

美國的中立政策與對中立的態度*

施正鋒

東華大學民族事務暨發展學系教授

... a passionate attachment of one nation for another produces a variety of evils. Sympathy for the favorite nation, facilitating the illusion of an imaginary common interest in cases where no real common interest exists, and infusing into one the enmities of the other, betrays the former into a participation in the quarrels and wars of the latter without adequate inducement or justification. It leads also to concessions to the favorite nation of privileges denied to others which is apt doubly to injure the nation making the concessions; by unnecessarily parting with what ought to have been retained, and by exciting jealousy, ill-will, and a disposition to retaliate, in the parties from whom equal privileges are withheld..... As avenues to foreign influence in innumerable ways, such attachments are particularly alarming to the truly enlightened and independent patriot. How many opportunities do they afford to tamper with domestic factions, to practice the arts of seduction, to mislead public opinion, to influence or awe the public councils. Such an attachment of a small or weak towards a great and powerful nation dooms the former to be the satellite of the latter.

George Washington (1796)

The effect of the war upon the United States will depend upon what American citizens say and do. Every man who really loves America will act and speak in the true spirit of neutrality, which is the spirit of impartiality and fairness and friendliness to all concerned..... The United States must be neutral in fact, as well as in name, during these days that are to try men's souls. We must be impartial in thought, as well as action, must put a curb upon our sentiments, as well as upon every transaction that might be construed as a preference of one party to the struggle before another.

Woodrow Wilson (1914)

... we should define the term "neutrality" more precisely. It should mean a moral, spiritual and, possibly, a political commitment to our side, but not necessarily a military commitment.

Dwight D. Eisenhower (Gleason, 1956)

We were a young country once, and our whole policy for the first 150 years was, we were neutral. Now, today there are certain nations that say they are neutral. This doesn't necessarily mean what it is so often interpreted to mean, neutral as between right and wrong or decency and indecency. They are using the term "neutral" with respect to attachment to military alliances. And may I point out that I cannot see that that is always to the disadvantage of such a country as ours. If a nation is truly a neutral, if it is attacked by anybody--and we are not going to attack them--public opinion of the world is outraged.

Dwight D. Eisenhower (1956)

Neutrality has increasingly become obsolete and, except under very exceptional circumstances, it is an immoral and shortsighted conception.

John Foster Dulles (Wikipedia, 2017)

First: A definition of the concept of neutrality, as it applies to Laos, which all of us gathered here could pledge ourselves to respect. Second: The development of effective international machinery for maintaining and safeguarding that neutrality against threats to it from within as well as without.

Dean Rusk (1962: 314)

If neutral Switzerland did not exist, we [would have] had to invent it.

McGeorge Bundy (Diplomatic Documents of Switzerland, 2017: 7)

* 引言於國家展望文教基金會主辦「七七抗『戰』台灣和平中立戰略研討會」，台北，陳林法學基金會，2017/7/7。

A small, neutral country geographically at the periphery of events achieved an influence commensurate with the moral and intellectual dimension of its prime minister far beyond the traditional calculations of power.

Henry Kissinger (1986)

中立是美國的開國精神

美國從 1776 年宣佈獨立、到 1941 年加入二次大戰為止，長期採取中立政策，亦即作為一個以貿易立國的新興國家，強調作為中立國的權利（neutral rights），希望能維持海上的自由航行、不願意捲入強權的戰爭。法國在大革命成功以後跟英國開戰，在 1793 年要求美國根據軍事同盟條約（1778）協防在加勒比海的殖民地，或者至少扮演中立的物資提供者角色。由於當年若非法國出手幫忙對抗英國，美國獨立不會成功，人情未還，更何況美國還欠法國一大筆貸款；事實上，法王路易十六就是因為介入戰爭過深、政府破產。

當時的內閣成員兩派針鋒相對，以財政部長漢密爾頓為首的聯邦主義者認為不管是支持法國、還是英國，都可能引來敵對的一方入侵，積弱的美國不僅無力招架、甚至於可能會經濟崩盤，因此主張保持中立。以國務卿傑弗遜為首的共和主義者則比較同情法國革命政府，認為即使可能有跟宿敵英國開戰的風險，也不應該得罪盟友。終究，首任總統華盛頓以民意為後盾決定採取中立，在 1793 年發表『中立宣言』，禁止國人支援法國，傑弗遜憤而辭職。華盛頓在告別感言(1796)還諄諄告誡，弱小國家對於強大國家的依戀，將只會把自身貶為衛星國家。

在 1794 年，美國跟英國簽約言和，法國認為美國跟英國的貿易違反中立，加上美國拒絕償還國債，憤而扣押美國商船抵債，雙方在加勒比海打了一場短暫的海戰，終究以條約收場。進入十九世紀，英國與法國的爭霸延續，不時押解美國船隻、強徵船員當水兵，美國只好一方面立法禁止英貨、另一方面透過談判來確保中立權。雙方在 1812 年大動干戈，英軍甚至於攻入華府、焚燒總統府，最後，由於英國不想歐美兩面作戰而和解。直到克里米亞戰爭在 1854 年爆發，美國依然維持「自由航行、自由貿易」（free ships make free goods）的原則。

當一次大戰於 1914 年爆發，威爾遜總統毫不猶豫宣布中立，除了呼籲國人在思維跟舉止上不偏不倚，也代表歐陸中立國跟英國曉以大義，不要封鎖對德國、及奧匈帝國的自由貿易。只不過，當德國以無限制潛艇戰反擊英國的餓死戰術，宣稱魚雷無法辨識敵國、還是中立國的船隻，造成無辜的商船及郵輪嚴重傷亡，搭乘英國輪船的美國人難免被波及，威爾遜終於決定參戰。在 1930 年代，美國國會組成調查委員會，歸咎銀行家跟實業家大發戰爭財，隨後相繼通過了三個『中立法』，禁止軍售、或貸款給交戰國家，希望能避免美國捲入歐洲的戰爭。



來源：Classic Values (2009)。

圖 1：一次大戰中的美國中立

德國在 1939 年跟英國及法國開戰，美國內部分為兩派，孤立主義者認為援助盟國會重蹈捲入戰爭的覆轍，而以羅斯福總統為首的國際主義者則認為貿易不僅有助於國內經濟，也可以讓美國遠離戰爭。美國表面上維持中立，實質上以老艦交換在英國領地設置基地。在 1940 年的總統大選，尋求第三任總統的羅斯福感性地說，「貴子弟絕對不會被派遣到海外參戰」；他連任後，國會立法租賃武器給對防衛美國重要的國家，包括蘇聯。由於美國拒售飛機燃料、以及廢鐵，日本憤而加入軸心國、鋌而走險偷襲珍珠港，四天後，德、義跟美國宣戰。

二次大戰結束後，美國在國際上呼風喚雨，亟思如何跟蘇聯分庭抗禮。這時候，中立作為美國的外交課題，變成衡量是否對自己有利，特別是歐陸的前線國

家，未嘗不可拿來當作結盟以外的選項。

戰後美國與歐洲中立國的關係

戰後，美國採取透過北大西洋公約組織（NATO）來對抗蘇聯領頭的華沙公約組織，然而，並不是所有歐洲國家願意加入美國、或是蘇聯的陣營。在冷戰時期，除了愛爾蘭、以及西班牙不是前線國家，挪威及丹麥選擇加入北大西洋公約組織，也就是成為美國的軍事盟邦，其他中立國也與美國維持不同程度的有好關係（圖 2）：奧地利與美國相當密切，瑞士的中立有利用的價值，瑞典則堅持真正的中立，而芬蘭一開頭讓美國捉摸不定。

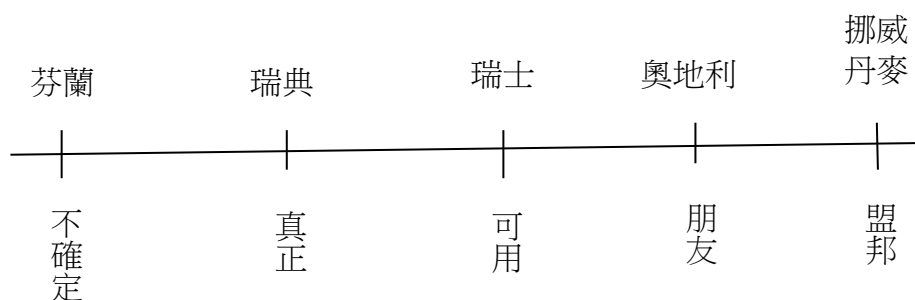


圖 2：中立國戰後與美國的關係

奧地利在戰後被蘇聯、美國、英國、以及法國對奧軍事佔領，若非採取中立，蘇聯不可能同意撤軍。當年赫魯雪夫盤算，如果像東、西德分別獨立，軍事化的西奧地利很可能加入西方陣營，倒不如維持奧地利的統一。美國透過馬歇爾計畫提供大量經濟援助，甚至於私下扶植一支陸軍，寄望關鍵時候成為盟邦。儘管奧地利的經濟跟西歐緊密結合，整合的過程卻是小心翼翼，先是在 1960 年參與歐洲自由貿易聯盟（European Free Trade Association, EFTA）的創建，要到 1995 年才加入歐盟。在外交上，奧地利扮演美蘇之間調解的角色；在蘇聯坦克入侵匈牙利（1956）、及捷克（1968）之後，奧地利張臂收留兩國的流亡份子。

瑞士在冷戰時期雖然採取中立，社會上強烈反共，而經濟、文化則與西方國家關係良好，特別是在美國的默許下與西德密切來往。美國盤算瑞士武裝中立的戰略價值、支持英國提供軍售，瑞士因此與北大西洋公約組織國家私下磋商國防

議題。對於美國來說，瑞士的中立相當有用，尤其是碰到跟美國沒有邦交的國家；從 1960 年代開始，瑞士在哈瓦那的大使館扮演與美國敵對國家之間信使，功不可沒。譬如美國在大使館被佔領後與伊朗斷交，瑞士居間穿梭的角色十分關鍵。甘迺迪及詹森總統的國家安全顧問邦迪（McGeorge Bundy）曾經說：「如果沒有中立的瑞士，我們會想辦法弄出一個來」。

對於瑞典堅持採行言行合一的中立，美國稍微比較頭痛。由於瑞典實施福利國家，美國的保守份子有點保留，相較之下比較討好自由派。在越戰時期，瑞典對於美國的批判毫不留情，特別是首相帕爾梅（Olof Palme）首度上台之際，竟然率先承認北越，還批評尼克森轟炸河內等於是納粹滅種，兩國關係有點緊張。儘管瑞典大肆批評美國的軍事介入、收留拒絕徵兵的美國人，反戰人士還在各大都市都出現返美示威遊行，然而，當北越與越共聯手發動春節攻勢，瑞典私下擔任調人、希望雙方能上談判桌。帕爾梅在二度組閣任內遇刺身亡（1986），惺惺相惜的季辛吉在追悼會上感傷地說：「一個地理邊陲的小小中立國家，在崇高而睿智的領導下，所發揮的影響力遠超過傳統權力的盤算」。

芬蘭緊貼著蘇聯，戰後擔心紅軍再度入侵，不得已選擇中立以維持獨立，外交上小心翼翼。史達林當然知道芬蘭虛與尾蛇，卻也知道共黨國際所扶植的芬蘭共產黨是扶不起的阿斗。美國終究接受芬蘭的中立，主要是瞭解芬蘭在實際上很難守住防線，因此支持芬蘭跟西歐的經濟交流。在 1950 年代，芬蘭總理吉科寧（Urho Kekkonen）遊走東西、左右逢源，經貿得以擴張，難免被指控打蘇聯牌。當然，芬蘭也有一套說法，即使不能公然親美，非共的政權採取低調外交，或許可以當作東歐國家脫離蘇聯控制的樣版。其實，歐洲安全與合作會議（Conference on Security and Cooperation in Europe, CSCE）也要歸功芬蘭的催生。

冷戰結束，美國與蘇聯之間不再劍拔弩張，中立似乎沒有必要。回頭看來，美國與這些中立國家大致維持良好關係，即使沒有特別密切，至少也沒有變壞，畢竟，這些國家在各方面還是跟美國比較親近。

美國在冷戰時期對於中立政策的態度

強權對於他國的中立政策，在積極支持與堅決反對之間，光譜上還有點頭默許、勉強接受、及有所保留。就理性的外交決策者而言，上策是對自己絕對有利、甚至於能利己利人，中策則是不要損己利人就好，最不得已的下策是如何將損害降到最低。從相對實力的強者來看，原本是屬於自己陣營的盟邦，當然不希望因故採取等距離政策，以免越行越遠、甚至於投向敵營；話又說回來，如果對方執意中立，也沒有必要翻臉，彼此還是可以維持起碼的友好關係，不要鬧成親對方的中立；如果是對方的伙伴，本身沒有選擇的餘地，少輸為贏、且戰且走，只要能真正中立就好，不要趁機運作為親自己的中立、奢望增加本身的實力。如果是兩強的相對弱者，惦惦自己的斤兩，反正小國不會靠過來，與其升高爭端不如息事寧人，中立是聊勝於無的選擇。

美國在戰後一躍為超強，既然要跟蘇聯互別苗頭，總不能帶頭中立（或是不結盟）；然而，美國在歷史上有中立的傳統，也不能反對他國的中立主張。就有限可觀察的個案，美國對於中立的基本立場並沒有明顯的模式，基本上是有利於國家利益就好、不利的就反對；當然，還必須盤算成本跟效益，未必都是「只收不放」，「女大不中留、留來留去留成仇」反而是非理性的選擇。在特殊的情況下，中立未嘗不是打破僵局的轉機，譬如拉攏南斯拉夫走自己的路子，或是支持奧地利（1955）、以及寮國（1962）的中立；另外，在國際有相當共識的情況下，美國即使不高興做順水人情、也沒有必要獨排眾議反對。

戰後，杜魯門總統採取圍堵政策，一開頭對於中立相當頭痛、甚至於敵視，總是擔心會削弱美國在西歐的防衛體系，包括傳統的中立國瑞士與瑞典、以及不得以的芬蘭跟奧地利。譬如瑞典王儲在 1948 年訪問美國，國務卿馬歇爾（George Marshall）認為中立有利於蘇聯，因此建議杜魯門不要讓對方會錯意而有任何正面的解讀，以免破壞自由世界的團結、進而開門揖盜。然而，一旦美國發現無法說服這些中立國在美、蘇之間二選一，只好把中立當作一個必須面對的課題，開

始思考如何務實地順水推舟、把阻力化為助力。

儘管國務卿杜勒斯（John Foster Dulles）對於中立大加撻伐，不止認為中立已經過時、甚至於是不道德而短視，然而，軍人出身的艾森豪總統還是相當務實，表示美國有 150 年的中立傳統，認為中立只是不想加入軍事同盟，未必是規避對與錯、或是腐與義的抉擇。其實，赫魯雪夫當時高唱「和平共存」，頻頻向芬蘭及奧地利釋出善意，甚至於還倡議由芬蘭、瑞典、德國、奧地利、到南斯拉夫建立一條親蘇的中立走廊，美國不得不沈著以待。國家安全會議在 1955 年提出一份評估，認為中立未必是沖著美國而來，甚至於盟邦的中立傾向往往強於非盟邦，因此建議根據個別國家的利益審慎斟酌。在這一年，杜勒斯代表美國與蘇聯、英國、及法國在維也納共同簽訂奧地利中立條約（*Austrian State Treaty*）。

國務院在 1961 年的一份報告中指出，中立有各種形式、必須看各國獨特的條件，不能一概而論。大體而言，甘乃迪是最有耐性傾聽中立國心聲的美國總統，認為歐洲的中立國相對上穩定、比較不容易被共產黨顛覆，因此同意順其自然發展。譬如芬蘭總統吉科寧在 1961 年訪問美國，甘乃迪公開支持其中立政策；雖後，蘇聯下條子威脅啟動『芬蘇友好合作互助條約』（*Agreement of Friendship, Cooperation, and Mutual Assistance, 1948*），吉科寧終究親自前往莫斯科化解危機，其實是事先已經獲得美國的諒解。在 1962 年，國務卿魯斯克（Dean Rusk）飛往日內瓦代表美國與中國、蘇聯、英國、以及法國等 12 國簽署『寮國中立國際協定』（*International Agreement on the Neutrality of Laos*）。

結語

對於美國來說，如果在現實上不能結為盟邦、或是有限的結盟，不管是出於務實的考量（對美國有什麼好處）、或是出於人道主義（理解中立國的處境），只要不是親共的中立衛星國家就好，絕對的中立是可以接受的，而親美的局部中立更好（圖 3）。總之，美國在冷戰期間已經歸納出一個理性的假設：一個穩定的

非共中立國家可以有效遏止共產主義的擴張，而且至少可以當作緩衝，遠比那些不孚民望、內政不穩的忠誠盟邦還要好多了。

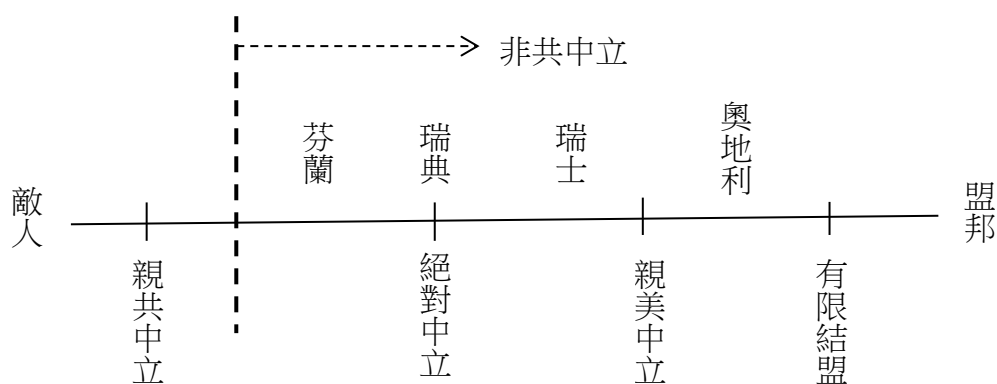


圖 3：美國所面對的各種中立

戰後，美國的兩大安全保障的途徑是軍事同盟、以及集體安全，前者透過雙邊、或是多邊條約，後者則是透過聯合國的安理會，因此，中立並不是偏好的選項，然而，也非完全排斥。譬如對於戰後的日本，麥克阿瑟曾經建議由美國出面擔保非武裝中立，倡議建立「亞洲的瑞士」，而國務院也同意。同樣地，在菲律賓獨立之前，兩度擔任自治領總統的奎松（Manuel L. Quezon）拜託麥克阿瑟轉達羅斯福總統，由美國與日本共同保障菲律賓的中立。

如果說軍事同盟是明確的承諾，集體安全機制則比較含混，而中立未嘗不是介於兩者之間的第三種選擇。美國在參與奧地利的中立後，原先打算號召高棉、緬甸、及馬來亞與寮國共組中立國家聯盟（Neutral Nations Commission），在中南半島成立緩衝帶、以遏止共產黨的骨牌。在簽署寮國中立協定後，美國也曾經考慮以中立來解決越南的問題，可惜，接任甘乃迪的詹森過於好戰，國務院對於東南亞的政局又相當生疏，中立之議終於胎死腹中、越戰像滾雪球不斷擴大，讓美國遭遇到有史以來最大的挫敗。

由於台灣不像瑞士、或是瑞典，沒有中立的傳統，比較像是奧地利、或是芬蘭，是在不得以之下考慮中立，也就是權宜的選擇。由於台灣在戰後與美國關係

密切，尤其是在韓戰爆發之後，因此，儘管美國為了拉攏中國對抗蘇聯而與在台灣的中華民國斷交，與台灣還是有某種程度的準同盟關係。只不過，美國在冷戰結束後顧盼自雄，並未承擔獨霸的大哥角色，對台灣視而不見；特別是進入二十一世紀，美國內憂外患，民主化的台灣開始要求較多的自主性，對美國不再言聽計從，老大哥不免視為多餘的麻煩製造者，甚至於惡言相向。

面對美國的頤指氣使，台灣不可能期待美國當作對等的主權國家，在這同時，中國對台灣的事威脅、及外交孤立日益增強，中、美共管台灣的作法若無似有。既然美國對台灣不可能改善對台灣的關係、結為絕對的同盟，台灣思考跟美、中保持等距離，也就是跟美國進行某種程度的疏遠，那是合理的而無可奈何的抉擇，畢竟，台灣不能淪為兩國討價還價的籌碼。美國應該理解，台灣人嫌惡中國的長期文攻武嚇，中立只是降低中國敵意的暫時變通，絕對不會投向中國。總而言之，既然台灣的中立不會是親中國的附庸（芬蘭）、而是親美國的朋友（瑞士、奧地利），頂多是絕對的中立（瑞典），美國不妨把這當作是穩定台灣海峽的一種可能戰略安排，至少暫且不用反對，聽其言、觀其行，再看是否默許、或接受。

就現實主義而言，台灣採取的是武裝中立，因此，台灣承擔更多的國防負擔，可以讓美國釋出更多的心力在東北亞、以及東南亞。就自由主義而言，台灣人願意掌握自己的命運，美國也應該展現尊重民族自決的決心。就建構主義的觀點，台灣人一向逆來順受，雖然嚮往有自己的國家，卻是有夢不敢追求。沒有錯，中立的關鍵是強權是否首肯，只不過，前提是當事人是否有堅強的意志力。一些失敗主義者頹廢喪志，老是質疑美國、或是中國哪有可能接受，卻不去用心美國在何種情況下會接受、甚至於主動促成。另一些人拘泥「先有國家、才有中立」，彷彿只能先吃飯、再喝湯，認定只有法理獨立以後才能談中立，那是昧於事實，畢竟，中立可能是獲致法理獨立的定心丸。無膽與無知，那是阻礙台灣獨立之惡。

參考文獻

- Classic Values. 2009. "Neutrality Nostalgia." (http://www.classicalvalues.com/archives/2009/09/neutrality_nost.html) (2017/5/23)
- Diplomatic Documents of Switzerland. 2017. *"If Neutral Switzerland Did Not Exist, We Would Have Had to Invent It": A Brief Selection of Documents on the Relations between Switzerland, the United States and Cuba 1961-1971.* Bern: Swiss Academy of Humanities and Social Sciences.
- Gleason, S. Everett. 1956. "Memorandum of Discussion at the 277th Meeting of the National Security Council, Washington, February 27, 1956." *Foreign Relations of the United States, 1955-1957, National Security Policy*, Vol. 19 (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v19/d61>) (2017/5/21)
- Eisenhower, Dwight D. 1956. "The President's News Conference." June 6, in Gerhard Peters, and John T. Woolley, eds. *The American Presidency Project* (<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=10507>) (2017/5/24)
- Kissinger, Henry. 1986. "Olof Palme and I Were Friends." *Washington Post*, March 9 (https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/1986/03/09/olof-palme-and-i-were-friends/dfc09a6e-473a-455f-a087-747ece44e923/?utm_term=.24bd08643436) (2017/5/23)
- Rusk, Dean. 1962. "Statement of Secretary of States, May 17, 1961," in Richard P. Stebbins, ed. *Documents on American Foreign Relations 1961*, pp. 311-18. New York: Council on Foreign Relations.
- Washington, George. 1796. "Washington's Farewell Address 1796." (http://avalon.law.yale.edu/18th_century/washing.asp) (2017/5/21)
- Wikipedia. 2017. "John Foster Dulles." (https://en.wikipedia.org/wiki/John_Foster_Dulles) (2017/5/23)
- Wilson, Woodrow. 1914. "President Wilson's Declaration of Neutrality." (https://wwi.lib.byu.edu/index.php/President_Wilson's_Declaration_of_Neutrality) (2017/5/21)