

# 和平中立與主權獨立\*

施正鋒

東華大學民族事務暨發展學系教授

## 前言

「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 (Zecha, 2011: 307)。「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)、淪為人家的卵翼，又稱為「芬蘭化」(Finlandization) (Jesse, 2006: 24)。

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。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，主要是針對身處敏感地緣政治 (geopolitics) 的小國、或是弱國，為了國家的生存，由於先天上缺乏有效的軍事力量來嚇阻強鄰，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)。

在兩次世界大戰，先後有將近十國家宣布中立，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。戰後，儘管揭櫫「集體安全」(collective security) 的聯合國成立，仍有芬蘭、奧地利、以及瑞典採取中立，不願意捲入美國與蘇聯的角力。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

---

\* 引言於「和平、中立、新台灣」講堂，台北 2014/12/20

重新思考中立的意義、以及必要性。

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。

長期以來，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，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。

## 中立的概念

中立包含「戰時中立」(neutrality in war)、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)。具體而言，戰時中立是一種暫時的中立，表示不向打戰的任何一方倒向；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、或是提供援助，不用被迫選邊站／戰 (Subedi, 1993: 241)。

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，同時要保持不偏不倚（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，就是平日不結盟、戰時不參戰，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，除了不結盟、及不參戰，中立國還關心是否可以有充分的國防軍備、以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經濟整合與否（Beyer & Hofmann, 2011: 292）。因此，在實際上的運用，如果採用前者的定義，中立國可以有比較大的自由度，一些彈性的作法不會被指控言行不一、或是背離中立的精神，譬如參與區域經濟整合體（歐盟）、或是集體安全組織（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，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。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，儘管還是不結盟，不過，或多或少是比較親西方陣營、或是至少介於瑞士與愛爾蘭之間（Jesse, 2006: 18-19）。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。

## 中立的目的

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）。

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）。建構主義（constructivism）則更進一步主張，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）。

整合這三種途徑，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）。

## 中立的進行

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、國會立法、公投入憲、到條約保證，也就是實質（*de facto*）、以及法理（*de jure*）中立的差別（圖 1）。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，只好簽下中立的城

下之盟；同樣地，奧地利表面上說自願，其實，中立是在蘇聯的威脅下，為了確保主權獨立的條件。

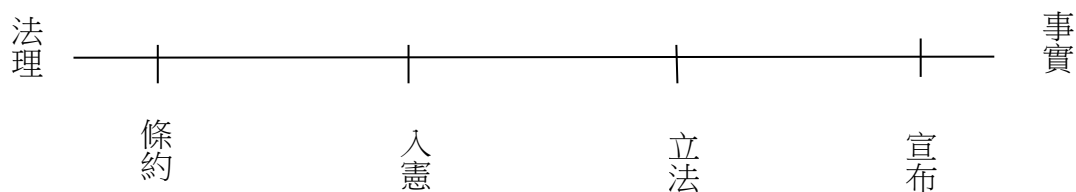


圖 1：實施中立的方式

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。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 2）。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）。

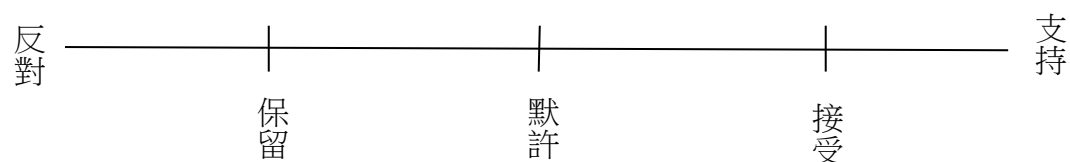


圖 2：面對中立的態度

以蘇聯在冷戰時期的經驗來看，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，至少也要入會敵人；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，未必是僵硬的零或一的詮釋。

拉回台灣海峽的場景，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；親美、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。當然，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 3）。

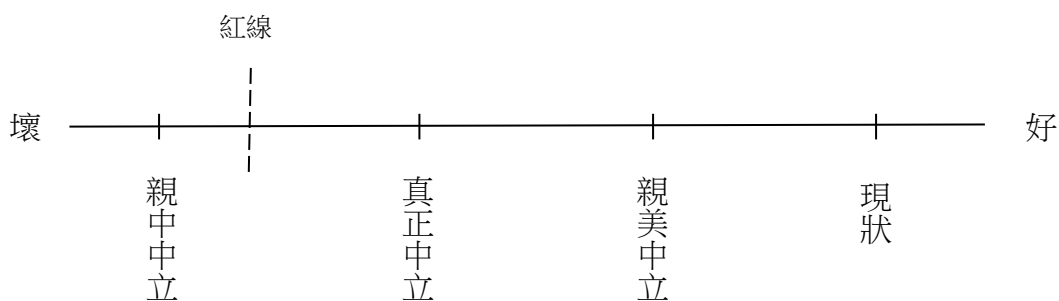


圖 3：美國對於台灣中立的可能想像

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，應該都有很大的想像空間（圖 4）。

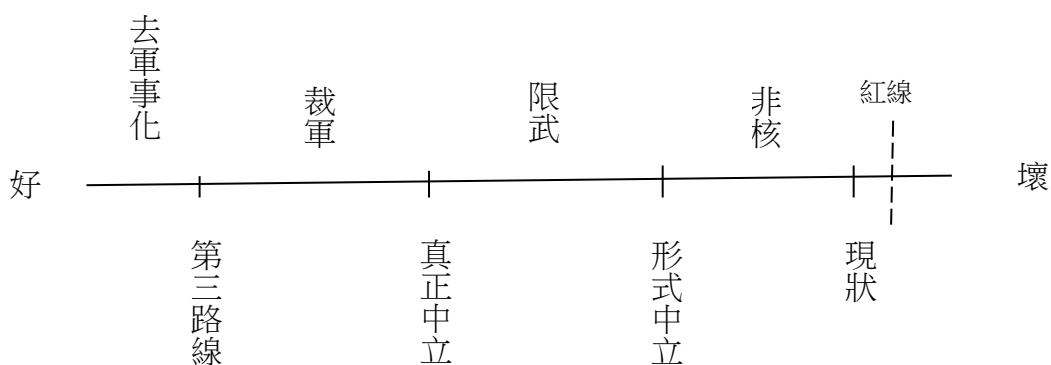


圖 4：中國對於台灣中立的可能想像