盟，連瑞士也在 2002 年加入聯合國；當然，為了維持表面上的中立，這五國都不是北大西洋公約組織的成員。整體來看，由抽象的原則到具體的作為，愛爾蘭傾向於把中立當作外交政策原則來看，瑞士及奧地利比較嚴格格遵中立的法律責任，而瑞典及芬蘭的作為介於兩個極端之間 (圖 1) (Keatinge, 1984: 36)。

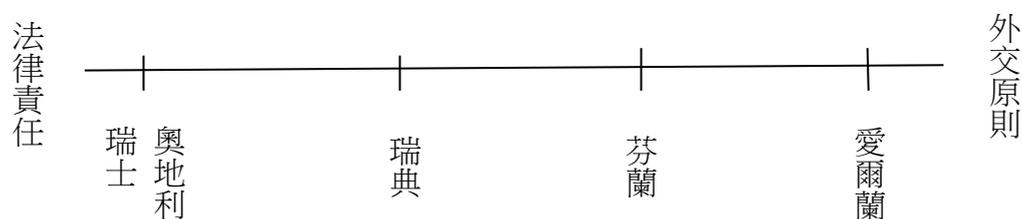


圖 1：中立政策的運用

這裡，牽涉到適用中立的對象。一般而言，有紛爭的領土分為無人居住 (南極)、以及有人居住兩大類，而後者又包括具有國際承認的政府、以及無人承認者 (譬如迦薩走廊)；如前所述，由於中立國的實踐涉及互惠的義務，因此必須

有政府才能約束雙方的行為，更不用說中立的宣布、以及協議的簽訂(Black, et al., 1968: xii, 122)。有人主張，台灣既然尚未取得法理 (*de jure*) 獨立，又如何行使中立？然而，儘管目前委身中華民國之下的台灣尚未獲得十足的獨立，卻也有起碼的實質 (*de facto*) 獨立，尤其是民選、而可以有效統治的政府，當然有能力進行中立國的努力。因此，中立可以視為鞏固台灣主權獨立的諸多途徑之一。

不過，中立並不等於去軍事化、裁軍、限武、或是非核<sup>7</sup>；事實上，德國的萊茵蘭 (Rhineland) 在 1919-35 年之間實施去軍事化，只代表該地的住民不可以有武裝組織，並不意味著該地已經中立化(Black, et al., 1968: xiv)。另外，在 1960 年代起，有些第三世界國家採取「中立主義」(neutralism)、或是「不結盟」(nonalignment) 的獨立外交路線，不想捲入美國與蘇聯的競逐，不過，這些不結盟國家並非追求中立國的地位<sup>8</sup>、也不擔心主權獨立(圖 2)；基本上，這是外交政策的宣示，並沒有國際法上的效力(Black, et al., 1968: xiv, 32; Keatinge, 194: 4-5; Vukadinović, 1989: 42)。比較特別的是瑞典，宣示平時不結盟、戰時中立，可以說試圖結合兩者(Kruzel, 1989: 151)；馬爾他也宣稱結合中立及不結盟，另外，愛爾蘭的中立有時候看起來比較像是反殖民的不結盟(Black, et al., 1968: 23, 33)。當不結盟運動 (Non-Aligned Movement) 在 1961 年成立時，歐洲的中立國並未被邀請加入(Black, et al., 1968: 23)；不過，中立國家漸漸被不結盟國家接受，歐洲成員還以「中立暨不結盟國家」(neutral and non-aligned states, NNA, n + n) 的身分共同參加歐洲安全暨合作會議 (CSCE<sup>9</sup>) (Keatinge, 1984: 51)。

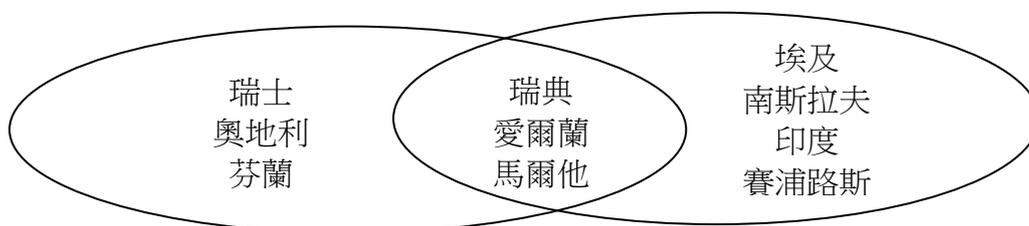


圖 2：中立國與不結盟國家

<sup>7</sup> 令人困擾的是，這些安排往往也被含混地稱為中立化 (Black, et al., 1968: 18)。

<sup>8</sup> 由於中立國傾向於接受現狀，與不結盟另闢蹊徑的積極立場南轅北轍 (Windsor, 1989: 6)。

<sup>9</sup> 原文為 Conference on Security and Co-operation in Europe，是歐洲安全暨合作組織 (Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE) 的前身。

## 中立國的理論

就可欲性 (desirability) 而言，可以分別從整體、以及個體來考察 (Black, et al., 1968: xv-xvi)：首先，對於所有相關的國家來看<sup>10</sup>，中立的安排可以穩住不穩定的國際局勢，同時防止現狀在脅迫之下被破壞、或是惡化；換句話說，中立可以促進國際秩序，管制國對國的脅迫，並且讓國際規範來化解爭端。再來，對於中立國來說，中立的安排可以強化其軍事安全，同時捍衛其領土的完整性。接著，從那些在該區域具有競爭性利益的國家來看，可以限制彼此的武力使用、也可以避免紛爭擴大。最後，對於世界強權來說，中立可以維持現有的權力均勢。

如果從衝突管理的角度來看，中立具有預防、緩和、甚至於終結衝突的功能；特別是在陷入膠著的情況下，中立的安排可以讓原本危險而不穩定、代價高、而又危險的情勢，轉換為比較穩定、既不勞民傷財、又不危險的狀態，進而有機會化解衝突 (Black, et al., 1968: 5-6, 67)。換句話說，由衝突管理、衝突轉換、到衝突化解，其實是由維持和平、營造和平、到建構和平 (施正鋒，2009：92-93)，而中立恰好提供一個下台階的機制，讓相互競爭、卻又不願意軍事衝突的雙方覺得有面子而願意合作 (Black, et al., 1968: 7)。

問題是，如何說服現有的兩個超強美國、以及中國接受中立的安排？從現實主義的角度來看，可以選擇傳統的均勢平衡 (balance of power)、或是軍事同盟的戰略，也就是採取軟硬圍堵、或是確立勢力範圍；相對之下，自由主義服膺集體安全的理念，尤其是相望庇蔭於聯合國的保護傘之下。然而，前者是戰後以來的主流作法，並未降低超強之間的緊張；同樣地，聯合國的集體安全機制因為常任理事國的各自盤算，往往因為相互掣肘而有選擇性的適用。因此，中立是值得考慮的第三條道路，至少可以讓強權事先承諾不訴諸武力來解決爭端，除非她們願意承擔破壞中立的後果<sup>11</sup> (Black, et al., 1968: 12-13)。最後，不要忘了，美國

---

<sup>10</sup> 套句近年流行的用語「關係利害人」(stake-holder)。

<sup>11</sup> 在 1870-71 年間，普魯士跟法國尊重瑞士及比利時的中立，主要是擔心犯眾怒；一次大戰，德國軍方曾經考慮借路瑞士攻打法國，發現得不償失而罷；在二次大戰，德國對於比利時、及盧森堡的算法不同，破壞中立條約的代價是對手結盟，終於導致自身的戰敗 (Black, et al., 1968: 36)。

跟蘇聯原本也採取中立政策，一直到 1940 年才改弦更張（Haltzel, 1989: xvi）。

接下來，如果我們把中立政策當作小國的戰略需求，要如何來解釋這些國家為何會作這項選擇？就國際關係的三大途徑來看，中立可以符合三種政策目標：安全、利益、以及認同。首先，就現實主義（realism）而言，在現有的安全環境下，小國面對來自外面的壓力，既然沒有足以抗拒、或是討價還價的國防實力，只能地逆來順受，因此，中立是沒有選擇之下的必要選擇，相當無奈（Beyer & Hofmann, 2011: 287）。對於現實主義者而言，既然中立是戰略上的需要，這是務實的選擇，也因此，還是必須使用武力來捍衛國家主權，也就是「武裝中立」（armed neutrality）（Jesse, 2006: 8, 14-15, 23）。換句話說，中立不是束手就擒、或是坐以待斃，而是必須事先做充分的軍事準備，在最壞的情況下，讓侵略者付出慘痛的代價（Keatinge, 1984: 38）。

相對地，就服膺自由主義者（liberalism）而言，除了透過集體安全機制來獲得國家安全保障，中立作為國際規範，也可以克服先天上的軍事劣勢；同時，在等距離的策略下，把省下來的資源用於生聚教訓，也就是「非武裝中立」（unarmed neutrality）（Jesse, 2006: 8, 14-15）。

然而，建構主義<sup>12</sup>（constructivism）還更進一步主張，推動中立更是一個民族的積極自我理解，也就是在民族自決的原則下，面對敵視的國際環境，企盼能確保自己獨特的文化認同；因此，這是「民族的選擇」（national choice），而所獲致的則是一種「安全認同」（security identity）（Jesse, 2006: 13, 24）。對於瑞士來人說，中立就是民族認同（Reginbogin, 2009: 23-25）。至於愛爾蘭，中立起源於反英國的情緒，特別是反對英國徵召愛爾蘭人去歐洲大陸打一次大戰；對於 Eamon de Valera 來說，無庸置疑，英國是愛爾蘭的威脅、而維持中立是愛爾蘭人的權利，用來表達愛爾蘭的主權、確立愛爾蘭的獨立，換句話說，中立是手段、主權是目標（Keatinge, 1984: 11, 14, 18, 21）。

前面的中立基本上是自利的、或是消極的，然而，中立也可以是利他的、積

---

<sup>12</sup> Keatinge（1984: 7）稱之為民族主義，或許是因為建構主義當時尚未盛行。

極的，也就是由政治上的不得已提升到道德上的必要性、利己利人（Vukadinović, 1989: 44; Sundelius, 1989: 107-10）。對於當前歐陸的中立國來說，中立不只是外交政策、或是政治價值、更是一種精神上的使命感，因此有所謂積極的、正面的、建設性的中立，而非不問世事（Keatinge, 1984: 48-51）：瑞士在傳統上就樂於扮演國際調停的角色，同時也積極鼓勵國際組織將總部設於日內瓦，包括國際聯盟、諸多聯合國周邊組織<sup>13</sup>、世界貿易組織（WTO）、以及國際紅十字會、普世教協（WCC）等非政府國際組織；瑞典積極參與聯合國的調停工作，哈馬紹（Dag Hammarskjöld）來擔任過第二任聯合國秘書長（1953-61）；另外，第四任聯合國秘書長（1972-81）華德翰（Kurt Waldheim）則來自奧地利；芬蘭外交官Max Jakobson當年與華德翰競爭，因蘇聯的杯葛而失利；愛爾蘭則一向提供聯合國的維和部隊。

整合上述三種途徑，從政治（安全）、經濟（利益）、以及文化（認同）等三個面向來看，中立政策可以用來捍衛國家主權（state-making）、致力國家建設（state-building）、以及塑造民族認同（nation-building）（Scheck, 2012: 21, 27）。同樣地，Keatinge（1984: 7）認為後二者是中立主義的規範性來源，一來追求普世的太平（pacifism）、二來是關心自身的利益（self-regarding）；當兩者相互聚合，就可以有效提供推動中立的基本道理。Joenniemi（1989: 51）更直言，與其說中立是安全戰略、倒不如說是捍衛主權、自主、以及認同的策略。

強權當然會實際評估中立的優缺點、衡量彼此的相對實力。因此，追求中立的國家難免要擔心，由談判、執行、到維持，是否要受制於人？事實上，Black, 等人（1968: 14-16）提醒我們，未必要如此悲觀。首先，如果強權發現中立符合雙方的利益，一拍即合。接著，即使中立未必保證久久長長<sup>14</sup>，只要能讓情勢免於惡化，也是伐得來的努力。再者，即使未能十全十美，其他途徑會比較好嗎？

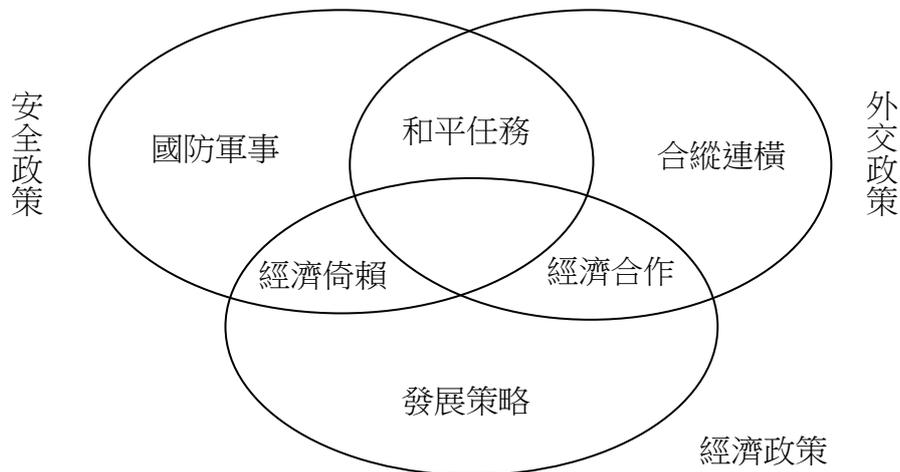
---

<sup>13</sup> 譬如世界衛生組織（WHO）、世界智慧財產組織（WIPO）、聯合國人權事務高專署（OHCHR）、聯合國難民高專署（UNHCR）、以及國際勞工組織（ILO）等等。

<sup>14</sup> 雖然寮國的壽命比較短（1962-68），我們以 1815 年來算，瑞士的中立剛好是 200 年，比利時的中立也維持了 80 年（1839-1919），而盧森堡的中立也有 50 年（1867-1919），兩者的中立都撐過普法戰爭（1870-71）（Black, et al., 1968: 41），即使是後者，也不算短。

## 中立國的實務

基本上，國家政策、或是大戰略包含外交、國防、經濟、福利、以及族群政策等等（施正鋒，2011：2-5）。中立包含外交、安全以及經濟政策：表面上，中立是外交政策的作為，實質上是考量國家安全，不過，卻擺脫不了經濟發展的策略（Keatinge, 1984）（圖 3）：如果從經濟發展的層面來看，儘管預期有經濟合作的好處，卻不能忽略經濟倚賴可能對國家安全的挑戰；拋開傳統外交政策的合縱連橫、以及安全政策對於軍事國防的重視，其實是可以把重心放在國際和平任務的參與，至少在昇平之際，也就是把中立當作道德價值，用來推動和平。



來源：Keatinge（1984: 55）。

圖 3：中立的三個政策面向

有關於進行中立的方式，可以有不同的考量層面，譬如到底要採取武裝、還是非武裝中立的模式。又如，究竟要以何種程序來著手中立，由制度化的程度，可以由片面宣布<sup>15</sup>、國會立法<sup>16</sup>、公投入憲、到條約保證<sup>17</sup>，也就是在光譜上實質<sup>18</sup>（*de facto*）、以及法理（*de jure*）中立的差別（圖 4）。比較有爭議性的分法，是到底這是自願、還是被迫的中立，譬如芬蘭在戰後為了避免被蘇聯佔領，只好

<sup>15</sup> 又稱「自我中立化」（*self-neutralization*）、或「自願接受的中立」（*self-imposed neutrality*），譬如冰島在 1918 年從丹麥獨立後，宣布永久中立（Black, et al., 1968: 18, 32; Widmer, 1989: 22）。

<sup>16</sup> 譬如高棉在 1957 年的『中立法』（*Neutrality Law*）（Black, et al., 1968: 32）。

<sup>17</sup>

<sup>18</sup> 譬如英國在南非發動波爾戰爭，多數的愛爾蘭民族主義者主張實質中立（Keatinge, 1984: 11）。

簽下中立的城下之盟。同樣地，奧地利的中立在表面上是出於自由意志，其實是在蘇聯的軍事威脅下，為了確保主權獨立所做的妥協，也就是在繼續佔領、或是永久中立兩個選項擇一（Black, et al., 1968: 28-30）。事實上的作法是混和運用，譬如瑞士在 1674-1789 年之間宣布中立政策，卻在 1798-1815 年之間捲入歐洲強權的戰爭，一直到 1816 年的 *Act of Paris*，經過奧地利、法國、英國、普魯士、以及俄羅斯的承認，取得永久中立的地位（Black, et al.: 1968: 21）。

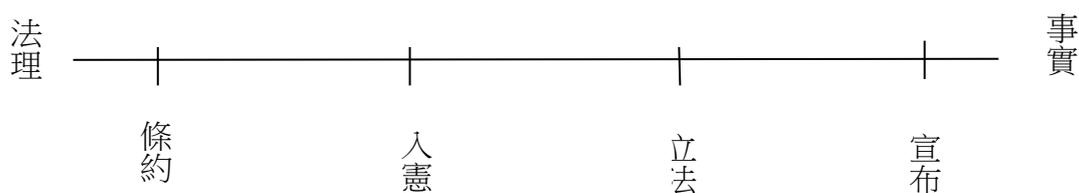


圖 4：實施中立的方式

就可行性 (feasibility) 而言，在一般人的印象中，中立必須獲得強權的首肯才有可能確保，特別是潛在的敵人；不過，這樣的看法，尚未獲得國際關係學界的實證支持。事實上，瑞典的永久中立有將近 200 年，是片面宣布中立的原型，並未經過國際條約確認、也未獲得強權保證、憲法更沒有中立的條款，關鍵是言行如一的中立傳統；同樣地，究竟片面宣布中立是否充分、還是必須經過條約確認，並未有定論，因為包括安道爾 (Andorra)、列支敦斯登 (Liechtenstein)、摩納哥 (Monaco)、聖馬利諾 (San Marino)、梵諦岡、以及愛爾蘭的中立，既未經過片面宣布、也沒有國際條約確認，只能說，因為政治現實，讓這些國家取得獨特的 (*sui generis*) 中立，不像瑞士、或是奧地利的中立那麼道地 (Vukadinović, 1989: 30-35)。

不管是盟邦、還是敵國，面對中立的態度，在堅決反對與欣然支持之間，還可以有保留、默許、以及接受等可能 (圖 5)。也就是說，在半信半疑之際，或許會先採取聽其言、觀其行的作法；如果相信對方是真的中立，心照不宣，應該會務實地同意；如果對方堅持中立，在不傷大雅的情況下，至少也可以有條件地彈性接受 (Harkovirta, 1983: 582)。大體而言，中立協定是否會被接受、或是信

守承諾，還是要看國際政治現實（Black, et al., 1968: xiii）。



圖 5：面對中立的態度

以蘇聯在冷戰時期的經驗來看<sup>19</sup>，中立作為一種外交政策，最高的戰略目標是強化自己，如果退而求其次，至少也不要加入敵營；換句話說，在衡量是否接受中立之際，最好能因此讓對方接近自己，否則，至少也要避免對方免脫（Harkovirta, 1983: 584）。這時候，就要看中立的實際內容為何，也就是說，在絕對同盟、以及絕對中立之間，還可以有某種「中立的結盟」（neutral alliance），也就是局部的中立、以及有限的結盟（圖 6），未必是僵硬的零或一的詮釋。

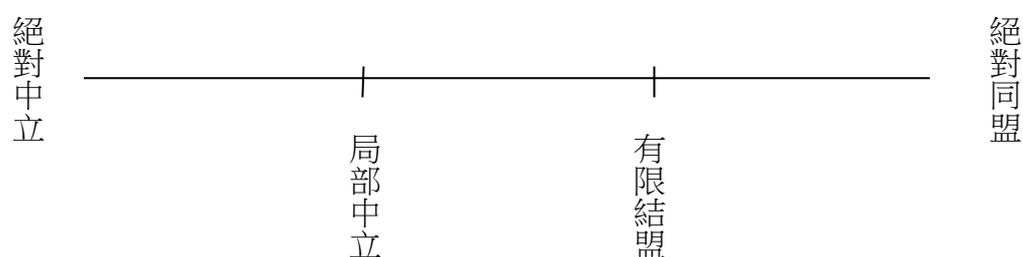


圖 6：中立與同盟的選項

然而，中立並非表示沒有意識型態、或立場，也不是孤立主義（Keatinge, 1984: 51; Widmer, 1989: 25）。由於芬蘭必須考量巨鄰蘇聯的感覺，就好像愛爾蘭不得不正視英國，如果愛爾蘭算是親美的話、芬蘭在表面上看起來稍微比較親蘇，這五個中立國在實質上是比較親西方國家（Keatinge, 1984: 96-97, 51）；就外交路線而言，瑞士依然維繫傳統的不偏不倚路線，愛爾蘭一向在實質上是親英美，而奧地利、芬蘭、以及瑞典三國在冷戰結束後，或多或少是比較親西方陣營、或者至

<sup>19</sup> 蘇聯在戰後要求奧地利、德國、以及日本中立，尤其是後兩者，希望藉此要美國撤軍，未能如願，此後，就比較沒有那麼積極（Vigor, 1975: 187）。

少是介於瑞士與愛爾蘭之間（Jesse, 2006: 18-19）（圖 7）。事實上，五個中立國家即使不是美國的盟邦，卻是如假包換的友好國家（Ridgway, 1989: 286）。

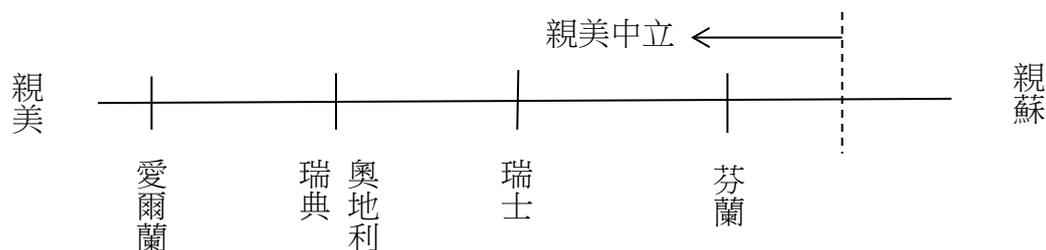


圖 7：歐洲中立國的外交傾向

迄今，美國對於中立並未有一般性的原則，只能從一些個案去做歸納<sup>20</sup>。在一次大戰之前，美國關心的是國際法對於中立的規範，而國會也在 1935-41 年之間從事『中立法』(Neutrality Act) 的立法工作；事實上，美國在兩次大戰爆發之初採取中立政策，主要源自獨立建國以來的孤立主義傳統。戰後，由於聯合國揭櫫集體安全，而美國也透過北大西洋公約等盟約來確保自身的安全，中立似乎是多餘的考慮，甚至於認為有礙於集體防衛安排（Black, et al., 1968: 47-48）。難怪前國務卿杜勒斯（John Foster Dulles）會嗤之以鼻<sup>21</sup>，認為中立是「不道德而短視的想法」（Keatinge, 1984: 3），而美國及北約官員也普遍有一種印象，認為中立國只想搭集體安全的便車（Kruzel, 1989: 135）。

儘管如此，針對一些國際社會有共識的中立協定，美國還是從善如流，譬如丹吉爾（Tangier, 1945-56）、第里雅斯特（Trieste, 1945-54）、以及寮國（1962）。不過，美國對於中立採取嚴格的定義，也就是本身有簽署才表示承認，譬如美國從未政治承認瑞士、比利時、或是盧森堡的中立；事實上，美國在加入一次大戰後才告訴瑞士，除非敵對國家尊重瑞士的中立，美國才會跟進。同樣地，美國並不認為奧地利、以及高棉的片面立法中立有效：針對奧地利宣布中立，美國特別發佈備忘錄，非簽署國或許會承認中立條約、或是自我中立宣言，意思是說不會侵犯該國的中立，此外，除非明言承諾，並不意味著會出兵捍衛其中立地位；換

<sup>20</sup> 譬如 Petrie (1995)、Guttman (1963)、以及 Bowman (1974)。

<sup>21</sup> 話又說回來，印度總理尼赫魯（Jawaharlal Nehru）倡議不結盟運動，也嘲諷中立是「臭氣的表達，……宛如一個人坐在籬笆上，無法分辨是非」（Keatinge, 1984: 3）。

句話說，當美國在 1955 年告知承認奧地利的永久中立，只是宣布不會侵犯該國的中立（Black, et al., 1968: 48-50）。

比較特別的是寮國的中立，各國在日內瓦談判寮國中立之際，美國國務卿魯斯克（Dean Rusk）還表達強烈支持，強調有必要透過有效的中立機制，來對抗來自內外的威脅。事實上，美國願意保障寮國的中立，應該是一個特例（Black, et al., 1968: 48-50）。回首寮國中立多邊談判之所以能成功，主要是美國、蘇聯、以及中國都認為對自己有利：美國不希望看到共黨政權上台、又不願意投入大量軍力幫親西方政權挽回頹勢，中立是最好的選擇；蘇聯所圖的是遏阻中國在中南半島的擴張，同時又期待寮國能遠離日益擴張的美國軍事部屬；中國則算好寮國中立後，內部的政治發展對自己有利（Black, et al., 1968: 114）。

## 中立作為台灣的外交戰略

Goldmann 把國家的戰略分為正面降低引發衝突誘因、及負面提高對方衝突成本兩大類，而 Sundelius（1989）加以發揚光大，從國際體系的參與、與他國的互動、以及本身的自我調整等三個場域來考察，共有六種可能的選項（表 1）。

表 1：安全戰略的選項

	降低引發衝突誘因（正面）	提高對方衝突成本（負面）
參與國際體系	鼓勵整合	加入集體安全
國與國互動	委曲求全	結為軍事同盟
自我調適	低調	自我強化軍事

來源：Sundelius（1989: 117）。

由於台灣並非聯合國的成員，無法訴諸集體安全機制；又由於台灣與美國沒有邦交，只能片面仰賴『台灣關係法』的曖昧保障，即使未必頤指氣使，卻是缺乏可以信賴的盟邦<sup>22</sup>；至於在均勢平衡的框架下，即使努力強化本身的軍事力量，

<sup>22</sup> 一次大戰前，塞爾維亞寄望俄羅斯抗拒奧匈帝國，終究發現盟邦未必可靠（Widsor, 1989: 3）。

卻往往沒有自主性而被迫捲入紛爭。由於我們的實力有限，比較難以改變國際體系的結構，更不用說期待以鼓勵整合來降低衝突；相對地，面對中國的軍事、經濟、以及文化攻勢，委曲未必能求全，即使是和平協定下的勢力範圍，未必是長治久安之計。在自我調適的反思下，低調的戰略選項包含中立、不結盟、以及孤立，永久中立應該是比較積極的作為。如果說美國建州、以及中國併吞都是放棄台灣主權，軍事同盟不可求、和平協定不可欲，永久和平或可值得思考（圖 8）。

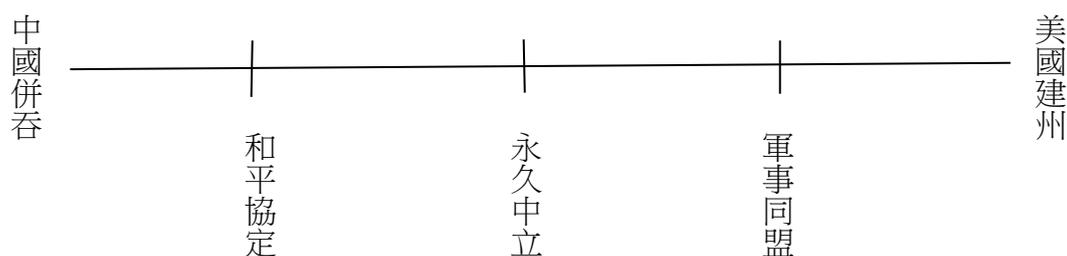


圖 8：台灣的外交選項

那麼，在現有的「聯美抗中」大戰略下，美國及中國對於台灣的中立會有哪些想像？即使是台灣宣布中立，在實質上也有三種可能；友美、親中、或是對稱的中立（獨立路線）。對於美國來說，台灣目前是『台灣關係法』之下的「特殊夥伴關係」，假設「建州」納入領地並非可欲的目標，任何形式的親美中立化都可以接受；如果台灣堅持真正的中立，也就是對美中採取等距離，至少也可以降低區域性的緊張，沒有強烈反彈的道理。最壞的情況是台灣表面上高舉中立、實際上要脫離美國的核子保護軸線、甚至於向中國投懷送抱（圖 9）。

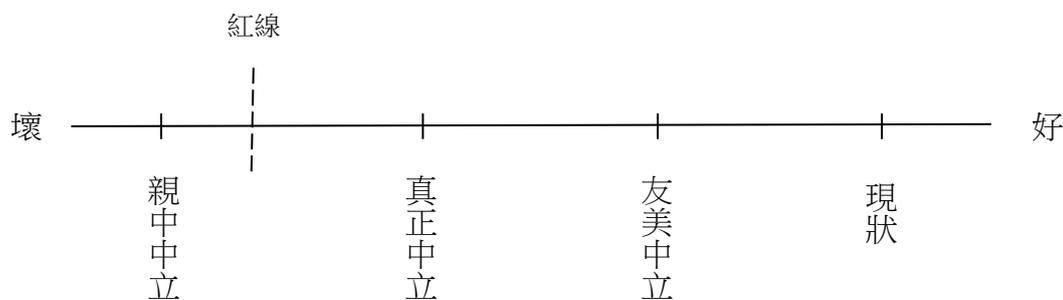


圖 9：美國對於台灣中立的可能想像

對於中國而言，併吞台灣是終極的目標，既然不可能接受將台灣當盟邦（即使是小老弟），那麼，只要台灣不進一步跟美國正式結盟，不管是真正的、還是形式上的中立，包括非核、限武、裁軍、或是去軍事化，甚至於走第三條獨立的路線；不管是把台灣當作緩衝區、或是和平區，反正都比現狀還好，並未威脅到中國的切身利益（vital interests），因此，應該都有很大的想像空間（圖 10）。

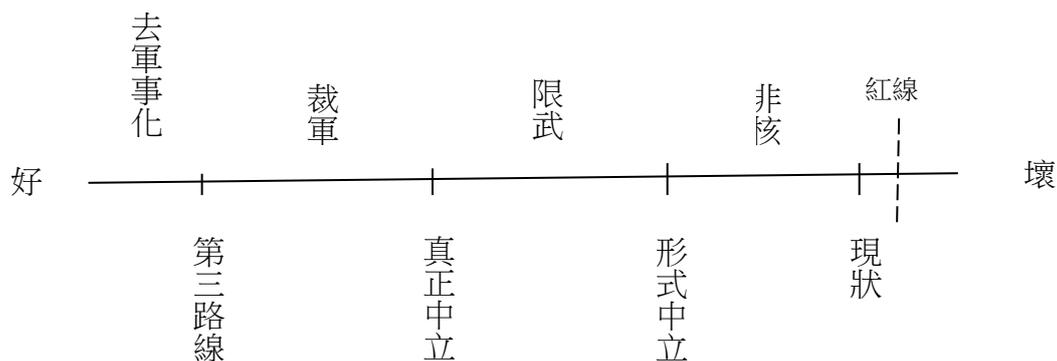


圖 10：中國對於台灣中立的可能想

## 結語

就可欲性而言，永久中立是台灣在尋求如何確保主權獨立之際，另一種途徑，也就是平日不結盟、戰時不捲入。因此，並不是孤立主義、也不是機會主義；事實上，由戰後歐陸國家的經驗來看，中立的政策目標就是蘇聯，基本上是採取親美的外交傾向，也就是局部中立、或是也現結盟。就可行性而言，只要不是採取親中中立、或是跟美國有正式的軍事同盟，美國與中國沒有反對的道理。

當然，對於台灣主權獨立的最大挑戰是中國，而非我們夾在美中之間人為刀俎、我為魚肉；事實上，我們在民主化的過程舉行總統大選，中國老是文攻武嚇，美國則適時派遣航空母艦通過台灣海峽，幾乎是準軍事同盟的關係。永就和平是外交大戰略的改弦更張，還是必須經過嚴肅的討論及相互說服，特別是政治菁英之間。陳秀麗近年提及台灣永久中立，我們根據傳統的國際法，直接反應是哪有可能；去年，前副總統呂秀蓮正式倡議，我們還是半信半疑。不過，經過半年多來的相關國際關係及外交政策文獻閱讀，有比較深入的了解，惶恐分享。

## 參考文獻

- 施正鋒，2011。《台灣涉外關係》。台北：翰蘆出版社。
- 陳秀麗，2014。《永久和平中立——台灣走向東方瑞士之路》。台北：望春風文化事業。
- 張俊宏，2011。《和平——中立的台灣》。台北：台灣書房。
- Agius, Christine, and Karen Devine. 2011. “Neutrality: A Really Dead Concept? A Reprise.” *Cooperation and Conflict*, Vol. 46, No. 3, pp. 265-84.
- Andrén, Nils. 1991. “On the Meaning and Uses of Neutrality.” *Cooperation and Conflict*, Vol. 26, No. 2, pp. 67-83.
- Beyer, Jessica, and Stephanie C. Hofmann. 2011. “Varieties of Neutrality: Norm Revision and Decline.” *Cooperation and Conflict*, Vol. 46, No. 3, pp. 285-311.
- Bowman, Albert Hall. 1974. *The Struggle for Neutrality: Franco-American Diplomacy during the Federalist Era*. Knoxville: University of Tennessee Press.
- Gilley, Bruce. 2010. “Not So Dire Straits: How the Finlandization of Taiwan Benefits U.S. Security.” *Foreign Affairs*, January/February, pp. 44-60.
- Glaser, Charles. 2011. “Will China’s Rise Lead to War? Why Realism Does Not Mean Pessimism.” *Foreign Affairs*, March/April, pp. 80-91.
- Guttmann, Allen, ed. 1963. *American Neutrality and the Spanish Civil War*. Boston: D. C. Heath & Co.
- Hakovirta, Harto. 1983. “The Soviet Union and the Varieties of Neutrality in Western Europe.” *World Politics*, Vol. 35, No. 4, pp. 563-85.
- Havel, Brian F. 2000. “An International Law Institution in Crisis: Rethinking Permanent Neutrality.” *Ohio State Law Journal*, Vol. 51, pp. 167-266.
- Haltzel, Michael H. 1989. “Introduction,” in Joseph Kruzal, and Michael H. Haltzel, eds. *Between the Blocs: Problems and Prospects for Europe’s Neutral and Nonaligned States*, pp. xv-xx. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jesse, Neal G. 2006. “Choosing to Go It Alone: Irish Neutrality in Theoretical and Comparative Perspective.” *International Political Science Review*, Vol. 27, No. 1, pp. 7-28.
- Joenniemi, Pertti. 1989. “The Underlying Assumption of Finnish Neutrality,” in Joseph Kruzal, and Michael H. Haltzel, eds. *Between the Blocs: Problems and Prospects for Europe’s Neutral and Nonaligned States*, pp. 49-60. Cambridge: Cambridge University Press.
- Keating, Patrick. 1984. *A Singular Stance: Irish Neutrality in the 1980s*. Dublin: Institute of Public Administration.
- Kruzal, Joseph. 1989. “The European Neutrals, National Defense, and

- International Security,” in Joseph Kruzal, and Michael H. Haltzel, eds. *Between the Blocs: Problems and Prospects for Europe’s Neutral and Nonaligned States*, pp. 133-60. Cambridge: Cambridge University Press.
- Neuhold, Hanspeter, ed. 1992. *The European Neutrals in the 1990s: New Challenges and Opportunities*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Packard, Jerrold M. 1992. *Neither Friend Nor Foe: The European Neutrals in World War II*. New York: Charles Scribner’s Sons.
- Petrie, John N. 1995. *American Neutrality in the 20<sup>th</sup> Century: The Impossible Dream*. Washington, D.C.: National Defense University.
- Reginbogin, Herbert R. 2009. *Faces of Neutrality: A Comparative Analysis of the Neutrality of Switzerland and Other Neutral Nations during WWII*. Berlin: LIT Verlag.
- Ridgway, Rozanne. 1989. “The United States and Europe’s Neutrals,” in Joseph Kruzal, and Michael H. Haltzel, eds. *Between the Blocs: Problems and Prospects for Europe’s Neutral and Nonaligned States*, pp. 286-91. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scheck, Colin. 2012. “The Decline of European Neutrality: A Neoliberal Perspective.” *Alpha Pi Sigma Undergraduate Journal of Politics*, Vol. 13, pp. 107-28.
- Subedi, Surya. 1993. “Neutrality in a Changing World: European Neutral States and the European Community.” *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 42, No. 2, pp. 238-58.
- Sundelius, Bengt. 1989. “National Security Dilemmas and Strategies for the European Neutrals,” in Joseph Kruzal, and Michael H. Haltzel, eds. *Between the Blocs: Problems and Prospects for Europe’s Neutral and Nonaligned States*, pp. 98-121. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vigor, P. H. 1975. *The Soviet View of War, Peace and Neutrality*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Vukadinović, Radovan. 1989. “The Various Conceptions of European Neutrality,” in Joseph Kruzal, and Michael H. Haltzel, eds. *Between the Blocs: Problems and Prospects for Europe’s Neutral and Nonaligned States*, pp. 29-46. Cambridge: Cambridge University Press.
- Widmer, Sigmund. 1989. “Forms of Neutrality,” in Joseph Kruzal, and Michael H. Haltzel, eds. *Between the Blocs: Problems and Prospects for Europe’s Neutral and Nonaligned States*, pp. 17-28. Cambridge: Cambridge University Press.
- Windsor, Philip. 1989. “Neutral States in Historical Perspective,” in Joseph Kruzal, and Michael H. Haltzel, eds. *Between the Blocs: Problems and Prospects for Europe’s Neutral and Nonaligned States*, pp. 3-9. Cambridge: Cambridge

University Press.

Zecha, Wolfgang. 2011. "Neutrality and International Solidarity: A Comparison of the Policy of Certain Neutral European Countries with Respect to the UN." *AARMS: Academic and Applied Research in Military Science*, Vol. 10, No. 2, pp. 305-26.