

瑞士對聯合國及歐盟之關係

蘇秀法

(國立政治大學教授)

歐洲現有瑞典、芬蘭、奧地利、愛爾蘭、馬爾他、瑞士等六個中立國，其中唯有瑞士不是聯合國的會員國。擁有長達七百年中立傳統的瑞士，曾一度考慮加入這個國際組織，但於一九八六年將此問題交付公民投票表決時，結果以百分之七十五點七的壓倒多數予以否決。反對者認為加入聯合國之後，勢將被迫在國際舞台上擔任積極性的角色，最後終將危害到瑞士的中立地位。

一九九三年，瑞士選民又在一次公民投票中，否決了加入歐洲聯盟和歐洲自由貿易協會締訂的十九國歐洲經濟區協定。瑞士選民反對參加歐洲經濟區的理由和否決加入聯合國的理由相同，足見瑞士選民執著於理想主義重於對經濟問題的現實考慮。

瑞士認為，一個國家的中立，不能期待別人的「善意」或是一紙條約的保證，而是建立在本身具有嚇阻力的強大防禦力量上，使侵略者不敢越雷池一步。因此，瑞士是近兩個世紀以來，西方世界從未被外來武裝入侵的國家。

而今，冷戰結束，蘇聯解體，中立政策是否應隨著國際政治生態變化而作某些方面的調整，正是目前瑞士全國上下嚴肅思考的問題。

強勢的武裝中立

瑞士是一個由多語文族群組成的國家，其中立傳統長達七百年。瑞士深切地體驗到，一個國家的中立要受到尊重，不能單憑他國的「善意」，或是一紙條約的保證，而是應該建立在具有嚇阻力的強大防禦力量上。

瑞士根據武裝中立的國策，始終秉持不捲入戰爭、不結盟和不參加集體安全體系三大原則。^①瑞士實行的是民兵制，年滿二十歲的男性青年都要進到「新兵學校」接受四個月軍事訓練，結業之後，這些青年帶著軍服、槍枝、子彈和其他軍事裝備返抵自己的家鄉，站回原來的職業崗位，同時被編入一個戰鬥部隊，成為戰鬥的一員，每年參與集訓一次，時間為三星期，一直到五十歲義務服役終了。^②

瑞士不徵兵，沒有志願兵，也沒有職業兵。表面看似無兵，而實際上卻是一個全國皆兵的國家。瑞士武裝部隊在承平時代祇是散處全國各個角落無形的民兵，這種民兵制度是瑞士的特別產物，在民兵制度下，瑞士的「民」和「兵」很難真正區分。瑞士邦聯一位總統曾說：「瑞士沒有常備軍，但瑞士國家本身就是一支強大的勁旅。」^③這些民兵在七十二小時內動員人數可高達一百萬人。^④

冷戰結束，蘇聯解體，瑞士國內的反武裝中立分子認為，在冷戰時期視蘇聯為威脅瑞士安全的假想敵已不存在，自也沒有所謂「安全問題」的顧慮，為了避免瑞士走向強勢的武裝中立，主張廢除瑞士民兵制的武裝部隊。但是這一主張在一九八九年的一次公民投票中，選民以百分之六十四點四的反對票予以否決。^⑤在是否支持瑞士繼續武裝中立的論戰中，超過百分之六十五的人認為，武裝中立是瑞士國家主權和獨立的保護神，^⑥這一點足以證實瑞士人對強大國防政策的熱烈支持。武裝中立是瑞士這個永久中立國建國七百年以來維持生存的重要憑藉；民兵制度又是瑞士最古老的制度，民兵的軍官團相當於上層社會族群，他們在每年一度的集訓中，和同時參加集訓的銀行、企業及政界領袖們相聚，可以達成很多有關的重要決定，^⑦其影響力不容輕視，對大部分瑞士人來說，要求廢除民兵制度，不啻是一項異端邪說。

一九九三年六月，反對武裝中立的組織再度發動攻勢，提出瑞士軍隊不應增購新型噴射戰鬥機，特別是擬議中增購的三十四架F/A一八型的戰鬥機，同時進一步主張停止建造新的軍事基地，上述兩項提案分別被百分之五十七點二及百分之五

註① Surya P. Subedi, "Neutrality in a Changing World: European Neutral States and the E.C.," *International and Comparative Law Quarterly*, April 1993, p. 244.

註② 歐洲日報(巴黎)，一九八六年九月二日，第三版。

註③ 蘇秀法，歐洲和歐洲人，黎明文化事業公司出版，民國七十一年二月出版，第一六七頁。

註④ 同註②。

註⑤ Alice Landau, "Swiss Neutrality: Burgeoning or Obstinate Continuity," *Studia Diplomatica*, Vol. XLVI, 1993, No. 6, p. 78.

註⑥ 同註⑤。

註⑦ 同註②。

十點五的反對票推翻。^⑧

推動廢除民兵制度運動的分子，大多隸屬瑞士較小的左派政治組織如社會黨、進步黨和勞工黨的年輕人。近年來，西方若干國家有所謂「良知反對兵役問題」，但瑞士政府不承認有這個說法，事實上瑞士青年冀圖免除兵役的人很少，一般來說，他們表現的服役態度踴躍而正常。^⑨

瑞士是近兩個世紀以來西方世界中尚未被外國武力侵犯的中立國，其安定、富庶和繁榮冠於世界，令人稱羨。瑞士全國皆兵的強勢武裝中立所建立的嚇阻力量，確曾使懷有侵略野心者知難而退，不敢輕舉妄動。

拒絕參加聯合國

歐洲現有六個中立國：瑞典、芬蘭、奧地利、愛爾蘭、馬爾他和瑞士，其中除瑞士外，五個中立國都是聯合國的會員國。

一九八六年，瑞士政府有意申請加入聯合國，理由是瑞士的中立將不因進入聯合國而受到影響；但政府就此問題交付公民投票時，瑞士選民卻以百分之七十五點七的壓倒多數予以否決。^⑩表決之前，民意測驗顯示，瑞士國內兩大強勢文化的德語區和法語區在投票立場上勢將分道揚鑣，並可能引發出深刻的歧見，但表決結果，兩大語系選民中的多數都拒絕加入聯合國。大多數的瑞士人民對外交事務漠不關心，但選民對於維護中立傳統則非常執著，投反對票的選民認為瑞士進入聯合國之後，勢將被迫在國際舞台上擔任積極性角色，最後終將危害到瑞士的中立地位。更準確一點說，瑞士所期待的是保持國家的凝聚力，堅守中立的立場，不捲入國際上任何爭議的漩渦之中。

瑞士雖然拒絕加入聯合國，但它卻是第一次世界大戰後國際聯盟（The League of Nations）的會員國，並於一九二〇年國際聯盟成立時，提供日內瓦作為國際聯盟的總部所在地。同年，倫敦宣言（London Declaration）允諾瑞士豁免參加國際聯盟的軍事行動，並承認其永久中立的地位及領土之不可侵犯，但瑞士有義務對違反國際聯盟盟約（The Covenant of the League of Nations）的國家施予商業及財政的制裁，不過，瑞士參加制裁的態度卻是相當消極，例如一九三五年至一九三六年義大利侵佔東非的阿比西尼亞（Abyssinia，現改稱伊索匹亞 Ethiopia），國際聯盟決定對義大利實施經濟制裁

註⑧ Alice Landau, *op. cit.*

註⑨ 同註⑧。

註⑩ Rone Tempest, "Swiss May Shed the Cloak of Neutrality", *Los Angeles Times*, June 11, 1991, p. 1.

時，瑞士考慮到和義大利有共同的國界問題，以及兩國貿易額的龐大，如果參與制裁，將有損瑞士利益，故於一九三八年五月片面對參加經濟制裁案不作承諾的宣告，國際聯盟鑒於當時國際情勢，祇得通過一項議案，對瑞士的作法予以承認。^⑩可見即使在國際聯盟時期，瑞士在保持中立立場上，仍以維護國家最高利益為主要考慮的彈性作風。

十九世紀是一個講求權力平衡(Balance of Power)的時代，國際間的制衡力量足以抑制任何霸權的興起，所以當時瑞士的中立政策在外交實務上很少遇到困難。第一次世界大戰後，情勢改變，各國嚐試建立集體安全替代權力平衡，因而一國之中立是否影響其在國際組織中會員國之會籍問題，首被提起。對於一九二〇年成立的國際聯盟來說，中立引起的問題不多，但到一九四五年聯合國成立，情形就複雜多了。根據國際聯盟盟約第十一條規定，任何戰爭或戰爭威脅都關係到每一個會員國，不論其為大國或小國；但會員國可對有關軍事上的義務保留選擇權。類此條款，聯合國則比較規避。聯合國允許有關當事各方選擇自己的方式解決爭端，聯合國提供一個集體安全的機制，安全理事會則「對維持國際和平及安全負有主要的責任」。^⑪

第二次世界大戰結束，瑞士中立政策一度引起質疑，面對新的國際情勢，瑞士採取較前更為合作和更加開放的政策，但依舊審慎地將技術性的國際組織和政治性的國際組織嚴格加以劃分。

一個永久中立國並不被排除成為非軍事性區域組織或國際組織的會員國。瑞士雖不是聯合國會員國，但卻是聯合國憲章第七章有關「對於和平之威脅、和平之破壞及侵略行為之應付辦法」規定下，可能涉及有關義務最受關切的國家。以下是瑞士在聯合國安全理事會要求下，因應參加禁運及經濟制裁的兩個例證：羅德西亞危機(The Rhodesia Crisis)和波斯灣戰爭，現分別加以述析。

(一)羅德西亞危機——一九六八年，當聯合國安全理事會決定對羅德西亞施行經濟制裁時，曾尋求把參與制裁者擴展到最多國家，不僅包括所有聯合國會員國，也要求保持中立的瑞士參與制裁。瑞士政府同意，將不使聯合國的經濟制裁決議案在其境內受到任何阻撓，並採取措施，限制和羅德西亞的貿易，使之不超過「正常的貿易額」，又進一步禁止對羅德西亞出口軍事物資。^⑫這雖不是全面參加對羅德西亞的禁運，但可看出瑞士已在默默地修正其「不背離中立、不參加制裁」的傳統立場。

註⑩ 同註⑨。

註⑪ Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice, Office of Public Information, United Nations, New York, June 1974, pp. 16~19.

註⑫ 蘇秀法：「從芬蘭加入歐體看中立國的義務」，問題與研究，民國八十三年三月，第三十三卷第三期，第七十八頁。

瑞士的中立政策富有彈性，不是一成不變的，如何調適運用，完全根據事發當時的國內、外情況考慮決定，以符合其國家最高利益的要求。瑞士對羅德西亞的立場，是它第一次注意到國際社會實施經濟制裁的正當性之後，所作出的反應。

(二)波斯灣戰爭——在一九九〇—九一年波斯灣戰爭期間，聯合國安理會敦促國際社會支持其通過的決議案，所有的永久中立國都對伊拉克採取了制裁行動，瑞典甚至在沙烏地阿拉伯設立一所戰地醫院，奧地利允許盟國飛機飛越領空，^①瑞士即令欲置身事外，已非當時情勢所允許。瑞士對伊拉克的經濟制裁，是聯合國非會員國參加強制制裁的一個實例，也顯示瑞士中立政策正轉向更具彈性，和它過去對國際經濟制裁所採取的保留政策告別。但瑞士這項決定僅僅是和制裁有所關聯，並非放棄其中立立場。

在波斯灣戰爭期間，瑞士曾經考慮到，如果拒絕參加對伊拉克的經濟制裁，勢將被指控有藉機大發戰爭財的不良企圖，屆時有口難辯。面對具有重大國際性事件的外來壓力，瑞士認為不宜再作不必要的抗拒或迴避，以免產生「和天下人為敵」的印象。瑞士外長費柏(René Fehber)辯護瑞士立場時說：「拒絕支持經濟制裁，不啻在保衛伊拉克，對交戰雙方都予以同等待遇是不可能的，伊拉克是違反國際法的一方，而整個國際社會則是反對伊拉克的另一方，瑞士政府的決定符合瑞士中立政策的利益。」^②

否決「歐洲經濟區」協定

一九九二年五月，瑞士公民投票以百分之五十五點八的多數通過加入國際貨幣基金(International Monetary Fund/IMF)和世界銀行(World Bank/WB)，^③瑞士政府受到這項投票結果的鼓舞，決定採取更為開放的政策，取代對國際合作傳統上不信任的態度。於是瑞士在簽署歐盟和歐洲自由貿易協會(EFTA)締訂的十九國歐洲經濟區(European Economic Area/EEA)協定之後，瑞士的七人內閣以四票對三票決定申請加入歐盟。^④

瑞士政府申請加入歐盟的決定，自以本身的經濟利益與歐盟的貿易關係息息相關為主要考慮。一九九〇年瑞士出口產品

^① Surya P. Subedi, *op. cit.*, p. 252.

^② Roger Bernheim, "Jubilee Time, Switzerland Revisited," *Swiss Review of World Affairs*, August 1991, p. 12.

^③ Alice Landau, *op. cit.*, p. 79.

^④ "Will Swiss Abandon 700 Years of Independence?" *China News*, May 21, 1992, p. 6; "EC Parliament Approves EEA Pact," *The Japan Times*, Oct. 30, 1992, p. 7.

的百分之五十九和進口產品的百分之七十二都是以歐盟國家為對象。^⑩鑒於「單一歐洲法案」(Single European Act)的通過實施，以及歐洲經濟區建立後十九國之間貨物、人民、資金、勞務四大流通，發展潛力無限，瑞士如不能適時跟進配合，經濟利益勢必受到嚴重的傷害，最直接的是產品進入歐盟各國必將日益困難，進而可能造成投資銳減等負面效應。

另一方面，歐盟執行委員會主席戴洛(Jacques Delors)曾於一九八九年一月十七日籲請歐洲自由貿易會員國考慮該組織和歐盟在結構上成為夥伴的可能性，使彼此活動更具效率和活力，顯現相互合作的政治重要性。^⑪瑞士雖為歐洲自由貿易的會員國，但為避免捲入多邊戰略的一方，常在貿易協定談判中缺席，因為瑞士認為加入多邊戰略的一方，即可能造成部分主權的喪失。直到東歐和中歐局勢發生基本變化之後，瑞士始考慮確有重新評估對歐盟立場的必要，以及其傳統的中立政策對此一新國際情勢的調適問題。

但是，瑞士申請加入歐盟並不是一條康莊大道。先決條件是要等待公民投票通過歐洲經濟區協定之後才能開始，而政府內部尚未達成一致的共識，竟見分歧，反對者認為過早申請可能影響政治上的安定；各政黨立場也南轅北轍，反對者指責加入歐盟將把瑞士引向一個不可知的歧途。^⑫此外，瑞士如果加入歐盟，還涉及到一系列的複雜問題，例如需要適應歐盟的一千五百項立法，包括憲法在內的六十項立法，如財政和選舉法等改革。^⑬瑞士政治體制和歐盟各國差異很大，改革的難度自也不同尋常。

一九九三年十二月六日，瑞士就批准歐洲經濟區協定舉行公民投票。根據瑞士法律規定，此類問題必須經由四百五十萬選民的過半數和全國二十三個邦中的十二個邦雙重表決通過，方能成立。投票結果大出意料，全國二十三個邦中的十六個邦和全國百分之五十點三的選民投了反對票，^⑭雙重否決了歐盟和歐洲自由貿易共同締結的歐洲經濟區協定。瑞士選民的否決，將使擁有三億七千萬人口，面積涵蓋自希臘到冰島的歐洲經濟區原訂一九九四年一月生效的日期延後，但將不致影響經濟區原擬作業程序的持續運作。

分析瑞士選民反對歐洲經濟區的票源，一是來自一個類似愛國者的組織，另一是出於一般人民的恐懼心理。瑞士人口約

註⑩ Philippe Nell, "La Nouvelle Orientation de la Politique Européenne de la Suisse," *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n. 375, février 1994, p. 103.

註⑪ Philippe Nell, *op. cit.*, p. 104.

註⑫ 同註⑩。

註⑬ Bruce Barnard, "The European Economic Area," *Europe*, Dec. 1991, p. 17.

註⑭ Howard Franchi, "Swiss [no] Vote Raises Doubts over Europe," *The Christian Science Monitor*, Dec. 8, 1992, p. 7.

佔十九國歐洲經濟區總人口的百分之二，生產毛額約為歐洲經濟區生產毛額總值的百分之五，但瑞士國民所得則高達歐盟平均國民所得的兩倍半。^②這些對歐洲經濟區投反對票的選民，堅信繁榮的瑞士正如神話圖片中的瑞士一樣，絕對有單獨處理本身政策的勇氣和能力，勿須加入歐洲經濟區。總之，瑞士選民反對參加歐洲經濟區的理由和一九八六年否決加入聯合國的理由相同，也顯示瑞士人在對這類問題的處理，是理想主義重於對經濟問題的現實考慮。

但是，如果這次的公民投票接受了歐洲經濟區，再進而對傳統的中立政策重作評估修正，很顯然地，歐洲經濟區將是瑞士走向加入歐洲聯盟的跳板，現在這塊跳板已因公民投票的反對而被移開了。

傳統中立政策面臨挑戰

一九八〇年代的歐洲，出現一股新的動力，如現稱歐洲聯盟的歐洲共同體積極倡導的政治統合和安全合作；中歐和東歐各國追求的民主化運動，以及權力重組中的俄羅斯和獨立國協，這些都說明了東、西方冷戰時期的國際情勢發生了基本變化。

位於中歐和北歐的中立國家受到這股浪潮的衝擊，無法置身於這些影響深遠的激變之外；有的已開始檢討其在歐洲政治生態變化中的中立政策，同時也正體驗著中立國面臨政策轉向時的認同問題。

在這些國家中，以瑞士遭逢的挑戰最大。瑞士的中立傳統長達七百年，受到全民不可思議的執著支持，隱然形成一種制度，深植於瑞士歷史之中，成為外交政策的指導原則。

瑞士是由多種語文族群組成的國家，其立國的三大支柱是：永久中立、直接民主、和聯邦主義三者塑成的認同體，^③使瑞士的中立幾乎成為歐洲目前六個中立國家中獨一無二的特例，但是一九九二年十二月六日瑞士公民投票否決了加入歐洲經濟區，大出事先意料，原認為這是能夠凝聚瑞士各邦向心力而又充滿活力的政策，竟轉而成為政府和輿論界意見對立的潛在不和因素，目前的瑞士可說是處在內無共識、外陷孤立的兩難困境。

瑞士政府為追求和歐盟建立較密切的經濟關係，曾經付出極大的注意力。在拒絕加入歐洲經濟區的公民投票之後，申請加入歐盟對瑞士而言，在相當時間之內恐將是一個無法接近的現實；同時，瑞士在歐洲自由貿易協會內的地位因之滑落到邊緣位置，而歐洲自由貿易協會本身也感到瀕臨解體的危機。如果瑞士繼續選擇和歐盟保持距離，而又不是基於短程或中程

註② 聯合報，民國八十一年十二月八日，第八版。

註③ Ulrich IM Hof, "Un modèle suisse pour une Europe en quête d'identité," *Le Monde Diplomatique*, août 1991, pp. 20-21.

Wolfgang Luthardt, "Direct Democracy in Western Europe—the Case of Switzerland," *Telos*, N. 90, Winter 1991-1992, pp. 101-105.

計畫考量的話，就應檢討其在目前歐洲的地位；不過，如果瑞士仍在等待適當時機再將加入歐盟列為未來重點政策之一，則應評估因拒絕加入歐洲經濟區可能造成的負面效應。

傳統的中立政策是否仍符合目前的國際變局問題，曾一度引起熱烈的討論。瑞士政府曾經表示將對中立政策重作評估，^⑧這項宣示性的轉變，一是由於冷戰結束和國內市場情況激發出來的壓力，再就是波斯灣戰爭期間，聯合國安理會要求對伊拉克實施經濟制裁時，瑞士已察覺到，如仍繼續堅持過去傳統中立的方式，在當前世界上已無法獨善其身。但瑞士在重估中立政策上，並不像其他歐洲自由貿易協會內的中立國，大步揮灑前進，而是態度十分審慎，處處不忘顧及傳統的基本立場，希望從兩者矛盾之間，取得一個平衡，目前仍在探索階段，尚無結論，因為瑞士在中立問題上應否採行所謂合乎務實方式，依然沒有確定答案。目前所要瞭解的，是瑞士考慮重估中立政策的內涵為何？究竟是為迎合變化中歐洲政治生態的需要？或是僅祇調整一下中立政策的表象？

從拒絕進入聯合國和否決歐洲經濟區協定的兩次公民投票後，看出瑞士人民面臨時代轉變的重大挑戰下，仍然對本國中立立場，表現出不可思議的執著情結，但究能持續多久？目前仍難逆料。

結語

自一九四五年聯合國成立以來，瑞士在安全理事會的要求下，於一九六八年對羅德西亞實施禁運，一九九〇年參加對伊拉克經濟制裁，在其中立政策上做了一些實務上的調適修正，在有關中立問題的處理上，可說已發展為一種務實政策，並未抱著僵化的觀念一成不變。瑞士政府面對一件案例，尚能根據當時國內情勢和國際環境做週詳考慮，以符合國家利益。

在追求和平的目標上，瑞士掌握了對中立有利的籌碼，因為國際法對中立國的義務並沒有一套完整的規則。中立行為的界定限於戰時，如避免捲入直接或間接的戰爭、不得提供交戰雙方戰爭物資、禁止交戰國的軍隊越境假道以及禁止交戰國在其境內設立軍事基地或徵募兵源等等；中立國在和平時期的義務祇是不得和他國締結防禦同盟，^⑨其他義務則很少觸及。在此情況之下，瑞士中立政策運作的成功機率，顯然大增。

瑞士在對國際聯盟和對聯合國的關係上，曾嘗試對堅守中立和盡國際義務兩個常相抵觸的原則，加以調適，以避免在國際社會上陷於孤立，如需要作出某項承諾，祇要不妨礙其獨立和中立立場，瑞士都會慎重將事，藉以保持和國際社會的充分

^⑧ Thomas Jenny, "Swiss: A New Stand on Neutrality," *The Los Angeles Times*, June 11, 1991, p. 5.

^⑨ Alice Landau, *op. cit.*, p. 64.

合作。瑞士這不明確的所謂平衡作風，曾招致很多批評。²⁷

冷戰結束，蘇聯解體，歐盟又正積極倡導政治統合和安全合作，面對國際局勢的重大變化和歐洲政治生態的新貌，有人認為第三方面（中立國）的服務已不再需要，傳統的中立國出任仲裁者或調人的角色，也在今天世界上失去了意義。²⁸

瑞士應否繼續保持其傳統的中立政策，曾經引起熱烈討論，儘管出現一些樂觀徵象，如參加對伊拉克的經濟制裁，那祇是顯示瑞士多面中立政策中的一面。到目前為止，瑞士的傳統中立政策祇有技術上的調整，並沒有本質上的改變。歷史存在的諸多束縛，不允許瑞士政府在政策上有大幅度轉向的空間。

至於瑞士大部分選民的真正意願是在促使政府改採積極開放的外交政策；或祇是希望政府在外交政策方面做形式上的調整？目前仍不明朗。瑞士政府對加入聯合國和歐洲經濟區以及對國際組織的各項運作，確實用盡了各種悅耳動聽的文宣傳播，惜都未能獲致選民的認同。

在可預見的將來，瑞士對歐盟甚至對聯合國採取一個較為明確的立場，依舊困難重重。在畏首畏尾的政策下，瑞士政府迴避作任何可能劇烈的改變以免觸怒選民。瑞士人執著於傳統中立和不能面對無法忘懷而終將成爲過去的現實，業已明顯地指出，儘管歐洲政治生態已有基本上的變化，歐盟也正推展共同外交及安全政策之際，瑞士仍難完全擺脫其傳統中立立場，最多祇是爲因應情勢在形式上做某些調適，或在實務運作上做若干修正。

*
註② Ibid., pp. 65-68.
註③ Ibid.