

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

摘要

台灣人一向有和平中立的願景，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、為什麼要採取中立、以及如何著手中立等基本課題。最後，我們將以思考中立作為台灣外交戰略選項總結。

關鍵詞：中立、中立國、台灣、外交戰略

* 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）。

壹、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¹。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²。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的中立、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³(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)⁴。

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；

¹ 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塗。

² 譬如張俊宏 (2011)、以及陳秀麗 (2014)。

³ 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)。

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

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課題⁵，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⁶，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，儘管有揭糞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。

⁵ 請比較 von Glahn（1981）以及 Brownlie（1998）。

⁶ 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）。

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。

貳、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)。

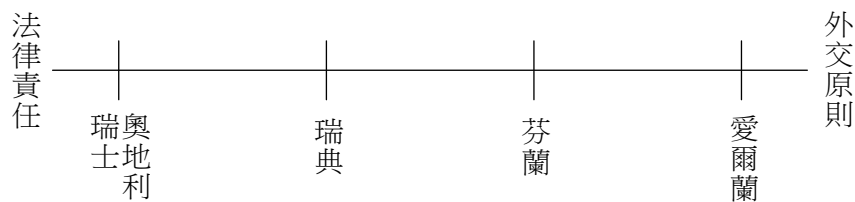


圖 1：中立政策的運用

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⁷；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⁸、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 (Kruzal, 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 (CSCE⁹) (Keatinge, 1984: 51)。

⁷ 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)。

⁸ 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)。

⁹ 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。

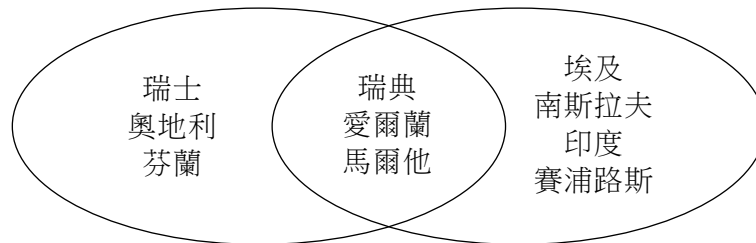


圖 2：中立國與不結盟國家

參、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¹⁰，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？

¹⁰ 套句近年流行的用語「關係利害人」(stake-holder)。

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¹¹（Black, et al., 1968: 12-13）。最後，不要忘了，美國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）。

¹¹ 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）。

然而，建構主義¹² (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¹³、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

¹² 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。

¹³ 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。

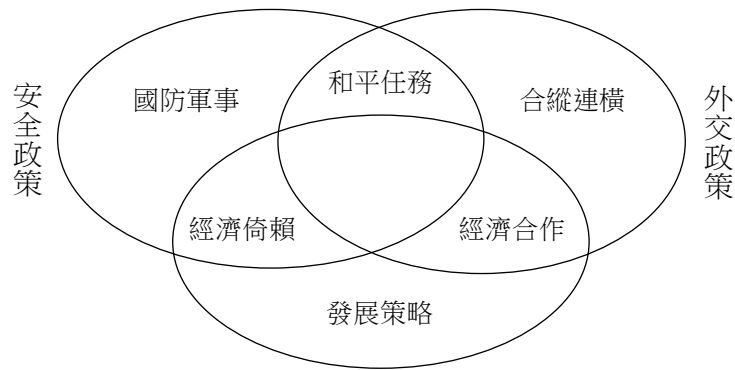
性來源，一來追求普世的太平（pacifism）、二來是關心自身的利益（self-regarding）；當兩者相互聚合，就可以有效提供推動中立的基本道理。Joenniemi（1989: 51）更直言，與其說中立是安全戰略、倒不如說是捍衛主權、自主、以及認同的策略。

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¹⁴，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？

肆、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。

¹⁴ 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。



資料來源：Keating (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¹⁵、國會立法¹⁶、公投入憲、到條約保證，也就是在光譜上實質¹⁷ (*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)。

¹⁵ 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)。

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

¹⁷ 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)。

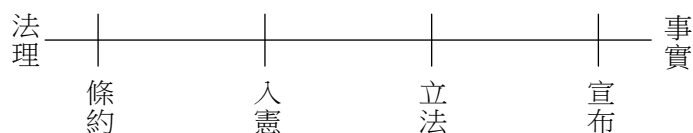


圖 4：實施中立的方式

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）。

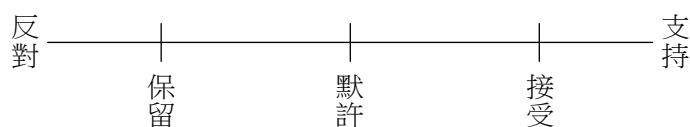


圖 5：面對中立的態度

以蘇聯在冷戰時期的經驗來看¹⁸，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）。

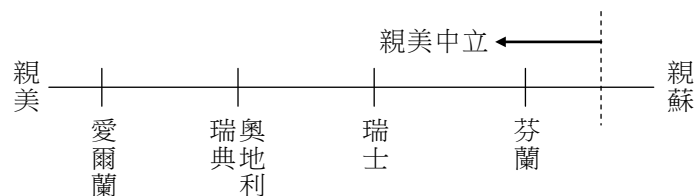


圖 7：歐洲中立國的外交傾向

¹⁸ 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）。

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¹⁹。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²⁰，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

¹⁹ 譬如 Petrie (1995)、Guttmann (1963)、以及 Bowman (1974)。

²⁰ 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）。

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）。

伍、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²¹；至於在均勢平衡的框架下，即使努力強化本身的軍事力量，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

²¹ 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（Windsor, 1989: 3）。

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）。

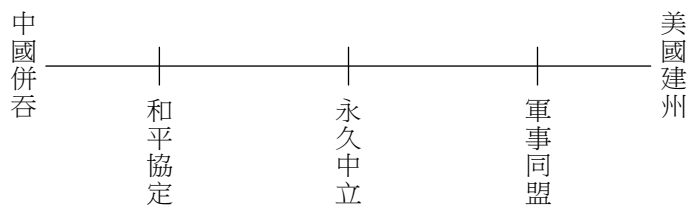


圖 8：台灣的外交選項

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、實際上卻要脫離美國的核子保護軸線、甚至於向中國投懷送抱（圖 9）。

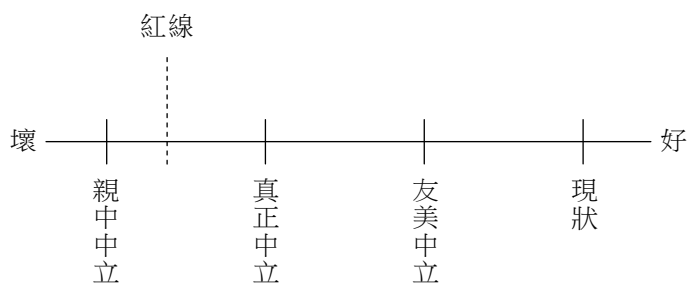


圖 9：美國對於台灣中立的可能想像

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）。

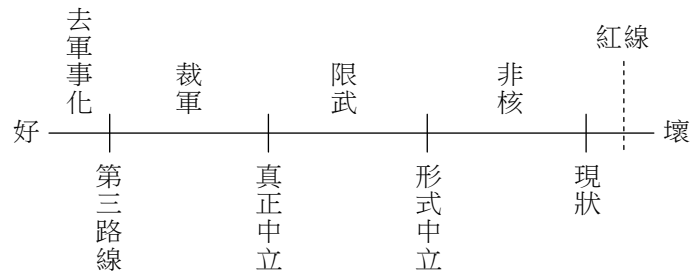


圖 10：中國對於台灣中立的可能想像

陸、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、或是有限結盟。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。

參考書目

- 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.
- Guttman, 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 Kruzel, 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 Kruzel, 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.
- Kruzel, Joseph. 1989. "The European Neutrals, National Defense, and International Security," in Joseph Kruzel, 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 20th 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 Kruzel, 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 Kruzel, 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 Kruzel, 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 Kruzel, 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 Kruzel, 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.

The Concepts, Theories, and Practices of Neutral States

Cheng-Feng Shih

*Professor, Department of Indigenous Affairs and Development
National Dong Hwa University, Shoufeng, Hualien, TAIWAN*

Abstract

Neutrality for peace modeled on Switzerland has long been a vision for the Taiwanese. Nevertheless, it has remained a romantic reverie in short of serious political appeal, and not to mention comprehensive studies or practical appraisals of its desirability and feasibility. In this article, we will first examine the concept of neutrality, look into the rationality for pursuing neutrality, and scrutinize approaches for its application. Finally, we will conclude with a reflection of neutrality as a grand strategy option for Taiwan.

Keywords: neutrality, neutral state, Taiwan, grand strategy